

人类命运共同体理念引领国际法治变革： 逻辑证成与现实路径

李 寿 平*

摘 要:为应对全球治理失灵,作为全球治理主要工具的国际法治亟待变革。中国首倡的人类命运共同体理念是形成中的新型国际法观,其共商共建共享的全球治理观为国际法治变革提供新的理念,其对人类共同利益的关注为国际法治变革提供终极目标价值。在人类命运共同体理念引领下,国际法治变革应进一步丰富和创新国家主权原则、不干涉内政原则、国际合作原则等国际法基本原则,确立“以人类为本”、合作共赢、包容发展的理念,完善并发展人权保护、环境保护、人道主义及全球公域资源利用等方面的国际法律制度,共同增进人类共同利益。

关键词:人类命运共同体 全球治理 国际法治 国际法观

冷战结束后,全球化飞速发展,国际权力格局发生根本性变化,内战、恐怖主义、经济危机、金融失控、自然灾害、气候变化、流行疾病等全球性问题也不断涌现。特别是2008年全球金融危机后,逆全球化导致全球经济发展乏力,全球性问题更加凸显,现有的国际规则体系越来越不能有效管理全球事务,不能应对全球性挑战,致使全球问题不断产生和积累,世界秩序因而出现失调,有人称之为“全球治理失灵”^①。全球治理的主要手段和工具是国际法治,解决全球治理失灵的主要途径是变革国际法治,使国际法治能有效应对全球问题,有效管理全球事务。人类命运共同体理念是中国在国际格局发生深刻变化、全球治理失灵的背景下提出的全球治理新方案,这一论断的成立,必须解决一系列核心国际法理论问题,如人类命运共同体理念能否为国际法治变革提供新方案?如何为国际法治变革提供新方案?人类命运共同体理念与现行国际法治关系如何?在人类命运共同体理念下国际法治如何变革?以下笔者试结合全球治理的背景,分析现行国际法治无法解决全球治理失灵的主要原因,揭示人类命运共同体理念在解决全球治理失灵和国际法治变革方面的引领作用,解构人类命运共同体理念与现代国际法的交互影响关系,对通过国际法治变革来构建人类命运共同体提出建议。

一、全球治理背景下现行国际法治面临的困境

(一)全球治理背景下的现行国际法治

* 北京理工大学法学院教授、博士生导师

① 参见秦亚青:《全球治理失灵与秩序理念的重建》,《世界经济与政治》2013年第4期。

虽然国际社会对于全球治理的概念一直缺乏权威定义,但大多学者认为全球治理是指国际社会通过不同工具来解决国际问题和国际事务。美国学者詹姆斯·罗西瑙就认为,全球治理是“人类活动所有层面的规则体系——从家庭到国际组织,以及为了实现这些规则而进行的具有跨国影响力的控制活动”;^①约翰·鲁杰也将全球治理界定为“全球社会组织通过权威的规范系统、规则、机构、实践及前述手段,通过集体,从地方到全球来处理全球事务”。^②我国学者何亚非、俞可平也持类似的观点。^③

2008年国际金融危机以来,国际权力格局发生深刻变化,国际行为体多元化发展,全球性危机凸显,全球治理越来越难以应对恐怖主义袭击、金融危机、气候变化等全球性问题,全球治理面临失灵。全球治理失灵的实质就是作为全球治理工具的国际法治在全球层面失去效力。对于全球治理失灵的原因,大多学者从国际政治的角度分析,认为美国相对实力的衰落、新兴大国的崛起和全球金融危机之后出现的新问题是导致全球治理失灵的主要原因。^④但很少有学者从治理工具的角度分析国际法治本身在全球层面失去效力的原因。作为全球治理的主要工具,现行国际法治用治理国家间关系的国际法观、秩序原则和制度安排来治理全球性的国际社会,导致现行国际管理体系及其相应的制度安排在全球性挑战面前的失效,这正是当前国际法治面临的困境。

(一) 狭隘的国际法观导致治理模式的失灵

自《威斯特伐利亚和约》以来的国际社会,尽管国际格局几度变迁,但治理国家间关系的国际法治观占主导地位的依旧是权力政治观。权力政治观是现实主义的核心理念,强调“权力”和“利益”是国家间争夺的主要目标及国际政治理论分析的核心概念。权力政治观的代表人物美国学者汉斯·摩根索认为,权力既是国内政治争夺的首要目标,同时也是国家间争斗的首要目标,其在《国家间的政治》中指出:“国际政治像一切政治一样,是追逐权力的斗争。无论国际政治的终极目标是什么,权力总是它的直接目标。”^⑤这种典型的传统权力政治观,以权力定义国家利益,认为军事力量在权力政治中具有显著的支配地位,而且主张或暗示:权力就是正义,就是公理;只有拥有一定权力的大国才是国际政治的主体。^⑥在此理念下,战争被认为是正常的,为了国家利益可以诉诸战争。

显然,在权力政治观下,追求国家利益是国际关系的核心,权力和实力是国家的必然追求。正如英国学者霍布斯所说:“国家利益是相互排斥的;国家可以自由地追求自己的目标,不受任何道义和法律的限制。”^⑦因此,在国际法治中,用国家间关系的理念来处理全球性事务,必然面临以下几个方面的困境。首先,国际权力格局发生深刻变化,新兴国家和非政府国际组织的影响力不断加强,国际社会多元化行为体的发展使当前国际法治无法解释当今国际政治的发展,更无法提供解决当今国际社会全球治理的方案。其次,当前国际法观仍然认为国家利益与国家间共同利益是冲突和对立的。但

① James Rosenau, *Governance, Order and Change in World Politics*, in James Rosenau and Ernst-Otto Czempiel eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992, pp.1-29.

② John Gerard Ruggie, *Global Governance and “New Governance Theory”: Lessons from Business and Human Rights*, 20 *Global Governance*, 5 (2014).

③ 参见何亚非:《选择:中国与全球治理》,中国人民大学出版社2015年版,第1页;俞可平:《全球治理引论》,《马克思主义与现实》2002年第1期。

④ 参见何帆、冯维江、徐进:《全球治理机制面临的挑战及中国的对策》,《世界经济与政治》2013年第4期。

⑤ [美]汉斯·摩根索:《国家间政治:权力斗争与政治》,[美]肯尼思·汤普森修订,徐昕、郝望、李保平译,北京大学出版社2012年版,第41页。

⑥ 参见贾海涛:《现实主义权力观的历史演变和现实影响》,《暨南学报》(哲学社会科学版)2007年第5期。

⑦ 郝德利·布尔:《无政府社会:世界政治中的秩序研究》,张小明译,上海世纪出版集团2014年版,第25页。

是,在全球化的今天,国家利益与国家间的共同利益并不对立。因为全球化下各国所面临的共同性问题逐渐增多,使这些国际共同利益成为各国国家利益的一部分。若损害这些共同利益也就相应地损害了各国的国家利益。最后,权力政治观将国际合作视为国家利益最大化的手段,其结果必然是零和游戏式的国际合作和国际关系。

(二)片面的国际法治目标价值导致治理手段失灵

法国学者卢梭在阐释法与利益的关系时指出:“如果说个别利益的对立使得社会的建立成为必要,那么就正是这些个别利益的一致才使得社会的建立成为可能。正是这些不同利益的共同之点,才形成了社会的联系;如果所有这些利益彼此并不具有某些一致之点的话,那么就没有任何社会可以存在的了。因此,治理社会就应当完全根据这种共同的利益。”^①国际法治作为全球治理最主要的手段,其实质也是对国际社会诸成员或主体之间利益关系的一种平衡,其价值就是实现国际社会诸主体之间的共同利益。在不同的历史时期,由于国际社会政治、经济格局和国际关系的性质不同,国际社会的共同利益也在不断变化,国际法治的目标价值也在不断变化。

近代国际法是30年战争后在《威斯特伐利亚和约》基础上形成的。30年战争结束后,在主权国家组成的国际社会里,“国家利益就在人类国际舞台上占据了统治地位。尖锐的民族国家间的矛盾以及由此而产生的维护国家主权的斗争,成为国际法律体系发展的核心篇章”。^②霍布斯将此时期的国际社会总结为“国家始终猜疑,保持着战争的姿态……国家关系类似于零和博弈,国家利益相互排斥”,^③比较准确地描述了近代国际法存在的主要社会基础,也从另一方面揭示了此时国际法治的目标价值是实现国家间和平共存共同利益。正是基于此,《威斯特伐利亚和约》通过确立“邦君权”,为主权原则提供了重要的法律渊源,^④确认了“保持普遍的和平、永恒、真正和诚挚的和睦关系”的价值目标。^⑤

现代国际法是第二次世界大战后在《联合国宪章》基础上建立起来的,其产生的社会基础是美苏两极争霸的国际政治经济格局,国际社会面临的主要威胁仍然是国家间的战争和使用武力,因此在现代国际法发展的早期,和平与安全仍然是各国和国际社会的共同利益。冷战结束后,现代国际法进入晚近发展时期。现代国际法的社会基础发生了深刻变化。一方面,国际政治格局发生根本性变化,一超多强的政治格局替代了两极争霸的格局,20国集团、金砖国家等新兴国家的参与全球治理不断深入。世界并没有出现美国学者弗朗西斯·福山所假设的“冷战的结束意味着全球政治中重大冲突的结束和相对和谐世界的出现”,^⑥大量的种族冲突和种族清洗、恐怖主义袭击成为国际安全的新威胁。另一方面,科技的发展使人类向自然索取和掠夺的能力增强,人类与自然的冲突日益凸显,一系列全球性危机已经威胁人类的安全和发展,如环境资源危机、全球气候与生态危机。

以联合国为核心、以《联合国宪章》为基础的现代国际法治的目标价值主要是确保国际和平与安

① [法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆2002年版,第49页。

② 李双元、李赞:《构建国际和谐社会的法学新视野——全球化进程中的国际社会本位理念论析》,《法制与社会发展》2005年第5期。

③ 参见[英]霍布斯:《利维坦》,黎思复、黎廷弼译,商务印书馆1985年版,第128~132页。

④ 参见李明倩:《〈威斯特伐利亚和约〉与近代国际法》,商务印书馆2018年版,第185~188页。

⑤ 参见《奥斯纳布鲁克条约》第1条,转引自李明倩:《〈威斯特伐利亚和约〉与近代国际法》,商务印书馆2018年版,第291页。《威斯特伐利亚和约》包括《奥斯纳布鲁克条约》和《明斯特条约》两个条约。

⑥ 转引自[美]塞缪尔·亨廷顿:《文明的冲突与世界秩序的重建》,新华出版社2010年版,第9页。

全。随着安全威胁性质的变化,非传统安全威胁因素明显加强,非传统安全威胁不是国家之间的相互安全威胁而是国家群体乃至整个人类共同面对的威胁。面对非传统安全威胁,无论一个国家多么强大,单凭自己的实力都无法化解和应对面临的安全威胁。现行联合国框架下的集体安全制度也不足以应对非传统安全威胁,其主要原因是现行国际法治的目标价值关注的是国家或国家间的共同利益,在此基础上确立的国际合作仍然难以摆脱零和博弈的困境。

(三)滞后的国际法治规则导致治理工具失灵

全球治理主要是依照国际法规则体系进行的,因而常被解读为“作为世界上所有基于规则的协调总和”。^① 理性主义认为,国际制度通过加强信息的透明度、降低不确定性和交易成本,从而促成国际合作。而建构主义则强调,国际制度能够塑造国家的认同和文化,进而影响国家行为并增进国际合作。因此,强化以国际制度为核心特征的全球治理成为当今国际社会的共识。

21世纪以后,国际权力格局发生深刻变化,国际社会行为体呈现多元化发展,国际行为体之间的联系日益紧密,国际安全威胁性质也发生根本性变化,现行国际法治规则在解决这些问题方面面临困境:一方面,21世纪以来,人类科技飞速发展,人类活动与全球治理的范围不断扩大,这种形势不但加剧了旧有的全球性问题,也衍生出一系列新的问题,亟待国际法的规制。例如,随着信息技术和网络技术的发展,网络安全形势日益严峻,建立网络空间行为规范、构建网络空间国际秩序已刻不容缓,但全球层面网络治理规则仍处于规制盲点。此外,智能科技、外空安全、食品安全、公共卫生、跨国刑事犯罪等方面都不同程度地显现出全球治理制度的供给不足。另一方面,现有国际法规则滞后于安全威胁的变化。冷战之前的传统安全威胁主要涉及国家,是国家制造、国家认知、国家应对的威胁,是国家对国家的威胁。现有国际法治规则主要致力传统安全威胁的解决,关注国家间问题的解决,对于恐怖主义袭击、气候变化、传染疾病的控制、金融危机等非传统安全威胁的关注不够,因此现有规则在应对这些非传统安全威胁问题上越来越显得失灵。

上述分析表明,在全球治理背景下,为解决全球性事务和应对全球性危机,现行国际法观需要创新,现行国际法治的价值目标需要提升,现行国际法规则需要完善和发展。国际法治变革需求为人类命运共同体理念的产生并引领国际法治变革提供现实基础和社会基础。

二、人类命运共同体理念引领国际法治变革的逻辑基础

中国首倡的人类命运共同体理念强调国际社会和平并存,在各国之间存在利益竞争和观念冲突的现实下,每一个国家在追求本国利益时兼顾他国合理关切,在谋求本国发展中促进各国共同发展,各国应在和平、发展、合作、共赢的原则下共同应对全球危机和挑战,共同推进和实现国际社会的共同利益、整体利益和长远利益。^② 其价值目标是中国共产党十九大报告所指出的“建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”,^③其基本理念是共商共建共享。但人类命运共同体理念毕竟尚未形成国际法律制度或国际法原则,仅是中国新时代一项国际关系和外交政策的理念范

① [德]克劳斯·丁沃斯、[荷]菲利普·帕特伯格:《如何“全球”与为何“治理”?全球治理概念的盲点与矛盾》,《国外理论动态》2013年第1期。

② 参见胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》,《人民日报》2012年11月18日。

③ 习近平:《共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲》,《人民日报》2017年1月20日。

畴,^①尚属于政治话语体系的范畴。这一理念能否为全球治理提供新方案,能否为国际法治变革提供引领,这直接取决于该国政治理念是否具有国际社会共识性和其价值目标的先进性。2012年中国共产党十八大报告提出“倡导人类命运共同体意识”,^②中国共产党的领导人在多个场合阐释和强调了人类命运共同体理念。中国共产党的十九大报告和2018年3月11日修订的《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)都再次强调要“推动构建人类命运共同体”。^③推动构建人类命运共同体已成为中国指导国家外交战略的一项宪法原则,明确体现了中国的国家意志。从国际社会的层面来看,《宪法》明确推动构建人类命运共同体的政治意义是以国家根本大法形式向国际社会宣示关于全球治理及国际法治的中国方案。

联合国社会发展委员会在2017年2月10日第55届会议通过的“非洲发展新伙伴关系的社会层面”决议中首次提及“打造人类命运共同体”;2017年3月17日,联合国安理会通过关于阿富汗问题的决议强调构建人类命运共同体;2017年3月23日,联合国人权理事会第34次会议通过的关于“经济、社会、文化权利”和“粮食权”的两个决议,明确表示要“构建人类命运共同体”。^④2018年6月20日纪念联合国探索与和平利用外层空间会议50周年高级别会议通过的成果文件也明确呼吁“在和平利用外空领域加强国际合作,以实现命运共同体愿景,为全人类谋福利与利益”。^⑤联合国框架下的这一系列决议表明,人类命运共同体理念已经从中国的国家意志发展成为当今国际社会的政治理念。

政治理念虽然具有行为引导、秩序导向功能,但政治理念的引导并不必然具有合理性,引导方向合乎抑或阻碍人类社会发展和进步的方向,取决于政治理念的性质。只有正确反映社会政治生活本质、合乎政治发展规律的政治理念,才能正确引导政治主体的政治行为,从而形成良好的政治秩序。人类命运共同体理念倡导的目标价值和理念不仅可以引导国际法治变革走出困境,也是解决全球治理失灵的新方案,具有目标价值的先进性。

(一)为国际法治提供新的国际法观

全球化背景下,全球性问题和非传统安全威胁问题的凸显,一国不可能绕过其他行为体独立谋求自身利益的实现。国际社会越来越意识到,这些事关国家利益的问题需要世界各国共同协商、共同合作才能得到实现,国际合作是实现国家利益和国际利益的必然选择。正如习近平总书记倡导的,“随着世界多极化、经济全球化深入发展和文化多样化、社会信息化持续推进,今天的人类比以往任何时候都更有条件朝和平与发展的目标迈进,而合作共赢就是实现这一目标的现实途径”。^⑥

在权力政治观下,主导国家行为的基本动因是利益,因此追求国家利益最大化是国际政治的价值目标,国家利益与国家间共同利益是冲突和对立的。在此理念指导下,世界处于无政府状态,国际关

① 参见徐宏:《人类命运共同体与国际法》,《国际法研究》2018年第5期。

② 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》,《人民日报》2012年11月18日。

③ 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》,《人民日报》2017年10月28日。

④ 参见刘晓、卢泽华:《人类命运共同体载入联合国多项决议》,《人民日报》(海外版)2017年3月27日。

⑤ 联合国大会:《题为〈纪念第一次联合国探索及和平利用外层空间会议五十周年:空间作为可持续发展的驱动力〉的决议草案》,A/AC.105/L.313, <https://cms.unov.org/dcpms2/api/finaldocuments?Language=zh&Symbol=A/AC.105/L.313>,2019-10-20。

⑥ 习近平:《顺应时代前进潮流,促进世界和平发展》,载习近平:《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第274页。

系的变动主要通过说服、威胁、武力来实现,战争是利益冲突的最终裁判,国际体系的治理只有一种方式:权力均势。国际合作必然是零和游戏。

人类命运共同体理念的核心理念是共商共建共享。共商就是要共同参与,提倡采取平等对话的方式,对于国际事务,要尊重各方的意见,兼顾各方利益关系。共建就是要汇集各方建设力量,发挥各自优势和特长,采取优势互补的方式,激发各自潜能,实现各方力量的高度融合。共享就是各方要提供共享发展平台,对于国际社会有益的事情,各方共同享有参与的权利与机遇。人类命运共同体理念强调“共商共建共享”,为国际法治变革提供新的指导,批判并超越了旧有的全球治理思维,主要表现在以下方面:(1)人类命运共同体理念倡导的共商共建共享原则强调治理的多元主体、平等参与和民主协商。治理的主体是构成国际体系的世界各国,而不是世界的某一个部分和某一类国家。(2)人类命运共同体理念倡导的共商共建共享全球治理观,从代表性、开放性和公正性等方面超越了全球治理观。(3)共商共建共享的全球治理观以构建人类命运共同体为目标。随着冷战结束和全球化飞速发展,全球性问题跨越国界,成为整个人类社会面临的共同威胁。以保护和促进全人类的共同利益为根本宗旨的全球治理观从目标上超越了旧有全球治理思维。

为了解决全球治理失灵,国际法治必须创新现行治理国家间关系的权力政治观,用共商共建共享的新型国际法观来推动国际法治向合作共赢变革。

(二)为国际法治新的目标价值

现行国际规则是美国为首的西方发达国家主导的,包括以联合国为中心的国际安全治理体系和由布雷顿森林体系组成的世界经济治理结构。^①这种国际规则关注的仍然是国家或国家间的共同利益,现行以联合国为中心的国际安全治理体系不足以应对飞速发展的非传统安全威胁,现行世界经济治理结构也不足以应对新型金融危机和逆全球化问题。

人类命运共同体理念的目标价值就是建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。持久和平和普遍安全的目标价值不仅继承了现代国际法通过集体安全制度应对传统安全威胁,实现国际社会和平与安全的价值,也进一步指引现代国际法治变革要面对大发展大变革大调整的新形势,摒弃冷战思维和强权政治,坚持以通过对话、协商来解决争端,实现持久和平和普遍安全。共同繁荣的价值目标不仅继承了现代国际法合作促进发展的目标价值,也明确要求同舟共济,促进贸易和投资自由化便利化,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,摒弃零和游戏式的国际合作,实现人类共同发展。开放包容、清洁美丽的价值目标强调尊重和实现个体人权和集体人权。通过尊重世界文明多样性,以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明共存超越文明优越。^②这是保护和实现集体人权的基础,更是应对恐怖主义等全球性危机的核心价值。清洁美丽世界的实现更是通过合作应对气候变化、环境污染等全球性危机实现人类个体人权和集体人权和谐发展的基础。

人类命运共同体理念实际上包含着综合利益理念,该理念并不否认利益在国际政治中的作用,但不认为国家利益是国际政治的唯一价值目标,相反,国际利益才是国际政治的价值目标。对于国际利益的内涵,我国学者阎学通认为,“对国际利益有两种理解。狭义的国际利益是指世界各国的共同利益或人类的共同利益,也可谓之世界利益或全球性国际利益。广义的国际利益是指国家之间的共同

① 参见卢静:《当前全球治理的制度困境及其改革》,《外交评论》2014年第1期。

② 参见习近平:《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》,《人民日报》2017年10月28日。

利益,它既包括世界各国的共同利益,也包括部分国家之间的共同利益,可以谓之集体国际利益”。^①无论是狭义的国际利益还是广义的国际利益,都强调国家利益外的共同利益。这种共同利益既包括世界各国的共同利益,也包括人类共同利益。人类命运共同体理念包含的五大内涵既体现对国家利益的关切,也关注国家间共同利益和人类共同利益。人类命运共同体理念包含的五大内涵的核心就是习近平总书记2015年在联合国成立70周年峰会上解读:“和平、发展、公平、正义、民主、自由,是全人类的共同价值,也是联合国的崇高目标。”^②这表明,人类命运共同体理念的价值目标不仅是国家生存和发展的基础,也是国际社会未来发展的方向。在人类命运共同体理念指导下,国际法治的目标价值不仅应该包括国家和国家间利益,也应该包括关乎人类整体的人类共同利益。

三、人类命运共同体理念下现代国际法基本原则的创新

在人类命运共同体理念引领下,国际法观将实现从权力政治观向共商共建共享的新型国际法观的变革,国际法的价值目标将实现从关注国家利益、国家间利益向关注人类共同利益的变革。在人类命运共同体理念的引领下,现代国际法基本原则需要创新和发展。

(一)国家主权原则的创新

国家主权原则是国际法最古老的原则之一。国家主权是一个国家能够独立自主处理自己的对内对外事务,不受其他国家干涉的权力。对内而言,主权是国家的最高权力,在国际关系上,主权表现为国家的独立和平等。任何一国不得以主权的意志强加于他国。^③《奥本海国际法》将主权定义为国家的最高权威,这种权威在国际上意味着在法律上不从属于其他任何世俗权威的法律权威。^④

人类命运共同体理念的核心价值是实现人类共同利益。随着人类共同利益的产生和发展,有关人权、反恐、环境、能源、疾病预防、惩治犯罪等事项属于传统国际法上国家主权管辖的事项,由于国际社会的联系日益紧密,这些事项直接影响或威胁国际社会的安全和发展,单个国家无法独自解决,这就需要国际社会合作来集体解决。因此,在全球治理背景下,当国家行使主权权利与增进人类共同利益相冲突时,显然应该适当限制国家主权权利的行使,这也是国家主权原则在全球治理背景下的新发展,即国家主权的行使要受到整个人类的和平权、发展权、环境权和共同继承权的影响,国家不可为自身主权的完整而无视人类整体利益,因为此等“无视”有可能导致危及地区甚至整个国际社会的安全。国家也不可为自身的经济发展而不顾甚至破坏环境,因为一国的生态失衡和环境污染会殃及邻国乃至全球。国家更不可凭借其技术和经济优势在极地、国际海底和外空擅自主张主权,因为这些地区或区域资源是人类共同的继承财产。^⑤

无论是在人权保护、环境保护还是全球公域资源利用等涉及人类共同利益面前,国家主权原则都不再是绝对的。当国家的主权利益与全人类的整体利益发生冲突时,国家不可为自身主权的完整而无视人类整体利益,前者无疑应服从后者,这已得到国际社会的广泛认可。^⑥构建以增进人类共同利

① 阎学通:《中国国家利益分析》,天津人民出版社1997年版,第28~29页。

② 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》,《人民日报》2015年9月29日。

③ 参见周鲠生:《国际法》(上册),商务印书馆1981年版,第184页。

④ 《奥本海国际法》(第1卷)(第1分册),[英]詹宁斯、[英]瓦茨修订,王铁崖译,中国大百科全书出版社1995年版,第92页。

⑤ 参见曾令良:《论冷战后时代的国家主权》,《中国法学》1998年第1期。

⑥ 参见曾令良:《论冷战后时代的国家主权》,《中国法学》1998年第1期。

益为目标的人类命运共同体,必然要求国家在行使主权权利的时候应充分考虑全人类共同利益,甚至为全人类共同利益主动限制自身主权权利的行使。这也正是在人类命运共同体理念下国家主权原则内涵的新发展。

(二)不干涉内政原则的拓展

不干涉内政原则是国际社会普遍接受的一项国际法基本原则。1945年《联合国宪章》第2条第7款明确规定“本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件”。此后,在联合国框架下通过一系列国际文件强化了不干涉内政原则。^① 现行国际法中,内政是指国家可以不受依国际法而产生的那些义务的限制而能自由处理的那些事项,如一个国家的政体、内部组织、同其国民的关系等。^② 但内政的范围不是固定不变的,而是随着国际关系的变化及国际法的发展而不断变化及发展的。常设国际法院在1923年“关于突尼斯和摩洛哥国籍法令案”^③的咨询意见中认为,每一事项是否纯属国家管辖范围之内是一个本质上相对的问题,其答案取决于国际法的发展。首先,随着人类共同利益的产生及其发展,国家内政的范围在不断缩小。有关人权、反恐、环境、能源、疾病预防、惩治犯罪等事项属于传统国际法上国家管辖的内政,由于国际社会的联系日益紧密,这些事项直接影响或威胁国际社会的安全和发展,单个国家无法独自解决,这就需要国际社会合作来集体解决。在全球化背景下,为了增进人类共同利益,这些事项逐步成为国际社会共同关注和解决的国际事项。其次,随着国际社会组织化的发展,国家主动向国际组织让渡部分主权权利,将其事关全人类共同利益的国内管辖事项的管辖权让渡给国际组织。例如,国际社会通过建立国际刑事法院、前南国际刑事法庭等专门的国际军事和刑事审判机构直接惩处战争罪、违反人道罪、违反人类罪、种族灭绝罪等最严重的国际罪行,这不仅凸显了国际社会保护人类核心价值所取得的新成就,也在某种程度上限制了国家内政范围的扩大。最后,在现行的国际法中,尽管灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪已经是国际法所规范的范畴,但是保护本国人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害则一直属于主权国家国内管辖事项。随着“保护的责任”理念和原则的确立,在国家不能或不愿履行该责任时,国际社会有采取措施的责任。很显然,保护本国人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害正逐步脱离国家管辖的范围,成为国际社会共同管辖的事项。因此,基于“保护的责任”原则,传统国际法中不干涉内政基本原则的适用范围将进一步受到制约。^④

在人类命运共同体理念指导下,随着人类共同利益的形成和发展,国家内政的范围正在缩小,传统国际法上的不干涉内政原则也需要进行新的认识和理解。

(三)国际合作原则的发展

国际法的产生和发展历史就是国际合作原则不断加强的历史。国际合作原则也是“二战”后形成的以《联合国宪章》为核心的现代国际法的基本原则。《联合国宪章》第2款第5款将“促成国际合作”作为其宗旨之一,并明确“各会员国对于联合国依本宪章规定而采取之行动,应尽力予以协助”。1970年《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》列举了《联合国宪章》第1(3)

① 1954年中、印、缅三国共同倡导和平共处五项原则;1965年12月21日联合国大会通过的《关于各国内政不容干涉及其独立与主权之保护宣言》及1970年10月24日联合国大会通过的《关于各国依照联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则宣言》都确认不干涉他国内政的国际法基本原则。

② 参见梁西:《国际组织法》,杨泽伟修订,武汉大学出版社2011年第6版,第79页。

③ See PCIJ Publications, Series B, No. 4, p. 24.

④ 参见李寿平:《“保护的责任”与现代国际法律秩序》,《政法论坛》2006年第3期。

条、第11(1)条和第55条强调的国际合作所适用的领域,^①明确“各国不问在政治、经济及社会制度上有什么差异均有义务在国际关系之各方面彼此合作,以期维持国际和平与安全,并增进国际经济安定与进步、各国之一般福利、及不受此种差异所生歧视之国际合作”。^②在国际经济合作领域,联合国大会通过的《建立新的国际经济秩序宣言》《建立新的国际经济秩序行动纲领》《各国经济权利和义务宪章》等一系列国际文件都明确了国际合作原则。国际合作是指国家之间为了谋求共同发展和解决某些国际问题而通过谈判签订条约或参加国际会议和国际组织等形式而进行的友好协作。^③现代国际法虽然明确了国际合作作为国际法基本原则的地位,但是国际合作的目的是为了实现国家双边或多边合作的共同利益,国际合作很少考虑合作范围外别国的利益,甚至合作各方都不考虑对方的利益,零和游戏的特征明显。例如,在外空的国际合作中,1996年联合国大会通过的《关于开展探索和利用外层空间的国际合作,促进所有国家的福利和利益,并特别要考虑到发展中国家需要的宣言》为国际空间合作提供了重要的法律基础,但是该宣言明确表示,空间国家没有与非空间国家合作和分享利益的义务。这份宣言还表示,与哪些国家进行合作、支持哪些国家仍然属于国家主权并由国家自由决定。^④这典型反映了现代国际法中的国际合作原则的本质特征。

合作共赢是人类命运共同体意识的核心内容,也是构建人类命运共同体的基本原则之一。对此,党的十九大报告提出,构建人类命运共同体就是“要同舟共济,促进贸易和投资自由化便利化,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”。^⑤这一理念要求国际合作不再通过你死我活的竞争来进行,而是通过共赢的合作来达到目的。因此,人类命运共同体理念为国际合作原则提供了合作共赢的目标价值,为国际合作原则提供了共商共建共享的实现途径。

(四)人类共同利益原则的形成

与人类共同利益相关联的概念有“国家间共同利益”和“对一切的义务”。在传统国际法上,国家间共同利益是相对于国家利益而言的,但两者是相互对立的,“国家利益是相互排斥的;国家可以自由地追求自己的目标,不受任何道义和法律的限制”。^⑥随着全球化的发展,国家利益与国家间共同利益并不对立。因为全球化下各国所面临的共同性问题逐渐增多,使这些国际共同利益成为各国国家利益的一部分。若损害这些共同利益也就相应地损害了各国的国家利益。因此,国家间共同利益既包括世界各国的共同利益,也包括部分国家间的共同利益,其主体是多个国家,甚至是全球所有国家,但不包括国家以外的其他主体,更不包括作为整体的人类。

人类共同利益与“对一切的义务”一直是国际司法实践中交互使用的类似概念。国际法院在“灭绝种族罪公约保留咨询意见案”^⑦中认为,国家对预防和惩治灭绝种族行为享有共同利益。在“巴塞罗那电车、电灯和电力有限公司案(比利时诉西班牙)”^⑧中,国际法院确认了对国际社会整体的义务,

① 参见曾令良主编:《国际公法学》,高等教育出版社2017年版,第121页。

② 王铁崖、田如萱编:《国际法资料选编》,法律出版社1986年版,第6页。

③ 参见徐杰、冯以新:《论国际法上的国家主权与国际合作》,《法学评论》1992年第1期。

④ See United Nations Office for Outer Space Affairs, United Nations Treaties and Principles on Outer Space, United Nations, 2008, p.56.

⑤ 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》,《人民日报》2017年10月28日。

⑥ [英]郝德利·布尔:《无政府社会:世界政治中的秩序研究》,张小明译,上海世纪出版集团2014年版,第25页。

⑦ See Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1951.

⑧ See Barcelona Traction, Light and Power Company (Belgium v. Spain), Limited, Judgment, I. C. J. Reports 1970.

提出了“对一切的义务”的概念,认为对一切义务至少包括四类,即针对侵略行为的义务,针对灭绝种族行为的义务,针对奴役的义务和针对种族歧视的义务。在2012年“或引渡或起诉义务问题案”^①中,国际法院认为,在确保预防酷刑及一旦酷刑发生、行为实施者不应出现“有罪不罚”现象事项上,所有公约当事国均享有共同利益。一旦酷刑实施者出现在一国领土内,无论其发生在何地,也不论实施者或受害者国籍为何,所在国均有义务启动对其所犯罪行的调查。从国际法院的司法实践来看,国际法院显然认为,一旦国家承担了对一切义务,在监督该义务的履行上,所有其他国家都将享有共同利益。同样地,一旦国家基于某一事项享有共同利益,相对国在该事项上所承担的义务即为对一切义务。共同利益与对一切义务实际上是一个硬币的两面,二者具有密不可分的内在联系。

人类共同利益的定义,国际法学界有多种不同的解释。有学者将其界定为不能将其分配给特定国际社会成员的、各国际社会成员的共同利益。^②也有学者将其界定为人类整体的生存与发展而不是个人或民族、种族、国家的生存与发展所必需的利益。^③有学者甚至认为人类共同利益就是对各国以及全人类的生存与发展都至关重要的人类共同关切事项。^④尽管如此,人类共同利益并不是国际社会各国利益的简单相加,不仅高于各自国家利益,也可能高于各国利益之和,^⑤已是学界的共识。

在现代国际法中,最早关注人类共同利益的是有关全球公域开发与利用的国际法。早在1959年,《南极条约》就在序言中明确“承认为了全人类的利益,南极应永远专为和平目的而使用,不应成为国际纷争的场所和对象……在南极科学调查自由的基础上继续和发展国际合作,符合科学和全人类进步的利益”。可见,极地法是最早注重人类共同利益的国际法。在国际空间法中,1963年《外空宣言》和1967年《外空条约》的序言和第1条都明确承认“为和平目的探索和利用外层空间所取得的进展关系到全人类共同的利益……探索和利用外层空间是全人类的事情”。1979年《月球协定》第11(1)条更是明确规定“月球及其自然资源均为全人类的共同财产”。在国际空间法的启示下,联合国大会先后于1969年和1970年通过有关这一国际海底区域的决议——《各国现有管辖范围以外公海之海洋底床与下层土壤专供和平用途及其资源用谋人类福利之问题》《关于各国管辖范围以外海洋底床下层土壤之原则宣言》——明确各国不得对国家管辖范围以外的海床洋底及其资源据为己有,国际区域及其资源为人类共同继承财产。1982年《联合国海洋法公约》第11部分更是明确规定国际海底及其资源是人类共同继承财产原则,任何国家不应对该区域的任何部分及其资源主张或行使主权权利,且任何国家、自然人或法人不得将该区域的任何部分据为己有;国际海底区域的所有资源属于全人类,由公约设立的国际海底管理局代表全人类行使有关的权利。在国际环境法中,1911年《有关北极环境保护的条约》、1972年《保护世界文化和自然遗产公约》、1980年《世界自然保护战略》、1980年《南极生物资源保护公约》、1992年《气候变化框架公约》和《生物多样性公约》、2001年《保护水下文化遗产公约》等公约,都考虑了人类的整体安全与利益,旨在保护人类共同的生存环境、降低对自然生态系统和人类的不利影响。

人类共同利益不仅在国际社会普遍存在,也得到国际社会的普遍认可。人类共同利益原则在现

① See Questions Relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), Judgment, I. C. J. Reports 2012.

② 参见许健:《论国际法之“人类共同利益”原则》,《北京理工大学学报》(社会科学版)2011年第5期。

③ 参见高岚君:《国际法的价值论》,武汉大学出版社2006年版,第128页。

④ 参见秦天宝:《国际法的新概念“人类共同关切事项”初探》,《法学评论》2006年第5期。

⑤ 参见[美]熊玠:《无政府状态与世界秩序》,余逊达、张铁军译,浙江人民出版社2001年版,第187页。

行国际人权法、国际环境法、国际空间法等部门法中也得到确认,可以说人类共同利益原则已具备国际法基本原则的特征。^① 人类命运共同体理念和国际法治变革的目标价值都是增进全人类共同利益,因此现代国际法治变革亟待在国际规则中确立人类共同利益原则的国际法基本原则地位。

四、人类命运共同体理念下现代国际法治理念和制度的创新

国际法治变革不仅要创新现行国际法基本原则,还要创新基本理念和发展相关法律制度。

(一) 遵守《联合国宪章》框架下国际社会公认的国际法准则

在人类命运共同体的国际法观下,国家行使主权权利不断受到限制,国家行使主权的内政范围也在不断缩小,这是现代国际法国家主权原则和不干涉内政原则面临的挑战。但是,这些挑战并未从根本上动摇国家主权构成国际关系的基础和国际法的核心之神圣地位。这是国内社会和国际社会的基本结构所决定的。正如梁西先生所生动描绘的,国内社会是一个“宝塔式”的社会,其中国家的主权表现为国内最高的立法、司法和行政权威,没有这些国家的最高权威,国内社会就会陷入无政府状态。^② 国际社会是一个众多“宝塔”林立的社会。由于在这个平行式社会里还没有也不可能统一的最高立法、行政和司法权威,因此就更需要坚持和维护彼此独立与平等的国家主权。

同时,国家主权原则和不干涉内政原则面临的挑战实际上是主权国家基于人类共同利益自愿限制和自我约束造成的。无论是在人权法、国际环境法、国际人道法或全球公域的管理和利用方面,国家通过建立国际组织加强合作来保护基本人权、保护国际环境或开发全球公域资源。国家通过国际条约赋予国际组织以职能和宗旨,虽然国家的内政范围随之缩小,国家行使相关主权权利也受到不同程度的限制,但是,这实际上是主权国家行使主权的一种方式,因为一旦国家发现其主权受到过份的限制,它就会通过行使主权来调整有关的制约因素。例如,英国退出欧盟的实践就表明,在国际社会中主宰国家命运的仍然是主权国家。

构建人类命运共同体并非构建“大同世界”,而是构建国家合作共赢、责任共担的共同体。这种共同体并没有改变国际社会的根本属性,因此调整这种社会的法必然是国际法而不是世界法。二战以后确立的现代国际法律制度的核心就是国家主权原则和不干涉内政原则,这是联合国框架下国际社会公认的基本国际法准则。人类命运共同体的国际法观主张在世界多极化、经济全球化、文化多样化的背景下合作共赢,增进人类共同利益,只有遵守《联合国宪章》框架下国际社会公认的国际法准则,如国家主权原则、不干涉内政原则等,才能在谋求本国发展中考虑与别国共同发展。

(二) 创新现代国际法治基本理念

在 21 世纪,科学技术的高度发达导致全人类相互依赖性和共同面临的客观困境对现代国际法提出新的要求:所有的国际法规则均须受到人类共同利益的制约,必须为这一共同利益服务,人类共同利益成为国际法的最终目的性价值。^③ 在人类共同利益面前,现代国际法治应进一步突出“以人类为本”的人本化理念。虽然国际法的基本目的是为国家间的相互依存和合作建立和平与发展秩序,是为了维护各国利益或共同的国家间利益,但是现代国际法治还应逐步注重确立全人类的整体利益。现代国际法治的目标不仅仅维护国家利益,还要维护人类整体利益。在人类命运共同体的国际法观下,

① 参见许健:《论国际法之“人类共同利益”原则》,《北京理工大学学报》(社会科学版)2011 年第 5 期。

② 参见梁西主编:《国际法》,武汉大学出版社 2000 年版,第 14 页。

③ 参见高岚君:《国际法的价值论》,武汉大学出版社 2006 年版,第 138 页。

应确立国际法治的“合作共赢”理念。在全球化下,“国际关系已经从旧的‘零和游戏’发展到了‘非零和游戏’。所谓‘零和游戏’是指一方所得必然是对方所失的游戏,而‘非零和游戏’就是指通过合作共赢共同获益的游戏。”^①为构建人类命运共同体,增进人类共同利益,就要求国际社会责任共担、利益共享。这种理念反映在国际法治中就是“合作共赢”的理念。在人类命运共同体国际法观下,应确立国际法治的“包容性”理念。人类命运共同体本身就是一个包含不同民族、种族、宗教、政治、经济基础的包容性共同体。作为对包容性国际社会全球治理的重要手段,国际法治也必然要确立“包容性”理念。

国际法治的包容性一方面表现为主体的包容性,即国际法治在国家、国际组织等传统国际法主体的基础上,要接受人类及非国家政府实体等国际行为主体或国际法主体。在全球治理主体方面,接受非国家行为体在国际关系中的积极治理作用,“在全球化国际关系中,国家只是众多行为体中的一种,全球化体系中所有国家连接在一起,就像同一船上的船员一样,大家互相连通,同呼吸共命运,体系中的形形色色的实体也都是行为体,它们对国家的相互关系产生联动作用”。^②另一方面,国际法治的包容性还表现为治理方式的包容性,既要尊重现行国际条约、国际习惯,也要充分认识到国际软法在国际法治中的地位和作用。

(三)创新国际法律制度

在人类命运共同体的国际法观引领下,国际社会不仅需要创新国际法治理念,也需要不断创新国际法律制度来推动人类命运共同体的构建。

一方面,确立多元的国际法主体体系。现行国际法中,国家、国际组织及民族解放组织的国际法主体地位没有争议。在以全人类为本的人本化国际法中,确立人类的国际法主体资格是十分必要的。为此,在人权法、环境法、人道主义法、全球公域资源开发法等涉及全人类共同利益的国际法部门中,全面确立人类的权利义务,确立人类的国际诉讼主体资格,让人类真正成为国际法主体而非一个理念。例如,在月球资源开发的国际空间法中,就应确立一个专门的国际机构,代表人类享有对月球资源的所有权,承担管理、开发月球自然资源等义务。在落实保护责任原则中,现行国际法亟待在《联合国宪章》确立相关的制度,明确联合国安理会代表国际社会实施保护责任,明确实施保护责任的条件、程序及责任。当然,尽管现代国际法应该确立人类的国际法主体资格,但是国际法仍然是“国际”法,即国家间的法,国际法价值和目标的最终实现也只能通过国家间的法律来完成。

另一方面,在人权保护、环境保护、全球公域资源开发等领域创新现行国际法律制度,促进人类命运共同体的构建。在有关外层空间、极地开发的国际造法中,应进一步完善极地资源和外空自然资源的开发与利用制度,推动建立国际开发制度,确立人类及其代理人机制,通过惠益分享制度实现全球公域资源利用惠及全人类。在气候变化和国际环境保护领域,保护生物圈是人类共同利益,为此应确立非政府组织、跨国公司、个人等主体参与国际环境、生态保护的合作制度,突出可持续发展原则、共同但有区别责任原则。在人权保护和人道主义领域,尽管《2005年世界首脑会议成果》表明“保护的责任”这一理念得到世界上大多数国家的认可,^③但是“保护的责任”并未成为一项国际法律规范。为增进人类共同利益,确立联合国框架下保护的责任的国际法律秩序十分必要。国际社会应建立包

① [美]罗伯特·赖特:《非零和时代:人类命运的逻辑》,李淑珺译,上海人民出版社2003年版,第3~4页。

② 唐小松:《现实主义国际法观的转变:对共生现实主义的一种解读》,《世界经济与政治》2008年第8期。

③ 参见黄瑶:《从使用武力法看保护的责任理论》,《法学研究》2012年第3期。

括预防责任的国际制度、采取行动责任的国际制度,重建责任的国际制度在内的保护的责任法律秩序,^①以保护人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害。

五、结论

冷战结束后,国际权力格局发生深刻变化,全球性危机凸显,现行国际法出现全球治理的失灵。这主要是现行国际法观、目标价值及规则制度不能满足全球治理需要所致。在权力政治观引领下的现代国际法规则重点关注国家利益和国家间利益,零和游戏式的国际合作导致国际社会在全球性危机面前不能发挥作用。为解决全球治理失灵,就必须对现行全球治理工具——国际法治——进行变革。中国首倡的人类命运共同体理念得到国际社会的广泛认同和接受,已经从一国的政治理念转化成为国际社会的政治理念。共商共建共享的全球治理观为国际法治变革提供新的理念,对人类共同利益的关注为国际法治变革提供终极目标价值。人类命运共同体理念将引领现代国际法治变革,为全球治理提供新的方案。在人类命运共同体理念的引领下,为实现人类共同利益这一国际法治变革的目标价值,现行国际法不仅要创新国家主权原则和不干涉内政原则的内涵,还需要推动人类共同利益原则作为国际法基本原则。同时,人类命运共同体理念并非要改变现行国际法的结构体系,主权国家仍然是国际社会的基础,“国际”法仍然是国际社会的基本准则。在人类命运共同体的国际法观下,国际法治变革必须确立“以人类为本”、合作共赢、包容发展的理念,积极创新国际法主体理论和国际合作原则,完善并发展人权保护、环境保护、人道主义及全球公域利用等方面的国际法律制度,共同增进人类共同利益。

责任编辑 何 艳

^① 参见联合国:《秘书长的报告:履行保护责任》,A/63/677, http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/63/677&Lang=C, 2019-08-10。