



统筹推进国内法治和涉外法治

□ 黄惠康



2020年11月16日至17日召开的中央全面依法治国工作会议明确提出，要加快涉外法治工作战略布局，协调推进国内治理和国际治理，更好维护国家主权、安全、发展利益。要强化法治思维，运用法治方式，有效应对挑战、防范风险，综合利用立法、执法、司法等手段开展斗争，坚决维护国家主权、尊严和核心利益。统筹推进国内法治和涉外法治，协调推进国内治理和国际治理，这是习近平法治思想的时代逻辑和核心要义之一。

统筹国内国际两个大局是我们党治国理政的基本理念和基本经验。党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》第一次以党的文件形式明确提出要“加强涉外法律工作”。2019年2月25日，中央全面依法治国委员会第二次会议指出，要加快推进我国法域外适用的法律体系建设，加强涉外法治专业人才培养，积极发展涉外法律服务，强化企业合规意识，保障和服务高水平对外开放。今年1月，商务部公布《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》，聚焦阻断禁止或限制中国企业与第三国企业正常经贸活动的不当域外适用，为拒绝承认、执行和遵守有关外国法律与措施提供了法律依据，这是我国涉外法治领域的一项重要举措。

当今世界正经历百年未有之大变局，世界多极化、经济全球化、社会信息化、文化多样化深入发展，新一轮科技革命和产业变革方兴未艾，和平发展潮流不可逆转，合作共赢更是大势所趋，全球治理体系和国际秩序变革加速推进，大国博弈加剧，全球治理竞争激烈，而法治在稳定国际秩序、规范国际关系、塑造国际规则方面的作用愈发凸显。

国内法治和涉外法治是国内法治的两个方面，而国内法治和国际法治是全球法治的两个方面，都不可或缺。坚持统筹推进国内法治和涉外法治，并积极参与建设国际法治，是全面依法治国的必然要求，也是推动构建人类命运共同体的坚实保障。

涉外法治在国内法治和国际法治之间发挥着桥梁纽带、互动融通的作用，事关国家主权、安全和发展利益，是推进国家治理体系和治理能力现代化战略的重要支点。目前，我国涉外法治建设还存在一些明显的短板。比如，涉外法治立法工作比较滞后；涉外法治人才存在着总量偏少、水平不高、经验不足、供需脱节、管

理薄弱等问题；企业“出海”的热情高、意愿强、但风险意识较弱、防控能力较差、防范机制不全、事后救济缺位，存在较大法律风险；中国律师业的国际化步伐，总体上还滞后于中国企业“走出去”的步伐；在应对国际争议“司法化”风险方面，相关应对准备严重不足；服务于我国企业“出海”的规则体系和条约保障体系尚待健全。提升国际话语权，引领制定国际规则、推动建立新型国际关系的努力，将是一个长期、复杂、艰巨、渐进的过程。

统筹推进国内法治和涉外法治，要加快涉外法治工作布局。一是要进一步完善涉外法律法规体系，构建开放型经济新体制的法律体系，着重完善对外贸易和投资领域的法律制度，健全外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，健全外商投资国家安全审查、反垄断审查、国家技术安全清单管理、不可靠实体清单等制度，加强对外商投资者合法权益的保护，包括依法严厉打击知识产权侵权行为。二是要抓紧建立阻断立法、反干预渗透立法，加快中国法的域外适用法律体系建设，健全现行法律域外适用的标准和程序，并有效运用世界贸易组织解决争端的机制和规则，更好地运用法律手段维护我国主权、安全、发展利益。三是要完善对外关系法律体系，尽快制定国家豁免法，修订《缔结条约程序法》，构建中国特色对外援助法律制度，完善外国人居留管理、领事保护等制度建设。四是要强化涉外法律服务，为中国企业和公民“走出去”提供法律保障，维护我国公民、法人在海外的正当权益。对于企业而言，要认真评估海外投资地

国家的法治环境，不能盲目地、跟风般地对外投资，要严格遵守所在国的法律法规，加强投资项目建设、运营、采购、招投标等全过程的内部合规性管理。要培养和坚守企业家的法治精神，不但对法律有敬畏之心，还要学会用法律的手段来维权。

在国际层面，要注重弘扬法治精神，推动国际关系法治化，维护国际法和国际秩序的权威性和严肃性。既要依法行使权利，善意履行义务，又要努力推动建立起一整套符合我国企业“走出去”实际需要的条约和法律规则网络，构建完善的商事争议解决机制，增强我国在国际法律事务和全球治理体系变革中的话语权和影响力。

树立战略思维和全球视野，站在两个大局相互联系的高度，统筹考虑和综合运用“两个市场”“两种资源”“两类规则”。对内，要追求公平正义、共同富裕、社会和谐、依法治国；对外，要主持公道、捍卫公理、伸张正义，摒弃丛林法则，坚持大小国家一律平等，坚持反对任何形式的霸权主义，反对以大欺小、以强凌弱、以富压贫，反对干涉别国内政，坚持对话谈判解决问题，坚持推进国际关系民主化法治化，构建人类命运共同体。历史和现实相贯通、国内和国际相关联、理论和实践相结合，这是习近平新时代中国特色社会主义思想在法治领域的生动体现。



法律要发挥作用，首先全社会要信仰法律。最近，中共中央印发了《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》，首次明确指出社会主义法治社会的“六大特征”，即“信仰法治、公平正义、保障权利、守法诚信、充满活力、和谐有序”。其中，排在首位的就是“信仰法治”。信仰法治强调的是人们对法治发自内心的认可、崇尚、遵从和服从。只有提高全体人民的法治修养，使其由衷地信仰法治，把法律的规定内化为行为自觉，履行责任担当，坚定捍卫社会主义法治，才能筑牢社会主义法治社会的基石，扎实有序推进法治社会建设。

信仰法治要靠法治实践。公平正义的实现程度越高，信仰法治的社会基础就越牢。法治不是抽象的概念，让人民群众信仰法治，就要让他们切实感受到法律能够有效地发挥作用，切身体会到法治给他们带来的实实在在的便利，在亲身体会的过程中积累对法治的理性认识，从内心生发对法治的信仰。法治实践的过程实质上就是人民群众认同法律制度的公正合理性的过程，是人民群众建立起自治自律的自觉意识的过程。一方面，要在立法、执法、司法、法律监督的过程中维护法律权威。充分吸纳民意的良法能够为广大人民群众自觉遵守并能够唤起其主体意识、公民意识和权利意识，从而激发起内心对法律信赖、信任和尊重的情感，只有良法善治的体系越来越完善，群众才能越来越强烈地感受到“法治就在身边”；而只有依法行政、守法诚信、严格执法，才能用公正高效廉洁的法律实施效果赢得人民群众的信任，才能让依法表达诉求、依法维护权益成为人民的自觉选择。另一方面，要通过完善相关机制切实加强公共法律服务，为人民群众提供精准专业的法律帮助。法律具有很强的专业性。当前，中国特色社会主义法律体系已经形成，全面依法治国深入推进，党政机关、企事业单位和其他社会组织越来越多地需要专业法律帮助和支持，人民群众在获得衣食住行等公共服务的同时，依法维护权益、追求公平正义的愿望更加强烈，需要更专业、更优质的法律服务。要加快整合律师、公证、调解、仲裁、法律援助、司法鉴定等公共法律服务资源，形成覆盖城乡、便捷高效、均等普惠的现代公共法律服务体系，让人民群众感受到公平正义就在身边。

信仰法治要有责任担当。法治信仰是一种思想情感和精神寄托，表现为对法的关切、信赖、寄托，而人民群众对法治的信心、信仰，在很大程度上取决于公权力受法律制约的情况和公权力执掌者的公正、廉洁形象。培

育法治信仰，关键是领导干部。法律和决策的实施，要通过领导干部的具体工作来落实。让人民群众信仰法治，领导干部必须首先尊崇法治、敬畏法律。领导干部尊不尊法、学不学法、守不守法、用不用法，人民群众都看在眼里、记在心上，并且在行动中效仿，必须牢固树立社会主义法治信仰，切实增强思想自觉、行动自觉，牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治观念，自觉以法为镜、以法为尺，在宪法法律范围内活动，坚持厉行法治，切实做到守法律、重程序、讲规矩。用法治思维和法治方式深化改革、治国理政，纠正和解决法治不彰问题，对各种危害法治、破坏法治、践踏法治的行为要挺身而出、坚决斗争，努力做尊法学法守法用法的模范。领导干部要做到心中有法、虑必及法、行必依法，体现出对法治的忠诚和捍卫，才能引导群众信赖法治，带动全社会形成崇尚法治之风。

信仰法治要有行为自觉。培育法治信仰、弘扬法治精神，是一项全民参与的社会工程，是全社会的共同责任。对普通公民而言，信仰法治意味着法律不是与自己无关的外在强制力量，而是自己生活中的一部分；不仅是自己的生活方式和生存模式，而且是人们进行行为评价的标准。法治信仰的本质是对法律价值和法治功能的一种坚定不移的信任，是对法律所确立的价值目标和法治所蕴涵的功用效能的始终不渝的追求，只有把法治理念、法治意识、法治思维、法治思想、法治精神内化于心，外化于行，才能有高度的行为自觉。要使人民群众具备这样的行动自觉，除了通过强化法治实践和领导干部的带头作用外，还要重点关注普法工作。在我国，在法治建设的每一步中，全民普法工作都在紧紧跟随。党的十八大以来，我国的普法工作不断加强：在普法内容方面，围绕宪法、民法典等法律进行集中宣传；在普法方式方面，宣讲团现场普法、新媒体线上普法等方式齐头并进；在普法对象方面，坚持抓领导干部这个“关

键少数”和青少年这个重点对象；在普法责任方面，建立国家机关普法责任清单制度，等等。这些举措，为引导人民群众自觉树立法治信仰打下了重要基础。下一步，要立足新形势、新要求，继续改进创新普法工作，加大全民普法力度，全面落实“谁执法谁普法”普法责任制。此外，还要以道德滋养法治精神。社会主义法律和社会主义道德具有密切联系和共同的价值取向，一般来说，法律所禁止的，往往也是道德所谴责的。要坚持依法治国和以德治国相结合，把法治建设和道德建设紧密结合起来，把他律和自律紧密结合起来，做到法治和德治相辅相成、相互促进、相得益彰，引导加强个人品德、家庭美德、职业道德、社会公德的修养，增强法治的道德底蕴，筑牢法治社会的基石。



（上接1版）

牢牢把握全面依法治国这个党领导人民治理国家的基本方式。党的十八大以来，法治体系成为国家治理体系的骨干工程。推进全面依法治国，为解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定提供了有力保证。在全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，我们必须进一步回答全面建成小康社会之后路该怎么走这一重大问题。答案就是在习近平法治思想指引下，进一步推进全面依法治国，让各方面制度更加成熟更加定型。

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，推进中国特色社会主义政治制度自我完善和发展，才能使我国治理体系的效能与日俱增。中国特色社会主义制度体系已经具有独特的政治优势和制度优势，加上难得的发展优势和机遇优势，定能在“十四五”时期谱写出两大奇迹新篇章。

坚持和完善中国特色社会主义制度

制度建设带有根本性、全局性、长期性和稳定性，因而在中国特色社会主义政治建设中至关重要。在当今世界，制度优势是一个国家的最大优势，制度竞争是国家间最根本的竞争。随着我国进入新发展阶段，要使社会主义民主法治更加健全，政府作

用更好发挥，国家治理效能得到新提升，必须进一步高度重视制度建设。

中国特色社会主义制度是一个严密完整的科学体系，起四梁八柱作用的是根本制度、基本制度、重要制度，其中具有统领地位的是党的领导制度。党的十八大以来，中国特色社会主义制度在坚持中发展，在发展中完善，为经济社会发展提供了强大的政治保障和制度支撑。在一个国家的各种制度中，政治制度处于关键环节。中国特色社会主义制度体系的发展和完善，关键也在于政治制度的发展和完善。

根本制度是立国的根本，它规定了国家的根本性质和发展方向，居于根本地位。国家制度作为上层建筑，取决于一个国家的经济社会基础，同时又反作用于这个国家的经济社会基础，乃至起到决定性作用。根本制度之所以根本，还在于它反映了宪法规定的国家制度根本属性。人民民主专政的国体、人民代表大会制度的政体、党的全面领导制度体系、马克思主义在意识形态领域指导地位、党对人民军队的绝对领导等，都是我国国家根本属性的体现。根本制度之所以根本，也是因为它为革命、建设和改革的根本问题。说到底，根本制度是关乎执政掌权的根本性的制度。党的十八大以来，国家根本制度取得前所未有的发展和巩固。在新发展阶段，必须牢牢坚持国家根本制度，坚持和完善人民代表大会制度，加强人大对“一府一委两院”的监督，保障

人民在党领导下依法通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务。

基本制度界定国家政治生活、经济生活和社会生活的基本原则，它规范着国家政治关系、经济关系和社会关系等基本关系，对国家政治发展和经济社会发展发挥着重大影响作用。中国特色社会主义基本制度体现了我国社会主义性质，体现了我国的基本国情，体现了党的执政基础，也体现了人民群众的基本权利。党的十八大以来，我国新型政党制度的中国智慧日益彰显，人民政协作为社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构作用日益增强，民族区域自治制度的完善进一步奠定了各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的基础，基层群众自治制度的发展把国家层面民主制度同基层民主制度有机结合起来，社会主义基本经济制度的完善推动了国民经济高质量发展。

在新发展阶段，必须进一步发展人民民主，维护公平正义，保障人民平等参与、平等发展的权利，用基本政治制度有效调节各种政治关系，为国家发展提供基本动力。

重要制度作为国家治理各领域各方面各环节的主体性制度，它由根本制度和基本制度派生而来，在实现国家发展各方面重要目标、完成社会主义现代化建设各领域重要任务、推进国家治理体系和治理能力现代化进程重大战略中发挥着不可替代的作用。

在开启全面建设社会主义现代化国家新征程之际，党和国家机构职能体系在优化协同高效方面取得突破性进展，人民满意的服务型政府建设推动了政府治理制度体系的发展和完善，党和国家监督体系改革保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益，爱国统一战线不断巩固共同思想政治基础，汇聚起实现中华民族伟大复兴的磅礴力量，各方面重要制度的发展为基本实现国家治理体系和治理能力现代化奠定了坚实基础。

实践证明，中国特色社会主义国家制度和法律制度是一套行得通、真管用、有效率的制度体系，具有强大的生命力和巨大的优越性。开启全面建设社会主义现代化国家新征程，必须坚持系统观念，遵循制度逻辑推进政治建设，实现社会主义政治文明新的历史性跨越。

在新发展阶段国家治理效能要得到新提升

我国国家治理的一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开。在新时代要做的，就是坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。新时代改革开放具有许多新的内涵和特点，其中很重要的一点就是制度建设分量更重，改革面对更多深层次体制机制问题。

随着我国步入新发展阶段，必须统筹中华民族伟大复兴战略全局和世

界百年未有之大变局，深刻认识我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求，深刻认识错综复杂的国际环境带来的新矛盾新挑战，把握人民日益增长的美好生活需要，按照全面深化改革总目标推进社会主义政治建设。这就必须把国家治理体系和治理能力建设摆到更加突出的位置，继续深化各方面体制机制改革，推动各方面制度更加成熟更加定型。

制度建设是国家治理体系和治理能力现代化的基石。国家治理体系是由体制、机制和制度规范构成的一个整体体系。党的十八大以来，我国国家治理体系不断发展和完善。党的十九届四中全会进一步对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作出了全面部署，提出要继续加强制度创新，抓紧制定国家治理体系和治理能力现代化急需的制度

和满足人民对美好生活新期待必备的制度，从战略高度擘画了新发展阶段的制度建设。在新发展阶段加快建立健全国家治理急需的制度，就需要坚持在党的领导下，充分发挥民主集中制的独特优势，完善能够集中力量办大事的体制，创新能够保障高水平开放和高质量发展的体制，健全能够应对各种风险挑战冲击的体制，巩固能够确保党和国家长治久安的体制。

在新发展阶段加快建立健全满足人民日益增长的美好生活需要必备的

制度，就需要发展能够保障实现全体人民共同富裕的体制，完善能够培育和践行社会主义核心价值观的体制，健全能够满足人民在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面日益增长要求的体制，从而有效体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造力，更好推动人的全面发展、社会全面发展。

能力建设就是增强制度执行力，把我国制度优势转化为治理效能。这里的关键在于国家治理机制创新。新发展阶段创新治理机制，必须在顶层设计上前提下，坚持从问题出发，不断推进理念思路创新、方式方法创新、基层基础创新，健全协同、协作、协商和协力等各种机制，创造性推动各领域改革。要按照习近平总书记指出的，坚持加强党的领导和尊重人民首创精神相结合，坚持顶层设计和摸着石头过河相协调，坚持问题导向和目标导向相统一，坚持试点先行和全面推进相促进。及时总结实践中的好经验好做法，把成熟、可行、可推广的经验做法创制为政策、上升为制度、转化为法律。国家治理机制创新的根本问题，在于发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。在党的坚强领导下，坚定中国特色社会主义制度自信，不断开创中国之治新局面，我们定能为人类政治文明进步作出充满中国智慧的贡献。

（作者系中央党校（国家行政学院）副秘书长、教授）