

一致解释原则的功能及适用要件

彭 岳*

内容提要：作为成文法解释方法之一，国内法与国际法一致解释原则有助于促进国际条约在国内的实施。在对外开放的语境下，我国最高人民法院分别针对国际贸易行政案件和涉外商事案件引入了一致解释原则，以在国内法层面履行国际条约义务。两类案件所涉一致解释原则的适用要件基本相同，但在规章能否阻却一致解释原则适用方面存在区别，从而对国际条约的国内适用产生重大影响。国际贸易行政案件参照适用规章有其合理性，但因法院过度关注 WTO 协定是否具有直接适用效力，疏于分析规章的合法有效性，致使一致解释原则与司法遵从原则之间的关系处于被遮蔽的状态。涉外商事案件中涉及的规章通常仅是裁判说理的依据，只有在规章内容涉及特定类型公序良俗时，才能有限地阻却一致解释原则的适用。基于统筹推进国内法治和涉外法治之理念，一致解释原则的适用应严格限制在涉外法律关系之中，并与条约的直接适用制度一道，构成具有中国特色的条约国内实施法律体系。

关键词：一致解释原则 司法遵从原则 条约适用 涉外法治

作为成文法解释方法之一，国内法与国际法一致解释原则有助于减少国内法与国际法的冲突，促进国际条约在国内的实施。2001 年 12 月我国加入世界贸易组织（WTO）后，《最高人民法院关于审理国际贸易行政案件若干问题的规定》（以下简称“国际贸易案件规定”）第 9 条首次规定了一致解释原则。^{〔1〕}2021 年 12 月，最高人民法院《全国法院涉外商事海事审判工作座谈会会议纪要》（以下简称“涉外审判会议纪要”）第 20 条再次规定了一致解释原则。^{〔2〕}涉外商事诉讼与国际贸易行政诉讼存在理念、制度、实体和程序上的不同，涉外商事案件与国际贸易行政案件所涉国际条约的性质、内容及其国内适用的原理、实践也不尽相同。我国入世二十多年的实践表明，国际贸易行政案件中一致解释原则的司法适用存在诸多难

* 南京大学法学院教授。

〔1〕“国际贸易案件规定”第 9 条规定：“人民法院审理国际贸易行政案件所适用的法律、行政法规的具体条文存在两种以上的合理解释，其中有一种解释与中华人民共和国缔结或者参加的国际条约的有关规定相一致的，应当选择与国际条约的有关规定相一致的合理解释，但中华人民共和国声明保留的条款除外。”

〔2〕“涉外审判会议纪要”第 20 条规定：“人民法院审理涉外商事案件所适用的中华人民共和国法律、行政法规的规定存在两种以上合理解释的，人民法院应当选择与中华人民共和国缔结或者参加的国际条约相一致的合理解释，但中华人民共和国声明保留的条款除外。”

点,如一致解释原则与司法遵从原则之间的关系没有理顺,法院通过一致解释原则间接适用国际条约的制度功能没有完全发挥。〔3〕在此背景下,“涉外审判工作纪要”将一致解释原则扩张适用到涉外商事案件,将给该原则的适用带来更多挑战,进而引发其能否发挥预期功能的疑问。为此,有必要从理论层面深度剖析一致解释原则的制度功能,确定其适用要件及限度,提供切实可行的实施方案。

一、一致解释原则的制度语境

(一) 美国对外关系语境下的一致解释原则

在美国,国内法与国际法一致解释原则源于1804年联邦最高法院在默里诉纵帆船迷人的贝琪案的判决。〔4〕在该案中,法院认为,“如果存在任何其他可能的解释,国会制定的法律不应被解释为违反万国法”。《美国对外关系法重述(第三次)》第114条将之表述为:“在相当可能的情况下,美国法律应被解释为不与国际法或国际协定相冲突。”仅从词义分析,美国一致解释原则旨在避免国内法与国际法相冲突,而非促进国内法与国际法相一致,〔5〕因此是一致解释原则的弱化版本。

美国一致解释原则的出现有其特殊的历史背景。违反国际法可能产生负面后果、习惯国际法享有特殊地位以及国际法具有“可认知性”等诸多因素的结合,促使美国联邦最高法院在成文法条文模糊、存在两种以上合理解释时,倾向于采取不与国际法相冲突的解释。〔6〕随着美国法律日益成文化以及国内法和国际法就同一事项同时作出规定的情形越来越多,一致解释原则的重要性也随之提高。美国南北战争之后,支持一致解释原则的特殊历史原因逐渐弱化乃至消失。例如,美国开始崛起,以对外关系法视角处理国际法问题的思路和框架日渐成熟和定型。〔7〕原本与自然法密切相关的习惯国际法越来越实证化,国际条约成为国际法的主流表现形态。国际法调整的对象从国家关系、跨国关系扩展到国家与本国公民的国内关系。〔8〕在此情况下,学术界提出了三种学说来论证一致解释原则的合理性。立法意图说认为,国会一般不希望违反国际法,因为这种违反行为可能会冒犯其他国家,给美国的外交关系带来困难。一致解释原则有助于落实国会的这一意图。〔9〕国际主义说认为,一致解释原则是补充美国法律

〔3〕 参见彭岳:《WTO协定在国内法院的适用:中国入世廿年的理论与实践》,《上海对外经贸大学学报》2021年第4期,第20页。

〔4〕 See *Murray v. Schooner Charming Betsy*, 6 U. S. 64, 71, 119 (1804).

〔5〕 与《美国对外关系法重述(第三次)》的表述不同,《美国对外关系法重述(第二次)》第3条(3)将一致解释原则表述为:“如果美国的国内法可以以符合国际法的方式或与国际法相冲突的方式来解释,美国法院将以符合国际法的方式来解释。”

〔6〕 See Curtis A. Bradley, *The “Charming Betsy” Canon and Separation of Powers: Rethinking the Interpretive Role of International Law*, 86 Geo. L. J. 494 (1998).

〔7〕 See Jules Lobel, *The Limits of Constitutional Power: Conflicts between Foreign Policy and International Law*, 71 Va. L. Rev. 1104 (1985); Thomas Buergenthal, *Modern Constitutions and Human Rights Treaties*, 36 Colum. J. Transnat'l L. 212 (1997).

〔8〕 也正是在这一时期,国际公法和国际私法之间开始出现分离。其中,万国法的私法部分——商法、法律冲突和海商法逐渐被吸收到国内法之中。分离之后的万国法主要规范国家之间的关系,而不是个人的权利和义务。See Harold Hongju Koh, *Transnational Public Law Litigation*, 100 Yale L. J. 2353-2354 (1991).

〔9〕 See Roger P. Alford, *Foreign Relations as A Matter of Interpretation: The Use and Abuse of Charming Betsy*, 67 Ohio St. L. J. 1354 (2006); 《美国对外关系法重述(第三次)》第115条规定:“一般认为,国会无意通过国内法使国际法或国际协定丧失效力,从而使美国拒绝履行国际义务。”

并使其符合国际法框架的一种规范性解释手段。法院适用该原则的主要目的不是为了执行立法意图,而是发挥其“国际法律秩序代理人”的职能,增加国会违反国际法的难度,促进美国实施国际法。^[10]权力分立说认为,出于形式和功能上的原因,应由政治部门决定美国是否遵守以及如何遵守国际法。一致解释原则既尊重了国会和总统的正式宪法角色,又维护了国会、总统和联邦政府这三个部门之间的适当平衡关系,可促进美国在对外关系事务上的和谐一致。^[11]如果说立法意图说和国际主义说允许法院借助自身的司法权能间接或直接参与美国塑造国际法的事业,权力分立说则要求法院在面对法律模糊时保持克制。

在行政主导对外关系法的情况下,美国法院适用一致解释原则解释成文法时,仍以避免国内法与国际法相冲突为主要目的。因此,主张发挥司法能动作用的立法意图说和国际主义说受到了质疑。有观点指出,立法意图说假设国会存在统一意图,不仅缺乏实证证据支撑,也不符合国会有时不了解国际法甚至敌视国际法的现实。国际主义说主张司法机关积极参与外交关系决策和立法,与宪法的规定相左。相对而言,权力分立说既强调了权力分立的宪法原则,又突出了行政和立法部门相对于司法部门在对外关系领域中的比较优势,具有说服力。^[12]

(二) 欧洲一体化语境下的一致解释原则

在欧盟,国内法与国际法一致解释原则的适用问题相对复杂。^[13]欧盟成员国的国内法院面临两套国际法体系——一般国际法体系以及特殊欧盟法体系。20世纪60年代,欧洲法院通过两起案件确立了欧盟宪法两大原则——直接适用效力原则和最高效力原则,从而使欧盟法有别于一般国际法。^[14]在范根与路斯案中,欧洲法院从欧盟条约的目的、欧盟成立的正当性和欧盟成员国公民的权利等三个方面,阐述了欧盟法在成员国内部具有直接适用效力的基本理由,认为满足清楚、无条件、消极禁止等特定标准时,各成员国法院可直接适用欧盟条约的条款。^[15]在科斯塔诉意大利国家电力公司案中,欧洲法院指出,与一般国际条约不同,欧盟条约创设了自身的法律体系。随着欧盟条约生效,其已成为成员国法律体系不可分割的一部分,成员国国内法院应予以适用。而且,一旦成员国将其法律体系中的权利、义务转移至共同体法律体系,则嗣后单边行为不得与条约义务相抵触。^[16]

正是在直接适用效力原则和最高效力原则的双重影响下,一致解释原则作为促进欧洲一体化的重要工具,进入了欧洲法院的视线。与直接适用欧盟法作为独立判决依据的做法不同,在一致解释原则下,相关的欧盟法仅被用来解释国内法,是法院适用国内法的辅助工具,通常不具有直接适用效力。此外,当国内法与欧盟法发生抵触时,按照最高效力原则,如果欧盟法具

[10] See Ralph G. Steinhardt, *The Role of International Law as A Canon of Domestic Statutory Construction*, 43 Vand. L. Rev. 1112 (1990).

[11] 参见前引[6], Bradley文,第525页。

[12] See Rebecca Crotof, *Judicious Influence: Non-Self-Executing Treaties and the Charming Betsy Canon*, 120 Yale L. J. 1812 (2011); *The Charming Betsy Canon, Separation of Powers, and Customary International Law*, 121 Harv. L. Rev. 1229 (2008).

[13] 受本文主题所限,在此并不讨论欧盟法与一般国际法之间的一致解释问题。相关讨论参见张华:《欧盟法与国际法的冲突和协调——基于欧洲法院近期典型判例的诠释》,《欧洲研究》2013年第5期,第108页; Szilárd Gáspár-Szilágyi, *The “Primacy” and “Direct Effect” of EU International Agreements*, 21 Eur. Pub. L. 343 (2015)。

[14] 参见陆伟明、李蕊佚:《欧盟法在成员国法律体系中的地位——以直接效力和最高效力两大宪法性原则为中心》,《法论坛》2008年第4期,第44页。

[15] See Case C-26/62, *Van Gend en Loos*, ECLI:EU:C:1963:1, pp. 11-12.

[16] See Case C-6/64, *Costa v. E. N. E. L.*, ECLI:EU:C:1964:66, p. 594.

有直接适用效力,国内法院应优先适用欧盟法的规定。而在一致解释原则下,如果国内法没有继续解释的空间,则不要求法官对相关国内法作出违反本国法律规定的解释。〔17〕

由于欧盟法体系中的欧盟条约、欧盟规章均具有直接适用效力,欧洲法院的判例主要围绕如何通过一致解释原则保障欧盟指令在国内实施,促进欧洲一体化这一主题而展开。如在冯·科尔森案中,因所涉《关于贯彻在就业、职业培训与晋升以及工作条件方面男女平等待遇原则的指令》对成员国公民无直接适用效力,欧洲法院转而引入一致解释原则,将该指令适用于私人之间的争议。欧洲法院指出,成员国当局(包括法院)有义务采取一切适当措施取得指令所期待的结果。因此,在适用国内法,特别是为执行指令而专门颁布的国内法律规定时,成员国法院必须根据该指令的措辞和目的来解释国内法。〔18〕故有观点将一致解释原则称为解决国家立法与指令之间不一致的第一道关口。〔19〕自冯·科尔森案确立一致解释原则以来,欧洲法院又在后续的一系列案件中澄清了一致解释原则的适用范围。如在马里斯公司案中,欧洲法院将一致解释原则的适用范围扩展至所有国内立法,如果相关国内立法有两种以上合理解释,成员国法院应选择与欧盟指令相一致的解釋。〔20〕在法伊弗及其他人案中,欧洲法院进一步认为,欧盟法本身的内在属性决定了,对成员国国内法的解释应符合欧盟法的规定。〔21〕虽然欧盟一致解释原则主要涉及为执行有关指令而颁布的国内法,但它并不意味着仅仅对这些国内法进行解释,而是要求成员国法院将本国所有国内法作为一个整体来考虑,以评估在多大程度上可以适用这些法律,避免产生有悖于指令的结果。

尽管欧洲法院已建立起较为完备的一致解释原则,但受制于该原则的适用前提(欧盟法不直接适用)、适用范围(所有国内法)和适用例外(法律违反限制),以及各成员国之间法律、社会和政治背景不同的影响,欧盟法在每个法律秩序中最终体现的意义仍有可能存在差异。〔22〕从法律多元主义角度来看,这一差异反而彰显出一致解释原则的制度优势。正是由于各成员国的不同情形受到充分尊重,通过一致解释原则而非直接适用效力原则,各成员国反而更能有效地在本国法律体系内适用欧盟法。

(三) 我国对外开放语境下的一致解释原则

加入WTO后,我国法院系统面临的一个现实问题是,如何履行相关条约义务。为此,最高人民法院在“国际贸易案件规定”中首次引入一致解释原则,目的是促使WTO协定在国内得到遵守。〔23〕我国入世二十多年后,国际经济格局发生重大变化,无论是增强国内国际两个市场、两种资源的联动效应,还是营造市场化、法治化、国际化一流的营商环境,都需要我国政府参与和构建相应的国际经济条约体系,并处理好国内法与国际法之间的关系。正是从促进

〔17〕 See Sara Drake, *The UK Perspective on the Principle of Consistent Interpretation*, in Christian N. K. Franklin (ed.), *The Effectiveness and Application of EU and EEA Law in National Courts*, Cambridge: Intersentia Ltd., 2018, p. 247.

〔18〕 See Case C-14/83, Von Colson, ECLI:EU:C:1984:153, para. 26.

〔19〕 See Martin Brenneke, *Hybrid Methodology for the EU Principle of Consistent Interpretation*, 39 Statute L. Rev. 134-135 (2018).

〔20〕 See Case C-106/89, Marleasing SA, ECLI:EU:C:1990:395, para. 8.

〔21〕 See Case C-397/01, Pfeiffer and Others, ECLI:EU:C:2004:584, paras. 114-115.

〔22〕 See Sim Haket, *Coherence in the Application of the Duty of Consistent Interpretation in EU Law*, 8 Rev. Eur. Adm. L. 216 (2015).

〔23〕 参见《最高人民法院副院长李国光在最高人民法院公布〈关于审理国际贸易行政案件若干问题的规定〉新闻发布会上的讲话》,载最高人民法院行政审判庭编:《行政执法与行政审判参考》2002年第1辑,法律出版社2002年版,第11页。

高水平对外开放与统筹推进国内法治和涉外法治的角度出发,“涉外审判工作纪要”在涉外商事案件中明确引入一致解释原则。〔24〕

关于一致解释原则的内涵,“国际贸易案件规定”和“涉外审判工作纪要”均要求,人民法院在审理特定类型的案件时,如就国内法存在两种以上合理解释,应选择与我国缔结或参加的国际条约相一致的解释,但声明保留的条款除外。仅就条款而言,二者在如下两个方面存在明显差异:(1)法律性质不同。“国际贸易案件规定”是最高人民法院根据立法精神,对审判工作中具体应用法律制定的司法解释,具有法律效力。〔25〕“涉外审判工作纪要”虽然也是针对具体法律适用问题作出的规定,但只是司法政策的一种载体而已,尚不构成司法解释。〔26〕前者属于立法法第104条规定的授权立法之一种,为正式法源,后者则有“司法造法”之特征,为非正式法源。〔27〕(2)适用案件类型不同。“国际贸易案件规定”第1条将其适用范围限定为有关国际货物贸易与国际服务贸易的行政案件、与国际贸易有关的知识产权行政案件以及其他国际贸易行政案件。“涉外审判工作纪要”中的一致解释原则适用于涉外商事案件。

与美国和欧盟相比,我国的一致解释原则有如下两个方面的特点:

其一,着眼于促进高水平对外开放,与对外关系法的整体关联度有限。如前所述,在对外关系语境下,美国一致解释原则只要求相关国内法解释与国际法规则不冲突即可。自始至终,美国一直是在国内法的体系下,采取自下而上、由内及外的视角来处理国内法与国际法的关系问题。随着国际格局的变化和美国实力的增加,美国一致解释原则的国内法导向愈加明显,相关司法实践构成美国对外关系法的重要组成部分。在对外开放的语境下,我国一致解释原则虽然限定在国际贸易行政案件和涉外商事案件,但与美国一致解释原则相对消极保守的功能定位不同的是,其承担着更为积极的制度构建功能。“国际贸易案件规定”第9条和“涉外审判工作纪要”第20条均规定,法院“应当”选择与国际条约相一致的国内法解释。这一带有强烈对外开放印记、以窄范围和高强度为特征的一致解释原则很难也不应被推广到范围更大、主权和安全事项更为突出的对外关系法领域之中。实际上,在《中华人民共和国对外关系法(草案)》中,起草者已经回避了条约在国内的实施和适用问题。〔28〕

其二,在坚持国家本位的同时,强调国内法与国际法的一致性,带有一定的国际主义色彩。如前所述,针对欧盟指令,欧洲法院采取了自上而下、由外及内的视角来处理欧盟法与成员国国内法的关系问题,其推行的一致解释原则更具强制性。受欧盟法直接适用效力原则和最高效力原则的影响,只有穷尽一切手段而无法直接适用欧盟法的情况下,欧洲法院才会采用一致解释原则,以使欧盟法(主要是欧盟指令)得以间接适用。在此情况下,除非违反国内立法,否则欧盟成员国法院有义务对国内法作出与欧盟指令一致的解释。表面上看,“国际贸易

〔24〕 参见《为高水平对外开放和海洋强国建设提供有力司法服务与保障》,《人民法院报》2021年6月11日第1版。

〔25〕 1981年《全国人民代表大会常务委员会关于加强法律解释工作的决议》第2条规定:“凡属于法院审判工作中具体应用法律、法令的问题,由最高人民法院进行解释。”2021年《最高人民法院关于司法解释工作的规定》(法发〔2021〕20号)第5条规定:“最高人民法院发布的司法解释,具有法律效力。”关于如何理解“法律效力”的位阶,参见王成:《最高法院司法解释效力研究》,《中外法学》2016年第1期,第263页。

〔26〕 参见彭中礼:《最高人民法院司法解释性质文件的法律地位探究》,《法律科学》2018年第3期,第25页。

〔27〕 参见聂友伦:《司法解释性质文件的法源地位、规范效果与法治调控》,《法制与社会发展》2020年第4期,第215页。

〔28〕 《中华人民共和国对外关系法(草案)》第31条仅提及,“国家采取适当措施实施和适用条约和协定”,并没有进一步规定实施和适用之间的区别、适当措施的形式和内容等关键性问题。

案件规定”和“涉外审判工作纪要”的规定似乎也给我国法院施加了类似义务。然而,在我国对外开放的语境下,基于国家本位,行政权而非司法权主导着对外开放的进程。因此,在审理国际贸易行政案件时,法院必然要认真考虑行政机关对法律、法规具体应用问题所作的解释。特别是,当行政解释以规章方式出现时,法院还要参照适用。^[29]理论上,当国内法规定存在两种以上的合理解释,其中一种解释与国际条约的规定相一致,而相关行政解释恰恰采取了与国际条约不一致的解释时,法院有必要在司法解释和行政解释之间作出抉择。在此情况下,我国法院可能不会像欧盟成员国法院那样,“必须根据指令的措辞和目的来解释国内法”,^[30]即一概以司法解释(个案中对国内法的“司法解释”或法律适用解释)优先,而不会考虑是否存在行政解释(行政机构对于国内法的事前抽象解释)。在此意义上,我国法院适用一致解释原则的义务性要求更有可能在行政主导缺席的涉外商事案件中得到落实。

二、一致解释原则适用中的问题

一致解释原则引入的制度语境不同,司法实践中的适用状况也存在差异。我国的司法实践表明,虽然“国际贸易案件规定”第9条要求法院“应当选择与国际条约的有关规定相一致的解釋”,但法院很少在此类案件中适用一致解释原则。此外,一致解释原则与行政解释之间的冲突问题,一致解释原则在条约适用制度中的地位等,亦未得到解决。因此,法院如何推动一致解释原则的适用并以此促进对外开放目标的实现,成为理论关注的重点。

(一) 我国法院对一致解释原则的回避适用

“国际贸易案件规定”引入一致解释原则与我国加入WTO密切关联。入世前后,国内学界最为关注的热点问题之一是《马拉喀什建立世界贸易组织协定》(WTO协定)在国内法院的适用。^[31]最高人民法院通过“国际贸易案件规定”第7条,确立人民法院应当依据法律、行政法规以及地方性法规审理国际贸易行政案件。^[32]由此,国际条约被排除在可直接适用的法律渊源之外。在此情况下,第9条关于一致解释原则的规定显得极为重要。借助该原则,我国可在维护贸易规制权的同时,促进WTO协定相关规定的间接适用,从而在国家规制权的行使与国际义务的履行之间、国家主权原则所要求的实质平等与国际经济法制度所建构的形式平等之间寻求平衡。^[33]

[29] “国际贸易案件规定”第8条规定:“人民法院审理国际贸易行政案件,参照国务院部门根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门权限范围内制定的有关或者影响国际贸易的部门规章,以及省、自治区、直辖市和省、自治区的人民政府所在地的市、经济特区所在地的市、国务院批准的较大的市的人民政府根据法律、行政法规和地方性法规制定的有关或者影响国际贸易的地方政府规章”。

[30] 参见前引[18],冯·科尔森案。

[31] 参见孙南申:《论加入WTO对中国经济法制的影响》,《中国青年政治学院学报》2001年第1期,第81页;贺小勇:《论世贸组织协定在我国法院的适用问题》,《国际贸易问题》2001年第3期,第51页;甘文:《WTO与司法审查》,《法学研究》2001年第4期,第135页;余敏友、陈卫东:《欧共体围绕WTO协定直接适用效力问题的争论及其对我国的启示(一)》,《法学评论》2001年第3期,第98页;马怀德、孔祥稳:《改革开放四十年行政诉讼的成就与展望》,《中外法学》2018年第5期,第1147页。

[32] “国际贸易案件规定”第7条规定:“根据行政诉讼法第五十二条第一款及立法法第六十三条第一款和第二款规定,人民法院审理国际贸易行政案件,应当依据中华人民共和国法律、行政法规以及地方立法机关在法定立法权限范围内制定的有关或者影响国际贸易的地方性法规。地方性法规适用于本行政区域内发生的国际贸易行政案件。”

[33] 参见江河:《国家主权外在强化的法理逻辑:非歧视原则与普惠制的关联论》,《南大法学》2022年第5期,第6页。

尽管“国际贸易案件规定”建构起相当清晰的WTO协定国内适用法律框架，但在典型的国际贸易行政案件，如进出口货物关税税率的确定、与贸易有关的知识产权行政纠纷中，法院仍将分析的重点放在WTO协定可否直接适用之上，很少提及一致解释原则。

以浙江国贸进出口有限公司等与中华人民共和国上海外高桥港区海关补征税款决定纠纷上诉案（以下简称“浙江国贸案”）^[34]为例，该案中，因进口零部件构成整车特征，海关按1987年《国家限制进口机电产品进口零件、部件构成整机主要特征的确定原则和审批、征税的试行规定》（以下简称“限制机电产品规定”）对国贸公司征收25%的整车关税，而非10%的零部件关税。一审法院认为，国贸公司提出海关对其征收25%关税违反了中国加入WTO议定书之承诺，不属本案审查范围。二审法院认为，“莲花汽车公司提出对进口汽车成套散件征收25%的关税，与我国加入世界贸易组织时作出的不单独设立汽车成套散件税号，即使设立关税也不超过10%的承诺相违背的异议，因我国法律并未规定人民法院审理行政案件可以直接适用世界贸易组织协议或规则，而且两上诉人亦未举证证明世界贸易组织的相关机构已裁定我国设立汽车成套散件税号并按25%的税率征收关税违反世界贸易组织协议或规则，故莲花汽车山东分公司的这一主张，于法无据。”值得注意的是，两审法院在判决书中均未提及一致解释原则，也未对“限制机电产品规定”的性质加以界定。根据“国际贸易案件规定”第9条的规定，当就2003年《进出口关税条例》第3条有两种以上合理解释，即构成整车特征的零部件可按整车归类抑或按零部件归类时，法院本可以根据我国加入WTO时作出的关税承诺，判决按照零部件归类征税。

在与贸易有关的知识产权行政诉讼中，法院基本上会排除WTO协定的直接适用，^[35]但很少采用一致解释原则处理相关争议。柯荣元与国家工商行政管理总局商标评审委员会商标异议复审行政纠纷上诉案（以下简称“柯荣元案”）较为罕见地提及一致解释原则，^[36]但效果有限。该案中，申请人柯荣元申请注册“Nfu·oh及图”商标，韩国依芙悦创意美甲公司的委托代理人——北京普洛维达商贸有限公司向国家工商行政管理总局商标局提出异议申请，商标局和商标评审委员会均裁定，对该被异议商标不予核准注册。一审法院指出，根据立法过程、立法意图、《保护工业产权巴黎公约》（以下简称“巴黎公约”）的规定以及参照“国际贸易案件规定”第9条的精神，为制止因特殊经销关系而知悉或使用他人商标的销售代理人或代表人违背诚实信用原则、恶意抢注他人商标的行为，商标法第15条规定的“代理人或者代表人”应作广义解释，包括总经销（独家经销）、总代理（独家代理）等特殊销售代理关系意义上的代理人、代表人及基于商事业务往来而可以知悉被代理人商标的经销商。在此，通过适用一致解释原则，商标法第15条的含义得以澄清。问题是，在具体阐述时，一审法院既没有明确“国际贸易案件规定”第9条的适用要件，也没有阐明《与贸易有关的知识产权协定》（TRIPS协定）与“巴黎公约”之间的关系。二审法院甚至没有提及“巴黎公约”和“国际贸易案件规定”第9条，而是直接依据诚实信用原则，将“代理人或者代表人”的含义扩展到

[34] 参见上海市高级人民法院（2013）沪高行终字第4号行政判决书。

[35] 如深圳市诚捷尔贸易有限公司诉天津海关行政强制案，天津市第二中级人民法院（2012）二中行初字第2号行政判决书；孔蒂拉股份有限公司不服国家知识产权局专利国际申请不能进入国家阶段通知案，北京市高级人民法院（2005）高行终字第369号行政判决书。

[36] 参见北京市高级人民法院（2014）高行终字第26号行政判决书。

因特殊经销关系而知悉或使用他人商标的销售代理人或代表人。

法院在国际贸易行政案件中回避适用一致解释原则并非罕见。^[37]究其原因,一是与我国条约适用制度尚不成熟存在密切关系。如“柯荣元案”所涉商标法第17条仅规定外国人在中国申请商标注册应按国际条约办理,没有规定中国人申请但外国人提出异议时如何处理。如果将外国人申请商标注册行为解释为包括申请注册异议,则法院可直接适用“巴黎公约”处理案件,无需借助一致解释原则间接适用该公约。反之,则可通过一致解释原则,将商标法第15条与TRIPS协定、“巴黎条约”作出一致解释。不论采取何种思路,一审法院均应首先确定TRIPS协定以及“巴黎条约”是否具有直接适用效力。问题是,我国国内法缺乏关于条约国内适用的统一规定。在条约能否直接适用不明的情况下,法院自然难以继续讨论国内法与国际法的一致解释问题。二是与我国法院对行政行为的管辖权限制有关。如在“浙江国贸案”中,海关按1987年“限制机电产品规定”对零部件征收25%关税,这与中国加入WTO的承诺并不一致。^[38]在此情况下,法院本可借助一致解释原则,将进口关税确定为10%。但是,推翻海关征税决定意味着否定“限制机电产品规定”的效力。对于只能就具体行政行为行使司法管辖权的法院而言,自然要避免讨论规章的效力问题。

(二) 一致解释原则与行政解释冲突时的协调

在我国,主要由行政权而非司法权主导对外开放的方向和进程。因此,行政机关也可就成文法作出有权解释。在国际贸易行政案件中,当一致解释原则与行政解释之间出现冲突时,如“浙江国贸案”,法院有必要确定,在何种情况下应遵从关于国内法的行政解释,以及在何种情况下仍应采取与国际条约相一致的国内法解释。

根据美国弱化的一致解释原则,当国内法存在两种以上合理解释时,法院选择与国际条约不相冲突的解释即可。因此,一致解释原则与行政解释之间的冲突主要体现为:如果行政解释与司法解释不同且与国际条约相冲突,法院可否坚持采用与国际条约不相冲突的解释,抑或遵从行政解释。在行政主导的对外关系法语境下,这一问题可转化为,司法解释在何种情况下需让位于行政解释。

就司法解释让位于行政解释的问题,美国雪佛龙公司诉自然资源保护委员会案(以下简称“雪佛龙案”)确立的司法遵从原则提供了初步答案。^[39]在该案中,对于法院应否遵从行政机构对国内法的解释,联邦最高法院采取了“两步走”的审查标准:第一步,法院应首先确定国会是否“对存在争议的问题作出确切说明”。如果是,则审查就此结束,“因为法院和行政机构必须落实国会明确表达的意图”。如果法律就存在争议的具体问题保持沉默或模棱两可,则进入第二步,法院应确定行政机构的解释是否建立在法律允许的基础之上。如是,则法院应适用行政解释。法院指出,这一审查标准的合理性可通过现实主义、民主理论和授权理论等证成。“雪佛龙案”因颠覆了法院对于法律解释的传统立场而饱受争议。^[40]司法实践中,

[37] 以“WTO/世界贸易组织”为关键词进行全文检索,“北大法宝”所显示的行政案件仅为46起,其中1起案件被重复列举14次之多。与之形成对比,同期涉及WTO协定的民商事案件有172起,知识产权与竞争纠纷案件有96起。在上述案件中,“WTO/世界贸易组织”大多出现在案例评析或者当事人主张、答辩部分,法院很少在判决部分讨论WTO协定的适用问题。

[38] 参见前引[34]。

[39] See *Chevron U. S. A., Inc. v. Natural Res. Def. Council*, 467 U. S. 837, 842-843 (1984).

[40] See Cass R. Sunstein, *Chevron Step Zero*, 92 Va. L. Rev. 191 (2006).

就司法遵从原则本身及其可能产生的影响,也不乏争议。〔41〕尽管如此,“雪佛龙案”确立的司法遵从原则依然在行政纠纷中频频被联邦各级法院援引,〔42〕是理解现代美国国家治理行政化的基础案例之一。

在美国,无论是一致解释原则还是司法遵从原则,都涉及对国会意图的推定以及权力分立的考量。本质上,一致解释原则属于实质性的规范推定。当相关法律条款较为模糊,存在合理解释空间时,法院推定国会立法无意违反国际法,进而选择与国际法不相抵触的解释。司法遵从原则属于体制上的机构推定。如果相关法律条款较为模糊,且存在某一行政机构负责实施该法律时,则推定国会将相关规则解释权授予该机构,该机构的解释应得到司法机关的遵从。〔43〕受美国三权分立架构的影响,行政机构的解释要获得司法机构的遵从,除满足“雪佛龙案”确定的“两步走”审查标准之外,还受制于两个前提条件的约束:(1)该机构有权解释,即相关解释属于该机构授权管理的范围。〔44〕(2)解释所涉事项不属于国会未能明确授权的“重大问题”,〔45〕或相关授权并未违反不得授权原则。〔46〕正是通过这两个前提条件以及“两步走”的审查标准的多重限制,可确保法院对行政机构解释的遵从符合立法机构的意图。因此,司法遵从原则的结构越是复杂,适用要件越是严格,就越能体现权力分立的原则和立法者的意图。有学者指出,成文法之解释应以探究立法者意图为能事。就对外关系而言,与一致解释原则的规范推定不同,司法遵从原则的机构推定可赋予美国行政机构更多的灵活性和自主性,更能符合立法者的原意。〔47〕据此,在以行政主导为特征的美国对外关系法中,一致解释原则的适用效果应受到司法遵从原则的限制。〔48〕

我国法院在适用一致解释原则时,同样要处理好其与行政解释之间的关系。其中的关键就是正确理解立法者的意图。在对外开放由行政主导的情况下,立法者可能更倾向于授权行政机构就相关国内法作出权威解释。因此,在个案中,如果相关行政解释构成了“国际贸易案件规定”第8条规定的有权合理解释,司法机关应当予以遵从。〔49〕但与美国弱化的一致解释原

〔41〕 美国联邦最高法院的托马斯大法官就以权力分立为由,对该原则提出质疑。托马斯认为,对行政机构法定解释的司法尊重与宪法第3条赋予法院的司法权相矛盾,该条要求司法机关而不是行政机关“说出法律是什么”。另外,就“国会实际上没有意图”的事项授予行政机构规则制定权,违反了宪法第1条的规定,该条不允许行政机构行使立法权力。See *Michigan v. EPA*, 135 S. Ct. 2699, 2712-2714 (2015) (Thomas, J., concurring).

〔42〕 See e. g. *Turner v. Perales*, 869 F. 2d 140, 141 (2d Cir. N. Y. 1989); *N. L. R. B. v. New Jersey Bell Telephone Co.*, 936 F. 2d 144, 147 (3d Cir. 1991); *National Customs Brokers and Forwarders Ass'n of America, Inc. v. U. S.*, 861 F. Supp. 121, 127 (Ct. Int'l Trade 1994); *Environmental Defense v. E. P. A.*, 467 F. 3d 1329, 1334 (D. C. Cir. 2006); *Tetra Tech EC, Inc. v. Wisconsin Department of Revenue*, 914 N. W. 2d 21, 46 (Wis. 2018); *Pickerel Lake Outlet Association v. Day County*, 953 N. W. 2d 82, 92 (S. D. 2020).

〔43〕 关于“体制上”和“实质性”解释原则的区分标准和意义,可参见 Cass R. Sunstein, *Interpreting Statutes in Regulatory State*, 103 Harv. L. Rev. 454-459 (1989)。

〔44〕 See *City of Arlington v. FCC*, 133 S. Ct. 1863, 1874 (2013)。

〔45〕 See *King v. Burwell*, 135 S. Ct. 2480, 2489 (2015); *Util. Air Regul. Grp. (UARG) v. EPA*, 573 U. S. 302, 324 (2014); *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U. S. 120, 159-160 (2000)。

〔46〕 See Kevin O. Leske, *Major Questions about the “Major Questions” Doctrine*, 5 Mich. J. Envtl. & Admin. L. 497 (2016)。

〔47〕 See Curtis A. Bradley, *Chevron Deference and Foreign Affairs*, 86 Va. L. Rev. 697 (1999)。

〔48〕 相关案例梳理和评析,可参见 Arwel Davies, *Connecting or Compartmentalizing the WTO and United States Legal Systems? The Role of the Charming Betsy Canon*, 10 J. Int'l Econ. L. 117 (2007)。不同的观点,可参见 Justin Hughes, *The Charming Betsy Canon, American Legal Doctrine, and the Global Rule of Law*, 53 Vand. J. Transnat'l L. 1194 (2020)。

〔49〕 《最高人民法院关于印发〈关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要〉的通知》(法〔2004〕96号,以下简称“行政案件座谈会纪要”)第1条规定:“人民法院审理行政案件,依据法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例,参照规章。在参照规章时,应当对规章的规定是否合法有效进行判断,对于合法有效的规章应当适用。”

则相比,我国的一致解释原则更强调国内法与国际法的一致性,而非不相互抵触。而且,与美国相对成熟的有权合法行政解释制度相比,我国行政解释制度尚待完善,行政解释本身也未建立相应的司法审查制度。两相结合,我国的一致解释原则与司法遵从原则之间发生冲突的几率会显著增加。为充分发挥一致解释原则促进国际条约在国内间接适用的制度功能,有必要在“国际贸易案件规定”第8条的基础上,就如何参照行政解释规定更为明确和严格的要件。在美国,法院之所以遵从行政解释,主要是因为行政机构在对外关系领域拥有相应的权限和专长,而不是相关行政解释采取了某种特定的法律形式。在我国,法院之所以特别关注行政解释的法律形式,主要是因为其不能直接审查规范性文件的合法性和合理性,故只能从法律形式上判断。因此,相关行政解释不仅应采取规章的形式,其内容还应明确指向待解释的法律或行政法规。以《国家发展改革委、人民银行、商务部等关于印发〈关于对对外经济合作领域严重失信主体开展联合惩戒的合作备忘录〉的通知》为例,该规范性文件并未采取行政规章的形式,故不在法院参照适用之列。即使升级为部门规章,解决了形式合法性问题,其内容依然存在实体法依据不明、惩戒措施多样化等欠缺实质合理性的问题。^[50]只有相关惩戒措施所依据的实体法条款为国际贸易行政案件中待解释的相关法律、行政法规规定时,法院方能参照该规章审理案件。在此意义上,可以认为,“国际贸易案件规定”关于一致解释原则的制度设计并不存在根本缺陷,司法实践的结果也大致符合国内法的立法意图。有待提升的是,法院不应回避一致解释原则与司法遵从原则之间的冲突,而应将之揭示出来,通过法律分析来确定两类成文法解释方法之间的关系,确立司法遵从原则的适用要件及其优先性。

(三) 条约直接适用与一致解释原则的关系

在我国入世二十多年的司法实践中,存在民商事和刑事案件的当事人援引WTO协定支持自身主张的情形。^[51]在WTO协定不能直接适用的情况下,法院本可通过适用一致解释原则妥当解决。然而,受“国际贸易案件规定”狭窄的适用范围所限,法院并不能将国际贸易行政案件中的一致解释原则适用于民商事或刑事案件。会议纪要虽然不属于司法解释,但在实务界的接受程度比较高,大量的会议纪要被作为司法裁判的规范依据或者说理依据。^[52]因此,当“涉外审判工作纪要”将一致解释原则适用到涉外商事案件时,有可能为条约的间接适用打开新的通道。涉外商事案件发生在平等主体的当事人之间,较少涉及政策性事项,法院对于此类案件中国际条约的国内适用问题大多持较为宽松之立场。以涉外知识产权民事纠纷为例,如果当事人所属国家或地区为WTO成员,则相关知识产权可在中国得到保护,只不过权利人

[50] 参见彭鋆:《失信联合惩戒制度的法治困境及出路——基于对41份中央级失信惩戒备忘录的分析》,《法商研究》2021年第5期,第57页。

[51] 如嘉珀设计工程顾问(香港)有限公司与和昌(十堰)房地产开发有限公司建设工程设计合同纠纷上诉案,湖北省高级人民法院(2016)鄂民终840号民事判决书;瀚亚建筑设计咨询(上海)有限公司与南京神旺大酒店有限公司建设工程设计合同纠纷上诉案,江苏省南京市中级人民法院(2018)苏01民终6125号民事判决书;美国KLP建筑设计公司与泉州市奥林匹克置业投资有限公司建设工程设计合同纠纷案,福建省泉州市中级人民法院(2006)泉民初字第100号民事判决书;虔东稀土集团股份有限公司、刘某等走私普通货物、物品案,上海市第三中级人民法院(2015)沪三中刑初字第26号刑事判决书;李国盛、池洪源、张国劲等走私普通货物、物品案,福建省福州市中级人民法院(2018)闽01刑初93号刑事判决书;李毅、河口鸿锦进出口有限公司走私普通货物上诉案,湖南省高级人民法院(2018)湘刑终229号刑事裁定书。

[52] 以最高人民法院《第二次全国涉外商事海事审判工作会议纪要》(法发〔2005〕26号)为例,有研究指出,截至2020年年底,涉及该纪要的裁判文书有140份,其中援引纪要的裁判文书为125份,援引率高达89%。具体分析可参见彭中礼:《最高人民法院会议纪要研究》,《法律科学》2021年第5期,第147页。

据以获得保护的条约依据并不完全相同。^[53]在此情况下，有必要确立不同类型条约的可直接适用性，以及条约直接适用与一致解释原则之间的关系。

在欧盟，各成员国法院主要遵循欧洲法院的判决来处理本国成文法与欧盟指令之间的一致解释问题。^[54]实践中，为促进欧洲一体化，欧洲法院更倾向于要求成员国法院直接适用欧盟指令，一致解释原则处于附属地位。

就纵向法律关系纠纷，欧洲法院通过一系列案件确立了有条件的直接适用制度。在乌苏拉·贝克尔案中，欧洲法院指出，如果一项指令规定的事项是无条件的和足够精确的，那么当成员国未能在规定的期限内通过本国法律执行该指令或未能正确执行该指令时，个人可依据指令的规定对该国提起诉讼。^[55]在马歇尔案中，欧洲法院进一步指出，如果个人可依据指令针对国家提起诉讼，则不论国家以何种身份——雇主或公共机构行事，个人权利均不应受到限制。在此类情况下，国家不应以其尚未执行共同体法律为由逃避责任。^[56]在福斯特案中，欧洲法院认为，如果一个组织，不管其采取何种法律形式，只要在国家控制之下提供了“公共服务”，并拥有实现此目标的特定权力，就属于可对其援引直接适用效力原则的机构之列。^[57]由此可以认为，就纵向法律关系纠纷，如果欧盟指令的规定符合条款精确、无条件等要件，则该指令与欧盟条约、欧盟规章类似，在成员国具有直接适用效力。在此情况下，欧盟指令的规定将取代成员国国内法的不一致规定，一致解释原则也就丧失了适用空间。

就平等法律关系纠纷，通过前述冯·科尔森案、马里斯公司案和法伊弗及其他人案等，^[58]欧洲法院在否定欧盟指令直接适用效力的同时，确立了国内法与欧盟指令的一致解释原则。但是，在所谓“附带效力”案件中，欧盟指令依然有可能得到直接适用。如在CIA安保公司案中，被告希格诺森公司和思科瑞特公司公开宣称，其竞争对手CIA安保公司的行为违反了比利时1990年看护公司、保安公司和内部看护服务法（以下简称“1990法律”）和1991年《报警系统和网络的审批程序法令》（以下简称“1991法令”）。根据1983年《欧盟关于在技术标准和法规领域提供信息的程序的指令》（83/189/EEC），欧盟成员所有技术法规都必须通知欧盟委员会，且在特定期限内暂停生效。CIA安保公司指出，比利时“1990法律”和“1991法令”没有通知欧盟委员会，因此不能适用，故要求法院颁发禁令，禁止被告发表不符合法律的声明。希格诺森公司和思科瑞特公司提起反诉，认为CIA安保公司没有遵守比利时法律。在初步裁决中，欧洲法院认为，比利时“1991法令”构成需要通知的“技术法规”。因此，比利时法院无权适用该法令。^[59]这意味着，在平等法律关系纠纷中，当事人有权直接

[53] 一种观点将依据确定为TRIPS协定中的国民待遇原则（参见阿里巴巴（杭州）文化创意有限公司与广州酷狗计算机科技有限公司著作权侵权纠纷上诉案，广州知识产权法院（2017）粤73民终363号民事判决书）。另一种观点将依据确定为TRIPS协定所涵盖的国际知识产权公约（参见重庆乐迪熊音乐娱乐有限公司与正东唱片有限公司著作权侵权纠纷上诉案，重庆市高级人民法院（2005）渝高法民终字第96号民事判决书）。还有一种观点将依据确定为TRIPS协定以及相关国际知识产权公约（参见法国美誉国际公司与汕头市佳柔精细日化有限公司等侵犯著作权及不正当竞争纠纷案，北京市高级人民法院（2005）高民终字第1564号民事判决书）。

[54] 就纵向法律关系纠纷中的本国成文法与一般国际法之间的一致解释问题，欧盟成员国法院主要根据本国法律的规定处理。See Gerrit Betlem & André Nollkaemper, *Giving Effect to Public International Law and European Community Law before Domestic Courts: A Comparative Analysis of the Practice of Consistent Interpretation*, 14 Eur. J. Int'l L. 574 (2003).

[55] See Case C-8/81, Ursula Becker, ECLI:EU:C:1982:7, para. 25.

[56] See Case C-152/84, Marshall, ECLI:EU:C:1986:84, para. 49.

[57] See Case C-188/89, Foster, ECLI:EU:C:1990:313, para. 22.

[58] 参见前引[18]，冯·科尔森案；前引[20]，马里斯公司案；前引[21]，法伊弗及其他人案。

[59] See Case C-194/94, CIA Security, ECLI:EU:C:1996:172, paras. 54-55.

援引欧盟指令否定国内法的可适用性。

CIA 安保公司案及其后续案件在认可欧盟指令“附带效力”的同时,^[60]也给适用一致解释原则增加了不确定性。具体而言,关于如何理解“附带效力”,存在两套理论模式——首要模式和触发模式。根据首要模式,欧盟法的最高效力原则独立于直接适用效力原则,后者被限定在欧盟授予私人权利这一狭义概念之中。^[61]与之相对应,国家的一致解释义务、国家责任原则以及挑战与欧盟法相冲突之国内法有效性的直接司法审查机制是适用最高效力原则的题中之意。在这些情况下,个人的实际权利要么直接来自国内法,要么来欧盟法的客观执行。触发模式认为,最高效力原则并不具有独立性,它只是成员国法院在解决涉及欧盟法争端时,经由直接适用效力原则所“触发”的救济方式而已。在触发模式下,一致解释义务、国家责任原则和直接司法审查机制等是成员国履行忠诚合作义务、充分发挥欧盟法效力的题中之意。^[62]

虽然首要模式和触发模式均承认一致解释原则的重要性,但在不同的理论模式下,一致解释原则适用的空间存在较大差异。其中,首要模式旨在通过一元论方式推进欧盟法与成员国法律的一体化,与之相对应,直接适用效力的概念被限定在创设新的主观权利之上。触发模式意图通过二元论方式促进欧盟法在成员国法律体系的适用,故倾向于引入一个更为广泛的直接适用效力概念,涉及欧盟法在成员国法律体系内能够产生独立效力的所有情况,包括个人主观权利的创造、欧盟法的执行以及国内法的司法审查等。^[63]当然,无论采取何种模式,只有通过个案分析才能确定一致解释原则的可适用性。

欧洲法院关于一致解释原则的实践表明,在欧洲一体化的制度语境下,欧盟成员国法院将优先考虑直接适用欧盟指令,只有在直接适用不可行的情况下,才适用一致解释原则。与之不同,在我国对外开放的语境下,对于纵向法律关系和平等法律关系纠纷,最高人民法院采取了分而治之的策略。其中,对于涉及纵向法律关系的国际贸易行政案件,“国际贸易案件规定”第7条排除了WTO协定的可直接适用性。在此情况下,一致解释原则承担着间接适用WTO协定的重要功能。对于涉及平等法律关系的涉外商事案件,“涉外审判工作纪要”采取了类似欧盟的做法,即优先直接适用国际条约,然后辅之以一致解释原则。其中,第18条从法律选择的角度间接暗示了民商事条约的直接适用性。即对于涉外民商事案件的具体争议问题,法院应首先确定相关条约是否作出规定,只有在条约没有规定的情况下,才能根据涉外民事关系法律适用法等法律的规定确定应当适用的法律。WTO协定以贸易规制措施为调整对象,未对涉外民商事案件中的具体争议作出规定,故不在第18条的规范射程之内。该纪要第20条从国内法与国际条约一致解释的角度规定,如果经由第18条确定适用的中国法律、行政法规有兩種以上合理解释,法院应选择与国际条约相一致的解釋。在此情况下,WTO协定的相关规定可借助一致解释原则在涉外商事案件中得以间接适用。由于涉外商事案件的审判无需参照规章,一致解释原则适用的几率将大大增加。这一条约直接适用优先于一致解释原则的制度设计有助于推进高水平对外开放,并统筹推进国内法治和涉外法治。

[60] See Case C-443/98, *Unilever Italia*, ECLI:EU:C:2000:496, para. 7.

[61] 这一模式源于法国对直接适用效力原则的看法——即使某一欧盟规则在狭义上没有直接适用效力,基于欧盟法的最高效力原则,成员国法院也有义务撤销与欧盟法不相容的国家规则。See Sacha Prechal, *Does Direct Effect Still Matter?*, 37 *Comm. Market L. Rev.* 1055 (2000).

[62] 同上。

[63] See Elise Muir, *Of Ages in - and Edges of - EU law*, 39 *Comm. Market L. Rev.* 39, 46 (2011).

三、一致解释原则的适用要件

一致解释原则的多样形态和理论争议表明，一国在司法实践中采取何种类型的一致解释原则，与该国赋予一致解释原则的制度功能息息相关。如美国一致解释原则仅要求国内法的解释不与国际法相冲突，较为符合美国行政主导的对外关系法体制；欧盟一致解释原则是在穷尽欧盟指令直接适用的可能性之后才引入，目的是推进欧洲一体化进程。我国则根据国际贸易行政案件与涉外商事案件之不同，分别引入一致解释原则，这与行政主导的对外开放进程密切相关。为充分发挥一致解释原则的制度功能，有必要明确其基本适用要件，并以此来判断其适用的制度前景。

（一）一致解释原则适用要件的趋同

美国一致解释原则旨在避免国内法与国际法之间的冲突，以维持良好的对外关系。其能否实现制度功能与如下三个问题密切相关：首先，是否存在相应的国际法义务。随着国际法实证化的发展，这主要体现为是否存在对美国具有拘束力的国际条约，且相关国际条约缺乏直接适用效力。根据美国宪法第6条的规定，“本宪法和依此所制定的合众国法律以及根据合众国的权力已缔结或将缔结的一切条约皆为国家最高法律；每州的法官都应受其约束，即使任何一州的宪法和法律中有与之相抵触的内容。”该规定将国际条约纳入美国国内法体系，赋予其最高法律地位。但拥有最高法律地位并不意味着国际条约可以直接适用。当条约不能满足直接适用条件时，一致解释原则可发挥补充作用，促使条约间接适用。其次，国内法是否有进一步解释的空间。如果国内法规定清晰明确，不存在两种以上的合理解释，则法院只能适用与国际法相冲突的国内法，以实现立法者的意志。^{〔64〕}最后，是否存在其他阻断事由，阻碍一致解释原则的适用。在美国对外关系法语境下，一致解释原则与司法遵从原则存在潜在的竞争关系。当一致解释原则的解释结果与司法遵从原则的解释结果出现冲突时，基于对对外关系中行政权的尊重，行政解释应优先适用。

与美国不同，一致解释原则在欧盟的适用分为两个层次，涉及三类法律体系，其适用均可能受到欧洲法院判决的约束。^{〔65〕}首先，在欧盟层面，就欧盟法与一般国际法之间的关系，欧洲法院明确引入一致解释原则。如在波尔森案和委员会诉德国案中，^{〔66〕}欧洲法院均强调，欧洲共同体在行使其权力时必须尊重国际法。因此，欧盟法的规定必须根据国际法的有关规则加以解释，其适用范围应受到限制。其次，在成员国层面，欧盟成员国国内法与一般国际法之间的关系应主要根据成员国国内法确定。但如果欧盟及其成员国均为某一国际条约之缔约方，则基于欧洲一体化之需要，欧盟成员国适用一致解释原则应受欧洲法院相关裁决的约束。^{〔67〕}就

〔64〕 See John B. Houck, *Restatement of the Foreign Relations Law of the United States (Revised): Issues and Resolutions*, 20 Int'l L. 1361 (1986); Miron & Palchetti, *Foreign Relations Law on Treaty Matters from Restatement (Third) to Restatement (Fourth): More A Filter than A Bridge*, 32 Eur. J. Int'l L. 1425 (2021).

〔65〕 参见吕晓杰：《WTO 规则在欧盟法律体系中效力的新发展——统一解释原则的确定与适用》，《现代法学》2008 年第 1 期，第 113 页。

〔66〕 See Case C-286/90, Poulsen, ECLI:EU:C:1992:453, para. 9; Case C-61/94, Commission v. Germany, ECLI:EU:C:1996:313, para. 52.

〔67〕 See Case C-130/95, Giloy, ECLI:EU:C:1997:372, para. 28; Case C-28/95, Leur-Bloem, ECLI:EU:C:1997:369, para. 34; Case C-149/96, Portugal v. Council, ECLI:EU:C:1999:574, paras. 34-52; Case C-53/96, Hermès, ECLI:EU:C:1998:292, para. 35.

欧盟成员国内法与欧盟法之间的关系,如前所述,欧洲法院一方面确认欧盟指令在平等法律关系中缺乏直接适用效力,另一方面要求成员国法院适用一致解释原则,增强本国法与欧盟法的一致性。总而言之,如果一般国际法、欧盟法无直接适用效力,且本国法存在可解释的空间,欧洲法院均会引入一致解释原则,以减少成员国内法与一般国际法、欧盟法之间的冲突。

虽然美国和欧盟引入一致解释原则的制度语境不同,国内法解释应在多大程度上与国际法规定相一致也有明显区别,但作为沟通国内法与国际法的工具,美国和欧盟的一致解释原则在适用要件上具有家族相似性。^{〔68〕}一是,相关国际法规则在国法体系中不具有直接适用效力,法院不能直接依据国际法规则作出判决。二是,相关国内法存在两种以上的合理解释,其中有一种解释更符合国际法规则。三是,不存在其他成文法解释方法(如司法遵从原则)阻却一致解释原则的适用。其中,第三点是区分一国一致解释原则倾向于国家主义或国际主义的关键指标。美国是国家主义的典型,法院将一致解释原则的合理性建构在对国会立法意图的推定之上,且基于权力分立之约束,一致解释原则受制于司法遵从原则。欧盟的国际主义主要体现在,欧洲法院对于欧盟成员国法院是否以及如何适用一致解释原则具有体制上的影响力。相对于成员国法院,欧洲法院本身具有强烈的国际主义倾向,一般国际法也因此成员国法律体系内部获得了较为优越的地位。

(二) 我国一致解释原则的适用要件

在对外开放的语境下,我国一致解释原则呈现出与美国、欧盟有别的实践样态。这主要表现为,国际贸易行政案件和涉外商事案件中一致解释原则的阻却要件差异明显。

从制度功能的角度,“国际贸易案件规定”旨在促进WTO协定在国内得到遵守。“尽管人民法院审理国际贸易行政案件不直接适用世贸组织规则,但并不说明世贸组织规则与人民法院审理国际贸易行政案件没有关系。按照国际条约必须信守的原则,无论条约在国内直接适用还是转化适用,其最终结果都应当是国际条约在国内得到遵守。”^{〔69〕}与此国际主义导向的制度功能相对应,“国际贸易案件规定”所确立的一致解释原则的适用要件包括三个方面:首先,我国参加或缔结的国际条约无直接适用效力。根据该规定第7条,人民法院审理国际贸易行政案件,应当依据中华人民共和国法律、行政法规以及地方立法机关在法定立法权限范围内制定的有关或者影响国际贸易的地方性法规。因此,个人和组织不能直接依据国际条约的规定提起国际贸易行政诉讼或援引国际条约的规定进行抗辩。其次,案件所适用的国内法具体条文存在两种以上的合理解释,且其中一种解释与国际条约相一致。根据“国际贸易案件规定”第9条的规定,相关国内法特指法律和行政法规。就此类国内法的解释,一般出现在两个具体场景中:一是在诉讼发生之前,有权行政机构对相关国内法作出的规范性解释,具体表现为规章和其他规范性文件等。二是在诉讼过程中,法院对相关国内法作出的法律解释。最后,不存在阻却一致解释原则适用的要件。“国际贸易案件规定”第9条和第8条分别规定了两个阻却要件:一是,对于我国声明保留的国际条约条款,法院没有义务选择适用与之相一致的国内法解释。二是,对于特定的部门规章和地方政府规章,法院应参照适用。

〔68〕 关于家族相似性的概念,可参见丁延龄:《权力:一种“本质上争议的概念”还是“家族相似性概念”?》,《法制与社会发展》2013年第3期,第113页。

〔69〕 前引〔23〕,李国光讲话。

正是在第二个阻却要件上,“国际贸易案件规定”所构建的一致解释原则有其特色。根据第8条的规定,同时符合以下三个要件的规章应认定为合法有效:一是规章制定应有法律法规依据;二是规章制定者应有相应权限;三是规章内容与国际贸易有关或影响国际贸易。理论上,对于合法有效的规章,法院应当适用。^[70]即便规章的解释与WTO协定的规定不一致,亦应如此。正是在此意义上,可以认为,“国际贸易案件规定”所建构的一致解释原则虽在制度功能上具有国际主义色彩,但在适用要件上倾向于国家主义模式。

中国入世二十多年的司法实践表明,对于一致解释原则,由于缺乏清晰的方法论意识,法院很少分析其与参照规章之间的关系。以上引“浙江国贸案”为例,该案中,上诉人认为1987年“限制机电产品规定”与WTO协定相违背,故不应作为执法依据。法院驳回其诉讼请求,理由是WTO协定在国内无直接适用效力,且上诉人亦未举证证明海关征税行为违反WTO协定。^[71]就解释方法而言,法院判决仅涉及“国际贸易案件规定”所确定的一致解释原则适用要件的第一个方面——WTO协定无直接适用效力,而没有论及第二个方面——《进出口关税条例》第3条是否有两种以上合理解释,其中一种解释是否与我国在WTO协定中的关税承诺相一致,更没有专门讨论第三个方面——如果参照适用规章,则作为部门规章的“限制机电产品规定”本身是否合法有效及能否阻却一致解释原则的适用。正是基于此,该案的裁判很难为一致解释原则的适用提供有益的指导。

与“国际贸易案件规定”采取相对被动的“世界的中国”这一视角,旨在通过一致解释原则促进WTO协定在国内得到实施不同的是,“涉外审判工作纪要”采取了相对主动的“中国的世界”这一视角,旨在通过一致解释原则统筹推进国内法治和涉外法治。这一视角的转变使得我国的一致解释原则更接近于美国模式而非欧盟模式。但与美国不同的是,受调整范围的影响,“涉外审判工作纪要”所引入的一致解释原则带有鲜明的国际主义色彩。基于纪要第18条的文义解释和反面解释,如果中国缔结或参加的国际条约对涉外民商事案件中的具体争议有规定,且未提出保留的,则法院不应根据涉外民事关系法律适用法等法律的规定确定应当适用的法律,而应适用国际条约的相关规定。“涉外审判工作纪要”第19条关于《联合国国际货物销售合同公约》(CISG)适用问题的特别规定也可印证上述推定的合理性。营业地位于CISG不同缔约国的当事人缔结的国际货物销售合同,“应当自动适用该公约的规定,但当事人明确约定排除适用该公约的除外。人民法院应当在法庭辩论终结前向当事人询问关于适用该公约的具体意见。”结合第18条规定,一个合理的解释是,除CISG之外,其他可直接适用的条约应按照第18条的规定加以处理。因此,就涉外商事案件,“涉外审判工作纪要”通过第18条和第19条,有条件地认可了国际条约的直接适用效力 and 首要性。与此相对应,除非条约允许且当事人明确约定排除,否则,符合条件的条约将被直接适用。^[72]

“涉外审判工作纪要”在明确了国际条约有条件直接适用效力的同时,也压缩了一致解

[70] 参见“行政案件座谈会纪要”第1条;许迎玲:《论排除规章适用的方法》,载陈金钊、谢晖编:《法律方法》第30卷,研究出版社2020年版,第234页;姜明安:《为行政审判“参照规章”确立规则——评任建国不服劳动教养复查决定案》,《中国法律评论》2019年第2期,第42页以下。

[71] 参见前引[34]。

[72] 当然,也不妨碍当事人通过意思自治原则,将相关条约规定作为合同条款(参见李旺:《当事人意思自治与国际条约的适用》,《清华法学》2017年第4期,第183页)。也有观点认为,当事人选择的准据法包括国际条约、国际惯例(参见最高人民法院民事审判第四庭:《涉外商事海事审判实务问题解答(一)》,载最高人民法院民事审判第四庭编:《涉外商事海事审判指导》2004年第1辑,人民法院出版社2004年版,第53页)。

释原则的适用空间。如上所述,美国、欧盟以及“国际贸易案件规定”均将相关国际条约在国内法层面欠缺直接适用效力作为适用一致解释原则的前提条件。如果国际条约具有直接适用效力,则可与法律、行政法规一道,构成法院作出判决的重要依据。根据“涉外审判工作纪要”第18条的规定,如果国际条约对涉外民商事案件的具体争议有规定,法院不应通过冲突法规范确定可适用的实体法,而应直接适用国际条约的规定。虽然这一规定间接确立了条约直接适用制度,但其关注的重点是相关条约是否对具体争议作出了规定,而非条约自身的可适用性。从立法技术而言,这与已经失效的民法通则第142条第2款的规定基本类似。根据该款,国际条约同中国“民事法律有不同规定的,适用国际条约的规定,但中华人民共和国声明保留的条款除外”。由此,条约的规定与民事法律的规定一致的,适用国内法的规定,如果不一致,则适用条约的规定。有研究指出,“这一表达事实上隐含了一个前提——我国是将条约直接采纳为国内法的,因为如果不是这样,又何谈冲突时条约优先呢?进一步说,我国的条约适用条款事实上是一步解决了条约为国内法所接受、条约的直接适用、条约与国内法冲突时何者优先等三个问题”。〔73〕与民法通则不同的是,“涉外审判工作纪要”第18条并没有提及国际条约规定与国内法规定不一致的问题。这意味着,即使两者一致,法院也将直接适用国际条约的规定审理案件。因此,在涉外商事案件中,条约的直接适用将排除国内法的适用,一致解释原则的适用空间也随之受到压缩。

在“涉外审判工作纪要”中,虽然一致解释原则的适用空间受到压缩,但适用条件相对宽松。根据“国际贸易案件规定”第8条的规定,法院审理国际贸易行政案件需参照规章。当规章与第9条的一致解释原则发生冲突时,即便存在符合WTO协定的合理解释,只要相关规章合法有效,法院仍会参照规章审理案件。这一处理思路不可避免地会影响到WTO协定在国内的间接适用以及当事人的权利义务。在行政主导对外开放的局面下,以参照适用规章为由排除一致解释原则的适用有其制度合理性。与此不同,涉外商事案件涉及平等主体间的法律关系,相关争议不会直接限制或影响国家规制主权。因此,“涉外审判工作纪要”没有关于涉外商事审判应参照规章的要求。事实上,在强调私法自治的民商事案件中,规章仅构成一般的规范性文件,“根据审理案件的需要,经审查认定为合法有效的,可以作为裁判说理的依据”。〔74〕虽然与其他行政规范性文件相比,法院更倾向于推定规章合法有效,〔75〕但裁判说理与参照适用存在质的不同。对于涉及WTO协定的商事纠纷,这将产生重大影响。

以建设工程设计合同效力纠纷为例,借助“涉外审判工作纪要”确立的一致解释原则,可促使我国在《服务贸易总协定》中的特别承诺在国内得到实施。具体而言,当参照规章不再作为适用一致解释原则的阻却要件时,即便《关于外国企业在中华人民共和国境内从事建设工程设计活动的管理暂行规定》第6条将外国当事人取得国内相应资质作为合同生效的要件,法院也不能直接参照该规章认定未取得国内相应资质的建设工程设计合同无效。〔76〕在此情况下,我国法院可借鉴欧洲法院的常规做法,赋予《服务贸易总协定》中的具体承诺以

〔73〕 左海聪:《直接适用条约问题研究》,《法学研究》2008年第3期,第94页。

〔74〕 《最高人民法院关于裁判文书引用法律、法规等规范性法律文件的规定》(法释〔2009〕14号)第6条。

〔75〕 究其原因,“行政裁判中对规章的审查力度要明显弱于对行政规范性文件的审查力度,且对前者的审查标准的种类也不如后者丰富,故民事裁判在对规章进行审查时也宜有所保留”。参见汪君:《民事裁判援引规章及行政规范性文件的审查义务》,《法学研究》2021年第5期,第153页。

〔76〕 参见吴冬兴:《论部门规章在商法中的价值补充功能及其规范实现——从“合同违反部门规章无效”的司法认定切入》,载陈金钊、谢晖编:《法律方法》第34卷,研究出版社2021年版,第294页。

“附带效力”。首先确定相关规章是否与我国在《服务贸易总协定》中的承诺不一致,然后从裁判说理的角度论证与规章要求不符的合同是否有效。这一裁判思路有助于维护商事合同的有效性,可为高水平对外开放提供有力的司法服务和保障。同时,对于某些特定类型的规章,如内容涉及金融安全、市场秩序、国家宏观政策等公序良俗的,因被赋予了特殊的规范效力,^[77]基于统筹推进国内法治和涉外法治的理念,法院可基于此类规章所涉内容之重要性而非规章形式本身,适用司法遵从原则。

(三) 我国一致解释原则的适用限制

在我国对外开放的语境下,根据开放之进程,最高人民法院以碎片化的方式引入一致解释原则有其合理性。但是,这种确定一致解释原则适用范围和适用要件的做法必然引发体系化之问,如对于“国际贸易案件规定”和“涉外审判工作纪要”调整范围之外的纠纷可否适用一致解释原则。就此,我国司法实践已经作出相关尝试。如对于无涉外因素的平等法律关系纠纷,中国船舶燃料供应福建有限公司因在国内航线运输船舶碰撞致漏油申请按《1969年国际油污损害民事责任公约》设立油污损害赔偿限制基金案涉及条约的直接适用问题。^[78]该案争议的焦点是,《1969年国际油污损害民事责任公约》(以下简称“1969公约”)是否适用于我国船舶在国内发生的油污损害。广州海事法院认为,鉴于“1969公约”第2条规定,“本公约适用于在缔约国领土和领海上发生的污染损害和为防止或减轻这种损害而采取的预防措施”,且我国政府在加入该公约时,没有对任何条款作出保留,故本案可直接适用该公约审理。如上所述,一致解释原则构成条约适用制度的重要组成部分,如果说法院可在无涉外因素的纠纷中直接适用条约,自然也可以适用具有补充性质的一致解释原则。对于无涉外因素的纵向法律关系纠纷,重庆正通药业有限公司、国家工商行政管理总局商标评审委员会与四川华蜀动物药业有限公司商标行政纠纷案直接参照适用了一致解释原则。^[79]该案争议的焦点是商标法第15条规定的“代理人”的范围问题。最高人民法院认为,“国际贸易案件规定”第9条、“巴黎公约”第7条之七规定的“代理人”的含义,可以作为解释我国商标法第15条的重要参考依据。

尽管司法实践已经将一致解释原则的适用扩展至无涉外因素的国内法,但其合理性仍存在较大争议。^[80]不可否认,国内法治和涉外法治在发展阶段、调整对象和实体内容上仍存在重要差别。如果在无涉外因素的情况下引入条约直接适用制度和一致解释原则,不仅会压缩国内法解释的空间,还将扩大国际条约的适用范围和法律效果,进而限制我国的规制主权,导致国内纠纷解决过度国际化,这显然超出了“统筹推进”国内法治和涉外法治理念的题中之意。有鉴于此,当前仍应沿着“国际贸易案件规定”和“涉外审判工作纪要”所秉持的对外开放视角,构建涉外法律法规与无直接适用效力国际条约之间的一致解释原则。在时机成熟,特别是条约国内直接适用制度完善时,将一致解释原则升华为重要的对外关系法原则。

[77] 《最高人民法院关于印发〈全国法院民商事审判工作会议纪要〉的通知》(法〔2019〕254号)第31条规定:“违反规章一般情况下不影响合同效力,但该规章的内容涉及金融安全、市场秩序、国家宏观政策等公序良俗的,应当认定合同无效。”

[78] 参见广州海事法院(1999)广海法事字第151号民事裁定书。

[79] 参见最高人民法院(2007)行提字第2号行政判决书。

[80] 参见彭岳:《一致性解释原则在国际贸易行政案件中的适用》,《法学研究》2019年第1期,第196页;万鄂湘、余晓汉:《国际条约适用于国内无涉外因素的民事关系探析》,《中国法学》2018年第5期,第8页。

结 语

作为一种旨在容纳不同法源、促使不同法秩序良性互动的成文法解释方法,国内法与国际法一致解释原则有助于促进条约的国内适用。受制于不同的制度语境,各国法院所能发挥的作用有所不同。为因应实现高水平对外开放的政策需要,通过“国际贸易案件规定”和“涉外审判工作纪要”,最高人民法院试图构建出具有中国特色的一致解释原则。然而,入世二十多年的司法实践表明,在涉及 WTO 协定的案件中,“国际贸易案件规定”确立的一致解释原则未能发挥其制度功能。这既与参照规章的制度设计有关,也与法院过度关注 WTO 协定可否直接适用的司法实践有关。随着“涉外审判工作纪要”中阻却一致解释原则适用的参照规章要件被删除,在涉外商事案件中,未来关于一致解释原则适用的争议更有可能集中在相关条约可否直接适用之上。对于该问题,“涉外审判工作纪要”第 18 条作出了有益尝试,国际条约直接适用或间接适用的可能性均大大增加。无论是对于实现高水平对外开放,还是对于统筹推进国内法治和涉外法治,这均是一个积极的信号。

Abstract: As one of the approaches to the interpretation of statutory law, the principle of consistent interpretation of domestic and international laws helps to facilitate the domestic implementation of international treaties. In the context of opening up to the outside world, the Supreme People's Court of China introduces the principle of consistent interpretation in administrative cases of international trade and foreign-related commercial cases, so as to fulfill the obligations of China under international treaties at the domestic level. In these two kinds of cases, the application requirements of this principle are largely the same, but there are differences in whether departmental rules can obstruct the application of this principle, thereby having a crucial impact on the domestic application of international treaties. It is reasonable to apply departmental rules by analogy in administrative cases of international trade. However, courts have paid too much attention to whether WTO agreements have direct applicability and neglected the analysis of the legal validity of applicable departmental rules, resulting in the vagueness of the relationship between principles of consistent interpretation and judicial deference. Departmental rules involved in foreign-related commercial cases are merely the basis of reasoning. Only when specific public order and good morals are involved can departmental rules obstruct the application of the principle of consistent interpretation to a limited extent. Based on the idea of promoting the domestic rule of law and the foreign-related rule of law as a whole, the application scope of the principle of consistent interpretation should be limited to foreign-related legal relations. Consistent interpretation, together with the direct application of treaties, constitutes a legal system of domestic implementation of treaties with Chinese characteristics.

Key Words: the principle of consistent interpretation, the principle of judicial deference, treaty application, foreign-related rule of law
