



涉外法治专栏：对外关系法

# 论中国对外关系法体系的构建

刘仁山 张淋鑫\*

**摘要：**中国对外关系法体系，应当是以《中华人民共和国对外关系法》（下文简称《对外关系法》）为基础的、完备的、有机联系的法律法规体系。中国对外关系法体系的构建，是指以《对外关系法》为基础，构建由中国对外关系领域调整各类对外关系的法律法规组成的有机法律体系。这一独特的法律体系，必须是完备的、内部协调统一的、具有中国特色的、能够推进和保障涉外法治建设要求、促进和保障中国对外交往的法律体系。为此，有必要全面梳理中国对外交往领域的法律规范，认识对外关系法体系之现状，框定中国对外关系法体系的范围，厘清不同主体和法律之间的关系，明确《对外关系法》与其他法律规范的衔接关系，以及对外关系法体系的内部关系，并发挥《对外关系法》的统筹作用。在该过程中，坚持中国特色社会主义法治方向，以推动构建人类命运共同体为统领，坚持真正的多边主义，是中国对外关系法体系的目标理念和本质要求，也是中国对外关系法体系区别于美国和欧盟对外关系法体系的本质特征。尽管构建中国对外关系法体系是一项复杂而艰巨的系统工程，但我们应深刻认识其重大的现实意义和深远的历史意义。

**关键词：**涉外法治 国际法治 对外关系法 对外关系法体系 多边主义 人类命运共同体

## 引言

《中华人民共和国对外关系法》（下文简称《对外关系法》）的颁布实施，不仅标志着中国对外交往在总体上步入法治轨道，而且也反映出中国涉外法治建设进入新的发展阶段。作为涉外领域基础性、综合性法律，《对外关系法》重在确立中国对外工作中具有普遍指导意义的方针、原则，为其他涉外法律提供授权和指引，留足必要接口。<sup>①</sup>同时，《对外关系法》的规定具有原则性和纲领性之特点，也表明中国将以“总—分”模式来构建对外关系法律体系，亦即将《对外关系法》作为对外关系法立法体系的“总则”，统领其他对外关系领域的专门立法。这也决定了对外关系法体系的建设任重道远。其中，对一些基础性问题，必须首先予以回答和解决。在《对外关系法》的统领下，中国对外关系法律体系应包含哪些法律法规？如何处理这些法律法规相互之间的关系？如何处理《对外关系法》与这些法律法规之间的衔接关系？如何以推动构建人类命运共同体的理念为统领，构建具有中国特色的、完备的对外关系法律体系？明确这些问题，

\* 刘仁山，法学博士，中南财经政法大学法学院教授、国际法研究所所长；张淋鑫，中南财经政法大学2021级博士研究生。本文受到国家社会科学基金重点项目（项目编号：21AFX026）的资助。

① 王毅：《贯彻对外关系法，为新时代中国特色大国外交提供坚强法治保障》，载《人民日报》2023年6月29日，第6版。

既有利于《对外关系法》本身的实施，也有助于为《对外关系法》统摄下对外关系领域的各专门立法提供指引。

为此，本文拟以法律体系化视角，基于完善中国特色社会主义法律体系和建设中国特色社会主义法治体系的需求，从法律构成和本质要求两个方面，探讨“中国式现代化进程中”中国对外关系法律体系的构建问题。<sup>①</sup>

## 一 构建中国对外关系法体系的基本问题

中国对外关系法体系的构建，是指以《对外关系法》为基础，构建由中国对外关系领域调整各类对外关系的法律法规组成的有机法律体系。这既需要回答构建对外关系法体系的基本前提问题，又需要回答“何为构建”这一问题，即阐释“构建”的含义及所需解决的具体问题。为此，本部分围绕这两个基本问题，阐释“构建中国对外关系法体系”这一论题的内涵。

### （一）中国对外关系法的体系界定及证成

本文将中国对外关系法界定为一个以《对外关系法》为基础的法律体系。这一界定包含两层含义；其一，对外关系法应当是一个法律体系；其二，在中国语境下，对外关系法体系是以《对外关系法》为基础的法律体系。

#### 1. 对外关系法的体系性

从对外关系法的产生背景及调整对象来看，对外关系法绝不能限于对外关系领域的某一部或某几部法律，更不能仅仅限于冠以“对外关系法”名称的一部法律，而应当是一个完备的、有机联系的法律法规体系。

##### （1）从产生背景来看

从对外关系法产生和发展的背景来看，制定对外关系法是一国积极参与全球事务，增强国内法与国际法互动所采取的一种法律体系化方案。各国的国内法体系中都存在着一定数量调整或者能够影响本国对外交往关系的法律规范，包括国内法和对本国生效的国际法。当这些法律规范数量不足、过于分散或者内容滞后，以至于不足以应对国际形势变化，难以满足本国对外交往需要时，国家可以对这些国内法进行补充、修改并整合形成一个独立的体系，以增强国内法与国际法的互动，从而保障和促进国家的对外交往。在该过程中，构建完备的对外关系法体系，无疑是一种重要的体系化方案。

从既有实践看，开启乃至不断完善对外关系法立法的国家或地区，都是根据国际形势的变化和自身对外交往的需要，对本国或本地区对外关系领域法律规范作出调整。第二次世界大战后，美国成为世界上综合实力最为强大的国家之一，开始全方位地介入全球事务，迫切需要有相对应专门处理对外关系的国内法律。<sup>②</sup> 在此背景下，美国率先以法律重述的方式整合对外关系领域的

<sup>①</sup> 按照法理学的一般观点，法律的运行包括法律的制定、法律的实施、法律程序等问题。相应地，法律体系也可分为法律规范体系和法律实施体系。本文研究的是法律规范体系，包括体系的构成及其内部关系等问题，不涉及法律实施问题。本文所称对外关系法体系，均指对外关系法律规范体系。

<sup>②</sup> 杜涛：《对外关系法的中国范式及其理论展开》，载《云南社会科学》2022年第4期，第134页。

法律规范。1965 年,美国法学会编纂完成美国《第二次对外关系法重述》。<sup>①</sup>此后,美国法学会根据国际社会和国际法的发展以及自身对外政策需要,接连进行重述修订工作,迄今已经出版三次对外关系法重述。<sup>②</sup>虽然重述并不是正式的国家立法,但可以反映出美国为整合对外关系领域法律规范,使之体系化的努力。

欧盟的对外关系法,亦称欧盟的国际关系法,是欧盟为了在其基本条约框架下为有效协调其对外关系领域内的各种关系而逐步建立和完善起来的运行体制、法律原则、规则、规章和制度的总体。<sup>③</sup>从内容上看,欧盟对外关系法包括调整欧盟与成员国关系、欧盟与国际机构的关系、欧盟法与国际法关系、各欧盟机构之间关系的一系列法律规范,以及欧盟对外交往的基本原则、共同商业政策、援助与合作及发展政策、共同外交与安全 and 防御政策等一系列对外政策。其目的是整合欧盟与成员国之间、欧盟与国际机构之间、各欧盟机构之间的法律关系,保障欧盟与成员国的对外政策的一致,以实现欧盟一体化的最终目标。因此,欧盟对外关系法也具有将对外关系领域的法律体系化的特点。

中国《对外关系法》的出台,是统筹推进国内法治与涉外法治的关键举措。改革开放以来,中国相继制定了一批涉外领域法律法规。尤其是党的十八大以来,涉外领域立法的广度和深度大幅拓展,制定修改了一批重要涉外法律法规。但中国涉外法治体系建设还存在一些短板弱项,尤其是在维护国家主权、安全、发展利益方面,还有不少立法空白。<sup>④</sup>正是在这一背景下,《对外关系法》应运而生,而且首次从立法层面明确了发展对外关系的目标任务、基本原则和制度,表明中国自主整合对外关系领域法律规范,强化法治思维,运用法治方式应对外部风险与挑战的决心。

综上,对外关系法应当是一个法律体系,构建对外关系法体系是国家根据外部形势的变化以及本国对外交往的需要,自主选择体系化整合本国对外交往领域的各类法律规范的一种举措和方案。

## (2) 从调整对象来看

对外关系法的调整对象是一国的对外关系。对外关系的性质、主体和变化发展,也决定了对外关系法应当是一个法律体系。

首先,从对外关系的性质来看,学者们从不同角度阐释“对外关系”的含义。例如有学者将对外关系阐释为“一国与世界上其他主体的互动关系”,<sup>⑤</sup>或者划分为“对外政治关系”和“对外经济关系”,<sup>⑥</sup>有的学者则从主体、所涉领域、空间范围、关系性质和发生原因等角度来予以分类。<sup>⑦</sup>尽管如此,这些观点都认可一个共同的事实,即一国的对外关系具有复合性,涉及不同性质、不同领

① 此次重述实际上是美国法学会第一次编纂对外关系法,但因为是在时间上与其他法律的第二次重述重合,为了保持名称一致,所以命名为“第二次对外关系法重述”。

② 第四次重述是对第三次重述的部分修改和完善。2012 年美国法学会授权报告者在第三次重述的基础上重述条约(不包括行政协议)问题、管辖权问题(不包括三权分立和联邦主义问题)和外国国家的豁免问题(不包括除国家外其他主体的豁免问题)并于 2018 年出版《第四次对外关系法重述》。严格来说,第四次重述尚未完成。See American Law Institute, *Restatement (Fourth) of Foreign Relations Law* (American Law Institute Publishers, 2018), Introduction.

③ 参见〔英〕保罗·克雷格、〔爱尔兰〕格兰尼·德布尔卡:《欧盟法:教程、案例与资料(上册)》,叶斌、李靖堃译,程卫东校,中国社会科学出版社 2023 年版,第 512—601 页。

④ 《全国人大常委会法工委负责人就对外关系法答记者问》,载《人民日报》2023 年 6 月 30 日,第 6 版。

⑤ Curtis A. Bradley, “What is Foreign Relations Law?”, in Curtis A. Bradley (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law* (Oxford University Press, 2019), p. 3.

⑥ 刘仁山:《论作为“依法治国”之“法”的中国对外关系法》,载《法商研究》2016 年第 3 期,第 131 页。

⑦ 赵建文:《国际法、对外关系法在中国法律体系中的地位》,载中国国际法学会编:《中国国际法学会 2013 年学术年会论文集》,2013 年,第 13—15 页。

域的法律关系。

其次，从对外关系的主体来看，尽管国家仍然是国际社会上的主要行为体，但是其他非国家行为体，包括国际组织、跨国公司，甚至个人，都在国际事务中发挥着越来越重要的作用。当今一国的对外关系已不再仅仅限于国家之间的关系，主要由于参与对外关系的主体呈现多样性，既包括国家及其政府部门，也包括非国家的私人行为体。<sup>①</sup> 譬如，各国日益愿意向公众提供缔约信息以获取公众支持，甚至直接吸纳私人参与缔约谈判；<sup>②</sup> 某些国家针对外国私人主体实施经济制裁；个人在国内法院针对外国政府提起诉讼。因此，为了调整对外关系中不同主体实施的行为，就必须有一系列针对不同主体的法律法规。

最后，一国的对外关系属于国际关系的一部分，会随着国际关系的发展变化而呈现出不同的特点。此外，同一国家在不同时期也会实行不同的对外政策。这些都要求调整对外关系的法律规范是多层次和多面向的，具有动态性，亦即与时俱进。

对外关系法所调整的“对外关系”，以国家之间的公法关系为主，但同时也涉及其他非国家实体和个人，是一种动态发展的、多层次的复合关系。这也决定了国家的对外关系不能依靠单一的法律法规调整，而是需要一个系统的法律体系来保障。

## 2. 《对外关系法》的基础地位

在《对外关系法》颁布前，针对中国开展对外关系的目标、原则和职权配置等基本问题的法律规则，规定在《中华人民共和国宪法》（下文简称《宪法》）中。《对外关系法》根据《宪法》的有关规定，结合习近平新时代中国特色社会主义思想理论的新发展和中国对外交往实践，规定了对外关系法的适用范围、对外关系的职权，以及发展对外关系的目标任务、基本原则和法律制度，奠定了中国对外关系法体系的基础。

首先，《对外关系法》关于适用范围、目标任务的规定，与中国对外关系法体系的构成问题直接相关。例如，该法第2条规定适用范围的同时，也明确了调整中国与外国的外交关系和经济、文化等领域的交流合作关系的法律规范，以及发展中国同国际组织关系的法律规范，是中国对外关系法体系的重要组成部分。该法第三章规定发展对外关系的目标任务，涉及全球治理、保障人权、发展对外经济合作、开展对外援助等方面。为了实现这些目标而需要制定和适用的法律规范，显然也属于中国对外关系法体系的组成部分。

其次，《对外关系法》规定了发展对外关系的基本原则和理念，为对外关系法律体系确立了价值基础。例如，《对外关系法》有3处规定了“多边主义”的相关内容，分别是“维护和践行多边主义”“维护多边贸易体制”与“加强多边双边法治对话”，<sup>③</sup> 有6处规定包含“开放”一词。<sup>④</sup> “多边主义”和“开放”是发展对外关系所要追求的重要目标和遵循的价值理念，对外关系法体系之构建，也应当以这些原则和理念为遵循的价值基础。

① 韩永红：《中国对外关系法论纲——以统筹推进国内法治和涉外法治为视角》，载《政治与法律》2021年第10期，第83页。

② 蔡从燕：《中国对外关系法：一项新议程》，载《中国法律评论》2022年第1期，第36页。

③ 详见《中华人民共和国对外关系法》第18条、第26条、第39条。

④ 第4条中的“坚持对外开放基本国策，奉行互利共赢开放战略”；第19条中的“推动经济全球化朝着开放、包容、普惠、平衡、共赢方向发展”；第21条中的“坚持公平普惠、开放合作”；第26条中的“坚持推进高水平对外开放”以及“推动建设开放型世界经济”。

## （二）中国对外关系法体系“构建”的内涵

如前所述，构建中国对外关系法体系是法律体系化的过程。因此，阐释“构建”的含义，首先需要从法理学角度，理解法律体系的含义，明确构建法律体系需要解决的基本问题。在此基础上，结合对外关系法的特性，梳理构建对外关系法体系涉及的基本问题。最后，结合中国对外关系法律制度，阐释何为中国对外关系法体系的“构建”。

### 1. 法律体系理论视角下的“构建”

“法律体系”是法学理论研究中的重要概念。在这方面，英美学者和欧陆学者的研究差异明显。例如，奥斯丁（John Austin）将法律定义为“主权者对其臣民发布的一般命令”并围绕“主权”的概念研究法律体系问题。<sup>①</sup>哈特（Herbert Hart）基于初级规则与次级规则的分类，研究法律体系问题。<sup>②</sup>拉兹（Joseph Raz）则认为，完整的法律体系理论应当回答存在标准、特征、结构和内容等4方面的问题。<sup>③</sup>赫克（Philipp Heck）、拉伦茨（Karl Larenz）、卡纳里斯（Wilhelm Canaris）等诸多欧洲大陆学者，倾向于将法律体系分为外部体系和内部体系，但关于两者的内涵及划分问题，他们之间又存在不同的观点。<sup>④</sup>

尽管存在观点差异，但是这些学者关于法律体系理论的研究，都在不同程度上涉及这样几个要点：其一，构成法律体系的法律规范，亦即法律体系的“素材”；其二，决定某一法律规范是否归属于某一法律体系的标准；其三，法律体系的内部结构，亦即各类法律规范之间的关系；其四，法律体系的外在表现形式。这些研究中所形成的共识，有助于我们认识构建对外关系法体系涉及哪些基本问题，具有较大的启示意义。

### 2. 对外关系法体系的“构建”

结合法律体系理论涉及的基本要素，对外关系法体系的构建需要依次解决3个问题。

首先，依据特定标准，划定体系的范围，明确对外关系法体系包含哪些法律规范。结合对外关系法的理论与实践，对外关系法体系的划分标准主要包括以下几种。其一为调整对象标准，凡是调整“对外关系”的法律规范据此都可纳入对外关系法体系。在这个过程中，界定“对外关系”的方法不同，<sup>⑤</sup>法律规范的纳入结果也不同。其二为功能标准，有助于实现对外关系法之功能的法律规范据此都可纳入对外关系法体系。关于对外关系法的功能，坎贝尔·麦克拉伦（Campbell McLachlan）的概括较为全面。他认为，对外关系法具有区分国内事务和对外事务、将国际法纳入国内法体系、划分国家机关处理对外事务的权力、促进国家外交关系、分配公法领域的管辖权和法律适用等5个方面的功能。<sup>⑥</sup>其三为实质效果标准，能够对一国对外关系或者国际社会产生实质影响的法律可据此纳入对外关系法体系。例如，美国《第三次对外关系法重述》规定美国对外关系法是指适用于美国的国际法、对美国的对外关系有实质意义或能够产生实质国

① [英] 约瑟夫·拉兹：《法律体系的概念》，吴玉章译，中国法制出版社2003年版，第7页。

② 张浩：《法律体系的自治性》，中国政法大学出版社2012年版，第132—133页。

③ [英] 约瑟夫·拉兹：《法律体系的概念》，吴玉章译，中国法制出版社2003年版，第2—3页。

④ 参见[德] 卡尔·拉伦茨：《法学方法论》，陈爱娥译，商务印书馆2004年版，第42—50页。

⑤ 例如将“对外关系”界定为“一国与世界上其他主体的互动关系”，或者将其划分为“对外政治关系”和“对外经济关系”等。参见前文关于对外关系法调整对象的内容。

⑥ Campbell McLachlan, “Five Conceptions of the Function of Foreign Relations Law”, in Curtis A. Bradley (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law* (Oxford University Press, 2019) pp. 21–43.

际后果的国内法。<sup>①</sup>

其次，按照特定的逻辑顺序和价值理念，汇总有关对外关系法律法规，梳理各类法律法规之间的关系，使其形成一个合理的体系。对外关系法体系的内容繁杂，可以按照不同标准分类。例如，按照法律位阶分类，其可分为调整对外关系的宪法规定、宪法相关法、法律、地方性法规等；按照法律关系主体分类，其可分为调整国家之间关系的法律规范、调整国家公权力机关之间关系的法律规范、调整国家与私人主体之间关系的特定规范等。

最后，通过不同的立法形式，使对外关系法体系得以确立。目前尚未有国家制定一部包含所有对外关系领域法律规范的对外关系法典。澳大利亚2020年12月通过《对外关系（与国家和其他领土实体缔约）法》[Foreign Relations (State and Territory Arrangements) Act]，规定澳大利亚政府对外缔结协议的相关问题。<sup>②</sup> 尽管该法令的名称中包含“对外关系”一词，但从内容上看，该法令类似于其他国家的“缔约程序法”，尚未构成体系化的对外关系法。实践中，美国法学会编纂的历次对外关系法重述，体系化地呈现了美国对外关系法，但其仅为学术团体的法律编纂，而不具有法律效力。欧盟对外关系法表现为欧盟基础条约、修订条约、加入欧盟条约以及一般法律原则，这些条约和原则对于欧盟开展对外交往，具有统领作用。

### 3. 中国对外关系法体系的“构建”

中国对外关系法体系的构建目标，是建构好一个完备的、内部协调统一的、具有中国特色的对外关系法律体系。党的二十大报告指出，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，要推进科学立法、民主立法、依法立法，统筹立改废释纂，增强立法系统性、整体性、协同性、时效性。<sup>③</sup> 习近平总书记在中共中央政治局第十次集体学习时再次强调，推进涉外法治工作要坚持立法先行、立改废释并举，形成系统完备的涉外法律法规体系。<sup>④</sup> 对外关系法体系是中国特色社会主义法律体系的组成部分，发挥着统筹推进国内法治与涉外法治的重要作用，其构建目标应当符合完善中国特色社会主义法律体系，推进涉外法治建设的要求。

为了实现前述目标，需要解决以下几个基本问题。首先，梳理中国对外交往领域的法律规范，明确哪些法律规范属于对外关系法体系的范围。中国对外交往领域的法律规范，包括国内法规范和国际法规范。前者除了《对外关系法》这部统筹性立法之外，还包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、部门规章和地方政府规章中的有关规定。后者是指对中国有拘束力的国际条约和国际习惯。这些法律规范是构建对外关系法体系的基本素材，构建中国对外关系法体系，我们先需要梳理这些法律规范。其次，按照“立改废并举”的要求，对法律体系进行必要的调整。一方面，我们需要进行必要的限缩，排除特定的不适合纳入对外关系法体系的法律规范；另一方面，我们需要填补立法空白，增加与对外关系相关的重大领域和新兴领域的立法。通过这两项举措，明确中国对外关系法体系的范围。再次，梳理中国对外关系法体系内部关系，发挥《对外关

<sup>①</sup> See American Law Institute, *Restatement (Third) of Foreign Relations Law* (American Law Institute Publishers, 1987), § 1.

<sup>②</sup> 详见 Australia's Foreign Relations (State and Territory Arrangements) Act 2020, No. 116, 澳大利亚政府官网, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2020A00116>, 最后访问时间: 2023年11月28日。

<sup>③</sup> 参见习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)》,载《人民日报》2022年10月26日,第4版。

<sup>④</sup> 《习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调 加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》,载《人民日报》2023年11月29日,第1版。

系法》的统筹功能,充分利用《对外关系法》中的衔接条款,做好与其他对外关系法律规范的衔接工作。最后,明确中国对外关系法体系不同于美国对外关系法体系和欧盟对外关系法体系的本质。构建中国对外关系法体系,应当符合中国国情,体现中国立场和中国特色。在这 4 个基本问题中,前 3 个属于法律体系的法律构成问题,最后一个涉及对外关系法律体系的价值理念和整体特性。因此,下文将围绕结构和特征两个方面,探究中国对外关系法体系的具体构建问题。

## 二 中国对外关系法体系的法律构成

中国对外关系法体系的法律构成涉及 3 个方面的问题。首先,全面梳理中国对外交往领域的法律规范,认识对外关系法体系之现状;其次,通过法律规范的排除和补充,框定中国对外关系法体系的范围;最后,厘清不同主体和法律之间的关系,明确《对外关系法》与其他法律规范的衔接关系,明确对外关系法体系的内部关系,以发挥《对外关系法》的统筹作用。

### (一) 中国对外交往领域法律规范梳理

中国对外交往领域的法律规范,既包括国内法律法规,也包括国际法律规范。

#### 1. 国内法律法规

《对外关系法》第 2 条关于适用范围的界定,为我们确定一个最为广义的对外关系法律体系提供了指引。根据该条,对外关系法律体系包括调整外交关系、经济文化等各个领域的与对外交流与合作相关的法律法规。结合第 2 条的规定,以“对外”“涉外”“外交”“国外”“境外”“条约”“公约”等为关键词,在全国人大“国家法律法规数据库”中检索,可得到如下结果。

在中国当前的国内法体系中,除了《对外关系法》这部统筹性立法之外,涉及对外关系的法律、法规包括宪法、法律、行政法规、地方性法规和部门规章中的有关规定。具体而言,宪法中涉及对外关系的规定主要表现为:关于对外关系的重要性、对外政策、对外关系的目标等方面的规定;<sup>①</sup>关于保护外国投资企业利益的规定;<sup>②</sup>关于外国人地位和权利保护的规定;<sup>③</sup>国籍问题和人权保护问题的规定;<sup>④</sup>对外军事关系的规定;<sup>⑤</sup>全国人大及其常委会、国务院、国家主席在对外事务上享有的职权。<sup>⑥</sup>

与对外关系有关的法律包括以下几种类型:第一,涉及国家领土和国家安全事项的法律;<sup>⑦</sup>第二,涉及外交事项的法律;<sup>⑧</sup>第三,涉及外国主体的身份及其在中国境内活动的管理的法律;<sup>⑨</sup>

① 参见《中华人民共和国宪法》序言部分第 12 自然段。

② 参见《中华人民共和国宪法》第 18 条。

③ 参见《中华人民共和国宪法》第 32 条。

④ 参见《中华人民共和国宪法》第 33 条。

⑤ 参见《中华人民共和国宪法》第 29 条。

⑥ 参见《中华人民共和国宪法》第 62 条、第 67 条、第 80 条、第 81 条、第 89 条。

⑦ 例如《中华人民共和国领海及毗连区法》《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》《中华人民共和国反分裂国家法》《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国国防法》等。

⑧ 例如《中华人民共和国驻外外交人员法》《中华人民共和国外交特权与豁免条例》《中华人民共和国领事特权与豁免条例》《中华人民共和国缔结条约程序法》等。

⑨ 例如《中华人民共和国国籍法》《中华人民共和国护照法》《中华人民共和国居民身份证法》《中华人民共和国户口登记条例》《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》等。

第四,涉及人员、货物、信息的跨境流动管理的法律;<sup>①</sup> 第五,涉及条约在中国适用的法律;<sup>②</sup> 第六,调整涉外事项的民商事法律以及法律适用法,还有国家为实现重大社会和经济利益而制定的直接适用于涉外民商事关系的具有强制效力的实体法律规范;<sup>③</sup> 第七,规定域外效力条款的相关法律;<sup>④</sup> 第八,规定有国际合作事项的法律;<sup>⑤</sup> 第九,与对外关系有关的程序法;<sup>⑥</sup> 第十,外国国家豁免立法。<sup>⑦</sup>

与对外关系有关的行政法规在内容上涉及以下事项:第一,领土及国家安全事项;<sup>⑧</sup> 第二,外国公民、组织在中国境内活动的管理;<sup>⑨</sup> 第三,外国船舶、航空器的管理;<sup>⑩</sup> 第四,人员、货物、数据信息的跨境流动管理;<sup>⑪</sup> 第五,条约在中国的适用;<sup>⑫</sup> 第六,外交事项及涉外活动的管理。<sup>⑬</sup>

与对外关系有关的地方性法规数量和种类较多,主要涉及经济开发区、对外贸易与投资、环境保护、动植物保护、文物保护、华侨权益保护、边境管理、旅游管理、跨境运输、公益慈善和志愿服务、防火、卫生和防疾、科学技术领域国际合作等方面的事项。<sup>⑭</sup>

与对外关系有关的部门规章和地方政府规章,数量庞大,种类繁多,主要涉及条约在中国的适用、船舶及航空器管理、进出境管理、农业渔业管理、气象资源管理、环境保护、外交认证、国际仲裁裁决的承认与执行等方面的事项。<sup>⑮</sup>

## 2. 中国缔结或参加的条约

目前中国双边关系不断发展,参加了几乎所有的普遍性政府间国际组织,缔结2万多项双边

- 
- ① 例如《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国出口管制法》《中华人民共和国旅游法》《中华人民共和国收养法》《中华人民共和国海关法》《中华人民共和国出境入境管理法》等。
- ② 例如《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国测绘法》《中华人民共和国反恐怖主义法》《中华人民共和国禁毒法》《中华人民共和国国境卫生检疫法》《中华人民共和国公证法》《中华人民共和国商标法》等。
- ③ 例如《中华人民共和国海商法》《中华人民共和国票据法》《中华人民共和国民用航空法》《中华人民共和国海南自由贸易港法》《中华人民共和国涉外民事关系法律适用法》等。
- ④ 例如《中华人民共和国反外国制裁法》《中华人民共和国反垄断法》《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国生物安全法》《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国海洋环境保护法》等。
- ⑤ 例如《中华人民共和国国际刑事司法协助法》《中华人民共和国引渡法》《中华人民共和国禁毒法》《中华人民共和国科学技术进步法》《中华人民共和国体育法》《中华人民共和国红十字会法》等。
- ⑥ 例如《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国行政诉讼法》《中华人民共和国海事诉讼特别程序法》《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国仲裁法》等。
- ⑦ 《中华人民共和国外国国家豁免法》。
- ⑧ 例如《中华人民共和国宗教事务条例》《中华人民共和国反间谍法实施细则》《中华人民共和国保守国家秘密法实施细则》《中华人民共和国商用密码管理条例》等。
- ⑨ 例如《中华人民共和国国内水路运输管理条例》《中华人民共和国直销管理条例》《中华人民共和国电影管理条例》《中华人民共和国农药管理条例》《中华人民共和国水文条例》等。
- ⑩ 例如《中华人民共和国渔业船舶检验条例》《中华人民共和国船舶和海上设施检验条例》《中华人民共和国民用航空器飞行管理规则》等。
- ⑪ 例如《中华人民共和国军品出口管理条例》《中华人民共和国货物进出口管理条例》《中华人民共和国海关稽查条例》《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》等。
- ⑫ 例如《中华人民共和国濒危野生动植物进出口管理条例》《中华人民共和国核两用品及相关技术出口管制条例》《中华人民共和国进出口货物原产地条例》等。
- ⑬ 例如《中华人民共和国对外使用国徽图案的办法》《中华人民共和国对外承包工程管理条例》《中华人民共和国对外合作开采海洋石油资源条例》等。
- ⑭ 例如《云南省边境管理条例》《南京市非物质文化遗产保护条例》《浙江省渔港渔业船舶管理条例》等。
- ⑮ 例如《中华人民共和国外国航空运输企业常驻代表机构审批管理办法》《中华人民共和国对外援助管理办法》《中华人民共和国领事认证办法》等。



条约,加入 600 余项多边国际条约。<sup>①</sup>从内容上看,中国缔结的双边条约主要包括双边友好政治条约、司法协助条约和引渡条约、划界条约、领事条约、经贸合作条约与投资保护协定、关于科教文卫方面的条约、航海和航空等国际交通条约、能源和矿藏领域的国际合作条约;多边条约主要包括一般国际法方面的条约、具体国际法领域的条约、国际经济条约等。<sup>②</sup>

中国缔结或参加的条约,主要通过两种方式纳入到国内法体系中。其一,通过立法纳入条约,使其成为本国法的一部分,条约因此可以自动在国内适用,即“直接适用”。这类条约主要是中国缔结或参加的民商事条约。其二,通过制定实施性立法,使条约得以在国内适用,即“间接适用”。这类条约主要是非民商事条约,如根据《维也纳外交关系公约》制定的《中华人民共和国外交特权与豁免条例》。

## (二) 中国对外关系法体系范围的再明确

对外关系法体系应当满足两个基本条件。一方面,该体系应当包含必要的法律法规,以便应对国家在国际社会面临的诸多问题,满足对外交往之需要;另一方面,该体系不应过分庞杂,避免失去基本的确定性,难以形成清晰脉络或用语言准确描述。前者可称为目的性标准,后者可称为确定性标准。为此,在梳理中国对外交往领域法律规范的基础上,应当通过排除特定的法律规范和增加必要的法律规范,进一步明确对外关系法体系的范围。

### 1. 需要排除的法律规范

首先,需要排除的是,虽然包含有“外国”等表述的规定,但实际上调整的是国内主体相关事项的法律法规。例如,《中华人民共和国档案法》(2020 年修订)第 22 条第 2 款规定:“前款所列档案,档案所有者可以向国家档案馆寄存或者转让。严禁出卖、赠送给外国人或者外国组织。”尽管该条文涉及“外国人或者外国组织”,但实际上该规定约束的是中国主体。

其次,需要排除中国未参加或缔结的国际条约。一方面,尚未参加或缔结的国际条约,并未纳入到中国国内法体系中,不具有国内法的法律效力;另一方面,从实质效果来看,尚未参加或缔结的国际条约,对于中国的对外交往也不产生实质的拘束力和影响力。

### 2. 需要新增的法律规范

需要尽快制定并增加到中国对外关系法体系中的法律规范,主要有以下几类。

第一,涉及在重大领域和新兴领域维护国家安全的立法。从晚近的发展来看,传统的安全覆盖领域已经不能完全满足保障主权国家安全的全方位需求,在能源、粮食供应、网络空间、外空间等领域,都需要开辟专门的相关立法,如保障能源和粮食供应链安全的相关立法。

第二,针对涉外法治领域的风险与挑战,需要补充的立法。为了应对外国措施的不当域外适用与外国制裁等外部风险问题,中国相继出台了《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》和《中华人民共和国反外国制裁法》等法律规范。但从内容来看,这些规定较为笼统,需要补充更为具体的实施规定。例如,关于追偿诉讼的规定、关于反制裁合规的法律规定、关于反制裁机构职权划分的法律规定等,在实施方面都面临此类问题。

① 参见贾桂德:《学习贯彻落实党的二十大精神 提升我国缔约管理法治化水平》,载《法治日报》2022 年 11 月 11 日,第 4 版。

② 参见刘仁山:《论作为“依法治国”之“法”的中国对外关系法》,载《法商研究》2016 年第 3 期,第 134 页。

第三,为了实现《对外关系法》第二章所规定的发展对外关系的目标所应补充的立法。例如,《对外关系法》第25条规定了建立全球环境气候治理体系的目标,基于该目标,应当制定与“碳中和”“碳达峰”有关的配套立法,例如调整碳排放权交易的法律规范。《对外关系法》第27条规定对外援助的基本原则。目前对外援助领域的国内法主要包括《对外援助管理办法》《对外援助标识使用管理办法》等部门规章和规范性文件,法律层级较低,缺少国际法维度的统筹思考。<sup>①</sup>因此,中国需要尽快制定有关对外援助的更高层级的立法。

第四,其他需要新增的法律法规。例如,涉及在华外国人管理的“难民法律”,规定国际法与国内法位阶关系的宪法性法律,规定国际习惯在中国域内效力问题的法律规范。在民商事领域,中国以往相关的部门法,如《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国海商法》以及《中华人民共和国合同法》,都特别强调国家缔结和参加的国际条约如果与国内法规定不同,国际条约优先适用。<sup>②</sup>对于国际惯例,中国过去强调国际惯例具有补缺的作用,即在国际条约和国内立法没有规定时,中国如果认可、接受相关国际惯例,即可适用该国际惯例。<sup>③</sup>当前,中国需要从宪法层面明确国际条约和国际惯例在中国的效力。此外,还需要解决有关国际条约适用的一些具体问题,包括条约的分类适用、条约的解释等。<sup>④</sup>

综上所述,对于中国对外关系法律体系的范围问题,可以作这样几点总结。第一,按所涉领域,对外关系法体系主要包括如下事项的法律法规:国家主权与安全;国家外交关系;外国主体在中国境内的管理;人员、货物、信息的跨境流动管理;国内法的域外适用;跨国司法和执法合作;经济、文化、环境等领域的国际交流与合作。第二,按照法律层级,对外关系法律体系包含国内法律法规和对中国生效的国际法规范。国内法律法规包括宪法、宪法相关法、法律、行政法规、地方性法规、部门规章和地方政府规章。第三,按照调整对象,对外关系法体系包含调整国家之间,国家公权力机关之间的法律规范,同时也包含特定调整公民和其他私人主体行为的法律规范。

### (三) 中国对外关系法体系的内部关系

如前所述,对外关系是一种复合关系。因此,对外关系法体系涉及不同的主体以及不同性质的法律规范,梳理它们之间的关系,有利于明确对外关系法体系的内部关系。

#### 1. 不同主体之间和不同法律之间的关系

##### (1) 国家与私人主体之间的关系

毫无疑问,私人主体之间的涉外民商事关系也是对外关系的一部分,对外关系法为涉外民商事交流的有序开展提供基础保障。除此之外,国家与私人主体之间的关系体现在如下3个方面。其一,国家保障国外本国公民的合法权益,对国外的本国公民享有属人管辖权;其二,国家保障本国境内的外国人和组织的合法权益,同时有权要求其承担必要的义务,对其在本国境内实施的行为享有属地管辖权;其三,个人在国际社会上实施的行为可能会产生应当由该行为人所属国承担的国家责任。

与此相应,对外关系法体系至少应当包含这样几类与私人主体相关的法律规范:第一,保障

① 参见韩永红:《论我国对外援助基本法的构建——基于国内法和国际法统筹思考的视角》,载《武大国际法评论》2018年第4期。

② 参见《中华人民共和国民事诉讼法》第142条、《中华人民共和国海商法》第268条。

③ 参见刘仁山:《坚持统筹推进国内法治和涉外法治》,载《荆楚法学》2021年第1期,第29页。

④ 参见刘仁山:《坚持统筹推进国内法治和涉外法治》,载《荆楚法学》2021年第1期,第29页。

本国公民在海外合法利益的法律规范；第二，调整外国主体的身份关系及其在中国境内行为的法律规范；<sup>①</sup> 第三，在国家责任法和国家豁免法领域，规定个人行为与国家行为界分的法律规范。

《对外关系法》的相关规定可以支撑以上观点。《对外关系法》第 6 条规定，国家机关和武装力量、各政党和各人民团体、企业事业组织和其他社会组织以及公民，在对外交流合作中有维护国家主权、安全、尊严、荣誉、利益的责任和义务；《对外关系法》第 8 条为组织和个人设定在对外交往活动中不得从事损害国家利益活动的消极义务。这即表明，中国对外关系法调整的主体范围及于私人主体，同时也为私人主体设置了消极义务。

## (2) 公法规范与私法规范的关系

对外关系法主要调整国家之间的交往互动关系，但这是否意味着对外关系法体系仅由调整国家间关系的公法规范构成？关于这一问题，目前中国学界存在不同意见。一种观点认为，对外关系法原则上不涉及国家与私人，尤其是私人之间的关系。<sup>②</sup> 另有观点认为，对外关系法既包括公法规范，也包括私法规范。<sup>③</sup> 本文赞同后一种观点，中国对外关系法体系由规范对外关系的公法性法律和私法性法律构成，同时涉及国际公法、国际经济法和国际私法范畴。这是由国际关系的广泛性、对外关系的复合性决定的，也符合构建国际民商事新秩序，推动构建人类命运共同体的基本要求。

首先，作为整个国际关系组成部分的一国对外关系，通常可大体划分为对外政治关系和对外经济（包括对外民商事）关系。相应地，对外关系法体系也应当由规范对外关系的公法性法律和私法性法律构成。<sup>④</sup>

其次，不管是公法规范还是私法规范，背后都体现国家对某种社会利益的保护。保护本国私人主体和外国私人主体的合法权益，是国家发展对外关系的重要目标。而国际私法规范可以起到保护涉外民商事交往中私人主体合法权益的作用，因此也应当属于对外关系法体系的组成部分。

最后，对外关系法是连接国内法律秩序和国际法律秩序的纽带。推动构建人类命运共同体，构建一个公正合理的国际秩序，是中国对外关系法的目标和理念。而国际民商事法律秩序，同样属于国际秩序的组成部分。推动构建国际民商事新秩序，需要发挥国际公法的保障作用，国际经济法的支撑作用，国际私法的基础作用。<sup>⑤</sup> 因此，国际私法也应当属于中国对外关系法体系的当然组成部分。

根据《对外关系法》第 2 条关于适用范围的规定，<sup>⑥</sup> 《对外关系法》并未将对外关系法律规范严格限定为公法规范。恰恰相反，《对外关系法》第 26 条关于积极促进和依法保护外商投资、推动建设开放型世界经济的规定，<sup>⑦</sup> 第 38 条关于依法保护在中国境内的外国人和外国组织合法权

① 例如《中华人民共和国国籍法》《中华人民共和国护照法》《中华人民共和国居民身份证法》《中华人民共和国户口登记条例》《中华人民共和国企业所得税法》《中华人民共和国印花税法》《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》《中华人民共和国外商投资法》《中华人民共和国公司法》等法律法规中的有关规定。

② 参见蔡从燕：《中国对外关系法：一项新议程》，载《中国法律评论》2022 年第 1 期，第 27 页。

③ 参见刘仁山：《论作为“依法治国”之“法”的中国对外关系法》，载《法商研究》2016 年第 3 期，第 132 页。

④ 参见刘仁山：《论作为“依法治国”之“法”的中国对外关系法》，载《法商研究》2016 年第 3 期，第 132 页。

⑤ 参见刘仁山：《国际私法与人类命运共同体之构建——以〈涉外民事关系法律适用法〉的实施为据》，法律出版社 2019 年版，第 15—20 页。

⑥ 《中华人民共和国对外关系法》第 2 条：“中华人民共和国发展同各国的外交关系和经济、文化等各领域的交流与合作，发展同联合国等国际组织的关系，适用本法。”

⑦ 详见《中华人民共和国对外关系法》第 26 条。

益的规定,<sup>①</sup> 均充分体现出《对外关系法》对私法关系的关注和保护。

因此, 中国对外关系法体系不仅包含公法规范, 也包括私法规范。国际民商事关系相关的法律(如《中华人民共和国涉外民事关系法律适用法》), 与国际经济法领域相关的一系列法律(如《中华人民共和国外商投资法》), 以及中国在税收、金融、贸易管制、投资领域内所颁布的一系列法律和法规, 已经成为中国特色社会主义法律体系当然的组成部分。<sup>②</sup> 同时, 将国际民商事法律纳入对外关系法体系, 符合中国《宪法》和《对外关系法》的要求和精神。

### (3) 国内法与国际法的关系

一国的对外关系法体系除国内法之外, 是否还包含国际法规范? 要回答这一问题, 需要明确对外关系法的国内法属性与其法律构成之间的关系。一方面, 对外关系法的制定和实施均发生在一国的领土范围内, 具有国内法的属性; 另一方面, 国际关系的法治化, 要求中国对外关系法应包括国际习惯和中国缔结或参加的国际条约。为推进国际关系的民主化和国际治理的法治化, 各国在国际关系中根据国际法的原则和制度来处理 and 解决各种问题, 成为一种必然选择。<sup>③</sup> 因此, 对外关系法体系不仅包括国内法, 而且包括对本国生效的国际条约, 国家认可或接受的国际习惯。

《对外关系法》并未直接规定条约在中国法律体系中的地位, 但第30条规定了善意履行条约原则, 同时规定国家缔结或者参加的条约和协定不得同宪法相抵触; 第31条规定, 条约和协定的实施和适用不得损害国家主权、安全和社会公共利益。这两条规定, 在很大程度上弥补中国《宪法》未规定条约的地位和适用问题的缺憾, 为后续条约适用法规的出台和实施, 提供了法律依据, 同时也充分体现出中国对外交往的法治化趋向。

### (4) 中央立法与地方立法的关系

国家结构形式也可能影响对外关系法体系的构成, 构建对外关系法体系需要考虑中央立法与地方立法的关系。具体而言, 二者的关系体现在以下3个方面。

首先, 与中央立法一样, 涉及对外交往事项的地方性法规, 也属于对外关系法体系的组成部分。根据2023年修正的《中华人民共和国立法法》(下文简称《立法法》)第82条的规定, 地方性法规的调整事项主要分为3类: 为执行法律、行政法规需要作出具体规定的事项; 属于地方性事务需要制定立法的事项; 国家未制定法律或行政法规予以调整的事项。根据该法第81条规定, 设区的市和自治州的立法机关制定地方性法规, 仅限于调整城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项。地方性法规所调整的事项就包括了与对外交往有关的事项。例如, 对外国驻华使领馆的管理、非政府组织的管理、外国记者管理、边境管理等事项, 既属于地方性法规的调整范围, 又与对外交往相关, 并且对于发展对外关系有着重要意义。因此, 调整对外交往事项的地方性法规也应当属于对外关系法体系的组成部分。<sup>④</sup>

其次, 对外关系领域的地方立法受到两方面的限制。一方面, 根据《立法法》第80条, 地方性法规不得同宪法、法律、行政法规相抵触。<sup>⑤</sup> 另一方面, 涉及对外关系的地方性法规受到地

① 详见《中华人民共和国对外关系法》第38条。

② 参见刘仁山:《坚持统筹推进国内法治和涉外法治》, 载《荆楚法学》2021年第1期, 第28页。

③ 参见刘仁山:《论作为“依法治国”之“法”的中国对外关系法》, 载《法商研究》2016年第3期, 第135页。

④ 例如《西藏自治区接受境外非政府组织和个人赠款援助项目管理暂行办法》《辽宁省外国记者采访活动管理办法》《云南边境管理条例》《甘肃边境管理条例》。

⑤ 《中华人民共和国立法法》(2023年修正)第80条。

方政府对外交往权能的限制，不得超出地方政府对外交往权能的范围。《对外关系法》第 16 条规定了省、自治区、直辖市在对外交往中的权力。由该条可知，中国对外交往的权能主要集中于中央和国家机关，省级政府的对外交往权能受到 3 个方面的限制：一是省级政府行使对外交往权能必须得到中央授权；二是省级政府行使对外交往权能仅限在本行政区域内；三是省级政府行使对外交往权能的对象只能是特定范围内的对外交流合作事务。

最后，地方立法机关在对外关系法领域的立法权问题，有 2 点需要明确。其一，在特定条件下，地方立法机关享有一定立法权。根据《立法法》第 82 条，若针对有关对外交往事项，国家尚未制定法律或者行政法规，则地方立法机关可根据具体情况先行制定地方性法规，<sup>①</sup> 但受到一定限制。<sup>②</sup> 其二，根据《立法法》的相关规定，经济特区所在地的省、市人大及其常委会、上海市人大及其常委会、海南省人大及其常委会，基于授权，<sup>③</sup> 可以制定与对外交往相关的、仅在特定区域内实施的法律法规。<sup>④</sup> 在特定条件下，可在上位法基础上作出相应变通性规定。<sup>⑤</sup>

## 2. 法律规范的衔接关系

对于对外关系法体系内的各项法律，可以借助法律位阶条款和目标条款实现有效整合。对于对外关系法体系内部法律规范与其他领域的国内法律规范，可以借助衔接条款实现有效的衔接，最终形成协调统一、符合逻辑的对外关系法律体系，共同服务于中国涉外法治建设。

首先，《对外关系法》中关于发展对外关系目标的条款，是发挥整合作用的依据。凡是共同服务于某项对外关系目标的法律规范，均可整合为一类，共享该类法律规范的价值理念。例如，促进科教文卫领域国际交流与合作的法律规范可归为一类，共享该领域开放与合作的价值理念。此外，借助目标条款也可以明确对外关系领域存在的立法空白，促进相关法律规范的制定。例如，《对外关系法》第 27 条规定了国家对外援助问题，为了实施该规定，有必要进一步补充完善对外援助的专门立法。

其次，《对外关系法》中为私人主体设定权利义务的条款，应作为对外关系法律规范与其他领域法律规范的衔接依据。例如，《对外关系法》第 8 条为个人在对外交往活动中设定了消极义务与法律责任。该条文可作为衔接条款，实现与刑法中危害国家安全犯罪法律规定的衔接。除此之外，《对外关系法》中关于反制措施问题的规定仅为原则性规定，为将来专项立法的制定留下足够的空间，也可作为法律衔接条款。

最后，《对外关系法》并未直接规定条约在中国法律体系中的地位，未来应当进一步通过立法规定国际条约和国际习惯在中国域内的效力问题，明确国内法与国际法的关系，更好地实现对外关系法体系内部国际法规范与国内法规范的衔接。

① 《中华人民共和国立法法》（2023 年修正）第 82 条第 2 款。

② 《中华人民共和国立法法》（2023 年修正）第 82 条第 2 款、第 3 款、第 4 款。

③ 经济特区所在地的省、市的人大及其常委会制定经济特区法规，需经全国人大授权；上海市人大及其常委会制定浦东新区法规，需经全国人大常委会授权；海南省人大及其常委会制定海南自由贸易港法规，应根据《中华人民共和国海南自由贸易港法》的授权。参见《中华人民共和国立法法》（2023 年修正）第 84 条、《中华人民共和国海南自由贸易港法》第 10 条。

④ 《中华人民共和国立法法》（2023 年修正）第 84 条。

⑤ 参见《中华人民共和国立法法》第 101 条第 2 款、第 109 条第 5 项；《全国人民代表大会常务委员会关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定》；《中华人民共和国海南自由贸易港法》第 10 条。

### 三 中国对外关系法体系的本质及其要求

与美国和欧盟的对外关系法不同，中国对外关系法体系本质上是中国特色社会主义法律体系乃至法治体系的组成部分。这也是在“中国式现代化新征程”背景下，“营造有利法治条件和外部环境”的要求所决定的。这一本质，决定了中国对外关系法体系必须以推动构建人类命运共同体为统领，必须坚持中国特色社会主义法治方向，必须坚持真正的多边主义。

#### （一）美国和欧盟对外关系法的本质

基于不同的目标和价值理念，美国形成了以单边主义为基础的封闭式对外关系法，欧盟形成了以区域合作为基础，以实现欧盟一体化为核心目标的对外关系法。

##### 1. 美国对外关系法的本质

从最近两次对外关系法重述的内容和实践来看，美国的对外关系法是建立在单边主义基础上的封闭式的对外关系法，<sup>①</sup> 最终目标是在国际社会建成美国的法律帝国。美国对外关系法的本质是用美国的价值观、利益观和文化观来说明国际法的大部分规则。<sup>②</sup> 这种单边主义本质体现在两方面：其一，在管辖权领域，采用单边主义的方法，利用对外关系法单方面地解决国家管辖权的冲突问题，缺少通过国际合作解决冲突的意识；其二，在国内法与国际法的关系问题上，强调美国法优先，利用对外关系法限制国际法。

##### （1）管辖权领域的单边主义

《第三次对外关系法重述》正式确立了将国家管辖权分为立法管辖权、司法管辖权和执行管辖权的做法，该做法为《第四次对外关系法重述》所继承。<sup>③</sup> 从规则内容来看，这两次重述采用的都是“宽泛的管辖权依据 + 自我约束机制”的方法，即一方面规定宽泛的立法管辖权和司法管辖权的行使依据，另一方面规定一系列限制管辖权扩张的自我约束机制。从实践来看，美国很少采用双边或多边机制解决国家管辖权的冲突。

关于立法管辖权，《第四次对外关系法重述》第402条规定了一系列立法管辖权依据，包括属地原则、效果原则、积极属人原则、消极属人原则、保护管辖原则、普遍管辖原则。<sup>④</sup> 在这些依据中，效果原则是典型的宽泛的管辖权依据。针对这些立法管辖权依据，《第四次对外关系法重述》在第402条及其后的条款中规定了自我约束机制，包括礼让原则、正当程序原则、反域外适用推定原则、合理解释原则、联邦成文法的解释与国际法一致原则。<sup>⑤</sup> 从规则内容来看，这些

① 有学者将对外关系法分为“开放式”和“封闭式”两种模式并指出美国对外关系法属于“封闭式”。See Aust and Helmut, “The Democratic Challenge to Foreign Relations Law in Transatlantic Perspective”, in David Dyzenhaus, Jacco Bomhoff and Thomas Poole (eds.), *The Double Facing Constitution: Legal Externalities and the Reshaping of the Constitutional Order* (Cambridge University Press, 2020), pp. 345–375. 本文在此基础上，将美国式的对外关系法定性为在单边主义基础上的封闭式的对外关系法。

② 刘仁山：《坚持统筹推进国内法治和涉外法治》，载《荆楚法学》2021年第1期，第28页。

③ See American Law Institute, *Restatement (Third) of Foreign Relations Law* (American Law Institute Publishers, 1987), § 401; American Law Institute, *Restatement (Fourth) of Foreign Relations Law* (American Law Institute Publishers, 2018), § 401.

④ See American Law Institute, *Restatement (Fourth) of Foreign Relations Law* (American Law Institute Publishers, 2018), § 402.

⑤ See American Law Institute, *Restatement (Fourth) of Foreign Relations Law* (American Law Institute Publishers, 2018), §§ 403–406.

自我约束机制的适用本身也存在诸多例外和限制。例如，编纂者在第 405 条合理解释原则下的评论中指出，在立法管辖权问题上，坚持礼让原则是为了避免不合理干预外国立法管辖权，如果适用联邦法符合美国利益，那么这种干预就可能是合理的。<sup>①</sup> 因为认定适用联邦法是否符合美国利益时，联邦法院享有自由裁量权，而一国的司法机构显然无法以绝对中立的姿态衡量本国与外国的国家利益，所以这样的例外规定使得自我约束机制只能在实践中发挥有限的作用。

关于司法管辖权，《第四次对外关系法重述》总结了实践中的司法管辖权规则，例如属人管辖权规则由州的立法规定，联邦法院可以借用州的“长臂法规”作为行使管辖权的依据，合理的送达可以构成联邦法院行使司法管辖权的依据等。<sup>②</sup> 最近两次对外关系法重述都规定了司法管辖权的自我限制因素。<sup>③</sup>

从实践来看，自我约束机制并不能有效限制立法机关和司法机关。典型的例子是外国主权强制原则。外国主权强制原则作为一项责任豁免或减免原则，主要适用于跨国反垄断诉讼和域外证据开示程序中，用以协调美国立法与外国立法的冲突，避免当事人同时受到不同国家法律的调整。但从跨国反垄断案件的适用结果来看，外国主权强制原则最终得以成功适用的案件寥寥无几。<sup>④</sup> 在域外证据开示程序中，尽管适用外国主权强制原则要求联邦法院考虑证据的重要性、开示请求的精确性、证据来源、国家利益衡量等一系列礼让因素，但是联邦法院的裁定表现出明显的“美国利益优先”和“美国法优先”的倾向。在实践中，外国主权强制原则发挥的实质效果极为有限。<sup>⑤</sup>

关于执行管辖权，尽管第三次和第四次的对外关系法重述都规定基于“同意”和“宪法限制”的约束机制，但是结合美国近年来的域外执法实践来看，这些约束机制的效果极为有限。这主要体现在 2 个方面：其一，在司法程序中，美国执法机关经常未经他国同意，在他国领土上非法跨境执法，绕过国家间执法和司法合作的合法渠道，越境在他国境内直接开展送达、取证等执法活动，侵犯他国主权；<sup>⑥</sup> 其二，美国执法机关利用反洗钱信息交换、证券审计监管、征税信息互助等平台，甚至动用国家情报系统广泛搜集外国实体或个人的信息，采取胁迫手段要求外国实体提供美国域外账户信息、数据等证据。<sup>⑦</sup>

## (2) 利用对外关系法限制国际法

美国联邦宪法规定美国缔结的国际条约在国内法体系中具有最高的法律地位。<sup>⑧</sup> 《第三次对外关系法重述》也明确规定美国缔结的条约优先于州法和其他地方法，应通过合理解释避免联

① See American Law Institute, *Restatement (Fourth) of Foreign Relations Law* (American Law Institute Publishers, 2018), § 405, Comment b.

② See American Law Institute, *Restatement (Fourth) of Foreign Relations Law* (American Law Institute Publishers, 2018), § 422.

③ 参见郭玉军、王岩：《美国域外管辖权限制因素研究——以第三和第四版〈美国对外关系法重述〉为中心》，载《国际法研究》2021 年第 6 期，第 89—91 页。

④ 笔者以“foreign sovereign compulsion”和“foreign state compulsion”作为关键词在 Westlaw 数据库和 Lexis 数据库检索 1927 年至 2020 年的案件，得到 12 个涉及外国主权强制原则适用的反垄断案件，其中成功适用该原则的仅有 3 个，分别是 *Interamerican Refining Corp. v. Texaco. Maracaibo* (1970)；*O. N. E. Shipping Ltd. v. Flota Mercante Grancolombiana, S. A.* (1987)；*Trugman-Nash, Inc. v. New Zealand Dairy Bd.* (1997)。

⑤ See Geoffrey Sant, “Court-Ordered Law Breaking: U. S. Courts Increasingly Order the Violation of Foreign Law”, (2015) 81 *Brooklyn Law Review* 181, pp. 181–203; M. J. Hoda, “The Aérospatiale Dilemma: Why U. S. Courts Ignore Blocking Statutes and What Foreign States Can Do About It”, (2018) 106 *California Law Review* 231, pp. 231–261.

⑥ 马新民：《当前国际法形势与外交条法工作》，载《国际法学刊》2023 年第 4 期，第 11 页。

⑦ 马新民：《当前国际法形势与外交条法工作》，载《国际法学刊》2023 年第 4 期，第 11 页。

⑧ 《美利坚合众国宪法》第 6 条第 2 款。

邦成文法与国际条约的冲突等基本原则。<sup>①</sup> 美国对外关系法确立了尊重国际法的基本态度。但另一方面，对外关系法关于国际条约在本国生效的规定，在实践中也限制了许多条约在美国国内生效。例如，美国政府签署的诸多人权领域的公约，至今尚未得到国会的批准。<sup>②</sup>

从实践来看，美国将对外关系法作为限制国际法在美国生效的工具，以及美国在国际条约谈判中的筹码。例如，在 2008 年“麦德林诉德克萨斯州”（*Medellin v. Texas*）案中，美国联邦最高法院明确指出，国际法院的判决在美国并不具有直接效力，需要由国会制定立法将其转化为国内法。<sup>③</sup> 但事实上，国会至今为止尚未针对该国际法院的判决制定立法。<sup>④</sup>

在《巴黎协定》谈判的过程中，美国代表援引其对外关系法关于缔约权限和程序的规定，提出如果将《巴黎协定》第 4 条第 4 款中的“必须”（shall）一词改为“应该”（should），那么美国加入该协定就不需要国会的批准，美国将更容易成为条约成员国。<sup>⑤</sup> 大会基于促成美国加入公约的考虑，最终采纳美国代表的提议。但是否真如美国代表所言，一个词语的偏差会使条约的性质发生改变，美国对外关系法并没有明确给出答案。<sup>⑥</sup> 美国将对外关系法作为国际条约的谈判筹码促使国际条约的规定对本国有利，以及美国于 2020 年退出《巴黎协定》，这些事实，不仅体现了“美国利益优先”和“美国法优先”的理念，也体现出美国对外关系法以单边主义为基础，忽视与其他国家合作的封闭性特点。美国对外关系法的模式及其本质，可通过图 1 表现出来。

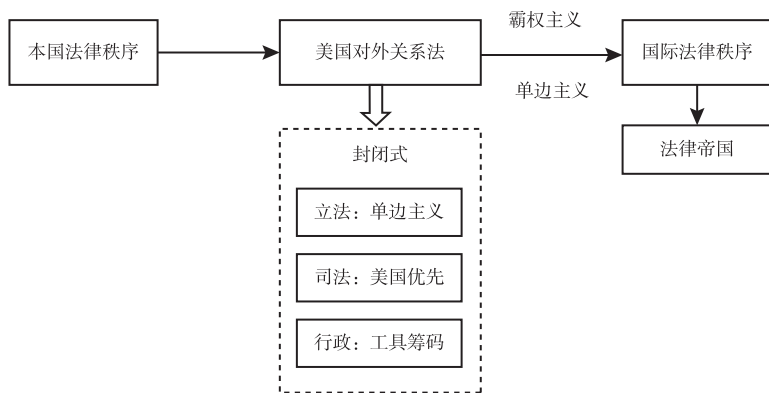


图 1 美国对外关系法的模式与本质

## 2. 欧盟对外关系法的本质

基于欧盟作为一个区域经济体和国际法主体的特殊性，欧盟对外关系法体系的价值理念体现

- ① American Law Institute, *Restatement (Third) of Foreign Relations Law* (American Law Institute Publishers, 1987), §§ 111, 114.
- ② Felix Lang, “Foreign Relations Law Bargaining Tool?”, in Helmut Philipp Aust and Thomas Kleinlein (eds.), *Encounters between Foreign Relations Law and International Law: Bridges and Boundaries* (Cambridge University Press, 2021), p. 32.
- ③ See *Medellin v. Texas*, 128 S. Ct. 1346 (2008).
- ④ Curtis A. Bradley, “The Dynamic and Sometimes Uneasy Relationship Between Foreign Relations Law and International Law”, in Helmut Philipp Aust and Thomas Kleinlein (eds.), *Encounters between Foreign Relations Law and International Law: Bridges and Boundaries* (Cambridge University Press, 2021), p. 348.
- ⑤ See Felix Lang, “Foreign Relations Law Bargaining Tool?”, in Helmut Philipp Aust and Thomas Kleinlein (eds.), *Encounters between Foreign Relations Law and International Law: Bridges and Boundaries* (Cambridge University Press, 2021), pp. 35 – 37.
- ⑥ Felix Lang “Foreign Relations Law Bargaining Tool?”, in Helmut Philipp Aust and Thomas Kleinlein (eds.), *Encounters between Foreign Relations Law and International Law: Bridges and Boundaries* (Cambridge University Press, 2021), pp. 40 – 42.



为两个层面的内容。其一，在调整欧盟与其成员国、欧盟机构之间关系时，欧盟对外关系法体现出欧盟法优先原则、成员国之间真诚合作原则、欧盟机构之间平衡原则、授权原则、自治原则等一系列基本原则。这些基本原则通过欧盟条约和欧盟机构的实践确立下来。其二，在调整欧盟与其他非欧盟国家、国际组织之间关系时，《欧盟条约》(Treaty on European Union)第3条第5款<sup>①</sup>以及第21条<sup>②</sup>确立的欧盟对外行动的一系列目标和价值。

从实践来看，当欧盟对外关系法“对内”和“对外”两个层面的价值理念发生冲突时，欧盟会偏向于维护其作为一个区域经济体的利益，这也使得欧盟的对外关系法以区域合作为基础，以实现欧盟一体化，维护欧盟利益为根本出发点。欧盟对外关系法的这一特性从两个方面得以体现。首先，尽管欧盟在其对外政策中确立“有效的多边主义”的概念，但欧盟关于何为“有效的多边主义”尚未形成共识。<sup>③</sup>另一方面，其在实践中基于维护欧盟利益的需要，实施单边行动。例如，欧盟通过立法，将其碳排放交易机制覆盖面扩大至国际航空业，向欧盟之外的航空器运营人征收航空碳排放税；<sup>④</sup>其次，在国际法与欧盟法的关系问题上，欧盟既积极适用国际法，也推动国际法的本土化，在一定程度上呈现出维护欧盟法“自治性”的趋势。<sup>⑤</sup>

因此，尽管欧盟的对外关系法也在一定程度上体现多边合作的特点，但是欧盟对外关系法中体现的多边主义价值取向，在实践中需要让位于实现欧盟区域一体化的最高价值理念。欧盟对外关系法所体现的多边主义，并不是真正的多边主义。

## (二) 中国对外关系法体系的本质及要求

中国对外关系法体系是中国特色社会主义法律体系、中国特色社会主义法治体系的组成部分。这是中国对外关系法体系的本质。

首先，对外关系法体系从属于中国特色社会主义法律体系，构建中国对外关系法体系是完善中国特色社会主义法律体系的应有之义。一方面，对外关系法律体系包含调整对外关系的国内法以及对本国生效的国际法，二者无疑均属于中国特色社会主义法律体系的组成部分；另一方面，完善中国特色社会主义法律体系，需要适时制定、修改、补充、解释和编纂国内法律规范，保证立法的协调发展。<sup>⑥</sup>构建对外关系法体系，就是补充、修改、整合对外交往领域法律法规，使之体系化的过程，以促进中国特色社会主义法律体系的进一步完善。

其次，构建对外关系法体系是建设中国特色社会主义法治体系的重要举措。加强涉外领域立法，加快健全法律规范体系，是建设中国特色社会主义法治体系的重要内容。<sup>⑦</sup>而构建对外关系法体系，有利于整合涉外领域法律规范，保障法律规范之间的协调统一。这是统筹国内法治与涉

① The European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission, Consolidated Version of the Treaty on European Union, 2012/C 326/17 (26 October 2012).

② The European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission, Consolidated Version of the Treaty on European Union, 2012/C 326/28 (26 October 2012).

③ 参见〔英〕卡罗琳·布沙尔、〔英〕约翰·彼得森、〔意〕娜萨莉·拓茨编：《欧盟与21世纪的多边主义》，薄燕等译，上海人民出版社2013年版，第339页。

④ 参见高志宏：《国际航空碳排放体系构建的中国应对》，载《中国政法大学学报》2022年第2期，第172页。

⑤ 参见商震：《欧盟法与国际法视角下欧盟对外关系的新实践和新挑战》，载《国际法研究》2023年第3期，第145页。

⑥ 参见李林：《完善中国特色社会主义法律体系任重道远》，载《中国司法》2011年第4期，第19页。

⑦ 参见《习近平法治思想概论》编写组：《习近平法治思想概论》，高等教育出版社2021年版，第157—169页。

外法治,实现对外关系法治化,健全对外法治体系,乃至推动建设中国特色社会主义法治体系必须采取的重要举措。

在当今中国特别将“推动构建人类命运共同体,创造人类文明新形态”作为中国式现代化本质要求的背景下,要求中国对外关系法体系的构建,必须以推动构建人类命运共同体为统领,做到两个“坚持”:其一,对内应当坚持中国特色社会主义法治方向,坚持党的领导,发挥党总揽全局,协调各方的领导核心作用;其二,对外应当坚持以真正的多边主义为出发点,为中国积极参与全球治理体系改革和建设,推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展,推动构建人类命运共同体,提供充分的法治保障。

### 1. 对内维度:坚持中国特色社会主义法治方向

《对外关系法》的出台是贯彻落实习近平法治思想的必然要求。习近平法治思想强调要在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。国家治理包括国内事务的治理和涉外事务(或“对外关系”)的治理,分别对应“国内法治”和“涉外法治”。《对外关系法》的出台,就是贯彻落实“统筹推进国内法治与涉外法治”的重大举措。因此,坚持中国特色社会主义法治方向,是构建并完善对外关系法律体系的根本方向和政治保障,具体应当符合以下3个要求。

第一,坚持党集中统一领导对外工作的原则。党的领导是中国特色社会主义法治之魂,是中国法治同西方资本主义法治最大的区别。坚持中国特色社会主义法治道路,其核心要义是坚持中国共产党的领导。在对外关系领域,坚持党集中统一领导对外工作的原则,既体现了对外关系法体系的中国特色,也有利于统筹推进国内法治与涉外法治,更好地发挥对外关系法体系的功用。

第二,坚持以习近平法治思想为指导。具体而言,要牢牢抓住推动构建人类命运共同体这条主线,不断丰富和完善新时代中国国际法理论体系,以建设性态度积极参与国际规则制定,推动国际法治朝着更加公正合理的方向发展。同时坚持底线思维,进一步提高科学运用国际法维护国家主权、安全、发展利益的能力。<sup>①</sup> 以习近平法治思想为指导,是中国对外关系法体系具有“中国特色”的重要体现。

第三,坚持以“统筹”作为基本方法。“统筹”是中国共产党及其领导的中国政府始终坚持的一种工作方法论。<sup>②</sup> 统筹推进国内法治与涉外法治,是建设中国特色社会主义法治的重要方向,是习近平法治思想的重要内涵,<sup>③</sup> 也是对外关系法体系建设的出发点和落脚点。在构建中国对外关系法体系的过程中,应当坚持以“统筹”作为基本方法,统筹国内国际两个大局,统筹国内法治与涉外法治,统筹发展与安全,统筹各类对外关系法律规范的“立、改、释、废、纂”。

### 2. 对外维度:以坚持真正的多边主义为出发点

《对外关系法》中有3处规定了“多边主义”,分别是“维护和践行多边主义”“维护多边贸易体制”和“加强多边双边法治对话”,有6处规定包含“开放”一词。《对外关系法》第1条更是将“推动构建人类命运共同体”作为对外关系法的立法目的之一。因此,结合《对外关系法》的规定,以及中国在国际关系中的一贯主张,中国的对外关系法是一种多边主义开放式的对外关系法,“多边主义”和“开放”是中国对外关系法体系重要的价值理念。中国对外关系法体

① 中共中央宣传部、中央全面依法治国委员会办公室:《习近平法治思想学习纲要》,人民出版社、学习出版社2021年版,第119页。

② 参见蔡从燕:《统筹推进国内法治和涉外法治中的“统筹”问题》,载《武大国际法评论》2022年第4期,第2页。

③ 参见《习近平法治思想概论》编写组:《习近平法治思想概论》,高等教育出版社2021年版,第208—219页。

系的宗旨和目标，不仅涉及维护国家主权、安全、发展利益，而且包括推动构建人类命运共同体。

在国际关系语境下，“多边主义”是一个极为模糊的概念。约翰·鲁杰（John G. Ruggie）认为，“多边”是指根据特定原则协调三个或三个以上国家关系的行为，具有不可分割性和扩散的互惠性。<sup>①</sup>事实上，多边主义本身是一个模糊的概念，仅表明“国家之间需要合作”这一层意思，却并未指出国家之间应当遵循何种原则，通过何种形式进行合作。因此，域外对于多边主义有着不同的认识。例如，欧盟在其对外政策中使用“有效的多边主义”这一概念，部分欧洲学者认为，中国的多边主义是“选择性的”和“有条件的”。<sup>②</sup>当然，这种认识是戴着有色眼镜观察的结果。<sup>③</sup>

中国主张以联合国宪章宗旨和原则、国际法为基础的平等相待、合作共赢、真正的多边主义，而不是基于“小圈子”利益、“集团政治”的伪多边主义。<sup>④</sup>中国对外关系法体系应当以“真正的多边主义”为其价值理念。

具体到对外关系法律制度，坚持真正的多边主义理念体现在以下方面。

首先，在解决国家管辖权冲突和法律冲突问题上，强调发挥对外关系法的协调功能，主张在 多边主义的框架下，通过国际合作原则与共商、共建、共享原则解决冲突，而不是通过个别国家的对外关系法，直接分配公法领域的管辖权。立足于多边主义的对外关系法，在管辖权领域采用“自我限制+外部约束”的模式，不仅在本国的对外关系法体系中设定不违反国际法的管辖权依据，规定国内法域外适用的限制条件，同时强调国家之间合作协商，通过外部机制约束域外管辖权的行使。在《对外关系法》中，这两种约束方式均有所体现，前者体现为《对外关系法》第32条的规定，后者集中体现为《对外关系法》第39条第3款的规定。

其次，在国内法与国际法的关系问题上，强调对外关系法的开放性。开放式对外关系法与封闭式对外关系法的不同之处在于，前者提倡通过合理解释国内法，更好地将国际法纳入到国内法体系之中，后者倾向于将对外关系法作为工具，避免国际法和国际社会对本国的任何不利干预。<sup>⑤</sup>

再次，从国家利益与国际社会利益的关系来看，强调在保障本国主权、安全、发展利益的基础上开展国际合作，运用主次关系方法论处理国家本位和全球本位之间的关系。<sup>⑥</sup>维护国家主权、安全与发展利益，是统筹推进国内法治与涉外法治的重要目标。在维护国家利益的基础上，还要兼顾中国国家利益与国际社会利益，推动全球治理体系变革，建立更加公正合理的国际秩序，推动构建人类命运共同体。立足多边主义的开放式对外关系法，在自我约束机制之外，还强调在保障国家利益的基础上，推动构建新型国际关系，深化拓展平等、开放、合作的全球伙伴关

① 参见〔美〕约翰·鲁杰：《多边主义》，苏长和等译，浙江人民出版社2003年版，第3—39页。

② 参见〔英〕卡罗琳·布沙尔、〔英〕约翰·彼得森、〔意〕娜萨莉·拓茨编：《欧盟与21世纪的多边主义》，薄燕等译，上海人民出版社2013年版，第28页。

③ 对欧洲国家学者提出的“有选择的多边主义”和“有效的多边主义”观点的不同意见，可参见张乃根：《国际法上的多边主义及其当代涵义》，载《国际法研究》2021年第3期。

④ 参见王毅：《深入贯彻习近平外交思想高举真正多边主义火炬》，载《学习时报》2021年7月9日，第1版。

⑤ Helmut Aust, “The Democratic Challenge to Foreign Relations Law in Transatlantic Perspective”, in David Dyzenhaus, Jacco Bomhoff and Thomas Poole, *The Double Facing Constitution: Legal Externalities and the Reshaping of the Constitutional Order* (Cambridge University Press, 2020), pp. 345–375.

⑥ 何志鹏：《国内法治与涉外法治的统筹与互动》，载《行政法学研究》2022年第5期，第9页。

系，致力于扩大各国利益的汇合点。<sup>①</sup>

最后，坚持真正的多边主义与构建人类命运共同体互相联系、协调统一，二者共同体现在中国对外关系法体系之中。一方面，人类命运共同体理念是坚持真正的多边主义的依据。在全球化的背景下，人类的命运休戚相关，荣辱与共，所以需要最大限度地发挥多边机制的作用，通过沟通与协商，解决全球治理中的难题；另一方面，坚持真正的多边主义，是推动构建人类命运共同体的重要途径和举措。中国对外关系法体系，以推动构建人类命运共同体为目标，以坚持真正的多边主义为出发点，为促进双边和多边法治对话，推进法治交流与合作，提供制度基础，为中国积极参与全球治理，提供更多的中国智慧和方案。中国对外关系法体系的本质，可通过图2反映出来。

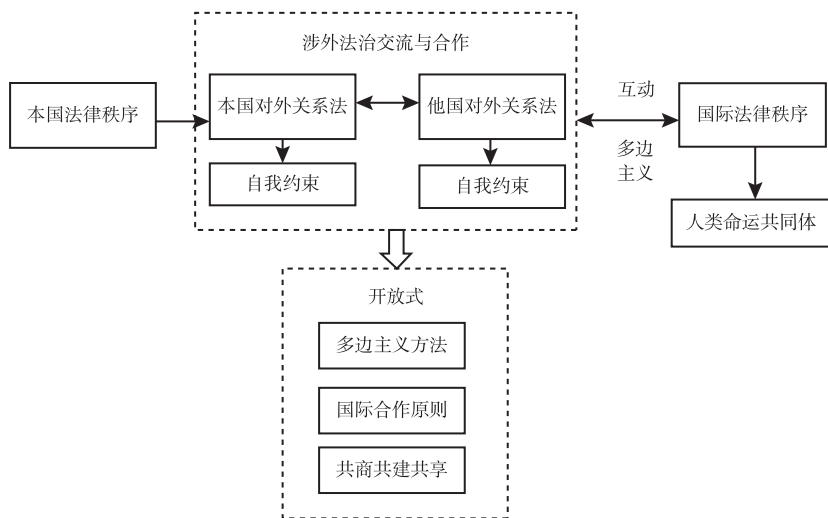


图2 以坚持真正的多边主义为基础的开放式中国对外关系法体系

## 四 结语

本文表明，中国对外关系法体系的构建是一项复杂而艰巨的系统工程。《对外关系法》的颁行，为这项复杂而艰巨的系统工程奠定了良好的基础。就这一宏大主题所涉及和将面临的一系列重大理论和实践问题而言，本文的探讨仅是沧海一粟。遥想笔者于2009年提出“中国对外关系法是中国法律体系的重要组成部分”<sup>②</sup>，于2016年论及“作为‘依法治国’之‘法’的中国对外关系法”<sup>③</sup>，到今天经历并见证《对外关系法》的制定、颁布和实施，继而参与探讨中国对外关系法体系的构建，其欣慰之情，是可以想见的。

“加强涉外法治建设既是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的长远所需，也

① 参见习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，载《人民日报》2022年10月26日，第5版。

② 参见刘仁山：《中国对外关系法是中国法律体系的重要组成部分》，载《法制与社会发展》2009年第6期。

③ 参见刘仁山：《论作为“依法治国”之“法”的中国对外关系法》，载《法商研究》2016年第3期。

是推进高水平对外开放、应对外部风险挑战的当务之急”，而“涉外法律制度是国家法制的重要组成部分，是涉外法治的基础，发挥着固根本、稳预期、利长远的重要作用”。<sup>①</sup>因而，构建中国对外关系法体系，对于法治中国建设、为中国对外开放继续深入发展提供充分法治保障，对于中国参与国际治理体系改革和建设，乃至推动实现国际良法善治，推动构建人类命运共同体，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

我们有理由坚信，以推动构建人类命运共同体为统领，以《对外关系法》为基础，构建以坚持真正的多边主义为基础的开放式对外关系法体系，作为中国在新时代健全涉外法制，乃至健全完善涉外法治体系的战略举措，一定能取得预期成效。

## On the Construction of China's Foreign Relations Law System

*Liu Renshan and Zhang Linxin*

**Abstract:** China's Foreign Relations Law System should be a complete and organically linked system of laws and regulations based on the Law on Foreign Relations of the People's Republic of China. The systemization refers to construction of an organic legal system consisting of laws and regulations on all types of legal relations in the field, based on the Law on Foreign Relations of the People's Republic of China. This unique legal system must be complete, internally coordinated and unified, with Chinese characteristics, and capable of promoting and safeguarding the requirements for the construction of the rule of law in foreign affairs, as well as promoting and safeguarding China's foreign relations. To this end, it is necessary to comprehensively sort out the legal norms in the field, to understand the current status and to define the scope of China's Foreign Relations Law System, to clarify the relationship between different subjects and laws, and to clarify the relationship between the Law on Foreign Relations of the People's Republic of China and other legal norms, as well as the internal relationship of the system, and to leverage its role of coordination. In this process, adhering to the direction of the rule of law of socialism with Chinese characteristics, taking the promotion of the construction of a human community with a shared future as the overarching principle, and adhering to true multilateralism are the core targets and essential requirements of China's Foreign Relations Law System, which are also the features of China's Foreign Relations Law System that differentiate it from those of the U. S. and the EU. Although the construction of China's Foreign Relations Law System is a complex and arduous systematic project, we should have a profound understanding of its practical and far-reaching historical significance.

**Keywords:** Rule of Law in Foreign Affairs, International Rule of Law, Foreign Relations Law, Foreign Relations Law System, Multilateralism, A Human Community with a Shared Future

(责任编辑: 林 强)

<sup>①</sup> 《习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调 加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》，载《人民日报》2023 年 11 月 29 日，第 1 版。