

# 多邊外交

重新整理自：《亞洲的 21 世紀》，馬凱碩(新加坡 Kishore Mahbubani)著，原著 2022 年 1 月出版。

繁體中文版，三聯書店，2024。

「多邊外交」是指兩個以上的國家或成員通過外交途徑解決超國家間的問題，自二戰以來，多邊外交一直是世界秩序的核心。全球化的加速和由此帶來的全球縮小，導致了真正意義上地球村的誕生，地球村早已不是在比喻了。

討論多邊外交，有以下幾個關鍵主題：

## 一、多樣性

多邊外交具有多重型式和多種功能，其中最重要的就是充當「人類議會」的角色，如聯合國大會、哥本哈根世界氣候大會……等，會上的分歧不僅反映了各國的不同看法，而且能起到調節和安全的作用。多邊外交的第二個功能是為人類設定遠大的目標、甄選出地球村的迫切需求、激勵人們在某些方面採取行動，如脫貧、減碳……。第三個功能就是不斷設立文明規範，使世界文明程度得以提升，如 1948 年聯合國通過的《世界人權宣言》，廢除了奴隸制度和酷刑……等惡行。聯合國大會還通過了禁止使用地雷和集束炸彈、關於兒童和婦女權利的公約、《不擴散核武器條約》、《聯合國海洋法公約》等，儘管這些規範依舊存在著一些棘手的問題，雖然有些國家並未簽署，但仍使他們的行動多了些顧忌。

二戰後成立的許多專門機構，如世界貿易組織、世界衛生組織、國際原子能機構、國際勞工組織、聯合國環境規劃署等機構，通過開展多邊外交活動，在解決問題和促進國際合作方面發揮了作用，增進了人類福祉，增加了國際間的相互依存，維護了全球的穩定。

## 二、正義與權力間的持續緊張關係

理論上，多邊外交是以國際秩序中的一些關鍵原則為指導的。一些國際組織得以建立，並履行特定職能，提供特定的全球產品，從而造福全人類，而非服務於大國利益。然而，在實踐運作中，權力通常凌駕於原則和理想之上。理論上，聯合國大會在解決衝突與促進和平方面也應該發揮作用，但在實踐中，尤其是冷戰結束以來，聯合國安

理會也確實發揮了關鍵作用，但它在這方面是成功與失敗併存的。

### 三、聯合國 --- 較小非正式團體或聯盟內部之間的緊張關係

至於較小規模的組織，如果僅就參與多邊外交的國家數量(非影響力)而言，如 20 國集團峰會(G20)，在拯救全球經濟中已經發揮了關鍵作用，未來 20 國集團一定可以變得更具包容性、更加透明、可參與度更高。《巴塞爾協議》在倡導呼籲收緊國際標準，以降低金融機構面臨的風險和建立「緩衝基金」，其成功與否也離不開多邊外交。

每年都有各種型式、各種層次的多邊會議召開，尤其近 20 年，多邊會議出現了爆炸性增長。有人認為全球性會議行不通，因為這類會議難以協調太多的不同利益。然而，即使在一個小村莊裡，無視重要少數群體的意願也是愚蠢的，對地球村而言，真正的全球性解決方案，需要考慮村裡的所有成員。

多邊外交活動本身就很複雜，要想取得成功必需有出色的領導和才能，所以，我們不應批判這種型式，而應從參會者身上尋找問題的根源，關注國家利益上的固有矛盾。

區域多邊外交最成功的例子就是歐盟，大多數人都稱贊歐盟的經濟成就，但歐盟最引人注目的成就是避免了戰爭。這是區域合作的黃金標準，其他地區都應努力效仿。馬凱碩以個人經驗認為東南亞國家聯盟，或許是世界上第二成功的區域組織。儘管 20 世紀 70 年代初剛成立時，創始成員國之間也是互相猜忌和不信任，但 20 年後，會議氣氛輕鬆很多，各國也顯得彼此更加信任。

人們如果聚集在一起頻繁互動，隨著時間的推移，就會形成一種社群意識，這種意識降低了發生衝突的可能性，提高了合作的可能性。自東盟成立以來，成員國之間從未爆發過戰爭，這一事實有力地證明了多邊外交的價值。東盟不僅成功增強了 10 個成員國之間的合作，還成功為其他亞洲大國提供了一個不可或缺的地緣政治平台，著名的「東盟 10+3」會議，讓中國、日本和韓國可以在中立國見面並開展會談。隨著印度、澳大利亞、紐西蘭、俄羅斯和美國的加入，東亞峰會的規模已卓有成效的擴展到了「東盟 10+8」。

隨著西方統治的結束和亞洲的回歸，世界進入了一個全新的時代，亞洲多邊外交的成功對全球秩序產生了深遠的影響。二戰後，美國建立了以規則為基礎的世界秩序，正在崛起的亞洲大國也願意接受美方這些原則。諷刺的是，西方國家是否有意願尊重自己建立的全球秩序規則，反而是當今世界面臨的一大

問題。如果西方國家希望崛起的亞洲大國能夠尊重支撐全球秩序關鍵的西方原則，他們就必須以身作則，因此，美國對多邊外交的態度至關重要。如今，最著名和最強大的特別組織是「20 國集團」(G20)，可是它沒有總部、甚至沒有議事規則，儘管如此，20 國集團仍能達成成果，顯示了多邊外交的價值。

馬凱碩的親身經驗告訴他，當身處多邊環境時，會遇到三種聲音：理性、權力和魅力。事實上，除了理性以外，魅力也在多邊外交和生活其他領域發揮著作用。但是，無論是理性還是魅力都無法與權力匹敵，權力仍是多邊外交和國際關係中影響最大的因素，人類仍然沒有完全脫離「原始」的世界秩序，蠻力和權力仍然驅動著人們的決策。例如，有些常任理事國通過正式渠道行使否決權，扭曲聯合國安理會的決策程序，使其難以履行《聯合國憲章》所規定的「維護國際和平與安全」的義務。其中最大的扭曲就在巴以問題上，不管舉行什麼形式的民主投票，都會有 60 多億人支持的「兩國方案」，可是敵不過 600 萬以色列人的阻撓，主導了美國的否決決定。然而，這種全球性的決策扭曲，最終可能會導致以色列陷入長期性的悲劇，因為 21 世紀，新的力量將會對美國形成嚴重的制約。

有些常任理事國堅持將「國家利益」置於「全球利益」之上，將會導致聯合國安理會決策上的許多扭曲行為。然而，權力並非一成不變的，地緣政治力量即將發生幾個世紀以來最大的轉變，因此，多邊外交也需要適應新的地緣政治秩序。亞洲國家，尤其是中國和印度，正在恢復它們原有的地位，世界也將不得不做出大規模的調整。聯合國是主權國家的集合，在某種程度上，它的使命是保護各成員國的主權，另一方面，解決全球問題則需要超越單一國家主權的統一全球戰略。西方人口占世界人口的比例還不足 12%，它必須學會傾聽世界上大多數人的聲音，否則後果會不堪設想。如前所述，多邊外交的主要功能是充當「人類議會」，因此，西方強國，尤其是美國，不應企圖違背聯合國大會並與其脫軌，相反的，應努力恢復聯合國大會早期所起到的關鍵作用，為聽取成員國的聲音提供一個平台，新的聯合國大會必須能夠準確的反映地球上 70 多億人的觀點。

國際談判應該由理性的參與者圍坐在談判桌前展開協商，達成互利的協議。這被視為是人類文明史上的一個重大進步，是人類脫離「依靠武力而不是理性做決定」的原始世界標誌。隨著世界的「縮小」，對多邊外交的需求可能會急劇增加，然而，多邊外交的開展也受到了許多固有問題的困擾，馬凱碩提出了以下的解決方案：

#### 一、改變我們對世界秩序的看法

我們得承認人類是生活在一個地球村裡，這不是隱喻而是實際意義上的。因此，人類面臨的挑戰是全球性的，應對挑戰的是區域性的各國政府。以應對全球變暖為例，各國必須合理的提高排放溫室氣體所要付出的經濟代價，發達國家多付出一些，發展中國家少一些，但所有國家都要付出一定的代價。美國人口僅占世界人口的 5%，但汽油消費量卻占世界的 25%，如果美國能將每加侖汽油價格提高 1 美元(即使這樣仍比歐洲或新加坡便宜)，就能改變美國人的駕駛習慣，從而大大減少溫室氣體的排放量。然而，沒有一位政治人物敢主張提升 1 美元的油價來拯救世界，這相當於政治自殺。因為這些政治人物都是由地方選民選舉出來的，他們是要為地方利益服務的，不是要拯救世界，這就是問題的徵結所在。

解決這個問題必需靠聯合國或者 20 國集團等這樣的全球性聯盟。然而，這些組織實際上卻被少數強國控制，將自身利益置於全球利益之上。但他們越是控制和扭曲這些機構，這些機構就被削弱得更嚴重。這些組織或機構確實不完美，但在政治世界裡，改革現有體制比創建新的體制容易得多。

## 二、國際組織要由最有能力的人領導，且要提供必要的資源，提高其威望。

在冷戰時代，美蘇二強就認定了一個軟弱和無力的聯合國領導層，最有利於強國的利益。因此，美國決策者將所有的國際組織、條約和法律都視為對美國權力的制約。然而現在時代不同了，如果美國仍然堅持這些政策，那麼中國在崛起為一個大國的進程中阻礙就會減少。擁有否決權的聯合國「五常」就需要克服私慾，選出一個不但是「秘書」還是「長官」的真正秘書長來領導聯合國。

國際組織要有資源才能應對許多領域日益嚴峻的挑戰，尤其是大國應該給予這些組織必要的支持，同時讓這些組織對績效和資源的有效利用負起責任。

最成功的組織必然是能夠招募到最優秀和最聰明人才的組織。只要國際組織能力提升、資源增多、士氣提振，當然能提高該組織在全球的地位和威望。如此自然能吸引更有作為的年輕外交人員加入，當然也會大大提升這些組織的功能。

必需強調的是，不同的國際組織面臨著不同的問題，以適才適所

的原則來選擇領導人，一定要放棄霸占和控制的思維。只有在既有大國和新興大國達成新的政治共識，即多邊外交需要被加強而非被削弱時，改革才能落實，這還有賴主要國家和非國家實體的共同努力！

讀後感：

本書作者是印度裔的新加坡人，他觀察事物的角度可以給我們很好的啟發。因為我們熟悉的大都是西方媒體、白人角度的觀點，久了以後，看問題和思維的角度也受到影響，因而陷於狹隘而不自知，不是否定自己就是掉入別人的陷阱。

馬凱碩使用溫和不挑釁的方式提出了極具說服力的不同看法，我們不妨想想是不是比自己看問題的角度更高更廣？所謂旁觀者清，以一個非白人、非中國人來看世界局勢的變化，分析各方的盲點和失策，是不是會更清楚些？