

加快形成涉外法治工作大协同格局

□ 涂 卫

涉外法治作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，事关全面依法治国，事关我国对外开放和外交工作大局。11月27日，中共中央政治局就加强涉外法制建设进行第十次集体学习，习近平总书记在主持学习时强调：“涉外法治工作是一项涉及面广、联动性强的系统工程，必须统筹国内和国际，统筹发展和安全，坚持前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，加强顶层设计，一体推进涉外立法、执法、司法、守法和法律服务，形成涉外法治工作大协同格局。”这为推动完善我国涉外法治、加快形成涉外法治工作大协同格局提供了根本遵循。

坚持问题导向，尽快补齐涉外立法短板

涉外法律制度是国家法制的重要组成部分，是涉外法治的基础，发挥着固根本、稳预期、利长远的重要作用。近年来，我国涉外立法工作的广度和深度大幅拓展，先后制定、修改了一批重要涉外法律。但现有立法尚未形成完善的布局，仍以制定应急性法律为主，立法短板仍然比较明显。一方面，在对外援助、外国人服务保护法、国内法的域外适用、条约的国内法地位和效力等领域仍然存在无法可依或法规层级较低的问题；另一方面，在华外国人管理、服务等领域的法律法规比较笼统，呈现出宣示性规范多、实施性规范不足的特点，可操作性还有待进一步提高。

在推动高水平对外开放的目标指引下加强涉外领域立法，应从促进对外开放和维护国家利益两方面入手。在促进对外开放立法方面，关键在于对标国际通行标准通过国际法与国内法双向互动提升我国制度竞争力，发挥法治引领与先行先试的功能，注重完善对外贸易和投资领域的涉外法律规范。例如，随着互联网技术的发展，数字贸易成为国际贸易的新增长点，也成为《区域全面经济伙伴关系协定》和《数字经济伙伴关系协定》等新型国际经贸协议关注的重点。我国要积极关注相关国际协议，加快在数据跨境流动、电子经贸认证等方面的规则构建，为数字贸易的发展提供有力的法律基础。在维护国家利益方面，坚持总体国家安全观，进一步完善反制裁、反干涉、反制“长臂管辖”法律法规，适时将相关规章和政策上升为阻断法，并尽快出台反外国制裁法实施细则，不断充实应对挑战、防范风险的法律“工具箱”。同时，通过在国家豁免、领事保护、对外投资、对外援助、涉外民商事纠纷解决等领域的立法，切实保护海外中国企业和公民的合法权益不受侵犯。

在我国，地方立法是推进地方治理民主化、法治化、现代化的基本形式与制度安排，地方性法规构成中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。党的十八大以来，有立法权的地方人大及其常委会制定修改了一大批服务大局、顺应时代、反映民意、体现特色的地方性法规，在推进全面依法治国中发挥了重要作用。与此同时，地方立法实践也面临如何坚持好不抵触、有特色、可操作原则，防止地方性法规出现违背上位法规定、照抄照转、实效不足等问题。发挥好地方性法规在中国特色社会主义法律体系中的功能，是破解地方立法实践问题的切入点，也是贯彻立法法的有力抓手。

作为我国法律渊源之一的地方性法规除了具备法律的一般性功能外，基于地方立法权的延伸性、授权性、区域性特征，在中国特色社会主义法律体系中，它还发挥着实施性、补充性、探索性功能。而发挥好这三项功能，是确保地方立法立得住、行得通、真管用的必要前提。

强化实施性功能，做到“于法周延”，让地方立法立得住。地方立法的实施性功能主要体现在制定法律或行政法规的实施办法，使上位法规定更加具体细化、更具可操作性，保证宪法、法律、行政法规在本行政区域

强化法律适用，提升涉外法治力度

一个国家的国际社会地位越高，该国国民的国际性活动越频繁，国内法的域外适用就越有必要。通过执法司法将涉外法律法规落到实处，是运用法治方式维护国家主权、安全、发展利益的重点环节。要推进涉外法治，我国法律的域外适用问题是绕不过去的门槛，也是当前的一个迫切需要。我国法律域外适用的规则和先例早已有之，但长期以来并未得到广泛重视，相关的规则体系有待完善，相关的实例也较少。

我国法律的域外适用制度不仅应包括特定领域法律域外适用的规范基础、程序和执行方式的原则性规定，还应包括针对域外特定国家行为进行专门立法规制的相关规定。我国法律域外适用问题已提上国家法治建设的重要议事日程，但总体上看，这项工作刚刚破题，应在尽快建立独立的国内法域外适用法的基础上，完善相应的行政、司法等配套设施。在这一领域，我们需要明确如下问题：一是区分清楚哪些涉外法律在国内适用，哪些在我国法域外适用。二是有针对性地制定相应的涉外法律，而不能笼而统之泛泛空谈。三是深入研究我国法域外法律制定的可能性和可行性，充分考量拟定中的各种法域外适用法律是否与外国法律相抵触。

强化国际合作，提高执法司法公信力

涉外法治的实现需要国家间在执法和司法方面的对话和合作。在执法领域，对于我国与他国/国际涉外法律相一致的部分，应适时制定执法实施细则，统一裁量标准，细化工作流程，切实做到步骤清楚、要求具体、期限明确、程序公正。对于可能引起执法冲突的法律条款，要根据现实情况和工作需要，与其他国家进行沟通和协商，尽可能用法律手段解决矛盾。一方面，继续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，尤其是加大安全执法领域的国际合作，与国际社会一道共同打击暴力恐怖势力、民族分裂势力、宗教极端势力，以及走私贩毒和跨国有组织犯罪活动。另一方面，积极参与新兴涉外实践，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。

伴随我国对外开放持续推进，涉外审判案件量持续攀升，新类型案件不断涌现，争议复杂性和审判难度也日益提高。与此同时，我国涉外审判的国际影响力也日益提升，涉及当事人已覆盖全球100多个国家和地区，国内国际关注度显著上升，对我国外交工作大局和国际

形象塑造发挥着重要作用，但涉外司法信息共享还不够健全，司法衔接联动机制尚未真正建立，司法合作的质效仍然有待提升。一方面，在涉外司法审判中，人民法院要始终维护国家司法主权，在服务和保障对外开放过程中坚定维护国家及公民利益，做到司法主权与平等保护的有机统一。另一方面，可以通过优化涉外案件办案程序和工作机制，积极推进“诉讼文书约定送达”“概括性授权委托书司法认可”等措施，克服实践中涉外案件立案难、诉讼文件送达难、认证手续复杂等问题，确保中外当事人诉讼地位和诉讼权利平等，统筹建立多层次、多部门的涉外执法司法工作协调机制。

强化法律服务，破除人才瓶颈

涉外法律服务是涉外法治工作中必不可少的内容，包括涉外律师服务、仲裁服务、调解服务、公证服务、法律援助服务等诸多方面。能否提供高质量、高水平的涉外法律服务，是衡量一个国家法治成熟度的重要指标，也是评价一个国家营商环境优劣的重要参考。现阶段，我们既要搭建服务平台，整合国内公检法系统、驻外使领馆、律师事务所、跨国企业等多元力量，又要拓宽法律服务领域，妥善应对各类涉外突发事件，如领事保护、海外投资安全风险评估等。在此过程中，破除涉外法治领域的人才瓶颈尤为急迫。

改革开放以来，我国在涉外法治人才培养方面取得了很大成绩，为涉外法治领域输送了一大批人才，但现有的人才储备还不能够满足新时代扩大对外开放的实际需要，主要表现为数量不足、能力不足、经验不足、培养不足。涉外法治人才培养是系统工程，需要加强顶层设计、统筹谋划，在规划引导、政策支持、培养目标要求、培养体系、学科专业支撑、队伍建设、保障体系等方面一体考虑，构成相互衔接、相互促进的有机整体。短期来看，应尽快从执法和司法系统内部选拔一批有潜力的人才进行重点培训，完善选拔、使用、管理和交流机制。长远来看，我们需要整合国内外具有专业优势的高校、司法机关、行政执法部门以及法律服务行业合作打造联合培养平台，改革培养机制，积极向相关国际组织以及国内涉外法律部门输送人才，保障涉外法治质效的持续提高。



今年9月，中央办公厅发布新修订的《专业技术类公务员管理规定》和《行政执法类公务员管理规定》（以下简称两个《规定》），对深化公务员分类管理提出了进一步要求。分类管理是建设高素质专业化公务员队伍的前提和基础，贯穿招录、培训、考核、晋升、职业发展整个公务员管理链条。

2006年，《中华人民共和国公务员法》正式实施，其中最大的亮点之一，就是明确规定“实行公务员职位分类制度”，但是，公务员分类管理仍然未能全面推开，专业技术类公务员和行政执法类公务员在职位设置、交流转任、考录培训、监督约束等方面存在不少难点问题，亟待进一步明确相应的法律规定。此次修订对于完善中国特色公务员制度、提高公务员管理科学化水平、建设堪当民族复兴重任的高素质公务员队伍具有重要意义。

突出政治标准，实行“负面清单”式管理。公务员队伍是干部队伍的重要组成部分，是推进强国建设、民族复兴伟业的组织保证，首要的就是突出政治标准。一是依法保障政治标准放首位。党的二十大报告提出，要“把新时代好干部标准落到实处”“坚持把政治标准放在首位，做深做实干部政治素质考察”。两个《规定》把政治标准和政治要求贯穿融入公务员队伍建设全过程各方面，将政治素质好、有家国情怀的优秀人才选拔进公务员队伍。二是考准考实政治素质。在综合管理类、行政执法类、专业技术类考录、调任、聘任等工作中对政治信仰、政治立场、政治意识等方面考察测评，通过科学的测评方法有效识别。在任职晋升、考核等工作中考准考实政治素质。三是实行“负面清单”管理。完善公务员管理规定，引导公务员规范行为，同时通过“负面清单”加强平时监督，违反规定的要及时予以调整或严肃查处。

分类管理精细化，提高管理效能。公务员分类管理，分出去更要管起来。两个《规定》将行政执法类、专业技术类公务员从按职务序列进行管理调整为按职级序列。修订后，分类考录、培育、使用、管理公务员的规定进一步细化，并保持综合管理类、行政执法类、专业技术类等三类公务员的特点，同时体现各类别职级序列衔接平衡，统筹不同类别公务员使用和交流。一方面，分类管理提升管理科学化水平。推进分类考录、分类培训、分类考核等，提升公务员全链条管理的科学化、精准化水平。在任职序列、职数设置和待遇等方面基于不同类别特点突出差异化管理。另一方面，加强顶层设计，增强分类管理整体性、协同性。在分类管理中不同类别公务员分途发展，同时保持不同类别公务员转任衔接无缝。综合管理类与

行政执法类、专业技术类在分类管理中系统考虑，通过强化一致性、整体性，让干部交流制度有效运转起来，人岗适配，提高管理效能。

强化正向激励，激发队伍活力。健全激励约束机制，完善考核评价体系是保持队伍活力的有效途径。一是用发展机会有效激励公务员。此次修订取消了行政执法类须满五年才能转任的限制，明确转任按照干部管理权限或职级晋升审批权限，增加管理灵活性。打通不同类别公务员转任的通道，为公务员职业生涯发展提供可预期的机会和明确的任职资格条件引导，形成不同类别公务员发展通道的制度性公平。二是保护公务员职业发展安全。增加了“行政执法类公务员在行政许可、行政处罚等同一职位工作满10年的，应当转任”的规定，通过在执法职位上相对稳定的时长以提高执法能力，同时，防止在同一职位任期时间过长导致腐败。防范公务员工作风险，也是为公务员职业生涯发展“保驾护航”。三是正向激励注重实效。针对试行规定执行中基层反映的职数较少缺乏激励的问题，此次修订与全面落实《公务员职务与职级并行规定》相结合，能够发挥领导职务与职级两条晋升通道的功能，明确职级的属性和定位，职级晋升重实绩，激发公务员积极作为。对基层行政执法类“职数较少或者难以按照各机关分别核定的”明确按职级晋升审批权限，分级统筹核定和使用。在公务员管理中遵循不同类别特点，尤其是针对行政执法类公务员主要在基层，突出差异化 and 灵活性缓解职压级，增加职务与职级并行的有效激励作用。四是分类完善考核评价制度。科学设置考核指标，区分不同类别、层级、职位工作性质和特点，分类考核注重实绩、鼓励公务员担当作为。强化考核结果应用，绩效考核更注重与公务员职业发展和能力提升相结合，专业技术类公务员考核结果作为专业技术任职资格评定的重要依据，切实发挥考核“指挥棒”作用。

突出人才引领，建设高素质专业化公务员队伍。公务员队伍是党的高级领导干部的源头活水。新时代公务员队伍建设要确保国家治理人才辈出，要重视专业人才培养和引进，不断提高党政干部队伍的整体能力。一是提升专业人才引进的灵活性。专业技术类公务员管理注重为中国式现代化建设提供人才支撑的战略考量。根据党和国家重大战略、重大工程、重大项目等需要，引进高层次人才，突破规格、职级限额设置的职级，职数单独管理。专业技术任职资格与专业技术人才职称，按规定进行互认转换，打通专业技术类公务员与社会科学专业交流的职业发展通道。二是增强专业人才进入公务员队伍的吸引力。将专业技术类

提高公务员管理科学化水平

□ 易 丽

公务员纳入人才管理和服务保障。鼓励专业技术类公务员在工作中进行发明创造，对取得显著经济效益或者社会效益的给予奖励。此外，作出杰出贡献且符合条件的，可以纳入院士参评等，经批准可以参加中央和地方各级重大人才工程、科技奖励和科研项目评选。三是党管干部与党管人才相结合。打通专业技术类公务员与社会同类人才机会均等、人尽其才的管理衔接最后一公里，注重面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，科学设置专业技术类公务员职位，发挥党管干部和党管人才相结合的制度优势，把各方面人才集聚到党和人民的事业中来。

值得重视的是，两个《规定》落地仍需完善配套制度。一方面，在新技术背景下面向未来科学测算、优化配置编制资源，组织、人社、财政、编制等职能部门应加强政策协同，增强分类改革的系统性、整体性、协同性。另一方面，持续跟踪分类改革法规落地实施，及时评估执行效果并完善制度，鼓励开门改革、形成经验分享、迭代创新机制。



地方立法如何立得住行得通真管用

□ 刘立明

职责、工作机制、工作措施、工作保障制定工作条例，通过设置保障性规范确保上位法在本地区的实施。

从立法技术上看，地方立法应当以具体规范为主。在结合本地区实际的基础上，对上位法规定的对象、内容、条件、方式、范围等予以细化、明确，既要保障地方立法在内容上不与上位法的立法精神、基本原则、具体规定相抵触，让地方性法规与整个法律体系融贯、协调，又要以上位法为遵循，在涉及主体、事项、情境条件、行为模式、法律后果等内容设定上体现地方的务实举措。

强化补充性功能，做到“于民有利”，让地方立法行得通。地方立法的补充性功能主要体现在法定权限内制定关于地方事务的条例、规定，为地方发展和地方治理提供法治保障。与实施性功能不同，补充性功能的价值在于对上位法因无法兼顾地方问题而留下的空间进行立法。

首先，虽然地方立法针对的立法

事项为地方事务，但地方事务是作为国家事务的有机组成部分而存在的。因此，地方立法既要考量地方在国家发展中的战略位置及其与周边区域的结构性关系，又要考量自身生态环境条件、自然资源禀赋、经济发展水平、历史文化传统、民族民俗风情等实际状况，针对人民群众急难愁盼的实际问题和制约地方社会发展的重点问题立法，推动地方治理纳入法治轨道。

其次，地方立法事项植根于地方治理实践，特别是人民群众多元化的利益诉求。因此，应当构建利益诉求表达机制、协商机制、平衡机制，让地方立法成为践行全过程人民民主理念的工作载体，保障人民群众行使当家作主的权利，实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益。

最后，丰富和拓展公众有序参与地方立法的途径。建立基层立法联系点，保障地方立法直接反映和体现民情、民意；加强立法调研，把基层治

理的情况摸清、问题找准，为地方立法决策提供一手资料；公开法规草案，对重点事项组织听证会、论证会，对争议事项引入第三方评估，对重大利益调整问题展开咨询论证，畅通地方立法与社情民意的互动渠道。

强化探索性功能，做到“于事简便”，让地方立法真管用。地方立法的探索性功能主要体现为按照“不抵触”原则，对国家尚未立法的事项，通过地方立法先行先试、积累经验。由于探索性功能解决的是地方治理和区域之间协同治理的具体问题，因此，应当选择“小切口”和“协同化”的立法方式。

在立法体例上突出简洁性。不拘泥于“大而全、小而全”的体例架构，而是针对重点领域、新兴领域立法，从解决本地区经济社会发展实际问题出发，采取“需要什么就规定什么，需要几条就规定几条”的问题导向式立法思路，根据地方实际需求制定精准管用的条款，让地方立法体

例向“小切口”、实操性的立法条款转型。

在规范设定上突出可操作性。一方面，要避免倡导性规范过多。由于缺乏相应法律责任及法律后果的倡导性规范并非裁判规范，所以这类规范既不能作为法官分配权利义务责任的依据，也不具备可诉性，更不易于执法、司法、守法主体执行、操作和遵守。另一方面，要避免法律规则出现逻辑结构问题，确保法律规则逻辑结构完整。对于禁止性和命令性规则应当设置违反规则后的责任内容和制裁措施，而对于授权性规则应当设置适当的权利救济机制与手段。

在区域立法上突出协同性。基于生态环境、地缘环境、经济环境以及发展战略和功能片区的划分，推动区域间形成优势互补、有机衔接的协同立法。例如，实施跨区域流域的山川河流协同治理立法，形成生态环境保护的制度合力，确保国家生态安全。又如，在人力资源、绿色能源、科技创新、实体经济、数字经济、现代金融等领域采取协同立法，形成各级各类区域要素有序链接的制度合力，确保产业链供应链安全。同时，实施基本公共服务便利共享的跨区域协同立法，形成教育、医疗、社保等公共服务互联互通的制度合力，确保人民群众共享改革发展成果。