

“一带一路”:中国国际法治观的区域经济映射

何志鹏

内容提要:作为区域经贸发展的一种构想,“一带一路”倡议不仅在经济上获得了诸多国家的支持,而且在国际法的运行理念方面也体现了中国特质。国际法治的中国观念是在总结中国传统文化和现当代外交实践经验教训的基础上,根据中国的发展方向和目标形成的国际法原则和国际法治模式,具体来说包含主权平等、包容互鉴、公平有效和合作共赢四个方面。“一带一路”倡议力图保证参与各方的独立自主,努力促进合作机制的文化多元,渐进塑造公平妥善的区域交易规则,积极营造开放共享的国际经济交往环境,因此是理想的国际区域经济法框架。当然这种框架和构想仍然处于实施的初级阶段。应当保持谨慎,既不能无所作为,也不能轻率冒进;在相关法律机制的设计和运行过程中既要充分体现对市场规律的尊重,也要充分重视相关国家的主动性和积极参与的实质行动,通过合力来达到协同共进、塑造人类命运共同体的目标。

关键词:国际法原则 一带一路 国际法治观 区域经济

何志鹏,吉林大学法学院教授。

自2013年中国国家领导人习近平提出“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的构想以来,^[1]中国的区域经济合作已经在新的理念架构下有了长足的发展。在过去四年里,“一带一路”的构想不仅由政府相关部门进行了规划和实施,^[2]还为广大学术研究者所关注和研判,^[3]更重要的是获得了诸多外国政府的支持和认可。^[4]在2017年10月

[1] 参见习近平:《共同建设“丝绸之路经济带”》、《共同建设二十一世纪“海上丝绸之路”》,载《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第287-291、292-295页。

[2] 2015年3月28日,国家发展和改革委员会、外交部、商务部联合发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》;2017年6月,国家发展和改革委员会、国家海洋局联合发布《“一带一路”建设海上合作设想》。

[3] 数年之间,国内公开出版以“一带一路”为题的著作、报告数百种,在学术期刊上发表以“一带一路”为题的论文15000余篇,至于涉及“一带一路”的著述更是难以胜数,由此可见这一倡议在学术界具有极高的热度。参见卢锋等:《为什么是中国?——“一带一路”的经济逻辑》,《国际经济评论》2015年第3期,第9-13页。

[4] 参见习近平:《携手推进“一带一路”建设》,载《习近平谈治国理政(第二卷)》,外文出版社2017年版,第509-510页。

召开的中国共产党第十九次全国代表大会上,“一带一路”更是作为国家对外开放的重点而被数度提及。^[5]“一带一路”的规划和实践有着多方位的向度,它既可以被看成中国国际法治理念在区域经贸合作领域的体现,是经济繁荣之路、文明传播之路、友谊拓展之路和社会发展之路;也可以被视为国际社会法治化的探索之路。

随着实践的不断推进,人们对于“一带一路”倡议的认知也在不断深化。对于中国而言,要想使“一带一路”倡议形成长期有效深入的战略规划体系,就必须形成立体深入全面的观念,特别是要注重国际法能力的建设和国际法人才的培养。本文将从中国对国际法治的一般认识和判断入手,研讨“一带一路”倡议中蕴含的中国国际法治观,并由此探究中国为使得相关观念落地需要进一步深化和完善之处。

一 中国国际法治观的实践指向

国际法治观是对国际法律规则的精神实质和价值取向的认知和理解,同时也是对国际法律的运行和秩序的预测和规划。就国际法治的重点方向而言,不同的国家基于不同的价值观会提出不同的思路,中国当然也有自己的主张。

(一) 中国国际法治观的时代背景

从全球的境况来看,国际社会面临着东升西降的实际状况,国际关系有着明显的逆全球化趋势。二战以来,作为国际事务引领者的美国也开始转向。虽然在安全、军事事务上仍然着眼于全球战略,然而在经济贸易领域美国却背离了其长期坚持的借助国际组织、国际条约形成以规则为基础的国际关系模式,似乎不再推进开放的国际交往格局,转而呈现出以贸易保护主义为重心的新立场。2017年12月19日,美国总统特朗普发表了国家安全战略报告,其中经济安全被置于至关重要的地位。特别是其将中国视为战略竞争对手不仅充分表明了美国正在走向“经济民族主义”,而且也改变了其长期推动的经济全球主义的方向。

与这种逆全球化的趋势形成鲜明对比的,是中国在不断发展和壮大的全球化趋势。虽然中国曾经长期处于国际法体制的外围,^[6]但是历经60多年的发展,世界格局与中国面貌出现了对中国推进国际法治有利的形态。中国正在尝试为世界的发展和民族的振兴贡献中国思维、中国答案和中国方略。

(二) 中国国际法治观的思想要义

尽管中国政府没有正式阐明其有关国际法治的观念及立场,但是从其对“一带一路”方略的呈示中可以寻到基本的脉络。

[5] 参见习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》、《中国共产党第十九次全国代表大会关于十八届中央委员会报告的决议》,载《中国共产党第十九次全国代表大会文献汇编》,人民出版社2017年版,第6、48、63页。

[6] 不仅从19世纪中叶开始,中国政府和民众屡受帝国主义以国际法为名的欺凌,即使在中华人民共和国成立以后,我们也经常遭受挫折,在国际法面前显得生疏而慎重。

中国主张的国际法治观念是中国传统文化精华与现代实践相融通、外来思想和制度实践与马克思主义世界观、方法论有机结合的产物,是历史沉淀的成果。因而,若想理解中国的国际法治观念,必须紧密结合中国的外交史、外交文献、特别是国家领导人文稿和谈话中有关外交政策策略的思想。^[7]

当前,中国的国际法治观念尤其体现在阐述国际关系图景与中国思路的重要文献——中国共产党第十九次全国代表大会报告之中。报告中提到了高举和平发展、合作共赢的旗帜;恪守维护世界和平、促进共同发展的外交政策宗旨;在和平共处五项原则的基础上发展同各国的友好合作以及推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系。^[8] 从中我们读到了四个关键词,即和平(包括世界和平)、发展(包含共同发展)、合作和共赢。

由此,我们可以对中国目前的外交观做出这样的总结:以和平为底线、以共赢发展为顶线、以友好合作为方式。中国国际关系理念的基础是和平共处五项原则,所有的合作发展都必须以五项原则为前提。进而,中国努力推进国际友好合作,其目标就是实现共赢发展的未来。从和平发展到互利合作,这种分层次、分阶段的理解和规划,有利于我们阐发中国的国际法治观。

(三) 中国国际法治观的具体指向

中国的国际法治观可以归结为以下四个方面:

1. 主权平等

主权平等是对一个国家作为国际法主体和国际关系行为体基本资格的认可,同时也是对不干涉该国内政的许诺。认可每一个国家是具有平等身份的主权者,是西方社会自威斯特伐利亚和会以来形成的国际秩序基石。不过这种平等秩序仅仅存在于有限的国家之间,基督教文明之外的国家则常常被剥削压榨,甚至被歧视。因此,不仅西方国家之间经常出现战乱与纷争,西方国家与东方国家之间更是经常发生各种名目的征伐,不平等的国际法律秩序即是在这种情形下逐渐形成。^[9]

20 世纪以来,随着国际联盟和联合国这样的全球性国际组织的兴起,国家之间显而易见的的不平等已被消除,但基于军事、政治和经济等因素造成的实质上的不平等仍然长期而广泛地存在。大国为所欲为,小国忍所能忍,这在很多时候仍然是当今国际关系的写照。

由于中国长期以来是不平等的国际关系的受害者,对这样的不平等充满了伤痛的记

[7] 参见谢益显著:《当代中国外交思想史》,河南大学出版社 1999 年版,第 459-464 页。

[8] 参见习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,载《中国共产党第十九次全国代表大会文献汇编》,人民出版社 2017 年版,第 20、46-49 页。

[9] 周恩来曾经提到,在非洲,令我们印象最深刻的,是受所谓“西方文明”压迫和剥削了四五世纪的非洲人民,比亚洲人民受到的苦难更多更深。参见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《周恩来外交文选》,中央文献出版社 1990 年版,第 397 页。

忆,所以中国一直高度赞成国家的主权和平等,^[10]主张亚非拉美等地的发展中国家必须独立自主,^[11]更倡导发展中国家自力更生。^[12]中国所设想的国际法律秩序必然建立在国家的生存和人格平等的基本格局之上,这是中国国际法治观的基础和底色。

2. 包容互鉴

包容互鉴是在肯定国家文化尊严的基础上形成彼此尊重、平等对话的心态。之所以在国际法治的理想中要包容互鉴,是因为东西方文明各有不同,但不同的文明都有其光彩之处。应当看到不同文明的长处,并充分发挥各种文明的优势,且在心理上予以同样的尊重,只有具有多样文化的世界才会是一个可持续发展的世界。失去多样文明的世界,会是一个越来越萎缩、越来越失去想象力的世界。

国际法律秩序已经有了400余年的历史,但这种法律秩序长期以来仅在西方国家之间被认可,在亚洲、非洲、美洲等地的非西方国家则被视为非文明国家,不被承认具有同等的身份,也不被同等地适用国际法。^[13]

在中华民族传统文化的指引下,中国一直强调尊重。早在中华人民共和国的建国预备期,毛泽东同志就提出了相互尊重、平等相待的观念。^[14]当时的中国经历了100多年被压迫、被歧视的半殖民地半封建时期,中国人民、中国政府和中国人领导人深知在人格上被忽视的痛楚,所以积极支持并一再重申孙中山主张的“联合一切平等待我之民族”

[10] 毛泽东指出,中国政府反对帝国主义对中国在政治经济文化等方面的控制权,希望我们的国家是独立自主的,当然我们也会尊重其他国家的独立自主,不会试图控制其他国家。我们一方面提出愿意同世界各国人民友好合作,另一方面也明确提出,任何外国不得干涉中国内政,我们只能在平等互利、互相尊重主权和领土完整的基础上建立外交关系。参见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《毛泽东外交文选》,中央文献出版社、世界知识出版社1994年版,第8、88、91页。

[11] 毛泽东指出,中国人民早已声明,全世界各国的事务应由各国人民自己来管,亚洲的事务应由亚洲人民自己来管。亚非国家要团结、和平、独立。参见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《毛泽东外交文选》,中央文献出版社、世界知识出版社1994年版,第137、242页。周恩来也强调,亚洲人民自己的事情应当由亚洲人民自己来处理。1973年2月3日,周恩来重申,第三世界国家要自主地发展民族独立经济。亚非各国人民深深地懂得,独立的取得主要依靠各国人民自己的斗争,独立以后发展民族经济、建设自己的国家,也首先需要依靠各国人民自己的力量,自力更生、奋发图强,这是一条信任人民群众、依靠人民群众、发展民族经济、实现完全独立的道路。参见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《周恩来外交文选》,中央文献出版社1990年版,第10、394页。

[12] 中国领导人多次强调:照搬经验是不能成功的,要独立思考。要有独创精神,学习与创造相结合。1958年,中国领导人主张,要以自力更生为主,争取外援为辅。不迷信成说,不迷信专家,鼓励探索。参见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《毛泽东外交文选》,中央文献出版社、世界知识出版社1994年版,第311、312、318、332-333页。周恩来曾经说,第三世界国家面临的困难状况,从根本上说是长期的殖民统治和帝国主义侵略留下的恶果,发展中国家除了相互帮助以外,最根本的还是要依靠自己的力量,也就是说以自力更生为主,依靠外援为辅。参见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《周恩来外交文选》,中央文献出版社1990年版,第497-498页。

[13] 毛泽东指出,西方帝国主义者自认为文明实际上很野蛮。参见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《毛泽东外交文选》,中央文献出版社、世界知识出版社1994年版,第1页。

[14] 相互尊重、平等相待是指尊重一个国家的主权和独立,在平等的基础上展开交流对话,保证互不侵犯。这种不侵犯不仅指领土上的互不侵犯,也包括经济和文化环境等方面的互不侵犯,只有确保这样一种基本状态,才能够保证世界和平以及各国的交往合作持续下去。所以,主权平等是国家之间能够合作寻求发展的前提和基础,是国际法治的底线思维,也是国际法治得以实现的基本要求。

的思想。^[15] 这种思想在中华人民共和国建立起来之后的 1953—1954 年间形成了周恩来总理总结的和平共处五项原则,这五项原则就是以“互相尊重主权和领土完整”为起点。这是一种文化心态平等的态度,一种愿意平等交流的态度以及一种平等研讨的态度,只有具有了这样的态度,才能确立好的国际法律规范,形成好的国际法律制度。

如果说在那个时候,“相互尊重”还仅仅是针对“主权”和“领土完整”的话,到了 1955 年的万隆会议,中国提出求同存异的主张,^[16] 则实际上构成了一种对于不同文明和观点从内心的尊重。这种主张不仅获得了诸多国家的认可,而且显著提升了中国的国际声誉。中国领导人始终要求中国政府和外交人员保持谦虚谨慎,^[17] 避免将自己的意见强加于人。^[18] 这体现了中国在文化上期待着与其他国家平等相待、平等相处的基本思维。^[19]

这种思维在国际关系中进一步表现为中国长期反对霸权主义:既反对其他国家的霸权主义行径,也坚决表明自身不会成为霸权国家。这一点从毛泽东与外宾的谈话到邓小平在联合国大会的发言中都有明确体现。^[20] 而改革开放以后,中国共产党在多次全国代表大会的报告中,都明确地将相互尊重作为国际关系的基本主张。十四大报告之中提到“国与国之间理应相互尊重”;十五大报告进一步重申“国与国之间应当相互尊重”;十六大报告主张在国际关系上,国家之间应当在政治上相互尊重;十七大报告做了和十六大报告同样的陈述,在对外关系方面指出在政治上要相互尊重。而习近平在十九大报告中将相互尊重提升到了新型国际关系的特征或表现的层次,认为可以相互尊重这个问题被赋予了更高的认知和定位。

[15] 早在 1947 年,中国共产党的领导人就提出了“同外国订立平等互惠通商友好条约,联合世界上一切平等待我之民族共同奋斗”的主张。参见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《毛泽东外交文选》,中央文献出版社、世界知识出版社 1994 年版,第 63 页。这就充分证明,在中国共产党和中国政府的心目中,平等互惠、共同奋斗,一直就是一个国际关系、国际法律制度的基础性原则。

[16] 中国的外交政策,以和平共处五项原则为基础,与所有国家建立和平友好的关系。和平共处五项原则为传统友谊提供了新基础和新发展。参见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《毛泽东外交文选》,中央文献出版社、世界知识出版社 1994 年版,第 246、289 页。

[17] 20 世纪中叶之后,毛泽东曾经提到,中国要学习包括波兰在内的各个国家的先进经验。要谦虚谨慎,不翘尾巴,要学习 1 万年。参见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《毛泽东外交文选》,中央文献出版社、世界知识出版社 1994 年版,第 238、313 页。

[18] 在外交方面,中国曾经有一段时间强迫其他国家接受我们的意识形态和思想观念,但是很快我们就改变了这种错误的做法。从毛泽东到邓小平,再到现代的领导人,中国各领导集体的核心都始终保持着谦和、低调、合作的态度,愿意向其他国家学习,愿与其他国家共享中国发展的经验和教训,这就是一种文化多样性文明相互尊重、相互借鉴、共同前进、共同发展的理念。

[19] 毛泽东曾说,数十年后中国工业化之后可能翘尾巴,可能腐化,可能会官僚主义,可能会进入大国主义骄傲自大的状态,这些都是中国必须谨慎避免的问题。他还明确主张与苏联求同存异,在对外宣传方面要谦虚谨慎,保持一种学习的态度。类似地,他提出,我们反对大国沙文主义。在国际上反对大国主义,不要翘尾巴,要夹起尾巴做人,要非常谨慎小心,不盛气凌人,要遵守和平共处五项原则,被欺负的滋味不好受,因为中国有过被欺负的历史,所以我们不希望再次重复这种历史,我们也不愿意把这种历史复制到其他国家的身上。参见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《毛泽东外交文选》,中央文献出版社、世界知识出版社 1994 年版,第 257 - 258、256、283、251 页。

[20] 参见廉正保主编:《中华人民共和国外交大事记第四卷(1972 年 1 月至 1978 年 12 月)》,世界知识出版社 2003 年版,第 369 - 380 页。

3. 公正有效

公正有效对国际法权利义务配置的均衡性提出了要求,同时也包含使国际法更为有效地被国家尊重认可和实施的含义。公正有效的国际法治秩序是持久和平的保证。公正有效的核心在于利益不进行单方传导,而是向各参与方平等配置。根据在法律制度和体系中确立的权利义务责任安排,贯彻权利与义务相对等、收益与贡献相挂钩、责任与行为相适应的基本体制。

在相当长的历史时期内,当国际法处于帝国体系或者殖民体系的状态之下时,^[21]国际秩序中的利益总是由边陲国家向核心国家输送,而核心国家则仅仅向边陲国家提供价值观。^[22]简言之,即殖民大国(帝国)通过愚民的方式要求弱小国家提供利益,促其发展。尽管短期内这些弱小国家可能没有明确地认识到被侮辱和被损害的状况,但是经过一段时间它们一定会觉醒。这种觉醒后产生的思想观念最终可能会导致国际社会的失衡和不安定,也会使相关的规则无法有效地运行。

故而,与国际法规则不够公正这一现实相联结的,就是国际法的规范很难得以有效实施。当规则内容不公正时,规则效力就会受到负面影响。公正和效力总是联系在一起,是国际法能够运行的关键。公平正义是对国际秩序理念追求的目标,不仅仅要形成表面上的平等,更要在结果上体现出国际秩序架构的公正性,要让每一个国家都感受到国际法律机制的平等适用,对维护国际和平和安全有更明确的期待。要使得公正有效的国际法治秩序得以实现,需要国家形成广泛、长远的利益观念。当代社会的国际关系并不是简单的付出和索取的关系,而是一种多层次合作和相互依赖的关系。此时,公正意味着合理确立权利与义务的界限。因为中国长期以来是不公平、不正义的国际法律秩序的受害者,所以中国长期努力试图结束国际社会中不公正不合理的一面,主张建立公正合理的国际政治经济新秩序,这一点在中国历代领导人的谈话、中国政府在联合国等国际组织中的立场以及政府的工作报告中都有体现。而在很多国际事务的具体操作中,中国也用实际行动推动着公平正义的实现。^[23]

4. 合作共赢

合作共赢是指在国际关系秩序的前提下,国家之间充分合作,使得所有国际关系参与者都受益并且都能获取发展机遇。合作共赢是一个以合作的方式达到共赢的构想。合作共赢的理念创见超越了传统的零和博弈乃至负和博弈的国际关系思想;超越了传统现实主义将国家间的关系仅仅理解成为权力斗争的思考路径,更超越了霸权衰落理论所抱持的思路,即国家特别是超级大国经常会挑战既有的大国并取而代之,甚至在取而代之的过程中往往会进行一场战争,亦即国际关系理论经常提到的“修昔底德陷阱”。

中国主张的思想核心是正和博弈,即国家找到彼此的共同利益基点和目标,通过彼此

[21] 参见 Jan Klabbers, *International Law*, 2nd ed., Cambridge University Press, 2017, pp. 8 - 10。

[22] 参见[美]伊曼纽尔·沃斯坦著:《现代世界体系》,郭方、夏继果、顾宁译,社会科学文献出版社2013年版,第421-430页。

[23] 参见韩念龙主编:《当代中国外交》,中国社会科学出版社1987年版,第322-326页。

充分有效合作的方式,达成共同利益的提升。国际社会确立起一种合作共赢的理想,有助于国家之间重新界定彼此的利益关系,通过守望相助建构起命运共同体。这种合作共赢的观点对于国际关系理论而言是一个发展和创新。合作共赢意味着国家之间认定,通过彼此耐心沟通、充分协商所形成的合作关系、合作机制,能够有利于双方的发展,特别是最终能够惠及民众,使得人们能够在国际合作与发展之中受益。

要真正达致合作共赢的目标,^[24]就要促进国际事务确立的民主性,也就是使得各利益相关方都有充分的机会参与到相关事务的讨论之中,通过公众的参与使得最终的法律制度安排更符合各方的利益要求;意味着使得国际事务的各方参与者通过充分的民主,发出自己的声音、表达自己的观点、提供自己的方案,在相互沟通、彼此协调的基础上,形成各方都能够接受的有关国际合作和发展的制度体系。

此处,合作共赢还意味着国家之间要进行周期性的检验和分析,也就是在相关的制度实施一段时间之后,国家之间要通过国际会议、国际组织或者其他适当的形式检查、探讨相关的制度是否达到了原来设定的目的,在哪些方面应当予以改进以及应当进行什么样的改进。

综上,可以这样理解:主权平等是国际社会的基本格局和底色,包容互鉴是国家之间相处合作的基本心态,公正有效是国际法律规范运行的品质要求,合作共赢则是国际法律制度追求的有关国际秩序的最终目标。党的十九大报告提出,要推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系,这些方面的要素都具有浓厚的中国文化特色,同时也都代表着中国外交理念的继承、发展和创新。

二 “一带一路”倡议的国际法治意蕴

“一带一路”倡议构成了中国的国际法治方案的重要组成部分,是中国在国际经济领域的法治主张,体现了中国的国际法治立场。“一带一路”倡议并不如马歇尔计划那样具有强烈的与对立国家作斗争的痕迹,而是一个较为纯粹的、共建共商共享的联动发展倡议。“一带一路”倡议也不是一项地缘政治工具,中国并不打算借助这一倡议来团结一批国家与对立国家作斗争,该倡议是一个以经济与社会全面发展为目标的、务实的国际合作

[24] 中国领导人提出,亚非国家在各自发展独立的民族经济的过程中,应该互通有无、互补短长、互相援助,应当完全符合平等互利和互不干涉的原则,决不允许利用援助进行控制、掠夺干涉甚至颠覆。1964年1月15日,中国政府提出了对外经济技术援助的八项原则。第一,平等互利,提供援助时不看成单方面的赐予,而认为是相互的。第二,提供援助的时候,尊重受援国的主权。第三,以无息或低息贷款的方式提供援助,需要的时候延长还款期限,减少受援国的负担。第四,援助的目的不是使受援国对中国产生依赖,而是帮助受援国走上自力更生、经济独立发展的道路。第五,力求投资少,收效快。第六,中国政府提供自己能力范围内质量最好的设备和物资,并且根据国际市场的价格议价。第七,保证使受援国的人员充分掌握这种技术。第八,派驻的专家同受援国自己的专家享受同样的物质待遇,不容许有任何特殊的要求和享受。参见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《周恩来外交文选》,中央文献出版社1990年版,第388-389页;参见黎家松主编:《中华人民共和国外交大事记 第二卷(1957年1月至1964年12月)》,世界知识出版社2001年版,第433-434页。

平台。^[25]自“一带一路”倡议提出以来,中国已经以平等协商的方式同80个国家和组织签署了合作协议,与30多个国家开展了机制化产能合作,在沿线24个国家推进建设了75个境外经贸合作区,中国企业对沿线国家投资累计超过了500亿美元,创造了近20万个就业岗位。^[26]这些数据充分证明了“一带一路”倡议的积极价值,证明了中国国际经济秩序构想已经从理念走向了行动,从规划走向了实施。

(一)充分保证参与各方的独立自主

“一带一路”倡议具有主权平等的内涵。中国提出的“一带一路”倡议在国际法层面的基调是对国家主权的充分认可和对国家内政的充分尊重。这是中国的国际合作方案与西方许多经济合作机制的一个显著差异。西方的典型经济合作机制,无论是经济援助机制如马歇尔计划,还是区域合作机制如欧洲经济共同体(后来发展为欧洲联盟)、北美自由贸易区体系,都在很大程度上触动了国家主权。

应当说,在合作的过程中、在平等协商的基础上,各国限制某些主权权利,国家之间彼此让渡一些主权利能,不仅是常见的情况,而且也是合作的题中之义。但是,发达国家与发展中国家之间的合作经常出现一种严重不对称的局面:一些发达国家提出,援助必须以一个国家的政治体制改革或者司法、人权等其他方面的变革为前提,只有在这些方面获得了令对方满意的改变,才可能进行经济方面的合作;如果没有这些方面的改变,相关的制度就不会进一步得到落实。这样的制度在很大程度上对于受援国造成了心理压力,导致其不愿积极地参与合作。

同时值得关注的还有另外一种情况,那就是如果各国通过经济合作形成了一个组织机构,那么该机构就有一种扩张的倾向。也就是说,这个组织机构会自我赋权,功能不断扩展,人员不断膨胀,在运行的过程中不断强化自身的正当性和权威性。例如在欧盟发展的繁盛时期,欧盟各国试图订立一份“宪法条约”。^[27]在推进的过程中,荷兰与法国的一些民众却认为这样的规划使得欧盟的发展速度过快,会对各国的发展带来负面影响。因此利用全民公决的方式否决了这一宪法条约。这在一定程度上反映了民众对于过快发展的国际机制持高度警惕的态度。

美国主导的《跨太平洋合作伙伴协定》是一个代表性案例。最初在其他国家启动这一机制时,美国并未参与。但在该体制的设计过程中,美国认为,在国际经济规则的主动权上应当积极进取,国际经济规则的设计与规划必须有其参与、由其主导,并且特别反复提出,不能由像中国这样的国家来主导国际规则的设计。所以美国在该协定文本的规划与谈判过程中起到了非常重要的作用。但是在这一内容繁杂体制精密的法律规范体系制

[25] 参见习近平:《共同开创金砖合作第二个“金色十年”——在金砖国家工商论坛开幕式上的讲话》,《人民日报》2017年9月4日第2版。

[26] 参见《外交部:中方秉持共商共建共享原则推进“一带一路”合作》,《光明日报》2017年12月21日第10版。

[27] 参见张健等:《法国荷兰否决〈欧盟宪法条约〉的背景及影响》,《国际研究参考》2005年第6期,第7-11页;郭玉军、乔雄兵:《〈欧盟宪法条约〉与当代国际法的演进》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2007年第5期,第71-76页。

定出来之后,特朗普政府却认为这些规则影响了美国自身利益,宣布退出。^[28] 这种立场固然与美国的去全球化心态以及特朗普的个人性格有关,但美国对参与国际经济合作体制可能会影响国家的主动权与自由的疑虑也是一个无需争议和不可回避的现实。

中国是一个主权长期被干涉、内政经常被侵扰的国家,所以在参与国际事务的过程中会着重防范其他国家干预其主权的行爲,当然自身也不会侵扰他国主权、影响他国独立。^[29] 中国在包括“一带一路”在内的国际事务的构想之中一直尊重各国独立地位、尊重他国主权且不会动辄干涉他国内政。从中国近年在参与国际经济和法律领域的合作中采取的措施来看,中国政府和相关企业在努力塑造公正、透明和法治的营商环境,亦即使经济合作在良好的法治轨道上运行,避免商业贿赂贪污腐败等行为的出现。这种追求有利于国际经济秩序更为公正地发展,有利于相关经济合作安排有效实施,也有利于合作成果最终惠及各国民众,社会保持安定。

(二)努力促进合作机制的文化多元

“一带一路”倡议中体现的包容互鉴,就是在经济合作的进程中不把自己认为好的经济发展方式和市场调控模式强加于人。而是在双边乃至多边协商的基础上相互交流、沟通、借鉴和学习,形成共同认可的经济发 展观念和 目标。

人类文明的发展曾经经历过文明不包容、文化不宽容的阶段。一些国家充斥着文化沙文主义的傲慢,将其他国家视为不文明的 国家,甚至对非西方国家采取蔑视的态度,认为这些国家根本不应平等地适用国际法。这种身份和表面上的不平等,对于安稳平静的国际秩序非常不利,同时也在很大程度上使得这些国家被边缘化和被歧视。这些遭受不公正待遇的国家若将不满情绪转化为实践,可能轻则导致国家文明之间的冲突,使得统一协调的全球性规则难以形成;重则招致全球恐怖主义,酿成全球性的灾难。

在不同文明之间的关系上,中华文明长期主张和而不同,也就是在认识到彼此差异的前提下,仍然相互认可、相互尊重,而非相互轻蔑、相互拒斥,更不能相互侮辱、相互谩骂。只有彼此认同、相互尊重,才有可能展开一个基本平衡的国际秩序,才有可能使得国际社会同舟共济、共同前进。

近年来,中国一直通过行业和地区的制度设计^[30]促进单边自由化的进程,由此吸

[28] 参见姜凌、支宏娟:《新一轮逆全球化浪潮下的南北经济一体化关系走向——基于美国退出 TPP 和重谈 NAFTA 的分析》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2017 年第 5 期,第 129-137 页;贺平:《TPP 向何处去:美国对亚太区域经济一体化的政策嬗变》,《教学与研究》2017 年第 6 期,第 58-64 页。

[29] 在中华人民共和国建国准备阶段,毛泽东就提出了一项最重要的要求:不允许任何外国及联合国干涉中国内政,这是对中国自身的独立自主的认定,也是中国在处理对外关系时的一个基本准则,我们不允许其他国家干涉我们的内政,我们也不会去干预其他国家的内政,一个国家境内的事务要由这个国家的人民和政府自己去解决。参见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《毛泽东外交文选》,中央文献出版社、世界知识出版社 1994 年版,第 78 页。

[30] 就中国国内现有的“一带一路”启动地区而言,相关文件重点圈定了 18 个省,包括西北 6 省(新疆、陕西、甘肃、宁夏、青海、内蒙古),东北 3 省(黑龙江、吉林、辽宁),西南 3 省(广西、云南、西藏),沿海 5 省(上海、福建、广东、浙江、海南),内陆地区则特别提及重庆。文件提到了一些内陆地区的节点城市和沿海城市,比如四川、湖北、湖南、江西、安徽、河南诸省的省会城市,大部分地区则集中在长江经济带。围绕这些节点城市,文件表示以建设各城市群的方式推动区域互动合作和产业集聚发展。作为经济大省的山东虽然没有被提及,但在沿海港口城市大串联中,青岛和烟台均在列。

引国外的资金技术和市场向中国靠拢。2013年9月18日,国务院印发了《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》,该方案着眼于营造相应的监管和税收制度环境,扎实做好组织实施环节。2014年6月28日,国务院批准了《中国(上海)自由贸易试验区进一步扩大开放的措施》,在扩大开放服务业方面,突出航运贸易等主导产业;在扩大开放制造业和采矿业方面,突出了研发;在扩大开放建筑业方面,强调了基础设施建设对外资开放。2017年3月15日,国务院印发了《中国(陕西)自由贸易试验区总体方案》等一系列方案。2017年3月30日,国务院发布了《全面深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放方案》。

在国家层面的规划与方案之下,也有很多区域自定的方案^[31]为促进对外开放准备了相关的制度设施。这种自我限制自我要求的方式,对于其他国家而言,没有文化和制度上的压力,更不会构成胁迫,所以它充分地体现了包容互鉴的中国文化观念和中国国际法治精神。

(三) 渐进塑造公平妥善的交易机制

就国际经贸合作的法律框架而言,公正有效的要求实际上是对传统国际法机制和框架的一种反思。也就是说,传统的国际法在很大程度上都面临着不够公正和不够有效的缺陷。

所谓不够公正,就是指有些法律规则片面地有利于某些国家,而不利于另外的国家。这一点尤其体现在经济合作和发展方面。^[32] 经济发展的不公正,往往意味着经济利益被盘剥。某些大国利用加权表决、一票否决等机制片面地决定国际事务的整体构架,尤其值得关注的是以往WTO往往在政策确立过程中的一些做法。^[33] 其中“绿屋会议”是最为常见的。具体表现为一些国家在较为保密的状态下设计相关规范的基本结构和主要内容,仅仅在接近完成时才向相关各成员国公布。这时,由于时间很短,相关成员国提出建议,特别是不同建议的机会已经不大,这种不适当的立法模式很难产生公正的结果。在由传统西方国家主导的国际法律机制之下,某些国家为了使本国的贸易投资商在国外获得充分的认可和保护,不惜开动战争,逼迫东道国签署丧权辱国的条约。此外,也有很多国家会先行与该国投资者所在的东道国商定一系列的法律规范,要求其改变某些本国的法律规则以使该国投资者获益。

[31] 为了推进“一带一路”建设,中国的单边区域发展方案多种多样。包括一省之内的区域发展规划,例如福建省发改委、福建省外办、福建省商务厅出台的《福建省21世纪海上丝绸之路核心区建设方案》;广东省海洋与渔业厅、广东省发展和改革委员会联合印发的《广东省海洋经济发展“十三五”规划》提出,积极推进与“一带一路”沿线国家和地区的海洋产业合作,建成10个“一带一路”海洋经济特色合作园区与示范基地,推进“一带一路”海洋合作主力省建设。地区自行建设方案,例如西安市制定的《西安市“一带一路”建设2016年行动计划》;地方的经济贸易核心政策,例如广东省颁布的《广东省进一步扩大对外开放积极利用外资若干政策措施》;地方直接相关的措施,例如新疆维吾尔自治区人民政府发布的《关于印发丝绸之路经济带核心区交通枢纽中心建设规划(2016-2030年)的通知》;以及地方的相关政策支持,例如北京市制定的《北京市外国留学生“一带一路”奖学金项目管理办法(试行)》等。

[32] 参见 John Ravenhill, *Global Political Economy*, 3rd ed., Oxford University Press, 2011, pp. 383-394。

[33] 参见 Başak Çali, *International Law for International Relations*, Oxford University Press, 2010, pp. 331-350。

“一带一路”的主要合作方式是中国企业向外进行投资活动。中国采取了不先行设定规范框架,而是按照原有的规则和制度予以继续实施,并在实施的过程中视实际需要进行磋商、解决实际发生的困难、障碍和问题的方法。相比事先确立规则、给对方国家造成压力的方式,或者要求其提供为我们所认可的法律环境的方式,我国采取的方法显然要柔和得多,也更容易为东道国所认可和接受。

也就是说,中国从制度和条件上为经济贸易自由化提供公共产品,以此带动国际经济交往和各国经济增长并促进共同的繁荣和发展。可以看到,无论是亚洲基础设施投资银行还是金砖国家新开发银行的相关规则都没有对其他国家造成欺压和胁迫。这就在没有造成任何损失的状况下形成了更好的国际经济格局,也就是产生了经济学中所称的“帕累托改进”。

(四) 积极营造开放共享的交往环境

“一带一路”倡议追求的社会秩序图景,可以从国内经济发展和国际贸易投资合作两个方面来认识。

从中国自身的经济社会发展要求来讲,是要解决“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,从大国走向强国,实现中华民族的伟大复兴,从世界的角度来讲,是要超越冷战思维,寻找世界破解困局的可能。在经济领域,各国通过寻求合作共赢,通过共商共建实现发展,由此形成有机、稳定可靠的人类命运共同体。

合作的目标是使每一方合作参与者,都在利益上有所增进,有所提升。这一点对于当今的国际经济发展无疑是非常重要的。不可否认,现在仍有一些国家抱持新殖民主义的思想,试图令发展中国家仍然作为其原料提供地和市场所在国,而由这些发达国家赚取最大的利润。这种对于剩余价值的剥夺马克思早在一百多年前就已经揭示。这一利益链条对于发展中国家显然是不合理的。中国倡导的“一带一路”提议是要改革这一现状,要形成一个合作共赢的发展格局。中国的这种做法显然更加受到广大发展中国家的欢迎和支持。

“一带一路”倡议和亚投行等机制都是在现有的经济与政治环境下,追求合作共赢的发展道路。中国并不反对其他国家分享中国的发展成果,相反欢迎大家搭乘中国发展的快车和便车,这是一种在以前的国际关系理念中少有的新型国际关系思想。与此同时,“一带一路”倡议这种小步调、分块式探索的国际合作机制,最有利于合作共赢。也就是说,它不追求大而全的整体规范和运行构架,而是试图在试点合作的基础上逐渐总结经验,扩展合作的方式、渠道和领域,最终达到有利于参与各方发展的目的,这样的方式可以避免人类过于相信自身理性可能产生的误区。

三 “一带一路”贯彻的国际法治路径

“一带一路”倡议具有突出的历史进步意义,但若不能妥善发展,也会出现很多问题。所以我们要充分估计可能面临的风险和困难,采用合理的方式来规避和防范风险,寻求国

际法治建设的良好形式与路线。妥善推进“一带一路”倡议、建设“一带一路”的核心就在于坚持马克思主义的辩证唯物主义世界观和方法论,坚持中国共产党实事求是的方针、正确评估形势,因势利导,适度推进。

(一)既谨慎无所作为,也防范轻率冒进

不容否认,在一些国家机关里,仍有一些怠于进取、因循守旧、消极松懈的人员,他们的官僚习气既耗费了自身的时间精力,也浪费了国家及人民的资源,甚至错失了国家与社会的发展机会。因此我们要警惕这种庸碌无为的工作作风。此外,我们还需要防范的是贪大求全和急于求成的错误方向。

在“一带一路”倡议的实施过程中,中国需要充分重视事物发展的自身规律和内在需求,不能过多地干预。中国所主张的国际经济合作机制不应追求大体系和严规治,而应是在试错中逐渐确立,这就使得该机制具有很强的自省性和反思性,能够有效预防这一安排对于国家主权的负面影响。

在具体工作层面,“一带一路”倡议实际上是利用原有的规范构架在外交的大布局下进行一系列具体的设计和融入。例如国家元首在发布联合声明时加入“一带一路”的相关内容、在双边谈判或多边会议中渗透“一带一路”的要求、在联合国安理会的相关决议中重申“一带一路”的重要性。但是“一带一路”倡议并没有形成任何一个单独的文件,更没有形成相关的组织和工作程序,这就使得国家的独立性和国际制度的整体构架并未被“一带一路”的规划和设计所冲击,其他国家会在循序渐进的外交工作中自然而然地接受“一带一路”倡议的相关安排。

当前,中国采取的措施总体上是符合这一目标的。但是也不可否认在某些情况下,某些领域与部门过于积极、乐观和主动,使得相关的文件和做法显得唐突,不甚符合经济贸易的基本规律与环境需求。

例如,《最高人民法院关于人民法院为“一带一路”建设提供司法服务和保障的若干意见》(法发〔2015〕9号2015年7月7日)从形式上看是通过加强涉外刑事、民商事、海事海商、国际商事海事仲裁的司法审查和涉自贸区案件的审判工作,来积极回应“一带一路”建设中市场主体的司法关切和需求,以求为“一带一路”建设营造良好的法治环境。但值得深思的是,这些司法领域的工作要求在体现对于“一带一路”倡议的重视之外,恐怕更多地体现出我们的司法工作还未真正达到法治的标准。因为,司法审判工作和法律服务是截然不同的。法律服务可以针对“一带一路”的倡议提供有力的支持,^[34]但司法体系应当是被动的、应对式的、由他人参与才启动的体系,作为中国最高司法机关,应更加注重出台司法解释等效力层级更高的规范性文件,以确定相关司法裁判准则。

从法律的制定到执行,最后进入司法审判阶段,我们都应当注重法治的内在品格,注

[34] 司法部在2017年1月9日发布的《关于发展涉外法律服务业的意见》中指出,涉外法律服务工作在维护我国公民和法人在海外的正当权益以及促进对外开放等方面发挥了重要作用;当前,我国涉外法律服务业的国际竞争力还不强,高素质涉外法律服务人才较为匮乏,因此,必须围绕推进“一带一路”和自贸区建设等重大国家发展战略,全面提升法律服务水平。

重法治的公正、有效、无偏私的特质,而不应当有所倾斜。与此同时,我们虽然应当在质量上和声誉上不断地完善和提升既有的司法体制,但也无需特别针对“一带一路”的倡议和进程提出建设新的司法机构或者争端解决中心。

(二) 注重大范围参与,实现共建性体制

在“一带一路”倡议的推动过程中,我们面临的压力之一就是有些国家认为该倡议是中国地缘政治的体现,是由中国主导的国际经济框架。为了消除这种忧虑,中国应当特别注重这一框架之下的国际关系的民主化,也就是注重国际法律规范订立和运行的广泛参与性。这是“一带一路”倡议和西方主导的发展援助规划在起始阶段的根本差异所在,也是“一带一路”能够赢得诸多国家认可和支持的核心特色。

在“一带一路”倡议提出并实施的 4 年多时间里,相关的区域经济合作实践充分体现了中国的国际法治观念,即在一系列具体的国际合作项目中通过保证参与者的独立自主、促进合作机制的文化多元、渐进塑造公平妥善的交易机制、营造开放共享的交往环境而体现出主权平等、包容互鉴、公正有效、合作共赢的国际秩序理念,以及通过一系列的规则来实现此种国际秩序的规划。也就是说,“一带一路”倡议的提出和推进可以理解为中国的国际法治观在区域经济领域的具体表现。因而,可以论断,“一带一路”倡议的实施模式构成了中华民族复兴在对外开放、经济合作与发展领域的国际法治道路。

中国反复表达了这样的立场:“一带一路”并不是中国一方唱的独角戏,而是各方充分参与、各献其力的大合唱,不是一枝独秀的盆景,而是山花烂漫的宏大画卷;不是赢家通吃的经济博弈,而是惠宜分享、所有参与国协同共进的体制;不是一国主导的单向有利的原则,而是在主观上符合各方的需求,以各方共同协调的主导为基础,达到各方满意的一种体系。而在运行的过程中,也特别注重利益的契合,各方面要达成一个合作的形成点。这样“一带一路”的具体规划设计和完成才能够凝聚和体现各方的智慧。

总体来说,“一带一路”的倡议在贯彻相关原则的过程中,必须充分显示国际事务之中的共商共建共赢的原则,在客观上要体现各方的合力,在主观上要体现各个参与方的意志,在结果上要能够达到各个参与方利益的增加。

(三) 倡导拼图式积累,促动迭代式塑成

作为国际法治的一部分,“一带一路”倡议建设的路径与步调需要放眼世界、立足国内,瞄准未来、立足资源。当代国家之间的主要关系模式已经不再是冷战时期的实力比拼;而是要在新的时代背景下谋求共同发展的良策。当代世界的国际组织格局,也并不是要超越国家主权对某些国家的内政问题提出指标要求,而是力图形成一系列关于共同发展的广泛共识。人类的理性是有限的,即使再高远细致的规划也无法应对一切的风险和不确定性;这一发现不仅有助于理解国内制度设计的限度,也同样有助于认知和规划国际制度体系的状态。

十九大报告指出,中国共产党是为人类进步事业而奋斗的政党,而“一带一路”就是人类进步事业的一部分,是实现人类进步的一种方式、一条道路。中国共产党的使命是为人类作出新的、更大的贡献,而“一带一路”就是为人类作出贡献的一种探索。中国共产

党、中国政府和中国人民正在“一带一路”的构想中为人类的发展和和平作出更大的贡献。但再伟大的理想也需要点滴的努力,再宏大的目标也需要步步踏实地挺进。所以,“一带一路”倡议这样的规划对于社会的进步和人类的发展而言,需要通过反复试错逐渐适应,从而总结经验,汲取教训,点滴积累起人类走向美好未来的智慧,寻找到人类共同命运的光明大道。

在实践操作的层面,我们要深刻领会到国际法治与国内法治的联动性和相互支持性,以国内法治建设为基础促动“一带一路”的国际法治形态发展。“一带一路”的实现途径有很多,从中国现在的实践思路来看,主要是通过既有的双边合作机制、多边合作模式以及单边自由化的方式来予以支持。但无论是何种方式,一个国家内部、特别是我国作为倡议发起国内部的法治环境是重中之重,是关键的起始点。因而,为了改变国际法未能被充分重视、未能被有效遵守、未能配备良好的实施机制的现状,中国政府在推进包括“一带一路”倡议在内的国际经济法律秩序时,就必须注重所有国家的权利得到有效地尊重和保护,使其预期得到真正的落实,进而分析如何使得上述机制和模式得以有效地运行。

从历史发展的经验来看,要想使一个制度真正有效地得以实施,最好不做确定的、宏观的和整体性的设计,而是进行相对有弹性的和局部的试验,即通过在某一方面、某一领域或者某一阶段的实验获取经验,进而增加整体前进的数据基础和进路选择。换言之,在小步前进的基础上,积小进为大进,集小胜为大胜。通过此种地域、领域或者时间阶段的试点逐渐推进,在推进的过程中不断反思,在反思的基础上进行修正,在修正的基础上加以改变。这就是中国试图推进的“一带一路”倡议之中蕴含的中国智慧和方案。

由此分析,中国作出的很多单边自由化的许诺,特别是在法治领域作出负面清单的做法,是推进“一带一路”建设的重要法律制度保障。中国政府有必要沿着这条道路继续前进,深化法治国家的建设,从观念和实践等不同层次和维度,使得建设法治国家的思维观念进入中国政府官员和民众的思想意识及行为方式之中。

四 结 论

作为新时代中国推进外交事业发展、建构国际秩序的思想指针,中国的国际法治观广泛体现在军事安全、环境维持、人权保护以及经济发展等各个方面。“一带一路”承载着新型国际关系的诸多属性与特征,既有着深刻的历史基础与中国特色,又有着明确的问题导向和针对性,而且对未来发展的方向提出了建设性的目标。

当前,中国在经济社会等领域取得了很大的发展,但仍然存在着诸多问题,特别是在经济合作领域仍有许多风险,因而有必要认真思考中国的力量和弱点所在,寻求适当的发展道路。

“一带一路”的目标若要真正得以实现,就必须走法治之路。当前,中国在“一带一

路”的法治方向和步调上基本是正确的,特别是在国际法治的总体原则方面具有强烈的中国历史与文化特征,也符合发展中国家的需求。但是这并不说明目前的行为是完美无缺的,不断地反思和拓展仍然十分必要。只有在前进的过程中不断地修正具体的措施和步调,针对合作与发展中呈现出来的问题及时予以解决,才能积累和总结经验,确保方向校准,真正地达成有效的目标。

[**Abstract**] As a concept of regional economic and trade development, the “Belt and Road” initiative not only enjoys the support of many states, but also embodies the Chinese characteristics of the operational concept of international law. The Chinese concept of international rule of law is the international law principles and the mode of international rule of law formed on the basis of summarization of China’s traditional culture and contemporary diplomatic practice and in accordance with the direction and goal of the development of China. More specifically, it includes the principles of sovereign equality, cultural tolerance, fairness and effectiveness and win-win cooperation. The “Belt and Road” initiative endeavors to fully guarantee the independence of all parties involved, promote cultural diversity of the cooperation mechanism, gradually shape fair regional trading rules, and actively create an open and sharing environment of international economic intercourse. As such, it is an ideal regional economic legal framework. Of course, this framework and concept are still at the initial stage of implementation. We should be cautious to be neither inactive nor recklessly aggressive. In the design and operation of relevant legal mechanisms, we should fully respect the laws of the market while, at the same time, pay sufficient attention to the initiatives of the relevant countries and their active participation in substantive actions, so as to achieve the goal of shaping through synergy a community of shared future for mankind.

(责任编辑:郑 佳)