

国际调解院:国际争端解决的新平台

许军珂 王晓杰

【摘要】国际调解院香港筹备办公室于2023年2月16日成立,引起各国以及国内外学者广泛关注。国际调解院的建立具有鲜明的时代背景:一方面,世界时局动荡加剧,全球治理赤字严重;另一方面中国综合国力增强,实现历史性跃迁。在这种大环境下,中国以习近平外交思想为指导,遵循联合国宪章,对国际争端解决进行反思性回应和建设性参与,积极提高自身作为国际秩序主体的参与度,主动承担解决国际法治发展难题、提供国际治理中公共产品供给等国际责任,以国际调解院的建立助力国际治理体系重构。各国应在包容开放、共商共建的基础上多向度立体构建国际调解院,可以通过“一带一路”倡议和数字赋能加以辅助,力求实现能给各国同时带来效益的变革。

【关键词】国际调解院;时代背景;理论探源;实践需求;建立模式

【作者简介】许军珂,外交学院副院长、教授;王晓杰,外交学院外交学系博士研究生(北京 100037)。

【原文出处】《中国高校社会科学》(京),2023.5.136~148

【基金项目】本文系国家社科基金重大项目“国际私法视域下中国法域外适用的制度构建研究”(20&ZD202)阶段性成果。

引言

国际调解院是由中国发起的首个专门以调解方式解决国际争端的政府间国际组织,由各方共同协商建立,致力于促进国际和平安全发展,维护国际秩序稳定,以和平友好方式解决争端和处理分歧,并弥补现有争端解决机构的不足,为国际争端的和平解决提供新平台。2022年,中国和印尼、白俄罗斯、苏丹等九个国家^①签署了《建立国际调解院联合声明》(以下简称《联合声明》)。2023年2月16日,国际调解院香港筹备办公室依此声明成立,负责就国际调解院的设立和公约起草等事项开展谈判,标志着国际调解院的建立进入实质阶段。作为专门提供调解的国际组织,国际调解院的建立不仅符合和平发展的时代要求,也为后疫情时代跨境交往和国际治理提供法治保障。本文基于国际调解院建立的时代背景,重点探讨其理论基础和实践必要性,并对国际调解院建立的原则、模式和进路作出阐释和分析,对国际调解院的运行和发展提出建议。

一、时代背景:国际调解院建立在历史交汇点

作为顺应时代大势、回应国际需求的产物,国际调解院的建立有深刻的时代背景,其处在世界历史

纵发展和国际社会横走向的交汇点,处在世界持续动荡和中国稳定发展的交汇点,是中国对世界百年未有之大变局和国际秩序新形势的反思性回应,是中国在强起来时代对全球治理与国际和平发展的建设性参与,也是中国特色大国外交实践呼唤与实践创新的迫切要求和必然结果。

(一)世界时局动荡,国际秩序重组

当今世界处于百年未有之大变局,历史之变、世界之变和时代之变同时进行,“黑天鹅”和“灰犀牛”事件频发。如果说世界历史发展的每一阶段都有相应的特点和时代特征,那么,当下时代的特征便是新一轮科技革命和产业变革带来国际关系和国际秩序的新发展、新变革和新调整。

国际格局调整,和平发展亮红灯。人类面临着和平与发展困境,具体而言,和平方面,北约东扩、俄乌冲突,地缘对抗升级、地区冲突增多、和平谈判艰难,个别国家民粹主义抬头、单边主义和冷战思维盛行;发展方面,世界政治休克、全球经济萎缩,全球粮食、债务、能源危机严重,气候变化、贫富差距、国际公共产品缺失等全球性挑战愈加严峻。特别是新冠肺炎疫情的爆发,直接冲击全球事务,使国际格局、

国际秩序重新洗牌,非西方国家应对危机的能力明显提升,并为国际社会防疫提供基础支持,助力世界各国共同度过疫情难关。^②正如约翰·科顿(John Kirton)所言,应对全球危机的中心已经转换,起初是威斯特伐利亚主权国家体系,现在已然变为拥有共同脆弱性以及共同责任性的全球社会。^③应对危机能力的提升和中心的转换引起美国对华打压增强,借疫情全面围堵中国,从贸易战、科技战、金融战到军事挑衅、公然干涉中国内政,这客观上加剧了世界时局的动荡和国际秩序的重组。

顺应历史而为,合作共赢方长久。“志合山海近,众行天地宽。”中国深知在世界多元化、社会数字化、经济全球化的今天,合作共赢才是发展之道,要顺应历史潮流而为,坚决抵制单边主义和强权政治,坚定维护以国际法为核心的国际秩序。故面对愈加严峻的全球挑战,中国作为负责任的大国创造性地提出建立国际调解院,坚定维护和捍卫联合国宪章下和平解决争端原则,为国际和平发展注入新鲜血液和强大动力。同时,从供给层面进行创新以解决时代难题,为世界提供公共法治产品,以维护多边主义和多元稳定的世界格局和世界秩序。

(二)全球治理赤字,国际法治式微

目前,全球治理的红灯已频繁亮起,治理体系屡次失灵,国际法治也因为缺乏有效的规则、制度和机制的支持而无法解决摆在全人类面前的问题,并且变得无力、局限、脆弱,以至在全球新形势下逐渐弱化。^④

全球治理愈发复杂,国际法治基石动摇。具体而言,现存的国际法机制和规则大多是在欧美国家主导下建立的,在实践中利益偏向明显、公正性不足,有时甚至直接沦为欧美国家用于政治斗争的工具。个别霸权国家对国际制度规范“合则用,不合则弃”,导致国际组织的治理功能发挥异常,如联合国和世界贸易组织部分功能丧失,整个国际秩序到了崩溃的边缘。而面对已经亮红灯的全球治理以及难以有效运作且不断弱化的国际法治,发达国家试图通过保护主义和霸权主义来维护自身在全球治理和国际法治中的权威地位并约束他国发展,引发全球范围内逆全球化和民粹主义思潮,使全球治理愈发复杂,并且严重动摇国际法治的认同基石。^⑤同时,以美国为代表的发达国家以自身利益为价值导向,推行“小多边主义”,试图重构现行国际规则,从而维

护其对全球治理的控制。而其制定的所有标准和规则均包含利益的成分。^⑥

寻找新思路,达成新共识。一方面,面对全球治理中一直存在的强权国家主权意识膨胀,传统规则治理和关系治理都难以发挥实效;^⑦另一方面,随着发展中国家更多参与国际交往和全球治理,它们逐渐成为推动经济全球化和多元化发展的中坚力量,也愈发渴望建立一个公平公正、可以发声的法律平台,以维护自己的合法权益并为国际法治建设做出贡献。故在国际调解院的建立上,中国的倡议得到了发展中国家的积极响应。目前签署《联合声明》的国家均是发展中国家,体现了发展中国家渴望建立公平公正的国际法律秩序、建立发声平台来表达诉求的迫切愿望。作为应对全球性议题的国际合作平台,国际调解院通过在新的治理机制设计上达成共识以逐步解决全球性问题,既提振了国际社会参与全球治理、加强国际法治的信心,又满足了发展中国家渴望建立新机构以合理解决争端的现实要求。^⑧

(三)中国和平发展,实现历史性跃迁

新时代,中国加大生产力发展、逐步迈向现代化,加快转为世界强国、实现历史性跃迁,综合国力增强、走近世界舞台中央,在制造业、贸易和科技发展等各方面都在逐渐打破欧美国家主导的地位和格局。

加大生产力发展,逐步迈向现代化。新中国成立后,特别是改革开放以来,中国建立社会主义市场经济体制,大力发展生产力,实现了全方位的历史性转变和经济发展质的提升,即从生产力落后到高速增长,再转向高质量发展。近年来,中国产业结构不断优化,制造业规模优势凸显,产业竞争力和抵御风险能力增强,发展空间广阔、内生动力充足,尤其是“一带一路”倡议的提出和推进,直接成为相关国家经济稳定增长的动力源。即使近年受新冠肺炎疫情影响,中国也依然稳坐第二大经济体和第二大货物贸易国的位置。^⑨

加快转为世界强国,实现历史性跃迁。中国提出创新驱动发展战略,提升科技创新能力,在载人航天、核电技术、量子信息等领域都取得重大进展,成功踏入创新型国家行列。人民的生活水平和生活质量也随着经济增长得到提高和优化。中国大力落实消除贫困政策,增加扶贫攻坚的规模和力度,彻底解决绝对贫困问题,扎实推动共同富裕。同时,中国澄

清了西方文明中心论、文明优越主义、历史终结论的误区,提倡文明的共享性和平等性,促进世界文明的丰富多元与和谐共生,推动世界文明的交流互鉴与对话融合,为各国人民和平交往提供思想资源和交流平台。^⑩

综合国力增强,走近世界舞台中央。随着综合国力的增强,中国以全新的姿态逐步走近世界中央,成为国际社会关注的焦点,也在解决全人类问题、应对全球挑战等方面发挥更大作用。中国的和平发展具有全球价值,不论是提出“一带一路”倡议,还是提出构建人类命运共同体,抑或倡议建立国际调解院,都是中国积极参与全球治理、促进世界交流互鉴与和平发展的体现,是不断为世界发展注入活力和生机的中国担当,是中国在和平发展背景下做出更多国际贡献、承担更多国际责任、积极回应各国人民关切的必然要求。

二、理论探源:国际调解院建立的可行性基础

国际调解院作为政府间国际法律组织,旨在促进争端的和平解决与国际和平发展,实现争端方的合作共赢。其设立具有理论可行性,是对“时代之变”的不变回应:变的是世界处于百年未有之大变局,国际格局、国际秩序重新洗牌;不变的是应对变局时要秉持联合国宪章和平解决国际争端原则,要积极促进国际法治和维护多边主义。同时,国际调解院在一定程度上也是对“时代之问”作出的中国式解答,为中国与世界各国的友好合作和后疫情时代国际和平交往提供法治保障,为世界经济快速平稳发展塑造和平、稳定的国际环境。

(一)习近平外交思想是国际调解院建立的理论指南

习近平外交思想的核心要义是“十个坚持”,其中,坚持以维护世界和平、促进共同发展为宗旨推动构建人类命运共同体,坚持以公平正义为理念引领全球治理体系改革,坚持以相互尊重、合作共赢为基础走和平发展道路为国际调解院的建立提供了外交理论支撑。^⑪特别是人类命运共同体理念,为国际争端解决机制的进一步发展提出新的努力方向。人类命运共同体理念强调世界各国相互依存、休戚与共,在追求本国利益时兼顾他国合理关切,在谋求本国发展中促进各国共同发展,要求各国发展双边和多边合作、完善国际争端解决机制和国际治理机构,以应对日益严峻的全球性挑战。该理念顺应时代发展

潮流,体现了中国与世界各国携手应对人类共同挑战的愿望,以及推动世界和平发展、平等对话、合作共赢的大国担当。人类命运共同体并不是超现实的“乌托邦”、“大一统”或“世界共和国”,而是代表着人类共同繁荣、普遍安全、和平共处、开放包容的美好愿景,包含着禁止使用武力、不干涉别国内政、促进国际合作等基于条约和习惯法的基本国际法义务,^⑫具有坚实的国际法基础和重要的国际法意义,符合先进的国际法学理念,是共进国际法的终极目标,^⑬也是人类法治文明发展的最高程度。

国际调解院的构建秉持包容开放、共商共建共享的原则,致力于推广和普及“调解”这一友好型争端解决方式,坚持以对话和协商的方式解决争端和分歧,这与习近平外交思想中互相尊重、平等协商的基本内涵相同,抑或说国际调解院的建立是中国主动将国际法融入新型国际关系和国际秩序构建、扩展全球伙伴关系的外交实践成果,是中国为推动国际关系法治化作出的贡献,是在习近平外交思想指导下的产物。即构建人类命运共同体是中国在理念方面的贡献,而构建国际调解院是中国在人类命运共同体理念指导下对国际社会争端解决机制的贡献,且国际调解院的存在本身便是习近平外交思想的落实,其存在也将进一步推动习近平外交思想的践履。“治国者,必以奉法为重”,法治是现代外交和国际关系领域的一大准则。国际调解院将推动人类命运共同体的构建,也为人类命运共同体提供重要规则支撑、法律服务和法治保障。

(二)联合国宪章和平解决争端原则是建立国际调解院的国际法基础

国际法学者路易斯·亨金指出:“国家间关系经历了从武力、外交到法律的运动”^⑭。和平解决国际争端是19世纪末创立的重要国际法律制度,并逐渐演变为各国公认、具有指导意义的基本国际法原则,在各种国际法文件中都有所规定,如《联合国宪章》《各国经济权利和义务宪章》等。1899年第一次海牙会议签署的《和平解决国际争端公约》是国际社会树立与落实和平解决国际争端理念的开始,其第一次明确要求并极力倡导各国充分使用斡旋、调解与仲裁等和平的政治和法律手段解决国际争端。1928年于巴黎签订的《关于废除战争作为国家政策工具的一般条约》第2条规定,缔约方只能用和平方法解决它们之间发生的任何性质的争端和冲突。其虽未明确

指出和平解决争端的方法,但助力和平解决争端之理念演变为国际法基本原则。《联合国宪章》第2条第3款则明确规定和平解决争端的国际法原则,即维护国际和平与安全、以和平方式解决国际争端。依照《联合国宪章》规定,会员国为实现联合国宗旨和原则得“防止且消除和平之威胁”、“制止侵略或其他和平之破坏行为”、“以和平方法且依国际法原则解决足以破坏和平的国际争端”,第33条第1款以宪章宗旨为指导向会员国推荐政治和法律方法。同样,《国际法原则宣言》明确规定与阐释和平解决国际争端原则。^⑤如今,和平解决争端是国际法的一项基本原则,也是国家在处理国际事务时必须遵守的习惯国际法规则。^⑥与20世纪之前国家动辄使用武力或发动战争的情形相比,20世纪之后国家使用武力情形急剧下降,愈加倾向于以和平方法解决争端。

自和平解决国际争端原则确立以来,调解便是争端解决的方式之一,但一直位于诉讼和仲裁之后,特别是在国际法院和国际仲裁院设立之后,调解直接成为争端解决的辅助手段。^⑦但时至今日,国际法院和国际仲裁院等既有争端解决机构的弊端日益显现。首先,程序繁杂导致案件耗时较长,很多争端得不到及时、高效解决;其次,国家一般首选政治手段解决纠纷,以最大限度保留对争端的控制,不愿采用司法手段,也抗拒将争端提交国际法院或国际仲裁院;再者,现有的争端解决机构更多是事后介入纠纷,无法做到预防纠纷、事先缓和争端方之间的紧张局势;最后,既有国际争端解决机构常采用诉讼和仲裁等对抗性手段解决纠纷,局限于你输我赢的层面,缺乏对合作共赢、友好解纷的探索。^⑧而调解既能克服耗时长、费用高、风险高的问题,也能减少文化观念、商业习惯等差异带来的阻碍;既能解决当事方之间的冲突和分歧,也可维护友好关系、减少对抗性,以更柔和的方式达到双赢、共赢,减少再次发生冲突的可能;既能依照法律和规则解决纠纷,也可随机应变,具有灵活性和创新性,为当事人提供解决问题的弹性空间;既能解决国家间公法争端,也可解决国家与私人间投资争端和私人之间的国际商事争端。^⑨基于这些优点,调解愈发获得争端当事方的青睐,联合国也日益重视调解在解决国际争端方面的作用,如联合国秘书长古特雷斯于2018年公开表示,要关注调解在争端预防和解决中的作用,并建议联合国大胆和创造性地利用资深调解顾问小组等资源。^⑩

在此基础上,中国顺势而为,提出建立国际调解院,为争端方的合作、协商提供平台,并提供第三方协助,成为推动和促进国际争端和平解决的一股强大动力,这也是在《联合国宪章》下对和平解决争端的有益发展和完善。其设立将充分融合外交与法律,结合政治方式和法律方式的优点,减少争端解决的费用成本和时间成本,合理利用有限的司法资源,以更柔性、更平和的方式解决国际争端,从而达到令各方满意的结果。

三、实践需求:国际调解院建立的必要性分析

国际调解院的建立不仅具有可行性,而且具有必要性,符合国际争端解决多元化发展趋势,是对多元化纠纷解决机制和全球治理体系的有益探索和积极创新,是中国对国际争端解决进行反思性回应和建设性参与的重要工程,是中国提高自身国际秩序主体性和参与度的必然要求,更是建立与经济全球化新阶段相适应的、体现国际法守正创新的实然之举。

(一)国际调解院为国际争端解决提供新平台

1. 国际争端解决急需发展是建立国际调解院的基础。从国家视角审视,国际法的发展与创新归因于国家主体的多元性,国家尤其是大国影响着国际争端解决机制的创新。长期以来,欧美国家一直把控着国际争端解决机构,新兴大国虽然在经济上逐步赶超欧美,但在国际法发展中的话语影响力有限,需要借助国际争端解决机构创新维护崛起成果。正如史久镛先生所言:“现行体系和规则的不合理性在国际格局变化的大背景下日益凸显,其已不能有效应对和解决全球治理中的各种挑战和问题,故创新和完善国际法乃时代之要求。”^⑪无论是国际法自身的守正与创新,还是全球治理的时代要求和对全人类问题的时代回应,都代表着规范视角下的秩序共识,即应当通过发展和完善国际法来促进国际秩序的合理化,^⑫以期公平高效地实现国际社会之治理,无疑,国际调解院的构建可以达到此目的。^⑬具体而言,严格遵循程序且资源有限的司法审理已经无法处理不断激增的国际纠纷;且其在审理过程中的不公平性和不合理性日趋凸显,导致很多国家不满国际法院等现有争端解决机构。现存的国际争端解决机构大多是西方国家发起建立的,在司法实践中利益偏向明显、公正性不足,有时甚至直接沦为西方国家用于政治斗争的工具,成为激化国家间矛盾和冲

突的导火索。如2016年“南海仲裁案”,仲裁庭在中国并未参与的情况下得出仲裁结果,实质就是披着法律的外衣做政治斗争,根本无法解决矛盾和冲突。^②现存的投资仲裁机构,因其仲裁员多来自发达国家而饱受诟病;^③海牙国际法院在实践中偏向西方国家而忽视发展中国家的利益;世界贸易组织(WTO)在保障国际法治和解决国际贸易争端方面曾长期发挥重要作用,但近几年由于美国阻挠上诉机构法官选任而陷入停滞状态,无法维护国际秩序和有效解决国际争端。^④总之,国际争端解决机制迫切的发展和改革需求是国际调解院成立的基础。

2. 国际调解的供需关系使得建立国际调解院具有必要性。调解作为“东方智慧”,是中国“以和为贵”传统文化的体现,因其包容、友好、经济、灵活的特点为世界上很多国家和地区推崇和使用。^⑤中国长期以来一直致力于以调解方式和平解决国际争端,以对话协商方式处理分歧,摒弃零和博弈,追求互利共赢,从而避免仲裁和诉讼的对抗程度和政治风险高等缺点。调解的国际需求急剧增加,但国际社会并没有专门的国际调解机构,现存争端解决机构往往仅将调解作为诉讼或仲裁的前置或辅助手段,无法满足日益增长的调解需求,这种供需关系导致国际调解院在国际社会出现具有必要性。

需要强调的是,国际调解院的设立,并非要将现有国际法规则和机构推倒重构,而是在现有基础上查漏补缺和发展创新,正如“一带一路”倡议和亚洲基础设施投资银行建设一样,^⑥均源于国内主张和行为习惯的国际化与规范化,其构建均依托中国的综合实力,是中国对国际争端解决进行反思性回应和建设性参与的重要工程,也是中国提高自身国际秩序主体性和参与度的必然要求,更是与经济全球化新阶段相适应的、体现国际法守正创新的实然之举。

(二) 国际调解院为国际治理提供国际法治公共产品

1. 当下国际公共产品供给缺口巨大。公共产品一词源于新古典经济学理论,大卫·休谟、亚当·斯密、保罗·萨缪尔森等经济学家都对其进行过阐释,世界银行、联合国等国际组织也对其加以关注和探究。取各方公约数而言,公共产品是指具有强外部性的商品、服务、规则体系或政策体制,具有非竞争性和非排他性的特点。^⑦国际公共产品则是公共产品在全球范围内的延伸和扩展。联合国开发计划署

(UNDP)研究发现,21世纪的全球治理需要更多的国际公共产品以弥补供给缺口。而缺口的补给需要包括中国在内的更多新兴市场国家逐渐成为供给侧改革的主体,克服利益激励缺失、参与公共产品管理被排斥等困难,以国际法规则和国际法治公共产品的变革和完善推动全球治理中供给侧缺口的弥补和国际公共产品管理的加强。^⑧同时,由于既有国际公共产品多是在欧美国家主导下建立的,更多体现的是只关注本民族、本国家、本地区利益的“区域发展”“美国优先”等西方中心主义思想和狭隘利益观,这显然不利于国际治理的实施和国际秩序的维护,也引起众多利益受损国家的不满,故新型国际公共产品的构建要在承认国家制度、文明差异的基础上,强调超越制度、文化的差异,做到和而不同、求同存异、包容互鉴,以共商、共建、共享构建理念,以和平共处、友好解纷为方法论,兼顾发达国家和发展中国家的利益。^⑨

2. 国际调解院作为重要的国际法治公共产品可以有效缓解供给缺口难题。国际争端解决机构本身就是公共产品,故国际调解院的定位是国际法治公共产品,其在国际公共产品供给缺口巨大的当下具有重要作用。一方面,从国际公共法治产品的类型和缺口看,WTO争端解决机构属于“最弱链环型”国际公共产品,即单一国家的不配合就会影响产品效用的发挥,其他国家的努力也会因之付诸东流、归于无效;^⑩而国际调解院作为国际公共产品属于“集合努力型”,即依靠国际社会部分成员的集中努力,其成效取决于其他国家的配合和对等,但不会完全受制于单一强国。^⑪所以,共建国际调解院是各国的必然选择,也是在一定程度上对“时代之问”作出的解答,为双边、区域及多边合作创造良好的国际环境。另一方面,国际调解院对其他国际公共产品提供保障作用,确保其他国际公共产品正常效用的发挥。从公共产品的宏观风险及防范治理出发,国际调解院可确保“一带一路”倡议等国际公共产品的长期稳定及可持续发展,以推动解决全球发展失衡问题,促进主权国家的并立共存、国际社会的组织化以及人类需求的渐长和趋同,从而形成各国良性互动和各经济体协调发展的格局。^⑫

(三) 国际调解院助力全球治理体系的重构

1. 全球治理体系急需发展和优化。“冷战”结束后,“一超多强”并存的世界格局和多极化趋势逐渐

显现,2008年全球范围内金融危机加速,主要经济体重新洗牌,但在国际话语权、国际规则制定权、全球治理代表权和发言权方面,发展中国家仍然处于弱势地位。现有的世界秩序是由西方强国主导的,包括联合国在内的国际组织经常受到美国等西方强国霸权的干预和影响。现有争端解决机制也常被西方强国作为维护自身霸权以及发达国家利益的工具,处理问题时难以真正做到公平公正,严重影响国际法的公平性和有效性,打击发展中国家参与全球治理的积极性。

如果将世界历史作为有机体,国家就是个体,国家与国家的关系就像社会中人与人的关系。正是由于这种紧密联系的存在,世界成为有机体。^⑤国际秩序起源于独立国家的存在与共处,维护个体独立并与他国和平共存的制度使国际社会呈现秩序形态。国际法是国际秩序得以维持的“压舱石”,现有的全球性问题部分是因国际秩序存在不合理性导致的。而国际争端解决的创新应着眼于国际治理体系的优化和完善,以提升全球治理的效率,实现全球治理之平等、公正、合理。

2. 国际调解院对症下药,助力全球治理体系重构。一方面,国际调解院的建立符合世界多元发展的趋势,促进全球治理的多元化。它为广大发展中国家提供发声的平台,让世界能够听到弱小国家和发展中国家的声音。法国思想家福柯曾说过“话语即权力”,“话语并不是仅记录斗争,亦存在话语之争,故话语是必须控制的力量”。^⑥中国依托国际法提出建设国际调解院,表明发展中国家推动国际法发展、全球治理体系改革的“动能”,对提升发展中国家在全球治理以及争端解决体系中的话语权具有重要意义。

另一方面,国际调解院是规则治理和关系治理的融合,能有效提升全球治理能力。全球治理赤字是国际社会缺乏权威有效的规则、机制或现行规则、机制“绩效”未能达标的体现。^⑦共识是全球治理的基石,决定着国际规则和机制的有效性。规则治理需要有法治共识,以较高法治程度为前提,^⑧并由第三方机构保证规则执行和争端解决。但治理主体和治理诉求具有多元性,而国家主权意识的碰撞必然是强权国家主权意识占主导地位,故单一使用规则治理难以奏效。而从经济学领域引进的关系治理,提倡包容开放的价值取向和求同存异的治理理念,

主张以信任和共识为基础、以沟通和协商解决问题。但关系治理同样不能单一而行,需要以国际法治和规则共识为基础。故全球治理难题的解决需要融合规则治理和关系治理,或者在融合两者的基础上提出新的治理方案。国际调解院作为法律与外交结合的产物,其建立既提高了治理主体的多样性和多元化程度,又融合规则治理和关系治理,从多角度、多方面促进国际治理能力的提升,既可以为国际争端解决提供新选择、新平台,健全国际法律服务和定纷止争机制,也可以提升全球治理能力,促进世界多元化发展,为发展中国家参与全球治理助力。

四、开放包容:国际调解院建立的模式与进路

国际调解院筹备办公室的成立是各国汇集众智和群力的阶段性成果,未来的筹备工作将更加艰巨。筹建各国应做到相互尊重、共商共建、开放包容、和而不同,以和平共处、友好解纷为方法论,采用多向度立体构建模式,以推动解决全球发展失衡问题为方向,传播正能量,形成各国良性互动和各经济体协调发展的格局。

(一)国际调解院建立的原则

国际调解院的筹建要坚持包容开放、共商共建的原则,只有这样,才能推动国际秩序和国际法治朝着公正合理、友好共赢的方向发展。而包容开放和共商共建的前提是要相互尊重国家主权,主权平等方能友好对话、协商解纷。^⑨

1. 坚持尊重主权原则,夯实构建之基石。国际调解院的筹建要秉持互相尊重主权的原则。相互尊重和信任是国家间相处的应有之道,是联合国宪章确立的宗旨和原则,也是国际调解院筹建的基础。各方平等是相互尊重的前提,这就要求筹建各国摒弃偏执的“西方文化优越论”,摒弃保护主义与零和博弈,倾听彼此合理关切,加强各方平等、友好对话,以沟通协商解决分歧。^⑩

2. 坚持包容开放原则,营造良好的全球发展态势。将开放包容作为国际调解院的构建原则,是对联合国宪章“发展国际间友好关系”以及“不分种族、语言、宗教”宗旨的弘扬和发展。国际调解院的筹建要做到包容开放,具体应做好以下两个方面。一是要吸收各大文明和法系的优点和特长,兼容并蓄、交流互鉴。“夫物之不齐,物之情也。”世界各大文明和法系没有优劣之分,只有特色之别。^⑪国际调解院的建立应从不同文明中汲取营养、寻求智

慧,超越法律隔阂和冲突,做到交流互鉴、兼容并蓄、求同存异、相互理解、共同发展。既正视各方因文化传统、法律观念等不同而存在的现实差异,也探寻国际争端解决体制下求同存异的包容空间;既客观评估规则所涉权益之争、不足和局限之处,也主动探索价值取向、利益立场不同之困境的破解路径。二是国际调解院的成员保持开放性和包容性,即对世界所有国家开放,包括发展中国家和发达国家、西方国家和东方国家、大国和小国。国际调解院是以条约为基础的政府间国际组织,所有志同道合的国家都可通过签署条约加入国际调解院,不论意识形态、历史文化、种族宗教、政治制度、经济体量、地理位置和发展阶段。国际调解院呼吁和欢迎更多的国家加入,以共赢思维应对愈加复杂的国际争端,以友好精神适应正在剧变的国际格局,以东方智慧破解时代难题。^⑫

3. 坚持共商共建原则,提升国际认同。各国基于自身国情、文化传统等不同对国际调解院的构建、公约的起草、国际法的解释和适用往往会有不同的主张,这在情理之中,但要坚持以对话协商求取各国共识和最大公约数,平衡反映和考量各方诉求,求同存异,走出一条对话而不对抗、共赢而非零和的相处之道。^⑬以往国际争端解决机构的建立更多是西方发达国家提出,机构设置和规则制定容易忽略发展中国家的利益,而只有提高广大发展中国家在国际争端解决中的参与度,才能推动国际争端解决机制朝向更公平、公开、公正的方向发展,也才能使国际调解院发挥其应有的争端解决之用。故国际调解院的建立需以共商共建共享的全球治理观为依托,充分利用现有国际争端解决平台和国际合作平台,创新国际调解机制,提升国际调解院的国际认同,推动引领国际争端解决发展和全球治理体系变革。^⑭

(二)多向度立体的建立模式

国际调解院的应然模式是多向度立体的,不仅涵盖多种争端类型,而且与既有争端解决机构联动构建,以实现灵活便捷、高效经济、和谐友好、公正中立解纷。

1. 多向度立体构建国际调解院。从国际调解院设立初衷和现有资料看,国际调解院的构建呈现“多向度立体架构”,它回应着各共建国家在不同领域内的需求,由若干向度的国际条约和规则共同支撑。即国际调解院的建设将超越传统思路,综合考量公

法和私法层面,以高效、友好、经济地解决争端,融合各种争端类型,反思现有争端解决机构的利弊,合理融入中国元素和中国方案,创建涵盖国家间公法争端、贸易争端、投资争端等多类型的统一争端解决机构。实践中,一方面,国际调解的当事人日趋多样,B2B(企业-企业)和B2C(企业-消费者)在线交易和争端的激增致使小型企业和电子商务消费者活跃在谈判桌上;跨境家事纠纷调解促进家庭成员之间平和对话与协商,这都扩大了调解的当事人范围。就调解涵盖的争端类型而言,除了商事调解,还有国际投资纠纷调解、家事纠纷调解、知识产权调解、国家间公法性争端调解、电子商务争端调解等。^⑮另一方面,各类型争端解决处于分离状态,即便均为私法层面且联系紧密的贸易和投资争端解决也处于分离状态,争议双方可能会同时利用不同的争端解决平台,这就引发经贸争端解决机构的互动及统一问题。特别是在调解解纷的情况下,一并处理案涉贸易和投资争端,调解时各方当事人会拥有更多协商余地、进退空间和谈判筹码,如以贸易领域的让步换取投资领域的利益,能达到更好的解纷效果。故在这种情况下,创建涵盖国家间公法争端、贸易争端、投资争端等多向度的统一调解院对各方均有利。对国际调解院而言,可扩大自身管辖范围,将更多争端引入调解解纷的渠道,提高国际认同度和知名度,营造全球发展态势;对争端方而言,在涉及多类型争端时可将案件一揽子提交给国际调解院,避免有些争端不在受案范围而需要另行交至其他争端解决机构,引起不必要的行政负担、时间和费用成本等。

在多向度立体架构的基础上,《国际调解院规约》《国际调解院调解规则》等文件展开起草。概括而言,《国际调解院规约》可包括如下几部分:调解院之组织、调解院之管辖、规则适用、规约修正事宜。^⑯首先是调解院之组织。该章包括调解院经费来源、地址选择、机构和人员组成,调解院院长的确定及调解员选任标准、程序、人数、任期、替换、免职、义务和特权、福利待遇等。其次是调解院之管辖。因调解一般遵循当事人自愿原则,故调解院的管辖权应主要来自当事人合意,该合意可于争议发生前或争议发生后达成。最后是规则适用。规则适用方面仍然依照意思自治原则,但国际调解院应有自己的调解规则供当事人选择适用。虽然调解规则不像仲裁和诉讼规则那样具有强制性,更多的是和调解技巧结

合起来达到润物细无声的效果,但规则是国际调解运行之基础和争端解决之根本,其设定仍然是国际调解院建设中非常重要的一步。基于完整性和实操性考量,国际调解院调解规则至少需包括规则的适用、调解的启动和进行、调解员的人数和选任、调解方式、和解协议、保密义务和费用等。^⑦

2. 与既有争端解决机构联动构建国际调解院。一方面,上文已述,国际调解院不是对既有国际争端解决机构的挑战,也无意取代现有国际争端解决机构,更不是另起炉灶、推倒重来,而是力求与国际法院、国际仲裁院等现存的机构形成优势互补,故做好国际调解院与现有国际争端解决机构的衔接至关重要。^⑧国际调解院与国际法院、国际仲裁院等机构虽在争端解决程序和效果上有别,但均有和平解决争端的利益诉求,以定分止争、减少冲突和分歧、增加共识为最终目的。特别是国际调解院与国际法院,在程序和效果上一刚一柔、一张一弛。国际法院审理案件以国际法律规则为准绳,严格遵循庭审程序,而国际调解院解决争端更具有灵活性,当事人可依其合意把控争端解决进程。当调解因受语言文化的差异、意识形态的冲突和利益价值的分歧等诸多因素的影响,最终未能达到解纷的效果时,国际法院就是解决争端的最后一级阶梯,可以在调解失败时提供补救措施。

另一方面,国际调解院应充分利用“他山之石”和“前车之鉴”。现有争端解决机构为国际调解院的建立和发展提供了经验和教训。以国际法院为例,其在裁判中因忽视发展中国家利益而引起诸多国家不满。国际调解院要从机构设置、规则设定、调解程序等方面做好制度设计,避免各方力量对话语权重的影响,保护发展中国家的正当利益。同时,仲调分离并衔接是现行国际仲裁机构较为成熟的做法。2014年,新加坡国际仲裁中心和新加坡国际调解中心启动了《AMA 仲裁协议》,实现仲调分离并衔接。案件启动仲裁后会被暂时搁置,并转到调解程序,若调解成功,则和解协议视为同意裁决;若调解失败,则转回仲裁程序。^⑨这种衔接机制不仅保障争端解决的公正和中立,还能节约时间和物质成本,避免当事人与两个或多个机构交涉。国际调解院在筹建时也可考虑是否与国际知名仲裁机构进行合作,以及如何构建合作网络,才能使争端解决的成本效益最优化,达到加强机构间紧密衔接以

减轻当事人行政负担的效果,不断筑牢多元解纷的根基。

(三) 倡议推动和数字赋能的建立进路

在多向度立体构建模式的基础上,国际调解院可以“一带一路”倡议为依托并用数字技术加以辅助,做到为国际争端解决提供新选择、新思路,为和平发展添加动力。

1. 以“一带一路”倡议推动构建国际调解院。2013年,中国提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”重大倡议,简称“一带一路”倡议。“一带一路”倡议是人类命运共同体的实践平台,以共商共建共享为指引,帮助沿线国家加快经济转型,促进国际经贸金融体系不断完善,在维护多元的国际经济格局和稳定的经贸关系方面发挥了重要作用。自倡议实施以来,已有151个国家和32个国际组织与中国签署“一带一路”合作文件,共计200多份,经济合作成果之显著令世界瞩目。^⑩

在此基础上,“一带一路”倡议和国际调解院可建立良性互动关系。一方面,国际调解院可为“一带一路”相关争议提供纠纷解决新路径、新选择。目前,“一带一路”争端解决机制比较多元,除了现有的国际争端解决机构,中国还设立最高人民法院国际商事法庭、“一带一路”国际商事调解中心等,^⑪但因其并非各国共建,所以会引起当事人对公正性的质疑,而国际调解院为各国协商共建,可消除此疑问,能更充分发挥为“一带一路”倡议保驾护航、提供强力法治保障之用,并逐渐成为相关争议解决的重要平台。另一方面,“一带一路”倡议作为一项经济合作倡议,能促进沿线国家相互交流和经济往来,带动劳动力和资本流动性增加,但同时也易引发频繁、多样、复杂的商业、劳工、环境保护等争端,这直接推动了国际调解院的构建,也为国际调解院的后续运行提供了基础案源保障。总之,在国际社会公共产品供给不足的大背景下,“一带一路”和国际调解院都是从供给侧进行改革,属于国际公共产品。“一带一路”是我国倡议、沿线国家共同打造和参与、实现互利共赢和共同发展的国际公共产品,而国际调解院属于我国发起、各国共建、实现和平解决争端的国际法治公共产品。^⑫国际调解院促进和保障“一带一路”倡议的落地和实施,为其营造良好、持久、稳定的外部环境;“一带一路”倡议是构建国际调解院之依托和驱动力,助力其成为友好经济、互利共赢、高效便

捷的争端解决平台。

2. 以数字技术辅助构建国际调解院。当下,数字技术快速发展,一方面,数字贸易在经济中所占比重逐渐上升,同时也引发了很多数字贸易争端,而这些争端大多需要借助数字技术解决;另一方面,数字产品与法律的深度融合带动国际争端解决网络化、平台化和智能化,特别是在新冠肺炎疫情期间,线上协商谈判、线上调解等方式在国际争端解决中发挥了重大作用。数字赋能国际争端解决可提高效率、降低成本,故国际调解院也应建立线上平台以适应国际社会数字化发展趋势,增加机构的发展动力,为后续发展创造更广阔的空间。通过分析 Cyber Settle、Demander Justice 等既有线上争端解决平台的运行模式,国际调解院线上平台可包括如下几部分^③。一是国际调解院自助式互联网门户。通过“互联网+”建设多语网站和线上调解平台,调解当事人可通过该门户进行登记、申请调解、选任调解员、查询调解进程、提交文件和发送即时信息等,调解员也可以在平台上选择接受或拒绝调解员任命。二是国际调解院在线教育和培训模块。国际调解院需要向调解参与者介绍在线调解的使用方法和具体操作步骤,以减少当事人对在线调解的陌生感,提高调解效率。三是国际调解院数字支付模块,即支持以信用卡或应用程序在线支付调解费用。四是在线调解或调解室预约模块。^④国际调解院可以与 Zoom、Microsoft Team、Skype for Business 等视频会议平台展开合作,依附国际调解院完善的实体架构和平台优势,设计具有特色的国际调解院在线调解模块,从而克服空间距离、减少碳足迹,提高争端解决效率。^⑤此外,还可以将调解员名单录入数据库、利用自动化裁决和区块链技术确保执行、使用邮箱和在线备案系统等数字通信方式交换文件或电子证据,助力国际调解院的智能、高效,并形成自己的特色。^⑥

结语

国际调解院生于大变局之中,一方面表明其建立具有良好的历史契机,另一方面则注定其要在特定历史条件下承担重要的国际责任。构建国际调解院是中国特色大国外交的主题之一,也是应对全球治理的课题和凝聚各国共识的议题。国际调解院作为中国应对经济全球化提出的建设性方案,符合国际之盼,是解决全人类问题的中国智慧、中国方案和中国贡献。国际调解院必将发挥其灵活便捷、高效

经济、和谐友好、公正中立的优势,以共商、共建、共享为理念,做到友好解纷,助力国际治理体系改革。

注释:

①包括印尼、巴基斯坦、老挝、柬埔寨、塞尔维亚、白俄罗斯、苏丹、阿尔及利亚、吉布提。

②旷思思:《为打赢疫情防控全球阻击战注入强大信心和力量——国际社会高度评价抗疫国际合作的中国贡献》,《红旗文稿》2020年第8期。

③[加]约翰·科顿:《全球治理与世界秩序的百年演变》,《国际观察》2019年第1期。

④沈伟、李况然:《全球治理赤字的当代分析和中国路径》,《江淮论坛》2022年第6期。

⑤沈伟:《“两个大局”下的人类命运共同体:从意识自觉到责任担当》,《人民论坛·学术前沿》2021年第1期。

⑥[英]爱德华·卡尔:《20年危机(1919-1939):国际关系研究导论》,秦亚青译,世界知识出版社,2005年,第81页。

⑦储德峰:《构建人类命运共同体:破解全球治理失灵难题的必由之路》,《吉首大学学报(社会科学版)》2022年第3期。

⑧靳诺等:《全球治理的中国担当》,中国人民大学出版社,2017年,第197、207页。

⑨王健:《中国式现代化和平发展的内生逻辑与时代要求》,《社会科学》2022年第12期。

⑩保建云:《中国和平崛起与中华文明复兴》,《人民论坛》2019年第26期。

⑪杨洁勉:《习近平外交思想与新时代中国特色大国外交的经验启示》,《当代世界》2022年第11期。

⑫“人类命运共同体与国际法”课题组:《人类命运共同体的国际法构建》,《武大国际法评论》2019年第1期。

⑬易显河:《共进国际法:实然描绘、应然定位以及一些核心原则》,《法治研究》2015年第3期。

⑭David Kennedy, "How Nations Behave(2nd ed.) By Louis Henkin", Harvard International Law Journal, Vol. 21, No. 1, 1980, pp. 301 ~ 311.

⑮叶兴平:《试论和平解决国际争端的法律原则》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》1996年第3期。

⑯[英]劳特·派特修订:《奥本海国际法》下卷第一分册,商务印书馆,1972年,第141页。

⑰王惠茹:《国际司法与谈判协商的互动——基于国际法院实践样本的考察》,《国际法研究》2020年第1期。

⑱王生、张雪:《国际争端解决的司法途径及中国的应对——从南海仲裁案说起》,《现代国际关系》2016年第10期。

⑲许志华:《我国批准〈新加坡调解公约〉的问题与对策》,

《中国法律评论》2023年第2期。

②① See UN, United Nations Must Be "Bold and Creative" in Using Mediation to Broker Peace, Secretary-General Tells Security Council, SC/13475, 29 August 2018, <https://www.un.org/press/en/2018/sc13475.doc.htm>, visited on 9 March 2023.

②② 李伟红等:《中国为国际法的创新发展作出重要贡献》,《人民日报》2019年4月17日。

②③ 张晓君、魏彬彬:《国际法与中国特色大国外交》,《国际问题研究》2019年第1期。

②④ 赵骏:《国际法的守正与创新——以全球治理体系变革的规范需求为视角》,《中国社会科学》2021年第5期。

②⑤ 王江雨:《国际法、国际关系与国家利益视角下的南海仲裁案》,《亚太安全与海洋研究》2016年第2期。

②⑥ 梁咏:《国际投资仲裁机制变革与中国对策研究》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期。

②⑦ 杨国华:《世界贸易组织上诉机构的危机过程与未来发展》,《经贸法律评论》2023年第3期。

②⑧ 费秀艳:《国际商事调解的法律性质及其制度构建》,《江汉论坛》2022年第11期。

②⑨ 冯玲、黄煜:《全球治理视角下投融资国际合作新模式的探索——以亚投行和新开发银行为例》,《金融理论与实践》2023年第1期。

②⑩ World Bank Development Committee, Poverty Reduction and Global Public Goods: Issues for the World Bank in Supporting Global Collective Action, DC2000-16, 2000, pp. 5 ~ 8.

②⑪ 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》,《中国社会科学》2021年第1期。

②⑫ 何驰:《“一带一路”倡议与中国国际法话语的构建:以供给国际公共产品为视角》,《国际法研究》2019年第2期。

②⑬ Gregory Shaffer, "International Law and Global Public Goods in a Legal Pluralist World", *European Journal of International Law*, Vol. 23, No. 3, 2012, pp. 675 ~ 681.

②⑭ 何驰:《“一带一路”倡议与中国国际法话语的构建:以供给国际公共产品为视角》,《国际法研究》2019年第2期。

②⑮ Daniel Bodansky, "What's in a Concept? Global Public Goods, International Law and Legitimacy", *European Journal of International Law*, Vol. 23, No. 3, 2012, pp. 658 ~ 665.

②⑯ 丰子义、杨学功:《马克思“世界历史”理论与全球化》,人民出版社,2002年,第25 ~ 30页。

②⑰ [法]米歇尔·福柯:《语言与翻译的政治》,肖涛译,许宝强、袁伟选编,中央编译出版社,2001年,第3页。

②⑱ 赵洋:《破解“全球治理赤字”何以可能?——兼论中国对全球治理理念的创新》,《社会科学》2021年第5期。

③⑲ 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》,《世界经济与政治》2016年第6期。

③⑳ 田飞龙:《中国式现代化与和平发展道路的制度探索》,《天府新论》2023年第3期。

③㉑ 万秀丽、王月琴:《习近平关于文明交流互鉴重要论述研究》,《社科纵横》2022年第3期。

③㉒ 赵坤、刘同舫:《从“文明优越”到“文明共生”——破解“西方中心论”》,《理论视野》2021年第2期。

③㉓ 何志鹏、魏晓旭:《开放包容:新时代中国国际法愿景的文化层面》,《国际法研究》2019年第5期。

③㉔ 马超:《践行共商共建共享的全球治理观——学习习近平总书记关于全球治理的重要论述》,《社会主义研究》2023年第1期。

③㉕ 高飞:《中国推动共商共建共享的全球治理》,《人民论坛》2019年第30期。

③㉖ [澳]娜嘉·亚历山大:《国际调解十大发展趋势》,赵蕾、樊文颖译,《商事仲裁与调解》2021年第3期。

③㉗ 参考《国际法院规约》的章节分布来起草《国际调解院规约》。

③㉘ 王钢:《国际商事调解规则研究》,中国社会科学出版社,2019年,第1 ~ 30页。

③㉙ 漆彤、张生、黄丽萍:《调解在国际争端解决中的发展与应用》,《武大国际法评论》2020年第2期。

③㉚ 孙志煜、郑钧洋:《公正与效率:国际商事仲裁调解中立人制度的价值博弈及中国因应》,《时代法学》2020年第6期。

③㉛ 《“一带一路”共享发展机遇分论坛聚焦“一带一路”成就与前景》,澎湃新闻网: https://www.thepaper.cn/baijiahao_22490546, 访问日期:2023年8月19日。

③㉜ 覃华平:《“一带一路”倡议与中国国际商事法庭》,《中国政法大学学报》2019年第1期。

③㉝ 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》,《中国社会科学》2021年第1期。

③㉞ Dev Sareen, "Online Dispute Resolution—Application and Challenges", *International Journal of Law Management & Humanities*, Vol. 1, No. 5, 2018, pp. 278 ~ 281.

③㉟ 罗胜、聂长桢:《“一带一路”背景下在线争端解决机制的发展与展望》,《武大国际法评论》2018年第2期。

④⑰ [澳]娜嘉·亚历山大:《国际调解十大发展趋势》,赵蕾、樊文颖译,《商事仲裁与调解》2021年第3期。

④⑱ Susan Nauss Exon, "Next Generation of Online Dispute Resolution: The Significance of Holography to Enhance and Transform Dispute Resolution", *Cardozo Journal of Conflict Resolution*, Vol. 12, No. 1, 2010, pp. 19 ~ 25.