

# 关于《中华人民共和国民事诉讼法 (修正草案)》的说明

——2022年12月27日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十八次会议上

最高人民法院院长 周 强

全国人民代表大会常务委员会：

我代表最高人民法院，作关于《中华人民共和国民事诉讼法（修正草案）》的说明。

## 一、民事诉讼法（修正草案）的 起草背景和必要性

民事诉讼法是国家的基本法律，是规范民事诉讼程序的基本规则。我国现行民事诉讼法是1991年第七届全国人大第四次会议通过的，先后经历了2007年、2012年、2017年、2021年四次修正，民事诉讼规则不断优化完善，在保护当事人诉讼权利，保障人民法院公正、高效审理民事案件等方面发挥了重要作用，但历次修正均未对涉外民事诉讼程序相关内容作出实质性调整。进入新时代以来，我国经济实力实现历史性跃升，经济总量稳居世界第二，制造业规模、外汇储备、全球货物贸易位居世界第一，2019年全国出入境人员已达6.7亿人次，2021年对外直接投资流量1788.2亿美元，比上年增长16.3%，连续十年位列全球前三。伴随高水平对外开放的持续推进，人民法院审理的涉外民商事案件快速攀升，已覆盖全球100多个国家和地区，境外当事人主动选择中国法院管辖的案件日益增多，我国民商事判决得到越来越多国家的承认和执行，中国司法的国际公信力和影响力持续

提升。同时，司法实践中面临的管辖权国际冲突等问题愈加复杂，现有涉外民事诉讼程序的功能定位、制度设计已难以满足公正、高效、便捷解决涉外民事纠纷和维护国家主权、安全、发展利益的需要，有必要进行相应完善。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视涉外法治工作，明确提出统筹推进国内法治和涉外法治。党的二十大报告强调“坚持高水平对外开放，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”，对推进高水平对外开放、推动构建人类命运共同体作出重大部署，为加强涉外法治工作提出新的更高要求。民事诉讼法涉外编是涉外法律体系的重要组成部分，对于平等保护中外当事人合法权益，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，维护国家主权、安全、发展利益，推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要意义。为此，最高人民法院积极配合立法机关做好民事诉讼法涉外编的修改工作，在全面总结我国涉外民商事审判实践经验、借鉴国际条约和域外立法经验基础上，经深入调查研究、广泛听取意见、反复修改论证，形成民事诉讼法涉外编的修改建议。对有关重点难点问题，社会各界基本形成共识，修改民事诉讼法涉外编的条件已经具备。

此外，2021年8月，第十三届全国人大常

委会第三十次会议作出《关于授权最高人民法院组织开展四级法院审级职能定位改革试点工作的决定》，授权最高人民法院围绕完善民事案件级别管辖制度、健全提级审理机制、完善再审申请程序和标准等方面组织开展为期两年的试点工作，并要求试点期满后，对实践证明可行的，应当修改完善有关法律。试点以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力监督下，最高人民法院指导试点法院扎实推进各项试点任务，不断完善民事诉讼程序机制，试点取得预期成效，有必要将试点成果上升为法律。针对社会各界普遍关注、司法实践反映集中的其他重点问题，最高人民法院本着“较为成熟、争议不大、确有必要”的原则，在充分调研基础上，对相关条款也一并提出修改建议。

## 二、民事诉讼法（修正草案）起草的基本原则和工作过程

此次修正草案起草中，坚持以下基本原则。

一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导。始终以马克思主义中国化时代化最新成果武装头脑、指导实践、推动工作，认真学习贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平法治思想，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持走中国特色社会主义法治道路，立足我国国情和司法实践，推动完善民事诉讼程序体系。

二是坚持服务党和国家工作大局。牢记“国之大者”，落实统筹发展和安全要求，完整、准确、全面贯彻新发展理念，围绕加快构建新发展格局、推动高质量发展，推动以良法促进发展、保障善治，服务国家重大战略实施和推进高水平对外开放，切实维护我国主权、安全、发展利益。

三是坚持以人民为中心的发展思想。始终把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作

为一切工作的出发点和落脚点，立足于程序性规则的优化和完善，坚持平等保护原则，保障当事人诉讼权利的充分行使，积极回应人民群众关切。严厉打击不诚信诉讼行为，保障当事人合法权益，助力社会诚信体系建设。

四是积极对接国际规则。注重借鉴国外法治有益成果，将国际规则有机融入中国特色社会主义诉讼制度，通过构建公正、高效、便捷的涉外民商事诉讼制度，进一步增强我国在全球争议解决领域的吸引力，推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。

最高人民法院党组高度重视民事诉讼法有关规定的修改工作。全国人大监察司法委、全国人大常委会法工委多次听取汇报，深入开展实地调研，给予指导，对修正草案的具体内容提出完善建议，支持、指导最高人民法院如期顺利完成本次修正草案研究论证工作。修正草案先后征求了中央政法委、中央依法治国办、全国人大监察司法委、全国人大常委会法工委、最高人民法院、外交部、公安部、民政部、司法部、商务部、国资委等中央国家机关，以及各高级人民法院、中国法学会民事诉讼法研究会、中国国际私法学会、部分全国人大代表、全国政协委员、专家学者、律师代表的意见建议。

## 三、民事诉讼法（修正草案）的主要内容

修正草案共对民事诉讼法作出 28 处调整，涉及 29 个条文，其中新增条文 16 条，修改条文 13 条，主要包含以下内容。

### （一）民事诉讼法涉外编的主要修改内容

1. 进一步完善我国对涉外民商事案件的管辖规则

一是合理增加管辖涉外案件的类型，适度扩大相关管辖依据。将管辖纠纷的类型拓展至财产

权益纠纷和非财产权益纠纷，增设侵权结果发生地和其他适当联系作为管辖依据，更好平等保护中外当事人诉权，切实维护我国主权、安全、发展利益。

二是完善涉外协议管辖规则。顺应国际发展趋势，充分尊重当事人意思自治，对于与争议有实际联系的地点不在我国领域内的，明确当事人可以协议选择我国法院管辖。

三是增加涉外专属管辖的情形。借鉴各国立法实践，增加因在我国领域内设立的法人或者非法人组织的设立、解散、清算，该机关作出的决议的效力等提起的诉讼，以及因在我国领域内审查授予的知识产权的有效性等提起的诉讼等与我国利益密切相关的特定类型案件，适度扩大我国法院管辖范围。

四是明确涉外消费纠纷、涉外网络侵权纠纷的管辖规则。顺应跨国电商平台消费快速增长的趋势，就因涉外消费引起的纠纷，加大消费者诉权保护力度。破解涉外信息网络侵权情形下确定地域管辖的困境，将司法解释中的合理规则上升为法律，明确涉外信息网络侵权的管辖依据，筑牢营造清朗网络空间法治基石。

2. 妥善协调国际民商事诉讼管辖权冲突，提升解决国际民商事争议的效率。将司法解释中关于平行诉讼、不方便法院的成熟规定上升为法律，完善相关适用条件。保障中外当事人正当司法需求，明确我国法院可以受理他国法院已经受理的案件。顺应国际社会“预先承认”的立法趋势，降低中外当事人诉讼成本。对于具备法定情形，我国法院审理案件和当事人参加诉讼明显不便的案件，适度礼让由他国法院行使管辖权。

3. 丰富涉外送达手段，切实解决制约涉外审判效率的瓶颈问题。在充分保障受送达人程序权利的前提下，优化涉外送达制度，回应中外当事人对程序效率的迫切需求，提升我国涉外争议

解决机制的国际吸引力。适度穿透法人或非法人组织面纱，增加相关自然人与法人或非法人组织之间替代送达的适用情形。积极稳妥利用现代信息手段，增加即时通讯工具、特定电子系统等电子送达方式。尊重当事人意思自治，赋予以受送达人同意的其他方式送达的法律效力。缩短公告送达期限，优化涉外公告送达规则。

4. 增设域外调查取证条款，保障人民法院准确查明案件事实。对域外调查取证作出明确规定，同时回应互联网时代的司法需求，在尊重所在国法律及双方当事人同意的前提下，明确可以通过即时通讯工具或其他方式取证，拓宽法院查明案件事实的渠道。

5. 完善承认与执行外国法院判决的制度规则，促进稳定国际民商事法律秩序

一是增强我国司法审查的透明度。当事人申请承认和执行外国法院判决的，除法定情形以外，应予以承认和执行。同时，对于外国法院裁判违反我国法律的基本原则或者侵犯国家主权、安全、社会公共利益的，则不予承认和执行。

二是明确因同一纠纷向我国法院申请承认和执行程序与我国法院案件审理程序的关系。当事人申请承认和执行外国法院判决，所涉争议与我国法院正在审理案件属于同一争议的，我国法院可以中止审理，促进稳定相关法律关系和当事人预期，同时明确我国法院恢复诉讼程序的情形。

6. 恪守国际条约义务，积极推进仲裁裁决的国际流通。将认定仲裁裁决籍属的标准由仲裁机构标准修改为裁决地标准，促进仲裁裁决的跨境执行。增设申请人住所地法院、与裁决所涉纠纷有适当联系地法院为仲裁司法审查的管辖法院，最大限度便利仲裁当事人权利救济。

## (二) 民事诉讼法非涉外编的主要修改内容

1. 扩大回避适用范围。对照修订后的《中华人民共和国民事诉讼法组织法》和《中华人民共

和国法官法》，扩大回避适用范围，将法官助理、司法技术人员纳入回避适用的对象。保障当事人申请回避权的全面行使，确保民事案件的公正审判。

2. 明确司法技术人员参与诉讼的规则。总结长期以来关于司法技术人员特别是技术调查官的有益实践经验，明确人民法院可以指派司法技术人员参与诉讼，协助查明专业技术事实，进一步解决法官知识局限性、案件专门性和问题专业性之间的矛盾。

### 3. 完善虚假诉讼认定规则

一是进一步明确侵害法益范围。将虚假诉讼侵害法益从“他人合法权益”扩展至“国家利益、社会公共利益或者他人合法权益”，坚决防止虚假诉讼行为损害国家利益、社会公共利益。

二是明确单方虚假诉讼情形。突出虚假诉讼本质特征，在“双方恶意串通”情形之外，增加“单方捏造基本事实”的情形，准确界定虚假诉讼外延，压缩虚假诉讼存在空间。

4. 调整上诉状提出的方式。为进一步提供优质高效的诉讼服务，明确上诉状既可以向第二审人民法院直接提出，也可以通过原审人民法院提出，优化上诉状副本送达和原审案卷材料报送程序，最大程度缩短程序流转时间，提高二审立案效率。

5. 增加指定遗产管理人案件。对标《中华人民共和国民法典》有关规定，在第十五章“特别程序”中新增指定遗产管理人案件，就指定遗产管理人、变更遗产管理人的相关程序作出规定，实现实体法与程序法的有效衔接，推动实现保护遗产安全和完整、保障继承人和债权人合法权益的制度价值。

6. 完善再审申请程序和标准。明确当事人不服高级人民法院生效裁判时申请再审的管辖规则，规定当事人向最高人民法院申请再审的标准和条件。

《中华人民共和国民事诉讼法（修正草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于 《中华人民共和国民事诉讼法（修正 草案）》审议结果的报告

——2023年8月28日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 周光权

全国人民代表大会常务委员会：

十三届全国人大常委会第三十八次会议对民事诉讼法修正草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修正草案印发中央有关单位、各省

（区、市）、部分设区的市、基层立法联系点和部分全国人大代表等征求意见，并在中国人大网全文公布修正草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、监察和司法委员会、法制工作委员会

联合召开座谈会，听取全国人大代表、国务院有关部门、人民法院、基层立法联系点，以及有关协会、专家、律师的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会分别赴广西、广东、山西等地调研，并就修正草案中的主要问题与有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于7月27日召开会议，根据常委会组成人员审议意见和各方面的意见，对修正草案进行了逐条审议。监察和司法委员会、最高人民法院有关负责同志列席了会议。8月23日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，修正草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、修正草案第三条规定，人民法院可以指派司法技术人员参与有关诉讼活动，协助查明专业技术事实。有的社会公众提出，该条是关于司法技术人员职责的规定，在民事诉讼法中规定这一内容尚有不同认识，建议删除该条规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、修正草案第五条规定，当事人上诉的，上诉状既可以向二审人民法院直接提出，也可以通过原审人民法院提出。有的地方、单位提出，规定可以向二审人民法院直接提交上诉状，在电子卷宗尚未全面施行的情况下，并不能真正提升送达效率，还可能产生原审法院和二审法院因沟通不畅而影响送达效率的问题，损害当事人的诉讼权利，建议删除该条规定，恢复现行民事诉讼法关于上诉状应当通过原审人民法院提出的规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、修正草案第七条规定，原审人民法院对发回重审的案件作出判决后，当事人提起上诉的，除严重违法法定程序外，二审人民法院不得再次发回重审。有的地方、单位提出，现行民事

诉讼法关于二审人民法院不得再次发回重审的规定避免了程序空转，有效维护了当事人的诉讼权利，对此不应设置“除严重违法法定程序”的例外，建议删除该条规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，恢复现行民事诉讼法的规定。

四、修正草案第十条规定，当事人对高级人民法院作出的已经发生法律效力判决、裁定认为有错误的，原则上应当向原审人民法院申请再审，但当事人对原判决、裁定认定的事实和适用的诉讼程序等无异议，认为适用法律有错误，或者原判决、裁定是经高级人民法院审判委员会讨论决定的，可以向最高人民法院申请再审。有的部门、地方和单位提出，这一规定大大提高了当事人向最高人民法院申请再审的门槛，限制了当事人的诉讼权利，建议删除。最高人民法院提出，根据四级法院审级职能定位改革试点的情况，目前修改这一制度的条件还不成熟，建议此次不作修改。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，删除该条规定。根据立法法有关规定和全国人大常委会2021年8月通过的《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民法院组织开展四级法院审级职能定位改革试点工作的决定》，恢复施行民事诉讼法有关规定。

五、修正草案第十五条、第十六条规定了涉外消费者权益纠纷、信息网络侵权纠纷的地域管辖。有的地方、单位提出，草案关于涉外消费者权益纠纷的管辖规定只能适用于消费者与境外电商的线上消费纠纷，不能适用于线下纠纷的管辖，规定不准确，建议删除。有的地方提出，修正草案已经规定了涉外民事纠纷的地域管辖原则，没必要单独对这两类纠纷的管辖问题作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见。

六、修正草案第十九条规定，人民法院受理的涉外案件，被告提出管辖异议，且同时具有四项法定情形的，可以裁定驳回起诉，告知原告向更为方便的外国法院起诉。有的单位提出，应将“案件不属于人民法院专属管辖”增加规定为适用不方便法院原则的情形之一，以使这一制度更加完善。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在该条中增加相应规定。

七、修正草案第二十一条规定了涉外民事案件的送达方式。有的部门、社会公众提出，该条第一款第六项规定受送达人为外国人，其在我国境内的企业担任法定代表人或者公司董事、监事、高级管理人员的，向该企业送达，不利于保护个人隐私等，应当限定为个人与企业为共同被告的案件；第一款第七项规定向外国人在我国境内的同住成年家属送达，鉴于涉外送达针对的是在我国境内没有住所的受送达人，在此情况下难以认定谁为“同住成年家属”，建议删除；第一款第九项规定受送达人为在我国境外设立的独资企业，设立该企业的自然人、法人或者非法人组织在我国境内的，向该自然人、法人或者非法人组织送达，法理依据不足，且与该款第八项规定的受送达人为外国法人或者非法人组织的情形存在交叉，建议删除。有的部门、单位提出，第二款关于公告送达可与其他送达方式同时进行的规定不符合法理，且适用时难以准确界定送达时点，建议删除。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，对该条规定作相应修改。

八、修正草案第二十二条规定，对具有我国国籍的证人，人民法院可以委托我国驻证人所在国的使领馆代为取证。有的部门、单位提出，委托使领馆代为取证的范围不应限于证人，还应包括当事人，且需所在国法律允许。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，对该条规定作

相应修改。

九、修正草案第二十五条第一项规定，外国法院依据其法律对案件无管辖权的，我国法院应当认定该外国法院对案件无管辖权；第四项规定，当事人存在有效仲裁协议的，应当认定外国法院无管辖权。有的单位、社会公众提出，第一项规定不够全面、准确，建议在该项中增加规定：虽然外国法院依据其法律对案件有管辖权，但与案件所涉纠纷无适当联系的，人民法院应当认定该外国法院没有管辖权。有的常委委员提出，第四项规定不妥，如果仲裁协议已经被外国法院认定为无效进而管辖的，我国法院不宜轻易否定外国法院的管辖权，建议删除。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，对该条规定作相应修改。

十、有的部门、专家建议在民事诉讼法中增加与有关外国国家豁免法律的衔接性规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在民事诉讼法“涉外民事诉讼程序的特别规定”一编最后增加一条规定：“涉及外国国家的民事诉讼，适用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。”

此外，还对修正草案作了一些文字修改。

7月31日，法制工作委员会召开会议，邀请全国人大代表、专家学者、法官、律师等，就修正草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。普遍认为，修正草案贯彻落实党中央关于统筹推进国内法治和涉外法治的决策部署，着重对涉外民事诉讼程序制度进行了修改完善，有利于进一步提升涉外民事案件审判质效，更好保障当事人的诉讼权利和合法权益，更好维护我国主权、安全和发展利益。修正草案经过审议修改，已基本成熟，建议尽快出台。与会人员还对

修正草案提出了一些具体修改意见，有的意见已经予以采纳。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共

和国民事诉讼法》的决定（草案），建议提请本次常委会会议审议通过。

修改决定草案和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于 《全国人民代表大会常务委员会关于修改 〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定 （草案）》修改意见的报告

——2023年8月31日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于8月28日下午对关于修改民事诉讼法的决定草案进行了分组审议。普遍认为，修改决定草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于8月28日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对修改决定草案进行了审议。监察和司法委员会、最高人民法院有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修改决定草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、修改决定草案第十二条规定，在平行诉讼中，如果当事人订立排除他性管辖协议选择外国法院管辖且不违反本法对专属管辖的规定，不涉及中华人民共和国主权、安全或者社会公共利益的，人民法院可以裁定驳回起诉。有的常委委员提出，对平行诉讼中有此类情况的，人民法院可

以裁定不予受理；对已经受理的案件，才是裁定驳回起诉，建议对相关表述予以完善。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将该条中的“人民法院可以裁定驳回起诉”修改为“人民法院可以裁定不予受理；已经受理的，裁定驳回起诉”。

二、修改决定草案第十三条第一款中规定，“外国法院先于人民法院受理，经当事人书面申请，人民法院可以裁定中止诉讼。”有的常委委员提出，该款规定是解决人民法院在平行诉讼中受理案件后是否以及如何中止诉讼的问题，草案的有关表述不够清晰、确切，建议研究修改。宪法和法律委员会经研究，建议将上述表述修改为“人民法院依据前条规定受理案件后，当事人以外国法院已经先于人民法院受理为由，书面申请人民法院中止诉讼的，人民法院可以裁定中止诉讼。”

在审议过程中，有的常委会组成人员还就加

强法律通过后的宣传培训、制定修改配套司法解释等提出了一些很好的意见和建议。宪法和法律委员会建议最高人民法院认真研究常委会组成人员的审议意见，加强通过后的法律宣传，做好配套规定的制定修改，切实保障法律全面贯彻实施。

经与有关方面研究，建议将本决定的施行时间确定为2024年1月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修改决定草案作了一些文字修改。

修改决定草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议本次常委会会议审议通过。

修改决定草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。