

# 国际法上的多边主义及其当代涵义

张乃根\*

**摘要：**传统国际法虽有多边体制，却鲜见多边主义理论。世界正处于百年未有之大变局，坚持以《联合国宪章》为基础的国际法多边体制，推动构建人类命运共同体，是应对各种国际挑战的必由之路。为此，主权平等独立的各国应和平共处，不干涉他国内政，和平解决国际争端；共商共建共享普遍安全的保障体制；国际经贸合作共赢，共同繁荣，将给予发展中及最不发达国家的优惠多边化；文明共存，将所有人权作为整体保护，并允许各国自主决定人权保护的具体措施；在联合国的协调下共同保护地球，走可持续发展道路。与国际法上的多边主义当代涵义的特色理论诠释不同，所谓“有效的”和“选择的”多边主义说法缺乏国际法的依据。

**关键词：**国际法 多边主义 当代涵义 中国特色理论 人类命运共同体

## 引言

近年来，多边主义（multilateralism）在国际法相关语境下频繁出现。譬如，有人认为，“中国旨在将国际秩序转变为具有中国特色的选择性多边主义体系，其经济与社会权利将优先于政治与公民权利。”“欧盟应促进其利益，并与那些主张有效的多边主义和国际法优先性的国家紧密合作来实现之。”<sup>①</sup> 有人还认为，中国在涉及领土主权争端的问题上反对任何多边解决，而在气候变化等方面采取多边主义，因而冠之以“选择性多边主义”。<sup>②</sup> 多边主义出自于西方的国际关系理论，<sup>③</sup> 但是，随着中国的综合国力提升而在国际事务中的作用明显增加，所谓“有效的”（effective）和“选择的”（selective）多边主义说法，在西方不脛而走，并不同程度与国际法问

---

\* 复旦大学特聘教授，中国国际法学会副会长，中国法学会世界贸易组织法研究会副会长。本文为国家社会科学基金重大项目“‘构建人类命运共同体’国际法治创新研究”（项目编号18ZDA153）和国家社会科学基金重点项目“‘人类命运共同体’国际法理论与实践研究”（项目编号18AFX025）的阶段性研究成果之一。

① Josep Borrell, “The Sinatra Doctrine. How the EU Should Deal with the US-China Competition”, IAI Papers 20/24, September, 2020, p. 4. “西纳特拉学说”（Sinatra Doctrine）取名于西纳特拉的一首歌“我的路”（my way），意指欧盟应采取自己独立的对外政策。

② D. S. Rajan, “China’s Selective Approach towards Multilateralism”, p. 1, <https://www.c3sindia.org/2016/02/> (last visited 14 February 2021).

③ 参见〔美〕约翰·鲁杰：《多边主义》，苏长和等译，浙江人民出版社2003年版；另参见秦亚青：《多边主义研究：理论与方法》，载《世界经济与政治》2001年第10期，第9页。

题相联系。我国学界对究竟什么是国际法上的多边主义及其当代涵义,研究不多。<sup>①</sup>作为回应并澄清当代国际法上的多边主义问题,有必要从历史和现实的国际关系与国际法的联系中,加以探讨。

本文首先回溯近现代国际关系中以条约法体现的多边体制,以及传统国际法理论中却没有多边主义一说的缘故,然后重点讨论当代国际法上的多边主义,并尝试体现中国特色理论的诠释,最后辨析国际法相关“有效的”和“选择的”多边主义说法。

## 一 传统国际法上的多边体制而无主义之说:回溯

### (一) 国际关系与国际法及其传统

人类进入文明时代,或者说,有文字记载的社会,国家形态的政治实体逐渐产生。<sup>②</sup>即便在古代,国家之间也会发生类似现代的国际关系。譬如,史料记载的最早条约是古埃及帝国国王塞托斯(Sethos)一世(约公元前1318—1304年在位)、拉美西斯(Ramesses)二世(约公元前1279—1213年在位)与赫梯帝国先后签署的两个和约,尤其“后一个和约是一个比较持久的和约”。<sup>③</sup>学界也有认为中国古代春秋战国时期(公元前722—221年)曾有过“先秦国际法”。<sup>④</sup>实际上这是当时名义上仍为周朝之下各诸侯国相互间交往的成文或习惯法,因而“直到19世纪中叶,在中国始终没有国际法”。<sup>⑤</sup>这里所说的国际法,传统上是指由欧洲文艺复兴之后形成的民族主权国家以及逐渐扩展到世界其他地区国家之间的法律。“特别是从格劳秀斯(Hugo Grotius)的名著《战争与和平法》刊行以后,国际法作为法律的观念才被明白认识出来;国际法的实体也才自成一个包罗丰富的法律体系。”<sup>⑥</sup>这是国际法学界公认的看法,也是该传统演变至今以《联合国宪章》(以下简称《宪章》)为基础的当代国际法之发展事实。<sup>⑦</sup>

① 近20年《中国国际法年刊》很少有论文主题涉及多边主义,相关论文如孔庆江:《多边主义或去多边主义?——从金砖国家开发银行和应急储备基金再看国际金融监管》,载《中国国际法年刊》(2014),法律出版社2015年版。中国国际法学会2019年学术年会的主题为“新中国70年与国际法的发展:多边主义面临的挑战及应对”,但是,以多边主义为主题的论文很少。晚近学者对该问题的相关讨论,参见车丕照:《我们需要怎样的国际多边体制》,载《当代法学》2020年第6期。

② 公认的古代四大文明发祥地美索不达米亚(幼发拉底河、底格里斯河流域)的楔形文字、埃及的象形文字、印度的图画文字和中国商朝的甲骨文。参见〔英〕杰弗里·巴拉克勒夫主编:《泰晤士世界历史地图集》,中文版编辑邓蜀生,生活·读书·新知三联书店1985年版,第52—53页。中国夏朝虽尚未发现文字,但根据史料确定其历史存在,参见谭其骧主编:《简明中国历史地图集》,中国地图出版社1991年版,第5—6页。

③ 杰弗里·巴拉克勒夫主编:《泰晤士世界历史地图集》,第59页。

④ 参见禾木:《被遗忘的话语:20世纪初期中国学者眼中的中国古代国际法》,载《中国国际法年刊》(2014),法律出版社2015年版,第274页。

⑤ 王铁崖:《中国与国际法——历史与当代》,英文本、中文本先后发表于《海牙国际法学院演讲集》(1990)和《中国国际法年刊》(1991),后编入邓正来编:《王铁崖文选》,中国政法大学出版社2003年版,第228页。

⑥ 周鲠生:《国际法(上册)》,商务印书馆1976年版,第41页。

⑦ See James Crawford (ed.), *Brownlie's Principle of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press, 8th edn, 2008), pp. 3-6. 参见张乃根:《国际法原理》,复旦大学出版社2012年第2版,第6—25页。

## (二) 传统国际法至今的多边体制及其理论探源

传统国际法上的多边体制始于1648年威斯特伐利亚和会及其和平条约。这也是近代国际关系的开端。当时欧洲16个国家、66个神圣罗马帝国下王国和109位参会代表签署了旨在恢复和确立欧洲和平及三十年战争之后的这项多边条约。<sup>①</sup> 这是“近代史上处理国际关系的欧洲大会议之创举”。<sup>②</sup> 或者说，这开创了近现代国际关系和国际法上的多边会议或多边安排的先例。该和约规定了集体保障缔约方之间和平的多边体制，包括“参加协议的所有各方应有义务保卫和保护本和约的每一项条款不受任何人的侵犯，不论其信奉何宗教；如果发生任一规定被违反事，受害者首先应告诫违反者不要采取敌对行动，并将案件提交一个友好人士组成的组织或采取通常的司法程序。”（第123条）“经过三年都无法解决争端，同本协议有关的每一方都必须站在受害者的一方，向他提供意见和武力，协助他还击侵害者。”（第124条）<sup>③</sup> 虽然这一争端解决的多边体制实际上未曾运行过，但是，这一通过多边会议签署的多边条约被国际法史学界称为具有“多边特点”（multilateral character）的体制，<sup>④</sup> 为以后几乎所有多边的国际法体制，尤其是19世纪初拿破仑战争之后的维也纳体系、20世纪上半叶二次世界大战后的凡尔赛体系以及《宪章》下当代国际法体系，提供了可借鉴的威斯特伐利亚模式。

格劳秀斯在威斯特伐利亚和约之前创立的国际法学说为该多边体制奠定了理论基础，尤其该和约“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”。<sup>⑤</sup> 但是，他的主要论著未提及“多边主义”，或者说，未将多边体制归结为一种“主义”或“学说”。其原因在于他当时想要探寻新兴的民族主权国家调整相互间战争与和平关系的可适用法。譬如，他最早的国际法论著《捕获法》提出“初级国际法”（the primary law of nations），即自然国际法，以及“次级国际法”（the secondary law of nations），即实在国际法的一系列“规则”（rules）和“法律”（laws），抽象的规则或原则在先，具体的法律在后。其中，“所有国家所表示的意志，即为关于所有国家之法律”，<sup>⑥</sup> 就是关于实在国际法（positive law of nations）的规则。他的代表作《战争与和平法》进一步明确地将国际法归类为相对国内法而言的“人定法”（human law），其约束力源自于所有国家或许多国家的意志。<sup>⑦</sup> 在他看来，处理国家间关系，最重要的是遵循基于自然法的实在国际法。至于采取双边或多边的方式，则依国际关系的具体情况而定。他在论述条约法时认为，首先应该说，“有些条约确定了自然法上的同样权利，有些进一步有所增加”。<sup>⑧</sup> 有一类条约是交战双方在战后缔结的，另一类是双方友好通商的条约，前者为结束战争的和平条约，后者是和平时期各国交往的约定。因此，按照古希腊人的观念，可

① 参见 *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 7 (Amsterdam: Elsevier Science Publishers B. V., 1984), pp. 160–162.

② 周鲠生：《国际法大纲》（商务印书馆1932年版），勘校本，中国方正出版社2004年版，第10页。

③ 《威斯特伐利亚条约——神圣罗马帝国和法兰西国王及他们各自的同盟者之间的和平条约》（1648年10月24日订于蒙斯特），载《国际条约集（1648—1871）》，世界知识出版社1984年版，第31页。

④ Bardo Fassbender and Anne Peters, *The History of International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2012), p. 85.

⑤ 王绳祖主编：《国际关系史（十七世纪中叶——一九四五年）》，法律出版社1986年，第9页。

⑥ [荷] 格劳秀斯：《捕获法》，张乃根等译，上海人民出版社2006年版，第31页。

⑦ Hugo Grotius, *The Law of War and Peace*, translated by Francis W. Kelsey (Oxford: at the Clarendon Press, 1925), p. 44.

⑧ Hugo Grotius, *The Law of War and Peace*, p. 393.

以说,“条约”(convention)意味着“和平”(peace)。<sup>①</sup>虽然格劳秀斯的论述主要针对国家间双边关系,但是,他的理论完全适用于多边关系。多边体制适应多边的国际关系,其可适用法还是各国应遵循的国际法规则。这是威斯特伐利亚模式确立的多边体制所蕴含的国际法理论。

1815年维也纳体系及其“欧洲协作”(the Concert of Europe)机制通过“常规的多边会议”(regular multilateral conference)和“多边外交”(multilateral diplomacy),调整当时包括俄国在内的欧洲国际关系,进一步发展了威斯特伐利亚模式的国际法多边体制,并形成了多边体制中的“大国原则”(great power principle),<sup>②</sup>为以后大国主导的国际联盟行政院和联合国安理会所沿袭。这些都是各国交往所创造的多边体制。其理论基础是国际法学说,只是这些学说本身没有将这种实践冠之以“多边主义”。譬如,瑞士法学家瓦特尔(Vattel)在18世纪中叶发表著作《国际法或自然法的原则》,影响其后国际法学一百多年。他主张各国享有绝对的自由独立权利,“对于某一主权国家的行为,各国的基本和共同的权利应限于他们之间已有的社会宗旨”。<sup>③</sup>也就是说,平等的主权国家之间关系应恪守国际社会赖以存在的“必要国际法”(the necessary law of nations),即直接源于自然法和“自愿国际法”(the voluntary law of nations),即各国为共同善而酌情认定的法。<sup>④</sup>瓦特尔秉承格劳秀斯的理论,被认为是格劳秀斯学派的集大成者,同样也没有提及多边主义。

20世纪初以来,国际法学说完全倾向实证学派,但基本观点仍未离开威斯特伐利亚模式的国际法。譬如,1912年美国学者撰写的国际法论著,援引了欧美诸多国际法学说,认为国际法“是约束国际社会各国相互关系的原则、规则和惯例之总和”,即便是1899年和1907年两次海牙和平会议通过的具有“国际立法”(international legislation)特点的一系列战争法公约,各国也可自行决定加入或拒绝。<sup>⑤</sup>可见,无论是双边,还是多边,国际关系的处理方式取决于主权国家的选择。第二次世界大战之后修订的《奥本海国际法》在谈到联合国等国际组织时,用语是“普遍性”而非“多边性”。<sup>⑥</sup>美国著名国际法学者亨金(Louis Henkin)教授在冷战后认为,源自于君主制占统治地位的早期国际法学说中的“主权”用语应予以摒弃,但又将“独立”“平等”和“自治”等视为国家地位的本质特征,并称越来越多的国际组织形成了“推动合作的国际法运动”。<sup>⑦</sup>显然,在他看来,国际法的多边体制是独立、平等国家间合作的方式。

总之,从四百年前的格劳秀斯到当代著名国际法学者,似乎都无意用作为“主义”或“学说”的理论来描述国际法多边体制。其共同原因也许出于条约法、习惯国际法等实在国际法的基础在于国家间明示或默示的共同同意,由此产生双边或多边的国际法体制。在这个意义上,共同同意是实质,多边体制是形式。形式取决于实质,根据所调整的国际关系而定。高度理论化、

① Hugo Grotius, *The Law of War and Peace*, p. 394.

② Bardo Fassbender and Anne Peters, *The History of International Law*, p. 87.

③ E. de. Vattel, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law: Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*, Translation of Edition of 1758, Published by the Carnegie Institution of Washington, 1916 (Geneva: Slatkine Reprints-Henry Dunant Institute, 1983), p. 8.

④ E. de. Vattel, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law*, Preface, p. 11a.

⑤ Amos S. Hershey, *The Essentials of International Public Law* (New York: The Macmillan Company, 1919), pp. 1-8. 该书撰写于1912年。

⑥ [英]劳特派特修订:《奥本海国际法(上卷第一分册)》,王铁崖等译,商务印书馆1981年版,第277页。

⑦ 参见[美]路易斯·亨金:《国际法:政治与价值》,张乃根等译,中国政法大学出版社2005年版,第11—14页,第138—139页。

系统化的前者蕴涵了后者。简言之，只要基于共同同意，就可能采取多边体制。于是，传统国际法理论中似乎不仅没有多边主义学说，而且也鲜见多边主义用语。

### （三）多边贸易体制及其多边主义

在回溯传统国际法上以条约法体现的多边体制却难循多边主义学说踪迹时，须留意以世界贸易组织（以下简称 WTO）为代表的多边贸易体制的由来，及其可能对当代国际法上多边主义的理论影响。1995 年 1 月 1 日生效的 WTO《货物贸易多边协定》以 1947 年《关税与贸易总协定》（以下简称 GATT）为基础。<sup>①</sup> GATT 是美国当时主张“国际贸易应该为多边而非双边”的对外贸易关系原则的产物，亦即，美国将 1934 年至 1945 年期间与其他国家签订的 32 项双边互惠贸易协定，通过“普遍最惠国待遇”（GATT 第 1 条）多边化，从而更大范围打开美国产品的世界市场。最早将 GATT 作为国际贸易条约法体系研究<sup>②</sup>的约翰·杰克逊（John H. Jackson）教授在 20 世纪 80、90 年代对此评论：当时“美国还是很支持 GATT 的无条件最惠国待遇条款所包含的多边主义和非歧视性原则”。<sup>③</sup> 这里所说的“多边主义”是相对“双边主义”而言，分别与贸易关系的多边协定或双边协定休戚相关。因此，这既是国际关系（尤其国际经贸关系）中，也是国际法上的用语。值得进一步思考的是，与 1947 年 GATT 同时期由美国主导建立的以《国际货币基金协定》为基础的多边金融体制，由于没有像 WTO 货物贸易体制在历史上经过双边协定多边化的这一条约演进的特点，因此，鲜有讨论《国际货币基金协定》时采用多边主义说法。<sup>④</sup>

综上回溯，可得出初步结论：近现代以来与多边的国际关系相应的国际法多边体制早已有之，却似乎还没有作为国际法学说的多边主义理论。在多边的贸易体制中，将双边协定多边化的多边主义，首先是对双边主义而言的一种对外贸易政策，然后通过条约演进，体现了国际法上的多边主义。这可否作为传统国际法上的多边主义，难以定论。

## 二 国际法上多边主义的当代涵义：中国特色理论的诠释

如本文开头提及，多边主义出自于西方的国际关系理论。“国际关系学作为一门独立的学科，始自本世纪 20 年代，大发展于第二次世界大战之后，尤以美国为甚。”<sup>⑤</sup> 相比之下，对于

① 《货物贸易多边协定》（Multilateral Agreements on Trade in Goods），中文本载《世界贸易组织乌拉圭回合多边贸易谈判结果法律文本》（中英文对照），法律出版社 2000 年版，第 16 页。下文援引该协定，出处略。该协定由《1994 年关税与贸易总协定》（以下简称 GATT 1994）及一系列实施协定所构成，并说明 GATT 1994 “包括《联合国贸易与就业会议筹备委员会第二次会议结束时通过的最后文件》所附 1947 年 10 月 30 日的《关税与贸易总协定》的各项条款（不包括《临时适用议定书》）”。

② See John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT* (New York: the Bobbs-Merrill Company, Inc., 1969).

③ John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations* (Cambridge: The MIT Press, 2nd edn, 1997), p. 169.

④ See Philip Wood, *Law and Practice of International Finance* (London: Sweet & Maxwell, 1980); 参见王贵国：《国际货币金融法》，中国香港地区广角镜出版社有限公司 1993 年版；杨松：《国际货币基金协定研究》，法律出版社 2000 年版；韩龙：《国际金融法前沿问题》，清华大学出版社 2010 年版。

⑤ 刘同舜：“序”，载倪世雄、金应忠主编：《当代美国国际关系理论流派文选》，学林出版社 1987 年版，第 1 页。

“国际秩序以及国家之外法律的基本研究”<sup>①</sup> 在格劳秀斯所处的 17 世纪初期、甚至在格劳秀斯之前的贞提利 (Alberico Gentili, 又译真提利斯) 所处时代就已形成。贞提利撰写《论战争法》“在将国际法世俗化方面大胆创始并推进如此之远”, “可以称他是国际法世俗学派思想的肇始者”。<sup>②</sup> 如上所述, 在近四百年来的国际法理论中, 作为学说的多边主义却鲜为人知。也许, 更深入、全面的研究会改变本文的初步结论。本文无意对有关多边主义的国际关系学与国际法学开展交互研究, 下文尝试以上述初步结论为前提, 讨论当代国际法上的多边主义以及具有中国特色理论诠释的当代涵义。

### (一) 有关当代多边主义的联合国文件: 国际社会的共识

从一般国际法的角度看, 当代国际法中的多边主义是指以《宪章》为基石, 维护联合国在保障国际和平与安全方面的权威, 并改进以联合国为核心的多边国际组织体系, 包括联合国下设的专门机构和诸如 WTO 此类与联合国相关的专门性国际组织。<sup>③</sup> 讨论“我们需要怎样的国际多边体制”, 可能更多隐含着国际法的“应然”思考。

联合国已走过了 75 个年头。国际社会如何看待这一当代最重要的多边体制的现实状态以及应然改革, 是考虑当代国际法上的多边主义不可回避的首要问题。2020 年 9 月联合国大会为纪念联合国成立 75 周年举行高级别会议并通过宣言, 代表世界各国人民的国家元首和政府首脑重申: 作为国际法的基石, 《宪章》宣布所有国家主权平等、尊重各国领土完整和政治独立、人民自决权利等原则。《宪章》申明不干涉各国内政、以和平手段并按照正义和国际法原则解决国际争端等原则。《宪章》确定, 各国不得以武力相威胁或使用武力, 或以与联合国宗旨不符的任何其他方法, 侵犯任何国家的领土完整或政治独立。<sup>④</sup> 这些当代国际法最基本的原则具有条约法上的“强行法”(Jus Cogens) 性质, 即“国家之国际社会全体接受并公认为不许损抑且仅有以后具有同等性质之一般国际法规律始得更改之规律”。<sup>⑤</sup> 联合国在 60 周年和 70 周年先后通过的决议或宣言, 也都以相同或相似的表述确认这些基本原则。<sup>⑥</sup> 鉴于国际法的理论与实践对于强行法的识别与适用存在某些不确定性,<sup>⑦</sup> 联合国国际法委员会通过专题研究, 初步确认禁止侵略、禁止种族灭绝、禁止反人类罪、国际人道法基本规则、禁止种族歧视与隔离、禁止奴隶、自决权这 8 项强行法规则。<sup>⑧</sup> 这些强行法规则与上述国际法基本原则, 总体上是吻合的, 只是在不干涉各

① Samantha Besson & John Tasioulas (ed.), *The Philosophy of International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2010), p. 33.

② [美] 阿瑟·努斯鲍姆:《简明国际法史》, 张小平译, 法律出版社 2011 年版, 第 67 页。

③ 参见张乃根:《试论人类命运共同体制度化及其国际法原则》, 载《中国国际法年刊》(2019), 法律出版社 2020 年版, 第 27 页。

④ 参见联合国大会决议:《纪念联合国成立七十五周年宣言》, A/RES/75/1, 2020 年 9 月 21 日, 第 2 段。下文援引该决议, 出处略。

⑤ 《维也纳条约法公约》第 53 条。中文本载《国际条约集(1969—1971)》, 商务印书馆 1980 年版, 第 42—77 页。参见李浩培:《强行法与国际法》, 载《中国国际法年刊》(1982), 法律出版社 1983 年版, 第 37 页; 张潇剑:《国际强行法论》, 北京大学出版社 1995 年版, 第 4 页。

⑥ 联合国大会决议:《2005 年世界首脑会议成果》, A/RES/60/1, 2005 年 9 月 16 日, 第 5 段; 联合国大会决议:《纪念联合国成立七十周年宣言》, A/RES/70/3, 第 4—5 段。下文援引这两项决议, 出处略。

⑦ See Alexander Orakhelashvili, *Peremptory Norms in International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2008), pp. 50—66, 罗列“禁止使用武力”“自决权”“基本人权”“环境保护”等强行法或相关规则。

⑧ 《国际法委员会报告》, 大会正式记录, 第七十四届会议, 补编第 10 号, A/74/10, 2019, 第 139—140 页, 附件。

国内政原则相关问题上的缺失，提示着国际社会对何谓《宪章》第2条第7款下“本质上属于任何国家国内管辖之事件”，尚未达成共识。<sup>①</sup> 这折射了以联合国为核心的国际法多边体制的现状。

当代国际法上多边主义应基于上述国际法基本原则。联合国虽是国际法上的多边机制，《宪章》本身却没有“多边”用语，而是采用“有效集体办法”（effective collective measures）、“国际合作”（international co-operation）等表述。<sup>②</sup> 联合国50周年宣言提及“多边贸易体制”。<sup>③</sup> 联合国60周年决议《2005年世界首脑会议成果》多处用了“多边”：“重申按照国际法建立一个有效的多边体系极其重要”（第6段）；“在有关的多边和国际论坛作出努力，设法解决低收入发展中国家的发展需求”（第23段f次段）；“落实千年首脑会议以及联合国其他主要会议和首脑会议的成果，以便提出解决问题的多边方法”（第16段）；“致力于建设一个公开、公平、有章可循、可预测和非歧视的多边贸易和金融体系”（第35段）。该决议还在重申依据《宪章》和国际法原则处理各项国际挑战和问题时，“进一步强调对多边主义的承诺”。可见，多边主义是指在联合国系统，尤其是多边贸易和金融体系下，依照国际法解决有关国际问题，并将基于国际法的多边主义作为应对挑战的手段。联合国70周年宣言未提及“多边”。但是，75周年宣言坦言“世界上仍然存在着日益严重的不平等、贫困、饥饿、武装冲突、恐怖主义、不安全、气候变化和大流行病”（第4段）；“我们面临的挑战是相互关联的，只能通过重振多边主义加以应对”（第5段）；该宣言明确：“在我们更好地重建一个更加平等、更具适应力、更可持续的世界时，多边主义不是一种选项，而是一种必要。联合国必须处于我们各项工作的中心。”（第5段）比较《2005年世界首脑会议成果》强调对多边主义的承诺以应对各项国际挑战，75周年宣言更进一步明确多边主义不是选项，而是必由之路。

体现国际社会共识的上述联合国文件表明：基于国际法基本原则的多边主义首先必然包含对以联合国为中心的多边体制的维护和改进完善。脱离这一点，就谈不上什么国际法上的多边主义。其次，须着眼于应对全球性挑战和解决普遍性国际问题的多边主义路径。这不同于对国际关系中双边性问题的处理。以联合国为中心的现行多边体制是“实然”的国际法；改进和完善之，是国际法发展的“应然”方向。下文结合两者进一步探讨国际法上多边主义的当代涵义及其理论问题，对于联合国多边体制改革的许多具体问题，则存而不论。<sup>④</sup>

① 参见张乃根：《互不干涉内政原则及其在当代国际法实践中的适用》，载《中国国际法年刊》（2014），法律出版社2015年版，第36页。

② 《联合国宪章》第1条第1款、第3款。中文本载《国际条约集（1945—1947）》，世界知识出版社1961年版，第35—59页。下文援引《宪章》，出处略。学界从条约法角度认为：“《宪章》不仅是签约建立联合国的多边基础，而且也同时是该组织的基本宪政性文件。” Helmut Volger (ed.), *A Concise Encyclopedia of the United Nations* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2nd edn, 2010), p. 25.

③ 参见联合国大会决议：《联合国五十周年宣言》，A/RES/50/6，1995年10月24日。下文援引该决议，出处略。

④ 《2005世界首脑会议成果》“决意创建人权理事会”（第157段）是迄今对联合国多边机制的一项突出的改革完善。参见张乃根：《论联合国“三重”理事会——以改革中的人权理事会为视角》，载《国际法研究》2014年第3期，第16页。国际社会讨论的其他许多机制改革，尤其是安理会的改革，至今无果。See Peter G. Danchin and Horst Fischer, *United Nations Reform and the New Collective Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010); Joachim Muller, *Reforming the United Nations: The Challenge of Working Together* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010). 另参见《中国关于联合国成立75周年立场文件》，2020年9月10日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/tytj\\_674911/zcwj\\_674915/t1813750.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1813750.shtml)，最后访问时间：2021年2月19日。

## (二) 诠释国际法上多边主义的中国特色理论

联合国的多边体制需要改革,与时俱进,适应当今世界正处百年未有之大变局,朝着推动构建人类命运共同体的方向前行。从《威斯特伐利亚和约》到《宪章》,以多边条约为基础的国际法多边体制早已有之,但是,即便如今,也很难说已有作为一种国际法学说的多边主义理论。人类命运共同体理念包含的国际法理论与多边主义密切相关,尝试对中国特色国际法理论的进一步阐述,有助于理解国际法上多边主义的当代涵义。

众所周知,推动构建人类命运共同体是新时期中国特色大国外交方略,<sup>①</sup>并已载入2018年修正的《中华人民共和国宪法》序言,以此向全世界庄严宣示的国策。<sup>②</sup>这标志着中国外交政策具有了清晰的多边主义导向。新中国成立后至1971年恢复在联合国的合法席位,长期受困于当时的历史条件限制,无法在多边机制中发挥应有作用。改革开放后,随着综合国力逐步提升,针对所谓“中国威胁论”,中国在和平共处五项原则的基础上先后提出了“和平发展或崛起”与“和谐世界”等主张。<sup>③</sup>人类命运共同体理念承接了这些原则和主张的核心思想,即“中国坚定维护国际法和公认的国际关系基本准则,坚持促进和平、发展、合作、共赢的总目标,坚持国际规则制定进程的平等和民主参与,坚定维护国际法权威性”。<sup>④</sup>相比较而言,人类命运共同体理念的新颖点在于更具鲜明的时代特征,与体现国际社会共识的上述联合国文件精神高度吻合,并且更加明确地支持应对全球性挑战的多边主义。这种多边主义具有在人类命运共同体理念指引下,处理当代国际关系的方式、方法或路径的考量:“世界上的问题错综复杂,解决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。”其涵义包括:(1)“多边主义的要义是国际上的事要由大家共同商量着办,世界前途命运由各国共同掌握。”(2)“坚持以国际法为基础,不搞唯我独尊。”(3)“坚持协商合作,不搞冲突对抗。”总之,当代多边主义“要守正出新,面向未来,既要坚持多边主义的核心价值和基本原则,也要立足世界格局变化,着眼应对全球性挑战需要,在广泛协商、凝聚共识的基础上改革和完善全球治理体系”。<sup>⑤</sup>

中国国际法学界对人类命运共同体的已有理论研究,<sup>⑥</sup>为探讨国际法上多边主义的当代涵义,提供了中国特色理论的学术基础。下文加以扼要分述。

① 参见黄惠康:《中国特色大国外交与国际法》,法律出版社2020年版,第469—470页。

② 参见张乃根:《人类命运共同体入宪的若干国际法问题》,载《甘肃社会科学》2018年第6期,第81页。

③ 参见曹建明:《努力运用国际法,为构建和谐世界服务》,载《中国国际法年刊》(2006),法律出版社2007年版,第3页。

④ 李适时:《夯实人类命运共同体的国际法治基础》,载《中国国际法年刊》(2017),法律出版社2018年版,第18页。

⑤ 习近平:《让多边主义火炬照亮前行之路》,载《人民日报》2021年1月26日,第2版。

⑥ 参见李赞:《建设人类命运共同体的国际法原理与路径》,载《国际法研究》2016年第6期;张乃根:《试探人类命运共同体的国际法理念》,载《中国国际法年刊》(2017);徐宏:《人类命运共同体与国际法》,载《国际法研究》2017年第5期;罗欢欣:《人类命运共同体思想对国际法的理念创新——与“对一切的义务”的比较分析》,载《国际法研究》2018年第2期;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;人类命运共同体课题组:《人类命运共同体的国际法构建》,载《武大国际法评论》2019年第1期;彭琴萱:《人类命运共同体的国际法制度化及其实现路径》,载《武大国际法评论》2019年第4期;马忠法:《构建人类命运共同体理念的国际法实践》,载《贵州省党校学报》2019年第6期;何志鹏:《人类命运共同体理念中的底线思维》,载《国际法研究》2019年第1期(创刊号);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《国际法研究》2020年第1期。



## 1. 当代国际法上的多边主义和平观

《宪章》开宗明义：“我联合国人民同兹决心欲免后世再遭今代人类两度身历惨不堪言之战祸。”复数的“后世”（generations）是“世世代代”“永远”的意思，永久地免受战争之祸害，就是永久和平。这就是当代国际法上以“联合国人民”的名义表示的多边主义和平观。推动构建人类命运共同体的首要内容就是遵循与《宪章》宗旨、目标及基本原则一致的和平共处五项原则，坚持走和平发展道路。多边主义和平观以承认各国主权平等独立为前提，而且这种承认必须以联合国会员国为条件。根据《宪章》第4条第2款，准许符合条件的国家为会员国，由联合国大会“经安理会之推荐以决议行之”。这是对双边承认国家的多边化要求。该多边化虽涉及政治因素，但毕竟是多边条约下的体制要求。<sup>①</sup>这种条约法上的多边化，具有类似多边贸易体制中的多边主义特点。在这样的多边体制下，各国得以拥有主权平等独立的国际人格，其“本质上属于任何国家管辖之事件”不容外来干涉。<sup>②</sup>只有这样，各国方可和平共处，推动构建人类命运共同体才有现实可能性。这是当代国际法上和平共处的多边主义涵义。

当代国际关系中发生的许多破坏国际和平的事件是由违反该多边主义的和平共处原则而导致的。譬如，1950年因南北朝朝鲜内部统一问题引起武装冲突时，根本就没有联合国多边体制下的两个国家（朝鲜民主主义人民共和国和大韩民国），<sup>③</sup>美国等以联合国名义的武装干预，完全是干涉内政。二战后的越南战争和冷战后的科索沃战争等，也都是外来干涉导致的。

只有真正践行多边主义和平观，才能达至持久及永久的和平。诚然，对于涉及人权、人道法等问题可否例外地采取外来干涉，《2005世界首脑会议成果》曾表示：“在这方面，如果和平手段不足以解决问题，而且有关国家当局显然无法保护其人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害”，联合国可通过安理会采取包括军事行动在内的集体行动（第139段）。之后，欧美国家利用安理会通过设立“禁飞区”决议，<sup>④</sup>干预利比亚内政。为防止此类滥用安理会授权，在中国和俄罗斯反对下，安理会在军事干预叙利亚内战问题上再也没有通过任何决议。然而，这些地区因外来直接或间接军事干预造成数以百万计难民，至今仍影响着地区和国际平安宁。吸取这些教训，联合国70周年和75周年宣言都不再提及国际社会干涉一国内政的“保护责任”，<sup>⑤</sup>而重申“不干涉各国内政”原则。

① 1948年，联合国国际法院（以下简称ICJ）在“联合国会员国的条件（宪章第4条）咨询意见”（*Condition of Admission of a State to Membership in the UN*）中，对会员国的条件是否限于第4条，作出解释：第4条第1款规定了穷尽的条件，但这并不排除安理会考虑推荐与否涉及其他政治因素。*Condition of Admission of a State to Membership in the UN (Article 4 of the Charter)*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1948, pp. 63-64. 安理会五个常任理事国在行使各自拥有的否决权时，难免有其政治考虑。

② 1950年，ICJ在“和平条约解释咨询意见”（*Interpretation of Peace Treaty*）中，对“本质上属于任何国家管辖之事件”进行解释：该咨询意见限于对援引和平条约有关争端解决的《宪章》条款进行解释，“为此目的而对条约用语的解释不能视为本质上属于国家国内管辖的问题”。但是，该意见没有直接回答涉案人权争端问题本身是否属于“一国内政”。*Interpretation of Peace Treaty*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1950, p. 71.

③ 两国均于1991年9月17日成为联合国会员国。1948年8月15日、9月9日先后成立的是当时摆脱日本殖民统治应恢复主权完全独立的朝鲜两个政府，双方武装冲突“本质上属于任何国家管辖之事件”的一国内政问题。美国在安理会常任理事国之一苏联缺席的情况下通过军事干预的决议，由此引起朝鲜战争。参见方连庆等主编：《战后国际关系史（1945—1995）（上）》，北京大学出版社1999年版，第181页。

④ 参见安理会关于“利比亚局势——设立禁飞区”决议，S/RES/1973，2011年3月17日。

⑤ 有关“保护责任”，参见 Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect: The Global Efforts to End Mass Atrocities* (Cambridge: Polity Press, 2009)。

从理论与实践结合的角度看,当代国际法上多边主义和平观的涵义,至少包含联合国体制下承认的国家享有平等独立主权;各国和平共处,互不干涉内政;禁止未经安理会明确授权的使用武力。这样的多边主义是推动构建人类命运共同体,实现持久,乃至永远和平的必由之路。

## 2. 当代国际法上的多边主义安全观

《宪章》的核心是赋予安理会“代表各会员国”“有效”行使“维护国际和平及安全之主要责任”(第24条第1款)。这是联合国建立“有效集体办法”的首要宗旨(第1条第1款),而贯彻了这一“有效”办法的关键在于安理会常任理事国对于非程序事项决议的大国一致原则。《宪章》仅有两处“有效”用语,均特指安理会的集体安全保障机制。就《宪章》约文而言,如果说联合国多边机制包含“有效的”多边主义,就是指该机制体现的多边主义安全观。历史教训表明:该机制是否,或如何“有效”,不可孤立地看,而应以上述多边主义的和平观为前提。或者说,只有基于多边主义的和平观及其国际法原则,集体安全保障机制才能真正“有效”运行。当然,将基于《宪章》运行的联合国大会、经济及社会理事会及其各机构和国际法院等各项机制的运行,都纳入“有效”的范畴考察,也不妨宽泛地说“有效的”多边主义。这与下文具体辨析的所谓“有效的”多边主义说法,毫不相干。

推进构建人类命运共同体,与各国和平共处不可分割的是普遍安全。如今普遍安全不仅指传统的国家主权独立、领土完整等政治安全,而且涵盖恐怖活动等威胁的国家安全和非传统意义上粮食安全、网络安全、金融安全、公共卫生安全等。人类命运共同体的多边主义安全观,首先与联合国多边体制有关。如《2005年世界首脑会议成果》第72段重申:“许多威胁相互关联,发展、和平、安全和人权互相加强,没有任何国家通过单独行事就能使自己获得最佳保护,所有国家都需要一个符合《宪章》宗旨和原则的有实效和效率的集体安全体系。”其次,多边主义安全观与双边关系多边化存在不同关联。比如,国家间双边外交关系维系着相互政治安全。《维也纳外交关系公约》序言载明:基于《宪章》宗旨及原则包括“各国主权平等、维持国际和平及安全、以及促进国际间友好关系”。<sup>①</sup>虽然联合国会员国间关系不同于双边相互承认的外交关系,但是,联合国提供的多边场合为大多数已有双边外交关系的会员国或者一些“暂时尚未建立外交关系或关系很差”的会员国创造了机会。<sup>②</sup>这种不限于相互承认的多边外交有利于共商、共建、共享普遍安全等各种形式国际合作事项。国际社会的大事由大家商量着办。这正是推动构建人类命运共同体的多边主义路径。

因此,当代国际法上多边主义的安全观,不仅涵盖集体安全的“有效性”,而且具有普遍性,并主张以多边方式共商、共建、共享保障传统或非传统的安全。这对于改进相对联合国绝大多数会员国而言,安理会大国一致(实质为一票否决)这种缺乏民主性的保障方式,是渐进的最佳之路。

## 3. 当代国际法上的多边主义共赢观

与和平及安全不同,共赢主要涉及经济方面。《宪章》序言明确要“促进全体人民经济及社会之进展”,并规定其宗旨之一:“促进国际合作,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。”(第1条第3款)共赢应是合作的题中之义。和平共处五项原则之一

① 《维也纳外交关系公约》(1961年4月18日),载《国际条约集(1960—1962)》,商务印书馆1975年版,第304页。

② Sir Ivor Roberts (ed.), *Satow's Diplomatic Practice* (Oxford: Oxford University Press, 6th edn, 2009), p. 18.

的“平等互利”就是合作共赢。国家间如同个人间，只有互相平等相待，才能开展互利共赢的合作，实现共同繁荣。就语义而言，共赢、共同繁荣最能体现人类命运共同体的特点。推动构建人类命运共同体，最终就是通过各种形式的国际合作，各国人民分享共赢利益和共同繁荣的未来福祉。因此，《宪章》宗旨、和平共处五项原则和人类命运共同体的构建，一脉相承。

问题在于世界各国各地区的经济社会发展水平不一，如何合作共赢，分享共同繁荣？譬如，GATT 的普遍最惠国待遇虽具有将双边互惠贸易协定多边化的多边主义特点，但实际上最有利于美国商品进入其他国家的市场。20 世纪 60 年代，顾及大量非殖民化运动诞生的新兴国家作为“欠发达缔约方”，GATT 才增加“贸易与发展”部分条款，明确“本协定的基本目标包括提高生活水平和逐步发展所有缔约方的经济，并考虑到这些目标的实现对欠发达缔约方特别迫切”（第 36 条第 1. a 款）。1974 年、1975 年，联合国连续召开两次特别会议，通过一系列建立新的国际经济秩序的原则性文件，“决心消除折磨广大人类的不公正和不平等，并加速发展中国家的的发展”。<sup>①</sup> 这些多边框架下基于区别原则，由发达国家给予发展中及最不发达国家更多优惠待遇的国际合作，虽有进展（如国际贸易的“普惠制”），<sup>②</sup> 但总体上至今没有根本改变发达国家或地区主导的国际经济秩序。

合作共赢，共同繁荣的出路何在？人类命运共同体的共赢观之核心是普惠与平衡。普惠就是本着在走向共同繁荣的路上不让任何一个人掉队的出发点，坚持给予发展中国家及最不发达国家更多优惠的区别原则，并将双边优惠多边化。平衡就是在坚持普惠的基础上最大限度兼顾各方的权利与义务，或利益得失，并尽可能将这种平衡体制化、多边化。这些核心观念是当代国际法上的多边主义共赢观的基本涵义。中国在消除国内绝对贫苦，全面建成小康社会的同时，以各种多边方式向国际社会提供各种力所能及的公共产品，<sup>③</sup> 践行普惠与平衡的共赢观。

#### 4. 当代国际法上的多边主义包容观

《宪章》要求的国际合作“不分种族、性别、语言或宗教，增加并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”（第 1 条第 3 款）。这体现了多边国际法体制中的“包容性”（inclusiveness）。<sup>④</sup> 《2005 年世界首脑会议成果》强调“不同文化、文明和人民之间的包容、尊重、对话与合作”（第 16 段）。推动构建人类命运共同体的基本原则之一是文明共存原则。人类社会是一个文明多样性的共同体，因此，主权国家间除了和平共处，共享普遍安全，合作共赢，还应该文明共存。这四个“共”：共处、共享、共赢和共存，是构建人类命运共同体“大厦”的四根顶梁柱，缺一不可。传统国际法及其多边体制确实是从欧洲逐渐扩展到全球，且某些体制至

① 据联合国大会第七届特别会议特设委员会的报告而通过的决议：《发展和国际合作》，3362（S-VII），1975 年 9 月 16 日。1974 年第六届特别会议通过《建立新的国际经济秩序宣言》及《行动纲领》，3201（S-VI），3202（S-VI），1974 年 5 月 1 日。

② “普惠制”（Generalized System of Preferences, GSP）是指发达国家成员可以在给予发展中国家的原产产品以关税优惠时，允许对其他成员不适用普遍最惠国待遇。See *Dictionary of the Trade Policy Terms* (Cambridge: Cambridge University Press, 4th edn, 2003), p. 162.

③ 如“一带一路”倡议及其实施，发起建立亚洲基础设施投资银行和金砖开发银行，等等。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》，载《中国社会科学》2021 年第 1 期，第 156 页。

④ 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，第 112 页。

今还留有文明标准的痕迹。<sup>①</sup> 虽然当代国际法理论已抛弃这种排他性的文明观念,<sup>②</sup> 但是,以某种文化价值来衡量一切,以意识形态划分盟友的做法,依然难以根除。这是构建文明共存的人类命运共同体面临的无形“绊脚石”。

当代国际法上的多边主义应该也必须以《宪章》宗旨为准绳,体现文明共存的包容性。人类进入有文字记载的文明时代,基于不同地区的人们所处自然环境、生活习俗等,所创造的文字、语言呈现了无比丰富的多样性。由于生产力及其生产方式的演变进程或路径的差异,因此各种文明的发展水平有所不同。如同大自然的五颜六色,只有不同,没有优劣之分,文明有不同,但无等级之分。对语言、宗教等文化要素为核心的文明之尊重,就是对各文明的人类之人权的尊重,在这个意义上,文明共存的包容性是《宪章》宗旨的应有涵义。这也意味着人权的发展和保护的包容性,允许各国各地区在遵循《宪章》的宗旨、目标及基本原则的基础上,自主选择人权保障的方式方法。这种选择不是“选择的”多边主义,而是在包容性多边主义下的选择。这是下文的辨析拟进一步展开的问题。

### 5. 当代国际法上的多边主义发展观

人类社会的“可持续发展”(sustainable development)是近半个多世纪以来国际社会越来越重视的问题,其重要性已不言而喻。推动构建人类命运共同体的具体内容,与和平共处五项原则相比的主要新颖之处在于提出坚持可持续发展,建设清洁美丽的世界。这与当代国际法的发展是一致的。1992年联合国人类环境与发展大会通过的《里约宣言》在1972年《人类环境宣言》的基础上,第一次明确地提出了环境保护与社会经济协调的可持续发展这一首要原则,并贯穿于有关环境与发展的各项原则。从1995年联合国50周年宣言到2020年75周年宣言,体现国际社会共识的各项基本文件,无不强调可持续发展。联合国《2030年可持续发展议程》“重申联合国所有重大会议和首脑会议的成果,因为它们为可持续发展奠定了坚实基础”。<sup>③</sup> 可持续发展作为指导观念已载入2015年由197个国家通过的有关应对气候变化的《巴黎协定》<sup>④</sup> 等国际条约。通览相关国际法文件,不难理解当代国际法上的多边主义发展观:只有在经济社会的可持续发展中,通过联合国的协调行动,保护好我们的地球,才能推动构建一个持久和平,普遍安全,合作共赢,文明共存的人类共同生活之美丽家园。

总之,作为新时期中国特色大国外交方略的人类命运共同体理念及其国际法理论具有多边主义的导向。以此为基础而进一步阐发的多边主义和平观、安全观、共赢观、包容观和发展观,是对国际法上多边主义的当代涵义之初步诠释。这是当代国际法上多边主义的特色理论。

① 比如,国际法院可适用法包括“一般法律原则为文明各国所承认者”,参见《国际法院规约》(1945年6月26日),第38条第1款第(3)项,载《国际条约集(1945—1947)》,世界知识出版社1961年版,第60—73页。该规约作为《联合国宪章》的“构成部分”(第92条),不是与《宪章》同时起草的,而是几乎照搬《国际常设法院规约》(1920年12月16日),载《国际条约集(1917—1923)》,世界知识出版社1961年版,第544—551页。有学者认为该规约起草人“将文明标准引入国际法,在文明民族与未开化民族间画出了清晰且必要的界限”。郑斌:《国际法院与法庭适用的一般法律原则》,韩秀丽等译,法律出版社2012年版,“前言”,第1页。

② Malcolm D. Evans (ed.), *International Law* (Oxford: Oxford University Press, 5th edn, 2014), p. 98, 作者认为:“文明的”(civilized)这一限定语“现在应弃用了”(now is out of place)。

③ 《改变我们的世界:2030年可持续发展议程》,A/RES/70/1,2015年9月25日,第11段。

④ 《巴黎协定》(《联合国气候变化框架公约》2015年12月12日缔约方会议第二十一届会议通过,2016年11月4日生效),序言“强调气候变化行动、应对和影响与平等获得可持续发展和消除贫困有着内在的关系”,等等。

### 三 国际法相关“有效的”和“选择的”多边主义：辨析

通过将人类命运共同体理念及其国际法理论运用于诠释国际法上多边主义的当代涵义，澄清中国坚持真正的多边主义，可以展开下文必要的辨析。如上所述，《宪章》没有“多边”用语，仅有两处“有效”用语，均特指安理会的集体安全保障机制。如果说联合国多边机制包含“有效的”多边主义，那么就是指该机制体现的多边主义安全观。此外，《宪章》唯一的“选择”（choice）用语，即，各国可自行选择其他和平方法，解决国家间争端（第33条第1款），所谓“有效的”和“选择的”多边主义说法及其对中国的指责，与《宪章》有关条款下的“有效”或“选择”，乃至真正的多边主义，完全是南辕北辙。

#### （一）“有效的”多边主义之辨

有人主张所谓“有效的”多边主义和国际法优先性，<sup>①</sup>提及与2019年欧盟委员会的一份单方面文件《欧盟—中国的战略展望》（以下简称《展望》）<sup>②</sup>的关联。该《展望》多处谈到欧盟视角下有效的多边主义，尤其第二部分标题“与中国合作支持有效的多边主义和应对气候变化”及项下第2—3段称：欧盟承诺支持以联合国为核心之有效的多边主义。中国作为联合国安理会常任理事国和多边主义的受益者，中国有责任支持联合国的所有三个支柱：人权、和平与安全、发展。欧盟与中国有效地致力于人权的能力是提升双边关系质量的重要措施。欧盟承认中国在经济及社会权利方面取得的进步。

联系本文开头援引有人将所谓中国“选择的”多边主义与经济及社会权利优先相提并论，可见，在《展望》及有些人看来，“有效的”多边主义虽以联合国多边体制为核心，但该体制三大支柱及其顺序为人权、和平及安全、发展，且根据他们理解的人权保护，中国依据《宪章》第2条第7款下“本质上属于任何国家管辖之事件”对本国内政事务的处理，均违反人权，相对所谓“有效的”多边主义而言，是“选择的”多边主义。

欧盟及西方有些国家对中国在新疆的反恐与在中国香港特别行政区维护国家安全所采取的必要措施，无端指责，肆意干涉，完全与《宪章》背道而驰。同时，本文必须辨析的是：《展望》及有些人所谓“有效的”多边主义说法与本文第二部分诠释的国际法上多边主义的当代涵义，或者说，当代国际法上多边主义的中国特色理论，究竟何者符合《宪章》？

第一，所谓“有效的”多边主义说法所理解的联合国三大支柱及其顺序为人权、和平及安全、发展。如上所述，当代国际法上多边主义的和平观、安全观、共赢观和包容观的国际法依据是：（1）《宪章》序言第一句话表达国际社会要求永久和平的决心；（2）第1条第1款规定“采取有效集体办法”“维护国际和平及安全”的首要宗旨；（3）第1条第3款规定的其他宗旨“促进国际合作，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”（发展）和“不分种族、性别、语言或宗教，增加并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”（人权）；（4）《宪章》第1条第2款规定“发展国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之友好关

<sup>①</sup> Josep Borrell, “The Sinatra Doctrine. How the EU Should Deal with the US-China Competition”, p. 10.

<sup>②</sup> European Commission; EU-China- A Strategic Outlook, 12 March 2019. 以下援引该文件，出处略。

系，并采取其他适当办法，以增强普遍和平”。这是“增加普遍和平的”各国之间尊重平等权利和自决原则的友好关系之宗旨，并包含自决权。<sup>①</sup>

按照《宪章》第1条第3款，联合国的三大宗旨（多边体制的支柱或主要方面）循序的是和平及安全、发展、人权，而不是人权、和平及安全、发展。根据《2005年世界首脑会议成果》“决意创建人权理事会”（第157段）的共识，2006年联合国大会通过的《人权理事会》决议明确：“认知到和平与安全、发展和人权是联合国系统的支柱，也是集体安全与福祉的基础，并确认发展、和平与安全以及人权是相互联系和相辅相成的。”（序言第6段）<sup>②</sup> 联合国的安理会、经济及社会理事会、目前隶属联合国大会的人权理事会，秉承《宪章》宗旨，分别负责和平及安全、发展、人权事务。当代国际法上多边主义的和平观、安全观、共赢观和包容观以及在国际合作的可持续发展观，尤其是《宪章》第1条第3款的宗旨下包容观，允许各国各地区在遵循《宪章》的宗旨、目标及基本原则的基础上，自主选择人权保障的方式方法。这是符合《宪章》的诠释。所谓“有效的”多边主义说法曲解《宪章》宗旨及其顺序，连《人权理事会》决议的明确表述也不顾。孰是孰非，除非故意混淆，否则不难辨别。

所谓“有效的”多边主义杜撰的三大支柱及其顺序，不是简单的排序问题，而是故意割裂和平及安全、发展与人权之间内在关联，并将人权剥离，看似置于优先地位，实质是将违反人权的大帽子扣在中国头上。其目的在于为干涉中国内政，披上冠冕堂皇的“国际法优先性”外衣。

第二，所谓“有效的”多边主义说法认为经济及社会权利优先就是“选择的”多边主义，同理推论，公民政治权利优先也许就是“有效的”多边主义。如上所说，《宪章》唯一的“选择”用语是指和平解决国际争端的方法多样化，不仅上下文不同于所谓“选择的”多边主义，而且与人权问题没有任何关系。《人权理事会》决议强调“所有人权都是普遍、不可分割、相互关联、相互依存、相辅相成的”（序言第3段），确认人权理事会“在审议人权问题时要确保普遍性、客观性和非选择性，并要消除双重标准和政治化”（序言第9段），并要求人权理事会“工作应以普遍性、公正性、客观性和非选择性以及建设性国际对话及合作等原则为指导”（决定第4段）。至少该决议提及“非选择性”是“普遍性”的进一步涵义。《展望》及有人认为，中国优先考虑经济及社会权利，就是“选择的”多边主义。这是将保护所有人权的“普遍性”问题，与各国决定是否加入，或何时加入人权公约或条约的自主权问题，混为一谈，人为设置所谓“有效的”和“选择的”对立。各国签署或加入国际人权公约，有先后之分。<sup>③</sup> 暂时没有加入某一人权公约或条约，不等于不保护该公约或条约项下人权。其原因不能一概而论。对各国决定加入和何时加入包括人权公约或条约在内国际条约的自主权，不予尊重或否定，有悖《宪章》下各国主权平等独立原则。因此，所谓“有效的”多边主义说法缺乏国际法依据。

① 《公民及政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》，载《国际条约集（1966—1968）》，商务印书馆1978年版，第226—260页。两公约共同第1条规定“所有民族均享有自决权”。与传统意义上个人的人权相比，自决权是“集体人权”，参见白桂梅：《国际法上的自决》，中国华侨出版社1999年版。

② 联合国大会决议：《人权理事会》，A/RES/60/251，2006年3月15日。下文援引该决议，出处略。

③ 譬如，《经济、社会、文化权利国际公约》现有缔约国171个，中国于1997年10月27日和2001年5月27日先后签署和加入；美国于1977年10月5日签署，尚未批准加入；《公民及政治权利国际公约》现有缔约国173个，美国于1977年10月5日、1992年6月8日先后签署和加入；中国于1998年10月5日签署，尚未批准加入。

## (二) “选择的” 多边主义之辨

《展望》及有些人除了指责中国在人权方面“选择的”多边主义，还论及南海诸群岛的领土主权及海洋权益争议。比如，《展望》称：“中国在南海的海洋权益主张和拒绝接受根据《联合国海洋法公约》的仲裁裁决影响国际法秩序，且导致对于欧盟经济利益极为重要的海上通道之紧张难以解决。”（第三部分第4段）有些人更进一步认为：中国“选择的”多边主义特点之一是“扩张主义”（expansionist），“中国在南海的扩张更加明显，不断通过创建人工的军事化岛屿增加在该地区的存在，并违反2016年支持其邻国的仲裁裁决。”<sup>①</sup>“在像南海岛屿主权的领土问题解决上，中国反对任何多边框架的作用，坚持与其他争端当事国的直接对话解决。”<sup>②</sup>在此，所谓“选择的”多边主义指的是国际争端解决的方法。将中国主张当事国之间谈判解决领土主权争议，说成是“选择的”多边主义，似乎中国在这方面反对国际法上多边主义。这不仅曲解了国际法上多边主义的当代涵义，而且对《宪章》明文规定和平解决国际争端的方法多样化，视而不见。

当代国际法上多边主义和平观认为，联合国体制下承认的国家享有平等独立主权；各国和平共处，互不干涉内政；禁止未经安理会明确授权的使用武力。如有国际争端，根据《宪章》第33条第1款规定，可采取“谈判、调查、调解、和解、公断、司法解决、区域机关或区域办法之利用，或该国自行选择之其他和平方法，求得解决”。和平解决国际争端的这一规定本身是《宪章》框架下的多边主义组成部分，其核心是主权平等独立的各国应和平解决相互间一切可能争端，禁止单边采取武力解决国际争端。在第二次世界大战结束前夕，著名国际法学者凯尔森（Hans Kelsen）曾提出建立一个各国接受其普遍强制管辖权的国际法院，所有国家负有义务“声明放弃战争和报复作为解决冲突的方法，将它们所有争端无例外地递交该法院裁决，并以善意执行之”。<sup>③</sup>《宪章》第2条第3款、第4款分别规定“各会员国应以和平方法解决其国际争端”，“在其国际关系上不得使用威胁或武力”。这实质上起到了国际社会“声明放弃战争和报复作为解决冲突的方法”的作用。然而，建议“所有争端无例外地递交该法院裁决”的普遍强制管辖权，没有被国际社会所采纳。其根本原因在于和平解决国际争端的具体方法应由主权平等独立的各国决定。是否承认国际裁判机构的管辖权，取决于国家的明示同意。国际法院及其他国际裁判机构均通过“初步反对意见”（preliminary objection）的程序，先于审理案件的实质问题之前，确定当事国是否同意管辖。<sup>④</sup>

《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）下争端解决机制同样遵循国家同意的原则。该公约第298条规定缔约国可声明排除对特定争端的任何国际裁判管辖。<sup>⑤</sup>根据中国2006年排除性声

① Josep Borrell, “The Sinatra Doctrine. How the EU Should Deal with the US-China Competition”, p. 5.

② D. S. Rajan, “China’s Selective Approach towards Multilateralism”, p. 1.

③ Hans Kelsen, *Peace Through Law* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1944), p. 14.

④ 参见〔日〕杉原高岭著：《国际司法裁判制度》，王志安等译，中国政法大学出版社2007年版，第244页；另参见陈安主编：《国际投资争端仲裁》，复旦大学出版社2001年版，第569页。此外，1997年《国际海洋法法庭规则》第97条规定“初步反对意见”程序。该规则英文本 Rules of the Tribunal (ITLOS/8), as adopted on 28 October 1997 and amended on 15 March 2001, 21 September 2001, 17 March 2009 and 25 September 2018, ITLOS official website: <https://www.itlos.org/en/basic-texts-and-other-documents/> (last visit 24 February 2021)。

⑤ 参见《联合国海洋法公约》（汉英），海洋出版社1996年版。

明,对于《公约》第298条第1款(a)项、(b)项和(c)项所述的任何争端,包括海域划界、必然涉及领土主权、军事活动等争端,中国政府不接受《公约》第15部分第2节规定的任何国际司法、仲裁或调解的程序管辖。<sup>①</sup>其中第1款(a)项分号后的第二句“任何争端”与分号前的第一句中“划定海洋边界的争端”和“涉及历史性海湾或所有权的争端”互为条约解释的上下文,即,分号前后两句话中的“争端”均涉及国家主权或主权权利。我国对南海诸岛屿的主权是在千百年的历史过程中形成、确立的。这是中国主张“历史性权利”的首要含义,因为没有对岛屿的领土主权,就不可能有相关海洋权益。这也是中国声明所排除的第298条第1款(a)项下“争端”的完整含义。南海仲裁案裁决罔顾中国声明的完整含义,执意绕过岛屿的领土主权争议,对所谓海洋权益做出所谓划定。对此,中国国际法学界已经做了全面的评析。<sup>②</sup>

总之,《宪章》下和平解决国际争端的方法包括谈判等,任何国际裁判管辖应以当事国的同意为前提。中国在涉及领土主权的南海群岛诸岛屿及其海洋权益争端中主张当事国之间谈判解决,与《宪章》完全相符,所谓“选择的”多边主义说法缺乏国际法依据,因而,“‘有选择的’多边主义不应成为我们的选择”。<sup>③</sup>

综上所述,所谓“有效的”和“选择的”多边主义说法曲解或无视《宪章》的明文规定,在国际法上根本站不住脚。

## 结 论

多边主义出自于国际关系理论。传统国际法的威斯特伐利亚模式问世以后,多边体制形成并逐步发展,直至当今以联合国为中心的多边国际法秩序。但是,回溯传统国际法理论,却难见多边主义学说。多边贸易体制中将双边协定多边化,可称为多边主义。近年来为应对各种国际挑战,以联合国为中心的多边主义成为人们关注焦点。

为了回应所谓“有效的”和“选择的”多边主义说法,本文将人类命运共同体理念及其国际法理论适用于国际法上多边主义的当代涵义诠释。概言之,这就是在《宪章》多边框架下各国和平共处,互不干涉内政,禁止单边使用武力,和平解决国际争端;以多边方式共商、共建、共享保障传统或非传统的普遍安全;合作共赢,共同繁荣,应坚持给予发展中国家及最不发达国家更多优惠的区别原则,并将双边优惠多边化而达到普惠,最大限度兼顾各方的权利与义务和平衡利益得失,尽可能将这种平衡体制化、多边化;文明共存,允许各国各地区在遵循《宪章》的宗旨、目标及基本原则的基础上,自主选择人权保障的方式方法;在经济社会的可持续发展中,通过联合国的协调行动,共同保护好我们的地球。这是中国坚持的真正多边主义。在阐述当代国际法上多边主义的中国特色理论的基础上,辨析和驳斥所谓“有效的”和“选择的”多边主义说法,可得出这些曲解《宪章》的人为划分缺乏国际法依据的结论。

① 2006年8月25日,中国向联合国秘书长提交的声明是:“关于《公约》第298条第1款(a)、(b)和(c)项所述的任何争端,中华人民共和国政府不接受《公约》第15部分第2节规定的任何程序。”

② 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。

③ 习近平:《让多边主义火炬照亮前行之路》,载《人民日报》2021年1月26日,第2版。



# The Multilateralism of International Law and Its Contemporary Implications

*Zhang Naigen*

**Abstract:** The international law has the tradition of multilateral systems, but, virtually no theories about multilateralism. As the response for the fundamental changes unknown for a century, it should be the necessary approach to have the multilateral system of global governance based on the *Charter of the United Nations* while promoting the human community with shared future. From this multilateral perspective, the equal and independent sovereign nations shall be peaceful coexistence including no-intervene in domestic affairs, peaceful settlement of international disputes and the shared universal security by international cooperation. It is particular important to have the win-win cooperation in the respects of economy and trade and in considering to give developing and the least developed countries more favors on multilateral base. The inclusiveness shall be taken for coexistence of civilizations to holistically protect the human rights while allowing each country to decide the domestic implementation. It shall be consolidated under the United Nations' coordination to take care of our earth for sustainable development. Being different from the multilateralism in contemporary international law construed by the theory with Chinese characters, the so-called effective and selective multilateralism is not consistent with the international law.

**Keywords:** International Law, Multilateralism, Contemporary Implications, Theory with Chinese Characters, A Community of Shared Future for Mankind

(责任编辑: 郝鲁怡)