

中国共产党百年条约实践：回顾、总结与展望

史晓斌 赵艳蕊*

摘要：百年来，中国共产党与条约产生了诸多互动，虽不是国际法上的条约主体，但深刻影响和塑造了中国的条约实践。中华人民共和国成立前，中国共产党主张废除不平等条约。中华人民共和国成立后，中国共产党直接领导条约工作，各个阶段的条约工作各有侧重，共同服务于中华民族伟大复兴。中国共产党的条约观坚持以党的治国理政理论为指导思想，以主权平等为核心，以和平发展为价值取向，以国家利益、个体利益和人类共同利益的统一为追求，以善意遵守和履行国际条约为基础。未来，可从科学合理布局双边条约、循序渐进引领国际立法进程、持之以恒完善条约国内法制等三方面着手进一步完善中国共产党领导下的条约工作。

关键词：中国共产党 条约 不平等条约 主权平等 和平发展 人类共同利益 条约必须信守

引言

2021年是中国共产党成立一百周年。条约是国际法的主要渊源之一。一百年来，中国共产党在追求国家独立富强和民族复兴的道路上与条约不可避免地产生了诸多交集和互动。需要明确的是，根据《维也纳条约法公约》第2条，条约是国家间所缔结而以国际法为准之国际书面协定。一般认为，国家和政府间国际组织具有国际法上的缔约能力，是条约的主体。政党不具有缔约能力，也不是条约主体。但作为一支重要的政治力量，中国共产党自成立以来就对中国的条约实践产生了深刻的影响。在新民主主义革命时期，中国共产党反对不平等条约，揭露了不平等条约的危害性，有力牵制了民国时期旧政府的对外政策。在中华人民共和国成立之后，中国共产党领导中国内政外交，主导和塑造了中国的条约实践，使条约在新中国发展的各个时期都发挥了重要作用。

本文拟考察中国共产党与条约的百年历程，以便更清晰理解中国共产党的条约观，并探讨在中国共产党领导下如何进一步完善和发展中国的条约工作。

一 中国共产党的百年条约实践回顾

（一）新民主主义革命时期（从1921年7月中国共产党建立至1949年10月中华人民共和国成立），中国共产党主张废除不平等条约

近代以来，帝国主义列强逼迫旧中国政府签订了大量不平等条约，强占中国领土并攫取诸

* 史晓斌：武汉大学国际法治研究院、国际法研究所博士研究生，外交部条约法律司一秘；赵艳蕊：外交部条约法律司随员。本文仅代表作者的个人观点，与作者供职机构无关。除文内另有标注外，本文网络文献资料访问时间均为2021年12月20日。

如领事裁判权、片面最惠国待遇、协定关税、势力范围和租借地等特权，严重损害了中国的独立、领土完整和司法、税收等主权。中国共产党认为，要实现新民主主义革命阶段的反帝任务，就必须打倒帝国主义在华一切特权，反帝必先废除不平等条约，方能实现民族独立自强。除在国共合作个别情况下参与旧政府对外缔约活动外，中国共产党在条约方面主要提出废除不平等条约的主张，并通过党的文件、舆论宣传等方式唤醒和团结民众，牵制和影响旧政府的条约政策。

1. 中国共产党较早将废除不平等条约纳入革命纲领，作为反帝的主要议题

中共早期领导人李大钊对不平等条约有过较深入的研究。^① 1922年6月《中国共产党对于时局的主张》提出“改正协定关税制，取消列强在华各种治外法权，清偿铁路借款，完全收回管理权”。^② 1923年6月中国共产党三大明确提出“取消帝国主义的列强与中国所订一切不平等的条约”。^③ 1924年11月19日，中国共产党发表对于时局的主张，提出目前最低限度的要求，第一项就是“废除一切不平等条约”。^④ 1925年3月15日《中共中央为孙中山之死告中国民众》强调：“我们民族自由运动之初步与关键，即是废除不平等条约，这两点在中山先生的遗嘱中都郑重指出。”^⑤ 同年7月10日，中共中央提出，中国必须废除不平等条约才能达到独立统一。^⑥

2. 中国共产党坚决反对国民政府以修约代替废约

1927年至1928年间，国民政府为对外换取列强承认，事实上以修约代替废约。^⑦ 1928年8月1日，中共中央在《中央通告第六十一号——目前的政治情形和我们的责任》中指出：“所谓修约，实际上是以更具体实际的利益换取某种不重要的修改（如默认日本割据山东、满洲而向之哀求修改满期商约，对美国欢迎其要求享受最惠国待遇之修改关税条约照会，暗地里更是引狼拒虎等等），而把不平等条约经过一种新的手续更加延长数十百年。”^⑧ 1928年11月5日，《中国共产党告全国民众书》指出，“在各国的‘修约’照会中，没有一国肯明白承认中国的关税自主，没有一国肯明白表示愿意放弃治外法权”。^⑨ 1931年，中央苏区建立了中华苏维埃共和国临时中央政府。“在具备了完整的政府形态并达到交战团体的承认标准之后，中共领导的革命政权开始重视外交问题。”^⑩ 1931年11月7日，中华苏维埃第一次全国代表大会通过《中华苏维埃共

① 韩德培、罗楚湘、车英：《李大钊的国际法思想》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》1999年第4期，第3—7页。

② 《中国共产党对于时局的主张》，载《中共中央文件选集》（第一册，一九二一—一九二五），中共中央党校出版社1989年版，第45页。

③ 《中国共产党党纲草案》，载《中共中央文件选集》（第一册，一九二一—一九二五），中共中央党校出版社1989年版，第141页。

④ 《中国共产党对于时局的主张》，载《中共中央文件选集》（第一册，一九二一—一九二五），中共中央党校出版社1989年版，第306页。

⑤ 《中国共产党为孙中山之死告中国民众》，载《建党以来重要文献选编》（第二册，一九二一—一九四九），中央文献出版社2011年版，第297页。

⑥ 《中国共产党中国共产主义青年团宣言》，载《中共中央文件选集》（第一册，一九二一—一九二五），中共中央党校出版社1989年版，第428—429页。

⑦ 刘利民：《废约与修约的纠葛：20世纪二三十年代国民政府条约政策述论》，载《晋阳学刊》2020年第2期，第52页。

⑧ 《中央通告第六十一号——目前的政治情形和我们的责任》，载《中共中央文件选集》（第四册，一九二八），中共中央党校出版社1989年版，第545页。

⑨ 《中国共产党告全国民众书》，载《中共中央文件选集》（第四册，一九二八），中共中央党校出版社1989年版，第683页。

⑩ 罗国强：《中国政府承认与继承史考》，载《学术界》2021年第3期，第190页。

和国宪法大纲》，“宣布一切与反革命政府订立的不平等条约无效，否认反革命政府的一切外债”，^①首次将废除不平等条约载入中共宪法性文件，并发表对外宣言“主张取消一切帝国主义过去同中国地主资产阶级政府所订的不平等条约”。^②同时，中国共产党也向各国发出了谈判平等条约的呼吁，“中华苏维埃共和国临时政府并不反对与世界各地帝国资本主义的政府重新订立完全平等的条约”，^③但中华苏维埃共和国并未有与外国缔约的实践。

3. 中国共产党在抗日战争时期根据形势变化，及时调整废约方针

1931年“九一八事变”后，中日民族矛盾上升为主要矛盾，第二次国共合作形成，中共废约政策的矛头对准日本。1935年12月中共瓦窑堡会议提出，“同一切和日本帝国主义及其走狗卖国贼相反对的国家，党派，甚至个人，进行必要的谅解，妥协，建立国交，订立同盟条约等等的交涉。”^④1936年2月，《中华苏维埃人民共和国中央政府关于召集全国抗日救国代表大会通电》要求“公开宣布一切中日间的不平等条约与卖国借款的完全无效”。^⑤1936年7月，毛泽东在向美国记者斯诺（Snow）阐述中华苏维埃政权的外交政策时强调，“对于日本，中国必须通过解放战争废除一切不平等条约，没收日本帝国主义的一切财产，取消日本在我国的一切特权、租界和政治势力——包括像何梅协定、上海停战协定、塘沽协定、各种反共公约等等为全中国人民所反对的‘条约’。”^⑥1941年太平洋战争爆发后，世界反法西斯同盟逐步形成。随着中美、中英结为盟友，1943年1月，中美、中英分别签署取消在华治外法权条约，中美、中英间的不平等条约基本得以废除。^⑦上述新条约签订虽然是通过国民政府与美、英交涉，但中国共产党的废约反帝主张也发挥了一定作用。^⑧中国共产党指出，“最近中美中英间签订了废除不平等条约的协定，美英放弃了在华的特权。我们应当庆祝不平等条约的废除。”^⑨同时，鉴于抗战仍在进行，强调必须“赶走日本帝国主义，收复一切失地，不如此，中国的独立解放便无法实现，中美中英间不平等条约之废除也还是一纸空文”。^⑩1945年，中共代表董必武作为中国代表团成员参加了制定《联合国宪章》的旧金山会议，并在《联合国宪章》上签字。

4. 中国共产党对国民党政府缔结的条约采取不承认态度

抗战胜利后，蒋介石政府为在国共内战中争取美国支持，于1946年11月与美国签订《中美友好通商航海条约》。该条约虽然形式上“对等”，但由于两国实力不同导致事实上的不平等，引起中国舆论的强烈批评。^⑪1947年2月1日，中共中央发表《关于不承认蒋政府一切卖国协定

① 《中华苏维埃共和国宪法大纲》，载《中共中央文件选集》（第七册，一九三一），中共中央党校出版社1991年版，第774页。

② 《中华苏维埃共和国临时中央政府对外宣言》，载《中共中央文件选集》（第七册，一九三一），中共中央党校出版社1991年版，第802页。

③ 《中华苏维埃共和国临时中央政府对外宣言》，第803页。

④ 《中央关于目前政治形势与党的任务决议（瓦窑堡会议）》，载《中共中央文件选集》（第十册，一九三四—一九三五），中共中央党校出版社1991年版，第616—617页。

⑤ 《中华苏维埃人民共和国中央政府关于召集全国抗日救国代表大会通电》，载《中共中央文件选集》（第十一册，一九三六—一九三八），中共中央党校出版社1991年版，第794页。

⑥ 《和美国记者斯诺的谈话》，载《毛泽东文集》（第一卷），人民出版社1993年版，第393页。

⑦ 李育民：《中国废约史》，中华书局2005年版，第928页。

⑧ 李育民：《中国废约史》，第937页。

⑨ 《中央关于庆祝中美中英间废除不平等条约的决定》，载《中共中央文件选集》（第十四册，一九四三—一九四四），中共中央党校出版社1992年版，第17页。

⑩ 《中央关于庆祝中美中英间废除不平等条约的决定》，第18页。

⑪ 侯中军：《论中美〈友好通商航海条约〉酝酿及谈判》，载《晋阳学刊》2021年第1期，第41页。

的声明》，宣布对于1946年1月10日以后，由国民党政府单独签订的一切丧权辱国的条约，“本党现在和将来均不承认，并决不担负任何义务”。^①

（二）中国共产党领导中华人民共和国对外缔约工作

中华人民共和国成立后，作为合格的国际法主体开展外交和条约工作。中国共产党领导人民制定宪法和法律，并指导中国的条约工作，使党体现和代表人民意愿的政策通过国家行为转变为具有主权意义的国际法实践。

1. 社会主义革命和建设时期（1949年10月至1978年12月党的十一届三中全会），中国共产党领导彻底废除一切不平等条约，开启平等缔约新局面

中国共产党制定了“打扫干净屋子再请客”的基本外交方针，这一方针表现在条约上就是彻底清理旧条约，废除不平等条约。中国共产党是无产阶级政党，必须在打破帝国主义强加的条约枷锁之后，再构建符合中国共产党和中国利益需要的新条约体系。

1949年9月29日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》，其中第3条规定“中华人民共和国必须取消帝国主义国家在中国的一切特权”，第55条规定“对于国民党政府与外国政府所订立的各项条约和协定，中华人民共和国中央人民政府应加以审查，按其内容，分别予以承认，或废除，或修改，或重订”。^② 该条虽然规定的是“国民党政府”订立的条约，但其范围实际指向新中国成立前订立的所有不平等条约。^③ 为妥善处理旧条约问题，周恩来总理兼外长批准外交部成立条约委员会，具体负责审查旧政府对外缔结的条约。经审查，条约委员会一致认为，除了部分边界条款需另行处理外，中英之间没有一个条约或协定可以全部承认或值得加以修改而适用。^④ 对与其他国家的旧条约，也采取几乎全部废除的立场。^⑤ 由此，中国废除了旧政府缔结的一切不平等条约和帝国主义在华特权，作为国际社会平等一员参与条约实践。中国共产党高度评价废除不平等条约的意义，将其视为新民主主义革命胜利的主要成就之一。中共中央总书记习近平在庆祝中国共产党成立100周年纪念大会上的讲话中指出，“新民主主义革命的胜利……彻底废除了列强强加给中国的不平等条约和帝国主义在中国的一切特权，为实现中华民族伟大复兴创造了根本社会条件。”^⑥ 在废除不平等条约基础上，中国共产党领导新中国开始了全新的条约工作。1949年12月25日，中国与朝鲜签订了《通邮协定》《电报通讯协定》《有线电话通讯协定》等条约^⑦，这是中华人民共和国对外签署的第一批条约。1950年2月，中国与苏联签订了《相互交换邮件和包裹协定》^⑧《友好

① 《关于不承认蒋政府一切卖国协定的声明》，载《中共中央文件选集》（第十六册，一九四六—一九四七），中共中央党校出版社1992年版，第402页。

② 《中国人民政治协商会议共同纲领》，载《建国以来重要文献选编》（第一册），中央文献出版社1992年版，第2—13页。

③ 王铁崖：《中国与国际法——历史与当代》，载中国国际法学会主编：《中国国际法年刊》（1991），中国对外翻译出版公司1992年版，第103页。

④ Guide Jia, “New China and International Law: Practice and Contribution in 70 Years”, (2019) 18 *Chinese Journal of International Law* 727, p. 728.

⑤ 段洁龙主编：《中国国际法实践与案例》，法律出版社2011年版，第222页。

⑥ 习近平：《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》，载《求是》2021年第14期，第5—6页。

⑦ 《中华人民共和国条约集》（第一集，1949—1951），法律出版社1957年版，第155—163页。

⑧ 《中华人民共和国条约集》（第一集，1949—1951），第110—122页。

同盟互助条约》^①等。多边条约方面，对于国民党政府以中国名义签署、批准或加入的多边条约，新中国经审查，接受或承认了有关国际邮政、国际航空运输和国际人道法领域的7项多边条约。^②

在美国和西方国家的封锁和孤立下，新中国面临巨大的生存压力，巩固新生政权成为党的头等大事，条约工作也围绕这个目标展开。这一时期的对外缔约工作主要有以下3个方面：

第一，利用条约助力国家间和平共处。这一时期，中国共产党提出处理国家间关系的和平共处五项原则，并将其纳入条约。1954年9月，《关于中国西藏地方和印度之间的通商和交通协定》最早写入和平共处五项原则，作为缔结该协定的指导原则。此后，周恩来总理访问印度、缅甸发表的中印、中缅总理联合声明，宣布以和平共处五项原则作为指导中印、中缅关系的基本准则。迄今，和平共处五项原则已被写入中国对外缔结的诸多双边条约及多项国际文件，经条约和实践固化为国际关系基本准则，成为中国对国际法的重要贡献之一。

第二，利用条约构筑盟友或准盟友关系。中国在此一时期签订了一批友好合作条约，缔约国既包括社会主义国家，也包括非社会主义国家，地理上遍及亚洲、欧洲、非洲，总数近20项。^③其中，中苏、中朝两个友好合作条约有共同武装应对第三方的条款，具有军事同盟性质。其他的友好合作条约多规定互相尊重领土主权、互不侵犯、不参加针对另一方的军事同盟等。

第三，利用条约解决历史遗留问题，特别是陆地边界和双重国籍问题。中国在20世纪60年代先后与缅甸、尼泊尔、朝鲜、蒙古、阿富汗和巴基斯坦等邻国签订了陆地边界条约，划定了边界，形成了中国解决边界问题的第一个高峰期。^④双重国籍方面，海外华侨的双重国籍问题成为影响中国与东南亚国家之间睦邻友好关系的障碍。为排除双边关系隐患，中国政府决定采取不承认双重国籍政策，依据“一人一籍”和“自愿择籍”原则与印尼于1955年4月签订了《关于双重国籍问题的条约》和《实施办法》。此后，又与尼泊尔、蒙古等国解决了“双重国籍”问题。^⑤

1971年10月，第26届联大通过第2758号决议恢复中华人民共和国在联合国的一切合法权利后，中国陆续加入了一批联合国专门机构和多边条约。1971年至1981年，中国共批准或加入了超过100项“造法性”多边条约，为这些条约的全球普遍适用作出了贡献，^⑥但中国总体上“对国际事务的参与也比较有限，还不能说是融入了国际体系”。^⑦

为规范和统一缔约行为，中国陆续制定一系列缔约规定，条约法制建设初具雏形。宪法层

① 《中华人民共和国条约集》（第一集，1949—1951），第1—3页。

② 黄惠康：《从融入走向引领，为国际法治贡献中国智慧——纪念新中国恢复联合国合法席位50周年》，载《国际经济法》2021年第3期，第15页。

③ 具体包括1950年《中国与苏联友好同盟互助条约》、1955年《中国与德意志民主共和国友好合作条约》、1957年《中国与捷克斯洛伐克友好合作条约》、1960年《中国与缅甸友好和互不侵犯条约》、1960年《中国和尼泊尔和平友好条约》、1961年《中国和朝鲜友好合作互助条约》、1961年《中国和印尼友好条约》、1961年《中国和加纳友好条约》、1964年《中国和马里友好条约》、1965年《中国和坦桑尼亚友好条约》等。详见中华人民共和国外交部编：《中华人民共和国友好条约汇编》，世界知识出版社1965年版。

④ 宗海道：《中国共产党领导下的边海外交经验与启示》，载《边界与海洋研究》2021年第4期，第6页。

⑤ 陈昌福：《〈中华人民共和国国籍法〉简介——以华侨“双重国籍”问题为中心》，载《上海市社会主义学院学报》2010年第6期，第11页。

⑥ 黄惠康：《从和平共处五项原则到构建人类命运共同体 为全球治理变革和国际法治贡献中国智慧——纪念新中国恢复联合国合法席位50周年》，载《国际法》2021年第3期，第7页。

⑦ 刘振民：《从中国和世界两个维度总结新中国恢复联合国合法席位的历史意义》，载《人民日报》2021年9月10日，第17版。

面,1954年《宪法》对全国人大常委会和国家主席在批准条约方面的权限作了规定。法律法规层面,1952年8月,中央人民政府委员会批准《政务院关于与外国订立条约、协定、议定书、合同等的统一办法之决定》,^①这是新中国最早的规范条约工作的文件。1958年11月,国务院通过《关于缔结条约程序的规定》。外交部依据上述规定制定多项规范性文件,例如1952年12月《签订条约、协定时应注意事项》,1966年3月《关于条约生效的法律程序问题》等。

2. 改革开放和社会主义现代化建设新时期(1978年12月至2012年11月党的十八大),条约工作全面发展

党的十一届三中全会决定实行改革开放,中国缔结或参加的条约数量显著增加。在恢复联合国合法席位后,中国从自身利益出发确定立场,实质性参与各种国际会议和条约谈判,共批准或加入了近400项多边条约(含修正案)和众多国际组织。由此,中国对国际制度的参与从建国初期的有限、被动参与转变为全面、主动参与。

为妥善解决中国香港、中国澳门问题,实现国家和平统一,中国共产党领导人邓小平提出“一个国家,两种制度”伟大构想,丰富和发展了国际法。^②在“一国两制”指导下,中国政府分别与英国和葡萄牙就解决中国香港、中国澳门问题达成《联合声明》。中国政府根据《宪法》制定颁布了《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(以下简称《香港特区基本法》)和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》(以下简称《澳门特区基本法》),赋予特区一定的缔约权,为形成中华人民共和国香港特别行政区(以下简称香港特区)和中华人民共和国澳门特别行政区(以下简称澳门特区)的条约缔结和适用制度奠定了法律基础。

中国共产党重视发展和保障人权。中国政府先后批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》(1980年批准)、《消除一切形式种族歧视国际公约》(1981年批准)、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(1988年批准)、《儿童权利公约》(1992年批准)、《经济社会文化权利国际公约》(2001年批准)、《残疾人权利公约》(2008年批准)等核心人权公约,1998年签署了《公民及政治权利国际公约》。通过签署和批准国际人权公约,中国人权保护的力度进一步得到加强。

经过15年漫长谈判,中国于2001年底签署《中华人民共和国加入世界贸易组织议定书》,正式加入世界贸易组织。为履行条约义务,中央政府清理法律法规和部门规章2300多件,地方政府清理地方性政策法规19万多件,使中国的法律制度与世贸组织规定及中国承诺相一致。^③中国自此深度参与经济全球化,经济保持了长期高速增长,成为多边贸易体制的积极参与者、坚定维护者和重要贡献者。

中国在关于条约的国内适用问题上也进行了有益的探索,集中体现在1986年《民法通则》第142条。该条规定,“中华人民共和国缔结或者参加的国际条约同中华人民共和国的民事法律有不同规定的,适用国际条约的规定,但中华人民共和国声明保留的条款除外。中华人民共和国法律和中华人民共和国缔结或者参加的国际条约没有规定的,可以适用国际惯例。”从该条可见,中国在民商事领域事实上确立起了条约优先适用原则。中国对条约的态度从建国初期的审慎在此一阶段转变为全面

① 《政务院关于与外国订立条约、协定、议定书、合同等的统一办法之决定》,人大网, http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/16/content_4258.htm。

② 黄惠康:《中国特色大国外交与国际法》,法律出版社2019年版,第455—460页。

③ 《中国与世界贸易组织》白皮书,国新办官网, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1632334/1632334.htm>。

接受并规定民商事条约优先适用。转变背后折射出随着中国与国际社会融合程度的加深，单纯的国内法已不足以适应司法活动的需要，条约一定意义上成为国内法院审判的补充性法源。

条约法制建设进一步深化。宪法层面，1982年《宪法》在1954年《宪法》关于全国人大常委会和国家主席在批准条约方面权限的规定之外，增加了国务院“同外国缔结条约和协定”的规定，以更好适应改革开放新形势需要。法律层面，1990年第七届全国人大常委会通过《缔结条约程序法》，该法是我国条约领域迄今唯一一部专门立法，虽仅为程序法，但对指导和规范缔约工作发挥了十分重要的作用。1997年第八届全国人大常委会决定，中国加入《维也纳条约法公约》，标志着中国与国际公认的“条约之条约”接轨。《缔结条约程序法》和《维也纳条约法公约》的组合，从国内法和国际法两个维度共同构成了中国处理条约问题的法律基础。

3. 中国特色社会主义新时代（从2012年11月至今），条约工作取得新成就

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央团结带领全国人民，围绕实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦攻坚克难，形成了习近平新时代中国特色社会主义思想，中国特色社会主义进入新时代。这一阶段，中国的条约工作明确以习近平新时代中国特色社会主义思想作为指导思想和根本遵循，条约与内政外交的结合更加紧密。随着不断走近世界舞台中央，中国逐步将理念上升到国际法治层面，通过条约的形式加以固定。

第一，更加主动地将中国倡议和中国理念纳入条约。十八大以来，中国共产党先后提出“一带一路”、构建人类命运共同体、构建新型国际关系等倡议。中国的条约工作致力于将这些原创性理念通过双边、多边条约和文件升华为国际共识。例如，2018年6月《中华人民共和国和俄罗斯联邦联合声明》、2019年6月《中华人民共和国和塔吉克斯坦共和国关于进一步深化全面战略伙伴关系的联合声明》、2019年9月《中华人民共和国和哈萨克斯坦共和国联合声明》等文件都纳入了支持构建人类命运共同体和新型国际关系等内容。此外，人类命运共同体和“一带一路”等先后被写入联合国决议。^①此一时期，中国对外签署的条约在秉持相互尊重主权的基础上，在公平正义和合作共赢方面有了新的突破。例如，中国与加拿大签署了分享和返还被追缴资产协议，在分享和返还犯罪资产方面贯彻了公平正义原则；与哈萨克斯坦共和国签署了产能合作协议等，这些都诠释了“相互尊重、公平正义、合作共赢”的新型国际关系。

第二，更加主动地提出条约议题，推动或引导条约谈判。中国共产党十八大报告提出，要“以更加积极的姿态参与国际事务，发挥负责任大国作用，共同应对全球挑战”。^②中国在国际立法的议题设置、引导谈判等方面崭露头角。2016年，中国和俄罗斯共同签署《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于促进国际法的声明》^③，这是中国在国际法领域发出“中国声音”的成功实践，有西方学者甚至认为中俄“寻求联合挑战西方国际法霸权”。^④在网络等新疆域，中国率先提出缔结打击网络犯罪公约倡议。^⑤2019年12月，第74届联大通过了中俄等国共同提出的“打击为犯罪目的使用

① 《构建人类命运共同体理念再次写入联合国决议》，人民网，<http://world.people.com.cn/n1/2017/1103/c1002-29624208.html>。

② 《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，人民网，<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151-11.html>。

③ 《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于促进国际法的声明》，外交部官网，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1375313.shtml>。

④ Anthea Roberts, *Is International Law International* (Oxford University Press, 2017), p. 291.

⑤ 《中国与俄罗斯联手，拟制定全球网络犯罪条约》，搜狐网，https://www.sohu.com/a/342720634_778102。

信息技术”决议，正式开启谈判制定打击网络犯罪全球性公约的进程。2021年5月，第75届联合国大会通过关于打击网络犯罪公约谈判安排的决议，确定公约谈判将于2022年1月正式启动。^①

第三，条约管理和信息公开更加完善。《缔结条约程序法》第3条规定，外交部在国务院领导下管理同外国缔结条约和协定的具体事务。经过长期实践，外交部等已经形成了比较成熟的条约管理体制和经验，基本建立起有中国特色的条约管理体系。^②为进一步完善条约立法，国务院法制办于2017年3月就《缔结条约程序法实施条例（征求意见稿）》公开征求意见，条例对《缔结条约程序法》规定的程序和报批等进行了细化。^③此外，为适应信息公开和透明度要求，外交部开发了“中华人民共和国条约数据库”并于2019年1月1日正式在互联网上线运行，免费向社会公众开放。该数据库收录有中国缔结或参加的条约和条约类文件约6858项。^④

二 中国共产党的条约观探析

中共中央总书记习近平在党的十九大报告中指出，“中国共产党人的初心和使命，就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。”^⑤回顾中共百年条约历程，可以说是始终紧密围绕这一初心和使命开展的。由前文分析可见，1921年至1949年，中共的条约工作主要是反对不平等条约；1949年至1978年，主要为了维护政权安全、破解美国等西方国家围堵；1978年至2012年，主要为了服务改革开放和现代化建设；2012年至今，主要聚焦对内服务“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦、对外服务中国特色大国外交。虽然条约在不同的阶段作用各有侧重，但共同服务于实现中华民族伟大复兴的时代主题。其中，从中华人民共和国成立到1971年恢复在联合国合法席位之前，中国共产党坚持在和平共处五项原则的基础上开展外交。因为中国被错误地排除在国际体系之外，外交以双边交往为主，在条约形式上就是以双边条约为主，加入或承认的多边条约极少。1971年恢复在联合国合法席位后，特别是实行改革开放后，中国共产党带领中国逐步走近世界舞台中央，多边外交趋于频密，中国参加了众多的多边条约，条约形式上双多边并重，更加平衡。

纵观中国共产党的百年条约史，中国共产党重视条约的作用，认为条约是国际法最重要的渊源，始终坚持以国家主权平等原则处理条约问题，遵守“条约必须信守”的原则，并在此基础上，根据不同历史时期的任务、国内和国际形势等动态调整条约工作重心。初步看，中国共产党的条约观可作如下归纳。

（一）指导思想：党的治国理政理论

中国共产党是马克思主义政党，成立以来一直坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相

① 《联大通过重磅决议：打击网络犯罪全球性公约即将开谈》，搜狐网，https://www.sohu.com/a/364119192_120053911。

② 黄惠康：《中国特色大国外交与国际法》，第101页。

③ 《法制办关于〈中华人民共和国缔结条约程序法实施条例（征求意见稿）〉公开征求意见的通知》，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2017-03/16/content_5177941.htm。

④ 中华人民共和国条约数据库，<http://treaty.mfa.gov.cn/Treaty/web/index.jsp>，最后访问时间：2021年9月20日。

⑤ 《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——习近平同志代表第十八届中央委员会向大会作的报告摘登》，载《人民日报》2017年10月19日，第2版。

结合、同中华优秀传统文化相结合，坚持从中国实际出发，不断推进马克思主义中国化时代化。中国共产党在坚持将马克思主义与中国实际相结合的过程中，形成了三次飞跃，产生了毛泽东思想、中国特色社会主义理论体系和习近平新时代中国特色社会主义思想。这些马克思主义中国化的理论成果涉及内政外交等各个方面，蕴含着丰富的治国理政理论，是中国共产党进行革命和建设的指导思想，同时也是中国条约工作的指导思想。这种指导思想不仅体现在宏观层面加强党对条约工作的领导上，更体现在微观层面指导缔结或参加条约的具体工作上。

以中国共产党的战略安全和军控思想为例，为因应外部安全环境和中国与国际体系的关系调整，党的战略安全和军控思想在不同时期有不同特点，深刻影响了军控条约工作。中华人民共和国成立初期，中国共产党面临维护政权安全的艰巨任务。毛泽东等领导人认为“第三次世界大战的可能性依然存在”^①，立足于“早打、大打、打核战争”，从自卫角度发展核武器。在军控领域，中国呼吁各国进行普遍裁军，主张全面禁止和彻底销毁核武器，对国际核军控持抵制态度。中国反对美国、英国、苏联三国1963年签订的《禁止在大气层、外层空间和水下进行核武器试验条约》和联大1968年通过的《不扩散核武器条约》，认为美国、苏联等利用上述两项条约，“企图在世界上建立它们的核垄断、核优势、核霸权”。^②因此，1974年以前，中国政府除了在1952年承认了旧中国政府加入的《禁止在战争中使用窒息性、毒性或其他气体和细菌作战方法的议定书》以外，未加入任何军控条约。改革开放后，邓小平“改变了原来认为战争的危险很迫近的看法”，认为“在较长时间内不发生大规模的世界战争是有可能的”。^③中国逐渐调整对国际军控进程的批判立场，有选择地参与联合国框架下的军控机制和多边条约，先后批准《拉丁美洲和加勒比地区禁止核武器条约》第二附加议定书（1974年），《南太平洋无核区条约》第二、第三附加议定书（1988年），《禁止或限制使用某些可被认为具有过分杀伤力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》及其议定书（1982年），加入《禁止细菌（生物）及毒素武器的发展、生产及储存以及销毁这类武器的公约》（1984年）等多边条约。冷战结束后，面对新的国际形势，1999年时任国家主席江泽民提出互信、互利、平等、合作的新安全观。^④2009年后时任国家主席胡锦涛进一步发展了新安全观，特别是在核安全问题上提出积极推进核裁军进程、放弃以首先使用核武器为基础的核威慑政策、巩固国际核不扩散机制、防止核武器扩散等新内容。^⑤中国对待国际军控进程态度更加积极，彻底调整对《不扩散核武器条约》的立场，并于1992年正式加入。此外，中国还加入了《核材料实物保护公约》（1989年），批准了《核安全公约》（1996年）和《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》（1997年），签署了《全面禁止核试验条约》（1996年）。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出总体国家安全观，强调以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，维护各领域国家安全，构建国家安全体系，走中国特色国家安全道路。^⑥习近平主席

① 《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》，载《毛泽东文集》（第六卷），人民出版社1999年版，第67页。

② 《姬鹏飞外交部长声明 中国政府尊重和支持拉丁美洲国家关于建立拉丁美洲无核区的正义主张》，载《人民日报》1972年11月16日，第1版。

③ 《在军委扩大会议上的讲话》，载《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版，第127页。

④ 《推动裁军进程 维护国际安全——在日内瓦裁军谈判会议上的讲话》，载《人民日报》1999年3月27日，第1版。

⑤ 《共同缔造普遍安全的世界——在安理会核不扩散与核裁军峰会上的讲话》，载《人民日报》2009年9月25日，第2版。

⑥ 参见《国家安全法》第3条。

在2014年第三届核安全峰会上全面阐述了中国的核安全观,指出要坚持理性、协调、并进的核安全观,建立公平、合作、共赢的国际核安全体系。^①在总体安全观的指导下,中国全面深度参与全球军控进程,在伊朗核问题谈判等议题上发挥建设性作用,在引领裁军规则制定方面迈出新步伐。2014年中国会同俄罗斯向裁军谈判会议提交了新版“防止在外空放置武器、对外空物体使用或威胁使用武力条约”草案;^②2017年中俄推动联大通过决议成立“防止外空军备竞赛”政府专家组,讨论防止外空武器化国际法律文书实质要素。^③中国先后批准《中亚无核武器区条约》(2015年),加入《武器贸易条约》(2020年)。

(二) 核心: 主权平等

一般而言,主权是指对内的最高权和对外的独立权。中国一贯主张国家不分大小、强弱、贫富一律平等,尊重各国主权,反对干涉他国内政。“一句话,主权应互相尊重,从而是互相限制的。”^④

中国共产党对主权平等的重视突出反映在处理不平等条约问题上。旧中国的不平等条约有以下共同特征。一是缔约主体不平等。缔约一方主要为欧美所谓“文明国家”,处于优势地位。中国被归于“半文明国家”甚至是“蒙昧或未开化国家”^⑤,与对方实力相差悬殊,处于劣势地位。无论是从实然状态还是从当时国际法理论看,双方的地位都处于不平等状态。以所谓“文明标准”逻辑衡量,不平等条约就是“文明等级论”在条约中的翻版,是所谓“文明国家”与“非文明国家”(包括“半文明国家”“蒙昧或未开化国家”等)之间的条约。二是缔约方式不平等,基本都是外国通过使用武力或以武力相威胁等方式强加给中国,中国被胁迫在违背其真实意愿的情况下缔约。三是条约内容不平等,都存在形式上或实质上的不平等和不对等问题,条约权利义务严重失衡,缺乏互惠性和对称性。四是条约后果上不平等,条约损害了中国的主权、领土完整和利益,缔约另一方未付出“对价”就不当地获得了利益。

从国际法上看,不平等条约概念无统一定义。^⑥甚至有西方学者认为,这个概念在国际法中从未被接受,允许以不平等为由规避条约义务可能损害条约关系的稳定性。^⑦但近代国际法体系中部分国际法学家确实有所论及,并大多同意不平等条约违背主权平等原则。^⑧对于不平等条约的效力问题,近代主要西方国际法学者通常认为不平等不影响其效力,以“条约必须信守”为不平等条约辩护。例如,德国学者沃尔夫(Wolf)认为,如在达成一致方面没有天然的错误,条

① 《在荷兰海牙核安全峰会上的讲话》,载《人民日报》2014年3月25日,第2版。

② 《中俄共同提交“外空条约”新草案》,中国政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/11/content_2698467.htm。

③ 《关于中华人民共和国履行〈不扩散核武器条约〉情况的国家报告》,外交部官网, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjw_673085/zjzg_673183/jks_674633/fywj_674643/201904/t20190429_7668880.shtml。

④ 王铁崖:《中国与国际法——历史与当代》,载中国国际法学会主编:《中国国际法年刊》(1991),中国对外翻译出版公司1992年版,第72页。

⑤ 刘禾:《国际法思想谱系:从文野之分到全球统治》,载刘禾主编:《世界秩序与文明等级:全球史研究的新路径》,生活·读书·新知三联书店2016年版,第50页。

⑥ 王铁崖:《中国与国际法——历史与当代》,第101页。

⑦ [英]安托尼·奥斯特:《现代条约法与实践》,江国青译,中国人民大学出版社2005年版,第279页。

⑧ 张建华:《孙中山与不平等条约概念》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》2002年第2期,第116页。

约即有效。^① 苏联虽然强调主权平等和严格互惠，但是认为通过武力强迫缔结条约仍然有效，只是对签约代表人身强制才使得条约无效。^② 中国近代历史上，北洋政府和国民政府曾多次援引“到期修约”和“情势变更”（*Rebus Sic Stantibus*）原则处理不平等条约，^③ 但总体效果不彰。新中国政府站在自主的立场上声明自己对旧条约拥有单方面终止权，主张不平等条约一律无效，从而掌握了主动，较顺利地废除了不平等条约。

具体而言，一是审而后定。对旧政府缔结的所有条约进行审查，根据与国家利益、新政权性质、政策等是否相符决定其存废，这是新中国与旧政府在性质上的本质区别使然。二是政治与法律区隔。政治上宣示对所有的不平等条约一律废除，这是因为不平等条约是帝国主义和殖民主义的产物，与新中国、共产党和中国人民的利益、理念、政策背道而驰，因此政治上必须宣示废除。但法律上对旧边界条约的处理十分慎重。因为边界问题极其复杂，且关系重大，在谈判确定边界走向之前应“维持现状”，“既不承认，也不否认”。^④ 以中国香港和澳门问题为例，新中国不承认中英、中葡间的不平等条约，理论上英国和葡萄牙据以占据港澳的所谓“法理”基础即告丧失。但中方从破解西方遏制的现实需要和国际局势等角度出发并未立即收回港澳，而是制定了“长期打算、充分利用”的工作方针，主张“不受这些不平等条约的约束，在条件成熟的时候收回整个香港地区”。^⑤ 这些做法反映了中国共产党原则的坚定性和策略的灵活性。

此外，也可以从政府继承的角度考察中国处理不平等条约的实践。中华人民共和国的成立仅是新政府取代旧政府，中国的领土范围和国际法主体资格均未发生变化，因此属于政府继承而非国家继承。政府继承涉及的条约问题，西方传统国际法学界一般秉持条约稳定性原则，认为政府更迭或意识形态的改变并未改变这个国家或影响这个国家的权利义务。^⑥ 例如，1935年美国哈佛大学起草的《条约法公约草案》（*Draft Convention on the Law of Treaties*）第24条表示，除非条约另有规定，否则一国政府或宪法的变化不影响该国在条约下的义务。^⑦ 但现实中，如何处理旧政府所签条约更多取决于政治决定。革命或非宪法方式产生的政府大多在意识形态、政治立场等方面都与旧政府态度迥异，法律上也缺乏“法律连续性”^⑧。因此，一般不愿受旧政府条约的束缚。西方国际法学界也不得不承认，“新政府普遍继承其前任政府国际义务的理论在现代务实的国家实践下并未一直得到遵守”。^⑨ 可见，在政府继承涉及的条约处理问题上并未形成一般性的、被广泛接受的国际法规则，中国废除不平等条约不违反国际法。

① Hungdah Chiu, “7/Comparison of the Nationalist and Communist Chinese Views of Unequal Treaties”, in Jerome Alan Cohen and Philippe Ardat (eds.), *China's Practice of International Law: Some Case Studies* (Harvard University Press, 1972), p. 241.

② Jan F. Triska, “The Soviet Law of Treaties”, (1959) 53 *American Society of International Law Proceedings* 294, p. 295.

③ 唐启华：《论“情势变迁原则”在中国外交史的运用》，载《社会科学研究》2011年第3期，第144—145页。

④ 周健：《新中国解决陆地边界问题的国际法实践》，载《边界与海洋研究》2021年第3期，第15页。

⑤ 《外交部新闻司发言人就香港问题答记者问——中国政府不受不平等条约的约束 在条件成熟时收回整个香港地区》，载《人民日报》1982年10月11日，第1版。

⑥ [美] 巴里·E. 卡特、艾伦·S. 韦纳：《国际法》（上），冯洁菡译，商务出版社2015年版，第603页。

⑦ John P. Grant & J. Craig Barker, *The Harvard Research in International Law: Contemporary Analysis and Appraisal* (Fred B Rothman & Co, 2007), p. 319.

⑧ Revolutions, “Treaties, and State Succession”, (1967) 76 *Yale Law Journal* 1669, p. 1682.

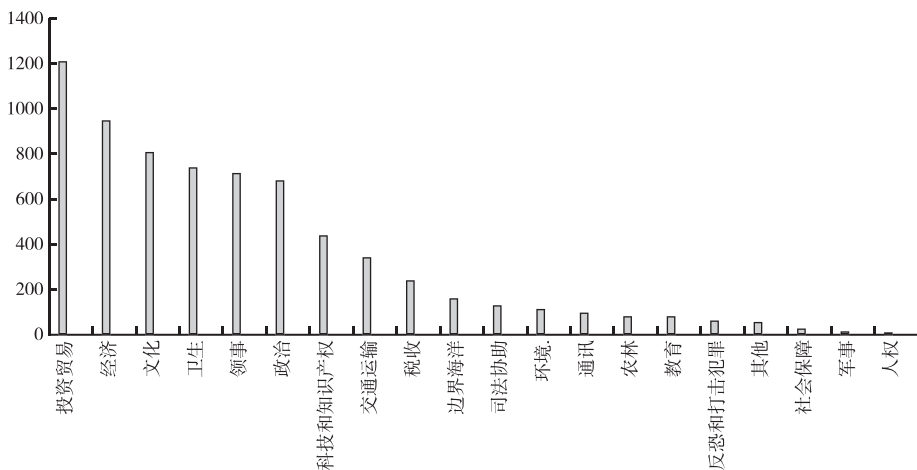
⑨ [美] 巴里·E. 卡特、艾伦·S. 韦纳：《国际法》（上），冯洁菡译，第605页。

（三）价值取向：和平发展

改革开放后，中国共产党调整了对国际局势的判断，邓小平提出“和平和发展是当今世界的两大问题”。^① 中国坚持走和平发展道路，相应地，中国条约工作也以保障和平发展为中心。

中国通过谈判磋商等和平方式，利用条约为自身发展创设长期、稳定的和可预期的国际法框架。主要方式有3种。一是全面参加国际组织和多边条约。中国主张联合国是国际体系的核心，支持联合国在国际秩序和全球治理中的核心地位，强调遵守和维护《联合国宪章》的宗旨和原则。中国参加了几乎所有的政府间国际组织，加入500余项多边条约。^② 据不完全统计，中国加入的多边条约中约九成是改革开放后加入的。^③ 通过参加国际组织和多边条约，中国逐步融入国际体系，并在其中享受到该体系所提供的和平与制度红利。二是通过条约规避风险，创造发展所必需的和平环境。针对双边关系中现实或潜在的隐患，中国通过协商谈判并达成以条约为基础的解决方案，从而消弭可能引发冲突的负面情形，或者在暂时无法达成一致之前防止局势加剧或恶化。此类条约着眼于排除可能阻碍发展的负面因素，从而维持和平局面。三是通过条约为发展增加正向收益。例如政治类条约提升双边关系水平，经贸类条约促进投资贸易等。根据对中国条约数据库收录的中国缔结的双边条约初步统计，经贸类（投资贸易和经济）双边条约总数居各领域首位，有2148项，约占总数三成（各类条约数量统计详见表1）。^④ 另据联合国贸易和发展会议公布的数据，中国签订双边投资协定数量仅次于德国。^⑤ 当然，消除负面因素和增加正面收益的条约在实践中通常难以作出截然区分，二者很多时候是相互融合的，单纯的消除负面情形对国家而言一定程度上也是一种正面收益。

表1 中国条约数据库双边条约分类统计



① 《和平和发展是当代世界的两大问题》，载《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版，第104—106页。

② Guide Jia, “New China and International Law: Practice and Contribution in 70 Years”, (2019) 18 *Chinese Journal of International Law* 727, p. 728.

③ Hanqin Xue, “China’s Open Policy and International Law”, (2005) 4 *Chinese Journal of International Law* 133, p. 136.

④ 参见中华人民共和国条约数据库，<http://treaty.mfa.gov.cn/Treaty/web/index.jsp>，最后访问时间：2021年9月20日。

⑤ 张丽微：《晚近中国双边投资条约趋势研究》，载《辽宁经济》2020年第12期，第36页。

（四）利益追求：国家利益、个体利益和人类共同利益的统一

国家理性观点认为国家是为了追逐利益而存在的，这里的利益包含公民的个体利益，也涵盖了社会的公共利益。^①

从利益追求角度看，早期中国对外签署的条约内容主要集中在政治、军事、安全等“高政治”的政府间关系领域，看重的主要是国家利益，其机理是通过提高促进国家整体利益的方式间接作用于公民个体利益，较少直接涉及公民的权利义务。因为这一时期公民和企业对外交往较少，单一的“高政治”模式是符合当时条件，也是可以满足需求的。改革开放以后，随着公民跨国交往和企业“走出去”的频密，中国公民和企业跨国活动便利化、权益保障等问题开始凸显，原有的“高政治”条约模式力有不逮。新形势下，条约逐渐开始“接地气”，走向“低政治”领域，更加侧重具体领域合作和公民企业等个体的权利义务配置，注重维护个人权益。从现代国际法“以个人为本”和“以人类为本”的人本化理念看，^②这也是“以个人为本”在中国条约中的体现。互免签证协定、投资保护协定、避免双重征税协定、社会保障协定、互认驾照协定、自由贸易协定等一批直接关涉公民和企业切身利益的新型双边条约或应运而生、或大量谈判签署，既丰富了中国的条约类型，也为中国公民、企业跨国活动提供了便利、协助和保护，基本形成“高政治”与“低政治”兼有的混合模式，较好地实现了公利益和私利益的协调。

党的十八大提出，要“倡导人类命运共同体意识”，“增进人类共同利益”。^③由上文国际法人本化理念观之，^④人类共同利益则体现了“以人类为本”的倾向。在以主权国家为主体的国际社会，国家追求自身的公共利益和其公民法人的个体利益是常态。但随着全球化发展，环境、气候、外空等问题已经超出单个国家掌控的范围，各国在上述领域的行为和后果不仅仅及于该国本身，而是相互影响，形成了共同的利益。人类共同利益实现了对国家利益、个体利益的超越和升华，是全球化互联“地球村”时代的必然选择。人类共同利益要求在追求本国利益时顾及他国利益，在各国共同发展中更好地实现本国利益，同时协调合作解决人类共同面临的挑战。随着中国实力和地位上升，中国的条约工作秉持人类命运共同体理念，更加注意兼顾人类共同利益。这在气候变化领域尤为突出。自1972年联合国人类环境会议以来，中国参与了几乎所有的环境和气候变化规则制定，并对《气候变化框架公约》《京都议定书》等条约的谈判作出了重要贡献。^⑤又如，2019年新冠肺炎疫情爆发后，中国与多国签署援外协议，积极向国际社会提供医疗物资等协助，切实践行人类命运共同体理念，维护人类共同利益。

（五）基础：善意遵守和履行国际条约

“条约必须信守”是国际法的基本原则，《维也纳条约法公约》第26条规定：“凡有效之条

① 刘雪莲、桑溥：《新型国际合作理论：国家理性二元统一的视角》，载《国际观察》2018年第3期，第5页。

② 曾令良：《现代国际法的人本化发展趋势》，载《中国社会科学》2007年第1期，第102页。

③ 《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，人民网，<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151-11.html>。

④ 曾令良：《现代国际法的人本化发展趋势》，第102页。

⑤ 张佳：《气候谈判话中国——外交部历任气候变化谈判代表讲述谈判历程》，载《世界知识》2019年第5期，第38—43页。

约对其各当事国有拘束力，必须由各该国善意履行。”依据该原则，一国在国际层面应按照条约规定行事，在国内层面应落实条约义务。国家对待国际法（包括条约）的态度，从理论上说属于国际法与国内法的关系问题，从实践上看则是一国如何在国内执行和适用国际法（包括条约）的问题。^①关于条约在中国国内法的地位问题，中国《宪法》《立法法》和《缔结条约程序法》都没有明确规定。严格说来，中国批准或加入的条约并不能自动成为国内法。^②尽管如此，中国仍高度重视国际法，主张“坚定维护以国际法为基础的国际秩序”^③，认为各国在国际关系中应“遵守国际法和公认的国际关系基本原则，用统一适用的规则来明是非、促和平、谋发展”。^④在国际层面，中国通过外交声明和政策文件表达信守国际条约义务的立场。在国内层面，《涉外民事关系法律适用法》等50余部法律中规定了国际条约适用条款。^⑤

中国国内法中关于国际条约与国内法关系条款的缺失并未影响中国在国际层面履行条约义务。中国外交部长王毅表示，中国“按‘条约必须信守’原则不折不扣地履行条约义务，严肃对待国际责任”。^⑥从历史上看，重信守诺是中华民族历来的优秀传统美德，也是契约精神的核心内容。例如，中国外交代表曾就反对和禁止酷刑问题指出，根据中国的法律制度，中国缔结或者参加的国际条约，要经过立法机关批准或国务院核准程序，该条约一经对中国生效，即对中国具有法律效力，中国即依公约承担相应的义务。^⑦再如，对世贸组织争端解决机构的裁决，中国尊重并认真执行裁决，作出了符合世贸规则的调整，在被诉的案件中无一例被起诉方申请报复的情况。^⑧

关于国内层面的履约问题，中国在缔约或加入有关双边、多边条约后就采取政策、行政或立法等多种措施，并从国内机制体制等多方面着手，落实条约规定，切实履行条约义务。例如，为了履行《生物多样性公约》，中国制定了《中国生物多样性保护行动计划》，设立了履约工作协调组和保护生物物种资源的部际联席会议机制。此后，又成立了“中国生物多样性保护国家委员会”，作为统筹协调全国生物多样性保护工作的常设性机构。^⑨又如，港澳特区作为中国的地方行政区域，其适用国际条约所产生的国际权利和义务应由中央政府承担。为避免因特区不履行或不当履行国际义务而产生国家责任问题，中国外交部会同有关部门协调办理港澳特区的履约事宜，并且与两个特区就履约工作建立相关工作机制。^⑩

① 戴瑞君：《认真对待国际法——基于对亚洲各国宪法文本的考察》，载《国际法研究》2016年第4期，第28页。
② Xue Hanqin & Jin Qian, “International Treaties in the Chinese Domestic Legal System”, (2009) 8 *Chinese Journal of International Law* 299, p. 300.
③ 《习近平在联合国成立75周年纪念峰会上的讲话》，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/22/content_5545494.htm。
④ 《习近平在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上的讲话》，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/29/content_2709613_2.htm。
⑤ 戴瑞君：《国际条约在中国法律体系中的地位》，中国社会科学出版社2020年版，第117页。
⑥ 《王毅：中国是国际法治的坚定维护者和建设者》，外交部官网，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/tyfls_674667/xwlb_674669/t1203577.shtml。
⑦ 段洁龙主编：《中国国际法实践与案例》，法律出版社2011年版，第220页。
⑧ 《中国与世界贸易组织》白皮书，国新办官网，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1632334/1632334.htm>。
⑨ 秦天宝：《中国履行〈生物多样性公约〉的过程及面临的挑战》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2021年第1期，第98—101页。
⑩ 段洁龙主编：《中国国际法实践与案例》，第229—230页。

（六）创新：以港澳特区的条约缔结和适用制度为例

解决历史遗留的中国香港和澳门问题无历史先例可循，在中国共产党“一国两制”方针指引下，中国政府创设了港澳特区缔结和适用条约的独特模式。缔约方面，《香港特区基本法》第151条授权香港特区可在经济、贸易、金融、航运、通讯、旅游、文化、体育等8个领域以“中国香港”的名义，单独签订协议。同时，《香港特区基本法》第96条、第155条规定，经中央人民政府协助或授权，香港特区可对外缔结司法协助协定、互免签证协定。《澳门特区基本法》也有类似规定。适用方面，《香港特区基本法》第153条规定，中国缔结的国际协议，中央人民政府可根据香港特区的情况和需要，在征询香港特区政府意见后，决定是否适用于香港特区。中国尚未参加但已适用于香港的国际协议仍可继续适用。中央人民政府根据需要授权或协助香港特区政府作出适当安排，使其他有关国际协议适用于香港特区。《澳门特区基本法》也有类似规定。

中国政府据此妥善处理了港澳回归涉及的条约适用问题，在港澳回归后，继续依据上述规定办理条约适用港澳特区问题。特别是，对中国政府未参加但特区希望适用的条约，中央政府为特区办理了单独适用特区的手续，由此产生的国际层面的权利义务由中央政府承担。香港回归后，中央政府未加入《关于核能方面第三方责任公约》，但该公约适用于香港特区；中央政府加入《国际油污基金1992年议定书》，但仅适用于香港特区。^① 虽有个别缔约方曾对中国未参加的条约适用香港特区是否有国际法依据问题提出过质疑，但最终都认可了此种安排。^② 条约适用于港澳特区的做法极其特殊，被学者称之为“天才的安排”，“更加确定、有效、适时”。^③

中国政府在香港和澳门回归前后条约适用问题上的相关创新，得到各国政府、国际组织和条约保管机关的广泛支持和接受。但在实践中，国际社会特别是学术界和法律实务界仍然存在对中国关于条约适用港澳的法律和实践理解不准确甚至错误的情况。^④ 这方面比较典型的是新加坡最高法院上诉庭裁决的“世能投资有限公司诉老挝人民民主共和国案”（*Sanum Investments Ltd v. The Lao People's Democratic Republic*，以下简称“世能案”）。^⑤ 尽管投资协定的缔约双方即中国与老挝两国政府一致认为该协定不适用于澳门特区，“世能案”的判决还是否定了条约当事方对条约的解释和合意。该案判决的错误还在于对港澳回归定性错误。回归过渡期港澳适用国际条约，其性质并非条约的国家继承。中国政府一贯不承认中英、中葡之间不平等条约的效力，港澳的主权从来都属于中国，并未转移给英国、葡萄牙。因此，中国恢复对港澳行使主权，不是中国的领土变更，不属于《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》第2条所定义的“国家继承”（指一国对领土的国际关系所负的责任，由别国取代），也不存在条约继承。^⑥ “移动条约边界”（moving treaty frontier）原则是用来处理国家继承所涉及的条约问题，用该原则来判断港澳回归后条

① 黄惠康：《中国特色大国外交与国际法》，第458页。

② 马新民：《香港特区适用、缔结和履行国际条约的法律和实践：延续、发展与创新》，载中国国际法学会主办：《中国国际法年刊》（2012），法律出版社2013年版，第133页。

③ [英] 安托尼·奥斯特：《现代条约法与实践》，江国青译，中国人民大学出版社2005年版，第360页。

④ 徐宏：《国际条约适用香港和澳门特区的实践》，载《法制日报》2016年10月22日，第4版。

⑤ 具体案件情况参见戴瑞君：《中国缔结的双边条约在特别行政区的适用问题——兼评“世能诉老挝案”上诉判决》，载《环球法律评论》2017年第5期。

⑥ 徐宏：《国际条约适用香港和澳门特区的实践》，载《法制日报》2016年10月22日，第4版。

约适用在前提上是不正确的。这也反映了西方国际法学界一贯以来的错误观点。^①

在《香港特区基本法》与《澳门特区基本法》及实践的语境下，比较容易理解中国对外缔结的除涉及国防、外交事务以外的双边条约，原则上不适用于港澳特区，且不在条约中写明不适用于港澳特区的立场。但从《维也纳条约法公约》看，该公约第29条为条约适用于一国全部领土仅确定了两项例外：“条约表示不同意思”和“另经确定”（otherwise established）。由于中国对外缔结的绝大多数双边条约条文中均未明确排除港澳特区适用问题，显然不符合“条约表示不同意思”例外。对于是否构成“另经确定”例外，中国政府认为中国在处理港澳回归时的立场、多年的条约实践支撑、缔约对方和国际社会的了解接受等，足以构成“另经确定”例外，^②但“世能案”判决却得出了截然相反的结论。^③如何消除这种对于中国双边条约是否适用于港澳特区的不确定性将是中国条约工作面临的新课题。

三 展望

当前，国际格局和力量对比正处于加速演变期，百年未有之大变局与新冠肺炎疫情交织叠加，以美欧为代表的西方实力相对下降和以中国为代表的新兴经济体的实力上升态势明显。长远看，国际力量的变化将引发国际秩序的结构性调整，最终体现为国际规则的变革和重塑。条约既是现代国际秩序的基础和国际法律规则的载体，于中国而言亦是国内法治和国际法治的结合部，对推进全面依法治国、建设社会主义法治国家和参与全球治理体系改革都有重要意义。在中国共产党的领导下，中国已经初步建立起覆盖各领域的条约体系，缔结的双边条约为中国建立、拓展和深化了双边关系，参加的多边条约为中国获取、巩固和提升了制度性权力。

从发展的视角看，虽然中国的条约工作取得了巨大成就，但世界形势变化和中国所处的新的历史方位对条约工作提出了更高的要求，目前条约工作还存在需要完善之处。例如，中国条约总数大，但诸如自贸、引渡等有指标性意义的重要条约数量仍偏少，存在“大而不强”的情况。中国在引领国际规则制定方面正发挥越来越重要的作用，贡献越来越多的中国方案和中国智慧。但在当前国际形势下，为回应国际社会的期待，中国还需继续加大投入，着力增强议程设置能力、规则制定能力，提高参与全球治理能力。下一步，中国应结合推进中国特色大国外交，构筑更为均衡的大国条约关系网络，使条约在应对百年变局和实现中华民族伟大复兴中发挥更大的作用。

（一）科学合理布局双边条约

中国应统筹考虑双边关系、共建“一带一路”及中国公民和企业需求等因素，从双边条约的地域和领域两方面着手，梳理国别条约清单，强化中国与未来需重点投入的“一带一路”沿线国家或双边关系友好国家、“走出去”投资较大国家等条约配备，形成与双边关系正相关的“标配”+“选配”条约架构。从便利人员往来、促进货物和服务贸易、保护投资和人身安全等角

^① Malcom N. Shaw, *International Law* (Cambridge University Press, 9th edn, 2021), p. 877; Christian J. Tams etc., *Research Handbook on the Law of Treaties* (Edward Elgar Publishing Limited, 2014), p. 520.

^② 外交部条约法律司编：《中国国际法实践案例选编》，世界知识出版社2018年版，第113页。

^③ *Sanum Investments Ltd v. Government of The Lao People's Democratic Republic*, (2016) SGCA 57, Judgment, paras. 61-91.

度考察，“标配”条约可包括互免签证协定、自贸协定、投资保护协定、避免双重征税协定、社会保障协定、领事条约、司法协助类条约（引渡条约、刑事民事司法互助条约、被判刑人移管条约）等；延伸“选配”条约可包括文化、教育、科技等其他领域的合作协定，对于部分重点战略伙伴，亦不排除未来在时机成熟时考虑缔结军事类、安全类等合作条约的可行性。

（二）循序渐进引领国际立法进程

进入 21 世纪，多边国际立法活动明显放缓。据学者统计，1950 年至 2000 年，每十年向联合国秘书长交存的新多边条约（不含修正案、议定书）约为 35 项，2000 年至 2010 年间仅 20 项。^① 根据联合国秘书处数据，2011 年至 2019 年间，向联合国秘书长交存的多边条约约为 12 项（不含修正案、议定书）。^② 新的多边条约数量减少的原因，一方面是由于传统国际法领域和分歧较少、容易达成一致领域的条约谈判已基本完成，新兴的诸如网络等领域各国尚无共识，且美国等实力较强的大国多不愿意在联合国框架下谈判有法律拘束力的条约，不希望其在“新疆域”的活动受到约束；另一方面，联合国多边框架下各方平等参与、协商一致等决策方式赋予个别国家反对达成协议的权利，大国主导作用一定程度受到削弱，不得不与中小国家进行妥协，这也是大国意愿下降的一个重要原因。作为替代方案，由“观点相近国家”（like-minded countries）谈判达成的缔约方数量有限的复边协议（plurilateral agreements）以及没有法律约束力的宣言、声明等“软法”的地位日益凸显。在国际立法放缓的大背景下，对中国而言，未来成长为国际社会的法律公共产品提供者需要付出更大的努力。为实现这一目标，中国可遵循由非正式到正式、由“软法”到“硬法”及“软法——复边协议——多边条约”的路径，首先将中国理念和话语上升为“软法”性质的国际文件，增加其国际曝光度和认可度，此后争取与“观点相近国家”就此达成有法律约束力的复边协议，最后在复边协议的基础上通过联合国等平台谈判制定多边条约，实现由概念到制度的转换。就内容而言，初期中国可从自身有优势的发展、经贸等领域开始推进。

（三）持之以恒完善条约国内法制

一是中国对条约在国内法中的地位和条约在国内的适用方式等尚无规定。《民法通则》第 142 条已经失效，2021 年 1 月 1 施行的《中华人民共和国民法典》中亦无国际条约适用条款，涉外民商事案件中如何适用条约缺失上位法。短期看，该问题可以通过最高法院出台司法解释的方式予以解决；但考虑到司法解释的层级，中期看，可通过修订《缔结条约程序法》或《立法法》的方式对条约的国内地位及适用方式进行明确；长期看，中国《宪法》对条约地位应有原则性的规定。二是双边条约适用于港澳问题。“世能案”提醒我们港澳适用条约制度还有必要进一步增加确定性，未来中国可以考虑在双边条约中直接纳入是否适用于港澳特区的条款作为解决方案，这样既可以避免第三方对于中国条约适用港澳方式的错误解读，操作中也比较经济便利。三是推动《缔结条约程序法实施条例》尽快出台，进一步补全现有缔约程序方面的规定。

① Joost Pauwelyn, Ramses A Wessel and Jan Wouters, “When Structures Become Shackles: Stagnation and Dynamics in International Lawmaking”, (2014) 25 (3) *European Journal of International Law* 733, p. 734.

② 参见联合国网站：https://treaties.un.org/Pages/Content.aspx?path=DB/titles/page1_en.xml。

四 结语

中国共产党百年来对条约的“知”与“行”是中共党史的重要组成部分，彰显了马克思主义政党对国际法和条约的态度，反映了中国共产党对国际形势、外部安全环境的认知，与国际秩序的互动和融合，其形成过程中受到包括马克思主义理论、中国近代历史、中共各阶段的不同任务等诸多因素影响。

回顾过去，中国共产党立足中国国情，结合国际法理论，逐步发展出独具特色的条约观，既直接指导了新中国成立以来的条约实践，也影响了国际关系发展，丰富了国际条约法内涵。展望未来，在中国共产党的领导下，中国的条约工作需再接再厉，进一步完善机制体制和具体制度，使条约在中国实现第二个百年奋斗目标的伟大征程中发挥更大的作用。

The Practice and Perspective of the Communist Party of China on Treaties: A Centennial Overview

Shi Xiaobin and Zhao Yanrui

Abstract: The year of 2021 marked the centenary of the Communist Party of China (CPC). The CPC had many interactions with treaties in the past century. Although the CPC is not the subject of treaties in international law, it has influenced and shaped China's treaty practice. Before the founding of the People's Republic of China (PRC), the CPC advocated abolishing unequal treaties. Since the founding of the PRC, the CPC has directly led the treaty practice with different priorities at different stages, so as to jointly serves the great rejuvenation of the Chinese nation. The CPC's perspective on treaties adheres to the Party's governing theories as its guiding thoughts, sovereign equality as its core, peaceful development as its value proposition, unity of national interests, individual interests and the common interests of humankind as its pursued interests, implementation of and compliance with treaty obligations in good faith as the basis. In the future, the treaty work under the leadership of the CPC can be further improved from three aspects: to make a more balanced layout in the geographical and structural perspectives of treaties, to lead the international law-making process progressively, and to improve the domestic legislation regarding treaties with perseverance.

Keywords: Communist Party of China, Treaties, Unequal Treaties, Sovereign Equality, Peaceful Development, Common Interests of Humankind, *pacta sunt servanda*

(责任编辑:郝鲁怡)