



长三角地区高水平对外开放法治保障协同路径研究

热点关注

□ 丁鹏 (宁波财经学院RCEP成员国研究中心教授)

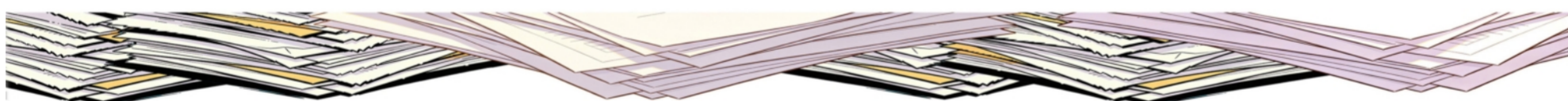
长三角地区作为我国对外开放的前沿阵地和区域一体化发展国家战略的核心承载区,具备雄厚的经济基础、完备的产业体系与优质的营商环境,是统筹国内法治与涉外法治、落地实施高水平对外开放部署的关键区域载体。2026年《政府工作报告》强调,“进一步扩大高水平对外开放。坚持合作共赢,稳步扩大制度型开放,拓展国际循环,以开放促改革促发展”。《最高人民法院工作报告》指出,“恪守公平正义,以高质量司法助力高水平开放”“坚持统筹推进国内法治和涉外法治”。在此背景下,构建与国际通行规则深度衔接、精准适配高水平对外开放的法治保障协同体系,既是落实国家开放战略的必然要求,也是长三角地区从经济协同迈向制度协同、深度参与全球治理的重要实践路径。

当前,长三角三省一市在高水平对外开放法治保障协同方面已取得初步成效,但对标国家战略要求和国际一流开放高地标准,仍存在法治保障能级与开放地位不匹配、专业服务网络支撑能力不足、人才供需结构失衡、区域协同机制不健全等短板,系统研究其协同路径具有重要的理论价值和现实意义。

长三角地区高水平对外开放法治保障协同发展的制约因素

涉外专业服务体系不完善,制度型开放支撑能力偏弱。本土涉外法律服务机构在全球服务网络布局、跨境复杂法律问题处理、国际经贸规则参与等方面仍显薄弱,难以承接跨境并购、国际投资、数字贸易等领域的高端法律服务需求。生产性服务业协同不足,法律、税务、审计、跨境合规、知识产权代理等高端服务业之间缺乏有效的业务联动,未能形成全链条的跨境专业服务体系,难以全方位满足外资企业深耕中国市场和中国企业出海的全流程风险防控需求。与国家完善海外综合服务体系,加强对对外投资风险防控的部署要求不相适配。与打造“涉外商事纠纷解决优选地”的目标存在差距,仲裁在跨境争议解决中的核心作用未能有效凸显。

涉外法治人才供需结构不均衡,协同培育机制尚需完善。长三角涉外法治人才主要集中在核心城



虚假诉讼检察监督的现实困境与机制完善

法苑新声

□ 杨林霖

虚假诉讼不仅损害他人合法权益,而且严重侵蚀我国的司法公信力和诚信。当前,检察机关对虚假诉讼的监督力度持续增强,从传统民间借贷领域向知识产权、破产清算等多元化领域扩展,检察监督触角也随之向虚假仲裁、虚假公证、套取公共基金等新型违法场景延伸,形成覆盖民事调解、执行程序的立体化监督格局。

虚假诉讼检察监督的困境分析

在司法实践中,虚假诉讼检察监督工作遭遇的难题愈复杂且具有系统性,并向结构性方向发展,严重制约了检察监督的有效发挥。

第一,线索发现与调查机制不足。虚假诉讼案件的违法行为更具隐蔽性,案件的线索难以从被害人处获得,超70%的线索依靠当事人申诉或案外人举报,检察机关自主发现的不足30%。

第二,检察监督权力受限。实践中,监督实效的发挥往往与检察机关的调查核实权密切相关,调查核实权保障机制的缺失又制约着监督权的实现。

第三,刑民程序衔接不畅。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》中将虚假诉讼行为定义为“原案当事人之间恶意串通”,而刑法中的虚假诉讼罪要求行为人“以捏造的事实提起民事诉讼”。这导致对于非恶意串通的单方欺诈性虚假诉讼,出现民事认定合法、刑事认定违法的情况。此时,对同一行为的刑事监督和民事监督陷入尴尬的局面。此外,刑事案件与民事案件在证明标准上存在不同,而实践中又常因证据不足导致监督无效。实务中的标准混同易导致民事案件中涉嫌虚假诉讼的再监督程序启动困难,民事案件与刑事案件证据衔接不畅。

虚假诉讼检察监督的权力边界

诚然,调查核实权的行使应当在法律框架内恪守谦抑性原则,就虚假诉讼而言,很大程度上是对涉诉讼事实的调查核实。权力是一把双刃剑,需要在明晰检察监督权内容的同时,探清权力的行使边界,使检察监督既具备锋利的“牙齿”,又不逾越宪法所规定的权力框架,更好地实现虚假诉讼高质效治理。

一、与公安机关侦查权的辩证思考

在虚假诉讼检察监督中,检察机关的调查核实

市,区域人才差距较为明显;人才结构以传统涉外民事法律人才为主,缺乏具备国际视野、精通多国法律、熟悉跨境实务的复合型、实战型人才,特别是在数字贸易、绿色贸易、数据跨境流动、跨境投资保护、国际海事法、反制裁、反“长臂管辖”等新兴领域人才缺口显著,难以适配制度型开放的发展需求。

区域协同机制不健全,行政壁垒尚未完全破除。目前尚未形成权威高效的涉外法治保障协同统筹机构,三省一市在涉外立法、执法、司法、法律服务等领域的协同机制仍处于初级阶段,多以松散型的沟通协调为主,缺乏刚性的制度约束,导致协同工作推进效率不高。政策衔接与信息共享不畅,各地涉外法治政策存在差异化,在市场准入、执法标准、司法管辖、法律服务等方面存在规则壁垒;跨区域司法协作效率偏低,出现同案不同罚、同案不同判的现象。各地规则创新试点存在重复化、碎片化问题,未能形成全域协同的规则创新格局。

长三角地区高水平对外开放法治保障协同发展的基本遵循

紧扣进一步扩大高水平对外开放和以高质量司法助力高水平开放的核心部署,立足长三角“全国发展强劲活跃增长极、高质量发展样板区、改革开放新高地”的战略定位,把握四项基本原则,确保协同发展与国家战略同频共振、与区域实践深度融合:一是坚持战略引领与实践落地统一,锚定协同发展方向;二是坚持统筹国内法治与涉外法治衔接,凝聚协同发展合力;三是坚持问题导向与创新引领并重,激活协同发展动力;四是坚持全域协同与重点突破结合,提升协同发展效能。

长三角地区高水平对外开放法治保障协同发展的路径探索

一、强化规则协同,构建与制度型开放相适配的区域法治保障体系

推动立法协同,精准对接国际高标准经贸规则。建立涉外立法常态化沟通与联动修订机制,联合制定区域法治指引,借鉴长三角生态绿色一体化发展示范区高质量发展的协同立法经验,对标CPTPP、DEPA等国际高标准协定,完善区域涉外法治配套制度,推动由要素型开放向以规则、规划、管理、标准为核心的制度型开放转型。

推进执法协同,打造统一规范的涉外执法环境。建立跨区域涉外联合执法机制,重点围绕涉外市场监

管、知识产权执法、跨境环保执法、数字贸易监管等领域开展联合执法行动。完善长三角涉外执法信息共享平台,打通三省一市执法数据壁垒,实现执法数据、案件线索、执法结果的互联互通和实时共享。

深化司法协同,建设高水平涉外司法协作示范区。完善涉外案件管辖、送达、取证、执行等关键环节的跨区域协作流程。推广长三角示范区法院跨境专业法官会议、典型案例联合发布等举措,推动涉外民事案件同案同判,统一裁判尺度。

二、深化服务协同,打造适配双向投资合作的全链条涉外法律服务生态

整合仲裁资源,打造国际一流商事仲裁品牌。以上海国际仲裁中心为核心,联动区域仲裁机构,采用国际化治理模式,修订优化适配国际标准的仲裁规则,发展智慧仲裁体系。加强与国际仲裁机构的合作交流,依托开放平台设立服务专窗,打造仲裁上海品牌,提升长三角仲裁的国际认可度和影响力。

完善服务网络,构建全球联动的涉外法律服务体系。推动长三角三省一市涉外法律服务机构结对共建,建立资源共享、业务联动的合作机制,鼓励本土法律服务机构通过合资、联营等方式与国际机构合作,在“一带一路”共建国家和其他国家、地区布局海外服务网点。

优化营商环境,夯实高水平开放的法治基础。清理违反公平竞争的政策措施,严格落实最高人民法院关于平等保护中外当事人合法权益的要求,全面保障外资企业国民待遇,推动外资境内再投资,积极对标世界银行营商环境(B-READY)项目评估新议题,在服务贸易、数字贸易、环境可持续贸易等领域优化法治保障。

三、推进人才协同,培育适配高水平对外开放的复合型涉外法治人才队伍

整合高校、企业、司法机关等人才资源,制定统一评价标准。深化校企协同培养,提升人才专业素养与国际视野,构建高校、企业、司法机关、律所等服务机构联合培养体系,开设数字贸易法治、跨境投资保护等贴合实践需求的课程。推动高校科研资源与地方产业需求深度对接,实现人才孵化在高校、实践在企业、服务在区域。定期开展跨区域人才培训、学术交流和实务研讨;与国际知名院校、仲裁机构开展联合培养,提升人才的国际素养和规则参与能力。完善激励机制,推动人才跨区域自由流动。

四、加强科技协同,以数字赋能高水平对外开放法治保障提质增效

构建一体化数字平台,实现涉外法治服务互



互通。整合司法、执法、法律服务等数据资源,提供智能咨询、风险预警等服务,持续探索人工智能、大数据与法律深度融合,打破数据壁垒,实现数据要素互联互通。

推进智慧司法与智慧仲裁,降低跨境纠纷解决成本。推动长三角地区法院、仲裁机构共建涉外数字诉讼与线上仲裁平台,统一在线立案、证据上传、远程庭审、电子送达等规则,实现跨区域“一网通办”。简化跨境文书跨境传输、认证等流程。加强区域智慧平台数据共享与规则衔接,完善涉外电子证据认定、在线调解等机制,降低企业跨境纠纷解决成本。

强化新兴领域科技法治协同,防范跨境法律风险。围绕数字贸易、数据跨境流动、人工智能、绿色贸易等新兴领域,开展联合法治研究,完善新兴领域涉外法治规则体系,明确新兴领域法律适用标准。建立跨境科技领域法律风险监测机制,加强对数据安全、知识产权侵权、跨境合规等风险的实时监测和预警,推动科技监管与法治监管的深度融合。

通过规则、服务、人才、科技四大维度协同发力,构建具有长三角特色的法治保障协同体系。这一实践既为区域高水平对外开放保驾护航,也为全国高水平对外开放法治建设提供可复制经验,推动我国在更大范围、更广领域、更深层次参与全球合作与竞争。

实务精解

1.在执行刑事审判移送的罚金和退赔时是否适用迟延履行利息规定?

《最高人民法院关于刑事裁判涉财产部分执行的若干规定》(以下简称《规定》)第十六条规定:“人民法院办理刑事裁判涉财产部分执行案件,刑法、刑事诉讼法及有关司法解释没有相应规定的,参照适用民事执行的有关规定。”但关于迟延履行利息问题是否参照适用,应考虑以下因素:

第一,《规定》第十条第4款规定:“对于被害人的损失,应当按照刑事裁判认定的实际损失予以发还或者赔偿。”如果执行中适用迟延履行利息的规定,则相当于加重了对被告人的处罚。刑事判决一般不要求支付利息损失,退赔时不包含利息损失,因此,也不存在执行中加倍计算迟延履行利息的问题。

第二,罚金和退赔都是由司法机关依职权追收,一般是能追缴多少追多少。被执行人主要是协助配合,一般不涉及其主动履行。在刑事判决中一般也不会设定缴纳和退赔期限,迟延履行责任和期限也不易确定。

第三,对于经济生活条件较差的,甚至生存能力不足的被执行人,本金执行到位率都很低,如果再承担迟延履行利息,有可能雪上加霜,不利于其及时返回社会,也会进一步增加执行困难,容易激化矛盾。

第四,对于确有履行能力的被执行人来说,《最高人民法院于办理减刑、假释案件具体应用法律的规定》中关于将生效裁判中财产性判项的履行情况作为减刑、假释的审查条件的规定,更能鼓励其积极履行罚金、退赔义务。因此,计算迟延履行利息并无必要。

综上所述,在执行刑事审判移送的罚金和退赔过程中,不宜参照适用民事执行中关于计算迟延履行利息的有关规定。

——摘自全国法官培训统编教材之《执行案件实务》

2.涉外民事关系法律适用法规定了不同涉外法律关系的法律适用规范,应如何选择?

在涉外民事审判中,审理具体案件所依据的准据法不必然只是我国法律,还可能是外国法。确定争议问题所对应的准据法是审理该问题的前提,选择争议问题所对应的法律适用规范则是选择准据法的基础。法律适用规范,又称冲突规范,是指依据国内法或国际条约约定,指明某个特定的法律关系或者事项应当适用何种法律规范,常被形象地描述为法律选择指引。法律适用规范通常分为范围和系属两部分。例如,涉外民事关系法律适用法第三十六条规定:“不动产物,适用不动产所在地法律。”其中,“不动产物”是范围,“适用不动产所在地法律”是系属。法律适用规范中的“范围”明确了该条规范适用于何种法律关系或者法律问题,在具体案件中,选择争议问题所对应的法律适用规范,必须先对争议问题进行识别。

识别又称定性、分类,是指依据一定的法律规范,对有关法律概念进行解释并将其归入特定法律范畴的过程。有学者将识别的过程形象地描述为将符合条件的物品放入特定的篮子。根据涉外民事关系法律适用法的规定,人民法院审理涉外民事案件,应当以我国法律作为识别依据。

定性并非涉外民事审判特有的概念,国内民事审判中,同样需要先对当事人争议的法定性问题,才能进一步认定双方的权利义务关系。根据我国《民事案件案由规定》,案由在一定程度上能够反映案件争议问题的性质,与识别有类似之处。因此,实践中存在直接依据案由选择法律适用规范从而确定准据法的做法。例如,对于案由为买卖合同纠纷的案件,直接依据案由对案件中的全部问题笼统适用涉外民事关系法律适用法第四十一条的法律适用规范。

涉外案件涉及不同法域,且不同法域之间的法律规则可能存在差异,特别是在当事人提出的诉讼请求、理由和事实在法院地国的法律中并无对应的法律概念或者法律规则时,对法律关系的定性往往涉及法律关系涉外性的认定、分割方法的适用等问题,由此案件更加复杂。在涉外民事审判中,不能简单地依据案由选择法律适用规范。

首先,《民事案件案由规定》在坚持以法律关系性质作为案由确定标准的同时,也以请求权、形成权、标的物、授权方式等作为部分案由的确定标准,后者难以准确反映争议的法律关系性质。例如,根据标的物要素将案由确定为借记卡纠纷,未体现争议的法律关系性质,无法仅凭案由找寻对应的法律适用规范。

其次,识别需要对案件所涉及的全部涉外民事关系逐一进行,而确定案由则符合民事案件案由的相关规定,在案件存在多个法律关系的情况下,案由通常体现的是最主要的法律关系,与选择法律适用规范的要求不符。例如,在涉外民间借贷纠纷案件中,除借款合同外,还可能存在夫妻财产关系、委托代理等其他法律关系,需要对不同法律关系是否具有涉外因素,如何定性作逐一审查。对于不具有涉外因素的法律关系,理应适用我国法律,无须选择法律适用规范和准据法。对于两个或两个以上具有涉外因素的法律关系,则需要先识别不同法律关系的性质,找寻对应的法律适用规范,再根据法律适用规范指引选择准据法。对此,《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国涉外民事关系法律适用法〉若干问题的解释(一)》第十一条作出明确规定,即案件涉及两个或者两个以上的涉外民事关系时,人民法院应当分别确定应当适用的法律。例如,房屋买卖合同可能既涉及合同的订立、效力、履行、违约责任等合同法律问题,也涉及房屋所有权变更等物权范畴的问题。又如,涉外房屋租赁合同纠纷案件,应依照涉外民事关系法律适用法第三十六条关于“第一顺序确定准据法?对于租赁合同所涉及合同争议,应当适用涉外民事关系法律适用法第四十一条关于合同法律适用的规定选择准据法;对于租赁合同所涉及的房屋物权争议,应当适用涉外民事关系法律适用法第三十六条关于不动产的规定选择准据法。

最后,法院对案由的首次认定是在立案阶段,此时尚未进行实体审查,且存在当事人在诉讼中变更诉讼请求,争议焦点发生变化等情形。法院通常需要在后续审理阶段对案件作更全面的审查后,才能根据诉辩意见和查明事实确定争议焦点所对应的法律关系性质,从而找寻法律适用规范。

综上,虽然涉外民事案件的案由能够在一定程度上反映案件所涉法律关系的性质,有助于找寻对应的法律适用规范和准据法,但要避免仅依据案由就选择某个法律适用规范笼统适用于案件所涉全部法律关系的情况。

——摘自全国法官培训统编教材之《涉外商事海事审判实务和国际司法协助》

若判决、裁定认定事实的主要证据是伪造的,达到构成虚假诉讼犯罪标准的,移送公安机关,从而能够在保障私权自主性的同时,围绕虚假诉讼犯罪充分地展开刑事侦查工作。

虚假诉讼检察监督的机制完善

结合现实困境与权力边界,亟须构建多维、系统性的数字检察监督网络,通过完善刑民衔接程序夯实监督基础,优化线索移送机制保障检察监督权的实现,破解线索发现难和调查核实两大困境,进而建立全链条的责任体系,打造虚假诉讼检察监督的闭环机制。

一、完善刑民交叉案件程序衔接机制

虚假诉讼中刑民交叉案件程序衔接的现实困境之核心在于界定标准不一,我国刑法对虚假诉讼不要求“双方串通”,而我国的民事诉讼法则对虚假诉讼的要求限于此。如此一来,检察监督陷入刑事可能构罪,民事却因缺乏串通证据而难以启动再审,为了充分发挥检察机关的检察监督权,确保其在刑事诉讼中的监督效率,应围绕虚假诉讼行为,检察机关能够同步推进民事监督程序与刑事程序。

传统的“先刑后民”程序并不适用于虚假诉讼案件,需要建立刑民案件并行机制,刑民检察监督同步介入,可设立刑民联合办案组,建立跨部门涉案财物统一管理平台。检察机关通过独立行使调查核实权先行处理民事违法事实,不受刑事案件进度制约,避免债务人利用程序空转转移财产等情况出现。

二、构建内外协同虚假诉讼治理体系

在虚假诉讼的预防和治理过程中,公检法三方绝非单打独斗,各自为战。在面对涉案线索时应坚守住权力边界,又充分运用证据搜集能力,提高案件的治理效率。此时,关键在于打破部门壁垒,在线索移送层面构建多层次的、涵盖内外部和跨区域的协同机制。在检察机关内部,强化一体化办案机制,在民事、刑事、控申检察部门之间打通线索移送通道。在外部,检察机关行使检察监督权时,同法院建立检法联席会议机制以及沟通协调机制,针对虚假诉讼案件的高发领域,制定统一的证据审查规则。同公安机关严格规范证据的调查核实过程,确保证据真实有效;加大对虚假诉讼案件的初查力度,梳理高发案率线索后再移送公安机关,以便公安机关快速立案侦查。检察机关利用对诉讼证据的敏锐性和公安机关、法院之间的衔接作用,充分发挥公安机关的侦查能力,为刑事检察部门提供案件证据的同时,为民事检察部门提供监督线索,针对



虚假诉讼人跨区域作案频率较高的,应当积累成熟经验,构建异地检察协同机制。同时,对接律协、基层综治组织,畅通举报渠道,完善虚假诉讼协同治理机制。

三、以数字赋能全面提升虚假诉讼检察监督实效

数字检察建设为突破传统监督瓶颈提供了新路径。大数据监控系统通过提取裁判文书关键要素,如借贷金额以及交易流水等数据,建立监督模型,实现对类案的自动预警功能。信息技术的发展为传统的公检法甚至金融机构打通合作壁垒。检察机关将法院办案系统、公安机关反诈平台以及金融机构资金监测系统串联,打破传统的“信息孤岛”,建立虚假诉讼线索联合研判机制,快速识别虚增债务行为,进而提高检察监督能力。新时代,数字检察赋能虚假诉讼检察监督,不仅提升线索发现效率,更实现了从“个案纠错”到“类案治理”的范式转变。

证据固定难是虚假诉讼传统监督的一大难点,如电子证据灭失、书面证据篡改、区块链技术的不可篡改性、全程留痕和分布式存储特性,为破解这一难点提供了新路径。由此,当区块链的“不可篡改”叠加检察官的“监督智慧”,通过全域存证区块链数据孤岛,依托动态模型实现源头预警,最终构建“技术固证+法律确权”的监督新范式。

未来的机制完善,需要以立法明确监督权力边界,以司法规则规制数字技术伦理边界,以当事人异议听证制度打破检察裁量的封闭性,使虚假诉讼检察监督既能实现对虚假诉讼的精准打击与源头治理,又不逾越权力制衡的宪法框架,进而迈向协同共治的虚假诉讼检察监督新范式。

(作者单位:中国人民大学法学院)