

全球治理区域转向视域下 国际法发展的新趋势及中国因应

杨泽伟

内容提要:全球治理区域转向视域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的治理能力等。

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

杨泽伟,武汉大学国际法研究所弘毅特聘教授。

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]首先,无论是从理论分析还是实践考察,全球治理均陷入困境。例如,多边主义弱化,世界贸易组织多边谈判停滞不前,各国贸易保护主义重新抬头。其次,美国自2016年特朗普当选总统后,“逆全球化”思潮与行动泛滥。再次,2020年英国正式脱离了欧盟,各国政府也纷纷出台出口管制措施和强化国内供应链等政策。最后,2022年乌克兰危机导致了全球结构的分裂格局,也引发了愈演愈烈的地缘政治冲突,区域性国际组织的作用进一步凸显,全球治理主体呈现出区域化整合的态势。^[2]全球治理的区域转向,导致区域合作成为主权国

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

[2] 参见李博一、黄德凯:《新形势下的国际治理:区域转向与中国方略》,《印度洋经济体研究》2021年第6期,第76-77页;杨泽伟:《全球治理区域转向背景下中国——东盟蓝色伙伴关系的构建:成就、问题与未来发展》,《边界与海洋研究》2023年第2期,第28-29页。

家的优先选择,区域性国际组织也逐渐成为多重权力交汇的治理机构。^[3] 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视域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 全球治理区域转向视域下国际法面临的新挑战

(一) 国际力量对比的深刻变化

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。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、法国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、日本等八国集团首脑会议。目前二十国集团国民生产总值大约占整个国际社会的 85%,人口则大约占整个国际社会总人口的 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。

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提升。直接投资的流入重点往往是发展中国家。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。^[4]

(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

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和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

[3] See Andrew Cooper et al. 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》,《中国社会科学》2019 年第 7 期,第 190 页。

[4] 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, 86 *American Journal of International Law* 673, 676 (1992).

权利义务问题上的分歧,导致双方在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-minded 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。^[5]

(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。^[6] 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。^[7] 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》《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,许多国际议题的谈判出现严重分歧,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”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、南部非洲发展共同体和南锥体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。^[8] 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”。^[9] 一方面,伴随着人工智能、大数据、云计算、量子科技、物联网、区块链、5G、工业互联网等新的信息技术快速发展与加速应用,无疑需要运用国际法予以规制和应对。另一方面,各主权国家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、国际海底区域和天空等领域。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,经过了长达

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

[6] 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》,《当代亚太》2020年第3期,第142页。

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

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

[9] Manfred Lachs, *Thoughts on Science, Technology and World Law*, 86 *American Journal of International Law* 673, 684 (1992).

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 on Marine Biodiversity of Areas beyond National Jurisdiction*)最终达成共识。这是《联合国海洋法公约》(*United Nations Convention on the Law of the Sea*)体系下的第三个执行协定,对海洋法的发展具有承上启下的重要意义。在国际海底区域,2016年国际海底管理局公布了开发规章草案,迄今已完成了二读,并有望近两年通过,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协议的历程。目前谈判焦点与分歧主要包括:公约目标、范围、管控措施以及履约支持机制等。

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,目前联大六委将继续开会讨论是否制定相关的公约以及联合国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,网络犯罪的概念界定和适用范围在相关谈判中的争议尤为激烈。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、司法管辖权、诉诸救济的权利、国家预防义务、司法合作、法律责任等内容,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成立特别工作组,主要是对私营安保与军事公司在外国进行的有关活动进行管理和规制。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。^[10]

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《跨太平洋伙伴关系协定》为例,其文本协定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。^[11]

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、^[12]应对气候变化、^[13]劳工保护要求^[14]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。

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

[11] 2017年11月11日,由启动《跨太平洋伙伴关系协定》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。

[12] See Ernst-Ulrich Petersmann, Human Rights and International Economic Law in the 21st Century, 1 *Journal of International Economic Law* 3, 4 (2001).

[13] See Shalanda H. Baker, Climate Change and International Economic Law, 43 *Ecology Law Quarterly* 53, 53 (2016).

[14] See Peter Dorman, International Labor Standards: The Economic Context, 11 *Michigan State University-Detroit College of Law's Journal of International Law* 125, 125 (2002).

二 全球治理区域转向视域下国际法发展的新趋势

(一) 国际法的虚无主义重新抬头

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。

第一,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,以美国为代表的欧美国家断定乌克兰危机为“俄罗斯的侵略行为”,^[15] 严厉谴责俄罗斯违反国际法基本准则和《联合国宪章》(*Charter of the United Nations*) 的有关规定,并通过国际司法机构如国际刑事法院、^[16] 国际法院^[17] 对俄罗斯进行追责。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 届联大未经投票而以协商一致的方式通过一项决议:如果安理会常任理事国就某一事项投否决票,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,在辩论过程中,投否决票的常任理事国将首先进行发言。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。^[18]

第二,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”。^[19] 在他们看来,中国等一些国家在近年来颁布的所谓的非市场化政策和采取的一些相关做法,对其工人和商业构成了不公平竞争条件、导致了严重过剩和现行规则失效、阻碍了新技术的开发与利用,并破坏国际贸易的正常运转。^[20] 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,而罔顾该组织其他 100 多个成员方的立场。有鉴于此,一些学者开始质疑在当今地缘政治背景下现有国际法体系能否真正发挥作用,进而认为目前国际投资贸易规则及其争端解决机制均已完全失效,无法有效规制一些国家的行为,只有凭

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

[16] See Situation in Ukraine (ICC-01/22), <https://www.icc-epi.int/ukraine>, 最近访问时间[2024-07-02]。

[17] 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), <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), <https://www.icj-cij.org/en/case/182>, 最近访问时间[2024-07-02]。

[18] 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》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, <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf>, 最近访问时间[2024-07-02]。

[19] 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》,《中国法学》2023 年第 3 期,第 286 页。

[20] See USTR, Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union, <https://ustr.gov/about-us/policyoffices/press-office/press-releases/2020/january/joint-statement-trilateral-meeting-trade-ministers-japan-united-states-and-european-union>, 最近访问时间[2024-07-02]。

借本国的综合国力才能维护本国的国家利益。^[21] 还有学者的看法更为直接,认为美国只是基于自身需要决定国际法规则的取舍,目前国际法律制度早已沦为美国谋求地缘竞争优势的手段,世界贸易组织上诉机构长期停摆导致不能及时纠正众多明显违反多边国际法规则的单边措施;因此,主张通过国际法机制来约束一些国家在经贸领域霸权行为的观点,无疑是纸上谈兵。^[22]

第三,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,直接对特定个人、组织或国家进行制裁。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,美国净制裁个人和实体高达9421个,较2000年增长933%。^[23] 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实施了全面的经济制裁,而且时常用单边制裁作为大棒威胁俄罗斯传统经贸伙伴,如中国和印度等国。美国实施非法的单边制裁与“长臂管辖”,不但破坏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

国际立法的碎片化现象虽然一直存在,但在当下尤为显著,国际立法的主体更加多元。

1. 国际组织造法

国际组织的造法活动,对于维护、保障和推动现代国际法律秩序,具有不可替代的作用。过去的国际联盟,现在的联合国,尤其是联合国国际法委员会的工作,对维护国际法律秩序与增进当代国际法的权威性与明确性而言,发挥了特别重要的作用。^[24] 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条第1款明确规定: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”。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,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》(*Statute of International Law Commission*),正式成立了国际法委员会,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作出了较大贡献。^[25] 总之,联合国将国

[21] 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》,《中国法学》2023年第3期,第295页。

[22] See Weizhan Meng & Xinkai Zeng, How Should China Respond to Trump's New Round of Trade War? An Unprecedented Debate among Chinese IR Scholars, 54 *Journal of World Trade* 972, 993 (2020).

[23] 参见《美国对华认知中的谬误和事实真相》(2022年6月19日),外交部网站, https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202206/t20220619_10706065.shtml, 最近访问时间[2024-07-02]。

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

[25] 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》,《武大国际法评论》2018年第6期,第1-32页。

国际规范条文化的工作,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。^[26]

值得注意的是,除联合国国际法委员会外,联合国的其他一些辅助机关,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作出了贡献。^[27]

2. 国际会议造法

19 世纪前后,日益频繁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。^[28] 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常设性的国际组织造法机关所替代。一些国际组织为了达成其基本的组织文件所规定的宗旨目标、履行其基本的职能,经常召开多边的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,《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*)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,为了满足国际社会的现实需要,通过一些国际司法机构的判例来澄清、解释和发展有关国际法规则,对推动现代国际法律秩序的演进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。例如,国际法院 70 多年来的审判活动,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,^[29] 扮演“准立法者”的角色,^[30] 其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。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,

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

[27] 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 & Pierre Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, 5th edition, Sweet & Maxwell, 2001, p. 290; [美]何塞·阿尔瓦雷斯著:《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。

[28] 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:《梁西国际组织法》(第 8 版),杨泽伟修订,武汉大学出版社 2023 年版,第 23 页。

[29] 参见陈治世著:《国际法院》,我国台湾地区商务印书馆 1983 年版,第 417-427 页。

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

国际司法机构的整个审判路径,发展了国际法、弥补了现有国际法规则的僵化与空白。^[31]

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。^[32] 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,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。^[33] 非正式造法主要有以下三大特点:第一,利用松散的组织或论坛,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较大的空间;第三,缺乏有效的监督实施机制。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;第二,在“全球市民社会”,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;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、决议不易通过的困境发生。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

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的重要表征。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)司法机构的扩权形象日益凸显

“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。”^[34] 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。

第一,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)就没有管制、没有报告和非法捕捞活动的相关事项,提请国际海洋法法庭出具咨询意见。^[35] 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》(Statute of the International Tribunal for the Law of the Sea)^[36] 和《法庭规则》(Rules of the International Tribunal for the Law of the

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

[32] See Charles Lipson, Why Are Some International Agreements Informal?, 45 *International Organizations* 495, 498 (1991).

[33] See Joost Pauwelyn, Ramses A. Wessel & Jan Wouters eds., *Informal International Lawmaking*, Oxford University Press, 2012, p. 22.

[34] [美]何塞·阿尔瓦雷斯著:《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。

[35] See Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC), <http://www.itlos.org/index.php?id=252&L=1%27>, 最近访问时间[2024-07-02]。

[36] 《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。

Sea),^[37] 认定全庭有咨询管辖权。然而,一些主权国家在其提交的书面意见中特别强调,假如任何两个或两个以上的主权国家通过缔结国际协议的方式,就可以将所有的“法律问题”提交给国际海洋法法庭并请求其提供咨询意见,那么《联合国海洋法公约》起草者的设计和理想以及相关的咨询意见程序完全有可能遭受破坏甚至被歪曲。^[38] 《联合国海洋法公约》和《国际海洋法法庭规约》均未明确规定作为一个整体国际海洋法法庭全庭拥有咨询管辖权,因而国际海洋法法庭理所当然地应对全庭的咨询管辖权问题予以仔细考量和谨慎处理。由上可见,国际海洋法法庭自动赋予全庭的咨询管辖权,其扩权趋势是特别明显的。况且,国际海洋法法庭咨询管辖权的条件也不高,被滥用的可能性较大;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对主权国家和国际组织均无法律拘束力,但它对海洋法的未来发展将产生较大影响是不容否定的。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。^[39]

第二,国际仲裁庭越权、扩权现象明显。2013 年 1 月 22 日,关于中菲南海问题,菲律宾单方面提起《联合国海洋法公约》附件七仲裁。2015 年 10 月 29 日,仲裁庭对“南海仲裁案”的可受理性与管辖权问题作出裁决,裁定对菲律宾的几乎全部诉求具有管辖权。^[40] 2015 年 10 月 30 日,中国外交部发表的《关于仲裁庭的管辖权和可受理性问题的声明》特别强调,对于属于领土主权性质的事项,仲裁庭裁定具有管辖权,大大超越了《联合国海洋法公约》的授权;仲裁庭对中菲之间存在海域划界的事实故意视而不见,对与海域划界有关的事项进行越权管辖等。^[41] 此外,仲裁庭就“南海仲裁案”管辖权问题的裁决,“背离了《联合国海洋法公约》争端解决机制的宗旨与目的,破坏了《联合国海洋法公约》的权威性和完整性”。^[42] 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。”^[43] 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。

[37] 《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。

[38] See Written Statement of the United States of America, ITLOS, 27 November 2013, Para. 19, https://itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/written_statements_round1/C21_Response_Round_1_USA.pdf; Written Statement of the Kingdom of Thailand, ITLOS, November 29, 2013, Part 4, https://itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/written_statements_round1/C21_Response_Round_1_Thailand.pdf, 最近访问时间[2024-07-02]。

[39] 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, https://itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/written_statements_round1/C21_Response_Round_1_China.pdf, 最近访问时间[2024-07-02]。

[40] Award on Jurisdiction and Admissibility 29 October 2015, <https://pca-cpa.org/en/cases/7/>, 最近访问时间[2024-07-02]。

[41] 《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),载中国国际法学会编《南海仲裁案裁决之批判》,外文出版社 2018 年版,第 417-418 页。

[42] 中国国际法学会著:《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。

[43] [美]何塞·阿尔瓦雷斯著:《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。

第三,国际法院存在违反“国家同意原则”的现象。按照当代国际法的规则,每一个主权国家均有权自由选择争端解决的方法。^[44]换言之,只有在当事国同意的前提下,每一个国际仲裁机构或国际司法机构,才能对主权国家之间争端行使管辖权,即“国家同意原则”。^[45]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”^[46]中,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。同时,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,目的是回避没有经过主权国家的同意该国就没有义务把主权国家之间的争端提交司法解决的原则。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。又如,在2021年索马里诉肯尼亚“印度洋海洋划界案”中,国际法院第一次在一方当事国没有出庭的情况下,作出划定海洋边界的判决。^[47]这在一定程度上也降低了“国家同意原则”的门槛。^[48]

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,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这一原则的效果。”^[49]此外,《中国关于次区域渔业委员会提交咨询意见请求的书面意见》也专门强调,“法院或法庭行使管辖权必须经过当事国同意是一项重要的国际法原则”。^[50]在菲律宾单方面提起的“南海仲裁案”中,中国政府相继发布了《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。^[51]

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

[45] 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, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/169/169-20180301-WRI-03-00-EN.pdf>, 最近访问时间[2024-07-02]。

[46] 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, <https://www.icj-cij.org/case/169>, 最近访问时间[2024-07-02]。

[47] See Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya), <https://www.icj-cij.org/case/161>, 最近访问时间[2024-07-02]。

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

[49] 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, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/169/169-20180301-WRI-03-00-EN.pdf>, 最近访问时间[2024-07-02]。

[50] 《中国关于次区域渔业委员会提交咨询意见请求的书面意见》第85段,ITLOS /PV. 14 /C21/1, p. 2, https://itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/written_statements_round1/C21_Response_Round_1_China.pdf, 最近访问时间[2024-07-02]。

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

(四) 国际法规则制定权向区域性国际组织下沉

首先,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。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。^[52]

其次,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,2022 年 5 月四国峰会宣布设立的美国、日本、印度和澳大利亚四国的“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,拜登宣布正式启动“印太经济框架”。2023 年 5 月 27 日,“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“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”。^[53] 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”,这是对联合国集体安全制度的有益补充。^[54] 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。

最后,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。例如,2020 年 11 月,包括东盟 10 国以及中国、澳大利亚、日本、新西兰和韩国在内的 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, RCEP)。^[55] 《区域全面经济伙伴关系协定》是东盟起主导地位的、成员国间相互开放市场的区域经济一体化合作,也是一种新的区域经济一体化的合作形式,其内容主要包括对货物贸易、原产地规则、卫生与植物卫生措施等进行规制,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》。^[56] 《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》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,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

[52] 参见梁西著:《梁西国际组织法》(第 8 版),杨泽伟修订,武汉大学出版社 2023 年版,第 323 页。

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

[54] 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。

[55] 2022 年 1 月 1 日,《区域全面经济伙伴关系协定》正式生效。

[56] 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》。

际经贸规则的作用。^[57]

国际法规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。^[58] 另一方面,一些欧美国家试图将中、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,美国贸易代表曾公开宣称,“印太经济框架”是“独立于中国的安排”。^[59] 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)^[60],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更新缓慢。世界贸易组织从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。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,近年来受疫情影响,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,“大多数国家仍然极其看重多边体系”,^[61] 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一再强调,世界贸易组织争端解决机制和世界贸易组织多边贸易规则体系频频遭受冲击,对欧盟来讲无疑是一场重大灾难。^[62] 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次委员会会议通过决议,同意研究有关投资者与国家间争端解决机制改革的必要性、面临的挑战、存在的问题以及潜在的改革方案。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》(G20 Rome Leaders' Declaration)指

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

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

[59] 参见《美国对华认知中的谬误和事实真相》(2022年6月19日),外交部网站, https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202206/t20220619_10706065.shtml, 最近访问时间[2024-07-02]。

[60] See Jacob Katz Cogan, *Representation and Power in International Organization: The Operational Constitution and Its Critics*, 103 *American Journal of International Law* 209, 209 (2009).

[61] A New Agenda for Peace - Our Common Agenda Policy Brief 9, July 2023, <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf>, 最近访问时间[2024-07-02]。

[62] 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》,《中国法学》2023年第3期,第302-303页。

出,进一步增强以世界贸易组织为核心的多边贸易体制。^[63] 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,以世界贸易组织为核心的多边贸易体系对全球经济复苏的作用不可或缺。^[64] 2021 年 12 月,中国和俄罗斯、欧盟等共 112 个世界贸易组织成员方共同发表了《投资便利化联合声明》(Joint Statement on Investment Facilitation for Development),就有关投资便利化的主要规则与协定框架达成了基本共识。2023 年 7 月 6 日,世界贸易组织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 月举行的世界贸易组织第 12 届部长会议在防疫相关知识产权豁免、新冠疫情应对、人道主义粮食采购、粮食安全、渔业补贴、世界贸易组织改革和电子传输暂免关税等国际社会广泛关注的议题上取得了令人非常满意的成果,被誉为真正的多边主义胜利。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。”^[65] 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中重要地位的取得,是因为作为第二次世界大战战胜国,中国人民作出了重大贡献和付出了巨大牺牲。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、世界银行和世界贸易组织等国际组织中的地位逐步得到恢复和不断增强。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。^[66] 这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。”^[67]

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,中国政府向世界贸易组织正式提交有关改革的建议文件,坚定支持对世界贸易组织进行实质性改革,重点涉及世界贸易组织争端解决机制。在世界贸易组织上诉机构遭遇停摆的情

[63] 参见《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〉》,http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/01/content_5648079.htm,最近访问时间[2024-07-02]。

[64] 参见《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〉》,http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/13/content_5650601.htm,最近访问时间[2024-07-02]。

[65] 参见 Kristalina Georgieva, Gita Gopinath & Ceyla Pazarbasioglu:《我们为何必须抵制地缘经济分裂,如何抵制?》,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,最近访问时间[2024-07-02]。

[66] 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》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, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf,最近访问时间[2024-07-02]。

[67] 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),《人民日报》2021 年 10 月 26 日第 2 版。

形下,中国与欧盟一起努力共同成立了世界贸易组织“临时上诉仲裁机制”,以保证贸易争端解决在国际法治轨道上运行。此外,对于国际贸易投资规则体系现代化的议题,中国政府也积极参与并努力加以推动。例如,中国政府不但自始至终参加了《联合国关于调解所产生的国际和解协议公约》(Singapore Convention on Mediation,《新加坡调解公约》)的谈判起草工作,而且还于2019年8月作为最早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》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

世界性大国的战略竞争已由全球治理体系的表决权与话语权的争夺,逐渐演变为全球治理体系的理念、观点与规则的竞争。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在向世界舞台中央不断靠近。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中国新时代国际法律秩序观的最基本理念,体现了现代国际法的时代价值,是中国对当代国际法发展的突出贡献,也有利于推动国际法律秩序的变革。^[68]又如,“共商共建共享”原则,不但写进中国与相关的国际组织以及“一带一路”沿线国家签订的200多份政府间共建“一带一路”合作文件中,而且能逐步适用于国际法各个领域、具有广泛的法律约束力,进而获得了国际社会的普遍广泛认可,因而蕴含了当代国际法基本原则的重要表征。^[69]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。

(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存在的问题

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,既有东盟这样的亚洲区域组织,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样的一般性政治组织,也有阿拉伯石油输出国组织和亚洲开发银行这样的区域经济组织;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

[68] 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。

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

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。

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,韩国与日本之间的独岛(竹岛)争端、巴基斯坦与印度之间有关克什米尔问题的领土争端,以及中国与其他南海声索国之间的南海海域划界与岛屿主权争端等。假如上述争端问题长期不能解决,将会影响中国周边国家相互间进行国际合作。^[70]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。长期以来,欧美大国一直将印太、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,欧美大国的战略伙伴与重要盟友,也明确希望域外大国有明显的存在并能积极介入。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,初步建构区域治理的话语体系和理论体系,并在中国周边区域甚至域外区域的国际治理实践中进一步增强影响力。^[71]

一是制度建设方面。在制度建设方面,中国可以采取三步走的策略。第一,鉴于亚洲还没有类似欧盟、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,因为中国已成为世界最大的天然气进口国,哈萨克斯坦、土库曼斯坦等中亚国家又是国际社会十分重要的天然气出口国和生产国,中国—中亚天然气管道已成为当今国际社会运输距离最远的天然气管道,所以中国可以与哈萨克斯坦、土库曼斯坦等中亚地区国家共同发起建立“天然气国际论坛”(International Forum for Gas),^[72]作为中期目标。从成员国方面来分析,“天然气国际论坛”的创始成员国,可以中国与哈萨克斯坦、土库曼斯坦等中亚地区国家为主,之后逐步扩大到“一带一路”沿线地区的国家,最后发展成为涵盖相关国际组织以及国际社会最重要的天然气消费国和天然气生产国在内的全球天然气国际治理平台。^[73]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。

二是议程设置方面。有学者认为,就目前的国际体系而言最适合的秩序是,地区化的推进建立在文化相似和政治互信的区域基础之上。^[74]因此,就议程设置而言,中国可以

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

[71] Jared Mckinney, How Stalled Global Reform Is Fueling Regionalism: China's Engagement with the G20, 39 *Third World Quarterly* 709, 709-721 (2018).

[72] 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》,《政法论丛》2023年第4期,第21页。

[73] 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.

[74] 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》,《世界经济与政治》2010年第11期,第17页。

通过就某一筹划中的重大议程率先作出明确承诺或公开倡议某个重大合作议程等方式,最终实现将上述合作议程上升为区域治理框架内的共同行动计划或共同倡议的目标。^[75]例如,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。2023年5月《中国—中亚峰会西安宣言》专门指出,中亚国家认为中国政府提出的全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议,对促进人类文明进步、维护世界和平与安全以及实现联合国可持续发展目标等,均具有重要的价值;中亚国家不但高度评价,而且还愿意积极主动地践行中国政府提出的上述三大倡议。^[76]上述宣言的内容,不但表明中国提出的三大倡议得到了中亚五国的认同和响应,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。

三是规范扩散方面。“当今世界,对于大多数国家来说,唯一可以表达并实现其专属权利的方法就是参与各种各样的规制与整合国际体系的制度。”^[77]就规范扩散而言,中国可以经由周边区域治理中的议程设置和制度建设等方式,将中国政府所倡导的战略、理念、制度和规则区域化和跨区域化,并最终外溢为全球化而被国际社会广泛接受。^[78]例如,构建安全共同体是“全球安全倡议”的重要宗旨,也体现了全球安全治理的重要趋势与发展方向,体现了中国作为负责大国的责任担当。^[79]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,从而指引了全球安全治理的发展方向,有助于进一步保障共同安全。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。”^[80]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 and 稳定,构建安全共同体”。^[81]最后,就多边层面来讲,习近平主席在2022年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”。^[82]目前“全球安全倡议”是以“构建安全共同体”为基本宗旨,把中国元素纳入到重建全球安全体系中,从而为实现世界和平发展、破解全球安全领域的治理难题贡献了中国方案。

[本文为作者主持的2022年度教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“全球治理的区域转向与中国参与亚洲区域组织实践研究”(22JZD040)的研究成果。]

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

[76] 参见《中国—中亚峰会西安宣言》(2023年5月19日),https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202305/t20230519_11080194.shtml,最近访问时间[2024-07-02]。

[77] Abram Chayes & Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty*, Harvard University Press, 1995, p. 227.

[78] 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。

[79] 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》,《太平洋学报》2023年第4期,第5页。

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

[81] 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》,《人民日报》2020年11月11日第2版。

[82] 《习近平在金砖国家领导人第十四次会晤上的讲话》(2022年6月23日),http://www.gov.cn/xinwen/2022-06/23/content_5697386.htm,最近访问时间[2024-07-02]。

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

[**Abstract**] Currently, international law is facing the following four major challenges: first, profound changes in the international balance of power; second, the difficulty in balancing the interests of developed and developing countries in the international legal order; third, the danger of “hollowing out of power” faced by the international legal order; and fourth, the gradual intensification of the international legislative game. At present, international law also presents four major development trends. The first trend is that the nihilism of international law has resurfaced. Firstly, the call for limiting or even eliminating the veto power of permanent members of the United Nations Security Council (UNSC) is on the rise. Secondly, the system of international trade and investment rules has been questioned. Lastly, the abuse of “long-arm jurisdiction” and the imposition of unilateral sanctions by the United States not only constitute a serious violation of basic norms of international law and international relations but also undermine the confidence of states in the international rule of law. The second trend is that the fragmentation of international legislation has become more pronounced. For example, the law-making activities of international organizations play an irreplaceable role in maintaining, safeguarding, and promoting the modern international legal order. The third trend is that the image of international (quasi-) judicial institutions as expanding powers is becoming increasingly prominent. First of all, the tendency of the International Tribunal for the Law of the Sea to expand its powers by automatically conferring advisory jurisdiction on the entire Tribunal is particularly obvious. Secondly, the phenomenon of international arbitration tribunals overstepping and expanding their powers is obvious. And finally, the International Court of Justice (ICJ) has violated the “principle of consent of the state”. The fourth trend is that the rule-making power of international law is being shifted to regional international organizations. There has been a growing phenomenon of the fragmentation of the camps of groups of states and the formulation of international rules by regional or quasi-regional international organizations. The phenomenon of shifting the leading role in the creation of international economic and trade rules to regional international organizations is also particularly obvious. China may respond to the new challenges to and new trends in the development of international law in the following two ways. First, upholding the international legal order of multilateralism. And second, making an initial effort to construct a discourse and theoretical system of regional governance in terms of institution-building, agenda-setting and norm proliferation, and further enhancing its influence in the practice of international governance in neighboring regions and even in extraterritorial regions.

(责任编辑:余佳楠)