

关于外国国家豁免法草案合宪性涉宪性问题的研究意见*

^{p. 318} 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。制定外国国家豁免法，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，是贯彻落实党中央决策部署，适应新形势新变化需要，统筹推进国内法治和涉外法治的重要举措。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。会后，根据审议意见和各方面意见，对草案作了进一步修改完善，并提请本次常委会会议再次审议。根据工作安排，宪法室会同国家法室对外国国家豁免法草案的合宪性涉宪性问题进行了研究，未发现草案存在合宪性方面的问题。同时，就草案实施宪法的重要意義和涉宪性问题阐释报告如下：

一、宪法关于国家主权平等的规定及其立法实施

从具有“临时宪法”作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》至现行宪法，国家主权平等一直是我国宪法关于涉外制度规定的重要内容，现行宪法序言第十二自然段中明确，我国“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”。和平共处五项原则已经成为国际关系基本准则和国际法基本原则，其中互相尊重主权、互不干涉内政、平等互利的原则蕴含“平等者之间无管辖权”的内容。“平等者之间无管辖权”是一国给予外国国家豁免的理论基础，宪法关于国家主权平等的规定是国家豁免制度的根本法保障。

长期以来，我国坚持绝对主义豁免立场，并主要通过对外政策予以宣示。进入 21 世纪，我国开始通过制定相关法律、发布法律解释等方式对国家豁免政策的相关内容作出规定。2005 年 10 月 25 日，十届全国人大常委会第十八次会议通过外国中央银行财产司法强制措施豁免法，明确中华人民共和国对外国中央银行财产给予财产保全和执行的司法强制措施豁免。2011 年 8 月 26 日，十一届全国人大常委会第二十二次会议通过的关于《中华人民共和国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中明确，“决定国家豁免规则或政策是一种涉及外交的国家行为”，“中央人民政府有权决定中华人民共和国的国家豁免规则或政策，在中华人民共和国领域内统一实施”。关于该法律解释（草案）的说明中明确提出，我国采取的国家豁免立场“通常被称为‘绝对豁免’”。2023 年 6 月 28 日，十四届全国人大常委会第三次会议审议通过对外关系法，这是我国涉外领域的基础性、综合性法律。该法第三十六条第二款规定，“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。”

国家豁免作为国家对外政策问题，直接关系到一国与外国国家的关系和该国对外政策的实施，直接涉及国家的对外关系和利益，各国都按照本国国情需要和对外政策，采用符合本国利益的国家豁免制度。上世纪后半叶以来，在经济全球化推动下，很多国家已从“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

* 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 318-19 页。

再给予豁免，允许本国法院行使管辖权。随着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。制定外国国家豁免法，以法律的形式对我国实行的国家豁免政策作出全面系统规定，是在新的历史条件下，适应新形势新变化，与时俱进实施宪法关于国家主权平等相关规定的重大立法举措。

二、关于“根据宪法，制定本法”

草案第一条立法目的和依据中规定了“根据宪法，制定本法”。一方面，制定外国国家豁免法是落实宪法相关规定、原则和精神，统筹推进国内法治和涉外法治的重要举措；另一方面，直接将宪法规定为本法的立法依据，有利于明晰外国国家豁免法的定位，确保本法的制定与实施符合宪法的规定、原则和精神。

1. 外国国家豁免法是实施宪法关于涉外制度、尊重和保障人权制度规定，统筹推进国内法治和涉外法治的重要举措

宪法第五条第一款规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”。党的二十大报告明确提出，统筹推进国内法治和涉外法治。制定外国国家豁免法，明确我国从“绝对豁免主义”到“限制豁免主义”的立场转变，将国家豁免政策转化为法律规范，进一步完善了新时代涉外法律体系，是实施宪法关于涉外制度、尊重和保障人权制度规定的重要立法举措。

宪法序言第十二自然段是宪法关于涉外制度的核心内容。该段中规定，中国“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”。草案第三条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，第十三条规定了外国国家财产在我国法院享有司法强制措施豁免，第二十一条规定了对等原则，这都是对我国宪法“互相尊重主权”“平等互利”等相关规定的落实。与此同时，草案在尊重外国国家豁免一般原则的基础上，借鉴国际通行规则，在第四条至第十二条规定了管辖豁免的例外，第十四条、第十五条规定了外国国家财产享有司法强制措施豁免的例外，第十六条至第十八条规定了外国国家及其财产案件中的程序问题，相关规定契合我国不断优化法治化透明化国际化营商环境、持续推动高水平全方位对外开放的时代大背景，为有关组织或者个人依法维护自身合法权益提供了司法救济渠道，有利于适应新时代新形势，走好和平发展道路，坚持好互利共赢开放战略，更好地发展同各国的外交关系和经济、文化交流，为推动构建人类命运共同体贡献中国智慧。

宪法是每个公民享有权利、履行义务的基本遵循，公民的基本权利和义务是宪法的核心内容。草案主体内容规定了外国国家及其财产豁免的例外情形，在法定例外情形下，有关组织或者个人与外国国家发生纠纷，需要法律救济时，可以向中国法院提

起诉讼，法院对有关诉讼享有管辖权。通过立法的方式将外国国家非行使主权利力的活动及相关财产纳入我国法院的司法管辖，充分体现了尊重和保障人权的宪法精神。

2. 外国国家豁免法既是全面规定国家豁免问题的专门法律，也是对涉及国家豁免的诉讼制度作出规定的专门法律

国家豁免问题是外交和司法领域的一个重要问题，外国国家豁免法专门对国家豁免问题作出规定，既涉及重要的法律问题，又涉及重大的政治外交政策问题；既涉及主权国家间关系的国际法问题，又涉及外国国家进入我国诉讼程序后的相关国内法适用问题；既要做好与《联合国国家及其财产管辖豁免公约》等的衔接，也要处理好与民事诉讼法等国内相关法律法规的协同问题。从法律部门划分角度来看，外国国家豁免法总体上具有“宪法相关法”的重要属性，同时，也对我国法院管辖外国国家及其财产作出特殊民事诉讼制度安排，带有一定“诉讼与非诉讼程序法”的特点。

外国国家豁免法是涉外法律体系的重要组成部分，对外关系法作为涉外领域的基础性、综合性法律，对国家豁免制度作了原则性规定，明确“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”，但如前所述，国家豁免制度涉及外交、司法等多方面的重大复杂问题，法律实施后势必会对司法实践等多个领域带来重大影响，在法律适用过程中可能产生诸多新情况新问题。制定外国国家豁免法是对外关系法中国家豁免条款的具体落实，也是宪法关于国家主权平等规定的立法实施，还涉及到诉讼程序法律制度等。本法的制定与实施需要准确理解、把握与阐释宪法的相关规定、原则和精神，为此，在草案第一条中明确“根据宪法，制定本法”是必要和适当的，这有利于明晰本法定位，对准确理解和适用法律具有重要意义。

###