

## 法治“一带一路”的内涵与构建路径

王灵桂\*

**摘 要：**高质量共建“一带一路”需要法治理念和法律制度发挥引领和规范作用。建设法治“一带一路”是习近平全球治理观和习近平法治思想的贯彻落实，是“一带一路”高质量发展的必然要求，更是因应中国对外开放新阶段、新理念、新格局的重要举措。法治“一带一路”的建设将成为中国对全球治理提供的崭新智慧方案。建设法治“一带一路”，应以共商共建共享为指导性原则，加强涉外立法、执法、司法体系建设，推动与东道国相关标准的协调和协同，发挥双边、诸边、多边经贸协议及对接机制的功能，不断加强国际法、国别法的研究和运用。

**关键词：**习近平法治思想 “一带一路” 法治“一带一路” 全球治理 国际法 涉外法治

2013年9月和10月，中国国家主席习近平分别提出建设新丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的合作倡议。2015年3月28日，国家发展改革委、外交部、商务部联合发布了《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》。“一带一路”倡议旨在借用古代丝绸之路的历史符号，高举和平发展的旗帜，积极发展与沿线国家的经济合作伙伴关系，共同打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体。与以往西方国家所主导的国际交往模式不同，“一带一路”倡议以共商共建共享为原则，以高标准、可持续、惠民生为目标，是当今世界深受欢迎的国际公共产品和国际合作平台。法律是规范和调整人际交往的行为规则，法治的重要功能在于通过确定的法律规则以保障交往的公平性、公开性和稳定性。因此，法治是“一带一路”倡议的重要基础和保障。习近平主席高度重视法治在共建“一带一路”中的重要作用。在2019年11月10日向中国法治国际论坛的致信中，习近平主席指出，推动共建“一带一路”，需要法治进行保障。中国愿同各国一道，营造良好法治环境，构建公正、合理、透明的国际经贸规则体系，推动共建“一带一路”高质量发展，更好造福各国人民。<sup>①</sup>当前，共建“一带一路”面临新的形势。<sup>②</sup>在新发展阶段，统筹谋划推动高质量发展、构建新发展格局和共建“一带一路”，要求我们在建设开放“一带一路”、绿色“一带一路”、廉洁“一带一路”的基础上，着力建设法治“一带一路”，在法治轨道上推动共建“一带一路”高质量发展，充分发挥法治对于共建“一带一路”的引领、规范和保障作用。本文以习近平全球治理观与习近平

\* 国务院港澳事务办公室副主任，研究员。本文网络文献资料最后访问时间均为2022年2月5日。

① 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第268页。

② 《习近平出席第三次“一带一路”建设座谈会并发表重要讲话》，[http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/19/content\\_5652067.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/19/content_5652067.htm)。

法治思想为指导,围绕法治“一带一路”概念的基本内涵、重大意义等展开论述,并尝试提出法治“一带一路”的建设路径及其在具体领域的要求。

## 一 法治“一带一路”的基本内涵

习近平主席在中共中央政治局第三十五次集体学习时强调,“法治兴则民族兴,法治强则国家强。当前,我国正处在实现中华民族伟大复兴的关键时期,世界百年未有之大变局加速演进,改革发展稳定任务艰巨繁重,对外开放深入推进,需要更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的作用。”<sup>①</sup>本质上,筑基于法治理念和人类命运共同体思想之上的法治“一带一路”概念,是法治理念的一种具体类型,是习近平法治思想在涉外法治领域的重要体现。按照从抽象到具体的顺序,可以从3个层面对法治“一带一路”的基本内涵进行分析,依次是最抽象的理念、中度抽象的倡议和具体的制度。

### (一) 作为理念的法治“一带一路”

法治是人类共同价值之一,是人类政治文明的重要成果。法治与“一带一路”倡议的结合,首先是法治作为理念与“一带一路”倡议的深度融合。习近平总书记特别重视法治理念的作用,多次强调法律之治、良法善治等法治要素和法治理念的重要作用。<sup>②</sup>“法律之治要求我们用法律的准绳去衡量、规范、引导社会生活。”<sup>③</sup>良法善治则是法治的实质内涵,“用良法来促进发展、保障善治。”<sup>④</sup>这些构成了习近平总书记对法治的精到理解。将法治理念与“一带一路”倡议相结合,便形成了作为一种理念的法治“一带一路”。

法治“一带一路”的核心要求是,在共建“一带一路”的全过程中,贯彻落实法治理念所蕴含的守规则、讲程序、公平公正、诚实信用、公开透明等原理和原则,在法治框架内充分照顾共建“一带一路”各相关方的利益关切,并且坚守住法治的实质基础。作为理念的法治“一带一路”,代表着在国际社会建立和谐秩序的一种努力,更是国家政治文明迈向国际层面的体现。

### (二) 作为倡议的法治“一带一路”

“一带一路”倡议覆盖贸易、投资、金融、货币和争端解决等众多领域,是超越外交、国际关系、全球治理等单一领域和范畴的综合性倡导与行动计划。法治“一带一路”缘起于“一带一路”倡议,它必须与“一带一路”倡议同频共振,服务“一带一路”战略和计划。因此,作为倡议的法治“一带一路”,核心要义在于倡导规则先行、倡导公平公正、倡导及时有效解决纠纷等理念。法治“一带一路”的建成,无疑是一项长期而艰巨的任务,一方面与大国传统利益范围交叠,另一方面也经受着宗教势力和文化社会冲突的考验与挑战。因此,法治“一带一路”的实现必须要经过倡议阶段。

<sup>①</sup> 习近平:《坚持走中国特色社会主义法治道路 更好推进中国特色社会主义法治体系建设》,载《求是》2022年第4期。

<sup>②</sup> 参见张文显:《习近平法治思想的理论体系》,载《法制与社会发展》2021年第1期,第6—10页。

<sup>③</sup> 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第8—9页。

<sup>④</sup> 习近平:《论坚持全面依法治国》,第165—166页。

目前的现实也是如此，即“一带一路”尚不存在一个一般性的公约或者沿线国家间统一的行动意向。<sup>①</sup>因此，作为倡议的法治“一带一路”既是处于从理念到行动之间的一种计划安排，更是服务于“一带一路”建设的临时性保障和前瞻性调适。法治“一带一路”的倡议是一种理论与实践的有机结合，其目标在于共同追求法治理念，最终的目的是通过法治理念的推广引领实践的发展。因此，作为一种倡议的法治“一带一路”有其稳定的概念内涵，主张各国共商共建、平等互利，<sup>②</sup>在外延上亦具有一定程度的多样性，如遵从规则导向、可持续发展等原则。

### （三）作为制度的法治“一带一路”

法治的核心要义是“制度之治”，法治“一带一路”只有在实践层面得到切实的推进和落实，才能真正为“一带一路”的建设发展贡献力量。因此，法治“一带一路”最终要构建起服务于“一带一路”建设、确保沿线各国共享建设和发展成果的制度体系。这项制度体系涉及到贸易投资自由化机制、境外投资风险管控和风险评估机制、跨国商事争端解决机制、法律人才服务与涉外法律人才培养等诸多方面，并对各沿线国国内法治的完善与发展产生积极影响。

就行动部署和决策而言，中国应在法治“一带一路”理念设计和倡议计划的指导下，通过与沿线各国的法律交流、法律移植、制度共建、纠纷共解等方式不断加强学习和借鉴，推动法治互动；通过与“一带一路”沿线国家进行法律交流合作的形式，构建全局性的法律服务网络和体系，固定常态化的法治交流机制。将这些举措以制度的形式固定下来，法治“一带一路”才能逐渐在现实中实现。因此，作为制度的法治“一带一路”同时也是作为进程的法治“一带一路”，而作为进程的法治“一带一路”致力于消除制度壁垒，从而将成熟的制度机制作为一种公共产品提供给沿线各国。这些问题都是“一带一路”进程推进之中所面临的棘手难题，尤其是目前中国尚缺乏相应的完备制度和充足的人才供给，因此，作为制度的法治“一带一路”也对中国涉外法治人才的培养提出了迫切的要求。

## 二 建设法治“一带一路”的重大意义

### （一）建设法治“一带一路”是习近平全球治理观和习近平法治思想的贯彻落实

当前，世界百年未有之大变局加速演进，新冠肺炎疫情持续反复，全球经贸领域的不稳定性不断上升。全球面临着治理问题、信任问题、发展问题以及和平问题等的挑战，建设一个更加美好世界的任务依然艰巨。近年来，全球经济治理体系处于加速变革的关键期，客观上为中国参与全球治理提供了历史机遇。在这新的历史起点上，习近平总书记准确把握国际国内两个大局，针对全球治理这个重大命题，作出了“共建‘一带一路’”“构建人类命运共同体”“维护以国际法为基础的国际秩序”“坚持真正的多边主义”“推动全球治理体系与国际秩序朝着更加公正合理的方向发展”“统筹国内法治与涉外法治”等重要论述。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 沈四宝等：《“一带一路”建设的障碍和法治规范》，载《人民法治》2015年第11期，第10页。

<sup>②</sup> 刘敬东：《“一带一路”法治化体系构建研究》，载《政法论坛》2017年第5期，第126页。

<sup>③</sup> 孔庆江：《习近平法治思想中的全球治理观》，载《政法论坛》2021年第1期，第3页。

共建“一带一路”是习近平总书记着眼于时代大势，以大历史观对世界面临的世纪之问、时代之问作出的科学回答。<sup>①</sup>“一带一路”倡议是中国在新的发展时期向国际社会提供的公共产品和合作平台，旨在促进区域和国际经济合作，并推动全球治理体系趋向包容均衡的重要举措。当前，“一带一路”建设正从“大写意”走向“工笔画”，其中，规则标准“软联通”将发挥重要的支撑作用。“一带一路”成果的巩固和发展离不开规则导向、开放包容、民主透明、互利共赢的法治化机制的保障。从根本上，中国应以“成为世界和平与发展的领导者”为顶层设计目标，推进“一带一路”倡议向纵深发展。为达致这一目标，中国要进一步加强国际法的研究和运用，<sup>②</sup>提高运用法治思维和法治方式的能力，确保“一带一路”倡议行稳致远。

法治“一带一路”是习近平全球治理观与习近平法治思想在共建“一带一路”倡议中的鲜明体现。目前，法治“一带一路”的建设初具成果。“一带一路”已被联合国大会和安理会等决议纳入，进入国际话语体系。2016年3月15日，联合国安理会通过包括推进“一带一路”倡议内容的第S/2274号决议。2016年11月17日，联合国大会第A/RES/71/9号决议首次写入“一带一路”倡议，呼吁国际社会为“一带一路”建设提供安全保障环境。截至2021年底，共有140个国家、32个国际组织与中国签署了共建“一带一路”合作文件；日本、意大利等14国与中国签署了第三方市场合作的文件；联合国、二十国集团、亚太经合组织、上海合作组织等的成果文件也载入了相应的国际合作理念。2020年10月，中国和柬埔寨正式签署《中国和柬埔寨自由贸易协定》（People's Republic of China-Cambodia Free Trade Agreement），该协定是全球第一个将“‘一带一路’倡议合作”独立设章的自贸协定，这为双边经贸合作提供了更先进的制度保障机制。<sup>③</sup>上述种种法律机制安排有力地保障了“一带一路”倡议走深走实。

## （二）建设法治“一带一路”是“一带一路”高质量发展的必然要求

法治化、机制化是“一带一路”高质量发展的必然要求。<sup>④</sup>“一带一路”作为中国发起、多方参与的国际合作机制，要求明确共建要遵循的基本原则，针对治理议题形成较稳定的法律框架和相对固定的治理平台，清晰界定各方权利义务及有效解决各类争端。上述种种均离不开法治的保障和支撑，“一带一路”倡议行稳致远，必须运用法治思维和方法。<sup>⑤</sup>法治“一带一路”的基本要义在于，将“一带一路”项下的合作维持在法律框架之内，以有效维护和促进国际社会的合作利益、共同利益及整体利益。目前，共建“一带一路”的高质量发展，面临着一些重大挑战和困境，例如重大基础设施合作项目缺乏透明度，参与国贸易投资法律滞后，贸易争端解决机制匮乏，以及因法治不健全而滋生的腐败与不合规等等，<sup>⑥</sup>这些都呼唤着各国参与到法治“一带一路”的建设之中。

法治是防止“一带一路”倡议无序发展的关键因素。举例而言，目前一些“一带一路”项目面临支付违约风险。即使中资企业尽力确保及时完工，仍可能面临业主方支付能力不足的风

① 王灵桂、杨美姣：《发展经济学视阈下的“一带一路”与可持续发展》，载《中国工业经济》2022年第1期，第6页。

② 柳华文：《论进一步加强国际法研究和运用》，载《国际法研究》2020年第1期，第3页。

③ 《商务部国际司负责人就中国和柬埔寨签署自由贸易协定答记者问》，中国自由贸易区服务网，[http://fta.mofcom.gov.cn/article/zhengwugk/202010/43219\\_1.html](http://fta.mofcom.gov.cn/article/zhengwugk/202010/43219_1.html)。

④ 李向阳：《“一带一路”的高质量发展与机制化建设》，载《世界经济与政治》2020年第5期，第55—59页。

⑤ 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166页。

⑥ 参见刘敬东：《“一带一路”法治化体系构建的再思考》，载《环球法律评论》2021年第3期，第183—186页。

险,甚至有一些上下游企业在新冠肺炎疫情期间破产,导致中国境外承包工程企业无法按期收回款项。若双方未在合同中规定具有前瞻性的担保、救济等条款,如何在东道国提起索赔将成为中资企业不得不面对的难题。同时,一些国家与贸易便利化相关的法律严重滞后。这些国家的法律规定不完善,进出口贸易通关程序冗长,不仅增加了贸易的成本,也对商品全球自由流动造成阻碍。据统计,由于通关效率低下,中国向中亚国家的出口收益降低了1.8%到4.8%。<sup>①</sup>此外,贸易保护主义抬头,一些国家的关税及非关税壁垒非但未能减少,反而呈日益增长的趋势。作为重要的规制手段,法治原则要求市场主体履行公平交易的责任和义务。市场经济是法治经济。“一带一路”建设必须坚持市场运作、遵循法治原则,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和各类企业的主体作用,并利用法律机制防范“一带一路”建设中的各类风险。

法治还是规范中资企业海外投资不当行为的重要手段。例如,中资企业在一些国家的投资中出现土地等权属纠纷。一些国家不允许外国企业或个人持有或拥有本国的土地,但是个别中资企业试图通过所谓“名义上由东道国公民持有、实际上由中资企业所有”的方式占有和使用土地,在实践中遭遇诸多法律风险和权属纠纷。<sup>②</sup>对企业而言,只有严格遵守当地法律法规,正常经营、合规经营,才能将潜在的执法风险降到最低限度,也才能体现中资企业、中国产品、中国服务的真实竞争力,实现“一带一路”建设的可持续发展。但实践中,一些企业和机构尚未充分认识到不同国家法律体系、法治理念和市场准入、行业监管、金融税收、环境保护、劳工保护等方面的巨大差异所带来的法律风险。这些企业和机构即便在遇到问题时运用法律,其采取的措施也多属临时性、应急性措施,缺乏长远谋划和系统安排。中国在“一带一路”投资中,特别是基础设施投资遇到了国有化及间接征收、安全审查、东道国汇兑、环境保护、劳工标准等各类风险,面临着新的挑战。有研究认为,“一带一路”倡议重点关注政策、基础设施、贸易、资金等领域,但对“一带一路”相关的法律机制建设和标准设定缺乏足够的重视。<sup>③</sup>

除了能够解决相应法律问题之外,法治“一带一路”还有助于澄清国际社会对“一带一路”倡议的误解。目前,国际社会仍不乏对“一带一路”倡议的误解与曲解,部分国家将其视为中国崛起的政治和经济手段。一些观点认为中国向“一带一路”国家的经济援助,是为了实现化解过剩产能、控制境外资源等目的,甚至将“一带一路”倡议视为“中国版马歇尔计划”。<sup>④</sup>产生这些误解的一个原因是,中国在以往的国际争端中更多使用政治的方式去谈判、协调,从而忽视了规则化、规范化在国际交往中的可行性与必要性。在“一带一路”中倡导法治优先原则,可有效回击中国威胁论等一系列的反对声音。规则的制定者往往就是规则的受益者。作为“一带一路”倡议的发起国,中国可探索将经济优势转化为规范的制定权和话语权,以此抵御个别西方国家对在国际经贸机制与国际话语权方面的“规锁”。<sup>⑤</sup>在重视“一带一路”倡议的国际公共产品属性的基础上,中国可以通过更加有效地发挥法治在“一带一路”倡议建设中的主

① 刘敬东:《“一带一路”法治化体系构建的再思考》,第184页。

② 参见莫纪宏等著:《“一带一路”法律风险防范与法律机制构建》,中国社会科学出版社2019年版,第6—7页。

③ See Johanna Aleria P. Lorenzo, “A Path Toward Sustainable Development Along the Belt and Road”, (2021) 24 *Journal of International Economic Law* 591, p. 592.

④ 参见金玲:《“一带一路”:中国的马歇尔计划?》,载《国际问题研究》2015年第1期。

⑤ 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》,载《清华金融评论》2018年第7期,第24页。

体地位和保障作用,为“一带一路”创造良好持久的外部发展环境,并在此过程中体现中国对法治理论和实践发展的贡献。<sup>①</sup>

### (三) 建设法治“一带一路”是因应中国对外开放新阶段、新理念、新格局的重要举措

自“一带一路”倡议启动以来,中国坚定地支持和践行多边主义,不断携手“一带一路”参与国家共同推进自由贸易和投资进程。2020年,中国货物进出口总额321557亿元人民币。其中,对“一带一路”沿线国家进出口总额达93696亿元,比上年增长1.0%。<sup>②</sup>在投资领域,2020年,在“一带一路”倡议中,中资企业对58个国家的直接投资达到177.9亿美元,同比增长了18.3%。<sup>③</sup>2021年1—9月,在“一带一路”国家中,中资企业对56个国家的直接投资达到962.3亿元人民币,同比增长了5.7%。<sup>④</sup>截至2020年底,“一带一路”沿线国家共有超过1.1万家中资境外企业。2013年至2020年中国对沿线国家累计直接投资1398.5亿美元。<sup>⑤</sup>

中国通过共建“一带一路”,提高了国内各区域开放水平,拓展了对外开放领域,推动了制度型开放,构建了广泛的朋友圈,探索了促进共同发展的新路子,实现了同共建国家互利共赢。<sup>⑥</sup>2021年11月11日,党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出,中国坚持共商共建共享,推动共建“一带一路”高质量发展,推进一大批关系沿线国家经济发展、民生改善的合作项目,建设和平之路、繁荣之路、开放之路、绿色之路、创新之路、文明之路,使共建“一带一路”成为当今世界深受欢迎的国际公共产品和国际合作平台。<sup>⑦</sup>

在“十四五”时期之初进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局,是因应中国经济社会发展的新形势和新要求。习近平总书记在2021年1月省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班指出,要塑造我国参与国际合作和竞争新优势,重视以国际循环提升国内大循环效率和水平,改善我国生产要素质量和配置水平,推动我国产业转型升级。<sup>⑧</sup>从目标来看,中国构建新发展格局旨在优化发展布局,推动区域协调发展,而“一带一路”建设则是优化全球化布局,促进沿线国家和地区共同发展。高质量共建“一带一路”可以为新发展格局筑牢根基,两者相辅相成。从实践来看,无论是共建“一带一路”的“硬联通”“软联通”“心联通”,还是国内国际双循环中商品和要素资源的循环畅通,都需要通过法治机制的指引,真正做到惠民生、得民心、利天下。

① 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》,第158页。

② 《2020年对“一带一路”沿线国家进出口总额93696亿元》,商务部网站, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/e/202103/20210303041948.shtml>。

③ 《2020年我国企业对“一带一路”沿线非金融类直接投资177.9亿美元》,商务部网站, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/fwydyl/zgzs/202102/20210203039372.shtml>。

④ 《2021年1—9月我对“一带一路”沿线国家投资合作情况》,商务部网站, <http://fdi.mofcom.gov.cn/go-datatongji-con.html?id=15293>。

⑤ 《商务部、国家统计局和国家外汇管理局联合发布〈2020年度中国对外直接投资统计公报〉》,商务部网站, <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/202109/20210903203247.shtml>。

⑥ 《习近平出席第三次“一带一路”建设座谈会并发表重要讲话》, [http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/19/content\\_5652067.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/19/content_5652067.htm)。

⑦ 《〈中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议〉辅导读本》,人民出版社2021年版,第49页。

⑧ 《习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班开班式上发表重要讲话》, <https://china.huanqiu.com/article/41Twq1fV3u6>。

面对日趋复杂的国际环境，“一带一路”建设要在初期的设计理念基础上迭代升级，在新发展阶段，更加重视参与国与参与主体的权利义务关系的有效调整，通过规则体系的构建，更好服务构建新发展格局。共建“一带一路”秉持弘扬开放、绿色、廉洁的理念。开放、绿色、廉洁的理念与法治的理念相互伴生。开放“一带一路”、绿色“一带一路”、廉洁“一带一路”分别从具体领域层面确保“一带一路”行稳致远，而法治“一带一路”则从根本上保障了“一带一路”倡议的开放、绿色和廉洁。法治是手段，更是目标。法治“一带一路”为“一带一路”的开放化、廉洁化、绿色化提供制度保障，有力确保全球各国人民生活福利水平的提升。

### 三 法治“一带一路”的实现路径

#### （一）建设法治“一带一路”的指导性原则

2015年3月，中国发布的《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》提出，“一带一路”建设要恪守《联合国宪章》的宗旨和原则，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、平等互利的和平共处五项原则，坚持共商共建共享原则。可见，“一带一路”建设作为一项国际性的战略与倡议，除了坚持传统的“和平共处”五项基本原则这一宗旨之外，还强调了共商共建共享的基本原则。“一带一路”建设是沿线国家的共同事务，规则的制定和适用都不能由任一单方来决定。因此，共商共建共享原则是建设法治“一带一路”的指导性原则。

就这一原则本身的意涵而言，共商是建设法治“一带一路”的基础，共建是核心与手段，共享则是目标和动力，三者是一个完整的原则体系，缺一不可。<sup>①</sup>共商共建共享原则表明“一带一路”的推进与发展不仅关涉到某一个国家自身的利益，还涉及到沿线诸国的共同利益。法治“一带一路”体制机制的建设，只有广泛吸取传统西方主导的国际合作和多边组织机制的经验教训，统筹兼顾各方利益，加强各方共同协商沟通，才能建设成国际社会中的一道亮丽的风景线，才能发挥和体现出中国的担当。

在法治“一带一路”的体制机制建设与创新过程中，应当始终遵循共商共建共享原则，寻找各国利益平衡点，尽最大可能地挖掘“一带一路”沿线国家和地区的法律经验和法律智慧，最终构建出合理的兼顾各方利益的法律规则。共商共建共享原则构成建设法治“一带一路”所必需的法律制度基础，而形成多方共同认可的法律制度，有助于赋予“一带一路”建设合法性和稳定性，有助于构建沿线国家共同遵循的准则，也有助于以法律手段解决争端，形成多方的互信与共识，最终推动人类命运共同体建设。<sup>②</sup>尤其是要将共商共建共享原则贯彻到法治“一带一路”规则供给和规则解释适用的过程之中，作为弥补规则漏洞的指导性原则。

#### （二）加强涉外立法、执法、司法体系建设

法治“一带一路”需要重视涉外立法、执法和司法体系的建设。近年来，党和国家高度重

<sup>①</sup> 杨临宏：《遵循共商共建共享原则 建设法治化的“一带一路”》，载《法学论坛》2019年第3期，第146页。

<sup>②</sup> 严存生：《“全球化”时代与“一带一路”的法治建设》，载《上海政法学院学报（法治论丛）》2019年第2期，第7页。

视涉外法治体系建设。习近平总书记就加强涉外法治体系工作多次作出重要指示。习近平总书记在2020年11月召开的中央全面依法治国工作会议上明确提出，要加快涉外法治工作战略布局，协调推进国内治理和国际治理，更好维护国家主权、安全、发展利益。在此背景下，法治“一带一路”与涉外法治建设应同频共振。

第一，重视立法在“一带一路”建设中的作用。习近平主席在中共中央政治局第三十五次集体学习时强调，要坚持统筹推进国内法治和涉外法治，按照急用先行原则，加强涉外领域立法。<sup>①</sup>面对新发展阶段中国进一步推进“一带一路”建设的新要求，一些涉外立法仍然坚持传统的过度严格的属地主义原则，缺乏对域外行为的有效规制，鲜少对全球共益事项的主动管辖。实际上，为惩治危害人类的国际罪行，推动国际法治建设，一国应对特定的域外事项进行有效规制。实践中，网络攻击、跨国恐怖主义、金融诈骗等行为不仅违反中国法律规定，更违背全人类尊崇的普遍价值观念。作为联合国常任理事国，中国有责任加大对全球共益事项的管辖。大国对全球普遍犯罪行为的规制，能够推动国家的发展，也有利于全球福利水平的提升。<sup>②</sup>法治“一带一路”规则体系的建立需要国内外法治的互动，既要关注法治“一带一路”的国际法内涵，又要注意法治“一带一路”参与国的法律体系建设。例如，将国际经贸规则引入国内立法、修订《中华人民共和国外商投资法》、增设自贸区并辅之以充足完备的自贸区规则，力求最大程度地平等保护各国商事主体利益。法治“一带一路”建设有丰富的比较法资源及国际法资源，这些都为中国相关法律的发展提供了新的空间。<sup>③</sup>关注“一带一路”沿线国家和地区的立法动态，应当成为推进法治“一带一路”规则体系建构的重要内容。

第二，加强涉外执法机制与能力的建设。执法是立法的生命力和权威性所在。为保障“一带一路”倡议的实施，中国执法机构正在逐步探索与其他国家开展共同执法活动。例如，自2016年起，中国和意大利开展中意警务联合巡逻活动。中国民警在意大利等开展治安巡逻，以帮助和保护在意大利的中国公民。但目前中国涉外执法活动较少形成机制化、规范化的制度安排。中国与“一带一路”参与国的执法合作呈现随机性、碎片化的特点。为此，在法治“一带一路”建设进程中，应进一步推进涉外执法机制与能力的建设。一方面，应增强对法律法规涉外执法行动的法律授权。涉外法律法规域外效力的立法供给不足，导致中国行政机关进行域外执法时常缺乏明确的法律依据。中国可加强反恐主义、反腐败等涉外法律法规体系建设，授予涉外执法行为以法律正当性。另一方面，应加强“一带一路”联合执法活动的机制建设。联合执法合作的诉求不能仅体现在联合声明、共同宣言等政治形式上，而应该加强制度化的建设。

第三，推动国际投资及商事争端解决机制的发展。2018年1月，中央全面深化改革领导小组会议审议通过了《关于建立“一带一路”国际商事争端解决机制和机构的意见》，为推进“一带一路”建设、实行高水平贸易和投资自由化便利化政策、推动建设开放型世界经济，提供更加有力的司法服务和保障。2020年10月，中国国际贸易促进委员会与“一带一路”参与国商协会共同推进的“国际商事争端预防与解决组织”正式成立，这为友好解决“一带一路”商事争端提供了有利条件。此外，为建立更加协调、高效、便捷的国际投资及商事争端解决机制，现阶段

<sup>①</sup> 习近平：《坚持走中国特色社会主义法治道路 更好推进中国特色社会主义法治体系建设》，载《求是》2022年第4期。

<sup>②</sup> 孙南翔：《美国法律域外适用的历史源流与现代发展——兼论中国法域外适用法律体系建设》，载《比较法研究》2021年第3期，第183页。

<sup>③</sup> 鲁楠：《“一带一路”倡议中的法律移植——以美国两次“法律与发展运动”为镜鉴》，载《清华法学》2017年第1期。



段中国可从下面两个方面探索。一方面，中国应围绕《纽约公约》《新加坡调解公约》以及《海牙国际私法会议民商事判决承认与执行公约》，建立健全涉外商事争端机制。上述文件一起共同构成国际商事争端解决的基础性文件，为商事争端的顺利解决提供法律遵循。作为全球第二大经济体，中国应适时批准《选择法院协议公约》和《新加坡调解公约》，并考虑签署《承认与执行外国民商事判决公约》。下一步，中国应将国际商事争议解决机制建设作为“一带一路”法治合作的重点，共同打造统一、协调的商事争议解决平台。<sup>①</sup>另一方面，应进一步推动中国国际商事法庭的建设。中国最高人民法院已经在西安和深圳设立了国际商事法庭，一些地方法院也成立了国际商事法庭，中国的国际商事司法审判能力显著增强。<sup>②</sup>在未来，中国国际商事法庭应吸收更多的发展中国家专家进入国际商事专家委员会。同时，可鼓励中国商事法庭的国际化建设，并与迪拜国际金融中心法院、新加坡国际商事法庭等开展交流和合作。<sup>③</sup>

### （三）推动与东道国相关标准的协调和协同

标准体系作为全球化的“通用语言”影响着世界各国之间的贸易与投资，在便利经贸往来、推动科技创新、消除技术壁垒、助力构建新型国际经贸关系等方面发挥着重要作用。随着“一带一路”建设的推进，沿线各国以此为契机不断加强与中国的深度合作，特别是在基础设施建设、能源、交通、信息联通、经贸投资、资金融通等方面合作项目数量不断扩大。在此过程中，中国需要推进各类项目中所涉及的设计标准、基建标准、技术标准、质量标准、运输标准、食品安全标准、医药标准、环保标准、劳工标准、管理规范等规则标准与东道国的标准体系相对接。如果贸易商或投资者不了解东道国关于合作项目的相关标准，所采用的标准低于东道国的要求时，就会产生基于标准和要求的差异的各种制度和技术的壁垒，导致项目合作的失败或者产品或服务不能合法输送到东道国，甚至会引起纠纷与诉讼等。为此，标准的协调和对接，是法治“一带一路”建设的重要内容。

中资企业在参与“一带一路”项目合作时，需要谨慎识别、防范、应对因东道国的政治、经济、社会、法律、技术、生态环境等所产生的各类风险，尤其应关注与项目合作相关的差异化标准可能带来的投资风险。据调查，中亚、南亚等国家对中国项目标准接受程度相对较高，而其他地区对中国的投资项目的标准体系认可度相对有限。<sup>④</sup>究其原因：一是西方发达国家拥有比较完善的规则标准体系，其国际化程度较高，故长期在国际市场中占据主导地位，同时一些发展中国家由于历史原因也通常采用西方的规则标准；二是中国的规则标准体系不完善，同时缺少规范化的外文版本，导致中国的规则标准对外宣传力度不够，国际上对中国的技术标准认知和了解不足，难免造成中国的规则标准国际化程度有限，在国际市场上的影响力较小。

标准体系是促进“一带一路”沿线各国互联互通的重要桥梁和纽带，其作为“软联通”是实现“硬联通”的重要支撑。为加强“一带一路”合作项目与东道国标准体系的协同与对接，提升中国标准体系的国际化程度，需要从以下方面入手。第一，与东道国协商选择所要适用的标准体系。中资企业在与东道国进行合作时，需要与东道国进行充分沟通，了解东道国的相关法律

① 参见刘敬东：《“一带一路”法治化体系构建的再思考》。

② 张新庆：《中国国际商事法庭建设发展路径探析》，载《法律适用》2021年第3期。

③ 参见刘敬东：《“一带一路”法治化体系构建的再思考》。

④ 《“数字经济模式下中外标准应用实践白皮书（V1.0）”重磅发布！》，<http://www.ccin.com.cn/detail/9277e8a1caf5483cbb51866c0469052a/news>。

法规及其所采用的规则标准,熟悉两国之间制度与标准的差异,从有利于项目实施和东道国利益的角度出发,共同选择适当的规则标准,保证项目的顺利实施、产品或服务顺利落地东道国市场。第二,协助东道国完善其标准体系。中资企业与东道国进行项目合作时,双方可以在协商的基础上根据东道国的需求,将在合作项目中所使用的相关标准纳入到东道国的标准体系中,或以中国的相关标准为基础,协助东道国构建或完善其规则标准体系。第三,完善中国的规则标准体系并翻译整理。中国应组织相关单位梳理和整理中国的相关规则标准,通过与东道国相关的规则标准进行对照,完善中国的标准体系。同时,标准体系“走出去”是建设法治“一带一路”的重要内容,需要加强中国标准体系外文版的立项、翻译、审查和发布工作,提升中国标准体系的国际认知度,促进与国际标准体系的对接,这对于全面促进中国在国际贸易、经济、技术等领域的交流与合作,构建全方位、多层次、宽领域的开放新格局具有深远意义。第四,加强与国际标准组织的合作。加强与相关国际标准组织的合作,积极参与国际性标准的编写工作,利用好国际标准组织的平台,将中国相关的规则标准纳入其中,这不仅有利于实现中国规则标准的国际化和提升话语权,而且可以通过与国际标准体系的对接和协同,推进中国标准体系的创新与发展。

#### (四) 发挥双边、诸边、多边经贸协议及对接机制的作用

中国已经与“一带一路”参与国通过条约、协定、合作协议、备忘录等多种形式达成诸多经贸合作安排。截至2021年底,中国与“一带一路”沿线国家签署了7个自由贸易协定、60多个投资协定。在软法层面,截至2021年底,中国共与140个国家、32个国际组织签署了共建“一带一路”合作文件;与日本、意大利等14国签署了第三方市场合作的文件;联合国、二十国集团、亚太经合组织、上海合作组织等成果文件也载入了相应的国际合作理念。中国还不断推动区域经贸协定的缔结。由中国、韩国、日本、新西兰、澳大利亚和东盟十国签署的《区域全面经济伙伴关系协定》于2022年1月1日起生效。在此层面上,全球人口数量最多的东亚自贸区已经启动。其中,2020年签署的《中国—柬埔寨自由贸易协定》“一带一路”倡议合作章节中,中柬双方同意进一步加强在基础设施、投资、经济走廊、经济合作区、农业、能力建设、产业园区和产业集群区、文化旅游、金融和环保等重点领域的合作。虽然目前该章节不适用于自由贸易协定的争端解决机制,但该创新性的制度设计预示着中国和“一带一路”参与国有意愿通过规则联通的方式打造法治化的合作机制。

除创立新规则,与其他建设方案的对接和衔接成为“一带一路”倡议高质量发展的关键环节。“一带一路”已经成为各方积极对接的发展平台,例如,哈萨克斯坦“光明之路”计划、柬埔寨“四角战略”等国家发展规划纷纷与之对接。<sup>①</sup>“一带一路”倡议不断与其他国家的建设机制协调发展。2022年2月4日,中国和俄罗斯发表《关于新时代国际关系和全球可持续发展的联合声明》,表示双方将积极推进共建“一带一路”与欧亚经济联盟对接合作,深化中国同欧亚经济联盟各领域务实合作,提高亚太地区和欧亚地区互联互通水平。共建“一带一路”和“大欧亚伙伴关系”建设并行不悖,二者的对接,能够推动区域组织发展及双多边经济一体化进程,造福欧亚大陆各国人民。

在法治“一带一路”构建中,一方面,中国应加强与“一带一路”参与国谈判自由贸易协定。实践中“一带一路”倡议下的自由贸易协定相对较少,尚未辐射到中亚和中东欧地区。在

<sup>①</sup> 《“一带一路”建设要更好服务新发展格局》, [http://www.qstheory.cn/qshyjs/2021-11/22/c\\_1128087219.htm](http://www.qstheory.cn/qshyjs/2021-11/22/c_1128087219.htm)。

共建“一带一路”倡议中，应更加重视运用多边或双边法律工具，充分利用多边、双边经贸协定的规制功能，推动法治合作迈入“深水区”。“一带一路”国际合作的推进当然需要以达成政治共识为前提，但若仅仅停留在政治共识、停留在政党或者政府领导人的承诺或呼吁上，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。为此，中国应加强法治思维，尽可能将合作成果落实进多边与双边的法律文件中，强化其正当性和有效性。<sup>①</sup>

2017年5月，习近平总书记在“一带一路”国际合作高峰论坛上指出，要促进政策、规则、标准三位一体的联通，通过构建公正、合理、透明的国际经贸投资规则体系，参与全球治理和公共产品供给。<sup>②</sup> 习近平总书记的讲话为法治“一带一路”建设的规则供给做出了内容与形式上的要求，即在法治“一带一路”的规则供给上，需要坚持法律多元主义的立场，将政策、规则 and 标准等作为规则体系和法治体系的重要内容。事实上，从法律发展和演进的一般规律而言，法治“一带一路”规则体系的建立绝非旦夕之事，众多历史和现实问题都将成为法治“一带一路”规则体系建设的复杂环境和现实语境，导致各种不同于严格条约形式的国际法文本层出不穷，如谅解、备忘录、宣言、倡议、纲要、标准、建议、行为守则或行动计划等。<sup>③</sup> 这些规范性文件以利益、观念和规范为导向，有助于提升参与国的合作意愿。

此外，对于“一带一路”倡议，中国需要协调和对接不同协议文本，避免规则间的相互冲突和潜在不兼容的现象。长久以来，关于自由贸易协定是全球自由贸易的“垫脚石”还是“绊脚石”的争论并无统一答案，区域贸易的倡导者认为自由贸易区的发展最终能够使全球一体化更为容易。但是，贾格迪什·巴格沃蒂（Jagdish Bhagwati）认为自由贸易协定能够汇总后形成多边贸易的“垫脚石”的观点是不切实际的，他尤其认为，不同的原产地规则和关税削减承诺水平及其他的自由贸易协定条款所形成的“意大利面条碗”（spaghetti bowl）现象将使自由贸易协定不能吸引更多的国家加入。<sup>④</sup> 与此相反，开放的“一带一路”倡议通过与其他经贸合作机制进行对接和衔接，打破了双边经贸安排对第三方不适用的“制度壁垒”，使得全球贸易和投资自由化和一体化成为可能，这实际上也是中国为世界经济共同发展提出的崭新智慧方案。

#### （五）加强国际法、国别法的研究和运用

中共中央十九届四中全会专门就中国国家制度和国家治理问题作出决定，其中明确提到“加强国际法研究和运用”。在新时代，中国提出并践行的“一带一路”倡议，源于中国，属于世界；构建新型国际关系、构建人类命运共同体的主张，是中国方案，又是世界视野。<sup>⑤</sup> 当前，中国旗帜鲜明地维护以国际法为基础的国际秩序。个别国家提出维护所谓的“基于规则的国际秩序”，然而“基于规则的国际秩序”中的“规则”指向少数西方国家创设或认可的规则体系，甚至是以国内法代替国际法处理国际事务。“以国际法为基础的国际秩序”则从全人类共同价值

① 莫纪宏、孙南翔：《中国与周边国家共建“一带一路”的法律风险挑战与防范》，载谢伏瞻主编：《中国周边关系蓝皮书：中国与周边国家关系发展报告（2021）》，社会科学文献出版社2021年版，第298页。

② 参见习近平：《携手推进“一带一路”建设》，载《人民日报》2017年5月15日，第3版。

③ 参见“双边文件”栏目，中国一带一路网，[https://www.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat\\_id=10008](https://www.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat_id=10008)。

④ Jagdish Bhagwati, *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade* (Oxford University Press, 2008), pp. 92-97.

⑤ 柳华文：《论进一步加强国际法研究和运用》，第9页。

出发,捍卫国际秩序中的公平正义与共同发展的理念,实现了形式法治与实质法治的有机统一。

在“一带一路”倡议深入发展中,加强对国际法的研究和运用具有重要的意义。2022年2月中国和俄罗斯发表《关于新时代国际关系和全球可持续发展的联合声明》,呼吁各国捍卫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。世界只有一个体系,就是以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。<sup>①</sup>在“一带一路”倡议走深走实进程中,各参与方应以国际法与国际关系基本准则为指引,尊重各国人民自由选择发展道路的权利及各国主权安全发展利益,秉持共商共建共享原则,推进国际关系民主化,实现世界和平、稳定与可持续发展。

共建“一带一路”应加强对参与国法律制度的研究。“一带一路”参与国法律体系、法治文化、历史传统不尽相同,国家治理能力有所差异,国内政策环境稳定性不同,但中国尚无针对沿线特定国家的国别法治合作方案。以外汇、金融政策为例,一些企业对外汇、金融政策不了解,导致很多投资资金尚未落地就已在政府审批环节遭受重大损失。实践中,有些企业经营状况比较好,短期内利润率比较高,但是受制于所在国外汇政策的限制,无法把已经获得的收益通过正常的国际外汇汇兑途径安全地汇到国内,只能让资金在境外循环,企业海外盈利只能体现在企业的会计账面上,而不能成为企业的实际收益。<sup>②</sup>事实上,中资企业对投资目的国的法律法规认识仍不够精细化。缺乏对国别法的精细化研究,成为制约共建“一带一路”倡议的规范性障碍。

面对复杂的法律风险,中资企业应自觉提升海外投资的法律意识与法律运用能力。具体而言,一方面,中资企业应注重自身的合规建设,主动承担投资目的国的社会责任。中资企业“走出去”应结合东道国国情,尊重当地风俗与习惯,特别是在反腐败、环境保护、劳工权益、人权等高风险领域做好合规工作。另一方面,当面临不公正的待遇时,中资企业要积极运用法律手段维护自身利益。例如,若东道国法治完善,中资企业应该充分利用司法审查等当地法律机制,并应善于利用调解、仲裁及当地诉讼机制实现自身利益诉求。若东道国法治不完善,中资企业应积极探索利用国际性或投资母国的争端解决法律机制,并利用和解等手段及时有效化解纠纷。<sup>③</sup>

## 四 建设法治“一带一路”的重点领域

### (一) 贸易自由与便利

共建“一带一路”的初衷是致力于维护全球自由贸易体系和开放型世界经济,<sup>④</sup>贸易畅通是共建“一带一路”的重要内容。<sup>⑤</sup>简而言之,贸易畅通就是指商品或服务能够在不同国家或地区

① 习近平:《坚定信心共克时艰共建更加美好的世界——在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话》,人民出版社2021年版。

② 莫纪宏等著:《“一带一路”法律风险防范与法律机制构建》,第61页。

③ 莫纪宏、孙南翔:《中国与周边国家共建“一带一路”的法律风险挑战与防范》,第301页。

④ 国家发展改革委、外交部、商务部:《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》,2015年3月28日, [http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/28/content\\_2839723.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/28/content_2839723.htm)。

⑤ 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室:《共建“一带一路”倡议:进展、贡献与展望》,2019年4月22日, [http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/22/content\\_5385144.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/22/content_5385144.htm)。

之间自由地流转和交易，以满足不同国家或地区对特定商品或服务的需求。不难看出，这是经济全球化背景下市场配置资源的必然结果，也是国家或地区充分发挥各自比较优势的自然体现，因而能够释放沿线国家和地区间的贸易潜力和发展活力。沿线国家和地区按照共商、共建、共享原则积极推进“一带一路”建设，不仅能够促进相互之间贸易投资自由化便利化，而且可以降低彼此之间的贸易成本和营商成本，享受贸易畅通所带来的效益和实惠。然而，“贸易畅通”在实践中却经常遭遇到政策风险、贸易壁垒、营商环境等方面的挑战，限制了沿线国家和地区之间的贸易潜力和机会，增加了交易成本甚至社会运行成本，最终损害了相关国家或地区的社会福利和人民福祉。

究其原因，贸易通畅并非无源之水，无本之木，而是需要有相应的前提条件作为支撑和保障，方能释放贸易潜力、激活贸易活力。贸易通畅实际是市场机制打破各国或地区贸易壁垒、跨境发挥作用，最优化配置各自具有比较优势的产品或服务，因而客观上要求各国或地区能够建成市场准入畅通、市场开放有序、市场竞争充分、市场秩序规范的现代市场体系。在此基础上，沿线国家和地区方可能共同打造出企业自主经营公平竞争、消费者自由选择自主消费、商品和要素自由流动平等交换的竞争格局和市场环境。但因参与共建“一带一路”的国家或地区无论是经济发展水平、市场发育程度还是法治体系、文化传统等各方面因素都存在较大差异，因而需要按照求同存异的原则来探索和完善优化贸易畅通的治理之道。

法治“一带一路”正是应共建“一带一路”向纵深发展的需要而生，以法治思维和法治方式来培育和维护沿线国家和地区之间贸易畅通所必需的竞争格局和市场环境，不仅能够有效地预防和制止市场中的经济性垄断行为，更能够防范和化解政府滥用权力损害公平竞争的行为，从而消除影响市场竞争的各种因素。但这并非易事，不仅需要沿线国家和地区内部竞争治理能够规范化、法治化，更需要沿线国家和地区之间能够就竞争治理的国际化、制度化达成共识，因而需要在构建和完善“一带一路”竞争治理体系中贡献中国智慧和方案。

总体上，“一带一路”竞争治理体系的构建和完善，应“紧紧抓住发展这个最大公约数”“致力于推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展”，<sup>①</sup>创新“一带一路”建设中竞争治理的思维和思路，营造公平合理的贸易秩序和环境，使得“一带一路”沿线和世界各国能够分享共建“一带一路”的红利。具体治理方案的设计和推进“必须善于运用法治”，“坚持统筹推进国内法治和涉外法治”，有理有节地逐步推进。

具言之，一方面，应立足沿线国家和地区整体，筹划沿线竞争治理体系，以维护公平竞争推进区域内统一市场的形成，为贸易畅通提供事实基础。贸易畅通的关键在于消除投资和贸易壁垒，降低相互之间的交易成本，因而应当在共建“一带一路”倡议下构建开放的自由贸易协议并在其中确立沿线竞争治理体系。与此同时，中国作为共建“一带一路”的倡导国应当在竞争治理中继续发挥主导者作用，积极推进沿线国家和地区之间采取双边、多边和区域等经贸合作、竞争协同执法等方式推动竞争治理体系建设，营造契合贸易畅通的市场竞争环境。沿线国家和地区之间可以就彼此之间共同关注的产品、产业和相关市场或领域启动双边、多边或区域性谈判合作，以促成特定产品、产业等方面的竞争治理合作，从而通过竞争治理带动和维护贸易畅通。

另一方面，应根据沿线国家和地区具体情况，积极倡导和推动各自国内竞争治理体系完善，为不同国家或地区之间的贸易畅通营造良好的市场秩序和制度环境。“一带一路”沿线国家和地

<sup>①</sup> 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》，学习出版社2018年版，第299页。

区无论是经济发展水平,还是市场发育程度,以及与之相关的法治体系都存在很大差异,无形中影响着贸易畅通目标的实现和达成,因而应以“求最大公约数”的思维和方式来探索和推进沿线国家和地区各自竞争治理体系的完善。对市场运行中常见的垄断协议、滥用市场支配地位和经营者集中等经济垄断行为,在鼓励完善国内反垄断规则的同时,应倡导加强相应的监管执法,以执法实践来恢复和保护市场公平竞争。同时,对正处于市场体制机制转型的沿线国家来说,政府滥用权力损害市场竞争的行为,同样应当受到关注,应当将其纳入法治化规制的轨道之内,以防政府人为地破坏贸易畅通所必需的公平竞争环境。因此,沿线国家和地区内部竞争治理面临着双重挑战,更需体系化地逐步推进。但中国在这方面有丰富的治理经验和制度规范,可以在法治“一带一路”框架中推进竞争治理体系的完善。

当然,贸易畅通所必需的竞争治理体系如同“一带一路”建设本身一样,是一项系统而复杂的工程。应以法治“一带一路”建设为契机,倡导和推进沿线国家和地区积极以法治思维和方式来恢复和维护市场公平竞争,以公平竞争来营造和保护贸易畅通所必需的竞争格局和市场环境,以贸易畅通来释放沿线和世界各国经济发展潜力,从而提高人类共同的社会福祉。

## (二) 环保与气候变化

“一带一路”建设进一步促进了全球化的发展进程,但是在给沿线各国之间的合作带来诸多机遇的同时,也不得不面对近年来一些沿线国家以环境保护和气候变化为由对中国的商品和投资实施绿色壁垒的挑战。<sup>①</sup>随着绿色新政在全球范围内的兴起,无论发达国家还是发展中国家都开始利用绿色壁垒措施来保护本国产业,限制公平交易和项目投资。从近年来“一带一路”合作项目实施所面临的诸多风险来看,绿色壁垒风险已成为越来越频发的重大合作隐患,绿色壁垒已经沦为一些国家以“环保”为由实施贸易和投资保护主义的工具。

绿色壁垒对以贸易和投资为导向的“一带一路”经济合作影响巨大,也成为继关税壁垒之后制约“一带一路”纵深发展的重大障碍。部分“一带一路”合作中的经济发达国家利用管理手段和技术水平上的优势,以应对气候变化为名,在环境保护和资源节约方面对中国产品设置了较高的绿色壁垒,提高了中国产品的贸易成本和中资企业的投资成本,降低了“一带一路”经济合作的国际竞争力,并诱发了多种经贸和投资纠纷,对中国的出口贸易和工业发展产生了诸多消极影响。

必须承认的是,“一带一路”沿线国家在应对气候变化和节能减排方面的确面临着碳达峰和碳中和的国际责任压力,但《巴黎协定》倡导的全球碳市场合作机制,目的是鼓励发达国家与发展中国家合作减排。发达国家在推动和实现低成本减排目标的同时,应积极促进发展中国家低碳转型和可持续发展。但由于全球低碳转型的紧迫形势和趋向,一些“一带一路”沿线国家通过提高产品的能效、环保标准以及征收边境调节税等绿色贸易壁垒措施,实行贸易保护主义,打压中国日益上升的贸易竞争力,不断侵蚀和肢解《联合国气候变化框架公约》所确立的公平公正原则,这一趋向值得重视。

绿色壁垒肇始于当前的全球性生态危机,但由于发达国家掌握着绿色标准的话语权,长期以来,很多发展中国家正当的发展权得不到满足。从长远看,消除“一带一路”合作中的绿色壁

<sup>①</sup> 参见韩秀丽:《中国海外投资的环境保护问题——基于投资法维度的考察》,载《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期,第149—150页。

垒问题亟需沿线国家一致行动起来，共同推动和构建公平公正的“一带一路”经济合作法治秩序。这才是应对生态安全威胁、深度推动“一带一路”沿线各国的绿色发展、维护和实现各国经济利益的根本出路。

从政府治理的层面，首先，要充分利用“一带一路”合作机制，科学应对不合理的贸易保护主义行为，推动沿线国家维护公平公正的经济秩序；其次，负责对外贸易和投资的相关部门要积极收集绿色壁垒信息和数据，科学研判，提前预警，帮助出口企业及时止损；再次，政府要主动把外部压力内部化，不断提高生态环境的治理水平，倒逼企业改善生产工艺，推动绿色技术创新，逐步破解“一带一路”经济合作的绿色壁垒；最后，要不断完善中国的生态环境保护法律制度，积极转变经济发展方式，积极参与全球绿色技术标准制定，全面提升中国在绿色贸易中的主动权和话语权。

从企业参与层面，首先，企业要加大研发投入，不断增强绿色技术创新能力，提升产品环境标准，主动适应“一带一路”沿线国家的绿色标准；其次，企业应提升绿色生产和营销能力，在生产环节使用绿色材料，在营销环节注重绿色宣传策略，树立企业在“一带一路”国家的绿色形象，推动绿色合作的品牌效应；最后，企业要不断调整绿色经营策略，积极拓展“一带一路”国家多元化的绿色市场建设，提升法治和绿色“一带一路”的外溢效益。

### （三）人权保护

尊重和实现人权是各国人民共同的理想和追求。“一带一路”建设是中国以合作促发展、以发展促人权的国际主张的具体实践。在“一带一路”建设的过程中，尊重和保障人权是不可或缺的重要内容和基本考量。法治“一带一路”包含丰富的人权内涵，旨在将“人类命运共同体”中的人权追求贯彻到“一带一路”的经济合作和法治共建中。

人权浓缩了人类对现代文明的要求和目标，在不同地域和社会发展条件下有不同的阐释。<sup>①</sup>人权的内容是全面和丰富多彩的，我们以广大发展中国家最为关注的生存权和发展权为例来说明。

生存权是人的“体面生存的权利”，<sup>②</sup>不仅是自然人的个体人权，也包含人民的集体人权，在内容上涵盖生命、健康、政治、社会和文化等多个领域，核心的内涵是“保持相当的生活水准”。《世界人权宣言》对此的规定是“人人有权享有为维持他本人和家属的健康和福利所需要的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务。”从人的生存状态来说，相当生活水准“意味着超越社会贫困线的生活”。中国已实现了全社会脱贫，彻底消灭了存在千年的贫困问题，保障了全体人民的生存权，在伟大的“脱贫攻坚”进程中形成了极为丰富的实践经验和制度成果。法治“一带一路”在提升经济合作规范化水平的同时，将维护和促进沿线国家人民生存权作为共同繁荣的基本要素。法治交流的作用既是要规范经济活动不得损害人民生存权，更是要基于企业社会责任的制度安排，引导和推动经济成果惠及人民，提升人民的生存权保障水平。

发展权兼具个人人权和集体人权的属性。联合国《发展权利宣言》第一条规定，“发展权利是一项不可剥夺的人权，由于这种权利，每个人和所有各国人民均有权参与、促进并享受经济、

<sup>①</sup> 汪习根：《生存权发展权是首要的基本人权》，载《人民日报》2021年2月19日第9版。

<sup>②</sup> 徐显明：《生存权论》，载《中国社会科学》1992年第5期。

社会、文化和政治发展,在这种发展中,所有人权和基本自由都能获得充分实现。”在全球化时代,个人的发展依赖国家的发展,国家的发展需要国际合作。法治“一带一路”旨在探索新型国际合作和全球治理模式,逐步形成“责、权、利相结合的发展权”。<sup>①</sup>发展权的法治化应凸显关于发展的两个保障,一个是参与发展的机会的保障,在“一带一路”经济合作创造的发展机会面前,沿线国家人民以及各国家均享有平等的机会,以自身的能力和禀赋实现共同发展;另一个是分享发展的成果的保障,这不仅包括经济活动物质成果的正当分配,还应当包括使参与“一带一路”的沿线国家人民分享人文交流与文明互鉴的精神成果,实现人的全面发展。

在“生存权—发展权”的框架下,劳动权是一项特殊人权。劳动既是人实现生存权的基本途径,也是人享有发展权的主要方式。法治“一带一路”在劳动领域的重要内容是将经济合作转化为公平的劳动机会、体面的劳动环境、和谐的劳动关系、共享的劳动成果。劳动权的实现需要一系列制度安排,既有消极方面的禁止童工、反就业歧视、反职场性骚扰等禁止性内容,也有积极方面的合理薪酬、休息休假、职业培训、民主参与等促进性内容。相关制度将随着“一带一路”的延伸,成为经济合作和文化交流的内在要求。劳动权的法治化将成为促进生存权和发展权的重要推力,也将加强沿线国家人民对“一带一路”的认同和支持,实现稳定、健康、可持续的互联互通格局。

#### (四) 公共卫生

公共卫生以提高人群寿命、促进人群健康为价值追求。公共卫生作为个体健康的集合,又具有超越个体健康总和的制度意义和治理价值,是全球民生治理的典型领域,更是人类命运共同体理念中的重要内容和实践场域。<sup>②</sup>而在全球化已成为常态的今天,尤其是在科技和交通的推动下,人群聚集地之间的联系和沟通在全球范围内几乎不再存在盲区和死角。全球化在客观上既加剧了包括传染病在内的公共卫生事件暴发的频率和危害程度,同时也使得其他常规性的公共卫生内容(如疫苗接种、公共交通安全、健康教育、健康保健)得到全球化的趋同和普及,最终促进人类平均寿命和公共健康水平的提高。因此,公共卫生具有极强的全球性和区域性,是全球治理或者国际治理最早的也是目前最成功的领域之一。<sup>③</sup>也正是如此,近年来,“全球卫生外交”及其相关词汇已经获得普遍的共识,成为了一个炙手可热的国际政治与国际法学的概念和理论。<sup>④</sup>

“一带一路”与公共卫生之间存在天然的内在关联。首先,“一带一路”倡议的实质是要建立一个人类命运共同体,同时也是一个责任共同体。一方面,人类命运共同体的核心或者其应有之意在于维护和提升各成员国人民群众的生活水平和幸福水准,而其中必然包含对生命健康和安安全全价值的追求,而公共卫生直接以人们的健康利益为价值取向。不管是“一带一路”主观的价值目标设定还是其客观的发展效果,都必然需要为公共卫生和公共安全的维护提供助力。因此,在人类命运共同体层面,两者在价值层面具有天然的亲和性。有学者指出:“通过打造卫生领域的‘一带一路’,改善数以万计的人的生活的同时,也可与沿线国家建立长久有效的伙伴关系。

<sup>①</sup> 黎尔平:《“一带一路”建设对世界发展权的贡献》,载《人权》2016年第5期。

<sup>②</sup> 李广德:《我国公共卫生法治的理论坐标与制度构建》,载《中国法学》2020年第5期,第24页。

<sup>③</sup> 例如早在1830—1847年的欧洲霍乱大流行期间,传染病跨越地缘政治边界的特点就促进了传染病的国际治理合作,这是全球范围内最早出现的国际性政治和治理合作机制。See Obijofor Aginam, “International Law and Communicable Diseases”, (2002) 80 *Bulletin of the World Health Organization* 946, p. 946.

<sup>④</sup> 参见罗艳华:《试论“全球卫生外交”对中国的影响与挑战》,载《国际政治研究》2011年第2期。



从公共产品提供的角度来看,‘一带一路’沿线地区很可能会形成新的区域性公共产品供应格局,中国在包括全球卫生在内的公共产品供应上所处的优势日益明显,并且可以弥补美国削减全球公共卫生援助预算而导致的全球卫生公共产品供应不足。”<sup>①</sup>另一方面,现代公共卫生尤其强调国家对人们健康维护的义务,并同时负有在公共卫生实践中维护公民隐私、财产等权利的责任。现代公共卫生法既是权力的规制法,也是权利的保障法。<sup>②</sup>因此,政府责任构成现代公共卫生实践的核心意涵。作为责任共同体的“一带一路”倡议,与公共卫生在实践层面具有天然的互契性。其次,“一带一路”倡议的建设重点或者说首要的领域是诸如铁路、港口、公路、水利工程等基础设施,这些地点或场域都是人群集散个基点,也是公共卫生防控的重点。从历史上看,人类最早的防疫站就建立在意大利的港口,公共卫生法的最初规制对象也是港口等特定区域。<sup>③</sup>总之,“一带一路”本身与全球公共卫生的有效治理存在天然的价值关联的亲性和、实践过程中的互契性以及提升公共卫生治理效率的正当性。

法律是公共卫生和全球公共卫生治理的重要方式,国际公共卫生法治构成国际法治的重要内容,“运用国际法律解决全球公共卫生问题是全球卫生治理的必由之路。”<sup>④</sup>因此,法治“一带一路”在公共卫生领域的贯彻落实和执行,是“一带一路”倡议和战略建设的题中之意,也是落实人类命运共同体理念的必然要求。公共卫生法治作为法治“一带一路”倡议中的重点领域,旨在通过塑造公共卫生治理的现代法治范式,为各国提供运用法治思维和法治方式解决公共卫生问题的范例。这既需要中国加强公共卫生领域的法治建设,也需要中国以实际行动来推动全球公共卫生领域的合作与行动。而在这两方面,中国目前所做的努力都可圈可点,足以支撑法治“一带一路”在公共卫生领域的成立。

就公共卫生治理的范例建设而言,中国已经初步建成了一个分别以《基本医疗卫生与健康促进法》和《传染病防治法》为核心的常规公共卫生法治体系和应急公共卫生法治体系,积累了初步的公共卫生法治资源。尤其是2019年新冠肺炎疫情暴发以来,在习近平总书记的亲自指挥亲自部署下,中国始终强调在法治轨道上推进疫情防控,强调运用法治思维和法治方式,在立法、执法、司法、守法等各个环节发力,积累了丰富的法治经验。而在全球卫生合作领域,早在2017年1月,中国就与世界卫生组织在瑞士日内瓦签署了《关于“一带一路”卫生领域合作的谅解备忘录》。同年5月13日,国家卫生计生委主任李斌与世界卫生组织总干事陈冯富珍在京联合签署《中华人民共和国政府与世界卫生组织关于“一带一路”卫生领域合作的执行计划》。这两个文件旨在加强中国与世界卫生组织的合作,以全面提升中国同“一带一路”沿线国家人民的健康水平。中国所倡导的“一带一路”在卫生领域的合作与联系,以多双边合作机制为基础,积极创新合作模式,促进与“一带一路”沿线国家等重点合作伙伴在国家、区域及全球层面开展务实合作,促进中国及沿线国家卫生事业发展,携手打造“健康丝绸之路”。<sup>⑤</sup>这两个文件也为法治“一带一路”中的公共卫生法治合作奠定了重要的制度基础,发挥着制度建设和法治合作的示范作用。

① 敖双红、孙婵:《“一带一路”背景下中国参与全球卫生治理机制研究》,载《法学论坛》2019年第3期,第156页。

② 李广德:《我国公共卫生法治的理论坐标与制度构建》,第24页。

③ 参见〔美〕詹姆斯·郝圣格:《当代美国公共卫生:原理、实践与政策》,赵莉、石超明译,社会科学文献出版社2015年版,第2页。

④ 敖双红、孙婵:《“一带一路”背景下中国参与全球卫生治理机制研究》,第152页。

⑤ 参见刘长君:《“一带一路”倡议中的卫生合作:引导卫生治理模式的转变》,载《中国卫生法制》2021年第5期。

## 五 结语

法治“一带一路”的核心要义在于通过法治理念和制度建设,规范、引领和保障“一带一路”高质量发展。法治“一带一路”的微观目标为促使企业在“一带一路”倡议的实施过程中自觉守法合规;中观目标为促进法治成为“一带一路”参与国共同认可、自觉认同的理念和价值,推动参与国法治水平和法治能力的提高;宏观目标为促进法治在国际事务治理中的作用,使法治在国际关系中发挥出更大的作用。

历史经验表明,中国为“一带一路”参与国提供了源源不断的市场机遇、投资机遇、增长机遇。在新的发展阶段,共建“一带一路”要秉持合作共赢、共同发展的理念,充分利用法治方法和思维维护自身和各方利益。法治“一带一路”将成为中国对全球治理提供的崭新智慧方案。我们相信,在构建人类命运共同体与捍卫全人类共同价值的时代背景下,法治引领“一带一路”高质量发展的道路一定会越走越宽广。

### Promoting the Rule of Law on the “Belt and Road” Initiative: Rationale and Approaches

*Wang Linggui*

**Abstract:** High-quality development of joint construction of the “Belt and Road” Initiative calls for the rule of law. Promoting the rule of law on the “Belt and Road” Initiative reflects Xi Jinping’s vision for global governance, as well as Xi Jinping’s thought on the rule of law. Additionally, the invocation of the rule of law, which could be a brand-new proposal led by China for good governance under “Belt and Road” Initiative, is an inevitable requirement for the high-quality development of the “Belt and Road” Initiative, and also is a critical measure to respond to the new stage, new concept and new pattern of China’s opening-up development. For the purpose of the promotion of the rule of law, extensive consultation, joint contribution and shared benefits, arguably, shall be the guiding principles. As an active advocate, China shall strengthen the construction of the rule of law system in areas related to foreign affairs, promote the coordination and collaboration of regulatory standards in the relevant countries, and give full play to the functions of bilateral, plurilateral, and multilateral trade and investment agreements in regional integration, as well as continuously strengthen the research and application of international law and domestic law.

**Keywords:** Xi Jinping Thought on the Rule of Law, the “Belt and Road” Initiative, the Rule of Law on the “Belt and Road” Initiative, Global Governance, International Law, Rule of Law in Areas Related to Foreign Affairs

(责任编辑:曲相霏)