

权力、机制与认同

——对美国东盟地区论坛政策演变的分析

陈奕平

【内容提要】 东盟地区论坛被称为“世界上所有大国都参加的一个地区性安全框架”，在冷战后亚太地区关系中发挥着越来越重要的作用。按照霸权稳定论的说法，霸主国为了维持其领导权威，有必要创建多边机构，向跟随者提供自由贸易、稳定的国际货币和国际安全3类公共商品，并承担其全部成本。但作为霸权国的美国对东盟地区论坛的政策却经历了一个从反对到支持的变化过程。对此，现实主义者、新自由制度主义者和建构主义者都进行了各自的解释。作者分析了3种范式的优缺点，并认为权力、机制与认同是美国对亚太多边安全机制政策演变的3个重要变量。

【关键词】 权力；机制；认同；美国；东盟地区论坛

【作者简介】 陈奕平，1966年生，暨南大学美国研究中心副教授。（广州 邮编：510632）

【中图分类号】 D80 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2006)01-0029-07

冷战结束后，亚太多边安全对话越来越受到重视，以东盟地区论坛（ASEAN Regional Forum，以下简称ARF）为代表的多边安全机制也逐渐形成。ARF不但是亚太地区首个政府间多边安全对话与合作机制，也是“世界上所有大国都参加的一个地区性安全框架”，^①在亚太地区关系中发挥着越来越重要的作用。但作为霸权国的美国对ARF的政策却经历了一个从反对到支持的变化过程。对此，现实主义者、新自由制度主义者和建构主义者都进行了各自的解释。本文分析了这些范式的优缺点，并认为权力、机制与认同是美国对亚太多边安全机制政策演变的3个重要变量。

一 美国对东盟地区论坛政策的演变

冷战结束前后，面对东亚区域安全形势的巨大变化，东盟和其他一些亚太中小国家开始倡议创建亚太地区多边安全合作机制，以维护地区安全与稳定。

（一）东盟地区论坛的创办

东盟地区论坛创办于1994年，但实际酝酿于数年

前。1987年的东盟马尼拉首脑会议上就强调要“通过与区域外国家协商的方式，尽一切努力以便使和平自由中立区尽快实现”。^②1989年东盟外长后续会议上，菲律宾外长曼格劳普斯（Raul M. Manglapus）首次提出东盟安全合作概念。^③1991年6月，东盟智囊机构东盟战略与国际关系研究所（ASEAN-ISIS）发表题为《创新的时代：致第四届东盟首脑会议的建议》（A Time for Initiative: Proposals for Consideration at the Fourth Summit）的研究报告，正式提出创建亚太地区多

^① Shekkin Sim on “ASEAN Regional Forum,” in David G. Wiencek and William M. Carpenter, eds., *Asian Security Handbook: An Assessment of Political-Security Issues in the Asia-Pacific Region*, M. E. Sharpe Inc., 1996, p. 42. 转引自苏浩：《从哑铃到橄榄：亚太合作安全模式研究》，北京：世界知识出版社，2003年版，第457页。

^② 王士录、王国平：《从东盟到大东盟：东盟30年发展研究》，北京：世界知识出版社，1998年版，第267页。

^③ Larry M. Wortzel, *The ASEAN Regional Forum: A Asian Security without an American Umbrella*, pp. 12-13. <http://www.carlisle.army.mil>

边安全合作机制^①的政策性建议。1992年1月,在新加坡召开的东盟第四届首脑会议提出要促进东盟内部就安全问题进行对话,建立以东盟为基础的东南亚安全保障机制。1992年7月召开的第25届东盟外长会议上,东南亚安全问题首次被列入会议重要议程。

1993年7月,在新加坡举行的第26届东盟外长会议后续会议,东盟6个成员国特别邀请美国、日本、加拿大、澳大利亚、新西兰、韩国和欧共体等7个对话伙伴国家和国家集团以及越南、老挝、巴布亚新几内亚3个观察员国和中国、俄罗斯2个贵宾国参加,缅甸代表也应邀出席了会议并参加了一些双边会谈。这期间,各方同意于1994年7月底召开的第27届东盟外长会议后召开首次ARF会议,就地区政治与安全问题进行非正式磋商。^②1994年5月23~24日,第一届ARF“高官会议”在泰国首都曼谷正式召开。

(二) 美国对东盟地区论坛政策的演变

自ARF酝酿和创建以来,虽然越来越多的国家予以重视和支持,但作为霸权国的美国对ARF的政策却经历了一个从反对到支持再到有限支持的变化过程,大体上可分为“排斥”、“观察”、“积极支持”和“从忽视到有限支持”4个阶段。

1 排斥阶段

在ARF的酝酿阶段,美国对东亚地区安全多边主义采取排斥政策。正如美国前太平洋海军总司令布莱尔(Dennis C. Blair)所说,美国在亚太地区的传统安全政策主要依赖于“毂辐(Hub-and-scope)”安全同盟网络,即以美国为中心,各盟友为辐边的安全网络。^③该政策的核心强调美国与日本、韩国以及中国台湾、菲律宾、澳大利亚和泰国等盟友的双边军事同盟关系,而排斥多边安全合作。^④1990年和1991年,澳大利亚、加拿大和日本先后提出就亚洲安全问题举行地区对话,但老布什政府反应冷淡,^⑤甚至对多边主义思想“做出了公开敌视的反应”。^⑥

2 观察阶段

澳大利亚、加拿大、日本和东盟国家等盟友提出建立多边安全对话机制后,在专家、学者及学术机构等二轨道外交的推动下,美国开始注意到ARF等多边机制在解决地区问题上的作用。^⑦虽然老布什最初对多边主义反应冷淡,但到1991年下半年,其态度也有所松动。1991年11月,国务卿詹姆斯·贝克在重申美国与亚洲国家盟友双边联盟关系核心作用的同时,也承

认“多边行动是对这些双边联系的补充”。^⑧随后,贝克在《外交》杂志上发表的文章中评论说,“在新时代,我们应该留意”在诸如柬埔寨和平进程、南中国海争端及朝鲜半岛问题上“多边行动的可能性”。^⑨这反映老布什政府在地区多边安全合作问题上态度的改变。但老布什政府对广泛的多边安全对话仍然有保留。老布什政府负责东亚和太平洋地区事务助理国务卿所罗门(Richard Solomon)在1993年出版的一本书中,就承认他对创建多边论坛持保留态度。^⑩

3 积极支持阶段

克林顿上台执政初期,虽然仍有部分官员对地区多边合作持怀疑甚至反对态度,但总体上看,包括克林顿在内的多数官员都认识到ARF等多边合作组织的重要性,开始积极支持多边安全对话。在1993年3月

① 报告正式建议是“创建致力于合作性和平的多边框架(multilateral framework of co-operative peace)”。参见Leszek Buszynski“*The Development of ASEAN*”Asia Pacific Series No. 8 International University of Japan April 1992 <http://www.ij.ac.jp/research/wpap008.cfm>

② 王士录、王国平:《从东盟到大东盟:东盟30年发展研究》,第268~270页。

③ Dennis C. Blair, John T. Hanley Jr., “From Wheels to Webs: Reconstructing Asia-Pacific Security Arrangements” *Washington Quarterly* Winter 2001, Vol. 24, No. 1, p. 7.

④ Derek da Cunha, ed., *Southeast Asian Perspectives on Security* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000, p. 70.

⑤ Gareth Evans “What Asia Needs is a Europe-Style CSCA.” *International Herald Tribune* July 27, 1990; Joe Clark (Canadian Secretary of State for External Affairs), Remarks before Foreign Correspondents Club of Japan Tokyo July 24, 1990; Statement by Japanese Foreign Minister Nakayama at ASEAN Post-Ministerial Conference, Kuala Lumpur July 22, 1991; Evelyn Goh and Anitav Acharya “The ASEAN Regional Forum and US-China Relations: Comparing Chinese and American Positions” Draft paper prepared for the Fifth China-ASEAN Research Institutes Roundtable “Regionalism and Community Building in East Asia” University of Hong Kong October 17-19, 2002.

⑥ Anitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* London Routledge 2001, p. 182.

⑦ David H. Capie, “Power Threats and Identity: Rethink Institution Dynamics in the Pacific 1945-2000,” PhD thesis York University Toronto Canada 2001, pp. 197-201.

⑧ James A. Baker III “The US and Japan: Global Partners in a Pacific Community,” Tokyo November 11, 1991, Quoted in Evelyn Goh and Anitav Acharya “The ASEAN Regional Forum and US-China Relations”

⑨ James A. Baker III “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community,” *Foreign Affairs* Vol. 70, No. 5, 1991, pp. 5-6.

⑩ David H. Capie, “Power Threats and Identity,” p. 201.

的任命确认听证会上,洛德(Winston Lord)就称美国东亚政策的主要目标之一就是“发展安全磋商的多边论坛”,并特别表示美国将“完全参与”东盟后续外长会议(ASEAN FMC)框架下的安全对话。^①1993年7月,克林顿总统在访问韩国时发表的演讲中呼吁“就我们共同面临的各种安全挑战而展开新的地区对话”,肯定了“努力发展多种新安排以应付多样的威胁和机遇”的必要。^②这段话也写进了美国1995年发表的《国家安全战略报告》中。^③

4 从忽视到有限支持

小布什上台后,在外交上奉行单边主义、“先发制人”军事打击等强硬政策,将中国视为“战略竞争者”,重新强调遏制和军事联盟的重要性,相应地“减少了对多边主义的克林顿式关注”。^④2001年6月12日,负责东亚和太平洋事务的助理国务卿詹姆斯·A.凯利在美国众议院国际关系委员会东亚及太平洋事务小组委员会听证会上作证时就认为“ARF是一个有限的论坛。……在深化安全问题的辩论和明确其焦点方面,进展都很缓慢”。^⑤

而九一一事件却对小布什政府的态度多少有些改变。一方面,九一一事件使美国与日本、澳大利亚和菲律宾等国家的盟友关系得到加强,而在阿富汗、伊拉克等国发动战争更将单边主义作风发挥到极致;另一方面,反恐战争、朝核危机的复杂性和艰巨性又迫使小布什政府不得不重视ARF和亚太经合组织(APEC)等多边机制的作用。2003年10月,美国总统国家安全事务助理赖斯(Condoleezza Rice)就撰文肯定多边合作的作用:“亚洲以往从未出现过强大的多边合作的局面,但美国在太平洋地区进行双边接触的浩大声势正在改变这种状况。在APEC论坛上,20位领导人与布什总统共同承诺摧毁恐怖主义组织,制止大规模毁灭性武器和肩射式导弹的扩散。仅在8年前,当美国初步建议APEC未来应在安全方面发挥更大的作用之时,还遭到强烈的批评,被指责试图使这个论坛偏离其一贯以经济为中心的宗旨。而如今,繁荣离不开安全已成为明确的共识。有关国家为取得成果而切实进行的合作已成为遵循这条原则的具体例证。”^⑥

二 美国对东盟地区论坛 政策演变的理论解释

为何美国这样的霸权国要支持、参加ARF一类的

地区多边合作组织?对这一问题,现实主义者、新自由制度主义者和建构主义者都给出了各自的答案。

(一)霸权稳定论

对于美国何以支持、参加ARF的问题,最具解释力的似乎是霸权稳定论。该理论认为,霸主国为了维持其领导权威,有必要创建多边机构,如关贸总协定、世界银行、国际货币基金组织、北约等,向跟随者提供自由贸易、稳定的国际货币和国际安全3类公共产品,并承担其全部成本。^⑦

霸权稳定论对于解释二战后美国对西欧的政策十分有效,但如用来解释亚洲的发展却出现问题。首先,为何二战后美国权力处于巅峰时在亚洲没有出现多边合作机制,而在20世纪80年代末“美国优势面临严重问题”时,APEC和ARF之类的多边合作机制才相继出现?^⑧其次,如前所述,同样是在20世纪80年代末90年代初,作为霸权国的美国何以会出现从反对到支持的重大转变?对此,现实主义者、新自由制度主义者和建构主义者都进行了各自的解释。

(二)现实主义

现实主义者强调权力和权力对比的作用。莫德尔斯基(George Modelski)和韦伯(Steve Weber)认为,大

^① Quoted in Evelyn Goh and Amitav Acharya “The ASEAN Regional Forum and US-China Relations”

^② Bill Clinton, “Fundamentals of Security for a New Pacific Century,” Address before the National Assembly of the Republic of Korea, Seoul, South Korea, July 10, 1993. Quoted in Evelyn Goh, “The ASEAN Regional Forum in United States East Asian Strategy,” *Pacific Review*, Vol 17, No 1, 2004, p. 53

^③ The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, February 1995, p. 28.

^④ Evelyn Goh and Amitav Acharya, “The ASEAN Regional Forum and US-China Relations”

^⑤ [美]詹姆斯·A.凯利:《美国对东亚与太平洋地区的政策挑战及重点》,这是凯利在美国众议院国际关系委员会东亚及太平洋事务小组委员会听证会上的证词,2001年6月12日;http://usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/0619kellytx.htm.

^⑥ [美]康多莉扎·赖斯:《我国的亚洲战略》,载《华尔街日报》2003年10月24日。转引自美国国务院国际信息局《美国参考》网页,http://usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive03/1024rice.htm.

^⑦ 参见[美]罗伯特·吉尔平著,杨宇光等译:《国际关系政治经济学》,北京:经济科学出版社,1989年版,第87~90页、107页;[美]罗伯特·基欧汉著,苏长和、何曜、信强译:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,上海:上海人民出版社,2001年版,第166~171页。

^⑧ Donald Crone, “Does Hegemony Matter? The Reorganization of the Pacific Economy,” *World Politics*, Vol 45 No 4, 1993, p. 501.

国与弱国权力越不对称,大国越会拒绝多边主义、多边合作。^①克龙(Donald Crone)认为,美国与欧洲盟友之间的权力对比悬殊不太大,而就亚洲而言,美国不但“具有绝对的经济优势,而且是太平洋盆地唯一的重要军事力量”,这种严重的权力不对称使美国无动力创建合作机制。而冷战结束后,随着东亚经济的飞速发展,亚太国家间经济政治力量对比逐渐“拉近(leveling)”,该地区多边合作机制也就兴盛起来。^②

现实主义看到了权力对比的重要,但其解释仍显不足。首先,如说美国权力的相对下降,根据保罗·肯尼迪的理论,早在20世纪七八十年代,美国就已出现相对衰落,美国与亚洲盟友之间力量对比已逐渐拉近,可为什么APEC和ARF之类多边合作机制不在那时出现,而要等到1989年和1994年才相继创立?其次,为何美国政府高级官员在1992年前都强烈反对在亚洲创建多边安全组织,而到1993年却改变态度接受安全多边合作?^③

(三)新自由制度主义

新自由制度主义者则从成本-收益与物质动机角度进行分析,强调机制的重要性,强调弱国对大国政策的重要性。如伊肯伯里(John Ikenberry)就认为,冷战时期美国之所以不支持在东亚建立多边安全机制,是因为美国“不但在亚洲更具优势,而且对亚洲所求更少”,“美国无须放弃政策自主权(policy autonomy)以换取亚洲的机制性合作”。^④相对而言,二战后欧洲所受威胁和具有的重要性都高于包括亚洲在内的其他地区,“西欧国家的安全对美国官员来说极为重要”,因而美国愿意约束其权力,支持建立北约这样的多边安全机制。总之,他认为,“美国是否接受对其政策自主权进行限制和接受弱国的约束(lock-in),取决于其认知的弱国政策行为(policy behavior)的重要性”。^⑤按其逻辑,冷战后,随着美国力量的相对下降,亚洲的重要性上升,地区安全合作机制能够给美国带来更多的收益。

成本-收益论似乎有一定道理,如老布什政府和克林顿政府官员都曾提到ARF的积极作用。但成本-收益论也存在一定的缺陷。首先,正如卡皮(David H. Capie)所指出,几乎没有证据表明,老布什政府时期的政策制定者从物质层面考虑参加ARF的成本与收益,而更多的证据表明美国决策者是出于对亚洲的安全义务考虑而参加ARF。其次,如按成本-收益论

的说法,美国的收益上升,为何创建ARF的是东盟小国而不是美国等大国?最后,大国推动多边合作机制一般希望机制牢固有力、正式和由多数决定,而ARF的规范却是松散的地区主义(soft regionalism)、强调非正式性和一致性原则?^⑥

(四)建构主义

建构主义者认为霸权国对地区的认同是一个重要影响因素,因为多边主义需要集体认同和利益共享。二战后,美国对欧洲采取多边主义的地区政策,而对亚洲却采取双边主义的地区政策。美国为何对欧洲和亚洲采取不同的政策?对此,亨墨(C. Hamner)和卡赞斯坦(P. J. Katzenstein)认为,关键在于对欧亚集体认同的不同认知(perceptions of collective identity),“受种族、历史、政治和文化等因素的影响,美国决策者视潜在的欧洲盟友为共同体(a shared community)中相对平等的成员,而将亚洲潜在的盟友视为异类的、次要区域的国家”。^⑦按照建构主义的逻辑,冷战后,美国对亚洲的认同增强是导致美国支持ARF之类地区多边合作机制的重要因素。建构主义者提出的另一个范式是“社会化”,即通过“说服(persuasion)”和“社会影响(social influence)”改变美国的政策。卡皮认为,东南亚、澳大利亚和北美非政府精英提出“合作安全”、“综合安全”等概念,非政府机构和思想库推动地区多边

① George M. Odejski, “SEATO: Its Functions and Organization”, in G. M. Odejski, eds., *SEATO: Six Studies* (Melbourne: Cheshire, 1962); Evelyn Goh, “The ASEAN Regional Forum in United States East Asian Strategy”, p. 49; Steve Weber, “Shaping the Postwar Balance of Power: Multilateralism in NATO”, in John Gerard Ruggie, ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press, 1993, pp. 236-238; Evelyn Goh and Amitav Acharya, “The ASEAN Regional Forum and US-China Relations”.

② Donald Crone, “Does Hegemony Matter?” pp. 504-507.

③ David H. Capie, “Power Threats and Identity”, pp. 39-40.

④ John Ikenberry, “Multilateralism and US Grand Strategy”, in Steward Patrick and Shepard Form, eds., *Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2002, p. 130.

⑤ Steward Patrick and Shepard Form, eds., *Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, pp. 126-127.

⑥ David H. Capie, “Power Threats and Identity”, pp. 45-46.

⑦ Christopher Hamner and Peter J. Katzenstein, “Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism”, *International Organization*, Vol. 56, No. 3, 2002, p. 575.

安全建构的活动,对美国决策者产生了极大的影响。^①

建构主义的解释确实对20世纪90年代初美国政策的演变有很强的解释力,但仍然有明显的局限性。首先,温特在声称文化和意识的同质性是形成集体认同的一个原因(a cause)的同时,也承认“几乎没有理论上的理由”可以说明同质性“本身能够产生亲社会(prosocial)的安全政策并因之造就集体身份”。^②也就是说,互动或“社会化”本身并不足以形成多边安全机制。其次,为何亚洲多边安全合作的社会化进程只兴盛于20世纪90年代初,而不发生在其他时期?

以上分析表明,现实主义者、新自由制度主义者和建构主义者的解释各有优缺点。现实主义者看到了大国与弱国权力对比的变化,新自由制度主义者则强调弱国对大国政策的重要性,但二者都忽略了建构主义者提到的认同和社会化的作用,如东盟、澳大利亚和北美等非政府精英对美国决策的影响。

三 权力、机制与认同——影响美国 东盟地区论坛政策演变的变量

综合现实主义、新自由制度主义和建构主义范式解释的长处,笔者认为权力、机制与认同是导致美国对亚太多边安全机制政策演变的3个重要变量。

(一)权力

笔者认同现实主义者的说法,即霸权国美国与地区大国日本、澳大利亚和中国及亚洲“四小龙”权力对比的变化是影响美国对ARF政策的重要因素。

20世纪80年代末90年代初,随着冷战的结束,苏联的解体,世界格局由美苏争霸演变成一超多强竞争。在亚太地区,随着苏联单方面撤军,美国成为惟一的超级大国,而日本、澳大利亚、中国及亚洲“四小龙”的地位也日渐上升。1991年底,美国国务卿詹姆斯·贝克在《外交》杂志上撰文谈到布什政府的亚洲政策时,就提到以下背景:在全球层面上美苏对抗的结束;亚洲经济取得“独特的、富戏剧性的”成功,“我们许多伙伴也已成为强大的经济竞争者”;“在新的国际体系中,日本、韩国和澳大利亚等盟友已成为政治和经济方面的重要参与者”。^③正是这种权力结构的变化,加上美国国内孤立主义势力的影响,使美国政府不得不对其在亚洲的作用进行重新探索,对其亚洲政策进行适当的调整。贝克将美国在亚洲的安全作用定位为:“维持地缘政治平衡,做诚实的中间人,应对动荡局

势。”^④如前所述,贝克也承认多边行动是对双边联盟的补充,“应该留意”在诸如柬埔寨和平进程、南中国海争端及朝鲜半岛问题上“多边行动的可能性”。

(二)机制

亚太权力结构的变动促使美国决策者考虑亚太政策的调整,而ARF等多边机制的创建则为美国的政策调整提供了一个很好的选择。

冷战结束之初,由于菲律宾克拉克空军基地损毁,加上菲律宾参议院在1991年否决美军继续驻防菲律宾并终止菲军事基地租借条约,美国加速了从东南亚撤军的步伐。1992年7月,美国国防部发表的第二份《东亚战略计划》(East Asia Strategic Initiative, EASI II)^⑤宣称,要分阶段减少美国在东亚的驻军,首批撤出1.5万人,并逐渐将驻军从13万减少到10万。^⑥美国在亚洲力量的收缩,尤其从东南亚撤军,使东盟国家对美国长期承诺的意愿、诚意及能力产生怀疑和不安。东盟各国领导人对冷战后东南亚地区局势的担忧,或者说认知的安全威胁,就区域外层次而言,主要体现在:中国、日本和印度可能填补美、苏两个超级大国收缩和撤退后留下来的权力“真空”并引发地区动荡和灾难。^⑦为此,东盟国家希望通过建立ARE,设法“拖住美国”以平衡中国、日本甚至印度。正如有的学者所说:“东盟十国希望与所有大国友好,但不想被任何大国控制。让美国继续军事存在,不是作为美国的伙伴卷入联盟战争(这样的时代已经结束),而是为了平衡中国不断增长的影响及确保日本没有必要扮演美国

① 有关美国对东亚地区多边合作的认知过程及如何被“社会化”,参见 David H. Capie “Power Threats and Identity,” pp 188-204

② Alexander Wendt, *Social Theory and International Politics*, Originally Published by Cambridge University Press, 1999, Reprinted by The Pecking's University Press, 2005, p 357.

③ James A. Baker III, “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community,” pp 1-3

④ James A. Baker III, “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community,” p. 5.

⑤ 第一份《东亚战略计划》由美国国防部安全事务办公室起草,于1990年4月提交。该报告声称,“前沿军事部署、海外基地和双边安全安排对维护地区稳定、阻吓侵略和确保美国利益至关重要”。报告并未提到减少亚太驻军。由于菲律宾克拉克空军基地损毁及苏比克基地的关闭,报告内容才不得不做出修改,这才有第二份《东亚战略计划》(EASI)。

⑥ David H. Capie “Power Threats and Identity,” pp 147-157

⑦ 曹云华:《东南亚区域合作》,广州:华南理工大学出版社,1995年版,第109~129页。

的保护者的角色。”^①对于东盟国家的疑虑和担忧,美国除了再三强调和履行安全承诺以外,ARF也为美国提供了一个安抚亚洲的盟友的机制。贝克在1992年6月马尼拉东盟-美国对话会议上就强调:“我们存在的方式可能会改变,但我们实质的承诺是坚定的”。^②

另外,ARF等多边合作机制也在解决一些地区问题、缓和地区局势方面发挥着重要作用。事实上,自ARF成立以来,美国在其关心的重要问题上一直在利用ARF的作用。在南沙群岛争端上,利用ARF宣布美国反对武力解决问题的政策;在朝鲜半岛问题上,几乎每次ARF会议上都提出朝核问题以争取外交和经济上的支持;在核不扩散和武器控制问题上,要求ARF参加国家批准、监督或支持实施诸如《核不扩散条约》《全面禁止核试验条约》《导弹技术控制机制》和《禁止生物武器公约》成员国增加常规武器转移的透明度;在缅甸问题上,要求东盟国家向缅甸军政府施加压力,释放昂山素姬;九一一事件后,将反恐怖主义列为ARF的优先议题,并与东盟国家签订了反恐协定。^③同时,正如新加坡前总理吴作栋所说,ARF也提供了又一个“检验对华接触这种社会化理论成效和前景的实验场所”。^④ARF也使美国在东亚的前沿军事部署和安全行动“合法化”。吴作栋认为,通过ARF,东盟已“改变了美国对东南亚承诺的政治环境”,东南亚国家已“行使它们的至高无上的权利,邀请美国一起来商讨东南亚事务”,因此,“没有人会争论说,美国在东南亚的存在是非法的或对该地区的侵入”。^⑤

除了ARF等多边合作机制能够为美国带来一定的收益外,笔者认为,ARF机制本身的特征也是美国后来改变政策的一个重要因素。美国最初担心加入多边机制后受约束的成本太高,尤其是担心双边安全同盟受到影响。国务卿贝克在承认“多边行动的作用”时就提到一个条件,即美国“不能受过度结构化方式(an overly structured approach)的约束。在亚太社会,形式应与功能相符”。^⑥但东盟主导的ARF本身具有“东盟方式”的特征,即强调松散的地区主义、非正式性和一致性原则,这对消除美国的疑虑,取得其信任十分重要。就如阿查亚(Amitav Acharya)所说:“回顾ARF在最初4年里开展的合作安全议程就会发现,……‘东盟方式’强调合作的非正式性、循序渐进以及协议的非约束性和自愿遵守,有助于各方接纳建立信心的措施。”^⑦

(三)认同

ARF发挥着一系列作用,其机制特征也可以消除美国的疑虑。但美国最初为何要加以反对呢?其中的重要原因就是美国对ARF等多边安全合作机制存在错误认知。一方面,美国担心受多边安全合作机制的约束,影响双边安全同盟。另一方面,美国对ARF的作用也认识不足。笔者赞同建构主义者的说法,即“说服”和“社会影响”对美国政策的影响。20世纪80年代末90年代初,加拿大、澳大利亚、东南亚和北美非政府精英提出“合作安全”、“综合安全”等概念,非政府机构和思想库推动地区多边安全建构的活动,确实对美国决策者产生了极大的影响。卡皮认为:“20世纪90年代初美国的安全政策决策者因被社会化而采纳地区合作安全规范,从而接受ARF,并最终追求安全多元主义战略,而非基于威胁考虑的战略。”^⑧他提出了美国被社会化的路径:“合作安全”规范→非政府机构和思想库的推动→影响美国政治圈(如参议院)→合作安全的内化→外交决策的改变。

20世纪80年代后期和1990年澳大利亚和加拿大等国最初提出了“共同安全(common security)”概念,建议建立地区对话机制。但美国将“共同安全”视为“集体安全(collective security)”,担心成为美国国会要求美军撤出该地区的借口。^⑨随后,加拿大政府又提出“合作安全”概念,并在1990年11月至1993年间连续主办“北太平洋合作安全对话会议(NPCSD)”,邀

① Shekton W. Simon, “Is There a U. S. Strategy for East Asia?” *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs* Vol. 21, No. 3 1999 p. 338.

② Statement by James A. Baker III at the ASEAN-US Dialogue Session, Manila, Philippines, July 26, 1992. Quoted in Evelyn Goh and Amitav Acharya “The ASEAN Regional Forum and US-China Relations”

③ Evelyn Goh, “The ASEAN Regional Forum in United States East Asian Strategy,” pp. 58-59.

④ Goh Chok Tong, keynote address to US-ASEAN Business Council annual dinner, Washington D. C., Quoted in Evelyn Goh and Amitav Acharya “The ASEAN Regional Forum and US-China Relations”

⑤ Evelyn Goh and Amitav Acharya “The ASEAN Regional Forum and US-China Relations”

⑥ James A. Baker III, “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community,” p. 6.

⑦ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, p. 178.

⑧ David H. Capie, “Power Threats and Identity,” p. 188.

⑨ David H. Capie, “Power Threats and Identity,” p. 190.

请来自多国的学者、官员参加,讨论传统和非传统安全问题。美国也派代表观察。虽然美国政府的立场是极力反对,但参加会议的美国代表私下还是支持加拿大的倡议。之后,澳大利亚也支持加拿大提出的“合作安全”概念。而真正具有重要影响的是在东盟国家引导下东南亚思想库的研究和推动,包括前面提到的由东盟战略与国际关系研究所向第四届东盟首脑会议准备的研究报告。随后位于火奴鲁鲁的美国国际战略研究中心太平洋论坛(CSIS-Pacific Forum)和位于华盛顿的研究机构的人员也参加到“合作安全”规范的推动活动上来。在东盟主办的一系列安全对话论坛等二轨会议中,也有美国官员出席。到1991年10月,美国参议院外交关系委员会主席克兰斯顿(Alan Cranston)也加入其中,呼吁创建“亚洲安全与合作会议”组织。随着澳大利亚、加拿大、日本、韩国和东盟国家陆续表态支持建立地区安全对话组织,美国官员在参加这些“多边安全”的会议和对话中正逐渐被社会化,认识到多边安全合作机制的重要性,也了解到多边合作并不危及双边同盟。至此,“合作安全”概念已逐渐在美国决策层“内化”。倾向多边主义的克林顿上台后,美国开始积极支持ARF等多边安全合作组织。^①起草于ARF组建阶段的《美国的东亚和太平洋地区安全战略》(1995年发表)就声称,美国“将和东盟及其他国家一道通过ARF探索新的‘合作安全’范式”。^②1996年,洛德在美国国会作证时特别提到:“自从1994年第一次ARF部长级会议之后,论坛中有异议的会员在大会上讨论具有相当争议性主题时已显得越来越自在,这些议题包括核试验、朝鲜的情势及对南中国海互相抵触的领土主张等”;虽然“ARF的讨论要由固定立场发展到更为真实的互相迁就还有一段距离”,但“且看它极为不同的组织成员,在两年内却已经有具体的进展。受到主要参与者有计划的鼓励与支持,假以时日ARF对于预防性外交及解决冲突必能发展成有用的讨论会”。^③

四 结 语

东盟地区论坛不但是亚太地区首个政府间多边安全对话与合作机制,也是被称为“世界上所有大国都参加的一个地区性安全框架”,在冷战后亚太地区关系中发挥着越来越重要的作用。按照霸权稳定论的说

法,霸主国为了维持其领导权威,有必要创建多边机构,向跟随者提供自由贸易、稳定的国际货币和国际安全3类公共商品,并承担其全部成本。但作为霸权国的美国对东盟地区论坛的政策经历了一个从反对到支持再到有限支持的变化过程。现实主义者、新自由制度主义者和建构主义者对此都进行了各自的解释,但各有优缺点。在分析3种范式各自优缺点的基础上,笔者认为权力、认同与机制是美国对亚太多边安全机制政策演变的3个重要变量。

第一,亚太权力结构的变动,尤其是日本、澳大利亚、中国和亚洲“四小龙”地位的上升以及霸权国美国面临的经济不景气和国内孤立主义势力的压力,是影响美国对ARF政策的重要因素。

第二,ARF等多边机制的创建则为美国的政策调整提供了一个很好的选择,地区安全合作机制给美国带来很好的收益,具体体现在安抚东盟、解决一些地区问题甚至“社会化”中国等方面。

第三,ARF发挥着一系列作用,但美国最初却对ARF等多边安全合作机制存在错误认知:一方面,美国担心受多边安全合作机制的约束,影响双边安全同盟;另一方面,美国对ARF的作用也认识不足。加拿大、澳大利亚、东盟和北美非政府精英和盟国官员的“说服”和“社会影响”对美国政策的改变产生了很大的影响。同时,笔者认为,ARF机制本身的特征,即强调松散的地区主义、非正式性和一致性原则,也是消除美国对参加ARF后会受到约束并影响双边安全同盟疑虑的重要因素。

[收稿日期:2005-03-30]

[修回日期:2005-11-06]

[责任编辑:谭秀英]

^① David H. Capie, "Power Threats and Identity," pp 188-204

^② U. S. Department of Defense *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, Washington D. C., 1995, p 4.

^③ [美]温斯顿·洛德:《东南亚区域安全议题:和平、稳定、繁荣的机会》,在美国众院国际关系委员会亚太小组证词,1996年5月30日, <http://www.ait.org/bw/ait/BG/TF/bg9621c.htm>。

development of “identity identification” on the part of the United States toward Taiwan, so as to examine and analyze the significance and influence of identity in U. S. – Taiwan relations.

Power, Institution and Identity: An Analysis of U. S. Policy toward the ARF

Chen Yiping (29)

The ASEAN Regional Forum (ARF), a regional security framework in which all major powers participate, has played a more important role in the Asia–Pacific region since the end of the Cold War. According to hegemonic stability theory (HST), a hegemonic power may create or support multilateral institutions so as to maintain its primacy by offering the followers collective goods, such as free trade, stable international currency, or security, and by paying all the costs. But the HST does not answer why the United States, a hegemonic power, adopted different policies toward the ARF in the late 1980s and early 1990s. On this question, realists, neo-liberal institutionalists, and constructivists have provided different answers. By comparing the advantages and weaknesses of the three approaches, the author argues that power, institution, and identity are the three significant variables that resulted in the change of U. S. policy toward the ARF.

The Problem of Terrorism: A Multi-dimensional Perspective

Hu Weixiong (36)

Different nations and societies may have different value judgments and interpretations of terrorism. Up to now, there has not been a unified definition of terrorism. Since the right to discourse on terrorism has been monopolized by nations that are in the main body of international relations, terrorist behavior such as war and autocracy are often ignored. In international societies, questions such as what kind of “terrorism” should be combated, what means should be adopted, and how terrorism should be combated are all related to the economic, political, and cultural interests of the nations involved. Most importantly, there have been major differences among nations about how to deal with the “war on terrorism.” The author argues that simply depending on military resolutions, such as the monster of war in which people slaughter one another, will hardly achieve the ultimate goal of eliminating terrorism. Finally, the author concludes that up to now, no effective way has been found to solve the issue of terrorism – a puzzle of the century.

Environmental Security from a Gender Perspective: The Feminist Critique and Its Prospects

Guo Xiajuan (41)

After the 1980s, IR scholars began to be concerned about the issue of environmental security, and over time their understanding gradually became more and more comprehensive. Against this backdrop, feminist scholars analyzed traditional security concepts and environmental security theories and practices, revealing the shortcomings of the lack of gender therein and revealing the root of the dualism embedded in Western political thought. The author points out that by analyzing gender issues in traditional security fields, feminists have put forward their own plan for environmental security from a comprehensive perspective that presents an ideal international environmental security.

Building International Transport Lines By passing the Hormuz Strait: Strategy for Safe Oil and Gas Connections between China and the Gulf Region

Wang Hai (48)