

# 国际条约的适用与我国宪法规范

□ 刘焱

“约定必须信守”是一项古老的原则。这一原则不仅在国内法领域内得到广泛认可，而且发展成为国际法上一项重要原则。它要求在条约缔结后，各方必须按照条约的规定行使自己的权利，履行自己的义务。由于当今国际社会国家主权平等的特点，这一原则为国际间的相互信赖创造了条件，从而为维持和发展正常的国际关系、保障国际和平与安全提供支持。正因为如此，国际法理论和实践一向确认条约必须遵守的原则并强调其重要意义，许多重要的国际文件也都载有条约必须遵守的规定，如1969年《维也纳条约法公约》和1986年《维也纳国家和国际组织以及国际组织之间的条约法公约》在其宣言中都宣称“条约必须遵守乃举世所承认”，并在条约必须遵守的标题下规定“凡有效之条约对各当事方有拘束力，必须由各当事方善意履行”。而且“忠实履行国际义务”这一现代国际法基本原则也是在条约必须遵守原则基础上延伸和发展起来的。因此，作为国际法基本主体的国家，不论其内部结构如何，也不论各主管机关分工如何，国家应负责以宪法和法律保障条约的履行，否则，条约必须遵守就会成为一句空话。但保证条约执行的方法规定，却属于国内法范围，各国国内法律制度各不相同，条约在一个国家内部的执行程序也各不相同。但是，各国如何以其国内法保证适用国际法规则的问题直接关系到国际条约的执行，从而反映出国家对国际条约义务的承担与否和多大程度上的承担。这又是一个国际法上十分关注的问题。

随着全球一体化趋势的演进，国家与国家之间的交往呈现出前所未有的频繁与密切，国际合作的领域不断扩展，国家通过国际条约承担的义务和享受的权利也越来越多。中国也以积极的姿态投入到全球化浪潮中并发挥着越来越重要的作用。纵观当今世界各国，一般都通过宪法来明确国际法与国内法的关系，并由宪法明确规定保证条约执行的方法。而我国宪法对这一重要问题却一直缺乏直接、明确的规定，这种法律规范的缺陷直接引起了司法实践活动中国际条约适用上的混乱。加入WTO，对我国有关国际条约适用、执行能力提出了挑战。目前，尽快完善国内立法，尤其是以宪法来明确中国对国际条约执行的态度，具有十分重要的意义。

## 一、关于国际条约在国内效力的一般理论

从实践角度考察，国际条约在国内效力主要是考察国家如何在国内实施国际法，如何履行其承担的国际义务。同时，由于国际条约是国际法的主要渊源，这个问题在理论上也就直接表现为如何看待国际法与国内法的关系。因为国际法所调整的是国际法主体（主要是国家）之间的关系，所产生的是国际法主体之间的权利和义务，而违反国际法须承担的是国际责任。国际法与国内法无论在主体、调整对象、法律渊源、效力根据、实施等方面考察都不相同，所以两者是不同的法律体系是毫无疑问的。但由于国家是国内法的制定者，又是国际法的制定者，所以国际法与国内法两者彼此之间有着密切的联系，互相渗透、互相补充。这也是我国法学界的一般看法，在全世界范围内这也是占优势的观点[1]。

国际上对这一问题一直没有一个统一的做法，国家一般在其宪法中对国际条约在国内的效力问题做出明确规定。如法国宪法第五十五条规定：“经过合法批准或核准的条约或协定，在公布后，具有法律的权威，但以缔约他方实施该条约或协定为条件。”而日本宪法第九十八条规定：“凡日本国家所缔结的条约及已经确定的国际法应诚实遵守。”荷兰1983年宪法规定条约不仅优于一般国内法，而且也优于宪法[2]。大韩民国宪法第五条第一款规定：“按照本宪法正式批准或公布的条约和公认的国际法规则应与大韩民国的国内法具有同样的效力。”

## 二、实践国际条约在国内的适用

国际条约在缔约国国内适用应包括国际条约在国内法上的接受和条约的直接效力两方面。国际条约要在缔约国内部得到执行必须首先在缔约国内生效，即该条约必须得到缔约方内部法律的接受。

一般认为，各国缔结或参加的国际条约并不能直接成为其国内的法律，除非另经其国内立法机关以“采纳”或“转化”的方式予以确认。具体方式，由各国的宪法予以明确规定。

转化，是指国际法的原则、规则和制度由于国内法律行为而纳入到国内法体系中，成为国内法律，或者具有国内法律的效力。一般的做法是将一个国际条约通过国内立法机关以一定的立法程序加以“内国化”，从而构成一项新的“内国立法”。典型的是英国和意大利。根据英国宪法的规定，缔结或批准条约是英王的特权，国会却拥有立法的垄断权。因此，一项条约即使有英王缔结和批准从而构成其对英国国际法上的约束力，但在未经国会批准之前却不能产生其国内效力。再如意大利，按照意大利1948年宪法第八十条的规定，条约在意大利国内的效力，有赖于将条约规定纳入意大利法律的立法或行政行为。如果条约引起意大利法律的变动，通常就需要有法律授权批准。

采纳，是指对一国生效的条约无需国内立法机关的相应“内国立法”，而直接对该国产生约束力。典型的是美国和西班牙。美国宪法第六条第二款规定：“在美国权力下缔结的一切条约，与美国宪法和根据该宪法制定的法律一样，都是美国的最高法律，即使任何州的宪法或法律与之相抵触，每一个州的法官仍受其约束。”

国际条约被接受为国内法后，自然人或法人是否可以享受条约赋予的权利并要求国内法院适用，这就是条约的直接效力问题。按照各国的实践，通常把条约分为自动执行条约和非自动执行的条约两种。前者是指条约经国内接受后无须国内立法机关再做出补充性规定，就由国内司法或行政机关予以适用。后者则相反，必须由国内立法机关做出补充性规定后国内司法或行政机关才可以适用。之所以要经过这样的步骤，是因为：第一，有的国际条约本身有这样的规定；第二，有的条约的效力在原则上只涉及缔约方政府本身，如果要将其效力扩展到自然人或法人，必须通过相应的补充性立法；第三，有的条约规定过于笼统，所以需要补充性立法；第四，有的条约不是用本国文字缔结的，所以需要译成本国文字，并以法律的形式予以公布[3]。实践中许多国家通过宪法或其他宪法性法律来明确这一程序，从而确保本国对国际条约义务的有效履行。

## 三、我国现行宪法在规定国际条约适用上的缺陷

我国的宪法对国际条约在我国国内的适用及效力问题没有做出直接和具体的规定。目前，我国宪法这一方面的缺陷集中表现在以下两个方面：

### （一）关于国际条约国内的法律地位规定欠明确

关于国际条约在中国国内的法律地位，我国现行宪法没有原则性的规定，仅仅规定了缔结条约的具体程序包括三个阶段：国务院缔结条约；全国人民代表大会常务委员会决定条约的批准和废除；中华人民共和国主席根据全国人民代表大会常务委员会的决定批准和废除条约。从现有的这些规定可以看出，在中国，国际条约的缔结程序和法律的制定程序是基本相同的，因此可以由此推断在中国国内，国际条约与法律一样具有同等效力。此外，一些专门性的法律、法规做出了条约与国内法发生冲突时，条约效力高于国内法的规定。1982年《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》是第一个做出这种规定的法律，该法第一百八十九条规定：“中华人民共和国缔结或者参加的国际条约同本法有不同规定的适用该国际条约的规定。但是，我国声明保留的条款除外。”之后，其他法律法规都做出了大致相同的规定，涉及民事、民事诉讼、行政诉讼、邮政、野生动物保护、国境卫生检疫、外国人出入境等诸多方面。但这些法律法规只涉及民事和行政管理等特定事项，政治性并不强。因此，可以谨慎的说，中国并没有国际条约高于国内法的一般原则[4]。

## （二）没有规定国际条约在中国国内的转化适用方式

关于我国批准的国际条约如何接受为国内法的问题我国现行宪法也没有做出详细规定，但从其他部门法律就国际条约适用问题的规定以及法律实践的角度来分析，可以看出我国在实践中倾向于直接采纳与转化相结合的做法。如我国制定的《中华人民共和国领海及毗连区法》和《中华人民共和国专属经济区与大陆架法》，都是根据《联合国海洋法公约》的规定，把我国对条约的执行直接规定在国内法中；而《中华人民共和国缔结条约程序法》与《中华人民共和国外交特权与豁免条例》则是根据《维也纳外交关系公约》和《维也纳领事关系公约》中有关特权与豁免权的规定，结合中国的实际国情对公约中的某些条款做了补充规定后制定出执行条约的国内法。

综上所述，我国缺少宪法性的法律规范来调整国际法与国内法的关系，导致国际条约在我国的法律地位处于不确定的状态中，这样的现实情况，不仅导致实践中我国国内的一些法律工作者对此问题长期以来存在模糊认识，在具体应用时出现一些混乱，而且不能满足我国有关国际条约实践发展的需要，直接影响到我国的对外交往与合作关系的健康发展，与我国在国际关系中所处的重要地位及不相称。我国急需从国际法与国内法的关系、国际条约在我国法律体系中的接受与直接效力三方面制定相应的宪法性规范。

注释：

[1] 王铁崖主编：《国际法引论》，北京大学出版社，1998年版。

[2] 李浩培主编：《条约法概论》，法律出版社，1987年版。

[3] 饶戈平主编：《国际法》，北京大学出版社，1999年版。

[4] 陈寒枫等：《国际条约与国内法的关系及中国的实践》，《政法论坛》2000年第2期。

（作者单位：兰州商学院法学院）

