

# 中国式多边主义的理论框架与实践观察

文/顾宾

## 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”。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“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。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，多边主义实践源起于欧洲，而集大成者是美国；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”。

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，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。二是提出共建“一带一路”倡议（BRI）、亚洲基础设施投资银行（以下简称“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（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。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”。

## 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。首先，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。其次，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。最后，成员的股本占比和投票权占比并不一致，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。

中国在亚投行享有一票否决权。这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予以理解。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。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”政治考量。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”。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。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。

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”（CEIU）。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）。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。

### 规则制定：硬法与软法

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。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。在“逆全球化”浪潮下，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。

“一带一路”建设的软法网络庞大，且在不断扩张。据统计，截至2023年8月，中国已与152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。各国在“一带一路”建设中选择软法形式，有效避免了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。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，是因为其既顺应了时代形势的要求，又具有软法特征。

“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：区域贸易协定，投资和税收协定，以及人员流动协定。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

判断一个国际机构的职能有无条约授权，不以条约明确授权为准，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。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。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；不仅考虑能力建设，而且要考虑权力失衡；不仅考虑法治，也要考虑法律的作用。”

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。一些人质疑亚投行对“一带一路”建设的参与，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。反对者认为，既然《亚洲基础设施投资银行协定》（以下简称《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《协定》第1.1条规定的“改善基础设施互联互通”目标，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。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”共建国家，基本上是“一带一路”建设项目。亚投行还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。

### 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；要避免过度程序化，防止无限期拖延和效率低下；要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，实行非常驻董事会制度，其高标准被赋予了新的内涵。从

业务标准的角度,《环境与社会框架政策》相关标准达到了“高且可行”的要求,体现了亚洲传统智慧——“自主自愿、灵活务实、循序渐进”。此外,近年来,发展中国家和最不发达国家的公共债务水平高企,公共债务成为国际社会广泛关注的焦点问题。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。《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。

### 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)的倡议便是一个失败的案例,值得深入研究。日本发起AMF仅仅出于自身利益考虑。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。

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。“机构合作”已经被写入《协定》,刻入亚投行的基因。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、谦逊和合作的意愿,能够迅速提升自身能力和国际声誉。

### 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”。

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。“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,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。亚投行“精干、廉洁、绿色”的文化,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。第三,多边主义体现应对美式霸权的重要思路。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”。

### 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,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,全球经济发展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。□

〔作者系北京外国语大学法学院副教授;摘自《国际经济评论》2023年第5期;原题为《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》〕