

国际安全法的体系化构建研究

赵永琛^{*}

内容提要 现行国际法在应对复杂国际安全困境时存在局限,特别是在传统与非传统安全交织背景下难以全面应对。国际安全法尚处在不成体系的状态,其产生发展具有深厚的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑,需要国际社会共同努力来推进其不断发展壮大。中国提出的全球安全倡议将全球安全问题纳入了国际法架构之内,为发展新时代国际安全法提供了新的理论和实践依据。通过梳理相关政策、规则、制度和技术规范体系,明确国际安全法的特征与功能,确立其在规制国际安全事务、保护国际法益和维护国际秩序中的核心作用,可为框定其发展方向提供新思路。国际安全法体系化构建的路径是实现全球安全倡议目标的关键,亦是推进国际安全法发展壮大的关键举措。亟须统筹传统与非传统安全、区域与全球安全、政策与法律,整合碎片化法律状态,构建完整的国际安全法体系,为全球安全治理提供支持。

关键词 国际安全法 全球安全倡议 体系化 安全治理

DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2025.05.003

目次

- 一、问题的提出
- 二、国际安全法的生成逻辑
- 三、国际安全法的法理基础
- 四、国际安全法体系化构建的路径探析
- 五、结语

^{*} 海南大学法学院教授。本文系 2024 年度国家社科基金重大项目“新时代中国国家安全法治体系和能力现代化研究”(项目批准号:24ZD120)的阶段性成果。

一、问题的提出

2022年4月21日,习近平主席在博鳌亚洲论坛2022年年会开幕式上发表《携手迎接挑战,合作开创未来》的主旨演讲,提出全球安全倡议,阐明中国破解全球安全困局,维护全球安全和稳定的立场和主张。^①全球安全倡议的提出,标志着全球安全治理向一个更全面、更具包容性的新阶段迈进。这一倡议将全球安全问题纳入国际法框架之内,阐明了以国际法为依托推进全球安全治理的中国方案,回应了国际社会对安全困局的普遍关切,为全球安全治理提供了一种超越传统安全观的全新框架。2023年2月21日,中国政府发布《全球安全倡议概念文件》,全面阐释全球安全倡议的核心理念与原则,明确重点合作方向以及合作平台和机制,为破解全球安全困局提出了系统的解决方案。^②全球安全倡议和《全球安全倡议概念文件》体现了对国际安全法(International Law in Security)的现实需求,涉及国际安全法及其体系化建设,目的是推动国际安全法更加系统和完备,为维护国际和平与安全提供坚实的法律基础。2025年9月1日,习近平主席在上海合作组织天津峰会上提出全球治理倡议,为完善全球治理体系提供了新理念和 new 路径。中国政府随即发布的《全球治理倡议概念文件》,阐述了全球治理倡议的背景、核心理念和下一步行动规划,并强调指出,对于新兴领域,要在广泛共识的基础上制定国际规则。^③这在一定意义上为国际社会推进国际安全法的创制指明了方向。

然而,国际安全法在形成和发展过程中经常遇到国际安全困境的问题,以国际安全困局视角来审视国际安全法生成和体系化问题,就可发现国际安全法存在的种种局限性。

第一,国际安全规则应对国际安全困境的结构性局限。当前国际安全规则的形成与发展面临多重结构性困境,主要体现在以下五个方面:其一,规则适用的双重标准与工具化悖论。工具化倾向根植于西方中心主义安全观,本质是将国际规则异化为维护霸权地位的“选择性工具”,而非普遍适用的治理框架。其二,制度设计的系统性缺陷与应急措施的临时性。多数现行国际安全条约系为应对特定威胁而仓促制定的“一事一议”型制度安排,缺乏系统性规划与长效性考量。其三,执行机制的协同失效与权力博弈困局。国际组织普遍存在的“治理赤字”与“管理失衡”^④现象,本质源于国际权力结构的非对称性。新兴国家参与治理的渠道受限与话语权缺失,导致诸多国际安全规则难以获得其认同与支持。其四,权利义务关系的层级分化与标准冲突。国际安全规则中的权利义务

① 参见习近平:《携手迎接挑战,合作开创未来——在博鳌亚洲论坛2022年年会开幕式上的主旨演讲》(2022年4月21日),载《人民日报》2022年4月22日,第2版。

② 参见《全球安全倡议概念文件》,载《人民日报》2023年2月22日,第15版。

③ 《全球治理概念文件》,载外交部网站, https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202509/t20250901_11699909.shtml, 2025年9月1日访问。

④ See Isil Akbulut-Gok, *Interorganizational Cooperation in Peace Operations: A Network Approach*, Global Change, Peace & Security, Vol.32:111, p.111-133 (2020).

配置呈现“中心—边缘”分化特征。发达国家通过技术标准制定权（如网络空间规则）与金融霸权构建非对称义务体系，而发展中国家在反恐合作、气候融资等领域被迫承担能力限度外的义务。^⑤此类现象实为国际权力结构的法律映射，严重削弱全球安全治理的公平性基础。^⑥其五，大国博弈对规范效力的消解作用。地缘政治竞争已深度渗透国际安全各领域，形成“规则政治化”趋势。例如，俄乌冲突与巴以问题中的认知分裂使国际安全规范沦为“选择性适用”工具，既损害国际规则在发展中国家的公信力，亦侵蚀国际法治根基。^⑦

第二，国际安全规范的碎片化现象。国际安全规范的碎片化^⑧构成当前全球安全治理体系的重大结构性挑战，其本质是主权国家安全利益与国际制度约束间的矛盾在国际法层面的投射。^⑨国际安全规范碎片化特指因缺乏统一的世界性立法、执法与司法机构，导致规则体系呈现多元化、分散化乃至相互冲突的状态，具体表征如下：一是规范体系的分散性。不同安全领域的规则分散于各类国际条约，形成“马赛克式”分布格局。二是制度架构的离散性。各安全机构依据功能分工各自为政，缺乏统一协调机制。^⑩面对复合型安全危机时，因组织体系割裂引发官僚主义、效率低下与责任推诿。^⑪三是价值共识的撕裂。国家作为核心行为体，其安全行动逻辑始终受本国利益优先原则支配。不同规范层级间存在结构性矛盾，如《联合国宪章》主权平等原则与北约集体防御条款的“先行警告”机制存在适用冲突，不干涉内政原则与人道主义干涉实践形成不可调和的矛盾。四是体系建构的初级性。国际安全法尚处发展初期，气候变化、网络安全、生物安全等领域部门法独立发展，^⑫尚未形成体系化范式。碎片化根源深植于三重结构性矛盾：无政府状态下主权国家奉行“防御性现实主义”，抵制强制性约束；权力不对称使碎片化成为大国政治博弈杠杆；安全议题高度专业化（如人工智能、数据安全）形成的“知识孤岛”，叠加技术复杂性、威胁认知差异与文明多样性等因素，共同加剧全球治理共识达成的难度。^⑬

第三，现行国际安全制度规范化的缺失。国际安全制度规范化意指通过规则体系

⑤ See Daniel Bodansky, *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?*, *American Journal of International Law*, Vol.110:288, p.288-319 (2016).

⑥ See J. Timmons Roberts and Bradley C. Parks, *A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics, and Climate Policy*, The MIT Press, 2007, p.1-24.

⑦ See James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law* (9th ed.), Oxford University Press, 2019, p.191-645.

⑧ 联合国国际法委员会2006年专门对国际法碎片化进行了研究，并向联合国大会提交了专题报告。See International Law Commission, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, United Nations General Assembly A/CN.4/L.702 (2006).

⑨ 参见黄炎：《国际法的碎片化与体系化：体系思维与方法的运用》，载《法律方法》2022年第2期。

⑩ See Edward A. Kolodziej, *Security and International Relations*, Cambridge University Press, 2005, p.1-11.

⑪ *Id.*, 10, 1-11.

⑫ See Mely Caballero-Anthony, *Non-Traditional Security Concept, Issues, and Implications on Security Governance*, *Georgetown Journal of Asian Affairs*, Vol.3:5, p.5-13 (2016).

⑬ See Ramesh Thakur, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect* (2nd ed.), Cambridge University Press, 2016, p.195-271.

的内在逻辑整合,实现安全治理活动的可预测性及规则制度的趋同化、标准化。现行制度框架存在五大缺陷:一是核查制度缺陷。非传统安全领域普遍存在核查主体不明、法律依据缺失、技术标准模糊及程序规范不足^⑭等问题。二是风险监测制度薄弱。现行国际安全公约鲜见系统的风险监测规范,难以支撑多层次、多类别的风险管理需求。三是危机管理规范缺失。安全危机应对机制严重匮乏,导致国际危机事件中各国仓促应对,保护责任机制不堪重负。^⑮四是技术标准化滞后。在核安全、生物安全、人工智能等技术密集型领域,安全标准参数、技术规范建设面临高难度挑战,发展进度显著滞后于国际社会需求。五是制裁规范零散化。实践显示,国际制裁体系涵盖外交、经济、金融、军事等多重形式,存在单一式与复合式、直接与间接等复杂形态。部分西方国家滥用“长臂管辖”,以国内法为依据实施单边制裁,既违背国际法原则,亦暴露国际制裁规范体系的不完备性。

鉴于上述问题严重制约国际安全法的发展,亟须系统破解这些结构性障碍以推动国际安全制度体系的完善。基于此,本文将深入探讨国际安全法的形成和发展演进的脉络,阐明国际安全法的概念、特征和理论框架,围绕全球安全倡议的政策主张与核心理念,提出推进国际安全法体系构建的路径和方略设想。在此过程中,笔者既探讨国际安全法在规范创制上的创新,也关注其体系化发展中可能面临的挑战和困境,从而揭示全球安全倡议对国际安全法理论与实践的深远影响及其在重塑全球安全治理体系中的潜在作用。

二、国际安全法的生成逻辑

国际安全法的提出,反映了国际社会面对复杂且不断变化的全球安全环境时对系统化体系化法律框架的迫切渴求。然而,国际安全法并不仅仅是对需求的简单回应,更需要具备清晰的理论支撑和逻辑路径,以确保新的法律体系能够有效弥合现行国际法的不足,并适应当今和未来的安全挑战。因此,必须深入探讨如何在现行国际法基础上,通过整合与创新,构建出一个合乎多极化时代国际法发展的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑、更加系统有效的国际安全法体系,从而真正实现全球安全的可持续保障。

(一) 历史逻辑

在国际关系史中,古代、近代、现代和当代国际安全规则的形成和发展必定遵循国际关系史的规律演进。从15世纪大航海时代伊始到18世纪60年代英国工业革命时期,欧洲人不仅关心欧洲地区战争与和平问题,而且深度关注海洋安全秩序问题,打击海盗成为热点,由此催生出许多打击海盗的国际习惯规则和判例。格劳秀斯在《海洋自由论》中反对葡萄牙和西班牙瓜分海洋和垄断贸易,主张航行自由和贸易自由。他认为,海洋

^⑭ See Ademola Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Hart Publishing, 2004, p.27-64.

^⑮ See Ramesh Thakur, *supra* note 13, 195-271.

不处于任何国家主权之下,也不属于任何国家的管辖范围;海洋向所有国家、民族和个人开放,任何国家、民族和个人都有在海上进行航行和贸易的自由;海洋是大自然创造的全人类的共有物,任何国家、民族或个人都不能根据时效或习惯取得对它的所有权。格劳秀斯站在新独立的荷兰国家和新兴资产阶级的立场上,通过对“海洋自由”理论的阐述,来实现打破葡萄牙和西班牙对东方海上航行和贸易的垄断、促进荷兰在东方的商业和殖民扩张的目的,反映了第一次工业革命来临之后新的国际态势。^⑩这可被看作是突破农耕时代安全规制理论和制度的新构想。

自威斯特伐利亚和会至第一次世界大战,古典国际法和近代国际法主要关注战争与和平、国家主权和安全、外交与国际关系等传统安全问题,有关国际安全体制机制、规章制度出现比较少。第一次世界大战至第二次世界大战,有关全球安全的现代国际法规范才逐渐多起来。第二次世界大战至冷战结束,国际安全规则、规范如雨后春笋般产生,成为当代国际法的重要内容。

进入21世纪后,随着网络技术和人工智能的飞速发展,技术革命带来的政治、经济、科技安全问题频发。国际社会不仅关注传统安全问题,更关注国际恐怖主义、生物安全、国际公共卫生安全、跨国网络安全、核扩散安全、人工智能安全等非传统安全问题,全球安全规范因而大量产生。国际安全法的孕育和发展日渐进入国际社会的视野并备受重视,国际禁毒法、国际反恐怖主义法基本成型,国际信息安全法、外空法、深海法、应对气候变化法、生物安全法、禁止核扩散法等新安全规则如潮水般涌现。国际安全政策体系、法律体系乃至理论体系随之逐步形成和发展。国际安全法或全球安全国际法呼之欲出。这是国际法历史演进的必然结果。

(二) 理论逻辑

17世纪,格劳秀斯系统研究了大航海时代战争与和平问题,1625年出版《战争与和平法》^⑪,创立了古典国际法。从古典国际法理论发展历程来看,每当国际关系出现需要国际法解决的新问题时,国际社会通常会以国际条约、国际习惯、一般法律原则、判例和学术观念集成为新的法律门类,用于调整国际关系和处理相应的问题。现代西方国际法学的扛鼎之作《奥本海国际法》传承了格劳秀斯国际法理论的基本脉络。随着国际投资、贸易、金融活动日渐成为世界经济发展的重要驱动力,催生了大量的经济、贸易、投资、金融条约和判例,国际经济法、国际贸易法、国际投资法、国际金融法等法律学科也渐次发展起来。国际安全法同样要遵循此发展逻辑,即为因应国际安全形势变化、解决国际安全问题而存在和发展。

马克思和恩格斯在创立科学社会主义过程中创建了马克思主义国际关系理论,对近代国际法理论进行了批判性分析。他们以历史唯物主义为批判武器,揭露了欧洲列强在殖民扩张过程中公然违背国际法的事实,指出欧洲国际法的虚伪性和维护各国资产阶级

^⑩ 参见〔荷〕格劳秀斯:《海洋自由论》,宇川、汤茜茜译,上海三联书店2005年版,第1-30页。

^⑪ 参见〔荷〕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,第3-36页。

利益的本质,并分析了以公有制为基础的无产阶级专政代替资产阶级专政的合法性,提出了未来社会的国际法基本原则。他们揭示了维也纳体系所确立的均衡理论和正统主义的本质,认为这种模式解决国际争端的效率低下且阻碍了近代国际法的发展。马克思和恩格斯论证了只要私有制和剥削存在,康德所谓的“世界永久和平”的构想就难以实现。全世界无产阶级只有联合起来,通过暴力革命推翻世界资产阶级统治,建立无产阶级专政国家,逐步实现共产主义社会,人类才能获得全面解放,世界才能实现永久和平。^⑮按照马克思主义唯物辩证法,我们可以推论,国际安全法是新时代国际法发展的新方向和新课题,是人类社会解开 21 世纪全球安全问题症结的一把钥匙。

列宁在领导苏维埃革命斗争中,创立国家与革命学说、帝国主义理论、和平共处理论、民族自决理论,^⑯为建立苏联社会主义制度奠定了思想基础,为受压迫的殖民地和半殖民地争取民族独立和民族解放提供了强大的思想武器,也为现代国际法带来革命性的观念变化,为促进不同社会制度国家之间的和平共处发挥了巨大的理论指导作用,对当代国际安全法的发展也具有强大的现实指导意义。

在当代世界,各国人民对公平正义充满渴望,国际关系被注入国际伦理学的内芯。^⑰《联合国宪章》和国际法一般原则不仅对维护地区和世界和平与安全发挥巨大作用,而且促使世界人民认同和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值观,对激励世界人民崇德尚善,具有巨大的推动作用。这些价值观充分反映出国际关系理论中的理想主义。不管这种理论前提是否在国际安全规则和规范创制中得到普遍认可,一定程度上它们都对国际安全法的生成和发展具有重要的指导意义。全球安全倡议所宣示的全球安全观、全球治理观、全球合作观、全球法治观,揭示出国际安全法原则的基本精髓。维护全球安全,就是维护人类和平发展的环境,就是维护人类社会的公平正义;而维护公平正义,就是维护人类命运共同体利益。国际安全法的生成和发展是满足世界人民精神追求和伦理道德的必然选择。这些具有理想主义和国际主义色彩的理念完全契合国际安全政策和法治的理论逻辑。

(三) 实践逻辑

国际关系的演进是国际安全法孕育与发展的基本前提。国际法的发展与时代发展同步,其规则体系的形成始终受国际形势驱动,而非单一国家内部情势所能决定。^⑱国际法治本质上是服务于国际社会实践的规则之治,必须从国际体系中寻找维持秩序、形塑格局的路径。安全领域的国际规则与制度均为时代需求的产物,现实国际格局是催生安全规则的核心动因。

^⑮ 参见贺富永:《马克思主义国际法思想研究》,东南大学出版社 2016 年版,第 248-250 页。

^⑯ 参见《列宁选集》(第 1-4 卷),中央编译局译,人民出版社 1995 年版。

^⑰ 参见[澳]克里斯蒂安·罗伊-斯米特、[英]邓肯·斯尼达尔主编:《牛津国际关系手册》,方芳等译,译林出版社 2020 年版,第 644-660 页。

^⑱ See David Armstrong, Theo Farrell & Hélène Lambert eds., *International Law and International Relations*, Cambridge University Press, 2012, p.38-73.

从历史实践演进角度看,国际安全规范是遵循历史规律而创制的。近代欧洲的长期战争催生了国际法的早期实践。^②《威斯特伐利亚和约》确立了国家主权原则,奠定了古典国际法的基础,成为国际规则之治的开端。格劳秀斯在此基础上系统阐释了主权与安全规则,为后世国际法发展提供了理论框架。第一次世界大战后建立的凡尔赛—华盛顿体系虽以战胜国利益为主导,但其规制的战争法规范为现代武装冲突法、国际人道主义法奠定了基础。^③第二次世界大战后形成的雅尔塔体系则更具包容性,联合国与布雷顿森林体系的建立为国际法提供了广阔的发展空间,进一步推动了国际法体系的完善,以国际法为基础的国际秩序成为维护和平与安全的基石。^④

从共识凝聚到制度化构建的角度看,国际安全法的形成遵循一般国际法编纂和发展规律,即首先通过国际宣言凝聚共识,再由国际组织决议明确框架,最终以国际条约形式予以法治化,并通过执行机制落实。当今世界面临多重挑战:和平赤字、发展赤字、安全赤字与治理赤字交织,气候变化、恐怖主义、网络安全等非传统威胁加剧。这些问题亟须国际社会解放思想,提出新时代全球治理新理念、新战略,构建新机制、新规则、新制度,加强对话、协调、合作,呼唤全球治理法治化的到来。^⑤在这一进程中,国际安全战略体系、政策体系、规则体系、制度体系必将走向成熟,最终演进为新时代国际安全法,成为构筑新时代国际秩序的重要支柱。中国提出的全球安全倡议为这一进程注入了新动力。该倡议以守正创新为原则,兼顾理想主义与现实主义,为全球安全治理提供了路线图。

综上,国际安全法的生成是历史逻辑、理论逻辑与实践逻辑的统一。从古典国际法到现代规则之治,其发展始终回应时代需求。未来,国际社会需在联合国及区域组织框架下推动各类安全决议,逐步制定相关安全公约,将全球和区域安全原则制度化、体系化,最终形成理论基础扎实、规则完备的新国际法门类。通过国际合作与制度构建,国际安全法将为全球治理提供更坚实的法治保障。

三、国际安全法的法理基础

国际安全法不仅需要清晰的逻辑路径,更需法理层面的支撑,以保障该法律体系的科学性、系统性及逻辑性。笔者将剖析国际安全法的法理基础,系统阐释其内涵、特征与功能等核心命题,厘清其在现行国际法框架中的定位与角色,从而为构建系统化的国际安全法奠定坚实的理论基础。

(一) 国际安全法的内涵界定

从语义学视角审视,“国际安全法”或“全球安全国际法”,意指规范安全领域的

^② 参见前注^①,格劳秀斯书,第3-25页。

^③ 参见[美]亨利·基辛格:《世界秩序》,胡利平译,中信出版社2015年版,第19-25页。

^④ 参见蔡从燕:《论“以国际法为基础”的国际秩序》,载《中国社会科学》2023年第1期。

^⑤ See Seth G. Jones, *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge University Press, 2007, p.18-96.

国际法。^{②6}该术语是对国际安全规则、规范及规制的概念化与法理化表述。从学理角度定义,国际安全法的概念应涵盖所有涉及全球性、跨国性安全、集体安全及区域安全机制的国际规则与规范。

1. 国际安全法是关于国际安全的法律,不是关于国内安全的法律。国际安全法聚焦国际安全议题,旨在解决国际层面的安全问题。所谓国际安全,通常是指国家、国际社会整体及其成员的生存、发展及核心利益免受威胁和侵害的状态,以及维持这种状态的能力。国际安全法调整的范围包括传统安全和非传统安全,意在维护群体安全、国家安全、全球安全。国内安全问题本质上属于国家内政范畴,不纳入国际安全法的范畴。只有当一国内部的安全问题外溢为区域性或国际性安全威胁时,它才会构成国际安全法的规制对象。如,伊朗国内的教派冲突属其内政,外国不得干涉。然而,伊朗核扩散问题已超越国界,构成对其周边地区乃至国际安全的重大威胁,属于国际安全议题。联合国安理会依据相关的国际法规范,通过建设性方式参与解决进程。此亦为建立伊朗核问题六国对话机制及订立相关国际规则的合法性基础。^{②7}

2. 国际安全法由国际社会共同创制。国际安全法的渊源包括联合国在内的政府间国际组织通过的有关国际及区域安全的公约、协定、条约、决议、指令等各类国际文书。如,围绕伊朗核问题,联合国安理会常任理事国、德国与伊朗经多轮磋商达成的全面协议,涵盖了解决该问题的所有关键领域,并包含联合国安理会决议草案决议。该协议系由相关各方共同制定的国际安全规范,而非单一国家强加于伊朗。因此,单一国家制定的法律,即便涉及维护区域或全球安全,也依然属于国内法范畴,不构成国际安全法规范。

3. 国际安全法律规范区别于道德规范。法律规范具有强制性、约束性、规范性与法定性。国际安全法规范应具备应对全球安全事变,预防、制止及惩治国际安全领域违法犯罪功能。道德规范则表现为习俗与礼仪,仅具劝导与引导功能,缺乏强制执行力。国际社会普遍认同的价值观,如和平、发展、公平、正义、民主、自由等,通常归于道德范畴。^{②8}而《联合国宪章》及各类专门国际公约,如《防止及惩治灭绝种族罪公约》《联合国打击跨国有组织犯罪公约》《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》则属于具有法律约束力的国际法规范。唯有具备法律约束力的国际安全原则、规则及制度,方得纳入国际安全法律范畴。

^{②6} See Robin Geiß, Nils Melzer & James Gerard Devaney eds., *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford University Press, 2021, p.10-36.

^{②7} 2006年伊朗核问题被提交联合国安理会。安理会五个常任理事国与德国等六国代表多次举行会晤,商讨解决伊朗核问题,形成了关于伊核问题六国磋商机制。六国外长最初于2006年6月1日在奥地利维也纳就欧盟提出的伊朗核问题一揽子方案进行磋商。国际原子能机构多次就伊朗核问题作出决议,督促伊朗和平利用核能。2010年6月,联合国安理会通过“史上最严厉”制裁伊朗方案。2015年7月14日,经过多年艰苦谈判,伊核问题六国、欧盟和伊朗在维也纳达成伊核问题全面协议,使这场国际争端得到了圆满的政治解决。2015年7月20日,联合国安理会通过决议,支持伊朗核问题的协议,决定取消长达10年的制裁,但是如果伊朗若在10年内违反协议,联合国将重新对其进行制裁。

^{②8} 联合国发表的关于国际安全的宣言阐述加强国际安全的理念,通常具有指南的性质,但不是具有约束力的国际法律,和国际条约有所不同。参见《加强全球安全的宣言》,载联合国网站, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-2734%28XXV%29>, 2024年12月30日访问。

4. 国际安全法适用于国际层面。全球性安全原则、规则及制度具有普遍适用效力,《联合国宪章》作为维护国际和平与安全的最高法律权威,即属此类。区域性安全原则、规则及制度只在特定区域内适用,如《上海合作组织反恐怖主义公约》^{②⑨}和《上海合作组织反极端主义公约》^{③①}仅约束上合组织及其成员国;《北大西洋公约》仅规范北大西洋区域安全框架。如超越北大西洋公约组织成员国地理范围予以适用即构成违反国际法的国际不法行为,而国际安全法适用的地理范围就没有此类限制。

综上所述,从法律的固有特性和定义方法来讲,国际安全法的本质内涵,就是指国际社会调整国际范围内有关安全问题的权利义务关系的原则规则和规章制度的总称。

(二) 国际安全法的基本特征

1. 国际安全法与国际公法具有同源性。公法,意指其调整对象、调整方式和功能都涉及公共领域,不涉及私人领域;其所使用的法律治理手段都由国家机关行使,都需要国家机器或国际机制来予以保障。以全球安全倡议理念为依托而催生的国际安全原则、规则和规范在性质上都属于公法范畴。它的基本原则、规则和规章制度和国际法原则总体上一致,只不过它所规范的对象是全球安全,有别于其他门类(如国际环境法、国际海洋法)的国际法规则、规范和规制而已。

2. 国际安全法和国际法具有从属关系。如果从国际安全法的本质内涵和属性来看,国际安全法属于国际法的组成部分,是国际法的部门法。如果从国际安全法历史演进角度来讲,它与古典国际法、近代国际法、现代国际法和当代国际法的发展演进轨迹是同步的。在国际法发展的每一个阶段,国际安全规范都或多或少产生和形成过。两者相通之处在于,两者的创制主体、调整对象和范围、适用原则、条约争端解决机制和办法具有高度同一性。

3. 国际安全法与区域安全法构成种属关系。国际安全法是属概念,或称为上位概念。国际安全法实际上就是全球安全国际法,外延大于区域安全法,适用于全球范围。区域安全法是种概念,或叫下位概念。它也可以称为区域安全国际法,外延小于国际安全法,只能适用于区域范围内。欧盟长期致力于制定欧盟条约、协定、规则、指令和行动纲领,构筑外交、安全与司法三大支柱,^{③②}其安全规则、规范和规制具有诸多独创性,对各区域安全规则、规范和规制的形成和发展起到较大的示范作用,对国际安全法编纂和发展同样具有重要的借鉴作用。即便如此,欧盟安全法仅能在欧盟内部适用,除非其中部分规则演变为普世性原则并成为国际习惯,否则,就只是区域安全法。

4. 国际安全法具有行政强制规范的特性。就现行国际安全规制而言,国际安全规则、规范所规制的国际事务大多属于行政事务。《全球安全倡议概念文件》所列举的安全合作项目都需要各国外交部门和行政机关协调解决。尽管该文件本身不是国际条约,但其

^{②⑨} 《上海合作组织反恐怖主义公约》,2014年12月28日第十二届全国人大常委会第十二次会议批准加入。

^{③①} 《上海合作组织反极端主义公约》,2018年12月29日第十三届全国人大常委会第七次会议批准加入。

^{③②} See *The Maastricht and Amsterdam, Treaties*, at https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.3.pdf. (Last visited on Dec 30, 2024).

映射的安全合作理念与国际合作规则相符,充分彰显了国际安全法的行政法特性。此外,国际安全本身的特殊性决定了其功能的特殊性,多数国际安全规则、规范及规制具有强行法的性质。强行法意指依整个国际社会利益而存在,被国际社会全体公认为不得背离且嗣后仅能以同等性质规则方可变更之规范,必须得到绝对服从与执行。个别国家间条约不得排除其适用。^②

5. 国际安全法与国际刑法相互关联又相互区别。反和平罪、侵略罪、灭绝种族罪、危害人类罪系国际刑法规范的主要罪名及刑罚的主要对象,其侵犯客体主要为国际和平与安全。^③ 其相关规范既是国际刑法的重要规范,也是国际安全法的重要规范。有关打击网络犯罪的国际公约既是国际刑法的重要渊源,也是国际安全法的重要渊源。可见,两者在许多方面是相通的,法律角色可以相互替换。但是,正如不可将国家安全法等同于国内刑法一样,也不可将国际安全法与国际刑法画等号。实际上,国际安全法的实体内容大多超出国际刑法范畴,尤其有关安全防范的条款根本不会在国际刑法中出现。国际刑法中的多数程序规范亦无法直接适用于国际安全法领域。

6. 国际安全法融合实体法与程序法的双重特性。国际安全法的核心内容,不仅涵盖对预防及禁止武装冲突、战争犯罪、反和平罪、危害人类罪、种族灭绝罪等危害国际社会的犯罪行为的规范,亦包括对核武器扩散的遏制,以及对非法生产、储存、运输、使用化学武器、生物武器的禁止,还涉及对人类生存环境的保护、网络空间安全、数据安全及人工智能安全的维护。此外,国际安全法亦确立了维护国际安全的体制机制与规章制度,以及惩治各类跨国犯罪、国际犯罪的程序规则。整个国际安全法律体系的架构,离不开各类实体规范与程序规范的相互支撑。

(三) 国际安全法的基本功能

1. 规制国际安全事务。法律的基本功能之一是以规范形式对社会关系进行规制,服务于社会关系调整,以期达成特定的立法目的。被国际社会奉为法律的国际安全法亦不例外。国际安全法规制国际安全事务的功能体现于该领域的各个方面。凡需以法律形式规范各类传统与非传统安全事务者,皆通过规范化形式纳入其调整范畴。为解决地区冲突问题,相关国家、区域性国际组织或国际组织需对该地区安全形势及风险进行监测评估,及时采取政治、外交或军事行动,必要时制定相关国际法律文书予以规制。

2. 保护国际安全利益。法律具有保护国家、社会和个人利益的功能。尽管国际法的软法属性饱受诟病,但它对国际社会的保护功能并未受到任何质疑。作为国际法重要组成部分的国际安全法,其产生和发展都是旨在保护世界安全与和平、保护各国安全、保护世界人民安全。所以,几乎每部国际安全领域的条约或协定以及关于国际和平与安全的决议无一不体现出保护国际安全利益的功能。可见,国际安全法尽其所能,实现对地区和国际安全的保护功能,是其基本追求。

^② 参见日本国际法学会:《国际法辞典》,外交学院国际法教研室译校,世界知识出版社1985年版,第893-894页。

^③ 参见〔德〕赫尔穆特·查致格:《国际刑法与欧洲刑法》,王士帆译,北京大学出版社2017年版,第381-414页。

3. 维护国际秩序。法律最根本的功用在于依法治理,而治理的首要对象即为秩序,维护秩序系法治题中应有之义,旨在使一切治理或管理对象处于有序状态。国际法的重要功能在于维护国际秩序,包括国际政治秩序、国际经济秩序、国际社会秩序及国际法律秩序等。^{③④} 国际安全法在此方面更是责无旁贷。任何国家或实体破坏或冲击国际秩序,国际社会都有权予以回应、反击,依法制裁扰乱者与破坏者,恢复受损之国际秩序。

4. 劝导信守国际道义。法律具有敦促政府、社会及个人遵纪守法、崇德尚善、维护公平正义、坚守价值观、弘扬正气、树立新风尚等功能。国际安全法的劝导功能侧重于敦促世界各国政府与人民共同努力,通过法治维护世界和平与安全,维护人类命运共同体利益,保障世界经济安全、社会公共安全,维护全球战略稳定,保护人类可持续发展的生存环境与条件。

5. 预防破坏国际安全与稳定。在国际安全管理领域,人类社会最根本的安全诉求在于维护世界及地区的安全与稳定、预防各类破坏国际安全与稳定之事态、预防国际危机爆发、预防地区及国际冲突、预防武装冲突与战争。国际安全法必须回应这些基本诉求。在预防国际安全犯罪方面,如何创设各类国际安全体制机制,预防破坏安全的违法犯罪活动,如何防范政治外交、经济金融及社会个人等领域的风险,如何统筹规划与设计具体安全合作事务安排,均需国际社会未雨绸缪。为了更有效维护国际安全与稳定,在筹谋国际安全管理与执法事务时,国际安全法的制度设计自然需兼顾特殊预防与一般预防,考量国家预防、政府预防、社会预防及个人预防,以期实现最优防范效果。自美国“9·11”恐怖袭击事件以来,联合国安理会通过一系列反恐决议,无一例外均以大量篇幅规制恐怖主义的预防措施。联合国大会更直接将预防列为《联合国全球反恐战略》四大支柱之一。^{③⑤}

6. 禁止国际不法行为。几乎所有国际刑法都设有条款规制禁止功能,部分国际安全公约更直接使用“禁止”“不得”“不应”“不准许”“不许可”等强制性措辞加以规范,明确禁止的条件、界限、维度、范围及方法,并将违反禁止性条款的法律后果、责任及其追究程序规则予以法定化。如《禁止生物武器公约》《禁止化学武器公约》《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》等明确将相关国际不法行为列为禁止对象。若有违反,须承担相应国际不法责任,包括对违法者追究刑事责任。^{③⑥} 由此可见,禁止国际不法行为实为国际安全法的重要功能之一。

总而言之,国际安全法的功能具有多元性,远不止于上述种类。然而,在不同安全环境与情势下,需依据具体问题具体分析,不可一概而论。

^{③④} 参见张晓君、魏彬彬:《国际法与中国特色大国外交》,载《国际问题研究》2019年第2期。

^{③⑤} 参见2006年9月8日联合国大会通过的(A/60/L.62)60/288决议。

^{③⑥} 参见[德]赫尔穆特·查致格:《国际刑法与欧洲刑法》,王士帆译,北京大学出版社2017年版,第381-414页。

四、国际安全法体系化构建的路径探析

完备的国际安全法体系是实现全球安全法治化保障的前提和基础。由于国际安全规范碎片化、软性化叠加安全威胁跨国化,全球安全治理效能颇受诟病。通过整合传统安全规范和非传统安全规范,构建逻辑自洽的国际安全法体系,推动全球安全法治化建设,是实现全球安全倡议目标的必然要求。

国际安全法体系化是指根据国际安全法的内在逻辑性、重要性和专业性,将国际安全的原则规则和规章制度进行整体性、系统性、层次性和关联性予以整合,系统集成成为一个相互关联、逻辑清晰、相互协调的完整体系,使每项国际安全条约、协定、规则都具有清晰的框架和结构,每个部分都有其明确的功用,并确保国际安全规则规范的精确性、合法性和有效性。^{③⑦} 体系化的重要目标在于实现国际安全法体系的协调性、完整性、有效性、合法性和适应性。其重要意义在于,构建兼具“国家—区域—全球”层级化结构、全面覆盖、具有法律约束力的全球安全治理框架,旨在消解不同安全规范之间的冲突,增强规则逻辑性与协调性,提升安全治理效力,增强规则确定性,为全球安全执法、司法、守约、法律服务提供坚实的基础和保障。从国家、区域、全球等多元主体和国家安全法理论和全球治理实践等方面多维度寻找科学、合理、有效的路径来推进国际安全法体系化,是推进国际安全法全面发展的当务之急。故此,国际安全法体系化需立足其内在逻辑,统筹兼顾全球性国际组织和区域性国际组织的资源和能量,统筹兼顾地缘政治和外交博弈,通过战略规划与制度设计,采取强有力的战略策略和方式加以推进,实现创新性突破,促进 21 世纪全球治理法治化的形成和发展。

(一) 统分结合,实施国际安全法体系化战略

采取这一战略的核心任务和使命是依据国际法发展演进规律和全球治理的经验而提出来的,旨在于从全球和区域层面有计划有步骤推进国际安全法体系化建设。

1. 全面布局全球安全法律体系建设,渐进式加以推进

由于人类面临的全球性问题纷繁复杂,诸如战争与冲突、南北关系矛盾、气候变化、生态失衡、环境污染、人口爆炸、资源短缺、国际恐怖主义、跨国犯罪、金融危机等,国际社会迫切需要通过法治途径和手段加以治理。^{③⑧} 当前,国际安全法体系化必须由国际社会开展全面布局,统筹多层次安全法体系建设,以应对各式各样全球安全威胁和挑战,维护国际和平与安全。

从二战后联合国推进国际法编纂的历程看,其成功经验是,在不同时期围绕特定国际法编纂任务,将各个国际法门类的编纂和发展列为联合国议题,然后分别拟定创制议

^{③⑦} See Martti Koskenniemi, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, Cambridge University Press, 2006, p.513-561.

^{③⑧} 参见马新民:《新时代中国的国际秩序观》,载《国际问题研究》2024 年第 1 期。

程,有计划有步骤逐项推进创制,促成国际法新部门法的形成和发展。这在国际人权法、国际航空法、国际海洋法、国际环境法、国际反恐怖主义、国际刑法、国际反腐败法等创制实践中成效最为显著。世界贸易组织、国际货币基金组织等在推进国际贸易法、国际经济法、国际投资法、国际金融法体系化方面的贡献也可圈可点。这是上述各国际法部门法的体系化的基本程式,也是未来国际安全法体系化的主要程式。

鉴于全球安全问题复杂多元,加上国际政治的复杂性与国家利益的多元性,在可预见的时期内制定一部具有强制约束力的统一法典化的“联合国国际安全法”既无必要也无可行性。

从操作层面来讲,现实可行的方案是,由国际社会依据不同的安全议题的紧迫性与国家间的共识程度,遵循国际法的编纂模式,分不同单元制定编纂议程,有重点有步骤地列出各部国际安全法创制议程,然后逐项落实编纂任务,构建规范分层、实体与程序适配的国际安全法体系。《全球安全倡议概念文件》的设计理念一定程度上契合了这一渐进建设的战略思路。未来,国际社会应推动联合国及其会员国比照国际人权法、国际环境法和国际刑法的发展模式,优先选择技术性强、共识基础较广的特定安全领域(如生物安全、网络安全、数据安全、经济和能源安全等)作为突破口,先易后难制定相关专项国际公约、协定。积累国际安全立法经验后,再扩展至敏感领域,然后研究制定全领域安全类型的框架公约。与此同时,对分散于国际环境法、国际气候变化法、极地法、网络国际法、外空法、国际反恐怖主义法、国际反腐败法等领域的安全条款进行整合,通过修订、补充等方式予以优化,实现全球安全法律体系内部的一致性和协调性,构建适合21世纪全球安全治理的全领域全类别的国际安全规则体系、制度体系和法律体系。这样,一方面可避免因强行寻求解决广泛争议议题而导致整体立法进程的停滞,有助于整合系统集成碎片化的国际安全规则,破解国际安全规制困局;另一方面可在相对低敏感领域开展务实合作,有助于建立国家间互信,为未来更深层次推进国际安全立法打下坚实的国际法治基础。

2. 发挥区域组织能动性,推进区域安全法制的差异化发展

区域安全法制的差异化发展是推进区域安全法体系化的最优路径,也是推进国际安全法体系化的重要一环。当今世界,各地区各国经济社会发展状况不同,社会文化背景差距大,法律制度各异,安全威胁形态和应对战略、策略千差万别。国家间战争、武装团体冲突、国家内乱、叛乱等传统安全问题往往多发于不发达国家和地区,而一些网络犯罪、人工智能安全问题、数据安全问题、生物安全问题等非传统安全问题则易于在发达国家发生。这类治理困境客观上要求区域性国际组织(如欧盟、非盟)、次区域国际组织(如加勒比国家联盟)和跨区域国际机制(如亚太经济合作组织)(以下统称“区域组织”)必须构建起具有地区特色的安全法律框架,以应对不同环境和条件下发生的各类安全问题。

差异化发展模式是实验主义的国际立法范式,允许区域组织自主选择适合本区域的路径进行区域法创制。区域组织可基于地理因素、组织结构、成员国法律文化协调成员

国行动,编纂各自区域集体安全法律,不断提升区域安全制度化和体系化水平。如欧盟采取“硬软法结合”范式进行立法,通过《欧洲安全议程》等文件,整合条例、指令等“硬法”与共同立场、联合行动等“软法”,在反恐、网络安全等领域形成弹性规则体系,实现规范统一性与执行灵活性的平衡,形成一种适应欧盟实际的区域治理范式,^③完成欧盟安全法律系统集成。上海合作组织则采用“双轮驱动”范式,以《上海合作组织宪章》为核心,订立反恐怖主义、反分裂主义、反极端主义、打击毒品犯罪、应急紧急事态特别行动、反恐怖联合演习、大型体育活动安保合作、出入境与边防管理等协定、规则与指南,辅以历届峰会安全宣言、声明及具体行动指南,^④构建起覆盖安全执法各领域的庞大的安全法律框架,形成“安全+发展双轮驱动”的区域治理结构,为维护地区国家安全和稳定,促进地区经济社会发展提供统一的安全执法依据和标准。这种差别化发展的重大意义在于各区域组织根据本区域特定的安全威胁和安全治理的实际情况,制定专项区域安全规则规范,完善安全法律工具箱,避免“一刀切”治理的失能。实践证明,区域安全法体系构建是应对区域安全威胁多元化、复杂化的关键举措。未来,各区域组织应有所作为,借鉴欧盟和上合组织的经验做法,有重点有步骤地推进区域安全法体系的发展。

(1) 细化区域安全行政法规范。这类安全规范有几种不同类型:一是综合安全规范。欧盟是当今世界组织化规模化程度比较高的区域组织。欧盟通过制定一系列公约、协定、规则、指令、决议等,构筑起外交、安全与司法三大支柱,为欧盟外交、安全和司法体制机制建设铺平了道路。欧盟关注的安全问题涵盖传统安全和非传统安全各个方面,各种体制性和机制性的安全制度、规则和规范比较完备,形成了全面系统的区域安全法体系,其中若干安全法律规范已成为国际安全法的重要渊源。二是专门安全规范。比如,集体安全条约组织是由俄罗斯和几个独联体国家建立的防务组织,其防务体制属于区域防务性质的次区域安全体制。三是专业化安全规范。比如,上海合作组织地区反恐怖机构专责该组织范围内反恐怖安全执法事务,凡是传统安全和非传统安全所涉及的安全事务,尤其是恐怖主义、极端主义、分裂主义、跨境贩毒、网络犯罪、有组织犯罪、非法出入境、非法移民等,都应有相应的机制性制度安排。

(2) 健全区域刑事法。区域组织应优先从创制惩治安全犯罪的刑事法入手,认真借鉴国际刑法规制、防范和打击国际安全犯罪的做法,分门别类针对侵略罪、反和平罪、反人道罪、种族灭绝罪等传统安全领域犯罪和破坏网络安全、数据安全、人工智能安全、生物安全、公共卫生安全、环境安全等非传统领域犯罪予以法定化,界定其犯罪构成要件,明确刑事处罚的标准等。与此同时,区域组织应根据区域刑事实体法建构进程,及时规范有关司法程序规则,为成员国开展安全执法与司法提供法律依据。针对技术薄弱、执法能力不强的国家,区域组织应与地区国家共同协商订立区域合作协定,强化跨境司法

^③ See European Commission, *Communication From the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions, The European Agenda on Security*, at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0185> (Last visited on Dec 30, 2024).

^④ 参见邓浩:《上海合作组织安全合作的进程、动力与前景》,载《当代世界》2021年第9期。

协作或推动成员国之间订立双边合作协定,建立合作机制,相互提供执法培训和技术援助,缩小区域安全能力差距,提高安全执法能力和水平。

(二) 守正固本,更新传统安全法律体系

在国际法发展史上,国际社会围绕战争与和平、边界划分、武装冲突等传统安全议题缔结的多边条约数以万计、相关双边条约汗牛充栋。其中大多数安全领域的条约构成了国际安全法的重要渊源,至今依然具有法律效力。对这类国际安全法规则、规范和规章制度重在守正。然而,守正不等于守旧。需打破旧有思维惯性,不断与时俱进,通过三重路径实现传统安全法律体系的创新性传承与发展。

1. 内化国际法一般原则为新国际安全法原则

国际安全法应聚焦主权、领土、军事等传统安全,坚守国际法一般原则与《联合国宪章》精神,坚守主权平等、禁止使用武力或威胁使用武力解决国家纠纷、和平解决争端等基本原则,将古典国际法、现代国际法和当代国际法的核心理念和原则融入新时代国际安全法体系建构之中,以充分体现国际安全法的历史传承与时代特征。

2. 整合传统国际安全制度中合理有用的规范为新型国际安全法律制度

当代国际政治、经济、法律制度大多是二战后建立的。以联合国为核心的集体安全制度、以世界贸易组织为核心的国际贸易自由化和投资便利化制度、以世界银行和国际货币基金组织为中心的国际金融制度、以国际刑警组织为平台的国际执法安全制度等基本制度,已成为维护国际政治秩序、国际经济秩序、国际安全秩序的根本保障。未来,国际安全法体系建构过程中必须适配这些已被实践证明管用的国际安全体制机制和制度,而不能弃之不用。

一是革新全球集体安全机制。国际社会应以《联合国宪章》为指引,改革联合国安理会决策机制,赋予其更大的协调与决策权;强化联合国安理会集体安全功能,优化安理会决策机制,抑制单边主义对多边主义的侵蚀;强化联合国维和行动与国际危机管理的合法性、高效率与执行力。

二是强化联合国专门机构创制安全规则的建设。联合国专门机构长期以来参与编纂国际公约草案特设委员会工作,在议程设置、文本审议、谈判协调等方面发挥着巨大作用。同时,各专门机构积极制定执法示范性条例、指南(如国际刑事司法协助模式协定、引渡模式协定),为各会员国缔结各类双边协定提供模板。今后,联合国专门机构仍应继续制定更多的安全合作模式文本,为完善国际安全法体系提供新范式。

三是健全联合国及相关国际组织履约审查监督机制。联合国大会应通过落实集体安全决议,由联合国和相关国际组织采取“行动计划+定期审议”的柔性机制,以政治承诺与实践审查方式,定期评估安全条约缔约国的履约绩效,推动各国善意履行条约义务,敦促成员国共同保障联合国集体安全体制的有效运行,促进国际安全法治的健康发展。

3. 融合传统国际安全价值观与新国际安全观

国际安全法体系化既要传承传统国际法所认同的和平、发展、公平、正义、主权平等、自卫权、自保权等理念和价值观,也要吸收“居安思危”“以德安邦”“文武相资”等中

国传统安全哲学,通过制度化路径实现安全观念的代际传递,强化国家主权、安全、发展利益共识,构建兼顾现代化认同和安全文化基因的融合。恰如中国哲学中“常”与“变”的辩证统一,在坚守核心原则的同时破旧立新,以灵活应对新兴挑战的国际法治需要。坚决破除国际安全法单纯作为国际政治与外交博弈工具的陈旧观念,回归法治作为人类共同价值观的本意;破除国际安全价值观的双重标准,认同法治作为维护公平正义利器的观念。

4. 升级国际危机管理法律框架建构

面对冷战思维回潮和零和博弈回归,叠加第四次科技革命时代的安全冲击以及国际安全危机频发的新态势,要以国际危机管理原理为导向,构建“监测预警—应急响应—损害修复”体系,将不同类型的国际危机管理模式升级为国际危机管理规则和法律。同时,要根据时势变化,推动各国健全和完善指挥决策机制、情报汇总研判机制、应急响应机制、危机处置机制、社会协同应对危机机制、协同调动军事力量和行政执法资源机制,构建全方位危机管理全链条,强化安全防控执法能力建设,降低“预防—打击—恢复”全链条系统性能耗,实现安全治理模式从被动应对向主动塑造转型,从单向度向多维度转型,拓展国际安全法的广度和深度。

(三) 改革创新,推进非传统安全法律体系建设

为适应全球安全治理的迫切需要,要针对新型非传统安全威胁与挑战,推动非传统安全规制范式创新,^④ 重构新的国际安全法体系,改变非传统安全规则规范碎片化现状,促使非传统安全规制系统化。

1. 突破国家中心主义传统,多层面编纂非传统安全多边条约

传统国际法以国家为中心,以军事安全和武装冲突法为主导,在应对非传统安全威胁方面往往显得无所适从。在非传统安全国际规则创制过程中,应多层面聚焦非传统安全问题,将气候变化、生物安全、公共卫生安全、经济与能源安全、全球基础设施安全、技术安全等议题作为创制国际公约的主攻方向和重点,选择规则空白或薄弱环节但共识相对较集中的领域率先缔结专项国际、区域公约或协定,以期构建起覆盖面庞大、多维度的非传统安全条约体系。

2. 发挥国际组织主导作用,大批量创制非传统安全“软法”

尽管许多国际组织发布的宣言、决议、准则、建议、战略、行动计划、指南等国际文件不具有法律约束力,但在国际社会却具有实际影响力。比如,联合国大会和安理会通过的各种各样有关国际安全、可持续发展、环境、人权等宣言、声明和决议都具有“软法”的功能。未来,应赋予各国际组织和区域组织更大的自主权、更灵活的规则制定权,^⑤ 发挥其作为召集缔约谈判平台提供者、规则文本制定者、专业知识生产者、履约监督执行者的资源优势和专业智能,制定相对快速灵活、能吸引国际社会广泛接受的“软法”,规范

^④ 参见赵骏:《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》,载《中国社会科学》2021年第5期。

^⑤ See Jacob Katz Cogan, Ian Hurd & Ian Johnstone eds., *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, 2016, p.3-90.

相关安全防范和危机应对,使之作为缔结国际条约的先导或补充,为应对非传统安全威胁提供专业指引。

3. 国家示范立法,推动更多非传统安全国际习惯的形成

非传统安全国际习惯法是国际安全法的重要组成部分。比如,在长期实践中,各国都认同海盗是法外之人,任何国家在公海上都可以对其拿捕、处罚。这种长期实践演变为国际法规则,被国际海洋法接受。今后,各国应通过国家立法、执法和司法实践,不断形成、发展各类非传统安全国际习惯,丰富国际安全法宝库。

4. 借助国际司法仲裁机构,促成非传统安全判例法的通行

国际法院、国际刑事法院、国际海洋法法庭、国际仲裁庭等在长期司法和仲裁实践中通过审理国际纠纷案件,解释现有国际法,作出司法解释、裁决或仲裁裁决,填补了许多国际法律真空。在推进非传统安全国际规则创制过程中,各国际司法和仲裁机构仍可继续发挥国际法创制的辅助作用,在审理有关国家之间围绕非传统安全问题发生的争端中作出公正裁决,从而促成非传统安全判例法的产生、形成和发展。

5. 发挥多元机制作用,多层次推动非传统安全标准和准则制定

当今世界,参与全球治理的主体是多元的。国家、政府间国际组织、非政府间组织、跨国企业、学术机构和社会团体纷纷在其中扮演不同的角色,发挥各自的作用。近些年来,许多非国家行为体在推进互联网治理、环境保护、人工智能安全等方面不遗余力开展技术标准、指南的开发和知识普及;在人道主义救援、企业社会责任承担方面发挥其专业资源和专业知识,作出了积极贡献。未来,应继续发挥多元机制的优势,^④从非传统安全不同领域、不同方面推动各种技术标准、准则和规范的编制,为推进国际安全法体系化和全球治理添砖加瓦。

6. 技术赋能,高标准创制非传统安全规则

随着第四次工业革命向纵深推进,由人工智能、合成生物学及量子计算等技术构成的颠覆性技术集群,正在系统性地重构全球安全生态系统的底层架构。技术赋能的非传统安全治理本质上是治理场域的技术重构过程。基于威斯特伐利亚体系形成的国家中心主义安全治理模式面临严峻的结构性适配困境,为解决此困境,有关区域组织和非政府间组织开始积极探索技术赋能创新高技术治理法治化的路径。^⑤如在区块链技术的应用中,欧盟《通用数据保护条例》建构数据保护影响评估机制,实现了链上存证的技术验证;^⑥在人工智能风险预警领域,国际原子能机构开发智能监测平台借助机器学习算法,实现了核材料流动的实时态势感知。与此同时,技术标准向法律规则的转化呈现如下显著的演进路径:“技术标准→行业规范→法律规则”。如欧盟将“可解释人工智能”的技

^④ See Math Noortmann and Cedric Ryngaert, *Non-State Actor Dynamics in International Law: From Law-Takers to Law-Makers*, Routledge, 2016, p.1-5.

^⑤ See James Igoe Walsh, *The International Politics of Intelligence Sharing*, Columbia University Press, 2009, p.132-146.

^⑥ 参见欧盟《通用数据保护条例》(GDPR)第5-12条。

术原则纳入《人工智能法案》技术附件。^{④⑥}未来亟须迎接新科技革命性进步所带来的安全问题副产品,构建涵盖早期预警、风险评估和应急响应的框架,推动形成技术创新与安全保障协同发展的新型全球安全治理体系,并建立“技术创新—制度回应”的动态平衡机制,优化技术解决方案,^{④⑦}促进非传统安全国际法律体系建设适应科技进步的变革。

(四) 统筹兼顾,促进国际安全政策体系与法律体系协调发展

国际政策与法律作为全球治理的两种基本范式,共同构成国际安全秩序的制度基础。国际安全政策以其灵活性引导国际安全实践的发展方向,国际安全法律以其稳定性为维护国际安全提供制度保障。国际安全政策体系和国际安全法律体系互补协同,为构建更加公正合理的国际安全秩序提供了关键支撑。

1. 秉持“政策先行、法律后立”的实践逻辑

“政策先行、法律后立”的实践逻辑植根于政策与法律的功能差异,在全球安全治理中具有普适性。国际安全政策侧重对安全态势变化的敏捷响应,国际安全法律则致力于长效机制的构建。跨国网络安全规制即为证明:各国首先就《网络空间国际行为准则》等政策文件达成原则性共识,其后才逐步推进《联合国打击网络犯罪公约》等国际条约的制定。此种从政策到法律的递进式路径,既提供了应对新型安全威胁的有效的政策指引,又为建立稳定的法律秩序奠定了基础。

相比较而言,国际安全法的创制流程复杂、立法周期长,但存续时间久、适用时效长。其标准流程是:国际组织或区域性国际组织先行确立公约议题,继而组建特设机构起草公约文本,最终提交成员国大会审议通过。以《禁止化学武器公约》制定为例,从议题提出至通过生效,历经专家委员会起草、政府间谈判、成员国大会审议等多重环节,费时近 20 年。此类程序虽降低立法效率,但保障了法律文本的严谨性与权威性。

2. 构建国际安全政策体系与法律体系协调发展机制

国际社会要建构审视既有国际安全政策与法律适配性的机制。通过这个机制审视冷战时期美苏两极格局下安全政策体系和美国单极独霸格局下安全政策体系的异同,及时发现弊端,推动国际社会废除明显过时的国际安全政策,打破美国单极独霸格局下安全政策的羁绊。同时,要根据 21 世纪全球治理新需要建构适应维护全球安全的新政策体系。另一方面,国际社会要适时将新的安全政策转化为新的国际安全法律。全球性国际组织和区域性国际组织应通过制定配套实施细则、指南等方式,推动抽象的安全法律规则有效落地。

在百年变局加速演进的背景下,中国提出全球安全倡议,推动国际社会坚持《联合国宪章》集体安全理念等国际法原则,促进全球安全政策体系与法律体系的协调发展,

^{④⑥} 参见《关于欧洲议会和欧盟理事会制定有关人工智能的统一规则(〈人工智能法〉)以及修订若干联盟立法的建议》朱悦译,载上海市人工智能社会治理协同创新中心网站, <https://aisg.tongji.edu.cn/info/1005/1192.htm>, 2025 年 8 月 3 日访问。

^{④⑦} 参见周宁南、翟一鸣、李艳:《新安全格局下的科技安全:重要意义、现实挑战与对策思考》,载《国家安全研究》2023 年第 4 期。

为破解全球安全治理制度碎片化困境提供了新思路,指明了新路径。^④唯有坚持政策引导与法治保障并重,推动二者良性互动与协同发展,方能构建更加完善的全球安全治理体系。这既是维护世界和平与发展的现实需求,亦是推进国际关系民主化与法治化的必然要求。

(五) 创新机制,促进国际安全法体系化稳步发展

国际安全法体系化不能以旧瓶装新酒的方式来加以构建,而要积极创新国际机制,突破旧有的体制机制障碍,提供更加公平公正的国际安全制度安排。

1. 创制平等参与机制,保障各方平等参与国际安全规则制定

由于世界各国经济社会发展水平不一,面临的安全问题各异,各国参与国际规则制定的主客观条件不同,参与意愿、参与程度以及参与能力也不一样。长期以来,大国、强国、富国一直强势主导国际规则制定,而广大的小国、弱国和穷国参与国际规则制定话语权不多,呈现出发达国家和发展中国家在国际安全立法地位不平等现象。考虑到全球安全问题必须全球共同解决,全球和平与安全必须全球参与与维护,为了保障世界各国平等参与国际安全法体系构建进程,国际社会要对发展中国家的安全问题给予足够关切,鼓励、支持广大发展中国家平等参与制定国际安全公约、协定、规则等,扩大国际安全规则在全球范围有效履行的覆盖面和可适用性。否则,如果广大发展中国家不认同、不接受,再完善的国际安全规则设计也如同废纸,再美好的国际安全法治宏图都无法在发展中国家得以实现。

2. 创新利益平衡机制,调动不同国家参与全球安全治理积极性

国际安全问题与所有国家都息息相关。只有平衡好各国利益,国际安全法体系构建才会得到世界各国的支持。不管是全球性国际组织,还是区域性国际组织,在启动制定国际安全条约、协议、规则和规范时,都必须充分考虑平衡该规则和规范可能涉及的方方面面的利益关系,而不能只考虑满足特定利益群体或国家的利益,忽视其他群体或国家的利益,更不能以损害其他方的利益来谋取自身或特定国家的巨大利益,否则其结局不会太圆满。《巴黎公约》在平衡各国碳排放和发展利益方面存在瑕疵,导致争议不断,就是鲜活的实例。所以,唯有处理好主权让渡和国家利益保护关系、发展机会和利益分配公平性关系,强化多边主义,维护公平正义,才能更好地促使国际安全法体系化稳步前行。

3. 强化国际规则制定对话机制,扩大国际共识基础

由于国际安全法体系建构的主体多元,围绕规则制定的分歧、矛盾、斗争无处不在无时不有。如何消除分歧、化解矛盾、减少纷争,是国际安全法律规制必须破解的难题。一方面,要强化安全核心价值整合。在构建国际安全法体系过程中,要寻求全球安全、国家主权、安全、发展利益、社会安全、个人安全等价值的动态平衡,秉持和平、可持续、公平、正义、包容等理念,不可偏废。另一方面,要加强对话凝聚共识。不同国际组织、不同区域、不同地区国家唯有通过多层次多领域的对话交流,增进相互理解和信任,管控分歧,

^④ 参见涂成林、杨丽红:《全球安全倡议的多维阐释》,载《西南政法大学学报》2023年第6期。

扩大共识基础,提升公众认知和支持,提高国际安全法体系建构的美誉度和可信度,才能更好地推进国际安全法体系建构的顺利进行。

(六) 大国引领,协同推进多极世界安全法律体系化

“当前,世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开。一方面,和平、发展、合作、共赢的历史潮流不可阻挡,人心所向、大势所趋决定了人类前途终归光明。另一方面,恃强凌弱、巧取豪夺、零和博弈等霸权霸道霸凌行径危害深重,和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重,人类社会面临前所未有的挑战。世界又一次站在历史的十字路口,何去何从取决于各国人民的抉择。”^⑨作为国际体系的主要行为体,多极化世界中的大国需要发挥国际安全规则制定引领者、建设者的作用,在多边舞台上推动创制国际安全法,引领多极化时代全球安全治理法治化进程。

1. 创新安全理念,为安全治理法治化奠定思想基础

全球安全治理法治化的首要前提是超越陈旧的安全观念。大国应率先倡导并实践以共同安全、综合安全、合作安全、可持续安全为核心的新型安全价值观。中国提出全球安全倡议以《联合国宪章》确立的国家主权平等原则为根基,倡导统筹发展和安全,强调共生共存的逻辑,明确反对以牺牲他国安全谋求自身绝对安全的思想和行为。不管是守成大国还是新兴大国,都应合力推动全球安全观和范式转变,从定义模糊的“基于规则的国际秩序”转向以国际法为基础的国际秩序,共同捍卫多边主义,促进全球治理法治化。

2. 加强国际规则制定能力建设,促进国际安全法体系现代化

大国作为国际体系的主要塑造者,其安全规制能力的现代化转型正成为推动国际安全法体系革新的核心动力。要以共商共建共享为指针,以开放性、利他性理念和全新的管理模式和运作机制,发挥大国规则制定、危机管控、多边协调的三大效能,提升全球制定国际规则的能力,使国际安全法体系突破传统条约体系的桎梏,形成更具实践操作性、系统化的规范体系。

国际安全法体系的现代化本质是治理逻辑的迭代升级。当大国将自身安全能力建设与全球公共产品供给相结合,诸如通过亚丁湾护航等实践,实质推动着国际安全法从“权力博弈工具”向“命运共同体建构”的范式转变。这种安全能力建设促进安全制度创新的发展路径,正在重塑 21 世纪国际安全秩序的底层逻辑。

3. 完善安全制度运行与制裁规范,确保安全法治运作的精准度与正当性

当前,在全球治理实践中,如果任由国家安全概念泛化、单边制裁及“长臂管辖”泛滥,势必严重侵蚀国际安全法的公平性。为预防和纠正此类偏差,大国应以全球视野为准距,协力推动安全制度运行的规范化和公平化。一是建立国际安全风险监测与核查制度。设立基于科学评估的安全风险预警机制,开发统一的风险监测预警管理系统,引入

^⑨ 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国家而团结奋斗——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),人民出版社 2022 年版,第 60 页。

数字监控技术,提升安全治理行动的透明度和可信度。二是突破冷战意识形态和零和博弈藩篱,防止国家安全概念泛化而随意给国际贸易投资进行过度审查或者设限,破坏国际经济秩序,推动贸易投资自由化与便利化。三是推动建立高效透明的国际制裁新机制,反对非法的单边“长臂管辖”,提高国际制裁的合法性、合理性和公正性。国际社会可参考《中华人民共和国反外国制裁法》《中华人民共和国出口管制法》的做法,构建“阻断—反制—补偿”三位一体法律框架,维持保障安全与促进公平的平衡,为国际社会提供反制霸权行径、维护自身权益的规范化模板。

4. 强化大国安全立法示范,反哺全球安全法律体系化

迄今为止,国际社会已出台大批有关安全的国际公约,大多数国家都参加其中。对缔约国而言,参与推进全球安全法体系化的基本程式是:一方面,基于本国法律与善意履行国际条约义务,及时通过国内立法,将其加入的各部国际条约规范的原则规则和规章制度纳入本国法律之中,以便本国政府、社会和公众依法履行维护国际安全的条约义务;另一方面,建立参与制定国际安全法体制机制,授权本国国家机关参与国际安全规则制定,健全参与国际规则制定程序规范,尤其要强化外交、司法、执法等机构跨部门协同机制,调动国家立法资源,积极参与国际安全法创制进程,保障国内参与国际安全法体系化建设的顺利进行。^{⑤⑥}

全球安全治理能否成功迈向法治化,关键在于大国能否超越地缘战略竞争的惯性思维,将国家实力有效转化为引领规则创制与制度创新的能力。中国提出的全球安全倡议主张共同、综合、合作、可持续的安全观,为国际安全规则提供了价值导向与实践路径,既契合了全面依法治国的内在需求,也契合了深度参与全球治理的制度化需要。中国通过推动建立国际调解院,将调解优先的东方治理理念融入国际争端解决规则设计中,为多边法治实践提供了新范例。未来全球安全治理需超越零和博弈,实现从“权力本位”向“规则本位”的范式转型。

作为世界政治大国和世界第二大经济体,中国应以总体国家安全观和全球安全观为指引,全面落实全球安全倡议和全球治理倡议,向国际社会广泛传播中国通过制定《国家安全法》《网络安全法》《数据安全法》《生物安全法》《反恐怖主义法》等逐步完善国家安全法律体系的经验,输出中国全球治理理念,推动国际安全法体系化向更高更深的方向发展,为维护全球安全贡献中国智慧和力量。

五、结 语

维护全球安全秩序始终是国际社会的核心诉求。法治作为全球治理的核心要素,已构成保障人类和平安全的核心机制。传统国际法亟须汲取新能量,以适应维护多极化时代全球安全的神圣使命。多极化时代要求构建21世纪国际法体系,为全球治理提供高

^{⑤⑥} See Mark Bevir, *The Sage Handbook of Governance*, SAGE Publications, 2010, p.342-351.

阶制度工具,为构建人类命运共同体注入法理内涵。国际社会面临关键路径选择:或固守传统安全范式,或通过体系化融合构建前瞻性安全架构。此融合本质是安全认知的重构、治理模式的创新与文化范式的转型,需在联合国框架下协调发展。这是人类突破国际安全规范碎片化、全球安全治理不确定困局,实现持久和平的必由之路。

国际安全法重在对全球安全治理的范式重构。国际安全法将为 21 世纪国际法的发展注入新生机;国际安全法体系化势必为 21 世纪国际法体系建设带来理论和实践创新的推动力,其理论意义和实践意义非凡。未来国际安全法成为国际法显学已具备历史必然性和现实可能性。展望多极化时代,国际社会应以构建人类命运共同体为愿景,力促全球治理的历史性转向,引领全球安全治理从权力政治(人治)迈向规则政治(法治),在良性竞合中推动国际安全法实现双重跃升:从分散的单行规则整合为系统化的法律体系;从服务于特定国家权力的政策工具蜕变为保障人类共同安全、促进文明发展的制度基石。中国国际法、国际关系学界当立足学术前沿,依托中国特色社会主义制度优势与中国特色大国外交实践,通过构建国际法中国学派的学术体系、知识体系和话语体系,为国际安全法学发展作出实质性的中国理论贡献。

Abstract: Current international law has limitations in dealing with complex international security dilemmas, especially in the context of the interweaving of traditional and non-traditional security. International security law does not have a complete system. It has profound historical, theoretical and practical logic, and needs the joint efforts of the international community to promote its continuous development and growth. The Global Security Initiative proposed by China incorporates global security issues into the framework of international law, and provides new theoretical and practical basis for the development of international security law in the new era. By sorting out relevant policies, rules, systems and technical norms system, the characteristics and functions of international security law are clarified, and its core role in regulating international security affairs, protecting international legal interests and safeguarding international order is established, so as to provide new ideas for framing its development direction. The path for the systematic construction of international security law is the key to achieving the goal of the Global Security Initiative, and it is also a crucial measure for promoting the development and growth of international security law. It is urgent to coordinate traditional and non-traditional security, regional and global security, and policies and laws, integrate fragmented legal states, build a complete international security law system, and provide support for global security governance.

(责任编辑:刘海林)