



## 多边主义与国际法治

# 从选择到义务：国际法视角下的多边主义

廖凡 王慧\*

**摘要：**多边主义是第二次世界大战以来具有基础性、主导性的制度安排和价值理念。国际法与多边主义有着不可分割的内在联系。国际法是国际社会通用的话语体系，而多边主义则是对这种通用性的有力支撑。国际法旨在建立一个基于国家同意的规则体系，而当代国际法就包含着多边主义的精髓。作为具有约束力的规则体系，国际法可以将多边主义安排法律化，使国家的多边主义选择“固化”为法律义务。国际法的体系越成熟，多边主义的根基越牢固。在一定范围内、一定程度上，可以认为多边主义已经成为一项国际法义务。这不仅体现在国际法的一些特定领域，如国际和平与安全、国际争端解决以及国际海洋治理，已经形成要求进行国际合作的明确规则，还体现在基于主权平等原则和共同管理理念，可以确立更为一般性的“践行多边主义”的国际法义务。从论辩主义的视角看，将“践行多边主义”作为一项（形成中的）国际法义务加以研究和论证，有助于创新中国国际法理论，增强中国在国际法领域的话语权。

**关键词：**多边主义 国际法 国家主权 论辩主义 人类命运共同体

多边主义是第二次世界大战以来具有基础性、主导性的制度安排和价值理念，具有重大的进步意义，促进了世界的和平、稳定、发展、繁荣，增进了全人类的共同福祉。面对百年未有之大变局，解决当今世界错综复杂问题的出路是维护和践行多边主义，推动构建人类命运共同体。<sup>①</sup> 二战结束后世界最重大的变化之一，就是国际制度和国际规则的激增。国际法旨在根据以法律为基础的原则，建立一个以基于同意为主导的统一规则体系；当代国际法包含着多边主义的精髓。<sup>②</sup> 本质上，践行真正的多边主义意味着世界只有一个秩序，就是以国际法为基础的国际秩序。<sup>③</sup>

国际法与多边主义有着不可分割的内在联系，近代国际关系和国际法的理论和实践自形成伊始，就同多边主义、多边体制密不可分、相辅相成。<sup>④</sup> 多边主义对国际法发挥着独特的支撑作用；其能够增加国家遵守国际法的激励和动力，促进国际规则的统一；同时还能为国际法提供不可替代的正当性和道义力量，塑造国际法的价值取向。概言之，国际法是国际社会通用的话语体

\* 廖凡，中国社会科学院大学法学院教授；王慧，中国社会科学院大学法学院博士研究生。

① 参见《习近平谈治国理政》第四卷，外文出版社2022年版，第461页。

② See Karen J. Alter, “Visions of International Law: An Interdisciplinary Retrospective”, (2020) 33 (4) *Leiden Journal of International Law* 837, pp. 852–853.

③ 参见《习近平谈治国理政》第四卷，外文出版社2022年版，第470页。

④ 参见张乃根：《国际法上的多边主义及其当代涵义》，载《国际法研究》2021年第3期，第5—6页。

系，而多边主义是对这种通用性的有力支撑。<sup>①</sup>与此同时，国际法对于多边主义也有着特殊的重要意义，突出表现在以法律规范的形式将多边主义的取向、做法、安排等规范化、机制化、常态化，使之从一国的自愿选择“进化”为法律义务。无论是多边条约还是习惯国际法，无不是以多边主义作为底层逻辑和原则，并借以构建国际法体系。尽管国际法的“宪法化”或“宪制化”迄今为止仍只是一个理论命题，但其中涉及的规范等级、正当性等核心概念，均同多边主义息息相关。可以说，国际法的体系越成熟，多边主义的根基越牢固。

在《让多边主义的火炬照亮人类前行之路》这篇经典文献中，国家主席习近平以“四个坚持”概括多边主义的核心要义，即：坚持开放包容，不搞封闭排他；坚持以国际法为基础，不搞唯我独尊；坚持协商合作，不搞冲突对抗；坚持与时俱进，不搞故步自封。<sup>②</sup>这是诠释和践行多边主义的重要遵循。其中，“坚持以国际法为基础，不搞唯我独尊”充分彰显了多边主义与国际法的紧密关联，以及后者对于前者的重要意义。在国际法的一些领域、针对特定情境，国家采取多边主义而非单边主义、协商合作而非自行其是的做法已经成为明确的国际法义务。本文试图在此基础上，从主权平等原则和共同管理理念出发，为更为一般性的“践行多边主义”国际法义务探寻依据。本文首先以单边主义为对比，分析多边主义的基本内涵，以及（一定意义上可以）将践行多边主义作为一项国际法义务的理论依据。在此基础上，本文选择国际和平与安全、国际争端解决以及国际海洋治理这三个重要的国际法领域的前沿热点议题为视角，对多边主义的“义务性”加以具体探讨。选择国际和平与安全是因为这是当今世界最为重要的主题，也是当代国际法的根基所系；选择国际争端解决主要是考虑到作为代表性多边机构的世界贸易组织的成熟实践；选择“适当顾及”义务则是因为该义务涉及国家之间有着潜在冲突的并存权利的处理，能够集中体现多边主义的原则和方法。

## 一 多边主义及其“义务性”

### （一）多边主义的基本内涵

“多边主义”一词大体具有三种含义：一是表述一个主权国家的外交行为取向或者说对外战略，即所谓功能性多边主义；二是指向一种给定框架内的国际互动方式，即所谓制度性多边主义；三是描述一种外交和国际行为理念，可称之为理念性多边主义。<sup>③</sup>迄今为止，西方主流学界关于多边主义的较为权威的定义来自约翰·鲁杰（John Ruggie），即多边主义是“依据一般性的行为准则，协调三个或三个以上国家间关系的制度安排”。<sup>④</sup>这一定义偏重于上述第二种含义，即制度框架中的多边主义。这一定义下的多边主义兼具定量（三个或三个以上国家间的互动形

① 参见廖凡：《多边主义与国际法治》，载《中国社会科学》2023年第8期，第67—68页。

② 参见《习近平谈治国理政》第四卷，外文出版社2022年版，第461—463页。

③ 参见秦亚青：《多边主义研究：理论与方法》，载《世界经济与政治》2001年第10期，第9—10页；刘建飞：《简析多边主义的历史演变》，载《国际政治研究》2006年第1期，第122—123页；胡宗山：《国际关系中的多边主义：概念、理论与历程》，载《社会主义研究》2007年第4期，第125—126页。

④ John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, in John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (Columbia University Press, 1993), p. 11.

式)和定性(依据一般性的行为准则行事)的特质。就作为一种制度、规则的国际法而言,这一意义上的多边主义同国际法的关联度最高。

多边主义是单边主义的对立面。对待既有国际制度和规则的立场和态度,是多边主义区别于单边主义的一个核心特征。既有的大多数国际制度是多个行为体通过协商和谈判共同构建起来的民主性安排,一经形成,参与国在从制度中获益的同时也要服从制度的规定。<sup>①</sup>这是多边主义的要旨。相反,单边主义倾向于强调一国及其国内法的特殊性和优先性,要求特殊利益得到保障、国内规则优先适用,乃至对国际规则采取“合则用,不合则弃”的机会主义态度。归根结底,单边主义是以权力、力量为基础,而多边主义则是以国家合意为主导的制度和规则为基础。进而言之,国家是否顾及既有国际制度和规则,本质上在于是否顾及这些制度和规则所体现和承载的其他国家乃至国际社会整体的正当权利和利益。

双边主义也是建立在合意基础上的协调国家间关系的制度安排,诉诸多边主义还是双边主义,是相关国家基于自身特定情形、事项所涉领域等因素所作的现实选择,两者之间更多地是一种互补而非冲突的关系。<sup>②</sup>尽管多边主义与双边主义在“边数”上存在区别,在价值追求上也不尽相同,但一来“边数”并非判定多边主义的唯一要素,相关制度安排的开放性、包容性特质同样甚至更为重要,否则也不会有“伪多边主义”之说;<sup>③</sup>二来就适当顾及其他国家正当权益或者与后者协同合作采取相关行动而非站在一国单边立场上自行其是而言,双边主义与多边主义是相通的。有鉴于此,为使相关讨论更加便利和聚焦,在本文范围内不对双边主义与多边主义作严格区分。也就是说,本文将在“非单边主义”这一更为宽泛的意义上使用“多边主义”一词,使之涵盖从双边主义到普遍性多边主义在内的“全光谱”,<sup>④</sup>从而突显其相对于单边主义而言的“合作”特质。

## (二) 作为一项国际法义务的多边主义

多边主义意味着各国在处理相关问题、分歧、争议时,要平衡自身权益与其他国家以及国际社会整体的合法权益,寻求公平的解决方案。“多边主义的要义是国际上的事由大家共同商量着办,世界前途命运由各国共同掌握。”<sup>⑤</sup>那么,采取多边主义而非单边主义的做法,仅仅是一国的自主选择或者道德责任,还是可以视为一项国际法义务?

一个必须承认的客观事实是,国际社会迄今仍然处于一种“无政府状态”,在国家之上并不存在超越国家、能够命令和强制国家遵守特定规范的“世界政府”,每个国家既是国际法的制定者,又是国际法的执行者和遵守者,彼此主权平等,不受对方管辖。<sup>⑥</sup>“荷花号原则”是对这种自愿性、自主性的经典表述。国际常设法院在1927年“荷花号案”(Lotus Case)中认为,国际法并不阻止土耳其将土耳其法适用于公海中法国商船上负责瞭望的法国公民的行为,并指出,“约束各国的法律规则……来自其自由意愿,表现在条约或者被普遍认为体现法律原则的做法

① 参见章一平:《从均势制衡的难题看多边主义的兴起》,载《世界经济与政治》2005年第4期,第44页。

② See Gabriella Blum, “Bilateralism, Multilateralism, and the Architecture of International Law”, (2008) 49 (2) *Harvard International Law Journal* 323, pp. 323–379.

③ 参见廖凡:《多边主义与国际法治》,载《中国社会科学》2023年第8期,第64—65页。

④ See Evan J. Criddle and Evan Fox-Decent, “Mandatory Multilateralism”, (2019) 113 (2) *The American Journal of International Law* 272, p. 274.

⑤ 参见《习近平谈治国理政》第四卷,外文出版社2022年版,第461页。

⑥ 参见张辉:《人类命运共同体:国际法社会基础理论的当代发展》,载《中国社会科学》2018年第5期,第60页。

中……因此，对于国家主权独立的限制不能被推定”。<sup>①</sup> 该案所确立的“国际法不禁止即为允许”的原则被称为“荷花号原则”，这对国际法的演进产生了深远影响。

尽管如此，国际法的制度实践已经在相当程度上“侵蚀”了这种自愿性、自主性。这不仅体现在争端解决、共有资源、人权保护、和平与安全等领域已经形成一系列要求进行国际合作的具体规则，还体现在基于这些制度实践背后的主权平等原则和共同管理理念，一定意义上可以将践行多边主义看作一项正在形成中的一般性国际法义务。正是在此意义上，有论者提出“法定多边主义”（mandatory multilateralism）的概念，认为这是国际法的一个“新兴制度特征”，使得国际法的制度能够最大限度地符合其本质的规范性原则。<sup>②</sup>

主权平等是国际关系和国际法最重要的基本原则，也是多边主义的基石。以联合国为代表的多边机构是践行多边主义的平台和维护多边主义的基本框架，也是捍卫和彰显主权平等原则的重要渠道。《联合国宪章》（下文简称《宪章》）第2条所列的基本原则中，第一项就是主权平等原则。<sup>③</sup> 1970年联合国大会《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》（A-RES-2625，下文简称《宣言》）进一步强调，各国“法律地位平等”，且“均享有充分主权之固有权利”。实质上，这是《宣言》对于当时社会主义阵营和不结盟国家将国际合作视为习惯国际法的一般性要求的立场，与西方国家认为国际合作只有载明于条约才具有法律约束力的立场不完全相同。<sup>④</sup> 与此同时，《宣言》确认“各民族享有平等权利及自决权”，有义务“依照《宪章》彼此合作”，并“应以和平方法解决其国际争端”。由此，《宣言》意在调和国际法对于自由、平等民族所享有的自决权的承诺，同以《宪章》为基础的、国际合作及和平解决争端所赖以进行的法律框架之间的潜在冲突。<sup>⑤</sup> 不仅如此，《宣言》还强调，“任何国家或国家集团均无权以任何理由直接或间接干涉任何其他国家之内政或外交事务”，包括“不得使用或鼓励使用经济、政治或任何其他措施强迫另一国家，以取得他国主权权利行使上的屈从，并自该国获取任何种类的利益”。就此而言，在涉及并非纯属一国内政（涉及其他国家或者国际社会整体利益）的事项上，不进行协商、合作，而是采取自行其是的单边主义做法，无异于将自身立场和选择强加于人，有违主权平等原则以及以之为基础的国际合作和不干涉原则。

共同管理理念为多边主义的“义务性”提供了另一个可能的理论依据。这一理念广泛适用于解决所谓“全球公域”议题，国际海洋法上的“人类共同继承财产”原则和国际环境法上的“人类共同关切事项”概念是其重要体现。人类共同继承财产原则萌芽于外层空间法，<sup>⑥</sup> 但在海

① *The S. S. Lotus (France v. Turkey)*, Collection of Judgments, 1927 PCIJ (Ser. A) No. 10, p. 18.

② See Evan J. Criddle and Evan Fox-Decent, “Mandatory Multilateralism”, (2019) 113 (2) *The American Journal of International Law* 272, p. 287.

③ 《联合国宪章》第2条第1款规定：“本组织系基于各会员国主权平等之原则。”

④ See Bogdan Babovic, “The Duty of States to Cooperate with One Another in Accordance with the Charter”, in Milan Šahović (ed.), *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation* (Oceana Publications, 1972), pp. 281–283.

⑤ See Evan J. Criddle and Evan Fox-Decent, “Mandatory Multilateralism”, (2019) 113 (2) *The American Journal of International Law* 272, p. 289.

⑥ 1962年联合国大会《各国探索和利用外层空间活动的法律原则宣言》（Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space）和1967年《外层空间条约》（Outer Space Treaty）确立了探索和利用外层空间必须为全人类谋福利和利益且应为全人类的开发范围、任何国家不得据为己有、和平利用与国际合作、保护外空环境等基本原则，其中为全人类谋福利、不得据为己有等内容被认为与人类共同继承财产概念有密切关系并有助于后者的产生。

洋法领域得以正式确立。1970年联合国大会《关于各国管辖范围以外海洋底床与下层土壤之原则宣言》(A-RES-2749)明确宣布国际海底区域及其资源为全人类共同继承财产。1982年《联合国海洋法公约》对此予以重申,规定“区域”及其资源是人类共同继承财产,任何国家或个人不得据为己有;“区域”内资源的一切权利属于全人类,由国际海底管理局代表全人类行使。由于该公约的广泛影响力,人类共同继承财产原则在海洋法领域已经获得普遍承认和接受,有学者认为可以视为《维也纳条约法公约》第53条所指的强行法规则,<sup>①</sup>为国际社会提供了摒弃“先占先得”、和平合作开发的良好范例。“人类共同关切事项”表述首先出现在气候变化领域。1988年联合国大会《为后世后代保护全球气候》决议(A/RES/43/53)指出气候变化是人类共同关切事项,因为气候是维持地球上生命的一项必要条件。《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change)进一步将气候变化作为人类共同关切事项置于自身体系框架之中,要求所有国家根据共同但有区别的责任和各自能力原则,开展国际合作以及采取国际应对行动,由此初步建立了气候变化议题与共同但有区别的责任原则、各自能力原则、国际合作原则以及应对气候变化行动之间的联结。<sup>②</sup>进而言之,站在构建人类命运共同体的立场,气候变化及其应对充分彰显了全人类命运与共、风雨同舟的现实,表明人类命运共同体是一个责任共同体,<sup>③</sup>各国必须互利互助而非以邻为壑、通力合作而非独断专行。

## 二 国际和平与安全视角下的多边主义

或许没有哪个领域比国际和平与安全领域更加需要强化多边主义的义务性。联合国的首要宗旨就是“维持国际和平及安全”,并为此“采取有效集体办法,以防止且消除对于和平之威胁”(《宪章》第1条第1款)。为实现这一宗旨,《宪章》授权安全理事会(下文简称安理会)协调国际社会对于相关威胁的集体应对行动,包括采取必要措施“以维持或恢复国际和平及安全”(第39—42条)。相应地,会员国有义务同安理会合作以达成这些集体目标。为此,各国“应以和平方法解决其国际争端”,且不得使用威胁或武力侵害任何国家之领土完整或政治独立(《宪章》第2条第3款、第4款)。如上所述,若会员国不能通过谈判、仲裁等和平方法解决争端,其有义务将争端提交安理会。不仅如此,会员国对于联合国采取的行动还应“尽力予以协助”,而当联合国对于任何国家正在采取防止或执行行动时,各会员国“对该国不得给予协助”(《宪章》第2条第5款)。《宪章》还明确要求联合国“在维持国际和平及安全之必要范围内”保证非会员国也遵行上述原则(第2条第6款),从而进一步强化了这些义务的多边性和法定性。

《宪章》第51条可能会被认为削弱了关于使用武力的多边主义要求的义务性,因为该条允许会员国在受到武力攻击时进行自卫,而无需等待安理会授权。<sup>④</sup>但进一步分析可见,《宪章》

① 参见李寿平:《自由探测和利用外空自然资源及其法律限制》,载《中外法学》2017年第6期,第1568—1570页。

② 参见陈贻健:《论国际气候变化法的体系化》,载《法学评论》2023年第4期,第174—175页。

③ 参见廖凡:《全球治理背景下人类命运共同体的阐释与构建》,载《中国法学》2018年第5期,第54页。

④ 《联合国宪章》第51条规定:“联合国任何会员国受武力攻击时,在安全理事会采取必要办法,以维持国际和平及安全以前,本宪章不得认为禁止行使单独或集体自卫之自然权利。会员国因行使此项自卫权而采取之办法,应向安全理事会报告,此项办法于任何方面不得影响该会按照本宪章随时采取其所认为必要行动之权责,以维持或恢复国际和平及安全。”

第51条规定的自卫这一“自然权利”同整体的多边主义安排并不冲突。只有当国际和平与安全已经被武力攻击所破坏时，自卫才被允许，且一旦安理会介入即不得再行使；任何自卫行动必须立即向安理会报告，且不得影响后者采取集体措施的权力。此外，自卫权的行使本身也受到有关必要性和比例性的习惯国际法规则的约束，从而促使相关国家顾及其自卫措施可能产生的各种不利影响。由此，即使是国家进行合法的自卫行动时，国际法也通过多边主义规范和程序引导相关行为。<sup>①</sup>

冷战结束以来，受国际政治影响，某些国家或国家集团屡屡规避乃至违反《宪章》宗旨和原则，未经联合国授权或者直接在联合国允许的框架外对其他国家使用武力，这种现象甚至已经发展成为国家间关系中的不正常的“常态”。<sup>②</sup>事实上，检视20世纪末以来的重大国际事件可见，后冷战时代的地区安全问题和国际秩序动荡，诸如科索沃战争、伊拉克战争等，大多肇因于域外大国或大国集团对尊重各国主权、领土完整和互不干涉内政等多边主义原则的无视和违反。<sup>③</sup>在这方面，这些重大国际事件中的所谓“人道主义干涉”提供了一个值得深思的样本。作为一种理论，人道主义干涉虽然有一定的道德吸引力，但其付诸实施却面临不容回避的法律和操作难题。首先，无论是在现行国际条约还是习惯国际法中，都无法为单方面的人道主义干涉找到合法依据。当干涉获得联合国安理会授权时其合法性当然无可置疑，但此时干涉行动的合法性依据显然是《宪章》第42条，而不是人道主义干涉本身。其次，在缺乏安理会明确授权的情况下，谁有权干涉（国家、国家集团、区域组织）、何时可以干涉（侵犯人权行为需要严重到何种程度）、可以使用何种手段干涉（可否动用武力，以及可以动用何种武力）、干涉的后果（人员伤亡、财产损失等）由谁承担，这些问题都没有明确的判定标准和公认的判定程序，从而导致人道主义干涉在实践中易于被滥用，沦为一些国家谋取本国政治经济利益的借口和工具。<sup>④</sup>这也说明，唯有坚持主权平等基础上的多边主义原则和以联合国为核心的集体安全机制，才能真正维护国际和平与安全。

除直接诉诸武力这种较为极端的情形外，近年来一些国家还有两类有损国际和平与安全的动向。一是延续冷战思维，泛化“安全”概念，将与国家安全并无直接关联的经济、科技、商业问题贴上“国家安全”标签，构筑“小院高墙”、强推“脱钩断链”、鼓噪供应链“去风险”，<sup>⑤</sup>动辄实施单边制裁或以制裁相威胁，强迫相关国家“选边站队”，刻意制造意识形态对立和阵营对抗，使得国际安全面临冷战结束以来的最严峻挑战。<sup>⑥</sup>二是在“回归多边主义”的旗下，纠集所谓“志同道合的盟友和伙伴”，在安全领域打造针对第三国的封闭的、排他的小集团。例如，美英澳“三边安全伙伴关系”（下文简称AUKUS）、美日印澳“四方安全对话”（下文简称

① See Evan J. Criddle and Evan Fox-Decent, “Mandatory Multilateralism”, (2019) 113 (2) *The American Journal of International Law* 272, pp. 283–284.

② 参见盛红生、汪玉：《国际法上的“使用武力”问题与联合国集体安全机制的改革与完善》，载《国际关系学院学报》2012年第6期，第11页。

③ 参见云新雷、夏立平：《全球安全倡议：破解全球安全困境的中国方案》，载《国际论坛》2023年第2期，第5页；魏冰、刘丰：《威胁认知、安全供给与北约扩张的逻辑》，载《外交评论》2022年第5期，第51—52页。

④ 参见廖凡：《“人类命运共同体”的人权与主权内涵》，载《吉林大学社会科学学报》2018年第6期，第31—32页。

⑤ 参见国务院新闻办公室：《携手构建人类命运共同体：中国的倡议与行动》，2023年9月，第一（二）部分。

⑥ 参见《中国裁军大使：冷战思维是国际和平与安全的最大威胁》，新华网，[http://www.xinhuanet.com/world/2022-10/11/c\\_1129060049.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2022-10/11/c_1129060049.htm)，最后访问时间：2023年10月22日。

Quad), 都被视为是明显针对中国的阵营化、排他性的意识形态“小圈子”。<sup>①</sup> 从形式上看, AUKUS、Quad 都属于所谓“少边主义”(minilateralism) 安排。<sup>②</sup> 尽管少边主义作为一种制度安排本身是中性的, 并不必然存在问题, 但相关安排的出发点及所欲达成的目的和效果至为关键。<sup>③</sup> 少边主义安全同盟的建立不应针对第三国, 不应危及或有损第三国的安全利益。这也正是中国强调“人类是不可分割的安全共同体, 一国安全不应以损害他国安全为代价”的意旨所在。<sup>④</sup> 就此而言, 上述阵营化的小圈子、小集团本质上是以“多边主义”为名的单边主义行为, 与真正的多边主义和国际法治精神扞格不入。

与此形成鲜明对比的是上海合作组织(下文简称上合组织)。上海合作组织以安全合作为重要内容, 但坚持不结盟、不对抗、不针对第三方原则, 全面发展同国际社会的友好互利合作, 成为构建新型国家关系的榜样。上海合作组织始终将维护本地区安全与稳定作为优先合作方向, 从边境互信、裁减军事力量, 到打击恐怖主义、分裂主义、极端主义“三股势力”, 再到应对各类非传统军事威胁, 致力于在“上海精神”<sup>⑤</sup> 指引下构建安全合作新机制。上海合作组织还注重夯实合作的法律基础, 成员国领导人先后签署《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》《上合组织反恐怖主义公约》和《上合组织反极端主义公约》, 为打击“三股势力”和开展安全合作提供了国际法依据、明晰了国际法义务。<sup>⑥</sup>

### 三 国际争端解决视角下的多边主义

在国际争端解决领域, 践行多边主义在相当程度上可以说已成为一项国际法义务。从根本上说, 国家间之所以出现争端, 就是因为不同国家针对特定事项(领土划界、资源分配、经贸活动等)各有诉求, 而这些诉求存在冲突, 无法同时满足。根据主权平等原则, 国家不分大小强弱一律平等, 这种平等尤其体现为法律地位平等, 即平等地享有法律权利、承担法律义务。就此而言, 在出现国际争端时, 一国若是强行要求其他国家接受己方立场, 或是在不能如愿时单边采取措施予以“惩罚”或“制裁”, 无异于对他方独立法律人格的不尊重及其应有法律权利的伤害, 有违主权平等原则。为此, 《宪章》明确规定, 争端当事国“应尽先以谈判、调查、调停、和解、公断、司法解决、区域机关或区域办法之利用, 或各该国自行选择之其他和平方法”解决争端(第33条第1款); 如通过上述办法未能解决, 则“应将该项争端提交安全理事会”作出适当建议(第37条)。和平解决国际争端的这一规定本身是《宪章》框架下的多边主义组成部分,

- 
- ① 参见刘倩:《“四方安全对话”的升级与限度:以美日印澳在联合国投票为视角》,载《东南亚研究》2023年第2期,第125—126页。
  - ② 关于少边主义的界定及其与多边主义的关系,参见廖凡:《多边主义与国际法治》,载《中国社会科学》2023年第8期,第64—65页。
  - ③ See Chris Brummer, *Minilateralism: How Trade Alliances, Soft Law, and Financial Engineering Are Redefining Economic Statecraft* (Cambridge University Press, 2014), p. 165.
  - ④ 参见《全球安全倡议概念文件》,2023年2月,第二(四)部分。
  - ⑤ “上海精神”即“互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展”。参见《上海合作组织成立宣言》,第四条。
  - ⑥ 参见苏畅:《上合组织安全合作理论构建、行动实践与中国力量贡献》,载《俄罗斯学刊》2022年第6期,第93—104页。

其核心是主权平等独立的各国应和平解决相互间一切可能争端，禁止以各种方式采取武力解决国际争端。<sup>①</sup>《宣言》在此基础上进一步规定，若争端当事国未能以一种和平方法解决争端，“有义务继续以其所商定之他种和平方法寻求争端之解决”；在此过程中，各方“应避免从事足以使情势恶化……之任何行动，并应依照联合国之宗旨与原则而行动”。笔者认为，《宣言》对争端当事国规定了特定层面的磋商义务，以及类似于民法上减轻损失义务的“避免恶化情势”义务。尽管上述规定直接涉及的是与国际和平与安全有关的争端，但其所包含的持续磋商、第三方裁断、集体（安全理事会）干预等方法步骤，及其所体现的多边主义精神和原则，对于国际争端解决无疑具有更为一般性的指导意义。

在经贸领域，世界贸易组织（下文简称世贸组织）争端解决机制和规则及其相关实践鲜明体现了多边主义的“义务性”特征。世贸组织《关于争端解决规则与程序的谅解》（DSU）明确规定，当在世贸组织涵盖协议下发生争端时，当事成员方应首先进行磋商，并由请求磋商方通报争端解决机构（即总理事会，由所有成员方代表组成）；若未能顺利启动磋商或者磋商未能解决争端，则可应申请方请求成立专家组；专家组报告和上诉机构报告（如有）应在争端解决机构通过，除非争端解决机构协商一致反对；若当事一方不执行专家组/上诉机构的建议或裁决，另一方可请求与其谈判，在谈判无果情况下可请求争端解决机构授权采取报复/反制措施。<sup>②</sup>根据上述规定，世贸组织成员方将涵盖协议下的争端提交世贸组织多边机制解决是一项法定义务，成员方不得未经上述程序而自行采取单边措施；即使当事一方不执行专家组/上诉机构报告，另一方也应获得争端解决机构授权方可实施报复行动。上述程序和规则充分体现了多边主义精神和协商合作原则，对成员方的单边主义行为构成了有力约束。特别是《关于争端解决规则与程序的谅解》将专家组/上诉机构报告的通过方式从关税与贸易总协定时代的“协商一致”创造性地改为“反向协商一致”，使得报告实质上自动通过，杜绝了个别成员方以单边主义行动“否决”报告的可能性，提升了世贸组织作为代表性多边机构的效率和权威。

事实上，成熟规范的争端解决机制是世贸组织引以为傲的标签，被誉为世贸组织“皇冠上的明珠”，成为多边机制成功运作的典范。然而，作为世界第一大经济体以及多边贸易体制重要创立者和主要受益者的美国，2017年以来却以“美国优先”为出发点，以上诉机构存在体制性问题为由，<sup>③</sup>在上诉机构成员任期陆续届满并出现空缺的情况下阻挠新成员遴选，致使上诉机构自2019年12月起“停摆”至今。截至2022年12月，美国连续60次在争端解决机构例会上否决启动遴选程序的相关提案，在绝大多数成员方支持尽快启动遴选程序的情况下继续以其“体制性关注”没有得到解决为由阻碍启动程序。与此同时，美国利用上诉机构“瘫痪”之机，拒不执行专家组裁决。2022年12月，专家组发布“中国、挪威、瑞士、土耳其诉美国‘232条款’钢铁和铝产品关税措施的报告”（DS544、DS552、DS556、DS564）和“中国香港诉美国原产地

① 参见张乃根：《国际法上的多边主义及其当代涵义》，载《国际法研究》2021年第3期，第17页。

② 参见《关于争端解决规则与程序的谅解》第4条、第6条、第16条、第17条、第21条、第22条。

③ 美国对上诉机构的体制性质疑主要包括如下5个方面：（1）在不与当事方磋商、缺乏透明度的情况下擅自超出90天的二审期限；（2）允许已经离任的上诉机构成员继续审理未决案件；（3）就与解决特定争议无关的事项发表咨询性意见；（4）审查事实问题而非仅限法律问题，包括重新审查成员方的国内法；（5）将其裁决作为后续专家组必须遵循的先例（而非仅具说服力效力）。参见廖凡：《世界贸易组织改革：全球方案与中国立场》，载《国际经济评论》2019年第2期，第40—41页。



标签措施的报告”（DS597），认定美国的“232 条款”钢铝关税措施和原产地标签措施违反世贸组织规则。在 2023 年 1 月召开的争端解决机构会议上，中国、挪威、瑞士、土耳其、中国香港 5 个成员方要求争端解决机构通过专家组对上述 5 起案件的裁决，并要求美国撤销违规措施，但美国却在会议前对上述 5 份裁决全部提起上诉，借以逃避执行义务，并对世贸组织争端解决机制妄加指责。<sup>①</sup>

诚然，作为世贸组织成员和主权独立国家，美国有对世贸组织相关规则提出质疑和异议的权利，其对上诉机构体制性问题的指责也并非全无道理。问题在于，当多边机制不尽完善时应当如何应对。正确的做法应当是在平等协商基础上推动相关机制和安排的改革，使其变得更加完善，而不是诉诸自行其是的单边主义，以多边贸易体制的前途为“筹码”来胁迫其他成员方接受己方的立场和主张。事实上，尽管根据现行国际法一国不得未经他国同意而强迫后者接受任何特定的第三方争端解决机制，这种机制的选定必须是相关当事方协商一致的结果，但一旦相关国家就第三方解决争端的特定机制和程序达成一致，其就相应负有诚信履行的义务。<sup>②</sup>就此而言，美国的上述做法本质上是对诚信义务的背弃，是以单边标准替代多边标准、以国内法规则凌驾国际法规则、以一国利益绑架国际社会整体利益，是所谓“美国例外主义”在作祟。<sup>③</sup>类似做法在美国的对外实践中并不鲜见。例如，美国贸易代表办公室早就明确指出，任何与美国法律不一致的世贸组织协定条款及其适用结果在美国国内均不具有效力，即便专家组或上诉机构作出对美国不利的裁决，也不会自动导致美国法律或实践的改变。<sup>④</sup>此外，美国的对外经济制裁特别是次级制裁措施往往违反国际法和国际关系基本准则，影响他国主权、安全、发展利益以及个人、企业合法权益；<sup>⑤</sup>源于美国民事诉讼规则的“长臂管辖权”恣意扩张，屡屡侵犯他国主权，违反美国承担的国际法义务，毫不顾及国际礼让和国际法上的“合理性”要求。<sup>⑥</sup>凡此种种，既是对相关国际法原则的公然违反，也是对多边主义的挑战，突显了强化践行多边主义之“义务性”的重要性和紧迫性。

#### 四 国际海洋治理视角下的多边主义

“适当顾及”（due regard）义务主要体现在国际海洋法、国际环境法等领域。本部分以国际海洋法为例加以说明。“适当顾及”义务不仅具有粘合不同海洋区域法律制度的功能，还起到协调与平衡不同国家海洋权利的作用，对于实现《公约》目的与宗旨、建立公平公正合理有序的

① 参见商务部：《美国履行世贸组织规则义务情况报告》，2023 年 8 月 11 日，商务部官网，<http://images.mofcom.gov.cn/sms/202308/20230814101855808.pdf>，最后访问时间：2023 年 10 月 22 日。

② See Robert Kolb, *Good Faith in International Law* (Hart Publishing, 2017), pp. 195–241.

③ “美国例外主义”包含如下主要认知：由于美国出于所谓的崇高自由价值观行事，又拥有完善的制度，因此有权用自己的道德标准去评判他国国内制度的善恶并奖善惩恶；不承认美国法律之外的任何法律权威，不容忍任何外界将适用于他的标准应用在美国身上；反对通过多边合作来保障美国安全和争取世界和平，坚持认为美国作为有着领导世界使命的民主大国，应当利用自身实力在国际体系中按照自己的原则行事。参见曾丽洁：《国际法领域的美国例外主义》，载《当代世界与社会主义》2006 年第 4 期，第 91 页。

④ USTR, *The President's 2017 Trade Policy Agenda*, March 2017, p. 3, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/Chapter%2010%20-%20The%20President's%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf>, (last visited 22 October 2023).

⑤ 参见廖凡：《比较视角下的不可靠实体清单制度》，载《比较法研究》2021 年第 1 期，第 176—177 页。

⑥ 参见肖永平：《“长臂管辖权”的法理分析与对策研究》，载《中国法学》2019 年第 6 期，第 45—47 页。

海洋制度具有重要意义，被视为《公约》的润滑剂和粘合剂。<sup>①</sup>《公约》文本中有多处规定“适当顾及”义务，主要涉及专属经济区、大陆架、公海和国际海底区域。其中，第56条（沿海国在专属经济区内的权利、管辖权和义务）第2款规定：“沿海国在专属经济区内根据本公约行使其权利和履行其义务时，应适当顾及其他国家的权利和义务，并应以符合本公约规定的方式行事。”第58条（其他国家在专属经济区内的权利和义务）第3款规定：“各国在专属经济区内根据本公约行使其权利和履行其义务时，应适当顾及沿海国的权利和义务，并应遵守沿海国按照本公约的规定和其他国际法规则所制定的与本部分不相抵触的法律和规章。”第79条（大陆架上的海底电缆和管道）第5款规定：“铺设海底电缆和管道时，各国应适当顾及已经铺设的电缆和管道。特别是，修理现有电缆或管道的可能性不应受妨碍。”第87条（公海自由）第2款规定：“这些自由应由所有国家行使，但须适当顾及其他国家行使公海自由的利益，并适当顾及本公约所规定的同‘区域’内活动有关的权利。”第142条（沿海国的合法权利和利益）第1款规定：“‘区域’内活动涉及跨越国家管辖范围的‘区域’内资源矿床时，应适当顾及这种矿床跨越其管辖范围的任何沿海国的权利和合法利益。”（着重号为本文作者所加）

《公约》未对“适当顾及”义务的具体内容（包括“顾及”的方式和“适当”的标准）作出明确规定，事实上也难以事先作出此种规定。判断这一义务是否得到履行，取决于具体案件及其所涉权益的性质和特点。尽管如此，就一般原则而言，判断一国的行为是否“适当顾及”了其他国家的权利和义务，就是判断该国的行为是否正当、合理，包括行使权利是否出于正当目的，履行义务是否考虑了对方的实际需要，以及行使权利和履行义务的行为本身是否采取了合理的方法和途径。<sup>②</sup>在程序意义上，这一义务要求一国同其他相关国家协商合作，而非自行其是；在实体意义上，这一义务要求对不同国家之间存在冲突或重叠的权利和利益进行平衡，达成公平的解决方案。<sup>③</sup>因此，“适当顾及”义务不是一项消极的不干涉义务，而是一项积极的作为义务，即要求相关国家采取积极措施、主动寻求合作，实现本国利益与其他国家以及国际社会整体利益的协调与平衡。这无疑契合多边主义的开放包容、协商合作的内在要求。

从涉及“适当顾及”义务的代表性案件看，这是一项双向、弹性的义务。<sup>④</sup>在1974年“渔业管辖权案”中，国际法院尽管承认冰岛在沿海水域的捕鱼权具有“优先性”，但否定了冰岛以此为由完全驱逐其他国家捕鱼船只的主张，认为冰岛必须适当顾及及其他利害关系国的利益，即“基于特定情境的事实并顾及已在该区域确立捕鱼权的其他国家的利益，达成公平的渔业资源分配方案”。<sup>⑤</sup>在2015年“查戈斯海洋保护区仲裁案”中，毛里求斯对英国单方宣布在查戈斯群岛周围建立海洋保护区提出质疑，认为这将损害毛里求斯作为沿海国的合法权利，并主张英国

① 参见何海榕：《论“适当顾及”的国际法义务及其对中国的启示》，载《武大国际法评论》2020年第4期，第35页、第44页。

② 参见张卫华：《专属经济区中的“适当顾及”义务》，载《国际法研究》2015年第5期，第50页。

③ 参见何海榕：《论“适当顾及”的国际法义务及其对中国的启示》，载《武大国际法评论》2020年第4期，第37—40页。

④ 《联合国海洋法公约》第56条第2款和第58条第3款突出地体现了这种双向性，这是《公约》为平衡沿海国与其他国家的权利、自由和义务而设计的“精致的平衡”。参见张卫华：《专属经济区中的“适当顾及”义务》，载《国际法研究》2015年第5期，第47页。

⑤ See *Fisheries-Iceland*, 1974 ICJ Rep., paras. 62, 68, 78.

根据《公约》有义务“适当顾及”毛里求斯作为相邻沿海国的利益。仲裁庭支持了毛里求斯的主张，并明确指出，“适当顾及”义务“既不（对英国）概括地施加避免对毛里求斯利益造成任何损害的义务，也不概括地允许英国如其所愿行事（即，仅仅只是注意到这些义务）。相反，所要求的‘顾及’的程度……将取决于毛里求斯所享有之权利的性质和重要性、预期损害的程度、英国所设想的活动的性质和重要性，以及替代方法的可获得性”。<sup>①</sup> 概言之，仲裁庭强调“适当顾及”义务要求基于具体情境进行利益平衡，将相关法律利益的性质和重要性纳入考虑范围。

海洋广阔无垠，包含不同海域，既有领海这样为沿海国领土主权之所及的海域，也有公海这样的“全球公域”，还有《公约》所创设的自成一体的专属经济区。沿海国及其他国家在相关海域各自享有相应的权利、承担相应的义务，形成复杂的权利义务体系。海洋的和平利用和开发、公正合理的海洋秩序的建立，客观上要求各国秉持多边主义精神和诚信原则，善意行使权利、诚信履行义务、协商解决分歧，而不是“从实力出发”自行其是，以自说自话的单边“规则”否定、对抗国际法原则和规则。在这方面，美国所谓的“过度海洋主张”和“航行自由行动”理论构成了负面典型。

《公约》是海洋法领域最具权威性和正当性的多边规则。美国作为主要谈判国参加了《公约》全部条文的起草过程，在议题设置、规则制定和外交进程把控等方面均发挥了主导作用，《公约》确立的领海无害通过权、国际海峡通行制度、大陆架制度、公海自由原则等一系列重要规定，均反映了美国的关切，但因在国际海底区域归属及资源分配问题上与绝大多数国家立场不一，美国最终拒绝批准《公约》。<sup>②</sup> 而在实践中，美国却又援引《公约》相关规定来主张自身海洋权益及/或质疑他国权益主张，表现出对于多边规则“合则用，不合则弃”的机会主义态度。所谓“过度海洋主张”理论，就是在美国看来，“沿海国对海洋区域提出的不符合海洋法公约的有关主权、主权权利和管辖权的主张”。<sup>③</sup> 在这一理论中，判定“过度”与否的基本着眼点是，是否影响美国所主张的“航行自由”，即包括军舰在内的任何船舶在沿海国领海之外的任何海域享有“公海自由”。自1979年提出“航行自由计划”以来，美国历届政府持续通过一系列政府文件强化其立场，并在实践中采取双管齐下的方式，通过外交途径和定期开展所谓“航行自由行动”，挑战其他国家的“过度海洋主张”。近年来，美国尤为重视其海军舰船在他国专属经济区内进行军事测量等活动的自由以及其军机在他国专属经济区上空不受阻碍的活动自由。<sup>④</sup> 为支持其“航行自由”单边主张，美国无视《公约》关于毗连区、专属经济区、公海等不同水域的不同制度规定，在缺乏《公约》依据的情况下自创“国际水域”的概念，简单化地将“公海自由”原则适用于所有这些水域，甚至曲解《公约》第58条的相关规定，认为沿海国在专属经济区内对他国军事活动的限制侵犯了公海自由。<sup>⑤</sup> 这无疑是对海洋法特别是专属经济区法律制度

① See *Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius/U. K.)*, Case No. 2011-03, Award, paras. 518-519, 534.

② 参见沈雅梅：《美国与〈联合国海洋法公约〉的较量》，载《美国研究》2014年第1期，第57—58页。

③ J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims* (Martinus Nijhoff Publishers, 2012), p. 17.

④ 参见包毅楠：《美国“过度海洋主张”理论及实践的批判性分析》，载《国际问题研究》2017年第5期，第107—109页、第121页。

⑤ See Ivan Shearer, “Military Activities in the Exclusive Economic Zone: The Case of Aerial Surveillance”, (2003) 17 (1) *Ocean Yearbook* 548, pp. 557-558.

具有关键意义的“适当顾及”义务之丰富内涵的无视，是对《公约》所要求的践行多边主义之义务的违反，是典型的单边主义行为。

## 五 结语

在处理涉及其他国家或国际社会整体利益的事务时，采取多边主义而非单边主义、协商合作而非独断专行的做法，到底是纯属一国的自主选择或道德责任，抑或是构成该国的国际法义务，这是本文试图回答的问题。本文的结论是，至少在一定范围内、一定程度上，可以认为多边主义已经成为一项国际法义务。这不仅体现在国际法的一些特定领域已经形成要求开展国际合作的明确规则，还体现在主权平等原则和共同管理理念可能发展出更为一般性的“践行多边主义”的国际义务。此结论不但为上述特定领域的具体规则提供理论依据，而且为多边主义实践的深化和拓展提供支撑。

对于本文的论证和结论，可能会有两类质疑的声音。一是在本文作为例证的国际和平与安全、国际争端解决和国际海洋治理这三个领域，都存在有规范而不遵行的情况，难以证明多边主义的义务性；二是本文试图从特定领域的具体规则“推导”出一般性的“践行多边主义”的国际法义务，有混淆实然规范与应然规范之嫌，并且归纳的特定领域也不够充分。关于第一类质疑，笔者认为，是否存在一项国际法义务/规范与相关义务/规范是否得到遵守虽然有所联系，但本质上是相互独立的两个问题。一国为何遵守或不遵守国际法是一个颇为复杂的命题，<sup>①</sup>不能仅因特定国际法规范没有得到遵守而否认该规范的存在。关于第二类质疑，本文想要强调的是，不同于拥有立法机关和执法机关的国际机制国内法律机制，在国际法领域，法律与法律之外的界限相对模糊，国际法与道德、政治或者政策之间也难以确立一个截然两分的疆界；或者说，实然规范与应然规范之间并非完全泾渭分明。唯其如此，基于批判国际法学和建构主义理论的论辩主义国际法方法才超越客观规则，从论辩实践的角度研究国际法，关注国际法话语、论辩和解释权的斗争，将国际法视作一个动态的进程。<sup>②</sup>就此而言，将“践行多边主义”作为一项（形成中的）国际法义务。国际法义务加以研究和论证，对于创新中国国际法理论、增强中国在国际法领域的国际话语权，具有重要意义。

事实上，以荷花号原则为代表的、关于主权国家行为边界的唯意志论（voluntarism）观点，在很大程度上反映的是较为早期的国际法立场。国际法产生和最初发展阶段，以确立和维护国家主权、独立和利益为首要目标，国家为自身利益可以选择行为方式乃至发动战争，国家在主权的坚硬外壳下享有充分的行动自由，反映出一种极端的个体主义特点。但随着国家间交往日益密切，国家合作的深度和广度进一步发展，国内问题与国际问题错综复杂、无法截然分离，单个国家或国家集团已无法独自解决许多重大国际问题，必须通过多边机制、以国家间合作的方式来应对挑战，传统的个体主义方法论逐步为整体主义方法论让出空间。<sup>③</sup>很大程度上，恰恰是因为在

① 参见韩永红：《国际法何以得到遵守——国外研究述评与中国视角反思》，载《环球法律评论》2014年第4期，第167—185页。

② 参见陈一峰：《超越规则：国际法的论辩主义转向》，载《北京大学学报（哲学社会科学版）》2023年第1期，第168—170页。

③ 参见张辉：《人类命运共同体：国际法社会基础理论的当代发展》，载《中国社会科学》2018年第5期，第59页。

荷花号原则走向衰落的同时却没有形成充分的国际法规则来规范和调整国家间关系，才使得国际法对大国的霸权主义和单边主义缺乏制约。<sup>①</sup> 时至今日，世界各国“正日益形成利益交融、安危与共的利益共同体、责任共同体、命运共同体”，<sup>②</sup> 没有哪个国家能够独自应对人类面临的各种挑战，也没有哪个国家能够退回到自我封闭的孤岛。<sup>③</sup> 在此背景下，秉持人类命运共同体理念，反思国际法的定位和功能，可谓正当其时。就此而言，本文希望为关于践行多边主义作为一项积极的国际法义务的讨论提供一个初步基础，而这项义务的轮廓，还有待后续研究来进一步勾勒。

## From Choice to Obligation: Multilateralism from the Perspective of International Law

*Liao Fan and Wang Hui*

**Abstract:** Multilateralism is a fundamental and dominant institutional arrangement and value since World War II, while international law has inseparable and intrinsic linkage to multilateralism. International law is the universal discourse of the international community, and multilateralism is a strong support for such universality. International law is intended to be a consent-based system of rules, and as such contemporary international law enshrines the essence of multilateralism. As an enforceable system of rules, international law can legalize multilateral arrangements, “crystalizing” the states’ multilateral choices into legal obligations. The more mature the system of international law, the more solid the foundation of multilateralism. Within a certain scope and to a certain extent, multilateralism may be seen as constituting an international law obligation. This is not only because in certain areas of international law, such as international peace and security, international disputes settlement, and the “due regard” obligation, there have been specific rules mandating international cooperation, but also because a more general international obligation of “practicing multilateralism” might be established based on the international law’s principles of sovereign equality and joint stewardship. Seen from the argumentative perspective, the research on and justification of “practicing multilateralism” as an (emerging) international law obligation is conducive to innovating Chinese international law theory and enhancing China’s discursive power in the field of international law.

**Keywords:** Multilateralism, International Law, Sovereignty, Argumentative Approach, Global Community of Shared Future

(责任编辑：孙南翔)

① 参见陈一峰：《国际法不禁止即为允许吗？——“荷花号”原则的当代国际法反思》，载《环球法律评论》2011年第3期，第140页。

② 参见国务院新闻办公室：《携手构建人类命运共同体：中国的倡议与行动》，2023年9月，第一（一）部分。

③ 参见《习近平谈治国理政》第三卷，外文出版社2020年版，第46页。