

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2022.04.003

# 城市与国际法律秩序关系视野中的上海： 迈向“国际法律之都”？ ——兼论中国统筹推进国内法治和涉外法治中的场所选择问题

蔡从燕

(复旦大学法学院, 上海 200438)

**摘要：**近年来，国际法学者日益关注城市在国际秩序中的规范性作用。由于城市在不少西方国家的宪制架构下往往拥有较大的权力以及西方国家长期主导国际关系，城市与国际法律秩序关系的理论与实践存在明显的西方中心主义倾向。中国崛起、特殊的中央—地方宪制与政治权威架构使得中国城市与国际法律秩序互动的实践可以超越西方中心主义。上海始终在中国参与国际秩序中扮演着重要角色，并且蕴含着发挥更大作用的潜力。上海应当基于城市与国际法律秩序关系的视野重新思考发展目标与定位，即寻求迈向“国际法律之都”。这不仅对于上海自身的发展具有重要意义，对于我国探索在统筹推进国内法治和涉外法治过程中如何选择适当的法治场所也是有益的。

**关键词：**城市；国际法律秩序；国际法律之都；上海；涉外法治

**中图分类号：**D99/DF9   **文献标识码：**A   **文章编号：**2095 — 8072(2022)04 — 0040 — 15

## 一、引言

20世纪80年代以来，城市在国际秩序中的角色成为政治学、经济学以及历史学的一个重要研究议题(高尚涛等，2010)。近年来，城市与国际法律秩序的关系也逐步成为国际法研究的一个新议题(如Blank，2006；Porrás，2009；Nijman，2011；Aust，2015等)，这表明人们进一步从规范性的角度理解城市在国际秩序中的角色。在这方面，标志性的事件是，2017年5月6日，国际法协会执行理事会决定成立由奥斯特和尼基曼担任共同主席的“城市在国际法中的作用”研究小组。<sup>①</sup>作为该研究小组的研究成果，奥斯特和尼基曼近期主编出版了《国际法与城市研究手册》，从理论、历史与现实角度研究了城市与国际法律秩序的关系(Aust and Nijman，2021)。这一研究有助于人们从更具体的角度理解影响国际法律秩序变迁的行为体与动力。以往，城市与国际法律秩序关系的实践存在明显的西方中心主义倾向。在国际秩序发生百年未有之大变局，尤其中国崛起成为最重要的新兴大国的时代，考察并展望超越西方中心主义的城市与国际法律秩序关系，既属可能亦属必要。此项研究也有助于揭示当前中国实施的统筹推进国内法治和涉外法治，提高在国际法律事务中的话语权与影响力

<sup>①</sup> “The Role of Cities in International Law”，at <http://www.ila-hq.org/index.php/study-groups?study-groupsID=82>.

之重大法治战略中的一个重要问题，即如何选择恰当的法治实践场所。

本文从城市与国际法律秩序关系的视角讨论上海的功能再造，旨在为上海在百年未有之大变局时代如何实现自身更好的发展，同时在统筹推进国内法治和涉外法治中如何选择适当的法治场所，提高国际法律事务中的话语权与影响力方面，提供一个独特的分析视角。除了导言与结论部分外，本文分为三个部分。第二部分考察城市与国际法律秩序关系的理论与实践，揭示其存在的西方中心主义倾向，并指出超越西方中心主义的可能性。第三部分从城市与国际法律秩序关系的角度考察在中国融入国际秩序过程中上海的角色变迁，揭示其在国际法律秩序中发挥更大作用的潜力，分析其在城市发展目标与定位方面存在的不足。第四部分在界定“国际法律之都”的含义后，讨论上海迈向“国际法律之都”对于中国统筹推进国内法治和涉外法治，提高在国际法律事务中的话语权与影响力的重大意义，以及如何迈向“国际法律之都”。

## 二、城市与国际法律秩序的关系：西方中心主义及其超越

迄今为止，关于城市与国际法律秩序关系的研究几乎都是由欧美学者，尤其欧洲大陆学者开展的。<sup>①</sup>这些研究存在着明显的西方中心主义倾向，它们反映了两个基本事实，即许多西方国家特殊的中央—地方宪制架构导致西方城市与国际法律秩序关系具有特殊性，以及西方国家长期主导国际关系导致的西方城市在国际法律秩序中扮演主导角色。鉴于我国学者较少了解西方学者关于城市与国际法律秩序关系的研究以及此类研究从根本上反映了西方城市与国际法律秩序关系的实践，本部分首先考察西方学者关于城市与国际法律秩序关系的研究议程，据此揭示西方城市与国际法律秩序关系的实践；继而，考察影响城市——亦即西方国家的城市——与国际法律秩序关系的主要因素，这也可以说明西方城市与国际法律秩序的关系；在此基础上，讨论中国城市与国际法律秩序的关系对于西方中心主义的超越。

### （一）城市与国际法律秩序的关系：西方研究议程的视角

国际法协会“城市在国际法中的地位”研究小组针对城市与国际法律秩序关系开展了迄今为止最具系统性的研究，其研究计划大致代表了西方国际法学者在这一新议题上的研究重点。根据该研究小组共同主席制定的研究计划(Aust and Nijman, 2021: 457)，研究小组主要研究：（1）从法律层面看，城市的国际化意味着什么，城市登上国际舞台带来的法律影响是什么，城市的国际化对于国际法律秩序的影响是什么，以及变化中的国际法律秩序如何影响城市；（2）国际法在多大程度上已经开始界定城市的法律地位；（3）城市作为国际法的客体是否涉及特殊的问题，国际法直接对城市规定义务是否会对国家自行决定如何实施国际法的传统构成挑战；（4）城市是否已经被接受成为国际法的主体；如果还没有的话，是否朝着这一方向发展，

<sup>①</sup> 比如，《国际法与城市研究手册》全书共43位作者中只有两位来自非欧美国家。

以及国际法根据什么标准衡量新出现的主体；（5）城市的新角色如何影响国际造法过程以及在多大程度上影响国际造法过程，城市参与国际造法过程引发了哪些正当性问题。当然，作为该小组研究成果的《国际法与城市研究手册》并不限于上述问题，比如该书还讨论了国际法专业人士与城市的关系问题(Litwin, 2021)。不过，该书并未考察与当代国际法律秩序之间有着密切联系的主要城市，比如海牙、纽约等。

总体而言，西方学者对于城市与国际法律秩序关系的研究主要涉及三个方面：

第一，从历史的角度考察国际法与城市如何彼此影响。由于意大利和德国有着长期的城市国家传统，这两个国家的城市成为国际法学者讨论城市与国家以及国际法律秩序关系的主要对象(Boestad, 2021; Lepsius, 2021)。的确，17甚至16世纪以前，城市是欧洲关系的主要行为体。城市是如此的重要，以至于被称为国际法的主体(Grewe, 2000)。然而，随着以《威斯特伐里亚和约》为主要标志的近代国际法产生，以及欧洲民族国家建构的逐步完成，城市在欧洲关系乃至国际关系中的地位逐步下降，甚至成为国际法的客体或者国际法的约束对象，“隐身”于国际法律秩序和国际法研究中(Sossai, 2021; Knop, 2021)。国际法学者还考察了城市在欧洲国家殖民扩张中的作用(Nuzzo, 2021)。

第二，城市在当代国际法律秩序中的法律地位与作用。晚近时期，国际法学者超越了是否构成国际法主体或者是否具有国际法律人格的知识传统，而往往使用更宽泛的“行为体”“参与者”的话语理解特定实体在国际法律秩序中的作用(d'Aspremont, 2011)，这一思维转换可以更好地理解国际法律秩序的影响及其变迁的动力。由于引入了“行为体”“参与者”概念，虽然有国际法学者讨论了城市被赋予国际法主体地位的可能性、路径及其影响，但并不认为是否获得国际法律人格会妨碍城市在国际法律秩序中的作用(Blank, 2021)。国际法学者也考察了城市在国家接受与履行国际法义务，以及城市在国际法规范形成方面的作用(Takashiba, 2021; Cogan, 2021)。值得注意的是，国际法学者特别强调西方国家的城市在国际法律秩序中的独立性，即它们可能采取与所属国家不一致的立场。换言之，城市并不当然是国家的“代理人”。比如，较之中央政府，城市在国际造法中被认为更具有民主代表性(Besson and Martí, 2021)。

第三，国际法学者侧重于考察城市在涉及国际社会共同面临的挑战方面的作用，比如可持续发展、反恐、人权、难民、公共健康以及全球合作，其中可持续发展和人权议题尤其受到关注(Aust and Nijman, 2021: 187-278)。比如有学者仔细考察了阿姆斯特丹如何塑造国际“人权城市”的形象(Roodenburg and Stolk, 2020:87-92)。然而，与讨论城市在历史上如何服务于欧洲国家的殖民扩张不同，晚近西方国际法学者鲜有讨论城市在支持所在国方面的实践。如前所述，他们着重于讨论城市的独立性，甚至采取与所在国相左的政策与实践。

## （二）影响西方城市与国际法律秩序关系的主要因素

基于本文旨在讨论中国城市与国际法律秩序的关系超越西方中心主义的可能，笔

者在此不着重考察西方城市与国际法律秩序关系的具体情况，而通过结合某些事例着重考察影响城市——直言之，西方城市——与国际法律秩序关系的因素。这些因素主要包括国际关系、国内法及城市自身。

首先，近代以来西方国家长期主导国际关系进程根本上决定了许多西方城市较之非西方城市在国际法律秩序中发挥着更大的作用。伦敦、巴黎、纽约以及华盛顿等西方城市与国际法律秩序互动之所以极为密切，与这些城市所属的英国、法国和美国在国际关系中的主导性地位是分不开的。以纽约为例，由于在20世纪40年代美国已经是最强大的国家，由此主导了联合国的设立，包括《联合国宪章》起草工作(阿尔瓦雷斯，2011)，联合国总部设在美国在当时并无悬念。类似地，由于18、19世纪被称为是法国和英国的世纪，因此伦敦和巴黎也成为国际法律秩序中极具影响力的城市。然而，国际关系也会以另一种方式影响特定城市在国际法律秩序中的地位。直言之，某个国家恰恰由于实力不强并且较少参与国际权力政治争斗而使得该国的城市在国际法律秩序中发挥重要作用。以海牙和日内瓦为例，这两个城市成为众多国际组织所在地和重大国际会议举办地的主要原因是，荷兰和瑞士并非大国并且较少参与国际权力政治争斗：从1830年到1951年加入《欧洲煤钢共同体条约》的一百多年间，荷兰奉行中立政策；17世纪以来，瑞士开始奉行中立政策并经由1815年《巴黎条约》获得永久中立国地位。由于担心永久中立国地位受损，瑞士直到2002年才通过全民公投决定加入联合国。这些国家积极利用较为超级的国际地位支持其城市在国际法律秩序中发挥重要作用。比如，荷兰政府成功地争取国际组织，比如禁止化学武器组织、前南国际刑庭以及国际刑事法院，落户海牙(van Krieken and McKay, 2005:51-56)。

其次，城市国家的历史传统在许多欧洲国家——乃至美国、加拿大等其他西方国家——催生了特殊的央地宪制架构，从而使得西方城市可以更积极地参与国际法律秩序，甚至采取与所属国不相符合的做法。这种宪政架构主要指许多欧洲国家以及美国和加拿大等国家实行联邦制，据此地方政府不仅在内部事务，而且在对外事务领域往往也享有一定的自主权。以《加拿大—欧盟全面经济与贸易协定》(CETA)谈判为例，根据比利时《宪法》第167条，联邦政府在签署贸易协定前必须获得所有语区(communities)和大区(regions)的同意。在欧盟与加拿大原定于2016年10月18日签署CETA的前夕，瓦隆大区议会通过表决不同意联邦政府签署CETA，这进而也使得欧盟无法签署CETA。欧盟被迫在历史上第一次就条约问题与成员国的地方政府进行直接谈判并做出让步，包括制定具有拘束力的法律文件以澄清CETA中的若干关键性问题以及由欧洲法院裁判CETA中的投资争端解决机制是否符合欧盟法。另一方面，由于担心加拿大地方政府反对CETA谈判，欧盟一开始就要求加拿大地方政府直接参与谈判(Viñuales and Reimers, 2021:287-288)。又如，美国一些城市通过法律，针对与被其认为存在侵犯人权的国家开展商业活动的公司实施制裁或者禁止与这些国家的公司开展商业交易，尽管这些做法可能违反了美国根据GATT/WTO承担的义务(Viñuales and Reimers, 2021:282-283)。再如，虽然美国政府拒绝批准《京都

议定书》，但西雅图市市长呼吁其他城市实施《京都议定书》规定的减排义务，并获得超过1000个城市的响应(Nijman, 2011: 222)。

最后，城市自身的条件与努力。在这方面，被前联合国秘书长加利称为“世界法律之都”（Legal Capital of the World）的海牙是一个突出的例子。人口只有区区50万左右的海牙拥有与国际法相链接的众多优势，比如被称为“国际法之父”的格劳秀斯在海牙撰写了《论海洋自由》，海牙也是近代西方哲学三大理性主义者之一的斯宾诺莎——他同样以对战争与和平的深邃思考而载入国际法学术史册——后期工作与生活的地方，海牙还是阿瑟倡议召开国际私法会议的地方。长期以来，海牙致力于强化“和平与正义之城”（a City of Peace and Justice）的城市形象。<sup>①</sup>尤其是，2006年，海牙专门设立了城市品牌推广局，进一步宣传这一城市形象(Roodenburg and Stolk, 2020:83)。在荷兰政府的支持下，海牙市政府积极争取国际组织入驻，海牙的大学、研究机构等社会力量也提供了有力支撑(van Krieken and McKay, 2005:51-52)。20世纪90年代以来新设立的诸多国际组织仍然选择落户海牙表明，这些努力显然产生了良好效果。

### （三）超越西方中心主义：城市与国际法律秩序互动的中国实践

如上所述，迄今为止关于城市与国际法律秩序互动的实践与理论存在明显的西方中心主义倾向。然而，晚近国际关系格局正在发生重大变迁以及其他国家拥有不同美国等西方国家的央地宪制架构表明这种西方中心主义并非不可超越。笔者认为，中国城市与国际法律秩序关系就具有这样的潜力。

一方面，中国已成为最重要的新兴大国之一，尤其经济总量已仅次于美国，且被普遍认为在不久的将来将成为世界最大经济体。从城市与国际法律秩序互动的国际关系背景看，中国城市显然有可能在国际法律秩序变革中发挥更大的作用，成为中国更有效参与乃至引领全球治理变革的重要节点。应当指出，虽然近年来中国崛起已经成为西方国际法学界的一个重要研究议题，但奥斯特和尼基曼主编的《国际法与城市研究手册》并未讨论正在发生的国际关系格局重大变迁对于城市与国际法律秩序关系的影响，也没有讨论中国城市在国际法律秩序中的作用。尽管如此，已经有人意识到正在发生的深刻的国际实力格局变迁会影响城市在国际法律秩序中的地位变化。比如，有人认为，从国家实力角度看，北京可能成为最重要的国际法城市之一(Helmensen, 2015)。也有人意识到，由于新加坡等一些国家对本国商事法院提供强大的支持，伦敦作为国际商事争端解决中心的地位可能受到威胁(Fentiman, 2015)。

事实上，改革开放以来，城市在中国参与国际秩序、促进国家发展方面始终发挥了领头作用。1980年，国务院分别决定在深圳、珠海、汕头和厦门等四个城市设立经济特区。1984年，国务院决定开放大连等14个沿海开放城市(黎学玲, 1997)。2013

<sup>①</sup> History of the City of Peace and Justice. (2017-03-16). <https://www.denhaag.nl/en/municipality-of-the-hague/international-the-hague/history-of-the-city-of-peace-and-justice.htm>.

年以来，为了加速制度性对外开放步伐，寻求塑造甚至引领国际秩序，中国在上海等地先后建立21个自贸区（港）战略，这为中国城市提高在国际法律秩序中的地位提供了新的历史性机遇。

随着中国日益迈向世界舞台中心，人们日益意识到中国迫切需要能够代表国家参与全球合作与竞争的全球城市(周振华，2019)。然而，诚如上海的城市发展目标与定位表明的，<sup>①</sup>此前人们侧重关注城市在国际秩序中的经济、科技与文化功能，而较少关注城市的规范性功能。不过，这种状态有望随着中国确立新的法治战略而发生改变。直言之，在国家实力迅速增强以及国际法律秩序处于大变动的背景下，2014年10月举行的中共十八届四中全会通过了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，《决定》确立了“增强在国际法律事务中的话语权和影响力”的重大法治战略；2020年11月举行的中央全面依法治国工作会议指出中国要统筹推进国内法治和涉外法治。这为中国全面推进依法治国，增强在国际法律事务中的话语权和影响力，继续促进改革开放，以及维护国家主权、安全与发展利益做出了重大部署。诚然，为了实现上述目标，中国仍然要积极地利用诸如联合国、WTO之类的国际场所，但国内场所因其具有客观上的“主场”优势可以发挥重要的作用。这意味着，中国城市在提高国际法律秩序中的地位方面面临着新的历史性机遇，而且，这也有助于中国在提高国际法律事务中的话语权与影响力方面获得更多的枢纽。事实上，中国政府已经为某些城市提供了重要支持。比如，最高人民法院于2018年分别在深圳和西安设立国际商事法庭，以适应推动实施“一带一路”倡议的需要。

作为单一制国家和社会主义国家，中国拥有不同于许多欧美国家的央地宪制与政治架构。申言之，中央政府拥有充分的法律与政治权威，据此可以经由特定地方政府——包括城市——有效实施其确立的特定政策，并为此提供各种支持。地方政府必须坚决执行中央政府确立的战略，不能自行其事，无视甚至挑战中央的权威。当然，这并不意味着地方政府消极地等待中央政府的决策。相反，地方政府应当努力发掘、积极培育并且充分展示其在服务国家参与以及塑造国际法律秩序方面所具有的优势，寻求获得中央政府的认可与支持。直言之，特殊的央地宪政与政治权威架构决定了中国城市与国际法律秩序的互动过程与许多西方城市是不同的。

### 三、中国参与国际秩序一个半世纪进程中的上海： 城市与国际法律秩序互动的视角

在中国城市发展史中，19世纪以前的上海并非一个重要的城市。然而，随着18世纪中后期以来西方资本主义经济体系的全球性扩张，具有“襟江带海”“腹地广阔”优势的上海迅速崛起，成为中国最重要的政治、经济和文化中心，以及西方列强在华攫取殖民利益的主要场所和中国人民追求国家独立与富强的前沿阵地(详见张仲礼，2014)。新中国成立后，上海不再是中国的政治中心，但作为经济中心的地位并未改

---

<sup>①</sup> 参见本文第三部分之（二）。

变,尤其在中国融入国际经济体系中发挥了核心作用。当前,上海是一座可以代表中国的社会主义现代化国际大都市和国际经济、金融、贸易、航运中心和创新中心。本部分首先回顾上海在中国参与国际秩序中的地位,进而从城市与国际法律秩序关系的视角反思这种定位。

### (一) 近代至新中国成立

19世纪40年代开始,古老的中国在西方列强的炮艇外交下被迫参与西方列强主导的国际秩序。<sup>①</sup>此后,西方列强通过发动一系列侵略战争,迫使清政府签署一系列不平等条约,攫取并确认在华利益。城市,尤其沿海城市是西方列强在华攫取、瓜分利益的主要场所。比如,根据1840年《南京条约》的规定,中国开辟上海等五个城市作为通商城市,实行自由贸易,史称“五口通商”。在这个过程中,上海因其特殊的地理位置以及强大的经济发展潜力更成为西方列强争夺的目标。比如,西方列强在上海建立了唯一的由各国共管的所谓国际公共租界。总之,上海成为中国的政治、经济中心和最具国际化的中国城市。从城市与国际法律秩序关系的角度看,上海无疑是与国际法律秩序互动最密切的中国城市。

诚然,上海与国际法律秩序互动的前一个世纪以见证中国主权不断受到侵害的历史为主要特点。尽管如此,由于中国在反法西斯战争中积累的国际声誉、中国在建立世界卫生组织中发挥的关键性作用,以及上海的国际性都市地位,1948年世界卫生组织曾经计划把西太平洋地区办事处设在上海。然而,由于当时的中国处于解放战争期间,上海随时可以成为战区,因而这一计划被搁浅。1951年,世界卫生组织召开西太平洋地区第一次会议,新中国由于国内外局势的变化未能参加会议,会议最终决定西太平洋地区办事处设立在马尼拉。虽然上海最终未能成为西太平洋地区办事处,但这一过程表明了上海在中国参与国际法律秩序中的优势与潜力。

### (二) 新中国成立至当前

新中国成立后,上海仍然是无可争辩的中国经济中心,但不再是中国的政治中心。在改革开放初期,上海也没有被确立为对外开放的主要试点城市。1980年设立的四大经济特区以及1984年设立的14个沿海开放城市都没有包括上海。诚然,1986年国务院批复的上海市城市总体规划明确提出上海是我国最大的港口城市和重要的经济、科技、贸易、金融、信息、文化中心,这为上海现代化建设指明了方向,但并未强调上海在中国参与国际秩序中的作用。20世纪90年代初,中国政府意识到上海的开发与开放因其在人才等方面具有的优势对于中国改革开放的特殊重要性。<sup>②</sup>在此背景下,国务院于1990年4月28日决定加快浦东地区的开发,在浦东实行“经济技术开发区和某些经济特区的政策”。1990年6月2日,国务院发布的《关于开发和开放浦东问题的批复》明确指出“开发和开放浦东是一件关系全国的大事,一定要切实办好”。

<sup>①</sup> 1840年鸦片战争以及1842年签订的《南京条约》被认为是中西方关系的“转折点”。参见:Gong(1984).

<sup>②</sup> 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社,1993:366.

在开发和开放浦东的基础上，1992年召开的党的十四大进一步明确提出“尽快把上海建成国际经济、金融、贸易中心之一”的战略决策。这是20世纪80年代末90年代初中国政府在极为复杂严峻的外部环境的情况下审时度势，做出加大改革开放力度，进一步融入国际体系的重大决策的具体体现，也确认了上海在中国进一步融入国际体系中扮演的特殊角色。在此基础上，2001年5月，国务院在批复《上海市城市总体规划（1999-2020）》时确认上海是中国重要的经济中心和航运中心，国家历史文化名城，并要求上海逐步建设成为社会主义现代化国际大都市和国际经济、金融、贸易、航运中心之一。较之十四大对上海的要求，《上海市城市总体规划（1999-2020）》进一步深化了上海的城市定位，即增加了“国际航运中心”和“国际大都市”的目标。根据2018年1月上海市政府发布的经国务院批准的《上海市城市总体规划（2017-2035）》，《上海市城市总体规划（1999-2020）》确立的发展目标已经基本实现。根据新的上海市城市总体规划，上海目前是“我国的直辖市之一，长江三角洲世界级城市群的核心城市，国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心和文化大都市，国家历史文化名城”，而未来的发展目标是“成为卓越的全球城市、具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市”。<sup>①</sup>具体来说，2020年，上海要成为“具有全球影响力的科技创新中心基本框架，基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市”；2035年，上海要“基本建成卓越的全球城市，令人向往的创新之城、人文之城、生态之城，具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市”；2050年，上海要“全面建成卓越的全球城市，令人向往的创新之城、人文之城、生态之城，具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市”。<sup>②</sup>

进入21世纪第二个十年，中国日益重视制度性对外开放。在这个背景下，上海再次被赋予重要的角色。这突出地体现于国务院批准设立上海自贸区以及作为其“升级版”的临港新片区。根据2013年9月18日国务院批准的《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》。上海自贸区“肩负着我国在新时期加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验的重要使命”，体现了“国家战略需要”。<sup>③</sup>据此，2014年7月25日上海市人大常委会通过的《中国（上海）自由贸易试验区条例》第1条规定，上海自贸区旨在充分发挥其推进改革和提高开放型经济水平“试验田”的作用。第3条规定，上海自贸区将建立“与国际投资、贸易通行规则相衔接”的基本制度体系和监管模式，其投资贸易便利、监管高效便捷、法治环境规范将“具有国际水准”。2019年7月17日，国务院批准《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区总体方案》，指出设立临港新片区是彰显我国“主动引领经济全球化”健康发展的重要举措。这表明，在中国确立了“增强在国际法律事务中的话语权和影响力”之重大法治战略的背景下，上海又被率

①《上海市城市总体规划（2017-2035）》第12点。

②《上海市城市总体规划（2017-2035）》第13点。

③《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》之一。

先赋予了制度性引领功能。

### （三）对于上海城市发展目标与定位的反思

值得注意的是，无论是《上海市城市总体规划（1999-2020）》还是在中国已经确立“增强在国际法律事务中的话语权和影响力”之重大法治战略之后通过的《上海市城市总体规划（2017-2035）》，都没有提及上海在国际秩序中的法律功能。诚然，这完全不意味着上海不重视法治工作，或者法治在上海融入国际秩序尤其国际经济秩序中没有发挥重要的作用。事实上，上海无疑是中国法治化程度最高的城市之一，而在20世纪90年代以来上海持续融入国际体系尤其国际经济体系的过程中当然地包含了与国际法律规则的互动。

然而，没有突出城市的规范性功能尤其是国际规范性功能可以说一定程度上使得上海未能充分利用国际关系格局变迁带来的机遇，也未能充分发掘上海自身的优势与潜力，其结果是，从城市与国际法律秩序关系的角度看，上海也许丧失了某些重要的发展机遇。这方面上海与上合组织的关系或可作为一个例子。2001年6月15日，中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯、塔吉克斯坦以及乌兹别克斯坦在上海签署《上海合作组织成立宣言》，决定成立上合组织。但2002年6月7日签署的《上海合作组织宪章》第11条规定，上合组织秘书处设在北京而非上海。众所周知，上合组织是我国作为主要倡议国推动成立的第一个区域性国际组织，在维护区域和平与安全方面已经发挥了重要作用，在推动区域经济一体化方面具有巨大的潜力，尤其在信息安全以及反恐领域的国际造法方面已经取得重大进展，成为我国维护主权、安全与发展利益，增强在国际法律事务中话语权和影响力的主要场所之一（蔡从燕，2021）。

应该强调的是，城市与国际法律秩序互动的历史——比如城市规模与经济体量都很小的海牙——表明，就城市与国际法律秩序的关系而言，诸如上海这样的国际经济中心并不当然地可以在国际法律秩序中发挥重要作用。对于中国城市而言，由于中央在确定特定城市功能方面拥有充分的法律与政治权威，如果上海或者由于未能深刻理解中央提出的重大法律战略而重新定位城市的发展目标，或者由于在重新定位城市的发展目标方面未能获得中央的支持，那么，上海就有可能在中国新一轮对外开放，尤其努力塑造、引领全球治理与国际法律秩序变革方面丧失某些难得的重要机遇。

## 四、上海再造：迈向“国际法律之都”？

如前所述，前联合国秘书长加利使用“世界法律之都”（legal capital of the world）这一表述高度评价海牙在国际法律秩序中的地位。借鉴加利提出的“世界法律之都”，笔者提出“国际法律之都”（international legal capital）的表述，据此讨论在国际法律秩序大变动背景下上海的功能再造问题。本部分首先介绍笔者对于“国际法律之都”的理解，进而分析上海迈向“国际法律之都”的重要意义以及有利因素，在此基础上提出上海如何成为“国际法律之都”的若干建议。

### （一）“国际法律之都”的含义

迄今为止，国际法学者对于城市与国际法律秩序关系的研究基本上局限于城市与“国际公法”秩序的互动。比如，奥斯特和尼基曼近期主编的《国际法与城市研究手册》没有讨论城市在跨国商事法律秩序中的作用。又如，在使用“世界法律之都”描述海牙时，前联合国秘书长加利显然是因为海牙作为诸如国际法院、国际刑事法院等国际组织的所在地。然而，鉴于全球化很大程度上属于经济全球化，并且个体是国际经济活动的基本主体，把城市与国际法律秩序的关系局限于国际公法领域显然是不够的，这未能揭示城市在国际法律秩序中可以发挥的更为广泛的作用，而且也未必最符合城市自身乃至所属国的利益。在这方面，近年来海牙对于自身城市定位出现的新认识可以部分地说明这一点。在继续发扬其作为“和平与正义之城”的城市形象的同时，近年来海牙市政府的一些官员意识到海牙的城市形象也应该有利于发展经济，以便更多地惠及海牙市民(Roodenburg and Stolk, 2020:84-85)。实际上，与海牙不同，当前伦敦被认为欧洲的“法律之都”并非因为它是众多国际组织的驻在地，而是作为国际商事争端尤其国际海事争端的解决场所。比如，2019年，超过80%的国际海事仲裁案件是由在伦敦的仲裁机构受理的。<sup>①</sup>近年来国家间竞争的一个重要发展趋势是，新加坡等国纷纷通过设立国际商事法院等方式，试图使本国成为领先的国际商事争端解决中心(Roberts, 2020)。较之设立在海牙的国际法院等国际组织，国际商事争端解决中心不仅意味着一种产业形态，也表明所在城市乃至所属国具有良好的法律和商业环境，这对于这些城市及所属国经济的发展都是有利的。

据此，笔者对“国际法律之都”采取广义的理解。直言之，“国际法律之都”是指在跨国法律活动方面具有国际领先地位的城市。它既可以指诸如海牙之类作为众多国际组织所在地或重大国际法律活动举办地的城市，也可以指诸如伦敦之类作为国际商事争端解决重要场所的城市。

### （二）推动上海迈向“国际法律之都”的重要意义

对上海来说，成为“国际法律之都”有利于发挥上海的现有优势，尤其经济优势，造就上海新的发展动力，有助于巩固上海作为中国中心城市的地位，增强其国际吸引力与竞争力，提高在国际法律秩序中的地位。因为“国际法律之都”意味着众多国际法律专业机构的设立、国际法律服务市场的扩大，乃至更多国际组织的入驻。

对于中国来说，上海迈向“国际法律之都”对于中国统筹推进国内法治和涉外法治，提高在国际法律事务中的话语权与影响力具有重要意义；同时，对于我国在统筹推进国内法治和涉外法治过程中探索如何根据特定的法治目标确定适当的场所也具有启示意义。在国家积贫积弱，甚至遭受帝国主义欺压的旧中国，包括上海在内的许多中国城市根本上说只是以被动的方式参与国际法律秩序。上海以及其他中国城市不可

<sup>①</sup> 国际航运中心伦敦：拿下全球海事仲裁市场83%份额[EB/OL].(2020-08-11)[2022-03-18]. [https://www.sohu.com/a/412681679\\_175033](https://www.sohu.com/a/412681679_175033).

能成为中国主动参与——更遑论塑造——国际法律秩序的重要场所。与此不同，21世纪的中国国家发展具有的两个重要特点使得上海迈向“国际法律之都”对于中国具有特殊的意义。一方面，与以往不同，制度性开放是当前中国对外开放的新特点。制度性开放意味着我国将接受更高标准的国际法律规则，据此诸如金融监管等国内治理制度与机制要受到更大的考验。显然，作为经济体量庞大、商业活动活跃且复杂、城市治理水平较高的城市，上海较之其他许多中国城市更有利于中国针对制度性开放开展充分的“压力”测试，从而决定是否以及如何接受相关的国际法律规则。另一方面，与以往不同，积极寻求塑造乃至引领全球化是当前中国重要的战略目标。显然，作为国际化程度最高、法治化水平最高、法律基础设施最完善和法律服务市场最发达的中国城市之一，上海较之其他许多中国城市更有利于中国塑造既有的国际规则，或者引领制定新的国际规则，从而提高中国在国际法律事务中的话语权与影响力。直言之，上海可以为中国统筹推进国内法治和涉外法治提供关键性的实践场所。

### （三）推动上海迈向“国际法律之都”的有利因素

较之海牙、纽约和伦敦等公认的“国际法律之都”，上海还不能被认为是一个“国际法律之都”。比如，迄今为止只有一个政府间国际组织，即金砖国家发展银行的总部设立在上海，上海在国际法律服务市场中所占的份额也远低于纽约和伦敦等城市。尽管如此，上海在迈向“国际法律之都”方面仍具备一些重要的有利因素。

第一，国际关系出现百年未有之大变局，尤其中国迅速崛起为上海迈向“国际法律之都”提供了时代条件。如前所述，西方城市长期在国际法律秩序中发挥主导作用的主要原因是，西方国家长期主导着国际关系进程。当前，中国崛起成为最重要的新兴大国，这为作为中国最重要城市之一的上海提供了前所未有的机遇。直言之，上海有可能成为超越城市与国际法律秩序之西方中心主义的关键性城市。

第二，强大的经济实力和有利的地理位置有利于上海成为“国际法律之都”。目前，上海已经成为全世界最重要的国际投资、贸易、金融、航运中心以及科技创新中心，强大的经济实力与活力蕴含着广阔的法律服务市场。与此同时，有利的地理位置使得上海具有极强的辐射能力。诚如中共十四大报告针对浦东开发与开放指出的，浦东开发与开放将“带动长江三角洲和整个长江流域地区经济的新飞跃”。

第三，开放性的城市形象有利于上海成为“国际法律之都”。作为近代中国最早向世界开放的城市，上海无疑是国际社会，尤其西方国家最为熟悉的中国城市之一。在长期开放的过程中，上海逐步形成了多元、包容的城市精神，上海更是以二战期间慷慨接纳大量犹太难民而展现出难能可贵的国际人道主义精神。这一城市特质有利于吸引全球各地的法律机构与专业人士在上海生活与工作。

第四，上海日益发达的国际法律基础设施和法律服务市场为上海成为“国际法律之都”奠定了坚实基础。近年来，上海不断强化法律基础设施建设，比如成立上海国际仲裁中心、上海国际航空仲裁院、金砖国家争端解决上海中心、中非联合仲裁上海

中心、上海金融法院、中国（上海）自由贸易试验区仲裁院等。同时，上海也逐步吸引了一些重要的国际争端解决机构入驻，比如香港国际仲裁中心、世界知识产权组织仲裁与调解中心等。另一方面，上海已经是中国最发达的国际法律服务市场之一，世界主要国际律师事务所纷纷在上海设立分支机构，为中国及全球客户提供法律服务。尤其是，根据英国女王玛丽大学国际仲裁学院发布的研究报告，2021年上海已经超越传统国际商事仲裁中心的斯德哥尔摩，而成为全球第八大商事仲裁中心。<sup>①</sup>

第五，非政治中心地位有利于上海成为“国际法律之都”。城市与国际法律秩序互动的实践表明，政治中心地位并不当然是城市在国际法律秩序中发挥重要作用的关键性因素。在中国面临的外部环境日益复杂，尤其一些西方国家企图遏制中国发展的情况下，上海的非政治中心地位对于其提高在国际法律秩序中的作用——比如吸引国际组织入驻上海——反而可能构成独特的优势。事实上，2001年中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯、塔吉克斯坦以及乌兹别克斯坦等六国选择在上海签署成立上海合作组织的宣言，以及1972年中美两国在上海签署打开两国关系之门的联合公报与上海的非政治中心地位均不无关系。

#### （四）关于上海迈向“国际法律之都”的若干建议

为了促进上海迈向“国际法律之都”，笔者提出以下建议：

第一，完善上海的城市发展目标与城市定位，强化上海的城市形象塑造与传播。根据《上海市城市总体规划（2017-2035）》，上海的近期发展目标是成为“具有全球影响力的科技创新中心基本框架，基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市”，而中期（2035）和远期（2050）的目标分别是“基本”建成和“全面”建成“卓越的全球城市，令人向往的创新之城、人文之城、生态之城，具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市”。在此基础上，上海有必要大力塑造自身新的城市形象，诸如最早参与国际法律秩序的中国城市之一、最早开展普法教育与实践的中国城市之一、最具包容性与国际人道精神的中国城市之一，以及法治化程度最高的中国城市之一和法律基础设施最健全的中国城市之一等。

第二，评估上海现有法律基础设施的运行效果，并确立未来发展的方向。如前所述，近年来，通过新设立诸如中非联合仲裁上海中心，上海极大地强化了法律基础设施。据此，上海市应当全面评估这些新的法律基础设施的运行效果，发现问题，总结经验，以便使既有法律基础设施的运行更加有效。与此同时，上海应当考虑建设新的法律基础设施，比如考虑在上海设立国际商事法庭。

第三，积极争取中央政府的支持。如前所述，未能成为上海合作组织秘书处所在地可谓是上海的一大损失，而成为金砖国家发展银行总部所在地则是上海在迈向“国际法律之都”方面取得的一大成果。据此，上海应当积极争取中央政府的支持，争取未来有更多的国际组织总部或地区机构落户上海。

<sup>①</sup> Queen Mary University of London, 2021 International Arbitration Survey: Adapting Arbitration to a Changing World, 2021:6.

第四,全面考察、积极借鉴现有“国际法律之都”的建设经验。纽约、伦敦和海牙等城市在国际法律秩序中扮演并且维持重要的角色并非一日之功,而是数十年乃至数百年努力的结果。比如,有人认为伦敦维护其作为欧洲“法律之都”有五个原因,即稳定的法律制度、金融中心、具有吸引力的税收制度、作为迈向欧洲的门户,以及英语。<sup>①</sup>据此,上海应当全面考察这些城市建设“国际法律之都”的实践,吸收其中成功的经验。

## 五、结论

20世纪80年代以来,城市在国家建构以及国际秩序中的作用已经成为政治学者、经济学者以及历史学者的一个重要研究议题。然而,很大程度上囿于城市在现当代国际秩序中不构成实证法意义上的国际法主体的现实,尽管城市在国际法律秩序中始终扮演着重要角色,但直到2017年国际法协会设立“城市在国际法中的作用”研究小组以前,城市都不是一个独立的国际法研究议题。

迄今为止,城市与国际法律秩序关系的实践存在着明显的西方中心主义,其原因仅是由于城市在传统欧洲社会中扮演重要角色导致的欧洲国家——乃至其他西方国家——在完成民族国家建构后形成了特殊的央地宪制架构,也是由于近代以来西方国家主导着国际关系的进程。这种西方中心主义既表现为在国际法律秩序中扮演主要角色的城市几乎都位于西方国家,也表现为西方国家的许多城市在与国际法律秩序的互动中往往具有较大的独立性,甚至采取与所属国不同的政策。城市与国际法律秩序关系呈现出来的西方中心主义倾向很大程度上决定了当前城市与国际法律秩序关系的研究议程,使其同样呈现出明显的西方中心主义倾向。与此不同,作为社会主义国家与单一制国家,中国在央地关系方面具有不同于许多西方国家的宪制与政治权威架构,这有助于中国经由特定城市有效实施特定的法律政策,追求特定的政策目标。此外,中国崛起成为最重要的新兴大国有助于中国城市在国际法律秩序中扮演更重要的角色。直言之,21世纪的中国城市与国际法律秩序关系具备了超越西方中心主义的可能。

近代以来,上海始终是中国的经济中心,并且在一段时间内也是中国的政治中心,还是最早参与国际法律秩序的中国城市之一。然而,在积贫积弱的旧中国,上海参与国际法律秩序更多地是见证中国主权被频频侵犯的历史。改革开放以来,中国持续参与国际法律秩序。尤其是,进入21世纪第二个十年以来,中国更加重视制度性开放,并且逐步具备塑造乃至引领国际法律秩序的能力。为此,中国于2014年确立了提高在国际法律事务中的话语权与影响力的重大法治战略,并为此于2020年做出统筹推进国内法治和涉外法治的重大决定。在此背景下,基于业已具备的城市优势,比如参与国际法律秩序最早的中国城市之一、经济最发达以及地理位置最优越的中国城市之一、最具开放性和包容性的中国城市之一、法律基础设施和法律服务市场最发达的中

<sup>①</sup> 5 Reasons Why London Remains the Legal Capital of Europe.[2021-12-20]. <https://www.qiits.com/blog/5-reasons-why-london-remains-the-legal-capital-europe>.

国城市之一等，在国际格局出现百年未有之大变局的时代背景下，上海具备成为“国际法律之都”的潜力。上海迈向“国际法律之都”不仅有利于上海自身的发展，为中国有效地统筹推进国内法治和涉外法治提供关键性的场所，也有助于我国在统筹推进国内法治和涉外法治过程中探索如何根据特定的法治目标确定适当的场所。

城市与国际法律秩序互动的历史表明，城市在国际法律秩序中扮演重要角色并非完全取决于外部条件，城市自身的努力也会发挥重要的作用。迄今为止，上海基本上是从经济角度确立城市发展目标与城市定位，这不利于上海充分挖掘既有的优势，培育新的优势，从而迈向“国际法律之都”。为此，上海应当完善城市发展目标与城市定位，强化城市形象塑造与传播，评估上海现有法律基础设施的运行效果并确立未来发展的方向，积极争取中央政府的支持，同时全面考察、积极借鉴现有“国际法律之都”建设的成功经验。

### 参考文献

- [1] 阿尔瓦雷斯. 作为造法者的国际组织[M]. 蔡从燕, 等译. 北京: 法律出版社, 2011:94.
- [2] 蔡从燕. 国际关系格局变迁与中国国际组织法的新实践——上海合作组织和亚洲基础设施投资银行的“地缘法律”分析[J]. 中国法律评论, 2021(3):150-160.
- [3] 高尚涛等著. 国际关系中的城市行为体[M]. 北京: 世界知识出版社, 2010:3-32.
- [4] 黎学玲主编. 特别经济区法[M]. 北京: 法律出版社, 1997:7-8.
- [5] 张仲礼主编. 近代上海城市研究(1840-1949)[M]. 上海: 上海人民出版社, 2014.
- [6] 周振华. 卓越的全球城市: 国家使命与上海雄心[M]. 上海: 格致出版社/上海人民出版社, 2019:105.
- [7] Aust, H. P., “Shining Cities on the Hill? The Global City, Climate Change, and International Law”, *EJIL*, 2015,26:255.
- [8] Aust, H. P., and J. E. Nijman(eds.), *Research Handbook on International Law and Cities*, Edward Elgar Publishing Limited, 2021.
- [9] Besson, S., and J. L. Martí, “Cities as Democratic Representatives in International Law-Making”, in Helmut Philipp Aust and Janne E. Nijman(eds.), *Research Handbook on International Law and Cities*, Edward Elgar Publishing Limited, 2021, 341-353.
- [10] Blank, Y., “International Legal Personality/Subjectivity of Cities”, in H. P. Aust and J. E. Nijman(eds.), *Research Handbook on International Law and Cities*, Edward Elgar Publishing Limited, 2021:103-120.
- [11] Blank, Y., “The City and the World”, *Colum. J. Transnat'l L.*, 2006, 44:875.
- [12] Boestad, T., “Legitimizing Interurban Cooperation in the Middle Ages: the Legal System of the Hanse”, in H. P. Aust and J. E. Nijman(eds.), *Research Handbook on International Law and Cities*, Edward Elgar Publishing Limited, 2021:29-40.
- [13] Cogan, J. K., “International Organizations and Cities”, in H. P. Aust and J. E. Nijman(eds.), *Research Handbook on International Law and Cities*, Edward Elgar Publishing Limited, 2021, 121-135.
- [14] d'Aspremont, J., *Participants in International Legal System*, Routledge, 2011.
- [15] Fentiman, R., Is London the World's Legal Capital, January 26, 2015. Available at <http://blog.oup.com/2015/01/is-london-worlds-legal-capital/>.
- [16] Gong, G. W., *The Standard of “Civilization” in International Society*, Clarendon Press, 1984:136.
- [17] Grewe, W. G., *The Epochs of International Law*, DE Gruyter, 2000:12, 59.
- [18] Helmersen, S. T., The Most Important Cities in International Law, EJIL Talk!, June 8, 2015.
- [19] Knop, K., “The Hidden City in International Legal Thought”, in H. P. Aust and J. E. Nijman (eds.), *Research Handbook on International Law and Cities*, Edward Elgar Publishing Limited, 2021:442-454.
- [20] Lepsius, S., “The Legal System among Italian City Republics”, in H. P. Aust and J. E. Nijman(eds.),

- Research Handbook on International Law and Cities*, Edward Elgar Publishing Limited, 2021:41–51.
- [21] Litwin, D., “International Lawyers and the City”, in H. P. Aust and J. E. Nijman (eds.), *Research Handbook on International Law and Cities*, Edward Elgar Publishing Limited, 2021:430–441.
- [22] Nijman, J. E., “The Future of the City and the International Law of the Future”, in Sam Muller et al.(eds.), *Law of the Future and the Future of Law*, Torkel Opsahl EPublish, 2011.
- [23] Nuzzo, L., “Cities and International Law: An Imperial Perspective”, in H. P. Aust and J. E. Nijman(eds.), *Research Handbook on International Law and Cities*, Edward Elgar Publishing Limited, 2021:52–63.
- [24] Porras, H. M., “The City and International Law: In Pursuit of Sustainable Development”, *Forham Urb. L. J.*, 2009,36:537.
- [25] Roberts, A., “Introduction to the Symposium on Global Labs of International Commercial Dispute Resolution”, *AJIL Unbound*, 2020,115.
- [26] Roodenburg, L., and S. Stolk, “The Desire to be an International Law City: A Self–Portrait of The Hague and Amsterdam”, in Sofia Stolk and Renske Vos(eds.), *International Law’s Collected Stories*, Palgrave, 2020:87–92.
- [27] Sossai, M., “Invisibility of Cities in Classical International Law”, in H. P. Aust and J. E. Nijman (eds.), *Research Handbook on International Law and Cities*, Edward Elgar Publishing Limited, 2021:64–76.
- [28] Takashiba, Y., “Scouces and Law–Making”, in H. P. Aust and J. E. Nijman(eds.), *Research Handbook on International Law and Cities*, Edward Elgar Publishing Limited, 2021:121–135.
- [29] van Krieken, P. J., and D. McKay(eds.), *The Hague – Legal Capital of the World*, T.M.C. Asser Press, 2005.
- [30] Viñuales, J. E., and L. Reimers, “The Law of Economic Globalization of Cities”, in H. P. Aust and J. E. Nijman(eds.), *Research Handbook on International Law and Cities*, Edward Elgar Publishing, 2021.

**【作者简介】** 蔡从燕：复旦大学法学院教授，法学博士。研究方向：国际法律理论、对外关系法、国际投资法。

## Shanghai in the Context of the Relationship between Cities and International Legal Order: Towards an “International Law Capital”? ——On the Choice of Places in China's Overall Promotion of the Rule of Law Concerning Domestic and Foreign Affairs

CAI Cong-yan

(Fudan University School of Law, Shanghai 200438, China)

**Abstract:** In recent years, the normative role of cities in the international legal order has drawn increasing attention by international lawyers. Given that cities obtain greater authority in the context of central-local constitutional framework and Western powers had long been prominent in international relations, legal theory and practice in relation to cities in international legal order has characterized with remarkable Western-centrality. However, due to China’s rise, unique central-local constitutional framework as well the structure of political authority, the interactions between Chinese cities and international legal order have the potential to proceed beyond the Western-centrality. Shanghai has always been prominent in the process of China’s engagement with international order, and is expected to play a greater role in this regard. Shanghai should recalibrate its development goal in the light of the relationship between cities and international legal order, namely, moving towards an “international law capital”. This is not only significant for Shanghai’s future development. It is also helpful for China in exploring suitable legal forum in the context of comprehensively enhancing the domestic rule of law and foreign-related rule of law.

**Keywords:** cities; international legal order; international law capital; Shanghai; foreign-related rule of law

(责任编辑：山草)