



精准反制外国非法制裁的法律利器

□ 史晓斌 黄惠康

今年6月10日，十三届全国人大常委会第二十九次会议表决通过反外国制裁法，自公布之日起施行。该法为我国应对“长臂管辖”，反制外国非法制裁行为提供了法律利器，是加强涉外法治建设的重要成果，也是我国善用法律武器维护国家利益的真实体现。

坚定维护国家的核心利益。“中国人民不信邪也不怕邪，不惹事也不怕事，任何外国不要指望我们会拿自己的核心利益做交易，不要指望我们会吞下损害我国主权、安全、发展利益的苦果。”习近平总书记的这段话，阐明了我国坚持走和平发展道路的原则底线，讲清了坚持和平发展与维护国家利益的辩证统一关系。面对随意加诸于我国的所谓“制裁”，我们必须进行坚决斗争。反外国制裁法重申了我国走和平发展道路的坚定决心，旗帜鲜明地从国家立法层面对外国侵害我国合法权益的外国非法制裁行为“亮剑”，反对霸权主义和强权政治，反对任何国家以任何借口、任何方式干涉中国内政，并授权国家机关采取相应的反制措施。

反外国制裁法名称中的一个“反”字，突出体现了该法的防御性，针对的仅是那些动辄对别国挥舞“制裁”大棒的霸凌主义和强权政治。这种防御和反制性质，既符合我国一贯反对滥用“长臂管辖”和单边制裁的原则，也有利于对非法制裁行为进行精准还击。

善用法治手段精准发力。由全国人大常委会根据宪法制定专门法律，极大地增强了我国反外国制裁措施的权威性和有效性。近年来，为应对外国单边制裁，我国不断丰富法律“工具箱”，国务院主管部门分别于2020年9月和2021年1月颁布实施了《不可靠实体清单规定》和《阻断外

国法律与措施不当域外适用办法》，初步建立了具有中国特色的反制裁制度。但是从法律层级上看，以上两部规定和办法都属于法律位阶较低的部门规章，涵盖内容单一，约束力有限。反外国制裁法以国家基本法律的方式，对反制裁措施的主体、适用对象、机制、相关组织和个人义务等作了较详细的规定，并提供了概括性的授权。该法第13条明确规定，对于危害我国主权、安全、发展利益的行为，除本法规定外，有关法律、行政法规、部门规章可以规定采取其他必要的反制措施。

该法实施后，我国针对外国非法制裁行为所采取的各项反制措施适用对象更清晰，反制效力更精准，执行机制更有力，法律依据更充足，且反制决定具有终局性和不可诉性。可以预见，其对付势力的震慑效应也必将更加强烈。

与国际法和国际实践完全相容。反外国制裁法针对的是外国侵害我国合法权益的非法制裁行为，在国际法上，属于合法的反制措施。依据联合国宪章，原则上，对任何主权国家的制裁，只有经联合国安理会授权才是合法的。一些西方国家任意扩大国家安全概念，滥用本国法律的域外适用效力，为一己私利，大搞单边主义制裁，本质上是一种干涉他国内政的霸凌主义行径，在国际法上站不住脚。为保护本国的国家利益不受侵犯，受害国采取非武力的反制措施，合情合理合法。经联合国大会核可的《国家对国际不法行为的责任条款草案》规定，针对他国的国际不法行为，受害国可以采取反措施。在国际实践中，为反制美国滥用“长臂管辖”和单边主义制裁措施，早在1996年，欧盟理事会就颁布了可在欧盟28个成员国普遍适用的《免受第三国立法及由此产生行动之域外适用影响的保护法案》（即“《欧盟阻断法案》”），以减轻美国《赫尔姆斯-伯顿法案》对古巴和伊朗等国单边经济制裁的域外影响。俄罗斯也于2018年6月颁布了《关于影响（反制）美国和其他国家不友好行为的措施的法律》。

为香港、澳门特别行政区反外国制裁指明了路径。反外国制裁法作为全国人大通过的法律，它特别强调适用范围在“中国境内”，那么当然包括香港和澳门特别行政区。近年来，一些西方国家和组织粗暴地干涉和指责我国内政，大搞暴力破坏活动，严重威胁我国的国家主权和领土完整。2020年6月，全国人大颁布的香港特别行政区维护国家安全法，构筑了维护国家安全的法律屏障，推动了香港形势由乱到治的转变。澳门特别行政区早在2009年就根据澳门特别行政区基本法第23条制定了澳门特别行政区维护国家安全法，对确保澳门特别行政区繁荣稳定和长治久安发挥了重要作用。反外国制裁法进一步为排除外部势力干预特别行政区事务奠定了法律基础。该法可以通过列入特别行政区基本法附件三的方式在香港、澳门特别行政区适用，与香港特别行政区维护国家安全法、澳门特别行政区维护国家安全法一道，进一步完善维护特别行政区国家安全的法律制度。

坚决维护国家核心利益，是中国外交的神圣使命，也是必须坚守的底线。在涉及我国核心利益的问题上，不但要敢于划出红线、亮明底线，还要善用法治武器精准反击。反外国制裁法的出台，表明我国越来越善于运用国际规则开展斗争，意味着我国构建防范涉外风险的法律体系更加完善。



无效行政行为是严重的违法行为

□ 胡建森

国家行政机关及其执法人员在坚持依法行政、推进法治政府建设过程中，要防止出现这样一类行为，它们存在明显而重大的违法事由，因此自始无效，被称作“无效行政行为”。无效行政行为为严重的违法行为。

无效行政行为为存在“明显而重大”的违法事由，比一般的违法行为为严重得多，社会危害性也大得多，但人们对无效行政行为的认识却比较陌生，这主要是因为无效行政行为在理论和制度上的探索比较晚。“无效行政行为”概念是2000年才出现的。当年最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》规定，被诉具体行政行为依法不成立或者无效的，人民法院应当作出确认被诉具体行政行为违法或者无效的判决。2014年和2017年行政诉讼法的修改，正式将“无效之诉”写进了法律，该法规定，行政行为有实施主体不具有行政主体资格或者没有依据等重大且明显违法情形，原告申请确认行政行为无效的，人民法院判决确认无效。这是首次从立法上确立了“确认行政行为无效”这一判决方式。相应的司法解释也对行政行为的无效之诉作出了程序上的进一步完善。

尽管在法律和司法解释中有所涉及，但在我国既无统一的行政程序法，又无行政法总则的立法背景下，“行政无效”尚无统一的定义和固定情形，“行政无效”制度也并未在实体法中真正确立。最高人民法院的司法解释只是表明，行政行为无效与行政行为不成立是两种不同形态；行政诉讼法第75条也只是表明了，实施行政行为的主体不具有行政主体的资格，或者行政主体实施行政行为“没有依据等重大且明显违法”的行政行为，属于无效行政行为。我国的一些某一管理领域的实体法也只有零星规定，如根据税收征收管理法第33条，地方各级人民政府、各级人民政府主管部门、单位和个人违反法

律、行政法规规定，擅自作出的减税、免税决定无效；根据农村土地承包法第58条，包括行政机关在内的组织或工作人员强迫进行土地承包经营权互换、转让或者土地经营权流转的，该互换、转让或者流转无效；根据土地管理法第79条，无权批准征收、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地的，超越批准权限非法批准占用土地的，不按照土地利用总体规划确定的用途批准用地的，或者违反法律规定的程序批准占用、征收土地的，其批准文件无效；根据城乡规划法第39条，规划条件未纳入国有土地使用权出让合同的，该国有土地使用权出让合同无效；根据行政处罚法第38条规定，行政处罚没有依据或者实施主体不具有行政主体资格的，行政处罚无效。违反法定程序构成重大且明显违法的，行政处罚无效。在行政实体法尚未对“行政无效”制度作出统一规范之前，我们迫切需要从理论上对“行政无效”概念和情形进行探讨和推进。

那么，如何理解无效行政行为的“无效性”呢？这里是指：一是自始无效。不论该行政行为什么时候才被确认无效，无效的时间必须从该行政行为作出之日起算；二是当然无效。无效行政行为的“无效性”是由该行政行为本身重大且明显的违法性所决定，包括人民法院在内的有权机关依法确认其无效，仅仅是对该行为本身事实的宣告而已。三是绝对无效。即该行政行为所包含的意思表示完全不被法律承认，各方当事人可以视作该行政行为不存在和从未存在过。

无效行政行为为“无效”的绝对性，赋予了相对人及利害关系人对无效行政行为具有两项权利：对抗权和不受期限限制的诉权。首先，由于无效行政行为具有重大且明显违法的特征，判断起来相对容易，相对人及利害关系人在任何阶段都可以拒绝执行无效行政行为，不因拒绝而被追究责任。如城市执法局要

矛盾。为解决这一社会主要矛盾，以习近平同志为核心的党中央提出了实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴的总任务以及阶段性目标任务，提出了以人民为中心的发展思想和创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，提出了“五位一体”总体布局 and “四个全面”战略布局，提出了全面深化改革、全面依法治国、强军和外交的总目标，提出了经济、政治、文化、社会、生态文明、统一战线、国家安全、国防和军队、祖国完全统一、外交和党的建设等各个方面的重大方针政策，特别是根据疫情后发生的新变化作出了我国进入新发展阶段的战略判断，作出了贯彻新发展理念、形成新发展格局的战略部署。这一系列重大战略决策及其理论分析，在新时代坚持和发展了中国特色社会主义理论体系，形成了习近平新时代中国特色社会主义思想这一马克思主义中国化的最新成果。

十分明显，习近平新时代中国特色社会主义思想形成的时代背景 and 要回答的时代课题、要解决的社会主要矛盾和基本问题、确定的奋斗目标和布局、包含的科学内容和创新之点以及科学的思维方式，既是我们今天“正在做的事情”的理论概括，又是我们今天“正在做的事情”的科学指南，对我们今天和今后的工作具有直接的指导意义。因此，党中央明确指出，我们今天学习马克思主义，学习中国特色社会主义理论体系，重中之重，是学习习近平新时代中国特色社会主义思想。这样的学习，才能把握时代的脉搏，才能抓住历史的机遇，才能在实践中守正创新，也才能从思想到行动不断与时俱进，开创中国特色社会主义事业新局面。

对于怎么样从国内国际两个大局出发，学好习近平新时代中国特色社会主义思想，党中央向我们提出了“学懂弄通做实”的六字要求。应当说，这是很高的要求。先就“学懂弄通”来说，这就要求我们全面把握这一思想的科学内涵，深刻领会这一思想的科学实质。为此，既要原原本本读好《习近平谈治国理政》等重要著作和中央文件，又要把习近平新时代中国特色社会主义思想的学习和党史、新中国史、改革开放史、

对当事人行政拘留15天，当事人有权不服从；其次是不受期限限制的诉权。有权机关确认某无效行政行为为无效，或者当事人对该无效行政行为提起“无效之诉”，不受起诉期限和其他期限的限制。有权机关确认某行为无效，或者当事人要求有权机关确认某行为无效，任何时候都可发动和进行。

无效行政行为为一种重大且明显的违法行为。它既包括实体行为，也包括程序行为；既包括侵权行为，也包括受益行为；既包括羁束行为，也包括裁量行为。

就具体情形而言，主要包括：一是作出行政行为的组织无行政主体资格的。行政行为必须由行政主体作出，而行政主体包括行政机关或得到法律法规授权的其他社会组织。不具有行政主体资格的组织作出的行政行为是无效的。二是行政主体实施行政行为为明显超越法定权限的。行政职权法定，并且任何职权都有边界。行政权限包括行政主管权、行政管辖权和行政决定权。明显超越法定权限的行政行为属于无效行政行为。三是就法律保留事项作出行政决定而无法律依据的。应当由国家法律作出规定的事项属于法律保留事项，这由立法法和其他法律作明文规定。没有具体法律依据，行政主体就这些“法律保留事项”作出决定的，属于无效行政行为。四是没有法律依据剥夺和限制公民的基本权利的。公民的权利可分为一般权利与基本权利。公民的基本权利由宪法直接设定并受法律的严格保护。没有法律依据，剥夺或限制公民的基本权利是无效的。五是行政行为的内容明显违反法律和行政法规的强制性规定的。违反法律和行政法规的强制性规定无效，这是民法和行政法共同遵循的规则。这里的强制性规定是指由法律或行政法规设定的义务性规范（禁止性规范与命令性规范），行政机关或相对人都必须绝对遵循，违反了会导致严重法律后果的规定。六是行政行为内容和实施明显违

反公序良俗的。公序良俗，即公共秩序与善良风俗的简称，具体包括：国家和社会公序；市民社会善良风俗习惯；他人人格尊严；家庭道德关系准则；其他公序良俗。我国民法典第153条第2款规定，违背公序良俗的民事法律行为无效。行政行为为违反公序良俗的，也应当无效。七是行政行为的实施会导致行政机关或者他人犯罪的。犯罪是最严重的违法行为。如果行政行为的实施会导致行政主体自身或者他人犯罪的，说明该行政行为为具有极端的违法性，当然无效。八是行政行为的实施会导致民事关系无效的。行政行为为不仅会导致行政关系的成立、变更或消灭，同时也会大量地导致民事关系的成立、变更或者消灭，如行政机关的婚姻登记（行政行为）会导致婚姻关系（民事关系）的成立、变更或者消灭。如果一个行政行为会导致相关民事关系无效的，该行政行为为同样无效。九是行政行为的内容客观上不可能实现，会导致“行为不能”的。如行政机关要求当事人作出一种互为因果的行为，当事人在客观上是无法做到的。十是因相对人的犯罪行为导致该行政行为作出的，或者行政行为为因行政主体与相对人或者第三人恶意串通而作出并损害国家和公共利益的。此种背景下的行政行为为同样无效。十一是明显违反法定主要程序而导致行政行为为明显违法的。

厘清无效行政行为的情形，完善无效行政行为制度，旨在更好保护公民合法权益，培植公民的权利观念，也有利于加强对行政机关及其工作人员的监督，有利于培养行政主体责任感，从而更好地促进依法行政。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部



社会主义发展史的学习有机结合起来，以利于融会贯通，以利于指导实践。再就“做实”来说，又要求我们根据今天实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴的总体布局，同时针对工作中存在的诸多问题，特别是针对国民经济内循环和外循环的堵点、党风廉政建设重点、国家治理体系和治理能力建设的重点，边学习边提高认识，边改正边创新发展。

与此同时，在中国特色社会主义新时代，在开启全面建设社会主义现代化国家新征程中，理论学习的组织方面应是两大重点，首先是干部特别是各级领导干部；其次是青年包括大专院校学生，特别是年轻干部。习近平总书记要求年轻干部立志做党的光荣传统和优良作风的忠实传人，不断增强意志力、坚忍力、自制力，在新时代全面建设社会主义现代化国家新征程中奋勇争先、建功立业，努力创造无愧于党、无愧于人民、无愧于时代的业绩。当然也还要顺应信息化的时代潮流，不断创新学习制度和学习方式，以更好地适应新时代青年的需要和习惯。

总之，在学习中统一思想、提高认识，归根到底要落到增强贯彻落实新时代中国特色社会主义思想各项重大决策的自觉性。

面对新时代新阶段，我们应当更加自豪地说：百年大党在新征程的学习中守正创新，与时俱进，举世无比！

依靠学习走到今天，依靠学习走向未来

中国共产党是做实事会实干的党，也是有理想有追求的党。习近平总书记对于中国共产党为之不懈奋斗的中华民族伟大复兴的昨天和今天，曾经用“雄关漫道真如铁”和“人间正道是沧桑”这两句诗作了概括，对于中国共产党要实现中华民族伟大复兴的明天，也用诗句“长风破浪会有时”作了展望。历史经验告诉我们，中国共产党能够依靠学习砥砺前行走到今天，也一定能够依靠学习砥砺前行走向未来。

当然，事情总是具有两重性。中国共产党有重视学习、善于学习的优良传

统，这是主流；但是与此同时，也有学得不好以致走向失误的教训，还有自我满足、不思进取的种种消极现象。习近平总书记明确说过：“要学有所成，就必须永不自满。现在，有的党员、干部对理论学习不重视，把自学变不学；有的想起来就学一学，三天打鱼、两天晒网；有的拿学习来装门面，浅尝辄止、不求甚解；有的学习碎片化、随意化，感兴趣的就学、不感兴趣的就不学；不少年轻干部理论功底还不扎实、理想信念还不够坚定。要做到真学真懂真信真用，还需要下更大气力。”他还告诫我们：“要跟上时代步伐，不能身子进了新时代，思想还停留在过去，看问题、作决策、推工作还是老观念、老套路、老办法。”这些话讲得真正是切中时弊！我们一定要引以为戒，下真功夫，把我们的学习提高到新的水准。

——中国共产党一定能够在坚持不懈的学习中，把握世界百年变局之“时势”，进一步应对对全球性挑战，坚持走中国和平发展道路，维护和践行多边主义，推动构建人类命运共同体。

——中国共产党一定能够在坚持不懈的学习中，抓住中华民族伟大复兴之“机遇”，进一步应对来自经济、社会和大自然的各种可以预料和难以预料的挑战，坚持中国特色社会主义道路，围绕人民对于美好生活的向往，开启社会主义现代化建设新征程。

——中国共产党一定能够在坚持不懈的学习中，针对执政党建设之“紧要”，进一步应对党面临的考验和危险，坚持新时代学习型政党建设，针对“本领恐慌”而不懈地加强切实有效的学习，全面提高党的执政能力和国家治理能力，坚持马克思主义中国化并不断与时俱进。

作为新时代的中国共产党人，我们一定要，也一定能够继承发扬毛泽东、周恩来当年从西柏坡进北京时提出的“赶考”精神，建设好适应新时代历史要求的学习型政党，阔步走向未来。我们能够依靠学习走到今天，也一定能够依靠学习走向未来！

总起来就是一句话，中国共产党作为举世无比的党创造举世无比的奇迹，根本动力就在于举世无比的学习。