

审时度势 陈抗

# 多边主义与不干涉内政原则面临挑战

全球化和技术进步，使全球治理对人们的日常生活产生越来越重要的影响。发生在一个国家的事，经常会对其他国家产生巨大影响，甚至还可能引发世界动荡。无论是抵御新冠大流行，还是维护生态安全、网络安全、金融安全，国际的紧密合作都至关重要。移民问题、气候变化问题、可再生资源保护问题的解决，都需要国际社会采取集体行动。

可是，由于并不存在一个“世界政府”，迄今为止的全球治理，只能依靠将近200个国家的合作进行。各国政府自愿加入国际组织，缔结国际合约，并且接受国际组织规则和国际协定的约束。然而，这种合作方式正面临不少难题，许多国家奉行的多边主义和不干涉他国内政原则，都面临挑战和考验。

## 多边组织的作用有限

多边主义强调各国利益的不可分割性，坚持普惠和非歧视性原则。在这些原则上建立起来的多边组织具有包容和持久的优点，是理想的全球治理架构。可是，理想与现实有很大的差距。由于国家大小悬殊、利益多元，各国对国际事务的影响力和全球经济的贡献差别非常大，要在多边组织中形成合理的集体决策机制，无疑是道难题。

世界银行的统计数据显示，2019年世界前10个人口大国所拥有的人口，是世界总数的57.7%；而150个人口小国的人口总数仅仅是世界人口的8%。按美元现价计算的，10个经济大国，在2019年创造的国内生产总值达世界总额的66.9%；而150个经济小国的国内生产总值，加起来还不到世界总数的9%。如果坚持国家不论大小一律平等，实行一国一票的多数决规则，大国在多边组织中势必永远只是少数，他们会觉得自身利

益得不到保障。

反过来，如果赋予大国在集体决策中更大的权力，小国又担心利益得不到保障。世行的数据显示，2019年出口货物和服务，按美元现价排前10名的贸易大国出口，占世界总量的比重达52%，而世贸组织133个国家的出口占比加起来还不到18%。但是，对于那些贸易小国而言，出口对世界不重要，不见得对自己国家不重要。吉布提的出口货物和服务，虽然仅占世界总量的0.02%，但却是该国国内生产总值的149.2%。对吉布提而言，出口贸易是生死攸关的经济命脉。

在一个国家里，有时可以牺牲局部利益以换取更大的整体利益。在国际社会里，牺牲一国利益以换取其他国家的利益，是绝对无法用和平协商的方式实现的。多边组织的决策若对一国不利，主权国家要么选择不执行，要么退出多边组织。国家的这种“退群”行为，并不罕见。

有鉴于此，包括世界贸易组织在内的不少多边机构，都采取共识决策。这种集体决策机制的好处是，任何一个成员国都可以行使否决权，否决对自己不利的决策。坏处是，太多否决权拥有者，使多边组织沦为议而不决的清谈组织，无法有效发挥作用。世贸组织在多哈回合的谈判中就陷入这样的困境，从2001年到2015年经历了长达14年的马拉松谈判，最后得不到任何结果。

世贸组织的无效率和改革的进展缓慢，使许多国家感到失望，失去耐心。他们纷纷另起炉灶，建立区域性贸易组织。例如，11个环太平洋国家在2018年签署了“跨太平洋伙伴关系全面进展协定”，15个亚太地区国家在2020年签署了“区域全面经济伙伴关系协定”。这些“小圈圈”，一般发起的国家都比较

少。为了扩大影响力和效果，都希望争取让更多的国家参与其中。欧盟从创建时的核心六国扩大成为现在的27国，亚细安也从五国扩充成为10国，多边组织大都经历过这种由小到大的扩充过程。

然而，越多国家参加的多边组织，异质性越大，要形成共识就越难，扩充后的欧盟和亚细安都存在这样的问题。原先参加区域全面经济伙伴关系协定谈判的16国，是亚细安10国加上中、日、韩、澳、新、印六国。从2013年开始经历了31轮的谈判，最后如果没有印度的退出，谈判到2020年也不可能完成。

多边组织陷入这样一个困境：成员国少时容易形成共识，决策效率比较高，但是影响力和效益都有限；成员国增加后影响范围扩大，但决策效率却大打折扣，作用十分有限。

## 全球治理与国家主权的矛盾

传统的观点认为，国家主权神圣不可侵犯，互不干涉内政是国际交往的基本原则。可是，随着全球化的深入，国际的相互依赖越来越强，国内与国外的界限也越来越模糊。全球治理，就是要制定规则，通过国际组织的协定条约和多边借贷机构的贷款条件来规范行为。加强全球治理，势必要限制国家主权、干涉内政。

由于开放贸易和投资对经济发展有很大的益处，多数国家都愿意在不同程度上遵守全球治理的规则，甚至愿意修改法律、改变商业行为，以求融入全球市场。类似产品分类、行业标准、数据交流等规则对贸易投资有利，多数国家都乐意接受。还有一些规则能够解决国家间互动的集体失败，也很受欢迎。

例如，伴随着全球化，一些国家利用降低公司税率竞相吸引外资，跨国公

司也用撤资作为威胁、迫使所在国降低税率，国与国之间出现不良的逐底竞争。欧元区国家的平均公司税率就从1995年的36.8%下降到2020年的22.7%。各国民政府税收流失，苦不堪言。七大工业国财政部长2021年6月在伦敦达成协议，支持把全球最低公司税率设定在15%。这个协议对多数国家都有利，应该会被很多国家所接受。

可见，连税收这种最古老、最基本的国家主权，都要受全球治理的约束。还有一些对国家长期有利、短期不利的规则，如劳工标准、环境保护和知识产权保护条例等，在国内政治条件允许的情况下，也可能被接受。中国加入世贸组织时，就有“以开放倒逼改革”的说法。

对国家主权的限制和对国家内政的干涉，虽然在经济领域似乎比较成功，但也经常面临反弹。一方面，国家为了参与全球化，通过修改法律、接受国际协定的约束，让渡一部分主权。另一方面，全球化进程又会带来社会问题，民主国家中的选民会通过选票，要求政府抵制全球治理的影响，用国家主权对抗国际规则。全球治理与国家主权的矛盾越来越突出。美国领导全球化的意愿减弱以及英国脱欧，都说明这一点。英国选民认为，欧洲一体化对他们而言是弊大于利，英国给欧盟让渡了太多的主权。于是他们通过全民公投，退出欧盟，不再接受这个国际治理机构的约束。

与经济问题相比较，全球治理在其它问题上更难奏效，受国家主权的反制更明显。在现代社会里，人们已经不能容忍发生在家庭中的虐待和暴力事件，多数国家都制定法律干涉家暴案件、保护受害人。国际社会也有类似的做法，从1948年到2006年，保护人权的联合国条约体系逐渐发展完善，不过在执行方

面却受到国家主权的限制。2021年发生在缅甸的事情，就可以说明这一点。

缅甸军方今年2月1日发动军事政变，推翻民选政府，并且以暴力镇压抗议示威活动。根据联合国特使的报告，到6月份为止，在缅甸军方镇压中遭到杀害者已经超过600人，6000人被捕，5000人被拘留，超过17万人流离失所。缅甸军方的政变正在导致人道主义灾难，使这个国家濒临内战的威胁。

亚细安领导人4月24日在印尼首都雅加达与缅甸军人政权领导人对话，达成包含“缅甸各方应立即停止暴力，各方应开始进行建设性对话寻求和平解决办法”在内的五点共识。然而，亚细安的斡旋没有产生效果，缅甸军方没有履行五点共识，继续对抗议民众进行暴力镇压。6月18日，联合国大会通过决议，谴责缅甸军方的暴行，并且呼吁各国停止给缅甸军方提供武器。不过，联合国的干预估计也不会有什么实质效果。由于没有世界政府，全球治理机构在保护人权方面无法回避国家主权，可以做的其实很少。

值得注意的是，包括新加坡在内的五个亚细安国家的态度。为了奉行不干涉内政的原则，这些国家在亚细安内部不便公开批评缅甸军方，但是在联合国框架下却明确表态、投票支持谴责缅甸军方暴行的决议案。很明显，他们行为上的不一致，体现了不干涉内政原则的尴尬处境。

尽管许多人对多边主义情有独钟，由少数国家建立的“小圈圈”似乎越来越多。尽管不少国家还在奉行不干涉他国内政的原则，这个原则正在接受更大的挑战和考验。全球治理的这些难题，目前虽然还看不到有任何可行的解决方法，但是必须认真面对，也要重新认识。

作者是新加坡国立大学李光耀公共政策学院教授