



论中国《外国国家豁免法》中国家财产的执行豁免

纪林繁*

摘要：在限制豁免制度下，外国国家的财产在执行程序中的豁免权受到了限制。但是，由于对国家财产的执行牵涉国家间的外交关系并影响国家主权职能的实现，各国对此持有较为谨慎的态度。执行豁免仍表现出很大程度的绝对性。《中华人民共和国外国国家豁免法》（下称中国《外国国家豁免法》）是民事诉讼领域的特别法，它在立足中国国情和现实需要、考察借鉴有关国际条约和各国通行做法的基础上对外国国家在执行程序中的豁免问题作出了具体规定。这部立法在确认外国国家享有执行豁免的前提下，指出了对外国国家财产采取强制执行措施的条件。其中，明示放弃、拟制放弃以及财产的商业用途等事项构成了执行豁免的例外。其对商业用途财产的判断标准从属地联系、主体联系以及诉因联系等方面也进行了说明。鉴于各国在实践中往往给予承担主权职能的特定种类国家财产以特殊的保护，中国《外国国家豁免法》列举了外交财产、军事财产、中央银行财产、文化财产以及法院认定的非商用财产等特定种类的国家财产，这些财产不能被视为用于商业活动的财产而剥夺其豁免。这部立法对执行程序的规定反映了限制豁免主义的发展要求，同时考虑到执行问题的敏感性，又采取了一种略显保守的立法策略。

关键词：中华人民共和国外国国家豁免法 国际民事诉讼 执行程序 豁免 主权职能 执行豁免

对国家财产的强制执行是国家及其财产管辖豁免问题中最复杂、最具争议的一个问题。执行豁免通常被视为国家豁免的最后阵地。实践中，由于执行程序对于实现诉讼结果有着实质性影响，各国对于执行豁免的要求或主张往往更为强烈。如果承认没有哪个主权国家有权对另一主权国家行使管辖权，那么一国就更不能以胁迫或强制的方式对另一国的财产采取执行措施。^①近年来，在一些私人团体对外国国家提起的诉讼中，法院越来越多地将扣押、查封或冻结这些国家所有、占有或使用的财产，诸如使领馆的银行账户、中央银行或货币当局所持主权资金等，作为实现对私人一方救济的手段。^②但这种做法和主张遭到了不少国家的抵制，包括中国在内的许多发展中国家都要求更为审慎地对待执行问题，认为对外国国家财产的强制措施应当在考虑必要性的基础上将其控制在最小的范围内。在执行问题上，大部分国家仍保留了较浓厚的绝对主义色彩。

* 纪林繁，法学博士，青岛大学副教授。

① The United Nations, *Report of the International Law Commission on the Work of Its Forty-Third Session*, Document A/46/10 (29 April – 19 July 1991), draft art. 18, para. 2.

② 参见江国青：《联合国国家及其财产管辖豁免公约：一个并不完美的最好结果》，载《法学家》2005年第6期，第17页。

2023年9月通过的《中华人民共和国外国国家豁免法》（下称中国《外国国家豁免法》）采纳了限制豁免主义，外国国家的财产在执行程序中不再享有完全的、绝对的豁免。当然，中国《外国国家豁免法》构建出的是一个对司法机关有限授权的制度，主权豁免仍是常态，例外必须受到严格的限定。因此，本文运用比较法的方法，分析外国国家财产在执行程序中援引豁免的国际实践，研究在中国《外国国家豁免法》的框架下，外国国家在执行程序中援引主权豁免的情形、中国法院对外国财产采取强制措施的条件以及对特定主权财产的特别保护等问题。

一 《外国国家豁免法》中执行豁免的立法体例

（一）国家财产执行豁免的限制主义

按照国际法的要求，一国在另一国法院的诉讼中通常享有管辖豁免。在诉讼的执行程序中，一国亦有权要求执行国法院尊重并保障其所享有的豁免权，执行国法院不得根据有关判决对外国国家的财产采取强制执行措施，这就是所谓的执行豁免。^① 执行程序是法院凭借国家强制力迫使败诉一方当事人履行判决义务的强制手段，它对外国国家的利益与尊严有着明显而直接的影响。现实中，在针对外国国家提起的诉讼中，执行的对象限于外国国家的财产，一般不及于国家的行为。

长期以来，各国在国家豁免问题上存在着绝对豁免主义与限制豁免主义的分歧。自20世纪70年代以来，西方国家在立法和司法实践中开始接受国家豁免的限制主义理念。^② 美国、英国、加拿大、澳大利亚等英美法系国家通过单行立法的方式实施了限制豁免制度；德国、法国、意大利、比利时、瑞典等大陆法系国家则通过国内法院判例或加入《关于国家豁免的欧洲公约》（European Convention on State Immunity）及其附加议定书的方式采纳了限制豁免制度。2004年《联合国国家及其财产管辖豁免公约》（United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property，下称《联合国管辖豁免公约》）在肯定外国国家享有管辖豁免一般原则的前提下，又规定了在商业交易、雇佣合同、侵权损害、财产占有和使用、知识产权、国有船舶、仲裁事项等问题上的例外情形，实现了国家豁免的国际法从抽象的原则向具体的规则的过渡。由于该公约是在各国普遍协商基础上形成的规则体系，而不是将某些大国的价值观强加给国际社会，因此它的出台有力地推动了限制豁免制度的发展。^③ 此后，以色列、日本、西班牙、俄罗斯、中国等国家纷纷通过国内立法规定了限制豁免制度。韩国、巴西、印度等国家也通过司法实践确立了限制豁免原则。^④ 限制豁免主义已经被越来越多的国家所接受，反映了当前各国在国家豁免问题上的主导性做法。^⑤

受到国家豁免相对化的影响，各国在实践中对国家财产的执行亦呈现出限制豁免主义的趋势，这突出体现在同主权问题关系不大的商业活动领域。事实上，倘若法院对外国国家的财产一概给予执行豁免，那么法院的管辖和判决就徒具形式意义。如果允许私人一方对外国国家提起诉

① 参见陈纯一：《国家豁免问题之研究》，中国台湾地区三民书局2000年版，第49页。

② See Xiaodong Yang, *State Immunity in International Law* (Cambridge University Press, 2012), p. 11.

③ 参见邵沙平：《〈联合国国家及其财产管辖豁免公约〉对国际法治和中国法治的影响》，载《法学家》2005年第6期，第25页。

④ 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30—31页。

⑤ 参见马新民：《我国出台外国国家豁免法——涉外法治建设的里程碑》，载《人民日报》2023年9月4日，第15版。

讼, 但又不让其通过执行措施达成诉讼目的, 这可能使原告遭受双重的打击, 也会对司法公信力造成严重的破坏。^① 有鉴于此, 实行限制豁免主义的国家通常也会对外国国家援引执行豁免的权利作出适当的限制。2004 年《联合国管辖豁免公约》在第 18 条、第 19 条分别确认了判决前与判决后“免于强制措施的国家豁免”, 同时又以除外条款列明了法院得采取强制措施的情形。此后, 各国在立法以及司法实践中大都认可了对外国国家财产的执行豁免权进行限制的做法。目前, 除放弃豁免者外, 那些用于商业目的而又不承担主权职能的国家财产亦可以构成执行的标的。^② 同时, 由于对外国国家财产采取强制措施的复杂性与敏感性, 各国法院在执行程序中仍需要平衡主权国家与私人当事方的利益, 严格限定作为执行标的的国家财产的范围。

中国《外国国家豁免法》在确认外国国家享有司法强制措施的豁免这一原则基础上, 又对中国法院可以采取相关措施的情形作了规定。其第 13 条至第 15 条规定了外国国家财产免于强制措施的豁免以及各种例外情形。第 13 条指出, “外国国家的财产在中华人民共和国的法院享有司法强制措施豁免”, 其中包含了对外国国家财产享有执行豁免的确认。同时, 第 14 条申明了外国国家财产在中国法院不享有司法强制豁免的具体情形。第 15 条列举了一些承担主权职能的国家财产, 并指出这些特定种类国家财产的豁免权将受到更大程度的保护。中国《外国国家豁免法》在执行豁免问题上采取限制主义的制度, 与国际通行的做法总体上保持了一致, 有利于平等保护当事人的合法权益。^③

(二) 民事诉讼执行程序的准用

限制豁免主义对国家豁免进行限制的理由在于国家具有双重人格, 它既可以以政府的身份从事国务活动, 形成公法行为; 又可以纯粹为私人目的而从事民事活动, 形成私法行为。^④ 当国家没有行使主权职能而是以一种类似私人的方式参与民事活动时, 国家被视为同私人一方平等的主体, 两者之间发生的纠纷自然应当采用民事诉讼的方式加以解决。因而, 这类诉讼是以民事诉讼的方式展开的。

中国《外国国家豁免法》主要解决涉及外国国家及其财产的民事案件的司法管辖问题, 同时对法院有关诉讼文书送达、缺席判决等诉讼程序作出特别规定, 为法院审理涉及外国国家及其财产民事案件提供了较为明确的程序法依据。^⑤ 在国内法体系中, 《外国国家豁免法》可归属于民事诉讼法序列, 属于《中华人民共和国民事诉讼法》(下称《民事诉讼法》) 等相关法律的特别法。^⑥ 中国《外国国家豁免法》第 16 条明确规定, “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”。同时, 2023 年 9 月修正的《民事诉讼法》第 305 条指出, “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”。2025 年 3 月, 最高人民法院发布的《关于涉外外国国家豁免民事案件相关程序事项的通知》进一步表明《外国国家豁免法》是一部有关民事诉讼的特别法, 其内容具有特定性, 主要用以规范以外国国家为当事人的

① 参见龚刃韧:《国家豁免问题的比较研究》, 北京大学出版社 2005 年版, 第 268 页。

② See Hazel Fox CMG QC & Philippa Webb, *The Law of State Immunity* (Oxford University Press, 3rd edn, 2013), p. 486.

③ 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《全国人民代表大会常务委员会公报》(2023 年第 6 号), 第 633 页。

④ 有关国家双重身份的理论, 参见龚刃韧:《国家豁免问题的比较研究》, 北京大学出版社 2005 年版, 第 43—47 页。

⑤ 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《全国人民代表大会常务委员会公报》(2023 年第 6 号), 第 634 页。

⑥ 参见何志鹏:《〈外国国家豁免法〉的司法功能与话语功能》, 载《当代法学》2023 年第 6 期, 第 33 页。

涉外民事诉讼。《民事诉讼法》是规范民事诉讼活动的基本法律，对民事案件的管辖、审判和执行等问题作出了全面的规定。对于《外国国家豁免法》有具体规定的问题，应当优先适用《外国国家豁免法》；对于《外国国家豁免法》的未尽事项，则要适用《民事诉讼法》的有关规定。^①

中国《外国国家豁免法》贯彻了限制豁免主义的要求，在执行问题上规定了不得援引国家豁免的情形。一旦符合这些情形，外国国家的财产就有被执行的可能，这时会出现如何推进执行程序的问题。《外国国家豁免法》虽然规定了处理外国国家涉诉案件的一些程序，但大部分是针对特定问题所作的框架式规定，并不详尽。因此，还应当参照《民事诉讼法》的第三编执行程序和第四编涉外民事诉讼程序的特别规定来推进这类诉讼。

考虑到外国国家在身份上的特殊性，这类诉讼在结构上又不同于常态民事诉讼的等腰三角形结构，^② 法院地国有其外交利益牵涉其中，因而它对诉讼程序产生了特殊的利益需求。^③ 特别是执行问题直接关系到被执行国的国家尊严与切身利益，处理不当会对国家间关系造成严重影响。因此，需要行政部门的介入以支持法院的活动。中国《外国国家豁免法》第19条规定了在国家豁免问题上外交部门向法院出具意见的条件及程序。在一些情形下，法院有必要征询外交部门的意见，以确保诉讼不会冲击国家间外交关系，对本国的对外利益造成损害。^④

（三）判决前强制措施与执行强制措施的并轨制

典型的民事诉讼可以区分为管辖、审理、判决与执行等阶段。^⑤ 相应地，执行豁免问题是有关外国国家在执行程序中所享有的豁免权。中国《外国国家豁免法》尽管区分了诉讼管辖豁免与免于强制措施的豁免，但它并不是严格按照诉讼的各阶段来对豁免问题加以规定的。事实上，中国《外国国家豁免法》将执行豁免问题统摄于司法强制措施豁免的规定之中。第13条规定，“外国国家的财产在中华人民共和国的法院享有司法强制措施豁免。外国国家接受中华人民共和国的法院管辖，不视为放弃司法强制措施豁免”。第13条的规定明确了外国国家的财产在中国法院的执行程序中享有豁免的权利。这与相关国际条约和各国通行实践相一致。从第13条的表述来看，它并没有直接采取“执行措施”的措辞，而是采用了涵义更为广泛的“司法强制措施”。此前，在《联合国管辖豁免公约》使用了“强制措施”的用语，其第18条与第19条分别规定了“免于判决前强制措施的豁免”与“免于判决后强制措施的豁免”，后者主要指的就是执行程序中的国家豁免。一方面，中国《外国国家豁免法》采取“司法强制措施”的措辞一方面是借鉴了联合国公约的做法；另一方面，无论是诉讼审理程序中的查封、扣押、冻结甚至划拨等措施，还是执行程序中的措施都

① 参见李庆明：《〈民事诉讼法〉第305条与〈外国国家豁免法〉第16条的关系研究》，载《国际法学刊》2025年第1期，第24页。

② 在民事诉讼中，诉讼法律关系是原告、被告、法院三者之间的关系，法院与当事人之间具有公法上的关系，多以义务—责任模式为规制方式，法院保持中立，不偏不倚地审理原被告之间的争议，这恰好构建起了“两造当事人平等对席、法官居中裁判”的一种等腰三角形的诉讼结构。法院和原告、被告两端是两条等腰的边，对法官来说，这表示了公正、无偏私；对原告和被告来说，这反映了诉讼当事人的平等原则。参见彭世忠：《民事诉讼构造的理性认识》，载《现代法学》1999年第3期，第55页；宋小海：《论民事抗诉制度新构造与典型民事诉讼的原理相融性》，载《中外法学》2016年第6期，第1635页。

③ 参见郭华春：《外交介入国家豁免诉讼之“补缺”功能与结构安排》，载《法商研究》2017年第6期，第167页。

④ 参见纪林繁：《国际民事执行程序中国家财产的认定及其豁免的决定机制》，载《中国国际法年刊》（2022），法律出版社2023年版，第90页。

⑤ 参见〔日〕新堂幸司：《新民事诉讼法》，林剑锋译，法律出版社2008年版，第22—25页。

涉及采取强制措施的问题，在立法中一并作出规定会更显简约。大陆法系的一些国家例如德国、瑞士、比利时并不严格区分判决前的强制措施与判决后的强制措施。它们认为只要不牵涉主权职能或公共目的的财产，法院可以允许原告在判决前对被诉国的财产采取保全措施。^①但是，这种做法可能忽略了诉讼审理程序与执行程序的实质性区别。诉讼审理程序的强制措施是在判决前作出的一种临时性或中间性的措施，而执行程序的强制措施则是实现诉讼目的的最后手段，是一种终局性的措施。诉讼审理程序的强制措施是在判决生效之前的强制措施，此时当事人的权利义务还处于悬而未决的状态，法院不宜贸然对被诉国的财产采取保全措施。^②正因如此，很多国家往往对判决前的强制措施附加更多的限制条件，在这一问题上，不能以财产的商业用途来约束豁免权。^③目前，各国对于判决前强制措施的豁免问题的立场仍不统一，这反映了这一问题的复杂性与敏感性。^④

执行措施是司法强制措施在执行程序中的具体表现形式。中国《外国国家豁免法》尽管没有明确提及执行程序中的豁免问题，但是其第13条对司法强制措施豁免的规定其实已经肯定了外国国家财产在执行程序中享有豁免的权利。^⑤在立法中，原则性地规定外国国家财产无论是在判决前的诉讼程序中还是在判决后的执行程序中均享有免于司法强制措施的权利是一种较为稳妥、简约的立法方案。值得注意的是，第13条所采取的“司法强制措施豁免”的措辞强调了外国国家的财产所享有的是在司法程序中免于强制措施的权利。行政部门在执法活动中因制裁法令而冻结外国国家财产不属于司法程序，不受这一条款的拘束。因此，中国的行政机关在行政执法程序中有权根据《中华人民共和国反外国制裁法》作出行政决定，对外国国家的财产采取强制措施。^⑥

各国的实践表明，外国国家对管辖豁免放弃的效力并不及于执行豁免，对于执行豁免必须另行表示放弃。^⑦中国《外国国家豁免法》第13条第2款规定，外国国家接受中华人民共和国的法院管辖不视为放弃司法强制措施豁免。这说明，执行豁免问题具有相对的独立性。即便是采取限制豁免立场的国家，对于执行豁免的限制也持有非常审慎的态度。放弃管辖豁免的外国国家仍有权在执行程序中援引国家豁免以对抗法院的强制措施。

二 国家财产执行豁免的主观例外及实施条件

（一）明示的放弃

在执行程序中，一国可以自愿表示接受另一国法院判决所确定的义务，不再援引国家豁免。对执行豁免的放弃是国家行使主权权力的一种方式，构成了豁免例外的最重要载体。在早期绝对豁免主义占据支配地位的时代，外国国家主动放弃豁免是法院对其财产采取执行措施的唯一合法

① 参见龚刃韧：《国家豁免问题的比较研究》，北京大学出版社2005年版，第301—304页。

② 参见纪林繁：《不得援引国家豁免的商业交易诉讼研究》，法律出版社2016年版，第220页。

③ 参见黄进、曾涛、宋晓、刘益灯：《国家及其财产管辖豁免的几个悬而未决的问题》，载《中国法学》2001年第4期，第146—149页。

④ 参见刘元元：《国家财产执行豁免问题研究》，厦门大学出版社2015年版，第9页。

⑤ 参见王佳：《对外关系法中的国家豁免问题研究》，载《武大国际法评论》2023年第4期，第56页。

⑥ 有些行政机关对其作出的行政决定并没有自行执行的权利，其仍需要申请法院强制执行。这时，行政决定的执行就转化为一种司法程序，并受到《外国国家豁免法》第13条的约束。

⑦ 参见龚刃韧：《国家豁免问题的比较研究》，北京大学出版社2005年版，第275页。

条件。随着限制豁免主义的兴起，国家豁免的范围受到了限制，在一些情形下国家不再享有绝对的豁免权，国家豁免的例外不再仅仅局限于放弃。但是，放弃并未因此而失去意义。特别是在执行问题上，存在某些极具争议、缺乏明确标准的灰色地带，放弃依然是解决这类难题的有效手段。中国《外国国家豁免法》第 14 条指出外国国家财产在中国法院不享有执行豁免的情形。其中，第 1 项规定，“外国国家以国际条约、书面协议或者向中华人民共和国的法院提交书面文件等方式明示放弃司法强制措施豁免”。就第 14 条第 1 项的内容而言，其基本沿袭了《联合国管辖豁免公约》第 19 条（a）项的规定，即外国国家可以通过国际协定、仲裁协议或书面合同、声明或书面函件等形式明确同意法院采取强制措施。

明示的放弃应当具备以下条件：其一，必须基于国家的自身意志，而非受到外力之强迫；其二，国家对于放弃的意思表示必须是清晰的、完整的；其三，应当具体指明放弃所及的范围和针对的事项。^① 实践中，在某一条约、协定或是书面声明中概括性地表示放弃是否构成了在执行程序中对国家豁免的有效放弃是一个值得商讨的话题。通常认为，对国家豁免的放弃是在某一特定的法律关系中针对特定的行为或财产作出的，所以，一国在某一特定法律关系中所表示的放弃并不及其他法律关系。倘若出现一国概括放弃的情形，法院需要在个案中具体分析这种放弃所覆盖的范围。^② 关于放弃是否应当具体指明所针对的事项，这一问题在法院对仲裁裁决的执行中表现得尤为突出。一般认为，当事人之间的商事仲裁协议表明了其愿意接受仲裁庭的管辖。在仲裁裁决作出后，作为当事方的国家实体若拒不履行裁决确定的义务，另一当事方可向法院申请执行裁决。^③ 在这种情况下，此前的商事仲裁协议是否构成相关国家对执行豁免权的放弃呢？从《联合国管辖豁免公约》第 19 条（a）项的表述来看，得将仲裁协议视为相关国家明示同意采取强制执行措施。然而实践中，双方签订仲裁协议的目的在于将争议交由彼此均认可的仲裁庭解决，这可视为对仲裁庭管辖权的默认。一般情况下，仲裁协议并不涉及执行程序中对财产的处分，也不具体指明可供执行财产的范围，因此仲裁协议不会被作为外国国家及其代理机构放弃执行豁免的依据。但是，如果仲裁协议或合同中的仲裁条款提及了在后续执行中对豁免的放弃或类似的措辞，则该表示可能被法院视为外国国家已放弃了执行豁免。法院对明示放弃的认定不应拘泥于特定的形式，而应主要通过对相关条款的整体解释来分析其意图。如果当事方在合同中约定了仲裁裁决具有约束力且完全可执行，该约定可以被法院视为一国放弃了其在执行程序中享有的豁免。例如，在利比亚国与通用动力英国有限公司就仲裁裁决执行豁免问题引发的上诉争议中，利比亚就对合同所约定的仲裁裁决“终局、具有拘束力且完全可执行”的措辞能否构成英国《国家豁免法》（UK State Immunity Act）第 13 条第 3 款项下的“同意”提出异议，认为其仍享有执行程序方面的豁免，英国上诉法院并未支持其主张。英国上诉法院认为，该法第 13 条第 3 款要求国家以书面形式表达同意即可，无须特定形式的明确措辞，是否构成对执行豁免的放弃主要取决于对合同条款的客观解释。^④ 英国法院的这种做法在一定程度上有利于商事仲裁裁决的全球流通。

中国《外国国家豁免法》第 14 条第 1 项没有将仲裁协议作为明示放弃执行豁免的一种方式，

① See Andrew Dickinson, Rae Lindsay and James P Loonam, *State Immunity: Selected Materials and Commentary* (Oxford University Press, 2004), p. 247.

② 参见刘元元：《国家财产执行豁免问题研究》，厦门大学出版社 2015 年版，第 39 页。

③ 参见李旺：《国际民事诉讼法》（第 2 版），清华大学出版社 2011 年版，第 263 页。

④ See *General Dynamics United Kingdom Limited v. The State of Libya*, [2025] EWCA Civ. 134.

这是考虑了明示的放弃应当明确、具体的要求。当然，如果外国国家或其代理机构在同私人一方签订的仲裁协议或有关合同的仲裁条款中明确约定了仲裁裁决具有拘束力和可执行性等问题，那么法院有权根据这种约定，结合具体案情裁量判断该外国国家或代理机构是否具有放弃执行豁免的真实意思，而不宜一概否定这种约定的效力。

（二）拟制的放弃

放弃必须明确表示的要求并不妨碍外国国家以其他方式实质性地表示放弃。事实上，各国在立法中除了规定对执行豁免的放弃必须以明示的方式作出之外，还通常会列明以实际行动表示放弃的情况，即拟制的放弃。

当外国国家通过特定行为表示接受法院的执行措施时，该表示则被视为外国国家放弃了执行豁免。现实中，任何违背一国意志而采取的强制措施都会危及国家间的外交关系，对执行豁免的放弃理应比管辖豁免的放弃更加明确。因此，在执行程序中以实际行动表示放弃国家豁免的情形受到了严格的限制。按照《联合国管辖豁免公约》第19条（b）项之规定，国家已经拨出或专门指定财产用于清偿诉讼标的的请求时，不得在另一国法院采取的强制措施中援引国家豁免。这表明，一国如若划拨或指定了国家财产用于专门清偿债务，那么另一国法院对这类国家财产可以直接采取执行措施。这可以被视为执行程序中由国家豁免的默示放弃。^① 联合国国际法委员会认为，大部分情况下，一国未必不愿意履行法院所确定的义务，将划拨或指定财产作为对豁免的放弃主要是为了防止其他的或不受保护的债权人阻挠国家实现清偿具体诉讼请求或偿付某项被承认的债务的意图。^②

事实上，当一国划拨或指定专门的财产用以清偿时，该国的意图是明确的，就该项财产它已然放弃了援引豁免的权利。在《联合国管辖豁免公约》通过之后，日本《对外国国家民事裁判法》第17条第2款、西班牙《关于外国政府享有的特权与豁免的组织法》第18条第2款、俄罗斯《关于外国国家和财产在俄罗斯联邦的管辖豁免法》第15条第2项采纳了这种拟制的放弃。^③ 中国《外国国家豁免法》第14条第2项规定，外国国家已经拨出或专门指定财产用于司法强制措施执行时，该项外国国家财产不再享有执行豁免的权利。这说明，外国国家以行动表明特定财产用以清偿债务、履行判决之目的，中国法院对其财产可以采取执行措施。有些国家在立法中虽然承认了这种拟制的放弃，但出于审慎的考虑，同时又指出在执行程序中对于这种默示的放弃，外国国家都必须通过书面形式向法院传达。^④ 实践中，除了划拨或指定财产用于执行外，一般不承认其他形式的拟制放弃。

三 国家财产执行豁免的客观例外及实施条件

在实行限制豁免制度的国家，用于商业活动的国家财产不享有执行豁免已成为一种普遍实

① See Hazel Fox CMG QC and Philippa Webb, *The Law of State Immunity* (Oxford University Press, 3rd edn, 2013), p. 511.

② The United Nations, *Report of the International Law Commission on the Work of Its Forty-Third Session*, Document A/46/10 (29 April – 19 July 1991), draft art. 18, para. 10.

③ 参见徐宏主编：《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，第100页、第113页、第130页。

④ See Roger O'Keefe, Christian J. Tams, *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property: A Commentary* (Oxford University Press, 2013), pp. 320 – 321.

践。1972年《关于国家豁免的欧洲公约》第26条规定了，缔约国以类似私人的方式从事工业或商业活动而在诉讼判决败诉时，法院地国对其专用于此项活动的国家财产得根据判决予以执行。^①但第26条的规定属于公约第4章的任择条款，因此，如果缔约国缔约时没有选择这一条款，它就不会对缔约国产生效力。1976年美国《外国主权豁免法》（US Foreign Sovereign Immunities Act）第1610（a）条规定了外国国家在美国境内用于商业活动的财产，不享有为协助执行而进行的扣押的豁免或执行的豁免。^②1978年英国《国家豁免法》第13条第4款规定了外国国家享有的执行豁免权不妨碍启动关于正用于或意图用于商业目的的财产的任何程序。^③其后，英联邦国家的国内立法大都效仿了英国的做法。2004年《联合国管辖豁免公约》第19条亦作出了类似的规定。这反映出不得在执行程序中对商业用途的国家财产援引豁免这一规则已经得到了相当广泛的接受。

当然，一项国家财产仅仅因被用于商业活动尚不足以使其成为法院执行的对象。一般认为，标的的时空联系与主体归属亦构成了法院执行管辖的必要条件。按照《联合国管辖豁免公约》第19条c项的规定，一项处于法院地国领土内、被实际用于或意图用于商业目的的，而又同被诉国家或其代理实体有联系的财产，不能在执行程序中援引国家豁免。该公约的这一规定在一定程度上反映了国际社会对于可执行的国家财产的共识。中国《外国国家豁免法》第14条第3项规定，“为执行中华人民共和国的法院的生效判决、裁定，对外国国家位于中华人民共和国领域内、用于商业活动且与诉讼有联系的财产采取司法强制措施”。中国《外国国家豁免法》的这一规定符合国家豁免的国际法发展趋势，也反映了限制豁免主义对执行程序的要求，适应中国的实际需要。^④结合联合国公约文本以及各国实践经验，对于被用于商业目的的国家财产的执行需要具备4个条件。

（一）时间条件

中国《外国国家豁免法》第14条第3项没有关于国家财产与商业用途之间的时间联系的表述，这可能同中文在语法结构上对时态的模糊处理有关。但是，国家财产在不同的时间节点可能有着不同的用途，国家财产与商业用途之间的时序关系应当受到关注。对于国家财产是在何时被用于商业目的的时点的判断，目前各国还缺乏统一的实践。具体来说，各国围绕是以财产过去及现在的用途还是以现在及预期的用途作为判断商业用途的依据存在争议。一种做法是把过去用于商业目的的国家财产作为执行的标的；另一种做法则允许把意图用于商业目的的国家财产作为执行的标的。

美国《外国主权豁免法》第1610（a）（2）条规定，“该项财产正在或曾经被用于诉讼请求所基于的商业活动”。这表明，美国立法中作“商业用途”的财产除了指当前正在被用于商业活动的财产外，还包括过去被用于商业活动的财产。对以往用于商业活动的财产，法院有权采取强制措施。^⑤美国的这种做法存在一些问题。从逻辑上讲，财产权利具有流动性，过去的国有财产可能流转至他人之手，财产的用途也处于变动不居的状态，因此，一项财产过去的权属和使用目

① 参见徐宏主编：《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，第140页。

② 参见徐宏主编：《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，第15页。

③ 参见徐宏主编：《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，第24页。

④ 参见何志鹏：《〈外国国家豁免法〉的司法功能与话语功能》，载《当代法学》2023年第6期，第32页。

⑤ US Foreign Sovereign Immunities Act 1610（a）（2） provides that: “The property is or was used for the commercial activity upon which the claim is based.” See Andrew Dickinson, Rae Lindsay and James P Loonam, *State Immunity: Selected Materials and Commentary* (Oxford University Press, 2004), p. 305.

的不能成为申请执行时国家财产之商业性的判断依据。^①

与此相对,英国《国家豁免法》第13条第4款采用了“正在用于或意图用于商业目的财产”的立法表达,国家财产的预期用途成为了法院判断财产的商业性、进而决定能否采取执行措施的依据。^②英国的这种模式被大部分英联邦国家的立法所采纳,《联合国管辖豁免公约》也采取了类似的表述。该公约第19条(c)项的规定采用了“已经证明该财产被该国具体用于或意图用于政府非商业性用途以外的目的”的标准,即“实际用于或意图用于”商业目的的国家财产能够作为法院执行的对象。实践中,一些国家认为以将来时态限定财产的用途也存在一些问题。德国宪法法院在“伊朗石油公司案”的预判决扣押令^③中指出,虽然伊朗石油公司的销售收入会转入伊朗国家的银行账户,并将用于伊朗的预算开支,但这只是未来的情况,不足以证明这种销售收入一定会被用于主权目的。一些国家认为,“意图用于”的表达并不严谨,且与“实际用于”并列使用时可能会造成自相矛盾的结果。例如,当一栋国有的楼房被意图用作商业出租时,该行为显然是出于商业目的,而将来用作使馆馆舍时,又是意图用于主权目的,反之亦然。在这种情况下,法院到底依照现在时还是将来时来认定财产的用途呢?倘若一概交由法院裁量,难免会陷入公说婆说的主观漩涡。^④

目前,各国在国家财产用于商业目的的时间点选择问题上仍存在较大的分歧。《联合国管辖豁免公约》第19条(c)项的其中一项重要内容在于确认国家财产在哪个时间段具有了商业用途。就时态而言,确定一个较早的时间会不恰当地限制国家自由处分财产的权利。因此,该公约在表述中并没有使用过去式。第19条(c)项采用了“具体用于或意图用于”的表述,但“意图用于”的措辞可能赋予法院在判断国家财产的商业性这一问题时以过大的裁量权,这种以国家财产的“预期用途”作为判断国家财产商业性的依据并不代表国际社会的普遍共识。根据国际法委员会的意见,“各国将不会鼓励或允许滥用这一规定,例如通过改变其财产地位以逃避查封、扣押或执行”。^⑤在国家财产与商业用途的时间关系上采用现在时的表述更为稳妥。

(二) 属地联系

必要的地域联系是法院执行的前提条件。^⑥作为执行标的的财产应当位于法院地国的领土之内,如此执行才有现实的可行性。按照实际控制的原则,当法院地国没有可以控制的被告财产,法院一般不会轻易行使管辖权,^⑦当然更不可能采取执行措施。通常认为,外国国家财产处于法

① 参见纪林繁:《不得援引国家豁免的商业交易诉讼研究》,法律出版社2016年版,第211页。

② UK State Immunity Act Article 13 (4) provides that: “Subsection (2) (b) above does not prevent the issue of any process in respect of property which is for the time being in use or intended for use for commercial purposes; but, in case not falling within section 10 above, this subsection applies to property of a State party to the European Convention on State Immunity only if: (a) the process is for enforcing a judgment which is final within the meaning of section 18 (1) (b) below and the State has made a declaration under Article 24 of the Convention; or (b) the process is for enforcing an arbitration award.”

③ See *Re Prejudgment Garnishment against National Iranian Oil Co.*, Germany Federal Constitutional Court, 12 April 1983, Docket Nos. 2 BvR 678/81; 2 BvR 679/81; 2 BvR 680/81; 2 BvR 681/81; 2 BvR 683/81, in *International Legal Materials*, Volume 22, No. 6 (Cambridge University Press, 1983), pp. 1279–1306.

④ 参见纪林繁:《不得援引国家豁免的商业交易诉讼研究》,法律出版社2016年版,第212页。

⑤ The United Nations, *Report of the International Law Commission on the Work of Its Forty-Third Session*, Document A/46/10 (29 April–19 July 1991), draft art. 18, para. 11, p. 150.

⑥ 参见张卫平:《民事诉讼法》(第4版),法律出版社2016年版,第488页。

⑦ 参见〔美〕阿瑟·冯·麦伦:《国际私法中的司法管辖权之比较研究》,李晶译,黄进校,法律出版社2015年版,第15—19页。

院地国的领土内构成了采取执行措施的必要条件。按照中国《外国国家豁免法》第 14 条第 3 项的要求，作为执行标的的外国国家财产必须位于中华人民共和国领域内。

诚然，一国法院在确定管辖权时要考虑在其领土内是否有被诉国的财产可供执行，但是这并不能绝对地排除在诉讼过程中被诉国转移财产的可能，仍有可能存在判决作出后法院地国没有可供执行的被诉国财产的情况。这种情况下，私人当事方要实现判决所确定的权利与义务，必须向有被诉国财产的第三国法院申请执行，这就会出现判决的承认与执行问题。况且，在一些国际条约和国内立法中也预设了审判法院与执行法院分离的情况。英国《国家豁免法》第 2 编“公约成员国针对联合王国的判决”就涉及到了外国法院判决的承认问题。民商事判决的全球流通是国际社会普遍关心的问题，在这一背景下，《联合国管辖豁免公约》第 19 条 c 项表述中“处于法院地国领土内”的“法院地国”可以作广义的理解，其涵义需要根据具体情况进行分析，它既可以指审判法院的所在国，在特定情况下也可以指被申请执行法院的所在国。第 19 条 c 项预设了审判法院与执行法院分离的情况，这意味着公约承认在针对外国国家发动的民事诉讼中也可能存在判决的承认与执行问题，尽管这种情况出现的概率不大。一般认为，申请执行人不太可能到没有被执行人财产的法院地国请求执行，1986 年联合国国际法委员会一读通过的《联合国管辖豁免公约（草案）》中没有关于“国家财产”与“法院地国”之地域联系的叙述，但不可否认，财产的地理位置是衡量执行的重要指标。考虑到公约内容的严谨与准确，在公约的二读审议过程中增加了“财产在法院地国领土”这一表述，并一直贯彻到公约的正式文本中。从限制豁免的实践看，法院对外国国家财产的执行措施主要针对位于其本国境内的财产。^①

中国《民事诉讼法》第 298 条和第 299 条申明了中国对承认与执行外国法院判决的立场，这符合民商事交往的全球治理与私人权益保护的法治发展趋势。^② 但在中国以往的司法实践中，承认与执行外国法院民商事判决的情况不太常见。^③ 可以预见，中国法院对于涉及外国国家的国外判决的承认将持有谨慎的态度，遑论执行。其实，《外国国家豁免法》第 14 条第 3 项所表述的“为执行中华人民共和国的法院的生效判决、裁定”说明了，在这类案件中，中国法院的执行依据是中国法院生效的判决裁定，而不是外国法院的判决裁定，这消除了中国在国家豁免问题上对国外法院判决的承认与执行问题。

值得注意的是，近年来美国频频以反恐怖主义为由不断扩张自身管辖权，并在其《外国主权豁免法》中纳入了恐怖主义例外条款，对由此作出的判决的执行受到特别条款^④的调整，美国法院可能会由此对位于美国境外的外国财产采取执行措施，^⑤ 实践中亦出现了这方面的案例。^⑥ 这种做法无疑突破了属地联系要素的限制，即便是在限制豁免框架下，其也不符合各国对执行问题的有关预期，并侵犯了他国本应享有的豁免权利。

① See Alexander Orakhelashvili, *Research Handbook on Jurisdiction and Immunities in International Law* (Edward Elgar Publishing, 2015), pp. 397–401.

② 参见黄志慧：《全球治理视域下民商事判决的承认与执行》，载《现代法学》2023 年第 2 期，第 207 页。

③ 参见罗雅馨、王国华：《承认与执行外国法院判决中的确定性问题》，载《国际经济法学刊》2024 年第 1 期，第 145 页。

④ 这些条款包含在 2000 年《人口贩运与暴力受害者保护法》、2001 年《恐怖主义风险保险法》、2008 年《国防授权法》等法律中。

⑤ 参见王蕾凡：《美国国家豁免法中“恐怖主义例外”的立法及司法实践评析》，载《环球法律评论》2017 年第 1 期，第 172—174 页。

⑥ See *Peterson v. Islamic Republic of Iran*, 876 F.3d 63 (2d Cir. 2017).

（三）财产归属问题

国家豁免问题上的“国家”有着相当宽泛的外延，除了作为政治统一体的国家之外，地方政府、政府部门、代理国家行使职权的各种机构或实体以及国家代表都可以构成国家。这种主体的泛化导致了国家财产范围的不确定性。在执行问题上，法院的执行不可能以所有的国家财产为标的，只有国家财产中的“国家”被特定化时，其财产才可以成为执行的对象。有些国家在立法中注意到了主权国家同国家的代理机构之间的区别，为了应对这种复杂情况，在执行豁免问题上有意将外国国家与其机构或部门加以区分，分别设定了不同的豁免例外条件。美国《外国主权豁免法》对外国国家财产的执行课加了较为严格的限定条件，而对国家机构或部门财产的执行条件的设定则相对宽松。除主动放弃执行豁免外，外国国家的财产只有被用于或曾经被用于诉讼请求所基于的商业活动的情况下，法院方得对其采取执行措施。但是，对外国的机构或部门财产的执行却没有这种限制。^① 中国《外国国家豁免法》并没有进行这种区分，这等于是将该问题交由法院在具体实践中加以裁量判断。

现实中，准确识别外国的国有财产并非易事，其中最为棘手的当属国有企业的财产能否被视为国家财产而予以执行。由于世界各国的政治经济体制的差异，国有企业在不同国家的经济生活中扮演着不同的角色。在限制豁免制度下，国有企业被作为独立实体列入国家的范畴，并根据其行使主权职能的情况而享有豁免权。从现代公司治理结构的角度而言，这种国家所有是一种投资控股的关系，并非是所有权关系。^② 实质上，作为独立的法人，国有企业对其财产拥有独立的经营管理权和收益处分权。^③ 因此，各国法院一般都会对国有企业的财产与国家的财产予以区分，将国有企业的财产认定为法人的独立财产，从而区别于以国库或国家财政为载体的国家财产。值得注意的是，在执行程序中，国有企业财产的豁免资格是一个问题，而国有企业的财产归属则是另一个问题，不能将两者相混淆。对于国有企业财产豁免资格的认定，主要审查国有企业是否承担了主权职能，其财产是否被用于政府的非商业性目的；对于国有企业财产归属的认定，主要集中在执行国家财产时是否会牵连执行国有企业的财产。一般来说，国有企业财产与国家财产应当作隔离处理，法院不能在无可供执行的国家财产时转而执行国有企业的财产。当然，这种区分是建立在国有企业具有独立法人资格的基础上的，这并不妨碍在特定情形下刺破法人面纱的问题。^④

（四）诉因联系的问题

中国《外国国家豁免法》第14条第3项要求外国国家在中国领域内用于商业活动的财产只有与诉讼有联系时才能作为法院执行的标的。其中，“与诉讼有联系”的措辞在一定程度上限定了作为执行标的国家财产的范围。中国的这一立法方案是相对保守的。

① 参见王佳：《国家财产的执行豁免问题：立法规定与有关实践》，载《中国国际法年刊》（2023），法律出版社2024年版，第122页。

② 参见施天涛：《商法学》（第7版），法律出版社2024年版，第44页。

③ 参见朱锦清：《公司法》，清华大学出版社2019年版，第18页。

④ 对于公司人格否认制度的适用情形和标准问题，参见施天涛：《公司法论》（第5版），法律出版社2025年版，第25—37页。

对于执行标的的诉因联系问题最早见诸美国的《外国主权豁免法》，这部立法的第 1610 (a) (2) 条认为，作为执行标的的条件之一乃是“财产用于诉讼请求所基于的商业活动”。通过“诉讼请求所基于的”这一定语限制了商业用途的财产的范围，即只有那些同涉诉商业活动相关的财产才能成为执行的标的。^① 但英国《国家豁免法》以及后续英联邦国家的立法并没有类似有关诉因的规定。在这些国家，一旦被诉国的财产被用于商业目的，不论其是否与该诉讼有关，都可以成为执行的标的。^②

此前，国际法委员会曾主张以“行为”或“主体”的双重标准来限定被执行的国家财产的范畴。例如，在 1986 年一读通过的《联合国管辖豁免公约（草案）》第 21 条 (a) 项规定，被执行财产应当“与诉讼标的的请求有关，或者与被诉的机构或部门有关”。^③ 对此，一些国家提出过异议，认为草案的规定会大大缩小可供执行财产的范围，不利于保护债权人的利益及判决的执行。尽管如此，国际法委员会还是从保护外国国家财产的角度出发，在 1991 年二读通过的《联合国管辖豁免公约（草案）》第 18 条第 1 款 (c) 项中坚持将“行为”或“主体”的相关性作为采取强制措施的必要条件。然而，在 2004 年通过的公约正式文本第 19 条 (c) 项却删除了“与诉讼标的的请求有关”的用语，只保留了“与被诉实体有联系”的主体标准。这可能导致法院地国利用被诉主体的财产位于其本国境内的地理优势，对本与诉讼案件无关的财产加以执行。^④

《联合国管辖豁免公约》采取的措辞是国家财产“与被诉主体的联系”，而不是其与作为判决基础的诉因的联系。它不再要求国家财产与诉讼动因之间具有关联性，不再将“与诉讼标的的请求有关”作为对外国财产采取强制措施的必要条件。从而，在那些同商业活动无关的针对外国的诉讼中，即便外国国家的财产与诉讼没有联系，只要其被用于商业活动且又位于法院地国境内，就可以成为执行的对象。这其实是采取了英国《国家豁免法》对这一问题的理念。采取“与被诉实体有联系的财产”这一表述可以有效扩大可供执行的国家财产的范围，有利于在诉讼执行中确保私人权利的实现。^⑤

反观中国《外国国家豁免法》的规定，它没有采取“与诉讼实体有联系”的表述，而是采用了“与诉讼有联系”的表述。换言之，如果缺乏必要的诉因联系，某项国家财产不能构成执行的标的。这实际上是强调了诉因联系的重要性，即只有与本诉讼有关的财产才能作为执行标

① 参见美国《外国主权豁免法》第 1610 (a) (2) 条的规定，只适用于外国国家在美国的财产，而不适用于外国代理机构或媒介在美国的财产。

② 参见纪林繁：《不得援引国家豁免的商业交易诉讼研究》，法律出版社 2016 年版，第 214 页。

③ See *Yearbook of the International Law Commission* (1986), Volume II Part 2, p. 11. Article 21 (a) of the United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property (draft) provides that: “A State enjoys immunity, in connection with a proceeding before a court of another State, from measures of constraint, including any measure of attachment, arrest and execution, on the use of its property or property in its possession or control [, or property in which it has a legally protected interest,] unless the property: (a) is specifically in use or intended for use by the State for commercial [non-governmental] purposes and has a connection with the object of the claim, or with the agency or instrumentality against which the proceeding was directed; or (b) has been allocated or earmarked by the State for the satisfaction of the claim which is the object of that proceeding.”

④ See Roger O’Keefe, Christian J. Tams, *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property: A Commentary* (Oxford University Press, 2013), pp. 324 – 327.

⑤ 参见纪林繁：《论外国国家侵权行为的管辖豁免》，载《国际法学刊》2024 年第 2 期，第 30 页。

的，这极大地限缩了可供执行的国家财产的范围。它反映出，这部立法在执行问题上保留了绝对豁免主义的色彩。

四 对国家主权财产的特别保护

（一）职能主义视角下的主权标准

国家豁免本质上是解决国家间主权冲突的一种妥协方式。限制豁免主义以主权为标准对国家豁免进行限制，它引入了“因事豁免”来对“因人豁免”加以约束，在符合国家主体标准的前提下，该主体的行为不是一概地享有豁免，而是要看这个行为是什么行为。^① 对于外国国家实施的统治权行为，因其涉及到一国的主权事务，应当给予其主权豁免；对于外国国家实施的管理权行为，主要是国家以类似私人的方式参与民商事活动，无涉主权职能，国内法院一般不会给予其主权豁免。

对于国家财产的豁免权问题通常也是参照这种主权标准来实施的。如果一项财产承担着主权用途，那么它就应当享有免于强制措施的权利，反之亦然。实践中，对于国家财产用途的判断往往取决于财产承担的职能，这是一种因事制宜的动态标准。但是，有些特定种类的国家财产在大多数情况下都承担着政府的主权职能，对于公共利益的实现至关重要。事实证明，像外交、军事、财政等特定领域的国家财产天然地具有主权属性。这类国家财产要么关乎国家安全和政治秩序，要么涉及国家的基础设施建设、资源开发利用以及金融市场稳定。执行这些财产势必损害其国民经济的健康发展，对某些国家而言甚至会扼断它们的国民经济的命脉，导致国家机器的整体瘫痪。^② 为执行一项貌似公正的判决而放任可能造成的对本国对外关系以及他国公共利益的严重损害绝非明智之举。尽管近年来一些国家在对外国财产的执行问题上屡屡突破底线，甚至对用于公共目的的国家财产采取了执行措施，但这种做法遭到了国际社会大多数国家的批评，并没有成为一种趋势。^③

在国家财产的执行豁免问题上，一国法院需要在贯彻商业用途标准的前提下，适度考虑财产用途多元化的特征，将那些带有明显主权职能的财产纳入豁免的范围，防止因强制执行这类财产而损害相关国家的主权人格和政府职能的履行。有鉴于此，各国通常不会把担负主权职能或关涉公共利益的国家财产作为执行的标的。1976年美国《外国主权豁免法》第1611条在承认第1610条“免于扣押和执行豁免的例外”的情况下，又申明了虽然有此规定，但特定的国家财产仍应免于扣押和执行。这种做法开启了对特定承担主权职能的国家财产进行特殊保护的先例，并被那些实行限制豁免制度的国家所采纳。《联合国管辖豁免公约》第21条第1款规定了特定种类的国家财产不应当被视为“被一国具体用于或意图用于政府非商业用途以外目的”的财产。公约的这种做法随后被一些国家的国内立法所仿效，开始积累起共识。

① 参见赵建文：《国家豁免的本质、适用标准和发展趋势》，载《法学家》2005年第6期，第21页。

② See Paola Gaeta, “Immunity of States and State Officials: A Major Stumbling Block to Judicial Scrutiny?”, in Antonio Cassese (ed.), *Realizing the Utopia: The Future of International Law* (Oxford University Press, 2012), pp. 227–238.

③ 参见王佳：《国家财产的执行豁免问题：立法规定与有关实践》，载《中国国际法年刊》（2023），法律出版社2024年版，第113页。

中国《外国国家豁免法》亦受其影响，在第 15 条对特定种类的国家财产的豁免问题作出了说明。^①

（二）特定种类国家财产的范围

鉴于特定种类的国家财产往往承担着主权职能或服务于公共目的，实践中各国都倾向于对这些财产给予特别的保护，非经当事国的同意，法院一般不会对其采取强制执行措施。

1. 外交财产

通常，外交财产受到外交豁免的保护。但鉴于实践中扣押或冻结外国财产，特别是银行账户款项、中央银行资产或其他使馆财产已成为一种趋势，所以这种保护被认为是必要而及时的。^②《维也纳外交关系公约》第 22 条第 3 款指出，使馆的馆舍、设备以及馆舍内的其他财产与使馆交通工具免受搜查、征用、扣押或强制执行。该公约从第 22 条至第 30 条详细列举了这些外交财产的特殊权利和地位。《中华人民共和国外交特权与豁免条例》也肯定了使馆馆舍和财产的豁免。实践中，外交使领馆的馆舍以及履行公务的财产享有豁免是较为确定的。^③不过，使馆的银行账户是否也享有免于征收或者强制执行的豁免则存在不同的看法。尽管外交银行账户可能具有多种用途，但根本的目的仍是为了执行外交事务这一主权职能。就各国的司法实践来看，如果当事人请求法院强制执行的国家财产是使馆的银行账户财产，在大多数情况下得到的都是该财产享有豁免权的执行裁定。^④客观地讲，中国《外国国家豁免法》第 15 条第 1 项意在强调外交银行账户豁免的绝对性。这一规定同《联合国管辖豁免公约》第 21 条第 1 款（a）项是一致的。

2. 军事财产

中国《外国国家豁免法》第 15 条第 2 项将“属于军事性质的财产，或者用于、意图用于军事的财产”从第 14 条第 3 项确立的例外规则中排除出来。按照这一条款的要求，军事财产享有绝对的、完全的豁免权。这实际是《联合国管辖豁免公约》第 21 条第 1 款（b）项的翻版。联合国国际法委员会曾在其评注中指出，“军事”一词包括海军、空军和陆军，其在范围上是广泛的。^⑤尽管如此，并非所有与军事相关的财产都是这里所谓的军事财产。从国内立法和国际实践来看，构成免于执行的军事财产需要具备两项条件：一是用于或拟用于军事活动或属于军事性质的财产；二是处于军事部门的控制之下。^⑥例如，在一项商业购销合同中，国有军工企业销售给

① 中国《外国国家豁免法》第十五条规定：“下列外国国家的财产不视为本法第十四条第三项规定的用于商业活动的财产：（一）外交代表机构、领事机构、特别使团、驻国际组织代表团或者派往国际会议的代表团用于、意图用于公务的财产，包括银行账户款项；（二）属于军事性质的财产，或者用于、意图用于军事的财产；（三）外国和区域经济一体化组织的中央银行或者履行中央银行职能的金融管理机构的财产，包括现金、票据、银行存款、有价证券、外汇储备、黄金储备以及该中央银行或者该履行中央银行职能的金融管理机构的不动产和其他财产；（四）构成该国文化遗产或者档案的一部分，且非供出售或者意图出售的财产；（五）用于展览的具有科学、文化、历史价值的物品，且非供出售或者意图出售的财产；（六）中华人民共和国的法院认为不视为用于商业活动的其他财产。”

② The United Nations, *Report of the International Law Commission on the Work of Its Forty-Third Session*, Document A/46/10 (29 April - 19 July 1991), draft art. 19, para. 2.

③ 参见齐静：《国家豁免立法研究》，人民出版社 2015 年版，第 220 页。

④ 参见黄世席：《国际投资仲裁裁决执行中的国家豁免问题》，载《清华法学》2012 年第 6 期，第 103 页。

⑤ The United Nations, *Report of the International Law Commission on the Work of Its Forty-Third Session*, Document A/46/10 (29 April - 19 July 1991), draft art. 19, para. 4.

⑥ 参见刘元元：《国家财产执行豁免问题研究》，厦门大学出版社 2015 年版，第 88 页。

私人的武器往往不便认定为军事财产，显然，私人不同于国家机器，武器并不处于军事机构的控制。私人购买武器可能仅仅为满足个人的目的，这种军火的购销并不属于国家职能问题上的“军事”。在这种场合，作为购销合同一方的外国国家或其代理实体并不能援引这一特殊规定来寻求保护。相反，如果国家与某一外国军械生产公司签订军工采购合同，国家买入军需物品进行国防建设，那么这项合同就带有“军事目的”，即使将来国家违约，法院也不得对这些军需物品采取强制措施。

3. 中央银行的财产

中国《外国国家豁免法》第15条第3项指出“外国和区域经济一体化组织的中央银行或者履行中央银行职能的金融管理机构的财产”享有绝对的、完全的豁免，法院不得对其采取强制执行措施。这一规定同《联合国管辖豁免公约》第21条第1款(c)项的要求是一致的。此前，中国出台过《中华人民共和国外国中央银行财产司法强制措施豁免法》，以单行立法的方式对中央银行的财产进行了特殊保护。

由于各国经济制度的不同，中央银行在政府结构中的地位和作用也多有差别。例如，在实行复合中央银行制度的国家，中央银行除负责发行货币、金融监管、代理国库、管理外汇以外，还从事像发放贷款、吸纳储蓄等普通商业银行的业务，其兼具公法与私法的功能。有鉴于此，一些国家的法院并不主张以中央银行的身份来认定豁免的资格。在大陆法系国家的判例中，一般都没有给予外国中央银行的财产以特殊的保护。^①与此不同，美国《外国主权豁免法》给予了中央银行财产以特殊的保护，在其第1611(b)(1)条指出，外国中央银行的财产应当免于扣押和执行措施。英国《国家豁免法》第14条第4款规定，一国中央银行或其他金融主管机构的财产不得视为第13条第4款中所谓的“用于或意图用于商业目的的财产”。对于中央银行用于商业目的的财产豁免问题，有关国家实践尚未形成统一的共识，其很大程度上还取决于各国法院的裁量。^②

近期，随着俄乌冲突的扩大，欧美国家开始对俄罗斯实施一系列的制裁措施。其中一种方案是，这些西方国家冻结和处分俄罗斯的海外主权资产，并将其用于协助乌克兰的重建，它们甚至酝酿推出转移俄罗斯海外主权资产的强制性法案。为了以“合法手段”达成这一目的，出现了一种观点，即外国中央银行的财产所享有的豁免是一种司法豁免，在非司法程序中它不享受豁免；美国及其欧洲盟友作为俄乌冲突的非受害国却试图以实施反措施为由冻结、转移俄罗斯的主权资产。^③但是，这种以所谓的集体反措施对外国国家实施制裁，并没收其中央银行财产的做法，违反了与国家豁免有关的国际法。^④

4. 文化财产

允许一国法院对另一国的文化财产采取扣押、查封等强制措施会损害国际文化交流，并可能引发相关国家报复性的措施。为了保证正常的跨境文化交流，一些国家通过专门立法授予在本国参展的外

① 参见龚刃韧：《国家豁免问题的比较研究》，北京大学出版社2005年版，第291页。

② 参见王蕾凡：《中央银行及其财产管辖豁免：国际法与国家实践》，载《环球法律评论》2021年第5期，第176页。

③ 参见郝敏：《美国冻结和处分俄罗斯主权资产的法律路径与挑战》，载《当代美国评论》2024年第1期，第82—83页。

④ 参见李庆明：《论外国中央银行资产的国家豁免与其他国家的没收和集体反措施》，载《环球法律评论》2024年第5期，第205—206页。

国文化财产以司法豁免的资格。^① 近期某些国家的司法实践说明，文化财产仍受到绝对的保护。^②

中国《外国国家豁免法》第 15 条第 4 项、第 5 项是有关文化财产免于强制措施的规定。具体而言，那些不用于出售或意图出售的构成一国文化遗产或档案的组成部分的财产，或者用于展览的具有科学、文化、历史价值的物品都享有绝对的、完全的豁免权。这两项规定同《联合国管辖豁免公约》第 21 条第 1 款 (d) 项和 (e) 项的要求是一致的。公约并未将文化财产直接定义为国家财产，而是使用了“构成……的一部分”的措辞。这其实是以法律拟制的方式将“国家财产”的范围由“所有权”领域延伸至“占有”“控制”的范畴。

“文化财产”在各国立法中的涵义不尽相同，法院在司法实践中需要考虑不同国家的情况来具体甄别某一财产是否属于“文化财产”。以文物为例，大多数国家法律所保护的文物不仅包括国家所有的文物，还包括经特别指定或登记的为私人所有的文物。^③ 事实上，“具有科学、文化或历史价值的物品”未必就是国有财产，其中有些可能是私有财产，只是被国家暂时“租借”或“征用”用于展览而已。但不论文化财产为何人所有，这些物品都会因“展览”行为而带有明显公共属性，不宜作为法院执行的对象。《联合国管辖豁免公约》第 21 条第 1 款 (d) 项和 (e) 项之规定不仅适用于国有文化财产的豁免，而且适用于国有博物馆、档案馆或展览馆等公共机构收藏的私有文化财产的豁免。^④ 另一方面，某些文化价值斐然的财产往往反映了一国的历史传统、文明成就，由此折射出其背后蕴含的民族特征而具有了国家的代表性，所以可以被视为国家财产的构成部分。对此，法院在适用《外国国家豁免法》第 15 条第 4 项、第 5 项时，应当注意这类文化财产的广泛外延，根据具体案情认定某一财产是否具有公共属性、承担着公共服务的职能，并据此判定其能否享受豁免。从有关国家的实践看，外国国家的这类文化财产必须是“非供出售或意图出售的财产”，否则其本身就是为了用于商业活动，而不是为了公益的目的，当然不应再受到绝对的保护。^⑤

5. 法院认定的非商业性财产

中国《外国国家豁免法》第 15 条第 6 项要求，凡是法院认为不视为用于商业活动的其他财产亦应享有绝对的、完全的豁免权。显然，这是一个兜底条款，目的是为了实现对承担主权职能的国家财产的周延保护。但是，执行问题亦应当考虑对私人权利的救济与国家主权利益的适度平衡。在前述条款已经列举了诸多给予特殊保护的国家财产的情况下，又设定了一个主观性很强的兜底条款，其合理性值得推敲。

(三) 对特定种类国家财产豁免的放弃

对于特定种类国家财产是否允许放弃豁免一直以来都是一个极具争议的话题。中国《外国国家豁免法》对此并没有明确说明。《联合国管辖豁免公约》第 21 条第 2 款重述了“同意阻却豁免”的规则，认为“第 1 款不妨碍第 18 条和第 19 条 (a) 项和 (b) 项”。这可以视作对第 21 条第 1 款的

① 参见马明飞：《两岸文物交流的司法扣押问题及其解决路径——以欧美相关立法为借鉴》，载《政治与法律》2011 年第 11 期，第 142—144 页。

② See *Jenny Rubin et al. v. Islamic Republic of Iran et al.*, 583 U.S. (2018).

③ 参见霍政欣、陈锐达：《跨国文物追索诉讼的国家豁免问题》，载《国际法研究》2022 年第 4 期，第 87 页。

④ See Roger O'Keefe, Christian J. Tams, *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property: A Commentary* (Oxford University Press, 2013), p. 344.

⑤ See Nout van Woudenberg, *State Immunity and Cultural Objects on Loan* (Martinus Nijhoff Publishers, 2012), p. 63.

补充说明。具体来说, 尽管特定种类的财产享有免于强制执行的权利, 但仍应当尊重国家的自由意志, 即在有关国家明示同意或默示许可的情况下, 法院可以对特定种类的国家财产采取强制措施。^①

按照联合国国际法委员会的意见, 一般地放弃, 或对于法院地国领土内的所有财产放弃豁免, 而未提及任何特定财产种类, 不足以成为允许对第 1 款所列种类的财产采取强制措施的依据。^② 据此, 倘若一国没有具体针对特定种类的财产提出放弃豁免的主张, 那么这种概括地放弃并不能排除特定种类财产的豁免权。单纯从条款的语义上分析, 似乎难以推断出这样的结论。因为在放弃的问题上, 公约第四部分没有将国家财产进行区别对待的任何意图。国际法委员会的意见是一种审慎的解释, 其充分考虑到了执行“特定种类的财产”的敏感性, 因此, 有意缩小了放弃豁免的范围。^③

中国《外国国家豁免法》虽然并未提及这一问题, 但是从其第 15 条的措辞来看, 特定种类的国家财产不被视为用于商业活动的财产, 这明显是针对第 14 条第 3 项而进行的例外说明。反向可以推导, 第 14 条第 1 项、第 2 项并不受第 15 条的影响。这意味着, 如果外国国家已经通过以明示的方式或拟制的方式对特定种类国家财产的执行豁免表示了放弃, 那么这些财产可以作为执行的标的, 中国法院有权在执行程序中对其采取强制措施。

五 结论

受到限制豁免主义的影响, 一国在另一国法院不再享有完全的豁免权。外国国家在国内法院被诉的情况时有发生。在这类诉讼中, 当国家没有行使主权职能而以一种类似私人的方式参与民事活动时, 它应被视为同私人当事方平等的主体。因而, 这类诉讼通常作为国际民事诉讼来处理。中国《外国国家豁免法》立足于中国的国情和现实需要, 在平衡私人权利的救济与国家主权利益的基础上, 确认了在若干例外情形下私人一方当事人有权在中国法院针对外国国家提起民事诉讼。这部立法在内容上对执行程序问题作出了规定, 即在确认外国国家财产享有司法强制措施豁免的前提下, 又指明了对外国国家财产采取强制措施的情形及条件。这反映了限制豁免主义的发展趋势。

在国际民事诉讼中, 当执行的标的是外国的国家财产时, 各国法院考虑到多方面的影响往往持有较为谨慎的态度, 授予外国国家在执行程序中更多的抗辩权利。中国《外国国家豁免法》也表现出了这种倾向。这部立法在借鉴《联合国管辖豁免公约》有关条文的基础上, 确立了明示放弃、拟制放弃以及财产的商业用途等事项作为执行豁免的例外。同时, 其又对商业用途的财产的判断标准从属地联系、主体联系以及诉因联系等方面进行具体规定。但是, 对照《联合国管辖豁免公约》的规定, 中国《外国国家豁免法》没有对国家财产与商业用途之间的时间关联加以规定, 这使得能否将那些过去用于或将来用于商业活动的财产作为执行标的并不明确。此外, 中国《外国国家豁免法》对诉因联系亦没有采取“与诉讼实体有联系”的表述, 而是采取了“与诉讼有联系”的措辞, 这会使执行标的的仅仅局限于同本诉讼有关的国家财产, 从而限制了执行标的的范围。

在国家财产的执行豁免问题上, 一国法院需要在贯彻商业用途标准的前提下, 适度考虑财产

① See Roger O'Keefe, Christian J. Tams, *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property: A Commentary* (Oxford University Press, 2013), p. 346.

② The United Nations, *Report of the International Law Commission on the Work of Its Forty-Third Session*, Document A/46/10 (29 April - 19 July 1991), draft art. 19, para. 8.

③ 参见纪林繁:《不得援引国家豁免的商业交易诉讼研究》, 法律出版社 2016 年, 第 227 页。

用途多元化的特征，将那些带有明显主权职能的财产纳入豁免的范围，防止因强制执行这类财产而损害相关国家的主权人格和政府职能的履行。在实践中，各国往往严格限定对国家财产采取强制措施的条件，并给予承担主权职能的特定种类国家财产以特殊的保护。中国《外国国家豁免法》遵行国际社会的通行做法，规定外交财产、军事财产、中央银行财产、文化财产以及法院认定的非商用财产等不能被视为用于商业活动的财产而剥夺其豁免权。这反映出，该法在执行问题上保留了浓厚的绝对豁免主义色彩。

On the Enforcement Immunity of State Property Under China's *Foreign State Immunity Law*

Ji Linfan

Abstract: Under the restrictive immunity system, the immunity of foreign State property in civil enforcement proceedings is restricted. However, the enforcement of State property involves diplomatic relations between States and affects the performance of sovereign functions, so most States hold a more cautious attitude toward this issue. Immunity from enforcement still retains a significant degree of the characteristics of absolute immunity. The Foreign State Immunity Law of the People's Republic of China (hereinafter referred to as the "*Foreign State Immunity Law*") is a special law in the field of civil litigation. Based on China's national conditions and practical needs, and by examining and drawing reference from relevant international treaties and common practices of various States, it makes specific provisions on the immunity of foreign States in enforcement proceedings. Against the backdrop of affirming that foreign States are entitled to enforcement immunity, this piece of legislation sets out in detail the conditions under which compulsory enforcement measures may be taken against the property of foreign States, thereby establishing a clear framework for the application of such measures while upholding the principle of State immunity. Among them, express waiver, implied waiver, and the commercial use of property constitute the exceptions to enforcement immunity. It explains the criteria for determining property for commercial use from the aspects of territorial connection, subject connection, and cause of action connection. Given that States often grant special protection in practice to specific types of State property assuming sovereign functions, *Foreign State Immunity Law* enumerates specific categories of State property such as diplomatic property, military property, central bank property, cultural property, and non-commercial property recognized by courts, which cannot be regarded as properties used for commercial activities to deprive them of immunity. The provisions of this legislation on enforcement procedures reflect the developmental requirements of restrictive immunity doctrine, while taking into account the sensitivity of enforcement issues, it also adopts a relatively conservative legislative stance.

Keywords: Foreign State Immunity Law of the People's Republic of China, International Civil Litigation, Enforcement Proceedings, Immunity, Sovereign Functions, Enforcement Immunity

(责任编辑: 沈 倩)