



涉外法治专栏：国家豁免法（二）

中国《外国国家豁免法》送达规则研究

南楠*

摘要：《中华人民共和国外国国家豁免法》（下称《外国国家豁免法》）是中国强化涉外领域立法的重要成果。《外国国家豁免法》确立了双层级送达规则，第一优先层级包括条约送达和外国国家接受且中国法律不禁止的方式，第二层级为外交途径送达。关于送达有效性的认定，应依据不同送达方式进行要素审查。《外国国家豁免法》未规定第一优先层级送达方式的证明文件和完成送达时间，有待立法解释和司法解释的进一步明确。送达的文书完整性也应是送达效力的重要考量因素。《外国国家豁免法》构建了对外国国家的专属性送达规则，体现尊重主权平等的国际法原则，相较于一般域外送达遵循更为严格的正当程序要求。《外国国家豁免法》彰显善意履行条约义务，追求共识的立法精神，兼顾送达规则灵活性与确定性，兼顾尊重主权与效率的价值功能。为提升《外国国家豁免法》送达规则适用质效，应一方面细化立法衔接工作以强化立法的协调性和明确性，推进关联条款的立改废释工作，明确本法未尽之处；另一方面应加强对外国国家送达规则的配套制度建设，拓展条约送达的条约基础，并编纂送达规则数据库，以提升送达效率和规则可操作性。

关键词：外国国家豁免法 域外送达 海牙送达公约 外交途径送达 条约送达

2024年1月1日起施行的《中华人民共和国外国国家豁免法》（下称《外国国家豁免法》）是中国强化涉外领域立法的重要成果，^①填补了中国国家豁免方面的立法空白，标志着中国外国国家豁免政策作出从绝对豁免到限制豁免的重大转变，由外交中心主义转向司法中

* 南楠，法学博士，湖北警官学院国际警务系讲师。本文为国家社科基金重大项目“国际私法视域下中国法域外适用的制度构建研究”（项目编号20&ZD203）、湖北省教育厅哲学社会科学一般项目“跨境腐败资产直接追回的法律挑战与应对”（项目批准号22Y138）与西南政法大学一般项目“我国国际商事法庭建设的挑战与对策问题研究”（项目批准号2019XZYB-01）的阶段性研究成果。本文所用资料截至2024年11月10日，下文不再标注网络资源的最后访问时间。本文以条约和国内立法为范本，所涉及的条约和立法分别为1972年《国家豁免欧洲公约》第16条、2004年《联合国国家及其财产管辖豁免公约》（下称《联合国国家豁免公约》）第22条、1976年美国《外国主权豁免法》（《美国法典》第28编第1608节）、1978年英国《国家豁免法》第12条、1979年新加坡《国家豁免法》第14条、1981年巴基斯坦《国家豁免法令》第13条、1981年南非《外国国家豁免法》第13条、1985年加拿大《国家豁免法》第9条、1985年澳大利亚《外国国家豁免法》第24—26条、2008年以色列《外国国家豁免法》第13条、2009年日本《对外国国家民事管辖法》第20条。如无特别说明，本文所用译本来源为徐宏主编：《国家豁免国内立法和国际法律文件汇编》，知识产权出版社2019年版。

① 参见《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会负责人就外国国家豁免法答记者问》，载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2023年第6号，第631页。

心主义。^①《外国国家豁免法》明确规定了外国国家及其财产案件的一般程序，即对于外国国家及其财产案件的审判和执行程序，同时也规定了诉讼文书送达、缺席判决等特殊诉讼程序。^②其中对外国国家的送达程序关涉诉讼程序的推进、^③缺席判决的效力、判决的承认与执行，进而对当事人实体权利产生实质性影响。长久以来，中国对国家豁免相关法律问题的研究主要聚焦于实体问题，对包括送达程序在内的程序性问题的研究不足以回应该法的具体实施问题。^④

《外国国家豁免法》第17条规定了以外国国家为送达对象的送达规则，具体包括送达方式、送达文书的译本要求、答辩期间以及送达程序抗辩事由的效力。^⑤与《外国国家豁免法（草案）》中的送达规则相比，《外国国家豁免法》进一步明确了送达主体即“中华人民共和国的法院”，其他内容仅作文字修改，未作实质修改。^⑥

一 中国《外国国家豁免法》中对外国国家的送达方式

中国《外国国家豁免法》第17条规定了3种对外国国家的送达方式：其一，条约送达；其二，受送达外国国家接受且中国法律不禁止的其他方式；其三，外交途径送达。上述送达方式符合晚近有关国家豁免国际条约和国家立法的主流趋势，并与中国现行立法的诉讼模式相契合。但上述送达规则较为简明，尚有留白和未尽之处有待立法解释和司法解释进一步明确。

（一）条约送达

《外国国家豁免法》第17条第1款规定了“该外国国家与中华人民共和国缔结或者共同参加的国际条约规定的方式”，也即条约送达途径。该途径体现善意履行条约义务的立法价值取

① 参见李庆明：《论中国〈外国国家豁免法〉的限制豁免制度》，载《国际法研究》2023年第5期，第28页。

② 参见《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会负责人就外国国家豁免法答记者问》，第627页。

③ 参见李庆明：《美国新冠疫情诬告滥诉的违法性分析》，载《法律适用》2020年第21期，第63—64页。

④ 对外国国家送达规则的比较法理论成果主要有王卿：《国家豁免权的正当程序保障问题研究》，法律出版社2016年版，第104—149页。国别法研究主要有李庆明：《美国的外国主权豁免理论与实践》，人民日报出版社2021年版，第89—105页。

⑤ 《外国国家豁免法》第17条规定：“中华人民共和国的法院向外国国家送达传票或者其他诉讼文书，应当按照下列方式进行：（一）该外国国家与中华人民共和国缔结或者共同参加的国际条约规定的方式；（二）该外国国家接受且中华人民共和国法律不禁止的其他方式。通过前款方式无法完成送达的，可以通过外交照会方式送交该外国国家外交部门，外交照会发出之日视为完成送达。按照本条第一款、第二款规定的方式进行送达的诉讼文书，应当依照该外国国家与中华人民共和国缔结或者共同参加的国际条约的规定附上有关语言的译本，没有相关国际条约的，附上该外国国家官方语言的译本。向外国国家送达起诉状副本时，应当一并通知该外国国家在收到起诉状副本后三个月内提出答辩状。外国国家在对其提起的诉讼中就实体问题答辩后，不得再就诉讼文书的送达方式提出异议。”

⑥ 《外国国家豁免法（草案）》第16条规定：“向外国国家送达传票或者其他诉讼文书按照 ([一]) 依照该外国国家与中华人民共和国缔结或者共同参加的国际条约中规定的方式；([二]) 采取该外国国家接受的且中华人民共和国法律不禁止的其他方式；([三]) 如通过前两项方式无法完成送达，可以通过外交照会方式送交该外国国家外交部门，外交照会发出之日视为完成送达。按照 ([一]) 方式进行送达的诉讼文书，应当依照该外国国家与中华人民共和国缔结或者共同参加的国际条约的规定附上有关语言的译本，没有相关国际条约的，附上该外国国家官方语言的译本。向外国国家送达起诉状副本时，应当一并通知该外国国家在收到起诉状副本后三个月内提出答辩状。任何外国国家在对其提起的诉讼中就实体问题答辩后，不得再就诉讼文书的送达方式提出异议。”

向。国际条约对调和法律冲突起到重要作用，目前中国缔结或参加的相关条约主要有《关于向国外送达民事或商事司法文书和司法外文书公约》^①（下称《海牙送达公约》）和 38 项国际民商事双边司法协助条约。

《海牙送达公约》适用于民商事案件的域外送达，相关公约解释及国家实践表明其适用范围应包括对主权国家的送达。^② 该公约的适用解释中明确该公约可能被适用于国家豁免案件中对外国国家的送达。^③ 在实践中长期存在缔约国对外国国家送达时援引该条约的先例，比如荷兰最高法院曾裁定该公约适用于对外国国家送达，^④ 该公约也被美国官方确定为国家豁免诉讼中可适用的条约之一，^⑤ 美国在司法实践中也依据该公约和美国《外国主权豁免法》对外国国家实施送达。^⑥ 值得注意的是，《海牙送达公约》同时规定了主权国家拒绝送达请求的依据，该公约第 13 条规定基于主权或安全可拒绝执行送达请求。^⑦ 《海牙送达公约》第 13 条第 1 款的文义解释既包括被诉主体为主权国家或代表机构享有国家主权豁免，也包括国家可以以主权和安全受侵害为由，拒绝履行外国法院对本国私人被诉主体的送达，第 13 条第 2 款则对缔约国作出拒绝送达请求的情形作出限制性规定。^⑧ 该条通常作为缔约国在国家豁免诉讼中拒绝执行送达请求的依据。如采取限制豁免理论的英国曾援引该条拒绝美国的送达请求。^⑨ 中国也曾基于第 13 条拒绝仰融案的送达请求。^⑩

中国目前缔结生效的国际民商事双边司法协助条约共 38 项。^⑪ 适用民商事双边司法协助条约对外国国家进行送达时应关注以下 3 个问题。其一，签订上述民商事双边司法协助条约之时中国秉持绝对豁免理论且尚未颁布外国国家豁免立法，故上述条约均未明晰是否适用于对外国国家的送达。理论上《外国国家豁免法》中条约送达途径所指的国际条约应包括双边民商事司法协助条约，但考虑到条约签订之时缔约双方的缔约目的和对条约履行情况的预见，很难推知其中包括对中国国家豁免立场转变的可预见性和对外国国家进行送达的可适用性。考虑到国家豁免案件的

① 该公约目前已有 84 个缔约方，是域外送达领域适用最为普遍的国际公约。See <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=17>.

② 参见何其生：《域外送达制度研究》，北京大学出版社 2006 年版，第 118—119 页。

③ See Hague Conference – Permanent Bureau, *Practical Handbook on the Operation of the Hague Service Convention* (Wilson & Lafleur Ltee, 2006), pp. 61–62.

④ See HR 3 Oktober 1997, Delsman, NJ 1998, 887, 转引自何其生：《域外送达制度研究》，第 119 页。

⑤ 目前美国国内法院可以适用的与送达相关的多边条约有两个：《海牙送达公约》与《美洲国家间关于嘱托书的公约》。See “Foreign Sovereign Immunities Act”, US Department of Travel State Website, <https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/travel-legal-considerations/international-judicial-assistance/Service-of-Process/Foreign-Sovereign-Immunities-Act.html>.

⑥ See *Ohntrup v. Kurumu*, 1992, U. S. Dist. LEXIS 217 (E. D. Pa. 1992); *Doe I v. State of Israel*, 400 F. Supp. 2d 86 (D. D. C. 2005); *Keenan v. Holy*, 21 F. Supp. 3d 825 (D. Minn. 2021).

⑦ 《海牙送达公约》第 13 条规定：“（1）如果送达请求书符合本公约的规定，则文书发往国只在其认为执行请求将损害其主权或安全时才可拒绝执行。（2）一国不得仅根据下列理由拒绝执行，即：依其国内法，该国主张对该项诉讼标的的专属管辖权，或其国内法不允许进行该项申请所依据的诉讼。（3）在拒绝执行的情况下，中央机关应迅速通知申请者，并说明拒绝理由。”

⑧ See Hague Conference – Permanent Bureau, *Practical Handbook on the Operation of the Hague Service Convention* (Wilson & Lafleur Ltee, 2006), pp. 130–134, paras. 174–181.

⑨ See *Buri v. U. K. & the British Admiralty*, No. 79–3199 (E. D. Pa. Nov. 5, 1980).

⑩ See *Yang Rong v. Liaoning Province Government*, 452 F.3d 883 (D. C. Cir. 2006).

⑪ 参见中华人民共和国外交部条约数据库，http://treaty.mfa.gov.cn/web/search.jsp?title_name=&chnltype_param=2&country_name=&areaName=20&qsddateS=&qsddateE=&sxdateS=&sxdateE=&qk_name=&nPageIndex=9.

特殊性、复杂性，应基于国际条约法和国际礼让通过外交部以及条约中所确定的中央机关对该问题进一步明确。其二，上述双边条约中规定的中央机关、送达方式等不尽相同，法院在适用上述条约时应逐一查明，准确适用以确保送达有效性。如依照《中华人民共和国和新加坡共和国关于民事和商事司法协助的条约》第3条第3款和第7条，中方的中央机关为司法部，新方的中央机关为最高法院，送达方式为：（1）依据被请求国国内法的送达方式，且请求方可在被请求方法律范围内作出特殊要求；（2）通过本方外交或领事机构向在对方境内的本国公民进行送达。而依照《中华人民共和国和伊朗伊斯兰共和国关于民事和商事司法协助的条约》第4条和第9条，中央机关为双方的司法部，送达方式仅包括依照被请求方国内法的送达方式，且可在前款范围内明示要求以特殊方式执行送达，而不包括通过外交或领事机构对在请求国领域内本国公民进行送达。其三，应积极加快缔结民商事双边司法协助条约以扩展条约基础。上述38项民商事双边司法协助条约中有24项为20世纪90年代批准生效，占比约为63%。近十年来中国批准生效的民商事双边司法协助条约仅有4项，难以满足中国激增的国际民商事司法协助需求。在新缔结的民商事双边司法协助条约中，应明确其适用范围是否包括对外国国家及其他豁免主体进行送达等司法协助的情形。

当受送达国家同时是《海牙送达公约》和双边司法协助条约的缔约国时，根据《海牙送达公约》第11条，中国最高人民法院、外交部和司法部《关于执行海牙送达公约的实施办法》第7条，《最高人民法院关于涉外民事或商事案件司法文书送达问题若干规定》（2020年修正）第6条的规定，既可以适用双边民商事司法协助条约的规定，也可以适用《海牙送达公约》的规定。鉴于《海牙送达公约》在国家豁免案件中的可适用性更为明确，而双边司法协助条约可适用性尚不确定，实践中将更多适用《海牙送达公约》。

（二）外国国家接受且中国法律不禁止的方式

《外国国家豁免法》第17条第1款第2项规定了“该外国国家接受且中华人民共和国法律不禁止的其他方式”，体现尊重外国国家主权和自我谦抑的立法精神。该方式也被国际条约和国内立法普遍接受，如《联合国国家豁免公约》第22条第1款将“有关国家接受的不受法院地国法律禁止的任何其他方式”与外交送达途径并列作为第二顺位送达方式。^①其他国家豁免立法也采取自我谦抑的规范立场以示对受送达国家法律制度的尊重。如英国、新加坡、巴基斯坦、加拿大、南非、日本等国的国家豁免立法中均以“外国国家同意的方式”作为条约送达、外交送达的并列途径或补充途径。^②

该送达方式旨在兼顾法院地国和受送达国的法律以调和规则冲突，寻求二者国内立法的最大共识。相异的诉讼理念和规则差异引起的送达规则冲突在主权国家间普遍存在。实践中，上升至

^① 2004年《联合国国家豁免公约》第22条第1款：“送达传票或对一个国家提起诉讼的其他文书应按以下方式进行：（a）按照对法院地国和有关国家有约束力的任何可适用的国际公约；或（b）如果法院地国法律未作禁止，则按照请求方和有关国家关于送达诉讼文书的特殊安排；或（c）如无此公约或特殊安排，则：（一）通过外交渠道送交有关国家的外交部；（二）采取有关国家接受的不受法院地国法律禁止的任何其他方式。”

^② 参见1978年英国《国家豁免法》第12条、1985年加拿大《国家豁免法》第9条、1981年巴基斯坦《国家豁免法令》第13条、1979年新加坡《国家豁免法》第12条、1981年南非《外国国家豁免法》第13条、2009年日本《对外国国家民事管辖法》第20条。

外交照会层次的争议主要针对美国的域外直接送达,^① 德国、法国、瑞士等国家均认为美国未经许可在其领域内的送达行为侵犯其国家主权。^② 最为典型的送达规则冲突体现于域外直接送达方式中的邮寄送达。^③ 将送达视为当事人行为的国家一般允许其他国家对其境内当事人采取直接邮寄送达方式, 而且不以互惠为基础。而将送达视为司法职权行为的国家一般反对外国在其境内进行邮寄送达, 并将其视为侵犯该国司法主权的的行为。针对争议较大的邮寄送达方式, 《海牙送达公约》在一定程度上起到凝聚共识的作用。域外邮寄送达在下列情形下有效:^④ (1) 符合法院所在国关于邮寄送达及其方式的法律及相关规定;^⑤ (2) 该送达方式不为被送达国所反对; (3) 拒绝邮寄送达符合对等原则。^⑥ 公约以两种方式协调有关邮寄送达的分歧。其一, 双边方法, 也即不仅应符合法院地国法律, 也应考量受送达国的接受程度, 对此方式提出保留的缔约国不应作为邮寄送达对象。其二, 运用对等原则对拒绝邮寄送达的国家提出同等限制性要求。实践中, 为回应反对邮寄送达方式的国家的诉求, 美国法院行政办公室在 1980 年发布的对外国国家送达程序的备忘录中要求美国法院不应对反对邮寄送达方式的国家被告送达传票和起诉状, 应采用请求书方式。^⑦ 美国在对外国豁免主体进行送达时也确认不可向《海牙送达公约》缔约国中对邮寄送达作出保留的国家进行邮寄送达。^⑧

该送达方式为“外国国家接受”的方式与“中国法律不禁止的方式”的交集。法院在适用该条款时, 应查明两个问题, 即何为“外国国家接受”的方式, 何为“中国法律不禁止的方式”。适用该款对外国国家进行送达时, 中国法院应综合考察受送达国和中国在国内法上有关域外送达的规定, 在国际条约中关于送达方式的同意与保留, 以及对保留事项的接受与反对。奉行当事人主义的国家接受外国法院及私主体对其境内的直接送达, 并认可当事人之间就送达事宜达成一致的意思表示(如当事人通过协议方式就送达作出的特别安排), 因而可选择的送达方式相对宽泛。而奉行职权主义的国家一般反对外国法院及私主体在其境内进行直接送达, 应经官方途

① 参见何其生:《域外送达制度研究》, 第 41—43 页。

② See Gary B. Born and Peter B. Rutledge, *International Civil Litigation in the United States* (Wolters Kluwer Law & Business, 7th edn, 2023), pp. 1034 - 1035.

③ 在《海牙送达公约》的 79 个缔约国家和地区中, 包括美国、加拿大、英国、法国、意大利等 40 个缔约国接受第 10 条 a 款的邮寄送达方式。包括中国、日本、韩国、印度、德国、瑞士、巴西在内的 35 个缔约国对该条款提出保留。另外澳大利亚、越南、拉脱维亚、斯洛文尼亚 4 国对该条款附条件接受, 仅支持以挂号信为载体的邮寄送达方式。See “Table Reflecting the Applicability of Articles 8 (2), 10 (a) (b) and (c), 15 (2) and 16 (3) of the HCCH 1965 Service Convention”, HCCH website, <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/publications1/?dtid=2&cid=17>.

④ Hague Conference - Permanent Bureau, *Practical Handbook on the Operation of the Hague Service Convention* (Wilson & Lafleur Ltee, 2006), pp. 142 - 148, paras. 201 - 212.

⑤ 例如荷兰要求邮寄送达的回执邮件必须直接送达被送达人地址。实践中荷兰高等法院曾认定由于在法国的被告没能收到检方送达的回执邮件, 不构成有效送达。HR 31 May 1996, NJ 1997, p. 29, cited in Hague Conference - Permanent Bureau, *Practical Handbook on the Operation of the Hague Service Convention* (Wilson & Lafleur Ltee, 2006), p. 144.

⑥ 德国法院将本国保留《海牙送达公约》第 10 条解读为须满足双边对等原则, 规定德国法院不能通过邮寄方式向域外主体进行送达。See OLG Düsseldorf, 3rd Zivilsenat, 8 February 1999, ZfIR 1999, pp. 324 - 326, cited in Hague Conference - Permanent Bureau, *Practical Handbook on the Operation of the Hague Service Convention* (Wilson & Lafleur Ltee, 2006), p. 146.

⑦ See Memorandum of the Administrative Office of the United States Court Clerk re Service of Process in Foreign Countries (6 November 1980).

⑧ See “Foreign Sovereign Immunities Act”, US Department of Travel State Website, <https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/travel-legal-considerations/international-judicial-assistance/Service-of-Process/Foreign-Sovereign-Immunities-Act.html>.

径送达。可行的方式是对各国可接受的送达方式进行数据库编纂，以便法院查明之需。何为“中国法律不加禁止的方式”？中国《民事诉讼法》修正后进一步拓宽了中国域外送达可采用的方式，^① 其第 283 条规定的这些方式均可理解为中国不加禁止的方式。当然，两者的差异可能招致对等原则的挑战。

（三）外交途径

中国《外国国家豁免法》第 17 条第 3 款规定：“通过前款方式无法完成送达的，可以通过外交照会方式送交该外国国家外交部门，外交照会发出之日视为完成送达。”外交途径作为前款方式无法完成送达时的最终送达途径可达到兼顾尊重主权与效率，以及灵活性与确定性的价值平衡。该方式是最正式、最复杂、最耗时的送达方式。一方面该方式由于其正式性被有关国家豁免的国际条约和各国立法广泛采纳，该方式也被主权国家普遍接受，可有效避免外交冲突，保障送达有效性。另一方面，该方式由于送达成本高昂，通常被作为最终送达方式。如美国《外国主权豁免法》草案在首次提交国会审议时，将外交途径作为与其他途径并行的送达方式，但该途径因太过复杂、成本较高而未被采纳。^② 最终，外交途径被作为对外国国家送达的最后途径。^③

外交送达的实施一般由请求机关向本国外交部送交请求书和请求送达的文书，外交部将上述文件交给请求国在被请求国的外交或领事代表进而送交被请求国外交部。《关于中国法院和外国法院通过外交途径相互委托送达法律文书若干问题的通知》（下称《外交途径送达通知》）规定了中国通过外交途径送达法律文书的具体程序，但有两个问题在中国立法及司法解释中均未明确规定。第一，上述司法解释仅适用于已同中国建交国家，而对未与中国建立外交关系的国家的外交途径送达规则阙如。域外国家豁免实践中，向没有外交关系的外国国家送达时，存在通过现有的外交途径向在法院地国代表该外国利益的第三国大使馆进行送达的做法。如美国与伊朗没有外交关系，伊朗在美国涉诉时，美国曾通过瑞士驻伊朗德黑兰大使馆外交利益科将相关文书转交给伊朗。^④《联合国国家豁免公约》关于外交途径送达的规定也不排斥对没有外交关系的国家通过

① 中国《民事诉讼法》（2023 年修正）第 283 条规定：“人民法院对在中华人民共和国领域内没有住所的当事人送达诉讼文书，可以采用下列方式：（一）依照受送达人所在国与中华人民共和国缔结或者共同参加的国际条约中规定的方式送达；（二）通过外交途径送达；（三）对具有中华人民共和国国籍的受送达人，可以委托中华人民共和国驻受送达人所在国的使领馆代为送达；（四）向受送达人委托的诉讼代理人送达；（五）向受送达人所在中华人民共和国领域内设立的独资企业、代表机构、分支机构或者有权接受送达的业务代办人送达；（六）受送达人为外国人、无国籍人，其在中华人民共和国领域内设立的法人或者其他组织担任法定代表人或者主要负责人，且与该法人或者其他组织为共同被告的，向该法人或者其他组织送达；（七）受送达人为外国法人或者其他组织，其法定代表人或者主要负责人在中华人民共和国领域内的，向其法定代表人或者主要负责人送达；（八）受送达人所在国的法律允许邮寄送达的，可以邮寄送达，自邮寄之日起满三个月，送达回证没有退回，但根据各种情况足以认定已经送达的，期间届满之日视为送达；（九）采用能够确认受送达人收悉的电子方式送达，但是受送达人所在国法律禁止的除外；（十）以受送达人同意的其他方式送达，但是受送达人所在国法律禁止的除外。不能用上述方式送达的，公告送达，自发出公告之日起，经过六十日，即视为送达。”

② Diego C. Asencio and Robert W. Dry, “An Assessment of the Service Provisions of the Foreign Sovereign Immunities Act of 1976”, (1981) 8 *Journal of Legislation* 230, p. 232.

③ 28 U. S. C. § 1608 (a).

④ 参见李庆明：《美国的外国主权豁免理论与实践》，第 97 页。

第三国外交代表进行送达。^① 第二，关于“外国国家外交部门”的解释问题。关于外交途径送达的送达主体和受送达主体，《外交途径送达通知》明确由中国外交部领事司负责转递，但2014年经最高人民法院国际合作局与外交部领事司协调，将域外送达司法协助请求统一归口至最高人民法院国际合作局审查和转递，各省、直辖市、自治区高级人民法院不再和外交部直接协调办理。《涉外商事海事审判实务问题解答》第27条和《外交途径送达通知》第1条曾规定，以外交途径送达时，送达请求经省、自治区、直辖市高级人民法院审查后，由外交部领事司负责转递，实践中上述规定已不再执行。^② 《外国国家豁免法》规定受送达主体为有关外国国家外交部门。“外国国家外交部门”的解释应遵守严格的文义解释，不应扩大解释为外国国家驻中国使领馆。^③ 美国国务院发布的文件也反对向外国驻美国大使馆或联合国代表团进行送达，因为该种送达违反《外国主权豁免法》的法定送达方式且违反《维也纳外交关系公约》中有关使馆馆舍不可侵犯的规定。^④

二 中国《外国国家豁免法》有效送达的认定

有效送达是缺席判决的必要前提，对程序性抗辩效力和判决承认与执行也起到至关重要的作用。对外国国家送达的有效性认定涉及对送达方式的合法性审查，送达生效时间认定问题以及送达文件完整性等问题。

（一）送达方式合法性审查

采取条约送达方式需审查以下要素：（1）送达对象的适格性，包括送达对象是否属外国主权国家，是否与中国同为相关送达条约的缔约国；（2）送达方式的合法性，包括条约的可适用性，条约规定的送达方式，声明保留事项，中国对前述保留事项的接受与反对。

以外国国家接受且中国法律不禁止的方式送达须结合受送达国国内立法和所缔结条约综合考察外国国家接受的方式。关于“中国不禁止的方式”应以中国关于域外送达的规定为参照，中国立法中允许的方式均为中国不禁止的方式。《民事诉讼法》（2023年修正）对域外送达内容作出重要修改，拓宽电子方式送达途径和增设“受送达人同意的其他方式送达”，^⑤ 上述内容亦对外国国家送达程序产生重要影响，极大拓展了“中国法律不禁止的方式”。此次修法实现了职权主义诉讼模式向当事人主义诉讼模式过渡，并匹配与之相适应的“法院送达为主，当事人送达

^① See Roger O'Keefe and Christian J. Tams (eds.), *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property: A Commentary* (Oxford University Press, 2013), p. 353.

^② 参见孙劲、曾朝晖：《新时期人民法院国际司法协助的进展、特点和趋势》，载《人民司法·应用》2017年第1期，第13页。

^③ 一般认为，《联合国国家豁免公约》第22条规定的受送达外国国家外交部门应不包括受送达国驻法院国大使馆及领馆。See Roger O'Keefe and Christian J. Tams (eds.), *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property: A Commentary*, p. 352.

^④ 参见李庆明：《美国的外国主权豁免理论与实践》，第95页；李庆明：《中国在美国法院的主权豁免诉讼述评》，载《国际法研究》2022年第5期，第17—18页。

^⑤ 参见沈红雨、郭载宇：《〈民事诉讼法〉涉外编修改条款之述评与解读》，载《中国法律评论》2023年第6期，第78页。

为辅”的主体构造。^①虽然中国《外国国家豁免法》未规定当事人之间关于送达的特殊安排，但《民事诉讼法》增加了域外送达规则的兼容性。奉行当事人主义诉讼模式的国家大多规定原告与相关外国国家对于送达的特殊安排属于合法送达方式，如美国在两类国家豁免主体中均将关于送达的特殊安排列为第一顺位送达方式，^②《联合国国家豁免公约》也采纳该方式，第42条规定“如果法院地国法律未作禁止，则按照求偿方和有关国家关于送达诉讼文书的特殊安排”，并将此作为第一顺位送达方式之一。

采取外交送达时，除应考察送达主体、送达对象是否符合法律规定外，还应审查其是否符合法定送达优先层级要求。该规定立法原意在于节省送达资源，平衡主权与送达效率，保障送达有效性，所以审查该方式有效性时应注意只有前序顺位的送达方式不适用或无法送达时方可采取外交送达途径。

（二）送达的证明文件和生效时间

根据《外国国家豁免法》第19条第1款，外交部有权就包括外交照会是否送达以及何时送达等有关国家行为的事实问题出具证明文件，该类文件法院应予采信。具体到送达程序，该规定仅涉及主权国家作为送达对象的适格性，外交送达的证明文件和时间节点，而关于条约送达和外国国家接受且中国法律不禁止的送达的证明文件在该法中未予以明确，可依据相关司法解释办理。^③条约送达的证明文件，如送达对象是否与中国同为相关国际条约的缔约国，相关条约中规定的送达方式，受送达国缔结相关条约时声明保留事项，中国对受送达国条约保留事项的接受与反对等情况，依中国《缔结条约程序法》上述事项属于外交部的职权范围，也属于“其他有关国家行为的事实问题”。域外立法经验表明，明确详尽的证明文件规定有利于提升司法效率。如英国和新加坡国家豁免立法中有关证明书的规定不仅涉及更为全面的送达对象适格性认定，还包括缔约国身份认定和条约声明事项，以及外交送达的送达情况和送达时间。^④以外国国家接受且中国法律不禁止的送达方式送达时相关证明文件应依照《民事诉讼法》及其相关司法解释规定的证明文件。

完成送达的时间节点既是答辩期间的起算点，也是缺席判决的起算点，立法中明确完成送达时间节点有利于节省司法成本和保护当事人的可预见性。纵观相关条约和域外立法，关于完成送达时间的规定分为以下两种。第一种仅规定外交送达的完成送达时间认定标准，而未规定其他送达方式的完成送达时间。《联合国国家豁免公约》《国家豁免欧洲公约》、英国以及深受英国影响的国家法律均仅规定外交送达的完成送达时间认定标准，^⑤盖因外交送达的送达时间

① 参见张兴美：《送达制度的结构性转向从“结果型”走向“过程型”》，载《中外法学》2022年第5期，第1261页。

② 参见《美国法典》第28编第1608节。

③ 参见《最高人民法院、外交部、司法部关于执行〈关于向国外送达民事或商事司法文书和司法外文书公约〉有关程序的通知》《司法部、最高人民法院、外交部关于执行海牙送达公约的实施办法》《最高人民法院关于依据国际公约和双边司法协助条约办理民事案件司法文书送达和调查取证司法协助请求的规定》的相关规定。

④ 参见1978年英国《国家豁免法》第21条、新加坡《国家豁免法》第18条。

⑤ 《联合国国家豁免公约》第22条第2款规定：“以第一款第（三）项第一目所指的方式送达诉讼文书时，外交部收到该项文书即视为该项文书已送达。”《国家豁免欧洲公约》第16条第3款规定：“在该外交部收到时，第二款所述的文件应认为已完成送达。”英国《国家豁免法》第16条第1款规定：“与对一国提起诉讼有关的任何传票或其他文书，应通过外交及联邦事务部送达该国外交部，送达应自该国外交部收到传票或文书之日起生效。”

最便于识别和认定。中国《外国国家豁免法》也仅直接规定了关于外交送达依据外交照会上注明的送达时间，而未规定条约送达和外国国家接受且中国法律不禁止的送达方式的完成送达时间，这有待结合司法实践在司法解释中进一步明确。第二种则对所有法定送达方式的完成送达时间均作出规定，对司法实践具有更强的指引性。如《美国法典》第 28 编第 1608 节第 3 条规定：“下列情形视为送达已完成：一、在本节第一条第四款的情况下，核证无误的外交照会副本注明的转交日期视为送达日期；二、在本节中其他任何情况下，核证无误的外交照会副本、邮局的挂号信件回执或其他与所采用的送达方式相适应的送达回执中注明的签收日期视为送达日期。”

关于完成送达时间的认定标准，国际条约和域外立法中存在两种模式，即发信主义和收悉主义。发信主义以送达主体将文书发出之时作为完成送达时间。中国采纳发信主义标准，中国《外国国家豁免法》第 17 条对外交途径送达的完成送达时间为“外交照会发出之日”。而收悉主义则以送达对象收到相应文件为完成送达时间。《联合国国家豁免公约》《国家豁免欧洲公约》，美国、英国以及深受英国影响的国家的法律均规定以送达对象的外交部收到文书的时间作为完成送达的时间。基于国家豁免案件中送达对象的特殊性，收悉主义更能体现国际礼让，可有效避免送达争议和法律冲突。

（三）文书完整性

文书的完整性也是送达有效性认定的重要考量因素，^① 域外司法实践中存在因送达文书不完整被认定无效送达的案例。^② 对送达文书的规定可分为概括式和列举式两种。前者如英国、新加坡对送达文书的规定仅概括规定传票或其他文书，加拿大规定为起诉文书，南非仅笼统规定“相关文件”。^③ 后者如美国和澳大利亚立法中对送达文书进行明确列举。《美国法典》第 28 编第 1608 节第 1 条和第 2 条规定的文书包括传票、起诉状副本、诉讼通知及前述文件翻译件，且根据不同法定送达方式特点作出具体安排。澳大利亚《外国国家豁免法》第 24 条第 2 款对外交送达的文书有详细且明确的要求，应包括传票、申请、原告或申请者的法定声明、对非英语为官方语言的国家还应送达译本和翻译者证明书、翻译资格。中国《外国国家豁免法》规定的送达文书包括传票或者其他诉讼文书以及译本要求，根据上下文解释，诉讼文书包括但不限于起诉状以及告知诉讼期限的诉讼通知。

在上述文书中，提供译本既是正当程序的要求，也是保护当事人实体权利的要求，可直接影响送达有效性。在 1979 年的湖广铁路债券案中，美国法院撤销原缺席判决的原因之一正是未将传票译成适当的汉语。^④ 对司法文书的准确翻译可确保外国当事人能以自己所熟知的语言知悉文书中所传达的诉讼事项，便于当事人行使诉讼权利，履行诉讼义务，避免因语言差异引起的理解歧义，保障当事人的实体权利。一些国际条约和域外立法明确要求提供必要的

① 参见龚柏华、丁伯韬：《中国政府在美国被诉引用主权豁免抗辩的法律探析》，载《上海政法学院学报（法治论丛）》2020 年第 6 期，第 1—18 页。

② 40 D 6262 Realty Corp. v. United Arab Emirates, 447 F. Supp. 710 (N. D. Cal. 1978).

③ 参见英国《国家豁免法》第 12 条第 1 款、新加坡《国家豁免法》第 14 条第 1 款、加拿大《国家豁免法》第 9 条第 1 款、南非《外国国家豁免法》第 13 条第 1 款。

④ See Jackson v. People's Republic of China, 596 F. Supp. 386 (N. D. Ala. 1984), aff'd 794 F.2d 1490 (11th Cir. 1986).

译本。比如《联合国国家豁免公约》和《国家豁免欧洲公约》均有此要求，前者将适当翻译视为送达的有效要件。澳大利亚《外国国家豁免法》对语言翻译则作出强制性规定。美国《外国主权豁免法》针对外国国家或其政治分支机构的邮寄送达和外交途径送达有强制性译本要求；对外国代理机构或媒介的送达对象指定送达方式、邮寄送达和法院指令送达有强制性译本要求。司法实践中如未附被告国的官方语言译本将被认定为无效送达。^① 中国《外国国家豁免法》对条约送达和外国国家接受且中国法律不禁止的送达作出译本要求，也即“应当依照该外国国家与中华人民共和国缔结或者共同参加的国际条约的规定附上有关语言的译本，没有相关国际条约的，附上该外国国家官方语言的译本”，该要求应理解为有效送达的审查因素。

三 中国《外国国家豁免法》送达规则的立法取向

总体而言，中国《外国国家豁免法》的送达规则系符合国际主流趋势且契合中国既有法律制度的立法选择。

（一）采取专属性送达规则

中国《外国国家豁免法》构建了以外国国家为送达对象的专属性送达规则，具有强制性和排他性。该法第17条规定了中国法院向外国国家送达传票或者其他诉讼文书的特别程序，而不适用中国《民事诉讼法》中一般域外送达程序。中国《民事诉讼法》与《外国国家豁免法》中程序性规则形成一般法与特别法的关系。^② 《民事诉讼法》（2023年修正）第305条规定：“涉及外国国家的民事诉讼，适用中华人民共和国有关外国国家豁免的法律规定；有关法律没有规定的，适用本法。”《外国国家豁免法》第16条规定：“对于外国国家及其财产民事案件的审判和执行程序，本法没有规定的，适用中华人民共和国的民事诉讼法律以及其他相关法律的规定。”据此，两法之间的关系得以衔接。

对以外国国家为送达对象的送达程序制定专属性规定符合国家豁免立法的国际主流趋势。目前关于外国国家豁免的条约和国家立法大多不适用一般域外送达中的送达程序，而采取专属性规则对外国国家进行送达。在国际条约中，1972年《国家豁免欧洲公约》、2004年《联合国国家豁免公约》均属此列。在国家立法层面，1976年美国《外国主权豁免法》、1978年英国《国家豁免法》、1979年新加坡《国家豁免法》、1981年巴基斯坦《国家豁免法令》、1981年南非《外国国家豁免法》、1984年马拉维《特权与豁免法》、1985年加拿大《国家豁免法》、1985年澳大利亚《外国国家豁免法》、2008年以色列《外国国家豁免法》、2009年日本《对外国国家民事管辖法》等均规定了专属性送达规则。

之所以对外国国家送达采用专属性送达规则，根源在于主权国家作为送达对象的特殊性。外国国家基于国际法原则享有国家豁免权，相应送达程序有别于一般民商事主体。国家主权豁免基

^① 参见李庆明：《美国的外国主权豁免理论与实践》，第91页。

^② 参见《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会负责人就外国国家豁免法答记者问》，第633页。

于主权平等原则派生而来，是国际社会普遍承认的国际法原则。^① 虽然国家豁免理论在 20 世纪分野为绝对豁免理论和限制豁免理论，^② 但上述理论均承认国家在外国法院被诉时作为主权国家与一般民商事主体的诸多显著区别。如美国《外国主权豁免法》有关国家豁免主体在实体权利和诉讼程序上均具有特殊性，如对主权豁免主体不适用惩罚性赔偿，采用无陪审团审判方式，由联邦法院审判，对主权国家的送达规定是排他性的。^③ 总之，外国国家在送达、审判地、关联财产、判决执行等方面均享有特殊权利。^④

（二）体现尊重主权平等的立法精神

主权国家间对于法律程序的价值与功能普遍存在观念差异和制度分歧。奉行职权主义的国家，如德国与日本，一般将送达视为法院的职权行为，送达主体一般是法院或专司送达的官员，当事人不可作为送达主体。^⑤ 上述国家一般都反对外国法院在其领域内进行直接送达。奉行当事人主义的国家，如美国，在送达程序中强调当事人的作用，限制法院和联邦法警在送达中的作用。^⑥ 送达通常通过私人送达公司或者原告律师完成，而且可以依据双方当事人协议的方式进行诉讼文书的送达。在域外送达领域，上述观念差异和制度分歧使不同国家对相关术语的内涵、送达方式的可接受性等问题均存在冲突，^⑦ 故对外国国家的送达规则有着更高的共识性要求。

一般域外送达属于程序问题适用法院地法，而基于尊重主权平等的国际法原则，对外国国家的送达程序更强调送达主体和送达对象的共识性。中国《外国国家豁免法》采纳的 3 种送达方式明显区别于《民事诉讼法》（2023 年修正）第 283 条在一般域外送达中所采取的送达方式，意在最大程度上调和送达理念与制度冲突，凝聚共识，体现本法维护国家主权平等，促进对外友好交往的立法精神。其中条约途径送达最能体现同为缔约国的法院地国和受送达国关于送达规则的共同意志。但由于条约数量和范围的有限性，并考虑到条约保留对条约可适用性的局限，该法同时还采取受送达外国国家接受且中国法律不禁止的其他方式寻求受送达国和法院地国送达规则的最大共识，在一定程度上保持自我谦抑以示对主权国家的尊重。以外交途径送达作为最终送达方式，保证送达有效性。上述送达规则安排兼顾尊重主权与效率，平衡主权国家和私当事人利益。

① 参见龚刃韧：《国家豁免问题的比较研究——当代国际公法、国际私法和国际经济法的一个共同课题》，北京大学出版社 2005 年版，第 27 页。

② 参见龚刃韧：《国家豁免问题的比较研究——当代国际公法、国际私法和国际经济法的一个共同课题》，第 311—320 页。

③ Diego C. Asencio and Robert W. Dry, “An Assessment of the Service Provisions of the Foreign Sovereign Immunities Act of 1976”, (1981) 8 *Journal of Legislation* 230, p. 232.

④ 参见肖永平、张帆：《美国国家豁免法的新发展及其对中国的影响》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2007 年第 6 期，第 805—809 页。

⑤ 参见谭秋桂：《德、日、法、美四国民事诉讼送达制度的比较分析》，载《比较法研究》2011 年第 4 期，第 85—89 页。

⑥ 参见谭秋桂：《德、日、法、美四国民事诉讼送达制度的比较分析》，第 94 页。

⑦ 参见何其生：《域外送达制度研究》，第 37—41 页。

（三）更为严格的程序正义要求

对外国国家的送达程序较之一般域外送达有着更为严格的程序正义要求,^① 这一理念不仅贯穿于宏观立法设计的价值取向, 还体现于司法实践中个案的法律解释。

第一, 在价值取向上, 中国《外国国家豁免法》的送达规则体现出较之一般域外送达更为严格的程序正义要求。一般而言, 域外送达的制度设计兼顾公正与效率, 如域外送达通常采取向诉讼代理人送达、向代表机构送达、电子送达、公告送达等旨在追求效率的送达方式。而上述送达方式对外国国家均不适用。对外国国家的送达采取较为正式的送达途径, 如依据条约送达和外交途径送达。其中外交途径送达虽然成本最为高昂, 但普遍适用于对外国国家的送达。

第二, 在法律解释上, 对外国国家送达规则的适用应遵循更为严格的文义解释。域外国家豁免司法实践中一般对外国国家送达规则适用严格的文义解释。如英国法院坚持对受送达主体的解释应进行严格的文义解释, 外国国家的外交部不能等同于驻英国大使馆。^② 英国最高法院在近年的判决中仍坚持对送达规则的严格文义解释, 认为基于国际法和国际礼让的考量, 认定英国《国家豁免法》第 12 条中采取外交途径送达的文件范围广泛, “对一个国家提起诉讼所需送达的任何令状或其他文件” 应包括向被告国发出的所有诉讼通知文件、执行针对外国的仲裁裁决的命令。在适用第 12 条第 1 款的情况下, 通过外交途径向被告国送达的程序具有强制性和排他性, 仅可根据第 12 条第 6 款以被告国同意的方式送达排除适用。即使在特殊情况下 (如该案中的利比亚内乱和政治不稳定) 法院也不能运用自由裁量权突破上述强制性排他性送达规则采取替代性送达。^③ 为回应更为严格的程序正义要求, 中国相关立法解释和司法解释应加强规则的明确性和可操作性, 中国法院在适用《外国国家豁免法》时也应遵循严格的文义解释, 慎用扩大解释和类推解释。

四 结语

中国《外国国家豁免法》确立了双层级送达规则, 第一优先层级包括条约送达和外国国家接受且中国法律不禁止的方式, 第二层级为外交途径送达。对外国国家的专属性送达规则符合国际立法主流趋势, 体现尊重主权平等, 善意履行条约义务的立法精神。为提升《外国国家豁免法》送达条款适用质效, 应一方面细化立法衔接工作, 强化立法的协调性和明确性; 另一方面加强送达规则的配套制度建设, 以提升送达效率和规则可操作性。

第一, 为细化立法衔接工作, 应推进关联条款的立改废释工作, 以立法解释、司法解释明确《外国国家豁免法》未尽之处。其一, 明确对未与中国建立外交关系的国家的外交途径送达规则。其二, 明确外交途径送达的具体受送达对象应为外国国家的外交部, 不应扩大解释为该外国国家的驻外使领馆。其三, 明晰条约送达和外国国家接受且中国法律不禁止的送达方式的证明文件、完成送达的时间、送达文书的具体范围。

^① 参见王卿:《国家豁免权的正当程序保障问题研究》, 第 134—147 页。

^② See *Kuwait Airways Corp v. Iraqi Airways Co and others*, 3 All ER 694 (1995).

^③ See *General Dynamics United Kingdom Ltd v. State of Libya*, [2021] UKSC 22.

第二，为加强对外国国家送达规则的配套制度建设，应拓展条约送达的条约基础，并编纂送达数据库。其一，对于已缔结生效的38项国际民商事双边司法协助条约，外交部和相关条约中指定的中央机关应基于国际礼让原则就条约对国家为送达对象的可适用性进一步明确。其二，应积极加入国家豁免相关国际条约和缔结国际民商事双边司法协助条约，扩展条约基础。其三，为保障送达效率和有效性应推进专项送达规则数据库编纂工作，如按国别对送达对象的可适用条约和可接受的送达方式进行梳理和释义。

Service of Process Rules of the *Law of the People's Republic of China on Foreign State Immunity*

Nan Nan

Abstract: The Law of the People's Republic of China on Foreign State Immunity (hereafter referred to as the Foreign State Immunity Law) is an important achievement of China in strengthening legislation in the foreign-related field. The Foreign State Immunity Law establishes a two-tier service rule. The first priority level includes service means in accordance with an applicable international treaties, and means accepted by foreign countries and not precluded by Chinese law. The secondary level is service through diplomatic channels. The identification of validity of service shall be subject to legality review in accordance with different service methods. Notably, for the means in the first priority level, the Foreign State Immunity Law does not stipulate the certifying documents of the service, nor the date having been effected, which need to be further clarified by legislative interpretation and judicial interpretation. The integrity of the served documents should also be an important considering factor for the validity of the service. The Foreign State Immunity Law sets forth the exclusive procedures for service on a foreign states, reflecting the principle of international law that respects sovereign equality, abiding by due process stricter than general service aboard. The Foreign State Immunity Law highlights the the principle of fulfilling treaty obligations in good faith and the pursuit of consensus, while balancing flexibility and certainty of the service rules, thus taking into account both sovereignty and efficiency. To improve the quality and effectiveness of the application of the aforementioned service rules, the legislative connection shall be refined to enhance legislative clarity and coherence, by advancing the enactment, revision, repeal, and interpretation of pertinent clauses, and by addressing the law's unresolved issues. Furthermore, to bolster judicial applicability, it is vital to develop the supporting systems for the service of process rules on a foreign state, by concluding and ratifying relevant treaties to augment applicable international treaties, and by compiling the database of applicable rules of service of process on a foreign state.

Keywords: Foreign State Immunity Law, Service Abroad, the Hague Convention on Service, Service through Diplomatic Channels, Service in Accordance with Applicable Treaties

(责任编辑: 李庆明)