

# 中国式多边主义的理论框架与实践观察： 以亚投行为重点的分析\*

顾 宾

党的二十大报告提出“践行共商共建共享的全球治理观，坚持真正的多边主义”，中国式多边主义的相关阐述尝试就这一主张进行学理提炼。中国式多边主义体现中国参与全球治理变革的思路，即增强新兴市场国家和发展中国家在全球事务中的代表性和发言权。它旨在改善现有国际秩序，与美式多边主义的关系是“基于美式，超越美式”。其中，亚洲基础设施投资银行是中国式多边主义的最佳实践案例之一。以亚洲基础设施投资银行的法律实践为分析重点，中国式多边主义的内涵可从七个维度展开：决策机制上，主张“共商”；公司治理上，主张“协商式监督”；规则制定上，主张“软法特色”；条约解释上，主张“目的导向”；业务标准上，主张“高且可行”；外部关系上，主张“合作不对抗”；中国定位上，主张“结伴不结盟”。

关键词：全球治理 亚投行 多边主义 最佳实践 软法

## 中国式多边主义：基于美式，超越美式

党的二十大报告提出：“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。”<sup>[1]</sup>在学术上可将其概括为“中国式多边主义”（Chinese Multilateralism, CM）。中国式多边主义的核心诉求是

顾宾系北京外国语大学法学院副教授，Email: gubin@bfsu.edu.cn。

\* 作者衷心感谢北京大学赵宏、世界贸易组织唐小兵、亚洲基础设施投资银行殷丽海、中国社会科学院徐秀军、工信部国际经济技术合作中心徐程锦等各位老师对本文初稿提出的宝贵意见。感谢审稿专家的建议，文责自负。

[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（2022年10月16日）》，北京：人民出版社，2022年。

“推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展”；“更加公正合理”则指“增强新兴市场国家和发展中国家在全球事务中的代表性和发言权”。

鉴于此，中国式多边主义的核心特征是：在第二次世界大战后形成的多边主义传统的基础上，在多边合作机制中更多考虑发展中国家的实际情况、差异化需求和有限能力。中国外交部部长王毅曾说，“中国并没有另起炉灶，没有另搞一套，而是努力在现有国际秩序和体系中发挥更多作用”。<sup>[1]</sup>这表明，中国式多边主义与美式多边主义（American Multilateralism, AM）的关系是“基于美式，超越美式”。

“基于美式”，是指首先要承认美式多边主义的历史贡献。多边主义实践源于欧洲，<sup>[2]</sup>而集大成者是美国。第一次世界大战之后，时任美国总统威尔逊（Thomas W. Wilson）倡议建立国际联盟；第二次世界大战后期，美国主导成立联合国、世界银行、国际货币基金组织（IMF）、<sup>[3]</sup>关税与贸易总协定（GATT）。此后几十年，各专业领域的多边机构如雨后春笋般产生，多边主义实践蓬勃发展。有关多边主义的理论也应运而生。其中，最为经典的理论阐述来自美国学者鲁杰，他把多边主义定义为：“建立在一般化的行为原则之上，协调三个以上国家之间关系的制度安排。这种行为原则规定某类行为的适当规范，但不考虑当事方的特殊利益或在特定事件中存在的特殊情势。多边主义具备两个内在特性，即不可分割性和扩散性互惠。”<sup>[4]</sup>这一定义突出了多边主义的制度化、法治化属性，被国际社会广泛接受。总体来看，美式多边主义自1944年以来长期主导国际经济合作，客观上推动了经济全球化与贸易投资自由化，保障了第二次世界大战后长期的和平与发展。

之所以“超越美式”，则是因为在多边主义的长期实践中，美国逐渐背离“初心”。一方面，美国滥用霸权，已经走到了多边主义的对立面，特朗普政府和拜登政府在行事风格上虽有不同，但本质上都是将“美国优先”凌驾于多边主义

[1] “外交部部长就中国的外交政策和对外关系答记者问”，2016年3月8日，[https://www.gov.cn/xinwen/2016-03/08/content\\_5050976.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2016-03/08/content_5050976.htm)[2023-08-24]。

[2] 多边主义在19世纪的欧洲已有零星实践。例如，1815年英国通过组建四国同盟实现欧洲均势和百年和平，1865年国际电信联盟（ITU）成立，1883年《保护工业产权巴黎公约》缔结。

[3] 世界银行和国际货币基金组织两大国际金融机构在布雷顿森林体系时期建立，因此，本文也将二者称作布雷顿森林机构。

[4] Ruggie J. G., “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, *International Organization*, 46(3): 561-598, 1992.

之上。<sup>[1]</sup>另一方面，新兴市场国家和发展中国家的利益诉求得不到有效满足，随着经济增长，它们对美式多边主义日益不满。中国多年来对世界经济增长的贡献率超过30%，预计2023年中国和印度对全球国内生产总值（GDP）增长的贡献率将达到50%。但是，这些贡献并未体现在现有的国际治理中。“无代表权的纳税”（Taxation without Representation）是引发18世纪美国独立战争的重要原因。而现今，国际社会广泛存在一种类似的不公平现象——“无代表权的贡献”（Contribution without Representation）。基于此，新兴市场国家和发展中国家要求改革现行多边机制。

在全球治理改革背景下，中国式多边主义应运而生。2008年全球金融危机后，在“人类命运共同体”理念指引下，<sup>[2]</sup>中国式多边主义逐步呈现出“两条腿走路”的思路。一是推动世界贸易组织（WTO）、世界银行等机构的改革。这些改革取得了一些成效，但由于美国阻挠和拖延，改革进展缓慢。例如，在世界银行，按照改革后的新股份公式，中国应当持有12%的份额，但实际上只有6%，落后于美国和日本。二是提出共建“一带一路”倡议（BRI）、亚洲基础设施投资银行（亚投行，AIIB）、金砖国家新开发银行（NDB）和多边开发融资合作中心（多边中心，MCDF）等多边主义机制。近三年来，中国又提出“全球发展倡议”（2021年）、“全球安全倡议”（2022年）、“全球文明倡议”（2023年）。随着世界各国积极响应，这些倡议正在走向多边化。

亚投行是中国式多边主义的最佳实践案例之一。<sup>[3]</sup>这是因为，亚投行是一个实体组织，拥有完备的法律体系、一流的治理结构和业务标准，享有最高信用评级，兼容南南合作和南北合作。亚投行源于亚洲，经过八年发展，快速成长为全

[1] 基辛格在百岁之际接受《经济学人》杂志专访，批评拜登政府追随特朗普政府，执行“伪”自由政策。“Henry Kissinger Explains How to Avoid World War Three”, *The Economist*, May 17, 2023.

[2] 2015年，习近平主席在联合国大会上向国际社会权威阐释了“人类命运共同体”理念，这一理念的实践可追溯至2015年之前。习近平：“携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体——在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话”，2015年9月28日，[http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/29/c\\_1116703645.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/29/c_1116703645.htm)[2023-08-24]。

[3] “中国式多边主义”这一概念以习近平外交思想为引领，同时源于实践观察的不断丰富和完善。尽管上海合作组织、东盟10+3、金砖合作机制等是很好的案例研究对象，对WTO和布雷顿森林机构的改革诉求也能体现“中国式多边主义”的思路，但笔者认为亚投行是研究“中国式多边主义”的更好实践案例，且之前文献缺乏对亚投行展现的“中国式多边主义”的理论框架和实践特征的系统梳理。因此，本文聚焦于亚投行这一中国式多边开发机制，只在适当或必要时涉及其他多边机制。

球性多边开发银行（MDB）。<sup>[1]</sup>亚投行是一个基于资本的政府间国际组织，法定股本为1000亿美元，106个成员股东以主权国家为主。亚投行主要投资发展中国家的基础设施项目，已投资项目超过200个，总金额达400亿美元；按照1:3的撬动比例，亚投行投资可撬动的各类社会资本超过1000亿美元。<sup>[2]</sup>亚投行投资的基础设施既包括铁路、公路、机场、油气管道等传统基础设施，又包括数字基础设施（卫星、宽带）和社会基础设施（公共卫生设施）。

亚投行以其实践体现了中国式多边主义的内涵和中国参与国际经济治理改革的思路。从亚投行的法律实践看，中国式多边主义的内涵可从七个维度展开，分别是：决策机制上，主张“共商”；公司治理上，主张“协商式监督”；规则制定上，主张“软法特色”；条约解释上，主张“目的导向”；业务标准上，主张“高且可行”；外部关系上，主张“合作不对抗”；中国定位上，主张“结伴不结盟”（见表1）。

表1 中国式多边主义：基于美式，超越美式

维度次序	维度名称	维度内容
维度1	决策机制	“霸权”与“共商”
维度2	公司治理	“对抗式制衡”与“协商式监督”
维度3	规则制定	“硬法”与“软法”
维度4	条约解释	“法治”与“法的作用”
维度5	业务标准	“最佳实践”与“高且可行”
维度6	外部关系	“对抗”与“合作”
维度7	中国定位	“结盟”与“结伴”

资料来源：作者整理。

[1] 亚投行具有“五个全球”的特点：全球成员、全球投资、全球融资、全球采购以及全球招聘。就全球成员而言，亚投行拥有除南极洲以外的六大洲106个成员；在全球投资方面，亚投行已经在亚洲、大洋洲、欧洲、非洲和拉丁美洲进行了投资；在全球融资方面，亚投行已在全球主要资本市场发债募资；在全球采购方面，《亚洲基础设施投资银行协定》（以下简称《亚投行协定》）规定参与亚投行公司和项目采购活动的企业不限于成员企业，非成员的企业也可参与；在全球招聘方面，亚投行职员国籍涵盖成员和非成员。

[2] “践行真正的多边主义，让人类未来更具确定性——专访亚投行行长金立群”，新华社，2023年5月30日，[http://www.news.cn/2023-05/30/c\\_1129655014.htm](http://www.news.cn/2023-05/30/c_1129655014.htm)[2023-08-24]。

## 决策机制：霸权与共商

在国际机制决策过程中，与美式霸权不同，中国主张“共商”。在亚投行语境下，一方面要符合资本驱动型国际组织的共同属性，即“一股一票”，另一方面要秉持共商原则。为理解这个问题，要从亚投行股本分配入手。亚投行有106个股东成员，表2显示了持股1%以上的股东。第一，中国作为最大股东投入300亿美元，持股占比约为31%，持股数量超过其他五大股东（印度、俄罗斯、德国、韩国、澳大利亚）持股数量总和。第二，在这些大股东中，既有中国、印度、俄罗斯等新兴市场国家，也有德国、法国、英国等发达国家。西方国家的投票权总计超过25%，构成一票否决权。<sup>[1]</sup>可见，亚投行的优势在于兼容南南合作与南北合作。第三，表2显示了成员的股本占比和投票权占比，两组占比并不一致，因为投票权占比取决于股本占比，但不等同于股本占比。在亚投行的投票权结构中，股本的权重为85%，基本票的权重为12%。面向成员平均分配基本票的设计方案符合多边开发银行的传统，也与党的二十大报告中“推进国际关系民主化”的提法相一致。此外，还有3%的投票权由57个创始成员拥有，每个创始成员则拥有600张投票权。<sup>[2]</sup>比照基于股本的投票权，每张投票权的价值为10万美元。

表2 亚投行的股本占比与投票权占比

亚投行成员	股本占比 (%)	投票权占比 (%)
中国	30.7126	26.5839
印度	8.6292	7.6012
俄罗斯	6.7408	5.9779
德国	4.6246	4.1588
韩国	3.8557	3.4980

[1] 亚投行的一票否决权源于《亚投行协定》规定的超级多数票，“理事人数占理事总人数三分之二以上、所代表投票权不低于成员总投票权四分之三的多数通过”，就是75%的多数投票权。超级多数票适用于董事会扩员、选举行长、修订协定等重大决定。详见《亚投行协定》第28条。

[2] 亚投行投票权分为三个类别：股本票（85%）、基本票（12%）和创始成员票（3%）。详见《亚投行协定》第28条。

续表2 亚投行的股本占比与投票权占比

亚投行成员	股本占比 (%)	投票权占比 (%)
澳大利亚	3.8067	3.4558
法国	3.4813	3.1761
印度尼西亚	3.4659	3.1629
英国	3.1503	2.8916
土耳其	2.6916	2.4973
意大利	2.6523	2.4635
沙特阿拉伯	2.6243	2.4394
西班牙	1.8166	1.7452
伊朗	1.6303	1.0244
泰国	1.4722	1.4491
阿联酋	1.2228	1.2347
巴基斯坦	1.0665	1.1003
荷兰	1.0636	1.0978
菲律宾	1.0097	1.0516
加拿大	1.0266	0.8363

注：表中展现了持股1%以上的股东，共20个成员。

数据来源：作者依据亚投行官方数据整理（截至2023年8月25日）。

投票权取决于股本，那又是如何分配股本的呢？首先，亚投行采用基于GDP的股本公式，即GDP是唯一变量。这种分配方式体现了中国参与全球经济治理的思路，即“增强新兴市场国家和发展中国家在全球事务中的代表性和发言权”，因为2000年以来包括中国在内的发展中国家在GDP增长上较发达国家表现更为突出。其次，在亚投行1000亿美元法定股本中，75%（即750亿美元）由亚洲域内成员持有，剩余25%（250亿美元）则由域外成员持有。基于此，亚洲成员持有3/4的股本，体现了亚投行的亚洲基因。域内外的划分遵循联合国标准，对个别国家的定性可由亚投行理事会单独决定。最后，亚投行的成立基于布雷顿森林机构，但亚投行的一些新做法对传统机构具有鞭策作用，有望形成“你追我赶、良性互动”的局面。例如，针对国际货币基金组织份额公式的改革，建议把GDP的权重从现行50%提升至80%；世界银行新的股本公式，应当尽快落实中国12%

的份额。<sup>[1]</sup>另外，也应调整适用于所有机构的GDP计算权重。现行GDP60%的计算权重是市场汇率，40%是购买力平价（PPP）。建议调整这个比率，即市场汇率拥有40%的权重，购买力平价拥有60%的权重。因为购买力平价是有益于发展中国家的一个指标，可以帮助发展中国家提高股本占比和投票权（见表3）。<sup>[2]</sup>党的二十大报告提出“以中国新发展为世界提供新机遇”，<sup>[3]</sup>故而以亚投行新发展为参考，可为布雷顿森林机构改革提供新的启示。

表3 国际金融机构的股本公式

国际金融机构	股本公式	股本公式特征	股本公式改革建议
亚洲基础设施投资银行	基于GDP的股本公式	GDP计算权重的标准为：市场汇率占60%，购买力平价占40%。这与国际货币基金组织和世界银行的公式一致。75%的股本由域内成员持有，25%的股本由域外成员持有。	GDP计算权重的标准改为：市场汇率占40%，购买力平价占60%。
国际货币基金组织	2008年份额公式	$(0.5 \times \text{GDP} + 0.3 \times \text{开放度} + 0.15 \times \text{经济波动性} + 0.05 \times \text{国际储备})^{0.95}$ ，其中0.95为压缩因子。	GDP计算权重的标准改为：市场汇率占40%，购买力平价占60%。将GDP的比重增加到80%，剩下20%用于表示国际货币基金组织的特有职能。以更高的基本票比例（12%）取代压缩因子。
世界银行	2016年动态公式	$(0.8 \times \text{GDP} + 0.2 \times \text{国际开发协会})^{0.95}$ ，其中“国际开发协会”为国际开发协会的增资份额，80%为最近三次增资，20%为历史增资。	GDP计算权重的标准改为：市场汇率占40%，购买力平价占60%。以更高的基本票比例（12%）取代压缩因子。尽快推动动态公式计算结果落地。

资料来源：作者整理。

尽管中国与美国在各自主导的机构中享有一票否决权，<sup>[4]</sup>但一票否决权不等

[1] 此项改革落地的必要条件是世界银行成员就增资扩股达成共识，成员通过认缴新增股份来调整股权结构。尽管世界银行有增资扩股的需求，但由于美国阻挠，尚难以就此达成共识。

[2] 关于国际金融机构股本公式改革的讨论，详见 Gu B. and Liu T., “Shareholding Formulas in International Financial Institutions: Learning from the Asian Infrastructure Investment Bank”, *Journal of International Economic Law*, 25(4): 643–658, 2022.

[3] 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（2022年10月16日）》，北京：人民出版社，2022年。

[4] 一票否决权的门槛，在世界银行是85%的多数投票权，在亚投行是75%的多数投票权。美国在世界银行的投票权约为16%，中国在亚投行的投票权约为27%。

同于霸权。霸权的构成有两个要素：一是国家实力强大，这是前提条件；二是强迫他国接受其意志，这是关键特征。两个要素缺一不可，才能构成霸权。中国持有一票否决权，但没有滥用一票否决权；中国没有强迫他国，而是推行协商决策，并不构成霸权。此外，为回应西方专家质疑，还可从亚投行制度设计、西方均势理论、中国传统文化等三个角度，更准确地理解中国在亚投行的一票否决权。

从亚投行制度设计角度，亚投行在确定成员认缴股本时采用基于GDP的股本公式，中国作为域内成员，由此获得最大股东地位，同时在2014年亚投行倡议初期，中国准备为亚投行提供50%的股本金以确保顺利开张。随着各国积极申请加入亚投行，中国不再需要承诺那么多资金。<sup>[1]</sup>

从西方均势理论角度，一票否决权借鉴了美式多边主义的“均势”（Balance of Power）政治考量。<sup>[2]</sup>多边形式与均势政治杂糅的思路，也体现在亚投行的决策机制设计中。这使得多边机制的建立有一个现实的均势基础，同时避免了单纯注重均势而带来的消极影响。

中国传统文化在处理对外关系时主张“远人不服，则修文德以来之”，这与西方国家强力输出其信仰、价值观和政治制度，甚至不惜武力干涉他国内政的文化观念不同。党的二十大报告指出，“无论发展到什么程度，中国永远不称霸、永远不搞扩张”。<sup>[3]</sup>这是理解中国在包括亚投行在内的多边机制中主张共商、反对霸权这一基本立场的根本出发点。

### 公司治理：对抗式制衡与协商式监督

对于一家成功的国际机构而言，良好的公司治理必不可少。一方面，从大的治理结构来看，亚投行和美国主导的世界银行、日本主导的亚洲开发银行一样，实行三层治理结构。第一层是理事会，相当于股份有限公司的股东大会。一年开一次会，由106位理事参加，因此，理事会的年会主要是一种仪式。第二层是董

[1] “楼继伟：设立亚投行是多赢之举 中方出资不一定非达50%”，2014年7月3日，[https://www.gov.cn/xinwen/2014-07/03/content\\_2711747.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2014-07/03/content_2711747.htm)[2023-08-24]。

[2] 此处评述借鉴鲁杰关于“共同安全”和“均势政治”的评述。Ruggie J. G., “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, *International Organization*, 46(3): 561-598, 1992.

[3] 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（2022年10月16日）》，北京：人民出版社，2022年。



事会，12名董事代表所有理事开会。董事会是实权机构，主要有两大权力：一是制定银行战略和政策，二是指导和监督管理层。在亚投行，中国和印度各自享有一个董事席位，但中国的席位代表两个成员：中国内地和中国香港。其他都是两个以上成员共享一个董事席位。第三层是管理层，银行行长在董事会指导下负责银行的日常业务。

另一方面，亚投行的公司治理具有重大创新，集中体现在董事会层面。世界银行实行执行董事会制度，25名执行董事常驻华盛顿，董事是全职工作人员。相比之下，亚投行实行非常驻董事会制度，也就是，董事是兼职工作人员，每年到亚投行总部开会不少于4次，平时则在母国政府任职。1944年英国和美国主导布雷顿森林机构谈判时，英国谈判代表凯恩斯（John M. Keynes）主张非常驻董事会制度，但美国代表怀特（Harry D. White）主张常驻董事会制度。尽管英国拥有知名经济学家凯恩斯，却不得不听从新的世界霸主，最终美国方案胜出。之后建立的多边开发银行，几乎都模仿了世界银行的常驻董事会制度。<sup>[1]</sup>但是，作为21世纪新型多边开发银行，亚投行没有采用常驻董事会制度，因为发现常驻董事会制度在实践中存在诸多问题。主要表现在：董事既是成员政府代表，又是银行高级职员，其双重身份导致无法回避的利益冲突；银行存在双重管理，导致执行董事会和管理层的责任界限不清，难以问责；机构过度官僚化，例如，在世界银行内部，仅美国执行董事办公室就有100多人，带来机构冗员、效率低下等问题。世界银行历史上，执行董事会过度干预管理层事务，一度给行长履职造成不必要的干扰。<sup>[2]</sup>

鉴于此，亚投行实行非常驻董事会制度，并配套设立监督机制，以便董事会适当监督管理层。这个监督机制的最大亮点是在银行内部设立“投诉解决、评估与廉政部”（Complaints-resolution, Evaluation and Integrity Unit, CEIU）。CEIU的总裁直接向董事会负责，同时CEIU独立于管理层。CEIU的前三个字母分别代表其三大职能：C代表投诉解决，E代表项目评估，I代表反商业腐败与欺诈。这些职能都非常重要，在世界银行由多个部门、大量职员分别负责。在亚投行，由CEIU统筹三大职能，每个职能由一名职员负责；开展具体业务时，临时雇佣知

[1] 主要的多边开发银行都采用常驻董事会制度，但也有一些影响力较小的区域性开发银行采用了非常驻董事会制度。例如，欧洲投资银行（EIB）、安第斯开发公司（Andean Development Corporation）、加勒比开发银行（Caribbean Development Bank）、北欧投资银行（Nordic Investment Bank）、国际农业发展基金（International Fund for Agricultural Development）和新开发银行（New Development Bank）。

[2] Shihata I., *World Bank Legal Papers*, The Netherlands: Kluwer Law International, 2000.

晓当地情况的人员。因此，无论是非常驻董事会制度，还是CEIU的设置，都充分体现了亚投行倡导的“精干”（Lean）文化。

亚投行的监督机制要求在董事会与管理层之间构建“适当的制衡关系”，关键是把握好“适当性”边界。亚投行用两个词表达CEIU的定位：既要独立于管理层（Independent），又要与管理层积极互动（Engagement）。<sup>[1]</sup>也就是，发现问题时应当及时预警、善意提醒，形成“协商式监督”的良好工作关系。为了在变动的国际环境下推进决策，进一步服务亚投行的法定宗旨，董事会应赋予管理层更大的权限。在监督机制的频谱上，向着闪耀东方智慧的“协商式监督”一端靠拢，避免走向西方文化中的“对抗式制衡”，以体现亚投行的亚洲基因、维护其目标和宗旨。<sup>[2]</sup>

### 规则制定：硬法与软法<sup>[3]</sup>

习近平主席在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上指出，“规则和信用是国际治理体系有效运转的基石，也是国际经贸关系发展的前提”。<sup>[4]</sup>“一带一路”建设以发展为导向，法治不仅不会限制发展，而且有利于高质量发展。学界对法治的认识，经历了由“法即硬法”到“法是硬法和软法的混合法”的发展过程。诚如中国现代行政法学开拓者罗豪才所言，“当摆脱了国家强制力的束缚后，法的视野就豁然开朗了”。<sup>[5]</sup>

软法是指没有法律约束力但具有道义执行力的规范性文件。国际合作中，既可采用具有法律约束力的条约，也可采用没有法律约束力的软法。软法与硬法都

[1] AIIB, “Paper on the Oversight Mechanism”, July 10, 2019, [https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/\\_common/\\_download/paper-on-the-oversight-mechanism-public.pdf](https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/_common/_download/paper-on-the-oversight-mechanism-public.pdf)[2023-08-29].

[2] Gu B. and Xu C. J., “International Organization and Corporate Governance: The Case of the AIIB”, *Asia Pacific Law Review*, 30(2): 309-324, 2022.

[3] 共建“一带一路”倡议与亚投行一体两翼，共同服务于构建人类命运共同体；亚投行还是共建“一带一路”倡议的重要融资平台。鉴于共建“一带一路”倡议与亚投行的密切关系，此处阐述以“一带一路”建设的法律实践为例证，并认为它与亚投行法律实践共同构成中国式多边主义的实践内涵。关于“一带一路”建设法律实践的讨论，详见顾宾：“软法治理与‘一带一路’法治化和全球化”，《外交评论》，2022年第4期。

[4] 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”，2019年4月26日，[http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/26/content\\_5386544.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/26/content_5386544.htm)[2023-08-24].

[5] 罗豪才、周强：“软法研究的多维思考”，《中国法学》，2013年第5期。

是国际法治的重要载体和表达形式。鲍威林等国际法学者认为，软法在产出（Output）、程序（Process）、主体（Actor）等三个方面体现出非正式性。<sup>[1]</sup>不同的软法，在这三个方面的非正式程度存在差异。这种程度不同的非正式性，可以用法律化（Legalization）一词来描述。法律化水平在软法和硬法两端之间移动，呈现出“软法硬化”的特点。法律化是国家增强其国际承诺可信度的重要手段，软法则有其独特的价值和优势。

以软法思路推动“一带一路”建设，符合中华文明的气质，是中华文明对现代国际法治的重要贡献。中华文明提倡政府引导，推崇顶层设计和政策协调；中华文明具有包容属性，鼓励利益相关方以自愿、灵活的方式参与；中华文明注重实效，问题导向与结果导向并重；中华文明强调渐进性，在动态调整中总结发展历程；中华文明崇尚“和合”，强调合作、注重和谐、淡化对抗。例如，“一带一路”建设中的政策文件普遍把“协商”作为争端解决方式，体现“共商共建共享”（即“三共”）原则，与中华文明的内在气质相一致。再如，针对国际商事合同纠纷建立诉讼与仲裁、调解有机衔接的“一站式”多元纠纷解决机制，彰显“和为贵”的东方理念以及“便利、快捷、低成本”等优势。

在“逆全球化”浪潮下，广泛的国际条约谈判变得日益困难。在此背景下，软法独特的作用和优势凸显。法律约束力并非规则得以实施的唯一原因，甚至不是主要原因。规则得以实施，源于其他非法律因素，例如，获取现实利益、寻求对等待遇、保护声誉。在某种程度上，法律只是政治话语的延续而已。各国在“一带一路”建设中选择软法形式，有效避免来自国内外的政治掣肘。一些游离在“一带一路”建设之外的国家，也通过与中国签署具有软法性质的协议，参与“一带一路”建设。<sup>[2]</sup>中国提出的三大倡议——“全球发展倡议”“全球安全倡议”“全球文明倡议”，之所以产生广泛的国际影响力，是因为既顺应了时代形势的要求，又与其软法特征密不可分。

“一带一路”建设的软法网络庞大，且在不断扩张。据统计，中国已与152

[1] Pauwelyn J., Wessel R. and Wouter J., “An Introduction to Informal International Lawmaking”, in Pauwelyn J., Wessel R. and Wouter J., eds., *Informal International Lawmaking*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

[2] 例如，英国不支持共建“一带一路”倡议，却是第一批核准《“一带一路”融资指导原则》的国家，并与中国签署了第三市场合作协议。

个国家和32个国际组织签署了200余份共建“一带一路”的合作文件。<sup>[1]</sup>这些文件以软法为主，涵盖中国政府与各类主体（包括外国中央政府、外国地方政府、国际组织、各类企业和社会组织）之间签署的软法协议，主要包括联合声明、合作倡议、谅解备忘录、多利益相关方协议、专业标准等。除此之外，中国政府单方面颁布的共建“一带一路”文件，主要是推进“一带一路”建设工作领导小组颁布的文件，考虑其在“一带一路”治理体系中顶层设计的位置，也被纳入软法范畴。“一带一路”建设选择软法路径，为其取得今日之成就发挥了关键作用。今后“一带一路”建设的高质量发展仍然有赖于坚持软法路径。同时，如前所述，软法和硬法之间不是非此即彼的关系，存在“软法硬化”的路径选项。

“一带一路”建设的治理体系以软法为主体和特色，但并不排斥硬法。这些硬法是指与“一带一路”沿线经济体签署的具有法律约束力的专业领域协议。它们可能源自“一带一路”建设软法文件的授权，也可能独立于这些软法文件。后一种情况主要以三类为代表。第一类是区域贸易协定。中国推动构建“一带一路”自贸区网络，与“一带一路”沿线经济体积极开展贸易协定谈判，其标志性成果为《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）。第二类是投资和税收协定。中国与“一带一路”沿线经济体签署双边投资协定（BIT）和避免双重征税协定。第三类是人员流动协定。中国与巴基斯坦、俄罗斯、菲律宾、塞尔维亚等“一带一路”沿线经济体缔结了涵盖不同护照种类的互免签证协定。这三类协定都是具有硬法性质的国际条约，被视为广义上“一带一路”法律框架的组成部分。

### 条约解释：法治与法的作用<sup>[2]</sup>

法治在人类发展史上扮演什么角色？有人说法治是推动社会进步、增进人民福祉的基本方略，这实际上是认可法律的功能性价值。古人云，“治国无其法乱，守法而不变则衰”。判断一个国际机构的职能有无条约授权，不以条约明确

[1] “已同中国签订共建‘一带一路’合作文件的国家一览”，2023年6月26日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>[2023-08-27]。

[2] 此处“法治”（Rule of Law）作狭义理解，特指文本主义的法律解释方法；“法的作用”（Role of Law）则指目的导向的法律解释方法。这组概念的提出，借用了世界银行2017年度《世界发展报告》的提法。World Bank Group, “World Development Report 2017: Governance and the Law”, January 30, 2017, <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/85b1c626-91c8-5a31-a82b-e24bb4c981f0>[2023-08-25]。

授权为准，主要看其是否有利于实现条约的目的和宗旨，且不违反条约的明文规定。这便是目的解释法，也就是暗示授权（Implied Power）。目的解释法有利于国际机构以条约目的为指导，灵活适用规则，从而适应变动中的世界。

从历史来看，目的导向的规则解释存在广泛的实践基础。美国建国初期，汉密尔顿（Alexander Hamilton）和麦迪逊（James Madison）围绕《美国宪法》的解释发生了激烈的争论。汉密尔顿是开放派，主张建立强大的联邦政府；麦迪逊是保守派，主张以国会为中心建立联邦体制。汉密尔顿认为，《美国宪法》第1.8条“必要和适当”这一措辞已经授予国会通过立法建立中央银行的权力。麦迪逊则认为，既然《美国宪法》没有明确授权国会通过立法建立中央银行的权力，那么国会就无权这么做。最终，汉密尔顿的主张得到当时美国国会和总统的支持，美国中央银行得以建立。<sup>[1]</sup>

在国际法层面，世界银行在20世纪60年代讨论建立“国际投资争端解决中心”（ICSID）时，有人提出反对意见，认为《国际复兴开发银行协定》（以下简称《世行协定》）没有明确此项授权。时任世界银行总法律顾问布罗切斯（Aron Broches）主张，设立ICSID没有违反《世行协定》的规定，反而有利于保护投资者的利益，推动私人投资向发展中国家流动，因此符合《世行协定》明确的目标。布罗切斯基于目标的规则解释得到世界银行执行董事会的支持，他也成为ICSID的首任秘书长。<sup>[2]</sup>

在世界银行法律史上，有两位塔尖式人物——布罗切斯和希哈塔（Ibrahim Shihata），他们在《世行协定》解释上都采取强有力的目的解释法，以帮助世界银行在20世纪70年代布雷顿森林体系瓦解、20世纪90年代东欧剧变等一系列历史事件中平稳过渡、持续壮大，乃至行稳致远。希哈塔曾这样总结自己的法律解释哲学：“对《世行协定》作出目的解释和广义解释，以使世界银行能够满足其成员不断变动的需求，这在法律上是可行的。自1983年加入世界银行并担任总法律顾问以来，我一直支持这种做法，只要不违反《世行协定》的禁止性规定，且不与《世行协定》的宗旨相冲突。”<sup>[3]</sup>

但是，世界银行在业务实践中一度发生偏离机构目的和宗旨的做法，以致出

[1] 关于这段历史的讨论，参见Chernow R., *Alexander Hamilton*, London: Head of Zeus, 2016。

[2] 关于这段历史的讨论，参见Parra A. R., *The History of ICSID*, Oxford: Oxford University Press, 2012。

[3] Shihata I., *World Bank Legal Papers*, The Netherlands: Kluwer Law International, 2000。

现借款国政府不满和受项目影响人员抗议的结果。<sup>[1]</sup>鉴此，世界银行曾反思良法善治对发展政策的有效性，并作出如下一段著名的评论：“不仅考虑制度的形式，也要考虑其功能（not only about the form of institutions, but also about their functions）；不仅考虑能力建设，而且要考虑权力失衡（not only about capacity building, but also about power asymmetries）；不仅考虑法治，也要考虑法律的作用（not only about the rule of law, but also about the role of law）。”<sup>[2]</sup>

亚投行借鉴世界银行的经验教训，一贯采取目的导向的解释方法。以下介绍三个例子。首先是亚投行与“一带一路”建设的关系。一段时间以来，“一带一路”建设被污蔑为采用低标准，例如破坏环境、侵犯人权、制造债务陷阱、搞新殖民主义等。一些人质疑亚投行参与“一带一路”建设，认为这么做影响亚投行的声誉，企图推动亚投行和“一带一路”建设脱钩。如何从法律的角度看待这个问题？反对者认为，既然《亚投行协定》没有明确授权支持“一带一路”建设，那么亚投行就不应参与“一带一路”建设。支持者则认为，“一带一路”建设符合《亚投行协定》第1.1条规定的“改善基础设施互联互通”目标，<sup>[3]</sup>而且支持“一带一路”建设与相关规则的具体条款不抵触，因此，亚投行理应投资“一带一路”建设。<sup>[4]</sup>事实上，亚投行迄今投资的200多个项目几乎都分布在“一带一路”沿线国家，基本上是“一带一路”建设项目。亚投行与世界银行等机构签署了支持“一带一路”建设的谅解备忘录。

亚投行与共建“一带一路”的关系还可从其他角度理解，即亚投行引领“一带一路”建设高质量发展。中国进出口银行（以下简称“进出口银行”）项目便是一个例子。众所周知，进出口银行是“一带一路”建设资金融通的重要机构。

---

[1] 从国际调查记者联盟于2014年调查世界银行法律实施情况的报告来看，世界银行的尼日利亚东巴迪亚项目、印度煤电厂项目、巴西索布拉迪纽水坝项目、阿尔巴尼亚亚莱海岸重建项目、老挝水库项目、巴西加梅莱拉水库项目、埃塞俄比亚卫生和教育项目中都存在世界银行工作人员失职、法律虚置的问题。ICIJ and HuffPost, “How The World Bank Broke Its Promise to Protect the Poor”, <http://projects.huffingtonpost.com/worldbank-evicted-abandoned>[2023-08-24]; “被驱逐和被遗弃的人们说，世界银行食言了”，2015年6月9日，[http://www.guancha.cn/HeFenDunYouBao/2015\\_06\\_09\\_322615\\_2.shtml](http://www.guancha.cn/HeFenDunYouBao/2015_06_09_322615_2.shtml)[2023-08-24]。

[2] World Bank Group, “World Development Report 2017: Governance and the Law”, January 30, 2017, <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/85b1c626-91c8-5a31-a82b-e24bb4c981f0>[2023-08-25].

[3] 《亚投行协定》第1.1条要求亚投行“通过在基础设施及其他生产性领域的投资，促进亚洲经济可持续发展、创造财富并改善基础设施互联互通”。

[4] Gu B., *The Law and Governance of the Asian Infrastructure Investment Bank*, The Netherlands: Kluwer Law International, 2019.

它于2022年制定新的《环境和社会框架》(ESF)，向国际金融机构(IFI)的通行标准看齐。这次修改规则得到亚投行和MCDF的鼎力支持。该项目的运转模式为：亚投行批准向进出口银行贷款2亿美元等值的人民币，进出口银行再转投资于中国境内的绿色项目。由于亚投行项目(含转投资项目)应当符合亚投行的标准，进出口银行需要提高自身的适用标准。为此，MCDF提供配套赠款，聘请国际顶级专家帮助进出口银行对标公认的国际标准。因此，进出口银行的《环境和社会框架》直接纳入了亚投行和世界银行的诸多高标准。中国银行业的监管部门表示，把进出口银行项目作为试点，如果试点效果好，将向全行业推广。基于此，这个项目具有重大的意义，有望成为亚投行参与“一带一路”建设的里程碑式案例。亚投行不仅从事具体的项目，而且参与“稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放”，即以开放促改革、国际标准国内化。

其次是亚投行与MCDF的关系。MCDF是首届和第二届“一带一路”国际合作高峰论坛的重要成果，由中国财政部倡议，于2020年成立。它的定位是多边合作协调平台，服务范围包括但不限于“一带一路”建设，并非“一带一路”建设的专门机制。MCDF在履行信息共享、项目准备、能力建设等法定职能的过程中，致力于“高标准、高质量”的基础设施互联互通。<sup>[1]</sup>在具体业务方面，MCDF除了参与中国进出口银行项目，还协助巴西国内开发机构提升标准；创设“JIGSAW”网络平台以开展关于债务可持续性、环境社会保障等高标准议题的培训研讨活动。可见，MCDF的职能同样符合亚投行的法定宗旨，而且不违反其明文规定。依据目的解释法，亚投行应当支持MCDF。鉴此，经亚投行董事会批准，由亚投行担任MCDF基金的托管方和MCDF项目的执行机构，并组建秘书处支持MCDF的日常运作。MCDF在行政上向亚投行负责，业务上则独立于亚投行。

最后是亚投行设立“危机恢复基金”。2020年年初新冠疫情暴发，亚投行第一时间设立了“危机恢复基金”，帮助成员购买疫苗、防护服、体外膜氧合机(ECMO)等抗疫物资。基金初期设立资金额度50亿美元，后经多次追加，累计达200亿美元。从法律角度看，“危机恢复基金”的业务符合亚投行的法定目标，因为人的健康是从事生产的必要条件，投资于人的健康在实际效果上就是践行《亚投行协定》第1.1条规定的“基础设施及其他生产性领域投资”。2022年9月，巴基斯坦发生特大洪灾，“危机恢复基金”在第一时间批准了5亿美元来帮助巴

[1] 关于MCDF职能的详细讨论，参见Gu B., “MCDF: A New Beacon of Multilateralism in Development Finance”, *Journal of International Economic Law*, 23(3): 665-684, 2020.

基斯坦抗灾，这同样被视为符合亚投行的宗旨。此外，亚投行新成立“社会基础设施局”，把基础设施范围扩展至卫生、教育等社会基础设施领域。总之，以上三个例子表明，亚投行采取目的解释法，引领国际发展合作，并实现自身的可持续发展。

## 业务标准：最佳实践与高且可行

中国式多边主义的一个鲜明特征是推行“高且可行”的标准。坚守高标准是世界一流机构所必需的。同时，标准必须具有可行性，西方所谓最佳实践忽视各地的实际情况，有僵化之嫌。实际上，没有最佳实践，只有更好的实践。在实践中要避免机构官僚化，防止资源浪费和繁文缛节；避免过度程序化，防止无限期拖延和效率低下；避免所有项目适用同一套做法。亚投行秉承一流的公司治理标准，继承布雷顿森林机构的三层式结构，同时创设非常驻董事会制度，其高标准被赋予了新的内涵。下面从业务标准的角度阐述亚投行推行“高且可行”的标准。业务标准具有软法特征，主要细分为三个领域：环境和社会标准、项目采购标准以及公共债务可持续性。

### （一）环境和社会标准

环境和社会标准是指亚投行的投资项目在环境和社会方面所要达到的保障标准，即环境、社会和治理（ESG）评价标准。亚投行与世界银行一样，在环境社会方面都追求高标准。比如，亚投行和世界银行投资的项目，均不允许发生半夜施工（超时加班）、噪声扰民、污水横流、尘土飞扬、暴力拆迁等情况，因为这违反了亚投行和世界银行的《环境和社会框架》。世界银行的《环境和社会框架》共有十大类标准，除了涵盖以上问题，还有生物多样性、文化遗产保护等内容。亚投行的《环境和社会框架》不仅向世界银行的标准看齐，还实现了超越和创新，最突出的就是关注项目对环境与气候的影响，强调对《巴黎协定》的贡献。以下介绍亚投行《环境和社会框架》的相关内容。

第一，保护原住民。如果银行投资项目可能影响原住民的土地、自然资源或生活方式，那么需要事先与原住民社区进行协商，必须征得原住民的同意。世界银行把这项制度称为“自由、事先和知情的同意”（Free, Prior and Informed Consent, FPIC）；亚投行则将其称作“自由、事先和知情的协商”（Free, Prior and Informed Consultation, FPICon）。亚投行制定相关标准，是在充分保障原住民权



益的同时，避免个别“钉子户”提出无理要求，以致项目拖延、效率低下。

第二，替代适用借款国国内法（UCS）。亚投行强调借款国在项目申请和实施中的主导地位，允许在符合亚投行核心政策的条件下，替代适用借款国国内标准，以降低借款国的合规成本，并提高项目实施效率。替代适用的条件是，借款国的国内规则“足够应对项目引发的环境、社会风险以及不利影响”，而且，这些规则与亚投行的标准达到“实质性一致”（Material Consistency）。为此，需要考量三方面要素，即主管机关、适用法律和执行能力。

第三，“受项目影响人员机制”（PPM）。落实高标准需要配置相应的权利救济机制。如果社区居民的利益受到项目侵害，居民有权向亚投行投诉，这便是PPM。这一机制有三项职能：项目问询、争端解决与合规审查。该机制由CEIU总裁领导的项目工作组（Project-specific Task Force）实施，视项目情况聘用组员。这些组员熟悉当地情况，能更好地解决问题。相较而言，世界银行监察组（Inspection Panel）是一个固定的三人小组，配置常驻秘书处，负责全球范围内的项目投诉，看似整齐划一，却难以有效解决问题。

第四，能源投资。亚投行的能源政策在体例上独立于《环境和社会框架》，但二者都关注环境、气候和绿色标准。亚投行于2022年修订能源政策，明确禁止投资火电项目和煤炭开采，符合主要多边开发银行的做法。但现实情况是，不能“一刀切”地执行去煤化政策，需要循序渐进。亚投行支持从高碳、低碳到无碳转型的投资，例如，曾将2.5亿美元投资于北京郊区的煤改气项目。相比之下，一些多边开发银行的做法有些极端，不仅禁止投资火电项目，而且禁止投资石油和天然气。这些多边开发银行设定的标准虽高，却未必具有可行性。

总之，《环境和社会框架》集中体现了亚投行倡导的高标准，尤其是，相关标准达到了“高且可行”的要求。亚投行的《环境和社会框架》体现了亚洲传统智慧——“自主自愿、灵活务实、循序渐进”。<sup>[1]</sup>在亚投行“十年发展战略”（2020—2030年）中，提出了“两个50%”的要求，其中一个“50%”的要求是，到2025年气候融资在亚投行批准融资中的占比达到50%，这个目标已经提前实现。

## （二）项目采购标准

亚投行投资的项目一般由借款方发包，由承包商具体完成，项目实施需要采

[1] Gu B., “A Legal Study of the AIIB’s New Environmental and Social Framework”, *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 32(1): 92–104, 2023.

购工程设备和服务。亚投行制定了专门的项目采购规则。如果借款人是政府，那么必须公开招投标；如果借款人是企业，可以遵循商业惯例。如果在采购过程中存在腐败或造假行为，应当适用亚投行的反商业腐败与欺诈法规。该法规的特点是“黑名单”制度，即将被认定存在违规行为的企业纳入“黑名单”，并对外公布，这些企业以后将不得参与竞标亚投行项目。该制度实行两审终审式的准司法机制，被初裁违规的企业可以向制裁专家组（Sanctions Panel）提起上诉。2017年亚投行刚设立此机制时，便将世界银行等机构制裁的约1000家企业纳入“黑名单”，以此宣示与主要多边开发银行的做法保持一致、对腐败“零容忍”的态度。CEIU总裁负责实施此项职能，并向董事会直接报告；世界银行则由其副行长承担此项职能，并向行长报告。因此，在程序要求上，亚投行的商业制裁机制具有更强的独立性。亚投行的公司文化（或称核心价值观）——精干、廉洁、绿色（Lean, Clean and Green），<sup>[1]</sup>全都有了制度载体：“精干”体现在非常驻董事会制度以及CEIU机制设计；“廉洁”体现在反商业腐败与欺诈制度；“绿色”体现在《环境和社会框架》和能源政策。

### （三）公共债务可持续性

体现“高且可行”标准的第三个领域是借款国的公共债务问题。近年来，发展中国家和最不发达国家的公共债务水平高企，一些国家甚至濒临破产。公共债务成为国际社会广泛关注的焦点问题，需要正确认识这个问题。在进行贷款决策论证时，需要进行债务可持续性分析，关键是实现投资收益大于融资成本，为此应当遵循长期主义。也就是说，由于这些项目是吸引外资、增加出口和发展经济的必要条件和有效手段，所以从短期看借款国的债务增加，长期看却有利于实现可持续发展。<sup>[2]</sup>

中国财政部于2019年制定了《“一带一路”债务可持续性分析框架》。这个框架借鉴了IMF与世界银行的《债务可持续性框架》（DSF），同时结合中国发展

[1] 所谓精干，指小型高效的管理团队以及高度专业化的员工队伍；所谓廉洁，指亚投行重视道德建设，对腐败“零容忍”；所谓绿色，指亚投行是一个尊重环境的机构。

[2] IMF与世界银行的《债务可持续性框架》存在的主要问题之一，便是在债务分析时缺少长期主义视角。《债务可持续性框架》“未能将投资支出与消费支出区别开来，并且所考虑的时间范围不够长，以致大型基础设施投资所带来的变革性影响没有被纳入债务可持续的计算当中……《债务可持续性框架》侧重于‘一个国家没有的’（外汇）而不是‘这个国家所拥有的’（未被发掘的）自然资源和（潜在的）比较优势。因此，《债务可持续性框架》存在一种反投资偏误，它限制了长期的经济增长”。林毅夫、王燕：《超越发展援助》，北京：北京大学出版社，2016年。

经验，强调长期主义思路。<sup>[1]</sup>《亚投行协定》第13.6条对债务可持续性分析作出规定，要求关注借款人“未来”偿还债务的可能性。长期主义思路也体现在项目实践中。例如，跨安纳托利亚天然气管道项目是由亚投行、世界银行等机构共同融资建设的大型能源基建项目。项目管道横跨欧亚大陆，项目借款方是阿塞拜疆的国有企业，担保方是阿塞拜疆政府。亚投行认为，该项目的总资金为86亿美元，短期内可能造成阿塞拜疆的债务压力，但长期看投资收益巨大，有利于实现债务可持续。事实上，项目建成后，不仅帮助欧洲安全度过寒冬，也有助于巴尔干地区去煤化，而且实现了一定的投资收益。亚投行“十年发展战略”的第二个“50%”目标是，到2030年私人领域融资在批准融资中占比达到50%。也就是说，向成员政府提供的借款不超过50%。这一目标的实现将有利于解决公共债务问题。

在亚投行以外的其他多边机制中，也有不少坚持“高且可行”标准的成功实践，比如WTO“投资便利化”谈判。<sup>[2]</sup>中国于2017年联合一些发展中成员，在WTO发起“投资便利化”议题。投资议题是传统的高标准议题，一些发展中成员对此有抵触情绪。基于此，中国采取了一些措施，例如，驻WTO使团同志向其他成员介绍中国吸引外资以及建设“一带一路”重点项目——埃塞俄比亚东方工业园、柬埔寨西哈努克港经济特区的经验，以此说明“投资便利化”聚焦简政放权、提高投资措施的透明度和效率，力图通过改善营商环境来实现发展目标；邀请发展中成员的贸易官员来中国参加投资便利化研讨；利用“南南合作援助基金”在尼日利亚举办投资便利化论坛。中国通过一系列宣传教育活动有效缓解了广大发展中成员的顾虑，促使谈判取得成功。关于WTO“投资便利化”的谈判聚焦营商环境，避开市场准入、争端解决等敏感议题，是推行“高且可行”标准的成功实践。

## 外部关系：对抗与合作

在外部关系处理方面，对于新机构而言，与老机构形成合作关系至关重要。在1997年亚洲金融危机期间，日本关于亚洲货币基金组织（AMF）的倡议便是

[1] 关于《“一带一路”债务可持续性分析框架》评析，参见顾宾、徐程锦：“‘一带一路’债务可持续的软法路径”，《上海对外经贸大学学报》，2022年第1期。

[2] 关于WTO“投资便利化”谈判案例，参见中国常驻世贸组织代表团：《艰难时刻：世贸组织与中国2018—2019》，上海：上海人民出版社，2021年。

一个失败的案例，值得深入研究。当时，IMF在应对危机上行动迟缓，对贷款提出严苛的条件，亚洲各国对此感到不满。在1997年8月支援泰国的会议上，日本提出建立1000亿美元规模的亚洲版IMF（即AMF），以摆脱对美国 and IMF的依赖。成立AMF的初衷是在危机爆发前准备救援基金，而非在危机爆发后才筹集资金。然而，AMF倡议遭到美国 and IMF的坚决反对，并在当年晚些时候夭折。

从表面看，AMF失败是由于美国担心IMF被取代，美国需要通过IMF的贷款条件来控制亚洲国家的国内改革。但是，如果更深入地审视AMF倡议，那么日本需要为倡议失败负责。日本发起AMF仅仅出于自身利益考虑。日本与东亚经济体的贸易和投资关系最为密切，日本银行严重暴露于东亚经济体的风险之中。为此，日本的倡议局限在亚洲区域，没有延伸至其他地区。这种狭隘的态度与日本在1966年建立亚洲开发银行的开放态度完全不同，也与中国倡议成立亚投行的做法形成鲜明对比，后二者均倡导开放的区域主义，并在世界范围内吸收成员。最终，AMF倡议失去了中国、澳大利亚等重要国家的支持。这个案例的教训是，日本没有践行多边主义理念，未能将多边效应最大化，为美国扼杀AMF于摇篮之中提供了机会。此外，日本的准备工作并不充分，AMF倡议只是匆忙之中设计的半成品。<sup>[1]</sup>

日本提出的AMF倡议失败表明，老机构倾向于将新机构视作威胁，而不是合作伙伴。鉴于此，亚投行从倡议发起之初便重视发展与传统机构的合作关系。在筹建期间（2014—2015年），亚投行聘请顶级专家设计基础法律文件，包括《亚投行协定》和《环境和社会框架》。亚投行采用非常驻董事会制度，也受益于欧洲投资银行的经验分享。亚投行成立后，与世界银行、亚洲开发银行等机构密切合作，共同投资项目，并在项目中采用对方标准。在跨安纳托利亚天然气管道项目中，亚投行投资6亿美元，世界银行投资8亿美元，亚投行同意项目适用世界银行标准。由于亚投行在与老机构合作过程中坚持高标准，得到老机构的认可，所以被顺利接纳为多边开发银行大家庭的一员。“机构合作”已经被写入《亚投行协定》，刻入亚投行的基因。<sup>[2]</sup>MCDF继承亚投行的合作精神，也以高标准赢得国际社会的认同。“一带一路”建设倡导政策沟通，既与共建国的发展战略对接，又对美国发起的全球基建计划保持开放。对于新机制而言，展现善意、

[1] 顾宾：《亚投行法律：全球治理新机制》，北京：人民出版社，2019年。

[2] 《亚投行协定》第1.1条要求亚投行“与其他多边和双边开发机构密切合作，推进区域合作和伙伴关系”。

谦逊和合作的意愿，能够迅速提升自身能力和国际声誉。

处理好与同类机制间关系，是国际倡议获得成功的诸多因素之一。其他因素还包括好的选题、倡议国的领导力、倡议的时机以及谈判的策略。第一，好的选题一般都是具有持续性的重要议题，例如基础设施的高质量建设与国际货币体系的改革。在国际货币多元化方面，美元霸权的负面效应日益凸显，国际货币体系变革逐渐成为共识。马来西亚总理于2023年4月向中国提议成立AMF，中国对此持开放态度。2022年纪念亚洲金融危机25周年时，就曾有清迈倡议机构化的提议。第二，倡议国的领导力体现为以实力为基础，辅以稳定的政治意愿。美国国力相对下降，内顾倾向严重，社会撕裂，在外交上实行阵营化和反多边主义的做法。相比之下，中国持续提升国力，凝聚民心，对外高举多边主义和人类命运共同体的大旗。可见，中美两国的领导力呈现此消彼长的变动趋势。第三，关于倡议时机。在美国不断滥用美元霸权、各国对美元主导地位日益不满的局势下，如能推进AMF倡议，料有不少国家追随。但鉴于当前地缘政治环境，2015年亚投行成功筹建的盛况可能难以再现。当前国际合作趋于“礼崩乐坏”，但软法成为可行选项，例如中国提出“全球发展倡议”“全球安全倡议”“全球文明倡议”。第四，关于谈判策略。20世纪90年代是全球化的“田园时代”，WTO、《北美自由贸易协定》(NAFTA)等诸多条约的谈判取得成功，但国际投资协定谈判未能成功。然而，各国没有放弃，不断调整谈判策略，采用如前文所述“高且可行”标准的务实思路，终于完成全球首个多边投资协定的谈判，即WTO《投资便利化协定》。

## 中国定位：结盟与结伴

中国式多边主义区别于中国的外交政策，不专属于中国。然而，中国是中国式多边主义的引领者，因此，讨论中国式多边主义，需要讨论中国的国际定位，以便国内外学界更好地理解中国式多边主义的性质和走向。与美国奉行“不是盟友就是敌人”的霸权思维不同，中国主张“结伴不结盟”。首先，中国外交的基本立足点是广大发展中国家。美国在各种场合要求中国放弃发展中国家立场，企图“分化”中国与这些国家的关系。中国的立场是，即便将来成为高收入国家，中国永远是发展中国家大家庭的一员。其次，中国把欧盟视为坚守多边主义的可靠伙伴。在美国滥用单边措施、破坏WTO规则时，欧盟曾一度采取绥靖政策。

中国呼吁欧盟强化战略自主，与中国一起践行真正的多边主义，展现“多边主义刻在欧盟DNA里”的立场。最后，中国与俄罗斯在国际事务中协调配合，“不结盟、不对抗、不针对第三方”。党的二十大报告指出，“中国坚定奉行独立自主的和平外交政策”“深化拓展平等、开放、合作的全球伙伴关系，致力于扩大同各国利益的汇合点”。<sup>[1]</sup>

高举多边主义旗帜，符合中国自身利益。这体现在以下三个方面。第一，通过多边合作输出发展理念，在更高水平上展现中国领导力。进入新时代，中国外交展现了负责任大国的形象。之所以在基础设施互联互通领域率先提出多边机制倡议，就是因为基础设施建设为中国改革开放的成功奠定了坚实的基础。受益于基础设施建设和稳定的外资政策，中国迅速成长为制造业大国。通过出口创汇，不仅偿还了外债，外汇储备更是从最初的50亿美元增加至3万亿美元以上，长期保持世界第一。<sup>[2]</sup>“要想富，先修路”，中国在与世界分享这一成功实践的过程中，“走出去”并与世界合作，实现自身的利益和价值。中国还致力于在制度层面作出贡献，例如，在“一带一路”建设的多边框架下分享“有效市场和有为政府相结合”的治国理政经验，<sup>[3]</sup>在WTO中引领投资便利化协议谈判。

第二，借力多边合作机制，持续深化国内改革。强有力的开放承诺能够有效打破国内改革壁垒。2001年中国加入WTO是很好的例证。当时，基于透明度原则和非歧视原则的WTO文化持续推动中国社会、经济和法治进步。亚投行的实践也有望对中国国内改革产生类似的影响。如果一家中国公司有意参与亚投行投资的项目，那么它必须在项目的各个阶段符合高标准要求，而倡导高标准有助于中国产业结构升级。亚投行“精干、廉洁、绿色”的文化，也可对中国的行政体制改革产生更广泛的影响。“精干”要求有助于减少行政体制中常见的官僚作风和繁文缛节；“廉洁”要求通过培育国内企业的合规文化、合规机制，为廉洁政府建设提供良好社会土壤；“绿色”要求与中国的新型社会发展理念相契合，助力实现“双碳”目标。前文提及的亚投行引领“一带一路”建设高质量发展（如

---

[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（2022年10月16日）》，北京：人民出版社，2022年。

[2] “我国外汇储备规模连续17年稳居世界第一”，2022年6月23日，[https://www.gov.cn/xinwen/2022-06/23/content\\_5697393.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-06/23/content_5697393.htm)[2023-08-25]。

[3] 《“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》第14.4段要求“充分认识市场作用和企业主体地位，确保政府发挥适当作用”。《“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》，2017年5月15日，[https://www.gov.cn/xinwen/2017-05/15/content\\_5194232.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2017-05/15/content_5194232.htm)[2023-08-25]。

进出口银行项目)便是很好的例子。

第三, 多边主义体现应对美式霸权的重要思路。美国自2015年起, 走上了背弃多边主义的道路。<sup>[1]</sup>主要表现在, 美国推行阵营对抗, 广泛实施主要针对中国的歧视政策, 实行“伪”多边主义。<sup>[2]</sup>美国为什么要摧毁其先辈构建的多边主义? 因为多边机制的发展既可强化美式霸权, 也会约束美式霸权。时至今日, 美国政府认为, 多边主义约束美国的负面效果更加明显。鲁杰曾坦然承认, “美国绝对无意在违背自身利益的情况下倡导多边世界秩序”。<sup>[3]</sup>美国银行家佐利克于2005年督促中国成为“负责任的利益相关者”, 而现实是美国首先不再负责任; 他于2019年批评美国政府背离多边主义, 痛心疾首地说, “只有愚蠢者和胆怯者”才会背叛多边经贸体系。<sup>[4]</sup>佐利克也曾指出“亚投行有利于巩固由美国缔造和维持的国际经济制度”, <sup>[5]</sup>然而美国政府却抵制亚投行。在中国看来, 多边主义有利于团结大多数, 有利于反对阵营对抗, 也有利于与美式霸权进行博弈。为此, “一带一路”倡议的多边联合公报和中方立场文件均明确强调: 支持传统国际秩序, 尊重《联合国宪章》; 基于现行国际秩序共建“一带一路”。<sup>[6]</sup>在大变局中, 挑战现有秩序的不是新兴大国, 而是守成大国, 颇具讽刺意味。

---

[1] 2015年是美国转变对华政策的重要年份, 这一年发生了一些让美国不快的历史事件, 例如亚投行成功设立、特别提款权(SDR)篮子纳入人民币等。这一年晚些时候, 中美双边投资协定(BIT)谈判停滞。

[2] 最近的例证是, 美国于2022年颁布《芯片和科学法》和《通胀削减法》, 推动全球补贴竞赛; 把补贴条件限定为美国本土生产的半导体和新能源汽车, 并把与中国做生意的企业排除在外, 迫使企业在中美之间“选边站队”。2023年2月福特和宁德时代宣布在美国合作建设动力电池工厂; 为了符合《通胀削减法》的补贴资格规定, 双方商定由宁德时代提供技术许可, 而不是合资建厂, 构成美版“强制技术转让”。

[3] Ruggie J. G., “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, *International Organization*, 46(3): 561-598, 1992.

[4] Zoellick R. B., “Can America and China Be Stakeholders?”, December 4, 2019, <https://carnegieendowment.org/2019/12/04/can-america-and-china-be-stakeholders-pub-80510>[2023-08-25].

[5] Zoellick R. B., “Shunning Beijing’s Infrastructure Bank Was a Mistake for the US”, *Financial Times*, July 7, 2015.

[6] 参见《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》(2019年4月27日)第3、7段, 《共建“一带一路”: 理念、实践与中国的贡献》(2017年5月)第四(三)部分, 《共建“一带一路”倡议: 进展、贡献与展望》(2019年4月)第二(一)部分。相关文件文本见于中国一带一路网: <https://www.yidaiyilu.gov.cn>[2023-08-02]。

## 结 语

中国式多边主义的七个维度之间关系密切。“决策机制”维度反映国际社会成员之间平等协作的关系，具有根本意义；“公司治理”维度基于此关系定位，注重反映平等协作关系的国际组织内部结构；“规则制定”维度研究成员作出国际承诺的形式，包括软法和硬法两类；“条约解释”维度关注硬法类别下条约文本的解释问题；“业务标准”维度反思软法类别下的最佳实践；“外部关系”维度探讨在外部世界中与已有同类机制的关系；“中国定位”维度则讨论中国式多边主义引领者的自我定位。

中国式多边主义具有的“基于美式，超越美式”特点，鲜明地刻画于这些维度之中。例如，“决策机制”维度方面，维持美式相关机制的同时，主张“共商”原则；“公司治理”维度上，继承布雷顿森林机构三层式结构的同时，实施非常驻董事会制度；“规则制定”维度表明，除制定条约之外，可以签署大量软法类文件；“条约解释”维度显示，在文本解释的基础上，突出目的条款的作用；“业务标准”维度上，在倡导高标准的同时，强调标准的可行性；“外部关系”维度强调，在借鉴老机制的同时，与时俱进，有所创新；从“中国定位”维度来看，在发展全球伙伴关系中展现中国领导力。

一些人提出：“如果中国主张中国式多边主义，印度主张印度式多边主义，欧盟主张欧式多边主义，再加上美式多边主义，大家都搞自己的多边主义，还怎么开展多边合作？”中国式多边主义不是要颠覆现有国际秩序，而是旨在优化现有国际秩序；也就是，继承美式多边主义“基于规则+倡导高标准”的优点，<sup>[1]</sup>纠正其“发展中国家代表性不足”的缺点，增加中华优秀传统文化“共商”元素。总之，全球经济治理的指引是构建人类命运共同体，实质是增强发展中国家的代表性和发言权，实现路径则是中国式多边主义。■

（责任编辑：邱静）

---

[1] 美国所谓“基于规则的国际秩序”是伪多边主义，掩盖其单边主义本质。但是，“基于规则”（Rules-based）一词本身值得倡导，人们常说WTO是“基于规则”的国际组织。过去我们曾对“全球治理”“高标准”“贸易投资自由化”有所警惕，但经过改革开放、解放思想，现在都接受了这些概念，还积极参与、主动倡导。关键是赋予这些概念何种内涵、如何阐释这些概念并取得国际社会的广泛认同。