ISSN：3078-8994
EISSN：3104-4492

当国家安全条款介入私法合同关系：中澳合同效力制度的比较与反思

张宁婧

澳大利亚新南威尔士大学，澳大利亚 2033

摘　要：近年来，国家安全审查日益影响外国投资、关键基础设施、战略产业及跨境数据等交易活动。本文以中国与澳大利亚合同效力制度为比较对象，分析国家安全规范介入跨境合同后的法律效果。国家安全本身并非独立的合同撤销事由，只有在缔约过程中进一步形成欺诈、重大误解等意思表示瑕疵时，才可能适用撤销制度。若合同内容违反涉及国家安全的强制性规范的，应结合规范目的判断其效力。澳大利亚普通法、衡平法及新南威尔士州《1980 年合同审查法》所体现的多元救济方式，对我国完善相关制度具有参考意义。

关键词：国家安全审查；合同效力；合同撤销；中澳比较法

DOI：10.64649/yh.shfzykjcx.issn3078-8994.202610017

0 引言

随着国际经济治理中的安全化趋势加强，国家安全因素逐渐进入国际贸易与跨境投资领域。近年来，美国、英国、欧盟和澳大利亚不断强化外国投资领域的国家安全审查，相关监管措施主要表现为批准、禁止交易、附加条件或者采取风险缓解措施等公法上的监管决定。

国家安全监管进入私人合同关系后，可能产生不同的法律后果。当合同订立过程中存在欺诈、胁迫或者重大误解等意思表示瑕疵的情形，应判断是否符合合同撤销制度。若合同内容违反国家安全领域的强制性规范，则应进一步分析相关规范是否影响合同效力。合同成立后发生的国家安全政策或者监管变化，则涉及合同履行障碍及风险分配问题，应当根据具体情形适用相应的合同救济制度。

本文以中国与澳大利亚为比较对象，结合我国《民法典》有关合同效力及履行的规定、澳大利亚普通法与衡平法上的合同救济，以及新南威尔士州《1980 年合同审查法》，分析国家安全规范介入合同关系的不同路径，并探讨我国相关制度的完善方向。

1 国家安全规范进入合同法的规范基础

1.1 国家安全公共利益与合同自治

国家安全属于需要法律保护的重要公共利益。《中华人民共和国民法典》第 153 条规定，违反法律、行政法规的强制性规定的民事法律行为无效，但是该强制性规定不导致民事法律行为无效的除外。该规定表明了违反强制性规定与合同无效之间并不存在当然联系。对于具体强制性规范是否影响合同效力，还应当结合相关司法解释规定，并根据规范目的作具体判断。

国家安全规范的内容并不完全相同。对于直接禁止特定交易的规范，可能与合同履行产生直接冲突。对于要求申报、信息披露或者取得行政批准的规范，则主要涉及交易主体的监管义务。违反规定可能产生行政法上的法律后果，但是否进一步影响合同效力，仍须结合规范目的具体判断。

1.2 强制性规范的不同作用阶段

国家安全规范可能在合同订立、效力判断及履行阶段发挥作用。在缔约阶段，国家安全规范可能要求投资者进行申报交易、披露信息或者取得批准。违反此类规定可能产生行政责任，但并不当然导致合同自始无效。在合同效力判断阶段，如果法律直接禁止特定交易，应依据《民法典》第 153 条分析该规范是否具有影响合同效力。在履行阶段，监管规则发生变化并造成履行障碍的，争议重点则转向合同能否继续履行。此时应根据具体情况判断是否构成不可抗力或者情势变更，并结合合同约定确定是否解除合同以及损失如何分配。

2 国家安全介入合同的效力判断

2.1 意思表示瑕疵与合同撤销

我国民法典就合同无效与可撤销的事由设置了清晰的法律界线，二者适用条件和法律效果各不相同。国家安全因素可能构成撤销事由的事实背景，但其本身并不构成独立的撤销事由。例如，一方当事人明知某项跨境交易依法需要接受国家安全审查，却故意隐瞒相关情况，导致相对人在错误认识的基础上订立合同。在符合欺诈构成要件的情况下，合同可撤销的法律依据仍然是欺诈，国家安全审查只是相关事实背景，真正影响合同效力的是当事人的欺诈行为。

如果国家安全审查所涉及的事项属于当事人订立合同时的重要事实，当事人对该事项存在错误认识，并且该错误认识对合同订立产生重大影响，可以依照《民法典》第 147 条的规

ISSN：3078-8994
EISSN：3104-4492

定判断是否构成重大误解。判断时应结合该事项在具体交易中的重要程度以及错误认识对合同订立的实际影响。

如果合同成立时不存在法定撤销事由，而国家安全监管措施在合同成立后才发生，原则上不应通过撤销制度处理。此时，应转向合同履行规则，判断是否构成不可抗力、情势变更或者其他解除事由。

2.2 违反国家安全强制性规范与合同无效

合同违反国家安全强制性规范是否导致无效，不能仅以规范是否具有强制性作为判断标准，而应当结合规范所禁止的行为、所保护的利益以及否定合同效力是否属于实现规范目的所必要的法律效果加以判断。如果法律直接禁止某类交易，而合同履行本身将实现被禁止的结果，则合同与强制性规范可能存在直接冲突。此时，应依据《民法典》第 153 条，结合规范目的判断合同效力。

对于申报、审批和信息提供等程序性规定，则应作不同处理。违反此类规范可能引发行政责任。只有在相关规范的目的在于否定合同效力时，才有必要进一步依据《民法典》第 153 条判断。

2.3 国家安全监管变化导致履行障碍时的法律救济

合同成立时符合法律规定，但此后国家安全政策或者监管规则发生变化，致使原有合同受到限制，应结合监管变化对合同履行的实际影响，判断是否构成不可抗力或者情势变更，并依据法律规定及合同约定确定解除、终止及损失分担等后果。

澳大利亚高等法院在科德尔法建筑公司诉新南威尔士州铁路局案（*Codelfa Construction Pty Ltd v State Rail Authority of NSW*）中讨论了合同履行环境发生重大变化时的合同受挫问题。该案中，法院发布的禁令限制了施工时间，导致承包人无法按照原计划完成施工。法院最终认定合同因该事件而受挫，双方当事人的合同义务随之终止。

该案表明，合同成立后外部法律环境发生重大变化时，应当首先考察该变化对合同履行产生的实际影响，而不宜仅因事后监管变化否定合同成立时的效力。我国处理国家安全监管变化引发的争议时，也应区分合同成立时的效力问题与履行阶段出现的障碍。

3 中澳国家安全监管与合同效力制度的比较

3.1 我国法的规范路径

我国现行法对于国家安全监管与合同效力之间尚不存在专门的衔接规则。国家安全规范主要通过具体法律、行政法规及相关监管制度发挥作用，而合同效力则主要依据《民法典》的相关规则予以判断。因此，国家安全监管措施本身不能直接替代合同效力判断。

3.2 澳大利亚法的多元救济路径

澳大利亚合同法主要由普通法、衡平法及州制定法构成。对于影响合同订立的错误或虚假陈述，主要通过普通法与衡平法提供相应救济。

在 *Alati v Kruger* 一案中，澳大利亚高等法院处理了虚假陈述导致合同撤销及恢复原状的问题。在 *Taylor v Johnson* 一案中，澳大利亚高等法院讨论了一方当事人明知相对人对重要事项存在严重错误，却利用该错误订立合同的情形，并确认在符合衡平法介入条件时可以撤销合同。上述判例体现了澳大利亚法对合同订立阶段意思表示瑕疵的救济。

新南威尔士州《1980 年合同审查法》提供了更为灵活的合同救济方式。该法第 7 条规定，法院认定合同或者合同条款在订立时的具体情形下属于不公正时，可以拒绝执行全部或者部分合同条款，宣告合同全部或者部分无效，或者变更合同条款。第 9 条规定了法院判断合同是否不公正时应当考虑的相关因素，包括公共利益、当事人的议价能力、合同是否经过协商、合同条款的实际效果以及合同订立时的商业背景、目的等。该法允许法院根据具体情况选择拒绝执行、宣告无效或者变更合同等不同救济方式，体现了澳大利亚私法合同救济的灵活性。与此同时，澳大利亚外国投资审查制度主要通过公法机制处理国家安全风险，与普通法、衡平法及州制定法上的合同救济分别发挥作用。

3.3 中澳制度的比较及其启示

中国与澳大利亚的相关制度虽然在法律渊源和具体救济方式上存在差异，但在国家安全监管与合同效力之间均不存在简单的直接对应关系。对于合同订立阶段的风险，两国均主要通过意思表示瑕疵以及相关合同救济规则进行处理；对于合同成立后的外部环境变化，则需要根据其对合同履行的实际影响确定相应法律后果。

我国《民法典》已经通过重大误解、欺诈、强制性规范以及不可抗力、情势变更等制度形成较为完整的合同效力和履行规则，但国家安全监管与这些制度之间的具体衔接仍有进一步明确的空间。澳大利亚则通过多元救济体系，允许法院根据合同具体情况选择拒绝执行、宣告无效或者变更合同条款，为公共利益与私人合同关系之间的协调提供了更为灵活的司法工具。

ISSN：3078-8994
EISSN：3104-4492

4 国家安全背景下我国跨境合同制度的完善

4.1 明确国家安全监管与合同效力的分层处理机制

国家安全监管进入跨境合同关系后，应当区分监管措施的类型以及其介入合同关系的阶段。属于行政申报、审批或者信息披露义务的，原则上由相关监管规则确定其法律后果，不宜仅因违反行政义务而当然否定合同效力；属于直接禁止特定交易的，应当依据《民法典》第 153 条，并结合规范目的判断其是否影响合同效力；监管措施发生于合同成立之后，并主要影响合同继续履行的，则应转入不可抗力、情势变更或者合同解除等制度处理。

4.2 完善跨境合同中的国家安全风险配置机制

国家安全审查具有较强的不确定性，其结果可能直接影响跨境交易能否完成。对于依法需要接受国家安全审查的交易，当事人可以将取得相关监管批准或者满足特定监管条件作为合同交割的前提，并针对审查未通过、附加监管条件以及监管政策重大变化等情形约定相应法律后果。通过交割条件、终止条款和费用分担条款，可以在合同成立时明确当事人对监管风险的预期。

合同约定并不能排除国家安全强制性规范的适用。如果相关法律已经明确禁止特定交易，当事人不能通过风险分配条款使被禁止的交易获得合法履行的效力。

4.3 完善国家安全监管导致交易失败后的财产清算规则

国家安全监管导致跨境交易无法继续进行时，除应当判断合同是否有效以及是否具有解除或者终止的依据外，还需要处理合同已经履行部分所产生的财产后果。《民法典》第 157 条规定，民事法律行为无效、被撤销或者确定不发生效力后，因该行为取得的财产应当予以返还；不能返还或者没有必要返还的，应当折价补偿；有过错的一方还应当赔偿对方因此所受到的损失。

对于合同成立时合法有效，但因合同成立后发生的国家安全监管变化而无法继续履行的情形，则不宜适用合同无效的财产返还规则，而应根据不可抗力、情势变更或者合同约定确定合同解除及其法律后果。已经履行部分的返还以及价款、标的物等财产利益的处理，应当结合合同解除的具体法律效果确定。

在跨境交易中，国家安全监管导致交易失败还可能产生交易费用、融资成本以及资产价值变化等损失。此类损失应当根据损失产生的原因、合同约定以及当事人对相关风险的预见程度分别判断。对于当事人已经通过交割条件、终止条款或者费用分担条款作出约定的，应当优先依照合同约定处理；对于合同没有约定的，则应当根据适用的合同法规则判断相关损失是否应由一方承担。

5 结语

国家安全因素进入跨境合同关系后，传统合同效力判断面临新的考验。判断其法律后果的关键，在于明确国家安全规范与合同关系之间的具体法律联系，以及相关监管措施介入合同关系的阶段。

中澳制度比较表明，国家安全监管与合同救济应保持适当区分。澳大利亚普通法、衡平法及《1980 年合同审查法》提供的多元救济方式，对我国协调公共利益与私人合同关系具有参考意义。我国未来可以在既有合同法框架下进一步明确国家安全规范与合同效力之间的衔接规则，在维护国家安全公共利益的同时，保障跨境交易当事人的合理预期和法律确定性。

参考文献：

[1] 陈灿祁 . 违反《反垄断法》中强制性规定的合同效力研究 [J]. 私法研究 ,2022,27(1):203-219.
[2] 陈醇 . 跨法域合同纠纷中强制性规范的类型及认定规则 [J]. 法学研究 ,2021,43(3):101-116.
[3] Foreign Acquisitions and Takeovers Act 1975 (Cth).
[4] Foreign Investment Reform (Protecting Australia’s National Security) Act 2020 (Cth).
[5] 50 U.S.C. § 4565.
[6] National Security and Investment Act 2021 (UK).
[7] Contracts Review Act 1980 (NSW).
[8] *Alati v Kruger (1955) 94 CLR 216*.
[9] *Codelfa Construction Pty Ltd v State Rail Authority of NSW (1982) 149 CLR 337*.
[10] *Taylor v Johnson (1983) 151 CLR 422*.

作者简介：张宁婧（2002.08—），女，回族，安徽合肥人，法学硕士，研究方向：国际经济法、中澳合同法比较研究。