

中國大陸「多邊外交」之回顧與前瞻

A Review and Outlook of Mainland China's Multilateral Diplomacy

汪毓璋 (Wang, Yuh-Woei)

中央警察大學教授兼國境警察學系主任

摘要

隨著中國大陸國際影響力的提升，其在多邊舞臺上也將發揮比以往更大的作用。「多邊外交」能夠使一個國家在國際關係中，學會用規則保護自己，並用規則合法的追求更多利益；但同時也可能被視為「有心」國家的順勢牽制，而影響外交政策的推動。未來中國大陸如何規避因為被動而疲於參加收效甚微之各類多邊外交，又如何避免陷入戰略與潛制的多邊被動，均是其持續推動多邊外交之挑戰。

關鍵詞：單邊外交、雙邊外交、多邊外交、多邊主義

壹、前言

中國大陸注重多邊外交工作，主要原因是美國在冷戰後之霸權行徑與超級大國的地位、及在處理大國關係上的霸道思維及單邊主義。¹且亦逐步認知到多邊制度可以用來制約自己，反過來也可以用來制約其他國家。且能夠使一個國家在國際關係中，學會用規則保護自己，並用規則合法的追求更多利益。²因而從1978年開啟的改革開放以來，大陸多邊外交已從遵循國內「以階級鬥爭為綱」、國外「宣傳革命和戰爭」的原則，轉向如何在「和平」、「發展」的脈絡下，更佳的經由不同互動平臺來創造自身的最大利益。並從以聯合國為主框架之活動，轉向了更廣的國際舞臺。並盼在制度性多邊外交安排基礎上，處理全球與地區性公共問題。

2011年版的《中國外交》白皮書中，連續使用多年的外交基軸「有所作為」首次被「積極作為」所取代，亦即以往之「韜光養晦、有所作為」的戰略指導方針發生了部分變化，³因此多邊外交勢將會展現出更多之主動性與多樣化。且由於2012年是大陸深化改革開放，推進「十二五」規劃和維護重要戰略機遇期的關鍵一年，大陸的多邊外交事實上已面臨了更多考驗。而若從外部檢視，大陸的安全環境也呈現出更為複雜多變的態勢：一些周邊傳統戰略張力並無實質性緩和，甚至有偶發性事件更加緊繃的趨勢；一些雖然在地緣上與大陸相距甚遠，但卻是實在檢驗大陸影響力的國際熱點也在不斷發展和被創制。⁴因此，中國大陸在推動多邊外交工作時，亦已思考如何同時避免被有心國家之順勢牽制而影響利益。

習李體制運行後，如何在國際上推動與美國之新型大國關係及進行與周邊國家之互動交往，均將與大陸已開始運用之多邊外交作為息息相關。本文基於此目的，除了重新檢視中共多邊外交之定義與形式之外，亦檢討其多邊外交的不同發展時期、過程中所展現出的不同成果，進而探討其多邊外交的未來可能發展，並嘗試找出其可能面臨之問題。盼能從現行大陸外交實踐作為之檢討

¹ 王逸舟，「中國與多邊外交」，*世界經濟與政治*，2001年第10期（2001年10月），頁4。

² 蘇長和，「發現中國新外交：多邊國際制度與中國外交新思維」，*世界經濟與政治*（北京），2005年第4期（2005年4月），頁15。

³ 「昆侖岩：大國外交 挺起中國人的脊梁」（2013年6月7日），2013年6月7日下載，《海疆線上》，http://www.haijiangzx.com/2013/rwry_0607/100768_2.html。

⁴ 「在新的國際環境中更好地開展對外傳播」（2012年5月4日），2012年9月3日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/newmedia/2012-05/04/c_123079318_2.htm。

上，析研兩岸互動可能持續強化的脈絡，奠定未來我國在外交籌謀上應有的思考基礎，進而能夠更有效的重新擬定我國的外交作為。

貳、多邊外交之定義與類型

一、多邊外交與多邊主義

冷戰結束之後，被認為是與「雙邊外交」相互補充的「多邊外交」受到了更大的重視，但是對於多邊外交之定義則有不同的論述：例如指的是「通過特別的安排、或通過制度協調三個以上國家的國際政策的實踐」；⁵指的是「外交取向的多元化，亦即同時與多個國家發展雙邊關係」；指的是「兩個以上國家進行磋商、協調，及舉行國際會議以解決彼此關心問題」；指的是「在多邊國際會議和國際組織中，同時有三個或三個以上國家發生的多邊關係」；指的是⁶「三個或三個以上的國際關係行為體，包括了國家行為體與非國際行為體，通過建立的國際組織、締結的國際條約、舉行國際會議等所開展的各個領域的國際合作與協調」。⁷

2003年以後，在國際場合之正式官方政策報告或談話中，又常見到「多邊主義」之鼓吹。例如多邊主義是「解決國際爭端的重要手段，是全球化良性發展的有力保障，是促進國際關係民主化和法制化的最佳途徑，是解決全球性問題唯一選擇，也是時代發展的潮流」；⁸「加強聯合國作用，完善國際多邊機制是多邊主義發展的最重要體現。……沒有廣大發展中國家的廣泛參與和平等地位，多邊主義發展無從談起。中國將一如既往地致力於推動多邊主義，加強與發展中國家的團結與合作，致力於促進世界持久和平與安全、發展和繁榮」；⁹及欲「加強聯合國作用、凝聚多邊主義共識」，並強調欲「構築有效的多邊主義，關鍵是以新的安全觀和發展觀為指導，建立以平等、互信、合作為基礎的

⁵ Robert O. Keohane, Multilateralism: "An Agenda for Research", *International Journal*(Toronto: Canadian International Council), Vol.15 No.4, Autumn 1990, p. 45.

⁶ 宋曉芹，「日內瓦會議：新中國多邊外交的初步嘗試」，*當代中國史研究*（北京），第11卷第6期（2004年11月），頁64-65。

⁷ 俞正梁，陳玉剛，「中國國際關係與國際關係理論20年」，魯毅，*新時期中國國際關係理論研究*（北京：時事出版社，1999年），頁79。

⁸ 「李肇星部長在亞歐外長會議上關於多邊主義問題的主旨發言」（2004年4月17日），2012年9月4日下載，*《中華人民共和國外交部》*，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t85514.htm>。

⁹ 「王毅在不結盟外長會議上闡述多邊主義立場」（2004年8月19日），2012年9月4日下載，*《人民網》*，<http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/1026/2724023.html>。

全球夥伴關係。」¹⁰

但是對於「多邊主義」亦無共同一致的定義，例如指的是「三個或者更多的國際團體間之政策協調的實踐」，因此是著重於參加外交活動的國家數目；指的是一種「在廣義的行動原則基礎上，協調三個或者更多國家間關係的制度形式」，因此是著重於強調共有的行動原則和制度性。若加以綜整歸納，就單位層次言，多邊主義是主權國家的一種外交行為取向模式，它與單邊主義、雙邊主義等概念屬於同一範疇，而視為是一種國家趨向於採取什麼樣的方式來處理國際關係，故基本上等同於「多邊外交」；但若是從體系層次言，則是一種國際互動的方式，滲透於區域主義和全球主義的範疇內，又可以區分為地區性多邊主義與全球性多邊主義，因此是從地區或全球角度強調多邊制度的結構，考慮國家間的互動方式，制度性因素對於國家之間互動產生的意義，因而亦稱為制度性多邊主義。¹¹

二、多邊外交的形式

依於外顯形式與實質互動之不同重點強調，在觀察多邊外交的開展時，有時是聚焦於圍繞「國際組織」的多邊外交和圍繞「國際會議」的多邊外交兩種形式；¹²但亦有強調除了透過國際組織、國際會議外，亦涉及多邊交往關係的外交行動等三種形式而實現。¹³且若從運作性質上進行分類，可以區分為霸權型合作，例如北約等；協調型合作，例如聯合國等；受限的對話合作，例如國際聯盟等；及開放的對話合作，例如上海合作組織與東協等。¹⁴而若從地理層次言，則有全球性的多邊外交，例如聯合國、世貿組織與世界銀行等；跨地區性的多邊外交，例如歐亞會議；地區性的邊外外交，例如歐盟等。又若從互動之參與主體言，則有政府間的多邊外交，例如以聯合國為舞臺而開展的多邊外交；非政府間的外交活動，例如世界婦女大會等。若從互動所涉及之領域言，則包括了政治、經濟、軍事、科技、教育、文化等各個不同領域，且依國際關切重點

¹⁰ 「第59屆聯合國大會中方立場文件」，2012年9月4日下載，《中華人民共和國外交部》，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/tytj/zcwj/t146390.htm>。

¹¹ 約翰·魯杰著，蘇長和等譯，**多邊主義**（杭州：浙江人民出版社，2003年），頁6-12。秦亞青，「多邊主義研究：理論與方法」，**世界經濟與政治**，2001年第10期（2001年10月），頁9。

¹² 王文平，「論新中國多邊外交的歷史演進與現實選擇」，**瀋陽農業大學學報**，第8卷第4期（2006年12月），頁643。

¹³ 儀名海，「中國多邊外交史研究的意義及其體系的構建」，**吉林師範大學學報**，第3期（2006年6月），頁88。

¹⁴ Jern Dosch and Manfred Mols eds., *International Relations in the Asia Pacific: New Patterns of Power, Interest, and Cooperation* (New York: St. Martin's Press, 2000), pp.89-94.

不同而有變化。¹⁵

參、大陸多邊外交之回顧

一、大陸多邊外交的不同發展時期

（一）「求同存異」基軸下之「走出去」戰略思考

1949年11月8日，大陸政務院總理兼外長周恩來在外交部正式成立的大會上指出：「對兄弟國家，戰略上雖是聯合，但是戰術上不能沒有批評。對帝國主義來說，戰略上是反對的，但是戰術上有時在個別問題上是可以聯合的」。¹⁶而展現出外交工作之兩個方面：一面是聯合，一面是鬥爭，以「突破四周、廣交朋友」。

大陸為了「突破四周、廣交朋友」，1949年11月即在北京召開了亞澳工會代表會議；¹⁷1950年5月派代表出席「萬國郵政聯盟」聯席會議；1952年，加入《關於禁止使用毒氣或類似毒氣及細菌方法作戰的議定書》；¹⁸1954年4月26日，參與了日內瓦討論朝鮮問題的國際會議，並應邀參加印度支那恢復和平的日內瓦會議；1955年4月18日，又參加在印尼萬隆舉行的亞非會議，會中提出沿用至今的「求同存異」戰略思考，並重新定調：「關起門來打掃房子再請客」已不合時宜，而要「走出去」。1963年12月至1964年2月，周恩來又先後訪問埃及、索馬利亞等10個國家，提出「和平共處」五項原則和萬隆會議之十項原則精神，且接續與多個非洲國家發表正式建交的《聯合公報》。¹⁹

（二）以聯合國作為參與多邊外交之平臺

1971年10月26日，聯合國大會通過《2758號決議》，大陸取得聯合國會籍，²⁰但是當時大陸仍認為聯合國是由霸權之美國等反「中」集團所宰制的工具，且發展出已發展國家對於發展中國家剝削之世界經濟秩序，因此必須持續革命，以挑戰此等由國際組織與多邊國際機制所建構出之不合理國際制度。所

¹⁵ 王明進，「中國對外邊外交的認識與參與」，*教學與研究*，2004年第5期（2004年5月），頁41-42。

¹⁶ 丁禎彥、商孝才，「論周恩來唯物辯證的哲學思維方法及其時代意義」，2012年9月3日下載，*《人民網》*，<http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/8198/9405/34150/2543623.html>。

¹⁷ 王明進，「中國對外邊外交的認識與參與」，頁42。

¹⁸ 宋曉芹，「日內瓦會議：新中國多邊外交的初步嘗試」，頁69-70。

¹⁹ 吳妙發，「中國外邊外交呈現恢宏局面」，*新遠見*（北京市），2010年12月，頁29-30。

²⁰ 當時毛澤東對於參與聯合國活動有三項戰略性重點要求：第一、要伸張正義、滅超級大國的威風；第二、強調「國家要獨立、民族要解放、人民要革命」已是不可抗拒歷史潮流；第三、反對帝國主義侵略政策及超級大國霸權主義。吳妙發，「中國外邊外交呈現恢宏局面」，頁30。

以雖然亦參加了一些多邊外交活動，但主要是展現在發展中國家、社會主義陣營、或國際共產主義運動範圍之內，且比較上仍是有限的。亦即即使是恢復了聯合國會籍，多邊外交仍然是「抽象談論原則多於實際參與」。²¹例如從1971年11月24日至1976年12月22日之安理會決議統計中，大陸棄權或不參與表決的次數多達39%。²²

（三）改革開放後穩步推動多邊外交

1978年12月，中共「十一屆三中全會」定調了改革開放總路線，明確外交的根本任務是為了大陸的社會主義建設爭取有利的國際環境，確立獨立自主的外交路線，因而開始對於聯合國等國際機制之認知與互動有所改變。例如1981年投票支持延長聯合國在賽普勒斯的維和期限，而改變以往視為干涉內政的立場。²³

1986年3月25日至4月12日之第六屆「全國人民代表大會」第四次會議通過之政府工作報告中，則首次明確指出「中國遵循聯合國憲章的宗旨和原則，……中國廣泛參加各種國際組織，開展積極的多邊外交活動，努力增進各國在各個領域的合作」；²⁴此外，中共在1997年9月的第十五次和2002年11月第十六次的「全國代表大會」之報告中，都強調要積極參與多邊外交活動，充分發揮在聯合國與其他國際組織中的作用，且其後均落實相關之行動，例如組建「上海合作組織」等。致展現大陸從被動，到積極參與及積極倡議之不同多邊外交的發展階段。²⁵

又若從經貿層面思考，以中共從1979年努力加入「世貿組織」等之多邊外交開展為例，則可顯示出三個階段：第一階段是從提出改革開放政策到1992年鄧小平南巡講話，例如加入世界銀行、國際貨幣基金會及亞洲開發銀行等，盼能為剛興起的改革開放提供必要的國際支援；第二階段是從南巡講話到2001年正式加入世貿組織，例如參與亞太經合會、東協10+3機制，並藉此提出新安全觀，以改善大陸的國際形象及對形成的規則產生影響；第三階段則是加入世

²¹ 鄭啟榮、孫潔琬，「論世紀之交的中國多邊外交」，2012年9月14日下載，當代中國研究（北京），2001年第6期（2001年6月），<http://www.uncentre-cfau.org/zheng06.html>。

²² Samuel S. Kim, *China, the United Nations and World Order* (Princeton: Princeton University Press, 1979.0, p.209.

²³ Jianwei Wang, "Managing Conflict: Chinese Perspectives on Multilateral Democracy and Collective Security", Yong Deng and Fer Ling Wang eds., *In the Eye of the Dragon: China Views the World* (Lanham Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 1999), p.75.轉引自王明進，「中國對外邊外交的認識與參與」，教學與研究（北京），2004年第5期（2004年5月），頁43-44。

²⁴ 「第六屆全國人大歷次會議」（1986年3月25日至4月12日），2012年9月9日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-02/20/content_283407_3.htm。

²⁵ 王明進，「中國對外邊外交的認識與參與」，頁44。

貿組織之後，²⁶更主動與積極的參與全球經貿互利與解決經貿危機之多邊制度建設。

（四）2004年後更全面性的開展多邊外交

在「大國是重點、周邊是關鍵、發展中國家是基礎、多邊外交是舞臺」的總體外交方針下，2004年9月，中共十六屆四中全會通過的《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》指出，「要主動參與多邊外交活動，積極在聯合國等重要國際組織中發揮作用」；²⁷在2005年3月召開的第十屆「全國人民代表大會」上，溫家寶總理之政府工作報告又明確提出要「積極倡導多邊主義」；²⁸2007年10月，中共中央總書胡錦濤在共產黨的第十七次「全國代表大會」上之報告指出，「將繼續積極參與多邊事務……推動國際秩序朝著更加公正合理的方向發展」。²⁹2009年7月，胡錦濤在「第11次駐外使節會議」中有關多邊外交部分，則特別提及「大力加強各領域外交工作」，而顯示應該擴及於強化公共外交和人文外交。³⁰

2009年3月，國務院總理溫家寶在《政府工作報告》中指出，「積極推進雙邊、多邊外交，在全球和地區熱點問題上發揮建設性作用」，這樣的表述在過去尚不多見。³¹且「兩會」期間，外長楊潔篪在談及過去一年外交工作時，認為開拓創新最主要的體現就是統籌好雙邊和多邊關係。在談到2009年外交工作時，強調要抓好「兩大重點」工作，一是要積極應對國際金融危機，二是要抓好大陸國家領導人參加重大的國際多邊會議活動的準備工作和實施，推動國際秩序朝著更加公正合理的方向發展，將多邊外交提到2009年大陸外交的首要議程。³²

2009年7月23日，大陸常駐聯合國代表張業遂在大會中發言表示，「中

²⁶ 蘇長和，「發現中國新外交：多邊國際制度與中國外交新思維」，頁13-14。

²⁷ 「中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定」（2005年9月26日），2012年9月9日下載，《新華網》，<http://www.china.com.cn/chinese/2004/Sep/668376.htm>。

²⁸ 「溫家寶，政府工作報告」（2005年3月14日），2012年9月9日下載，《新華社》，<http://www.xxbei.com/article/526.html>。

²⁹ 高舉中國特色社會主義偉大旗幟為奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥（北京：人民出版社，2007年），頁49。

³⁰ 「中共外交總體布局做出新調整」（2009年8月24日），2012年9月6日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1010/5/6/2/101056284.html?coluid=137&kindid=4697&docid=101056284>。

³¹ 過去《政府工作報告》在論述外交工作時大多按照大國外交、周邊外交、發展中國家外交和多邊外交這樣的順序來展開，但此次卻沒有像過去那樣面面俱到。

³² 彭慶，「從政府工作報告的文字表述看我國多邊外交政策：1986-2005」，《外交評論》（北京），第4期（2005年8月），頁55。

國」要努力開創多邊外交工作之新局面。因為改革開放30年以來，「中國」的綜合國力有了顯著提高，在國際上的地位和作用日益顯現，參與多邊事務的廣度和深度明顯增強，多邊外交進入了一個更加成熟的階段，亦即展現出：第一、「中國」高舉和平、發展、合作旗幟，積極宣導和踐行和平發展、和諧世界理念；³³第二、作為安理會五個常任理事國之一和最大的發展中國家，「中國」為維護世界和平與安全發揮著重要和獨特作用；³⁴第三、「中國」在各種多邊平臺堅持原則，積極參與國際規則的談判與制定，努力維護「中國」在政治、安全、經貿、人權、衛生、環境等各個領域的切身利益；³⁵第四、「中國」積極推動在全球和地區問題上的國際合作，發揮建設性作用；³⁶第五、「中國」多邊外交已經形成了全方位、多層次、寬領域的格局。³⁷

二、大陸開展多邊外交之緣由

大陸參與和開展多邊外交是與其外交戰略的選擇和推動對外關係的發展密切相關，也與外交理念以及對外部世界的認識密切相關。從所謂的「新中國」成立直到20世紀60年代末，中共一直都是國際社會的革命者，對於國際多邊外交並不支持，因此儘管也曾參與了部分重要的多邊外交活動，但事實仍是國際體系和多邊外交的被動參與者。但自1971年重新恢復聯合國席位直到冷戰結束前，大陸已逐漸強化自身的多邊外交實踐，且更積極主動地參與各種多邊外交活動而盼建構新的國際體系和國際新秩序。20世紀90年代以來，中共逐步創造和具備積極開展多邊外交的主客觀條件，並欲開創更有發展性之多邊外交局

³³ 例如2005年，胡錦濤在聯合國成立60周年首腦會議上提出推動建設持久和平、共同繁榮的和諧世界的重大主張；2008年，溫家寶在第63屆聯合國大會上重申中方始終不渝走和平發展道路、奉行互利共贏開放戰略的堅定決心。

³⁴ 例如大陸努力承擔國際責任和義務，先後加入一百三十多個政府間國際組織，三百多個國際多邊條約。參加22項聯合國維和行動，累計派出維和人員近二萬人次，是目前安理會5個常任理事國中派出維和人員最多的國家。

³⁵ 例如在國際上與「臺獨」、「藏獨」、「東突」等分裂勢力進行堅決鬥爭，捍衛國家主權、領土完整和民族尊嚴。維護大陸海外合法權益，2008年，大陸支持安理會就索馬里海盜問題通過決議，並首次派海軍艦艇編隊遠赴索馬里海域執行護航任務。

³⁶ 例如積極參與國際和地區反恐與防擴散合作。在推動實現千年發展目標、支援非洲實現復興和發展、共同應對全球經濟金融危機、氣候變化、能源安全、糧食安全、全球公共衛生等方面，亦作出了實實在在的努力。

³⁷ 例如大陸是二十國集團、八國集團與發展中國家領導人對話會、發展中五國、「金磚四國」、「中」俄印等新興多邊合作機制的重要成員，在議題的設置、審議，推動合作方面，欲發揮重要作用。大陸積極推動東亞系列峰會、亞太經合組織、亞歐會議、上海合作組織等區域合作機制開展務實合作。大陸同有關國家和國際組織共同創立了「中」非、「中」阿等合作論壇機制，欲鞏固、發展與發展中國家的關係。「中國常駐聯合國代表張業遂：要努力開創多邊外交工作新局面」（2009年7月23日），2012年9月5日下載，《新華網》，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/phoenixtv/20090723/0246501688.html>。

面。³⁸

此等發展過程，基於對世界認識言，係認知戰爭在相當長的一個時期內打不起來，因此戰爭與革命時代變成了以和平與發展為主題的時代；就外交戰略選擇言，則是必須尊重世界多樣性，因此外交政策的基點不能再是「一邊倒」而是「獨立自主」，要積極參與國際多邊協商合作；就外交理念言，欲推動世界多極化和國際關係民主化，使國際秩序朝公正、合理方向發展；就外交目標言，是要發展與周邊國家睦鄰友好關係，使經濟融入世界經濟之中，以符合改革開放需求。³⁹

因而大陸在其自我的國際定位上，已不再是傳統之「革命與戰爭」的宣傳者，轉而成為國際體系的「參與者」和「建設者」；在「韜光養晦、有所作為」的方針下，雖仍堅持「不當頭」，但風格上則從拘謹轉為積極進取，從傾聽轉為適時提出各種決議草案；堅持原則又機動靈活，善於找到雙方利益的切合點以達到雙贏，但遇到核心利益時，則既堅決鬥爭而全力捍衛又從大局出發而冷靜處置。⁴⁰

三、大陸開展多邊外交之成果

參加各類型之全球性政府間國際組織、全球性國際會議及國際機制，例如以聯合國作為中心的多邊外交活動，與77國集團建立合作關係等；積極參與區域和跨區域性的政府間組織、國際會議及區域性機制，例如與東協簽訂自由貿易區協議、加入「東南亞友好合作條約」、參與朝鮮和平之「六方會談」、「亞歐會議」、組建博鰲亞洲論壇等；強化與金磚四國之互動；與中歐建立全方位、寬領域與多層次的合作格局；參加義大利拉奎拉G8+5+1對話會議，以共同應對全球經濟危機；參加「亞太經合會」（APEC）與「太平洋經濟合作會議」（PECC）的多邊協商。且根據大陸外交部統計，到了2010年年底，已參加一百三十餘個國際組織、三百多個國際條約、派出維和人員2萬人次，且幾乎參與所有重要國際協商。⁴¹

並藉由多邊外交而宣揚外交理念，例如鼓吹聯合國發揮多邊主義作用，提出要建立公正、合理的國際經濟秩序，推進和平發展、國際關係民主化，及和

³⁸ 張春，「中國共產黨與中國特色的傳統外交」，2012年9月10日下載，國際展望（北京），2011年第4期（2011年4月），http://www.sis.org.cn/Lunwen_View.aspx?lid=10000394。

³⁹ 吳建國，「多邊外交是構建和諧世界的平臺：重新認識多邊外交」，外交評論（北京），總第90期（2006年8月），頁13。

⁴⁰ 吳妙發，「中國外邊外交呈現恢宏局面」，頁34-35。

⁴¹ 吳妙發，「中國外邊外交呈現恢宏局面」，頁27-28。

諧世界的主張；支持朝鮮自主和平統一；支持阿拉伯人民反對以色列擴張主義；反對蘇聯入侵阿富汗；譴責美軍入侵巴拿馬；反對伊拉克併吞科威特；維持波斯尼亞與黑塞哥維那局勢之穩定；支持聯合國進行必要改革；且在安理會於2008年首次將氣候問題視為安全問題後，對已開發與發展中國家之碳排放量，提出「共同責任但有區別」之立場；2008年在羅馬之「糧食安全高級別會議」、⁴²及在G8+5+1的對話上提出糧食安全四大平衡關係之政策立場；⁴³從實現貧困人口減半到提供援助等多項措施，而論證已忠實履行千禧年首腦會議承諾；從「不參與到全面介入、從陸上維和轉向海洋維和」而因應聯合國需要以調整維和政策；以參與系列人權公約及2009年開始提供人權狀況報告，論證已推進人權事業；要求公平與合理之裁軍與軍備控制；⁴⁴支持亞洲人選任聯合國秘書長及提高繳費比例。⁴⁵且為解決衝突，任命中東問題特使、非洲問題特使和氣候問題協商特別代表等。

肆、大陸多邊外交之未來發展

一、大陸應不會從多邊外交之戰場上退卻

多邊外交之興起，是因為世界多極化和經濟全球化之影響，且出現了更多樣的全球性問題，例如人口膨脹、資源和能源匱乏、恐怖主義氾濫、全球氣候變暖、貧富差距擴大、全球性經濟危機等，只有通過多邊外交與各國之共同合作意願與落實行動，才有可能得到解決。同時由於美國國力不同以往，致作為唯一主導國際情勢之強國態勢已有所改變，因而願意在其框架下引導其他國家共同承擔責任。誠如，聯合國秘書長潘基文於2008年指出：從經濟到和平與安全，從氣候變化到能源與糧食安全，把多邊主義推向一個新的、更加強大和更

⁴² 會議上，大陸介紹了如何重視「三農問題」，以加大資金、科技投入，及連續6年糧食豐收的經驗。

⁴³ 即平衡糧食供應與需求關係、平衡農業發展與農業援助的關係、平衡自身利益與共同利益的關係、平衡能源安全與糧食安全關係的方針。

⁴⁴ 例如除了在1985年6月裁軍100萬、1997年裁軍50萬之外，在第二屆裁軍問題特別大會上，提出了停止軍備競賽的6點主張，包括：一、各國應遵守《聯合國憲章》維護國際和平與安全的宗旨和原則，以及有關的國際法準則。二、裁軍的最終目標是全面禁止和澈底銷毀核武器和其他大規模殺傷性武器，包括化學武器和生化武器，全面禁止外空武器，同時根據實際情況削減常規軍備。三、防止大規模殺傷性武器的擴散。四、各國均有保持正當國防能力和合法自衛的權利，實行軍控與裁軍的各個階段都應保證所有國家的安全不受損害。五、各國尤其是發達國家應嚴格管制敏感材料、技術及軍事裝備的轉讓，並採取克制的態度，停止不負責任的武器轉讓。六、各國應贊同、尊重並支持國家間根據地區的實際情況，在自行協商、談判和自願協議的基礎上採取的軍控與裁軍措施。並提出關於核裁軍和常規裁軍的兩份決議草案。

⁴⁵ 吳妙發，「中國外邊外交呈現恢宏局面」，頁30-34。

具包容性水平的歷史時刻已經到來。⁴⁶

對於潘基文的談話，大陸亦清楚地意識到，在相互依存日益加深和全球化加速發展的背景下，中共的國家利益和全球利益是緊密相連的。有效的多邊外交可以使大陸在為解決全球性問題獻計獻策的同時，更好地維護和實現自身的利益。另方面，隨著大陸自身的發展壯大，國際地位及影響明顯上升，國際社會也期待著大陸承擔更多的國際責任，因為沒有大陸的積極參與，許多全球性的議程無法取得進展和突破。在此種內部和外部需要的雙重驅動下，大陸將更加積極和全面的投入多邊外交。⁴⁷

二、大陸努力從多邊外交上取得更大利益

若從參與國際組織之角度言，大陸加入國際組織之目標有四：第一、獲得國際上的承認和提高國際地位；第二、阻止對大陸根本利益的傷害及侵犯大陸內政和主權的決定；第三、在限制其他國際行為體的行為方面發揮重要作用；第四、儘量擴大促進大陸現代化的國際資源流入。⁴⁸亦即大陸透過多邊外交之途徑，可以打開孤立，尋求更多發展機會；經由與其他國家與國際組織合作，可以更好、更穩妥地解決改革開放所帶來的種種問題；鞏固和發展中國家與周邊國家的友好合作關係，以利環境穩定與建立互信；可以更多的參與國際社會活動，且發揮影響力；重塑負責任之地區大國形象，去除「中國威脅論」之不良影響；與世界經濟融為一體，取得更多發展助力；追求多邊安全合作而能落實綜合性安全及安全合作的實踐，且在多邊框架內開展全方位外交，以協助減少來自各方壓力；制約在國際安全和經濟領域的美國霸權主義；發揮在區域性、次區域性國際組織中的作用；協調與其他大國的關係，彌合矛盾與分歧，進而可以避免對立和衝突。⁴⁹

三、大陸多邊外交持續展現出全面性特點

（一）把國家主權和安全放在第一位，仍會堅持合作但不結盟之基本理念。⁵⁰且是從全球層次到地區層次，並展現為領袖外交、政府外交、議會外交、

⁴⁶ 熊偉，「中國外交進入多邊時代」（2009年5月），2012年9月6日下載，當代世界（北京）第5期，<http://www.ddsicn.com/09-5/09-05-22.htm>。

⁴⁷ 熊偉，「中國外交進入多邊時代」。

⁴⁸ David Lampton, *Same Bed Different Dreams: Managing U.S.-China Relations 1989-2000* (U.S.: University of California Press, 2001), pp. 162-168.

⁴⁹ 李正男，「中國多邊外交在東北亞和平構想中的地位及其局限性」，當代亞太（北京），2005年第6期（2005年6月），頁13。

⁵⁰ 王明進，「中國對外邊外交的認識與參與」，頁45。

政黨外交、軍事外交、文化外交、⁵¹民間外交等。⁵²

- (二) 堅持獨立自主原則，例如反對藉此而干涉內政、對一些公約或多邊協議之個別條款保留自己的解釋權或例外說明、持續反對臺灣參加有主權意涵之國際組織。
- (三) 逐步建立、積極拓展、有效利用國際組織或會議，例如更加全面與深入的參與聯合國及其他重要的國際組織活動。並欲努力擴大國際制度的決定權，推動國際政治經濟秩序的公平合理發展。
- (四) 積極參與且推進區域性之國際組織發展，且選擇最適合自己的參與程度與參與形式，例如「上海合作組織」的高制度化參與和對話、「八國集團」的非制度化對話和參與等。⁵³
- (五) 更廣泛參與多邊經濟、社會領域等各項活動，在環境、糧食、組織犯罪、反恐、禁毒、難民、婦女等全球性問題上，欲發揮更大作用。⁵⁴但相較於經濟，對於政治、安全領域的參與仍會較為謹慎，且仍重在發表原則性聲明，但是實際作為可能不夠。
- (六) 堅持發展中國家身分及與發展中國家合作，⁵⁵且以務實立場處理與發展中國家關係與已發展國家關係、協調與大國關係、處理主權問題和國際干預問題、處理國際能力與國際責任關係。例如支持擴大發展中國家的正當權益，積極發展大國間的多邊合作等。⁵⁶
- (七) 若以亞洲地區言，係基於「求同存異」、「雙贏共進」的態度，妥善處理亞洲地區的各種摩擦與矛盾；大力倡導亞洲國家的團結與互助，在全球事務中加強溝通與合作；並朝向區域性合作形態的方向逐步努力，不斷增強亞洲特別是東亞地區的內在凝聚力。⁵⁷
- (八) 展現處理多邊外交的5對關係，即國家利益與國際義務關係；大陸與已發展國家和發展中國家關係；大陸與全球性組織與地區性組織關係；大陸

⁵¹ 例如孔子學院已被提升為大陸國家發展戰略的一部分，是提升大陸軟實力的一種表現。李菊，「中國多邊文化外交的新形式：孔子學院」，*理論觀察*（北京），2008年第2期（2008年2月），頁46。

⁵² 張濤華，「改革開放以來中國多邊外交的選擇與發展」，*中南民族大學學報*（武漢），第28卷第6期（2008年11月），頁34-35。

⁵³ 盧晨陽，「中國參與多邊外交的進程和特徵」，*環球經緯*（廣州），2007年6月，頁94-97。

⁵⁴ 魏明，「不斷發展、日益深化的中國多邊外交」，*現代世界*（北京），2007年第5期（2007年5月），頁53-54。

⁵⁵ 張清敏，「冷戰後中國參與多邊外交的特點分析」，*國際論壇*（北京），第8卷第2期（2006年3月），頁57-60。

⁵⁶ 王文平，「論新中國多邊外交的歷史演進與現實選擇」，頁645-646。

⁵⁷ 王逸舟，「中國與多邊外交」，頁7。

與政府間國際組織與非政府間國際組織關係，大陸仍較重視政府間國際組織的參與；當下利益與長遠利益關係。⁵⁸

四、大陸更將落實有效與靈活之多邊外交

（一）就參與聯合國言

- 1、在聯合國持續倡導建立「和諧社會」與「和諧世界」主張，積極參與聯合國在發展、人權和社會領域的工作，積極推動落實聯合國千禧年發展目標，積極參與聯合國框架下有關人權、難民、移民、婦女、殘疾人等社會領域的活動。⁵⁹
- 2、以更積極的態度介入聯合國安理會授權的行動，在堅持不干涉內政原則的同時，靈活地應對他國發生的事變。例如大陸先後派出三位特使，分別前往持續動亂的敘利亞和海灣國家斡旋，且支持和配合安南特使，呼籲國際社會創造有利條件，盼敘利亞問題能夠公正、和平、妥善的解決。

（二）經由領導人出訪與出席重要之亞太經合組織、亞歐會議、二十國集團、金磚國家等峰會，以促進國際及地區合作，提升大陸的國際形象和地位。例如胡錦濤、溫家寶、賈慶林、習近平等領導人接踵外訪。且迎來眾多外國政要，例如韓國總統李明博、德國總理默克爾、加拿大總理哈珀、歐洲理事會主席范龍佩和歐盟委員會主席巴羅佐；以色列副總理兼外長利伯曼、印尼總統蘇希洛、俄羅斯副總理蘇爾科夫、愛爾蘭總理肯尼等相繼訪問大陸等。

（三）深化與多樣化「上合組織」之合作，進而拓展在中亞之影響力。

（四）致力於發展與持續推動和東協的戰略夥伴關係，以10+1為基礎、10+3為主體、東亞峰會為重要補充，推動上述機制在經貿、金融、糧食安全、人文交流等各領域合作之新進展。

（五）在朝鮮半島事務上與有關各方保持密切接觸和對話，積極勸和促談，以推進半島無核化、維護東北亞和平與穩定。

（六）推動建立「中」日韓自由貿易區，並希望能夠成為驅動東北亞和東亞區域經濟合作的重要槓桿，進而提升東亞在全球的地位。

（七）經由「中非合作論壇」等之中介平臺，發展「政治上平等互信、經濟上

⁵⁸ 李勤學，「當代中國多邊外交的發展」，*理論觀察*（北京），2007年第2期（2007年2月），頁45。

⁵⁹ 陳旭，「外交部官員：今年中國多邊外交大有作為、大有看頭」（2012年1月19日），2012年9月6日下載，*《中國新聞社》*，<http://big5.chinanews.com:89/gn/2012/01-19/3617514.shtml> -。

合作共贏、文化上交流互鑒」之新型戰略夥伴關係，促進非洲和平、發展與團結。

(八) 透過「金磚國家」之多邊外交機制，以發揮多個有利大陸之目標。例如因此而可以推動有利於寓大陸興起於新興國家整體興起之中；有利於運籌大國關係；有利於在全球問題上，大陸與新興大國贏得更大的發言權；有利於推動南南合作；有利於大陸同其他新興大國的發展經濟；有利於大陸與新興國家在資源、市場和技術上的互通有無，服務於大陸生產方式的轉變，實行可持續發展。⁶⁰

五、大陸多邊外交將會持續面臨之新挑戰

隨著大陸國力之快速發展、地位和影響的不斷擴大，地區和國際社會也相對的想要通過地區和國際多邊主義，試圖對大陸進行限制、牽制，同時試圖從大陸發展中謀取經濟、政治、安全乃至領土領海利益。因此，在涉及大陸的國家安全、主權和發展等各類重大利益問題上，大陸在許多多邊平臺中可能不免受到牽制。且同時因為不斷宣傳和平和諧以及合作發展等理念，且為了維護一再強調的發展戰略機遇期，致在一些多邊互動平臺上，亦不得不在一些重大問題上做出讓步。

又在推動與地區之發展中大國合作過程中，是否可能因此而在一些戰略問題上受到傷害。例如推動與東南亞國家的經濟合作，是否會弱化乃至犧牲南沙及周邊海域幾十萬平方公里領海與專屬經濟區為代價。例如針對部分國家提出「多邊解決南海問題」的說法已表明反對，因為讓與爭議無關的國家介入甚至充當「裁判」，不僅不符合國際常識，也完全行不通。⁶¹而當他國大力褒獎大陸的多邊主義言行和立場時，其本質是否是要誘導大陸進一步做出各類讓步而賺取好處。⁶²

另大陸在聯合國之多邊外交已經發展到全面參與、積極應對之程度。亦即聯合國討論的所有問題，開展的所有活動，都會或多或少聽到大陸的聲音，看到大陸的足跡，但大陸之參與還是處在應對的階段。雖然是積極應對、靈活應

⁶⁰ 「中國多邊外交的重大擴展」（2011年4月13日），2012年9月3日下載，《中國日報網》，http://www.chinadaily.com.cn/hqpl/2011-04/13/content_12320507.htm。

⁶¹ 「外交部官員 多邊解決南海問題行不通」（2012年1月6日），2012年9月3日下載，《中國新聞網》，<http://www.chinanews.com/gn/2012/01-06/3586432.shtml>。

⁶² 「中國多邊外交態度慎重 防被利用」（2011年7月31日），2012年9月3日下載，《中國評論新聞網》，http://www.chinareviewnews.com/doc/1017/0/3/6/101703612_4.html?coluid=7&kindid=0&docid=101703612&mdate=0731001452。

對但畢竟還是應對，還不是主動利用聯合國。例如聯合國大會每年有一百七十多個議題、聯合國安理會每月審議20至30起地區衝突，但此等議題與決議均非大陸提出的。而隨著融入國際社會，隨著全球化的進程，大陸已變成一個在海外有實際利益的國家。因此，若不能夠在許多問題上進行實質的提案與主動介入，就不可能更好的利用聯合國來包裝與合理化大陸一些被批判之行為，例如在聯合國安理會上對於蘇丹主權和領土完整議題的支持。⁶³

伍、結論

多邊外交是大陸外交的重要組成部分，多邊舞臺對於提升大陸的國際影響力，維護大陸的發展利益，展示大陸的國際形象都具有重要的意義，並有助於改善和穩定周邊環境，擴大和促進大陸與世界各國在多領域、多層次上的合作關係。

而隨著大陸之國際影響力更加提升的同時，大陸在多邊舞臺上也將發揮更加重要的作用。目前大陸幾乎加入了聯合國體系中的所有重要的政府間組織，參加以聯合國為中心的多邊外交活動；且透過聯合國之多邊外交舞臺，強調應經由協商、對話、談判等和平手段解決爭端、化解衝突，包括對朝鮮核問題、伊朗核問題、蘇丹問題、敘利亞問題等重大全球和地區熱點問題的處理；同時參加區域和跨區域性的政府間組織、相關國際會議、國際論壇和重要非政府組織，例如先後與歐盟建立了「全面戰略夥伴關係」、與東協建立了「面向和平與繁榮的戰略夥伴關係」、與非盟建立了「新型戰略夥伴關係」，而全面融入了當今的世界體系。

但是大陸亦認知多邊外交並非萬能而有其限制，例如在許多重大問題上不可能完全寄望於多邊外交就能解決；且涉及到國家安全、參與國際秩序及規則制定等方面的一些多邊外交機制，也經常會對大陸維護核心利益和戰略安全、領土領海產生負面影響，而羈絆了大陸的外交迴旋空間。同時大陸亦認知現存的一些多邊機制已經流於形式，甚至成為周邊大國和西方國家限制、牽制、規範乃至擠壓大陸的工具。因此，如何規避因被動而疲於參加收效甚微之各類多邊外交，又如何避免陷入戰略性的多邊被動，均是大陸持續推動多邊外交之挑戰。

⁶³ 參見陳健，*外交-讓世界走向和諧*（北京：中國人民大學出版社，2012年7月），頁60。