

# “一带一路”与国际制度的中国贡献

何志鹏<sup>a,b</sup>

(吉林大学 a.法学院; b.公共外交学院, 长春 130012)

**摘要:**中国是否可能为全球治理做出有效的制度贡献,既要考虑中国历史经验欠缺、现实主导不足、全球和区域性的国际制度已经较为丰富的挑战,也要考虑现有国际制度仍然存在问题 and 空白的机遇。中国可以考虑在国际制度的公平导向、自主理念、渐进模式上下更大的力气,刷新国际制度的格局与范式。“一带一路”倡议是中国实际贡献于国际制度的重要契机,其拓展治理主体、转变治理目标和强化文化传承的特色均有可能成为中国改进与完善国际制度的重要因素。在这一过程中,中国有必要以“适应性管理”的方式形成“一带一路”倡议的国际制度模式。“一带一路”倡议的深化实施同时也意味着中国将真正成为一个国际制度的主导型强国。

**关键词:**全球治理; 国际制度 “一带一路”; 中国贡献 “适应性管理”

**中图分类号:** D820 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-462X(2016)09-0049-08

中国政府 2013 年开始构想、2014 年进入论

① 关于推进“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”建设,参见《习近平谈治国理政》,外文出版社 2014 年版,289、293 页。2013 年 12 月,习近平在中央经济工作会议上发表重要讲话强调推进“丝绸之路经济带”建设,抓紧制定战略规划,加强基础设施互联互通建设;建设 21 世纪海上丝绸之路,加强海上通道互联互通建设,拉紧相互利益纽带。2015 年 3 月 28 日,国家发展改革委、外交部、商务部经国务院授权联合发布了《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》。

② 2013 年 9 月 29 日,中国(上海)自由贸易试验区(China Shanghai Pilot Free Trade Zone,简称上海自贸区)作为中国政府设立在上海的区域性自由贸易园区正式成立。2015 年,成立了包括广东、天津、福建在内的第二批自由贸易试验区。此后自贸区还会进一步拓展和深化。

③ 参见黄益平《中国经济外交新战略下的“一带一路”》,载《国际经济评论》2015 年第 1 期;林民旺《印度对“一带一路”的认知及中国的政策选择》,载《世界经济与政治》2015 年第 5 期;张蕴岭《聚焦一带一路大战略》,载《大陆桥视野》2014 年第 8 期,等等。

**收稿日期:** 2016-06-10

**基金项目:** 吉林大学重大课题培育项目“中国特色国际法治理论体系研究”(2015ZDPY07)

**作者简介:** 何志鹏(1970—),男,法学博士,教授,博士生导师,从事国际法研究。

证、2015 年全面投入实施的“一带一路”战略<sup>①</sup>是中国新世纪改革开放大棋局中的关键环节,不仅在经济上意味着大量的商品、技术和服务贸易的契机、基础设施项目建设的契机和直接与间接投资的契机,而且也意味着中国在全球治理方向上展开了新的探索,试图将国际法治的程序和实体带上一条均衡和公正之路。对于中国自身的发展而言,这一规划是 1978 年提出的对外开放战略的延续和深化,与中国国内的单边自贸区相互呼应,<sup>②</sup>形成了中国对外发展的联动格局。对于世界经济的发展而言,这一举措意味着中国在以周边的自贸区为重点,努力在国际社会的发展格局中提出自己的倡议,发出自己的声音,表达自己的话语。

“一带一路”构想形成以后,很多学者给予关注并展开研究,涉及中国的周边外交方式与策略、<sup>③</sup>一带一路构想与相关制度的联系等问题。除了这些领域之外,作为中国积极参与全球经济格局发展的框架与思路,非常值得关注的问题还必然包括:通过“一带一路”的促动与推进,中国在深度参与全球治理的进程中,制度上将有什么贡献?或者如果现在还没有明确的贡献,是否可能有贡献?如何才能做出贡献?具体是何种贡献?本文拟对中国为全球治理可能做出贡献的挑战与可能、方向与路径进行初步的分析。

## 一、中国提供国际制度贡献的压力

虽然古代中国曾经是东亚文明的领袖,在东亚国家之间也形成了以文化为中心的“朝贡”体系,和以“丝绸之路”为纽带的经济贸易格局,但是历史上的中国在国际制度引领方面并没有建立任何里程碑式的规范或范式,在制度发展方面也没有奠定基础、积累经验。从这个意义上看,我们为 global 治理做出贡献的内生动力不足,可以利用的内生资源也极为有限。

与此同时,从外部大环境来看,很多国际制度的发展已经取得了相当大的成就,留给我们的创新空间似乎也不大。其中,既有全球性制度的设计与构建,如联合国、世界贸易组织(WTO),也有区域性制度的构建,如欧洲联盟(EU)、北美自由贸易区(NAFTA)、东南亚国家同盟(ASEAN);<sup>①</sup>有发展程度类似的国家的制度性构建,如经济合作与发展组织(OECD),也有发展程度不同的跨区域国家之间的制度构建,如跨太平洋伙伴关系协定(TPP)。特别是在以美国为首确立的 TPP 体系公布之后,有专家进行了深入研讨,认为中国在全球治理、国际法之中所能做出的贡献不多。当然,这种观点有其存在的基础,因为在制度的成熟程度、技术完善程度、经验丰富程度上,中国与发达国家确实存在着很大的差异。

那么,这是否意味着中国就不可能在当前的时代背景下,在未来的国际制度建构与演进的格局中有所贡献呢?实际情况可能并非如此简单。虽然在全球治理模式上中国并没有经验可言,在全球治理的格局上中国的主导也极为有限,但是,如果说技术上有“后发优势”的话,那么在制度上也同样蕴藏着“后发优势”的机会与可能。中国对于全球治理的制度影响,除了实体规则上的贡献,还可以有战略思想、合作原则和治理模式上的贡献,这些都是非常值得关注的方面。

## 二、中国提供国际制度贡献的机遇

虽然在国际制度的规划与设计上,中国的供给和推动有着诸多不足,但是现有的国际制度也并不是完美无缺的。历史上对国际制度的探索留下了诸多教训,现行的国际制度也有着很多缺陷和问题,因此,我们还有探索和前进的空间。具体而言,中国有可能在如下三个方面对于国际制度供给有所贡献,从而引领国际制度迈向新的范式。

### (一) 国际制度的导向推进

回顾自威斯特伐利亚以来的国际制度,可以

说大体上经历了实力本位到规则本位的进程。<sup>②</sup>当前,实力本位依然存在,规则本位正在形成。所谓的实力本位就是在国际程序中崇尚大国强权,国际制度实际上往往是强权架构的包装,而没有充分满足强权者意愿、达到强权架构要求的制度都很难被认同和有效落实。例如,1648年的威斯特伐利亚合约确立的制度,认同了政教分离、主权国家的独立地位,在很大程度上就是对当时政治力量对比的确认。1815年以后形成的维也纳体系,也是对当时欧洲列强所公认和推崇的均势格局的一种正式的肯定。而1918年巴黎和会所建立的体系,虽然有很多反映大国意志的方面,不过也还有着较强的理想主义成分,既没有充分考虑德国民众的承受能力和爱国热情,也没有按照大国可能扮演的角色来设计当时的国际程序与决策的核心,即国际联盟。因此,国际联盟成了一个跛脚的制度体系,在缺乏美国和苏联支持的情况下,很难对日本侵华、意大利入侵埃塞俄比亚、德国侵占苏台德区做出有效的反应,“二战”爆发之后更是难于发挥功能。这就是现实主义国际关系学者所反思的20年危机。直到冷战结束前期,联合国安理会还会因为大国的相互对立、掣肘而处于裹足难行的状态,这都是国际制度实力本位的表现。

所谓规则本位就是在国际制度的建立与运行过程中,高度重视规则的地位与作用,严密细致地设计规则,并在各级各类国际关系中遵守规则,践行规则、按规则解决争端,而规则自身的正当性、规则操作过程中的公正性、合理性很可能被忽略。在规则制定的环节,当然都有各个参加者(主要是国家)的价值考量、力量对比、立场博弈,但是一旦规则纸面化、定型化,固定为法律规范之后,就有了自身的独立性,其背后的原因就不再讨论,仅仅按照规则行事。在争端解决之时,当事方和从事争端解决的裁决者都可能仅仅基于规则来判断行为正确或者错误、决定关系的发展方向、配

<sup>①</sup> 2015年11月,东盟领导人在第二十七届峰会上宣布将建成以政治安全共同体、经济共同体和社会文化共同体三大支柱为基础的东盟共同体,同时通过了愿景文件《东盟2025:携手前行》,为东盟未来10年的发展指明方向。12月31日,东盟轮值主席国马来西亚外长阿尼法发布声明,东盟共同体当天正式成立。

<sup>②</sup> 美国国际政治、国际法学者路易斯·亨金认为,国际关系经历了从武力到外交、从外交到法律的过程;美国国际经济法学者约翰·杰克逊认为,国际贸易体制经历了从“权力导向”到“规则导向”的过程。

置权利义务,所有的各方都依据规则采取行动。这种规则导向比起毫无规则可言的实力导向而言,显然是一种进步。不过,规则导向的国际关系模式也不是完美的,其中可能隐藏着注重形式正当而不注重实体公平、因为循规蹈矩而僵化守旧等问题,故而规则导向的世界格局虽然本身已经很难做到,不过还是存在诸多缺陷,不能算是一个妥善的制度。世界贸易组织可以视为规则本位的代表。乌拉圭回合谈判所议定的成果文件构成了一张复杂的规则网络,使得贸易政策审议机制和争端解决机制都有所依据。然而,这也引起了争端解决进程过于依靠文本、甚至专家组依赖于《牛津英语词典》来解读和解释规则的现象。从规则运行的角度来看,一般的解释原则确实是依照文本词语来进行的,<sup>①</sup>由此避免“目的解释”的任意性,也能避免不同裁判者对同一规则在不同的案件中给出差异甚大的解读。不过如果在这方面走入了极端,变成了不考虑客观实际情况而仅仅是古板地死抠字眼的话,显然就走到了同样严重的谬误之中。所以,不清晰追究来源、不深入考虑影响的规则本位只是比实力本位有一点进步而已,<sup>②</sup>没有达到本质性的提升。

针对从实力本位向规则本位转型发展的当代国际制度,中国可以另辟蹊径,开启公平本位的导向。<sup>③</sup>公平本位虽然在当今社会并不是一个全新的主张,却是国际社会未完成的任务。具体而言,公平本位是指在国际交往中,注重从历史和现实的角度综合考量各个参与方的各方面因素,并基于这些因素来考虑具体制度的设计原则,提出权利义务的配置理念,在施行中努力达到公正平等的目标。这一导向在20世纪60年代至80年代的国际秩序中曾经作为国际经济新秩序的主要内容而被追求过,但一方面因为其主张中有很多直接针对发达大国的要求使得这些大国难于接受,另一方面由于相关主张范围过广因而实行起来较为困难。更主要的是,由于这一主张所依托的冷战环境在20世纪80年代末发生剧变,所以未能延续;此后的可持续发展目标本来可以涵盖此种内容,却因为过于强调生态环境,反而减少了对于人类社会内部公平的重视。故而,中国在供给国际制度的时候,可以继承和发展国际经济新秩序的精神内核,借鉴其合理之处,汲取其留下的教训,在未来的国际政治经济秩序与格局之中更丰富地注入国际社会公平与正义的因素。

## (二) 国际制度的理念塑造

在以往的国际制度体系中,经常存在强者压

迫、强制弱者要求其接受若干条件作为制度存在和运行前提的情况,此种情况在经济合作和经济技术援助领域尤为多见。大国和由大国操作的国际组织经常会以人权、法治、民主等方面的允诺作为条件,决定是否进行合作。虽然从法律的角度讲,这种附条件的契约行为并非错误,但并不是说这就是一种良好实践,更不是占据世界绝大多数的弱小国家及广大人民所乐于看到和热切期待的制度结构。从政治学的视角观察,民主和法治诚然都是善治的表现方式,但民主既有着不同的表现形式,也存在着自身的问题。所谓不同的表现形式,是指参与表达和决策的范围究竟有多大。当一个社群的规模足够大的时候,完全的直接民主就是不可能的,此时一定要实施一定程度的间接民主。那么,是不是只有直接选举才是民主,其他形式的商讨和决策就不是民主呢?这样的标尺显然是不合理的。这种对于民主的狭隘解读容易引致话语霸权,甚至在行动上成为野蛮干涉。就民主所存在的问题而言,很容易导致表面是民意而实质上是金钱主导的社会秩序,即依靠金钱的人有更多的机会向公众发声和推广自己的观点,进而博得公众的关注和好感。

<sup>①</sup> 《维也纳条约法公约》第31条“一、条约应依其用语按其上下文并参照条约之目的及宗旨所具有之通常意义,善意解释之。”

<sup>②</sup> 车丕照教授提出,一个制度有可能既是实力本位的,又是规则本位的。具体而言,就是规则本身体现了实力本位的方向和要求。参见车丕照《国际经济秩序“导向”分析》,载《政法论丛》2016年第1期。笔者同意这一论断,在真正的国际制度中,很多制度体系都是这样的。实力本位讨论的是秩序的决定与驱动力量,而规则本位讲的是秩序在形式上的依据。一个社会制度或制度体系完全可以形式上倚重规则,不过两者在终点上仍然会分道扬镳。这是因为强权的发展方向就必然会要求突破原有的规则框架,在某一个临界点,即使是当初强者所倡导的规则,也会被认为束缚了手脚,继而不满足于此类规则,最后决定不予遵守。还有一种可能性是随着情势的变化出现了新的强者,反对或力图破除原有的规则。一味地遵守规则在逻辑上会导致过时的规则依旧被应用在不断变化的新社会现实中,或者造成个案的不公平,或者禁锢了社会的进步。

<sup>③</sup> 参见陈安《论中国在建立国际经济新秩序中的战略定位——兼评“新自由主义经济秩序”论、“WTO宪政秩序”论、“经济民族主义扰乱全球化秩序”论》,载《现代法学》2009年第2期;韦经建、何志鹏《论国际经济法的公平原则》,载《吉林大学社会科学学报》2002年第3期。

根据社会心理学家的研究,很多时候,公众并不是充分理性的,有的时候甚至只是跟风从众、凑热闹而已。所以民主决策并不一定是明智之举。《欧盟宪法条约》议定之后,在一些国家采取了全民公决的方式,但这种做法实质上是缺乏理性支持的。在荷兰和法国的公投中反对票占据了多数,那些反对者并不是真的反对《欧盟宪法条约》,他们仅仅是对政府的低效率或者其他某些与此并无关联的行为表示不满,对于全球化的趋势表示恐慌。民主的另一个缺点是决策的迟缓性。由于主张多样,利益相关方和非利益相关方都可能提出自身的观点,彼此矛盾,所以久拖不决是讨论问题的常见缺陷。基于这些问题,很难说民主就当然是一种良好的治理模式。

至于人权,也同样存在诸多问题。就其目标而言,在资源稀缺的世界中,权利很难得到全面而高度的保护,这样就出现了权利冲突的问题。而面对权利冲突如何进行衡量,从而做出优先性的排序,则是一个不同社会将做出不同选择的问题。在这种情况下,用同一种文化的价值偏好和习俗看法去要求所有的社会,则是不合适的。与此同时,不同文化对于权利的内涵也存在着不同的理解。对基于历史发展背景差异和现实目标需求不同而形成的差别理解,国际社会应当保持一种宽容的态度,采取协商的手段,而不宜片面地以一派的主张为是,以其他的主张为非;不宜以一派的主张指使和强制差异的社会文化,强迫使其遵守和服从。因此,无论是国际组织的援助机制、还是大国的合作安排,要求对方国家接受与所涉内容不直接相关的事务作为条件,不仅不一定有利于受援国的政治与经济局面的改善,也可能违背国际社会共同认可的主权原则。经验和教训表明,全球治理应该是多元治理、多维度治理,并非只有民主和人权一条道路,其要旨在于各国的充分自主,而不是将一国的意志和观念强加于人<sup>[1]</sup>。

从这个意义上看,中国在国际合作和援助中所坚持的不与政治标准挂钩的做法不仅恪守着尊重主权和领土完整、不干涉内政的国际法原则,而且是更有利于对方国家的健康发展、更有益于国际合作有效开展的。在引导还是强制、对话还是对立、交流还是交锋的方法选择上,老子“大国者下流”的智慧依然具有指导性意义。西方对于利比亚的干涉可能是以善治的目标开始的,却导致了大批难民流离失所的结局;很多国家和国际组织以禁运和惩罚为主的国际问题处理方式也生动地说明,无论是善意的动机,还是出于政治力量争

权夺势的冷战思维所进行的外力推动,最终都不利于国内国际秩序的安宁与持续发展。任何一个外在的力量都无法在仓促间完全清晰地把握另一个社会的状况,因而仅凭自身有限的信息和大量的想象去设计和干涉这一国家的秩序,是不能得到预期的效果的。所以,中国所坚持的不干涉内政原则,本质上就是尊重一个国家自身选择、尊重其自身形成和恢复良好秩序的体现。所以,中国所提供的国际制度格局很可能最终符合了国际秩序发展的内在理性,有利于国际关系的健康发展。在这一过程中,再进一步考虑如何在合作中遏制政府腐败、消除合作失效的风险,就能够形成一条适当的合作道路。

### (三) 国际制度的秩序探索

建构式的发展格局是当前国际社会的基本形式,而这种形式很可能不符合国际关系的自然内在要求和基本发展规律。无论在国内经济事务上还是在国际交往中,人们都很认同市场的重要作用,认同市场参与者基于自身的意志所形成的秩序,重视自由选择的重要意义。人类的发展史也有很多例子可以证明,采取渐进的形式、避免对人类建构理性的过度信赖,不仅仅是社会秩序形成模式上的一种探索,而且可能被证明是更为妥当的。英国宪法和美国宪法都是在实践中发展的,这种摸索出来的发展模式,比起建构出来的更为适合社会的生活境况。然而,颇有些自相矛盾的是,国家不仅在国内经济事务中有诸多的管控措施,在国际市场的操作上更是愿意前瞻性地设立一整套的制度,有些似乎是为了促动市场自由,有些则是干预式地限制竞争。这种在没有进行真正的国际合作与交往的时候进行构想、设计的方式当然具有积极的意义,显现出了人类的理性的预测能力,但是也同样存在着问题:人类的理性毕竟是有限的,在合作真正开始之后,有很多预测的问题根本没有出现,很多没有预测到的问题却发生了,事先设计的道路可能并不完全行得通;如果不加区分地照搬照抄,则很有可能不符合实际情况,正如非洲联盟、阿拉伯国家联盟不可能像欧盟一样,南美的经济合作也不可能像北美的经济合作机制。此时需要考虑的问题是,是否可以在国际合作机制上遵从自然生成的秩序和自发试错的制度模式,因为其既能够充分尊重国家自身选择正确道路与模式的意志,也能够避免国家全面设计和控制自由市场的悖论。

在中国改革开放的进程中,由于没有先例可循,中国政府带领中国人民“摸着石头过河”,取

得了举世瞩目的建设成就。“摸着石头过河”，简单地说，就是由于没有先例可以遵循，不预设细致的行动规划，而仅仅是明确发展的目标和方向，在行动中减少具体计划和路线框框的比例，放手探索，在实践中发现问题、解决问题，总结教训、积累经验，局部试点、逐步推开。当时，照搬照抄西方道路的方式实际上已经被封死，<sup>①</sup>必须依靠自己的探索。然而，进一步的问题是，我们的创新也没有积累起足够的经验，在不希望虚构的情况下，最好的选择不设定具体的要求，而是设置一个可以不断完善和发展的框架，在实践中逐渐丰富、逐渐完善，这符合人类的认识论和实践探索<sup>[2]</sup>。这种方式既然在中国国内的全新发展模式中获得了成功，是否也有机会在经历过冷战结束、恐怖主义泛滥、全球经济危机和增长放缓的环境中探索新的国际制度与发展方向？这种范式转换很可能也没有先例可循，所以不必煞费苦心地质预设具体道路，不必细致地规划协调与合作的方式，而仅仅是确定目标、领域和大体原则，这样做很有可能减少对于合作模式的阻碍，更有可能带来合作与秩序探索的成功。

### 三、“一带一路”的国际制度建构方向

如前所述，在积极参与全球治理、形成国际社会新制度的进程中，中国面临的问题是延续西方已经做出的探索，还是除旧布新、有所开拓、有所发展。如果说美国模式所代表的华盛顿共识已经被认为加剧世界的贫富分化和文化帝国主义，因而不合适的，那么中国自然就没有必要延续；同时，如果中国追求一种具有自身特色的全球治理格局，那么也没有可能去延续西方的做法。在这种背景下，“一带一路”的构想和倡议是中国引领国际社会探索新路的一个试点。在这个试点中，中国应当充分抓住全球治理制度发展的机遇，在制度供给领域提供新的因素，为国际社会的健康发展做出贡献。通过“一带一路”倡议在这方面进行的尝试至少包括以下三个方面。

#### （一）治理主体的范围扩大

“一带一路”倡议所关涉的地理范围非常广阔，制度的建设也必然与很多国家相联系。但总体而言，这是一个以亚非国家为主导的国际法律秩序，很可能是在主体角度为全球治理战略体系做出的最为突出的制度贡献。

国际法律体制，甚至推而广之，整个国际秩序格局长期是欧洲秩序，是西方主导的世界秩序。从15世纪初欧洲国家在美洲建立殖民地开始，跨

越了整整五个世纪的殖民时代，全世界的制度文明都留下了西方国家的烙印，殖民体系在美洲、亚洲、非洲的长期存在和运作营造了一个西方主导的全球政治经济格局。1648年的威斯特伐利亚体系，本质上仅仅是一个欧洲内部的政治格局，却被理解为全球国际关系、国际法的重大事件；此后的维也纳和会、巴黎和会也无不是在西方大国的主导之下而形成的。甚至联合国、关税与贸易总协定（后来的世界贸易组织）、国际复兴开发银行、国际货币基金组织等一系列在当今仍有深远影响的国际政治经济安排，都有着难以磨灭的西方主导痕迹。可以说，在很多国际法律制度领域，我们是在用西方的话语表述世界、西方的视角观察世界、西方的理念塑造世界、西方的思想影响世界。国际法学家克劳福德也明确地承认，“在思想与观念的历史上，国际法的起源是欧洲”<sup>[3]</sup>。虽然我们并不能论断西方主导的国际法律体制就必然是不公平、不合理的，就必然是西方价值的体现，但非西方国家的缺席无论如何都影响了国际法的均衡性，国际格局需要更加丰富、更加多样的世界观、秩序观和法律观。

在促进国际法律体制、法律文化多样化方面，中国一直在积极努力。早在中国还被很多西方国家孤立于国际体制之外的20世纪50年代，我们就同印度、缅甸等国提出了著名的“和平共处五项原则”，产生了广泛而深远的影响<sup>[4]</sup>；我们以积极的、建设者的姿态参加了1955年的亚非国家会议（“万隆会议”），在会上提出了“求同存异”的主张，这不仅给周边国家留下了深刻的印象，而且为亚非国家引领和塑造国际法律秩序的日程确立和议事模式奠定了基础<sup>[5]</sup>。中国国际法学家王铁崖先生早在30多年前就指出“第三世界在国际上的地位和作用将随着时间的推移而日益重要，它对国际法的影响也将日益深入和广泛。”<sup>[6]</sup>

而“一带一路”的倡议无疑是以以往努力的新版本，并且是亚非国家主导的一套明晰而具体的法律秩序的坚实尝试。这种努力不仅会为亚非国家进一步积累参与和引领国际法律制度发展的经验，而且会为亚非国家增加完善国际法律机制、促进和完善国际法治的信心。

<sup>①</sup> 邓小平在中共十二大开幕词中指出“我们的现代化建设，必须从中国的实际出发。无论革命还是建设，都要注意学习借鉴外国经验。但是，照抄照搬别国经验、别国模式，从来不能得到成功，这方面我们有过不少教训。”

## (二) 治理目标的公平转向

“一带一路”倡议是以发展中国家利益为目标的国际法律秩序,这是全球治理中的合作原则的重要实践,也是超越零和博弈、试图达到合作共赢的制度性贡献。

如前所述,关注和维护发展中国家的利益,是广大发展中国家自从取得独立就一直追求的目标。继1960年12月联合国大会第1514(15)号决议通过《关于准许殖民地国家及民族独立之宣言》之后,这些独立起来的国家发现政治的独立不仅没有带来民生的幸福,而且与经济的独立、富足还相去甚远。所以,1964年10月召开的第二次不结盟国家和政府首脑会议首先提出了建立国际经济新秩序的口号,并为此不懈努力,推动1974年5月召开联合国大会第六届特别会议,通过了《关于建立新的国际经济秩序的宣言》和《行动纲领》,在同年12月的第二十九届联合国大会上通过了《各国经济权利和义务宪章》<sup>[7]</sup>。为了敦促这一目标的实现,中国曾认真研究国际经济新秩序的主张,在1974年派出以邓小平为团长的代表团参加特别联大,在会上做出重要的支持发言<sup>[8]</sup>;20世纪80年代中期明确提出,既要建立国际经济新秩序,也要建立国际政治新秩序。<sup>①</sup>

但是,在西方主导的自由主义秩序面前,发展中国家的利益并未被全面、深入地关注和维护。西方国家大举推行的“自由主义”经济发展理念和经济制度模式不仅没有使广大欠发达国家、特别是最不发达国家走出困境,反而强化了美国历史学家伊曼纽尔·沃勒斯坦所称的“中心—边陲”秩序:位于中心的强国享受着周边国家源源不断的资源和财富,边陲国家就只能在中心国家的支配下举步维艰地生存<sup>[9]</sup>。富庶的国家日益富裕,贫困的国家却渐趋贫穷。这种“财富鸿沟”“数字鸿沟”相互叠加的“马太效应”打击了发展中国家的发展能力,也打击了人们对于自由主义思想的信心。1998年的亚洲金融危机和2008年以后次贷危机所导致的全球金融风暴让人们全面反思全球经济发展的健康、持续之路,<sup>②</sup>新世纪逐渐崛起的“金砖国家”则为各国的发展提供了新的思路<sup>[10]</sup>。

在此前提下,“一带一路”倡议不满足于喊出口号,而是采取看得见、摸得着的实际举措,努力给这一地区的国家带来实实在在的利益。这应当理解为发展中国家试图在后危机时代对原有的世界经济、法律结构体系进行矫正的努力,它通过交通、通讯、能源、金融等一系列领域的深度合作来

提升相关国家的经济造血能力,其目标是将各国经济 and 世界经济带到一个更为公正、更为合理、更为妥善的全球共同发展的康庄大道之上。这种将发展中国家的利益放在首位、将共同发展作为核心指向的战略体系,对于未来的国际法治之路而言,显然有着鲜明而强大的带动作用。在此前提下,还要在实践中总结如何避免趋利行为侵蚀此种合作的基础,从而避免“搭便车”的风险,保障合作的持久健康进行。

## (三) 治理理念的文化传承

“一带一路”的文化价值还在于传承一种文明意象,从而具有承递历史、开创未来的精神意蕴。这是在制度中凝聚历史文明的探索,也是对于制度发展的重要贡献。

正如中国领导人已经阐明的,“一带一路”建设秉持的是共商、共建、共享原则,不是封闭的,而是开放包容的;不是中国一家的独奏,而是沿线国家的合唱。“一带一路”建设不是要替代既有的区域性经济贸易合作机制和安排,而是着眼于在已有基础上,对推动沿线国家的安排和经济发展战略进行对接、整合,实现优势互补。值得关注的是,这种对接和整合的意义是非常重要的。如果没有对接和整合,那么各个战略安排就仅仅是孤立的、缺乏体系性的散沙;而一旦被整合到一起,就可能成为一个动力强大、目标明确的大型体制,有自己的灵魂和自己的聚合力。也就是说,整合的精神至关重要。商务部、发改委、外交部2015年3月28日联合发布的《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》所确立的坚持开放合作、和谐包容、市场运作、互利共赢的共建原则,政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通的主要内容,双边合作与多边机制齐头并进的共建模式,就构成了“一带一路”的精神。在这种精神里,蕴含了东方文化的古老智慧,包含了中国长期坚持和主张的国际理念,也容纳了中华民族伟大复兴和世界各国取长补短、共同走向繁荣富强的理想。

始于2000多年前,跨越了秦汉、隋唐、宋明的

<sup>①</sup> 参见俞邃《建立国际政治新秩序刍议》,载《世界经济与政治》1989年第11期;田志立《国际政治新秩序的理论源流和科学内涵》,载《党校论坛》1989年第4期。

<sup>②</sup> 参见张宇《金融危机、新自由主义与中国的道路》,载《经济学动态》2009年第4期;何秉孟《重拾“第三条道路”?——金融危机后美欧的政治思潮与经济选择》,载《国外社会科学》2014年第6期。

丝绸之路在历史上写下了一笔浓墨重彩的传奇。可以期待的是,现实和未来比历史更加精彩。丝绸之路这样一个古老而美好的意象传递了中国对这一战略的良好期许,也表达了中国借鉴历史经验、寻找中华文化为世界的繁荣和和睦做出新贡献的努力,更是将中华民族伟大复兴的瑰丽梦想带向实现之路的制度根基。如果说以往的丝绸之路只能靠骆驼和帆船传播商品、文化、友谊的话,今天的丝绸之路则是以铁路、公路、水路、航空、光纤通信、卫星通讯等多重立体结合的超大规模物连网络。如果说以往的丝绸之路在很大程度上是商人自发的行为,缺乏来自政府的制度性支持和保障,因而具有自发性、随机性、不稳定性的话,今天的新丝绸之路经济带、21世纪海上丝绸之路则是以和平安全的国际环境为依托、以政府的单边开放承诺和政府间的双边协议为支持的自觉性、持续性、稳定性的结构体制。正如昔日罗马的驿道所代表的基础设施建设形成了欧洲的政治秩序,中国所进行的物质扶持与经济合作也会引领“一带一路”沿线的国家脱离经济发展的困境,通过合作和帮扶、特别是一系列的路桥建设,带动经济与社会的发展进步。

当前,“一带一路”的很多具体结构安排与机制进程尚在设计之中,我们还不能对其具体的规范与机制形态做出明确的判断。虽然在“一带一路”的发展中不免有一些出于地缘政治的风险和挑战,但值得相信的是,中国同周边国家一定会充分合作、相互尊重对方的需求和利益,构建出一个公平互利、多边共赢的体制。丝绸之路的美好意象在21世纪乃至以后的岁月中,将持续焕发光彩并不断拓展影响。

#### 四、中国在“一带一路”倡议下的国际制度供给模式

根据前文述及的中国可以为国际制度做出贡献的“自生秩序”的探索,笔者认为,在“一带一路”的倡议下,中国应当按照循序渐进的思路,形成一个国际制度供给的新模式。这种新的模式可以称为“适应性管理”的路径。<sup>①</sup> 具体而言,这种“适应性管理”的制度供给模式包含以下三个方面的内涵和要求。

##### (一) “适应性管理”并非盲目探索

“一带一路”倡议作为一个战略性的提议和主张,必须以了解相关国家、地区的法律制度、社会文化为基础,并在此基础上进行制度和行为的适应。这就意味着,必须进行大量的、必要的调查

研究,对于目标国的规则,无论是正式的法律规则、类法律规则(例如外商投资指导目录),还是非正式的软法制度或者其他有效的社会制度,都有必要进行充分的认识;对于规则之间的关系,特别是其体系框架,具有明确的了解,从而避免我们的投资者、服务提供者在国外由于不了解法律而受到损失,避免仅仅了解法律而不了解法律的作用与局限、不了解其具体的解释方法或实施的程序而蒙受不必要的损害。

无论具体工作的重点何在,中国试图进行国际制度供给,绝不是在一片空地上采取行动,而是要在既有的正式与非正式制度、社会整体文化环境中建设,必须牢记“没有调查就没有发言权”的前贤训导,在充分调查分析的基础上展开工作,这是减少我们行为损失的主要步骤。

##### (二) “适应性管理”是避免抽象的顶层设计

“一带一路”倡议所涉及的地理环境、经济环境、政治环境、国际关系环境都非常复杂,而且各种国际行为体之间会频繁反复地相互作用,在互动中不断变换着中国发展的外在条件。在这种情况下,不适于设想在具体规划实施之前就设计和建造出可以预期解决一切问题的制度框架和规范体系,也就是前文所阐述的,不对人类的理性有过高的期待。而毋宁是在对相关情势的复杂性有充分了解之后,逐渐积累起应对式的、从意图和结果上都能相对公正合理的规则与制度体系。

从国家之间的关系上看,只有通过不断扩大的开放与合作,在彼此的交往中体现尊重,才有可能真正地逐渐确立起信任,而这种信任有利于促进制度的渐进式变革。如果抛弃这些接触性发展、互动式沟通的因素,而在最初就以相互不信任为前提,即使能够很好地划分权利义务,很好地为纠纷提出一个解决的途径,也终究无法形成“利益共同体”或“命运共同体”。这就有助于理解,为什么“法治社会”并不一定是一个“和谐社会”,因为法治的基础是确权,是清晰地界定“你的”“我的”“对的”“错的”,而一个和谐的社会、一个以友爱和信赖为基础的社会其实很多时候并不需要明确界分上述因素,而是在交往的过程中通过

<sup>①</sup> “适应性管理”的概念首先出现在生态环境领域,如佟金萍、王慧敏《流域水资源适应性管理研究》,载《软科学》2006年第2期;后来发展到其他领域,如荣玫《适应性管理在我国应急管理中的应用》,载《发展研究》2009年第8期。笔者认为,其也同样适用于国际制度发展的领域。

彼此的信任促动互利。<sup>①</sup>

从这个意义上讲,适应性管理的国际制度供给模式是一个根据情境变化而不断调整具体方向和方式的制度系统,是一个在明晰宗旨的大前提下模糊处理具体手段的制度形成与发展的新思路。

(三)“适应性管理”是积极作为地促动制度发展

从“一带一路”的建设上看,中国政府和相关组织(如中国国际商会)随着对于客观情势了解的逐渐深入,以及中国各类企业在相关国家经济行为的逐渐展开,必然会积极采取一系列的措施去建立和完善相关制度。其中,既包括来自中国的单边鼓励措施,也包括中国与相关国家和议达成的双边制度的建构和完善,还包括多边经济贸易体制的探索和推进。这种积极促动,并不是重蹈西方经济殖民、文化殖民的覆辙,因而也绝不是通过企业、学术机构或者政府直接出面进行中国法律体系、规则制度、社会文化的输出,而是与对方国家充分合作、协同共进,革新或者构建有利于跨国经济与文化交流的制度和机制。

所以,这种“适应性管理”的国际制度构建模式是一种在不妄信人类理性基础之上,不急于贪大求全、不僵化迷信“整体顶层设计”的国际制度形成新范式,是在马克思主义的“否定之否定”和“螺旋式上升”的辩证法观念指导之下的灵活模式,使凝聚了从中国共产党领导革命战争时期的游击战、抗日战争时期的“持久战”和改革开放之后“摸着石头过河”于一体的中国智慧<sup>②</sup>在全球经济治理领域的新发展。

<sup>①</sup> 对于这一问题的探讨,参见张文显《走向和谐法治》,载《法学研究》2007年第4期;胡锦涛、刘飞宇《法治与和谐社会论纲》,载《法学家》2006年第6期;何志鹏《国际法治:和谐世界的必由之路》,载《清华法学》2009年第1期。

<sup>②</sup> 参见刘爱武《党对中国革命道路的艰难探索》,载《思想理论教育导刊》2008年第1期;杨金卫《邓小平理论的孕育与中国建设道路的探索》,载《毛泽东思想研究》2015年第6期。

## 结 论

“一带一路”倡议具有明显的“带路效应”,一方面,将国际合作的方式引向一条新路,也就是一种无涉意识形态的合作模式,不以自身发展作为榜样、真正尊重双方主动性的合作模式,这显然是很多国家盼望已久、但一直没能真正实现的合作与发展的方式,人们期待着这种方式能够给世界带来和平、稳定与繁荣;另一方面,也是将中国带向国际制度的主导型强国的道路,通过在“一带一路”倡议的实施进程中探索、总结,随着一系列项目的开花结果,中国在参与全球治理、形成国际制度方面也就能够逐渐形成清晰的认识和良好的心态,在信息、技术、能力方面足以对国际制度的变革和完善做出更大的贡献。

### 参考文献:

- [1] 刘永佑.必须自主积极地参与国际经济交往[J].理论探索,2004,(5).
- [2] 毛泽东选集[M].北京:人民出版社,1991:288.
- [3] CRAWFORD J. Brownlie's Principles of Public International Law [M]. Oxford University Press, 2012: 4.
- [4] 苏长和.和平共处五项原则与中国国际法理论体系的思索[J].世界经济与政治,2014,(6).
- [5] 张屹峰.万隆会议与新中国外交话语权的建构[J].国际关系研究,2015,(2).
- [6] 王铁崖.国际法当今的动向[J].北京大学学报:哲学社会科学版,1980,(2).
- [7] 李泽锐.略论国际经济软法与建立国际经济新秩序的斗争[J].法学研究,1983,(6).
- [8] 邓小平文集(1949—1974年):下卷[M].北京:人民出版社,2014:345-356.
- [9] 赵自勇.资本主义与现代世界——沃勒斯坦的世界体系理论透视[J].史学理论研究,1996,(4).
- [10] 蔡春林,刘畅,黄学军.金砖国家在世界经济中的地位和作用[J].经济社会体制比较,2013,(1).
- [11] 黄金兰.法律移植的自治模式、殖民模式与综合模式[J].厦门大学法律评论,2006,(2).

[责任编辑:朱 磊]