

系统推进对外关系法治化

□ 李思佳

在国际交往中，法律是不可或缺的重要环节。6月28日，第十四届全国人民代表大会常务委员会第三次会议表决通过《中华人民共和国对外关系法》（以下简称对外关系法），已于7月1日起施行。作为首部阐述我国对外大政方针原则立场、对我国发展对外关系作出总体规定的基础性涉外法律，对外关系法的制定实施是贯彻落实党的二十大报告“加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，统筹推进国内法治和涉外法治”要求的具体举措，构筑起了支撑对外关系法律体系的“制度性支柱”，为我国的对外关系实践提供了坚实的法治保障。

在法治化水平普遍提高以及国际法不断发展的背景下，世界各国普遍重视对外关系领域的法治化问题。在我国，之所以制定一部专门的对外关系法，一是为了进一步落实宪法确立的对外关系原则和制度。对外关系法中“坚持独立自主的和平外交政策，坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则”“坚持和平发展道路，坚持对外开放基本国策，奉行互利共赢开放战略”等内容，是对我国宪法明确的相关原则和政策的重申，为发展对外交流与合作提供了更为明确的法律依据。二是在维护以国际法为基础的国际秩序。对外关系法明确表示我国“维护以联合国为核心的国际体系、维护以国际法为基础的国际秩序、维护以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则”，并将“反对霸权主义和强权政治”“履行联合国安理会常任理事国责任”“支持和参与联合国

安全理事会授权的维持和平行动”等以法律的形式加以明确，符合国际社会的共同利益。三是为了使反制霸权有法可依。对外关系法在强调遵守国际法基本原则和国际关系基本准则的基础上，系统规定了条约的缔结与适用制度、反制和限制措施制度、联合国安理会制裁决议的执行制度、豁免制度、海外利益保护制度等，为我国应对他国干涉、制裁、打压、遏制、渗透、破坏、滥用“长臂管辖”等行径提供了更为完整的法律“工具箱”。

徒法不足以自行。对外关系法作为我国对外关系领域的基础性、综合性法律，其实施是一项系统工程，需要多领域、多层次的机制共同配合推进。对此，需要重点关注以下三个问题。

加快研究制定配套法律法规和文件，完善对外关系法律体系。在对外关系领域，我国一向强调统筹性。《中共中央关于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若干重大问题的决定》强调，“深入推进涉外体制机制建设，统筹协调党、人大、政府、政协、军队、地方、人民团体等的对外交往，加强党总揽全局、协调各方的对外工作大协同格局。”与此相适应，我国对外关系立法也突出体现这一特点。在对外关系法实施过程中，关注相关配套法律和文件的制定是完善对外关系法律体系的应有之义，也是增强立法系统性、整体性、协同性、时效性的重要保障。对外关系法在我国对外关系法治领域的地位，决定了其解决的是对外关系领域中带有根本性、全局性、稳定性和长期性的问题，

因此该法中存在大量授权性规定或原则性规定，还需由国务院及其部门制定涉外行政法规和部门规章。如对外关系法规定，“对于违反国际法和国际关系基本准则，危害中华人民共和国主权、安全、发展利益的行为，中华人民共和国有权采取相应反制和限制措施。国务院及其部门制定必要的行政法规、部门规章，建立相应工作制度和机制，加强部门协同配合，确定和实施有关反制和限制措施。”这些规定是为了弥补法律不能及时跟进对外关系法治实践需求的不足，同时为了将法律进一步细化和补充，保证法律的有效实施，相关部门应当用足用好授权立法，以解决问题为导向，制定高质量的配套法规制度。

提升涉外执法司法效能，探索更多具有中国特色的对外关系法治实践。对外关系法规定，国家深化拓展对外执法合作工作机制，完善司法协助体制机制，推进执法、司法领域国际合作。对外执法司法状况直接关系到我国对外关系法的实施水平。一方面，我国在国际执法合作方面仍有招宽空间。在提升对外执法力度上，要制定执法实施细则，统一裁量标准，细化工作流程，确保执法的公平正义；对于可能引起执法冲突的法律条款，要根据现况和工作需要，与对方国进行沟通和协商，尽可能用法律手段解决矛盾。在传统涉外执法合作领域，要完善和深化已经建立起的双边或多边合作机制，增加联合执法行为的广度和深度，加大安全执法领域的国际合作，与国际社会一道共同打击走私贩毒、跨国有组织犯罪活动，以拓宽已有国际执法合

作的深度和广度。在新兴涉外实践领域，要积极参与或主导建立多边合作机制，为国际新规范的制定或新纠纷的解决提供中国方案。另一方面，我国司法协助仍有完善空间。矛盾纠纷的解决离不开高效的司法协助机制。实施对外关系法，需进一步借助国际社会的力量，拓宽国际司法合作与交流的途径，建立司法案例分享与交换机制、司法人员的培养与交流机制等。

加强涉外法治队伍建设，运用好对外合作与斗争的法律武器。对外关系法为我国开展对外合作与斗争提供了法律武器，这一法律武器的运用离不开具有国际视野、通晓国际规则、善于处理涉外法律事务、能够参与国际合作与国际竞争的涉外法治队伍。长期以来，我国涉外法治人才供给和储备不足、业务能力不强问题较为突出。习近平总书记指出，“要加强能力建设和战略投入，加强对全球治理的理论研究，高度重视全球治理方面的人才培养”，“加强涉外法治人才建设”。一方面，加强外交外事干部队伍法治能力建设，在对外工作中强化法治思维、法治意识、法治方式、法治能力。另一方面，进一步优化涉外法治人才培养方案、配强涉外法学等相关学科的师资力量、强化对外法律实践教育等，建设一支专业化、职业化的高素质涉外人才队伍。



立法如何更好地主动适应改革需要

□ 郑毅

高质量立法是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的必然要求。党的二十大报告提出：“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。”在这一表述中，“时效性”首次与“系统性、整体性、协同性”并列出现，成为衡量高质量立法的明确标准之一，2023年3月新修改的立法法对此以法律的形式予以确认。针对“增强立法的时效性”，我们可以从三个方面进行把握。

首先，立法时效性背后隐含了法治与改革的关系。改革是“破”，法治是“立”。立法具有天然的滞后性，要克服这一弊端，全面、深入回应新时代改革需求，其解决方案主要有两种：一是提升立法自身的规范兼容性，如我国立法在相当长一段时期内普遍存在的宜粗不宜细、立法留白等就是该策略的典型体现，但随着时代的发展，越来越多的领域需要法律提供更为明确的规范，因此这种方式难以适应当前的需求；二是提升立法与特定改革的衔接效率，谋求在改革需求产生后第一时间匹配法律规范，确保法治最大程度地保障改革。第二种方式体现的就是立法的时效性要求。

其次，立法时效性不仅强调立法对立法前既有需求的回应，更强调对未来一段时期相关法治需求的预测与前瞻。在研究改革方案和改革措施时，要同步考虑改革涉及的立法问题和可能产生的立法需求，及时提出相应的立法建议。例如人工智能的快速发展，不仅打破了行业传统，同时也对现行法律法规提出挑战，科技创新政策和立法均要有深入的趋势研判，既要推动科技发展，也要防范潜在的风险。正如习近平总书记所强调的：“我们要坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接，立法主动适应改革需要，积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用，做到重大改革于法有据，改革和法治同步推进，增强改革的穿透力。”

最后，在实施层面，“小快灵”是立法时效性在实践中的表现形式。“小”强调立法的选题口径和篇幅，针对具体问题设计规范，使切口更深更准更实；“快”强调高效立法，化繁为简，管用几条制定几条，加快立法速度，提升立法效果；“灵”强调聚焦需求，突出特色，力求真正好用。在此之中，“快”的内涵直接对应立法时效性要求；“小”的标准确保了“快”的实现，而“灵”的要求则避免了一味求“快”的片面理解。

那么，如何通过增强立法时效性来促进立法与改革相得益彰呢？

主动适应改革需要，做到重大改革于法有据。“时效性”不仅要求尽量缩短改革需求与保障立法之间的时间差，立法时效性也绝不简单地等同于立法速度。在增强立法时效性的要求下，立法所回应的不仅仅是已经发生的改革实践，而且应重视改革发展的趋势，推动从“满足性回应”向“引领性回应”的升级转型，以改革中亟待解决的问题为导向，在国家安全、科技创新、公共卫生、生物安全、生态文明、防范风险等领域推进法律改革，破除改革障碍，凝聚改革共识，明确改革方向，提供改革方案，恰到好处引领改革前行并为改革预留空间。只有将法治对改革的功能用“跟跑”全面拓展至“伴跑”乃至“领跑”，才能真正解决立法的滞后性问题。

在现有立法体制下不断丰富立法形式。一是从规范出发，在科学立法、民主立法、依法立法的前提下追求立法的时效性；通过科学立法，及时将已经比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措上升为法律，提升立法效率；通过民主立法，充分吸纳民意、汇集民智，实现对立法趋势的精准把握与合理前瞻；通过依法立法，确保时效性始终被置于现有宪法和法律体系的统一框架中予以实现。二是

合理、深入地贯彻“小快灵”立法，以选题的精准性、科学性以及规范的可操作性作为“快”的实现基础，不断升级立法技术、优化立法程序、提高立法能力，同时也要提防陷入片面强调进程愈快愈好、篇幅愈短愈佳的误区。三是从策略出发，用足用好活授权立法制度。党的十八大以来，以上海浦东新区法规、海南自贸港法规等为代表的授权立法在促进法治积极适应改革开放和经济社会发展需要的过程中扮演着愈发重要的角色，2023年立法法修改也对授权立法作了进一步规定。授权立法既能实现对试点收益的全面提纯，又能确保对试错成本的有效控制，是兼顾法律稳定性权威性与改革弹性的重要法治机制。立法时效性本身就是授权立法过程所应遵循的基本要求，而授权立法亦是在宏观层面实现立法时效性总体目标的重要途径。

统筹立改废释纂，确保立法应时而变。2023年修订的立法法一大亮点，在于将此前的狭义“立法”（即“制定”）拓展为广义“立法”（即“立改废释纂”），这既是对党的二十大报告“统筹立改废释纂”要求的直接体现，也能帮助我们进一步理解立法时效性的内涵：一方面，时效性要求不仅适用于狭义的法律制定工作，而且是立改废释纂的共同遵循；另一方面，应科学统筹立改废释纂多重手段，使法律应时而变，进而实现整个法治体系的时效性。具体来说，应当转变立法观念，把修改法律作为重要的立法工作，常态化运用全面修订、修改、统筹修改的方式，及时在立法中把党中央的改革决策部署法律化、制度化；及时清理过时的、不再适应我国实际发展需要的法律规范文件，对不适应改革要求的现行法律法规进行修改或废止，不能让一些过时的法律条款成为改革的“绊马索”；兼顾法律的稳定性与时效性，及时加强法律解释工作，在尚无充分必要变动法律文本的情况下、在规范弹性范围内，通过科学的法律解释将“死的条款”转化为“活的规范”，从而缩小乃至消弭既有规范与时代需求之间的鸿沟。

互联网医疗需“因症施方”

□ 王 维

随着互联网医疗的发展，在线上寻求健康咨询与问诊成为越来越多人的选择。作为线下问诊的有效补充，互联网医疗释放了线下医疗资源，为不少患者提供了便利，患者不需要再跑腿排队，只需借助网络就能进行诊疗，因此广受欢迎。今年3月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步完善医疗卫生服务体系的意见》，明确提出完善“互联网+”医疗服务。近几年，远程医疗协作网覆盖众多医疗机构，大量医院开始提供线上服务。然而，随着其蓬勃发展，互联网医疗行业也暴露出一系列问题，如提供虚假医疗咨询服务；没有接诊却不退款，问诊价格缺乏标准；开处方药不开处方，审核环节形同虚设；患者信息存在泄露风险，或被利用实施诈骗等现象，需要法律为此开出“处方”。

近年来，为规范互联网医疗行为，《互联网诊疗管理办法（试行）》《互联网医院管理办法（试行）》《远程医疗服务管理规范（试行）》等规范性文件陆续出台。尤其是2022年6月国家卫健委、国家中医药管理局联合制定的《互联网诊疗监管细则（试行）》，针对互联网医疗中处方审核、隐私保护、诊疗质控等社会关注点作出了较为详细的规定。在地方立法层面，上海、安徽、海南等地也出台了相关的管理办法。这些规范有利于推动互联网医疗的规范发展，但是在有效遏制互联网医疗乱象方面仍然不尽如人意。

首先，相关立法从整体上来说，层级都比较低，具体内容较为宽泛，针对性和操作性不强，缺乏对跨地区、跨省份的互联网医疗机构的规范。且随着实践的快速发展，一些法规面临着“老办法解决不了新问题”的困境。

其次，在监管层面，存在监管职能交叉、责任主体不明确的情况。例



如，根据《互联网诊疗监管细则（试行）》的规定，互联网医疗的监管部门是省级卫生健康主管部门，但根据《互联网医院管理办法（试行）》规定，互联网医疗的监管部门则是省级卫生健康主管部门和办理互联网医院登记的卫生健康主管部门。这样的规定可能导致出现地区行政机关和相应的职能部门之间的推诿现象，从而影响监管效果。

再次，事故责任难界定，患者维权难度大。与传统医疗侵权案件相比，互联网医疗侵权案件涉及的侵权主体较多，目前的立法对医院、平台、患者的责任划分并不明确，不少患者在遭遇侵权后难以及时寻求法律救济。

最后，数据安全存忧，个人隐私保护不易。互联网医疗平台掌握和保存了海量的个人隐私数据，特别是病历、诊断结果等特殊信息。虽然目前各大平台都在不断改进和完善保密技术及措施，但患者个人信息仍存在被窃取、篡改，甚至被出售的风险，关于线上医疗隐私保护，法律规定仍存

在不少空白。

针对上述问题，需进一步加强对互联网医疗行业的法律规制，构建起健康、安全和可持续的互联网医疗生态系统，在为公众提供优质医疗服务的同时，更有效地保障公众的健康和权益，既让医疗卫生事业的发展通过网络信息技术的应用而焕发新生，又确保这种新医疗形态的规范有序。

完善行业法律法规。建立完善的法律框架是规范互联网医疗的基础。针对互联网医疗监管依据不足的问题，应当在总结经验的基础上，尽快制定专门的行政法规或规章，整合现有的规范性文件，消除它们之间存在的重复和冲突，从而为行政监管提供明确法律依据。在内容上，要明确医疗服务提供者的准入要求、医疗技术和设备的安全规范、平台运营的法律义务、电子处方管理、隐私和个人信息保护等内容，不仅要规定政府监管、行业监管、社会监督等多方监督主体责任，还要确立政府、企业、医院等主体权利义务，更要对医患用户主体的权益予以针对性的保护。

加强行政监管力度。网络仅仅提供了一种技术和信息手段，并没有改变医患双方的医疗关系和法律关系。监管部门应该像监管线下医疗服务一样，严格监管线上的医疗服务。相关主管部门要依据现有规定积极履职尽责，清除网上健康咨询虚假广告、虚假服务等，对于冒用医生名义“自导自演”者，以及纵容、鼓励造假的医疗信息平台，严肃追究其法律责任。同时，监管部门要严格建立行政许可制度，完善当地互联网问诊医疗机构和从业人员的电子注册系统，认真核验从业人员资质。此外，还应不断加强监管机构的执法力度和监督能力，完善患者在线的知情同意、监管者后台的审核提醒等机制，实现全程动态监管。通过加强定期检查、风险评估和投诉处理等，确保平台遵守相关法律法规和行业规范要求。

强化行业自我监管。互联网医疗作为一个新兴领域，目前可借鉴的发展经验比较有限，如何实现规范、可持续、高质量发展，需要强调行业的自我监管，再适时将成熟的行业标准上升为监管办法。行业协会是行业自律的重要主体，是互联网医疗服务提供者与行政机关间的纽带，赋予行业协会一定监管职责能有效地弥补行政监管的不足。我国互联网医疗领域虽然也存在着远程医疗协会等行业协会，但这些行业协会并没有建立起成熟的行业协会监管机制，还需进一步健全行业规范，确立互联网医疗从业资质认证的标准和程序，包括严格的专业资格要求和实践经验评估。在行业协会的指导下，互联网医疗平台应当制定详细的运营规范，包括诊疗流程、药品销售管理、争议处理和用户信息保护等，确保平台的合规运营。

