

国际法治对国家经济发展的塑造

张康乐*

摘要 国际法既为一国参与国际经济活动提供基本准则,又对一国谋求经济发展的措施施加限制,具有客观结构性。主权国家在国际法律框架中可以发挥主观能动性,战略运用国际法来推动本国经济发展。国际法的客观结构性与主权国家的主观能动性共同构成了国际法塑造国家经济发展的理论框架。自上世纪中叶,诸多国家的发展历程印证了国际法对经济发展的塑造:一些拉美国家在国际法的限制下,债务危机不断恶化;中国发挥主观能动性,战略性地运用国际法,发展成就瞩目。观察和总结经济发展的国际法塑造,有助于认识国际法在国家经济发展中的作用:国际法同时支持和限制着一个国家的经济发展。

关键词 战略运用国际法 客观结构限制 主观能动性 中国经验

引言

在新冠疫情背景下,不同地区经济水平差异成为了影响不同地区应对疫情成效的重要因素,这使得探讨发展问题变得尤为迫切。发展问题一直是国际社会和学术研究关注的焦点问题。关注经济发展的法学研究通常在“法律与发展”(law and development)范式下展开。^{〔1〕}在这一范式下从国内法律制度切入的研究未关注具有客观结构性的外部环境,国际法作为外部环境的组成部分尤其受到忽视。在这一范式下从国际法切入的研究一般将经济发展作为贸

* 北京大学法学院博士后。

〔1〕 See David M. Trubek and Marc Galanter, “Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States,” *Wisconsin Law Review*, Vol. 1974, No. 4, 1974, pp. 1062-1102.

易、投资等具体国际活动的潜在收益,不关注经济发展本身;〔2〕还有一些国际法学研究侧重分析国际经济政策对国家经济发展的影响,忽视了主权国家的主观能动性。〔3〕

本文从国际法视角切入经济发展,提出国际法塑造国家经济发展的理论框架,并通过拉丁美洲国家的经济发展和中国的经济发展两个实例对这一理论框架进行检验。这一理论框架有两个方面。第一,包括主权平等在内的国际法基本原则与国际经济贸易等具体规则是国家行使主权权力、谋求经济发展的法律基础。这一基础也为主权发挥主观能动性并战略运用国际法维护国家利益提供了支撑。第二,国际法具有客观结构性,一国以发展为目标在经济政策等方面采取的措施可能受到国际法的限制。比如,陷入债务危机的国家在获取主要国际经济组织援助时,为满足这些组织提出的条件,可能需要调整本国财政政策,甚至在国内法律制度层面作出改变。〔4〕这两个方面共同塑造国家经济发展。需要强调的是,国际法客观结构性和国家主观能动性都不是绝对的,这两个方面互相作用,共同塑造国家经济发展。在国际法客观结构对一些拉丁美洲国家经济发展施加限制的同时,诸多拉丁美洲国家也在主观上接受了国际经济组织对其发展政策的影响;中国发挥主观能动性获得经济发展上的成功也是在国际法律框架中进行的。

从国际法塑造国家经济发展的角度切入发展问题,本文拓展了现有“法律与发展”研究中关于国家经济发展与国际法关系的认识,并明确了国际法在国家经济发展中的作用:国际法同时支持和限制着一个国家的经济发展。以中国为例检验国际法塑造国家经济发展的理论框架还能提供一个关于中国经济发展成就的国际法解释,并从中国经济发展的国际法经验角度为推动国际法治建设提供支持。习近平总书记强调,涉外法治要“维护国家主权、安全、发展利益”,要“推动全球治理变革,推动构建人类命运共同体”。〔5〕中国经济发展的国际法经验的核心就在于,中国在坚决维护国家主权的同时,根据国家经济的发展和国际形势的变化,在国际法允许的范围内发挥主观能动性、战略运用国际法谋求经济发展。面向当下和未来的国际法治建设,我们要强调中国经济发展的国际法经验对发展和欠发达国家的借鉴意义,突出国际法在维护国家主权、安全和发展利益中的作用和价值,同时我国要继续战略性地用好国际法、推动全球治理改革。中国经济发展的国际法经验告诉我

〔2〕 See John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge and London: MIT Press, 1989.

〔3〕 See Alvaro Santos, “The World Bank’s Uses of the ‘Rules of Law’ Promise in Economic Development,” in David M. Trubek and Alvaro Santos (eds.), *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 253–300.

〔4〕 See Sundhya Pahuja, *Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 236.

〔5〕 “坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障”,载《人民日报》2020年11月18日,第1版。

们,在错综复杂的国际环境和日益激烈的国际法律竞争中,^{〔6〕}我们要继续在由国家利益本位和人类命运共同体共同构成的习近平涉外法治思想核心价值的指引下,^{〔7〕}深化涉外法治工作,推动国际法治建设和世界发展。

一、国际法塑造经济发展的理论框架

对国家经济发展能够产生影响的因素众多,其中主要包括经济发展模式、本土资源、历史遗产以及国际法。这里所指的国际法不仅仅是传统意义上以国家和政府间国际组织为主要主体、以条约和习惯为主要内容的规范体系,还包括更为广泛的在国际社会生活中起到规范效果的法律文件,比如国际组织决议、国际组织政策、软性标准等。这些法律文件与传统意义上的条约和习惯共同构成了广义上的国际法,并为一国谋求经济发展提供基本准则。同时,国际法限制政府在推动国家经济发展时的政策选择。从国际法客观结构性和主权国家的主观能动性两个角度,可勾勒出一个国际法塑造经济发展的理论框架。

(一)客观结构限制

国际法往往是对特定历史背景中的权利义务关系的固化,因此一国参与国际经济生活就不可避免地需要接受过去形成的法律规则。^{〔8〕}除了历史中形成的国际法律规则以外,当下确立的国际法律规则也可能对主权国家意志施加限制。可以说,主权国家处于国际法客观结构之中。比如,基于特定历史背景以及美国的政治经济主导权,诸多具有全球约束力的规则实际上有利于美国:美元是主要支付货币,美国在国际货币基金组织中实际拥有的一票否决权等等。^{〔9〕}美国单方制定的规则在全球范围内也有事实上的法律效力,比如美国规定一国接入美元支付系统以及进入美国银行市场就必须遵守巴塞尔协议(The Basel Accords),这使得巴塞尔协议这一标准性文件成为了在全球范围内有约束力的银行监管标准,^{〔10〕}而一国无论是

〔6〕 参见李鸣:“合作与斗争:国际法的双重功能”,《地方立法研究》2022年第4期,第88—99页。

〔7〕 参见郭雳:“新时代国际法律风险应对与全球治理推进”,《中外法学》2021年第4期,第865—887页。

〔8〕 See David Kennedy, “Law and Political Economy of the World,” *Leiden Journal of International Law*, Vol. 26, No. 1, 2013, pp. 7—48.

〔9〕 International Monetary Fund, “Historic Quota and Governance Reform Becomes Effective,” <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr1625a>, last visited on 17 August 2022. See also Jiajun Xu, *Beyond US Hegemony in International Development: The Contest for Influence at the World Bank*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 255.

〔10〕 See Daniel E. Ho, “Compliance and International Soft Law: Why Do Countries Implement the Basel Accord?” *Journal of International Economic Law*, Vol. 5, No. 3, 2002, pp. 647—688.

否参与了巴塞尔协议的制定都无可选择地处于这一客观结构中。^{〔11〕}国际法的客观结构限制了主权国家以经济发展为目标可以采取的措施,一国不能为了本国经济利益,不顾国际法律规范的约束。比如,依据贸易规则,一国在国际经贸中不能通过保护措施对出口导向的产业予以专门的扶持。再比如,与国家经济发展有直接关系的货币购买力不受国家控制,而是在国际法律框架下,基于国家经济水平、汇兑政策以及离岸市场交易等机制自然形成。

在更深层次上,国际法律制度固化和加深着国际社会中既有的不对等权力,深刻影响着各国经济发展。各国都需要遵守产生于过去的规则,且受制于那些内嵌于规则之中的权力关系。基于国际法深层次的客观结构性,虽然在法律上国家之间主权平等,但在实际国际经济生活中主权利力并不平等。以货币主权为例,依照习惯国际法,主权国家可独立发行货币,是本国货币系统的管理者,且各国有平等的货币主权。^{〔12〕}但正如卡塔琳娜·皮斯托(Katharina Pistor)指出的,在国际社会生活中,不同政府拥有的资本量不同,在国际经济生活中对于货币价值、资本流动、信用信息等的掌控也不同,因此各国实际的货币主权并不平等;同时,包括汇兑制度、国际银行规制等在内的国际法律规则固化了不平等的货币主权。^{〔13〕}美元霸权就是典型例子:尽管金本位制在上世纪七十年代被取缔,但基于美国的政治经济影响力以及其在主要国际经济组织中的权力,美元仍旧是国际经济生活中最主要的支付货币,而且美国国债被认为是零风险金融产品。经国际金融中的会计规则确立,零风险的美国国债还是衡量金融产品风险的基准。^{〔14〕}对于美国而言,这就意味着不仅发行国债成本极低,而且可通过发行国债的方式维持国家收支平衡甚至转移经济风险。这导致的结果是,在实际经济生活中美国拥有远超其它国家尤其是发展中国家的货币主权利力,美国包括信用评级在内的私人公司也据此获得了在国际市场中的规制权能。^{〔15〕}更进一步,有学者作出了“对货币和金融的控制决定了实质的主权利力”的观察。^{〔16〕}依据这一观察可认为,虽然理论上主权政府拥有对内和对外的最高权力且主权平等,但发展和中欠发达国家实际的主权利力远弱于以美国为首的主要资本大国。

除此以外,国际法还影响国家内部的制度和政策选择,从而限制国家的主观能动性。以贸易规则为例,贸易规则背后的自由贸易和比较优势理论内嵌了对国家机构和政府制度的偏好。

〔11〕 Daniel K. Tarullo, *Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation*, Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2008, pp. 45—54.

〔12〕 Charles Proctor, *Mann on the Legal Aspect of Money*, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 525—526.

〔13〕 See Katharina Pistor, “From Territorial to Monetary Sovereignty,” *Theoretical Inquiries in Law*, Vol. 18, No. 1, 2017, pp.491—517.

〔14〕 See Anna Gelpern and Erik F. Gerding, “Inside Safe Assets,” *Yale Journal on Regulation*, Vol. 33, No. 1, 2016, pp. 363—421.

〔15〕 参见张康乐:“国际信用评级机构的私人规制及其权能分析”,《陕西师范大学学报》2022年第4期,第167—176页。

〔16〕 Pistor, *supra* note 13, p. 492.

有研究观察到,这些偏好在过去几十年间转化成了一些发展中和欠发达国家的国内制度。^{〔17〕}也就是说,贸易规则背后的制度偏好影响着国家内部的经济和法律制度,能够缩小一国政府以推动本国经济发展为目标而采取措施的选择空间。另一例子是,主要国际经济组织的规则和政策可能限制主权国家的经济政策。比如,《国际货币基金组织协定》(Articles of Agreement of the International Monetary Fund)第五条第三款确立了“附条件金融援助”。附条件是指,国际货币基金组织在帮助成员国应对国家收支不平衡问题时,向成员国提供具体支持的同时也会提出相应条件。^{〔18〕}在遇到收支问题的国家向国际货币基金组织寻求帮助时,这些条件往往能够切实地影响国家经济政策,甚至影响一国的法律和行政框架。徐崇利详细记录了国际货币基金组织附条件贷款中,国际货币基金组织向诸多国家提出的为了获得贷款援助需要满足的国内经济政策乃至法律制度变革的条件,包括1998年2月向阿根廷提出的“改革司法制度,……包括有义务修改司法程序以加快税收案件的解决和加强对信贷市场的法律保障”。^{〔19〕}再以亚洲金融危机期间的韩国为例,国际货币基金组织为韩国提供贷款支持的条件包括:韩国实行紧缩性财政政策、收紧国内信贷、关闭多个国内银行和金融机构、严格执行资本充足率标准,以及重组国内产业以增强竞争力。此外,还要求韩国改革破产法和公司法以提升市场效率。^{〔20〕}韩国获得国际货币基金组织的援助需要以接受上述条件为前提,而接受这些条件则意味着本国自主发展措施本身并非完全由政府决定。

(二)在客观结构中发挥主观能动性

国际法为主权国家发挥主观能动性提供了法律基础和支持,这是国际法塑造经济发展理论框架的另一部分。国际法的基本概念、原则以及具体规则确认和维护主权这一对内和对外最高权力,这为国家发挥主观能动性提供了基础。对内,作为最高权力的政府可依据本国国情作出有助本国发展的制度和政策决定。对外,依据主权平等原则,各国可在国际政治舞台上平等发声。

主权国家发挥主观能动性,意味着可以战略性地运用国际法,不把国际法视为一套固化的、白纸黑字的规则,而是把国际法视为辩驳和斗争的话语,^{〔21〕}战略性地运用这一话语谋求

〔17〕 See Anne Orford, “Theorizing Free Trade,” in Anne Orford and Florian Hoffmann (ed.), *The Oxford Handbook of the Theory of International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2016, pp. 701–737.

〔18〕 参见温树英、冯丽:“国际货币基金组织贷款条件改革的法律分析”,《山西大学学报(哲学社会科学版)》2006年第4期,第39–44页。

〔19〕 徐崇利:“国际货币基金组织贷款条件的利益分析和法律性质”,《中国法学》1999年第5期,第117页。

〔20〕 See Hal S. Scott and Anna Gelpernl, *International Finance: Transactions, Policy, and Regulation*, New York: Foundation Press, 2018, p. 1115.

〔21〕 陈一峰:“国际法的‘不确定性’及其对国际法治的影响”,《中外法学》2022年第4期,第1102–1119页。

国家利益。正如马蒂·科斯肯涅米(Martti Koskenniemi)所论证的,虽然国际法律规则固化了霸权国家的权利和利益分配主张,但也为发展中和欠发达国家提供了一个挑战霸权秩序的渠道,为处于弱势地位的国家提供了一个发声平台。^[22] 战略性地运用国际法就要在适当的国际政治经济环境中争取扩大本国利益,并试图在制度构建层面谋求符合本国利益和价值的制度安排。

值得一提的是,战略运用国际法不是将国际法视为工具的投机性谋利。恰恰相反,在根植于殖民历史的欧洲中心主义法律秩序中推崇战略运用国际法,尤其是由经历了苦难历史的广大发展中和欠发达国家战略运用国际法维护国家利益,这是对国际法本身的发展和对实现人类共同利益的贡献。

具体而言,主权国家战略运用国际法谋求经济发展一个主要路径是利用政治平台谋求经济利益。虽然各国经济实力差距巨大,但主权国家之间法律地位平等。以平等主权为据,经济弱国可在国际政治组织中拓展经济权益。这一路径强调战略运用主权国家法律地位平等这一国际法原则,以及各国在联合国大会等政治性国际组织中拥有的同等投票权。一个例子是上世纪七十年代建立“国际经济新秩序”(New International Economic Order)的尝试。这一尝试的核心是,发展中和欠发达国家利用联合国大会一国一票的决策机制和其多数地位,团结政治力量在联合国大会通过决议,意图实现对国际经济秩序自上而下的改革。1974年,第三世界国家主导的联合国大会第六届特别会议通过了《建立新的国际经济秩序宣言》(Declaration on the Establishment of a New International Economic Order)和《建立新的国际经济秩序行动纲领》(Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order),正式提出建立国际经济新秩序。在国际经济新秩序的构想中,可以通过政府间国际组织的谈判来解决国际经济系统中不同经济能力的国家之间的权力不对等问题。换言之,这些国家试图通过平等的政治主权来弥补他们和发达国家之间在经济实力上的差距。国际经济新秩序不仅强调主权权力在经济发展问题上的主导性,还呼吁在国际层面建立保障第三世界国家经济发展的机制,包括多边援助机制、发达国家向发展中国家的强制技术转让、对发达国家跨国公司的国际规制、对外商直接投资的合理管控等。^[23] 可以说,联合国为广大发展中和欠发达国家提供了影响国际秩序、设定发展议程的平台。尽管国际经济新秩序未能引起国际法在结构层面的变化,但发展中和欠发达国家通过国际政治平台、依托平等主权并利用第三世界国家数量

[22] See Martti Koskenniemi, "What is International Law For?" in Malcolm D. Evans (ed.), *International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 52.

[23] See Mohammed Bedjaoui, *Towards a New International Economic Order*, New York and London: UNESCO, 1979, pp. 193-220.

优势重塑国际经济系统的尝试指明了战略运用国际法的一条道路。^{〔24〕}

主权国家战略运用国际法谋求经济发展,亦须结合并充分利用时代背景和国际形势。在上世纪中期的反殖民浪潮和新独立国家谋求本国经济发展的背景下,诸多不同历史和文化的国家共同追求建立有利于欠发达和发展中国家经济发展的国际制度。比如,为改善第三世界国家在全球经济体系中的不利地位,在诸多新独立国家的支持下,联合国大会在1964年建立了联合国贸易和发展会议。^{〔25〕}联合国贸发会议隶属联合国秘书处,向联合国大会和经社理事会的报告。通过建立贸发会议,新独立国家推动了联合国机构变化,增强了经济发展相关机构的实际权能。而且,贸发会议在推动第三世界经济发展中发挥了实质作用,比如贸发会议构思和实施了普及特惠税制度(Generalized System of Preferences)。在该制度下,发展中国家的农产品等商品在进入发达国家时,可以享受免税或者降低关税。^{〔26〕}这就提升了发展中国家产品的竞争力,有助于发展中国家的经济发展。

总结来说,国际法的客观结构性能够限制国家在谋求经济发展时所采取的措施,制约着国家的经济发展;同时主权国家可以发挥主观能动性,战略运用国际法推动经济发展。这说明,国际法在国家经济发展这一问题上并非一套中立客观的规则,而是与各国的具体情况、特定历史环境以及全球政治经济权力斗争密不可分。国际法对国家经济发展的塑造在二战后诸多国家和地区的发展历程中颇为明显。

二、发展问题上的国际法结构变量

二战后,诸多发展中与欠发达国家的经济发展模式经历了从政府主导到市场主导的转变。二战后的前三十年,这些国家政府主导经济发展;上世纪七十年代末八十年代初开始,随着一些第三世界国家债务危机爆发,政府在经济发展中的主导地位让位于市场。学界对这一国家经济发展模式的转变已有诸多研究。^{〔27〕}在国际法塑造经济发展的理论框架下,可发现国际法受不同时期经济环境的影响,并反过来维护和服务于各个时期的发展模式:在二战后的三十年间,国际法支持发展中与欠发达国家政府主导的发展模式;随后,国际法律规范开始服务于市场主导的发展模式,并限制国家在经济发展问题上的自主性。国际法客观结构维护不同的

〔24〕 See Margot E. Salomon, "From NIEO to Now and the Unfinishable Story of Economic Justice," *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 62, No. 1, 2013, pp. 31-54.

〔25〕 See Karen Smith and Ian Taylor, *The United Nations Conference on Trade and Development*, New York: Routledge, 2007, pp. 1-5.

〔26〕 See Vanya Walker-Leigh, "The Generalized System of Preferences: Background to the Recent UNCTAD Agreement," *The World Today*, Vol. 27, No. 1, 1971, pp. 17-24.

〔27〕 David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 1-4.

经济发展模式,这是经济发展问题上的国际法结构变量。

国际法结构变量与特定阶段的主流经济发展理念直接相关。在二战后盛行的新古典主义经济学是当时经济发展战略的主要智力支撑。在新古典主义框架中,每一个国家都是单独的经济体,且工业化是每一个经济体取得发展的必要道路;要实现工业化,就需要在投入和产出的链条上,通过增加包括资本积累在内的各种要素,提升经济收益。^[28]基于此,鼓励国内存款、吸引外国援助、开发本国自然资源、鼓励边远地区劳动力加入经济生产等措施,成为实现国家收支平衡、谋取经济发展的主要手段。进口替代工业化(import substitution industrialization)这一战略也得到了广泛的运用。^[29]

国际法的发展也受到了当时主流的经济发展理念的启发。二战后,国际法在很长一段时期内都以民族独立和去殖民化为核心,^[30]这样的国际法律秩序为新独立国家自主发展经济和实现工业化提供了支撑。与此同时,二战后重新建立的国际机制在推动各国以及国际经济发展时,吸收了主流发展理念的一些内容。比如,基于每个国家是独立经济体的认识,国际经济组织主要向各国的经济发展政策提供辅助性服务,通过向主权国家提供贷款援助等方式支持主权国家的政府主导的经济建设。这在《国际货币基金组织协定》第五条第三款中有所体现——这一条款规定了国际货币基金组织向遇到短期收支问题的国家提供支持。^[31]除了国际货币基金组织外,国际复兴开发银行也向发展和欠发达国家政府提供发展贷款。二战后陆续建立的区域性发展银行在制定发展政策时,亦以各国政府的经济发展计划为导向。而且《关税与贸易总协定》(General Agreement on Tariffs and Trade)在这一时期也集中于降低制成品关税,并主要关注工业化国家之间的贸易。当时大多数发展和欠发达国家还未加入《关税与贸易总协定》,少数加入协定的发展和欠发达国家也因为优惠贸易安排,不参与多边关税削减谈判,面向民族企业的政策倾斜也不受国际贸易规则限制。^[32]可以说,这一时期的国

[28] See A. P. Thirlwall (ed.), *Keynes and Economic Development: The Seventh Keynes Seminar held at the University of Kent, Canterbury, 1985*, New York: Palgrave Macmillan, 1987, p. 8; Derek Crabtree and A.P. Thirlwall (eds.), *Keynes and the Role of the State: The Tenth Keynes Seminar held at the University of Kent at Canterbury, 1991*, New York: ST. Martin's Press, Inc., 1993, pp. 126-160; See also George J. Stigler, *Production and Distribution Theories*, New York: Routledge, 2017, pp. 1-12.

[29] See Werner Baer, "Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations," *Latin American Research Review*, Vol. 7, No. 1, 1972, pp. 95-122.

[30] See Antony Anghie, "The Evolution of International Law: Colonial and Postcolonial Realities," *Third World Quarterly*, Vol. 27, No. 5, 2006, pp. 739-753.

[31] International Monetary Fund, Articles of Agreement of the International Monetary Fund (adopted 22 July 1944, entered into force 27 December 1945) 2 UNTS 39.

[32] See David Kennedy, "The 'Rule of Law', Political Choices, and Development Common Sense," in David M. Trubek and Alvaro Santos (eds.), *The New Law and Development: A Critical Appraisal*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 95-173.

际法律制度区别对待不同发展程度的国家,并保障了发展中和欠发达国家在经济发展问题上的自主权。

到了七十年代,新的发展理念的影响力骤增。在这一时期,位于华盛顿特区的主要国际经济组织、国际援助组织、美国财政部等机构奉行了新自由主义经济理念,“华盛顿共识”就此产生。这一理念反对战后的进口替代工业化措施和适当干预主义,在发展理念上从政府主导经济转向自由市场竞争。^[33] 新自由主义不再将经济视为一个投入产出循环,而将其视为一个由理性经济个体组成的市场,经济个体在这个市场中互相交易,由价格信号引导资源配置。^[34] 政府负责支持市场运作,并为市场竞争提供最基本的制度性保障;法律保障私有财产、维护自由合同意志、并规范政府财政支出。^[35] 每一个国家不再是独立的经济体,而是共处于国际市场中。与战后新古典主义经济强调的通过储蓄等要素实现工业化相比,新自由主义拒绝政府对储蓄等要素的直接干预,认为只有通过自由市场竞争才能确保价格信号的正确性。^[36] 汇兑管制、税收鼓励等政府调控经济的措施在新自由主义者看来都是对市场机制的破坏。

七十年代国际经济局势的变化为主要国际经济组织推行新自由主义经济政策提供了客观条件。一方面,第三世界国家建立国际经济新秩序的尝试以失败告终,未能对国际经济格局产生实质影响。另一方面,第三世界国家累积了大量私人国际银行债务,陆续陷入债务循环(debt loop)。

多方原因造成了第三世界国家累积私人国际银行债务。六十年代美国本土石油产量下降,对进口石油的依赖增加。与此同时,石油输出国组织成员国出于经济利益和地缘政治的考虑,开始控制石油供给并通过影响国际市场中的供需关系提升石油价格。七十年代初,包括第四次中东战争和石油禁运在内的中东局势更是使得石油价格大涨。^[37] 而随着七十年代初美元和黄金脱钩,石油从美元计价变为黄金计价,原油产出国积累了大量资本并存入了大型私人国际银行;大型私人国际银行以投资为目的,将这些存款贷给了第三世界国家。同时,第三世界国家为了继续扩大本国可支配资本并缓解和填补已经累积的债务负担,以高于发达国家国

[33] See Martti Koskenniemi, “International Law as ‘Global Governance’,” in Justin Desautels-Stein and Christopher Tomlins (eds.), *Searching for Contemporary Legal Thought*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. 199–218.

[34] See Kerry Rittich, *Recharacterizing Restructuring: Law, Distribution and Gender in Market Reform*, The Hague: Kluwer Law International, 2002, pp. 99–126.

[35] See Quinn Slobodian, *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Cambridge and London: Harvard University Press, 2018, pp. 121–145.

[36] See Kangle Zhang, “Market, Law and Distribution: Tracing a Stream of Liberal Economic Thinking,” *Peking University Law Journal*, Vol. 8, No. 2, 2020, pp. 91–121.

[37] See James D. Hamilton, “What is an Oil Shock,” *Journal of Econometrics*, Vol. 113, No. 2, 2003, pp. 363–398.

内债务市场利率的成本大举向国际私人银行借贷。从1970至1977年,新兴市场向国际私人银行借贷的比例翻倍。在七十年代,非石油生产国的发展中和欠发达国家的贸易赤字更是翻了三倍以上。诸多发展中和欠发达国家陆续陷入债务危机。^[38]

第三世界国家的债务累积与国际法律制度的变化也有直接关系。七十年代初,美国单方面中止金本位制,国际货币基金组织维持的国际汇兑制度坍塌。^[39] 美国终止金本位制的做法与美国大社会(Great Society)政策和越南战争带来的国债堆积有直接关系,而这也带来了第三世界国家债务负担的加剧。林登·约翰逊政府推行的的大社会政策和越南战争带来的国债堆积带来了美国国内通胀,而美国为了应对通胀增加存款利率的做法导致了第三世界国家债务利率的增长——美元计价的中期浮动利率贷款是第三世界国家债务的主要形式,该利率与第一世界国家银行存款利率直接挂钩。^[40] 在这一背景下,第三世界国家通过宏观经济政策维持收支平衡的做法显得颇为无力,因为这些政策带来的经济收益不足以应对大幅增长的债务利率造成的债务负担。布雷顿森林会议建立的汇兑制度坍塌后,在重建的灵活汇兑系统中,新兴市场国家更难积累外汇偿还债务。在不断增加的利息和不可避免的贸易逆差下,这些国家的经济政策陷入困境,动员国内储蓄、开发自然资源等发展措施都无力挽救日益累积的债务。为此,这些政府不得不以政府担保的形式向私人国际银行贷款,诸多第三世界国家积累了沉重的债务负担,国家经济一步步衰退。

上世纪七十年代末八十年代初,诸多发展中和欠发达国家迫于债务危机,开始向国际经济组织和发达国家寻求债务重组和金融援助。^[41] 这使得国际经济组织和主要发达国家能够利用国际法律规则在全球范围内推行新自由主义经济理念。国际经济组织、外国金融专家和私人银行以类似“开药方”(policy prescription)的方式,在协助陷入金融危机或遇到支付问题的国家处理具体经济问题时,通过附条件条款推广严格的财政纪律和新自由主义政策。新兴市场国家的经济发展不再由一国公权力主导,而是依照债权方对市场机制和相应法律制度的构想,变革国内经济制度。越来越多的国家也寻求更全面地参与国际贸易。在加入《关税与贸易总协定》谈判的过程中,原有的政府干预和主导经济发展的模式被完全打破,《关税与贸易总协定》的谈判目标也从最初的降低工业关税转向消除行政和监管措施。政府主导经济发展的模式被市场主导的发展模式所替代,诸多发展中和欠发达国家卷入了国际市场,而且背负上了沉

[38] See Kerry Rittich, "The Future of Law and Development: Second-Generation Reforms and the Incorporation of the Social," in David M. Trubek and Alvaro Santos (eds.), *The New Law and Development: A Critical Appraisal*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 203–252.

[39] International Monetary Fund, *The Second Amendment of the Fund's Articles of Agreement*, 2 January 1978.

[40] Scott et al., *supra* note 20, pp. 1101–1102.

[41] See Ngaire Woods, *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*, Ithaca: Cornell University Press, 2006, pp. 47–52.

重的债务。

总结来说,二战后,包括新独立国家在内的诸多发展和欠发达国家经济基础薄弱,而且这些国家大都未参与制定国际经济秩序,被动地卷入了国际经济交往。这些国家以推动经济发展为目标采取了诸多不同措施,这些措施以 20 世纪七十年代为界可大致分为政府主导经济发展和市场主导经济发展两类。国际法支持和维护了不同的发展模式。在追溯了发展问题上的国际法结构变量后,下文分别以一些拉美国家和中国为例,检验国际法塑造国家经济发展的理论框架。

三、国际法对拉丁美洲经济发展的塑造

二战后的三十年间,在国际法框架中,拉美诸国有较大发挥主观能动性、主导本国经济发展的空间,多个拉美国家经济有显著发展。而从七十年代末开始,拉美多国深陷债务循环,经济发展陷入停滞乃至倒退。在这一时期,已出现问题的国内经济状况在国际法的影响下进一步恶化,政府亦逐步丧失国内经济发展中的主导权。

上世纪七十年代前,拉美国家整体上处在一个支持主权国家主导经济发展的区域和国际经济秩序中。早在三十年代,美国就推行了支持拉美国家政府在经济发展中发挥积极作用的经济政策。比如,依据睦邻政策(Good Neighbor Policy),美国尝试与拉丁美洲国家政府建立金融伙伴关系,并在 1938 和 1939 年通过政府间贷款的形式,支持多个拉美政府推行稳定商品出口价格和国内货币价值的国内经济政策。1940 年,美国还支持一些拉美国家重新谈判外债,试图协助这些国家实现经济产出和外债持平。此外,美国还牵头起草泛美银行(Inter-American Bank)章程,意图通过区域性政府间金融机构协助拉美政府应对国内市场波动、促进经济发展。^[42] 尽管这些措施都是美国单方的国内政策,但这些政策不仅为拉美国家提供了一定的经济援助,而且营造了一个有利于主权国家发挥主观能动性谋求经济发展的区域经济秩序。

美国主导的推动拉美经济发展、建立区域经济秩序的尝试,为二战后的国际经济秩序谈判奠定了基础。在 1942 至 1944 年的布雷顿森林谈判期间,美国继续推崇了由发展和欠发达国家政府主导的经济发展模式,这一模式为主权国家发挥主观能动性提供了一定的空间。美国谈判代表哈利·怀特(Harry White)亲历了建立美国和拉美多国金融伙伴关系的尝试,怀特支持通过政府间经济组织与发展中和欠发达国家政府官方合作,推行发展和欠发达国家政

^[42] See Eric Helleiner, *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of Postwar Order*, Ithaca: Cornell University Press, 2014, pp. 52-79.

府主导的工业化措施。^[43] 最终出台的布雷顿森林协议虽然并未全部采纳怀特的提案,但是承认了发展中国家和欠发达国家政府在国内经济发展上的主导权。比如,《国际货币基金组织协定》第六条第三款规定,成员国可行使必要的措施管控国际资本流动。此外,协定允许各国在国际货币基金组织执行董事会同意的前提下调整汇率。依据这些规则,政府可有效发挥主观能动性,依据本国具体经济情况制定管控资本流动的规则和汇兑制度。^[44] 可以认为,政府主导型经济发展的理念从美国睦邻政策延续到了布雷顿森林谈判以及最终确立的协议之中。在这一发展理念中,各国经济政策由政府自主决定,国际经济组织为这些政府克服特定历史情境下产生的比较劣势(比如债务负担和收支不平衡)提供必要支持。诚然,这些政策有强烈的理想主义乃至空想主义色彩——世界范围内大量的人口和土地仍未获得独立与解放,但不可否认,在这一阶段国际经济组织相关的政策和有关国际法规则支持着主权国家发挥主观能动性、推动本国经济发展。

在这一时期,拉美经济发展迅速。拉美多国推行进口替代工业化措施,通过限制工业制成品进口来促进本国工业化,并通过保护国内市场和补贴本土生产者促进本国经济发展。1951年至1960年,拉美GDP年均增长5.1%。1961年至1973年,拉丁美洲区域经济以年均5.75%的速度增长。更具体的,从五十年代到七十年代,墨西哥的GDP保持稳定增长,物价水平保持相对稳定。在巴西,1956年至1961年间出现了新的工业化浪潮,国家在电力和交通等领域大量投资,在1969年至1976年创造了经济增长和工业化的巴西奇迹。^[45] 尽管拉美国家之间存在差异,但该地区整体取得了巨大的经济发展成就。从1950到1973年,拉丁美洲的人均收入年增长率平均为2.6%。^[46]

到了七十年代末八十年代初,诸多拉美国家在过去几十年积攒的国内经济问题集中爆发,出现严重的收支不平衡并陆续陷入债务危机。为了应对债务危机,一些政府向国际货币基金组织、发达国家中央银行以及各种金融机构寻求债务支持,试图通过临时性资金支持避免大规模货币贬值和通货膨胀。^[47] 以主要国际经济组织为首的债权方在向拉美国家提供债务支持时,抛弃了政府主导经济发展的发展观,推行了削弱政府干预和增强市场竞争的发展政策。依据国际货币基金组织和世界银行的附条件条款,国际货币基金组织和世界银行在提供债务支

[43] See Robert B. Thompson, "Adolf Berle During the New Deal: The Brain Trustee as an Intellectual Jobber," *Seattle University Law Review*, Vol. 42, No. 2, 2019, pp. 663–695.

[44] See John Gerard Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, pp. 379–415.

[45] See Carlos Lozada, "Economic Policy Trends in Post-World War II Latin America," *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review*, Vol. 84, Fourth Quarter, 1999, pp. 38–45.

[46] See André A. Hofmann, *The Economic Development of Latin America in the Twentieth Century*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2000, Chapter 7.

[47] See Woods, *supra* note 41.

持时,可要求受支持国家落实特定的国内经济改革措施。市场主导的发展政策在诸多拉美国家得到落实。^[48]

自上世纪八十年代起,已经陷入债务危机的拉美多国在国际经济组织附条件条款等国际法律规则的限制下,政府主导本国经济发展的空间迅速缩小,国际法客观结构牢牢限制住了诸多拉美国家。这一客观结构强化了新自由主义发展观,经济发展不再以实现工业化为目标,而是致力于促进市场竞争。竞争、价格机制、市场专门领域等微观经济术语成为主流发展话语,微观经济管理取代了政府主导的经济发展模式。此外,推崇新自由主义发展观的国际经济秩序还推行发展中与欠发达国家国内法律制度改革。为市场运作服务的私法制度和以限制政府权力为目的的法治观被推广到诸多发展中与欠发达国家。主要国际经济组织甚至试图参与到这些国家的法律制度设计中。比如,1983年至1998年担任世界银行总法律顾问兼高级副行长的易卜拉欣·希哈塔(Ibrahim Shihata)尝试让世界银行参与到各国国内法律改革之中。^[49]

诸多拉丁美洲国家推行市场主导经济发展模式带来的经济发展问题并不意味着市场主导模式本身存在问题,本文亦无意比较经济发展模式的优劣。拉丁美洲国家经济发展的历程反映出来的问题是,一个国家在谋求经济发展的过程中受外部客观环境影响的程度对于经济发展本身有直接影响。这些拉丁美洲国家在国际法客观结构的限制中迫不得已接受了主要国际经济组织在“华盛顿共识”理念下推行的市场主导模式,经济发展陷入了停滞乃至倒退。不可否认的是,一些拉丁美洲国家也在主观上积极接纳了华盛顿共识,并非全然被动地接受着国际经济组织施加的经济政策和法律秩序。然而,自上世纪七十年代末起,国际法客观结构对拉美地区经济发展的限制在拉美经济发展中的影响巨大。拉丁美洲地区的例子充分说明了国际法客观结构限制国家经济发展。

四、中国经济发展的国际法解释及启示

自上世纪下半叶以来,不同于诸多发展中国家经济的停滞甚至倒退,中国取得了瞩目的经济成就。中国的要素禀赋、政治体制、广大人民群众劳动与付出等众多因素共同促成了这一瞩目成就。从中国所处的国际法客观结构和中国在这一结构中发挥的主观能动性入手,可以为国际法塑造国家经济发展提供另一例证:中国经济发展是发挥主权主观能动性,在具有客观结构性的国际法律制度中战略性地运用国际法维护国家利益的成果。同时,在国际法学视野

[48] See Yves Dezalay and Bryant G. Garth, *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists and the Contest to Transform Latin American States*, Chicago: University of Chicago Press, 2002, pp. 186-197.

[49] Santos, *supra* note 3.

中,国际法塑造经济发展的理论框架能为中国经济成就提供一个国际法解释,中国经济发展的国际法经验对国际法治建设亦有所启示。

(一)中国经济发展与国际法客观结构

自新中国成立以来,中国经济发展取得了伟大成就。在1953年至1957年第一个五年计划期间,在旧中国的废墟上,经济发展取得了实质性进展。随后,技术(尤其是军事技术)进步极大提升了国家实力,并为维护国家利益提供了强有力的后盾。^[50]改革开放前三十年,我国逐步建立了比较完整的工业体系。^[51]从改革开放开始,中国经济发展模式发生变化,从原有的政府绝对性地主导经济发展,到政府主导的同时建立健全市场机制,不仅鼓励国内私人实体经济发展,而且通过吸引外商投资和加速贸易自由化,逐步融入全球经济市场。伴随着诸多国内制度改革以及在国际层面拥护国际贸易和投资秩序,中国经济快速增长。

中国经济发展的一个核心特征是政府主导经济发展。改革开放前的经济体制中,政府拥有绝对主导权。在改革开放后,尽管大力推广市场化措施,政府在经济发展中依然占据主导地位。一个例子是,在保障市场运转的私法体系蓬勃发展的同时,各类政府政策文件在经济和社会生活中扮演重要角色,甚至对于经济生活有直接约束力。再以政府在银行商业化过程中的作用为例,从七十年代末到九十年代初,因为支持政府项目和国有企业运转,四大国有商业银行积累了大量不良贷款,1994年四大银行商业化后,这些不良贷款留在了银行资产负债表上,弱化了银行商业化的效果。为应对这一问题,政府设立了金融资产管理公司,通过向央行借贷并发行十年固定期限债券的方式,处理资产管理公司从四大银行购买的1.4万亿人民币不良贷款。^[52]通过这一措施,资产管理公司将四大银行的不良贷款转移出来,并向银行注入了新的资本。当资产管理公司向四家银行发行的债券到期后,政府介入并延长了债券到期日期。政府通过对不良贷款的信誉支持,保证了银行业的顺利运转。换言之,尽管以增强市场竞争为目的,中国经济市场自改革开放后陆续转向自由市场竞争,但政府依然以保障经济运转和维护人民利益为目标强有力地介入市场运作。

中国的经济发展处于国际法客观结构中。一方面,中国积极接纳和推广了国际经济秩序。作为全球贸易体系中的后来者,中国通过一系列国内经济体制改革,满足了提高透明度、公正执法、不干预市场运行和减少保护主义等世界贸易体系义务要求。比如,2003年成立了中国银行业监督管理委员会,在此之前,中国人民银行既是行业监管者,又是主要银行和其他金融机构的股东。再比如,2005年的中国公司法增加了少数股东权利并引入股东派生诉讼,2013年公司法修订进一步减少了设立公司的限制和要求,极大程度上维护了股东权利,为市场竞争提供了法律保障。中国不仅严格遵守国际法律义务,而且是全球自由贸易等国际秩序理念的

[50] 参见苏力:“宪制的军事塑造——中国古代宪制之六”,《法学评论》2015年第1期,第1—16页。

[51] 参见谢伏瞻:“中国经济发展与发展经济学创新”,《金融市场研究》2019年第6期,第1—8页。

[52] 聂庆平:“我国银行不良贷款与银行改革政策的建议”,《经济科学》2002年第3期,第23—32页。

坚定支持者。正如习近平总书记在二十国集团领导人第九次峰会上所言：“中国要继续做全球自由贸易的旗手。”^[53]值得一提的是，在中国积极融入国际经济市场的过程中，从未妥协放弃过政府在经济中的主导地位。政府与市场本来就不是对立关系。^[54]恰恰相反，国际法为政府发挥主观能动性提供了规则基础。^[55]政府作为一国对内的最高权力是国际法所承认和保障的，同时国际法为一国参与世界经济活动提供了行为准则。依据国际法，政府不仅能在维护国内市场秩序中发挥积极作用，而且能通过参与国际经济实践，发展经济、维护国家利益。

另一方面，中国政府主导的发展模式是国际法所允许的。尽管自上世纪七十年代末八十年代初起，以国际经济组织政策和规则为代表的国际法律规则推崇市场主导经济发展并限制公权力在经济发展中的作用，但这些国际法律规则在对象上仅适用于特定的义务主体。以国际货币基金组织的附条件贷款为例，国际货币基金组织通过附条件贷款，在八十年代初推行结构性调整贷款，要求借贷国调整国内经济结构；在九十年代强调金融体制改革，推行国内金融体系监管制度建设。这些直接影响一国国内经济结构和政策选择的国际法律文件均仅适用于借贷国。此外，有学者对国际货币基金组织贷款条件的法律性质进行了分析，指出这些条件仅是建议性的，不具有条约意义上的约束力。^[56]换言之，虽然借贷国为了获得国际货币基金组织的债务支持，需要作出相应承诺且这些承诺缩小了一国自主发展的空间，但这些承诺本身并非国际条约，不具有类似条约的法律约束力。中国政府主导的经济发展模式和中国为了推动经济发展采取的措施并不与这些国际法律文件相抵触，中国的经济发展模式是在国际法所允许的范围内推行的，而且积极发扬了包括自由贸易在内的国际经贸原则和准则。

(二) 中国在国际法结构中的主观能动性

在中国经济发展这一具体语境中，战略运用国际法是对传统资本主义国家主导的国际经济秩序的反抗，是对中国作为经历了半殖民地半封建社会的发展中国家特定诉求的陈述，更是为构建人类命运共同体这一公平与正义国际秩序的贡献。中国在国际法结构中发挥主观能动性，战略运用国际法的实例极为丰富，本文无意穷举或类型化这些中国经验。以验证国家经济发展的国际法塑造这一理论框架为目的，可以简单选择下面几个中国战略运用国际法的例子并作以说明。

中国秉承的以《联合国宪章》(Charter of the United Nations)和“和平共处五项原则”为基准的国际法律秩序强调了主权平等和互不干涉内政这两个国际社会共同语言，并为保障政府

[53] 《习近平：做全球自由贸易的旗手》，载央视网，<http://news.cntv.cn/2014/11/16/ARTI1416124006548735.shtml>，最后访问日期：2022年8月17日。

[54] Andrew Lang, *World Trade Law after Neoliberalism: Re-imagining the Global Economic Order*, Oxford: Oxford University Press, 2011, pp. 1–11.

[55] See Simon Deakin et al., “Legal Institutionalism: Capitalism and the Constitutive Role of Law,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 45, No. 1, 2017, pp. 188–200.

[56] 鄂晓梅：“析 IMF 贷款条件的法律效力”，《法学评论》2002年第5期，第36–42页。

主导经济发展提供了法律支持。以中国在国际经贸秩序中的灵活安排为例,中国的非资本账户(current account)逐渐发展成可自由兑换的账户,中国企业可以不受限制地将人民币兑换成外币进行商业交易;同时,资本账户(capital account)受管控,在欢迎特定领域的外商直接投资流入的同时限制非直接投资流入。基于此,中国鼓励和吸引外国在中国政府预先设定的领域投资,又对外资投资中国证券等市场设立了严格的条件。这样的制度安排有助于在贸易顺差的当下实现外汇储备的增长,也帮助本国企业学习企业管理经验和技能。这一制度安排正是主权意志的体现,也是中国坚持主权平等、互不干涉内政等国际法原则的结果。

中国在国际组织中扮演重要角色。在经济发展这一特定语境中,主要国际经济组织背后主要发达国家的利益和这些组织意图谋求的国际公共利益之间有分歧,而这一分歧为中国在国际组织框架中为发展中国家和欠发达国家发声、推动建立符合人类共同利益的国际秩序提供了空间。国际经济组织一方面维护主要大国利益并推行其所奉行的经济发展理念——最典型的例子就是“华盛顿共识”,另一方面也尝试对发展和欠发达国家提供补偿式支持。这两个方面的张力使得中国能够在国际组织中推动变革不公正不合理的制度安排。比如,自2010年开始直至2016年完成的国际货币基金组织的资本贡献定额分配以及投票权改革,虽然没有打破美国的实质否决权,却扩大了中国在内的发展中国家的投票权,也较为公正地反映了主要经济大国的经济影响力。^[57]

国际法这一国际社会通用的法律话语还提供了中国追求和推广的服务人类共同利益的国际制度安排的渠道。比如,2021年7月12日联合国人权理事会第47届会议通过中国提交的“发展对享有所有人权的贡献”决议,呼吁各国实现以人民为中心的发展。^[58]这是中国在国际经济发展问题上,从国际法出发作出的切实贡献。在“一带一路”框架下,中国通过和沿线国家政府的官方合作,提供了有别于主要国际经济组织主导的发展模式。此外,中国还向诸多欠发达国家提供了政府官方渠道的援助措施,比如2005年中国减免了有外交关系的非洲国家总值100亿美元的零利率债务,2018年中国免除了所有和中国有外交关系的非洲国家零利率债务。中国不仅发挥主观能动性战略运用国际法谋求本国经济发展,而且为国际发展作出了切实贡献。

(三)对国际法治建设的启示

中国在国际法客观结构中发挥主观能动性,受到了中国自身的要素禀赋、军事实力保障等诸多因素的支持,中国并非凭空发挥了主观能动性、取得了经济发展成就,经济发展是一个复杂的问题。尽管如此,为中国经济发展提供国际法解释有助于更好地把握国际法的作用,也有

[57] Xu, *supra* note 9.

[58] 《人权理事会第47届会议通过中国提交的“发展对享有所有人权的贡献”决议》,载中华人民共和国常驻联合国日内瓦办事处和瑞士其他国际组织代表团网站,<http://www.china-un.ch/chn/zgylhg/t1891658.htm>,最后访问日期:2022年8月17日。

助于在今后的国际法律竞争中,着眼于经济发展,以维护国家发展利益和推动世界发展为目标,推动构建更加公正合理的国际法律秩序。

国际法同时支持和限制着一个国家的经济发展。国际法的基本原则和规则保障了关乎国家经济发展的诸多规范和规则,比如政府作为对内的最高权力拥有决定经济政策、主导经济发展的权力,国际经济法是参与国际经济交往的基本准则,等等。通过这些基本原则和规则,国际法支持着国家的经济发展。与此同时,国际法也限制国家的经济发展。主要国际经济组织的附条件贷款政策以及由此加剧的拉美多国经济发展的困境充分说明了国际法律规则限制政府在推动经济发展时的选择,而在更深层次,国际法对于特定历史时期不对等权力关系的固化和延续也对于处于弱势地位的国家经济发展有所限制,美元霸权是最典型的例子。

在国际法的客观结构中,中国发挥主观能动性、战略性地运用国际法,取得了瞩目的经济发展成就。中国经济发展的国际法经验为当下和今后的国际法治建设提供了重要的经验。这一经验主要包括下面几个方面。

第一,在国际法治建设中,要充分理解国际法是重要的客观约束。在法律背后的权力关系这一维度上,现有的国际法律框架在很大程度上反映了诸多西方大国的意志,虽然我国在国际事务中扮演着越来越重要的角色,但我国不可避免地处于一个相对不利的国际法结构中。在国际法律规则这一维度上,尽管我国战略性地运用国际法取得了成功,但在法律解释和国际造法等诸多环节中仍有于我国不利的制度安排,比如当下关于国际贸易秩序的争论就以我国尤其是我国国有企业为焦点。可以说,主权国家主观能动性和国际法客观结构性的互动甚或博弈在持续进行。中国战略运用国际法取得了一定的成功,但在国际法治建设中根据我国国家实力谋求于我国更为有利也符合人类共同利益的制度安排,仍然需要时刻注意国际法的客观约束。

第二,中国经济发展的国际法经验对诸多发展中和欠发达国家在当下的国际环境中谋求经济发展有重要的借鉴意义,这些国家也是中国推动不公正不合理的国际秩序改革、开展国际法治建设的重要支持力量。随着近年来中国增强与拉丁美洲、非洲等地区发展中和欠发达国家的合作,以美国为首的西方大国也加强了在拉丁美洲、非洲等地区的活动。中国与这些发展中和欠发达国家以推动经济发展为目标的合作与西方大国提倡的经济发展的一个最大不同是中国强调主权平等和互不干涉内政这两个国际法原则,而这两个原则也是中国经济发展的国际法经验的重要组成部分。因此,从国际法的角度讲好中国故事、发扬中国经济发展的国际法经验,有助于增强中国推广的发展模式在世界范围内的吸引力,从而在长期达到团结发展中和欠发达国家共同推动国际治理改革的目标。

第三,中国经济发展的国际法经验的核心在于发挥主观能动性、战略运用国际法,在这一过程中,中国国际法律人共同体作出了重要贡献。这一共同体包括历代学者,也包括在中国国

际法律事业前线奋斗的包括外交部条法司、商务部条法司的法律工作人员。^{〔59〕}我国的国际法治建设需要善于能动地运用国际法维护国际法利益的国际法律人才,^{〔60〕}这就对国际法教育和科研提出了要求。

五、结论

于一国经济发展而言,国际法这一外部环境要素具有客观结构性,同时也为主权提供发挥主观能动性的基础,国际法塑造国家经济发展。上世纪七十年代末八十年代初,诸多拉美国家经济陷入困境,随之在国际法的限制下,这些政府发挥主观能动性、谋求经济发展的空间大幅缩小,逐步陷入债务循环,经济发展停滞乃至倒退。中国战略运用国际法,在取得经济发展的卓越成就和维护国家利益的同时,也为世界经济发展提供了中国经验。正如习近平总书记指出的,“中国特色社会主义道路、理论、制度、文化不断发展,拓展了发展中国家走向现代化的途径,给世界上那些既希望快速发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供了全新选择,为解决人类问题贡献了中国智慧和方案”。^{〔61〕}

中国和一些拉丁美洲国家在经济发展路径和成就上的比较,势必引发关于一国如何发挥主观能动性谋求经济发展的讨论。而本文强调国际法对经济发展的塑造,尤其是主权国家在国际法律结构中的主观能动性,核心不在于发挥主观能动性的具体方法,而在于看清国际法在促进经济发展中的作用。^{〔62〕}国际法既是白纸黑字的规则,也是各方辩驳、斗争和谋求各自利益的话语,国际法对国家经济发展的支持和限制作用也势必随着国家自身情况和国际形势的变化而变化。在遵守国际规则的同时,发挥主观能动性战略运用国际法能够有效维护国家利益。

最后,作为余论,国际法塑造经济发展的理论框架也能为国际发展战略争论提供新的视角。“华盛顿共识”引导的布雷顿森林体系早已丧失信誉;诸多发展中和欠发达国家照搬主流经济学发展理论,不仅没有实现经济腾飞,反而引发了一系列社会问题。关于国际经济发展战略的争论远未休止。在经济学领域,以新结构经济学为代表的理论创新关注各国具体社会环

〔59〕 李鸣:“深刻认识国际法人才培养的重要性”,载魏磊杰主编:《大国崛起与国际法教育》,当代世界出版社2022年版,第3—14页。

〔60〕 蔡从燕:“中国国际法学者在国际法实践中的作用”,《中国法律评论》2016年第2期,74—87页。

〔61〕 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)》,人民出版社2017年版,第10页。

〔62〕 参见李鸣:“国际法的性质及作用:批判国际法学的反思”,《中外法学》2020年第3期,第801—825页。

境和要素禀赋等内生性要素,打破了新自由主义经济学迷思。^{〔63〕}可以说,从国际法视角切入发展问题,关注国际法客观结构和主权国家主观能动性之间的互动,是从法学角度试图理解新结构经济学的尝试。新结构经济学强调有为政府和有效市场在经济发展中的作用,以及决定一国产业和技术结构的内生性要素。这是对“华盛顿共识”倡导的绝对市场主导型发展模式的挑战,即依据一国具体情况,政府也可以发挥主导作用,推动经济发展。在国际法学视野中,政府依据本国国情谋求经济发展既是国际法基本原则所支持和维护的,也是政府在国际法客观结构中发挥主观能动性的结果。从国际法角度讨论经济发展问题,是关于国际发展战略讨论的新视角,也是国际法学研究的新命题。

Abstract: International law delineates the rules for international economic activities and constrains the options facing states in pursuit of economic development. Sovereign states could take the initiative in strategically employing international law for promoting economic development. The structural constraints imposed by international law and the strategic initiative of states together constitute the theoretical framework of international law shaping the economic development of states. The shaping of economic development by international law is witnessed in the economic paths of various states since the mid-20th century. The economies of various Latin American countries trapped in debt loops are worsened by the constraints imposed by international law. But China, with a strategic employment of international law, has achieved a miraculous growth. A description of the shaping of economic development by international law offers new perspectives on the functions of international law—international law simultaneously supports and constrains the economic development of a country.

Key Words: Strategic Employment of International Law; Structural Constraint; Subjective Initiative; Chinese Experiences

(责任编辑:陈一峰)

〔63〕 参见林毅夫:《新结构经济学——反思经济发展与政策的理论框架》,北京大学出版社2012年版,第1—10页。