

关于对外关系法草案合宪性涉宪性问题的研究意见*

p.292 发展对外关系是国家政治生活的重要内容，在宪法中对国家发展对外关系的重要原则、政策和制度作出规定是国际通行的做法。我国宪法在序言、总纲、公民基本权利和义务以及国家机构各章节关于我国对外关系的基本原则、外国人在华权益、中国公民相关责任、国家机构对外关系职权等作了充分具体的规定。对外关系法草案对国家发展对外关系的指导思想、原则政策、领导体制、机构职责及具体任务、制度等作出综合性、统筹性规范，对贯彻习近平外交思想、落实宪法有关规定具有重要意义。同时，根据实践发展需要和相关法律规定，对外关系法草案在对外关系政策、国家机构职权等方面进一步丰富和发展了我国宪法关于对外关系规定的制度内涵，并首次以法律形式明确了条约同我国宪法关系。根据工作安排，宪法室对对外关系法草案合宪性涉宪性问题进行了认真研究，认为草案 p.293 不存在合宪性方面的问题。就草案实施宪法的重要意义和涉宪性问题阐释报告如下。

一、我国宪法中关于对外关系的规定

新中国成立之初，我们党深刻洞察国际大势，就注重通过国家根本法来宣示推进国家对外交往的基本立场。从具有“临时宪法”作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称共同纲领）至现行宪法，有关对外关系的规定一直是我国宪法内容的重要组成部分。同时，我国宪法相关内容随着国际国内形势的变化而不断完善发展，为我国对外关系提供了有力法治保障。

（一）共同纲领中关于对外关系的规定

1949年9月，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了共同纲领，这些规定是新中国外交政策的首次法律宣示。一是在序言中明确宣告“帝国主义、封建主义和官僚资本主义在中国的统治时代宣告结束”，同时在总纲中明确规定中华人民共和国“联合世界上一切爱好和平、自由的国家和人民，首先是联合苏联、各人民民主国家和各被压迫民族，站在国际和平民主阵营方面，共同反对帝国主义侵略，以保障世界的持久和平”。二是第七章对“外交政策”作了专门规定，明确外交政策的原则是“保障本国独立、自由和领土主权的完整，拥护国际的持久和平和各国人民间的友好合作，反对帝国主义的侵略政策和战争政策”，规定“可在平等和互利的基础上与各外国的政府和人民恢复并发展通商贸易关系”，保护国外华侨的正当权益和守法的外国侨民等。同时，就审查处理国民党政府与外国政府签订的各项条约和协定的地位作出明确规定。三是，在经济、文化政策中作了相关规定。此外，中央人民政府组织法还对批准条约和协定、大使任免等作了具体规定。

* 本文来自于宋锐主编：《全国人民代表大会年鉴 2023 年卷》，中国民主法制出版社 2024 年版，第 292-96 页。

（二）一九五四年宪法中关于对外关系的规定

一九五四年宪法在共同纲领的基础上，根据当时国内外形势的发展变化，发展和丰富了有关对外关系的规定。一是在序言确认中国人民对外斗争胜利成果，宣示我国对外政策。明确我国对外政策是“我国同伟大的苏维埃社会主义共和国联盟、同各人民民主国家已经建立了牢不可破的友谊，我国人民同全世界爱好和平的人民的友谊也日见增进，这种友谊将继续发展和巩固。我国根据平等、互利、互相尊重主权和领土完整的原则同任何国家建立和发展外交关系的政策，已经获得成就，今后将继续贯彻。在国际事务中，我国坚定不移的方针是为世界和平和人类进步的崇高目的而努力。”二是明确规定保护华侨权利和外国人居留权。三是对国家机构的对外关系职权作出具体规定。规定全国人民代表大会决定战争和和平的问题。全国人大常委会决定驻外全权代表的任免；决定同外国缔结的条约的批准和废除；在全国人民代表大会闭会期间，如果遇到国家遭受武装侵犯或者必须履行国际间共同防止侵略的条约的情况，决定战争状态的宣布。规定国家主席根据全国人大和常委会的决定，宣布战争状态；对外代表中华人民共和国，接受外国使节；根据全国人大常委会的决定，派遣和召回驻外全权代表，批准同外国缔结的条约。规定国务院管理对外贸易、华侨事务、对外事务。

（三）一九七五年宪法和一九七八年宪法中关于对外关系的规定

一九七五年宪法是在特殊历史时期制定的，其中关于对外关系的规定有深刻的时代烙印，相比一九五四年宪法，有不少删减调整，在序言中提出：“在国际事务中，我们要坚持无产阶级国际主义。中国永远不做超级大国。我们要同社会主义国家、同一切被压迫人民和被压迫民族加强团结，互相支援；在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、和平共处五项原则的基础上，争取和社会制度不同的国家和平共处，反对帝国主义、社会帝国主义的侵略政策和战争政策，反对超级大国的霸权主义。”

一九七八年宪法序言明确“在国际事务中，我们要在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、和平共处五项原则的基础上，建立和发展同各国的关系。我国永远不称霸，永远不做超级大国。我们要坚持无产阶级国际主义，按照关于三个世界的理论，加强同全世界无产阶级、被压迫人民和被压迫民族的团结，加强同社会主义国家的团结，加强同第三世界国家的团结，联合一切受到社会帝国主义和帝国主义超级大国侵略、颠覆、干涉、控制、欺负的国家，结成最广泛的国际统一战线，反对超级大国的霸权主义，反对新的世界战争，为人类的进步和解放事业而奋斗。”同时，一九七八年宪法对全国人大和全国人大常委会对外关系相关职权作了规定。

（四）现行宪法中关于对外关系的规定

1982年12月4日，五届全国人大五次会议通过了我国现行宪法，在新的历史条件下对共同纲领、五四宪法等作了继承、完善和发展，对我国外交^{p.294}政策的基本原则、

外国人在华权利义务、中国公民相关权利义务以及国家机构对外事务职权等作了全面规定，是我国处理对外关系和国际事务的根本法依据。此后，2004年宪法修正案增加了国家主席代表中华人民共和国“进行国事活动”的职权。2018年宪法修改，把握国际形势的深刻变化，顺应和平、发展、合作、共赢的时代潮流，专门充实了和平外交政策方面的内容，在序言第十二自然段坚持独立自主对外政策，坚持和平共处五项原则后增加“坚持和平发展道路，坚持互利共赢开放战略”，同时首次将“推动构建人类命运共同体”写入宪法，对我国发展拓展广阔的空间、营造良好的外部环境和维护世界和平、促进共同发展具有重要意义。

一是序言第二、四、五、六自然段分别以叙述历史事实的方式，明确了我国在不同历史时期争取国家独立、民族解放，与帝国主义、霸权主义进行斗争的过程。序言第十二自然段明确规定我国对外关系的基本原则，主要包括：坚持独立自主的对外政策，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，坚持互利共赢开放战略，发展同各国的外交关系和经济、文化交流，推动构建人类命运共同体；坚持反对帝国主义、霸权主义、殖民主义，加强同世界各国人民的团结，支持被压迫民族和发展中国家争取和维护民族独立、发展民族经济的正义斗争，为维护世界和平和促进人类进步事业而努力。

二是关于各国家机构对外关系的职权。宪法规定全国人民代表大会决定战争和和平的问题；全国人大常委会在全国人大闭会期间，如果遇到国家遭受武装侵犯或者必须履行国际间共同防止侵略的条约的情况，决定战争状态的宣布；国家主席根据全国人民代表大会和全国人大常委会的决定宣布战争状态。规定全国人大常委会决定同外国缔结的条约和重要协定的批准和废除；国家主席根据全国人大常委会的决定，批准和废除同外国缔结的条约和重要协定。规定全国人大常委会决定驻外全权代表的任免、规定外交人员的衔级制度；国家主席根据全国人大常委会的决定派遣和召回驻外全权代表。规定国家主席代表中华人民共和国，进行国事活动，接受外国使节。规定国务院管理对外事务，同外国缔结条约和协定。规定全国人大设立的专门委员会中包括外事委员会和华侨委员会。

三是有关个人和组织在对外关系中的权利和责任。宪法第十八条规定，中华人民共和国允许外国的企业和其他经济组织或者个人依照中华人民共和国法律的规定在中国投资，同中国的企业或者其他经济组织进行各种形式的经济合作，并对其在华权利义务作出规定。宪法第三十二条规定我国保护在中国境内的外国人的合法权利和利益，第五十条规定保护华侨的正当的权利和利益，保护归侨和侨眷的合法的权利和利益。关于本国公民在对外关系中所涉及的责任和义务，宪法规定公民“有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务，不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为”，中华人民共和国公民有“维护国家统一”的义务，“保卫祖国、抵抗侵略是中华人民共和国每一个公民的神圣职责。”“宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配。”

二、在立法中贯彻落实宪法关于对外关系的规定

通过完备的法律保证宪法确立的原则和制度得到落实，是宪法实施的重要途径。我国宪法关于对外关系的规定涉及面较广、内涵丰富，是全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企事业单位对外交往、开展涉外工作的根本活动准则。改革开放以来，我们党高度重视发挥宪法在治国理政中的重要作用，贯彻落实宪法规定，涉外立法取得突破发展，宪法确立的对外关系基本原则和制度得以通过法律落实和具体化。

（一）改革开放以来的涉外立法实践

伴随着对外开放的需要，为了解决对外开放、外商投资的体制机制性障碍，为吸引外资营造良好的法治环境，以“外资三法”为开端，全国人大及其常委会先后制定了中外合资经营企业法、外资企业法、中外合作经营企业法、涉外经济合同法、外国企业所得税法、中外合资经营企业所得税法，开启了涉外立法的进程。同时，为了满足人员物品进出境和对外交往的需要，全国人大及其常委会还制定了国籍法、海上交通安全法、公民出境入境管理法、外国人入境出境管理法、海关法、进出口商品检验法、国境卫生检疫法等，为改革开放过程中保障外国个人、企业来华投资及开展活动提供法律保障，也为后续我国开展涉外立法积累了宝贵经验。

上世纪九十年代至本世纪前十年，围绕形成中国特色社会主义法律体系和加入世界贸易组织，随着我国对外开放程度的不断扩大和国际交往日益频繁，全国人大及其常委会在民商事、经济、刑事、^{p.295}行政等多个领域骨干性、支撑性的法律中作出了不少涉外规定、初步构建起符合我国国情和国际规则的涉外法律制度体系，推进全方位对外开放提供了有力法治保障。主要有几个特点：一是加强涉及国家主权和外交方面立法。制定领事特权与豁免条例、缔结条约程序法、领海及毗连区法、专属经济区和大陆架法、外国中央银行财产司法强制措施豁免法、护照法、驻外外交人员法等；二是进一步完善海关、边检等涉及出境入境的法律。制定进出境动植物检疫法、港口法、出境入境管理法；多次修改海关法、进出口商品检验法、国境卫生检疫法等法律。三是推进符合世界贸易组织要求的涉外经济立法。在加入 WTO 前后，全国人大及其常委会先后制定对外贸易法、台湾同胞投资保护法、海商法、外商投资企业和外国企业所得税法以及关于外商投资企业和外国企业适用增值税、消费税、营业税等税收暂行条例的决定等；同时对中外合资经营企业法、中外合作经营企业法、外资企业法和知识产权领域相关法律进行了系统修改，开展了大规模的法律法规清理工作，与世界贸易组织有关法律制度进行了衔接。四是重视涉外司法领域相关立法。制定关于惩治骗购外汇、逃汇和非法买卖外汇犯罪的决定、海事诉讼特别程序法、引渡法、反洗钱法、涉外民事关系法律适用法等，并在民事诉讼法中对涉外民事诉讼程序作了专编规定。

（二）党的十八大以来关于加强涉外法治的立法实践

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，作为法治中国建设的重要方面加以部署推进。全国人大及其常委会深入贯彻落实习近平法治思想，特别是习近平总书记关于统筹推进国内法治和涉外法治的重要论述，把推进涉外领域立法放在突出位置，坚持系统谋划、规划引领、急用先行、点面结合，涉外立法的深度和广度得到大幅拓展，涉外立法工作取得了丰硕成果。

新时代十年以来，新制定 14 部专门的涉外法律，并在多部法律中增加含有涉外规定的条款。截至 2023 年 4 月，现行有效法律中专门涉外法律共 51 件，含涉外条款的法律共 150 部。具体而言，一是制定国家安全法、反间谍法、反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法、国家情报法、陆地国界法等，通过涉外立法坚决维护我国国家安全和海外利益。二是制定外商投资法、电子商务法、海南自由贸易港法、个人信息保护法等，加强涉外经贸领域立法，保障更高水平的开放，彰显新时代我国进一步扩大对外开放的决心和信心。三是围绕反制裁、反干涉、反制“长臂管辖”，制定反外国制裁法、出口管制法，修改对外贸易法等，不断丰富对外斗争法律“工具箱”。

（三）制定对外关系法是新时代贯彻实施宪法关于对外关系规定的重要举措

总结改革开放以来特别是新时代我国涉外法治建设的经验成就，面对世界百年未有之大变局加速演变，根据党中央决策部署，制定对外关系法，将改革开放以来特别是党的十八大以来我国对外工作长期坚持的大政方针、成熟稳定的理念实践以法律形式固定下来，明确对外关系领域的基本原则、基本理念、基本制度。对于进一步完善我国对外关系法律制度体系，提升涉外法治水平具有深远意义。作为我国涉外领域的基础性、综合性法律，对外关系法是对宪法对外关系相关规定的强化落实，是统筹国内法治和涉外法治，全面推进依法治国，建设社会主义法治国家的重要举措。对外关系法草案 44 个条文中有 12 条是直接根据宪法作出的规定，草案第一条中即明确规定：“根据宪法，制定本法。”

三、对外关系法草案进一步丰富和发展宪法关于对外关系规定的制度内涵

贯彻落实宪法关于对外关系规定的同时，对外关系法草案还对宪法关于对外政策、国家机构职权、国家尊重和保障人权等相关规定作了具体展开和与时俱进地阐释丰富，并首次以法律形式明确了条约同我国宪法关系，对于维护宪法权威，完善条约的合宪性审查工作具有重要意义。

一是进一步丰富和发展了宪法关于独立自主和五项基本原则等对外关系政策的制度内涵。1. 草案第一条根据宪法序言第七自然段、第十二自然段，将“建设社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴，推动构建人类命运共同体”规定为立法目的的重要内容，并在草案第三条中明确了发展对外关系的指导思想。2. 草案第二条在宪法

关于“发展同各国的外交关系和经济、文化交流”规定基础上增加“等各领域的交流与合作”，并规定“发展同联合国等国际组织的关系”，进一步为我国发展拓展广阔的空间。3. 草案第四条在宪法第十二自然^{p.296}段关于对外政策规定的基础上，第一款重复了宪法关于独立自主和五项基本原则的规定，第二款在 2018 年宪法修正案增加的“坚持和平发展道路，坚持互利共赢开放战略”基础上进一步明确“坚持对外开放基本国策”和“构建新型国际关系”；同时，第三款还对宪法关于“坚持反对帝国主义、霸权主义、殖民主义，加强同世界各国人民的团结，支持被压迫民族和发展中国家争取和维护民族独立、发展民族经济的正义斗争，为维护世界和平和促进人类进步事业而努力”的规定根据时代发展作出相应规定。

二是进一步丰富和完善了相关国家机构对外关系的职权。草案第二章根据宪法和有关法律的规定，对全国人大及其常委会、国家主席、国务院、中央军事委员会、中央和国家机关等行使对外关系职权作出具体规定。其中草案第十条根据宪法第六十二条、第六十七条和批约实践，规定全国人大及其常委会批准和废除同外国缔结的条约和重要协定，行使宪法和法律规定的对外关系职权，同时根据全国人大组织法规定和人大对外交往工作实践，明确规定了全国人大及其常委会积极开展对外交往，加强同各国议会、国际和地区议会组织的交流与合作。草案第十六条第一款对省、自治区、直辖市根据中央授权在特定范围内开展对外交流合作作出规定，这是在香港、澳门基本法规定中央授权特区政府处理对外事务后第二次在法律中出现“中央授权”的概念和表述，涉及对宪法第三条第四款关于中央和地方国家机构职权划分原则规定的理解与适用。

三是明确坚定不移走中国人权发展道路，为世界人权事业发展作出中国贡献、提供中国方案。宪法第三十三条第三款规定，国家尊重和保障人权。发展对外关系既涉及对我国人权发展道路和人权事业进步的推广与宣介，也涉及推动国际人权事业发展。对此，草案第三章“发展对外关系的任务”中第二十二條专门作出规定：“中华人民共和国尊重和保障人权，坚持人权的普遍性原则同本国实际相结合，促进人权全面协调发展，在平等和相互尊重的基础上开展人权领域国际交流与合作，推动国际人权事业健康发展。”这对于我积极参与全球人权治理、提升我国在人权领域国际话语权具有重要意义。同时，第二十七条关于中国开展对外援助，第三十二条关于国家依法采取措施保护中国公民、组织合法权益，第三十七条关于国家保护海外利益的规定也是对宪法尊重和保障人权原则的落实。

四是首次以法律形式明确了缔结或者参加的条约和协定同宪法关系。宪法第五条中规定：“国家维护社会主义法制的统一和尊严。一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”长期以来，在涉外法治实践和理论研究中，一直有意见提出在我国宪法和法律中对条约同宪法的关系作出明确规定。对于这一问题，世界各国有不同的处理做法，我国始终坚持宪法具有最高的法律地位、法律权威和法律效力，同时在条约的国内法适用等问题上也形成了一套行之有效的做法。在我国缔约实践中，条约的合宪性审查是缔结条约程序过程中的重要内容，已形成对条约内容合宪性进行审视和检查的工作机制。据工作介绍，新中国成立以来，在我国已加入的 500 多项国际公

约和缔结的 2 万多项双边条约中尚未发现有违反我国宪法的情形。在总结实践经验基础上，草案第三十条第二款从缔结条约的角度规定：“国家缔结或者参加的条约和协定不得同宪法相抵触。”明确拟缔结的条约应当符合宪法规定，既维护了宪法最高的法律地位、法律权威、法律效力，也符合我国坚持条约应当信守的主张，同时为进一步完善条约的合宪性审查工作体制机制提供了法律依据。

###