

# 东盟地区论坛的功能与作用探析

梁云祥 赵天

**【内容提要】** 冷战结束后, 国家关系总体得到缓和, 其相互依存的程度也进一步提高。在亚太地区, 由于东盟国家的推动与这一地区大国的支持, 出现了历史上从未有过的政府间多边安全对话机制——东盟地区论坛。论坛成立 6 年多来, 讨论的议题不断扩大, 其成员也不断增加, 既在一定程度上增加了成员国之间的理解与信任, 又为亚太地区的持久和平指明了方向。不过, 由于东盟本身发展的问题以及这一地区大国安全战略的不同, 论坛的发展也受到了一定限制。从目前的情况来看, 只要不发生突然性危机, 那么论坛将继续发挥积极的作用, 即在形式上逐步向着制度化和强制化的方向发展, 在内容上将与经济合作结合在一起, 最终为建立亚太地区多边安全合作结构奠定基础。

**【关键词】** 东盟地区论坛(ARF); 亚太安全; 大国亚太战略

**【作者简介】** 梁云祥, 1956 年 4 月生, 北京大学国际关系学院副教授; 赵天, 1978 年 9 月生, 北京大学国际关系学院学生。(北京 邮编: 100871)

**【中图分类号】** F114.46 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2001)01-0041

- 05

2000 年 7 月 27 日, 东盟地区论坛(ASEAN Regional Forum, 简称 ARF) 第七届会议在泰国首都曼谷举行, 亚太地区主要国家再次就这一地区的安全问题进行对话与讨论, 因而 ARF 又一次成为世界瞩目的焦点之一, 并且这次会议还首次吸收朝鲜与会, 也引起国际社会广泛关注。ARF 成立 6 年来, 在冷战后亚太地区安全问题上占据了一个非常重要的地位。在这里, 通过对 ARF 功能与作用的探讨, 也可以对亚太地区安全问题有一个大致的了解。

## ARF 出现的背景和原因

在亚太地区建立多边安全合作机制的想法最早可追溯至 20 多年前。20 世纪 70 年代初, 苏联曾提出建立“亚洲集体安全体系”的设想, 但由于其意图在于改

变中美关系正常化后苏联在亚太地区相对不利的局面, 继续实现自己向第三世界国家扩张的战略, 因此遭到大部分亚太国家的反对而没有成功。1978 年, 越南入侵柬埔寨后, 东盟一些成员成为前线国家, 东盟成员国十分脆弱的双边安全合作机制面临严峻的挑战, 于是新加坡和菲律宾提出, 建立一种更加紧密和有效的安全合作机制, 但由于遭到了东盟其他国家的反对而再次搁浅。<sup>①</sup>

冷战结束以后, 世界总体形势趋向和平, 大国间的冲突趋于缓和, 爆发大规模世界性战争的可能性已几乎不再存在, 但一些地区性的冲突仍然频频发生。在亚太地区, 虽然安全形势相对平静, 但也存在着一些潜

<sup>①</sup> 赖松龄、曹云华:《东盟区域安全合作的新尝试》, 载《东南亚研究》, 1995 年第 4 期, 第 9 页。

在性的危机,如朝鲜半岛问题、台湾问题和南海争端等。在这些问题上,一些国家、尤其是一些大国之间仍然存在不同的战略考虑,虽然它们之间也在谋求合作,但目前还缺乏必要的信任与理解,因而形成了一些潜在的矛盾与冲突。面对这种情况,亚太地区大部分国家为了自己所理解意义上的安全,都不同程度地开始增加或更新军备。也就是说,冷战虽然结束了,但亚太各国(地区)的安全问题并没有从根本上得到解决,或者说亚太地区还缺乏一个积极的多边合作安全的结构。相对于这一地区经济合作的积极发展势头,安全合作相对滞后的现实非常突出。尽管加拿大和澳大利亚曾提出在亚太地区建立一个类似于欧洲安全与合作组织的安全结构,但仍然没有得到这一地区国家的积极响应,尤其是东盟国家极力反对,因为这种带有明显大国特点的欧洲安全机制不符合东盟的利益。不过,在这种情况下,东盟作为这一地区其影响日益增加的一个国际组织,为了避免自己被排除在即将建立起来的亚太多边安全合作机制之外,于是也开始摸索建立地区多边安全合作结构。

东盟从1967年成立以来直到冷战结束的1990年,其活动基本上只侧重于自己内部的经济合作与政治稳定,在安全方面的合作则一直裹足不前,充其量也只是有一些双边之间的合作,或仅仅关注于东南亚地区的国际形势,如对柬埔寨问题的关注与积极参与解决、对越南军事威胁的警惕与抵制等。但20世纪90年代以后,东盟开始关心整个亚太地区的安全问题,建立地区多边安全合作结构的问题被提到了议事日程上。1990年9月,东盟国家在印度尼西亚召开了一次安全讨论会,会议建议成立一个地区安全合作论坛,既可以扩大东盟内部的安全合作以便应付冷战后新的国际形势,又不致因形成新的军事集团而引起其他国家的激烈反应,还可以吸引亚太地区的一些大国参加论坛的讨论以便影响其行动,以确保亚太地区的和平与东盟在这一地区安全问题上的主导权。这一建议得到1992年1月召开的东盟第四届首脑会议的支持,决定在每年的东盟部长级会议上,成员国之间以及同东盟的对话伙伴国、协商伙伴国和观察员国之间,就政治和安全问题展开对话。在1993年的东盟外长会议上,正式决定建立ARF,并随后征得了当时东盟对话伙伴国、协商伙伴国和观察员国共12个成员的同意。1994年7月25日,在东盟主持下于曼谷召开了ARF第一

次会议,共有18个成员参加,ARF正式启动。

ARF的出现,首先是冷战后东盟安全战略的产物。随着冷战后亚太地区国家间关系的日益紧密与相互影响增强,安全问题在这一地区日益突出,东盟作为亚太地区较有影响的一个多边国际组织,对这一地区的安全自然倾注极大的关心,它们认为:“冷战结束,东南亚地区仍然很不稳定……以前美苏之间的冲突可能由寻求地区霸权的亚洲国家之间发生的冲突所取代。可能参与这场竞争的国家包括澳大利亚、中国、印度以及日本。”<sup>①</sup>这种担忧使其逐渐形成了自己相对独立的安全战略。这一战略可以简单概括为:立足自身力量,平衡大国关系,促进多边对话,争取建立以东盟为主导的亚太地区安全结构。由于东盟在经济合作与解决柬埔寨问题上的良好表现,使其国际地位迅速提高,目前已形成了包括有10个国家在内的大东盟。面对冷战后亚太地区新的国际形势,东盟强调“以我为主”,试图用东盟模式建立亚太安全合作结构,避免被排除在亚太安全事务之外,成为某一大国控制的对象而失去自己的独立性,于是既利用大国之间的矛盾使其相互制衡,又利用自己相对中立的地位协调大国之间的矛盾,发起和组织多边安全对话。例如,为消除美国在人权等问题上的干涉,东盟加强了与中国的政治合作;为消除中国经济高速发展和军事现代化所带来的影响,东盟赞成美国在亚太地区保留10万驻军,并与美国常常进行联合军事演习,希望依靠美国来平衡中国的力量。但是,东盟并不愿意看到大国之间在这一地区的冲突,因为这将给东盟国家的经济发展和安全带来不利影响,在大国的冲突中,东盟国家必定会成为牺牲品。为此,东盟利用自己相对中立而能够被各大国所接受的有利地位,积极促成了包括中国、美国、日本、俄罗斯、印度等大国在内的进行安全对话的ARF。

其次,大国的需要与支持也是ARF得以建立的一个必要因素。冷战后,亚太地区的大国中国、美国、俄罗斯、日本等国家之间的关系从总体上应该说都有所改善,先后建立了各种各样的伙伴关系,但还不能说大国关系已经没有问题,它们之间仍然存在一些冲突的根源。例如,中美在台湾问题上的潜在冲突,中印在边界问题上的潜在冲突,中日在历史问题以及领土问题上的潜在冲突,或者像朝鲜半岛问题那样虽然表面上

<sup>①</sup> [泰]《泰叻日报》,1992年1月2日。

看起来是南北双方的对立而实际上背后仍然存在大国背景的冲突,以及像南海争端那样一旦发生冲突就会有大国介入而形成对立的潜在冲突等等。然而,从各大国的根本利益来看,虽然目前在很多问题上还难以形成共识,甚至在安全问题上互不信任,但都不愿意出现直接的对抗与冲突,都将对话与协商作为其安全战略的一部分。综观冷战后中、美、俄、日四国各自的亚太安全战略,大致可以归纳如下:

中国的安全战略是:反对霸权和侵略,维护国家主权,和平解决现有国际争端;促进各种安全对话,稳定周边地区,发展睦邻关系;公平合理地推进国际裁军,防止大规模毁灭性武器的扩散;加强国防现代化,反对军事同盟,独立自主地依靠自身力量保障安全。<sup>①</sup>

美国的安全战略是:继续保持在东亚的军事存在,进一步强化以美日联盟为中心的双边军事同盟以及同东盟国家之间的军事协作关系;反对扩散和使用大规模毁灭性武器;加强同中国的军事对话以促进相互了解;参与并支持地区多边安全对话。<sup>②</sup>

俄罗斯的安全战略是:通过对话与政治、外交手段营造一个多边安全体系;恢复自己的大国地位,积极参与地区冲突的预防和解决;加强同亚洲国家的联系,建立稳定的防御性合作和伙伴关系;强化自己的军事和政治平衡作用。<sup>③</sup>

日本的安全战略是:回归亚洲,参与解决本地区冲突,促进本地区的安全合作与对话;加强日美联盟,扩大自身防卫能力,共同维持周边地区安全;反对武器扩散,建立武器管理制度,尤其是核武器管理制度。<sup>④</sup>

可以看出,在这些大国的安全战略中,安全对话都是其中的主要内容。但是,这并不意味着自然地导向大国之间的对话。如果这些大国自己出面建立安全对话机制,由于大国间的互不信任可能不会为其他大国所接受。因此,ARF 的出现符合大国的需要,它们可以利用这一机制部分实现自己的安全战略,因而受到了大国的普遍欢迎与支持。

当然,大国对建立 ARF 的态度也有一个变化的过程。这一点从中国和美国这两个在亚太地区安全问题上占有举足轻重地位的政策变化中就可以看出。从中国的角度来看,历来在安全问题上坚持依靠自身力量与反对外来势力干涉的主张,并不愿意在一个多边的场合讨论与中国安全有关的问题,但随着亚太地区国家间关系的日益紧密和中国国际地位提高后

国际责任的增加,中国也意识到自己的安全并不是一个孤立的问题,在增强自身国防现代化的同时,还必须依靠平等的对话与讨论,同其他国家一道探讨建立共同安全的问题。而且,中国并不愿意看到以西方国家为主导而建立一个类似于欧安组织的多边安全结构。因此,随着 20 世纪 90 年代以来中国与东盟关系的日益改善,对于东盟提出建立 ARF 的主张,中国也给予了积极的支持。美国在亚太地区的安全战略本来一直主要依靠的是双边军事同盟,对多边对话机制的建立也一直持消极态度,担心多边机制会破坏美国与其盟国的关系,最终削弱美国在这一地区的影响。<sup>⑤</sup>但从 1993 年开始美国的态度发生变化,认为随着亚太地区经济的不断发展与国家间关系的日益密切,这一地区有可能形成一个多边安全合作的新机制,因此在仍然重视双边军事同盟的同时,也强调安全对话的必要性,并且在美国国防部 1995 年 2 月的“东亚战略报告”中正式表明了这一态度。东盟提出建立 ARF 的主张,恰恰迎合了美国的这一战略转变。

## ARF 的功能与作用及其局限性

ARF 从 1994 年 7 月成立以来,每年举行一次部长级会议,至今已举行了 7 次会议。在部长会议之后,同时分为两个渠道开展活动,即政府与民间两个渠道。第一渠道(TRACK I)为各国政府组织的会议,其主要功能在于提出讨论议题,并组织协商对话。第二渠道(TRACK II)为非政府组织举办的会议,通常由东盟国际战略协会(ISIS)和亚太安全理事会(CSCAP)主办,其形式是以第一渠道的议题为主题的专题讨论会。

从第一届会议开始至今,ARF 讨论的议题不断扩大,最初的议题有对地区发展的总结和展望、对 ARF 本身作用的认识、核不扩散问题、朝鲜半岛问题,以后又逐渐扩大到了 ARF 的运作方式和发展策略及宗旨

① 梁云祥:《中日亚洲安全战略与中日关系》,载《国际政治研究》,1999 年第 2 期。

② 《美国国防部东亚战略报告》,载《参考消息》,第 5 版,1995 年 3 月 13 日。

③ 俄罗斯社会科学院远东研究所研究员亚历山大的文章《俄罗斯联邦在远东的安全利益》,见南开大学日本研究中心编辑的《国际关系与东亚安全保障》论文集。

④ 梁云祥:《中日亚洲安全战略与中日关系》,载《国际政治研究》,1999 年第 2 期。

⑤ Shankar Sundararaman 《The ASEAN Regional Forum: Re-assessing Multilateral Security in the Asia-Pacific》,http://www.idsa-india.org/am-ju18-11.html.

原则问题、柬埔寨问题、南中国海问题、大国关系问题、化学武器公约和生物武器公约问题、跨国境的核废料问题、地区冲突问题、非军事安全重要性问题、武器出口问题等等。其组织成员也不断扩大,从最初的18个成员已发展至今天的23个成员,而且包括了亚太地区所有的主要国家,即这一地区的大国或处于潜在危机中心或周边地区的国家,甚至还包括了欧盟,欧洲国家的声音在这里也可以得到反映。

1995年的第二次会议上,确定了ARF的三个分阶段目标:通过对话与协商逐步增加亚太各国之间的相互信任;进一步促进和发展预防外交;建立有效抑制和处理地区冲突的安全合作机制,以维护和保证亚太地区的和平、稳定与繁荣。应该说,这个思路是非常正确的,只有各国在对不断扩大的议题进行对话与讨论过程中逐步取得理解与共识以至信任,才有可能建立起预防外交的机制,有效抑制潜在危机的爆发,也才能最终导致出现一个多边合作的安全结构。这将是一个漫长的过程,目前ARF还仅仅处在对话与协商的阶段,对话与协商即使能够不断取得进展,要完全建立起信任也还需要艰苦的努力,建立预防机制与多边安全合作结构则更是遥远的事情。虽然实现ARF的目标是个漫长的过程,但它毕竟是合乎历史潮流的一种选择,为亚太地区国家的安全指明了一个方向,使亚太地区有望在此基础上获得一个比较持久的和平。

ARF是亚太地区第一个政府间多边安全合作论坛,经过6年多的运转,成员国之间展开了一系列有关安全问题的对话与协商。这在亚太地区安全保障的历史上是从未有过的现象,能做到这一点,实属不易。首先,亚太国家(地区)关系复杂,矛盾相互交织,比如朝鲜北南双方的军事对峙、中美在台湾问题上的矛盾、南中国海领土争端以及日俄领土争端等。ARF能把这些互有矛盾甚至敌对的国家全部聚集在一起进行对话,这本身就是一个巨大的成就。其次,冷战后美苏两极体制结束,使亚太地区出现了一定程度的权力真空,面临着大国间为争夺这一地区新的权力而展开的争斗。ARF在一定程度上发挥了势力均衡的作用,防止了一些大国在这一地区的冲突或者对地区事务的恣意操纵。到目前为止,ARF已成功地将对话范围扩展到了整个亚太地区的主要国家。在2000年的会议上,朝鲜也派出代表与会并提交了加入申请书,这表明亚太地区最后一块保留冷战体制的地区也被纳入了多边对

话机制。虽然这些对话与协商未必都能够取得共识,但对于增加各国之间的理解,确实发挥了一定的作用,有利于缓和这一地区的国际关系,尤其是有利于缓和大国之间的关系,因为持续不断的对话有利于增加各国政策的透明度,建立相互信任,以避免由于误解而引起的危机。

不过,ARF也显示出了其非常大的局限性。这些局限性主要体现在以下几个方面:

1. ARF是以东盟为中心形成而且按照东盟模式运行的一个机制,随着这一多边对话机制的扩大,东盟将越来越难以驾驭它。东盟本身的扩大已使其自身面临很多问题,正如东盟秘书长Rodolf C. Severino先生所说:“随着新国家的加入,东盟自身的改革显得更加紧迫。”<sup>①</sup>如越南、老挝、柬埔寨和缅甸经济落后、社会动荡,给东盟带来了更大的挑战,迫使其首先应付自身内部的问题,而1997年的东南亚金融危机又使东盟国家多年来所享有的“经济优等生”的地位受到沉重打击,并影响了其在国际政治中的地位。

2. ARF难以约束大国。亚太地区各个大国虽然都参加了ARF的活动,但只是将其作为自己安全战略的一个补充而已,并没有把ARF视为保证自己安全的最终保障。实际上,目前在亚太地区真正起作用的仍然是一些大国或国家集团。具体来说,这一地区的安全结构是一种由大国关系所造成的单边与双边并存的结构,即以中国为主的一些独立的单边军事力量与以美日为主的一些双边军事同盟并存的结构。美国负责东亚及太平洋事务的助理国务卿洛德在解释美国的安全政策时也公开指出:“我们的安全政策的基础仍然是我们的联盟和前沿部署。”<sup>②</sup>中国也在积极发展自己的军事现代化,准备通过增强自己的军事实力来维护自身的安全,而不幻想依靠其他国家或国家联盟来保障自己的安全,并且认为中国的强大是亚太地区安全的一项保证。<sup>③</sup>

3. ARF以东南亚地区为中心,对发生在这一地区或与东盟国家有关的危机或许还有一定的发言权,而对亚太其他地区则难以施加影响,难以对亚太地区的

<sup>①</sup> Rodolf C. Severino, 《ASEAN, rises to the challenge》, The ASEAN Secretariat p. 208.

<sup>②</sup> 王玮:《美国对亚太政策的演变 1976~1995年》,山东人民出版社,1996年版,第423页。

<sup>③</sup> 梁云祥:《中日亚洲安全战略与中日关系》,载《国际政治研究》,1999年第2期。

其他潜在危机进行有效控制和解决。如朝鲜半岛问题, ARF 只能在一定限度内发发议论而已, 尤其是对大国之间的一些矛盾, ARF 更是显得无能为力, 对于这些问题的解决还仍然不得不依靠大国之间的双边谈判来解决。

4. ARF 仅仅是一个对话的机制, 而远非是一个制度化与强制化的机制。由于亚太地区国家众多, 而且其政治制度、经济和社会发展水平、历史文化传统等各不相同, 以致造成了利益的多样性, 因而使得这些国家之间很难形成共同的利益, 各国对安全的理解也不尽相同, 缺乏必要的信任基础。比如, 在 2000 年的会议上, 就形成了中国与美国之间的某种对立。美国和日本坚持认为部署国家导弹防御系统(NMD)与战区导弹防御系统(TMD)是必要的, 而中国和俄罗斯却坚决反对这样做, 认为“一个国家采取单方面的绝对安全对策将损害地区的和平与稳定”。<sup>①</sup>对 ARF 本身的发展, 美国与澳大利亚等国认为, 应该积极推动预防外交, 并建立具体实施的机制。也就是说, 要使 ARF 组织机制化、决策制度化, 制定一些限制性规则用来防止出现可能导致武装冲突的争端。而中国等一些国家却反对加快 ARF 的组织化与制度化的进程, 担心预防外交可能会被用来作为干涉一国内政的合法的借口。因此, 为了适应亚太地区各个国家的不同特点和不同利益, ARF 就只能长期停留在对话与协商的阶段, 对亚太地区潜在危机的抑制与解决的功能将很难实现。

## ARF 的前景分析

ARF 的发展前景究竟如何呢? 笔者在一次与东盟秘书长 Rudolf C. Severino 先生的交谈中曾问到了这个问题, 他说: “ARF 还有很长的路要走, 我们很难探明它的发展方向。”学术界与政界对 ARF 的前景也是见仁见智, 争论不休, 莫衷一是。不过, 根据亚太地区当前的政治、经济形势, 可以认为, 在没有严重危机的情况下, ARF 将逐步扩大其范围与功能, 大体上在形式和内容两个方面得到发展。

从形式上来看, ARF 的非制度性与非强制性终究是限制其发展的主要因素。因此, 为了进一步的发展, ARF 的制度化改革可能在所难免, 可能会针对一些比较突出而又不会引起大国间冲突的问题采取一些短期的强制性措施, 适当制裁一些具有过激行为的国家。

或者促使存在冲突的国家间签订实质性的安全条约并监督其实施, 使 ARF 成为维护协议与条约的具有实际效力的国际机构, 从而逐步向制度化与强制化过渡。

作为制度化改革的具体方案, 目前还没有统一的定论。有人提出针对不同的冲突波及范围, 建立各自的地区分论坛。比如建立针对朝鲜半岛问题的东北亚论坛, 以及针对南亚争端的南亚论坛等。这一方案确实有助于将 ARF 的重心从目前空泛的讨论转移到对具体问题的解决上来, 但问题是如果强调各地区论坛的独立性, 就可能出现在某一区域的大国霸权, 这不仅违背了 ARF 的初衷, 也最终会使 ARF 名存实亡。还有一种主张认为, ARF 的改革应该在现有制度基础上进行, 即改变双渠道制度的具体操作和权限, 加强第一渠道和第二渠道的协调分工, 其中第一渠道为 ARF 指定明确的目标, 制定一些共同遵守的规则和决议, 而第二渠道则以常设机构的形式监督第一渠道规则和决议的执行。这一方案虽然有一定的可行性, 但仍然需要加强 ARF 本身的权威性, 使其第一渠道能够达成一些协议, 第二渠道则需要增加其官方色彩, 具有真正的监督功能。

从内容上来看, ARF 探讨的安全议题会越来越紧密地与经济合作结合起来。在 1995 年 ARF 的第二次会议上, 就引入了综合性安全的概念, 即亚太地区的安全不仅包括军事安全、政治安全, 也包括经济安全。在后来的会议上, 经济问题也成了 ARF 不可缺少的话题。因此, 不排除 ARF 与亚太经合组织(APEC)等经济合作组织协调发展, 相互影响, 共同成为亚太多边安全合作机制的一部分或其基础。

当然, 不论形式上还是内容上, ARF 的制度化与综合发展的过程都不会很快完成, 而且其中大国关系的变化仍然会对这一过程产生影响。不过在有突发危机与大国直接冲突的情况下, ARF 的存在总是可以缓解潜在危机的爆发, 缓和大国间的矛盾, 增加其相互信任, 为未来共同安全合作结构的形成提供必要的条件。

[收稿日期: 2000-10-09]

[修回日期: 2000-11-25]

[责任编辑: 谭秀英]

<sup>①</sup> 《参考消息》, 第 2 版, 2000 年 7 月 29 日。