



中国国际法学会
Chinese Society of International Law



大连海事大学
DALIAN MARITIME UNIVERSITY

中国国际法学会2025年学术年会

2025 Annual Academic Conference of the Chinese Society of International Law

暨世界反法西斯战争胜利及联合国成立80周年与国际法研讨会

and the International Law Symposium Commemorating the 80th Anniversary of the Victory of the World Anti-Fascist War and the Founding of the United Nations

加强涉外法治建设与推进中国式现代化：国际法的地位和作用

Strengthening the Rule of Law in Foreign Affairs and Promoting Chinese Modernization: The Status and Role of International Law

论文集

议题一：

构建人类命运共同体与国际法

主办单位：中国国际法学会 大连海事大学

Co-sponsored by Chinese Society of International Law and Dalian Maritime University

承办单位：大连海事大学法学院

Organized by Law School of Dalian Maritime University

2025年4月25日-27日，大连

April 25-27, 2025, Dalian

目 录

全球治理区域转向背景下国际法发展的新趋势及中国因应	杨泽伟 1
立足人类命运共同体完善国际法治促进世界多级化与经济全球化良性发展	孙 珺 25
不容忽视的国际发展法	马忠法 孙玉山 32
亚洲文化遗产保护联盟是新型公共产品吗?	郭冉 Sarah Ward 52
外资立法的投资便利化创新之路	王淑敏 69
“数字丝绸之路”的治理挑战与法律因应	张小雨 104
联合国安理会核可的国际法效力与意义-兼论对俄乌危机化解的意义	陈蓁蓁 115
共建“一带一路”的国际法治保障	王 旭 123
数字“一带一路”倡议下人工智能国际法治理的三维审视: 主权维护、全球治理与反数据殖民	韩赟斐 133
构建人类命运共同体与全球海洋人工智能治理	林 锴 147
NFT 交易场景下的洗钱形态重构与监管因应	鲁姝琨 156
生物安全视域下检察公益诉讼国际法与国内法转换规则衔接探究	张楷晴 杨 康 182
习近平构建人类命运共同体倡议下国际法的革新探究	曹 烨 193
人类命运共同体语境下责任共同体的理论证成与构建路径	朱嘉琪 197
全球发展的法律治理——基于第三世界国家立场的考察	于润田 211
俄罗斯“战略东转”的利益认知与成效挑战	师丹阳 226
人类命运共同体包容观视角下全球发展的可持续性困境及其国际法应对	公惟韬 247
中国法治现代化背景下“一带一路”投资争端解决机制研究	朱家乐 263
“冰上丝绸之路”建设下北极航道治理秩序的重建	苏安琪 283
非国家行为体承认机制研究: 以 M23 运动为例	韩宇桐 296
人类命运共同体理念对传统国际法主权原则的影响与重构	杜梦娇 315
“一带一路”倡议下中国-中亚跨界河流国际合作问题研究	康利华 325
共建“冰上丝绸之路”的国际挑战与因应之策	陈怡瑾 348
“一带一路”背景下公共产品供给的国际法保障路径探究	苗丽茹 王沛 366
全球文明倡议下的“文明标准”变革与国际法应对	明雨馨 375
中国人权话语之胜任力	于方唯 387
聚变堆的国际法律规制: 现状、困境以及完善路径	张正溢陈思研 399
金砖合作机制助力“全球南方”发展	黄锐 411
中国与新加坡数字经济合作的机遇、挑战与策略——以双方共建“数字丝绸之路”为视角	王恩术 章成 416

全球治理区域转向背景下国际法发展的新趋势及中国因应 *

杨泽伟 **

内容摘要：全球治理区域转向背景下国际法主要面临以下挑战：国际力量对比的深刻变化，国际法律秩序已难以平衡发达国家与发展中国家的利益诉求，国际法律秩序面临“权力空心化”的危险以及国际立法博弈逐渐加剧。目前国际法的发展呈现出以下新趋势：国际法的虚无主义重新抬头，国际立法的碎片化现象更加明显，国际（准）司法机构的扩权形象日益凸显以及国际法规则制定权向区域性国际组织下沉。中国应积极培育能与当前多边主义的国际法律秩序兼容的新理念、新原则和新规则，从制度建设、议程设置和规范扩散等方面进一步提升中国在周边区域治理能力等。

关键词：全球治理区域转向；国际法律秩序；多边主义；区域性国际组织

2008 年全球金融危机爆发后，全球治理逐渐呈现出区域转向的势头。¹ 特别是 2022 年乌克兰危机爆发后，全球治理主体出现区域化整合迹象以及区域性国际组织的作用进一步凸显。全球治理的区域转向导致区域合作成为主权国家的优先选择，区域性国际组织也逐渐由协调、沟通的平台演变为多重权力交汇的治理机构。² 目前中国还是一个区域性大国或准全球性大国。因此，探讨全球治理区域转向背景下国际法发展的新趋势，提出中国的因应举措，无疑具有重要的理论价值和现实意义。

一、全球治理区域转向背景下国际法面临的新挑战

当前国际法主要面临以下挑战。

（一）国际力量对比的深化变化

进入21世纪以来，特别是2008年全球金融危机爆发后，国际力量对比发生了深刻变化。

* 本文系作者主持承担的 2022 年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“全球治理的区域转向与中国参与亚洲区域组织实践研究”（项目批准号为：22JZD040）阶段性成果之一。

** 杨泽伟：教育部长江学者特聘教授、法学博士、武汉大学国际法研究所博士生导师，国家高端智库武汉大学国际法治研究院团队首席专家，联系电话：1354 5296 645，电子邮箱：fxyyzw@whu.edu.cn 或 2293639101@qq.com。

¹ See Gary Goertz and Kathy Powers, *Regional Governance: The Evolution of a New Institution Form*, WZB Discussion Paper, 2014, p. 106.

² See Andrew Cooper etc. ed., *Regionalisation and Global Governance: The Taming of Globalization*, Routledge 2007, p. 231; 张云：《国际关系中的区域治理：理论建构与比较分析》，载《中国社会科学》2019 年第 7 期，第 190 页。

1. 从国际政治来看，发达国家整体实力呈衰落趋势。2008 年以来，全球金融危机使发达国家的经济遭受严重打击，由美国、中国、欧盟、英国、法国、德国、俄罗斯、日本、印度、阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、印度尼西亚、意大利、韩国、墨西哥、沙特阿拉伯、南非、土耳其等国家或国家集团领导人共同参与的二十国集团首脑会议，取代了之前成员国仅限于美国、日本、德国、法国、英国、意大利、加拿大、俄罗斯的八国集团首脑会议。目前二十国集团的国民生产总值约占全世界的 85%，人口则将近世界总人口的 2/3。二十国集团旨在推动国际金融体制改革，并通过国际合作以促进世界经济的稳定和持续增长。它的成立为推动全球治理机制改革带来了新动力和新契机，既反映了发达国家整体实力的下降，也标志着全球治理开始从发达国家主导的“西方治理”向发达国家和新兴经济体共同参与的“西方和非西方共同治理”的转变。

2. 就世界经济而言，新兴经济体群体性崛起。新兴经济体在世界经济各个领域的竞争力全面提升，对传统发达国家在诸多领域都提出了新挑战。一方面，从国际贸易角度来分析，制造业的全球化使得发展中国家在国际贸易中的进出口份额都快速上升。另一方面，就国际投资格局来说，发展中国家在跨国投资中的作用和重要性也在不断扩大。直接投资的流入重点往往是发展中国家。尽管 2012 年后发达国家直接投资的流出占全球的 70% 左右，但发展中国家占比显著上升。

3

一般而言，国际法律秩序是特定时期各种国际力量之间对比关系的反映。⁴ 因此，进入 21 世纪以来，上述各种国际力量的重新组合和显著变化，必然会对国际法在世界范围内的进一步发展产生决定性的影响。⁵ 然而，目前的国际法律秩序没有充分反映世界政治经济力量格局的演变和趋势，发达国家主导和推动国际秩序的局面没有发生实质性改变，发展中国家在国际组织的投票权、代表性和话语分量仍然无法与发达国家同日而语。

（二）国际法律秩序已难以平衡发达国家与发展中国家的利益诉求

作为肩负维护国际和平与安全等主要政治任务的联合国诞生于第二次世界大战期间，而以推动世界经济发展为主要职责的国际货币基金组织、世界银行和关贸总协定则分别成立或缔结于 20 世纪 40 年代中后期，它们一起构建了以发达国家为主导、广大发展中国家则处于被动接受地位的当代国际法律秩序。

然而，当代国际法律秩序已经难以平衡发达国家与发展中国家的利益诉求。随着世界金融、投资和贸易格局的结构性变化，发达国家与发展中国家的利益诉

³ See UNCTAD, World Investment Report 2012.

⁴ See A. A. Fatouros, On the Hegemonic Role of International Functional Organization, *German Yearbook of International Law*, Vol. 23, 1980, p. 33.

⁵ See Louis Henkin, International Law: Politics, Values and Function, *Recueil des Cours*, 1989, IV, p. 335; Manfred Lachs, Thoughts on Science, Technology and World Law, *American Journal of International Law*, Vol. 86, 1992, p. 676.

求也呈现出显著的差异。一方面，发达国家认为自第二次世界大战结束以来其拥有的绝对优势不断丧失、规则霸权地位发生动摇，发展中国家则是当代国际法律秩序的受益者，应随着其实力的不断增强而承担更多的国际义务和国际责任；况且，发达国家为了维护在当代国际法律秩序中的主导地位，还试图通过制定新的规则 and 标准进一步限制发展中国家的发展。另一方面，发展中国家不愿在当代国际法律秩序中长期处于被动地位，而是希望以更平等的身份和姿态参与国际经济竞争、在国际规则制定方面能够发挥引领作用；但是发展中国家不愿承担超过自身发展阶段和能力之外的超额义务，也不愿在某些议题上被发达国家过多的指责和批评。因此，发达国家与发展中国家利益诉求的分化以及彼此间在权利义务问题上的分歧，导致双方围绕国际规则本身和国际规则制定机制等方面出现了严重对立，进而引发了成员之间各自抱团、寻找一些立场相近的国家（like-mind states）制定双边或区域性的国际规则，从而给当代国际法律秩序带来了严重冲击。⁶

（三）国际法律秩序面临“权力空心化”的危险

不少国际关系学者认为，2008年爆发的全球金融危机是第二次世界大战结束以来国际秩序新的转折点。⁷此后，“中心化的全球主义”（centred globalism）逐渐在向一种“去中心的全球主义”（decentred globalism）过渡。⁸

一方面，全球金融危机和欧债危机的到来使得发达国家自顾不暇。众所周知，美国和欧盟是第二次世界大战结束以来众多多边经贸规则和机制的创立者、推进者。例如，世界贸易组织成立之前的几轮多边贸易谈判，基本上都是美国和欧盟的积极推动下完成的。然而，近年来美国不但相继退出了《跨太平洋伙伴关系协定》（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）、《巴黎气候协定》（The Paris Agreement）、《伊朗核问题全面协议》（Joint Comprehensive Plan of Action）、《中导条约》（Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty）、《武器贸易条约》（Arms Trade Treaty）、《开放天空条约》（Treaty on Open Skies）以及联合国人权理事会、联合国教科文组织⁹和世界卫生组织¹⁰等国际协议或国际组织，而且故意使世界贸易组织争端解决机制停摆，并以“贸易战”为武器对其主要贸易伙伴和其他盟国进行打击。这说明美国已无力或不愿意掌控国际法律秩序的主导权。另一方面，由于发达国家与发展中国家利益诉求的差别，导致许多国际议题的谈判出现严重分歧，

⁶ 参见蒋超翊：《中国有效影响国际法规则制定的条件与策略》，载《国际政治研究》2021年第3期，第74页。

⁷ 参见张云：《新冠疫情下全球治理的区域转向与中国的战略选项》，载《当代亚太》2020年第3期，第142页。

⁸ See Barry Buzan and Lawson George, *The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations*, Cambridge University Press 2015, pp. 273-304.

⁹ 2023年6月，美国政府致信联合国教科文组织，表示美国计划重新加入该组织；7月，美国重新成为联合国教科文组织的会员国。

¹⁰ 2020年5月，美国总统特朗普宣布，由于世界卫生组织“拒绝执行美方所要求的改革”，美国将终止与世界卫生组织的关系，并将向该组织缴纳的会费调配到别处。

美国和欧盟也对多边谈判日渐丧失信心。然而，新兴经济体尚未具备独当一面的能力，一时还无法填补欧美国家相对衰落的权力空缺，国际法律秩序面临“权力空心化”（power vacuum）的危险。因此，在上述背景下当代国际法律秩序呈区域转向的发展态势。欧盟、东盟与中日韩（“10+3”）、上海合作组织、南锥体（MERCOSUR）和南部非洲发展共同体（SADC）等区域或次区域组织的作用日渐凸显。

（四）国际立法博弈逐渐加剧

科学技术是影响当代国际法发展的重要因素之一。¹¹ 因为“科学技术的发展促进了国际造法过程、加速了习惯法的形成”¹²。一方面，随着云计算、大数据、量子科技、区块链、物联网、工业互联网、5G、人工智能等新一代信息技术加速突破应用，人类社会已经迎来了数字经济时代。所以这些，无疑需要运用国际法予以规制和应对。另一方面，当前全球地缘政治日趋复杂，各主权国家纷纷抢抓制度性权力，围绕国家管辖范围以外的资源开发、国际塑料污染防治、人权的国际保护、国际经贸新议题等展开了激烈的国际立法博弈，并将深刻影响未来国际法律秩序的构建。

首先，在国家管辖范围以外资源开发方面的国际立法主要涉及公海、国际海底区域和外空等领域。在公海，国家管辖范围以外海域生物多样性的养护和利用问题，始于2004年1月联大通过第24号决议决定建立特设非正式工作组。经过了长达19年的谈判，2023年3月《国家管辖范围以外海洋生物多样性协定》

（Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction）终于达成一致。这是《联合国海洋法公约》框架下的第三个执行协定，对海洋法的发展具有里程碑意义。在国际海底区域，从2011年开始国际海底管理局第17届会议决定启动制定“国际海底区域开发规章”“的准备工作，2016年公布了开发规章草案，迄今已完成了二读，内容主要涉及开发活动的申请和批准、开发利用、环境保护、缴费机制、开发管理监督、资源惠益分享、损害赔偿以及争议解决等方面。在外空领域，2021年联合国外空委成立空间资源工作组，开始讨论外空资源开发规则，目前开发规则谈判还在起步阶段。

其次，在国际塑料污染防治公约的谈判方面，2022年3月第五届联合国环境大会通过决议建立政府间谈判委员会，开启了就全球塑料污染防治制定一项具有法律约束力的国际文书的进程。目前谈判焦点主要包括：公约目标、范围、管控措施以及履约支持机制等。

¹¹ 参见杨泽伟：《晚近国际法发展的新特点及其制约因素》，载《中国法学》2000年第6期，第130-131页。

¹² Manfred Lachs, Thoughts on Science, Technology and World Law, *American Journal of International Law*, Vol. 86, 1992, p. 684.

再次，在人权的国际保护方面，主要有“危害人类罪公约”和“打击网络犯罪公约”的制定以及“跨国公司与人权法律文书”和“私营军事和安保公司法律文书”的起草。“危害人类罪公约”涉及预防和惩治危害人类的国际犯罪行为，目前联大六委会将继续开会讨论是否制定公约以及国际法委员会的条款草案问题。“打击网络犯罪公约”于 2019 年正式启动谈判，目前已举行了 5 次会议；其中，网络犯罪的定义和范围是相关谈判的一个争议焦点。跨国公司与人权法律文书自 2014 年开始起草，主要涉及受害人权利与保护、国家预防义务、诉诸救济的权利、司法管辖权、法律责任、司法合作等内容，以明确跨国公司在商业活动中侵犯人权的法律责任。此外，2017 年联合国人权理事会设立工作组，主要规管私营军事和安保公司在外国开展的活动。迄今虽然该工作组已召开多次会议讨论监管草案，但是各方对是否应制定有法律约束力的规则尚存分歧。¹³

最后，随着自贸协定实践的发展，国际经贸新议题日益成为自贸协定谈判的核心议题。以《跨太平洋战略经济伙伴协定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）》为例，TPP 文本协定中包括了商务人员流动、电子商务、政府采购、竞争政策、国有企业、知识产权、劳工、环境、能力建设、商业便利、中小企业、监管一致性、透明度、反腐败等一系列新议题，这些议题在以往的自贸协定中很少提及甚至从未出现过。¹⁴

值得注意的是，影响国际立法的主要因素也已从规则本身转移到规则之外，人权¹⁵、应对气候变化¹⁶、劳工保护要求¹⁷等诸多非法律因素逐渐成为影响、制约国际立法进程的重要力量。

二、全球治理区域转向背景下国际法发展的新趋势

目前国际法除了面临上述挑战以外，还呈现出以下发展趋势。

（一）国际法的虚无主义重新抬头

“几乎从国际法学创立时开始，人们就讨论国际法是否为通常意义的法律的问题。”¹⁸17 世纪的法学家普芬多夫（Samuel Pufendorf）曾从自然法的角度否定

¹³ 参见马新民：《当前国际法形势与中国外交条法工作》，载《国际法学刊》2023 年第 4 期，第 1-40 页。

¹⁴ 2017 年 11 月 11 日，由启动 TPP 谈判的 11 个亚太国家共同发布了一份联合声明，宣布“已经就新的协议达成了基础性的重要共识”，并决定协定改名为《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）。2018 年 12 月 30 日，《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》正式生效。

¹⁵ See Ernst-Ulrich Petersmann, Human Rights and International Economic Law in the 21st Century, *Journal of International Economic Law*, No.1, 2001, p. 4.

¹⁶ See Shalanda H. Baker, Climate Change and International Economic Law, *Ecology Law Quarterly*, Vol. 43, 2016, p. 53.

¹⁷ See Peter Dorman, International Labor Standards: The Economic Context, *Michigan State University-Detroit College of Law's Journal of International Law*, Vol. 11, 2002, p. 125

¹⁸ [英] 詹宁斯、瓦茨修订：《奥本海国际法》（第一卷第一分册），王铁崖等译，中国大百科全书出版社 1995 年版，第 6 页。

作为一种法律的国际法的存在。19世纪的法学家奥斯汀（John Austin）及其门徒则从实在法的角度否认国际法的法律性。¹⁹总之，“一般人的看法是，国际法并不真的是法律”²⁰。可见，国际法的虚无主义并非今日始。然而，近年来国际法的虚无主义有重新抬头的趋势。

1. 限制甚至取消联合国安理会常任理事国否决权的呼声甚嚣尘上。2022年2月，乌克兰危机爆发后，美国等欧美国家将乌克兰危机定性为“俄罗斯的侵略行为”，²¹强烈谴责俄罗斯违反《联合国宪章》和国际法基本准则；并通过国际法院²²、国际刑事法院对俄罗斯进行追责²³。欧美一些国家甚至提出剥夺俄罗斯在联合国安理会常任理事国的席位和否决权。2022年4月26日，第76届联大以协商一致、未经投票的方式通过一项决议：一旦安理会常任理事国就某一事项投出否决票，之后10个工作日内，联大将自动召开会议，就否决情况进行辩论，辩论时将首先安排投下否决票的常任理事国发言。该决议实际上增强了联大对安理会否决权的监督，其对联合国安理会常任理事国否决权行使的影响还有待进一步观察，但这一新动向值得警惕。这一动向关系到联合国集体安全制度，对安理会改革和以《联合国宪章》为基础的国际法体系也将产生重要影响。²⁴

众所周知，联合国体制是以否决权制度为支撑的。安理会表决程序的设计、否决权条款的确立，在政治上是以第二次世界大战所形成的特殊协作关系为基础的，是第二次世界大战结束前夕东西方既矛盾又合作的产物。诚如有学者所言：“一个没有否决权的联合国，在现代国际社会的条件下是不可能为各大国所接受的。”²⁵

2. 国际贸易投资规则体系遭受质疑。一方面，一些欧美国家的政府和学者在多边场合、政府声明和智库报告中反复提及多边贸易规则“过时论”。²⁶他们认为，近年来一些国家（主要指中国）采取的非市场化政策和做法导致“严重过剩、对

¹⁹ 参见杨泽伟：《国际法》（第4版），高等教育出版社2022年版，第6页。

²⁰ 【英】阿库斯特：《现代国际法概论》，汪瑄等译，中国社会科学出版社1981年版，第1页。

²¹ 参见贾桂德：《当前国际法形势和我国外交条法工作》，载《国际法学刊》2022年第3期，第4页。

²² See “Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation)”, available at <https://www.icj-cij.org/en/case/166>; “Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)”, available at <https://www.icj-cij.org/en/case/182>.

²³ See “Situation in Ukraine (ICC-01/22)”, available at <https://www.icc-cpi.int/ukraine>.

²⁴ 值得注意的是，2023年7月联合国秘书长在《新和平纲领——〈我们的共同议程〉政策简报9》（*A New Agenda for Peace --- Our Common Agenda Policy Brief 9*）中也明确指出：“安全理事会应使其程序民主化……促进加强对常任理事国在使用否决权方面的问责”。*A New Agenda for Peace --- Our Common Agenda Policy Brief 9*, July 2023, available at <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf>.

²⁵ 梁西著、杨泽伟修订：《梁西国际组织法》（第8版），武汉大学出版社2023年版，第208页。

²⁶ 参见刘敬东：《全球经贸关系演变中的国际法治危机及其应对》，载《中国法学》2023年第3期，第286页。

其工人和商业构成不公平竞争条件、阻碍创新技术的开发与利用并破坏国际贸易的正常运转，包括现行规则失效”²⁷。美国贸易代表戴琪（*Katherine Tai*）甚至宣称美国“受够了现状（*done with the status quo*）”²⁸，并表示将抛弃贸易投资自由化的宗旨、改奉“互补性贸易政策”，试图以有利于美欧国家维持霸权的所谓新规则重塑该规则体系。²⁹另一方面，世界贸易组织上诉机构自 2020 年底停摆至今。其重要原因是美国政府认为世界贸易组织争端解决机制对其“极不公平”，因此多次阻挠上诉机构法官遴选，而不顾该组织其他 100 多个成员方的立场。有鉴于此，一些学者开始质疑现有国际法体系能否在地缘政治背景下真正发挥作用，进而认为现有国际贸易投资规则和争端解决机制已经失灵，对一些国家的行为无法进行有效的规制，唯有依靠综合国力才能切实保障本国的国家利益。³⁰还有学者的看法更为直接，“国际法规则早已沦为美国开展地缘竞争优势的工具，美国完全根据自身需求决定取舍，世界贸易组织争端解决机制长期‘停摆’导致大量明显违反多边规则的单边措施无法得到及时纠正，主张运用国际法机制制约经贸霸权行为的观点无疑是一种空想”³¹。

3.美国滥用“长臂管辖”和实施单边制裁，不但严重违反了国际法和国际关系基本准则，而且损害了各国对国际法治的信心。近年来，美国滥用“长臂管辖”，以维护国家安全之名大搞经济胁迫，制订了《以制裁反击美国敌人法》（*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*）、《全球马格尼茨基人权问责法》（*Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*）、《国际紧急经济权力法》（*International Emergency Economic Powers Act*）等国内法，直接对特定国家、组织或个人进行制裁。据统计，美国上届政府累计实施逾 3900 项制裁措施，相当于平均每天挥舞 3 次“制裁大棒”。截至 2021 年底，美国净制裁实体和个人高达 9421 个，较 2000 年增长 933%。³²此外，乌克兰危机爆发后，美国和其他西方国家不但对俄罗斯发起了全面的经济制裁，而且不断以单边制裁为大棒威胁中国、印度等俄罗斯传统经贸伙伴。美国实施非法的单边制裁与“长臂管辖”，不但破坏

²⁷ See USTR, *Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union*, available at <https://ustr.gov/about-us/policyoffices/press-office/press-releases/2020/january/joint-statement-trilateral-meeting-trade-ministers-japan-united-states-and-european-union>.

²⁸ See Remarks by Ambassador Katherine Tai at the Roosevelt Institute's Progressive Industrial Policy Conference, available at <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2022/october/remarks-ambassador-katherine-tai-roosevelt-institutes-progressive-industrial-policy-conference>.

²⁹ 参见徐秀军：《规则内化与规则外溢——中美参与全球治理的内在逻辑》，载《世界经济与政治》2017 年第 9 期，第 78-80 页。

³⁰ 参见刘敬东：《全球经贸关系演变中的国际法治危机及其应对》，载《中国法学》2023 年第 3 期，第 295 页。

³¹ Weizhan Meng & Xinkai Zeng, *How Should China Respond to Trump's New Round of Trade War? An Unprecedented Debate among Chinese IR Scholars*, *Journal of World Trade*, Vol.54, 2020, p. 993.

³² 参见《美国对华认知中的谬误和事实真相》（2022 年 6 月 19 日），载外交部网站 https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202206/t20220619_10706065.shtml。

了国家主权平等原则，违反了国际法，而且侵蚀了以联合国为核心的多边主义国际法律秩序，加深了世界各国对国际法发展和前途的忧虑。

（二）国际立法的碎片化现象更加明显

现今的国际社会是所谓的“国际无政府状态”（the international anarchy）³³：各国都是平等共处的主权国家，没有凌驾于其上的权威，在各国之上不可能有一个超国家的世界政府存在，各国之间也没有一个统一的最高立法机关来制定法律。因此，国际立法的碎片化现象虽然一直存在，但在当下尤为显著。

1. 国际组织造法。国际组织的造法工作，对现代国际法律秩序的发展和保障，具有重要作用。特别是在国际社会不可能存在一个超国家的立法机关的情况下，它的作用是无法代替的。过去的国际联盟，现在的联合国，特别是联合国国际法委员会的工作，在重新厘定现行规则与制定新规则的过程中，对加强国际法律秩序和增加国际法的明确性与权威性来说，产生了很大作用。³⁴

联合国作为当今最有影响和最大的一个综合性国际组织，非常重视国际造法工作。一方面，《联合国宪章》第13条（1）规定：联合国大会应发动研究并作出建议，以提倡“国际法之逐渐发展与编纂”（the progressive development of international law and its codification）。实际上，联合国的其他主要机关、各辅助机构、专门机构和会员国，都可以要求大会发动这种研究；大会对各会员国与非会员国、国家集团、联合国其他主要机关、辅助机构、专门机构和其他政府间组织以及非政府间组织，都可以提出这种建议。而提倡“国际法之逐渐发展与编纂”方式较多：可以委托联合国秘书长组织各种法律原则的研究，其研究结果可能成为大会决议草案的内容；可以通过建立特别委员会进行某种研究，并进一步作成建议或起草法律文件；在个别情况下，也可以利用联大第六委员会起草公约，而后向各会员国推荐等。此外，联合国大会本身的重要决议，对国际法的发展也产生一定的作用与影响。

另一方面，联大于1947年通过了《国际法委员会规约》，正式成立了国际法委员会（International Law Commission），成为了国际法编纂史上第一个真正常设的国际法编纂机构。国际法委员会是联合国负责编纂工作的主要机关，其职能是促进国际法的编纂与逐渐发展。70多年来国际法委员会对国际法的编纂及其逐渐发展做了较大贡献，如基于国际法委员会条款草案的国际公约对国际法形成和发展的重要贡献。³⁵可以说，联合国在国际法的编纂和逐渐发展方面的成就，已经超过了19世纪和国际联盟加在一起的总成就。³⁶总之，联合国将国际法规范

³³ [英] 赫德利·布尔：《无政府社会——世界政治秩序研究》，张小明译，世界知识出版社2003年版，第37页。

³⁴ 参见梁西著、杨泽伟修订：《梁西国际组织法》（第8版），武汉大学出版社2023年版，第50页。

³⁵ 参见黄惠康：《论国际法的编纂与逐渐发展——纪念联合国国际法委员会成立七十周年》，载《武大国际法评论》2018年第6期，第1-32页。

³⁶ See S. K. Kapoor, *International Law*, Allahabad 1992, p. 105.

条文化的工作，有助于使国际法由“零散之法”向较为“集中”的方向发展、由无形的“软法”向“硬因素”较多的方向转变。³⁷

值得注意的是，除联合国国际法委员会外，联合国的其它一些辅助机关，也进行促进国际法的逐渐发展及其编纂的工作，如联合国国际贸易法委员会、和平利用外层空间委员会的法律小组委员会等。联合国设立的一些特设委员会，如各国依联合国宪章建立的友好合作关系特设委员会、侵略定义问题特设委员会等，也涉及到这项工作。另外，一些联合国专门机构如国际劳工组织、世界卫生组织、国际民航组织、国际电信联盟和国际海事组织等，也对国际法的逐渐发展和编纂做出了贡献。³⁸

2. 国际会议造法。19世纪前后，日益频繁的政府间的各种国际会议，不但是国际组织的雏形，而且开启了国际会议的造法模式。³⁹ 特别是19世纪末、20世纪初召开的两次海牙和平会议，是编纂国际法、特别是编纂战时法的第一次重大尝试，取得了不少成果。⁴⁰ 虽然会议只限于讨论处理国际争端和战争法方面的问题，但在国际法历史上还是第一次成功地进行了有组织地编纂国际法的工作，因而具有“里程碑的意义”⁴¹。

进入 20 世纪，随着国际联盟等常设的政府间国际组织的设立，国际组织造法模式虽然成为主流，但是国际会议造法模式并没有完全被国际组织的常设性造法机构所取代。某些国际组织，为了执行其职能以实现其基本文件所规定的宗旨，常召开国际会议来签署有关的公约。目前国际社会仍在沿用国际会议造法模式，尤其在海洋法领域和应对气候变化问题上特别明显，如 1982 年第三次海洋法会议上完成的《联合国海洋法公约》、2015 年达成的《巴黎气候协定》、2023 年通过的《国家管辖范围以外海洋生物多样性协定》等。此外，还有《濒危野生动植物种国际贸易公约》（Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora）的缔约国大会有权确定濒危物种的类型，《特定常规武器公约》（Convention on Certain Conventional Weapons）规定了缔约国之间的定期会议机制，《生物多样性公约》（Convention on Biological Diversity）《野生动物迁徙物种保护公约》（Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals）《保护臭氧层维也纳公约》（Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer）《联合国防治荒漠化公约》（United Nations Convention to Combat

³⁷ 参见梁西著、杨泽伟修订：《梁西国际组织法》（第 8 版），武汉大学出版社 2023 年版，第 307 页。

³⁸ 有学者认为，联合国专门机构发布的建议也是第二次世界大战结束以来出现的国际组织造法进程的组成部分。See Philippe Sands and Pierre Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, 5th edition, Sweet & Maxwell 2001, p. 290; 【美】何塞·阿尔瓦雷斯：《作为造法者的国际组织》，蔡从燕等译，法律出版社 2011 年版，第 322 页。

³⁹ 有些政府间国际会议就为缔结和约或其他条约而召开的。参见梁西著、杨泽伟修订：《梁西国际组织法》（第 8 版），武汉大学出版社 2023 年版，第 23 页。

⁴⁰ 参见杨泽伟：《国际法史论》，高等教育出版社 2011 年版，第 95 页。

⁴¹ See Jorg Manfred Mossner, *Hague Peace Conferences of 1899 and 1907*, in R. Bernhardt ed., *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. II, Amsterdam 1995, p. 677.

Desertification)等自然和环境保护类的公约都选择了缔约国的定期会议机制,并通过会议方式形成具有约束力的法律性协议。可见,当今国际会议造法模式与国际组织造法模式并行不悖。

3.国际司法机构造法。国际司法机构并不天然具有造法的法定职权。然而,各国之间既没有一个统一的最高立法机关来制定法律,也没有一个处于国家之上的司法机关来适用和解释法律。因此,经由某种国际司法机构的判例来解释、澄清有关法律规则以适应国际社会需要的途径,对现代国际法律秩序的发展具有重要的理论价值和现实意义。

以前的常设国际法院和目前的国际法院、国际海洋法法庭等是国际社会能对诉讼和咨询案件作出法律认定的主要司法机关。以国际法院为例,按照《国际法院规约》第59条的规定,国际法院的判决,除对当事国及本案外,无其他约束力;国际法院本身也不受其先例的限制。然而,70多年来国际法院的审判活动,对海洋法、条约法、外交法、环境法、国际经济法等领域的发展起了很大作用。

42

一方面,国际法院扮演“准立法者”的角色。⁴³国际法院的判决提出的原则、规则直接推动了有关国际法规则的发展。例如,在1951年“英挪渔业案”(the Fisheries Case, United Kingdom v. Norway)中,国际法院在判决中提出诸如“沿海国有权根据自己的地理特点选用划出领海基线的方法”等有关直线基线的基本观点,⁴⁴不但在国际实践中被各国所接受,而且先后在1958年《领海与毗连区公约》第4条和1982年《联合国海洋法公约》第8条中得到了充分确认和体现,从而对海洋法的发展产生了重要影响。

另一方面,国际法院发表的咨询意见为当事方提供了可以信赖的法律解释,也是司法上的权威意见。例如,1948年国际法院在“关于为联合国服务而受损害的赔偿咨询意见”(Advisory Opinion on Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations)中明确指出,联合国作为国际法主体,享有国际权利和承担国际义务,有资格通过国际求偿维持它的权利,也有为受害人提出求偿的权利。⁴⁵国际法院在该案中的咨询意见被普遍认为是国际法院最重要的司法宣告之一。可以说,如今国际组织的国际法律人格早已不再是一个问题,国际法院在该案中的咨询意见起到了相当关键的作用。⁴⁶

⁴² 参见陈治世著:《国际法院》,台湾“商务印书馆”1983年版,第417~427页。

⁴³ 参见王林彬:《国际司法程序价值论》,法律出版社2009年版,第10页。

⁴⁴ See “the Fisheries Case, United Kingdom v. Norway”, available at <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/5/1811.pdf>.

⁴⁵ See “Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations”, the Advisory Opinion of 11 April 1949, available at <http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1837.pdf>.

⁴⁶ 参见刘芳雄:《国际法院咨询管辖权研究》,浙江大学出版社2008年版,第159页。

总之，国际司法机构以个案为触发，对有关国际法规则进行适用、解释与裁判，并贯穿到管辖、审理和执行的全过程中。换言之，国际司法机构的整个审判路径，不经意间发展了国际法、弥补了现有国际法规则的僵化与空白。⁴⁷

4.非正式造法。在当前国际社会，主权国家之间、跨国行为体之间以及主权国家与跨国行为体相互间通过非正式造法方式达成的非正式协议或安排也并不少见。⁴⁸有学者认为，“非正式国际造法”（Informal International Lawmaking）是指公共当局之间的跨境合作，即这一合作主要是在传统国际组织以外的场所进行的，无论是否有私主体和/或国际组织的参与；它是在传统外交行为者以外的行为者之间进行的；且不产生正式条约或其他传统国际法渊源。⁴⁹

非正式造法主要有以下三大特点：第一，利用一个松散的组织或论坛，如“金砖国家”“巴塞尔银行监管委员会”“互联网协会”等，因而造法投入成本少、成果产出较快。第二，对一些特定权利义务的表述故意使用模糊的语言，从而为主权国家的解释留下了较大的空间。第三，缺乏有效的监督实施机制，一般也不需要履行国内立法机关的批准程序。

非正式造法的兴起，主要有以下几个原因：第一，国际事务的深度、广度及其复杂性，凸显了国际组织造法的局限性。例如，联合国不但设立了大会、国际法院等六大机构，而且通过《联合国宪章》第 57-71 条赋予了经社理事会与联合国专门机构以及非政府组织签订关系协定、进行协调的权利。然而，联合国专门机构和非政府组织虽然被纳入联合国体系内，但是它们仍然可以以自己的名义开展对外交往，从而形成错综复杂、层级多元的国际规则网络体系。⁵⁰ 因此，在很多情况下包括经社理事会在内的联合国六大机构对国际事务的协调显得左支右绌。第二，在“全球市民社会”（Global Civil Society）⁵¹，跨国公司、非政府组织、法庭之友以及其他次国家行为体也能通过非正式国际造法平台对有关国际规则的形成产生影响。例如，国际标准化组织、互联网名称与数字地址分配机构等非国家行为体，在各自领域内已经实施的或在相互交往中达成的标准、惯例、做法或规则，都有可能变成有约束力的规范。第三，非正式造法还能将合作模式、框架的决定权牢牢掌握在主导者手中，并能避免国际组织有关共识难以达成、决议

⁴⁷ See Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Oxford University Press 1993, p. 202.

⁴⁸ See Charles Lipson, Why Are Some International Agreements Informal?, *International Organizations*, Vol.45, 1991, p. 498.

⁴⁹ See Joost Pauwelyn, Ramses A. Wessel and Jan Wouters eds., *Informal International Lawmaking*, Oxford University Press 2012, p. 22.

⁵⁰ See Rosalyn Higgins, Philippa Webb, Dapo Akande, Sandesh Sivakumaran and James Sloan eds., *Oppenheim's International Law: United Nations*, Vol. 1, Oxford University Press 2017, p. 229.

⁵¹ “全球市民社会”主要是指存在于家庭、国家和市场之间，在超越于国家的社会、政治和经济限制之外运作的思想、价值、制度、组织、网络 and 个人的领域。See Helmut Anheier etc., *Global Civil Society 2001*, Oxford University Press 2001, pp. 16-17.

不易通过的困境发生。当然，缺乏协商谈判时严格的制定程序和表决程序的“安全阀”和国内法转换程序的“过滤器”，非正式国际造法的合法性与正当性也容易遭受质疑。

总之，非正式造法的出现，既暴露出现有的正式造法机制尚存较大的局限，也表明各方对寻求非正式协议或安排等特定国际合作的方式、方法和效果的关注。

5.区域性国际组织造法。关于区域性国际组织的造法活动，也是当今国际立法的碎片化现象重要表征。其相关内容将在“国际法规则制定权向区域性国际组织下沉”中予以进一步讨论。

（三）国际（准）司法机构的扩权现象日益凸显

“从联合国机构的行动对象及其规范性权力方面看，联合国的行为都存在显著的‘职责扩张’现象。”⁵² 国际（准）司法机构也不例外，其扩权现象在近些年也特别明显。

1.国际海洋法法庭咨询管辖权的扩大。例如，2013年3月28日“次区域渔业委员会”（the Sub-Regional Fisheries Commission）就非法、未报告和无管制捕捞活动的有关问题，请求国际海洋法法庭发表咨询意见。⁵³ 该案是国际海洋法法庭全庭的首例咨询意见案。国际海洋法法庭根据《国际海洋法法庭规约》⁵⁴和《法庭规则》⁵⁵，认定全庭有咨询管辖权。鉴于该咨询案的重大影响，国际海洋法法庭还邀请《联合国海洋法公约》缔约国、相关国际组织等就该案提交书面意见。然而，有些国家的书面意见明确指出，如果任意两个或两个以上国家达成协议，即可将任何“法律问题”提交法庭发表咨询意见，则《联合国海洋法公约》起草者的努力和咨询意见程序都可能遭到破坏和利用。⁵⁶ 《联合国海洋法公约》和《国际

⁵² 【美】何塞·阿尔瓦雷斯：《作为造法者的国际组织》，蔡从燕等译，法律出版社2011年版，第372页。

⁵³ 该咨询意见请求以下四个问题：非法、未报告和无管制(IUU)的捕捞活动在第三国专属经济区内进行的情形下，船旗国的义务是什么？船旗国应在何种程度上对悬挂其旗帜的船舶进行的非法、未报告和无管制的捕捞活动承担赔偿责任？如果捕捞许可证是在与船旗国或与国际机构的国际协议的框架内颁发给某船舶的，该国或国际机构是否应对该船舶违反沿海国渔业法规的行为承担赔偿责任？沿海国确保对共享种群和共同利益种群，特别是小型浮游鱼类和金枪鱼的可持续管理的权利和义务有哪些？See“Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)”，available at <http://www.itlos.org/index.php?id=252&L=1%27>.

⁵⁴ 《国际海洋法法庭规约》第21条规定，法庭的管辖权包括按照本公约向其提交的一切争端和申请，以及将管辖权授予法庭的任何其他国际协定中具体规定的一切事项。

⁵⁵ 《法庭规则》第138条规定，如果与本公约目的有关的国际协定明确规定向法庭提交咨询意见请求，则法庭可就某一法律问题发表咨询意见；咨询意见请求应由任何经授权的主体送交法庭或根据协定向法庭提出；法庭应比照适用本规则第130—137条。

⁵⁶ See “Written Statement of the United States of America”，ITLOS, 27 November 2013, Para.19, available at http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/written_statements_round1/C21_statement_USA_orig_Eng.pdf; “Written Statement of Thailand, ITLOS, November 29, 2013, Part 4,

海洋法法庭规约》都没有明确规定国际海洋法法庭全庭作为一个整体享有咨询管辖权，法庭理应审慎考虑和处理全庭的咨询管辖权问题。

可见，国际海洋法法庭自赋全庭咨询管辖权，扩权倾向是显而易见的。况且，咨询管辖权门槛较低，存在着被滥用的可能；诉诸咨询意见程序甚至有可能成为各国维护权益的重要手段。虽然国际海洋法法庭的咨询意见没有法律拘束力，但必将对海洋法的发展产生较大影响。因此，中国提交的《中国关于次区域渔业委员会提交咨询件请求的书面意见》反对国际海洋法法庭全庭的咨询管辖权。⁵⁷

2. 国际仲裁庭越权、扩权现象明显。2013年1月22日，菲律宾单方面就中菲有关南海问题提起《联合国海洋法公约》附件七仲裁。中国政府多次重申南海争议应由有关当事方通过协商谈判解决的立场，表示“不接受、不参与”菲律宾单方提起的所谓“仲裁”。⁵⁸ 然而，2015年10月29日仲裁庭就“南海仲裁案”的管辖权和可受理性问题做出裁决，裁定对菲律宾的几乎全部诉求具有管辖权。⁵⁹ 2015年10月30日，中国外交部发表了《关于仲裁庭的管辖权和可受理性问题的声明》明确指出，仲裁庭对属于领土主权性质的事项裁定具有管辖权，超出了《联合国海洋法公约》的授权；仲裁庭无视中菲之间存在海域划界的事实，越权管辖与海域划界有关的事项等。⁶⁰ 此外，仲裁庭就“南海仲裁案”管辖权性问题的裁决，“背离了《联合国海洋法公约》争端解决机制的目的和宗旨，损害了《联合国海洋法公约》的完整性和权威性”⁶¹。诚如有学者所言：“如果国际法官自以为可以作出违反条约起草者本旨的解释，甚至是根据‘有效性原则’作出解释，那么甚至可能损坏条约义务的合意基础，并且诱发目前在某些国际法律制度中已经出现了的负面政治效应。”⁶² 总之，“南海仲裁案”是一起典型的国际仲裁庭越权、扩权的案件，值得警惕。

3. 国际法院存在违反“国家同意原则”的现象。根据国际法，主权国家拥有自

available at http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/written_statements_round1/C21_18_Thailand_orig_Eng.Pdf.

⁵⁷ 参见《中国关于次区域渔业委员会提交咨询件请求的书面意见》，ITLOS/PV.14/C21/1，p.2，available at http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/verbatims/ITLOS_PV14_C21_1_E_checked.Pdf.

⁵⁸ 参见中国国际法学会：《南海仲裁案裁决之批判》，外文出版社2018年版，第16-25页。

⁵⁹ “Award on Jurisdiction and Admissibility 29 October 2015”，available at <https://pca-cpa.org/en/cases/7/>.

⁶⁰ 《中华人民共和国外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭关于管辖权和可受理性问题裁决的声明》（2015年10月30日），载中国国际法学会：《南海仲裁案裁决之批判》，外文出版社2018年版，第417-418页。

⁶¹ 中国国际法学会：《菲律宾所提南海仲裁案仲裁庭的裁决没有法律效力》，法律出版社2016年版，第2页。

⁶² 【美】何塞·阿尔瓦雷斯：《作为造法者的国际组织》，蔡从燕等译，法律出版社2011年版，第902页。

主选择争端解决方法的权利。⁶³ 常设国际法院也曾经指出,不得强迫任何国家将其与他国的争端提交调解或仲裁,或提交任何其他和平解决程序,除非获得该国同意,这是国际法中的既定原则。换言之,任何国际司法或仲裁机构对国家间争端行使管辖权必须以当事国的同意为基础,即“国家同意原则”。⁶⁴

然而,国际法院在司法实践中存在违反“国家同意原则”的现象。例如,在2019年“查戈斯群岛咨询意见案”(Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965)⁶⁵中,由于该案涉及英国和毛里求斯之间长期存在的双边争议,因而引发了国际社会的高度关注。一方面,不少国家怀疑毛里求斯故意将双边主权争议包装成非殖民化问题,通过寻求国际法院发表咨询意见的方式,以绕开国际社会成员间争端解决的国家同意原则。另一方面,英国反对毛里求斯将查戈斯群岛问题提交国际法院,认为它是关于英、毛两国之间的领土争端,与非殖民化问题无关;毛里求斯借助国际法院的咨询意见,企图规避非经一国同意该国没有义务将双边争端提交司法解决的基本原则。此外,2017年联大第 71/292 号决议只有94票赞成、而有15票反对和65票弃权,也说明了主权国家对该案有可能违反“国家同意原则”表示疑虑和担忧。⁶⁶

又如,在2021年索马里诉肯尼亚“印度洋海洋划界案”(Maritime Delimitation in the Indian Ocean, Somalia v. Kenya)中,国际法院第一次在一方当事国没有出庭的情况下,做出划定海洋边界的判决。⁶⁷ 这在一定程度上也降低了“国家同意原则”的门槛。⁶⁸

值得一提的是,有包括中国在内的 31个国家、国际组织针对“查戈斯群岛咨询意见案”向国际法院提交了书面意见。其中,《中国就“查戈斯群岛咨询意见案”向国际法院提交的书面意见》中指出,“‘当事国同意原则’源于国际法中的尊重国家主权与平等这一基本原则,这在《联合国宪章》《国际法院规约》和许多国际文件中均有明确体现……中国希望国际法院充分注意到本案的特殊情况,在处理本案过程中……继续维护和切实适用‘当事国同意原则’,确保不产生规避和损害

⁶³ 参见自然资源部海洋发展战略研究所课题组:《中国海洋发展报告(2019)》,海洋出版社2019年版,第231页。

⁶⁴ See “Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Written Statement of the People’s Republic of China, 1 March 2018”, available at <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/169/169-20180301-WRI-03-00-EN.pdf>.

⁶⁵ 2017年6月22日,联合国大会通过第71/292号决议,请求国际法院对1965年查戈斯群岛从毛里求斯分离的法律后果发表咨询意见。2019年2月25日,国际法院就该案发表了咨询意见。See “Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965”, available at <https://www.icj-cij.org/case/169>.

⁶⁶ 值得注意的是,国际法院有14位法官参与了该案,但在发表咨询意见时,有11位法官附上了个人声明、单独意见或反对意见,以澄清其观点或说明其不同意见。这也说明国际法院内部对该案就存在不同的看法。另外,通过对国际法院法官意见的分析,还可以发现在该案中“国家同意原则”是否被绕开存在较为强烈的争议。

⁶⁷ See “Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya), available at <https://www.icj-cij.org/case/161>.

⁶⁸ 参见贾桂德:《当前国际法形势和我国外交条法工作》,载《国际法学刊》2022年第3期,第15页。

这一原则的效果。”⁶⁹此外,《中国关于次区域渔业委员会提交咨询件请求的书面意见》也专门强调,“毫无疑问,在缺乏国家同意的情况下,咨询管辖权不能用以处理两国或多国间悬而未决的争端……法院或法庭行使管辖权须经当事国同意是一项重要的国际法原则”⁷⁰。在菲律宾提起的“南海仲裁案”中,中国政府先后发布了《关于菲律宾共和国所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件》和《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》均强调指出,国家间争端解决的方式不能违背主权国家意志,应以国家同意为基础。⁷¹

(四) 国际法规则制定权向区域性国际组织下沉

1. 现有国际法律制度并没有否定区域性国际组织拥有制定国际法规则的权力。一方面,区域性国际组织依其成员国所制定的基本组织文件的规定,在国际法上享有独立的国际法律人格,能直接承受国际法上的权利与义务。另一方面,区域性国际组织同联合国的关系,只是依据《联合国宪章》规定的条件,在维持国际和平与安全方面同联合国协作或协助联合国而已。例如,《联合国宪章》第52条规定:“本宪章不得认为排除区域办法或区域机关、用以应付关于维持国际和平及安全而宜于区域行动之事件者;但以此项办法或机关及其工作与联合国之宗旨及原则符合者为限。缔结此项办法或设立此项机关之联合国会员国,将地方争端提交安全理事会以前,应依该项区域办法,或由该项区域机关,力求和平解决。安全理事会对于依区域办法或由区域机关而求地方争端之和平解决,不论其系由关系国主动,或由安全理事会提交者,应鼓励其发展”。可见,区域性国际组织的存在与活动都是自主的,无疑也拥有国际法规则的制定权。事实上,冷战结束以来伴随经济一体化和世界多极化的趋势,区域性国际组织在发展地区经济、解决地区争端和推动国际法发展等方面,发挥了重要的作用。⁷²

2. 国家集团阵营分化、区域性或准区域性国际组织制定国际规则的现象日益增多。一方面,美国在联合国体系之外建立各种各样的“小集团”,主导制定区域性国际规则,以进一步发挥对国际规则的引领作用。例如,拜登政府上台后,特别重视小多边机制,如建立“三边安全伙伴关系”(AUKUS)、巩固“四边机制”(QUAD)、强化“五眼联盟”(Five Eyes Alliance)以及启动“印太经济框架”(IPEF)等⁷³,以实现美国全球战略的再“调整”。2021年9月,美国、英国和澳大利亚领导人宣布建立“三边安全伙伴关系”,以增进在“印太”地区的外交、安全

⁶⁹ See “Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Written Statement of the People’s Republic of China, 1 March 2018”, available at <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/169/169-20180301-WRI-03-00-EN.pdf>.

⁷⁰ 《中国关于次区域渔业委员会提交咨询件请求的书面意见》第85段, ITLOS/PV. 14/C21/1, p. 2, available at http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/verbatims/ITLOS_PV14_C21_1_E_checked.Pdf.

⁷¹ 参见中国国际法学会:《南海仲裁案裁决之批判》,外文出版社2018年版,第16-25页。

⁷² 参见梁西著、杨泽伟修订:《梁西国际组织法》(第七版),武汉大学出版社2022年版,第277页。

⁷³ 参见《美国对华认知中的谬误和事实真相》(2022年6月19日),载外交部网站 https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202206/t20220619_10706065.shtml。

和防务合作等。而美日印澳“四边机制”是落实“印太战略”的平台。此外，2022年5月美日印澳四国峰会宣布建立的“印太海域感知伙伴关系”（IPMDA），以打击非法捕捞、不受管束、不报告渔业活动（IUU）等为由，将整个印度洋、东南亚和南太平洋地区的国家海上力量整合到一起。2022年5月，拜登宣布启动一项新的亚太经济伙伴关系——“印太经济框架”，首批13个参与方包括美国和日本，但不包括中国。该框架企图建立美国主导的贸易规则，重组产业链体系，让地区国家与中国在经济与科技上“脱钩断链”。2023年5月27日，在美国底特律举行的“印太经济框架”第二次部长级会议闭幕，14个成员国“基本上完成了”提高供应链韧性与安全的协议谈判。这次的新协议计划成立供应链理事会、供应链危机响应网络和劳工权利咨询委员会，以促进各“印太经济框架”成员国在韧性经济领域的合作；同时，美国还承诺将实施多项新的技术和能力建设计划。此外，这次“印太经济框架”部长级会议还就互联经济、清洁经济、公平经济等领域达成了一致性声明。这是“印太经济框架”出现的新变化，也是“印太经济框架”启动以来的首个具体成果。

另一方面，中国主张在联合国框架下建立、发展区域性国际组织，作为对联合国体系的“创新补充”。⁷⁴ 例如，为应对非传统安全问题、促进区域合作，中国与有关国家共同创建了“上海合作组织”，并在该组织的成立宣言和宪章中均明确规定“恪守联合国宪章宗旨和原则”，这是对联合国集体安全制度的有益补充。⁷⁵ 另外，为进一步促进有关地区经济发展，中国还发起成立了“亚洲基础设施投资银行”“金砖国家新开发银行”，有力地推动了国际金融法律秩序的发展和完善。⁷⁶

3. 国际经贸规则创制主导权向区域性国际组织转移的现象也特别明显。一方面，区域贸易协定不断涌现。例如，2020年11月，包括东盟十国以及中国、日本、韩国、澳大利亚和新西兰在内的15个亚太国家签署了世界上最大的自由贸易协定——《区域全面经济伙伴关系协定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, 以下简称 RCEP）。⁷⁷ RCEP 是以东盟为主导的区域经济一体化合作，是成员国间相互开放市场、实施区域经济一体化的组织形式；RCEP 的内容主要包括对货物贸易、原产地规则、海关程序和贸易便利化、卫生与植物卫生措施、标准技术法规和合格评定程序、贸易救济、服务贸易、自然人临时移动、投资、

⁷⁴ 参见杨泽伟：《中国与联合国50年：历程、贡献与未来展望》，载《太平洋学报》2021年第11期，第4页。

⁷⁵ 目前上海合作组织包括9个成员国、3个观察员国和14个对话伙伴国。

⁷⁶ 中国政府再三强调中国这样做并非要取代现有的区域性国际组织和专门性国际组织，而是作为一种补充。参见郑永年：《中国与世界秩序》，载《联合国早报》（新加坡）网站2018年5月1日，转引自《参考消息》2018年5月3日第14版；赵骏、金晶：《亚投行与现有多边开发银行的关系定位、澄清和协调》，载《太平洋学报》2017年第5期，第23-33页。

⁷⁷ 2022年1月1日，《区域全面经济伙伴关系协定》正式生效。

知识产权、电子商务、竞争、中小企业、经济技术合作和政府采购等进行规制，其目标是消除内部贸易壁垒、创造和完善自由的投资环境、扩大服务贸易；RCEP对深化区域经济一体化具有标志性意义。

又如，2018年3月8日，日本、加拿大、澳大利亚、智利、新西兰、新加坡、文莱、马来西亚、越南、墨西哥和秘鲁共11个国家在智利首都圣地亚哥签署了《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership，以下简称CPTPP）。⁷⁸ CPTPP旨在进一步促进缔约方间区域经济一体化与合作，为加速区域贸易自由化和投资增加机会，重申促进企业社会责任、文化认同和多样性、环境保护和保育、性别平等、民族权利、劳工权利、包容性贸易、可持续发展和传统知识的重要性，以及保留其出于公共利益进行管理的权利的重要性。因此，CPTPP将加强各成员经济体之间的互利联系，促进亚太地区的贸易、投资和经济增长。总之，CPTPP体现了当前区域合作的最高标准，并试图发挥整合与引领国际经贸规则的重任。⁷⁹

国际法规则制定权向区域性国际组织下沉、特别是国际经贸规则创制主导权向区域性国际组织转移，主要有以下两方面的原因：

第一，大国间协调难度加大，全球统一规则的制定实施面临诸多困难。一方面，美国为维护其霸权地位，以价值观和意识形态划界，挑动所谓民主国家对抗威权体制的叙事之争，从而加剧了国际社会阵营分化。⁸⁰ 另一方面，一些欧美国国家试图将中、俄排除出主要国际机构与国际规则制定进程。《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》就是其中一例。另外，美国贸易代表戴琪曾公开宣称，“印太经济框架”是“独立于中国的安排”。美国商务部长雷蒙多也公开表示，“印太经济框架”标志着美重塑地区经济的领导力，为地区国家提供“替代中国”的方案。⁸¹ 此外，美国国务卿布林肯曾经发表政策演讲称，中国是国际秩序“最严重的长期挑战”。⁸² 可见，一些欧美国国家声称维护“基于规则的国际秩序”，实际上却在营造两个阵营、两个秩序和两套规则，加剧了国际法的碎片化。

⁷⁸ 2021年9月16日，中国正式提出申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》。

⁷⁹ See Gary Hufbauer and Jeffrey Shottm, *Fitting Asia-Pacific Agreements into the WTO System*, in Richard Baldwin and Patrick Low, *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Cambridge University Press 2009, p. 612.

⁸⁰ 参见贾桂德：《当前国际法形势和我国外交条法工作》，载《国际法学期刊》2022年第3期，第4页。

⁸¹ 参见《美国对华认知中的谬误和事实真相》（2022年6月19日），载外交部网站 https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202206/t20220619_10706065.shtml.

⁸² See Antony J. Blinken, *The Administration's Approach to the People's Republic of China*, the website of U. S. Department of State, 26 May 2022, available at: <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china>.

第二，全球性国际组织自身调整失灵、其传统职能边缘化。一方面，一些世界大国对维护现有的国际机制逐渐失去兴趣，它们认为当今全球性国际组织的结构本身反映一种“过时的权力关系”（*obsolete power relations*）⁸³，并不能反映当下的国际社会所发生的新变化。另一方面，全球性国际组织内部成员国之间分歧严重、难以形成共识进而导致国际法规则更新缓慢。WTO 从 1995 年成立之初的短暂辉煌到当下共识难以形成的由盛而衰，就是一个典型的例子。WTO 成立之前，关税与贸易总协定发起的“回合制谈判”中创设了诸多影响至今的经贸规则与协定。WTO 成立后，发展中国家和发达国家之间的分歧巨大，无法协商一致，致使新一轮“多哈回合”贸易谈判名存实亡。可以说，WTO 的组织结构和决策机制明显限制了其自身的规则创制与规则更新。⁸⁴ 在上述背景下，区域性协定和法律安排的数量不降反升，诸多现存的区域协定的也在不断更新和升级。

三、中国的因应

（一）维护多边主义的国际法律秩序

1. 维护多边主义的国际法律秩序是众多主权国家的共同愿望。如前所述，近年来受世纪疫情的影响，保护主义和“逆”全球化抬头，一些国家的政策内顾倾向加重。然而，“大多数国家仍然及其看重多边体系”⁸⁵，维护多边主义的国际法律秩序仍然是众多主权国家的共同愿望和理性选择。例如，欧盟等主要经济体曾多次表示，WTO 多边贸易规则体系及其争端解决机制屡遭重创，对其而言无疑是一场灾难。⁸⁶ 其实，不少主权国家、有关各方以及国际组织等一直以实际行为来维护多边主义的国际法律秩序，这在全球经贸领域特别明显。

例如，2017 年联合国国际贸易法委员会第 50 次委员会会议作出决定，授权第三工作组讨论投资者与国家间争端解决机制的现存问题、改革必要性和潜在的改革方案。2021 年 10 月，二十国集团罗马峰会通过的《二十国集团领导人罗马峰会宣言》（*the G20 Rome Leaders' Declaration*）指出：“我们确认开放、公平、平等、可持续、非歧视、包容、基于规则的多边贸易体制对恢复增长、创造就业、恢复工业生产率和促进可持续发展的重要作用，确认我们对加

⁸³ See Jacob Katz Cogan, *Representation and Power in International Organization: The Operational Constitution and Its Critics*, *American Journal of International Law*, Vol. 103, 2009, p. 209.

⁸⁴ WTO 所有成员无论大小强弱都是平等的，WTO 实行反向一致的决策机制，即一切事项需要所有成员的一致同意；换言之，每个成员在理论上均有一票否决权，因而极大地阻滞了 WTO 成立以来的规则更新和创制效率。

⁸⁵ *A New Agenda for Peace --- Our Common Agenda Policy Brief* 9, July 2023, available at <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf>.

⁸⁶ 参见刘敬东：《全球经贸关系演变中的国际法治危机及其应对》，载《中国法学》2023 年第 3 期，第 302-303 页。

强以 WTO 为核心的多边贸易体制的承诺”⁸⁷。2021 年 11 月，亚太经合组织第 28 次领导人非正式会议通过的《2021 年亚太经合组织领导人宣言》（2021 APEC Economic Leaders’ Declaration）也专门强调：“贸易是我们全体人民发展和繁荣的支柱。以 WTO 为核心，基于规则的多边贸易体系在经济复苏中发挥重要作用”⁸⁸。2021 年 12 月，中国和欧盟、俄罗斯等共 112 个 WTO 成员联署《投资便利化联合声明》（Joint Statement on Investment Facilitation for Development），就协定框架和主要规则形成初步共识。2023 年 7 月 6 日，WTO 投资便利化谈判召开大使级会议，宣布《投资便利化协定》（Investment Facilitation for Development Agreement）文本谈判成功结束。此外，2022 年 6 月举行的 WTO 第 12 次部长会议在新冠疫情应对、防疫相关知识产权豁免、粮食安全、人道主义粮食采购、渔业补贴、电子传输暂免关税和 WTO 改革等全球广泛关注的议题上取得了远超预期的重要成果，被誉为多边主义的真正胜利。值得一提的是，国际货币基金组织的专家也认为：“多边机构也可以在重塑全球合作和抵制分裂方面发挥关键作用，包括进一步强化其治理，以确保其反映不断变化的全球经济动态”⁸⁹。不言而喻，上述国际实践体现了世界各国维护多边主义国际法律秩序的强烈愿望。

2. 维护多边主义的国际法律秩序符合中国利益。以联合国为核心的多边主义国际法律秩序是第二次世界大战结束以来国际秩序的核心。中国在这一国际秩序的重要地位是作为第二次世界大战战胜国做出巨大牺牲和重大贡献的结果。在战后国际秩序的演进中，中国在联合国、国际货币基金组织、世界银行和 WTO 等国际组织中的地位逐步得到恢复、巩固和提升。中国作为当代国际法律秩序的利益攸关者，应继续参与、支持和维护以联合国为核心的多边主义国际法律秩序，⁹⁰既符合中国的国家利益，也有利于世界和平和经济社会的发展。诚如习近平总书记所指出的：“站在新的历史起点，中国将坚持走和平发展

⁸⁷ 《二十国集团领导人第十六次峰会通过〈二十国集团领导人罗马峰会宣言〉》，载中国政府网 http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/01/content_5648079.htm。

⁸⁸ 《亚太经合组织第二十八次领导人非正式会议通过〈2021 年亚太经合组织领导人宣言〉》，载中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/13/content_5650601.htm。

⁸⁹ 参见《我们为何必须抵制地缘经济分裂，如何抵制？》，载国际货币基金组织网，<https://www.imf.org/zh/News/Articles/2022/05/22/blog-why-we-must-resist-geoeconomic-fragmentation>。

⁹⁰ 2023 年 7 月，联合国秘书长在《新和平纲领——〈我们的共同议程〉政策简报 9》（*A New Agenda for Peace --- Our Common Agenda Policy Brief 9*）中明确指出：“联合国现在是、而且必须继续是这种新多边主义的中心。在一个各种叙事相互竞争的支离破碎的世界中，所有国家都有义务至少保留一个它们都可以信任的机构”。*A New Agenda for Peace --- Our Common Agenda Policy Brief 9*, July 2023, available at <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf>。

之路，始终做世界和平的建设者；坚持走改革开放之路，始终做全球发展的贡献者；坚持走多边主义之路，始终做国际秩序的维护者。”⁹¹

事实上，近年来中国一直在维护多边主义的国际法律秩序。例如，2019年5月，中国政府向WTO正式提交改革建议文件，积极支持WTO开展包括争端解决机制在内的实质性改革。在WTO上诉机构停摆的情况下，中国与欧盟合作建立WTO“临时上诉仲裁机制”，力求使贸易争端解决不脱离国际法治轨道。此外，中国还积极参与和推动国际贸易投资规则体系的现代化。例如，中国政府不但全程参与了《联合国关于调解所产生的国际和解协议公约》（《新加坡调解公约》 Singapore Convention on Mediation）的起草和谈判进程，而且还于2019年8月作为第一批签署国签署该公约；2021年中国正式申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（Digital Economy Partnership Agreement）等。

3. 积极培育能与当前多边主义的国际法律秩序兼容的新理念、新原则和新规则。如前所述，全球性大国的竞争由全球治理体系的话语权和代表份额之争逐渐演变为全球治理的战略、理念与范式的竞争。主权国家间的角力场也转向国际规则的制定领域，各国旨在通过自身的实力和影响力重新塑造、修改或制定国际规则，以增强自身的规则制定权和制定中的话语权和影响力。换言之，国际规则的塑造与重构，将会是今后一段时期内各国在国际法领域内博弈的重点。况且，虽然目前中国还是一个区域性大国或准全球性大国，但已经不是纯粹的区域性大国，因为中国的国际影响力与对国际事务的话语权已经有了历史性的提升并不断在向世界舞台中央靠近。因此，作为潜在的全球性大国，中国要主动培育符合当前多边主义的国际法律秩序新理念、新原则和新规则。例如，推动构建人类命运共同体思想是新时代中国国际法观的核心理念，代表了现代国际法的先进的价值追求，是中国对国际法的发展的重要理论贡献，也有利于推动国际法律秩序的变革。⁹² 又如，“共商共建共享”原则，不但载入中国与“一带一路”沿线国家和相关的国际组织签署的200多份政府间共建“一带一路”合作文件中，而且逐步获得了国际社会的普遍认可、具有普遍约束力且能适用于国际法各个领域等，因而具备了现代国际法基本原则的主要特征。⁹³ 因此，进一步推动中国提出的上述理念、原则与多边主义国际法律秩序的兼容，成为全球治理的新范式，仍然是未来努力的方向。

⁹¹ 习近平：《在中华人民共和国恢复联合国合法席位50周年纪念会议上的讲话》（2021年10月25日），载《人民日报》2021年10月26日，第2版。

⁹² 参见中华人民共和国外交部条约法律司编著：《中国国际法实践案例选编》，世界知识出版社2018年版，第20页。

⁹³ 参见杨泽伟：《共商共建共享原则：国际法基本原则的新发展》，载《阅江学刊》2020年第1期，第86-93页。

（二）提升中国在周边区域治理的能力

1. 中国周边区域治理机制的现状及其存在的问题

（1）中国周边区域治理机制的现状。首先，中国周边的区域治理机制丰富多样，既有东盟这种亚洲区域组织，也有澜沧江—湄公河合作、湄公河委员会等次区域机制；既有阿拉伯国家联盟这种一般性政治组织，也有阿拉伯石油输出国组织和亚洲开发银行这种区域经济组织；既有以安全为主的上海合作组织，也有专门聚焦经贸合作的《区域全面经济伙伴关系协定》；既有博鳌亚洲论坛，也有中国—阿拉伯国家合作论坛；既有东盟与中、日、韩领导人会议，也有东亚峰会、六方会谈机制；此外，还有跨区域的亚太经济合作组织、亚洲基础设施投资银行等。其次，中国周边的区域治理机制的碎片化现象特别明显。除了东北亚，亚洲次区域都存在不同类型的国际组织，但是迄今还没有一个覆盖整个亚洲的区域性国际组织。最后，中国周边的区域治理机制的发展具有不平衡性。例如，东盟成立较早、也比较活跃；上海合作组织发展势头良好；而东北亚地区尚未建立本区域的国际组织。同时，中国周边的区域治理机制主要以贸易和经济合作为主，政治和安全合作相对滞后。此外，各种治理机制间相互竞争和对立的态势日益突出。

（2）中国周边区域治理机制存在的主要问题。首先，区域共同体意识尚未形成。在中国周边多元文化并存：既有儒家文化辐射的地区，也有众多信仰伊斯兰教的国家，还有受基督教文化或佛教文化影响的区域，因而缺乏亚洲区域共同体意识。其次，地区争端的消极影响。例如，印度和巴基斯坦间的克什米尔领土争端，日本和韩国之间的竹岛（独岛）争端以及中国与其他南海沿岸国之间的南海岛屿主权和海域划界争端等。如果这些问题得不到妥善解决，无疑会影响中国周边国家彼此间的合作。⁹⁴再次，规则导向性不足。中国周边区域治理机制一般采取宣言、联合声明等软法形式，很少通过对成员国有明确的法律约束力的决议。最后，域外大国的干预等。长期以来，欧美大国一直把印太、亚太作为其国家利益拓展和维护的重要区域，并利用亚洲国家间的矛盾和冲突，采取拉拢和分化的策略；同时，欧美大国的亚洲盟友和战略伙伴对域外大国的存在和介入也有较高的期望。因此，上述因素严重影响和干扰了中国周边区域治理机制的建立。

2. 进一步提升中国在周边区域治理能力的具体步骤

中国可以从制度建设、议程设置和规范扩散等方面，尝试建构区域治理的理论和话语体系，并在周边区域和域外区域的治理实践中拓展影响力。⁹⁵

⁹⁴ 参见杨泽伟：《国际法析论（第5版）》，中国人民大学出版社2022年版，第421页。

⁹⁵ Jared Mckinney, How Stalled Global Reform Is Fueling Regionalism: China's Engagement with the G20, *Third World Quarterly*, Vol. 39, No. 4, 2018, pp. 709-721.

(1) 制度建设。在制度建设方面,中国可以采取三步走的策略:第一,鉴于亚洲还没有出现类似于欧盟、非盟和美洲国家组织的区域性国际组织,中国可以发起、推动成立涵盖所有亚洲国家的“亚洲联盟”,作为长远目标。第二,鉴于中国已成为全球最大的天然气进口国,土库曼斯坦、哈萨克斯坦等中亚国家又是重要的天然气生产国和出口国;况且,中国—中亚天然气管道还是目前世界上线路最长的天然气管道。因此,中国可以与中亚国家一起倡导成立“天然气国际论坛”(International Forum for Gas),⁹⁶作为中期目标。“天然气国际论坛”成员最初以中国与中亚国家为主,之后逐步扩大到“一带一路”沿线国家,最后发展成为包括世界上重要的天然气生产国、天然气消费国以及相关的国际组织在内的全球天然气治理平台。⁹⁷第三,鉴于中国周边区域治理机制复杂多样,中国可以对这些周边区域治理机制逐一进行清理,并基于各区域治理机制的宗旨目标,进一步明确中国在该机制中的定位和作用等,这是短期目标。

(2) 议程设置。有学者认为,“对于现在国际体系适合的秩序是,以具备政治和文化舒适度的区域为基础而推进地区化。”⁹⁸因此,就议程设置而言,中国可以通过公开倡议重大合作议程或就某一筹划中的重大议程率先做出承诺,最终推动这一合作议程成为区域治理框架内的共同倡议或共同行动计划。⁹⁹例如,上海合作组织成立以来,中国主动提出了“打击‘三股势力’议程”“设立反恐中心”和“上海合作组织睦邻友好合作委员会”等重大倡议和行动计划,获得了该组织其他成员国的积极相应,并以上海合作组织相关合作法律文件的形式予以落实,从而使中国在区域治理的议程设置中扮演了核心角色。又如,近年来中国先后提出了“全球发展倡议”“全球安全倡议”和“全球文明倡议”,引起了国际社会强烈反响。为此,2023年5月《中国—中亚峰会西安宣言》专门指出:“中亚国家高度评价并愿积极践行中方提出的全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议,认为上述倡议对实现联合国可持续发展目标、维护世界和平与安全、促进人类文明进步具有重要意义”¹⁰⁰。上述宣言的内容,不但表明中国提出的“全球发展倡议”“全球安全倡议”和“全球文明倡议”得到了中亚五国的认同和相应,而且为今后中国在周边区域治理中的议程设置提供了重要的借鉴与启示。

⁹⁶ 参见杨泽伟:《“一带一路”高质量发展背景下建立中国—中亚能源发展伙伴关系的法治路径》,载《政法论丛》2023年第4期,第21页。

⁹⁷ 构建“开放的区域主义”有助于推动区域主义的全球化(globalized localism,或称“全球化的区域主义”。See Anthea Roberts, *Is International Law International?*, Oxford University Press 2017, pp. 9-10.

⁹⁸ 参见【英】巴里·布赞:《权力、文化、反霸权与国际社会:走向更为地区化的世界秩序》,载《世界经济与政治》2010年第11期,第17页。

⁹⁹ 参见郑先武:《全球治理的区域路径》,载《探索与争鸣》2020年第3期,第58页。

¹⁰⁰ 《中国—中亚峰会西安宣言》(2023年5月19日),载外交部网站

https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202305/t20230519_11080194.shtml。

(3) 规范扩散。“当今世界，对于大多数国家来说，唯一可以表达并全实现专属权利的方法就是通过参与各种各样的规制与整合国际体系的制度”。¹⁰¹就规范扩散而言，中国通过周边区域治理中的制度建设和议程设置等方式，将本国所倡导的理念、原则、规则和制度扩散为区域化、跨区域化，并最终外溢为全球化、而被国际社会广泛接受。¹⁰²例如，构建安全共同体既是“全球安全倡议”的根本宗旨，也是全球安全治理的发展方向，体现了中国作为负责大国的责任担当。¹⁰³而构建安全共同体的愿景，就经历了从双边到区域再到多边的过程，从而成为引领全球安全治理的发展潮流，促进了共同安全。首先，就双边层面而言，早在2019年6月17日习近平主席在同塔吉克斯坦总统拉赫蒙会谈时就专门强调：“中方愿同塔方加强两国关系……提升各领域合作水平，共同打造中塔发展共同体和安全共同体”¹⁰⁴。其次，从区域层面来看，2020年11月11日在上海合作组织成员国元首理事会第二十次会议上，习近平主席提出“维护安全和稳定，构建安全共同体”¹⁰⁵。最后，就多边层面来讲，习近平主席在2022年4月21日博鳌亚洲论坛年会开幕式上指出“人类是不可分割的安全共同体”¹⁰⁶，5月19日在金砖国家外长会晤开幕式上发表视频致辞时提出“共建人类安全共同体”¹⁰⁷，6月23日在金砖国家领导人第十四次会晤上再次强调“立足人类是不可分割的安全共同体，走出一条对话而不对抗、结伴而不结盟、共赢而非零和的新型安全之路”¹⁰⁸。目前以构建安全共同体为宗旨的“全球安全倡议”，为重建全球安全理性注入了中国元素，为破解全球安全治理难题、推动世界和平发展贡献了中国方案。

New Trends in the Development of International Law and China's Response under the Background of Regional Shift in Global Governance

Abstract: Under the background of regional shift in global governance,

¹⁰¹ Abram Chayes and Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty*, Harvard University Press 1995, p. 227.

¹⁰² 各国目前不断在区域层次建构和推广新的国际经贸规则，以推动经贸制度改革。

¹⁰³ 参见杨泽伟、张晟：《全球安全倡议的国际法内涵及其实施路径》，载《太平洋学报》2023年第4期，第5页。

¹⁰⁴ 《习近平同塔吉克斯坦总统拉赫蒙会谈》，载《人民日报》2019年6月17日第1版。

¹⁰⁵ 习近平：《弘扬“上海精神” 深化团结协作 构建更加紧密的命运共同体——在上海合作组织成员国元首理事会第二十次会议上的讲话》，载《人民日报》2020年11月11日第2版。

¹⁰⁶ 《习近平在博鳌亚洲论坛2022年年会开幕式上的主旨演讲（全文）》（2022年4月21日），载中国政府网 http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/21/content_5686424.htm。

¹⁰⁷ 《习近平在金砖国家外长会晤开幕式上发表视频致辞》（2022年5月20日），载人民网 <http://politics.people.com.cn/n1/2022/0520/c1024-32425637.html>。

¹⁰⁸ 《习近平在金砖国家领导人第十四次会晤上的讲话（全文）》（2022年6月23日），载中国政府网 http://www.gov.cn/xinwen/2022-06/23/content_5697386.htm。

international law is confronted with the following challenges: profound changes in the comparison of international power, the international legal order having difficulty in balancing the interests and demands of developed countries and developing countries, the international legal order facing the danger of "power hollowing", and an increasing intensification of international legislative competition. Currently, the development of international law shows the following new trends: the resurgence of international law nihilism, the fragmentation phenomenon of international legislation becoming more pronounced, the expanded power of international (quasi) judicial institutions becoming increasingly prominent, and the authority for the formulation of international legal rules shifting towards regional international organizations. China should actively cultivate new ideas, new principles, and new rules that are compatible with the current multilateral international legal order, and further enhance its governance capabilities in surrounding regions from the aspects of system construction, agenda setting, norm diffusion, and others.

Key words: regional shift in global governance; international legal order; multilateralism; regional international organizations

立足人类命运共同体完善国际法治促进世界多级化与经济全球化良性发展¹

孙 珺

摘要：国际法应当在克服其自身殖民起源上起到积极的作用。在国际法“欧洲化”与“去欧洲化”的双重演进过程中，无法完全忽视国际法第三世界方法的观点与全球南方发展的诉求。在逆全球化思潮涌现、全球治理面临挑战的背景下，如何智慧地参与全球治理变革，是中国在大变局时代的关键抉择。在当代国际法的演进过程中，运用中国智慧，兼顾发展中国家与新兴大国的双重身份，理性应对，以包容性、人本化的中国方案构建人类命运共同体，促进世界多级化与经济全球化的良性发展。

关键词：人类命运共同体 世界多极化 经济全球化 中国智慧 国际法的演进

一、国际法的殖民起源与发展

（一）国际法的殖民起源

回顾历史，国际法的兴起，正值欧洲殖民及奴隶贸易盛行的时期。国际法不应当被作为征服、剥削和边缘化的工具来使用，尽管这种使用过去和现在都很难完全避免。国际法应当在克服其自身的殖民起源方面起积极的推动作用。实现这些目标的主要先决条件之一是立足于平等的文明互鉴。“己所不欲，勿施于人”。

（二）国际法的“欧洲化”与“去欧洲化”

21 世纪以来，国际法的价值危机越来越被关注。国际法规则有利于制定统一的全球标准，但忽视了发展不平衡的现象。冷战结束后，欧美发达国家主导的全球化是单向度的，其负外部性日益明显。这种单向度的全球化在全球范围内传播了资本主义的矛盾和弊端，加剧了国际社会的贫富差距，暴露了国际法的价值危机。²在此背景下，为了更加理性地运用中国智慧推动全球良法善治，有必要审视国际法的“欧洲化”与“去欧洲化”。

二、国际法第三世界方法与全球南方发展

20 世纪 80 年代，国际法新方法学派渐兴，其中的典型代表是国际法第三世

¹ 作者简介：孙珺，法学学士（南京大学）、法学硕士（德国哥廷根大学）、法学博士（德国马尔堡大学），曾任厦门大学法学院副教授、哈尔滨工业大学法学院教授，现任河海大学法学院教授。文稿尚待完善，供会议交流，欢迎批评指正。作者邮箱：sunjunnet@126.com。

² 江河：《论国际法的公平价值及其实现进路：从和平到正义》，《政法论丛》2023 年第 4 期，第 77-78 页。

界方法。³国际法第三世界方法认为,在南北分歧日益扩大的情形下,旧有国际法体系倾向于维护既存的不平等结构,并致力于使其合法化的进程。作为新方法,国际法第三世界方法尽管不被国际法主流学派认可,但在全球化不断演进、全球治理面临变革的当下,国际法第三世界方法的观点以及全球南方发展的诉求不容被完全忽视,尤其是其在抵抗霸权政策方面所起到的作用。

（一）国际法第三世界方法

国际法第三世界方法学者倾向于认为,全球化是通过向不负责任的跨国商业实体和全球“超级阶层”赋予权力来延续北大西洋国家权力的一种方式。质疑其观点则认为,国际法第三世界方法没有兑现其为全球南方民众带来改变的承诺,缺乏一个有计划的议程及如何实施变革的想法。

著名的国际法第三世界方法学者 Antony Anghie 认为,国际法第三世界方法不仅涉及“第三世界”,而且涉及全球,应当将其视为一个世界主义的方案,进而提出了“第三世界的世界主义”(Third World cosmopolitanism),并指出,第三世界的经验是通过各种制度产生的,这些制度不仅使第三世界的民众,而且也开始并持续使西方的民众处于不利地位。局势正在发生逆转,被国际法第三世界方法学者广泛批评的投资制度正被向欧洲扩张的中国使用,这确实具有讽刺意味,欧洲各国政府突然担心自己会受制于一个由其自身协助创建的机制所产生的偏见。⁴多年前,笔者也曾观察到,德国在国际投资争端解决机制上的立场转变。⁵

（二）全球南方发展

尽管发展中国家反对,但在乌拉圭回合谈判期间,在世界贸易组织的主持下,国际知识产权保护和服务贸易体系得以建立。不难发现,被纳入世界贸易组织的新经济领域往往是北方拥有巨大优势的领域,这为北方国家及地区提供了随之而来的许多好处。借助“华盛顿共识”,发展中国家被说服采用了给定的新自由主义政策,参与到第二次世界大战后形成的国际经济制度中来,以谋求发展并实现经济增长。形成相关贸易与投资制度的一个关键因素则是第一世界与第三世界的差异,更常被称为南北差异。在此情形下,第三世界,即南方国家与地区及其具体关切被挫败与漠视。⁶

在表面上,尽管世界贸易组织基于共识的体系似乎遏制了类似于联合国赋予安理会常任理事国的大国特权;但在实质上,并没有阻止世界贸易组织的基本架

³ 李洪峰:《论国际法第三世界方法的批判性——以认识论和方法论为视角》,载《社会科学家》2011年第1期,第88页。

⁴ Antony Anghie, Rethinking International Law: A TWAIL Retrospective, in: *European Journal of International Law*, 2023 Vol. 34 no. 4, p. 7, 108.

⁵ 孙珺、从小堞:《论德国在“投资者东道国争端解决”机制上的立场转变及其影响》,载《德国研究》2017年第4期,第66-79页。

⁶ Antony Anghie, Rethinking International Law: A TWAIL Retrospective, in: *European Journal of International Law*, 2023 Vol. 34 no. 4, p. 64.

构及运作由北方来塑造。虽然中国与印度等发展中国家在世界贸易组织体系中取得了显著胜利,但这并没有减损世界贸易组织在其框架内有利于北方并巩固其特定贸易愿景的宗旨。当发展中国家,尤其是中国,已经足够熟练地将世界贸易组织争端解决机制成功地用于维护自身权益时,特朗普总统领导下的美国通过阻挠上诉机构成员的任命而使争端解决机制停摆,这当然非常具有讽刺意味。⁷

三、立足人类命运共同体完善国际法治

21 世纪的人类站在世界发展的十字路口。在全球化过程中,既有受益者,也有受损者。总体而言,全球化促进了国际间的交流沟通,便捷了各种资源在全球范围内的流通,是时代进步、人类发展的助推器。然而,不是所有人都能适应全球化带来的变化,跟上时代发展的步伐,当其无法从全球化中获得利益,甚至发现既得利益难保时,就会抱怨全球化带来的变化。这群受损者或自觉地、或在政客引导下不自觉地迁怒于全球化,盲目地将一切损失归咎于全球化,成为全球化的反对派。于是,逆全球化思潮逐渐在这群人中兴起、发酵并不断向外传播。全球化越是有成效,逆全球化的反抗越会随之加强。当逆全球化思潮遇上民族主义者时,就可能如鱼得水合力变思潮为实际行动。政客开始借助逆全球化思潮推行本国优先、保护主义、排外主义、单边主义等政策。

2016 年,特朗普上台后,为了迎合全球化失落者的诉求,大行“退群”之道,采取各种逆全球化举措。2024 年底,在美国第 47 任总统竞选中,特朗普再次胜选。2025 年,再度执政的特朗普给全球治理带来了更多的不确定性。

无疑,逆全球化思潮冲击着全球治理,使全球治理陷入困境。有学者认为,逆全球化思潮从以下几个方面凸显了全球治理的困境:(1) 大国霸权与全球治理责任错位;(2) 全球治理机制的非中性和碎片化;(3) 新兴国家及其文明发展议题在全球治理中被边缘化。⁸

面临严峻的全球形势,在当代国际法的演进过程中,如何智慧地参与全球治理变革,是中国在大变局时代的关键抉择。运用中国智慧,兼顾发展中国家与新兴大国的双重身份,以包容性、人本化的中国方案构建人类命运共同体,促进世界多级化与经济全球化的良性发展,并立足于人类命运共同体的根本福祉,理性应对各种变局。

(一) 以包容性全球化回应逆全球化

在逆全球化思潮涌现、全球治理遭遇挑战之际,学术界开始反思作为经济全球化核心理论的新自由主义,在分析世界经济不可持续性的原因时,有观点认为,这是新自由主义完全私有化、市场化、自由化以及政府零干预的政策取向所导致。

⁷ Antony Anghie, Rethinking International Law: A TWAIL Retrospective, in: *European Journal of International Law*, 2023 Vol. 34 no. 4, p. 65.

⁸ 参见张平、赵昊杰:《逆全球化潮流下的全球治理困境及其突破——基于资本文明的视角》,载《长白学刊》2019 年第 5 期,第 2-3 页。

此外，在解决 20 世纪 70 年代发达国家面临的“滞涨”危机的同时，又不断积累了新的矛盾。剖析新自由主义的实质不难发现，其经济思想的核心是满足资本空间扩张的需要。新自由主义经济思想实施的结果造成了严重的两极分化。新自由主义全球化主要是为了满足资本积累“空间出路”的需要，而不是为了满足普罗大众生活的需要，是一套主要满足资本空间扩张需要的机制。资本自由流动与劳动力难以自由流动的内在矛盾注定了新自由主义全球化是一个导致“几家欢乐几家愁”的过程，凭借这套机制进行全球经济治理，难以实现可持续发展的目标，全球社会矛盾将日益突出。全球经济“你中有我、我中有你”，世界已无法退回到孤立与封闭状态。全球治理需要的是改革，而不是推倒重来。面对全球社会日益突出的矛盾，当务之急是需要让经济增长惠及更多的民众。在全球化深入发展、世界经济格局变化与中国自身发展模式转变的共同推动下，中国提出“一带一路”倡议。其中，核心因素是中国资本正在走向全球化。中国要走出去，既不可能采取殖民主义方式，更不可能利用主导意识形态的方式，也不可能另起炉灶构建全新的国际秩序，只能在既有全球治理框架基础上，强化合作，采用实现互利共赢的新方式。因此，中国政府借鉴“丝绸之路”的文化内涵，以“丝路精神”为精髓，提出了“一带一路”倡议，秉承开放的区域合作精神，致力于维护全球自由贸易体系及开放型世界经济，推动沿线各国、各地区实现经济政策协调，开展更大范围、更深层次的区域合作，共同打造开放、包容、均衡、普惠的区域经济合作架构。共建“一带一路”就是用“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”的“丝路精神”推动沿线国家的合作，实现互利共赢。⁹

在百年未有之大变局下，在逆全球化思潮涌现，全球治理遭遇挑战之际，中国提出的“一带一路”倡议以包容性全球化回应逆全球化，推动全球治理的变革，引领构建新型的全球治理模式。

（二）借鉴全球市民社会理论与多元立宪主义促进世界多极化

传统全球治理模式是以国家为中心的国际机制，随着全球化的发展，在非国家行为体促成的自下而上的市民运动的基础上，逐渐形成全球市民社会。尤其在以国家为中心的全球治理模式难以解决的全球问题领域，依托全球市民社会理论构建的全球治理模式则更具优势。尽管全球市民社会理论主张变革传统的以国家为中心的全球治理模式，但其倡导的变革是非暴力的，且是建构主义的。¹⁰

多元立宪主义认为，个体（individual）位于首位，而国家（national）/社区（community）居其次，这是新兴的全球宪法框架的根本宗旨。多元化（pluralist）的、宪法性（constitutional）的“全球行政法”与多元立宪主义有着相同的规范野心

⁹ 参见刘卫东、Michael Dunford、高蒞阳：《“一带一路”倡议的理论建构——从新自由主义全球化到包容性全球化》，载《地理科学进展》2017 年第 11 期，第 1325-1326 页。

¹⁰ 参见刘小林：《全球治理理论的价值观研究》，载《世界经济与政治论坛》2007 年第 3 期，第 110-111 页。

(normative ambition), 即加强国家以外的法治。¹¹值得注意的是, 在人权不被保护或仅被最低限度保护的多元国际社会中, 往往在很大程度上不具备相应的社会基础, 为以个人权利为依托的“全球行政法”提供土壤。¹²德国柏林洪堡大学克里斯托夫·默勒(Christoph Moellers)教授在论及“全球行政法”的历史背景时认为, 全球的或国际的行政法在 21 世纪前 10 年的出现反映了一定的历史矛盾性。一方面, 它是在 1989 年后的乐观西方国际主义时代以及 1994 年至 1995 年世界贸易组织谈判期间在美国关于法律国际化的激烈辩论过程中出现的。另一方面, 它在“911”经验以及全球政治对抗重新出现的过程中得以成长。“全球行政法”可被视为是对两者的反应。¹³

在经济全球化的推动下, 全球经济治理理论与国际经济法理论呈现出多元化、社会立宪化的发展趋势。第二次世界大战以来, 通过自愿施加的国际规则来限制政府任意决定贸易政策的权力, 反映了强调有限政府及法治(Rule of Law)的立宪主义。就价值前提及目标追求而言, 非歧视性的市场竞争、自由的对外贸易与民主的立宪主义是具有共性的。个体是其自身福利的最佳判断者, 价值来源于个体, 只有赋予其最大可能的选择自由及相应的责任, 才能充分发挥个体的能力。因此, 自由构成了伦理价值。经济自由主义与法律自由主义的宗旨在于维持并扩展平等的自由, 以确保公民个体享有最大的选择自由。强制性的政府干预要遵守法治(Rule of Law), 是经济立宪主义与法律立宪主义的核心信念。立法、行政、司法都应当遵守一套透明的、一般的、非歧视性的及长期稳定的原则、规则与程序。¹⁴

在一定程度上, 借鉴全球市民社会理论与多元立宪主义构建人本化的全球治理模式, 促进世界多极化, 有利于全球化的良性发展, 促进最大限度地保障个体人权, 从而构建真正的人类命运共同体。

(三) 构建人类命运共同体促进国际良法善治

与特朗普政府推行的“美国优先”政策不同, 中国首倡的构建人类命运共同体, 坚持新型国际关系及中国特色国际法的“两轮驱动”, 平衡国内与国际社会利益, 既维护好国家主权、安全与发展利益, 又体现大国担当, 维护好国际和谐、稳定与整体利益。在全球治理遭遇挑战之际, 中国要坚持“义利并举、以义为先”的正

¹¹ 参见 Mario Savino, *What if Global Administrative Law is a Normative Project?*, in: *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 13 No. 2, 2015, pp. 492-493, 497-498.

¹² 参见本尼迪克特·金斯伯里:《全球行政法的产生(下)》,载《环球法律评论》2008年第6期,第120-页。

¹³ 参见 Christoph Moellers, *Ten Years of Global Administrative Law*, in: *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 13 No. 2, 2015, pp. 469-470.

¹⁴ 参见【德】恩斯特·乌尔里希·彼得斯曼(Ernst-Ulrich Petersmann)著:《国际经济法的宪法功能与宪法问题》(*Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law*),何志鹏、孙璐、王彦志译,高等教育出版社2004年版,第465-466页。

确义利观，应对逆全球化思潮，发挥大国担当。¹⁵

参与全球治理变革的中国方案应以构建人类命运共同体为宗旨，为全人类谋福祉，最大程度增强世界财富，尽最大可能提高全人类的和谐度与幸福感，推进全球良性治理、稳健发展。尤其，在逆全球化思潮涌现时，更应依托人类命运共同体理念支撑多边主义的建构，促进国际良法善治。

四、立足人类命运共同体促进世界多极化良性发展

面临国际格局、全球治理的诸多不确定性，中国呼吁应当以《联合国宪章》的宗旨与原则为准绳，尽力维护世界和平与国际法体系的稳定，妥善应对单边主义与保护主义，促进多边体系的构建，维护国际公平正义，并将中国的国际法理念与国际法体系有机衔接，为国际秩序的和谐稳定与国际法治的良性发展做出贡献。¹⁶在全球治理变革过程中，中国应当立足于人类命运共同体的根本福祉，推进国际法的演进，促进世界多极化的良性发展，力求全球良法善治。

五、立足人类命运共同体促进经济全球化良性发展

美国置多边贸易体制于不顾，推行“美国优先”的利己政策，屡屡采取单边行动。早在世界贸易组织建立之初，欧盟就曾投诉美国《1974年贸易法》违反世界贸易组织规则，即违反了各成员依《关于争端解决规则与程序的谅解》第23条第1款承担的义务。美国政府明知故犯，继续依据早已被世界贸易组织裁定为违反国际条约义务的法律对其他成员增收关税，制造贸易摩擦，挑起贸易争端，是逆全球化思潮在国家政策及对外贸易实践中的体现。美国政府的行为不仅违背条约必须信守原则（*pacta sunt servanda*）与诚信原则，而且冲击着全球治理的秩序。美国一系列做法的根本目的就是绕过世界贸易组织这一多边体制，建立符合美国利益的双边机制。同样，对此中国应当立足于人类命运共同体的根本福祉，推进国际法的演进，促进经济全球化的良性发展，力求全球良法善治。

六、中国智慧与当代国际法的演进

突破全球治理困境的关键在于国际新秩序的构建，国际秩序与国际法息息相关。一方面，国际局势的变迁影响着“国际游戏规则”的形成；另一方面，新的“国际游戏规则”的产生以及对既有“国际游戏规则”的修正也会反作用于变迁中的国际局势，促成新型国际关系及与之相应的新的国际法律关系。在国际法层面，走出全球治理困境的重要突破口就在于，积极维系符合全球发展的国际法律关系的良性运转，促成各国越来越重视运用国际法来维护自身利益，保障国际和平，尤其要重视履行本国依据国际条约所承担的国际法义务。¹⁷

敢于直视以自我为中心的偏见，人类才有可能更好地克服人性的弱点，进而

¹⁵ 参见黄惠康：《中国特色大国外交与国际法》，法律出版社2019年版，第490-492页。

¹⁶ 参见黄惠康：《中国特色大国外交与国际法》，法律出版社2019年版，第493页。

¹⁷ 参见黄惠康著：《中国特色大国外交与国际法》，法律出版社2019年版，第122-123页。

使得人类构建的制度更趋公平公正，并具备一定的前瞻性。回顾过往，不难发现，由于经济的发展与社会的变迁，随着国家角色的转换及添加，政策与法治的衡量会随之迭代，德国在国际投资争端解决机制上的立场转变¹⁸或可作为佐证之一。关于海外投资保护的国际投资制度，明显是基于南北、发展中与发达国家、第三与第一世界的划分来设计的，反映了资本输出国与输入国之间的划分。该制度的主要目的是保护来自北方、第一世界、发达国家的投资者在南方、第三世界、发展中国家的活动。双边投资条约的初衷就是为投资者提供广泛的保护，因而条约的结构本身有利于外国投资者。双边投资协定提供的投资仲裁只允许投资者针对东道国提起仲裁，东道国无法针对投资者提起仲裁，也证明了上述情形。

以德国为首的欧洲联盟以及联合国国际贸易法委员会等机构已着手改革投资者东道国争端解决机制。触发改革的原因很多，例如，资本输出输入国身份的转换、仲裁裁决的不一致性、仲裁制度的合法性赤字等等。不可否认，对中国运用该机制保护本国投资者在海外投资过程中强大潜力的担忧也是触发该机制原创集团改革的原因之一。

站在人类发展的十字路口，在国际法的演进过程中，运用中国智慧，促进其对自身殖民起源的克服，力求避免以自我为中心的偏见，立足于平等的文明互鉴，“己所不欲，勿施于人”，推进全球国际法治的良性发展，尽量防止国际法成为征服、剥削及边缘化的工具，在谋求本国利益与全人类根本福祉上审慎权衡，构建人类命运共同体，促成更趋公平公正、更具前瞻性的国际法治建设。

¹⁸ 孙珺、从小堞：《论德国在“投资者东道国争端解决”机制上的立场转变及其影响》，载《德国研究》2017年第4期，第66-79页。

不容忽视的国际发展法

马忠法，孙玉山*

摘要：国际发展法是上个世纪 60 年代之后随着建立国际经济新秩序运动兴起而产生的国际法新分支。但到了 80 年代，随着美国在美苏争霸中逐渐处于优势地位以及其推动的在国际范围内重视知识产权保护等而使国际发展法日渐被边缘化甚至被认为退出历史舞台。国际发展法在产生和发展的过程中逐渐形成了主权平等与平等权利、法治、人权保护、可持续发展以及公平、公正等重要原则，其在促进经济增长等方面发挥了十分重要的作用。国际发展法的内容广泛，涉及对各国和世界发展各方面的规范和调整。国际发展法目前仍然面临着规定与实际存在落差、促进发展与保护人权难以平衡以及腐败问题与反腐败的局限等诸多挑战，应结合“全球发展倡议”的理念，从国际、区域和国家三个不同的层面采取措施，推动国际发展法的健康发展，在人类面对越来越多公共问题的时代背景下，这将具有十分积极的意义。

关键词：国际发展法；发展权；知识产权法律制度；全球发展倡议；人类命运共同体

引言

国际发展法（International development law, IDL）意指关于发展领域的国际法，是国际法中涉及对各国和世界发展（经济发展和社会发展）各个方面进行规范和调整、以便于全球共享资源开发与利用的法律规范、原则、规则规章和制度的总和¹。其旨在通过适当的法律框架解决全球不平等，进而推动可持续进步，以促进全球特别是发展中国家²的经济和社会进步，推动国际公平与可持续发展。它涵盖了国际法不同领域中影响发展的法律、习惯和实践协议。国际发展法萌芽于二战结束后，随着上个世纪 60 年代建立国际经济新秩序运动的兴起以及发展概念的确立，在发展中国家的努力下，国际社会逐渐形成了以促进发展为核心的一系列国际法规。但是，国际发展法并不是发达国家主流观点所认可的国际法分支。国际发展法与国际法中的战争法、国际人道法、外交和领事关系法、领土法、传统海洋法、国际贸易法、国际争端解决法、国际知识产权法、国际环境法、国际航空法、国际金融法等相比相对年轻，与国际投资法、国际外空法等几乎同步，

* 作者简介：马忠法（1966- ），男，安徽滁州人，博士，教授，博士生导师，主要研究方向为国际法；孙玉山（1991- ），男，江苏泰州人，博士研究生，主要研究方向为国际法。

¹ Sompong Sucharitkul, The Nature And Sources Of International Development Law, International Sustainable Development Law - Volume 1(2010), pp.48-49.

² 含最不发达国家。

但先于国际网络法。问题在于，近年来尤其是上个世纪 90 年代之后，国际发展法几乎被人们所淡忘，甚至有退出历史舞台之嫌：国际发展法领域的研究成果相对较少³；而在实务中，“国际发展法”的概念体现得更少。在习近平主席提出“全球发展倡议”之下⁴，关注和研究国际发展法有其重要的历史意义，尤其是当我们看到背后影响国际发展法的一个重要原因是，上个世纪 80 年代之后，美国、英国等意图加强全球知识产权保护，对发展中国家和最不发达国家而言，是非常不利的。因为对于经济相对落后的国家而言：模仿创新是一国经济发展最为快捷的路径，即所谓的“弯道超车”，但过于严苛的知识产权保护法律制度，割断了“模仿创新”之路。本文将首先分析国际发展法产生的背景以及南北国家间对其之分歧，并分析其基本原则、法律渊源、作用、主要内容以及当前所面临的问题，并在此基础上分析促进国际发展法健康发展的应对措施。

一、国际发展法产生的背景及南北国家间对其之分歧

国际发展法萌芽于二战后，一些拉丁美洲国家发现，尽管它们在政治上已经独立一个多世纪⁵，但是它们在经济上仍然受制于北美和欧洲等发达国家。这一现实与二战后广大新独立的亚非国家的处境十分类似：它们在政治上获得了独立但却在经济上没有独立⁶。到了上个世纪 60 年代，伴随着旧的殖民体系的逐步奔溃及亚非殖民地的逐渐独立，“建立国际经济新秩序”的呼声得到了广大发展中国家的认可，广大发展中国家不断为改善自身的经济地位而斗争。国际发展法的原始内容是以对发展的一种普遍接受的理解为前提的：发展意指事物不断前进的过程，由小到大，由简到繁，由低级到高级，由旧物质到新物质的运动变化过程；它与人类历史同步，而人类的发展，不论是经济、社会、文化、政治和军事等活动，无一例外均与技术发展相始终。生产力发展水平的高低体现于生产工具上，而生产工具的集中表现就是技术。因此，发展离不开技术，而技术发展水平对于各个民族而言，又不相同。人类发展史上，技术的转移、转让一直存在，早期是

³ 从中国期刊中可以查知，含有“国际发展法”为题的论文屈指可数，只有 7 篇（其中硕士学位论文 2 篇），最早一篇是魏群于 1987 年在《北京大学学报(哲学社会科学版)》第 3 期发表的“论形成中的国际发展法”；从英文期刊中可查知，含有“International Development Law”为题的论文只有 10 篇，最早的一篇题为 Emerging International Development Law and Traditional International Law - Congruence or Cleavage，作者：Kwakwa, Edward, 1987 年发表在 Georgia Journal of International and Comparative Law, Vol. 17, Issue 3 (1987)。此外，国际发展法领域的专著较少，目前可查到的较为知名的含“国际发展法”字样标题的英文专著有两本。一本是美国国际法学者 Rumu Sarkar 撰写的 International Development Law: Rule of Law, Human Rights & Global Finance (Second Edition)，由 Springer Press 于 2020 年出版，第一版于 2009 年出版；另一本是秘鲁外交官和学者 Oswaldo de Rivero 撰写的 New Economic Order and International Development Law, 由 Pergamon Press 于 1980 年出版；中文专著暂时未能查询到。

⁴ 2021 年 9 月 21 日，国家主席习近平在北京以视频方式出席第七十六届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话时首次提出全球发展倡议。

⁵ 拉丁美洲殖民地普遍较早获得独立，绝大部分殖民地在 19 世纪上半叶获得独立。其中，海地于 1804 年获得独立，是拉丁美洲地区最早独立的民族国家；巴拿马于 1903 年独立，是最晚获得独立的拉丁美洲国家，目前拉丁美洲绝大部分地区均获得独立。

⁶ Daniel D. Bradlow, Differing conceptions of development and the content of international development law, South African Journal on Human Rights Vol. 21, No. 1, 2005, pp.48-49.

免费地随着贸易、人员往来、战争等传播，进入工业化时代后，技术开始成为一种竞争优势建立的工具，成为重要的商品因素；到了全球化时代，在更为复杂的语境下，技术成为一种商品，保护技术权利人权利的知识产权法律制度由此而生。该法律制度最早体现于专利法，后日渐出现版权法（著作权法）、商标法、商业秘密法及地理标志、植物新品种和集成电路版图设计等领域的法律，并在国际社会逐渐通过各种条约形成了“国际知识产权法律制度”⁷。而对于对发展中国家和最不发达国家有利的传统知识、遗传资源等方面的国际条约经过 20 多年的艰苦谈判最终于 2024 年 5 月通过。⁸由于种种原因，今天的技术鸿沟日渐扩大，发展中国家在发展中获得技术的能力减弱，障碍也日渐增加。发展权的实现无疑在制度之外，技术获取是一个根本性的因素，尤其是对发展中国家和最不发达国家而言，喊口号并不能实现现代化能力提升的。在上个世纪 60 年代和 70 年代出现的发展问题的压力下，这一问题成为当时正在兴起的“建立国际经济新秩序”的重要组成部分⁹。然而，由于南方国家（发展中国家与最不发达国家）与北方国家（发达国家）关于国际发展法内容等分歧很大，难以形成共识，甚至于北方国家及其国内部分学者及认为这一概念过于模糊和宽泛，缺少相对明确的范畴，根本是不成立的。

国际发展法涉及国际社会各个国家和其他行为者在发展过程中的权利和义务，关注国际层面治理和支持发展倡议的法律框架、协议和规则。尽管发达国家和发展中国家对其分歧很大，但国际发展法并不由此而不存在，它以各种方式在我们的世界中发挥作用。如有学者认为，今天，相互竞争的理想化发展观塑造了当下关于国际发展法内容的争辩，有两种观点，一种是所谓的“传统观点”。该观点认为，发展就是经济增长或发展，而经济发展的挑战可以与包括人权在内的社会中的其他社会、文化、环境和政治等问题区分开来；另一种观点，即“现代观点”认为，应对发展作出全面的理解，即发展应被视为一个涉及经济、社会、文化、政治和环境等层面的综合变革过程。¹⁰这两种观点在理解国际发展法的实质性内容、重视主权原则，以及在适用于发展进程的法律中，国内法和国际法之间的关系等方面存在差异。本文采取第二种观点，即“发展”不能仅仅限于经济发展，尽管它是全面“发展”的基础，但并不是发展的全部。

国际发展法与国际知识产权制度有着密切关系：就是因为美国等发达国家过度强调知识产权保护，使上个世纪的“国际发展法”的进一步发展戛然而止。美国

⁷ 马忠法：《国际知识产权法律制度的演变、本质与中国应对》，《社会科学辑刊》2017 年第 6 期。

⁸ 即 2024 年 5 月 24 日经世界知识产权组织（WIPO）成员方外交会议讨论通过的《世界知识产权组织知识产权、遗传资源和相关传统知识条约》（下称“GRATK 条约”），一旦满足生效条件，即在 15 个国家批准和加入三个月后，将成为 WIPO 条约大家庭中的一个重要的新成员。

⁹ 参见联合国大会第二二九次全体会议 1974 年 5 月 1 日通过的《建立新的国际经济秩序宣言》，该宣言中共 18 次提到发展。

¹⁰ Daniel D. Bradlow, Differing conceptions of development and the content of international development law, South African Journal on Human Rights Vol. 21, No. 1, 2005, pp.48-49.

等国家实际上早期并不关注国际知识产权保护，只是在上个世纪 80 年代之后才开始关注并力推知识产权法律制度纳入国际贸易法律制度之中¹¹。过度保护既妨碍了人类的经济发展，又使发展中国家及最不发达国家的“发展权”受到了影响。

二、国际发展法的基本原则、法律渊源及作用

（一）国际发展法的基本原则

国际发展法与国际法的其他部门法或分支除了有共同的基本原则（如限制使用武力或武力威胁、有约必守、和平解决国际争端等），它也有自己的一些基本原则，尽管其原则还在演进中，本文认为其原则具体说来有以下六个：

1. 主权平等与平等权利原则

该原则认为，发展中国家作为国际社会的平等成员，有权参与与发展相关的世界政治、经济、贸易等问题的决策，并保证“一国一票”原则的有效实施；各国应维护主权平等，反对别国干涉。每个独立的主权国家对其自然资源等权利和经济活动拥有永久主权；联合国很多官方文件均明确肯定了这一原则¹²，许多发展中国家已通过法律措施收回对其自然资源的主权。

2. 法治原则

该原则强调强大且有力的法律制度和治理的重要性，以确保发展的稳定性和可预测性。法治是指根据法律来治理国家和社会，是人类社会进入现代文明的重要标志，它能够为人们提供良好的生活秩序，保障人们在社会各个领域依法享有广泛的权利和自由，使人们安全且有尊严地生活；而法治原则是相对于人治而言的一种治理国家和社会的基本原则。在国际社会中，就发展领域的国际法而言，它强调法律（国际法）至上、法律面前人人平等（在国际社会指所有国家在国际法面前享有平等的权利和义务，不受歧视，反对强权政治和霸权行为）、权利保障、权力制约、程序正义（程序必须公正、透明，保障当事国等的合法权益）、国家同意及符合规律和获得各国同意的条约具有普遍适用性，等等；其核心在于突出国际法律（而非个别国家或个人意志或权力等）具有至高无上的地位和权威，所有国家、政府间国际组织等都必须遵守国际法。

3. 人权保护原则

二战以来，人类接受两次世界大战对人权践踏的惨痛教训，将人权保护视为《联合国宪章》宗旨、目标等重要内容；1948 年通过的《世界人权宣言》以及后

¹¹ 马忠法：《国际知识产权法律制度的现状、演进与特征》，《安徽师范大学学报》（人文社会科学版）2018 年第 3 期。

¹² 这方面代表性的文件有：1966 年联合国大会通过的《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民及政治权利国际公约》，两公约第一款均有规定：所有民族得为本身之目的，自由处置其天然财富及资源，但不得妨害因基于互惠原则之国际经济合作及因国际法而生之任何义务。无论在何种情形下，民族之生计，不容剥夺；联合国大会 1962 年第 1803 号决议《关于各国对其自然资源的永久主权》，该决议明确规定：各民族及各国族行使其对天然财富与资源之永久主权，必须为其国家之发展着想，并以关系国人民之福利为依归；此外，联合国大会 1974 年第 3201 号决议《关于建立新的国际经济秩序的宣言》、联合国大会 1974 年第 3281 号决议《各国经济权利和义务宪章》等也有类似规定。

续通过的人权两公约更是给出人权保护的具体内容。实际上，二战后国际法发展的主线之一就是如何帮助从殖民地地位独立出来的发展中国家和最不发达国家解决发展和人权保障问题，到上世纪 70 年代将发展权作为集体人权加以促进，并确保发展倡议尊重和保护人权。可以说，人权保护是国际发展法的核心和归宿：国际社会和国际法的发展最终结果就是最大程度地保护每个国家人民的人权，确保他们安全、健康和福利等；确保土著居民等边缘化社区有发言权。¹³

4.可持续发展原则

可持续发展是指在满足当代人需求的同时不损害后代人满足其自身需求的能力。这一原则强调经济、社会 and 环境的协调发展，旨在实现人类与自然的和谐共生。其主要基于以下核心内容：公平性，强调代内公平和代际公平，确保资源分配的公正性；持续性，即经济和社会发展不应超出资源和环境的承载能力；共同性，即全球问题需要各国共同努力，实现可持续发展的目标；整体性，即环境、社会和经济三者相互关联，需要综合考虑；预防性，即采取预防措施，避免不可逆转的环境和社会损害。可持续发展聚焦可持续发展实践，以确保社区和环境的长期利益。

5.公平、公正原则

国际发展法要遵循确保发展政策的公平性和公正性，特别是在国际贸易（包括知识产权贸易，特别是其中涉及的技术、版权等影响发展中国家和最不发达国家创新水平提升和能力增强等的贸易）和金融安排的背景下，以维护国际社会正义。国际贸易领域，除了货物、服务等贸易自由之外，知识产权和技术等贸易也应当自由，而不应出现人为的障碍，诸如技术出口管制等现象；对于国际金融安排，反对金融大国利用自己在金融领域的优势地位，盘剥弱小国家。

6. 其他原则

除上述原则外，国际发展还有其他一些原则，这些原则主要有：不对等的特惠待遇原则，即发达国家应向发展中国家提供不对等的优惠待遇，以弥合经济差距；合作发展的原则，即国际合作以谋求发展是国际发展法的重要原则，各国不仅有责任推动本国发展，还应通过各种形式的经济合作，改进国际经济关系；集体自力更生的原则，发展中国家应通过集体力量实现独立发展，加强南南合作，共同应对全球性问题。

从广义上来看，国际发展法的渊源包括条约、习惯国际法、一般法律原则以及国际软法等。国际条约包括与发展问题相关的各种国际公约、条约、协议和议定书等。如国际贸易、国际投资、国际环境保护和应对气候变化等诸多领域的各种有法律拘束力的国际规范性文件等。习惯国际法是指被国际社会广泛接受为具

¹³ Understanding International Development Law Principles for Global Progress(2025-03-15), the website of Laws Learned, <https://lawslearned.com/international-development-law-principles/>

有约束力的实践和规范。“一般法律原则”意指各国国内法普遍接受的一般法律原则，诸如“平等原则”“诚实信用”“公平正义”等原则。

软法（soft law）是指原则上没有法律约束力但有实际效力的行为规则¹⁴。与硬法（hard law）相比，软法更侧重于通过引导、宣传、号召、建议等方式实现预期的社会效果，而非依靠强制制裁。国际软法指在形式和效力上尚未完全法律化（主要指条约化）、用词模糊、多为政策宣示或原则性建议的国际规范；它不具备直接的法律约束力，但通过道德约束、政治影响力或实践中的普遍遵循，能够产生实际效力。国际软法通常包括国际组织、多边外交会议通过的决议、宣言、指南或行为守则或指导性文件等多种形式。其突出特点在于非强制性（软法不设定违反规范的制裁措施，而是通过自愿遵守来实现目标）与多样性（形式多样，包括国际会议的各种决议、宣言、标准、国际组织自律规范及其他非强制性文件）等。这些规范虽不具有法律约束力，但它们是影响发展政策的指导原则和准则，对国际社会的行为具有重要的指导意义。这方面的国际软法非常多，如可持续发展目标和各种联合国决议。其中比较著名的包括：联合国 1986 年通过的《发展权利宣言》，2000 年通过的《千年发展目标》，2015 年通过的《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，等等。

（三）国际发展法的作用

在人类社会面临百年未有之大变局的时代背景之下，国际发展法具有十分重要的作用，笔者认为主要有以下几个方面的作用。

1. 有助于促进经济增长和社会进步

国际发展法形成的历史背景就是为了通过国际合作促进发展中国家和最不发达国家的全面发展，尤其是经济、文化、教育等方面的发展。它通过规范国家间经济、社会和技术合作，为全球发展提供了法律框架和发展方面的基本原则。作为当初建立国际经济新秩序的重要组成部分，它强调发达国家与发展中国家之间的合作义务，推动资源和技术向发展中国家转移，帮助其实现经济和社会发展。国际发展法鼓励发达国家向发展中国家提供优惠性质的援助和技术支持，促进南南合作，推动发展中国家之间的团结互助，特别是上世纪 70-80 年代意图通过的《联合国国际技术转让行动守则》及《联合国跨国公司行动守则》¹⁵，联合国大会有关发展、发展权和技术转让的一系列决议以及 1982 年通过的《联合国海洋法公约》等，均意在通过合作，促进经济、技术相对落后国家的经济发展。国际

¹⁴ 该定义由法国学者 Francis Snyder 于 1994 年提出，这一概念被国内外学者所广泛引用，姜明安：《软法的兴起与软法之治》，《中国法学》2006 年第 2 期。

¹⁵ 《联合国国际技术转让行动守则》一定程度上减少了技术转让交易中的一些不合理规则，反映了发展中国家的利益。但由于该守则草案涉及面较广，发达国家和发展中国家分歧较大而迟迟没有被通过，自上个世纪 80 年代后就基本处于停滞状态；《联合国跨国公司行动守则》主要规范跨国公司进行国际投资活动，虽然进行了多次讨论和修改，但由于发达国家与发展中国家对其具体内容分歧较大，上个世纪 90 年代后该守则草案就处于搁浅状态。

发展法中的相关条约和软法义务的落实与履行对各国国内法和政策制定有着积极影响，能够推动相关国家法律制度的完善，进而客观上可以推动相关国家的经济增长和社会进步。

2.推动全球治理与可持续发展

国际发展法为全球经济发展和治理提供了重要的法律基础，特别是在应对气候变化、环境保护和资源利用等领域，为支持建立保护自然资源和促进可持续利用提供法律框架。它通过确立公平、可持续发展原则，推动各国在环境保护、技术转让和债务安排等方面的合作。如国际贸易法中的差别待遇，抛弃了形式上所谓的“公平、平等”原则，而体现了实质上的公平，有助于落后国家在经济、技术等方面的发展；国际环境法领域强调“共同但有区别的责任”原则，要求发达国家在应对环境保护、气候变化等领域承担更多的责任，也体现出实质性的公平正义等。特别是在技术转让和科技成果分享方面，由于上个世纪 80 年代之后国际知识产权法律制度重保护、轻转让等特点导致其对落后国家的发展形成了重大障碍；现在又呈现出国际知识产权保护进一步加强的趋势，在高科技及人工智能时代更值得关注。因此，强调国际发展法突出的公平公正原则及技术转让等依然有重大价值。

3.维护国际经济秩序

国际发展法为维护全球经济秩序、应对全球性挑战提供了法律工具。它通过调整国际经济关系，促进公平的国际贸易和投资环境。它要求稳定初级产品和原料的国际价格，取消对发展中国家出口产品的歧视性限制，推动贸易自由化和投资便利化。这些措施有助于减少国际经济中的不平等，促进全球经济的稳定和可持续发展。此外，规范的双边或多边投资协议与安排以及投资争端解决机制，可以确保负责任的投资实践。在债务危机、技术垄断和资源分配不均等问题上，国际发展法努力通过制定相应的规则和行为准则，为发展中国家提供保护，如国际发展法要求发达国家向发展中国家转让技术，促进技术交流与合作，帮助发展中国家提升自身发展能力，等等。尽管没有完全达到预期的效果，但国际发展法一直在努力地促进中。

4.推动构建人类命运共同体

国际发展法通过促进国际关系的民主化，推动多边合作和协商机制，反对单边主义和霸权行为，强调各国在国际事务中的平等参与权，推动构建一个更加公正、合理的国际秩序，与构建人类命运共同体理念高度一致¹⁶，为构建人类命运共同体提供了法律保障。在国际发展法的推动下，全球各国或地区可以加强合作，共同发展，促进全球（尤其是少数族、土著居民等处于不断被边缘化的族群或社

¹⁶ 马忠法：《论构建人类命运共同体的国际法治创新》，《厦门大学学报》（哲学社会科学版）2019 年第 6 期。

区)在经济、社会和环境领域的协调进步。¹⁷这种合作不仅有助于实现各国的共同繁荣,也为全球可持续发展提供了坚实基础。此外,国际发展法强调发展中国家和最不发达国家在国际社会中的平等地位,保障其参与全球经济决策的权利。它通过确立“一国一票”的原则,维护它们的主权和自主发展权;国际发展法还推动各国在公共卫生、教育和减贫等领域的合作,促进全球社会公平和人权保障。这些均奠定了构建人类命运共同体的基础。

三、国际发展法的主要内容

国际发展法的内容非常广泛,概括而言,主要包括以下六个方面:

(一) 调整发展中国家与发达国家的贸易关系

第二次世界大战后,全球化的深入发展带来了全球价值链的逐渐形成,这导致国际分工进一步细化。而在全球贸易格局中,发达国家与发展中国家呈现出完全不同的出口特征¹⁸。发达国家经济结构以服务业为主,其服务贸易在总出口中占据显著份额;而发展中国家的经济结构则以农业和工业为主,其更加依赖传统商品贸易,服务出口占比相对有限。就货物贸易结构而言,发达国家的出口以具有高附加值的工业制成品为主,其中又以技术密集型产品为重;相比之下,发展中国家的出口则以资源型产品,如矿产资源,以及初级加工品为主,工业制成品所占比例相对较低。发达国家利用其在资本积累、技术创新、产品质量等方面的综合优势,打着推动贸易自由化和市场准入的旗号,不断拓展其在国际市场中的份额,和发展中国家形成巨大的贸易顺差。这一不对等的贸易关系使得发展中国家在国际贸易体系中面临诸多挑战与制约。上世纪70年代中期以来,发展中国家在国际贸易体系中的这一不利地位进一步加剧,这一现象引起了国际社会的广泛关注。从具体的问题来看,发展中国家一方面普遍面临出口产品价格长期低迷的困扰,另一方面还承受着进口产品价格持续上涨的压力。这种价格剪刀差直接导致了发展中国家贸易赤字的不断扩大,严重制约了发展中国家的产业升级和经济发展¹⁹,对其长远发展构成不利影响。

国际发展法要求稳定原料和初级产品的国际价格,取消对发展中国家出口产品的歧视性限制,制定合理的规章制度。为实现这一目标,国际社会应从多方面采取不同有效措施。一是要建立更加公平公正的国际贸易规则,保障发展中国家特别是最不发达国家在全球贸易体系中的话语权和利益;二是国际金融机构应加

¹⁷ 如经过多年的磋商和努力,2024年5月24日经世界知识产权组织(WIPO)成员方外交会议讨论通过的《世界知识产权组织知识产权、遗传资源和相关传统知识条约》在15个国家批准和加入三个月后生效,随后其将成为WIPO条约大家庭中的一个重要的新成员。该条约不仅是WIPO历史上首部旨在解决知识产权、遗传资源与传统知识之间关系的条约,也是首次有专门涉及针对土著人民及地方社区条款,目的是提高专利制度的效力、透明度和质量,防止专利被错误授予,标志着知识产权制度在全球范围内向更加注重多边主义和公平的价值理念及保护土著居民利益等方面迈出了重要一步。条约的生效,即将对有关国家,尤其是遗传资源和相关传统知识较为丰富的发展中国家和最不发达国家产生深远意义。

¹⁸ 鞠建东、余心玓:《全球价值链研究及国际贸易格局分析》,《经济学报》2014年第2期。

¹⁹ 董国辉:《“贸易条件恶化论”的论争与发展》,《南开经济研究》2001年第3期。

加大对发展中国家的资金支持力度，帮助其改善基础设施，为经济发展奠定良好的基础；三是发展中国家自身要加强产业政策调整，推动自身产业结构不觉升级优化，逐步减少对初级产品出口的依赖。只有通过国际社会的多方共同努力，发达国家与发展中国家之间的贸易差距才能够逐步缩小，才能够构建更加平衡、包容的全球贸易体系。这不仅有利于发展中国家的可持续发展，也将为全球经济增长注入新的动力。

（二）发展合作

国际发展法强调国家间的合作，特别是以发展为目的的国际合作，包括发达国家与发展中国家之间的合作以及发展中国家之间的合作（南南合作）。前者应基于公平互利的原则，由发达国家提供优惠性质的合作，帮助发展中国家的社会经济发展；后者则以团结互助、共同发展为原则，基于共同的历史遭遇和独立后面临的共同任务而开展的合作。发展合作的核心目标是缩小全球发展差距，促进共同繁荣。

发达国家与发展中国家的合作形式多样，一般包括官方发展援助(ODA)²⁰、技术合作以及贸易优惠等，具体将在下文进行论述。发展中国家之间的合作一般也被称为南南合作，这是发展中国家之间基于平等互利原则的一种合作模式。近年来，南南合作在贸易、投资、技术转让等诸多领域取得了显著进展。例如，中国通过“一带一路”倡议与全球众多发展中国家在基础设施建设、能源开发等领域开展了广泛合作²¹。这种合作模式不仅有助于发展中国家实现社会经济发展，还增强了发展中国家在全球治理中的集体话语权，有利于发展中国家的进一步发展。然而，南南合作也面临一些挑战，例如，合作机制不完善、资金技术有限等。因此，国际发展法应加强对南南合作的支持，推动其向更深层次、更广领域进一步发展。

（三）发展援助与技术转让

发展援助不同于一般意义上的援助，是指专用于实现发展计划的援助，其主要来源是官方援助。发展援助应基于平等的原则，中国在 1964 年提出的对外援助八项原则已成为向第三世界国家提供援助的范例。这些原则不仅强调要根据平等互利的原则对外提供援助，还要求援助应尊重受援国的主权，不附加任何条件，并注重帮助受援国提高自力更生的能力。

然而，与中国提出的对外援助八项原则相比，现有全球发展援助体系仍然存在诸多问题和不足。一方面，部分国家在对外提供援助时常常附加一定的政治或经济条件，导致援助的正义性大打折扣。例如，部分国家如把民主化、市场经济

²⁰ 经合组织（OECD）对官方发展援助（Official Development Assistance，缩写为 ODA）的定义：旨在促进发展中国家经济发展和福利的政府援助，包括双边提供或通过多边机构提供。

²¹ 截至 2023 年 8 月，中国已与 152 个国家、32 个国际组织签署共建“一带一路”合作文件，中国政府信息网，2025-03-15，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202308/content_6899977.htm

作为其发展援助的前提条件,此举实际上将发展援助作为推行其政治经济体制和价值观念的手段²²;另一方面,部分国家的援助集中于与其战略利益相关的特定领域,而忽视了受援国的现实需求。此外,部分援助资金使用效率低下、腐败以及资源浪费等现象屡见不鲜。国际发展法要求改革现有的援助体系,建立更加透明和高效的援助机制,确保援助真正用于受援国的经济发展和社会建设,真正帮助受援国得到发展。

技术转让是发展援助的重要组成部分。科学技术主要集中在发达国家手中,而发展中国家在技术获取方面面临诸多障碍。发达国家通过知识产权保护和出口限制,阻碍了发展中国家获取先进技术的能力²³。国际发展法要求进一步完善关于技术转让的国际行为准则,保护发展中国家在技术转让中的利益,减少技术垄断地位带来的限制技术转移问题²⁴。

(四) 外债的国际安排

发展中国家的债务问题是全球治理以及国际发展法的重要议题,国际债务的治理开端于1956年的巴黎俱乐部成立。²⁵国际发展法始终关注外债问题,寻求合理的国际债务治理体系的构建。

近年来,随着国际形势的日益复杂,特别是受新冠肺炎疫情冲击,发展中国家的外债急剧增加,债务和利息成为其沉重负担。根据世界银行的统计数据,2023年,发展中国家偿还债务花费了创纪录的近1.4万亿美元,这相当于其国民总收入的近4%。债务利息支付的大幅增加是总体债务服务支付增长的主要原因。本金偿还额总体保持稳定,约为9510亿美元,但利息支付额猛增逾三分之一,达到约4060亿美元²⁶。这种债务危机不仅制约了这些债务国的经济发展,还加剧了国际社会的的不平等。

国际债务问题始终是影响发展中国家进一步发展的重要因素,一方面,高效合理的国际借贷机制的确有助于发展中国家最大化利用资金促进本国发展;但另一方面,不公平不合理的国际借贷机制严重阻碍了发展中国家的的发展。一方面,国际发展法倡导建立多边债务解决机制,如通过联合国、国际货币基金组织等多边国际组织协调债务谈判,避免债权国单方面施加不合理要求。例如,第68届联合国大会提出了“推动为主权债务重组进程建立一个多边法律框架”,旨在为债务国提供更加透明的债务重组程序²⁷。此外,关于债务可持续的问题,国际金融机构在提供贷款时应充分考虑债务国的偿还能力,避免过度借贷而引发债务危机。

²² 王玉萍:《试析欧盟官方发展援助的特征》,《理论学刊》2010年第7期。

²³ 马忠法:《技术霸权主义视域下的国际技术转让法律制度与中国应对》,《贵州省党校学报》2023年第5期。

²⁴ 彭亚媛,马忠法:《管制与自由:国际技术转移法律规则的回顾与展望》,《国际经济法学刊》2021年第3期。

²⁵ 周玉渊:《转型中的国际债务治理:过程、功能与前景》,《太平洋学报》2020年第12期。

²⁶ World Bank: International Debt Report 2024.

²⁷ United Nations General Assembly: A/RES/68/304(2014).

例如，国际货币基金组织和世界银行联合推出的“债务可持续性框架”（DSF），为评估债务国的偿债能力提供了重要工具，有效避免的过重债务负担而引发的债务危机²⁸。

（五）社会发展与文化发展

国际发展法还涉及社会发展与文化发展的内容，关注发展中国家在社会发展领域和文化发展领域的进步。具体来说，社会发展包括教育、医疗、社会保障等领域的进步；而文化发展则涉及文化多样性保护、文化遗产传承等方面。然而，受历史和现实原因的制约，发展中国家在社会和文化发展领域面临诸多挑战。

在社会发展方面，发展中国家普遍存在教育资源分配不均、医疗卫生条件落后等问题。例如，根据联合国教科文组织的数据，截至 2022 年，全球仍有 2.44 亿 6-18 岁儿童和青少年失学；撒哈拉以南非洲则是儿童和青少年失学最严重的地区，共有 9800 万儿童和青少年失学²⁹；而医疗资源匮乏则导致传染病频发。国际发展法要求将社会发展纳入全球发展议程，确保发展成果惠及所有人，通过国际援助帮助发展中国家改善教育和医疗基础设施，同时推动社会保障体系的建设。

在文化发展方面，发展中国家面临着文化遗产流失等威胁。全球化的进程伴随着西方发达国家文化的广泛传播，西方发达国家通过诸多手段强势输出其文化，导致很多发展中国家的本土文化受到影响甚至面临边缘化的威胁。这一现象不仅削弱了发展中国家的文化认同，还导致其文化资源的流失。国际发展法强调保护文化多样性，支持发展中国家保护和传承其传统文化。国际发展法通过诸多国际协议和宣言确立保护文化多样性的法律地位³⁰，同时倡导建立文化保护基金，为发展中国家提供资金支持，帮助其开展文化遗产保护项目。

（六）推动可持续发展与环境保护

随着环境问题成为国际社会的共同关注，可持续发展已经成为国际社会的共同目标。国际发展法关注全球社会经济的可持续发展。在这一方面，发展中国家始终面临着技术落后、资金不足等诸多挑战。国际发展法以发展权为核心，强调各国在追求经济增长的同时，有义务保障全球整体的可持续发展。联合国大会 2015 年通过的《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，明确提出 17 个可持续发展目标和 169 个具体目标（SDGs），涵盖了消除贫困、消除饥饿、实现性别平等、确保教育等多个领域³¹。

在环境保护领域，国际发展法主张各国在推动经济发展的同时，也要承担相

²⁸ World Bank, Debt Sustainability Framework (DSF) (2025-03-15), the official website of World Bank: <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/dsf>

²⁹ 联合国教科文组织，《2.44 亿儿童遇阻新学年》(2025-03-15)，the official website of UNESCO: <https://www.unesco.org/zh/articles/244yiertongyuzuxinxuenianjiaokewenzuzhi>

³⁰ 例如，联合国教科文组织（UNESCO）2005 年通过的《保护和促进文化表现形式多样性公约》，旨在保护各国文化多样性，防止文化同质化，并通过法律和政策促进文化表现形式的平等交流与创新发展。

³¹ United Nations General Assembly: A/RES/70/1(2015)

应的环境责任，不能以牺牲生态为代价发展经济。一方面，国际发展法倡导减少碳排放、保护生物多样性并大力发展绿色经济；另一方面，在技术转让领域，国际发展法鼓励清洁生产技术的转让，以帮助发展中国家更好地应对环境恶化的挑战。这方面，部分国际组织为发展中国家的绿色转型提供了很好的帮助。例如，2010年设立的绿色气候基金（GCF）为广大发展中国家提供资金支持³²，帮助其节能减排项目的实施。此外，国际发展法还倡导环境公平，要求发达国家承担更多的气候历史责任，并通过国际合作有效推动国际环境治理。

四、国际发展法实施所面临的制约因素

（一）国际发展法软法规则的自身缺陷

国际发展法绝大部分的渊源来自于国际软法，即相关宣言、决议、指南等，其主要的软法性质导致其先天存在法律约束力不足等问题。正如有学者对软法的界定那样：“软法属于剩余范畴，其界定是与更明确的范畴相对立，而非基于自身的条款。故而，软法通常被定义为涵盖劝诫性而非具有法律约束力的义务。”³³一方面，部分此类国际软法缺乏或者本身就很难有明确具体的操作标准，导致其在现实中很难被完全遵守。例如，联合国大会于1986年通过的《发展权利宣言》第一条开宗明义地指出：“发展权利是一项不可剥夺的人权，由于这种权利，每个人和所有各国人民均有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展，在这种发展中，所有人权和基本自由都能获得充分实现。”但是，发展权是否得到实现很难有客观的评判标准。而另一方面，一些有较为客观标准的发展权的实现，更多依赖主权国家的政治承诺而非法律义务。例如，在国际援助领域，虽然很多发达国家承诺将其国民生产总值（GNP）的0.75%用于官方发展援助（ODA）³⁴，但实际履行情况却远未达标。这种承诺与实际行动之间的差距，反映了国际发展法在实施机制上的不足。这种法律约束力的缺失，导致国际发展法在实践中往往停留在政策宣言层面，而难以形成真正可执行的国际法规则。此外，诸如发展援助、债务减免、技术转让等具体涉及发展的事宜往往依赖主权国家之间的政治谈判而非法律程序，这导致发展中国家的发展权益很难获得完全的保障。

上述现象反映了国际发展法在多边外交和双边外交的巨大反差。在多边外交场合，发展中国家由于数量多，发展处境较为类似，往往能够在诸如联合国大会、贸易发展会议等重要场合通过相关国际发展法的决议、宣言。由于国际发展法的义务往往由发达国家承担，可能存在较多发达国家反对的情况，但基于一国一票的平等原则，由于数量较少，其往往也很难阻止相关决议、宣言的通过。但是国

³² 绿色气候基金（Green Climate Fund, GCF）是在《联合国气候变化框架公约》框架下设立的国际基金，旨在支持发展中国家应对气候变化挑战。该基金成立于2010年，总部设在韩国仁川，由一个24名成员组成的董事会负责管理，并由秘书处提供行政支持。

³³ Guzman, Andrew T., and Timothy L. Meyer, International Soft Law, Journal of Legal Analysis, vol. 2, no. 1, Spring 2010, pp.171-225.

³⁴ United Nations General Assembly: 2626(XXV) (1970).

际发展法的具体落实还需要国家之间的双边谈判。在双边关系中，单个发展中国家相较于单个发达国家往往在政治、经济等方面处于劣势地位。发展中国家往往处于被动状态，一般会通过非常优惠的条件宽待外国资本，希望获得发达国家的投资。在这种不对等的双边关系中，国际发展法的一些原则就可能存在不被落实的情况。因此，国际发展法往往面临这样的落差，即国际发展法的原则可以被通过，但国际发展法的规则却不一定被遵守。

（二）国际发展法在促进发展与保护人权平衡上的局限

国际发展法在关注国家的经济增长和社会发展的同时，还始终强调人权保护的重要性。但是在现实中，社会经济目标往往与人权的保护存在一定的矛盾。这一矛盾在发展中国家尤为突出。因此，如何在推动社会经济发展的同时保障基本的人权，这是国际发展法所面临的重要挑战之一。

首先，关于发展权的法律地位仍然存在一定的争议。1986 年联合国通过的《发展权利宣言》指出，发展权利是一项不可剥夺的人权。发展权一般与生存权紧密联系，生存权和发展权一般被认为是基本人权³⁵。但是在实践中，关于发展权的具体实施方式仍然存在一定的分歧。一些国家认为公民权利和政治权利高于发展权，应该优先保障一国的公民权利和政治权利；另一方面，一些国家则认为应当优先保障发展权。事实上，无论是发展权还是公民权利和政治权利，都是不可剥夺的重要人权。因此，如何平衡两者在法律上的地位以及如何判定人权的价值位阶将是一个持续争议的问题³⁶。

其次，环境人权与促进发展之间的矛盾也是人权与发展平衡之间的重要一面。面对全球气候变化的挑战，发达国家和发展中国家对于气候责任的分配存在一定的分歧。发展中国家认为发达国家在工业化进程中已经排放了大量温室气体，理应承担更多的减排责任，并应向发展中国家提供更多的资金和技术支持。同时，发展中国家认为自身仍处于工业化的进程中，难以避免需要通过大量传统能源的消耗来推动经济增长。另一方面，面对气候变化、持久性有机污染物、生物多样性减少等日益复杂严峻的全球环境问题，如何在全球范围内合理分配共同但有区别的国际环境责任³⁷，以及如何在损害发展中国家经济利益的前提下推动可持续发展，成为国际发展法需要解决的重要问题。

此外，国际发展法在人权保护标准的适用上也面临挑战。西方发达国家一般认为人权具有普世性，保护人权应当适用普遍的标准而无论具体国家的现实发展阶段。在这一机械的标准指导下，部分西方发达国家常以人权为理由（其背后往往有其他政治或经济目的）对部分国家进行经济制裁予以干涉³⁸，例如限制该国

³⁵ 杨庚：《论生存权和发展权是首要人权》，《首都师范大学学报》（社会科学版）1994 年第 4 期。

³⁶ 郭道晖：《人权的本性与价值位阶》，《政法论坛》2004 年第 2 期。

³⁷ 边永民：《论共同但有区别的责任原则在国际环境法中的地位》，《暨南学报》（哲学社会科学版）2007 年第 4 期。

³⁸ [日]大沼保昭著，王志安译，《人权、国家与文明》，三联书店 2014 年版，第 93-94 页。

获得贷款或者进行进出口管制。但是，这种做法在实际中往往会适得其反。发展中国家本身经济就较为脆弱，此类经济制裁措施会加剧恶化发展中国家的经济状况，导致失业率上升、药品等关键物资获取受限等社会问题，进一步影响该国的人权保护。如果发展中国家经济受挫，政府可能更加依赖强化社会管控来控制可能潜在的社会危机，此举只会加剧人权问题，而非改善。因此，国际社会在推动全球人权问题特别是发展中国家人权问题改善的过程中，应充分考虑不同国家的发展阶段和实际情况，通过经济援助、技术转让等多种方式，以经济的发展推动人权的改善，最终获得社会经济与人权保障的双赢局面，而非单纯依赖制裁来推动人权改善。但是，如何做好促进发展与保护人权的合理平衡，这是国际发展法面临的另一个挑战。

（三）腐败问题与国际反腐败措施的不足

腐败问题是影响国际发展法实施的另一个关键因素，特别是在发展中国家，腐败现象相对更为严重，严重削弱了国际发展法的有效性。所谓腐败，是指公职人员滥用公共权力，侵犯公共利益以谋取私人利益，使公共权力异化的不合法和不合理的作为或不作为³⁹，其本质是滥用公共权力以谋取私利。腐败不仅导致公共资源的滥用和浪费，削弱了政府治理能力，还极大地损害了公众对于法律的信任。世界银行估计，每年有 200 亿至 400 亿美元，相当于官方发展援助的 20% 至 40%，因发展中国家高层腐败从公共预算中被窃取并藏匿海外⁴⁰。而这些资金原本可用于发展中国家的基础设施建设、医疗和教育等关键领域。而穷人往往更加依赖这些公共服务以获得更高质量的生活和个人的发展，严重的腐败导致他们甚至可能被完全排除在医疗或教育等基本服务之外。腐败对于发展的危害十分巨大，腐败行为不仅浪费了大量原本应用于发展的资金，还严重扭曲了市场；腐败中断了资源的公平和透明分配，削弱了东道国政府有效监管经济和纠正市场失灵的能力，并进一步减少了外国直接投资的激励，从而对经济产生负面影响，并进一步加剧了贫困⁴¹。此外，除了部分发展中国家自身的腐败外，部分跨国公司出于对自身利益的追求，可能会进行主动行贿⁴²，这一行为也加剧了发展中国家的治理危机。

国际社会深刻认识到腐败对于国际发展可能带来的巨大危害，并在国际法层面采取了一系列行动。例如，经济合作与发展组织（OECD）于 1997 年通过了《关于反对在国际商务活动中贿赂外国公务人员行为的公约》，联合国于 2003 年通过了《联合国反腐败公约》等。但是，尽管目前国际社会已经建立了一系列的

³⁹ 蔡陈聪：《腐败的定义及其类型》，《中国青年政治学院学报》2001 年第 2 期。

⁴⁰ OECD, The rationale for fighting corruption(2014).

⁴¹ Rumu Sarkar, International Development Law: Rule of Law, Human Rights, and Global Finance 2th ed, Springer International Publishing, 2020, p.356.

⁴² 程宝库、孙佳颖：《跨国公司控制商业行贿行为的动机及成效分析》，《理论与现代化》2010 年第 3 期。

反腐败机制，但是在实际执行的层面仍然存在一定的困难。一方面，此类公约的有效实施有赖于具体国家的执行，但部分国家的执法能力不足，很难对案件进行有效的追踪和起诉；另一方面，国际反腐败方面的国际合作执法不足，部分罪犯即便得到了公正的审判却由于跨国合作机制的缺失无法受到应有的惩罚⁴³。

五、促进国际发展法健康发展的应对措施

发展一直是人类社会所面对的问题，当下人类面对的很多问题依然离不开通过发展来解决这一思路。而国际发展法的目的是在全球范围内促进人类社会的健康发展，故它对人类今天和未来发展（尤其是发展中国家的发展）的作用仍不可低估。上世纪 70 年代末 80 年代初，邓小平同志复出后对当时国际形势做出了准确的判断，明确提出和平与发展是当代世界的两大问题⁴⁴，为中国改革开放国策制定、落实等营造有利的国际背景。国际发展法就是在这样的时代背景下逐渐萌芽和发展的。尽管后来由于国际发展法的定义过于宽泛或者说研究范畴难以界定等被日渐冷落，但它所形成的一些观点、理念、原则或规则在其他部门国际法中，有不同的体现。而近年来，面对百年未有之大变局，发展越来越成为解决当下国际问题的主要手段，受到越来越多的重视，国际发展法大有复兴的趋势。时至今日，关于如何界定“发展”含义以及在理论方法方面等的争论仍在继续，国际发展法律机构和发展行为者的特征、作用和影响、发展的结构和进程、以及体系中已有的或可能应有的原则和规范等给国际发展法带来了一系列实际挑战，⁴⁵在人类社会面临百年未有之大变局的时代背景之下，推动公平正义的国际发展法健康发展具有十分积极的意义，笔者认为可从以下几个方面推动国际发展法健康发展：

（一）在国际层面

1. 加强国际发展法的完善与执行

国际发展法的落脚点是经济发展，其核心点是发展权，发展一定是集体的而非个人的，发展权是集体人权，而非个人人权。国际社会的发展并非一国的发展而应该是各国的共同发展。⁴⁶然而，目前国际发展法的执行存在明显不足，许多国际组织和国家在实施发展项目时未能遵循国际法的基本原则。国际发展法需要一个更明确的法律框架来规范国际发展援助和干预行为⁴⁷。因此，建议通过制定新的国际条约，明确国际发展法的基本原则和具体要求。这方面，针对国际发展法欠缺强制执行力的问题，国际社会一直在寻求通过更具有执行力的相关国际公约。对此，联合国人权理事会多年来一直在推动关于发展权的具有法律约束力的

⁴³ 姜伟、曹吴清：《反腐败追逃追赃国际合作的若干问题》，《中国应用法学》2023 年第 2 期。

⁴⁴ 习近平：《在纪念邓小平同志诞辰 120 周年座谈会上的讲话》，《国务院公报》2024 年第 25 号。

⁴⁵ Jing Gu, International Development Law(2025-03-15), the official website of Oxford Bibliographies <https://www.oxfordbibliographies.com/display/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0121.xml>

⁴⁶ Sompong Sucharitkul, The Nature And Sources Of International Development Law, International Sustainable Development Law - Volume 1(2010), pp.48-49.

⁴⁷ David Lempert, A Treatise on International Development Law, DePaul Journal for Social Justice 11, no. 1 (Winter 2018), pp.1-38.

《发展权国际公约》。目前，该公约草案已经制定完成，但是其未来能够顺利获得通过还需要进一步观察⁴⁸。

2.推动国际组织改革

国际发展法的实施由联合国、世界银行等国际组织主导，其在国际发展法的实施中起着关键作用，但目前这些组织在执行过程中往往偏离了国际法的要求⁴⁹。建议重新审视部分国际组织的治理结构，确保其决策过程更加透明和民主。例如，可以增加发展中国家在国际组织中的代表权，确保其利益得到充分考虑。另一方面，可以通过设立独立的监察机构，对违反国际发展法的行为进行调查和处理，这些机构可以定期发布报告，指出违反国际发展法的行为，并提出改进建议。在这一方面，为推动发展权的落实，人权理事会于 2019 年特别建立了发展权专家机制⁵⁰。专家机制每年举行会议，开展专题研究和访问，进行讨论协商，参与对外宣传和沟通，并向联合国大会和人权理事会提交报告，推动发展权的落实；此外，还可以推动国际组织之间的多边合作，确保发展项目的实施符合国际法的要求。例如，可以通过建立联合监督机制，确保各国在发展援助中的协调一致。

3.促进国际合作与协调

国际发展法的实施需要各国之间的合作与协调，但目前这种合作与协调机制尚不完善。许多国家在发展援助中未能完全遵循国际法的要求，导致发展项目的实施未能真正促进可持续发展和人权保护⁵¹。对此，一方面，建议国际社会通过多边或双边协议，制定共同的发展援助标准和监督机制，确保各国在发展援助中的行为符合国际法的要求。例如，可以通过建立国际发展援助监督委员会，定期评估各国的发展援助项目。另一方面，建议国际社会通过多边合作机制，促进各国在发展援助和干预中的协调一致。例如，联合国开发计划署(UNDP)通过在全球 170 多个国家设立了办公室，与当地政府开展合作，共同应对发展挑战。UNDP 通过向发展中国家提供无偿技术援助和资金援助，推动发展中国家的社会经济发展。UNDP 目标是到 2025 年通过系统性变革帮助 1 亿人摆脱持续的多维贫困和脆弱性，自 2022 年以来，联合国开发计划署已经向 130 个国家提供了直接支持⁵²。

⁴⁸ 关于《发展权国际公约》草案，可以参考联合国大会 A/HRC/54/50：发展权国际公约草案，发展权问题工作组主席兼报告员扎米尔·阿克拉姆（巴基斯坦）的报告。《发展权国际公约》草案包括序言、目的和宗旨、定义、一般原则、发展权、缔约国的一般义务、国际组织的义务、强制性措施、特定和补救措施等共计 39 条。

⁴⁹ Ryan Brenner, Global Goal-Setting: How the Current Development Goal Model Undermines International Development Law, 24 MICH. ST. INT'L L. REV. 145 (2015), pp.145-209.

⁵⁰ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Expert Mechanism on the Right to Development (2025-03-15), <https://www.ohchr.org/en/hrc-subsiararies/expert-mechanism-on-right-to-development>

⁵¹ Ryan Brenner, Global Goal-Setting: How the Current Development Goal Model Undermines International Development Law, 24 MICH. ST. INT'L L. REV. 145 (2015), pp.145-209.

⁵² UNDP, Ending poverty, unlocking potential(2025-03-15), the official website of UNDP, <https://www.undp.org/results>

（二）在区域层面

1. 强化区域国际组织的作用

区域国际组织在国际发展法的实施中可以发挥重要作用。这些组织能够通过制定区域性的发展法框架，推动国际发展法的健康发展。一方面，区域组织可以制定共同的发展计划，促进区域内国家之间的经济和社会发展。这些计划可以包括基础设施建设、贸易便利化、环境保护等方面的合作，同时确保这些合作符合国际发展法的要求⁵³。例如，太平洋岛国论坛（PIF）于 2022 年通过的《2050 年蓝色太平洋大陆战略》提出了应对气候变化、保护海洋生态、促进蓝色经济等发展目标；非洲联盟于 2015 年通过的《2063 年议程》提出了非洲未来几十年在政治、经济、社会、文化等诸多领域的发展目标；另一方面，区域组织可以制定统一的区域发展法框架，明确成员国在发展援助的义务和责任。例如，欧盟已经建立了一套相对较为完善的发展援助标准和监督机制⁵⁴。

2. 促进区域法律协调

国际发展法的实施需要各国法律体系的协调，以确保国际法在发展援助中的有效执行。区域国际组织可以通过协调成员国的法律体系，减少法律冲突，促进国际发展法的实施。一方面，建议建立区域法律协调机制，区域组织可以通过建立法律协调机制，促进成员国之间的法律交流与合作。例如，区域国际组织可以设立符合本区域现实的区域性法律协调机构，负责协调本区域成员国的法律体系，确保国际发展法在本区域的统一执行；另一方面，建议制定部分领域的区域法律统一标准，规范区域内成员国在发展援助部分领域中的行为。例如，区域国际组织可以制定适用于本区域的统一反腐败法律标准，确保成员国在发展援助中避免腐败行为⁵⁵。

（三）在国家层面

1. 积极响应国际发展法各项倡议和规定

尽管绝大部分国际发展法是以国际软法的形式呈现，不具有法律拘束力，但是国家的有力响应是推动国际发展法健康发展的关键所在。目前，大部分国家都能够通过向相关人权条约机构提交报告来陈述其在国际发展法领域义务的履行情况⁵⁶。此外，部分国家还通过设立专门的发展机构落实国际发展法中的国际法

⁵³ David Lempert, A Treatise on International Development Law, 11 DEPAUL J. SOC. JUST. 1 (Winter 2018), pp.1–38.

⁵⁴ 欧洲发展基金（European Development Fund）是欧盟援助非洲、加勒比和太平洋（ACP 集团）国家和海外国家和领土（OCT）发展合作的主要工具，资金由欧盟成员国自愿捐款，其具有完善的发展援助标准和监督机制，目前已运营六十余年。具体详情可以参考欧盟官网：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:r12102>

⁵⁵ Brian-Vincent Ikejiaku, The Role of Law and the Rule of Law in the Economic Development Process: Quest for New Directions and Approaches in International Development Law Regime, 47 DENV. J. INT'L L. & POL'Y 51 (Fall 2018), pp.51–71.

⁵⁶ 例如，《经济、社会及文化权利国际公约》第十六条要求“缔约国就其促进遵守本盟约所确认各种权利而采取之措施及所获之进展，提具报告书。”根据经济、社会及文化权利委员会的公开信息，大部分国家均能够定期提高报告书，报告其履约情况。关于各国具体的报告情况，可参考经济、社会及文化权利委

义务。例如，中国于 2018 年成立了国家国际发展合作署，专门负责统筹协调援外重大问题，编制对外援助方案和计划，确定对外援助项目并监督评估实施情况；美国于 1961 年成立了国际开发署（简称 USAID），专门负责美国对外援助与对发展中国家发展援助，2025 年其与国务院的总预算高达 588 亿美元，其中大部分资金将用于对外援助⁵⁷。日本于 2003 年成立了国际协力机构（简称 JICA），专门负责日本的对外援助项目，通过技术合作、资金合作等方式开展对外援助⁵⁸，既传播了日本的影响力，也有效推动了国际发展法的落实。

2. 促进多边合作与协调

国际发展法的实施需要国家之间的合作与协调。国家层面的多边合作与协调是确保国际发展法得以有效实施的重要保障。推动有能力的国家积极建设发展领域国际组织或多边倡议，既是推动全球发展的有力实践，也是促进国际发展法健康发展的重要举措。在这方面，作为负责任的大国和世界上最大的发展中国家，中国在积极推动本国社会经济发展的同时，也在自身能力范围内积极履行自身在国际发展法领域的义务。例如，根据中国于 2019 年提交给经济、社会及文化权利委员会的最新报告，中国从 1950 年至 2016 年，已经累计对外提供援款 4000 多亿人民币，实施各类援外项目 5000 多个；设立中国—联合国和平发展基金、南南合作援助基金、南南合作与发展学院；确定中非“十大合作计划”和“八大行动”等⁵⁹。特别是中国 2013 年提出的“一带一路”倡议，在提出后的十年内，已经与共建国家进出口总额累计超 21 万亿美元，对共建国家直接投资累计超 2700 亿美元⁶⁰，极大地带动了共建国的社会、经济发展，是中国推动国际发展法落实的有力实践。

3. 推动国际发展法的理论创新

推动国际发展法的理论创新是国家层面促进国际发展法健康发展的重要措施之一。通过理论创新，国家不仅能够更好地理解和应用国际发展法，还能在全球治理中发挥更积极的作用。国际发展法是一个不断发展的国际法领域，旨在通过法律框架解决全球不平等问题。其原则和来源反映了需要采取平衡的发展方法，将经济增长、社会公平和环境可持续性结合起来。这一理念与习近平主席提出的构建人类命运共同体理念不谋而合。构建人类命运共同体理念蕴含丰富的国际法

委员会网站关于缔约国报告进度的公开信息：

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx?Treaty=CESCR&Lang=zh

⁵⁷ OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET OF THE U.S.: Budget of the U.S. Government FISCAL YEAR 2025(2025-03-15), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2025-APP/pdf/BUDGET-2025-APP.pdf> 2025 年 1 月 20 日美国总统特朗普再次上台后，该机构事实上处于瘫痪状态。

⁵⁸ 胡澎：《日本非政府组织的对外援助活动及对我国的启示》，《国外社会科学》2019 年第 5 期。

⁵⁹ 联合国条约机构数据库，中国根据《公约》第十六条和第十七条应于 2019 年提交的第三次定期报告(2025-03-15)，

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FCHN%2F3&Lang=zh

⁶⁰ 中国一带一路网，共建“一带一路”2023 年度热搜(2025-03-15)，中国一带一路网，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/0MNLTTQQ6.html>

思想，其中最重要的之一就是“共商共建共享”与“互利共赢”的国际法思想⁶¹。构建人类命运共同体理念得到了国际社会的广泛认可，逐渐成为国际共识⁶²，这有效推动了国际发展法的复兴。习近平主席于 2021 年 9 月 21 日在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话中进一步提出了“全球发展倡议”，其核心论点，即“坚持发展优先、坚持以人民为中心、坚持普惠包容、坚持创新驱动、坚持人与自然和谐共生、坚持行动导向”⁶³等，这是国际发展法基本原则和主要内容的继承、发展和高度凝练，对发挥国际发展法在推动人类社会进步和发展将有重大意义，是解决发展、消除贫困等诸多公共领域问题的重要推动力量和行动指南，是中国对国际发展法理论发展的重要贡献。

结论

国际发展法是一个多面的领域，它将法律原则与发展目标相结合，为世界各国和创造更公正、更公平、更可持续的发展结果；它通过上述内容和原则，旨在促进国际社会的经济和社会发展，特别是为发展中国家提供支持，推动全球共同繁荣。国际发展法通过规范国家间的发展合作、推动全球治理、维护国际经济秩序和促进社会公平，为人类社会的可持续发展提供了重要的法律框架。它不仅有助于缩小发达国家与发展中国家之间的差距，还为应对全球性挑战提供了合作机制，推动构建更加公平、公正的国际秩序。尽管国际发展法在上个世纪 90 年代逐渐被国际社会所遗忘。然而，在今天的语境下，在世界贫富差距进一步拉大、穷国愈穷而富国愈富、科技鸿沟似乎难以逾越而世界公共问题越来越多且越来越严峻的情形下，对“国际发展法”给予关注并进行深入研究，有重要的理论和实践价值。正如有些学者所言，国际发展法展示了它如何反映全球秩序变化的动态，但也曾经是塑造并可能重塑这一秩序的工具。⁶⁴本文仅起抛砖引玉作用，期待能够见到更多的研究成果。

The International Development Law That Cannot Be Ignored

MA Zhong-fa, SUN Yu-shan (*Law School, Fudan University, Shanghai*
200438, China)

⁶¹ 马忠法：《构建人类命运共同体理念的演进及其蕴含的国际法思想》，《辽宁师范大学学报》（社会科学版）2020 年第 4 期。

⁶² 自习近平主席 2013 年提出构建人类命运共同体理念以来，联合国决议多次将其纳入其中，体现了该理念得到了国际社会的广泛认可。例如，2017 年 2 月 10 日，联合国社会发展委员会第 55 届会议一致通过“非洲发展新伙伴关系的社会层面”决议，构建人类命运共同体理念首次被写入联合国决议中。同年 3 月 17 日，联合国安理会通过关于阿富汗问题的第 2344 号决议，构建人类命运共同体理念首次载入安理会决议。3 月 23 日，联合国人权理事会第 34 次会议通过关于“经济、社会、文化权利”和“粮食权”两个决议，构建人类命运共同体理念首次载入联合国人权理事会决议。

⁶³ 习近平：《坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界》，《人民日报》2021 年 09 月 22 日第二版。

⁶⁴ Philipp Dann, *The Law of International Development*, in Ruth Buchanan (ed.), Luis Eslava (ed.), Sundhya Pahuja (ed.), *The Oxford Handbook of International Law and Development*, Oxford University Press, 2023, pp.35-60.

Abstract: International Development Law is a new branch of International Law that emerged after the 1960s with the rise of the Movement to Establish a new International Economic Order. However, in the 1980s, with the gradual dominance of the United States in the struggle for supremacy between the United States and the Soviet Union, as well as the promotion of intellectual property protection by the United States in the international arena, International Development Law was gradually marginalized, and was even considered to have withdrawn from the stage of history. In the process of its emergence and development, International Development Law has gradually formed important principles such as sovereign equality, equal rights, rule of law, human rights protection, sustainable development and fairness and justice, and has played a very important role in promoting economic growth. The connotation of International Development Law is very broad, involving the regulation and adjustment of various aspects of national and global development. Currently, International Development Law still faces many challenges, such as the gap between regulations and practice, the difficulty of balancing the promotion of development and the protection of human rights, and the limitations of corruption and anti-corruption. Measures should be taken at the international, regional and national levels to promote the healthy development of International Development Law.

Key words: International Development Law; Right to Development; Intellectual Property Legal System; Global Development Initiative; Community of Shared Future for Mankind

亚洲文化遗产保护联盟是新型公共产品吗？

郭冉 Sarah Ward*

摘要：亚洲文化遗产正遭受气候变化、环境退化以及破坏性人类活动的威胁。2021 年 10 个亚洲国家成立亚洲文化遗产保护联盟，旨在为亚洲提供区域文化遗产保护服务方面的公共产品。目前联盟面临诸多挑战，包括机构尚不成熟、外交政策立场存在分歧以及国内政治等方面。尽管如此，亚洲文化遗产保护联盟为亚洲水下文化遗产保护提供了一种新型跨国治理机制。未来该机制应进行四个维度的制度创新：完善区域性水下文化遗产保护机制；构建多元化的资金保障体系；协调国家与非国家行为体间的协作关系；重构国际对话机制以促进实践成果转化。

关键词：亚洲文化遗产保护联盟 水下文化遗产 遗产保护 区域公共产品 跨国治理

一、亚洲文化遗产保护的紧迫性与中国倡议

2019 年 5 月 15 日，习近平总书记在亚洲文明对话大会开幕式上提出，中国致力于深化亚洲文明之间的交流互鉴¹，中国愿同各国开展亚洲文化遗产保护行动，为更好传承文明提供必要支撑²。在此之后，中国积极促进有关亚洲国家在文化遗产保护服务方面的合作，包括学术研究、考古工作和历史遗址修复³。

作为 26 项亚洲文明对话大会成果之一，中国启动了亚洲文化遗产保护行动，旨在探索亚洲文化遗产保护的方法。2021 年 10 月 27 日至 28 日，《关于共同开展亚洲文化遗产保护行动的倡议》在亚洲文化遗产保护对话会上公布⁴。此次活动以“亚洲文化遗产保护行动：增进文明对话、共塑亚洲未来”为主题⁵，重点关注文化遗产作为构建资源型区域⁶的基础所发挥的作用。这是一种促进可持续发展、

* 郭冉，上海海事大学法学院教授、博士生导师，东方学者特聘教授；Sarah Ward，大连海事大学航海历史与文化研究中心研究人员。Ran Guo & Sarah Ward (28 Jan 2025): The Asian Cultural Heritage Alliance: A New Public Good for the Protection of Underwater Cultural Heritage in Asia?, International Journal of Cultural Policy, DOI: 10.1080/10286632.2025.2454708

¹ Xinhua News Agency. 2019. “Xi Jinping’s Speech at the Opening Ceremony of the Conference on Dialogue of Asian Civilisations—Edited Excerpt.” Beijing Review. June 26, 2019. https://www.bjreview.com/Beijing_Review_and_Kings_College_London_Joint_Translation_Project/2019/201906/t20190626_800171719.html.

² Xi, J. 2019. “Deepening Exchanges and Mutual Learning Among Civilizations for an Asian Community with a Shared Future.” China Daily. 12 May, 2019. <https://language.chinadaily.com.cn/a/201905/16/WS5cdcb785a3104842260bbe59.html>

³ Xinhua. 2023a. “China Firmly Supports Asian Efforts on Cultural Heritage Conservation.” The State Council Information Office of the People’s Republic of China. http://english.scio.gov.cn/international/exchanges/2023-04/26/content_85255888.htm.

⁴ Wang, K. 2023. “General Assembly of the Alliance for Cultural Heritage in Asia to Take Place in Xi’an.” China Daily. <https://www.chinadaily.com.cn/a/202304/23/WS64448e2da310b6054facf341.html>.

⁵ UNESCO. 2021. “Multilateral Conference ‘Asian Dialogue for Cultural Heritage Conservation’ in Beijing, China, on 27- 28 October 2021.” UNESCO World Heritage Convention. <https://whc.unesco.org/en/events/1618/>.

⁶ Nijkamp, P. 2016. *The ‘Resourceful Region’. A New Conceptualisation of Regional Development Strategies*. Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, Asociación Española de Ciencia Regional 36:191–214.

交流和相互学习的工具，也是对亚洲未来挑战的回应。亚洲文化遗产保护对话会以承诺围绕三项关键行动，包括亚洲文化遗产保护联盟、亚洲文化遗产保护青年大使计划、亚洲文化遗产保护基金，共同应对亚洲未来遗产挑战⁷。

亚洲文化遗产保护青年大使计划和亚洲文化遗产保护基金是亚洲文化遗产保护联盟的两项关键举措。诸如 2030 年议程、联合国可持续发展目标以及区域和国家发展规划等全球发展框架都强调了青年在推动发展方面所起的关键作用⁸。尽管青年群体在文化遗产保护政策与实践常遭忽视，但研究表明青年参与对文化传承具有关键作用⁹。让青年参与遗产价值的传承，不仅有助于促进跨文化理解以及增进对文化多样性的尊重，还能推动和平文化的发展¹⁰，尽管国际上对此存在不同看法¹¹，但对中国的未来发展而言，这仍是至关重要的驱动力。亚洲文化遗产保护基金的设立同样至关重要，因为没有资金再好的想法也无法实现¹²。

本文重点探讨亚洲文化遗产保护联盟的属性，评估该联盟在区域内水下文化遗产保护与管理方面的效能，最后将系统考察该联盟作为亚洲水下文化遗产保护新型合作机制的发展进程、现实困境及未来图景。

<https://investigacionesregionales.org/en/article/the-resourceful-region-a-new-conceptualisation-of-regional-development-strategies/>.

⁷ UNESCO. 2021. “Multilateral Conference “Asian Dialogue for Cultural Heritage Conservation” in Beijing, China, on 27- 28 October 2021.” UNESCO World Heritage Convention. <https://whc.unesco.org/en/events/1618/>.

⁸ Mkwananzia, F., F. M. Cinb, and T. Marovah. 2023. *Transformative Youth Development Through Heritage Projects: Connecting Political, Creative, and Cultural Capabilities*. International Journal of Heritage Studies 29 (6): 581–597. <https://doi.org/10.1080/13527258.2023.2209058>; Mu'alifah, O. L., and J. Jumino. 2021. *Utilisation of Electronic Information Media by Youth Organization of Sukodadi Village in Disseminating Information on the Cultural Heritage of the Archipelago as a Form of Conservation*. E3S Web of Conferences, 317. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202131705002>.

⁹ Madgin, R., D. Webb, P. Ruiz, and T. Snelson. 2016. *Engaging Youth in Cultural Heritage: Time, Place and Communication*. Newcastle: Newcastle University, p.2; Rodionova, V., L. Shvatchkina, G. Mogilevskaya, V. Bilovus, V. Ivashova, D. Rudoy, A. Olshevskaya, and V. Kankhva. 2020. *Preserving the Socio-Cultural Traditions of Rural Areas in the Social Practices of Youth*. E3S Web of Conferences 210:210. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202021014005>.

¹⁰ Union of International Associations. 1998. *Yearbook of International Organizations, 1998/99*. Brussels, Belgium: Union of International Associations, p.1.

¹¹ Beckley, M., and H. Brands. 2024. *How Primed for War is China? Risk Signals for a Conflict are Flashing Red*. Foreign Policy. February 4. <https://foreignpolicy.com/2024/02/04/china-war-military-taiwan-us-asia-escalation-crisis/>; Dress, B. 2023. *China Preparing for War with US, Air Force Secretary Says*. The Hill. September 12. <https://thehill.com/policy/defense/4199367-china-preparing-for-war-with-us-air-force-secretary-says/>; Robertson, N. 2024. *How DC Became Obsessed with a Potential 2027 Chinese Invasion of Taiwan*. Defense News, Tuesday, 7 May:

<https://www.defensenews.com/pentagon/2024/05/07/how-dc-became-obsessed-with-a-potential-2027-chinese-invasion-of-taiwan/>.

¹² Gordon, P., and K. Kourtit. 2020. *Agglomeration and Clusters Near and Far for Regional Development: A Critical Assessment*. Regional Science Policy & Practice 12 (3): 369–552. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12264>.

二、公共产品理论：亚洲文化遗产保护联盟的定位基础

欲判定亚洲文化遗产保护联盟属于区域性公共产品抑或如作者主张的超国家实体，首先须厘清公共产品的概念。诺贝尔经济学奖得主保罗·萨缪尔森（Paul Samuelson）通常被视为将公共产品理论引入现代经济学的奠基者¹。1954年，萨缪尔森首创集体消费品概念，并将其定义为所有个体共同享用的物品——其中任何个体对该物品的消费都不会减损其他个体的消费机会²。这一界定揭示了非竞争性即为公共产品两大本质特征之一。继萨缪尔森之后，美国经济学家理查·马斯格雷夫（Richard Musgrave）³提出非排他性应作为另一个特征。顾名思义，当某物品无法排除任何人使用或消费时，即具有非排他性。

如今普遍采用双重标准界定公共产品，即某物品同时具备非竞争性与非排他性时，方可被认定为公共产品⁴。公共产品通常由公共部门（以政府机构形式）无偿提供给全体社会成员⁵，所有受益者无论是否参与融资或出资多寡，皆能直接或间接获得均等化效益。此类产品不仅推动经济效率提升，更有助于实现社会正义（尤在分配公平与关系平等方面）。公共产品是有效治理的前提与产物。

对于非地方性、国家性亦非全球性，但其受益范围却跨越国界延伸至邻国的公共产品，当如何归类？此时便需引入区域性公共产品的分析框架。区域性公共产品——即具有区域受益范围的公共产品——呈现出不同程度的非排他性与非竞争性特征。此类产品通常表现为三种形态：

（1）物质形态：包括商品、文化改造景观及文化遗产实物，涵盖建筑遗产⁶、水下遗产⁷、考古遗产⁸；

（2）非物质形态：社会实践、文化习俗、知识技能，涉及经济增长、生态环境保护机制⁹以及地区社会文化传统实践，例如被列入联合国教科文组织《保

¹ Sandmo, A. 1989. "Public Goods." In *Allocation, Information, and Markets*, edited by J. Eatwell, M. Milgate, and P. Newman, 254–266. London: Palgrave Macmillan, pp. 254–266.

² Samuelson, P. A. 1954. *The Pure Theory of Public Expenditure*. *The Review of Economics and Statistics* 36 (4): 387–389. <https://doi.org/10.2307/1925895>.

³ Musgrave, R. A. 1959. *A Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.

⁴ Stiglitz, J. E. 1999. *Knowledge as a Global Public Good*. In *Global Public Goods*, edited by I. Kaul, I. Grunberg, and M. Stern, 308–325. New York: Oxford University Press, p.1; Varian, H. R. 1992. *Microeconomic Analysis*. 3rd ed. New York: Norton, p.414.

⁵ Barrett, S. 2020. *Regional Public Goods: Conceptual Foundations*. In *Future of Regional Cooperation in Asia and the Pacific*, edited by B. Susantono and C.-Y. Park, 3–36. Metro Manila: Asian Development Bank, p.12.

⁶ Serageldin, I. 1999. *Cultural Heritage as Public Good: Economic Analysis Applied to Historic Cities*. In *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, edited by I. Kaul, I. Grunberg, and M. Stern, 240–263. Oxford: Oxford University Press.

⁷ Martin, J. B. 2019. *Improving the Global Protection of Underwater Cultural Heritage by Transnational Governance*. PhD dissertation. University of Exeter. <https://www.proquest.com/docview/2411731002/previewPDF/730B23E81F2E4E81PQ/1?%20Theses.&accountid=9362&parentSessionId=E%2FcnMlvObrOUaIoEYHLP8mSUucy%2B600TEi1rG69uwc%3D&sourcetype=Dissertations%20&parentSessionId=DwJ4RDt3ebO3M4fht%2BASNXbwaVHedaOcx6flCe9SPs w%3D>, p.152.

⁸ Mason, R. 2002. *Assessing Values in Conservation Planning: Methodological Issues and Choices*. In *Assessing the Values of Cultural Heritage: Research Report*, edited by M. de la Torre, 5–31. Los Angeles: Getty Conservation Institute, p.13.

⁹ Bodansky, D. 2012. *What's in a Concept? Global Public Goods, International Law, and Legitimacy*. *The European Journal of International Law* 23 (3): 651–668. <https://doi.org/10.1093/ejil/chs035>.

护非物质文化遗产公约》人类非物质文化遗产代表作名录的送王船仪式¹⁰；

（3）制度形态：表现为规则体系或政策机制，例如用于保护与管理文化遗产的法律和监管机制¹¹。

与其他类别的公共产品不同，区域性公共产品面临独特的制度性挑战，这些挑战限制了为发展目的提供与融资区域性公共产品¹²。在国家层面，政府可通过税收机制为公众提供文化遗产保护等公共产品与服务。但在区域背景下，由于缺乏超国家实体，此类模式面临困境。尽管如此，通过构建各类区域性制度安排仍可实现功能性（若非最优）的区域公共产品供给¹³。

亚洲文化遗产保护联盟正是此类区域性制度安排的典范。作为亚洲首个同类型机制¹⁴，该联盟旨在弥补两大不足：区域层面文化遗产保护解决方案供给不足；联合国教科文组织等全球性政府间组织未能向风险地区有效输送关键公共产品。亚洲恰是全球文化遗产风险最高的区域之一¹⁵。该地区拥有全球近四分之一的世界遗产，其中半数处于濒危状态¹⁶。

中国作为拥有 59 处世界遗产（亚洲最多）、超过 7,740 处文物机构及 4,295 处全国重点文物保护单位¹⁷的国家，其外交政策聚焦于构建人类命运共同体¹⁸。文化遗产保护已融入区域发展以及跨国政治和经济体系之中¹⁹。因此，中国理应成为倡导亚洲区域文化遗产保护管理方法的国家。

（一）亚洲文化遗产保护联盟制度化进程：从合作机制到政府间组织

亚洲文化遗产保护联盟迈向制度化的第一步是在 2023 年 1 月 12 日举行亚

¹⁰ Ward, S., and V. Walker Vadillo. 2021. *Sending-The-King-Ship Ceremony: Sustaining the Connection Between People and the Ocean*. In *Intangible Heritage Courier of Asia and the Pacific*, edited by Seong-Yong Park, 20–21. Vol. 47. Wansan-Gu: UNESCO ICHCAP.

¹¹ Francioni, F. 2012. *Public and Private in the International Protection of Global Cultural Goods*. The European Journal of International Law 23 (3): 719–730. <https://doi.org/10.1093/ejil/chs039>.

¹² Arce, M., G. Daniel, and T. Sandler. 2002. *Regional Public Goods: Typologies, Provision, Financing, and Development Assistance*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, p.1.

¹³ Lee, J., K. Kim, B. Endriga, M. Diaz, and A. Villanueva. 2021. *Regional Public Goods in Asia and Europe*. Manila: Asian Development Bank, p.v.

¹⁴ Xu, H. 2021. *China, Other Asian Countries Advance Cultural Heritage Conservation*. China Global Television Network (CGTN). <https://news.cgtn.com/news/2021-10-28/China-other-Asian-countries-advance-cultural-heritage-conservation-14IZr5e5SbC/index.html>.

¹⁵ Barrett, S. 2020. *Regional Public Goods: Conceptual Foundations*. In *Future of Regional Cooperation in Asia and the Pacific*, edited by B. Susantono and C.-Y. Park, 3–36. Metro Manila: Asian Development Bank, pp.7-8.

¹⁶ UNESCO. 2023a. *List of World Heritage in Danger*. UNESCO World Heritage Convention. <https://whc.unesco.org/en/danger/>; King, V. T. 2016. *World Heritage in Southeast Asia: Issues, Prospects and Problems*. In *UNESCO in Southeast Asia: World Heritage Sites in Comparative Perspective*, edited by V. T. King. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies Press, p.6.

¹⁷ Qiao, C., H. Shan, K. Hellkötter, and L. Ayoub. 2015. *Mapping the EU-China Cultural and Creative Landscape: A Joint Mapping Study Prepared for the Ministry of Culture (MoC) of the People's Republic of China and the European Commission's DG Education and Culture (EAC)*, EU-China Policy Dialogues Support Facility II. <https://culture.ec.europa.eu/sites/default/files/2020-07/eu-china-cultural-mapping-2015.pdf>, p.28.

¹⁸ State Council Information Office of the People's Republic of China. 2023. *A Global Community of Shared Future: China's Proposals and Actions*. Wikisource. https://en.wikisource.org/wiki/A_Global_Community_of_Shared_Future:_China%27s_Proposals_and_Actions.

¹⁹ Gentry, K., and L. Smith. 2019. *Critical Heritage Studies and the Legacies of the Late-Twentieth Century Heritage Canon*. International Journal of Heritage Studies 25 (11): 1148–1168. <https://doi.org/10.1080/13527258.2019.1570964>, pp. 1151–1152.

洲文化遗产保护联盟创始成员国高官会议；第二步是 2023 年 4 月 24 日至 25 日于西安召开的亚洲文化遗产保护联盟首届理事会第一次会议，会议通过《亚洲文化遗产保护联盟章程》。来自 22 个亚洲国家及联合国教科文组织、国际古迹遗址理事会（ICOMOS）、国际博物馆协会（ICOM）的 150 名代表与会²⁰。

作为丝绸之路的东端，西安长期以来一直是欧亚人民的重要交汇点，承载着多元民族身份与宗教信仰²¹。选址于此彰显联盟通过丝绸之路叙事实现文化统合的重要性²²。这条文明纽带以其强大的象征架构，将历史与未来、城市与国家、制度与网络编织成合作共同体²³。

亚洲文化遗产保护联盟成员国间的交流合作重点聚焦领域包括：开展专业培训以掌握遗址保护管理新技术，实施联合考古发掘与研究等，因为此类举措有助于预防或减轻灾害影响，支持灾后文化遗产修复工作，遏制文化财产非法进出口及所有权转让行为，并促进流失文物的追索与返还²⁴。

在大会期间，13 个成员国及 5 个观察员共同发布《亚洲文化遗产保护联盟西安宣言》，并揭牌成立丝绸之路考古合作研究中心。根据亚洲文化遗产保护基金资助合作项目涵盖联盟框架下联合考古、文物保护修复、世界遗产保护管理、文物展等，可为展览展示、人才培养、学术研 究交流、宣传推广等项目及联盟运营及相关工作提供资金或资源支持。2023 至 2024 年联盟重点支持成员国开展丝绸之路与海上丝绸之路联合考古研究计划及世界遗产申报项目，包括对非成员国土耳其与叙利亚震后文化遗产实施修复工程；举办石窟寺与木结构建筑保护国际研讨会、传统村落保护实践交流活动、联合策展及文化遗产青年论坛。值得关注的是，联盟通过“公”（成员国）、“私”（茅台集团等中国企业提供资金支持）合作模式，构建起一种新型区域合作模式。由此引出一个问题：亚洲文化遗产保护联盟究竟属于区域性公共产品还是超国家实体？

（二）超国家实体的理论与实践：亚洲文化遗产保护联盟的制度属性

如果亚洲文化遗产保护联盟真如其名，是一个成员国权力与影响力超越国界或国家利益、参与集体事务决策与表决的区域性联盟，而非由地理邻近国家供给、主要惠及本地区成员国的公共产品²⁵，则依其本质属性当属区域性超国家实体，

²⁰ Kang, L. 2023. *Asian Heritage Alliance Strengthens Cooperation: Xi'an Declaration Aims to Provide New Approaches*. Global Times. 25 April, 2023. <https://www.globaltimes.cn/page/202304/1289796.shtml>.

²¹ Frankopan, P. 2016. *The Silk Roads: A New History of the World*. 1st ed. London: Bloomsbury Publishing.

Hansen, V. 2012. *The Silk Road: A New History*. Oxford: Oxford University Press.

²² Mishra, R. K. 2020. *The "Silk Road": Historical Perspectives and Modern Constructions*. *The Indian Historical Review* 47 (1): 21–39. <https://doi.org/10.1177/0376983620922431>.

Winter, T. 2020. *Silk Road Diplomacy: Geopolitics and Histories of Connectivity*. *International Journal of Cultural Policy* 26 (7): 898–912. <https://doi.org/10.1080/10286632.2020.1765164>.

²³ Winter, T. 2023. *What's Behind China's New Alliance for Cultural Heritage in Asia?*, *The Diplomat*. 4 May, 2023. <https://thediplomat.com/2023/05/whats-behind-chinas-new-alliance-for-cultural-heritage-in-asia/>.

²⁴ China Daily. 2023. More States Join Key Asian Alliance, Pledge to Protect Cultural Heritage, The State Council, The People's Republic of China.

https://english.www.gov.cn/news/202304/25/content_WS6447673dc6d03ffcca6ec9ee.html.

²⁵ Barrett, S. 2020. *Regional Public Goods: Conceptual Foundations*. In *Future of Regional Cooperation in Asia*

而非区域性公共产品；而且，提供公共产品的机构或制度也不等同于公共产品。

从不同角度来看，超国家主义既可视作威斯特伐利亚体系的演进形态，亦可认为是对该体系的突破。传统威斯特伐利亚体系民族国家主权至上，除暴力冲突或条约义务外，国家仅对自身负责。二战后，超国家主义思潮日益盛行。在此治理机制下，参与方就特定议题向超国家组织让渡主权，通过表决协调立场，此举有助于预防冲突并促进合作，尤见于经济与军事领域。

批评者认为超国家主义意味着主权的丧失²⁶。超国家实体通过推行统一政策法规、代表成员国进行国际协议谈判以及可能推翻成员国的法院裁决，实质上限制了成员国在特定领域（如文化遗产保护）的自主决策权与事务控制权。而支持者则认为主权让渡蕴含着巨大的治理潜能²⁷。尽管联盟成员国数量持续增长（截至2024年7月已达15个），但其实际权能边界仍待廓清。关键在于：成员国是否愿意在文化遗产保护议题上让渡主权？这将决定联盟最终呈现何种制度形态——是成为类似联合国教科文组织的区域性协调机构（鉴于联盟已达成两项共识性宣言，此可能性存在）；抑或通过制定选择性区域政策，使其职能更趋近于咨询性机构；或者其最终作用与非政府组织类似，仅保留意识提升、资金供给与服务提供等职能。

（三）超国家层面的区域性公共产品供给：亚洲文化遗产保护联盟的创新路径

从地缘政治角度来看，双重动力机制可解释区域性公共产品的战略价值，以及中国在欧亚区域化大背景下²⁸推动建立超国家实体供给此类产品的原因。首先，公共产品理论揭示，主权属性促使民族国家采取政策并实施地方性与国家性投资（由此产生地方与国家级公共产品）。但随着经济社会不断发展，国家需寻求提升公民福祉的新路径——区域合作即为其中之一²⁹。

其次，各国日益通过政府间组织及非政府组织和非营利组织网络（如联合国教科文组织）实施超国家政策制定³⁰。自美国退出联合国教科文组织，中国在2023年将该组织的捐款增加到约6500万美元³¹，2024年增加到超过1.19亿美元³²，

and the Pacific, edited by B. Susantono and C.-Y. Park, 3–36. Metro Manila: Asian Development Bank, p.5.

²⁶ Mitchell, B., and T. Fazi. 2017. *Against Supranationalism: In Defence of National Sovereignty and Brexit*, Pluto Books. <https://www.plutobooks.com/blog/national-sovereignty-supranationalism-brexit/>.

²⁷ Faster Capital. 2024. *Sovereignty Pooling: Unleashing the Power of Supranationalism*. June 22.

<https://fastercapital.com/content/Sovereignty-Pooling-Unleashing-the-Power-of-Supranationalism.html>.

²⁸ van Dijk, M. A., and C. B. Wensink. 2022. *Regionalizing Eurasia*. Leiden: International Institute of Asian Studies.

²⁹ Barrett, S. 2020. *Regional Public Goods: Conceptual Foundations*. In *Future of Regional Cooperation in Asia and the Pacific*, edited by B. Susantono and C.-Y. Park, 3–36. Metro Manila: Asian Development Bank, pp.7-8.

³⁰ Lucas, M. R. 1999. *Nationalism, Sovereignty, and Supranational Organizations*. Heft 114. Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg. https://openlibrary.org/books/OL6818253M/Nationalism_sovereignty_and_supranational_organizations, p.15.

³¹ Seymour, T. 2023. *Worried About Chinese Influence, the US Agrees to Rejoin Unesco*. "The Art Newspaper." June 12. <https://www.theartnewspaper.com/2023/06/12/worried-about-chinese-influence-the-us-agrees-to-rejoin-unesco>. <https://www.globaltimes.cn/page/202302/1285301.shtml>.

³² UNESCO. 2024. *Support the Protection of Underwater Cultural Heritage*. United Nations Educational,

成为该机构年度预算的最大捐助国。然而，即便资金支持力度空前，教科文组织在全球公平分配文化遗产保护机制的实践仍成效不彰或仅部分成功。例如该组织曾违背最大出资国意愿，策动抵制中国提出的亚洲水下文化遗产保护区域协商倡议。在文化遗产保护服务严重不足的亚洲地区，教科文组织已非水下遗产保护的最优选项。尽管成员国仍将竞逐教科文组织席位以获取政治资本，但对其机构效能（尤以亚洲事务处为甚）的信任度已严重流失。鉴于此，亚洲文化遗产保护联盟或可为区域文化遗产保护提供可行替代方案。

中国有强烈的动机来协调区域公共产品供给。若中国想要成功实现与美国并驾齐驱的全球领导地位，增强其在地区的影响力至关重要³³。通过提供文化遗产保护等区域性公共产品³⁴，中国可构建互信机制。文化遗产是人类集体记忆，是人类精神和目标的体现，它界定了我们的身份认同、历史渊源，并有助于界定独特的地区、国家和民族身份³⁵。作为强大的文化凝聚力量，文化遗产通过彰显历史文化纽带，在促进和平与冲突解决方面成为有效的外交工具，同时推动了文化多样性发展与相互尊重。此外，文化遗产也是旅游业发展的重要支柱³⁶，由此成为后疫情时代经济复苏的重要推动力³⁷。

为实现全球可持续发展目标，文化遗产及其保护、调查、维护和管理工作能够提供体面的工作机会，减少不平等现象，建设韧性基础设施，打造包容和可持续的城市与社区，改善健康、福祉和教育机会，并已被证明能够提高生活水平。当文化遗产遭遇威胁、损毁或灭失时，比如中国在第二次鸦片战争期间以及柬埔寨在红色高棉政权时期所经历的那样，那些以该遗产为载体传承传统与价值观念的群体亦将面临生存危机。

三、亚洲文化遗产保护联盟面临的现实困境

区域性合作面临诸多挑战。经济差异、跨文化沟通障碍、政治紧张、安全关切、领土争议、历史积怨、权力失衡、认知偏差、信任缺失，以及协调区域议程与国家行动的困境，皆构成现实阻碍。区域合作成功的关键是建立高度信任、互

Scientific and Cultural Organization. <https://en.unesco.org/underwater-heritage/fund>.

³³ Sutter, R., and C.-H. Huang. 2023. *China Strengthens Regional Leadership Countering US Challenge*. Comparative Connections: A Triannual E-Journal of Bilateral Relations in the Indo-Pacific 25 (1): 87–96.

³⁴ Wen, X. 2023. *The ACHA Founding States Senior Officials Meeting in Beijing China*. The National Cultural Heritage Administration of China. http://www.ncha.gov.cn/art/2023/1/12/art_1019_179093.html.

³⁵ Smithsonian. 2015. Cultural Rescue Initiative: Why it Matters, Smithsonian Institution. August 2015. <https://culturalrescue.si.edu/why-it-matters#:~:text=Why%20It%20Matters-,As%20our%20collective%20memory%2C%20cultural%20heri>

³⁶ Su, X., X. Li, Y. Wang, Z. Zheng, and Y. Huang. 2020. *Awe of Intangible Cultural Heritage: The Perspective of ICH Tourists*. SAGE Open 10 (3) July–September. <https://doi.org/10.1177/2158244020941467>. Timothy, D. J., and G. P. Nyaupane, eds. 2009. *Cultural Heritage and Tourism in the Developing World: A Regional Perspective*. London: Routledge.

³⁷ Wang, K. H. 2022. *China Cultural Heritage Conservation Foundation Launched Guardians of Bamiyan Project*. China Daily. 8 November, 2022. <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202211/08/WS636a4ccaa310ed1b2aca629c.html>.

惠、透明、合作知识以及共同责任³⁸。

尽管取得若干积极进展,亚洲水下文化遗产保护仍存在重大且复杂的法律政策与实践难题,法律缺失或不完善仍制约着诸多亚洲国家。渔业活动影响、潜水者盗捞、考古作业失范、从业人员资质欠缺、商业开发滥用、人类遗骸处置失当、沉船管理失效等问题仍屡见不鲜³⁹。水下文化遗产的商业性开发、收藏和展览问题也依然存在。根据代际公平原则,水下文化遗产应为当代及后代子孙予以保护。因此,有必要寻求不完全依赖国家层面,而是对现有法律和监管框架进行补充的替代方法和解决方案。亚洲文化遗产保护联盟为此提供了一种替代方案。尽管该联盟在支持水下文化遗产保护方面具有潜力,其自身仍面临诸多挑战。

(一) 代表性不足: 亚洲文化遗产保护联盟的成员国局限性

尽管有 30 多个亚洲国家的专家学者参与亚洲文化遗产保护对话会、22 国代表出席全体会议,但亚洲文化遗产保护联盟现有成员国仅涵盖 49 个亚洲国家中的 15 个,且多数为西亚地区的一带一路合作伙伴国。西亚很少有国家对文化遗产商业开发或国际合作持异议,但其水下文化遗产能力建设仍存隐忧⁴⁰。

在东南亚情况则有所不同,该次区域是联盟代表性最低的地区,却恰是商业开发活动最频发地区。此外,东南亚还有另一个致力于文化遗产保护的组织——东南亚文化遗产联盟,虽成立较早,但似乎成效甚微且资金不足。其创始成员国(缅甸、泰国、老挝、新加坡、马来西亚、越南、菲律宾、印度尼西亚)⁴¹中,仅缅甸同时加入两个联盟,尽管中国与东盟早在 2003 年就建立了全面战略伙伴关系。

耐人寻味的是,柬埔寨作为亚洲唯二、东盟唯一批准联合国教科文组织 2001 年《保护水下文化遗产公约》的国家⁴²,虽担任 2022 年东盟轮值主席国,却选择加入亚洲文化遗产保护联盟而非东南亚文化遗产联盟。与泰国、新加坡及印度尼西亚类似,柬埔寨已与中国签订双边文化遗产协议,并在贸易与基础设施投资领域高度依赖中国。作为亚洲现存最不发达国家(LDCs)之一,柬埔寨仰赖中国持续经济支持以达成 2027 年脱离最不发达国家地位之目标。柬埔寨能否说服其他东盟国家支持亚洲文化遗产保护联盟尚未可知,但联盟的文化遗产(尤指水下遗产)保护效能,将取决于其成员基础的扩大,以及其在区域内的代表性。

³⁸ Conca, K. 2002. *The Case for Environmental Peacemaking*. In *Environmental Peacemaking*, edited by K. Conca and G. D. Dabelko, 1–22. Baltimore: John Hopkins University Press, p.11.

³⁹ Ward, S., and M. Ma. 2022. *Protection of the Underwater Cultural Heritage in Asia: Policy, Law and Practice*. *Marine Policy* 143:105193. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105193>, pp.2-3.

⁴⁰ Khalil, E. 2021. Report on Underwater Cultural Heritage Education and Training in the Arab Regio. Cairo: UNESCO Regional Bureau for Sciences in the Arab States. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375262>.

⁴¹ SEACHA. n.d. *The Southeast Asian Cultural Heritage Alliance*. Southeast Asian Cultural Heritage Alliance. <https://seacha.org/>.

⁴² UNESCO. 2002. Records of the General Conference 31st Session Paris, 15 October to 3 November 2001, Volume 1 Resolutions, Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000124687>.

（二）制度性早熟：亚洲文化遗产保护联盟的初创挑战

亚洲文化遗产保护联盟面临成立时间尚短等制度性挑战。《亚洲文化遗产保护联盟章程》虽于 2023 年 1 月创始成员国高官会议通过，但直至 2023 年 4 月全体大会方确立制度框架。2024 年 6 月 19 日第二次理事会会议对章程作出修订，通过强化权能将联盟性质由“文化遗产国际合作机制”升级为“政府间国际组织”⁴³。政府间组织在推动与保障国际倡议实施方面具有核心作用，而体制化是实现其目标的必要条件。尽管亚洲各国在保护水下文化遗产方面迫切需要开展区域合作，但是区域性路径无法在短期内催生全面且普遍认可的法律框架⁴⁴。即便达成区域性协定，在执行机制方面也会存在困难⁴⁵，结果导致多数国际条约未能实现其预期效力⁴⁶。

亚洲文化遗产保护联盟从合作性联盟发展为政府间国际组织，对其长远发展至关重要。文化遗产国际合作的合法性基础在于：相关文化遗产所在主权国家的同意，以及与遗产所在地社区、使用者、价值认同者等利益相关方的协商机制。尽管有学者主张此类区域性机制无法处理与本区域水下文化遗产存在可验证联系的域外第三国问题⁴⁷，但本文持不同立场。在联合国教科文组织公约合作机制缺失的语境下，此类第三国与其他利益相关方具有同等地位，需通过协商对话与参与式路径确保其诉求实现——在项目设计、规划、实施及运营阶段，充分考虑其对水下文化遗产潜在价值的认知，吸纳其对文化遗产调查、保护与管理措施可能产生的环境、社会及经济影响（包括积极贡献与潜在风险）的评估，并依据目标导向型利益相关方协商参与建立长效反馈机制。

（三）外交政策分歧：亚洲文化遗产保护联盟的协调难题

亚洲文化遗产保护方面整体性区域合作的缺失，可归因于中日战略竞争、日韩历史纠葛及东亚与东南亚国家间的领土与海洋权益争端⁴⁸。在此背景下，遗产外交——即通过国家间共享的文化与自然遗产开展交流协作，形成治理合作范式

⁴³ Wang, R. 2024. *Alliance Celebrates Cultural Achievements as Cooperation Grows* (21 June, 2024). China Daily Hong Kong. <https://www.chinadailyhk.com/hk/article/586257>.

⁴⁴ Risvas, M. 2013. *The Duty to Cooperate and the Protection of Underwater Cultural Heritage*. Cambridge Journal of International and Comparative Law 2 (3): 562–590. <https://doi.org/10.7574/cjicl.02.03.133>, p.589.

⁴⁵ González, A. W., P. O’Keefe, and M. Williams. 2009. *The UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage: A Future for Our Past?* Conservation and Management of Archaeological Sites 11 (1): 54–69. <https://doi.org/10.1179/135050309X12508566208443>, pp.67–68.

⁴⁶ Hoffman, S. J., P. Baral, S. Rogers Van Katwyk, L. Sritharan, M. Hughsam, H. Randhawa, G. Lin, et al. 2022. *International Treaties Have Mostly Failed to Produce Their Intended Effects*. Proceedings of the National Academy of Science (PNAS), 119 (32). <https://doi.org/10.1073/pnas.2122854119>.

⁴⁷ Martin, J. B. 2019. *Improving the Global Protection of Underwater Cultural Heritage by Transnational Governance*. PhD dissertation. University of Exeter. <https://www.proquest.com/docview/2411731002/previewPDF/730B23E81F2E4E81PQ/1?%20Theses.&accountid=9362&parentSessionId=E%02FcnMlvObrOUaIoEYHLP8mSUucy%2B600TEi1rG69uwc%3D&sourcetype=Dissertations%20&parentSessionId=DwJ4RDt3ebO3M4fht%2BASNXbwaVHedaOcx6fCe9SPsw%3D>, p.310.

⁴⁸ Guo, R. 2017. *China’s Maritime Silk Road Initiative and the Protection of Underwater Cultural Heritage*. The International Journal of Marine and Coastal Law 32 (3): 510–543. <https://doi.org/10.1163/15718085-12323033>.

⁴⁹——在弥合外交政策分歧方面具有特殊价值。

亚洲文化遗产保护联盟可以成为中国新型遗产外交战略的制度工具。这是基于遗产共享理念构建的新型治理合作范式，已被证明是促进国际协作的重要枢纽⁵⁰。例如，中国深度参与柬埔寨吴哥考古公园与柏威夏寺（均属世界遗产）修复工程⁵¹，但成功的世界文化遗产保护项目在亚洲仍属罕见。值得关注的是，海上丝绸之路沿线若干联合考古项目（如中沙塞林港遗址联合考古调查）极大地促进了对东西方海上文化交流全球化的理解，为古代中沙海上贸易和文化交流提供了切实的证据⁵²。

2021 年，大连海事大学举行首届亚洲地区水下文化遗产保护区域研讨会⁵³，各地区代表对进一步开展区域内合作以支持水下文化遗产保护表现出浓厚兴趣，包括保护、考古研究、能力建设、文化展览以及防止文物走私。此次研讨会本身就是一项重大成果，24 个亚洲国家和地区出席研讨会。文化和遗产本应构成一个进行软实力谈判的良性论坛，但实际上，它们与身份、主权、领土和历史构建紧密相连。⁵⁴

（四）国内政治事务：亚洲文化遗产保护联盟的现实制约

在许多亚洲国家，对主权的关切远远超过了对水下文化遗产保护的重视。领土主权和海洋权益争端与保护水下文化遗产的政治意愿不足之间的关键联系在于，水下文化遗产在支持领土主权和海洋管辖权主张方面被神话化了⁵⁵。各国更倾向于保护本国领土范围内的，以及具有本土文化特色的文化遗产，比如中国的“南海一号”、“南澳一号”和“华光礁一号”沉船，因为这些遗址有助于强化国家价值观，并将其辐射到周边国家和地区⁵⁶。太平洋小岛屿发展中国家（SIDS）的政府代表曾明确表示，他们不会保护其海域内的战时沉船，因为这些沉船不属于他

⁴⁹ Winter, T. 2015. *Heritage Diplomacy*. International Journal of Heritage Studies 21 (10): 997–1015. <https://doi.org/10.1080/13527258.2015.1041412>, p. 1007.

⁵⁰ Winter, T. 2016. *One Belt, One Road, One Heritage: Cultural Diplomacy and the Silk Road*. The Diplomat. March 29. <https://thediplomat.com/2016/03/one-belt-one-road-one-heritage-cultural-diplomacy-and-the-silk-road/>.

⁵¹ Xinhua. 2023b. *Xiplomacy: How China Helps Preserve Cultural Heritage Sites in Asia*. XinhuaNet. <https://english.news.cn/20230428/2fead252ccfd464692c8b5e5867305e6/c.html>.

⁵² CGTN. 2019. *Unearthing the Ancient Traces of China-Saudi Arabia Exchanges*. <https://news.cgtn.com/news/3d3d514d3141544d32457a6333566d54/index.html>.

Wang, W., and Y. Yan. 2019. *Saudi Underwater Archaeologist Unearths Maritime Links with China*. CGTN. <https://news.cgtn.com/news/3d3d414e3259444f34457a6333566d54/index.html?fbclid=IwAR3hqF1V5IELYm5KsFaHQqfX2aEAIEVxn8LNN6-ky21Kn0yAbcKvy5fecDY>.

⁵³ Ward, S., and M. Ma. 2022. *Protection of the Underwater Cultural Heritage in Asia: Policy, Law and Practice*. Marine Policy 143:105193. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105193>.

⁵⁴ Meskell, L. 2018. *A Future in Ruins: UNESCO, World Heritage, and the Dream of Peace*. Oxford: Oxford University Press, p.226.

⁵⁵ Guo, R. 2021. *China's Cooperative Protection of Underwater Cultural Heritage in the South China Sea*. Hong Kong Law Journal 51: 1075–1105. <https://web.law.hku.hk/hklj/2021-Vol-51.php>, p.1082.

⁵⁶ Martin, J. B. 2019. *Improving the Global Protection of Underwater Cultural Heritage by Transnational Governance*. PhD dissertation. University of Exeter. <https://www.proquest.com/docview/2411731002/previewPDF/730B23E81F2E4E81PQ/1?%20Theses.&accountid=9362&parentSessionId=E%2FcnMivObrOUaIoEYHLP8mSUucy%2B600TEi1rG69uwc%3D&sourceType=Dissertations%20&parentSessionId=DwJ4RDt3ebO3M4fht%2BASNXbwaVHedaOcx6flCe9SPsw%3D>, p.186.

们的文化，也不是他们的遗产，他们只会保护来自本国文化的遗产。联合国教科文组织的集体责任伦理⁵⁷已经被证明是失败的。

尽管某些国家蓄意破坏水下文化遗产以抹除历史证据的行为可能意外使其他国家获益⁵⁸，但领土主权争议与海洋划界争端仍是构建区域性合作保护机制的重大障碍。例如，菲律宾代表以中国在南海所谓行动为由，拒绝参与新成立的亚洲水下文化遗产协会（AUCHA），这是一种以去殖民化为导向的遗产外交方式。其顾虑在于该协会沦为实现现实利益的渠道⁵⁹。而实质上，该协会试图通过将西方的思维方式和认识论⁶⁰与亚洲水下文化遗产的保护和管理脱钩，从而对抗故意排除非西方人士的经验、声音和档案而造成的认识论不公正⁶¹。这种去殖民化视角将讨论范围拓展至国家行为体之外，突破既有国家中心主义框架，探索新型交流互动模式及非官方/个体行为体的参与路径。亚洲水下文化遗产协会尝试通过非官方政府渠道的合作（而非代表国家利益的官方渠道），平衡既往失衡的权力关系⁶²，使遗产阐释复杂化。其积极践行新兴社会学⁶³方法论，将被边缘化和被忽视的遗产带到台前，并拓展关于亚洲水下文化遗产及其最佳保护路径的具身化与本土化知识体系⁶⁴。

国内政治关切的影响远超出亚洲文化遗产保护联盟本身。尽管亚洲邻国共享历史与文化遗产，但是，东南亚的文莱、中国、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和越南⁶⁵，东北亚的中国、日本和韩国^⑩以及泰国湾的柬埔寨、马来西亚、泰国和越南，越来越难以达成合作协议，对水下文化遗产保护的挑战日益凸显。

（五）《亚洲文化遗产保护联盟章程》的局限性：水下文化遗产保护的缺失

亚洲文化遗产保护联盟通过非约束性联合声明、双边谅解备忘录及合作协议等举措，以促进亚洲各国之间的相互信任和互利合作。为推动考古发掘、遗产保护与修复、博物馆展览交流以及人员培训等领域的合作，中国已与多国签署联盟

⁵⁷ Meskell, L. 2018. *A Future in Ruins: UNESCO, World Heritage, and the Dream of Peace*. Oxford: Oxford University Press, p.58.

⁵⁸ Wu, Y., and X. Wang. 2013. *Study on Underwater Culture Heritage Protection Legislations of the Neighbouring Countries of the South China Sea*. *Western Law Review* 4:54–62, p.55.

⁵⁹ Yapp, L. 2016. *Define mutual: Heritage Diplomacy in the Postcolonial Netherlands*. *Future Anterior* 13 (1): 67–81. <https://muse.jhu.edu/pub/23/article/633311/pdf>, p.70.

⁶⁰ Walsh, C. E. 2018. *Decoloniality In/As Praxis*. In *On Decoloniality: Concepts, Analytics, Praxis*, edited by W. D. Mignolo and C. E. Walsh, 15–104. Durham, NC: Duke University Press.

⁶¹ Zondi, S. 2016. *A Decolonial Turn in Diplomatic Theory: Unmasking Epistemic Injustice*. *Journal for Contemporary History* 41 (1): 18–37. <https://doi.org/10.18820/24150509/jch.v41i1.2>, p.20.

⁶² Clopot, C. 2020. *Heritage Diplomacy [online] ECHOES: European Colonial Heritage Modalities in Entangled Cities*. <https://keywordsechoes.com/heritage-diplomacy>.

⁶³ de Sousa Santos, B. 2016. *Epistemologies of the South and the Future*. *From the European South* 1:17–29. <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/35377>.

⁶⁴ Walsh, C. E. 2018. *Decoloniality In/As Praxis*. In *On Decoloniality: Concepts, Analytics, Praxis*, edited by W. D. Mignolo and C. E. Walsh, 15–104. Durham, NC: Duke University Press.

⁶⁵ Guo, R. 2021. *China's Cooperative Protection of Underwater Cultural Heritage in the South China Sea*. *Hong Kong Law Journal* 51: 1075–1105. <https://web.law.hku.hk/hklj/2021-Vol-51.php>, pp. 1082–1083.

^⑩ Shu, Y. 2023. *AACHC, Asia's Contribution to the World on Cultural Heritage Protection*. *Global Times*. 12 February, 2023. <https://www.globaltimes.cn/page/202302/1285301.shtml>.

框架下的联合声明。例如，中国分别于2021年5月与阿富汗、巴基斯坦¹，2022年9月与叙利亚²，2022年11月与柬埔寨，2023年2月与伊朗³签署相关联合声明。截至2023年3月，中国已与十余个亚洲国家开展28项联合考古项目。但多数合作协议、备忘录及制度安排尚未充分重视水下文化遗产保护，基于互利原则构建的外交话语体系亟需审慎考量⁴。如2022年11月11日《中柬联合公报》强调协调亚洲文化遗产保护的重要性，特别提及吴哥窟与柏威夏寺等柬方遗产的维护。尽管中柬已就柬埔寨水下考古发展与水下文化遗产保护签署谅解备忘录，但这不应成为联盟制定更广泛水下文化遗产专项计划的障碍。

(六) 对水下文化遗产多元价值的认识局限性

鉴于水下文化遗产具有眼不见心不烦的特点⁵，各国往往需要额外的政治或经济激励方可全面落实保护措施⁶，尤其是像中国这样拥有大量水下文化遗产的国家⁷。水下文化遗产保护方面的投入常常与医疗保健、国防、福利、基础设施、公共安全以及海洋资源开发等基本公共服务相竞争⁸。此外，海洋环境商业活动的经济价值使得任何可能干预此类活动的保护措施都成为高度敏感的政治议题⁹。因此，许多国家低估了水下文化遗产的历史、关联、技术、美学价值，其社会或精神意义、研究潜力（科学价值）以及稀有性或代表性，或许是因为它们缺乏评估这些价值的能力。认知不足叠加人力财力资源匮乏，严重制约保护措施的有效实施¹⁰，后疫情时代预算紧缩更使各国因顾及经济利益而不愿停止商业开发

¹ Xinhua. 2021a. *China Enhances Cooperation with Afghanistan and Pakistan on Cultural Heritage Conservation*. The State Council of the People's Republic of China. https://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202105/11/content_WS609a7d93c6d0df57f98d9599.html.

² Zhao, X. X. 2022. *China Signed the Joint Statement on the Asian Alliance for Cultural Heritage Conservation with Syria*. People's Daily Overseas Edition. 27 September, 2022.

³ Ji, Y., and L. Kang. 2023. *China and Iran Sign MOU on Cultural Heritage — Move to Further Cooperation in Relic Preservation*. Global Times. 15 February, 2023. <https://www.globaltimes.cn/page/202302/1285545.shtml>.

⁴ Clopot, C. 2020. "Heritage Diplomacy" [online] ECHOES: European Colonial Heritage Modalities in Entangled Cities. <https://keywordsechoes.com/heritage-diplomacy>.

⁵ Underwood, C. 2022. *Underwater Cultural Heritage: Out of Sight, Out of Mind and at Risk*. Blue Papers 1 (2): 50–59. <https://bluepapers.nl/index.php/bp/article/view/28/28>.

Ward, I., M. Elliott, and D. Guilfoyle. 2022. "Out of Sight, Out of mind"—Towards a Greater Acknowledgment of Submerged Prehistoric Resources in Australian Science-Policy as Part of a Common Heritage. *Frontiers in Marine Science* 9. <https://doi.org/10.3389/fmars.2022.959000>.

⁶ Martin, J. B. 2019. *Improving the Global Protection of Underwater Cultural Heritage by Transnational Governance*. PhD dissertation. University of Exeter. <https://www.proquest.com/docview/2411731002/previewPDF/730B23E81F2E4E81PQ/1?%20Theses.&accountid=9362&parentSessionId=E%2FcmIvObrOUaIoEYHLP8mSUucy%2B600TEi1rG69uwc%3D&sourcetype=Dissertations%20&parentSessionId=DwJ4RDt3ebO3M4fht%2BASNXbwaVHedaOcx6flCe9SPs%3D>, p.186.

⁷ Ang, C. 2023. *Mapped: The World's Indigenous Peoples, Visual*

Capitalist. https://www.visualcapitalist.com/cp/mapped-the-worlds-indigenous-peoples/#google_vignette.

⁸ Maarleveld, T. J. 2012. *The Maritime Paradox: Does International Heritage Exist?* *International Journal of Heritage Studies* 18 (4): 418–431. <https://doi.org/10.1080/13527258.2011.647864>, p.427.

⁹ Dromgoole, S. 2013. *Underwater Cultural Heritage and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, p.345.

¹⁰ Ward, S., and M. Ma. 2022. *Protection of the Underwater Cultural Heritage in Asia: Policy, Law and Practice*. *Marine Policy* 143:105193. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105193>.

¹¹。因此，水下文化遗产深陷资金不足的恶性循环，公众和政府对其多层次价值认识不足导致投资不足，这进一步阻碍了水下文化遗产的保护和公众获取¹²。这种持续性资金困境是部分亚洲国家选择与商业打捞公司合作并分享其活动收益的主要原因之一¹³。

四、未来方向：亚洲文化遗产保护联盟在水下文化遗产保护中的角色与策略

水下文化遗产的跨国性质要求多国行为体与非国家行为体共同参与保护工作，这给单一国家带来了重大挑战。区域性公共产品的提供往往建立在区域内各国提供国家公共产品的基础之上¹⁴。虽然区域性公共产品（如水下遗产保护）的效益可能体现于国家层面，比如在中国，但这并不意味着国家与区域层面的水下遗产保护成效存在直接关联。值得注意的是，若区域内（足够数量的）国家缺乏供给国家级公共产品的能力，则区域性公共产品亦无从供给¹⁵。在诸多亚洲国家面临国内水下遗产保护困境的背景下，这些国家同样缺乏参与区域世界文化遗产管理的能力。因此，中国凭借必要的水下文化遗产管理能力，携手其他创始成员国共同发起区域性倡议，最终促成亚洲文化遗产保护联盟的成立。

跨国治理机制承认并整合公法规范、私法规范及混合型规范等各类法律渊源（兼具硬法与软法属性），适用于在多层次治理架构（地方、国家、区域与全球层面）中互动的多元行为主体。这种体系或许是一种解决方案，其优势在于：既承认区域治理挑战具有多维性、多层次性与多方利益相关性，又致力于突破传统威斯特伐利亚体系（强调国家对领土的绝对主权）及全球规制国际主义视角的局限性¹⁶。基于此，本文主张采用跨国治理的方式来保护亚洲水下文化遗产。

（一）促进多元跨国行为体的参与

在亚洲背景下，共享文化遗产的概念常常因地缘政治紧张局势和经济差异而变得复杂，这可能会阻碍合作与相互理解¹⁷。亚洲文化遗产保护联盟有可能成为

¹¹ Zhang, Y. 2012. *Xisha Underwater Cultural Heritage Ransacked*. China Cultural News. <http://www.chinanews.com/cul/2012/07-31/4072281.shtml>.

¹² Gribble, J., D. Parham, and D. Scott-Ireton. 2009. *Historic Wrecks: Risks or Resources? Conservation and Management of Archaeological Sites* 11 (1): 16–28. <https://doi.org/10.1179/135050309X12508566208326>, p.23.

¹³ Jeffery, B., and C. Nishikawa. 2021. *Underwater Cultural Heritage in the Asia Pacific: Introduction*. *International Journal of Asia Pacific Studies* 17 (2): 1–14. <https://doi.org/10.21315/ijaps2021.17.2.1>, p.5.

¹⁴ Barrett, S. 2020. *Regional Public Goods: Conceptual Foundations*. In *Future of Regional Cooperation in Asia and the Pacific*, edited by B. Susantono and C.-Y. Park, 3–36. Metro Manila: Asian Development Bank, p.5.

¹⁵ Barrett, S. 2020. *Regional Public Goods: Conceptual Foundations*. In *Future of Regional Cooperation in Asia and the Pacific*, edited by B. Susantono and C.-Y. Park, 3–36. Metro Manila: Asian Development Bank, p.5.

¹⁶ Martin, J. B. 2019. *Improving the Global Protection of Underwater Cultural Heritage by Transnational Governance*. PhD dissertation. University of Exeter. <https://www.proquest.com/docview/2411731002/previewPDF/730B23E81F2E4E81PQ/1?%20Theses.&accountid=9362&parentSessionId=E%2FcnMlvObrOUaIoEYHLP8mSUucy%2B600TEi1rG69uwc%3D&sourcetype=Dissertations%20&parentSessionId=DwJ4RDt3ebO3M4fht%2BASNXbwaVHedaOcx6flCe9SPsw%3D>, p.215.

¹⁷ Mozaffari, A., and J. Barry. 2022. *Heritage and Territorial Disputes in the Armenia–Azerbaijan Conflict: A Comparative Analysis of the Carpet Museums of Baku and Shusha*. *International Journal of Heritage Studies* 28 (3): 318–340. <https://doi.org/10.1080/13527258.2021.1993965>, p.335.

促进亚洲范围内各类跨国行为体广泛参与的关键平台,涵盖国家行为体与非国家行为体、政府间组织与非政府组织等多元主体。该联盟应定位为区域治理枢纽,通过整合多元主体力量,促进其与联合国教科文组织等全球治理实体的协同合作。

针对亚洲水下文化遗产的共享保护,本文建议构建综合性制度框架,鼓励亚洲各利益相关方开展政府间合作。这种方法需要国家和非国家行为体之间进行辩证互动¹⁸,包括考古学界、科学界、当地居民和非政府组织。此类合作将加强跨境联系,促进人文交流。在此框架内,考古学界和科学界将负责保护水下文化遗产,确保任何打捞工作都在严格科学的监督下进行¹⁹。此外,当地社区可以成为文化遗产的有效守护者,通过可持续生态旅游的共同管理,为符合保护目标的活动提供激励²⁰。

致力于水下考古的非政府组织在推进水下文化遗产保护的国家、区域及国际实践中具有关键作用。然而,目前亚洲范围内尚缺乏一个具有广泛代表性的水下文化遗产专业非政府组织。联合国教科文组织认证的16个水下文化遗产保护类非政府组织均非亚洲本土机构。因此,亟需建立代表亚洲国家利益的专业性水下文化遗产保护机构。2021年12月2日至3日举行的首届亚洲水下文化遗产保护区域研讨会提出创设亚洲水下文化遗产协会——这一倡议旨在“亚洲主导、服务亚洲”。该协会的成立标志着亚洲水下文化遗产保护区域协作迈出关键制度步伐。

(二) 推广重视亚洲路径的跨国法律

因现有制度框架或未能充分应对亚洲面临的特殊挑战,水下文化遗产保护不应仅依赖国际公约或国内保护法规¹。当代水下文化遗产面临的威胁亟需创新性保护与管理路径²。跨国法律为此类挑战提供可行解决方案,该法律路径包含对公、私主体的双重规制³。

¹⁸ Lucas, M. R. 1999. Nationalism, Sovereignty, and Supranational Organizations. Heft 114. Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg. https://openlibrary.org/books/OL6818253M/Nationalism_sovereignty_and_supranational_organizations, p.5.

¹⁹ Carducci, G. 2002. *New Developments in the Law of the Sea: The UNESCO Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage*. The American Journal of International Law 96 (2): 419–434. <https://doi.org/10.2307/2693936>, p.425.

²⁰ Neuwirth, R. J. 2023. *The UNESCO Underwater Cultural Heritage Convention in Asia: The Case of the Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China*. Cultural Trends 33 (5): 1–16. <https://doi.org/10.1080/09548963.2023.2276945>.

Galla, A. ed. 2010. Protection of Cultural Heritage in Southeast Asia Workshop Proceedings (Hanoi, Vietnam, 9–13 April 2001). Paris. International Council of Museums. https://asef.org/wp-content/uploads/2020/10/Hanoi_Proceedings_Digital_2010.pdf, pp.113–114.

Aznar, M. J., and O. Varmer. 2013. “The Titanic as Underwater Cultural Heritage: Challenges to Its Legal International Protection.” Ocean Development & International Law 44 (1): 96–112. <https://doi.org/10.1080/00908320.2013.750978>, pp.98–101.

¹ Ward, S., and M. Ma. 2022. *Protection of the Underwater Cultural Heritage in Asia: Policy, Law and Practice*. Marine Policy 143:105193. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105193>, p.2.

² Flatman, J. 2009. *Conserving Marine Cultural Heritage: Threats, Risks and Future Priorities*. Conservation and Management of Archaeological Sites 11 (1): 5–8. <https://doi.org/10.1179/135050309X12508566208245>.

³ Jessup, P. C. 2006. *Transnational Law (Extracts)*. In Philip C. Jessup's Transnational Law Revisited – on the Occasion of the 50th Anniversary of Its Publication, edited by C. Tietje, A. Brouder, and K. Nowrot, 45–55. Germany: Martin-Luther-University Halle-Wittenberg, p.45. Tietje, C., and N. Karsten. 2006. *Laying Conceptual Ghosts to Rest: The Rise of Philip C. Jessup's 'Transnational Law' in the Regulatory Governance of the International Economic System*. In Philip C. Jessup's Transnational Law Revisited – on the Occasion of the 50th Anniversary of Its Publication, edited by C. Tietje, A. Brouder, and K. Nowrot, 17–43. Germany: Martin-Luther-

在构建供给公共产品的超国家实体时，须充分考虑国际法律渊源的多样性（涵盖软法与硬法），并以现有双边、区域及多边协议为基础进行制度创新。核心目标在于提升协调多元跨国行为体行动的能力，从而产生制度协同的倍增效应。鉴于《保护水下文化遗产公约》在亚洲的批准率有限，强化区域水下文化遗产保护的可行路径是：依据《联合国海洋法公约》第303条第4款及《保护水下文化遗产公约》第6条⁴，通过协商缔结双边与区域性合作协议。但需指出，此路径并非教科文组织的优先选项。

亚洲目前尚未形成具有约束力的区域性水下文化遗产保护公约，且双边合作多局限于军舰等特定案例⁵。亚洲文化遗产保护联盟可通过创造性运用非约束性软法与非正式机制发挥关键作用，确保亚洲国家在水下文化遗产保护领域的核心关切与价值诉求在国际社会层面得到全面调研、阐述与重视。

1. 重构区域性会议，凝聚跨国行为体共识

传统国际会议模式偏重研究成果的展示，往往难以形成可操作性成果或可执行性立法、政策与实践方案以完善区域水下文化遗产保护管理机制⁶。因此，建议革新会议架构，以联合声明的起草为起点，聚焦关键议题研讨，最终形成统一成果声明。跨国行为体应以《保护水下文化遗产公约》为基准，针对人员、资金、技术、主权主张以及公约制定过程中的民主参与等问题提出切实可行的解决方案。

顺应国际立法的非正式化趋势，应重点发展体现东方哲学思维的非约束性协议、选择性退出条款、政策文件及行动计划。首届亚洲水下文化遗产保护区域研讨会提出了若干切实可行的措施，包括制定亚洲战略或宣言、开展区域合作项目以及成立区域工作组⁷。这些举措为重构未来国际会议范式提供了重要启示。这也是亚洲文化遗产保护联盟已经开始着手探索的方向。

2. 制定跨国合作的负面清单

鉴于国家行为体与非国家行为体在区域水下文化遗产保护的适当行动方面难以达成共识，亚洲文化遗产保护联盟可在亚洲水下文化遗产协会的指导下，制定规制亚洲水下文化遗产的负面清单。该清单将作为制定《亚洲宣言》的预备步骤，具体考量要素包括：不得以水下文化遗产为凭据主张领土主权或海洋权益⁸；

University Halle-Wittenberg.

⁴ UNESCO. 2002. Records of the General Conference 31st Session Paris, 15 October to 3 November 2001, Volume 1 Resolutions, Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000124687>, p.52.

⁵ Martin, J. B. 2019. Improving the Global Protection of Underwater Cultural Heritage by Transnational Governance. PhD dissertation. University of Exeter. <https://www.proquest.com/docview/2411731002/previewPDF/730B23E81F2E4E81PQ/1?%20Theses.&accountid=9362&parentSessionId=E%2FcnMlvObrOUaIoEYHLP8mSUucy%2B600TEi1rG69uwc%3D&sourcetype=Dissertations%20&parentSessionId=DwJ4RDt3ebO3M4fht%2BASNXbwaVHedaOcx6flCe9SPsw%3D>, p.184.

⁶ Ward, S. 2023. *The Fourth Asia Pacific Regional Conference on Underwater Cultural Heritage: A Marine Policy Perspective*. Marine Policy 148:148. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105358>, p.4.

⁷ Ward, S., and M. Ma. 2022. *Protection of the Underwater Cultural Heritage in Asia: Policy, Law and Practice*. Marine Policy 143:105193. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105193>, p.1.

⁸ Guo, R. 2021. *China's Cooperative Protection of Underwater Cultural Heritage in the South China Sea*. Hong

禁止各国在任何情况下破坏其管辖水域内的任何水下文化遗产；严格禁止在国家管辖水域内对水下文化遗产进行商业开发⁹；对具有外国来源或可验证外国联系的水下文化遗产，无论其来源与使用历史，均应提供充分的法律与实践保护；对沉没时从事殖民扩张、军事侵略、奴隶贸易、战争或其他人权侵害行为的国家船只（含军舰与其他政府船舶），其船旗国不得享有主权豁免或专属管辖权。此类沉船虽被归类为争议性水下文化遗产，但仍应获得与其他水下文化遗产同等的保护¹⁰。

该路径通过确立禁止性规范框架，确保文化遗产保护的伦理底线与法律基准得以维系，为亚洲水下文化遗产保护构建兼具原则性与操作性的制度屏障。

3. 建立成果导向型互动机制

为确保亚洲在水下文化遗产保护领域的观点得到有效收集与传播，需要通过国家与非国家行为体的协同努力采取切实可行的行动。亚洲文化遗产保护联盟可建立成果导向型互动合作机制，促进多元利益相关方的协作。该机制应产出切实成果，例如可实施的立法政策或强化区域水下文化遗产保护与管理的实务方案。

潜在成果可包含过渡性措施，例如《亚洲水下文化遗产保护负面清单》《亚洲共识宣言》，或阐明特定议题分歧性立场的声明。此外，可制定结构化工作计划以指导未来工作。典型例证可见联合国教科文组织《亚洲最佳保护实践议定书》¹，该文件经国际古迹遗址理事会（ICOMOS）2005年亚太区域大会通过，现已成为在亚洲文化语境中确保遗产地真实性的专业指南。

（三）多渠道资金与政策保障

国际社会对水下文化遗产的资助仍然有限。《保护水下文化遗产公约》的缔约国设立了联合国教科文组织水下文化遗产基金（2019年修订），旨在帮助各国保护和管理水下文化遗产，该基金主要依靠自愿捐款²。2020年，瑞士联邦率先捐款4.5万瑞士法郎。在亚洲，中国于2020年10月设立了亚洲文化遗产保护基金并提供了启动资金。在诸如贵州茅台集团等中国企业和社会组织的捐款支持下，该基金已增长至超过1271万美元。

Kong Law Journal 51: 1075–1105. <https://web.law.hku.hk/hklj/2021-Vol-51.php>, p.1093.

⁹ Guo, R. 2021. *China's Cooperative Protection of Underwater Cultural Heritage in the South China Sea*. Hong Kong Law Journal 51: 1075–1105. <https://web.law.hku.hk/hklj/2021-Vol-51.php>, pp. 1103–1105.

¹⁰ Guo, R. 2021. *China's Cooperative Protection of Underwater Cultural Heritage in the South China Sea*. Hong Kong Law Journal 51: 1075–1105. <https://web.law.hku.hk/hklj/2021-Vol-51.php>, p.1103.

¹ Engelhardt, R. A., and P. R. Rogers. 2009. *Hoi an Protocols for Best Conservation Practice in Asia: Professional Guidelines for Assuring and Preserving the Authenticity of Heritage Sites in the Context of the Cultures of Asia*, Bangkok: UNESCO Bangkok and Regional Bureau for Education in Asia and the Pacific. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000182617>.

² UNESCO. 2024. *Support the Protection of Underwater Cultural Heritage*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. <https://en.unesco.org/underwater-heritage/fund>.

亚洲文化遗产守护者倡议已启动，吴哥守护者³与巴米扬守护者⁴等项目，进一步强化了筹款力度。然而，为解决水下文化遗产保护的持续性资金短缺问题，亟需探索更具创新性、成果导向型的策略以确保亚洲区域内的多渠道资金供给。亚洲非政府组织应通过组织亚洲水下文化遗产年等活动积极履行筹款职能。此外，应敦促亚洲文化遗产保护联盟成员国提供充足财政支持，确保全亚洲水下文化遗产获得充分保护。

亚洲文化遗产保护联盟提出的创新方法不仅解决了亚洲在水下文化遗产保护方面所面临的特殊挑战，还为其他面临类似问题的地区提供了蓝本⁵。通过促进跨国合作、拓展资金来源以及倡导将区域视角融入全球框架，该联盟可以为区域性组织有效开展水下文化遗产保护确立先例。诸如负面清单机制和以成果为导向的互动合作等机制的建立，可为其他地区所借鉴，尤其是那些地缘政治环境复杂且资源有限的地区，以提升其自身的遗产保护工作。此外，联盟在调动多渠道资金方面的成功经验，或将激励全球其他区域采用类似融资策略，从而推动全球水下文化遗产保护工作朝着更可持续和公平的方向发展。

五、亚洲文化遗产保护联盟的潜力与展望

水下文化遗产的保护对存续人类历史与传统、守护古代人类活动的物质见证、确保后世可及性与认知传承具有决定性意义。作为多元独特且不可再生的高价值文化资源，亚洲水下文化遗产亟待实施有效的保护措施。

作为新成立的政府间国际组织，亚洲文化遗产保护联盟在构建亚洲文化遗产保护机制、促进亚洲国家间信任互惠、透明协作、知识共享与责任共担方面发挥关键作用。尽管该联盟作为区域性公共产品供给机制服务于文化遗产保护事业，但仍面临严峻挑战，包括制度初创属性引发的体制性挑战、成员国国内政治考量、外交政策立场冲突，以及对水下文化遗产多层次跨国价值的系统性低估。

尽管面临挑战，该联盟为亚洲水下文化遗产保护提供了创新型跨国治理机制，具有提升亚洲水下文化遗产保护效能的显著潜力。未来联盟应完善区域性水下文化遗产保护策略、发展强化型资金保障机制、协调多层级跨国国家与非国家行为体，以及重构国际会议范式以促进实践成果转化，还应统筹考量国际法、政策与实践的多维互动，超越传统国际条约框架，确保水下文化遗产的全方位保护。

³ Yuan, M. X. 2022. *Protecting the Angkor Monuments Together*. People's Daily Overseas Edition. 26 December, 2022.

⁴ Wang, K. H. 2022. *China Cultural Heritage Conservation Foundation Launched Guardians of Bamiyan Project*. China Daily. 8 November, 2022. <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202211/08/WS636a4ccaa310ed1b2aca629c.html>.

⁵ Ricca, M., and M. F. La Russa. 2020. *Challenges for the Protection of Underwater Cultural Heritage (UCH), from Waterlogged and Weathered Stone Materials to Conservation Strategies: An Overview*. *Heritage* 3 (2): 402–411. <https://doi.org/10.3390/heritage3020024>.

外资立法的投资便利化创新之路

王淑敏*

摘要:历经 WTO 成员方多年努力,由中国倡导并助推,终于实现了历史性突破——非贸易领域的投资便利化协定应运而生。这意味着国际投资法的聚焦已从投资自由、投资促进、投资保护等传统领域,转向投资便利化这一新型议题,投资便利化正在成为全球治理的一种新趋势。在此背景下,中国签署的双边投资条约作为外资立法的延伸,其升级的动力机制已经形成,理应在透明度、简化程序、投资争端预防机制等方面形成合力。与此同时,国内立法作为履约机制的重要载体,更应注重国内行政程序简化的自身改革,加快电子政务的创新力度,与双边投资条约形成“鸟之两翼、车之两轮”。作为改革开放先行区和制度创新试验田,海南开创国际投资“单一窗口”,期冀先行先试、以地方立法“星星之火”,为各地投资便利化形成“燎原之势”。

关键词:投资便利化 《促进发展的投资便利化协定》 外资立法

投资便利化以其蕴蓄已久的能量,正在发动新一轮国际投资治理的改革大潮。中国屹立于大潮之颠,推动着投资便利化从投资自由、投资促进、投资保护等众多议题中脱颖而出,从不具约束力的原则演变为具有约束力的协议。为了实现这一目标,第一步是推进国际组织承认投资便利化成为独立议题。基于长期以来投资便利化并无统一、权威的概念,甚至有很多学者质疑其并非独立议题,而是附着在投资自由、投资促进、投资保护等其他议题之中。恰逢二十国集团(G20)杭州峰会契机,中国利用轮值主席国身份、促成一项可持续投资便利化的支持计划问世。不过,上述文件并非法律,值得一提的是,中国对于国际投资法的贡献亦功不可没:从区域规则的角度来看,中国助力区域全面经济伙伴关系协定(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)进行了成功的尝试——设投资专章——第 17 条“投资便利化”条款;从多边规则的角度来看,中国积极倡导并参与在世界贸易组织(WTO)框架下以透明、包容的方式进行“结构化讨论”和谈判,推动 WTO 成员于 2023 年 11 月最终确定《促进发展的投资便利化协定》(Investment Facilitation for Development Agreement)(以下简称《IFD 协定》)的正式文本,之后这项协定向 WTO 所有成员方开放。虽然其饱受并非多

* 基金项目:2023 年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“加快推进自由贸易港建设研究”(23JZD027)的阶段性成果。

作者简介:王淑敏(1963—),女,北京市人,大连海事大学法学院教授、博士生导师,法学博士,研究方向为国际经济法。

边（multilateral）、而是诸边（plurilateral）协定¹质疑，它的效力——仅适用于签署国的特定政策领域的承诺，从而 WTO 可能形成“可变的几何结构”，²但无论如何，这项以最惠国待遇为基础的投资便利化规则对于国际社会的贡献是颇具划时代意义的。第二步，中国一直大力推进国内外资立法趋向国际高标准的投资便利化变革。基于原有的“外资三法”已经难以适应新的要求，加之从 2013 年以来，陆续推出的自由贸易试验区以及自由贸易港在简政放权方面先行先试，并形成了可复制可推广的经验，为新外资立法的投资便利化创新奠定了扎实的根基。海南自由贸易港的立法“更上一层楼”，专门设立了“投资自由便利”专章，此举对于引领国内全面构建更为开放的投资便利化规则而言是意义非凡的。回溯外资立法如何走上投资便利化之路，首先需要廓清的是投资便利化是否成为独立议题，以及中国在这场纷争中的态度与立场，这直接影响着国内立法的投资便利化价值导向。其次还需甄别国内外资立法与现有的多边、双边条约之间的关系是什么，以及这些条约中的投资便利化规则如何与以投资者与国家争端解决（ISDS）为特色的传统国际投资协定相协调。这些问题的澄清对于中国继续引领投资便利化大潮之颠，推进外资立法升级换代都具有重大的理论意义和现实价值。

一、投资便利化能否成为独立议题之争

为了明确投资便利化的内涵，我们需要进一步厘清投资便利与投资促进、投资保护、投资自由之间的关系。总的来说，从国际投资法体系的角度来看，投资促进、投资保护、投资自由和投资便利反映了投资政策变化的过程。它们不是相互分离和分割的，而是相互补充和补充的。³虽然在法理上彼此之间仍有错综交织，但它们的内涵与外延还是可以区分的（见下表所示）。

表 1：贸易便利、投资促进、投资保护、投资自由和投资便利的比较

	内涵	外延
贸易便利	国际贸易程序的简化和统一	进出口程序（如海关或检疫程序）、运输手续以及付款、保险和其他财务要求等
投资促进	加快、推进外资的行动	组织各种招商引资机会、宣讲鼓励和吸纳外资的优惠政策法规等
投资保护	爱护外资，免受伤害、破坏或损害	公平公正待遇、非歧视待遇、征用、转让、代位求偿权和投资者与国家争端解决等

¹ 诸边（plurilateral）在汉译时也有称复边、小多边、非一揽子承诺，是相对于多边（multilateral）而言。赵维田. 世贸组织的法律制度[M]. 人民出版社, 2000(29-3). 引自龚柏华. 论 WTO 规则现代化改革中的诸边模式[J]. 上海对外经贸大学学报, 2019, 2(13).

² Bernard M. Hoekman & Petros C. Mavroidis, *Embracing Diversity: Plurilateral Agreements and the Trading System*[J]. *World Trade Review*, 2015, 14(101).

³ Lin Jian, *The Meaning of Investment Facilitation in International Investment Laws and China's Future Path*[J]. *Journal of WTO and China*, 2023, 13(103).

	内涵	外延
投资自由	给予外资国民待遇，促进资本自由流动	准入负面清单、废除履行要求等
投资便利	促进投资可持续发展的各种便利措施	公开披露政府信息、提供政策咨询服务、政策法规可预测性和一致性、简化和加快投资行政程序、提高行政效率、建立建设性的利益攸关者关系等

根据对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院国际经贸规则量化分析团队《国际经贸规则量化分析报告世贸组织成员实质性结束〈投资便利化协定〉文本谈判》2023年第2期（总第8期）<https://ciwto.uibe.edu.cn/docs/2023-02/fa7fd255ce6d43ebab3ae0ecc3919820.pdf>，由作者加工整理。

（一）“投资便利化”尚未成为单独议题

确实，“投资便利”与“贸易便利”“投资促进”“投资保护”“投资自由”这些术语存在着重叠交叉的现象，无论是在理论上还是实践中都是难以切割的。

1.投资便利化与贸易便利化议题捆绑一起

例如有学者认为，在WTO体制下将投资与贸易两种议题捆绑，这是一种合乎逻辑和切实可行的办法，应当承认投资与贸易之间的密切相互关系。⁴从区域开放的实践来看，确有这方面的实证——APEC和环印度洋区域合作协会（IOR-ARC）的模式就包括四个组成部分：一是贸易自由化（对非成员国不歧视）；二是贸易和投资便利化；三是经济和技术合作；四是贸易和投资对话。据此，基本步骤包括共享有关贸易、融资、投资制度、知识产权、采购程序、海关法规、检疫要求等方面的信息，然后在采取措施统一标准之前为上述地区编制纲要。⁵但在理论上，国际投资与国际贸易是存有差异的。投资旨在向国外市场提供资金、知识产权和固定设备，其后果在于占领国外生产和劳务市场，取得所投资企业的管理和控制权；而贸易的复杂性大大低于外国直接投资，反映的是纯粹货物和服务在地理空间意义上的输出与输入。令人关注的是，在WTO框架下，两个议题是各自独立的。贸易便利化议题通常被定义为“国际贸易程序的简化和统一”，所谓贸易程序是收集、提交、交流和处理国际贸易中货物流动所需数据的活动、做法和手续。这一定义涉及广泛的活动，如进出口程序（如海关或许可证程序）、运输手续以及付款、保险和其他财务要求。⁶简而言之，通关效率是影响贸易便利

⁴ Karl P. Sauvant, *China Moves the G20 toward an International Investment Framework and Investment Facilitation*[J]. *China and the World Economy* 2016, 24,(88).

⁵ Saman Kelegama, *How Relevant is the APEC Model for IOR-ARC?*[J]. *Journal of the Asia Pacific Economy* 2000 5, (258-259).

⁶ Harald Hohmann, *Trade Facilitation within the Doha-Round - A Critical Review of Recent Efforts inside and outside the WTO*[J]. *Manchester Journal of International Economic Law*, 2005, 2(45).

化的最大变量，而这取决于海关的有效监管与便利平衡，基于此，WTO 成功缔结了《贸易便利化协定》（the Trade Facilitation Agreement,TFA），作为 WTO 自 1995 年成立以来达成的第一个多边贸易协定，其核心条款大多规制通关便利化，并成为顺利通过下一个《投资便利化协定》的主要催化剂。

2.投资便利化与投资促进议题界限不清

对于“促进”而言，其本意在于加快、推进，为此许多投资条约都设计了投资促进条款，其中，简约版的范式如中加双边投资条约；⁷复杂版的则以《东盟全面投资协定》（ACIA）为典型——“AEC 还承诺东盟成员国通过具体行动，促进东盟成为一个综合投资区域和生产网络，创造必要的环境，促进投资和新的增长领域进入东盟，并促进东盟内部投资，以及中小型企业和跨国企业、东盟跨国公司之间的产业互补和生产网络，联合投资团体的成长和发展。”⁸不难发现，上述两种语境下的“促进”无论是内涵还是外延仍不清晰、难以认定。正是基于“促进”的语焉不详，UNCTAD《世界投资报告 2015》则索性将投资促进范畴涵盖投资便利化——增加对内和对外投资促进条款（即东道国和母国措施），以及联合和区域投资促进条款，其中包括投资便利化的监察员（Ombudspersons）制度。⁹

3.投资便利化与投资保护议题难以甄别

从表面上看，“保护”似乎比“促进”更易理解，其要义在于爱护，免受伤害、破坏或损害，也就是说，投资保护更倾向于提供事后救济。但事实上，投资便利化与投资保护议题仍然边界不清。ACIA 语境下的“保护”是指“将加强对所有投资者及其投资的保护。……包括关于投资者与国家争端解决机制的规定；资本、利润、股息等的转移和返还；关于征用和补偿的透明度；充分保护和充分安全；以及对冲突造成的损失的处理。”¹⁰通过扩展式解读，似乎上述保护的范畴定位于事后救济。有学者还主张增加事先预防措施——“投资保护旨在通过提供实质性或程序性权利来保护投资者免受东道国不确定的政治风险的影响，例如公平公正待遇、非歧视待遇、征用、转让、代位求偿权和投资者与国家争端解决；从这个意义上说，投资便利化还有助于通过实施防止投资争端的具体机制来保护投资免受更大的损失和成本。”¹¹但这样一来，“投资保护”与“投资便利化”的界限似乎更加混沌不清了。

4.投资便利化与投资自由议题无法割裂

⁷例如，《加拿大政府和中华人民共和国政府关于促进和相互保护投资者的协定》第 3 条“促进和接纳投资”规定：缔约一方应鼓励缔约另一方的投资者在其领土上进行投资，并根据其法律、法规和规章接纳这种投资。

⁸ Rafaelita M. Aldaba, *Investment Liberalization and Facilitation toward AEC 2015*[J]. Philippine Journal of Development, 2014, 71(70).

⁹ UNCTAD, *World Investment Report*[R]. 2015(pxii).

¹⁰ Rafaelita M. Aldaba, *Investment Liberalization and Facilitation toward AEC 2015*[J]. Philippine Journal of Development, 2014, 71(70).

¹¹ Lin Jian, *The Meaning of Investment Facilitation in International Investment Laws and China's Future Path*[J]. Journal of WTO and China, 2023, 13(103).

如果说“投资促进”或“投资保护”与“投资便利”“如影随形”的话，那么“投资自由”¹²与“投资便利”更是“唇齿相依”的关系了。自 20 世纪 80 年代末以来，国际社会越来越一致认为，在封闭的国家或地区边界内，经济自由主义承诺比经济保护主义萌生更多的增长和创新。¹³事实上，经济自由主义不过是“新自由主义”（Neoliberalism）的自然延续。“新自由主义”这个词是由亚历山大·鲁斯托和弗赖堡等人在 20 世纪 30 年代引入的，它标志着对古典或自由放任自由主义的复兴或改革，尤其呼吁建立一个强大的国家来监管、保护和扩大自由市场。其基础可以追溯到亚当·斯密倡导的古典自由主义，以及他创立经济理论所依据的人与社会的具体概念。在这种观点下，新自由主义被认为是经济理论和政策制定的一种全新范式，是资本主义社会发展最新阶段背后的意识形态，同时也是 19 世纪史密斯及其知识界继承人经济理论的复兴。¹⁴“新自由主义”的重要特征之一在于对国际贸易和投资更加开放。有学者总结道“投资便利化往往是对缺乏投资自由的补充。由于外资管制的许多领域对一个国家来说是敏感或根本的，投资自由不可能完全实现，但发展投资便利化可以提高承诺范围内投资流动的效率和透明度，并能够减少外资管制中的灰色壁垒。”¹⁵晚近的一些国际投资条约（主要是自由贸易协定）大多设计了投资自由化义务。这类义务通常与《服贸总协定》所采取的做法相一致，包括受具体承诺约束的市场准入和国民待遇条款。ACIA 语境下的“自由化”可见一斑：“成员国的投资制度将逐步自由化，到 2015 年实现自由开放的投资。东盟成员国致力于扩大非歧视待遇；减少对货物优先一体化部门投资进入的限制；减少包括业绩要求在内的限制性投资措施。”¹⁶

（二）“投资便利化”已经成为单独议题

的确，如上文所述，在目前绝大多数国际投资条约中，投资便利化规则不是单独提供的，而是在“投资促进”或“投资保护”等不同的条款中表达或包含的。随着投资便利化规则的发展，国际投资条约越来越倾向于引入更加丰富、详细的投资便利化条款。事实上，近年来，学者们关于将投资便利化作为一个独立概念议题的趋势越来越明显。例如费里佩·艾斯、卡瓦尔坎特建议，解决投资便利化概念的最适当方法是采用负面清单方法，即澄清便利化范畴之外的内容，这有助于将投资便利化框架与国际投资法的争议领域，包括 ISDS、国际最低标准和市场准

¹² 纵观外国直接投资国际法，在原则信念层面，经历了不同的理论和意识形态的流变。瓦德菲尔德认为，在 19 世纪和 20 世纪，影响国际投资机制的主要理论思潮和意识形态包括经济自由主义（西方国家）、经济民族主义（拉美国家等）和马克思主义（苏联等社会主义国家）。王彦志.新自由主义国际投资机制初探——以国际机制理论为视角[J].国际关系与国际法, 2011, 1(144).

¹³ Rudolf Dolzer, *Principles of International Investment Law*, [M].Oxford University Press 2022(133).

¹⁴ Girishgouda Patil, *Neo-Liberalism*, [J].International Journal of Law Management & Humanities, 2021, 4 (441).

¹⁵ Lin Jian, *The Meaning of Investment Facilitation in International Investment Laws and China's Future Path*[J]. Journal of WTO and China, 2023, 13(103).

¹⁶ Rafaelita M. Aldaba, *Investment Liberalization and Facilitation toward AEC 2015*[J].Philippine Journal of Development, 2014, 71(70).

入等问题隔离开来。¹⁷例如，以巴西为首的一些国家已经开始重塑其双边投资条约，以纳入投资便利化目标；这项名为《合作与投资便利化协定》的新一代双边投资条约进一步证实了投资便利与投资保护之间的区别。¹⁸值得关注的是，国际组织对这一概念提出了一些定义，并达成了一定程度的共识。下文按图索骥，探寻几个共识溯源。

1. 共识溯源之一

共识溯源之一是 APEC 领导人于 2007 年同意制定一项投资便利化行动计划，旨在进一步促进 APEC 成员经济体的投资。2008 年，APEC 各方达成共识并发布了《投资便利化行动计划》（Investment Facilitation Action Plan, IFAP），首次对投资便利化做出了定义——“投资便利化”是“各国政府在投资周期的各个阶段为吸引外国投资和实现效率最大化而采取的一系列行动”。¹⁹按照扩展式释义，其定义揭示了投资便利化的宗旨在于吸引外资，为此东道国管制的行政行为应当尽可能地实现效率最大化。世界各国的经济都依赖外国投资的流入来实现经济增长和发展，在发展中国家，外国投资更是主要的收入来源。2022 年，在发展中国家，外国直接投资增加了 4%，达到 9160 亿美元，占全球流量的 70% 以上，创下历史新高。发展中国家宣布的绿地投资项目数量增加了 37%，国际项目融资交易增加了 5%。这对工业和基础设施的投资前景是一个积极的迹象。²⁰由此可见，吸引外资在投资便利化元素中的核心地位。在此基础上，IFAP 汇集了八项指导原则：原则之一——促进制定和管理投资相关政策的可接受度和透明度。原则之二——加强投资环境的稳定性、财产安全和投资保护。原则之三——加强投资相关政策的可预测性和一致性。原则之四——提高投资程序的效率和效力。原则之五——建立建设性的利益相关者关系。原则之六——利用新技术改善投资环境。原则之七——建立投资政策的监测和审查机制。原则之八——加强国际合作。²¹以己之见，这八项原则其实就是投资便利化的外延，简单概括为：政策法规的可接受度和透明度，投资环境的稳定性、财产安全和投资保护，政策法规可预测性和一致性，提升投资程序的效率和效力，良好的投资者与东道国互动关系，利用新技术，投资政策法规的监测和审查机制，以及开展国际合作。

2. 共识溯源之二

共识溯源之二是 UNCTAD 文件。UNCTAD 《世界投资报告 2015》提出“投资便利化”是指“旨在使投资者更容易在东道国建立和扩大投资以及开展日常业

¹⁷ Ahmad Ghouri, *What Next for International Investment Law and Policy: A Review of the UNCTAD Global Action Menu for Investment Facilitation*[J].Manchester Journal of International Economic Law, 2018, 2(199).

¹⁸ Ahmad Ghouri, *What Next for International Investment Law and Policy: A Review of the UNCTAD Global Action Menu for Investment Facilitation*[J].Manchester Journal of International Economic Law, 2018, 2(199).

¹⁹ APEC, *Investment Facilitation Action Plan, 2008*, Lin Jian, *The Meaning of Investment Facilitation in International Investment Laws and China's Future Path*[J].Journal of WTO and China, 2023, 13(99).

²⁰ UNCTAD, *World Investment Report*[R]. 2023(xiii).

²¹ APEC, *Review of the APEC Investment Facilitation Action Plan (IFAP): Forging a Stronger Recovery* [R].November 2023(1).

务的一系列政策和行动”；具体措施包括：帮助简化/简化准入、注册或许可程序；设置用于登记投资或业务的“一站式”工作点；或提供关于准入和设立要求的信息，以及投资机会；旨在建立机构结构（例如司法机构、争端预防能力、投资促进机构），以加强各方之间的联系研究和学术中心或促进大型企业的可行性研究投资项目。²²UNCTAD《世界投资报告 2023》指出：“2022 年，至少有 40 个发展中国家实施了促进和便利措施，以吸引更多的外国直接投资，并帮助克服全球危机造成的经济挑战。投资便利化措施几乎占有所有更有利于投资的措施的 52%。”²³UNCTAD《投资便利化全球行动清单》将投资便利化与投资保护区分开来，并将国际投资政策制定的重点从有争议的保护标准上移开，从而有效地将国际投资议题转向了无争议和建设性的方向，并以投资便利化的名义创造了新的政策空间。²⁴对于每项行动清单，各国既可以单方面、也可以在国际合作指导下实施并纳入未来投资条约。具体包括以下十项内容：（1）促进在制定与投资者有关的投资政策、法规和程序方面的可及性和透明度。（2）加强投资政策应用的可预测性和一致性。（3）提高投资管理程序的效率。（4）在投资政策实践中建立建设性的利益攸关方关系。（5）指定一个牵头机构、联络人或投资促进者。（6）建立投资便利化的监测和审查机制。（7）加强投资便利化方面的国际合作。（8）通过支持和技术援助加强发展中国家的投资便利化工作。（9）加强投资政策，积极吸引发展中的国家合作伙伴投资。（10）通过加强促进投资促进发展的国际合作，包括通过国际投资协定条款补充投资便利化。²⁵

3. 共识溯源之三

共识溯源之三是经济合作与发展组织（OECD）于 2015 年发布的《投资政策框架》（the Policy Framework for Investment）。其对“投资促进”“投资便利”勾勒出了它们的区别：促进和便利投资是两种截然不同的活动；前者是促进一个国家或地区成为投资目的地，后者是让投资者更容易建立或扩大现有投资；有效的投资促进利用了一个国家投资环境的优势，突出了有利可图的投资机会，并有助于确定当地合作伙伴；在便利化方面，有效的“一站式”服务实施工作组是投资决策的一个关键因素，尤其是如果它们降低了投资者的交易成本（复杂的行政负担是投资的重大障碍）；有效的投资便利化还可以通过减少决策过程中涉及的步骤数量来降低腐败风险；投资便利化的核心任务包括填补不连贯或不准确的政策造成的信息空白；因此，投资便利化可以为投资者提供公共行政和政策方面急需的清晰度。²⁶

²² UNCTAD, *World Investment Report*[R].2015(156).

²³ UNCTAD, *World Investment Report*[R].2023(60).

²⁴ Ahmad Ghouri, *What Next for International Investment Law and Policy: A Review of the UNCTAD Global Action Menu for Investment Facilitation*[J].Manchester Journal of International Economic Law, 2018, 2 (199).

²⁵ UNCTAD's *Global Action Menu for Investment Facilitation*[R]. 2016(6-10).

²⁶ Policy Framework for Investment (2015 ed., OECD Publishing, 2015). Ahmad Ghouri, *What Next for International Investment Law and Policy: A Review of the UNCTAD Global Action Menu for Investment*

4.共识溯源之四

从最具影响力的多边规则角度来看，共识溯源之四是 WTO《IFD 协定》。这项协定最初是由一组发展中国家和最不发达国家成员认识到贸易和投资是经济增长和可持续发展的双重引擎这一事实而发起的，旨在推进制定一项多边协定，提高投资法规和程序的透明度和效率，以及对于外国投资者更有效率和吸引力。因此，自 2017 年以来，WTO 成员致力于结构性（Structured Discussions）讨论，针对投资便利化促进发展的多边框架进行谈判。谈判的焦点特别体现在以提高东道国经济体投资措施的透明度和可预测性，提高行政程序 and 要求的效率和速度，并建立联络点（Focal Points）或监察员类型的机制。值得注意的是，在结构性讨论的各个阶段，各国都强调，讨论不应涉及市场准入、投资保护或 ISDS。这一共识反映了 WTO 成员将投资便利化与投资自由、投资保护区分开来、作为一项独立议题的态度。2024 年 2 月，123 个 WTO 成员在阿布扎比召开投资便利化专题部长会议，宣布正式达成该协定——《投资便利化促进发展协定部长级联合宣言》。²⁷

《IFD 协定》的目的在于，“提高措施的透明度，简化行政程序，采取其他投资便利化措施，促进国际合作，以此促进缔约方之间的外国直接投资流动，特别是流向发展中国家和最不发达国家缔约方的外国直接资本流动，以促进可持续发展。”²⁸基于此，一方面，投资便利化的内涵定位是：为便利外国直接投资，一方就另一方投资者的投资活动采取或维持的措施；另一方面，投资便利化外延排除了市场准入承诺，ISDS 规则；政府采购；补贴或补助（投资者根据东道国的法律法规无法获得）。²⁹具体而言，《IFD 协定》包括以下核心内容：

（1）透明度要求。一是为投资者遵守预留合理时间、公开披露并解释以下信息：对外国直接投资开放、限制或禁止；投资实际步骤（公司设立和商业登记、连接基本基础设施、财产的取得和登记、施工许可证、资本转移和支付、税款支付、向投资者提供的公共激励措施、解决破产问题）；相关主管部门的联系方式。二是通过单一信息门户提供政府电子出版物的相关网络链接。三是公布各方设立的投资便利化委员会网站、协调中心或适当机制的联系信息。四是公开提供为进行投资活动而入境和临时停留的自然人信息。³⁰

（2）精简和加快行政程序。一是投资许可措施。保证客观、透明、程序公

Facilitation[J].Manchester Journal of International Economic Law, 2018, 2 (201).

²⁷ WTO, *Joint Ministerial Declaration On The Investment Facilitation For Development Agreement* [EB/OL].https://www.wto.org/english/tratop_e/invfac_public_e/invfac_e.htm, 2024-06-28.

²⁸ WTO, *Article 1: Objectives, Joint Ministerial Declaration On The Investment Facilitation For Development Agreement* [EB/OL].https://www.wto.org/english/tratop_e/invfac_public_e/invfac_e.htm, 2024-06-28.

²⁹ WTO, *Article 2: Scope, Joint Ministerial Declaration On The Investment Facilitation For Development Agreement* [EB/OL].https://www.wto.org/english/tratop_e/invfac_public_e/invfac_e.htm, 2024-06-28.

³⁰ WTO, *Section II Transparency Of Investment Measures, Joint Ministerial Declaration On The Investment Facilitation For Development Agreement* [EB/OL].https://www.wto.org/english/tratop_e/invfac_public_e/invfac_e.htm, 2024-06-28.

正，足以保证申请人证明他们是否符合要求，以及程序本身并未不合理地阻止要求的实现。二是申请期限切实可行。允许在 1 年内的任何时期提交申请。如果申请许可有特定期限，主管部门应为提交申请留出合理期限；三是接受法规核验的文件副本。除非主管部门要求原件、以保护许可过程的完整性；主管部门在持有原件的情形下应当接受申请人副本。四是处理申请。在切实可行的范围内，提供处理申请的指示性时间表；应申请人的要求，及时提供有关申请状态的信息。五是对不完整申请的处理。在可行的范围内通知申请人申请不完整；应申请人的要求指导补充信息；为申请人提供补充信息的机会；如果无法补救且申请因不完整而被拒绝，则确保在做出拒绝决定后的合理时间内通知申请人。六是驳回申请程序。如果申请被驳回，尽可能以书面形式通知申请人拒绝的原因，以及重新提交申请的程序。七是多次申请程序。避免要求申请人就每次许可向一个以上的主管部门提出申请。如果一项申请属于多个主管部门管辖范围，鼓励利用单一的入境点——单一信息门户网站受理申请。九是批准费用合理透明。除紧急情况外，公布新的或修订的批准费用需要在其生效之前留出足够的时间，在相关信息公布之前，不得收取此类费用。应当提供金融服务批准费费用表。十是在线提交申请。使用电子表格、文件和副本。努力接受以电子形式提交申请。应在可行的范围内允许相关主管部门在线支付收取批准费用。十一是主管机关独立性。确保主管部门独立于任何投资者或从事需要批准经济活动的企业做出决定。十二是维持或建立司法、仲裁或行政法庭或程序。对影响投资活动的行政决定的及时审查，并提供适当的补救措施。此类程序务必独立公正。十三是鼓励在适当的时间间隔内审查普遍适用的措施。以确定是否应修改、精简、扩大或废除，从而确保投资便利化更加有效地实现其政策目标及满足中小微企业的具体需求。鼓励定期审查批准费，以减少其数量和多样性。鼓励考虑利益攸关方的反馈意见，并参照相关的国际业绩指标。各方与投资便利化委员会分享定期审查的经验以及建议。³¹

（3）联络点、国内监管一致性和跨境合作。一是设立或维持一个或多个联络点或适当机制，回应投资者的询问，协助从主管部门获得所涵盖投资便利化措施的相关信息。鼓励免除回答询问或协助投资者获取相关信息的费用。联络点或适当机制可增设额外职能，协助解决投资者在投资便利化措施方面可能出现的问题。二是国内监管一致性。在制定主要监管措施时，鼓励各方对这些措施进行影响评估。监管机构应在非歧视性的基础上向任何利益相关者提供合理的机会提供意见，并应考虑到拟议措施对包括中小微企业在内的投资者的潜在影响。应确保其负责投资程序的主管部门根据其法规相互合作，协调其活动，以便利投资。三是投资便利化跨境合作。一是一方应尽量回答另一方关于任何投资便利化措施的

³¹ WTO, *Section III Streamlining And Speeding Up Administrative Procedures, Joint Ministerial Declaration On The Investment Facilitation For Development Agreement* [EB/OL].https://www.wto.org/english/tratop_e/invfac_public_e/invfac_e.htm, 2024-06-28.

问题。指定一个咨询点或利用联络点或适当机制。二是在切实可行的范围内，鼓励各自主管部门进行合作。合作领域包括：交换执行协议的信息和分享经验；交流国内投资者的信息；促进便利化议程，发展投资，包括对中小微企业投资。三是鼓励各方向 WTO 投资便利化委员会通报开展的合作活动。³²

（4）对发展中和最不发达国家成员的特殊和差别待遇。一是应认识到发展中和最不发达国家成员在实施协定条款时遇到的特殊困难。应为能力建设提供援助和支持，帮助发展中国家和最不发达国家成员执行协定；如果发展中或最不发达国家成员仍然缺乏必要的能力，在获得实施能力之前，将不需要实施有关条款；仅应要求最不发达国家成员作出与其各自的发展、财政需求、行政和体制能力相符的承诺。二是协定分为三类条款。其一，协定生效后立即执行，如属最不发达国家成员，则在协定生效后一年内执行；其二，协定生效后一段过渡期之后执行；其三，协定生效后一段过渡期后执行，并要求提供援助和支持。发展中和最不发达国家成员自我评估并决定归入哪类。³³

（6）可持续投资。一是负责任的商业行为。一是鼓励投资者自愿将该一方认可或支持、国际公认的负责任商业行为原则、标准和准则纳入其商业惯例和内部政策。二是防止和打击与协定范围内事项有关的腐败和洗钱行为。三是每一成员都认识到问责制、透明度和廉正等原则对制定其反腐败政策的重要性。各方同意根据其法规以及其所遵守或支持的国际商定标准、承诺，交换信息和最佳做法，包括在投资便利化委员会内确定预防和打击影响投资事项中的腐败和洗钱的措施或合作领域。³⁴

（7）制度安排和最后规定。一是 WTO 投资便利化委员会。委员会应开放供所有成员参加，并应选举自己的主席。委员会根据需要举行会议，但每年不少于一次，目的在于进行协商。委员会应履行协定或缔约方赋予它的职责。委员会应制定自己的议事规则。委员会应酌情制定各方交流投资便利化信息和经验以及确定最佳做法的程序。委员会应特别根据各方通知或经其授权的信息，编写一份关于为执行协定而采取投资便利化措施的年度报告。二是保密信息的披露。不得要求任何一方提供保密信息，如果披露保密信息会妨碍执法，或以其他方式违背公共利益，或损害特定企业（公共或私营）的合法商业利益。三是一般和安全例外。《服贸总协定》及《1994 年关贸总协定》一般和安全例外条款适用于本协定。四是金融例外。协定中的任何内容均不得解释为阻止任何一方出于审慎原因采取

³² WTO, *Section IV Focal Points, Domestic Regulatory Coherence And Cross-Border Cooperation, Joint Ministerial Declaration On The Investment Facilitation For Development Agreement*[EB/OL].https://www.wto.org/english/tratop_e/invfac_public_e/invfac_e.htm,2024-06-28.

³³ WTO, *Section IV Focal Points, Domestic Regulatory Coherence And Cross-Border Cooperation, Joint Ministerial Declaration On The Investment Facilitation For Development Agreement*[EB/OL].https://www.wto.org/english/tratop_e/invfac_public_e/invfac_e.htm,2024-06-28.

³⁴ WTO, *Section VI Sustainable Investment, Joint Ministerial Declaration On The Investment Facilitation For Development Agreement* [EB/OL].https://www.wto.org/english/tratop_e/invfac_public_e/invfac_e.htm,2024-06-28.

或维持措施，包括：保护投资者、存款人、保单持有人或金融服务供应商对其负有信托责任的人；或确保金融体系的完整性和稳定性。五是货币和汇率政策。协定的任何规定均不得解释为阻止一方采取或维持为追求货币政策、汇率政策或相关措施而采取的普遍适用措施。五是争端解决。对于与协定的解释和适用有关的任何争端，双方只能诉诸争议解决谅解机制（DSU）。鼓励各方考虑诉诸 DSU 的斡旋、调解和调停以及仲裁，以促进其争端的解决。对于负责任的商业行为和反腐败措施问题，双方不得诉诸 DSU。³⁵

5.共识溯源之五

值得一提的另一法律文件是共识溯源之五——RCEP 投资章。此章独到之处在于将投资自由、投资促进、投资保护、投资便利区分开来。³⁶涉及投资便利化条款，该条款包括了以下五方面内容：（1）根据其法律法规，各缔约方应努力促进缔约方之间的投资，包括：为各种形式的投资创造必要的环境；简化投资申请和审批程序；促进投资信息的传播，包括法律政策法规等；建立或维持联络点、“一站式”投资中心、联络点或其他机构，提供援助和咨询服务、许可证提供便利；以及设立咨询点、一站式平台等一系列措施。（2）建立投诉机制。通过以下方式友好解决投诉或不满：接收并适当转交投资者提出与影响其投资的政府活动投诉；尽可能协助投资者解决难题。（3）尽可能地建立相关机制，并向投诉问题较多的政府机构提出解决建议。（4）提供政府部门之间举行会议便利，以交流知识、方法、更好地促进投资。促进行政机关的协调配合。即缔约方应通过举办国内主管机关会议、促进信息交流等方式，更好地推动投资便利化。（5）该条款不影响何争议解决程序。

（三）中国在这场争论中的立场：支持投资便利化议题走向独立

事实上，无论在中多边还是区域层面中国均致力于推动投资便利化规则的独立。这不仅有助于中国进一步参与全球投资法治治理，也有助于加强国内投资立法与国际投资条约的协调。

1.关于多边规则的立场

从多边规则的视角来看，中国推动出台了《二十国集团全球投资政策制定指导原则》（G20 Guiding Principles for Global investment Policy Making）。2016 年 7 月在上海举行的贸易部长会议和 2016 年 9 月在杭州峰会上的国家元首会议都批准了这些原则，目的是促进一个开放、透明和有利的全球投资政策环境；促进国

³⁵ WTO, *Section VII Institutional Arrangements And Final Provisions, Joint Ministerial Declaration On The Investment Facilitation For Development Agreement* [EB/OL].https://www.wto.org/english/tratop_e/invfac_public_e/invfac_e.htm,2024-06-28.

³⁶ 涉及投资自由的条款主要有：第 3 条国民待遇、第 4 条最惠国待遇、第 5 条投资待遇、第 6 条禁止业绩要求、第 7 条高级管理人员和董事会、第 8 条保留和不符措施、第 15 条安全例外；投资促进条款主要有：第 16 条投资促进、第 9 条转移、第 10 条特殊程序和信息披露；投资保护条款主要有：第 11 条损失的补偿、第 12 条代位、第 13 条征收、第 14 条拒绝授惠；第 17 条是投资便利化条款。

家和国际投资决策的一致性；促进包容性经济增长和可持续发展；最终确立了透明度和可预测性、争端预防、负责任的商业行为和追求投资便利化政策等九项原则，这引起了全球的关注。2016年，G20第11次峰会在中国杭州举行，作为轮值主席国，中国利用这一机遇推进一项涵盖可持续投资便利化的支持计划——G20全球投资政策制定指导原则达成。³⁷此举意味着中国支持对外直接投资的方法纳入了国际共识。³⁸从成立G20贸易和投资工作组的决定来看，中国对国际投资特别感兴趣。这既反映了外国直接投资在中国自身发展中的作用，也反映了中国最近作为一个重要的全球投资者的崛起。虽然这项计划一切都是相当笼统的——不具约束力的广泛声明，尽管如此，此举极大地推进了国际投资综合框架架构迈出可取的一步。³⁹这份支持计划推进的投资便利化措施重点在于透明度：（1）投资东道国可承诺向外国投资者迅速、方便地（在线）提供全面信息，说明其直接影响外国直接投资的法律、法规和行政做法，首先是与建立企业有关的问题，包括可能存在的任何限制和激励措施。（2）投资母国也可以提高透明度。从投资者的角度来看，透明度不仅对东道国很重要，而且对其本国向外向投资者提供的支持也很重要。因此，母国可以承诺向其外向投资者提供关于其支持和限制对外直接投资的各种措施的全面信息。支持性母国措施包括信息服务、金融和金融激励和政治风险保险。其中一些措施对中小企业特别重要。（3）东道国和跨国公司都可以承诺公开投资者与国家的合同。综上，这些透明度计划与上文投资便利化的透明度共识是一致的。不仅如此，计划还兼顾了投资母国的透明度，这反映了中国既作为吸引外资、同时又是海外投资大国的双重考量。此外，计划推动在WTO框架内达成可持续的投资便利化谅解，该谅解完全侧重于鼓励向发展中国家提供可持续外国直接投资的实际方法。⁴⁰以后的事实印证了这项计划的成效，为WTO《IFD协定》的推进贡献了中国智慧。在中国的建议下，G20决定保留其贸易和投资工作组，即使它不会举行部长级会议，仍可继续成为一个宝贵、额外的政府间平台，系统地讨论与国际投资治理有关的一系列问题，并成为这方面理念的孵化器。⁴¹

更值得一提的是，中国、巴西、阿根廷、尼日利亚和其他发展中成员组成了“投资便利化促进发展之友”（FIFD）。2017年4月4日，中国作为FIFD的初始成员参加了WTO关于投资便利化促进发展的非正式对话。2017年4月21日，

³⁷ 《G20全球投资指导原则》“二十国集团全球投资指导原则”之八是“投资政策应促进和便利投资者遵循负责任企业行为和公司治理方面的国际最佳范例。”

³⁸ Karl P. Sauvant, *China Moves the G20 toward an International Investment Framework and Investment Facilitation*[J]. *China and the World Economy* 2016, 24, (85).

³⁹ Karl P. Sauvant, *China Moves the G20 toward an International Investment Framework and Investment Facilitation*[J]. *China and the World Economy* 2016, 24, (90).

⁴⁰ Karl P. Sauvant, *China Moves the G20 toward an International Investment Framework and Investment Facilitation*[J]. *China and the World Economy* 2016, 24, (86-88).

⁴¹ Karl P. Sauvant, *China Moves the G20 towards an International Investment Framework and Investment Facilitation, Towards a Fourth Generation of Chinese Treaty Practice, China's International Investment Strategy: Bilateral, Regional, and Global Law and Policy*[M]. Oxford University Press(326).

中国提出了《投资便利化可能要素》(Possible Elements of Investment Facilitation),主要针对提高透明度、提高效率、满足发展中成员和最不发达成员的需求。⁴²在2017年WTO第11次部长级会议上,中国召集欧盟、日本、加拿大、巴西、阿根廷、马来西亚、尼日利亚等66个WTO成员出席了投资便利化发展会议,其中64个成员签署了《投资便利化促进发展联合声明》。⁴³2017年7月24日,“电子商务促进发展之友”(FED)“投资便利化促进发展之友”联合举办了题为“弥合数字鸿沟:利用电子商务和投资促进包容性贸易和发展”的研讨会,中国常驻世贸组织代表张向晨大使在会上做了主旨发言并指出,“如何解决基础设施和技能差距问题,是我们实现包容性发展需要回答的根本问题。在投资便利化和电子商务政策方面发挥协同作用可能为我们提供一个解决方案。”⁴⁴2019年12月4日,在“加入WTO改革:第12届部长级会议(MC12)”上,他进一步解释了投资便利化的核心要素“对投资便利化的关注伴随着人们认识到,投资政策的可预测性、透明度和效率有助于创造一个吸引投资和促进贸易的环境。在这方面,投资便利化方面的国际合作将有助于刺激所需的投资,提高各国的生产力并增加贸易。经济增长和发展将随之而来,特别是对发展中国家和最不发达国家更有意义。”⁴⁵根据WTO最初的设想,投资便利化措施分为水平、垂直两个维度的措施:纵向维度是指投资便利化措施在不同投资阶段的应用,而横向维度则侧重于投资便利化举措在不同投资领域或部门的应用范围;从纵向的维度来看,由于投资准入涉及公平公正待遇、非歧视待遇、负面清单或不一致措施、转让及其他有争议的投资问题,成员方对于在这一阶段能否提供投资便利经常表现出犹豫不决的态度,由此在谈判中很难达成一致。⁴⁶至于投资便利化外延的排除问题,各国的立场也有所差异:摩洛哥主张排除国内税收措施;巴西的主张更加保守,否定外资准入审批属于投资便利化;中国则在补贴方面持有异议,例如政府支持贷款、信托、保险这类措施应当不予适用。⁴⁷基于投资便利化适用投资准入已是大势所趋,此外尽量避免补贴这些敏感问题的争议,中国的这些建议最终在协定的文本中均得以实现。

⁴² Dan Wei and Ning Hongling, *Is Investment Facilitation a Substitute or Supplement? A Comparative Analysis of China and Brazil Practices*[J]. *Brazilian Journal of International Law*, 2022, 19(334).

⁴³ Lin Jian, *The Meaning of Investment Facilitation in International Investment Laws and China's Future Path*[J]. *Journal of WTO and China*, 2023, 13(118).

⁴⁴ ZHANG Xiangchen, *Bridging the Digital Divide: Harnessing E-Commerce and Investment Facilitation for Inclusive Trade and Development* [EB/OL]. https://www.wto.org/english/tratop_e/invest_e/sem240717_e/ambassador_zhang_china.pdf, 2024-06-30.

⁴⁵ Opening Remarks by H.E. Ambassador Dr. ZHANG Xiangchen at the 8 th China Round Table 4 December 2019 [EB/OL]. Moscow, https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/8thertprog_e.htm, 2024-06-30.

⁴⁶ Lin Jian, *The Meaning of Investment Facilitation in International Investment Laws and China's Future Path*[J]. *Journal of WTO and China*, 2023, 13(99-100).

⁴⁷摩洛哥特别主张《投资便利化协定》不适用于国内税收措施;巴西主张不适用“成员方的主管部门在具体行政行为中,就是否受理和批准外商直接投资申请作出的决定”;中国则提出该协定不包括补贴和成员方给予的支持,包括政府支持贷款、信托与保险。张磊、马仁如.WTO投资便利化谈判与中国选择[J]. *国际商务研究*, 2023, 6(3).

2.区域规则的立场

从区域规则的视角来看，中国一直作为驱动 RCEP 谈判的中坚力量。2002 年，东亚研究小组（East Asia Study Group, EASG）提出了建设东亚共同体的分阶段目标，其中包括建立东亚自由贸易区（East Asia Free Trade Area, EAFTA）“10+3”模式。所谓“10+3”是指东盟 10 国与中国、日本和韩国组成的合作机制，中国是 EAFTA 的主要支持者。⁴⁸2006 年，日本政府提出了“东亚全面经济伙伴关系协定”（CEPEA）“10+6”模式，即东盟 10 国与中国、日本、韩国、印度、澳大利亚和新西兰组成的合作机制，这与中国的“10+3”模式产生了分歧；为了弥合 EAFTA、CEPEA 的政策鸿沟，中国和日本在 2011 年 8 月举行的经济部长会议上共同提议成立货物贸易、服务贸易和投资自由化工作组；11 月，东盟在中日共同倡议的基础上，向东亚峰会提出了建立三个工作组的建议，并提出了建立 RCEP 的设想；2012 年 8 月 30 日，东盟与自由贸易协定伙伴国举行第一次经济部长会议，会议通过了《区域全面经济伙伴关系谈判指导原则和目标》，确定了 RCEP 下的投资谈判将涵盖以下四个支柱：促进、保护、便利化和自由化；11 月，参加东亚峰会系列会议的 16 位领导人发表联合声明，宣布 RCEP 谈判将于 2013 年初开始，计划于 2015 年底前完成。⁴⁹

二、中国外资立法的投资便利化：前世今生

从 UNCTAD 的数据来看，中国无论是在吸引外资、还是海外投资方面都遥遥领先：2021-2022 年，中国吸引外资 1810 亿美元，在全球 20 个吸引外资经济体中列名第 2 位；⁵⁰另一方面，中国的海外投资位居第三：“来自中国的外国直接投资下降了 18%，至 1470 亿美元。尽管如此，它还是世界上第三大投资者母国。跨境并购购买额从 10 亿美元增至 100 亿美元，并宣布绿地外国直接投资达到 410 亿美元，增长 24%。中国跨国公司最大的绿地公告是在电池供应链方面：中国当代安培技术公司将在匈牙利建立其第二家欧洲工厂，价值约 75 亿美元，而 Gotion 高科技公司将在美国建立新的电动汽车电池厂，总价值 24 亿美元。”⁵¹尽管在投资总量上遥遥领先，但我们不得不注意到另一事实，那就是与之相对应的投资便利化水准并未领先。由德国发展与可持续性研究所（IDOS）开发的投资便利化指数（IFI）可见一斑。它提供了 142 个 WTO 成员国投资便利化措施的信息。IFI 是一个综合指数，用于衡量国家一级目前采用的投资便利化措施，采用多重二进制评分方案。与早期版本的指数不同，在 WTO 的支持下，对其国家覆盖范围进行了概念性修订和扩展。它现在由 101 项措施组成，构成六个监管层面，与当前

⁴⁸ Ping, He, and Shen Chen, *RCEP and China's Asia-Pacific FTA Strategy*[J]. China International Studies, 2013, 40(139-140).

⁴⁹ Ping, He, and Shen Chen, *RCEP and China's Asia-Pacific FTA Strategy*[J]. China International Studies, 2013, 40(140).

⁵⁰ UNCTAD, *World Investment Report*[R]. 2023(8).

⁵¹ UNCTAD, *World Investment Report*[R]. 2023(8).

政策辩论中的主要政策领域和发展密切相关，包括 WTO 新谈判达成的《IFD 协定》。IFI 为分析特定国家投资框架中的具体便利化障碍提供了基础，为《IFD 协定》的经济效益建模，并支持评估执行差距以及技术援助和能力发展支持的优先次序；投资者也可以用它来寻求有关一个国家投资制度的信息。⁵²

表 1 投资便利化指数：各国得分

国家代码	国家	地区	收入类别	投资便利化指数
CAF	中非共和国	撒哈拉以南非洲	低收入	0.220
DJL	吉布提	中东及北非	中低收入	0.230
LBR	利比里亚	撒哈拉以南非洲	低收入	0.268
TCD	乍得	撒哈拉以南非洲	低收入	0.274
SWZ	斯威士兰	撒哈拉以南非洲	中低收入	0.384
HTI	海地	拉丁美洲及加勒比地区	中低收入	0.387
GUY	圭亚那	拉丁美洲及加勒比地区	中上收入	0.396
CMR	喀麦隆	撒哈拉以南非洲	中低收入	0.463
DMA	多米尼克	拉丁美洲及加勒比地区	中上收入	0.474
BDI	布隆迪	撒哈拉以南非洲	低收入	0.486
BEN	贝宁	撒哈拉以南非洲	中低收入	0.493
MDG	马达加斯加	撒哈拉以南非洲	低收入	0.494
MDV	马尔代夫	南亚	中上收入	0.514
GRD	格林纳达	拉丁美洲及加勒比地区	中上收入	0.517
TGO	多哥	撒哈拉以南非洲	低收入	0.526
BLZ	伯利兹	拉丁美洲及加勒比地区	中低收入	0.533
GMB	冈比亚	撒哈拉以南非洲	低收入	0.540
ATG	安提瓜和巴布达	拉丁美洲及加勒比地区	高收入	0.543
BFA	布基纳法索	撒哈拉以南非洲	低收入	0.544
HND	洪都拉斯	拉丁美洲及加勒比地区	中低收入	0.557
MOZ	莫桑比克	撒哈拉以南非洲	低收入	0.557
TJK	塔吉克斯坦	欧洲及中亚	中低收入	0.569
WSM	萨摩亚	东亚及太平洋	中低收入	0.570
COD	刚果民主共和国	撒哈拉以南非洲	低收入	0.584
NER	尼日尔	撒哈拉以南非洲	低收入	0.588
DOM	多米尼加共和国	拉丁美洲及加勒比地区	中上收入	0.600

⁵² WTO Investment related databases[EB/OL].

https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/invest_related_db_e.htm, 2024-06-12.

国家代码	国家	地区	收入类别	投资便利化指数
BRB	巴巴多斯	拉丁美洲及加勒比地区	高收入	0.613
NAM	纳米比亚	撒哈拉以南非洲	中上收入	0.618
SLE	塞拉利昂	撒哈拉以南非洲	低收入	0.628
ECU	厄瓜多尔	拉丁美洲及加勒比地区	中上收入	0.652
JOR	约旦	中东及北非	中上收入	0.652
GIN	几内亚	撒哈拉以南非洲	中低收入	0.663
GAB	加蓬	撒哈拉以南非洲	中上收入	0.671
GHA	加纳	撒哈拉以南非洲	中低收入	0.695
JAM	牙买加	拉丁美洲及加勒比地区	中上收入	0.700
PNG	巴布亚新几内亚	东亚及太平洋	中低收入	0.725
MAR	摩洛哥	中东及北非	中低收入	0.725
CUB	古巴	拉丁美洲及加勒比地区	中上收入	0.735
LAO	老挝人民民主共和国	东亚及太平洋	中低收入	0.738
AGO	安哥拉	撒哈拉以南非洲	中低收入	0.744
CIV	科特迪瓦	撒哈拉以南非洲	中低收入	0.744
PAN	巴拿马	拉丁美洲及加勒比地区	中上收入	0.748
NPL	尼泊尔	南亚	中低收入	0.749
MNE	黑山	欧洲及中亚	中上收入	0.750
SLB	所罗门群岛	东亚及太平洋	中低收入	0.752
MMR	缅甸	东亚及太平洋	中低收入	0.753
SEN	塞内加尔	撒哈拉以南非洲	中低收入	0.761
MNG	蒙古	东亚及太平洋	中低收入	0.765
MLI	马里	撒哈拉以南非洲	低收入	0.766
MWI	马拉维	撒哈拉以南非洲	低收入	0.771
KGZ	吉尔吉斯共和国	欧洲及中亚	中低收入	0.794
GTM	危地马拉	拉丁美洲及加勒比地区	中上收入	0.795
NIC	尼加拉瓜	拉丁美洲及加勒比地区	中低收入	0.814
BRN	文莱达鲁萨兰国	东亚及太平洋	高收入	0.819

国家代码	国家	地区	收入类别	投资便利化指数
ZWE	津巴布韦	撒哈拉以南非洲	中低收入	0.825
TZA	坦桑尼亚	撒哈拉以南非洲	中低收入	0.831
MLT	马耳他	中东及北非	高收入	0.835
BWA	博茨瓦纳	撒哈拉以南非洲	中上收入	0.848
SLV	萨尔瓦多	拉丁美洲及加勒比地区	中上收入	0.871
EGY	阿拉伯埃及共和国	中东及北非	中低收入	0.884
MDA	摩尔多瓦共和国	欧洲及中亚	中上收入	0.893
KEN	肯尼亚共和国	撒哈拉以南非洲	中低收入	0.896
GEO	格鲁吉亚	欧洲及中亚	中上收入	0.898
URY	乌拉圭	拉丁美洲及加勒比地区	高收入	0.921
ZMB	赞比亚	撒哈拉以南非洲	中低收入	0.938
RUS	俄罗斯	欧洲及中亚	中上收入	0.949
KWT	科威特	中东及北非	高收入	0.955
ARG	阿根廷	拉丁美洲及加勒比地区	中上收入	0.987
RWA	卢旺达	撒哈拉以南非洲	低收入	0.997
NGA	尼日利亚	撒哈拉以南非洲	中低收入	1.005
QAT	卡塔尔	中东及北非	高收入	1.031
BHR	巴林	中东及北非	高收入	1.038
ALB	阿尔巴尼亚	欧洲及中亚	中上收入	1.039
PHL	菲律宾共和国	东亚及太平洋	中低收入	1.041
ARM	亚美尼亚共和国	欧洲及中亚	中上收入	1.051
PER	秘鲁	拉丁美洲及加勒比地区	中上收入	1.056
TTO	特立尼达和多巴哥共和国	拉丁美洲及加勒比地区	高收入	1.059
VNM	越南	东亚及太平洋	中低收入	1.072
BGD	孟加拉国	南亚	中低收入	1.087
ISL	冰岛	欧洲及中亚	高收入	1.089
LKA	斯里兰卡	南亚	中低收入	1.091
OMN	阿曼	中东及北非	高收入	1.106

国家代码	国家	地区	收入类别	投资便利化指数
HUN	匈牙利	欧洲及中亚	高收入	1.108
KHM	柬埔寨	东亚及太平洋	中低收入	1.109
ARE	阿拉伯联合酋长国	中东及北非	高收入	1.110
IDN	印尼	东亚及太平洋	中低收入	1.111
HRV	克罗地亚	欧洲及东亚	高收入	1.114
UGA	乌干达	撒哈拉以南非洲	低收入	1.120
PAK	巴基斯坦	南亚	中低收入	1.126
MKD	北马其顿共和国	欧洲及中亚	中上收入	1.143
TWN	中国台湾	东亚及太平洋	高收入	1.143
CYP	塞浦路斯共和国	欧洲及中亚	高收入	1.143
ROU	罗马尼亚	欧洲及中亚	中上收入	1.144
CRI	哥斯达黎加共和国	拉丁美洲及加勒比地区	中上收入	1.153
COL	哥伦比亚	拉丁美洲及加勒比地区	中上收入	1.156
SAU	沙特阿拉伯	中东及北非	高收入	1.162
CHL	智利	拉丁美洲及加勒比地区	高收入	1.170
LTU	立陶宛	欧洲及中亚	高收入	1.187
CZE	捷克共和国	欧洲及中亚	高收入	1.191
FJI	斐济	东亚及太平洋	中上收入	1.202
IND	印度	南亚	中低收入	1.202
MYS	马来西亚	东亚及太平洋	中上收入	1.204
LVA	拉脱维亚	欧洲及中亚	高收入	1.217
SVK	斯洛伐克共和国	欧洲及中亚	高收入	1.229
TUR	土耳其	欧洲及中亚	中上收入	1.258
ZAF	南非	撒哈拉以南非洲	中上收入	1.264
ISR	以色列	中东及北非	高收入	1.266
SGP	新加坡	东亚及太平洋	高收入	1.275
BGR	保加利亚	欧洲及中亚	中上收入	1.284

国家代码	国家	地区	收入类别	投资便利化指数
CHN	中国	东亚及太平洋	中上收入	1.300
MUS	毛里求斯	撒哈拉以南非洲	中上收入	1.301
PRT	葡萄牙	欧洲及中亚	高收入	1.312
HKJ	中国香港特别行政区	东亚及太平洋	高收入	1.313
BEL	比利时	欧洲及中亚	高收入	1.321
THA	泰国	东亚及太平洋	中上收入	1.330
KAZ	哈萨克斯坦	欧洲及中亚	中上收入	1.337
EST	爱沙尼亚	欧洲及中亚	高收入	1.349
SVN	斯洛文尼亚	欧洲及中亚	高收入	1.385
NOR	挪威	欧洲及中亚	高收入	1.387
GRC	希腊	欧洲及中亚	高收入	1.409
CHE	瑞士	欧洲及中亚	高收入	1.419
BRA	巴西	拉丁美洲及加勒比地区	中上收入	1.425
ITA	意大利	欧洲及中亚	高收入	1.427
AUT	奥地利	欧洲及中亚	高收入	1.435
POL	波兰	欧洲及中亚	高收入	1.437
ESP	西班牙	欧洲及中亚	高收入	1.461
NZL	新西兰	东亚及太平洋	高收入	1.474
SWE	瑞典	欧洲及中亚	高收入	1.476
MEX	墨西哥	拉丁美洲及加勒比地区	中上收入	1.497
IRL	爱尔兰	欧洲及中亚	高收入	1.505
FIN	芬兰	欧洲及中亚	高收入	1.514
DNK	丹麦	欧洲及中亚	高收入	1.519
AUS	澳大利亚	东亚及太平洋	高收入	1.524
LUX	卢森堡	欧洲及中亚	高收入	1.556
FRA	法国	欧洲及中亚	高收入	1.611
DEU	德国	欧洲及中亚	高收入	1.620

国家代码	国家	地区	收入类别	投资便利化指数
CAN	加拿大	北美洲	高收入	1.632
NLD	荷兰	欧洲及中亚	高收入	1.639
JPN	日本	东亚及太平洋	高收入	1.651
USA	美国	北美洲	高收入	1.655
GBR	英国	欧洲及中亚	高收入	1.736
KOR	大韩民国	东亚及太平洋	高收入	1.764

资料来源: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/invest_related_db_e.htm

从上表来看,投资便利化指数在 0 和 2 之间,各国平均数是 0.989;在 140 个经济体中,中国得分 1.300,排在第 33 位、位居中上。排在前 10 位的分别是韩国、英国、美国、日本、荷兰、加拿大、德国、法国、卢森堡、澳大利亚和丹麦,都属于发达经济体范畴。

(一) 中国签署的投资条约或自由贸易区协定: 广义的外资立法现实与问题

运用根植于国际法与国内法关系的“一元论”“二元论”理论要义,来证明广义的外资立法外延,并据此分析投资便利化滞后的缺失。

1. 广义的外资立法论据: “有限一元论”与仲裁实践

之所以认定中国签署的投资条约或自由贸易区协定属于广义的外资立法,有“一元论”与投资仲裁实践两个维度的缘由值得考量。

首先,来自经典的国际法理论要义——揭示国际法与国内法关系、“一元论”“二元论”的影响。在一本颇具权威、世界影响的国际法专著(兼教科书)——《布朗利的国际公法原理》中,它们之间的关系被解读为“往往表现为高级理论层面的冲突,通常是‘二元论’和‘一元论’之间的冲突。‘二元论’强调国际和国家法律体系的独特性和独立性。国际法被视为国家之间的法律,而国内法适用于一个国家内部,规范其公民之间以及与该国的关系。任何一种法律秩序都无权创建或更改另一种法律的规则。当国际法全部或部分适用于任何国家法律体系时,这是因为该体系的一项规则使国际法生效。在国际法和国内法发生冲突的情况下,‘二元论’者会假设国家法院将适用国内法,或者至少由国家系统来决定哪条规则将占上风。‘一元论’假定国家法和国际法形成一个单一的法律秩序,或者至少形成若干相互关联的秩序,这些秩序应被认为是连贯一致的。在此基础上,国际法可以直接在国家法律秩序中适用。因此,凯尔森提出了国际法和国内法关系的‘一元论’。但凯尔森的理论很复杂,因为他认为法律秩序之间的关系同样有可能是

基于国内法的首要地位而不是国际法。”⁵³从这两派学者的争论中可以推导出涉外立法的识别,因为,涉外立法外延分歧的焦点在于是否包含国际法规则。在中国学者看来,“一元论”与“二元论”各有其理,更有中国学者提出“有限一元论”,主张涉外立法不仅包括本国立法,也包括中国企业和公民在域外适用的国际法规则或外国立法⁵⁴;还有的学者倾向“二元论”,认为涉外立法是仅限于国内法调整涉外法律关系的规则。⁵⁵以己之见,“有限一元论”更有道理,它更符合吸引外资与海外投资所调整的双重法律关系诉求。

其次,一个特别现实、无法回避的问题是,在绝大多数的仲裁实践中,仲裁庭往往更看重的是投资条约或自由贸易协定、而并非国内法(尤其是东道国法),即使偶尔适用国内法也避免不了断章取义之嫌;⁵⁶学者由此得出结论说:如果获得公平正义的投资仲裁结果,必须考虑到投资条约或自由贸易区协定与国内立法其实是相互策应的。⁵⁷这种结论是站得脚的,至少说明了在如何平衡东道国与投资者之间微妙的关系方面,仲裁庭不能忽视来自原始东道国国内法的治理背景。至于国际条约与国内立法孰为优位,笔者认为不能一概而论。作为吸引外资列名第2位、海外投资第3位的大国,这两个数字十分地接近,特别是近年来中国海外投资越来越频繁遭遇严苛的制裁与打压(尤其是美西方的“长臂管辖”),但维权之路艰辛又漫长。相比之下,中国作为投资母国与东道国签署的投资条约或自由贸易区协定是两国多次磋商、谨慎谈判的结果,更易被争诉方以及仲裁庭接受和理解。

2.中国签署的投资条约或自由贸易区协定之困境:投资便利化不足

从国际社会来看,迄今为止,大多数国际投资条约并未包括有效的投资便利化条款,⁵⁸更遑论中国签署的投资条约或自由贸易区协定了。目前中国共签署了170个国际投资条约,其中129个已生效。事实上,中国缔结的国际投资协定在

⁵³ James R Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law (8th Edition)*[M]. Oxford 2013(48).

⁵⁴ 从涉外法治实践的角度来看,涉外法律法规体系不仅包括本国立法机关制定的涉外法律法规,也包括中国企业和公民在域外和境外应当遵守的国际法规则或外国法规则。莫纪宏.加快推进涉外法治体系建设[J].民主与法制周刊, 2024, 18.

⁵⁵ 涉外法律法规体系是指一国的国内法中用以调整涉外法律关系的法律法规所形成的有机系统。黄进、鲁洋.习近平法治思想的国际法治意涵[J].政法论坛, 2021, 3(8).

⁵⁶ 在投资条约仲裁实践中,某些仲裁庭并没有给予东道国国内法足够重要的法律地位,仅以国际法作为判断东道国行为正当性的法律依据。例如 *Glamis Gold Ltd. v. America* 案仲裁庭认为美国国内法对该问题的分析没有帮助,因为争议措施在国内法上是否具有合法性并不影响该问题在国际法上的判断,需要依据习惯国际法和国际条约来判断争议措施的合法性。该案仲裁庭还认为,不能仅因为东道国违反国内法而认定东道国构成了国际条约中的“专断”行为。另一些仲裁庭在适用东道国国内法的过程中,片面强调案件事实,忽视对国内法具体法条的援引和分析。仲裁庭忽视对东道国国内法具体条款进行主动选法、释法的做法在实践中时有发生。如在 *GEA Group v. Ukraine* 案中,仲裁庭仅从争端双方提交的证据、提出的主张和东道国的官方陈述等材料进行审查并作出裁决,并没有对东道国国内法的相关条款进行具体的法律分析。董静然.论投资条约仲裁视域下国内法的法律地位[J].国际经济法学刊, 2023, 4(121).

⁵⁷ 国际投资法律体系涵盖了以国际投资协定为核心的国际法律体系和以东道国国内法为核心的国内法律体系两个维度。这两个维度是彼此联系、相互作用的有机统一体。投资条约仲裁中,割裂二者联系,或者只以其中一个法律体系为主解决纠纷的法律适用方式都是不可取的。董静然.论投资条约仲裁视域下国内法的法律地位[J].国际经济法学刊, 2023, 4(133).

⁵⁸ UNCTAD, *World Investment Report*[R]. 2023(17).

所有国家中排名第二，仅次于德国，这对条约实践和分析有一定的影响。⁵⁹这些条约大多是老一代的双边投资条约，其中的投资便利化规则较为稀少、粗糙。但另一方面，中国参与的区域自由贸易区比较注重投资便利化规则。具体而言，中国签署的国际投资条约下的投资便利化规则大致表现为以下特征：

其一，两极分化严重。一方面，中国传统的双边投资条约大多不包括投资便利化规则。在中国签署的第一代（1984年-1989年）、第二代（1997年）和第三代（2010年）双边投资条约范本中，⁶⁰均难寻觅明显的投资便利化条款踪迹，已有的条款仅提供签证便利以及信息交流与合作表述，例如“为外国投资者及其雇员的签证和工作许可提供便利”，“缔约方之间的审查与合作，包括通过会议交流法律信息”等。据不完全统计，至少有67个双边投资条约规定有“外国投资者签证和工作许可的便利化”，有52个双边投资条约规定有“投资法律信息交流与合作”。⁶¹即使中国与澳大利亚签署了冠以“投资便利安排”的谅解备忘录，⁶²但该份文件主要侧重于向在澳大利亚投资的中国公司发放签证。上述表述过于简单、狭窄，缺乏宏观战略层面的原则，以及具有可操作性的投资便利化规则。另一方面，近年来，中国加入的RCEP（前文已述）、《中欧投资协定》，以及与香港澳门签署的双边协定⁶³，都体现了更高层次、更大比重的投资便利化规则特征。

其二，除了中国签署的自由贸易协定，极少数双边投资条约提及透明和可预测的投资环境。例如，中国与东盟在2009年签署的投资条约序言中，提到“建立自由、便利、透明和有竞争力的投资体系，促进投资便利化，提高投资相关法律法规的透明度”此类的表述。⁶⁴在2012年中国与加拿大签署双边投资条约⁶⁵之前，

⁵⁹ Matthew Levine, *Towards a Fourth Generation of Chinese Treaty Practice, China's International Investment Strategy: Bilateral, Regional, and Global Law and Policy*[M]. Oxford University Press, 2019(207).

⁶⁰ 中国投资条约的演进分为三个时期，称之为第一代（中国BIT 1.0）、第二代（中国BIT 2.0）和第三代中国投资条约（中国BIT 3.0）。王朝恩、陈虹睿、单文华. 应对世界投资法律转型助力中国投资条约升级[J]. 西安交通大学学报, 2023, 6(44).

⁶¹ Lin Jian, *The Meaning of Investment Facilitation in International Investment Laws and China's Future Path*[J]. *Journal of WTO and China*, 2023, 13(119).

⁶² 2015年，中国和澳大利亚签署了《澳大利亚政府和中华人民共和国政府关于投资便利安排的谅解备忘录》。

⁶³ 《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》和《内地与澳门关于建立更密切经贸关系的安排》均设有第五章“贸易投资便利化”。

⁶⁴ 《中华人民共和国政府与东南亚国家联盟成员国政府全面经济合作框架协议投资协议》：进一步忆及《框架协议》第5条及第8条，为建立中国—东盟自由贸易区和促进投资，建立一个自由、便利、透明及竞争的投资体制，各缔约方同意尽快谈判并达成投资协议，以逐步实现投资体制自由化，加强投资领域的合作，促进投资便利化和提高投资相关法律法规的透明度，并为投资提供保护。

⁶⁵ 《加拿大政府和中华人民共和国政府关于促进和相互保护投资的协定》（Agreement Between the Government of Canada and the Government of the People's Republic of China for the Promotion and Reciprocal Protection of Investments）第17条：法律、法规 and 政策的透明度 1. 为了促进对其涉及或影响所涵盖投资的法律和政策的理解，各缔约方应：（1）使此类法律和政策公开并易于获取；（2）如有要求，向另一缔约方提供特定法律 and 政策的副本；（3）如有要求，与另一缔约方协商，以解释具体的法律和政策。2. 各缔约方应确保其与投资准入条件有关的法律、法规和政策，包括申请和登记程序、评估和批准标准、处理申请和作出决定的时间表，以及对决定的审查或上诉程序，以使另一缔约方的投资者能够熟悉的方式加以管理。3. 鼓励各缔约方：（1）提前公布其拟采取的任何措施；（2）为利害关系人和另一缔约方提供对拟议措施发表意见的合理机会。

第一、二和三代的条约一般未涉及透明度条款，2010 年中国商务部起草的范本草案也未出现此类条款。⁶⁶从中加双边投资条约透明度条款内容来看，其约文规定的内容比较概括与简约，仅仅涉及投资政策法规的公布、解释和沟通。2020 年 12 月 30 日公布的中欧的双边投资条约比较先进，涉及行政许可透明度，有关的法规、行政指南、程序、司法决定和行政裁决迅速公布或以其他方式使公众可获得，各方应当允许覆盖另一方企业参与其中央政府机构、各级相关标准化工作组和技术委员会在内的标准的制定，以透明的方式分配给所涉企业的公共服务任务，透明的金融税收有效监管，磋商程序的透明度，争议解决透明度，补贴的透明度等内容。⁶⁷其中很多透明度条款并非投资便利化语境下的程序法、还涉及很多实体法的内容。令人遗憾的是，2021 年 5 月 20 日，欧洲议会以压倒性的票数通过了冻结这份高水准透明度协定的议案，并提出将中国撤销对欧方制裁作为交换条件，对此中方强烈反对。目前这份协定前途未卜。这意味着，大多数缔（与中国签署双边投资条约的 100 多个）缔约方，均无法以透明度问题提出国际投资条约下的义务要求。⁶⁸除了透明度要求，其他投资便利化规则，例如简化行政程序、联系点、监管一致性、负责任的商业行为等几乎缺失。

（二）国内外资立法的投资便利化：从无到有

美国贸易代表办公室在《2024 美国国家贸易评估报告——外国贸易壁垒报告》中指责说，“中国的《外商投资法》、实施条例和其他相关措施表明，中国正在追求用只适用于受限制部门的制度取代对广泛投资的逐案行政审批制度的目标。然而，目前尚不清楚中国是否在实践中完全实现了这一目标。此外，即使是对于已经自由化的部门，对外国公司的许可证要求可能会提高，或者采用对外国公司不利的许可证程序，也可能使其难以实现有意义的市场准入。”“新的、过于宽泛的国家安全审查机制的潜力，以及中国《网络安全法》、《数据安全法》和《个人信息保护法》及其相关实施措施日益产生的不利影响，对外国投资者和投资产生了严重的负面影响。”⁶⁹这些针对透明度要求、简化行政程序指责并非有真凭实据加以支撑，更多的是策略性对抗。事实上，新外商投资法取而代之“外资三法”⁷⁰，此举标志着统一的外商投资基本法迈向再加开放创新的新里程，彰显了我国坚定不移扩大对外开放、在投资便利化方面取得了突出进展。

⁶⁶ 全称是《中华人民共和国政府和——政府关于促进和保护投资的协定》。温先涛：《中国投资保护协定范本》（草案）论稿（一）[J]，国际经济法学刊，2011，4。

⁶⁷ 《中欧投资协议》（EU-China Investment Agreement）第三节“监管框架”第 2 条、分节 2 第 3 条、第 7 条、第 8 条、分节 3 第 3 条；第四节“投资与可持续发展投资与可持续发展”第 5 条；第五节“争议解决”第 19 条等。

⁶⁸ Lin Jian, *The Meaning of Investment Facilitation in International Investment Laws and China's Future Path*[J]. *Journal of WTO and China*, 2023, 13(120).

⁶⁹ Office of the United States Trade Representative. 2024 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers [EB/OL]. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021NTE.pdf>. p.74, 2024-06-30.

⁷⁰ “外资三法”分别是：《中华人民共和国中外合资经营企业法》（1979 年）、《中华人民共和国外商独资经营企业法（1986 年）》和《中华人民共和国中外合资经营合同企业法（1988 年）》。

1.改革开放初期：几乎缺失

回溯中国国内外资立法的轨迹，与中国入世的承诺是密不可分的。中外合资、外商独资、中外合作三部法律的出台是最重要的历史的转折点，构成了外商在华投资的早期法律基础。除此之外，这一时期的三部法律的实施条例、特区立法等亦取得了重大进展。⁷¹中国在 2001 年入世的同时，承诺许多其他行业向外商投资企业开放，取消了有关外汇余额、外币购买、本地含量和外商投资企业出口业绩的规定。此外，外商投资企业不再需要向政府部门提交生产经营计划。在反垄断方面，进一步明确了外商投资企业独特的制度。⁷²但令人遗憾的是，上述立法几乎无一例外地回避了投资便利化规则，直到新外商投资法的颁布。

2.虽有进步：散落型条款

2015 年 1 月，中国商务部发布了《外商投资法》征求意见稿，启动了以单一法律取代“外资三法”的立法进程。这是一个划时代的进步。新法于 2020 年正式实施。据此，外资企业接受统一的公司法管辖，除了进入负面清单的限制，外资在准入时均享有国民待遇。尽管新外商投资法仍未赋予投资便利化完整的章节，但仍可从总则、投资促进、投资保护和投资管理等章节中找到许多“投资便利化”之类表述的蛛丝马迹。不仅如此，新法的实施条例进行了细化，增加了上位法的可执行性。总结新法及其条例，可以看到，它们的具体亮点如下：一是“总则”确立了与国际对接的投资便利化政策。⁷³二是政府部门依照便利、高效、透明原则简化程序和提升效率，提供便利服务。⁷⁴三是明确外商申请办理程序的透明度、听证程序及标准制定过程透明。⁷⁵四是实施报送信息程序简化。⁷⁶五是建立投诉

⁷¹ 主要有《广东省经济特区条例》（1980 年）《中华人民共和国国务院鼓励外商投资规定》（1986 年）等。根据《中华人民共和国公司法》（1994 年），外商投资企业将受到与中国公司相同的法律的约束，但被特殊外商投资法排除的条款除外。

⁷² 参见《外国投资者并购境内企业规定》（2006 年）和《中华人民共和国反垄断法》（2007 年）。

⁷³ 《外商投资法》第 3 条：国家实行高水平投资自由化便利化政策，建立和完善外商投资促进机制，营造稳定、透明、可预期和公平竞争的市场环境。

⁷⁴ 《外商投资法》第 18 条：县级以上地方人民政府可以根据法律、行政法规、地方性法规的规定，在法定权限内制定外商投资促进和便利化政策措施。第 19 条：各级人民政府及其有关部门应当按照便利、高效、透明的原则，简化办事程序，提高办事效率，优化政务服务，进一步提高外商投资服务水平。有关主管部门应当编制和公布外商投资指引，为外国投资者和外商投资企业提供服务和便利。

⁷⁵ 《外商投资法实施条例》第 6 条第 2 款：政府及其有关部门制定的支持企业发展的政策应当依法公开；对政策实施中需要由企业申请办理的事项，政府及其有关部门应当公开申请办理的条件、流程、时限等，并在审核中依法平等对待外商投资企业和内资企业。第 7 条：制定与外商投资有关的行政法规、规章、规范性文件，或者政府及其有关部门起草与外商投资有关的法律、地方性法规，应当根据实际情况，采取书面征求意见以及召开座谈会、论证会、听证会等多种形式，听取外商投资企业和有关商会、协会等方面的意见和建议；对反映集中或者涉及外商投资企业重大权利义务问题的意见和建议，应当通过适当方式反馈采纳的情况。与外商投资有关的规范性文件应当依法及时公布，未经公布的不得作为行政管理依据。与外商投资企业生产经营活动密切相关的规范性文件，应当结合实际，合理确定公布到施行之间的时间。第 13 条第 3 款：标准化行政主管部门和有关行政主管部门应当建立健全相关工作机制，提高标准制定、修订的透明度，推进标准制定、修订全过程信息公开。。

⁷⁶ 《外商投资法》第 34 条：国家建立外商投资信息报告制度。外国投资者或者外商投资企业应当通过企业登记系统以及企业信用信息公示系统向商务主管部门报送投资信息。外商投资信息报告的内容和范围按照确有必要原则确定；通过部门信息共享能够获得的投资信息，不得再行要求报送。《外商投资法实施条例》第 39 条：外商投资信息报告的内容、范围、频次和具体流程，由国务院商务主管部门会同国务院市场监督管理部门等有关部门按照确有必要、高效便利的原则确定并公布。商务主管部门、其他有关部门

机制，举报行政滥用行为。⁷⁷于是观之，主要聚焦原则导向，透明度要求，简化行政程序这几个方面。总的来看，上述规定还不够全面细致，缺乏可操作性，与《IFD 协定》相比，尚有一定的距离。

3.海南自由贸易港立法实现重大突破

令世人瞩目的是，海南自由贸易港立法以投资便利化创新为突破，承担着全面开放、先行先试的重大使命。⁷⁸鉴于此，《海南自由贸易港》开启了贸易投资自由便利化专章先河，在坚持宏观审慎、风险可控的前提下，做好投资便利化“压力测试”试验田，为外资立法赋予可复制、可推广的宝贵经验。也就是说，利用自由贸易港试点的“星星之火”，为全国投资便利化形成“燎原之势”。《海南自由贸易港》及其地方法规涉及的投资便利化内容主要有：首先，遵循便利、高效、透明原则，推进极简审批程序。⁷⁹其次，重点监管过程，放宽准入监管，推进市场准入承诺即入制。⁸⁰第三，投资便利化措施覆盖设立、经营、注销等所有周期的全部阶段，简化破产程序。⁸¹为了实施上述立法，海南先行先试、开创了国际投资“单一窗口”，其透明度、可预期、简化程序等投资便利化元素直接对接国际高水平水准。⁸²

（三）现有立法体系的缺陷：观照四大标准

结合前述《IFD 协定》的各项尺度，包括透明度要求，精简和加快行政程序，

应当加强信息共享，通过部门信息共享能够获得的投资信息，不得再行要求外国投资者或者外商投资企业报送。外国投资者或者外商投资企业报送的投资信息应当真实、准确、完整。

⁷⁷ 《外商投资法》第 26 条：国家建立外商投资企业投诉工作机制，及时处理外商投资企业或者其投资者反映的问题，协调完善相关政策措施。外商投资企业或者其投资者认为行政机关及其工作人员的行政行为侵犯其合法权益的，可以通过外商投资企业投诉工作机制申请协调解决。外商投资企业或者其投资者认为行政机关及其工作人员的行政行为侵犯其合法权益的，除依照前款规定通过外商投资企业投诉工作机制申请协调解决外，还可以依法申请行政复议、提起行政诉讼。据此，2020 年 8 月，商务部发布了《外商投资企业投诉处理办法》，自 2020 年 10 月 1 日起施行。

⁷⁸ 《海南自由贸易港建设总体方案》：到 2035 年，自由贸易港制度体系和运作模式更加成熟，以自由、公平、法治、高水平过程监管为特征的贸易投资规则基本构建，实现贸易自由便利、投资自由便利、跨境资金流动自由便利、人员进出自由便利、运输来往自由便利和数据安全有序流动。营商环境更加优化，法律法规体系更加健全，风险防控体系更加严密，现代社会治理格局基本形成，成为我国开放型经济新高地。

⁷⁹ 《海南自由贸易港法》第 18 条：海南自由贸易港实行投资自由化便利化政策，全面推行极简审批投资制度，完善投资促进和投资保护制度，强化产权保护，保障公平竞争，营造公开、透明、可预期的投资环境。

⁸⁰ 《海南自由贸易港法》第 20 条第 2 款：海南自由贸易港实行以过程监管为重点的投资便利措施，逐步实施市场准入承诺即入制。具体办法由海南省会同国务院有关部门制定。据此，2022 年 11 月，《海南自由贸易港实施市场准入承诺即入制管理规定》经省政府常务会议审议通过，以省政府规章形式正式发布并施行。

⁸¹ 《海南自由贸易港法》第 21 条：“海南自由贸易港按照便利、高效、透明的原则，简化办事程序，提高办事效率，优化政务服务，建立市场主体设立便利、经营便利、注销便利等制度，优化破产程序。具体办法由海南省人民代表大会及其常务委员会制定。”

⁸² 海南国际投资“单一窗口”是全国首家投资全流程“套餐式”服务平台，于 2020 年 8 月正式上线。在此次优化升级工作中，海南国际投资“单一窗口”重点围绕投资咨询、企业开办、项目建设、配套服务四个方面进行了优化升级，增设线下窗口“就近服务”和跨场景式智能引导等功能，进一步完善投资服务体系，优化投资主题式服务，提高用户获得感，更加方便投资者快速定位投资服务事项。《海南国际投资“单一窗口”升级上线》，《海南日报》2022 年 8 月 4 日。

联络点、国内监管一致性和跨境合作,可持续投资,制度安排和最后规定等规则,从客观来看,中国外资立法在以下方面仍需提升。

1.透明度规则较为笼统

当然,这一现象在各国较为普遍,即使是WTO《IFD协定》亦完全说明透明度这一术语的外延。边城博士认为:“透明度是一个概念,由于不同的原因,在许多情况下以不同的方式使用。在行政法中,透明度被认为是‘一种可视,或提供、进入某种公共权力资源’的机制。这种对透明度的理解进一步阐述了这一概念的重要组成部分。首先,透明度具有两个要素——可视性和可访问性。例如授予请求访问的权限、主动披露信息,或者在某些情况下,有可能参与决策过程。此外,可视性和可访问性的内容在本质上是一个机构做出决策所依赖的资源,包括相关的组织和法律框架、信息、专业知识、做出决定的场所,以及做出决定相关的评估基础等。”⁸³但事实上,“透明度的要求可能难以捉摸,并取决于监管部门的自由裁量权,因为在什么情形下应当透明以及事情应该如何透明的问题上无法达成一致。唯一达成共识的可能是:没有每个国家都应遵守的普遍最低透明度标准,也没有对所涉及的一切方面都有透明度的要求。在这方面,为了决定如何为特定情况制定透明度机制,必须考虑到要追求的目标和对这种透明度的必要性,缺乏透明度需有正当理由,例如基于保密必要。”⁸⁴虽然《IFD协定》排除了适用ISDS,但在仲裁实践中,缺乏透明度经常被仲裁庭视为违反公平公正待遇的一项参照指标。⁸⁵例如,在“Metalclad Corporation 诉墨西哥案”中,仲裁庭裁决:墨西哥未向外国投资提供透明、可预测的法律框架,违反透明度要求。⁸⁶由此看来,对于外资立法而言,明确透明度的内涵与外延,是完善立法最为关键的步骤。

2.透明度与可预测性、一致性尚未有效对接

透明度的外延相当宽泛,而且与其他便利化措施彼此支撑、互为掣肘。例如,投资预防机构作为“一站式”,可以成为透明度的协调中心,与《IFD协定》设立的国家贸易便利化委员会彼此协调。此外,在简化行政手续方面,例如制定有时限和简化的许可证、执照等获取程序,参与政策宣传,提供投资后服务,促进公私伙伴关系等方面无不体现着透明度的评价水准。由此可见,它与可预测性、一致性相互承接、相偕而,共同来提升投资便利化水准。边城博士指出:“透明度

⁸³ BIAN Cheng, *National Security Review of Foreign Investment: A Comparative Legal Analysis of China, the United States and the European Union*[M], New York: Routledge, 2020(50).

⁸⁴ BIAN Cheng, *National Security Review of Foreign Investment: A Comparative Legal Analysis of China, the United States and the European Union*[M], New York: Routledge, 2020(50).

⁸⁵ 在国际投资仲裁实践中,认为可以归入违反公平公正待遇条款的情形达11种之多,大致包括:违反正当程序;实行专断的和歧视性措施;损害外国投资者合法期待;缺乏透明度;未提供稳定的和可预见的法律和商务框架;采取强制和侵扰行为;以不当之目的行使权力;东道国政府或部门越权行事;未尽适当审慎之义务;不当得利;以及非善意等。参见梁开银:《公平公正待遇条款的方法困境及出路》,《中国法学》2015年第6期,第180页。

⁸⁶ Award of the Tribunal of Metalclad Corporation v. United Mexican States (ICSID Case No. ARB(AF)/97/1)[EB/OL] http://icsidfiles.worldbank.org/icsid/ICSIDBLOBS/OnlineAwards/C155/DC542_En.pdf, 2022-05-27.

原则除了旨在并且自行实现个人价值观之外，还可以作为一种手段，实现预期结果的可预测性。可预见性始终与法律的确定的和稳定性联系在一起，它们是可互换的概念，有助于促进程序公平，并构成公认的行政法原则。可预测性或法律确定性意味着法律以及法律裁决必须满足清晰度、稳定性和可理解性的标准，以便当事人相对准确地评估自身行为的法律后果以及司法诉讼的胜算。”⁸⁷由此可见，从理论上来看，透明度是实现可预测性的手段，而可预测性则是透明度的结果。一致性则体现在投资政策法规的连贯性，只有保持高度透明度及可预测性，才能避免朝令夕改或随意变更。从现实的角度来看，完善透明度的规则体系，取代现有碎片化的表述，是全面完善透明度规则的必由之路。

3.简化政务程序进程仍需提速

毋庸置疑，电子政务功能的开发与利用，对于简化和加快政务程序、提升行政效率，缩短流程与时间，及时告知申请者申请状态，降低审批成本以及设置定期审查投资程序等具有重要的作用。利用信息和计算机技术促进公共当局与公民、企业或非政府组织之间的互动，现在被广泛称为“电子政务”。尽管它被描述为涉及公共管理部门的“电子商务”。电子政务提出的许多最重要的问题之所以不同，正是因为政府参与其中。⁸⁸数字化提高了所有业务流程和通信的透明度和问责制，并增加了对政府服务的信任，而政府服务是实现可持续发展目标的核心驱动力。⁸⁹尤其是在当下数字经济时代，“在公共行政的动态格局中，数字化的普遍影响催化了范式的转变，开创了电子政务实践的新时代。当我们穿越数字时代错综复杂的织锦时，治理和技术的融合成为基石，重新定义了效率、透明度和公民参与。”⁹⁰

根据联合国发布的《2022 年联合国电子政务调查报告》显示：亚洲排名前 22 位的国家属于电子政务发展指数（EGDI）非常高（VH）的国家组。电子政务发展指数（EGDI）OSI 子指数（Online Service Index 在线服务指数）、HCI（Human Capital Index 人力资本指数）、TII（Telecommunications Infrastructure 电信基础设施指数）组成，如下表所示。

表 2：亚洲国家的电子政务发展指数

⁸⁷ BIAN, Cheng .National Security Review of Foreign Investment: A Comparative Legal Analysis of China, the United States and the European Union[M], New York: Routledge, 2020, p50-51.

⁸⁸ John C. Reitz, E-Government[J]. American Journal of Comparative Law Supplement Issue, Fall 2006, 54 (733).

⁸⁹ Oleksii Lyulyov, Tetyana Pimonenko, Jose Ramon Saura, Belem Barbosa, John Reitz, How do e-governance and e-business drive sustainable development goals?[J]. Technological Forecasting & Social Change, 2024, 199(1).

⁹⁰ Abdul Wajid Fazil, Musawer Hakimi, Sebghatullah Aslamzai, Mohammad Mustafa Quch, A Review of E-Government Practices in the Age of Digitalization[J]. International Journal of Multidisciplinary Approach Research and Science, May 2024, 2(512).

国家 ^o	额定等级 ^o	电子政务发展指数等级排序 ^o	区域 ^o	在线服务指数 ^o	人力资本指数 ^o	电信基础设施指数 ^o	电子政务发展指数（2022） ^o	电子政务发展指数（2020） ^o
大韩民国 ^o	VH ^o	3 ^o	东亚 ^o	0.9826 ^o	0.9087 ^o	0.9674 ^o	0.9529 ^o	0.9560 ^o
新加坡 ^o	VH ^o	12 ^o	东南亚 ^o	0.9620 ^o	0.9021 ^o	0.8758 ^o	0.9133 ^o	0.915 ^o
阿拉伯联合酋长 ^o	VH ^o	13 ^o	西亚 ^o	0.9014 ^o	0.8711 ^o	0.9306 ^o	0.9010 ^o	0.8555 ^o
日本 ^o	VH ^o	14 ^o	东亚 ^o	0.9094 ^o	0.8765 ^o	0.9147 ^o	0.9002 ^o	0.8989 ^o
以色列 ^o	V3 ^o	16 ^o	西亚 ^o	0.8745 ^o	0.8994 ^o	0.8915 ^o	0.8885 ^o	0.8361 ^o
塞浦路斯 ^o	V3 ^o	27 ^o	西亚 ^o	0.7792 ^o	0.8934 ^o	0.9253 ^o	0.8660 ^o	0.8731 ^o
哈萨克斯坦 ^o	V3 ^o	28 ^o	中亚 ^o	0.9344 ^o	0.9021 ^o	0.7520 ^o	0.8628 ^o	0.8375 ^o
沙特阿拉伯 ^o	V2 ^o	31 ^o	西亚 ^o	0.8220 ^o	0.8662 ^o	0.8735 ^o	0.8539 ^o	0.7991 ^o
中国 ^o	V2 ^o	43 ^o	东亚 ^o	0.8876 ^o	0.7429 ^o	0.8050 ^o	0.8119 ^o	0.7948 ^o
土耳其共和国 ^o	V1 ^o	48 ^o	西亚 ^o	0.8600 ^o	0.8722 ^o	0.6626 ^o	0.7983 ^o	0.7718 ^o
阿曼 ^o	V1 ^o	50 ^o	西亚 ^o	0.7423 ^o	0.8067 ^o	0.8012 ^o	0.7834 ^o	0.7749 ^o
马来西亚 ^o	V1 ^o	53 ^o	东南亚 ^o	0.7630 ^o	0.7645 ^o	0.7945 ^o	0.7740 ^o	0.7892 ^o
巴林 ^o	V1 ^o	54 ^o	西亚 ^o	0.7523 ^o	0.8154 ^o	0.7444 ^o	0.7707 ^o	0.8213 ^o
泰国 ^o	V1 ^o	55 ^o	东南亚 ^o	0.7763 ^o	0.7879 ^o	0.7338 ^o	0.7660 ^o	0.7565 ^o
格鲁吉亚 ^o	V1 ^o	60 ^o	西亚 ^o	0.6111 ^o	0.8984 ^o	0.7409 ^o	0.7501 ^o	0.7174 ^o
科威特 ^o	HV ^o	61 ^o	西亚 ^o	0.6973 ^o	0.7706 ^o	0.7774 ^o	0.7484 ^o	0.7913 ^o
亚美尼亚 ^o	HV ^o	64 ^o	西亚 ^o	0.7221 ^o	0.7945 ^o	0.6925 ^o	0.7364 ^o	0.7136 ^o
文莱达鲁萨兰 ^o	HV ^o	68 ^o	东南亚 ^o	0.5871 ^o	0.7567 ^o	0.8372 ^o	0.7270 ^o	0.7389 ^o
乌兹别克斯坦 ^o	HV ^o	69 ^o	中亚 ^o	0.7440 ^o	0.7778 ^o	0.6575 ^o	0.7265 ^o	0.6665 ^o
蒙古国 ^o	HV ^o	74 ^o	东亚 ^o	0.6263 ^o	0.8391 ^o	0.6973 ^o	0.7209 ^o	0.6497 ^o
印尼 ^o	HV ^o	77 ^o	东南亚 ^o	0.7644 ^o	0.7438 ^o	0.6397 ^o	0.7160 ^o	0.6612 ^o
卡塔尔 ^o	HV ^o	78 ^o	西亚 ^o	0.6094 ^o	0.7150 ^o	0.8203 ^o	0.7149 ^o	0.7173 ^o

资料来源：<https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>。

由此可知：韩国、新加坡、阿拉伯联合酋长国和日本属于最高级别，是电子政务发展的全球领导者之一。阿拉伯联合酋长国于 2022 年首次加入非常高的 EGDI 组的 VH 评级类别。中国为 0.7948，排名第 45 位，总体处于中上水平。

涉及到国际投资便利化领域，上文提及，UNCTAD《投资便利化全球行动清单》强调在线信息门户网站和单一窗口的推广使用⁹¹。不过令人遗憾的是，国内只有海南自由贸易港实施了国际投资“单一窗口”。即使是在投资便利化先行先试的海南，在立法方面仍需提速。一方面，《海南自由贸易港极简审批条例（草案）》纯属创新，尚无可参照的经验；另一方面，关于市场准入承诺即入制的政府规章实施效果不尽人意。目前，首批 6 项实施市场准入承诺即入制的事项已经由省人大常委会审议通过并公布。实际上，取消审批已经突破了上位法的限制，是切实运用《海南自由贸易港法》第 10 条授予的“海南自由贸易港法规”立法权的具体体现。之所以落地效果不佳，主要原因在于：很多领域其实都是高危的，例如水上运动项目，这致使某些政府主管部门心存顾虑。

4. 投诉机制落后于国际水准

尽管《外商投资企业投诉处理办法》扩大了投诉范围，明确了外国公司可以向指定的投诉机构申诉，也可以报告营商环境中的问题，并提出改进相关政策措施的建议，但投诉系统的功能仍然有限，无法在早期阶段阻止投资纠纷。如上文

⁹¹ UNCTAD. Global Action Menu for Investment Facilitation 2017[EB/OL]. [https://investmentpolicy.unctad.org/uploaded-files/document/Action%20Menu%202023-05-2017_7pm print.pdf](https://investmentpolicy.unctad.org/uploaded-files/document/Action%20Menu%202023-05-2017_7pm%20print.pdf), 2024-06-23.

提及, UNCTAD 建议的投资争端预防机制是一个监察员(“一站式”系统, 为所有投诉提供解决方案。该机制的成功之处在于, 监察员是投资者的机构对话者, 也是早期解决问题的官方渠道。是解决投资相关问题的一种成本低廉、快速、友好的方式。国际投资争端预防机制缘自 20 世纪 70 年代末的预防机制。两位研究谈判理论的美国学者——哈佛大学法学院和纽约大学法学院的教授罗伯特·H·姆努金和刘易斯科·恩豪泽发展了法律阴影(the Shadow of the Law)理论。他们研究了法院使用的规则和程序如何影响双方庭外的谈判过程这一问题, 审查庭前的谈判和权衡的影响, 从而期待未来的争端解决结果; 当事人进行理性地预测, 判断案件进入法庭的结果是什么, 在这种结果发生之前, 他们可能选择庭前谈判, 使双方的处境更好, 并分摊交易成本。⁹²将这一理论用来解释预防机制, 也就是说, 投资者在知道适用的法律前提下, 充分考虑自己的利益。由于决策的可预测性, 他们可以推断出最终的收益和损失; 总之, 如果投资者和国家都意识到法律阴影的投射, 他们可以预留各自的谈判空间。因此, 庭审前的谈判将鼓励各方通过谈判达成更好的解决方案。⁹³在这方面, 巴西制定了一种新的投资条约模式, 即《合作与投资便利化协定》(CFIA), 设立了外国投资委员会、联络点或监察员防止争端。相比之下, 在中国的投诉的机构则不那么独立。中国的国家外商投资企业投诉中心的任务仅包括处理外国投资者对部委或省级政府的投诉, 其他投诉必须提交给地方或地区一级的机构, 地方或地区机构由于隶属于地方政府往往缺乏独立性。此外, 投诉中心除了将投诉转交给相关主管部门之外, 多数情形下对投诉无能为力。⁹⁴

三、推进外资立法升级: 应对投资便利化挑战

一方面, 中国利用国际组织更多参与投资便利化进程, 通过双边投资条约机制彰显与缔约方的互动; 另一方面, 通过打造中国特色外资立法的生动范例, 助力国内治理经验向国际的传导, 推动全球投资便利化领域的良法善治。

(一) 第四代双边投资条约创新: 从价值取向到核心规范

中国是投资便利化的实践者, 也是具有平衡 ISDS 机制的国际投资协定的支持者。因此, 以投资便利化规则作为对现有双边投资条约的补充, 结合 IFD 协定注重缔约国之间合作的核心内容, 提出以下战略性立法思考。

1. 价值导向

价值导向的功能在于, 通过诠释投资便利化的意义或重要性、值得获得性或

⁹² Vivian Gabriel, *The New Brazilian Cooperation and Facilitation Investment Agreement: An Analysis of the Conflict Resolution Mechanism in Light of the Theory of the Shadow of the Law*[J]. *Conflict Resolution Quarterly*, 2016, 34(143-149).

⁹³ Vivian Gabriel, *The New Brazilian Cooperation and Facilitation Investment Agreement: An Analysis of the Conflict Resolution Mechanism in Light of the Theory of the Shadow of the Law*[J]. *Conflict Resolution Quarterly*, 2016, 34(153).

⁹⁴ Dan Wei and Ning Hongling, *Is Investment Facilitation a Substitute or Supplement? A Comparative Analysis of China and Brazil Practices*[J]. *Brazilian Journal of International Law*, 2022, 19(336-337).

者实用性，来展现人们对它总的评价和总的看法。经过前三代双边投资条约的更迭，为投资便利化新价值在第四代版本的改革创新塑造了集实体法和程序法为一体的良好氛围。基于许多第四代双边投资条约伙伴国都是中国的近邻，缔约的过程就是与这些伙伴国升级谈判的结果。⁹⁵当然，第四代条约的投资便利化新价值并非“另起炉灶”、颠覆前三代的所有理念，而是拾遗补缺、更胜一筹。具体而言，蕴含以下价值导向：

首先，促进跨境投资，创造一个更加透明、高效和可预测的环境。这一要义应当在立法宗旨中有所体现，以展现投资便利化独有的功能。其次，提供投资便利化的应有之义。厘清与贸易便利、投资自由、投资促进、投资保护及 ISDS 这些定义的混同，明确投资便利化的目标在于改善各国吸引投资的关键体制、决定因素，如透明度、行政程序的效率、增强可预测性和政策环境的稳定性。第三，加强投资母国与东道国合作，通过投资母国与东道国的双重承诺实现单方面行动无法实现的有效监管。支持投资母国对于海外投资涉及的政策法规承担披露义务；总部设在投资母国的母公司应当提供东道国子公司承诺社会责任的信息等；这些理念均应被第四代双边投资条约吸收。

2. 核心规范

虽然中国商务部组织专家起草的双边投资条约范本目前仍处于冻结状态、并无实质进展，但仍可作为第四代条约缔结或谈判的参照。与此同时，域外的经验亦值得借鉴。值得注意的是，欧盟于 2022 年 6 月 22 日启动了与安哥拉的首个可持续投资便利化协定（Angola-EU Sustainable Investment Facilitation Agreement, SIFA）谈判。截至 2022 年 10 月，谈判代表已根据欧盟文本提案完成了三轮否决。SIFA 谈判于 2022 年 11 月结束。⁹⁶SIFA 类似于巴西的 CFIA，专注于投资便利化，可以代表双边投资条约对投资便利化的强烈导向。

首先，在总则或序言中将投资便利化列入条约宗旨，并赋予投资便利化明确定义。融合 WTO《TRIPS 协定》，拟定的条约宗旨是：提高措施的透明度，简化行政程序，采取其他投资便利化措施，促进国际合作，以此促进缔约方之间的直接投资流动，以期促进可持续发展。拟定的投资便利化定义是：为便利投资，本条约适用于某一缔约方采取或维持的另一缔约方投资者的投资活动的措施。

其次，完善透明度条款。在这方面，2012 年美国双边投资条约范本的修订值得一提。基于《北美自贸协定》下的仲裁程序透明度不足而饱受诟病，2012 年的范本大幅度提升了透明度水准：一是缔约方同意定期就如何改进投资政策法规、仲裁程序的透明度做法进行磋商。二是所涉中央事权法规应在全国发行的单一官

⁹⁵ Matthew Levine, *Towards a Fourth Generation of Chinese Treaty Practice, China's International Investment Strategy: Bilateral, Regional, and Global Law and Policy*[M]. Oxford University Press, 2019(220).

⁹⁶ Dan Wei and Ning Hongling, *Is Investment Facilitation a Substitute or Supplement? A Comparative Analysis of China and Brazil Practices*[J]. Brazilian Journal of International Law, 2022, 19(328).

方期刊上公布法规草案，并鼓励通过其他渠道分发。应尽量在公众意见到期之日前至少 60 天公布；公布对拟议法规的目的和理由的解释；在通过最终法规文本时，应说明在评论期内收到的重要实质性意见，并在其官方期刊或政府互联网网站的显著位置解释其对拟议法规所做的实质性修订。三是一缔约方应另一缔约方的请求，迅速提供资料，并对请求方认为可能对本条实施产生重大影响的问题作出答复。应通过相关联络点提供给另一方。四是以一致、公正和合理的方式管理投资政策法规涉及的所有事项。尽可能地向投资者提供合理的通知，包括程序性质、启动程序所依据的法律以及对任何争议问题的一般描述，保证投资者在时间、诉讼性质和公共利益允许的情况下，有合理的机会为自身辩解。五是缔约方均应设立或维持司法、准司法或行政法庭或程序，以便迅速审查并在必要时纠正条约所涉事项的最后行政行动。六是一缔约方应允许另一缔约方人员参与其中央政府机构制定的标准和技术法规，一缔约方的非政府标准化机构亦允许另一缔约方的人员参与制定标准。上述标准包括 WTO 框架下的卫生检疫标准。应当说，虽然这一范本的透明度水准高于《FID 协定》，但与《中欧投资协定》基本持平。考虑到美国范本的世界影响力，结合中欧版本的良好基础，以及未来履行《FID 协定》的履约需求，第四代双边投资条约完全可以吸收上述规则、特别是技术标准方面的透明度条款，以解决部分外商投资企业声称不能参与中国商用标准制定的投诉等问题。

第三，构建联络点或监察员投资争端预防机制。如上文所示，《FID 协定》对此有所规制，巴西倡导的《合作与投资便利化协定》亦有所体现。⁹⁷巴西是对传统双边投资条约表现出强烈抵制的典型国家。与致力于投资保护的传统双边投资条约不同，巴西模式主要侧重于通过机构合作促进投资。自 1965 年《华盛顿公约》设立国际投资争端解决中心（ICSID）以来，巴西一直抵制这一机制。在 ICSID 尚未正式成立之前，1964 年 8 月 20 日，巴西外交部的法律顾问罗恰就明确表示拒绝 ICSID。在 1995 年至 1999 年期间，巴西的立场发生了变化。它先后与葡萄牙（1994 年）、智利（1994 年）、联合王国（1994 年）、瑞士（1994 年），丹麦（1995 年）、芬兰（1995 年），法国（1995 年）、德国（1995 年）和意大利（1995 年）签署了双边投资条约。它们都含有 ISDS 条款，但没有一项最终获得国会批准。⁹⁸巴西认为：当指定一个国际特设仲裁庭时，国家主权将受到攻击；总之，ICSID 是“经济和金融帝国主义的建立，尽管是伪装起来的。”⁹⁹在巴西范

⁹⁷ Dan Wei and Ning Hongling, *Is Investment Facilitation a Substitute or Supplement? A Comparative Analysis of China and Brazil Practices*[J]. *Brazilian Journal of International Law*, 2022, 19(338).

⁹⁸ Vivian Gabriel, *The New Brazilian Cooperation and Facilitation Investment Agreement: An Analysis of the Conflict Resolution Mechanism in Light of the Theory of the Shadow of the Law*[J]. *Conflict Resolution Quarterly*, 2016, 34(141).

⁹⁹ Vivian Gabriel, *The New Brazilian Cooperation and Facilitation Investment Agreement: An Analysis of the Conflict Resolution Mechanism in Light of the Theory of the Shadow of the Law*[J]. *Conflict Resolution Quarterly*, 2016, 34(143-144).

本中，联络点或监察员的职责包括两类职能：第一项职能是为外国投资者提供支持和援助；第二项职能是调查和听取投资者以及地方政府的投诉，以防止正式纠纷的出现，避免它们升级成为法律纠纷。为了履行《FID 协定》建议借鉴巴西的经验，中国第四代双边投资条约亦应建立一个类似的单一联络点，为外国投资者提供全面援助，以促进投资，加强不同股东之间的协调。¹⁰⁰

联合委员会是巴西范本设置的另一投资争端预防机制。事实上，它存在于许多自由贸易协定中（例如美韩自由贸易协定）。联合委员会的任务是审查争议，听取各方意见，并就争议发布报告，寻求以友好的方式解决与另一方投资者投资有关的任何问题或争议。这可能会带来更具建设性的解决方案，特别是如果解决方案得到更加广泛的实施。此外，在启动 ISDS 之前，当事方必须首先将其争议提交联合委员会。¹⁰¹联合委员会和联络点相互作用，建立了完整的沟通链条，将投资者和东道国政府联系起来，这可能会防止某些争端的形成。¹⁰²当然，虽然联合委员会在某种程度上防止争端，但它似乎难以解决争端，因为，它由当事方代表而非第三方调解人组成。此外，外国投资委员会提供的补救措施是前瞻性的，而不是追溯性的，这对受到负面影响的投资者来说似乎毫无意义。¹⁰³由此看来，中国可以部分地吸收巴西的做法，在维护 ISDS 机制的前提下，增设投资预防机制，两者彼此衔接。具体而言，有学者曾建议：通过联络点为投资者提供支持并听取他们的投诉，作为外国投资者与东道国友好沟通的中介是可行性的方案，¹⁰⁴以己之见，这一建议可以上升至投资便利化高度，作为有效的投资便利化措施加以实施。

（二）国内投资立法创新：从价值取向到核心规范

如果说，中国签署的第四代双边投资条约旨在以缔约国共同承诺的投资便利化义务为重点，那么，国内立法应注重国内机制的自身改革，加快创新力度，以有效对接条约项下的义务。

1. 价值取向

总的来看，透明度、精简和加快行政程序、投诉机制这三方面的需求都能通过电子政务的提升而实现。顺应数字时代的到来从根本上改变了中国与外国投资

¹⁰⁰ Dan Wei and Ning Hongling, *Is Investment Facilitation a Substitute or Supplement? A Comparative Analysis of China and Brazil Practices*[J]. *Brazilian Journal of International Law*, 2022, 19(337).

¹⁰¹ Dan Wei and Ning Hongling, *Is Investment Facilitation a Substitute or Supplement? A Comparative Analysis of China and Brazil Practices*[J]. *Brazilian Journal of International Law*, 2022, 19(337).

¹⁰² Dan Wei and Ning Hongling, *Is Investment Facilitation a Substitute or Supplement? A Comparative Analysis of China and Brazil Practices*[J]. *Brazilian Journal of International Law*, 2022, 19(337).

¹⁰³ Dan Wei and Ning Hongling, *Is Investment Facilitation a Substitute or Supplement? A Comparative Analysis of China and Brazil Practices*[J]. *Brazilian Journal of International Law*, 2022, 19(339-340).

¹⁰⁴ 巴西范式作为国际投资治理体系的新兴方案,其最大的特色在于利用监察员和联合委员会两大机构促进投资者-国家、国家-国家间的对话合作,以实现对争端的二级预防。该范式以合作与便利为核心指导理念,统筹信息交流、机构治理、友好合作及多方参与等元素优化投资环境,从而减少甚至避免争端的产生,有利于维系投资者与国家间的长久关系,增强东道国外资规制权,促进投资便利化发展。漆彤、胡安琪.论投资争端预防的巴西范式及其借鉴[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2021, 6(83).

者的互动需求，利用信息和通信技术增强投资者获得和提供政府服务的机会，通过在线平台与公共机构互动，访问公共内容和数据，提高管理系统的效率，提高投资者知情权的透明度和参与度，因此，电子政务发展是国内立法提升投资便利化的核心要素。在此原则下，通过网络安全、个人数据保护、国家数据政策、开放政府数据和电子参与等方面立法的渗透，增加外资立法中电子政务的条款比重，以履行《FID 协定》在精简和加快行政程序方面的要求。值得一提的是，区块链技术因其增强电子政务服务透明度、安全性和信任的能力而越来越受到认可。从本质上看，区块链是一个同步、安全的信息寄存器，保存在世界各地，第二代区块链允许执行更复杂的操作，而不仅仅是信息传输，这催生了所谓的去中心化应用程序。它可以应用于各种领域，包括安全投票系统、申请审批与驳回、供应链管理、投诉系统，极大地改善公共部门的运营和服务提供机制。

2.核心规范

为了与第四代双边投资条约所设计的义务相衔接，核心规范应体现以下核心内容：

其一，待时机成熟之际，《外商投资法》的投资便利化规则演变成为独立一章。在这方面，《海南自由贸易港法》将贸易投资自由便利化设为专章的做法具有一定的参考价值，之所以称之为“一定”，那是因为，这是远远不够的，最理想的做法还是将投资便利化规则彻底独立出来，形成完整的规则体系。这也是下一步履约的要求，进而言之，全面契合《FID 协定》，从提高措施的透明度，到简化行政程序，乃至采取预防措施等各项标准。

其二，构建数字“一站式”投资便利化机制。形成集数字审批、数字公证、数字鉴定、数字法援、数字投诉为一体，最终覆盖城乡、普惠均等、便捷优质、智能精准的现代的法律服务体系。在这一机制中，海南自由贸易港的国际投资“单一窗口”模式应当全面复制，并且体现在法条之中。在这方面，中亚国家塔吉克斯坦走在前列。¹⁰⁵该部法律设计了单一窗口的定义。¹⁰⁶以此类推，我国投资“单一窗口”是指：投资者通过单一信息门户，向各相关政府机构，提交投资活动所需、标准化的单证或电子数据，以满足相关法律法规及管理的要求。除了审批职能，单一窗口应具以下功能：在线咨询；参与政策法规起草；参与技术标准制定；协助解决投资争端；监测审批和驳回投资申请过程；连接联络点或类似机构。

其三，全力推行极简审批和市场准入承诺即入制。极简审批的优越之处在于：一是以规划取代立项；二是以区域评审取代单个项目评审；三是通过准入清单、

¹⁰⁵ 《塔吉克斯坦共和国投资法》在总则中设置了 2 个条款，第 23 条“为投资者提供协助的单一窗口”。Laws of the Republic of Tajikistan: Tax committee under the Government of the Republic of Tajikistan [EB/OL]. <https://andoz.tj/Law/Laws?culture=en-EN, 2022-01-09>.

¹⁰⁶ 《塔吉克斯坦共和国投资法》第 1 条：明确投资者的单一窗口是授权国家机构在提供公共服务的投资领域向投资者提供援助的集中形式，该机构规定尽量减少投资者参与收集和准备文件，并限制他们与政府机构的直接联系。Laws of the Republic of Tajikistan: Tax committee under the Government of the Republic of Tajikistan [EB/OL]. <https://andoz.tj/Law/Laws?culture=en-EN, 2022-01-09>.

技术评估、承诺公示、联合验收施行事中事后监管、实行项目退出等；四是最大程度简化投资审批，提高审批效率和透明度。在起草《海南自由贸易港极简审批条例（草案）》过程中，应当充分体现上述优势，创新简政放权、放管结合、优化服务，依照宽进、严管、快办、便民、诚信、公开原则，最大限度精简审批程序、评估申请和下放权限，实施单一部门集中审批，推进投资审批和投资服务标准化。海南的另一地方立法创新——市场准入承诺即入制亦应推广。所谓市场准入承诺即入制，是指除涉及准入管理行业的需要，在颁布强制性标准的行业，依法取消许可和审批，全面推行备案制度，投资者只要做出书面承诺、提交相关材料既可进入备案程序，之后及时投入运营。建议在《海南自由贸易港实施市场准入承诺即入制条例（草案）》中，投资者应当对下列内容作出书面承诺：已知晓告知事项；具备投资经营活动的条件、符合强制性标准和技术要求，在约定的期限内提交相关材料；承担违反承诺的法律责任；所作承诺是真实意思表示；外国投资者应当依法报送的投资信息。允许在备案后一定期限补交材料，实行容缺办理、限期补交。因突发事件超出提交材料期限的，同意予以期限中止、顺延。综上所述，在坚持宏观审慎、风险可控的前提下，做好极简审批和市场准入承诺即入制的“压力测试”，为全国立法提供可复制、可推广的经验。另一方面，总结失败的教训，以便及时止损。

四、结语

贸易便利化的关注点在于国际投资程序的简化和统一，这一属性与关切加快、推进外资的投资促进，重视免受伤害、破坏或损害的投资保护，以及强调给予外资国民待遇、促进资本自由流动的投资自由等议题区别开来。为了更加聚焦投资程序的简化和统一，《IFD 协定》排除了市场准入承诺、ISDS 规则、政府采购、补贴或补助等各种分歧，而侧重于提高措施的透明度，简化行政程序，预防机制（联络点）、国内监管一致性和跨境合作等这类容易形成共识的便利化措施。尽管中国从原则上支持这些措施，但如何将它们落地、形成有效的履约机制，从理论到实践，仍有相当多的冲突或争议亟待协调并且加以解决。如果不能化解这些问题，一旦中国与其他缔约方之间产生投资便利化争端，有可能诉诸 DSU 的斡旋、调解和调停以及仲裁，难免产生以往诸如贸易争端之类的负面影响。

鉴于“有限一元论”更加契合中国作吸引外资与海外投资大国所应对的双重法律关系诉求，为此建议中国签署的双边投资条约作为广义的外资立法加以重视，及时解冻中国商务部拟定的双边投资条约范本，借此作为第四代条约缔结或谈判的参照。通过吸收《IFD 协定》、域外（巴西、欧盟等）双边投资条约的缔约经验，创新投资便利化的核心规范，包括提高投资东道国、母国投资措施的透明度和可预测性，提高行政程序 and 要求的效率和速度，并建立联络点或监察员类型的机制。国内立法方面，强化电子政务的创新价值，构建数字“一站式”预防机制。

在海南自由港方面，落实极简审批和市场准入承诺即入制，升级国际投资“单一窗口”，以制度创新为核心任务，以可复制可推广为基本要求，发展高水平投资便利化平台，成为投资便利化先行区和制度创新试验田、面向《IFD 协定》高水平的新高地。

Research on the Innovation Road concerning the Investment Facilitation from the Legislation of Foreign Investment

(Law School, Dalian Maritime University, Dalian, Liaoning 116026)

WANG Shu-min

Abstract:After years of efforts by WTO members, advocated and boosted by China, it has finally achieved a historic breakthrough. Investment Facilitation for Development Agreement in the non-trade field has emerged. This means that the focus of international investment law has shifted from traditional areas such as investment freedom, investment promotion and investment protection to the new issue of investment facilitation, and investment facilitation is becoming a new trend of global governance. In this context, the bilateral investment treaty signed by China as the extension of foreign investment treaty has formed an upgraded driving mechanism, which should form synergy in transparency, simplified procedures, investment dispute prevention mechanism and other aspects. At the same time, domestic legislation, as an important carrier of the implementation mechanism, should pay more attention to the reform of simplifying domestic administrative procedures, accelerate the innovation of e-government, and form "two wings of a bird and two wheels of a car" with the bilateral investment treaty. As a pilot zone for reform and opening up and a pilot field for institutional innovation, Hainan has created a "single window" for international investment, hoping to take the first trial and "spark" with local legislation, so as to form a "prairie fire" for the facilitation of local investment.

Keywords:Investment Facilitation,Investment Facilitation for Development Agreement,the Legislation of Foreign Investment

“数字丝绸之路”的治理挑战与法律因应

张小雨*

摘要：本文探讨了“数字丝绸之路”建设背景下的治理挑战与规则供给。作为“一带一路”倡议的数字化延伸，“数字丝绸之路”旨在通过数字经济合作推动共建国家的数字治理与互联互通，促进全球数字治理合作，在促进经济社会发展、推动全球贸易繁荣、加强信息技术创新和改革全球治理体系等方面具有重要意义。笔者认为，软法治理是“数字丝绸之路”规则供给的切入点，通过软法与硬法的结合逐步构建统一的治理规则体系，具体措施包括加强跨境数据流动合作、推动数字治理争端解决机制创新，以及借鉴高标准数字经济规则。“数字丝绸之路”面临数据安全、隐私保护、网络安全风险和跨文化合作等方面的治理挑战，应通过政策沟通、基础设施建设和技术创新合作应对这些挑战，通过建立国际合作机制和规则创新推动全球数字经济可持续发展。

关键词：数字丝绸之路，规则供给，数字经济治理

2017 年，习近平主席在第一届“一带一路”国际合作高峰论坛上首次提出建设“数字丝绸之路”，主张“加强在数字经济、人工智能、纳米技术、量子计算机等前沿领域合作，推动大数据、云计算、智慧城市建设，连接成 21 世纪的数字丝绸之路”¹。

过去数十年来，全球范围内数字技术的迅猛发展推动着经济的全面数字化。作为新科技革命时代的新型经济形态，数字经济以信息技术为核心，通过数字化和网络化手段进行生产、分配和交换。信息技术的飞速发展，尤其是人工智能、大数据、物联网等领域的创新，使得依托数字科技及其社会应用的数字经济产生了巨大的社会效能。²社会生产和消费形式出现革命性变化，新型社会经济交往和生活方式形成和不断塑形，国家治理与国际治理面临新型实践，治理制度与格局相应具有了新发空间。

一方面，“数字丝绸之路”是数字经济发展与共建“一带一路”倡议的有机结合，是中国在数字经济时代提出的推动全球共同发展的重要举措。另一方面，发展数字经济是各国加快产业转型升级和自主创新的重要抓手，“数字丝绸之路”建设使

* 张小雨，深圳理工大学讲师，法学博士。主要研究领域：国际法学，人工智能法治。

¹ 习近平：《携手推进“一带一路”建设——在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕上的演讲》，《人民日报》2017 年 5 月 15 日，第 3 版。

* 张小雨，深圳理工大学（筹）讲师，法学博士。主要研究领域：国际法学，人工智能法治。

** 冯伟，通讯作者，中国科学院深圳先进技术研究院研究员、博士生导师，广东省教育厅副厅长。主要研究领域：数字智造。

² 赵骏：《“一带一路”数字经济的发展图景与法治路径》，载《中国法律评论》2021 年第 2 期，第 44 页。

“一带一路”共建国家获得新的机遇，提升国际竞争力和影响力。在此背景下，数字丝绸之路的法律因应也成为全球数字治理的新兴力量。与欧盟数据治理的范式不同，共建“一带一路”的软法治理模式³决定了数字丝绸之路建设及其法律规制也是软法先行，逐步走向软法与硬法共治。

一、数字丝绸之路的建设背景

数字丝绸之路是“一带一路”共建的数字延伸，将数字技术、信息通信等领域纳入合作范畴，以数字化、网络化、智能化为特点，促进共建国家在数字经济和信息通信技术领域的合作与发展，推动共建国家间的数字化互联互通、促进数字经济发展以及加强全球数字治理的合作。数字丝绸之路是解决全球和国内发展不平衡的新路径，是发展中国家科学、和谐发展的新模式，也是在“互利”发展理念基础上也是中国与共建国家、政府与企业共同参与的国际合作项目，具有重要的时代内涵和现实意义。⁴

信息技术的发展为数字丝绸之路建设提供了技术支撑，云计算、大数据、人工智能等新一代信息技术的快速发展，不仅可以提高生产效率，还能够优化资源配置，推动产业升级，以创新驱动发展。经济全球化的加速是数字丝绸之路建设的经济背景，国家之间的经济联系更加紧密，需要更加高质量的经济合作和交流，推动全球经济的繁荣和发展。共建国家的发展需求需要数字时代的回应，数字丝绸之路建设能够为共建国家和地区提供新的发展机遇和合作平台，推动各国共同实现经济发展、产业升级、创新合作。

通过数字丝绸之路的共建，“一带一路”共建国家可以共同面对数字化时代的挑战，实现数字经济的跨境合作，促进数字化时代的互利共赢。一是促进共建国家的经济社会发展，通过加强数字基础设施和信息化建设，缩小数字鸿沟，提高生产效率和生活质量。二是推动全球经济的繁荣和发展，通过加深共建国家数字领域的贸易和投资合作，促进全球贸易和投资增长，为全球数字经济合作提供新的范本。三是推动信息技术产业的发展和升级，通过加强技术合作和交流，推动信息技术创新和产业升级，提升共建国家的科技实力和产业竞争力。四是推动全球治理体系的改革和完善，在数字话语权激烈竞争的时代，通过加强国际合作和交流，推动全球治理体系的民主化、法治化和多元化发展。

二、数字丝绸之路建设的治理挑战

数字科技的发展在加速城市发展飞轮的同时，也带来一系列法律、伦理和社会问题，数字议题天然具备跨国性、复杂性、全球性色彩。⁵中国已建成全球规模

³ 参见肖永平：《高质量共建“一带一路”的法治保障：从软法治理到软法与硬法共治》，载《中国法治》2023年第10期，第26-31页。

⁴ 方芳：《“数字丝绸之路”建设：国际环境与路径选择》，载《国际论坛》2019年第2期，第59-60页。

⁵ 薛晓源、刘兴华：《数字全球化、数字风险与全球数字治理》，载《东北亚论坛》2022年第3期，第3-11页。

最大、技术领先的网络基础设施，数字经济规模 2021 年位居全球第二⁶，并保持逐年上升的态势，具备良好的数字产业基础和广阔的数字市场空间。而大部分共建“一带一路”国家和地区的数字化建设仍处于发展初期，急需科技支持。而数字丝绸之路为中国和共建国家提供了良好的合作平台。数字丝绸之路的建设离不开数字治理，强调多元参与和协同治理，充分利用数字技术实现治理的智能化和精细化。与此同时，数字丝绸之路的治理面临着数据安全和隐私保护、数字鸿沟和数字不平等现实挑战。

一是共建国家各城市在数字丝绸之路中扮演着关键角色，是数字丝绸之路的节点和重要参与者，但目前共建国家数字化发展水平、数字治理能力和监管水平存在较大差异，缺乏明晰统一的治理规则和监管政策。共建国家对于数据安全和隐私保护的法律法规体系存在差异，跨境数据流动涉及到不同的法律标准，增加了数据泄露的风险，对数字治理技术手段也提出了更高要求。作为提出一带一路倡议的负责任大国，中国在数字治理方面已形成以《网络安全法》和《个人信息保护法》为核心的、较为完善的规则体系。但是中国和共建国家的数字化共建还面临着规则不一的极大挑战。以中亚区域的信息监管法律保障体系为例，哈萨克斯坦拥有打击网络犯罪的全面法律保障，乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦至少已有一项电子交易立法计划，而塔吉克斯坦和土库曼斯坦的电子商务法律规范仍在酝酿中。⁷此外，部分共建国家企业电子商务信用管理制度不健全，缺乏对信息知识产权和跨境数据的保护，既不利于国家间的跨境数字合作，也不利于优化数字经济发展环境。⁸

二是全球数字竞争加剧导致“逆全球化”思潮显著抬头。以数字贸易为例，各国瞄准数字贸易展开的规则、资源与平台方面竞争激烈，为了在数字贸易发展中抢占先机、巩固优势，各国都将数字贸易的本地保护置于优先地位，⁹

三是全球数字发展鸿沟加深。数字基础设施是治理必需的物质基础，但是伴随着信息技术革命的飞速发展，数字基础设施建设出现两极分化、发展不均。城乡、族群、受教育水平差异等因素导致了国家之间、城市之间的数字鸿沟问题，发展中国家和发达国家的发展差距愈加扩大。¹⁰数字技术的广泛应用直接带来信息不对称，数字发展鸿沟难以弥合。

四是网络安全风险升高，数字丝绸之路涉及到大量的数据流动和信息共享，

⁶ 中国信息通信研究院：《全球数字经济白皮书（2022 年）》，

<http://www.caict.ac.cn/english/research/whitepapers/202303/P020230316619916462600.pdf>.

⁷ 王海燕：《中国与中亚国家共建数字丝绸之路：基础、挑战与路径》，载《国际问题研究》2020 年第 2 期，第 121 页。

⁸ 方芳：《“数字丝绸之路”建设：国际环境与路径选择》，载《国际论坛》2019 年第 2 期，第 68 页。

⁹ 参见赵骏：《“一带一路”数字经济的发展图景与法治路径》，载《中国法律评论》2021 年第 2 期，第 46 页。

¹⁰ Najeh Aissaoui, “The Digital Divide: a Literature Review and Some Directions for Future Research in Light of COVID-19,” *Global Knowledge, Memory and Communication*, February 2021.

共建国家建设、运营大型基础设施以及开展经贸业务的日常管理特别是资金往来，很大程度上依赖于互联网基础设施与网络系统的可靠性与安全性¹¹，而“一带一路”涉及世界多个热点地区，“三股势力”带来的安全风险不容低估，亟需共建国家携手应对网络安全风险，在区域层面上共商网络治理规则，确保“一带一路”建设的可持续发展。

此外，数字丝绸之路的建设还面临跨文化合作沟通难题，各共建国家拥有不同的语言、文化和法律体系，跨境执法合作、技术标准兼容、知识产权共同保护等都是共建国家在数字治理的跨境合作上需要应对的问题。

三、数字丝绸之路治理的法律因应

数字经济带来经济转型和生产要素的重新分配，影响着数字丝绸之路上全球治理的规则与法治框架。数据安全和隐私保护是数字治理的核心问题之一，技术标准和数据共享也是一项重要议题，统一的技术标准和数据共享机制有助于促进数据的互通互联和共享共治。虽然数字治理是新兴技术所带来的共同挑战，但它同样是全球治理的延伸，“硬法”和“软法”共同组成了治理框架。

硬法是具有法律约束力的规范性文件，包括各国国内法律法规、国际和区域条约等，具有强制力和可执行性。它通过法律的形式明文规定公民和组织的权利与义务，在城市治理中起到了确保基本权利和规则的作用，能够为数字治理提供强有力的法律支撑。软法是不具有直接强制力，但能够对行为起到指导和规范作用的法律规范。软法更加灵活，虽然不具有直接的法律约束力，但能够通过规范行为、引导发展方向。在数字治理中，软法常包括行业标准、最佳实践、自律规范等，具有较强的适应性，能够更灵活地应对技术和社会的变革。

1. 数字丝绸之路治理的硬法框架

数字丝绸之路治理的硬法框架由相关国际法规则和各国国内立法共同组成。这些法规不仅为数字治理提供了基本原则和规则，也为共建国家各城市在全球数字经济中的参与提供了法律支持，是数字经济时代全球治理的基石。

国内立法层面，各国纷纷制定法规以适应不断演进的数字环境，主要集中在网络安全、数据安全、个人数据保护等方面。中国作为全球最大的数字市场之一，制定了以《个人信息保护法》《数据安全法》等法律为主体的数字法规群，明确对个人信息保护措施，加强对核心数据和个人重要数据的管理，推动数字治理中的隐私保护，以确保国家和城市在数字治理中的数据安全。中国的数字治理法规着重强调数据隐私和安全的重要性，提供了在城市数字治理中保护个人数据的法律基础。欧盟则在数字治理话语权争夺中建立了另一套模板，采取以权利保护为导向的统一式治理立法¹²，着重强调对个人数据的尊重和保护。关于欧盟以《一

¹¹ 方芳：《“数字丝绸之路”建设：国际环境与路径选择》，载《国际论坛》2019年第2期，第64页。

¹² 于丰华：《全球数字规则构建：中国国际法的守正与创新》，载《辽宁工业大学学报(社会科学版)》

般数据保护条例》(GDPR)为核心的跨境数据流动监管和话语主张,将在本章第七节详细讨论。英国在独立于欧盟后,也颁布了独立的《数据保护法》以适应本国数字治理的需要,强调对个人数据的透明处理和充分保护。各共建国家之外,美国也建立了以行业自律为表征的分散式治理规则体系。¹³各州有一定的自主权,在个人信息保护、信息安全等方面做出立法实践,例如加利福尼亚州颁布的《消费者隐私法》规定了对于消费者个人信息的保护措施,要求企业提供更多透明度和控制权。

国际法规层面,由于各国在数字治理层面话语权争夺激烈、理念原则分歧不断,以及数字发展不平衡带来的共识缺失,建立全球性的数字治理法律框架困难重重。但是,联合国国际贸易法委员会(UNCITRAL)、世界贸易组织(WTO)等多边组织和对话机制仍为此在进行不断努力。UNCITRAL 于 1996 年通过电子商务示范法¹⁴,建设了世界上第一个电子商务领域的统一法规,主要目的是应对数字化环境中的跨境交易和争端解决问题。示范法对电子商务中合同的形成、法律效力等问题进行规制,其中为电子合同和电子数据的合法性提供了法律认可,使得数字化环境下的交易能够在法定框架内得以确认,为跨境数字交易提供了基本法律框架,推动了制定符合本国及本地实际情况的国内法规,服务数字经济发展,促进城市间的数字合作。WTO 电子商务诸边谈判也正在围绕数字服务税、跨境数据流动、个人信息保护等领域进行贸易规则和监管制度的谈判调整,从而在消费者权益保护和市场公平竞争之间获得新的平衡,为数字贸易提供法律规制。¹⁵区域数字贸易协定数量不断增长,现已成为全球数字治理及规则制定的重要载体。2000 年,美国-约旦自由贸易协定是全球第一个含有数字贸易条款的自由贸易协定。据 TAPED 数据库(Trade Agreements Provisions on Electronic Commerce and Data)统计,截至 2021 年 6 月,全球共有 188 个已签署的区域贸易协定含有与数字贸易相关的特定条款,其中 113 个含有特定的电子商务条款,83 个含有电子商务(数字贸易)专章。¹⁶数字规则的适用范围覆盖了贸易自由化、贸易便利化、安全例外、一般例外等条款,数字规则的标准和约束性也越来越强。¹⁷

全球城市融入数字治理的硬法框架需要继续加强合规性、制度建设、国际合作等方面的努力。一是确保本地数字治理政策符合法律规则要求,尤其是针对跨境数字经济的规定;二是进一步建立健全数字治理制度体系,包括数据保护、网

2023 年第 1 期,第 20 页。

¹³ 于丰华:《全球数字规则构建:中国国际法的守正与创新》,载《辽宁工业大学学报(社会科学版)》2023 年第 1 期,第 20 页。

¹⁴ UNCITRAL Model law on Electronic Commerce.

¹⁵ 参见石静霞:《数字经济背景下的 WTO 电子商务诸边谈判:最新发展及焦点问题》,载《东方法学》2020 年第 2 期。

¹⁶ 数据来源:TAPED 数据库, <https://www.unil.ch/en/faculties/faculty-of-law/professorships/managing-director-internationalisation/research/taped/>.

¹⁷ 王金波、郑伟:《全球数字治理规则的重构与中国因应》,载《国际贸易》2022 年第 8 期,第 6-7 页。

络安全、电子商务等方面的法律法规，提升规则供给；三是加强国际间的数字治理合作，积极参与国际组织和国际协议的制定与实施，从而在全球数字经济中获得更多发言权和影响力。

2. 数字丝绸之路治理中的软法调整

软法的概念肇始于国际法，后来衍及国内法，相较于“硬法”而言，它不具有传统意义上的强制约束力。¹⁸在国际法上，“软法”通常指宣言、倡议、决议等不具有法律拘束力但又具有一定法律效果的国际文件。它对于主权国家的约束性较小，谈判的成本较低，更容易促成各方的共识。在全球数字治理领域，过去数十年间已形成数量客观的软法，它们在推进国际合作、弥合数字分歧等方面发挥着积极的作用。软法在数字治理中能够促进多方参与和协商，根据实际情况进行灵活调整，更快地适应数字治理环境的变化和需求，推动各方建立信任和合作关系，有助于促进沟通合作，提升治理效能。

数字治理依托的软法包括了国际法主体参与制订的国际规则，也包括行业组织、非政府组织、企业等其他主体主导和制定的规范文件。

国际规则是传统意义上的“国际软法”。2019年，经合组织（OECD）理事会通过《人工智能建议书》¹⁹，作为政府间国际组织发布的文件，它是全球第一个关于对可靠人工智能进行负责人管理的国际标准。2019年6月，二十国集团（G20）部长级会议表决通过《G20贸易和数字经济部长声明》²⁰，附件为《G20人工智能原则》（G20 AI Principles）。根据该声明，附件的人工智能原则是以人为中心的人工智能方法（a human-centered approach to AI），旨在培养公众对人工智能技术的信任和信心，并充分发挥技术潜力，附件不具有约束力（non-binding）。

自律性行业规范、企业倡议等其他主体主导的规范文件，同样是数字治理领域软法的重要形式。自律性行业规范通常由行业协会制定，是规范行业内企业或个人的行为准则，通常包括数据保护、网络安全、信息披露等方面的要求。例如，中国互联网协会发布了《中国互联网行业自律公约》²¹，对互联网信息服务者、接入服务提供者等行业成员提出应遵循的行为准则，从而保障用户的合法权益。美国电气与电子工程师协会（Institute of Electrical and Electronics Engineers, IEEE）2016年发起“IEEE关于自治伦理和智能系统的全球倡议”²²。这是一项由行业组织发起的人工智能软法倡议，旨在确保参与自主智能系统设计和开发的每个利益相关方都接受教育、培训，并被赋予优先考虑伦理因素的权力，从而推动这些技术的发展造福人类。通过自律性行业规范，可以促进行业内企业或个人的自我约

¹⁸ 张磊：《论国际法语境下软法的理论边界与发展路径——以国内法与国际法比较为视角》，载《学海》2023年第5期，第71页。

¹⁹ OECD, Digital Economy, <https://www.oecd.org/digital/ieconomy/>

²⁰ G20 Ministerial Statement on Trade and Digital Economy, <https://www.mofa.go.jp/files/000486596.pdf>.

²¹ 中国互联网协会, <https://www.isc.org.cn/article/10677353062592512.html>

²² The IEEE Global Initiative on Ethics of Autonomous and Intelligent Systems, <https://standards.ieee.org/industry-connections/ec/autonomous-systems/>

束和自我管理,提升行业治理水平。此外,企业或非政府组织也会自愿发起社会责任倡议,推动企业或个人履行社会责任。数字治理方面的社会责任倡议通常涉及数据隐私保护、网络安全、数字鸿沟等问题,例如谷歌、百度等大型科技企业发布的企业社会责任报告中都强调了企业在数字治理中的责任和承诺。2022年2月,我国商汤科技发布《2021企业社会责任报告》,强调将积极建设开放、严谨、可持续发展的科技创新环境与生态。²³

从一带一路建设层面来看,共建国家已经签订了数量庞大的软法规范。截至2023年12月,中国在“一带一路”建设平台上签订的宣言、声明、备忘录等形式的软法文件就有234份²⁴,软法治理在“一带一路”的法治化建设过程中拥有坚实的实践运作基础。

数字丝绸之路作为“一带一路”建设的数字化延伸,面对统一治理规则缺失、数字化发展水平参差、国际局势变化导致传统国际法治规则体系受到冲击等现实困境,其规则供给有必要从软法治理着手切入。软法能够为各国根据自身情况调整具体承诺留下空间,增强国家的合作意愿,有效凝聚各方共识,为对抗风险的现实需求提供重要保障。²⁵

3. 硬法与软法的互动发展

在全球数字治理中,硬法和软法都是不可或缺的法律工具。硬法具有强制性和法律约束力,但由于其刚性,难以适应科技的迅速变化,常常滞后于技术创新,法律规则需要不断修订和更新以覆盖新兴问题;软法更加灵活,适应性强,但局限性也不容忽视²⁶,由于创制主体的任意性以及明确制裁手段的缺乏,任何组织甚至私主体都可基于自身利益来制定规则并表达利益诉求,自愿执行的效力机制也容易受到强权左右或导致执行不力。二者之间互动发展、协调共治,才能够推动全球数字治理深入发展。

(1) 硬法与软法的协调共治

硬法与软法在数字治理中协调共治、相互交织,具有约束力的硬法和表达共识的软法相互包容、优势互补、相辅相成,从而实现更加灵活和有效的治理。

理论而言,硬法和软法的共治,可以通过先软法后硬法、边软法边硬法、硬法保障软法、软法补充硬法等不同模式推进。²⁷在没有硬法的新兴领域,可以先通过行业规范文件、倡议文件等方式,先推动共识的形成,再逐步完善法律规范体系的制定。数字自由贸易政策、数据跨境流动等领域,高度法律化的国际国内

²³ 《商汤发布首份企业社会责任报告:致力于做有温度的人工智能》,来源于搜狐网,
https://www.sohu.com/a/525109594_99963310

²⁴ 参见“中国‘一带一路’网”,https://www.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat_id=10008.

²⁵ 刘晓红:《论“一带一路”建设中的软法治理》,载《东方法学》2022年第5期,第105页。

²⁶ 关于软法治理的局限性,参见肖永平:《高质量共建“一带一路”的法治保障:从软法治理到软法与硬法共治》,载《中国法治》2023年第10期,第28页。

²⁷ 参见肖永平:《高质量共建“一带一路”的法治保障:从软法治理到软法与硬法共治》,载《中国法治》2023年第10期,第28-29页。

规则已发布或正在磋商，软法有助于形成可行的行业高标准，作为硬法的补充。

数字治理实践中，可以通过制定相互补充的规则、建立多方参与的平台以及强化监督和执行机制等手段，实现硬法和软法的互动发展。一是硬法软法相互补充，构建协同体系。具体而言，硬法可以规定数字治理的基本原则和法律制度，为数字治理提供法律保障；软法则可以着眼于具体的行为准则和标准，为数字治理提供更加具体的指导。二是构建多方参与平台，加强立法协调。政府、行业协会、企业和公众代表等各方通过平台加强沟通合作，共同制定和执行相关规则 and 标准，减少法律冲突，实现规则联通，提高各方认同感和执行力度。三是强化监督执行，促进治理互信。建立有效的监督和执行机制能够确保规则有效实施，包括建立独立的监督机构、加强执法力度、完善司法协助等，确保各方遵守相关规则、高质量共建治理标准，维护数字治理的秩序和稳定。以欧盟为例，《通用数据保护条例》（GDPR）为个人信息保护设定了严格标准，同时积极推动《互联网广告行为准则》等行业自律规范的发展，在 GDPR 的基础上进一步细化数据保护的要求，为企业提供更加具体的指导。

（2）协调共治的实践案例：新加坡

新加坡是全球数字治理的典范之一。自 20 世纪 80 年代实施“国家电脑化计划”（National Computerization Plan）起，新加坡先后在 1992 年发布“IT2000 智慧岛计划”、2000 年发布“信息通信 21 世纪计划”、2006 年推出“智慧城市发展蓝图”，2015 年又率先提出建设“智慧国”计划（Smart Nation Journey），数字化水平持续升级，不仅在全国范围内实现优质高速的免费无线网络普遍覆盖，还将政务、交通、医疗、教育等方方面面的“智慧”体验广泛嵌入民众日常生活。²⁸目前，新加坡的智慧城市建设是国家战略，聚焦下一代数字基础设施与平台、数据资源、网络安全三大基础支撑。为此，新加坡制定了严格的个人信息保护法律和政策举措，并建立了完善的数据保护机构来监督执行，同时积极推动行业自律规范和社会责任倡议的发展与实施，鼓励企业自愿遵守相关规则 and 标准。

新加坡的数字治理硬法围绕《数字政府蓝图》（Digital Government Blueprint）展开，这是一份全面的城市数字治理蓝图，为新加坡数字治理提供了清晰的愿景和战略方向，强调数字创新、数据共享和数字服务，明确数字治理的目标是“数字化为核心的用心服务”。²⁹核心单行立法有：2012 年颁布、2020 年修订的《个人数据保护法》³⁰，规定了对个人数据的处理原则，确保在数字治理中尊重和保护个人隐私权；2018 年颁布、2020 年修订的《网络安全法》³¹，规定了涵盖了政府、企业和个人在网络空间中的责任和义务，建立起综合的网络安全框架，确保

²⁸ 《全球数治 | 新加坡“智慧国”建设的“3C”理念》，载澎湃新闻网，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_15458705

²⁹ Digital Government Blueprint, <https://www.tech.gov.sg/digital-government-blueprint/>

³⁰ Personal Data Protection Act 2012, <https://sso.agc.gov.sg/Act/PDPA2012>

³¹ Cybersecurity Act 2018, <https://sso.agc.gov.sg/Act/CA2018>

国家网络安全、提高网络抵御能力，促使社会更好地应对不断演变的网络威胁。

软法方面，在智慧国家战略的宏观指导下，新加坡的行业协会和企业积极参与制定和执行数字治理相关规则和标准。例如，金融科技协会制定了行为准则³²，要求会员企业诚信行事、发挥专业精神，协会会员必须遵守准则并接受监督。

为了促进软法和硬法在数字治理层面的协同作用，新加坡设立了独立的数字治理机构，确保城市数字治理的整体协调。新加坡于 2013 年成立个人数据保护委员会（Personal Data Protection Commission, PDPC），负责管理和执行《个人数据保护法》的相关规定，促进和加强个人数据保护，以期实现个人数据保护与数据合法使用的平衡。³³委员会下设数据保护咨询委员会（Data Protection Advisory Committee），就个人数据保护框架审查和管理相关事宜提供专家咨询建议。³⁴PDPC 有权调查和执行个人数据保护法条款，同时制定发布了一系列咨询指南（Advisory Guidelines）³⁵，对于数据保护规定的执行，电讯行业、教育行业等行业应用，个人数据处理协议中的数据保护条款等不同领域发布具体的指南，对立法监管框架形成补充，在个人数据保护领域形成了硬法为主、软法补充的良好共治机制。

（3）数字治理走向何方？

在全球数字化浪潮的推动下，城市数字治理经历着前所未有的复杂性和挑战。为了实现更高水平的治理效果和创新，数字治理的未来趋势必将是硬法与软法的更紧密协同和协调共治。

一是全球数字治理秩序的创新重塑。一方面，进一步加强硬法的建设，包括法规的修订与制定，确保数字治理在法治轨道上运行；另一方面，面对数字治理中新兴的问题，创新法律机制，提升规则快速相应能力，适应新技术的发展。例如，在人工智能治理方面，引入技术影响评估、算法透明度等更具前瞻性的治理机制，推动人工智能的合理应用和公平发展。

二是国际合作机制平台的紧密加强。在数字治理领域，国际合作与交流是不可或缺的一环。硬法与软法的互动发展将更多地体现在国家间、城市间的合作机制上，包括共同制定软法标准、经验交流、技术创新合作等。国际组织和平台的作用也将更为凸显，多边合作机制的建立和多边交流合作，有助于各国共同应对数字时代的治理挑战，推动全球城市数字治理形成更加稳健和可持续的框架，为全球数字经济的发展提供更加有力的保障和支持。

四、结语

在人类命运共同体构建的核心理念框架下，各国可以充分利用“一带一路”高

³² Code of Conduct, Singapore FinTech Association, <https://singaporefintech.org/codes-of-conduct/>

³³ <https://www.pdpc.gov.sg/Who-We-Are/About-Us>

³⁴ <https://www.pdpc.gov.sg/Who-We-Are/Advisory-Committee>

³⁵ 关于 PDPC 的咨询指南文本，详见 <https://www.pdpc.gov.sg/Who-We-Are/Advisory-Committee>

峰论坛“数字丝绸之路”分论坛、亚信会议等区域合作与对话机制，加强数字丝绸之路共建国家的稳定合作、沟通交流，分享数字治理经验，在各国实践基础上互学互鉴，探讨统一的数据标准、数据使用原则。³⁶同时加强行业自律力量，不断强化行业组织的作用，强化行业自律规范等软法规范的规制效果。

在跨境数据流动、数字贸易等数字治理合作重要领域和立法前沿领域，可探索统筹制度统一和相互认可两种一体化方式，推动形成更加公平合理的数字治理规则体系，逐步走向软法和硬法共治。一是推动建立区域性跨境数据流动规制合作机制和统一的跨境数据执行机制³⁷，加强数据流动规则交流，共同制定跨境数据流动规制标准，形成多元主体参与的跨境执法合力，共同打击数据隐私泄露等风险问题。二是以高标准数字经济规则引领数字治理制度统一，例如《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）的签订建立了自由化便利化的数字贸易发展模式，树立了开放包容共享的数字经济发展理念³⁸，共建国家通过对接 DEPA 规则，能够进一步提升本国数字治理水平，加强区域间制度认同和互联互通。三是创新数字治理争端解决机制，将“一带一路”合作发展、全面互通的路径带入数字治理争端解决领域，强化政策沟通、民心相通，强调预防纠纷、运用调解，加强调解、仲裁和诉讼的衔接³⁹，建立包括斡旋、调解、调停、磋商、专家小组、仲裁等程序在内的区域争端解决机制，合理、高效地解决数字争端。

数字丝绸之路的建设实践在全球数字治理的“美国模式”和“欧盟模式”外，又提供了新的进路和有益启示。共建国家可以通过一带一路共建平台和搭载其上的对话与协调机制，加强政策沟通，增加政治互信，推动数字经济共同发展。在通过持续加强数字基础设施软件、硬件建设合作，共建光纤光缆物联网等硬件设施项目，搭建云计算平台、5G 移动通信网络等，中国和共建国家能够实现在数据信息服务、互联网业务和国际通信业务等领域的互联互通。此外，在云计算、大数据、人工智能等领域深入开展的技术合作，将有效推广数字技术创新经验和市场应用模式，推动共建国家快速加入全球贸易链。⁴⁰通过紧密务实合作和良好治理，“一带一路”共建国家将通过共商规则体系、共建数字平台、合作数字经济项目等方式，形成更紧密的合作关系和数字治理网络。总体而言，未来的数字治理合作将更加强调可持续和法治化发展，通过有效整合现有的数字治理合作机制平台，协调共建国家复杂多样的国内法体系，建立更加统一的数字治理法规标准，

³⁶ 王海燕：《中国与中亚国家共建数字丝绸之路：基础、挑战与路径》，载《国际问题研究》2020年第2期，第132页。

³⁷ 参见齐鹏：《数字经济背景下“一带一路”跨境数据传输的法律规制》，载《法学评论》2022年第6期，第172-179页。

³⁸ 李猛：《我国对接 DEPA 国际高标准数字经济规则之进路研究——以参与和引领全球数字经济治理为视角》，载《国际关系研究》2023年第3期，第23-27页。

³⁹ 肖永平：《高质量共建“一带一路”的法治保障：从软法治理到软法与硬法共治》，载《中国法治》2023年第10期，第31页。

⁴⁰ 方芳：《“数字丝绸之路”建设：国际环境与路径选择》，载《国际论坛》2019年第2期，第67页。

共建国家更好地应对跨境数字合作中的法律挑战，为数字化时代的区域协同发展提供更为稳定的法律保障。

2025年中国国际法学年会

联合国安理会核可的国际法效力与意义-兼论对俄乌危机化解的 意义

陈蓁蓁*

摘要：通过具有约束力的决议对部分会员国所达成的多边国际文书实施核可（endorse），是联合国安理会维护世界和平、化解国际安全危机的一个特别安排。本文基于安理会四项标志性核可案例的实证研究发现，当安理会将特定国际文书纳入其强制性决议时，不仅可激活文书的法律效力，更能使其约束范围突破缔约方限制，形成对联合国全体会员国的普遍适用性。当前特朗普政府主张通过美乌签订双边矿产协议的方式推动美国介入俄乌冲突的调停工作，但是绕开联合国达成的双边协议难以约束包括俄罗斯在等的第三国。换言之，即便乌克兰最终获得美国的单方安全保障承诺，也有可能在未来沦为一张白纸。相较之下，若冲突当事方能将所达成的国际文书提交联合国，并通过安理会第7章获得核可，则可使该协议对于所有联合国会员国产生普遍拘束力，并依托联合国安理会的制裁机制形成履约保障，值得各方予以考虑。

关键字：联合国安理会决议 俄乌危机 核可 约束力 国际安全问题

一、引言

核可（endorse，又称“背书”）是联合国安理会决议中具有强制性意义的一个措辞，是安理会决议对国际文书进行背书并且明确其约束效力的一种特有做法。

¹ “核可”一词在一些安理会决议的中文版本表述不一，有的译为“认可”或“赞同”、抑或“批准”等。但是从安理会晚近的决议来看，我国外交部官方档对此措辞均采用“核可”，本文即采纳这一官方用法。²“核可”一词并未出现在《联合国宪章》（以下简称“《宪章》”）文本之中，但是该词是安理会决议文本中实际在使用的术语。³可以认为，“核可”在安理会决议中表述核准和认可之意。安理会通过核可这一方

* 陈蓁蓁，广东财经大学法学院讲师，广东省法学会国际法研究会副秘书长。

¹ 本文对不同安理会决议中 endorse 一词的中文翻译统一使用“核可”。关于核可这一措施的约束效力的讨论，See Gregory H. Fox、Kristen E. Boon and Isaac Jenkins, “The Contributions of United Nations Security Council Resolutions to the Law of Non-International Armed Conflict: New Evidence of Customary International Law”, 67 American University Law Review 649, 2018, pp.660,692,731.

² 例如安理会第1441号决议的主文第6条翻译为“赞同...的信(附后)，并决定该信的内容对伊拉克具有约束力”（Endorses the 8 October 2002 letter ..., and decides that the contents of the letter shall be binding upon Iraq），但是安理会晚近的决议和我国外交部的官方档中文本均适用“核可”，本文从后者。

³ 根据笔者的查阅，安理会在国际文书的约束力问题上第一次使用“核可”的措辞是1970年5月11日通过的安理会第278（1970）号决议。与晚近实践相比，安理会278号决议并没有全文引用（annex），只在脚注出现，有一定的差别。See United Nations Security Council Resolution 278.

式将国际文书的内容纳入安理会的决议之中，使之成为特定联合国会员国需履行的国际义务。从实践观之，安理会核可某一国际文书的做法并不常见，获得核可的国际文书相当有限。⁴

然而，这种为数不多的实践往往涉及重大的国际安全问题，涉及世界和平与安全之要务。它主要是在争议双方进行双边谈判达成和平协议后，通过将相关文书提交联合国安理会进行核可，而进一步获得国际社会的认可和执行。其中 2015 年 7 月 20 日，联合国安理会（以下简称“安理会”）全票通过 2015 年第 2231 号决议（以下简称“安理会 2231 号决议”），对《联合全面行动计划》（Joint Comprehensive Plan of Action, 简称 JCPOA）全文进行核可。⁵《联合全面行动计划》又称《伊朗核问题全面协议》（简称“《伊核协议》”），它被认为是促使伊朗放弃发展核武器的重要多边文书，也是终止对伊朗制裁的重要法律依据。⁶虽然美国特朗普政府在 2018 年 5 月 18 日单方面宣布退出《伊核协议》⁷，但是联合国的多数会员国、安理会以及国际原子能机构都始终坚持《伊核协议》和安理会 2231 号决议具有权威性和有效性，认为该协议是解决伊朗核问题的国际准则。⁸之后，联合国依据该协议如期于 2020 年 10 月 18 日终止对伊朗实施的常规武器禁运和旅行禁令两项限制性措施。⁹

那么，21 世纪以来，安理会都有哪些核可实践？此等安理会核可做法具有什么法律效力和意义？俄乌过往是否有使用国核可化解危机，从中有何经验教训值得我们从中总结呢？本文试图寻求这些问题的答案。

二、联合国安理会核可国际文书的法律意义

截至 2022 年 11 月 1 日，安理会共通过了多达 2658 项决议，但涉及核可国际文书的决议数目非常有限。¹⁰据不完全统计，安理会决议的核可实践集中在关涉国际和平的重大安全问题。这类决议的范围主要涉及核不扩散、化学武器、大规模杀伤武器以及地区军事及武装冲突做出的外部决议。从实践上看，安理会决议进行核可的国际文书并没有明确的形式限制，可以是多边协议、国际组织的决

⁴ 本文对“核可”的解释方法借鉴李鸣教授对安理会决议措辞的有关研究思路。李鸣：《联合国安理会授权适用武力问题探究》，载《法学评论》2002 年第 3 期，第 67 页。

⁵ 联合国安全理事会 2015 年 7 月 20 日第 2231 号决议，S/RES/2231(2015)，2015 年 7 月 20 日。

⁶ See Mirko Sossai, “The Dynamic of Action and Reaction and the Implementation of the Iran Nuclear Deal”, (2020) 66 Questions of International Law 5, pp.5-20. Dirk Roland Haupt, “Legal Aspects of the Nuclear Accord with Iran and Its Implementation: International Law Analysis of Security Council Resolution 2231”, in Nuclear Non-Proliferation in International Law: Legal Aspects of the Use of Nuclear Energy for Peaceful Purposes (Berlin: T.M.C. Asser Press, 2016), pp. 403-469.

⁷ “Press Briefing by National Security Advisor John Bolton on Iran”, White House, May 8, 2018, available at <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-briefing-national-security-advisor-john-bolton-iran>.

⁸ 《各方重申将完整、有效履行伊朗核问题全面协议》，外交部网站：https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202201/t20220113_10491151.shtml.

⁹ 《安理会解除对伊朗常规武器禁运；外交部：体现国际社会共同立场》，中国政府网：http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/19/content_5552547.htm

¹⁰ “Resolutions adopted by the Security Council in 2022”, United Nations, <https://press.un.org/en/2022/sc15094.doc.htm>.

议以及来文。就效力而言，核可是安理会向特定会员国施加强制性义务的特定措辞，与决定（decide）等具有一样的约束效力。¹¹但这种约束力的获取或加强需要满足安理会决议本身具有法律拘束力的前提条件。

实际上，安理会对国际文书进行核可的做法非常谨慎，其根本原因是安理会的核可能够产生一定的法律效果。因此，安理会只在涉及国际和平与安全的特定事项和特定范围内使用这种灵活的做法。即使如此，安理会核可国际文书的实践对现行国际法律秩序有着很大的影响。鉴此，很有必要回顾和分析本世纪以来安理会核可国际文书的实践进行梳理，并分析这些获得安理会特殊对待的国际文书是否具有约束效力。

表二：在 21 世纪安理会核可国际文书的主要例子

决议编号	决议通过的时间	背书的国际文书类型	决议主题	援引的《宪章》条文	针对的会员国	引发核可的客观原因	法律效果
第 1441 号决议	2002 年	国际组织的来文	大规模杀伤性武器	第七章	伊拉克	来文的法律约束力不明	明示法律约束力
第 2118 号决议	2013 年	国际组织决议	化学武器危机	第 25 条	叙利亚	《禁止化学武器公约》尚未对叙利亚生效	施加法律约束力
第 2202 号决议	2015 年	多边协议	军事冲突；人道危机	无	乌克兰	俄罗斯在此协议的地位和义务不明	未能明确《新明斯克协议》的约束力
第 2231 号决议	2015 年	多边协议	核不扩散问题	第 25 条；第 41 条	全体会员国	《伊核协议》潜在的约束力争议	加强《伊核协议》的约束力

（一）安理会核可国际文书与法律义务的创设

在特定的环境下，安理会可以核可一个本身没有约束力或者约束力不明的国际文书，并进而针对特定联合国会员国创设履行该文书的法律义务。¹²以安理会第 1441（2002）号决议为例。该决议的第六条核可“联合国监核视委执行主席汉

¹¹ See Gregory H. Fox、Kristen E. Boon and Isaac Jenkins, “The Contributions of United Nations Security Council Resolutions to the Law of Non-International Armed Conflict: New Evidence of Customary International Law”, 67 American University Law Review 649, 2018, pp.660,692,731.

¹² 这种通过核可对个别国家创设法律义务不属于安理会的造法行为，参见，王虎华、蒋圣力：《联合国安理会决议造法的国际法思考》，载《时代法学》，2015 第 6 期，第 99-105 页；简基松：《对安理会“决议造法”行为之定性分析与完善建言》，载《法学》，2009 年第 10 期，第 77-87 页。

斯·布利克斯(Hans Blix)和国际原子能机构总干事穆罕默德·巴拉迪(Mohamed El Baradei)于2002年10月8日向伊拉克政府萨迪将军去函(letter)”(以下简称“来文”)。安理会第1441(2002)号决议的核心内容是强化对伊拉克武器核查机制以达到全面完成安理会作出的裁军决定,要求伊拉克无条件接受国际原子能机构和联合国监测、核查和视察委员会的现场核查。该决议通过援引联合国宪章第七章作为效力来源、使用核可和决定两个强制性义务的措辞,确立了该来文对伊拉克具有法律约束力。决议的有关内容如下:“根据《宪章》第七章采取行动...核可监测、核查和视察委员会)执行主席和原子能机构总干事2002年10月8日给伊拉克政府萨迪将军的信,并决定该信的内容对伊拉克具有约束力”。

13

从文书性质看上,这份来文是联合国和国际原子能机构与伊拉克在维也纳进行外交谈判所达成的共识的一个书面纪要,涉及伊拉克接受核查的范围、向上述机构提供的协助等内容。通常来说,国际组织官员单方面向伊拉克官员发出的来文,在缺乏伊拉克予以确认的情况下很难判定为具有法律约束力。然而,安理会1441号决议是认为伊拉克一直而且仍然存在严重违反安理会多个决议的问题,其必须立即、无条件接受核查,这也是安理会给萨达姆政权的“最后一次裁军的机会”。在这样的语境下,安理会可以根据《宪章》第七章的授权,因应维护世界和平与安全的需要,以“仅次于武力”的方式维持或恢复国际和平。那么,即便伊拉克没有表达其愿意受该文书约束的主观意愿,安理会依旧有权对伊拉克创设接受该文书约束的国际义务。由此可见,安理会核可国际文书的法律意义不容小觑。¹⁴

以上关于核可的讨论,实际上已经涉及安理会决议的目的和宗旨,核可国际组织来文使之获得对伊拉克的约束力也是安理会为了维护或恢复国际和平与安全而采取的行动。为此,该来信约束力的适用范围应以安理会1441号决议为依归,受到安理会核可的目的所限制。也就是说,伊拉克接受上述来文约束的范围不应超出大规模杀伤性武器的核查范围或者以此为由对伊拉克发动战争,否则就有超越安理会职权的意味。¹⁵

(二) 安理会核可国际文书与国际组织决议的约束对象

安理会第2118号决议是安理会核可一个国际组织决议的典型案列,对条约法和国际组织法“失灵”的法律真空地带起到了快速的补位作用。安理会2118号

¹³ UN Security Council resolution 1441 (2002) on Decision to Set Up an Enhanced Inspection Regime to Ensure Iraq's Compliance of its Disarmament Obligations, S2002/1441, p.1.

¹⁴ 宋岩:《国家间谈判义务的国际法依据与成立条件》,《国际法研究》2019年第6期,第14-27页;1969年《维也纳条约法公约》第2条:“国家间所缔结而以国际法为准之国际书面协定,不论其载于一项单独文书或两项以上相互有关之文书内,亦不论其特定名称如何”。

¹⁵ See Marc Weller, “Resolution 1441 (2002) and the Invasion of Iraq”, in *Iraq and the Use of Force in International Law* (Oxford Academic, 2020), pp.132-188. 陈文生:《美国推动联合国安理会1441号决议案分析》,载《问题与研究》,2004年第3期,第23-47页。

决议通过对禁止化学武器组织执行理事会同日通过的《关于销毁叙利亚化学武器的决定》进行核可，将其作为该项决议的附件一而予以全文纳入，要求叙利亚以最快、最安全的方式执行禁止化学武器组织的该项决定，接受其核查的特别程序。该决议的具体条款如下：“强调《联合国宪章》第 25 条规定会员国有义务接受并履行安理会的决定...3. 核可禁化武组织执行理事会 2013 年 9 月 27 日的决定，该决定中有迅速消除阿拉伯叙利亚共和国的化学武器计划并就此进行严格核查的特别程序，要求以最快最安全的方式全面执行这一决定”。

在相当长的一段时期，叙利亚使用化学武器是不受国际条约法约束的真空地带。在叙利亚化武危机发生的时候，叙利亚尚未成为《禁止化学武器公约》缔约国，也不是禁止化学武器组织的成员国。一般而言，《关于销毁叙利亚化学武器的决定》只对《禁止化学武器公约》的缔约国具有法律约束力。因此，无论是从条约法还是国际组织法的角度看，叙利亚使用化学武器并不受到《禁止化学武器公约》的约束，更无需执行禁止化学武器组织的决议。虽然在美国和俄罗斯的极力斡旋下，叙利亚在当年 9 月 14 日交存了加入《禁止化学武器公约》的文书，但是根据公约第 21 条的规定，公约在叙利亚批准书交存之日后第 30 天才对叙利亚生效。¹⁶ 亦即，叙利亚只有在 2013 年 10 月 13 日后才需要执行该决定。然而，安理会 2218 号决议以核可的方式，使得该决定对叙利亚产生了实时的法律拘束力，销毁境内化学武器成为了叙利亚必须遵守的国际义务。

引发安理会对其他国际组织决议进行核可的原因是叙利亚局势的急速恶化，而且美国意图出兵叙利亚的单边军事行动也箭在弦上。造成这次危机的导火线是叙利亚境内在 2013 年 8 月以来发生了一系列怀疑使用化学武器攻击平民的人道危机事件，有证据表明叙利亚当局有明显违反《禁止化学武器公约》中关于禁止在非国际性武装冲突中使用化学武器的规定，而且局势一直恶化，发生了驱赶禁止化学武器组织核查人员的恶性事件。¹⁷

第 2218 号决议对联合国之外的国际组织决议进行核可的做法，表明安理会在特定紧急状况下能够弥补条约法和国际组织法只对缔约国和成员国生效的内生性缺陷，对相关领域的法律真空迅速发挥填补空白或补漏功能，成功将单边军事行动改变为联合国框架下的外交努力，为叙利亚问题的政治解决提供了新的机遇。¹⁸

（三）安理会核可的约束效力不尽相同

根据上文的分析，安理会核可国际文书的动因通常与存在威胁和平或破坏和

¹⁶ 《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》第二十一条规定：“对于在本公约生效后交存批准书或加入书的国家，本公约应自其批准书或加入书交存之日后第 30 天起生效”。

¹⁷ Security Council Resolution 2118 (2013), On Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic, S/2013/553, p.2.

¹⁸ 《外交部长王毅阐述安理会第 2118 号决议的重要意义》，2013 年 9 月 28 日，新华社：http://www.gov.cn/jrzq/2013-09/28/content_2497105.htm

平的情势有关。例如，安理会 2231 号决议和安理会 2118 号决议都援引《宪章》第 25 条并指出会员国应按照安理会的决议，对获得核可的国际文书“采取为维护国际和平与安全之决定所要求履行的行动，而且此种行动应由“联合国会员国直接和通过其为成员的适当国际机构加以履行”。¹⁹ 而安理会 1441 号决则援引《宪章》第七章，即为“恢复国际和平与安全应可采取的措施”，有权作出它依据第 41 条指称的非武力措施，包括核可国际组织来文以使其获得对伊拉克创设法律约束力的强制性义务。

相较于以上三个决议，安理会第 2202（2015）号决议则是一个相对例外的做法。该决议也对国际文书进行核可并且予以全文纳入决议，但整个决议没有援引任何《宪章》的条文规定。那么，安理会第 2202 号决议对特定会员国产生的法律效果，是不具有法律义务性质的“建议”，还是具有强制履行义务的“决定”呢？显然这对理解国际文书在获得安理会核可后的法律效力问题很关键。

安理会 2202 号决议的主要目的是解决俄罗斯与乌克兰就顿巴斯地区发生的军事冲突，缓解欧洲地区安全形势。该决议全文核可一项旨在解决 2014 年以来在乌克兰东部地区发生的武装冲突和人道危机的多边协议，即 2015 年 2 月 12 日乌克兰、东部民间组织、俄罗斯和欧洲安全理事会四方代表就履行明斯克共识和平解决乌克兰危机的一揽子协议，又称“新明斯克协议”。²⁰ 新明斯克协议的主要内容包括各方立即和全面停火，要求各个武装力量在欧洲安全组织的监测下从乌克兰撤出等内容。同时，乌克兰回应俄罗斯的安全关切，承诺在顿巴斯地区实施特殊的自治，实现地方选举等中央权力下放。²¹

与前述几个决议核可的文书内容相比，安理会 2202 号决议核可的新明斯克协议存在天然的缺陷，此后该协议的大部分条款未得到真正的落实。首先，各方对俄罗斯在新明斯克协议的地位有不同的解读，乌克兰认为俄罗斯负有执行新明斯克协议的义务，但是协议的条款中并没有提及俄罗斯的当事方地位。其次，各方对于危机性质的定性存在分歧，俄罗斯认为顿巴斯的冲突仅是乌克兰内部矛盾，而乌克兰坚持俄罗斯的干预是冲突发生的主要动因。²²

除了新明斯克协议本身的问题之外，安理会 2202 号决议也存在一定的问题。种种证据表明，该决议对新明斯克协议的核可仅产生任意性和自愿性的效果，属于建议性质的安理会决议。具体而言，有如下三点：

其一，虽然安理会 2202 号决议重申有关问题“只有通过和平解决目前的（乌克兰）危机才能获得解决”，但是整个决议缺乏援引《宪章》的具体条文，没有

¹⁹ 李鸣：《联合国安理会授权适用武力问题探究》，载《法学评论》2002 年第 3 期，第 68 页。

²⁰ UN Security Council, Security Council resolution 2202 (2015), on the Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements, 12 Feb. 2015, S/RES/2202 (2015), p.1.

²¹ 刘军和童珊：《明斯克协议与俄欧关系新发展》，载《当代世界与社会主义》，2020 年第 6 期，第 168-175 页。

²² 柳丰华：《乌克兰危机：内因、大国博弈因素与前景》，载《俄罗斯学刊》，2014 年第 3 期，第 11-20 页。

起到明确或者增强《新明斯克协议》法律效力的作用。而且，该决议正文只有短短六条规定，对此次地区武装冲突的性质只认为是“乌克兰东部地区发生的悲惨事件和暴力”，并没有使用“危及国际和平与安全”或者“恢复国际和平与安全”等措辞。

其二，安理会 2202 号决议对新明斯克协议核可之外，没有以进一步执行协议或者强调协议有关义务的措辞予以跟进。从决议有关的条文来看，仅有简单的一句“核可 2015 年 2 月 12 日在明斯克通过和签署的（《新明斯克协议》）（附件一）”。该决议的其他内容也没有针对任何一方创设或者增强实施《新明斯克协议》的强制性义务条款。

其三，安理会 2202 号决议也缺乏在安理会平台下督促各方执行《新明斯克协议》的任何措施及配套机制。整个决议也没有做出调整或者取消西方大国以乌克兰危机为由针对俄罗斯的制裁措施。这也导致俄罗斯执行决议的信心和动力不足。

从另一个角度来看，我国外交官员有关安理会 2202 号决议和安理会 2231 号决议的讲话也证实了以上的观察。他们通过微妙但有差别的措辞区分安理会对国际文书核可的法律效力。其中，安理会 2202 号决议对《新明斯克协议》的核可，仅仅是“解决乌克兰问题有约束力的基础性政治档”。这意味着履行《新明斯克协议》更可能只是一项自愿性行为，会员国具有自由裁量权。²³ 相比而言，安理会 2231 号决议对《伊核协议》的核可使之具有“法律约束力”，是一项联合国会员国有法律义务遵守的多边协议。²⁴

基于以上考察和分析可以得出以下结论，安理会核可国际文书的效力，取决于所纳入或者引用该文书的安理会决议本身的法律效力。从决议措辞来看，安理会的核可有两种情形：一是“建议”会员国履行有关国际文书，另一是“决定”会员国必须履行有关国际文书。需要指出的是，即便是前一种情形，安理会决议中的核可被视为只具有建议性质，这也并不能全盘否认核可的意义。无论是否引用《宪章》第七章的有关规定作为安理会通过决议的依据，核可都表明安理会对有关国际文书给予一定程度的认可。在这一点上，有关安理会决议和相关国际文书是统一的，两者一起构成依据该国际文书采取行动的法律基础。

三、结语

考察联合国安理会自 2002 年以来核可国际文书的实践可以发现，当一项国际文书的性质不明确或具有争议之时，安理会可以通过具有法律效力的决议对该

²³ 《常驻联合国代表张军大使在联合国安理会乌克兰公开会阐述中方立场》，外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_681966/zwbd_681986/202202/t20220218_10643201.shtml

²⁴ 《常驻联合国代表张军大使在安理会伊朗核问题公开会上的发言》，外交部网站：https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/jks_674633/fywj_674643/202007/t20200701_7668962.shtml

文书进行背书即核可，以达到明确该国际文书的拘束力之效，或者增强该文书的约束效力，以有助于该文书的实际履行。另一方面，安理会这种核可行为还可以将有关国际文书的约束对象予以扩大化。也就是说，当某一国际文书本身具有约束力的时候，安理会决议的核可之意义在于明确和增强该国际文书的约束力；而当有关国际文书本身没有约束力或者约束力存疑的时候，安理会决议的核可将明确有关文书的拘束力，提供其合法性的依据。安理会在遇到突发事件和重大危机的情况下，对关涉该事件或危机的国际文书进行核可的做法，可以弥补条约法和国际组织法只约束缔约国和成员国的内生性缺陷，有效克服条约只约束缔约国和国际组织决议只对成员国有有效的法律障碍。安理会核可国际文书的法律意义不容小觑。联合国安理会第 2231 号决议对《伊核协议》的核可做法极具典型意义，它不仅加强了《伊核协议》的约束力，而且使得遵守《伊核协议》下的义务扩大到了联合国所有会员国，为维护《伊核协议》的权威性和有效实施该协议提供了坚实的法律基础。因应国际安全形势的需要，安理会采取通过有拘束力的决议方式核可某一国际文书，是提升联合国迅速化解国际安全危机治理能力的有效手段之一。

共建“一带一路”的国际法治保障

王 旭

摘要：“一带一路”倡议是习近平总书记着眼世界格局演变，深刻思考人类前途命运以及中国和世界发展大势，在 2013 年提出的宏伟构想和中国方案，是习近平新时代中国特色社会主义思想的有机组成部分。“一带一路”倡议是中国为加强区域互联互通和发展援助提供的一个重要平台，促进了沿线国家之间的经济合作与发展交流，在国际上引起广泛认同和积极反响。共建“一带一路”是促进共同发展、实现共同繁荣的合作共赢之路，国际法治保障在“一带一路”建设中发挥着至关重要的作用。本文深入探讨共建“一带一路”的国际法治保障，分析其面临的挑战，包括法律制度差异、争端解决机制不完善、政治与安全风险以及文化差异带来的法律观念冲突等，通过阐述完善国际法治保障的必要性，从加强国际法治合作、完善争端解决机制、强化法律风险防范和加强法治文化交流等方面提出相应的保障措施，旨在为“一带一路”建设营造良好的法治环境，推动其持续、稳定、健康发展。中国积极参与国际立法，为制定新规则贡献力量，坚定支持多边主义和联合国核心地位，通过多边机制解决国际问题，倡导构建人类命运共同体，促进国际合作应对全球性挑战，通过“一带一路”倡议等提供国际公共产品，推动区域互联互通，推进国际司法合作，提升自身在国际司法领域的话语权，注重培养国际法人才，加强涉外法律服务体系建设，探索软法与硬法结合的法理模式，展现灵活性和开放性，坚持和平发展道路，通过合作共赢实现国家间的共同发展，让“一带一路”越来越繁荣、越走越宽广，推动国际秩序朝着更加公正合理方向发展。

关键词：一带一路 国际法治 保障 措施 争端解决

一、引言

习近平总书记在党的十九大会议报告中明确提出，将积极促进“一带一路”倡议国际合作，遵循共商共享共建原则，努力实现政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，打造国际合作新平台，增添共同发展新动力。¹“一带一路”倡议自 2013 年提出以来，从规划走向实践，从愿景变为行动，秉持共商、共享、共建原则，致力于亚欧非大陆及附近海洋的互联互通，建立和加强沿线各国互联互通伙伴关系，构建全方位、多层次、复合型的互联互通网络，实现沿线各国多元、自主、平衡、可持续的发展，进展和成果超出预期。全球 150 多个国家和国

¹ 中共中央党史和文献研究院,中央学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育领导小组办公室:《习近平新时代中国特色社会主义思想专题摘编》,中央文献出版社,党建读物出版社 2023 年版第 501-506 页。

际组织积极支持和参与，中国已经与 70 多个国家和国际组织签署了“一带一路”合作文件，联合国大会、联合国安理会、联合国亚太经社会等重要决议或文件也纳入“一带一路”建设相关内容，亚洲基础设施投资银行正式运营，丝路基金加快具体项目投资，一批双多边大项目合作稳步推进。²“一带一路”建设作为一项宏大的国际合作倡议，涉及众多国家和地区，涵盖广泛的领域，包括基础设施建设、贸易、投资、金融等，在这一过程中，国际法治保障发挥着不可或缺的作用，它不仅能够为“一带一路”建设提供稳定的规则框架，保障各方的合法权益，还能促进沿线国家之间的合作与交流，推动构建人类命运共同体。然而“一带一路”沿线国家在法律制度、文化传统、政治体制等方面存在较大差异，这给国际法治保障带来了诸多挑战，因此，深入研究共建“一带一路”的国际法治保障，具有重要的理论和实践意义。新形势下“一带一路”建设面临着难得的机遇，也涉及大量的国际法和国内法问题，加强法治保障是推进“一带一路”建设的重要一环，有助于为“一带一路”建设提供稳定的法律制度环境，有效降低“一带一路”建设面临的各类风险，保障“一带一路”建设行稳致远。目前，“一带一路”法治保障体系初具雏形，除前述专门的“一带一路”合作文件外，我国已与沿线国家签署了 60 多项司法协助条约、引渡条约和打击“三股势力”条约，50 多项双边投资保护协定，60 多项双边民航协定，近 30 项双边银行监管谅解备忘录等，³这些都为进一步加强法治保障工作创造了有利条件。

二、共建“一带一路”面临的国际法治挑战

随着“一带一路”建设的深化，“一带一路”建设法治保障面临的挑战也在上升。从外部看，全球经济复苏乏力，贸易保护主义不时抬头，针对中国企业和产品的技术壁垒以及垄断、反倾销案件不断增多。一些沿线国家法律环境复杂，国别地域行业差异大，法律环境水平参差不齐，有的国家政局不稳，法律政策连续性差。从内部看，有关法治保障理论研究薄弱，对沿线国家法律制度的系统性了解不足，双边条约网格构建存在一些薄弱环节。⁴我国一些企业开拓国际市场时，法治观念欠缺，违规违法行为时有发生，同时企业利用法律手段维护权益的能力有待进一步提高。因此，有必要加强统筹、政府部门、学界、企业形成合力，共同做好“一带一路”建设法治保障工作。

（一）法律体系复杂多样，法律制度存在诸多不同。

“一带一路”沿线涉及 60 多个国家和地区，这些国家和地区的法律体系复杂多样，涵盖了大陆法系、英美法系、伊斯兰法系等。不同法律体系在法律渊源、法律结构、法律适用等方面存在显著差异。例如，大陆法系强调成文法的权威性，

² 中国社会科学院国际法研究所：《“一带一路”法治保障研究报告》，社会科学文献出版社，2020 年版。

³ 黄进，杜新丽：《“一带一路”与中国国际法治战略》，中国政法大学出版社，2018 年版。

⁴ 王金虎，李洁：载《共建“一带一路”，法治在护航》，光明日报，2025 年 2 月版。

法律条文较为详细和系统；而英美法系则注重判例法，法官在法律适用中具有较大的自由裁量权。伊斯兰法系则以《古兰经》和圣训为主要法律渊源，在婚姻、家庭、继承等领域有着独特的规定。在具体法律制度方面，各国在公司法律制度、知识产权法律制度、劳动法律制度等方面也存在诸多不同。以公司法律制度为例，有些国家对公司的设立条件和程序要求较为严格，而有些国家则相对宽松；在知识产权法律制度方面，各国在专利保护期限、商标注册程序等方面存在差异。⁵这些法律制度的差异增加了“一带一路”建设中企业的法律风险和合规成本，容易引发法律纠纷。

（二）司法制度存在差异,国际争端解决机制不完善。

在“一带一路”建设中，当出现国际争端时，现有的国际争端解决机制存在一定的局限性。目前，国际上主要的争端解决方式包括国际仲裁和国际诉讼。国际仲裁具有灵活性、保密性和专业性等优点，但也存在仲裁裁决执行难的问题。在一些国家，由于缺乏有效的仲裁裁决执行机制，导致仲裁裁决难以得到有效执行。国际诉讼方面，不同国家的司法制度存在差异，诉讼程序繁琐，耗时较长，成本较高。⁶而且，国际法院的管辖权受到诸多限制，对于一些涉及主权国家的争端，国际法院往往难以行使管辖权。此外，“一带一路”建设中还涉及到一些新的领域和问题，如跨境电子商务、数字经济等，现有的争端解决机制难以满足这些新兴领域的争端解决需求。

（三）政治与安全风险不确定,影响法治保障有效实施。

“一带一路”沿线部分国家政治局势不稳定，存在政权更迭、政治冲突等风险。政治局势的不稳定可能导致政策的不确定性，影响外国投资的安全性。例如，一些国家在政权更迭后，可能会对之前签订的投资协议进行重新审查或废止，给投资者带来巨大损失。安全风险也是“一带一路”建设面临的重要挑战之一。部分沿线国家存在恐怖主义、极端主义等安全威胁，以及地区冲突、边界争端等问题。⁷这些安全风险不仅会影响项目的正常实施，还可能对人员和财产安全造成威胁。在这种情况下，法治保障难以有效实施，投资者的合法权益难以得到充分保护。

（四）文化传统和价值观念存在差异,导致法律观念冲突。

“一带一路”沿线国家和地区有着不同的文化传统和价值观念，这些文化差异导致了法律观念的冲突。在一些国家，人们更注重集体利益和社会秩序，法律的制定和实施往往以维护集体利益为出发点；而在另一些国家，个人主义观念较强，更强调个人权利和自由的保护。在法律的执行和遵守方面，不同文化背景下的人们也存在差异。一些国家的文化中，对法律的尊重和遵守程度较高，而在另一些

⁵ 赵骏：《“一带一路”与国际法治》，法律出版社，2021年版。

⁶ 李晨：“‘一带一路’倡议下的国际商事争端解决机制研究”，载《中国政法大学博士学位论文》，2020年版。

⁷ 张庆麟：“‘一带一路’倡议与国际法治”，载《法学评论》，2019年第3期，第156-164页。

国家、由于历史、宗教等因素的影响，可能存在对法律的漠视或规避现象。这种法律观念的冲突给“一带一路”建设中的法治协调和统一带来了困难。

三、完善共建“一带一路”国际法治保障的必要性

“一带一路”倡议是中国为推动经济全球化而提出的重大倡议，旨在通过共建基础设施、促进贸易和投资等方式，实现沿线国家的共同发展和繁荣。为确保“一带一路”建设的顺利进行，国际法治保障发挥着至关重要的作用。

（一）完善国际法治保障是应对复杂国际环境和法治挑战的迫切需要。完善的国际法治保障能够为“一带一路”建设提供明确的规则和制度框架，确保各方在合作中遵循共同的规则和标准。通过亚非法协、国际发展法律组织等，为“一带一路”沿线国家提供国际法、法治可持续发展项目培训和援助，可利用相关多双边法律平台推广、服务“一带一路”建设，加强“一带一路”建设法治保障能力建设。如在联大法律委员会、联合国贸易法委员会、亚非法律协商组织、海牙国际私法会议等场合推广法治“一带一路”理念，制定“示范法”等方式服务“一带一路”建设，加强法治建设，保障“一带一路”建设的顺利推进。这有助于减少合作中的不确定性和风险，提高合作效率，保障项目中的顺利实施。⁸例如，在基础设施建设项目中，通过签订完善的合同和协议，明确各方的权利和义务，能够有效避免因合同纠纷导致的项目延误或停滞。同时，国际法治保障还能够为“一带一路”建设提供稳定的法律环境，增强投资者的信心。当投资者在一个法治健全、法律保障有力的环境中进行投资时，他们更愿意投入资金和技术，推动项目的开展。因此，完善国际法治保障是“一带一路”建设顺利推进的关键前提。

（二）完善国际法治保障是推动国际合作和实现共同发展的重要基础。

“一带一路”建设旨在促进沿线国家的共同发展和繁荣，实现互利共赢。完善的国际法治保障能够平衡各方的利益关系，确保合作的公平性和可持续性。通过制定和实施公平合理的法律规则，能够保障各国在贸易、投资、金融等领域的合法权益，避免一方对另一方的利益侵害。开展“一带一路”沿线国家国别法律研究，重点针对贸易、投资、争端解决等领域，提供法律风险预测和应对工具箱，在海外利益保护、使用武力法等新课题的前瞻性研究，为维护海外利益提供有利支持，加强对“一带一路”建设具体项目所涉法律问题等问题的研究。此外，在国际经济合作中，可能会出现贸易摩擦、投资争端等问题。通过完善的国际法治保障，能够提供有效的争端解决机制，及时化解矛盾和纠纷，维护沿线国家的共同利益。⁹同时，国际法治保障还能够促进沿线国家在环境保护、知识产权保护等方面的合作，实现共同发展和可持续发展。

⁸ 人民日报：载《绿色“一带一路”十周年创新理念与实践案例》，2024年第1期。

⁹ 最高人民法院“一带一路”司法研究中心：《“一带一路”司法理论与实务纵览海事海商案例精选》，法律出版社，第3版。

（三）完善国际法治保障是促进全球治理体系发展和国际关系民主化的有力支撑。

“一带一路”倡议是构建人类命运共同体的重要实践平台，而完善的国际法治保障是推动构建人类命运共同体的重要支撑。国际法治保障能够促进各国之间的交流与合作，增进相互理解和信任，推动形成更加公正合理的国际秩序。在国际法治的框架下，各国能够平等地参与国际事务的决策和治理，共同制定和遵守国际规则。这有助于打破传统的国际秩序中强国主导的局面，实现各国的共同发展和共同繁荣。不断提升条约缔结和保障水平，为“一带一路”建设提供更高水平的条约保障和服务，大力加强条约数据库建设，争取为参与“一带一路”建设的企业和人员提供更准备、便捷的条约信息服务，更好地协助相关部门制定更符合“一带一路”建设需要的缔约规划。同时，国际法治保障还能够促进不同文明之间的交流与互鉴，推动构建一个多元、包容、和谐的世界。我国探索软法与硬法结合的治理模式，“一带一路”建设过程中采用的非正式机制安排（如谅解备忘录）展示了灵活性和开放性的“软法”治理模式，为中国与其他国家的合作提供了新思路。¹⁰这一理念强调全球各国利益交融、安危与共，主张通过对话与合作解决分歧，共同应对气候变化、恐怖主义等全球性挑战。它体现了中国对于全球化背景下各国相互依存关系的认识，并提出了一种新的国际合作模式。

四、共建“一带一路”的国际法治保障措施

“一带一路”法治保障的具体措施涵盖了多个层面，旨在为跨国经济活动提供稳定、公平和透明的法律环境，以下具体措施共同构成了“一带一路”倡议的法治保障体系，确保相关项目的合法性和可持续性，促进沿线国家的经济合作与发展。

（一）加强国际法治合作

第一签订双边和多边法律协定，提升法治保障能力建设。支持多边主义和国际法治，中国积极参与联合国等国际组织的工作，支持与维护基于规则的国际体系，反对单边主义和保护主义，这有助于增强国际社会的合作精神，促进国际关系民主化和法治化。完善多边和双边合作机制，中国与“一带一路”沿线国家签署了一系列双边和多边合作协议，涵盖投资保护、贸易便利化、司法协助、知识产权、税收等多个领域，通过签订这些协定，明确各方的权利和义务，为合作提供法律依据，为跨国经济活动提供法律框架和稳定性。例如，在投资领域，签订双边投资保护协定，规定投资的定义、待遇标准，征收补偿等内容，保护投资者的合法权益。¹¹在签订法律协定时，应充分考虑各方的利益和需求，尊重各国的主权和法律制度。同时，要注重协定的灵活性和可操作性，以适应不同国家和地区的实际状况。此外，还应加强对已签订协定的评估和修订，及时适应国际形势的

¹⁰ 刘晓红：“论‘一带一路’建设中的软法治理”，载《东方法学》，2022年第5版，第88-105页。

¹¹ 最高人民法院：载《最高人民法院发布第四批涉“一带一路”建设典型案例》，2023年9月第4期。

变化和合作的需要。某中国企业在非洲某国投资设厂，遇到政策变动导致的经营风险，通过双边投资保护协定，成功获得政府的补偿，降低了投资损失。¹²

第二参与国际规则制定,提升我国立法司法的国际话语权。“共商、共建、共享”是“一带一路”建设的重要指导原则，其理念与和平共处五项原则、《联合国宪章》的宗旨和原则一脉相承。中国应积极参与国际规则的制定，在国际经济、金融、贸易等领域发挥更大的影响力。一方面积极参与国际立法，中国全面参与国际立法过程，为制定新的国际法规则贡献智慧和力量。这包括但不限于海洋法、环境保护、网络安全等领域的立法工作。完善国内法律法规，制定和实施了《中华人民共和国外商投资法》等，为外国投资者提供稳定、公平和透明的法律环境。另一方面司法保障，不断推进国际司法合作，中国积极接受国际司法机构的管辖权，完善对外关系立法体系，并且努力提高自身在国际司法领域的话语权。建立国际商事争端解决机制，设立“一带一路”国际商事法庭和国际商事仲裁中心，提供便捷的司法和仲裁服务，高效解决跨境商事纠纷。¹³通过参与国际规则制定，将“一带一路”倡议的理念和原则融入到国际规则中，为“一带一路”建设创造有利的国际法律环境。在国际组织和多边平台中，中国应积极提出自己的主张和建议，推动国际规则的改革和完善。例如，各级人民法院要进一步拓宽国际司法交流渠道,密切关注亚洲投资银行,丝路基金建设的进展,及时研究相关的国际金融法、国际贸易法、国际投资法、国际海事规则等国际法的发展趋势，积极参与和推动相关领域国际规则制定。在世界贸易组织的改革中，中国应积极参与谈判，推动建立更加公平、开放、包容的多边贸易体制。¹⁴同时，中国还应加强与其他新兴经济体的合作，共同推动国际规则的制定和完善。

（二）完善争端解决机制第一建立多元化争端解决机制。

支持多边主义与联合国核心地位，中国坚定维护以联合国为核心的国际体系，强调通过多边机制解决国际问题，支持联合国和其他国际组织发挥积极作用。例如，设立“一带一路”国际商事法庭，提供便捷的司法服务，增强投资者信心。针对“一带一路”建设中可能出现的各种争端，应建立多元化的争端解决机制。¹⁵紧密结合习近平总书记“人类命运共同体”思想，以加强风险预防为主，通过法律调研、信息分享、法律风险预警、能力建设、法治交流等途径预防和降低风险。对解决商事主体间争端方面，可通过提升我国司法和仲裁机构的吸引力和竞争力，包括中国国际商事法庭，让争端当事方更加愿意选择在我国司法或仲裁机构解决

¹² 王贵国：“中国与非洲国家双边投资保护协定的实践与挑战”，《法学评论》，2021年版，第4期，第165-176页。

¹³ 王振江：“充分发挥司法行政职能优势为共建‘一带一路’提供法治保障”，载《中国法治》，2023年第10期，第45-52页。

¹⁴ 联合国贸易和发展会议：“‘一带一路’与国际投资法治”，2021年版。

¹⁵ 张苏军，李林，陈百顺，赵波：《“一带一路”法律知识读本》，中国出版集团，中国民主法制出版社，全国“七五”普法统编教材，第97-146页。

争端。在解决国家间争端方面,可通过逐步积累经验,加大培养相关人才的力度,扩大我国在有关争端解决机构的话语权。在解决国家与外国投资者的争端方面,可结合国际投资争端机构改革,进一步研究和明确我国和相关国家利益取向和交汇点,适时提出改良现有投资争端解决机制的中国方案。除了传统的国际仲裁和国际诉讼外,还应积极发展调解、协商等非诉讼争端解决方式。调解具有灵活性、高效性和友好性等特点,能够在保持双方合作关系的基础上解决争端。可以建立专门的“一带一路”争端解决中心,整合各种争端解决资源,提供一站式的争端解决服务。该中心可以邀请来自不同国家和地区的法律专家、仲裁员、调解员等,组成专业的争端解决团队,确保争端解决的公正性和专业性。¹⁶例如某中资企业与东南亚某国合作伙伴在基础设施建设中发生纠纷,通过“一带一路”国际商事法庭进行调解,最终达成和解协议,保障了项目的顺利进行。¹⁷

第二加强仲裁裁决的执行。国际仲裁和争端解决,为高效解决跨境商事纠纷,中国积极推动国际仲裁机制的发展,例如,设立“一带一路”国际商事法庭,提供便捷的司法服务,增强投资者信心。为了解决仲裁裁决执行难的问题,应加强国际间的司法协助和合作。中国可以与其他国家签订仲裁裁决承认与执行的双边或多边协定,明确仲裁裁决的执行程序和条件。同时,应积极推动国际社会建立统一的仲裁裁决执行机制,提高仲裁裁决的执行效率和成功率。此外,还可以加强对仲裁裁决执行的监督和评估,建立相应的反馈机制。对于执行不力的国家和地区,应通过外交途径或其他方式进行沟通协调,促使其履行仲裁裁决。例如,一家中国公司与中亚某国的贸易争端,通过国际仲裁机制解决,仲裁裁决得到双方认可和执行,有效维护了企业的合法权益。¹⁸

（三）强化法律风险防范

第一建立法律风险评估体系。企业在参与“一带一路”建设时,应建立完善的法律风险评估体系,对项目涉及的法律风险进行全面、系统的评估。评估内容包括项目所在国家的法律制度、政策环境、政治局势、文化背景等因素,以及项目合同的法律条款、知识产权保护、劳动法律等方面的风险。通过建立法律风险评估体系,企业可以提前识别和分析潜在的法律风险,制定相应的风险应对策略。

第二促进企业合规防范管理。鼓励参与“一带一路”建设的企业遵守国际规则和当地法律,加强合规管理,防范法律风险,确保项目的可持续发展。例如,对于法律制度不完善的国家,企业可以在合同中约定更加详细的争议解决条款,以降低法律风险。某中资企业在参与“一带一路”项目时,严格遵守当地法律法规,加强合规管理,避免了法律风险,赢得了良好的国际声誉。¹⁹一家中国高科技企

¹⁶ 中国一带一路网:载《中非经贸论坛》,合作案例,2024年版,第1-8页。

¹⁷ 李沫雨:“‘一带一路’国际商事法庭调解机制的实践与完善——以中泰高铁项目纠纷案为例”,《法学杂志》,2023年第5期,第89-97页。

¹⁸ 最高人民法院:载《最高法发布第三批涉“一带一路”建设典型案例》,2022年2月第3期。

¹⁹ 李伟,张莉:“‘一带一路’背景下中资企业海外合规管理研究——以中国交建加纳项目为例”,《国际经济合

业在欧洲某国市场遇到知识产权侵权问题，通过当地法律途径维权，最终赢得诉讼，保护了企业的创新成果。²⁰

(四)培养专业法律人才第一提升国际法律服务能力。

为了更好地参与国际事务，提升法律专业人士处理国际法律事务的能力，需要加强涉外法律服务，从规模型向精英型转变，要加强涉外法律服务体系建设，法律服务和人才培养，需要通过建立涉外法律服务中心和人才培养基地，提升处理国际法律事务的能力。鼓励和支持法律服务机构为“一带一路”项目提供专业法律服务，帮助企业了解和遵守国际规则和当地法律。²¹

第二培养国际视野法治人才。为了提高企业在“一带一路”建设中的法律风险防范能力，应加强专业法律人才的培养，注重培养高水平的国际法专业人才，具备国际视野的法治人才，重视培养具备国际视野和跨文化交流能力的法治人才，可以在高校和职业培训机构应开设相关的课程和专业，培养具备国际法律知识和实践经验的人才。企业也应加强内部法律人才的培养和储备，定期组织员工参加法律培训和学习。同时，企业还可以聘请外部专业法律顾问，为企业提供法律咨询和服务。此外，还应加强国际法律人才的交流与合作，引进国外优秀的法律人才，为“一带一路”建设提供人才支持。

(五)加强法治文化交流

第一促进国际法治交流合作。推动国际法治的进步，可加强“一带一路”建设法律交流与合作，通过举办国际法治论坛、研讨会等活动，加强与沿线国家的法治交流与合作，努力将“共商、共建、共享”核心理念的法治内涵，转化为实实在在的法律理念的法治内涵，转化为实实在在的法律理念和规则，主动构建“一带一路”建设法治保障理论体系。如在政府层面，可与沿线国家政府举行法治保障问题双边磋商，发现并解决实际法律问题，民间层面，可由相关智库、高校、企业与外国相关机构开展法律合作。促进不同法律文化的理解与融合，“一带一路”沿线国家和地区有着不同的法律文化，加强法治文化交流，促进不同法律文化的理解与融合，对于共建“一带一路”的国际法治保障具有重要意义。

第二营造良好法治文化氛围。中国与其他国家开展法治交流，分享法治建设经验，促进不同法律体系之间的理解和合作，可以通过举办国际法律研讨会，学术交流等方式，增进各国法律界人士之间的交流与合作。在交流过程中，应尊重各国的法律文化传统，相互学习、相互借鉴。²²例如，中国可以向其他国家介绍中国的法治建设经验和成果，同时也可以学习其他国家在法律制度创新、司法改革等方面的有益做法。通过促进不同法律文化的理解与融合，能够减少法律

作》，2023年第6期，第78-85页。

²⁰ 最高人民法院知识产权法庭：《最高人民法院知识产权法庭发布2020年10件技术类知识产权典型案例》，2021年3月版。

²¹ 朱剑：载《为共建“一带一路”提供坚实法治保障》，法治日报，2024年10月。

²² 世界银行：“‘一带一路’倡议的法治与可持续发展”，2019年版。

观念的冲突，为“一带一路”建设营造良好的法治文化氛围。例如中国与中东欧国家定期举办法治论坛，分享法治建设经验，促进了双方在国际贸易、投资等领域的合作。²³通过分众化、差异化、精准化的传播策略，全方位、多角度、多形式讲述法治中国的发展歷程和光辉成就，努力促进不同法治文明交流合作，增进国外受众对法治中国的认识和认同。

（六）传播中国法治理念

第一推动国际法治建设。坚持用中国法治理论阐释中国法治实践，用中国法治实践升华中国法治理论，打造融通中外的新概念、新范畴、新表述，更充分、更鲜明地展现法治中国故事及其背后的思想力量和精神力量，从而为国际社会提供了有益的借鉴和启示。中国在国际法治进程中既是参与者也是贡献者，致力于维护和建设国际法治，同时也在不断探索适合本国国情和国际社会需求的法治道路。推动国际法治建设，中国倡导建立公正合理的国际法治体系，支持以《联合国宪章》为基础的国际秩序，推动国际关系民主化，为“一带一路”建设创造良好的国际环境。

第二讲好中国法治故事。习近平法治思想通过对内深化依法治国实践，对外讲好中国法治故事，推动构建人类命运共同体，为推进国际法治建设作出了重要贡献。在加强法治文化交流的过程中，中国应积极传播中国的法治理念，如依法治国、公平正义、和谐共生等。²⁴通过传播中国法治理念，能够提升中国在国际法治领域的影响力，为“一带一路”建设提供价值引领。可以通过国际媒体、文化交流活动等渠道，向世界宣传中国的法治建设成就和法治理念。同时，中国还可以在“一带一路”建设中，将中国的法治理念融入到具体的项目合作和制度建设

中，让其他国家切实感受到中国法治理念的实践价值。

五、结语

推进“一带一路”倡议，作为习近平外交思想的重要实践，“一带一路”倡议促进了沿线国家之间的互联互通，加强了经济合作与发展援助，为参与国带来了实实在在的利

²³ 魏昌东：“中国与中东欧国家法治合作的路径与机制研究”，《法学研究》，2023年版第4期，第123-136页

²⁴ 紫荆杂志：转自司法部《广东为共建“一带一路”提供坚实法治保障》，2024年1月版。

加强仲裁裁决的执行；强化法律风险防范，建立法律风险评估体系，培养专业法律人才；加强法治文化交流，促进不同法律文化的理解与融合，传播中国法治理念等措施，以高水平法治为“一带一路”高质量发展提供了有力支撑和保障。在未来的发展中，应不断探索和创新，进一步完善国际法治保障体系，主动加强法律、政策、标准、规则之间的对接衔接，积极开展律师、仲裁、商事调解等法律服务领域合作，共同建立执法合作、司法救助、法律服务协同、跨境争议解决、法治人才培养等交流合作机制，共建平台，全链条汇聚法律服务资源，为共建国家开展多边合作提供更广阔的平台，为高质量共建“一带一路”提供更加强有力的法治保障，推动“一带一路”建设持续、稳定、健康发展，为构建人类命运共同体做出更大的贡献。

数字“一带一路”倡议下人工智能国际法治理的三维审视：主权维护、全球治理与反数据殖民

韩赟斐*

摘要：数字“一带一路”倡议为人工智能技术的跨境发展提供广阔平台，但同时也对揭示了数字时代国际法治理存在的诸多争议。通过主权维护、全球治理与反数据殖民的三维审视，得以系统地回应技术全球化与治理碎片化的结构性矛盾。在主权维护层面，主权人工智能通过算法透明度规则与数据本地化要求重塑数字主权边界，中国主导的区域性数据治理实践为跨境数据流动中的管辖冲突提供新型解决方案。在全球治理层面，针对现行机制软法主导的碎片化特征，中国《全球人工智能治理倡议》以“发展优先”与“风险共担”原则建构技术外交路径，推动国际规则体系的包容性变革。反数据殖民维度聚焦技术霸权与规则输出的双重压迫，通过数据生成者权利确认与开源技术生态建设实现主权重构，数字“一带一路”倡议下的发展中国家数据关税制度则为破解资源分配失衡提供制度工具。

关键词：数字“一带一路” 数字主权 数据跨境 数据殖民 国际法治理

引言

数字“一带一路”倡议为人工智能技术的跨境发展提供广阔平台，但同时也揭示国际法在数字时代的诸多争议与需求。“随着以人工智能、大数据为代表的新一轮科技革命加速演进，共建国家对推动绿色、数字、健康、创新等新领域合作的愿望日益迫切。”¹在全球化和技术革新的双重驱动下，人工智能技术赋能“一带一路”数字化，有效促进沿线国家基础设施互联互通、贸易合作以及金融服务等领域的发展，然而，同时也伴随而生跨境数据流动、技术霸权、数据殖民等法律挑战。“在当今世界，强化经济合作、构建开放共赢的多边全球治理体系，积极参与‘一带一路’建设，成为跨越欧亚大陆的共同心声。”

* 韩赟斐，上海海事法院海商审判庭法官助理，联系地址：上海市浦东新区迎春路 567 号，邮箱：hanyf9209@163.com，手机号：18121211798。

¹ 郑东超：《高质量共建“一带一路”开创金色未来》，载《当代世界》2024 年第 12 期，第 73 页。

¹当前，数字“一带一路”倡议下的跨境合作涉及技术转让和资源共享，更牵涉复杂的国际法争议。以跨境数据流动为例，不同国家间的数据保护标准差异导致法律冲突与合规难题。技术出口管制政策也可能限制发展中国家获得先进技术的机会，进一步加剧全球范围内的技术鸿沟。在此背景下，需从主权人工智能、数据跨境流动与算法透明度等多个角度探讨国际法治理的需求。同时，数据殖民现象的加剧也引发国际法学界的广泛关注，某些发达国家技术输出与规则制定，对发展中国家实施隐性控制，这种技术霸权行为严重威胁后者的数据主权。因此，反数据殖民策略成为“一带一路”框架下亟待解决的重要议题之一，其核心在于建立平等合作模式，推动开源生态建设与算力自主。可见，在数字“一带一路”倡议下，人工智能国际法治理的核心问题集中在主权维护、全球治理与反数据殖民三方面。本文旨在探讨上述议题，形成关于数字“一带一路”倡议下的人工智能治理建议，构建一个涵盖上述三个维度的全面分析框架，以促进人工智能领域的国际法治理。

一、主权维护：技术赋能与数据跨境的治理实践

（一）主权人工智能的内涵与属性

“数字‘一带一路’为沿线国家和地区的国民经济和社会发展提供动力。”²人工智能的兴起对数字主权战略具有重大意义。³“目前，开展 AI 研究的主要国家均在借助 AI 整合国家文化、历史、传统并运用于现实发展与社会生活。”⁴随之产生的重要问题便是明晰人工智能与国家数据主权的融合路径。主权人工智能与数字主权关系密切，数字主权系由法国最早提出，后由德国进一步发展。⁵“欧盟提出数字主权有着多重背景，其根本动力是数字领域日益激烈的国际地缘政治竞争，驱动因素是全球数字经济的发展潜力。”⁶主权人工智能的核心在于将人工智能技术与国家主权理念相结合，从而为数字“一带一路”倡议下的跨境数据流动提供明确的法律框架。在国际法语境下，主权人工智能代表技术赋能，还涉及基础设施互联互通和国际法争议的具体实践。这一概念超越单纯的技术层面，强调算法透明度、数据本地化要求以及技术出口管制等手段，在全球人工智能治理中平衡主权维护与国际合作。

¹ 陈秦秀：《“一带一路”背景下南充市跨境电商高质量发展：价值意蕴、现实困境与对策》，载《商场现代化》2025 年第 7 期，第 26 页。

² 张春雨：《数字“一带一路”的国际经贸规则法治化建设研究》，载《湖南科技大学学报（社会科学版）》2025 年第 1 期，第 174 页。

³ 参见吴桐，刘宏松：《地缘经济转向、数字主权与欧盟人工智能治理》，载《国际安全研究》2024 年第 5 期，第 82 页。

⁴ 马川：《中国主权 AI 价值对齐社会主义核心价值观的逻辑、功能与实践指向》，载《思想理论教育》2025 年第 2 期，第 58 页。

⁵ 参见顾苏：《从概念到实践：德国数字主权的多维分析与战略思考》，载《德国研究》2024 年第 6 期，第 52 页。

⁶ 郑春荣，金欣：《欧盟数字主权建设的背景、路径与挑战》，载《当代世界与社会主义》2022 年第 2 期，第 152 页。

在主权人工智能的法律属性方面，其核心是确立国家对本国生成的数字化信息拥有完全控制权，并确保这些信息不会被滥用或削弱小国家的数据主权。在“一带一路”框架下，许多发展中国家面临着技术霸权和数据殖民的问题。技术出口管制作为一种应对策略，能够有效防止发达国家单向技术转移对发展中国家进行操控。这种现象在跨境数据流动中尤为显著，部分发达国家利用其技术优势强行推行不对称的国际规则，导致南北技术鸿沟进一步扩大。因此，主权人工智能的法律属性必须融入风险分级治理与伦理审查机制，以保障数据跨境流动中的公平性。

从多边合作路径的角度来看，主权人工智能的构建并非孤立存在，而是需要结合平等合作模式和争议解决机制来实现。中国于 2023 年 10 月 18 日提出的《全球人工智能治理倡议》（以下简称《倡议》）强调“以人为本”“智能向善”的原则，这为各国制定具体的主权博弈规则提供参考框架。⁷与《倡议》理念不同的是，2020 年至今，欧盟为全面升级数字安全领域，采用重视数字技术运用、统一数据要素及完善网络防御管理框架等方式，尝试构建和维护“数字主权”。⁸“数据本地化是数据跨境管理的一种措施。”⁹需要注意的是，数据本地化要求虽然是维护数据主权的重要措施，但在实际操作中可能引发跨境数据流动效率降低等问题，进而成为国际谈判中的矛盾焦点。

在国际法视角下，开源生态的建设与算力自主的追求也成为主权人工智能的重要组成部分。一方面，开源生态能够促进技术共享，降低发展中国家的技术获取门槛，从人工智能技术的本质看，开源生态的建设更符合其技术本质；¹⁰另一方面，算力自主则有助于打破发达国家对高性能计算资源的垄断。两者共同作用于“一带一路”倡议中的基础设施建设，为沿线国家提供更为公正合理的合作基础。总之，主权人工智能是技术发展的产物，更是解决国际法争议、推动全球人工智能治理的重要工具。

（二）数据跨境流动与主权管辖冲突

“数据跨境流动同时涉及隐私保护和数据安全问题，因此相关规则需要在促进数据跨境自由流动与实施数据监管之间寻求平衡。”¹¹当今，数据跨境流动已成为全球经济数字化转型的核心议题之一。围绕数据跨境流动议题，美欧就展开了长达 20 余年的博弈，从 1995 年《数据保护指令》到 2016 年 GDPR，美欧数据

⁷ 参见桂畅旒：《〈人工智能安全治理框架〉为人工智能安全发展提供重要指引》，载《中国信息安全》2024 年第 10 期，第 30 页。

⁸ 参见孙通，舒伟超：《从数据保护到数字主权构建：欧盟数字安全治理的历程、动力与限度》，载《世界经济与政治论坛》2025 年第 1 期，第 64-65 页。

⁹ 方雯：《数字贸易的国际法规制研究——以 CPTPP 为视角》，载《对外经贸》2022 年第 5 期，第 48 页。

¹⁰ 参见谢新水：《智能跃迁、开源创新与主权 AI：DeepSeek 现象推动人工智能开源创新生态体系建设》，载《电子政务》2025 年第 3 期，第 43 页。

¹¹ 张帆，雷平：《中美国际数字贸易规则立场比较及中国对策》，载《上海对外经贸大学学报》2023 年第 6 期，第 25 页。

跨境流动的博弈舞台始终圈定在欧盟的数据跨境流动法律机制之中。¹²尤其在数字“一带一路”倡议的推动下，这种流动带来显著的主权管辖冲突问题，尤其是在人工智能技术赋能的背景下，在涉及数字贸易的数据跨境流动领域中，这一冲突更加凸显。“目前，我国在数字贸易国际规则方面的态度由原来的‘安全保守型’转变为‘制度开放型’，这意味着我们需要完善国内法律规则，并与国际高标准规则接轨。”¹³跨境数据流动涉及技术层面的问题，还深度嵌入到国际法争议的框架中。

在国际法领域，主权管辖原则一直是核心议题，但随着数据的全球流通性增强，传统主权概念逐渐面临挑战。“当数据成为关乎国家安全与国际利益分配格局的战略性资源，数据跨境流动的规则建设与治理随之成为全球数据治理及国际关系博弈的重要议题。”¹⁴以“一带一路”沿线国家为例，由于南北技术鸿沟的存在，部分发展中国家难以有效应对由技术霸权和数据殖民引发的主权侵蚀风险。在这一过程中，跨境数据的生成、存储与传输往往跨越多个国家，导致法律适用的复杂性增加。当一个“一带一路”沿线国家的企业将数据存储于另一个国家的云服务器时，其本国法律是否仍能对其数据实施完全管辖，便成为一个亟需解决的问题。

此外，算法透明度不足与数据本地化要求的矛盾也加剧这一冲突。一方面，发达国家技术出口管制等手段维护自身技术优势；另一方面，发展中国家则试图制定严格的本地化规则来保护本国数据主权。然而，这些本地化措施可能对数据的高效流动造成阻碍，进而影响全球人工智能治理的整体效率。因此，在构建全球人工智能治理框架时，如何平衡各国之间的利益，确保风险分级治理的有效实施，成为一大挑战。

值得注意的是，当前多边合作路径虽为解决上述问题提供思路，但仍存在诸多现实障碍。大国博弈使得联合国框架下的协调机制难以发挥预期作用，而“一带一路”倡议虽然提出平等合作模式，但在具体实践中还需进一步探索争议解决机制的可能性。在此背景下，《倡议》强调的伦理审查机制或许能够提供新的视角，使各国在共同推进数字基础设施互联互通的同时，也能兼顾技术-主权-公平三维分析框架的要求。故此，解决数据跨境流动中的主权管辖冲突，既需要技术层面的支持，也需要国际法理论的进一步创新和发展。

（三）主权人工智能的“一带一路”实践

在数字“一带一路”框架下，主权人工智能的实践成为国际合作中的重要议题。共建区域性数据治理中心的合作模式为解决跨境数据流动、基础设施互联互通以及国际法争议提供新路径。这一合作模式目的是促进技术交流与共享，还试图缓

¹² 参见刘业：《美欧数据跨境流动博弈中的欧盟技术主权战略及其实现》，载《国际法研究》2023年第6期，第65页。

¹³ 梅傲，朱嘉炜：《数字贸易国际规则的新发展及制度型开放背景下的中国因应》，载《经济学家》2025年第2期，第92页。

¹⁴ 王小林，兰松：《“数字丝绸之路”数据跨境流动机制：逻辑框架与路径选择》，载《人文杂志》2025年（网络首发），第1页。

解技术霸权和数据殖民带来的不平等，同时多边机制实现公平合理的主权博弈。

区域性数据治理中心的核心在于构建一个以数据跨境流动为基础、以算力自主为目标的合作平台。在“一带一路”框架内，各国可以技术出口管制、算法透明度和数据本地化要求等措施，维护各自的数据主权。中国在推动全球人工智能治理倡议的过程中，强调以人为本和技术向善的理念。这种理念指导下的合作模式有助于弥合南北技术鸿沟，促进发展中国家的技术能力建设。然而，在实践中也出现诸多争议案例。一些国家担忧，区域数据治理中心可能导致技术依赖或加剧数据垄断。部分“一带一路”沿线国家对数据本地化政策持保留态度，认为这可能会限制它们的数据自由流动，从而影响经济效率。针对此类问题，可以引入风险分级治理和伦理审查机制加以缓解，确保各国在享受数据红利的同时，也能保护自身利益。

此外，开源生态的建设也是“一带一路”框架下主权人工智能实践的重要内容之一。建立平等合作模式，各国可以共同开发符合自身需求的技术体系，减少对单一技术来源的依赖。与此同时，争议解决机制的设计同样不可忽视。设立区域性仲裁机构，能够为成员国提供一个公正、高效的争端解决途径。这有助于增强互信，还能进一步推动多边合作路径的实施。

二、全球治理：机制困境与中国倡议的体系重构

（一）全球治理机制的碎片化现状

全球治理机制的软法主导与大国博弈现象在人工智能领域尤为突出。¹⁵“由人工智能催生的技术导向变革，也会引发新的分裂和焦虑。”¹⁶全球人工智能治理呈现出明显的碎片化特征，这种碎片化体现在治理主体之间的利益分歧，还表现在各国采取的治理规则和标准上存在显著差异。西方发达国家往往倾向于以技术霸权维护自身优势，技术出口管制、算力自主等手段强化对发展中国家的技术压制。而发展中国家则更关注数据主权与跨境数据流动等问题，试图数据本地化要求、算法透明度等措施保护本国利益，南北技术鸿沟在此背景下愈发扩大。

“全球人工智能治理是全球技术治理的前沿议题和棘手问题，关系到全球技术治理的创新发展。”¹⁷“一带一路”倡议下的合作为缓解这一问题提供新的思路。

《倡议》推动基础设施互联互通，特别是在数字技术领域的合作，如北斗系统走向国际，赋能数字“一带一路”，从而帮助沿线国家提升技术能力。然而，在实际操作中，这种合作仍然受到既有国际法争议的影响，尤其是在数据跨境流动方面，缺乏统一的国际规则使得主权博弈变得更加复杂。

¹⁵ 参见沈伟，赵尔雅：《数字经济背景下的人工智能国际法规制》，载《上海财经大 5B66 学报》2022 年第 5 期，第 127 页。

¹⁶ 巩辰：《全球人工智能治理——“未来”到来与全球治理新议程》，载《国际展望》2018 年第 5 期，第 39 页。

¹⁷ 叶淑兰，李孟婷：《全球人工智能治理：进展、困境与前景》，载《国际问题研究》2024 年第 5 期，第 105 页。

从全球治理的角度来看，当前机制更加凸显出软法主导的特点，即主要依靠非强制性规范来协调各方行动。然而，软法虽具有灵活性优势，却难以有效约束大国行为，尤其在涉及国家安全与核心利益时，大国往往选择以单边主义替代多边合作，导致全球治理机制陷入困境。“《人工智能白皮书》提出建立统一的欧洲人工智能监管框架，对算法使用的数据进行测试和认证，减小人工智能的技术歧视和应用风险。”¹⁸美国金融资本对欧洲市场的渗透充分展示经济与政治权力如何结合形成控制机制，这对国际社会构建公平公正的治理体系提出严峻挑战。2024年，欧洲委员会相继通过的《人工智能、人权、民主与法治框架公约》和欧盟《人工智能法案》，预计将对全球人工智能立法和国际规则制定发挥“示范效应”。

19

中国提出的《倡议》虽然强调共商共建共享原则，但其具体实施仍需面对诸多障碍，涵盖如何在尊重各国政策和实践基础上形成广泛共识的人工智能治理框架和标准规范。同时，随着人工智能技术不断进步，风险分级治理和伦理审查机制的重要性日益显现，但目前这些方面的国际合作仍然有限。因此，未来多边合作路径的有效性将很大程度上取决于能否克服现有制度缺陷，并真正实现平等合作模式，让所有国家都能从技术发展中受益，而不是陷入更深的数据殖民危机。

（二）中国《倡议》的国际规则贡献

“与美国等发达国家不愿同发展中国家分享发展成果、在产业合作过程中以掠夺方式获取高额利润不同，中国主张‘共商、共建、共享’原则，打造数字命运共同体。”²⁰作为数字“一带一路”建设中的重要组成部分，《倡议》为全球人工智能治理注入新的活力和方向。《倡议》突出“负责任”“以人为本”“智能向善”等核心理念，与个别国家构建排他性“小圈子”的做法形成鲜明对比。这一理念体现中国在全球人工智能治理中的责任担当，还为弥合南北技术鸿沟提供指导思想。

《倡议》强调以共商共建共享为全球治理观，倡导多元参与、开放对话、共建共享、合作共赢，这种包容性的治理模式正是对当前大国博弈背景下全球治理碎片化的有力回应。《倡议》是一个比较特殊的政策文件，虽然其政策强制性较弱，但是适用范围更广。²¹其中所包含的治理经验，是从不断的学习与实践总结出来的。²²

在具体制度抓手方面，《倡议》提出统筹发展与安全两大关键点，目的是平

¹⁸ 冯存万：《欧盟数字主权：一项战略建构的解读》，载《北方工业大学学报》2023年第6期，第62页。

¹⁹ 参见张磊：《人工智能国际规则博弈态势、共识分歧与中国“话语势能”建构》，载《新疆社会科学》2024年第1期，第121页。

²⁰ 刘友金，张颖斌，蔡翔：《从技术鸿沟到技术追赶：数字经济发展效应研究——来自“一带一路”沿线国家的证据》，载《经济研究》2024年第11期，第203页。

²¹ 参见李建国，范策：《全球生成式人工智能政策规范的核心议题及其世界影响》，载《国际观察》2025年第1期，第137页。

²² 参见全燕，张入迁：《新质治理力：全球人工智能治理张力下中国倡议的机制创新》，载《传媒观察》2024年第11期，第19页。

衡人工智能技术进步带来的机遇与挑战。在基础设施互联互通领域，中国推动“一带一路”框架下的技术合作，帮助沿线国家提升算力自主能力，并建立多边合作路径。与此同时，倡议呼吁算法透明度、数据本地化要求等措施加强跨境数据流动中的主权保护，有效缓解因技术霸权引发的数据殖民问题。

《倡议》还特别关注到伦理审查机制的重要性，提出应建立风险分级治理框架，确保人工智能技术的安全性、可靠性与可控性。这种前瞻性的制度设计有助于规避潜在的技术滥用风险，也为国际社会制定可参考的标准规范。值得一提的是，《倡议》支持在充分尊重各国政策和实践的基础上，形成具有广泛共识的人工智能治理框架和标准规范，这为促进国际法争议的解决提供清晰路径。²³

“在人工智能技术相关伦理和安全风险不断出现的形势下，人工智能全球治理以法律法规形式为主，行业标准和倡议、国际合作形式为辅。”²⁴从全球人工智能治理的角度来看，《倡议》展现中国的智慧和方案，更为实现人类命运共同体目标提供一个重要的试验场。借助“一带一路”倡议搭建的合作平台，中国正积极推动平等合作模式，助力发展中国家加速数字化转型。在争议解决机制的建设上，倡议提出设立国际数据仲裁院等设想，以应对跨境数据流动中出现的复杂法律挑战。总之，《倡议》理念引领、制度创新和实践探索，为全球人工智能治理体系的完善贡献积极力量。

（三）国际人工智能治理未来发展

“人工智能技术发展的同时，地缘政治环境日益复杂，这使得技术发展被赋予国家间竞争的涵义，也使得国际治理更加重要、迫切和具有挑战性。”²⁵国际人工智能治理面临诸多挑战，尤其是在技术霸权与数据殖民主义持续影响下，南北技术鸿沟和主权博弈愈发显著。为应对这些挑战，未来国际人工智能治理的发展不仅需要考虑全球人工智能发展的多样性需求，还需兼顾跨境数据流动和基础设施互联互通的现实问题，同时在国际法争议中寻求平衡点。

“人工智能的核心技术特征使其具备了国家安全属性，从而对国家安全体系产生深刻影响。”²⁶是故，风险分级治理与伦理审查机制是未来发展的重要组成部分。针对跨境数据流动中的潜在风险，在数字“一带一路”框架下，各国可以区域性合作平台探索适合自身的数据治理模式，并在实践中不断优化。为防范技术霸权对主权的侵蚀，机构应当确立明确的数据主权保护原则，赋予发展中国家更多话语权，推动形成更加公正合理的国际秩序。

²³ 参见马爱芳，胡泳：《人工智能的国际治理：理论框架、现实困境与模式探究》，载《新闻与写作》2024年第1期，第77页。

²⁴ 韩永辉，周港隽，徐翠芬：《人工智能全球治理的现状、困境和中国路径》，载《特区实践与理论》2024年第6期，第95页。

²⁵ 薛澜，赵静：《人工智能国际治理：基于技术特性与议题属性的分析》，载《国际经济评论》2024年第3期，第53页。

²⁶ 沈伟，赵尔雅：《数字经济和数字博弈双重背景下人工智能的国际法治理》，载《武大国际法评论》2023年第4期，第82页。

争议解决机制也是国际人工智能治理机构不可或缺的一部分。未来设立专门的仲裁院或类似机构，国际社会可以在出现跨境纠纷时迅速找到解决方案，避免争端升级导致国际合作破裂。更重要的是，这一机制可以作为反数据殖民的重要工具，帮助弱势群体维护自身权益。通过多方共同努力，将来有望构建一个更加智能化、可持续发展的全球治理体系，助力人类命运共同体建设。

三、反数据殖民：技术霸权与主权重构的法治实践

（一）数据殖民主义的表现与法律挑战

数字化转变正在改变着传统产业,对经济增长方式和质量起着决定性作用。²⁷随之产生的数据殖民主义的表现与法律挑战在数字“一带一路”倡议下显得尤为突出。技术剥削与规则输出对发展中国家的影响体现在经济层面，更涉及国际法领域的主权博弈与伦理争议。“全球数字经济治理规则尚不完善，‘一带一路’沿线国家数字发展水平参差不齐。”²⁸随着人工智能的快速发展，跨境数据流动的加剧使得发展中国家在技术获取与数据掌控方面处于弱势地位。

技术剥削导致发展中国家在人工智能基础设施建设中面临不平等的合作局面。“在数据收集、分析过程中，数据和算法可能带来新型的不平等，而这种不平等将导致行为体之间数据权力、算法权力的不对称。”²⁹发达国家技术出口管制等手段限制核心技术的传播，迫使发展中国家在国际规则制定中妥协于不利条件。“一带一路”沿线国家在构建智能化基础设施互联互通时，往往因缺乏自主算力而依赖国外技术供应商，这种依赖性进一步扩大南北技术鸿沟。

规则输出成为发达国家实施数据殖民的重要工具。一些西方国家主导国际数据治理规则的制定，在跨境数据流动中推行自身的利益优先原则。这些规则通常忽视发展中国家的数据主权诉求，导致其在数据生成者权利确认上遭遇严重阻碍。正如文献所指出的，传统全球治理体系中的单边主义和霸权思维并未随着数字化转型而消失，反而以新的形式延续下来。这为反数据殖民策略的制定提出迫切需求。

发展中国家在应对技术霸权时面临的国际法争议日益增多。一方面，算法透明度的要求与数据本地化政策受到来自发达国家的压力；另一方面，风险分级治理与伦理审查机制的建立需要兼顾不同国家的实际能力与文化差异。在此背景下，“一带一路”框架下的平等合作模式被视为解决这一难题的重要途径[2]。加强南南技术合作，推动共享开源生态建设，发展中国家可以在一定程度上减轻技术依赖带来的负面影响。

²⁷ 参见王明国：《共建“一带一路”与新时代中国外交创新》，载《同济大学学报（社会科学版）》2024年第6期，第74页。

²⁸ 朱莉欣，祁楚云，李成福：《直面数字风险，为“一带一路”交流发展提供保障——以数字丝路安全智库创新建设为例》，载《教育国际交流》2025年第2期，第53页。

²⁹ 罗有成：《数字时代主权的嬗变与国际安全秩序重塑》，载《国际展望》2024年第6期，第95页。

（二）数据主权的法律确认与技术反制

数据主权的法律确认与技术反制是当前国际社会面对的重要议题。随着人工智能在全球范围内的快速发展,跨境数据流动已成为推动经济全球化和技术交流的关键力量。“破解全球化治理困境,弥合‘数字鸿沟’,共享数字经济发展红利,已经成为各国推动数字全球化的客观需求和逻辑必然。”³⁰然而,这一过程中也伴随着诸多国际法争议,特别是南北技术鸿沟的加剧和数据殖民现象的显现。在数字“一带一路”倡议下,如何实现数据主权的保护并推动开源生态建设,成为亟待解决的问题。

从“属地管辖”到“数据生成者权利”的法律转型为数据主权的确立提供新的思路。传统意义上的属地管辖原则难以适应数字化时代的跨境数据流动需求,而以数据生成者为中心的权利体系则更符合现代科技发展的实际需要。在这一背景下,数字“一带一路”倡议提出一系列创新性规则,目的是协调各国在数据保护方面的立场差异,促进跨国合作。中国《倡议》强调算力自主的重要性,并倡导建立开放透明的算法标准,确保人工智能技术应用过程中的公平性和公正性。

同时,技术反制手段的强化也是应对技术霸权和数据殖民的有效途径。在基础设施互联互通的基础上,沿线国家可以共享资源和技术支持来缩小技术鸿沟。一方面,加强数据本地化要求的实施力度,限制敏感信息的过度外流;另一方面,推广开源生态建设,鼓励本土企业参与国际技术标准的制定,从而形成更加平衡的技术发展格局。《倡议》中提出的伦理审查机制也为多边合作路径提供参考依据,有助于构建一个由多个国家共同参与、相互监督的人工智能治理体系。

（三）“一带一路”数字治理的示范意义

“一带一路”倡议的平等合作模式与风险共担机制在其数字治理实践中具有重要意义。这一倡议基础设施互联互通为沿线国家提供技术交流与合作的平台,在人工智能领域展现独特的价值。平等合作模式强调各国在技术发展和规则制定中的共同参与,有效缓解南北技术鸿沟带来的问题。“一带一路”框架下的数字合作项目鼓励技术输出国与输入国之间的双向互动,确保发展中国家能够平等地获取人工智能技术和相关资源,从而促进技术普惠。

在此背景下,风险共担机制成为应对跨境数据流动和国际法争议的重要工具。建立多层次的风险评估和分级治理架构,可以更好地平衡主权博弈与全球治理需求。具体而言,该机制要求各国根据自身能力分担技术开发、应用及监管中的潜在风险。推动算法透明度和数据本地化要求,各国可以在保护自身数据主权的同时,积极参与到全球人工智能治理中。针对技术霸权和数据殖民问题,“一带一路”倡议还倡导构建开源生态,鼓励技术共享与算力自主,以减少对少数技术强

³⁰ 张亚斌,马莉莉:《“数字丝绸之路”建设引领新型数字经济全球化:逻辑机制与中国方略》,载《学术论坛》2024年第6期,第124页。

国的依赖。

从实践角度看,“一带一路”数字治理的示范意义体现在其多边合作路径上。作为试验场,它为解决大国博弈和国际规则协调问题提供新思路。《倡议》提出后,“一带一路”成为落实该倡议的理想平台,推动多国在伦理审查机制和争议解决机构方面的探索。同时,这一框架还强调南南合作深化技术外交,使发展中国家能够在平等基础上参与全球规则制定,共同构建新型国际秩序。

四、数字“一带一路”倡议下人工智能国际法治理路径

(一) 搭建主权人工智能国际法框架

当前,联合国层面已经开展了一系列针对人工智能治理的行动和倡议,例如联合国教育、科学及文化组织通过的《人工智能伦理问题建议书》,国际电信联盟推出的“人工智能向善”平台。³¹主权人工智能的国际法框架构建,需要直面当前国际法规则在人工智能领域的不足,同时提出适应数字时代需求的新型规则。“当前以新兴数字技术为核心的新一轮科技革命与产业变革,正从底层重塑世界经济发展,催生了各种新业态新模式。”³²面对不断涌现的新业态新模式,现有国际法规则在跨境数据流动方面存在显著滞后性,无法有效应对由技术霸权和数据殖民引发的主权博弈问题。这一现状阻碍南北技术鸿沟的弥合,也对全球人工智能治理的有效性构成挑战。《倡议》虽为国际社会提供重要的价值指引,但在具体规则制定上仍需进一步细化以解决数据主权与算法透明度等核心问题。

在数字“一带一路”倡议背景下,主权人工智能的治理框架应注重基础设施互联互通和技术合作模式的创新。“中国一直致力于参与和推动全球数字领域的深层次交流与合作。”³³需要考虑以下几点:其一,强化数据本地化要求。数据本地化是维护国家数据主权的重要手段,也是抵御技术霸权的基础工具。明确数据跨境流动的法律边界,能够在一定程度上缓解因跨国公司主导数据流通而带来的不平等问题。数据本地化有助于增强发展中国家在跨境数据流动中的谈判能力,为反数据殖民提供制度支持。其二,推动算法透明度的实现。算法透明度是主权人工智能国际法框架中不可或缺的一部分,目的是确保算法决策过程公开、公平并具备可解释性。鉴于算法在现代社会中的广泛应用,提升透明度可以减少歧视性决策的风险,还能增强公众对技术的信任感。特别是在“一带一路”沿线国家中,算法透明度的提升能够促进区域间的技术交流与共享,进而推动平等合作模式的形成。其三,引入风险分级治理机制。随着人工智能技术的快速发展,不同应用场景下的潜在风险差异显著。建立风险分级治理体系,可以更精准地分配监管资

³¹ 参见钱忆亲:《联合国框架下的全球人工智能治理现状、挑战与展望》,载《中国信息安全》2024 年第 4 期,第 62-63 页。

³² 韩剑,廖陈成,刘瑞喜:《共建绿色丝绸之路:理论演进、发展前景与深化路径》,载《南开学报(哲学社会科学版)》2025 年第 2 期,第 27 页。

³³ 刘均胜,张中元:《以机制化建设推进“一带一路”高质量发展》,载《国际贸易》2024 年第 12 期,第 66 页。

源，从而提高治理效率。在高风险领域（如军事应用或敏感信息处理）实施更严格的伦理审查机制，而在低风险领域则采用相对宽松的管理模式。这种差别化治理策略既能保障技术创新活力，又能有效防范潜在威胁。

多边合作路径的探索对于完善主权人工智能国际法框架至关重要。在大国博弈日益激烈的当下，只有加强国际社会间的对话与协作，才能真正构建起公平合理的全球人工智能治理体系。在此过程中，“一带一路”倡议可作为试验场，为南南合作提供技术外交平台，促进软硬法协同治理模式的发展。总之，主权人工智能的国际法框架构建需综合考虑技术-主权-公平三维分析框架，数据本地化、算法透明度、风险分级治理以及多边合作等措施，实现对传统规则体系的有效补充与创新。

（二）推动南南合作的技术外交路径

“外交系统主要由参与外交活动的各类主体构成，其主要功能是拓展对外关系、维护国家利益和实现外交目标。”³⁴推动南南合作的技术外交路径为“一带一路”框架下的多边合作开辟新的维度。然习近平在 2017 年 5 月的“一带一路”国际合作高峰论坛上就提出，“一带一路”沿线国家要把握数字化、网络化、智能化发展机遇，加强在数字经济、人工智能、纳米技术、量子计算机等前沿领域合作。³⁵面对当下国际形势的不确定性，各国外交对象、途径和逻辑也发生了相应变化，技术外交的意义日益显著。³⁶在数字时代的背景下，技术的传播与共享涉及经济发展问题，还触及主权博弈、数据隐私保护以及国际法争议等复杂议题。尤其在人工智能领域，南北技术鸿沟的存在进一步加剧数据殖民的风险。因此，技术外交深化南南联盟，成为解决上述问题的重要路径。

“作为当今世界主要的人工智能大国，中国始终倡导共同发展。”³⁷中国作为“一带一路”倡议的核心推动者，在技术外交中扮演关键角色。借助基础设施互联互通的优势，中国将自身的数字化发展经验与沿线国家分享，为缩小技术差距提供现实可行的方案。跨境数据流动管理的协作机制，中国倡导在多边框架下建立数据分级治理标准，以提升发展中国家的数据安全性与算法透明度。这一举措符合全球人工智能治理倡议中“以人为本”的理念，也为中国与其他发展中国家构建平等合作模式奠定基础。

然而，要实现技术外交的成功，必须克服一系列挑战。一方面，技术出口管制在大国博弈的背景下变得愈发敏感，发展中国家可能面临技术封锁的风险；另

³⁴ 张晗，赵磊：《共建“一带一路”的经济外交系统耦合——基于开放复杂巨系统的分析》，载《东北亚论坛》2025 年第 2 期，第 51 页。

³⁵ 参见段丁允，冯宗宪：《“一带一路”沿线国家数字化发展水平对低碳绿色绩效的影响研究》，载《经济问题探索》2023 年第 5 期，第 159 页。

³⁶ 参见任天威，刘建飞：《第四次工业革命背景下的技术外交——兼论人类命运共同体理念对技术外交发展的重要意义》，载《世界经济与政治》2022 年第 7 期，第 59 页。

³⁷ 刘冲：《把脉智能时代人类前途命运的中国智慧——〈全球人工智能治理倡议〉解读》，载《中国网信》2024 年第 5 期，第 67 页。

一方面，跨国企业主导的开源生态虽有助于技术扩散，但同时也可能强化技术霸权。因此，“一带一路”框架下的技术合作需要在尊重各国主权的前提下，探索算力自主的路径。推动区域数据中心建设，协助沿线国家建立本地化要求的数据存储设施，既能满足数据本地化的法律需求，又能促进算力资源的合理分配。

风险分级治理和伦理审查机制的建设也是技术外交中的重要一环。针对不同国家在人工智能应用中的差异性需求，中国可以提供定制化解决方案，帮助发展中国家完善法律法规体系。同时，设立争议解决机制也为化解潜在冲突提供制度保障。在具体实践中，可以借鉴《倡议》中提出的“智能向善”原则，鼓励企业和科研机构参与技术援助项目，从而实现技术共享与共同发展的目标。推动我国标准组织、行业协会、科研机构等主体深入参与到国际各类人工智能组织中，提升我国在国际人工智能治理中的话语权。³⁸

（三）完善发展中国家数据关税制度

“国家是最重要的国际行为体，而体现国家权力关系的主权原则是处理国际关系的基本原则。”³⁹数据关税制度源于国家对数据资源的永久主权原则。根据联合国《各国经济权利和义务宪章》，各国对本国自然资源享有永久主权，而数据作为数字经济时代的核心生产要素，应被纳入主权管辖范畴。诚然，世界各国基本都禁止对数据传输征收关税，这是国际现行共识，⁴⁰但基于反数据殖民的有效手段，作为发展中国家的中国不得不基于发展中国家的特点，对数据关税制度的设计和完善予以考量。数据关税的功能具有双重性：一是通过税收杠杆调节跨境数据流动的“价值外溢”，防止发展中国家因数据资源无偿输出而陷入“数字贫困化”；二是为本土数据产业创造缓冲空间，推动人工智能基础设施的自主化建设。例如，印度在 2023 年《数字主权法案》中引入“数据出境附加税”，要求跨国企业为提取本土用户行为数据支付 5%-8% 的关税，其税收专项用于国家级人工智能研发基金，这一实践为制度设计提供了参考范本。

我国需整体提升数字贸易的规制水平，着力构建国际国内共通且符合我国利益诉求的规则范式。⁴¹数据关税制度需建立动态分级机制：对涉及国家安全、个人隐私的敏感数据实施“禁止流动+高额关税”双重管控；对商业数据根据价值密度设定累进税率；对科研合作等非营利性数据流动给予免税待遇。这种分类模式既符合 WTO《关税与贸易总协定》（GATT）第 20 条“一般例外”条款中关于公共道德与国家安全的规定，又能避免形成数据保护主义壁垒。

³⁸ 参见张其仔，李伟：《我国建立人工智能安全监管制度的必要性及现实路径》，载《北京师范大学学报（社会科学版）》2025 年第 1 期，第 12 页。

³⁹ 蒋万胜，刘玲霞：《国际数字主权领域内的多元竞合与应对》，载《中国特色社会主义研究》2023 年第 5 期，第 65 页。

⁴⁰ 参见江涛，王号杰：《数字贸易壁垒：一种新型的贸易限制措施》，载《中国商论》2022 年第 5 期，第 68 页。

⁴¹ 参见杨梦莎：《数字自由贸易区的二元内涵及贸易法律规则构建探析》，载《社会科学战线》2024 年第 3 期，第 236 页。

全球人工智能治理的演进过程系由国际共识向全球共治逐步变化的。⁴²在这一演进过程中，单一国家的数据关税易引发贸易摩擦，需依托“一带一路”框架建立区域性关税同盟。“人工智能时代的全球治理要求更为充分的国际合作。”⁴³中国可牵头制定《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）补充条款，设立数据关税专项工作组，协调成员国间的税则标准与征收程序。例如，在东盟智慧城市网络建设项目中，可将数据关税收入按比例注入“南南技术转移基金”，用于资助成员国人工智能实验室建设，形成“征税—再投资”的良性循环。

结语

数字“一带一路”倡议作为人工智能时代国际法治理的创新实践，通过主权维护、全球治理与反数据殖民的三维互动，为解决人工智能技术全球化与治理碎片化的结构性矛盾提供了系统性方案。本文从国际法视角对这三重维度展开剖析，揭示了数字时代国际秩序重构中的核心矛盾与制度需求，并为发展中国家参与全球数字规则制定提供了理论支撑与实践路径。

主权人工智能国际法框架的搭建在人工智能国际治理中发挥着重要作用。在技术快速发展的背景下，国家主权面临新挑战，尤其是在数据跨境流动中，算法透明度和数据本地化要求成为各国关注的焦点。主权人工智能关乎技术赋权，更涉及法律重构，必须明确算法权力的合理边界，确保主权管辖原则在数字时代的适用性。中国在“数字一带一路”建设中推动的区域性数据治理合作模式，为解决主权博弈提供新的示范路径。

在全球人工智能治理方面，大国博弈与多边合作路径的结合显得尤为重要。现有机制的碎片化现状凸显出软法主导的局限性，现行国际规则体系的技术霸权底色与“中心—边缘”结构已难以适应人工智能治理的普惠性诉求，而中国提出的《倡议》展现其在规则制定上的领导力，其强调“以人为本”“智能向善”的理念，推动公平的技术外交路径，通过“发展优先”与“风险共担”原则，为弥合南北治理鸿沟提供了制度增量。

反数据殖民视角下，国际法的作用不可忽视。技术剥削与规则输出的双重压迫是发展中国家陷入“数字依附”的根本诱因，其导致发展中国家在数据主权维护上面临严峻挑战。应开源生态、算力自主等手段增强技术反制能力，并推动从属地管辖向数据生成者权利的转型。同时，“数字一带一路”框架下的平等合作模式有助于降低技术剥削的风险，适用于发展中国家数据关税制度的进一步完善，则为破解数据资源分配失衡、重塑全球价值链正义提供了法理工具。

然而，人工智能国际法治理的复杂性与技术迭代的不可预测性，决定了相关

⁴² 参见孟雪：《全球人工智能治理趋势特点、风险挑战及对策建议》，载《科技中国》2025年第1期，第50页。

⁴³ 罗会钧，查云龙：《人工智能时代的全球治理转型与中国应对》，载《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2023年第12期，第15页。

研究需保持开放性与实践导向。数字“一带一路”倡议的持续推进，不仅需要国际法理论的创新突破，更依赖于各国在技术标准互认、算力资源共享、风险分级管控等领域的务实合作。唯有坚持共商共建共享原则，才能推动人工智能国际治理从“规则博弈”走向“秩序共生”，最终构建兼顾效率与公平、平衡创新与安全的数字命运共同体。

2025年中国国际法学会年会

构建人类命运共同体与全球海洋人工智能治理

林锴*

摘要:在海洋治理领域,人工智能(AI)技术的崛起正成为推动全球海洋治理体系革新的关键力量。本文基于人类命运共同体理念,探讨了 AI 技术在海洋治理中的应用路径、挑战及应对策略。研究表明, AI 通过提升环境监测精度、优化资源分配和灾害预警能力,为海洋生态保护与可持续发展注入新动能。然而,技术普惠、法律适配、国际合作及生态友好四大挑战,制约着 AI 技术的深度应用。为此,需构建技术共享、政策协同、多边合作与绿色创新的四维治理框架,以推动海洋 AI 治理迈向智能化、法治化、国际化与可持续化。

关键词: 人类命运共同体 海洋治理 人工智能 国际合作

一、引言

习近平总书记强调:“我们人类居住的这个蓝色星球,不是被海洋分割成了各个孤岛,而是被海洋连结成了命运共同体,各国人民安危与共”。人类命运共同体理念在海洋领域具象化为“海洋命运共同体”。海洋作为地球生命支持系统,承载着全球贸易、资源开发与生态安全的战略使命。过度捕捞、污染加剧、气候变暖等非传统安全威胁,正将海洋推向“公地悲剧”的边缘。

作为海洋大国,中国不仅是人类命运共同体理念的倡导者,更是积极的践行者,构建开放型世界经济,促进海上互联互通和各领域务实合作。在海洋生态保护领域,中国全面参与联合国框架内的海洋治理机制,推动设立“联合国海洋科学促进可持续发展十年计划”金砖国家协调中心,与多国联合开展海洋污染防治研究,展现了大国领袖的责任担当。当下人工智能技术的崛起,则为海洋治理体系革新注入技术动能,既是中国参与全球治理的方案创新,也是人类应对海洋危机的必然选择。本文在人类命运共同体理念的指引下,引入实例探讨人工智能技术在全球海洋治理中的应用路径、挑战及应对策略。

二、人类命运共同体与海洋治理的耦合逻辑

(一) 人类命运共同体的海洋维度

人类命运共同体理念以“共商、共建、共享”为核心,旨在超越零和博弈,构建利益交融、责任共担的国际秩序。在海洋领域,这一理念具象化为“海洋命运共同体”,其内涵与实践路径可从价值共识、目标协同、行动框架三个维度展开。

1. 价值共识维度

以《联合国海洋法公约》(UNCLOS)为基础,倡导主权平等与海洋资源和

* 林锴,永福县人民检察院五级检察官助理,18978442170。

平利用，法理上强调国家权利与环保义务的平衡。中国主张在尊重公约权威的同时，推动国际海洋法体系向更公正合理方向发展，并提出“泛海洋论”——否定传统海陆二元对立，主张以系统思维重塑海洋秩序，反对海洋霸权，支持发展中国家参与全球海洋治理。

2.目标协同维度

核心逻辑是通过制度创新与技术创新，实现海洋资源利用效益与生态系统服务价值的动态统一，超越单一目标导向。实践案例包括：青岛西海岸新区通过“污染防治+生态修复”修复湿地 6688 亩，构建“红树林+生态旅游+碳汇交易”价值链；东莞市建立“陆海统筹、部门联动”治污体系，运用大数据溯源总氮排放，使近岸海域优良水质比例达 92%；日照市阳光海岸绿道修复工程结合市政与旅游需求，修复海岸带 8 公里，带动就业超千人次。

3.行动框架维度

通过多边合作机制应对跨国海洋挑战，包括：多边主义实践（如中国海军连续 46 批护航编队赴亚丁湾护航，参与国际救援任务）；区域合作平台（如推进“21 世纪海上丝绸之路”，与东盟共建“蓝色经济伙伴关系”）；全球治理参与（如参与联合国“海洋科学促进可持续发展十年”计划）。治理创新体现在法治路径（维护国际法权威）、技术赋能（如数字孪生、区块链、AI 应用）及社会共治（培育 NGO，建立混合治理模式）。

综上所述，人类命运共同体理念在海洋治理中的实践，既是对传统海洋秩序的反思重构，也是对全球海洋挑战的主动回应。通过价值共识凝聚国际共识、目标协同平衡发展悖论、行动框架深化多边合作，中国正为全球海洋治理提供“中国方案”，推动构建“和平之海、合作之海、和谐之海”的海洋命运共同体。

（二）人工智能治理的技术适配性

人工智能正深刻重塑海洋治理范式，推动海洋保护从被动应对转向主动防控、从经验决策迈向科学精准。通过 AI 整合系统、深度学习算法及人机交互等手段，为海洋生态预警、资源管理和灾害响应领域迎来技术革命。AI 不仅提升治理效率，更构建“数据-算法-行动”闭环，为海洋可持续发展注入新动能，下面通过世界各地的实践案例进行说明。

1.环境监测与生态预警：从被动应对到主动防控

传统海洋环境监测高度依赖人工采样与事后分析，难以捕捉突发环境事件的动态演变。人工智能通过整合卫星遥感（如 Sentinel-3 系列卫星的海洋光学数据）、浮标传感器网络（实时传输温度、盐度、浊度等参数）以及无人机航拍的多源异构数据，构建了高分辨率的海洋数字孪生系统。以赤潮治理为例，该系统可基于水体叶绿素 a 浓度异常、营养盐通量等关键指标，结合 LSTM 神经网络进行时间序列预测，提前 72 小时锁定灾害爆发高风险区，精度达 85% 以上。在墨西哥湾原油泄漏事件中，AI 模型通过油膜扩散模拟，为应急部门规划了最优拦截路径，

使污染控制效率提升 40%。这种技术驱动的预警体系，使海洋生态治理从"灾后补救"转向"事前预防"。

2.资源保护与开发平衡：从经验决策到算法优化

渔业资源衰退是全球海洋治理的痛点，传统捕捞配额制度因缺乏动态调整机制常陷入"公地悲剧"。人工智能通过构建多变量耦合模型，为渔业管理提供了革命性工具。南海某渔场引入的深度学习算法，综合分析渔业声学调查数据（鱼群生物量分布）、海洋环境参数（水温、溶解氧）以及社会经济指标（市场需求、燃油成本），生成动态捕捞配额方案。实施后，目标鱼种产卵群体生物量较传统管理提升 62%，单位捕捞量碳排放降低 23%。更值得关注的是，AI 驱动的电子监控技术（如自动识别系统 AIS）可实时追踪渔船轨迹，结合行为分析算法识别非法捕捞模式，使执法效率提升 70%。这种"算法+数据"的治理框架，正在重塑海洋资源利用的平衡点。

3.灾害响应与应急决策：从经验判断到智能辅助

风暴潮、海啸等海洋灾害具有强破坏力和不确定性，传统应急决策依赖专家经验与有限观测数据。人工智能通过耦合大气-海洋-波浪多物理场模型，构建了灾害过程仿真系统。以 2023 年台风"苏拉"为例，国家海洋环境预报中心基于 GPU 并行计算的 AI 模型，提前 24 小时预测了浙江沿海的风暴潮增水高度，误差控制在 0.3 米以内，为 12 万群众安全转移争取了关键时间窗口。在灾后评估阶段，计算机视觉算法可快速处理无人机拍摄的灾场影像，自动识别海岸侵蚀范围、建筑物损毁程度，使灾损评估效率提升 80%。这种智能决策支持系统，正在推动海洋灾害治理从"被动承受"向"主动应对"转型。

4.环境监测与灾害预警：中泰联合实验室的协同创新

在海洋灾害频发而监测能力分布不均的东南亚海域，中泰气候与海洋生态系统联合实验室（由中科院南海海洋研究所与泰国皇家海洋研究院共建）开创了技术外交的新范式。该实验室构建的 AI 驱动型海洋预警系统，深度融合了多源异构数据，在数据层，整合了泰国湾浮标阵列（每 15 分钟传输温度、盐度数据）、中国风云卫星（空间分辨率达 250 米）的遥感影像，以及社交媒体实时发布的渔船位置信息（通过 NLP 技术过滤有效信息）；在模型层，采用混合神经网络架构，将传统物理模型（如海啸传播方程）与 LSTM 深度学习网络耦合，既保证物理机理的准确性，又提升非线性预测的鲁棒性；在应用上，开发多终端预警系统，政府决策者可通过 GIS 平台获取风险热力图，渔民则通过定制 APP 接收撤离路线规划。在普吉岛游船倾覆事件中，该系统展现出独特价值：通过计算机视觉算法分析游客拍摄的海面视频，提前 2 小时识别出异常波浪形态，辅助救援力量精准定位沉船坐标（误差半径仅 50 米），使幸存者搜救效率提升 60%。更深远的影响在于，该实验室建立的"数据共享-模型共建-成果共用"机制，为区域海洋治理提供了去中心化的协作框架。泰国安达曼海珊瑚礁白化预警项目即是在此框架下延伸的产

物,通过 AI 分析 15 年卫星珊瑚光谱数据,建立白化概率预测模型,使保护区管理措施可提前 3 个月部署,有效遏制了生态退化趋势。

5.渔业可持续发展:肯尼亚的 AI 渔业管理实验

东非沿海国家长期面临"海洋资源诅咒"困境——过度捕捞导致渔业资源枯竭,而传统管理手段因数据缺失难以奏效。肯尼亚政府与世界银行合作的 AI 渔业管理项目(2019 年启动),构建了"卫星-算法-产业"的闭环体系,利用 Sentinel-2 卫星的多光谱数据,结合 UNet++分割算法,实现近岸水域渔获量的动态监测。在蒙巴萨海域的试点中,该模型对非法拖网作业的识别准确率达 92%,助力政府重新划定 5 个可持续捕捞区;通过产业链升级,基于 LSTM 神经网络预测国际海鲜市场需求,指导水产加工企业调整生产周期。某对虾加工厂采用该预测后,库存周转率提升 40%,冷链物流成本降低 18%;开发珊瑚礁修复方案模拟系统,通过计算流体力学(CFD)模拟不同人工礁体布局对水流动能的影响。在瓦塔穆海洋公园,优化后的礁体设计使幼鱼存活率提升 3 倍,带动潜水旅游收入年增长 25%。该实验揭示,AI 技术可成为发展中国家破解海洋治理困境的"技术杠杆":通过数据驱动决策弥补制度缺失,以精准预测降低产业风险,用模拟仿真提升生态修复效率。这种技术赋能模式,正在重塑后发国家的海洋经济发展轨迹。

6.生态保护修复:红树林的智能化守护

印尼爪哇岛北部沿海电厂项目(2022 年竣工)引发的红树林生态补偿争议,催生出全球首个 AI 驱动的生态修复监测系统。该系统由印尼海洋事务统筹部与新加坡南洋理工大学联合研发,包含三大创新模块:通过动态监测,部署无人机集群(覆盖半径 15 公里)搭载多光谱相机,结合 ResNet-50 图像分类算法,实现植被覆盖率日频更新。数据显示,补偿种植的 12 万株红树苗,其 3 个月存活率监测误差小于 3%;制定修复决策,构建生态服务价值评估模型,将红树林固碳量(通过 LiDAR 测高换算生物量)、防浪效能(CFD 模拟波浪衰减系数)等参数转化为经济效益指标。某补偿方案比选中,该模型预测出混合种植模式(本地种+速生种)可使生态服务价值提升 40%;开放社区参与,开发红树林健康指数可视化平台,通过 AR 技术将生态数据转化为沉浸式体验。渔民可通过手机扫描树干上的 QR 码,获取该区域生态修复进程的 3D 动画演示,这种参与式监测使社区自发报告生态破坏事件的频率提升 7 倍。该案例的突破在于,将 AI 技术从单纯的监测工具升华为治理参与平台。通过建立"机器感知-人类认知"的交互界面,既保证生态修复的精准性,又提升利益相关方的参与感,为"人海和谐"目标的落地提供了技术实现路径。

综上所述,人工智能在海洋治理中的应用呈现三大突破,一在于技术工具革新,AI 驱动的数字孪生系统整合多源数据(如卫星遥感、浮标传感器),实现环境监测领域灾害预测精度突破;二在于将协作框架升级,开创"数据共享-模型共建-成果共用"机制,融合物理模型与深度学习;三在于参与范式转型,将生态数据转

化为沉浸式体验，此类“机器感知+人类认知”交互界面，既保障修复精准性，又增强公众参与度。这些实践表明，AI 不仅是工具，更成为海洋治理的“决策中枢”与“协作枢纽”，推动全球海洋治理向智能化、精细化、协同化方向演进，为破解资源衰退、灾害应对和生态保护难题提供系统性方案。

三、海洋人工智能治理的四大困境

人工智能技术在海洋治理领域展现出巨大潜力，从环境监测到灾害预警，从资源保护到生态修复，其应用已渗透到海洋治理的各个环节。然而，技术革新背后隐藏着技术与数据鸿沟、法律与政策滞后、国际协调难题以及可持续发展悖论等深层挑战。这些挑战不仅阻碍着 AI 技术在海洋治理中的进一步普及与深化，更对全球海洋可持续发展构成威胁。深入分析这些挑战，探寻破解之道，已成为推动海洋治理体系现代化、实现人海和谐共生的关键。

(一)技术与数据鸿沟

在海洋治理领域，技术与数据鸿沟是制约人工智能技术普惠应用的首要障碍。一方面，基础设施差异显著。发展中国家受限于经济条件和技术水平，往往缺乏高精度海洋传感器网络，导致数据采集的精度、密度和时效性不足。例如，在南海周边国家越南、菲律宾，海洋观测站点的分布密度远低于发达国家，AI 模型训练所需的高质量数据难以获取，严重影响了模型的准确性和泛化能力。另一方面，算法适配难题突出。海洋环境具有高度的复杂性和区域性，热带海域、极地等特殊生态系统的独特性对 AI 算法提出了更高要求。然而，针对这些特殊区域的算法研发成本高昂，且需要长期的数据积累和本地化调校。以北极海域为例，冰盖覆盖、低温环境等因素导致常规监测手段失效，开发适应北极环境的 AI 算法需要巨大的资金和人力投入，这使得许多发展中国家望而却步。

(二)法律与政策滞后

海洋 AI 应用的快速发展，使得现有法律与政策体系显得力不从心。伦理规范缺失是其中的重要一环。在海洋 AI 应用中，隐私保护、算法透明性等伦理问题日益凸显。例如，海洋环境监测中的 AI 算法可能涉及渔船位置、捕捞行为等敏感信息，一旦泄露将对渔民权益和海洋经济安全造成威胁。然而，国际社会对海洋 AI 应用的伦理规范尚未形成统一标准，不同国家的法律法规差异较大，给跨境海洋治理带来困难。责任界定模糊则是另一大挑战。在自动驾驶船舶、AI 辅助决策等场景中，一旦出现问题，如何界定技术提供方、运营方和使用方的责任，成为亟待解决的难题。以自动驾驶船舶事故为例，若因 AI 决策失误导致碰撞或污染事件，是追究算法开发者、船舶所有者还是运营商的责任？目前缺乏明确的法律追责机制，这不仅影响了技术的推广应用，也给海洋安全带来不确定性。

(三)国际协调难题

海洋治理是全球性议题，但国际协调的难题却阻碍了 AI 技术在全球海洋治

理中的协同应用。利益博弈是其中的核心矛盾。发达国家凭借技术优势，倾向于在海洋 AI 领域实施技术垄断，而发展中国家则担忧成为“数据殖民”的对象。例如，以美国为首的西方发达国家在提供海洋 AI 技术支持时，要求发展中国家开放海洋数据主权，这引发了发展中国家对数据安全和主权的担忧。同时，机制碎片化也加剧了国际协调的难度。现有的国际海洋治理平台，如国际海事组织（IMO）、区域海洋公约等，对 AI 应用的适应性改革滞后。各平台之间缺乏有效沟通与协作，导致治理规则 and 标准不一，难以形成全球性的海洋 AI 治理框架。以海洋灾害预警为例，不同国家采用的 AI 模型和数据标准各异，难以实现预警信息的共享与协同应对，影响了灾害防治的整体效能。

(四)可持续发展悖论

海洋 AI 技术的应用本应助力可持续发展，但在实践中却引发了新的悖论。能源悖论是其中之一。海洋 AI 设备，如水下机器人、传感器网络等，往往依赖高耗能的计算资源。例如，一些深海探测设备需要大功率的能源供应，这与全球低碳目标存在冲突。同时，生态干扰问题也不容忽视。AI 技术在提升海洋监测能力的同时，其设备本身可能对海洋生物行为产生长期影响。研究表明，水下机器人的噪音和干扰可能影响海洋生物的栖息、繁殖和迁徙行为。例如，在珊瑚礁区域部署的声波监测设备，可能对珊瑚的生长和鱼类的栖息造成负面影响。此外，AI 算法在优化渔业资源分配时，若过度追求经济效益，可能导致某些鱼种的过度捕捞，破坏海洋生态平衡。这种技术应用的“双刃剑”效应，使得海洋 AI 治理在可持续发展道路上面临严峻考验。

综上所述,人工智能技术在海洋治理中的应用,既带来了前所未有的机遇,也伴随着技术与数据鸿沟、法律与政策滞后、国际协调难题以及可持续发展悖论等挑战。一方面,技术共享不足与数据标准化缺失,导致发展中国家难以获取高质量海洋数据,AI 模型的地域适配成本高昂;另一方面,法律与政策体系滞后于技术发展,伦理规范缺失与责任界定模糊,为技术应用埋下隐患。同时,国际协调机制的碎片化,加剧了技术垄断与“数据殖民”风险,而高耗能设备与生态干扰问题,则使可持续发展目标面临挑战。

四、人类命运共同体导向的海洋AI治理框架

人工智能技术的蓬勃发展为海洋治理带来了革命性机遇，然而，技术普惠、法律适配、国际合作及可持续发展四大维度的挑战，正成为制约其深度应用的瓶颈。在技术与数据层面，应加强国际合作，推动海洋监测基础设施的共享与升级，建立全球性的海洋数据共享机制，降低算法研发成本，促进技术的普惠应用。在法律与政策层面，应加快制定统一的伦理规范和责任界定标准，完善海洋 AI 应用的法律法规体系，保障技术发展的安全性和可控性。在国际协调层面，应加强国际海洋治理平台的沟通与协作，推动形成全球性的海洋 AI 治理框架，平衡各

国利益诉求，实现技术的共享与共赢。在可持续发展层面，应研发低耗能的海洋 AI 设备，评估技术对海洋生态的长期影响，确保技术应用与生态保护相协调。

(一)技术共享与数据标准化

1.全球海洋数据联盟正扮演着关键角色

该联盟致力于推动建立多源数据共享协议，通过区块链技术保障主权数据安全，为发展中国家提供了获取高质量海洋数据的可能。例如，FISCO BCOS 区块链技术已应用于海洋数据安全采集、存储、传输、分发与使用的全流程，实现了数据合规使用与流转存证的双保险。这种技术架构既保护了数据主权，又促进了数据共享效率，为 AI 模型训练提供了坚实的数据基础。

2.数据共享并行开源模型库的建设

联合国机构牵头的开源模型库项目，旨在开发适应不同海域的 AI 基础模型，显著降低技术门槛。以励图高科智慧海洋 AI 大模型为例，该模型整合了卫星遥感、水下探测器、浮标网络及船舶航行记录等多源异构数据，实现了海洋环境的深度挖掘与智能分析。其功能覆盖灾害预警、生态评估、资源分配优化等多个场景，并通过开源方式允许各国基于自身需求进行二次开发，极大提升了技术普惠性。这种“全球开发，本地适配”的模式，有效缓解了发展中国家在算法研发上的成本与人才约束。

(二)政策协调与法律创新

1.海洋 AI 应用的伦理与法律挑战

在伦理准则制定方面，《联合国海洋法公约》框架提供了重要的法律基础。尽管公约未直接涉及 AI 应用，但其关于海洋环境保护、资源主权等原则性条款，为增补 AI 应用条款提供了空间。未来可通过公约修订或缔约国协议方式，明确数据主权归属、算法审查标准等核心问题，例如规定 AI 决策需通过透明度测试，避免“黑箱操作”损害公共利益。

2.国际争议解决机制的建立同样刻不容缓

设立海洋 AI 治理特别委员会，专门处理跨境数据纠纷、算法责任界定等问题，并引入技术中立性评估标准，可提升争议解决的公信力。以肯尼亚为例，该国在利用 AI 技术应对珊瑚礁白化危机时，因缺乏国际公认的评估标准，导致技术选择争议不断。若组成特别委员会提前介入，提供技术评估与调解支持，类似矛盾将得到有效缓解。这种机制设计既尊重了技术发展规律，又维护了国际海洋秩序的稳定。

(三)多边合作机制升级

1.多边合作机制升级破解海洋 AI 治理困境

蓝色伙伴关系 2.0 的提出，标志着中国将 AI 技术合作纳入“一带一路”海洋合作框架的积极尝试。该计划不仅强调技术转移，更注重建立跨国联合实验室，推动联合研发与人才培养。例如，中国已与东盟国家共建了多个海洋观测联合实

验室，针对南海热带海域的特殊性，开发定制化 AI 模型，既提升了区域海洋治理能力，也增进了技术互信。

2.区域治理平台的优化同样关键

东亚海洋合作平台、中非海洋论坛等机制，正成为推广“AI+海洋保护”最佳实践的重要载体。以励图高科智慧海洋解决方案为例，其生态修复系统通过机器学习算法识别海洋垃圾聚集区，为区域清污行动提供精准指导；其渔业管理模块则利用 AI 分析海洋环境数据，优化捕捞规划，减少过度开发。这些实践通过区域治理平台推广后，有效提升了多国的海洋保护效能，形成了技术扩散的良性循环。

(四)可持续发展导向的技术迭代

1.可持续发展导向的技术迭代是海洋 AI 治理的终极方向

在绿色 AI 研发领域，低功耗海洋监测芯片的开发已取得突破。以国芯 GX8002 为例，该芯片采用自研 NPU 与 VAD 模块，在语音唤醒等场景下实现了微瓦级功耗，若将其技术迁移至海洋监测设备，可大幅降低计算能耗。同时，波浪能、潮汐能等可再生能源的自给供电系统，正在深海探测设备中逐步应用，有望解决高耗能设备与低碳目标的冲突。

2.生态友好型设备的设计同样值得关注

仿生水下机器人通过模仿海洋生物形态与运动方式，显著降低了对海洋生态的干扰。广州排水公司研发的水下清淤机器人，采用仿生履带与智能避障系统，既实现了高效清淤，又避免了传统人工清淤对水生生物的惊扰。未来，随着材料科学与 AI 算法的进步，更多生态友好型设备将涌现，为海洋生态修复提供工具支持。

综上所述,海洋 AI 治理的四大挑战，既是技术革新的阻力，也是国际合作的契机。通过技术共享与数据标准化，可以打破数据壁垒，提升模型泛化能力；政策协调与法律创新，能够建立伦理框架，明确责任边界；多边合作机制升级，有助于整合全球资源，推动技术普惠；可持续发展导向的技术迭代，则可平衡技术进步与生态保护，实现长期效益。面对海洋治理的复杂性与全球性，任何单一国家都无法独善其身。唯有深化国际合作，构建起“技术共享-政策协同-多边合作-绿色创新”的三维治理体系，方能让 AI 技术真正成为海洋可持续发展的赋能者，而非破坏者。

五、结论：技术、制度与价值的协同进化

作为全球海洋大国，中国不仅是人类命运共同体理念的倡导者，更是海洋 AI 治理的积极实践者。在海洋生态保护、灾害预警、资源管理等环节，AI 技术已展现出显著优势。然而，海洋 AI 治理仍面临诸多挑战,中国应持续深化海洋 AI 治理实践。一方面，依托“一带一路”倡议，推动 AI 技术合作，建立跨国联合实验

室，提升区域海洋治理能力。另一方面，积极参与全球海洋治理体系改革，推动制定统一的 AI 应用标准与规范。同时，加强国内海洋 AI 技术研发与应用，培育具有自主知识产权的核心技术，为海洋强国建设提供科技支撑。通过国际合作与技术创新双轮驱动，中国将为全球海洋治理贡献更多智慧与力量，推动构建更加公正合理的海洋秩序。

2025年中国国际法学会年会

NFT 交易场景下的洗钱形态重构与监管因应

鲁姝琨*

摘要：由于 NFT 交易的便捷性、隐蔽性以及交易市场规范的不完善，因而更容易滋生洗钱犯罪的风险。利用 NFT 洗钱实现了不同于以往洗钱方式的形态重构，具体表现在行为人可以利用 NFT 这一洗钱介质自助实现洗钱的全流程，完全不需要借助复杂的交易关联关系，NFT 不但可以作为隐藏违法所得的商品直接实现违法所得的合法性转化，也可以由行为人自己去铸造交易，通过炒作或者其它违法形式实现洗白目的。

相较于传统洗钱方式，利用 NFT 洗钱存在诸多“便利”。本文主要从五个章节展开分析与论述。第一章包括 NFT 的概念引入及讨论，提出 NFT 数字藏品的概念，并将 NFT 数字藏品与我国的数字藏品作出区分。第二章通过对洗钱罪名修订、NFT 洗钱这一新洗钱形态进行分析，总结出利用 NFT 洗钱具有如下特征：缩减洗钱成本、降低洗钱风险系数、突破洗钱金额限制、增加洗钱犯罪的隐蔽性以及简化洗钱流程。第三章提出基于实证视角下的 NFT 洗钱惩治困境，分别是管辖权冲突和链上交易增加诉讼难度。第四章和第五章分别从域内和域外的角度提出相应的监管举措，域内举措分别是 1.明确 NFT 及其交易的合法性 2.准确界定实务中可能引起混淆的罪名区分 3.明确平台责任。域外举措分别是突破管辖权障碍、修订现有的反洗钱公约以及通过将智能合约纳入监管、深化部门协作两个层面努力构建全球网络监管体系。

关键词：NFT NFT 洗钱 反洗钱

* 中国石油天然气股份有限公司勘探开发研究院工程师

RECONSTRUCTION OF MONEY LAUNDERING FORM AND REGULATORY RESPONSE IN NFT TRANSACTION SCENARIO

Abstract: Because of the convenience and concealability of NFT transaction and the imperfection of trading market norms, it is more likely to breed the risk of money laundering crime. NFT money laundering realizes a form reconstruction different from previous money laundering methods, which is specifically manifested in that the perpetrator can use NFT as a money laundering medium to realize the whole process of money laundering by himself, without resorting to complex transaction correlation. NFT can not only be used as a commodity to hide illegal income, but also directly realize the legitimate transformation of illegal income. It can also be cast by the actor himself, through speculation or other illegal forms to achieve the purpose of whitewashing.

Compared with traditional money laundering methods, there are many "conveniences" in using NFT money laundering. This paper mainly from five chapters to carry out analysis and discussion. The first chapter includes the introduction and discussion of the concept of NFT, puts forward the concept of NFT digital collection, and distinguishes NFT digital collection from China's digital collection. The second chapter analyzes the new form of money laundering by revising money laundering charges and NFT money laundering, and concludes that NFT money laundering has the following characteristics: reducing the cost of money laundering, reducing the risk coefficient of money laundering, breaking the limit of money laundering amount, increasing the concealment of money laundering crimes and simplifying the money laundering process. The third chapter puts forward the predicament of NFT money laundering punishment based on the empirical perspective, namely the jurisdictional conflict and on-chain transaction increase the difficulty of litigation. Chapter 4 and Chapter 5 put forward the corresponding regulatory measures from the perspective of intra-domain and extraterritorial, intra-domain measures are 1. Clarify the legality of NFT and its transactions 2. Accurately define the distinction between charges that may cause confusion in practice 3. Clarify platform responsibilities. Extraterritorial initiatives include breaking jurisdictional barriers, amending existing anti-money laundering conventions, and building a global cyber regulatory system by incorporating smart contracts into regulation and deepening sectoral collaboration.

Keywords: NFT, money laundering, anti-money laundering

引言

根据布伦伯格统计，2021 年 NFT 市场交易量超过了 410 亿美元，杰富瑞银行预测，2025 年 NFT 整体市值将达到 800 亿美元。目前 NFT 交易仍处于早期阶段，面临着用户体量小和泡沫炒作的挑战，但依托于更多 NFT 项目创新和基础设施的建设，NFT 热潮已经从加密资产领域扩展到体育、艺术、游戏、域名等多个领域，显示出了巨大的经济发展潜力。当前，NFT 更多被作为一种高安全性的数字加密手段，被运用于著作权确权的艺术品数字化这一领域，对于其他场景的开发则较为保守。

金融行动特别工作组（FATF）将洗钱定义为一种通过掩饰、包装等手段，模糊犯罪所得的来源渠道和性质，掩盖其与原始资金之间的关联，以使其看似合法并可用于正常交易的过程。这一过程旨在将非法所得转化为表面合法的资金，从而逃避法律的制裁和监管。洗钱活动严重损害了金融体系的诚信基石与稳定秩序，对全球经济安全构成了不容忽视的严重威胁。在智能合约被广泛采用的区块链 3.0 时代，利用虚拟货币、NFT 进行洗钱变得相较传统洗钱犯罪行为更加“简易可行”。尤其是在各国对 NFT 交易监管法规还不健全的当下，加之其自身面临的过度投机炒作危机，交易中的规则漏洞、区块链中的技术漏洞都极有可能发展成为犯罪分子的洗钱温室。据 Chainalysis 的《2022 年加密货币犯罪报告》估计，自 2017 年以来，网络犯罪分子利用虚拟货币洗钱的金额已超过 330 亿美元^[1]。美国财政部在其官方报告中明确指出，需对 NFT 所带来的新型风险保持高度警惕，尤其是在涉及洗钱及恐怖融资等领域。同时，韩国金融监督局（FSS）亦已明确表示，将加强对 NFT 及元宇宙等新兴市场的监管力度，以确保金融市场的稳定与安全。本文在对利用 NFT 洗钱这一洗钱新形态进行分析的基础上，总结出 NFT 洗钱的特征，以期对利用 NFT 洗钱有更为清晰的认识，从而在现实层面提出切实的防范措施和有效的应对建议。

1. 概念分析

1.1 NFT及其概念讨论

NFT，一般被直译为非同质化代币或者非同质化通证（Non-Fungible Token），同质化代币中最为典型的如比特币，比特币相互之间可以进行无差别交换，而 NFT 因为背后代表价值的不同，不能进行无差别交换，即非同质化。制作 NFT 需要经过以下流程：首先需要注册一个数字货币钱包，它相当于一个银行卡，但里面存的是比特币和以太币等数字货币，再用这个钱包登录一个 NFT 交易平台，按照操作提示步骤即可完成 NFT 的制作。其生成机制是通过运用哈希算法，对图片、音乐、文档等数码信息进行精准处理，从而生成一段长度固定的字符串。这一过程确保了生成的字符串具有完全不可逆的特性，即无法通过该字符串反向推导出源文件的任何属性信息，哪怕原始信息有一个字节不同，推导出源文件的字符串也会完全不同，再附上拥有者的身份信息，这样就可以生成一个不可替代的令牌，即 NFT，其本质是一种用来标记特定数字内容的区块链¹上的 DTS²元数据³。NFT 起源于元宇宙的技术设想，在元宇宙的设计构想中，大到房产、土地，小到歌曲版权、宠物归属都需要通过 NFT 技术对虚拟资产的所有权进行认证，并记录到区块链中，同时，它也能获得元宇宙所有居民的一致认可，因此，NFT 所起到的直接作用就是用于确定人对物的所有关系，以 NFT 确立物权关系是一种新的确权模式，因为其唯一所有权在整个区块链中都得到了承认。可以明确买受人通过购买 NFT 购买到了作品本身的使用权，其次是作品独一无二、不可篡改的所有权，再次是完整的商业授权，最后 NFT 还可以充当社群的准入凭证和身份标识。

NFT 的概念界定在不同国家和地区存在差异，多数国家选择将 Web2.0 时代的“数字财产”包括：网络音乐、软件、电影等作为 NFT 的类比，这意味着摆脱了实体空间限制的财产可以是任何内容，包括图像、视频、动画乃至几个字节，而 NFT 的交易实质就是进行数字财产所有权的直接交换。金融行动特别工作组（FATF）将 NFT 视为可以在实践中用于支付或投资目的的“虚拟财产”^[2]，英国最高伦敦法院将 NFT 定义为“私人财产”^[3]，还有些国家将其视为一种“虚拟商品”或“数字文件”。NFT 在我国也有诸多概念讨论，得到较多认可的概念是“利用区块链技术，对应特定的作品、艺术品生成的唯一数字凭证”或“权益凭证”^[4]。2021 年 12 月 24 日，新华社在其官方 App 上发行了“新闻数字藏品”，“数字藏品”这一称谓从而被官方正式承认，针

对“数字藏品”的概念解释，目前国内多数观点将其认为是《民法典》第 127 条所规定的“网络虚拟财产”^[5]，但是目前还并没有明确的法律规范对“网络虚拟财产”做出

¹ 区块链，亦可称之为分布式账本，是一种具有绝对公开透明、不可篡改、可溯源留痕的可以解决在数字交易过程中解决交易主体之间信任问题的用于存储信息的“数据库”。

² Data Transmission Service.

³ 元数据指定义单个代币的唯一特征，每个 NFT 都与各自的元数据链接。

范围说明并明确将“数字藏品”界定在“网络虚拟财产”中。在此概念界定之外，2023 年 4 月 20 日，最高人民法院发布了 2022 年中国法院十大知识产权案之一“深圳奇策迭出文化创意有限公司与杭州原与宙科技有限公司侵害作品信息网络传播权纠纷案”¹，在该案的论证评析中，法院使用了“NFT 数字作品”这一概念表达；也有部分观点认为“数字藏品”是与 NFT 平行或同级的概念⁶都属于一种“数字凭证”，这与支付宝之前对 NFT“用于数字艺术品确权的技术手段”的定性相一致；还有观点认为“数字藏品”的实质是一种在线服务⁷。

1.2 NFT 数字藏品与数字藏品

NFT 从铸造到交易需要经历以下五个阶段：1.数字化，即以将 NFT 的元数据经过压缩编码，转化为唯一的十六进制数值；2.储存，通常会涉及 NFT 的具体内容与编码两个方面，可选择线上的去中心化储存，也可以选择线下的分布式或集中式储存；3.签名环节，创作者将对包含 NFT 数据哈希值在内的相关信息进行数字签名，以确保信息的完整性和真实性，随后将签名信息发送至智能合约；4.铸造与交易流程，一旦智能合约接收到完整的 NFT 信息，将立即启动铸造程序，并同时开启交易流程。这一过程将由合约机制自动执行，无需人工干预；5.确认阶段，当交易信息在区块链网络上获得确认后，NFT 的铸造流程即告完成。被成功铸造的 NFT 将永久性地与一个独一无二的区块链地址相关联，作为其在区块链网络中存在和归属的凭证。以加密艺术运动的领导者 CryptoPunks²为例，作为一种数字艺术收藏品它由算法生成，共计 1 万张，每张图片都有自己的特征和属性，且每张图片都是独一无二的，某些图片因其组成元素的稀有属性可以获得比其它图片更高的市场价值。每一个 CryptoPunk 都拥有唯一的所有权 ID 即 NFT，当一个 CryptoPunk 被铸造成对应的 NFT 时，就会生成唯一的密钥，而这唯一的密钥进而确定出唯一的所有权人，所有权人实际购买到的是将所有权数据标记在区块链上的密钥，而复制的图片没有唯一对应的密钥，所有权人与非所有权人的区别就此显现出来。此时的数字藏品通过与 NFT 进行捆绑不再是一个发行于线上平台的简单的数字藏品，而是一个可被验证所有权的数字藏品。这也是为什么 CryptoPunks 作为最早一批 NFT 化数字艺术品项目可以天价成交的最主要的原因。

在 NFT 当前主要运用于数字艺术资产领域的当下³，很容易产生将 NFT 与数字藏品等同视之的误解，但其实并不能将 NFT 简单理解为数字藏品。通过上文对 NFT 铸造的流程分析，可以确定 NFT 实际是一种基于区块链技术的确权方式，数字藏品领域只是 NFT 的运用场景之一，也是目前为止 NFT 最主要的运用场景。通过 NFT 铸造，数字藏品获得了可以被验证的所有权，NFT 数字藏品也就是被 NFT 化的数字藏

¹ 浙江省杭州市中级人民法院（2022）浙 01 民终 5272 号民事判决书。

² 其概念源于 NFT 和数字艺术相结合的一场实验，其目的是探究出计算机代码能否转化为一种明确的所有权，其于 2017 年推出，在 2021 年的一场拍卖会上其中一张图片以 750 万美元的天价成交。

品，也是本文研究 NFT 交易场景下利用 NFT 进行洗钱犯罪的客体，亦或者可以将其视为 NFT 交易场景下的洗钱介质。目前，NFT 的运用场景还相对有限，被 NFT 化的东西主要集中在艺术资产领域，很难深入大众生活，但是也应当承认 NFT 在确权保护方面的独特优势^[31]，这表现在：首先，NFT 平台提供了公开稳定的展示渠道。艺术家们可以利用该平台推广他们的作品，不必再依赖中介或流媒体平台发售，这省去了推广环节的费用支出。其次，创作者著作权及之后权属不会产生争议。NFT 能记录原始创作者、后续每一位持有者的信息，以及每一次的交易额度。再次，这也是 NFT 应用于著作权保护被看好的最重要因素之一即 NFT 以版税回报的形式，最大化延展了创作者的经济利益。利用 NFT 交易的艺术家可以获得该作品之后每一笔交易一定比例的版税回报，通常在 5%-10% 之间，而在线下艺术品交易中，作品成交后艺术家就无法再享受到作品升值带给自己的经济利益。最后，利用 NFT 交易环境，作品出售具有了新的运作方式，卖家可以标出底价进行线上拍卖，也可以标出高价与买家讨价还价。由于 NFT 这项确权技术的加持以及资本的介入炒作，NFT 数字藏品的艺术价值呈现出巨大的市场价值波动，NFT 适用场景将有待更加多元化的场景开发。基于上述分析，下文所称的 NFT 可以将其理解为被 NFT 化的数字藏品。

我国数字藏品与 NFT 数字藏品具有大致相同的技术支持条件，同样拥有唯一性和可溯源性，但同时，在区块链种类、支付货币的种类、二级市场的流通度以及是否需要进行实名认证等方面存在较大差别。将二者进行比较可以得出如下几点区别：第一，在运用的区块链种类上，NFT 数字藏品架构在公链之上，而我国的本土化数字藏品则多使用联盟链，如，鲸探所处的蚂蚁链、幻核所处的至信链。第二，在支付货币的种类上，购入 NFT 数字藏品需要使用虚拟货币，而购买我国的数字藏品则只能使用数字人民币。第三，在二级市场的流通度上，NFT 数字藏品没有限制可以自由流通，但是我国的数字藏品则不被允许流转买卖。第四，我国数字藏品要求从铸造到购买等所有环节都需要进行实名认证，买卖双方必须能够对应到现实世界的个人，而 NFT 数字藏品交易双方则可以完全匿名，不对外公开。

1.3 NFT 交易与洗钱的天然契合

NFT 交易具有隐蔽、跨境和简便的特点。隐蔽性体现在如下两个方面：首先，交易 NFT 需要使用到虚拟货币，虚拟货币币种繁多，包括但不限于泰达币（USDT）、以太坊（ETH）、比特币（BTC）、币安币（BNB）以及波场币（TRX）等十余种币种^[7]。它们所具有的去中心化、匿名性和全球流通性特点，使得犯罪分子可以轻易将非法所得转化为这些币种实现洗钱目的，史上最大的比特币洗钱案件中，主犯钱志敏从中国

卷款价值高达数十亿美元的比特币潜逃英国，虽然可以明确比特币转化之前的犯罪所得来自中国，但是具体来自何案还不能完全确定。此外，虚拟货币市场的波动性极大，价格涨跌幅度较大，这为犯罪分子利用币值增值扩充洗钱金额提供了隐形便利。

其次，NFT 交易操作的规则设定极具隐蔽性，不要求实名认证，这为设立虚假账户提供了机会。跨境流通性体现在，根据目前国家个人外汇管理办法的规定，个人结汇每人每年是 5 万美元，且我国禁止加密货币，监管机关也明确禁止代币发行融资和兑换活动。但在境外，虚拟货币得以通过服务商及交易所的媒介作用，实现与法定货币之间的无障碍自由兑换，轻松突破国家对外汇限制管控，实现巨额资产的跨境流动。简便性体现在通过钱包地址和平台入口，交易可以在世界各地进行，且几分钟内就可以完成操作，因此交易灵活、流动性强，同时，由于 NFT 的交易记录通常只显示加密钱包地址，而非真实身份^[27]，洗钱者可以通过创建多个虚假钱包地址，将非法所得在多个地址间转移，没有地域限制。以上 NFT 交易行为中所存在的种种特性都极易滋生出较高的洗钱犯罪风险。

2.NFT洗钱形态重构分析

2.1罪名认定变化带来的直接影响

我国刑法自 1979 年制定之初，至今历经十一次修正案，对洗钱罪进行最近一次修改的是刑法修正案（十一）。这次修改主要包含以下三个方面：一、明确认定“自洗钱”构成犯罪。《修正案》删除了原第一百九十一条中对洗钱罪“明知”、“协助”的规定，将“自洗钱”行为纳入了刑事惩治的范围。二、扩大了财产刑的适用范围。经过修订的《修正案》已废除洗钱罪的罚金限额规定，并针对单位犯罪中负有直接责任的主管人员及其他相关责任人，增设了罚金刑的处罚措施。三、上游犯罪查证属实，尚未依法裁判，或者不追究刑事责任的，不影响洗钱罪的认定和起诉。其中一和三是洗钱罪的修订亮点。“自洗钱”的认定扩大了洗钱罪的适用范围，它将八种特定上游犯罪类型中行为人之前被视为事后不可罚的洗钱行为纳入到洗钱罪的认定范围中。同时，不依赖于上游犯罪的规定将更加方便洗钱罪的罪名认定：在过往追查洗钱犯罪案件的过程中，基于刑事诉讼法第十六条¹以及实务当中存在的复杂情形，上游犯罪经常出现无法或者尚未定罪的情形。此时如果非要等到上游犯罪得到确定审判的结果，显然不利于整个洗钱案件的审理进程，甚至也许会造成更大的经济损失。因此，在实际案件审查过程中，把已经确定的只是因为还没有进入到程序中的既定犯罪事实当做案内事实来处理便极具现实意义。最高检在审查陈某枝²洗钱一案过程中，将上游犯罪的既定事实视为洗钱犯罪的案内事实进行了审理，这一典型案例也表明了今后涉及洗钱犯罪上游罪名认定的办案方向：根据相关证据能够认定上游犯罪的，上游犯罪未经刑事判决确认不影响对洗钱罪的认定。

¹ 依照《刑事诉讼法》第 16 条，不予追究犯罪嫌疑人刑事责任的情形如下：1.情节显著轻微、危害不大，不认为是犯罪 2.犯罪已过追诉时效 3.经特赦令免除刑罚 4.依照刑法告诉才处理的犯罪，没有告诉或撤回告诉的 5.犯罪嫌疑人、被告人死亡的 6.其它。

² 最高人民检察院 2021 年 3 月 19 日发布的陈某枝洗钱案：(2019)沪 0115 刑初 4419 号。

这二者的变化给利用 NFT 洗钱带来的最直接影响即行为人在实施特定八种上游犯罪类型后，即便在犯罪事实已经确定但还未定罪的前提下，通过在 NFT 交易平台自买自卖或者自铸自卖掩饰转化犯罪所得，即已构成洗钱罪。

2.2 NFT洗钱形态重构分析

在以往的洗钱方式中，洗钱需求方通常需要寻找能够转化非法所得的渠道，通过一系列交易形式洗白黑钱，例如虚假贸易活动、购置资产、大额消费、金融投资、地下钱庄的转化协助等等，在这个环节中，洗钱需求方会选择一定的媒介，围绕媒介运用一系列错综复杂的交易打乱关联方之间的关系，通过反常规、反复、多频次的操作，以掩盖非法所得的来源和去向。可以明确，利用 NFT 这样一种全新的技术产品进行洗钱，NFT 所起到的直接作用即作为洗钱介质实现了违法所得的合法化转化。

在 NFT 自身及其交易特性的影响下，利用 NFT 洗钱呈现出与传统洗钱方式截然不同的新形态，这里的新即体现在行为人可以自助实现洗钱的全流程，完全不需要借助外界的帮助。由于交易平台上的 NFT 可以由用户自己进行铸造销售，也可以对已经购买的 NFT 再次转售，购买者在交易平台上只显示为匿名的公钥地址，其支付媒介也是极具隐匿性的虚拟货币，因此，同一个注册身份可以拥有多个账户，这为自助交易提供了条件与可能。例如，犯罪分子 A 需要将非法所得一定数量的虚拟货币纳入自己控制的账户，他可以先在其控制的一个公钥地址上购买或者创作一个 NFT，通过平台正规流程开具一个 NFT 数字证书来确权，然后用其“黑钱”账户里的虚拟货币来购买自己的 NFT，这样 A“黑钱”账户中的虚拟货币便通过 NFT 交易平台的正规渠道转换为合法资金，即“黑钱”被成功“洗白”。

2.3 NFT洗钱形态特征分析

2.3.1 降低风险系数

从《EVERYDAY》6935 万美元的高价成交额到无聊猿的地板价跌幅超过 85%^[8]，NFT 价值处于巨大的波动空间，甚至其价值可以完全脱离实体存在，例如，英国艺术家班克斯曾将自己的作品《傻子》NFT 化，随后故意摧毁了这一作品，但是该实体作品的消失非但没有导致 NFT 价值的消减，反而使其价值大增。这说明 NFT 价值难有确定的衡量标准，再加之资本介入和炒作，使其很难具有稳定的市场价值，这与利用艺术品拍卖洗钱具有异曲同工之处。本文将利用艺术品拍卖洗钱来进行此类比说明。

艺术品因自身具有价值不确定、价格难量化的特性，多容易被犯罪分子利用成为洗钱媒介，据中拍协发布数据显示，2011-2020 年成交的中国文物艺术品结算率均值仅为 53%，而 1000 万元以上的高价拍品，结算率³均值仅为 43%^[9]，过低的结算率说

³ 结算率是衡量结算进度的重要指标，直接反映拍卖的真实性，结算率越低意味着艺术品交易存在假拍、虚拍的可能性越高。

明违约不提货、拖欠拍卖款、贷款的情况不在少数。在法律制度方面，我国《拍卖法》第 61 条第 2 款⁴给了拍卖行较大的自主权：只要拍卖行在拍卖前声明不保证拍品的真假，则不会受到处罚。此外 21 条⁵也为委托人、买受人身份的保密提供了依据。由于交易方便隐藏身份信息，同时在进行资金交割时，中国的拍卖公司通常允许买方以现金、银行转账、支票等多种形式支付拍款，也不限制资金来源，当使用现金交易的时候，侦查机关就无法开展后续追踪。相对较高的准入门槛、不够透明规范的交易市场以及相对宽松的法律环境都更容易滋生出较高的洗钱犯罪风险，相比于其它风险系数较高的洗钱方式，艺术品自身的高价值和巨大不确定性也在某种程度上降低了洗钱风险，加之单次拍卖操作金额不受限、手续费相对较小，综合条件作用下，艺术品拍卖成为洗钱犯罪的绝佳容器。利用艺术品拍卖的洗钱操作方式经历过一个时间的演变，在最初利用艺术品拍卖的洗钱方式中，通常洗钱需求方会购入赝品然后送拍，通过炒作高价拍出，再往后发展，洗钱者会有选择性的低价购入拍品，通过拍卖市场以协议成交或虚假成交的方式把拍品炒高，当达到目标金额后再进行洗钱操作。但这种洗钱方式时间周期不确定，如果中途出现不可控的变量因素造势失败，或者有价无市最后没有买家购入，那么洗钱周期就会被持续拉长亦或者最终失败。为了避免这种不确定性因素和不可控变量，再往后发展出现了跨国洗钱组织介入的洗钱方式，例如，A 要洗白巨额黑钱，为了使后续的艺术品拍卖进行的理所当然，A 开始养成了爱好艺术品收藏的习惯，先是低价在艺术品市场进行选品购入，随后可以分时间段将拍下的艺术品陆续送拍并与跨国洗钱组织达成合作，由跨国洗钱组织安排不同的人员 B 在拍卖行高价购入，入金由 A 的黑钱支付，几番操作，不但 A 送拍的拍品得到了市场升值为后续拍卖洗出更多的黑钱预留了空间，并且升值部分可以对冲洗钱过程中所发生的佣金、手续费、税收等成本损耗。这种洗钱方式虽然看似复杂，但隐蔽性极强，由于跨国洗钱组织的介入，更增加了追查洗钱犯罪的难度。在 NFT 交易场景下，基于智能合约的自动执行设定，NFT 交易平台可以将利用艺术品拍卖的不同的洗钱方式进行更为便捷的转化运用，不但可以脱离拍卖行、银行、媒体这种实体经营体的交易规则限制、繁琐的炒作造势流程，而且能缩短交易时间、减少洗钱成本损耗，降低审核风险。利用 NFT 洗钱能够达到最初利用艺术品拍卖的洗钱效果，看似倒退，实则是一种进步，因为后续的艺术品拍卖洗钱方式过于复杂、周期过长，抽佣成本也很高，但 NFT 可以在最初模型的基础之上，利用简单的信息网络技术批量制作同类甚至同质化艺术品，然后经过炒作交易，更为关键的是，基于去中心化与匿名化，也实现了之后拍卖形式的隐蔽性。

除此之外，在 NFT 交易环境下，以往利用艺术品拍卖洗钱方式中的线下造势这一

⁴ 拍卖人、委托人在拍卖前声明不能保证拍卖标的真伪或者品质的，不承担瑕疵担保责任。

⁵ 委托人、买受人要求对其身份保密的，拍卖人应当为其保密。

环节被 NFT 自身存在的投机泡沫吸纳，甚至转嫁为需要用户自担风险的合法买授行为。这同样极大降低了利用 NFT 洗钱的风险系数。

2.3.2 缩减洗钱成本

将洗钱成本控制在一定范围内是需要被洗钱者关注的问题，本文将以下洗钱方式为例进行说明。在利用影视制作电影投资的洗钱方式中，假设投资人把两千万的黑钱给到导演，要求显示一个亿的账目，这其中的差额可以通过拍摄费用或者演员片酬来实现。如果电影没赔没赚，那就相当于零成本洗了一个亿的黑钱，而对于电影亏掉的钱则为此次洗钱的成本。在利用赌场洗钱的模式中，根据概率统计，100 万的黑钱每一笔都压闲，最后就能够得到 973070.06 元，洗钱的次数和金额越多越会无限接近这个概率，输掉的钱就是洗钱成本。类似的，利用彩票洗钱常见的几种方式中也包含着洗钱成本的问题。第一种是直接购买彩票，通常在返奖金额与投入成本价值相当时被洗钱者采用，但是这种方式并不能完全保证一定中奖。第二种通过贿赂彩票工作中心的工作人员，以高价买下中奖彩票，通过和中奖者调换登记身份信息达到洗钱目的，这其中的贿赂金额和溢价购买彩票的金额即为此次的洗钱成本。第三种，可以直接向中奖者出具等值奖金，同时上缴个人所得税，这部分个人所得税就是洗钱的成本。

在 NFT 交易场景下，大部分交易平台中的每一笔交易都需要用户向平台支付一定的 gas 费用，这种完全脱离线下的线上操作规范不但可以使交易摆脱拍卖行与银行这种实体经营体的交易规则限制、繁琐的交易流程，而且能缩短交易时间，极大地减少洗钱成本损耗。

2.3.3 NFT为洗钱犯罪提供“便利”

总体来看，利用 NFT 这种新型技术形态进行洗钱的方式已经完全改变了以往洗钱方式单向、可回溯的特点，它为洗钱犯罪提供的“便利”之处主要体现在：它不但摆脱了以往洗钱方式受到的金额限制，同时也增加了洗钱犯罪的隐蔽性，简化了洗钱流程。在最初利用现金密集型场所洗钱的手法中，通过将黑钱和白钱掺杂在一起，虚开发票、做假账达到洗钱目的，但是受制于场所的营业规模，洗钱金额受到很大限制，如若流动金额过大，不但会引起税务部门的注意，也会有被举报的风险。同样，因为洗钱金额受限的还有电信网络诈骗和网络赌博犯罪中的“跑分”式洗钱，这里的“跑分”是指行为人为犯罪分子提供个人银行卡、微信或者支付宝账户等第三方渠道代收款、过账、再转款到指定账户的行为。为实现分流洗白黑钱的目的，黑钱被隐藏在“跑分”者日常多笔真实的交易转账中，因此很难引起银行的大额资金监管，但也因为单笔转账金额较小，所以需要源源不断的跑分者参与进去。在“话费慢充”式的洗钱过程中，慢充商家和有话费充值需求的消费者充当了洗钱媒介，这种洗钱形式更加隐蔽且不易被发觉，某种程度上，可以将其看做是“跑分”的生活化变形。犯罪分子利用充当跑分

者角色的众多消费者将赌资以话费的形式分散，再通过慢充商家的资金聚合避免多笔金额的直接往来。消费者通过慢充商家的话费优惠链接进行充值，而赌客则以充值话费的形式在博彩网站充值赌资，慢充商家作为连接消费者和赌客的桥梁与博彩网站进行交易从而盈利，博彩网站做出部分让利从而洗白赌资。

以上洗钱方式相比于利用 NFT 洗钱都更为复杂、繁琐，最终能够洗白的金额数也受到一定的限制。

3. NFT洗钱监管困境：基于实证的视角

3.1 管辖权冲突

NFT 洗钱犯罪行为打破了传统犯罪的地域限制，各国刑事管辖权的冲突使得任何一种管辖权理论都无法完美有效地解决跨国网络犯罪中的管辖权适用难题^[180]，例如，网络地址管辖理论。⁶从宏观层面来说，这是因为各国基于本国国情和立法规范有着司法实务能力的差别和侧重点，从微观层面来说，由于案情本身的复杂性使得依据不同的管辖权理论也会相应得出不同管辖地的结论。有学者在长臂管辖权的基础上提出有限管辖理论，主张以犯罪行为对本国国家或公民的侵害或影响的关联性为标准来确立刑事管辖权^[180]，但是在司法实践中，关联性的认定缺乏统一的标准，各国都可以根据与本国的实际利益主张关联性。

3.2 链上交易增加诉讼难度

3.2.1 链上交易增加取证困难

NFT 具备的去中心化存储特性会带来域外取证的问题，同时支持公链交易的加密货币具有匿名性，加之频发的黑客攻击造成网络交易安全问题，这些都会大大增加取证工作的困难。

作为一种分布式方式实施的数字账本，去中心化的技术存储特性使得数据记录分散在每个人的记账权中，因而具有安全、不可篡改、可访问、无第三方的特点。根据区块链节点参与并达成共识的机制及其开放程度的不同，可以将其分为公链、私链、联盟链^[10]。公链完全去中心化，所有用户都可以对数据进行读取、写入，不受机构控制，可以将其比作是一个公共记账账本，公共记账权下，任何人都可以参与进来。但也正是由于整个账本对所有人公开的特性，因此并不适用于银行、券商、政府等机构，更多适用于公共项目的建设和维护，目前比较知名的公链包括以太坊和比特币，此外，公链也存在数据处理速度过慢的缺点。私链则部分去中心化，数据读取、写入权限、开放程度都仅由一个组织限定、控制，一般隶属于个人或公司，应用场景多见

⁶ 以网址服务器所在地作为管辖权行使的依据，但是网址所代表的物理空间并不是唯一的，网络用户通过点击网址中存在的大量网络链接将会出现在不同国家或区域的网站中，于是便会涉及到多个国家的管辖权冲突。

于数据库管理、财务管理、审计等。联盟链则针对特定群体，内部指定多个预选节点作为记账人，每个区块的生成由所有预选节点共同决定，内部数据只允许系统内的机构进行读写和记录^[11]。在确定一般网络服务侵权案件的管辖权时，必须全面考虑计算机网站服务器的多个所在地⁷。但在 NFT 交易涉及的洗钱案件中，如若平台架构在公链上，则确定管辖权时极有可能涉及到域外服务器，这给本国的洗钱调查带来取证工作上的困难。2017 年，美国司法部指控 BTC-e 及其运营者 Alexander Vinnik 参与了广泛的洗钱活动^[12]，涉及金额高达 40 亿美元。BTC-e 是一个没有固定的物理位置在线交易所，它的服务器、客户和交易遍布全球。各国依据本国的法律规则对 Alexander Vinnik 提出了不同的罪名指控，同时，这也会带来不同的取证侧重点。

作为支付的交易媒介加密货币因其自身所具备的匿名性、可实现跨境流通的特性也大大增加了取证工作的困难。以比特币为例，由于比特币交易只记录发送和接收地址，并不直接涉及个人身份信息，对侦查机关来说，必须通过复杂的区块链分析、找到钱包地址、破解私钥，才能将交易与个人或实体联系起来，这是非常有技术难度的。除此之外，洗钱者还可以使用混币器对加密货币进行处理。“BTC-e 交易所”^[13]案以及钱志敏利用比特币跨国洗钱案中，犯罪分子都采用了这一方式，洗钱者将加密货币发送到混币服务地址，被处理后的加密货币被重新随机化分配到洗钱者提供的新地址，通过这种方式，加密货币的原始钱包地址无法被有效追踪，混币后的加密货币流向也难以寻觅。除此之外，公链上还存在有隐私币^[14]（Privacy Coins），其可以隐藏地址与交易金额。此外，隐私币所惯常使用的“环签名”技术^[15]也可以确保将用户的签名混入其他用户的签名中，使外部观察者无法确定哪个签名对应于交易的发起者。这些都印证了公链上以虚拟货币作为支付工具的交易方式取证难度极大。

区块链上经常受到的黑客攻击暴露了网络安全问题。世界上最大的交易所“币安”旗下的 BNB Chain 的官方桥^[17][17]因曾遭遇黑客攻击，损失资产合计 7.18 亿美元，是目前为止区块链领域损失最大的一起安全事件；此外，BSC 上还发生过 qubit 被盗的安全事件，近亿资产的 bnb 和 busd 在等待跨链时遭到黑客攻击；加密钱包 TP 旗下跨链去中心化聚合器 TransitSwap 因掉期合约的内部漏洞遭黑客利用，损失超过 2100 万美元；为用户提供存款收益的去中心化金融协议 TempleDAO 也曾遭遇黑客攻击，合计损失 230 万美元；资产管理公司 Wintermute 合约部署者由于使用超短地址，被黑客暴力破解获取私钥，随即转走 1.6 亿美元的资产；Bitfinex 2016 年遭遇黑客攻击，数字金库中 119754 个比特币神秘失踪，在当时价值约 7100 万美元。频发的黑客攻击事件不但会加剧交易环境的不稳定性，也为取证工作带来困难。

⁷ 包括但不限于：网络接入地、与网站建立者和管理者相关联的计算机信息系统所在地、遭受侵害的计算机信息系统所在地（与犯罪结果相关），以及犯罪分子在犯罪过程中所使用的计算机信息系统所在地。

3.2.2 链上交易增加追查难度

链上交易增加洗钱犯罪的追查难度，这其中既包含对洗钱资金来源以及去向的追查，也包含对洗钱者的追查。通常而言，当非法资金在匿名账户中实现与加密货币的第一次兑换之后，便已经失去了持续追踪资金流向的可能，我们能够获知每一次交易的开展，但却无法定位加密货币的具体去向，亦或者说，链上的每一个账户内的加密货币都可能是最初与非法资金进行兑换的货币，但对于每一个账户进行检索显然不具有可行性。对非法资金追踪的最终目标是找到洗钱者并追回非法资金，但这需要将洗钱者的真实身份与其使用的某个交易地址关联起来。如何找到洗钱者的交易地址目前常用的有两个方法^[9]：一是使用地址聚类技术^[10]将其所有的交易地址都找出，然后运用链下手段寻找其中是否有某个交易地址与其真实身份关联。二是借助货币交易所被要求实施的 KYC 政策，在非法资金被兑付时获取到兑付者的真实身份信息。理论上只有进行法币交易，把虚拟货币兑换成法定货币才能把非法资金洗出来，如果想进行法币兑换，在交易所必须进行 kyc 认证，即只要知道了洗钱者进行法币交易的地址和交易所就可以查到洗钱者的真实身份，但如果洗钱者买了 kyc 认证或者这笔钱在转移过程中进行了混币洗币，则无法追踪到洗钱者的真实身份。其它针对钱包地址的追踪方式还有：通过第三方工具筛查，例如支持追踪虚拟货币的区块链浏览器，如 Tokenview 是最早一批支持追踪 USDT 的区块链浏览器，可以通过在 tokenview 的地址流转追踪里设定好币种、时间和预值以此实现追踪服务。此外，针对违法资金的监控，联盟链通常会使用黑名单制度^[1]，虽然黑名单数据的共享可以在某种程度上保护链上交易主体的数据安全，但是它所能起到的保护作用十分有限，因为其运用相对局限不会面向普通交易主体公开，这就使得被列入黑名单内的人员仅被联盟链内的主体所知，普通交易用户很难对非法账户非法资金做出及时回应，且无法对经过混币后的非法资金进行防范。多年来，侦查与反侦察技术一直处于一种此消彼长的竞争之中，以上述隐私币为例，其依旧可以阻断传统区块链分析工具的追踪，保持交易双方的匿名与不可见。从组织“币农”、场外交易到混币平台和跨链等新技术的运用，再到现在已经出现了不再要求注册的去中心化交易所，如 Bisq^[11]。技术的不断发展使得链上利用 NFT 洗钱犯罪的隐蔽性不断增强，案件侦破难度不断增大。

3.2.3 国际合作：一个介入因素

“Welcome to Video”^[12]案的查获是美国、英国、韩国以及欧洲刑警组织等国共同协作的结果，“BTC-e 交易所”案同样也涉及了包括美国、希腊、俄罗斯、法国等多个国家司法机构的共同介入。跨国协作对打击利用 NFT 交易洗钱至关重要，但这也使得各国面临法律、监管框架差异以及执法能力差异的问题。FATF 发布的《虚拟资产和虚拟资产服务提供商标准执行情况更新报告》也提到了不同司法管辖区对 NFT 的定义和功能的差异可能会对实践中如何应用反洗钱和反恐怖融资带来挑战。不只是对 NFT 的

定义、功能差异会影响反洗钱工作的开展，各国经济发展水平、法律制度体系和监管能力的不同也会导致立法与执行实践过程中的差异，进而直接降低国际合作的效率^[16]。欧盟反洗钱指令以金融防范和行政合作来预防洗钱，监管机制并没有清晰界定行政法与刑法及制裁，更偏向于行政法，内容上则更侧重于金融合规。此外，联合国开展过的多项涉及传统洗钱行为的国际合作也使参与国面临如何统一司法行动以及保持侦查路径一致性的问题。

我国目前在反洗钱国际合作中的参与是全面的，不但签署了包括《维也纳公约》、《联合国打击跨国组织犯罪公约》在内的一系列国际公约，也积极加入了包括 EAG、FATF、APG 等多个反洗钱国际组织，此外我国还缔结过司法协助条约、签署过“谅解备忘录”，这些举措主要集中在行政合作、警务合作、刑事司法协助引渡以及经济金融合作四个方面^[19]。其中警务合作和刑事司法协助引渡是具有强制力的合作方式，范围涉及证据材料共享、文书送达、调查取证、搜查扣押移交物证、引渡犯罪分子、冻结犯罪分子资产、没收犯罪行为非法所得等方面，但同时这些合作举措易受到成员国内对罪名界定和司法协助采取方式的影响，因而难以控制司法效率。在行政合作和经济金融合作方面主要是没有强制力的交流洗钱犯罪信息、治理经验等举措，且合作的深度较浅。总体来看，我国在国际反洗钱的合作机制中还处于相对弱势的地位^[34]，这也是其它参与国际反洗钱合作的非规则制定主导国家需要面临以及解决的问题。

4. NFT反洗钱监管域内路径

4.1 明确NFT及其交易的合法性

参考各国的立法实践，通常是将金融行业监管纳入到行政法的范畴，我国的金融市场也是处于政府的主导下，监管机构掌握绝对主导的剩余立法权^[19]。我国虽并未针对 NFT 领域出台专门的法律规定，但在区块链和虚拟货币领域，国家很早就颁布了相关政策文件。区块链方面，当前国家对区块链进行了一系列有力的政策扶持¹，由工信部主导制定技术标准，国家网信办主导明确信息服务提供者的信息安全管理责任，二部门共同为区块链信息服务的提供、使用、管理提供法律依据，例如，《区块链信息服务管理规定》对区块链信息服务提供者的义务、权利限定以及备案流程做出了明确规定。虚拟货币领域也出台了一系列政策文件²。中国人民银行协同相关部门共同颁布的《防范和处置虚拟货币交易炒作风险的通知》³对虚拟币及虚拟币交易在我国法律属性和定位进行了说明，同时明确要对虚拟货币交易可能产生的炒作风险加以防范。中国人民银行协同相关部门制定的另一部有关虚拟货币的部门规范性文件是《关于防范代币发行融资风险的公告》⁴。通过梳理以上两部规范性文件的主要内容，可以明确：我国并未简单粗暴地将比特币、以太坊等虚拟货币视为非法货币，只是不承认其在市场上具有与法币同等的法律地位，参考两部文件的设立初衷以及力求防范化解金融风险的主要关注点，可以得出这样的结论：如果不将比特币、以太坊作为货币来使用，而是作为商品或者虚拟资产是完全受到中国法律保护的。我国予以禁止的是利用虚拟货币进行炒作投机、质押担保、非法集资、跨境交易等非法金融活动以及潜存的经济犯罪行为。在完全合规且不存在任何金融风险、经济风险的前提下，随着区块链技术的不断完善以及应用的普及，不能否认有关 NFT 等其它虚拟数字资产的交易未来也许会得到中国法律明确认可的可能性。

¹依据《中国区块链政策现状及趋势分析报告》当前区块链的政策扶持有 1.夯实区块链产业发展基础 2.从技术标准、技术融合、技术应用安全、技术创新等四个层面鼓励区块链技术发展 3.鼓励培育发展区块链新业态 4.鼓励区块链与实体经济深度融合，这些实体领域包括金融、娱乐、零售、医疗、法律、农业、公益、能源、物流、物流网等多领域、多方位的融合。

²《关于防范代币发行融资风险的公告》、《防范和处置虚拟货币交易炒作风险的通知》以及《关于防范以“虚拟货币”“区块链”名义进行非法集资的风险提示》

³银发〔2021〕237号主要内容：第一，不认可虚拟货币的法律地位，禁止其作为货币在市场上流通使用。第二，禁止在虚拟货币相关业务活动中涉嫌的非法发售代币票券、擅自公开发行证券、非法经营期货业务、非法集资等非法金融活动。虚拟货币相关业务活动包括：开展法定货币与虚拟货币兑换业务、虚拟货币之间的兑换业务、作为中央对手方买卖虚拟货币、为虚拟货币交易提供信息中介和定价服务、代币发行融资以及虚拟货币衍生品交易活动。第三，明确境外虚拟货币交易所通过互联网向我国境内居民提供服务同样属于非法金融活动。第四，金融机构和非银行支付机构不得为虚拟货币相关业务活动提供服务，包括提供账户开立、资金划转和清算结算等服务。不得将虚拟货币纳入抵质押品范围，不得开展与虚拟货币相关的保险业务或将虚拟货币纳入保险责任范围。

⁴《中国人民银行、中央网信办、工业和信息化部等关于防范代币发行融资风险的公告》由中国人民银行中央网络安全和信息化领导小组办公室(已变更)工业和信息化部联合制定。主要内容：将代币发行融资视为未经批准非法公开融资的行为，涉嫌非法发售代币票券、非法发行证券以及非法集资、金融诈骗、传销等违法犯罪活动。

4.2 细化洗钱罪相关罪名区分

在对利用 NFT 交易洗钱的罪名认定过程中容易出现洗钱罪与相似罪名的混淆，这是因为 NFT 洗钱犯罪与帮信罪都同样属于破坏金融管理秩序的网络犯罪，帮信罪中“通过转账或者其他结算方式协助资金转移，提供支付结算帮助”的行为方式与洗钱罪的行为方式非常相似，为了准确说明 NFT 洗钱犯罪的罪名认定，避免实务中的认定混淆，特将洗钱罪与帮信罪在法理和实务方面进行比较和分析。

在陈某帮助参赌人员将人民币兑换成 USDT 一案中，公安机关以陈某的“搬砖行为”构成“帮助网络赌博平台进行支付结算”，进而认定陈某的行为构成帮助信息网络犯罪活动罪且结算数额达到追诉标准，本案的争议焦点即在于，陈某的行为是否能够认定为“帮助网赌平台进行支付结算”。《刑法》第二百八十七条规定了“帮助支付结算”是“帮信罪”的行为之一，但并没有明确“帮助支付结算”具体包含哪些行为。《关于办理非法利用信息网络、帮助信息网络犯罪活动等刑事案件适用法律若干问题的解释》⁵对“帮助支付结算”行为进行了界定。然而，该《解释》仅确立了该行为的追诉标准，具体行为类型及细节尚未明确。另一部《关于办理非法从事资金支付结算业务、非法买卖外汇刑事案件适用法律若干问题的解释》⁶则对“非法从事支付结算业务”的概念进行了精确界定，然而，这部司法解释的实际应用对象是《刑法》第二百二十五条中规定的“非法经营罪”中的“资金支付结算”行为。由于两个罪名所侵犯的法益不同，所以不能当然视为“资金支付结算”行为具备相同的内涵。同样涉及资金支付结算行为，“帮信罪”侵害的法益是国家对信息网络的管理秩序，而非法经营罪则侵犯的是国家的金融市场秩序。但是，在未出台明确的司法解释对“帮信罪”中“帮助网络支付结算”的行为加以明确之前，我们可以对《解释》第一条⁷中关于“非法从事资金支付结算业务”的认定加以借鉴和参考，第一条所述之行为，可概括为三大类别：其一，虚构支付结算之情形；其二，涉及“公转私”之操作；其三，套取现金及支票套现之情形。从以上规定我们也可以看出，非法经营罪中刑法打击的“非法支付结算”行为主要是地下钱庄等通过各种虚假方式套取现金或通过第三方实现资金转移的行为。而，以人民币兑换 USDT 是属于“交易行为”还是“支付结算行为”我们则要探究 USDT 的法律定性问题。2012 年 12 月 3 日，中国人民银行协同相关部门颁布的关于防范比特币风险的部门规章⁸对比特币作出了一系列法律界定，从中可以得出比特币为“虚拟商品”的本质属性。由于其并非由货币当局发行，因此无法纳入货币金融体系，进而缺乏货币法定的强制性。同

⁵ 最高检和最高法联合发布。

⁶ 最高检和最高法联合发布。

⁷ 《关于办理非法从事资金支付结算业务、非法买卖外汇刑事案件适用法律若干问题的解释》第一条：1.使用受理终端或者网络支付接口等方法，以虚构交易、虚开价格、交易退款等非法方式向指定付款方支付货币资金。2.非法为他人提供单位银行结算账户套现或单位银行结算账户转个人账户服务。3.非法为他人提供支票套现服务。

⁸ 《中国人民银行、工业和信息化部、中国银行业监督管理委员会等关于防范比特币风险的通知》由中国人民银行、工业和信息化部、中国银行业监督管理委员会(已撤销)、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会(已撤销)联合制定。

时，它也不具备与货币相等的法律地位。这意味着它无法在市场上流通使用，更无法在交易买卖中执行支付结算的功能。而通常意义上的“支付结算”本质上是对资金的支付结算，“支付结算”的目的是为了通过第三方实现资金从一方向另一方的流转，或是实现资金从票据、信用证等凭证的状态向现金的转换。在陈某帮信罪一案中，客户以人民币向陈某兑换 USDT 并向网赌平台充值，资金的流转只发生在客户与网赌平台之间，陈某并不是帮助资金转移的第三方，也就是说，客户向陈某兑换 USDT，而后是由客户自己将 USDT 充值进入网赌平台，陈某并未充当转移资金的第三方，并不是资金流转的中介。此外，如前所述，由于我国不承认虚拟货币的法币属性，只承认其为“虚拟商品”，那么客户与陈某之间便不是一种货币之间的兑换，而是以人民币购买虚拟商品的交易关系。因此，陈某与客户之间本质上只是以 USDT 这一“虚拟商品”作为标的物的交易关系，这一法律关系在客户支付购币款项、陈某交付 USDT 之后便宣告完成，陈某并未作为资金流转的中介帮助客户入金，因而其行为不能认定为“帮助支付结算”的行为。该案对利用 NFT 洗钱的启示意义在于：资金或者虚拟货币流转交易过程中，NFT 参与环节的不同对其罪名定性也会产生不同，“帮助网络支付结算”的行为虽然没有全面界定，但是我们可以通过排除不属于“资金支付结算”的行为进而认定不属于“帮助支付结算”的行为。

在认定帮信罪的过程中，也要注意帮助行为发生的时间点，因为这极有可能会产生与掩隐罪的混淆。陕西省的一起虚拟币犯罪案件中，被害人王某被电诈分子张某以公安办案的名义诈骗 10 万元，随后电诈分子骗取到被害人的银行卡信息及交易验证码，用被害人的身份办理了数字人民币钱包，将被害人数字人民币钱包中的 5 万元作为买币款，直接支付至“黄牛”韩某（通过“Gate”虚拟币交易平台，以低价买入 USDT 虚拟货币^[1]，中文名字：泰达币，1 泰达币=1 美元，再高价卖出的方式赚取差价）名下的数字人民币钱包。经查，韩某前后共计收取张某泰达币交易款 250 余万元。2021 年 11 月，公安机关以韩某等人涉嫌掩隐罪进行立案侦查，次年 3 月侦查终结，认定韩某等人涉嫌掩隐罪金额为 250 余万，遂以掩隐罪移送西安市某检察院审查起诉。公安机关、检察机关以该罪名进行刑事立案、拘留、逮捕、移送审查起诉的直接依据是《关于办理电信网络诈骗等刑事案件适用法律若干问题的意见（二）》中的第十一条。

9 公安机关认定韩某等人接收电诈分子张某的买币款主要存在两个异常点：第一，交易价格异常。电诈分子张某购买虚拟币的出价始终高于其他人的出价，经统计 1 个泰达币约高出市价 3-5 分钱，可以推断，张某并非同韩某一样是以低买高卖赚取差价为目的，而是急于进行虚拟币交易。第二，交易方式异常。犯罪嫌疑人韩某等人绕开“Gate”

⁹ 《意见》第十一条规定：明知是电信网络诈骗犯罪所得及其产生的收益，以明显异于市场的价格，通过虚拟货币等方式转账、套现、取现的，以掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪追究刑事责任。

虚拟币交易平台（不用交手续费），通过微信群寻找买币者，由微信群主作为交易的担保方进行场外交易，即币圈俗称的“虚拟币 OTC 交易”[6]。这种绕开平台私下交易的方式，极易导致接收到黑钱。根据上述《意见》的规定，韩某等人的行为，不仅“价格明显异于市场的价格”，而且属于“虚拟币 OTC 交易”，完全符合第十一条的文义解释。但辩护人之后，却提出了本案应当构成帮信罪，不构成掩隐罪的辩护意见，切入点就在于既遂时间点的认定问题。辩护人认为涉案款项的支付路径是由被害人名下数字人民币钱包直接支付至黄牛韩某名下数字人民币钱包，涉案款项进入黄牛韩某的数字钱包后，此时上游电信诈骗行为方实行终了满足既遂要件。根据《刑法》及相关法理，掩隐罪的犯罪对象是上游犯罪所得赃款，其掩饰、隐瞒行为本质上属于上游犯罪的事后行为，掩饰、隐瞒行为发生的时间点应在上游电诈行为实行终了（既遂）之后，而非之前或之时。与之相反，帮信罪中“提供支付结算的帮助行为”是对上游犯罪提供的事中帮助，帮助行为发生在上游电诈行为实行终了（既遂）之前或之时，而非之后。具体到本案中，无论是“掩饰、隐瞒行为”还是“提供支付结算的帮助行为”，具体指代的皆是“韩某收取涉案 5 万元赃款”这一行为，根据前文所述的支付路径，韩某收取涉案 5 万元赃款的行为，发生在上游电诈行为既遂前，属于在事中为上游犯罪提供支付结算的帮助行为，据此韩某等人依法应构成帮信罪，而非掩隐罪。

4.3 明确平台责任

NFT 的交易行为无法摆脱网络基础服务提供商的介入，尤其是交易平台，作为 NFT 的依托载体，其重要性不言而喻，不但能决定 NFT 产品上架与否以及能否在主页展示^[33]，而且能设置网络规则或算法来对流量加以预先的设置，亦或是进行深度数据检测甚至可以对某一交易信息或交易中的某一流程加以数据屏蔽或“断网”，如目前最大规模的 NFT 交易平台 OpenSea^[21]。关于平台在利用 NFT 进行洗钱犯罪中是否应当承担责任以及具体应当承担何种以及多大的责任，本文将通过著作权侵权案件类型尝试对刑事洗钱犯罪中平台责任的确立做出必要性分析。

在著作权侵权案件类型中关于 NFT 交易平台的责任承担问题，当下的法律规定已经明显出现了滞后性不能完全适用于区块链技术下的 NFT 交易行为，具体表现为 NFT 交易平台侵权责任比例大小以及责任承担依据不能与司法实务完全适配。在我国首例 NFT 侵权案¹⁰中，一审杭州市互联网人民法院和二审杭州市中级人民法院都肯定了涉案平台 Bigverse 作为 NFT 数字作品交易服务平台系网络服务提供者而非内容提供者平台。认定为网络服务提供者之后，便可以对其责任承担比例进行进一步的明确，在一般侵害信息网络传播权案件中，通常可以从“通知-删除”规则和“服务平台是否具备较高的注意义务”两个层面进行衡量。由于区块链上的不可篡改性，删除规则并不能

¹⁰ 一审：杭州互联网法院（2022）浙 0192 民初 1008 号。二审：浙江省杭州市中级人民法院（2022）浙 01 民终 5272 号。

达到停止侵权的法律效果，因此，有学者提出，不宜将其视为 NFT 数字作品交易平台侵权责任边界的判定依据^[32]。本案中，法院判决采取断链的技术措施以实现停止侵权的法律效果，这在私链上是可以实现的，但如若侵权平台架设在公链之上，则不但实际停止侵权的效果难以实现，也会动摇区块链去中心化的技术基础，产生对其可信度的质疑。在注意义务层面，我国有关规定¹¹明确在提供网络服务的过程中，若网络服务提供者明确获得了经济利益，则应当承担更为严格的注意义务。由于 NFT 交易平台收取了包括佣金和 gas¹²费在内的较高服务费，从这个角度来看，NFT 交易平台也因此应当负有较高的注意义务。在法院的判决中认定 NFT 交易平台应当具备较高注意义务的论证则是从平台具备较高审核能力的角度出发的，法院认为平台经营者对其平台上交易的 NFT 作品具备相应的审核能力和条件，具备一定的自主决策权，因此，平台经营者基于此类交易可能引发的侵权风险、平台的营利模式等因素，应当负有相对较高的注意义务，审查 NFT 数字作品来源的合法性，如若未履行必要的注意义务，即存在主观过错构成帮助侵权，应承担停止侵害、赔偿损失的民事责任。据此，被告原与宙公司应当承担一般网络服务提供者的帮助侵权责任。当然，也有学者认为这里必要的注意义务应当限制在一定的合理范围内，在构建 NFT 数字作品交易平台时，必须审慎把握其所应承担的注意义务水平，避免过度提高这一注意义务，以确保平台的稳健运营和市场的健康发展。对此，可以采用“一般可能性”¹³的标准来判断^[32]，但是以上观点还仅存在于司法实务的判决和讨论中，今后随着 NFT 交易的发展，是否会衍生出取代“红旗标准”和认定注意义务高低的新的标准还有待法律的进一步明确，但是，NFT 交易平台的审核责任是被法院判决所明确的。

明确交易平台责任问题不但可以有效解决民事领域侵权问题，也能够明确刑事罪责的承担与轻重。相比民事责任，洗钱罪的刑事责任认定更为严格，且讲求主客观的一致性，因此很难通过行为推断认定平台即具有洗钱的合谋，但是如果能够确定平台具有民事上的高注意义务，也能起到对平台的威慑作用，倒逼平台运营商进行合规自查以及完善相关制度。目前，国内外平台对交易人员实行无差别对待，允许任何人进行注册，不对用户身份进行核查，且要求填写的注册信息有限^[28]，国内大多数平台都要求实名注册，但即使是实名认证的平台，要求填写的信息仅包括申请者姓名、证件号码、手机号码，无其它辅助信息，同时，平台允许同一个人申请多个账号^[33]，这为申请人完成自买自卖 NFT 提供了便利。不可否认，平台在交易中所起到的作用是决定性的，也应当在利用 NFT 进行的洗钱案件类型中承担更多的注意审核义务，如果平台

¹¹ 《最高人民法院关于审理侵害信息网络传播权民事纠纷案件适用法律若干问题的规定》第 11 条第 1 款规定：“网络服务提供者从网络用户提供的作品、表演、录音录像制品中直接获得经济利益的，人民法院应当认定其对该网络用户侵害信息网络传播行为负有较高的注意义务。”

¹² Gas 是用于测量在以太坊区块链上执行特定操作所需的计算工作量的单位。

¹³ 只要通过审查能够确定存在使一般理性人相信用户对作品具有权利的 evidence 即可，包括但不限于著作权登记证、作品的底稿或原件等。

能够在明确平台责任划分标准的基础上，对用户准入实行严格的限制和审查，对交易的双方条件也实行严格的要求，可以预见将最大程度减少利用 NFT 进行洗钱犯罪的可能性。

5.NFT反洗钱监管域外路径

5.1 突破管辖权障碍

如何确立更符合现实需要的管辖权规范是打击洗钱犯罪时面临管辖权冲突首先需要考虑的问题。《网络犯罪公约》针对管辖权冲突这一问题规定各国应依据属地管辖与属人管辖之原则，明确界定其管辖权范畴。同时，各国亦享有排除部分规则适用的权利，并保留参与国在遵循国内法的前提下行使刑事管辖权的权利^[34]。这样的规定为各国处理管辖权争议留下了协商与合作的空间，具体而言，如何破除管辖权障碍可以尝试从以下两个方面着手：第一、聚焦案情本身，由涉案国共同制定协作方案和细则，明确受害国所在地以及对犯罪嫌疑人的控制地，将管辖权固定在最容易进行调查取证的国家。在此要秉持尊重涉案国家领土主权的原则，在友好合作平等协商的基础上制定细则，这并不是对涉案国家主权问题的无视，也并非对主权问题的回避，相反这样的协作将更有利于涉案国后续各项司法合作项目的开展以及缔结更加有效的条约。第二、充分考量网络犯罪的技术特点，尝试建立新的更为细化的技术基础型管辖理论，取代单一的属地、属人管辖。例如以 NFT 交易所在的域名地或者实现交易的买方钱包所在地作为案件实际管辖地。

5.2 修订现有反洗钱公约

国际上针对反洗钱和反恐怖融资领域的重要法规文件签署时间都相对较早，多集中于 2005 年之前¹⁴，已经不能满足当下对新兴洗钱犯罪形态治理的需要。其中《网络犯罪公约》作为世界上第一部规制网络犯罪的国际公约，至今已有 50 多个成员国，包含大部分发达国家，虽然在国际上具有一定的影响力，但是也存在很多有待改进的地方，主要表现为：首先，该公约主要由发达国家制定^[35]，发展中国家话语权不足自身利益难以得到有效保障。其次，内容主要集中于版权犯罪，对利用网络实施的洗钱犯罪关注不足，具有一定的滞后性^[16]。随着全球互联网信息技术的发展，跨国网络洗钱犯罪现象愈演愈烈，修订现有的反洗钱公约已是形势所需。

5.3 构建全球网络监管体系

5.3.1 智能合约纳入监管范围

在 DAO 之外，智能合约也是需要被重点监管的对象，智能合约并非完美无瑕，

¹⁴ 《维也纳公约》、《联合国打击跨国组织犯罪公约》、《联合国制止向恐怖主义提供资助的国际公约》、《网络犯罪公约》、《联合国反腐败公约》

一个微小的代码漏洞便极有可能被黑客利用，造成巨大的损失后果，这不但会加剧整个交易环境的不稳定性，也给打击利用 NFT 洗钱犯罪带来阻碍。导致以太坊在历史上做出硬分叉的重要事件就已经证明完全的去监管化在现实中存在损害用户利益的极大风险且这种风险如果不进行人为干预几乎是不可逆的，最终的损害后果都要由拥有链上资产的用户承担。于 2016 年 4 月上线并成功发起 ICO（initial Coin Offering）的 The DAO 项目^[24]因为遭受黑客攻击被盗走共计 360 万的以太币，当时价值约 5 千万美元，超过了该项目筹集以太坊总数的三分之一。黑客利用的正是 The DAO 智能合约中提币功能先划转以太币然后再修改账户余额的漏洞，一般情况下，划转成功与否与账户余额被修改与否应该是一致的，如果划转成功则账户余额被修改，如果划转失败则账户余额不会被修改。黑客制造了攻击智能合约，并向 The DAO 的智能合约发起提币请求，于是 The DAO 智能合约就按照代码逻辑向攻击合约划转以太坊，攻击的关键就是利用了 The DAO 智能合约的收款函数，这是一个智能合约在收到以太币转账时被调用的函数，黑客在收款函数中再次调用了提币函数，由于 The DAO 是先划转再修改账户余额，所以当第二次提币时，黑客账户余额还没有被扣除，The DAO 就再次转了以太坊，于是收款再次触发黑客的收款函数，再次向 The DAO 发出提币请求，The DAO 反复划转，黑客反复发出提币请求，通过这样的循环操作，黑客从 The DAO 中盗走了大量以太坊。为用户提供存款收益的 TempleDAO 因为被黑客找到智能合约中函数 `migrateStake`^[1] 的访问控制漏洞而遭受攻击，被盗走近 230 万美元的资产：在函数中只能由智能合约部署者使用的功能应当由 `OnlyOwner` 修改器进行修饰，而函数 `migrateStake` 忽略了这一限制修饰。目前针对直接应对黑客攻击的解决路径还相对有限，在 TransitSwap 遭黑客攻击一案中 TP 通过追查黑客的 ip 地址和邮箱地址，逼迫其归还了资产。而 TempleDAO 在被黑客攻击后废弃了在 BSC 上部署的合约，并以悬赏“白帽子”^[26]的方式追回了资产，这也是业内的一种惯用做法，即给予黑客一定数额的金额奖励，大约是损失资产价值的 5%-25%，并免除其法律风险诱使其归还资产，WinterMute 也是采用了这一方法追回了被盗的资产^[27]。为有效应对此类安全事件的发生，技术开发者要不断增强安全防范意识、提高合约编写技巧，平台方要不断研发新的安全技术和工具提高网络系统的防御能力，在此之外，从保护众多用户利益的公共角度出发，将智能合约的编写规范纳入监管和审核范畴能够最大限度防范黑客利用智能合约漏洞进行攻击。

5.3.2 深化部门协作

目前，全球范围内的反洗钱监管主要依赖于全球银行作为核心监管机构，负责报告任何可疑交易活动，但是单一监管机构在洗钱犯罪的识别与执行措施的效率上存在迟滞。在我国披露的陈某枝洗钱案中，中国人民银行上海总部已深入参与本案的侦查环节，通过细致排查可疑交易活动，并精准穿透资金链条，成功识别出交易过程中的

多个可疑节点，从而发现陈某枝以银行转账、兑换比特币的方式帮助陈某波向境外转移集资诈骗款，上海市浦东新区人民检察院经审查依法认定陈某枝构成洗钱罪。该案的启发意义不仅在于职能部门可以发挥对线上货币资产交易的强监管作用，更重要的是，职能部门之间的跨领域协调与配合可以强化这一监管职能。具体而言，在犯罪分子利用复杂的金融衍生产品和跨境支付系统将非法所得通过多层账户转移和资金兑换的行为中，金融监管部门可以建立日常监测模型，对异常交易进行实时跟踪，刑事侦查部门则可以及时反馈办案当中发现的洗钱犯罪新情况、更新提示犯罪风险，实现与金融监管部门从监控前到监控中再到监控后的全方位合作，从而增强监管从识别风险到采取措施的有效性。

结语

NFT 的底层运作区块链技术目前虽仍处于探索应用的初级阶段，但已经在政务领域、金融领域取得了出色的表现，同时，也要正视目前区块链发展基础还不完善、应用场景有待进一步开发的问题。随着区块链技术的不断成熟与应用普及，NFT 这项基于区块链技术的创新应用也将日渐呈现出强大的交易活力，在看到 NFT 巨大市场价值潜力的同时，也要警惕利用 NFT 进行洗钱犯罪的可能。

规范 NFT 交易首先需要职能主体的全方位监管，这不但是各国市场发展的需要，更是 NFT 实现自身规范发展的需要。其次，细化在司法实务中出现的有可能与洗钱罪名相混淆的罪名区分问题，明确 NFT 交易平台的法律责任以及责任承担标准问题，各相关部门法律在做好衔接的同时保持一定的前瞻性，为 NFT 今后的技术发展、场景应用、适用规范预留一定的空间。除此之外，平台方也可以充分利用 web2.0 框架下已经较为成熟的技术优势，如网络爬虫技术、网络探针技术、数据库探针技术等以更好实施数据监测，对可疑的资金动向与资金交易严密监控。同时，加强国际合作，各国共同分享安全技术和经验，统一司法程序环节的合作规范，共同打击洗钱犯罪行为，维护网络空间的安全与稳定。如上文所述，虽然不能将 NFT 与我国当下的数字藏品完全等同，但总结分析利用 NFT 交易的新型洗钱形态，提出相适应的对策，对推动我国数字藏品交易市场健康有序发展以及防范可能的洗钱犯罪风险具有重要的借鉴意义。

参考文献

- [1] Chainalysis. The 2022 crypto crime report[EB/ OL]. (2022-01-27) [2024-04-03]<https://www.sgpjbg.com/baogao/85462.html>.
- [2] 袁勇, 王飞跃. 平行区块链: 概念、方法与内涵解析[J]. 自动化学报, 2017 (10), 1704-1712.
- [3] 刘俊濂. 虚拟货币洗钱犯罪的侦查难点及治理对策研究[J]. 邵阳学院学报(社会科学版), 2023, 22(06): 52-59.
- [4] 秦蕊, 李娟娟, 王晓. NFT: 基于区块链的非同质化通证及其应用[J]. 智能科学与技术学报, 2021(2), 235-241.
- [5] 王筱丽. NFT 火爆, 是否意味着数字艺术时代来临? [N]. 文汇报, 2021-04-15 (6).
- [6] 凌萍萍, 张艳. NFT 系统中的洗钱风险及其法律规制[J]. 山东商业职业技术学院学报, 2024, 24(01): 76-81.
- [7] Dylan J. Yaga, Peter M. Mell, Nik Roby, and Karen Scarfone. Blockchain Technology Overview(2018). National Institute of Standards and Technology, [EB/OL](2018-10)[2022-09-07]<https://doi.org/10.6028/NIST.IR.8202>.
- [8] g Z G, Chen K, Wen H L, et al. Applying blockchain- based method to smart contract classification for CPS applications[J]. Digital Communications and Networks, 2022, 8(6): 964-975.
- [9] Largest Darknet Child Pornography Website Taken Down South Korean National Charged and Hundreds Arrested Worldwide set: U.S. Department of Justice[EB/OL]. (2019-10-16)[2024-04-07], <https://www.justice.gov/opa/pr/largest-darknet-child-pornography-website-taken-down-south-korean-national-charged-and>.
- [10] Dan Amiram, Bjørn N Jørgensen, Daniel Rabettiet, et al. Coins for Bombs: The Predictive Ability of on-Chain Transfers for Terrorist Attacks[J] Accounting Research 2022, 60: 428.
- [11] Benoit Libert et al. Zero-Knowledge Arguments for Lattice-Based Accumulators: Logarithmic-Size Ring Signatures and Group Signatures without Trapdoors[J]. Cryptology(no.3), 2023, 36: 2-3.
- [12] Niranjana Sapkota, Klaus Grobys, et al. Asset Market Equilibria in Cryptocurrency Markets: Evidence from a Study of Privacy and Non-Privacy Coins[J] International Financial Markets, Institutions and Money, 2021, 74: 13.
- [13] Patrick Shortis, Judith Aldridge, J Monica, et al. Drug Cryptomarket Futures: Structure, Function and Evolution in Response to Law Enforcement Actions, in Research

- Handbook on International Drug Policy (Edward Elgar Publishing, 2020), 357.
- [14] Marques. E. G. Cryptocurrencies: Threats and investigative opportunities for law enforcement[D]. Charles Univesity,2018.
- [15] Guidara,A.Cryptocurrency and money laundering: A literature review[J]. Corporate Law & Governance Review ,2022,4(2): 36-41.
- [16]王虎华.国际公法学:2015 版[M].北京大学出版社,2015.
- [17]United States Securities and Exchange Commission (SEC): Report of Investigation Pursuant to Section 21(a) of the Securities Exchange Act of 1934: The DAO,ReleaseNo.81207/(2017-07-25)[2024-04-07]<https://www.sec.gov/litigation/investreport/34-81207>.
- [18]霍亚苹.以良法促善治之理论探析[J].领导科学,2018(24):22-24.
- [19]徐孟洲.金融监管法研究.中国法制出版社, 2008: 65.
- [20]张阳.金融司法监管化的边界约束[J].清华法学,2023,17(02):125-144.
- [21]Ethereum.Non-fungibletokens(NFT),(2022-09-07)[2024-04-03].<https://ethereum.org/en/NFT/>.
- [22]马振华.NFT 著作权属性辨正——兼评我国“NFT 侵权第一案”[J].电子知识产权,2022(09):49-60.
- [23]裴绍军,梁绥.NFT 交易中的潜在洗钱风险[J].中国金融,2022(17):70-71.
- [24]Lawrence Lessig, Law regulating code regulating law,Loy.U.Chi.LJ,Vol.35, No.1,2003,p.10.
- [25]United States Attorney's Office, Southern District of New York: Former Employee Of NFT Marketplace Charged In First Ever Digital Asset Insider Trading Scheme,[EB/OL] (2022-07-01) [2024-04-07]
- [26]<https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/former-employee-NFT-marketplace-charged-first-ever-digital-asset-insider-trading-scheme>.
- [27]Mark Conrad. Non-Fungible Tokens, Sports, and Intellectual Property Law Issues: A Case Study Applying Copyright, Trademark, and Right of Publicity Law to a Non-Traditional Ownership Vehicle[J].Legal Aspects Sport,2022,32:134.
- [28]Andrea Stazi.SmartContracts,NFT Trading and Weaker Party Protection,: NFTs and Metaverses versus Law, Springer (2023):6,7.
- [29]Ifeanyi E Okonkwo.NFT, copyright and intellectual property commercialization[J].International Journal of Law and Information Technology 29,no.4 (2021): 300.
- [30]任佳昕.NFT 数字藏品交易法律问题探讨[J].合作经济与科技,2024(07):182-184.

- [31]锁福涛,潘政皓.元宇宙视野下 NFT 数字藏品版权保护问题[J].中国出版,2022(18):6-10.
- [32]王江桥. NFT 交易模式下的著作权保护及平台责任[J].财经法学,2022(5):70-80.
- [33]裴绍军,梁绥. NFT 交易中的潜在洗钱风险[J].中国金融,2022(17):70-71.
- [34]张婷,陈立.跨国网络犯罪中刑事管辖权的适用困境及解决[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2023,43(10): 108-115.
- [35]郑泽善. 网络犯罪与刑法的空间效力原则[J].法学研究, 2006 (5): 71-81.

2025年中国国际法学会年会

参考法规

- [1] 《刑法修正案》（十一）
- [2] 《中国人民银行、中央网信办、工业和信息化部等关于防范代币发行融资风险的公告关于防范代币发行融资风险的公告》
- [3] 《关于防范 NFT 相关金融风险倡议》
- [4] 《关于进一步防范和处置虚拟货币交易炒作风险的通知》
- [5] 《关于办理非法利用信息网络、帮助信息网络犯罪活动等刑事案件适用法律若干问题的解释》
- [6] 《关于办理电信网络诈骗等刑事案件适用法律若干问题的意见（二）》
- [7] 《关于办理非法从事资金支付结算业务、非法买卖外汇刑事案件适用法律若干问题的解释》

生物安全视域下检察公益诉讼国际法与国内法转换规则衔接探究

张楷晴 杨康

摘要：本文以生物安全治理为视角，系统探究检察公益诉讼中国际法与国内法转换规则的衔接机制。生物安全问题的跨境性和预防性特征要求国际公约通过国内立法转化实施，检察公益诉讼在该领域具有预防性、专业性等独特价值，但分析《生物多样性公约》等国际法框架与我国《生物安全法》的对接现状，可发现生物安全检察公益诉讼的国际法与国内法转换规则衔接存在规范冲突、证据规则差异和司法管辖权冲突三重困境。应从立法、司法、执法三层面构建衔接机制，立法上完善国际法转化程序与配套制度；司法上强化跨境案件管辖规则和专家辅助机制；执法上建立跨部门协同监管体系。

关键词：生物安全 国际法国内化 涉外检察 检察公益诉讼

一、引言

生物安全作为非传统安全领域的重要组成部分，正以空前速度重塑全球治理格局。从新冠病毒全球大流行造成 2 亿人感染、1000 余万人¹死亡的惨痛教训，到非洲猪瘟疫情导致我国生猪存栏量骤降、直接经济损失超千亿元的产业重创，这些生物安全危机已突破传统安全威胁的单一维度，呈现出跨物种传播、跨国界扩散、跨领域影响的复合型特征。世界卫生组织数据显示，过去十年全球新发传染病中 75% 具有动物源性，而国际贸易量每增长 10%，生物入侵风险概率就提升 3.8 个百分点。这种风险传导机制使得生物安全问题不再是单一国家的内部事务，而是深刻影响着全球供应链稳定、国际政治互信和人类文明存续的公共议题。

在此背景下，国际社会通过多边协商机制构建起生物安全治理的法律框架体系。《生物多样性公约》及其《卡塔赫纳生物安全议定书》覆盖全球 196 个缔约国，确立了风险预防、国际合作等七大核心原则；《国际卫生条例（2005）》构建了跨境疫情监测与应急响应机制；《名古屋议定书》规范了遗传资源的获取与惠益分享规则。这些公约形成的“软硬法混合”治理模式，本质上是对主权国家生物安全治理权的让渡与协调。然而，国际法规范的内化过程面临深层困境，根据联合国环境规划署统计，仅有 43% 的缔约国完全实现公约条款的国内法转化，31% 的国家存在法律执行机制缺失，导致国际规则在落地时遭遇“水土不服”。我国虽

¹ 世界卫生组织（WHO）《2024 世界卫生统计报告》（World Health Statistics 2024）：<https://www.who.int/publications/i/item/9789240094703>

已建立《生物安全法》为核心的治理体系，但在生物技术伦理审查、基因编辑、基因武器、生物恐怖袭击等交叉领域仍存在立法空白²。检察公益诉讼作为我国司法体系维护公共利益的关键制度，在生物安全治理中占据着不可或缺的地位，为突破上述困境提供了独特路径。然而如何发挥检察公益诉讼在国内法和国际法中的桥梁作用，即如何将这些国际法规范有效融入国内法，并在检察公益诉讼中精准适用，是理论和实践中亟待解决的难题。深入探究这一问题，通过检察公益诉讼推动国际规则与国内治理的良性互动，不仅能够完善我国生物安全法律体系，提升生物安全治理能力，还能推动中国从规则接受者向规则共建者转型，为全球生物安全治理贡献中国智慧与方案。

国外学界针对生物安全领域国际法与国内法的关系，从理论根源、实践操作等多个维度展开了深度剖析。不少学者运用实证分析方法，对美国、欧盟、日本等不同国家和地区在落实《生物多样性公约》《卡塔赫纳生物安全议定书》等国际生物安全公约时的立法动态与司法审判实例进行详细探究。他们揭示出各国在将国际规则转化为国内适用规则的进程中，面临着诸如国内法律体系兼容性差、部门协调困难、公众认知不足等挑战，也阐述了各国采取的例如制定专项实施细则、设立跨部门协调机构等应对策略。

国内研究则主要围绕生物安全法体系的架构搭建，从基础法律原则确立、不同层级法律规范的衔接等方面进行探索，同时也在检察公益诉讼制度完善上发力，如细化诉讼程序、拓展原告资格范围等。然而，在生物安全检察公益诉讼范畴内，国际法与国内法的衔接问题却未得到充分挖掘。现有研究多数仅停留在对《国际卫生条例》等国际公约和《中华人民共和国生物安全法》等国内法律条文的表面比对，未能深入司法实践一线，从实际案例出发，深度剖析规则转换时在管辖权界定、法律适用优先性、证据标准统一等方面存在的冲突，也较少提出切实可行的解决路径。本文尝试填补这一研究空白，从检察公益诉讼视角切入，深入探究生物安全领域国际法与国内法转换规则的衔接机制。

二、生物安全领域国际法与国内法转换的理论基础

（一）传统范式的困境与转换方向：动态权衡国家利益与国际合作需求

一元论和二元论作为阐释国际法与国内法关系的经典理论，在生物安全领域展现出新的发展趋势。一元论主张国际法与国内法同属一个法律体系，且国际法在效力上高于国内法。这一理论植根于自然法学派思想，认为国际社会的共同意志应约束各国行为，其法律依据可追溯至《维也纳条约法公约》第27条“缔约国不得援引国内法为由不履行条约义务”。在生物安全领域，这一理论为国际生物安全公约在国内的直接适用提供了理论支撑。《卡塔赫纳生物安全议定书》第34

² 参见蒋婕妤、王伟：《我国生物安全法律体系的现实困境与优化路径》，《法治实务》集刊2023年第3卷——国家安全工作研究文集，西北政法大学，2023：69-76。

条要求缔约国采取预防措施，欧盟法院在转基因生物进口案中直接援引该条款，否定成员国以国内法禁止转基因作物进口的行政决定。然而，一元论在生物安全实践中暴露显著缺陷，其一，忽视主权国家对生物技术规制权的自主性。在基因编辑技术监管中涉及伦理审查、专利保护等敏感议题，若强制要求国内法服从《生物多样性公约》框架性条款，可能削弱国家科技主权。其二，国际生物安全规则的模糊性与国内法精确性存在冲突。《国际卫生条例》要求缔约国建立“核心公共卫生能力”，但具体标准需依赖国内立法细化。若僵化适用一元论，将导致国际法条款因缺乏可操作性而流于形式。

二元论严格区分国际法与国内法两大独立体系，强调国际法必须通过国内立法转化方可产生约束力。这一理论源于实在法学派，其核心在于维护国家主权的绝对性。典型实践如美国实施《生物多样性公约》时，国会通过《濒危物种法》转化公约第8条物种保护义务，但明确排除公约第15条遗传资源惠益分享条款的适用。此种选择性转化模式赋予主权国家灵活调整空间，在应对生物资源主权争议时，可优先适用国内法维护国家利益。

但二元论在生物安全治理中面临三重挑战，首先是国际义务履行碎片化的问题，《生物安全议定书》第10条规定的“预先知情同意程序”需依赖国内法建立审批机制，若缔约国仅部分转化条款，将导致国际规则执行链条断裂。其次，是跨境生物安全事件的管辖冲突。在非洲猪瘟疫情跨境传播事件中，疫源地国依据国内法实施动物扑杀，而受影响国援引《陆生动物卫生法典》要求赔偿，二元论无法提供协调法律冲突的解决方案。最后，是新兴技术监管的规则滞后。基因驱动技术、合成生物学等前沿领域缺乏国际统一规则，二元论框架下各国各自立法易引发监管套利。

生物安全问题既涉及全人类共同利益，又牵涉国家核心安全，这一双重属性要求重构国际法与国内法关系理论，应当超越传统的一元论与二元论，构建有机融合的理论框架。这个框架既要尊重国家主权，又要强调国际合作的必要性；既要保障国际法在国内的有效实施，又要维护国内法的自主性与适应性，在具体场景中动态权衡生物安全风险的全球公共性、技术规制的本土适应性及国家利益的正当诉求

（二）生物安全领域国际法的特点与国内法转化需求：以跨境风险预防机制为协同路径

生物安全领域的国际法呈现出极为显著的跨境性与预防性特征。从跨境性来看，生物安全问题的传播路径全然不会受限于国界的地理划分，过往诸如埃博拉病毒、寨卡病毒等的大规模传播，都清晰表明任何一个国家内部爆发的生物安全事件，均有可能如蝴蝶效应一般，在极短时间内触发全球性的连锁反应，对国际社会的公共卫生、经济发展、社会稳定等诸多层面造成不可估量的冲击。鉴于此

严峻态势，国际社会积极行动起来，通过广泛的多边协商与合作，制定了一系列具备权威性与约束力的公约和议定书，如《生物多样性公约》及其《卡塔赫纳生物安全议定书》等，进而逐步构建起涵盖跨境生物安全风险的预警、防控和应对等各个环节的综合性机制，力求将生物安全风险控制在源头与最小范围。此外，生物安全领域的国际法尤为强调预防性原则，其核心理念在于要求各国摒弃传统的事后补救思维模式，在生物安全风险尚未真正发生，甚至尚处于萌芽状态、仅有微弱迹象显现之时，便迅速且果断地采取积极有效的预防措施，包括但不限于加强生物实验室的安全监管、规范转基因生物的研发与应用流程、强化边境口岸的生物安全检测力度等，以此最大程度降低生物安全风险转化为现实危机的可能性。这些特点决定了生物安全领域国际法需要通过国内法的转化，才能在国内得到有效实施。国内法转化不仅是国际法在国内生效的必要条件，更是将国际规则与国内实际情况相结合，实现生物安全治理目标的重要途径。通过国内法转化，可以将国际生物安全公约的原则和规则细化为具体的法律制度和操作程序，增强其在国内的可操作性和可执行性。

（三）检察公益诉讼在生物安全领域具备独特价值

检察公益诉讼制度在生物安全保护方面已经取得一些成果。如广东检察机关保护濒危物种猪血木公益诉讼案中³，体现了检察机关在生物安全领域的监督性，督促行政机关依法履职，还通过推动立法完善，从源头上解决生物保护问题，为国际生物多样性保护公约在国内的落地实施提供了实践样本。2022年3月，阳春市检察院专项巡查时，发现世界极危物种猪血木保护不力。猪血木为国家一级保护珍稀植物，仅存于广东阳江阳春地区，且遭受自然与人为侵害。阳春市检察院依据相关法规立案并上报线索。广东省检察院调查发现，野生猪血木种群由无管护职能的自然保护区代管，法定职责部门怠于履职，违反了相关法律规定规定。广东省检察院与广东省林业局进行两轮磋商，就厘清管护责任、落实专项资金等达成共识。同时，针对办案中发现的立法空白问题，广东省检察院向省人大常委会汇报，该建议被采纳，《广东省森林保护管理条例》增设检察公益诉讼条款。从个案到推动地方法规的修改，可作为我国履行国际公约义务的生动实践。

在云南绿孔雀保护公益诉讼案⁴中，相关工程建设可能对绿孔雀栖息地造成严重破坏。绿孔雀作为国家一级保护动物，其生存面临严峻挑战。该案突破“无损害即无救济”的传统理念，综合考虑绿孔雀的独有价值、损害结果发生的可能性、损害后果的严重性及不可逆性等因素，及时叫停相关工程建设。这一举措依

³ 参见中华人民共和国最高人民检察院生物多样性保护检察公益诉讼典型案例：

https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202312/t20231228_638608.shtml#2，最后访问时间 2025 年 4 月 10 日 18:35:13。

⁴ 参见 2021 年度人民法院十大案件“云南绿孔雀”公益诉讼案：

<https://www.chinacourt.org/article/detail/2022/01/id/6471326.shtml>，最后访问时间 2025 年 4 月 10 日 18:35:13。

据《生物多样性公约》中对生物多样性保护的要求，同时结合我国《野生动物保护法》等国内法，展现了公益诉讼的预防性价值。在生物安全风险尚未转化为实际损害时，通过公益诉讼法律手段，有效避免了对生物多样性的重大破坏，也为国际生物安全领域预防性原则在国内的适用提供了成功范例。

三裂叶豚草被列入第二批外来入侵物种，对生物多样性构成严重威胁。2023年，铁岭市部分地块出现三裂叶豚草成片或零散生长的情况。铁岭市检察院经调查核实，依据《生物安全法》等相关法律，制发检察建议，督促行政主管部门及时整治。⁵同时，检察机关在全域部署开展专项检察监督，扩大生态环境的“保护圈”。该案例体现了检察公益诉讼的专业性，检察机关凭借专业的法律知识和调查取证能力，准确适用国内法，打击外来物种入侵行为，落实《生物多样性公约》中防范外来物种入侵的要求，维护生物安全。

通过对过往相关案例的深入剖析，能够清晰洞察到检察公益诉讼于生物安全领域所彰显出的预防性、监督性与专业性等独特价值。其预防性特征极为显著，检察公益诉讼可在生物安全风险尚处于萌芽阶段，尚未切实转化为实际损害之际，灵活借助诉前程序与诉讼手段，以强有力的举措督促相关责任主体及时、有效地采取预防措施。比如在某转基因作物种植潜在风险案中，检察机关通过诉前程序，要求相关部门对种植审批流程进行重新审查，并监督企业完善风险评估体系，成功避免了因转基因作物无序种植可能引发的生态损害。监督性层面，检察机关作为国家法定的法律监督机关，依法依规拥有对生物安全领域行政机关履职状况以及企业生产经营活动进行全面监督的权力。在监督行政机关方面，会着重审查其是否严格依照生物安全法律法规履行监管职责，像对野生动物保护部门在打击非法野生动物交易中的执法力度与频次进行监督⁶；针对企业生产经营，重点监察其是否合规开展涉及生物安全的业务，例如生物制药企业的生产过程是否符合微生物管控标准，以此确保生物安全法律法规得以切实遵循。专业性上，检察机关汇聚了一批具备深厚法律专业知识与丰富实践经验的专业人才，同时拥有成熟且高效的调查取证能力。在处理诸如生物入侵物种防控这类复杂的生物安全案件时，能够凭借专业素养准确识别案件所涉及的法律问题，精准适用相关法律条文，从证据收集、法律适用到最终维护公共利益的实现，都展现出极高的专业水准，切实保障生物安全领域的公共利益不受侵害。检察公益诉讼的这些独特价值，使其成为生物安全领域国际法与国内法转换规则衔接的重要桥梁。通过检察公益诉讼的实践，可以检验国际法在国内转化的效果，发现规则衔接过程中存在的问题，并推动相关制度的完善。

⁵ 参见中华人民共和国最高人民检察院生物多样性保护检察公益诉讼典型案例：

https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202312/t20231228_638608.shtml#2，最后访问时间 2025 年 4 月 10 日 18:35:13。

⁶ 参见秦天宝、刘斯羽《环境公益诉讼纳入国际环境公约履约体系的路径研究》，载《人权法学》2023 第 5 期。

三、生物安全领域国际法国内转化的现状分析

（一）《生物多样性公约》框架下的国际规则与国内法

《生物多样性公约》作为生物安全领域的核心国际公约，于 1992 年在联合国环境与发展大会上通过，1993 年正式生效，其影响力覆盖全球众多国家与地区。该公约的诞生源于全球对生物多样性快速丧失现状的深刻忧虑，旨在保护生物多样性、可持续利用生物资源以及公平合理地分享利用遗传资源所产生的惠益。公约确立了国家主权原则，明确各国对本国生物资源拥有主权权利，同时要承担保护与合理利用的责任；共同但有区别的责任原则也被确立，考虑到发达国家与发展中国家在历史排放、经济实力、技术水平等方面的差异，要求各国在生物安全治理中承担有区别的责任，为全球生物安全治理提供了基本框架。《卡塔赫纳生物安全议定书》作为《生物多样性公约》的补充协议，于 2000 年通过，2003 年生效，主要针对转基因生物的越境转移、处理和使用制定了具体的规则和程序。随着现代生物技术的迅猛发展，转基因生物在农业、医药等领域的应用日益广泛，其对生物多样性和人类健康可能造成的风险也引发了全球关注。⁷议定书的出台便是为了防范此类风险，通过严格规范转基因生物的跨境流动，要求出口国在转移前进行风险评估，并获得进口国的同意等措施，构建起一道生物安全防护网。这些国际生物安全公约在全球范围内得到了广泛的认可和参与，构建了生物安全治理的国际法律秩序。然而，由于各国在生物安全政策、技术水平和经济利益等方面存在差异，公约在实施过程中面临着诸多挑战。部分国家为追求经济利益，在生物资源开发利用过程中，未能充分履行公约规定的义务，导致生物多样性遭到破坏，生物安全风险加剧。

我国已初步构建了以《生物安全法》为核心，涵盖传染病防治、动植物检疫、转基因生物安全管理等多个领域的生物安全法律体系。《生物安全法》作为生物安全领域的基础性法律，明确了生物安全的战略地位、基本原则和制度框架，为生物安全治理提供了全面的法律依据。例如，该法规定了国家建立生物安全风险监测预警制度、生物安全风险调查评估制度等，从制度层面保障生物安全。

此外，我国构建了一套完善且系统的生物安全法规体系，除基础性法律外，还制定了一系列配套的行政法规、部门规章和地方性法规，从不同层面与维度进一步细化了生物安全管理的具体制度和操作程序。以《农业转基因生物安全管理条例》为例，其对转基因生物从早期的研究、试验阶段，到中期的生产、加工环节，再到后期的经营和进出口活动，均进行了极为详细的规范，涵盖了从技术标准到市场流通等多个关键领域，为农业转基因生物安全管理筑牢坚实的制度根基。与此同时，全国各地依据自身独特的生态环境、产业结构和生物安全风险状况，结合本地实际，积极制定相应的地方性法规。例如，部分生物多样性丰富、生态

⁷ 参见夏堃堡《生物多样性公约 23 年》，载《世界环境》2015 第 3 期。

系统较为脆弱的地区，重点针对外来物种入侵防控、本地珍稀物种保护等方面制定法规；而一些生物产业发达地区，则侧重于规范生物技术研发应用的安全监管。这些地方性法规因地制宜，极大地加强了对本地生物安全的管理。我国生物安全相关国内法体系在与国际生物安全公约的对接方面取得了一定的进展，但仍存在一些不足之处。部分国内法律法规在内容上与国际公约存在差异，一些重要的国际规则尚未在国内法中得到充分体现。例如，在生物遗传资源获取与惠益分享方面，国际公约强调公平合理的原则，但我国相关法律法规在具体制度设计上还不够完善，需要进一步优化。

（二）生物安全国际法律秩序的中国回应：基于《生物安全法》的规则转化与实施效能优化

我国主要运用立法转化与司法适用两种途径，将国际生物安全公约转化为国内法。所谓立法转化，即通过制定或修订国内法律法规，将国际公约的相关内容融入国内法体系。例如，在制定《生物安全法》过程中，我国充分参考《生物多样性公约》与《卡塔赫纳生物安全议定书》的规定，把生物多样性保护、转基因生物安全管理等国际规则转化为国内法律制度⁸。在生物多样性保护层面，《生物安全法》明确指出，国家有责任保护生物多样性，防控生物安全风险，这与《生物多样性公约》的宗旨高度一致。司法适用则是指在司法实践中，直接或间接适用国际公约的规定。在一些涉及生物安全的案件中，法院会参考国际公约的原则和规则，对案件进行审理和裁判。然而，在国内法对国际法的转化实践中，仍存在一些问题。部分国际公约的转化缺乏系统性和协调性，导致国内法律法规之间存在冲突和矛盾。例如，在转基因生物监管方面，不同部门制定的规章在审批程序、监管标准等方面存在差异，影响了法律的统一实施。此外，司法实践中对国际公约的适用标准和程序尚不够明确，影响了国际公约在国内的有效实施。一些法官对国际公约的理解和适用能力有待提高，在处理涉及生物安全的案件时，未能充分考虑国际公约的规定，导致案件处理结果不尽如人意。

四、生物安全检察公益诉讼中国际法与国内法转换规则衔接的现实困境

（一）规范冲突问题

在生物安全领域，国际生物安全公约与国内法在适用范围、标准等方面存在一定的冲突。以转基因生物安全监管为例，国际公约强调对转基因生物的风险评估和预防原则，注重从全球视角平衡生物安全与生物技术发展的关系。而我国国内法在转基因生物的审批、种植和市场流通等方面，采取了较为严格的监管措施，更侧重于保障国内生物安全和公众健康。

⁸ 参见罗惠：《〈生物多样性公约〉的内国法化研究》，大连海事大学硕士论文。

这种差异导致在检察公益诉讼中，对于转基因生物安全案件的法律适用存在争议。一方面，检察机关需要依据国内法对相关行为进行审查和判断；另一方面，国际公约的规定也对案件的处理具有一定的指导意义。例如，在处理跨境转基因生物贸易案件时，检察机关既要考虑国内关于转基因生物进口审批的规定，又要参考国际公约中关于风险评估和信息共享的要求，如何在两者之间寻求平衡，成为实践中的难题。

此外，不同国际生物安全公约之间也存在一定的冲突。一些公约在生物安全的定义、监管重点等方面存在差异，这给国内法的转化和适用带来了困难。例如，《生物多样性公约》侧重于生物多样性的保护，而《国际植物保护公约》则更关注植物病虫害的防控，当涉及到植物物种保护和病虫害防治的交叉领域时，国内法在转化和适用相关公约规定时容易出现矛盾。

（二） 证据规则差异

国际法与国内法在证据收集、采信等方面存在显著差异。在国际生物安全领域，证据的收集往往涉及多个国家和国际组织的合作，需要遵循国际通行的规则和程序。例如，在跨境生物安全事件调查中，可能需要通过国际刑警组织等国际机构获取证据，其证据收集程序更加注重国际合作和信息共享。

而我国国内法在证据收集方面，更注重合法性和关联性原则，对证据的形式和来源有较为严格的要求。这种差异在检察公益诉讼中可能导致证据的获取和采信困难。例如，在跨境生物安全案件中，检察机关可能难以按照国内法的要求，获取符合标准的证据。此外，国际生物安全领域的一些证据具有专业性和技术性，如基因检测报告、生物风险评估报告等，如何对其进行审查和判断，也是检察公益诉讼面临的挑战。检察机关需要具备专业的知识和技术支持，才能准确判断这些证据的真实性和有效性。

（三） 司法管辖权冲突

在跨境生物安全事件中，司法管辖权的冲突是一个普遍存在的问题。由于生物安全问题的跨境性，一个生物安全事件可能涉及多个国家的利益和法律管辖。在检察公益诉讼中，如何确定案件的管辖权，成为实践中的难题。例如，在跨国生物实验室泄漏事件中，事件发生地国、实验室所属国以及受影响国之间可能存在管辖权争议。

不同国家的司法制度和程序存在差异，这也增加了跨境生物安全案件的司法协调难度。一些国家的司法程序繁琐，导致案件处理周期长，影响了对生物安全风险的及时防控。此外，在跨境司法合作中，还存在法律适用、证据认可等方面的障碍，进一步加剧了司法管辖权冲突。

五、以《生物安全法》修订为枢纽的检察公益诉讼国际法与国内法规则衔接

接完善路径

（一）立法层面的完善

为更好地在生物安全视域下实现检察公益诉讼中国际法与国内法转换规则的有效衔接，当务之急是修订《生物安全法》等相关法律法规，以条文形式明确国际法在国内法中的地位和适用规则。在立法修订进程中，应当组织相关领域专家进行充分研讨，广泛收集意见，全面且深入地考量国际生物安全公约的要求，确保国内法从立法宗旨到具体条款，都能与国际法实现无缝对接与高度一致。以美国为例，在生物安全领域将国际法转化为国内法时，采取了立法主导模式。美国国会经过严谨的立法程序，制定了《公共卫生服务法》，该法从公共卫生整体防控角度出发，涵盖了生物安全相关的疫情监测、预警等内容；还有《联邦食品、药品和化妆品法》，其细致规范了食品、药品及化妆品在生产、流通等环节可能涉及的生物安全风险防范。通过一系列联邦法律和法规的协同构建，成功地将国际生物安全公约要求纳入国内法体系，这一成熟的做法在立法技术、法律体系构建等方面，都有诸多值得我国参考借鉴之处。

我国宜构建统一的国际法转化机制，就国际生物安全公约之转化程序、标准及要求予以明确厘定，以规避法律冲突与抵牾之虞。具体而言，可设立专业的国际法转化审查机构，针对拟转化的国际公约内容开展全面评估与审慎审查，旨在确证其与国内法体系的兼容性。此外，需强化生物安全领域新兴问题的立法研究力度，及时将国际社会在该领域的前沿规则与标准转化为国内法规范。伴随基因编辑技术、合成生物学等新兴生物技术的迅猛发展，生物安全领域持续涌现全新风险与挑战。我国应实时跟踪国际立法动态，适时完善国内相关法律法规体系，以回应现实需求。

（二）司法层面的改进

充分发挥检察公益诉讼制度在跨境生物安全案件中的职能作用，检察机关可采取一系列有力举措。首先，设立专门办案组势在必行，抽调具备丰富司法经验、熟悉生物安全相关法律法规知识的检察人员，集中精力办理此类案件。通过对跨境生物安全案件的持续深入研究与实践，积累大量办案经验，进而有效提升专业办案能力。其次，加强与相关行政部门的协作刻不容缓。与海关、农业农村、生态环境等行政部门建立起线索移送、信息共享机制，例如海关在查验进出口货物时，一旦发现可能涉及跨境生物安全风险的线索，能及时移送至检察机关，同时，检察机关也可将办案过程中发现的监管漏洞等信息反馈给行政部门，双方密切配合，形成生物安全保护合力。再者，借助专家辅助人制度，积极引入生物安全领域专业人才，如高校的生物学教授、科研机构的技术专家等。这些专业人才凭借其深厚的专业知识，能够为检察机关提供专业的意见，帮助检察机关深入分析复杂案件中的技术难点，提升对复杂案件的研判水平。

在维护国家生物安全利益方面，检察机关应积极探索提起跨境生物安全民事公益诉讼。针对因跨境生物入侵、非法生物贸易等侵权行为导致的生态破坏，要求侵权方承担生态修复责任。检察机关可通过委托专业的生态修复机构，依据科学的生态修复方案，对受损生态环境进行评估与修复，确保生态系统功能逐步恢复，切实维护国家生物安全利益。

在司法实践中，明确国际生物安全公约的适用标准和程序至关重要。组织专业团队对《生物多样性公约》《卡塔赫纳生物安全议定书》等国际生物安全公约进行深入解读，结合我国国情与司法实践，制定详细的适用指引，确保其在检察公益诉讼中得到准确适用。同时，最高人民检察院可联合最高人民法院制定相关的司法解释，明确跨境生物安全案件中的法律适用、责任认定、赔偿标准等关键问题，并发布指导性案例，通过具体案例为司法机关提供明确的裁判指引，规范司法裁判尺度。

此外，应大力加强对生物安全领域专业人才的培养，提高司法人员的专业素养和业务能力。定期组织专题培训，邀请国内外生物安全领域的权威专家授课，系统讲解生物安全法律法规、最新的生物技术发展动态以及国际公约的前沿解读。同时，积极开展学术交流活动，鼓励司法人员参与国内外相关学术研讨会，与同行分享经验、交流心得，拓宽视野，提升司法人员对生物安全法律法规和国际公约的理解和运用能力。

（三） 执法层面的协同

加强国内各执法部门在生物安全领域的协同配合，建立跨部门的执法协调机制。明确各部门在生物安全监管中的职责和权限，避免出现执法漏洞和重叠。例如，建立生物安全执法联席会议制度，定期召开会议，协调解决执法中的重大问题。同时，加强与其他国家执法部门的合作，建立跨境执法合作机制，共同应对跨境生物安全威胁。

在执法过程中，严格遵守国际生物安全规则和国内法律法规，确保执法的公正性和合法性。澳大利亚通过建立生物安全信息共享平台，加强国内各部门以及与国际组织之间的信息交流与合作；日本在生物安全监管中引入第三方评估机制，提高监管科学性和公正性。我国可借鉴这些做法，建立生物安全执法信息共享平台，加强与其他国家执法部门的信息交流与合作，引入第三方评估机构，对生物安全执法效果进行评估，提高执法质量。

六、结论与展望

本文聚焦于生物安全视域下检察公益诉讼中国际法与国内法转换规则的衔接问题，展开全面且深入的学理探究。在当下复杂的国际国内形势下，该领域面临诸多现实困境。一方面，国际法与国内法在生物安全标准、监管范围等方面存在规范冲突，导致相关主体在具体执行过程中无所适从；另一方面，不同法域间

证据规则差异显著，从证据收集、采信到认定，国际与国内流程大相径庭，给检察公益诉讼证据链构建带来阻碍。此外，司法管辖权冲突时有发生，在涉及跨国生物安全事件时，不同国家司法主权界定模糊，常引发管辖权争议。通过深度剖析美国、欧盟等在生物安全检察公益诉讼领域的成熟经验，本文从立法、司法、执法三个层面提出完善规则衔接机制的可行路径：立法层面，完善生物安全法律体系，明确国际法与国内法的转化条款；司法层面，强化检察公益诉讼制度和人才队伍建设；执法层面，加强不同部门间的协同合作。同时，结合典型案例进行深度分析，进一步论证检察公益诉讼在推动国际法与国内法规则有效衔接、维护生物安全方面的重要作用。

习近平构建人类命运共同体倡议下国际法的革新探究

曹烨

【摘要】随着国际交往的日益密切，国际社会逐渐成为了一个命运共同体。习近平总书记立足新时代，展望人类社会的发展，曾在2017年1月18日瑞士日内瓦万国宫等场所不断提出了《共同构建人类命运共同体》的倡议。人类命运共同体理念为新时代国际法的革新提供了新的语境。如何从人类命运共同体语境出发推动国际法革新是值得思考的一个重要问题。

【关键词】人类命运共同体 国际法 革新 良法

命运共同体倡议的提出是基于“人类只有一个地球”。所有的国家都处于同一个世界之中，组成“命运共同体”。在当前世界形势不断复杂与严峻的背景下，任何国家的发展都要从人类共同的命运角度出发，不能独善其身。国际法作为维护国际和平与促进国际合作的重要法律，在人类命运共同体的倡议下也要不断地革新，实现以国际良法促进全球善治的目标。

一、人类命运共同体倡议下国际法革新的必要性

传统国际法的构建是以国家本位为基础，在新时代构建人类命运共同体的倡议提出之后，其已经难以承担将上述倡议贯彻落实到具体实践中的重任。整个国际社会的结构从冷战结束之后就已经发生了翻天覆地的变化，呈现出了经济全球化、国际组织化、世界多极化以及社会信息化等发展趋势。随着整个国际社会的不断发展，出现了环境恶化、恐怖主义、气候变暖以及能源安全等在内的国际安全问题¹。在此发展背景之下，国际法主体发生了巨大的变化，特别是在主体的类型、主体的结构以及主体的力量对比方面表现的尤为明显。在国际社会中发挥作用的不仅仅包括传统的国际法主体——国家，还包括越来越多的政府间国际组织以及非政府间的国际组织。主权国家尽管仍然享有对内的最高权以及对外的独立权，但是却正在经历着高度组织化、高度网络化以及高度法治化的发展过程，在传统层面上独占的国际立法权也受到了影响，越来越被一些国际组织以及个人所分解，在主权权利的行使方面也受到了更多的规范与限制。

国际社会机构所发生的巨大变化，全球化问题的不断凸显，都对国际法的革新提出了迫切的需求²。基于此，人类社会命运倡议下国际法革新的必要性体现在以下几个方面：一是在国际社会结构已经发生深刻变化的背景下，国际立法模式多元化特征不断明显，包括国际组织、民间社会以及各行业专家等在内的主体

¹ 张辉.人类命运共同体：国际法社会基础理论的当代发展[J].中国社会科学, 2018(5).

² 何志鹏.国际法治的中国方案——“一带一路”的全球治理视角[J].太平洋学报, 2017(5).

越来越多地参与到国际立法中；二是国际法的核心基本原则仍然是国家主权平等，且各个国家在主权利益方面的争夺越来越激烈；三是传统的以国家为本的国际法已经难以适应国际社会结构的不断变化，从而难以有效地应对全球化深度发展所带来的挑战，进而无法承担构建人类命运共同体的重任。

二、人类命运共同体倡议下国际法革新的基础

立足人类命运共同体倡议的提出，国际法的革新拥有者深厚的基础，不仅包括传统的历史基础，也包括广泛而雄厚的现实基础，还包括道德基础与法律基础。

（一）物质基础

进入冷战后时代，全球化发展势头迅猛，对传统国际法的社会基础产生了重大影响，使其发生重大变化。国际社会基于共同利益安全、人权、发展以及环境保护等共同的利益日益联结成为一个紧密的整体。同时，这些共同的利益也为国家长治久安发展提供必要的保障。对于国家而言，其在国际法的立法实施中都会从自身利益出发有着不同层次的利益考虑，并且在对待国际法的态度于行动选择方面也会受到上述不同层次利益考量的影响³。在全球化浪潮到来与深入发展的影响之下，国家在利益博弈方面越来越受到人类共同利益的影响。基于此，在当前国际法的发展中，人类共同利益已经成为重要的驱动力之一。回顾过去国际法的发展历程，国家利益与国际法之间的关系是不断发展变化的。并且，在这个变化过程中人类共同利益不断加强，越来越多的物质基础为其提供核心动能。

（二）思想道德基础

国际法的发展中最主要的影响因素之一就观念，而且发挥了至关重要的影响。比如，“世界观”、“因果信念”等都是影响国际法发展的重要观念。在影响国际法发展中的诸多观念中，“公平正义”是人们孜孜不倦的追求。在公平正义观念的影响下，人们尽管还普遍依赖与服从国家所构建的社会制度框架，但同时也开始意识到坚持国家本位所带来的弊端，比如经贸、金融等领域的国际犯罪不断凸显，对国家之间的疆界产生了冲击，催生了人本主义观念，并越来越得到普遍的倡导与支持。基于此，人本主义也为人类命运共同体倡议下国际法的革新提供了重要的基础，真正地体现集体人权与公平正义。

（三）理论基础

国际社会在冷战之后开始对国际政治和国际关系进行反思，看是否能够在超越权力与大国政治的基础之上，为国家共同利益与全人类共同利益服务。在此发展背景之下，关于国际政治与国际关系中规范性理论的研究逐渐增加，国际事务中的伦理、义务、价值以及权利得到了高度关注。在规范性理论下，传统国际关系中的国家中心主义被摒弃，全球公民社会得到了倡导，从而权利义务的主体范围由国家扩大到社会与个人。基于此，国际制度应该优先国家主权的理论被提出，

³ 刘志云.国家利益的层次分析与国家在国际法上的行动选择[J].现代法学, 2015 (1) .

为人类命运共同体倡议下国际法的革新提供了重要的理论基础。

（四）法律基础

随着时代的不断发展，国际法各个领域都受到了人类共同利益的影响并做出了相应的调整。二战之后，国际人权法兴起并得到了迅速的发展，直接体现了国际法对人类共同利益的关注。当前的国际法制度与规则制定中，已经越来越重视与人类共同利益相关权益的保障。而这也为人类命运共同体倡议下国际法的革新提供了坚实的基础。

三、人类命运共同体倡议下国际法革新的路径

（一）以国际良法促进全球善治

习近平总书记强调，在强国建设与民族复兴征程之上，必须要坚持正确的政治方向。归根结底，国际法建设在本质上必须要能够反映整个国际社会的利益，以国际良法促进全球善治。人类命运共同体相比较于人权而言，更加能够推动以国际良法促进全球善治美好目标的实现⁴。人类命运共同体理念不管是在中国文化中还是在西方文化中，都能够找到深厚的思想渊源。中国现代化中的和平共处五项原则以及和谐世界主张中，都深刻地体现了人类命运共同体的思想。西方的世界公民以及自由人的联合体等理念中也体现了人类命运共同体的思想。人类命运共同体理念下的国际法革新，追求的是对长期存在的不合理的国际秩序与治理模式进行转变，各国在追求本国利益的过程中，也要基于人类命运共同体意识基于他国以合理的关切，不仅要谋求本国的发展，也要与此同时促进各国的共同发展。

（二）以确立人类共同利益原则为新核心

从国际法所秉持的基本原则发展历程角度来看，在不同的历史时期基于特定的国际关系背景考量会发生相应的变化。在全球化深度发展的背景下，为了对全球化所带来的挑战更好的应对，为了实现人类社会的可持续发展目标，必须要对传统的国家本位原则进行发展与创新，新的人类本位国际法原则应运而生。人类命运共同体倡议中所蕴藏的人类共同利益原则就是以国家主权平等原则为依托，致力于保障人类的共同利益。因此，在人类命运共同体倡议提出的背景下，坚持国家作为国际社会的管理者，让国家的主权能够更加道德、规范、透明以及法治化的行使。让国家在追求自身利益的过程中，与维护保持全人类共同利益保持一致。习近平总书记所倡导的人类命运共同体理念，实际上是立足新时代所提出的一种新的国际发展观，其更加符合当代世界和平与发展的潮流，也呼应了法治社会背景下民主与法制的需求，为国际法的革新知名了方向。因此，从人类命运共同体的倡议出发，我们在推动国际法革新中应该以确立人类共同利益原则为核心。

四、结语

国际法在过去的发展中一直处于不断发展与完善的过程。国际法的革新不是

⁴ 李龙.构建人类命运共同体是世界人权事业的伟大创举[J].武汉科技大学学报（社会科学版），2018（1）.

一蹴而就的，而是一个循序渐进的系统工程。随着社会的不断发展，人们对世界可持续发展的渴望越来越强烈，崇尚法治的浪潮越来越汹涌。在此发展背景下，人类共同利益原则在国际法发展中发挥越来越重要的作用。习近平总书记人类命运共同体倡议的提出，不仅是在对人类前途命运与时代发展趋势进行深刻洞察基础上所提出来的全球治理的中国方案，也是国际法革新的重要指引⁵。因此，我们要从人类命运共同体倡议出发，以国际良法促进全球善治为目标，推动国际法的革新。

参考文献

[1]张辉.人类命运共同体：国际法社会基础理论的当代发展[J].中国社会科学, 2018（5）.

[2]何志鹏.国际法治的中国方案——“一带一路”的全球治理视角[J].太平洋学报, 2017（5）.

[3]刘志云.国家利益的层次分析与国家在国际法上的行动选择[J].现代法学, 2015（1）.

[4]李龙.构建人类命运共同体是世界人权事业的伟大创举[J].武汉科技大学学报（社会科学版）, 2018（1）.

[5]陈鑫.习近平“人类命运共同体”思想研究述评[J].贵州省党校学报, 2018（1）.

作者简介：曹焱（1979.1-），毕业于对外经济贸易大学法学学位，现俄罗斯联邦西南国立大学博士，曾留学欧洲，研究领域：国际法、应用心理学。

⁵ 陈鑫.习近平“人类命运共同体”思想研究述评[J].贵州省党校学报, 2018（1）.

人类命运共同体语境下责任共同体的理论证成与构建路径

朱嘉琪*

摘要:在全球化深入发展的背景下,国际社会面临气候变化、公共卫生危机、数字安全等跨国性挑战,传统以国家为本位的国际法体系已难以应对系统性风险,全球治理体系存在严重的责任赤字。人类命运共同体理念的提出是时代的急切呼唤,为构建新型全球治理模式提供了理论指引。本文以责任共同体为核心,探讨其在人类命运共同体语境下的理论证成与构建路径,提出原则重构、规则创新和机制建设的具体路径,责任共同体的构建不仅是对国际法价值内核的重塑,也是对全球化时代治理工具的创新,有助于推动人类命运共同体的最终建设。

关键词:人类命运共同体 责任共同体 全球化 国际责任

引言

20 世纪以来,主权国家林立的国际社会被世界市场、国际组织、信息技术、民主法治和人权思想等因素深度解构,以国家为本位的传统国际法难以应对深度全球化带来的环境问题、难民问题、恐怖主义、网络犯罪等挑战,亟待革新。习近平总书记指出,人类只有一个地球,各国共处一个世界。国际社会日益成为一个你中有我、我中有你的“命运共同体”。面对复杂严峻的世界形势和全球性问题,任何国家都不可能独善其身。

一、责任共同体产生的时代背景

冷战结束后,全球化快速发展,在此浪潮席卷之下,当今世界各国在政治、军事、经济及文化上的交往和彼此渗透比历史上任何时期都更频繁,新危机如气候变化、公共卫生治理、数字安全等跨国性问题不断涌现,传统的主权国家治理模式已难以应对系统性风险,现行国际规则体系愈发无法应对复杂的世界情势,全球问题不断累积致使世界秩序失调。

(一) 全球化时代国家间相互依存的空前加深

“我国处于近代以来最好的发展时期,世界处于百年未有之大变局,两者同步交织、相互激荡。”¹百年未有之大变局下,国际治理秩序与时局正在加速演进,国家间相互依存的深化早已从简单互联,演变成为一种全方位、多层次的系统性联结。自上世纪末期,金融危机使经济网络的深度嵌套的各国国家命运紧密捆绑,各类非传统领域的危机席卷全球,在公共卫生领域,埃博拉病毒抑或冠状病毒证

* 作者简介:朱嘉琪,福州大学法学院国际法博士研究生。

¹ 习近平:《努力开创中国特色大国外交新局面》,载《习近平谈治国理政》(第三卷),外文出版社 2020 年版,第 428 页。

明了传播不受国家边境管控限制,在全球环境领域,日本政府不顾各国海洋利益,强行排放核污水入海,²这些全球性问题的突发性、严重性、跨界性在客观上使各国成为休戚与共的共同体,危机无国界化令全球治理应由西方治理逐步转向世界人民共同治理的转变势在必行。

然而,受文明观念差异与利益立场分歧一些国家罔顾各国深度依存的事实,例如,一些反全球化领导人提出“让美国再次伟大”的论调,推出多边条约、制定逆全球化政策;为维护本国利益打压他国高科技行业发展,出台《芯片与科学法案》³以破坏全球芯片供应链;不顾全球利益随意退出具有公益性质的国际条约。这些表现实质上体现了作为全球治理工具的传统国际法正在全球层面失效,这主要是源于以下几个方面。一方面,传统国际法狭隘的国际法观念。欧洲三十年战争形成的《威斯特伐利亚合约》以“民族国家”为基本单位构建的国际格局依然是现在的主流,⁴雅尔塔体系瓦解后的世界以该单薄单位的国际法体系问题愈发明显,这导致“权力政治观”⁵是国际法治的主导,追求国家利益是国际关系的核心,但全球化的今天国家利益无法与共同利益划等号,狭隘的观念必然导致零和博弈的出现。另一方面,传统国际法片面的法治目标的作用。现代国际法的形成是建立在1945年《联合国宪章》的基础上,其法治目标在于维护国际和平与安全、促进国际合作、尊重条约与义务、禁止使用武力以及和平解决争端,然而随着全球化发展以及各类安全威胁的更新,传统国际法治理目标显露出片面性,同时本就容易受他国利益追求和利益分歧影响的现行联合国框架下的集体安全制度也不足以应对各类非传统安全威胁。此外,传统国际法滞后的法律规则。基于建构主义的观点,⁶国际制度通过塑造意识与文化认同,进而影响国家并促进国际合作,因此以国际制度为核心的全球治理是当今国际社会的共识,但全球化致使的一系列人类活动扩大及科技高速发展衍生出各类新兴问题亟需国际法领域产出新制度进行规则,囿于国际法固有的滞后性,许多问题都有待解决。如果说国际社会是一片海洋,传统主权国家就是并行的舰艇,而全球化时代迫使这些国家聚集在同一艘更大的舰艇之上,这意味着规范国家间关系的国际规则应当发生深刻变动,尤其是在国际责任方面的“义务观”急需更新。

（二）全球治理体系存在严重的责任赤字

“这是最好的时代,也是最坏的时代。”后现代主义理论家关于“风险社会”的

² 参见高乔:《日本执意“排污入海”害人害己》,载《人民日报(海外版)》2022年8月2日,第10版。

³ 参见财联社:《详细解读美国芯片法案:美国对我国芯片行业究竟包藏什么祸心?》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1740240786304205394&wfr=spider&for=pc>, 2023年8月6日访问。

⁴ 参见郑广永:《论从威斯特伐利亚体系到构建人类命运共同体的必然性》,载《北京联合大学学报(人文社会科学版)》2020年第3期。

⁵ 参见[美]汉斯·摩根索:《国家间政治:权力斗争与政治》,[美]肯尼思·汤普森修订,徐昕、郝望、李保平译,北京大学出版社2012年版,第41页。

⁶ 建构主义者认为,任何一个社会人的行为都被约定俗成的社会传统、社会习惯和个人身份来制约或改变。

预言在全球范围得到验证,传统型国际突发事件和非传统性国际突发事件的叠加,加之传媒和信息技术放大了人类对失控世界的恐惧,风险和文化价值观一样轻易跨越国界,这种由工业文明带来的普世主义危险已脱离了它诞生的场所,把地球上每一个人串联起来,⁷在具有时空延展性、分布不均衡性以及难以绝迹特征的普世风险下的全球治理格局失衡,大国主导及时空不平衡发展使得全球治理体系存在严重责任赤字,各行为体在应对跨国挑战时,未能有效承担与其权力、能力或历史影响相匹配的义务,导致治理效能低下与系统性风险累积。

通常“责任”一词指的是对造成伤害负有事后责任,主要涉及的是两个或两个以上行为体之间的合作导致有害结果的情况。在国际法领域,“责任”这则术语经常被用来指事先规定相关行为体行为的义务,例如1972年《斯德哥尔摩宣言》的原则二十一中提到所有国家都有责任防止跨界环境损害,以及在“保护责任”(responsibility to protect)一语中使用责任一词。⁸长期以来国际法学者更关注实体领域,在论及责任问题时,常常由于缺乏任何系统的秩序或依据将其视为实体法事件,直到19世纪末期,国际责任才成为一个独立的研究主题,它自然地被认为是国家责任,因为国家在当时实际上被视为唯一的国际行为体。⁹自二战结束以来,随着集体威胁的出现,关于责任的哲学讨论逐渐倾向于强调每个人应承担的共同义务,而非仅关注个体之间损害的个别化后果。全球治理体系下责任赤字的存在意味着在应对全球性问题时,各行为体未能有效履行各自的义务而导致责任的不明确和不对等,其一,这是由于当前国际责任体制存在局限性,国际责任体制是国际法的重要组成部分,旨在确保国家和其他国际行为体对其国际义务的履行和违反行为的追责,但现行责任体制在认定的标准上存在模糊性,运作受到国际政治权力结构的影响,缺乏统一的国际标准,在具体法律文件领域具有较为直接关联的《国际法委员会关于国家责任的草案》也已是二十多年前的法律文件,应对新兴全球性问题存在滞后,未来的国家责任与过去的国家责任应当有所不同。其二,国际责任概念本身需要得到重塑。传统国际责任更偏向国家责任,但全球化时代下,国际责任应包括更多内涵,传统国际责任的界定应该属于国际责任概念的一部分而不能等同于国际责任。此外,必须明确的是,国际责任与国际义务不是等同的概念,国际责任并非仅强调既有的、法定的国际义务及其违反后果,而且强调应有的国际义务和实然的国际义务,同时侧重缩小二者间的落差,国际法也应当从共存法演进为共生法。

责任赤字又进一步加剧营造安全共同体的现实困境,人类有必要意识到采取

⁷ 参见「德」乌尔里希·贝克:《风险社会:新的现代化之路》,张文杰、何博闻译,译林出版社2018年版,第28页。

⁸ See NOLLKAEMPER, ANDRÉ&DOV JACOBS. *Shared Responsibility in International Law:A Conceptual Framework*[J]. Mich. J. Int'l L., 2012, 34: 365-366.

⁹ See CRAWFORD, JAMES. *State Responsibility:The General Part*[M].Cambridge: Cambridge University Press, 2013.3

联合行动，在支离破碎的现实世界架构安全的共同体，但现实阻碍如责任缺失加剧了权力结构失衡、规范碎片化、利益优先逻辑又使得各行为体合作意愿下降，响应不力。总之，责任在国际法中仍然是一个相对较新的法律秩序，其需要被注入新鲜血液焕发活力。

（三）人类命运共同体的急切呼唤

“察势者明，趋势者智。”人类正处于大发展大变革时期，2011年，国务院新闻办公室发布的《中国的和平发展》白皮书正式首次提出人类命运共同体理念，其是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。党的十八大以来，推动以维护世界和平、促进共同发展为宗旨构建人类命运共同体成为新时代中国外交的总目标，¹⁰2017年，习总书记在十九大报告中以第十二部分又对人类命运共同体理念作出了进一步阐释，¹¹党的二十大报告再次强调“构建人类命运共同体，坚定维护国际公平与正义”，其成为一种官方表达。¹²人类命运共同体理念本质上是“休戚与共”的新型合作伙伴关系，强调了各国在面对全球性挑战时的相互依存与共同责任，随着全球化进程的加速，国家间联系愈发紧密，国际责任赤字问题也依然突出，这种背景下，人类命运共同体的呼唤显得愈发急切，尽管现行国际法为构建人类命运共同体提供了一定的制度保障，仍迫切需要通过国际法框架来重塑国家间的责任与合作关系。

人类命运共同体理念本身就是在固有基础上的发展与延伸。国际社会一直以来都存在类似的表述，20世纪60年代和70年代普遍确认“国际国家共同体”¹³，与此同时，某些地区，如海底被指定为“人类共同遗产”，¹⁴1972年《关于人类环境的斯德哥尔摩宣言》确认了表述即“我们只有一个地球”¹⁵，20年后1992年的《关于人类环境的里约宣言》中也提到就“地球，我们的家”。¹⁶人类命运共同体理念的出现其实是国际法正在从‘国本主义’走向‘人本主义’的体现，国际社会缺乏“世界政府”法律是一种独特的社会政治现象，根据现有国际法理论，各主权国家平等独立，在国际社会之中不存在一个超国家政治实体对主权国家进行管理与干预，而“人类命运共同体”将引导各国普遍接受安危与共的共识，从而脱离完全根据本国利益进行决策的传统模式，其同时赋予了人权新的内涵与时代特征。

¹⁰ 中共中央宣传部、中华人民共和国外交部：《习近平外交思想学习纲要》，人民出版社、学习出版社2021年版，第48页。

¹¹ 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《人民日报》2017年10月28日，第5版。

¹² 参见何志鹏：《国际法治的中国表达》，《中国社会科学》2015年第10期。

¹³ Vienna Convention on the Law of Treaties, 1155 UNTS 331 (adopted 23 May 1969, entered into force 27 January 1980), Article 53.

¹⁴ UN General Assembly, ‘Declaration of Principles Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor and the Subsoil Thereof beyond the Limits of National Jurisdiction’, UN Doc. A/Res/2749 (XXV), Adopted 17 December 1970.

¹⁵ ‘Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment’, UN Doc. A/CONF.48/14 (Stockholm, 5–7 June 1972), p. 3.

¹⁶ See Jorge Viñuales (ed.), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press, 2015).

三代人权理论系由捷克法学家卡雷尔·瓦萨克于 20 世纪 70 年代所提出,¹⁷人类命运共同体理念从全人类利益与福祉的角度出发,将全体人类看作一个大集合体,强调个体人权和集体人权的辩证统一。汉斯·乔纳斯(Hans Jonas)在其著作《责任的紧迫性》(The Imperative of Responsibility)¹⁸中坚持认为,每个人都必须通过行动来关心对方,以保护他们共同的、受到技术和工业鲁莽发展严重威胁的东西:我们的星球。

环顾当前局势,人类命运共同体理念实际未在西方世界形成普遍共鸣,西方对该理念的关心较少,其除了载于联合国安理会决议¹⁹和联合国人权理事会决议²⁰时得到交好国支持外,²¹西方主流媒体对其的探讨有限,但这也反向给予该理念发展提供了更广阔的空间,其为国际责任理论的深入研究和大国责任实践提供了新的逻辑起点,以推动“国内负责-全球尽责”,实现人类命运共同体的形成。

二、人类命运共同体语境下责任共同体的理论证成

人类命运共同体语境下的责任共同体构建,本质是国际法从“国家间法”向“人类法”转型的规范性革命,国际法的核心原则之一是平等与非歧视,这与人类命运共同体的精神高度契合。人类命运共同体理念本身即具正当性,其符合新自然法学派的思想,“法律的根据载誉更高层次的理想理性”,²²富勒认为法与道德密不可分,法应具有基本的道德正当性,人类命运共同体理念作为国际法国际法理念,为国际法发展的各项原则、规则皆提供了具有正当性的依据与标准,一般认为“正当是基于社会需要、目标而形成的社会领域的善。”²³1943 年心理学家马斯洛提出需求层次理论(Hierarchy of Needs),提出“基本的需要”和“发展的需要”构成人的需要,于国际法亦是如此,必须满足国际法主体两方面的需要,客体才可满足正当性需求。人类命运共同体语这一理念不仅反映了当今世界的现实状况,其本身的正当性也为“责任共同体”概念的形成提供了重要的立论基础,通过国际法视角,可以更深刻地理解这一理念如何支撑责任共同体的构建,进而促进全球治理的有效性与可持续性。

(一) 人类命运共同体理念为责任共同体提供立论基础

必须明确的是责任与共同体二者具有共生性,主要基于以下几点原因。其一,责任是共同体得以构建的基本要素。国际社会的秩序规则依赖于人们广泛认同国际社会应坚守对于一些基本规则的道德责任,这种具有“关系性”特征的责任在内

¹⁷ 参见[奥]曼弗雷德·诺瓦克:《国际人权制度导论》,柳华文译、孙世彦校,北京大学出版社 2010 年版,第 23 页。

¹⁸ See Hans Jonas, *The Imperative of Responsibility: In Search of an Ethics for the Technological Age* (Chicago: University of Chicago Press, 1984).

¹⁹ See UN, S/RES/2344

²⁰ See UN, A/HRC/RES/37/23.

²¹ 参见彭琴萱.人类命运共同体的国际法制度化及其实现路径[J].武大国际法评论,2019,3(04):9.

²² 刘星:《法律是什么?二十世纪英美法理学批判阅读》,中国政法大学出版社 1998 年版,第 39 页。

²³ 参见王海明:《新伦理学》,北京:商务印书馆,2002 年,第 41 页。

在条件下实现了共同体的链接,强调了责任是共同体得以构建的基本要素。其二,责任是共同体未来时间维度的重要基石。共同体的构建需要经历漫长而复杂的过程,其成长和存续涉及不同维度的互动与协调,人类命运共同体理念的提出更是明确了未来国际社会发展大背景下构建共同体的必要需求,强调了国际责任对于在未来时刻构建这种共同体的重要功能。其三,责任是维系特定共同体的重要原则。当前国际法领域,国际责任的共担主体在国际实践中早已突破传统国际法视角下的具有主权的国家主体,要实现不同主体共建共同体,即需要明确共同的事业必然呼唤共同的责任。共同体在建立后维系与运转等基础问题往往更容易显现,此时责任就发挥着举足轻重的作用,共同体成员对其他成员以及整个公共利益都应负有责任,最终形成“共同体感”。²⁴

人类命运共同体理念渊源于西方世界主义思想。世界主义思想是来自西方政治和哲学领域的古老思想,其诞生于古希腊时代,该思想最早可追溯于苏格拉底,斯多亚学派使这一思想真正流行并得以广泛应用。²⁵世界主义思想认为人类共同体的根本利益和道德责任超越民族、国家或文化的界限,强调全人类的平等与团结,主张个人的权利和身份不应被国家或地域限制,例如古希腊哲学家第欧根尼,当他被问及他来自哪里时,他说“I am a citizen of the world”,这反映了其对狭隘城邦认同的反对,向更为普世的价值让步。作为世界主义思想集大成者的康德在《永久和平论》中提出“世界公民法权”,认为人类应通过理性建立普遍道德准则和国际法治,推动永久和平,康德的和平永久思想影响深远的同时也是世界主义思想的奠基。世界主义思想也包含了“责任观”,“责任”与“义务”是其重要支柱,²⁶其更多关注整体视角而非单一狭隘视角,顺应了责任研究的发展趋势,为责任共同体提供了理论基础。

人类命运共同体理念蕴含了中华人文思想。首先,无国境的天下思维的哲学思想。早有学者指出,古代中国的世界观与现代政治理论的最大差别在于中国是从全天下角度审视秩序,而西方则是以国家角度衡量世界,²⁷于中国而言陌生的他乡并非对立与必须征服的。其次,以道义得天下的哲学思想。儒家观念认为道义比武力更重要,“得民心者得天下”,这不同于西方政治理论中以国家“拳头大小”决定国际地位,儒家文化主张追求“有道义的国际秩序”。²⁸再者,中国传统道德规范。人类命运共同体理念是许多社会行为规范经历千年传承与文化交融后发展形成的,“仁义”观是中国传统社会行为规则的核心,人心和善成为中国人对社会行为基本道德要求,要求掌握更多资源者为其他社会成员考虑,批判“为富不

²⁴ 参见赵俊:《国际关系中的共同体与共同体主义》[J],《世界经济与政治》,2008(12):54-61.

²⁵ 参见高景柱:《世界主义的三次浪潮:一个观念史的考察》,载《东方论坛》2017年第4期。

²⁶ 参见蔡拓:《世界主义的新视角:从个体主义走向全球主义》,《世界经济与政治》2017年第9期,第15—36页。

²⁷ 参见赵汀阳:《“天下体系”:帝国与世界制度》[J],《世界哲学》,2003,(05):2-33.

²⁸ 参见阎学通:《道义现实主义的国际关系理论》[J],《国际问题研究》,2014,(05):102-128+130.

仁”，推崇“达则兼济天下”。此外，还有中国现代文化中的和平共处五项原则、国际新秩序、和谐世界主张等。人类命运共同体中的中华人文思想赋予了国际责任更多的“中国特色”，新添东方思维推动责任问题与共同体发展研究。

人类命运共同体理念是对马克思共同体思想的理论创新。马克思共同体思想是在汲取柏拉图、亚里士多德等古希腊哲人思想的基础上，批判性继承黑格尔、费尔巴哈等德国古典哲学家共同体思想而逐步形成的，马克思认为共同体是一种人类生存模式，是“现实的人”基于共同利益与共同解放诉求而形成的一种共同关系。²⁹在《论犹太人问题》中，马克思首次使用“共同体”概念，1848年发表的《共产党宣言》提出了著名的“自由人的联合体”思想，即“自由人的联合体”是真正的共同体也是最理想的共同体。马克思共同体思想推动了责任的跃升，拓展了共同责任的内涵，随着全球化的日益加深，国与国的相互依存，个体早已融入于“人类”这一共同体系统中，人类命运共同体理念表现出的共同体意识既具有鲜明的时代特征，也是对马克思共同体思想的继承和进一步理论创新。

（二）责任共同体作为人类命运共同体的组成部分

对责任问题研究本质上是为推动国际社会从“权利本位”向“责任本位”转型，责任共同体作为人类命运共同体构建与深化的实践路径，旨在将分散的国家利益诉求整合为共同责任担当，进而推动国际社会从“利益博弈”走向“命运共济”，顺应了当前国际责任理念和实践的发展趋势，该过程既是对国际法价值内核的重塑，也是对全球化时代治理工具的创新。

责任共同体是一种从消极义务到积极合作的法律观念转化。如前文所述，传统的国际责任多指国家责任，主要规制国家间的损害赔偿，《国家对国际不法行为的责任条款草案》便是国家责任领域的重要法律文件，其中对责任的认定为次级规则而非初级规则，是基于对义务的违反而被动或消极的承担责任，而责任共同体要求“责任”从国家层面扩展至全球层面，国家需主动采取措施应对全球性挑战，其实这在国际环境法领域已有所体现，《巴黎协定》第四条通过“预防原则”要求各国对气候变暖承担义务。责任共同体法律观念转化可以缓解分配不正义问题，由于历史原因以及资源不均，国际领域分配不正义由来已久，责任共同体转化可以法的形式明确各国的责任范围和义务边界，从而在一定程度上平衡国与国间利益分配；责任共同体法律观念转化还可适度化解结构性矛盾，将各国从单纯的竞争逻辑转向合作逻辑，避免民粹主义思想的泛化，推动形成更加平等的国际秩序；此外，责任共同体法律观念转化还能避免合法性危机，合法性的缺失常常源于对群体性规则的不认同，责任共同体通过国际法将抽象的道德责任转化为具体的法律义务，使利益冲突被纳入规则化解决轨道。

责任共同体对人类命运共同体的核心价值在于其是人类命运共同体的法律

²⁹ 参见《马克思恩格斯文集》第1卷，人民出版社2009年版，第501页。

纽带，通过国际法实现了三重联接。其一，利益量化与责任分配的联接。利益共生是构建人类命运共同体的基本前提，共同的利益是社会成员共生的基础，“只有在共同体中，个人才能获得全面发展其才能的手段。”³⁰在经济全球化时代，利益共同体可以说是国际关系中的高频词汇，强调“南南合作”、“南北合作”，寻求利益公约数一直是大部分国家的共识，然而资本的逐利性与狭隘独占观必然导致利益分配失衡并形成秩序危机，例如发达国家可能凭借技术、资金等优势在全球分工体系中占据主导地位，而发展中国家则因资源有限或议价能力不足在利益分配中处于劣势。责任共同体的存在可利益量化与责任分配的联接，通过明确各国在国际事务中的责任，将利益分配从单纯的市场逻辑转向公平正义的法律与道德规范，从而弥合因利益失衡而导致的裂痕。其二，短期行动与长期命运的联接。应对全球挑战，实践中往往聚焦短期行动以满足紧迫性、突发性需求，例如全球疫情或气候变化，短期行动的完成及效果未必直指长期命运，即人类命运共同体，责任共同体意识与框架的存在为长期命运提供指引，以可持续发展观共谋全体人类命运福祉。其三，价值共识与制度实践的联接。《巴黎协议》的签订、联合国与欧盟等机构的设立及其存在的理念在不同程度上反映了国际社会对“共同体”价值的共识，人类命运共同体的理念与《联合国宪章》条款对“全体人类”、“人类福祉”的强调不谋而合，人类命运共同体与现存国际法价值观相同。价值维度的共识并不意味着制度实践的顺利，责任共同体的呼吁将在很大程度上树立主权国家命运与共的深刻意识，将“责任”落实到国际法实践中，形成价值共识与制度实践的联接。

人类命运共同体理念从全人类利益相关、责任相通、命运相连的立场，表达出一种促进人类生存和发展的共同体意识，责任共同体作为人类命运共同体的组成部分并非对主权国家的否定，而是通过国际法的渐进改革，将人类命运共同体从伦理愿景转化为法律实践，只有建构责任共同体才能联接利益共同体和命运共同体，实现三者有机统一。

（三）责任共同体构成人类命运共同体的构建基石

责任促使社会成员扮演相应角色，维系共同体的存在，各国在国际事务中的相互依存关系，但自利的动机使得国家倾向逃避或转嫁责任，实际上削弱了国家间彼此信任与合作的基础，进一步加剧逆全球化，国际规范与机制也受到消极影响。

责任共同体强调参与主体对国际责任实现共担，从结构设计、目标设定、逻辑体系、规范结果四个角度纠正责任困境。³¹首先，责任共同体超越传统国际公法领域国家责任的单一视角，将视野拓展至多元主体，在结构设计的底层设想中

³⁰ 参见《马克思恩格斯文集》第1卷[M].北京人民出版社,2012.

³¹ 参见毛维淮.人类命运共同体理念中的责任共同体构建[J].国际展望,2022,14(04):33-35.

便脱离了双边关系角度转向多边义务,责任共同体更多地考虑了国际法体系中的公共因素,1970年巴塞罗那电车、电灯和电力有限公司案中,法院的观点是有些义务不仅是对某个条约的其他缔约方或习惯国际法规定的其他个别国家所承担的,而且是对所有国家组成的整个国际社会承担的,即所谓的对世义务,³²因此责任共同体的设计构思有着一定的国际法实践基础。其次,责任共同体在目标设定上致力于解决问题,责任本身作为次级规则,很多时候是以程序的形式出现,呈补救形态,责任共同体要求国际责任更多向初级规则转化,形成一定的机制实现问题的前置和中端解决,例如在疫情暴发期间,《国际卫生条例(2005)》加强了信息共享与协作,以预防性的合作的责任共克时艰。再次,责任共同体强调形成严密逻辑体系,从主体与客体角度勾勒体系的构建思路,在责任领域,责任的主体常存在含混情况,例如国家和个人的责任归属划分不清,对个人责任问题的忽视助长了错误的责任框架,如出现“平庸之恶”,³³责任共同体的构建将明晰共同体内部的主体划分。在客体方面,责任涉及的不同领域也需要明确,从政治、安全、经济、文化、生态等维度绘制“责任地图”,³⁴责任共同体需展现不同于传统西方中心主义视角的多维度责任逻辑体系。最后,在规范结果层面,责任共同体落实了尊重其他社会成员正当权利的责任,合作解决公共问题的责任以及促进共同体发展壮大责任。³⁵面对复杂多变的国际形势,国际社会的参与主体唯有通过构建责任共同体,才能实现互利共赢,推动人类命运共同体的最终建设。

责任共同体作为人类命运共同体的构建基石,是具有全球视野和未来视角的共同体。责任共同体将世界看作“有机的共同体”,以“责任”为出发点的思维方式,是在去中心化属性的国际社会中以法律的形式、基于世界各国互相需要而构建的,与西方传统国际政治理论下“弱肉强食”的因权力博弈而形成的霍布斯森林不同,责任共同体的构建可以在一定程度上避免“修昔底德陷阱”。作为“零和博弈”对立面的责任共同体是民主、公平的共同体,其对霸权国自私自利且损害国际规则的行为提出了“公平”的诉求;责任共同体也是具有开放价值观的共同体,责任共同体构建蕴含的建构主义观以软实力的方式在全球范围内形成价值观同盟。

三、人类命运共同体语境下责任共同体的构建路径

人类命运共同体语境下责任共同体的构建倡导各国在面对共同挑战时应承担起相应的责任,但单纯的理念倡导并不足以推动责任的落实,必须通过实际的构建路径来实现。基于规则创新推动国际法的根本转型,是构建责任共同体的首要路径;基于原则重构实现国际责任公平分配,是构建责任共同体的重要路径;

³² See generally Christian J. Tams, *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law* (Cambridge University Press, 2005).

³³ See Hannah Arendt, *Eichman in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil* (London: Penguin, 1963).

³⁴ 参见杨洁篪.推动构建人类命运共同体[N].人民日报,2022-11-22(006).

³⁵ 参见刘世强.论构建利益共生、权利共享、责任共担的人类命运共同体[J].中州学刊,2023,(11):9.

基于机制建设确保国际责任切实履行，是构建责任共同体的关键路径，下文将围绕上述内容对人类命运共同体语境下责任共同体的构建作具体阐述。

（一）基于规则创新推动国际法的根本转型

人类命运共同体理念已见诸国际法文件，如《世界人权宣言》的“人类家庭所有成员”，亦或是各类联合国安理会或委员会的决议对“构建人类命运共同体”的表述，³⁶因而形成具有国际色彩的人类命运共同体语境，反映人类命运共同体理念本身就置于一定规则之下。

不少学者认为国际法的基础是规则，传统实证主义法学派认为国际法是客观的、具有确定性的规则体系，³⁷这种观点至今仍在影响国际法发展，“以规则为基础”的国际秩序源于西方国际政治，³⁸该概念是在冷战后提出，与“权力为基础的”秩序观相比已具较强进步性，但基于规则的国际社会面临危机。其一，构成基础的动摇。这本质上是全球权力格局剧变与传统治理架构固化之间的矛盾，全球化的发展导致南方国家寻求更大发言权与自主权，致力于参与塑造国际秩序，欧美日等传统发达国家的主导地位受到影响，这也使得过往以“欧洲中心主义”制定的国际规则存在滞后性；其二，合法性备受质疑。“以规则为基础”的规则究竟是谁的规则，实证主义法学的研究范式忽视了形式规则背后的帝国主义倾向，有学者指出，帝国主义是国际法学科的特征和其运作中的关键要素，³⁹形式规则下的国际法呈现出单一与霸权的道德衡量标准，最终导致强权的后果，规则合法性的质疑会不断消解国际法权威；其三，价值观困境。规则背后价值观困境的激化将危机推向更深层次，西方推崇的自由民主范式正受到现实冲击，单一价值评判体系正受到多元价值观影响，但西方社会仍秉承过往观念，如打着“自由”旗号横加干涉他国主权，而对自己本国内部的人权问题讳莫如深，“治外法权”、“长臂管辖”都是在旧有价值观影响下转化形成的国际法观念与规则。因此，是放任规则体系在霸权重构中走向瓦解，还是在包容性改革中寻求新生，答案显而易见。

许多现有规则具有脆弱性，其并非基于稳固的实践，而是基于系统逻辑和国家的容忍，这些规则在正常时期可能逐步被接受，但在非常时期可能被迅速取代，故推动规则创新势在必行。一方面，充分利用联合国法律机制。联合国法律机制作为现存最具普遍性的制度平台，其宪章精神仍闪耀着文明智慧，《联合国宪章》第一条“维持国际和平及安全”和第三条“促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题，且不分种族、性别、语言或宗教、增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”都提出了维持国际和平与安全的

³⁶ 参见刘峤、卢泽华：《人类命运共同体载入联合国多项决议 中国理念获国际广泛认同》，《人民日报》（海外版）2017年3月27日，第2版。

³⁷ 参见陈晓航：国际法学的“历史转向”思潮：问题、争论与启示[J]，清华法学，2023，17(05):181。

³⁸ 参见徐崇利：国际秩序的基础之争：规则还是国际法[J]，中国社会科学评价，2022，(01):29。

³⁹ Anthony Anghie, *Imperialism and International Legal Theory*, in Anne Orford & Florian Hoffmann eds., *Oxford Handbook of the Theory of International Law*, Oxford University Press, 2016, p. 166.

宗旨和原则，充分利用联合国法律机制实现规则创新，或许可使沉睡的法律精神通过司法能动主义焕发新生。另一方面，创新拓展相关法律制度。规则创新的突破口在于填补制度真空与重构价值内核的双轨并进，人权、环境保护、公域开发等领域亟待构建具有前瞻性的制度框架，而非简单移植传统治理模式，重塑规则制定的价值坐标系以确立多元的国际法主体体系。最重要的是，新兴大国需积极参与规则制定，其规则塑造能力决定着国际秩序演进的方向，“积极参与国际规则制定，推动依法处理涉外经济、社会事务，增强我国在国际法律事务中的话语权和影响力。”⁴⁰中国主导的《全球数据安全倡议》正在国际社会发挥重要功能，这些制度创新正在改写全球治理以及国际法的发展进程。

（二）基于原则重构实现国际责任公平分配

人类命运共同体语境下，国际法需从传统权力博弈观念转向共商共建共享的新型国际法观念，观念的变革推动原则的重构，原则变化将作为基本指引引导国际社会在责任共同体大框架下实现国际责任的公平分配。

从传统国家主权原则到现代国家主权原则的内容重构。国家主权原则作为古老的国际法原则伴随着主权国家的出现而诞生，西方学界认为最初的概念源自亚里士多德，博丹和格劳秀斯对主权分析奠定了主权理论的基础，传统的国家主权原则自《威斯特伐利亚和约》签订后在国际社会受到广泛推崇与运用，尤其是二战后《联合国宪章》序言开宗明义，确定了国家主权原则的重要地位，“任何一国不得以主权的意志强加于他国。”⁴¹全球化时代的到来使得各国间相互依存度日益提高，不论是人权问题、环境问题、疾病预防、军备控制、货币政策等国际法领域的传统事项都需要国际间加强合作解决处理，换个角度理解，也即需要各国在一定程度上让渡部分主权。主权的限制是时代发展的必然结果，“尊重国家的基本主权和领土的完整，是国际社会任何共同进步的关键，然而，绝对是主权时代已经过去。”⁴²因此，在人类命运共同体语境下，传统国家主权原则内容需得到重构，尤其是现今新型议题不断涌现，当人类共同利益与主权权利的行使相冲突时，应对国家主权权利进行适当限制，这也是全球化时代下该原则的新发展，现代国家主权需在保留核心管辖权的同时，承认主权行使对全球公共事务的外溢效应，主权的行使不可忽视其他权利如发展权、环境权等，不能因为保障绝对主权而损害全体人类利益。

从共同但有区别责任原则到共同与差别责任原则的领域拓展。丁仲礼院士曾提出，需要一个完整的国际责任体系，这个国际责任体系必须建立在公平正义的原则之上。共同但有区别责任原则便是这样一个符合公平正义需求的原

⁴⁰ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过。

⁴¹ 参见周鲠生：《国际法》（上册），商务印书馆1981年版，第184页。

⁴² See Sohail H. Hashmi ed., *State Sovereignty Change and Persistence in International Relations* [J], the Pennsylvania State University Press 1997, p.152.

则，源自环境法领域，核心要义是“各尽所能、能者多劳”，1972年具有里程碑意义的《联合国人类环境会议斯德哥尔摩宣言》第二十四条的规定为共同但有区别责任原则的发展奠定了基础，第一个明确采用共同但有区别责任原则的多边环境协定是《联合国气候变化框架公约》（FCCC）第三条第一款。尽管共同但有区别责任原则自FCCC提出以来一直存在争议，但这一原则是受到国际社会认可的，其在《巴黎协定》中也有出现。共同但有区别责任原则本身具备的法律属性使其有着在国际法其他领域拓展的可能，一方面，在价值观上具有普适性，是具有一定平衡功能的法价值理念；另一方面，该原则具有规范性，共同但有区别责任原则本身的框架特征为其在实际操作中的灵活性和适应性提供了保障。⁴³没有理由将该原则囿于环境法领域，限制的后果便是原则的虚置化，但共同但有区别责任原则或需一定调整。“有区别的责任”在表述上存在模糊倾向，依据应当是成员国家“各自的能力”，但未进行明确区分，调整为共同与差别责任原则，以发展权作为判断的法律依据，尤其是国际实践已呈现多轨并进趋势的现今，对原则的调整更有利于领域特异性责任分配，避免制度僵化，防止表意不清导致的责任转嫁。

从国家尽责义务到国家尽责原则的原则升华。传统上，尽责（due diligence）是国际法主体的行为义务，多局限于消极的不作为义务或损害发生后的补救责任，其被视为一个概念。尽责是行为或努力，遵守这一义务并不取决于是否达到指定结果，其位于主要行为规则和国家责任的次要规则之间，是国家责任的组成部分。尽责一般认为，国家对未能实现目标不负有责任，但如果国家未能为实现目标采取适当措施，则可以对未采取适当措施负责，1979年《远距离越境空气污染公约》第2条、1985年《臭氧公约》第2条和《国际法委员会关于防止危险活动造成的跨界损害的条款草案》第3条，都对尽责存在一定的法律表述。然而，尽责因受到定义的不同与笼统，法律地位一直备受争议，国际海洋法法庭（ITLOS）曾说，这是一个可变的概念。⁴⁴但尽责越发多地用于国际法律实践中，学术界对尽责运用探讨也在增多，在一个非国家行为者拥有越来越多的权力的全球化世界中，法律责任是否可以直接分配给非国家行为者是一个看似有效但操作困难的问题，有必要创设新的原则框架实现责任的公平分配。因此人类命运共同体语境下的尽责应从义务转变为原则，向主动预防、积极贡献的方向进化，国际法院在科孚海峡案中就有类似的表述：“每个国家都有义务不允许故意将其领土用于违反其他国家权利的行为。”⁴⁵尽责原则的重构实质是建立“正向责任循环”，但对于尽

⁴³ 参见李艳芳、曹炜.打破僵局:对“共同但有区别的责任原则”的重释[J].中国人民大学学报,2013,27(2):91-101.

⁴⁴ Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area, Advisory opinion, ITLOS Case No 17, [2011] ITLOS Rep 10, ICGJ 449 (ITLOS 2011), 1st February 2011, International Tribunal for the Law of the Sea [ITLOS]--Advisory Opinion] para. 117

⁴⁵ Corfu Channel, United Kingdom v Albania, Merits, ICJ GL No 1, [1949] ICJ Rep 4, ICGJ 199 (ICJ 1949), 9th April 1949, United Nations [UN]; International Court of Justice [ICJ]

责原则作为原则性指导的适用以及衡量标准是值得进一步研究的问题。

（三）基于机制建设确保国际责任切实履行

在全球化风险与治理赤字交织的当下，国际责任履行机制如同精密钟表缺失的齿轮，纵有规则创新与原则重构的宏大设计，若缺乏将抽象责任转化为具体行动的传动装置，责任共同体终将沦为空中楼阁。责任不是刻在法典上的静态条款，而是流淌在全球治理脉络中的动态实践，但当前国际法框架下的责任机制呈现出多层次、多维度的特征，在执行效能、规则适配性、主体覆盖范围等方面面临严峻挑战。

当前国际责任机制包含国际司法机构的裁决机制、国际组织的协调监督机制和条约体系的约束激励机制，国际法院（ICJ）、国际刑事法院（ICC）等司法机构通过案件审理确立责任标准，国际组织如世界卫生组织（WHO）制定《国际卫生条例（2005）》规范疫情防控，《巴黎协定》首创“国家自主贡献+全球盘点”机制，将主权承诺与全球监督相结合。然而，国际法软法属性导致其约束力不足，传统机制聚焦国家责任，对跨国公司等非国家行为体规制不足，技术革命带来的规则滞后使现有机制难以应对重塑后的责任形态，在科技伦理领域出现明显断层。因此，如何完善机制建设确保国际责任切实履行成为重要研究问题。

建立动态化的监测评估机制是责任落地的第一道闸门。早期英国功利主义思想家杰里米·边沁在其圆形监狱（panopticon）设想中提出照亮一切光源并成为汇聚点的权利之眼，其承认，该发明是要牺牲“自由公民的自由精神和活力”，⁴⁶权利之眼的理念在《巴黎协定》第 13 条得到体现，其建立的“透明度框架”将政治承诺转化为可验证的技术流程，这表明监测范式的演进，实质是对福柯治理术理论的现代诠释。动态化监测评估机制有助于建立“预防性责任评估系统”，推动民主化进程并解构威斯特伐利亚体系下的主权黑箱问题。构建差异化的激励机制是破解责任规避的关键锁钥。国际责任激励机制的设计本质是对罗尔斯“差异原则”的创造性转化，即绝非主张绝对平均主义，而是试图在效率与公平之间寻找动态平衡点。激励范式的转型折射人类对正义认知的深化。《凡尔赛和约》第 231 条将德国及其盟国认定为一战的唯一责任方，单方面强加给德国的战争赔款，最终诱发恶性通胀与经济崩溃，与之形成对比的是，《蒙特利尔议定书》多边基金创设的“绩效增量支付”正向激励机制。当责任履行成为获取发展权益的通道，国际社会的合作理性将超越零和博弈的囚徒困境。

完善立体化的争端预防机制是确保责任链条完整的最终保障。传统国际法如同霍布斯笔下的“利维坦”，总是在危机爆发后才启动责任追究程序，而国际法院 2023

⁴⁶ 孙运梁.监狱的权力分析——纪念福柯逝世 38 周年[EB/OL].(2022-6)[2025.4.9].

https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzUxMjgxNDgwMw==&mid=2247503389&idx=1&sn=5eba08016ec6ad694d0e246f2ea897fa&chksm=f95c35a1ce2bbcb729feb33bc9b7663868dd08b1b74d43f4d174e5c6b18cd85f720c293d627b&scene=27

年气候变化咨询意见引入的“预防性诉讼”机制，将国家责任从传统的事后追责转向事前预防，这种制度设计暗含老子“为之于未有，治之于未乱”的预防哲学，将争端化解在“道生一”的初始阶段。

站在文明演进的高度审视，责任履行机制建设实质是在重构全球治理的“操作系统”。旧有机制已难以承载文明级责任，这要求我们以新思维革新制度设计，新机制创新终极目标，是使责任履行如同自然界碳循环般形成自洽系统，即每个行动都会产生可追溯的责任印记，每次违约都将承受体系性反制，而每份贡献都能获得精准对等的全球治理红利。

（四）结语：以“人类命运共同体”结合“责任共同体”构建我国全球治理的原创性话语

责任共同体的构建，本质上是在解构威斯特伐利亚体系绝对主权观的同时，重构基于人类共同脆弱性的新型社会契约，而人类命运共同体语境反映了国际社会各主体的生存和发展诉求，其反映了全体人类的终极问题，追求共同利益的实现，当西方世界仍困守于“文明冲突论”的思维窠臼时，中国智慧已为人类文明跃迁开辟出第三条道路——以责任为纽带，在差异中求共识，以共同体为归宿，在博弈中建秩序。人类命运共同体带有的话语创新本质上是中华文明治理基因的现代表达，使我国在责任共同体塑造占据话语权，反映了我国从被动吸收到主动创造的转换，有助于提升我国整体受认同度和影响力。同时，“人类命运共同体”结合“责任共同体”构建我国全球治理的原创性话语也能在一定程度上提升我国国内国家治理体系和现代化水平。

全球发展的法律治理——基于第三世界国家立场的考察

于润田*

摘要：发展关乎全人类的共同利益，需用法律搭建国际社会合作的桥梁，推进全球发展治理。广大第三世界国家由于在政治和经济上处于国际社会的边缘和依附地位，面临的发展问题最为集中，对发展问题也有着共同的立场和诉求。在全球发展治理的转型期，包括中国在内的第三世界国家是推动全球发展法律治理的关键力量。中国是第三世界坚定的支持者和合作者，中国与其他第三世界国家携手推动全球发展的法律治理兼具历史基础和现实条件。通过对近 5 年第三世界国家在联合国发言文件的考察，可知第三世界国家关切的发展问题主要聚焦在消除农村贫困、构建公正包容的经贸体系、应对气候变化领域。中国应在这几方面加强与第三世界国家的合作，推进完善全球发展法律治理体系，为国际社会的共同发展做出贡献。

关键词：发展治理 国际法 第三世界 国家立场

百年未有之大变局的时代背景下，世界经济复苏艰难，贫富分化、社会分裂、政治极化等现象日益突出，国际社会陷入多层次的发展挑战中。联合国秘书长古特雷斯（António Guterres）表示：“世界已经严重偏离了如期实现联合国 2030 年可持续发展目标的轨道。”¹发展问题成为亟待国际社会携手合作、共同应对的关键难题。全球发展治理的基础是法律治理。国际法是国家合作的必备工具，实现并促进国家在发展领域的合作也是国际法的重要职能。²现今，面临新的发展挑战，西方国家主导的全球发展治理体系正处于转型期，全球发展治理的法律体系不平衡、不充分、运行不畅等问题逐渐显现。³历史和现实的实践都表明第三世界国家的团结合作具有推进全球发展法律治理体系变革的力量。梳理第三世界国家对全球发展治理的共同立场，明确第三世界国家对现有全球发展治理法律体系的诉求和权益所在，为包括中国在内的广大第三世界国家合作推动全球发展法律治理的进程明晰方向。

一、第三世界国家立场内涵与意义的呈示

在 20 世纪亚非拉独立运动的背景下，第三世界概念由法国经济史学家阿尔弗雷德·索维(Alfred Sauvy) 提出后，获得了亚非拉国家的广泛接受。毛泽东在

* 作者简介：于润田，吉林大学法学院 2023 级本硕博连读生。

¹ 《联合国秘书长：实现 2030 年可持续发展目标“未在既定轨道之上”》，载联合国新闻网 2021 年 7 月 12 日，<https://news.un.org/zh/story/2021/07/1087862>。

² 参见李鸣：《合作与斗争：国际法的双重功能》，载《地方立法研究》2022 年第 4 期，第 90 页。

³ See United Nations, *Global Governance and Global Rules for Development in the Post-2015 Era*, UN Publication Pressed, 2014, p.6.

1974 年会见赞比亚总统卡翁达时正式提出了“三个世界划分”的理论。⁴争夺霸权利益，对别国进行剥削和控制的美苏超级大国是第一世界，长期受到殖民主义、帝国主义的压迫和剥削，反对殖民主义、帝国主义、特别是超级大国的广大亚非拉国家是第三世界，介于“第一世界”和“第三世界”的中间力量是第二世界。第三世界代表着以寻求公正、平等的国际政治经济新秩序为目标的国家群体，此概念不同于侧重以静态的经济发展指标界定的“发展中国家”⁵“新兴经济体”⁶等概念，其兼具政治意义和经济意义。不仅揭示了世界政治结构中的等级关系和不平等的本质，⁷而且体现了中心与边缘地区之间在经济上的依附关系，⁸直观反映出第三世界国家在国际经济秩序中长期所处的劣势地位。尽管第三世界国家内部的社会、历史、文化背景各不相同，但第三世界国家均面临不同程度共性的发展难题，对国际秩序有着共同态度，是推动国际法演进完善、推进国际发展治理的重要力量。⁹从整体性视角分析第三世界国家的立场和诉求不仅可能，而且具有重要意义，这也是本研究对第三世界国家立场进行整体分析的原因。

中国属于第三世界国家，这既代表中国与广大第三世界国家共同有着反霸权、追求自由、平等的价值目标，也体现中国对国际社会的认知和研判，中国始终与广大第三世界国家守望互助，为第三世界国家争取共同权益。中国国家领导人在官方场合曾多次阐明这一立场。邓小平在 1974 年联合国大会第六届特别会议讲话时指出：“中国属于并将永远站在第三世界一边，即使中国强大了，也永不称霸”。¹⁰在 1984 年会见巴西总统菲格雷多时指出：“中国现在属于第三世界，将来发展富强起来，仍然属于第三世界。”¹¹因循此定位，本文对第三世界立场的研究包含中国与其他第三世界国家的立场。

当今中国不仅是全球治理和国际法治体系的深度参与者，更是积极的建设者。¹²在推进全球发展的法律治理进程中，不仅需要依赖中国自身的积极行动，还需

⁴ 参见姜安：《毛泽东“三个世界划分”理论的政治考量与时代价值》，载《中国社会科学》2012 年第 1 期，第 4-12 页。

⁵ 国际上发展中国家地位的认定并无统一评判标准，发展中国家概念与发达国家概念互相对应，通常以国内生产总值（GDP）作为衡量一国经济发展水平的主要参数。

⁶ 新兴经济体并没有一个准确的定义。英国《经济学家》将新兴经济体分成两个梯队：第一梯队为中国、巴西、印度和俄罗斯、南非，也称“金砖国家”；第二梯队则包括高盛公司提出的墨西哥、韩国、波兰、土耳其和埃及等 11 个“新钻”国家。

⁷ 参见殷之光：《现代化新路 with 全人类共同价值——对中非合作发展普遍意义的讨论》，载《中央社会主义学院学报》2023 年第 2 期，第 162 页。

⁸ 参见〔美〕斯塔夫里亚诺斯：《全球分裂：第三世界的历史进程》上册，杨成果、林小芳等译，北京：商务印书馆，1995 年，第 16-17 页。

⁹ 参见王铁崖：《第三世界与国际法》，载邓正来主编：《王铁崖学术文化随笔》，中国青年出版社 1999 年版。

¹⁰ 《邓小平率团出席联合国大会特别会议》，载央广网 2021 年 4 月 26 日，http://china.cnr.cn/gdgg/20210406/t20210406_525454928.shtml。

¹¹ 邓小平：《维护世界和平，搞好国内建设》，载《邓小平文选（第 2 版第 3 卷）》，人民出版社 1994 年版。

¹² 参见黄进：《百年大变局下的国际法与国际法治》，载《交大法学》2023 年第 1 期，第 11 页。

要次外围、周边国家的支撑，广大第三世界国家的支持必不可少。¹³ 国家能够以参与实践的方式为国际法律秩序注入新的视角和理解，¹⁴因此，由众多国家集合而成的第三世界是国际政治、经济、安全新秩序建设进程中不可或缺的推动力。¹⁵第三世界国家合作开展的发展治理实践在全球发展法律治理中的重要性日益凸显。如何凝聚促进发展的国际共识，加强中国与其他第三世界国家的团结与合作，进而在国际发展治理中维护第三世界国家的整体利益和诉求，是中国在参与并推动全球发展治理的进程中需考虑的问题。

近年有关第三世界的研究多集中在利用第三世界国际法方法对国际法规则提出解构和批判。¹⁶在国际法与全球发展治理的相关研究中，虽然有研究揭示了中国在全球发展治理中能够发挥的重要作用，¹⁷但对于中国和第三世界国家合作推动国际法演进，进而推动全球发展治理的历史基础和现实实践研究不足，对中国与第三世界国家针对具体发展问题的立场与诉求缺少关注。本研究旨在对中国与第三世界国家携手推动全球发展的法律治理何以可能、何以为之做出补充，明晰包括中国在内的第三世界国家在发展问题上的立场与诉求，为中国携手第三世界国家推动全球发展法律治理的完善提供方向指引。

二、第三世界国家携手推进全球发展的法律治理何以可能

周恩来总理在 1955 年亚非会议发言时指出：“我们亚非各国人民争取自由和独立的过程是不同的，但是我们争取和巩固各自的自由和独立的意志是一致的。”¹⁸从历史上看，中国与第三世界国家共同拥有为着独立与自由的目的艰苦奋斗的历史命运。在长期的革命斗争中，第三世界国家打破了美国及西方国家在国际法规则及话语上的垄断，将共同立场与实践转化为国际法规则，促使国际法体系向更为公正包容一侧转向。如民族自决原则、和平共处五项原则、200 海里海洋权的海洋法规定等，都是第三世界国家对国际法的发展和贡献。从现实上看，中国同广大第三世界国家一样，经济文化水平仍有广阔发展空间，¹⁹而且中国与

¹³ 参见彭磊：《“中国的崛起及中国与其他第三世界国家的关系”研讨会纪要》，载《世界政治与经济》2004 年第 4 期，第 79-80 页。

¹⁴ Surakiart Sathirathai, *An Understanding of the Relationship between International Legal Discourse and Third World Countries*, 25 Harv. Int'l. L. J., p. 395-420 (1984).

¹⁵ 参见林利民、夏安凌：《第三世界与 21 世纪国际新秩序》，载《河南师范大学学报（哲学社会科学版）》2001 年第 1 期，第 50-55 页。

¹⁶ B. S. Chimni, *Third World Approaches to International Law: A Manifesto*, 8 Int'l Comm. L. Rev., p. 3-27 (2006); B. S. Chimni, *The Past, Present and Future of International Law: A Critical Third World Approach*, 8 Melb. J. Int'l L., p. 499-515 (2007); 李洪峰：《论国际法第三世界方法的批判性——以认识论和方法论为视角》，载《社会科学家》2011 年第 1 期，第 88—92 页。

¹⁷ 孙依然：《全球发展治理：中国与联合国合作的新态势》，载《现代国际关系》2017 年第 9 期，第 36-43+50 页；黄超：《全球发展治理转型与中国的战略选择》，载《国际展望》2018 年第 3 期，第 29-49+153-154 页。

¹⁸ 周恩来：《在亚非会议全体会议上的发言》，载《周恩来外交文选》，中央文献出版社 1990 年版，第 113 页。

¹⁹ 参见宫力：《“三个世界”划分理论对当代中国的深远影响》，载《中国社会科学》2018 年第 8 期，第 27 页。

第三世界国家在各个发展领域已有丰富的规则建构和实践积淀。中国与第三世界国家建立在平等互利基础上的合作与行动不仅是可能的，而且是必要的，具有远大的前途。²⁰不论从历史视角还是现实视角考量，第三世界国家拥有庞大数量的国家主体，第三世界国家对国际事务的共同参与，对国际秩序的一致主张都深刻影响着国际规则的演进、国际秩序的变革，能够迸发出影响世界发展进程的巨大能量。

（一）第三世界国家推进全球发展法律治理的历史基础

以国际法为基础的国际秩序和以联合国为核心的国际体系是全球治理的根本所在。回望二战后中国与第三世界的交往合作的历史，中国与第三世界始终同呼吸共命运，在守望相助中发展国际法，参与以联合国为核心的国际体系。一方面，中国的革命与发展为第三世界被压迫人民和被压迫民族描摹了全新的图景，中国与第三世界的外交行动改造着旧有的国际秩序，影响着国际新秩序的塑造，也同时推动着国际法的发展。另一方面，第三世界国家占全球的绝大多数，第三世界国家在联合国的一致行动和主张对国际秩序产生了深刻影响。第三世界国家与中国的互信与合作拥有深厚的历史和实践经验，为当今中国协同第三世界国家推动全球发展的法律治理体系提供基础。

1. 中国与第三世界国家合作推动国际法发展

以国际法为基础的国际秩序是全球发展治理的基础。中国与第三世界国家的一致主张与实践能够推动国际法渊源的演进，进而影响全球发展治理的规则体系。以和平共处五项原则为例，和平共处五项原则由中国首先提出和引领，并在广大第三世界国家的认可和实践下成为国际法原则。和平共处五项原则为既有的国际法原则体系带来拓展和深化，²¹是中国和第三世界国家合作推动国际法发展的生动例证。

自中国于1954年与印度、缅甸签订协定提出互相尊重领土主权、互不侵犯、互不干涉、平等互惠、和谐共处五项原则起，和平共处五项原则就得到了国际社会，尤其是第三世界国家的积极响应和援用。和平共处五项原则在提出后即被规定在了众多双边和多边的协定、国际法律文件、政府声明、国际组织决议中。²²在1955年亚非国家召开的万隆会议上，和平共处五项原则得到了进一步的发展。面对万隆会议上第三世界国家内部对“帝国主义”及“殖民主义”内涵理解的矛盾与冲突，周恩来总理在补充发言中开宗明义：“中国代表团是来求团结的，而不

²⁰ 参见周恩来：《在亚非会议全体会议上的发言》，载《周恩来外交文选》，中央文献出版社1990年版，第118页。

²¹ 参见何志鹏、孙璐：《大国之路的国际法奠基——和平共处五项原则的意义探究》，载《法商研究》2014年第4期，第22-32页。

²² 参见王铁崖：《当代中国与和平共处五项原则》，载邓正来主编：《王铁崖学术文化随笔》，中国青年出版社1999年版，第53页。

是来吵架的。”，而后在发言中进一步阐释了和平共处五项原则，²³为第三世界不同思想意识和社会制度的国家建立友好合作关系奠定了基础。除了亚非国家明确表示对和平共处五项原则的接受，并将其纳入高级会议的决议之中，美国、日本也接受五项原则为处理国家之间关系的基础。²⁴和平共处五项原则已经载入了中国与 160 多个国家的建交公报和双边条约中，是被各国广泛认同和遵循的、具有普遍意义的、适用于国际法一切效力范围并构成国际法基础的法律原则，²⁵是对联合国宪章第二条所载七项原则的重要补充。

和平共处五项原则是新中国在冷战格局下的战略选择，开启了亚非国家在差异间寻求共识、认同与合作的进程。和平共处五项原则中所涵盖的强调尊重国家主权、反对大国霸权、推动互利合作、平等互助的内涵能够囊括并指导包括国际发展治理在内的方方面面。和平共处五项原则在第三世界国家反殖民化浪潮下的提出与实践，不仅推动了国际法基本原则的发展，也成为亚非国家打破国际法边缘地位，在国际法中融入亚洲观念的成功范例，对原有西方话语所掌控的国际秩序造成冲击，²⁶代表着亚非国家观念的国际法新思维。²⁷

2. 中国与第三世界国家互助影响国际体系格局

中国和第三世界国家始终站在同侧，相互支持、共同合作。自新中国成立以来，中国就是第三世界国家反对压迫、争取独立的坚定支持者、帮助者。正如毛泽东在 1959 年接见非洲青年代表时所言：“要依靠非洲人自己解放非洲……同时也要在世界上找朋友，包括中国在内。至于中国，一定支持你们。”²⁸中国的利益和广大第三世界国家的利益是一致的，也在行动上支持积极第三世界国家的独立和解放。朝鲜战争爆发后，中国无偿给予朝鲜大量的军事和经济援助。在越南反对法国殖民主义的战争中，中国也给予了越南无偿的军事援助和物资援助。²⁹在国际外交场合，中国代表在联合国大会上坚定支持拉丁美洲维护本国权益的斗争与要求，明确表达支持第三世界国家反对霸权、维护自身权益的立场，并且一贯坚持对第三世界国家的援助，呼吁第三世界国家自力更生、团结互助，争取政治和经济上的独立和发展。

第三世界国家也在中国重返联合国等国际事务上也给予了中国重要的政治

²³ 参见周恩来：《在亚非会议全体会议上的发言》，载《周恩来外交文选》，中央文献出版社 1990 年版，第 120-125 页。

²⁴ 参见王铁崖：《当代中国与和平共处五项原则》，载邓正来主编：《王铁崖学术文化随笔》，中国青年出版社 1999 年版，第 60-61 页。

²⁵ 参见贾桂德：《新中国成立 70 年来中国的国际法实践与贡献》，载《国际经济法学刊》2020 年第 1 期，第 3 页。

²⁶ 参见殷之光：《新世界：亚非团结的中国实践与渊源》，当代世界出版社 2022 年第 1 版，第 48-52 页。

²⁷ 参见何志鹏、孙璐：《大国之路的国际法奠基——和平共处五项原则的意义探究》，载《法商研究》2014 年第 4 期，第 24 页。

²⁸ 毛泽东：《非洲的任务是反对帝国主义》，载《毛泽东外交文选》，中央文献出版社 1994 年版。

²⁹ 参见张清敏：《对众多不同国家的一个相同政策——浅析中国对发展中国家的政策》，载《当代中国史研究》2001 年第 1 期，第 38 页。

支持。1961年，不结盟国家首脑会议召开，成为1955年亚非会议后第三世界发展的又一里程碑。不结盟运动成立后的最初10年，为新中国恢复联合国合法席位做出了不懈努力。习近平总书记指出：“新中国恢复在联合国合法席位，是世界上的一件大事，也是联合国的一件大事。这是世界上一切爱好和平和主持正义的国家共同努力的结果”³⁰第三世界对中国恢复联合国合法席位的支持缘于新中国自身发展成为国际社会不可忽视的力量，也缘于新中国与第三世界国家积极的外交政策、友好的协助关系，以及中国对第三世界国家民族解放和建设的一贯支持。³¹拥有世界四分之一人口的新中国加入联合国，对国际格局造成了积极而深远影响。不仅代表第三世界国家对新中国政权的承认与支持，更代表第三世界国家在斗争中追求联合国普遍性的成就，对于实现联合国宪章的宗旨和原则、推动国际秩序的发展都具有重要意义。

（二）第三世界国家推进全球发展法律治理的现实条件

中国与第三世界国家团结合作推动国际发展治理除了拥有深厚的历史渊源和基础外，也具备充分的现实条件。一方面，中国与第三世界国家以一致的行动和目标参与到国际发展治理中，能够影响国际法原则、国际规则、规范的塑造。另一方面，崛起的中国有实力更有能力做全球发展的倡导者、发展实践的行动派。联合国大会发展决议的通过、“一带一路”建设、“全球发展和南南合作基金”等都为全球发展的法律治理提供了充分的实践机制和平台。

1. 完善发展法律治理的规则体系

国际法始终是一个发展中的法律体系，³²会随着国际关系、国际秩序的变动而演进，国际法的演进也反过来影响着国际治理的秩序安排。第三世界和中国参与国际发展治理的实践，能够从国际法渊源的层面深刻影响国际发展治理的秩序安排，也能从更广泛的软法意义上影响国际发展治理的进程。

首先，包括中国在内的第三世界国家合作参与国际发展治理的实践能够影响国际法渊源的演进。在当今国际社会，以77国集团为一种组织形态的第三世界国家和中国共同构成了世界三分之二以上的国家。国家作为国际法上权利义务的享有者及承担者，是创制国际法原则规则和规章制度的主体。第三世界国家和中国在国家数量上的累积能够带来国际法渊源在质上的变化。根据国际法院规约第38条，国际法渊源包括国际条约、习惯、一般法律原则、司法判例和权威最高之公法家学说。³³第三世界国家在国际社会间广泛的国际交往和国家实践，能够使国际条约进一步丰富、国际习惯也会在实践中不断演进。第三世界国家无论是参

³⁰ 习近平：《在中华人民共和国恢复联合国合法席位50周年纪念会议上的讲话》，载《人民日报》2021年10月26日，第2版。

³¹ 参见高志平、郭温玉：《不结盟运动与新中国恢复在联合国合法席位》，载《社会科学战线》2022年第9期，第160-168页。

³² Philip C. Jessup, *Diversity and Uniformity in the Law of Nations*, *The American Journal of International Law*, Apr., 1964, Vol. 58, No. 2 (Apr., 1964), pp. 341-358.

³³ 《国际法院规约》第38条第1款。

加国际裁决，还是国内法院涉及国际法的判决，抑或是国际法学家的理论争鸣，都能够对国际法的发展发挥作用。³⁴来自第三世界国家的国际法声音与国际法实践能够逐渐破除西方学者对理论、制度、话语的垄断，进而推动全球发展法律治理的转型。

其次，第三世界国家与中国合作参与国际发展治理的实践能够促进宣言、决议等国际软法的产生。联大决议、国家宣言等一定程度上体现国家间权利义务安排的软法，虽然不具有约束力，但在申明国际法原则规则、反映多数国家态度与诉求、引领国际治理方向等方面均具有积极意义。³⁵此外，软法因其非约束性而具有成为下低层国家和阶级寻求变革的工具潜力，能够反映第三世界群体的利益。³⁶因此，在联合国等多边机构开展国际发展治理的进程中，决议、计划、宣言等软法文件对于塑造全球发展规范和共识、明晰发展治理方向发挥了重要作用。实践中，第三世界国家占据着联合国的绝大多数席位，诸多国际经济和发展领域的决议都是由 77 国集团和中国共同提出，并在广大第三世界国家的支持下通过的。正如联合国秘书长古特雷斯所言：“77 国集团和中国在制定支持发展中国家的新的联合国倡议方面发挥了重要作用。”³⁷77 国集团和中国在国际发展问题上的立场决定了国际发展领域的决议内容和议程制定，能够影响发展领域国际软法的产生，也进而影响着以国际规则为基础的国际发展治理。

2. 开展发展法律治理的实践行动

全球发展治理离不开以法律为基础的国际合作，中国坚持把自身发展和全球发展相统一，二者互为条件、相互协调促进。³⁸在实践层面，中国和第三世界国家已经迎来推进国际发展法律治理体系的机遇，也已开展了丰富而有效的国际法实践。基于实践的国际法规则、话语的建构将对全球发展的法律治理体系做出原创性贡献。

世界经济中心加快“自西向东”位移，全球发展治理体系的权利结构正在发生变化，全球发展的法律治理面临转型与机遇。³⁹全球发展面临着经济、社会、环境新挑战、2030 可持续发展议程的设定为全球发展治理转型提供了客观情势与重要契机。⁴⁰中国和第三世界国家在国家实力和对发展问题、国际合作的认识等方面都有了新的跃升，中国和第三世界国家在发展领域的合作正值全球发展治理

³⁴ 参见王铁崖：《第三世界与国际法》，载邓正来主编：《王铁崖学术文化随笔》，中国青年出版社 1999 年版，第 202 页。

³⁵ 参见何志鹏：《逆全球化潮流与国际软法的趋势》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2017 年第 4 期，第 54-69 页。

³⁶ See Susan Marks, *International Law on the Left—Re-examining Marxist Legacies*, Cambridge University Press, 2008, p72.

³⁷ 《联合国秘书长：现在比以往任何时候都更需要 77 国集团和中国的参与》，载联合国新闻网 2022 年 1 月 14 日，<https://news.un.org/zh/story/2022/01/1097582>。

³⁸ 参见何志鹏：《国家治理与全球治理的共融互动——中国国际法实践 70 年的回顾与展望》，载《法商研究》2019 年第 5 期，第 171-181 页。

³⁹ 参见何成：《全面认识和理解“百年未有之大变局”》，载《光明日报》2020 年 1 月 3 日，第 7 版。

⁴⁰ 参见黄超：《全球发展治理与中国的战略选择》，载《国际展望》2018 年第 3 期，第 30 页。

转型的机遇期，能够促进全球发展治理由“西方主导”向更包容平等的全球发展伙伴关系转型。

中国和第三世界国家不仅拥有推动国际发展法律治理的机遇和意愿，更在此方面做出了许多实际行动，在国际层面推动建构了诸多国际软法规则，在区域和国家层面开展了丰富的发展合作实践。在国际层面，第三世界国家积极利用联合国系统下的行动机制，发挥联合国在全球发展治理中的重要作用，联合国经济与发展议题下的诸多决议均是由第三世界共同提出，并在第三世界的推动下通过并实施的。如《消除贫困以执行 2030<可持续发展议程>》《可持续发展：为人类今世后代保护全球气候》《发展方面的业务活动：南南合作促进发展》等。在区域和国家层面，“一带一路”倡议的提出和实施，南南合作的深化，亚洲基础设施投资银行、澜湄合作机制建设，都为中国与各国开展经贸合作、交流互鉴提供了广阔的平台，也在实践中创建了大量以软法为形式，以合作发展为实质的机制安排。非盟《2063 议程》为非洲国家的发展勾画了未来蓝图，⁴¹中国脱贫攻坚等领域突出的发展成果为推动全球发展的法律治理提供了理念、模式上的贡献。可见，第三世界国家合作推进全球发展的法律治理已有丰厚的实践基础。

三、第三世界国家对全球发展治理的立场

国家立场代表着国家意志，也在一定程度上展现出国家的实践，能够作为国家实践和法律确信的证明材料，对国际条约和国际习惯法的形成与发展产生影响。历经万隆会议的召开、不结盟运动的诞生、77 国集团的出现，虽然第三世界国家之间的组织形式不断变迁，但第三世界国家建立国际新秩序的团结与斗争始终持续进行。77 国集团以推动建立国际经济新秩序为宗旨，自成立以来便在联合国会议上积极发声，争取 200 海里海洋权、提出解决国际经济与发展领域问题的议案，维护广大第三世界国家的经济权益。中国属于第三世界，始终是第三世界国家追求独立自主、经济发展的坚定支持者、可靠合作者和积极推动者，一贯支持 77 国集团的正义主张和合理要求，也积极在全球发展的治理中做出主张与行动。

（一）第三世界国家立场的相同之处

77 国集团在联合国的发言、在 77 国集团推动下通过的联大决议等均代表着第三世界国家共同意志，也能够反映出第三世界国家对全球发展治理的基本立场和诉求。通过对近 5 年体现第三世界国家立场和行动的文件的考察与分析，可以将第三世界国家高度关注的发展问题归纳为消除农村贫困、完善国际经贸体系、合作应对气候变化三方面。

1. 促进消除农村贫困问题进展

包括消除极端贫困在内的一切形式和表现的贫困是当今世界面临的全球性

⁴¹ 参见洪永红、方晓庆：《试论非洲对国际法发展的贡献》，载《西亚非洲》2022 年第 3 期，第 133-155+160。

挑战，也是实现可持续发展不可或缺的要求，对于第三世界国家尤其如此。联合国大会制定《变革我们的世界：2030 可持续发展议程》，将在全世界消除一切形式的贫困作为首要的可持续发展目标，并且制定了《亚的斯亚贝巴行动议程》，建立了全面和前瞻性的框架，辅之以具体可信的执行手段，以系统落实国家、区域、全球各级消除贫困问题。虽然发展的各个领域都取得了显著进展，但近几年的进展速度不足以到 2030 年全面实现可持续发展总体目标和具体目标，而且进展不均衡，特别在消除农村贫困方面。⁴²自 2018 年以来，77 国集团和中国代表连续 5 年向联合国提交名为：“消除农村贫困以执行《2030 年可持续发展议程》”的决议草案，并利用联合国机制积极就发展及消除贫困议题提出来自第三世界国家的立场、诉求与解决方案。结合 77 国集团和中国代表在联合国会议上的发言、77 国集团部长级宣言、77 国集团和中国推动下通过的联合国大会决议等官方文件内容分析，可以将 77 国集团与中国在消除农村贫困问题上的核心立场与诉求总结如下。

其一，增强基础设施建设。基础设施的完善对于加快落实可持续发展目标，减少贫困人口、弥合第三世界国家与发达国家人民的数字鸿沟具有重要意义。基础设施建设问题上的立场可分为两方面。第一，人们日常基本生活所必需的基础设施投资，特别是对道路、水、卫生、电力的投资。安全的饮用水、良好的卫生设施和体面的住房是人获得有尊严生活和福祉的基本保障。在国家层面，需要第三世界国家的各国政府予以重视并承担起重完善基础设施建设的主要责任。在区域和国际层面，第三世界国家建设基础设施的资金和能力有较大局限，需加强国家间的合作，国际社会需调集至少 1 万亿美元的公共和私人资源，投资于可持续基础设施建设，⁴³扩大公共和私人在基础设施方面的投融资，包括利用开发银行、发展融资机构以及公私伙伴关系等工具和机制。第二，互联网和数字领域的基础设施建设。通过大规模投资与可持续基础设施和新技术，使发展中国家能够遵循现代和包容性的发展范式，⁴⁴互联网的普及、数字信息的联通接入能够带动电子商务、金融科技等领域的发展，具有消除贫困、促进繁荣的巨大潜力。⁴⁵所有国家及利益相关方应努力制定公平的信息技术制度，并考虑到发展中国家及最不发达国家在数字及信息技术领域的发展现实，帮助发展中国家弥合数字鸿沟。

其二，落实国家发展援助承诺。技术和资金上的不足阻碍了第三世界国家的发展建设。发展以国家自主为原则，国家是调动并增加国内公共资源的首要主体，但国际发展援助的补充与支持，对于实现可持续发展和实现可持续发展

⁴² 《消除农村贫困以执行〈2030 年可持续发展议程〉》，联合国大会第 74 届会议决议，A/RES/74/237，第 3 页。

⁴³ 参见联合国大会第 77 届会议，第二委员会第 2 次会议简要记录，A/C.2/77/SR.2，第 37 段。

⁴⁴ 联合国大会第 77 届会议，第二委员会第 14 次会议简要记录，A/C.2/77/SR.14，第 23 段。

⁴⁵ 《消除农村贫困以执行〈2030 可持续发展议程〉》，联合国大会第 76 届会议决议，A/RES/76/219，第 8 段。

目标也至关重要。⁴⁶各国能否促进消除贫困问题的进展也取决于发展援助国是否履行官方发展援助承诺，被援助国能否有效利用官方发展援助。⁴⁷虽然官方发展援助的比率在上升，⁴⁸但目前的官方发展援助主要存在以下三方面的问题。第一，许多国家未履行实现发展援助占国民总收入 0.7%的总体目标及给予最不发达国家的官方发展援助占国民总收入 0.15%到 0.20%的具体目标，国际社会应共同敦促捐助国履行其援助承诺。⁴⁹第二，发展援助实效不明显，援助质量仍待提升。77 国集团和中国主张注重发展援助中的多层次合作，并且考虑受援国的具体发展情况，避免发展援助模式的“一刀切”。⁵⁰第三，发展援助并未以受援国需求为导向，而是优先满足捐助国自身的战略目标。⁵¹近年，捐助国已经将更多的官方发展援助资源转为在捐助国自身境内收容和处理难民的资金，未能增加对最有需要国家的优惠融资，未把官方援助与发展中国家的优先事项对接。⁵²就此问题，77 国集团和中国强调官方发展援助应与受援国发展战略和特殊需求。⁵³

其三，建立衡量发展进度的多元指标。正如可持续发展目标的指标应当考虑到性别、年龄、地理位置等多种特征，⁵⁴衡量各国可持续发展的能力与进度也不应仅仅只依据人均收入这一个指标。77 国集团部长们呼吁联合国系统与国际金融机构协商，制定除人均收入外的衡量可持续发展进度的透明指标，承认贫困的多层面性质，反映出不同国家在国内社会、经济、环境存在的问题以及各级的结构性差距。⁵⁵以有效跟进第三世界国家的发展状况，推进第三世界国家发展问题的解决。

2. 建立公正包容的经贸体系

公正包容的经贸规则体系对实现国际社会的合作与发展不可或缺。然而，当前以世界贸易组织为基础的国际多边贸易体制面临制度困境，单边主义、保护主义措施不断增多，第三世界国家难以从国际贸易中真正获益，也难以在经济上实现独立自主，更无法实现国家社会、经济、环境的可持续发展。故而，推动建立

⁴⁶ 参见《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》，联合国大会第 69 届会议决议，A/RES/69/313。

⁴⁷ 参见《消除贫困和其他发展问题：联合国第三个消除贫困十年（2018-2027）的执行情况》，联合国大会第 77 届会议，A/77/447/Add.1。

⁴⁸ 2021 年官方发展援助比 2020 年上升了 4.4%，对最不发达国家的双边（国对国）援助上升了 2.5%。

⁴⁹ 参见联合国大会第 76 届会议，第二委员会第二次会议简要记录，A/C.2/76/SR.2，第 26 段。

⁵⁰ 参见《消除贫困和其他发展问题：联合国第三个消除贫困十年（2018-2027）的执行情况》，联合国大会第 77 届会议，A/77/447/Add.1。

⁵¹ 参见孙吉胜：《全球发展治理与中国全球发展治理话语权提升》，载《世界经济与政治》2022 年第 12 期，第 14 页。

⁵² 参见 2018 年 10 月 4 日埃及常驻联合国代表给秘书长的信的附件，77 国集团第四十二届外交部长年会部长级宣言，A/73/417，第 15 段。

⁵³ 参见联合国大会第 76 届会议，第二委员会第 2 次会议简要记录，A/C.2/76/SR.2，第 26 段。

⁵⁴ 《〈2030 可持续发展议程〉各项可持续发展目标和具体目标全球指标框架》，联合国大会第 71 届会议决议附件，A/RES/71/313。

⁵⁵ 参见联合国大会第 76 届会议，第二委员会第 2 次会议简要记录，A/C.2/76/SR.2，第 26 段。

并维护一个公正包容的国际贸易体系也是第三世界国家和中国表达立场和关切的集中领域。具体而言，第三世界国家和中国对贸易和发展领域的立场和关切可以归纳为以下三方面。

其一，保障国际贸易的公正性。国际贸易是包容性经济增长和消除贫困的引擎，国际贸易的公正、透明、开放对于第三世界国家通过国际贸易享有惠益至关重要。第三世界国家和中国在此方面的立场可以归纳为以下四点。首先，仍然坚定致力于维护世贸组织所体现的以规则为基础、透明、非歧视性、开放、包容的多边贸易体系。呼吁世贸组织成员对世贸组织进行必要改革，敦促世贸组织成员共同应对争端解决机制的挑战，以期改进其职能，保障世贸组织争端解决机制在多边贸易体制中的基石性作用。⁵⁶其次，确保双边、区域、诸边贸易体系补充多边贸易体系，在双边、区域的层面上开展国家间贸易与合作，以实现全球贸易自由化的补充。再次，确保发展中国家获得优惠贸易机会，坚持特殊和差别待遇的规定。⁵⁷最后，严重关切单方面经济胁迫措施尤其对发展中国家的经济和发展努力所产生的不利影响。⁵⁸发达国家应尽快消除贸易限制及扭曲措施，如单方面的或不符合世界贸易组织规则的限制措施或经济胁迫措施。⁵⁹

其二，解决第三世界国家的债务困扰。发展中国家面临的债务问题加剧，众多发展中国家没有充足的财政资金支撑《2030 可持续发展议程》的落实，而且还面临着沉重的债务负担。因此，需要探讨实现债务可持续性所需的手段和工具以及减少发展中国家债务的必要措施。⁶⁰一方面，要在全球金融系统和经济结构的安排中考虑发展中国家情况和关切，增加他们在国际经济金融治理中的发言权和代表性。另一方面，强调多边机构和私营部门作为发展中国家最大债权人，要积极参与落实国际减缓债共识。⁶¹通过健全的债务管理、重新分配未使用的特别提款权、发行更多的特别提款权以及扩大赠款和优惠融资的方式，为发展中国家、特别是财政极度困难或遭受自然或人为灾害的国家调动财政资源，提升国家可持续发展的能力基础。⁶²第三世界国家在取得此问题的进展上有着强烈的诉求。

3. 合作应对气候变化

气候变化是时代面临的重大挑战之一，能够给全球各国带来最广泛的影响，特别给最贫穷、弱势的国家带来了严重的发展负担。因为经济、技术和基础设施

⁵⁶ 参见《宏观经济政策问题：国际贸易与发展》，联合国大会第 77 届会议决议，A/RES/77/151，第 5 段。

⁵⁷ 参见《宏观经济政策问题：国际贸易与发展》，联合国大会第 77 届会议决议，A/RES/77/151，第 17 段。

⁵⁸ 参见《以单方面经济措施为手段对发展中国家进行政治和经济胁迫》，联合国大会第 76 届会议决议，A/RES/76/191，第 2 页。

⁵⁹ 参见联合国大会第 77 届会议，第二委员会第 2 次会议简要记录，A/C.2/77/SR.2，第 38 段。

⁶⁰ 参见 2018 年 10 月 4 日埃及常驻联合国代表给秘书长的信的附件，77 国集团第四十二届外交部长年会部长级宣言，A/73/417，第 25 段。

⁶¹ 参见联合国大会第 77 届会议，第二委员会第 7 次会议简要记录，A/C.2/77/SR.7，第 81 段。

⁶² 参见联合国大会第 77 届会议，第二委员会第 14 次会议简要记录，A/C.2/77/SR.14，第 23 段。

的发展水平有限,第三世界国家面对极端环境的影响时,往往具有更强的脆弱性,环境、经济、社会等多方面的发展都将受到极大阻碍。国家是落实气候变化责任的首要主体,但是不能忽视第三世界国家在应对气候变化能力上的局限性和国际合作的重要性。在缓解和适应气候变化带来的发展问题上,第三世界国家主要有以下两方面的立场及关切。

其一,要求发达国家履行气候融资承诺。第三世界国家需要通过加强技术、基础设施等方面的建设来增强应对气候变化的能力、实现环境的可持续发展,故资金的投入不可或缺。发达国家在《巴黎协定》中承诺,2020年之前每年向发展中国家提供1000亿美元的气候融资,以解决发展中国家迫切减缓和适应气候变化的要求。然而,至今发达国家仍未兑现这一融资承诺。因此,在气候融资承诺上,第三世界国家和中国敦促发达国家缔约方到2025年底全面紧急实现1000亿美元的气候融资,并欢迎发达国家缔约方增加认捐。敦促发达国家到2025年至少将集体向发展中国家缔约方提供的用于适应的气候资金在2019年水平上翻番。此外,发达国家应继续发挥关键作用,率先对减缓气候变化做出贡献,承担并提高他们承诺的整个经济范围的绝对减排目标和国家自主贡献。⁶³

其二,敦促发达国家践行共同但有差别的原则。基于对环境的破坏程度以及能力上的差异,发达国家在气候变化领域应当承担更大的减缓责任,并为第三世界国家提供技术上的援助和支持。第三世界国家敦促发达国家按照对气候行动的历史责任和各自能力原则承担共同但有差别的原则。在应对气候变化的援助上,强调迫切需要发达国家扩大行动和加强支持力度,包括资金、能力建设和技术转让,同时需要考虑到第三世界国家的优先事项和需求,以帮助第三世界国家应对气候变化和极端天气,增强第三国家的“自主造血”能力基础以应对气候变化,促进第三世界国家实现可持续发展。⁶⁴

(二) 全球发展治理的中国主张与行动

中国与第三世界国家在推动消除农村贫困、建立公正包容贸易体系、合作应对气候变化三方面问题的立场和关切具有高度一致性。随着新中国成立到改革开放,再到中国特色社会主义新时代的发展,中国已经实现了从自身积极发展到深度参与并推动全球发展治理的飞跃,通过实践探索出一条成效卓然的发展道路,为国际发展治理贡献了制度和实践经验。在国内层面,中国在经济、社会、环境的协调可持续发展上都取得了瞩目成绩,为广大第三世界国家实现提供了不同于西方的发展模式和路径选择。在国际层面,中国坚持将发展置于全球宏观政策框架的突出位置,⁶⁵主动参与全球发展治理合作,为促进实现广大第三世界国家的

⁶³ 参见2018年10月4日埃及常驻联合国代表给秘书长的信的附件,77国集团第四十二届外交部长年会部长级宣言,A/73/417,第53段。

⁶⁴ 参见《可持续发展:为人类今世后代保护全球气候》,联合国大会第77届会议决议,A/RES/77/165,第13段。

⁶⁵ 习近平:《坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界》,载《人民日报》2021年9月22日,第2版。

发展贡献中国力量。中国在国内和国际发展理念、实践的独特经验积累决定了中国在全球发展治理的主张与行动具有一定的特殊性。

1. 坚持发展优先，共建法律之治

中国强调发展的优先性，将发展作为国内和国际治理的核心。当前大国博弈、地缘竞争加剧等因素对各国合作推动发展治理的大环境造成了一定阻碍。尽管联合国有关发展问题的决议逐年增多，但各国解决发展问题的行动和实效存在较大欠缺，针对具体消除贫困、世贸组织改革、气候变化等具体发展领域、发展问题的双边及多边机制安排仍有不足。中国不论是在国内的发展实践中，还是在与各国的交往合作中，都坚持将发展作为第一要务，强调以发展问题作为统筹推进其他国际问题解决的主线，将发展问题置于国际议程的中心位置，让发展成果惠及各国，推动 2030 可持续发展议程的落实。

中国倡导人类命运共同体理念，努力深化国际社会共谋发展的政治共识，推动全球发展的法律体系在决策和实施过程中的共同参与，使第三世界国家的诉求得以反映，共同权益得以保障。在全球发展伙伴关系的安排上，中国坚持维护并践行真正的多边主义，推动构建以合作共赢为核心的国际关系和国际秩序，坚持各国共商发展规则，共享发展成果。在发展的南北合作上，中国强调发达国家应当遵守以联合国宪章为基础，以各个发展领域的国际条约为具体内容的权利义务安排，履行官方发展援助和气候融资义务，加大对发展中国家特别是特殊处境国家的支持。⁶⁶在发展的南南合作上，中国以实际行动拓展深化南南合作，将南南合作援助基金升级为“全球发展和南南合作基金”，并在原有 30 亿美元基础上增资 10 亿美元，为其他发展中国家的发展建设提供资金支持。

2. 尊重自主道路，致力减贫合作

中国秉持自主自愿原则，尊重各国的发展战略和发展道路。消除贫困是 2030 年可持续发展议程的首要目标，也是中国保障人民福祉的关键途径。2020 年底，中国成功实现现行标准下农村贫困人口全部脱贫，历史性地解决了绝对贫困问题，对世界减贫的贡献率超过 70%，取得了全面脱贫攻坚、全面建成小康社会的重要发展成就。政府主导、统筹谋划、人民中心、各界联动、精准扶贫是中国减贫实践取得成功的核心。中国主动积极地向国际社会分享自身的减贫经验，并且用实践表明中国对其他发展中国家消除贫困方式和道路的尊重。消除极端贫困、实现国家发展不仅仅只有一种方式、一条道路，只要减贫道路适合于本国的国情，最终就能够实现消除极端贫困的目标。

除了以自身的减贫成果为世界减贫做出贡献外，中国还聚焦国际减贫事业。一方面，通过资金援助、债务减免、技术支持、基础设施建设等方式，为各国自

⁶⁶ 参见《戴兵大使在第 77 届联大二委一般性辩论上的发言》，载中华人民共和国常驻联合国代表团网站，2022 年 10 月 4 日，http://un.china-mission.gov.cn/zgylhg/jsyfz/liandaerwei1/202210/t20221005_10777224.htm。

主开展减贫实践提供支撑。另一方面，致力于为持续开展国际减贫合作搭建平台，帮助世界各国人民摆脱贫困境遇。全球发展对话主席声明中，中国表示将同合作伙伴一道，成立全球减贫与发展伙伴联盟和民间减贫合作网络，开展发展经验交流系列对话，助力提升发展中国家可持续发展能力建设，启动总额 5000 万美元的中国—联合国粮农组织第三期南南合作信托基金，利用有关基金同联合国发展机构在发展中国家开展务实项目，推动落实 2030 可持续发展议程。⁶⁷

3. 共享发展机遇，搭建合作平台

中国充分利用现有发展治理的国际制度和机制，主动为更多国家创造有利的发展环境和发展机遇。在联合国系统内部，中国与联合国开发计划署、儿童基金会、人口基金、工发组织、贸发会议等主要发展机构一直保持良好合作，与联合国驻华协调员办公室共同制定并实施了多个 5 年期合作框架。⁶⁸在联合国系统外部，中国积极参与二十国集团的全球发展合作，积极推动并引领二十国集团携手为全球发展创造有利的国际环境。习近平在出席二十国集团领导人第十七次峰会时指出：“国际金融机构和商业债权人作为发展中国家的主要债权方，应该参与对发展中国家减缓债行动。中方全面落实二十国集团缓债倡议，缓债总额在二十国集团成员中最大，为有关发展中国家渡过难关提供了支持。”⁶⁹作为最大的发展中国家，中国在实现自身发展的同时始终支持其他发展中国家和最不发达国家的发展。

中国在全球发展的法律治理中逐渐开始承担起领导者角色，“一带一路”倡议为中国推动全球发展的法律治理，促进各国互联互通、合作共赢提供了广阔的制度平台和实践平台。“一带一路”倡议同时也是中国携手各国落实 2030 可持续发展议程的重要途径。中国通过“一带一路”的建设，将中国与周边国家的经贸合作与各国的可持续发展议程紧密对接，为沿线国家提供发展机遇和发展经验。通过加强与沿线最不发达国家的经贸合作，推动最不发达国家的贸易能力建设，向最不发达国家提供促进贸易的援助与支持；通过与周边发展中国家及最不发达国家开展国际产能和装备制造合作，共建中小企业国际合作园（区）的方式，带动中小企业发展。⁷⁰“一带一路”倡议下，国家在推进发展治理上开展了大量的合作，为全球发展法律治理体系的完善及建构提供了原创性的实践基础。

⁶⁷ 《全球发展高层对话会主席声明》，载人民网 2022 年 6 月 25 日，<http://world.people.com.cn/n1/2022/0625/c1002-32456019.html>。

⁶⁸ 参见《中国代表沈晓凯公参在第 76 届联大二委议题 25“发展业务活动”下的发言》，载中华人民共和国常驻联合国代表团网站 2021 年 10 月 14 日，http://un.china-mission.gov.cn/zgylhg/jsyfh/liandaerwei/202111/t20211101_10434179.htm。

⁶⁹ 习近平：《共迎时代挑战 共建美好未来》，载《人民日报》2022 年 11 月 16 日，第 2 版。

⁷⁰ 参见《中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案》，<http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/13/5118514/files/4e6d1fe6be1942c5b7c116e317d5b6a9.pdf>。

四、结论

发展问题是国家和国际社会始终面临的共同难题,不仅需要各国努力推动国家内部发展问题的优先解决,也需要国际社会在发展的议程设定、合作机制、制度落实等方面采取实际行动,更加有效地推进全球发展的法律治理。第三世界国家面临的发展问题挑战尤为突出,寻求全球发展问题治理的诉求尤为迫切。中国属于第三世界国家的一员,坚定支持第三世界国家的正义立场、行动和诉求。中国高度重视发展问题,已经从发展领域的追赶者转变为国际发展治理的贡献者和引领者,主动承担起为更多发展中国家创造发展有利环境、提供发展机遇的责任。在全球发展治理的转型期和机遇期,包括中国在内的第三世界国家在全球发展的法律治理体系中发挥越来越重要的作用。中国与广大第三世界国家通过深化团结合作,将在完善发展领域的国际秩序、推动全球发展的法律治理上大有可为。

从全球发展法律治理的整体视角看,现有的国际法体系不足以为国际发展治理提供完善、合理的制度安排,第三世界国家的经济体量与其在国际体系中的话语权不相匹配。中国携手其他第三世界国家推进全球发展的法律治理的进程中,第一,应注重争取在国际规则谈判和制定中的话语权,使广大国家和人民的共同利益和诉求能够通过国际法规则得到反映和保障。第二,团结第三国家,共同完善基础设施共建、国际发展援助等领域的国际法规则,让国家合作和共同但有区别的责任承担得到具体规则的落实。第三,增进第三世界国家全球发展法律治理体系中的合作参与,通过制定议程、条约及广泛的实践,推动构建更为公正、包容的全球发展法律治理体系。

从全球发展法律治理的具体问题看,中国应继续深入关注并回应第三世界国家的发展关切,在消除贫困、经贸往来、应对气候变化等领域加强合作,在落实各国发展责任承担、增强相关国际机制的有效性和约束力、构建与第三世界国家发展诉求相协调的国际规则等方面共同努力。在技术转让、发展筹资、应对气候变化等领域的南北合作中,将共同但有区别的责任纳入双边或多边的具体权利义务安排,保障发达国家应承担的官方发展援助、气候筹资等义务能够落到实处。中国应携手其他第三世界国家解决世界贸易组织争端解决机制运行不畅、国际经贸体系不平衡的问题,增强第三世界国家在国际货币基金组织、世界银行等金融机构的决策权和话语权。中国与其他第三世界国家合作推进制度构建和制度创新,围绕全球发展倡议和第三世界国家高度关切的热点发展议题,创设契合不同需求和特点的发展制度和机制,改进现有国际发展法律治理制度中落后于发展实践的部分,使之与广大国家的发展诉求和发展利益相契合。未来,中国应继续关注第三世界国家在发展问题上的立场与关切,与第三世界国家携手推动国际发展治理,促进关键发展问题的落实,为全人类的发展和进步做出更多贡献。

俄罗斯“战略东转”的利益认知与成效挑战

师丹阳

摘要：两次乌克兰危机让俄罗斯与西方合作的幻想破灭，俄罗斯基于对于诸多层面的利益认知，对于国家战略进行了评估与调整，开始更加全面地推进“战略东转”。外部因素对于“战略东转”的提出影响更为直接，但是该战略的持续发展更离不开内生动力。在俄罗斯的持续推进下目前该战略已于多领域展现成效，在缓解政治紧张、推动远东开发以及促进合作等方面意义重大。从长远看，“战略东转”前景广阔，契合世界多极化发展大势，且自身具有诸多优势，必然会得到俄罗斯与亚洲国家的支持和持续推进。然而，不可忽视这一战略也面临着来自内外部的潜在挑战，这些问题能否妥善解决将直接关系到该战略推进的深度与广度，也是该战略进一步发展的关键所在。

关键词：俄罗斯“战略东转” 利益认知 成效展现 潜在挑战

引言

“战略东转”，即俄罗斯“向东转”（“разворот на Восток”或“поворот на Восток”）战略，旨在通过加强与东方国家合作，以应对西方经济制裁和实现国家利益最大化，是俄罗斯未来发展的一项关键战略。该战略于2012年正式提出。2014年受第一次乌克兰危机影响，俄罗斯面临的国际形势日益严峻，俄罗斯不得已加速了“向东转”的步伐。2022年，美国及其盟友对俄罗斯的制裁全面升级，“战略东转”的重要性进一步提升。

在对于俄罗斯“战略东转”进行深入分析之前，明晰“向东转”究竟指转向何方至关重要。从语言角度“向东转”的两种俄文提法中只有“转向”这一动词略有不同，而“东方”是一致的，但俄罗斯“向东转”战略中的“转向”和“东方”都是一个抽象的概念，并未明确指出“向东转”的具体方向。目前最为广为接受的观点认为“东方”指的是亚太地区，即“向东转”最初是指转向亚太地区。但随着相关合作的不断深化，“战略东转”不再局限于向东，而是既包含位于亚太地区的东亚、东南亚国家，也包含南亚、非洲等国在内的广大南方国家。截至目前，“战略东转”已发展为俄罗斯全球战略层面调整的一项重要指导性概念。

在过去十年“战略东转”加速推进的时间里，俄罗斯关于“战略东转”内涵的应用实践也在不断丰富，并取得了诸多成效。尽管俄罗斯在推进“战略东转”的过程中也面临诸多挑战，但是无论俄罗斯还是与之合作的亚太国家都希望该战略能够长期稳定推行，因此对于俄罗斯“战略东转”的利益认知与成效挑战分析十分重要，这能为后续了解俄罗斯的施政方向和战略前景提供一个预期。

本文将结合相关文献以俄罗斯“战略东转”的利益认知为切入点分析该战略的意图和动力来源，以深入了解俄罗斯推行“战略东转”的成效与挑战，并从战略内外部条件和主体因素等多个层面对于前景进行展望。

一、俄罗斯“战略东转”的利益认知

最初的“战略东转”是俄罗斯基于对自身和对于亚太国家的利益认知，应对西方经济制裁的一个转圜之策。该战略的特殊之处在于外部因素对其提出和走向的影响远超内部因素。缓解西部压力、摆脱外交紧张是“战略东转”的最核心目标。但随着战略的逐步推进和相关合作的加深，俄罗斯逐步意识到“东方”的巨大发展潜力，进而开始更加主动地、自发地推动这一战略的发展。

（一）俄罗斯对自身的利益认知

1. 地缘政治利益认知

俄罗斯所面临的地缘政治压力主要来自于美国和美国授意的欧盟、澳大利亚、英国等西方国家对于俄罗斯在经济上的制裁、外交上的孤立和安全上的威胁。这些方面的巨大压力使得俄罗斯不得不积极推进“战略东转”谋求与亚太国家为主的“非西方”国家的合作，以缓解欧美制裁带来的不利影响¹。

受冷战思维的影响，俄罗斯与美国之间的结构性矛盾难以消除，俄美虽然都是国际政治中举足轻重的政治、经济大国，但是两国之间合作难以有效实现。尽管自从苏联解体之后，俄罗斯一直不断寻求与美国合作，试图融入西方，但是早在乌克兰危机之前，美国就对俄罗斯政治、民主、经济等诸多方面采取过遏制行为，不断扩大其在东欧和中亚等地区的影响力，挤压俄罗斯的战略生存空间²。美国在外交上也与俄罗斯针锋相对，指责俄罗斯干涉其内政，并对俄罗斯实施了一系列制裁，包括驱逐外交官、没收房地产等经济制裁和外交制裁，同时俄罗斯也对美国进行了报复。

美国在贸易、金融、能源等经济领域对俄罗斯的制裁也给俄罗斯带来了巨大压力。美国的制裁对俄罗斯经济造成了严重的打击，致使俄罗斯的进出口受到限制，金融市场不稳定，国内经济增长放缓³。同时俄罗斯为了应对美国不断升级的军事威胁，不得不增加军费开支，这也给经济带来了一定的负担。

其他西方国家对于俄罗斯的制裁集中在经济制裁和外交孤立上。欧盟与英国、澳大利亚、日本等国在美国的授意和压力下，也对俄罗斯采取了制裁和孤立措施，

¹ 阮建平,李晓暖.俄罗斯“向东转”的动力机制、时代背景和实施方式——基于文化身份与地缘环境互动的视角[J].欧亚人文研究(中俄文),2023,(01):21-31+87+90.

² 马博.俄罗斯“转向东方”战略评析——动机、愿景与挑战[J].俄罗斯研究,2017,(03):49-75.

³ Кривов Сергей Валерьевич, Баранова Татьяна Владимировна, Старкин Сергей Валерьевич. Антироссийские санкции в связи с украинским кризисом 2014г.: оценка последствий и перспектив // Национальная безопасность / nota bene. 2020. №6. С.6.

形成了一套针对俄罗斯的规模巨大的制裁体系。这些制裁措施远远超出了 2014 年针对俄罗斯非法入侵乌克兰东部以及声称兼并克里米亚和塞瓦斯托波尔颁布的制裁措施。

总体来说在 2014 年乌克兰危机之前,“向东转”仅是作为对于远东和西伯利亚地区进行开发的普通战略,俄罗斯在整体发展战略上并不具有明显的与西方对抗的特点⁴。2014 年乌克兰之后俄罗斯遭到了西方的经济制裁,这一时期的“向东转”实际上体现了俄罗斯与美国的竞争性对抗关系,与欧洲的竞争性合作关系,和与中国的全面战略协作伙伴关系。而 2022 年俄乌战争的爆发则使俄罗斯与西方的关系更为紧张,俄罗斯向西发展的幻想基本破灭,于是进一步加快和深化了“向东转”的进程和程度,这一时期的“向东转”则体现了对抗美欧霸权的全球战略新布局⁵。

可以说,地缘政治因素是俄罗斯选择“战略东转”的最大影响因素,后续对于该战略的成效与前景分析也离不开对于俄罗斯外部环境因素的评估。

2.历史文化利益认知

在俄罗斯发展历程中素有转向东方的历史传统,这一传统背后有着深刻的历史文化因素。文化中的“东方”因素和与“东方”交往的历史也为俄罗斯选择“战略东转”产生了重要影响。

俄罗斯与亚太国家的合作具有深厚的历史文化基础,这让俄罗斯“战略东转”更具合理性。“丝绸之路”途经俄罗斯的部分地区,使得俄罗斯在东西方的贸易中扮演着重要的中转站角色。⁶早在沙俄时期,俄国就开始向东方进行领土扩张,这一过程在客观上也加深了俄罗斯与东方的联系,东方元素成为俄罗斯文化不可分割的一部分。苏联时期,亚洲也是重要的战略区域,苏联与亚洲的社会主义国家保持着紧密的联系。冷战结束后,北约不断东扩挤压俄罗斯的战略空间。在这种情况下,俄罗斯认识到西方并非是其唯一的发展方向转向,转向东方反而能够为俄罗斯带来新的发展机遇。历史上的交流让俄罗斯在心理上与亚洲国家更为亲近,合作也具备一定基础,相比于拉美、非洲等地理和心理上都有一定距离的地区,俄罗斯也倾向于首先在更为临近的亚太地区展开合作。向东谋求合作对双方来说都不突兀,俄罗斯希望融入亚洲发展的愿望也更易被亚洲国家接纳。

俄罗斯“战略东转”的历史文化渊源深厚,无论是经济上的交流还是领土上的扩张客观上都客观上促进了俄罗斯与亚洲的往来。基于对“大西洋主义”的反思,俄罗斯重新重视与东方的联系。这既有现实政治形势和经济利益的原因,也是俄罗斯自身历史文化发展的必然结果。在历史和文化纽带的作用下,俄罗斯与东方

⁴ 陈宇.俄罗斯外交“转向东方”评析[J].现代国际关系,2016,(10):15-21+31.

⁵ 崔珩.“转向东方”话语下的中俄“东北-远东”地方合作[J].俄罗斯研究,2024,(01):154-173.

⁶ 阮建平,李晓暖.俄罗斯“向东转”的动力机制、时代背景和实施方式——基于文化身份与地缘环境互动的视角[J].欧亚人文研究(中俄文),2023,(01):21-31+87+90.

国家的关系将在未来不断加深。

3. 远东发展利益认知

“战略东转”不仅涉及与东方国家间的合作，促进俄罗斯国内远东地区的开发也是战略的重要目标。在俄罗斯的总体发展战略和地区地缘政治经济格局中，远东地区虽然相对落后，但具有不可忽视的重要性。

远东地区对于俄罗斯具有重大的战略意义。俄罗斯远东地区位于与亚太交往的最前沿。在美俄关系紧张、亚太地区地缘政治格局发展的背景下，远东地区的稳定与发展将有助于俄罗斯加强在亚太地区的影响力，减轻美国等西方国家在该地区的战略压力。加之远东丰富的自然资源和远东的地理优势使俄罗斯越来越意识到远东开发对国家发展的重要作用。可以说，远东开发是“战略东转”的重要途径，也是“战略东转”的重要目标。

亚太地区是俄罗斯与亚太国家经贸交流的重要窗口。随着亚太地区经济的快速发展，俄罗斯远东地区与亚洲国家的贸易额不断增长，为俄罗斯国内市场的繁荣和工业现代化作出了重要贡献。鉴于全球对能源的需求不断地增长，远东地区的能源禀赋使其具有巨大的发展潜力，俄罗斯可以进一步增加能源出口，增加自身在全球能源市场的份额。这些能源资源为俄罗斯工业发展和出口收入提供了坚实的物质基础⁷。从地理位置来看，远东地区东临太平洋，拥有众多优良港口。这些港口是俄罗斯与亚太地区国家海上贸易的重要渠道，有利于俄罗斯更深入、便利地参与亚太地区的经济合作，加强与东亚和东南亚国家的关系。

俄罗斯远东地区凭借其丰富的资源、独特的地理位置等条件，具有巨大的发展潜力和重要的战略意义，实现远东地区的快速发展、最大化利用远东资源禀赋，不仅对俄罗斯本国的经济发展和地缘政治战略具有积极影响，也将对亚太地区的经济合作和稳定发展产生重要的推动作用。

（二）俄罗斯对亚太国家的利益认知

正如前文我们所提及的，俄罗斯“战略东转”主要是转向亚太地区，那么除了外部环境的不利和俄罗斯国内因素之外，亚太地区何以吸引俄罗斯也十分重要。其中亚太地区的经济实力提升和亚太国家对于俄罗斯相对客观的态度是两大重要原因。

亚太地区经济发展助推了俄罗斯加速“战略东转”。亚太地区是全球经济最具活力的增长带，并呈现出持续均衡高水平发展的态势。亚太地区也是大国博弈的重点地区，亚太地区正在成为影响世界格局的重要力量。俄罗斯在谋求大国复兴的过程中越来越重视开发远东地区和融入亚太经济圈，构建欧亚国家的身份，扩展自身在亚太地区的国家利益，增进与亚太的合作和联系。加之近年来美国和西

⁷ 张成立,张国立,张永利.中俄远东合作与我国能源安全研究[J].东北亚经济研究,2024,8(03):98-110.

方经济发展相对迟缓，亚太地区经济发展蒸蒸日上成为俄罗斯加快推进“战略东转”的重要原因。

亚太国家对于俄罗斯相对客观的态度，也是俄罗斯选择“战略东转”的重要原因。亚太地区文化多元，许多国家在外交上有着多元平衡的传统。他们习惯在大国之间周旋，寻求自身利益的最大化。亚洲国家距离俄乌战场相对较远，与俄乌之间没有直接的领土争端，与俄罗斯也没有核心地缘政治冲突。这种地理距离让亚太地区的国家能够相对客观地看待俄乌战争，而不会被卷入直接的战争对抗情绪，从而以更理性的方式要求和平解决。亚太地区许多国家的经济发展依赖于国际贸易和全球稳定的经济秩序，在俄乌战争引发能源价格波动、粮食供应稀缺以及全球产业链中断等因素影响下，亚太各国希望尽早结束战争，恢复正常的全球贸易和经济秩序，以维护本国经济利益，因此在对待战争的解决方式上更倾向于客观，而不是全然地受政治摆布。基于亚太国家态度上和经济上的支持，俄罗斯融入亚洲谋求发展在外部有了更为有利的推进条件。在“战略东转”框架下加强合作不再是俄罗斯单方面的发展需求，而是俄罗斯与亚洲国家共同的愿望。

中俄全面战略协作伙伴关系助推了俄罗斯的“战略东转”。中国是世界第二大经济体，也是亚太绝大多数经济体的主要贸易伙伴。深化中俄合作是俄罗斯“战略东转”的重要内容。在美欧对于俄罗斯加紧经济制裁和孤立基础上，中俄合作为俄罗斯减轻经济制裁的影响贡献巨大。中国已成为俄罗斯最大贸易伙伴，在推动区域经济一体化上发挥着关键作用，坚持真正的多边主义，呼吁共同反对单边主义、保护主义，坚定维护多边贸易体制，助力推进亚太自由贸易区进程，为推动经济全球化朝着正确方向发展发挥着不可替代的作用。与中国稳定、深厚关系的建立对于俄罗斯发展十分重要。

总之，“战略东转”对俄罗斯来说并不是一个新概念，从长期来看“战略东转”符合俄罗斯经济发展的要求，多方向、多元化发展也是俄罗斯的必然选择。但是地缘政治环境的迅速恶化使得俄罗斯不得不在一定时期内抛弃“向西”的幻想。可以说“转向”是俄罗斯缓解地缘政治压力和促进国内建设内外因素共同叠加的必然产物。而至于转向何方，则与合作另一方对于俄罗斯的态度密切相关。亚太国家对俄罗斯相对理性客观的态度为俄罗斯在该地区寻求合作创造了条件，与西方对俄罗斯围追堵截不同，亚太国家对俄罗斯较为友好的态度不仅促进了经济上的合作缓解了经济制裁带来的经济下行，还在政治和外交上缓解了西方外交孤立的影响，以上诸多原因促使了俄罗斯“战略东转”寻求合作。

二、俄罗斯“战略东转”的成效展现

“战略东转”正式提出距今已有十二年，目前该战略在诸多方面取得了许多成果。该战略的提出最初是出于促进经济发展的目的，也主要是集中在经济合作、外交政策的“东转”上。但是在战略深入推进的过程中，俄罗斯也开始了“战略东转”安全化的尝试。现阶段，俄罗斯的“战略东转”涵盖多个重要领域。

（一）经济领域成效展现

经济上俄罗斯与亚洲国家的经贸合作全面加强，减少了对欧洲市场的依赖，实现了进出口的多元化。俄罗斯也积极参与亚太地区的基础设施建设、贸易和投资项目，利用自身的资源优势与亚太国家在高新技术、农业等领域开展互补性合作，促进国内产业结构的优化与升级。

“战略东转”打破了俄罗斯传统上过度依赖欧洲市场的局面，为其自身经济发展带来了诸多积极影响，同时也在与亚太地区的合作中取得了一系列显著成果。俄罗斯联邦海关署表示，亚洲国家已成为俄罗斯主要贸易伙伴。中国是俄罗斯重要合作对象，俄罗斯与日本、韩国在远东经贸合作中也各取所需。俄罗斯与亚太地区国家的贸易量持续增长，俄罗斯的商品和资源稳步出口到亚洲市场，稳定了大宗商品出口价格，也加强了俄罗斯在全球能源市场的话语权。这对于俄罗斯转移经济制裁导致的经济困难来说十分重要。

俄罗斯也加强了与亚太国家在金融领域的合作，并探索了结算当地货币的机制，以减少对美元等西方货币的依赖。⁸这不仅降低了汇率风险，还加强了俄罗斯在国际经济格局中的自主性⁹。在结算方式上减少对于美元的依赖，规避风险，提升金融领域的机动性，减少经济危机发生概率，对于俄罗斯国内企业稳定发展至关重要。

许多合作机制和组织也为俄罗斯的“战略东转”创造了条件，其中东方经济论坛、欧亚经济联盟和上海经济合作与发展组织发挥了极其重要的作用。它们为俄罗斯与亚太地区的全面交流与合作提供了绝佳的平台¹⁰。这些合作机制使得“战略东转”的推进更加顺利，为俄罗斯经济寻求合作伙伴提供了重要帮助。也为俄罗斯寻求新的经济发展突破口提供了新的思路。

俄罗斯“战略东转”在与亚太地区的经济合作中取得了丰富的成果，这一战略将继续推动俄罗斯自身经济的发展，并进一步加深其与亚太各国的经济联系。

⁸ 许文鸿.去美元化：俄罗斯在俄美金融战中的反击[J].俄罗斯东欧中亚研究,2021,(05):31-50+155-156.

⁹ 熊启跃,王宁远.俄乌冲突与西方制裁下俄罗斯经济结构调整：特征、影响与启示[J].俄罗斯研究,2024(04):111-147.

¹⁰ 李勇慧.透过东方经济论坛看俄罗斯“向东看”的新现实[J].世界知识,2023,(20):46-48.

（二）外交领域成效展现

俄罗斯“战略东转”在外交领域取得了诸多显著成效，有力地提升了俄罗斯在国际政治舞台上的地位和影响力，缓解了外交上面临的孤立局面。

俄罗斯与亚洲国家关系日益密切，积极参与亚太地区的外交事务。积极加强与中国在多边外交舞台上的协作，共同推动地区的和平、稳定与发展。与亚洲国家不断深化外交联系，提升其在亚洲外交格局中的影响力，构建更加平衡的外交体系，以应对来自西方的外交压力。

俄与西方关系发生“决裂”后，其外交和经济战略重点明显向东转移。在外交上的一个重要举措是维护俄罗斯在独联体的领导地位。中亚国家是独联体的核心区，也是西方大国同俄罗斯争夺的最重要地区之一。维护自身在独联体中的地位有助于俄罗斯维护与西方对峙的中间地带，与西方国家保持一定的安全距离，维护国家安全。俄罗斯外交战略重心向东转移的另一个举措就是优先发展与中国、印度、土耳其、伊朗这四个国家的双边合作。中俄之间全面战略协作伙伴关系不必多说，双方在国际事务中相互支持，共同维护国际关系的基本准则。俄罗斯通过与印度的合作在也可以南亚事务中发挥影响力，同时在与西方关系紧张的情况下印度也为俄罗斯外交提供了回旋空间。土耳其和伊朗也都是地缘支轴国家，俄罗斯也非常重视它们的作用，它们是俄罗斯缓解地缘政治紧张局面，寻求外交突围的重要一环。因此俄罗斯会积极谋求与这些国家在外交上建立并维持友好关系。针对“西方集体”的遏制与打压，俄罗斯在主要转向东方的同时，十分重视争取对其他“非西方国家”的外交。俄罗斯认为，“非西方国家”在当今世界是属于“世界多数”，应该争取和团结这个多数来对冲美国及其盟国的制裁与围堵。

俄罗斯的“战略东转”也使其外交理念在亚洲地区得到更广泛的传播和理解，进一步提升了俄罗斯在亚洲外交舞台上的亲和力和影响力。这种外交理念上的认同的塑造对于俄罗斯缓解被西方外交孤立的局面有着重要的作用。

（三）安全领域成效展现

随着“战略东转”的推进，逐步进行了安全层面的新尝试，并已在安全化上取得了显著成果。俄罗斯“战略东转”安全层面安全合作伙伴明确，以双边关系为主要构建模式，实现了海陆空的联动合作¹¹。

俄罗斯与“东方”国家通过安全协议，共同应对恐怖主义、极端主义等跨国安全威胁。俄罗斯为合作伙伴提供军事装备和训练支持，确保地区的稳定。这些举措加强了俄罗斯在远东地区加强军事部署与安全合作，也有助于俄罗斯东部、南部边境的安全防御。其中俄罗斯与朝鲜的安全合作最为深入，2024年11月11日金正恩批准了《俄朝全面战略伙伴关系条约》，条约中规定了双方将在打击国际恐怖主义和国际信息安全领域展开合作。俄朝关系的深化是“战略东转”的重要内

¹¹ 顾炜.俄罗斯东向战略的安全化：特点、动因与前景[J].东北亚学刊,2023,(02):57-74+148.

容，朝鲜的重要性在俄罗斯战略布局中也日益提升。这些合作使得俄罗斯在国际安全事务中有更多的战略依托。

俄罗斯与“东方”伙伴在海上安全领域合作也日益深入。俄罗斯“战略东转”发展战略和中国“一带一路”倡议也在不断扩大双方在海上安全方面的共同利益。中俄两国海军就提高双方海军协同作战能力，增强应对海上安全威胁能力¹²，多次举行联合军事演习，两国旨在共同应对海上安全威胁，维护国际和地区和平稳定，为国家安全提供保障。俄罗斯也与印度建立了密切的双边海上安全合作关系，涵盖武器合作、技术与培训合作等领域。¹³对俄罗斯而言，维护海洋安全是稳固国家东部、北部边界的重要方式，是应对潜在安全威胁的重要途径，也可以为远东地区的发展提供一个相对稳定的环境。

俄罗斯在安全层面能够针对性地与不同国家开展合作，根据各国的特点和需求，充分发挥各方优势，实现海陆空的联动安全合作。这种战略布局有效地提升了俄罗斯在东部地区的安全态势，为其整体国家安全战略的实施奠定了坚实基础。

（四）战略意图成效展现

俄罗斯推行“战略东转”的意图是否达成是评判战略成效的又一重要标准。这一部分，本文将从俄罗斯“战略东转”提出的目的角度分析这一战略的成效。

1. 转移压力成效展现

俄罗斯基于西部面临的压力加快了“战略东转”的脚步，其一重要目的就是为了解缓西部面临的不利局势和转移在美欧处遭受的外交打击¹⁴。

俄罗斯战略重心东移，在亚洲地区谋求合作与发展，在缓解北约东扩压力和应对美欧制裁方面有着重要意义。亚洲国家大多秉持和平发展、互利共赢的外交理念，与俄罗斯的合作多基于经济需求，这种合作并不附带地缘政治方面的压迫性条件，与俄罗斯在西部面临的北约军事威胁形成鲜明对比¹⁵。与亚太地区国家加强合作，为俄罗斯提供了新的经济增长点，这有助于俄罗斯在面临西方制裁时维持国内经济稳定，增强自身的抗压能力。从俄罗斯面临的外部局势来看“战略东转”使俄罗斯在国际舞台上有了更多战略选择，不至于被北约东扩完全限制在欧洲地缘政治的困局之中。

在俄乌战争期间，“战略东转”缓解了战争给俄罗斯带来的压力。俄罗斯与东方国家的友好关系有助于避免西方国家完全操纵国际舆论，亚洲国家倾向于采取中立立场，主张通过对话解决问题，这也为俄罗斯在国际社会中提供了一定的回旋余地。它是俄罗斯在复杂国际地缘政治格局下的必然选择，不仅拓宽了其外交

¹² 贺鉴,王雪.中俄海洋安全合作论析[J].国际安全研究,2019,37(02):24-44+156-157.

¹³ 曾祥裕,张春燕.印俄海上安全合作的进展与困境[J].边界与海洋研究,2021,6(04):38-52.

¹⁴ 崔珩.“转向东方”话语下的中俄“东北-远东”地方合作[J].俄罗斯研究,2024,(01):154-173.

¹⁵ 陈小沁.新地缘政治视角下的俄罗斯对外能源合作[J].俄罗斯东欧中亚研究,2016,(06):106-117+157-158.

空间，还在一定程度上改变了俄罗斯地缘政治压力的分布格局，为俄罗斯的国家安全和长远发展奠定了坚实的战略基础。

2. 远东开发成效展现

俄罗斯“战略东转”为远东地区的全面发展注入强劲动力，也为俄罗斯在新地缘、经济格局下的崛起奠定了坚实的基础，对远东地区的开发具有十分重要的积极促进作用。

作为俄罗斯面向亚太的前沿，远东地区可以更好的在区域事务中以亚太各国为依托，在地区事务中提升自己的话语权，为远东地区开发创造一个安定有利的外部环境，从而促进俄罗斯在政治上的互动和外交上的合作。这一战略也给远东地区以经济窗口，为远东地区面向亚太地区带来了新的生机。

在“战略东转”之下，远东地区成为俄罗斯与亚太国家合作的前沿阵地。远东地区的资源潜力得到开发，促进了远东地区经济的多样化发展。普京在 2024 年第九届东方经济论坛上指出，远东地区将成为未来俄罗斯经济发展重中之重。为了配合“战略东转”战略，远东地区的基础设施建设水平也得以提升。铁路、港口的建设加强了远东地区与俄罗斯欧洲的部分联系，提升了远东地区在国际贸易中的地位，也促进了远东地区的技术交流和管理经验交流，进一步推动了远东地区的发展和转型。带动了相关产业链的发展，使得远东地区的人口结构逐渐优化，人口活力不断增强，当地居民的生活水平提升。俄罗斯阿穆尔州政府宣布将派遣公务员前往中国接受培训，力图解决远东地区人才匮乏这一痛点。促进了文化的交流与融合，使远东地区逐渐成为一个充满活力的多元文化区域。

俄罗斯的“战略东转”战略为远东地区的发展注入了强大动力，使其在资源开发、基础设施、人口就业和国际合作等多方面取得了显著成果，远东地区正在俄罗斯的整体发展战略中发挥着日益重要的作用。

3. 融入亚洲成效展现

俄罗斯的“战略东转”战略对其融入亚洲、在亚洲发展有着诸多好处。无论是从国家利益的扩展，还是从话语权的确立来说，对俄罗斯在亚洲乃至整个世界地缘政治格局中都有很大的裨益。

俄罗斯可以借助地缘优势通过“战略东转”成为连接欧洲和亚洲的一条重要经济走廊，“战略东转”有助于俄罗斯经济多元化和地缘格局的最优化，俄罗斯可以通过加入到亚洲的基础设施建设项目，使本来比较偏远的地区融入到亚洲的经济大循环当中，从而提升其在亚洲的贸易地位，提高远东地区的经济活力。¹⁶

俄罗斯通过积极的“战略东转”战略，也可以增强其在亚洲事务中的政治话语权。亚洲是一个充满活力、地缘政治复杂的地区，而俄罗斯作为一个大国，在亚洲安全和政治事务中发挥着独特的作用。通过积极参与亚洲外交事务，俄罗斯能

¹⁶ 李勇慧.透过东方经济论坛看俄罗斯“向东看”的新现实[J].世界知识,2023,(20):46-48.

够树立自身国家形象，提高在亚洲各国当中的威信，从而提高自己在政治上的影响力。俄罗斯参与亚洲国际组织和多边机制的程度也在不断加深，在反恐、经济合作、文化交流等多方面提出自己的主张和倡议，与其他亚洲国家共同推动组织的发展，进而在亚洲的区域治理和国际事务协调方面发挥更大的影响力。

“战略东转”强化了俄罗斯在亚洲地区的地缘政治影响力，使国际社会不再单纯受西方观点左右，而是以更加多元的态度对待俄罗斯。俄罗斯广袤的西伯利亚和远东地区与亚洲国家接壤，向东发展使得俄罗斯能够更加深入地参与亚洲事务。长期以来，俄罗斯在国际事务中的角色多集中在与欧美的交往上，俄罗斯在国际事务中扮演的角色与欧美交往这种相对单一的地缘政治格局被“战略东转”打破。俄罗斯积极参与亚洲事务使其在全球地缘格局中拥有更多话语权。¹⁷让俄罗斯在与西方国家的外交博弈中有更多回旋余地，有助于在国际舞台上形成新的力量平衡。

¹⁷ Мосяков Дмитрий Валентинович, Шпаковская Марина Анатольевна, Понька Татьяна Ивановна, Данилов Виталий Алексеевич Разворот на Восток как фактор укрепления влияния России в Азии // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2024. №2. С.12

三、俄罗斯“战略东转”的潜在挑战

俄罗斯“战略东转”过程中面临来自内外部的潜在挑战，这些挑战能否妥善解决对于该战略在未来能否持续推进至关重要。俄罗斯的身份认知问题和远东滞后的发展条件不可避免地会对战略的广度和深度造成挑战，同时对于安全层面布局造成的一系列相关问题也不容忽视。本章节将对“战略东转”的潜在问题进行研判，了解战略推进中的不利因素，为后续规避相关风险提供借鉴。

（一）身份认同的摇摆心态

虽然转向东方，但西方仍会是俄罗斯的战略重点，转向也只是经济、外交的转向，而非文化认同和国家身份的转向，尽管俄罗斯大部分领土位于亚洲，且现阶段正在积极融入亚洲国家，但是俄罗斯从不认为自己是亚洲国家。俄罗斯在文化认同和国家身份上与欧洲有着深厚的历史渊源，虽然西方国家有时并不承认俄罗斯属于西方国家，这种根源性的联系难以在短期内实现根本性转变，这使得俄罗斯在战略布局上难以做到完全的向东倾斜，可能会导致在资源分配、政策导向等方面出现摇摆不定的情况。更确切的说，“战略东转”更像是俄罗斯在西方走不通的无奈之举，而迫不得已的向东寻求认同和新发展机遇，而内生动力相对缺乏。俄罗斯在未来地缘政治环境如果有了显著的改善，“战略东转”可能还是会有序推进，但是向西的发展还是会成为俄罗斯经济发展的重心。

另有部分俄罗斯学者认为俄罗斯作为“后来者”、“加入者”，在亚太地区的影响力和地位难以超越中国，合作过程中俄罗斯也依赖中国的资金支持，因此俄罗斯在亚太地区进行合作时，会不可避免地受制于中国。现有许多合作平台是由中国牵头搭建的，中国在亚太地区的合作能力和国家影响力高于俄罗斯，这会使俄罗斯在合作中处于次要地位，长期以来会使俄罗斯的发展受制于中国。因此，俄罗斯国内存在对于中国的提防心理。这种思维方式容易使“战略东转”之下的中俄合作陷入处处受限、难破僵局的陷阱，不利于合作的深化和国家互信的建立，也不利于俄罗斯真正融入亚洲，与其他亚洲国家建立长久的友好关系。

（二）战略实施的现实障碍

远东地区一直不是俄罗斯国家发展的重心，自身发展较为落后也给“战略东转”推进带来不利影响。受制于恶劣的自然条件和稀少的人口远东地区的经济结构单一，主要依赖资源开发，工业和服务业发展水平较低。缺乏多元化的经济增长点使得远东地区在面对国际市场波动时的抗风险能力较弱，也难以提供丰富的合作机会吸引亚太地区的企业前来投资。远东地区的基础设施状况较差，交通、通信等基础设施建设滞后。铁路、公路网络密度较低，运输能力有限，货物运输的高成本和低效率也成为制约经济发展的重要因素，这极大地限制了远东地区与亚太地区其他国家的贸易往来和经济合作。这意味着“战略东转”几乎可以说是从零开始的，远东以往的经济条件难以给该战略提供充足的支撑。要想远东地区在

后续发展中能够逐渐弥补不足，成为重要的经济活力地带，那么在前期政府必须要在各个方面加大财政和政策支持。这可能会导致“战略东转”表现出“投入高却见效慢”的特点。

另外虽然远东地区发展滞后急需国家支持援助，但是出于国家稳定和有效管控的考虑，俄罗斯也不会使远东地区发展过于迅速，以致难以掌握。这是因为俄罗斯的政治中心在国家的西部，与远东地区相距较远，政府对于远东地区的直接监管有限。经济的迅速发展会使国内外重新审视远东的巨大发展潜力。如果远东地区发生叛乱，那么国家的反应速度和危机处理能力是远不及西部地区的。并且远东地区地域广阔、位于边陲之地，一旦经济发展过于迅速而导致地区内部滋生不法势力鼓动远东分裂或与中央政府分庭抗礼，那么对于国家的影响是巨大的。出于地区平衡和国家治理的实际需要，俄罗斯会推进远东的发展，但是前提是渐进的、稳定的，不能对国家统一和稳定造成不良影响。

（三）安全布局的潜在挑战

“战略东转”的安全化也会带来一些问题。如果过分强调在东方的安全战略布局，俄罗斯强大的军事力量将在亚洲各国中引起不安。¹⁸部分亚洲国家对于俄罗斯还是有一定的意见保留，如日本与俄罗斯在北方四岛等问题上存在领土争端，这使得双方在政治上互信的建立存在较大的障碍。日本在一些国际事务中可能会与俄罗斯针锋相对，这对俄罗斯“战略东转”的全面推进形成了一定的制约，尤其是在俄罗斯寻求与亚洲国家构建广泛的区域合作框架时，日本的态度可能会影响合作的深度和广度。另外俄罗斯与朝鲜的关系的深化也会引起韩国的不安和反对，尽管俄罗斯再三声明俄朝合作不会针对韩国，但是还是引起了韩国国内的“激烈反应”¹⁹。日韩对于俄罗斯的态度使得“战略东转”在东亚的推进并不十分顺畅，尤其在 2022 之后“战略东转”在东亚更确切地说主要是转向中国和转向朝鲜。

俄罗斯在远东地区军事力量的调整也可能被周边国家视为一种潜在的军事压力，这不利于俄罗斯与亚洲国家构建深度互信的合作关系。“战略东转”安全化趋势会让亚太地区原本就复杂的地缘政治格局更加错综复杂。地区内存在多种政治、经济和安全利益的博弈，俄罗斯安全战略的转向可能引发新的矛盾焦点，如在领土争端、军事力量平衡等方面引发新的争议²⁰。同时也会使部分国家质疑俄罗斯“战略东转”是否目的不纯，表面上是以经济为借口，实质上是在安全层面另有所图。

“战略东转”的安全化倾向也会让西方加大对俄罗斯实施制裁，可能会使俄罗斯陷入安全两难的困境。西方可能会将俄罗斯在东方的安全布局解读为针锋相对

¹⁸ 顾炜.俄罗斯东向战略的安全化：特点、动因与前景[J].东北亚学刊,2023,(02):57-74+148.

¹⁹ 李旻.在朝韩之间，俄罗斯的政策天平加速倾斜[J].世界知识,2024,(03):27-29.

²⁰ 费海汀.欧亚国家政治安全评估——以俄乌冲突背景下的俄罗斯为例[J].俄罗斯研究,2024,(04):74-110.

的对抗性举措，从而进一步在经济、外交等多领域加大制裁力度，限制俄罗斯在国际事务中的活动空间，俄罗斯生存空间的进一步受挤压进一步使其加速安全化。

另外“战略东转”最初是经济层面的战略，安全化过度可能会使经济目的受到冲击²¹。在经济合作中，安全因素的过度介入可能会吓退一些潜在的亚洲投资伙伴。企业更倾向于在相对稳定、安全风险较低的环境中开展商业活动，安全化可能会破坏俄罗斯在东方的商业投资环境，影响其吸引外资和开展贸易的能力，反而使“战略东转”难以在经济层面发挥应有的作用。

四、俄罗斯“战略东转”的前景展望

目前俄罗斯所面临的国际环境并没有显著的向好趋势，因此“战略东转”的推进对俄罗斯来说仍有重要意义。在未来“战略东转”会有怎样的发展对于俄罗斯和亚洲国家来说都影响深远。不过总体来说，尽管面对一些外部环境挑战，但是“战略东转”持续推进的有利条件较多，整体发展局势向好，发展前景光明。

（一）外部层面前景分析

世界多极化、经济全球化已成为当今世界不可阻挡的必然趋势。在这一世界大势之下，俄罗斯的“战略东转”具有深远意义，它与国际社会发展潮流和趋势高度契合，为经济全球化和世界多极化进程增添了积极因素，发展前景十分广阔。

从经济全球化的角度来看，众多新兴经济体的崛起，使国际格局不再由少数大国主宰。在这种发展的浪潮中亚洲的崛起是不可忽视的趋势。俄罗斯向东转，积极融入亚洲发展进程，是顺势而为的战略选择。这一战略将对俄罗斯自身发展以及区域和世界格局产生深远而积极的影响。俄罗斯的“战略东转”体现了其对国际地缘政治和经济格局变化的敏锐洞察。俄罗斯向东能够加强与亚洲国家的联系，有助于打破传统上在西方方向所面临的地缘政治压力和经济制约。亚洲地区在世界经济中的地位日益凸显，是全球经济增长的重要引擎。俄罗斯向东发展经贸关系，积极参与亚洲地区的经济合作，有助于其进一步融入全球产业链，促进资源的优化配置，实现互利共赢，这无疑是对经济全球化的有力推动。

总体而言，俄罗斯的“战略东转”不仅将为俄罗斯自身的发展开辟广阔空间，也将对整个国际社会的发展产生积极而深远的影响。随着政治、安全的、文化的交流和合作的不断加深，俄罗斯与亚洲各国的亚洲国家在国际事务方面的影响将得到提升，从而促使世界多极化格局朝着更加均衡、更加稳定的方面发展。可以说，俄罗斯“战略东转”将给亚洲地区的地缘政治和经济格局带来新变化。

（二）战略自身前景分析

从“战略东转”这一战略本身的特点来看，其持续推进具有巨大的内在优势。

从战略意图看“战略东转”以促进经济合作为主要目标。在国际关系中，经济

²¹ 顾炜.俄罗斯东向战略的安全化：特点、动因与前景[J].东北亚学刊,2023,(02):57-74+148.

领域的合作往往具有相对的稳定性和较低的敏感性。与地缘政治竞争等领域相比，经济合作不易引发他国的敌视态度。各国都有发展经济、改善民生的需求，这一战略从根本上与俄罗斯和亚洲各国的多方利益有着很好的契合。从俄罗斯自身利益出发，“战略东转”对俄经济多元化发展有一定帮助。长期以来，俄罗斯经济一直高度依赖欧洲市场。正处于工业化进程中的亚洲许多发展中国家，特别是东南亚国家，对能源、原材料等有着巨大的需求，俄罗斯的供给恰巧能够满足这些国家的发展需要，双方在这种合作中都能获益。

“战略东转”也并非平地起高楼，而是借助了许多现有的经济合作平台，依托现有平台进行合作有利于合作伙伴的寻找、合作范围的扩展和合作项目的推进²²。俄罗斯已借助东方经济论坛、上海合作组织和亚太经合组织等现有合作机制与亚洲国家进行了多项合作，可以说只要俄罗斯保持在上述组织的参与度，那么对于“战略东转”的稳定推进是大有裨益的。

以发展的眼光来看，“战略东转”战略所涉领域随着合作深化逐步拓展，多领域协同发展。随着与亚洲国家合作的深入，俄罗斯在旅游、科技服务等领域逐渐崭露头角。俄罗斯远东地区独特的自然和文化也吸引了越来越多的亚洲游客，旅游业的发展带动了当地基础设施的建设和服务业的繁荣。这种全方位的合作模式为俄罗斯的经济的发展注入了新的活力，使其在亚洲经济格局中的角色从单纯的资源供应者向多元化的合作伙伴转变。这种多领域的合作使得双方的合作绑定程度逐步加深。

俄罗斯的“战略东转”战略凭借着借助现有平台、契合多方利益以及自身领域扩展和内涵丰富等优势，正稳步推进俄罗斯与亚洲国家之间的经济合作，在全球经济格局中展现出独特的影响力，为俄罗斯经济的可持续发展开辟了新的道路。

（三）主体因素前景分析

1. 俄罗斯的持续推动

俄罗斯的“战略东转”有着较为光明的发展前景，背后与俄罗斯自身对该战略持之以恒地推动紧密相关。俄罗斯自身坚定的“向东转”将是这一战略取得长效发展的最大动力。

从地缘政治角度看，西方对俄罗斯的战略挤压局面在短期内不会有所改变，因此俄罗斯需要的是一个能够长期依赖的战略空间。因此俄罗斯对于“战略东转”的布局是基于长期发展的目标的²³。长期发展战略意味着俄罗斯在外交、经济、文化等诸多方面会持续地向东方倾斜资源和精力。俄罗斯总统普京在访问越南、朝鲜期间与之提升了双边关系。尤其是在普京访问朝鲜时，两国还确定了长期合

²² 张昕.中俄欧亚“对接”的多维空间分析[J].俄罗斯研究,2024(01):85-103.

²³ Суол Людмила Сергеевна Разворот России на Восток // Проблемы Науки. 2016. №14 (56). С.1-3.

作发展的走向。²⁴基于上述因素，俄罗斯会将“战略东转”作为一个长期的发展战略来推进。政府牵头对远东经济结构进行调整，推进远东基础设施开发，提升远东对于“战略东转”的支持能力。俄罗斯应推行多元外交战略平衡东西方战略重点，在保持与西方必要联系的同时，积极发展与“东方”的关系。通过外交手段，在不同的地缘政治板块之间寻找平衡，避免因过度依赖某一方而陷入被动²⁵。

俄罗斯在逐渐探索“战略东转”领域的扩展。该战略的安全化就是一项重要的扩展，这也释放了一个信号，虽然“向东转”最初是在经济领域推行，但是绝对不会局限在经济领域。同时，俄罗斯也会增加合作伙伴的数量。除了已经有着广泛合作的东亚、东南亚地区以外，俄罗斯还将持续扩展“向东”的范围加强与中亚、非洲等其他地区国家的合作。俄罗斯与亚洲国家的协作不仅有助于维护地区稳定，还进一步巩固了双方在其他领域的合作关系，全方位的合作网络让“战略东转”战略的根基更加稳固，发展前景更加可期。

可以说，俄罗斯自身对于“战略东转”的支持力度和政策投入很大程度上决定了战略未来的发展，国家自身的政策支持对于能否持续有效进行合作至关重要。

2. 亚太国家的支持

亚太地区的持续发展对于“战略东转”在未来的推进十分有利，亚太经济实力凸显，政治重要性提升，经济合作平台不断搭建，是一个非常具有发展潜力的区域。

亚洲经济的发展和国际地位的提升为俄罗斯“战略东转”提供了良好的条件。近年来，亚洲经济呈现出可持续的蓬勃发展态势，在国际舞台上的地位不断提高，这为俄罗斯实施“战略东转”战略创造了极为有利的条件。亚洲地区在当今全球经济中表现良好：一些国家正在从快速的全球化进程中崛起，并逐渐成为有影响力的经济体。亚洲整体经济的繁荣，不仅仅是各个国家自身经济规模的扩大和实力的增强，更重要的是它带来了广泛而多元的经济效应。这种繁荣意味着亚洲地区拥有广阔的市场。随着亚洲国家人民生活水平的提高，消费能力不断增强，对于各类产品和服务的需求呈现出多样化、高层次的特点，俄罗斯无论是能源类产品，还是高端制造品、新兴科技产品等，都有着巨大的市场需求空间。俄罗斯与亚洲国家存在着丰富的资源互补机会，这种差异为区域内的资源整合与互补创造了得天独厚的条件。

另一方面，亚洲国家在经济发展过程中积累了雄厚的资本、先进的技术以及充足的劳动力。这些要素与俄罗斯的发展需求在诸多领域能够形成有效对接。亚洲国家的先进技术可以帮助俄罗斯提高资源开发的效率和可持续性，而俄罗斯丰富的资源也为亚洲资本和技术的投资和应用提供了广阔的空间。这种经济上的契

²⁴ 安峥. 普京访问朝越，俄外交“向东看”[N]. 解放日报, 2024-06-19(006)..

²⁵ 马博. 俄罗斯“转向东方”战略评析——动机、愿景与挑战[J]. 俄罗斯研究, 2017, (03): 49-75.

合是亚洲国家支持俄罗斯“战略东转”的重要基础。随着俄罗斯向东转向亚洲，更多的经济合作平台也将应运而生，多边经济合作框架有望进一步完善。各国将能更深入地发展基础设施联系，促进贸易自由化和贸易自由化，共同寻求新的经济增长点。²⁶俄罗斯远东地区的发展也将吸引更多亚洲国家参与进来，为新的经济增长创造共同的发展平台。这不仅有利于俄罗斯自身的经济发展，也有利于亚洲经济的多元化发展。

以及从长远来看，俄罗斯应及时发现并合理处理安全化衍生的问题，建立安全对话机制，经济与安全脱钩。俄罗斯应积极建立与亚洲国家的安全对话机制，通过定期的安全对话，向亚洲国家解释其安全战略的意图，消除误解。在与亚洲国家的经济合作中，尽量减少安全因素的干扰。在国际舆论上，强调经济合作的互利共赢，淡化安全化色彩。俄罗斯还应积极推动领土争端的妥善解决。应在尊重历史和国际法的基础上，通过外交谈判、国际仲裁等方式妥善解决领土争端，为双方关系正常化和深化合作创造条件。不断与亚洲国家挖掘更多的共同利益点，共同应对这些挑战，增进彼此之间的政治互信，拓展合作领域。

²⁶ Хряков Сергей Сергеевич Российско-китайское сотрудничество в рамках международных организаций // Огарёв-Online. 2018. №6 (111). С.2-6.

五、结论

俄罗斯“战略东转”是其在两次乌克兰危机后国际地缘政治格局发生深刻变化背景下的重要举措，这一战略核心在于加强与亚太地区国家的经济、外交等多方面合作。

虽然在特殊的外部环境下战略的提出带有迫不得已的色彩，但是在推进过程中也逐渐具备了强大的内生动力。截至目前俄罗斯“战略东转”在诸多方面都取得了一定成效，并且基于俄罗斯推进“战略东转”的目的来看，该战略在缓解俄罗斯地缘政治紧张和外交孤立，促进远东地区开发和加强与亚洲国家合作等多个方面也成效显著。对于战略推进中的成效进行总结有利于对经验进行总结，为俄罗斯后续政策的推行提供借鉴，也有利于我们参照俄罗斯“战略东转”的成果经验赋能自身在相关领域的发展。

“战略东转”在未来也有十分有利的发展条件。多极化是世界发展的必然趋势，谋求发展是共同的诉求，俄罗斯的外部环境有望在未来得到改善。从战略本身来看，以经济为切入点的战略更易推进，远东地区丰富的资源禀赋也为其向东发展提供了坚实的物质基础，俄罗斯也会将“战略东转”作为一个长期战略来推进。亚洲地区蓬勃发展的经济、庞大的消费市场，也为俄罗斯提供了无限商机。亚洲国家的开放包容态度也给“战略东转”带来了宽松的发展环境和新的可能性。对于战略的前景的分析有利于给俄罗斯和与之合作的国家的后续发展提供一个稳定的预期，同时战略在逐步深化的过程中也不可避免的存在一定困难和问题，对于这些问题的妥善解决对于“战略东转”的后续发展至关重要。

俄罗斯“战略东转”有着广阔的发展前景，但面临潜在的内外问题不容忽视。在这些问题之中，外部问题最紧迫，内生问题最根本，俄罗斯需要同等重视内外问题，既妥善处理“东转”过程中亚太国家的不安情绪和安全化衍生的系列问题，又要着眼于全面提升国家内部能够给予“战略东转”的支持力度，使“战略东转”能够有一个稳定的发展根基和光明的发展前景。

通过平衡战略重点、合理处理安全化问题、改善远东地区状况以及改善与部分亚洲国家关系等多方面的举措，俄罗斯有望克服这些问题，实现其在东方的战略目标，在亚太地区的经济、政治和安全格局中发挥更加积极和重要的作用，这不仅有助于俄罗斯自身的发展，也将对亚太地区的稳定和繁荣产生积极而深远的影响。

【参考文献】

- [1] Александр Д. Бегзи Железная дорога в Туву: тупиковая технологическая ветка или трансграничный коридор, обеспечивающий поворот экономики России на Восток // Азиатские исследования: история и современность. 2022.
- [2] Бабаев Кирилл Владимирович Россия и Центральная Азия: тренды и перспективы // Евразийские исследования. 2024.
- [3] Безручко М. А. Взаимная торговля России и Китая в условиях европейских санкций // Экономика и бизнес: теория и практика. 2022.
- [4] Белов С. А., Герман Н. А. Торгово-экономические отношения России и Индии на современном этапе // Экономика и бизнес: теория и практика. 2022.
- [5] Воскресенский Алексей Дмитриевич Российско-китайские отношения в контексте азиатского вектора российской дипломатии (1990-2015) // Сравнительная политика. 2015 (18).
- [6] Давыборец Елена Николаевна, Павловская Ирина Владимировна, Радиков Иван Владимирович Российско-Китайское торгово-экономическое сотрудничество в рамках политики поворота России на восток: проблемы, тенденции // Вестник ЗабГУ. 2022.
- [7] Кривов Сергей Валерьевич, Баранова Татьяна Владимировна, Старкин Сергей Валерьевич Антироссийские санкции в связи с украинским кризисом 2014г: оценка последствий и перспектив // Национальная безопасность / nota bene. 2020.
- [8] Мосяков Дмитрий Валентинович, Шпаковская Марина Анатольевна, Понька Татьяна Ивановна, Данилов Виталий Алексеевич Разворот на Восток как фактор укрепления влияния России в Азии // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2024.
- [9] Петр Юрьевич Самойленко Проблемы имиджевого позиционирования и информационного продвижения экономического и гуманитарного сотрудничества Дальнего Востока России со странами Юго-Восточной Азии // Известия Восточного института. 2023 (59).
- [10] Синчук Ю. В., Родионов А. А. Россия и Китай - стратегический разворот на Восток // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Общественные науки. 2016 (764).

- [11] Сусол Людмила Сергеевна Разворот России на Восток // Проблемы Науки. 2016 (56).
- [12] Сусол Людмила Сергеевна Россия и ШОС: проблемы и перспективы взаимодействия // Проблемы Науки. 2016(56).
- [13] Хряков Сергей Сергеевич Российско-китайское сотрудничество в рамках международных организаций // Огарёв-Online. 2018 (111).
- [14] Ююкина Татьяна Игоревна Значение территорий опережающего развития и свободного порта Владивосток для выхода России на рынки Азиатско-Тихоокеанского региона // Известия СПбГЭУ. 2017 (106).
- [15] 安峥.普京访问朝越, 俄外交“向东看”[N].解放日报,2024 (006).
- [16] 奥尔加·特罗菲缅科,邵鹏洁.欧盟与俄罗斯关系中的理性与非理性——以能源贸易为例[J].俄罗斯研究,2023(02).
- [17] 毕洪业,杨波,叶甫盖尼·萨夫科维奇,等.2024 年总统大选后的俄罗斯与中俄关系[J].俄罗斯研究,2024 (02).
- [18] 曾祥裕,张春燕.印俄海上安全合作的进展与困境[J].边界与海洋研究,2021 (04).
- [19] 陈汉雪,张其仔.极限制裁下俄罗斯产业链断裂风险、应对举措及对中国的启示[J].俄罗斯东欧中亚研究,2024 (05).
- [20] 初冬梅.乌克兰危机以来的中俄关系[J].当代世界,2015(12).
- [21] 崔珩.“转向东方”话语下的中俄“东北-远东”地方合作[J].俄罗斯研究,2024(01).
- [22] 德米特里·特列宁,王嘎.俄罗斯对美外交:现状、目标、资源及战略[J].俄罗斯东欧中亚研究,2020(03).
- [23] 马博.俄罗斯“转向东方”战略评析——动机、愿景与挑战[J].俄罗斯研究,2017(03).
- [24] 陈宇.俄罗斯外交“转向东方”评析[J].现代国际关系,2016(10).
- [25] 费海汀.欧亚国家政治安全评估——以俄乌冲突背景下的俄罗斯为例[J].俄罗斯研究,2024(04).
- [26] 弗拉基米尔·亚库宁,马克西姆·维利索夫,蓝志勇,等.构建多极化世界格局: 俄罗斯外交政策调整与中俄关系新发展[J].俄罗斯研究,2023(04).
- [27] 顾炜.俄罗斯东向战略的安全化: 特点、动因与前景[J].东北亚学刊,2023(02).
- [28] 贺鉴,王雪.中俄海洋安全合作论析[J].国际安全研究,2019(02).
- [29] 李黎,王逸,柳玉鹏,等.俄朝外长莫斯科会谈引关注 [N].环球时报,2024(008).
- [30] 李旻.在朝韩之间,俄罗斯的政策天平加速倾斜[J].世界知识,2024(03).

- [31] 李勇慧.透过东方经济论坛看俄罗斯“向东看”的新现实[J].世界知识,2023(20).
- [32] 李自国.俄罗斯“转向东方”政策演变及前景展望[J].俄罗斯学刊,2024(04).
- [33] 理查德·萨克瓦,杨辉.“政治的西方”与“政治的东方”——冷战后俄罗斯与西方关系的根源[J].俄罗斯研究,2022(06).
- [34] 刘华芹.2023 年中俄贸易:特点与问题[J].俄罗斯学刊,2024(05).
- [35] 刘军梅.俄乌冲突背景下极限制裁的作用机制与俄罗斯反制的对冲逻辑[J].俄罗斯研究,2022(02).
- [36] 刘韡昊.乌克兰危机对全球地缘政治和经济格局的冲击和影响[J].西部学刊,2024(15).
- [37] 刘莹.俄罗斯外交转型及其对中俄关系的影响[J].太平洋学报,2015(09).
- [38] 柳丰华.俄乌冲突促使俄罗斯转向中国[J].俄罗斯学刊,2024(05).
- [39] 陆伟.乌克兰危机背景下日本政治信念的变化与安全战略调整[J/OL].亚太安全与海洋研究,1-20[2024-11-07].<https://doi.org/10.19780/j.cnki.ytaq.2024.6.4>.
- [40] 吕萍.俄罗斯的“欧洲选择”分析[J].俄罗斯东欧中亚研究,2021(06).
- [41] 马博.俄罗斯“转向东方”战略评析——动机、愿景与挑战[J].俄罗斯研究,2017(03).
- [42] 门洪华,徐博雅.应对“全球南方”崛起的大国战略比较:以美日印俄为例[J].国外理论动态,2024(04).
- [43] 曲文轶.俄罗斯的货币转型与人民币在俄罗斯经济中的使用[J].俄罗斯研究,2023(06).
- [44] 阮建平,李晓暖.俄罗斯“向东转”的动力机制、时代背景和实施方式——基于文化身份与地缘环境互动的视角[J].欧亚人文研究(中俄文),2023(01).
- [45] 万青松,马岳达,曾维政.乌克兰危机与西方的中俄关系认知及转换前景[J].俄罗斯研究(01).
- [46] 万青松.2021 年的俄罗斯外交:再平衡中的新调适[J].俄罗斯研究,2022(01).
- [47] 王冬,杨瑞颐.乌克兰危机背景下俄罗斯反制美欧制裁的效果与启示[J].俄罗斯研究,2024(04).
- [48] 张建.乌克兰危机后俄罗斯的反美主义论析[J].太平洋学报,2017(03).
- [49] 陈小沁.新地缘政治视角下的俄罗斯对外能源合作[J].俄罗斯东欧中亚研究,2016(06).

- [50] 熊启跃,王宁远.俄乌冲突与西方制裁下俄罗斯经济结构调整:特征、影响与启示[J].俄罗斯研究,2024(04).
- [51] 许文鸿.去美元化:俄罗斯在俄美金融战中的反击[J].俄罗斯东欧中亚研究,2021,(05).
- [52] 杨震,任燕燕.国际秩序大变革背景下的中俄海洋合作[J].东北亚论坛,2024(03).
- [53] 伊戈尔·莫尔古洛夫.俄罗斯与中国:面向未来的双边关系[J].俄罗斯研究,2021(03).
- [54] 张成立,张国立,张永利.中俄远东合作与我国能源安全研究[J].东北亚经济研究,2024(03).
- [55] 张弘.俄罗斯“向东看”战略对中俄经贸影响深远[J].经济导刊,2023(10).
- [56] 张昕.中俄欧亚“对接”的多维空间分析[J].俄罗斯研究,2024(01).
- [57] 朱显平,徐博.俄远东开发战略中的俄朝关系及对中国的影响[J].西伯利亚研究,2016(01).

人类命运共同体包容观视角下全球发展的可持续性困境及其国际法应对

公惟韬

摘要：全球发展的可持续性困境是当今国际社会面临的重大挑战，其核心成因在于国际法体系的底层逻辑缺乏包容，以致国际合作产生路径分歧、国际法体系出现规则失衡，阻碍全球政治、经济、社会和文化等维度发展的可持续性。人类命运共同体包容观切中全球发展可持续性困境的核心成因。这一包容观源自中华优秀传统文化“和”思想，同时作为人类命运共同体理念的一部分，又强调在追求本国利益时兼顾他国合理关切，倡导多元共存与共同发展。此外，人类命运共同体包容观还与国际法体系的包容性治理、《宽容原则宣言》等相契合，具有化解全球发展可持续性困境的国际法理论和法律基础。以包容性治理为桥梁，将人类命运共同体包容观引入国际法体系，能够对既有国际法体系的底层逻辑进行扬弃，进而以“一带一路”倡议等区域国际实践为基础，并以重建经济依赖为起点，弥合全球发展在政治、经济、社会和文化等维度中存在的路径分歧，最终通过实践将人类命运共同体包容观落地为更有效的国际法规则，平衡国际规则的制定与执行中发展阶段不同的各国的话语权，推动全球共同、可持续的发展。

关键词：人类命运共同体包容观 全球发展 共同发展 可持续性困境 包容性治理

引言

2021年9月21日，《全球发展倡议》在第七十六届联合国大会中提出，至今已有100多个国家和包括联合国在内的许多国际组织支持并参与了这项全球性倡议。¹2024年初，中国国家国际发展合作署与联合国工业发展组织签署关于推动全面落实全球发展倡议的联合声明，是我国与联合国专门机构签署的首个以落实全球发展倡议为目标的综合性官方文件。²可见，“发展”对于世界各国来说都同样重要。

从《中国大百科全书》中可见，“发展”不仅指经济增长，还包括经济发展之

基金项目：中国法学会部级法学研究课题“人类命运共同体包容观视角下全球治理机制的困境及其国际法应对”（课题编号：CLS(2024)076）。

¹ 参见邓茜、蒋励、陈杉、高文成：《高举共同发展旗帜 同行人类进步正道——写在习近平主席提出全球发展倡议两周年之际》，载《人民日报》2023年9月21日，第01版。

² 参见《国合署与联合国组织及非洲国家首签三方合作文件》，载《人民日报》2024年2月20日，第03版。

外的各领域、全方位的发展，是一个统筹性的概念。³国际法中的发展可以通过同样作为统筹性概念的发展权来理解，并赋予国际法中的发展以政治、经济、社会和文化四大维度的内涵。⁴此外，国际法中的发展还因联合国大会《2030 年可持续发展议程》而具有了可持续的内涵。然而，自 2025 年 1 月 20 日特朗普再次就任美国总统后，其所推行的一系列关税措施，引发全球贸易格局动荡，促使世界各国和地区纷纷采取报复性关税措施。这不仅限制了各国获取国际资本和技术的能力，也将降低了贸易的全球化水平，阻碍全球经济发展的可持续目标。⁵在经济之外的其他维度，全球发展的可持续也面临阻遏。究其原因，是因为国际法体系的底层逻辑缺乏包容，以至发展阶段不同的各国在谋求共同、可持续的发展时出现路径分歧，进而导致国际规则失衡。

人类命运共同体包容观切中全球发展可持续性困境缺乏包容的核心成因，能够为化解这一困境提供新思路。人类命运共同体包容观是中华优秀传统文化“和”思想的传承，而作为人类命运共同体理念的一部分，该包容观又有所创新，融入了在追求本国利益时兼顾他国合理关切并在谋求本国发展中促进各国共同发展⁶的内涵。这就是说，人类命运共同体包容观要求的“包容”创新性地纳入了“共同发展”的目标。在国际法语境中，人类命运共同体包容观不仅能够在经济合作与发展组织（OECD）呼吁的包容性治理（Inclusive Governance）中找到国际法理论基础，还能够在联合国教科文组织（UNESCO）通过的国家间交流原则《宽容原则宣言》等国际法文件中找到法律基础，并已在“一带一路”倡议中有所实践，具有从国际法层面化解全球发展可持续性困境的可行性。

以人类命运共同体包容观为视角化解全球发展的可持续性困境，就需要以包容性治理为理论桥梁，将人类命运共同体包容观这一中国叙事引入国际法体系，从而进一步完善包容性治理的内涵，同时革新国际法体系的底层逻辑，并从“一带一路”等区域国际实践为起点，逐渐弥合国际合作的路径分歧，以期在《宽容原则宣言》的基础上，形成更具效力的、追求包容进而共同发展的国际法原则，并将这些原则落实在国际法规则中，平衡各国在国际规则中的权责与话语权，维护发展阶段不同的各国在政治、经济、社会和文化维度发展的可持续性。

³ 参见《中国大百科全书（第三版）》（网络版），中国大百科全书出版社 2022 年版。

⁴ 1986 年 12 月 4 日联合国大会通过的《发展权利宣言》的序言与第一条规定中明确，发展机会均等是国家 and 组成国家的个人一项特有权利，每个人和所有各国人民均有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展。

⁵ See Xue-Ying Liu, Xin-Xin Zhao, Kun Ma and Susan Sunila Sharma, *The Impact of Financial Sanctions on ESG Performance of Target Countries*, 87 *Pacific-Basin Finance Journal*, (2024).

⁶ 参见《深入学习习近平外交思想，努力开创中国特色大国外交新局面——学习〈习近平关于中国特色大国外交论述摘编〉》，载《人民日报》2020 年 1 月 6 日，第 6 版。

一、国际法体系中全球发展的可持续性困境

（一）国际法中“发展”的含义

发展是一个统筹性的概念，它不仅是一种物质状态，也是一种精神状态，不仅包括食物、住所和健康等最基础的物质层面的“生存”的发展需求，还包括自尊和自由，即人要被当作人来看待的精神层面的发展需求和最终从物质生活中被解放出来的终极发展需求。⁷

在从国际法中的发展权的角度阐释发展之前，首先需要明确的是，1986年12月4日联合国大会通过的《发展权利宣言》中所提出的发展权并非政治、经济、社会和文化这四大维度内特定权利的简单相加。发展权因其集体价值与全局统筹的特殊属性而区别于其他维度内的权利而独立存在。⁸如经济领域中的财产权保护可以带来经济增长、消除贫困、促进发展，但如果一味强调经济发展，则可能会阻碍其他维度的发展，导致不平等、社会环境污染、文化多样性消减等一系列问题。因而，基于国际法中的发展权阐释发展，能够反映出发展的统筹性内涵，也即国际法的发展和发​​展权一样，不仅关注某个特殊维度内的单一发展，更关注统筹协调各维度的共同发展。

在发展权之外，可持续发展也是国际法中发展的内涵。可持续发展的概念起源于环境与发展的关系，最早可以追溯到20世纪70年代，至1987年，布伦特兰委员会（Brundtland Commission）在其报告《我们共同的未来》（Our Common Future）中首次明确可持续发展是满足当代人的需求而不损害后代人满足其自身需求的能力的发展。⁹随着时间推移，发展的可持续内涵不断拓展，在2015年9月联合国通过的《2030年可持续发展议程》中，可持续发展就已经不仅局限于环境维度，还包含了促进经济、社会维度的可持续发展以及社会和平、公正和包容。¹⁰至今，可持续发展的涵义得到进一步深化，在自然资源的可持续利用、健全的宏观经济开发和环境保护之外，还整合并关联了公众参与以及善治等方面的内容，在树立公平、共同但有区别的责任等原则的同时，要求各国履行长期、持久和及时的国际合作义务。¹¹由此可见，国际法中的发展之所以要统筹协调各维度的共同发展，正是为了确保各维度的共同发展能够具有可持续性，而赋予了国际法中的发展以可持续的内涵。

结合发展权、可持续发展与发展自身的内涵，国际法中的发展可以被视为在政治维度中依据自由选择的政治发展道路、方向和政治发展模式实现善治，因为在善治的框架下才有可能实现经济、社会和文化维度的发展，进而通过平等获取

⁷ See Sen, A. *Development as Freedom*. Oxford University Press, 1999.

⁸ 参见魏晓旭：《发展权的再界定：功能、实现和价值》，载《人权》2020年第2期。

⁹ 参见世界环境与发展委员会：《我们共同的未来》，吉林人民出版社1997年版。

¹⁰ See *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations, 2015.

¹¹ See Nico J. Schrijver, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

经济资源和经济机会、平衡经济发展与环境保护并公正分配经济利益，从而为社会维度的教育、卫生、环境保护等领域的发展提供保障，同时在文化维度确保个体及其集合体不受干扰地保护、发展其所拥有的文化进而由此获益。¹²前述四大维度的发展还应当具有可持续性，也就是政治、经济与社会、文化维度的发展应当是长期、持久的，才能在共同、可持续的发展中实现全球和平、公正和包容。

（二）国际法中全球发展的可持续性困境

《全球发展倡议》呼吁普惠、包容、可持续，但是在单边主义浪潮下，无论是在政治维度还是在经济与社会、文化维度，长期、持久的全球发展愿景都在遭受巨大冲击，存在着部分国家遏制各国共同发展的可持续性的情形。

1. 国际法层面全球发展在政治维度中的可持续性困境

政治维度的国际法体系以《联合国宪章》（以下简称“《宪章》”）为基础。从历史上说，国际法最早的主题便是战争与和平，作为国际法理论基础的自法思想也曾是用来论证西方国家所发动的战争是正义的工具。¹³直到《宪章》，禁止使用武力及武力威胁的条款才被纳入国际法体系，主权平等、不干涉、和平解决国际争端、保护基本人权等也已成为国际法基本原则，但战争的惯性依然存在，比如近年来中东地区持续的区域性武力使用行为。此外，据统计，二战后，有 80 多个国家的选举和内政曾遭到干涉，流血冲突不断。¹⁴

区域性武力使用以及干涉造成的国家政局动荡，对于被武力使用、被干涉国在政治维度发展的可持续性来说，将产生极大阻遏。一方面，和平是发展的基础，也是公平、正义、民主、自由等人类的尊严和权利实现的前提，区域性武力使用将摧毁和平这一发展的根基。另一方面，被干涉国将无法依照自身具体情况，自由选择符合国情和民族特征的政治制度和体制、决定自身未来社会政治运动进程和发展前景。其实，在 1986 年表决《发展权利宣言》时，美国便投了反对票，而丹麦、芬兰、联邦德国、冰岛、以色列、日本、瑞典、英国等其他八个发达国家也都投了弃权票。¹⁵纵使 1993 年《维也纳宣言》重申发展权，但发展权依然未被认为是所有国家及其人民所共有的，而《发展权利宣言》第 3 条第 3 款规定的“各国在确保发展和消除发展的障碍方面相互合作”的可持续义务，也会被发达国家认为没有履行的义务与必要。最终导致这些被发达国家武力使用、干涉的国家和民族在此过程中觉醒了集体反抗意识，甚至引发不惜代价的报复，并进一步遭至武力使用、干涉国的反报复，形成恶性循环。可见，各国在政治维度确保发展和消除发展的障碍方面的合作正面临可持续性困境。

¹² 参见汪习根：《中国发展权研究报告——话语体系构建》，人民出版社 2020 年。

¹³ 参见阿瑟·努斯鲍姆：《简明国际法史》，张小平译，法律出版社 2011 年。

¹⁴ 参见威廉·布鲁姆：《民主：美国最致命的输出》，徐秀军、王利铭译，中国社会科学出版社 2016 年。

¹⁵ See *Voting Summary of the Declaration on the Right to Development: Resolution / Adopted by the General Assembly*, United Nations Digital Library (December 4, 1986), <https://digitallibrary.un.org/record/280782?ln=en>.

2. 国际法层面全球发展在经济与社会维度中的可持续性困境

国际法体系的经济维度由多边、区域、双边等制度和程序所塑造的全球经济政策、规则和规章制度构成。经济全球化促使后发国家经济实力的提升，却被部分发达国家视为威胁，如为了加强对全球经济活动的掌控，美国及欧盟曾主导并发起“跨太平洋战略经济伙伴协定”（TPP）、“跨大西洋贸易与投资伙伴协定”（TTIP）等谈判，将新兴经济实体排除在外，并确保自身优势，逐步采取排除异己的经济制裁等手段。¹⁶如前所述，没有正当理由加征的关税等动机过度政治化的单边经济制裁已成为随意损害他国经济发展的工具，并在对被制裁国经济发展的可持续性造成负面影响之外，还会对全球经济产生消极的溢出效应。¹⁷加之，曾成功化解近 600 起成员之间贸易争端的世贸组织上诉机构（DSB）¹⁸，在近几年又由于美国的干扰——即美国利用 DSB 法官人选需世贸组织全体成员一致同意的规则，持续否决法官遴选程序致 DSB 法官人数始终少于有效终审报告的要求——而使 DSB 至今仍处于停摆状态，难以良好维持各国间贸易环境的稳定和可预测性。¹⁹国际货币基金组织（IMF）发布的《全球金融稳定报告》指出，市场的稳定性和可预测性是全球经济健康发展的基础，反之，则将放大经济市场的波动性，阻碍国际经济市场的健康、可持续地发展。²⁰

只有经济发展了，以医疗、卫生、保健、教育、劳动保障、环境保护等为主要对象的社会发展才能实现。然而，以环境保护为例，短短八年内，美国就多次退出、重返并再次退出《巴黎协定》，不仅严重削弱《巴黎协定》的普遍性和权威性、动摇国际气候治理体制的基础，作为全球最大的经济体和温室气体排放大国之一的美国，其自身温室气体排放的控制目标也将无法有效落实。²¹这种不稳定性已在经济与社会维度对国际法以及全球可持续发展进程构成极大挑战。

3. 国际法层面全球发展在文化维度中的可持续性困境

文化维度的国际法体系以联合国及其教科文组织为平台，将《世界人权宣言》、《经济、社会及文化权利国际公约》、《保护世界文化和自然遗产公约》、《世界文化多样性宣言》、《保护非物质文化遗产公约》和《保护文化多样性公约》等与文化相关的国际条约囊括其中，并且文化作为核心议题，在二十国集团文化部长会

¹⁶ 参见李远本、陈思萌：《全球经贸治理困境下中国的机遇、挑战与策略》，载《世界经济与政治论坛》2022 年第 4 期。

¹⁷ 参见许梦婧：《单边经济制裁和可持续发展原则的价值冲突与规范协调》，载《中国流通经济》2022 年第 12 期。

¹⁸ See Sylvia Ostry, *Looking Back to Look Forward: The Multilateral Trading System after 50 Years*, in World Trade Organization Secretariat (eds.) *From GATT to the WTO: The Multilateral Trading System in the New Millennium*, Kluwer Law International, 2000.

¹⁹ 参见张锐：《长期停摆 WTO 争端解决机制贻害无穷》，载《证券时报》2023 年 4 月 4 日，第 A007 版。

²⁰ 参见张礼卿、蔡思颖：《经济政策不确定性的影响及其跨国传导机制：文献综述》，载《金融评论》2020 年第 3 期。

²¹ 参见王文倩：《特朗普宣布美国将再次退出〈巴黎协定〉》，载中国日报网 2025 年 1 月 21 日，<https://cn.chinadaily.com.cn/a/202501/21/WS678eeae6a310be53ce3f29eb.html>。

议、经合组织大会等国际会议中均得到讨论。

然而，一直以来，文化霸权主义持续冲击全球发展的文化维度的可持续性。早在 19 世纪，密尔便认为在人类尚未处于彼此对等的状态或阶段时，自由是不存在的，只要以“开化野蛮人”为目的，而手段又符合该目的，那么专制就是合法的，他甚至认为高等文明对低等文明的文化干预反而能够促进低等文明的发展进步。²²这种观念与强烈的民族优越感的结果是西方将其价值观作为普世行为准则强行推广，并认为由其占据支配地位是理所当然的，进而导致文化霸权主义。²³由此，在全球化进程中，西方发达国家秉承上述理念，凭借其强势地位对外输出文化，其结果是被输出国的传统文化遭到冲击，处于相对弱势的少数文化、亚文化被强势的西方文化侵蚀、消逝，最终损害被输出国在文化维度的可持续发展，甚至引致后者整体意识形态的崩溃。²⁴但是，相关的国际文化法律制度在文化遗产以外的其他方面却呈碎片化而不具有体系，更是缺乏具有执行力的争端解决机制来救济文化发展可持续性受到损害的被输出国。²⁵

二、国际法中全球发展可持续性困境的成因

（一）国际法的底层逻辑缺乏包容

现如今的国际法体系发源于二战后由美国主导的战后秩序，而这一秩序背后暗含等级逻辑，也就是在国际法体系中，部分国家具有超然地位，而由其引领构建的所谓由“自由民主”国家组成的核心集团所共同构成的西方发达国家，在处理与核心集团之外的其他国家的关系上，缺失了团结、主权与平等。²⁶如果说法律反映的是统治阶级的意志，那么国际法也是如此，保护国际社会公共利益的国际法规则其实是以法律的形式隐藏了塑造和控制国际法体系的力量，维护的依然是其统治阶级——西方发达国家的工具。²⁷

这种等级逻辑在一定程度上源于自由国际主义。作为一种秩序愿景，自由国际主义主张由主权国家在一个松散的国际空间中为相互利益和保护而展开合作，并认为国际秩序是基于契约和规则的。²⁸但是，自由国际主义被批判具有普世主义冲动，也就是要按照自己的形象重塑世界。²⁹这导致开放、法治、互惠对等和

²² 参见约翰·密尔：《论自由》，许宝骙译，商务印书馆 2005 年版。

²³ 参见程同顺、张国军：《西方文化霸权失败原因探析》，载《观察与思考》2015 年第 2 期。

²⁴ 参见李英芬：《关于国家文化主权的国际法思考》，载《内蒙古大学学报(哲学社会科学版)》2010 年第 2 期。

²⁵ 参见孔庆江、公惟韬：《国际文化法律制度的现存问题与完善建议——以人类命运共同体理念的包容互鉴观为视角》，载《江汉大学学报(社会科学版)》2022 年第 2 期。

²⁶ 参见 G. 约翰·伊肯伯里：《一个民主的安全世界——自由国际主义与全球秩序危机》，陈拯译，上海人民出版社 2023 年。

²⁷ See Andrea Bianchi, *International Law Theories: An Inquiry into Different Ways of Thinking*, Oxford University Press, 2016.

²⁸ 参见牛可：《自由国际主义与第三世界——美国现代化理论兴起的历史透视》，载《美国研究》2007 年第 1 期。

²⁹ See John Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Real*, Yale University Press, 2018.

不歧视的自由国际主义特征只存在于被认可的所谓由“自由民主”国家组成的核心集团内部,而对这一核心集团之外的其他国家采取的依然是传统的等级胁迫等方式。³⁰由此,在自由国际主义理念下隐含的“西方中心论”的价值范式便显露了出来。³¹在这一价值范式下,国际法体系中多元主体间的关系并未摆脱“我”(西方)与“他者”之间的对立关系。³²这一基于等级逻辑的对立也导致由西方一手构建的国际法体系对西方之外的“他者”缺乏包容。这是全球发展在政治维度面临被武力使用和被干预、在经济与社会维度面临被制裁与不稳定因素影响和在文化维度面临文化霸权主义侵袭的可持续性困境的核心成因。

(二) 缺乏包容的底层逻辑引发路径分歧

正是由于国际法的底层逻辑缺乏包容,单边主义与逆全球化才会逐渐出现。冷战结束后,以西方为中心的自由国际秩序逐渐扩展成为全球秩序,不再像原来那样是一个封闭的俱乐部——所谓封闭的俱乐部就是其成员在政治经济体制、意识形态、地理和历史经验等方面有着明显相近的集体身份和边界,和其他国家相比具有显著的排他性和差异化的制度安排——现在的全球秩序更像是一个庞大的“购物中心”,但是部分西方发达国家认为目前由其一手构建的“购物中心”即自由国际秩序,因为易于加入而使得一些国家可以在不共享西方价值观的情况下,即可获得该秩序所带来的好处,而为了制止这种行为,这些西方国家认为需要重组一个具有明确准入标准和更加一致有效的集体,以开展更高水平的合作。³³这就是说,在封闭俱乐部与开放体系的权衡中,这些西方发达国家与其他国家产生了路径分歧,而准备在处理关涉他国生存、发展的政治、经济、社会与文化等国际事务时,重新组织排除“他者”的俱乐部,与追求全球共同、可持续发展的路径相悖。

(三) 路径分歧引致国际法体系的规则失衡

在路径分歧之下,国际法体系难以平衡西方发达国家和其他国家的规则制定话语权。当然,这并不是否定《各国经济权利和义务宪章》、WTO 框架下“特殊与差别待遇”条款、《2030 年可持续发展议程》、“一带一路”倡议、新开发银行(NDB)和亚洲基础设施投资银行(AIIB)等由西方发达国家之外的其他国家所主导、落实的全球共同、可持续发展的努力和成就。但是,除却对后发国家特殊保护的国际规则之外,形式平等的国际规则却并不能得出实质平等的结果,甚至可能会忽视发展水平不同的各国的不同利益诉求。

³⁰ See Perry Anderson, *The H-Word: The Peripeteia of Hegemony*, Verso, 2017.

³¹ See George Gheverghese Joseph, Vasu Reddy & Mary Searle-Chatterjee. *Eurocentrism in the Social Sciences*, 31 *Race & Class* 1, 1-26 (1990).

³² 参见李亚琪:《困境、矛盾与出路:大变局下人类命运共同体对全球治理的历史性超越》,载《社会主义研究》2022年第4期。

³³ 参见 G. 约翰·伊肯伯里:《一个民主的安全世界——自由国际主义与全球秩序危机》,陈拯译,上海人民出版社 2023 年。

一方面，让后发国家尤其是不发达国家、极端贫困人口的地区同发达国家、富有的地区基于简单的形式平等规则进行交往——就像是让狼和羊同时开始比赛，看谁先吃掉对方——其结果不一定就是公平的。³⁴或者说，后发国家为了融入既有国际体系、符合形式平等规则的要求，本就需要付出更多成本。另一方面，当西方发达国家发现无法通过既有制度为自己谋取绝对利益时，他们便会采取行动，比如武力干预、排除新兴经济实体、在 WTO 上诉机构中干扰 DSB 的法官遴选、退出环境保护协定等。这些均体现出国际法体系中存在着话语权失衡。³⁵那些话语权较弱的后发国家，无法使反应其诉求的国际规则得到制定与执行，同时必要的国际沟通平台也由于发达国家单边主义、逆全球化的政策与立场转化为国际组织的行为与态度而难以发挥作用³⁶，以至国际法体系在规则层面难以应对全球发展的可持续性困境。

三、化解国际法中全球发展可持续性困境的新思路：人类命运共同体包容观

（一）人类命运共同体包容观的内涵

1. 人类命运共同体包容观的来源

2013 年 3 月，“人类命运共同体理念”被首次提出，并在 2017 年 2 月被首次写入联合国决议，标志这一理念得到广大会员国的普遍认同。³⁷此后，构建人类命运共同体理念得到进一步丰富，拥有了共同应对全球性挑战、共同推动全球发展、共同维护世界和平、共同促进人类文明交流互鉴的深刻内涵。这一理念还经历了从“五位一体”的总体框架到“五个世界”的总目标的发展过程。³⁸所谓“五位一体”总体框架，就是建立平等相待、互商互谅的伙伴关系，营造公道正义、共建共享的安全格局，谋求开放创新、包容互惠的发展前景，促进和而不同、兼收并蓄的文明交流，构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系；而所谓“五个世界”的总目标则是指坚持对话协商以建设一个持久和平的世界、坚持共建共享以建设一个普遍安全的世界、坚持合作共赢以建设一个共同繁荣的世界、坚持交流互鉴以建设一个开放包容的世界、坚持绿色低碳以建设一个清洁美丽的世界。³⁹人类命运共同体包容观便是从建设“五个世界”的总目标中“建设一个开放包容的世界”中所

³⁴ 参见汪习根主编：《发展权研究》（2021 年卷），武汉大学出版社 2022 年。

³⁵ 参见毛俊响：《全球人权治理的现实困境、理念分歧与中国方案》，载《人权研究》2023 年第 1 期。

³⁶ 参见周逸江：《国际组织应对主导国施压的行为逻辑：适应、重塑还是抵制？》，载《国际论坛》2025 年第 1 期。

³⁷ 参见《“构建人类命运共同体”首次写入联合国决议》，载《人民日报海外版》2017 年 2 月 13 日，第 01 版。

³⁸ 参见刘华、杨依军、许可、朱超、伍岳：《携手建设更加美好的世界——写在习近平主席提出构建人类命运共同体理念十周年之际》，载《人民日报》2023 年 3 月 23 日，第 01 版。

³⁹ 参见新华社国家高端智库：《构建人类命运共同体的时代价值和实践成就》，载求是网 2024 年 5 月 1 日，http://www.qstheory.cn/qshyjx/2024-05/01/c_1130138134.htm。

析出的概念。

2. 人类命运共同体包容观的含义

基于“建设一个开放包容的世界”进一步明确人类命运共同体包容观的定义，需要先明确“开放包容”的含义。在 2023 年 9 月发布的《携手构建人类命运共同体：中国的倡议与行动》中，“开放包容”被定义为不以意识形态划线，不针对特定的对象，不拉帮结派，不搞排他的“小圈子”，海纳百川，有容乃大，并主张国际关系民主化，世界的命运应该由各国共同掌握，国际规则应该由各国共同书写，全球事务应该由各国共同治理，发展成果应该由各国共同分享，于其中，“开放”与“包容”的区别值得注意，“开放”更强调对外部世界的积极态度和合作姿态，而“包容”则更侧重于对差异的接纳、尊重和融合。⁴⁰

从上述可见，人类命运共同体包容观的涵义侧重对文明多样性的尊重，强调多元共存，认为不同国家、文化和文明可以在同一个世界中共存并共同发展，反对“文明优越论”或“文明冲突论”而是倡导在国际关系中接纳差异，尊重各国不同的社会制度、发展道路和价值观念，主张各国在国际事务中以合作而非对抗、以对话、协商和合作而非孤立或制裁的方式解决问题。

3. 人类命运共同体包容观是中华优秀传统文化“和”思想的传承与创新

“包容”二字频繁出现在我国古代文献中，《玉篇·包部》记述“包，今作胞”，也就是“包”是“胞”的本字，象征包裹、孕育，引申为容纳、包容；而“容”在《说文》中被解释为“容，盛也”，也就是其本意为盛纳，并可引申为所盛之量、容受、收留、包容、宽容、宽恕、允许、或许等含义。⁴¹“包容观”作为一种理念，传承的是中华优秀传统文化“和”思想。基于《礼记》“乐者为同，礼者为异。同则相亲，异则相敬”以及《论语》“君子和而不同，小人同而不和”的描述，中华优秀传统文化“和”思想中的“和”指的是一种认同、尊重、和谐的精神，并以相互包容、求同存异为特质，而且“和”不是一成不变的，而是要求在积极进取的基础上不断创新、通过在谈话中相互理解、在生活中和谐共处、在协商中达成团结共识。⁴²“和”要求的“求同存异”“和而不同”作为中国优秀传统思想中处理人与人交往关系的方法论，对于维持人与人之间的和谐交往具有独特的辩证智慧，同时对于不同国家之间的和谐交往也具有指引意义，因为“和”是对差异和对立的多样性的有机统一，是在尊重多样性的同时充分寻求共性特征、摒弃偏见的尊重包容、和睦共处的价值范式。⁴³这些都是人类命运共同体包容观基于“包容观”所传承的中华优秀传统文化“和”

⁴⁰ 参加国务院新闻办公室：《携手构建人类命运共同体：中国的倡议与行动》，载《人民日报》2023 年 9 月 27 日，第 03 版和第 06 版。

⁴¹ 参见孙海科：《由义到理：包容性的语义源流、内涵特质与哲学基础》，载《中国哲学史》2024 年第 3 期。

⁴² 参见叶小文：《中国式现代化的基本逻辑和文化底蕴》，载《北京社会科学》2023 年第 1 期。

⁴³ 参见严文波：《中国传统“和合”理念与构建人类命运共同体》，载《红旗文稿》2020 年第 16 期。

思想的历史内涵。

人类命运共同体包容观又因其隶属构建人类命运共同体理念，而在传承中华优秀传统文化“和”思想的同时有所创新。构建人类命运共同体理念是为解决经济增长、贫富差距、恐怖主义、环境保护和气候变化等全球性问题而提出的一种新的发展的价值范式，因为它超越了传统的单边发展模式，强调共同利益，不仅关注经济领域的合作，还涵盖环境保护、气候变化应对，倡导“共同但有区别的责任”，尊重各国的发展阶段和国情，并且主张各国在追求自身发展的同时，也要考虑其他国家的利益，避免因追求自身利益而损害全球共同利益，而是应通过国际合作和共同责任来应对全球性挑战，推动世界各国共同发展与繁荣，构建更加公平、包容的国际秩序。⁴⁴从这个角度来说，人类命运共同体包容观中的“包容观”是其传承中华优秀传统文化思想的历史面向，而其“人类命运共同体”内涵是其对中华优秀传统文化思想进行创新的全球面向，于其中，“包容”从而共存的“求同存异”“和而不同”的历史内涵，被进一步拓展为“包容”从而共存，进而“共同、可持续发展”的新内涵。

（二）人类命运共同体包容观的国际法阐释

1. 人类命运共同体包容观的国际法法律基础：《宽容原则宣言》

《宪章》序言中便提及“促成大自由中之社会进步及较善之民生，并为达此目的，力行容恕，彼此以善邻之道，和睦相处”。作为对《宪章》序言所提倡的“容恕”也即包容的落实，联合国教科文组织在1995年通过《宽容原则宣言》，反映出国际法体系对世界丰富多彩的不同文明、文化以及不同的思想表达形式和不同的行为方式的尊重、接纳和欣赏，以及通过坦诚交流思想并以良心为根据促进求同存异的追求。

《宽容原则宣言》与人类命运共同体包容观追求一致，能够为人类命运共同体包容观提供必要的国际法法律基础，而且《宽容原则宣言》还厘清了“包容”的范围。其实，对于包容的倡导一直存在悖论——是否要包容他人不包容的行为。

《宽容原则宣言》明确“宽容”的含义不是让步、屈尊或迁就，不是宽容社会不公正行为，或者放弃人们各自持有的信仰，而是以积极的态度承认普遍的人权和他人的基本自由，不将自身的观点强加于他人，并接受人虽然在相貌、处境、讲话、举止和价值观念上天生不同，但均有权利按其本来之方式和平生活的事实。⁴⁵因

⁴⁴ See Linggui Wang, *A Community with a Shared Future for Mankind as a New Paradigm to Promote World Development*, in Wang, L. (eds) *China's Development and the Construction of the Community with a Shared Future for Mankind*, Research Series on the Chinese Dream and China's Development Path, Springer, 2023.

⁴⁵ See Article 1 of Declaration of Principles on Tolerance: "Meaning of tolerance"

1.1 Tolerance is respect, acceptance and appreciation of the rich diversity of our world's cultures, our forms of expression and ways of being human. It is fostered by knowledge, openness, communication, and freedom of thought, conscience and belief. Tolerance is harmony in difference. It is not only a moral duty, it is also a political and legal requirement. Tolerance, the virtue that makes peace possible, contributes to the replacement of the culture of war by a culture of peace.

此，以《宽容原则宣言》作为人类命运共同体包容观的国际法法律基础可以界定“包容”的范围，也就是如果他人不包容的行为是将自身的观点强加于他人的社会不公正行为，那么这一行为就不是人类命运共同体包容观所倡导的应当被包容的对象。

2. 人类命运共同体包容观的国际法理论基础：包容性治理

《宽容原则宣言》虽然厘清了“包容”的范围，但是根据人类命运共同体包容观从“包容”从而“共存”进而“共同、可持续的发展”的内涵来看，人类命运共同体包容观的“包容”拥有比“宽容”更丰富的发展内涵，而这一内涵能够在国际法的包容性治理中找到理论基础。

包容性治理的概念最早源于 20 世纪末对传统治理模式的反思。因为传统治理模式往往依赖于单一的、自上而下的决策机制，忽视了多元利益相关者的参与，尤其是如妇女、少数族裔、残疾人、低收入群体等边缘化群体的需求和权利，导致这些群体在政治、经济、社会和文化生活中被边缘化，而这种边缘化现象不仅影响了社会的凝聚力和稳定性，还阻碍了可持续发展目标的实现。⁴⁶加之，随着全球化的加速，各国面临着一系列复杂的全球性挑战，如经济不平等、公共卫生危机、气候变化等，需要各国和国际社会的共同努力，但传统治理模式往往难以应对，对此，包容性治理作为一种新兴的治理理念被提出。

顺应 2000 年 9 月《联合国千年宣言》中强调全球化背景下的包容性和平等性，经济合作与发展组织（OECD）在 2020 年发布的文件明确了国际法中的包容性治理（Inclusive Governance）的定义。国际法中的包容性治理指的是在决策过程中确保所有利益相关者，特别是传统上被边缘化或被排除在外的群体能够平等地参与并施加影响的治理方式，它不仅关注过程包容，也就是谁被纳入决策过程、这些人如何以及为何被纳入、哪些声音被听取以及这些动态如何塑造决策的性质和质量，包容性治理还关注决策结果包容，也就是财富、繁荣、基础设施、健康、教育等关键发展成果如何在人口中分配和共享。⁴⁷

从上述可见，包容性治理的特征是参与主体的多元性、互动过程的合作性和

1.2 Tolerance is not concession, condescension or indulgence. Tolerance is, above all, an active attitude prompted by recognition of the universal human rights and fundamental freedoms of others. In no circumstance can it be used to justify infringements of these fundamental values. Tolerance is to be exercised by individuals, groups and States.

1.3 Tolerance is the responsibility that upholds human rights, pluralism (including cultural pluralism), democracy and the rule of law. It involves the rejection of dogmatism and absolutism and affirms the standards set out in international human rights instruments.

1.4 Consistent with respect for human rights, the practice of tolerance does not mean toleration of social injustice or the abandonment or weakening of one's convictions. It means that one is free to adhere to one's own convictions and accepts that others adhere to theirs. It means accepting the fact that human beings, naturally diverse in their appearance, situation, speech, behaviour and values, have the right to live in peace and to be as they are. It also means that one's views are not to be imposed on others.

⁴⁶ See Sanchez-Soriano M, Arango-Ramírez PM, Perez-Lopez EI and García-Montalvo IA, *Inclusive Governance: Empowering Communities and Promoting Social Justice*, 24 *Frontier in Political Science*, 2024.

⁴⁷ See *What Does "Inclusive Governance" Mean? Clarifying Theory and Practice*. OECD Development Policy Papers, 2020.

成果利益的共享性。⁴⁸同时,该理念注重普通群众尤其是弱势群众的平等参与,目的是为了“发展”和“共享”,而这一平等参与应当这样理解,它不仅是每个人在社会中应该享有平等自由的权利,还应是在利益分配时,向不利地位的人倾斜才能满足差别与社会均等向社会开放的原则,因为只有这样,当人们在发展过程中发生价值冲突时,才能平等、包容地对待其他价值的存在,承认每一种价值的合理性,而不会将其中的某一种置于优先地位。⁴⁹正如人类命运共同体包容观对各国的发展阶段和国情的尊重,和在追求本国利益时兼顾他国合理关切的主张,包容性治理与人类命运共同体包容观高度契合,可以作为人类命运共同体包容观的国际法理论基础。

3. 人类命运共同体包容观的国际法实践基础:“一带一路”倡议

人类命运共同体包容观在国际法的实践中并非空中楼阁,其在“一带一路”倡议的国际合作中,便落到了实处。“一带一路”成员国涵盖了全球国情最为复杂、文化类型最为多样的区域⁵⁰,对此,我国并未因差异而加以排斥,而是践行彼此包容、共同且可持续的发展的人类命运共同体包容观,不以意识形态或社会制度划线,欢迎所有国家参与。⁵¹此外,“一带一路”建设还遵循共商共建共享原则,倡导各国平等参与、共同决策,并帮助解决成员国基础设施落后、资金短缺、人才匮乏等问题,缩小贫富差距、推动经济融合与成果共享,同时尊重各国的发展水平和文化传统,还通过多边治理机制的创新,如亚洲基础设施投资银行(AIIB)等新型多边机构的建立,为发展中国家提供了更多的话语权,促进社会公平与包容性发展。⁵²这些都是人类命运共同体包容观在“一带一路”的区域国际实践中的体现,其开放性超越了传统国际合作中常见的排他性或小圈子治理模式,为不同文明、文化背景的国家提供了“包容”从而“共存”进而“共同、可持续的发展”的国际合作成功范例。

(三) 人类命运共同体包容观化解全球发展的可持续困境的必要性与可行性

正是因为当前国际法体系的底层逻辑缺乏包容性,才导致路径分歧、规则失衡,发展中国家诉求被忽视、全球发展面临可持续困境,而人类命运共同体包容观正切中这一困境的核心成因,因而融入人类命运共同体包容观将能够弥补国际法体系的缺陷,为解决全球发展在政治、经济、社会和文化等维度的困境提供新

⁴⁸ 参见毕莹:《“包容”:“一带一路”下全球治理的中国软法方案和推进路径》,载《深圳大学学报(人文社会科学版)》2019年第3期。

⁴⁹ 参见尹利民、黄雪琴、尹琳:《包容性治理研究》,华中科技大学出版社2022年版。

⁵⁰ 参见刘宝存、张伟:《文化冲突与理念弥合——“一带一路”背景下新型世界公民教育刍议》,载《清华大学教育研究》2018年第4期。

⁵¹ 参见《共建“一带一路”:构建人类命运共同体的重大实践》白皮书发布,载《新西部》2023年第9期。

⁵² 参见岳林峰、韦东明、张辉:《“一带一路”倡议对沿线国家的包容性发展效应研究》,载《国际贸易问题》2023年第9期。

的更为全面的视角，从而在国际规则制定中，倡导开放合作、反对排他性“小圈子”，尊重各国差异，并通过“一带一路”倡议提供的成功范例，为协调各国发展、推动全球共同、可持续的发展提供必要且有效的解决方案，具有重要的现实意义。

同时，人类命运共同体包容观具有的国际法法律基础、理论基础与区域国际实践基础也为其化解全球发展的可持续困境提供了可行性基础。此外，国际法体系从“欧洲法”成为“世界法”的过程本身已体现出包容的趋势。不同于《威斯特伐里亚和约》确立的原则只适用于部分西方文明国家内部，《宪章》作为战后国际秩序的基石，最明显的特质是成为联合国成员的前提不再以地域为标准。⁵³时至今日，国际法从“欧洲法”成为“世界法”、联合国会员国从最初的 51 个发展为遍布全世界的 193 个主权国家，并组成国际社会大家庭这一事实表明，国际法体系的发展以《宪章》作为分水岭，体现出国际法与国际秩序本身的包容性发展趋势。⁵⁴这也为人类命运共同体包容观化解全球发展的可持续困境提供了可行的国际法语境。

四、人类命运共同体包容观视角下全球发展可持续性困境的国际法路径

（一）革新底层逻辑：以包容性治理为桥梁将人类命运共同体包容观引入国际法体系

人类命运共同体包容观作为一种中国叙事，可以通过其与包容性治理的契合，而融入国际法体系的叙事之中。但是，在包容性治理框架下，形式上的包容性与实际的包容性是存在争议的，如果只关注形式上的开放性，而忽略实际参与的质量，如忽视被纳入的普通群体尤其是弱势群体为了融入既有体系而需要做出改变的成本，以及忽视资源不平等和权力分配不均等实现真正包容性的主要障碍的话，那么包容性治理只能留于形式。⁵⁵

在既有国际法体系中，包容性治理虽然呼吁兼顾过程包容和结果包容，但是却无法避免全球发展在政治、经济与社会、文化维度的可持续困境。这是因为包容性治理的内容侧重边缘群体，而忽视了边缘群体在被纳入既有国际法体系之后产生的新需求。就像是发展权刚被提出时，其内容是与“基本需求”相联系的，目的是从制度上减缓当时后发国家所面临的基本需求尚未得到满足以及由于经济发展失败而导致的贫困等问题⁵⁶，而在进入 21 世纪之后，发展权的内容不应局限于“基本需求”的观点逐渐出现，但是却没有得到应有的重视一样，包容性治理同

⁵³ 参见张乃根：《论国际法与国际秩序的“包容性”——基于〈联合国宪章〉的视角》，载《暨南学报(哲学社会科学版)》2015 年第 9 期。

⁵⁴ See Gustavo Gozzi, *History of International Law and Western Civilization*, 9 *International Community Law Review* 353, 353-74, 2007.

⁵⁵ See Jack Taggart and Sebastian Haug, *De Jure and De Facto Inclusivity in Global Governance*, *Review of International Studies*, 2024.

⁵⁶ See Frances Stewart, *Basic Needs Strategies, Human Rights, and the Right to Development*, 11 *Human Rights Quarterly* 347, 347-74, 1989.

样没有解决如何协调这些边缘群体在被纳入国际体系并获得发展而摆脱了边缘群体身份之后，如何与其他主体之间共存进而共同、可持续发展的的问题。

之所以包容性治理侧重边缘群体，仍是因为其受制于国际法体系的底层逻辑。如前所述，经济全球化带来的后发国家经济实力的提升会被部分发达国家视为威胁，如果边缘群体摆脱弱势群体的地位之后，他们也可能同样会被视为威胁，而不再被“包容”，甚至被作为“他者”成为零和博弈中被排斥的对象。

虽然人类命运共同体包容观与包容性治理二者之间高度契合，但是从内容和对象来说，人类命运共同体包容观更为宽泛，它并不局限于对边缘群体的关注，也并不仅仅关注发展，而是关注到发展阶段和水平不同的各国彼此之间“包容”从而“共存”进而“共同、可持续发展”。这意味着人类命运共同体包容观能够关注到被包容性治理的对象在被纳入国际体系并获得发展之后产生的新需求，并能够解决他们与其他主体之间“共存”与“共同、可持续发展”的问题。因为人类命运共同体包容观的目的是构建人类命运共同体，也即通过包容“他者”使“我”和“他者”达到统一，并最终使“我”变成“我们”。⁵⁷从这个意义上说，人类命运共同体包容观在以包容性治理为桥梁融入国际法体系的过程中，还能对包容性治理中受制于自由国际主义与“西方中心论”的部分进行了扬弃，拓展包容性治理的内容和对象，使得发展阶段不同的各国随着发展水平的上升而产生的新需求不被忽视，从而回应全球发展可持续性困境的核心成因，革新缺乏包容、不利于发展阶段和水平不同的各国共同、可持续发展的既有国际法体系的底层逻辑。

（二）弥合路径分歧：以重建经济依赖为始点扩大人类命运共同体包容观的区域国际实践范围

然而，人类命运共同体包容观如果始终停留于理论，就会和国际道德一样不具备必要的效力。一直以来，经济的相互依赖可以促进国家间的合作，国际层面的制度安排则可以让人类通过理性来遏制各种各样的冲突，协调、推动国家间的合作，并提供渠道交换信息，降低成本，建立互信和长远预期。⁵⁸但是逆全球化背景加之新冠疫情的封锁，导致各国间人员的互联互通大幅度减少，以至于相互依赖的全球经济合作也在逐渐脱钩，国家主义被置于更加重要的地位。⁵⁹因此，现阶段，要在全球层面实践人类命运共同体包容观可能具有一定的困难和阻力。

但是不能否认的是，在经济依赖恢复后，利益诉求不同的各国才会有意愿遵循普惠共赢、自愿交流、自主合作的原则，回到理性沟通与相互和解的国际交流之中。因此重建经济依赖依然是稳定国际法体系的核心要素，也是扩大人类命运共同体包容观的区域国际实践范围的合适始点，也就是可以“一带一路”倡议为基

⁵⁷ 参见田燕佳：《论哈贝马斯包容他者思想》，河北工业大学2018年硕士。

⁵⁸ See John R. Oneal, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*, W. W. Norton & Company, 2001.

⁵⁹ 参见薛安伟、张道根：《全球经济治理困境的制度分析》，载《世界经济研究》2022年第10期。

础，逐步拓宽人类命运共同体包容观的区域国际实践范围。

在此过程中，经济发展诉求得到重视的后发国家将会更有动力去维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，也更有实力应对政治、经济与社会、文化维度中发展的可持续挑战，进而抵消发达国家炮制的“丛林法则”“修昔底德陷阱”对国际法体系的不利影响，而逐步恢复、扩大的各国在国际领域内的合作粘性，也将促使不同发展阶段的国家间重启理性沟通，化解彼此之间的不信任、不理解与不认同，最终弥合路径分歧。

（三）平衡国际规则的制定与执行：将人类命运共同体包容观转化为国际法规则

在将人类命运共同体包容观引入国际法体系，并通过不断扩大的区域国际合作实践这一理念的基础上，可以区域国际法规则为人类命运共同体包容观转化为国际法规则的始点——因为后发国家在区域国际交往中能够获得更多真实、正当、真诚表达其诉求的机会，所制定的区域国际法规则也将能更为惠及其权益。在此基础上，通过广大发展中国家等后发国家的实践，相关的区域性国际规则便能逐渐成为国际习惯或者国际法规范存在的证据，将人类命运共同体包容观落地为国际共识或国际法基本原则，提升后发国家在国际法规则制定与执行中话语权。最终结合《宽容权利宣言》，以宣言等具体的国际法规则的形式，进一步细化人类命运共同体包容观中“包容”“共存”“共同、可持续的发展”的评估细则，识别不同维度中的包容性压力和改革障碍，特别是政治维度中的权力结构，经济与社会维度的利益分配、环境保护，以及文化维度的弱势文化、亚文化保护，并在必要情况下设立国际机构，持续监测“包容”“共存”“共同、可持续的发展”在政治、经济、社会、文化等不同维度和发展阶段不同的各国中的进展，以便根据实际情况调整策略，协调不同国家的发展需求和权益保护，维护全球发展在政治、经济与社会、文化维度的可持续。

结语

全球发展的可持续性困境本质上是国际秩序中缺失“包容”的结构性体现。包容是多元声音中的理性表达。如果说任何国际法规则都是人类面对客观的历史和社会环境所作出的选择和对策，那么，彼此包容、共同、可持续的发展便可以成为现阶段国际法体系整体提升和改进的重要方向。人类命运共同体包容观提供的超越传统思维的发展范式，可为解决全球发展的可持续性困境提供新思路。人类命运共同体包容观不仅与包容性治理和《宽容原则宣言》等相契合，而具有国际法理论和实践基础。通过“一带一路”倡议，人类命运共同体包容观也在区域国际实践中为“包容”从而“共存”进而“共同、可持续的发展”的国际合作提供了成功范例。推动人类命运共同体包容观的制度化，将其核心理念融入国际法体系，也就

是以包容性治理为桥梁引入人类命运共同体包容观，革新国际法体系的底层逻辑，以多元共存消解路径分歧，以共同发展平衡规则权责，才能够应对政治干预、贸易公平、气候变化、文化多样性保护等领域中发展的可持续挑战。

2025年中国国际法学会年会

中国法治现代化背景下“一带一路”投资争端解决机制研究

朱家乐

摘要：“一带一路”倡议是我国顺应时代发展潮流，坚持改革开放，开展中国特色大国外交，正确运用马克思主义历史唯物论与推动构建人类命运共同体理念的重大理论和实践成果。作为中国法治现代化进程中的重要一环，“一带一路”倡议作为开放包容、平等互利的区域合作倡议，自提出以来获得了沿线各国的积极响应，促进了沿线各国的经济联系与人文交流，为世界经济的发展注入新动能，为全球经济的复苏贡献了中国智慧。

需要注意的是，当今的“一带一路”倡议作为新兴历史产物，尽管有效的促进了沿线各国经济的发展，但随着沿线投资活动的增加亦相应产生了诸多投资争端问题。由于诸多原因，从现有的“一带一路”投资争端解决机制来看，其内容仅局限于双边投资协定的规定，种类多元但在具体内容和联系上则较为割裂，中国与沿线国家之间也尚未制定出新的争端解决机制，还有很大的完善空间。文章着眼于“一带一路”沿线国家及人民的福祉，运用文献研究法和比较分析法，在学习西方发达国家投资争端解决方案既有经验的基础上，从发展中国家的视角来分析“一带一路”投资争端解决机制的构建路径，以此促进各国间的投资合作，深化“一带一路”建设，推动构建人类命运共同体。

关键词：“一带一路” 投资争端解决机制 中国法治现代化

1. 绪论

1.1 研究背景和意义

1.1.1 研究背景

“一带一路”倡议的实践有效促进了沿线各国间经济交往与国际投资，是中国为世界经济复苏发展贡献的中国智慧，是中国人类命运共同体理念的集中体现。需要注意的是，一带一路沿线各国历史、政治、法律与文化复杂，各国的法律体系既涉及大陆法系，又涉及英美法系，同时还有伊斯兰法系，同时沿线各国大多还有着同为发展中国家这一最大的社会实际，投资活动的增加自然也会产生各种各样的争端，需要以合理的方式加以解决。目前一带一路沿线各国大多采用双边投资协议（简称“BITs”）的方式来约定各方在面临投资争端问题时的解决方式，但仅仅采用这一方法不利于“一带一路”沿线各国作为一个经济体系的整体进一步深化经济交流合作；而现有的与投资相关的多边争端解决机制，如ICSID争端解决机制、WTO争端解决机制等也存在着诸多问题，在面

临以发展中国家为主体的“一带一路”沿线各国间的投资争端时亦有诸多局限性。在此背景下，如何构建起一个面向“一带一路”沿线国家的，高效且多元、尊重且包容的，统一又多层次的投资争端解决机制，是当前“一带一路”沿线国家践行“一带一路”倡议、深化投资活动过程中亟待解决的问题。

1.1.2 研究意义

本文的研究具有丰富的理论意义。随着“一带一路”合作的推进，投资者与东道国之间投资的争端不断增加，而“一带一路”沿线国家间缺乏合适的投资争端解决机制，现行多边投资争端解决机制又大多为发达国家制定，其本意为维护发达国家自身利益，故“一带一路”投资争端需要新的理论。文章通过研究国际上现行投资争端解决方式的理论和实践成果，结合国内对“一带一路”投资争端解决机制的最新研究，为构建起一个事中“沟通+体谅”、整体“统一且稳定”的“一带一路”投资争端解决机制提出建议。

本文的研究亦具有独特的现实意义。投资争端的出现以及各国面对争端时采取的解决方式的巨大差异成为了阻碍“一带一路”沿线国家进一步深化合作的重要因素。“一带一路”投资争端解决机制不仅有助于东道国优化自身投资环境，增强经济增长动力，促进“一带一路”沿线经济合作，更能为“一带一路”沿线人民乃至世界人民的民生福祉产生深远意义，实现各国间的基础设施、经济发展的“硬联通”，统一有序、公正合理秩序下的“软联通”，民众幸福欢乐、生活和谐有序的“心相通”。

1.2 研究现状

1.2.1 国内研究现状

我国与“一带一路”沿线的多数国家都已签订了双边投资协定（后文简称“BITs”），并就投资争端解决问题规定了东道国当地救济、临时仲裁和通过ICSID 机构仲裁等多种解决方式，其中部分 BITs 中还规定了保护伞条款，将中国企业个体与东道国国家之间的合同关系转变为条约关系，为双方利益提供了更高水平的保障。除此之外，磋商、调解、和解等替代性争端解决方式也广为运用。

“一带一路”投资争端解决机制尚未形成一个确定的体系，现有机制的运用也存在诸多问题，例如学者王亚男提出，现“一带一路”争端解决机制中有时通过 ICSID 来解决投资者与东道国之间的争端，然而 ICSID 是发达国家构建的体系，更倾向于保护投资者的利益而忽视东道国权益的保护，同时 ICSID 还存在着仲裁员选任地区问题和没有上诉机制救济等问题。如何解决有关问题，我国诸多学者主要存在以下几类研究观点：

第一，效仿 ISCID，构建起适用于“一带一路”沿线国家的争端解决机构。即基于沿线各国发展现状和国内法制，建立起一个“调解+仲裁”的争端解决平

台。不同于 ICSID 的地方在于，这一平台解决问题的侧重点在于调解等而非仲裁。如学者阎博龙提出“构建专门面向‘一带一路’的争端解决机构”“引入投资争端调解制度，有效衔接调解与仲裁”¹；学者胡泓泽提出“在新一轮 ISDS 机制改革下，调解以其自身的自愿性、灵活性、高效性等优势，打破了传统以仲裁为核心的投资争端解决模式”²。

第二，在保证争端解决方式的多样性、尊重各国国情的基础上，改革现有的投资争端解决机制，主要是仲裁解决方式，如引入调解机制、效仿 WTO 引入上诉程序等。例如学者单渊提出“应当建立磋商前置和调解结合仲裁的制度；避免 ICSID 的缺陷，结合‘一带一路’实际情况，建构上诉纠错程序”。学者王亚男提出出现问题后不仅要友好磋商，还要建立“强制磋商制度”。

第三，“一带一路”合作作为新型国际投资合作，部分学者认为应基于现实中发展中国家发展差异性，应根据各国实际分别确立争端解决方式。如学者陈珺提出“构建‘一带一路’争端解决机制应在尊重各国现实需求的基础上，避免采取单一的解决方式，多元化的争端选择方式可以提高沿线国接受度。磋商、调解、仲裁、诉讼等方式都可以作为沿线国的选项。根据各国的实际意愿区分对待，分别制定争端解决机制，其目的是为了有效快速地解决争端，以保护争议双方的利益”³。学者王亚男提出“要签订更新新的双边投资协定，同时构建完善双边投资争端解决机制”⁴。

第四，新的国际法律规范不应当和传统法律一样仅注重如何解决纠纷，还应关注如何预防纠纷的发生，预防是解决问题的最好方法。例如学者王祥修提出“投资争端解决机制的程序目标指的是实现实体目标的重要保障。从狭义的角度来说，程序目标是投资争端解决过程中所应当遵循的‘程序正义’要求。从广义的角度来说，程序目标既要着眼于投资争端的解决，还要落实于投资争端的预防”⁵。

实践中，中国与东盟 2004 年签署了《全面经济合作框架协议货物贸易协议》，为保证该协议的实施，同年在老挝签署了《争端解决协议》，2009 年又与东盟签署了中国—东盟自贸区《投资协议》，2010 年中国-东盟自贸区（简称 CAFTA）全面建成。CAFTA 争端解决方式更加注重灵活性，在管辖权问题上，适用的同时不排斥其他条约的适用，已选择适用该条约规定争端解决方式

¹ 阎博龙,宥华青.“一带一路”背景下投资争端解决机制之缺陷及应对之策[J].中小企业管理与科技(下旬刊), 2020, (11): 104-105.

² 胡泓泽,黄晖.论调解先导式投资争端预防机制的构建——“一带一路”视域下[J].北方经贸, 2022, (09): 29-35.

³ 陈珺.“一带一路”争端解决机制的创建[J].商展经济, 2020, (08): 26-28.

⁴ 王亚男,王菲.“一带一路”双边投资争端解决机制研究[J].中阿科技论坛(中英文), 2022, (04): 15-18.

⁵ 王祥修.论“一带一路”倡议下投资争端解决机制的构建[J].东北亚论坛, 2020, 29 (04): 15-26+127.

的除外；争端解决机制上，CAFTA 争端解决机制通过统一的条约加以规定，兼具统一性、多样性和强制性。作为发展中国家间建立起的贸易投资体系，CAFTA 强调多边、平等与共同发展，这也与我国“一带一路”倡议强调的构建人类命运共同体和共商共建共享有异曲同工之妙。

1.2.2 国外研究现状

学者 Khan 与 Jahangir Ahmad 在其“Managing Investment Disputes: A Critical Analysis of Investor State Dispute Settlement Mechanism in Bilateral Investment Treaties”文章中指出，双边投资条约下，投资者国家争端解决机制存在保密性、不一致、不透明、昂贵等缺陷，文章提出当务之急是建立一个基于所有利益攸关方（国家、投资者和发展目标）同意的自由和公平的投资争端解决制度⁶。

学者 Tsietsi, Tsotang 就非洲的投资争端问题在其“International Commercial Arbitration: Case Study of the Experiences of African States in the International Centre for Settlement of Investment Disputes”文章中指出，为使 ICSID 对非洲成员国更有利，这些国家必须使其人民有能力在仲裁中发挥更积极的作用，即作为法律代表和仲裁庭成员。非洲国家还应投资于必要的基础设施和人力资本开发，使非洲国家能够成为公约规定的仲裁地。同时明确提出，加入 ICSID 并不意味着能为外国投资者带来投资信心，非洲国家更应优先考虑改善投资环境，而非认为加入 ICSID 必然带来投资者的增加⁷。

学者 Kirkwood 和 Jamieson 针对“一带一路”投资争端解决机制的问题在其文章“CONSTRUCTING A THEORETICAL FRAMEWORK FOR A RULES-BASED APPROACH IN BRI DISPUTE RESOLUTION”中展开研究，为“一带一路”投资争端解决机制的建立提出一个基本的理论框架，指出“一带一路”合作缺乏相应的国际条约，应当尽快通过国际条约建立起统一的规则，实现有关各方利益的平衡⁸。

1.3 创新点

实现“一带一路”倡议并非是一个简单的口号，而是旨在构建各国间的人类命运共同体，这一目标实现起来更是任重而道远。由于诸多原因，单从现有的一带一路投资争端解决机制来看，其内容仅局限于双边投资协定的规定，虽种类多元但是在具体内容和联系上则较为割裂，中国与沿线国家之间也尚未制定

⁶ Khan, Jahangir Ahmad. *Managing Investment Disputes: A Critical Analysis of Investor State Dispute Settlement Mechanism in Bilateral Investment Treaties*[J]. *Journal of Management and Public Policy*, 2017, 8(2): 33-34.

⁷ Tsietsi, Tsotang. *International Commercial Arbitration: Case Study of the Experiences of African States in the International Centre for Settlement of Investment Disputes*[J]. *The International Lawyer*, 2013, 2013, 47(2): 249-271.

⁸ Kirkwood, Jamieson. *CONSTRUCTING A THEORETICAL FRAMEWORK FOR A RULES-BASED APPROACH IN BRI DISPUTE RESOLUTION*[J]. *Singapore Journal of Legal Studies*, 2023: 369-419.

出新的争端解决机制，同时现有争端解决机制也存在诸多问题，还有很大的完善空间。文章着眼于“一带一路”沿线国家及人民的福祉，在学习西方发达国家投资争端解决方案既有经验的基础上，从发展中国家的视角来分析“一带一路”投资争端解决机制的构建路径。不仅分析争端发生后如何通过仲裁等途径解决争端，还思考如何以更加友好的方式解决争端，以及事前预防化解争端，以循序渐进的方式，力图构建起一个平衡投资者与东道国之间的利益的，统一又多元，自由且稳定，以规则“软联通”和民众“心相通”来促进投资建设“硬联通”的争端解决机制，以期促进“一带一路”国家和民众间投资交往，为“一带一路”沿线国家发展和民生福祉、人类命运共同体的建设贡献力量。

2. “一带一路”争端解决机制概述

2.1 “一带一路”争端解决机制含义

“一带一路”争端解决机制所指出的，是用以解决“一带一路”沿线国家之间所面临的一系列国际投资争端问题的机制，其内涵是明确具体的，故首先明确其本身及内部各要素的内涵对于解决文章所探讨的问题至关重要。

一般而言，国际投资有广义和狭义两种解释，广义上的国际投资包括国际直接投资和国际间接投资，而狭义上的国际投资仅指向的是国际直接投资；从投资争端所涉及到的主体来看，争端又主要分为三类，即国家与国家间的争端、东道国与他国投资者之间的争端以及不同国家投资者之间的争端。由于国家与国家之间的投资争端属于国家间直接交流解决的国际公法问题，同时基于“一带一路”投资自身的属性，故此处所探讨的投资争端问题及其解决机制所指出的主要为国家与投资者和投资者与投资者之间的基于直接投资而引发的争端。因此本文认为，“一带一路”投资争端解决机制，是指在“一带一路”倡议下，沿线各国在面临他国投资者与本国之间在本国的国际直接投资产生争端时，用以妥善解决争端，增进互相尊重、平等互利的气氛，改善国内投资环境并吸引投资的一种多元化、体系化、制度化的争端解决机制。

“一带一路”投资争端解决机制作为国际投资争端解决机制大类中的一环，既有共性的特征，也有着自身独特的特点。首先，机制所涉及的争端的主体特殊，东道国与私人投资者之间尽管在私法上均视为平等法律主体，但是两者地位在实质上存在着巨大差别，国家是国际法主体，而外国投资者仅仅是私法主体，在法律地位和力量对比上存在着本质不同。同时，“一带一路”沿线国家大多为发展中国家，并且发展中国家在这一合作体系中占据主导地位，与传统上由发达国家占据主导地位的国际经济组织或者国际经济合作、投资合作活动有着本质的不同。第二，争端所涉及的问题特殊，“一带一路”所涉及的国际投资争端的问题既可能是契约性的也可能是非契约性的。第三，争端所产生的后果特殊，投资者与东道国之间的争端如若不能通过机制得到有效的解决，则要么投资者的权益受到损害，

要么东道国的权益受到损害，长远来看，甚至影响整个“一带一路”投资活动的活力。

2.2“一带一路”投资争端解决机制内容

国际投资争端解决机制往往依附于与其相关的国际投资协定而存在，依照参与缔结条约的成员方数量，可以分为双边投资条约和多边投资条约。目前我国与“一带一路”沿线国家开展投资合作大多是通过签订双边投资条约（后文简称“BITs”）的形式进行合作，与此同时，当产生“一带一路”投资争端时，所能用以解决争端的方式也依赖于 BITs 项下争端解决机制的规定。

根据中华人民共和国商务部条约法律司公布的中国与“一带一路”沿线国家所签订 BITs 的资料，在面对投资争端时，沿线国家大多以传统的“冷静期”条款为主，将协商或磋商作为首选项，并设置了 6 个月的协议期限，期限届满而争议仍无法解决时才可选择其他的如东道国当地救济、仲裁或是调解的方式进行解决。需要注意的是，由于各国政治背景、历史文化、法律制度、民俗信仰等各种因素的不同，各国对于争端解决的机制的具体内容和侧重也有差别，比如中乌 BITs 中直接规定“缔约一方与缔约另一方投资者之间任何有关征收补偿数额的争议可提交仲裁庭”⁹；中泰 BITs 中并未明确规定投资者与东道国争端的解决途径，相当于变相规定有关争议只能通过友好协商或磋商和东道国当地救济甚至外交保护等途径解决；大部分与我国签订 BITs 的国家也并未将调解明确纳入争端解决机制；与此同时，150 多加入“一带一路”倡议的国家中仍有一些国家尚未与我国签订 BITs，且现有 BITs 签订的时间也大多比较久远，与两国经济投资关系现状产生了一定的脱节。¹⁰

目前“一带一路”投资争端解决机制以 BITs 项下的双边投资争端解决机制为主，并无专属于“一带一路”倡议合作自身的多边投资争端解决机制。现有的双边投资争端解决机制主要类型包括协商谈判、东道国当地救济、仲裁、调解和外交保护等。

2.2.1 协商谈判

协商谈判是指争端双方通过协商或磋商等方式就争议问题进行沟通商谈，以期达成一致的解决方案，而这类方案通常不具有强制执行的效力，因而仅作为促进双方友好气氛，期望通过友好方式化解矛盾而采取的一种首选方法，而非终局性的解决方案。现有中国与“一带一路”沿线各国签订的 BITs 中，大多在争端解决方案中规定，“缔约一方投资者与缔约另一方之间就在缔约另一方领土内的投资产生的任何法律争议，应尽可能由争议双方当事人通过协商友好解决”，六个月内仍未解决，再通过 BITs 规定的其他方法进行解决。

⁹ 张月姣. WTO 争议解决机制改革必须坚持守正创新 [J]. 清华法学, 2023, 17 (06): 82-107.

¹⁰ 冯辉, 靳岩岩. 完善以规则为基础的国际化法治化便利化营商环境——以建立“一带一路”国际投资仲裁机制为例 [J]. 中国特色社会主义研究, 2021, (02): 19-27.

2.2.2 东道国当地救济

东道国当地救济是指外国投资者在于东道国发生争端时，投资者在东道国当地法院提起诉讼或是向政府提起行政复议等方式，运用东道国的程序和实体法律以解决纠纷。目前我国与“一带一路”沿线国家签订的 BITs 中，东道国当地救济一般作为投资者与东道国协商谈判不能达成解决方案后选择的方法，要求“如争议自协商解决之日六个月内，未能通过协商友好解决，缔约一方的投资者可以将争议提交缔约另一方有管辖权的法院解决”。

2.2.3 国际仲裁

国际仲裁是指双方合意将争议提交至仲裁机构解决，是解决外国投资者与东道国间投资争端最主要的方式之一。在我国与“一带一路”沿线各国间签订的 BITs 中，基本都有规定仲裁这类解决方案，主要有机构仲裁和临时仲裁两类。机构仲裁一般指向基于《华盛顿公约》建立起来的常设仲裁机构 ICSID，但不限于 ICSID，比如中国与马来西亚之间签订的 BITs 中规定，“如果某项委派未在上款规定的期限内做出，又无其他约定，任何一方可以请求斯德哥尔摩商会仲裁院主席进行必要的委派”。临时仲裁一般是根据当事人之间的仲裁协议，为解决特定争议设立临时仲裁庭，一般适用《纽约公约》的规则开展仲裁活动，但是中国与“一带一路”沿线国家中的许多 BITs 也对适用的规则做出了规定，如中国和新加坡间的 BITs 规定“除下述规定外，仲裁庭应参考一九六五年三月十八日在华盛顿签字的‘关于解决国家和他国国民之间投资争端公约’自行制定其仲裁程序”；中国和俄罗斯间 BITs 规定“根据《联合国国际贸易法委员会仲裁规则》设立专设仲裁庭”。

2.2.4 调解

调解是指国际商事交易的过程中，在发生争端时，双方当事人“合意”选择第三方作为调解人，通过第三方调解人的参与，并按照双方选择或认可的程序及规则，通过调解人就争议的事项进行沟通、协商，进而达成协议，实现双方当事人人的和解进而解决争端的一种争端解决方式。这类方案在国际商事争端中使用范围最广，大多适用于平等主体间，即私人之间的冲突纠纷，而在外国投资者和东道国之间较少适用。目前我国与“一带一路”沿线国家间的 BITs 中，尽管有如同中国与乌兹别克斯坦间 BITs 中“缔约一方投资者与缔约另一方之间有关缔约另一方国家领土内的投资的任何法律争议，应尽可能由争议双方当事人通过磋商友好解决，其中包括调解程序的应用”和中国与希腊间 BITs 中“可提交‘解决投资争端国际中心’通过调解或仲裁解决”等有关调解内容的规定，但仍属于少数。调解这一冲突解决方法，可以在争端双方中增加一个相对中立的调解人，有效化解冲突双方的分歧，弥补仅仅冲突双方参与的协商谈判方法的不足，增进友好和谐的氛围，符合“一带一路”倡议的宗旨与目标，对促进一带一路合作的发展有重要意义，也应当加以重视。

2.2.5 外交保护

外交保护是指投资者母国通过外交途径与所涉投资争议的东道国交涉协商以解决相关争议。目前我国在与“一带一路”沿线国家也并未在 BITs 中进行类似规定,这类方法运用的可能也仅在“一带一路”沿线国家间的投资者与东道国用尽所有可能的救济途径下仍无法解决问题,或是东道国严重违反 BITs 协议以及并无 BITs 协议的情况下,才有可能适用。同时这类救济途径不符合“一带一路”倡议和人类命运共同体理念的宗旨和目标,且目前国际社会亦很少采用此种类型的投资争端解决方式,故本文不再过多讨论此种投资争端解决方式。

2.3 完善“一带一路”投资争端借鉴机制的必要性

2.3.1 沿线国家法制、政治状态与文化多元

截至目前,共有 150 多国响应“一带一路”倡议,加入了“一带一路”合作的大家庭。这些国家中,包含着来自亚洲、非洲、欧洲、北美洲、南美洲、大洋洲等六大洲的国家,各国的法制既涉及大陆法系、又涉及英美法系,同时还有着阿拉伯法系等不同法制体系;¹¹各国的政治状态既有保守的也有开放的,既有稳定的也有动荡的;各国的文化也涉及到不同的类型,如基督教文化、伊斯兰文化等。法律制度、政治状态和文化习惯的不同是产生投资争端的最直接的原因,国内社会人与人之间简单的日常生活中争端亦不可避免,在多元化的法制与文化以及多变的政治状态影响下的国际投资的交往,自然会引发国际投资活动的争端;而争端产生后又因为不同的法制政治与文化,导致争端的解决也产生了诸多阻碍,需要加强各国合作,形成一个体系化的机制给争端解决以明确争端解决的导向。

2.3.2 平衡投资者与东道国利益

平衡投资者与东道国利益所指向的是“一带一路”沿线国家与他国国民间的投资争议。在二战后传统的国际经济秩序下,现有的国际投资合作和争端解决机制大多以发达国家为主体或占主导地位,如欧盟及其争端解决机制、WTO 及其争端解决机制和世界银行牵头下成立的 ICSID。在这一秩序下,发达资本主义国家往往承担资本输出国,即投资者的地位,在投资争端产生后,解决投资争端的法律机制往往偏向投资者的利益而忽视东道国的利益。而如果选择东道国国内救济程序,因为“一带一路”沿线国家多为发展中国家,基于发展中国家的国情和自身利益需要,以及自身法制建设不健全、不完善的状况,则其国内程序必然过分强调自身利益而忽视对投资者利益的保护。平衡好投资者与东道国之间的利益,对于增强投资者对前往东道国投资的信心,促进东道国经济发展和人民生活水平提高,激发“一带一路”合作活力有着重要意义。

2.3.3 保护我国及我国投资者自身利益的需要

¹¹ 蒋德翠,伍剑威.“一带一路”投资争端调解机制的构建探究 [J]. 国际贸易, 2024, (04): 64-71+96.

我国坚持对外开放的基本国策,坚持“引进来”和“走出去”的开放战略。“走出去”所指向的是扩大外贸市场、拓宽对外投资,其与我国现在的“一带一路”倡议有着密不可分的联系。¹²我国目前在“一带一路”沿线国家中主要承担着投资者的角色,而当国家与他国投资者发生争端时,弱势的一方基于两者主体身份地位的不同,弱势一方往往是投资者。中国在对外交往中坚持和平共处五项原则,经济交流中坚持平等互利、互相尊重、相互合作,强调共同发展,实现双赢,但中国的友好并不等于中国及中国投资者对外投资并不在意自身的利益,中国自身亦是最大的发展中国家,海外利益的维护对于我国实现中国式现代化,实现中华民族伟大复兴的中国梦至关重要。根据中国商务部数据,2023年前5个月,中国企业在“一带一路”沿线国家非金融类直接投资630.6亿元,同比增长19.6%(折合91.6亿美元,同比增长11.8%),占同期总额的17.7%;对外承包工程完成营业额3719.5亿元,同比增长8%;新签合同额4938.7亿元,同比下降2.6%。中国企业在“一带一路”沿线国家承包工程完成营业额2044.6亿元,新签合同额2432.9亿元,分别占同期总额的55%和49.3%。¹³中国作为“一带一路”沿线国家中主要的资本输出国之一,在平衡东道国和投资者之间利益的基础上,构建起一个体系完备,多元一体的投资争端解决机制,对维护自身利益也有着重要意义。

2.3.4 共建人类命运共同体

“一带一路”源自中国,属于世界。历史上,我们的先辈曾怀着友好交流的朴素理想和锐意进取的探索精神,开拓了陆上丝绸之路和海上丝绸之路。当代中国,“一带一路”倡议继承古丝绸之路的精神,是我国构建人类命运共同体理念的重要组成部分。“一带一路”倡议强调各国在互相尊重、平等互利的基础上开展经济合作,不搞零和博弈,不搞地缘政治和军事干涉,以共商共建共享为原则,以高标准、可持续、惠民生为目标,以成就“造福世界的幸福路”为愿景。¹⁴10多年来,“一带一路”投资活动为沿线各国带来了实实在在的好处,如中老铁路助力老挝从“陆锁国”变为“陆联国”,雅万高铁的建成半年来,累计发送旅客256万人次,有效惠及印尼民生福祉,带动印尼国家经济发展。“一带一路”倡议,传承了2000多年来中国人民对美好世界的向往,激发了全球150多个国家建设美好世界、增进民生福祉的热情,是人类历史上具有里程碑意义的大事件,是人类命运共同体理念实现过程中必不可少的一部分。完善“一带一路”投资争端解决机制,为“一带一路”沿线投资提供保障,进一步激发“一带一路”合作活力,将有效提升国际合作水平,促进“一带一路”国家间更深层次的合作,为世界各国共同绘制人类命运共同体这幅美丽画卷带来巨大助力。

¹² 蒋德翠. 中国—东盟自贸区投资争端解决机制的困境与出路 [J]. 河北法学, 2020, 38 (05): 104-116.

¹³ 洪剑儒. 1-5月中国对外非金融类直接投资同比增长24.2%[N]. 国际商报, 2023-06-16 (001).

¹⁴ 单渊. “一带一路”争端解决模式之完善与机制构建 [J]. 北方经贸, 2021, (11): 31-33.

3.构建“一带一路”投资争端解决机制域外经验分析

基于历史现实的各种因素和促进经济交往与投资活动的需要,建立起一个专属于“一带一路”投资合作的多边投资争端解决机制以解决投资者与东道国之间的争议尤为重要。目前我国与“一带一路”沿线国家间的投资争端机制尚不系统,也未建立专属于“一带一路”的多边投资争端解决机制,通过借鉴国际上现有较为完善的多边投资争端解决机制的经验,找到其存在的对我们“一带一路”投资争端解决机制的研究建设有极其重要的参考价值。

3.1 ICSID 争端解决机制

3.1.1 ICSID 争端解决机制概述

在世界银行的倡导下,1965年3月18日,各国在华盛顿签署了《解决国家与他国国民间投资争端公约》,即《华盛顿公约》,公约于1966年10月14日生效。根据《华盛顿公约》第一条,在该公约框架下建立解决投资争端国际中心,简称ICSID,为投资者和东道国提供调解与仲裁投资争端的平台。

ICSID的管辖权主要基于主体身份和客体的性质进行管辖。主体方面,中心要求争议当事人中一方应为缔约国或是其指派到中心的该国的任何组成部分或机构,而另一方必须为另一缔约国的国民;同时争议双方当事人还必须书面同意提交ICSID仲裁裁决,ICSID也仅就书面同意的事项有管辖权。客体方面,争议的事项必须是直接因投资而引发的争议,而不能是间接投资或是其他类型的争议。同时中心管辖具有排他性,如若争议双方选择中心仲裁,除非另有约定,则排除了如东道国当地救济、外交保护等其他救济途径。

ICSID对于争端的解决方式主要有调解程序和仲裁程序两类。调解程序下调解员基于公平中立的立场提出建议作为双方解决争议的参考,但没有强制约束力;仲裁程序中,仲裁员基于当事双方通过意思自治原则合意选择的法律或是在当事方没有选择时适用东道国的国内法以及可能适用的国际法规则,本着禁止拒绝裁判原则和公允善良原则做出仲裁裁决,仲裁裁决对当事双方均有强制约束力,不得采取任何非公约允许的补救方法。

2022年,ICSID进行了改革,此次改革旨在提高仲裁程序的效率、透明度和合法性。第一,通过细化各项程序,并加以时间限制,同时引入快速仲裁程序,以期有效提升仲裁效率。第二,新的机制中第21条规定要求披露第三方资助来源,以期防止潜在的利益冲突,防范司法腐败,并提高仲裁程序的透明度。第三,新的机制强调仲裁员的独立性和公正性,提出双重角色限制(Double-Hatting),要求仲裁员不能在一个案件中担任仲裁员的同时,在另一个案件中作为当事方或者专家。¹⁵

¹⁵ 乔慧娟. 试析中国签订BIT中的东道国与投资者争端解决条款[J]. 商业时代, 2012, (05): 52-54.

3.1.2 ICSID 争端解决机制评价

ICSID 争端解决机制自建立以来有诸多积极意义。第一，ICSID 作为一个国际性中立的争端解决机构，摆脱了东道国当地救济形式上不够公正的问题，为投资者带来信赖感；第二，ICSID 做出的中心裁决具有强制约束力，为投资者或是东道国权益的维护提供了保障；第三，ICSID 还提倡通过调解解决争端，为争端双方在公正的环境下心平气和地交换意见，以解决争议、增进友谊提供了条件；第四，与时俱进进行改革，更加适应当前国际投资环境的新要求，符合投资争端解决机制的未来发展方向。

ICSID 争端解决机制在运行中也展现出来诸多弊病。第一，ICSID 建立于发达资本主义国家占主导地位的年代，当时的国际投资背景大多为发达国家投资落后发展中国家，发达国家建立起来的国际体系价值取向上更倾向于保护作为投资者的发达国家的利益，同时，现有 ICSID 诸多案例中的仲裁员和双方当事人聘请的辩论人员也多为欧美发达国家的律师，因而 ICSID 机制在仲裁过程中自然更多偏向于保护投资者利益，而往往忽略发展中国家自身国情的特殊性。第二，ICSID 裁决做出后没有有效的上诉补救机制，缺乏监督，而现有的如解释、修改和撤销等补救机制实际上对裁决结果能起到的修改补救作用很小，很难保证在裁决出现不公正的情况下实现有效的补救。第三，ICSID 虽然有调解程序，但是调解程序属于任择性程序而非强制性前置程序，一定程度上弱化了 ICSID 增进争端双方友好解决争端的目标。第四，ICSID 比如仲裁程序中各流程所需时间较长，尽管其在 2022 年进行了仲裁机制的改革，但裁决真正作出的时间仍可能长达多年，并且国际诉讼所涉及律师费用等金钱费用也较为高昂，昂贵的时间成本和金钱成本不论是对于投资者还是经济较为落后的发展中国家都是较难以接受的。第五，ICSID 裁决透明度不足。裁决结果非经争端双方同意不得向公众公开，使得裁决失去了宣传教育的功能，无法起到避免同类情形发生的功能；同时也使得裁决无法受到来自公众的监督，容易导致同案不同判，甚至司法腐败等现象。

2022 年的改革尽管展现了 ICSID 机制的活力和力图创建更加公正合理的投资争端解决机制的努力，但仍然也存在一些问题。第一，改革期望实现快速解决争端建立起了快速仲裁程序，但是这一程序基于实际情况的复杂性或许难以具有可操作性，而且对速度的追求也可能对事实的查明产生一定影响，影响案件裁决的公正性。第二，对第三方资助披露并未明确具体的制度规定，可能导致披露范围过于广泛。第三，尽管增加了双重角色限制的要求，但是任何制度能否有效实施都需要监督制度的保障，如何实现对这一制度的有效实施，也是一项需要解决的问题。

3.2 WTO争端解决机制

3.2.1 WTO 争端解决机制概述

WTO 争端解决机制建立在乌拉圭回合谈判通过的《关于争端解决规则和程序的谅解》(DSU)的基础上,前身为 1947 年《关税与贸易总协定》(GATT)的第 22 和 23 条,是当今国际贸易和投资等领域较为全面的争端解决机制。

WTO 争端解决机制是一个统一的争端解决机制,不仅统一适用于 WTO 协定项下所涉及的各个领域,争端解决的选择也是统一的,WTO 成员间的因 WTO 相关协定产生的争议只能通过 WTO 争端解决机制解决,WTO 对有关争议拥有强制管辖权。WTO 争端解决机制具有准司法性,有着两级审案机制,一审由专家组审查事实问题和法律问题,二审由上诉机构审查法律问题。¹⁶WTO 争端解决机制程序的启动和推进也具有独特性,有着自动的程序和决策机制,从磋商到专家组、上诉程序再到建议和裁决的执行,程序均为自动推进,有关报告的通过也是采取“反向一致原则”,更加注重效率。

3.2.2 WTO 争端解决机制评价

WTO 争端解决机制有着显著的优点。第一,WTO 争端解决机制对与 WTO 项下的案件争议有强制管辖权,排除了两国间 BITs 的约定,有助于国际法制的统一和稳定,将争议提交至国际统一平台解决亦更具公正性;该机制的裁决也具有强制约束力,有着实际履行、补偿和授权报复等多种执行途径,能够比较有效的维护当事方利益。第二,WTO 争端解决机制采取两级审案的准司法体系,相较 ICSID,建立起了比较有效的纠错机制。第三,专家组和上诉机构的成员具有独立性,如若争端当事方涉及发达国家和发展中国家,则成员还需至少一名来自发展中国家,更加凸显公平性。第四,自动的程序和决策机制,如“反向一致原则”,在保证公平的同时也注重效率,尽可能避免争端当事方间的扯皮推诿,有助于问题的解决。第五,WTO 争端解决机制下也强调争端当事方的意思自治,比如除常规程序,当事方还可采取斡旋、调解、调停等方式来解决争端,体现了 WTO 争端解决机制的灵活性和对 WTO 成员主权的尊重。

然而 WTO 争端解决机制也有着明显的缺点。第一,WTO 争端解决机制也存在如 ICSID 机制的,虽然有明确时间规定的程序进程,但实际开展起来往往拖延较长时间的情况,为争端当事方带来了巨大的时间和金钱成本。第二,WTO 争端解决机制是建立在西方发达资本主义国家主导的经济体系下建立的,WTO 中的广大发展中国家在面临争端方为发达国家时处于弱势地位。第三,WTO 争端上诉机构因个别国家因素,时长面临停摆危险,导致实质上争端当事方对于 WTO 做出的报告裁决并无救济渠道。第四,私人投资者无权直接向 WTO 争端解决机制提出申请,必须先行向投资者母国提出救济,再有投资者母国向 WTO 争端解

¹⁶ 黄惠康. 论推动共建“一带一路”高质量发展的法治保障 [J]. 国际法学刊, 2024, (01): 1-28+154.

决机制提出其与投资东道国间的争端,这一过程不仅耗费巨大的时间和金钱成本,且投资者母国也大多不会为除非涉及国家根本利益的事项向 WTO 提出异议,使得这一机制实际无法适用于 WTO 成员间的投资者与东道国间的直接投资争端。

4. “一带一路”投资争端解决机制不足

虽然“一带一路”投资争端解决机制在一定程度上借鉴了 ICSID 和 WTO 争端解决机制的经验,吸收了其有益的部分,但是在中国与“一带一路”沿线各国投资争端解决过程中也暴露出来了许多的问题,需要进一步的了解和分析现状,争取早日找出解决方案。

4.1 多边合作机制薄弱

多边合作机制对于“一带一路”合作的推进至关重要,有效的多边合作机制将加强多边框架下各国间的经贸投资交往,亦能为投资争端的解决形成一个高效、公正且合理的平台。目前,尽管我国积极加强与“一带一路”沿线国家间的合作,然而多边合作机制的构建仍然停留在初步阶段。第一,缺乏统一的投资争端解决机构,并形成一个如 ICSID 似的解决“一带一路”沿线国家间的投资者与东道国间投资争议的机构。第二,缺乏多边投资协议,目前“一带一路”沿线国家间的合作,如我国与其他国家间的合作,主要以 BITs 为主,多边投资协议并不多见。在与我国有关“一带一路”投资争端的仲裁中,也是大多援引 BITs 发起,像中国电建华东工程总公司和中国铁路十八局集团有限公司诉越南社会主义共和国案 [(AF)/22/7] 中直接援引如 2009 年中国-东盟投资协定这类多边投资协议的案例并不多见。第三,BITs 下合作的开展是多边合作的重要基础,然而即便是 BITs 的规定也比较粗糙,投资活动的规定不够具体,争端解决机制的规定中也缺乏具体内容和调解机制的规定。

4.2 协商谈判流于形式

争端双方在国内通过友好协商或磋商的方式以解决争议,学理上是解决国际投资争端最为友好且高效的方法。然而从我国与“一带一路”沿线各国签订的 BITs 分析,现有 BITs 仅规定了六个月的“冷静期”条款,只做出了强制协商谈判的要求,并未就具体的流程做出规定,缺乏实践性和可操作性,最终的结果大多是浪费了六个月的时间,反而可能激化争端双方的矛盾,不利于投资争端的高效友好解决。

4.3 东道国当地救济具有天然偏向性

东道国当地救济是当投资者与东道国发生投资争端时用以解决争端的常用方法,也往往是采用国际仲裁以解决投资争端的前置条件,我国与诸多“一带一路”沿线国家间的 BITs 中也大多规定了这一救济方式。然而由于东道国当地救济这一方法本身有着天然的偏向性,“一带一路”沿线国家又大多为发展中国家,存

在着诸如文化风俗各异、政策环境多变、法律制度不成熟等因素的影响，东道国当地救济并不能保证实现争端解决过程的公平公正。

4.4 国际仲裁机制存在诸多缺陷

国际仲裁机制主要包括临时仲裁和机构仲裁，均为投资者与东道国发生投资争端时经常采用以解决问题的两种方式，“一带一路”沿线各国签订的 BITs 中也大多。

临时仲裁更加侧重于当事人间的意思自治，能够更为有效地应对各种投资争端和灵活处理案件。BITs 下诸多有关临时仲裁庭的设立都有类似于“根据《联合国国际贸易法委员会仲裁规则》设立仲裁庭”等统一的规定，这一做法虽然可以明确有关规则的适用，减少争端解决成本，但是过分单一的规则反而完全排除了当事人的意思自治，不利于案件以最符合案件实际和当事人利益的方式解决。同时，临时仲裁这一机制本身存在着在相同情景下的案件可能会出现同案不同判的情况，不利于投资争端的有效解决和法制统一。

在“一带一路”沿线各国间签订 BITs 中，机构仲裁的规定大多指向采用 ICSID 的方式，部分 BITs 亦选择了其他仲裁机构。以我国与沿线各国签订的 BITs 为例，现行 BITs 下机构仲裁的规定也不足以应对“一带一路”合作中日益增长和复杂的投资者与东道国间的投资争端。第一，从整体上考察，我国签订的 BITs 大多时间较为久远，甚至早于“一带一路”倡议提出之前，本身并非为“一带一路”合作而签订，其制度规定不能满足日益深化的“一带一路”投资合作的需要，因而投资争端解决机制本身的规定也比较粗略。第二，我国签订的 BITs 中，对机构仲裁的选择适用上过于单一，大多仅仅规定了如 ICSID 等单一的选择，没有考虑到意思自治的因素。第三，机构仲裁的性质和制度内容决定了其对参与主体和仲裁内容的严格性，我国签订的 BITs 中并未明确规定具体的适格主体和可提起机构仲裁的内容，缺乏可操作性。第四，现有 BITs 依托的多边投资仲裁机构如 ICSID 要求案件当事方必须是其成员国才可向其提起仲裁，并不具有普适性，不利于“一带一路”投资争端解决机制统一性的构建。

在部分“一带一路”沿线国家间的投资争端会通过区域性仲裁机构解决投资争端，这类机构具有适应当地社会实际等优点，然而区域性机构相较于国际性的多边投资争端解决机构适用范围更为局限，而且知名度、信誉度较低，反而会令投资者对其公正性产生疑虑。

5. “一带一路”投资争端解决机制完善路径

为有效解决“一带一路”投资争端，促进“一带一路”合作的发展，需要在制度协调上坚持共商共建共享，运行机制公正高效便利等原则和以投资是否促进社会发展为评判标准的基础上建立起一个统一又多元的投资争端解决机制。本文基于现有“一带一路”投资争端解决机制存在的问题，提出如下解决方案。

5.1 以投资条约的完善为多边合作机制的构建建立基础

国家间签订完善的投资条约,是开展投资合作的基础,是在投资争端发生时有效解决争端的重要依据,也是构建多边合作机制,形成统一投资争端解决机制的基础。同时,预防是最好的争端解决方式,完善的投资条约本身也有助于预防投资争端的发生,防范化解投资争端,促进双边和多边投资合作。

完善投资条约首先要做的是完善 BITs 项下的各类规定, BITs 是两国间展开投资合作的前提,也是多边合作机制构建的前提。第一,“一带一路”沿线各国间签订的 BITs 应首先明晰投资和投资者的定义,明确投资者享有的权利。现有的投资协议大多对投资、投资者和投资者享有的权利作出了总括性的规定,在具体的内容指向上不够具体,应当细化有关规定,作出举例分析,减少语言歧义。同时,对投资、投资者和投资者享有权利规定的内容大多为肯定式的规定,缺乏否定式的列举,也应当加以完善,对其内容作出明确的范围限定。第二,应完善透明度与反腐败规定,现有 BITs 大多粗略甚至没有对透明度和腐败治理问题作出规定,完善的投资条约应当规定东道国对投资相关法律法规、政策和行政决定等内容的信息披露,而且要有明确的反对和打击腐败,支持投资者维权的方法。第三,应加入工人权利保护问题条款。尽管“一带一路”沿线各国大多有对工人权利保护问题作出规定,但仍需突出强调工人权利,明确回答“一带一路”合作为了谁的问题。条款中应明确投资者必须遵守东道国的劳动法和投资者母国的劳动法,保障工人基本权利和福利,并明文禁止强迫劳动和童工,严禁为了经济利益而牺牲基本人权。第四,要加入环境保护和社会责任条款,因为现有 BITs 的签订思维仍然是传统的以投资者的利益和投资者为东道国带来的经济收益为中心,这一思维并不符合“一带一路”沿线国家大多为发展中国家的这一最大社会实际和可持续发展理念,因而需要加入这一条款。¹⁷第五,应当完善投资争端解决机制,完善的投资争端解决机制是投资者与东道国之间发生争议时据以解决问题最为直接现实的办法,同时对于评判东道国投资风险,吸引投资者前往投资亦有着至关重要的作用,必须加以完善。

以投资条约促进多边合作机制的完善,意味着各国不仅要进行两国间 BITs 签订与修订的活动,更要同时积极开展多边合作,结合各国间签订 BITs 和现有国际合作和多边条约的内容,明确目标,通过广泛的磋商形成共识,在共商共建共享和求同存异的基础上,形成并签署多边投资条约,加强各国间的多边经济联系,促进“一带一路”的深层次合作。

¹⁷ 刘欣然.“一带一路”背景下国际贸易争端解决机制研究 [J]. 全国流通经济, 2024, (01): 52-55.

5.2 形成有利于促进协商谈判的良好氛围

尽管“一带一路”沿线各国 BITs 中有规定协商谈判是解决投资争端的方式，并且大多作为前置程序，然而现实中却往往无法发挥应有的作用以解决纠纷，究其原因，一方面在于投资条约存在模糊性和不合时宜的内容，但更多的问题在于东道国并未在投资合作开展过程中形成有利于协商谈判的良好氛围。

为解决问题，应建立政府间定期磋商机制，定期就投资问题展开讨论，以便及时修订投资协议中不和时宜、不利于投资的条款。同时东道国与投资者之间也应当建立起联络机制，鼓励外国投资者积极提出自己的意见、期望和合理关切。通过有效的沟通制度，不仅将完善现行投资协议的内容，促进投资协议的及时迭代，还能及时化解投资者与东道国之间的矛盾积累，预防投资争端的产生，而且能为投资者留下良好印象，即便发生投资争端也能够充分发挥协商谈判方式的作用，以友好方式解决争端。

但是，协商谈判必然无法解决全部投资争端，选择东道国当地救济和国际仲裁的方式以解决投资争端的做法仍然是主流，为提高解决投资争端的效率，避免争端双方矛盾激化，还应适度减少传统上六个月的冷静期条款，以保证争端解决程序的高效进行。

5.3 限制东道国当地救济与完善国际仲裁与调解的规定

针对东道国救济固有偏向性的问题，应当适度限制东道国救济的使用。第一，在争端解决机制的选择上，明确规定投资者可以自由选择东道国救济或者国际仲裁的方式以解决争端，同时应当与完善投资协议内容相结合，以完善的法制减弱东道国当地救济偏向性带来的影响。第二，完善东道国当地法律的规定，东道国自身要加强自身法制建设，并且要保证司法独立，避免政府和司法机关对采取外国投资者的歧视性待遇。第三，建立监督机制，BITs 或者多边投资条约的缔约国之间应当建立起一个条约下的监督机制，在涉及缔约国间投资争端时，参与国家对于投资条约的执行和投资者与东道国之间投资协议的执行情况，并参与到投资争端解决的过程，减弱东道国当地救济的偏向性。

在国际仲裁的问题上，应当增加临时仲裁可选择仲裁庭组成规则和机构仲裁可选择仲裁庭的规定，或者允许当事人基于意思自治自行选择以增强灵活性。与仲裁相伴随的还有调解问题，目前“一带一路”沿线国家间所签订的投资协议大多没有调解的内容，或是即便有所规定也没有作出具体的规定，应加强与有关国际组织的合作与交流和学习国际先进调解经验，细化条约中有关程序规定，同时开展宣传教育活动，鼓励当事人选择调解的方式解决争端，在执行问题上也要明确承认调解的效力。

5.4 建立统一投资争端解决机构

在“一带一路”倡议下，沿线各国合作开展日益紧密，投资活动日渐频繁，基于现实的需要，临时仲裁的碎片化，以及其他多边投资争端解决机制和区域性仲裁机构的局限性，有必要在坚持基本原则和借鉴国际现有经验的基础上建立起一个统一的投资争端解决机构。

以亚投行作为“一带一路”投资争端解决机构的基础。根据现有国际多边投资争端解决机构成立的经验，ICSID 是由管理投资活动的世界银行牵头下成立的，欧盟投资法院是在欧盟的基础上成立的，WTO 争端解决机制亦是依附于协调管理各国贸易、投资等活动的 WTO 组织框架下成立的。2015 年 12 月 25 日正式成立的亚投行是“一带一路”沿线投资合作最坚实的基础，亦是“一带一路”倡议下最具代表性的机构，涵盖“一带一路”沿线国家数目众多，并有效促进了沿线各国的经济发展，提高了沿线各国人民的生活水平，并且亚投行由发展中国家占绝对主导地位，组织运作更加公正合理，集中体现了发展中国家的意志。考虑到投资活动的专业性和一带一路投资争端解决机制的中立性，以亚投行为基础，由亚投行牵头成立一个“‘一带一路’投资争端解决机构”最为合适。

条约中明确公共利益条款。在传统的多边投资争端解决机制及其条约的规定中，对于机构管辖权的要求仅限于双方的同意以及成员国资格，而并未明确公共利益事项的规定。通过明确管辖权事项中公共利益条款的内容，有助于改善多边投资争端解决机制设计中过分强调投资者利益的问题，实现对发展中国家权益的保护。

以和谐理念作为争端解决的思想基础。“一带一路”投资争端解决机构应当充分发扬“一带一路”倡议和人类命运共同体理念背后的精神，更加注重促使争端双方以平和友谊的方式解决争端，因此需要建立起一个“调解+仲裁”并重的争端解决机制。首先应当将磋商和调解作为提起仲裁前的必经程序，如若当事方磋商不成则由机构指定调解员参与调解，当一方或双方当事方认为调解确无法解决争议时才可进入仲裁程序。同时，在仲裁作出前，仲裁员仍可建议或争端双方自行选择继续通过调解途径解决争端，以最大程度地在不伤和气、和谐友好的氛围中解决问题。

透明度不足一直是诸多多边投资争端解决机构存在的问题，“一带一路”投资争端解决机构应当保证裁决过程和裁决结果的相对公开。一方面，保障裁决的私密性有助于维护争端双方秘密，当争端发生时，争端双方更愿意选择相应机构；另一方面，过于强调秘密的保护，排除了公众对于权力运行和裁决结果的监督，既容易滋生腐败，产生错误裁决，也不利于发挥裁决的教育和预防功能。制度安排上，在不涉及机密和商业秘密等私密事项的案件中，应当允许社会公众参与，并在裁决结果得到双方确认后向公众公开；在涉及私密事项的案件中则仅将不包

含私密信息的裁决结果公开。通过保证裁决过程和裁决结果的透明度,以实现更好的维护争端双方的利益,并使得机构权力在阳光下运行,避免司法腐败。

考虑到一裁终局制的弊端,“一带一路”投资争端解决机构应当具有准司法性,形成上诉纠错机制。但是这一机制并不会对一审过程中所涉及到的事实问题进行审查,而仅在一审适用法律或者对法律认知与解释产生错误时审查相关法律问题。

通过多边投资争端解决机构解决外国投资者与东道国的争端时需付出大量的时间成本和金钱成本,高昂的成本为争端双方带来了巨大的负担,实质上也阻碍了争端的解决。为降低争端解决成本,提高争端解决效率,“一带一路”投资争端解决机制还应当建立法律服务制度,即由各国共同建设一支了解“一带一路”沿线国家各国国情和法律,精通国际法规则的法律人才队伍,在争端发生时由当事双方自行选择是否接受法律帮助,以减轻争端双方面临的时间、金钱压力。

为便利投资争端当地解决,“一带一路”投资争端解决机构可与临时仲裁和区域性仲裁机构相结合。当事人组成临时仲裁庭和采用的仲裁规则可采用“一带一路”投资争端解决机构的规则,最后作出的裁决既属于临时仲裁,又可视作“一带一路”投资争端解决机构所作出裁决的一部分,同时编入机构的案例资料库。“一带一路”投资争端解决机构也可与沿线各区域性投资仲裁机构开展合作,允许当事人选用“一带一路”投资争端解决机构的规则进行仲裁活动,以减轻区域性投资仲裁机构所具有的偏向性,增强“一带一路”沿线合作的统一性。

结 语

我国作为“一带一路”倡议的提出者和发挥主要作用的国家,首先应当发挥带头模范作用以促进“一带一路”投资争端解决机制的完善。

第一,我国应当主动与沿线国家签订修订 BITs,签订新的的多边投资协议。通过明确的法律规定,既实现事前保护我国投资者利益,同时还要明确投资者不可逾越的红线,保护东道国的利益。通过积极修订公正合理的 BITs 并实际践行,还将为沿线各国间完善 BITs 规定、共同构建统一投资争端解决机制提供内容模板。

第二,进一步完善国内法治,消除各类不利于投资的因素,同时在国内展开“一带一路”投资争端解决机制构建的先行试点,一方面有利于吸引外资,另一方面也有助于即便发生外国投资者与外国的争议,也能保障国内国际法制统一,实现在国内途径下有效解决问题。¹⁸例如,2017年10月1日,《中国国际经济贸易仲裁委员会国际投资争端仲裁规则》(以下简称“规则”)正式施行,这一规则贯

¹⁸ 王艾迪.“一带一路”国际投资争端预防机制研究[D].中南财经政法大学,2022.

彻灵活、高效、经济的仲裁理念，在借鉴国际投资仲裁经验的基础上，融入中国特色，体现了国际化和实用性，同时充分尊重当事人的意思自治，保障仲裁庭的独立裁判，保证仲裁裁决的公信力。规则的施行，不仅提升了我国企业的法律风险防范和应对能力，增强了我国对外资的吸引力，更好地服务“一带一路”倡议的落实，同时也为更加公正地处理“一带一路”沿线投资争端，建立统一争端解决机制提供了制度借鉴。

第三，坚持试点先行。在国内设立“一带一路”投资争端调解中心作为统一争端解决机构的先行试点，邀请争端当事方来我国参加调解，充分发挥我国在“一带一路”合作中的积极建设性作用。在我国的司法实践中，我国也一贯主张通过友好协商与调解的方式解决争端。例如 2018 年 4 月 15 日，作为西安“一带一路”国际商事法律服务示范区建设的首批支撑点，“一带一路”调解室与陕西自贸试验区公共法律服务中心一同揭牌运行。自成立以来，“一带一路”调解室为维护国内外商事主体合法权益、便捷高效解决涉外争端，提供了不少“西安方案”，截至目前共承办各类调解 2897 起，调解成功 1483 起，调解成功率 51.2%¹⁹。

共建“一带一路”给世界带来引人注目的深刻变化，成为人类社会的发展史上具有“里程碑”意义的重大事件。“一带一路”合作为世界各国带来了机遇，但同样也带来了挑战，建立“一带一路”投资争端解决机制对于防范化解风险，加深各国间的联系与合作至关重要。建设“一带一路”投资争端解决机制并不是单一死板的，在这一过程中，既要统一的争端解决机构，也要 BITs 项下争端解决条款作为基础和补充；既要学习既有多边投资争端解决机构的经验，又要立足于“一带一路”沿线合作国家中广大发展中国家占主体地位的实际；既要发挥国内法制中诉讼和仲裁与国际法制中国际仲裁这类强制力后盾的作用，更要结合“一带一路”倡议和构建人类命运共同体的理念，发挥磋商和调解方式的作用，形成一个统一、多元、经济、便利、自由的，代表未来价值取向的投资争端解决机制。我国作为“一带一路”倡议的发起者，亦应当在建设“一带一路”投资争端解决机制的过程中发挥积极作用，促进机制的构建和深化，促进我国在国际法领域内的法治现代化。面向未来，共建“一带一路”仍会面临一些困难，但只要各方携手同心、行而不辍，就能不断战胜各种风险和挑战，实现更高质量的共商、共建、共享，让共建“一带一路”越来越繁荣、越走越宽广，让人类命运共同体的理想真正成为现实²⁰。

¹⁹ 陶玉琼. 打造“一带一路”商事调解的西安名片[N]. 陕西日报, 2024-04-25 (03).

²⁰ 中华人民共和国国务院新闻办公室. 共建“一带一路”：构建人类命运共同体的重大实践[N]. 人民日报, 2023-10-11 (10).

Abstract: The "the Belt and Road" initiative is a major theoretical and practical achievement that China follows the trend of the times, adheres to reform and opening up, carries out major country diplomacy with Chinese characteristics, and correctly applies Marxist historical materialism and practices to promote the concept of building a community with a shared future for mankind. As an open, inclusive, equal and mutually beneficial regional cooperation initiative, the the Belt and Road Initiative has received positive responses from countries along the Belt and Road since its inception, promoted economic ties and people to people and cultural exchanges among countries along the Belt and Road, injected new impetus into the development of the world economy, and contributed Chinese wisdom to the recovery of the global economy.

It should be noted that today's "the Belt and Road" initiative, as an emerging historical product, has effectively promoted the economic development of countries along the route, but with the increase of investment activities along the route, many investment disputes have also arisen. For many reasons, from the perspective of the existing the Belt and Road investment dispute settlement mechanism, its content is limited to the provisions of bilateral investment agreements. Although it is diversified, its specific content and links are relatively fragmented. China and countries along the Belt and Road have not yet developed a new dispute settlement mechanism, and there is still much room for improvement. Focusing on the well-being of countries and people along the the Belt and Road, this article uses the literature research method and comparative analysis method, and on the basis of learning the existing experience of investment dispute settlement solutions of western developed countries, analyzes the construction path of the the Belt and Road investment dispute settlement mechanism from the perspective of developing countries, so as to promote investment cooperation among countries, deepen the construction of the the Belt and Road, and promote the construction of a community with a shared future for mankind.

“冰上丝绸之路”建设下北极航道治理秩序的重建

苏安琪*

摘要：“冰上丝绸之路”是共建“一带一路”合作的向北延伸，也是我国参与北极航道治理的重要机遇。当前，俄加两国分别对北极航道中的北方海航道和西北航道进行“内水化”管理，引发北极航道法律地位之争；而乌克兰危机长期化背景之下，北极航道治理更是面临着“北约化”和“排俄运动”等外部风险。对此，“冰上丝绸之路”作为我国提出的公共产品，能够对北极航道治理机制进行更新，增进发展共识。通过“冰上丝绸之路”建设与北极航道治理秩序重建双融共进，形成良好互动。

关键词：北极航道 北极治理 冰上丝绸之路 北方海航道

“冰上丝绸之路”是我国规划设想的“21 世纪海上丝绸之路”的三条蓝色经济通道之一，被誉为“国际海运新命脉”。“冰上丝绸之路”建设缘起 2017 年“一带一路”国际合作高峰论坛期间普京总统提出的倡议，希望能把“一带一路”和北极航道相连。我国积极响应了俄罗斯的合作邀请，开展了“冰上丝绸之路”建设。因此，在狭义语境下，“冰上丝绸之路”即是指中俄合作开发北方海航道。在广义语境下，则拥有更加宏大的规划和设想：它不仅是与俄罗斯合作的重要框架，也是与东北亚国家和欧洲国家经济合作的重要规划。《中国的北极政策》白皮书指出：“中国愿依托北极航道的开发利用，与各方共建‘冰上丝绸之路’”。北极航道包括东北航道、西北航道（The Northwest Passage, NWP）以及穿越极点的“穿极航道”（Transpolar Sea Route, TSR）。我国的“冰上丝绸之路”包括了东北航道、西北航道和穿极航道三大北极航道，不过，其中穿极航道位于公海，冰清复杂，目前尚不具备适航性，故尚未成为研究和实践的重点。北极航道是“冰上丝绸之路”建设国际贸易运输的重要通道。在当前北极航道治理失序的情况下，借助我国提供的“冰上丝绸之路”公共产品进行北极航道建设，积极利用“冰上丝绸之路”建设带来的发展机会，是当前新形势之下重建北极航道治理秩序的正确方向。

一、北极航道治理现状

西北航道以及东北航道中的北方海航道（The Northern Sea Route, NSR）分别位于加拿大和俄罗斯的管辖水域，加俄已对其进行了内水化管理，从而引发航道管理争议。北极航道存在沿岸国严格管辖和航行国争取航行自由之间的冲突，

* 苏安琪，女，武汉大学中国边界与海洋研究院硕士研究生，主要从事极地法研究。电话：13057383635，邮箱：anqisu331@163.com。

随着北极航道利用率的不断提升，北极航道的治理秩序应当进行重建，在缓和现有矛盾的同时加大北极航道的经济开发利用。此外，在乌克兰危机长期化背景之下，除俄罗斯以外的七个北极国家（“北极七国”）都加入了对俄罗斯的制裁，“排俄运动”蔓延至北极治理之中，北极圈内“北约化”显著，北极国家从单纯的地理概念趋于变为地缘政治联盟，形成北极七国与俄罗斯对峙的局面。¹

（一）北方海航道和西北航道的管理争议

1. 北方海航道的管理争议

东北航道是沿着俄罗斯北部海岸线连接欧洲—巴伦支海地区和太平洋的一组海上航线，是穿过北冰洋的三个主要通道之一，也是连接西欧和东亚的最短航道。北方海航道是东北航道的一部分，俄罗斯将北方海航道进行“内水化”管理，将其视为本国国家管辖范围内事项，因而在俄罗斯语境下，更多使用“北方海航道”而非“东北航道”这一术语。

俄罗斯并未将主权扩展到北方海航道的整个区域，但声称北方海航道的四个主要海峡，即喀拉海峡、维尔基茨基海峡、桑尼科夫海峡和德米特里·拉普捷夫海峡构成内水。然而，早在苏联时代，这四个海峡的法律地位即引发争议。1985年，苏联在北冰洋建立了直线基线，据此将白海、切什斯卡亚湾（位于巴伦支海）和拜达拉塔湾（位于喀拉海）作为苏联的内水。苏联划定的北极海域基线包括正常基线和直线基线，但直线基线几乎包围了所有重要的北方海航道的海峡。这一划定也遭到了许多国家的抗议，美国从1984至1987年期间持续对此声明反对，因此，苏联的主张也很难满足国际法上历史性权利所要求的“其他国家的默许”的要件。国际法没有对历史性水域或者历史性海湾进行定义，在英挪渔业案、萨尔瓦多与洪都拉斯陆地、岛屿和海洋边界争端案中，国际法院均认为历史性水域是内水，但是如果没有历史性所有权，这些水域将不具备内水性质。²因此，不管是通过划定直线基线的方法，还是通过历史性所有权声索，都无法有效地使北方海航道，至少是其四个主要海峡构成内水。

从气候情况、开发前景和商业潜力来看，三条北极航道中东北航道是“最有可能实现规模化通航”的北极航道。³因此，俄罗斯一直想要把北方海航道打造成一条具有竞争力的贸易航线，从“2020 北极原则”开始就在北极政策中不断提及。自1991年《北方海航道航线航行规则》正式规定外国船舶在北方海航道的通行以来，俄罗斯始终把开发北方海航道作为其北极事务的优先事项。然而，俄乌冲

¹ Brigham L W (2022) *Ten ways Russia's invasion of Ukraine impacts the Arctic and the world*. The Hill, 15 November, <https://thehill.com/opinion/international/3736434-ten-ways-the-russia-ukraine-war-impacts-the-arctic-and-the-world/>. Accessed on 26 March 2024.

² Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua Intervening), Judgment of September 11th, 1992. I.C.J. Reports. 1992, p. 351. Juridical régime of historic waters, including historic bay, Study Prepared by the Secretariat, Yearbook of the International Law Commission, Vol. II (1962), p.1, at para.189.

³ 丛晓男：《俄罗斯北方海航道发展战略演进：从单边管控到国际合作》，《欧亚经济》2019年第4期，第45页。

突造成的影响“外溢”到了北极事务中，俄罗斯加强了北极政策中对于主权、安全的关注。2022 年，俄罗斯通过了关于规范外国军舰通过北方海航道的新法案，用于“确保俄罗斯在北极地区的国家利益以及北方航道的海上航行安全”。这一法案与 2020 年的《北方海航道水域航行规则》的在适用对象和适用范围上有所不同，该法案专门适用于外国军舰和其他非商业政府船只，并且仅限于北方海航道的“内水”水域。该法案要求进入北方海航道内水必须事前获得许可，仅允许“不超过一艘”停泊，并且有权出于安全原因立即暂停经过该航线的外国军舰和其他政府船只的通行。美国一贯在其北极政策中强调航行自由，并且认为俄罗斯是其在北极利益的威胁。同年，美国通过了《北极承诺法案》，该法案旨在打击俄罗斯在北极航运的“控制和影响”，这显然是针对于俄罗斯北方海航道的争议。在世界格局经历自由化浪潮之后，北极航道的治理仍然与地缘政治深度捆绑，这将严重阻碍全人类对北极航道的开发利用。

2. 西北航道的管理争议

西北航道整体为东西走向，东起巴芬湾，西起阿拉斯加北部，中间经加拿大北部北极群岛，和东北航道一样由多条水道构成。加拿大长期以来声明包括西北航道在内的北极群岛范围内的所有水域均属于其“内水”，而美国等其他国家则坚称西北航道是“国际海峡”。

1969 年的“曼哈顿”号商船和 1985 年的“极地海”号破冰船的航行是西北航道两期典型的通行权争议事件。阿拉斯加的普拉德霍湾（Prudhoe Bay）发现大量石油，因而 1969 年夏末，美国商船“曼哈顿”号试图通过西北航道航行，来测试其作为石油运输路线的可行性。在这期间，“曼哈顿”号数次被困海冰，在加拿大破冰船的援助之下才得以脱险。“曼哈顿”号在西北航道的航行引发了加拿大国内强烈的政治压力和民众抗议，要求政府对北极水域，特别是西北航道的主权作出明确声明，反对外国船舶进入西北航道。1985 年，美国海军陆战队的“极地海”号破冰船试图通过西北航道。由于美国政府的立场是认为西北航道是国际海峡，因此它只需要将“极地海”号的航行通知加拿大，而并不需要征求加拿大的许可。因此，“极地海”号在未经加拿大正式授权的情况下通过了西北航道从格陵兰岛航行至阿拉斯加，这使得加拿大面临着更强烈的政治压力。

对于这两个事件，加拿大政府通过国内立法、双边谈判进行了回应。1970 年，加拿大政府颁布《北极水域污染防治法》（AWPPA）来明确西北航道的内水性质。同时，美国与加拿大就西北航道航行权事宜展开双边会议。两国达成《加拿大政府与美利坚合众国政府北极合作协定》，以加强两国的北极合作，美国保证美国破冰船在加拿大声称为国内的沃茨内的所有航行都将得到加拿大政府的同意。⁴

⁴ Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America on Arctic Cooperation, Art.3.

这一协议被认为是一项“君子协议”，因为它是事实上的而非法律上的，不具备法律拘束力。因此，这一协议仅仅代表了西北航道争端的搁置，而不是结束，整个地区的军事、经济和环境压力仍然会不断增加。

在“极地海”号事件后，加拿大以历史性所有权作为其主张基础通过了《领海地理坐标令》，通过划定直线基线来定义历史性内水的外部界限，确认西北航道是加拿大内水。加拿大认为北极岛屿“是相连的，而不是被它们之间的水域分割开来”，正如加拿大外交大臣乔·克拉克在声明中说的那样，“加拿大在北极的主权是不可分割的。它包括陆地、海洋和冰。”加拿大历届政府均宣布加拿大北极群岛内的所有水域均为加拿大历史性内水，并将主权问题视为其北极政策的四大支柱之首。尽管如此，“没有任何国家”在法律上承认该地区为内水，⁵从而缺失历史性水域所要求的“他国默认”的要件。

（二）乌克兰危机下北极航道治理的外部风险

在俄乌冲突爆发后，芬兰和瑞典分别于 2023 年和 2024 年加入北约，北极八国形成了鲜明的北约与俄罗斯对抗的形态。但由于北极理事会不解决安全议题，因而北极军事化无法在该机制下得到制约，呈现出安全风险持续上升的局面。

一方面，北极治理呈现“北约化”，军事化程度持续上升，北极国家更为强调在北极地区的安全战略和军事部署。一方面，北极军演规模更大，演习频率增加。另一方面，各国在北极战略中提升了对军事安全的重视程度。美国在其最新北极战略中直指俄罗斯为最大的“安全威胁”，提出要加强北约在北极中是合作。在北极七国均成为北约盟国之后，北约越来越频繁地以自己的名义介入北极事务、发布北极战略，更有声音认为北约是在“保护”北极，呼吁北约正式介入北极以弥补北极理事会缺失的安全机制。⁶

俄罗斯与北约具有长期对抗关系，俄罗斯对北约东扩持有强硬的反对态度和明显的敌意。北极治理中，北极七国的北约化将使得俄罗斯面对的不再是单一国家，而是利益具有一致性的“北约的北极联盟”，这将削弱俄罗斯的合作筹码，也会进一步降低双方的信任程度。⁷俄罗斯与中国也联合开展“北部·联合—2023”军演和“极地力量 2024”海军演习。中俄联合军演既是对北约盟国军演的回应，帮助俄罗斯强化在北极的地位，加强俄罗斯的军事能力和防御能力，也表明两国在北极事务中具有共同利益，中俄互信程度进一步加深。对中国来说，中俄演习是中

⁵ Geddert JS, *Right of (Northwest) Passage: Toward a Responsible Canadian Arctic Sovereignty*, *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 52, No.3, 2019, p.595.

⁶ See Ashley Postler, “Bringing NATO Into the Fold: A Dilemma for Arctic Security”, *Georgetown Security Studies Review*, 28.10.2019, website available at <https://georgetownsecuritystudiesreview.org/2019/10/28/bringing-nato-into-the-fold-a-dilemma-for-arctic-security/>; Maddy Bennet, *NATO's Role in Securing a Changing Arctic*, 6.5.2020, website available at <https://jsis.washington.edu/news/natos-role-in-securing-a-changing-arctic/>.

⁷ Chuan Chen, *China-Russia Arctic Cooperation in the Context of a Divided Arctic*, *The Arctic Institute Arctic Collaboration Series* 2023, 4.4.2023, website available at <https://www.thearcticinstitute.org/china-russia-arctic-cooperation-context-divided-arctic/>.

国全方位参与北极事务的一个体现，表明中国作为近北极国家不仅可以参与北极的经济、气候等低政治度事务，也可以在军事安全领域找到立足点，能够有助于为“冰上丝绸之路”建设搭建安全的外部框架。

另一方面，俄乌战争爆发后，北极七国认为促成北极域内国家合作的基础已经破裂，于2022年3月3日发表联合声明，暂停与俄罗斯在北极的合作，并拒绝参加由俄罗斯主办或在俄罗斯境内举办的北极理事会会议。2022年3月4日，北极理事会宣布将暂停其所有会议，北极理事会陷入实质停摆状态。北极区域合作机制停摆期间，北极七国试图寻求建立一个不包含俄罗斯的区域合作机制，将北极治理视为其七国范围内的区域治理事项。但是，这些设想的建构模式均为设立一个和北极理事会相似甚至相同的机制，很可能陷入“路径依赖”的窠臼。路径依赖是一个制度维系和持续自身机制的方式，但在面临改革之时，却容易形成决策更新的阻碍。

俄罗斯作为地理上和利益上的北极国家，在北极治理中具有重要地位和作用，如果将俄罗斯排除在北极治理之外，将会严重影响北极八国对北极问题的共同理解。将北极治理机制作为表达政治倾向和制裁手段的工具，使其趋于政治化、工具化，不仅违背了北极理事会的初衷和北极治理的本质，使各方失去了交流的渠道，也使得相关科学研究与数据共享在地缘政治竞争之下陷入僵局。必须认识到，北极治理需要一个非军事化、非对抗性的环境，单边行动无法有效应对北极地区复杂的治理挑战，任何单一治理主体也都无法颠覆北极治理。“排俄运动”不仅无益于缓和北极紧张局势，还会对科研、环境等低政治度领域的治理造成阻碍。对话和合作才是各方增进互信，共同开发北极、利用北极的方式，不仅有利于降低安全风险，还能促进科学数据共享、技术交流和经济互补，实现域内、域外国家的互利共赢。

二、“冰上丝绸之路”对北极航道治理机制的更新

“冰上丝绸之路”建设所打造的北极航道治理机制是对现有治理机制的更新，对北极国家全权主导的治理机制进行了补充，展现了中国作为“北极利益攸关方”参与北极航道治理机制建设的担当与贡献。当前北极治理机制呈现“碎片化”局面，“冰上丝绸之路”合作制度从北极航道开发、经济合作开潜力、科学研究、基础设施、资源能源开发等不同角度构建了体系化的制度设计，搭建了制度化的对话和合作平台，是重建北极治理组织机制的“中国方案”，有助于获得北极国家对中国参与北极治理的理解，亦有助于吸引其他非北极国家共同参与“冰上丝绸之路”建设发展之中。

（一）重建北极航道治理秩序的前提共识

当前，北极航道治理困境表现为沿海国加强本国对北极航道单方管控和航道开发利用国际合作之间难以协调，其矛盾来源于北方海航道和西北航道的法律地

位尚未确定，导致其适用法律不明晰。因此，要重建北极航道治理秩序，首先必须克服法律地位的争议，凝聚北极航道的全球治理共识。

回顾俄加本国的主张，无论是“直线基线”还是“历史性水域”的主张，实际上都未满足一般国际法的要求。一方面，直线基线的划定要求之一是“不得在任何明显的程度上偏离海岸的大致方向”，而两国均未满足这一要件。加拿大在北极群岛划定的直线基线基本上是南北走向，而加拿大海岸呈东西走向；苏联划定的几组直线基线中虽然包含符合要件的基线，但穿越桑尼科夫海峡和德米特里·拉普捷夫海峡的基线中，连接利亚霍夫斯基岛东端基点与俄大陆的直线基线偏离的角度达到了近 74 度。⁸ 尽管由于高纬度地区地理测量存在一定困难，“偏离”的具体程度难以衡量，偏离要求也并不明晰，但不可否认的是，两国划定的直线基线均偏离了海岸的大致方向。另一方面，两国对历史性所有权或历史性权利的主张均遭受了国际社会的明确反对，也无法满足历史性主张的要件。因此，俄罗斯和加拿大对北极航道的“内水”主张很难在法律上站得住脚。

在科孚海峡案中，国际法院对国际海峡制定了双重标准：一个是地理标准，另一个是功能标准。对于前者，西北航道和东北航道都符合 UNCLOS 规定的“海峡两端连接公海或专属经济区”这一要求；功能标准要求该海峡“用于国际航行”，这是一个相对模糊的标准，并未阐明需要达到何种定量程度以及适用于何种时间维度。在当前的地理气候环境下，即使不论这些细节问题，从更宏观的“实现国际通行”这一目的角度分析，西北航道和北方海航道目前还无法满足。¹ 目前，就北方海航道而言，它更像是一个用于“国内航行”的海峡，而非用于“国际航行”。西北航道同样如此，由于气候环境和水文因素恶劣，目前未能成为一条可行的海上航线，狭窄的海峡和多变的冰况使得航行困难和危险，因而主要用于加拿大国内航运。但是，随着气候变暖，海冰消融，北极航道的法律地位将面临新一轮的挑战。如果说目前外国船只通过这些海峡的次数有限，因而这些海峡是否可以被证明未“用于国际航行”还存在争议，那么，随着西北航道和北方海航道全年可通航时间的增加，这些海峡的功能和用途将逐渐明朗，海冰的持续融化将使得北极航道逐渐成为国际航运选择的路线，此种航行活动也将证明西北航道是“用于国际航行”的海峡，即国际海峡。

北极航道法律性质的确定不应当根据一国或一组织的单一立场决定，也不应当只把北极航道治理看作“一个简单的政策选择性问题”。北极航道性质之争反映的是北极地区的地缘政治之争，这是全球地缘政治博弈的延伸和反映。虽然俄罗斯和加拿大的内水化管理确实存在法理依据的缺失，但航行自由不意味着“横行自由”或“威慑自由”，此类以自由航行为名的挑衅行动将导致北极地区局势高度紧张，既不利于北极国家内部维持合作关系以及北极地区开展的其他经济合作，

⁸ 李天生，伍方凌：《论北极航道航行权的争议与未来》，《政法论丛》2023 年第 1 期，第 139 页。

也不利于北极的安全保障和地缘政治的平衡。北极航道的经济利用使得参与方共同受益，而地缘政治博弈则使得全球共同受损。在国家利益对冲矛盾面前，地缘政治竞争暂时难以打破，因此，北极航道治理秩序应当置于更宏观的全球治理层面之下进行重构，绕开难以调和的地缘政治矛盾。

（二）“冰上丝绸之路”为北极治理提供新平台

中国是当前全球第二大经济体，也是所有主要国际机制的参与者和一系列公共产品的提供者。作为北极利益攸关国，考虑到我国的综合国力、与美加北极大国的竞争关系以及与俄罗斯的极地合作，我国能够承担起这个“第三者”角色，提供北极治理的公共产品，打破北极现有治理机制的僵局。中国的“冰上丝绸之路”建设是“21 世纪海上丝绸之路”的向北延伸，海上丝路的建设经验给“冰上丝绸之路”建设提供了丰富的经验，能够助力北极航道合作开发，并且改善中国与其他各国参与北极治理的外部条件。

就航道使用和开发而言，我国的“冰上丝绸之路”设想着力于经济领域的开发合作，表达的是共同利用北极各类资源的诉求，并不涉及军事、安全、主权等高政治度领域的内容，因而对北极地区主权、航道管辖权等内政问题避免讨论，既不反对也不纵容俄加两国的具体要求或立场。2017 年，我国科考船“雪龙号”首次试航西北航道，并在航行过程中进行了有关科学研究。中国没有向加拿大政府请求允许通过其内水，而是依据 UNCLOS 关于海洋科学研究的规定，请求沿海国加拿大允许其在加拿大海域进行海洋科学研究，从而得以回避西北航道法律地位这一敏感问题。对于北方海航道而言，北方海航道的合理开发将会是互利共赢的良好格局。俄罗斯致力于发展北方海航道的全年常态化运营，对中国以及其他合作方来说，如果北方海航道能成为稳定、优质、低价的运输航线，那么“冰上丝绸之路”就能帮助俄罗斯实现其将北方海航道打造为“具有国际竞争力的重要运输走廊”的愿景，而无需去处理潜在的政治或法律争端。

就航道治理而言，“冰上丝绸之路”能够很好地满足北极治理对公共产品的需求。首先，北极治理是全球治理的表现形式，需要各种国际力量的参与，“冰上丝绸之路”对合作方没有设置障碍，欢迎不同地理区位、不同意识形态、不同政治主张的国家参与到北极治理中来，共同构建“北极人类命运共同体”，形成开放、包容、高效的北极治理新体系。其次，“冰上丝绸之路”倡议破除了北极治理的权力分层。在该倡议之下，所有国家的地位是平等的，并不会因为地理位置就赋予北极沿岸国家以优先领导地位。我国在“冰上丝绸之路”建设中将北极航道治理视为自身责任，增强与北极事务的联系，在北极航道利用过程中逐渐成长为重要支持者角色，提升我国北极治理的参与感和正当性。在北极航道治理中，各国都应当保有此种主人翁精神，打造“共建共享共治”的航道治理格局。最后，“冰上丝绸之路”是“一带一路”的延伸，构成世界上最长的经济走廊，是一项跨区域经济发

展战略，而不是军事安全战略。因此，“冰上丝绸之路”建设要求各治理主体超越传统国家安全观念，共同致力于避免北极安全困境，进而才可能为所有利益攸关者创造长期利益。

（三）北极治理权力政治回归之下我国的应对策略

从冷战结束到俄乌战争、巴以冲突爆发的今天，包括北极治理在内的全球治理经历了从去政治化、去安全化到权力政治回归的过程。⁹作为近北极国家，我们必须直面地缘政治局势紧张、军事安全风险加剧的现状。全球地缘政治博弈深刻影响全球治理的进程，不仅表现在军事安全方面，也表现在环境治理、经济发展等低政治度领域，这些影响均外溢到了北极。“冰上丝绸之路”一般情况下并不涉及安全领域，但当低政治度领域的建设受到政治博弈、军事安全掣肘之时，我国作为倡议国，应当承担起为“冰上丝绸之路”提供外部安全环境的责任。北极治理不能单纯寄希望于大国之间主动淡化地缘政治博弈，而应当对现实情况进行预判和分析，从而做好我国的应对。

首先，我国要警惕西方在政治角逐中故意扭曲我国在北极治理中的行动。2019年，时任美国国务卿的蓬佩奥在北极理事会的演讲中充斥种种对中国参与北极治理的主观揣测与污名化推论。蓬佩奥认为中国意图将北冰洋变成“充满军事化和领土争端的新南海”，这既是对我国南海主权的轻视，也是对我国北极治理意图的恶意解读。此外，中国的经济国际合作进程也令部分北极国家感到担忧，但从数据上来看，除了中俄具有深度的经济伙伴关系，就北欧五国而言，虽然中国通过贸易往来成为这些国家的前十大贸易伙伴，但超过半数的进口总值来自欧洲经济区国家，在经济上并不存在对中国的依赖。¹⁰上述例子足以说明，所谓的“中国威胁论”很多时候只是一种政治话语操控，而非对事实的陈述。我国应当秉持开放、合作、共赢的原则，构建我国在北极治理中的话语权。一方面，我国要加大大国外舆论宣传力度，积极开展“北极外交”，加强与北极国家的沟通与交流；另一方面，开展“冰上丝绸之路”建设和推进“北极命运共同体”的实践本身就是构

⁹ 参见任琳：《全球治理与国际组织的进展、趋势与应对》，IPP评论，2024年5月15日，

<https://mp.weixin.qq.com/s/NFfLrTjPwl-zWOSRzMn2fQ>。

¹⁰ 数据来源参见商务部：《2023年挪威货物贸易情况》，

<http://www.mofcom.gov.cn/article/zwjg/zwdy/zwdyoz/202403/20240303485888.shtml>；商务部：《2022年中国是冰岛第二大货物贸易进口来源国》，

<http://is.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202305/20230503410499.shtml>；“Statistics Denmark, Imports and exports of goods and services”, 8.5.2024, <https://www.dst.dk/en/Statistik/emner/okonomi/betalingsbalance-og-udenrigshandel/import-og-eksport-af-varer-og-tjenester>; Finnish Customs Statistics, “Finnish international trade 2023 Figures and diagrams”, 29.1.2024, website available at <https://tulli.fi/documents/2912305/3439475/Finnish%20international%20trade%202023%20-%20Figures%20and%20diagrams/8353a813-35cd-6568-35df-6f4ecf364599/Finnish%20international%20trade%202023%20-%20Figures%20and%20diagrams.pdf?version=1.9&t=1690437611000>; Statistics Sweden, “Exports to our 30 largest trade partners”, 28.5.2024, website available at <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/trade-in-goods-and-services/foreign-trade/foreign-trade---exports-and-imports-of-goods/pong/tables-and-graphs/exports-to-our-30-largest-trade-partners/>。

建话语权的方式，向世界展示真实的中国形象和在北极治理中的实质性贡献。

其次，在北极治理陷入“北约化”的当下，我国应当警惕“冷战思维”重演，避免卷入政治斗争或军备竞赛中。美国对“冰上丝绸之路”倡议采用了审视竞争心态，认为中国的提议具有地缘战略动机。¹¹这反映出，安全困境是由于各方之间缺乏信任造成的，北极治理组织机制始终缺乏道德层面的引导，从而使得治理理念在北极大国的竞争下逐渐混乱失序，陷入信任危机。“人类命运共同体”理念有助于弥补信任赤字，填补话语体系的空白，倡导新时代义利观。全球安全倡议是我国新时代大国外交的理念之一，在北极治理中反对霸权主义，是在安全领域向世界提供的公共产品。安全倡议与“一带一路”具有相同的目标和相似的合作方式，在北极治理方面能够为构建“冰上丝绸之路”提供软法性质的外部安全保障。

三、“冰上丝绸之路”与北极航道治理的共进

北极航道是“冰上丝绸之路”建设国际贸易运输的重要通道。北极航道沿岸国积极利用“冰上丝绸之路”建设带来的发展机会，借助我国提供的“冰上丝绸之路”公共产品进行北极航道建设，是当前新形势之下重建北极航道治理秩序的正确方向。“冰上丝绸之路”建设与北极航道治理秩序重建双融共进，形成了良好互动。“冰上丝绸之路”作为促进北极治理的公共产品，启示北极治理各参与方应超越地缘政治的束缚，聚焦共同利益，通过加强友好交流和协同合作，促进政治互信，逐步实现相互理解和合作共赢。

（一）“冰上丝绸之路”建设在北极航道方面的合作实践

我国的“冰上丝绸之路”所提及的北极航道包括西北、东北、穿极航道三条航道，但目前，穿极航道融冰速度相对最慢，经济开发潜力最小；西北航道尚不具备大规模国际通航的条件，仅有部分商业性或者科研性质的试航，因此，在已有的冰上丝绸之路建设中，主要呈现的是利用东北航道进行的合作实践。

北极航道的管理利用对于建设“冰上丝绸之路”具有重要意义。在冰上丝绸之路建设中，北极航道是重要的运输通道，将极大地改变现有全球海上运输格局。我国首先派出“雪龙”号科考船对北极航道进行科学探索，为“冰上丝绸之路”建设中北极航道的商业化利用打下扎实的前期基础，为后期我国商船的顺利适航探明航路。自“永盛”号商船首次完成东北航道航行之后，2017年，中远海运集团共派出了5艘船舶，利用3个月左右的窗口期往返北极，建立了东北航道常态化运营模式。截至2020年，中远海运共安排20艘船舶执行了42个北极航次；2021年夏季，又安排13艘船舶完成了14个北极航次，其中包括10航次的无引航独立航行，进一步扩大了北极航道商业化运营规模。¹²

¹¹ Edmund Li Sheng, *Arctic Opportunities and Challenges*, Singapore: Palgrave Macmillan, 2022, p.70.

¹² 参见陆海鸣：《2020年北极航行回顾及展望》，《世界海运》2021年第11期，第24页；陆海鸣：《2021年商船北极东北航道航行回顾及思考》，《世界海运》2022年第1期，第2页。另一个数据显

2017 年，亚马尔液化天然气（下称“LNG”）项目投产，成为“冰上丝绸之路”设想下首个建设成果。2022 年，俄罗斯总统普京访华，表示愿意进一步深化发展运营北极航道。俄罗斯在“冰上丝绸之路”建设过程中将东北航道的可利用航段和可通航时间都进行了拓宽。一方面，俄罗斯将东北航道的北欧航段辐射向欧洲的商贸中心区域，实现了“冰上丝绸之路”在“一带一路”框架下的欧亚两端交通与贸易动脉对接。另一方面，俄罗斯总统普京在 2023 年的第三届“一带一路”国际合作高峰论坛上表示，北方海航道将从 2024 年实现全年通航。2024 年 5 月初，俄罗斯油轮就已经大规模开始从北方海航道向中国运送原油，突破了原有的夏季通航时间。

目前，“冰上丝绸之路”呈现出国际公共产品属性。俄罗斯对北方海航道建设的目标是将其打造为全球运输走廊，开放给各国共同利用，且“冰上丝绸之路”旨在通过开发北极航道促进各国经济共同发展，建立稳定安全、互利共赢的北极航道治理机制，因而凸显出公共产品“共同受益”的属性。作为中国提供的公共产品，我国通过倡导北极航道方面的合作实践为北极航道治理机制提供了切实可行的中国方案。

（二）渐次推进共建“冰上丝绸之路”协同合作

俄罗斯对“冰上丝绸之路”经历了从深切忧虑到主动邀约、密切合作的态度变化，这种态度转变或许可以说明渐次推进合作的重要性。在 2013 年“一带一路”倡议提出伊始，俄罗斯的反应呈现出消极色彩，担忧我国的“一带一路”建设会与俄罗斯自己的 EAEU 项目产生竞争，从而削弱自己在中亚的影响力。¹³但是，中俄后来建立了“一带一路”和欧亚经济联盟的伙伴关系，共同推进“大欧亚伙伴关系”，并且成为了“冰上丝绸之路”的重要合作方。2024 年 5 月，在中俄最新的联合声明中，两国将彼此视为“优先合作伙伴”，并强调要“开展北极开发和利用互利合作”。¹⁴

这种转变是双方通过加强友好交流和协同合作，从而逐步实现的相互理解和合作共赢。首先，我国在当年提出了“人类命运共同体”理念，向世界阐明我国“共商共建共享”的治理思路，强调用“合作共赢”代替零和博弈，用“文明互鉴”代替话语权霸凌，表明中国持有相对温和友善的治理理念。其次，两国致力于使得“一带一路”和欧亚经济联盟形成经贸关系上的互补而非竞争。中俄在经历国际局势的变化中逐渐认识到，经济利益是比政治纽带更稳固、更稳定、更和平的关系，

示：2013 年至 2021 年，中远海运特运共派出 33 艘船舶在北海航线上执行 42 个航次，其中 14 艘由破冰船护航。See Chen F, *Arctic Shipping Experience & Expectation [Conference presentation]*, 2022 Arctic Circle Assembly, 14.10.2022.

¹³ Moe, Arild, Gørild Heggelund, and Kathinka Fürst, *Sino-Russian Cooperation in Arctic Maritime Development: Expectations and Contradictions*, *Europe-Asia Studies*, Vol.75, No.8, 2023, p.1368.

¹⁴ 《中华人民共和国和俄罗斯联邦在两国建交 75 周年之际关于深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》，2024 年 5 月 16 日。

将欧亚伙伴关系建立在经济架构之上，消除经济关系政治化的做法，这种共识使得两国能够更深入地进行合作。因而，2015年，中俄领导人在双边会谈上达成了一系列合作意向，并发表了《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》，清晰表明俄罗斯对中国丝绸之路建设的支持和合作愿望；同年，在两国总理会晤的公报中，提出了共同开发北方海航道的愿景，开启了两国在北极航道利用方面的经济合作。两年之后，也正是普京总统首先邀请我国把海上丝绸之路延伸到北极区域，开启了“冰上丝绸之路”的设想。由此可见，中俄在北极经济合作方面的友好关系并非一蹴而就，而是经历了数年来的转变，在参与中增进理解，在合作中互利共赢，从而渐次形成北极开发的友好合作伙伴关系。

在北极经济开发过程中，不同国家持有不同的利益诉求和外交目标，对“冰上丝绸之路”的理解也呈现出差异。但是，这种差异这并不妨碍交流合作。相反，各国可以通过加强交流、增进互信，发现并聚焦共同的利益交汇点，进而开展经济合作。这种合作不仅有利于合作方互利共赢，形成伙伴关系，也有利于推动北极可持续发展，共同构建北极命运共同体。有俄罗斯学者指出，两国在北极治理上存在根本立场的差异，俄罗斯作为北极国家，首要目的是强化自己的控制权，而中国作为非北极国家则“迫切要求建立国际秩序”。尽管政治目标存在差异，但这并未影响中俄两国在经济合作上的深入发展，在2022年的《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于新时代国际关系和全球可持续发展的联合声明》中，两国重申“一带一路”的协同建设，并同意在北极地区深化“可持续发展务实合作”。¹⁵美国兰德公司的研究报告也反应了不同立场下的合作潜力。该报告指出，北美北极地区普遍对中国的任何拟议投资都进行严格审查，因为他们对中国的投资持有特别的谨慎和怀疑态度。美国将中国视为其在北极的潜在威胁者之一，导致中美之间在在北极的交往并不频繁。但是，中美的北极交往并不必然是“零和博弈”，至少在追求北极的和平稳定这一目标上，两国具有一致利益。¹⁶由此可见，政治和经济目标是北极治理的不同切入点，而非相互排斥的障碍。通过经济互动，可以逐步消除他国对我国的不信任感，从而实现经济往来和政治话语的良性互动。“冰上丝绸之路”建设不仅有经济合作开发的追求，更深远的目标是通过经济交流促进政治互信，寻求北极治理的“最大公约数”，以此来推动北极地区的和平、稳定和可持续发展。

“冰上丝绸之路”倡议作为我国为北极治理提供的公共产品，疏通了北极地区互联互通的道路，为北极治理参与者提供了大量的合作机会和发展空间。中国不

¹⁵ 外交部：《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于新时代国际关系和全球可持续发展的联合声明（全文）》，2022年2月4日。

¹⁶ Doug Irving, *What Does China's Arctic Presence Mean to the United States?*, RAND, 29.12.2022, website available at <https://www.rand.org/pubs/articles/2022/what-does-chinas-arctic-presence-mean-to-the-us.html>.

愿在北极治理中卷入地缘政治斗争，也不愿使“冰上丝绸之路”建设成为外交策略的砝码。因此，“冰上丝绸之路”是一项全球合作框架，强调的是开放、包容、合作，而非基于地缘政治因素的排他或单边主义。这一倡议不仅为中俄提供了更好的双边合作机制，更是北极国际合作的平台。在继续深化与俄罗斯的合作关系的同时，我们应当邀请其他北极治理参与方一起加强北极基础设施建设，探索北极航道的潜力，推动贸易投资便利化，并且在享受经济利益的同时也要促进经济 and 环境保护的和谐共进，打造属于全人类的“北极命运共同体”。

我们并不否认“冰上丝绸之路”建设在近几年遇到的挑战，在过去五年中，由于政治风向的变化或北极各国政府对中国投资的金融和安全风险的具体担忧，我国的建设计划遭受了不少阻碍和推迟；由于俄乌冲突的外溢影响，北极地区的开发进程受到了政治、军事影响因素的阻碍，中俄之间的合作似乎也面临一些挑战，两国学界对俄乌冲突之下中俄的合作基础以及未来前景持有不同的观点。¹⁷除了北极 2 号项目的暂停，中欧“北极走廊”计划的长期延误更是反映了地缘政治对基础设施建设的阻碍。该项目原本计划打造一条亚洲与欧洲之间最短、最直接的货运路线，实现“北极走廊”与“冰上丝绸之路”连接的愿景，中方也愿意投资基础设施建设。然而，芬兰和爱沙尼亚单方面抹黑中国，使得合作关系破裂，尔后又加入北约，进一步激化与中国的紧张关系。正如在上一章所提到的，我国欢迎与任何国家开展合作，但至少需要建立在互利共赢、共同打造北极命运共同体的共识之上，否则任何项目都无法顺利推进。

任何大型倡议的实现都不是一蹴而就的，正如人类对北极的认识过程一样，需要不断探索、渐次推进。目前，北极国家中仅有俄罗斯是明确的“一带一路”参与国，但北欧五国都是亚投行的创始成员国，共建“冰上丝绸之路”的前景广阔。当前“冰上丝绸之路”建设面临的困难主要是由于俄乌冲突引发的地缘政治动荡和西方国家对俄罗斯的制裁所导致，但国际局势风云变化，不应将特殊政治局势下的暂时停滞视为“冰上丝绸之路”建设的失败，不应就此否定各国在北极经济投资和协同合作的已有成就。始终需要明晰的是，“冰上丝绸之路”是“一带一路”宏伟蓝图的深化和延展，“一带一路”建设十年来的斐然成绩，本身也可以证明“冰上丝绸之路”具有相当的潜力，当下的现实困境是外源性挑战所致，而非内生性机制缺陷。近年来，我国逐步强调要积极参与全球治理体系的建设和改革，“冰上丝绸之路”既体现了我国“全球发展倡议”在全球公域的实践，也顺应了国际社会对于加强合作、共同应对北极治理挑战的普遍需求。因此，我们应当利用这一时机，加强与北极治理参与各方的对话和协调，探索多元化的合作模式，积极寻求外部挑战的解决方案，增强“冰上丝绸之路”的适应性、包容性、兼容能力，保

¹⁷ See Moe, Arild, Gørild Heggelund, and Kathinka Fürst, *Sino-Russian Cooperation in Arctic Maritime Development: Expectations and Contradictions*, *Europe-Asia Studies*, Vol.75, No.8, 2023, p.1362.

障“冰上丝绸之路”在可持续发展的道路上不断前进。

四、结语

“冰上丝绸之路”作为中国提出的北极合作倡议，不仅体现了中国对北极地区和平、稳定与可持续发展的承诺，也为全球治理提供了新的视角和实践平台。在当前国际政治经济形势复杂多变的背景下，该倡议展现了中国作为负责任大国的国际担当，为北极航道治理提供了新的动力。

任何大型倡议的实现都不是一蹴而就的，正如人类对北极的认识过程一样，需要不断探索、渐次推进。目前，北极国家中仅有俄罗斯是明确的“一带一路”参与国，但北欧五国都是亚投行的创始成员国，共建“冰上丝绸之路”的前景广阔。当前“冰上丝绸之路”建设面临的困难主要是由于俄乌冲突引发的地缘政治动荡和西方国家对俄罗斯的制裁所导致，但国际局势风云变化，不应将特殊政治局势下的暂时停滞视为“冰上丝绸之路”建设的失败，不应就此否定各国在北极经济投资和协同合作的已有成就。始终需要明晰的是，“冰上丝绸之路”是“一带一路”宏伟蓝图的深化和延展，“一带一路”建设十年来的斐然成绩，本身也可以证明“冰上丝绸之路”具有相当的潜力，当下的现实困境是外源性挑战所致，而非内生性机制缺陷。近年来，我国逐步强调要积极参与全球治理体系的建设和改革，“冰上丝绸之路”既体现了我国“全球发展倡议”在全球公域的实践，也顺应了国际社会对于加强合作、共同应对北极治理挑战的普遍需求。因此，我们应当利用这一时机，加强与北极治理参与各方的对话和协调，探索多元化的合作模式，积极寻求外部挑战的解决方案，增强“冰上丝绸之路”的适应性、包容性、兼容能力，保障“冰上丝绸之路”在可持续发展的道路上不断前进。

作者信息：

苏安琪：武汉大学中国边界与海洋研究院国际法学硕士生，联系方式：13057383635，邮箱：anqisu331@163.com

黄德明：武汉大学中国边界与海洋研究院及法学院教授、博导

非国家行为体承认机制研究：以 M23 运动为例

韩宇桐*

摘要：随着非国家行为体在当代武装冲突中的地位日益凸显，现有国际人道法在规制 NSAs 行为时面临结构性困境。以刚果（金）M23 运动为例，其通过跨境支持网络和准国家治理能力发展为冲突地区最具破坏力的 NSAs，但其行为却游离于 IHL 的适用范围之外。M23 运动的暴力实践揭示了 IHL 在主权中心主义框架下的适用局限性，包括法律地位模糊、责任追究真空和平民保护缺位等问题，削弱了 IHL 的实施效力并加剧了人道危机。

本研究旨在探讨如何通过重构国际法的承认机制，赋予 NSAs 有限的法律人格，增强其遵守 IHL 的内在动力。研究采用案例分析法，结合国际法理论与实践，分析 M23 运动在 IHL 规制中的困境及其制度根源，并提出包含事实承认和规范承认的理论模型。研究发现，现有 IHL 存在主权中心主义与法律普世性的张力，NSAs 通过“主权嵌套”和“去中心化”等策略性行为规避法律责任，同时利用法律漏洞实现其政治和经济目标。研究提出，通过赋予 NSAs 有限的法律人格，结合正向激励（如“临时观察员地位”）与反向约束（如刑事追责威胁），可以有效提升其履约意愿。

本研究进一步结合中国的国际发展合作实践，提出“发展权”与“安全权”统一的中国方案，通过制度创新推动 IHL 在资源冲突地区的有效实施。这种模式不仅提升了中国在国际规则制定中的话语权，也为全球治理注入了东方智慧，为发展中国家争取规则制定权开辟了新路径。

关键词：国际人道法 非国家行为体 承认机制 中国方案

* 韩宇桐，中国政法大学国际法学院国际公法方向 2023 级硕士研究生

Non-State Actor Recognition Mechanism Research: A Case Study of the M23 Movement

Han Yutong

Abstract:As non-state actors (NSAs) play an increasingly prominent role in contemporary armed conflicts, international humanitarian law (IHL) faces structural challenges in regulating their behavior. The M23 Movement in the Democratic Republic of the Congo, which has evolved into the most destructive NSA in the conflict region through cross-border support networks and proto-state governance capabilities, operates beyond the scope of IHL. The violent practices of the M23 Movement reveal the limitations of IHL within a state-centric framework, including ambiguous legal status, accountability vacuums, and inadequate civilian protection, which weaken the implementation of IHL and exacerbate humanitarian crises.

This study explores how to enhance the intrinsic motivation of NSAs to comply with IHL by reconstructing the recognition mechanism in international law and granting NSAs limited legal personality. Using a case study approach, the research analyzes the challenges and institutional roots of the M23 Movement within the IHL framework, proposing a theoretical model that includes factual and normative recognition. The study finds that existing IHL suffers from tension between state sovereignty and universal legal applicability, as NSAs evade legal responsibility through "sovereign nesting" and "decentralization" tactics, exploiting legal loopholes for political and economic gains. It suggests that granting NSAs limited legal personality, combined with positive incentives (e.g., "temporary observer status") and negative constraints (e.g., threats of criminal prosecution), can effectively enhance their willingness to comply.

Furthermore, this study integrates China's international development cooperation practices, proposing a China Solution that unifies "development rights" and "security rights." Through institutional innovation, this solution promotes the effective implementation of IHL in resource conflict areas. This model not only enhances China's voice in international rule-making but also injects Eastern wisdom into global governance, paving new paths for developing countries to participate in rule-setting.

Keywords:International Humanitarian Law, Non-State Actors, Recognition Mechanism, China Solution

引言

2025 年 2 月，中国常驻联合国代表傅聪大使在安理会紧急会议上指出，刚果（金）东部冲突的持续升级已威胁区域稳定与人道安全，强调国际法权威性与执行力的维护是解决危机的根本路径。¹这一表态直指当代国际人道法的结构性困境，在非国家行为体（Non-State Actors, 以下简称 NSAs）日益成为武装冲突核心参与者的现实下，²传统以主权国家为中心的法律框架正面临规范效力与实践效能的全面割裂。³此矛盾在 2012 年刚果（金）东部反政府武装 3 月 23 日运动（March 23 Movement, 以下简称“M23 运动”）的暴力实践中得到具象化呈现，需要引起国际社会的广泛关注。⁴

在 M23 运动参与的冲突中，刚果（金）当地居民发现自己生活在 NSAs 控制的领土中，其领土控制权并不稳定，然而这已经慢慢成为常态。2020 年，红十字国际委员会（以下简称“ICRC”）估计，有 6000 至 8000 万人生活在 NSAs 的控制之下，⁵而大约 1 亿人生活在这种控制权存在争议的地区。根据 ICRC 的报告，2001 年至 2016 年期间，非国际性武装冲突（以下简称“NIAC”）增加了一倍以上，从不到 30 场增加到 70 多场。⁶

在过去的二十年里，有 NSAs 参与的 NIAC 越来越多，并且事实上经常会将第三国以及更多国家卷入其中，造成地区动乱。这些第三国会以支持东道国政府打压 NSAs 或是支持 NSAs 反抗政府的形式介入。⁷乌普萨拉冲突数据计划显示，自民族国家诞生以来，涉及 NSAs 的冲突首次成为主要冲突形式。⁸自 2014 年以来，全球因 NSAs 参与的 NIAC 所致受害者人数大幅增加，像 M23 运动这类事件在全球各地时有发生，严重威胁地区稳定和全球安全局势，阿富汗、伊拉克和

¹ 习近平外交思想和新时代中国外交：《中国代表呼吁避免可能加剧刚果（金）紧张局势的行动》，载中国外交网，发布日期：2025 年 2 月 20 日，引用日期：2025 年 3 月 20 日，链接：http://cn.chinadiplomacy.org.cn/2025-02/20/content_117723744.shtml。

² Helmke, B. *Under Attack: Challenges to the Rules Governing the International Use of Force*. 11 Routledge. P. 167 (2013). available at <https://doi.org/10.4324/9781315549330>.

³ Quackenbush, S. *International conflict: Logic and evidence*. SAGE Publications, Inc. (2015) available at <https://doi.org/10.4135/9781483368672>.

⁴ L. Harbon & P. Wallensteen, id. M. Sassòli, *Possible Legal Mechanisms to Improve Compliance by Armed Groups with International Humanitarian Law and International Human Rights Law*, Paper submitted at the Armed Groups Conference, 1 Vancouver, pp. 13-15 (2003) available at <http://www.genevacall.org/resources/other-documents-studies/f-other>.

⁵ ICRC, ‘*ICRC Engagement with Non-State Armed Groups Why, how, for what purpose, and other salient issues*’ (2021) available at <https://international-review.icrc.org/articles/icrc-engagement-with-nsags-why-how-for-what-purpose-icrcposition-paper-915> accessed 6 February 2022.

⁶ ICRC, ‘*International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*’ (2019) https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/challenges-report_IHL-and-non-state-armed-groups.pdf.

⁷ ICRC, ‘*International Humanitarian Law and the challenges of contemporary armed conflicts*’ (2011) <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-IHL-challenges-report-11-5-1-2-en.pdf>.

⁸ Pettersson Therése, Davis Shawn Deniz Amber, Engström Garoun, Hawach Nanar, Högladh Stina, Sollenberg Magnus Öberg Margareta, ‘*Organized violence 1989-2020, with a special emphasis on Syria*’ (2021) 58 (4) *Journal of Peace Research* 809-825 DOI <10.1177/00223433211026126> <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/00223433211026126>.

马里就是如此，已然成为世界安全局势的主要不稳定因素。⁹因此，加强对 NSAs 的研究和关注对于维护冲突地区人道主义安全以及保障地区稳定有着重要意义。

事实上，针对 NSAs 的研究正逐年增加，有学者提出 NSAs 并非是近些年的产物，他们在整个人类发展史上一直是和与之对抗的国家并存。从古代帝国时代的反抗组织，到中世纪早期的雇佣组织，再到海盗时代和近代游荡于乡野的强盗，NSAs 并非是一个新奇的概念。¹⁰但是之前的 NSAs 大多并不渴望成为一个国家，其大多是为了与领土和政治诉求无关的经济利益而使用武力，¹¹这些往往可以被国家权力以武力压制和整合。¹²但是在南斯拉夫实践中，很多学者认为，NSAs 开始试图加强自己的国家权威和法律地位来抵制国家权威，例如他们试图控制领土并行使平行政权。¹³这种对抗形式的升级会加剧 NIAC 的暴力程度，身处其中的居民所处的法律灰色地位会令其人道安全受到较大威胁，国际法上虽然有日内瓦公约共同第三条（以下简称“共同第三条”）及《日内瓦公约》第二附加议定书（以下简称“APII”）进行规制，但是事实上其执行效果和提供的保护都有些差强人意。¹⁴且事实上 NSAs 遵守国际人道法（以下简称“IHL”）缺乏内在动因，目前大多数研究都聚焦于 IHL 能否以及如何适用于 NSAs，却少有从公约和规定的实施效果去进行分析，且没有考虑到 NSAs 的履约动机以及 IHL 针对 NSAs 的强制性不足。¹⁵有学者提出 NSAs 履约动机的缺失源于其所遵的约定缺少其自身同意，¹⁶因此可以考虑将特别协定作为主要措施解决这一问题，但这又可能会对国家主权原则造成侵犯。¹⁷

因此，本研究试图运用案例分析的方法，以 M23 运动的暴力实践为例，通过分析 IHL 在规制 NSAs 的过程中所存在的困境和不足，探索在尊重国家主权的前提下针对 NSAs 构建全新可行的承认机制，并结合中国的外交政策和国家利益，通过激活 NSAs 合规内驱力，赋予“临时观察员地位”等有效制度激励，提出

⁹ Rudolfsen Ida, 'Non-State Conflicts: Trends from 1989 to 2018' (2019) Peace Research Institute Oslo <https://reliefweb.int/report/world/non-state-conflicts-trends-1989-2018> accessed 3 March 2022.

¹⁰ Miroiu Andrei and Ungureanu Radu Sebastian, 'Armed non-state actors as a distinct research topic' (2015) 5(3) International of Social Research 153-155 DOI <10.1515/irsr-2015-0014> <http://archive.sciendo.com/IRSR/irsr.2015.5.issue-3/irsr-2015-0014/irsr-2015-0014.pdf>.

¹¹ Glaser Max, *Humanitarian engagement with non-state armed actors: the parameters of negotiated access* (2005) 51 Humanitarian Practice Network 1-20 <https://odihpn.org/wp-content/uploads/2005/06/networkpaper051.pdf>.

¹² Williams Phil, *Violent Non-State Actors* (2008) International Relations and Security Network 1-21 <https://www.files.ethz.ch/isn/93880/vNSAs.pdf>.

¹³ Seferi Fabio, *Regions of Blurred Power: Violent Non-State Actors in the Western Balkans* (2018) <https://commons.lib.jmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1002&context=ese>.

¹⁴ Sivakumaran Sandesh, *The law of non-international armed conflict*, Oxford University Press p. 379 (2012).

¹⁵ Jann K. Kleffner, *From 'Belligerents' to 'Fighters' and Civilians Directly Participating in Hostilities - On The Principle of Distinction in Non-International Armed Conflicts One Hundred Years After the Second Hague Peace Conference*, 54 NETHERLANDS INT'L L. REV. P. 315, p. 322 (2007).

¹⁶ ICRC, *Improving Compliance with International Humanitarian Law-ICRC Expert Seminars*, Report, pp. 20-21 (2003), available at www.icrc.org/eng/assets/files/other/improving_compliance_with_international_report_eng_2003.pdf.

¹⁷ Christopher Greenwood, *The Relationship between Ius ad Bellum and Ius in Bello*, Review of International Studies 9, pp.221-234 (1983).

切实可行的能够充分保护人道安全维护地区稳定且能彰显负责任大国的中国方案。

一、国际人道法规制非国家行为体的承认机制困境

（一）主权中心主义与承认缺失的制度悖论

1. 威斯特伐利亚体系下的承认排斥

IHL 在规制 NSAs 时,始终期待实现“主权至上”与“法律普世性”的完美融合。事实上也通过共同第三条及 AP II 确立了 NIAC 中各方的最低人道义务,¹⁸但碍于对威斯特伐利亚体系下国家主权逻辑的遵守,出于对以主权国家为基本单元构建的传统国际法体系的尊重¹⁹,在谈判期间达成的各方利益平衡使得条文充斥模糊与不确定性,并且 APII 规定需具备“对领土实施持续性控制”及“实施持续且协同的军事行动”的能力。这种以准国家性为标准的规范设计的高适用门槛使得许多冲突无法被认定为 NIAC,至少在冲突前些阶段,NSAs 只能受到共同第三条的义务要求和冲突发生地国家的刑法以及国际刑法例如涉及种族灭绝和危害人类罪的条款。²⁰

APII 的适用还要求 NSAs 最低满足“有组织性”和“有效控制领土”两项条件,²¹这一事实性的规定却似乎加剧了保护的难度。通常“持续性”和“控制”的认定存在争议。在实践中,有时很难确定何时满足这一条件,因为对领土控制的必要性程度存在差异,而且战争的性质不是一成不变的,领土控制时有起伏。²²例如 2014 年叙利亚民主军控制区因未被承认为“有效控制”,导致 AP II 的可适用性降低,平民保护力度远低于《日内瓦第四公约》标准。事实上,在冲突开始时,军事行动通常很难达到 APII 的适用门槛,很可能只有共同第三条因其习惯国际法性质可以适用。²³这就使得 M23 运动只能受共同第三条的“最低保护”约束,而无法适用 APII 保护民用设施、禁止强迫迁移等相对更严格的义务。

而这些可适用的条款对于 NSAs 却也并没有做到公正,当 NSAs 成员丧失平民身份时,其享有的是一种不完全的战斗员地位。ICRC 指出,尽管 NSAs 成员被视为战斗员,但他们不能享有国家战斗员应享有的法律特权。²⁴所以这便出现

¹⁸ Stephen Burgess and Helen Purkit, *The rollback of South Africa's biological warfare program*, 37 INSS Occasional Paper, pp. 16-19 (2001).

¹⁹ Sivakumaran&Sandesh, *The law of non-international armed conflict*, Oxford University Press p. 379 (2012).

²⁰ Jann K. Kleffner, *From 'Belligerents' to 'Fighters' and Civilians Directly Participating in Hostilities - On The Principle of Distinction in Non-International Armed Conflicts One Hundred Years After the Second Hague Peace Conference*, 54 NETHERLANDS INT'L L. REV. P. 315、p. 322 (2007).

²¹ International Committee of the Red Cross. *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. Martinus Nijhoff Publishers, p. 4459 (1987).

²² S. Vit , *Typology of Armed Conflicts in International Law: Legal Concepts and Actual Situations*, 91 International Review of the Red Cross p. 79 (2009).

²³ International Court of Justice. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA)*, Merits, Judgment. 14 ICJ Reports, p. 218 (1986).

²⁴ Tim Rutherford, *Everyone's Accountable: How Non-State Armed Groups Interact with International Humanitarian Law*, 198 Austl. Def. Force J. pp. 76-77 (2015).

一个实践悖论，即 NSAs 的成员被排除在法律上的战斗员之外，却从事事实战斗。²⁵从常理而言，不享有任何 IHL 保护的 NSAs 很难真正认可战争规则的效力，且基于权利义务对等原则，也难以指望其主动对 IHL 的遵守，再加上法律规范的空白使得其违法行为几乎零成本。这种“义务与权利的非对称性”使得 IHL 在实践中沦为“单向度规训工具”——NSAs 被迫接受规范约束，却无法通过合法渠道主张权益，进而催生更强烈的制度性反抗。²⁶

2. M23 运动所凸显的制度悖论

因此，随着 NIAC 逐渐成为世界动乱的主角，现有规则的适用也迎来了全新的困境。一方面，国际社会基于主权不可侵犯原则，普遍拒绝承认 NSAs 的法律人格和地位，将其排斥在法律体系之外，另一方面，法律适用标准的模糊性使大量实际控制领土的 NSAs 游离于 IHL 强制性规范之外。IHL 所追求的普遍适用性以最大限度保护平民的立法初衷，被主权至上的政治逻辑所消解，NSAs 也通过领土控制获得事实治理能力的同时也成功逃避国际法的约束。这种制度困境使得身处冲突中的平民保护面临系统性风险。

例如，M23 运动自 2022 年重组以来，凭借跨境支持网络与准国家治理能力，逐步发展为刚果（金）东部最具破坏力的 NSA。根据联合国报告，M23 运动已经开始征税、建立平行的行政机构和安全部门，并开展招募和培训活动²⁷。该组织将袭击平民作为一种对抗手段，²⁸攻占了大湖区最大的钶钽铁矿所在地鲁巴亚，并以平行行政机构控制采矿活动、贸易、运输和所产矿物的税收。至少有 150 吨钶钽铁矿石以欺诈方式被出口到卢旺达，混入卢旺达生产的钶钽铁矿石，导致大湖区矿产供应链受到迄今为止最大规模的污染。²⁹M23 运动与许多 NSAs 结盟，集中力量建立对抗刚果（金）武装部队的新战线，并在伊图里的黄金开采中不受节制，每年为武装团体和犯罪网络带来至少 1.4 亿美元的收入。³⁰

M23 运动的暴力实践揭示 IHL 的深层悖论，这一减少战争期间的人类苦难³¹和保护生命的法律，却是一套以国家为中心的规则，³²这些规则通常不适用于 NSAs。³³并且，被排除在法律体系之外的 NSAs 通常难以决定何种规定对其适用，根据《维也纳条约法公约》第 35 条以及常识，未经第三方同意，条约不能为第

²⁵ Lindsay Moir, *The Law Of Internal Armed Conflict*, Cambridge University Press. P. 232 (2002).

²⁶ Sivakumaran & Sandesh, *The law of non-international armed conflict*, Oxford University Press (2012).

²⁷ 联合国安理会, S/2022/967, 第 9-12 段。

²⁸ 刚果民主共和国问题专家组的中期报告, S/2024/969 第 9 和 11 段。

²⁹ S/2024/969, 第 2 页。

³⁰ S/2024/969, 第 3 页。

³¹ Evan J. Criddle & Evan Fox-decent, *Fiduciaries Of Humanity: How International Law Constitutes Authority* Oxford University Press. p.177 (2016).

³² United Nations. *Human Rights, Peace and Justice in Africa*. In C. H. Heyns & K. Stefiszyn (Eds.), United Nations, Human Rights, Peace and Justice in Africa. University for Peace p. 163 (2006).

³³ Ida Gjerdrum Haugen, *Armed Groups and International Humanitarian Law: A Study on Parallel Legal Agreements, Armed Groups and Compliance with International Humanitarian Law*, 10 University of Oslo, p.26 (2011).

三方设定义务。也即 NSAs 遵守的 IHL 义务的前提是需要其同意，只有当 NSAs 愿意被约束时，它才会受到约束。³⁴

（二）承认失灵所致法律地位模糊的困境

1. 法律人格真空所致“责任套利”现象

NSAs 法律地位的模糊也是 IHL 规制其所面临的一大困境。在现实中，国际法体系建立在“主权国家-国际组织”二元主体框架之上。《罗马规约》第 8 条将 NIAC 纳入战争罪管辖范围，鉴于这些战争罪行的恶劣性质和反人类性质，国际社会的共识是没有人有理由逃脱国际刑法的约束。³⁵确实，一些严重违反 IHL 的行为似乎通过国际刑法得以规制。但是，这种责任是个人的，而不是集体的。没有任何理由和依据可以支持 NSAs 等实体应当承担国际刑事责任。³⁶相反，纽伦堡法庭和 ICC 等国际刑事法庭的属人管辖权仅限于自然人。³⁷其主要规制对象还是个人以及组织成员。因此，国际刑法中存在个人责任这一事实不能被用来支持由个人组成的实体存在“集体”刑事责任的论点。所以从国际刑法层面，试图对由个体组成的 NSAs 这一实体追究刑事责任显然是说不通的。而对于个人行为，却又往往会涉及许多政治和现实因素。³⁸例如卢旺达对 M23 运动成员的庇护、证据搜集的不配合等，外国主权庇护与内部政府的局势失控使得 ICC 即便在追究个人责任方面也束手无策。³⁹NSAs 实施系统性暴行时，就会出现因其法律地位既无法适用《国家责任条款草案》追究组织层面的集体责任，也难以通过分散的个体追责来涵盖集体犯罪的困境。

这种制度性漏洞引发的人道危机在武器禁运和资源开采领域尤为显著。安理会对刚果（金）实施的定向制裁虽削弱该国正规军火渠道，⁴⁰却迫使该组织转向其他途径违反武器禁运并获得外部支持，⁴¹其部署的两个信号干扰和欺骗式干扰系统证明了这一点。⁴²M23 运动从 2024 年 5 月中旬到 10 月下旬，开采鲁巴亚的矿产的频率和数量保持稳定，每月约 120 吨钶钽铁矿石的贸易和运输，每月至少征得 80 万美元的税款。⁴³并且过量开采与开采技术落后会导致自然环境的大量

³⁴ Sivakumaran&Sandesh, *The law of non-international armed conflict*, 1 Oxford University Press pp. 378-379 (2012).

³⁵ Cf. S. Sivakumaran, *Binding Armed Opposition Groups*, 55 International and Comparative Law Quarterly p. 385 (2006).

³⁶ A. Clapham, *Extending International Criminal Law beyond the Individual to Corporations and Armed Opposition Groups*, 6 Journal of International Criminal Justice p. 899 (2008).

³⁷ Article 25 of the ICC Statute (referring to natural persons); Article 6 of the Charter of the International Military Tribunal (Nuremberg Charter) (referring to 'individuals' and 'members of organizations').

³⁸ 盛红生：《论国际刑事司法的多重面相——以非洲国家为视角》，载《非洲研究》2012 年第 3 期，第 207-226 页。

³⁹ 王毅：《国际刑事法院选择性司法问题研究与应对》，载《沈阳师范大学学报(社会科学版)》2022 年第 4 期，第 50-59 页。

⁴⁰ United Nations Security Council. S/RES/2293(2016) (2016, June 23).

⁴¹ S/2023/990, 第 31-32 段。

⁴² S/2024/969, 第 54 段。

⁴³ S/2024/969, 第 66-69 段。

污染，产生大量资源浪费，从而对气候变化造成全球性影响，引来更为广泛的人道危机。而现行武器禁运机制仍主要针对“国家实体”设计，难以规制非正规贸易网络，更无法构建差异化的经济责任体系。这使得 NSAs 得以利用“责任套利”策略，既以非国家属性规避集体责任追究，又通过这一身份获取法律和经济上的双重便利。这充分体现了武装团体在威斯特伐利亚体系下的“异常”，国家和武装团体在 IHL 下虽然享有平等的权利和义务，但并不享有平等的地位⁴⁴，这种权利义务的失衡严重削弱了 IHL 对 NSAs 行为的规制效力。

2. 法律地位模糊所致平民保护缺位

IHL 对平民保护的制度性歧视让危机进一步加剧。根据《日内瓦第四公约》第 2 条，占领法仅适用于 IAC，导致国内冲突中被 NSAs 控制的平民无法获得同等保护。M23 运动虽已对领土进行事实控制，但当地居民因冲突的“非国际性”属性被排除在占领法保护范围之外。⁴⁵而假设从事此行为的为国家，被占领地的平民即可享有《日内瓦第四公约》的相关保护，可获得食品、医疗等基本保障。⁴⁶而现在，他们被 NSAs 占领，却只能受到共同第 3 条的最低人道标准的保护，即使 NSAs 是某些国家的代理人。这种矛盾是否为国家操纵代理人战争提供漏洞暂且不论，但是其对平民保护的差异化就违背了 IHL 最大限度保护平民的目的和宗旨。而且事实上，国家因其内部严密的组织架构，以及其对国际声誉和政治影响的顾忌与考量，其往往倾向于遵守 IHL，相比之下，身处内部架构更加松散的 NSAs 占领的灰色地带下的平民，受到人道侵害的风险更高一些。塞拉利昂特别法庭在 Sesay 案中试图突破这一限制，主张“有效控制六个月以上的 NSAs 应承担类占领者义务”⁴⁷，但该解释未被国际法院后续判例采纳。

这种差异待遇的根源在于国际法对“主权权威”与“人道需求”的价值排序偏差。国际法院在刚果（金）诉乌干达案中指出，扩大占领法适用范围可能侵蚀国家对领土的合法控制权。⁴⁸这种司法克制实质上将主权原则置于平民保护之上，导致法律解释陷入政治实用主义陷阱。或许，IHL 在制定之初对于是国家还是 NSAs 对当地领土进行控制并非那么在意，它的目的只是使战争行为文明化，只有将尽可能的情况解释到 IHL 的规制范围内，才能给平民提供最好的保护。更具讽刺意味的是，NSAs 常利用这种保护真空实施策略性控制：缅甸克伦民族联盟在边境地区建立事实自治政权长达 70 年，期间系统性侵犯人权的行为因法律适用障碍始终未受追责。⁴⁹当法律选择性地承认暴力现实时，其本身便成为人道危

⁴⁴ ICRC. *Understanding Armed groups and the applicable law*. 93 International Review of the Red Cross, p. 266 (2011).

⁴⁵ Special Court for Sierra Leone. *Prosecutor v. Sesay, Kallon and Gbao*, Sentencing Judgment (Case No. SCSL-04-15-T), pp. 1617-1716 (2009).

⁴⁶ International Committee of the Red Cross. *Geneva Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, Article 27 12 August 1949 (1949).

⁴⁷ *Prosecutor v. Sesay*, SCSL-04-15-T, Sentencing Judgment, p. 998 (Special Court for Sierra Leone 2009).

⁴⁸ International Court of Justice, *Reports 2005*, p. 168.

⁴⁹ 阳举伟、左娅：《缅甸族群冲突与族群和解进程探究》，载《东南亚研究》2018 年第 4 期，第 61-86

机的共谋者。

（三）承认缺失所致M23运动的合规困境与根源

1. 制度激励缺失与“有限理性遵守”的困境

NSAs 往往缺乏内在遵守 IHL 的动因，且在现有条件下，违反 IHL 反而对其有利。M23 运动与政府军的实力失衡往往促使其诉诸非常规手段。⁵⁰一般而言政府军在实力与法理上都较 NSAs 有天然优势，而 IHL 缺乏对弱势方遵守法律的正向激励，很难指望 M23 运动在军事实力远远弱于政府军且即便遵守也不会获得相应法律地位的情况下，主动遵守 IHL，停止其无所不用其极的军事行动。例如，M23 运动强迫征募儿童兵的行为虽违反 APII 第 4(3)(c)条，在否认自身受 IHL 约束的同时，进一步扩大了对文职干部的招募，目的是为了更好管理控制领土⁵¹。2024 年 5 月 3 日，从马西西县卡鲁巴附近发射的 122 毫米火箭弹目标是人口稠密的萨凯-戈马轴线沿线的军事阵地，在国际上，在人口居住区使用这种无制导区域性武器被视为滥杀滥伤，而这种无差别攻击已经多次发生。⁵²这使得戈马附近 Mugunga 人满为患的境内流离失所者定居点数十名平民伤亡。⁵³

虽然 NSAs 会通过进行一些极端行为削弱同政府军作战的劣势，但并不能因此认为 NSAs 本质即天然包含对 IHL 的根本违反，恰恰相反，这些团体可能比他们所对抗的国家更合法，部分 NSAs 在战略利益驱动或外部压力下，展现出对 IHL 的主动遵守⁵⁴。这种“有限理性遵守”现象表明，IHL 的约束力并非完全失效，而是需要构建更精细的激励机制。例如，哥伦比亚革命武装力量（以下简称“FARC”）在古巴和谈期间，为换取政治合法性，单方面宣布遵守 IHL，⁵⁵签署《临时人道协议》并释放所有战俘，并允许 ICRC 在其控制区开展疫苗接种。其原因在于国际社会如挪威、古巴斡旋方将 IHL 遵守作为和平协议前提，同时欧盟承诺对合规区域提供发展援助。⁵⁶可见，NSAs 的 IHL 遵守并非简单出于道德自觉，而是战略利益与外部压力双重因素的结果，其核心逻辑包括合法性交换与法律地位争取以及利益衡量，取决于国际社会能否超越“主权-叛乱”的二元对立，构建更具包容性的利益交换框架。M23 运动的暴力循环并非必然，而是现有机制未能将其暴力成本与合规收益有效挂钩的结果。唯有通过“以规则换资源”“以合规换承

页。

⁵⁰ S/2024/969，第 9-10 段。

⁵¹ S/2024/432，附件 5。

⁵² S/2024/432，第 93-98 段。

⁵³ S/2024/969，附件 22。

⁵⁴ Burderlein, C., Clapham, A., Krause, K., & Ould Mohamedou, M.-M. *Transnational and Non-State Actors: Issues and Challenges*. Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Harvard University (2007).

⁵⁵ Ryngaert, C., & Van de Meulebroucke, A. *Enhancing and Enforcing Compliance with International Humanitarian Law by Non-State Armed Groups: an Inquiry into some Mechanisms*. 16 *Journal of Conflict & Security Law*, pp. 443-472 (2011).

⁵⁶ 莉娜·卢纳，陈岚：《哥伦比亚和平进程：历史背景、发展和展望》，载《拉丁美洲研究》2017 年第 6 期，第 67 页。

认”的务实路径，方能使 IHL 从“纸面宣言”转化为 NSAs 的理性选择。

2. 承认缺失所致对国际人道法的策略性违反

深入分析 M23 运动的军事策略，可发现其行为选择与现行国际法缺陷的高度耦合性。首先，该组织通过“主权嵌套”策略消解法律责任，即便已经证明卢旺达国防军对 M23 运动已经构成系统性支持，M23 的每一支部队都受到卢旺达国防军特种部队的监督和支持，⁵⁷但卢旺达依旧宣称与 M23 运动并无内在关联，M23 运动在形式上也以自己独立的个体参与行动。在涉及国际事务层面，例如谈判等，卢旺达通常表现的都是对国际法的遵守和承认，其官方立场始终是在国际法律框架之下，然而，在其合法性外衣之下，隐藏的是 M23 运动对国际法的系统性违反。⁵⁸

其次，M23 运动刻意将暴力行为“去中心化”，通过扶持地方民兵作为“次级代理人”，⁵⁹将违法责任进一步分摊，从而规避《罗马规约》中关于指挥责任的认定标准。这种“法律规避技术”的精密性，体现出 NSAs 已然从规则的被动承受者转变为主动利用制度缺陷的理性行为体。传统国际法理论常将 NSAs 的违规归因为“道德缺失”或“制度认知不足”，但 M23 运动的案例揭示了更深层的政治经济学和法经济学逻辑。该组织的核心诉求是推翻刚果（金）政府对其“叛国者”的身份定性，并谋求北基伍省的高度自治权与国际社会的承认。在此背景下，其对 IHL 的遵守程度，实质上是与政府博弈的政治资本之一。

此外，“影子主权”的存在深刻影响 NSAs 对 IHL 的遵守。卢旺达对 M23 的军事支持已构成“事实上的国家共谋”，但其通过武器转口、情报共享等非对称手段，巧妙规避了《罗马规约》第 25 条关于“帮助或教唆”的追责门槛。使得 M23 运动能够以 NSA 身份享受国家的战争资源，却不必承担相应的法律责任。而这种失控下的战争行为所获得的战争暴利却又会进一步促使影子主权对代理人的支持力度，如此恶性的利益往来也会对国际社会干预冲突造成巨大影响。

若能通过一定限度的人格赋予，切割 NSAs 同身后影子主权的纽带联系，并能促使其遵守 IHL 的内在动力，实则是在维护现有主权制度的背景下对现有体制的动态补充以及对 IHL 目的和宗旨的具体遵守，这呼唤国际法理论的理论创新。若继续将 NSAs 禁锢在“法律客体”地位，而不承认其作为冲突政治主体的身份，IHL 终将沦为“道德乌托邦”。或许，正如批判法学派学者 Koskeniemi 所言，国际法的真正出路不在于完善规则本身，而在于重构“承认的语法”——在动态博弈中赋予 NSAs 有限法律人格，按照“功能等效原则”使其在追求国际承认的过程中内生性生成合规动力。当 NSAs 在特定区域行使类政府职能时，应依据其实

⁵⁷ S/2024/969，第 48-50 段。

⁵⁸ S/2024/432，第 93-98 段。

⁵⁹ S/2024/969，第 91、106 段。

际控制能力而非法律地位赋予相应义务⁶⁰。这种“承认的政治”，可能才是破解 M23 运动困局的关键锁钥。

二、承认机制的双层结构：同意能力与缔约能力的相互作用

传统国际法将国家视为唯一合法的暴力垄断者与法律主体。然而，在当代武装冲突中，NSAs 已然对传统国际法框架构成根本性挑战⁶¹。对这些“事实支配”一定领土，行使事实权力的实体进行规制迫在眉睫。然而，目前所有关于 IHL 充分约束 NSAs 的理论和解释都存在一定漏洞，因为这是法律本身存在的问题。⁶² 这些理论要么仅部分解释了这种约束性，例如对某一部分 NSAs 的适用性，要么它们掩盖了 NSAs 没有正式同意受约束的事实，亦或是忽视了国际法并未将其视为一个有法律地位的实体。如果要确保 IHL 的合法性以及 NSAs 的有效遵守，就应该正面解决同意和能力这两个要求，而国际法的整个大厦毕竟都基于同意，更深层次的即是要承认其有同意的能力。

（一）通过事实承认赋予同意能力

1. 承认有限法律人格

正如国际领域的其它参与者一样，NSAs 时常会就其意识形态、使用武力的方式，及其自身存在的政治诉求等方面发布的声明，或者是主动对 IHL 的遵守进行承诺。⁶³ 或者是对于适用哪些战争规则表明观点。⁶⁴ 这一行为一直受到第三方如其他国家或者 NSAs 的支持和认可，⁶⁵ 但是对于东道国而言却危机重重，他们很担心 NSAs 的宣言会提高其国际法律地位，增强其使用武力的合法性，进而危及其国家主权与领土完整。哈特的承认规则指出明朗的方向，⁶⁶ 法律体系的本质在于社会实践中形成的次级规则对初级规则的承认，而非单纯依赖主权国家的形式授权。

在 NIAC 中，各方对 IHL 的遵守可能很大程度上会受制于各方缺少遵守 IHL 的动机⁶⁷。前述所言，NSAs 的合规动机是其中很关键的因素，因此，需要指出的

⁶⁰ Clapham, A. *Human Rights Obligations of Non-State Actors in Conflict Situations*. 55 *International and Comparative Law Quarterly*, pp.131-163 (2006).

⁶¹ S/2024/969, 第 60-63 段。

⁶² Ryngaert, C. M. J. *Non-State Actors and International Humanitarian Law*. In J. d'Aspremont (Ed.), *Participants in the International Legal System: Multiple Perspectives on Non-State Actors in International Law*, Routledge pp. 284-294. (2011).

⁶³ Olivier Bangerter, *Internal Control: Codes of Conduct within Insurgent Armed Groups*, in Small Arms Survey, 31 Occasional Paper, p. 4 (2012). available at www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/B-Occasional-papers/SAS-OP31-internal-control.pdf.

⁶⁴ Sandesh Sivakumaran, *Lessons for the Law of Armed Conflict from Commitments of Armed Groups: Identification of Legitimate Targets and Prisoners of War*, 93 *International Review of the Red Cross*, p. 463 (2011).

⁶⁵ Marco Sassòli, *Taking Armed Groups Seriously: Ways to Improve their Compliance with International Humanitarian Law*, 1 *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, p. 30 (2010).

⁶⁶ 卢俊安：《承认规则：事实抑或语法？》，载《南大法学》2023 年第 2 期，第 20-35 页。

⁶⁷ ICRC, *Improving Compliance with International Humanitarian Law – ICRC Expert Seminars*, Report, pp. 20-21 (2003), available at www.icrc.org/eng/assets/files/other/improving_compliance_with_international_report_eng_2003.pdf.

是，武装团体采取的、表达其意愿的手段对于该目标而言十分有效，而且，由于这些宣言表明了武装团体对IHL的看法，且也是就人道问题与武装团体交涉的有用切入点，因此应当被鼓励和深入研究。⁶⁸因为这种形式是基于承认 NSAs 有限法律地位这一事实制定的，NSAs 不再如之前一样，只是作为规则的被动接受者被排除在法律体系之外，而是同其他冲突方一同，直接参与了 IHL 规则的创设。参与谈判这一事实本身可能已经有助于加强 IHL 的遵守，这至少基于两个原因。其一，谈判有助于促进 NSAs 参与人道议题对话，这在没有谈判的情况下是不可能发生的，NSAs 也有了更为理性平和的方式去表达自己的诉求。其二，另外一个促动机制就是各方均有平等机会表达其观点，无论其国内法律地位是否对称。NSAs 不会希望由于其行为违反 IHL 而错过如此良机，即便是所谓的极端组织也并不希望表现出与全人类为敌，起码在形象营造上会有所顾忌。

3. 承认具有同意的能力

对于 NSAs，规定他们可以采用不同的方法和手段来表达同意，无论是单方面还是多方面。首先，武装团体可以单方面宣布其受 IHL 的约束，或者是只接受 IHL 中某些条款的约束。这种单方面的履约承诺，可以根据国际法为其发出者创造具有约束力的义务。正如国际法院在“核试验案”中承认的那样，国家的单边行为可以被视为国际法的渊源。⁶⁹虽然这一判决依旧是针对国家行为做出的，但国际法也可以对 NSAs 给予事实上的承认，承认其具有这样的一种能力，可以像国家一样受到单边行为的约束，因为 NSAs 主动承担责任的能力在功能上是国际社会充分运作所必需的。⁷⁰

根据目前的国际实践，只要这些 NSAs 表示同意受 IHL 的约束，IHL 就可发挥作用。例如，Geneva Call 组织鼓励 NSAs 签署一项“承诺契约”，禁止使用杀伤人员地雷。⁷¹该组织响应 NSAs 的请求，在充分尊重 NSAs 意见的前提下通过制定规则，发挥 NSAs 缔约能力，形成了一套关于 IHL 以及国际人权法及实施这些法律的能力的规则体系。⁷²凡是签署并加入这一规则体系的 NSAs，Geneva Call 会监督并核查其履约情况，实则形成了一套独立于主权体系的履约秩序，即使其监督机制通常被认为具有较弱效力。在 Geneva Call 发布的《承诺名录》中，已经有数百个 NSAs 位列其中，他们以包括单方面宣言、在内部规章制度中规定或者和政府、国际组织达成协议等方式遵守约定。⁷³

⁶⁸ Sandesh Sivakumaran, *Lessons for the Law of Armed Conflict from Commitments of Armed Groups: Identification of Legitimate Targets and Prisoners of War*, 93 International Review of the Red Cross, p. 464 (2011).

⁶⁹ International Court of Justice. *Nuclear Tests (New Zealand v. France)*. ICJ Reports, p. 457 (1974).

⁷⁰ International Court of Justice. *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion of 11 April 1949. ICJ Reports, p.174 (1949).

⁷¹ Geneva Call. (n.d.). *Protecting civilians in armed conflict*. Geneva Call. Retrieved from <https://www.genevacall.org/>.

⁷² Geneva Call, *Annual Report 2013: Protecting Civilians in Armed Conflict* (2014) p. 8 https://www.genevacall.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2014/06/Annual-Report-2013-web.pdf.

⁷³ Geneva Call, *Their Words: Directory of Armed Non-State Actor Humanitarian Commitments*

这种事实承认并赋予同意能力在国际法上也有依据，虽然 1969 年《维也纳条约法公约》仅涉及国家之间的条约，但它并不排除其他国际法团体之间的条约。1986 年，通过了《关于国家与国际组织之间或国际组织之间条约法的维也纳公约》，该公约表明 NSAs 也可以成为条约的缔约方。如果为了促进国际社会的利益，NSAs 能够签订他们打算产生后果的公约，这是必要的且可行的。⁷⁴可以说，为了尽可能广泛地撒下 IHL 的网，任何 NSAs 都不应该被排除在享有这种能力之外，即使是国际社会大多数成员都不支持其信仰和主张的 NSAs 也应符合资格。

75

（二）缔约能力的法律基础与现实挑战

1. 承认 NSAs 缔约能力的法律基础和必要性

共同第 3 条和 APII 似乎也为 NSAs 宣布遵守 IHL 或者是通过其他缔结协定的方式遵守法律提供了依据，其中敦促“冲突各方……通过特别协定使本公约的全部或部分其他条款生效”。按照此种设想，若是承认其有同意的能力，那么如果同意在前，NSAs 很有可能以某种方式参与到多边 IHL 有关的谈判进程。这将自动消解上述 NSAs 逃避 IHL 的主张和论点。前南问题法庭在塔迪奇案中指出，交战方于 1991 年签署了谅解备忘录，以适用于 IAC，⁷⁶并可适用于后续的 NIAC，这确立了特别协定在解决 NSAs 遵守 IHL 问题上的价值和潜力，并且证实了“条约必守”对 NSAs 的适用潜力，给国际社会指明了一条通过将 NSAs 拉回谈判桌来解决问题的有效路径。⁷⁷

虽然这种适用一定程度上取决于巴尔干半岛特有的地缘政治以及特殊的时代背景，并且在短期内应当难以实现 NSAs 和其他国家平等商定签署条约，但至少一些 NSAs 参与起草过程是可取的，可以在一些重要进程中为其设立“临时观察员”地位，其目的是通过为 NSAs 参与方创造一种 IHL 的主人翁意识，提高 IHL 的合法性，并鼓励 NSAs 遵守 IHL，例如，有 11 个 ANSA 作为观察员参加了通过《日内瓦公约》1977 年两项附加议定书的外交会议的审议。⁷⁸总体而言，共同第三条及 APII 中都承认了一点，NIAC 各方，无论其身份如何，均享有同等权利及义务。这恰恰精确表达了交战方平等原则。⁷⁹

<http://theirwords.org/pages/home>.

⁷⁴ Cf. S. Sivakumaran, *Binding Armed Opposition Groups*, 55 *International and Comparative Law Quarterly*, pp.389-390 (2006).

⁷⁵ Sassòli, M. *Transnational Armed Groups and International Humanitarian Law*. HPCR Occasional Paper Series, Winter 2006. Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Harvard University. P.40 (2006).

⁷⁶ *Prosecutor v. Tadić*, Judgment on Jurisdiction, Appeals Chamber, Int'l Crim. Trib. for the Former Yugoslavia, No. IT-94-1-AR112, §73 (Oct. 2, 1995).

⁷⁷ Medecins Sans Frontieres, 'The Practical Guide to Humanitarian Law' (under the heading "Special Agreement") (2013) <<https://guide-humanitarian-law.org/content/article/3/special-agreement/>> accessed 9 September 2022.

⁷⁸ Sandoz et. al. (eds), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. Geneva: International Committee of the Red Cross (1987).

⁷⁹ Christopher Greenwood, *The Relationship between Jus ad Bellum and Jus in Bello*, *Review of International Studies* 9, pp.221-234 (1983).

并且即便在短期内落实存在挑战，也必须尝试。在现行国际法体制下，M23 运动或是 FARC 再到叙利亚库尔德武装等的实践充分证明，不给予 NSAs 表达意见的通道是行不通的。例如 FARC 在哥伦比亚内战中，为推翻政府并争取政治合法性，常以绑架、勒索等暴力行为挑战政府权威，试图迫使政府在谈判中让步，提升自身地位。尽管这些行为严重违法，损害了其国际形象，但 FARC 仍以此展示与政府的“对等地位”，凸显武装斗争的正当性，反映其在国际法体系中的“合规悖论”。⁸⁰事实上，这也因它们越是需要国际法承认以提升政治合法性，就越倾向于通过暴力行为展示其对主权国家的“对等地位”，而国际社会越是强调人道规范的技术性遵守，就越迫使它们以“违规”作为身份宣示的手段。例如，M23 运动就断然宣称因其不在 2024 年 8 月 4 日的停火协议谈判中，因此拒绝遵守并继续开展行动。⁸¹这种未经 NSAs 加入的国际法律体系在适用中必然出现各种问题。这种恶性循环的根源，在于国际法体系对“承认政治”的系统性排斥和对“主权至上”的绝对性遵守。

2.现实挑战与对策分析

现行 IHL 建立在“主权—人权”二元对立的预设之上，假定通过中立化、去政治化的规范设计，可以消解 NSAs 的抵抗逻辑。然而，这种范式严重低估了暴力行为的深层意义以及 NSAs 的内在诉求。对 M23 运动而言，袭击政府军医院不仅是军事战术，更是对刚果（金）国家权威的公开羞辱；阻碍人道援助通道，则是对国际社会“中立性神话”的刻意解构——通过制造人道危机，它们迫使全球注意力聚焦于冲突地区，从而将自身行为“国际化”。⁸²在此意义上，IHL 的实施困境本质上是 NSAs 拒绝接受“被治理者”身份，寻求政治承认的方式。

然而，叛乱团体参与条约制定过程必然会激起政府对叛乱活动合法化的恐惧与担忧，事实上这也是对国家主权原则的违背。⁸³必须承认的是，NSAs 参与多边条约制定过程必须以国家同意为条件。尽管如此，仍可以通过制定一项参与原则，削弱国家在这一过程中的中心地位，将这一参与标准从主观认定转为事实标准。根据该原则，国家同意武装团体的参与是被推定的，且这种同意的推定只能由一个与该 NSAs 利益和诉求直接相关的政府来驳斥。例如，可以规定如果 NSAs 已经事实上对领土进行稳定控制，那么应当确保以前由国家负责的某些职能，例如与人口疫苗接种有关的职能、提供基本生活保障的职能等有效落实，即可以参与到预期自身利益相关的谈判进程。然而，尽管这种包容性模式在理论上具有吸引力，但仍需考虑，是否任何 NSAs 的纳入请求是否应被视为符合资格，以及对

⁸⁰ 张乃根：《试析人类命运共同体视野下的国际立法——以联合国国际法委员会晚近专题为重点》，载《国际法学刊》2020 年第 1 期，第 13-32 页。

⁸¹ S/2024/969，附件 12。

⁸² Jean-Marie Henckaerts, *Binding Armed Opposition Groups through Humanitarian Treaty Law and Customary Law*, 27 *Collegium*, pp. 126-127 (2003).

⁸³ A. Clapham, *Extending International Criminal Law beyond the Individual to Corporations and Armed Opposition Groups*, 6 *Journal of International Criminal Justice* p.924 (2008).

NSAs 的承认是否为永久。这就需通过引入日落条款加以制衡,如该组织已经事实上多次主动违反 IHL,那么可以剥夺其法律地位。

总而言之,冲突各方,包括 NSAs,在 IHL 规则创制过程中均占有一席之地。若是否认这一事实,则会导致 NSAs 的义务来源缺乏依据,从任何角度而言,这都不利于 IHL 的遵守,也不利于结束最广大平民的苦难。

三、中国方案:从规则接受者到制度设计者

在全球能源转型与地缘政治博弈交织的背景下,中国作为负责任大国,其参与全球资源治理的实践始终秉持人类命运共同体理念。⁸⁴这种战略转向既源于维护战略资源安全的现实需求,更根植于中国对 IHL 基本原则的遵循与全球安全观的创新实践。综合目前中国在国际社会的实践来看,中国一贯秉持发展才是硬道理的根本原则,⁸⁵坚持“通过国际发展合作帮助发展中国家提升自主发展能力,筑牢地区和平稳定的根基。”⁸⁶对于刚果(金)的动荡局势,无论是中国作为负责任大国所需要肩负的维护世界和平与安全的责任,还是出于安理会常任理事国所需要承担的维护国际法律秩序的担当,或者说出于维护地缘政治安全与全球资源贸易稳定的切实需求,亦或是基于对战乱地区受苦难民众人身安全的保障和对抗霍乱疫情的迫切需求,中国都可以针对刚果(金)M23 运动提出自己的解决方案,并最终形成可复制的针对 NSAs 的治理体系和逻辑,最终在现有国际法律体系内输出中国声音,引入东方智慧,提出将“发展权”与“安全权”纳入统一框架为深层逻辑的中国方案,⁸⁷以制度创新推动 IHL 在冲突地区的有效实施。

(一) 介入动因:安全与规则的复合逻辑

新时代的中国国际发展合作,始终坚持发展是各国的第一要务。中国开展国际发展合作时,重视对接各国发展战略规划,积极回应发展中国家经济社会发展的优先需求,把增进各国民生福祉作为发展合作的出发点,积极参与紧急人道主义救援行动,让更多实实在在的发展成果惠及普通民众。⁸⁸刚果(金)作为正处于 M23 运动所带来的动荡局势中的发展中国家,亟需中国的协调与帮助,无数深陷战争泥沼的平民,需要得到最基本的保护,这是中国作为发展中国家、作为南南合作坚定支持者的应尽义务。⁸⁹

此外,刚果(金)的和平稳定也对中国新能源产业的发展至关重要,对于中

⁸⁴ 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43-68页。

⁸⁵ 代栓平:《把坚持高质量发展作为新时代的硬道理》,载《人民论坛》2023年第24期,第56-58页。

⁸⁶ 国务院新闻办公室:《新时代的中国国际发展合作》,北京:人民出版社,2021年版。Retrieved from <https://www.scio.gov.cn/xwfb/ndfb/202101/t1674303.htm>

⁸⁷ 郑琪、丁立群:《西方全球正义理论批判与构建人类命运共同体的实践进路》,载《世界哲学》2025年第2期,第92-102页。

⁸⁸ 新时代的中国国际发展合作(2021年1月)中华人民共和国,第一条,国务院新闻办公室。

⁸⁹ 张倩:《国际法与中国国际话语权的提升——以人类命运共同体理念为引领》,载《华北电力大学学报(社会科学版)》2023年第2期,第72-81页。

国在新时代发展新质生产力有较大影响。刚果（金）作为全球主要钴矿出口国，钴作为新能源产业的核心材料，其供应稳定性直接决定世界各国新能源产业的竞争力。全球约 76% 的钴产量集中于刚果（金）。⁹⁰2025 年 3 月，M23 运动控制钴矿运输通道，直接使得中国新能源产业发展受到严重威胁，并且也进一步加剧了产矿地区的人道危机。⁹¹中国作为新能源产业发展大国和安理会常任理事国，有需要也有义务依据《联合国宪章》第七章赋予的责任，通过创新治理模式来维护世界产品供应的稳定和冲突地区的人道安全。

（二）介入路径：遵约导向的非对称治理工具

在敦促 NSAs 遵守国际法义务的进程中，中国提出的“共同、综合、合作、可持续的安全观”提供了重要的理论基础。通过实践这一理念，⁹²中国方案可以在《联合国宪章》主权平等原则为基础下，进一步突破传统国际法对“国家”单一行为体的实体性锁定。增强合作与交流，以合作为抓手，以关系为本体达成最大限度的共识，激发 NSAs 对国际法的遵循和认同。将发展本体作为中国方案的根本方针。⁹³对长期以来处于国际法客体的地位的 NSAs，加强沟通与交流，充分尊重其意见表达，让其在所遵循的制度规范中增强其自身的意见表达。

1. 构建中国特色的平行外交体系

国际上目前对于平行外交并没有一个普遍接受的定义，⁹⁴但其目的在于通过增加冲突各方交流沟通的机会，通过更好的沟通和更好的理解对方的观点来减少或解决一国内部或国家之间的冲突。⁹⁵这种方式和中国传统中以人为本的理念高度契合，具体而言，可以同 NSAs 主动进行对话，搭建常态化高效沟通平台。这一方面可以避免正式承认 NSAs 的法律地位，以免引起同东道国的政治矛盾，在尊重主权的前提下与传统外交平行进行。另一方面，平行外交可以促进 NSAs 的对话倾向，并给予其正确表达自己诉求的机会。可以预见的是，在冲突刚开始时，双方处于比较克制的状态下，中国若能以中立第三方的方式构建平行外交体系，以负责任大国角色拓展沟通渠道，这必然是对各方都有益的。这种方法在避免冲突升级和人道安全进一步恶化的同时可以避免国家在法律上承认 NSAs，同时对 NSAs 在事实上承认其主体地位，承认其具有参与谈判，发表意见和诉求的权利，通过搭建一个平行的对话渠道，并可以在冲突后期以及紧张局势较轻的情况下

⁹⁰ 中国能源网，刚果（金）决定暂停钴出口四个月！引爆 A 股钴板块
https://www.cnenergynews.cn/kuangchan/2025/02/26/detail_20250226201373.html

⁹¹ S/2024/969，第 61 段。

⁹² 中华人民共和国外交部：《全球安全倡议概念文件》，北京：外交部，2022 年。

⁹³ Montville Joseph, *Track Two Diplomacy: The Work of Healing History* (2006) *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* p.20.

⁹⁴ McDonald John, *Further Exploration of Track Two Diplomacy* (1991) *Timing the De-Escalation of International Conflicts* pp.201-220.

⁹⁵ Montville Joseph, *Track Two Diplomacy: The Work of Healing History* (2006) *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* p.20.

进一步“制度化”和“常态化”。⁹⁶例如，在 1993 年以色列和巴勒斯坦解放组织签订的奥斯陆协议中，双方从最开始的试探性接触到最终以一次真正的外交会议告终，最后以以色列总理伊扎克·拉宾和巴勒斯坦解放组织领导人亚西尔·阿拉法特在白宫草坪上的握手结束，验证了这一模式的可行性。协议的签订无形中减少了无数的人道灾难。

2. 进行中国特色人道主义外交

人道主义外交是在过去 20 年中逐渐发展的一种外交模式。这是一种无论任何状态下旨在保护最弱势群体利益，尊重人道、公正、中立和独立原则的外交政策行动。⁹⁷这种外交不同于上述以促进和平为主要目标的平行外交，人道主义外交的作用是为人道主义计划制定适当的实施框架，同时建立适当的伙伴关系以实现其目标，促进人道主义原则的传播，并防止未来的冲突。例如，ICRC 始终致力于人道主义行动，其在建设和平和促进使用和平与和解协议等文书方面具有公信力，⁹⁸亦或者是像前文所述 Geneva Call 一样的组织，始终致力于人道主义事业。

鉴于现有国际上人道主义外交的实践，中国可以尝试构建具有中国特色的人道主义外交体系，其目的是旨在鼓励 NIAC 各方就一套更全面的规则达成一致，以保护那些没有或不再参与冲突的平民，并更好地履行现有义务。一套关于权利义务明晰的规则体系对于居住在灰色地带上的平民及其周边国家乃至整个国际社会都具有重要意义。相比于混乱无序的冲突局势，井然有序的规则显然更易达成稳定。

在具体操作中，中国可以首先在联合国和安理会上推广前述 ICRC 等人道主义组织的做法来增强国际社会对于人道主义事务的接受和了解，同时，联系动乱地区国家以及利益受动乱严重影响的国家，达成人道主义外交的共识，向国际社会传达敦促 NSAs 遵守国际法义务的紧迫性。其次，中国可以效仿 Geneva Call 所主导的承认协议，牵头带动一个以“发展促和平”为主题的中国协议，结合一带一路的经济政策，构建“次国家-超国家”关系网络，以发展基建和投资作为激励措施，鼓励 NSAs 签署并要求其将履行国际法义务作为投资对价。例如将《国际法委员会关于武装冲突中保护环境的第 28 号原则》中“NSAs 义务”条款，与“一带一路”项目准入标准挂钩，要求参与基础建设项目的 NSAs 承诺不袭击平民设施等。为了防止“套利现象”，中国可以预先起草一份包含特别协定的先行承诺文件，在其中明确关于日内瓦公约及其议定书的遵守情况的条款，要求 NSAs 想要获得

⁹⁶ Montville Joseph, *Track Two Diplomacy: The Work of Healing History* (2009) 7(2) *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* pp.19-20.

⁹⁷ De Lauri Antonio, *The humanitarian diplomacy of International Committee of Red Cross* (2021) p.3 CMI BRIEF <https://www.cmi.no/publications/7746-la-diplomazia-umanitaria>.

⁹⁸ Churchill Ewumbue-Monono, *Respect for international humanitarian law by armed non-state actors in Africa* (2006) 88(864) *International Review of the Red Cross* pp.905-924 https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/irrc_864_ewumbue-monono.pdf.

事实承认和缔约能力就必须先签署这些文件并以合理方式进行落实,并由人道组织检查和确认 NSAs 在一定时限内将文件所规定的内容切实尊重和落实后,才能开启下一步的正式对话。

中国的优势在于,中国有能力建立执行机制。不同于 Geneva Call 主导的承认体系中的执行效能弱的局限,中国作为负责任大国以及一带一路倡议发起国,有能力利用自身国家实力,倒逼 NSAs 履行所签订的特殊协定,增强特殊协定的效力和强制性。第三,可以首先在一带一路沿线国家或是对中国经济发展具有一定影响的冲突国家进行试点,由中国共产党领导的常设工作小组进行推动和落实,在取得一定成果后可以积极同 ICRC 等开展合作,建立常设工作机构并邀请具有公信力和影响力的国际人道组织派代表常驻,充分发挥国际组织和 NSAs 的自治能力,将国际社会上所有人道力量团结起来,集中力量发挥作用。

(三) 战略收益: 人类命运共同体理念下的规则重构与国际影响力跃升

中国在刚果(金)等资源冲突地区的治理实践,既是 IHL 框架下的责任履行,更是人类命运共同体理念的制度化表达。⁹⁹通过将“发展权”与“安全权”统一于全球治理议程,中国不仅重塑了资源冲突地区的治理范式,更以制度创新推动国际规则体系的重构,为发展中国家争取规则制定权开辟了新路径。这一进程标志着中国从国际规则的“被动接受者”向“主动设计者”转型,在提升国际影响力的同时,为全球治理注入东方智慧。

中国方案的深层逻辑植根于人类命运共同体理念,其核心在于打破“安全与发展割裂”的西方治理范式。在刚果(金)案例中,中国可以通过“矿业-基建-民生”三位一体模式,更具突破性的,中国可以尝试将“共同安全观”转化为制度设计工具,将“发展型安全”纳入国际法实施框架。¹⁰⁰并且,在制度尝试中,中国可以尝试通过技术标准与法律规范的融合,逐步掌握了关键领域规则制定权。并主导 AI 引入的实践导向,以技术赋能助力国际法制度革新。这种“主权尊重型干预”模式,实现了软实力从理念输出到实践认同的跨越。相较于西方“合规即制裁”的刚性治理,中国在刚果(金)推行的“以发展换安全”的共同安全观更具吸引力。

结 论

国际法的现有规范困境在规制 NSAs 时暴露出较大不足和缺陷,这是法律滞后性的具体一体现,需要运用法律解释的方法论,以及主动探索其他可行的能够弥补这一漏洞的方法来帮助国际法不断应对全新的挑战。这是新时代对于国际法的新命题,也是新时代对中国的机遇和挑战。面对国际法革新的关键时期,正是

⁹⁹ 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43-68页。

¹⁰⁰ 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41-60页。

中国主动探索从规则接受者向规则制定者转变的良好契机，特别是在中国国家实力不断增强，外部挑战不断加剧的当下，抓住法律变革的关键时期，勇于担当主动探索，构建具有中国特色的平行外交和人道主义外交的双重承认体系，通过同意能力和缔约能力的双重加持，中国可以真正实现对 NSAs 遵守国际法的使命和责任，在解决愈发紧张的人道危机的同时也可以提升国家公信力和国际地位，彰显大国担当。

2025年中国国际法学会年会

人类命运共同体理念对传统国际法主权原则的影响与重构

杜梦娇*

摘要:当今世界正经历百年未有之大变局,全球化和全球治理的不断深化为传统国际法体系带来了新的挑战。国家主权原则作为国际法的基石,历来在维护国际关系基本秩序方面发挥重要作用。然而,全球范围内层出不穷的跨国问题(如气候变化、恐怖主义、公共卫生危机等)表明,仅靠传统的绝对主权观¹难以应对人类面临的共同挑战。在此背景下,中国倡导的“人类命运共同体”理念²日渐受到国际社会关注。该理念强调各国休戚相关、命运与共,主张超越零和博弈思维,以共商共建共享的方式推动合作共赢、共同繁荣。梳理传统主权原则的历史发展及其内在局限,然后从价值基础、规则创制、国际机制与实践等层面系统分析“人类命运共同体”理念对主权原则的冲击与启示,继而探讨在该理念下重构主权原则的具体路径。最后对结论与未来发展进行总结。人类命运共同体理念与传统主权原则之间既存在张力,也为后者的适度调整与创新发展提供了重要契机,体现了国际法从国家本位走向人类本位的时代诉求。

关键词: 人类命运共同体 主权原则 全球治理 合作共赢 责任主权

一、引言

当代国际法的基本格局由主权国家及其互动构成,主权原则长期以来在国际关系中被视为维护国家独立和领土完整的核心支柱。自威斯特伐利亚和约(1648年)以来,主权原则不仅为欧洲近代国家体系奠定了法律与政治基础,也在此后数个世纪逐渐影响并形塑了全球范围内的国际秩序。然而,随着20世纪下半叶以来经济全球化与技术革命的加速发展,主权原则的传统形态正遭遇前所未有的挑战。尤其在21世纪,跨境经贸、国际投资、信息网络以及人员往来高度活跃,国家间的相互依赖程度空前提高;与此同时,气候变暖、大规模传染病、国际恐怖主义、网络安全等复杂且跨国性的公共安全与治理难题也迅速凸显。此类问题往往超越单一国家的管辖与能力范畴,若仍沿用传统国际法下“绝对或排他主权”观念,将难以提供有效且普适的治理框架。

在此新形势下,国际社会开始反思如何在尊重国家主权的前提下,通过更加

* 作者简介:杜梦娇(2000—),女,大连海事大学法学院宪法与行政法专业硕士研究生;E-mail: 1581929144@qq.com

¹ 汤俪瑾、谷乐意:《全球化时代国家主权的挑战与选择》,载《未来与发展》2019年第11期,第1-5页。

² 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43-68、205页。

协调与包容的国际合作共同应对全球性挑战。各国在多边机制³（如联合国、世界贸易组织、国际卫生组织等）中的互动日趋密切，却因历史文化、经济实力、地缘政治等因素产生了不同程度的博弈与分歧。大国之间的竞争时常对全球治理进程造成干扰，而中小国家与发展中国家在国际规则制定中话语权不足，也常感到自身利益难以获得充分保障。由此，国际法学界和国际关系学界普遍意识到：若要寻找一条兼顾国家主权合法性与国际公共利益需求的道路，就需要在理论与实践层面对主权原则进行适度重构或创新。

正是在这一背景下，中国提出的“人类命运共同体”理念逐渐进入国际社会的视野并引起广泛关注。“人类命运共同体”主张通过“共商、共建、共享、共赢”⁴的合作模式来处理跨国、跨区域乃至全球层面的重大议题，旨在构建一个持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。这一理念打破了传统零和博弈的思维定式，从全人类整体利益的高度重新审视各国间的利益格局与责任担当，由此对国家主权的价值基础、行使方式和制度实践都提出了新的理论挑战。具体而言，若沿袭旧有的“国家本位”绝对主权观，通常聚焦于一国对内不受外部干预、对外强调领土与主权不可侵犯，很难兼顾气候治理、公共卫生、网络安全等全球化时代的多重需求；而在人类命运共同体理念下，国家的主权行为既要维系国内独立自主，也要通过国际合作承担与自身地位及能力相符的跨境责任与义务，实现对全球公共利益的维护。

基于此，一系列值得深入探讨的问题便随之涌现：人类命运共同体理念对传统国际法主权原则究竟构成了怎样的理论冲击？在国际规则创制和多边机制运作中，如何将这一理念与主权观念进行有效对接？国家在面对全球风险和共同议题时，应当以何种方式体现其“责任主权”或“合作主权”？这些都不仅是理论探讨的关键，也与全球治理实践密切相关。若能在学理上厘清“人类命运共同体”理念与主权原则的交汇与张力，并在制度层面提出行之有效的应对方案，不仅有助于为国际法的进一步发展提供清晰方向，也能为当下亟待解决的全球性挑战注入新的动力与智慧。

二、主权原则的演进与局限

（一）主权原则的历史演进

主权观念发端于 1648 年《威斯特伐利亚和约》，标志着现代主权国家体系的开始。在传统国际法中，主权原则包含国家领土管辖权至上、对内最高权威和对外独立平等两重含义。此后几个世纪里，主权原则成为国际关系的基石，国家享有独立处理内政和外交事务的不受干涉的权利。20 世纪上半叶，两次世界大战

³ 吴志成：《多边主义的中国源流与世界启示》，载《世界经济与政治》2025 年第 2 期，第 3-30、159-160 页。

⁴ 戴永红、张琳、王俭平：《金砖国家命运共同体的思想渊源》，载《当代中国与世界》2025 年第 1 期，第 88-97 页。

的惨痛教训催生了对绝对主权的反思。1945 年《联合国宪章》在确认主权平等原则（第 2 条第 1 款）的同时，也通过对武力使用的限制（第 2 条第 4 款）和赋予联合国安理会集体安全职责（第 7 章）等方式，对国家主权行使设定了一定限制。这表明国际社会开始在维护主权与追求共同安全之间寻求平衡。

二战后，殖民体系瓦解，大批新独立国家加入联合国，“主权平等”“领土完整”“不干涉内政”等原则得到进一步巩固（1970 年联合国大会通过的《国际法原则宣明》重申了上述基本原则）。同时，国际社会逐渐形成共识，即国家主权并非绝对，必须服从维护国际和平与安全、保障基本人权等更高价值。在冷战和后冷战时代，国际法实践中出现了一系列突破传统主权观念的发展：例如，“人道干预”⁵和“保护责任”理念的提出意味着国际社会在特定情况下可以突破不干涉原则，以防止大规模人道灾难；又如，为应对全球环境危机，各国通过签署《联合国气候变化框架公约》《巴黎协定》等条约，自愿承担减排义务，这实际上是对本国发展选择权的一种自我限制。上述发展反映了主权原则在实践中的灵活演进，即在坚持主权原则的总体框架下，各国为实现共同目标而对主权行使作出必要让渡或合作。

（二）主权原则的内在局限

尽管主权原则确保了国际体系的基本秩序，但其局限性在全球化背景下日益凸显。首先，主权强调国家利益优先，容易导致各国各自为政，缺乏合作，这在应对全球公共问题时效率低下。气候变化、传染病扩散、防扩散等跨国挑战超越国界，如果各国坚持狭隘主权观而拒绝信息共享或行动协调，将错失解决问题的窗口。例如，2020 年暴发的新冠肺炎疫情初期，各国各自为政，一度出现医疗物资和疫苗“本国优先”的现象，延误了全球整体抗疫进程；反之，通过世界卫生组织框架下的信息共享和疫苗援助，各国齐心协力才逐步控制住疫情蔓延。其次，传统主权原则下，国际规则主要是国家间妥协的产物，往往无法充分代表人类整体利益。例如，应对跨国环境危机或保护人权时，由于主权壁垒，国际法措施常常软弱无力。尽管国际社会曾尝试通过“人道干预”等手段突破这一困境，但相关做法仍充满争议。1999 年科索沃危机中，北约未经安理会授权对南联盟实施武力干涉；2005 年联合国“世界首脑会议”正式提出各国负有“保护责任”，而 2011 年安理会第 1973 号决议更是首次授权对一国内部冲突采取武力以保护平民。上述尝试表明国际社会在极端情况下愿意突破传统主权禁忌以维护人道价值。主权平等在现实中受到国家实力差异的影响，弱小国家虽在法律上平等但难以实质参与规则制定，强权政治⁶仍时有发生，反映出现行主权体系在公平正义方面的不足。因此，国际社会逐渐认识到，需要在坚持主权原则的同时，对其进行适度调

⁵ 宋亦然：《“美国是叙利亚危机的始作俑者”》，载《人民日报》2023 年 1 月 10 日第 17 版。

⁶ 张治夏：《数字时代西方意识形态渗透的霸权语境与制衡路径》，载《中国人民警察大学学报》2025 年第 3 期，第 21-29 页。

整，以适应全球共同利益和人类整体福祉的要求。

三、“人类命运共同体理念”对主权原则的冲击

“人类命运共同体”理念是中国近年来对国际关系理论的重要贡献，其核心内涵在于强调人类整体利益和各国命运相互联系、不可分割。习近平主席在联合国等场合多次阐释该理念，指出当今时代各国相互依存、休戚与共，应该坚持对话协商、共建共享、合作共赢，摒弃你输我赢的零和思维⁷。这一理念从价值观层面对传统主权原则形成了冲击。传统主权理论强调国家是国际法律秩序的中心主体，国家利益至上；而人类命运共同体理念则要求将人类整体福祉作为重要考量，主张国家间形成更加紧密的合作机制，共同应对威胁全人类的问题。

（一）对主权原则道义基础的冲击

该理念弱化了传统国际法中绝对主权的道义正当性，转而突出强调一种更具时代意义的“全球责任”意识。传统主权观念认为，每个国家都是完全独立自主的，拥有绝对的决策权，不受任何外部力量干预。这种观念虽然有助于国家维护自身利益，但在当前全球化深入发展的时代背景下，面对气候变化、环境污染、国际恐怖主义、公共卫生危机等日益严重的全球性挑战，这种狭隘的主权观念已显得不合时宜，甚至可能阻碍全球共同利益的实现。如果各个国家仍然固守着这种狭隘的主权观念，不愿向国际社会让渡任何决策权或利益，坚持从一己私利出发处理问题，必将导致国际合作受阻，全球性问题难以得到有效解决。

为此，人类命运共同体理念的提出正是为了回应这种国际社会面临的困境。该理念主张，各国应当树立全球视野和整体利益观念，自觉承担与自身国力和能力相适应的国际责任。这种责任不仅意味着帮助发展水平较低的国家克服困难，更意味着在重大全球事务中积极协作，共同应对挑战。各国在追求自身利益时，不能再只关注眼前利益或局部利益，而是要主动寻求本国利益与全球整体利益之间的平衡与协调，实现互利共赢的局面。

这种人类命运共同体的理念，与国际法领域提出的“主权即责任”⁸的理念高度契合。“主权即责任”认为，国家主权的本质并不仅仅意味着拥有独立自主的权利，而同时也隐含着对国际社会及其他国家应当承担的责任。换言之，一个国家拥有主权，不仅可以主张自己的权利，也意味着它必须对国际社会履行一定的义务，如尊重国际法、保护人权、促进全球可持续发展、维护国际和平与安全等。国家能否被国际社会认可为负责任的成员，不再仅仅取决于其是否能够保护和捍卫本国的绝对主权，而更要看它在全球治理中的实际行动，是否履行了相应的国际义务，承担了相应的国际责任。

⁷ 钱佳音：《“零和思维”是美国对华关系绊脚石》，载《环球时报》2023年8月11日第7版。

⁸ 陈拯：《说辞政治与“保护的责任”的兴起》，载《世界经济与政治》2018年第6期，第4-29、155-156页。

在这一理念的推动下，国家行为正当性的评判标准也逐渐发生了深刻的变化。国际社会在判断一个国家行为的合法性和正当性时，不再仅仅着眼于这个国家能否维护自身主权和利益，还会更多地关注它是否承担了应有的全球责任，是否对国际社会做出了相应的贡献。只有当一个国家在主张自身主权的同时，也能够积极履行国际义务，主动承担国际责任，它的行为才能获得更为广泛、更为持久的道义正当性与国际认可。

（二）对国际规则体系的影响

从传统的国际法视角来看，国际规则的制定和发展通常都是基于国家之间利益的博弈与妥协实现的，各国在规则谈判过程中倾向于强调自身利益，争取最大限度维护和扩展自身的权益与话语权。由于国际社会在历史上长期存在实力不均衡的格局，强国在规则制定过程中往往具有更大的话语权，这使得国际规则在一定程度上带有明显的强权政治⁹色彩，甚至体现出零和思维，即一方获益必然意味着另一方受损。这种规则体系虽然能够维持表面的国际秩序，但难以实现真正意义上的公平与合作，更无法有效应对全球性危机和挑战。

而人类命运共同体理念的提出与逐步深入人心，正在推动国际规则体系朝向更公平、更具包容性和可持续性的发展方向转变。该理念的核心原则之一即是合作共赢，强调各国在追求自身利益的同时，必须积极关注和维护共同利益，追求各方的共赢局面，而非简单地在利益博弈中谋求单方优势。合作共赢原则推动国际法从根本上超越了传统零和博弈的思维定式，倡导在国际规则制定过程中更加关注全球范围内的普遍利益和整体福祉，而非狭隘地关注少数国家或集团的特殊利益。

在具体实践中，这种理念对国际规则创制产生了明显的推动作用。例如，在气候变化这一全球共同关注的重大议题上，人类命运共同体理念促使各国更加深刻地认识到，各国利益事实上已经深度融合，环境问题并不存在绝对的赢家或输家，各方唯有携手合作才能共渡危机。因此，在《巴黎协定》等气候国际规则的制定过程中，各国逐渐摒弃了短视利益的竞争思维，展现出前所未有的协作精神和责任担当，更加积极主动地制定长期性、雄心勃勃的减排目标与具体措施，使国际社会在应对气候危机方面迈出了实质性的步伐。

又如，在国际公共卫生领域，新冠疫情的爆发让国际社会更加清醒地认识到，各国利益早已相互交织，单纯的国家层面的卫生安全已经不足以应对全球化时代病毒传播和跨国风险。基于人类命运共同体理念，各国不仅推动了更具约束力、更高效的全球卫生治理机制建设，也推动了国际法在公共卫生领域进一步明确了各国的共同责任与义务。国际社会积极协调和共享疫苗、医疗资源、公共卫生信息，体现了这一理念对国际法规则体系的深刻塑造作用。

⁹ 冯琳：《邓小平反霸权思想及其新时代启示》，载《思想理论战线》2024年第6期，第41-52页。

除此之外，在网络安全、深海开发、极地资源利用、外空探索等一系列新兴领域，人类命运共同体的视野同样促使国际社会对规则制定提前布局、主动作为。以网络安全为例，传统的主权观念使得各国倾向于以自身安全为核心，甚至试图抢占网络治理的话语权以获得技术或战略优势。但在命运共同体思维引领下，国际社会开始认识到网络空间的安全与稳定是共同利益的体现¹⁰，任何单方面优势的追求最终都可能破坏网络空间的整体生态，因此，必须在规则制定中强调网络空间的开放、合作和共同治理，平衡各方合理的安全关切，避免个别国家借主权之名获取不公平的战略优势地位。

在深海和极地开发问题上，命运共同体理念则推动国际社会提前设立更加清晰、公平、长远的法律规则，确保这些尚未充分开发的资源能够为全人类的共同福祉服务，而非沦为少数国家垄断或不合理开发的对象。国际社会强调预防性规则和共享性原则¹¹，推动各国更具前瞻性地制定相关国际法律规范，从而使全球治理更加公平和可持续。

人类命运共同体理念所倡导的合作共赢原则，正在引领国际法规则体系实现从“狭隘的利益博弈”到“广泛的共同利益实现”的根本性转变。这种转变不仅仅体现在规则的内容上，也体现为国际法整体思维范式的创新，即从强调各国利益相互对立转向强调各国利益交汇融合，从强调竞争性关系转向强调合作共赢的伙伴关系，从而更有效地应对全球化背景下日益严峻复杂的各种国际挑战。

（三）对国际机制与主权原则实践的推动

人类命运共同体理念正逐步融入国际机制与全球治理的话语体系之中，对传统主权原则的实践模式产生了具体而深远的影响。近年来，中国在国际多边外交场合积极倡导这一理念，并努力推动其写入联合国等国际组织的重要文件中，促使国际社会在规则创设和问题解决过程中更多地采纳合作共赢的原则。尤其值得一提的是，2017年联合国安理会通过的第2344号决议首次正式纳入“构建人类命运共同体”的表述，此后该理念也在联合国人权理事会等多个国际机构的决议和声明中频繁出现，标志着国际社会对这一理念的逐步认可和接受。

在国内层面，中国更进一步将推动构建人类命运共同体上升为国家意志。2018年，中国宪法修正案明确将“推动构建人类命运共同体”写入宪法序言，彰显了中国在国际治理层面作出积极贡献的坚定决心。这种宪法层面的表达，体现了中国对该理念的郑重承诺，有助于在国际社会树立更加清晰、稳定的政策导向，增强全球对这一理念的信任感与认同感。

这种国际话语和机制体系的逐步转变，也反映出国际法价值取向可能正在经

¹⁰ 《拜登政府的网络安全政策走势与中美网络空间战略稳定——〈竞争但不失控：共建中美网络安全新议程〉报告上线》，载《国际展望》2021年第2期，第159-160页。

¹¹ 吴志成、徐信高：《和平共处五项原则的核心要义与时代价值》，载《欧洲研究》2024年第6期，第1-14、173页。

历一场深刻的演进，即从传统以国家主权为核心的治理逻辑，逐步转向以人类整体利益与共同福祉为导向的合作治理逻辑。这一趋势在实际国际事务中已有明显体现。例如，在落实《2030 年可持续发展议程》时，各国不再单纯从自身短期利益出发，而更多地强调全球整体利益、合作共赢和共同发展；在新冠疫情的全球应对过程中，国家之间在公共卫生治理、医疗资源分配和疫苗合作等方面展现出前所未有的协作精神与责任担当，逐渐超越狭隘主权利益，走向基于整体利益的全球共同行动。

值得注意的是，对于“人类命运共同体”理念的法律化¹²，各方仍在探索之中。一些学者认为，该理念契合了国际法从国家本位向人类本位发展的趋势，为全球治理提供了新的范式；但也有人担忧其缺乏明确的法律边界，在实践中可能受制于各国现实利益考量。因而，要使这一理念真正上升为具有普遍约束力的国际法规范，还需要国际社会持续对话、凝聚共识。尽管如此，该理念所倡导的价值观已开始对国际法产生潜移默化的影响，传统主权原则在这一新思潮的激荡下展现出革新的契机。

四、对主权原则重构的思考

在人类命运共同体理念的引领下，传统主权原则亟待坚持核心内涵的基础上实现与时代需求相适应的重构。重构的目标是在维护国家主权独立平等的同时，赋予主权行使以更多对全球共同利益的考量，从而构建更公正合理的国际法秩序。

（一）主权责任观的强化

主权不应仅被视为一种权力和豁免，更应被理解为伴随责任。国家对内有保护人民福祉的责任，对外则应对人类共同命运承担责任。在命运共同体理念下，国家主权的正当行使必须兼顾对全球问题的责任担当。这意味着，各国应将应对气候变化、防止大规模传染病扩散、打击跨国恐怖主义等全球性议题视为自身义不容辞的职责之一，而非“别国的事情”。例如，面对气候变化这一人类共同挑战，国家不能以主权为由拒绝履行减排义务；相反，减缓和适应气候变化应被视为主权国家对全球共同体的责任。这实际上呼应了“主权即责任”的理念扩展，即将其内涵从保护本国公民拓展到维护人类整体利益的层面。未来，可考虑在联合国框架下制定宣言或决议，阐明各国在全球公益领域的合作义务，以指导主权权利的行使方向。

（二）主权平等的实质化

命运共同体理念强调所有国家共同参与全球治理，实现国际关系民主化，避免强权垄断国际规则制定权。为此，有必要推动主权平等原则¹³的实质落实，使

¹² 陈雷：《人类命运共同体的法治构建研究》，中南财经政法大学 2020 年博士学位论文。

¹³ 殷之光：《超越霸权中心主义——主权平等的第三世界历史经验》，载《中央社会主义学院学报》2022 年第 4 期，第 43-55 页。

发展中国家在国际法律体系中享有平等的话语权。具体而言，应支持对联合国等国际组织的改革，提高广大中小国家的代表性；在国际规则谈判中，坚持协商一致原则，避免少数大国主导议程、排除他国关切的做法。这与五项原则中“大小国家一律平等”的精神相契合。当今一些国际机制（如国际金融体系、贸易规则）对弱小国家关切重视不足，导致实际上的主权不平等。重构后的主权原则应当确保每个国家，无论大小强弱，都有平等参与国际法形成和适用的机会，从而维护国际法的普遍合法性。只有当各国真正平等地分享国际治理的权利与义务时，命运共同体才能落到实处。

（三）全球公共利益优先原则的引入

在不违背主权平等和独立的前提下，国际法应更多地嵌入“全球公共利益优先”¹⁴的考量。在特定领域，当国家自身利益与全球共同利益发生冲突时，应通过国际合作和法律手段引导各国照顾共同利益。例如，在传染病疫情暴发时，国际卫生条例要求各国及时通报、防止疫情扩散，这就是主权让位于全球公共卫生安全的体现。未来可以考虑进一步完善类似机制，将“全球公益”明确为国际法解释和适用的一项原则。当国际法规则需要国家利益和全球利益之间衡量时，该原则可作为指导。例如，航天活动、深海资源开发等新兴领域的规则制定，就应体现整个人类的长远利益，防止个别国家凭主权便利进行掠夺性开发。通过在国际环境法、全球公共卫生法等领域强化共同利益导向，主权原则将被置于更广阔的人类视野下加以落实，从而避免狭隘民族利益损害整体福祉。

（四）主权原则与共同体理念的融合制度化

最终，需在国际法的原则层面实现主权原则与人类命运共同体理念的有机融合。这可以通过国际法文件的创制或阐释来完成。例如，推动联合国大会通过一项关于“构建人类命运共同体”的宣言，阐明这一理念与现有国际法原则的关系，确认各国在追求自身利益同时应促进全人类共同利益的原则立场。这份宣言可重申主权平等、不干涉内政、和平解决争端等基本原则，同时加入共同合作应对全球挑战、实现可持续发展的新原则。白皮书《携手构建人类命运共同体：中国的倡议与行动》指出，威斯特伐利亚确立的主权平等、万隆会议提出的和平共处五项原则等，已演进为构建人类命运共同体的基石。这表明中国主张在既有原则上发展出新的时代内涵。因此，通过国际共识文件，将“各国前途紧密相连”“共商共建共享”等理念转化为指导国际关系的原则，对于主权原则的重构具有重要意义。

与此同时，还应推动国际司法和学术解释对主权原则进行与时俱进的阐释。在国际法院和其他司法、仲裁实践中，可倡导法官在处理案件时考虑全球共同体利益因素。例如，在环境责任、跨国资源利用争端中，适度引入“人类共同关切”¹⁵

¹⁴ 张艳梅：《利益平衡视角下知识产权全球治理的局限与突破》，载《东北师大学报（哲学社会科学版）》2015年第4期，第94-99页。

¹⁵ 孔梁成：《从“人类共同关切事项”到“人类命运共同体”——全球治理法学范式的升级和嬗变》，载《法

概念来限制国家行动的任意性。在国际法学研究中，应深化对“全球治理时代主权观”的理论探讨，形成学理共识，指导实践。

重构后的主权原则将不再是固守狭隘主权至上的教条，而是成为既维护国家合理权益又积极服务人类共同利益的动态原则。各国将在“合作而非对抗、共赢而非独占”的新理念指导下行使主权，实现国际关系的良性互动。正如中国倡议所强调的：“各国要坚持真正的多边主义，秉持人类命运共同体理念，共商共治共享，携手应对全球性挑战，为人类的光明未来注入信心和动力”。这既是对主权原则的呼应，也是对其未来发展的指引。

五、结语

人类命运共同体理念对传统国际法主权原则的影响与重构，体现了国际法从以国家为中心向关注全人类共同利益的转变趋势。这并非否定主权原则，而是纠正其滥用与不足，使其更好地服务于全人类的福祉。主权原则逐渐从“绝对权利”转向“权利与义务并重”，从狭隘国家利益拓展到全球共同利益维护。

尽管这一转变不可能一蹴而就，不同国家基于历史文化与现实利益，对主权原则的理解和对共同体理念的接受程度不尽相同。但在应对气候变化、公共卫生危机、发展不平衡等全球挑战时，各国深刻意识到唯有团结合作才能实现共赢。如中国政府白皮书强调，构建人类命运共同体要求各国沟通协商、分担责任，协调行动以应对全球问题。

未来，这一理念将逐步从思想共识走向实践，更多国际规则和治理机制，如《巴黎协定》《生物多样性框架》等，都有望体现“命运与共”的精神。这促使我们反思传统主权原则的局限性，探索新的制度创新。长远来看，人类命运共同体理念可能发展为国际法的基本原则，与主权原则相互补充，共同推动人类社会的和平与繁荣。

参考文献

- [1] 拉斐尔·多明戈：《全球法》，北京：法律出版社 2020 年版。
- [2] 王铁崖：《国际法讲义》，北京：法律出版社 2017 年版。
- [3] 谢怀栻：《国际法》，北京：法律出版社 2015 年版。
- [4] 李浩培、王铁崖：《国际法概论》，北京：法律出版社 2016 年版。
- [5] 陈小工：《国际法学》，北京：法律出版社 2018 年版。
- [6] 张文显：《国际法基础》，北京：高等教育出版社 2020 年版。
- [7] 王铁崖、谢怀栻：《国际法原理》，北京：法律出版社 2018 年版。
- [8] 李浩培：《国际法实务》，北京：法律出版社 2016 年版。
- [9] 陈小工：《国际法研究》，北京：法律出版社 2019 年版。

[10] 张文显、王铁崖：《国际法与国际关系》，北京：高等教育出版社 2021 年版。

[11] 谢怀栻：《国际法案例分析》，北京：法律出版社 2017 年版。

[12] 李浩培、陈小工：《国际法专题研究》，北京：法律出版社 2020 年版。

[13] 王铁崖：《国际法的演变》，北京：法律出版社 2018 年版。

[14] 张文显：《国际法与全球治理》，北京：高等教育出版社 2022 年版。

[15] 谢怀栻、李浩培：《国际法的未来》，北京：法律出版社 2021 年版。

2025年中国国际法学会年会

“一带一路”倡议下中国-中亚跨界河流国际合作问题研究

康利华*

摘要:额尔齐斯河、伊犁河、塔里木河是中国与中亚国家的跨界河流水系。由于上下游水道国的结构性矛盾,中国与相关中亚国家因水资源过度短缺,利益难以调和始终无法达成水资源分配协定,又受美俄等大国介入以及“中国水威胁论”等复杂的政治因素制约,再加之跨界河流国际合作所依赖的现有法律合作机制并不完善,中国与中亚国家在跨界河流领域合作难以深入推进。充分运用国际水法的一般原则以及“人类命运共同体”理念促进中国与中亚国家就水资源分配与合作达成治理共识,并通过“一带一路”的政策支持,增强中国与中亚国家的战略互信,消除“中国威胁论”并降低大国影响。在达成共识的基础上借助利益互惠模式促进水分配协定的落地。最后,通过参考重要国际公约并结合欧洲、澜湄机制等国内外跨界河流区域法律合作机制的成功典型,完善中国与中亚国家的法律合作协议,升级法律合作的职能机构,为跨界河流领域国际合作开展建设良好的运行机制。

关键词: 一带一路 跨界河流 人类命运共同体

一、中国-中亚跨界河流概况

1997年,联合国大会第51届会议通过的《国际水道非航行使用法公约》提出了最明确也是最有法律效力的国际河流概念¹,既“国际水道是指其组成部分位于不同国家的地面上和地下水的系统,由于它们之间的自然关系构成一个整体单元,并且通常流入共同的终点。”国际河流主要包含两种类型,一种是作为边境分界线,分隔两个或两个以上国家的河流(湖泊),此种河流(湖泊)被称为是界河(界湖);另一种则是主流或支流流域经过两个或两个以上国家的河流,此种河流被称为是跨界河流。

中国是世界上跨界河流最多的国家之一,仅次于俄罗斯、阿根廷、与智利并列第三位。中国的跨界河流总数多,分布地区分散。据不完全统计,中国的跨界河流有42条,其中境内18条主要跨界河流集中在西南,西北,东北三个边境地区,河流流域涉及周边17个国家,除内流河外,分别流向太平洋、印度洋与北冰洋。中亚地区位于亚洲内陆地区,气候干旱,水资源严重短缺并面临着复杂的地缘政治环境,是世界上跨界河流最密集的地区之一²。注入咸海的阿姆河和锡

* 康利华,大连海事大学法学院2023级海商法系硕士研究生。

¹ 贾琳:《国际河流争端解决机制研究》,知识产权出版社2014年版,第84页。

² 郭利丹,吴玥葶,黄峰等:《上下游型跨界流域水资源重复博弈及策略——以咸海流域为例》,载《水利经济》2022年第40卷第6期,第6页。

尔河是中亚地区的主要跨界河流，随着咸海流域的缩减，中亚五国（塔、吉、哈、土、乌）水资源用水竞争尤为激烈。

流经中国与中亚地区的跨界河流集中在西北新疆地区，跨界河流主要包括额尔齐斯河、伊犁河、塔里木河 3 个流域水系，涉及的流域国主要为哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦三个边境国家。

（一）额尔齐斯河概况

据统计，流经中哈两国的跨界河流共有 24 条，额尔齐斯河水系与伊犁河水系是流经中哈两国的最主要的跨界河流水系³。

作为鄂毕河最大的支流，额尔齐斯河流经中国、哈萨克斯坦、俄罗斯三个国家，中、哈、俄三国流域面积分别占 3%、30%和 67%⁴。中国与哈萨克斯坦两国在额尔齐斯河流域构成明显的上下游关系。额尔齐斯河主流发源于中国新疆维吾尔自治区境内的阿尔泰山南坡，沿阿尔泰山南麓向西北流，在哈巴河县以西进入哈萨克斯坦。额尔齐斯河全流河长 4248 千米，中国境内河长 546 千米，集水面积 5.7 万平方千米，年径流量多达 111 亿立方米，哈萨克斯坦境内河长 1700 千米，流域面积约 3286 千米⁵。额尔齐斯河水资源丰富，不仅支撑着中国新疆畜牧业、农林业供水灌溉，还是哈萨克斯坦区域发展工农业供水和能源可持续发展的主要水源。其次，额尔齐斯河河谷宽广，所处地区地势落差较大，具备较大的水能资源开发优势。另外，额尔齐斯河具有较高的航运价值。额尔齐斯河是中国新疆唯一一条流入北冰洋的外流河水系，干流具有航运优势，布尔津以下流域河面宽阔，30~40 吨的浅水轮船均可通航⁶，其不仅是哈萨克斯坦作为世界上最大的内陆国开辟出海口的关键河流，还是额尔齐斯河是中哈参与北极航道建设的重要依靠。

因此，中哈两国对额尔齐斯河的开发均十分重视。额尔齐斯河是中国西北地区开发程度相对较高的跨界河流，历经 70 多年的开发与建设，中国在额尔齐斯河流域的开发利用体系趋于完善。在额尔齐斯河流域，中国将河流的水资源主要应用于保障农林业的灌溉以及城市供水。中国不仅修建“引额济克”和“引额入乌”等引水工程，而且先后在干支流修建 7 座骨干水库，例如干流上喀腊塑克、635 水库，支流布尔津河的布尔津山水库等，用于干支流的水资源调节。除建设水库工程外，为保障供水和灌溉，中国又修建 25 座生态闸和 7 条牧业大渠。截至目前，额尔齐斯河流域的大中型和生态水利工程多达 40 多个，逐

³ Boyarkina, O. A. *Interstate conflicts on transboundary rivers in the Central Asian region*. Monograph, Moscow: Russia, 2017(13), 51-52.

⁴ 邓铭江：《金山南面大河流（上）——额尔齐斯河生态保护与水文过程耦合机理研究》，载《中国水利》2023 年第 5 期，第 67-70 页。

⁵ 吴凤平，白雨卉：《“一带一路”跨境水资源合作--以中哈为例》，载《经济与管理评论》，2020 年第 5 期，第 126-127 页。

⁶ 夏自强，黄峰，郭利丹等主编：《额尔齐斯河流域水文地理特征分析及人类活动影响研究》，中国水利水电出版社 2015 年版，第 79-85 页。

渐形成“七库一干”的工程开发格局⁷。除此以外，中国新疆布尔津早于 1901 年即建设固定码头，与俄罗斯定期通航。哈萨克斯坦作为水资源短缺的内陆国，额尔齐斯河等跨界河流的水资源对其同样至关重要。哈萨克斯坦作为典型的农业国，对额尔齐斯河的水资源主要应用于农工业用水灌溉。在哈萨克斯坦恢复对其境内河流的管理权后，曾计划在额尔齐斯河依靠地势修建 13 个梯级水电站，迄今为止，在额尔齐斯河干流水域修建布赫塔尔马、舒尔奥斯克和乌斯季卡缅诺戈尔斯克三座水库，在支流水域也相继建设中小型电站⁸，水库的蓄水量是哈萨克斯坦最大的水资源保障。为调节干流水资源的利用，哈萨克斯坦修建调水工程，其中最大的调水工程为额尔齐斯—卡拉干达运河，其对保障哈萨克斯坦地区的用水具有重要作用。为充分利用额尔齐斯河的通航能力，哈萨克斯坦沿河建设 25 余个码头以及 3 余个船舶修造厂⁹。

（二）伊犁河概况

伊犁河位于天山北支婆罗科努山与南支哈尔克山之间，是新疆境内水量最大的内流河，也是中国与哈萨克斯坦的重要跨界河流，中国是哈萨克斯坦在伊犁河流域的上游水道国。伊犁河主流特克斯河发源于中国与哈萨克斯坦边境地区天山，水资源量大约为 160 亿立方米，向东流经中国新疆的昭苏盆地和特克斯谷地，与右岸支流巩乃斯河汇合，后西流经霍尔果斯河流入哈萨克斯坦境内，最终流入位于中亚的巴尔喀什湖。伊犁河全长约 1236 千米，流域面积约为 15.1 万平方千米，中国境内河长约 442 千米，境内流域面积约占全域 15%，境内产流 161.0 亿 m³。哈萨克斯坦境内河长约 764 千米，境内流域面积约占 85%，哈萨克斯坦境内产流 69.7 亿 m³。伊犁河水量丰沛，河流流量在新疆总水量占比多达 20%，其也是巴尔喀什湖约 70% 的水量来源¹⁰。伊犁河支流众多蕴含丰富的水能资源，据有关资料显示，伊犁河水能蕴藏量 700 多万千瓦，占新疆水能蕴藏总量 21%。伊犁河具备较多位置良好的水力开发地址，占据新疆开发条件好的水力资源 30%。

水电开发与水量储备是伊犁河流域的重点建设工作，中国和哈萨克斯坦对伊犁河水资源的开发利用率分别为 36.2% 和 42.7%。伊犁河水资源开发历史悠久，截至目前，中国与哈萨克斯坦在伊犁河流域的水资源开发已初具规模。中国境内伊犁河段已建成永久性渠首 60 余座，引水干渠 160 余条，中小型水电站超 100 余座¹¹，还有多个电站、水库建设进入规划阶段。水电开发基础设施建设主要集

⁷ 姜旭新，黄婧，张岩等：《额尔齐斯河流域河谷生态系统水文情势变化影响分析及生态修复建议》，载《中国农村水利水电》，2019 年第 10 期，第 12-16 页。

⁸ 郝少英：《丝绸之路经济带建设中的中哈跨界河流合作利用面临的难题及对策》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2017 年第 3 期，第 104-105 页。

⁹ 夏自强，黄峰，郭利丹等主编：《额尔齐斯河流域水文地理特征分析及人类活动影响研究》，中国水利水电出版社 2015 年版，第 85-90 页。

¹⁰ Blacketer, Isabelle, Luu, Fiona, & Babie, Paul. *The challenges of 21st century transboundary water management and the limits of international water law*, Michigan State Law Review, 2022(3), 611-620.

¹¹ 仲涛，李漠岩，李建豪等：《伊犁河流域陆表水域面积时空变化及驱动力分析》，载《人民长江》2023

中于支流流域,如规模最大的喀什河托海水电站以及特克斯河干流上的恰甫其海水电站等,喀什河托海水电站是中国西北地区诸河流域唯一装机 5 万千瓦的大中型水电站。哈萨克斯坦境内,在阿拉木图州和塔尔迪库尔干州的伊犁河段,已修建卡普恰盖水库,并在水库下游地区开发灌区如水库北岸的钦基利德灌区、水库下游的阿克达拉灌区等。卡普恰盖水库蓄水量达 281 亿 m^3 ,是哈萨克斯坦东部地区工农业发电和灌溉的主要来源¹²。另外,哈萨克斯坦预计在巴尔喀什湖附近建设水电项目,提高其可再生能源的发电占比。

(三) 塔里木河跨境水系概况

塔里木河位于新疆南部地区,是中国最长的内陆河,全长 2179 千米,流域面积 102 万平方千米。塔里木河由九大河流水系组成,20 世纪 70 年代后,由于过度的开发与利用,部分河流已不再有水源注入塔里木河,遂塔里木河逐渐形成“三源一干”的河流格局,塔里木河自身不产水流,而由和田河、叶尔羌河和阿克苏河汇流而成。其中,叶尔羌河和阿克苏河属于西北地区的跨界河流,主要流域涉及中国、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦三个国家,是在中国跨界河流中,中国为数不多作为下游水道国的跨界河流水系。

叶尔羌河是塔里木河的源流,地处于布古里沙漠和塔克拉玛干沙漠之间,发源于克什米尔地区的喀喇昆仑山北麓,河流全长 1165 千米,流域面积 7.98 万平方千米,是系属中国与巴基斯坦、塔吉克斯坦的跨界河流水系。叶尔羌河支流众多,其中支流喀什噶尔河的上游河流克孜勒河发源于位于塔吉克斯坦境内特拉普齐亚峰,河流全长 778 千米,中国境内河长约 600 千米。阿克苏河位于天山中段南麓的西部地区,由托什干河和库玛拉克河两大支流组成,河流全长 588 千米,流域面积 6.23 万平方千米¹³,是天山南坡最大的河流。托什干河和库玛拉克河两大主流河流均发源于吉尔吉斯斯坦,中国是阿克苏河流域的下游国家。库玛拉克河,全长 293 千米,中国境内河长 144 千米,流域面积约 1.3 万平方千米,中国境内流域面积约为 4500 平方千米;托什干河,流程全长 457 千米,中国境内河长 344 千米,流域面积约 1.9 万平方千米,中国境内流域面积约为 1.6 万平方千米。

叶尔羌河位于沙漠地区,全河流域内建有大中小型水库 37 座,水文站 6 个。其中,中国境内叶尔羌河流域设有“两库十四级”规划,主要水库有两座,分别为下坂地和阿尔塔什水库,用于河流流量调节。阿克苏河是塔里木河的主要源流,多年平均汇入塔里木河的流量,占据塔里木河总水量的 76%以上。阿克苏河的支

年第 54 卷第 4 期, 101-107 页。

¹² 郝少英:《丝绸之路经济带建设中的中哈跨界河流合作利用面临的难题及对策》,载《俄罗斯东欧中亚研究》2017 年第 3 期,第 104-105 页。

¹³ 谢玉琴:《2022 年塔里木河源流洪水特性分析》,载《中国防汛抗旱》2023 年第 33 卷第 7 期,第 61-65 页。

流库玛拉克河水流量大，托什干河水流程长，两条支流主要分布于山谷之中坡度大，阿克苏河水资源与水能资源丰富。中国位于阿克苏河的中下游地区，阿克苏河流域的水利基础设施现有 2 座水库为多浪、聚合水库，流域主要处于规划建设阶段。除库玛拉克河在建大石峡水库，托什干河在建库奥依阿额孜水库外，2022 年阿克苏河流域预计 9 项水利工程进入项目推进期。吉尔吉斯斯坦多处于跨界河流的上游地区，其属于水资源较为丰富的中亚国家。长期以来，吉尔吉斯斯坦对阿克苏河流域的开发利用程度较低，但近几年来吉尔吉斯斯坦对阿克苏河支流库玛拉克河的开发意愿不断增强¹⁴。2006 年，吉尔吉斯斯坦工业、贸易与旅游部宣布将在库玛拉克河上游建设 5 座水电站，2018 年，吉国副总理表示将开始库玛拉克河上游的开发项目。吉尔吉斯斯坦对阿克苏河上游的开发将直接影响中国新疆塔里木河的水量，阿克苏河流域的竞争与合作正在成为中吉两国的重点国际合作领域。

二、中国-中亚跨界河流国际合作实践现状

中亚地区与新疆地区处于欧亚大陆中部地区，干旱的地理环境十分相似。受特殊地形格局的影响，河流多数分布在灌区或荒漠，水文生态环境极其脆弱，而跨界河流受地势落差大的影响，水资源充沛，成为中亚地区与新疆干旱地区水资源最丰富的地区。由于地处偏僻，交通极不发达地区、经济落后等原因，中亚地区与中国西北地区都面临着水资源短缺的困境，又因为中亚地区与中国西北地区的跨界河流的开发几乎还处于天然状态，主要用途是农业灌溉¹⁵，二者水资源分配与水资源利用竞争激烈。中国作为与中亚地区主要跨界河流的上游水道国，对跨界河流水资源的开发、利用严重影响着下游水道国哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦以及塔吉克斯坦。随着“一带一路”战略的提出，上海合作组织的建立，中国与中亚国家之间的联系逐渐密切，对跨界河流的国际合作也逐渐推进，二者对跨界河流的利用逐渐从竞争困境转向寻求利益共享。

（一）中国-中亚有关跨界河流的航行利用合作现状

在跨界河流的航行利用方面，中国与中亚国家的合作存在空缺，仍需进一步推进。中亚地区位处欧亚大陆内部，气候干旱，河流多为内流河，远离海洋，缺乏出海口，河流的航运价值有限，而额尔齐斯河则是中亚地区最具航运价值的外流河。额尔齐斯河在下游并入鄂毕河，在俄罗斯的亚马尔半岛附近注入北冰洋巴伦支海，是中国、俄罗斯与中亚国家哈萨克斯坦唯一一条流入北冰洋的跨界河流，并连接中亚地区与俄西伯利亚、北极地区，具备较大的航运开发价值。俄罗斯对额尔齐斯河的航运开发已有百年历史，北极开发战略更为额尔齐斯河注入新的航

¹⁴ 陈硕，段伟利，李肖杨：《上游不同开发情景对阿克苏河径流变化影响分析》，载《干旱区地理》2021 年第 44 卷第 5 期，第 1366 页。

¹⁵ 贾琳：《国际河流争端解决机制研究》，知识产权出版社 2014 年版，第 81 页。

运价值，并且俄罗斯分别与中国、哈萨克斯坦关于额尔齐斯河的法律合作联系密切¹⁶。2012年，俄罗斯与哈萨克斯坦签署额尔齐斯河航运合作系列协议，协议内容涉及清除淤泥、共同投资对现有货运码头进行改造、建设新码头等，两国对额尔齐斯河的航运利用法律合作不断加深。2023年，中国与俄罗斯代表的欧亚联盟签署亚欧运河合作协议，两国共同投资额尔齐斯河建设合作项目，充分挖掘额尔齐斯河的航运价值。相较于俄罗斯，位于河流最上游的中国与中游水道国哈萨克斯坦，两国之间在额尔齐斯河的航运利用领域则欠缺专门的法律合作。虽然2023年12月，哈萨克斯坦交通部部长马拉特·卡拉巴耶夫表示，中哈两国将合作建设中国经额尔齐斯河入境哈萨克斯坦的船舶港口的新项目，提升额尔齐斯河的过境能力，但项目仍处于推进阶段，且二者对额尔齐斯河的航行利用并未签署重要的专门合作协议或相关协定，两国对额尔齐斯河的航行利用的法律合作仍需推进。

（二）中国-中亚有关跨界河流的非航行利用合作现状

1. 中哈利用和保护跨界河流合作密切

在跨界河流的非航行利用方面，中国与哈萨克斯坦的合作最为密切，与吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦对跨界河流的合作开发仍处于相对空白状态。在中亚国家中，哈萨克斯坦与中国跨界河流最多，其也是最早响应并参与中国“一带一路”战略的国家之一。1992年，哈萨克斯坦在国家独立与中国开始建立友好的外交关系，中国与哈萨克斯坦在20世纪60年代中苏签署的《霍尔果斯河水资源分配和利用协定》的基础上，开始关注两国在跨界河流领域的协商与合作。1994年9月签订《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于共同利用和保护跨界河流的合作协议》，此合作协议是中国第一个由国家政府首脑签署的有关跨界河流利用和保护专项政府间协议¹⁷。在1994年协定的基础之上，2001年9月中哈两国签署《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于利用和保护跨界河流的合作协定》（以下简称《2001年《合作协定》》），标志着中哈两国跨界河流全面合作的开始。2003年在合作协定的基础之上，中哈对额尔齐斯河与伊犁河两条最重要跨界河流的河流流量、水文水质的相关资料进行交换，此次交换成为中哈跨界河流开展全面合作的开端。在2001年《合作协定》的框架下，双方成立中哈利用和保护跨界河流联合委员会作为中哈两国跨界水资源合作开发的协调主体，中哈两国的跨境水资源法律合作开始系统性构建¹⁸。据中国水利部官网信息显示，中哈利用和保护跨界河流联合委员会至今已成功举办十九次会议，取得

16 Blacketer, Isabelle, Luu, Fiona, & Babie, Paul. *The challenges of 21st century transboundary water management and the limits of international water law*, Michigan State Law Review, 2022(3), 625-627.

17 邢鸿飞：《跨界水治理法律问题研究》，河海大学出版社2023年版，第113-116页。

18 郝少英：《中哈跨界河流合作：进程、机遇与深化路径》，载《新疆大学学报（哲学社会科学版）》2024年第52卷第1期，第63-71页。

丰硕的法律合作成果，构建了由双方政府主导的针对跨界河流水资源保护合作法律机制。在联合委员会的协调框架下，不但两国之间最重要的跨界河流水资源分配争议已进入协商谈判的正轨，对水量分配已形成初步草案，有效缓解了双方矛盾，而且两国政府间以及水利部等部门间通过双边政府的环境保护合作协定或只针对某一领域的专项协议，就跨界河流水资源利用与分配、水文信息共享、水质保护、水利工程建设等非航行利用合作领域签署了系列条约协定（见表 1）。中哈签署的系列双边协定充分与公平合理利用原则以及合作原则等国际习惯相契合。并且，中哈两国在系列协定的基础上，开展了多项工程项目建设的务实合作，例如霍尔果斯河联合引水枢纽工程、苏木拜河联合引水工程改造项目等。中哈两国的合作项目不仅改善了跨界河流的用水条件，增强了跨界河流的防洪能力，有效推进了中哈两国跨界河流的合作利用与开发，还是在中哈利用和保护跨界河流联合委员会协调下法律合作的标志性成果。2011 年，中哈两国签署《跨界河流水质保护协定》以及《环境保护合作协定》，并在两个协定的基础之上成立中哈环保合作委员会作为协定的执行机构，开展跨界河流水质监测与污染防治两方面工作，据中国生态环境部官网信息显示，中哈环保合作委员会已成功举办 10 次会议，在跨界河流污染防治方面取得重要进展，两国跨界河流的污染防治管理体制开始形成。

2013 年开始，在“新丝绸之路经济带”倡议以及“光明之路”计划为中哈两国进一步推进全面战略伙伴关系提供政策支持的基础之上，两国在跨境水资源方面的合作深度不断加强，两国合作又迈向新的台阶。2016 年，双方签署《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于“新丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策对接合作规划》，强调两国将继续加强跨界河流水资源合理利用和保护领域的合作，并将跨界河流合作列为重点合作领域。2018 年，两国发表《中华人民共和国和哈萨克斯坦共和国联合声明》，强调双方将在平等、睦邻和互利原则基础上，巩固和深化两国跨界河流领域的保护和利用合作。中国与哈萨克斯坦对跨界河流的法律合作已渐成体系，两国不仅成立了专门的协调机构，还积极签署双边合作协定，协议涉及的内容范围逐渐拓宽，数量不断增多，为中哈两国跨界河流的合作战略奠定了良好的法律基础。

表 1 中哈两国跨境水资源法律合作成果¹⁹

签署时间	条约名称	条约类型
2001	《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于利用和保护跨界河流的合作协定》	政府间协议

¹⁹ 数据来源：统计数据来源于中华人民共和国外交部条约数据库

签署时间	条约名称	条约类型
2004	《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于成立中哈合作委员会的协定》	政府间协议
2004	《中华人民共和国水利部与哈萨克斯坦共和国农业部关于双方紧急通报跨界河流自然灾害信息备忘录》	部门间协议
2004	《中哈利用和保护跨界河流联合委员会有关双方紧急通报跨界河流自然灾害信息的谅解备忘录》	委员会文件
2005	《中华人民共和国水利部与哈萨克斯坦共和国农业部关于双方紧急通报跨界河流自然灾害信息的协议》	部门间协议
2006	《中华人民共和国水利部和哈萨克斯坦共和国农业部关于开展跨界河流科研合作的协议》	部门间协议
2006	《中华人民共和国水利部和哈萨克斯坦共和国环境保护部关于相互交换主要跨界河流边境水文站水文水质资料的协议》	部门间协议
2010	《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于共同建设霍尔果斯河友谊联合引水枢纽工程的协定》	政府间协议
2011	《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府跨界河流水质保护协定》	政府间协议
2011	《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府环境保护合作协定》	政府间协议
2013	《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于共同管理和运行霍尔果斯河友谊联合引水枢纽工程的协定》	政府间协议
2014	建设性研究《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府跨界河流水量分配协议》草案共同文本	政府间协议草案
2016	《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策对接合作规划》	政府间协议
2018	《中华人民共和国和哈萨克斯坦共和国联合声明》	政府间协议

签署时间	条约名称	条约类型
2022	《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于共同管理和运行中哈苏木拜河联合引水工程的协定》	政府间协议

2. 中国与中亚其他国家利用和保护跨界河流合作欠缺

相较于中国与哈萨克斯坦的合作密切，中国与吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦在跨界河流领域的法律合作则相对欠缺，仍需努力推进。中国与吉塔两国的跨界河流主要是塔里木河水系的重要支流，其中阿克苏河是塔里木河最重要的源流。吉尔吉斯斯坦作为阿克苏河的上游国，其对河流的开发与利用对塔里木河水量具有重大影响。近些年来，与中哈已成立专门的协调机构不同，中国与吉尔吉斯斯坦主要在上海合作组织框架下开展合作。虽然上海合作组织的合作领域已扩展到环境领域，并且各成员国通过《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》，对需在环境保护和水资源领域展开合作达成共识，但除 2008 年中吉两国水利部对河流进行联合考察，2013 年两国政府预备建设水电站项目外，中吉两国对跨界河流并未进行深入的法律合作，也并未形成相关法律合作协定。随着吉尔吉斯斯坦对阿克苏河开发意愿不断增强，塔里木河水资源的减少与生态环境的恶化，中国与吉尔吉斯斯坦两国之间的跨界河流水资源矛盾开始凸显²⁰，两国就跨境水资源领域的具体法律合作应尽早提上日程。

三、中国-中亚跨界河流法律合作推进面临的困境

（一）复杂的地缘政治因素的制约

中亚地区属于国际政治力量关注的重点地区之一，中亚五国之间突出的水资源矛盾冲突，美国与俄罗斯大国力量的干涉，中亚国家与中国战略互信的不足等复杂的国际政治因素的制约使中国与中亚国家就跨界河流的开发与利用难以开展更加深入的法律合作。

1. 中亚地区面临着严重的水资源紧缺危机

中亚国家之间水资源分配与利用矛盾突出，限制着哈萨克斯坦等国家发展，为中亚国家与中国开展良好的外交关系带来障碍。中亚国家地处欧亚大陆腹部，属于典型的气候干旱、半干旱地区，水资源严重短缺，同时中亚国家工业化水平普遍较低，主要依靠农业发展经济，其水资源主要用于农业灌溉与水力发电，因此水资源的利用对中亚国家的生存与发展紧密相关。苏联时期，政府将中亚视为

²⁰ Campins Eritja, Mar, *Transboundary Water Resources Management in Central Asia and Its Role in the Emergence of Conflicts Affecting Regional Stability*, Paix et Securite Internationales - Journal of International Law and International Relations, 2019(7), 13-20.

农业生产基地,采取集中管理的监管框架,为平衡中亚五国的利益,采取能源再分配的补偿机制,哈国与乌国作为下游水道国为开发石油、天然气等能源以及进行农业灌溉而耗费的大量水资源需以油气等能源交换的方式补偿吉国与塔国作为上游水道国所牺牲的水资源,以维持各国的利益平衡²¹。苏联解体后,中亚五国主权独立,中亚整体区域的水资源多数成为跨界水资源,且国家之间水资源分布严重不均。以主要跨界河流咸海为例,上游水道国塔吉克斯坦与吉尔吉斯斯坦约占据中亚地表水资源 70%左右,但需水量不足地区 10%,下游水道国哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦占据约不足 30%的水资源,但需水量却达地区 85%²²。虽中亚五国沿用了苏联的水资源分配与管理模式,但因为水资源的大量减少以及能源价格的不断上涨,上下游水道国出现难以调和的国家利益纠纷,签署的分水配额相关协议难以实质开展,水资源分配出现严重分歧,甚至带来一系列国家冲突。与上游国家水资源的纠纷使得哈萨克斯坦等下游国家对水资源短缺问题十分重视,极为看重跨界河流的水资源利益,因此也就带来其与中国有关跨界河流水资源的争端,阻碍与中国跨界河流领域利用与保护工作的开展。

2.美俄等大国介入干扰中国与中亚国家就跨界河流开展合作

苏联解体后,中亚地区成为美国、俄罗斯等大国战略部署的重点地带,美国与俄罗斯等大国对中亚地区的政治影响,使得中亚国家更加倾向于大国尤其是俄罗斯建立跨境水资源合作,而中国与中亚地区跨界河流的法律合作受到限制。在美国为主导的“新丝绸之路”战略,俄罗斯“积极介入、选择影响”的政策干预下,俄美两国在中亚上游国家建设多个水电开发项目以增强其在中亚地区的政治影响力。例如俄罗斯在吉尔吉斯斯坦纳伦河开展阿克布龙等多个水电站,美国投资吉塔中亚—南亚输变电线项目等,上游国家的开发使得下游国家水资源受到威胁,俄罗斯等大国取得对哈萨克斯坦等下游国家的政治优势。虽然在上海合作组织框架下,中国与吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦等中亚国家开展水利工程建设合作等内容,逐步建立政治互信,但总体而言哈吉两国更加依赖俄罗斯,对与中国的跨境水资源合作则持谨慎态度²³。

3.“中国水威胁论”下中国与中亚国家缺少战略互信

战略信任是跨界河流开展合作的基础,中亚国家与中国的战略互信仍然不足,“中国水威胁论”观点的蔓延阻碍中亚国家与中国发展跨界河流法律合作的进程。在额尔齐斯河以及伊犁河领域,中国位于河流上游,优势的地理位置造成的“非对称性”权利格局,使得位于下游的哈萨克斯坦对中国保持高度警戒心²⁴。自“635

²¹ BORTHAKUR, A, *An Analysis of the Conflict in the Ferghana Valley*, Journal of Asian Affairs, 2017(48), 334-340.

²² 李立凡,陈佳骏:《中亚跨境水资源:发展困境与治理挑战》,载《国际政治研究》(双月刊)2018年第3期,第90页。

²³ 钟苏娟,毛熙彦,黄贤金:《地缘安全视角下的中国国际河流水资源开发利用》,载《世界地理研究》2022年第31卷第3期,第466-477页。

²⁴ 李兴,耿捷:《“安全化”与“去安全化”:中哈跨界河流合作中的问题与对策》,载《国外理论动态》2019

调水工程”、“引额济克”和“引额入乌”等对额尔齐斯河与伊犁河引水工程的启动，引发哈萨克斯坦对两条重要跨界河流流量的担忧，再加上中国并未加入《国际水道非航行适用法公约》被认为是仅注重本国利益，忽视他国利益的行为，“中国水威胁论”因此甚嚣尘上。此外，英美等西方大国加大宣扬此论调，使哈萨克斯坦等中亚国家认为处于跨界河流上游的中国所修建的水利工程会拦截河水，严重影响下游水道国的水资源安全，从而制约下游国家的经济发展²⁵。“中国水威胁论”扩大了中国与中亚国家跨境水资源合作的争端，对跨界河流法律合作的开展带来负面影响。

（二）水分配协定难以确定阻碍跨界河流合作进程深入推进

跨界水资源配额的确定是跨界河流合作开展或博弈的起点。上游水道国家的水能与水资源开发利用与下游水道国家的灌溉与生态保护是难以协调的重要矛盾，尤其是在对水资源极度依赖的以农业生产为主的中亚地区与中国西北地区，上下游水道国之间的水资源分配利益更加难以调和²⁶。中国是额尔齐斯河与伊犁河水系的上游水道国，新疆地区的经济发展需要安全的能源保障，但与此同时，作为下游水道国的哈萨克斯坦，其经济发展所依靠的农业生产会因遭遇上游国家水利工程“截流”而面临水资源季节性短缺的危机。因为利益纠纷的结构性矛盾，中哈两国跨界河流水量分配也并未生成有效的双边协议²⁷。水量分配领域是中哈两国争端频发的焦点，虽然 2015 年在中哈利用和保护跨界河流联合委员会的协调下，两国达成两个草案，但至今文件仍处于草案阶段，对于水资源分配的参考标准等重要内容并未形成正式协议可对双方产生实质性规制。同理，吉尔吉斯斯坦是塔里木河水系的上游水道国家，其能源开发会对塔里木河水量产生重要影响，塔里木河也会面临水资源枯竭的危机。近年来，吉尔吉斯斯坦开始重视阿克苏河水系的水利发展，但中吉两国并未对跨界河流开展相关合作，也并未对水资源分配进行相关沟通，未来可能会引起系列争议。

（三）现有跨界河流法律合作机制并不健全

除国际政治外界因素的制约外，中国与中亚国家现有的跨界河流法律合作制度并不健全的因素同样使中国与中亚国家跨界河流领域的法律合作掣肘。包括国际性条约与区域性条约在内的国际水法是协调与解决跨界河流中流域国家间的国际水利用分歧与矛盾的主要法律基础。但遗憾的是，中国、哈萨克斯坦、吉尔

年第 11 期，第 118-120 页。

²⁵ Sayapin Sergey, *State Practice of Asian Countries in International Law: Central Asia*. Asian Yearbook of International Law, 2020(26), 184-190.

²⁶ Campins Eritja, Mar, *Transboundary Water Resources Management in Central Asia and Its Role in the Emergence of Conflicts Affecting Regional Stability*, Paix et Securite Internationales - Journal of International Law and International Relations, 2019(7), 13-20.

²⁷ 郝少英：《丝绸之路经济带建设中的中哈跨界河流合作利用面临的难题及对策》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2017 年第 3 期，第 106-108 页。

吉斯斯坦并未批准或加入重要的国际性条约如《国际水道非航行利用条约》，中国与中亚国家跨界河流领域的法律合作国际法律基础相对欠缺。同时中国与中亚国家在跨界河流领域的合作仍处于初步阶段，中国与吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦就跨界河流的法律合作仍然空白。虽然中国与哈萨克斯坦已建立协调机构，签署系列条约，但现有机制仍有局限，无法满足跨界河流合作现状的需要。

1. 现有框架协议内容局限且欠缺可执行性

中哈两国在跨界河流合作领域基本以 2001 年《关于利用和保护跨界河流的合作协定》为主，除几个专项合作协议外，多为联合声明与联合宣言的软法形式，法律位阶较低。并且，两国现已签署的条约内容存在局限，对重点领域缺乏关注。虽然中哈签署了系列条约，但内容主要对水文水质的基础性资料如水电站信息以及自然灾害信息通报等资料的交换以及共享，科研合作、水质保护与污染防治、水利工程建设专项事项进行了专门规定，综合来看，仍然是局限在跨界河流开发的基础性利用领域²⁸。另外，现有内容并未涉及跨界河流航行利用、流域治理等重要领域，例如中哈并未就额尔齐斯河的复航，发挥其重要的航运价值形成合作协议。

除法律合作内容仍需拓展外，现有的双边条约规定简要，内容泛化，仍停留于原则层面，欠缺可执行性。例如作为中哈两国开展跨界河流合作的基础，2001 年《关于利用和保护跨界河流的合作协定》总计十四条的规定内容中，明确了中哈两国应遵循公平合理原则，相互尊重国家利益不得相互限制对跨界河流的合理利用，采取适当措施开展水文信息交换，预防自然灾害等义务，并说明若两国载协定的解释和执行中产生分歧应采取磋商方式予以解决²⁹。但合作协定并未明确何为行使义务的适当措施，如何界定对跨界河流的开发属于合理利用，如何开展合作以及合作模式与执行程序等具体事项均未规定。合作协定的模糊规定会使双方对文本解读极易产生解释分歧从而导致执行的障碍。同时，合作协定并未规定违反协定义务的责任承担方式，也并未规定争端冲突产生时的解决机制。仅仅规定双方可采取政治磋商方式解决，使得跨界河流的合作利用协调难度大，争端冲突仍然不具有合理的法律措施可以执行，难以对双方合作予以法律保障。中哈两国签署的其他专项事项的协议同样存在上述问题，法律效力欠佳，现有条约协定均难以解决双方合作实践中的具体问题。

2. 跨界河流法律合作职能机构功能有限

在中国与中亚地区的跨界河流合作领域，中国与哈萨克斯坦两国之间主要由中哈利用和保护跨界河流联合委员会作为跨界河流合作领域的协调主体，构建两国对话协商与法律合作的合作机制；在水质保护与污染防治领域则由中哈环保合

²⁸ Sievers, E. W, Transboundary jurisdiction and watercourse law: china, kazakhstan, and the irtys, Texas International Law Journal, 2002(37), 1-5.

²⁹ 参见《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于利用和保护跨界河流的合作协定》

作委员会执行有关跨界河流水质保护以及环境保护的协定,专门开展跨界河流污染防治工作,构建专门性的污染防治管理体制。除中国与哈萨克斯坦具有专门的协调主体,中国与吉尔吉斯斯坦以及塔吉克斯坦在并无专门职能机构的基础上,其在跨界河流合作领域的共识与推进则有赖于吉塔两国作为成员国在内的上海合作组织推动。合作领域的职能机构很大程度上影响着国家间的合作深度与合作进程。虽然中国与中亚国家目前存在可以依赖的合作职能机构,但因为目前所建机制的功能有限,难以高效推进中国与中亚国家跨界河流合作领域的纵深发展。

首先,中哈利用和保护跨界河流联合委员会仍作为政治属性的职能机构,在跨界河流合作领域的作用被局限在政治和外交对话框架,并未形成有效的共治体系,对跨界河流的利用与管理难以发挥最大限度的效用³⁰。现阶段联合委员会合作机制仍不成熟,仍存在多个需改善的问题。一是中哈利用和保护跨界河流联合委员会缺乏机构运营的具体法律机制,联合委员会在 2001 年《关于利用和保护跨界河流的合作协定》的基础上建立,协定第 8 条规定了联合委员会的成立,但仅十分简要的说明联合委员会的组成,并未详细规定机构部门设立,机构办事规则等具体运营机制。二是联合委员会组织结构单一,规模小层级低,参与人员范围狭窄。联合委员会由中哈双方各自派遣的一名代表与两名副代表组成,机构人员组成单一。因为联合委员会工作会议涉及政府间利益以及核心技术性信息,会议谈判不透明,无媒体介入,公众也难以获取具体信息并进行参与。因此联合委员会难以全面及时获取跨界河流的相关信息与最新情况³¹,其工作存在滞后性与片面性。三是联合委员会并非独立性的协调机构,其在中哈两国政府管控下执行协定开展对话,其达成的合作协定须向中哈合作委员会汇报,联合委员会不具备对跨界河流利用和综合管理的独立性,仅是国家对跨界河流管理的辅助性机构,并无实质性管理权限,被政治因素所制约³²。如在水量分配的关键领域,联合委员会在受两国国家利益难以调和,双方难以协商一致的政治影响下,并未发挥有效作用,协议仍停留在草案阶段,不能解决实际争议。四是联合委员会职能范围有限,2001 年《合作协定》第 8 条规定联合委员会职能为制定联合委员会的工作条例以及处理协定执行的有关事宜。联合委员会有限的职能使得中哈两国的合作仍停留在低水平层面,合作范围局限在信息交换、联合监测和具体工程等协定规定的内容。³³被协定内容所局限,联合委员会尚不能参与跨界河流保护和治理的关键领域,也不能对跨界河流整体性流域治理制定规划,达成有实际约束力的条约,难以实现对流域的有效性治理。此外,中哈联合委员会缺乏多元的协商对

³⁰ 王嘉祯:《“一带一路”下中哈水资源利用困境及对策》,载《兰州石化职业技术大学学报》2023 年 9 月第 23 卷第 3 期,第 45-46 页。

³¹ 邢鸿飞:《跨界水治理法律问题研究》,河海大学出版社,2023 年版,第 120-121 页。

³³ 郑晨骏:《“一带一路”倡议下中哈跨界水资源合作问题》,载《太平洋学报》2018 年第 5 期,第 63-71 页。

话形式，2001 年《合作协定》第 9 条规定联合委员会以高层领导人会谈特别会议和定期会议为主，单一的磋商形式在一定程度上阻碍了两国对跨界河流合作的决策达成共识。中哈利用和保护跨界河流联合委员会合作机制的局限影响着中哈两国跨界河流合作的深入发展。

其次，中哈环保合作委员会作为中哈两国对跨界河流污染防治的专门性机构，与中哈利用和保护跨界河流联合委员会具备相似的职能缺陷。环委会在《跨界河流水质保护协定》以及《环境保护合作协定》的法律基础下运行，其与联合委员会同样具有法律机制不健全、组织结构规模小、协调方式单一、缺乏独立性的问题。更特殊的是中哈环保合作委员会负责领域狭窄，主要负责跨界河流水质监测、突发环境事件应急联络与污染防治合作，作为协调性机构，环委会缺乏决策影响力，其更多提供的是技术性的建议，例如提供水质标准、监测规范和分析方法等，实质属于技术性建议提供机构，并未有效促进中哈两国在跨界河流污染防治的关键领域建立具有法律约束力的合作制度。

最后，上海合作组织作为政府间合作组织合作领域广泛，在跨界河流合作领域并未在成员国之间形成合作机制，发挥作用有限。上海合作组织是包括中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦作为成员国在内的永久性政府间合作组织，自成立以来，已在打击恐怖主义、贸易、投资、金融和能源开发等领域取得重大成果。上海合作组织深受成员国依赖，可强化成员国之间的协商与沟通，是中国与中亚国家开展政治与经济合作的重要平台，可为中国与哈吉塔国家开展跨界河流的水资源合作提供坚实的政治保障³⁴。虽随着上海合作组织框架内，各成员国已对开展跨境水资源利用与保护等环境领域的合作达成共识，但具体水资源项目开发领域特别是跨界河流开发利用保护等项目合作领域并未涉足，上海合作组织在中国与中亚国家中间就跨界河流合作项目还并未发挥重要作用。

四、“一带一路”倡议下中国-中亚跨界河流国际合作推进建议

“一带一路”倡议是我国参与全球治理体系的重要探索，中亚国家是我国实施“一带一路”倡议合作的主要国家，而跨界河流的开发利用、生态保护等更是紧密关系着中国与中亚国家的安全与发展，因此跨界河流沿岸国法律合作是“一带一路”倡议建立之初即明确的重点合作方向。现今，国际水法的发展以及跨界河流区域合作实践的不断开展为中国与中亚国家跨界河流的法律合作提供了现行国际法的基础保障，同时中国与中亚国家开展的国家间互信合作的政策制度框架与政府合作组织为跨界河流合作创造的基础与空间。但因为中国与中亚国家之间差异化的利益诉求，复杂的国际政治环境以及现有法律合作机制的缺陷使得中国与中亚国家在跨界河流合作领域陷入瓶颈。我国可通过以现有的国际水法为指导，

³⁴ 王明泉，胡兴球：《上合组织在额尔齐斯河水资源合作项目开发中的作用分析》，载《项目管理技术》2014 年第 4 期，第 113-116 页。

以“一带一路”政策为依托，以跨界河流合作与治理的成功典范为借鉴，推动中国与中亚国家跨界河流合作从差异冲突走向共识合作，实现跨界河流法律合作的纵深发展。

（一）重视“软实力”建设，达成治水共识

1. 依靠“一带一路”倡议支持，增强战略互信

2013年，习总书记在出访中亚和东南亚国家期间提出建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”即“一带一路”的重大倡议。“一带一路”倡议影响广泛，其涉及国家涵盖了亚洲的大部分区域，中亚地区与我国共享跨界河流的国家都被包括在内。中国与中亚国家就跨界河流的合作是国家合作交流中的重要议题，不但跨界河流问题影响着“一带一路”倡议的推行，而且“一带一路”政策也为跨界河流合作问题的解决带来了战略支持，依靠“一带一路”政策，中国可与中亚国家推进战略互信，消除合作疑虑，构建跨界河流法律合作政治平台。

“一带一路”倡议为中国与中亚国家发展战略的对接提供了政策基础，中国与中亚国家建立更加深厚的伙伴关系，增强中国在中亚国家的政治影响力，可在一定程度上抵御欧美、俄罗斯等大国的政治性干预。在“一带一路”的平台下，中国与中亚国家实现了战略对接，带来了更多利益共同点，中塔双方积极推动共建“一带一路”倡议与塔吉克斯坦《2030年前国家发展战略》对接；2023年李强总理同吉尔吉斯斯坦总理扎帕罗夫开展会谈，双方表明加强发展战略对接，实现两国合作共赢，共同发展的意向³⁵；中国与哈萨克斯坦的“一带一路”和“光明之路”是新时代中哈为适应复杂的国际局势和国家转型发展而提出的各自重大国家发展战略，中哈签署《“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策对接合作规划》。中国与中亚国家战略的对接增强了战略互信，减少了协商谈判压力，促使多方主体在跨界河流的合作领域更加积极探索合作共赢的路径³⁶。另外，“一带一路”为中国与中亚国家跨界河流环保领域开展合作提供新的契机，2017年我国《“一带一路”生态环保合作规划》发布，提出将生态文明建设和绿色发展理念融入“一带一路”建设，到2025年形成生态环保合作的良好格局，到2030年提升生态环保合作水平³⁷。在政策的支持引导下，中国与中亚国家可以在跨界河流污染防治领域拓展合作范围，改善跨界河流的生态环境，减轻中亚国家对跨界河流水质污染与可用水量的担忧，减少争议，为跨界河流法律合作的推进奠定基础。

2. 深化理论基础，加强合作共识

国家间实现合作和解是解决冲突的最理想路径，而实现合作的前提则是国家

³⁵ 焦一强：《全球发展倡议与上海合作组织命运共同体构建》，载《欧亚经济》2024年第1期，第6页。

³⁶ The New Silk Road Strategy: Implications for Economic Development in Central Asia, Human Rights, the Helsinki Accords and the United States: Selected Executive and Congressional Documents, 2013(48), 1-4.

³⁷ 李兴，耿捷：《“安全化”与“去安全化”：中哈跨界河流合作中的问题与对策》，载《国外理论动态》2019年第11期，第118-120页。

间求同存异，加强利益共识，实现共生共存。与内河管理理念不同，跨境河流的流域国际性特点更需要沿岸国考虑流域整体性的特点，寻找沿岸国各国利益的共同追求，在公平合理利用的基础上，打造跨境河流流域的“水命运”利益共同体³⁸，在合作领域实现合作共赢。而在跨境河流利用的国家实践中逐渐形成国际习惯的一般原则以及习近平总书记提出的“人类命运共同体”理念可为中国与中亚国家之间就跨境河流合作领域加强合作共识，打造“水命运共同体”提供坚实的理论基础，在理论指导实践的基础上，突破合作瓶颈。

（1）坚持国际水法一般原则在跨境河流合作领域的运用

国际水法为跨境河流的利用与实践提供了一般性原则和规则，在国家的普遍实践与广泛承认的基础上逐渐形成公平合理利用原则、利益补偿原则、不造成重大损害原则等。这些基本原则作为习惯国际法对中国与中亚国家具有法律约束力，是中国与中亚国家就跨境河流水资源分配争议、跨境河流生态保护等合作的主要问题具有重要的法律依据。中国与中亚国家坚持一般原则在跨境河流合作领域的运用，可有助于对争议问题达成共识从而加深跨境河流的法律合作³⁹。

公平合理利用原则是跨境河流非航行利用领域的新理论“有限主权理论”的衍生，公平合理利用原则是指各国有权对在其领土内的国际河流的河段进行公平、合理地使用并分享利益，但是也要尊重其他流域国家公平利用国际河流的主权⁴⁰。公平利用原则具有“公平”与“合理”两方面含义，“公平”是指各沿岸国都有权对其领土主权范围内的国际河流水资源进行开发与利用并分享其收益，“合理”则强调各国应遵循国际河流的基本属性，以符合自然规律的方式，注重河流环境的生态保护，适度与可持续的开发利用国际河流水资源，前者注重了水资源的开发利用与分配而后者则侧重了水质保护和生态可持续发展。利益补偿原则是指在跨界河流利用与保护中的受益国家对为受益国家的利益客观上采取措施并付出了相应代价的国家给予合理补偿。公平合理原则强调的是各国对跨境河流享有利益的平衡，则利益补偿原则是实现“平衡”的手段，原则要求下游国对上游国为其境内跨境河流河段的生态环境考虑而采取措施进行污染治理或放弃开发的成本进行补偿⁴¹。

公平合理利用原则平衡了上下游国家之间对跨境河流开发的权利与义务关系，并强调了上下游国家对跨境河流生态保护的义务承担，在解决跨境水资源分配与跨境河流污染防治层面发挥着积极作用，例如，美国与墨西哥采用公平合理

³⁸ 黄锡生：《论国际水域利用和保护原则对我国的启示--兼论新<水法>立法原则的完善》，载《科技与法律》2004年第1期，第96-99页。

³⁹ Zhao, Yue, Xiong, Xuefei, Wu, Sicheng, & Zhang, Kalxaing, *Protection of prior and late developers of transboundary water resources in international treaty practices: review of 416 international water agreements*, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, 2022(1), 201-210.

⁴⁰ 饶健：《国际河流公平合理利用原则的内涵及实施路径》，载《国际研究参考》2018年第2期，第13-18页。

⁴¹ Lautze, Jonathan, & Giordano, Mark, *Equity in transboundary water law: valuable paradigm or merely semantics*, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, 2006(17), 89-95.

利用原则对格兰德河的水量进行分配,并达成了水量分配的法律协定,西班牙与葡萄牙在公平利用原则的基础上,达成以可持续利用水资源的角度共同规划和管理流域水资源的协定。利益补偿原则可积极充分调动上游国家对跨境河流生态保护的积极性,有助于实现上下游国家对跨境河流的最佳利益。公平合理利用原则与利益平衡原则与我国推动跨境河流合作的基本理念相符合,可通过运用公平合理利用原则与利益补偿原则,促进中国与中亚国家在水资源分配与跨境河流生态保护争议方面形成共识⁴²。在中国与中亚国家承认公平合理利用跨境河流的前提下,根据利益补偿原则对预防损害的相关补偿事宜进行协商,实现共同保护跨境河流生态环境的目的。

(2) 推进“人类命运共同体”理念在跨境河流合作领域的运用

2013年,习近平总书记提出“人类命运共同体”的理念,是我国在维护和谐的国际关系,对全球治理体系进行改善的重要探索。“人类命运共同体”理念倡导建立持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容和清洁美丽的世界。“人类命运共同体”符合建立良性国际秩序的时代需求,对加强区域合作,维护周边国家关系的稳定与平衡具有重要的指导意义。跨境水资源具有共生性和共享性使得中国与中亚国家之间对跨境河流的开发、利用与保护享有共建共享的共同利益。“人类命运共同体”理念在跨境河流合作领域的应用,以跨境河流的普遍安全与共同繁荣为目标,以“利益共享,合作共赢”为准则,构建“水安全命运共同体”⁴³不仅有利于促进中国与中亚国家共同发展,建立和谐稳定的周边关系,还有利于强有力的回应“中国水威胁论”,消除中亚国家与中国就跨境河流进行合作的疑虑,进一步推进中国与中亚国家的法律合作。

中国与中亚国家就跨境河流领域法律合作难以纵深发展的根本性原因是因为深受“对抗性”思维的影响而忽视“合作共赢”的重要作用,国家害怕其他流域国的利用行为造成可用水资源的减少及水环境的恶化,而“水安全命运共同体”的构建有利于打破对抗性思维,同时反击认为中国仅仅注重本国利益的“水威胁论”,开创跨境河流流域合作的崭新局面⁴⁴。“人类命运共同体”强调坚持对话协商,坚持共建共享,坚持合作共赢,为中国与中亚国家跨境河流开发、利用与保护面临的困境指明了方向。中国与中亚国家需要建立对话协商的合作平台,共商确立跨界河流开发、利用与保护的规则;共建合作规则的职能机构,建设“水安全命运共同体”;共享跨界河流开发、利用与保护的合作成果,实现合作共赢。”“人类命运共同体”理念的应用可促进中国与中亚国家在跨境河流领域“对抗性思维”向

⁴² 刘华:《公平合理利用原则的发展及其对我国国际河流开发的启示》,载《西部发展研究》2018年第2期,第27-42页。

⁴³ 吴凤平,谭东升:《构建“水安全命运共同体”——从博弈到共享的跨境水资源分配》,载《经济与管理评论》2018年第34卷第6期,第143-150页。

⁴⁴ 吴倩:《人类命运共同体理念下的国际水法新秩序的构建》,载《中国地质大学学报(社会科学版)》2021年第21卷第2期,第52-64页。

“合作性”思维的转变，尊重双方发展需求，提升双方协商的成功率，达成更深入的法律合作。

（二）通过“利益共享”模式推进水分配协定的确定

由于水资源的天然分配不均以及各国开发能力的差异，水资源分配协定是各国开展跨界河流合作的最重要的前提。1992 年《保护和使用跨界水道和国际湖泊公约》和 1997 年《国际水道非航行使用法公约》规则规定，各国有权以公平合理的方式利用其共有的水资源，同时确保它们采取适当的努力以避免造成重大损害。因此“公平合理利用”原则被广泛认为是跨界水资源合作利用的习惯国际法。为调整流域国之间的利益，奠基跨界河流利用与保护的合作基础，确立水资源分配协定成为中国与中亚国家开展跨界河流国际合作的重要前提⁴⁵。

各国实践中，将水资源分配重点从在河岸之间严格分配水资源转移到公平分配这种利用所产生的利益的利益共享模式成为跨界水资源分配的典型成功经验。如美国与墨西哥签署的系列分水条约，通过对格兰德河划分上下游河段，分别签署水分配条约，通过美国与墨西哥分别在上下游河段的相互定量水供应实现水资源合理分配，同时创新性提出通过支付定额费用的方式来弥补因自然变化或意外因素而导致的供水不足。中国所签署的跨界河流有关条约中虽然并未提及“利益共享”，但也一直秉持着“互惠互利”原则，签署的各项协定条约可以为利益共享的水分配协定奠定法律合作基础。同时，中国作为跨国界水系上游的经济发展和技术开发能力较强的国家，具备通过应与电力相对缺乏的流域国进行电能效益的利益共享模式惠及下游国家的利益基础。

此外，关于水量分配的标准可参考水资源短缺地区的水分配成功范本《以色列和约旦王国和平条约》。《以色列和约旦王国和平条约》根据不同季节的用水量作为标准对跨界河流水量进行分配，例如夏季，以色列在雅木克河抽取 12 百万立方米的水量，约旦则享有剩余部分水量⁴⁶。1997 年《公约》主张各沿岸国的用水分配不是单纯的水量数额分配，而是充分考虑沿岸国家的河流分布、气候水文等自然属性，以及沿岸国的人口数量，经济发展需水量等经济属性，通过综合评估确定沿岸国各自的用水份额，尽可能在最大限度地实现共同利益，最低限度的产生有害影响。不同季节用水量作为标准的分配方案虽被多数国家使用但是此种方案并未考虑自然因素的影响，会因河流水量变化造成沿岸国争议使协定落空，且其并不符合《国际水道非航行使用法公约》所确定的公平合理利用原则以及分配规定⁴⁷。

⁴⁵ David J. Devlaeminck, *The legal components of benefit-sharing in transboundary watercourses: An analysis of China's approach, Eview of European, Comparative & International Environmental Law*, 2023(32), 18-28.

⁴⁶ 王嘉祯：《“一带一路”下中哈水资源利用困境及对策》，载《兰州石化职业技术大学学报》2023 年第 23 卷第 3 期，第 45-46 页。

⁴⁷ 吴凤平，白雨卉：《“一带一路”跨境水资源合作-以中哈为例》，载《经济与管理评论》2020 年第 5 期，第 130-131 页。

因此,中国应通过利益共享模式在现有的水量分配草案上加快中哈水资源分配协定的形成,并尽快推进与中吉关于水量分配的协定。在中哈水资源分配协定的谈判中,结合《国际水道非航行使用法公约》,综合考虑包括自然变化、环境保护、经济属性等多方因素实现公平合理利用原则的基础上,也可借鉴美墨分水条约的定量供应的分配方式,或通过定额费用补偿差额或通过其他如哈萨克斯坦利用其丰富的能源与中国交换水资源等方式平衡两国的水量分配利益,促进水分配协定的落地。

(三) 以国际水法为指导,完善法律合作协议

国际水法是协调国家间跨界河流开发与利用纠纷的重要法律依据与法律基础,合作条约的完善是各国就跨界河流实施法律合作的重要前提。中国与中亚国家在跨界河流开展的法律合作因现有的法律合作协议的局限陷入瓶颈,在国际水法的指导下,可通过借鉴具有代表性的全球性公约与区域性公约的成功经验,完善中国与中亚国际跨界河流合作领域的协议框架与内容,为有力推动跨界河流的合作发展提供坚实的法律基础。

1. 国际跨界河流法律规定的启迪

在国家实践的不断探索中,跨界河流航行利用与非航行利用的法律体系逐步建立。其中,联合国《国际水道非航行使用法公约》于2014年开始正式生效,在协调各国在跨界河流的利用和保护等方面提供了重要指导,是确立区域双边或多边跨界河流法律制度的重要依据。跨界河流的开发与利用的国际合作主要以区域性水合作为主,世界各地围绕着跨界河流逐步形成了一系列成熟稳定的区域法律合作机制。以上国际实践的成功经验对中国与中亚国家发展跨界河流双边或多边区域合作协定具有重要的启示意义。

1997年第51届联合国大会通过并于2014年生效的《国际水道非航行使用法公约》(以下简称1997年《公约》)被认为是适用范围最广,最权威的国际涉水条约。虽然,我国反对并拒绝加入1997年《公约》,但因为公约是国际习惯的法典化,因此,1997年《公约》对我国仍具有重要的参考价值。1997年《公约》详细规定了各国对国际水道非航行利用原则、义务、方式及其管理制度。1997年《公约》不仅将公平合理利用原则、不造成重大损害原则等重要的习惯国家法以确定的条文形式确定下来,而且公约详细规定了各沿岸国的一般义务、联合管理机制模式以及争端解决机制等重要内容。在管理机制方面,1997年《公约》规定各沿岸国可通过建立跨界流域国建立联合机制或委员会作为履行实质性义务的有效手段,解决技术方面的分歧;在争端解决方面,1997年《公约》规定国际河流争端的当事国应当通过谈判、斡旋、调停、调解,或者利用联合水道机构,或提交仲裁等用善意合作手段解决争端⁴⁸。

⁴⁸ 朱新光,朱雅宾:《国际法视域下中亚水合作机制评析》,载《国际观察》2020年第3期,第86-108页。

2. 中国-中亚跨界河流法律合作协定完善建议

首先，中国与中亚国家需借鉴国际水法体系弥补现有法律合作框架协议的空白。国际河流的开发与利用可分为航行利用与非航行利用两部分，额尔齐斯河作为中国中亚地区唯一的外流向国际河流，中国与哈萨克斯坦在其航运利用方面的协议仍然空白。中国应将亚欧大运河开发提上日程，可在与俄罗斯欧亚合作组织签订的亚欧运河合作协议书的基础上与哈萨克斯坦就额尔齐斯河的航运利用进一步协商，达成更加具体化的双边协议。其次，在当前合作基础之上逐步缔结全面综合的双边条约。由于现存的中哈双边合作协定多以软法形式出现，且涉及范围局限，中国与哈萨克斯坦可在 2001 年《合作协定》的基础上，推动签署增加水量分配、污染防治的内容全面的合作条约，提升合作协定的位阶，增强法律约束力。同时，参考《国际水道非航行使用法公约》的规定，对现有的合作协议内容进行详细补充。在公约指引下，坚持公平利用原则的应用，考虑经济建设与生态保护相协调，对中哈现有的 2001 年《合作协定》、《环境保护协定》等通过修改协定或签署补充协议的方式增加信息交流具体合作计划、合理利用跨界河流的基本标准与具体措施、明确双方合作的权责分配、明确磋商程序并增加多元的协商谈判机制，注重争议解决的具体程序，使重要的合作协定具有实际可操作性⁴⁹。

（四）借鉴国内外经验，依托“一带一路”升级法律合作机构

借鉴国内外合作机构建设经验，升级现有的合作机构是推进中国与中亚区域法律合作的关键要素。跨国流域管理的职能机构是实施条约实体规则和程序规则的主要组织机构，是推进区域法律合作的重要主体，影响着跨界河流流域国法律合作的深浅程度，因此升级中国与中亚地区的法律合作职能机构在推进区域跨界河流法律合作的进程中至关重要。在跨界河流合作机构的建设中，欧洲的跨界河流合作机构与国内的澜湄合作机制的运行机制最为完善也最具代表性。虽然根据“一河流一政策”的现象，其他区域的合作机制不能直接适用与中国与中亚区域的职能机构建设，但其建设中的优势与经验仍具有借鉴意义。

1. 跨界河流合作机构典型案例经验分析

（1）欧洲跨界河流合作机构经验分析

欧洲是享有莱茵河、多瑙河著名国际河流，且对跨界河流开发、利用与保护法律机制最为完善的地区之一，各跨界河流区域合作组织是跨界河流跨国合作治理的典范，合作组织开创的科学、依法、民主治水的治理路径，创建的“有机共治”的管理模式为跨界河流的有效治理提供了丰富经验。欧洲地区最为典型的跨界河流合作机构包括莱茵河国际委员会、多瑙河国际委员会以及芬兰-瑞典的界

⁴⁹ 邢鸿飞：《跨界水治理法律问题研究》，河海大学出版社，2023 年版，第 122-123 页。

河委员会⁵⁰。欧洲地区跨界河流合作机构具备以下优点：首先，委员会具有完善的法律协定作为合作机构的构建基础。1999《保护莱茵河公约》、1994《保护多瑙河公约》以及1971芬兰-瑞典的《界河协定》作为各委员会成立的权威性的法律基础，且在公约的基础上，各委员会制定了详细的议事办事规则、机构设立规则、重大事项决策机制、工作人员选拔办法等委员会运行的具体法律制度保障机构运行。第二，委员会具备脱离各国政府控制，独立运行的基础⁵¹。莱茵河国际委员会与多瑙河国际委员会都具有独立的法人资格，可以独立名义享有法律权利，承担法律责任。芬兰-瑞典的界河委员会在《界河协定》的规定下，在沿岸国让渡用水权的基础上，被赋予独立自治权，不仅可以统一调度跨界河流水资源的开发、利用与保护，还享有有关水利工程施工的司法权与行政权。第三，委员会具备完整的工作链条。莱茵河委员会以及多瑙河委员会在宏观层面具备由委员会主席主持的顶层决策机制，且具有代表团团长会议的次高决策机制以及其他利益国际河观察员可以参与的扩大会议对决策机制进行补充；在微观层面具备秘书处负责机构日常事务统筹与运营，并下设涵盖污染防治、信息管理、流域治理等各领域的特别事项工作组负责专项事项，完整的工作链条推进委员会的良序运行。第四，委员会允许除政府外的相关利益主体参与跨界河流治理的评价与监督，为水治理建言献策。莱茵河委员会以及多瑙河委员会都具备观察员制度，允许企业、非政府组织、国际组织推荐代表担任观察员参与委员会决策，监督委员会工作⁵²。

（2）澜湄合作机制经验分析

2014年，前国务院总理李克强提出建立澜湄对话合作机制的倡议并于2015年经流域内六国一致同意，澜湄合作机制正式启动。澜湄合作机制是中国跨界河流合作治理的成功典范，在中国跨国流域上具有里程碑意义。澜湄合作的机制具有的亮点如下：第一，澜湄合作开创了全流域合作机制，建立了全流域条约框架，合作具有全方位性。澜湄合作是中国首个涉及跨界河流流域内全部六国（中、越、柬、老、缅、泰）共同创建的合作机制，构建了全流域平等对话协商的平台，可调动跨界河流全流域的合作发展的积极性。其次，湄公河委员会同样具备坚实的法律基础。作为湄公河委员会构建基础的《湄公河流域可持续发展合作协定》规定了水资源合作磋商以及解决分歧和争端的程序。另外，在澜湄合作机制的基础上，湄公河委员会建立了较为完善的水资源共享机制，奠定了全流域推进法律合作的信任基础。不仅提供全年的水位信息，而且为了使流域各国家可更全面地了解与共享跨境水资源信息，在澜湄合作机制下，流域六国建设了澜湄水资源合作

⁵⁰ Wouters, Patricia, *What lessons from europe: comparative analysis of the legal frameworks that govern europe's transboundary waters*, Environmental Law Reporter News & Analysis, 2006(36), 10290-10300.

⁵¹ 王嘉祯：《“一带一路”下中哈水资源利用困境及对策》，载《兰州石化职业技术大学学报》2023年第23卷第3期，第44-45页。

⁵² 王红艳：《欧洲跨界河流共治实践及对推进水治理现代化的启示》，载《国外社会科学》2022年第1期，第144-153页。

信息共享平台网站，进一步促进了跨界河流领域的沟通合作⁵³。

2. 中国-中亚跨界河流法律合作机构完善建议

首先，可依靠上海合作组织发展全流域以及区域性的对话协商合作平台，增加双边联合委员会协调方式以外的合作机制，完善争端解决机制，调动全流域合作发展。上海合作组织包括中亚跨界河流的全部流域国具备建立全流域对话协商合作平台的基础。在上海合作组织成员国就跨界河流合作共识和协定越来越具体的基础之上，推动形成更加多元具体且灵活运用的协商谈判体系与，以双边谈判为基础，逐渐拓展“多边”谈判，完善争端解决机制，提升中国与中亚国家谈判协商的成功率，促进全流域治理合作的实现⁵⁴。第二，完善中哈利用和保护跨界河流联合委员会和中哈环保合作委员会的合作机制。一方面，根据国内外经验，需完善联合委员会和环保委员会的法律基础。通过完善委员会建立的协定内容，具体规定机构设置规则、议事办事规则、工作人员选拔方法等委员会具体运行的法律基础，从法律层面保障委员会的运行，以具有法律约束力的形式明确委员会职责；另一方面，可借鉴欧洲跨境合作机构的优良经验，完善委员会组织机构，建立完善的工作链条并扩充委员会的人员组成。不仅可在委员会下设秘书处、增加专项工作组等职能部门，健全委员会结构，加强部门协作，使的委员会日常统筹与运营更加完善，工作更具专门性、技术性与针对性，还可参考欧洲跨境合作机构的观察员制度，允许政府以外的主体如专家学者、企业代表、社会团体等利益相关方共同参与跨界河流治理，提升委员会工作的全面性与及时性⁵⁵。更重要的是，要对委员会提档升级，扩大其职能范围，在现实允许的情况下使其具备独立的决策与管理能力，脱离仅是辅助性机构的局限，建设基于长期战略，形成集协调、监督与管理为一体合作管理机制。合作机构职能范围的扩展是中哈在水量分配、水质保护争议方面有所收获的突破口⁵⁶。最后，开发创新性治理平台，推动中国与中亚地区就水文信息共享以及生态保护形成合作机制。进入互联网时代依赖，网络等新兴平台可推进国家间的信息交流，深化合作基础。中国与中亚区域也可建立网络平台，根据定期更新的数据信息对跨界河流的水文信息与水质监测状况进行信息共享，健全信息交流机制与生态保护机制，为中国与中亚国家跨界河流的法律合租奠定坚实的合作基础。

结 语

综上，跨界河流水资源是沿岸国生存和发展的重要战略性资源，本文以促进

⁵³ 顾向一，于慧：《澜湄流域跨境水资源合作机制研究》，载《水利经济》2023年第41卷第1期，第24-30页。

⁵⁴ 焦一强：《全球发展倡议与上海合作组织命运共同体构建》，载《欧亚经济》2024年第1期，第9页。

⁵⁵ Suykens, Cathy, *Critical Success Factors in Transboundary Water Management: A US-EU Comparison*, Critical Success Factors in Transboundary Water Management: A US-EU Comparison, 2018(27), 2-14.

⁵⁶ 郑晨骏：《“一带一路”倡议下中哈跨界水资源合作问题》，载《太平洋学报》2018年第5期，第63-71页。

中国与中亚国家在跨界河流领域的国际合作为目标，总结中国与中亚国家现有的跨界河流的合作基础，分析了目前跨界河流合作上面临的困境，并提出了相应的完善建议，为促进中国与中亚国家就跨界河流合作开发与保护提供决策参考，为中国与中亚国家共同深化跨界河流国际合作，打造“水命运共同体”提供借鉴。

2025年中国国际法学会年会

共建“冰上丝绸之路”的国际挑战与因应之策

陈怡瑾*

摘要：北极海冰消融推动东北航道通航潜力提升，使其成为全球贸易与地缘竞争新热点。中国“冰上丝绸之路”倡议旨在构建亚欧新通道，但面临国际法挑战：核心矛盾在于沿岸国主权主张与国际社会“国际航道”诉求的冲突，及《联合国海洋法公约》条款模糊引发的管辖权博弈。北极治理长期依赖缺乏约束力的软法机制，需通过“软法硬化”与“硬法柔性化”改革，构建灵活且有力的治理框架。作为近北极国家，中国通过多边合作平台构建、国内法协同完善及技术标准引领，践行“人类命运共同体”理念。主张以国际机制创新为核心，平衡主权诉求与公域利益，通过规则制定与生态合作化解法律风险，提升北极治理话语权，为“冰上丝绸之路”法治化与可持续发展提供理论与实践支撑。

关键词：冰上丝绸之路 北极航道 国际冲突 国际机制 中国对策

一、“冰上丝绸之路”的发展现状

北极地区很可能经历持续性动荡。¹中国“冰上丝绸之路”建设能够带给中国和世界的利益是支持中国能够持续建设该条航道的不竭动力。一方面，该计划不仅可以为中国带来巨大利益，也能加速推动世界新经济格局的形成。随着北极海冰的快速融化，北极航道的全面开通指日可待。²我国著名学者胡鞍钢教授曾在研究中提出“一带一路一道”概念，其中的“一道”即指北极航道。³

（一）北极航道的发展现状

北极航道主要是一种泛指横跨北冰洋，连接大西洋与太平洋的海上航道。北极航道包括加拿大沿岸的“西北航道”、西伯利亚沿岸的“东北航道”。东北方向的航道大部分路线位于俄罗斯北部沿海的北冰洋离岸海域；西北方向的航道则是指由格陵兰岛经加拿大北部北极群岛到阿拉斯加北岸的航道，是大西洋和太平洋之间的最短航道。理论上北极航道还应包括一条“中心航道”，从白令海峡直接穿过北极中心地带到达挪威海，是三条航线中最短的一条航道。却因气候恶劣，冰层终年覆盖其上，处于常年无法使用的状态。

1. UNCLOS 框架下的北极法律地位解析

* 陈怡瑾，福州大学法学院法律硕士研究生联系电话：15696943593，邮箱：18702368127@163.com。

¹ Oran R.Young. *Arctic Tipping Points: Governance in Turbulent Times*[J]. *AMBIO*, 2012, 41:75-84.

² 李振福,李杭蔚,齐芯莉.碳中和背景下北极低温经济发展的潜力和挑战[J].*中国软科学*,2024,(02):9-17.

³ 胡鞍钢,张新,张巍.开发“一带一路一道(北极航道)”建设的战略内涵与构想[J].*清华大学学报(哲学社会科学版)*,2017,32(03):15-22+198.

《联合国海洋法公约》（UNCLOS）是北极海域法律地位的核心框架，但其对北极外大陆架的划界规则存在模糊性，导致沿岸国权利主张的复杂化。根据UNCLOS第76条，大陆架包括沿岸国基于“自然延伸原则”划定的200海里内海床及底土，以及自然延伸超出200海里的部分。沿岸国需通过科学证据向大陆架界限委员会（CLCS）提交划界申请和相关科考证据，CLCS再依循《科学和技术准则》对划界申请进行评估、研讨，有权提出建议，但不得对相邻或相向国家原有的外大陆架划界协议或现状造成影响。⁴ 北极沿岸国如俄罗斯、加拿大、丹麦等均以此为依据，提出对罗蒙诺索夫海岭、门捷列夫海隆等海底地形的权利主张，试图通过地质证据证明其大陆架自然延伸至北冰洋中央区域。⁵

然而，UNCLOS的“自然延伸原则”与“海底特殊地形规则”（第76条第6款）在实践中引发争议。例如，俄罗斯主张罗蒙诺索夫海岭为其大陆架的自然延伸，但CLCS以科学数据不足为由驳回其部分申请。北极地质特征的复杂性与海冰融化导致的基线变化进一步加剧划界难题。UNCLOS未明确“海底高地”的认定标准，沿岸国可选择性提交有利证据，导致公海和国际海底区域面积大幅缩减。此外，CLCS仅能提出建议，无法强制解决沿岸国间的划界争端，使得北极法律地位长期处于动态博弈状态。

2. 航行自由与沿岸国主权的国际法博弈

北极航行自由与沿岸国主权的冲突集中体现为UNCLOS第234条“冰封区域条款”的滥用及“内水化”管理倾向。俄罗斯和加拿大以生态环境保护为名，通过国内立法，如俄罗斯《关于北方航道水域商业航运的俄罗斯联邦特别法修正案》对北极航道实施强制引航、收费和管辖权扩张，实质压缩公海航行自由空间。⁶ 这种单边行为与UNCLOS第87条“公海自由原则”及第90条“航行自由”形成直接冲突，被国际社会批评为“法律工具化”。

国际司法实践试图平衡二者矛盾。例如，在“弗吉尼亚号”案中，国际海洋法法庭强调“适当顾及原则”，要求沿岸国行使权利时不得损害他国权益。⁷ 然而，北极地缘政治加剧了这一博弈：美国以“航行自由行动”挑战俄罗斯的北极航道管辖权，而俄罗斯则以“历史性权利”和“扇形理论”强化主权主张。⁸ 这种对立暴露了UNCLOS的制度缺陷——既未明确冰封区域条款的适用范围，也未建立有效的争端解决机制，导致北极航行自由陷入“规则真空”。

⁴ See CLCS/40/Rev.1, *Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf*, https://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_documents.htm, last visited on March 17, 2022.

⁵ See CLCS/34, *Commission on the Limits of the Continental Shelf*, Eleventh session, https://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_documents.htm, last visited on March 17, 2022.

⁶ Baker, Betsy, *Coordinated Ocean Stewardship in the Arctic: Needs, Challenges and Possible Models for an Arctic Ocean Coordinating Agreement*, *Transnational Environmental Law*, Vol. 4, p.359 (2015).

⁷ The M/V “Virginia G” Case, Panama/Guinea-Bissau, ITLOS Case No.19, Judgment of 14 April 2014.

⁸ Stanley P. Fields, *Article 234 of the United Nations Convention on the Law of the Sea: the Overlooked Linchpin for Achieving Safety and Security in the U.S. Arctic?*, *Harvard National Security Journal*, Vol.07, (2016).

（二）“冰上丝绸之路”的国际法基础

1. 国际海洋法中的“人类共同继承财产”原则适用性

“人类共同继承财产”原则（Common Heritage of Mankind）作为 UNCLOS 的核心原则之一，旨在将国际海底区域及其资源视为全人类共有，其开发需通过国际海底管理局（ISA）进行。⁹然而，北极外大陆架治理的现状与这一原则存在显著冲突——俄罗斯、加拿大、丹麦等国试图通过地质证据证明其大陆架自然延伸至北冰洋中央区域。此类主张若获批准，将大幅压缩本属国际海底区域的公海空间，实质上将全人类共有资源转化为国家主权管辖对象，违背 CHM 原则的初衷，进而限制非北极国家参与北极资源开发的权益。尽管 UNCLOS 第 82 条要求沿岸国开发外大陆架资源时向国际社会缴纳费用或实物，但现行规则未明确对发展中国家和内陆国的倾斜分配机制，进一步加剧了资源分配的公平性问题。¹⁰在此背景下，“冰上丝绸之路”倡议可通过倡导“公平原则”与“适当顾及原则”，推动北极资源开发的利益共享与生态共治。例如，中国可依托北极理事会平台，主张将 CHM 原则延伸至北极生态环境保护，要求沿岸国履行跨国环境评估义务，并通过技术合作降低开发对脆弱生态的冲击，从而在主权诉求与全球公益间寻求平衡。¹¹

2. 北极治理中“软法”与“硬法”的互动机制

北极治理长期呈现“硬法缺位、软法主导”的特征，需通过两者的动态互补弥补制度漏洞。UNCLOS 作为核心“硬法”，虽为北极航道划界与环境保护提供框架，但其条款模糊性，如第 234 条“冰封区域条款”为沿岸国单边立法留下操作空间。俄罗斯通过《北方航道水域航行规则》设置高于《极地规则》的船舶许可、破冰引航及海事信息汇报制度，以环保之名强化航道控制，实质压缩公海自由，形成“内水化”管理倾向。此类国内法与国际法的冲突凸显硬法执行力不足的缺陷。与此同时，北极理事会、《极地规则》等软法机制通过技术标准与协商平台部分缓和了矛盾。例如，《极地规则》采用“目标导向型标准”，通过船舶分级、航行计划等灵活规则提升北极航行安全，¹²而北极理事会推动的《北极海洋油污预防与反应合作协定》则通过非强制指南协调生态保护。然而，软法的非约束性使其难以遏制沿岸国权利扩张。未来治理需推动“软法硬化”与“硬法柔性化”双向改革：一方面，将成熟的软法（如《北极搜救协定》）纳入 UNCLOS 修正案或区域性条约，增强执行力；另一方面，在 UNCLOS 框架下增设“北极特别条款”，允许结合等距离线与特殊地形等规则，并通过软法协商细化实施细则。中俄可通过“冰上丝绸之路”合作，在北极理事会框架下促成《中俄极地水域海事合作谅解备忘

⁹ United Nations Convention on the Law of the Sea, Art.136-137.

¹⁰ 杨显滨.“冰上丝绸之路”倡议下北极外大陆架的治理困境与消解路径[J].政治与法律,2022,(06):111-125.

¹¹ 白佳玉,朱开磊.共建“冰上丝绸之路”下北方航道利用环境与安全法律规制协调研究[J].太平洋学报,2024,32(07):87-102.

¹² 陈敬根.《国际海事安全条约法律问题研究》[M].上海大学出版社,2008年版,第265-266页.

录》，协调国内法与国际标准，同时依托丝路基金等经济合作强化治理共识，最终构建“硬法定框架、软法促执行”的北极治理新范式。

（三）“冰上丝绸之路”建设现状

2017年7月3日，我国国家主席习近平与俄罗斯总统普京提出开展北极航道合作，共同打造“冰上丝绸之路”；作为“一带一路”的新延伸，是我国试图打开在北极新地区合作局面的巨大努力。首先，中国有足够的理由成为北极航线的建设国之一。我国于1925年签署《斯匹次卑尔根群岛条约》，2013年成为北极理事会观察员，期间不断参与各种北极事务。因此，作为地缘上是“近北极国家”的中国——陆地上最接近北极圈的国家之一；其次，中国近些年的综合国力发展之快，大多数国家都无法追赶。我国的“一带一路”建设更是让经济带沿线的国家受益颇多，使中国在外交舞台和国际金融发展中大放异彩。“冰上丝绸之路”是“一带一路”在北极地区的新形态，不仅是因为中国需要北极航道来实现中国经济对外扩展，北极经济圈的形成功需要中国贡献力量。俄罗斯总统普京明确指出，“希望中国能利用北极航道，把北极航道同‘一带一路’连接起来”¹³。

当前，“冰上丝绸之路”已从战略构想逐步转化为具有显著经济效益的常态化国际物流通道。在基础设施建设层面，中俄两国依托北极航道开辟了多条高效运输路线。以北极东北航道为例，其通航效率较传统苏伊士运河航线大幅提升，航程缩短约30%，单次航行可减少燃油消耗2700吨，碳排放降低20%，成为中欧贸易的低碳化替代方案。2024年核动力破冰船技术突破后，北极航道实现全年365天通航，标志着全球第五条全天候国际海运干线正式形成，阿尔汉格尔斯克至上海直达航程压缩至22天，运输时效较传统海运提升40%。

货运量数据也印证了该航道的战略价值。2023年北极航线大宗商品运输量达3600万吨，占中欧贸易总量的18%，其中镍矿、木材等资源类商品实现7-15天极速跨境交付。物流网络扩展方面，中欧班列与北极航线形成“海铁联运”协同效应，义乌至伦敦的全程运输周期缩短至15天，推动小商品出口订单响应速度提升35%。与此同时，中国物流体系深度嵌入全球供应链，秘鲁铜矿、古巴蔗糖等第三国商品通过北极航线接入中国市场，欧洲企业舱位预订需求激增，2024年第一季度班列舱位供需缺口达27%，凸显北极通道在国际贸易中的稀缺性。此外，技术创新成为核心支撑要素。北斗卫星导航系统实现航道厘米级定位精度，船舶调度效率提升50%；智能温控集装箱技术攻克-50℃极寒环境货物保存难题，生鲜商品运输损耗率降至1.2%以下。这些突破性进展表明，“冰上丝绸之路”不仅重构了亚欧大陆物流地理格局，更通过技术标准输出重塑全球北极航运治理体系。

这条跨越北冰洋的航线始于中俄合作，但不止于中俄两国。随着相关经济利益汇集和累积，对北极地区提出要求的国家越来越多，瑞典、挪威、芬兰等国都

¹³ 吴大辉.“冰上丝绸之路”：“一带一路”的新延伸[J].人民论坛,2018,(09):48-49.

曾表示愿意和中国加强在北极事务上的合作,构建“蓝色经济通道”。北欧地区长期面临沿海及海上基础设施开发需求大而资金短缺的困境,有意借冰上丝路振兴本国经济,利用中国的基建技术促进互联互通¹⁴。中国在各国的理解和支持下在航道建设方面取得了较大的进展。

二、“冰上丝绸之路”建设中的国际冲突与挑战

在合理地位的支撑下,中国已经开启了“冰上丝绸之路”建设,虽然北极航道的建设必定会为中国带来可观的利益,但是风险与挑战总是与利益并存的。

(一) 北极生态保护的国际化困境

北极地区相对简单的生态系统结构限制了北极自然环境的自我修复调节能力。¹⁵从客观条件来看,北极地区寒冷、多冻土,覆盖冰层常年不化,工程项目建设需要突破众多难题,工人在北极工作的适应性也需要极大调整。除此之外,北极地区气候恶劣,生态环境脆弱,在前文中也提到了生物种族灭绝的糟糕前景。因此,在资源开发和航道建设的同时,生态保护也不容忽视,是对强有力技术的严格要求。在这一点上考虑到中国在北极的工作经验较少,以往的南北极工作都是围绕科考探索进行,这与中国即将进行的北极基础设施建设和资源开发截然不同。想要在北极建设“丝绸之路”需要破冰船甚至是核动力破冰船,这些技术以及经验上的缺失是对中国技术的考验。

比起俄罗斯、加拿大、美国等国与北极距离较近,中国能够成为北极国家完全是得益于《斯匹次卑尔根群岛条约》,但地理位置相距较远。因此就需要中国投入更多的资金运输北极航线建设需要的设备和器材,北极地区独特的地理位置给中国带来了很大的建设挑战。此外,在能源勘探方面,随着冰上丝路建设的深入,必须遵循绿色可持续原则,保持能源开采和环境保护之间的平衡,避免影响应对全球气候变化的行动。如果北极温度持续升高,融化的冰川引起海平面上升,进而危及沿海国家的生存。北极油气资源的大规模商业化开采可能引发地震等地质灾害问题,一旦出现原油泄漏,还可能导致许多珍稀物种灭绝,打破原有生态平衡。北极生态环境脆弱、自我修复能力弱,一旦遭到破坏,几乎是不可逆的。

(二) 国际形势错综复杂

北极地区作为一个全球性区域,没有任何国家享有完整主权,这也就决定了众多国家共同开发的局面存在,在这样的背景下,中国的冰上丝路建设进程必然会受到错综复杂的国际局势的影响,其中的挑战不言而喻。此外,其因为地理位置的特殊,注定其会受到域外各国广泛关注——涉及北极的诸多问题都会演变成成为全球性问题,关乎人类共同的命运。其中的航道建设更是各国重点关注和发展

¹⁴ 张馨,史泽华.经略北极:舞动冰上丝绸之路[N/OL].人民资讯,2021-05-06[2021-05-09].

¹⁵ 夏立平.北极地区治理与开发研究[M].北京:世界知识出版社,2020:200-204.

的事业。

1. 存于北极的各国航道

在中国开始构建冰上丝路之前，北极的航道建设的国家主要有俄罗斯、加拿大、以及一些北欧国家，这些国家都隶属于北极理事会，已经有长久的历史，也形成了独特的处理问题的方法；类似于中国这样的新兴国家加入难免会遭遇到排挤或者阻拦。

首先，俄罗斯是其中最庞大的国家，也是北极冰川融化的最大受益者，在航道建设方面不断加快脚步。俄罗斯拥有约四十艘破冰舰，并在继续扩大其船队。俄罗斯塔斯社（TASS）在 2019 年 5 月报道称，俄罗斯正准备全年使用核动力破冰舰。届时，将形成一条连接白令海峡和科拉半岛的通道，俄罗斯能够更好地控制北方航道以及加强该国的领土防御。此外，许多富含石油和天然气的大陆架都位于俄罗斯水域，这使得俄罗斯更容易获得这些资源。资源畅通对于俄罗斯的重新崛起更是如虎添翼，这样的情况是加拿大和美国政府都不愿意面对的。军事方面，俄罗斯在北极地区的部署也从未松懈。自 2013 年以来，俄罗斯人在该地区沿着欧洲到亚洲的路线建立了七个新的军事基地。所有的这些基础将使俄罗斯人可以根据自己的意愿将其在该地区的力量投射至整个北冰洋，而加拿大和美国将没有能力抵抗该地区的这种扩张。俄国人现在总共拥有两个机械化旅，一个是专门为北极行动训练和装备的，其中有坦克，装甲运兵车，多用途直升机和大炮，一个海军陆战队，14 个新机场，16 个深水港和 36 个破冰船，其中一些是核动力的，到 2024 年之前还将增加 9 艘船。¹⁶

其次，美国也正在建造新的破冰舰和加强在该地区地位。然而，美国常被称为“不情愿的北极强国”，不像加拿大或俄罗斯。因为其在北极既没有战略投资，也没有部队部署。”此外，美国海岸警卫队有维护和使用美国破冰舰舰队的法定责任，预计它将在该地区发挥更大的作用。根据美国发布的《北极战略展望》，可以概括出以下四点：（1）除破冰舰以外，该部队还希望对航空资产、无人驾驶和自主系统以及其他人员进行投资。（2）新型海上巡逻舰将能够携带海岸警卫队的全系列直升机，甚至包括无人机。（3）改善北极地区通讯。（4）建立区域规则与秩序。加强北极理事会、北极海岸警卫队论坛和国际海事组织等机构的作用，促进该地区以规则为基础的秩序。¹⁷由此可见美国正在全力追求北极航道建设。

最后，对于其他的北欧国家来说，中国所提出的共建“冰上丝绸之路”无非是引起了各国的共鸣，因为这些北欧国家现如今的经济发展后劲不足，设备设施也已经相对落后，与新兴的北极国家——中国合作似乎会为它们带去更大的利益。

¹⁶ Dennis Kovtun. *The case for Canadian militarization of the Arctic*[N/OL]. The Post Millennium, 2020-01-20[2021-05-25].

¹⁷ 蓝天. 详解美国《北极战略》 北极已成“大国竞技场”[N/OL]. 新浪国际地球日报, 2019-08-22[2021-05-08]. <http://global.sina.cn/szzx/article/20190822/05557ac37ec51000.html>.

以冰岛和芬兰为例，中国曾在冰岛北部海湾研究建设深水港项目，以使冰岛成为北冰洋航线上的一个主要航运中心。尽管该港口项目还在研究阶段，但两国之间在极地问题上的合作水平一直在稳步提升。此外，冰岛已准许中海油在冰岛水域勘探石油，两国企业还在就地热能利用进行接触。而芬兰作为北极区域大国，对与中国在极地开展务实的基础设施合作始终兴趣浓厚。芬兰欢迎中国提出的“冰上丝绸之路”倡议，希望推动其与国内“北极走廊”计划对接，使芬兰成为联通北极和欧亚大陆的枢纽国家。作为北极理事会轮值主席国，芬兰积极鼓励中国参与北极事务相关合作。芬兰评估建设的一条北冰洋海底光缆将成为连接欧洲和中国的最快的数据通道。“冰上丝绸之路”倡议不论是对芬兰还是整个北极地区都有着极其重大的意义，芬兰愿意成为“冰上丝绸之路”向北欧和欧洲大陆延伸的门户国家。¹⁸

2. “冰上丝绸之路”与各国航线的联系和区别

在北极航线的建设中，中国不似俄罗斯、美国、北欧国家那样具有建设历史和经验，破冰技术也不如其他国家，在前期“冰上丝绸之路”的建设中可能会放缓脚步，将更多的精力用到技术突破中去。北极航道建设中的多国参与注定了各国会在建设中紧密联系。从俄罗斯提出与中国共建“冰上丝绸之路”，以及前文中提到的以芬兰和冰岛为代表的北欧国家的包容开放可以看出各国被中国的提议联系在了一起。但是美国作为一个全球性的大国，它对于同为大国的中国和俄罗斯的态度是谨慎而又小心的，美国是不愿意看到俄罗斯与中国联手，更是不愿意看到中俄两国的持续崛起；所以早在 2019 年，美国就希望通过与加拿大政府的合作加强对北极地区的监控，这个行动无疑是在针对俄罗斯，因为俄罗斯视北极为自己的后花园。因此，美国和中俄的合作可能性非常低，但可以 and 加拿大合作共同抵抗“外敌”。

3. “门罗主义”特征给“冰上丝绸之路”增加新挑战

北极问题之所以演变成全球性问题是因海冰融化、航道建设前景良好、经济利益吸引人，战略地位才有所提升。在此情况下，各国纷纷表态自己是北极利益攸关方，掌握北极的航线建设及资源开采已经成为各国北极战略的重要出发点之一。自 2018 年以来，欧盟、日本、瑞士、英国、德国和中国等陆续发布北极新战略或者政策，俄罗斯和美国以及北约更是在北极加紧军事部署：2018 年 20 月，自冷战结束以来，北约举行了最大规模的北极军事演习——“三叉戟接点”，其演习范围最远之处仅距俄罗斯两百公里，由此可见，俄美两国在北极地区可谓是指尖对麦芒，该地区俨然已经成为一个新的战略重地，地缘政治色彩和传统安全色彩开始变得愈发浓厚；此外，丹麦、挪威、加拿大已对执行国家或国土安全任务的冰上巡逻舰开展战略性投资，以此提升作战能力，北极的局势一度陷入紧

¹⁸ 管克江,裴广江,万宇,曲颂,黄云迪.“冰上丝绸之路”吸引世界眼光[N].人民日报,2018-01-28.

张之中。

目前，北极治理“门罗主义”特征明显，即“北极是北极国家的北极”这一理念受到北极圈国家推崇，并且这样的理念也逐步渗透到了北极理事会：根据北极理事会的相关规则，中国等正式观察员国可以通过北极国家和原住民组织提出相关项目的建议，但在相关项目中提供的资金支持不得超过北极国家的额度；观察员需要在不违反理事会规定的情况下做出最大的贡献，每四年一次的观察员身份评估，若被认定贡献不足，将会被取消正式观察员国身份。¹⁹因此，中国作为观察员国能够在北极理事会发表建议的能力有限，这样的现状不仅给中国在冰上丝路的构建中带来了挑战，也和北极治理全球性需求产生了冲突，在这一方面，中国应该找寻一些其他的出路来突破“门罗主义”的桎梏。

再次，更深入地推动相关国家的产业和金融合作是冰上丝路面临的又一巨大挑战。俄罗斯亚马尔液化天然气项目得到“丝路基金”的支持，打响了“第一枪”。但总体上看，亚洲基础设施投资银行、“丝路基金”等“一带一路”金融机制与冰上丝路开发项目之间的联系尚不紧密，未形成合力。另外，冰上丝路虽然穿越北极圈，连接世界上体量最大的三个经济中心，但当前仍局限于俄罗斯沿岸的北极航道开发上。受合作领域较为狭窄、贸易体量相对较小等的影响，冰上丝路与既有的中蒙俄经济走廊、中欧班列等“一带一路”合作项目之间，尚待形成有效的联动和对接。

（三）法律制度不完善

笔者在前文将北极地区描述为一个全球性区域是因为笔者坚持北极地区作为“全球公域”的地位，但因为北极国家中有俄罗斯、加拿大这样国力强盛的国家对其的主权争夺一直在上演，因此“冰上丝绸之路”建设也面临法律条约方面的阻力。

1. 北极航道法律地位的争议

世界上的国家在近几年对北极相关的权益不断展开争论，这些争论主要聚焦于北极航道是否是“用于国际航行的海峡”，其实就是涉及管辖权之争。其中，俄罗斯和加拿大属于宣告北极主权的国家，这两个国家希望别国在北极航道通行时必须得到自己国家的许可，一方面它们是出于经济方面的考量，希望通过在北极行使主权而获得在该地区资源开发的主导权；另一方面，它们也是出于军事部署考虑，美国的核潜艇在北极圈内的演习给俄罗斯带去了很大的危机感，同时北极海冰的融化也会使美国与加拿大的领域界限争夺的爆发。美国与加拿大和俄罗斯争夺比较明显的原因主要是美国是世界上的海运大国之一，在此情况下它担心北极如果被加拿大和俄罗斯控制，自己国家将会丧失在这个区域的巨大利益，这与美国对未来的发展规划背道而驰；所以美国就准备联合其他国家一起共同倡导

¹⁹ 赵宁宁.论中国在北极治理中的国际责任及其践行路径[J].社会主义研究,2021,(01):148-155.

北极航道的领域是国际公域，是任何国家都可以使用的。

关于北极航道的法律地位问题比较权威的参考是《联合国海洋法公约》。《公约》确定了各种海域的法律地位和制度，如领海、毗邻区、专属经济区、大陆架、群岛水域、用于国际航行的海峡、公海和国际海底区域等。其次，《公约》调整了各国在开发利用海洋方面的权利和义务，并且提出了各国通常应遵守的规则。此外，《公约》规定了与海洋有关的其他规定。例如：如何对海洋环境和资源进行保护；如何划定相邻或相向国家间不同海域的界限，以及各国在海洋方面发生争端时采取何种方法和原则去解决等。《公约》还规定了内陆国出入海洋的权益和过境自由、国际海底以及海洋科学研究、海洋环境保护与安全、海洋技术的发展和转让的制度等。²⁰但是公约始终是面对全球海洋领域所推出的条约，具有概括性和普遍适用性，不可能根据北极地区特殊的气候环境、国际争夺局势和各国的不同战略政策做出任何适应性的调整。所以理论上来说，不管是美俄或者加拿大所提出的北极领土说都没有法律支撑其说法的对或错，北极地区仍然是处于一个法律的真空地带，应该需要有更多的国家一起重新制定一部更具权威性的解决办法。

这样的无序情况对于中国来说算是一大挑战，中国缺乏冰上开发的经验是众所周知的，而且距离位置也没有上述三个国家那么近，所以中国选择和俄罗斯结成同伴，首先在航道通行方面取得了俄罗斯的同意，毕竟目前中国北极开发的主要任务还是为了打开新的贸易格局，关于主权的争夺暂时可以缓一缓。但是结伴也并非结盟，俄罗斯之所以选择与中国合作还是因为利益的驱使，且中国也没有表现出争夺主权的意愿。实际上的俄罗斯也并不愿意看到除了自己国家的任何一国在北极占有更大的权力，中国作为其同伴也包括在内。因此，中国如果想以北极国家的身份在北极谋求更加长足的发展也需要追求更加完善的有关北极争端解决的国际立法。

2. 航行自由争端

《联合国海洋法公约》和国际海洋习惯法都包括了航行自由这一项基本原则。所谓航行自由，是指每个国家，不论是沿海国还是内陆国，均有权在公海上行驶悬挂其旗帜的船舶，船舶在公海上除受船旗国管辖外，不受其他国家的管辖或支配，不受任何强制性海上礼节的拘束，也不承担交纳任何通行税的义务。²¹航行自由争端与前面的北极法律地位和管辖权争端有着一定的联系，主要就是加拿大和俄罗斯认为北极的某些水域为《联合国海洋法公约》中所谓的“内水”，俄加两国享有主权，其他国家只享有无害通过权，且这样的通过权还要受到这两个国家的限制。

²⁰ 胡光曲.《联合国海洋公约》主要内容[N/OL].华夏经纬网, 2011-06-14[2021-05-11].

²¹ 马呈元.国际法（第三版）[M].北京：中国人民大学出版社，2012.

这样的设定自然是成为了国际上其他国家的阻碍，也确实引起了国际上此起彼伏的反对声音。尽管中国已经与俄罗斯达成了战略合作伙伴关系，但俄罗斯对主权的坚守和对航行自由的限制对中国冰上丝路的未来发展始终是个不小的挑战。

3. 软性法规下的合作制度不完备

本文中所指的合作制度是北极治理中所涉及的法律约束多数都是软性法规，没有具体的规则，法律的空白和弱约束力让每个国家都拥有了不同的解释空间，也就导致了北极治理中各国合作比较松散，关联性较小。除此之外就是前文所述的国际法并没有相对明确的有关北极航道权属划分、通行原则、争端解决、军事规划的规则，这样的情况实际上从外部加深了各国合作间的矛盾。同样以《联合国海洋法公约》为例，其第二三十四条“北极条款”虽然单独强调了北冰洋海域环境安全的重要性，却并未对北极地区环境保护及资源开发等制度安排作出具体规定，而《联合国海洋法公约》与《斯瓦尔巴德条约》关于大陆架的不同界定更致使环北冰洋国家在相应海域合作不畅。²²

综上所述，中国要想畅通冰上丝路这条航线在法律上所遇到的挑战同样是不容小觑的，不管是管辖权和航行自由的权利亦或是和其他国家的合作，都应该是建立在完备的法律制度之下的，中国在北极的可持续发展也亟需正确应对上述问题。

三、创建“冰上丝绸之路”法律责任模式的国际机制

基欧汉认为：“促进国际机制形成的激励因素从更根本的意义上讲，取决于共享或者共同利益的存在。”²³构建“冰上丝绸之路”法律责任模式的国际机制，需协调国际法与国内法的双向互动，以应对北极治理的规则博弈与主权张力。而中国国内法在北极运输、军事行动等领域的短板制约其参与深度。当前，《防止北冰洋中部无管制公海捕鱼协定》的“A5+5”模式与《斯匹次卑尔根群岛条约》的非军事化实践，为多边规则设计提供了范例。中国需加速完善国内立法（如航道开发规范、争端解决机制），同时依托《联合国海洋法公约》等工具推动北极航线特别立法，平衡主权诉求与全球公域治理原则，以化解美俄地缘竞争压力，实现“冰上丝绸之路”法治化与可持续发展。

（一）多边法律平台的创新实践

1. 北极理事会框架下的规则改革路径

首先，北极理事会正从政策论坛向兼具立法功能的治理平台转型。其通过《北极海空搜救合作协定》《北极海洋石油污染预防与应对合作协定》《促进国际北极

²² 徐文韬.“冰上丝绸之路”:法律挑战与中国应对[J].重庆社会科学,2020,(08):84-94.

²³ [美] 罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,苏长和等译,上海:上海人民出版社,2001年,第96页

科学合作协定》等具有法律约束力的文件，逐步构建北极活动的规范体系。这一转变表明，北极治理正从“软法主导”向“软硬法结合”模式演进，回应了极地环境脆弱性与开发需求之间的矛盾。其次，北极理事会的议程已从单一环境保护扩展至科研合作、经济合作等多维度。例如，北极经济理事会（AECC）的成立，标志着资源开发与可持续议题的制度化整合。再次，通过设立常设秘书处副部长级会议，北极理事会增强了决策连续性与执行效率。此类机构改革旨在弥补部长级会议的周期空白，确保治理议题的即时响应能力。以上设计对“冰上丝绸之路”等时效性强的跨国项目具有直接支持意义。²⁴

2. 中俄“冰上丝绸之路”合作协定的法律示范意义

中俄在“冰上丝绸之路”框架下的合作实践，尤其是亚马尔 LNG 项目，为北极治理提供了独特的法律示范样本。中俄合作严格遵循《联合国海洋法公约》第 234 条关于冰封海域航行规则，以及《北极近海油气开发指南》等规范，展示了国际法从“纸面规则”到“实施机制”的转化路径，为北极资源开发争议提供了解决范式。在项目开发中，中俄既通过双边协议明确权益分配（如亚马尔项目股东协议），又积极参与北极理事会等多边机制，这种“双边效率+多边合法性”的混合模式，平衡了商业利益与国际责任，为北极合作提供了新型治理框架。此外，合作协定中要求油气开发遵守“零排放”标准，并设立生态补偿基金。此类条款不仅高于国际最低要求，更通过经济激励（如税收减免）推动执行，为北极环境治理提供了“硬约束+软激励”的复合方案。

（二）国际法与国内法的衔接设计

在法律制度方面的应对对于中国来说更棘手一些，这是受困于中国学者对北极问题的研究开始晚、成果少的状况，没有办法为北极战略的制定提出更有建设性的意见。所以，笔者认为想要应对冰上丝路建设中的法律问题，还是应该先从国内立法层面改进。

1. 中国北极政策的国内法配套完善

第一，完善国内有关海洋运输和海洋争端解决的立法是中国能够更快更好建设跨越北冰洋的海上丝绸之路的前提。中国对于北极航道建设中的法律制定应该更加全面，目前我国有关北极的法律除了科研领域之外尚且比较薄弱，从国家角度出发并辐射全领域的北极政策应该尽快出台。第二，正如前文所说，中国建设冰上丝路现阶段的目标是为了引领全球贸易新格局，所以对于海洋运输和贸易的专门性法规的缺失也是我国要快速追上的部分，不能只以国际性的一般法则作为指导。第三，美俄两个大国在北极的争抢中都出现了以军事演习威慑彼此的情况，核潜艇和航空母舰更是逐一在北极亮相，这说明北极作为资源重地和军事要塞的

²⁴ 夏立平,谢茜. 北极区域合作机制与“冰上丝绸之路”[J]. 同济大学学报(社会科学版),2018,29(4):48-59,124.

双重地位，中国如果要在北极谋求更深远的发展必须考虑到国家安全层面的问题，具体到立法问题便是军事立法，比如，我国的潜艇在北极航线开发中运用的合理性和使用规则，还有是否允许我国军队参与北极治理和活动准则诸如此类的问题都是中国在“冰上丝绸之路”的后续建设中应该考虑到的问题。

2. 通过北极国际新立法构建新秩序

从国际层面来看，一方面，积极参与北极治理国际立法是中国解决冰上丝路建设中所遇到的法律问题时必须寻求的路径。合理地利用《斯匹次卑尔根群岛条约》——该条约是解决争端的典范，规定斯匹次卑尔根群岛成为北极地区唯一一个非军事区，该地区也永不为战争目的所利用，因此，该条约可谓是和平解决国际争端的完美事例。同时，也要在依靠该条约拥有合法地位的条件下提倡更多地解决国际海上争端的条约，来保证后续参与我国的“冰上丝绸之路”的国家能够在安全稳定的环境下从事贸易活动。另一方面，我国应当更加关注北极航线立法的具体内容。“冰上丝绸之路”一旦贯通，其将成为一条中国主导下的全球性航道。因此，中国在积极参与立法时应该主动提出“冰上丝绸之路”的全球性地位，但首先必须确认我国对于该条航道在法律上的主权地位，在不违背国际贸易航行原则的前提下保证该条航线不会受到别国干扰，甚至是争取建立国际承认的有关于“冰上丝绸之路”的特别立法，追求我国该条航线在法律上的合法地位和更加有力的保护。

我国的“冰上丝绸之路”是全球化新时代下的一个庞大的贸易计划，众多国家的参与已经成为必然，所以能否与沿线国家做好法律性协调也是中国法律发展努力的又一个方向。在与其他国家进行法律协商之前，中国应该充分了解沿线国家不同的北极政策，就航通行的细则与不同国家达成具体协议，以防争端的发生。碍于北极理事会“门罗主义”的特征，中国也可以选择一些其他的国际平台来达成此目的。

作为中国来说，我国一直在国际舞台上扮演着负责任大国的形象，我国乐意别国“搭便车”，也希望别国“搭便车”，在此次“冰上丝绸之路”的助推下，中国才能进一步地提升自己在北极事务中的话语权，把握住这块对于中国有着极高战略意义的要地。而同为全球性大国的美国自然是不愿意见到自己利益的流失，所以才会在北极举行联合军演，企图威慑别国。但既然北极属于全球公域，那么北极治理自然也属于全球公域治理的领域，美国不可能实现其一元化主导地位的打算。美国一国的利益损失自然是无法与全球的受益相比较的，合作共赢的发展道路才是以后各国的追求之路，“冰上丝绸之路”只是一个良好的开端。

四、国际法视角下推动“冰上丝绸之路”建设的中国对策

多数非北极国家因能力与资源限制难以参与北极治理。中国作为地理邻近北极气候与农业受其直接影响的“近北极国家”，兼具科学考察实力与国际话语权，

有责任推动北极事务的实质性参与,通过科学合作与制度构建,维护自身及非北极国家的共同利益。²⁵一方面,中国应受自身国家利益考虑的影响;另一方面,也必须考虑超越国家层次之上的区域利益和人类利益以及国家层次之下的群体利益和个体利益。²⁶

（一）国际合作平台构建与冰上丝路和平发展环境的协同推进

1. 创新国际资金、技术合作新平台

虽然“冰上丝绸之路”的构建需要大量资金和技术支持,但是在美国智库学者看来,中国在这条航线建设中资金优势是最为明显的。²⁷资金优势从某种程度上来说即为最大优势,它可以解决我们在技术方面遇到的难题。中国的破冰技术或许没有其他国家那么先进,但是中国可以聘请一些外国专家和工作人员在前期给予一些支持;后期中国会在专家的支持和充足的资金支持中迅速赶上外国在北极的建设进度,技术方面的问题自然就迎刃而解了。

中国的“冰上丝绸之路”建设包括潜在的机场、铁路、港口、海底电缆及北极能源和矿产资源的开发,涉猎广泛。得益于中国目前的外交政策和“一带一路”建设以及“人类命运共同体”理念的提出,中国有非常多的海外投资意向和实力,它们可以转化为“集群”基础设施建设;这样一来,比起那些资金短缺、技术落后的北欧国家,中国能够在更短的时间内完成“冰上丝绸之路”的建设——庞大的资金支持是北极航道实现商业化必不可少的部分。

总体来说,在“冰上丝绸之路”建设的资金募集中,中国居于主导地位毋庸置疑,但一直以来中国谋求的都是全球性发展,世界资金的投入也必不可少。在这一点上,“亚投行”的成功经验值得借鉴,只是在北极地区的投资方面从基础设施建设转变到冰上丝路的航道建设。此类投资平台亦或是基金会的建立无疑是为中国和更多国家的合作搭建了一个更广阔的平台,世界范围内的全球化新进程也由此得到推进。

除了资金方面的支持,技术跟进也是关键因素。“冰上丝绸之路”是2018年1月26日中国在《中国的北极政策》白皮书中所提到的,中方愿依托北极航道的开发利用,与各方共建“冰上丝绸之路”。²⁸俄罗斯作为中国在这条航线中的最优先合作伙伴,应该是最便于中国吸收借鉴北极工作经验的国家,中国可以学习其相对成熟的技术优势,以确保自身的航行能力。

同时,北极科考作为各国认知北极自然环境的主要手段,仍然发挥着巨大的作用。北极地区环境特殊,可靠所涉及的领域广、范围大,所以中国还应在现有的基础上与各国的科学考察队以及国内外广大的科研机构合作,以实现数据的共

²⁵ 章成.北极的区位价值与中国北极权益的维护[J].求索,2015,(11):9-13.

²⁶ 王传兴.北极地区安全维度变化与北极地区议题安全化[J].国际安全研究,2013,31(03):101-115+158-159.

²⁷ 刘媛媛,修丰义.美国智库视角下的“冰上丝绸之路”[J].国际公关,2020,(12):4-5+33.

²⁸ 李铁.发挥东北区域优势加快推进“冰上丝绸之路”建设[J].太平洋学报,2018,26(12):94-98.

享和利用,培养更多具有专业知识的技术人员,共同提升人类应对气候变化和环境变化的能力,也是为各国的北极航道建设打下坚实的基础——非政府间和政府间合作显得同样重要。

2. 各国共同构建冰上丝路优良环境

正如前文所提到的那样,虽然中国的“一带一路”建设的构想中没有掺杂着地缘政治的考虑,但实际具有了地缘性和地缘经济性的影响。比如,美国作为一个全球性大国必然相当重视自己的全球性利益,中国“冰上丝绸之路”的提出不可避免地美国的全球性利益相碰撞,所以在建设中难免会受到严峻的国际形势的影响。

但是中国不可能知难而退,在近几年的经济增长的带动下,中国的国家综合实力迅速提升,国家利益的边界也在不断向外扩展。从当代国际关系的历史进程来看,一个国家要想成为舞台上受人尊重的大国,那必然是得回应国际社会的期待,积极参与国际事务,提供公共产品。具体到北极治理中,虽然中国仅作为观察员国,但是根据2018年的《中国的北极政策》白皮书明确指出,“在区域层面,中国积极参与政府间北极区域性机制……中国支持通过北极科技部长会议等平台开展国际合作。”²⁹该会议虽然迄今为止只举办了三届,但却是提升中国在北极治理中话语权和决策权的一大助力,也是中国打破“门罗主义”的有力武器。同时,属于近北极国家,也是北极事务的利益攸关方的中国,理应当积极参与北极理事会和北极事务治理,提升在北极治理中的话语权,回应国际社会对中国的期待。

正如北极研究知名学者奥兰·扬(Oran R. Young)所言“北极正在经历的社会—生态的情势变革,加深了北极与世界其他地区的联系,进一步夯实了北极地区作为国际关系独特地区的基础,也催生了对新的合作协议的需求”。³⁰中国应当准确把握参与治理的广度和深度,以减少其他国家对中国壁垒,消除对中国的戒备;此外,构建“冰上丝绸之路”本来就是构建人类命运共同体的内在需求,人类命运共同体理念体现着中华文明的独特视角和思维方式,是中国智慧的集中释放,本质上是人类社会的公共思想产品。³¹北极地区作为全球公域中的重要区域,无论是环境保护还是航线建设都是全球各国有权参与的事务,这与中国的人类命运共同体理念相契合,是我们践行该思想的重要场所,也是我们实现中国特色外交的新舞台。

在合作中,中国应该积极吸取“一带一路”的经验教训,对于“冰上丝绸之路”构建过程中会出现的问题应该有所预见并采取积极措施应对,实现对北极的有效治理,也早日完成跨越北冰洋的海上丝绸之路的建设。

²⁹ 中华人民共和国国务院办公厅.“《中国的北极政策》白皮书(全文)”[N/OL].国新网,2018-01-26[2021-05-10].

³⁰ Oran R. Young, *Arctic Governance-Pathways to the Future*, *Arctic Review on Law and Politics*, Vol.1, No.2, 2010, pp.167-169.

³¹ 赵可金.人类命运共同体与中国公共外交的方向[J].公共外交季刊,2016,(04):4-10+140-141.

（二）应对法律挑战的前瞻性策略

北极地区正经历气候变暖与技术进步的双重冲击，这对国际法律体系提出了前所未有的挑战。一方面，冰川消融加速航道通航与资源开发，引发主权争议和生态治理难题；另一方面，人工智能与无人船舶技术的应用催生了责任界定与数据主权的法律真空。中国需以“人类命运共同体”理念为指引，通过多边合作、规则重塑和技术标准引领，构建兼顾公平性与可持续性的北极法治框架。

1. 北极气候变化引发的法律风险预判

北极气候变暖打破了传统地缘政治与法律秩序的平衡。首先，航道法律地位争议成为焦点。俄罗斯依据历史主张将东北航道划为“内水”，而国际社会援引《联合国海洋法公约》第 234 条“冰封区域”条款主张其为“国际航道”。中国作为“近北极国家”，需推动北极理事会等平台开展多边协商，明确航道属性以保障商业航行的稳定性。其次，资源开发与环境保护的冲突凸显法律滞后性。《斯匹次卑尔根群岛条约》虽赋予缔约国平等开发权，但实施细则模糊，易引发资源争夺与生态破坏。中国可联合德国等缔约国，借鉴其“可持续发展研究”项目的经验，设立北极环境治理基金，推动条约修订以平衡资源开发与生态保护。此外，北极生态系统的脆弱性要求强化国际环境法的约束力。例如，通过“冰上丝绸之路”合作框架，将碳排放控制、生物多样性保护等议题纳入北极理事会议程，构建跨国环境责任共担机制。

2. 人工智能与无人船舶航行的法律规制空白填补

人工智能与无人船舶技术的普及使北极航行面临责任归属模糊与数据主权争议的双重挑战。现行《国际海上人命安全公约》未涵盖无人船舶的操作规范，事故责任可能因远程控制方、算法设计方权责不清而陷入僵局。中国可联合国际海事组织推动公约修订，确立“算法透明度”原则，要求无人船舶系统具备全程可追溯性，并将责任链条延伸至技术供应商。同时，北极恶劣环境对技术可靠性提出更高要求。中国可依托中俄亚马尔液化天然气项目的合作经验，主导制定北极无人船舶抗冰等级、通信冗余设计等技术标准，并通过“冰上丝绸之路”平台将其推广为国际规范，填补法律与技术标准的双重空白。此外，北极航行数据涉及地缘敏感信息，需通过双边协议（如中挪北极科研合作）明确数据共享边界，防止技术合作异化为政治博弈。

（三）构建“人类命运共同体”的北极法治愿景

1. 从“权力竞争”到“共同利益”的国际法范式转型

北极治理正经历从“权力竞争”到“共同利益”的国际法范式转型的过程深刻反映了全球治理理念的变革与北极地区独特的地缘政治现实——传统的以权力竞争为主导的国际法范式逐渐暴露出其局限性，而以共同利益为导向的新范式则逐渐显现出其必要性和可行性。

首先,转型体现在对北极航道法律地位的重新认识上。各国逐渐认识到,单一的权力竞争无法有效解决航道利用中的复杂问题。相反,通过国际合作和共同开发,寻求各方利益的平衡点,才是实现航道可持续利用的关键。这种合作模式体现了从“权力竞争”到“共同利益”的转变,即通过合作实现各方在航道利用中的共同利益。其次,在资源开发 and 环境保护方面,单纯追求资源开发的经济利益而忽视环境保护,将对北极生态系统造成不可逆转的损害,进而影响全球气候和环境。³²因此,国际社会开始倡导在资源开发中融入环境保护的理念,通过国际合作实现资源的可持续利用。例如,北极地区成为德国教育与研究部“可持续发展研究(FONA)”项目框架里的重点推动领域之一,德国教育与研究部平均每年支出2000万欧元推动该项目实施。此外,德国教育与研究部每年还投入约2亿欧元促进海洋与极地研究。³³此外,在北极治理的国际法框架中,也出现了从“权力竞争”到“共同利益”的转型迹象。传统的国际法框架往往侧重于国家主权的维护和权力的分配,而忽视了全球共同利益的重要性。实质上,通过构建更加包容和合作的法律框架寻求全球共同利益才是北极治理的未来方向。例如,《斯匹次卑尔根群岛条约》赋予缔约国在斯匹次卑尔根群岛及其周边水域的平等权利,在北极航道的补给港和转运港不足的情况下,以《斯约》为基础拓展中国北极权益,积极参与斯匹次卑尔根群岛的港口建设、航道利用和能源开发,是中国当前推进“冰上丝绸之路”建设较为可行的战略选择。³⁴

2. 中国在北极全球公域治理中的角色定位

中国在北极事务中的角色正逐渐从观察者转变为积极参与者。作为北极事务的重要利益攸关方,中国的角色定位主要体现在对北极航道的利用需求以及在全球公域治理中的责任担当。根据《联合国海洋法公约》,中国在北冰洋公海享有航行、飞越、捕鱼和资源勘探与开发等自由或权利。³⁵然而,面对北极国家对其其他国家参与北极事务的疑虑,中国意识到必须通过合作来提升自身在北极事务中的参与度和话语权。“冰上丝绸之路”倡议正是中国积极参与北极事务、构建合作机制的重要体现。这一理念不仅限于中俄之间的合作,而是旨在建立一个多层次、全方位、宽领域的合作平台,涵盖北极域内外国家、政府间国际组织以及非国家实体。通过这一平台,中国强调“尊重、合作、共赢、可持续”的基本原则,这与“人类命运共同体”理念中的“共商、共建、共享”精神相契合,为北极国家和近北极国家共同解决问题提供了新的合作机制。

在具体的合作机制方面,中国通过双边合作机制不断提升在北极事务中的影响力。例如,中俄之间的亚马尔液化天然气项目就是通过“冰上丝绸之路”实现的

³² D ITMER A. *Have You Heard the One about the Disappearing Ice?* [J]. *Political Geography*, 2011(4):202-214.

³³ BELOV V. *Germany's Strategy for the Arctic*[J]. *Arctic and North*, 2016(24):85-92.

³⁴ 徐文韬.“冰上丝绸之路”:法律挑战与中国应对[J].*重庆社会科学*,2020,(08):84-94.

³⁵ 戴瑜.“冰上丝绸之路”倡议下北极航道的中国话语权构建[J].*理论界*,2021,(08):81-87.

共建共赢典范。³⁶此外，中国与挪威等国的合作也显示出中国在北极非主权事务上寻求合作的意愿和能力。³⁷在提升北极航道问题国际话语权的策略上，中国采取了分阶段的规划。近期规划是利用现有的区域组织或国际法规则，积极参与北极事务，扩大在国际组织和北极理事会中的影响力和话语权。远期规划则是以“冰上丝绸之路”和“人类命运共同体”为平台，持续推动北极合作，以更长远的视角打造全人类共同的合作前景。

综上所述，中国在北极全球公域治理中的角色定位是一个积极参与者，通过“冰上丝绸之路”倡议和双边合作机制，中国不仅在北极事务中谋求自身利益，更致力于为全球公域治理贡献中国智慧和方案。这种角色定位既符合中国的国家利益，也顺应了全球治理的发展趋势，为北极航道的合作共赢发展提供了新的动力和保障。

结 论

随着全球气候变暖，北冰洋夏季海冰覆盖率逐年下降，北冰洋航线全年通航越发成为可能。同时，随着全球化进程的不断深入，国际性贸易对于每个国家来说都是必不可少的一部分，经济的发展永远都是国家进步的风向标；因此，北冰洋的航线建设成为了各国争夺的重点。在这样的大国竞争之下，威胁、风险和机遇都是并存的，但由于各国已显示出和平解决分歧的能力，因此北极地区发生冲突的风险还是较低的。中国作为新崛起的北极国家自然会广泛受到世界的关注，与俄罗斯共同提倡的“冰上丝绸之路”也成为了助推世界贸易格局改变的宏大计划，其进行中受到的挑战也是不言而喻的，不管是严峻的地理位置的考验还是先进研发技术的需求，以及国内外形势的紧逼和法律层面的限制都使中国冰上丝路的建设不会一帆风顺。

本文系统分析了“冰上丝绸之路”建设面临的多维国际法挑战：其一，北极航道法律地位争议长期悬而未决，沿岸国基于《联合国海洋法公约》的单边主权主张与国际社会对“国际航道”的诉求形成尖锐对立；其二，北极治理机制呈现“软法主导、硬法缺位”的特征，规则模糊性与执行力不足加剧了主权博弈与生态治理矛盾；其三，人工智能与无人船舶技术的应用催生责任归属与数据主权的法律真空，现行国际海事规则难以适应北极特殊环境下的航行安全需求。本文指出，破解上述困境需从国际法范式转型与治理机制创新双重路径切入。一方面，推动北极治理从“权力竞争”向“共同利益”转型，通过修订《联合国海洋法公约》北极条款、制定《北极航道航行规则》等举措，明确航道属性与环保标准，平衡主权诉求与全球公域利益；另一方面，强化“软法硬化”与“硬法柔性化”的协同改革，

³⁶ 陈普. 如何才能把中俄亚马尔天然气项目的产品运回中国?[EB/OL]. (2018-01-29)[2019-12-09]. 观察者网, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1590889498032773654&wfr=spider&for=pc>.

³⁷ 白思娜. 北极国际合作的挪威视角[N]. 环球时报, 2019-11-13, (014).

将北极理事会等平台的成熟实践升格为具有约束力的国际条约，同时通过灵活机制吸纳非国家行为体参与治理。

中国作为“近北极国家”与“冰上丝绸之路”的倡议者，需以“人类命运共同体”理念为价值内核，构建“规则引领—技术赋能—合作共赢”三位一体的治理策略。具体而言，通过国内法完善（如制定北极航行管理条例）与国际法实践（主导北极无人船舶技术标准），弥合法律规制空白；依托中俄亚马尔项目等合作范式，探索“双边效率+多边合法性”的混合治理模式；设立北极环境治理基金，推动生态保护与资源开发的可持续平衡。未来，中国应以制度供给者与规则协调者角色，推动北极治理从地缘竞争转向包容性合作，为全球公域治理提供兼具中国特色与国际共识的解决方案，最终实现“冰上丝绸之路”法治化、公平化与长效发展。

“一带一路”背景下公共产品供给的国际法保障路径探究

苗丽茹* 王沛**

摘要：随着全球经济一体化的推进，“一带一路”倡议通过基础设施互联互通、贸易便利化、资金流通等公共产品供给，推动沿线国家的共同发展。国际法作为跨国合作的法律基础，发挥着保障基础设施投资、统一贸易规则、争端解决机制以及实现可持续发展目标等重要作用。然而，由于沿线国家法律体系差异、国际法适用的局限性等问题，现有国际法保障机制面临多重挑战。为应对这些问题，本文建议加强国际投资法保障作用、推动多边和双边条约的签订、并完善国际性协商机制的建设，从而构建适应“一带一路”特点的法治保障体系。本文通过分析当前国际法保障机制的运行现状，指出其中的不足，并提出相应的优化路径。研究旨在为“一带一路”公共产品供给提供更为稳固、有效的法律保障体系，推动沿线国家在共建共享中实现互利共赢。

关键词：国际法 一带一路 公共产品

一、引言

2013年，习近平主席提出共建“一带一路”重大倡议，旨在通过基础设施互联互通、产能合作、金融支持等公共产品供给，促进沿线国家共同发展。2015年3月23日，外交部部长王毅指出：“‘一带一路’构想是中国向世界提供的公共产品，欢迎各国、国际组织、跨国公司、金融机构和非政府组织都能参与到具体的合作中来。”¹公共产品供给的跨国性、非排他性及非竞争性特征，决定了其必须超越单一国家法律体系，依赖国际法保障。

近年来，关于“一带一路”倡议下公共产品供给的国际法保障路径的研究逐渐引起学术界的广泛关注。学者们从不同角度探讨了国际法在“一带一路”建设中的作用及其面临的挑战。石静霞教授在《中国社会科学》发表的文章中指出，全球治理体系的变革、贸易保护主义的抬头以及新冠肺炎疫情的影响，使国际社会面临公共产品供给不足的困境。她认为，“一带一路”倡议作为中国向国际社会提供的公共产品，具有非竞争性和非排他性的特点。国际法在提供国际公共产品方面具有重要的促进和保障作用，但也存在局限性。因此，需要通过软法与硬法相结合的多元化治理，利用现有的双边、区域和多边法律机制，推动“一带一路”倡议

* 苗丽茹，女，河北经贸大学在读研究生，邮箱 2943425145@qq.com,电话 17639556502

** 王沛，女，博士，教授，研究生导师，主要研究方向为国际法、国际刑法、刑法、涉外法治，邮箱 wangpeilaw@126.com

¹ 王毅.《‘一带一路’构想是中国向世界提供的公共产品》[N]. 新华网, 2015年4月8日

的法治化进程。²然而，现有研究也指出了“一带一路”倡议在国际法保障方面存在的挑战。例如，国际投资争端解决机制的改革成为近年来学界关注的热点问题之一。然而，现有的 ISDS 机制在实践中仍存在诸多问题。例如，ICSID（国际投资争端解决中心）对“一带一路”沿线国家的覆盖不足。据统计，ICSID 成立以来受理的涉及沿线国家的仲裁案件仅占 22.10%。³此外，中国与沿线国家签订的双边投资协定（BIT）中，许多条款存在滞后性，未能充分适应当前国际投资环境的变化。

学术界对“一带一路”背景下公共产品供给的国际法保障路径进行了多方面的探讨，强调了国际法在促进“一带一路”倡议实施中的重要作用，同时也指出了面临的挑战和改进方向。本文旨在明确“一带一路”建设过程中公共产品供给的国际法保障中存在的问题与不足，基于国际法角度提出构建和完善国际法保障体系的途径与策略，为沿线国家在共建共享中实现互利共赢提供制度性支持。

二、“一带一路”公共产品供给中国际法保障机制的现状

“一带一路”倡议提出以来，围绕其所涉及的基础设施建设、政策协调、贸易畅通、资金融通和民心相通等领域，公共产品的供给成为国际合作的重要内容。为保障这些公共产品的有效供给，国际法机制逐渐发挥关键作用。

1. “一带一路”倡议下公共产品供给法律框架的完善

在“一带一路”倡议推进过程中，国际社会逐步构建了一整套法律框架，为跨国公共产品供给提供法律保障。从宏观层面看，公共产品供给涵盖基础设施建设、贸易便利化、资金融通以及文化交流等多个领域，这些领域均需要一个既能协调多国法律体系又能满足投资者信赖要求的规则体系。各国通过双边投资协定（BITs）、多边协议和区域性合作机制，力求建立统一、透明和高效的法律平台。例如，国际投资争端解决机制（ISDS）的持续改革、联合国国际贸易法委员会（UNCITRAL）制定透明度规则以及部分国家对多边常设投资法院的倡议，均体现出国际法在规范和推动公共产品供给中的积极作用。2025 年 1 月，该工作组在维也纳召开了第五十届会议，讨论了设立常设多边投资争端解决机制的章程草案等议题。⁴与此同时，这一法律框架还试图在尊重沿线各国不同法律传统和文化背景的基础上，构建一个具有包容性和适应性的国际合作机制，为“一带一路”项目创造稳固的法律环境。

2. 国际法保障机制在“一带一路”项目中的实施效果

² 石静霞.“一带一路”倡议与国际法——基于国际公共产品供给视角的分析[J].丝路百科,2022,(01):68-80.

³ 原瑞辰.后疫情时期“一带一路”投资争端解决机制建设箭在弦上. [EB/OL] (2020-08-12) [2025-04-10]. <https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/142532.html>

⁴ 联合国国际贸易法委员会.Report on the 50th meeting of UNCITRAL WG III in Vienna (20 to 24 January 2025)[EB/OL](2025-1-24)[2025-04-10].<https://cepani.be/news/report-on-the-50th-meeting-of-uncitral-wg-iii-in-vienna-20-to-24-january-2025>

实际运行过程中，国际法保障机制对“一带一路”项目的支持作用呈现出“既有成果又有不足”的特点。改革后的投资争端解决机制和不断完善的透明度规则，为跨国投资提供了一定程度的法律救济和风险防控。例如，ICSID 及其他仲裁机构在部分国家和地区取得了积极成效，使投资者能够在争端发生时依托国际仲裁获得公正解决。然而，由于沿线国家在法治建设、司法资源以及法律执行力方面存在差异，在具体操作中依然面临诸如合同条款模糊、争端调解程序不统一等问题。此外，由于部分早期签订的 BITs 条款滞后于国际投资环境发展，加之东道国政治、经济不稳定性等因素，也使得国际法保障机制在实际发挥作用时效果参差不齐，投资者信心因此受到一定影响。

总之，当前国际法保障机制在推进“一带一路”公共产品供给中虽已发挥一定作用，但仍存在一系列亟待解决的问题。首先，由于参与国法律体系存在多样性，法律适用和条约解释的差异成为跨国合作中的主要障碍；其次，部分东道国因本国立法与国际规则接轨不足，导致商业合同争议、仲裁执行等环节存在不确定性，进一步削弱了法律保障效力；再次，投资争端解决机制在实践中信息不对称、程序不透明的问题也在一定程度上制约了国际法体系的推广。⁵未来，通过不断完善国际法律规则，强化多边协商与透明度建设，可望为“一带一路”倡议注入更为坚实、动态且适应性强的法律保障，从而推动区域经济合作与全球治理迈向新的台阶。

三、“一带一路”公共产品供给中国际法保障存在的问题

在“一带一路”建设过程中，公共产品供给涉及基础设施、环境保护、金融支持与区域安全等多个领域，但沿线国家在经济发展水平和法律制度上存在显著差异，这些问题的存在，不仅阻碍了跨国合作项目的顺利实施，也为区域经济一体化和全球治理构建带来严峻挑战。

1. 投资者信心不充分

当前“一带一路”建设过程中，投资者信心不足已成为制约跨国投资项目顺利推进的重要因素。“一带一路”作为一个包容性、国际区域性的合作平台，不同的国家在政治、经济、体系方面都有着或大或小的差异。而自由贸易的开展与经济交流的深化，离不开投资者的笃信以及东道主国家有力的法治保障，如没有足够的法律环境同时具有坚强的执行力的保证的话，投资者的“安全感”将无法保证，也影响各国投资者利益的实现，同时也影响东道国国家的建设与发展。具体而言，在一些国家，商业合同纠纷、争端调解以及仲裁程序不仅缺少统一、透明的操作标准，而且在法律条款表述上也常常存在歧义，导致同一合同条款在实际执行时容易出现不同解读。类似情况在一些东道国尤为明显，因当地法律制度尚未与国际市场规则接轨，投资者不仅面临法律救济途径不畅的

⁵ 连俊雅.国际投资争端解决机制改革中的调解及中国因应[J].北方法学, 2022,16(3):121-134.

问题，还担心执行过程中的政治干预和司法资源不足。正因为法律保障力度不够，投资者往往将跨国项目的潜在风险放大，选择减少投资或推迟投资决策，这在一定程度上直接影响到项目启动和区域经济合作的进程。

2. 国际人才供需不平衡

我国的很多高校的涉外人才的培养多集中在英语，德语，法语等使用较为广泛，应用范围更加广阔的语言上，通过有关学者研究分析，我国涉外法治人才培养集中在涉外商事发展水平高的地区少数知名院校、政法院校、外语学院等高校，主要通过双语教学、国外留学、本硕连读等方式进行。⁶这种培养方式对小语种的教学缺乏一定的量的积累，反观之“一带一路”建设中的很多国家都是一些经济体量小，国际影响力较为薄弱的国家，相关语言类及法律人才或缺，缺乏这类高水平的法律专家，使得在合同谈判、争端调解、风险评估和跨国法律执行过程中，项目各方难以及时获得专业指导和支持。投资者在遇到跨国法律问题时，往往无法通过准确的信息沟通和高效的法律协调，导致部分项目陷入僵局或误判风险。特别是在一些涉及复杂法律体系或多国法律交叉适用的情况下，专业人才的短缺不仅制约了法律条款的准确落地，也使得投资者难以全面预测和管控潜在风险，从而加剧了投资信心不足的问题。

3. 跨国法律体系差异

“一带一路”的发展与建设必须秉持和平共赢、持续发展的理念来促进各国的合作公信以及发展。“一带一路”的范围涉及亚欧非三大洲六十多个国家，这些国家和地区当中各国法律体系差异较大，其中，社会主义法系，资本主义法系，大陆成文法系等并存。“一带一路”建设面临错综复杂的法律环境，不仅包括法系的不同，同时也有全球性与区域性法律的差异、多边条约、双边条约、国内法等法律的差异。

同时“一带一路”多是基础设施建设项目，投资周期长、资金量大、运行维护不易，⁷恐怖主义、分裂主义和极端主义滋生蔓延。其所涉地区还存在着复杂的宗教、民族矛盾，恐怖主义、分裂主义和极端主义滋生蔓延。⁸不同国家的法治状况以及人民的文化素养以及道德水平参差不齐，对其国内的法律法规遵守程度会存在差异，同时也会影响国际法在其国内的贯彻落实。本国政府基于其自身国家政治、经济和安全利益的考虑，也会制定一些条款来加强对跨国公司以及外部投资者的审查力度，加深了国家法律体系与国际法实施之间的差距。建立“一带一路”以确保法治，需要对“一带一路”沿线国家的法律制度和法律环境进行深入研究和全面了解。

⁶ 初北平.“一带一路”多元争端解决中心构建的当下与未来[J].中国法学,2017,(06):72-90

⁷ 王义桅.“一带一路”：机遇与挑战 [M].北京：人民出版社，2015：85.

⁸ 包运成.“一带一路”建设的法律思考 [J].前沿，2015(1)

共建国家法律体系具有的多样性特点,统一“一带一路”沿途国家规则,增强调解协议的可执行性,减少法律的不确定性,降低交易成本,增强国际投资安全感,对于构建“一带一路”稳定可预测的商事争议解决机制意义重大。共建国家在国际投资争端中享有清晰的法律预期与有效保护,确保“一带一路”合作在法治轨道上行稳致远。⁹

“一带一路”能够向世界提供公共产品不是口号,而是在扎实工作基础上的真实存在。¹⁰作为广受欢迎的国际公共产品和合作平台,“一带一路”倡议旨在促进沿线国家的互联互通与共同发展。然而,在实践中,公共产品供给面临着诸多法律挑战,主要体现在投资者信心不足和跨国法律体系差异等方面。部分东道国法治建设滞后,缺乏完善的商业争端解决机制,导致投资者对投资安全性产生疑虑。同时,沿线国家法律体系多样,规则不一致,加之部分国家基于本国利益设置额外审查或保护措施,增加了国际投资和贸易中的法律不确定性。这些问题不仅影响了“一带一路”项目的顺利实施,也对区域经济合作与发展构成挑战。¹¹

四、“一带一路”公共产品供给国际法保障的体系完善

作为能够提供国际秩序以及稳定性方面来说,国际法本身就是一种公共产品。全球治理作为“世界上所有基于规则的协调总和”¹²离不开合理的国际制度安排。而国际上公共产品的供给一般无外乎两种模式,一种是某些大国的单方面救济或提供,另一种就是依靠某种或者某些国际组织的配合供给。国际法对这两种模式的保障以及约束作用较为不同,但是归根到底国际平台是需要合作的平台,国际法的协调作用深远而深刻。在我国国际产品供应中,“一带一路”倡议被视为一种国际合作的新形态、全球治理的新平台和跨区域合作的新维度,在现代国际法中具有重要地位。¹³

小国的目标是国民自由、富足、幸福地生活,而大国则命定要创造伟大和永恒,同时承担责任与痛苦。¹⁴作为中国的伟大构想,“一带一路”战略必将导致中国和世界发生“五千年未有之变化”。“一带一路”在范围上具有高度开放性和全面包容性。“一带一路”相关的国家基于但不限于古代丝绸之路的范围,各国和国际、地区组织均可参与,共建成果惠及更广泛的区域。¹⁵同时,我国和参与国

⁹ 孙南申,孙颖.论国际投资仲裁裁决在《纽约公约》下的执行问题[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2020,56(01):55-64.

¹⁰ 郑东超,张权.“一带一路”为世界提供四大公共产品[N].人民日报,2017-05-16.

¹¹ 参见中央纪委国家监委.“一带一路”:深受欢迎的国际公共产品和国际合作平台[EB/OL].(2022-11-24). [2025-04-09].https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202211/t20221124_232923.html.

¹² 克劳斯·丁沃斯,菲利普·帕特伯格,晓谢.如何“全球”与为何“治理”?全球治理概念的盲点与矛盾[J].国外理论动态,2013,(01):27-33.

¹³ 参见杨泽伟等.《“一带一路”倡议与国际规则体系研究》[M].北京:法律出版社,2020,24-28.

¹⁴ [法]托克维尔.论美国的民主(第一卷)[M].北京:商务印书馆,1996:181

¹⁵ 参见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[N].人民日报,2015-03-29(004).

共同完善共建“一带一路”合作方式及内容,开启了包容性的新时代规则和制度构建模式。这种参与上的非竞争性符合国际公共产品的基本特点,并从根本上区别于二战后美国实施的“马歇尔计划”。¹⁶国际法在公共产品供给中的作用主要体现在通过多边协议、双边条约等法律机制,以及提供法律保障和促进国际合作等。具体来说,国际法在以下几个方面发挥了重要作用:

1. 进一步加强国际投资法的保障作用

在“一带一路”倡议的推进过程中,沿线国家在法律体系、政策执行和争端解决机制等方面存在显著差异,给国际投资合作带来了法律不确定性和风险。为有效应对这些挑战,加强国际投资法的保障作用显得尤为重要。

国际投资法对跨国投资提供了重要保障。通过签订双边投资协议(BITs)和参与国际争端解决机制(如国际仲裁机制),投资者可以在“一带一路”项目中享受更高的法律保护,并降低因法律环境不稳定而产生的投资风险。例如,投资争端可以通过国际仲裁进行公正解决,而不必受到东道国法律体系的不确定性影响。

国际仲裁作为解决跨国投资争端的重要手段,具有专业性强、程序灵活、保密性高等优势,已被广泛应用于国际投资领域。推广国际仲裁机制,有助于规范处理跨国投资争端,提升争端解决的效率和公正性。目前,国际投资争端解决中心¹⁷(ICSID)是专门解决国际投资争端的仲裁机构,许多国家都是其成员。然而,部分“一带一路”沿线国家尚未加入ICSID,或在BITs中未明确规定ICSID的管辖权,导致投资者在寻求仲裁时面临障碍。为此,应鼓励更多沿线国家加入ICSID,并在新签署或修订的BITs中明确ICSID的管辖权,赋予投资者在争端发生时直接提请ICSID仲裁的权利。此外,还应推动在区域内建立高效的争端调解中心,借鉴成熟国家的经验,提升区域内争端解决的能力和水平。例如,中国国际经济贸易仲裁委员会(CIETAC)作为中国主要的国际仲裁机构,积累了丰富的仲裁经验。可以考虑在“一带一路”沿线国家设立类似的仲裁机构,或在现有机构基础上加强合作,形成覆盖广泛、运行高效的仲裁网络,为投资者提供便捷的争端解决途径。

此外,还应加强对仲裁员的培训和资格认定,确保仲裁员具备高水平的专业素养和道德标准,从而提高仲裁裁决的质量和公信力。同时,推动仲裁程序的标准化和透明化,增强各方对仲裁机制的信任。

除了传统的投资仲裁外,采用调解等替代性争端解决机制(ADR)已成为解决投资争端的有效手段。调解以其灵活性、成本效益和维护双方关系的优

¹⁶ Simon Shenand Wilson Chan, *A Comparative Study of the Belt and Road Initiative and the Marshall Plan*, Palgrave Communications, vol.4, no.1, 2018, pp.1-10.

¹⁷ 维基百科.国际投资争端解决中心[G/OL].(2024-10-19).[2025-04-09].<https://zh.wikipedia.org/w/index.php>

势，受到越来越多国家和投资者的关注。近年来，国际社会在推动投资调解方面取得了积极进展。例如，联合国于2019年通过了《新加坡调解公约》，为跨境调解协议的执行提供了法律框架，增强了调解作为争端解决方式的可行性。

通过上述机制和手段，可以有效提升国际投资法的保障作用，降低跨国投资的法律风险，增强投资者信心，促进“一带一路”倡议下的国际投资合作健康发展。

2. 促进多边与双边条约的签订

尽管近年来国际投资整体呈现下降趋势，但在“一带一路”区域，特别是沿线国家和地区的投资却实现了显著增长。这一增长背后，国际法的多边协议和双边条约为公共产品的供给提供了坚实的法律框架。例如，亚投行和丝路基金等国际金融机构在“一带一路”框架下发挥了关键作用，这些机构的投资和融资活动通常依据国际法规定的规则与程序，确保资金流动性、透明度和可追溯性。通过这些法律机制，参与国之间能够更加明确各自的责任与权利，从而减少法律冲突，促进投资的顺利推进。

双边投资条约及多边投资条约的保护是投资者的关键防护罩，抵御“一带一路”沿线国家中某些高风险司法管辖区可能存在的政治及法律风险。¹⁸双边投资协定（BITs）是规范和保护跨国投资的重要法律工具，明确且可操作的争端解决条款对于降低投资风险、提高投资者信心具有关键作用。然而，许多现有的BITs在争端解决条款上存在模糊性，导致在实际操作中容易产生解释分歧。例如，中国与部分国家早期签署的BITs中，对投资者与东道国之间的争端解决机制规定较为笼统，通常强调通过友好协商解决争端，但缺乏具体的操作细则。这种模糊性可能导致争端久拖不决，损害投资者权益。为此，需要在BITs中引入更为明确、具体的争端解决条款，规定争端解决的程序、时限、适用法律等细节。

然而，尽管多边协议和双边条约提供了法律保障，国际投资中仍存在诸多挑战，特别是非商业风险，如政治动荡、征收、外汇管制等问题，这些风险可能对“一带一路”项目产生重大影响。例如，我国企业近年来已经遭遇多起因东道国政变、动乱、征收等引发的投资损失。¹⁹为应对这些非商业风险，推动“一带一路”法治化，特别是通过多边协议和双边条约进一步细化投资保障条款，显得尤为重要。从目前国际公共产品的供给困境及应对角度看，推动“一带一路”法治化是我国的必然选择，也是新时代中国国际法治观的应有之义。²⁰具体而言，

¹⁸ 金杜律师事务所.《“一带一路”中国投资者保护实用指南》[EB/OL].(2018-08-21)[2025-04-11].
<https://www.kwm.com/global/zh/insights/latest-thinking/a-practical-guide-to-chinese-investor-protections-along-the-belt-and-road.html>

¹⁹ İbrahim Öztürk,“The Belt and Road Initiative as a Hybrid International Public Good,”Working Paper son East Asian Studies,no.125,2019,pp.21-23

²⁰ 韩秀丽.再论国际法治理念下的“一带一路”倡议实施[J].国际商务研究,2018,39(06):17-27.

中国可以积极参与国际法规则的完善，倡导制定更加具体和细化的多边投资协议，以增强其对各类非商业风险的应对能力。例如，在多边投资协议中，可以加强对投资者因东道国政策调整、不可抗力等因素而遭受损失时的补偿机制；在双边条约中，则可以设立专门的风险预警与协调机制条款，确保在东道国发生政治动荡或其他突发事件时，双方能够迅速启动协商程序，寻找解决方案，最大限度地减少企业损失。

推动“一带一路”法治化，特别是在多边和双边法律框架下加强投资保障，不仅有助于提升中国企业的信心，也能够吸引更多国家和地区的基础投资，进一步推动全球公共产品的供给。因此，完善国际法保障机制是“一带一路”倡议顺利实施的必然要求，也是中国在新时代国际法治框架下应承担的重要责任。

3. 完善国际性协商对话机制的构建

在“一带一路”倡议的实施过程中，国际性协商对话机制的构建至关重要。随着参与国和地区数量的增加，合作领域涵盖基础设施建设、投资、贸易等多个方面，如何建立有效的沟通平台以确保各方协调合作，成为推动倡议成功的关键。

加强多边合作平台类似亚投行、丝路基金等多边金融机构为项目提供资金支持，但仅靠资金无法解决跨国合作中的复杂问题。应推动这些机构在政策协调、项目评估、争端解决等方面发挥更大作用。例如，亚投行通过《亚投行章程》和《项目融资协议》等文件，明确了各国的权益和责任，协调各成员国的政策框架，解决不同经济发展和法律制度带来的挑战。此外，亚投行可通过定期会议与透明的对话平台，增强成员国之间的信任与合作。

还可以同时推进双边和区域性对话，不同国家和地区的合作需求各异，尤其在“一带一路”沿线的部分发展中国家，政策差异较大。通过深化双边和区域性对话，可帮助各国协调政策并推动双边投资条约（BITs）及自由贸易协定的签署。如《中欧投资协定》和《中国—澳大利亚自由贸易协定》等文件，为参与国提供法律保障，减少投资风险，确保投资者权益。同时，这些双边协议中通常包含争端解决机制，进一步保障合作的顺利推进。加强国际法与地方法规的融合也是必要的。在“一带一路”倡议中，既涉及国际法，也涉及各参与国的国内法律。为了避免法律冲突，推动合作顺利开展，必须加强国际法律体系与地方法规的协调与对接。例如，《联合国国际贸易法委员会国际商事仲裁示范法》（UNCITRAL）为跨国投资争端提供了统一的法律框架，各国可根据这一示范法制定本国仲裁法律，从而实现法律的统一性和协调性。此外，通过设立常设的国际协商委员会，定期评估“一带一路”项目中的法律问题，提出解决方案，能够促进国际法与地方性法规的有机融合。总之，完善国际性协商对话机

制，将为“一带一路”倡议提供更加稳固的法律保障，推动跨国合作的顺利进行，进而促进全球范围内的共同发展。

诚然，国际法对公共产品供给的保障不限于上述方面，无论是世界银行《多边投资机构担保公约》(MIGA 公约)，2017 年生效的 WTO《贸易便利化协定》，亦或是联合国国际贸易法委员会(UNCITRAL)、国际统一私法协会(UNIDROIT)以及海牙国际私法会议(HCCH)等国际组织制定的各类法律文件(含公约、示范法、立法指南等)等，都在“一带一路”的投资与建设中发挥着直接或者间接的作用。不断推进贸易自由化，深化多边投资协议条款内容，同时完善国际性协商对话机制的构建，更加积极地参与到贸易法制地网络体系构建当中去，是适应国际条约的必然，也是更加积极主动向国际提供基础设施建设、自由贸易、金融合作、环境保护等一系列的国际公共产品，使“一带一路”这个国际合作本身成为世界最受欢迎的“国际公共产品”的必要方式。

五、结论

“一带一路”倡议不仅是中国推动全球经济合作的重大战略，也是向世界提供的重要公共产品。其核心目标是通过基础设施建设、资金融通、贸易便利化等形式，促进沿线国家的共同发展和全球经济治理的优化。然而，尽管国际法在保障公共产品供给中发挥着重要作用，但实际实施过程中仍面临着众多挑战，尤其是在投资者信心、跨国法律体系差异和法治建设不足等方面。

为了更好地促进“一带一路”倡议的实施，国际法保障体系亟需完善。首先，应加强国际投资法的保障作用，推动国际投资争端解决机制的改革，确保跨国投资的法律安全性和公平性。其次，应通过推动多边和双边法律条约的签订，统一规则、明确条款，减少法律的不确定性，增强投资者的信任感。最后，建设更加透明和高效的国际协商与对话机制，为“一带一路”倡议提供稳定的法律支持。

随着全球化和区域经济一体化的加深，“一带一路”倡议不仅在促进全球公共产品供给方面展现出巨大潜力，也对国际法的发展和完善提出了新的要求。通过加强国际法律体系的适应性与包容性，深化全球治理，推动各国在法治框架下开展更加深入的合作，必将为国际社会提供更为坚实的法律保障，并实现“一带一路”倡议的可持续发展。

全球文明倡议下的“文明标准”变革与国际法应对

明雨馨*

摘要：“文明标准”作为国际法中持久不衰的概念，长期以来被西方国家用作法律工具，将帝国主义规则合法化并排除非欧洲国家的国际社会地位。“文明标准”起初为侵犯他国领土主权提供正当性依据，二战后又一度静默，冷战后，“文明标准”在国际政治中强势回归，以人权、自由市场和民主代议制为新旗帜，成为西方国家施压他国的合法性依据。回顾和反思“文明标准”在国际法中的历史演变，展示其工具属性的持续影响，揭示部分国家试图利用“文明”话语影响国际法、建立或恢复等级化国际秩序。中国提出的“全球文明倡议”不仅能够维护国际法的正当性，且为建立更加公正合理的国际秩序提供了理论支持，有助于提升中国在国际法治中的话语权与影响力。

关键词：全球文明倡议 文明标准 文明互鉴 人类命运共同体 全球治理

引言

世界正在经历的“百年未有之大变局”不仅改变世界经济与政治力量对比，也在改变不同文明的现状与未来。自 19 世纪以来，“文明标准”这一西方构建的权力话语，已成为国际法中最具影响力的工具之一。通过这一标准，欧洲列强不遗余力地将其自身的价值观与制度结构强加于非欧洲社会，从而构建起一个以西方为中心的全球秩序。冷战后，西方国家凭借“文明标准”的更新迭代，以人权、民主和市场经济为由，在全球范围内推行其政治意志。然而，这一单一的“文明标准”在国际社会的多极化进程中愈发显现出其狭隘与偏颇。中国在此背景下提出的“全球文明倡议”，以其“人类命运共同体”理念，果断地对西方的文明霸权发起了挑战。不仅将重塑全球文明的标准，更旨在通过文明互鉴的路径，推动国际法向着更具包容性与多元性的方向转型。梳理“文明标准”的流变与实践，探讨全球文明倡议如何通过对“文明标准”的变革，重新定义国际法治的合法性，有利于推动全球治理的深层次变革。

一、“文明标准”的演变

“文明标准”发轫于 19 世纪欧洲，由欧洲列强在其全球扩张过程中提出，是贯穿国际法经久不衰的概念。这一概念的提出背景是欧洲国家希望在扩展其政治、经济和文化影响力的过程中，能够区分和控制那些不符合其自身标准的“他者”。

* 明雨馨，福州大学法学院 硕士研究生

¹这一标准不仅仅是一种道德和文化上的优越感，更是欧洲国家维护其全球霸权的重要工具。此间“文明”被赋予多重内涵。²最初，“文明与野蛮”这对形容词通过启蒙运动成为法律话语。及至 19 世纪末，“文明”以国际法为支撑转换为具有帝国主义色彩的国际制度。“文明标准”在其初建、蛰伏和复兴的历程中，以不同的标准形式呈现。然而，随着国际社会的不断演变，这一“文明标准”的局限性与双重性也逐渐显现，迫切需要一种新的标准来调和全球多元文明之间的关系。全球文明倡议正是在这一背景下应运而生，试图通过重塑“文明标准”，推动国际法向更加包容、多元的方向发展。

（一）“文明标准”的初建

欧洲列强通过一系列不平等条约和保护国机制将亚洲、非洲和美洲等地区纳入自己的势力范围，逐步建立起一个全球性的国际体系。在西方思想体系中，普遍采用西方与他者、文明与野蛮、民主与专制等二元对立的 概念。根据江文汉（Gerrit W.Gong）的分析，“文明标准”的出现旨在回应欧洲向它以外世界扩张进程中的两个问题：一是涉及保护欧洲人生命、自由和财产权利的实践问题，“文明标准”被期望适用于欧洲以外的国家以保护以上基本权利；二是涉及哪些国家能够获得法律承认和国际法合格成员的哲学问题，“文明标准”提供了在国际法中只承认那些文明候选国的法理依据。³作为区分文明和非文明国家的原则，“文明标准”成为国际法不断变化的领域和规则中一个不可或缺的部分。

“文明标准”的产生无疑具有浓厚的西方中心主义色彩。西方国家按照自我设定的标准，通过二分法构建一个“他者”形象。⁴十九世纪的国际法学家继续强化了欧洲人与非欧洲人、文明与非文明民族之间的文化二元性。⁵一方的进步，对另一方来说是倒退、停滞或仅仅是水平运动。在“文明标准”性质和运作的基础上存在一个内部圈子的“文明”成员——满足了加入扩张的欧洲国际社会的要求；以及一个欧洲之外的“非文明”的外层社会——这些社会必须满足特定的标准才能作为平等的主权国家获得成员资格。⁶因此，文明条件的坐标被固定在“文明人与局外人”的对比之中，并为殖民扩张和帝国统治提供合理的解释。而所谓的特定标准其实就是欧洲人自己建立的用于评价和区分不同政治实体和社会的法律规则。施

¹ See Stivachtis Y A, *Civilization and international society: the case of European Union expansion*, *Contemporary Politics*, Vol.14, No.1(2008), p.72.

² See Obregon Tarazona, *The Civilization and Uncivilized*, Bardo Fassbender and Anne Peters eds, *Oxford Handbook of the History of International Law*, New York: Oxford University Press, (2012), p.918.

³ See Gerrit W. Gong, *The Standard of "Civilization" in International Society*, *Oxford: Oxford University Press*, (1984), p.24.

⁴ 参见田文林：《文明与野蛮》叙事与等级性世界秩序》，《政治学研究》2023 年第 5 期，第 115 页。

⁵ See Hall W.E, *A treatise of international law*, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1884.

Lorimer J, *The institutes of the law of nations*, 2 vols. Edinburgh: William Blackwood & Sons, 1880.

Wheaton H, *Elements of international law*, Philadelphia: Care, Lea & Blanchard, 1836.

⁶ See Dimitrios Strokos, *Introduction: Rethinking the Standard(s) of Civilization(s) in International Relations*, *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 42, No. 3(2014), p.547.

瓦曾伯格（Georg Schwarzenberger）认为，该标准中的“文明国家”与维护盎格鲁—撒克逊意义上的法治精神是一致的。⁷因此，“文明”标准在不同程度上成为非欧洲政治共同体的组织原则。为了获得“文明国家”享有的特权，非欧洲国家利用“文明”标准进行政治、社会和经济改革，并将之作为变革和调整的指导方针。在后殖民时代，“文明”标准被视为不公正的统治和剥削制度的一部分，被认为剥夺了非洲、亚洲和大洋洲政治共同体的平等权利。这些共同体的命运要么沦为欧洲帝国主义列强的殖民地，要么被赋予形式上的独立，实则仍处于从属地位。由此可见，“文明”标准也反映了一个持续的进程，它倾向于使国家更加同质化。

（二）“文明标准”的蛰伏与现代转变

第一次世界大战后国际联盟对非欧洲国家成员的接纳和“十四点原则”中对“国家不分大小、相互保证政治独立和领土完整”的强调使得西方中心主义下的“文明标准”显得越来越不合时宜。二战后，战争惨剧更使文明和文明国家的概念受到质疑，“优等民族”对“劣等民族”的统治丧失了合法性。⁸反殖民地运动使“文明标准”在国际法实践中陷入沉寂时刻。作为国际法概念的“文明标准”也最早在这一时期被学者总结为“弹性的但相对客观的对待外国国民的标准”，其最低限度是政府足够稳定，能够并愿意充分保护外国人的生命、自由和财产权。⁹这种变化在国际法上的表现是，在《常设国际法院规约》和《国际法院规约》之后，《公民权利和政治权利国际公约》和《国际刑事法院罗马规约》等法律文件皆已弃用“文明各国”这个的用语。¹⁰在此期间，国际法的各个分支领域都取得迅猛的发展，国际社会逐渐形成以维护世界和平与安全和促进人类繁荣与发展为中心的国际法律秩序。

在旧的“文明”标准声誉扫地的同时，新的可继承者作为新“文明”标准在当代国际社会崛起。冷战结束后，率先占据中心的是“非歧视标准”或“人权标准”。例如，唐纳利（Jack Donnelly）认为国际公认的人权已成为一种新的国际“文明标准”。¹¹这一标准通过《联合国宪章》、联合国机构的实践、《世界人权宣言》以及其他国际公约、法院裁决和决议呈现。

第二是表现为“自由主义”标准。秉持政治自由化和经济市场化的自由主义学

⁷ See Georg Schwarzenberger, *The Standard of Civilization in International Law*, Current Legal Problems, Vol. 8, No. 1(1955), p.227.

⁸ See Barry Buzan, *The 'Standard of Civilization' as an English School Concept*, Millennium: Journal of International Studies, Vol. 42, No. 3(2014), p.584.

⁹ See Georg Schwarzenberger, *A Manual of International Law*, Milton [Eng.]: Professional Books: Professional Books, (1976), pp.84-86.

¹⁰ See League of Nations, *Statute of the Permanent Court of International Justice*, 16 December 1920, Article 38: The Court shall apply: The general principles of law recognized by civilized nations; *Statute of the International Court of Justice*, 1945, Article 38 :1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply: c. the general principles of law recognized by civilized nations.

¹¹ See Donnelly J, *Human rights: a new standard of civilization?*, International Affairs, Vol. 74, No. 1(1998), pp.1-24.

说大行其道，并将世界划分为自由主义区域和非自由主义区域。自由主义论者普遍认为，自由的西方作为全球秩序变革的先锋，相较于其他地区拥有更高程度的法律文明。¹²基于自由主义理念所塑造的“新文明标准”因宣称有助于促进落后地区的进步而获得合法性，以一种新的“文明标准”促进落后者的进步。费德勒（David P. Fidler）总结道，“文明标准”已经以政治、经济和技术力量不平衡为特征在国际体系中两次呈现，这种不平衡使得一种文明在与他者的关系中受益。¹³

第三是表现为“现代性”标准，以“生活标准”和“世界文化标准”两种形式呈现。前者涉及全球范围内的生活质量，反映在联合国或世界卫生组织（WHO）等全球性机构的政策中。联合国通过《世界人权宣言》第 25 条明确了人人有权享有足够的生活水平，这包括食物、衣物、住房、医疗护理以及必要的社会服务。WHO 通过《健康权利公约》强调，健康不仅是医疗资源的可获得性，更包括安全饮水、清洁空气、适当的营养和健康的生活环境等生活条件的保障。通过这些文件，国际法将“现代性”生活标准法制化，确保其成为全球普适的法律准则。后者指的是在全球范围内共享价值观、道德规范和经验的可能性。例如，林克莱特（Andrew Linklater）对“文明化进程”的社会学分析，认为全球道德社会学应具有“解放意图”，政策应致力于伦理的普遍性。¹⁴又如，国际刑事法通过定义危害人类罪、战争罪、种族灭绝罪等国际犯罪，并建立国际司法机制，试图将全球道德社会学伦理的普遍性转化为具体的法律规范。

由上述“文明标准”的演变可以得出，在这种西方中心主义的认知、解释和评价性的思维框架下，虽然文明和野蛮这样的陈旧词汇不再被人们使用，但西方国家担负传播文明使命义务的观念与许多具有歧视性、不平等的实践依然存在。西方“文明标准”通过国际法和全球治理框架，试图推广其价值观和社会制度，但随着国际社会的多极化和全球文明的多样性日益突显，该标准的局限性与双重性也日益暴露。面对这一困境，中国提出全球文明倡议根植于“人类命运共同体”理念，作为一种新的全球治理观，挑战了长期以来由西方主导的“文明标准”。全球文明倡议呼唤文明互鉴、包容共生，强调不同文明在平等基础上对话与合作。构建一个更加公平和多元的国际秩序，是中国作为国际社会大国重塑“文明标准”的责任。由全球文明倡议再造的“文明标准”将国际法的基础从单一文明模式转向多元共存，从而推动国际法朝着更具包容性、多样性的方向发展。

二、西方“文明标准”的双面性与国际法表现

西方“文明标准”自其诞生之初，便成为全球空间等级划分的利器，对全球治

¹² See Benedict Kingsbury, *Sovereignty and Inequality*, Andrew Hurrell and Ngaire Woods eds., *Inequality, Globalization and World Politics*, Oxford: Oxford University Press, (1999), pp. 90–91.

¹³ See David P. Fidler, *The Return of the Standard of Civilization*, *Chicago Journal of International Law*, Vol. 2, No. 1(2001), pp.149–150.

¹⁴ See Andrew Linklater, *Towards a sociology of global morals with an ‘emancipatory intent’*, *Review of International Studies*, 33(S1)(2007), pp.136–140.

理施加深远影响。这套话语体系，如同潜藏在国际法中的幽灵，赋予了意义、等级、排斥和纪律以存在的可能。在国际法的具体实践中，这一标准表现出了明显的双面性。911事件后，“文明标准”更被美国及其盟友用来为自身的行为披上合法的外衣，将武力使用的野蛮行径包装成“文明”的救赎。¹⁵从“成员资格”“市场经济”到“人权”，这些概念无不成为西方国家在现代国际关系与国际法中建立新的道德秩序和法律制度的基石，却也成为掩盖其霸权野心的工具，严重影响了国际法的公平性与普适性。

（一）以“成员资格”为限划定阵营

“成员资格条件”是“旧文明标准”的最佳继承者，它由国家间组织在全球和地区层面实施，分别构成全球和地区国家间社会的形象表达。在国际法的语境中，“成员资格”不仅构成了对国家合法性的判准，也划定了国际秩序中的阵营分界线。在欧盟对东欧国家与俄罗斯的不同待遇中，西方国家的双重标准显露无遗。

欧盟的“成员资格条件”政策以《马斯特里赫特条约》（1992年）、《阿姆斯特丹条约》（1997年）和《尼斯条约》（2000年）为基础，然而，尽管欧盟在条约中明确规定了成员资格的政治和法律标准，这些标准在实际操作中却表现出显著的选择性。例如，“哥本哈根标准”进一步要求申请国不仅要建立稳定的民主法治制度，还必须实行自由市场经济，并能够履行所有成员义务以及政治和经济联盟的目标。¹⁶哥本哈根标准似乎为新成员国提供了客观的基准，从而为潜在的候选国进行政治、法律和经济改革提供了巨大的激励。然而，欧盟的立场是，关于候选国是否符合哥本哈根标准的决定是政治性的，因此该标准在适用时远未完全客观。

冷战结束后，东欧国家纷纷申请加入欧盟，尽管这些国家的民主与法治建设仍显脆弱，经济自由化改革也步履蹒跚，但欧盟依然果断地接纳了波兰、匈牙利等国。这一选择无疑揭示了欧盟在扩张过程中，更倾向于追求地缘政治利益和扩大影响力，而非严格遵循其自诩的“文明标准”。¹⁷即便这些国家在入盟后出现了明显的民主倒退和法治危机，欧盟也选择性地忽视或宽容对待，未采取有力措施纠正之。这种双重标准在对待俄罗斯时则尤为明显。

苏联解体后，俄罗斯在西方的压力下推行了全面的政治和经济改革，试图通过符合西方文明的转型融入西方主导的国际秩序。实际上，这一“规训”过程充满了权力的不对称性与潜在的霸权逻辑。西方国家最初对叶利钦政府的改革表示支

¹⁵ See Bettiza G, Bolton D, Lewis D, *Civilizationism and the ideological contestation of the liberal international order*, International Studies Review, Vol. 25, No. 2 (2023), p.6.

¹⁶ Copenhagen Criteria, established by the EU at the European Council meeting in Copenhagen in 1993. (1) stable political institutions and the guarantee of human rights and the rule of law; (2) economic stability and the existence of a robust market that could cope with economic integration with the EU; and (3) an acceptance of the Community Acquis

¹⁷ See Cianetti L, Dawson J, & Hanley S, *Rethinking 'democratic backsliding' in Central and Eastern Europe—looking beyond Hungary and Poland*, Routledge, (2020), p. 2.

持，尤其是在俄罗斯推行市场经济和民主制度时，西方的外交与经济援助颇为宽松。¹⁸然而，随着俄罗斯经济陷入深度危机，西方国家的援助附加了苛刻的政治条件，迫使俄罗斯在短时间内推行大规模私有化和自由化改革，最终导致社会的不平等加剧，寡头经济形成，国家陷入深层次的经济和社会危机。¹⁹普京上台后，俄罗斯开始摆脱西方主导的改革模式，走向更为独立的政治道路，西方国家对俄罗斯的态度迅速冷却。²⁰在 2014 年克里米亚事件后，西方国家彻底转向对抗，制裁成为对俄政策的核心，暴露出西方“文明标准”在国际法实践中的选择性和工具性。²¹

（二）以“市场经济”为名区别对待

在全球经济领域，西方国家通过世界贸易组织（WTO）将“文明标准”融入经济规则，试图通过经济自由化和市场经济的普及来推动全球经济秩序的重构。然而，西方国家一方面倡导自由贸易和公平竞争，另一方面却通过“文明标准”对非西方国家施加经济压力，限制其经济发展的自主性。

近些年，中国在国际经贸领域受到的差别对待，在很大程度上源于西方国家将资本主义现代性作为一种“文明标准”应用于世界市场，并主导与此相关的全球规则和话语。

第一，《中国加入 WTO 议定书》（下文简称《议定书》）要求我国承担较他国更重的义务，这种做法与西方国家宣扬的理念明显相悖。《议定书》是中国进行 WTO 成员资格的谈判结果之一。但“议定书”给中国单独附加诸多超 WTO 义务，实质上在成员之间划定不同等级。作为最初获取 WTO 准入资格的一部分代价，中国必须同意修订其法律体制以符合北大西洋两岸的经济和市场“文明标准”。²²显然违背 WTO 的不歧视原则。

第二，西方国家将“市场文明标准”作为政治工具，否定我国的市场经济国家地位，通过行政命令、加征关税等方式打压我国企业，破坏公平和合作的市场经济规则。根据美国对“市场文明”的理解，我国的经济发展模式具有“政府主导型”和“创新重商主义”的特点，违反世贸组织规定的国际法义务，也违反自由贸易和市场经济的精神，具有破坏性。²³在指责我国的同时，美国积极制定各种法案和

¹⁸ See Leitzel J, *Russian economic reform*, Taylor & Francis, (1995), pp.21-25.

¹⁹ See Florio Massimo, *Economists, Privatization in Russia and the Waning of the 'Washington Consensus's*, Review of International Political Economy, Vol. 9, No. 2(2002), p.376.

²⁰ See Mearsheimer J. J., *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin*, Foreign Affairs, Vol. 93, No. 5(2014), pp.79-80.

²¹ See Biersack J, O'lear S, *The geopolitics of Russia's annexation of Crimea: narratives, identity, silences, and energy*, Eurasian geography and economics, Vol. 55, No. 3(2014), pp. 247-269.

²² See Brett Bowden, *The Empire of Civilization: The Evolution of an Imperial idea*, University of Chicago Press, (2009), p.175.

²³ See Hu Weixing, *China as a Listian Trading State: Interest, Power, and Economic Ideology, America, China, and the Struggle for World Order: Ideas, Traditions, Historical Legacies, and Global Visions*, New York: Palgrave Macmillan US, (2015), pp.211-242.

政策，扶持和保护本国某些产业。²⁴可见，美国在所谓“市场文明”的问题上实行“双重标准”。类似地，欧盟正在通过制定一系列贸易政策或贸易监管手段，以作为促进欧盟战略自主权的工具。欧盟正在绕过共同规则，通过世贸组织定义之外的规则和工具来保障其贸易利益。这体现在：欧盟正采取大量的单边措施或立法：碳边界调节机制、打击非法外国补贴、《企业可持续发展尽职调查指令》以及在疫情大流行和俄乌冲突背景下实施的特殊贸易措施等。²⁵这种区分对待，较之通过鸦片战争迫使中国开放市场，显得相对文明。但究其本质，为加入文明共同体和获得地位与权利上的平等，中国必须满足西方国家利用经济霸权单方设定的身份认同条件，这跟以往历史上其他与“文明”等级观相关的制度和实践一样，都与国际法所宣称的普遍性和平等性相违背。

（三）以“人权”为由实施干涉

直到如今，人权议题仍是“文明标准”的重要组成部分，是西方国家指责非西方国家，占据国际话语优势的主要阵地。由于人权与“他者”形象相伴而行，其本应具有的包容性总是以歧视性与排他性的做法作为代价。

第一，西方国家利用“人权”议题，干涉他国内政，践踏国家主权。例如，美国在 2011 年对利比亚发动军事行动，混淆“人权”干预与“人道主义干预”，模糊国际法边界。以“保护人权”为名，却最终导致利比亚陷入混乱。这种以“人权”为借口，进行军事干预的行为，不仅违反了《联合国宪章》中关于国家主权的规定，更严重损害国际法的公信力。

第二，西方国家通过国际人权法体系，特别是通过联合国人权理事会和国际刑事法院，推行其人权标准，并以此为依据对非西方国家施加制裁或进行政治干预。例如，美国和欧洲国家在处理非洲、中东等地区的人权问题时，往往采取强硬立场，甚至不惜通过军事干预来推动其人权标准的实施。然而，当涉及自身或盟友的人权问题时，西方国家则往往采取回避或淡化的态度。例如，美国对以色列在巴勒斯坦问题上的人权记录长期持宽容态度，甚至在国际社会谴责时多次行使否决权。这种人权话语的霸权化，不仅削弱了国际人权法的公正性，也使得西方“文明标准”的双重性原形毕露。

三、全球文明倡议下的文明观与国际法走向

2023 年 3 月 15 日，习近平总书记在中国共产党与世界政党高层对话会上，从跨越时空、超越国界的人类命运共同体视角提出“全球文明倡议”，擘画了“世界文明百花园”的宏伟蓝图。²⁶2024 年 6 月 28 日，在和平共处五项原则发表 70

²⁴ See *The Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA) of 2018*
See *The Export Administration Regulations (EAR)*

²⁵ See Leonelli G. C., *Export rebates and the EU Carbon Border Adjustment Mechanism: WTO law and environmental objections*, *Journal of World Trade*, Vol. 56, No. 6(2022), p.967.

²⁶ 习近平：《携手同行现代化之路——在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话》载《人民日报》2023 年 3 月 16 日第 2 版。

周年纪念大会上，习近平总书记再次强调，中方提出全球文明倡议，就是旨在促进各国人民相知相亲，促进各种文明包容互鉴。²⁷这一倡议标志着中国在全球治理中提出了一种全新的“文明”标准，旨在超越传统的西方“文明标准”，以互鉴、包容和多元的视角看待国际关系和法律秩序，是当代“文明标准”新发展。这一理念呼应了中国古代“和而不同”的哲学思想，深刻阐述了“人类命运共同体”的文明观，也为全球治理的法治化提供了新的理论支撑，不仅为国际社会迎来新“文明标准”重塑契机，更提供了一条摆脱单一文明主导的全新国际法治路径。

（一）“文明互鉴”文明观反映全球文明的共生逻辑

全球“文明标准”的演变历程，从其最初的兴起到随后的静默再到当今的复兴，标志着西方中心主义的同质化努力。这一标准的核心目标是通过一种排他性的文明实践，建立一个以西方模式为主导的国际社会。但是，真正能够反映文化多样性和差异性的应当是一个建立在简约标准基础上的多元化国际社会，而非单一文明模式的扩展。²⁸因此，共生（*symbiosis*）理念为理解全球文明的多样性和差异性提供了新的视角。全球文明之间的共生关系正如生物共生对生态圈的维持一样，体现了一种求同存异的思维，是“各美其美，美美与共”的具象化。全球文明倡议中“文明互鉴”的文明观，即多元—对话—互鉴成为全球文明共生的核心逻辑，彰显了全球化时代包容性的“文明标准”。

多元性是全球文明共生的起点。德国哲学家雅斯贝斯（*Karl Jaspers*）认为，公元前 500 年左右，中国、印度和西方几乎同时诞生了一批伟大的思想家，缔造了人类文明的“轴心时代”。²⁹“轴心时代”不仅奠定了人类文明的基础，还揭示了文明的多中心起源。历史的总体趋势表明，不同国家、民族和地域之间的文明发展更应以相互吸收与融合为主导。罗素（*Bertrand Russell*）在《中西文明比较》中指出，不同文明之间的接触往往是人类进步的里程碑，从希腊向埃及学习、罗马向希腊学习，再到中世纪欧洲向阿拉伯人学习，都展示了文明间的相互吸收与超越。³⁰因此，文明对话与互鉴成为推动全球文明共生的重要动能。

中国文明观在对外交往中的发展过程，也反映了这一共生逻辑的演变。在 1840 年之前，中国的文明观可以被概括为以中国为中心的“等级性文明观”。随着西方列强的入侵，中国逐渐意识到传统的文明观难以应对新的国际环境，这促使中国开始反思并调整其文明观。改革开放以来，中国对国际法的认知逐渐加深，开始积极参与国际事务，并通过融入国际社会，提出了具有中国特色的“文明标

²⁷ 习近平：《弘扬和平共处五项原则携手构建人类命运共同体——在和平共处五项原则发表 70 周年纪念大会上的讲话》载《人民日报》2024 年 6 月 29 日第 1 版。

²⁸ See Brett Bowden, *To Rethink Standards of Civilization, Start with the End*, *Millennium, Journal of International Studies*, Vol. 42, No. 3(2014), p.630.

²⁹ [德] 卡尔·雅斯贝斯：《历史的起源与目标》，魏楚雄、俞新天译，北京华夏出版社 1989 年版，第 7-8 页。

³⁰ See Bertrand Russell, *Chinese and Western Civilization Contrasted*, Bertrand Russell, *The Problem of China*, London and New York: Routledge, (2021), p. 143.

准”。中国的文明观经历了从以中国为中心的等级性文明观到以文明互鉴为核心的包容性文明观的转变。这一转变不仅标志着中国在国际舞台上的角色发生了根本性的变化，也为全球“文明标准”的重构提供了新的可能性。

文明互鉴观的提出是对传统文明等级论和文明冲突论的超越。1998 年联合国大会决议通过《不同文明对话全球议程》将文明对话作为国际公共产品。这一决议反映了国际社会对多元文明共存的认可和支持，也为文明互鉴观的提出提供了国际法基础。³¹文明互鉴观不同于传统的文明中心论，它强调文明间的相互尊重和平等对待，主张通过文明间的对话与互鉴，解决文明冲突，推动全球文明的和谐共存与共同发展。文明互鉴观以其对文明多样性的尊重，反驳了“文明冲突论”所预设的对立逻辑，并为全球治理的合法性和合理性提供了新的理论依据。

共生逻辑中的“多元—对话—互鉴”不仅展示了全球文明的包容性，也明确了全球化时代新的“文明标准”。在这一标准下，文明的多样性和差异性得到了尊重，各文明通过对话与互鉴实现共同繁荣。这与排他性“文明标准”的单一性形成了鲜明对比，后者强调同质化、效仿和复制，旨在将非西方国家纳入一个以西方为中心的同质化国际社会。因此，排他性“文明标准”的实践注定只能导致文明的同质化，并主要惠及西方文明自身。相比之下，包容性“文明标准”基于共生逻辑，强调文明之间的平等互动，充分考虑社会环境对文明形成的影响。这一标准主张国际社会成员在多元—对话—互鉴的基础上实现普惠性互动，推动全球文明的共同受益。中国所开创的人类文明新形态，正是这一包容性“文明标准”的体现。中国文明的复兴不仅立足于中国独特的历史文化背景，更强调了与全球文明的互鉴与合作，最终形成了一种新型的全球文明形态。

综上所述，全球文明倡议倡导的文明互鉴观不仅在理论上反映了全球文明的共生逻辑，更在实践中展示了一个多元共生、包容发展的国际社会的可能性。中国文明观的发展历程，从以自我为中心的等级性文明观到以文明互鉴为核心的包容性文明观，正是这一共生逻辑的体现。在全球治理和国际法的实践中，文明互鉴观通过尊重文明多样性、推动文明对话与合作，为国际社会提供了新的法律标准和治理模式。这一共生逻辑的成功实践，不仅有助于实现全球文明的共同繁荣，也为国际法的未来发展提供了宝贵的理论和实践经验。

（二）全球文明倡议下新“文明标准”的塑造与应对

全球文明倡议的实现路径必须通过具体的国际法实践来推进。全球文明倡议立足于文明互鉴观的理论深度，在国际社会面临的诸多挑战中提供了切实可行的解决路径，在此基础上开创中国特色大国外交新局面。

第一，锚定文明发展方向建立人文互信，以全球价值凝聚人类命运共同体意

³¹ 参见管世琳：《文明对话应在开放的语境下展开——对“一带一路”沿线文化交流的反思》，《文化纵横》2020 年第 2 期，第 133-134 页。

识。我国“人类命运共同体”理念，是对西方“文明标准”和欧洲中心主义的批判，顺应时代潮流和各国人民的期待，强调各文明在平等基础上的共存与合作。这种新“文明标准”在国际法中的定位极其重要，它不仅提供了一个普适的价值框架，还为全球法律秩序的重构提供理论支撑。首先，国际社会应当通过多种渠道引导国家树立正确的利益观念。人类命运共同体是以“人”为主体的共同体发展到经济全球化时代的表现形态，倡导全球应该坚持协商对话、共建共享、合作共赢、交流互鉴、绿色低碳等基本原则和价值目标。其次，国际立法应当更多反映国际社会的共同利益。充分运用“人类命运共同体”思维，要在国际法的理解和运行中避免文化霸权主义。因此，文明互鉴是国际法进入多元主义发展轨道的前提。以尊重人、爱护人、重视人的人本主义观念在国内和国际社会初步形成，有助于国际法进一步突破国家中心主义的藩篱、反映国际社会的共同伦理。³²最后，由超国家主义机构和政府间主义组织以民主方式制定具有国际意义、权利义务分配明确的法律文本，促进国际关系民主化。平衡大小国之间悬殊国际话语差距，提升国际法的正当性与合法性，促进人类共同发展。

第二，积极遵守国际法，履行国际义务，以法治精神维护国际治理秩序。我国要力求使自身的行为符合国际法的规范与理念，并积极提供国际公共产品，试图在全球治理问题上提出有效的解决方案。尽管传统国际法以西方为中心，通过进步叙事构建西方代表人类文明顶端的话语体系，以文明的语言掩盖不平等的现实，将西方的利益置于其他利益之上，但不可否认的是，国际法现在已成为人类建立一个可持续的和公正的现代世界秩序的必要基础。因此，我国对国际关系和国际法律秩序中不合理的制度与现象的批判，并不是要对国际体系推倒重来、忽视或违反国际法，而是要推动改革全球治理体系中不公正不合理的安排，努力使全球治理体制更加平衡地反映大多数国家意愿和利益，通过广泛凝聚共建共享智慧解决全球性问题。在一个日益需要通过合作来解决全球危机的世界中，只有承认非西方文明在人类历史和文化进步中的重要贡献，构建一个更加包容和多元的全球叙事，并建立一套以真正具有普遍性的理念为基础、公正合理的国际法律体系，而不是一味遵循以西方为中心、具有歧视性特征的国际法律制度，在全球范围内解决环境、能源、粮食、安全、发展与人权等问题的理想才能成为现实。而任何致力于加强国际合作的国家与个人，都必须努力消除西方国家的双重标准做法。

第三，构建多边主义框架下的文明对话机制，以开放包容促进文明交流互鉴。全球文明倡议，以超越文明冲突的宏伟愿景，为国际法治在政治领域的实践指明了方向。当今世界，气候变化、恐怖主义、健康卫生等一系列严峻挑战如同幽灵般笼罩全球。多边主义，成为国际法实践的必然选择，也是人类共同命运的唯一

³² See Nico Krisch, *International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order*, *European Journal of International Law*, Volume 16, Issue 3(2005), p. 398.

出路。不同文明之间的互动，对于推进人类社会的文明进步具有积极的作用。欧洲向“现代”文明的进步，也得益于与中国等不同国家和地区文明的交流。在国际社会权力多元化与国际法碎片化的趋势下，西方文明和进步等空洞的符号为人类所描绘的国际秩序图景，已越来越缺乏顺应时代与社会的基础。我国应推动“文明携手”“文明互鉴”“文明共进”，一方面努力塑造能够体现自身文明和利益诉求，同时兼顾各国利益与共同价值的国际法律制度；一方面推动国际法从代表西方文明发展到代表可包容地方性差异文化的全球文明，促使其成为维护人类普遍价值和利益的法律秩序，以共同有效应对人类面对的一系列全球性挑战。首先，在联合国框架内通过文明交流互鉴，消弭分歧、促进沟通，推动安理会和联合国大会的改革，进一步强化多边主义的作用。打破“小院高墙”，拆解排斥中国的“小圈子”，化解美国将各国拉入“选边站队”的困境，避免世界政治分裂加剧、陡然上升的地缘政治风险。其次，借助“一带一路”倡议实现良性可持续的国际合作提供开放性平台，以共商共建共享为基本原则，将规则和信用作为国际经贸关系发展的前提。³³ 共建“一带一路”倡议以软法为底色，相关协议尊重各国主权完整，有助于各国保留政策空间。再次，推进非洲联盟、东盟、阿拉伯国家联盟等地区组织，在全球文明倡议的指导下的地区内国家之间的文明对话与法律合作。坚持通过文明对话，促进世界不同文明之间的交流互鉴，推动新型全球“文明标准”进步。

结语

“文明标准”是国际法发展的重要驱动力之一。“文明”概念的再生产和“文明标准”的国际化过程，是持续至今的全球大变革历史中的一个核心维度。从 19 世纪的缘起，到一战、二战、冷战和冷战之后的演化，再到 21 世纪新的大国博弈，西方“文明标准”的内涵发生了嬗变，西方国家观察世界的视角和“文明”与“野蛮”的价值判断却没有发生本质的变化，但世界却变了。非西方世界的许多国家已经摆脱了“边缘”的地位，已经走近世界舞台的中央，西方与非西方在经济结构上已经联结为一个整体，世界历史掀开了新的一页。

在这样一种形势下，新的“文明标准”应该有助于推进全人类的和平发展，西方与非西方大国之间的“文明标准”之争应该是为人类命运共同体树立典范的行为标准之争，而不应该将自己经常违背和践踏的行为标准强加给他人。在此背景下，中国作为全球治理的重要参与者，致力于通过国际法的实践，构建一个基于公平、正义和多元文明共存的国际秩序。全球文明倡议的提出，标志着“文明标准”的变革进入了一个新的历史阶段。这一倡议不仅挑战了西方主导的单一“文明标准”，还通过倡导文明互鉴、多元共生，推动国际法朝着更加包容和多样化的方向发展。以文明互鉴为核心可以从根本上避免不同文明之间的冲突。我国需要

³³ 习近平：《齐心开创共建“一带一路”美好未来——在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲》，北京人民出版社，2019 年，第 1—2 页。

通过建立人文互信、遵守国际法和履行国际法义务、构建多边主义框架下的文明对话机制，进一步扩大全球文明倡议的国际影响力，为世界提供公共产品，更好把握新时代背景下对新“文明标准”塑造的主动权，破除“文明等级观”，为人类命运共同体形成提供宝贵的经验、教训和“文明标准”。

Abstract: The concept of "civilization standard," a persistent notion in international law, has long served as a legal tool for Western nations to legitimize their imperialistic rules and exclude non-European states from the international community. Initially, the "civilization standard" provided justification for the violation of territorial sovereignty of other nations. After World War II, it fell into relative silence, only to resurface forcefully in the post-Cold War era. This time, it adopted new banners of human rights, free markets, and democratic representation, becoming a tool for Western nations to exert pressure on other states. A retrospective analysis of the historical evolution of the "civilization standard" in international law reveals its enduring instrumental nature. It exposes the attempts by certain states to manipulate the discourse of "civilization" to influence international law and establish or re-establish a hierarchical international order. China's proposed "Global Civilization Initiative" not only safeguards the legitimacy of international law but also provides theoretical support for the creation of a more just and equitable international order. This initiative contributes to enhancing China's voice and influence in international law.

Keywords: Global Civilization Initiative, Civilization Standard, Mutual Learning Among Civilizations, Community of Shared Future for Mankind, Global Governance

中国人权话语之胜任力

于方唯*

摘要：以西方为主导的人权话语展现出主体单调、标准排他、方式强制的倾向，已然难以胜任解决日益复杂多元的人权问题。面对此种困境，将中国的人权话语置于胜任力模型中，可以发现其在人权主体上重视“仁人集体”，人权理念上强调“包容多元”，人权实践中倾向“道德自律”。中国的人权话语考虑到现实的人权治理需要，得以弥合西方传统人权理念中现实性与抽象性、利己性与社会性的矛盾，这有助于为人权内涵塑造更多空间，为人权实践凝聚更多力量，为人权合作提供更多可能。

关键词：话语权 人权文化 胜任力

一、问题的提出

当今国际政治中的话语已然不仅是信息交互的工具，更是权力运作的重要依托，无时无刻不在国际机制中发挥着权力效能。国家之话语权，既能体现出一国的综合实力，也能关系到国际秩序的确立。一段时间以来，以美国为首的部分西方国家唱衰中国的人权状况，此类曲解往往隐含着一系列政治、经济意图。作为“见招拆招”的回应，中国亟需进一步丰富其人权话语的内涵解读，这对人权价值建构，扩展文化认同具有着重要意义。中国人权话语何以能够在传统西方话语体系内具有一席之地？面对国际社会中日益复杂的人权问题，中国人权话语的胜任力是本文讨论的核心问题。¹

在话语权领域，学者广泛关注人权话语的普遍表达²与具体语境³，肯定了人权与文化存在相对紧密的联系。在中国文化领域，已有学者关注中国传统文化对于人权话语的重要影响，⁴认为文化一定程度上塑造着人权话语。以上均可归类为，文化影响人权话语表达的正向解读研究，而少对中国已有人权话语进行讨论，逆推其文化价值。本文拟通过比较西方人权话语与中国人权话语，具象化不同文化背景下的不同人权主体、人权理念、人权实践倾向，对不同的文化价值是否能

*吉林大学学生，18514383917

¹ 胜任力概念通常应用于管理学，指在特定工作岗位、组织环境和文化氛围中绩优者所具备的可以客观衡量的个体特征及由此产生的可预测的、指向绩效的行为特征。国家作为国际社会上的个体，对于国际社会的贡献同样可以借鉴胜任力模型加以评估，中国人权话语在国际场域中的胜任力便可以通过个体特征（可做什么）、行为特征（可能做什么）、情景条件（胜任力在一定的情景中体现出来）加以确证。

² See Upendra Baxi, *Voices of Suffering, Fragmented Universality, and the Future of Human Rights*, New York: Routledge 1999.

³ See Richard Rorty, *Human Rights, Rationality, and Sentimentality*, In *Truth and Progress*, Cambridge University Press 1998.

⁴ 参见孟庆涛：《儒家人权话语述论》，载《人权》2020年第5期；刘海年：《自然法则与中国传统文化中的人权理念及其影响》，载《人权研究》2020年第2期。

够胜任解决最广泛的人权问题进行考察。

然而文化价值何以具象考察？文化价值往往是一种隐性的、难以捕捉的特征通常表现为人们的信念、态度、行为模式等，这些特征不易被直接观察与测量，使得对文化价值的考察变得困难，于是需要适时引入评估工具。胜任力模型是一种用于评估个体在特定工作环境中成功执行任务所需的能力和素质的框架，这种评估方式使个体抽象的能力具象在表格中得以量化。于是，本文将胜任力模型引入到国际社会作为评估工具，通过对不同文化背景下的人权话语进行能力考察，评估中国人权话语在国际社会中解决最广泛的人权问题的胜任力。

二、整合：文化—话语—胜任的考察逻辑

人权文化建构人权话语，人权话语承载人权文化内容。人权文化与人权话语一体两面，是相互依存的关系。⁵与此同时，国际上不同国家的人权话语，能够反映着一国的价值取向，体现着一国的文化理念，预测着一国未来实践。因此，人权话语，作为人权文化的载体，得以成为国际社会进行胜任分析的对象。

（一）人权文化的基本内涵

人权文化，是指一个国家或社会中，基于对基本人权的普遍尊重与保障所形成的价值取向、制度规范和社会氛围。它不仅包括法律层面对人权的明文规定，更涵盖社会个体对人权的认知、态度和实践，是一种既明确又模糊的集体意识。

人权文化既是国家内在文明的结晶，也是其对外展示的价值取向的名片。它既包含法律制度给予的“硬保障”，也依赖社会共识赋予的“软支撑”，最终体现为一国如何在其独特的历史、文化、经济与政治土壤中，定义“人”的价值与尊严。

6

对于中国来说，中国人权文化不仅是一个伟大的名词，更是可以由人类分享的共同价值。⁷中国式现代化，作为中国人权文化的实践出口，体现出深嵌于中华民族文化中人的主体价值、理念标准与大同思想，凝聚了人权共识，构建了中国人权文化自信的理论逻辑。⁸在以合作政治与利益依赖为基础的现代国际关系中，人权文化是为国家软实力的重要体现，具象化人权话语中的人权文化，对于在国际社会中预防人权工具化倾向具有重要意义。⁹

（二）人权话语承载人权文化内容

人权文化与人权话语，是内容与载体的关系。人权文化可以通过人权话语形

⁵ 参见张永和：《全面正确理解人权概念、人权话语以及话语体系》，载《红旗文稿》2017年第14期。

⁶ 参见吕怡维《本土化视角下中国人权理念的形成》，载《现代法学》2023年第1期，第103-117页。

⁷ 参见韩大元：《“人权条款”实施20年：成效、意义与课题》，载《人权》2024年第3期，第14-23页。

⁸ 参见钱锦宇：《中国人权文化自信的生成逻辑：以中国式现代化为起点的阐释》，载《甘肃社会科学》2023年第3期，第19-25页。

⁹ 参见郭晓明：《国家文化软实力的人权挑战与中国人权文化的战略构想》，载《中国人民大学学报》2023年第2期，第27-40页。

成具象化表达，文化中的语言、词汇、句式等元素可以直接影响到个体所使用的话语，即人权话语通过阐明来源、确立义务、说明结构等使人权文化具备可理解性。人权文化若想取得社会实效性，必然需要借助人权话语背后的民主政治逻辑，否则就只能退回形而上的哲学思辨中。¹⁰

人权话语是一个持续创造的过程，密切联系前沿实践。¹¹人权文化是人权话语的立论之基，但是人权话语并非尽然出自文化传统。以“数字人权”为例，学者对于这一概念的确证，体现了人权话语的前沿性。值得注意的是，“数字人权”的根基文化仍然扎根于“人民至上”，其话语的延伸之处在于，面对新兴迭出的实践难题，创新性地回答了如何在数字社会下更好地尊重与保障人权。¹²人权话语为了回应人民具体的具体关切、保障人民在新兴领域的合法权益，在阐述时就必然需要更新迭代。于是，人权话语才能回答“时代之问”，为人权文化反哺以特色鲜明、价值广泛、原创前沿的新思想。

对于西方国家来说，西方人权文化作为所谓“天赋的真理”，基于国家发展水平优势，已然积累起的强势话语权。

对于中国来说，中国人权文化尽管蕴含着瑰丽多彩的思想财富，但是由于受制于国家发展水平，在争取话语权的道路上起步较晚。

（三）胜任力考察——人权话语再具象

胜任力模型的建构具有灵活性，可以根据承担职责的不同，具体设置所需考察的能力。在国际社会中，胜任力考察可以通过将人权话语中所表达的人权主体、人权理念与人权实践转化为具象化的能力指标和行为表现，进而对不同话语主体在人权领域的胜任力进行多方位的评估。

在人权领域具有胜任力的话语主体，应当能够准确表达其人权观点，具备批判性思维，理解并尊重不同文化背景下的人权理念，能够开展有效人权实践，在国际社会中起到正向倡导作用，在国际人权事业的发展中行程合力，助力于国家间的文化理解与经济合作。

三、胜任：中国文化在国际人权话语体系中的胜任力

人权话语从其产生之初，就生长于一定的文化背景中，从而受到文化的支配。以文化的视角来观察和探讨人权也就触及了人权的文化基础问题。中国的奋斗路线贯彻着胸怀天下的历史经验，内蕴“利己”与“利他”的双重价值，蕴含着解决唯利导向与合作导向之矛盾的良好期待。解析中国人权话语于主体、标准、理念中的文化逻辑，即是在主体广度、理念深度、实践能力等方面考察其胜任力。

（一）以“仁人集体”扩充“自由个人”的人权主体

¹⁰ 参见[德]康拉德·黑塞，《联邦德国宪法纲要》，李辉译，商务印书馆，2007年版，第230页。

¹¹ 比如，有学者发现中国人权话语是一个持续创造的过程。参见周力：《从实现温饱到美好生活的中国人权叙事》，载《现代法学》2019年第6期。

¹² 参见蔡立东：《确证“数字人权”概念，创新人权话语体系》，载《法制与社会发展》2023年第6期。

以《发展权力宣言》为考察对象，此处并不赘述发展权的演进过程，而是将视线聚焦于《发展权力宣言》谈判中的争议问题——发展权主体问题。在有关发展权主体的争论中，核心在于集体人权与个人人权的理念分歧。西方国家认为发展权的主体应当归为个人。一方面，西方国家认为有些国家容易利用集体人权实施专制，以发展权为借口剥夺个人权利。另一方面，西方国家担忧集体人权借助发展权的概念过度膨胀，吞没个人权利的空间。总而言之，西方国家往往从意识形态视角出发理解发展权，在文化上难以理解发展中国家的集体向往。

价值取向的根源，一方面是社会中所产生的需要，另一方面也是由人所结成的社会集体的需要。而个人需要与集体需要在中国的传统文化中存在一致性，于是以集体为人权主体具有广泛的社会基础且满足现实需要。

尽管人权理念的框架最早出现于西方，但是对人权文化的认同、探寻绝不是由西方垄断或独创，中国人探索人权文化的进程自然应当是内发的而不应是外压的。¹³然而，中国古代文化里缺乏西方那样与他人绝对分立的“个体人”¹⁴概念，相比于西方人权概念中强调个人的自由和权利，中国人权概念更注重社会稳定和集体利益。在中国人的价值追求中，个体的发展与社会的发展是一个有机的整体。个体从属于群体，首先需要为整个社群服务，通过对社群的贡献，达成对个人尊严和价值的满足，这就是儒家仁人内省的利他倾向的核心要义。

仁学，在当今社会仍然可谓中国人的思想源泉，其磅礴的思想层叠有序，亦能为人权话语的主体之争提供支撑。仁人，作为道德主体，既是人权保护的主体也是践行的人权客体。“仁”之道，并不局限于地缘，而是囊括四海之内之众人，集体发展的思想也发源于此。儒家思想强调，仁人集体由有德行的人组成，与纯粹的利己者的不同之处在于，成员所追求的共同价值，一定程度上可以涵括个人价值。西方传统人权观认为，人权存在的基础在于个人的利己主义倾向，人权概念的产生于对抗，通常以对抗权威的形式争取个人的权益。然而，仁学思想从主体根源上指出了这一认知局限，即个人利益与集体利益并不冲突，而是相辅相成，以一种相互支撑的姿态实现对个人与集体权利的双重保障。这便是在人权主体上，以“仁人集体”对“利己个人”的有效扩充。

以仁胜任，何以可行？儒学思想作为中国传统文化的主流之一，“仁性”是立身之本，具有广泛性、公正性与非功利性，这也是《发展权力宣言》中所推崇倡导的。仁人的广泛性在于其具有天下关怀。“仁”不是一个确定性概念，而是来源于“人与人的相互感知”¹⁵，由不同人的体悟与修持达成，却又存在一个总体倾向，即“扫除由于不遵守公民和政治权利以及经济、社会和文化权利而产生的阻碍发

¹³ 参见夏勇：《人权概念起源》，中国政法大学出版社，1992年版，第234页。

¹⁴ 为避免混淆，此处“个体人”词义为“Individual Person”。

¹⁵ 参见张彭春1946年联合国经社理事会设立大会上的演讲。

展的障碍。”¹⁶仁人的公正性在于其好善恶恶，只有仁人有能力主持公论。¹⁷只有保持理智与公义，才能“根除所有的社会不公正现象”。¹⁸仁人的非功利性在于不苟得不义之利。“富与贵，是人之所欲也，不以其道得之，不处也。”¹⁹仁人并不是排斥功利，而是反对以违背仁理秩序的方式谋取和算计其功利。发展的目的在于“不断改善全体人民和所有个人的福利”²⁰，但是取得的方式也需要一定的秩序规制，人权具体政策的设定也需要基于“主权平等、相互依赖、各国互利与合作的新的国际经济秩序”。²¹《发展权利宣言》的阐述与仁之理念同出一辙，展现出仁力胜任之和谐可能。

以仁胜任，何以均衡？个人以成为仁人为荣，集体以反哺仁人为能，价值均衡在于个人既参与集体发展，也受益于集体反馈。《发展权利宣言》中强调“发展政策应使人成为发展的主要参与者和受益者。”²²“所有的人单独地和集体地都对发展负有责任”²³这种责任在仁人集体的价值取向中互为基础、相辅相成，于物质、精神层面等均有体现。

在物质层面，个体是集体必不可少的组成要件，个人也难以脱离集体独立存在。一方面，个人的支持使集体的统筹规划更加高效，即“受分工制约的不同个人的共同活动产生了一种社会力量，即成倍增长的生产力”。²⁴另一方面，集体的快速发展使个人的发展范围更加广泛，发展资源更为优质。

在精神层面，集体价值离开个体认可便难以为继，个体价值一定程度上也需要通过集体价值而获取。一方面，集体价值由个体取向凝聚而成，失去个人的发展意愿，集体价值便无从谈起。另一方面，个体能够通过为集体做出贡献而收获尊严与幸福感。总之，发展的主体不应局限于个体或集体，认可个体权利与集体权利的双重价值有助于人权的仁向发展。

以仁胜任，何以长久？仁人以和谐超越对立，以统一超越割裂。“本宣言规定的发展权利的所有各方面都是不可分割和相互依存的，各方面均应从整体上加以解释。”²⁵仁人集体何以在中国的社会土壤中得以繁育，源自两项观念。一方面，仁人的价值观塑造集体，仁人以仁爱、宽容、正义和公平为准则，仁人关注集体的利益和福祉，由仁人形成的集体追求的不仅是个人的幸福，更是以集体为主体的总体利益，从而产生持续的源动力。另一方面，集体的支持促进仁人的实现，当仁人的价值观和行为得到集体的肯定和支持时，他们能够更好地发挥影响力，

¹⁶ 《发展权利宣言》第6条第3款。

¹⁷ 《论语·里仁》：“唯仁者能好人，能恶人。”

¹⁸ 《发展权利宣言》第8条第1款。

¹⁹ 《论语·里仁》

²⁰ 《发展权利宣言》第2条第3款。

²¹ 《发展权利宣言》第3条第3款。

²² 《发展权利宣言》第2条第1款。

²³ 《发展权利宣言》第2条第2款。

²⁴ 参见《德意志意识形态（节选本）》，人民出版社，2018年版，第30页。

²⁵ 《发展权利宣言》第9条第1款。

激励更多的人加入到仁爱和奉献的行列中，从而产生澎湃的生命力。仁道亦属人道，以“仁人集体”为底色的人权理念有助于使集体价值与个人价值成为和谐统一的有序状态而非对立割裂的无序状态。²⁶

综上，仁人集体，在国际社会中的胜任力在于，面对各国不同的现实发展情况，能够高效统筹社会资源，有效平衡个人与集体共同发展，进而匹配各国不同阶段的人权需求。

表 1：人权主体差异

	仁人集体	自由个人
核心要义	内省利他	外发利己
社群利益	统一	割裂
统筹规划	高效	低能

（二）以“包容多元”完善“排他单一”的人权标准

以中国在人权理事会首届会议中提出的五项主张作为考察对象，这一阶段的争议焦点在于人权标准的平衡性问题。分歧的光谱两端在于，以美国为代表的西方发达国家和以中国为代表的发展中国家。发达国家在物质条件丰富的基础上，受到天赋人权理论影响，其人权标准强调个体的自由，主张尊重和保护这些神赋的权利。这种追求本身是具有进步性的。然而对于发展中国家而言，受制于经济发展水平，发达国家的单一人权标准若在发展中国家推行，必定悬浮且难以维持。

文明标准的不平衡结果往往是一种文明在与他者的交往中受益。²⁷20 世纪 90 年代冷战结束后，西方文化与非西方文化的接触与对话更为频繁，但是不同文明集团与国家的冲突仍然存在，一定程度上就是出自文明标准的不平衡性。因为过于强调一体而忽视多元，就容易出现优势文化压制其他文化的现象。在这种情况下，反而不利于整体力量的进步，共同体的优势被多元力量所削弱。

对于文明标准单一的批判，早在 1843 年，马克思在《黑格尔法哲学批判》中对宗教的批判内容就有所体现：“真理的彼岸世界消逝以后，历史的任务就是确立此岸世界的真理。人的自我异化的神圣形象被揭穿以后，揭露非神圣形象中的自我异化，就成了为历史服务的哲学的迫切任务。”²⁸这是马克思对于天国神学的祛魅。1984 年，法国哲学家米歇尔·福柯在《什么是启蒙》一文中，亦将启蒙与理性主义加以剥离区分，进行批判却“并不设法得出整个认识的或整个可能的道德行为的普遍结构”。²⁹这种文化批判在某种程度上代表着思想界对于以西方为中心，排他单一的理性主义文化观的一种批判解构，体现出文化多元主义的思

²⁶ 参见韩星：《仁道——人权理论的价值基础》，载《河北学刊》2015 年第 1 期。
²⁷ See David P. Fidler, *The return of the standard of civilization*, Chicago Journal of International Law, 2001, Vol 2, No. 1, pp. 149-150.
²⁸ 见《马克思恩格斯文集》（第 1 卷），人民出版社 2009 年版，第 4 页。
²⁹ 参见杜小真选编：《福柯集》，上海远东出版社 1998 年版，第 529 页。

想氛围。

多元人权观给普遍人权标准提出的一个基础问题是：也许单一道德世界存在着普遍人权的可能，那么多元道德的现实便足以将这种可能消解。这种现实指引我们去挖掘人权平等观的要义。就中国的思想传统而言，既具有内部的多元性，也具有对外的大一统结构，达成这一结构的核心便是包容性。此种包容式的统一与西方的排他式的统一的不同之处在于，不要求他者同质化，而是追求“各美其美，美美与共”，即承认差异、尊重差异、保持差异，也承认共性、重视发展、追求互利。人权文化属于全人类，因而不同人权文化之间应该相互尊重、对话以致互鉴，而不是试图将所有文化趋同或以某种方式评判其中的优劣。³⁰

在有关人权问题的话语实践中，国际人权标准经常被自觉或不自觉地当成西方人权标准。³¹然而，以西方本位衍生出的人权标准，借助宣称有利于落后地区的人权保障而获得合法性地位，其本质却是排他单一的，难以被具有不同文化传统的所有国际社会成员所接纳。³²国际社会需要更为简约的胜任标准去解释文化差异与文明的多样性，即以包容多元的标准契合不同国家的发展状况。

就人权的文化属性而言，人权天然存在着多元性，其立论基础可以从三方面加以解读。其一，从人权的主体出发，人虽发展文化，文化也塑造着人。因此，即使是为了尊重个体人的人权，也应当关注不同文化区域下具体人的需要。其二，从人权的内涵理解，什么是真正的尊严与价值？这一问题在不同文化传统影响下得到的答案总是不同的。因为人终将根据自己的文化传统解读人的权利、争取人的利益。其三，从人权的实践观察，由于受到差异文化的辐射，人权的制度保障没有一个可称得上绝对真理的范式，人权的政策的统一自然也不现实。因此对人权保障标准的判断，本就不应由单一道德标准所确定。

包容是多元的前提，多元则进一步给予文明繁荣的机会。“享受人权需要和谐包容的社会。”³³那么包容多元何以胜任处理文化之间的冲突、权衡不同文化之间的权利和责任？答案可以在“包容式凝聚”的文化底色中寻找，因为“只要秉持包容精神，就不存在什么‘文明冲突’，就可以实现文明和谐”。³⁴

包容多元，何以凝聚？“宽则得众”³⁵“兼相爱”³⁶等于中华优秀传统文化中的沉淀的包容性价值，在现代社会中仍然具有张力。人权因政治对抗而工具化，西

³⁰ 参见徐显明：《对人权的普遍性与人权文化之解析》，载《法学评论》1999年第6期。

³¹ See Brett Bowden, *To Rethink Standards of Civilization, Start with the End*, *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 42, No. 3, 2014, p. 630.

³² 参见毛俊响：《从西方人权话语拓展看中国人权话语的国际化》，载《法学论坛》2021年第2期。

³³ 见杨洁篪：《和谐合作，开创国际人权事业新局面——在联合国人权理事会首届会议上的讲话》，载《人权》2006年第4期。

³⁴ 参见习近平：《文明交流互鉴是推动人类文明进步和世界和平发展的重要动力》，载《求是》2019年第9期。

³⁵ 《论语·阳货》

³⁶ 《墨子·兼爱》

方人权集团的排他性本质上是为了争取国家利益，³⁷于是难以在国际社会中取得向心力。“国别人权审议机制必须改革”³⁸，中方的阐述对致使人权委员会效能下降的排他的人权标准加以批判，强调“所有国家，不论大小强弱，都受到公正、公平的对待”³⁹，且“支持各国实现发展权的努力”⁴⁰。这种既尊重差异又重视公平的阐述可以概括为“包容式凝聚”。

包容凝聚，何以持续？包容式凝聚的内核在于“和而不同”，追求目标在于“文明共存”。⁴¹人权委员会信誉下降的重要原因是政治对抗，而中国的和合思想并不引发对抗。“不同社会制度和发展水平的国家之间，应以建立平等、互信关系，以建设性方式处理分歧。”⁴²毋庸讳言，各国在人权标准的确立上存在着各种分歧，而包容多元的态度可以为解决问题提供友好的协商机会。这体现出“和谐”“中庸”“万物一体”的追求，既体现了中华文化特性，也体现了人类大同的倾向。

综上，“包容性凝聚”在国际社会中的胜任力在于，面对各国不同的文化传统，能够平等对话、和谐互鉴，有利于平衡普世的人权标准与特殊的人权情况，进而使现实中的人广泛受益。

表 2：排他性标准与包容性标准差异

	排他标准	包容标准
核心要义	西方中心	全球共生
实现路径	复制粘贴	对话互动
利益导向	西方文明	全球文明

（三）以“道德自律”超越“强制推行”的人权理念

以中国在人权理事会中的“在人权领域促进合作共赢”的决议作为考察对象。这一阶段的争议在于人权理念存在差异性，各国对合作共赢的主体和运作方式存在不同理解。在主体争议方面，斯洛伐克代表认为合作的利益属于权利持有人，即其主体应当为个人。⁴³至于运作方式的争议，日本认为，“合作共赢”不是人权领域受各国承认的普遍性概念，不应被作为人权中具有“强制性”的基本原则。

³⁷ 中国人权研究会研究报告：美国人权政治化行径毁损人权善治根基，

<https://humanrights.cn/uploadfile/2021/1227/20211227105247411.pdf>。

³⁸ 见杨洁篪：《和谐合作，开创国际人权事业新局面——在联合国人权理事会首届会议上的讲话》，载《人权》2006年第4期。

³⁹ 同上注。

⁴⁰ 同上注。

⁴¹ 参见何志鹏，魏晓旭：《开放包容：新时代中国国际法愿景的文化层面》，载《国际法研究》2019年第5期。

⁴² 见杨洁篪：《和谐合作，开创国际人权事业新局面——在联合国人权理事会首届会议上的讲话》，载《人权》2006年第4期。

⁴³ 见斯洛伐克代表人权理事会中的欧盟成员在第37届会议上就《在人权领域促进合作共赢》议题发言，载联合国官网，https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fhrcmeetings.ohchr.org%2FHRCSessions%2FHRCDocuments%2F19%2FSP%2F11923_35_ed5b7a87_585c_4e6e_bbac_85b4ff2909eb.doc&wdOrigin=BROWSELINK。

究其原因,反对的声音出自一项担忧,即对差异人权标准被强制推行的担忧。然而,“强制推行”的实践方法已然难以胜任处理日渐复杂的人权事务。在西方人权理念难以与其他文化完全契合的情况下,强制推行单一的人权标准的方式就必然引发文化层面的冲突,甚至产生主权弱化、人权政治化等不利影响。于是国际社会亟须一种内外兼顾的实践方式,即对外尊重与对内自省。

儒家的思想主张规束个人的修养、道德和行为,以实现社会的和谐。孔子强调以德聚人、以宽容人、以理服人。“以直报怨,以德报德。”⁴⁴“己所不欲,勿施于人。”⁴⁵“其身正,不令而行,其身不正,虽令不从。”⁴⁶张彭春将儒家理念长期影响中国人民的原因总结为:“以高尚的但并非不能实施的行为准则制约自己。”⁴⁷在人权领域,这一标准可进一步凝练为“道德自律”。

中国的人权话语推己及人,以相互尊重为前提,具有“道德性”。“强调人权领域的真诚对话与合作应具有建设性并基于普遍性、不可分割性、非选择性、非政治化、平等和相互尊重。”⁴⁸将人权阐述置于这种平等和相互尊重的氛围中有助于建立基本的信任,在道德胜任层面体现为既尊重差异文化,也尊重共同价值。

其一,对于文化平等的尊重,这需要我们回归最本源之问。文化由什么要素构成?文化的边界在哪里?谁有权定义文化?当这些问题难以被直接回答阐述时,我们应当在认识论的起点认可文化的平等,这也是研究不同文化的前提假设。既然文明秩序的建立以平等为基础,那么就指向一个结论,即儒学思想与自由主义应当享有平等被尊重的权利,这需要我们将对儒学的认识从传统权威主义的框架中剥离出来,将其作为一个较为纯粹的理论框架。总结来说,东方儒学思想应当与西方自由主义有着平等的文化阐述权。

其二,对于共同价值的尊重,有别于对普世价值的表述,强调“共同”而非“强制”。“普世价值”的范式一直在西方被奉为永恒的真理,基于抽象化的人性,在其发展脉络中同样经历了宗教神学、宗教伦理学、启蒙思想,乃至当今西方话语中的普遍价值阐述的代际超越。当代西方中心论“普世价值”,以自然法为基础,以个人主义为中心,其中对于所有人享有自由平等的阐述值得肯定,因为只谈差异性,不谈普遍性,便永远无法达成共识。然而,这种范式仍然存在着武断的危机,主张人应当普遍享有最低限度的人权,但是所宣称的人权应当如何实践?由谁实践?如何避免人权理念的滥用?总之,对于普世人权的思考重要且不能放弃,但是其既难以适应当今国际法秩序,也难以为国际人权实践提供切实的解释,因此难以继续胜任人权论证的基础。

⁴⁴ 《论语·宪问》

⁴⁵ 《论语·颜渊》

⁴⁶ 《论语·子路》

⁴⁷ 参见赵建文:《儒家自由思想:〈世界人权宣言〉与中华传统文化的汇通》,载《人权》2020年第1期。

⁴⁸ 见人权理事会,第A/74/53号决议。

中国的人权话语强调国际社会的总体和谐与共同利益，具有“自律性”。道德自主性应用到方法论层级，可以归纳为自律。所谓自律亦可称为自由意志的自律，人通过内在的意愿和选择，自觉地遵循一定的准则和规范，控制自己的行为 and 决策。儒家思想主张通过知行合一来实现人的道德境界与内心和谐，其核心在于“格物致知”，即发挥我者的主观能动性，而非强制使他者被动接受。

在人权领域，道德自律的理念重视各国的自主性，这有助于促使各国承担起共同的人权责任，共同应对全球性挑战。从文化的层面理解共同体，其本质在于道德理念，即以共识为前提的道德价值，将个人层面的道德规范上升至国家层级的道德参与，这并不是对国家利益的超越，而是对国家责任的重申，其本质是个体自由与共识自律的统一，具有必要性与可行性。

道德自律具有必要性。人权这一广泛的全球性问题，是国际社会必须直面的，这与每一个国家息息相关、唇齿相依。马克思提出，“道德的基础是人类精神的自律。”⁴⁹投射到人权领域，这是一种道德的理想主义，以追求人的幸福生活为导向。儒家的理想将自律性推演为何为人的回答。何为人？古今中外的哲学家给予了我们无数答案，儒家的答案是，道德自律方为人。这并非舍弃自身利益、成就他人展望的形而上学要求，而是可以在现实经验中找到依据。人有两种欲望，生身之欲与精神之欲，即最基本的物质欲望与并行的精神追求。《易传》说：“天行健，君子以自强不息。”儒家认为君子为人应当身体康健且积极有所作为，与此同时厚德载物，以修养自身。将儒家的思想拓展到国际人权政治中，就是以德政为基础的道德自律范式。孔子说：“为政以德，譬如北辰而众星拱之。”⁵⁰在国际社会的场域中，这就需要人权实践方式具有道德层面的胜任力，才能得到一众国家的理解、支持与效仿。

道德自律具有可行性。面对世界格局的不确定性，自然出现的问题是，为什么有矛盾？我们怎么办？前者的回答是理论实践存在不平衡性。针对后者，则以道德自律为答案。这就延伸出另一问题：道德自律何以胜任？用滕尼斯的精神共同体概念加以解释，可以概括为，这一理念超越血缘与地缘的羁绊，能够以互利互爱打造情感互通的氛围。这是一种探索全球道德共识的至善追求，一定程度上也体现出对西方哲学中至善理念的认可。我们应当承认，滕尼斯的道德共同体追求，具有一定空想性，主要体现为社会难以改造、意识脱离现实、平等难以达成。对于这一悲观的浪漫空想，马克思给予了我们更为积极的方法。马克思并没有屈服于社会的难以改造，而是坚定地认为“只有在共同体中才可能有人的自由。”马克思富有激情地对人类的未来充满希望，他认为社会终将走向成为真正的精神丰富的共同体，并提出了切实可行的实践路径。这为我们解构人权话语提供了一

⁴⁹ 见《马克思恩格斯全集》（第一卷），人民出版社1995年版，第119页。

⁵⁰ 《论语·为政》

种积极态度，道德自律是畅想而非空想，精神上的认可是交往互利的前提，而非虚伪的“漂亮话”。

总的来说，道德自律的人权理念，在国际社会中的胜任力在于，针对各国不同的人权实践方式，能够以自身为表率，强调公平公正、互惠互利的合作方式，进而促进各国承担共同责任，实现可持续发展。

表 3：人权理念差异

	道德自律	强制推行
核心要义	内向型提升	外向型渗透
实现方式	互惠合作	利己对抗
责任导向	共同承担	选择承担

一、结语

人权议题各时期的争议焦点在文化维度可以归为三类，即出于利己性难以理解集体的主体地位；难以认同包容多元的人权理念；难以相信道德自律的实践方法。

面对这种不理解、不认同、不相信，以“胜任力”模型为框架连结中国人权话语的外现特征与文化价值，有助于证明中国人权话语的胜任逻辑。

表 4：人权话语胜任力模型

能力类别	定义	话语阐述倾向	治理需要
核心能力	人权保障的主体辐射广泛	重视“仁人集体”	人权受众指向全体人民
基本能力	人权标准的理念易于接受	强调“包容多元”	人权理念没有优劣之分
专业能力	人权实践的方式令人信服	引导“道德自律”	人权方法需要自觉认可

儒家思想熏陶下的中国人权话语展现出海纳百川式的包容性，强调和而不同与文明共存。以道德自律为支点的人权理念，因推己及人而能够达成总体和谐。这既是对排他性人权集团的友好回应，也是对强制性人权标准的祛魅超越。

人权是人类社会历史发展的产物。⁵¹人权标准的对象是现实中的人，人权理念的目标在于使人平等地受到尊重与保护。在文化多元的国际社会中，面对平衡人权标准与多样文化之间的挑战，中方的阐述展示出现实、灵活的理论逻辑，展现出包容、自律的文化倾向。

中国的人权话语既涵盖普世的人权取向，也具有中华优秀传统文化的底色，这有助于弥合西方传统人权理念中利己性与社会性的矛盾。内部统一凝聚，外部包容

⁵¹ 参见何志鹏：《人权的历史维度与社会维度》，载《人权研究》2021年第1期。

多元的阐述范式亦为解决日益复杂的世界人权问题提供了具有胜任力的新方向与新方式。

2025年中国国际法学会年会

聚变堆的国际法律规制：现状、困境以及完善路径

张正溢*陈思研**

（哈尔滨工程大学人文社会科学学院，黑龙江省哈尔滨市，150001）

摘要：聚变堆的开发与利用有助于解决全球能源危机与环境问题，但由于核聚变技术的新颖性与高风险性，国际法对其规制存在空缺。国际社会现有的对聚变堆的法律规制主要聚焦于国际热核聚变实验堆计划相关协定。这些协定虽然对参与方的权利义务、特权豁免、知识产权等方面进行了规定，但在监管标准统一、责任界定、安全保障以及技术扩散与合作的平衡上存在不足。建立健全聚变堆国际法律规制，需要制定统一的国际监管标准、明确责任主体与归责原则、强化安全保障制度以及构建合理的技术扩散与合作机制，以促进聚变堆技术安全、有序、可持续地发展。

关键词：聚变堆 国际法律规制 监管标准 责任界定 技术扩散

一、引言

随着全球工业化进程的加速，能源需求呈指数级增长，传统化石能源的大量消耗不仅带来了资源枯竭的危机，还引发了严重的环境问题。在这样的背景下，开发清洁、高效、可持续的能源成为国际社会共同面临的紧迫任务。2020年9月22日，第七十五届联合国大会一般性辩论上，习总书记宣布：“中国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的政策和措施，二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和。”¹同时，我国在《2030年前碳达峰行动方案》中指出：“为扎实推进碳达峰行动，要积极研发先进核电技术，加强可控核聚变等前沿颠覆性技术研究。”²聚变堆作为一种利用核聚变反应产生能量的先进装置，被科学界和能源界寄予厚望。核聚变反应的原料在海水中储量极为丰富，而且聚变堆在运行过程中几乎不产生温室气体排放，相较于传统化石能源和核裂变能源，具有显著的环境优势。同时，聚变堆最突出的特点是其安全性强，聚变堆是通过原子核结合释放能量进行反应，其启动和维持所需的条件使基于链式反应的裂变型事故或核熔毁不可能发生，聚变堆不存在所谓的链式反应，即氘

* 张正溢（2002.05—），男，汉族，黑龙江省哈尔滨市人，哈尔滨工程大学硕士研究生，主要研究方向为国际法，email: 1621501692@hrbeu.edu.cn，电话：15104542050。

** 陈思研（2002.04—），女，汉族，辽宁省沈阳市人，哈尔滨工程大学硕士研究生，主要研究方向为国际法，email: chensiyan@hrbeu.edu.cn，电话：15840182499。

¹ 中国政府网：《落实“双碳”行动建设美丽中国》，2024年4月28日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202404/content_6948005.htm，2025年4月1日。

² 国务院：《2030年前碳达峰行动方案》，2021年10月24日，https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-10/26/content_5644984.htm，2025年4月1日。

氘反应所产生的中子因不会活跃地参与反应而无法维持聚变反应。³聚变堆运行属于自限过程，如果无法规制其反应，运行会自动停止，并且聚变堆和裂变堆相比，其不会产生高放射性和长寿命的核废物，受污染的物质只需要进行基本的处理即可。⁴

然而，不可忽视的是，聚变堆技术目前仍处于不断探索和发展的阶段，面临着一系列复杂的技术难题与潜在的安全风险。聚变堆的关注重点是“包容放射性物质、屏蔽辐射、控制放射性的计划排放，以及限制事故的放射性释放”。⁵在技术层面，实现稳定的等离子体约束与精确控制是核聚变反应持续进行的关键，但这一过程极具挑战性，需要对磁场约束、激光加热等多种技术进行深入研究和优化。核聚变反应的稳定性也受到诸多因素的影响，如等离子体的密度、温度分布等，任何微小的波动都可能导致反应中断。此外，高温超导材料在聚变堆中的应用虽然能够提高能量转换效率，但目前这类材料的性能和可靠性仍有待进一步提升。在安全风险方面，尽管聚变堆发生严重事故的概率相对较低，但一旦发生辐射泄漏，其对人体健康和生态环境的危害不容小觑。例如，核聚变反应产生的中子辐射可能会对人体细胞造成损伤，引发基因突变、癌症等疾病；同时，辐射泄漏还可能污染土壤、水源，对周边生态系统造成长期的破坏。聚变堆作为颠覆性核能技术，对于世界核能产业的发展具有至关重要的作用，需要构建完善的内外部法制环境对其进行监管和规制以促进其安全发展。尤其是，福岛核事故之后国际核安全理念处于深刻变革之中。⁶

由于聚变堆技术的新颖性和高风险性，现行的国际法律体系中，专门针对聚变堆的法律规制存在着诸多空白和不完善之处。这使得在聚变堆的研发、建设、运行以及退役等各个环节，缺乏明确、统一的法律规范来保障公众的生命财产安全、促进国际间的有效合作以及规范技术的健康发展。因此，目前的核安全监管法律法规体系对于聚变堆的发展并不能直接反映相关的安全理念和技术指导及要求，应先分析现行的核安全监管法律体系的适用对象及特点，从而判断其是否适合聚变堆的发展及监管要求及能否为核安全监管法律体系的实现途径提供基础和依据，⁷深入研究聚变堆的国际法律规制，全面分析其现状、困境，并积极探寻切实可行的完善路径，具有极其重要的理论价值和紧迫的实践意义。这不仅有助于填补国际法律在该领域的空白，还能为全球范围内的聚变堆发展提供坚实的法律保障，推动人类能源转型和可持续发展的进程。

³ GirardJP,GarinP,TaylorN,etal.ITER,safetyandlicensing[J].FusionEngineeringandDesign,2007,82(5):506-510.

⁴ IAEA: SafetyinFusion, <https://www.iaea.org/bulletin/safety-in-fusion>, 2025 年 4 月 1 日。

⁵ 参见刘伟，钱天林：《聚变堆的核安全分析》，载《中国核电》2020 年第 6 期，第 741-746 页

⁶ 参见马立毅，王建英：《我国核安全法规概述》，载《辐射防护通讯》2007 年第 2 期，第 39-42 页。

⁷ 沈欣媛：《我国核安全监管法律法规体系对聚变堆适用性研究》，中国科学技术大学博士学位论文，2015 年。

二、聚变堆国际法律规制现状

（一）国际热核聚变实验堆计划的产生与推进

核聚变概念最早由美国化学家哈金斯于 1915 年提出，此后科学家们便在该领域不断探索并证明其确实存在可行性。1950 年 7 月，前苏联士兵拉夫连季耶夫致信斯大林，提议发展受控核聚变能源。1957 年，前苏联科学家阿齐莫维奇、萨哈罗夫等人发明的 T-1 托卡马克在莫斯科测量仪器科学实验室秘密研制。当时，全球能源需求持续增长，传统能源面临诸多问题，如资源有限、环境污染严重等，寻找可持续的清洁能源成为当务之急。核聚变反应所需燃料氢元素来源广泛，可从海水和锂中提取，且反应过程几乎不产生温室气体排放，也不会生成高放射性物质，被视为理想的清洁能源解决方案。然而，核聚变研究面临诸多技术难题，如实现稳定的等离子体约束与精确控制、提高核聚变反应的效率等，这些难题需要大量的资金、科研力量以及长期的研究与实践才能解决。在这样的背景下，国际热核聚变实验反应堆（ITER）计划应运而生。ITER 计划最初由美国和前苏联提出，作为缓和冷战情绪的举措之一。1985 年，ITER 计划倡议正式提出，ITER 是由世界七方（美、中、俄、欧盟、日、韩、印）联合投资建设的磁约束核聚变实验项目，其主要目标是建造一个能够实现自持燃烧的托卡马克反应堆。⁸1986 年，在前苏联、欧盟、日本、美国参与的雷克雅维克峰会上达成相关协议。⁹1988 年，在国际原子能机构资助下，ITER 计划在维也纳启动概念设计，并于 2001 年完成。2003 年 1 月，国务院批准我国参加 ITER 计划谈判。2005 年 6 月 28 日，ITER 计划确定选址于法国南部的卡特拉舍。2006 年，中国、欧盟、印度、日本、韩国、俄罗斯及美国七方共 30 多个国家正式启动 ITER 计划，携手建造“人造太阳”托卡马克型聚变实验堆，为核聚变发电站的可行性开展验证工作。2007 年 10 月 24 日，ITER 国际组织正式成立，标志着该计划进入新的发展阶段。

ITER 计划堪称当下全球规模最为庞大、影响力最为深远的国际核聚变合作项目。该计划肩负着人类探寻可持续清洁能源的重大使命，致力于打造一座能够实现大规模核聚变反应的实验堆，借助实际运行来验证聚变能在科学与技术层面的可行性，进而为未来商业核聚变发电站的构建提供关键技术与丰富经验支撑。ITER 计划汇聚了全球 30 多个国家的科研力量与资源，涵盖美国、欧盟、中国、日本、韩国等，是国际科技合作的重要典范。围绕 ITER 计划，国际社会达成了一系列至关重要的协定，这些协定构成了当前聚变堆国际法律规制的核心框架，在规范项目运行、保障各方权益、推动聚变能发展等方面发挥着不可或缺的作用。

ITER 计划规模宏大，其建设历程颇为漫长且成本高昂。该计划预计历时 35

⁸ 吴清浩,杨庆喜,胡锐,等:《大型低温测试装置的冷屏结构设计与研究》,载《真空科学与技术学报》第 1-8 页,2025 年 4 月 9 日,<https://doi.org/10.13922/j.cnki.cjvst.202502017>。

⁹ 维基百科:雷克雅未克峰会,<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%9B%B7%E5%85%8B%E9%9B%85%E6%9C%AA%E5%85%8B%E5%B3%B0%E4%BC%9A>,2025 年 4 月 1 日。

年，其中建造阶段长达 10 年，运行和开发利用阶段为 20 年，去活化阶段则需 5 年。据估算，其建造费用高达 50 亿美元（1998 年值），若将通胀因素考虑在内，成本更是大幅攀升，甚至有观点认为其成本与美国研制第一枚原子弹的曼哈顿计划相当。在资金投入方面，各成员方承担着不同比例的费用。在 ITER 建设总投资的 50 亿美元（1998 年值）中，欧盟贡献 46%，美、日、俄、中、韩、印各贡献约 9%。按照协议，中国贡献中的 70%以上由我国制造所约定的 ITER 部件折算，10%由我国派出所需合格人员折算，需支付国际组织的外汇不到 20%。¹⁰

ITER 计划的目标极具挑战性与开创性。作为聚变能实验堆，ITER 要将上亿度、由氘氚组成的高温等离子体约束在体积达 837 立方米的“磁笼”中，产生 50 万千瓦的聚变功率，且持续时间达 500 秒。其装置中心是高温氘氚等离子体环，其中存在 15 兆安的等离子体电流，核聚变反应功率达 50 万千瓦，每秒释放多达 10^{20} 个高能中子。环向超导磁体作为装置的关键部件之一，将产生 5.3 特斯拉的环向强磁场，其价值超过 12 亿美元。在本体外，分布着 4 个 10 兆瓦的强流粒子加速器、10 兆瓦的稳态毫米电磁波系统、20 兆瓦的射频波系统及数十种先进的等离子体诊断测量系统。整个体系还涵盖大型供电系统、大型氦工厂、大型供水（包括去离子水）系统、大型高真空系统、大型液氮与液氦低温系统等。

《联合实施国际热核聚变实验堆计划建立国际聚变能组织的协定》在 ITER 计划的实施进程中占据着基础性的关键地位。¹¹该协定对 ITER 国际聚变能组织（ITER 组织）的诸多关键要素进行了明确规定。在建立过程方面，详细阐述了组织成立的程序与步骤，确保其合法合规成立。宗旨上，旨在保障并促进各成员方之间紧密合作，携手推进 ITER 计划的顺利开展，实现可持续的聚变发电，验证和平利用聚变能的科学技术可行性，为全球能源转型提供新的方向。职能层面，ITER 组织承担着 ITER 装置从建造、运行、开发利用到去活化以及最终退役的全生命周期管理责任。同时，ITER 组织积极鼓励成员方的相关科研机构参与装置的开发利用工作，通过组织各类学术交流会议、技术合作研讨会等活动，促进知识共享和技术创新，加速聚变能技术的突破。此外，ITER 组织高度重视公众对聚变能的认知和理解，通过开展科普宣传活动、举办公众教育讲座、建立科普网站等方式，提升公众对聚变能的接受度和支持度，为聚变能的未来发展营造良好的社会氛围。

成员方通过理事会这一重要决策机构，对 ITER 组织的各项活动进行全面推动、有效指导和严格监督。理事会由各成员方选派的代表组成，这些代表来自不同国家的科研、能源等相关领域，具备丰富的专业知识和决策经验。理事会在

¹⁰ 百度百科：国际热核聚变实验堆计划，
https://baike.baidu.com/item/%E5%9B%BD%E9%99%85%E7%83%AD%E6%A0%B8%E8%81%9A%E5%8F%98%E5%AE%9E%E9%AA%8C%E5%A0%86%E8%AE%A1%E5%88%92/8732291?bk_share=wechat&bk_share=lemma&fr=wechat#。

¹¹ ITER：法律文件，<https://www.iter.org/fr/en-bref/documents-juridiques/statut-lorganization>。

ITER 组织的发展过程中拥有广泛且关键的决策权。例如，理事会负责任命 ITER 组织的总干事，总干事作为组织的核心领导，负责组织的日常运营和管理工作，其领导能力和决策水平直接影响着 ITER 计划的推进速度和质量；理事会还需批准组织的年度预算，确保组织的财务资源得到合理配置和有效利用，避免资源浪费和不合理支出；在重要政策制定方面，如技术研发方向、国际合作策略等，理事会的决策具有决定性作用，其决策过程充分考虑各成员方的利益和需求，力求达成共识，推动 ITER 计划朝着正确的方向发展。

《联合实施国际热核聚变实验堆计划国际聚变能组织特权和豁免协定》为 ITER 组织及相关人员提供了特定的法律保障和便利条件，是 ITER 计划顺利实施的重要法律支撑。¹²该协定赋予了 ITER 组织国际法主体资格和法人资格，这一身份使得 ITER 组织在国际事务中能够独立地享有权利和承担义务，以自己的名义参与国际合作、签订合同、开展科研活动等。例如，ITER 组织可以与各国的科研机构、企业签订合作协议，共同开展核聚变技术的研究和开发；可以在国际金融市场上筹集资金，为 ITER 计划的建设和运行提供资金支持。ITER 组织的房舍、档案和文件受到严格保护，任何单位和个人未经授权不得侵犯，确保了组织的正常运营和信息安全，防止重要科研数据和文件的泄露。税收方面，ITER 组织在公务活动范围内免征直接税，为公务活动进口或出口的物品免征关税和其他税款，这大大减轻了组织的经济负担，提高了资源利用效率，使组织能够将更多的资金投入核聚变技术的研发和实验堆的建设中。

对于 ITER 组织的职员，该协定也给予了一系列特权与豁免。职员在履行职务过程中实施的行为免受管辖，这保障了他们能够独立、公正地开展工作，不受外界不合理的干涉，专注于核聚变研究和项目实施。职员还豁免国民服役义务，在移民限制、外汇管理等方面享有便利，为他们全身心投入聚变能研究工作提供了良好的环境，减少了生活和工作中的诸多阻碍。ITER 组织的总干事享有与外交人员同等的特权和豁免，这有助于提升组织在国际舞台上的地位和影响力，促进国际间的合作与交流，使 ITER 组织在国际事务中能够更好地发挥作用。

（二）国际原子能机构的引领与不足

国际原子能机构（IAEA）长期以来积极投身于推动聚变能研究工作，全力助力成员国之间的交流互动，努力构建起全面且系统的相关知识体系。当前，全球有超过 50 个成员国积极参与到受控核聚变与等离子体物理研究当中。考虑到该领域所涉及的装置规模庞大、结构复杂且建设成本高昂，IAEA 始终大力鼓励国际间的协作。2023 年 10 月，IAEA 总干事郑重宣布成立世界聚变能源组织（WFEG），该组织的核心目标在于加速安全、可持续聚变能源的研究、开发、示范以及部署进程，重点聚焦于促进全球范围的合作，精准确定技术和工程方面存

¹² ITER：法律文件，<https://www.iter.org/fr/en-bref/documents-juridiques/statut-lorganisation>。

在的差距，有力推动关于有效聚变监管的深入讨论。¹³在标准制定方面，IAEA 自 2020 年起便启动了标准修订工作，创新性地提出“基于风险的分级监管”理念，并计划在 2025 年前发布《聚变设施安全评估导则》等一系列重要文件。¹⁴

然而，IAEA 对聚变堆的规制仍存在一些空白。在放射性废物管理方面，聚变堆产生的活化材料，如钨第一壁、铍中子倍增层等，虽然半衰期相对较短（<100 年），但目前国际上缺乏统一的分类和处置标准，IAEA 虽计划发布相关指南并提出“区域集中处置”模式，但尚未形成成熟、有效的执行方案。在面对私营企业主主导的新兴聚变技术快速商业化的趋势时，IAEA 的标准制定周期较长（通常需 5-8 年），难以跟上技术迭代的步伐。例如，美国 HelionEnergy 的“直接聚变驱动”技术采用氘-氦 3 燃料，其辐射特性与传统氘-氚堆差异显著，现有标准无法及时、有效地对其进行监管。此外，对于非核国家在聚变技术研发中面临的监管能力严重不足问题，IAEA 虽通过技术合作计划（TCP）提供援助，但援助的广度和深度仍有待提升，尚未建立起完善的针对发展中国家的监管能力建设体系。

三、聚变堆国际法律规制存在的困境

（一）缺乏统一的国际监管标准

当前，世界各国在聚变堆监管标准方面呈现出显著的差异，全球聚变堆监管呈现出“碎片化”的状态，尚未形成统一的国际规范。以美、英两个对聚变堆法律规制较为完善的国家为例。

美国核管理委员会（NRC）在 2023 年提出依据聚变系统的潜在风险对其采取混合监管框架的建议。这一建议旨在综合考量聚变堆的技术特性、运行环境等诸多因素，然而该框架仍处于探索阶段，距离成熟与完善尚有较大差距。¹⁵美国在聚变堆监管方面，虽拥有较为先进的科研与技术实力，但在法规制定上存在一定滞后性。2024 年 7 月 9 日生效的《加速部署多功能先进核能以促进清洁能源法案》，虽在先进核能发展方面有诸多举措，如要求 NRC 修订使命声明，涵盖以有效且不增加不必要限制的方式对放射性物质和核能民用进行许可和监管；赋予 NRC 主席直接聘用关键岗位人员的权力以解决人才短缺，助力先进反应堆监管框架建立等。¹⁶不过，该法案更多聚焦于先进核能整体，对于聚变堆独特的监管标准，尚未有细致且专门的规定。在实际操作中，对于聚变堆的选址，美国不同州基于自身的地理、经济和社会因素，有着不同的考量标准。在一些地震频发的州，如加利福尼亚州，对聚变堆选址的地质稳定性要求极为严苛。所以，在 2023 年 10 月，该州议会通过 1172 号法案《综合能源政策报告：核聚变》，正式将核

¹³ IAEA:<https://www.iaea.org/events/ministerial-meeting-of-the-iaea-world-fusion-energy-group/programme>

¹⁴ IAEA:《国际原子能机构通报》,2024 年 10 月, <https://www.iaea.org/sites/default/files/6531819ch.pdf>, 2025 年 4 月 1 日。

¹⁵ SECY-23-0001: <https://www.nrc.gov/docs/ML2227/ML22273A178.html>

¹⁶ 《2024 年核聚变能源法案》: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/4151/text>

聚变与传统的核裂变反应区分开来，成为美国首个在法律上明确区分这两种核技术的州。¹⁷而在人口密集的东北部地区，更侧重于评估聚变堆对周边人口的潜在影响。在设计标准上，美国各科研机构与企业在参与聚变堆项目时，所遵循的设计规范和安全指标也存在差异，这使得在全国范围内难以形成统一、高效的监管模式。

英国在聚变堆监管方面也在积极探索。2021年10月，英国政府发布了聚变能国家战略报告。¹⁸2023年10月再次发布升级版报告，明确提出支持英国建造首座聚变能原型电厂及建立世界领先聚变能产业的目标。¹⁹在监管框架构建上，英国基于聚变能设施风险和危害较小，不应按照核设施监管的认知，于2021年10月1日发布“绿皮书：迈向聚变能”，概述对英国聚变能监管框架的意见，并开展公众咨询。英国认为不应将聚变能电厂划入《核设施法案》（NIA1965）定义的“核设施”范畴，未来聚变能电厂将由环境署（EA）和健康与安全执行局（HSE）按照“涉放射性物质活动”进行监管，且将修订《核设施法案》，明确排除聚变能电厂受该法案管辖。英国还积极开展国际合作，已与美国、加拿大、日本、韩国、新加坡、国际原子能机构（IAEA）及欧盟（EU）等国家和国际机构签订合作协议，在聚变能技术研发和监管领域展开协作。²⁰然而，在实际推进过程中，英国与其他国家在监管标准的对接上，仍面临诸多挑战。不同国家对聚变堆放射性物质的排放限制、安全距离的设定等方面标准不同，这使得英国在参与国际合作项目，以及推动本国聚变能技术走向国际市场时，需要花费大量精力进行协调与适配。

（二）责任界定模糊

在聚变堆发生事故时，责任主体与归责原则的界定存在诸多模糊之处。在国际合作项目，如ITER计划中，多个成员方共同参与聚变堆的建设与运行，各方在技术提供、设备制造、运行管理等方面承担不同的职责。然而，当事故发生时，很难明确确定是由于某个成员方提供的技术存在缺陷，还是在共同运行管理过程中出现的失误导致。

以设备故障引发的事故为例，如果是由某一成员方负责提供的关键设备出现质量问题，那么该成员方应承担多大比例的责任，其他参与运行管理的成员方是否也应承担相应责任，目前缺乏明确的规定。在归责原则方面，国际上尚未达成共识。采用过错责任原则，即根据各方在事故中的过错程度来确定责任，可能存

¹⁷ 1172 号法案：<https://legiscan.com/CA/text/AB1172/id/2844373>

¹⁸ See: Towards Fusion Energy-The UK Government's proposals for a regulatory framework for fusion energy, UK Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2021.

¹⁹ See: Towards Fusion Energy-The UK Government's proposals for a regulatory framework for fusion energy.: <https://www.gov.uk/government/consultations/towards-fusion-energy-proposals-for-a-regulatory-framework>.

²⁰ 生态环境部核与辐射安全中心：国外核安全观察哨 | 第2期：英国聚变能设施监管调研报告，2024年6月20日，https://nnsa.mee.gov.cn/ztl/haqshmhsh/gwhaqgcs/202406/t20240620_1076274.html#，2025年4月1日。

在难以准确判断过错程度的问题，因为聚变堆技术复杂，事故原因往往是多方面的，很难精确界定各方的过错大小。而采用无过错责任原则，无论是否存在过错，只要事故发生相关方就需承担责任，虽然能在一定程度上保障受害者的权益，但可能会给相关方带来过重的负担，影响其参与聚变堆项目的积极性。责任界定的模糊使得在事故发生后，难以迅速、有效地确定赔偿责任，可能导致受害者无法及时获得合理赔偿，延误救援和恢复工作。同时，也不利于对事故原因进行深入调查与责任追究，难以从根本上改进聚变堆的安全性能与管理水平。

（三）安全保障制度不完善

在聚变堆运行过程中，辐射防护与应急管理安全保障制度存在明显的不足，亟待完善。尽管 IAEA 等国际组织发布了一些关于辐射防护的一般性标准，但这些标准对于聚变堆独特的辐射特性，如核聚变反应产生的高强度中子辐射，缺乏足够的针对性和细化规定。²¹

在聚变堆运行过程中，中子射线作为一种高传能线密度（LET）射线，具有伤亡率高、症状严重、愈后差的特点。²²然而，现有的防护标准在如何有效屏蔽中子辐射、保护工作人员与周边居民免受辐射危害方面，缺乏具体、可操作的技术规范与安全要求。例如，在辐射屏蔽材料的选择和使用上，目前尚未形成统一的标准，不同国家和项目可能采用不同的材料和技术，导致防护效果参差不齐。在应急管理方面，国际社会尚未建立统一、高效的聚变堆事故应急响应机制。不同国家的应急管理体系在信息共享、资源调配、协同行动等方面存在诸多障碍。当发生跨国界的聚变堆事故时，由于缺乏统一的协调机制，难以迅速形成有效的应急救援合力。在事故信息通报方面，可能存在通报不及时、信息不准确等问题，导致周边国家无法及时采取相应的防护措施；在应急资源调配方面，由于各国应急资源的储备和管理方式不同，缺乏统一协调，可能出现资源浪费或不足的情况，影响救援效果。此外，不同国家在应急演练、人员培训等方面也存在差异，这也制约了应急响应的协同性和有效性。

（四）技术扩散与合作的平衡难以把握

在聚变堆技术发展过程中，技术扩散与国际合作之间的平衡是一个复杂且棘手的问题。一方面，国际合作对于汇聚全球智慧、加速技术突破至关重要。ITER 计划就是国际合作的典范，它集合了多个国家的科研力量，包括美国、欧盟、中国、日本、韩国等。通过合作，各国可以共享研究成果，减少重复研发，提高研发效率。例如，在等离子体物理研究、材料科学、工程技术等方面，各国可以相互学习、相互借鉴，共同攻克聚变堆技术难题。另一方面，过度的技术扩散可能带来安全风险。聚变堆技术涉及一些敏感技术与材料，如高温超导材料、特殊的

²¹ IAEA:《国际辐射防护和辐射源安全基本安全标准》。

²² 参见刘蕾,崔建国,蔡建明:《中子辐射损伤效应、机制及防护措施研究进展》,载《中华放射医学与防护杂志》,2017年第37卷第8期:第635-640页。

核聚变燃料等，若这些技术和材料被不当扩散到一些缺乏安全保障能力的国家或非国家行为体手中，可能被用于军事目的或引发核安全事故。2022 年 1 月法国核安全局（ASN）担心高能中子泄露，把 ITER 项目叫停，并拆除部分已经完成安装的设施，这大大拖延了该项目的工期并且提高了建设成本。²³

如何在促进技术合作的同时，建立合理的技术保护与管控机制，确保技术扩散处于可控范围，是国际社会面临的重大挑战。在知识产权保护方面，对于聚变堆相关技术的专利、技术秘密等，如何在保障研发方权益的同时，合理促进技术在国际合作框架内的共享与应用，缺乏明确的规则与机制。一些国家可能出于保护本国技术优势的考虑，过度限制技术共享，这会阻碍国际合作的深入开展；而另一些国家可能在技术管控方面存在漏洞，导致敏感技术泄露，威胁国际安全。因此，在技术扩散与合作之间找到平衡，既能够充分发挥国际合作的优势，又能有效防范技术扩散带来的风险，是当前聚变堆国际法律规制面临的重要课题。

四、完善聚变堆国际法律规制的路径

（一）制定统一的国际监管标准

为了解决目前聚变堆监管标准不一致的问题，国际社会应积极行动，通过 IAEA 等国际组织牵头，制定统一的聚变堆国际监管标准。在选址方面，综合考虑地质条件、人口分布、生态环境等多方面因素，制定科学、合理的选址指南。例如，明确禁止在地震活动频繁、火山活跃、洪水高发等地质和自然条件恶劣的区域选址；同时，根据聚变堆的规模和潜在风险，规定其与人口密集区、重要生态保护区等的安全距离。在设计标准上，针对聚变堆的核心部件与系统，制定统一的技术规范与安全指标。对于等离子体约束装置，规定其最低约束性能要求，确保等离子体能够在稳定的环境中进行核聚变反应；对于能量转换系统，明确其效率标准和安全要求，提高能源转换效率，保障运行安全。

而在建造、运行与退役阶段，制定详细的操作规范与安全检查流程。在建造过程中，规定严格的质量控制标准与验收程序，确保每个部件的制造和安装都符合标准要求；在运行阶段，明确日常监测的项目、频率以及异常情况的处理流程，及时发现和解决潜在问题；在退役阶段，制定退役计划的编制要求、放射性废物处理的标准方法等，确保退役过程安全、环保。通过制定统一的监管标准，减少国际合作中的协调成本，提高聚变堆的整体安全水平，增强公众对聚变堆技术的信任，促进聚变堆技术的健康发展。

（二）明确责任主体与归责原则

在国际协定中，应明确聚变堆事故的责任主体与归责原则，以确保在事故发生后能够迅速、有效地确定赔偿责任，保障受害者权益。对于国际合作项目，根

²³ 科学网：《法国叫停 ITER 组装》，2022 年 2 月 28 日，
[https://news.sciencenet.cn/htmlnews/2022/2/474763.shtml#:~:text=](https://news.sciencenet.cn/htmlnews/2022/2/474763.shtml#:~:text=,)，2025 年 4 月 1 日。

据各方在项目中的角色与职责，确定事故发生后的责任分担机制。例如，对于提供关键技术与设备的成员方，若因技术或设备缺陷导致事故，应承担主要责任；参与运行管理的成员方，若因管理不善导致事故，也应承担相应比例的责任。在确定责任比例时，可以综合考虑技术或设备的重要性、管理失误的严重程度等因素。

以马绍尔群岛核污染事故为例，马绍尔群岛对美国核污染损害索赔的历程艰难且成果有限，折射出核污染损害国际索赔受国家政治实力、法律技术能力和科技能力等因素影响。²⁴在归责原则上，可采用过错责任原则为主，无过错责任原则为辅的方式。对于因故意或重大过失导致事故的责任方，适用过错责任原则，要求其承担全部或主要赔偿责任，以体现对故意或重大过失行为的严厉制裁；对于一些难以确定过错，但事故确实造成严重后果的情况，适用无过错责任原则，由相关责任方给予一定的补偿，保障受害者的基本权益。同时，建立事故赔偿基金，各参与方按照一定比例出资，当事故发生且责任主体难以确定或无力赔偿时，可从基金中先行支付赔偿费用，确保受害者能够及时获得救助。此外，还应建立健全责任追究机制，对事故责任方进行严肃处理，促进各方加强安全管理，预防事故发生。

（三）强化安全保障制度

进一步完善辐射防护制度，针对聚变堆的辐射特性，制定专门的辐射防护技术标准与操作规程。加大对辐射屏蔽材料的研发投入，研发新型的辐射屏蔽材料与技术，提高对中子辐射等的屏蔽效果。例如，探索新型复合材料的应用，结合多种材料的优势，提高屏蔽效率。加强对工作人员的辐射防护培训，规定工作人员的辐射剂量限值，并配备先进的辐射监测设备，实时监测工作环境中的辐射水平。同时，建立辐射剂量监测档案，对工作人员的辐射暴露情况进行跟踪记录，及时发现潜在的健康风险。

在应急管理方面，建立国际统一的聚变堆事故应急响应机制至关重要。首先，要搭建一个全球化的事故信息实时共享平台，确保在事故发生的第一时间，所有相关国家和国际组织都能获取准确、全面的事故信息，包括事故类型、辐射泄漏量、影响范围等关键数据。各国应急管理部门应安排专人负责信息的收集、整理和传递，保障信息的及时性和准确性。其次，制定统一且详细的应急救援预案。预案应明确各国在应急救援中的具体职责和任务分工，例如，有的国家擅长提供医疗救援资源，有的国家在辐射监测技术上具有优势，应根据各国的专长合理分配任务。同时，对救援行动的各个环节，从现场救援到人员疏散、从辐射防护到环境监测，都要制定详细的操作流程和标准。

²⁴ 参见罗欢欣《论核污染损害的国际索赔问题——马绍尔群岛对美国索赔的实践及启示》，载《亚太安全与海洋研究》，2023年第5期：第83-103页。

为提高协同救援能力，定期开展跨国界的应急演练必不可少。演练应模拟各种可能出现的事故场景，如不同程度的辐射泄漏、设备爆炸等，检验和提升各国应急队伍之间的配合默契度。在演练过程中，不断总结经验教训，对救援预案进行优化和完善。此外，要建立应急救援资源的储备和共享机制。各国应根据自身的能力和实际需求，储备充足的应急救援物资，如辐射防护设备、医疗药品、应急发电设备等。同时，建立资源共享平台，当事故发生时，能够迅速调配所需资源，确保救援工作的顺利进行。

（四）构建合理的技术扩散与合作机制

建立健全技术保护与管控机制，在促进国际合作的同时，防止技术的不当扩散。对于敏感技术与材料，实施严格的出口管制措施，制定详细的管制清单，明确禁止出口的技术和材料种类。未经国际组织批准，任何国家或实体不得向非合作方出口清单中的技术与材料。在国际合作项目中，通过签订严谨的技术合作协议，明确各方对共享技术的使用权限、保密义务以及知识产权归属等关键内容。例如，规定共享技术只能用于特定的合作项目，禁止将其用于其他商业或军事目的；要求各方对共享技术严格保密，未经授权不得向第三方披露。

在知识产权保护方面，要平衡好保护研发方权益和促进技术共享的关系。对于聚变堆相关技术的专利，在保护期内，应确保研发方的合法权益得到充分保障，防止他人未经授权的使用和侵权。同时，鼓励研发方在合理的范围内与其他国家分享技术成果，促进技术的传播和应用。对于技术秘密，各方应加强保密措施，签订保密协议，对违反保密规定的行为进行严厉制裁。此外，国际组织可以设立技术共享基金，对积极分享技术的研发方给予一定的经济补偿或其他形式的奖励，提高其分享技术的积极性。

鼓励建立国际技术研发联盟，通过联盟内部的合作与交流，在保障技术安全的前提下，加速技术创新与推广。联盟成员可以共同投入研发资源，开展联合科研项目，共同攻克聚变堆技术难题。在联盟内部，建立技术共享和交流机制，定期组织技术研讨会和经验分享会，促进成员之间的知识共享和技术互补。同时，联盟应制定严格的内部规范和管理制度，确保技术合作的安全和有序进行。通过这种方式，实现技术扩散与国际合作的良性平衡，既充分发挥国际合作的优势，又有效防范技术扩散带来的风险。

结论

聚变堆技术作为未来能源发展的重要方向，其发展对于全球能源转型和可持续发展具有不可替代的意义。然而，从当前国际法律规制的现状来看，聚变堆在发展过程中面临着诸多挑战，如监管标准不统一、责任界定模糊、安全保障制度不完善以及技术扩散与合作难以平衡等问题。这些问题不仅制约了聚变堆技术的健康发展，还对全球的能源安全和环境保护构成了潜在威胁。为了推动聚变堆技

术安全、有序、可持续地发展，国际社会必须高度重视并积极完善相关的国际法律规制。通过制定统一的国际监管标准，明确责任主体与归责原则，强化安全保障制度以及构建合理的技术扩散与合作机制，为聚变堆的研发、建设、运行和退役提供全面、有效的法律保障。在这个过程中，各国应秉持合作共赢的理念，加强沟通与协作，共同应对聚变堆技术发展过程中遇到的各种法律问题。完善聚变堆国际法律规制是一个长期而复杂的过程，需要国际社会的共同努力。只有通过不断地探索和实践，建立健全相关法律体系，才能充分发挥聚变堆技术的优势，实现全球能源的清洁化和可持续发展，为人类社会的进步和繁荣做出积极贡献。

International Legal Regulations for Fusion Reactors: Current Situation, Dilemmas, and Improvement Paths

Abstract: The development and utilization of fusion reactors can help address global energy crises and environmental issues. However, due to the novelty and high risk of nuclear fusion technology, there are gaps in international legal regulation. The existing legal regulations on fusion reactors in the international community mainly focus on agreements related to the International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER) Program. While these agreements stipulate the rights and obligations, privileges and immunities, intellectual property rights, and other aspects of the participating parties, they have deficiencies in areas such as the harmonization of regulatory standards, definition of liability, safety guarantees, and balancing technology diffusion with cooperation.

To establish and improve the international legal framework for fusion reactors, it is necessary to formulate unified international regulatory standards, clarify liability subjects and principles of liability attribution, strengthen safety assurance systems, and construct reasonable mechanisms for technology diffusion and cooperation. These measures aim to promote the safe, orderly, and sustainable development of fusion reactor technology.

金砖合作机制助力“全球南方”发展

黄锐*

摘要：在当前复杂多变的国际形势下，“全球南方”的发展成为国际社会关注的焦点。“全球南方”国家在世界经济、政治舞台上的影响力逐渐上升，其群体性崛起成为世界大变局的鲜明特征。金砖合作机制作为新兴市场国家和发展中国家团结合作的重要平台，与“全球南方”发展紧密相连。金砖合作机制不断发展，在促进“全球南方”经济增长、提升国际话语权、推动全球治理变革等方面发挥着关键作用。本文深入探讨金砖合作机制助力“全球南方”发展的内在逻辑、具体路径及实际成效，为理解当前国际格局变化、推动世界朝着更加公平合理的方向发展提供一定理论指导。

关键词：金砖合作 全球南方 全球治理变革

一、金砖合作机制与“全球南方”发展的内在联系

（一）“全球南方”经济崛起与金砖合作的缘起

“全球南方”的崛起始于政治上走向民族独立，随后将经济发展作为重点，这一过程为金砖合作机制的成立奠定了基础。二战后，众多“全球南方”国家摆脱殖民统治，却在国际政治经济体系中处于边缘地位。冷战结束后，新兴市场国家和发展中国家群体性崛起，其中金砖四国经济表现突出，成为“全球南方”经济崛起的代表。2001年，吉姆·奥尼尔提出“金砖四国”概念，金砖国家开始受到国际关注。此时，“金砖四国”主要作为新兴市场国家的代表，在投资领域崭露头角。

随着“全球南方”经济实力增强，其在全球政治经济体系中的影响力上升，但也面临诸多制约。在世界银行、国际货币基金组织等全球经济治理机制中，“全球南方”的份额和投票权与经济规模不匹配，合法权益还时常受到西方大国主导的既有国际体系的损害。在此背景下，巴西、俄罗斯、印度和中国走到一起，于2006年建立金砖国家外长会晤机制，2009年升级为峰会机制，2011年南非加入，金砖国家正式形成¹。由此可见，“全球南方”的经济崛起是金砖合作机制形成的时代背景，而金砖合作机制肩负着为“全球南方”发展注入动力的使命。

（二）金砖合作机制对“全球南方”发展的重要性

金砖合作机制为“全球南方”国家提供了一个重要的合作平台，使这些国家能够在国际舞台上发出更有力的声音。通过汇聚“全球南方”国家的力量，金砖合作机制在推动全球治理变革、促进南南合作等方面发挥着不可替代的作用。在国际

* 广东外语外贸大学法律硕士研究生

¹ 徐秀军：《“大金砖合作”塑造“全球南方”新未来》，《当代世界》2024年第11期，第10页

货币基金组织中，新兴市场和发展中经济体的投票权占比与经济贡献不匹配，而金砖国家积极倡导改革，争取提高“全球南方”国家在国际金融机构中的代表性和话语权。“全球南方”国家有相当部分的新兴市场国家有强烈愿望和金砖国家建立更为密切的合作关系，而金砖合作机制则规划了这些新兴市场国家逐步与金砖国家深入合作的实现路径，规避了新兴市场国家群体的内部分化²。

二、金砖合作机制助力“全球南方”发展的具体路径

（一）经济合作：推动“全球南方”经济增长

金砖国家在经贸财金领域开展了广泛而深入的合作，为“全球南方”经济增长注入强大动力。在贸易方面，金砖国家制定了一系列政策文件，如《金砖国家经贸合作行动纲领》《金砖国家投资便利化合作纲要》等，促进了成员之间贸易投资合作的不断加强。过去 10 年中，金砖成员之间的货物贸易额平均每年增长 10% 以上，远高于同期全球货物贸易额 3% 的增长率。中国与巴西、南非等国在农产品、矿产品等领域的贸易规模不断扩大，实现了资源的优势互补，推动了双方经济发展。

在金融合作上，金砖国家成立了新开发银行和应急储备安排。新开发银行自 2015 年开业以来，贷款规模稳步提升，成员规模不断扩大，已成为国际多边开发性金融体系中的重要新兴力量。截至 2024 年 7 月，新开发银行项目投资额达 382.2 亿美元，涵盖交通、能源、水资源管理等多个领域，有力促进了东道国的经济发展和社会进步。新开发银行对南非可再生能源项目的投资，帮助南非提升了能源供应能力，推动了当地经济的可持续发展。金砖国家在货币互换、本币结算与贷款业务、资本市场以及国际货币金融治理改革等方面也取得了丰硕成果，减少了“全球南方”国家对美元的依赖，增强了金融稳定性。

（二）政治安全合作：维护“全球南方”稳定发展环境

在国际形势复杂多变的背景下，政治安全合作是“全球南方”国家稳定发展的重要保障。金砖国家积极回应“全球南方”的政治诉求，在联合国等多边机制中努力维护“全球南方”利益，推动提升“全球南方”代表性和发言权。在乌克兰危机和中东冲突中，金砖国家会同有关“全球南方”国家积极推动停火止战、劝和促谈，为缓和局势与促进和平发挥了积极作用。2024 年，中国、巴西与有关“全球南方”国家发起乌克兰危机“和平之友”小组，部分“全球南方”国家的外交部长和高级代表在联合国大会一般性辩论期间举行会议并发布联合公报，为推动和平解决冲突发挥了建设性作用。

金砖国家还在反恐、网络安全和气候变化等非传统安全问题上加强合作。金砖国家制定了《金砖国家反恐战略》《金砖国家反恐行动计划》，成立反恐工作组并开展活动，有效应对恐怖主义威胁。在网络安全方面，金砖国家通过加强信息

² 王磊：《金砖国家：新兴大国合作新模式》，中国经济出版社，2020 年版，第 64 页。

共享和技术合作，提升了应对网络安全挑战的能力，为“全球南方”国家的稳定发展营造了安全的环境。

（三）人文交流合作：增进“全球南方”国家间的理解与团结

人文交流是金砖合作机制的重要支柱之一，对于增进“全球南方”国家间的理解、信任与团结发挥着独特作用。金砖国家建立了涵盖议会、青年、文化、体育、旅游、妇女、媒体等十余个领域的高级别会晤机制，并制定了《落实〈金砖国家政府间文化合作协定〉行动计划(2022-2026年)》，明确了构建包容互鉴文化伙伴关系的方向和举措。通过举办“金砖国家文明对话”系列活动、“金砖机遇”青年交流对话会、金砖国家影视文化交流活动等，金砖国家增进了成员间乃至“全球南方”国家间的相互了解，促进了文明文化的广泛深入交流。

在教育领域，金砖国家组织面向“全球南方”国家的留学生培养项目，为各国青年提供了学习和交流的机会，培养了具有国际视野和合作精神的人才。在文化领域，金砖国家的文化机构联盟开展了丰富多样的活动，促进了不同文化间的相互欣赏和借鉴。这些人文交流活动强化了“全球南方”整体的内部凝聚力和对外影响力，增强了“全球南方”的群体韧性³。

三、金砖合作机制助力“全球南方”发展的成效与影响

（一）提升“全球南方”国际话语权

长期以来，由于“全球南方”内部国家的差异性、文化多样性以及个别大国的干涉和破坏，“全球南方”的国际话语权无法得到有效提升⁴。无论是在国际货币基金组织，还是再世界银行等国际机构中，新兴市场和发展中经济体的投票权占比与经济贡献严重不匹配。近年来，随着金砖国家的发展壮大以及“大金砖合作”的推进，这一局面逐渐改变。在金砖国家喀山峰会上，完成新一轮扩员后的金砖国家就构建更加公正民主的世界秩序、推动全球和地区稳定与安全、促进公正的全球发展等问题达成一系列共识，在国际社会发出强有力的金砖声音。

越来越多“全球南方”国家借助金砖合作机制平台凝聚和放大自身的国际话语权，在国际事务中敢于表达与西方不同的政治主张，采取独立自主的行动。2023年11月，在“全球南方国家之声”线上峰会中，巴西总统卢拉强调西方国家主导的国际经济秩序不符合“全球南方”的利益，呼吁与会国家为建立“更公平的国际秩序”而行动⁵。

（二）增强“全球南方”国际影响力

金砖国家新一轮扩员后，人口和经济规模进一步扩大，在全球经济、创新和治理等领域的影响力显著提升。在经济领域，金砖国家货物贸易占全球的份额提

³ 杨娜：《金砖合作机制赋能“全球南方”的实践路径》，《当代世界》2024年第11期，第34页。

⁴ 孙吉胜：《“全球南方”国际话语权的构建及前景》，《当代世界》2024年第7期，第38页。

⁵ 卢拉：《“全球南方”是解决全球危机的重要力量》，《中国青年报》2024年。

高至 25%，从低端原材料到中高端制造业，通过进一步融合提升了产业链和供应链韧性。新加入的金砖成员在能源和矿产资源、农业和粮食生产方面具有明显的禀赋优势，为金砖国家产能合作和工业生产提供了丰富的原材料，例如阿联酋在石油化工领域的优势，为金砖国家的能源合作提供了新的动力。

在全球创新方面，新加入成员在不同领域的优势有助于提升金砖国家整体科技实力。世界知识产权组织报告显示，中国在全球创新指数排名中居“全球南方”国家首位，新加入的阿联酋在全球创新指数排名中居第 32 位。以科技进步和合作为依托，金砖国家可以调动更多要素和资源实现创新驱动发展，进而提升“全球南方”在全球创新领域的影响力。

在全球治理方面，“大金砖合作”为更多“全球南方”国家搭建了参与甚至引领全球治理的桥梁。金砖国家对巴西在担任二十国集团轮值主席国期间发起的 G20 全球治理改革行动倡议表示认可和支持，将“全球南方”推进全球治理改革的利益和诉求融入其中，以“公正金砖”带动“公正治理”。在应对气候变化领域，2023 年《联合国气候变化框架公约》第二十八次缔约方大会达成具有里程碑意义的“损失与损害”协议，该协议回应了“全球南方”诉求，尤其在公正方面实现了突破，“全球南方”成为当今世界地缘政治的一个重要组成部分⁶。

（三）推动“全球南方”合作机制化

金砖合作机制在发展过程中不断进行机制创新，为“全球南方”合作机制化发展提供了有益借鉴。自成立以来，金砖国家逐步建立了一种协同制度体系，实现了正式制度与非正式制度的深度融合，既发挥了非正式制度的灵活性优势，又具备正式制度的执行力优势，兼顾了首脑峰会的高层性和功能部门合作的支撑性，为各领域合作提供了有力保障。有学者提出，“全球南方”可以通过推动国际利益的合作，增强其在全球事务中的影响力，特别是在气候变化谈判和抗衡美元霸权的过程中。这些国家展现出了强烈的动力，愿意绕开美国主导的机制。随着各国本国货币在国际交易中使用频率的提高，“全球南方”可能逐渐提出一种应对美元霸权的方案，例如建立“替代性金融体系和支付网络”⁷。

金砖合作机制还通过差异化参与使更多“全球南方”国家成为金砖合作的推动者。金砖合作机制成员与新开发银行成员的差异化维持了金砖合作机制发展的稳定性，每届“金砖+”对话参与国的差异化体现了金砖合作机制发展的渐进性。在金砖喀山峰会后，金砖国家合作的机制框架得到进一步完善，形成了“全球南方”国家以正式成员、伙伴国、“金砖+”等形式加入金砖合作进程的新格局。这种机制化发展有助于“全球南方”从较为松散的国际力量朝着以金砖合作机制为主体的机制化方向发展，提升了“全球南方”合作的效率和可持续性。

⁶ The Return of the Global South: Realism, Not Moralism, Drives a New Critique of Western Power, Foreign Affairs, 2023。

⁷ Público, *La nueva Ruta de la Seda de los BRICS cruza Eurasia, África y Sudamérica*, 2023。

四、结论

金砖合作机制与“全球南方”发展紧密相连，从缘起上看，“全球南方”的经济崛起是金砖合作机制形成的重要基础，而金砖合作机制也肩负着推动“全球南方”发展的使命。在发展路径上，金砖合作机制通过经济、政治安全和人文交流等多领域合作，为“全球南方”发展提供了全方位的支持。在经济领域促进贸易投资增长、加强金融合作，推动了“全球南方”的经济增长；在政治安全领域维护地区和世界和平稳定，为“全球南方”营造了良好的发展环境；在人文交流领域增进国家间的理解与团结，强化了“全球南方”的凝聚力⁸。

从成效与影响方面，金砖合作机制助力“全球南方”提升了国际话语权，增强了国际影响力，推动了合作机制化发展。这不仅有利于“全球南方”国家自身的发展，也为全球治理变革、构建更加公平合理的国际秩序做出了重要贡献。但金砖合作机制在助力“全球南方”发展的过程中也面临着一些挑战，如成员间的矛盾、经济结构同质化竞争、外部干扰等。未来，金砖国家需要进一步加强内部协调与合作，积极应对挑战，不断深化金砖合作机制，为构建人类命运共同体贡献更多的“金砖力量”和“全球南方力量”。

⁸ 林宏宇：《金砖国家合作：新时代多边合作的国际制度创新》，《当代世界》2024年第11期，第16页。

中国与新加坡数字经济合作的机遇、挑战与策略*

——以双方共建“数字丝绸之路”为视角

王恩术 章成

摘要：数字经济逐渐成为引领世界经济增长的重要引擎，“数字丝绸之路”倡议为沿线国家及地区的数字经济发展合作提供了新框架。新加坡作为“一带一路”沿线的重要国家，其数字化进程表现出显著优势。在共建“数字丝绸之路”的背景下，中新两国在数字经济领域的合作拥有得天独厚的机遇：双方数字经济战略高度契合，在世界格局中拥有共同利益；数字基础设施优势互补，跨境数据流动规则协调；电子商务方兴未艾，数字金融前景广阔；区域合作彰显模范作用，人才培养深度协同。但是在合作进程中也显现出政策规则差异，技术与基础设施不平衡，数据治理与网络安全冲突，区域内外市场竞争压力较大等挑战。针对于此，中新两国应当对接战略目标，明确合作方向，完善对话机制，落实双边政策；推动区域数字基础设施互联互通，携手支持产业数字化转型；推动数据治理模式的对接与融合，构建网络安全协作机制；深化企业间的协同合作，拓展区域和国际市场合作。拓展“一带一路”倡议下的区域数字经济合作研究，进而助推中新两国在全球数字经济体系中更高效地协同发展。

关键词：新加坡 数字经济 跨境经贸合作 “数字丝绸之路” 涉外法治

一、引言

在全球数字化转型的浪潮中，数字经济逐渐成为引领世界经济增长的重要引擎，其对全球经济结构的重塑和对社会发展的推动效应显而易见。在新加坡政府发布的《数字经济行动框架》中，数字经济被定义为由科技手段定义、组织、赋能并促进的市场¹。新加坡专家学者将此定义扩展为通过数字化知识与信息的使用，引导和实现资源的优化配置，提升生产力、实现经济高质量发展的经济形态。在技术层面，它包括了大数据、云计算、物联网、区块链、人工智能、5G 通信

* 基金项目：本文系中央高校基本科研业务经费项目/国家领土主权与海洋权益协同创新中心科研培育项目（413000070）、武汉大学青年研究中心（重点）调研课题（202439）的阶段性研究成果。

作者简介：王恩术，武汉大学前沿交叉学科研究院（中国边界与海洋研究院）研究助理，武汉大学国际法学 2024 级研究生，研究领域：国际经济法与跨境经贸合作、数字经济。

章成，法学博士，公共管理学博士后，武汉大学前沿交叉学科研究院（中国边界与海洋研究院）副教授，国家领土主权与海洋权益协同创新中心（武大总部）研究员，研究领域：国际公法与全球治理、国际关系基本理论。

联系方式：电话：15542317779；电子邮箱：wes1159079823@163.com；通讯地址：湖北省武汉市武昌区珞珈山街道八一路 299 号武汉大学中国边界与海洋研究院 219 办公室。

¹ Infocomm Media Development Authority, *Digital Economy Framework for Action*, <https://www.imda.gov.sg/-/media/imda/files/sgd-digital/sgd-framework-for-action.pdf>

等新兴技术的应用。贸易研究机构鼎韬产业研究院²发布的数据显示，全球数字贸易规模从 2020 年的 4.99 万亿美元，增长到 2023 年的 6.67 万亿美元，3 年时间增长了 33.67%，数字贸易占全球商品和服务贸易出口总额的比重达到 21.3%，年度复合增长率(CAGR)达到 7.52%，超过了商品出口(5.6%)和服务出口(5.57%)增速的 40%以上。³各国通过提升数字技术能力和优化数字基础设施建设，不断增强自身在国际经济体系中的竞争力。与此同时，中国提出的“一带一路”倡议特别是其“数字丝绸之路”部分，为沿线国家及地区在数字经济领域的合作提供了一个新的框架。数字丝绸之路的目标是通过技术赋能、数据互联互通以及规则协作，推动跨国数字经济的协同发展。

党的十八大以来，我国数字经济进入加速发展周期，规模由 2012 年的 11.2 万亿元增长至 2023 年的 53.9 万亿元，11 年间规模扩张了 3.8 倍。其中，数字经济规模由 10 万亿元增长至 30 万亿元用了约 6 年时间，由 30 万亿元增长至 50 万亿元，仅用了约 4 年时间（见图 1）。2023 年，在党中央一系列政策利好刺激下，我国数字经济规模扩张稳步推进，较上年增长 3.7 万亿元，增幅扩张步入相对稳定区间。⁴

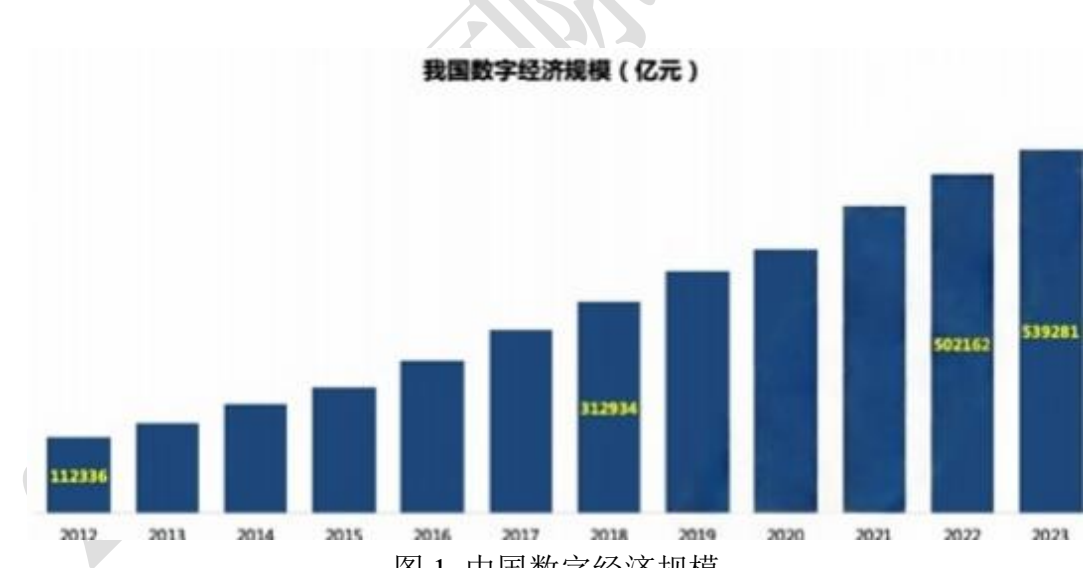


图 1 中国数字经济规模

图源：中国信息通信研究院《中国数字经济发展研究报告（2024 年）》

从占比来看，2023 年数字经济在国民经济中的地位进一步提升，我国数字经济占 GDP 比重达到 42.8%，较上年提升 1.3 个百分点，数字经济是国民经济的关键支撑和重要动力。从增速来看，2023 年数字经济持续支撑经济稳增长目标

² 鼎韬产业研究院于 2008 年正式挂牌成立。立足国际视野与中国实践的结合，专注科技产业发展的前沿研究，为企业、政府、科研院所提供产业申报、产业规划、产业布局、产业升级转型、细分产业研究等领域提供具有前瞻性的产业规划咨询与解决方案。

³ 《数字贸易蓝皮书：全球数字贸易规模测度与数据分析报告（2024）》，鼎韬集团官网，2024 年 9 月 23 日，<http://devott.com/2024/0923/534.html>

⁴ 《中国数字经济发展研究报告（2024 年）》，中国信息通信研究院官网，2024 年 8 月 30 日，<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202408/P020240830315324580655.pdf>

实现，我国数字经济同比名义增长 7.39%，高于同期 GDP 名义增速 2.76 个百分点（2023 年，我国 GDP 名义增速为 4.64%），数字经济增长对 GDP 增长的贡献率为 66.45%，有效提升我国经济发展的韧性和活力（见图 2）。⁵

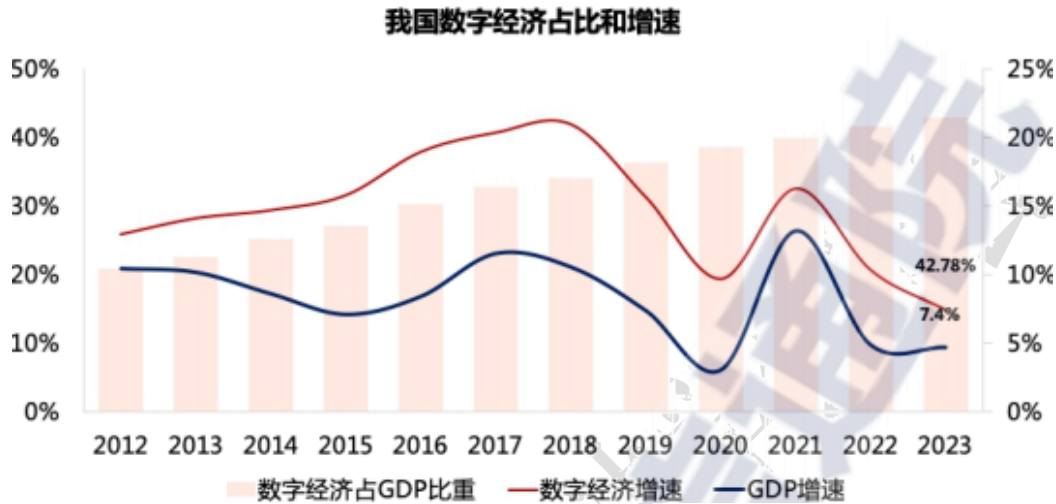


图 2 我国数字经济占比和增速

图源：中国信息通信研究院《中国数字经济发展研究报告（2024 年）》

新加坡作为东南亚地区的科技和数字经济中心，其数字化进程表现出显著优势。该国不仅拥有完善的数字基础设施，还通过长期的政策设计和技术投入，使其在人工智能、数据治理和电子商务等领域处于领先地位。新加坡设有通讯与新闻部（Ministry of Communications and Information, MCI），下设 4 个不同职能的机构：新加坡网络安全局（Cyber Security Agency of Singapore, CSA）、信息通信媒体发展局（Infocomm Media Development Authority, IMDA）、国家图书馆委员会（National Library Board, NLB）、个人数据保护委员会（Personal Data Protection Commission, PDPC）。其中 IMDA 主要负责促进和监督数字经济的发展。IMDA 发布的 2023 年《新加坡数字经济报告》显示，2022 年数字贸易占其国内生产总值（GDP）的 17.3%，相比 2017 年的 13% 显著增长，5 年内增值贡献从 580 亿新元提升至 1060 亿新元。其中，信息和通信（I&C）行业贡献了 330 亿新元，其他行业通过广泛数字化贡献了 730 亿新元。⁶鼎韬产业研究院的数据显示，2023 年新加坡在全球数字贸易额排名前 10 的国家中排名第八位。近年来，中国与新加坡的合作已从传统领域扩展到数字经济领域，这不仅体现了双方在发展模式上的契合性，也反映了国际合作向更高层次的迈进。新加坡在东南亚区域内的数字经济示范效应，也使得其成为中国推动数字丝绸之路建设的重要合作对象。

⁵ 《数字贸易蓝皮书：全球数字贸易规模测度与数据分析报告（2024）》，鼎韬集团官网，2024 年 9 月 23 日，<http://devott.com/2024/0923/534.html>

⁶ Infocomm Media Development Authority, *Singapore Digital Economy Report 2023*, at <https://www.imda.gov.sg/about-imda/research-and-statistics/singapore-digital-economy-report>

现有研究表明，中国与东盟国家在数字经济合作方面已经取得了一系列成果，包括跨境电商发展、数字基础设施共建以及政策和规则协调等。然而，相关研究大多聚焦东盟整体或部分国家，而对与中国新加坡这一具有特殊地位的合作关系探讨较少。尽管新加坡在区域内的数字经济发展表现突出，但其独特的政策经验、技术模式以及与中国合作的现实路径尚未得到充分关注。与此同时，关于中-新合作过程中面临的规则协同、数据安全与基础设施标准差异等具体问题，也缺乏深入研究。

数字丝绸之路背景下的中新合作，涉及政策协同、技术创新、数据治理以及市场对接等多维度内容。本研究以“数字丝绸之路”倡议为背景，聚焦中国与新加坡在数字经济领域的合作关系，分析其在区域数字经济发展中的典型意义；梳理双方合作的现状，探讨合作面临的机遇与挑战，并提出具体的对策建议。从理论层面，本研究将拓展“一带一路”倡议下的数字经济合作研究，弥补学术界对中国与新加坡合作的关注不足，探索双边合作对东南亚地区数字化进程的辐射效应。从实践层面，本研究将为中新两国在数字经济领域的政策设计与具体合作路径提供决策参考，助力两国在全球数字经济体系中更高效地协同发展。

二、共建“数字丝绸之路”背景下中-新数字经济发展合作的机遇

（一）数字经济战略高度契合，在世界格局中拥有共同利益

中国提出的“一带一路”倡议尤其是“数字丝绸之路”部分，为全球数字经济合作开辟了新的路径。这一倡议旨在通过信息技术、数字基础设施和跨境数据流动等手段促进国际经济一体化，并加速沿线国家的数字化转型。新加坡截至目前已经与新西兰、智利、英国、韩国、澳大利亚等签署了数字经济协定或协议，与欧盟完成了数字贸易协定谈判待各自批准执行，与中国、印度和加拿大等国也在积极商讨加强数字经济合作事宜；与此同时，新加坡致力于扩大《数字经济伙伴关系协定》（Digital Economy Partnership Agreement, DEPA）朋友圈，提升数字贸易规模与质量。⁷新加坡作为东南亚地区的经济中心，其“智慧国家 2025”战略聚焦于全面推进数字化进程，包括提升基础设施水平、推动数字经济增长、优化网络安全以及支持人工智能和物联网技术的发展。这种政策目标与中国在数字经济领域的国际合作主张高度一致。政策战略的契合为中新两国数字经济合作提供了坚实的政治保障。

IMDA 助理局长麦重乙在由北京市经济和信息化局主办、IMDA 支持的 2023 全球数字经济大会（GDEC）新加坡分会场——数字经济高峰论坛及系列活动的闭幕式上指出：全球数字经济大会首次走出国门即选定新加坡，这有力印证了中新两国长期构建的稳固伙伴关系，两国领导人的坚定承诺为双方在前沿领域的深

⁷ 《新加坡加快提升数字贸易竞争力》，《经济日报》2024 年 10 月 15 日，
http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202410/15/t20241015_39168156.shtml

度合作铺设了坚实基础⁸。中新两国政府在多边和双边框架内已经展开了广泛的协商与合作，如《区域全面经济伙伴关系协定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）和 DEPA。这些协定不仅为双方合作搭建了框架性平台，也为具体合作内容提供了政策支持和规则依据。未来，通过深化政策协调和战略对接，中新两国在数字经济领域的合作将进一步深化，涵盖数据流动规则协调、跨境电子商务和网络安全等关键领域。

（二）数字基础设施优势互补，数据治理体系完善协调

数字基础设施是数字经济发展的核心支撑领域。新加坡的 5G 网络覆盖率、数据中心建设水平以及光纤宽带普及率均居世界前列；在国际海底光缆建设和数据交换中心布局方面也颇有建树，是亚太地区重要的数字枢纽。2023 年 6 月 8 日，MCI 和 IMDA 联合发布《数字连接蓝图》（Digital Economy Blueprint, DCB），阐述了新加坡未来数字基础设施建设的战略重点：在未来 10 年内将海底光缆的着陆点数量翻倍；在未来 5 年内建设无缝的端到端 10Gbps 国内连接；在未来 10 年内实现新加坡的量子安全愿景；确保新加坡的数字基础设施具备世界一流的韧性和安全性；推动更广泛采用新加坡数字工具栈，扩大无缝数字交易的好处；利用低地球轨道卫星服务，在关键行业中实现创新解决方案等。⁹中国作为全球数字经济大国，在 5G 技术、超算能力、物联网和卫星通信等方面处于世界领先地位。中国的技术和市场优势与新加坡的区位和基础设施条件形成了互补。通过中新两国的合作，可以实现技术输出与基础设施优化的双赢。一方面，中国可以参与新加坡及东南亚其他国家的基础设施建设项目；另一方面，新加坡作为区域中心，可以为中国企业提供进入东南亚市场的门户，使区域内的数字基础设施形成更具协同性的网络体系。

在全球数字经济发展中，数据被誉为“新的石油”，是促进技术应用和经济增长的关键要素。新加坡作为 DEPA 的创始成员之一，在制定跨境数据流动规则、数据隐私保护和数据主权治理方面积累了丰富的经验。在智慧国家的建设框架下，新加坡面向数据对象、数据主体、数据活动、数据保障等要素建立了日趋完整的数据治理体系。¹⁰其灵活务实的政策设计在区域和全球范围内赢得了高度认可。中国近年来也在加快数据治理领域的制度化建设，出台了《数据安全法》《个人信息保护法》等法律法规。在此背景下，中新合作可以在数据流动与治理方面进行深度探索，推动区域内数据互联互通，形成数字经济规则协调的范例。这种合

⁸ 《2023 全球数字经济大会新加坡分会场——数字经济高峰论坛成功举办》，新华网，2023 年 6 月 9 日，<https://www.xinhuanet.com/info/20230609/8ba89b528e95482f9458b48f3794c462/c.html>

⁹ Ministry of Communications and Information, Infocomm Media Development Authority, Digital Economy Blueprint, at <https://www.imda.gov.sg/-/media/imda/files/programme/digital-connectivity-blueprint/digital-connectivity-blueprint-report.pdf>

¹⁰ 周文泓：《新加坡数据治理体系研究及其启示》，《现代情报》，<http://kns.cnki.net/kcms/detail/22.1182.G3.20240924.0903.002.html>

作不仅可以提升双方企业在区域市场的运营效率，也有助于促进东盟整体数字经济规则的一体化，为区域内跨境数据流动和数字贸易提供更为明确的政策指导。

（三）电子商务方兴未艾，数字金融前景广阔

中国是全球最大的电子商务市场，其电子商务规模和创新能力强。近年来，中国企业积极布局东南亚市场，包括阿里巴巴旗下的 Lazada 和腾讯投资的 Sea Group 等企业，已在新加坡及周边地区占据重要地位。与此同时，新加坡作为东南亚的电子商务枢纽，其便捷的物流体系和完善的金融环境吸引了大量国际企业的关注。新加坡数字经济能为投资者带来较大回报。法国科技咨询公司凯捷（Capgemini）的最新研究表明，新加坡 2023 年数字经济的投资回报率为 6%，2028 年这一数字预计将增长近三倍，达到 17%；相比之下，2023 年全球数字经济的平均投资回报率为 4%，预计到 2028 年将增至 14%。¹¹

数字金融是电子商务的有力支持。新加坡的金融科技（FinTech）行业发展成熟，其数字银行和跨境支付技术已处于区域领先地位。2019 年 6 月，新加坡经济发展局（Economic Development Board, EDB）、企业发展局（Enterprise Singapore, ESG）和 IMDA 联合成立专门的新加坡数字产业办公室（Digital Industry Singapore, DISG），作为单一窗口，协助新加坡电子商务、金融科技等领域企业进入亚洲市场，推广新加坡在网络安全、人工智能、云端科技等领域解决方案。目前，DISG 旗下已有数个合作项目，包括协助科技公司 Grab 在新加坡设立总部大厦，与阿里云合作协助中小企业进入中国市场等。¹²中国的支付系统，如支付宝和微信支付，则拥有极大的用户规模和技术优势。通过合作，双方可以在东南亚市场共同推动电子商务和数字金融的发展，建立更加高效、安全的跨境支付和物流体系，为区域消费者提供更优质的服务。

（四）区域合作彰显模范作用，人才培养深度协同

作为东南亚地区数字经济的标杆，新加坡在政策制定、技术应用和国际合作方面的经验对区域内其他国家具有重要示范意义。通过与中国合作，新加坡可以在东盟内部进一步推广其数字治理模式和技术成果。同时，中国企业也可以借助新加坡的平台和网络，降低进入东盟其他国家的市场壁垒，从而实现区域数字经济合作的规模化和系统化。这一示范效应不仅限于技术和市场层面，还体现在制度创新上。中国与新加坡的合作通过探索适应区域特点的数字经济规则和治理机制，可为东盟整体数字经济发展提供经验借鉴。这种双边合作有望推动区域数字经济一体化进程，增强东盟国家在全球数字经济体系中的整体竞争力。

数字经济的发展离不开技术创新和高素质的人才储备。2022 年 8 月，IMDA

¹¹ Anna Maria Romero, Investments in digital economy likely to have biggest payoffs in Singapore, at <https://theindependent.sg/investments-in-digital-economy-likely-to-have-biggest-payoffs-in-singapore/>

¹² 《2019 年度智慧国创新周推动新加坡数码化进程》，《联合早报》2019 年 8 月 14 日，<https://www.zaobao.com.sg/znews/singapore/story20190814-980536>

推出“新加坡数字领袖计划（SG Digital Leaders Programme）”，由 IMDA 和企业共同出资，培养新加坡本土科技和媒体领域的未来领导者。该计划为新加坡数字经济从业者提供导师指导和同行辅导，支持有志于数字化发展的本地非信息通信技术公司加速数字化转型，提升其在快速数字化的新加坡市场中提高竞争力。¹³ 中国在人工智能、云计算、物联网等领域具有全球领先的技术优势，而新加坡则在技术转化和应用方面表现出色。通过合作，双方可以在技术研发、产业创新和人才培养方面展开深度协同，共同推动技术进步和产业升级。新加坡的教育和培训体系以其国际化和专业化著称，通过与中国合作，可以进一步提升区域内数字技能和创新能力的培养水平。双方可以在高等院校和科研机构间建立联合实验室或研究中心，共同开发适合区域特点的数字经济解决方案。同时，通过定向培训和技能提升计划，为区域数字经济发展储备更多本地化、高水平的人才。

三、共建“数字丝绸之路”背景下中-新数字经济发展合作的挑战

尽管中国与新加坡在数字经济合作领域面临广阔的机遇，但仍存在多重挑战。这些挑战不仅源于技术层面，也与政策、法规、文化以及国际环境等多方面因素密切相关。以下从政策规则差异、技术与基础设施不平衡、数据治理冲突以及市场竞争压力等角度全面分析。

（一）政策规则差异带来的障碍

中国与新加坡在政策和规则层面存在显著差异，这种差异为数字经济合作带来了实际挑战。**首先，中国与新加坡在数据治理和隐私保护政策方面存在差异。**新加坡的数据治理框架高度注重隐私保护和数据流动自由，作为 DEPA 的创始成员之一，新加坡推行灵活的数据流动政策，允许跨境数据的自由流动以支持数字贸易。而中国近年来出台了《数据安全法》《个人信息保护法》等法律法规，加强了数据的本地化存储和使用监管。这种截然不同的治理理念可能导致两国在跨境数据流动、隐私保护以及网络安全方面的协作困难。**第二，中国与新加坡在数字贸易规则方面存在冲突。**新加坡在国际数字贸易规则制定中积极倡导开放性，而中国的数字经济发展在许多领域仍有较强的政策保护倾向。中国的一些平台经济企业在进入新加坡市场时，可能因面临不同的规则要求而遭遇阻力，这包括平台准入、税收政策以及市场公平竞争等。**第三，中国与新加坡在跨境协调机制方面存在不足。**当前中新两国在数字经济合作中，尚未建立起稳定、高效的跨境协作机制。一旦发生涉及数据泄露或网络安全的紧急事件，双方可能因缺乏统一的处理规则而导致问题复杂化。¹⁴这种制度层面的真空可能对长期合作造成不利影响。

¹³ Infocomm Media Development Authority, SG Digital Young Leader, at <https://www.imda.gov.sg/how-we-can-help/sg-digital-leadership-accelerator/sg-digital-young-leaders>

¹⁴ 周念利：《全球数字贸易治理的主要模式与典型特征》，《当代世界》2024 年第 7 期。

（二）技术与基础设施的不平衡

虽然中国与新加坡在数字经济领域具有互补性，但技术能力和基础设施发展水平的不平衡也构成了合作的实际障碍。一方面，**新加坡技术的区域优势与中国标准之间存在差异**。新加坡作为东南亚地区的技术和创新中心，在数字基础设施建设和技术应用上采取了高度国际化的标准。新加坡在 5G 网络建设中采用了国际领先的规范，广泛与欧美国家和国际技术联盟接轨。而中国虽然在 5G 技术、人工智能、物联网等领域具有全球竞争力，但其技术标准更多基于本土需求。中国的 5G 网络设备和基础设施设计可能与新加坡现有的国际化标准不完全兼容。这种技术差异可能导致双方在数字基础设施的联合建设中需要进行额外的调整，增加成本和实施难度。双方企业在技术合作中可能需要反复协商，以协调不同的技术规范和应用场景，这对合作效率是一个显著挑战。另一方面，**东盟区域基础设施连通性不足**。虽然新加坡是东南亚地区数字经济的标杆，其数字基础设施高度发达，包括几乎全面覆盖的 5G 网络、先进的数据中心以及国际海底光缆连接等，但东盟其他国家的数字基础设施发展水平参差不齐。许多东南亚国家在宽带覆盖、通信速率以及数据中心容量方面还处于发展初期。¹⁵尽管新加坡可以作为中国数字技术输出的门户，但其本身的市场规模有限，难以完全支撑大型项目的经济效益。因此，中国与新加坡合作的成功需要进一步推动周边国家的数字基础设施改善，才能形成区域范围内的协同效应。

（三）数据治理与网络安全的冲突

数据治理与网络安全问题是数字经济合作中的敏感领域，中国与新加坡的合作在这一方面面临较大的挑战。**首先，跨境数据流动是数字经济合作的核心领域之一，但涉及复杂的隐私保护、商业利益以及国家安全问题**。在中国与新加坡的合作中，如何界定数据的类型、处理敏感数据的方式以及流动的范围，都是需要明确的议题。对于一些涉及国家安全的敏感数据，中国通常要求其留存在境内¹⁶，而新加坡更倾向于通过技术手段（如数据加密和匿名化）解决安全隐忧。这种处理方式上的分歧可能导致双方在数据使用协议和技术规范制定中出现摩擦。此外，在数据使用过程中，双方企业可能因数据保护和共享规则的不同而面临困境。中国的企业需要遵守国内严格的数据保护和跨境流动审批制度，而在新加坡，企业可能更多地依赖市场规则和行业自律。¹⁷这种合规差异可能增加双方企业在合作中的成本和不确定性。**其次，随着数字经济的快速发展，网络安全威胁也在不断升级，包括数据泄露、网络攻击、黑客入侵以及网络犯罪等**。在中-新合作中，这些威胁可能进一步复杂化。一方面，双方需要面对快速变化的网络安全环境，

¹⁵ 张轩诚：《数字经济伙伴关系协定中个人信息保护研究》，《信息安全研究》2024 年第 1 期。

¹⁶ 李冬新、王柬力、王云婷：《中日韩与东盟在数字经济领域的竞合——以数字贸易为例》，《南洋问题研究》2024 年第 1 期。

¹⁷ 梁昊光、秦清华：《“数字丝绸之路”建设与共建国家价值链优化》，《统计与决策》2024 年第 6 期。

确保合作项目的技术和网络体系不受攻击。另一方面，由于双方网络安全策略和响应机制的差异，在应对跨境网络安全事件时可能缺乏统一的行动和协调机制。这种缺乏统一应对的状况可能延误事件处理，甚至扩大安全威胁的影响范围。

（四）区域内外市场竞争的压力

在中国与新加坡数字经济合作中，市场竞争的存在对合作生态构成了一定压力。一方面，**中国与新加坡企业间的直接竞争**。中国的科技巨头（如阿里巴巴、腾讯和华为）和新加坡本土数字企业（如 Grab、Sea Group）在东南亚市场的多领域展开激烈竞争。中国企业凭借强大的技术研发能力和充足的资本资源，逐步在东南亚电子商务、数字支付和物流服务领域占据重要地位。阿里巴巴通过收购新加坡的电子商务平台 Lazada，将其纳入自己的全球生态体系。然而，新加坡企业对区域市场的本地化需求更为敏感，尤其是在支付系统和服务设计中，更注重满足区域用户的文化与消费习惯。这种竞争的直接结果是，双方企业可能在市场扩张过程中出现业务重叠和资源争夺¹⁸。在数字支付领域，腾讯的微信支付与新加坡本土的 GrabPay 存在显著的市场竞争关系，两者都在争夺区域内不断增长的用户群体。尽管竞争能够提升服务质量，但也可能导致资源的重复利用，抑制双方企业之间的潜在合作机会。另一方面，**东盟区域市场份额的分配存在较大争议**。东南亚地区作为全球增长最快的数字经济市场之一，吸引了大量的国际投资和技术输出。中国和新加坡企业均试图扩大在该区域的影响力，争夺有限的市场资源。中国企业凭借价格优势和技术规模化能力，占据了区域电商市场的很大份额，但这可能压缩新加坡本土企业的生存空间。¹⁹新加坡企业则试图通过更灵活的服务方式和创新的商业模式争取差异化竞争优势。这种资源分配的压力，可能在一定程度上影响中-新企业间的协同合作。

四、共建“数字丝绸之路”背景下深化中-新数字经济合作的策略

（一）推动政策协同与战略对接

1. 对接战略目标，明确合作方向

中国的“数字丝绸之路”倡议聚焦通过数字技术和信息通信基础设施连接沿线国家，促进跨境数据流动和数字贸易的发展。这一倡议与新加坡的“智慧国家2025”战略存在显著的战略契合点。新加坡在其战略中强调通过技术创新和数字化转型提升国家竞争力，特别关注智慧城市建设、数据治理和数字贸易规则的优化。中新两国在政策目标上的高度一致性为双方合作奠定了坚实基础。为实现战略对接，双方需要在更高层次上加强政策沟通，通过高层对话机制进一步明确合作领域和方向。在智慧城市建设方面，双方可以结合中国在基础设施建设和物联

¹⁸ 王一栋：《数字贸易规则的体系困境与中国方案——兼以新加坡模式为启示》，《国际经贸探索》2024年第5期。

¹⁹ 邱静：《数字时代东南亚国家策略探析》，《亚太安全与海洋研究》2024年第4期。

网应用领域的技术优势，以及新加坡在城市治理和数据分析上的丰富经验，共同打造具有示范意义的智慧城市合作项目。²⁰在数字贸易领域，新加坡作为区域数字经济的枢纽，能够为中国的跨境电商平台提供通向东盟市场的桥梁，而中国则可以通过技术输出和资金支持，进一步增强新加坡在区域内的数字经济竞争力。

2. 完善对话机制，落实双边政策

一方面，政策的顺畅对接离不开制度化的沟通机制。中新两国可以在现有的双边合作框架下设立专门针对数字经济的政策对话机制，定期讨论双方在数字经济领域的政策动向、合作计划及技术标准等内容。这样的机制能够有效减少因政策差异带来的不确定性，同时确保合作项目的实施更加高效。双方可以设立“中-新数字经济合作委员会”，吸纳两国政府、企业和科研机构的代表共同参与，形成政策协调、项目对接和技术交流的闭环机制。在该委员会的框架下，可以设立数字贸易规则协调小组、数据治理标准化小组和跨境电子支付合作小组，分别负责具体领域的合作和政策协调。通过这样的组织架构，中-新在数字经济领域的合作将更加具有体系化和持续性。另一方面，为进一步推动战略对接，中新两国可以探索更为灵活和创新的双边合作协议模式。现有的合作协议通常以国家层面的政策协调为主²¹，而在“数字丝绸之路”框架下，双方可以尝试通过公共部门和私营部门的深度合作，形成政策推动与市场驱动相结合的模式。借鉴国际成功经验，探索政府间协议与企业间合作备忘录相结合的模式，将政策方向与具体的企业项目对接起来，增强协议的可操作性和落地性。此外，协议中可以引入灵活的调整机制，以应对数字经济领域快速变化的技术和市场环境。在涉及技术标准和数据治理规则的合作协议中，双方可以约定定期评估和调整的条款，以确保协议能够持续适应新技术和新市场的需求。

（二）携手加快数字基础设施建设与产业数字化转型

1. 推动区域数字基础设施互联互通

数字基础设施是数字经济发展的物质基础，其完备程度直接影响数字经济的整体运行效率。中新两国在数字基础设施领域的合作潜力巨大。新加坡作为东南亚数字经济枢纽，拥有先进的5G网络、数据中心和海底光缆布局，为区域数字经济发展提供了强有力的支撑。²²与此同时，中国在通信网络、云计算和物联网等领域具备全球领先的技术能力，能够为新加坡及东盟国家提供技术和资金支持。双方可通过合作投资，共同完善区域数字基础设施网络。中国的通信企业可以与新加坡本地企业合作，共同参与东盟地区海底光缆项目的建设，提升区域间的数

²⁰ 李猛、翟莹：《构建“一带一路”数字经济合作发展保障机制研究》，《北京航空航天大学学报(社会科学版)》2023年第4期。

²¹ 甘露：《贸易模式对自由贸易港服务贸易发展的影响研究——以新加坡、中国香港和海南自由贸易港为例》，《上海大学学报(社会科学版)》2023年第6期。

²² 彭岳：《数字丝绸之路跨国法律秩序的建构与完善》，《中国法学》2024年第3期。

据传输能力。与此同时，中国可利用其强大的资本能力，在新加坡设立更多数据中心，增强区域数据存储和处理能力。²³通过基础设施的互联互通，推动区域数字经济一体化进程，为中-新合作和“数字丝绸之路”建设奠定基础。此外，5G 网络的部署是中-新合作的重点领域。新加坡的 5G 网络覆盖已达到较高水平，但其他东盟国家仍处于初期阶段。双方可以将合作范围扩大到东盟地区，共同建设覆盖整个东南亚的 5G 通信网络。中国可以输出其成熟的 5G 设备和技术，而新加坡则可利用其区域影响力，推动东盟各国加快网络升级。

2. 携手支持产业数字化转型

产业数字化是数字经济发展的方向²⁴，中国与新加坡可以通过产业数字化转型提升区域经济的竞争力。**首先，两国携手推动制造业的数字化升级。**中国是全球制造业的中心，而新加坡则在高端制造和工业自动化领域具有较强的技术优势。双方可以通过合作，在工业互联网和智能制造领域实现突破。中国可以输出低成本的传感器和自动化设备，而新加坡则提供高精度的工业软件 and 控制系统。²⁵通过结合两国优势，可以推动区域制造业的数字化升级。**第二，两国携手发展数字金融与跨境支付。**数字金融是产业数字化的重要组成部分，也是中新合作的重点领域。中国在数字支付和金融科技方面具有领先地位，而新加坡作为区域金融中心，可以为数字金融的发展提供制度保障和市场环境。²⁶双方可以合作开发区域性的跨境支付平台，通过区块链技术实现交易的高效透明，为区域内企业和消费者提供便捷的金融服务。**第三，两国携手建立区域性的数字贸易平台，支持跨境电子商务的发展。**中国的电商企业可以与新加坡的物流企业合作，优化跨境物流网络，降低交易成本。此外，双方可以利用平台经济模式，推动更多中小企业参与数字经济活动，扩大区域数字贸易的市场规模。

（三）优化数据治理与网络安全合作

1. 推动数据治理模式的对接与融合

数据治理是数字经济发展的核心环节。中国和新加坡在数据治理理念和模式上存在差异：中国更加注重数据主权和本地存储的安全性，而新加坡则偏向于通过灵活的数据流动政策促进经济增长。为了实现更高效的合作，双方需要在数据治理模式上寻求对接与融合。**首先，中新两国可以通过建立双边数据治理合作框架，明确数据分类、流动和存储的规则。**双方可以在敏感数据定义、数据匿名化处理和跨境数据审批等方面制定共同标准，以降低政策不一致带来的不确定性。

²³ 姜志达、韩卓希：《中国—东盟数字创新合作的态势与路径选择》，《南洋问题研究》2023 年第 4 期。

²⁴ 王业斌、高慧斌、郭磊：《“数字丝绸之路”的发展历程、成就与经验》，《国际贸易》2023 年第 10 期。

²⁵ 赵若锦、李俊、张威：《新加坡数字经贸规则体系构建及对我国的启示》，《国际贸易》2023 年第 12 期。

²⁶ 陈文玲、谢兰兰：《共建“一带一路”十年的成功实践、经验与启示》，《全球化》2023 年第 4 期。

这样的框架可以基于试点项目逐步完善，并最终推广到更广泛的区域合作中。**第二，双方可以参考国际上成功的数据治理实践，结合自身需求制定适合的政策。**新加坡的“沙盒机制”（Regulatory Sandbox）²⁷为企业在创新过程中提供了灵活的政策环境，这一模式可以为中国企业在跨境数据应用中提供参考。同时，中国在数据安全保护方面的技术积累可以为新加坡数据治理体系的完善提供支持。**第三，双方应共同提升数据治理技术能力。**技术是解决数据治理分歧的重要手段。通过加密技术、分布式存储和区块链应用，中新两国可以在确保数据安全的同时实现更高效的数据流动。采用基于区块链的数据共享平台，可以提升数据的透明性和可追溯性，从而减少对数据流动的政策限制。²⁸

2. 构建网络安全协作机制

网络安全是保障数字经济合作的关键领域。随着网络攻击和数据泄露事件的频发，中国与新加坡需要在网络安全领域建立更加紧密的协作关系，共同应对复杂的安全威胁。**首先，中新两国可以设立联合网络安全应急机制，在应对网络攻击和数据泄露事件时实现快速响应和协调。**建立共享的威胁情报数据库，双方定期更新网络安全威胁信息，并在重大事件发生时通过联合应急预案快速采取行动。这种机制不仅能够提升安全事件处理效率，还能够增强双方的信任。**第二，推动网络安全技术研发合作。**中新两国通过共同研发网络安全技术，双方可以提升对复杂网络威胁的防御能力。在人工智能和大数据分析的支持下，中国与新加坡可以开发针对高级持续威胁（Advanced Persistent Threat, APT）²⁹的防御系统。此外，双方还可以合作研发更高效的数据加密算法和零信任架构，提升网络安全的整体水平。**第三，加强对网络安全法规的协调。**中新两国在网络安全法规上的差异可能对合作带来阻力。中国强调网络基础设施的自主可控，而新加坡更注重国际标准的应用。³⁰双方可以通过政策对话机制，在网络安全法规上寻求更高的兼容性，并推动双方企业在网络安全合规上的交流与合作。

（四）促进企业协同与市场整合

1. 深化企业间的协同合作

企业协同是实现市场整合的重要路径。中国与新加坡的企业各具优势，通过

²⁷ 新加坡的“沙盒机制”（Regulatory Sandbox）是该国为推动创新、平衡监管与创新设计而设计的一种监管模式。这种机制主要应用于金融科技、数字经济和其他新兴技术领域。在沙盒中，企业可以在真实市场中测试其创新项目，但监管要求会适当放宽，以便企业能够探索新技术或模式的潜力，同时降低试验的成本和风险。通过暂时放宽部分规则，为企业提供试验空间，同时确保必要的消费者保护和金融稳定。鼓励企业进行前沿创新，尤其是在技术、服务模式或运营方式上的探索，为行业发展注入活力。

²⁸ 任保平：《新发展格局下“数字丝绸之路”推动高水平对外开放的框架与路径》，《陕西师范大学学报（哲学社会科学版）》2022年第6期。

²⁹ 高级持续性威胁（Advanced Persistent Threat, APT）是一种复杂且持续的网络攻击形式，通常由有组织的团体或国家支持的黑客实施，旨在获取敏感信息或进行长期隐蔽的情报收集。APT攻击具有高度的隐蔽性、针对性和持续性，对政府机构、大型企业、金融机构等高价值目标构成了严重威胁。

³⁰ 房裕、邢文昕、田泽：《RCEP全面实施背景下中国—东盟数字经济合作机遇、挑战与对策》，《国际贸易》2023年第10期。

深化协同合作，可以共同开拓区域市场，实现资源的高效配置。**首先，中心两国应当推动加强产业链合作。**中国企业在供应链和制造业方面具备全球竞争力，而新加坡则在高附加值服务业和创新产业中具有优势。³¹双方企业可以通过合作建立完整的产业链条。中国企业可以为新加坡提供成本低、效率高的制造支持，而新加坡企业则可以为中国企业提供设计、营销和售后服务等增值服务。这样的合作模式能够帮助双方企业提升市场竞争力，同时优化区域内的资源配置。**第二，构建联合运营模式。**双方企业可以通过设立合资公司、联合开发项目等形式，实现更深层次的协同。中国的数字支付企业可以与新加坡的金融科技企业合作，共同开发区域性的跨境支付平台；新加坡的物流企业可以与中国的跨境电商平台合作，优化跨境物流网络。这样的联合运营模式能够充分利用双方的优势，提升合作的效率和效果。**第三，支持中小企业参与合作。**中小企业在中国与新加坡的数字经济合作中具有巨大的潜力。双方可以通过政策支持和资金投入，帮助中小企业更好地融入区域合作。设立专项基金，为中小企业在跨境电商和数字支付领域的合作提供资金支持；搭建合作平台，为中小企业之间的对接和交流创造机会。这不仅能够增强市场活力，也能够提升区域经济的一体化水平。

2. 拓展区域和国际市场合作

市场整合的最终目标是实现区域和国际市场的无缝对接。³²中国与新加坡可以通过深化区域合作和拓展国际市场，为双方企业创造更多的发展机会。**首先，中新两国应当联手推动东盟市场一体化。**新加坡作为东盟的数字经济枢纽，可以为中新合作向东盟其他国家延伸提供支持。双方可以通过合作推动东盟市场的一体化进程。在跨境电商领域，双方可以联合推出面向东盟消费者的数字服务平台；在数字支付领域，可以共同开发区域性的支付系统，提升东盟市场的服务效率。**其次，拓展“一带一路”沿线市场。**“数字丝绸之路”不仅关注东盟，还覆盖更广泛的“一带一路”沿线国家。中新两国可以将合作模式推广到其他“一带一路”国家，例如，在中东、南亚和非洲市场复制双方在数字经济领域的合作经验。通过开拓新市场，双方企业可以实现更大的发展空间，同时为“一带一路”倡议注入新的动力。总之，通过深化合作，中新可以提升双方企业在国际市场上的竞争力。通过共同参与国际数字经济标准的制定，增强双方企业的规则适应能力；通过合作开发面向全球市场的创新产品，提升企业的品牌影响力和市场份额。

五、结语

面对新的技术革命与产业变革，发展数字经济、实现产业数字化转型、提升经济竞争力、促进经济社会可持续发展是中国与新加坡的共同选择。依托数字丝

³¹ 陈敏冲、杜奇华：《共建“数字丝绸之路”背景下中国——东盟数字经济合作研究》，《广西社会科学》2022年第11期。

³² 原倩：《新发展格局下数字丝绸之路高质量发展的总体思路与战略路径》，《宏观经济管理》2022年第7期。

绸之路倡议，中国与新加坡在数字领域的合作愈发密切，彼此关系变得更有韧性。习近平主席在第十七届中国-东盟博览会和中国-东盟商务与投资峰会开幕式上正式提出要深化中国—东盟数字经济合作，打造“数字丝绸之路”。深化中国-东盟数字经济合作将为加快构建中国-东盟“数字丝绸之路”提供重要驱动力。

新加坡作为东南亚地区的科技和数字经济中心，其数字化进程表现出显著优势。中新两国在共建“数字丝绸之路”的进程中，要抓住机遇、克服挑战、加强合作，推动政策协同与战略对接，携手加快数字基础设施建设与产业数字化转型，优化数据治理与网络安全合作，促进企业协同与市场整合。总之，中新共建“数字丝绸之路”，既符合我国新时代“一带一路”倡议的愿景，也有利于新加坡未来实现数字经济发展的目标。尽管两国共建数字经济的过程中可能会面临重重挑战，但只要两国政府和人民始终坚持合作的理念并坚定地走下去，中新共建“数字丝绸之路”的目标就一定能够实现。



中国国际法学会
Chinese Society of International Law



大连海事大学
DALIAN MARITIME UNIVERSITY

中国国际法学会2025年学术年会
2025 Annual Academic Conference of the Chinese Society of International Law
暨世界反法西斯战争胜利及联合国成立80周年与国际法研讨会
and the International Law Symposium Commemorating the 80th Anniversary of the Victory of the World Anti-Fascist War and the Founding of the United Nations

加强涉外法治建设与推进中国式现代化：国际法的地位和作用
Strengthening the Role of Law in Foreign Affairs and Promoting Chinese Modernization: The Status and Role of International Law

主办单位: 中国国际法学会 大连海事大学
Co-sponsored by Chinese Society of International Law and Dalian Maritime University
承办单位: 大连海事大学法学院
Organized by Law School of Dalian Maritime University

2025年4月25日-27日, 大连
April 25-27, 2025, Dalian