

# 深刻领会党的二十大精神 勇担国际法学人的历史使命

肖永平\*

**内容摘要:**党的二十大报告第一次将“涉外法治”“国际法”写入中国共产党全国代表大会报告,要求统筹推进国内法治和涉外法治,坚定维护以国际法为基础的国际秩序,彰显了中国共产党更加重视发挥国际法的作用。党的二十大报告对教育、法治与安全所作的重大战略部署要求加强国际法的运用与塑造。党的二十大报告赋予中国国际法学人三大历史使命:一是构建国际法人才自主培养体系,因此需要尽快恢复国际法本科教育,形成国际法本科—硕士—博士—博士后全链条人才培养体系。二是建构中国自主国际法知识体系,因此需要设立国际法一级学科。三是提高国际传播与斗争能力,因此需要打通国际法理论生产与话语传播,通过理论性话语生产、时事性话语斗争、规则性话语输出、沟通性话语调适来提高国际传播与斗争能力。

**关键词:**党的二十大报告 涉外法治 国际法治 国内法治

2022年10月16日,习近平总书记代表第十九届中央委员会在中国共产党第二十次全国代表大会上作了题为《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》的报告(以下称“党的二十大报告”)。该报告高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,系统阐述新时代坚持和发展中国特色社会主义的重大理论和实践问题,明确回答中国之问、世界之问、人民之问、时代之问,对事关党和国家事业继往开来、事关中国特色社会主义前途命运、事关中华民族伟大复兴的一系列重大问题做出战略谋划,对新时代新征程全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴的一系列重大决策做出战略部署,特别强调以党的伟大自我革命引领伟大社会革命,走好新时代新征程新的赶考之路;高举中国特色社会主义伟大旗帜,在新时代新征程上一以贯之

---

\* 武汉大学国际法治研究院、武汉大学国际法研究所教授。

本文系国家社科基金重大攻关项目“重大突发公共卫生事件的国际法问题研究”(20&ZD201)的阶段性成果。

坚持和发展中国特色社会主义;以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴,具有特殊的历史地位和深远的历史意义。<sup>①</sup>党的二十大报告集中体现了中国共产党更加重视发挥国际法的作用,更加重视以联合国宪章为基础的国际法治建设,赋予中国国际法学家新的历史使命。

## 一、党的二十大报告彰显中国共产党更加重视国际法

在党的二十大报告所作的重大战略部署中,第四部分第五点关于“推进高水平对外开放”和第十四部分关于“促进世界和平与发展,推动构建人类命运共同体”,毫无疑问都需要进一步发挥国际法在维护国家主权、促进国际合作、推动全球发展方面的作用,需要加强国际法研究与运用、推进涉外法治与国际法治建设。这是新时代全面建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的内在要求。特别重要的是,党的二十大报告明确要求“统筹推进国内法治和涉外法治”,郑重宣告“坚定维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则,反对一切形式的单边主义,反对搞针对特定国家的阵营化和排他性小圈子”。这是“涉外法治”“国际法”第一次被写入中国共产党全国代表大会报告中。<sup>②</sup>这标志着中国共产党在全面建设社会主义现代化强国的新征程中更加重视国际法,更加注重发挥国际法的作用。

### (一)中国共产党更加重视国际法是新时代的必然选择

中国共产党在建党百年的历程中,运用马克思主义基本原理,将强烈的民族复兴意识与宽广的国际视野相结合,自觉把握历史潮流、顺应世界大势,长期坚持独立自主、平等相待,始终追求公平正义、合作共赢,不断丰富和深化中国共产党的国际观。在新民主主义革命时期,中国共产党以谋求民族独立为核心目标,形成了鲜明的反对帝国主义的立场和主张,面对日本的侵略,号召世界上一切爱好和平、反对法西斯侵略的民族和国家团结起来结成国际反法西斯统一战线;在社会主义革命和建设时期,为了维护新生的社会主义政权,中国共产党基于对世界无产阶级革命形势的整体判断,旗帜鲜明地反对霸权主义,在国际舞台上提出和倡导和平共处五项原则和“三个世界”理论;在社会主义改革开放时期,中国共产党以经济建设为中心,坚

---

<sup>①</sup> 参见龚维斌:《深刻认识党的二十大的历史地位与重大意义》,《党建》2022年第11期,第49-52页。

<sup>②</sup> 为筹备召开中国共产党十一届三中全会,邓小平在1978年中央工作会议作的总结报告《解放思想 实事求是 团结一致向前看》特别提到“我们还要大力加强对国际法的研究”。党的十一届三中全会公报中没有上述内容。因此,党的二十大报告第一次将“国际法”写入中国共产党全国代表大会报告。“涉外法治”毫无疑问是第一次写入党的全国代表大会正式报告。

信和平与发展是时代主题,超越意识形态藩篱,积极融入国际体系,认同和支持世界多极化趋势,辩证看待世界多极化格局演进的必然性和曲折性;在中国特色社会主义新时代,我国日益走近世界舞台中央,以习近平同志为核心的党中央将中华民族伟大复兴与全人类和平发展事业目标相结合,更加强调全面、辩证、系统地把握国内国际两个大局,统筹发展和安全两件大事,更加重视发挥国际法的功能与作用,推动构建人类命运共同体,不仅指导中国独立自主和平外交不断取得胜利,而且在新时代为构建新型国际关系发挥着精神底盘和思想航标的作用。<sup>①</sup>

## (二)统筹推进国内法治和涉外法治是创新国际法理论与实践的基本方法

党的二十大报告在“开辟马克思主义中国化时代化新境界”部分强调:“继续推进实践基础上的理论创新,首先要把握好新时代中国特色社会主义思想的世界观与方法论”,“必须坚持系统观念”。系统论和整体性思维是中国哲学的特点,也是我国的制度优势。因此,党的二十大报告在“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”中专门提出,“加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法,统筹推进国内法治和涉外法治”。

要理解统筹推进国内法治和涉外法治对创新国际法理论和实践的作用,首先必须厘清“国内法治”“国际法治”“涉外法治”和“中国特色社会主义法治体系”的内涵及其相互关系。正如黄进教授所言:“国内法治是一个国家基于主权处理本国内部和对外事务的立法、执法、司法、守法、法律服务等活动的总称。国际法治是各国基于它们之间的协调意志处理本国及其公民或者法人同他国及其公民或者法人,乃至国际组织之间社会关系的立法、执法、司法、守法、法律服务等活动的总称。作为一个体系,国内法治主要是指一国处理内部事务的法治活动,也包括一国处理对外事务的法治活动;国际法治主要处理国家之间社会关系的法治活动,也包括处理不同国家公民、法人、非法人组织之间,及其与国际组织之间社会关系的法治活动。涉外法治是一国从自我立场描述本国根据涉外法律法规及其缔结或参加的国际条约,处理涉外事务的法治活动。所以,涉外法治首先是国内法治的一部分,是国内法治的对外延伸;由于它处理的是具有涉外因素的事务,主要涉及不同国家及其公民、法人或者国际组织之间的跨国法律关系,也可以把涉外法治视为国际法治的一部分,是国际法治在一国国内的体现。”<sup>②</sup>

党的二十大报告把“中国特色社会主义法治体系更加完善”作为我国未来五年的主要目标任务之一。中国共产党执政70多年来,对法治的认识与追求不断升华,

<sup>①</sup> 参见陈东晓:《中国共产党百年国际观的思想航标作用》,《文汇报》2021年10月25日,第7版。

<sup>②</sup> 参见黄进:《论统筹推进国内法治和涉外法治》,《中国社会科学》2022年第12期,第85-86页。

从“五四宪法”到 2018 年新修订的宪法；从“社会主义法制”到“社会主义法治”；从“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”到“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”；从“中国特色社会主义法律体系”到“中国特色社会主义法治体系”，也就是“在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系”。<sup>①</sup>这五大体系相辅相成、相得益彰，构成中国特色社会主义法治体系的具体内容。

根据法律创制和适用主体的不同，各国普遍把法律分为国内法和国际法。国内法是由特定国家创制的适用于本国主权所及范围内的法律；国内法律关系的主体一般是个人或组织，国家仅在特定法律关系中成为主体，如国有财产所有权。国际法是由参与国际关系的国家通过协议制定或公认的、适用于国家之间的法律，国际法律关系的主体主要是国家和国际组织。<sup>②</sup>在这种“二元分立”结构下，国内法与国际法各行其道、各司其职。国内法致力于解决国内社会“私人—私人”和“私人—政府”之间的法律关系；国际法则以主权国家为中心，其核心功能是尊重和保障国家独立、平等、自治、不可干涉等国家利益。<sup>③</sup>随着全球化的发展，传统社会的“二元分立”结构已经发生了重新分化组合。国际社会日益直接面对私人主体，并受到私人活动带来的观念和价值的冲击；国内社会生活也越来越多地受到国际社会和其他国家活动的影响与制约。国际社会与国内社会由于私人活动的扩展而逐步联结起来。<sup>④</sup>涉外法治因此得到了快速发展。

相应地，如下图所示，涉外法治成为沟通国内法治和国际法治的桥梁、联系国内法治和国际法治的纽带，在国内法治和国际法治之间发挥着互动和融通作用。因为要实现全球治理，既需要根据国内法在主权国家内部实现有效治理，即国内法治；也需要各国合作，依据国际法对跨国关系进行治理，即国际法治；涉外法治作为国内法治与国际法治的交叉领域，是促进国内法治与国际法治协同发展的重要场域。而中国特色社会主义法治体系除了涵盖国内法治、涉外法治以外，还包括国际法治的部

---

① 中共中央宣传部、中央全面依法治国委员会办公室：《习近平法治思想学习纲要》，人民出版社 2021 年版，第 99-100 页。

② 参见《中国大百科全书·法学》，中国大百科全书出版社 2006 年版，第 74 页。

③ 参见陈辉庭：《世界贸易体制的变革：经济全球化背景下国际法与国内法的联结》，社会科学文献出版社 2014 年版，第 37-43 页。

④ 参见陈辉庭：《世界贸易体制的变革：经济全球化背景下国际法与国内法的联结》，社会科学文献出版社 2014 年版，第 52 页。

分内容,如国际强行法、国际法基本原则和对中国有效的国际条约及国际习惯。这是我国一再强调“坚定维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则”的法律原因。

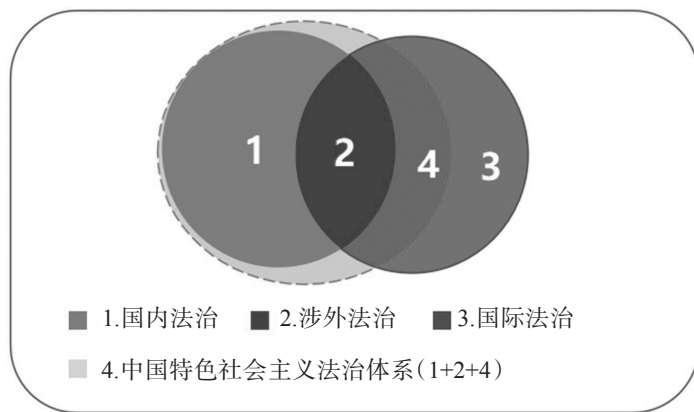


图1 国内法治、涉外法治、国际法治、中国特色社会主义法治体系关系图

就推进中国特色社会主义法治体系而言,要形成完备的法律规范体系,必须注意国际法与国内法的协调,尽量避免国际法与国内法的冲突,实现良法之治。要形成高效的法治实施体系,离不开国际执法合作和国际司法协助。<sup>①</sup>要形成严密的法治监督体系,需要考虑国际组织和国际舆论的评价与互动。要形成有力的法治保障体系,需要大量高素质涉外法治人才的支撑。2021年12月6日,习近平总书记在十九届中央政治局第三十五次集体学习时指出:“从国际看,世界进入动荡变革期,国际竞争越来越体现为制度、规则、法律之争。我们必须加强涉外法律法规体系建设,提升涉外执法司法效能,坚决维护国家主权、安全、发展利益。”<sup>②</sup>习近平指出:“要坚持统筹推进国内法治和涉外法治,按照急用先行原则,加强涉外领域立法,进一步完善反制裁、反干涉、反制‘长臂管辖’法律法规,推动我国法域外适用的法律体系建设。要把拓展执法司法合作纳入双边多边关系建设的重要议题,延伸保护我国海外利益的安全链。要加强涉外法治人才建设。”<sup>③</sup>

由此可见,统筹推进国内法治和涉外法治既是推进全面依法治国的现实要求,也是创新国际法理论与实践的基本方法。

<sup>①</sup> 肖永平:《全面依法治国的新阶段:统筹推进国内法治与国际法治》,《武大国际法评论》2018年第1期,第2-3页。

<sup>②</sup> 习近平:《全面推进中国特色社会主义法治体系建设》,载《习近平谈治国理政(第四卷)》,外文出版社2022年版,第300页。

<sup>③</sup> 习近平:《全面推进中国特色社会主义法治体系建设》,载《习近平谈治国理政(第四卷)》,外文出版社2022年版,第303-304页。

### (三)维护以国际法为基础的国际秩序是推动构建人类命运共同体的前提

“党的十八大以来,习近平总书记深刻洞察世界百年未有之大变局,深入思考人类前途命运,在继承和发扬国际法基本原则和精神实质、总结提炼我国在国际法领域成功实践基础上,创造性地提出构建人类命运共同体理念,其核心内涵是建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。2018年3月,这一理念写入我国宪法,为我国同世界各国开展友好交往与务实合作、推进中国特色大国外交提供坚实法律基础。2017年2月,这一理念首次写入联合国决议,随后又被陆续写入联合国大会、安理会、人权理事会及相关国际组织重要文件,得到国际社会广泛认同。人类命运共同体理念,既是对联合国宪章宗旨和原则的继承和发扬,更为国际法的发展开辟了新境界,指明了新方向,提供了新动力。”<sup>①</sup>这一理念成为中国引领时代潮流和人类文明进步方向的鲜明旗帜。

推动构建人类命运共同体,必须坚持民主、平等、正义,建设国际法治。中国是联合国创始会员国,是第一个在联合国宪章上签字的国家。联合国宪章宗旨和原则是处理国际关系的根本遵循,也是国际秩序稳定的重要基石,必须毫不动摇加以维护。没有这些国际社会共同制定、普遍公认的国际法则,世界终将滑向弱肉强食的丛林法则,给人类带来灾难性后果。各国关系和利益只能以制度和规则加以协调,不能谁的拳头大就听谁的。国际法应该是共同的行为准绳,没有只适用于他国、不适用于本国的法律;也没有只适用于本国、不适用于他国的法律。各国都有责任维护国际法治权威,依法行使权利,善意履行义务。习近平指出:“大国更应该带头做国际法治的倡导者和维护者,遵信守诺,不搞例外主义,不搞双重标准,也不能歪曲国际法,以法治之名侵害他国正当权益、破坏国际和平稳定。”<sup>②</sup>

但在当今世界,霸权主义和强权政治并未消除。以美国为首的少数发达国家依然采取“零和博弈”“冷战思维”处理国际关系,主张所谓“基于规则的国际秩序”。这与“以国际法为基础的国际秩序”存在以下本质区别:<sup>③</sup>

第一,从措辞上看,两者是“规则”与国际法的区别。中国主张的国际法是以联合国宪章宗旨和原则为基础、由国际社会共同确立的法律规范,由国际强行法、国际条约、国际习惯和一般法律原则构成的规则体系。美国所谓的规则,尽管可能包含中国指称的国际法,但它更强调美国国内法规则,这正是美国近年来滥用“长臂管辖”、对其他国家大搞单边制裁的原因。

<sup>①</sup> 杨洁篪:《深刻认识和用好国际法 坚定捍卫国家利益 共同维护世界和平与发展》,《求是》2020年第20期,第26-27页。

<sup>②</sup> 习近平:《在联合国成立75周年纪念峰会上的讲话》,《人民日报》2020年9月22日,第2版。

<sup>③</sup> 参见肖永平:《为国际关系民主化提供规则保障》,《人民日报》2022年1月14日,第9版。

第二,从国际秩序观分析,两者是“自由国际秩序”与有限的现实主义的区别。中国强调“现行国际秩序”是“二战”后形成的一整套主权国家间的行为模式和关系,强调国家是国际关系的基本单元,认为国际政治的无政府状态、权力竞争、不安全感可以通过国家间的民主协商来缓解。美国所谓的自由国际秩序,强调西方自由主义理念的主导作用,强调开放、规则和自由主义的唯一正当性。它支持的是由其领导的、将西方自由主义原则渗透到全球各个层次的国际秩序。

第三,从核心理念来看,两者是“自由民主”与公正合理的区别。中国对国际秩序的主张,经历了从和平共处五项原则到合作共赢再到推动构建人类命运共同体的变化,这反映了国际关系从共存、共处到共进的发展历程。其核心理念是公正合理。美国所称的国际关系中的所谓自由,是指美国霸权自由或其少数盟友的自由;所谓民主是指其国内民主,而不是国际关系民主。

第四,从构建方法来看,两者是单边主义或伪多边主义与真正多边主义的区别。中国坚持多边主义,提倡共商共建共享的全球治理观。美国则要建立一个由相同价值观和政治制度国家组成的文明单一性。因此,特朗普政府热衷于单边主义,不断“退群”毁约;拜登政府积极组建民主联盟,奉行伪多边主义。所以,在世界面临百年变局的新时代,人们发现,中国成为现行国际秩序的维护者与建设者,美国已经沦为破坏者。

因此,党的二十大报告庄严宣告:“中国积极参与全球治理体系改革和建设,践行共商共建共享的全球治理观,坚持真正的多边主义,推进国际关系民主化,推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。坚定维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则,反对一切形式的单边主义,反对搞针对特定国家的阵营化和排他性小圈子。”

## 二、中国国际法学人的历史使命

与党的十九大报告相比,党的二十大报告所作重大战略部署从9项增加到12项。其中,把教育从原来的“提高保障和改善民生水平”部分单列为“实施科教兴国战略,强化现代化建设人才支撑”部分;将法治从原来的“发展社会主义民主政治”部分单列为“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”部分;将原来“加强和创新社会治理”中的部分内容单列为“推进国家安全体系和能力现代化,坚决维护国家安全和社会稳定”部分。这是以习近平同志为核心的党中央根据我国发展所处的历史方位和国家安全所面临的新形势做出的科学决策。上述3项重大战略安排把教育、法治与安全放在比以往更加重要的突出位置,它们都需要加强国际法的运用与塑造,需要加强涉外法治人才培养、完善涉外法治、提高国际传播能力,这是中国国

际法学人新的历史使命。

### (一)构建国际法人才自主培养体系是解决我国涉外法治人才短缺的前提

1.我国目前国际法人才培养规模与质量不能完全适应新时代制度型开放的需求

国际法是世界上公认的独立法学学科,在19世纪中叶传入中国。国际公法、国际私法在20世纪30年代就成为我国法学本科教育的必修课。国际经济法在20世纪80年代被确立为二级学科。到20世纪90年代初,我国50多所高校开设了国际法(国际经济法)本科专业,国际公法、国际私法、国际经济法分别作为二级学科招收硕士和博士研究生。

但是,从1997年至今,国际公法、国际私法、国际经济法3个二级学科在我国法学教育中合并为“国际法”1个二级学科。2011年,教育部会同中央政法委联合实施“卓越法律人才教育培养计划”,支持22所高校建设涉外法律人才培养基地;2018年,联合启动“卓越法治人才教育培养计划2.0”,引导高校积极构建涉外法治人才培养新格局。但是由于规模小、投入不够,政策要求不够明确,全国每年授予国际法博士学位只有大约140人,硕士学位1000人,以国际法为特色的在校本科生不到2万人。

从国际法和涉外法治人才需求数量来看,商务部外资司发布的《中国外资统计公报2020》显示,截至2019年12月,中国累计设立外商投资企业达100.2万家<sup>①</sup>。根据商务部、国家统计局和国家外汇管理局联合发布的《2020年度中国对外直接投资统计公报》,截至2020年底,中国2.8万家境内投资者在国(境)外设立直接投资企业4.5万家,分布在189个国家(地区),境外企业资产总额达7.9万亿美元,对外直接投资累计净额25806.6亿美元<sup>②</sup>。可见,我国对国际法人才和涉外法治人才的数量需求应当是很大的。随着我国不断走近世界舞台中央,未来还需要一大批善于维护国家利益、在涉外立法、司法、执法、法律服务各领域的高层次涉外法治人才。例如,为更好服务“一带一路”建设,需要熟悉“一带一路”沿线国家法律的高素质专门法治人才;国有企业“走出去”过程中,也需要储备涉外法治专业人才;此外,还需要具有国际视野、通晓国际规则、能够参与国际法律事务、勇于推动全球治理规则变革,胜任国际组织工作的高素质国际法人才。

从培养质量上看,在我国现行法学本科培养体系中,国际法专业的必修课只有3个学分,国际私法、国际经济法并未被列入必修课。20世纪90年代,国际法专业

---

① 参见中华人民共和国商务部《中国外资统计公报2020》。

② 参见中华人民共和国商务部《中国外资统计公报2020》。



必修课则有9个学分。一些高校在招收国际法硕士研究生的考试中采取法学大类招生,笔试环节只有30分国际公法的考试内容;在国家统一法律职业资格考试中,国际法学的试题分值占比不到1/10。这些教学培养考试安排导致法学本科生缺少学习国际法的动力,国际法知识储备不全面、不系统,研究生的国际法学基础知识不扎实,难以达到专业化、高水准的要求。整体上看,国际法人才培养质量和规模难以满足我国对外开放的基本需求。<sup>①</sup>

## 2.恢复国际法本科教育是构建国际法人才自主培养体系的关键

培养国际法人才,不仅需要较长的周期,其本身还是一项庞大的系统工程,需要多部门参与、多方面政策支持。只有尊重国际法人才培养和成长规律,立足我国现有培养能力与条件,优化培养体系和课程设置,建设高水平师资队伍,构建协同培养机制,打造高水平国际合作平台,才能科学有序地扩大国际法人才的培养规模,切实提高培养质量,满足我国加强涉外法治建设、扩大制度型开放的需求。

涉外法治人才的特质是必须掌握系统的国际法知识,还要具有扎实的国内法知识、必要的国别法知识和一定的比较法知识,同时要形成熟练运用法律外语的能力,这是对涉外法治人才的基本要求。我国现行法律专业本科课程只安排3个学分的国际法必修课,国际私法、国际经济法的专业学习缺失,这显然无法培养学生构建完整的国际法知识体系,更谈不上打下扎实的国际法知识基础,完全不能适应涉外法治人才的培养要求。

因此,应鼓励有条件的高校尽快恢复国际法本科教育,按照政治等公共课、国内法、国际法、法律外语各占1/4的模块设计课程体系,坚持知识教学与能力提升相衔接、学校与实务部门相协同、法学与外语教学相合作、境内与境外培养相结合,构建国际法本科—硕士—博士—博士后自主培养体系,并制定科学合理的国家标准,才能保证国际法人才的培养规模与质量。

## (二)建构自主国际法知识体系是加强我国涉外法治建设的关键

### 1.涉外法治建设是当前实现全面依法治国的重要方面

推进全面依法治国,一方面要求“全面依法”,也就是把依法治国作为一项系统工程,统筹考虑法治建设的内部要素与外部要素,统筹安排立法、执法、司法、守法等各个环节的任务,使依法治国基本方略得到全面有效的推进;另一方面要“依全面之法”,即要根据国内法与国际法统筹国内国际两个大局、处理国内事务和国际事务。在开启全面建设社会主义现代化国家的新阶段,国际强行法、一般法律原则、对我国

<sup>①</sup> 参见杜焕芳:《涉外法治专业人才培养的顶层设计及实现路径》,《中国大学教育》2020年第6期,第22-24页。

有效的国际条约和国际习惯应该在中国特色社会主义法治体系中占有一席之地,为我国走进世界舞台中央提供强有力的法治保障。<sup>①</sup>

回顾我国法治建设的历史可以发现:以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系已经基本形成,我国涉外法治建设和国际法运用与塑造能力,已经成为新时期推进全面依法治国和制度型开放过程中需要着力加强的方面。这主要表现在涉外立法的体系化尚未完成、涉外执法的能力不强、涉外司法的国际公信力有待进一步提高、国际法律服务水平还比较低、参与国际法规则制定与塑造国际法的意识与能力与我国的国际地位不匹配。<sup>②</sup>为了补齐上述短板,习近平总书记多次强调,“要坚持统筹推进国内法治和涉外法治”。党的二十大报告明确要求要加强涉外领域立法。

## 2. 美国霸权是新时期阻碍我国发展的重要因素

2022年10月12日,美国拜登政府发布《国家安全战略》<sup>③</sup>,认定中国是“优先考虑的、唯一的全球竞争对手”,认为未来10年是“决定性10年”。该战略明确,美国将通过提高国力、强化与盟友及伙伴的合作、加强美军现代化建设等手段与中国竞争。具体而言,该战略具有以下特点:

第一,整合性。它打破外交政策和国内政策的界限,整合美国和盟友的各种军事和非军事资源、信息与能力,意在对中国形成“整合威慑”。在美国国内,以现代工业战略补充私营部门的创新能力,对美国劳动力、战略部门和供应链进行战略性公共投资,特别是促进微电子、先进计算、生物技术、清洁能源技术、电信等关键和新兴技术的繁荣发展;在国际社会,提高美国影响力,汇聚盟友和伙伴国家的力量和资源,根据美国的利益和价值观积极塑造国际秩序。以此整合美国政府各部门的资源、信息与能力,整合美国和盟友的各种资源、信息与能力,整合军事与非军事政策工具。

第二,联盟性。与特朗普政府的“脱钩”方式不同,拜登政府认为美国的联盟和伙伴关系是其最重要的战略资产,也是促进国际和平与稳定不可或缺的因素。该战略强调建立不同级别和层次的伙伴关系。一是盟友关系(Allies),如与澳大利亚、日

---

<sup>①</sup> 参见肖永平:《全面依法治国的新阶段:统筹推进国内法治与国际法治》,《武大国际法评论》2018年第1期,第7-8页。

<sup>②</sup> 参见黄惠康:《从战略高度和全球视角认知和推进涉外法治建设》,《法治现代化研究》2022年第5期,第40页。

<sup>③</sup> See The White House, National Security Strategy, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>, visited on 29 January 2023.

本、韩国、菲律宾和泰国通过区域联盟条约所形成的盟友关系;二是伙伴关系(Partnership),如与印度、印度尼西亚、马来西亚、蒙古、新西兰、新加坡、越南等主要区域伙伴的关系;三是深化现有关系(Relationship),主要针对太平洋岛国和东南亚部分国家;四是发展并利用各种类型的区域与国际组织,包括联合国、七国集团、二十国集团、亚太经合组织、东盟、四方安全对话、美英澳三边安全联盟、美日韩合作机制、五眼联盟等。

第三,全面性。该战略所涉对象、领域、议题和工具手段均具有全面性。在对象方面,它一方面强调中国是美国最重要的地缘政治挑战,同时对俄罗斯、伊朗、朝鲜等国的威胁做出不同程度的界定和应对。它对不同区域采取不同的策略,一方面认为印太地区是21世纪地缘政治中心,同时在欧盟地区推进北约的纽带作用,在西半球重振区域经济与确保供应链,在中东地区实现战略转型、减少冲突,在非洲建立21世纪新型伙伴关系,在北极地区确保生态安全、扩展大陆架,在海洋、空间与太空发掘商业与军事机会、保持全球领导地位。它涉及的议题广泛且相互影响,不仅强调传统安全,强调威慑和强军,也强调新兴技术的国际规则制定、工人利益的保护、新的自由贸易协定和经济安排、全球最低税、全球投资与基础设施伙伴关系、高标准关键基础设施投资、网络空间规则、外层空间规则、深海治理、生物多样性保护、政府治理与有效性、数字经济、供应链稳定、气候变化、公共卫生、人文交流等诸多非传统安全议题,并将不同议题相互捆绑,如将气候变化与贸易议题捆绑。在实施战略的工具手段方面,它综合运用各种军事和非军事手段,包括经济制裁、关税、外交谴责、法律、混合威胁等多种手段。

对此,党的二十大报告做出以下战略判断:“未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期,但世界进入新的动荡变革期。来自外部的打压遏制随时可能升级,我们必须准备经受风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验。”可以肯定,美国霸权与中国发展权之间的矛盾在今后一个时期必将长期存在,大多数问题涉及国际法律斗争,迫切需要提高我国运用和塑造国际法的能力。

### 3.构建中国自主国际法知识体系是提高我国运用和塑造国际法能力的关键

党的十八大以来,习近平总书记提出的构建人类命运共同体、建设新型国际关系、共建“一带一路”以及“共商共建共享”的全球治理观、共同综合合作可持续的新安全观、重义守信的正确义利观、交流互鉴的新型文明观等重要理念,为构建中国自主国际法知识体系指明了方向、提供了根本遵循和原则要求。国际法在中国历经100多年的发展,中国人从学习国际法、研究国际法到运用国际法,已经构建了比较完整的国际条约法、国际组织法、国际人权法、国际海洋法、国际刑法、国际环境法、国际冲突法、国际民事诉讼法、国际商事仲裁法、国际贸易法、国际投资法、国际金融

法、国际知识产权法、国际税法等学科体系,为构建中国自主国际法知识体系创造了理论条件、奠定了理论基础。

构建中国自主国际法知识体系的目标是要逐步形成具有理论吸引力、制度塑造力与实践公信力的中国国际法体系。所谓理论吸引力,就是中国提出的国际法理念、原则、法理符合国际社会发展规律和人类共同价值,兼顾个人利益、国家利益和国际社会整体利益,并在与其他国家的国际法理论交流中不断扩大国际影响力。所谓制度塑造力,就是要为完善中国涉外法律制度、形成更加公正合理的国际规则体系和国际秩序提供理论支撑。所谓实践公信力,就是要让中国促进国际法治的立法、执法、司法和法律服务等活动具有越来越强的国际公信力。

构建中国自主国际法知识体系的根本检验标准是要有利于国际法知识的整合与创新、有利于国际法人才的培养、有利于中国国际法理论的国际传播。为实现构建中国自主国际法知识体系的目标,更好服务涉外法治建设,必须从人才培养源头上提供支持。对此,首先应将国际法学正式设置为法学门类下的一级学科,将国际公法、国际私法、国际经济法纳入这一学科的培养方案,构建科学完整的国际法知识体系,为培养涉外法治人才提供必需的知识体系支撑。

第一,设立国际法一级学科是贯彻落实习近平法治思想的必然要求。习近平总书记指出:“要提高我国参与全球治理的能力,着力增强规则制定能力、议程设置能力、舆论宣传能力、统筹协调能力。参与全球治理需要一大批熟悉党和国家方针政策、了解我国国情、具有全球视野、熟练运用外语、通晓国际规则、精通国际谈判的专业人才。”<sup>①</sup>这样的专业人才必须具备良好的法学基础,没有国内法基础不可能成为高素质涉外法治人才;如果不通晓国际法,更不可能成为合格的涉外法治人才。但是,由于国际法只是10个法学二级学科中的1个,它在法学本科课程体系中只有3个学分的必修课,这种设置无法让学生掌握基本的国际法知识,更谈不上构建知识体系了。

第二,设立国际法一级学科是融合国际法知识、创新国际法理论、构建中国自主国际法知识体系的基础性工程。学科专业是相对独立的知识体系,也是学术分类后形成的功能单位,更是专业人才培养的载体,对高级专门人才的培养至关重要。40年来,中国国际法理论不断丰富,已经形成了近20门相对独立的国际法学科。将如此丰富的国际法学科体系只作为一个二级学科来建设,既不利于融合相关国际法知识,创新国际法理论,也不利于构建中国自主国际法知识体系。

---

<sup>①</sup> 《习近平在中共中央政治局第三十五次集体学习时强调 加强合作推动全球治理体系变革 共同促进人类和平与发展崇高事业》,《人民日报》2016年9月29日,第1版。

第三,设立国际法一级学科是统筹推进国内法治和涉外法治,应对中美战略博弈、切实维护我国核心利益的先导性工程。习近平总书记强调:“要坚持统筹推进国内法治和涉外法治。”如前文所述,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系已经基本形成,但涉外法治还有待加强。在中美国运世纪博弈的新阶段,只有将国际法一级学科作为一项先导性工程来建设,才能培养高素质的涉外法治人才,才能大力推进涉外法治体系建设,提升我国综合利用外交、经济、法律的“巧实力”,在对外关系中开展伟大斗争,切实维护我国核心利益。

第四,设立国际法一级学科是统筹发展与安全、形成对外开放新格局,践行正确义利观、推动构建人类命运共同体的战略性工程。我国对外开放新格局需要统筹发展与安全,在国内市场和国际市场的双循环中实现可持续发展。只有设立国际法一级学科,大力推进涉外法治体系建设,才能打造市场化、法治化、国际化营商环境,对标国际高水平开放标准,增强我国市场透明度与国际吸引力,形成双循环发展格局。习近平指出:“当前,经济全球化、区域一体化快速发展,不同国家和地区结成了你中有我、我中有你、一荣俱荣、一损俱损的关系。这就决定了我们在处理国际关系时必须摒弃过时的零和思维,不能只追求你少我多、损人利己,更不能搞你输我赢、一家通吃。只有义利兼顾才能义利兼得,只有义利平衡才能义利共赢。”<sup>①</sup>设立国际法一级学科,有利于推动人类命运共同体理念制度化、行动化,彰显我国的大国形象与责任担当,也是提升我国在全球治理中的制度性权力,推动国际关系民主化、法治化,推动构建相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系的战略性工程。

第五,设立国际法一级学科是完善我国法学学科体系、提高我国国际法治话语权、维护以国际法为基础的国际秩序的内在要求。我国过去四十年的法治建设优先着重建设国内法治,国内法学因此得到快速发展。在中国日益走近世界舞台中央的新时代,迫切需要提高我国国际法治话语权,维护以国际法为基础的国际秩序,加强涉外法治建设。只有将国际法作为一个与国内法并行的体系,让法学侧重研究国内法律规范和现象、国际法学侧重研究国际性法律规范和现象,才能对已有的20多门国际法学科进行整合与创新,明确各二级学科边界,为构建中国自主国际法知识体系创造条件。与法学一级学科相对应,国际法一级学科可以由国际法法理与历史、国际公法、国际私法、国际经济法、国际商法、国际争端解决法、对外关系法、国际环境法、国际刑法等二级学科组成。

<sup>①</sup> 习近平:《共创中韩合作未来 同襄亚洲振兴繁荣——在韩国国立首尔大学的演讲》,《人民日报》2014年7月5日,第2版。

第六,设立国际法一级学科符合我国学科设置要求,且完全具备条件。按照2009年国务院学位委员会、教育部《学位授予和人才培养学科目录设置与管理办法》的规定,一级学科是具有共同理论基础或研究领域相对一致的学科集合,须具有确定的研究对象,形成了相对独立、自成体系的理论、知识基础和研究方法;应有若干可归属的二级学科;应得到学术界的普遍认同;社会对该一级学科人才有较稳定和一定规模的需求。<sup>①</sup>国际法以国际性法律规范、法律关系和法律现象为研究对象,已经形成了独特的理论体系,至少可以分为9个二级学科,是国际公认的与国内法相对应的独立学科,“十四五”时期我国对国际法人才的需求数量数以十万计。因此,设立国际法一级学科完全符合我国法律的规定。

值得注意的是,我国法学界有人提出用“涉外法学”来表达与国内法学并列的一级学科。这种主张既名不符实,也不符合学科规律,还可能引起国际误解。因为依文义解释,“涉外法”是从本国立场来讲的,多数国内法都有规范涉外关系的规定,其本质是国内法的一部分。因此,“涉外法”无法指称外国法、比较法和国际法。之所以将“国际法”作为一级学科建设,其目的是要整合国际法与对外关系法知识,形成相对独立、相互支撑、有利于涉外法治人才培养的中国自主国际法知识体系。只有采用“国际法”称谓,才能涵盖“涉外法”;但“涉外法”不能涵盖主要规定在国际条约、习惯和国际惯例中的“国际法”。由于国际法与国内法是两个相对独立、规范不同社会、反映不同社会运行规律的规则体系,各国法理学的通例是把法学分为“国际法学”与“国内法学”。如果采用“涉外法学”,不仅会影响我国国际法学术交流和国际话语权的提升,还容易让国际社会误以为中国会像美国那样采取单边主义做法,用国内法取代国际法。因此,采用“涉外法学”还是“国际法学”不是简单的一级学科名称问题,它揭示学科基本性质,反映学科主要内容,有利于国际交流,对我国未来推动构建人类命运共同体、推进“一带一路”建设、开展国际合作、应对国际竞争、参与全球治理都有实质性影响。因此,不能从“涉外法治人才”这个概念简单类推使用“涉外法学”来表达与法学并列的一级学科。

### (三)提高国际传播与斗争能力是增强中国国际社会话语权的迫切任务

#### 1.提高国际传播与斗争能力是新时期我国应对安全问题的内在要求

当今世界进入新的动荡变革期,和平、发展、治理和信任赤字加剧。国际形势深度演变,大国博弈、世纪疫情、集团对抗和地区冲突相互叠加交织,霸权主义和强权政治的威胁增强,恐怖主义依然猖獗。国家安全风险的跨国性、联动性、多样性更加突出,新的贫困带、冲突源、脆弱点、动荡带不断凸显。党的二十大报告因此提出:

<sup>①</sup> 参见《学位授予和人才培养学科目录设置与管理办法》第7条。

“统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全,统筹维护和塑造国家安全,夯实国家安全和社会稳定基层基础,完善参与全球安全治理机制,建设更高水平的平安中国,以新安全格局保障新发展格局。”

国际法既是时代的产物,也是国家间政治、经济、军事、文化等综合力量对比的反映,还是世界各国在国际合作与斗争中博弈妥协的结果。自20世纪中叶以来,国际法是发展中国家用来进行反帝反殖民斗争、维护自身利益、推动世界和平发展的重要武器。因此,现代国际法不仅是维护国家主权、促进国际合作的工具,也是保障国家安全的武器。<sup>①</sup>在2022年博鳌亚洲论坛年会开幕式上,习近平主席指出:“为了促进世界安危与共,中方愿在此提出全球安全倡议:我们要坚持共同、综合、合作、可持续的安全观,共同维护世界和平和安全。”<sup>②</sup>在实践中,我国坚持巩固以联合国安理会为基础的集体安全框架,加强国际互信与安全合作,反对采取不符合国际法的单边制裁,彰显我国尊重国际法、践行国际法治的鲜明立场。针对一些别有用心势力就涉港、涉疆、涉海、经贸等问题,对我国的攻击和污蔑,我国坚持运用国际法,坚定捍卫我国核心和重大利益。

因此,不管是落实全球安全倡议,还是健全我国国家安全体系,都特别需要运用国际法提高国际传播与斗争能力,使我国在国际社会“有理说得出,说了有人听”,切实增强我国的国际话语权。

## 2.运用国际法提高国际传播与斗争能力的主要方式

提高国际传播与斗争能力的方式多种多样。其中,打通国际法理论生产与话语传播是一种有效可行的方式。具体而言,可以从理论性话语生产、时事性话语斗争、规则性话语输出、沟通性话语调适4个维度,讲好讲活人类命运共同体、全人类共同价值、“一带一路”的故事,阐释中国维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序的立场,回答好“世界怎么了”“人类向何处去”等时代之问,在事关中国主权、安全与发展利益中破解“有理说不出、说了没人听”的“卡喉咙”困境,为中国在国际舆论中争取战略主动。

第一,总结中国法治创新实践,讲好中国法治故事的理论性话语。密切关注我国法治建设的新理论、新实践,及时总结我国法治建设的新经验、好做法,特别是为推进全过程人民民主、全人类共同价值、全球发展倡议、人类命运共同体、生态文明而取得的涉外法治建设的新经验、好做法,生产一批理论性话语,为讲好中国法治故

<sup>①</sup> 参见肖永平:《全面认识国际法治的功能与作用》,《法治日报》2022年12月12日,第6版。

<sup>②</sup> 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》,《人民日报》2022年4月22日,第2版。

事、提升中国法治国际影响力打下良好基础。

第二,辨析国际事件法理曲直,发出中国学者的时事性话语。围绕国内外重点热点事件中的法律问题,提高事实核查能力、法律分析能力和法理辨析能力,在国际媒体及时发声,传播中国观点、表达中国立场。

第三,熟悉国际组织规则程序,形成全球治理规则议定的规则性话语。充分利用联合国等国际组织,积极参加相关国际规则的制定;长期跟踪研究重要国际组织提出的新议题,提高“破题”能力;积极参加重要国际组织的学术与立法活动,深度研究相关课题,形成“设题”能力。通过生产和传播共同性话语,不断扩大我国规则性话语的国际影响力,提高我国法治话语生产与输出的反应速度和理论深度。

第四,加强国际学术网络建设,扩大“国际朋友圈”的沟通性话语。通过创办国际学术期刊,主办国际学术论坛,吸引更多知华友华的海外优秀人才来华工作等方式,传播立体、全面、真实的中国形象,提高中国国际法理论与实践的国际可信度与说服力。

### 三、结语

党的二十大报告第一次将“涉外法治”“国际法”写入中国共产党全国代表大会报告,要求统筹推进国内法治和涉外法治,坚定维护以国际法为基础的国际秩序,彰显了中国共产党更加重视发挥国际法的作用。这是以习近平同志为核心的党中央根据我国发展所处的历史方位和国家安全所面临的新形势做出的科学决策。与党的十九大报告相比,党的二十大报告把教育、法治与安全放在比以往更加重要的突出位置,这些重大战略部署都需要加强国际法的运用与塑造,构建国际法人才自主培养体系、建构中国自主国际法知识体系、提高国际传播与斗争能力因此成为党的二十大赋予中国国际法学人的历史使命。为此,我们需要尽快恢复国际法本科教育,形成国际法本科—硕士—博士—博士后全链条人才培养体系;设立国际法一级学科,为建构自主国际法知识体系创造必要条件;打通国际法理论生产与话语传播,通过理论性话语生产、时事性话语斗争、规则性话语输出、沟通性话语调适来提高国际传播与斗争能力。

## **Comprehend Profoundly the Spirit of the 20th National Congress of the CPC and Undertake Boldly the Historical Mission of International Lawyers**

**Abstract:**The report to the 20th National Congress of the Communist Party



of China is the first official report writes “foreign-related rule of law” and “international law” in the history of the National Congress of the Communist Party of China, which requires the overall promotion of domestic rule of law and foreign-related rule of law, and firmly safeguarding the international order based on international law. This shows that the Communist Party of China attaches greater importance to the role of international law. All the major strategic arrangements made in the report of the 20th National Congress of the Communist Party of China on education, rule of law and security requires strengthening the application and shaping of international law. The report to the 20th National Congress of the Communist Party of China has given Chinese international lawyers three historical missions: First, to build an autonomic cultivating system for international law talents, which need to restart undergraduate education in international law as soon as possible and to form a full-chain talent cultivating system for undergraduates, masters, doctorates and postdoctoral fellows in international law. The second is to build China’s independent knowledge system of international law, which requires establishing a first-level discipline of international law. The third is to improve the ability of international communication and competition, which needs to open up the theoretical innovation of international law and discourse dissemination, through theoretical discourse production, current affairs discourse competition, regular discourse output, and communicative discourse adjustment.

**Key words:** Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China; foreign-related rule of law; international law; domestic rule of law

(责任编辑:张辉)