

国际公共产品供给视角下“一带一路”的软法治理

王林彬 邓小婷

(新疆大学, 新疆 乌鲁木齐 830047)

摘要: “一带一路”倡议是中国向国际社会提供的公共产品。公共产品的有效供给离不开制度保障, 然而短时间内“一带一路”倡议无法形成大量有影响力的硬法规则。国际软法与“一带一路”倡议在理念及规范需求方面高度契合, 这为解决“一带一路”倡议面临的制度困境提供了新选择。具体软法制度供给可适用于如下方面: 在“一带一路”倡议理念层面形成更多软法性质的宣言、倡议; 在基础设施建设领域, 构建开放协调机制, 制定包含技术标准统一协调内容的软法规范; 在投资领域, 运用软法规范弥补既有硬法条约的不足及空白, 同时借助软法在参与主体多元化方面的制度优势, 为非国家行为体搭建更多交流平台; 在贸易领域, 除了以软法弥补既有硬法条约不足之外, 还需在主权较为敏感的领域, 或针对尚未与中国签署任何双边及区域贸易协定的国家, 先行采用软法规范促进贸易合作, 待后续合作成熟时达成硬法条约。

关键词: 国际公共产品; “一带一路”倡议; 国际软法

中图分类号: D996

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2026) 03-0057-11

二战后, 以美国为首的西方发达国家主导了国际秩序的形成。美国作为国际规则的制定者, 掌握着国际法话语权, 形成了以美国为主导的国际经济秩序, 建立了世界贸易组织 (WTO)、国际货币基金组织 (IMF) 及世界银行 (WB)。这三大机构作为战后维持世界经济平稳运行的支柱, 曾为全球公共产品的有效供给发挥过积极作用, 促进了全球化的发展, 带来了战后世界经济的繁荣。然而, 近年来世界经济发展放缓, 特别是 2008 年发生于美国的次贷危机引发了全球金融危机, 以美国为首的西方发达国家开始对其主导的全球化价值提出质疑, 反全球化暗流开始涌动。美国政府奉行“美国优先”政策, 以国家安全为由任意对外资严加审查、不断弱化相关多边体制框架、对发展中国家频繁施加惩罚性关税 (石静霞, 2021)。美国的这些反全球化行动表明其已无意或无力为国际社会继续提供公共产品, 国际公共产品供给不足给整个世界经济的发展带来了严重冲击 (胡键, 2020)。

面对国际公共产品供给不足的困境, 中国作为全球化的积极参与者、推动者和获益者, 为国际社会提供了“一带一路”倡议这一国际公共产品。作为中国提出的新型国际合作机制, “一带一路”倡议旨在为各国搭建互惠合作的广阔平台、提供新的经济发展机遇, 以推动全球化朝着更加开放、均衡的方向发展。当然, 这些国际公共产品的供给也离不开“一带一路”沿线各国的共同参与。然而, 沿线国家的法治化水平差异较大。中国若试图与所有沿线国家达成权利义务精确、责任划分明晰的硬法条约, 并以此作为合作基础, 则可能面临两种情况: 一是部分国家合作意愿不强, 二是因硬法条约标准过高导致个别国家履约能力不足而无法达成合作。这将给国际公共产品的有效供给带来诸多阻碍。国际社会的合作需要规则治理, 而国际法不仅是一套静态规则, 更是一套动态话语 (车丕照,

作者简介: 王林彬, 新疆大学法学院教授, 博士生导师, 研究方向: 国际法、国际经济法; 邓小婷, 新疆大学法学院博士研究生, 研究方向: 国际法、国际经济法。

基金项目: 国家社会科学基金项目“中国与中亚五国双边投资条约的实效评估和修约建议研究” (项目编号: 25XFX011); 新疆社科基金项目“中国—中亚区域经贸合作法律保障研究” (项目编号: 2024BFX068)。

2016)。因此,除了按照既有国际硬法制度保障“一带一路”国际公共产品的有效供给外,还应充分考量沿线国家发展的差异性 & 建设的阶段性。在既有硬法制度保障前提下,探索形成新的软法制度供给模式,从而更有效地保障“一带一路”倡议公共产品的供给。

一、国际公共产品与“一带一路”倡议

(一) 国际公共产品的概念及演变

公共产品的概念来源于新古典经济学理论。Samuelson (1954) 将公共产品定义为“每个人对该产品的消费不会减少他人对此产品的消费”。Olson (1965) 将公共产品定义为“任何物品,如果一个集团 $X_1, \dots, X_i, \dots, X_n$ 中的任何个人 X_i 能够消费它,它就不能不被该集团中的其他人消费”。国际公共产品是公共产品理论在国际领域的延伸。Kaul 等 (1999) 将国际公共产品定义为“其收益扩展到所有国家、人民和世代的产品”。随着全球化的不断发展,人类交往日益密切,各国对公共产品的依赖程度不断加深,其需求也逐渐由国内转向国际。同时,联合国等国际组织也开始对国际公共产品的供给给予更多关注。WB 将国际公共产品定义为具有强外部性的跨界商品、资源、服务、规则系统或政策体制等。^①联合国开发计划署 (UNDP) 则将其定义为:(1) 其益处有“强公共特性”,即消费时非竞争、非排他;(2) 其收益扩展到所有国家、人民和世代的产品,受益者包括整个人类 (Kaul et al., 2003)。本文采用 UNDP 对国际公共产品的定义,并提出国际公共产品的两大重要属性即“非竞争性”和“非排他性”。非竞争性指对某产品的消费不会影响其他行为体对该产品的消费,消费者之间不存在利益冲突;非排他性指无论对产品生产或提供是否有贡献,都无法排除他人对该产品的使用。这两大属性决定了公共产品往往会产生正外部性问题,即成本由生产者提供,而后续收益他人可以免费获取 (Cornes and Sandler, 1996)。

(二) “一带一路”倡议的公共产品属性

1. “一带一路”倡议的非排他性

“一带一路”倡议具有高度的开放性和包容性,虽然以亚欧大陆为重点,但并未设定特别的惠及对象,而是鼓励所有国家、地区及国际组织积极参与,致力于构建一个开放、包容的国际合作大平台。这使其从根本上区别于美国发起的“马歇尔计划”。二战后,美国为防止欧洲共产党的复兴,实现其称霸全球的野心,提出了振兴欧洲经济的“马歇尔计划”。该计划带有浓烈的意识形态色彩,具有明显的政治排他性,合作范围仅限于美国与西欧部分国家,本质上是美国主导下的单方面援助。这种排他性源于其意识形态的保守性,为合作设置了诸多限制。美国的这一计划完全违背了其在国际社会中建立开放自由国际经济体系的意愿,也削弱了其对国际公共产品的有效供给。与之相反,“一带一路”倡议摒弃和消除了冷战思维和意识形态色彩,以高度开放包容的理念欢迎世界各国积极参与,旨在打造一个国际社会大合作平台,在平台交流基础上建立新型的国际秩序。“一带一路”倡议这种多元主体参与的合作模式充分体现了国际公共产品的非排他属性。

2. “一带一路”倡议的非竞争性

“一带一路”倡议的非竞争性主要体现在中国与各参与主体之间建立的互惠共赢合作模式上。该倡议的利益惠及所有参与方,不存在对倡议成果的竞争性使用。“一带一路”倡议并非中国为对抗美国主导的《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)、《国际服务贸易协定》(TISA) 而推出的区域

^① 世界银行将国际公共产品分为两类:一是最终公共产品,表现为一种结果,例如“新千年发展目标”;二是中间产品,指对供给最终产品有贡献的产品,例如防止传染病跨境扩散的健康规制措施等。

经济合作机制，也不是旨在取代《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）或主导亚太经济体一体化进程的替代性方案（张建平，2026）。“一带一路”倡议自提出以来致力于探索国际社会治理新模式，强调兼容并蓄，确立了与沿线国家“共商、共建、共享”的基本原则。共商即与“一带一路”倡议参与国平等协商合作事项，而非由中国独断专行，将自身标准强加于他国；共建即通过与各参与国平等协商达成相关共识后共同建设；共享即倡议成果在平等合作的基础上由所有参与国共同分享，以共赢为最终目标，建立起互惠共赢的国际经济合作关系。中国在“一带一路”倡议中秉持的这种互利共赢、共同发展的理念，充分体现了“一带一路”倡议的非竞争性，符合国际公共产品的非竞争属性。

（三）“一带一路”倡议公共产品供给的国际法需求

“一带一路”倡议作为中国向国际社会提供的公共产品，其核心目标是促进沿线国家的互联互通、经济发展与民生改善。在“一带一路”倡议的具体运行中，制度保障不可或缺。制度保障是倡议顺利推进的基础，其本质就是推行“一带一路”倡议的国际法治，即以国际法作为沿线国家彼此合作的“通用语言”，进而实现共商、共建、共享的国际新秩序。可以说，“一带一路”倡议的实现过程本身就是不断寻求区域内渐进有序的法治化进程，因而是国际法治的一部分。当前，中国与沿线国家间既有的国际硬法条约已发挥了重要作用，在“一带一路”倡议的进一步实施中需要更加丰富全面的国际硬法规则支撑。

然而，这一需求面临现实障碍。一方面，中国需要与沿线国家继续签署大量国际硬法条约。考虑到沿线国家数量众多，且各国经济发展水平差距大，资源禀赋不同，宗教文化多样，利益诉求各不相同，中国很难在短时间内与这些沿线国家签订国际硬法条约（刘晓红，2022）。另一方面，从多边治理视角看，“一带一路”倡议缺乏统一的多边条约作为依据，也缺少涵盖整个区域的国际组织机制。加之各国政治制度与文化信仰存在诸多差异，短期内难以形成能包含整个沿线国家的强势国际法机制。基于此，仅仅依靠国际硬法规则，不足以及时有效地保障“一带一路”倡议的顺利实施。这就需要作为倡导国的中国求同存异，寻找利益交汇点，在妥善利用现有双边、区域和多边国际硬法规则的前提下，形成多主体参与、多维度谋划的合作机制。如前所述，短时间内“一带一路”倡议在推进过程中无法形成有影响力的多边规则，在国际法层面不能为“一带一路”倡议提供坚实有力的法律制度供给。因此，中国应在“一带一路”倡议和国际交往中积极担当国际软法造法的倡导者和组织者，将中国观点、立场、理念等融入国际软法的形成中，提高中国国际法话语权，以便更好地处理国际社会中的纠纷，从而在国际软法层面为国际公共产品的供给提供有力的制度保障。

二、“一带一路”倡议对国际软法的需求

（一）国际软法的优势

“软法”这一概念源于国际法领域，由国际法学者创造，英文表述为“soft law”。溯其渊源，国际软法的最早实践源于国际商事活动领域。国际商会基于商事交易效益的考量，自发制定了一系列不具有强制约束力的商事交易规范，供商人在商事交易活动中使用。目前，国际软法尚无统一定义，学界通常采用 Snyder 的界定。Snyder（1993）将国际软法定义为：原则上没有法律拘束力，却会产生实际效果的行为准则。从制定程序看，国际软法无需经过各国漫长的磋商谈判，也无需满足各国国内批准等一系列复杂手续；从文本内容看，软法内容宽泛且较主观，在创制中采用模糊性的措辞，以争取最大多数国家的采纳与接受。这种措辞的模糊性也反映了国家意图避免受到严格约束的心态。

国际软法作为主权国家或其他国际主体自愿执行的规范，虽然是不具有约束力的国际法规范、没有构成对国家或其他行为体的硬性控制、没有执行机构、没有确立调查等监督机制、没有成员国报告的要求、不具有可诉性，但软法内容的内在理性^①符合国际行为体对稳定的社会秩序、正常跨国交往、生产交易安全等的需求（何志鹏，2017）。因此，尽管目前学界对国际软法的定义仍存争议，但基本认可这种独特的软规范有着硬法无可比拟的优势。

其一，国际软法制定成本低。以宣言、指南和建议等为表现形式的国际软法通过非正式的程序制定，程序简单、快速，无需经过国内、国际立法复杂的审批程序。相比之下，国际硬法虽然也规定了允许重新谈判的条款，但其修订过程往往缓慢、滞后，很难及时适应新的国际环境。以《国际货币基金协定》（以下简称《协定》）为例，其第28条规定了极为严苛的修订条件：修订意见由理事会主席提交理事会通过后，还必须由3/5的且持有总投票权85%的成员接受，方可修订相应条款。因此，即使该《协定》中的部分条款已经无法适应当前国际社会的实践需求，也往往因难以满足上述严苛的修订条件而无法及时修改。

其二，国际软法弹性大，便于灵活调整。国际软法通常采用模糊、建议性的表述，在内容安排上较笼统，更富有弹性，仅规定基础性标准，为参与者留出更充分的协商与谈判空间。软法内容重指导、提建议，也可以是针对某一特定领域的技术性指导。以《人类环境行动计划》（以下简称《行动计划》）为例，该计划为各国决策者采取国家一级或地区一级的环境行动，建立科学的环境管理制度规定了一些必要程序，并提供了可借鉴的科学依据（马呈元，2015）。《行动计划》共分为3个部分：环境评估^②、环境管理^③和支持措施^④。这些措施在环境评估的不同阶段规定了非常详细的评估程序和管理标准，有效确保了联合国各机构间的合作与协调，为国际环境治理提供了新标准、新规则。国际软法的灵活性还体现在对国际硬法条约失灵状态的弥补上。国际社会形势纷繁复杂、瞬息万变，往往在短时间内可能涌现出诸多新问题，这使得既有的国际硬法规则无法及时做出调整，暴露出其僵化带来的缺陷。而软法凭借其灵活的规制手段能够对新生事物及时认知并作出回应，从而有效弥补这一不足。

（二）“一带一路”倡议与国际软法理念的契合

“一带一路”倡议与国际软法具有共同的价值追求。习近平曾指出“中国将推动构建新型国际关系，推动构建人类命运共同体”。^⑤作为“一带一路”倡议的倡导者和全球化的参与者、受益者，中国将继续参与全球化的发展，积极推动全球体系的改革与建设，不断为国际秩序朝着更加公正合理的发展方向发展贡献中国智慧。“一带一路”倡议正是以实现“人类命运共同体”为远大目标，探求合作共赢发展道路的生动实践，是中国主动向国际社会提供的公共产品。中国并不反对其他国家分享中国的发展成果，以高度开放包容的理念欢迎各国积极参与并搭乘中国发展的“便车”，这是一种在以前的国际关系理念中少有的新型国际关系思想（陈志敏等，2026）。通过“一带一路”倡议与国际社会更多国家的交流融合，中国旨在打造一个开放共享、包容互鉴、公正有效、互助发展、

① 国际软法的内在理性是国际软法有效的客观原因。国际软法在长期实践中形成的道德义务，符合国际社会普遍认可的国际道德要求，是软法内在理性的重要组成部分，这使得国际软法的效力成为可能。虽然国际软法本身不会产生任何法律责任，但是国家还是会在很大程度上负有道德上的义务。

② 环境评估部分的任务是评估和审查，建立国际“情报体系”报告世界环境状况，并提供必要的手段进行有关环境状况、环境问题及环境管理技术等方面的国际交往。

③ 环境管理的任务很广泛，包括实行综合规划以便为保护子孙后代而改善环境。

④ 支持措施由3个部分组成：第一项是教育、培训和宣传；第二项是组织措施；第三项是财政和其他形式的资助。

⑤ 新华社.习近平集体会见北欧和波罗的海国家议长[EB/OL].2018,央广网.https://m.cnr.cn/news/20180110/t20180110_524094499.html. [2018-01-10] (2026-03-13).

合作共赢的国际社会大合作平台，充分体现了与世界各国共享共赢的发展理念。

“一带一路”倡议以和平、发展、公平、正义、民主等为价值目标，这也是联合国的崇高目标、全人类的共同价值追求。国际软法则将这些理念付诸实践，是对“一带一路”倡议基本精神的弘扬和发展。从制定过程看，民主协商是软法的核心。软法在制定过程中充分考虑各参与方的利益诉求，这也是软法得到普遍遵守的主要动因。从发展脉络看，国际软法最早兴起于人权领域，以人为本的价值观念高度契合良法善治的标准。这种理念可追溯至自然法，自然法强调人的理性，主张人定法不能违背人基于自然属性而享有的权利。Bodenheimer (2010) 提出：“人的特性中有一种对社会的强烈欲求，以及对社会生活的欲求——这并不是指任何一种生活，而是指按照他们的智识标准跟那些与他们自己同属一类的人过和平而有组织的生活。”这段话蕴含了公平、正义和道德等符合人类向前发展的善的理念。可见，国际软法规范性文件所追寻的价值和目标本质上就是全人类的共同价值，即谋求和平、共享、共赢、共同发展等。而“一带一路”倡议也正是以实现“人类命运共同体”为其远大目标，通过促进各国交流融合、互助发展，特别是帮助沿线经济发展水平较低国家完善基础设施，更加明显地体现了中国与各国共享共赢的发展理念。这与国际软法的价值追求完全相同。

（三）“一带一路”倡议规范需求与国际软法规范的契合

“一带一路”倡议是中国主导下的开放、非排他性的区域合作，其参与主体具有多元性，除主权国家外，各政府间国际组织、非政府间国际组织及跨国企业都是重要参与者。这种多元主体参与的合作模式，无法完全应用以硬法条约为主的制度供给模式，这决定了“一带一路”倡议需要相对灵活的软法制度供给。国际软法的制定主体具有开放性，其不仅包括政府间国际组织、非政府间国际组织、国际司法机构，还包括由专业人员组成的跨国官方或非官方团体。这些多元主体参与国际软法的制定，不仅为其在国际治理中表达自身诉求提供了途径，也推动了国际治理格局的多元化发展。

同时，“一带一路”倡议也着眼于宏观、长远和全局性的目标，可能导致在国际合作过程中会存在较为突出的不确定性问题，包括合作利益的不确定、合作意愿的不确定、遵守能力的不确定等。如：在利益方面，“一带一路”沿线各国的经济发展水平不同、资源禀赋存在差异、文化背景多元，从而使利益需求多样化（韩永红，2016）。要确定合作各方在哪些领域存在共同利益及存在何种共同利益等问题时，需要了解每一个国家及国内不同利益群体的需求。因此，“一带一路”倡议的制度保障也需要随建设进程的发展变化而不断调整，以保持灵活性和开放性。国际软法规范的灵活性与“一带一路”倡议的这一需求高度契合。国际软法的表现形式丰富多样，涵盖了宣言、倡议、备忘录、标准、建议和行动计划等。这些灵活的软法表现形式可以通过对话、协商和谈判等途径达成共识，而不必依赖于传统国际机制所要求的正式谈判和一致同意。具体而言，只要相关国家的元首或政府部门负责人达成一致意见，即可签署并使这些软法规范生效。

三、“一带一路”倡议中国际软法的制度供给

（一）以国际软法机制推动“一带一路”倡议理念成为国际共识

“一带一路”倡议是中国在公共产品供给不足的背景下主动向国际社会提供的公共产品。^①在

^① 新华社.守望相助，共创中蒙关系发展新时代——在蒙古国国家大呼拉尔的演讲[EB/OL].2014,中国政府网.https://www.gov.cn/xinwen/2014-08/22/content_2738562.htm. [2014-08-22] [2026-03-13].

参与国际公共产品供给方面,中国更加注重义利融合的方式(刘毅,2019)。作为中国首创、面向世界的国际公共产品,“一带一路”倡议以义利观为基础,更多地体现对发展中国家的优惠互助。从“一带一路”倡议这个名词本身来看,在国际层面就体现出软法的本质,因此,共建“一带一路”需要中国与沿线国家在理念层面形成共识。

一方面,在推进“一带一路”倡议过程中,平台的搭建至关重要,平台是沿线各国交流达成共识的媒介,因此,应举办更多旨在形成共识的合作峰会和论坛。这些活动不仅能够为各方提供交流与讨论的平台,而且有助于将“一带一路”和平发展、合作共赢的理念以倡议或宣言的形式对外宣示。通过这种方式,可以明示“一带一路”倡议的义利观,宣传中国理念,进而建立更深层次的互信合作。高峰论坛举办的内容包括:(1)定期总结“一带一路”倡议的进展状况,展现既有建设成果,提出阶段性发展问题,供与会者进一步沟通交流、形成建设性解决方案,并转化为软法性质的文件供后续建设参考,如此可凝聚合作共识,巩固良好的合作局面;(2)共商下一阶段建设的重点目标与方向,推动各合作方发展战略对接,深化伙伴关系,促进国际合作,实现互利共赢。以“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会为例,2017年5月,首届高峰论坛在北京召开,中国与沿线国家签署了许多软法性质的“一带一路”合作谅解备忘录;^①2019年4月,第二届高峰论坛宣布了一系列重大改革开放举措,旨在促进更高水平对外开放;^②2023年10月,第三届高峰论坛更是形成了369项务实合作项目清单。这些合作文件大多数是中国与沿线国家签署的软法性质的“一带一路”合作备忘录,旨在推动共建“一带一路”进入高质量发展的新阶段,为世界各国的现代化发展作出不懈努力。^③

另一方面,“一带一路”倡议在具体运行中以目标协调、政策沟通为主,不刻意追求规则的一致性,主要通过各参与方的共识和信任推动合作进程。其建设内容具有高度灵活性,可随倡议的递进及环境变化及时作出调整和修正。国际软法的包容性正好契合“一带一路”倡议灵活的运行模式,其可以吸纳不同国际主体的意见,代表更广泛的利益诉求,保障不同国家、不同国际组织的多样化利益。这种内在包容性有助于快速增强国际社会各主体间的联系,增加相互间信任。因此,应以“一带一路”合作峰会、论坛为平台,进一步促进沿线各国政府首脑、行政官员的交流。各国政府首脑的交流可以优先形成国家合作各阶段预期规划的软法文件,为后续合作提供宏观指导;行政官员的交流可以就具体合作事项展开沟通达成共识,形成软法文件为后续的具体建设做准备。国际软法在“一带一路”倡议理念层面的继续供给,可以为顺利推进“一带一路”倡议奠定坚实基础。

(二) 国际软法对“一带一路”倡议不同领域的制度供给

“一带一路”沿线国家经济发展水平差异显著,法治化发展各不相同,因此,中国须根据参与国的实际需要和法治化发展状况,实施更加灵活的制度安排。具体而言,应结合与沿线国在不同领域签署硬法条约或完全不存在条约的实际情况,分层次、有区别地引入软法规范。以软法渐进的方式推进合作,便于及时满足参与国的实际需求。这种制度安排正是“一带一路”倡议开放包容性的具体体现,有助于吸引更多国家参与其中,推进倡议的顺利进行,为国际社会提供更多公共产品。

① 如中国政府与匈牙利政府签署《关于共同编制中匈合作规划纲要的谅解备忘录》,与老挝、柬埔寨政府签署《共建“一带一路”政府间双边合作规划》,中国国家发展和改革委员会与希腊经济发展部签署《中希重点领域2017-2019年合作计划》等。同时,中国政府有关部门也发布了许多软法文件,如《共建“一带一路”:理念、实践与中国的贡献》《关于推进绿色“一带一路”倡议的指导意见》等文件。

② 新华社.“一带一路”国际合作高峰论坛举行圆桌峰会[EB/OL].2019,中国政府网.https://www.gov.cn/xinwen/2019-04/27/content_5386911.htm. [2019-04-27] [2026-03-13].

③ 新华社.第三届“一带一路”国际合作高峰论坛务实合作项目清单[EB/OL].2023,中国政府网.https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202310/content_6910130.htm. [2023-10-19] [2026-03-13].

1. 国际软法在“一带一路”基础设施建设领域的制度供给

“一带一路”倡议首推基础设施互联互通。通过基础设施建设推动“一带一路”倡议商品贸易、产业合作及人才国际化等发展，是典型的国际公共产品（李原，2024）。然而，在基础设施建设中面临最多的问题是各国之间铁路轨距等技术标准的不一致。标准问题具有显著的国别性，其差异对基础设施建设有极大的阻碍作用（王林彬和邓小婷，2023）。以铁路轨距标准为例：目前世界范围内常用的铁路轨距主要有4种，分别为1,000mm、1,067mm、1,435mm和1,676mm。中国采用的是标准轨距1,435mm，而部分国家采用其他轨距，这种不统一^①构成基础设施建设互联互通的巨大障碍。在此领域，尚无相关的国际硬法可供执行。通过软法形式协调铁路轨距标准问题，可以为各国提供一个互相沟通的平台，深化交流，促进合作。

因此，在“一带一路”倡议后续的基础设施建设中，应继续发挥软法对话、协商的优势，减少因标准差异引发的摩擦与障碍。具体而言，可借鉴欧盟的“开放协调机制”，构建适用于“一带一路”基础设施建设的协调平台，为各成员国提供新的对话渠道。在此平台中，各国就标准适用问题互相磋商，尽力减少因标准不同引发的建设和运行障碍。在“开放协调机制”平台中形成的决策不具有法律约束力，不对成员创设权利、施加义务，也不具有强制执行力。这种无法律约束力或弱约束力的软法决策有助于缓解各行为体因利益分歧和立场差异产生的对抗，提升对规则适用的接受度。此外，通过定期分享监督评价相关信息，平台能够进一步促进成员之间的良好互动，提升合作的意愿。

同时，在“开放协调机制”形成的对话平台中，该平台能够为各国企业提供更多沟通机会。企业是“一带一路”倡议的重要参与者，其在基础设施建设中形成的行业标准，对解决各国标准不统一问题具有很好的指导意义，更加符合“一带一路”基础设施建设对技术标准的需求。近年来，中国相关企业与非政府性国际铁路组织——国际铁路联盟（UIC）合作紧密，承担了多项UIC国际铁路标准的制定（徐明明，2020）。UIC制定的技术标准是经过多方共同讨论、协商一致的软法性标准，为铁路的高效设计、施工、运营和维护等提供了通用方法和评判标准。例如，中国铁路经济规划研究院主编了UIC《高速铁路实施》系列标准，形成了一套行业技术规范与标准规程，为高铁规划、建设、运营提供了技术指导，在统一各国铁路建设和运行标准方面发挥了重要作用。中国企业通过主动参与国际标准的制定，将中国铁路标准技术内容纳入国际标准，既便于其他国家接受中国铁路标准，也推广了中国铁路技术（夏炎，2019）。2016年10月5日，“亚吉铁路”正式通车，这充分体现了UIC相关标准在铁路基础设施建设中的应用价值。该铁路修建的最大难题在于沿线各国铁路轨距的不统一。在建设过程中，通过参考UIC相关标准，最终选择采用中国企业制定的行业技术标准。这一技术标准的确立，不仅确保了“亚吉铁路”的顺利建成，也为后续其他铁路的建设提供了有益参考。

2. 国际软法在“一带一路”投资领域的制度供给

“一带一路”倡议的实施进一步推动了中国与沿线国家间的投资发展，促进了投资便利化。在投资合作中，企业是真正的参与主体，国际投资合作的参与主体不仅包括国家行为体，还包括企业、社会组织和个人等非国家行为体。实际上，非国家行为体在行业技术规范 and 标准这类软法制度的形

^① 以泛亚铁路成员的铁路轨距（毫米）为例，分别为1,000、1,067、1,435、1,520、1,676。铁路轨距1,000的国家有：孟加拉（该国铁路网的部分）、柬埔寨、老挝、马来西亚、缅甸、新加坡、泰国、越南；铁路轨距1,067的国家有：印度尼西亚、日本、菲律宾；铁路轨距1,435的国家有：中国、朝鲜、韩国、伊朗、土耳其；铁路轨距1,520的国家有：亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、蒙古国、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦；铁路轨距1,676的国家有：孟加拉（该国铁路网的部分）、印度、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡。此外，中国还有一条1,000轨距的铁路线（由/至越南），越南还有轨距1,435和1,000/1,435双轨距铁路线，蒙古国还有轨距1,435的铁路线。

成中扮演着重要角色。因此，在投资领域需借助软法参与主体多元化的特有优势，进一步拓宽国际软法的创制主体范围，全方位为企业参与软法制定提供平台。具体而言，可通过举办高端论坛、研讨会等形式为各国企业搭建沟通平台，特别是在论坛中设置圆桌谈判环节，让更多企业能够有机会与国外企业面对面沟通。参与标准制定的企业人员基本都是该领域的顶级专家，在这些专业人员的指导下，国际软法的制定不同于以国家为主导制定的较宏观的国际硬法条约。企业主导的行业标准制定既注重实践经验的总结，也关注新兴科技对行业发展的引领。因此，企业参与制定的软法往往更具专业性，也更容易在行业内产生广泛影响。企业可结合实践中遇到的具体问题，通过相互沟通交流，推动形成更为具体可行的软法规则，促进各国企业达成共识，从而最大程度实现“一带一路”倡议的合作共赢目标。

不容忽视的是，中国与沿线国家签署的既有双边投资协定（BITs）大部分形成于20世纪80~90年代。随着中国对外投资规模的迅速增长，这些BITs已难以适应投资领域的新变化。例如，与中国已签订BITs的部分国家，其投资准入的开放程度及投资保护待遇相对落后，国内外商投资及贸易管制法律亦不完善，总体上体现出规则认同度低的特征（王彦志，2023）。因此，对既有硬法条约规定不足或存在空白的领域需要达成新的软法协议予以补充。在新条约达成前，可借助软法缔结程序简便、成本低、灵活性高等优势，展开非正式对话，并通过倡议性文件形成相关框架性讨论的软法规范，以便对投资领域的新情况及时作出回应。框架性讨论可具体包括：改善投资措施的透明度和可预测性；明确投资保护的优惠待遇；加强与利益攸关方的国际合作与最佳实践交流；澄清框架与现有投资条款的关系、成员间的既有投资承诺，以及与其他国际组织投资便利化工作的衔接等。这些内容均属于不具有法律约束力的建议，旨在推动成员间的进一步合作。

以中国对中亚的投资为例。在中国对中亚投资日益增多的背景下，有关投资便利化的硬法机制供给不足成为制度建设的明显短板。即使是上海合作组织（以下简称“上合组织”）这一平台，其内部也未形成具有严格约束力的投资硬法机制。针对这一困境，可借助软法灵活的制度优势，采用劝告性、鼓励性、建议性措辞，提出关于投资问题的框架性建议。通过对话增进对各方需求的了解，并在此基础上进一步磋商达成共识。在既有共识的基础上，可从宏观层面着手，通过协商、谈判等方式，形成内容灵活、具有较强包容性的框架性协议，允许参与主体在熟悉协议内容后分阶段实施相关措施，努力在促进投资发展方面取得具体成果。这些框架性讨论为日后制定具有法律约束力的硬法条约做了前期铺垫。待条件成熟且确有必要时，各方可继续签署具有法律约束力的投资硬法条约。

在中国对中亚国家投资便利化进程中，成立25年的上合组织为共建“一带一路”倡议提供了安全保障和制度支持，是实现高质量共建“一带一路”的重要平台。从立法层面看，上合组织奠定了区域经济合作的法律基础（刘华芹，2025）。自2001年成立以来，上合组织先后签署了一系列有关区域经济合作的软法文件，这些软法性文件为促进“一带一路”倡议的发展奠定了基础。^①因此，在推进中国与中亚投资便利化进程中，应充分发掘、利用既有的软法机制，通过高端论坛、圆桌会议、研讨会等形式灵活多样的会议，为相关参与方提供沟通交流的平台，促进参与成员间达成共识。

^① 其中主要包括：《上海合作组织成员国政府间关于区域经济合作的基本目标和方向及启动贸易和投资便利化进程的备忘录》（2001年）、《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》（2003年）、《上海合作组织成员国元首关于贸易便利化的联合声明》（2018）、《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》（2019年）、《上合组织未来10年（2026~2035年）发展战略》（2025年）、《上海合作组织成员国元首理事会关于支持多边贸易体制的声明》（2025年）等。这些协议为推动建立稳定、可持续、多元化的供应链，发展区域内服务和货物贸易，促进“一带一路”贸易畅通奠定了基础。

3. 国际软法在“一带一路”贸易领域的制度供给

《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》(以下简称《“一带一路”愿景与行动》)强调积极推进沿线自由贸易区建设。但作为中国倡导的开放、非排他性区域合作模式,“一带一路”倡议在贸易领域的制度供给模式不同于传统依靠硬法条约推动贸易发展的路径。传统的自由贸易协定(FTA)合作模式以国际硬法条约为保障,倾向于明晰合作各方的权利义务及责任承担,旨在保障合作的稳定性和有效性。然而,这种合作机制一旦形成,便难以修改。例如,美国在其主导的《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)劳工章节中设置的高门槛劳工标准,弱化了区域内发展中国家的劳动力成本优势(陈伟光和王燕,2016)。

目前参与“一带一路”倡议的多数是发展中国家,这些国家法治化建设水平参差不齐,缺乏较成熟的贸易规则,难以与国际化标准对接。在此背景下,简单采取一刀切的 FTA 合作不可行。即使达成 FTA,部分国家也可能因自身发展状况而无法遵守合作规则。因此,“一带一路”贸易领域的国际公共产品供给需要软法保障。软法作为硬法的先行法,可以构建国际硬法的前期法律框架和谈判日程,为后续成员达成有法律约束力的诸边协定提供前提性框架,协调和平稳地推进立法(何志鹏和尚杰,2015)。Sindico(2006)认为,在全球治理中,软法发挥着硬法先锋的作用,对未来国际立法具有指导意义。软法文件虽不具有法律约束力,但可能为后续逐步形成条约或习惯奠定基础。这意味着,软法可以通过初步试验和良好的实施效果发挥示范性作用,为硬法的创制提供经验和调试空间。

基于上述情况,在“一带一路”倡议贸易领域,首先,对不符合当前贸易需求的部分硬法条约,由于其无法按照既有的修订程序在短时间内及时完善,难以满足倡议推进的迫切需要。因此,可借助软法就这些条约展开协商并予以调整,借鉴其他相对成熟的贸易规则重构标准,从而节省重新签订硬法条约的时间和成本。为迅速调整部分硬法条约的相关条款,在具体的软法文本创制中可采用模糊性的措辞,以争取最大多数国家的采纳与接受。如采取“尽可能”“尽最大努力”“根据缔约方的能力”“所有参与国都必须致力于合作”等措辞(D'Aspremont,2008)。这类建议性措辞有助于降低缔约方的抵触心理,通过循序渐进的方式为后续硬法条约的签订奠定基础。

其次,在主权较为敏感的贸易领域,可先行采取软法手段促进谈判。从法律属性上看,国际软法不同于具有法律约束力的硬法,不对成员创设权利、施加义务,当然也不具有强制执行力。软法协议允许缔约国通过灵活谈判方式,不断调整与实践不符的规则,为国家遵守协议提供了较大弹性空间。软法的这种优势,一方面有助于提升合作方的参与意愿,另一方面也能打破既有合作僵局,以更灵活的方式推动合作。以国际知识产权保护领域为例,发展中国家曾选择软法对抗《与贸易有关的知识产权协定》(以下简称《TRIPS 协定》)对发达国家知识产权的过度保护。经过发展中国家的不断努力,WTO 通过了《TRIPS 协定与公共健康多哈宣言》,^①该宣言对《TRIPS 协定》部分条款进行了调整,是发展中国家运用软法对硬法规则变更和重塑的成功经验。因此,在“一带一路”贸易合作的敏感领域,可充分借鉴上述经验,采取软法先行模式,待条件成熟后可签订“一带一路”

^① 《TRIPS 协定》项下成员方承担的专利保护义务,使发展中国家获取发达国家药物以解决国内健康危机的困难陡然增加。面对《TRIPS 协定》的硬义务和发达国家的步步紧逼,发展中国家转向寻求创设能够表达其利益和诉求的国际软法机制,通过重塑问题的方式,对《TRIPS 协定》的硬规则发起挑战。对于《TRIPS 协定》这类过度保护发达国家利益的硬法,通过各种软法来弱化 WTO 项下的法律义务,成为发展中国家和非国家行为体对抗和抵销此类硬义务的有效措施之一,也为发展中国家履行此类硬义务提供了更大灵活性。2001 年,在发展中国家的不懈努力下,《TRIPS 协定与公共健康多哈宣言》通过。在该宣言中,WTO 成员方确认《TRIPS 协定》能够且应当以支持 WTO 成员方保护公共卫生的权利,特别是对促进所有人获得药品的权利的方式予以解释和实施。

贸易硬法条约。

最后,对于尚未与中国签署任何双边或区域贸易协定且发展水平较低的国家,可优先采用软法规范促进贸易合作。“一带一路”沿线尚有部分国家未加入WTO。如果与这些国家尝试以硬法贸易协定的方式推进合作,从中国方面看,可能面临谈判周期较长、甚至因发展水平差异而无法达成协定的困境;从这些国家方面看,受经济发展水平所限,可能对硬法条约产生排斥态度,即便达成协定,也可能出现履约能力不足的问题。软法规范为各参与方提供了灵活的调整空间,有助于缓和因利益分歧和意愿差异引发的潜在冲突,从而增强了规则的普遍接受性和适用性。因此,中国在与这些国家的贸易合作中,应优先采用软法规范,采取对话和协商的方式,以促进合作与交流、增强共识和互信,为“一带一路”公共产品的有效供给提供稳定的制度保障。

四、结语

在逆全球化浪潮涌现的背景下,国际社会公共产品供给不足对整个世界经济发展造成了冲击,当下的国际社会尤其需要国际公共产品的有效供给。“一带一路”倡议作为中国向国际社会提供的公共产品,自2013年提出以来稳步推进。随着中国经济的持续发展,中国将继续为国际社会提供更多优质的公共产品。公共产品的有效供给离不开相关制度的保障,制度保障是进一步推动“一带一路”倡议有效运行的坚实基础,其本质就是推行“一带一路”倡议的国际法治,以国际法作为沿线国家彼此合作的桥梁,保障倡议的顺利推进,实现共商、共建、共享的国际新秩序。同时,考虑到“一带一路”沿线国家的实际发展状况,完全依靠国际硬法制度保障倡议的顺利推进难度较大。在短时间内,“一带一路”倡议难以形成大量有影响力的硬法规则。因此,在既有硬法条约保障的前提下,结合沿线国家经济发展及法治建设水平参差不齐的实际状况,融入国际软法制度保障“一带一路”倡议的顺利实施显得极为关键。特别是在基础设施建设、投资和贸易领域,借助软法缔结程序简便、创制成本低、弹性大等优势,制定包含更多基础设施建设中关于技术标准统一协调的软法规范,补充不符合当前投资、贸易领域的硬法条约或重新协商制定新的软法规范。这将有助于对基础设施建设、投资、贸易领域出现的新情况及时作出回应,进而推动“一带一路”倡议的深入实施,为国际公共产品的供给提供更加完善的制度保障。

参考文献:

- [1] 车丕照.国际法的话语价值[J].吉林大学社会科学学报,2016(6).
- [2] 陈志敏,吴志成,孙吉胜,等.全球治理倡议与中国特色大国外交[J].外交评论(外交学院学报),2026(1).
- [3] 陈伟光,王燕.共建“一带一路”:基于关系治理与规则治理的分析框架[J].世界经济与政治,2016(6).
- [4] [美]E·博登海默.法理学法律哲学与法律方法[M].邓正来译.北京:中国政法大学出版社,2010.
- [5] 韩永红.“一带一路”国际合作软法保障机制论纲[J].当代法学,2016(4).
- [6] 何志鹏.逆全球化潮流与国际软法的趋势[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2017(4).
- [7] 何志鹏,尚杰.国际软法作用探析[J].河北法学,2015(8).
- [8] 胡键.“一带一路”的国际公共产品功能与中国软实力的提升[J].国外社会科学,2020(3).
- [9] 李原.“一带一路”基础设施投融资合作规则研究[M].北京:社科文献出版社,2024.
- [10] 刘晓红.论“一带一路”建设中的软法治理[J].东方法学,2022(5).
- [11] 刘毅.国际公共产品的战略面向:“一带一路”义利观新论[J].新视野,2019(3).
- [12] 刘华芹.开启上海合作组织区域经济合作新征程[J].欧亚经济,2025(1).
- [13] 马呈元.国际法(第三版)[M].北京:中国人民大学出版社,2015.
- [14] 石静霞.“一带一路”倡议与国际法——基于国际公共产品供给视角的分析[J].中国社会科学,2021(1).
- [15] 王林彬,邓小婷.“一带一路”基础设施建设中的国际软法之治[J].江苏大学学报(社会科学版),2023(1).

- [16] 王彦志. “一带一路”倡议下中国国际投资协定实践: 回顾与前瞻 [J]. 武大国际法评论, 2023(6).
- [17] 徐明明. 基于尼泊尔梅吉铁路的中外铁路线路技术标准对比 [J]. 交通企业管理, 2020(3).
- [18] 夏炎. 国际铁路联盟 (UIC) 标准化现状研究及合作建议 [J]. 铁道标准设计, 2019(5).
- [19] 张建平. 亚太经济秩序转型与中国角色 [J]. 当代世界, 2026(2).
- [20] Cornes, R., Sandler, T. The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods [M]. Cambridge: Cambridge University, 1996.
- [21] D'Aspremont, J. Softness in International Law: A Self-serving Quest for New Legal Materials [J]. The European Journal of International Law, 2008, 19(5).
- [22] Kaul, I., Conceicao, P., Le Goulven, K., et al. Providing Global Public Goods: Managing Globalization [M]. New York: Oxford University Press, 2003.
- [23] Kaul, I., Grunberg, I., Stern, M. A. Defining Global Public Goods [C]. in Kaul, I., Grunberg, I., Stern, M. A. Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century. New York: Oxford University Press, 1999.
- [24] Olson, M. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups [M]. New York: Harvard University Press, 1965.
- [25] Sindico, F. Soft Law and the Elusive Quest for Sustainable Global Governance [J]. Leiden Journal of International Law, 2006, 19(3).
- [26] Samuelson, P. A. The Pure Theory of Public Expenditure [J]. The Review of Economics and Statistics, 1954, 36(4).
- [27] Snyder, F. The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques [J]. The Modern Law Review, 1993, 56(1).

Soft Law Governance of the Belt and Road Initiative from the Perspective of International Public Goods Supply

WANG Linbin DENG Xiaoting

Abstract: The Belt and Road Initiative, as public goods provided by China to the international community, requires institutional support for its effective supply, yet it cannot produce a significant body of influential hard law rules in the short term. International soft law is highly aligned with the Belt and Road Initiative in terms of both philosophy and normative demands, offering a new solution to the institutional challenges faced by the Initiative. Specific soft law mechanisms can be applied in the following areas: at the conceptual level of the Belt and Road Initiative, more soft law declarations and initiatives should be formulated; in the field of infrastructure development, an open coordination mechanism should be established, along with soft law norms that include unified technical standards; in the investment sector, soft law norms should be utilized to address gaps and shortcomings in existing hard law treaties, while leveraging the institutional advantages of soft law in facilitating multi-stakeholder participation to create more exchange platforms for non-state actors; in the trade sector, beyond using soft law to complement existing hard law treaties, it is also necessary to adopt soft law norms in sovereignty-sensitive areas or for countries that have not yet signed any bilateral or regional trade agreements with China, in order to promote trade cooperation first, with hard law treaties to be concluded when subsequent cooperation matures.

Keywords: international public goods; the Belt and Road Initiative; international soft law

(责任编辑: 金孝柏)