



· 专 稿 ·

## 论“一带一路”视域下 《对外关系法》的调整对象

张乃根\*

**摘要：**《对外关系法》是中国一项新的立法，该项立法对统筹国内法治与涉外法治、通过共商共建共享方式促进全球治理以及推动构建人类命运共同体都极具意义。对外关系既有合作，也有斗争。“一带一路”视域下的《对外关系法》侧重对外合作关系。“一带一路”倡议实施十年的合作实践是中国特色对外关系的典范，其“合作共赢”以达到“共同繁荣”的对外合作关系包括政府间关系和非政府间关系，调整手段则以不具有拘束力的“软法”为主。美国学界编纂《对外关系法重述》和关于国际比较对外关系法的研究都表明，各国或地区对外关系的法律调整都涵盖这两方面关系。中国《宪法》和《对外关系法》规定的对外关系基本原则与有关国内立法的调整对象密切相关，与中国加入的国际条约和国际组织也不无联系。以“一带一路”对外合作关系为例的研究，有助于明确《对外关系法》的调整对象，并认识到将统筹推进国内法治与涉外法治、适用共商共建共享的国际合作原则、推动构建人类命运共同体等对外关系大政方针转化为可适用的“软法”乃至条约等规范形式的重要性。

**关键词：**一带一路 对外关系法 调整对象 政府间关系 非政府间关系 软法

在世界百年未有之大变局加速演进，中国迈向全面建设社会主义现代化强国的新征程之际，机遇与风险并存的不确定性进一步加大。为了更加有力地应对来自外部的各种严峻挑战，统筹推进国内法治与涉外法治，促进国际法治和全球治理体系变革，推动构建人类命运共同体，中国已制定和实施《中华人民共和国对外关系法》（下文简称《对外关系法》）<sup>①</sup>这一新的立法。

根据近期相关比较研究，<sup>②</sup>其他国家或地区尚无较全面调整对外关系的立法先例。第二次世界大战后，美国学界编纂《对外关系法重述》（下文简称《重述》），<sup>③</sup>从而催生对外关系法领域

\* 张乃根，复旦大学特聘教授，中国国际法学会副会长。

① 《对外关系法》由第十四届全国人民代表大会常务委员会第三次会议于2023年6月28日通过，自2023年7月1日起施行。本文论述该项立法时，采用《对外关系法》；论述中国以及其他国家或地区有关研究时，采用“对外关系法”。其中，“国家间关系”或“政府间关系”的表述，本文不作区分，有关行文同时或选择其一采用。

② See Curtis A. Bradley (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law* (Oxford University Press, 2019), p. 3.

③ *Restatement of the Law, Third, Foreign Relations Law of the United States* (The American Law Institute, 1987). 1965年《重述》首次出版，列入《法律重述》第二版，因而实际上没有第一版。2012年《重述》第四版，包括条约、管辖权和豁免，其他部分仍在修订中。

的相关研究。英国、德国及欧盟等发达国家和地区近年来也开始将对外关系法作为专门“领域”(field)进行研究。然而,对于诸如对外关系法的界定及其范围、研究路径等问题,各国学者众说纷纭,莫衷一是。迄今为止,中国学者已经开始参与国际学界有关对外关系法的比较研究,<sup>①</sup>并就此在国内阐释己见。<sup>②</sup>同样,国内学界有关对外关系法的研究也因视角差异而各有不同。<sup>③</sup>如今在中国,对外关系法从一项学术研讨的内容转变为一项已施行的新型立法。因此,学界更多应结合该立法本身,开展理论联系实际的规范性研究。

《对外关系法》第2条规定:“中华人民共和国发展同各国的外交关系和经济、文化等各个领域的交流与合作,发展同联合国等国际组织的关系,适用本法。”这是关于《对外关系法》调整对象的纲领性规定。从该法第4章“对外关系的制度”(第29—39条)规定来看,该法似乎均为调整国家间关系,尽管在《中华人民共和国对外关系法(草案)》基础上,总则增加了原则性规定——“国家鼓励积极开展民间对外友好交流合作”(第7条第1款),从而实际上明确了该法调整对象涵盖非政府间关系。有关对该法的权威阐释也强调根据该法“我国积极开展各领域对外交流合作”。<sup>④</sup>这理应包括非政府间对外经贸、文化等合作。学界曾有观点认为民商事关系不属于对外关系法的调整对象。<sup>⑤</sup>如何正确认识《对外关系法》的调整对象?国外有关对外关系法的研究是否排除非国家或非政府间关系?诸如此类理论和实践问题仍有进一步阐明的必要性。确定一部法律的调整对象,具有纲举目张的决定意义。本文拟从“一带一路”视域切入,尝试就《对外关系法》的调整对象展开论述。文章探讨的意义不仅在于“一带一路”倡议实施十周年已积累的丰富实践经验值得回顾总结,而且该倡议的成功实施为中国在新的历史时期发展对外关系开辟了宽广道路。《对外关系法》第3章规定“发展对外关系的目标任务”,其中第26条明确规定“推动共建‘一带一路’高质量发展”。基于“一带一路”视域就对外关系法进行研究,有助于理解新时代的对外关系,更好地实施《对外关系法》。另外应看到,《对外关系法》的调整对象既有合作关系,也有斗争关系。<sup>⑥</sup>本文侧重于论述《对外关系法》所调整的合作关系,首先对“一带一路”的对外关系进行阐释,并将其与国际关系、跨国关系进行比较分析;而后结合“一带一路”对外关系实践,论述其与《对外关系法》调整对象的相应“法”之关联性;进而超越国家或政府间关系论述《对外关系法》,并比较国内外学界相关研究成果;最后,对《对外关系法》体现中国特色的调整对象设定及其重大意义作出拓展论述。

① Congyan Cai, “International Law in Chinese Courts”, in Curtis A. Bradley (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law* (Oxford University Press, 2019), pp. 549–564.

② 蔡从燕:《和平崛起、对外关系法与中国法院的功能再造》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2018年第5期,第130页;蔡从燕:《中国对外关系法:一项新议程》,载《中国法律评论》2022年第1期,第24页。

③ 参见赵建文:《中国对外关系法在国家法律体系中的地位》,载《中国国际法年刊》(2016),法律出版社2017年版,第78页;刘仁山:《论作为“依法治国”之“法”的中国对外关系法》,载《法商研究》2016年第3期,第131页;韩永红:《中国对外关系法论纲——以统筹推进国内法治和涉外法治为视角》,载《政治与法律》2021年第10期,第79页。

④ 王毅:《贯彻对外关系法,为新时代中国特色大国外交提供坚强法治保障》,载《人民日报》2023年6月29日,第6版。

⑤ 蔡从燕:《中国对外关系法:一项新议程》,载《中国法律评论》2022年第1期,第24页。

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

## 一 对外关系与国际关系、跨国关系的比较

### (一) 对外关系包括政府间和非政府间的关系

从内容上看，对外关系包括政府间关系和非政府间关系。“一带一路”倡议涵盖政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通和产业合作等，实施十年来已成为与数以百计的国家或地区以及国际组织共商、共建、共享合作共赢的成果，及推动构建人类命运共同体的重要实践平台。<sup>①</sup>“一带一路”倡议的实施是践行《联合国宪章》关于促进国际经济、社会、文化等合作的宗旨，具有中国特色的对外关系实践典范，也反映了对外关系的综合性特征。

中文语境下的“对外关系”是众所周知的用语。新中国成立后，中国就曾将政府性对外关系文件和民间性重要对外关系文件以及中国签订的条约、协定等汇编为《中华人民共和国对外关系文件集》，<sup>②</sup>并公开发行人，其中“民间性”对外关系文件包括如《中国、朝鲜、日本三国学术界知名人士关于促进学术文化交流的联合声明》（1963年8月31日）。<sup>③</sup>这表明，中国官方历史上使用的“对外关系”概念不限于政府间关系。《中华人民共和国宪法》（下文简称《宪法》）序言规定“发展同各国的外交关系和经济、文化交流，推动构建人类命运共同体”。其中，同各国的经济、文化交流，往往也不限于政府间关系。推动构建人类命运共同体，包括“合作共赢”和“交流互鉴”。<sup>④</sup>党的二十大报告重申“坚持合作共赢”和“坚持交流互鉴”，以建设一个“共同繁荣”和“开放包容”的世界。<sup>⑤</sup>这是指导中国对外关系的大政方针。毋庸赘述，经济上的合作共赢和文化上的交流互鉴，不限于政府间关系；企业、社会团体、个人等主体在促进中国对外经济合作、文化交流方面起着不可或缺的重要作用，此类主体相互交往所形成的社会关系是中国对外关系的重要组成部分。

因此，立法视角下的对外关系应包括政府间和非政府间的关系。这既与新中国至今对外关系的历史与现实相一致，也更突出“一带一路”的经济合作共赢和文化交流互鉴之特色。

### (二) 对外关系、国际关系、跨国关系的比较

《对外关系法》所调整的“对外关系”，其概念及含义虽有上述文件集的参照，但作为一部国内外没有先例的新型立法，我们仍有必要在研究其调整对象时，首先比较相关概念的联系与区

① 参见推进“一带一路”建设领导小组办公室：《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》（2019年4月22日），[https://www.gov.cn/xinwen/2019-04/22/content\\_5385144.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2019-04/22/content_5385144.htm)，最后访问时间：2023年7月17日；联合国经济和社会事务部：《“一带一路”倡议支持联合国〈2030年可持续发展议程〉的进展报告：携手合作，共享美好未来》（2022年9月19日），<https://www.yidaiyilu.gov.cn/wcm.files/upload/CMSydy/gw/202209/202209190442043.pdf>，最后访问时间：2023年7月17日。截至2023年6月，中国已与152个国家和32个国际组织签署了有关合作文件，参见中国一带一路网，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>，最后访问时间：2023年7月17日。

② 《中华人民共和国对外关系文件集》共10集，收录了1949—1963年的对外关系文件，由世界知识出版社出版，在1957—1965年间每年出版1集。

③ 参见《中华人民共和国对外关系文件集》（第10集），世界知识出版社1965年版，第591—595页。

④ 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》（2017年1月19日），载《人民日报》2017年1月20日，第2版。

⑤ 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强国而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》（2022年10月16日），载《人民日报》2022年10月26日，第1版。

别。立法论视角下的对外关系不同于国际关系，在概念及其法律适用上也与跨国关系存在差别。从国际法理论层面分析，对外关系与国际关系、跨国关系的内涵大同小异，但三者的出发点及特征不同，这可通过比较加以辨析。

在国际法或与之直接相关的领域，国际关系是一个传统的概念。在17世纪初，格劳秀斯(Hugo Grotius)创立其国际法学说时，最初阐释了国家间“公战”的性质：“当依据国家意志，则为‘公战’，而且，国家的概念包含了执政官(譬如君主)的意志，进而言之，公战既可以为‘国内’(对本国的某一部分发起)也可为‘对外的’(当对其他国家发起时)。”<sup>①</sup>虽然格劳秀斯没有直接采用“对外关系”或“国际关系”的术语，但其对公战与和平时期国家间相互关系的论述本质上就是从对外关系或国际关系视角展开的。格劳秀斯指出，一国对外公战就意味着与交战国发生关系，即为战时国际关系；战后国家间通过和平条约等方式进入和平时期，则为和平国际关系。格劳秀斯的《战争与和平法》就是围绕两者而展开其国际法学说。<sup>②</sup>在国际法学说史上，18世纪末的边沁(Jeremy Bentham)提出更为接近国际关系的概念。他在《道德与立法原理导论》中区分国际法(实际用语是“国际法理学”)与国内法的各自调整对象时指出：“对于可以适当地与排他地采用‘国际’词语这一法理学分支的主题，那么还存在的是主权者之间相互交往。”<sup>③</sup>“主权者之间相互交往”(the mutual transaction between sovereigns)实质上就是国际关系，即国家之间的交往关系。20世纪初，奥本海《国际法》第一版将国际法定义为“国家在其彼此交往中被认为具有法律拘束力的习惯和条约规则之总体”。<sup>④</sup>在此，“彼此交往”(intercourse with each other)类似于边沁的用语，国家间“交往”就是国际关系。奥本海论述外交关系法时明确采用了“国际关系”(international relations)。<sup>⑤</sup>之后修订的《奥本海国际法》一直沿用之。<sup>⑥</sup>中国学者将之译为“对外关系”。<sup>⑦</sup>

比较而言，“国际关系”用语是指国家“之间”(inter, between)的关系，“对外关系”侧重于一国对“外国”(foreign)的关系。根据《维也纳外交关系公约》，“外交往来”有助于促进“各国间友好关系”。<sup>⑧</sup>因此，从外交关系法调整对象看，外交关系是一种国际关系；就一国处理外交关系而言，又可视为一种对外关系。在这个意义上，国际关系、外交关系和对外关系，都是指国家间关系。这恐怕也是奥本海以“国际关系”指代“外交关系”，而中国学者又将之理解为“对外关系”的缘故。但是，如今无论在实践中，还是理论上，通常将外交关系限于外交关系法所调整的对象，国际关系则泛指国际法所调整的一切国家间关系。然而，中国历史上的对外关系和下文分析美国学界《重述》所述对外关系，均超出国家或政府间外交关系的范围，也包含非政府间关系(或称民间关系)。这是中国《对外关系法》所确定的调整对象。

① [荷兰] 雨果·格劳秀斯：《捕获法》，张乃根等译，上海人民出版社2006年版，第35—36页。

② 参见[荷兰] 雨果·格劳秀斯：《战争与和平法》，马忠法等译，上海人民出版社2022年版。

③ J. H. Burns and H. L. A. Hart (eds.), *The Collected Works of Jeremy Bentham: An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (Methuen, 1970), p. 296.

④ L. Oppenheim, *International Law*, Vol. I Peace (Longmans, Green and Co., 1905), p. 3.

⑤ L. Oppenheim, *International Law*, Vol. I Peace (Longmans, Green and Co., 1905), p. 403.

⑥ Sir Robert Jennings, Sir Arthur Watts (eds.), *Oppenheim's International Law* (Longman, 1992), p. 1031.

⑦ [英] 詹宁斯、瓦茨修订：《奥本海国际法》(第9版第一卷第二分册)，王铁崖等译，中国大百科全书出版社1996年版，第457页。

⑧ 《维也纳外交关系公约》(1961年4月18日)，载《国际条约集》(1961—1962)，商务印书馆1975年版，第304页。

跨国关系的相关概念是第二次世界大战后由美国著名国际法学者杰赛普 (Philip C. Jessup) 教授在阐述其跨国法理论时提出的。他认为：“‘跨国法’的术语涵盖调整超越国界的行动或事件的所有法律。”<sup>①</sup>“超越国界” (transcend national frontiers) 就会产生“跨国情形” (transnational situation)<sup>②</sup>，因而涉及个人、公司、国家、国家组织或其他团体。他认为应改变国际法与国内法、国际公法与国际私法 (冲突法) 的二元划分，将其统合为跨国法。他没有明确采用“跨国关系”一语，而仅提及“跨国经济关系”<sup>③</sup>，但是，从他论及跨国公司的历史背景看，跨国法与第二次世界大战之后美国凭借其金融优势、海外投资剧增而出现的大量跨国公司有关。客观上，这需要融合国际法与国内法、国际公法与国际私法，以更好处理相关跨国经济关系的法律体制。这与杰赛普教授先前在其《现代国际法》一书中认为国际法的调整对象不限于国家间关系的说法存在理论渊源关系。<sup>④</sup>在杰赛普教授阐述这些观点之后，美国《重述》第三版第1条明确：“本重述所说国际法由普遍适用于国家和国际组织的行为及其相互间关系，以及与自然人或法人的某些关系之规则和原则所构成。”<sup>⑤</sup>这与跨国法及其跨国关系的观念不无关联。

经比较可知，跨国关系与对外关系都不限于国家间关系，因而区别于传统的国际关系。同时应看到，如同跨国公司的母公司不限于在本国，跨国关系也不以本国出发为前提，而这一前提正是对外关系的特点。也许正是因这一缘故，如今以美国学者为主的国际学术界在研究对外关系法时，未提及跨国法理论。<sup>⑥</sup>

简言之，对外关系是一国对外进行外交、政治、经济、文化等活动而形成的关系，包括政府间和非政府间关系，所涉主体为政府及其机构和代表、政府间或非政府间组织、企业、个人。其中各方面关系通常已经有国际法或国内法加以调整，至今其他国家或地区还没有一部“对外关系法”涵盖所有这些调整对象。这也是中国制定和实施《对外关系法》首先碰到的重大理论与实践问题。本文以当前中国对外关系需要这部新型立法为必要前提，旨在探讨其调整对象，因而不展开分析该项立法的必要性，而径直论述如何界定该项立法的调整对象，并以中国实施“一带一路”倡议的崭新实践为例，加以论证。

## 二 “一带一路”倡议与《对外关系法》调整对象之间相应可适用的“法”的关联性

### (一) “一带一路”对外关系的调整手段

“一带一路”倡议实施以来，中国与约150个国家签署了政府间“一带一路”合作协议，其中主要包括两类协议。一类是联合声明，如2015年中国与俄罗斯联邦《关于丝绸之路经济带

① Philip C. Jessup, *Transnational Law* (Yale University Press, 1956), p. 2.

② Philip C. Jessup, *Transnational Law* (Yale University Press, 1956), p. 3.

③ Philip C. Jessup, *Transnational Law* (Yale University Press, 1956), p. 13.

④ Philip C. Jessup, *Law of Nations: An Introduction* (the Macmillan Company, 1948), pp. 15 - 42.

⑤ *Restatement of the Law, Third, Foreign Relations Law of the United States* (The American Law Institute, 1987), § 101.

⑥ See Curtis A. Bradley, “Introduction to Symposium on Comparative Foreign Relations Law”, (2017) 111 *American Journal of International Law Unbound* 315, pp. 314 - 315.

建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》。<sup>①</sup>其主要内容有如下3个方面。(1) 双方的有关政治承诺。“俄方支持丝绸之路经济带建设,愿与中方密切合作,推动落实该倡议。中方支持俄方积极推进欧亚经济联盟框架内一体化进程,并将启动与欧亚经济联盟经贸合作方面的协议谈判。双方将共同协商,努力将丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接,确保地区经济持续稳定增长,加强区域经济一体化,维护地区和平与发展。”(2) 为此,双方采取8方面步骤推动地区合作,包括“扩大投资贸易合作,优化贸易结构,为经济增长和扩大就业培养新的增长点”,“促进相互投资便利化和产能合作,实施大型投资合作项目,共同打造产业园区和跨境经济合作区”。(3) 双方启动相关对话机制,“成立由两国外交部牵头、相关部门代表组成的工作组”,协调合作。这份共同声明虽不是条约性文件而包含国际义务的拘束力,但由两国元首签署,体现了顶层设计和政府部门落实的特点,从两国具体实施相关项目及其职能部门落实机制看,这是对双方具有一定约束力的国际法文件。

中国与“一带一路”沿线的许多国家采用了联合声明的原则规定加谅解备忘录的方法开展“一带一路”合作。如2018年中国与葡萄牙《关于进一步加强全面战略伙伴关系的联合声明》第7条规定:“葡萄牙欢迎并愿参与中国提出的共建‘一带一路’倡议,双方决定签署两国政府关于共同推进建设‘一带一路’的谅解备忘录”,表示在积极深化政治对话的基础上,促进欧亚在交通、能源、数字、人文等领域互联互通,促进自由和公平贸易,密切两国人民在共同关心的领域开展合作和相互了解。双方愿加强同非洲和拉美等地区的第三方国家开展合作。<sup>②</sup>又如2023年中国与菲律宾《联合声明》第11条载明:双方“愿持续深化共建‘一带一路’倡议和‘多建好建’规划对接,高质量推进基建项目合作,促进经济增长。双方续签‘一带一路’合作谅解备忘录”。<sup>③</sup>这样的方式既有两国元首的政治共识,又有政府部门具体落实的谅解备忘录,使得双方合作意向更具务实性和约束性,不失为调整“一带一路”对外合作关系的重要手段。

另一类是谅解备忘录。这是数量最多的双方合作共建“一带一路”倡议的协议类型。按照联合国国际法委员会对《维也纳条约法公约》的注释,“协议的备忘录”(memorandum of agreement)是“正式程度低一些”(less formal)的条约。<sup>④</sup>学界亦认为:“谅解备忘录(memorandum of understanding)是处理较小事项的条约。”<sup>⑤</sup>但是,目前为数不多且已公布全文的有关谅解备忘录,均明确不构成具有法律拘束力的双边条约,或其仅表示签署双方加强合作与交流以支持“一带一路”倡议的共同意愿,因而属于非条约性国际法文件。如2015年中国与匈牙利关于共同推进“一带一路”建设的谅解备忘录,就有关合作内容达成一致,包括“战略政策对话”“双边互利合作”“加强互联互通”“开展人文交流”和“推动多边合作”,并规定建立由两国外交部门牵头的“合作机制”以及采取“友好协商”方式解决可能的分歧。该谅解备忘录第7条明确该备忘录“不构成双方间的一项国际性条约,仅表达双方在推动‘一带一路’倡议方面的共同

① 《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于丝绸之路经济带和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》(2015年5月8日,莫斯科)。

② 《中华人民共和国和葡萄牙共和国关于进一步加强全面战略伙伴关系的联合声明》(2018年12月5日,里斯本)。

③ 《中华人民共和国和菲律宾共和国联合声明》(2023年1月5日,北京)。

④ “Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries”, in *Yearbook of the International Law Commission* (1966, Vol. II), p. 188, para. (3).

⑤ 李浩培:《条约法概论》,法律出版社2003年版,第27页。

意愿”，自签署之日起生效，有效期5年。<sup>①</sup> 同年中国与波兰有关“一带一路”的谅解备忘录规定了“合作目标与指导原则”（包括“在两国各自法律法规框架内进行合作，并遵守各自承担的国际义务和承诺”）、“合作内容”“合作方式”“合作机制”“分歧解决”和“效力、修订与终止”，形式上类似双边条约，但明确规定“双方共同确认，本谅解备忘录不具有法律效力”，因而是非条约性国际法文件。<sup>②</sup> 2017年中国与新西兰的有关备忘录，也大致相同，<sup>③</sup> 此处不作赘述。此外，还有类似备忘录的合作规划、议定书等合作文件。

以上实践表明，在实施“一带一路”倡议的第一个十年，中国本着以经济合作、文化交流为重心共建“一带一路”的初衷与“愿景”，以促进切实“行动”，尤其是“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和各类企业的主体作用，同时发挥好政府的作用”。<sup>④</sup> 这意味着，政府间推动共同建设“一带一路”，不宜采取政府本身承担有关条约义务的方式，而应在政府间政治承诺及合作原则的指导下，更多发挥企业的主体作用，以市场运作方式推进“一带一路”倡议，充分发挥民间团体或个人，在促进文化交流、民心相通方面的重要作用。

同时期，中国与联合国及其专门机构等国际组织，包括联合国开发计划署和环境规划署、联合国工业发展组织和世界知识产权组织等，通过合作项目、论坛等形式共同推进“一带一路”倡议建设。<sup>⑤</sup> 中国政府主管部门与有关国际组织签署“一带一路”公私伙伴关系（PPP）合作备忘录等。<sup>⑥</sup>

## （二）从“一带一路”合作的“软法”理解《对外关系法》调整对象可适用的“法”

前述基于比较研究，本文将对外关系界定为一国对外开展政府间和非政府间外交、政治、经济、文化等活动而形成的关系。“一带一路”合作的政府间协议方式为企业或个人及各种非政府组织与其他国家的政府或非政府主体的经济合作、文化交流提供了广阔空间。从上述政府间“一带一路”合作协议的类型及其法律性质来看，其大部分属于非条约、不具有法律拘束力的国际法文件。这种可适用的“法”实质上是“软法”（soft law）。国内外学界对一般国际法上“软法”和“一带一路”相关“软法”已有很多研究。在此结合与《对外关系法》调整对象相适应的可适用的“法”，对“软法”作扼要阐述。

一般而言，国际法上“软法”通常理解为“无法律拘束力但在当代国际关系中得到各国和国际组织采用的规范性文件”。<sup>⑦</sup> 在有些国际法领域，“软法”成为不可缺少的组成部分。如外层

① 《中华人民共和国政府与匈牙利政府关于共同推进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设的谅解备忘录》（2015年6月6日，布达佩斯）。

② 《中华人民共和国政府与波兰共和国政府关于共同推进“一带一路”建设的谅解备忘录》（2015年11月26日，北京）。

③ 《中华人民共和国政府与新西兰政府关于加强“一带一路”倡议合作的安排备忘录》（2017年3月27日，惠灵顿）。

④ 参见国家发展改革委、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》（经国务院授权发布），2015年3月。

⑤ 参见联合国经济和社会事务部：《“一带一路”倡议支持联合国〈2030年可持续发展议程〉的进展报告：携手合作，共享美好未来》（2022年9月19日），第46—65页。

⑥ Memorandum of Understanding between the United Nations Economic Commission for Europe and National Development and Reform Commission of China, signed in Beijing on 14 May 2017.

⑦ Malcolm D. Evans (ed.), *International Law* (Oxford University Press, 5th edn, 2018), p. 121.

空间法方面，联合国大会在20世纪60年代至90年代先后通过两项宣言和三套原则，<sup>①</sup>总称为5个“软法”。2014年联合国外空委员会法律小组首次审议“软法”议题，“体现国际社会对外空软法的普遍重视”。<sup>②</sup>又如国际环境法领域，也有大量“软法”，<sup>③</sup>包括1972年联合国人类环境大会通过的《人类环境宣言》<sup>④</sup>等嗣后一系列原则性国际法文件。中国学界认为“一带一路”合作协议也属于国际“软法”。<sup>⑤</sup>此类“软法”的优点在于政府间的合作协议主体多样，可由双方国家元首、政府首脑或部长级官员签署；方法灵活，可采取联合声明、备忘录或合作规划乃至涵盖性的国际规范性文件；充分兼顾双方当前与未来的合作意愿，就双方或各方发展目标、愿景的对接，达成共识。这是推进共建“一带一路”倡议将“政策沟通”作为首要合作目标的缘故。“一带一路”倡议及其实施作为中国新时期对外关系的重要组成部分，尤其在实施初期，有必要采用“软法”手段。这有利于中国与有关国家或国际组织搭建政府间合作平台，由非政府主体“唱戏”，逐步使得“一带一路”倡议不仅体现于越来越多的国家实践中和得到国际承认，而且其实践以“微风细雨”之势，逐渐形成更加公平合理的全球治理大势。当然，由于“软法”缺乏明确义务和执行机制，因此，“一带一路”对外关系的调整事实上不仅仅依靠“软法”。下文将进一步加以分析。

“一带一路”合作的“软法”与中国提出和实施“一带一路”倡议采取的对外关系“软法”紧密相关。迄今中国颁布的“一带一路”规范性文件，如2015年国务院授权发布的政府主管部门关于推动共建“一带一路”的愿景与行动的文件、国家发展改革委下属推动“一带一路”建设工作领导小组发布的《标准联通“一带一路”行动计划（2015—2017）》、文化部印发的《“一带一路”文化发展行动计划（2016—2020）》和2022年国家发展改革委等部门发布的《关于推进共建“一带一路”绿色发展的意见》<sup>⑥</sup>等，都是不具有法律拘束力的国内“软法”。这些“一带一路”对外关系的“软法”，一方面为中国政府与其他国家或国际组织达成“软法”性质的合作协议提供了对外关系“法”的依据，另一方面为中国企业、团体或个人在“一带一路”沿线国家或地区开展经济合作、文化交流提供了规范性指引。例如，上述关于“一带一路”绿色发展的意见旨在规范中国企业境外投资与环境相关行为，要求压实企业境外环境行为主体责任，有关部门应指导企业严格遵守东道国生态环保相关法律法规和标准规范，鼓励企业参照国际通行标准或中国更高标准开展环境保护工作。显然，企业境外投资及环境保护的合规行为属于非政府性质，所产生的与东道国政府或当地企业的经济合作关系是非政府间关系。由此可见，“一

① 联合国大会1963年12月13日第18/1962号决议：《关于各国探测及使用外空工作之法律原则宣言》；联合国大会1982年12月10日第37/92号决议：《各国利用人造地球卫星进行国际直接电视广播所应遵守的原则》；联合国大会1986年12月3日第41/65号决议：《关于从外层空间遥感地球的原则》；联合国大会1992年12月14日第47/68号决议：《关于在外层空间使用核动力源的原则》；联合国大会1996年12月13日第51/122号决议：《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的需要的宣言》。

② 商震：《论外空软法的发展和功能》，载《中国国际法年刊》（2014），法律出版社2015年版，第549页。

③ Alexandre Kiss and Dinah Shelton, *Guide to International Environmental Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 2007), p. 8.

④ 1972年6月16日联合国人类环境大会：《斯德哥尔摩人类环境宣言》，A/CONF.48和Corr.1，第一章。

⑤ 参见韩永红：《“一带一路”国际合作软法保障机制论纲》，载《当代法学》2016年第4期，第151页；毕莹：《“包容”：“一带一路”下全球治理的中国软法方案和推进路径》，载《深圳大学学报（人文社会科学版）》2019年第3期，第37页；王彬彬、邓小婷：《“一带一路”基础设施建筑中的国际软法之治》，载《江苏大学学报（社会科学版）》2023年第1期，第59页。

⑥ 国家发展改革委等部门：《关于推进共建“一带一路”绿色发展的意见》，发改开放〔2022〕408号，2022年3月16日。



带一路”倡议实施中的对外关系包括非政府间关系，相应的调整手段也离不开不具有拘束力的“软法”。

诚然，“一带一路”倡议的实施中对外关系的调整手段也包括政府间条约等具有法律拘束力的国际法，或者在“软法”基础上进一步发展为具有拘束力的条约性文件（“硬法”）。如中国与俄罗斯联邦签订的双边投资保护协定（下文简称 BIT）规定，“投资”是“缔约一方投资者依照缔约另一方的法律和法规在缔约另一方领土内所投入的各种财产”，而“投资者”是“根据缔约任何一方的法律和法规，具有其国籍的自然人、法律实体，包括根据缔约一方的法律设立或组建且住所地在该缔约一方境内的公司、协会、合伙及其他组织”。<sup>①</sup>又如，中国与菲律宾的 BIT 规定，“投资”包括“动产和不动产的所有权及其他财产权利”“公司的股份或该公司中其他形式的权益”“依照法律授予的特许权，包括勘探和开发自然资源的特许权”等。<sup>②</sup>以不同形式与中国签署“一带一路”合作协议的国家，多半与中国缔结了 BIT，尤其是欧洲、亚洲和拉美国家，也包括部分非洲国家。<sup>③</sup>在实施“一带一路”倡议中，中国企业、个人在有关国家的投资及其经贸关系是“一带一路”对外关系的重要组成部分，适用有关 BIT。在涵盖非政府间关系的对外关系法范畴下，“一带一路”倡议实施中所涉及“软法”和“硬法”缺一不可。又如，中国在与俄罗斯、哈萨克斯坦等国签署“一带一路”合作协议基础上，于 2018 年与以俄罗斯为主包括哈萨克斯坦等中亚国家的“欧亚经济联盟”签署了有关经贸合作协定，这对减少中国与欧亚联盟成员的非关税贸易壁垒，提升贸易便利化水平，给双方企业和人民带来更多现实利益和便利具有重大意义。<sup>④</sup>这些投资、贸易等领域的条约与“一带一路”合作“软法”相辅相成，相得益彰。

从“一带一路”合作的“软法”及其相关投资、贸易等经贸协定来看，《对外关系法》的调整对象包括政府间和非政府间对外关系。在此意义上，《对外关系法》的调整对象及其可适用的“法”具有同样的特点和性质，即《对外关系法》的调整对象包括政府间和非政府间对外关系，其可适用的“法”包括中国处理对外关系的“软法”性文件和相关条约等。

### 三 《对外关系法》调整对象不限于国家之间关系

#### （一）美国《对外关系法重述》调整对象的比较研究

上文先后从“一带一路”的对外关系及其调整手段的实践出发，比较界定对外关系以及可适用的法的性质。下文将进一步比较美国《重述》以及国内外学界的比较对外关系法理论，论述《对外关系法》的调整对象的具体含义。需注意的是，这里所说的“国家间关系”与上文的“政府间关系”没有实质区别，只是在《重述》的语境下采用“国家间关系”。

第二次世界大战后，美国学界在编纂《重述》时明确提出了“对外关系法”（foreign relation law）的概念。由亨金（Louis Henkin）教授担任首席报告人的《重述》（第三版）在第一部分

① 《中华人民共和国政府和俄罗斯联邦政府关于促进和相互保护投资的协定》（2006 年 11 月 9 日，北京）。

② 《中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府关于鼓励和相互保护投资的协定》（1992 年 7 月 20 日，马尼拉）。

③ 现共有 105 个国家与中国签订 BIT。参见《我国对外签订双边投资协定一览表》，商务部官网，<https://tfs.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/201111/20111107819474.shtml>，最后访问时间：2023 年 2 月 18 日。

④ 《中华人民共和国与欧亚经济联盟经贸合作协定》（2018 年 5 月 17 日，阿斯塔纳），2019 年 10 月 25 日正式生效。

“国际法及其与美国法的关系”中首先界定国际法为“普遍适用于国家和国际组织的行为及其相互间关系，以及与自然人或法人的某些关系之规则和原则”<sup>①</sup>的总和。然而，该定义是就“国际法”而言，而非“对外关系法”。那么在美国学界，对外关系法与国际法是什么关系呢？为什么《重述》开宗明义给“国际法”而非“对外关系法”下定义呢？这值得探讨。

亨金教授于1972年所著《对外事务与宪法》<sup>②</sup>一书被视为战后美国对外关系法理论的开山之作。按照《牛津比较对外关系法手册》主编布拉德利（Curtis A. Bradley）教授的看法，对外关系法研究的“这一领域在美国何时兴起，并不清楚。也许可以说始于路易斯·亨金的权威著作《外交事务与宪法》”。<sup>③</sup>亨金在谈到其研究初衷时认为，尽管汉密尔顿（Alexander Hamilton）等美国宪法的奠基人和美国联邦最高法院的早期判例对宪法有关对外关系的条款作过很多论述，然而，当时美国学界普遍忽视宪法与对外关系的结合研究，因而有必要开辟两者的交叉研究。该书旨在“开始满足这一需要”。<sup>④</sup>可见，美国对外关系法首先是从作为国内法的宪法出发。这是对外关系法的一个基本特征，即从本国法的角度看待处理对外关系的法律。如今，美国学者在给“对外关系法”下定义时，也是认为“该术语用于涵盖每个国家如何调整该国与世界其他国家互动的国内法”。<sup>⑤</sup>换言之，对外关系法是一国调整其对外关系的国内法。

在美国的宪法体制下，调整对外关系的国内法首先是宪法，尤其是解释宪法的美国联邦最高法院判例法。亨金教授等人主编的《国际法：案例与材料》以美国联邦最高法院1900年“帕克特·哈巴拿案”为例明确：“国际法是我们法律的一部分，并且必须由拥有适当管辖权的法院查明和运用，正如法院对于经常面临的权利问题而适当地作出其决定。”<sup>⑥</sup>亨金认为，这一判例法的表述“在当时既不是新的，也不是有分歧的，因为这只是重述了美国判例学说的创始人早已确立的原则”。<sup>⑦</sup>据此，美国调整对外关系的法，首先是其宪法下作为国内法一部分的国际法。由此也许不难理解《重述》首先界定的是“国际法”。唯有此，才能确定对外关系的“法”。

《重述》的评论对第二版与第三版关于国际法的定义进行了比较，其指出，先前版本将国际法定义为“单方不能修改而适用于国家或国际组织的法律规则”，排除了个人、法人作为国际法调整关系的主体，而现在的定义“提示国际法不再只是适用于国家和国际组织，也处理国家、国际组织与个人和法人的关系”。<sup>⑧</sup>由于《重述》所述的“对外关系法”是美国宪法下的“国际法”，因此，该国际法的定义也就是美国对外关系法的定义，其调整对象就是国家之间，国家与国际组织之间，国家和国际组织与个人、法人之间的各种对外关系。在《重述》的影响下，或者说，根据美国联邦最高法院解释宪法有关国际法条款或问题的判例法，美国的对外关系法与其

① *Restatement of the Law, Third, Foreign Relations Law of the United States* (The American Law Institute, 1987), § 101.

② Louis Henkin, *Foreign Affairs and the United States Constitution* (Clarendon Press, 2nd edn, 1996). 该书第一版出版于1972年。

③ Curtis A. Bradley (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law* (Oxford University Press, 2019), p. 10.

④ Louis Henkin, *Foreign Affairs and the United States Constitution* (Clarendon Press, 2nd edn, 1996), Preface to the First Edition.

⑤ Curtis A. Bradley (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law* (Oxford University Press, 2019), p. 3.

⑥ *The Paquete Habana*, The Supreme Court of the United States, 175 U. S. 677 (1900).

⑦ Louis Henkin, “International Law as Law in the United States”, in Lori Fisler Damrosch, Louis Henkin et al. (eds.), *International Law: Cases and Materials* (West Group, 4th edn, 2001), p. 163.

⑧ *Restatement of the Law, Third, Foreign Relations Law of the United States* (The American Law Institute, 1987), § 101, Reporters notes.

国内法视角的国际法，两者的调整对象是重叠的，均不限于国家之间关系。在这个意义上，《重述》的对外关系法就是美国视角的国际法。以亨金教授同时参与主编的《国际法》为例，该书开篇说明“国际法”的定义：除了传统上以国家间关系为调整对象，“近半个多世纪以来，国际法也日益增多地与调整其他主体相关，尤其作为人权主体的个人与国家关系”。<sup>①</sup>这与《重述》的定义相吻合，《重述》是从美国对外关系法的角度看待国际法。

## （二）国内外学界有关对外关系法调整对象的比较研究

美国学者在开展“比较对外关系法”（comparative foreign relations law）的研究时，有的强调作为国内法的对外关系法所调整的一国与他国相互关系，“最主要的是国家之间发生的互动，但也可包括一国与他国公民或居民以及国际组织的互动”。<sup>②</sup>相应可适用的法包括宪法、法律法规和司法判决，以及可能不具有法律地位的某些政治行为者的约定。至于与国际法的关系，对外关系法将那些根据条约、习惯国际法一国负有义务的“纯粹”（pure）国际法（或未被纳入国内法的国际法）排除在外。这种观点认为，对外关系法是调整一国与他国相互关系的法，“但其本身并不旨在认定该国的国际权利或义务”。<sup>③</sup>不过，如果国内学说要求将条约或习惯国际法直接纳入国内法，或优先于国内法，或在解释国内法时顾及国际法，那么，这些国际法就成为对外关系法的一部分。简言之，国际法是否成为对外关系法的一部分，取决于国内法是否适用或将之纳入。也有学者从美国宪法视角研究，认为“各国宪法在对外关系法领域居于中心位置，……对外关系的职能对于各国宪法的实施至关重要”。<sup>④</sup>一国宪法对外具有“宣示”（signaling）作用，通常规定批准缔结或加入条约的程序、元首的选任以及确认国家武装力量的统帅、设立对外关系机构等等。也就是说，无论一国有无专门的对外关系立法，其宪法本身就包括了对外关系基本法的内容。此外，在一国宪法体制下，对外缔结的条约往往取代或补充国内法。例如，美国联邦最高法院在1920年“密苏里州诉霍兰案”中认定美国与英国（当时加拿大为英国自治领地）缔结1916年保护跨境迁徙益鸟的条约属于宪法规定的联邦权限。迁徙益鸟虽在密苏里州境内过冬，但此类益鸟的保护是条约义务。“这涉及最重要的是一国利益。这只能通过与他国合作方可保护。”<sup>⑤</sup>因此，该事项属于美国宪法下对外关系法的调整对象。此案既涉及益鸟过冬地与私人财产权的关系，也涉及联邦制下州政府对其境内事务的管辖权。然而，一旦所调整对象为跨境关系，就属于美国联邦政府处理对外关系的权限范围。此项保护益鸟的条约以及国会的相应立法弥补了美国国内法的空白。显然，如采纳上述案例所示之美国对外关系法的研究视角，那么并不需要一部专门立法。美国宪法本身以及大量司法判例足以解决对外关系的法律问题。或许，这是美国国会至今未通过专门的对外关系法的原因之一。此外，该案也说明，美国宪法调整的对外关系包括国家与个人的关系。

① Lori Fisler Damrosch, Louis Henkin et al. (eds.), *International Law: Cases and Materials* (West Group, 4th edn, 2001), p. xix.

② Curtis A. Bradley. “Foreign Relations Law as a Field of Study”, (2017) 111 *American Journal of International Law Unbound* 315, p. 316.

③ Curtis A. Bradley. “Foreign Relations Law as a Field of Study”, (2017) 111 *American Journal of International Law Unbound* 315, p. 318.

④ Tom Ginsburg, “Constitutions and Foreign Relations Law: The Dynamics of Substitutes and Complements”, (2017) 111 *American Journal of International Law Unbound* 315, p. 326.

⑤ *Missouri v. Holland*, 252 U. S. 416 (1920).

欧洲学者从欧洲“外部关系法”(external relations law)出发展开研究。<sup>①</sup>作为第二次世界大战后欧洲一体化的起点,1951年《欧洲煤钢共同体条约》第6条就规定:“共同体具有法人资格。在国际关系中,共同体享有行使其职能和实现其目标所需的法律资格。”<sup>②</sup>“该组织由于接受了成员国让渡的部分主权而具有超国家的性质。”<sup>③</sup>如今欧洲联盟(欧盟)的国际法地位也是如此,因而近70年来在欧洲一体化的组织框架下,该地区一直有超国家组织与各成员国之间的“内部关系法”及其作为国际法主体的“外部关系法”。这种“外部关系法”也可称为“对外关系法”。<sup>④</sup>相比美国对外关系法的调整对象及其可适用的法,欧盟的“外部关系法”有其特殊性,这体现为联盟的缔约权、<sup>⑤</sup>关税同盟的海关法和共同商业政策(对外贸易法)、<sup>⑥</sup>共同外交和安全政策,<sup>⑦</sup>且此类权力安排均基于成员国之间的条约。这种特殊的调整对象既有与其他国家、国际组织的(缔约、外交)关系,也有与本地区或其他国家企业、个人之间(海关、贸易)的关系。也有欧洲学者从“全球宪制主义”(global constitutionalism)出发研究对外关系法,他们认为,当今世界的国际法、外国法对国内法的影响往往会改变国内法本身,如国际人权法对各国宪法的影响。这似乎更多地考虑一国对外关系法的研究离不开国际法、外国法在相关国内法“形成”(shaping)<sup>⑧</sup>中的影响,而未论及有关调整对象。

初步考察美欧学者为主的国外学界的相关研究可以发现,就侧重规范性研究而言,其都不否认对外关系法的调整对象包括国家间和非国家关系。如前所述,国内有学者参与了国际学界的比较对外关系法研究,并认为中国行政机关开始重视对外关系法治化和司法机关以司法解释方式涉足对外关系,是“中国对外关系法值得关注的两个晚近发展”。<sup>⑨</sup>尤其是此处第二个发展,可更好理解中国法院“通过强化参与对外关系助力中国的和平崛起,从而实现中国法院的功能再造”。<sup>⑩</sup>从法院功能角度来看对外关系法,显然其调整对象不可能不包括非政府间关系或非政府的当事方所参与的对外关系。美国《重述》更多地基于判例法,同样涉及非政府的当事方。然而,该国内学者认为:“尚未发现有西方学者把一国与外国私人间的关系,尤其跨国民商法关系一般性地作为对外关系法的议题进行研究。”<sup>⑪</sup>如前所述,布拉德利教授认为,对外关系法的调整对象“包括一国与他国公民或居民以及国际组织的互动”,其主编的《牛津比较对外关系法手册》第5编“国际法的国内适用”包括国际法在国内法院的适用,实际上至少涵盖“一国与他国公民或居民的互动”,这与涉外民商法关系是分不开的。国内学者也有将对外关系法界定为

① Joris Larik, “EU Foreign Relations Law as a Field of Scholarship”, (2017) 111 *American Journal of International Law Unbound* 315, p. 321.

② 《欧洲煤钢共同体条约》(第1—6条),载《欧洲共同体条约集》,戴炳然译,复旦大学出版社1993年版,第3页。

③ [德]马迪阿斯·赫蒂根:《欧洲法》,张恩民译,法律出版社2003年版,第41页。

④ [英]弗兰西斯·斯奈德:《欧洲联盟法概论》,宋英编译,北京大学出版社1996年版,第139页。

⑤ 宋英:《欧洲经济共同体的缔约权》,载《中国国际法年刊》(1992),中国对外翻译出版公司1993年版,第213页。

⑥ Francis Snyder, *International Trade and Customs Law of the European Union* (Butterworths, 1998), pp. 3–272.

⑦ [德]马迪阿斯·赫蒂根:《欧洲法》,张恩民译,法律出版社2003年版,第381页。

⑧ Anne Peters, “Foreign Relations Law and Global Constitutionalism”, (2017) 111 *American Journal of International Law Unbound* 315, p. 331.

⑨ Congyan Cai, “Chinese Foreign Relations Law”, (2017) 111 *American Journal of International Law Unbound* 315, p. 339.

⑩ 蔡从燕:《中国崛起、对外关系法与法院的功能再造》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2018年第5期,第130页。

⑪ 蔡从燕:《中国对外关系法:一项新议程》,载《中国法律评论》2022年第1期,第24页。

“中国制定或基于国际法转化而来的专门处理各类对外关系的法律法规体系”,<sup>①</sup> 这包括调整对外民商事关系的法律法规。

与美国《重述》已有数十年历史相比,国内外学界有关本国或地区对外关系法的专门“领域”或比较对外关系法的研究方兴未艾。无论学理研究,还是专门立法,调整对外关系的宪法或专门立法的调整对象都不应限于国家或政府间关系,而应包括非国家或非政府间关系,对外关系的主体不应也不可能排除企业、团体或个人。如前所述,中国对外关系的历史和新时期“一带一路”倡议实施的对外关系,都表明对外关系法的调整对象本身具有的特征。这与美国《重述》第三版相关变化,相互印证,可能揭示了对外关系立法的一般要求。或者说,即便各国立法依国情而定,但作为同一类立法,如同宪法、刑法、民法,通常具有相同的调整对象及法律制度的基本内容。中国《对外关系法》的制定和施行走在其他国家前面,我们应比较国外学界相对更早的研究成果,以使得中国这一新型立法既具有中国特色,也容易得到国际社会的理解。

## 四 中国特色《对外关系法》调整对象及其实践意义

### (一) 中国特色《对外关系法》调整对象的立法视角与学理解读

中国以专门立法方式制定《对外关系法》,在世界范围内开创了先例。该法具有鲜明的中国特色,其关于调整对象的表述亦是如此。该法总则部分第1条规定:“为了发展对外关系,维护国家主权、安全、发展利益,维护和发展人民利益,建设社会主义现代化强国,实现中华民族伟大复兴,促进世界和平与发展,推动构建人类命运共同体,根据宪法,制定本法。”根据第2条规定,《对外关系法》调整“同各国的外交关系和经济、文化等各领域的交流与合作”以及“同联合国等国际组织的关系”。

首先,《对外关系立法》与《宪法》紧密相关。《宪法》序言规定了中国对外关系的基本准则,亦即5个“坚持”:“坚持独立自主的对外政策”“坚持和平共处五项原则”“坚持和平发展道路”“坚持互利共赢开放战略,发展同各国的外交关系和经济、文化交流,推动构建人类命运共同体”和“坚持反对霸权主义”。2018年修正的《宪法》新增“坚持和平发展道路”和“坚持互利共赢开放战略,发展同各国的外交关系和经济、文化交流,推动构建人类命运共同体”,进一步强调在世界百年未有之大变局的新形势下中国所坚持的和平外交国策,并赋予其新的时代涵义。这是《对外关系法》的立法指导思想。值得注意的是,1982年《宪法》序言规定了“发展同各国的外交关系和经济、文化的交流”这一对外关系的基本涵义,该涵义在新中国第一部宪法性基本法《中国人民政治协商会议共同纲领》第7章“外交政策”中就有体现,其内容包括“保障本国独立、自由和领土的完整”和“在平等和互利的基础上与各外国的政府和人民恢复并发展通商贸易关系”。<sup>②</sup> 这是上文论述新中国初期汇编的对外关系文件集包括民间性对外关系文件的重要法律依据。当时表述的“通商贸易关系”和如今“经济、文化的交流”都不限于

① 刘仁山:《论作为“依法治国”之“法”的中国对外关系法》,载《法商研究》2016年第3期,第131页。

② 《中国人民政治协商会议共同纲领》(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),载《中华人民共和国对外关系文件集》(第1集),世界知识出版社1957年版,第1页。

政府间对外关系，而主要为民间性对外关系。从历史的角度看，虽然中国已制定和施行《对外关系法》，但有关对外关系的立法早已有之，如今立法实际上具有原则性编纂的特点，因而与中国对外关系的立法历史与实践休戚相关。

其次，《对外关系法》与其他国内法关系紧密。与中国对外关系直接相关的现行法律包括调整对外的国家间或政府间关系的《中华人民共和国缔结条约程序法》（1990年）、《中华人民共和国引渡法》（2000年）、《中华人民共和国国家安全法》（2015年）、《中华人民共和国反外国制裁法》（2021年）等，调整对外的非政府间或民商事、经贸关系的《中华人民共和国涉外民事关系法律适用法》（2010年）、《中华人民共和国对外贸易法》（2016年修正）、《中华人民共和国外商投资法》（2019年）等。这些法律均由全国人大常委会通过，具有《宪法》规定下的“法律”位阶，而《对外关系法》也由全国人大常委会通过，也具有“法律”位阶。在面临世界百年未有之大变局加速演进的新形势下，中国有必要编纂一部基础性、综合性的《对外关系法》，这有利于统筹国内法治与涉外法治，推动构建人类命运共同体，引领全球治理。《对外关系法》的调整关系既有合作性，也有斗争性，包括中国“缔结或者参加的条约和协定”此类条约关系，<sup>①</sup>中国维护“中国特色社会主义制度，维护国家主权、统一和领土完整，服务国家经济社会发展”的对外关系，<sup>②</sup>中国针对外国国家“违反国际法和国际关系准则，危害中华人民共和国主权、安全、发展利益的行为”所“采取相应反制和限制措施”所形成的制裁与反制裁关系，<sup>③</sup>中国“涉外领域法律法规的实施和适用”包括外国之间的引渡关系，涉外民事关系可适用的法（包括适用外国法）的关系，对外贸易以及与对外贸易有关的知识产权保护关系和外国投资者直接或者间接在中国境内进行的投资活动关系等。<sup>④</sup>这些调整对象都在中国同“各国的外交关系和经济、文化等各领域的交流和合作”范畴内，其中斗争性对外关系主要针对“外国国家”，如中国针对外国国家、社会组织或个人所采取的反制裁措施，则具有“外交关系”的性质。即便这种斗争性对外关系，也有涉及外国企业或个人，如《不可靠实体清单规定》所针对的就是外国企业、其他组织或者个人等“外国实体在国际经贸及相关活动中”，“危害中国国家主权、安全、发展利益”和“违反正常的市场交易原则”，“严重损害中国企业、其他组织或者个人合法权益”的行为。<sup>⑤</sup>总体上来看，《对外关系法》的调整对象不限于国家间或政府间关系。诚然，以上基于调整对象的理解，对该法相关规定的分析，也说明该法的调整对象涵盖非政府间对外关系。

再次，中国对外关系立法涉及与国际组织的关系。《对外关系法》规定的调整对象包括中国“同联合国等国际组织的关系”，该规定具有重大的实践意义。自中华人民共和国恢复在联合国合法席位以来的半个多世纪，中国已与联合国所有专门机构以及大量相关政府间国际组织建立了对外关系，包括与此类政府间国际组织缔结或参加多边条约。然而，《宪法》规定，全国人大常委会批准或国务院缔结“同外国”的条约和协定，这不包括同国际组织的对外关系。《中华人民共和国缔结条约程序法》尚未将“国际组织”明确列为中国与之缔约的国际法主体，但该法第18条规定：“中华人民共和国同国际组织缔结条约和协定的程序，依照本法及有关国际组织章程

① 参见《对外关系法》第30条（缔结、参加和履行条约和协定）、第31条（实施和适用条约和协定）。

② 参见《对外关系法》第17条（发展对外关系的目标）。

③ 参见《对外关系法》第33条（必要反制和限制措施）。

④ 参见《对外关系法》第32条（涉外领域法律法规的实施和适用），第26条（发展对外贸易、促进和保护外资等）。

⑤ 参见《不可靠实体清单规定》（商务部令2020年第4号），2020年9月19日。

的规定办理。”在实践中，如2001年中国加入WTO与该组织缔结的《中国入世议定书》就是如此。<sup>①</sup>因此，《对外关系法》将中国与国际组织的关系纳入对外关系法的调整对象，将弥补该规定的上位法之缺失。当然，《宪法》作为对外关系法的最高立法，也应将政府间国际组织纳入与中国缔约的国际法主体。<sup>②</sup>此外，非政府间国际组织（NGO）虽不具备缔约主体地位，但在对外经济合作、文化交流等非政府间关系中的地位也十分重要，如国际商会与中国工商界关系密切。<sup>③</sup>由“从事国际经贸、投资、合作和相关业务的企事业单位、社会组织自愿结成的全国性、联合性、非营利性社会组织”的中国国际商会也是民间社团法人。<sup>④</sup>

综上所述，根据中国一贯坚持的和平外交大政方针，对外关系法的调整对象包括国家或政府间及非政府间关系。尽管《对外关系法》第2条表述的“各国”和“国际组织”未严格界定，但是，从涵盖范围宽泛的“外交关系和经济、文化等各领域交流与合作”以及“国际组织”用语，尤其是第7条第1款“国家鼓励积极开展民间对外友好合作”的规定，以及与中国对外关系立法直接相关的调整对象及其丰富的实践看，上述基于立法视角所作的学理解读比较切合实际。

## （二）“一带一路”视域下《对外关系法》调整对象的中国特色及其重大意义

如前所述，“一带一路”倡议的实施是践行《联合国宪章》关于促进国际经济、社会、文化等合作的宗旨，具有中国特色的对外关系实践典范。“一带一路”对外关系包括政府间和非政府间关系，进一步研究《对外关系法》的调整对象，对于在全面建设社会主义现代化强国的新征程中，统筹国内法治与涉外法治，共商共建共享全球治理和推动构建人类命运共同体，具有重大理论与实践意义。

### 1. 统筹国内法治与涉外法治中《对外关系法》的调整对象

“坚持统筹推进国内法治和涉外法治”是习近平法治思想的重要组成部分和新时代中国特色社会主义法治建设的行动指南。<sup>⑤</sup>国内学界已有很多相关研究。<sup>⑥</sup>统筹国内法治与涉外法治是统筹国内与国际两个大局，更好应对百年未有之大变局的需要。涉外法治首先基于国内立法处理涉外法律关系。在此意义上，“涉外法”（foreign-related law）与《对外关系法》的调整对象一致。为此，上文比较对外关系、国际关系和跨国关系时，未提及涉外关系。中文语境的对外关系用语早已耳熟能详，而“涉外”或“涉外关系”的表述更多为近年采用。在外文（如英文版《重述》）的语境下，“涉外”与“对外”恐怕就是一个用语。如果涉外法治视角下的国内立法将中国与外国或政府间国际组织缔结或加入的条约纳入或转化，那么从履行条约义务看，涉外法治具

① Protocol on the Accession of the People's Republic of China, WT/L/432, 23 November 2001.

② 1982年以来，中国5次修宪未涉及缔约条款。根据统筹推进国内法治和涉外法治的习近平法治思想，未来修宪应考虑相关修改。参见张乃根：《论统筹推进国内法治与涉外法治的若干国际法问题》，载《中国国际法年刊》（2021），法律出版社2022年版，第33页。

③ See Constitution of the International Chamber of Commerce, <http://www.iccwbo.org> (last visited 21 February 2023).

④ 《中国国际商会章程》（2021年5月27日经第九届会员代表大会审议通过），中国国际商会网，<http://www.ccoic.cn/cms/content/227>，最后访问时间：2023年2月21日。

⑤ 参见《习近平在中央全面依法治国工作会议上强调 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强国提供有力法治保障》，载《人民日报》2020年11月18日，第1版。

⑥ 参见黄进：《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页；何志鹏：《国内法治与涉外法治的统筹与互动》，载《行政法学研究》2022年第5期，第19页；马忠法：《百年变局下涉外法治中“涉外”的法理解读》，载《政法论丛》2023年第1期，第97页。

有国际性，与国际法密切相关。在这个意义上，国内法治又是涉外法治。《对外关系法》离不开统筹国内法治与涉外法治。《对外关系法》第29条明确规定“国家统筹推进国内法治和涉外法治”。有关涉外法治的概念界定和性质，学界“仁者见仁，智者见智”，对此存而不论。

“一带一路”对外关系的调整需要统筹国内法治与涉外法治。如上所述，“一带一路”对外关系的调整手段以“软法”为主，因而此处“法治”涵盖“软法”之治。国内相关规范性文件就是“一带一路”相关国内与涉外“软法”。例如，在“一带一路”绿色发展领域，中国根据《联合国气候变化框架公约》（United Nations Framework Convention on Climate Change）和2015年《巴黎协定》作出自主减排承诺，旨在使“二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年实现碳中和”。<sup>①</sup>与此同时，国家发改委等政府主管部门颁布《关于完善能源、绿色低碳转型体制机制和政策措施的意见》，包括“促进能源绿色低碳转型国际合作”。<sup>②</sup>实质上，这是将中国自主减排承诺转化为国内落实措施。按照上文对统筹推进国内法治与涉外法治的理解，此类“软法”既是国内“法”治，又具有涉外“法”治的性质。前述中国关于推进共建“一带一路”绿色发展的国际合作倡议，是调整“一带一路”对外关系的重要方面，具有涉外和国际双重性，其调整对象包括政府部门、企业和个人，这从侧面说明《对外关系法》的调整对象延展至非政府间对外关系。

又如，“一带一路”的贸易便利化对于促进与沿线国家或地区的货物贸易极为重要。中国（上海）自由贸易试验区先行先试国际贸易的“单一窗口”，是中国加入WTO《贸易便利化协定》的国内履约措施。<sup>③</sup>海关总署通过《推广国际贸易“单一窗口”标准版》，指导各地海关采用先行先试取得的一整套电子化做法，属于规范性文件的“软法”治理。由于“一带一路”，尤其是丝绸之路经济带沿线国家的贸易便利化程度较低，有些没有采取“单一窗口”做法，因此，中国通过调整“一带一路”对外关系的“软法”协调相关国家或地区的贸易便利化政策。<sup>④</sup>前文列举的中国与俄罗斯《关于丝绸之路经济带和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》明确：“在条件成熟的领域建立贸易便利化机制，在有共同利益的领域制订共同措施，协调并兼容相关管理规定和标准、经贸等领域政策。”与俄罗斯主导的欧亚经济联盟合作，有力促进了与“中欧班列”相关丝绸之路经济带沿线国家的贸易便利化合作。推进国际贸易“单一窗口”已成为“中欧班列”建设发展的重要内容。<sup>⑤</sup>无论对内层面还是对外层面，统筹推进国内法治和涉外法治的贸易便利化措施都涉及政府、企业和个人，这也说明《对外关系法》的调整对象延展至非政府间对外关系。对“一带一路”倡议实施中关于国内法治和涉外法治在一定程度和方面的统筹的初步分析，旨在进一步论证有关对外关系调整的特点。详细分析有待今后更进一步的研究。

再如，与“一带一路”贸易有关的知识产权保护也涉及政府间和非政府间对外关系。“一带一路”对外关系的发展已日益与区域经贸合作相结合。2022年1月1日生效的《区域全面经济伙伴关系协定》（简称RCEP）是中国与主要的21世纪海上丝绸之路沿线国家之间的经贸协定。

① 《习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上发表重要讲话》，载《人民日报》2020年9月23日，第1版。

② 国家发展改革委、国家能源局：《关于完善能源、绿色低碳转型体制机制和政策措施的意见》，发改能源〔2022〕206号，2022年1月30日。

③ 参见张乃根：《中国特色自由贸易试验区建设的国际法问题》，载《国际商务研究》2023年第1期，第1页。

④ 参见张乃根：《“一带一路”视野下〈贸易便利化协定〉的实施问题》，载《海关与经贸研究》2017年第5期，第1页。

⑤ 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室印发：《中欧班列建设发展规划（2016—2020年）》，2016年10月。



以 RCEP 知识产权专章第 42 条“专利宽限期”为例，该条规定：“缔约方认识到，在认定一项发明是否新颖以支持创新时，专利宽限期在不用考虑发明的特定方面公开披露信息的优势。”据此，缔约方政府可允许发明专利申请人在申请之日前一年内以市场销售等方式公开披露该发明而不丧失其新颖性，以便申请人在该宽限期内通过公开披露，了解其发明的实际效用，酌定一年内申请专利与否。<sup>①</sup>这一规则调整发明申请人与审批专利申请的政府主管部门间关系，且不论该申请人是否为本国国民或居民。换言之，此类“硬法”性条约规定本身调整政府间关系，如将之纳入国内立法，则调整政府与个人（包括外国人）的关系。如按照国内法治和涉外法治分开的思维方式考虑，RCEP 的这一规定仅是调整政府间关系；如从统筹角度看，这必然涉及国内法上所调整的超越政府间关系的内容。从国内法治和涉外法治的统筹性看，条约作为《对外关系法》调整对外关系的手段之一，至少在调整此类对外关系方面，调整对象不限于政府间关系。还应提及在 RCEP 的谈判后期修改的《中华人民共和国专利法》并未增加“专利宽限期”，这与统筹推进国内法治和涉外法治的要求不尽相符。可能的解释是，RCEP 第 42 条仅规定缔约方“认识到相应义务而非“应当”履行相应义务，因而属于非强制性义务，中国可不采取相关国内履约措施。但是，中国已提出加入的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》，其“专利宽限期”规定有强制性。中国知识产权立法通常以条约义务为前提，现有立法状态已不适应统筹推进国内法治和涉外法治的要求。<sup>②</sup>推而言之，从统筹推进国内法治和涉外法治角度看待《对外关系法》调整对象，应突破以往某些思维方式，更加积极主动地通盘考虑有关国内立法与涉外立法。

总之，从上述“一带一路”对外关系的统筹国内法治和涉外法治，乃至整个对外关系的两者统筹看，其调整对象都不限于国家或政府间关系。

## 2. 共商共建共享的全球治理中《对外关系法》的调整对象

共商共建共享是“一带一路”的合作原则。2017 年首届《“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌联合公报》就明确“三共原则”，具体包括“平等协商”“互利共赢”“和谐包容”“市场运作”和“平衡和可持续”等原则，其中“市场运作”原则是指“充分认识市场作用和企业主体地位，确保政府发挥适当作用，政府采购程序应开放、透明、非歧视”。<sup>③</sup>这与“一带一路”对外关系以经贸合作关系为主有关。毋庸赘述，这表明其所调整的关系是政府与企业之间的非政府性质的对外关系。

“三共原则”不限于适用“一带一路”对外关系的调整，而是中国倡导全球治理新型方式的基本原则，<sup>④</sup>已载入联合国大会有关决议。<sup>⑤</sup>“三共原则”从中国应对世界百年未有之大变局的挑战，统筹国内国际两个大局出发而提出，顺应了国际社会推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展的时代要求。将“三共原则”适用于推动共建“一带一路”，尤为重要。“一带一路”国际合作高峰论坛（Belt and Road Forum for International Cooperation，下文简称 BRF）是贯彻“三共原则”，协调参与共建“一带一路”的各国和国际组织有关政策沟通的新型方式，这一全

① 参见张乃根：《RCEP 等国际经贸协定下的专利申请新颖性宽限期研究》，载《知识产权》2022 年第 2 期，第 3 页。

② 参见张乃根：《涉华经贸协定下知识产权保护相关国际法问题》，载《河南财经政法大学学报》2021 年第 3 期，第 44 页。

③ 《“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》（2017 年 5 月 16 日，北京），中国一带一路网，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/13773.html>，最后访问时间：2023 年 7 月 17 日。

④ 参见习近平：《推动全球治理体制更加公正更加合理 为我国发展和世界和平创造有利条件》，载《人民日报》2015 年 10 月 13 日，第 1 版。

⑤ 联合国大会 2017 年 9 月 11 日第 71/327 号决议《联合国与全球经济治理》，A/RES/71/327，2017 年 9 月 21 日。

球治理新方式、新平台有助于各国政府及主管部门领导人和工商界领袖定期就实施“一带一路”倡议的各种问题展开广泛、深入的磋商和讨论，以期形成一定共识，并以双边或多边合作方式落实。第二届 BR F 重申“三共原则”，并强调“在自愿参与和协商一致的基础上开展政策对接和项目合作，责任共担，成果共享”。该联合公报附件包括 35 项由互联互通带动和支持的经济走廊和其他项目，遍布亚洲、欧洲和非洲数十个国家。这些项目“坚持结果导向和增长导向，遵守市场规则及各国法律，必要时政府可提供相应支持”。<sup>①</sup>显然，企业是上述项目主体，因此，“一带一路”对外关系离不开非政府的市场主体。

在“一带一路”倡议发起十周年之际，中国将举办第三届 BR F<sup>②</sup>，以此进一步推动共商共建共享“一带一路”倡议及其成果。作为实践“三共原则”的 BR F 已经并将进一步成为中国倡导的全球治理新方式之一。“三共原则”初衷是为全球治理提供中国方案，“一带一路”的实践更加彰显其生命力、影响力。“三共原则”为《对外关系法》调整各种政府间和非政府间关系提供了“一带一路”各国共同接纳的合作原则。为此，该法第 19 条将“共商共建共享的全球治理观”明确纳入，这具有时代性与合理性。

### 3. 推动构建人类命运共同体中《对外关系法》的调整对象及其可适用的法

“推动构建人类命运共同体”作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是新时代中国特色大国外交的指导纲领。为此，中国还提出全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议。如前所述，党的二十大报告重申“坚持合作共赢”和“坚持交流互鉴”，以建设一个“共同繁荣”和“开放包容”的世界。将推动构建人类命运共同体理念落实为调整中国对外关系的规范性手段，乃至有法律影响力的国际法，其路径之一可能是“软法”。“软法”是调整“一带一路”对外关系的主要手段，包括共建“一带一路”的双边或区域“软法”性质的合作协议，指导“一带一路”建设的“三共原则”。从人类命运共同体理念的制度化路径看，“软法”性质的国际法原则或规则不可缺少。持久和平、普遍安全、共同繁荣、交流互鉴、清洁美丽的人类命运共同体理念，传承和发展了和平共处五项原则，为国际法上的原则或规则的制度化提供了基本要素。<sup>③</sup>以中国对外关系的大政方针为指导，根据《对外关系法》调整对象的要求，中国应确立有关“软法”性质的国际法原则或规则，并适时通过条约形式将其发展为“硬法”。《对外关系法》以法律形式规定若干对外关系的原则，为今后将有关“软法”变为“硬法”，奠定了国内立法的基础。

《对外关系法》第 4 条第 1 款规定中国“坚持独立自主的和平外交政策，坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则，反对霸权主义和强权政治”。其中，和平共处五项原则以独立自主的和平外交政策为基础，以反对霸权主义和强权政治为延伸。和平共处五项原则最先通过双边协定而提出和确立，属于条约性原则，对缔约双方具有国际法的拘束力，而非“软法”；后经中国政府在 1955 年亚非万隆会议的阐明而纳入会议最后

① 《共建“一带一路”开创美好未来 第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》（2019年4月27日，中国北京），外交部官网，[https://www.mfa.gov.cn/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/qtzt/ydyl\\_675049/zyxw\\_675051/201904/t20190427\\_9279366.shtml](https://www.mfa.gov.cn/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/ydyl_675049/zyxw_675051/201904/t20190427_9279366.shtml)，最后访问时间：2023年7月17日。

② 习近平：《团结合作勇担责任 构建亚太命运共同体——在亚太经合组织第二十九次领导人非正式会议上的讲话》（2022年11月18日，曼谷），载《人民日报》2022年11月19日，第2版。

③ 参见张乃根：《试论人类命运共同体制度化及其国际法原则》，载《中国国际法年刊》（2019），法律出版社2020年版，第3页。

公报《关于促进世界和平和合作的宣言》。<sup>①</sup>这五项原则与《联合国宪章》的宗旨及原则一致，因而也体现于联合国有关国际法原则的宣言。<sup>②</sup>可见，作为国际法基本原则的和平共处五项原则，在多边体制意义上主要为宣言等“软法”。国际法院曾认定“不干涉内政原则”为习惯国际法。<sup>③</sup>另外，根据中国与世界上绝大多数国家的建交公报或双边条约确认和平共处五项原则的一般国家实践和法律确信，和平共处五项原则作为整体也已经具有了习惯国际法的地位。<sup>④</sup>

《对外关系法》第1条规定“推动构建人类命运共同体”为立法宗旨之一。人类命运共同体的表述已被联合国大会、安理会、人权理事会和外空委员会等通过的决议所采用，尤其是2017年联合国安理会《关于阿富汗局势》的决议明确采用“人类命运共同体”（a community of shared future for mankind）。<sup>⑤</sup>但是，鉴于该决议不是安理会就《联合国宪章》第7章授权作出，迄今包括该决议在内的相关国际法文件仍属于“软法”。不同于和平共处五项原则主要被载入双边条约，以调整中国对外双边关系为主，人类命运共同体首先被载入多边国际法文件，还没有双边条约对其予以规定。BRF联合公报等“一带一路”相关多边国际法文件也未明确提及人类命运共同体。可见，人类命运共同体有关内容转化为“软法”性国际法原则乃至条约性“硬法”，还有很长的路要走。

综上，推动构建人类命运共同体作为中国对外关系的指导性纲领，其内容包含《对外关系法》所调整政府间和非政府间关系，尤其是合作共赢与调整对外经贸关系休戚相关，而这种调整与企业、个人相关。“一带一路”对外合作关系的实践早已予以证实。《对外关系法》根据《宪法》，将对外关系的基本原则，包括和平共处五项原则和推动构建人类命运共同体，纳入第1章“总则”，与《联合国宪章》宗旨、原则等构成一个整体，体现了统筹推进国内法治和涉外法治，促进全球治理的国际法治。在世界百年未有之大变局中如何将这些原则和理念进一步提升为条约性“硬法”和规范性“软法”，尤其是多边性条约和规范性国际法文件，值得高度重视。

## 五 结论

《对外关系法》是中国应对世界百年未有之大变局和实现中华民族伟大复兴宏伟目标的重要立法。国外尚无此类立法先例，但美欧学界相关研究已有数十年，国内外学界近年来也开展对外关系法比较研究。本文依据《对外关系法》规定的调整对象及其可适用的法，从“一带一路”视域着重论述对外合作关系。作为中国特色对外合作关系的典范，“一带一路”建设涉及政府间和非政府间关系。从国际法理论上比较分析，对外关系与国际关系、跨国关系大同小异。《对外关系法》基于国内立法调整对外关系，其“对外性”与“涉外性”一致。“一带一路”对外关系调整手段以不具有法律拘束力的“软法”为主，与有关经贸条约或协定相辅相成，因此，《对外

① 《中华人民共和国对外关系文件集》（第3集），世界知识出版社1958年版，第261页。

② 联合国大会1970年10月24日第25/2625号决议：《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》，A/RES/25/2625，1970年10月24日。

③ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I. C. J. Reports 1986, pp. 1-6, para. 202.

④ 参见刘振民：《遵循五项原则携手构建命运共同体——在纪念和平共处五项原则60周年国际法研讨会上的讲话》，载《中国国际法年刊》（2014），法律出版社2015年版，第3页。

⑤ 联合国安理会2017年3月17日第2344（2017）号决议：《关于阿富汗局势》，S/RES/2344（2017），2017年3月17日。该决议旨在推进阿富汗国内的和平进程。

关系法》的“法”根据其调整的政府间和非政府间关系之要求也包括“软法”和条约性“硬法”。无论是美国学界编纂有关《重述》(尤其是第三版),还是目前国内外学界对对外关系法的比较研究,实际上都没有排除非政府间关系。这体现了各国或地区调整对外关系的制度共性。中国特色《对外关系法》调整对象与《宪法》、其他国内法以及中国参加的国际条约或国际组织密切相关,由此可进一步理解,对外关系法的调整对象不限于政府间关系。从统筹推进国内法治和涉外法治、共商共建共享全球治理、推动构建人类命运共同体等充分体现中国特色的对外关系指导原则来看,《对外关系法》调整对象都涵盖政府间和非政府间关系,由此确定相应可适用的法包括贯彻有关原则和理念的“软法”乃至条约等。

## On the Regulatory Subjects of Foreign Relations Law from the Perspective of the Belt and Road

*Zhang Naigen*

**Abstract:** The Foreign Relations Law is a new law in China. It is very significant for the coordination of rule of law in domestic and foreign-related affairs, and the promotion for the global governance by extensive consultations and joint contribution for the shared benefits while creating a community with a shared future for mankind. The foreign relations include cooperations and struggles. This paper is focused on foreign relations of cooperation from the perspective of the Belt and Road (B & R) to study the Foreign Relations Law. The enforcement of B & R for ten years has resulted in a model of cooperation with Chinese characteristics. The foreign relations of cooperation include the governmental and non-governmental relations by win-win cooperation so as to achieve common prosperity. The corresponding instruments are mostly the “soft laws” without legally binding effect. It has been demonstrated by the American Institute’s Restatement on Foreign Relations Law and the comparative study of foreign relations law that the contemporary regulations of foreign relations in different nations and regions include both of governmental and non-governmental relations. The Foreign Relations Law with Chinese characteristics is closely related to China’s Constitution and relevant domestic laws regarding the general principles for foreign relations and the regulatory subjects. It is also related to the China’s accessed international organizations. Taking B & R foreign relations of cooperation as an example, it is helpful to understand the regulatory subjects of the Foreign Relations Law and the importance to coordinate the rule of law in domestic and foreign-related affairs, to promote the principle of international cooperation by extensive consultations and joint contribution for the shared benefits, and to create a community with a shared future for mankind in order to change the guidelines for foreign relations to be the applicable international law such as “soft laws” or treaties.

**Keywords:** Belt and Road, Foreign Relations Law, Regulatory Subjects, Governmental Relations, Non-Governmental Relations, Soft Laws

(责任编辑:谭观福)