

东盟安全战略的演变与前景

马 嫒

上海国际问题研究所研究员

2007年11月，在东盟第十三届峰会上，各成员国领导人签署了《东盟宪章》，为达成建立安全共同体的目标奠定了法理基础。东盟安全战略经历了冷战前后两个发展时期。透析东盟安全战略的演变脉络，对了解其特点和发展趋向有重要意义。

从东盟成立到冷战结束是东盟安全战略发展的第一个时期。其基本内容是防范“共产主义”，矛头针对社会主义国家；主要寻求和依靠美国的军事支持与保护。

东盟诞生于1967年即冷战高潮期间。最初仅有5个成员：泰国、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡。文莱在1984年加入后，整个冷战时期东盟共有6个成员国。这些国家都是防务力量较弱的中小国家，其所处的东南亚地区战略地位极其重要，是冷战对手必争之地。在美、苏和东西方之间激烈冷战对抗的形势下，它们无力单独自保，唯有走联合自强之路，才能有效地维护本国的生存与安全。因此，东盟从成立之日起就将政治和安全合作放在首要位置。

在整个冷战时期，东盟把防范共产主义作为其安全战略的主要和核心目标，把靠拢美国和依赖美国的支持与保护作为其安全战略的基轴。这一时期东盟安全战略又分为两个阶段：第一阶段从其成立起到1978年越南入侵柬埔寨；第二阶段从1978年越南入侵柬埔寨始到1991年冷战结束。

在第一阶段，东盟把所有社会主义国家尤其是周边的社会主义国家包括中国和越南在内视为主要威胁，将它们作为其安全战略的主要针对对象。为了对付来自社会主义国家的所谓“外来威胁”，东盟除加强内部安全合作如让成员国共同维护边界安全、联合军事演习、互通军事情报等外，主要向美国等西方大国寻求支持和保护。美国早在二战刚结束就利用东南亚多数国家的“恐共”心理和“防共”要求，不遗余力地在东南亚构筑所谓的阻止共产主义蔓延的“防波堤”，先后同菲律宾和泰国签订军事协定，并同多个东南亚国家签约成立了“东南亚条约组织”，以图把整个东南亚纳入其防务体系。东盟在1967年宣告成立后，美国立即发表声明予以支持，并鼓励其加入越南战争。所以，在冷战时期，特别是在美国从越南撤出之前，东盟的安全主要依赖美国的保护，美菲和美泰双边军事协定实际上具有对整个东盟提供安全保障的意义，美军在菲律宾的基地，更是发挥了监控整个东南亚安全的战略作用。东盟也密切配合美国的战略，成为其军事盟友和伙伴。

在第二阶段，以反对越南入侵柬埔寨为标志，东盟安全战略发生了重大转折。在越南发动侵柬战争之后，东盟大幅度调整安全战略，不再笼统地把共产主义视为主要威胁，也不再把所有社会主义国家作为其反对目标，而是把在苏联支持下的越南地区扩张主义视为最危险的现实威胁。反对和遏止越南的侵略和扩张即成为东盟安全战略的中心与当务

之急。

越南入侵柬埔寨，也使东盟与区外大国的关系在很大程度上发生了变化，最突出的是带动了东盟与中国关系的改善和发展。在此之前，双方处于对立状态。东盟出于意识形态及历史原因，把中国视为其安全的一个主要威胁之一。在越南战争中，东盟支持美国，不仅仅是为了防止越共统一整个越南，也有防范中国之意。但随着美国调整战略从越南撤出，中国恢复在联合国的合法席位和国际地位空前提高、结束文革十年动乱并对东盟国家政策做出务实调整，特别是同东盟一起坚决反对苏联霸权主义和越南发动侵柬战争，加上中美改善关系，东盟开始积极改善对华关系。在安全领域，东盟虽继续寻求美国在军事上的支持和保护，但同时也重视与中国的战略合作。中国不仅成为东盟反对越南地区霸权主义的重要合作者，还与泰国等东盟成员国在安全领域开展了广泛的双边合作。这为此后中国同东盟及东盟成员国关系的全面发展和建立战略合作伙伴关系奠定了基础。

— —

冷战结束至今是东盟安全战略发展的第二个时期。随着苏联解体和越南军队撤出柬埔寨、不再推行扩张路线，东盟所受的外部威胁基本消除，中国陆续同它的所有成员国建交和全面改善与发展关系，东盟对安全战略进行重大调整，不再把社会主义国家视为主要威胁和作为其安全战略的针对对象。它主要通过加强内部政策协调与整合及外部合作来促进自身安全。

这一时期的东盟安全战略也分为二个发展阶段，第一阶段是从上个世纪90年代初到21世纪初即“9·11”事件发生之时。在这一阶段，东盟安全战略的主要内容是将东盟6国的安全合作扩大到整个东南亚地区，大力加强与区域外大国的安全联系，与之进行全方位的安全合作，注重在大国中基本保持平衡。

1992年1月，东盟第四次首脑会议在新加坡召开，首次将地区安全合作问题列入了议事日程。会议提出，要在后冷战时代谋求“开拓新的安全合作领

域”，并通过《新加坡宣言》，决定寻求扩大安全合作领域的途径，希望未入盟的东南亚国家签署《东南亚友好合作条约》。此后东盟做出大胆的战略决策，即先后吸收越南、老挝、柬埔寨和缅甸加入东盟。《新加坡宣言》还提出要在东盟框架内，促进与区外国家特别是区外大国就加强本地区的安全问题进行对话。在内部整合的基础上加强外部合作，从而为后冷战时代的东盟安全战略定下了基调。

在这一期间，东盟形成了“综合安全观”。其主要原则和内容是：1. 独立自主和不结盟。东盟认为如果在安全上依赖某一大国，会使自己受其控制，同时也使东盟与其他大国的关系不稳定，这不利于成员国和地区的安全与发展。2. 互相尊重主权和不干涉内政。东盟安全战略的主旨是增进和平、友谊和在有关东南亚安全问题上的相互合作。但其安全政策的整合是建立在尊重成员国的主权、不干涉成员国内政的基础上的。《东南亚友好合作条约》明确规定成员国“相互尊重彼此的独立、主权、平等、领土完整和民族特征，”“互不干涉内政”。^[1] 3. 重视军事以外其他影响安全的因素。东盟认为国家安全应该主要依靠经济发展和社会稳定。马来西亚前总理马哈蒂尔曾经指出，“安全不单单是军事能力，国家安全是不能与政治稳定、经济成功与社会和谐相分离的。没有这些，世界上所有的枪炮也不能防止一国被其他敌人所征服，有时在不发一枪一弹的情况下敌人的野心就可以达到。”^[2] 泰国前总理差猜也曾指出，“经济的兴盛是长期安全的保证”。^[3] 4. 安全合作方式的渐进性。东盟坚持协商方式，充分尊重每个国家的利益和要求，在反复协商达成共识后，才采取行动。且无论是内部的安全合作还是外部的安全合作，都是从较低层次开始，即从对话开始，然后逐步深入和扩大。

在这一阶段，东盟安全战略包括内外两个方面。

在内部方面，扩大其安全战略的涵盖范围，即通过接纳其他东南亚国家入盟，把东盟六国的安全合作扩大到整个地区，使整个东南亚地区国家整合到统一的东盟安全合作框架之内。东盟认为东南亚的分裂有害于地区的和平与稳定，是冲突的根源，势必会招致大国的干涉。冷战的结束，使两个超级

大国在东南亚对抗的局面消失，这为地区整合创造了条件。越南、老挝、缅甸和柬埔寨相继加入东盟，10个东南亚国家第一次结成了统一的组织，被共同纳入了东盟的政治安全框架。东盟遂在本地区安全合作上成为唯一的主角，它在成立初期提出的加强“民族抗御力”和“地区抗御力”以确保各国和地区安全的构想出现现实前景。这开辟了东南亚地区政治安全发展的新纪元，为确保地区永久安全和稳定提供了稳固的组织架构和政策保障。

在外部方面，致力于扩大同亚太地区及世界主要大国和力量中心的安全战略对话与磋商，旨在政治安全领域相互增信释疑，消弭对抗因素，消除可能的外部威胁；维护其所在的亚太地区的和平与稳定，保障其有一个良好的周边安全环境。为此，东盟出台了一个重大战略举措——建立东盟地区论坛。这是东盟及其成员国同亚太及世界政治的主要参与者包括美国、欧盟、俄罗斯、中国、日本、印度等之间的年度安全对话机制。东盟地区论坛的创建，表明东盟采用多边主义的方式来处理地区安全问题，这是东盟安全理念的创新和突破。东盟深感维护成员国和地区安全，需要“主要大国之间以及主要大国和东南亚之间的一种平衡”，^[4]因此采取“大国平衡”战略，即利用东盟地区论坛这样一种制度安排，以平等的身份同各大国共商地区安全大计，并使各大国互相牵制，防止任何一个大国对本地区的支配。因同各大国同处于东盟地区论坛架构之中，东盟格外看重并大力确保自己在该机制中的主导权，而绝不让其旁落任何大国或大国集团之手。为此，东盟规定以《东南亚友好合作条约》的各项原则作为论坛各成员处理相互关系的行为准则、东盟轮值主席国即是论坛主办国，并为论坛确立了三个阶段的发展进程即促进建立信任措施、发展预防性外交、发展冲突解决机制。东盟地区论坛建立后，其影响超出了东南亚，“已经成为第一个真正覆盖广大亚太地区的‘多边’安全论坛，也是当今世界惟一由国际体系中的所有要角参与的‘地区’安全框架。”这“在冷战后的国际舞台上开创了‘小国领导大国’的崭新范例。东盟不但从中获得了安全利益，而且大大提高了自己的国际地位。”^[5]

2001年“9·11”事件发生后迄今，是东盟冷战后安全战略发展的第二阶段。在这一阶段，非传统安全挑战上升为对东南亚地区的主要威胁，东盟安全战略的主要矛头是针对这一威胁。

人类社会进入21世纪以后，和平与发展成为各国的共识和时代的主题。与此同时，国际安全形势出现了一些新的变化，特别是“9·11”事件后非传统安全威胁，如国际恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散和跨国犯罪问题凸显等，成为挑战地区和世界和平与安全的新的危险因素。这些问题尤其是国际恐怖主义在东南亚尤为突出。该地区是仅次于中东和南亚的恐怖袭击事件多发地。如印度尼西亚“伊斯兰团”活动猖獗，发生过巴厘岛爆炸案和雅加达万豪酒店爆炸案；与基地组织关系密切的菲律宾阿布沙耶夫武装不断制造事端；泰国南部暴力袭击事件频仍。东盟成员国对此深切感受到，当前面临的安全问题和安全环境已远远超出传统安全的范畴，单个国家无法独力应对。为了有效处理和消除已经成为现实威胁的非传统安全挑战，东盟需要从地区和国际两个层面提升安全合作。

在地区内部，东盟力求通过增强自身的安全合力，即在更高层次上加强内部的团结合作来维护成员国和地区的安全与稳定。为此，东盟首脑会议提出了东盟安全共同体的构想。2003年10月召开的第九次东盟首脑会议通过《东盟第二协议宣言》（简称《巴厘第二协议》），要求在2020年前建成包括经济、安全、社会—文化三个支柱在内的东盟共同体。2007年1月在菲律宾宿务召开的东盟首脑会议又决定将东盟共同体建成的时间提前至2015年。东盟安全共同体建立的宗旨，是通过各成员国更深层次的安全政策整合，逐步走向安全一体化，从而“将东盟政治与安全合作提升到一个更高的平台，以确保本地区国家彼此间及与整个世界在正义、民主、和谐的环境里和平相处”。^[6]这表明东盟作为一个地区组织，对其成员的安全合作提出了更高的要求。

在国际层面，东盟为加强自身安全的依托和基础，致力于扩大同区外国家尤其是同周边地区国家的安全联系与合作。为此，东盟倡议和主办东亚峰会，允许对本地区有重要影响的东亚和非东亚国家

参加。东亚峰会机制建立于2005年,迄今已召开过3届。其成员是“10+6”,即东盟10国加上中、日、韩、印度、澳大利亚和新西兰。东盟倡导成立东亚峰会机制的战略意图是要将其区域一体化理念扩大到整个东亚和其周边地区,为大东亚地区国家实现政治、安全、经济融合奠定初步框架,最终建立以东盟为核心的东亚共同体。为了确保东盟对东亚峰会的主导,东盟在首届东亚峰会召开前就明确提出参会者必须具备三项基本条件,即应是东盟的全面对话伙伴;与东盟有实质性的政治和经济关系;已加入《东南亚友好合作条约》。东盟还规定,东亚峰会与东盟峰会同期举行,每次均由东盟轮值主席国主办。这就启动了以东盟为中心的东亚合作进程。

东盟的地区安全合作战略得到了最大邻国——中国的积极支持。中国作为东南亚区外国家率先正式加入《东南亚友好合作条约》,为中国与东盟在安全领域的合作奠定了政治法律基础。中国还与东盟建立了“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”,这是中国第一次与一个地区组织建立战略伙伴关系,双方重申以《联合国宪章》、《东南亚友好合作条约》、和平共处五项原则以及其他公认的国际关系准则为中国与东盟合作的指导原则,强调相互尊重领土主权完整和各自选择的发展道路。更为重要的是,中国积极参与东盟发起的东盟地区论坛、“10+3”和东亚峰会等区域合作机制的活动,并作为其中的一员坚定不渝地支持东盟在所有这些机制中发挥主导作用。这对东盟的安全合作战略的顺利展开和实施是不可或缺的。

三

东盟地区安全合作战略的演变过程,显示了一个由发展中的中小国家组成的地区组织,在大国利益纵横交错的地区中,通过内部联合自强和外部以我为主与区外国家积极开展安全对话与合作,维护了各成员国的独立、主权和安全及本地区的和平与稳定,并牢牢掌握了地区安全事务的主导权。展望未来,东盟将坚持既定的安全战略,不断深化内部安全政策整合和外部安全合作,逐步实现东盟安全共同体的目标。但东盟通过实施共同的安全战略使其像

欧盟那样执行共同的外交与防务政策,在安全领域完全整合和实现一体化,进而主导东亚地区安全事务的目标,尚存在诸多困难和障碍,是难以达到的。东盟深化安全整合所面临的主要问题和挑战是:

其一,成员国国情差异大。东盟各成员国在联合自强、安全共保和维护本地区持久和平和稳定上有共识和共同目标,这也是它们能走到一起并推出东盟共同安全战略的根本动因。但10个成员国国情差别大。从社会制度看,有基本上西化的民主国家,有社会主义国家,有一党独大的带专制性质的国家,有军政权国家;从宗教传统看,有信奉伊斯兰教的国家,有信奉佛教国家,有多宗教信仰国家;从经济状况看,有发达的工业化国家,有半发达国家,有贫穷国家。这些决定了每个成员国的安全关注和政策取向不同。同时,一些东盟成员国间存在一定的民族、宗教及领土、领海等矛盾和争端,又加大了东盟内部安全整合的难度。

其二,民族主义与区域主义的矛盾。东盟建立安全共同体,深化安全政策整合需要强调区域整体性,要求成员国作出必要的主权让渡。但东盟成员国大多有遭受过西方列强殖民统治的悲惨经历,有着很强的民族主义和国家独立自主意识,难以作出主权让渡。因此,在东盟安全合作机制上,迄今仍以双边为主,在多边层面,主要是进行安全对话与协调,难以达到实行共同安全政策的层次。

其三,东盟的松散性。尽管东盟是世界上仅次于欧盟的整合度较高的地区一体化组织,但其一体化水平主要体现在经济领域;在政治、安全领域,东盟至今还只是一个松散的联盟。在决策方式上,东盟实行协商一致原则,成员国拥有一票否决权。这使得在重大安全问题上,特别是面对突发事件,难以迅速形成合力,作出有效决策。

其四,东盟实力较弱。东盟成员国大多是发展中的中小国家。虽然多年来东盟国家整体上实现了经济持续高速增长,但由于起点低,各国幅员和经济规模不大,东盟经济实力有限。现在东盟全体成员国的GDP总和只有一万多亿美元,相当于日本的1/4、中国的1/2,和印度差不多,仅比韩国多一些。东盟的防务能力也不强,需外部大国来保持

地区力量的平衡。一个国家或国家集团在地区的国际战略格局中的地位与作用主要是由其整体实力决定的。受实力所限,东盟的主导作用主要体现在地区论坛性质的机制之中。在东亚地区实质性的安全合作和未来可能以“东亚峰会”为框架而形成的东亚共同体中,东盟难以独力发挥主导作用。

其五,美国因素的影响。由于历史的原因和现实的需要,美国是东盟最重要的安全合作伙伴,也是影响东南亚地区安全的主要外部因素。美国一直把该地区当作其全球战略、尤其是亚太战略的重要组成部分,掌控亚太地区安全大局、觊觎东南亚地区的安全主导权是其既定的政策目标。美国至今拒不签署《东南亚友好合作条约》,对东盟地区论坛持消极态度,就是为了挑战东盟在论坛和东亚合作中的主导地位和作用。美国的目的是要独执包括东亚和东南亚在内的亚太地区安全战略的“牛耳”,最终把东盟置于自己的羽翼之下。这同东盟的安全战略目标相抵触。美国因而成了东盟确保地区安全

事务主导地位的主要外部牵制因素。

总之,东盟实施地区安全战略取得了重要成效,今后将继续加强和深化安全政策整合,逐步走向和实现既定的目标。但东盟在展开“高端政治”和高敏感的安全战略领域进行深入整合,最终真正达成安全共同体的构想难度很大,将是一个曲折而漫长的过程。

注 释:

[1] Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (Indonesia, 24 February 1976). <http://www.aseansec.org/1217.htm>

[2] 转引自陈欣之:《东南亚安全》,台北生智文化事业有限公司,1999年,第35—36页。

[3] Marc Innes-Brown and Mark J. Valencia, Thailand's Resource Diplomacy in Indochina and Myanmar. *Contemporary Southeast Asia*, vol.14, no.4 (March 1993), p.343.

[4] Ali Alatas' Interview with *Far Eastern Economic Review*, 'Live and Let Live', 11 July 1991, p.13.

[5] 陆建人编:《东盟的今天与明天——东盟的发展趋势及其在亚太地区的地位》,经济管理出版社,1999年,第5页。

[6] Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II). <http://www.aseansec.org/15159.htm>

(上接第41页)

注 释:

[1] 欧盟官方网站 http://www.europa.eu/abc/panorama/index_en.htm (January 2006) .

[2] Prodi R. "Shaping the New Europe", speech delivered to the European Parliament in Strasbourg 15 February 2000, European Commission Working Group, Multi-Level Governance: Linking and Networking the Various Regional and Local Levels, Working Group 4a, European Commission, 2001.

[3] Fritz W. Scharf: What have we learned?- Problem-Solving Capacity of the Multilevel European Polity. 转引自吴志成:《治理创新——欧洲治理的历史、理论与实践》,天津人民出版社,2003年,第358页。

[4] 张迎红:“试论欧盟多重治理结构中的民主机制”,《德国研究》,2006年第2期,第4-5页。

[5] 戴启秀:“欧盟走出制宪困境:成员国的国家利益与‘基础条约’”,《德国研究》,2007年第3期,第10页。

[6] Jan Zielonka, Plurilateral Governance in the Enlarged European Union, *Journal of Common Market Studies*, p.199.

[7] Council of European Union, Presidency Conclusion: Copenhagen European Council, Brussels, 1993, 转引自张迎红:“试论欧盟多重治理结构中的民主机制”,《德国研究》2006年第2期,第6页。

[8] Cris Shore, "Government without statehood?" *Anthropological Perspectives on Governance and Sovereignty of European Union*, *European Law Journal*, Vol.12, No.6, November 2006, pp.715-716.

[9] Joachim Schild, "National v. European Identities? French and

Germans in the European Multilevel System, *Journal of Common Market Studies*, June 2001, Vol. 39, No.2, p.335.

[10] (德)路德维希·冯·米瑟斯:《自由与繁荣的国度》,韩光明等译,中国社会科学出版社,1995年版,第166—167页。

[11] (德)菲舍尔:“从国家联盟到联邦:对欧洲一体化形式的最终思考”,曹卫东编:《欧洲为何需要一部宪法》,北京:中国人民大学出版社,2004年版,第7页。

[12] Amitai Etzioni, The Community Deficit, *Journal of Common Market Studies*, Vol.45, No.1, March 2007, p.31.

[13] Cris Shore, "Government without statehood?" *Anthropological Perspectives on Governance and Sovereignty of European Union*, p.716.

[14] 在欧盟未来大会上,有5个NGO被邀请向大会发表看法,它们分别是:Yong European Federalists, Federalist Voice, Active Citizenship Network, European Network Against Racism, Polish NGO Office in Brussels.由于这5个NGO都得到欧盟委员会的资助,它们事实上反映的都是欧盟委员会的意见。

[15] (德)哈贝马斯:“欧洲是否需要一部宪法?”曹卫东编:《欧洲为何需要一部宪法》,北京:中国人民大学出版社,2004年版,第47页。

[16] 伍慧萍:“政治公共领域与欧盟民主治理”,《德国研究》,2007年第2期,第36页。

[17] Joachim Schild, "National v. European Identities? French and Germans in the European Multilevel System, *Journal of Common Market Studies*, June 2001, Vol. 39, No.2, p.336.

[18] Thomas Risse: "Regionalism and Collective Identities: The European Experience", <http://www.iue.it/Personal/Risse>.