

关于《中华人民共和国外国国家豁免法（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

外交部副部长 马朝旭

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国外国国家豁免法（草案）》作说明。

一、立法必要性

国家豁免制度涉及国家对外关系和利益，是

涉外法律体系的重要制度之一。党中央、国务院高度重视涉外法治工作。党的二十大报告明确提出统筹推进国内法治和涉外法治。在国际交往中，未经一国同意，另一国法院不得对该国家及其财产进行管辖和采取强制措施，即通常所说的国家豁免。长期以来，我国法院不受理以外国国

家为被告的案件，我国也不接受外国法院管辖。在经济全球化背景下，绝大多数国家已从“绝对豁免”转向“限制豁免”，即对外国国家从事商业活动等非主权行为不再给予豁免，允许本国法院行使管辖权。当前，我国对外交往不断扩大，“一带一路”影响力日益提升，我国企业和公民与外国国家之间的经济合作越来越频繁。为适应新形势新变化，助力高水平对外开放和推动共建“一带一路”高质量发展，有必要制定外国国家豁免法，参考国际惯例，合理扩大我国法院管辖对象。

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，2021年4月，外交部会同最高人民法院等单位起草了《中华人民共和国外国国家豁免法（送审稿）》并上报国务院。司法部按程序进行立法审查时，征求了有关中央和国家机关、地方政府和国有企业的意见，形成《中华人民共和国外国国家豁免法（草案）》（以下简称《草案》）。2021年12月29日，国务院第160次常务会议讨论并原则通过《草案》。

二、立法的总体思路 和主要内容

《草案》坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想、习近平外交思想，贯彻落实党中央关于加快涉外法律体系建设的重大决策部署，统筹发展和安全，参考国际条约和多数外国国家做法，并立足我国国情和现实需要，合理确定豁免例外范围，做好与民事诉讼法等相关法律的衔接。《草案》

共22条，主要规定了以下内容：

一是明确了外国国家及其财产在我国法院享有管辖豁免的一般原则。

二是确立了管辖豁免的例外制度，即在外国国家明示接受管辖、进行商业活动、为获得个人提供的劳动或者劳务与个人签订合同、造成人身和财产损失等情形下不享有管辖豁免，我国法院可以行使管辖权。

三是规定了外国国家财产享有司法强制措施豁免，同时确立了例外制度，即在外国国家明示放弃、指定财产用于执行等情形下不享有司法强制措施豁免；还明确外国国家接受我国法院管辖，不应视为放弃司法强制措施豁免。

四是规定了外国国家及其财产案件的一般程序，即对于外国国家及其财产案件的审判和执行程序，本法没有规定的，适用我国的民事诉讼法以及其他法律；同时规定了诉讼文书送达、缺席判决等特殊诉讼程序。

五是明确了对等原则，即外国法院给予我国的豁免低于本法规定的，我国可以实行对等原则；同时规定外交部就有关国家行为的事实问题出具的证明文件，法院应当采纳；对于其他涉及外交事务等重大国家利益的问题，外交部可以向法院出具意见。

六是规定本法不影响外交、领事等人员和外国国家元首、政府首脑、外交部长等依法享有的特权与豁免。

此外，《草案》还明确了外国国家、商业活动的含义。

《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《中华人民共和国外国国家豁免法 (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外国国家豁免法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发中央有关部门、部分省（区、市）和高等院校、法学研究机构等征求意见，在中国人大网全文公布草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、外事委员会、法制工作委员会召开座谈会，听取中央有关部门和专家学者的意见，并到地方进行调研。各方面普遍赞成制定外国国家豁免法，认为草案以习近平外交思想、习近平法治思想为指导，适应我国对外交往不断扩大的新形势新变化，确立我国的外国国家豁免制度，适时对我国国家豁免政策进行调整，就我国法院对外国国家及其财产民事案件的管辖等司法程序作出全面系统规定，对于统筹推进国内法治和涉外法治，完善涉外法治体系，服务高水平对外开放和“一带一路”建设，保障我国公民和法人正当权益，维护国家主权、安全、发展利益，具有重要意义。草案总体成熟可行，建议作进一步修改完善后及早出台。宪法和法律委员会于7月26日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。外事委员会、外交部、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，为了健全外国国家豁免制度，维护国家主权，促进对外友好交往，制定外国国家豁免法是必要的，草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出了以下主要修改意见：

一、草案第一条规定了立法目的。有的意见提出，制定外国国家豁免法的目的是为了健全我国的外国国家豁免制度，明确我国法院对涉及外国国家及其财产民事案件的管辖，主要不是规定如何适用法律，建议对第一条中的有关表述再作研究。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，对有关立法目的的表述作了修改完善。

二、草案第七条第二款列举了不适用国家豁免的商业活动情形。有的单位建议，在商业活动中增加“借贷”行为。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、草案第十九条第二款规定，“本法规定不影响外国国家元首、政府首脑、外交部长及其他具有同等身份官员根据中华人民共和国法律法规和中华人民共和国缔结或者参加的国际条约享有的特权与豁免。”有的部门、专家提出，在国际交往中，国家元首、政府首脑、外交部长等享

有的特权与豁免主要依据国际习惯，建议进一步明确。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

此外，还对草案作了一些文字修改。

7月28日，法制工作委员会召开会议，邀请国际法学者、相关研究机构就草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机等进行评估。大家普遍认为，草案符合国家利益，有利于维护国家主权，体现了国际法上的主权平等原则，内容全

面、结构合理，主要制度规范是可行的；草案充分吸收了各方面意见，已经比较成熟，建议尽快审议通过。与会人员还提出了一些具体修改意见，有的意见已经采纳。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案二次审议稿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《中华人民共和国外国国家豁免法（草案 二次审议稿）》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日下午对外国国家豁免法草案二次审议稿进行了分组审议。普遍认为，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，对草案进行了审议。外交部、最高人民法院、全国人大外事委员会有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委委员提出，国家主权平等是我国宪法规定的和平共处五项原则的重要内容，是

确立外国国家豁免制度的重要基础，建议进一步予以体现。宪法和法律委员会经研究，建议将草案二次审议稿第一条修改为“为了健全外国国家豁免制度，明确中华人民共和国的法院对涉及外国国家及其财产民事案件的管辖，保护当事人合法权益，维护国家主权平等，促进对外友好交往，根据宪法，制定本法。”

二、草案二次审议稿第九条规定：“对于外国国家在中华人民共和国领域内的相关行为造成人身损害、死亡，或者造成动产、不动产损失引起的赔偿诉讼，该外国国家在中华人民共和国的法院不享有管辖豁免。”有的常委委员提出，有关民事法律中的“人身损害”包括“人身伤害”和“死亡”两种情形，建议将这一条中的“人身

损害”修改为“人身伤害”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

一些常委会组成人员提出，外国国家豁免法健全了外国国家豁免制度，明确我国法院对涉及外国国家及其财产民事案件的管辖，是涉外立法的重要成果，对于维护国家主权、安全、发展利益具有重要意义。这部法律在外国国家豁免领域确立了新的原则和制度，专业性强，涉及对外关系，应当加强宣传解读和法律实施的准备工作。宪法和法律委员会建议，最高人民法院会同外交

部等及时制定配套规定，同时加强法律宣传，确保法律正确解读和一体适用。

经与有关部门研究，建议将本法的施行时间确定为2024年1月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

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。

草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会常务委员会 法制工作委员会负责人就外国国家 豁免法答记者问

9月1日上午，十四届全国人大常委会第五次会议表决通过了《中华人民共和国外国国家豁免法》。就外国国家豁免制度的基本含义和制定这部法律的意义、特点、主要内容等问题，全国人大常委会法工委负责人回答了记者提问。

问：请介绍一下什么是外国国家豁免制度。

答：外国国家豁免法是涉及国家对外关系和司法制度的重要法律。外国国家豁免制度是指对涉及外国国家及其财产的民事案件，基于一定原则所确定的法院不予管辖或者在特定情形下予以管辖的专门制度安排。一般情况下，属地管辖是一国法院行使管辖权的基本原则；同时，辅之以其他一些必要的管辖原则。在20世纪50年代以前，对涉及外国国家及其财产的民事案件，各国基于国家主权平等、“平等者之间无管辖权”的

理念，普遍采取绝对豁免原则，即不论外国国家从事活动或者行为的性质如何，一国法院都不予管辖。20世纪50年代以后，由于国家越来越多地以商事主体身份参与国际经济活动，为了保护本国公民和法人的利益，一些国家逐渐转向实行限制豁免原则。所谓限制豁免原则，就是根据国家行为的性质，将外国国家行为区分为“主权行为”和“非主权行为”，相应地将外国国家财产区分为“主权财产”和“商业财产”，据此明确对外国国家的主权行为和主权财产给予管辖豁免，对非主权行为和国家商业财产不再给予管辖豁免。

目前，世界上许多国家通过缔结国际条约、制定国内法律等方式实行限制豁免原则和制度，还有些国家通过司法实践确立了限制豁免原则。

1972 年国家豁免欧洲公约和 2004 年联合国国家及其财产管辖豁免公约，均明确规定了限制豁免制度。

问：我国为什么要制定外国国家豁免法，这部法律有哪些重要意义？

答：党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持全面依法治国，对统筹推进国内法治和涉外法治、加强涉外领域立法、完善涉外法律体系作出一系列重大决策部署，推进一系列重大工作。近年来，全国人大及其常委会深入贯彻习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署，加快涉外领域立法步伐，相继制定、修改了一批重要的涉外法律和法律中的涉外规定。十四届全国人大常委会第五次会议通过的外国国家豁免法，是我国加强涉外领域立法的一个重要成果。

制定外国国家豁免法，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平外交思想、习近平法治思想，适应我国对外交往不断扩大的新形势新变化，确立我国的外国国家豁免制度，对我国国家豁免政策进行必要调整，明确我国的外国国家豁免政策由绝对豁免转向限制豁免，这对于统筹推进国内法治和涉外法治、促进对外开放、依法维护权益、稳定行为预期等具有重要意义。一是有利于维护我国公民和法人合法权益，助力高水平对外开放；二是有利于贯彻国家主权平等原则，维护我国主权、安全、发展利益；三是有利于填补法律制度空白，加快完善我国涉外法律体系；四是有利于发挥司法审判在涉外领域的职能作用，提升涉外司法效能。

问：请介绍一下外国国家豁免法的立法过程和主要内容。

答：根据全国人大常委会有关立法工作计划，外交部会同有关部门起草了外国国家豁免法

草案，由国务院提请全国人大常委会审议。2022 年 12 月，十三届全国人大常委会第三十八次会议对外国国家豁免法草案进行了初次审议。之后，按照立法程序，全国人大常委会法制工作委员会将草案印发中央有关部门、部分省（区、市）和高等院校、法学研究机构等征求意见；在中国人大网全文公布草案，征求社会公众意见。全国人大宪法和法律委员会、外事委员会、常委会法工委先后召开座谈会和论证会，听取中央有关部门和专家学者的意见，并进行调研。各方面普遍赞成制定外国国家豁免法，认为草案坚持以习近平外交思想、习近平法治思想为指导，适应我国对外交往不断扩大的新形势新变化，确立我国的外国国家豁免制度，适时对我国国家豁免政策进行调整，就我国法院对外国国家及其财产民事案件的管辖等司法程序作出较为明确的规定，对于统筹推进国内法治和涉外法治，完善涉外法治体系，服务高水平对外开放和“一带一路”建设，保障我国公民和法人合法权益，维护国家主权、安全、发展利益，具有重要意义；草案总体成熟可行，建议作进一步修改完善后及早出台。

十四届全国人大常委会依法履职以来，高度重视涉外立法工作。全国人大常委会 2023 年度立法工作计划将外国国家豁免法列入继续审议的法律项目。2023 年 6 月 28 日，十四届全国人大常委会第三次会议表决通过了《中华人民共和国对外关系法》，其中规定：“中华人民共和国依据有关法律和缔结或者参加的条约和协定，给予外国国家及其财产豁免。”2023 年 7 月 26 日，全国人大宪法和法律委员会召开会议，根据审议意见和各方面的意见，对草案进行了统一审议，并对草案作了修改完善。十四届全国人大常委会第五次会议审议了外国国家豁免法草案二次审议稿并作了进一步修改完善；9 月 1 日，会议经表决

通过了《中华人民共和国外国国家豁免法》；国家主席习近平签署主席令，公布该法律，自2024年1月1日起施行。

外国国家豁免法立足我国国情和现实需要，参考借鉴有关国际条约和国际通行做法，明确我国外国国家豁免的原则和规则，确定豁免例外情形和相关程序。本法共23条，主要规定了以下内容：

一是确立国家豁免的一般原则。外国国家豁免法第三条规定，外国国家及其财产在中华人民共和国的法院享有管辖豁免，本法另有规定的除外。也就是说，我国法院原则上不对外国国家及其财产行使管辖权，但符合本法规定情形的，我国法院可以行使管辖权。同时，根据第十三条、第十四条规定，外国国家的财产在我国法院享有司法强制措施豁免；除法律规定的情形外，我国法院不得对外国国家财产采取司法强制措施。

二是确定我国法院可以对外国国家及其财产行使管辖权的情形。外国国家豁免法第四条至第十二条对中华人民共和国的法院可以对外国国家及其财产行使管辖权的范围作出明确规定，包括外国国家明示就特定事项或者案件接受管辖、进行商业活动引起的诉讼、因劳动或者劳动合同履行引起的诉讼、有关侵权行为引起的赔偿诉讼以及仲裁相关事项等；同时，第十四条对我国法院可以采取相关司法强制措施的情形作出明确规定。总的看，外国国家豁免法关于我国法院可以对外国国家及其财产行使管辖权情形的规定是较为严格的、特定的，与有关国际条约和国际通行做法总体上保持一致。

三是规定适用于外国国家豁免案件的特殊诉讼程序。考虑到外国国家作为民事案件当事人的特殊性，外国国家豁免法第十七条和第十八条对

外国国家豁免案件中的有关文书送达、缺席判决等程序作出专门规定。关于涉及外国国家及其财产的民事案件的审判和执行程序，外国国家豁免法没有规定的，适用中华人民共和国的民事诉讼法以及其他相关法律的规定。

四是明确外交部在外国国家豁免案件中的重要作用。外国国家豁免法第十九条中规定，中华人民共和国外交部就案件中相关国家是否构成外国主权国家、外交照会送达等有关国家行为的事实问题出具的证明文件，我国法院应当采信；同时，法律还规定，外交部对于其他涉及外交事务等重大国家利益的问题，可以向法院出具意见。这些规定有利于保证和发挥国家外交主管部门在涉及外国国家案件审理中的重要作用。

五是明确外国国家豁免制度与其他相关特权与豁免制度的关系。外国国家豁免法第二十条规定，本法规定不影响外国的外交代表机构、领事机构、特别使团、有关代表团及相关人员享有的特权与豁免，也不影响外国国家元首、政府首脑、外交部长及其他具有同等身份的官员根据我国法律、我国缔结或者参加的国际条约以及国际习惯享有的特权与豁免。本条明确将“国际习惯”列为有关人员享有特权与豁免的法定依据之一，这在我国法律制度体系中是第一次规定“国际习惯”。

问：外国国家豁免法的主要特点是什么？

答：外国国家豁免法作为一部专门的涉外法律，其原则和规则既立足国内法治，又涉及国际法和外交实践。从法律制度上看，主要有以下特点：

第一，外国国家豁免法是一部贯彻实施宪法规定、体现国际法基本原则的法律。国家主权平等是我国宪法规定的和平共处五项原则的重要内容，也是国际法的基本原则。坚持国家主权平等

原则，是确立我国外国国家豁免制度的重要基础。例如，在第一条立法目的中明确“保护当事人合法权益，维护国家主权平等，促进对外友好交往”，在第三条和第十三条中规定国家豁免一般原则，立法明确维护国家主权平等，在有关条款中根据国际通行做法明确国家豁免的特定例外情形，这些都有利于平等保护当事人的合法权益。我国的外国国家豁免制度以维护国家主权平等为原则，这与个别国家恣意扩大管辖、搞所谓“长臂管辖”有本质区别。

第二，外国国家豁免法是一部规定我国法院管辖涉及外国国家及其财产的诉讼程序法律。外国国家豁免法主要规定对涉及外国国家及其财产民事案件的司法管辖问题，同时对法院有关文书送达、缺席判决等诉讼程序作出特别规定。从这部法律的主要内容看，既涉及我国法院对外国国家及其财产“能不能管”“要不要管”的问题，也对涉及外国国家及其财产的民事诉讼程序即“怎么管”的问题作出特别规定，这就为我国法院妥善处理有关民事案件提供了原则遵循和规则指引。

第三，外国国家豁免法是一部具有司法和外交双重属性的法律。外国国家豁免不仅是一个司法管辖问题，还涉及国家外交事务和外交政策，对国家间关系可能带来某种重要影响。是否给予外国国家及其财产豁免以及给予什么样的豁免，属于司法问题，同时也属于一个国家对外政策的重要内容。外国国家豁免法在坚持外国国家豁免一般原则的基础上，着重明确在哪些特定情形下我国法院可以管辖以外国国家为被告或者涉及外国国家及其财产的民事案件。为保证在有关案件中准确把握国家的外交政策，第十九条对我国外交主管部门在涉及外国国家案件审理中发挥的重要作用作出具体规定。这些规定有利于维护国家

利益，也体现和反映出外国国家豁免制度具有司法和外交双重属性的制度特点。

问：外国国家豁免法规定国家豁免对等原则，是如何考虑的？

答：外国国家豁免法第二十一条规定，外国给予中华人民共和国国家及其财产的豁免待遇低于本法规定的，中华人民共和国实行对等原则。对等原则是国际法和国际关系中的一项重要原则，即国家间在某一方面相互给予平等或者非歧视的待遇，目的是体现和实现国与国之间相互尊重、平等互利。外国国家豁免法列举了我国法院可以管辖涉及外国国家及其财产民事案件的具体情形，符合有关国际条约和国际通行做法。但是，如果一旦遇有外国国家剥夺、限制或者降低给予我国的豁免待遇，我国则有权按照对等原则采取必要的措施加以反制和对冲，如相应调整对涉及该国国家及其财产民事案件的管辖等，以维护我国的主权、安全、发展利益。

问：如何理解外国国家豁免法与民事诉讼法等法律的相互关系？

答：外国国家豁免法主要解决对涉及外国国家及其财产民事案件的司法管辖问题，同时对法院有关文书送达、缺席判决等诉讼程序作出特别规定，为法院审理涉及外国国家及其财产民事案件提供了较为明确的程序法依据。民事诉讼法是规范民事诉讼制度的基本法律，是民事诉讼领域的“一般法”，它对民事案件的管辖、审判、执行等作出全面规定。外国国家豁免法的内容具有特定性，是对以外国国家为诉讼当事人的民事案件作出的特别规定，是民事诉讼领域的“特别法”。就法理而言，有特别法规定的，先适用特别法的规定；特别法未尽事项，适用一般法的规定。外国国家豁免法内容相对单一、指向特定，法院具体审理涉及外国国家的民事案件时，很多

程序和问题需要适用民事诉讼法的规定。因此，外国国家豁免法第十六条规定，对于外国国家及其财产民事案件的审判和执行程序，本法没有规定的，适用中华人民共和国的民事诉讼法律以及其他相关法律的规定。十四届全国人大常委会第五次会议在通过外国国家豁免法的同时，对我国民事诉讼法第四编等内容作出重要修改，其中增加规定：“涉及外国国家的民事诉讼，适用中华人民共和国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。”

问：外国国家豁免法确立的外国国家豁免原则和规则是否适用于香港、澳门两个特别行政区？

答：根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》，中央人民政府负责管理与香港特别行政

区、澳门特别行政区有关的外交事务。根据2011年8月全国人大常委会关于香港特别行政区基本法第十三条第一款和第十九条的解释，国家豁免规则或政策属于国家对外事务中的外交事务范畴，香港特别行政区有责任适用或实施中央人民政府决定采取的国家豁免规则或政策，不得偏离上述规则或政策，也不得采取与上述规则或政策不同的规则或政策。

十四届全国人大常委会第五次会议通过的外国国家豁免法，确立了我国的外国国家豁免制度，包括原则、规则和相关机制，体现了中央人民政府决定采取的国家豁免规则和政策。外国国家豁免法施行后，根据香港基本法、澳门基本法和全国人大常委会有关解释，香港特别行政区、澳门特别行政区应当随中央人民政府转向外国国家豁免法所体现的国家豁免规则和政策。