

# 东盟地区论坛对亚太地区安全的适用性

[德] 多米尼克·赫勒

本文论述东盟地区论坛(ARF)的结构和作用,进而分析它的成就、前景和那种关于它不适用于作为一种安全制度的日益普遍见解。本文认为,关于东盟地区论坛适用性的任何分析,都必须研究东盟地区论坛的议事日程及其存在的理由是否违反主要成员国的利益。三个最强大的参与国(美国、中国和日本)和东盟都愿意支持东盟地区论坛。本文还认为,东盟地区论坛反映了地区参与者和地区外部参与者战略性利益的一致性。然而,本文得出了这样的结论:东盟地区论坛的作用肯定仍不足以完全实现亚太地区的和平与稳定,至于是否任何形式的制度都能借以实现这个目标,还有待于进一步论证。

## 导 论

本文采用詹姆斯 G. 马奇和约翰 P. 奥尔森对“制度”(institution)这个词的解释:“总的说来,‘制度’可以被视为一系列相对稳定的惯例和规则,旨在限定特定行动集团在特定情况下采取适当的行为。”(马奇和奥尔森,1998:948)。在这个背景下,安全制度对特殊的安全领域产生了影响(凯克,1997:35)。哈芬多恩([Haftendorn]1997:16)指出了安全制度所产生的使其变得意义重大的下列影响:

- 和所有的制度一样,安全制度的一般作用是通过制定可接受的行为规则来使其成员的行动保持不断的合作,尽管它们的利益是互相冲突的。
- 再者,安全制度的特殊作用是促进其成员在提供安全方面的合作,这些方面是指防御任何军事威胁,从而保证领土完整、政治自决和经济繁荣。

把上述条件和东盟地区论坛的作用相对照,我们将根据它是否有利于促进地区的安全合作来确定它的适用性。哈芬多恩(Haftendorn)认为,国家安全体现在领土、主权和经济等方面。对“主要威胁到国家安全的军事威胁”的明确认识是非常重要的,因为它(军事威胁)排除了广泛得多的全面安全的可能性(德威特,1994:9),而对后者的论述则超

出了本文的范围。

鉴于任何制度只有在总的“成本赢利估计”中不过分损害其成员国的核心利益才具有适用性，对东盟地区论坛的适用性分析首先必须探究其主要成员国的利益是否符合东盟地区论坛的议事日程及其存在的理由。三个最强大的参与国（美国、中国和日本）和东盟都愿意支持东盟地区论坛。由于中国和东盟国家都担心外国投资会因地区不稳定而回避他们的经济，他们都支持营造一种尽可能和平与可信的环境。而且，中国业也不得不加入东盟地区论坛，因为它不能冒着使其邻国更加焦虑不安的危险，以至于使后者有可能联合成为一个地区性机构来反对中国（利弗. 1996: 29；富特. 1998: 439；昂巴赫. 2002: 254）。在1989年以后，中国希望通过加入诸如东盟地区论坛等国际论坛来摆脱它在国际上的孤立状态（约翰斯顿. 1999: 296）。对日本来说，东盟地区论坛是一种可能的途径，借以“加深它与东盟的政治关系（……）从而巩固它对于中国的战略地位。万一中国变成了真正的对手，这种战略就是用来增强美日联盟的一份保险单”（川崎. 1997: 490）。其次，日本只有通过多边结构才有可能在东亚获得更多的政治优势，因为日本好战的历史限制了它自由活动余地。第三，现有的多边结构有利于日本对付与邻近的朝鲜和台湾的冲突。

一旦美国确认了东盟地区论坛不会影响它与韩国和日本的亲密联盟，它就愿意接受东盟地区论坛（瓦南迪. 1998: 59）。使这两个主要盟友并入一个共同的合作结构，是美国支持东盟地区论坛的主要动机（利弗. 1996: 28）。由于韩国和日本过去的冲突及其现有的领土争端，两者都不会轻易互相合作。此外，东盟地区论坛还被看成是使该地区许多政府消除忧虑的一个好途径，它们的忧虑是：美国可能会撤出军队（塔库. 1998: 12），从而就会增强中国在该地区的战略地位（吴和 Acharya. 2003: 283）。虽然美国肯定很感兴趣于解决地区冲突，但现任的布什政府并不把多边主义视为应该优先选择的手段。然而，连五角大楼也是黔驴技穷，而且美国已经深深陷入了阿富汗和伊拉克的泥潭。鉴于东亚（朝鲜、台湾、克什米尔）的每一个大冲突都涉及到核大国，这也是美国支持在该地区建立外交结构的一个有力动机。

由于上述的一切，东盟地区论坛并不损害其主要参与者的核心利益。东盟地区论坛由于主要参与者的国家利益而不会注定要失败。但是，这个先决条件不足以使东盟地区论坛适用于保障东亚的地区安全。要估计东盟地区论坛的适用性，就必须了解它的结构和功能。

**表 1 东盟地区论坛的成员，2004 年 5 月**

加入的身份	国 家
东盟	泰国、印度尼西亚、马来西亚、新加坡、菲律宾、文莱、越南、老挝、缅甸、柬埔寨
东盟对话伙伴	欧盟（-总统直属机构）、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、美国、加拿大、中国、俄罗斯、印度、蒙古
东盟观察员	巴布亚新几内亚、朝鲜、东盟秘书长

资料来源：东盟

## 东盟地区论坛的成员国

在 1994 年的 18 个创始国加上了柬埔寨（于 1995 年）、缅甸（于 1996 年）、印度（于 1996 年）蒙古（于 1999 年）和朝鲜（于 2000 年）之后，东盟地区论坛现在由 23 个成员国组成。东盟地区论坛的每一个成员国原先都与东盟有联系。表 1 显示了东盟地区论坛在多大程度上建立在东盟结构的基础上。

## 东盟地区论坛的各种舞台

东盟地区论坛有两个政治舞台（内伯斯. 2001:96ff）。一个是正式的政府间的活动，即官方代表以官方的身份在正式场合举行会议（这称为“第一轨道活动”）。“第一轨道活动”的主要内容是成员国的外交部长举行一年一度的政府首脑会议。这种会议通常在每年的 7 月份举行，和整个机构的名称一样，称为“东盟地区论坛”。外交部长会议由当时担任东盟轮值主席的国家主持。东盟轮值主席的任务之一就是，在其一年的任期内协调第一轨道的一切活动。东盟地区论坛没有它自己的秘书处和工作人员。所有的工作都由成员国外交部的各个部门来进行（约翰斯顿. 1999:299）。第一轨道活动的第二个很重要的内容是高级官员会议（SOM）。它每年在 5 月份举行，讨论即将召开的外交部长会议的主要议题和议事日程。东盟地区论坛的这种主要结构在上世纪 90 年代期间有所补充。1995 年的第二届东盟地区论坛会议决定在两届部长会议之间设立一个“会议间工作组”（Inter-Sessional Group [ISG]）并举行几次“会议间会议”（Inter-Sessional Meetings [ISMs]）。这些机制着重于讨论特定的议题，通常由两个或更多的东盟地区论坛成员国共同主持。这些会议主席国由外交部长会议任命，并在次年担任。

与上述官方活动并行的是“第二轨道活动”，这是科学家、专家和官员以私人身份举行讨论会的一种非正式学术活动。第二轨道活动的讨论会和机构承担纯粹的专题工作来补充外交部的工作，可以提供给官方论坛使用。第二轨道活动的主要参与者是东盟的战略与国际问题研究所（ASEZN-ISIS）和亚太地区安全合作理事会（CSCAP）（见内伯斯. 2001:106）。两个轨道活动的交替由东盟地区论坛的主席国来确定。然而，第一轨道活动不像最近亚太地区安全合作理事会（CSCAP）为了加强两个轨道活动的联系而采取的行动所表明的那样，并没有充分利用非正式轨道活动的潜力。后者得到了 2003 年第 10 届东盟地区论坛部长会议的正式批准。那些同时还参加第二轨道活动的官员使两个轨道活动之间的区别变得模糊不清了（约翰斯顿. 1999:303）。这对东盟地区论坛的整个活动是有利的，因为它促进并加速了两个轨道活动之间的交替。第二轨道活动起了三个微妙的作用：

- 试验场所作用：在第二轨道活动中可以讨论一些对官方来说过于敏感的问题（内伯斯. 2001:106），从而有利于在那些提出有争议问题的官员之间交流非官方的观点，而不至于失去面子。

- 一体化作用：那些希望加快和深化整个过程的东盟地区论坛成员国可以在第二轨道活动中推动他们的议程，从而使自己一直参与整个东盟地区论坛的活动。
- 调和作用：一项在第二轨道活动中处于试验状态，甚至由于其来源而本来就被某些成员国拒绝的令人信服的建议，可以进入第一轨道活动（约翰斯顿. 1999:303）。

## 东盟地区论坛的原则和准则

东盟在东盟地区论坛中的重要地位最明显地体现在东盟地区论坛所依据的准则上。1994年第一届东盟地区论坛的主席声明就是以东盟的《东南亚友好合作条约》（TAC）原则为依据。1976年的这份东盟重要文件的第二条款要求“遵循下列重要的原则：

1. 所有国家互相尊重各国的独立、主权、平等、领土完整和民族特性；
2. 每个国家都有权使其国家的存在不受外来干涉、颠覆或压迫；
3. 互不干涉内部事务；
4. 以和平手段解决分歧和争端；
5. 放弃以武力相威胁或使用武力；
6. 互相进行有效的合作。”

这些准则可以根据三项更高的原则来进行分类：不干涉内部事务（1-3）、放弃使用武力（4-5）和合作（6）。所谓的“东盟方式”以一些程序上的准则来充实了上述原则，前者在决策方面具有以下特点（根据斯塔尔. 2001:34ff）：

- 寻求所有各方都能接受的折中方案（musyawarah）；
- 一致同意原则（mufakat）；
- 私下会谈（empat mata）；
- 在正式采取行动之前，所有有关各方进行广泛的非正式探索性会谈（试探法）；
- 共同体意识（gotong-royong）；
- 谦虚而有分寸的行为（“无人领导”原则）；
- 寻求达成一般性协议，尽管对于实施该协议的细节尚未达成共识（先达成协议，然后再考虑细节）。

“东盟方式”符合关于国际关系理论的研究结果。这种方式由于使这些协议建立在长期关系而不是一次性约定的基础上，从而能够利用“成功的希望”来履行协议（阿克塞尔罗德和基欧汉. 1985:226ff）。这类似于游戏原理，它使“反复相互交往”更加成为可能。因此，必须用不止一次合作的收益，而是多次合作的被遗漏收益来反复对比不履行协议的收益。如果一次不履行协议不比未来几次的成功合作更加有利，那么不履行协议就会变得比较不可取了。东亚的协商风气由于最为重视参与国的名声而进一步加强了这种机制。失

去面子在两个方面是不利的：不仅是受到不履行协议行为伤害的那个参与国将不再进行合作，而且所有了解不履行协议者坏名声的未来合作伙伴也会拒绝进行合作。随着两个或更多合作伙伴经过一个时期的持续合作，就连诸如“广泛互惠”（diffuse reciprocity）和“问题关联”（issue-linkage）等深奥的谈判技巧也变成了合理的策略。此外，合作的交易成本也比在墨守法律条文的系统里低得多，因为在简单而高效的社会层面进行的合作监督工作不需要费用高昂的核实过程和正式协议。

## 东盟地区论坛的目标和手段

第一届外交部长会议的主席声明把东盟地区论坛的总目标阐述如下：

由于认识到有必要为亚太地区建立一种比较可以预见的建设性关系，会议表达了这样的坚定信念：继续努力加强和增进地区内部的政治与安全合作，并以次作为手段来确保本地区及其人民的长久和平、稳定和繁荣。

亚太地区的全面稳定将会随着本地区各国之间双边和多边关系的改善而不断加强。东盟地区论坛通过加强“旨在解决问题”（issue-oriented）的政府间合作这样一种手段来实现上述目标。1995年的第二届东盟地区论坛提出了“分三个阶段实现东盟地区论坛目标”的设想，随着这三个阶段的进行，东盟地区论坛成员国之间的关系将会得到持久改善。

### 第一阶段：建立信任

东盟地区论坛建立信任努力的第一个重要内容包括：纳入《东南亚友好合作条约》（TAC）的准则（不干涉他国内政、放弃武力、合作精神）、“东盟方式”的准则（友好、协商一致的风气）和各个成员国代表的定期会议，这种会议旨在消除相互间的猜疑和偏见。参与第二轨道活动的所有成员国的人持续的学术交流和共同处理预先确定的问题，应该也能产生同样的效果，而且“随着时间的推移，这些第二轨道活动还会导致在参与者之间产生一种共同体意识”。东盟地区论坛建立信任努力的第二个重要内容是，在外交部长会议上商定直接建立信任措施（CBMs）。东盟地区论坛的建立信任措施可以最明确地解释为：以可信的方式来证明其合作精神和真诚的措施。至今，建立信任措施一直是东盟地区论坛的最重要部分。这些措施是现存的最早工作组的工作议题（见表2），而且不断增加。第三届东盟地区论坛的主席声明提出了下列建立信任措施：

- 散发对地区安全问题表明立场的文件；
- 散发对国家安全问题表明立场的文件；
- 发表防卫白皮书；
- 参与联合国常规武器名册（UNRCA）的登记并在东盟地区论坛内部散发这些报告；
- 关于军事演习的预先通告；

- 参与武器控制机制。

**表 2 东盟地区论坛的工作组**

活动时期	议 题
2002 年-现在	关于反恐和国际犯罪的会议间会议 (ISM)
1995-1999 年	关于救济灾难的会议间会议 (ISM)
1995-1997 年	关于维和行动的会议间会议 (ISM)
1995-1997 年	关于搜索与救援的会议间会议 (ISM)
1995 年-现在	关于建立信任措施的会议间工作组 (ISG)

**资料来源：**第二至第十届东盟地区论坛会议的东盟地区论坛主席声明。

上述所有最初的建立信任措施都旨在增强透明度。与此同时，东盟地区论坛还采取了进一步的建立信任措施，旨在促进建立所有成员国的人际关系网。其中最重要的关系网是：

- 共同举行讨论会来进一步培训和互相介绍国防官员；
- 互相参观军事设施；
- 国防人员交流；
- 举行一年一度的各国国防学院教授会议。

### 第二阶段：预防性外交 (PD)

这项战略旨在顺利地进行第一阶段和既有的建立信任措施。两个阶段都可能同时进行一段时间，直到充分采用了预防性外交手段为止。已经存在着某些可以被视为第一阶段和第二阶段的一部分的重叠措施。东盟地区论坛内部的预防性外交具有以下特点：

- “它依赖于诸如外交、谈判、调查、调解和斡旋等和平的外交方式。
- 它是非强制性的。军事行动和使用武力不是预防性外交的一部分。
- 它应该是及时的。采取的行动应该是预防性而不是治疗性的。在争端或危机的早期阶段采取预防性措施才最为有效 (……)。
- 它应该在中立、公正和公平的基础上来进行 (……)。
- 它应该在磋商和意见一致的基础上进行。任何预防性外交努力都只能通过东盟地区论坛成员国之间谨慎而广泛的磋商之后达成共识来进行 (……)。
- 它是自愿的。只有在直接卷入争端的所有各方要求下和得到他们明确赞同的情况下，才可以实行预防性外交。
- 它适用于解决两国和多国之间的冲突”。

### 第三阶段：详尽阐述解决冲突的办法

处理冲突和“详尽阐述解决冲突的办法”是官方所宣称的东盟地区论坛发展的最佳阶段。迄今为止，还没有迹象表明东盟地区论坛已经达到这个阶段。目前，东盟地区论坛处

在第一和第二阶段之间的重叠阶段，还无法采取预防性外交措施。东盟地区论坛进入第二和第三阶段的愿望仅仅由各国代表在官方声明中加以重申，并没有实施的具体时间表。东盟地区论坛的一切手段都是自愿采取的。没有制度化的执行结构、核实机制或对不合作行为的正式制裁措施。这反映了《东南亚友好合作条约》(TAC)关于绝对主权和不使用武力的原则，也表明诸如美国和中国等大国不愿意使它们的选择受到限制。国家主权的这种首要地位，导致东盟地区论坛成员国对东盟地区论坛的进一步合法化充满了疑虑。

## 稳定和参与

东盟地区论坛是不可能解体的；它不足以影响其成员国的国家利益。它们不必担心东盟地区论坛的过度合法化。至今，所有的主席声明都强调，东盟地区论坛只会以其所有成员国都感到合适的速度向前发展。只有那些希望东盟地区论坛发展得更快的成员国才会感到失望。根据东盟地区论坛决策的一致同意原则，它们注定要成为最缺乏共同特性者。但是，这些比较激进的成员国也不可能脱离东盟地区论坛，因为这样对它们并没有好处。它们宁可失去兴趣，也要在名义上继续成为东盟地区论坛的成员国。迄今为止，这种心理退隐还难以看得出。它们在东盟地区论坛内部的参与程度不尽相同，但在“东盟地区论坛主席职位”、“‘会议间工作组’(ISG)/‘会议间会议’(ISM)主席职位”和“学术研讨会/专题讨论会主办权”的评估中还是获得较高的平均支持率。

由于没有一个核心机构来收集关于东盟地区论坛事件的数据，表3所列的会议次数也应该被视为是最小数字。而关于人员交流计划的准确数据则完全没有。上述计数不包括一些建立信任措施(CBMs)的数据，例如，军事人员的交流数据(Caballero-Anthony, 2002:536)和参观军事演习的观察员的交流数据(约翰斯顿, 1999:290)。表4显示了建立信任措施提高(东盟地区论坛)在亚太地区透明度的程度。关于实施涉及透明度的建立信任措施的这个官方可靠数据可能并不全面。然而，即使是这个已核实的对建立信任措施的实施程度，也表明东盟地区论坛得到了大多数成员国的大力支持。

除了缺乏全面数据之外，还有另一个美中不足必须认识到：表3清楚地表明，所有比较不积极的成员国(柬埔寨、老挝、蒙古、朝鲜和巴布亚新几内亚)也是比较贫穷的国家，而且东盟地区论坛的活动需要由东道国自己来承担巨额的费用。资金比较不足的成员国似乎已经为了给所有东盟地区论坛会议配备工作人员而不堪重负(陈等, 2002:64)，而比较富裕的东盟成员国则必须帮助新的地区成员增强其能力。较老的成员国和东盟秘书处必须帮助比较新的成员国组织东盟会议和进行辅助性工作。

2003年11月的联合国常规武器名册(UNRCA)编入了所有的东盟地区论坛成员国，尽管缅甸和朝鲜仅仅是申报国。表5提供了2003年关于防卫政策声明的数据。这些声明编入了东盟的《年度安全形势展望》(Annual Security Outlook [ASO])并公开发表。虽然那些通常在东盟地区论坛活动中比较积极的成员国在发表其防卫政策声明方面也比较积极，但向《年度安全形势展望》(ASO)提交防卫政策声明的国家却日益减少。尽管可以用印度尼西亚的国内问题来合理解释它的冷淡态度，但文莱、印度、马来西亚、菲律宾和越

南的缺乏兴趣就比较难以理解了。另一方面，朝鲜对此的持续支持则很出人意料。

**表 3 东盟地区论坛内部的参与，1995-2002 年**

成员国（加入时间）	东盟地区论坛主席国 （仅东盟国家）	会议间工作组或 会议间会议的主席	研讨会的东道国
澳大利亚		XX	XXXXX XXX
文莱	XX	XX	XXX
柬埔寨（1995 年）	X		X
加拿大		XX	XXXXX
欧盟			XXXX
印度（1996 年）		XX	XXX
印度尼西亚	X	XX	XXX
日本		XXX	XXX
老挝		XX	
马来西亚	X	XXXXX X	XXXXX XXX
缅甸（1996 年）		XX	
蒙古（1999 年）			X
新西兰		XXXX	X
朝鲜（2000 年）			
巴布亚新几内亚			
菲律宾	X	XX	XX
中国		XXXX	XXXXX
俄罗斯联邦		X	XXXXX
新加坡	X	XXX	XXXX
韩国		XX	XXXXX XXX
泰国	XX	XXXX	XXXXX XX
美国		XXXXX X	XXXXX XXX
越南	X	XXX	X

**资料来源：**东盟秘书处；澳大利亚外交部。

无论受到可得资料的多大限制，迄今为止的分析仍然表明，在东盟地区论坛中有一个由非常积极的成员国组成的核心。这些成员国实行了一切建立信任措施，这体现在主办了大量的研讨会（见表 3）、发表了不少防卫白皮书（见表 4）、提交给联合国常规武器名册（UNRCA）的报告（见表 4）和明确表达防卫政策声明（见表 4 和表 5）。美国、中国、日本、俄罗斯和印度通过它们的协作来提高了东盟地区论坛的适用性。既然我们已经确认东盟地区论坛因得到其成员国的大力支持而不会受到削弱，我们就有必要提出这样的问题：东盟地区论坛将对地区安全产生什么影响呢？



**表 4 涉及透明度的建立信任措施在东盟地区论坛内部的实现，直至 1998 年**

成员国	防卫政策声明	防卫白皮书	向联合国常规武器名册提交的报告	向东盟地区论坛提交的联合国常规武器名册报告
澳大利亚	X	X	X	X
文莱			X	
柬埔寨	X			
加拿大	X	X	X	X
欧盟			X	
印度			X	
印度尼西亚		X	X	
日本	X	X	X	X
老挝				
马来西亚	X	X	X	X
蒙古		1998 年尚未加入		
缅甸	X			
新西兰	X	X	X	X
朝鲜		1998 年尚未加入		
巴布亚新几内亚				
菲律宾		X	X	X
中国	X	X	X	X
俄罗斯联邦		X	X	
新加坡	X	X	X	
韩国	X	X	X	X
泰国	X	X	X	X
美国			X	X
越南	X		X	

资料来源：澳大利亚外交部。

## 东盟地区论坛的可实现目标

### 增强安全合作的吸引力

东盟地区论坛的一个成就是，它向其成员国保证它们将在未来的多次合作中再次相会，以此来增强地区安全合作的吸引力。由于东盟地区论坛成员国之间的互相交往是多重，不履行义务就比较不可取了：没有履行义务的任何一方都必须考虑到其它各方可能作出的消极反应，这是因为它们还会再次互相交往。因此，就必须考虑到诸如抗衡行为或者

**表5 向《年度安全形势展望》提交声明**

	2000年《年度安全形势展望》	2001年《年度安全形势展望》	2002年《年度安全形势展望》	2030年《年度安全形势展望》
澳大利亚	x	x	x	x
文莱			x	
柬埔寨		x	x	x
加拿大	x	x	x	x
中国	x	x		
欧盟	x	x	x	
印度	x			
印度尼西亚				
日本	x	x	x	x
老挝				
马来西亚		x		
蒙古	x	x		
缅甸				
新西兰	x	x	x	x
朝鲜		x	x	x
巴布亚新几内亚				
菲律宾				
俄罗斯联邦	x	x	x	x
新加坡	x	x	x	
韩国	x	x	x	x
泰国	x	x	x	x
美国	x	x	x	x
越南		x		

**资料来源：**东盟2000年、2001年、2002年、2003年《年度安全形势展望》。

在未来的合作中损失利益等不履行义务的不良后果。其不履行义务的实际理由，即仅仅一次不履行义务就足以在国际舞台消灭或战胜一个参与国（这意味着这个参与国不能报复），就东盟地区论坛而言是不能令人信服的。虽然该论坛显然不是一个集体安全系统，但那些认为其在该地区的利益受到威胁的敌对大国（例如，美国和中国）却不可能全都接受对现状的这样一种改变。此外，东盟地区论坛可以被视为一种试金石：一旦一个成员国采取挑衅性行动，那么违反东盟地区论坛的行为准则就是对其余所有参与国的一个明确警告信号（Acharya, 2001:182）。这可能导致东盟地区论坛的中止甚或崩溃，但这却表明，东盟地区论坛的任何一个成员国都很可能会经得起第一次违反协议的打击。只要成员国重视东盟地区论坛的存在或自己的名声，它们还是不要首先违反协议为妙。

东盟地区论坛达到了制度理论的标准，要把一种习俗（institution）归类为一种制度（regime）就必须满足这些标准（克拉斯纳. 1983:2ff）。首先，它包含了在《东南亚友好合作条约》中提出的原则、从东盟方式中得出的准则，和产生于上述准则的程序性规则。其次，虽然东盟地区论坛没有采用正式的制裁措施，但却制定了足够多的原则、准则和规则，从而更加有可能预测成员国的未来行动。三，东盟地区论坛内部的建立信任措施（CBMs）导致了信息的增多，从而提高了亚太地区的透明度。四，和东盟地区论坛成立之前有关成员国的双边磋商、安排一些政府的对等谈判或者由特工处收集情报相比，东盟地区论坛能以非常有限的成本来取得所有这一切。此外，东盟地区论坛充当了该地区各国政府之间互相沟通的重要渠道。所有这些作用使东盟地区论坛对该地区各个参与国具有吸引力——而且随着东盟地区论坛吸引力的增大，地区性安全合作的吸引力也会增大。

## 扩大和加深安全合作

东盟地区论坛的成立支持了这样的实用主义假设：当各国只能共同处理一些特殊问题时，合作便产生了。东盟地区论坛成立之前，在地区范围没有进行关于安全问题的多边对话，除非是美国与其盟友之间的合作和东盟六国之间的相当谨小慎微的对话。随着上世纪90年代初集团对抗的结束，亚太地区便迫切需要进行安全合作，因为先前的势力均衡已经不复存在了。东盟地区论坛头两届会议（在1994年和1995年）的有限议事日程一旦确定下来就不断地得到扩充，并纳入了一些新议题。在2003年的第十届东盟地区论坛会议上，诸如大规模杀伤性武器、当前冲突（在朝鲜、南中国海、亚齐、克什米尔、斯里兰卡、所罗门群岛等地）等传统安全问题以及非传统安全威胁（恐怖主义、海盗、跨国犯罪、洗钱、贩毒和奴隶贩卖）都在官方舞台上进行了讨论。

除了议事日程的扩充和参与国的增多之外，东盟地区论坛所采用的建立信任措施（CBMs）的性质和数目也反映了地区性安全合作在实质上的增强。在东亚采取建立信任措施是东盟地区论坛的一大成就。东盟地区论坛的成员国就“使广为采用的建立信任措施在预防性外交（PD）阶段转变成为比较干预性的措施”的问题进行了艰苦的谈判。迄今为止，协商一致的原则阻碍了更进一步的努力。把“欧洲式”的建立信任措施移植到东亚是成问题的。（在东亚）能够行得通的唯一建立信任措施，基本上就是那种旨在提高透明度的措施（Krause. 2001:77）。其根源仍然是在于拒绝限制国家主权。和东盟机构的形成相比而言，东盟地区论坛一直进展得相当迅速（Hay. 1997:25）。这个成就不能视为理所当然，因为对该地区的大多数参与者来说，多边安全合作是一种新概念，因此没有任何现成的经验可以借鉴。

## 促进达成共识

对评价东盟地区论坛当前的发展状态作出最大贡献的理论是推定论（constructivism）。它的以下观点特别重要：没有一种情况是纯粹“已知的”（given），而是由有关参与者的观念和准则所推定（解释）（constructed）的（温特. 1999）。

1998年的《五角大楼东亚战略报告》认为，误解是对地区安全的严重威胁（科恩. 1998:34）。反复比较并调和不同参与者的认识，以及重新评价东盟地区论坛成员国之

间的消极态度与偏见，是防止冲突的一项重要措施。例如，安全难题（阿克塞尔罗德. 1987:7）可以通过可信的直接沟通而相当容易地加以攻克。由于这要求有关各方直接交流观点，诸如东盟地区论坛等能够促进必要接触的机构本身，就变得非常重要了（克劳斯. 2003:127）。

推定论（constructivism）强调“对观念与行动的社会解释”，这符合“东盟方式”的原则：各个参与国进行基于个人经验而不是基于协议条文的合作。“东盟方式”和推定论都强调社会学习、社会交往和重新评价各个参与国的观点的重要性。两者都强调了有利氛围和共同准则对成功交往的重要性。亚太地区安全合作理事会（CSCAP）副会长，新加坡的Kwa Chong Guan（）如是说：

亚洲实现和平的途径（……）是建立在“建立那种基于亲合力、感情或亲属关系、礼俗社会（*gemeinschaft*，这是社会学家费迪南德·托尼斯所用的术语）的团结一致的社会关系”基础上，而不是建立在那种基于分工与责任，或法理社会（*gesellschaft*）的合同关系基础上。礼俗社会导致了互相信任和达成共识。

这种“使政府间合作建立在社会基础上”的苛刻要求，将来是否能够由那个其成员极其多种多样的东盟地区论坛来加以实现，是很值得怀疑的。但是，遵循“社会学习与社会交往、各国代表在第一和第二轨道活动中经常进行私人交往”等原则，加上共同组织活动、人员交流、日益接受共同准则和提高透明度，这一切都有助于检查和调整对其它成员特性（*character*）的评价。使其它参与国传统的消极看法转变成为实际的、比较积极的看法，对建立必要程度的信任来接受共同的反暴力准则是极为重要的。东盟地区论坛支持这样的情况：“形成一种交流和遵循共同准则的风气。主要的共同准则是避免战争和冲突，以便为持续的经济提供稳定的环境”。

多年来，东盟地区论坛一直促进那些涉及地区安全的人物之间建立跨国网络。2003年的主席声明明确赞颂了东盟地区论坛的这个作用。“这些网络起了‘社会资本’（即信任、亲密关系、安心和宽慰等）的作用，这些在关键时刻可能成为极为重要的有利条件”（Caballero-Anthony. 2002:37）。互相友好和观念的日益趋同，以及参与国对内对外看法的趋同，能够减少互相误解的危险，并对相互交往，甚至还可能对参与国关于利益的解释产生积极的影响（陈. 2003:168）。共同受益的可能性和由敌对导致的损失的减少，反过来又支持了它们的合作。随着时间的推移，这可能导致亚太地区形成一种对稳定的共同责任感，这体现为建立一种基于共同特性的安全共同体（Acharya. 2001）。

## 东盟地区论坛所缺乏的功能

现在来讨论那些被某些作者视为是安全合作的组成部分但东盟地区论坛却没有涉及的功能，是大有裨益的。所有这些，要么从未成为东盟地区论坛存在的一部分理由，要么它在其发展的未来阶段也不会面对。

## 集体安全条款

东盟地区论坛不是一个集体安全系统，而且也从未打算成为这样一个系统。在受到外来攻击的情况下，它也没有任何互相援助的机制。如果东盟地区论坛的一个成员采取挑衅性的行动，甚至也没有正式的制裁措施。东盟地区论坛没有通过采取诸如威慑与制衡等（新）现实主义手段来加强成员国的安全。东盟地区论坛只能在武装冲突之前通过使成员国违反准则（即关于“在成员国之间放弃武力”的准则）”的代价提高来加强成员国的安全，并以次作为参与国进行社会学习的场所，使它们得以重新评价其观念和目标。

## 直接冲突管理

东盟地区论坛没有直接冲突管理的机制。其预定的第三发展阶段就是旨在处理这个问题，但至今仍未采取步骤来实现这个目标。鉴于一些成员国在比较非干预性的第二阶段就已经出现了大量的问题，东盟地区论坛要迅速转入冲突管理阶段似乎是非常不可能的。实际上，（东盟地区论坛）对该地区任何紧急冲突的直接重大影响并不明显：“期望东盟地区论坛能够解决在诸如台湾、朝鲜或南中国海等处的该地区任何冲突，未免太过分了。”人们可以看到的是，东盟地区论坛通过改善整个地区的氛围、增进参与国之间的相互了解、保持合作准则稳定不变和提高地区透明度来对冲突施加间接的影响。

## 独立自主的行动

由于东盟地区论坛的制度化程度较低以及它的决定不具有约束力，它没有能力采取独立自主的行动。东盟地区论坛主席国作用的增强，包括有权把有关议题摆上东盟地区论坛的议事日程，但却不包括采取独立行动。根据罗伯特·基欧汉（1989:5）关于衡量制度固定不变的三条标准——即共同适用性、特异性、独立自主性（communality, specificity, autonomy）——我们就必须按照表6所示那样来评价东盟地区论坛。

这种低水平的制度化是不切合实际的，因为它使东盟地区论坛无法拥有一个重心和愿意献身的职员；而（设立）东盟地区论坛秘书处就可以缓解这个问题。成员国在第二轨道活动中经常要求采取这个步骤（陈等. 2002:63ff；瓦南迪. 1998），但东盟地区论坛至今仍未采取具体的步骤。

表6 东盟地区论坛的制度化

标准	体现在	现实状况
共同适用性	所有成员国接受主要的准则	是
特异性	制定特定的程序性规则	否
独立自主性	制定规则无须经过所有成员国的一致同意	否

## 关于东盟地区论坛不适用的假设

关于“东盟地区论坛不适用”的假设，通常是基于那些过分狭隘或经不起事实检验的假设。关于“东盟这个中心不能使东盟地区论坛对东盟以北地区的重大冲突产生影响”的假设，并不能令人信服（西蒙. 1998:204；利弗. 1996:59）。因为，一、所有这些冲突都是在东盟地区论坛的部长会议上加以讨论；二、东盟地区论坛已经决定在东盟地区论坛内部举行东北亚国家之间的特殊对话；三、有距离未必是一个不利条件。东盟与较大的地区冲突没有直接的利害关系、没有过分偏向政治两极（美国和中国）的任何一方、因而所有各方都认可东盟是一个潜在的调解者。我们应该重新强调，东盟的这个特殊地位是一个主要的因素，导致它在上世纪 90 年代初得以主导了制定地区性安全制度的潮流（陈等. 2002:20ff；Dosch. 1997:6）。但是，关于“东盟方式不适用于东盟地区论坛”的两个主张却值得更加密切的关注。

## 东盟方式阻碍了作出必要的决定

东盟地区论坛经常受到的批评是：东盟方式不适用于成员混杂的东盟地区论坛（利弗. 1996；Narine. 1997；利姆. 1998）。西方社会化的论坛成员国不能容忍间接的讨论、一致同意原则和那种缺乏核实与制裁措施的非约束性决定（Umbach. 2002:159；陈等. 2002:45ff）。它们需要这样一种论坛：它取决于高度合法化并能迅速进入预防性外交和解决冲突的阶段（Garofano. 1999:77；Umbach. 2002:159）。这里所隐含的错误假设是：东盟地区论坛的进一步合法化可能有利于地区安全。它们希望东盟地区论坛：1、其成员和原先相同但其决策无须经过全体一致的同意；2、作出的决定具有法律约束力；3、制裁那些不采取东盟地区论坛措施的成员国。对此，我们必须表明两点看法。

一、该地区的一些国家根本就不会接受或加入这样一种论坛（陈等. 2002:45ff）。二、东盟方式在东盟地区论坛内部具有使参与对所有成员国都有吸引力的很大优势，因为它起了像保险单那样的作用。如果东盟地区论坛过分致力于违反一个成员国的利益，它就可能会中止一项特定议题的进程，或者阻碍成员国支持它所作出的决定。因此，一致同意原则具有稳定的作用。这并不意味着作出阻碍东盟地区论坛的决定不会产生任何后果，但这也可能起着类似于“紧急刹车”（emergency break）的作用。阻止一项议题并非易事，因为这有损于成员国的名声。随着该制度变得对各种各样的参与者都更加合理，如果不执行和违反制度就必须付出更高的代价来维护其形象（约翰斯顿. 1999:306）。在东盟地区论坛内部对遵守原则进行奖励是由于受到伙伴国的压力以及出于这样的经验：东盟地区论坛有利于每个国家的特定利益，不履行义务将使进一步的合作变得复杂化（见利弗）1999:27）。那种关于“东盟地区论坛越是合理，它就能越快地产生越多的实际成效”的隐含假设不能令人信服，因为一些成员国，特别是中国，宁可离开该论坛，也不愿意接受那些它们认为过多侵害其国家利益的决定。使这些国家加入（东盟地区论坛）所必须付出的代价是，发展速度缓慢和无法作出具有约束力的决定。东盟前秘书长 Rodolfo C. Severino 这样解释说：

一般的措施是基于对话、协商、合作、约定和交往。（……）别无他法。在现实世

界中(……),必须在希望和可能、理想和实际、雄心和现实之间寻求平衡,并不断调整(它们之间的平衡)。

国际合作的增多总是间接地取决于国家利益所获得的增长空间。东盟方式有助于说服东盟地区论坛成员国:它们不会为扩大这个空间而冒风险。每当(这样做)取得成功时,通过扩大整个范围的界限来加深合作就成为可能。在最好的情况下,这种做法取得的成效就是“自动实施效应”(self-enforcing effect),即在东盟地区论坛内部信任与合作的良性循环。这种形式的合作不像西方默守法规的合作方式那么真实可见,但还是行得通。以下情况就提供了很好的证明:尽管在东盟成员国之间存在着激烈的冲突,但东盟内部却没有公开的斗争,而且好斗的印度尼西亚也变得合群了。

### 东盟方式阻碍了东盟地区论坛的发展

人们之所以批评东盟地区论坛发展得不够快,主要是由于对它的期望过高。自1997/1998年以来,其成员国就决心要制定一些制度。1998年,东盟地区论坛建议举行“亚太地区国防学院教授年度会议”。2000年,其成员国一致同意成立一个“专家/名人小组”(EEG),以便在东盟地区论坛出现危机时为其出谋划策。自2000年以来,成员国的防务政策声明就不再是机密的了,而且还以《年度安全形势展望》公开发表(见表5)。东盟地区论坛的主席国具有更多的能力。起初,它的唯一任务就是组织两个重大会议(东盟地区论坛会议和高级官员会议[SOM])和促进成员国的交往。现在,它有权把一些议题摆上东盟地区论坛的正式议程并建议讨论特定的问题。它现在还可以强调指出该地区存在的一些危险情况,而无须事先得到一致赞同。而且在2001年,它还举办了防务官员和军事代表的特殊会议来使这些重要人员结合成一体。所有这一切都表明了,东盟方式并不妨碍发展,而仅仅不利于迅速发展。

## 结 论

东盟地区论坛的社会控制机制及其通过改善亚太地区参与国之间的全面关系来缓解某些冲突的措施,虽然起效缓慢但却相当成功。推定论(constructivism)的社会学习方式最能说明东盟地区论坛关于“改善参与国之间对待彼此的态度”的目标,有效地改变它们对风险的解释,并最终使它们对国家利益的阐释转变为和平与合作。东盟地区论坛充当了成员国持续互相交往的场所。它们应该不断进行合作,并显示出它们的善意。吸引力的增强、安全合作的扩大与加深、成员国之间意见分歧的调和,显然都能对地区安全产生积极的影响。此外,东盟地区论坛的行为准则有助于其成员国进行建设性合作,而且它促进了成员国通过合作来实现领土完整、国家主权和经济繁荣,因为它提供了交往的重要渠道并增进了相互了解。

该论坛的内在原理是进行一种“自我加强”的过程,这个过程使成员国对合作和所采取的措施积累了实际的经验。这些实际经验有助于成员国进入另一个合作阶段,而这又使

它们积累了实践经验，从而再一次为进一步合作铺平道路。这个过程持续得越久，取得的成效就会越好。只要共同参与措施的执行能令人满意，只要东盟地区论坛的准则没有受到违反，从而成员国不会因为违反准则而承受严重后果，它就会取得成效。东盟地区论坛的成效肯定不足以导致和平与稳定在亚太地区的完全实现，但是否任何形式的制度都能导致和平与稳定，还有待于进一步论证。东盟地区论坛业已取得的成就、其导致的多边合作良性循环及其成员国的持续支持，都使东盟地区论坛有利于地区安全——用邱（1999:3）的话来说：“如果它本来就不存在，那么也许现在就必须把它建立起来”。

（原载新加坡《当代东南亚》，第27卷第1期，2005年4月）

谿谷译