

## 一致性解释原则在 国际贸易行政案件中的适用

彭 岳\*

**内容提要：**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》第9条规定了一致性解释原则，意图通过司法审查的方式促使行政行为符合国际条约特别是WTO协定的相关规定。出于国际主义政策考量，该原则要求国内法院承担职责，积极整合国内法与国际法体系。司法实践表明，在条约适用、解释和履行制度尚不成熟的国内法语境下，中国法院通常回避适用一致性解释原则。即使在适用该原则的案件中，相关判决也因缺乏方法论意识而难有启示意义。究其原因，第9条项下的一致性解释原则片面强调国际主义理据，忽视了国内法体系中解释权限的分配现状。为切实发挥该原则的体系整合功能，实现国内法与国际法体系的良性互动，应将一致性解释原则嵌入司法遵从原则之中。

**关键词：**国际贸易行政案件 一致性解释原则 司法遵从原则 解释权限

一致性解释原则为体系性解释方法之一种，是指对某一规则的解释应参照本体系或其他体系的其他规则而定。<sup>〔1〕</sup>该原则有助于维护法体系的融贯性，减少法律适用冲突，为各国法院所普遍采纳。其中，体系内一致性解释原则通常隐含着一种规范层级关系，它或是源于实质优先性，如一国宪法之于其他法律；或是源于结构优先性，如一国基本法之于次级法；或是源于价值优先性，如基本法律原则之于特定部门法。通过一致性解释，某一法体系内的规则之间大致可以保持一种协调一致的关系，有助于维持法体系的稳定性和可预见性。相对而言，体系间一致性解释原则并不预设某种规范层级关系，而是着眼于减少不同法体系间的冲突。早在19世纪初，美国联邦最高法院就在Charming Betsy案<sup>〔2〕</sup>中引入了一致性解释原则，其主要目的在于促使国内成文法解释与美国的国际法义务保持一致。理论上，面对国内法与国际法二元并立的格局，通过适用一致性解释原则，法院可在避免直接适用条约的同时，促进国内法与国际法体系的良性互动。

\* 南京大学法学院教授。

本文为国家社会科学基金项目“数字贸易规则变革及中国方案研究”（18BFX211）的阶段性成果。

〔1〕 See André Nollkaemper, *National Courts and the International Rule of Law*, Oxford University Press, 2012, p. 139.

〔2〕 *Murray v. Charming Betsy*, 6 U. S. (2 Cranch) at 118, 2 L. Ed. 208 (1804).

中国成为世界贸易组织（WTO）成员后不久，最高人民法院于2002年8月27日印发《关于审理国际贸易行政案件若干问题的规定》（法释〔2002〕27号，下称“国际贸易行政诉讼解释”），首次引入一致性解释原则。其第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。”在针对该“国际贸易行政诉讼解释”的新闻发布会上，时任最高人民法院副院长李国光发表讲话（下称“讲话”），将一致性解释原则的合理性建立在国际主义的政策考量之上，即“国内法院通过解释并适用国内法以尽量保持与国际条约相一致，是国际上通行的做法……这说明，国家是世贸组织协定的权利义务主体，但确保世贸组织规则在国内的实施，法院责无旁贷。法院对法律的解释和适用应当尽量避免与世贸组织规则相冲突”。〔3〕

按照“讲话”所阐释的制度构想，中国法院将通过适用一致性解释原则，整合国内法与国际法体系，尽量避免国内法解释与WTO协定产生冲突，确保WTO规则在国内得到实施。由此，国内法院得以司法审查的方式介入贸易规制领域。然而，从解释权限分配的角度而言，这一司法主导型的解释原则从一开始就与另一个行政主导型的解释原则——对行政解释的司法遵从相冲突。〔4〕实际上，在入世后长达17年的时间里，中国法院一直未能处理好两类法律解释原则之间的关系，致使WTO规则很难通过一致性解释原则影响具体案件的裁判。这不仅有违“国际贸易行政诉讼解释”制定者的初衷，即“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”，〔5〕也降低了中国法院利用本国法体系缓解潜在贸易争端的能力。

当前，受美国单边主义贸易政策的冲击，WTO多边体制面临考验，重新考察一致性解释原则在国际贸易行政案件中的适用有其特殊意义。一方面，作为多边贸易体系的坚定维护者，中国法院似乎仍应继续强调一致性解释原则所蕴含的国际主义理据，并倾向于严格适用该原则，促使WTO协定在国内得到遵守。另一方面，一致性解释原则运行不畅意味着，法院通过个案整合国内法与国际法体系可能存在着较大的制度性障碍，一致性解释原则及相应的国际主义理据即便不被抛弃，也有改进之必要。本文先从中国入世后相关司法实践着手，总结一致性解释原则的适用现状，然后分析一致性解释原则所涉解释权限分配问题，最后从法体系整合的角度修正一致性解释原则，以期发挥其应有功能。

## 一、与一致性解释原则有关的司法实践

### （一）入世后国际贸易行政案件的类型与所涉事项

“国际贸易行政诉讼解释”第1条将国际贸易行政案件分为四类：有关国际货物贸易、

〔3〕 2002年8月29日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，载最高人民法院司法解释小文库编选组编：《行政诉讼司法解释》，人民法院出版社2006年版，第62页以下。

〔4〕 See Antonin Scalia, *Judicial Deference to Administrative Interpretation of Law*, 1989 Duke L. J. 511 (1989).

〔5〕 前引〔3〕，李国光讲话。

国际服务贸易和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。“讲话”指出，前三类与 WTO 协定下的 GATT1994、GATS 和 TRIPS 相对应，后者则包括涉及中国缔结或者参加的其他贸易、投资、知识产权等双边或多边国际条约的行政案件。<sup>〔6〕</sup> 据此，与中国缔结或加入的双边或区域性自由贸易协定、投资协定、知识产权公约等有关的行政案件，均应纳入“国际贸易行政诉讼解释”的适用范围，受制于一致性解释原则。

在中国由单行法确定条约适用的国内法语境下，贸易协定、投资协定、知识产权公约的国内适用存在差异。就知识产权公约而言，专利法第 18 条、商标法第 17 条等明确规定，国际条约可在国内直接适用。就贸易协定和投资协定而言，则不存在单行法界定其直接适用性。<sup>〔7〕</sup> 有鉴于此，对于“国际贸易行政诉讼解释”中的“其他国际贸易行政案件”，如果涉及有关知识产权公约，法院可依据单行法的规定直接适用国际条约。<sup>〔8〕</sup> 反之，其他旨在规制政府行为的贸易协定，因缺乏单行法的规定而仅具间接适用性。在此情况下，法院适用一致性解释原则有助于保证一国国内法律的适用与本国承担的国际义务相一致。<sup>〔9〕</sup>

入世之初，为应对可能出现的反倾销和反补贴行政诉讼，最高人民法院分别制定了《关于审理反倾销行政案件应用法律若干问题的规定》（法释〔2002〕35号）和《关于审理反补贴行政案件应用法律若干问题的规定》（法释〔2002〕36号）两项司法解释。与设想不同，司法实践中很少有“双反”诉讼被提起，即使立案也很快撤诉。<sup>〔10〕</sup> 不仅如此，其他类型国际贸易行政案件的数量也极其有限。当前，国内涉及 WTO 协定或一致性解释原则的行政案件主要包括：

1. 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（下称“瑞士孔蒂拉案”）。<sup>〔11〕</sup> 该案所涉争议为：国务院专利行政部门依据国内法而非国际条约，以国际申请超过法定期限，没有在中国申请进入国家阶段为由，作出终止其效力的决定是否合理。

2. 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（下称“重庆正通案”）。<sup>〔12〕</sup> 该案所涉争议为：独家经销商未经授权，将生产商的未注册商标进行注册，生产商是否有权申请商标行政管理部门予以撤销。

〔6〕 前引〔3〕，李国光讲话。

〔7〕 当前，国内理论界对于 WTO 协定以及贸易协定不具有直接适用性已经基本达成共识，但鲜有学者讨论投资协定在国内法的法律地位和能否直接适用的问题。实践中，已有投资相关行政争议涉及投资协定是否具有直接适用性的问题，法院基本采取回避态度。参见派安国际控股有限公司（Pioneer International Holdings PTY Limited）与广东省广州市矿产资源管理办公室关闭石矿场纠纷上诉案，最高人民法院（2001）行终字第 15 号。

〔8〕 参见张广良、芮松艳：《TRIPS 协议及相关国际公约在我国的适用》，《知识产权》2007 年第 5 期，第 55 页。

〔9〕 See Rebecca Crootof, *Judicious Influence: Non-Self-Executing Treaties and the Charming Betsy Canon*, 120 Yale L. J. 1784, 1813 (2011).

〔10〕 2011 年，俄罗斯两家钢铁公司曾就中国商务部的反倾销措施向北京市第二中级人民法院提起行政诉讼，后均撤诉，未进入审理程序。参见维兹钢铁有限责任公司 VIZ-stal Ltd (VIZ) 诉中华人民共和国商务部反倾销案一审行政裁定书，（2011）二中行初字第 240 号；俄罗斯新利佩茨克钢铁股份无限公司（OJSC Novolipetsk Steel (NLMK)）诉中华人民共和国商务部反倾销案一审行政裁定书，（2011）二中行初字第 241 号。需要说明的是，由于当时俄罗斯并非 WTO 成员，即使此类案件进入审理程序，中国法院是否必须依据《关于审理国际贸易行政案件若干问题的规定》和《关于审理反倾销行政案件应用法律若干问题的规定》审理，仍存在疑问。

〔11〕 北京市高级人民法院（2005）高行终字第 369 号。

〔12〕 最高人民法院（2007）行提字第 2 号。

3. 深圳市诚捷尔贸易有限公司诉天津海关行政强制案（下称“深圳诚捷尔案”）。<sup>[13]</sup> 该案所涉争议为：如果海关发现进出口货物有侵犯备案知识产权嫌疑的，是否有权依据知识产权权利人的申请和担保对涉嫌侵权货物进行扣留。

4. 浪琴表有限公司诉国家工商行政管理总局商标评审委员会商标异议复审纠纷案（下称“瑞士浪琴表案”）。<sup>[14]</sup> 该案所涉争议为：被异议商标与引证商标是否属于在同一种或类似商品上使用的近似商标，以及被异议商标的申请注册是否属于复制、摹仿他人已在中国注册的驰名商标之情形。

5. 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（下称“浙江国贸案”）。<sup>[15]</sup> 该案所涉争议为：在审理国际贸易行政案件的过程中，人民法院能否直接适用WTO规则。

6. 金坛建工集团有限公司与金坛市人力资源和社会保障局行政案（“金坛建工案”）。<sup>[16]</sup> 该案所涉争议为：能否依据GATS关于对外劳务输出的规定，确定劳务输出公司与案外人之间的法律关系是民事法律关系而非劳动合同关系。

依据争议事项，上述6起案件中有4起涉及TRIPS的适用，包括专利争议（“瑞士孔蒂拉案”）和商标争议（“重庆正通案”“深圳诚捷尔案”“瑞士浪琴表案”）；另外2起案件涉及货物贸易中的关税问题（“浙江国贸案”）以及服务贸易中的定性问题（“金坛建工案”）。依审判过程，除“瑞士浪琴表案”一审结案之外，其他案件均历经两审，“重庆正通案”更是被最高人民法院提审结案。虽然法院仅在“重庆正通案”判决书中明确提及“国际贸易行政诉讼解释”第9条，但不意味着其他5起案件与一致性解释原则无关。如下所述，与“重庆正通案”相比，其他5起案件反而更能揭示出适用一致性解释原则的制度障碍。

## （二）与一致性解释原则有关的司法实践

### 1. 典型案件“重庆正通案”的非典型性

“重庆正通案”一直被国内学界视为法院适用一致性解释原则的典型案件。<sup>[17]</sup> 然而，考诸该案主体和事由可以发现，将“重庆正通案”归为国际贸易行政案件实是一种误读。该案当事人为重庆正通药业有限公司、四川华蜀动物药业有限公司以及商标评审委员会，相关产品仅在中国境内销售，争议涉及国内商标权的撤销，整个案件无涉外因素。最高人民法院之所以在判决书中提及针对国际贸易行政案件的一致性解释原则，诱因之一是提起再审申请的商标评审委员会指出，二审判决对商标法第15条中“代理人或者代表人”的理解违背了立法宗旨，不符合国际惯例。商标评审委员会认为，商标法第15条源于《巴黎公约》，后者规定的“代理人或者代表人”不限于商标代理人和商标代表人，应当包括销售代理关系和代表关系中的代理人和代表人以及商标所有人商品的销售商。正是因为本案不涉及外国当事人，商标评审委员会没有依据商标法第17条的规定（外国人或者外国企业在中

[13] 天津市第二中级人民法院（2012）二中行初字第2号。

[14] 北京市第一中级人民法院（2012）一中知行初字第1886号。

[15] 上海市高级人民法院（2013）沪高行终字第4号。

[16] 江苏省常州市中级人民法院（2015）常行终字第177号。

[17] 参见张国斌：《“解释一致”方法在国际条约适用中的实践及其启示》，载陈金钊、谢晖主编：《法律方法》第19卷，山东人民出版社2016年版，第217页以下；Congyan Cai, *International Law in Chinese Courts During the Rise of China*, 110 Am. J. Int'l L. 269, 277 (2016)。

国申请商标注册的，应当按其所属国和中华人民共和国签订的协议或者共同参加的国际条约办理，或者按对等原则办理），主张直接适用《巴黎公约》，而是主张参照该公约来确定商标法中具体术语的法律含义。

商标评审委员会间接适用《巴黎公约》澄清商标法相关条款的思路，与“国际贸易行政诉讼解释”第9条提出的一致性解释原则具有高度同构性。就此，最高人民法院首先指出，商标法第15条之规定既是为了履行《巴黎公约》第6.7条项下的条约义务，也是为了禁止代理人或者代表人恶意注册他人商标的行为；继而参照“国际贸易行政诉讼解释”第9条，引入一致性解释原则，认为《巴黎公约》第6.7条规定的“代理人”的含义可以作为解释我国商标法第15条规定的重要参考依据。

最高人民法院通过“参照”适用的方式，突破了“国际贸易行政诉讼解释”第1条所限定的国际贸易行政案件范围，将一致性解释原则扩大适用于所有涉及国际条约的行政案件。由此，一些因缺乏单行法规定而难以具有直接适用性的国际条约，可借助一致性解释原则获得间接适用效力。虽然这一明显扩大适用范围的做法能否被其后案件所效仿，仍有待实践检验，但至少可以说明，将一致性解释原则局限于国际贸易行政案件，不利于建立统一的条约适用制度。

## 2. 与贸易有关的知识产权行政案件中一致性解释原则的适用

与“重庆正通案”仅间接涉及国际条约的情况有所不同，“瑞士孔蒂拉案”“瑞士浪琴表案”“深圳诚捷尔案”均为与贸易有关的知识产权行政案件，最有“资格”适用“国际贸易行政诉讼解释”第9条。然而，法院并未在这些案件中适用一致性解释原则解决争议。

“深圳诚捷尔案”聚焦于法院可否依据 TRIPS 的规定审查海关行为。该案原告依据 TRIPS 第55条的规定，要求法院认定海关超期扣留涉嫌侵犯知识产权的货物的行政行为违法。对此，海关的观点是，TRIPS 不能作为行政执法和行政审判的法律依据。从二审判决书中法院仅依据国内法规定分析海关行为是否违法的思路来看，其显然认可了海关的抗辩。因此，“深圳诚捷尔案”的法律意义在于明确了 WTO 协定不可直接适用。同时，该案判决也可能隐含着这样一层含义：如果国内法的规定与 WTO 的规则均十分明确，且两者产生冲突，法院就不能适用一致性解释原则整合国内法与国际法体系。

“瑞士浪琴表案”的复杂性在于，该案原告的主张、被告的抗辩和法院的判决指向不同法律依据。该案原告依据民法通则第142条，要求在行政案件中直接适用 TRIPS 和《巴黎公约》，显然找错了法律依据。被告对于原告的主张根本不予理会，而是径行依据国内法的规定主张自身行为的合法性。法院对原告的主张作出了回应，但并未讨论民法通则第142条的相关性，也没有根据商标法第17条的规定承认外国人或者外国企业在中国申请商标注册的应直接适用《巴黎公约》，而是认为商标评审委员会不直接适用《巴黎公约》和 TRIPS 的决定具有合法性。在一审判决书中，法院还指出，商标法的具体条文体现了《巴黎公约》和 TRIPS 协定的内容。按此思路，对于商标法的解释有适用一致性解释原则的可能性。

“瑞士孔蒂拉案”原被告双方对于直接适用 TRIPS 和《巴黎公约》没有争议，有争议的是是否存在违反条约义务的事实。在二审判决书中，法院对于 TRIPS 的直接适用性未作评论，而是认为，“国务院专利行政部门作出该终止效力的决定的法律依据是中国国内法，其选择国内法作为法律依据，如果与我国参加的相关专利国际条约并不冲突，也不违反国

民待遇的相关规则,国务院专利行政部门作出的决定就是合理的”。仅从措辞上看,法院的上述分析存在两种解读的可能性:(1)法院认同原被告双方的观点,认为条约可以直接适用,同时,法院注意到被告依据中国国内法作出决定,鉴于国内法与国际条约不冲突,故依据国内法作出的决定是合理的。(2)法院不认可原被告双方的观点,认为条约不可直接适用,同时,依据一致性解释原则,法院认为被告对国内法的理解与国际条约并不冲突,因而支持被告的决定。

“国际贸易行政诉讼解释”第7条规定,人民法院“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”审理国际贸易行政案件。据此,在具体行政诉讼中,TRIPS没有被法院直接适用的制度空间,而只有在“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”时,法院才会参考TRIPS的规定,确定国内法条文的含义。在上述三起案件中,法院通过直接适用国内法的方式排除了TRIPS的直接适用性,与第7条的要求相符。但是,在当事人就国内法解释存在争议时,法院未能适用一致性解释原则来选择更为合理的解释,这与第9条的要求存在差距。

### 3. 国际货物贸易、服务贸易行政案件中一致性解释原则的适用

与上述涉及TRIPS的贸易行政案件类似,审理“金坛建工案”和“浙江国贸案”的法院未适用一致性解释原则解决涉及GATT和GATS的法律争议。

“金坛建工案”涉及劳动法律关系的行政确认问题。原告以国内法为依据,主张其与第三人之间的法律关系属于对外劳务输出而非劳务派遣,同时又主张这一理解与GATS的规定相一致。二审法院回避了与GATS的一致性解释问题,而是直接根据《工伤保险条例》认定原告与第三人之间存在劳务派遣关系,进而支持了被告的行政确认。

“浙江国贸案”更为复杂也更具有代表性。该案的背景是2006年至2009年期间,中国与美国、欧盟和加拿大就中国汽车零部件措施产生争议,并被诉至WTO,中国败诉。<sup>[18]</sup>2009年8月,中国政府通过废止《构成整车特征的汽车零部件进口管理办法》(第125号令)的方式履行了WTO裁决。<sup>[19]</sup>此后,本案原告所进口的汽车零部件因构成整车特征,被海关依据《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》([1987]署税字第448号)征收了25%而非10%的关税。原告基于以下三点质疑海关行为的合法性:(1)[1987]署税字第448号文与被废止的第125号令内容相同;(2)进出口税则(海关总署公告[2012]5号)未明确成套散件的税则认定;(3)中国加入议定书明确规定,“不对汽车的成套散件和半成套散件设立关税税号。如中国设立此类税号,则关税将不得超过10%”。对此,一审法院指出,原告无权直接依据中国加入WTO议定书提出诉讼请求,否定了WTO协定的直接适用性。二审法院赞同一审法院的观点,认为中国法律并未规定法院审理行政案件可以直接适用WTO协定或规则。二审法院还

[18] See WTO Appellate Body Report, China-Measures Affecting Imports of Automobile Parts, WT/DS 339, 340, 342/AB/R (15 December 2008).

[19] 2009年8月28日,海关总署、国家发展和改革委员会、财政部、商务部通过第185号令,废止了2005年2月28日以海关总署、国家发展和改革委员会、财政部、商务部以第125号令公布的《构成整车特征的汽车零部件进口管理办法》。第185号令自2009年9月1日起生效。

指出，上诉人未能举证证明 WTO 争端解决机构（DSB）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 WTO 协定或规则，故上诉人的主张“于法无据”。言下之意，如果上诉人以 DSB 具体裁决为依据，法院应当认可其主张。然而，法院未能明确，得出该结论是因为 DSB 裁决具有直接适用效力，还是因为适用了“国际贸易行政诉讼解释”第 9 条项下的一致性解释原则。

与涉及 TRIPS 的案件类似，上述两起案件的法院均直接适用国内法解决行政纠纷。审理“浙江国贸案”的法院更在判决书中明确否定 WTO 协定的直接适用性。但在当事人就国内法解释存在争议时，与“重庆正通案”不同，审理上述两起案件的法院未能援引“国际贸易行政诉讼解释”第 9 条项下的一致性解释原则加以解决。

值得一提的是，上述六起案件的结果相当一致，即行政机关的行为均被认定为合法。这一巧合不免使人怀疑，即使最高人民法院提及一致性解释原则，它也不过是说理“缆绳”中可有可无的一条丝线而已。<sup>[20]</sup>

## 二、一致性解释原则适用中的体系性考量

### （一）一致性解释原则与解释权分配

仅从文义分析，“国际贸易行政诉讼解释”第 9 条关于一致性解释原则的表述较为明确，其适用包括三个步骤：第一步，法院确定相关法律、行政法规的规定是否有两种以上合理解释；第二步，法院确定合理解释中哪一种解释与国际条约相一致；第三步，法院应选择与国际条约相一致的法律、行政法规解释。理论上，通过该三个步骤，法院可以获得关于相关法律、行政法规的优先解释权。问题在于，法院借助一致性解释原则所获得的优先解释权是否与当前中国的法律解释体制相一致？鉴于解释体制方面最核心的问题是解释权分配问题，<sup>[21]</sup>有必要作一具体分析。

首先，在事前和抽象层面，一致性解释原则并不会损害立法解释权，但会限制行政解释权。通说认为，宪法、立法法的相关规定以及《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》（1981 年 6 月 10 日第五届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过，下称“决议”）构建了当前法律解释体制的基本框架。<sup>[22]</sup>根据“决议”，凡关于法律、法令条文本身需要进一步明确界限或作补充规定的，由全国人民代表大会常务委员会进行解释或用法令加以规定。<sup>[23]</sup>凡属于法院审判工作中或检察院检察工作中具体适用法律、法令的问题，分别由最高人民法院或最高人民检察院进行解释。<sup>[24]</sup>最高人民法院和最高人民检察院的解释如果有原则性分歧，报请全国人民代表大会常务委员会解释或决定。不属于审判和检察工作中的其他法律、法令如何具体应用的问题，由国务院及主管部门进行解释。依此规定，法律解释权是一种有别于法律制定权和法律实施权或决定权的单独权

[20] 关于成文法解释中“缆绳”与“链条”的比喻，参见 William N. Eskridge, Jr. & Philip P. Frickey, *Statutory Interpretation as Practical Reasoning*, 42 Stan. L. Rev. 321 (1990)。

[21] 参见张志铭：《法律解释原理（上）》，《国家检察官学院学报》2007 年第 6 期，第 53 页。

[22] 参见刘志刚：《我国法律解释体制的法理分析》，《法治研究》2018 年第 1 期，第 134 页。

[23] 宪法第 67 条和立法法第 45 条有类似规定。

[24] 人民法院组织法第 37 条、人民检察院组织法第 23 条有类似规定。

力,在不同国家机关之间进行分配,形成立法解释、司法解释和行政解释多元并立的法律解释体制。

理论上,各有权机关在“决议”划定的权限内作出的事先和抽象的解释不会发生冲突。然而,适用“国际贸易行政诉讼解释”第9条仍有可能对国务院主管部门的解释权形成限制。具体而言,在一致性解释原则下,法院解释的对象是法律和行政法规。对于法律不明确之处,全国人大常委会有权作出立法解释加以明确,该解释的地位相当于法律。<sup>[25]</sup>同理,当国务院对法律、行政法规进行事前和抽象解释时,其地位相当于行政法规。<sup>[26]</sup>在此情况下,一旦全国人大常委会和国务院明确界定相关法律、行政法规的含义,则法院应依据该明确含义审判,而无需考虑该含义是否与中国加入的国际条约相一致。上述“深圳诚捷尔案”和“金坛建工案”的判决基本采取此思路。但是,当国务院主管部门对法律、行政法规进行解释时,情况有所不同。即使此类主管部门利用规章形式行使解释权,该解释也不能阻碍法院适用一致性解释原则,独自判断相关法律、行政法规是否具有两种以上的合理解释,以及哪一种解释与国际条约相一致。在具体诉讼中,如果法院最终采取的解释与主管部门的解释不一致,就会形成中级人民法院的个案解释无视国务院主管部门行政解释的局面。正是因为存在这一可能性,在法律的具体适用中,“决议”所设想的“法院的归法院、检察的归检察、行政的归行政”的解释格局被打破。

其次,在事后和具体层面,一致性解释原则赋予法院个案裁判解释权,突破了现有的法律解释体制,并严格限制了行政机关对不确定法律概念的判断余地。通说认为,在司法实践中,为履行其司法职责,法院必须对法律进行解释以阐明法律的含义。<sup>[27]</sup>类似地,行政机关在具体执法过程中也需要对法律进行解释,才能作出相应的判断。由此形成的问题是,面对法律中的不确定概念,哪一个机构的解释优先?就此,行政法学界的基本立场是,行政机关对不确定法律概念的解释与适用应受到全面的司法审查,仅例外时才享有判断余地。<sup>[28]</sup>对于行政机关享有判断余地的正当性理据,大陆法系的行政法理论将之归结为如下四个方面:(1)规范授权层面,立法机关通过不确定法律概念赋予行政机关以自负其责、只受有限司法审查的决定权;(2)价值判断层面,不确定法律概念的开放性允许各种不同的判断;(3)规范逻辑层面,对于同一概念存在两个以上的“正确”判断;(4)政策层面,行政机关更为专业和富有经验,更接近于具体的行政问题等。<sup>[29]</sup>不难发现,这些正当性理据极具抽象性,难以依此事先确定免受司法审查的具体例外情形。

具体操作层面,美国法院所采取的司法遵从原则(又称Chevron遵从原则)对于践行判断余地学说更有借鉴意义。在Chevron案中,美国联邦最高法院宣告放弃此前对行政机关的法律解释实施全面审查的做法,转而采用两步分析法:“当法院审查行政机关对其所实施的

[25] 立法法第50条。

[26] 将国务院对法律、行政法规的事前和抽象解释视为行政法规的观点并未体现在立法法条文之中。但是,如果相关解释的制定遵守了立法法关于制定行政法规的程序规定,则不会出现国务院利用解释权逃避立法程序责任的情形。在此情况下,法院应当将相关解释视为行政法规。

[27] 参见陈金钊:《法律解释规则及其运用研究(下)》,《政法论丛》2013年第5期,第79页;魏胜强:《法律解释权研究》,法律出版社2009年版,第141页。

[28] 参见王天华:《行政法上的不确定法律概念》,《中国法学》2016年第3期,第67页。

[29] 参见[德]哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第135页。

法律所作的解释时，它需要面对两个问题。第一个问题总是国会是否已经对于发生争议的这一问题作出明确规定。如果国会的意图非常明确，就此打住。和行政机关一样，法院必须遵守国会清楚表达的意图。然而，如果法院认为国会并未明确地涉及案件中争议的问题，法院并不是简单地直接适用自己对法律的解释，这一点只有在不存在行政解释的情况下才是必要的。相反，如果法律对特定问题未作规定或者规定含混不清，法院需要回答的问题，就是行政机关提供的答案是否是基于对法律的合理解释。”<sup>[30]</sup> 借助两步分析法，在法律规定缺失或模糊的情况下，行政机关的解释暂时获得了优先性。

问题是，即便判断余地学说和 Chevron 遵从原则获得了法院普遍认同，<sup>[31]</sup> “国际贸易行政诉讼解释”第9条项下的一致性解释原则仍会对行政机关的解释施加实质限制。申言之，如果法院在 Chevron 第一步中采用一致性解释原则，即使相关法律规定模糊，只要法院认为存在两种以上的合理解释，则其仅应采纳与国际条约相一致的解釋，在此情况下，进入 Chevron 第二步的几率将大大降低；<sup>[32]</sup> 反之，如果法院在 Chevron 第二步采用一致性解释原则，当行政机关的解释与国际条约相冲突时，法院仍会介入，利用一致性解释原则确定是否存在其他与国际条约相一致的、也更为“合理”的解释。

上述分析绝非文字游戏。在美国，如何妥当处理一致性解释原则（即 Charming Betsy 原则）与司法遵从原则（即 Chevron 遵从原则）之间的关系，一直是对外关系法研究的重点。<sup>[33]</sup> 在诸多涉及 WTO 协定的司法实践中，美国法院判决相互冲突，理论问题迟迟未能得到澄清。<sup>[34]</sup> 在中国，尽管一致性解释原则与司法遵从原则可能存在的冲突未引起学界广泛关注，但实践中出现的司法不一不容忽视。比如，在“瑞士孔蒂拉案”中，法院指出，如果专利行政部门的解释与中国参加的相关专利国际条约并不冲突就是合理的，其反面解读是，当专利行政部门的解释与国际条约相抵触时，该解释不具合理性。在“瑞士浪琴表案”中，法院仅以 TRIPS 协定和《巴黎公约》不具直接适用性为由，直接认可商标评审委员会作出的解释。就分析思路而言，前案倾向于采取一致性解释原则，后案认可司法遵从

[30] Chevron v. Natural Resources Defense Council, 467 U. S. 837, 842 - 843 (1984). 译文参考了 [美] 理查德·J. 皮尔斯:《行政法》，苏苗罕译，中国人民大学出版社 2016 年版，第 129 页。

[31] 关于中国法院相关实践的理论提炼，参见黄娟：《论行政法规解释的司法审查——基于 90 个工商行政管理案例的分析》，《华东政法大学学报》2012 年第 6 期，第 57 页以下；胡敏洁：《专业领域中行政解释的司法审查——以工伤行政为例》，《法学家》2009 年第 6 期，第 133 页。

[32] 按照 Cass R. Sunstein 的观点，为确定法律条文是否模糊，法院必须求助于独立于 Chevron 遵从原则之外的其他解释规则。参见 [美] 卡斯·N. 森斯坦：《管理体制下的制定法解释》，管金伦、王珍瑛译，载陈金钊、谢晖主编：《法律方法》第 1 卷，山东人民出版社 2002 年版，第 199 页。

[33] See e. g. Jane A. Restani and Ira Bloom, *Interpreting International Trade Statutes: Is the Charming Betsy Sinking?*, 24 *Fordham Int'l L. J.* 1533 (2001); Patrick C. Reed, *Relationship of WTO Obligations to U. S. Trade Law: Internationalist Version Meet Domestic Reality*, 38 *Geo. J. Int'l L.* 209 (2006); Arwel Davies, *Connecting or Compartmentalizing the WTO and United States Legal System? The Role of the Charming Betsy Canon*, 10 *J. Int'l Econ. L.* 117 (2007).

[34] 如美国联邦巡回法院在 Suramerica 案 [Suramerica de Aleaciones Laminadas, C. A. v. United States, 966 F.2d 660, 668 (Fed. Cir. 1992)] 中指出，“GATT 并不优于国内立法法，如果国内法条款与 GATT 不符，这是一个由国会而非法院加以决定并给予救济的事项”。而在 Mogul 案 [Federal Mogul Corp. v. United States, 63 F.3d 1572, 1581 (Fed. Cir. 1995)] 中，美国联邦巡回法院宣称，“除非国会明确反对，成文法的解释不应与国际义务相抵触”。在 Cummins 案 [Cummins Inc. v. United States, 454 F.3d 1361 (Fed. Cir. 2006)] 中，美国联邦巡回法院认为，国际裁决应适用 Charming Betsy 原则等。关于反倾销“归零案”的系列争议，更是彰显了美国司法实践的混乱。See Alex O. Canizares, *Is Charming Betsy Losing Her Charm? Interpreting U. S. Statutes Consistently with International Trade Agreements and the Chevron Doctrine*, 20 *Emory Int'l L. Rev.* 591, 620 - 631 (2006).

原则。与上述两案不同,“浙江国贸案”则有将一致性解释原则仅限于执行DSB裁决之嫌。

综上所述,法院借助一致性解释原则所获得的优先解释权与当前的法律解释体制存在冲突。在抽象层面表现为对国务院主管部门行政解释权的限制,在具体层面表现为行政部门判断余地的缩小。

## (二) 一致性解释原则适用中的司法回避

理论上,一致性解释原则可以或多或少地限制司法遵从原则,进而便利国际条约在国内的间接适用。然而,在国际贸易行政诉讼中,中国法院往往并不严格按照“国际贸易行政诉讼解释”第9条的规定适用一致性解释原则,致使相关国际条约很难在国内间接适用。

一致性解释原则理论上所蕴含的能量与实际功效之间的巨大差异引发这样的疑问:为什么当法院可以利用一致性解释原则否定行政解释或决定时,倾向于采取回避策略?比如,在“浙江国贸案”中,从文义分析,[1987]署税字第448号文的规定与中国加入议定书的规定相抵触,按照“国际贸易行政诉讼解释”第9条,法院本应判决海关行为违法。为规避这一后果,法院就一致性解释原则的适用设置了一个前提条件:原告必须提供证据,证明DSB的裁决判定中国对零部件征收25%的关税的行为违反WTO协定。如果严格按此条件适用一致性解释原则,将意味着只有当DSB裁决认定中国某项具体措施违反WTO协定时,法院才会对与该违反措施相对应的国内行政行为施加限制。在此苛刻条件下,一致性解释原则必然会被架空。

笔者认为,“国际贸易行政诉讼解释”第9条之所以被法院弃用或误用,既与其国际主义理据有关,也受到WTO协定违约救济制度的影响。

首先,“国际贸易行政诉讼解释”第9条基于国际主义的政策考量引入一致性解释原则,其预期效果相当于直接适用条约。在此理论预设下,相关行政行为受制于违反条约的司法审查。问题在于,在国际法和国内法二元并立的语境下,违反条约和违反宪法所受到的法律评价并不一致。在国际法层面,避免违宪不能作为违反条约的正当理由;在国内法层面,违反条约的行为并不必然违宪。当一国宪法或单行法较为明确地规定条约的法律地位、可直接适用性和法律位阶等事项时,旨在整合国内法与国际法体系的一致性解释原则仅起到辅助作用。比如,美国学者一般将Charming Betsy原则的正当性建立在:(1)法院推定立法者无意制定违反国际义务的法律,或许最能体现国内立法者的意图;(2)法院在解释时尽量避免国际冲突,体现出对国际礼让原则的尊重;(3)权力分立方面的考量。<sup>[35]</sup>其中,权力分立理论最被学界广泛接受。因为在美国宪法的语境下,国会立法可以违反国际法义务,但不能违反宪法规定。美国法院适用Charming Betsy原则,与其说是基于国际主义理据的考量,不如说是出于遵守宪法关于外交事务权限划分的需要。

然而,我国宪法并没有就条约的国内适用问题作出规定,全国人大常委会也没有颁布如何具体实施WTO协定的法律。<sup>[36]</sup>在缺乏成熟法律制度支撑的情况下,“国际贸易行政诉讼解释”第9条赋予法院整合WTO协定与国内法体系的重大职责,并确立了一个功能上类

[35] See Curtis A. Bradley, *The Charming Betsy Canon and Separation of Powers: Rethinking the Interpretive Role of International Law*, 86 Geo. L. J. 479, 495, 524-525 (1998).

[36] 与中国不同,美国国会专门制定了如何实施WTO协定的乌拉圭回合协议法(URAA, Uruguay Round Agreements Act; Pub. L. 103-465, 108 Stat. 4809, enacted December 8, 1994)。

似于直接适用条约的一致性解释原则，却只会使本来就奉行司法克制的法院更为谨慎行事。

其次，WTO 协定关于救济制度的设计也直接影响到中国法院适用一致性解释原则的积极性。根据 WTO 《关于争端解决规则与程序的谅解》(DSU) 第 19.1 条，如果专家组或上诉机构认为某一措施与适用协定不一致，则应建议有关成员使该措施符合该协定。第 22.2 条规定，如果有关成员未能使相关措施符合适用协定，则其他成员可与该成员进行谈判，以期形成双方均可接受的补偿。如果未能议定补偿，则其他成员可向 DSB 请求授权中止对有关成员实施适用协定项下的减让或其他义务。第 22.8 条指出，减让或其他义务的中止应当是临时的，且只应维持至被认定与适用协定不一致的措施已取消，或相关成员已提供解决办法。就此，有学者认为，上述条款表明，DSB 的裁决构成成员的国际义务，成员不能通过补偿来“赎买”不遵守。<sup>[37]</sup> 另有学者认为，上述条款引入了“有效违约”的概念，成员可以通过其他方式来补偿不遵守条约对其他成员造成的损害。<sup>[38]</sup>

尽管学理上存在争议，不可否认，DSU 关于遵守 DSB 裁决的规定相当灵活。这意味着，一国在 WTO 败诉后，仍然有权选择是否遵守 DSB 裁决以及如何遵守 DSB 裁决。在此情况下，法院不应无变通地适用一致性解释原则要求本国行政机关的行为符合 DSB 裁决，否则，将会限制乃至剥夺本国在 WTO 协定项下的权利。上述“浙江国贸案”中，法院要求原告证明存在 DSB 裁决之所以不合理，不仅因为这一要求提高了一致性解释原则的适用门槛，还因为其过度限缩了行政机关的判断余地。

### 三、体系整合的不能承受之重及缓和措施

#### (一) 国内法体系与 WTO 法体系的整合难题

##### 1. 国内法体系与 WTO 法体系相整合的复杂性

在多个法体系并存的多元框架下，一国法院如何适用 WTO 协定，没有确定答案。就同一问题，国际法体系和国内法体系的关注重点各不相同。

国际法层面，国际法优于国内法已成定论。《维也纳条约法公约》第 26 条规定了有约必守的基本法律原则，该原则源于国际习惯法，是国际法体系得以存在的基础之一。其第 27 条进一步规定，一当事国不得援引其国内法规定作为不履行条约的理由。根据 DSU 第 3.2 条，DSB 应依照解释国际公法的惯例澄清 WTO 协定的规定，其建议和裁决不能增加或减少适用协定所规定的权利和义务。据此，当 WTO 专家组审查成员方国内法律法规及其适用方式是否符合 WTO 协定时，专家组没有义务遵从相关成员权威机构对 WTO 协定的解释。在国际法体系中，国内权威决策机构（包括法院）对本国国内法的解释仅构成事实问题，如果一国对本国法律法规的解释明显与相关法条的条文、上下文或目的与宗旨不符，专家组应适用 DSU 第 11 条项下的“客观评估”标准来审查该明显不合理的解释，而非以审查规

[37] See John H. Jackson, *International Law Status of WTO Dispute Settlement Reports: Obligation to Comply or Option to “Buy Out”?*, 98 Am. J. Int'l L. 109, 116 (2004).

[38] See Warren F. Schwartz & Alan O. Sykes, *The Economic Structure of Renegotiation and Dispute Resolution in the World Trade Organization*, 31 J. Legal Stud. 179, 180-181 (2002); Note, (In) efficient Breach of International Trade Law: The State of the “Free Pass” after China’s Rare Earths Export Embargo, 125 Harv. L. Rev. 602, 611-613 (2011); 韩逸畴：《WTO “免费通行” 现象研究》，《当代法学》2016 年第 3 期，第 138 页。

范的方式重新解释国内法。<sup>[39]</sup>

国内法层面,一国通常利用直接适用条约和一致性解释原则两种机制避免国内法与国际法的冲突。前一种方式最能促进国内法与国际法体系的协调。因为一旦国际条约具有直接适用效力,则不仅行政机关可依据条约相关规定执法,私人主体也可以在国内法院提起诉讼,主张其在条约项下的权利。正是考虑到赋予条约直接适用效力会改变国内的权限分配,越来越多的国家倾向于否定WTO协定的直接适用性。<sup>[40]</sup>在此情况下,一致性解释原则的引入既能缓和直接适用条约所引发的冲击,又可通过个案裁判的方式整合国内法与国际法体系,这已成为欧美各国通行的做法。

总而言之,与国际争端解决机构对国内法的定性不同,国内法院并不否认国际法的法律属性。对于前者,国内法规定及其适用仅是WTO法所要规范的“措施”而已;对于后者,国际法仍然是法,即使相关国际条约未能被并入到国内法体系,不具备直接适用效力,在解释国内法律法规时,国内法院仍应考虑到国际法之于国内法的间接效力,以减少体系间的冲突。正是因为体系整合之需要,在适用一致性解释原则时,国内法院不仅要解释国内法,还要解释国际法,并要处理好两者之间的关系。

## 2. 国内法体系与WTO法体系相整合的特殊性

在一致性解释原则下,妥当解释WTO协定,确定一国国际义务,构成解释国内法的前提。恰恰在这一点上,存在着诸多理论和实践差异,这些差异增加了国内法体系与WTO法体系相整合的复杂性。

首先,WTO法的高度司法化给国内法院如何解释WTO协定提出了挑战。WTO成立以来,DSB已经受理500多起案件,裁决300多起。某一与国内法律法规解释密切相关的WTO条款很可能已经在若干贸易争端案件中被WTO专家组、上诉机构详细地解释过。甚至某些国内案件所涉法律法规本身就特定WTO争端密切相关。比如,上述“浙江国贸案”中,中国对构成整车特征的进口零部件征收整车关税,已然被DSB裁定为违反WTO协定。<sup>[41]</sup>WTO法高度司法化所带来的一个法律问题是,WTO专家组和上诉机构在裁决中所作出的条约解释是否约束国内法院和当事人?就此,如果法院认为国际义务应指一国在国际法层面的义务,则WTO专家组和上诉机构为确定国际义务内容而就WTO协定所作的相关解释应被法院认可;反之,如果法院认为国际义务应指经国内法体系过滤的义务,则可无视WTO专家和上诉机构的解释,转而通过直接解释WTO协定相关条款的方式,确定本国所承担的国际义务的内容。<sup>[42]</sup>

其次,即使国内法院选择通过直接解释WTO协定来确定本国的国际义务,也会面临解释方法的选择问题。不同于DSB,国内法院是在国内法体系中解释源于国际法体系的WTO协定,其间必然涉及体系整合问题。对于解释方法的选择,理论上存在三类学说:条约法解释说、国内法解释说以及体系整合解释说。所谓条约法解释说,指国内法院应如同国际

[39] See Thomas Cottier & Krista Nadakavukaren Schefer, *The Relationship Between World Trade Organization Law, National Law and Regional Law*, 1 J. Int'l. Econ. L. 83, 86 (1998).

[40] See E. -U. Petersmann, *Grey Area Trade Policy and the Rule of Law*, 22 J. World Trade 23, 24 (1988); J. H. Jackson, *Status of Treaties in Domestic Legal Systems: A Policy Analysis*, 86 Am. J. Int'l L. 310, 315-319 (1992).

[41] 参见前引〔18〕, WTO上诉机构报告,第253段。

[42] 美国法院相关判决认为,法院应通过直接解释WTO协定的方式来确定美国政府的国际义务。See *Corus Staal BV and Corus Steel USA Inc. v. United States Department of Commerce*, 259 F. Supp. 2d 1253 CIT, 2003.

裁决机构一样,采取《维也纳条约法》第31条至第33条规定的解释方法解释条约。国内法解释说认为,国内法院应采取解释国内法的方式解释条约。体系整合解释方法则认为,法院应首先确定其是否应承担体系整合的职责,然后再确定相应的条约解释方法。<sup>[43]</sup>适用不同解释方法很可能得出不同的国际义务。

最后,无论法院选择何种条约解释方法来确定本国国际义务,仍需妥当处理条约解释权限的分配问题。特别是,国内法院是否应对本国行政机构的条约解释予以司法遵从?如果遵从,应达到何种程度?就此,各国司法实践并不完全一致。如欧盟成员国法院很少遵从行政机构对条约的解释,常常是欧洲法院的条约解释拘束欧盟成员国法院。<sup>[44]</sup>而美国国内法院对于是否遵从以及如何遵从行政机构对条约的解释未有定论。在一系列案件中,美国联邦最高法院一方面指出,对于负有磋商和执行职责的政府机构所赋予的条约条款含义,应予以充分尊重,另一方面又强调,行政部门关于条约的解释并非是结论性的。<sup>[45]</sup>理论上,法院越是倾向于遵从行政机构对于条约的解释,条约解释越具有政治意味。<sup>[46]</sup>相应地,法院试图通过一致性解释原则缓解国内法体系与国际法体系冲突的成效也就越小。

综上所述,在多个法体系并存的多元框架下,法院适用一致性解释原则必然同时受制于国际法和国内法。表面上看,一致性解释原则主要针对国内成文法的解释,但为了适用该原则,法院需要对一国国际义务加以认定。而为了认定该国际义务,又会涉及到对国际条约的解释。如上所述,无论是国内成文法解释还是国际条约解释,相关法体系内部均存在着与国内法院解释相竞争的其他权威性解释。如何处理此类竞争关系不仅直接影响到案件的结果,还会触及各主体之间如何分配解释权限。在此情况下,法院以一种极为保守的方式适用一致性解释原则有其合理性。

### 3. 中国法院作为体系整合者面临的时代挑战

除上述体系整合的复杂性和特殊性所带来的问题之外,国际法性质的变迁对法院履行体系整合者职责提出了新的挑战,进而影响到一致性解释原则的适用。作为人类社会的构成物,国际法的性质受制于国际社会的现实,同时,通过发挥建构性功能,国际法影响着国际社会的发展。正是因为集现实性和建构性于一身,国际法能够在随时代而变迁的同时,塑造着时代本身。就一致性解释原则的适用而言,所处时代背景不同,国际法性质很有可能不同,法院适用该原则所面临的挑战也有所不同。

“国际贸易行政诉讼解释”出台时,中国入世不足一年,WTO成员对于中国政府能否履行其条约义务仍心存疑虑。最高人民法院适时引入国际通行的一致性解释原则,有助于中国政府向其他WTO成员宣示其履行国际义务的决心。就目的而言,这与1804年马歇尔大法官在Charming Betsy案中引入一致性解释原则基本类似。问题是,与19世纪初的国际法大为不同,21世纪初的国际法在性质上已然发生了根本变化。在马歇尔时代,国际法被视为自然法,仅规范国与国之间的关系,立国不久的美国羽翼未丰,需要通过恪守国际法

[43] 参见彭岳:《国内法院对税收协定的解释:一个体系整合的视角》,《法治研究》2018年第1期,第142页。

[44] 参见[德]马迪亚斯·赫蒂根:《欧洲法》,张恩民译,法律出版社2003年版,第124页。

[45] See Kolovrat v. Oregon, 366 U. S. 187, 194 (1961); United States v. Stuart, 489 U. S. 353, 369 (1989); El Al Israel Airlines, Ltd. v. Tsui Yuan Tseng, 525 U. S. 155, 168 (1999).

[46] See David J. Bederman, *Deference or Deception: Treaty Rights as Political Questions*, 70 U. Colo. L. Rev. 1439, 1460, 1480 (1999).

规则来维护其商业利益。在此背景下,美国联邦最高法院引入一致性解释原则,可在实践与逻辑层面获得高度一致:通过适用亘古不易的自然法原则,美国法院能够引导国家避开因国际冲突可能引发的经济或军事灾难。<sup>[47]</sup>但是,中国入世时,国际法已然实证化,WTO协定被视为各国意志协调的产物,DSB则是各国和平解决贸易争端的国际平台。在此背景下,最高人民法院基于国际主义政策考量引入一致性解释原则,必然会在逻辑和实践两个方面挑战着法院的权能:逻辑上,国际法体系与国内法体系二元并立,法院须在国内法体系允许的范围内接受、适用、解释国际法规则。通过此类法律过程,国际主义受制于国家主义。实践上,在治理能力方面拥有比较优势的行政机构主导一国对外贸易政策,法院利用实证主义国际法规则引导本国避免国际冲突不具合理性。

因此,尽管“国际贸易行政诉讼解释”第9条赋予中国法院前所未有的法律解释权,要求法院承担国内法与国际法体系整合者的角色,但是在国际法失去自然法光环的情况下,法院很难再按照国际主义的理论预设,将自身视为国际社会秩序的守护者,身兼国内司法机构和国际司法机构两种职能。<sup>[48]</sup>而基于国际主义政策考量引入的一致性解释原则也会被法院束之高阁,即使偶尔适用,也大多用来说明行政解释或行政行为具有合理性。长此以往,具有促进体系整合功能的一致性解释原则很有可能被司法实践所抛弃。<sup>[49]</sup>

## (二) 促进体系整合的可行措施

当前,中国主要利用单行法确定条约的法律地位、直接适用性和法律位阶,立法机关成为最为重要的国内法体系的“守门人”。在缺乏单行法的情况下,法院将旨在限制政府规制行为的国际经济条约一律视为不具有直接适用性,有助于最大限度地维护本国规制体系的完整性。但是,“国际贸易行政诉讼解释”第9条将法律解释权优先地授予法院,势必影响另一解释主体即行政机关的权威,进而打乱国内法体系中既有的解释权分配模式。由于以国际主义为理据的一致性解释原则无视行政机关在对外关系方面的专长,更没有考虑到WTO体制本身对违约的灵活态度,自然难以得到政治和法律层面的支持。

笔者认为,经济全球化推动了国家间规制协调与合作的日益深化,原本被国家视为主权事项的国内规制领域渐渐受制于国际条约的规范。在此情况下,一国对外关系法必须作出积极调整,以适应国际经济规制法介入国内法体系的事实。一致性解释原则有助于国内法院将国际法体系中的相关规范“下载”到国内法体系之中,其功能值得肯定。然而,为维护自身的相对独立性,国内法体系在对非本体系的规范开设“窗口”的同时,也应安装相应的“防护滤网”。

为促进体系整合,同时避免对国内法体系运行造成严重困扰,需要从“谁有权就何种事项作出何种决策”的机构权限分配视角重新界定一致性解释原则的适用条件。具体而言,就国内法律的解释,法院应考虑到国务院主管部门在外交事务方面的权威和专长,<sup>[50]</sup>对相

[47] Note, *The Charming Betsy Canon, Separation of Power, and Customary International Law*, 121 Harv. L. Rev. 1215, 1236 (2008).

[48] See Antonio Cassese, *Remarks on Scelle's Theory of "Role Splitting" (dedoublement fonctionnel) in International Law*, 1 Eur. J. Int'l L. 210, 213 (1990).

[49] 一个典型例子是“肇庆外贸公司诉肇庆海关海关估价行政纠纷案”(《最高人民法院公报》2006年第5期)。该案争议涉及国内法与WTO《海关估价协定》的关系问题,存在适用一致性解释原则的空间,但当事人与法院并未就此展开争议和分析。

[50] 宪法第89条第9项、第90条。

关行政解释予以适当遵从，从而缓解一致性解释原则对国内法体系特别是对次级规则的冲击。<sup>[51]</sup>就国际义务的确定，法院应承认WTO机构所作解释的权威性，如果缺乏相关解释，则国内法院可基于中立原则，依据解释条约的方法确定国际义务的内容。就国际义务的履行，法院应认识到其是一个具有国际法效果的国内法事项，国务院主管部门对此有最终发言权。如果主管部门未置可否，法院应基于一致性解释原则要求行政机构履行国际义务。

基于上述原理，在涉及WTO协定的国际贸易行政案件中，一个综合了司法遵从原则和一致性解释原则的分析步骤如下：

首先，作为司法遵从原则分析的第一步，法院仅需判断相关法律、行政法规的含义是否模糊或有歧义。如果答案为否，则法院和行政机关均丧失解释权；如果答案为是，则需进入第二步。在司法遵从原则分析的第二步，法院需要分别考察关于条约的行政解释与关于国内法的行政解释。就前者，需要判断WTO协定的含义是否模糊或有歧义。如果答案为否，则进入一致性解释分析；如果答案为是，法院应尊重WTO机构的相应解释，在缺乏相关解释的情况下，法院应自行解释条约，以确定国际义务的内容。对于后者，法院应审查行政机关对模糊或歧义条款的解释是否合理。如果不合理，则由法院的解释代替行政机关的解释；如果合理，则需进行一致性解释原则的分析。

其次，在一致性解释原则分析的第一步，法院应考察行政机关的合理解释是否符合WTO协定的规定，如果符合，则该解释应予以遵从，如果不符合，则需进入下一步。在第二步分析中，需要考察相关解释是否针对特定的DSB裁决。如果相关解释仅仅涉及WTO协定抽象国际义务的确定问题，则法院不应认可该解释，反之，如果相关解释针对特定DSB裁决中具体国际义务的履行问题，则需进入下一步。在第三步分析中，法院需要分析相关解释是否符合中国针对DSB裁决所发布的官方声明，如果符合，则应认可该解释，如果不符合，则仍由法院的解释代替该行政解释。

从解释权限分配的角度而言，将一致性解释原则嵌入司法遵从原则之中，意味着法院必须尊重行政机关关于条约义务履行和国内成文法的解释权威。实践中，这将大大限制法院利用一致性解释原则促使行政机关履行国际义务的能力。不可否认，这一更为现实主义的分析方法将剥夺笼罩在一致性解释原则之上的国际主义光环，带有更多国家主义色彩。但它更为契合当代国际法的性质，更能激活一致性解释原则体系整合的功能，反而有助于实现“国际贸易行政诉讼解释”制定者的初衷。

## 结 论

就法律解释方法，存在诸多原则。理论上，通过综合运用各种解释原则，有助于澄清有待解释的一般法律规则的含义。逻辑上，如果解释原则之间产生冲突，可求助于上一层次的元解释原则加以解决。实践中，当缺乏元解释原则来解决解释原则之间的冲突时，解

[51] 在“初级规则与次级规则的结合构成法体系”的哈特命题下，次级规则的成熟度决定了法体系的成熟度。哈特之所以认为国际法是“法”而非“法体系”，主要是因为，国际法不仅缺乏提供给立法者和法院的变更规则和裁判规则等次级规则，还缺乏为确定初级规则提供一般性标准的“统一”（unifying）的承认规则（H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford University Press, 1997, p. 124）。

释原则背后的内核——意志、理性或惯习开始登场。<sup>[52]</sup>在相对成熟的法体系内，一国立法、司法和行政职能和权限的合理分配有助于缓解各解释原则的冲突问题，有助于维持法体系内部结构的稳定性和规范的一致性。然而，如果立法、司法和行政的权限界分不清或重叠，如何在理论上梳理清楚各类解释权限与解释原则的关系，就至关重要。当相关解释涉及一国缔结、参加或批准的国际条约时，问题更为复杂，除了考虑国内解释权限的分配现状之外，还应考虑到一国国内法体系如何接受国际法规范这一重要的体系性问题。

当前，在美国单边主义不断冲击国际多边主义底线，威胁WTO贸易体制的关键时刻，作为贸易大国的中国应采取有效措施，维护WTO协定的权威性。为此，有必要改变“国际贸易行政诉讼解释”第9条仅具宣示意义的现状，鼓励国内法院在司法遵从原则允许的范围内运用一致性解释原则，促使本国政府的行为与WTO国际义务相一致。与源于国际主义理据的一致性解释原则相比，嵌入型一致性解释原则更具谦抑性和国家利益导向性；与国家主义司法遵从解释原则相比，<sup>[53]</sup>嵌入型一致性解释原则更强调国家对国际义务的履行。它不仅考虑到行政机关在处理对外关系方面的权威和专长，还考虑到WTO违约救济机制的灵活性。由此，法院作为国内法与国际法体系整合者的职责得以减轻，一致性解释原则也能得到广泛适用。

---

**Abstract:** Article 9 of Provisions of the Supreme People's Court on Several Issues Concerning the Hearing of International Trade Administrative Cases provide for the principle of consistent interpretation with a view to ensuring through judicial review that administrative bodies in China act in accordance with relevant provisions of international treaties, especially WTO agreements. Based on internationalist policy considerations, this principle requires domestic courts to assume their responsibility of actively integrating domestic and international legal systems. Judicial practice shows that Chinese courts usually avoid applying the principle of consistent interpretation in domestic legal context, where the practice of application, interpretation and performance of treaty are not yet mature. Even in cases where this principle is applied, the relevant judgments are hardly enlightening for lack of methodological awareness. The reason for this is that the principle of consistent interpretation under Article 9 one-sidedly emphasizes the rationale of internationalism and ignores the status quo of the allocation of interpretative power in domestic legal system. The principle of consistent interpretation should be embedded into the principle of judicial compliance, so as to give full play to its function of system integration and realize positive interaction between domestic and international legal systems.

**Key Words:** international trade administrative cases, the principle of consistent interpretation, the principle of judicial compliance, interpretative power

---

[52] See Arthur Roberto Capella Giannattasio, *The Interaction Between International and Domestic Legal Orders: Framing the Debate According to the Post-Modern Condition of International Law*, 19 German L. J. 1, 3 (2018).

[53] 关于以国家主义司法遵从原则替代一致性解释原则的一般理论论述，可参见 Eric A. Posner and Cass R. Sunstein, *Chevronizing Foreign Relations Law*, 116 Yale L. J. 1170 (2007)。