

大国博弈与国际法的秩序价值^{*}

廖 凡 陈兆源

内容提要：国际秩序是关于国际体系如何运行与管理的整体性安排，反映了国际格局的力量对比、国际社会的价值规范以及国际问题的治理路径。国际法的出现是国际体系确立秩序性的最重要标志之一，以国际法为代表的国际规则对于国际秩序的存续和发展发挥着不可替代的基础性作用。国际秩序与国际法之间存在互动关系，表现为国际秩序投射和影响国际法，构成国际法赖以运行的整体环境；国际法支撑和塑造国际秩序，为国际秩序提供合法性、稳定性和规范性。国际秩序的确立和变迁主要是大国博弈亦即大国之间竞争与合作的结果。由于国际法所负载的高度正当性，其为大国实施国际规制、达成安抚和稳定之目的以及在国际社会树立权威提供了有效手段；与此同时，基于其内在的多边性、平等性和稳定性，国际法也对大国权力的运行构成特定约束。中国应当以习近平外交思想和习近平法治思想为指引，充分认识联合国“体系”与国际法“秩序”的内在一致性，坚定捍卫国际法的权威性和国际秩序的确定性，发挥“国际法之治”的基础性、关键性作用，确保大国博弈在国际法治的轨道上运行，推动构建更加公正合理的全球治理体系。

关键词：国际秩序 国际法 多边主义 全球治理倡议 人类命运共同体

作者简介：廖凡，中国社会科学院大学全球与区域国别学院教授、中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员；

陈兆源，中国社会科学院世界经济与政治研究所国际发展与全球治理研究中心副研究员

* 本文系中国社会科学院重大交办项目“国际经济形势跟踪与全球经济治理研究”（项目编号：2024YZDJ020）的阶段性成果。感谢《当代亚太》匿名评审专家提出的宝贵意见和建议。文责自负。

《当代亚太》2026年第2期，第154~180页。

Journal of Contemporary Asia – Pacific Studies (Bimonthly)

一、问题的提出

当前，全球政治经济格局正经历冷战结束以来最深刻的系统性变革，地缘政治逻辑以新的形态重新主导国际秩序的演进。^①“和平、发展、合作、共赢的时代潮流没有变，但冷战思维、霸权主义、保护主义阴霾不散，新威胁新挑战有增无减，世界进入新的动荡变革期，全球治理走到新的十字路口。”^②冷战后形成的以相对稳定的美俄、美中、美欧双边关系和美中俄、美俄欧三边关系为基轴的大国协作关系陷入困局，大国关系中的合作因素显著减少，竞争因素明显增多。^③重启大国战略竞争、遏制战略竞争对手、维护和巩固美国的全球领导地位，业已成为美国战略界的共识。^④自特朗普二度执政以来，美国对于国际法、国际秩序和国际义务愈发表现出一种漫不经心、予取予求的态度。其悍然对所有贸易伙伴加征所谓“对等关税”，全然无视业已作出的关税减让承诺是具有约束力的国际法义务这一基本前提，就是典型例证。美国的贸易政策逻辑已经从特朗普 1.0 时代的所谓“公平贸易”转向美国“绝对优先”，^⑤其对外行为模式亦已从拜登政府时期的“价值观外交”和“有选择的多边主义”，^⑥转向毫不掩饰的权力竞争和单边主义。作为当今世界唯一的超级大国和二战后国际秩序的主要缔造者，美国行

① 孙海泳：《地缘政治回归、关键矿产国际竞争与供应链重构》，载《外交评论》2025年第2期，第31页。

② 习近平：《凝聚上合力量 完善全球治理——在“上海合作组织+”会议上的讲话》，载《人民日报》2025年9月2日，第2版。

③ 黄惠康、沈祺：《联合国80年：中国在国际法领域的参与和贡献》，载《武大国际法评论》2025年第2期，第11页。

④ 阮建平、秦子宁：《美国战略界关于“自由国际秩序”的讨论及其政策导向》，载《国际论坛》2025年第2期，第21~39页。

⑤ 苏庆义、刘佳琪：《特朗普2.0的贸易逻辑：以关税武器重构全球化规则》，载《世界知识》2025年第8期，第14~17页。

⑥ 廖凡：《多边主义与国际法治》，载《中国社会科学》2023年第8期，第68~72页。

为模式的转变增加了后霸权时代国际秩序走向的不确定性,^①也使得国际法的秩序价值更加突显。

关于国际秩序,既有研究大致有三种界定。^②一是将国际秩序视为国际体系中的一套行为模式,国际秩序描述的是这类行为模式所产生的关系及其“可预测性”。^③二是将国际秩序视为一种特殊状态,国际体系中的国家在这种状态下依据国际规范采取非暴力方式处理冲突,认为国际秩序的本质是无军事暴力行为,而国际规范、指导国际规范制定的主导价值观、约束国家遵守国际规范的制度安排则是国际秩序的核心构成要素。^④三是将国际秩序视为处理国家间关系的一系列安排。由此,国际秩序可被定义为国际社会占据主导地位的行为体对彼此及其他社会成员的行为和交往进行一定程度的调

^① 世界百年未有之大变局,最重要的变化就是在后冷战时期达到巅峰的美国霸权秩序逐渐走向终结。尽管关于该秩序是否已经终结尚存争议,但至少“走向终结”这一趋势是确定无疑的。参见秦亚青:《世界秩序的变革:从霸权到包容性多边主义》,载《亚太安全与海洋研究》2021年第2期,第1~15页。

^② 关于秩序相关研究历史的梳理,参见 Aaron McKeil, “Order without Victory: International Order Theory Before and After Liberal Hegemony”, *International Studies Quarterly*, Vol. 67, No. 1, 2023, sqad002。

^③ 赫德利·布尔作为“英国学派”的代表人物,在其开创性研究中将国际秩序定义为“维持由国家组成的社会或国际社会的基本或主要目标的一套行为模式(pattern)”。部分受此影响,唐世平将秩序定义为“一个社会系统内的可预测性(可预见性)的程度,而这种可预测性通常是因为在一个社会系统内部,行为体的行为、社会交往以及社会结果均受到了一定的调控。”这意味着,只要一个社会系统出现了一定的可预测性,就可以认定该社会系统是有秩序的。戴维·莱克等也持类似观点。参见 Hedley Bull, *The Anarchical Society*, Basingstoke: Palgrave, 2002, p. 8; Shiping Tang, “Order: A Conceptual Analysis”, *Chinese Political Science Review*, Vol. 1, No. 1, 2016, pp. 30-46; David A. Lake, Lisa Martin, and Thomas Risse, “Challenges to the Liberal Order: Reflections on *International Organization*”, *International Organization*, Vol. 75, No. S2, 2021, p. 228。

^④ 阎学通:《无序体系中的国际秩序》,载《国际政治科学》2016年第1期,第13~17页。

节、管理和约束，从而达成的或默契或明确的安排。^① 这种理解更加聚焦于秩序本身的内涵，而非秩序可能带来的结果，如体系的可预测性以及不使用暴力的状态。本文亦倾向于采取这种定义，认为国际秩序是关于国际体系如何运行与管理整体性安排，反映了国际格局的力量对比、国际社会的价值规范以及国际问题的治理路径。^② 与此密切相关，国际法是由国家组成的国际社会为管制和调整各自在相互关系中的行为、满足相互间对秩序的需求以保证有限的稳定性和可预见性，而自愿在彼此相关以及在整体上与共同体相关的行动自由方面确立的特定界限和行为法则。概言之，国际法是一个更加侧重于规则导向而非结果导向的体系。^③ 这同本文对国际秩序的理解方式和取向是基本一致的。

尽管国际秩序因涉及对国际社会各成员的一系列安排而关乎世界各国利益，但毋庸讳言，国际秩序的确立和变迁主要是大国博弈亦即大国之间竞争与合作的结果。大多数关于国际秩序的分析也都集中于大国，聚焦其所实现的和平与繁荣，强调各国接受规范和制度的好处所在。^④ 在很大程度上延续至今的威斯特伐利亚体系，本质上是欧洲三十年战争后新教联盟对天主教势力的胜利成果。自此，国家至上原则成为欧洲外交的指导方针，国家利益取代了中世纪的世界道德观，均势则取代了对大一统王国的向往。^⑤ 而二战后

① 刘丰：《国际秩序的定义与类型化辨析》，载《世界政治研究》2021年第4期，第110页。约翰·米尔斯海默甚至直接将国际秩序近乎等同于国际制度安排，他认为国际秩序是一组有组织的国际制度，帮助管理成员国之间的互动。参见 John J. Mearsheimer, “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order”, *International Security*, Vol. 43, No. 4, 2019, p. 9。类似定义参见宋伟：《国际秩序地位：位置现实主义的分析》，载《国际政治科学》2022年第3期，第121页。

② 张建新、董雅娜：《论自由主义国际秩序的终结》，载《国际观察》2022年第6期，第23页。

③ 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75页。莫盛凯、陈兆源：《国际关系中的国际法：一种基于国际制度的理论的法理构建》，载《外交评论》2017年第1期，第136页。

④ Charles L. Glaser, “A Flawed Framework: Why the Liberal International Order Concept Is Misguided”, *International Security*, Vol. 43, No. 4, 2019, p. 55.

⑤ 亨利·基辛格：《大外交》，顾淑馨、林添贵译，海南出版社2012年版，第43~51页。

延续至今的“自由主义国际秩序”(liberal international order),^① 则是以美国的霸权地位以及相关国家对这种地位的认可和服从为基础,^② 亦即所谓“美国治下和平”,本质上是美国霸权秩序。冷战期间,西方联盟基本上唯作为盟主的美国马首是瞻,虽然北大西洋公约组织(以下简称“北约”)将各盟国的军事力量整合在一个共同结构中,但其主要靠美国一家的军事实力维持,特别是依靠美国的核威慑。^③ 惟其如此,自由主义国际秩序又被称为“自由主义霸权秩序”(liberal hegemonic order),^④ 根本上是围绕美国的霸权地位展开的。冷战的结束使得美国进入所谓“单极时刻”,美国霸权秩序也由此达到巅峰,从之前美苏两强对峙时的事实上的“半球秩序”,真正扩展成为全球秩序。

自由主义国际秩序的一个显著特征是国际制度的作用空前突显,既体现为综合性的联合国、经贸领域的三大“布雷顿森林机构”等代表性国际组织,也体现为这些国际组织所赖以运转的,以及在更广泛的意义上,规范国家等行为主体之间关系的各类国际规则。国际法本身也是一套规则,是经由特定程序或方式形成的、反映国际社会普遍共识或者得到广泛同意的规则。国际法的出现是国际社会确立秩序性的最重要标志之一,其作用并内化于国

① 自由主义国际秩序的起源可以追溯至二战结束后、冷战开启时,目的是维持美国领导下的自由民主国家与其共产主义对手之间的平衡,以及维持美国对自由民主同盟的霸权。这一目的通过五个政策“支柱”实现,即共同安全约束、接受美国霸权、盟国自我限制、将全球经济制度政治化以使自由民主国家获益,以及西方“公民认同”。参见 Scott Ritter, “The Pending Collapse of the ‘Rules – Based International Order’ is an Existential Threat to the United States”, March 31, 2021, <http://www.ronpaulinstitute.org/archives/featured-articles/2021/march/31/the-pending-collapse-of-the-rules-based-international-order-is-an-existential-threat-to-the-united-states/>。

② 例如,作为这种认可和服从的典型表现,二战以后,德国、日本等战败国的宪法,即最重要的社会基本秩序,以英美式的议会制民主为范本进行了修正。参见加藤阳子:《日本人为何选择了战争》,章霖译,浙江人民出版社2019年版,第31页。

③ 亨利·基辛格:《世界秩序》,胡利平等译,中信出版集团2015年版,第105页。

④ G. John Ikenberry, “The End of Liberal International Order?”, *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, pp. 14 – 17.

国际秩序，是国际社会秩序性最高进阶的象征。^① 正如路易斯·亨金（Louis Henkin）所言：“在国家间关系中，文明的发展可以被看作是从武力到外交、从外交到法律的运动。”^② 以国际法为代表的国际规则对于国际秩序的存续和发展发挥着不可替代的基础性作用。惟其如此，中国始终坚定主张，“世界……只有一个秩序，就是以国际法为基础的国际秩序”。^③

在2025年9月1日的“上海合作组织+”会议上，习近平总书记向世界郑重提出全球治理倡议，为加强和完善全球治理进一步贡献中国智慧、提出中国方案。全球治理倡议包含奉行主权平等、遵守国际法治、践行多边主义、倡导以人为本、注重行动导向五大核心理念，是对中国参与和引领全球治理的长期实践和成功经验的全面总结。^④ 其中，主权平等是首要前提，国际法治是根本保障，多边主义是基本路径，以人为本是价值取向，行动导向是重要原则，五者构成内在统一的有机整体，对于“构建什么样的全球治理体系，如何改革完善全球治理”这一重大命题作出了权威解答。全球治理倡议同此前中国已经提出的全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议构成协同一致的“四大倡议”体系，为破解和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字“四大赤字”，推动构建人类命运共同体，提供了系统的思路和途径。正如《全球治理倡议概念文件》所强调的，改革完善全球治理，不是对现有国际秩序推倒重来，也不是在现行国际体系之外“另起炉灶”，而是增强现行国际体系和国际机制的执行力、有效性，使之更符合变化的形势，更及时有效应对各种全球性挑战，更好地服务各国特别是发展中国家利益。^⑤ 全球治理倡议的提出，是对习近平外交思想和习近平法治思想的丰富和发展，为

① 肖冰：《国际法治、国际法律秩序变革与中国的角色——兼及世界贸易组织的危机与改革》，载《外交评论》2021年第2期，第107页。

② Louis Henkin, *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, New York: Cambridge University Press, 1968, p. 1.

③ 《习近平著作选读》第2卷，人民出版社2023年版，第515页。

④ 习近平：《凝聚上合力量 完善全球治理——在“上海合作组织+”会议上的讲话》，载《人民日报》2025年9月2日，第2版。

⑤ 参见《全球治理倡议概念文件》，中国外交部网站，2025年9月1日，http://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw_673019/202509/t20250901_11699909.shtml。

规范大国博弈、稳定国际秩序、推动全球治理体系转型提供了重要的理念性公共产品。

在大国博弈更趋复杂激烈的背景下，国际法为何能够以及如何发挥其秩序价值，是本文希望着力探讨的问题。本文首先分析国际秩序与国际法的互动关系，阐明国际秩序如何投射和影响国际法，国际法又如何支撑和塑造国际秩序。其次，在此基础上，文章讨论国际法对于大国有何功用，及其如何约束大国权力的运行。最后基于联合国“体系”和国际法“秩序”的内在一致性，文章探讨如何维持以国际法为基础的国际秩序并彰显中国的国际秩序观。本文的主要贡献体现在：一是从国际法与国际关系的交叉视角出发，阐述国际秩序与国际法之间的互动、互塑关系，系统论述国际法提供秩序价值的三个维度，即提供合法性、稳定性及规范性；二是在大国权力运行语境下分析国际法的“双重属性”，特别是强调国际法对大国权力运行形成的结构性和规范性约束，从而有助于理解大国博弈加剧条件下的国际秩序演进趋势；三是深入揭示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两者间的内在一致性，为倡导和弘扬中国的国际秩序观、维护国际法治权威、推动完善全球治理提供学理支撑。

二、国际秩序与国际法的互动关系

如果将国际秩序理解为包括一系列规则、原则、机制等在内的整体性安排，那么严格来说，国际法作为一类规则，本身也是国际秩序的一部分。^①但国际法毕竟并非国际秩序自始便包含的要素，而是国际关系发展到特定阶段的产物，有其相对独立性和自身生长逻辑。同时，在不同国际秩序下，国际法所呈现的样貌和发挥的作用也不尽相同。因此，探讨国际秩序与国际法的互动关系，是可以成立的命题。总体而言，国际秩序与国际法的关系可以概括为：国际秩序投射和影响国际法、国际法支撑和塑造国际秩序。

^① 赫德利·布尔将国际法明确界定为一组特定的规则，一种与均势、大国、外交、战争相并列的维持国际秩序的方式或方法。参见 Hedley Bull, *The Anarchical Society*, pp. 122 - 155。

（一）国际秩序对国际法的投射与影响

习近平总书记深刻指出：“从三百六十多年前《威斯特伐利亚和约》确立的平等和主权原则，到一百五十多年前日内瓦公约确立的国际人道主义精神；从七十多年前联合国宪章明确的四大宗旨和七项原则，到六十多年前万隆会议倡导的和平共处五项原则，国际关系演变积累了一系列公认的原则。”^① 1648年，《威斯特伐利亚和约》建立了影响力绵延至今的威斯特伐利亚体系，是近代国际关系的开端，同时也标志着近代国际法的诞生。威斯特伐利亚体系本质上是一个均势体系，主权平等、不干涉内政和势力均衡是这一体系的三大特征或者说三项基本原则。此时距1625年格劳秀斯《战争与和平法》的首次出版仅20余年，格劳秀斯创立的国际法学说为这一多边体系奠定了理论基础，而后者反过来又“在实践上肯定了格劳秀斯所提出的国家主权、国家领土与国家独立等原则是国际关系中应该遵守的准则”。^② 事实上，主权平等和不干涉内政也是国际法的基本原则。特别是国家主权，迄今仍是整个国际法体系最核心的概念和最重要的基石。

威斯特伐利亚体系开创了近现代国际关系和国际法领域多边安排的先例，并为其后的维也纳体系、凡尔赛体系以及《联合国宪章》下的当代国际体系提供了可资借鉴的威斯特伐利亚模式。^③ 在最根本的意义上，当代国际秩序仍然建构在威斯特伐利亚体系所确立的基本框架之下。19世纪初，欧洲在拿破仑战争后形成的维也纳体系及“欧洲协调”进一步体现了国际秩序变化在国际法上的投射与影响。维也纳体系在一定时期内强化了大国协商、会议政治与危机管控的国际法实践，这种以程序化协商维护秩序的方式反过来推动了与外交及战争相关的国际法密集出现且更趋制度化。

需要指出的是，国际秩序对国际法的投射并不局限于少数大国的作用。二战后的“去殖民化”浪潮带来全球南方国家数量的增加，使联合国等多边

^① 《习近平著作选读》第1卷，人民出版社2023年版，第563页。

^② 王绳祖主编：《国际关系史（十七世纪中叶——一九四五年）》，法律出版社1986年版，第9页。

^③ 张乃根：《国际法上的多边主义及其当代涵义》，载《国际法研究》2021年第3期，第3~19页。

平台成为规范塑造的重要场域。随着亚非拉新独立国家群体性进入国际社会，国际法的规范重心在相当程度上从传统的欧洲中心议题，扩展并转向自决、反殖民、反种族隔离、经济主权与发展等议题，并通过联合国大会的一系列宣示性文件和实践逐步沉淀为更为广泛的规范共识。这一过程充分说明了国际秩序变革对国际法内容和议程的深刻影响。

冷战结束后，美国成为唯一的超级大国，霸权地位进一步巩固。以美国霸权为基础的自由主义国际秩序成为真正的全球性秩序，得到全面深化和拓展。这一变化也对国际法产生了深远影响。在安全领域，美国及其盟友在相当程度上突破了《联合国宪章》第42条关于安理会授权使用武力和第51条关于单独或集体自卫权的规定，基于其所主张的新干涉主义对有关国家实施了武装干涉：以单边实施安理会授权为由对前南斯拉夫和伊拉克采取干涉行动；以对恐怖主义袭击进行自卫为由向苏丹和阿富汗实施导弹攻击，并在其后发动阿富汗战争；以“先发制人的自卫”为由发动伊拉克战争。^①此外，北约国家还以“人道主义干涉”为由对利比亚采取了军事行动。^②对这些干涉行动的合法性及其边界进行分析超出了本文的范围，在此仅强调，上述主张和实践都在不同程度上构成对既有主权概念的削弱和消解，体现出自由主义国际秩序的霸权底色。在经贸领域，冷战的结束和阵营对峙的消失使得经济全球化真正成为现实，大多数国家都被纳入由美国主导、以美元为支撑的多边经贸体系。从《关税与贸易总协定》发展而来的世界贸易组织（以下简称“世贸组织”）也许成为有史以来最成功的国际经济组织。基于最惠国待遇原则的全面关税减让承诺和以“反向一致”方式实施相关裁决的争端解决机制，将贸易自由化推进到前所未有的程度。而从国际法的角度看，这本

^① Nico Krisch, “International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order”, *The European Journal of International Law*, Vol. 16, No. 3, 2005, p. 395.

^② 陈小鼎、王亚琪：《从“干涉的权利”到“保护的责任”——话语权视角下的西方人道主义干涉》，载《当代亚太》2014年第3期，第97~119页；黄韬、沈伟：《利比亚危机与国际法上不使用武力原则的新近发展》，载《交大法学》2013年第2期，第137~157页。

质上是成员国对于经济主权的自我限制和让渡。^①换言之，自由主义国际秩序下的经济全球化深刻影响了经贸领域的国际法。

（二）国际法对国际秩序的支撑和塑造

习近平总书记指出：“要坚定维护以国际法为基础的国际秩序，主动参与国际规则制定，推进国际关系法治化。”^②这一论断深刻揭示了国际法支撑和塑造国际秩序、维护和优化国际关系的重要作用。在法学意义上，国际秩序可以表述为由法律所确认的国家之间稳定的关系。^③从功能主义的角度，可以将国际法的价值大体界定为国际法主体通过国际法所要实现的主观目的或所欲达到的客观效果。国际法的价值既有法律的共性，又有国际法的特性。一般认为，在法律的若干价值中，正义（公正）和秩序居于突出地位，其中，正义是法律的实质价值和终极价值，秩序则是法律的形式价值和初始价值。^④相较于国内法，国际法在成熟性和完备程度上尚存不足，在无政府状态和世界多元文化的背景下，现阶段还很难给国际正义一个普遍有效的界定，这决定了正义目前还难以成为国际法的价值重心。^⑤事实上，自威斯特伐利亚体系形成和近代国际法诞生以来，主权平等始终是国际关系的最重要准则，维持和促进国家在无政府社会中交往的需要，决定了秩序是国际法的首要价值之所在。^⑥由于不存在凌驾于国家之上的“世界政府”，因此，国际社会相对于国内社会而言，在稳定性、确定性方面更加脆弱，更易遭到破坏，也更加需要国际法来塑造、提供和维系秩序。正如路易斯·亨金所言：

① 刘志云：《国际经济法律自由化原理研究（增订版）》，法律出版社2015年版，第244~248页。

② 《习近平谈治国理政》第5卷，外文出版社2025年版，第273页。

③ 车丕照：《国际秩序的国际法支撑》，载《清华法学》2009年第1期，第6~20页。

④ 张恒山：《“法的价值”概念辨析》，载《中外法学》1999年第5期，第16~31页；江河：《国际法的基本范畴与中国的实践传统》，中国政法大学出版社2014年版，第147~149页。

⑤ 江河：《国际法的基本范畴与中国的实践传统》，第16、152页。相关讨论参见Lukas H. Meyer ed., *Legitimacy, Justice and Public International Law*, New York: Cambridge University Press, 2009。

⑥ 何田田：《国际法秩序价值的中国话语——从“和平共处五项原则”到“构建人类命运共同体”》，载《法商研究》2021年第5期，第61~73页。

“国际体系所要求的，国际法试图促进的，是在和平框架下的更广泛、更深刻的秩序。这一秩序试图向国家间关系提供信心，建立可信赖的预期，从而使国家不必再经反复磋商就能了解什么是可期待的并能够进行相应的筹划。”^①

首先，国际法为国际秩序提供合法性。“一种国际秩序的生命力体现在它在合法性和权力之间建立的平衡，以及分别给予两者的重视程度。”^② 国际法是当今国际社会最主要和最重要的行为准则，也是国际社会通用的话语体系，其基本原则更是全人类的价值共识。^③ 这意味着国际法能够给国际秩序提供其他制度或规则所不能及的合法性。特别是，国际法本质上是一种多边主义制度，而多边主义本身就是合法性的重要来源。以多边条约为例，与其缔结过程相伴的盛况——数以千计的代表、旷日持久的会议、长篇大论的演讲、浩如烟海的文件——往往赋予最终产品大多数其他国际协定所不具备的象征性和庆典感；一个可见的、得到体现的“国际共同体”集体确认其对种族屠杀和酷刑的反对、对妇女权利的承诺、对濒危物种命运的关切、对特定作战方法的憎恶，凡此种种，都能生成关于何谓良好、何谓正确、何谓正当的强有力的国际叙事。^④ 也就是说，国际法对于以其为基础的国际秩序发挥着不可替代的合法性供给作用。

其次，国际法为国际秩序提供稳定性。稳定性是法律的重要特质。同所有法律一样，国际法的大部分渊源指向历史事件，很多核心要素长时间保持不变；这赋予其特殊的稳定性，人们可以主张其已被国际社会接受上百年。^⑤ 由此，国际社会成员可以合理地预期，国际法的相关原则和规则在可预见的

① 路易斯·亨金：《国际法：政治与价值》，张乃根等译，中国政法大学出版社2005年版，第149页。

② 亨利·基辛格：《世界秩序》，第75页。

③ 黄进：《论统筹推进国内法治和涉外法治》，载《中国社会科学》2022年第12期，第84~95页。

④ Gabriella Blum, “Bilateralism, Multilateralism, and the Architecture of International Law”, *Harvard International Law Journal*, Vol. 49, No. 2, 2008, pp. 343–344.

⑤ Nico Krisch, “International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order”, p. 377.

将来不会发生颠覆性的变化，并据此设定自身行为模式以及安排同其他成员之间的相互关系，从而为国际秩序注入稳定性。不仅如此，国际法规则一旦形成，即便是可以由相关当事方进行变动的条约规则，其变动也需要履行严格程序、耗费相当时间，多边条约尤其如此。这就给当事方行为模式的调整和国际秩序的相应变化提供了缓冲，使得变化不至于太过快速和剧烈，乃至留下峰回路转的可能性。换言之，由法律加以正当化的政治安排更加难于撤销或更改。^①

最后，国际法为国际秩序提供规范性。研究表明，尽管国际法不具有国内法意义上的强制执行力，但总体而言，绝大多数国家在绝大多数情形下会遵守国际法规则并承担国际法义务。^② 关于国家为何遵守国际法的讨论，大体分为两大理论流派，即以利益为基础的理论流派和以规范为基础的理论流派：前者植根于理性主义，认为国家是追求自我利益的理性行为体，利益驱动是国家遵守国际法的根本原因；后者则植根于建构主义，认为国家创制和遵守国际法的根本原因在于规范所体现的道德和社会义务观念，国家利益并非纯然“客观”，而是可以通过法律规则以及与其他国家、组织和个人之间的互动加以“建构”。^③ 概言之，“利益说”主张国家遵守国际法是因为经过理性计算后，认定遵守国际法比违反国际法更为“有利可图”；“规范说”则强调国际法规范的象征性和塑造性力量，即其被认为具有法律约束力并以此成为国家行动的依据。但无论遵守的具体考量为何，国际法可以通过国家对国际法的遵守，约束、塑造和引领国家的行为，从而为国际秩序提供规范性，则是确定无疑的。

三、大国权力及其国际法约束

如前所述，国际秩序的确立和变迁本质上是大国博弈的结果，大国始终

① Louis Henkin, *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, p. 32.

② Ibid., p. 42.

③ 韩永红：《国际法何以得到遵守——国外研究述评与中国视角反思》，载《环球法律评论》2014年第4期，第167~185页；Andrew T. Guzman, *How International Law Works: A Rational Choice Theory*, New York: Oxford University Press, 2008.

是影响国际关系的决定性力量。^① 现实主义国际关系理论主张，在无政府的世界上，大国主要考虑如何生存，而权力则是生存的关键；为此大国倾向于最大化地扩充其相对权力，以此作为获得最大安全的最佳途径。^② 这一理论至今仍是国际关系的基石理论，自由主义的国际制度理论和英国学派的国际社会理论都是对现实主义的矫正和发展，而不是全然否定。^③ 尽管如此，大国对权力的追求并非毫无约束，无论是因国家本身角逐权力而形成的均势，还是作为外在力量的国际法、国际道德和世界舆论，都是对国家权力的限制。^④ 其中，作为一种多边主义制度的国际法尤其发挥着独特的重要作用。

从“利益说”出发，以国际法为突出代表的多边主义制度对于包括霸权国在内的大国而言具有三项主要功能，即规制（regulation）、安抚（pacification）和稳定（stabilization）。第一，借助多边规范可以避免同众多国家反复谈判，并能提供更大的可预测性，从而大大降低规制的交易成本。第二，在多边场合参与国际规则谈判会使小国获得更大影响力，使其有动力遵守由此达成的协定，从而降低大国的执法成本。第三，相比因应特定情势的政治关系，多边规范和制度更不容易受到后续权力转移的影响，即便霸权衰退其也能保持相对稳定，从而能够将反映霸权国偏好的秩序再维系一段时间。^⑤ 而从“规范说”的角度，多边主义制度的价值还在于大国的支配地位的正当性或者说权威（authority）。稳定的治理体系并非仅仅基于强制或者自

① 蔡从燕：《国际法上的大国问题》，载《法学研究》2012年第6期，第188~206页。

② 约翰·米尔斯海默：《大国政治的悲剧（修订版）》，王义桅、唐小松译，上海人民出版社2021年版，第14~17页。

③ 何志鹏、孙璐：《大国之路的国际法奠基：和平共处五项原则的意义探究》，载《法商研究》2014年第4期，第22~32页。

④ 汉斯·摩根索：《国家间政治：权力斗争与和平》（第7版），徐昕等译，北京大学出版社2006年版，第51、205页。关于国际法和国家权力各自的独特属性和内在局限性，参见 Monica Hakimi and Jacob Katz Cogan, “The End of the U. S. - Backed International Order and the Future of International Law”, *American Journal of International Law*, Vol. 119, No. 2, 2025, pp. 279 - 290.

⑤ Nico Krisch, “International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order”, p. 373.

我利益，还有赖于对治理正当性的认同。^①一旦支配地位被认为具有正当性，从而转化为权威，对其的服从就不再只是出于利益计算，还基于对其必要性和正确性的认同。与此同时，关于正当性的观念并非在一国内部孤立产生，而是通过同国际社会其他成员的互动形成，而反过来其又会塑造包括大国在内的各国的利益和认同。例如，很难设想今天还会有哪个大国对小国直接进行殖民统治，而且这很可能并非利益计算的结果，而是出于“这种选项根本不存在”的认知。^②

前已述及，国际法具有特殊的稳定性，国际法规则的改变需要取得广泛共识，并且通常是缓慢和渐进的，即便是大国也难以轻易地依据其自身意愿重订国际法律秩序。主权平等是国际法体系的基石，“平等者之间无管辖权”的原则使得大国无法借助国际法直接管治其他国家，并赋予所有国家在立法过程中的形式平等，从而增加了大国在国际法律秩序中“夹带私货”的难度。国际法规则在适用上的一致性要求——即平等适用于所有国家或者所有条约缔约方——进一步强化了其约束力。在习惯国际法领域，这种约束尚且较为温和，因为其“立法”过程较为灵活，习惯法规则通常也较为模糊，为适用阶段的权力影响留下了余地。而多边条约，特别是有着精确规则和执行机制的多边条约，则罕有这样的操作空间。据此，多边条约在国际法律秩序中占据的地位越突出，主权平等对大国的约束效果就越显著。一言以蔽之，国际法所负载的高度正当性，为大国实施国际规制、达成安抚和稳定之目的提供了有效手段，但在获得这些收益的同时，大国也必须接受国际法对自身构成的约束。这就是大国与国际法的辩证关系。

毋庸讳言，国际秩序和国际法在很大程度上是现实国际政治力量对比的产物。^③在缺乏超国家的“世界政府”的情况下，国家既是国际法的制定者

① Allen Buchanan and Robert O. Keohane, “The Legitimacy of Global Governance Institutions”, *Ethics & International Affairs*, Vol. 20, No. 4, 2006, pp. 410–411.

② Nico Krisch, “International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order”, p. 374.

③ 黄惠康：《乌克兰危机所涉国际法问题辨析》，载《国际法研究》2025年第1期，第3~21页。

和实施者，也是其适用对象，国际法对大国权力的约束有赖于相关大国对于大国角色、大国责任的认知和定位。作为国际社会中的一类特殊成员，大国往往享有法律或者事实上的特权，前者如联合国安理会五大常任理事国享有的否决权，后者如美国因为美元的国际主要储备货币地位而享有的向全球征收“铸币税”的特权。^①一方面，根据权利义务相一致的基本法理，既然被赋予法律特权，大国就要承担特殊的义务，并且这种特殊义务是法律意义上的。^②另一方面，大国即便在未获法律特权的情况下仍然需要承担特殊义务，这主要源自大国对国家身份的道德认知，即作为大国本身就应当对国际社会负有特殊义务、承担特殊责任。正如习近平总书记深刻指出的：“大国要有大国的样子，要展现更多责任担当。”^③从建构主义的立场看，“大国”的自我定位和“大国的样子”的自我期许，本身就构成遵守国际法义务、捍卫国际法尊严的内生动力。^④不仅如此，就国际社会整体而言，大国特权是为了国际组织和多边体系的有效运转而被赋予的，因此，无论特定国家的具体利益和追求如何，从法律上和道义上都应当确保相关权力在多边主义框架内、遵循国际法治原则得到善意行使，带头做国际法治的倡导者和维护者，而不是利用这种特权肆行单边主义，将国际组织和国际规范工具化、武器化。

大国尤其是负责任大国的一个重要特征和标志，是妥善提供国际公共产品。这既是供给国满足和解决国际性公共需求和公共问题，维护国际体系正常运转的重要责任，也是其展现国际领导力，吸引他国信任、认可与支持的

① 在布雷顿森林体系的固定汇率制下，美元同黄金直接挂钩，享有法律上的特权。1971年，尼克松政府宣布不再履行黄金承兑义务，1976年，国际货币基金组织牙买加会议取消美元同黄金挂钩的固定汇率制，美元不再拥有法律上的特权。

② 蔡从燕：《国际法上的大国问题》，第188~206页。

③ 习近平：《同舟共克济时艰，命运与共创未来——在博鳌亚洲论坛2021年年会开幕式上的视频主旨演讲》，载《人民日报》2021年4月21日，第2版。

④ 建构主义的国际法遵守理论认为，国家创制和遵守国际法的根本原因在于规范所体现的道德和社会义务观念，国家利益固然可以驱动国家行为，但国家利益并非一成不变，而是可以通过法律规则以及同其他国家、组织和个人之间的互动而“建构”。参见韩永红：《国际法何以得到遵守——国外研究述评与中国视角反思》，第173~174页。

重要方式。^① 提供国际公共产品既取决于供给国的能力，也取决于其意愿。能力同“大国”相联系，只有大国才有能力提供用于满足全球公共需求、化解全球性问题的国际公共产品；意愿则同“负责任”相联系，只有负责任大国才能在“义”与“利”之间作出恰当平衡和正确选择，才不会在“某国优先”的狭隘旗号下放弃提供国际公共产品的大国责任。作为自由主义国际秩序重要组成部分的三大“布雷顿森林机构”，即世贸组织、国际货币基金组织和世界银行，都是在美国主导下提供的国际公共产品，包括美国在内的世界各国也都从以之为支撑的多边经贸体制中获益良多。根据世贸组织框架下的《关税与贸易总协定》，成员国通过多边谈判确定的关税减让承诺具有法律约束力，非经协商一致，任何成员国税率不得擅自提高税率。然而，基于“消除贸易逆差”这一似是而非的高度简单化的理由，特朗普政府公然背弃关税减让承诺，向所有贸易伙伴征收所谓“对等关税”，严重违反“有约必守”的国际法黄金规则，直接动摇世贸组织多边规则的根基，是对大国应尽义务、应负责任的无视和背离。

对国际法规则采取“合则用，不合则弃”的工具主义、机会主义态度和做法，是美国久已有之的传统。例如，此前拜登政府一再强调“基于规则的国际秩序”，而其所称“规则”在含义上刻意模糊、运用上有所选择，为权力竞争和话语策略提供了操作空间，反映的是美式的“有选择的多边主义”。^② 尽管如此，其毕竟在形式上依然认可和主张要有一套具有连续性和稳定性的规则，依然强调要在一定程度上维持和延续既定的国际秩序。相较之下，特朗普政府当下的所作所为完全是对于多边经贸规则乃至既有国际秩序置之不理、推倒重来的态度，是不加掩饰的赤裸裸的单边主义。但从其实际操作中不难看出，特朗普政府的真正目标并非重返孤立主义或是“去全球化”，而是“再全球化”，即强行挣脱在其看来对美国“不公平”的既有多

^① 田旭、徐秀军：《全球公共产品赤字及中国应对实践》，载《世界经济与政治》2021年第9期，第147~153页。

^② 徐崇利：《国际秩序的基础之争：规则还是国际法》，载《中国社会科学评价》2022年第1期，第28~36页；蔡从燕：《论“以国际法为基础的国际秩序”》，载《中国社会科学》2023年第1期，第24~43页；廖凡：《多边主义与国际法治》，第60~79页。

边体制和国际法规则的约束，在对华竞争的名义下突破美国在以“再工业化”为核心的改革过程中面临的国内外结构性阻力，促进国内外就秩序变革达成共识，实现符合美国利益和需求的新一代“全球化”。^①具体到规则层面，就是要通过以双边取代多边、以“互惠”取代“最惠”的谈判路径转换，逐一压服或诱使谈判对手接受美方条件，将其单边标准双边化，并通过数量累积达至准多边化乃至多边化，重塑全球经贸规则体系，重新确立美国在其间的绝对主导地位。这一点，从特朗普在首个任期内以《美墨加协定》取代《北美自由贸易协定》的手法已可初见端倪，^②当下则更为彰显无遗。在很大程度上，这标志着二战以来的自由主义（霸权）秩序已然日暮途穷。

四、维护以国际法为基础的国际秩序

党的二十大报告强调：“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，推进国际关系民主化，推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。坚定维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则，反对一切形式的单边主义，反对搞针对特定国家的阵营化和排他性小圈子。”^③一方面，这明确了中国参与全球治理、推动国际关系民主化法治化的宗旨原则、方法路径、使命任务，为世界和平与发展事业贡献了中国方案；^④另一方面，这也突显了联合国“体系”、国际法“秩序”以及多边主义原则的内在一致性，为进一步挖掘和彰显国际法的秩序价值提供了方向和遵循。

① 肖珺：《以竞争为名的秩序改革——美国对华经济竞争的底层逻辑》，载《美国研究》2024年第5期，第59~82页。

② 廖凡：《从〈美墨加协定〉看美式单边主义及其应对》，载《拉丁美洲研究》2019年第1期，第43~59页。

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》，人民出版社2022年版，第62页。

④ 黄惠康、沈祺：《联合国80年：中国在国际法领域的参与和贡献》，第1~18页。

（一）联合国“体系”与国际法“秩序”的内在一致性

习近平总书记深刻指出：“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。”^① 维护以联合国为核心的国际体系与维护以国际法为基础的国际秩序，两者具有内在的一致性。联合国是当今世界最具代表性的普遍性国际组织，以联合国为代表的多边机构是践行多边主义的重要平台和维护多边主义的基本框架，维护联合国的核心和权威地位是现行多边体系赖以存续和发展的必要前提，个别国家的意志和利益必须服从以联合国为代表的国际社会的整体意志和利益，而不是相反。多边主义是二战以来具有基础性、主导性的制度安排和价值理念，具有重大的进步意义，促进了世界的和平、稳定、发展、繁荣，增进了全人类的共同福祉。普遍性国际组织的诞生是多边主义发展的里程碑，也标志着国际法治进入新的阶段。无论是一战后制定《国际联盟盟约》和成立国际联盟，还是二战后制定《联合国宪章》和成立联合国，都是旨在以多边主义为基础建立国际法治秩序。事实上，联合国成立以来所取得的最大成就之一，就是为国际社会提供了一个涵盖众多国际问题的全球性国际法体系，建立了用以保障每个人与生俱来的自由、平等和尊严的核心条约体系，规定了各缔约国应当承担的法律义务，规范了全球公域的国家行为，丰富了以《联合国宪章》为基石的当代国际法律秩序。^② 就此而言，维护以联合国为核心的国际体系，就是在维护以国际法为基础的国际秩序，反之亦然。

《联合国宪章》第1条即开宗明义地指出，宪章的宗旨除维持国际和平及安全外，还在于“发展国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之友好关系”，以及“促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题”。换言之，和平、安全、友好、合作是《联合国宪章》的主旋律，而这也正是国际法所注重和追求的秩序价值之所在。此外，《联合国宪章》第103条明确规定：“联合国会员国在本宪章下之义务与其依

^① 《习近平著作选读》第2卷，第515~516页。

^② 余敏友：《联合国对战后国际秩序的发展与中国的贡献》，载《国际问题研究》2015年第6期，第9~22页。

任何其他国际协定所负之义务有冲突时，其在本宪章下之义务应居优先。”这意味着《联合国宪章》在国际条约体系中居于最高地位。而在国际实践中，《联合国宪章》义务也优先于习惯国际法义务。^①这就使得平权式国际社会和国际法体系中出现了一定的规范等级秩序，标志着当代国际法里程碑式的发展。^②惟其如此，有论者提出“以《联合国宪章》为基础的国际法”这一概念。^③由此，维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则，就构成了内在一致的有机整体。

（二）捍卫国际法的权威性和国际秩序的确定性

习近平总书记深刻指出：“法律的生命在于付诸实施，各国负责任维护国际法治权威，依法行使权利，善意履行义务。法律的生命也在于公平正义，各国和国际司法机构应该确保国际法平等统一适用，不能搞双重标准，不能‘合则用、不合则弃’，真正做到‘无偏无党，王道荡荡’。”^④尽管大国之间基于实力的博弈无法避免，但不应当作为底层驱动来支配国际交往和全球问题解决的规则。^⑤国际法固然是大国博弈的重要武器，^⑥但作为当今国际社会最主要和最重要的行为准则，国际法有其自身的存在样貌、生长逻辑和运行框架，在被大国运用的同时也制约着大国权力。如果将国际法片面用作实现一国利益、确保本国“优先”的趁手工具，对其相关规则选择性地予取予求；或是作为“极限施压”、强迫交易的配套武器，在是否遵守、如何遵守的问题上朝令夕改，那么本质上就是在奉行弱肉强食的丛林法则。国际法的权威归根结底来自作为国际法基本主体的国家的遵守，简单地以是否

① 马新民：《新时代中国的国际秩序观》，载《国际问题研究》2024年第1期，第12~36页。

② 陈海明：《国际强行法的基本法理思考》，载《太平洋学报》2013年第4期，第13~19页。

③ 马新民：《新时代中国的国际秩序观》，第12~36页。

④ 《习近平著作选读》第1卷，第564页。

⑤ 丁煌：《论全球治理的“何以为治”》，载《中国社会科学》2025年第3期，第111~127页。

⑥ 黄惠康：《乌克兰危机所涉国际法问题辨析》，第3~21页。

符合一国利益或国内规则为标准来对国际法规则进行取舍，这种单边主义行为势必严重损害国际法的权威性和有效性。

大国之间的相互制衡对于国际法发挥其制约大国权力的作用具有重要意义。^① 在大国博弈情境下，国际法的脆弱性很大程度上体现为权威性受损。捍卫国际法权威，首先意味着反对将国际法规则任意工具化、选择性适用或以单边做法替代多边程序；更重要的是，要重建各方对于规则可执行性的信赖和预期。在符合国际法规则与程序前提下采取必要措施（包括对等措施、反制安排等），其秩序意义不在于以强制取代规则，而在于促使行为重新回到可预期的规则轨道，避免产生国际法权威性的“破窗效应”，从而维护国际秩序的稳定性与确定性。就此而言，中国在“对等关税”问题上采取不妥协、不退让的立场，既是对美国单边主义、霸凌主义行径的有力反击和对本国主权、安全、发展利益的坚决维护，也是对国际法权威性和国际秩序稳定性、确定性的坚定捍卫。“对于犯罪最强有力的约束力量不是刑罚的严酷性，而是刑罚的必定性”，^② 这一论断同样适用于中国对于美国加征关税的反制措施。^③ 对于美国的单边主义行为而言，中方反制措施的最重要意义和价值不在于所涉贸易金额的多寡或是具体关税税率的高低，^④ 而在于第一时间采取反制措施本身。如前所述，国际法规则之所以得到遵守，一个重要的原因在于其被认为具有法律约束力并以此成为国家行动的依据。而违反国际法规则将会确定地招致相应的后果，例如，反制无疑是彰显这种“法律约束力”的重要方式。这不仅有助于压制美方对于国际法规则“合则用，不合则弃”

① 蔡从燕：《国际法上的大国问题》，第188～206页。

② 贝卡利亚：《论犯罪与刑罚》，黄风译，中国大百科全书出版社1993年版，第59页。

③ 关于中方反制措施的国际法依据，参见廖诗评：《中美贸易摩擦背景下中国贸易反制措施的国际法依据》，载《经贸法律评论》2019年第1期，第55～61页。

④ 在美国宣布将对中国输美商品征收“对等关税”的税率进一步提高至125%后，中国国务院关税税则委员会随即将美国输华商品的加征关税税率相应提高至125%，同时明确表示，在该关税水平下美国输华商品已无市场接受可能性，若美方继续关税数字游戏，中方将不予理会。参见《国务院关税税则委员会：对原产于美国的进口商品加征关税税率提高至125%》，新华网，2025年5月4日，<https://www.news.cn/world/20250411/ab44248cf2f44e0896ffb74ce8f78a/c.html>。

的单边主义、机会主义心态，还有助于维持其他国家尤其是小国对于国际法规则的信心和预期，为以国际法为基础的国际秩序注入稳定性、确定性。可以说，这是大国博弈的正确方式，也是中国的大国角色、大国责任、大国担当的鲜明体现。

（三）倡导和弘扬中国的国际秩序观

从提出和平共处五项原则到倡导构建人类命运共同体，中国对于公正合理的国际秩序的主张和追求一以贯之。在1955年第一次亚非会议即万隆会议上，中国发挥了举足轻重的作用。时任总理周恩来率领的中国代表团秉持“求同存异”的外交方针协调各方，推动会议通过包括和平共处五项原则全部内容的关于各国和平相处、友好合作的十项原则，并将其写入《亚非会议最后公报》，成为《关于促进世界和平和合作宣言》的基本内容。^①也正是万隆会议让和平共处五项原则走向世界，成为国际关系基本准则和国际法基本原则。以万隆会议为参照，“第三世界”成为战后推进国际主义普遍政治的一种独特力量来源，并由此蕴含阻挡冷战在全球范围内扩展以及恢复国际和平合作秩序与规范的新的可能路径，乃至构成一种新的具有进步意义的国际法实践空间。^②在此基础上，构建人类命运共同体理念进一步体现了“和而不同”“求同存异”中“和谐”与“求同”的一面，实现了独立自主的国家立场与“天下无外”的世界关怀的辩证统一，有助于在更加包容的意义上推动国际关系民主化和构建更加公正合理的国际秩序。^③

中华传统文化的世界概念集中体现在“天下”观中，“天下”既是包括人与自然在内的全部世界，也是中国与四方的总合。在天下体系内，所有地方都是内部，所有地方之间只有亲疏、远近关系，而无严格意义上的“内

① 罗建波：《万隆精神的历史价值、当代发展与中国贡献》，载《西亚非洲》2025年第2期，第3~26页。

② 李智星：《冷战的多种终结、万隆和第三世界国际主义》，载《深圳社会科学》2020年第1期，第86~97页。

③ 廖凡：《中国式现代化的国际法贡献》，载《吉林大学社会科学学报》2025年第1期，第49~63页。

外”关系和“他者”。^①因为“天下无外”，所以不同文明之间不存在不可逾越的鸿沟，不同的文化、信仰、理念、制度总能和谐共存。“天下无外”的要义在于包容（inclusion）。“包容”不同于“宽容”（tolerance）。“宽容”是西方文化中的概念，是认识到“我们不一样”并坚信“我才是对的/好的”，但愿意“忍受”对方的不一样。“包容”则是中华文化中的概念，是从整体上认可和接受“不一样的我们”共同构成这个世界，而没有严格意义上的自我与“他者”之分。换言之，包容性所体现的不是居高临下的“忍受”或“接纳”，而是多元平等的“认可”和“融汇”，其要旨在于求同存异、和合共生。惟其如此，每个国家在追求本国利益时，都需要兼顾他国合理关切，最终达到在谋求本国发展的同时促进各国共同发展的理想状态。

如本文第三部分所述，权威并不等同于权力。权力是依靠强制力进行领导的力量，权威则是依靠他人的信任进行领导的力量。在国际社会，国际权威来自其他国家对于主导国的信任，这种信任同主导国的道义水平直接相关；在国际权力相等的情况下，国家的国际权威有高低之别。^②习近平总书记深刻指出：“法律是成文的道德，道德是内心的法律，法律和道德都具有规范社会行为、维护社会秩序的作用。”^③这一论述，既适用于国内治理，也适用于国际社会。事实上，国际道德对于主权国家的自我约束和国际社会的有序运行发挥着无形但却微妙的作用，并在相当程度上支撑着国际法的运行；而缺乏共同的道德基础和价值观，则是国际互信难以维系、国际纷争难以消弭的一个重要原因。^④在很大程度上，这同中华传统文化中“为政以德”的“德治”思想一脉相通。鉴于国际法相较于国内法而言“弱约束”的客观特征，有必要基于中华文明所呈现的突出的和平性，^⑤结合中国相关的外交和

① 赵汀阳：《“天下体系”：帝国与世界制度》，载《世界哲学》2003年第5期，第2~33页。

② 阎学通：《道义现实主义的国际关系理论》，载《国际问题研究》2014年第5期，第102~128页。

③ 《习近平著作选读》第1卷，第301页。

④ 廖凡：《国家主权、正当程序与多边主义——全球行政法视角下的“一带一路”合作机制构建》，载《经贸法律评论》2019年第6期，第25~36页。

⑤ 《习近平谈治国理政》第5卷，第287页。

国际法实践，讲清楚“中华民族的血流中没有侵略他人、称王称霸的基因”，^①讲清楚中国走和平发展道路的必然性；^②与此同时，在国际实践中注重和强调道德、道义的重要性，以实际行动反对弱肉强食的丛林法则和“国强必霸”的霸权逻辑，大力倡导和弘扬以构建人类命运共同体理念和全人类共同价值为指引的中国国际秩序观，切实维护以国际法为基础的国际秩序。

从制度机制上看，中国的国际秩序观至少具有如下三个方面的特点。一是以《联合国宪章》作为国际秩序叙事的合法性锚点，强调以公认的法律原则和多边规则承载价值主张。二是突出主权平等与和平解决争端，强调授权、协商及政治解决等在危机治理和秩序维系中的关键地位。三是坚持开放包容的多边主义，在坚持联合国多边主义主轴的同时，通过开放型伙伴网络与区域合作提升行动效率，避免排他性集团与机制碎片化侵蚀以国际法为基础的国际秩序。这一国际秩序观植根中华优秀传统文化，立足中国式现代化的成功经验和中国特色大国外交的丰富实践，符合践行多边主义和国际法治的时代需求，是需要也值得推广的“中国方案”。

（四）推动构建更加公正合理的全球治理体系

习近平总书记深刻指出：“全球治理格局取决于国际力量对比，全球治理体系变革源于国际力量对比变化。”^③全球治理倡议的提出，源于对当今世界发展态势的深刻洞察。一方面，冷战思维、霸权主义、保护主义阴霾不散，地缘政治冲突此起彼伏，气候变化、疫情防控、网络安全等非传统安全威胁持续蔓延，既有全球治理体系难以有效应对。另一方面，作为新兴市场国家和发展中国家集合体的全球南方群体性崛起，正在深刻改写世界政治经济文化版图，国际力量对比发生深刻变化，为改革和完善全球治理体系提供了新的契机和动能。上文已对全球治理倡议中的主权平等、国际法治、多边

① 《习近平著作选读》第2卷，第485页。

② 吴晓明：《论中国的和平主义发展道路及其世界历史意义》，载《中国社会科学》2009年第5期，第46~59页。

③ 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，中央文献出版社2018年版，第384页。

主义三大核心理念有所讨论，这里进一步对以人为本和行动导向两大核心理念展开分析。

各国人民是全球治理的根本参与者和受益者。坚持以人为本契合以人民为中心的发展思想，是全球治理的价值取向所在。既有全球治理体系以西方资本主义现代化为基础，后者遵循的是“资本主宰”逻辑，在创造巨大物质财富的同时也使人类社会陷入贫富两极分化、社会阶层撕裂、文明冲突加剧等一系列困境。特朗普无视气候变化对各国特别是小岛屿发展中国家人民的影响，悍然退出旨在应对气候变化的《巴黎协定》，甚至在联合国大会上公然宣称气候变化是有史以来“最大骗局”，淋漓尽致地展示了西方资本主义现代化背后的资本逻辑。相反，中国式现代化是坚持以人为本、追求人的全面发展的现代化，本质上是人的现代化。惟其如此，中国式现代化才会追求全体人民共同富裕，着眼物质文明和精神文明相协调，强调人与自然和谐共生。也惟其如此，中国式现代化才为国际法贡献了构建人类命运共同体这一具有高度科学性和引领力的重大理念。“人类命运共同体”这一表述所包含的“人类”“命运”和“共同体”，清楚无疑地表明要从主体、价值和内容的维度，对人类或者说“人”本身的福祉给予应有的关注和考量，志在营造“人人免于匮乏、获得发展、享有尊严的光明前景”。^① 这既源自中华传统文化中对世界大同的不懈追求，也契合现代国际法人本化的发展趋势。一定意义上，中国参与和引领全球治理的过程，就是将中国式现代化的巨大成就让各国人民了解、将中国式现代化的成功经验同各国人民分享的过程，也是打破“现代化=西方化”认知、展示现代化的另一幅图景的过程。为此，必须厉行国际法治，坚持以人为本改革完善全球治理，为各国人民带来实实在在的获得感、安全感和幸福感，推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展，以国际良法促进全球善治，助力构建人类命运共同体。

全球治理是否有效，关键在于能否解决实际问题。发达国家要切实履行责任，提供更多资源和公共产品；发展中国家也要联合自强，作出力所能及

^① 习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，第255~256页。

的贡献。^① 近期，中国宣布，作为负责任的发展中大国，在世贸组织当前和未来谈判中，中国将不寻求新的特殊和差别待遇，就是行动导向、务求实效的典型例证。^② 特殊和差别待遇本来是中国以发展中国家身份加入世贸组织所享有的当然权利，但一段时间以来受到以美国为代表的一些世贸组织成员的质疑和非议，并成为阻碍有关各方就多边经贸体制改革达成一致的一个突出因素。在此情况下，中国主动放弃寻求新的特殊和差别待遇，有助于推动拟于2026年3月举行的世贸组织第14届部长级会议取得发展导向型成果，助力世贸组织改革取得实质性进展，为更好落实全球发展倡议和实现联合国2030年可持续发展目标作出贡献。与此同时，中方明确表示，这一决定不影响中国在世贸组织中的发展中成员身份，不影响中国享受现有世贸组织协定中特殊和差别待遇条款的权利，包括在当前谈判中与其他成员已达成的解决方案；其仅限于世贸组织框架下，不对中国在任何其他国际组织和国际条约中的发展中国家地位和待遇问题构成任何先例或产生任何影响；中国始终是全球南方的一员，永远属于发展中国家。^③ 事实上，与多数发展中国家不同，中国的发展中国家地位并非源自国际组织的认定，更不是执着于归属发展中国家能否带来特殊和差别待遇等“好处”，而是基于类似的历史境遇、对发展中国家的团结支持和改变不公平国际秩序的责任感，自觉归属于发展中国家。^④ 就此而言，上述表态本质上是将发展中国家的经济意涵与政治意涵适度分离，在确保政治认同保持不变的同时，放弃掉一部分经济利益以推进全球经济治理变革。这无疑体现了行动导向的务实立场和负责任大国的应有担当。

① 参见《全球治理倡议概念文件》。

② 新华社：《商务部：中国在世贸组织当前和未来谈判中不寻求新的特殊和差别待遇彰显发展中大国担当》，中国政府网，2025年9月24日，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202509/content_7042119.htm。

③ 参见《中国关于世贸组织特殊和差别待遇问题的立场文件》，中国商务部网站，2025年9月25日，http://www.mofcom.gov.cn/sywxwb/art/2025/art_d7da8648b4ef494ca0a03965b155c05c.html。

④ 沈陈：《南北之间：发展中国家地位的政治经济逻辑》，载《世界经济与政治》2025年第8期，第96~120页。

在此基础上，全球治理倡议及其相关核心理念对于塑造国际法和国际秩序的贡献，可以考虑通过如下机制性抓手来具体体现和实现。一是议程机制，即在联合国等重要多边场合提出可被共享的议题框架与合作清单，影响国际社会“讨论什么、如何讨论”。二是规则机制，即通过条约谈判、规则解释和标准倡议，将治理理念转化为可被引用的规则语言与程序安排。三是能力机制，即通过能力建设、技术支持、经验分享等方式，降低各国参与及合规门槛，使规则更可实施，从而增强秩序韧性。四是网络机制，即通过开放型伙伴网络与多层次合作平台形成相对稳定的治理共同体，提高多边协商效率与成果落地的可行性。通过上述机制，将全球治理倡议及其相关核心理念转化为切实且可持续的制度安排，从而在实践层面推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展。

五、结 论

大国，尤其是主要大国之间的博弈，深刻影响着国际格局的走向和国际秩序的演进。中美关系是世界上最重要的双边关系之一，中国和美国都是当今世界秩序不可或缺的支柱，但作为众多国家中的重要一员如何在 21 世纪的国际秩序中发挥作用，中国没有先例可循；美国则从未同在一个在国土面积、影响力和经济实力方面与其相似，但国内秩序却迥然不同的国家长期互动过。^① 要确保互利共赢，避免零和乃至负和博弈，不仅考验两国的政治智慧，更须明确不可逾越的底线。国际法正是这样的底线。正如法律是最低限度的道德，国际法也是国际社会的最低限度标准，其构成了国际共同体的基本遵循，体现了各国的共同利益，反映了公平、正义等价值取向。^② 惟其如此，国际法才得以约束并塑造大国权力的运行，为国际秩序提供合法性、稳定性和规范性。

当今时代，人类社会的利益、诉求和命运前所未有地紧密交织，“没有

^① 亨利·基辛格：《世界秩序》，第 293~294 页。

^② 刘志云等：《国际关系与国际法跨学科研究：探索与展望》，法律出版社 2017 年版，第 217 页。

哪个国家能够独自应对人类面临的各种挑战，也没有哪个国家能够退回到自我封闭的孤岛”，^① 构建人类命运共同体是大势所趋。为此目的，中国倡导平等有序的世界多极化和普惠包容的经济全球化。^② 作为一种多边主义制度和处理国家间关系的基本规范，国际法以秩序为其首要价值，具有内在的平等性和包容性，是践行上述“两大主张”不可或缺的重要保障。面对当下个别大国掀起的单边主义、保护主义和“逆全球化”逆流，应当保持战略定力，坚定维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则，充分发挥“国际法之治”的基础性、关键性作用，确保大国博弈在国际法治的轨道上运行，推动构建更加公正合理的全球治理体系。这既是我们参与和引领国际秩序调整的历史使命，也是中国作为负责任大国对国际社会的应有担当。

^① 《习近平著作选读》第2卷，第48页。

^② 王毅：《深入贯彻中央外事工作会议精神 不断开创中国特色大国外交新局面》，《求是》2024年第2期，第16~22页。