


“一带一路”

法律保障机制研究

石佑启 韩永红 向明华 王 燕 杨嵩棱◎著



YIDAIYILU FALÜ
BAOZHANG JIZHI YANJIU

 人 民 出 版 社

970

“一带一路”

法律保障机制研究

石佑启 韩永红 向明华 王 燕 杨嵩棱◎著



YIDAIYILU FALÜ

BAOZHANG JIZHI YANJIU

 人 民 出 版 社

责任编辑:李椒元

装帧设计:肖 辉

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

“一带一路”法律保障机制研究/石佑启等著.—北京:

人民出版社,2016.10

ISBN 978-7-01-016573-8

I. ①—… II. ①石… III. ①法律-研究-中国

IV. ①D920.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第189395号

“一带一路”法律保障机制研究

YIDAIYILU FALÜ BAOZHANG JIZHI YANJIU

石佑启 韩永红 向明华 王燕 杨嵩棱 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京毅峰迅捷印刷有限公司印刷 新华书店经销

2016年10月第1版 2016年10月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:16

字数:234千字 印数:0,001-3,000册

ISBN 978-7-01-016573-8 定价:32.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

本书获得广东省高水平大学重点学科建设项目——“服务21世纪海上丝绸之路重大战略需求的经管法学科融合创新体系建设”和广东省法学会“走出去”战略下涉外法律研究服务中心的资助。

目 录

第一章 “一带一路”法律保障机制概述.....	1
第一节 “一带一路”的内涵、目标及挑战	1
第二节 “一带一路”的法律保障需求	9
第三节 “一带一路”法律保障机制的提出	13
第四节 “一带一路”法律保障机制构建的基本原则	21
第二章 “一带一路”法律保障机制构建中的自由贸易协定	44
第一节 “一带一路”建设中 FTA 及 BIT 缔结的必要性	44
第二节 “一带一路”建设中 FTA 及 BIT 缔结现状及不足	50
第三节 “一带一路”建设中 FTA 的完善思路	69
第四节 “一带一路”建设中 FTA 内容的构建	80
第三章 “一带一路”法律保障机制构建中的国际软法	103
第一节 “一带一路”国际合作软法保障机制的提出	104
第二节 “一带一路”国际合作的规范需求与软法的契合性	107
第三节 “一带一路”国际合作软法保障机制的构建	111
第四章 “一带一路”法律保障机制构建中的国内法	118
第一节 “一带一路”国内法治保障建设的基本要求	118
第二节 “一带一路”国内法治保障建设的具体构想	132
第三节 “一带一路”外商投资准入管理机制的完善	150

2 “一带一路”法律保障机制研究

第五章 “一带一路”法律保障机制构建中的法律冲突协调	180
第一节 避免条约冲突的事前预防	180
第二节 条约冲突的具体解决方式	182
第六章 “一带一路”法律保障机制构建中的争端解决	196
第一节 WTO 争端解决机制	196
第二节 区域贸易协定争端解决机制	206
第三节 投资者—国家争端解决机制	210
主要参考文献	237

第一章 “一带一路”法律保障机制概述

第一节 “一带一路”的内涵、目标和挑战

一、“一带一路”的内涵及目标

“一带一路”是“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的简称。从词源而言，“一带一路”是借用古代“丝绸之路”^①一词的现代表达。古代陆上丝绸之路始于张骞出使西域，它历史性地创建了一条由中国经中亚、西亚直至南欧的重要陆地通道。古代海上丝绸之路产生于秦汉时期，兴盛于唐、宋、明朝时期，是中国和东南亚、南亚直至东非和欧洲的海上航道。古代“丝绸之路”最初的作用是运输中国古代出产的丝绸、瓷器等商品，后来发展成为我国古代与欧亚非国家交通、贸易和文化交往的大通道，有力地促进了东西方文明的交流。

2013年9月和10月，中国国家主席习近平在出访哈萨克斯坦和印度尼西亚期间分别提出了建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的倡议（以下简称“一带一路”），并提出与沿线国家和地区加强政策沟通、道路联通、经贸畅通、货币流通、民心相通，全面加强务实合作，推动双多边合作迈向历史新高度。2013年9月国务院总理李克强在参加第十届中国—东盟博览会时强调，铺就面向东盟的海上丝绸之路，打造带动腹地发展的战略支点。

^① 据学者考证，“丝绸之路”这一称谓是在1877年，由德国地质地理学家李希霍芬率先使用。李希霍芬在其著作《中国》一书中，把“从公元前114年至公元127年间，中国与中亚、中国与印度间以丝绸贸易为媒介的这条西域交通道路”命名为“丝绸之路”。其后，德国历史学家郝尔曼在20世纪初出版的《中国与叙利亚之间的古代丝绸之路》一书中，根据新发现的文物考古资料，进一步把丝绸之路延伸到地中海西岸和小亚细亚。

2015年3月23日,外交部长王毅在中国发展高层论坛午餐会发表演讲时表示:“一带一路”建设是中国向地区和世界提供如亚洲基础设施投资银行、丝路基金等具有创造性的公共产品的过程。在2015年10月召开的十八届五中全会上,中央提出要推进“一带一路”建设,推进同有关国家和地区多领域互利共赢的务实合作,推进国际产能和装备制造合作,打造陆海内外联动、东西双向开放的全面开放新格局。^①在2016年政府工作报告中再次提出要扎实推进“一带一路”建设。统筹国内区域开发开放与国际经济合作,共同打造陆上经济走廊和海上合作支点,推动互联互通、经贸合作、人文交流。构建沿线大通关合作机制,建设国际物流大通道。推进边境经济合作区、跨境经济合作区、境外经贸合作区建设。坚持共商共建共享,使“一带一路”成为和平友谊纽带、共同繁荣之路。^②

在地理范围上,“一带一路”涉及沿线64个国家和地区,总人口约44亿,经济总量约达21万亿美元。^③但也同时强调其开放性,共建“一带一路”的国家基于但不限于上述范围,各国和国际、地区组织均可参与,以实现区域内更广泛的共建、共享。其中“丝绸之路经济带”(“一带”)横贯东西,连接欧亚,主要着眼于从路上向西开放,经由中亚、俄罗斯、蒙古、西亚至欧洲,旨在形成新亚欧大陆桥经济走廊和区域合作带。“21世纪海上丝绸之路”(“一路”)濒临太平洋和印度洋,连接陆海,主要着眼于从海上从东向西开放,经由南海、印度洋进入地中海延伸至欧洲,旨在形成面向南海、太平洋和印度洋的亚欧非战

^① 参见《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》,《人民日报》2015年10月30日。

^② 参见《政府工作报告——2016年3月5日在第十二届全国人民代表大会第四次会议上》,《人民日报》2016年3月18日。

^③ 一般认为这些国家和地区包括:东亚的蒙古,东盟10国:新加坡、马来西亚、印度尼西亚、缅甸、泰国、老挝、柬埔寨、越南、文莱和菲律宾;西亚18国:伊朗、伊拉克、土耳其、叙利亚、约旦、黎巴嫩、以色列、巴勒斯坦、沙特阿拉伯、也门、阿曼、阿联酋、卡塔尔、科威特、巴林、希腊、塞浦路斯和埃及的西奈半岛;南亚8国:印度、巴基斯坦、孟加拉、阿富汗、斯里兰卡、马尔代夫、尼泊尔和不丹;中亚5国:哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦;独联体7国:俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯、格鲁吉亚、阿塞拜疆、亚美尼亚和摩尔多瓦;以及中东欧16国:波兰、立陶宛、爱沙尼亚、拉脱维亚、捷克、斯洛伐克、匈牙利、斯洛文尼亚、克罗地亚、波黑、黑山、塞尔维亚、阿尔巴尼亚、罗马尼亚、保加利亚和马其顿。

略经济带。

“一带一路”倡议甫一提出即得到国际和国内的高度关注。但对“一带一路”建设内涵的认知却并不统一,各有解读。在国际社会,部分东南亚发展中国家担忧中国意图掠夺其当地资源或实施“经济控制”。一些中亚国家对“一带一路”的期待主要是中国对其提供物质和资金援助。另有些国家则倾向于从地缘政治的视角审视“一带一路”建设。有欧美学者即认为“一带一路”是“中国版马歇尔计划”,^①中国的“一带一路”倡议旨在通过扩大同主要发展中国家的联系,为重塑以中国为世界权力中心的国际体系寻求支持。^②“一带一路”倡议远超简单的经济繁荣共享,带有明显的政治和安全基础,其“中国中心主义”显而易见,这势必会引发众多人的担忧。^③“亚洲基础设施投资银行的建立表明中国不仅意在主导亚洲的投资新规则,而且谋求建立新的全球治理规则。”^④而有印度学者则认为“一带一路”倡议缺乏透明度,中国需要告知其倡议包括什么、做什么及如何做。^⑤

在国内层面,也存在“认知纠结”问题。我国有学者就不无犀利地总结道:“有人认为‘一带一路’就是要获取能源资源以及输出过剩产能,有人认为‘一带一路’就是要挑战美国霸权,有人认为‘一带一路’就是要恢复新版的朝贡体系,还有人坚定地认为‘一带一路’是国际关系史上最大的烂尾工程,导致国内民众以及国际社会不清楚‘一带一路’到底是什么。”^⑥就“一带一路”的内涵和目标,来自不同背景的学者从不同角度做出解读。有国际关系学

^① See Shannon Tiezzi, “The New Silk Road: China’s Marshall Plan?”, *The Diplomat*, Nov. 6, 2014; Michele Penna, “China’s Marshall Plan: All Silk Roads Lead to Beijing?”, *World Politics Review*, December 9, 2014.

^② Jacob Stokes, “China’s Road Rules: Beijing Looks West Toward Eurasian Integration”, *Foreign Affairs*, April 19, 2015.

^③ Lucio Blanco Pitlo III, “China’s ‘One Belt, One Road’ to Where?”, *The Diplomat*, February 17, 2015.

^④ Vasile Secares, “The New Cycle of Power in the 21st Century and the Strategic Relationship between the USA. And China”, *Europolity*, No.1, Vol.9, 2015.

^⑤ Rajeev Ranjan Chaturvedy, “New Maritime Silk Road: Converging Interests and Regional Responses”, *Eurasia Review*, October 8, 2014.

^⑥ 百人论坛:《直击“一带一路”的四大痛点》,新浪网:<http://finance.sina.com.cn/zl/china/20150629/083522540480.shtml>。

者从外交战略的角度做出解读,认为“一带一路”是新时期我国大周边外交的重要战略布局,^①是一种新颖的外交布局:以周边外交为保障、以新兴大国外交为重点、以多边外交为平台。^②经济学者则更多地关注“一带一路”的经济内涵,认为“一带一路”实际上是统筹改革开放的全新战略,是我国新时期对外开放的“龙头”。应以基础设施建设和产业转移为主要抓手开创国际发展合作新模式。^③针对欧美学者将“一带一路”与马歇尔计划相提并论的认知,我国有学者就此展开阐述,^④认为两者有根本差别,前者以共同发展为根本属性,以平等互利为原则,以务实合作为导向;后者本质上是一项政治与安全战略,具有明显的排他性。^⑤但从经济角度看,“一带一路”与马歇尔计划在解决资本过剩和产能过剩上有共同点。“马歇尔计划”的成功经验可为“一带一路”建设提供经验借鉴,包括促进建设的政策组合、政府与市场的协调、金融支持以及共建共享利益共同体等。^⑥除了关注“一带一路”的外交内涵和经济内涵外,还有学者提出要注重发掘“一带一路”的文化内涵,推动中国与沿线国家全方位、多领域的文化交流合作。^⑦另有人撰文认为应关注“一带一路”建设的民族内涵,在“一带一路”建设推进过程中需要着重考察民族多样性因素,关注各国内部民族群体的作用。^⑧有学者对“一带一路”的内涵做出综合性阐述,认为“一带一路”有三重内涵:经济内涵、国家安全内涵和人文内涵。其中“开放、包容、互利和共营”是“一带一路”战略的核心内涵。^⑨还有学者

① 参见王海运:《丝绸之路经济带建设与中国能源外交运筹》,《中国石油经济》2013年第12期。

② 参见王宛、成志杰:《“一带一路”倡议:战略内涵与外交布局》,《东南亚纵横》2015年第4期。

③ 参见林毅夫、汤敏:《“一带一路”助推对外开放》,《光明日报》2015年3月12日。

④ 参见金玲:《“一带一路”:中国的马歇尔计划?》,《国际问题研究》2015年第1期;张鑫、杨海全:《“一带一路”不是中国版“马歇尔计划”》,《中国社会科学报》,2015年2月23日;王义桅:《“一带一路”绝非中国版“马歇尔计划”》,《求是》2015年第12期。

⑤ 参见金玲:《“一带一路”:中国的马歇尔计划?》,《国际问题研究》2015年第1期。

⑥ 参见何维达、辛宇非:《“马歇尔计划”的成功经验对“一带一路”建设的启示》,《学术论坛》2015年第8期。

⑦ 参见王晋:《为“一带一路”建设注入文化内涵》,《经济日报》2015年9月29日。

⑧ 参见王云芳、黎橙橙:《“一带一路”建设的民族性内涵解读》,《中国民族报》2016年3月11日。

⑨ 参见程国强:《深刻认识“一带一路”的核心内涵》,《中国经济时报》2014年12月11日。

归纳出“一带一路”建设的十个内涵：历史传承的体现、开放包容、陆海统筹、东西互济、虚实结合、经贸先行、设施联通、大国责任、市场作用和中外互赢。^①

对于“一带一路”建设的目标，有学者认为“一带一路”的外交战略目标是打造“西向经纬圆弧战略”——以西南、西北边接壤国家为经度圆弧视角，以陆上“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”为纬度圆弧视角，打通中国在亚欧非大陆的政治“能源”安全等领域的命脉；全面提升参与全球治理深度；对中国现有多边关系作的一次梳理和调整，构建新的格局与秩序平衡。^②“一带一路”建设具有塑造周边稳定繁荣、全方位对外开放和建立高标准自由贸易区网络的战略目标。^③“一带一路”建设的远景目标是构建区域合作新模式，但近期主要是贸易、交通、投资领域的合作，更多的是一种务实灵活的经济合作。^④也有学者从制度建设角度阐释“一带一路”建设的目标，认为其目标在于构建我国的开放型经济新体制：建立与服务业扩大开放相适应的新体制；建立与国际贸易新规则相适应的新体制；建立法治化、国际化、便利化的营商环境；培育参与和引领国际经济合作竞争新优势等。^⑤

上述学者的种种阐释有助于加深对“一带一路”内涵和目标的理解，但却缺少一致性的认识。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》。该纲要性文件集中阐释了“一带一路”的共建原则、框架思路、合作重点、合作机制等问题，对于明确“一带一路”建设的内涵，统一认知起到了重要作用。

① 参见赵晋平：《“一带一路”的十个内涵》，《北大商业评论》2015年第6期。

② 参见周琦、邓榕：《一带一路外交战略的内涵》，《湘潭大学学报（哲学社会科学版）》2016年第1期。

③ 参见王宛、成志杰：《“一带一路”倡议：战略内涵与外交布局》，《东南亚纵横》2015年第4期。

④ 参见王海运：《丝绸之路经济带建设与中国能源外交运筹》，《中国石油经济》2013年第12期。

⑤ 参见裴长洪、于燕：《“一带一路”建设与我国扩大开放》，《国际经贸探索》2015年第10期。

基于《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》和学者的已有阐释,我们认为“一带一路”建设并非我国的独角戏而是我国与沿线国家(甚至更多国家)的合奏曲。因此“一带一路”的内涵和目标确定不能仅基于我国的认知和利益需求来陈述我国的主观愿望,而应谋求建立一种合作框架和治理模式将“一带一路”多种参与主体聚合起来,为某些共同的利益目标而协调行动。基于此点认识,我们认为,“一带一路”的内涵应是我国首倡的发展新型国际合作和治理模式的一种构想。这一构想的特点是全面、平等和开放。“一带一路”的参与主体不限于沿线各国,其他地区的国家和国际、地区组织也可参与;“一带一路”的参与主体也不限于国家和国际组织,各国的国内政府机构、政府职能部门、企业、非政府组织、个人均可以多种合作方式参与其中;“一带一路”发展的国际合作也不限于某一个单一问题领域,而是以政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通为主要内容,涵盖经济、政治、文化的全方位合作;在发展“一带一路”合作过程中应坚持平等互利原则,以互利共赢为出发点,以市场化运作为主要方式。

“一带一路”建设的目标具有阶段性和层次性。最终目标是建立一个政治互信、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。远期目标是共同打造开放、包容、均衡、普惠的区域性国际合作架构和治理模式。近期目标是以经济合作为先导,以政治合作为推手,以文化交流为基础发展不同主体参与的、多层次的、多形式的国际合作。在经济合作领域,应以促进贸易投资合作为核心,以推进贸易投资的便利化为突破口。在此基础上,逐步拓展合作领域和谈判议题至基础设施建设(公路、航空、铁路、输油管道和光纤网络)、电子商务、环境保护、政府采购等问题。而政治与人文的合作领域和议题应以地区性或全球性共同问题为突破口,包括应对气候变化、公共卫生、核不扩散、反恐、禁毒、反腐败等。这些合作既包括国家行为体之间的合作也包括非国家行为体之间的合作(如不同国家的智库间合作、行业协会间合作等)。当然,“一带一路”是一个在实施之中不断发展的战略构想,其开展国际合作的具体形式和先后顺序应根据实际情况予以调适。

二、“一带一路”建设可能面临的挑战

“一带一路”是我国在新的时代背景下首倡的一项新的战略构想,其面临的现实语境既不同于古代丝绸之路也不同于西方国家主导的马歇尔计划,因而并无系统性的现成经验可供借鉴。另一方面,“一带一路”建设所涉国家的多样性、合作领域的广泛性以及国际环境的复杂性进一步放大了利益、观念和规范对国际合作建立和维持的影响,从而使我国在“一带一路”建设的建设过程中可能会面临诸多挑战。

在利益方面,“一带一路”沿线各国的经济发展水平不同,资源禀赋有异,文化宗教多样,这就决定了其利益需求的多样化。“一带一路”沿线国家多为新兴经济体和发展中国家,总人口约 44 亿,占全球人口的 63%,经济总量约达 21 万亿美元,占全球经济总量的 29%。但沿线国家的总体发展水平不高,人均国民总收入只相当于世界平均水平的 46.4%。在不同区域中,“一带一路”沿线各国的经济发展水平呈现较大的差异性。例如,南亚八国(印度、巴基斯坦、孟加拉、斯里兰卡、阿富汗、尼泊尔、不丹和马尔代夫)2014 年的国内生产总值(GDP)26078.7 亿美元,占全世界总量的 3.3%;人口 169220.5 万,占世界总人口的 23.5%;人均 GDP 为 1541 美元。中亚七国(俄罗斯、蒙古、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦)2014 年国内生产总值 12220.8 亿美元,占全世界总量的 2.84%;人口 21428.3 万,占世界总人口的 2.97%;人均 GDP 10323 美元。^① 而 2014 年中东欧十六国国内生产总值(GDP)15492.9 亿美元,占全世界总量的 2.0%;人口 12003.4 万,占世界总人口的 1.7%;人均 GDP 12907 美元。^② 即使在同一区域中,在经济总量、人均 GDP 和产业结构等方面,不同国家间也往往存在很大差异。例如,南亚八国中尼泊尔、孟加拉、不丹、尼泊尔和马尔代夫被联合国确定为“最不发达国家”。^③ 此外,“一带一路”沿线 64 个国家分属不同法系,宗教信仰多样,国内

^① 参见中国银行业监督管理委员会:《“一带一路”沿线国家基本信息》,中国银监会网站:<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/8BB429C7A0144B02BA301C0C5EA0A76F.html>。

^② 参见《一带一路沿线国家:波兰 2015 基本情况介绍》,中商情报网:<http://www.askci.com/news/finance/2015/11/09/11305513mx.shtml>。

^③ 参见《最不发达国家名单》,联合国网站:<http://www.un.org/chinese/events/ldc3/list.htm>。

的政治结构也不相同,这也决定了各国有各自的竞争优势和利益需求。因此,在寻求我国与沿线国家间的“利益汇合点”时,我国需追踪、了解每一个国家及其国内不同利益群体的需求。^①

在观念方面,沿线国家对我国提出的“一带一路”倡议的认知不同,合作意愿不足。区域内的发展中国家充满疑虑,而大国则充满竞争意识,暗中掣肘。美国提出“新丝绸之路”战略,意图以阿富汗为中心,把中亚和南亚连接起来。日本提出了“新丝绸之路外交”,希望在这一地区抗衡中国和俄罗斯的影响。欧盟提出了“欧盟与中亚新伙伴关系战略”要求积极介入中亚事务,重塑中亚国家的发展方向来实现一个更加安全的欧洲的整体目标。俄罗斯和印度更是分别把中亚和印度洋视作自己传统的势力范围对外来国家有着天然的疑虑与抗拒。如俄罗斯智库的相关研究成果提出中国已经成为中亚国家最大的经济伙伴,中国的“一带一路”合作倡议与俄罗斯的欧亚联盟构想有一些重叠之处。俄罗斯忧虑中俄在中亚地区可能在某些利益问题上形成正面冲突;俄罗斯民族的特点是想成为创造者,而非参与者。^② 而印度对“一带一路”倡议的认知与应对心态复杂。一方面,印度出于经济利益的考量已经加入了亚洲基础设施投资银行、金砖国家开发银行等“一带一路”的国际融资机制,并正在参与“孟中印缅经济走廊”建设,但另一方面,出于地缘政治和国家战略的考量,印度抵制甚至敌视“一带一路”建设,并提出了相应的反制计划,包括“季风计划”和“香料之路”计划等。^③

在规范方面,“一带一路”沿线国家的法治化水平参差不齐,与我国现有的国际合作法律基础也非整齐划一。例如,在“一带一路”沿线 64 个国家中,仍有 15 个国家尚未加入《承认及执行外国仲裁裁决公约纽约公约》。有 14

① 现阶段我国对“一带一路”沿线国家国情的研究基本处在“条块式”整体研究阶段(如将南亚、中亚、西亚当作一个整体进行研究),这显然尚不能满足“一带一路”建设的需要。

② 参见王灵桂:《期待、欢迎与焦虑:国外智库看“一带一路”》,《北京日报》2015年11月30日。

③ 参见林民旺:《印度对“一带一路”的认知及中国的政策选择》,《世界经济与政治》2015年第5期;李晓:《“一带一路”建设实施中的“印度困局”——中国企业投资印度的困境与对策》,《国际经济评论》2015年第5期。

个国家仍然为非 WTO 成员,^①有 33 个国家游离于任何区域组织之外。在双边投资保护协定方面,有 42 个国家与我国签订了 BIT,但 2000 年之后签订的仅有 7 个,很多签订于 20 世纪 90 年代及之前的 BIT 尚未得到更新。^② 总体而言,这些 BIT 所确立的投资准入的开放程度及投资保护待遇相对落后,其国内外商投资及贸易管制的法律亦不完善。在整体国内法律环境方面,有些国家如东南亚的新加坡、马来西亚等国的法律制度相对比较稳定,有些国家的法律法规杂乱,透明度差,执法和司法的任意性较大,政府腐败也较为严重。这也说明“一带一路”众多沿线国家对规则治理的认同程度不高,法律遵守能力不强,我国与之建立国际合作过程中会面临较多的不确定性和法律风险。^③

第二节 “一带一路”的法律保障需求

如何应对“一带一路”建设的诸多挑战、切实推进“一带一路”建设将是一个系统性工程,需要多主体的参与、多维度的谋划和多学科的知识资源。譬如,有国际传播学的学者认为,“一带一路”建设并不仅仅是经济层面的资金输出、建设工程输出、产业输出,更是一种社会发展理念的对外传播。^④ 为促进沿线国家对“一带一路”建设的理解、认同与支持,需要加强“一带一路”国际话语权的构建,提升“一带一路”的对外传播能力和效果;^⑤需要“一

① 这 14 个国家包括伊朗、伊拉克、叙利亚、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、塞尔维亚、黎巴嫩、东帝汶、不丹、波黑、白俄罗斯、巴勒斯坦、阿塞拜疆和阿富汗。而黑山、俄罗斯、老挝、塔吉克斯坦、也门共和国、哈萨克斯坦均是 2010 年后才加入 WTO。

② 参见刘艳、黄翔:《“一带一路”建设中国国家风险的防控——基于国际法的视角》,《国际经济合作》2015 年第 8 期。

③ 近年我国在对“一带一路”沿线国家的一些重大投资项目面临对方单方面宣布暂停、中止或重大变更的情况。如中缅密松水电站合作项目停建、斯里兰卡科伦坡港口城项目暂停、中泰铁路建设项目泰方实施计划“缩水”等。

④ 刘辰、刘欣路:《“一带一路”背景下共同价值观念培育与中国国际话语权构建》,《对外传播》2015 年第 7 期。

⑤ 相关研究参见王秋彬、崔庭赫:《关于加强“一带一路”国际话语权构建的思考》,《公共外交季刊》2015 年第 4 期;周凯:《全球化背景下“一带一路”建设的对外传播》,《对外传播》2015 年第 3 期;寇立研、周冠宇:《“一带一路”对外传播需要把握的十对关系》,《对外传播》2015 年第 3 期;袁赛男:《构建“一带一路”建设视域下的新对外话语体系》,《对外传播》2015 年第 6 期。

“一带一路”国际合作具体项目的有序开展,以发挥示范效应等。基于“一带一路”远期目标的定位——共同打造开放、包容、均衡、普惠的区域性国际合作架构和治理模式,我们以为法治理念下的规则构建和实施应是关键。“法治能够以制度维护国际安全,以规范促进国际公正,以共识促进国际发展,有助于人类建立和提升和谐的世界秩序。”^①全球经济治理朝法治方向发展离不开制度和规则。只有制度文化才具有稳定性、长期性及根本性,能确保多国联动及行动规制。^②“中国参与全球治理的首要条件是其能否在全球治理的规则制定中发挥应有的作用。……为了更加全面地参与全球治理,中国必须准备在新的国际规则制定中发挥作用。”^③“一带一路”在面临众多跨国界、跨领域的合作问题时,需要消除或缓解合作各方在利益、认知和规范等方面的不确定性,尤其需要相应法律制度的引领、推动和保障。

一、“一带一路”建设需要法律规范为其设置路线图,界定合作各方的权利与义务

“一带一路”沿线国家经济发展水平参差不齐,国内法律制度纷繁复杂,与我国现有的合作基础各有差异,这些因素决定了“一带一路”建设中需依据不同的现实需求发展多种层次和多种形式的国际合作。而且“一带一路”本身是一种理论创新和实践探索,其具体内容需要在实施过程中不断丰富深化。因此,“一带一路”建设的切实推进需要适当形式和内容的法律规范为合作领域、合作机制、合作程序等问题提供基础性规则并为后续的合作进程做出规划。建立可知、可见、可参与的明确规则和程序有助于将“一带一路”建设的内涵和目标具体化并实质性增强沿线国家的认同感和参与感。

① 何志鹏:《国际法治何以必要——基于实践与理论的阐释》,《当代法学》2014年第2期。

② 刘锦:《丝绸之路的健康发展呼唤法制的保障和规范——专访西安市委宣传部副部长王晓锋》,《陕西日报》2014年9月24日。

③ 庞中英、王瑞平:《全球治理:中国的战略应对》,《国际问题研究》2013年第4期。

另一方面,虽然《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》阐释了“一带一路”的共建原则、框架思路、合作重点、合作机制等问题,但仍缺少具有可操作性的具体规则。譬如,提出了共商共建的原则,但在共商共建的具体程序付之阙如的情况下,共商共建原则还只能停留在理念倡议阶段。在合作重点方面,《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》虽然明确了合作的重点领域是经贸合作,但合作各方的权利、义务以及收益分配却是不明确的。因此,“一带一路”建设需要具体的法律规范来清晰界定我国与沿线国家合作各方的权利、义务。

二、“一带一路”建设需要法律规范来固定合作各方的权利和义务,增强合作的稳定性

在推进我国与“一带一路”路沿线国家发展国际合作的过程中,会存在多种来自国际和国内的干扰因素。在国际层面,会面临美国以及日本、印度等地区大国主导的多边、双边机制的竞争。“一带一路”沿线国家地缘政治复杂敏感,是大国长期博弈的重点区域。例如,美国正在积极推进《跨太平洋伙伴关系协议》(TPP)和《跨大西洋贸易与投资伙伴协议》(TTIP)的谈判;早在 2011 年 7 月美国就已提出新丝绸之路战略,旨在将阿富汗打造为中亚地区的交通贸易枢纽,推动中亚的经济一体化,同时也意在为遏制中国、俄罗斯和伊朗在这一地区的影响提供战略支点;而日本也视中亚地区为其战略利益的重点地区,早在 20 世纪 90 年代末就已提出“丝绸之路外交”政策;印度迄今已与东盟、韩国、日本、新加坡、马来西亚签署自由贸易协定,和新西兰、澳大利亚则正在进行自由贸易协定谈判;我国与东南亚一些国家间存在南海领海主权争端;伊朗、叙利亚、也门等国家地区局势紧张,出现社会震荡和政治冲突,极端主义和恐怖主义的危险不容忽视。在这种复杂情境下,尤其需要以法律规范的形式固定“一带一路”建设过程中合作各方的权利和义务,依靠法律的强制约束力,增强合作利益的可预期性与合作行为的稳定性。国际社会的治理实践也已表明,为避免国家权力的相互倾轧,通过国际合作制定国际规范,建立可预期的国际制度,进而逐步塑造公正、有