

国家主权、正当程序与多边主义

——全球行政法视角下的“一带一路”合作机制构建

廖 凡

摘 要：“一带一路”倡议日益从理念落实为行动，正在成为中国在新时代向国际社会贡献的全球治理新方案。“全球行政法”是将行政法程序原则引入全球治理领域的新尝试，创制了独具特色的“全球行政”和“全球行政机构”概念，为研究和推进全球治理提供了新的视角和工具。但作为全球治理问题的一种技术性分析视角和解决方案，“全球行政法”本身并不聚焦政治过程或者处理政治分歧，因此面对当前美式单边主义对多边体制和全球治理的严重威胁，“全球行政法”无力作出根本性应对。“全球行政法”理念和方法的合理内涵与固有局限，可以为构建“一带一路”合作机制提供一定借鉴和启示。

关键词：国家主权；正当程序；多边主义；“一带一路”；全球治理；全球行政法

[中图分类号] D922.1 [文献标识码] A [文章编号] 2096-6180 (2019) 06-0025-12

一、问题的提出

从 2013 年正式提出至今，“一带一路”倡议^{〔1〕}已在全球范围内获得广泛接受和认同，日益从理念落实为行动。以“三共”原则（共商、共建、共享）和“五通”目标（政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通）为指导和引领的“一带一路”，顺应了全球治理体系变革的内在要求，彰显了同舟共济、权责共担的命运共同体意识，为完善全球治理体系变革提供了新思路新方案，正在成为我国参与全球开放合作、改善全球经济治理体系、促进全球共同发展繁荣、推动构建人类命运共同体的中国方案。^{〔2〕}就此而言，“一带一路”建设不但是推动构建人类命运共同体的重要实践平台，而且其本身就与人类命运共同体一起，成为中国在新时代向国际社会贡献的全

【作者简介】廖凡，法学博士，中国社会科学院国际法研究所研究员，最高人民法院“一带一路”司法研究基地研究员。

【基金项目】中国社会科学院哲学社会科学创新工程项目“‘一带一路’建设中的国际经济法律问题研究”（项目批准号：2017GJFSB01）。

〔1〕2013 年 9 月 7 日，国家主席习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学演讲时，提出共同建设“丝绸之路经济带”；2013 年 10 月 3 日，习近平主席在印度尼西亚国会演讲时，提出共同建设“21 世纪海上丝绸之路”。

〔2〕《习近平在推进“一带一路”建设工作 5 周年座谈会上强调：坚持对话协商共建共享合作共赢交流互鉴推动共建“一带一路”走深走实造福人民》，《人民日报》2018 年 8 月 28 日。讲话全文未刊发。

球治理新方案。

根据全球治理委员会 1995 年报告中的权威定义,“治理是各种各样的个人、团体——公共的或个人的——处理其共同事务的总和。这是一个持续的过程,通过这一过程,各种相互冲突和不同的利益可望得到调和,世界贸易组织并采取合作行动。这个过程包括授予公认的团体或权力机关强制执行的权力,以及达成得到人民或团体同意或者认为符合他们的利益的协议……从全球角度来说,治理事务过去主要被视为处理政府之间的关系,而现在必须作如下理解:它还涉及非政府组织、公民的迁移、跨国公司以及全球性资本市场”。⁽³⁾自提出以来,“全球治理”这一概念本身已经获得普遍接受,成为国际关系领域的基本词语之一。但不可否认,不仅全球治理的价值、主体、路径等组成要素尚未完全形成共识,而且全球治理在当今时代正深陷理想与现实、需求与供给之间的巨大张力。⁽⁴⁾一方面,人类社会的利益、诉求和命运正以前所未有的紧密程度交织在一起,“没有哪个国家能够独自应对人类面临的各种挑战,也没有哪个国家能够退回到自我封闭的孤岛”⁽⁵⁾;另一方面,以主权平等、势力均衡和不干涉内政三大原则为支柱的威斯特伐利亚体系仍然在很大程度上界定着当今的国际秩序,国际体制和国际规则的有效性仍然主要依赖各国尤其是大国的自愿遵守。特别是,作为战后国际秩序主要缔造者和当今世界唯一超级大国的美国,近来单边主义、保护主义、霸凌主义甚嚣尘上,严重威胁自由贸易秩序和多边经贸体制,正在动摇以联合国和世界贸易组织(下称世贸组织)等机构为基础的多边体系,危及全球化的既有成果。全球治理体系改革与建设的任务,前所未有地重要,也前所未有地紧迫。在此背景下,“一带一路”国际合作的价值和意义,无疑更加彰显。

那么,作为改善全球治理特别是全球经济治理的中国方案,共建“一带一路”能够为国际社会提供怎样的经验和借鉴?或者反过来说,“一带一路”国际合作机制应当如何构建,才能真正契合“完善全球治理体系变革的新思路新方案”这一目标和定位?无论是从指导后续实践还是推广中国方案的角度,这些都已成为必须回答的问题。本文尝试从国际法与行政法的交叉视角,作初步分析。

二、全球治理与全球行政法

“治理”在很大程度上是一个宪法和行政法的概念。渊源于罗马万民法、形成于《威斯特伐利亚和约》的传统国际法,虽以“国际公法”为名,但本质上毋宁说是国家之间的“私法”。正如国内私法调整作为平等主体的个人、组织之间的交往行为和相互关系一样,国际公法调整作为平等主体的国家之间的交往行为和相互关系。作为国际法最主要渊源的条约,本质上不过是国家之间

(3) [瑞典] 英瓦尔·卡尔松、[圭] 什里达特·兰法尔:《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》,中国对外翻译出版公司 1995 年版,第 2 页。

(4) 廖凡:《全球治理背景下人类命运共同体的阐释与构建》,《中国法学》2018 年第 5 期,第 42 页。

(5) 习近平:《论坚持推动构建人类命运共同体》,中央文献出版社 2018 年版,第 491 页。

的契约。主权平等这一国际公法最重要的核心原则，使得主权国家之上再无可以发号施令的更高权威。由此，传统国际法中缺乏诸如“统治”“管理”“规制”“治理”这类或多或少体现或隐含某种“命令—服从”的纵向关系的公法性概念。国际法“公法”特征的彰显，是与国际组织和国际规制的发展相联系的。尽管早在19世纪后半叶就以各类“国际联盟”(international unions)的形式在电信、邮政等领域初现端倪，并引发了有关“国际行政”和“国际行政法”的讨论⁽⁶⁾，但国际组织的真正勃兴还是在第二次世界大战之后，以政治领域的联合国和经济领域的世贸组织为其最为突出的代表。而经济全球化则使得国际组织和国际规制在经济领域发展得最为密集，也最为成熟：不仅有世贸组织、世界银行、国际货币基金组织（下称基金组织）这样传统的政府间国际组织，也有巴塞尔委员会、国际证监会组织、金融行动特别工作组等非正式的政府间机构或所谓国际标准制定机构，甚至还有国际商会、国际会计准则理事会这样的行业自治组织⁽⁷⁾；作为规制依据的不仅有正式的国际条约如世贸组织诸协定，也有虽不具备（严格意义上的）法律约束力但却行之有效的“软法”规则如《巴塞尔协议》。这些发展变化使得国际法的内涵更为丰富，情形也更为复杂。

这种现象，以国际法的视角观之，是国际法的“公法化”或者说“规制化”；而以行政法的视角观之，则是行政法的“国际化”乃至“全球化”，由此，也产生了对“国际行政法”“全球行政法”不同角度的理解和诠释。“国际行政法”这一概念最早见于19世纪五六十年代的国际法学说中，主要指国际组织在处理劳动争议和其他内部事项中形成的规则、程序和机制，这是较为狭义的理解。⁽⁸⁾20世纪二三十年代更为宽泛的理解则将国际行政法视为公法的一个分支，通过考察共同构成国际行政的法律现象来发现并确定那些调整和整合这种行政的规范。⁽⁹⁾但颇有意思的是，这种综合性方法以及关于国际事务中的行政要素的整个理念，在1945年以后的大多数标准国际法著作中逐渐消失。⁽¹⁰⁾学者们多将国际行政法理解为国际组织法的一部分，或者更确切地说，“国际组织内部涉及人事方面的法律规范”⁽¹¹⁾，亦即出现了对国际行政法原初定义的回归。20世纪90年代以来中国国际法学者对国际行政法的介绍和讨论，也基本循此逻辑，将国际行政法视为国际组织法的一部分，甚或认为国际行政法就是国际组织法。⁽¹²⁾

为了突破上述部门法藩篱，或者用奠基者自己的话说，“复兴这些（综合性）方法背后的广阔

(6) [美] 本尼迪克特·金斯伯里等：《全球行政法的产生（上）》，范云鹏译，《环球法律评论》2008年第5期，第119页。英文原文：The Emergence of Global Administrative Law, <http://iilj.org/wp-content/uploads/2016/08/Kingsbury-et-al-The-Emergence-of-GAL.pdf> (last visited Jun. 26, 2019)。除直接引用外，本文在引用上述译文时参考英文原文作了必要修正，特此说明。

(7) 廖凡：《论软法在全球金融治理中的地位和作用》，《厦门大学学报（哲学社会科学版）》2016年第2期，第23页。

(8) 林泰、赵学清：《全球治理语境下的国际行政法》，《南京社会科学》2011年第3期，第99页。

(9) [美] 本尼迪克特·金斯伯里等：《全球行政法的产生（上）》，范云鹏译，《环球法律评论》2008年第5期，第124页。

(10) 蔡从燕：《国内公法对国际法的影响》，《法学研究》2009年第1期，第184页。

(11) [美] 本尼迪克特·金斯伯里等：《全球行政法的产生（上）》，范云鹏译，《环球法律评论》2008年第5期，第119—120页。

(12) 林泰、赵学清：《全球治理语境下的国际行政法》，《南京社会科学》2011年第3期，第100页。

视角”⁽¹³⁾，美国学者提出了“全球行政法”的概念。在其2005年合作发表的全球行政法奠基之作《全球行政法的产生》（下称《产生》）中，纽约大学国际法教授本尼迪克特·金斯伯里（Benedict Kingsbury）和行政法教授理查德·斯图尔德（Richard Stewart）对于“全球行政法”及其在全球治理中的角色作了至今看来仍然颇为激进的大胆构想。该文认为，“全球行政法”的构建基础是存在一个超越了传统的国际法和国内法二元划分的所谓“全球行政空间”，“这个空间区别于国际法调整的国家间关系的空间和国内行政法调整的国内规制空间，但包含着两者的要素……在这个空间中，受到全球规制治理影响或在其中具有利益关切的个人、企业、非政府组织和其他国内和全球社会经济利益群体或代表以复杂的方式相互作用”。⁽¹⁴⁾ 循此思路，全球行政规制被划分为五种主要形态，即正式国际组织的行政，由国内规制者之间的跨国合作安排网络实施的基于共同行动的行政，由国内规制者在条约、网络和其他合作机制下实施的分散行政，政府间和私人混合型安排的行政，以及具有规制职能的私人机构的行政。⁽¹⁵⁾ 在此基础上，《产生》将“全球行政法”界定为“包括那些促进或以其他方式影响全球行政机构问责性，特别是确保其达到透明度、参与性、合理决策和合法性方面的充分标准以及对其形成的规则和决定提供有效审查的机制、原则、惯例和支持性的社会认同”；而全球行政机构则如上所述，包括正式的政府间规制机构、非正式的政府间规制网络和协调安排、与某个国际政府间机制有关的国内规制机构、公私混合型规制机构，以及某些行使特别重要的公共性跨国治理职能的私人规制机构。⁽¹⁶⁾ 这种追求实际效用的灵活界定和诠释，不仅突破了规制空间的传统界限（国内法与国际法），也突破了规制依据的传统界限（硬法与软法），还突破了规制主体的传统界限（政府与私人），是一种典型的美国式实用主义进路，与杰赛普（Jesup）教授当年力主的“跨国法”概念异曲同工。

诚如克里斯托弗·默勒斯（Christoph Möllers）教授在“全球行政法”项目十周年回顾文章中所言，“全球行政法”概念反映了某种历史性的矛盾情绪：一方面，它是随着1989年以后西方世界“乐观”的国际主义氛围以及1994—1995年世贸组织谈判期间在美国尤为热烈的法律国际化争论而出现；另一方面，它又产生于对“9·11”事件以及重新出现的全球政治敌对的体验。“全球行政法”可以视为对上述两者的同时反应，是试图超越显性政治冲突的范围而探讨国际方案的必要性，体现的是通过行政手段而非政府或显性政治手段来运行的国际化。⁽¹⁷⁾ 面对冷战结束后呈爆炸式增长的国际规制机构和规制机制，“全球行政法”理念和方法诚然有其价值。将数以千计的国际组织/机构作为全球行政机构对待，有助于更好地理解其功能、“公共性”程度及其局限，并找

(13) [美] 本尼迪克特·金斯伯里等：《全球行政法的产生（上）》，范云鹏译，《环球法律评论》2008年第5期，第120页。

(14) [美] 本尼迪克特·金斯伯里等：《全球行政法的产生（上）》，范云鹏译，《环球法律评论》2008年第5期，第122—123页。

(15) [美] 本尼迪克特·金斯伯里等：《全球行政法的产生（上）》，范云鹏译，《环球法律评论》2008年第5期，第120页。

(16) [美] 本尼迪克特·金斯伯里等：《全球行政法的产生（上）》，范云鹏译，《环球法律评论》2008年第5期，第118页。需要指出的是，在对上述定义的翻译中，译者不知何故采取了意译乃至编译的方式，不仅语序有所调整，还（或许是基于论文其他相关内容以及译者自身的理解）增加了原文所没有的一些文字。

(17) Christoph Möllers, *Ten Years of Global Administrative Law*, 13 INTERNATIONAL JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW 469—470 (2015).

到最适于增强其正当性、问责性和有效性的法律手段。由此，将参与、透明度、阐明理由义务等行政法的程序性原则适用于国际组织决策过程成为“全球行政法”的“圣经”，与此同时，“全球行政法”将国际组织和国际机制作为全球公共行政机构对待。这也许是“全球行政法”迄今为止对于全球治理研究最为重要的贡献之一。⁽¹⁸⁾

但“全球行政法”也对传统的国家主权和国家同意原则构成了潜在挑战。“全球行政空间”这一命题实质上赋予了作为全球行政机构的国际组织某种独立于乃至超越于主权国家的直接规制权，使其事实上能够“绕开”国家，直接对相关规制对象采取具体措施。⁽¹⁹⁾ 用一位“全球行政法”拥趸的话说：“基于表达为条约或习惯的国家同意的传统机制已经无力负责所有全球性活动。一个不同于国家间空间的新的规制空间正在出现；它超越了国家和国内行政法的影响范围，可以界定为‘全球行政空间’。这是全球行政法的战场，也是其最能发挥效力的地方。”⁽²⁰⁾ 然而，尽管国家主权原则确实在很大程度上限制了国际法的公法化，甚至被断言为“国家主权就是国际法体系松散、无力和低效的真正根源”⁽²¹⁾，但在民族国家仍然是国际社会最主要和最终的行为体的情况下，国家主权又是我们必须面对和承认的现实。在此意义上，将全球治理现象定性为行政，将会先在地、不恰当地、过分地强化处于优势地位的国际组织一方，使得其他相对方处于被行政、被规制的地位，而被行政、被规制的地位无法在根本上通过赋予程序性权利予以救济。⁽²²⁾ 另外，“全球行政法”对国家主权和政治分歧的技术性回避态度，在某种意义上恐怕是一种避重就轻乃至掩耳盗铃的行为，难以在关键时刻解决关键问题。不应忘却的是，第一次世界大战爆发前的那些年不仅是全球市场整合的全盛时期（历史学家称之为“第一代全球化”），也是国际行政合作的全盛时期；如果读到对当时诸多层级国际行政合作的描述，很难想象战争怎么可能会开始。这提醒我们，如果仅仅聚焦于行政法方案，将会多么易于忘记政治冲突的危险。⁽²³⁾ 就此而言，自特朗普执政以来愈演愈烈的美国“退群式”单边主义，已然彰显了“全球治理”和“全球行政法”的内在脆弱性。

三、美式单边主义对全球治理的冲击

二战以后，美国按照“新政”理念主导建立了内嵌自由主义国际经济法秩序将自由开放的国

(18) Lorenzo Casini, *Beyond Drip-Painting? Ten Years of GAL and the Emergence of A Global Administration*, 13 INTERNATIONAL JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW 474, 477 (2015).

(19) Mario Savino, *What If Global Administrative Law Is A Normative Project?*, 13 INTERNATIONAL JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW 495 (2015).

(20) Lorenzo Casini, *Beyond Drip-Painting? Ten Years of GAL and the Emergence of A Global Administration*, 13 INTERNATIONAL JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW 477 (2015).

(21) [美] 汉斯·摩根索：《国家间政治：权力斗争与和平》（第七版），[美] 肯尼斯·汤普森、戴维·克林顿修订，徐昕、郝望、李保平译，北京大学出版社 2006 年版，第 343 页。

(22) 陈一峰：《世界银行反腐败制裁机制与全球治理》，《国际法研究》2015 年第 6 期，第 91 页。

(23) Christoph Möllers, *Ten Years of Global Administrative Law*, 13 INTERNATIONAL JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW 470 (2015).

际经济法建立在各国国内政治稳定和社会契约基础之上，将经济开放、多边主义、规则导向和有限的国内政府干预相结合。但自20世纪80年代以来，贸易、投资、知识产权、货币金融等领域的国际规则越来越新自由主义化，各国国内正当公共政策目标规制权日益受到严格限制和审查，“内嵌自由主义的妥协”不断遭到侵蚀。⁽²⁴⁾新自由主义及其为理论基础的“华盛顿共识”在全球泛滥，核心内容是财政约束、将公共支出限制在提供医疗和教育等公共物品方面、利率自由化、汇率市场化、贸易自由化、外资自由化、私有化、放松政府管制、加强产权保护，市场主导甚至市场至上的理念蕴含在双边、区域和多边投资协定、自由贸易协定、发展融资协定以及基金组织、世界银行的贷款条件之中，而内嵌的自由主义所承认和保障的必要政府职能、所倡导和强调的政府与市场的平衡与妥协，则湮没在了垄断资本和跨国公司掀起的“全球化”狂欢之中。⁽²⁵⁾换言之，“做大蛋糕”的一面被过分关注，而“分好蛋糕”的内在需求则在相当程度上被忽视，从而催生了越来越多的在全球化进程中利益受损、对全球化现状日益不满的群体。在缺乏福利国家和社会保障传统、垄断资本力量登峰造极的美国，这种现象尤为突出。特朗普2016年当选美国总统，在很大程度上可以视为失落的美国中下阶层对全球化及其受益者的一次绝地反击。

特朗普执政以来，美国“如愿以偿”地掀起一股“逆全球化”的浪潮，以“一言不合就退群”的任性，对既有国际经贸秩序和全球治理体系释放出“确保美国优先，否则推倒重来”的明确信号。短短两年多，美国相继退出联合国教科文组织、联合国人权理事会等国际组织，以及跨太平洋伙伴关系协定、气候变化巴黎协定、伊朗核问题全面协议、中程弹道导弹条约等国际条约，从二战后国际秩序的主要缔造者，一变而为全球安全与稳定最大的不确定因素。诚然，美国实践中向来以现实主义为其外交最高原则，追求国家利益最大化是其外交政策的核心准则，甚至在一定程度上说，美国遵守国际法的前提是国际规则符合其国家利益。⁽²⁶⁾尽管如此，二战以来的历届美国政府至少在形式上保留了对“理想主义”和所谓普世价值的推崇⁽²⁷⁾，对国际秩序和多边体制也给予了起码的尊重。而近年来，美国日益显现出不愿或不能承担部分国际公共产品供给的趋势，特别是明显无意承担对部分全球化和全球经济治理机制（如金融体系稳定、贸易自由化、气候问

(24) 1982年，美国哈佛大学教授约翰·鲁杰（John Ruggie）在《国际机制、交易与变迁：战后经济秩序中内嵌的自由主义》一文中首次提出了“内嵌的自由主义”（embedded liberalism）这一概念，用于描述二战结束后到20世纪70年代国际经济秩序的特点。鲁杰认为，二战后国际经济自由化所取得的突出成就，根源于国家和社会之间所达成的一个国内契约，即社会支持自由化的国际经济政策，国家则通过社会和政治安全网建设，减轻这个政策所带来的有害的国内经济效应，其中一个有效手段就是通过税收和财政支出计划，调节自由市场经济所带来的财富在不同社会群体中的不平衡分配。换言之，自由主义机制根植于国内合理的社会价值和社会目标，市场有效调节与社会均衡发展达成了妥协。参见崔宏伟：《欧盟“内嵌的自由主义”为什么失败——对欧债危机的解读》，《马克思主义研究》2012年第12期，第50页。

(25) 王彦志：《“一带一路”倡议与国际经济法创新：理念、制度与范式》，《吉林大学社会科学学报》2019年第2期，第75页。

(26) 孙南翔：《美式经贸单边主义：形式、动因与法律应对》，《环球法律评论》2019年第1期，第180页。

(27) 正如基辛格在《论中国》一书中指出的，“美国自建国以来笃信自己的理想具有普世价值，声称自己有义务传播这些理念，这一信念常常成为美国的驱动力”。参见[美]亨利·基辛格：《论中国》，胡利平等译，中信出版社2012年版，第13页。

题)的领导责任⁽²⁸⁾,显露出日益明显的保守主义和单边主义倾向。⁽²⁹⁾ 在双边层面阻碍世贸组织争端解决机制正常运转,在双边层面大力倡导以互惠待遇取代最惠国待遇,在国内层面强化国内法对国际法的约束功能⁽³⁰⁾,均属此种转变的体现。

当前的美国令人想起二战之前的美国,即都对国际秩序和多边体制缺乏兴趣。“1941年以前,美国人几乎意识不到存在一个世界秩序,更不用说这是一个他们从中获益巨大的世界秩序。”⁽³¹⁾ 不同之处在于,二战前的美国更偏向于“自扫门前雪”的孤立主义或者说消极单边主义,而特朗普执政时代的美国则更偏向于“美国不吃亏”的霸凌主义或者说积极单边主义。以充分体现新时期美国自由贸易谈判风格的《美墨加协定》为例⁽³²⁾,其不但处处凸显“美国优先”和强化美国规制权,而且在架构特点上也体现出美国以双边取代多边、以“互惠”取代“最惠”的贸易谈判新思维。传统上,区域贸易协定的要旨在于在缔约国之间“求同”,寻找最大公约数,尽可能追求贸易规则的统一和一体适用;但《美墨加协定》却似乎无意于努力“求同”,而满足于多处“存异”,在程序机制(如投资者—国家争端解决机制)和实体规则(如文化贸易)领域都存在各行其是的“碎片化”现象。但这种“碎片化”也许正是美国所希求的。事实上,无论是区域协定还是多边协定,只要存在多个缔约方,最惠国待遇都是提高谈判效率、确保规则统一的重要工具。惟其如此,最惠国待遇才同国民待遇一起,成为世贸组织非歧视原则的两大支柱。然而,特朗普政府恰恰认为最惠国待遇有违其所看重和鼓吹的“互惠性”,毫不掩饰对这一原则的敌意和质疑。用美国商务部长威尔伯·罗斯(Wilbur Ross)的话说:“总统多次谈到互惠的概念,即如果一国对我们有大量贸易壁垒,我们就应该合乎逻辑地对他们有类似的贸易壁垒……唯一的问题是,世贸组织有一个被称为‘最惠国条款’的东西,意思是对于所有那些我们没有签署自由贸易协定的国家,我们向他们征收的关税……也必须跟向其他国家征收的一样。这是对达成任何具有互惠性质的协定的重大阻碍。”⁽³³⁾ 循此思维,美国有意回避“一对多”的局面,而是更多地在双边场合凭借其强大经济实力和优势谈判地位,强迫他国作出让步。

但笔者认为,与70年前不同,当前特朗普式单边主义的最终目标并非重返孤立主义或是“去全球化”,而毋宁是要“一力降十会”,凭借其超群的经济实力(以及相应的政治、军事实力)和

(28) 高程:《美国主导的全球化进程受挫与中国的战略机遇》,《国际观察》2018年第2期,第54页。

(29) 2016年的美国民调显示,57%的美国人认为美国应当“管好自己”,让其他国家自己处理自己的问题,而15年前这个比例是30%。当美国人选举特朗普担任总统时,41%的人认为美国在世界上“做得太多”,只有27%的人认为做得还不够。See Robert Kagan, THE JUNGLE GROWS BACK: AMERICA AND OUR IMPERILED WORLD 12 (New York, Alfred A. Knopf 2018)。

(30) 孙南翔:《美式经贸单边主义:形式、动因与法律应对》,《环球法律评论》2019年第1期,第181—182页。

(31) Robert Kagan, THE JUNGLE GROWS BACK: AMERICA AND OUR IMPERILED WORLD 24 (New York, Alfred A. Knopf 2018)。

(32) 2018年11月30日,美国、墨西哥、加拿大三国正式签署《美墨加协定》,取代实施近25年的《北美自由贸易协定》。协定文本见美国贸易代表办公室网站, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>, 最后访问时间:2019年6月26日。

(33) *Press Briefing by Secretary of Commerce Wilbur Ross on an Executive Order on Trade Agreement Violations and Abuses*, April 28, 2017, http://globaltraderelations.net/images/Article.Trump.Ross_Statement_April_28,2017.pdf (last visited Jun. 26, 2019)。

庞大的国内市场，逐一压服或诱使谈判对手接受其经贸规则，将其单边标准双边化，进而通过数量累积达至准多边化乃至多边化，最终目标是重塑全球经贸规则体系，重新确立美国在其间的绝对主导地位，实现符合美国利益和需求的新一代“全球化”。⁽³⁴⁾ 惟其如此，美国才会一意孤行地“冻结”世贸组织上诉机构，以此作为迫使其他成员方接受其要价的筹码；也才会联合欧盟、日本提出强化对产业补贴和国有企业约束的世贸组织改革议案。⁽³⁵⁾ 惟其如此，美国对于如何及在多大程度上维系既有多边经贸规则和全球治理体系抱持一种“待价而沽”的相对随意的心态，愈加缺乏应有的尊重和遵从。当足以动摇全球格局的主权大国以此种立场对待多边体制、全球治理和国际规则时，所谓“全球行政空间”不啻空中楼阁，无论是谈论“全球行政机构”的权威性，还是分析国际组织决策的正当性，都构成皮之不存毛将焉附的反讽。

四、对“一带一路”合作机制构建的借鉴与启示

从范围、规模和潜在影响来看，“一带一路”倡议都堪称前无古人的伟大创举。⁽³⁶⁾ 但在受到众多国家和国际组织肯定和欢迎的同时，诸如“过剩产能输出”“新殖民主义”“债务陷阱”之类的质疑和指责也始终不断，“一带一路”倡议在一定程度上面临“正名”的压力。与此同时，“一带一路”沿线国家充满多样性和异质性，对中国具有不同认知，彼此之间存在冲突，有的甚至身处大国博弈核心，从而增加了国际合作的困难和风险。在某种意义上，如何应对多样化的发展诉求、复杂的地区安全形势以及不断上升的地缘政治风险，将是“一带一路”倡议面临的最主要挑战。⁽³⁷⁾ 就此而言，上述“全球行政法”理念和方法的合理内涵与固有局限，以及当前美式单边主义所揭示出的全球治理体系的内在脆弱性，为探讨“一带一路”合作机制构建的原则和重点提供了很好的背景和参照。

（一）在主权平等基础上加强政策沟通，确保合作各方互利共赢

习近平主席在联合国日内瓦总部演讲时明确指出，国际关系演变积累的一系列公认原则应该成为构建人类命运共同体的基本遵循，而其中“主权平等，是数百年来国与国规范彼此关系最重要的准则，也是联合国及所有机构、组织共同遵循的首要原则”。⁽³⁸⁾ 这就意味着，人类命运共同体是建立在主权平等基础上的共同体，主权平等是构建人类命运共同体过程中必须始终遵循的首要原则。作为推动构建人类命运共同体的重要实践平台，“一带一路”建设与国际合作无疑也要遵

(34) 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，第53页。

(35) 廖凡：《世界贸易组织改革：全球方案与中国立场》，《国际经济评论》2019年第2期，第36-37页。

(36) 截至目前，“六廊六路多国多港”的互联互通架构基本形成，150多个国家和国际组织同中国签署共建“一带一路”合作协议，一大批合作项目落地生根；共建“一带一路”倡议同联合国、东盟、非盟、欧盟、欧亚经济联盟等国际和地区组织的发展和规划对接，同各国发展战略对接。参见习近平：《齐心开创共建“一带一路”美好未来——在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》2019年4月27日。

(37) 金玲：《“一带一路”：中国的马歇尔计划？》，《国际问题研究》2015年第1期，第97页。

(38) 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，中央文献出版社2018年版，第416页。

循这一原则。事实上,2015年3月经国务院授权发布的《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》文件也强调:“遵守和平共处五项原则,即尊重各国主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、和平共处、平等互利。”就此而言,“全球行政法”所强调的国际组织或者说“全球行政机构”的规制权,对于“一带一路”倡议整体而言,意义并不显著。一方面,“一带一路”是一个开放的、动态的、框架性的、渐进生成的国际合作平台,无法被归入现有任何一种正式的国际条约或国际组织范畴⁽³⁹⁾;另一方面,“一带一路”倡议所强调的共商共建共享“三共”原则,与“全球行政法”所注重的自上而下的纵向规制也不尽相合。从根本上说,这还是涉及对于主权国家和国家主权在国际关系和全球治理中的地位和作用的不同理解。

尽管如此,这并不妨碍中国在主权平等基础上加强与“一带一路”沿线国家和其他参与国家的政策沟通,确保合作各方互利共赢。鉴于“一带一路”沿线国家多数是发展中国家,这就要求中国与其开展合作时秉持正确义利观,在谋求自身发展的同时承担更多国际责任,为广大发展中国家特别是最不发达国家的发展贡献更多力量⁽⁴⁰⁾,而不是像个别发达国家那样,斤斤计较于一时之利,片面强调“公平”和“对等”。惟有如此,“一带一路”政策沟通才能行之有效,“一带一路”合作机制才能落地生根。

(二) 借鉴“全球行政法”的“正当程序”要求,强化相关合作机制的正当性

在强调存在“全球行政空间”以及由此而来的全球规制必要性的同时,“全球行政法”致力于将国内行政法上的正当行政程序理念适用于国际组织决策过程,借助透明度、问责性、说明义务等行政法程序原则,约束规制权的行使,确保“行政”结果的合法性和正当性。正如奠基文献所言,“全球行政法领域的聚集点不在于实体规则的具体内容,而是与透明度、参与性、合理决策和确保全球治理合法性有关的既有或潜在的原则、程序规则、审查机制和其他机制”。⁽⁴¹⁾这一点,对于“一带一路”国际合作回应各类正当性质疑、形成稳固和可持续的合作机制,具有重要借鉴意义。

首先,应当正确处理政治与法律的关系,充分重视相关国家国内法律机制。“一带一路”国际合作的推进诚然需要以达成政治共识为前提,但若仅仅停留于政治共识、停留于政党或者政府领导人的承诺或呼吁,而不能落实进相关国家的国内法律制度和规则,则合作机制的正当性和有效性都将存疑。“一带一路”参与国很多都是多党制国家,政党轮替和权力分立的现实,使得政治共识和领导人承诺难以稳定持久地发挥作用。在某种意义上,这已经成为共建“一带一路”中的一个突出风险点。故此,应当加强法治思维,尽可能将合作成果落实进相关国家的国内法之中,强化其正当性和有效性。

其次,应当充分发挥协商民主的传统,促进“民心相通”。“有事好商量,众人的事情由众人

(39) 王彦志:《“一带一路”倡议与国际经济法创新:理念、制度与范式》,《吉林大学社会科学学报》2019年第2期,第78页。

(40) 曾令良:《推动国际法理念和原则创新》,《人民日报》2016年3月28日第16版。

(41) [美]本尼迪克特·金斯伯里等:《全球行政法的产生(上)》,范云鹏译,《环球法律评论》2008年第5期,第124页。

商量，是人民民主的真谛。”^{〔42〕}无论“全球行政空间”是否存在，全球治理涉及国家、国际组织、非政府组织、跨国公司、本地社区等多利益攸关方，都是不争的事实，“一带一路”建设与合作也概莫能外。破解偏见和质疑的最佳方式，是开放、透明和共同参与。目前，我国与“一带一路”沿线国家的主要经贸合作方式是贸易往来、直接投资和承包工程，其中后两者都涉及大量“本地化”元素，本地社区和民众的理解、认可和支持对于项目开展至关重要。故此，应当对于强化合作透明度、增强公众参与性给予更大重视，投入更多资源，避免“民主赤字”，促进民心相通。此外，还需要加强和改进关于“一带一路”的对外宣传，使之更接“地气”、更有实效，让“一带一路”真正为沿线国家普通民众所熟知，甚至进入他们的日常词汇中，潜移默化地完成从陌生到熟悉、从熟悉到理解、从理解到接受的转变。^{〔43〕}进而言之，还可以考虑由我国统一组织协调，与“一带一路”沿线国家研究机构和研究人员开展有关当地法律规则和制度环境的国际合作研究，增进双向了解，降低制度风险。

（三）坚持多边主义和“三共”原则，强化“一带一路”合作机制的道义基础

作为全球治理问题的一种技术性分析视角和解决方案，“全球行政法”本身并不聚焦政治过程或者处理政治分歧。“行政法也许存在固有的结构性保守主义。行政法必须将某些政府制度视为理所当然，并通过引入透明度、问责性或司法审查等特色来加以改革。这种改良主义方法只有在基本政治决定已经作出后才能进行。……在全球行政法中，没有可以分析的政治过程；相反，全球行政法似乎是用来弥补政治过程的彻底缺失。”^{〔44〕}惟其如此，面对当前甚嚣尘上的美式单边主义对多边体制和全球治理的严重威胁，“全球行政法”无力作出根本性应对。在一定程度上，“全球行政法”的方法甚至可能被用于为某些“既成事实”的单边主义和霸凌主义做法提供合理性。

故此，在探讨“一带一路”合作机制构建时，仍须回到国家间关系这一国际关系的基本点，坚持多边主义，倡导互利共赢。于中国而言，当下高举多边主义旗帜既是一种道义姿态，也是一种现实考量。长时间以来，中国的国际规则制定权和国际事务话语权“软实力”显著滞后于经济发展“硬实力”，未能很好地将中国话语转换为国际话语、将中国关切落实为国际规则、将中国方案推广为共同方案，在制度、机制、规则方面向国际社会提供更多的“公共产品”。当前，美国在单边主义、保护主义、民粹主义思潮下表现出的对全球治理体制的轻慢及对全球领导责任的厌倦，在某种意义上为中国提供了一个制度闯关、规则突围的机会。在“一带一路”合作机制构建中，应当继续坚守“共商共建共享”的多边主义立场，处理好与沿线国家及其他参与国之间的关系，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

〔42〕 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2017年10月18日第1版。

〔43〕 笔者2019年5月下旬随团赴塞尔维亚、匈牙利和波兰调研“一带一路”法律风险防范与法律机制构建。在街头随访中发现，当地民众对“一带一路”这个词汇颇为陌生。

〔44〕 Christoph Möllers, *Ten Years of Global Administrative Law*, 13 INTERNATIONAL JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW 471 (2015) .

炼形成一些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，以及已经建立的国际商事法庭及其着力探索的“一站式”多元化纠纷解决机制，都可以成为中国向“一带一路”提供的制度性、机制性、规则性公共产品。

此外，中国还应当以“人类命运共同体”理念为核心，强化“一带一路”合作机制的道义基础，提升中国的公信力、动员力和感召力。国际道德对于主权国家的自我约束和国际社会的有序运作发挥着无形但却微妙的作用，并在相当程度上支撑着国际法的运行。“曾把基督教君主和贵族联合在一起的国际社会及其道德，确定无疑地在19世纪临近结束时衰落了。……先前具有凝聚力的国际社会分裂为众多道德上自我满足的国家社会，这些国家社会不再在一个共同的道德戒律的框架内运作了，……”⁽⁴⁵⁾ 缺乏共同的道德基础和价值观，是国际互信难以维系、国际纷争难以消弭的一个重要原因。就此而言，人类命运共同体理念可以成为一个很好的道义基础。人类命运共同体不仅是利益共同体，也是价值共同体和责任共同体，是要在承认世界多样性和价值多元化的基础上求同存异凝聚共识，在认识到全人类命运相连、风雨同舟的前提下共抗风险共担责任。⁽⁴⁶⁾ 当前，应当继续加强对这个“富矿”的开发和利用，特别是与高喊“美国优先”的保护主义、单边主义进行充分对比，从而增强中国“一带一路”建设相关政策、制度、措施的说服力和感召力。

National Sovereignty, Due Process and Multilateralism: The Building of the “Belt and Road” Cooperation Mechanism from the Perspective of Global Administrative Law

LIAO Fan

Abstract: With its increased recognition and implementation, The “Belt and Road” Initiative has become a new solution of global governance that China contributes to the international society in the new era. “Global Administrative Law” is an attempt to introduce the procedural principles of administrative law into the field of global governance. By creating such distinctive concepts as “global administration” and “global administrative space”, it provides a new perspective and tool for examining and promoting global governance. As a technical perspective and solution, however, “Global Administrative Law” does not focus on

(45) [美] 汉斯·摩根索：《国家间政治：权力斗争与和平》（第七版），[美] 肯尼斯·汤普森、戴维·克林顿修订，徐昕、郝望、李保平译，北京大学出版社2006年版，第283、286页。

(46) 廖凡：《全球治理背景下人类命运共同体的阐释与构建》，《中国法学》2018年第5期，第50-54页。

political process or deal with political divergence. As a result, when facing the serious threat that the current American Unilateralism poses to the multilateral system and global governance, “Global Administrative Law” is unable to react in a fundamental way. The reasonable implications and inherent limitations of the “Global Administrative Law” as both an idea and an approach, shed much light on the building of the “Belt and Road” cooperation mechanisms.

Keywords: National Sovereignty; Due Process; Multilateralism; “Belt and Road”; Global Governance; Global Administrative Law

（责任编辑：石静霞）