

多边主义与国际法治

廖 凡

摘 要：国际法是国际社会通用的话语体系，多边主义是对这种通用性的有力支撑。以国际法为基础的国际秩序是真正多边主义的题中应有之义，而所谓“基于规则的国际秩序”很大程度上反映的是一种有选择的多边主义。真正的多边主义是人类文明发展的成果，是对丛林法则、霸权主义、强权政治的超越和革新，开辟了全球治理理论和实践的新境界。应当以真正的多边主义指引国际法治，维护以联合国为核心的开放性多边体系，捍卫国际法的权威性和统一性，在协商合作基础上为国际社会提供更多制度性公共产品，通过改革和完善全球治理推动构建人类命运共同体。

关键词：多边主义 国际法治 国际秩序 全球治理 人类命运共同体

作者廖凡，中国社会科学院大学法学院教授（北京 102488）。

党的二十大报告指出：“中国积极参与全球治理体系改革和建设，践行共商共建共享的全球治理观，坚持真正的多边主义，推进国际关系民主化，推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。坚定维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则，反对一切形式的单边主义，反对搞针对特定国家的阵营化和排他性小圈子。”^①面对百年未有之大变局，多边主义近年来日益成为中国对外话语中的一个核心词汇。2021年1月25日，习近平主席在世界经济论坛“达沃斯议程”对话会上发表题为《让多边主义的火炬照亮人类前行之路》的特别致辞，强调解决当今世界错综复杂问题的出路是“维护和践行多边主义，推动构建人类命运共同体”。^②2021年10月25日，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中，习近平主席重申，“应该坚决维护联合国权威和地位，共同践行真正的多边主义”。^③习近平主席还强调，我们必须完善全球治理，践行真正的多边主义。世界只有一个体系，就是以

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2022年，第62页。

② 《习近平谈治国理政》第4卷，北京：外文出版社，2022年，第461页。

③ 《习近平谈治国理政》第4卷，第476页。

联合国为核心的国际体系；只有一个秩序，就是以国际法为基础的国际秩序；只有一套规则，就是以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则。^①对于多边主义的理解和诠释，同对国际体系、国际秩序、国际法治的理解和诠释紧密相联。

多边主义实践久已有之。在作为近代国际体系和国际法发源地的欧洲，1648年威斯特伐利亚和会确认主权平等原则和外交规范，多国代表通过协商就一系列国家间关系准则达成共识，被视为多边主义的萌芽。1814—1815年维也纳会议后确立的欧洲协调使得安全领域的多边主义有了实质运行内容，是欧洲大国首次以多边形式确定国际安全合作安排。^②多边主义作为国际关系的主要实践活动，则是第一次世界大战以后的国际关系现象，以国际联盟（以下简称“国联”）的构想和建立为起点。^③《国际联盟盟约》不仅创设了国联这一多边机构，还规定了作为国家间合作基础的一系列基本原则，包括集体安全、和平解决争端、经济社会事务合作、裁减军备以及公开外交。^④第二次世界大战以后联合国的建立，以及其他国际组织的蓬勃兴起，使得多边主义实践更加丰富多彩、多边主义理念更加深入人心。^⑤

组织化和制度化程度的提升是人类社会发展进步的重要标志。^⑥多边主义是第二次世界大战以来具有基础性、主导性的制度安排和价值理念，具有重大的进步意义，促进了世界的和平、稳定、发展、繁荣，增进了全人类的共同福祉。联合国、世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行等多边机构，是多边主义的代表性实践和基础性平台，至今仍是多边体系的中坚。美国曾是战后多边体系的主要缔造者，^⑦但其近年来的一些做法明显同负责任大国应有的行为方式不相符合。特朗普政府执

① 参见《习近平谈治国理政》第4卷，第470页。

② 参见胡宗山：《国际关系中的多边主义：概念、理论与历程》，《社会主义研究》2007年第4期。

③ 参见秦亚青：《多边主义研究：理论与方法》，《世界经济与政治》2001年第10期。

④ Lukasz Gruszczynski et al., eds., *The Crisis of Multilateral Legal Order: Causes, Dynamics and Implications*, New York: Routledge, 2023, p. 7.

⑤ Robert O. Keohane, "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Journal*, vol. 45, no. 4, 1990, p. 731.

⑥ 参见李文：《变乱交织时代何以维护和践行多边主义——深入学习〈习近平谈治国理政〉第四卷》，《美国研究》2022年第5期。

⑦ 1919年和1920年，美国参议院先后否决了《凡尔赛和约》和加入国联的提案，极大削弱了国联的约束力和影响力。罗斯福总统反思孤立主义的错误，认识到一个更好的世界需要建立国际制度，最强大的国家必须在创设和维持这样的制度方面发挥领导作用，于1945年牵头创建了联合国。参见约瑟夫·奈：《美国总统及其外交政策》，安刚译，北京：金城出版社，2022年，第60页。

政期间表现出强烈的单边主义和“逆全球化”倾向，对多边主义国际体系构成严峻挑战。拜登政府执政后，虽以“回归多边主义”自居，却日益强化以意识形态和价值观划线，强调团结“盟友和志同道合的伙伴”，^①刻意渲染和制造不同“阵营”之间的差异与分歧。这些作为，不仅有违真正的多边主义，也同国际法治的精神背道而驰。

在此背景下，本文从国际关系与国际法的交叉视角，探析多边主义的时代内涵及其与国际法治的互动关系。本文首先梳理和辨析多边主义的基本内涵，分析多边主义同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之间的辩证关系。在此基础上，对“基于规则的国际秩序”进行批判性分析，特别是对“规则”的内涵和指向及其与国际法的关系加以辨析。最后探讨如何在真正的多边主义指引下维护和推进国际法治。

一、多边主义的基本内涵与概念辨析

（一）多边主义的基本内涵

多边主义一词源自国际关系理论，综合相关研究，其大体具有三种含义：一是表述一个主权国家的外交行为取向或者说对外战略，即所谓功能性多边主义；二是指向一种给定框架内的国际互动方式，即所谓制度性多边主义；三是描述一种外交和国际行为理念，可称之为理念性多边主义。^②迄今为止，西方主流学界关于多边主义的较为权威的定义来自约翰·鲁杰（John Ruggie），即多边主义是“依据一般性的行为准则，协调三个或三个以上国家间关系的制度形式；这些原则为某一类行动明确规定适当的行为，而不考虑在任何具体情形下可能存在的当事方的特殊性利益或战略紧急情况”。^③这一定义偏重于上述第二种含义，即制度框架中的多边主义。^④在此基础上，詹姆斯·卡帕拉索（James Caporaso）进一步指出，多边主义具有不同于其他制度形式的三大特征，即不可分割性、一般性行为准则以及扩散的

① The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, p. 6. 该指南中还有“志同道合的国家”“志同道合的民主国家”等类似表述（pp. 8, 16, 20）。

② 参见秦亚青：《多边主义研究：理论与方法》，《世界经济与政治》2001年第10期；刘建飞：《简析多边主义的历史演变》，《国际政治研究》2006年第1期；胡宗山：《国际关系中的多边主义：概念、理论与历程》，《社会主义研究》2007年第4期。

③ John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution,” in John Gerard Ruggie, ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press, 1993, p. 11.

④ 参见秦亚青：《多边主义研究：理论与方法》，《世界经济与政治》2001年第10期。

对等性 (*diffuse reciprocity*)。^①概言之,这一定义下的多边主义兼具定量(三个或三个以上国家间的互动形式)和定性(不可分割性、一般性行为准则以及扩散的对等性)的特质。

尽管基于不同观察和分析视角,可以将多边主义划分为功能性多边主义、制度性多边主义和理念性多边主义,但三者本质上是相互联系、内在贯通的。一方面,一国特别是大国的外交行为取向和对外战略会影响到国家间的互动方式和制度安排,而具有相对稳定性的制度安排反过来又会约束和塑造一国的行为取向和对外战略。^②另一方面,无论是一国自主的对外战略还是多国协同的制度安排,都必然反映和体现某种理念并以此种理念为指引和支撑,“(多边主义)这一名词以‘主义’的形式出现,意味着一种信念或者意识形态,而不只是简单的事务状态”。^③有鉴于此,本文立足上述主流定义,更多地从制度层面探讨多边主义,但相关分析和论证并不严格限定于“制度性多边主义”的范畴。

(二) 与相关“主义”的辨析

对待既有国际制度和规则的立场和态度,是多边主义区别于单边主义的一个核心特征。制度是多个行为体通过协商和谈判共同构建起来的民主性安排,一经形成,参与国就要在从制度中获益的同时服从制度的规定。^④无论个别国家有何特定考量,也无论其在一时、一事上是否获得其所期待的对等,都应让一国利益和意志服从于国际制度和规则所体现的国际社会共同利益和意志。相反,单边主义倾向于强调一国及其国内法的特殊性和优先性,要求特殊利益得到保障、国内规则优先适用,乃至对国际规则采取“合则用,不合则弃”的机会主义态度。由此,是否顾及既有国际制度和规则,是辨析多边主义与单边主义的重要标准。^⑤归根结底,单边主义是以权力、力量为基础,而多边主义则是以合意基础上的制度和规则为基础。

双边主义也是建立在合意基础上的协调国家间关系的制度形式,诉诸多边主义还是双边主义,是相关国家基于自身特定情形、事项所涉领域等因素所作的现实选

① James A. Caporaso, “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations,” in John Gerard Ruggie, ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, pp. 53-54.

② Congyan Cai, *The Rise of China and International Law*, New York: Oxford University Press, 2019, pp. 35-38.

③ James A. Caporaso, “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations,” p. 53.

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

⑤ 参见韩立余:《当代单边主义与多边主义的碰撞及其发展前景》,《国际经济法学刊》2018年第4期。

择,两者之间更多的是一种互补而非冲突的关系。^①例如,世界贸易组织(WTO)是多边主义的典型代表,但WTO法律体系中关于区域贸易协定、相互认可制度、争端解决磋商等的多边规则,在实施中都需要借助双边主义的安排。^②又如,双边投资协定作为国际投资领域的主导制度形式,是典型的双边主义安排,但一些主要国家通过制定双边投资协定范本,作为双边谈判的基础,在一定程度上成为其与不同国家之间签订双边投资协定的“一般性行为准则”并形成“扩散的对等性”预期,从而具有了多边主义的某些特质。

区域主义一词多见于经贸领域,往往与区域经济一体化、区域贸易协定等概念相伴。从数量上看,两个及以上国家即可构成区域。^③就本文所采纳的多边主义定义而言,并不要求相关合作机制具有普遍性或全球性,参与方可以从三个到很多直至普遍不等。因此,这一定义下的多边主义,除了两个国家构成的非典型区域外,从形式上看内在地包含了区域主义。^④例如,《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)这样的超级自由贸易协定,无疑可以划归广义的多边主义,但与WTO相比,就成为区域与整体的关系了。

同少边主义(minilateralism)这一新兴概念的对比,有助于进一步揭示多边主义的特有内涵。关于少边主义,比较广为人知的是莫伊塞斯·纳伊姆(Moisés Naím)的描述性定义,即“集合尽可能少的必要国家,对于解决特定问题产生尽可能大的影响”。^⑤同多边主义之“多”一样,少边主义之“少”也是一个相对而非绝对的概念。在安全领域少边主义通常指向三至四个国家,^⑥而在经贸领域则并非如此。例如,《关税与贸易总协定》框架下的诸边贸易协定即可归属于少边主义的范畴;而相较于联合国、国际货币基金组织等普遍性多边组织,七国集团、二十国集团也均可归入少边主义。^⑦因此,在这个问题上,定性比定量更为重要:少边主义聚焦于达成特定目的所需的关键少数,而多边主义则更强调广泛性和包容性。^⑧或者

① Gabriella Blum, “Bilateralism, Multilateralism, and the Architecture of International Law,” *Harvard International Law Journal*, vol. 49, no. 2, 2008, pp. 323-379.

② 参见吴永辉:《WTO体系中的双边主义路径评析》,《现代法学》2010年第1期。

③ 参见《关税与贸易总协定》第24条第8款。

④ 这是仅就形式而言。如下文所述,区域主义与多边主义在价值追求上有所不同。

⑤ Moisés Naím, “Minilateralism,” *Foreign Policy*, no. 173, 2009, p. 135.

⑥ William T. Tow, “Minilateral Security’s Relevance to US Strategy in the Indo-Pacific: Challenges and Prospects,” *The Pacific Review*, vol. 32, no. 2, 2019, p. 235.

⑦ Fen Osler Hampson and Paul Heinbecker, “The ‘New’ Multilateralism of the Twenty-First Century,” *Global Governance*, vol. 17, no. 3, 2011, p. 301.

⑧ Bhubhinder Singh and Sara Teo, *Minilateralism in the Indo-Pacific*, New York: Routledge, 2020, pp. 4-5.

说，多边主义体现一种特定的信念和偏好，即在其他条件相同的情况下，更广泛、更具包容性的机制能够更好地解决手边的问题，应当将尽可能多的国家包括在内并征得其同意，以解决全球问题或产生全球收益。^①

如果说单边主义与多边主义的对比涉及如何处理个体与集体的关系，那么双边主义、区域主义、少边主义与多边主义的对比则涉及如何处理局部与整体的关系，或者说小集体与大集体的关系。在一定意义上可以说，多边主义与单边主义分别代表了值得追求和应予摒弃的两种价值目标，而双边主义、区域主义和少边主义则更为中性，本身并无绝对的好坏之分，取决于其出发点及所欲达成的目的和效果。^②双边主义有时可能成为从多边主义向单边主义蜕变的工具，美国在特朗普时期签订的《美墨加协定》即为实例。^③同样，少边主义也可能成为单边主义的遁词。拜登政府在“回归多边主义”的旗号下，打造明显针对中国的美英澳“三边安全伙伴关系”（AUKUS）、美日印澳“四方安全对话”（QUAD）等阵营化、排他性的意识形态小圈子，本质上就是以“多边主义”为名的单边主义行为。

二、多边主义视角下的国际法治

（一）国际法治与多边主义相伴相生

在一定意义上，法治被国际法学家和外交官们视为国际体系最为重要的目标，和平、繁荣、有效国际合作等其他目标皆有赖于此。^④国际法是当今国际社会最主要和最重要的行为准则，也是国际社会通用的话语体系，其基本原则更是全人类的价值共识。^⑤尽管“国际法治”（international rule of law）并不能简单等同于“国际法之治”（rule of international law），但国际法在国际法治的建设和实现过程中无疑发挥着基础性、关键性作用。概言之，国际法治意味着国际法应当指引国家的行为，是国家行使权力的最终裁决者，国家必须遵守国际法的规定。^⑥

① Harlan Grant Cohen, “Multilateralism’s Life Cycle,” *American Journal of International Law*, vol. 112, no. 1, 2018, p. 50.

② Chris Brummer, *Minilateralism: How Trade Alliances, Soft Law, and Financial Engineering Are Redefining Economic Statecraft*, New York: Cambridge University Press, 2014, p. 165.

③ 参见廖凡：《从〈美墨加协定〉看美式单边主义及其应对》，《拉丁美洲研究》2019年第1期。

④ Gabriella Blum, “Bilateralism, Multilateralism, and the Architecture of International Law,” pp. 331-332.

⑤ 参见黄进：《论统筹推进国内法治和涉外法治》，《中国社会科学》2022年第12期。

⑥ Gabriella Blum, “Bilateralism, Multilateralism, and the Architecture of International Law,” p. 332.

国际法与多边主义有着不可分割的内在联系。1648 年威斯特伐利亚和会及其达成的和平条约是近代国际关系的开端，开创了近现代国际关系和国际法上多边安排的先例，并为其后的维也纳体系、凡尔赛体系以及《联合国宪章》（以下简称《宪章》）下的当代国际体系提供了可资借鉴的威斯特伐利亚模式。^①此时距格劳秀斯的《战争与和平法》1625 年首次出版仅 20 余年，格劳秀斯创立的国际法学说为这一多边体制奠定了理论基础，而后者反过来又“在实践上肯定了格劳秀斯所提出的国家主权、国家领土与国家独立等原则是国际关系中应该遵守的准则”。^②可以说，近代国际关系和国际法自形成伊始，就与多边主义、多边体制密不可分、相辅相成。

普遍性国际组织的诞生是多边主义发展的里程碑，也标志着国际法治进入新的阶段。此前的国际组织受制于权力及/或功能，成员范围有限，被赋予的职责也具体而有限；而国联这样的普遍性国际组织则是以成员的共同抱负为基础，涵盖广泛的议题，大小国家均拥有章程明确规定的发言权。^③作为国联的继承和发展，联合国将多边主义和国际法治的重要性提升到新的高度。《宪章》第 1 条第 1 款就开宗明义地指出，联合国的首要宗旨即为“维持国际和平及安全；并为此目的：采取有效集体办法，以防止且消除对于和平之威胁，制止侵略行为或其他和平之破坏；并以和平方法且依正义及国际法之原则，调整或解决足以破坏和平之国际争端或情势”。这里的“集体办法”以及第 1 条第 3 款中的“国际合作”，指向的都是多边主义。

主权平等是规范国家间关系的最重要准则，维持和促进国家在无政府社会中交往的需要，决定了秩序是国际法的首要价值之所在。^④由于不存在凌驾于国家之上的“世界政府”，因此国际社会相对于国内社会而言，在稳定性、确定性方面更加脆弱，更易遭到破坏，也更加需要国际法来塑造、提供和维系秩序。正如路易斯·亨金所言：“国际体系所要求的，国际法试图促进的，是在和平框架下的更广泛、更深刻的秩序。这一秩序试图向国家间关系提供信心，建立可信赖的预期，从而使国家不必再经反复磋商就能了解什么是可期待的并能够进行相应的筹划。”^⑤在缺乏超国家的规则制定者和秩序维护者的情况下，在尽可能广泛的范围内、让尽可能多的国家共同参与规则的形成和秩序的构建，是实现这种稳定性和可

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

② 王绳祖主编：《国际关系史（十七世纪中叶—一九四五年）》，北京：法律出版社，1986 年，第 9 页。

③ John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution,” p. 23.

④ 参见何田田：《国际法秩序价值中的中国话语——从“和平共处五项原则”到“构建人类命运共同体”》，《法商研究》2021 年第 5 期。

⑤ 路易斯·亨金：《国际法：政治与价值》，张乃根等译，北京：中国政法大学出版社，2005 年，第 149 页。

预期性的内在要求。

（二）多边主义为国际法治提供独特支撑

大体上，国际法治经由国际法的价值塑造、国际法规范^①的创设以及国际法的实施来展开和呈现。^②就国际法的实施而言，在缺乏超国家执法者的现实条件下，相关国家经由多边机制授权的单独或集体行动是强制实施国际法的基本途径。就国际法规范的创设而言，多边主义有助于促进国际法的统一。相较于分散存在的大量双边条约，多边条约能够创制更加统一、更易识别的规则，并减少相关国家因受制于相互冲突的义务而挑拣其国际承诺的可能性。^③由此，多边条约可以通过相似和对等的义务来约束所有国家，强化国家之间的相互依赖。至于习惯国际法，尽管对于作为其构成要件的国家实践的普遍性要求不能作绝对化的理解，但其仍然强调大多数，或者至少是有机会进行相关实践的国家中的大多数。换言之，采取同样实践的国家越多，相关规则越易于被认定为得到普遍接受，在此基础上的法律确信的也就越高。^④此外，鉴于条约可以通过编纂现行习惯法规则、定型形成中的习惯法规则、启动新的习惯法规则的形成进程等方式而成为习惯国际法的存在证明或者规则来源，^⑤因此，多边条约的独特优势也可以在一定程度上用于说明更多国家的更广泛参与对于习惯国际法的重要意义。

而就国际法的价值塑造而言，多边主义更是能够为国际法治提供不可替代的正当性和道义力量。在规范意义上，正当性（legitimacy）可以定义为“统治的权利”（right to rule），即相关治理机构“在制定规则和确保遵守规则方面具有道义上的理由，而受到约束的主体是基于与规则内容无关的道义理由而遵守规则，以及/或者不干涉其他主体遵守规则”。^⑥这种出于正当性认知的遵守规则行为，既有别于纯粹的

① 根据《国际法院规约》第38条第1款的经典定义，国际法的渊源包括条约、国际习惯、各国公认的一般法律原则，以及作为确定法律规则之辅助手段的司法判例及各国权威最高之公法学家学说。这里所说的国际法规范，主要是相对于国际法原则而言，包括条约规范和习惯国际法规范。

② 参见江河：《从大国政治到国际法治：以国际软法为视角》，《政法论坛》2020年第1期。

③ Gabriella Blum, “Bilateralism, Multilateralism, and the Architecture of International Law,” p. 334.

④ 参见王建廷：《历史性权利的法理基础与实证考查》，《太平洋学报》2011年第3期。

⑤ R. R. Baxter, “Multilateral Treaties as Evidence of Customary International Law,” *British Yearbook of International Law*, vol. 41, 1965-1966, pp. 275-300.

⑥ Allen Buchanan and Robert O. Keohane, “The Legitimacy of Global Governance Institutions,” *Ethics & International Affairs*, vol. 20, no. 4, 2006, p. 411. 这里的“与内容无关”（content-independent）是指无论相关规则是否符合其自我利益，亦即并非仅仅出于自我利益而遵守规则。

自利行为，也有别于强加或胁迫性的规则。某种意义上，这种遵守更为稳定，因为自我利益可能会随情势变化而变化，胁迫也未必总是存在，而道义方面的理由则可以更加持久地发挥作用。^①就此而言，相关国际规则所负载的正当性和道义力量，可以对国家追求自我利益的天然倾向起到制约和平衡作用，乃至影响和塑造关于“国家利益”的认知，亦即“建构”国家利益。而多边条约作为一般性规则，具有远超其他国际协定的象征性和规范性力量。与多边条约缔结过程相伴的盛况——数以千计的代表、旷日持久的会议、长篇大论的演讲、浩如烟海的文件——往往赋予最终产品大多数其他国际协定所不具备的象征性和庆典感。这种多边主义安排还具有扩散性：纳入多边体制的那些规范向各国国内“反射”，深植进公众意识，刻印于国家行为。从建构主义的立场看，这些规范的象征性力量正在于其被认为具有法律约束力并以此成为国家行动的依据。^②一言以蔽之，国际法应当是国际社会的“通用语”，而多边主义正是对这种通用性的有力支撑。

三、“基于规则的国际秩序”与有选择的多边主义

在拜登政府宣布“回归多边主义”的同时，“基于规则的国际秩序”（rules-based international order）或者“基于规则的秩序”（rules-based order）成为其外交辞令中的高频词汇。在国际法特别是国际经贸法领域，“以规则为基础”本来是相对于“以权力为基础”（power-based）而言，^③这使得美国的主张具有一定迷惑性。但正如马克思主义经典作家早已指出的那样，“如果事物的表现形式和事物的本质会直接合而为一，一切科学就都成为多余的了”。^④透过现象看本质，这里所称的“规则”，本质上是由美国来定义和诠释的规则；“基于规则的国际秩序”，本质上是由美国所主导和控制的国际秩序。其经由“基于规则的国际秩序”所追求的，很大程度上是一种国内法凌驾国际法、区域国际法凌驾普遍国际法以及将国际法泛政治化的规则观。^⑤这种规则观，反映的是美国式的有选择的多边主义。

① Allen Buchanan and Robert O. Keohane, “The Legitimacy of Global Governance Institutions,” p. 410.

② Gabriella Blum, “Bilateralism, Multilateralism, and the Architecture of International Law,” pp. 334-344.

③ 国际经贸领域具有制度密集的特点，相应地国际经济秩序“以规则为基础”的特征也最为明显。参见徐崇利：《国际秩序的基础之争：规则还是国际法》，《中国社会科学评价》2022年第1期。

④ 《马克思恩格斯文集》第7卷，北京：人民出版社，2009年，第925页。

⑤ 参见蔡从燕：《论“以国际法为基础的国际秩序”》，《中国社会科学》2023年第1期。

（一）国际法与“规则”

“国际社会应该按照各国共同达成的规则和共识来治理，而不能由一个或几个国家来发号施令。联合国宪章是公认的国与国关系的基本准则。”^①维护国际秩序当然需要规则，国际法本身就是一套规则，是经由特定程序或方式形成的、反映国际社会普遍共识或者广泛同意的规则。《宪章》第1条第1款明确规定，各国应“依正义及国际法之原则”行事。不同类型的国际法规则在适用范围上有大小之分，在约束力上也许有强弱之别，但都遵循一个基本逻辑，即除个别特例（如国际强行法）外，均以所涉国家的共同同意（明示或默示）为前提。事实上，国际法的正当性基础即在于国家同意，国家拥有商谈、议定和遵守国际规则的权能。^②唯其如此，无政府的国际社会才有追求和推行国际法治的可能。

国际法有着长期形成、大体清晰的公认含义，而“规则”的具体所指则语焉不详，这正是问题的要害所在。正如史蒂芬·沃尔特（Stephen Walt）一针见血指出的：“问题的关键不在于美国偏好‘基于规则’的秩序，而中国据称对此不感兴趣，而是在于，谁来决定哪些规则在何处适用。”^③作为术语的提出者，美国有意不澄清“规则”的内涵、外延、性质以及不同规则间的关系，以便其根据需要选择、规避、改写或者滥用特定的规则。同时，这里所称的“规则”刻意弱化“国家同意”这一国际法规则的必备要素，从而为其贬低现行国际法的权威性和有效性、摆脱现行国际法尤其是普遍性国际法的约束、推进和制定符合其国家利益的所谓“规则”提供依凭。^④事实上，在“基于规则的国际秩序”这一口号下，美国往往以国内法规则凌驾国际法规则，以少边规则侵蚀多边规则。

以国内法规则肆意凌驾国际法规则是典型的单边主义行为。实践中，美国每每以国内法律代替多边经贸协定，惩罚从事“不公平”贸易的国家。例如，美国贸易代表办公室明确指出，任何与美国法律不一致的WTO协定条款及其适用结果在美国国内均不具效力，即便WTO专家组或上诉机构作出对美国不利的裁决，也不会

① 《习近平谈治国理政》第4卷，第462页。

② 参见赵骏：《国际法的守正与创新——以全球治理体系变革的规范需求为视角》，《中国社会科学》2021年第5期。需要指出的是，这里的“商谈”“议定”主要是就条约规则和国际软法规则而言，习惯国际法规则的核心特征之一恰恰是非经议定（Laurence R. Helfer and Ingrid B. Wuerth, “Customary International Law: An Instrument Choice Perspective,” *Michigan Journal of International Law*, vol. 37, no. 4, 2016, pp. 569-580）。

③ Stephen M. Walt, “China Wants a ‘Rules-Based International Order’, Too,” *Foreign Policy*, March 31, 2021.

④ 参见蔡从燕：《论“以国际法为基础的国际秩序”》，《中国社会科学》2023年第1期。

自动导致美国法律或实践的改变。^①此外,美国的对外经济制裁特别是次级制裁措施往往违反国际法和国际关系基本准则,影响他国主权、安全、发展利益以及个人、企业合法权益;^②源于美国民事诉讼法规则的“长臂管辖权”恣意扩张,屡屡侵犯他国主权,违反美国承担的国际义务,毫不顾及国际礼让和国际法上的“合理性”要求。^③“基于规则的国际秩序”这一颇具模糊性和误导性的表述,为这类单边主义做法提供了掩蔽和托辞。

不仅如此,“基于规则的秩序”还为美国以少边(区域)规则侵蚀多边(全球)规则大开方便之门。例如,作为《北美自由贸易协定》的替代,2018年签署的《美墨加协定》就遭到严厉批评,认为其种种规定明显有违WTO非歧视原则和自由流动原则,是对多边主义自由贸易基本原则的背叛。^④更有甚者,美国近年来对中国采取“规锁”(confinement)战略,^⑤打造一系列或平行或排他的规则体系,以依托美式“价值观同盟”、基于意识形态划界的少边规则作为其对外推行政策的重要基础,并赋予其替代既有多边规则的“使命”,使得全球治理秩序面临碎片化、单边化的威胁。这是对多边主义和国际法治的严峻挑战。

(二) 有选择的多边主义

“基于规则的国际秩序”这一术语及其运用,突出反映了美国式的有选择的多边主义。从应用场景看,“基于规则的国际秩序”同“自由主义国际秩序”密切关联,是后者更具隐蔽性和迷惑性的替代表述。^⑥自由主义国际秩序的起源可以追溯至二战

① USTR, “The President’s 2017 Trade Policy Agenda,” <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2017/2017-trade-policy-agenda-and-2016>, March 2017, p. 3.

② 参见廖凡:《比较视角下的不可靠实体清单制度》,《比较法研究》2021年第1期;陈一峰:《国际法不禁止即为允许吗?——“荷花号”原则的当代国际法反思》,《环球法律评论》2011年第3期。

③ 参见肖永平:《“长臂管辖权”的法理分析与对策研究》,《中国法学》2019年第6期。

④ 参见王鹏:《美、墨、加新协定:全球自由贸易的公敌?》,《中国经济周刊》2018年第41期。

⑤ “规锁”是指霸权国在经济上通过设置高标准规则,在相关领域约束和规范崛起国行为,锁定崛起国潜在增长空间,从而把崛起国的发展方向 and 增长极限控制在无力威胁或挑战霸权国继续享有世界主导权的范围之内。参见张宇燕、冯维江:《从“接触”到“规锁”:美国对华战略意图及中美博弈的四种前景》,《清华经济评论》2018年第7期。

⑥ 在拜登政府2022年10月发布的《国家安全战略》中,“基于规则的(国际)秩序”出现5次,“基于规则的(国际)体系”出现3次。该文件中虽未直接出现自由主义国际秩序的表述,但从其声称“我们的愿景面临的最紧迫的战略挑战来自以修正主义外交政策推行威权治理的国家”,指责中国“输出非自由主义模式的国际秩序”,仍然清晰

结束后、冷战开启时，本质上反映的是国际力量的失衡：1945年以来呈现的“美国世纪”是美国国际地位的黄金时代，使之能够对国际体系实现近乎霸权的控制，并凭借苏联解体后的美国“单极时刻”进入高潮；正是这种凌驾于国际体系之上的美国霸权，被西方国际关系理论狭隘地称为“自由主义秩序”。^①

自由主义秩序的重要目的在于维持美国对于自由民主同盟的霸权，这一秩序本质上是单极化而非多元化的。^②美国一度是多边主义的重要拥护者，但其对多边主义的支持主要是受核心国家利益的驱动，而不是作为规范倡导者的推动，目的在于寻求合法性、分担责任以及维持对国际事务的领导权，^③带有强烈的实用性、工具性色彩。由此而来的，是美国在国际事务中屡见不鲜的双重标准，即基于所谓“美国例外主义”，一方面要求其他国家遵守美国所主张的规则，另一方面拒不遵守对其不利或不合其心意的国际法规则。换言之，美国是有选择地支持多边制度，将之作为扩张美国利益、推行美国政策、实现美国意志的手段，用以“管教”其他国家的行为，而不对美国的行动构成实质性约束。这种“合则用，不合则弃”的工具主义和机会主义做法，不是真正的多边主义，而是有选择的多边主义，或者说所谓“菜单式多边主义”（multilateralism à la carte），^④本质上还是单边主义。

美国对待《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）的做法，充分反映了这种根据自身利益而在“多边”与“单边”之间灵活进行的“选择”。《公约》是海洋法领域最具权威性和正当性的多边规则，但美国因在国际海底区域归属及资源分配问题上与绝大多数国家立场不一而迄今未予批准。^⑤但在实践中，美国却又援引《公约》相关规定来主张自身海洋权益及/或质疑他国权益主张，理由是这些规定反映了习惯国际法。这就带来一个选择性认定的问题：对本国有利的规则就认为是习惯国际法，不利的就加以否认。^⑥例如，美国无视《公约》关于毗连区、专属经济区、公海等不同水域的不同制度规定，在缺乏《公约》依据的情况下自创“国际水域”的

可见其本意所在。The White House, *National Security Strategy*, October 2022, pp. 3, 8, 16, 18, 38, 42.

- ① 参见张建新、董雅娜：《论自由主义国际秩序的终结》，《国际观察》2022年第6期。
- ② 参见郑红婕：《自由主义国际秩序的困境与未来》，博士学位论文，中共中央党校（国际行政学院）国际战略研究院，2021年，第37—38、50—51页。
- ③ 参见斯瓦兰·辛格、张贵洪：《亚洲多边主义：政治实践与理论贡献》，《国际观察》2012年第2期。
- ④ Allan Gerson, “Multilateralism à la Carte: The Consequences of Unilateral ‘Pick and Pay’ Approach,” *European Journal of International Law*, vol. 11, no. 1, 2000, pp. 61-66.
- ⑤ 参见沈雅梅：《美国与〈联合国海洋法公约〉的较量》，《美国问题研究》2014年第1期。
- ⑥ 参见罗欢欣：《国家在国际造法进程中的角色与功能——以国际海洋法的形成与运作为例》，《法学研究》2018年第4期。

概念,简单化地将“公海自由”原则适用于所有这些水域,甚至曲解《公约》第58条的相关规定,认为沿海国在专属经济区内对他国军事活动的限制侵犯了公海自由。^①而对于其他一些《公约》没有明确规定、根据《公约》序言应继续由包括习惯国际法在内的一般国际法规则调整的重要事项,^②如历史性水域、历史性权利、大陆国家远海群岛直线基线等,美国却又统统划归“过度海洋主张”,一概加以否认。^③上述做法充分展现了美国所主张的“规则”以及“基于规则的国际秩序”的选择性和单边性。

四、以真正的多边主义指引国际法治

国际法治与多边主义相伴相生,相辅相成。在《让多边主义的火炬照亮人类前行之路》这篇中国关于多边主义的经典文献中,习近平主席以“四个坚持”概括多边主义的核心要义,即:坚持开放包容,不搞封闭排他;坚持以国际法为基础,不搞唯我独尊;坚持协商合作,不搞冲突对抗;坚持与时俱进,不搞故步自封。^④这是诠释和践行多边主义的重要遵循。同时,真正的多边主义必然厉行国际法治,这是人类社会更加文明的重要体现。^⑤应当以多边主义的上述科学内涵为指引,统筹国内国际两个大局,坚定维护和有效推进国际法治。

(一) 维护以联合国为核心的开放性多边体系

如前所述,多边主义所体现的关键信念是,在其他条件相同的情况下,更广泛、更具包容性的机制能够更好地解决手边的问题。这意味着多边主义必须开放而不封闭,包容而不排他。开放包容,是真正的多边主义的题中应有之义,也是其与有选择的多边主义的分水岭。^⑥

就“边”的具体数量而言,多边主义是相对而非绝对的概念,但开放性这一核心理念和价值追求则是一以贯之。无论是在全球层面坚持维护以联合国为代表的多

① Ivan Shearer, “Military Activities in the Exclusive Economic Zone: The Case of Aerial Surveillance,” *Ocean Yearbook*, vol. 17, no. 1, 2003, pp. 557-558.

② 《联合国海洋法公约》序言第8段规定:“确认本公约未予规定的事项,应继续以一般国际法的规则和原则为准据。”

③ 参见包毅楠:《美国“过度海洋主张”理论及实践的批判性分析》,《国际问题研究》2017年第5期。

④ 参见《习近平谈治国理政》第4卷,第461—463页。

⑤ 参见王磊:《中国坚定维护和践行真正的多边主义》,《光明日报》2021年3月8日,第14版。

⑥ 参见李文:《变乱交织时代何以维护和践行多边主义——深入学习〈习近平谈治国理政〉第四卷》,《美国研究》2022年第5期。

边机构的权威性和有效性，还是在区域层面发起成立上海合作组织（以下简称“上合组织”）和亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）、推动缔结 RCEP 等，中国始终坚持开放、共享原则，在不取代现有国际机制、不搞小圈子的基础上实现战略对接和优势互补。^①例如，上合组织已经从成立之初的 5 个成员国，发展到现在包括 8 个成员国、4 个观察员国和 14 个对话伙伴，^②成为世界上幅员最广、人口最多，具有重要影响力和权威性的综合性区域组织。又如，中国提出的全球发展倡议，与联合国 2030 年可持续发展议程高度契合，支持联合国在国际事务中发挥中心作用，符合国际社会实现可持续发展目标的共同愿望，已经得到 100 多个国家和包括联合国在内的多个国际组织的响应和支持。^③

包容性则意味着国际秩序构建和国际规则制定必须能够容纳、容忍差异，不论是发展阶段的差异、社会制度的差异还是意识形态的差异。“物之不齐，物之情也”（《孟子·滕文公上》），强求一律，易于走向单边主义或者有选择的多边主义。中国在全球气候治理中坚持共同但有区别的责任原则、在 WTO 改革中坚持发展中国家特殊与差别待遇原则等，都是这种包容性的体现。上合组织秉持“上海精神”，倡导平等、互鉴、对话、包容的文明观，充分尊重文明多样性与各自道路选择，推动文明间交流对话，在求同存异中兼容并蓄，促进区域认同与和谐世界建设，也彰显了真正多边主义的包容性。^④

“多边机构是践行多边主义的平台，也是维护多边主义的基本框架，其权威性和有效性理应得到维护。”^⑤联合国是当今世界最具代表性的多边机构，维护联合国在国际体系中的核心和权威地位是践行真正多边主义的题中应有之义，个别国家或者少数国家集团的意志和利益必须服从以联合国为代表的国际社会的整体意志和利益，而不是相反。联合国成立以来所取得的最大成就之一，就是为国际社会提供了一个涵盖众多国际问题的全球性国际法体系，建立了用以保障每个人与生俱来的自由、平等和尊严的核心条约体系，规定了各缔约国应当承担的法律义务，规范了全球公域的国家行为，丰富了以《宪章》为基石的当代国际法律秩序。^⑥就此而言，维护以联合国为核心的国际体系与维护以国际法为基础的国际秩序，二者有着内在的一

① 参见许嫣然、曹司彬：《多边主义理论辨析与全球治理实践危机》，《教学与研究》2022 年第 5 期。

② 参见“上海合作组织简介”，http://chn.sectesco.org/about_sco/20151209/26996.html，2023 年 3 月 30 日。

③ 参见李志强：《论全球发展倡议的重大意义》，《人民论坛·学术前沿》2022 年第 7 期。

④ 参见邓浩：《大变局下上海合作组织的新使命》，《当代世界》2022 年第 10 期。

⑤ 《习近平谈治国理政》第 4 卷，第 462 页。

⑥ 参见余敏友：《联合国对战后国际秩序的发展与中国的贡献》，《国际问题研究》2015 年第 6 期。

致性。

(二) 捍卫国际法的权威性和统一性

国际法的权威归根结底来自作为国际法基本主体的国家的遵守。“要坚持原则，规则一旦确定，大家都要有效遵循。‘有选择的多边主义’不应成为我们的选择。”^①国际法“以诺为则”的特质，^②一方面使得在国家的允诺之外单方面强加“规则”缺乏价值正当性和操作现实性，另一方面也凸显了各国“有诺必践”、善意履行国际法义务的极端重要性。以是否符合一国利益或国内规则为标准来对国际法规则进行取舍，这种单边主义行为势必严重损害国际法的权威性和有效性。同样地，少边规则也不应被用于侵蚀或架空多边规则。正如有论者所言，少边主义应当是顺应国际格局和秩序现实的一种多边主义的过渡式发展方式，而不应被刻意用于释放不利于多边主义全面发展的排他性而走向单边化。^③概言之，“用‘基于规则的秩序’取代公认的国际法原则和准则的行径不可接受”。^④

一些西方大国长期以来自命为世界的标准设定者，其真正的担心，与其说是中国成为规则破坏者，不如说是中国成为“规则制定者”，即中国凭借对于国际规范、标准、惯例的与日俱增的影响力，改变其业已得心应手的游戏规则。唯其如此，个别大国才试图在全球性机构、机制之外，基于在所谓“志同道合”的俱乐部、小圈子中形成的“规则”作出新的安排，并将之作为霸权“护持”下施行单边主义、保护主义的工具。^⑤这类做法的存在，归根结底源自国际关系民主化程度不足。按照经济基础决定上层建筑的马克思主义基本原理，实现国际关系民主化从根本上说有赖于改变以“中心—外围”为特征的世界经济体系的现实结构，在此基础上进一步提升广大发展中国家的影响力和话语权。^⑥在此过程中，作为发展中国家和新兴大国代表的中国应当模范遵守国际法，带头维护国际法权威，以实际行动证伪“国强必霸论”，超越霸权周期律的世界历史叙事。

① 《习近平谈治国理政》第4卷，第462—463页。

② 参见何志鹏：《以诺为则：现代性国际法的渊源特质》，《当代法学》2019年第6期。

③ 参见申天娇：《全球治理中国际软法的认知澄清与应用完善研究》，博士学位论文，吉林大学法学院，2022年，第160—161页。

④ 《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》，《人民日报》2023年3月22日，第2版。

⑤ 参见任琳、孟思宇：《霸权护持、复边主义与全球治理秩序的危机》，《外交评论》2022年第5期。

⑥ 参见孙来斌：《超越“中心—外围”的世界体系分析模式——兼论“构建人类命运共同体”的全球治理意义》，《人民论坛·学术前沿》2020年第21期；梁涛：《美元霸权下的“中心—外围”博弈对中国的影响与应对》，《财经科学》2018年第7期。

晚近以来，与美国着力描述的“民主国家对抗威权国家”二元叙事相呼应，^①西方学者提出所谓“威权主义国际法”（authoritarian international law）的概念，将本属统一的国际法体系刻意划分为“自由主义国际法”（liberal international law）和“威权主义国际法”两大阵营。在其看来，民主的标准相当狭窄，凡是强化言论和结社自由、促进公正选举，就是倾向民主，否则就是倾向威权；“威权国家”运用国际法的方式会削弱其所界定的民主治理，淡化民主标准并发展出自己的标准，从而改变国际法本身的规范性内容，由此形成“威权主义国际法”，在时间和空间上延伸威权主义规则。^②这一颇为牵强的两分法透露出强烈的意识形态色彩和双重标准倾向，体现了根深蒂固的西方中心意识和对“自由主义国际秩序”的执念，是冷战思维的延续，有损于国际法的统一性和完整性。

与此同时也要客观看到，国际法的碎片化问题在相当程度上依然存在，且近年来呈现新的特点。在贸易领域，CPTPP、RCEP、《跨大西洋贸易投资伙伴关系协定》等多个相互重叠和竞争的区域经贸安排相继达成或加速推进；在金融领域，新兴国家主导的亚投行、金砖国家新开发银行相继成立；在安全领域，以亚太地区为代表，地区各国竞相发起自身主导的多边安全对话机制。这些机制和安排以成员间内向合作、外向竞争为基本特征，使得相关治理领域中制度重叠、嵌套、竞争的现象更加突出。^③而各个区域之间、各种机制之间、各项安排之间的对话、磋商和协调显著不足，也缺乏全球层面的顶层设计。事实上，上述机制与安排尽管纷繁复杂，但总体来看仍然不出发展和安全这两大主题的范围。就此而言，中国提出的全球发展倡议和全球安全倡议，基于其广泛的包容性（面向全球所有国家）、突出的平等性（“倡议”而非“战略”“指引”）以及鲜明的主题性（聚焦发展与安全），具有足够的容纳力和统筹力，可以发挥“机制的机制”“安排的安排”的作用，推动这些机制和安排协同增效，促进相关领域国际法规则的协调和统一。

（三）在协商合作基础上为国际社会提供更多制度性公共产品

百年未有之大变局，最重要的变化之一就是在后冷战时期达到巅峰的美国霸权

① 这一叙事带有明显的冷战色彩，强调民主国家与威权国家之间的竞争是国际关系的主线，中国是美国的“唯一一个既有意愿重塑国际秩序又日益具备经济、外交、军事和技术实力来推进这一目标的竞争者”，而未来10年则是美国“竞赢”（outcompete）中国的关键时期。The White House, *National Security Strategy*, October 2022.

② Tom Ginsburg, “Authoritarian International Law?” *American Journal of International Law*, vol. 114, no. 2, 2020, pp. 221-225.

③ 参见刘昌明、杨慧：《竞争性多边主义与国际秩序的演进趋向——基于国际制度合法性视角的解释》，《东北亚论坛》2021年第4期。

秩序逐渐走向终结。^①在后霸权时期，任何一个国家都不具备单独为世界确定规则并支撑国际制度有效运行的能力，国际社会的多元态势也不接受任何一个国家主导国际事务的合法性，^②多边主义、多元共治是必然选择。这客观上要求世界各国摒弃霸权、对抗、“零和”的思维，选择协商、对话、共赢的道路。“协商是民主的重要形式，也应该成为现代国际治理的重要方法，要倡导以对话解争端、以协商化分歧。”^③民主协商的决策程序要求大国之间开展对全球公域有利的磋商协调，因为大国有着更多的能力资源和更大的全球责任；同时也要求所有相关成员的共同协商，共同改革、制定和实施国际制度。^④秉持共商共建共享原则的“一带一路”倡议是多边层面协商合作的典范，已经成为当今世界范围最广、规模最大的国际合作平台。在当前全球治理面临国际公共产品缺失，需要国际制度和国际法规则帮助克服治理失灵并促进公共产品提供的情况下，“一带一路”倡议作为中国基于负责任大国身份向国际社会提供的公共产品，对于弥补国际公共产品供给缺口具有重大价值。^⑤

从国际法治的角度看，未来应当在继续坚守共商共建共享的多边主义立场前提下，推动共建“一带一路”更加定型化、机制化、法治化，使之成为更易推广、更可持续的国际合作平台。为此，可在平等协商基础上凝聚更多规则共识，争取从“一带一路”倡议下已经数量众多的合作协议中提炼形成更具一般性的准则和规范，并以领导人声明、共识文件、协议范本等适当形式发布，乃至在时机成熟时制定开放性的“一带一路”合作公约。这些可能的文本，以及业已建立的以国际商事法庭为核心的“一站式”多元化纠纷解决机制等，均可成为中国向国际社会提供的制度性、机制性、规则性公共产品。此外，可以借鉴“全球发展倡议之友小组”的成功经验，^⑥推动建立“全球安全倡议之友小组”，进而以这些“之友小组”为依托，探索在发展和安全领域发挥“机制的机制”的作用。

进而言之，“中国式现代化道路”和“人类文明新形态”概念的提出，本身就对于多边主义有着积极的支撑和促进作用。正如中国共产党第三个历史决议所指出的，“党领导人民成功走出中国式现代化道路，创造了人类文明新形态，拓展了发展中国

① 参见宋静：《美国制度霸权的变迁与中国的国际角色》，《社会科学》2020年第9期。

② 参见秦亚青：《世界秩序的变革：从霸权到包容性多边主义》，《亚太安全与海洋研究》2021年第2期。

③ 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第523页。

④ 参见秦亚青：《世界秩序的变革：从霸权到包容性多边主义》，《亚太安全与海洋研究》2021年第2期。

⑤ 参见石静霞：《“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》，《中国社会科学》2021年第1期。

⑥ 目前已有60多个国家加入“全球发展倡议之友小组”。参见《王毅主持“全球发展倡议之友小组”部长级会议》，《人民日报》2022年9月22日，第3版。

家走向现代化的途径，给世界上那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供了全新选择。”^①特别是，中国式现代化是走和平发展道路的现代化，不称霸、不搞扩张、不谋求势力范围，这对于多边主义国际秩序和国际法治尤其具有重要意义。某种意义上，人类命运共同体、全人类共同价值、全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议等，都是映射中国式现代化道路、体现人类文明新形态的理念创新，应当以这些理念为指引，在具体领域加强话语引导和议题设置，在相关制度和机制运行中更多融入中国主张，在协商合作基础上为国际社会提供更多制度性公共产品。

（四）改革和完善全球治理，推动构建人类命运共同体

真正的多边主义绝不故步自封，而是与时俱进。守正创新，是在多边主义指引下改革和完善全球治理的内在要求。“正”，就是多边主义的核心价值和基本原则。综上所述，多边主义的核心价值是为国际秩序提供正当性支撑，关键信念是更广泛、更具包容性的机制能够更好地解决全球共同问题，基本原则是开放包容、平等民主、协商合作、与时俱进。“新”，则是在坚守上述核心价值、关键信念、基本原则的前提下，面对世界百年未有之大变局，准确识变、科学应变、主动求变，参与乃至引领全球性和区域性规则、制度、机制的变革，推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。

践行真正的多边主义意味着，多边体制和全球治理的改革同样必须遵循多边主义原则，兼顾各方利益和诉求。这也是中国一贯秉持的立场。在WTO改革方面，中国提出维护多边贸易体制的核心价值、保障发展中成员的发展利益、遵循协商一致的决策机制三项基本原则，强调“改革的议题选择、工作时间表和最终结果都应由WTO广大成员在相互尊重、平等对话的基础上，通过协商一致的方式作出。磋商进程应保证所有成员特别是发展中成员共同参与，不能由少数成员说了算，也不能搞小圈子”。^②在联合国安理会改革方面，中国也强调要各国不论大小、强弱、贫富，均应从改革中受益，而不能只满足少数国家私利；改革应纠正发达国家代表性过剩问题，切实提高发展中国家代表性。^③这些都是守正创新的表现。

① 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，北京：人民出版社，2021年，第64页。

② 《中国关于世贸组织改革的立场文件》，2018年12月17日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/jiguanzx/201812/20181202817611.shtml>，2023年3月30日。

③ 参见中国常驻联合国代表团：《张军大使在第76届联大全会审议安理会改革问题时的发言》，2021年11月15日，http://un.china-mission.gov.cn/chn/zgylhg/lhgzyyg/202111/t20211116_10448761.htm，2023年3月30日。

“构建人类命运共同体是世界各国人民前途所在。”^①推动构建人类命运共同体，为多边主义及其指引下的国际法治提供了终极依归。人类命运共同体理念反映了中国对国际法社会基础的新认识，是对既有的国际社会和国际共同体理念的进一步发展，对于确立国际法的正当性和推进国际法治具有重大意义。^②申言之，这一理念蕴涵了中国对于国际法治走向的判断，即尽管国际法的国家本位特征没有也难以发生根本性转变，但人类命运共同体理念所传达的“安危与共”这一核心内涵，有助于促使国际法更多考虑国际社会整体利益，推动其朝向国际社会本位的方向发展。^③以法治方式推动构建人类命运共同体，客观上要求统筹推进国内法治和涉外法治，即以推进国内法治保障构建人类命运共同体的国家任务得以落实，以推进涉外法治而在我国主权范围内为构建人类命运共同体提供有益实践和参照范本。^④而这种统筹，无疑只有在真正的多边主义指引下、在正确处理个体国家与国际社会整体之关系的前提下，才能得以有效实现。

结 论

多边主义不仅是一种行为模式和制度安排，也是一种治理理念和价值追求；不仅是全球治理的手段，也是全球治理的目的。^⑤当今时代，人类社会的利益、诉求和命运前所未有地紧密交织，践行真正的多边主义，推动构建人类命运共同体，是对“世界怎么了、我们怎么办”^⑥这一时代之问的最好回答。正如习近平主席最新提出的全球文明倡议所彰显的，真正的多边主义尊重世界文明的多样性，承认多样性是客观现实并将长期存在，坚持文明平等、互鉴、对话、包容，以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明包容超越文明优越。这是人类文明发展的成果，是对丛林法则、霸权主义、强权政治的超越和革新，开辟了全球治理理论和实践的新境界。

国际法是处理国家间关系的基本规范，要推动和实现国际法治，必须坚持“国际法之治”的基础性、关键性作用，坚定维护以联合国为核心的国际体系、以国际

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，第62页。

② 参见张辉：《人类命运共同体：国际法社会基础理论的当代发展》，《中国社会科学》2018年第5期。

③ 参见车丕照：《“人类命运共同体”理念的国际法学思考》，《吉林大学社会科学学报》2018年第6期。

④ 参见黄进：《论统筹推进国内法治和涉外法治》，《中国社会科学》2022年第12期。

⑤ 参见郑冬芳、王静宜：《构建人类命运共同体的世界历史意义》，《红旗文稿》2019年第12期。

⑥ 《习近平谈治国理政》第2卷，第537页。

法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则。国际法也是国际社会的通用语言，多边主义是对这种通用性的有力支撑，所谓“自由主义国际法”与“威权主义国际法”的划分，是基于过时的冷战思维和僵化的意识形态，不符合全球治理和国际法治的目标和方向。但这一观点的提出揭示了一个客观事实，那就是西方国家已经日益难以垄断国际法的发展方向和话语权。于中国而言，国际法创新既是参与和引领国际秩序调整的规范性任务，也是推动人类命运共同体的价值性引领，更是提高国内和国际两个大局统筹能力的主体性使命。^①作为负责任的发展中大国，中国立足改革开放伟大实践、统筹国际国内两个大局，提出了推动建设新型国际关系、构建人类命运共同体、共建“一带一路”、弘扬全人类共同价值等重要思想和重大倡议，^②开展了卓有成效的大国外交和国际法实践，丰富了多边主义和国际法治的内涵。未来应当继续坚定法治信心、坚守多边立场，求同存异、守正创新，为多边主义和国际法治贡献更多中国力量、中国方案。

〔责任编辑：刘 鹏〕

① 参见赵骏：《国际法的守正与创新——以全球治理体系变革的规范需求为视角》，《中国社会科学》2021年第5期。

② 参见中宣部、外交部：《习近平外交思想学习纲要》，北京：人民出版社、学习出版社，2021年，第7页。