

东亚地区制度化进程中的问题与中国的选择

□ 黄永光 (中国社会科学院)

东亚地区一体化呈现勃兴之势,而其制度化程度却非常低,并且在制度化进程中形成了以霸权国家或集团供应制度为主、东亚国家通过合作供应为辅、其他主体供应为补充的模式。这种模式决定了东亚地区制度化进程中存在着诸多问题。霸权国家或集团供应模式使东亚地区制度处于供应不足和严重私有化状态;受制于霸权国干预或反对、东亚地区各国历史和现实矛盾等诸多因素,东亚国家间合作供应模式仍处于磨合阶段,东亚地区制度供应依然匮乏;供应者和供应领域过于集中。

今后,中国需要在东亚地区制度化进程中采取以下路径:加大对东亚地区制度化建设的努力,这也应是中国目前外交核心任务之一;与中国国内制度建设和经济结构调整、发展方式转变紧密结合;重视NGO的创建和维护,同时注意发挥个体、团体和公司等主体在创建制度中的作用;遵循稳健、务实、循序渐进、平等开放的原则。

一般而言,国际制度化是指国际行为体为了更好地发展、维护、促进国际合作而构建或生成各种国际制度、机制、规范、条约、协议以及各种国际组织、会议等的进程。冷战结束以来,东亚地区制度化的进程加快,这一方面是全球化与区域化快速发展的必然结果,另一方面也与东亚地区(包括中、日、韩、朝、俄5国和整个东南亚10国)发展过程中新问题日趋增多而相应的治理机制匮乏密切相关。但是,与欧洲、北美地区相比,东亚地区的制度化显然处于水平较低的初期阶段。从存在着强劲主客观需求的角度看,可以预见东亚地区制度化的发展潜力将会逐步得以实现。从最近的情况看,2008年以来中日韩领导人会议的成功举行,以及2009年9月日本政局变动后新上台的民主党领导人更加强调“东亚共同体”的建设,所有这些都表明东亚地区合作的制度环境有可能出现重要改观。中国更是东亚地区中处于上升阶段的大国,中国是既有的国际制度性安排的受益者之一,日益开放的中国在东亚地区制度化建设中应该而且也有能力有所作为。

一、东亚地区制度化路径分析

全球制度化的根本动因是全球化的发展,全球化的发展需要各种资源在全球范围进行配置,这就需要类似于国内制度的公共产品。但是,国际社会处于无政府状态,无法提供类似国内制度的全球公共产品。因此,国际制度性安排就得需要一个类似全球政府的霸权国家或集团、国家间合作、个人和组织等来提供。这就构成了东亚地区制度化进程中的三种路径模式。

首先,霸权国家或集团提供模式。一般来说,霸权国家(霸主)就是为国际社会提供“公共产品”的领导

者;霸权国家的存在是国际社会历史演变进程中必然要出现的现象,是国际经济与政治不平衡发展的必然结果,在大多数情况下,霸权是中性的。^[1]霸权国家在政治、军事、经济和科技上具有压倒性的优势,具有支付国际制度成本的能力。霸权国家不是民选的产物,而是凭自己的实力来建立和控制国际社会体制的。只有霸权国家才能独自建立和维持国际制度。“霸权国或领导者有责任保证提供稳定的货币和开放贸易制度下的种种公共产品”。^[2]国际制度可以给霸权国带来大量政治、军事和经济收益。这种收益远远多于霸权国家从经济收益剩余中提取部分作为国际制度的成本。正是这种收益,19世纪和20世纪初期的英国和20世纪中后期的美国都是国际制度的提供者,它们发挥着类似国际政府的作用。正如吉尔平所说:“同罗马治下的和平一样,英国治下的和平与美国治下的和平确保了一种相对和平与安全的国际体系;大英帝国和美国创造和确保了自由国际经济秩序的规则。”^[3]

从霸权国家提供国际制度角度来分析东亚地区制度化路径,我们可以看出,从二战结束以来,即使冷战结束后东亚地区一体化进程加快,超级大国美国依然是东亚地区主要国际制度的提供者,东亚地区国际制度的其他提供模式目前更多是弥补美国提供的不足。这可以从各个层面上的东亚地区国际制度的提供情况得出结论。

从全球层面的国际制度对东亚地区的辐射来看,全球主要的经济政治类国际制度或组织目前依然主导着东亚地区的政治经济发展,比如世界贸易组织、世界银行、国际货币基金组织、联合国及其附属机构等,都对东亚区域经济和政治起主导或引导作用。

从东亚地区层面来看,目前东亚地区的安全基本上由美国主导。美国通过盟国体系建构起覆盖整个亚太地区的安全体系,其核心是美日和美韩军事同盟,同时美国与菲律宾、泰国、新加坡等东南亚国家签定了军事条约和协议等,这种错综复杂的军事同盟、条约和协议等构成的制度安排为美国主导东亚地区安全提供了制度保障。而在东亚地区的经济领域,美国不仅通过全球层面的制度来主导,还通过组建东亚区域性制度安排,比如亚太经合组织(APEC),以及美国主导的非政府组织和跨国公司来控制。

其次,国家间合作提供模式。目前,东亚地区内部通过合作提供国际制度的模式主要是国家间合作,而不是整个东亚地区合作,能覆盖整个东亚地区的国际制度非常少。冷战结束后,通过东亚地区国家间合作创设的国际制度性安排只有2005年创立的东亚峰会,但其范围还被扩大了,其象征意义大于实质意义。而东盟与中、日、韩三国共同创立的“10+3”还没有完全覆盖整个东亚。另外,亚欧会议也勉强算得上是整个东亚成员都出席的国际会议。

与辐射整个东亚地区的制度性安排相比,东亚地区国家间次区域合作则呈现蓬勃发展趋势。但是,这类制度性安排目前主要集中在经济领域,同时政治和安全类的制度性安排也有所增长,其他领域则相对较少。这与冷战结束后全球化加速和区域一体化快速发展密不可分。例如,在经济上,主要有东盟自由贸易区,大湄公河区域合作,图们江开发,中国—东盟自由贸易区(10+1),日本与新加坡、韩国与新加坡建立的双边自由贸易区,东盟分别与日本、韩国建立的双边自由贸易区(10+1),朝鲜半岛能源开发组织(KEDO)等。在政治安全上,主要有东盟(ASEAN),东盟地区论坛(ARF),亚洲合作对话(ACD),东亚拉美论坛(FELAC),朝核问题六方会谈,上海合作组织,中美日、中俄印、美日韩、美日俄对话机制,由印度尼西亚、菲律宾等国分别主持的南中国海争端有关技术问题的工作委员会等。此外,第二轨道外交也是一种重要的制度性安排,比如东盟战略与国际研究所、亚太安全合作理事会等。

最后,通过个人、组织、团体或公司提供国际制度的模式。在现实国际社会,个人、组织、团体或公司都可以创设和提供国际制度性安排。例如,在全球化不断深入的形势下,当代国际体系中国家行为体之外的全球公民社会蓬勃发展,以致对国际制度的制定及其解释变得多元化了,其中十分突出的表现就在于国际非政府组织积极地参与国际制度的建设和发展之中。传统的国际政府间组织如联合国、世界银行等都因为大量地接纳国际非政府组织的参与而加强了其合法性的基础。更为重要的是,国际制度因国际非政府

组织的参与而不断地超越“俱乐部模式”,并在此基础上形成可持续治理模式。这种可持续的治理模式是在地方、国家和全球层面上,通过国际政府间组织和全球公民社会(国际非政府组织)的协调和推动,建立起制度化的联系渠道,并通过这样的渠道加强国际制度的合法性。诸多的国际非政府组织如绿色和平组织、世界自然基金会、国际基督和平会(Pax Christi)、牛津饥荒救济委员会(OXFAM)、大赦国际等实际上已经在地方、国家的、区域的和全球的(全球的)不同治理层次上成为有效的政治行为体。另外,非政府组织,ISO9000认证体系、跨国公司等都是成功的案例。但是,在东亚地区这类国际制度的供应却很少,这主要是东亚地区合作进程比较晚、制度化程度低、国家间各种矛盾比较多等原因使然。

二、东亚地区制度化进程中的问题

随着冷战的结束,东亚地区作为全球最具活力的三大经济区域之一逐步释放出自己蕴含的能量。在经济全球化加速和区域经济一体化迅速发展的大背景下,东亚地区经济和政治安全合作呈现出多姿多彩、蓬勃向上的趋势。顺应这种趋势,东亚地区的制度化程度得到了快速发展,各种合作组织、条约、协定、会议迅速建立,为东亚地区的合作发展提供了制度上的保证。但不可避免的是,以上东亚地区制度化路径模式中存在着诸多问题,需要认真分析与解读,为东亚地区各国间合作的深化和一体化或共同体的建设提供借鉴,扬长避短。

首先,东亚地区制度化进程中私物化现象很严重。目前,东亚地区制度化仍然主要来自霸权国家提供模式。所谓私物化意指霸权国家为了其私利,把原本服务于整个国际或区域的制度性安排变成霸权国家从国际社会牟取私利的工具。美国学者金德尔伯格较早从理论上论证了国际制度性安排被霸权国私物化的现象。他指出,霸权几乎必然存在剥削,并强调责任可能会退化为剥削,剥削的实质就是运用权力比不用权力会产生更加有利的结果。^[4]对此做进一步论述的苏珊·斯特兰奇(Susan Strange)也认为,自20世纪70年代以来,美国的单边主义和把国内和国际负担转嫁给其他国家的做法日益明显,这使得它不能再像布雷顿森林体系时期那样提供一个稳定的世界货币。^[5]二战后,美国依靠自身力量优势确立了在西方世界的霸权地位,构建了以联合国、北约和布雷顿森林体系为核心的政治安全和经济体系。不可否认,这些体系在帮助西方世界恢复经济和维护政治稳定上发挥了举足轻重的作用,但同时美国也将这些国际制度性安排贴上了自己的标签,将其变为美国攫取自身国际战略利益的工具。

美国在冷战期间建立的国际制度对东亚部分国家也发挥了作用。冷战结束后,意识形态因素相对淡化,发展经济、扩大合作与交流成为国际社会的主流。美国在冷战期间为维护霸权体系建立起来的诸多西方国际制度被推广到全球,东亚地区也不例外。这些制度性安排在一定程度上促进了东亚地区经济的发展和地区局势的稳定,但它们也成为美国在东亚地区谋取霸权利益的战略工具。这种私物化现象随着冷战结束、东亚一体化逐步加深而得到强化。最经典的案例就是1997年的亚洲金融危机。危机期间,美国不但不发挥金融稳定器的作用,反而利用其掌握的公共产品,比如国际货币基金组织等来要挟东亚国家按着美国的意图和利益进行国内改革,以实现美国的利益。更为严重的是,1997年冬,美国国防部长威廉·科恩在访问亚洲国家时要求一些东亚国家用日益短缺的外汇储备去支付五角大楼在危机前卖给它们的武器装备。科恩开出的条件是允许美军出入东南亚国家的港口,反对任何要美国在军事调动上做出事前知会的限制。^[6]这些勒索行为充分证明霸权国对国际制度性安排的私物化行为。

在安全领域,美国以美日和美韩同盟主导着东亚地区的安全局势,针对任何“挑战”这种安全体系的行为严加防范。这表现在冷战结束后,美国利用其主导的国际制度全方位围堵中国,全面实施两面下注战略,防范中国在安全和政治上对其挑战。在经济领域,美国阻挠中国与有关国际经济组织的关系,力图架空中国在其中作用,防止中国对美国在东亚的经济霸权构成挑战。比如,美国先是暗中阻挠东亚峰会,阻挠不成后又促使峰会扩大范围,力图架空中国的作用。同时,美国利用既有的双边或多边组织收编或抗衡顺应东亚一体化进程的新国际组织、机构和会议等,这些行为都是国际制度被私物化的表现形式。

其次,东亚地区制度供应严重不足而且处于失衡状态。东亚地区制度供应不足及其失衡的原因是多方面的,其中既有来自霸权国家提供模式导致的不足,也有东亚地区本身制度化程度低、无法适应东亚地区快速发展需要等客观原因。关于霸权国家提供模式造成国际制度供应不足的问题,奥尔森有过经典的论述。他在论述霸权国与国际制度关系时指出:“霸权国必须提供国际制度的动机会随着它在世界经济中重要性相对减少而减弱。在美国,当美国经济在世界经济中所占的比重逐渐相对减少时,保护主义思潮就会引人注目地卷土重来,美国提供对外援助的意愿也就日益减少。”^[7]从这个角度看,新兴工业国和新的制成品出口国的崛起导致了美国频繁使用保护主义政策,这种情况始于20世纪70年代中期新保护主义的出现以及向更加强调经济区域主义的转变,最明显的例子是1994

年缔结的北美自由贸易协定。这种随着实力的衰落而减少对全球性组织的支持并转向区域主义本身就是霸权丧失的体现,^[8]随着新兴工业国的崛起而引起的保护主义也是同样的结果。这是霸权导致的国际制度供应不足的根本原因。在东亚地区,美国不断掀起的保护主义也验证了这一理论。

霸权国家提供模式还表明,霸权国家主导的国际秩序是以国际制度的提供为物质基础的。但是,国际制度的供应充足与否并不取决于国际社会的消费者,而以是是否能够满足霸权国家的自我利益最大化为标准。冷战结束后,尤其是进入21世纪以来,国际制度私物化趋势更加明显,美国撇开联合国和其他国际组织,实施单边主义、先发制人战略,搞政权更迭,甚至漠视传统盟国的利益和建议,以反恐名义行霸权之实,一边发动科索沃战争,一边漠视非洲种族大屠杀,这种以自我利益为核心的霸权行径暴露无遗。这在东亚地区同样表现突出。美国对二战后东亚地区一体化的战略演变表明,结构根源和制度根源使美国对东亚一体化机制持消极态度。^[9]面对冷战后东亚一体化进程的蓬勃发展,美国应对东亚一体化的战略经历了全面而深刻的调整,其中既包括了安全战略的整合和经济关系的巩固,也包含着意识形态和价值观的强化,从而构筑起一个系统的“霸权护持”战略应对框架。其目的是为了遏止任何潜在的战略竞争对手成为该进程的主导者,从而威胁美国在东亚地区的领导地位。^[10]而且,美国在东亚地区着力建设和维持的制度性安排都集中在对美国霸权有着至关重要作用的领域,否则一概免谈。

而东亚地区自身制度供应不足且失衡主要是由于东亚地区制度化程度低、经济发展差距较大、国家之间历史和现实矛盾多、相互不信任猜疑等因素造成的。这可以从东亚内部国家间合作供应制度性安排模式得出结论。从内容上来看,东亚地区国家间合作目前主要集中在经济上,间有经济政治安全混合型,即使这样,这些经济和混合型的地区制度也远远赶不上东亚一体化发展的需要,而单独的安全、社会、文化、环保、气候等合作就更是凤毛麟角。根据联合国前秘书长安南的《通向实现联合国千年宣言目标的路线图》报告,在全球公共领域,需要集中提供十类公共产品,即:基本人权、对国家主权的尊重、全球公共卫生、全球安全与和平、跨国界的通信与运输体系、协调跨国界的制度、基础设施、知识的集中管理、全球公地的集中管理和多边谈判的国际论坛。^[11]全球缺少的这些公共产品,在东亚也不例外。

从覆盖面上来看,目前能全部或基本覆盖整个东亚地区的制度性安排也就是刚刚起步的东亚峰会,实质意义大一些的“10+3”机制化水平不高仍处于初期阶段,而“东亚共同体”则停留在理念或构想层面上且

东亚地区各方尚未形成广泛的共识,其他都是次区域或双边的制度性安排,况且还是参差不齐。

从供应者角度来看,东亚地区制度性安排的主要提供者还是美国,美国主导着东亚的安全。为了维护其主导地位,美国在东亚建立起“轮轴—辐条体系”。在这个体系中,美国是中心,东亚国家是辐条,东亚各国之间横向联系不够,许多问题实际上要经过华盛顿而不是两个首都之间直接联系,美国是东亚地区的“域外霸权”,即“外来的支配力量”。^[12]而联系轮轴和辐条关系的就是美国建立起来的各种国际制度性安排,它们才是东亚地区的主导制度。与此同时,东亚也出现了地区主义勃兴的趋势,其核心目标就是在东亚地区内建立一个比较完整的制度网络,以此来管理域内国家间的关系,扩大协调与合作,形成利益共同体,增强自主性。但是,与欧洲和美国相比,东亚地区的制度网络仍显得稚嫩。而其他供应者,比如个人、组织、跨国公司等就显得更加稀缺,尤其是非政府组织。

最后,东亚地区制度化难以反映当前东亚体系力量对比的变化。目前,东亚地区的国家大部分都是新兴工业化国家,其经济实力不断增长,但与实力增长相反的是,东亚地区的制度供应并没有能够反映这种实力的变化。比如,日本和中国分别是当今世界的第二、三大经济体,但是两国目前还没有签订自由贸易协定,而韩国对与中国签订自由贸易协定也心存顾虑,更遑论构建东亚自由贸易区和东亚共同体。东亚地区的主要经济和安全类制度性安排仍然由美国及其盟国提供或主导,其话语权也掌握在它们手中,而且它们利用这些国际制度来攫取东亚新兴国家的财富,主导东亚地区的安全。在经济上,从美国在1997年亚洲金融危机和目前的国际金融危机中的表现可窥一斑。比如,1997年亚洲金融危机发生后,日本和东南亚各国试图成立“亚洲货币基金”。当时的构想是各国、地区共同提供美元资金,以应对货币危机。这一构想,受到美国和国际货币基金组织的反对,最终遭受挫折。^[13]在安全上,美国在朝核问题、台湾问题和南中国海上不断制造危机,掀起一波又一波“中国威胁论”,其目的就是让有关国家在安全上依附美国,购买美国过剩的武器装备。这种不对称的制度性安排占有和维护严重损害了东亚地区各国的利益,削弱了它们推动东亚一体化的意愿和决心。

三、中国在东亚地区制度化进程中的路径选择

中国是一个地区性大国,与20多个国家毗邻而居,因而中国有着很强的地区观念。长期以来,中国的区域观追求的主要是周边稳定,有一个和平与和谐的共处环境,这在当今中国的和平发展总体战略中体现尤为明显。实行改革开放以来,中国一直把努力改善

与邻国关系作为对外战略重点之一,对涉及东亚地区各个层面的国际制度表现出开放的态度。冷战结束后,中国的国际环境发生了重大转变,在东亚地区长期形成的与邻国的对立、对抗关系获得消解。同时,中国的国力不断增强,国际地位和影响不断提高。在这种情况下,中国自主思考、设计和运筹地区关系与塑造外部环境的能力进一步提高,这为中国更积极地参与东亚地区制度化建设创造了条件。具体来说,中国目前作为一个地区强国,可以考虑选择以下路径来参与和推动东亚地区制度化建设的进程。

第一,积极主动开展制度外交和公共外交,增进各方互信和共识,推动和加快东亚地区制度化建设的进程,改变东亚地区公共产品供应严重不足且失衡的局面。改革开放以来,中国与外部世界的相互依赖关系越来越紧密。抓住重要战略机遇期,营造有利于现代化建设和全面建设小康社会的国际和平环境,尤其是周边环境,就成为中国对外战略目标之一。因此,积极参与和推动东亚地区制度化建设进程,这不仅应是中国目前外交的核心任务之一,而且也是中国推动建设公正、公平、合理的全球性制度安排的基础,更是中国走向全球的重要依托和跳板。在全球化面临诸多问题的情况下,区域化作为一种全球性的发展趋势越来越呈现出其时代的合理性。各种形式的区域化合作在全球范围内突飞猛进,成为一种强劲发展的潮流,迄今全球化正在经受区域合作浪潮的挑战。更有人认为,全球化本身就是要经历一个地区化过程的。^[14]对此,樊勇明提出了区域性公共产品概念并阐述了其特点。他认为,区域性国际公共产品有地域限制,其成本通过协商来分摊,从而能够比较有效地防止和排除该产品被私有化;区域性国际公共产品的涵盖范围较小,各国从中得到的收益和必须付出的成本比较清晰,从而能够避免全球性国际公共产品中普遍存在的“免费搭车”现象;区域性国际公共产品能更直接地反映本地区不同类型国家的需求,从而使其机制和制度更切合该地区稳定和发展的需要,更有针对性。^[15]所以,中国要“在与邻国构建经济合作机制以及区域合作组织的建设方面表现得更有进取性”。^[16]一些学者进一步提出,要根据国际体系的多元属性,全面筹划中国参与国际互动的战略。一般来说,国家间进行权力政治的互动,国家会处于一种难以摆脱的安全困境;参与国际制度的互动可以导致合作的结果;而参与观念建构的互动则可以改变别国的认识,从而也可以导致合作的结果。因此,在与上述三类互动相对应的外交统筹安排中,宜主动以制度外交和公共外交的积极行为来消解实力外交的消极后果,使中国的和平发展目标更顺利地实现。^[17]

目前,中国在这方面取得了诸多成就,但从东亚地

区的强劲需求和中国的力量和地位来看,中国还可以更有作为,今后要进一步推动自己参与或主导的各个层面的制度化建设。从东亚地区制度的内容角度来看,仍然要坚持以“10+3”为主渠道,推进东亚各国在政治与安全领域,经济与金融领域,能源、环保、气候与可持续发展领域,社会文化与发展领域,以及知识产权与人权领域的功能性合作,在这些领域创设更多的公共产品,以适应东亚地区快速一体化的趋势。其间,要先经济后政治,再推及社会文化等其他领域。在今后一个时期,东亚区域合作的重点应当放在改善地区经济发展的基础设施硬件与软件建设,以及发展与地区生产网络相适应的基础设施网络和服务网络建设上。同时,鉴于东亚地区的政治互信不足、传统安全合作滞后的现实,中国宜把更多精力放在推动非传统安全合作建设上,如开展反恐合作、打击海盗和保障海上通道安全合作、能源安全与气候变化合作、防灾减灾合作、公共卫生合作等。

从覆盖范围来看,目前构建覆盖全区域的制度因受到美国及其他各种矛盾的制约会有一定难度,因此需要从双边合作入手,同时以双边合作推动多边合作,逐渐构建多边的区域合作组织或网络。目前,尽管东亚地区分散的自由贸易区造成了新的交易障碍、增加了交往的成本,但这种分散的自贸区仍是发展的主流,构建东亚自贸区的动力和条件都不成熟。^[18]尤其是东亚国家大多奉行开放的区域主义,其成员可以不受区域限制进行多重利益选择,在本地区合作存在困难的情况下,它们往往会转向更容易的区外安排。例如,韩国宁可先选择与美国谈判自由贸易协定,再选择与欧盟谈判,而暂缓与日本的谈判,这本身就说明东亚地区制度化的建设还需要形成更多的地区共识。这就要求中国在参与和推动东亚地区制度化建设进程中宜以可操作为原则,切忌好大喜功。

从提供者的角度来看,要认识到今后较长时期内东亚地区制度的主要供应者和维持者还是美国,而中国目前还只是东亚地区制度化建设的重要参与者。因此,中国真正要做的是切实促进东亚地区的合作进程,这关系到中国的核心国家利益。从发展趋势看,东亚地区制度化的最终目标是要建立一个类似东亚共同体的组织,但这个共同体不是超地区组织、对地区事务进行管理,而是在于建立一种新的地区秩序,这种秩序是建立在所有地区成员拥有共同或者共同享有利益的基础之上的。^[19]因此,这种公共产品的建设将是一个循序渐进的过程,谋求的是稳定和良的地区关系,有利于其可持续发展的地区合作机制,而不是谋求地区霸权或支配地位^[20]。近年来,尽管东亚各国政府和学者对建立东亚共同体表现出较高的积极性,但是东亚共同体的主观心理基础还相当缺乏。共同体的建立将是

一个制度先行,而不是心理因素先行的过程。在这个过程中,如何以制度的方式,培育足以支撑共同体相关制度安排进一步发展的主观基础、心理基础,就成为非常现实的问题。^[21]对此,中国需要作出自己的努力和贡献。例如,鉴于目前如何推进和构建“东亚共同体”尚存在不同的认识,可倡议各方在二轨、民间层面上对“东亚共同体”以及“东亚共同货币”等相关问题进行共同探讨和研究,或先从推动中日之间、中韩之间和中日韩自由贸易协定的签订等谈判入手。同时,我们也要重视发挥国内个人、组织、公司等主体,尤其是非政府组织对东亚地区制度化建设的作用。

第二,坚持加强国内制度建设,加快经济结构调整和发展方式转变,提高中国参与和引领东亚地区制度化建设的能力。外交是内政的延伸,中国参与和推动东亚地区制度化建设的进程要与中国国内制度建设和经济结构调整、发展方式转变步调相一致。这里面有两层含义,一是只有中国国内制度非常完善,在此基础上国家实力不断增长,这样才更有能力和意愿向东亚地区供应公共产品。二是中国国内的制度建设和经济结构调整、发展方式转变要更具外部性,即能够在与外部互动中影响和塑造适合内外需要的公共产品,要把东亚地区制度化的供应纳入到国内制度建设和经济结构调整、发展方式转变的范畴中。这也是顺应当今国内政治国际化、国际政治国内化趋势的必然要求。为此,中国要通过深化国内经济体制、政治体制、文化体制、社会体制以及其他各方面体制改革,积极构建更加健全、充满活力的制度体系。^[22]这就要求我们一方面注意利用国内资源和优势促进东亚制度化的创建和维护,塑造一个良好的外部发展环境;另一方面,我们也要用东亚地区的制度化进程推动国内的改革开放,使其成为中国内部积极变化的一个重要动力源。例如,国际金融危机爆发后,东亚地区经济金融合作的动力进一步增强,同时各方对中国扩大内需和进一步开放市场、人民币区域化或国际化的预期也有所提高,我们要抓住机遇,及早加快国内相关制度改革和筹划。

第三,在参与东亚地区制度化建设进程中,中国要注意处理好“破”与“立”的关系,^[23]通过推动改革等方式促使霸权主导性国际制度充分发挥积极作用,同时要设法化解其消极作用。目前,在某种程度上,中国还是现有国际体系的受益者之一,急于和过多反抗这个体系反而容易损害自身利益。在以美国为首的西方国家主导的国际制度中,中国要充分利用这些国际制度的“搭便车”特性,发挥其积极作用,同时通过推动改革来化解其对中国的消极作用。况且,中国目前是全球性大国,但不是强国;是国际秩序的重要参与者,但不是国际话语权的主导者,这就需要中国在推动建立国际新秩序的过程中,更多地研究和借鉴现有国际制度

的精华,同时逐步参与国际新秩序的构建,增强自己的话语权。例如,1997年亚洲金融危机以来,尤其是美国次贷危机引发国际金融危机后,中国在世界经济中的地位和作用进一步显现,我们要以此为契机,推动国际货币体系改革,促进东亚地区经济金融合作。国际货币体系改革、区域金融合作和人民币国际化是中国在国际经济领域要努力的三个方面。这三方面的工作应该协调推进,不可有所偏废。^[24]今后,将货币互换多边化、成立制度化的负责实施区域监控的协调机构、将资金救援与IMF条件性贷款完全脱钩、将东亚储备库倡议做实做大、加快发展东亚区域债券市场,将是东亚货币合作的发展方向。^[25]

第四,在参与和推动东亚地区制度化建设的进程中,中国要遵循稳健、务实、循序渐进、平等开放的原则。东亚地区制度化进程表现出两个重要特点,一是多层次、多领域、多机制和多速度;二是危机驱动作用明显。鉴此,加大对东亚地区制度化建设的努力并不是盲目地去创设面子工程,而应注意遵循一定的原则。要稳健、有选择地推动东亚地区制度的创设和完善。比如,目前宜着力推动建立双边和次区域的自由贸易区,尤其要如期在2010年全面建成中国—东盟自由贸易区。同时,以多种方式积极参与和创建其他区域合作组织或机制等。要倡导平等、协商、合作和共同发展的原则,参与和推动东亚地区制度化建设进程。例如,中国提出以互信、互利、平等、协作为核心内容的“新安全观”,提出“与邻为善、以邻为伴”,“睦邻、安邻、富邻”的政策,以及中国领导人提出的“和谐社会”、“和谐世界”思想,对推动东亚地区新秩序和新制度的建立,推动地区和谐建设都具有重大意义,这丰富了东亚地区制度化的实现途径。^[26]要对东亚制度化持开放态度,以便减少和化解该进程中的阻力。中国改革开放是全方位和面向全球的,因此,中国最终是要完全加入现行国际体系的,而区域体系的建设是中国加入国际体系的有机组成部分和必经步骤,两者是相辅相成的。东亚地区制度化的建设进程也是开放性的,不局限于本地区,而是与全球相联系的。亚太经合组织、东亚峰会和亚欧会议就是很好的例子。▲

注释:

[1] 保建云:《美国维护还是破坏了世界经济的稳定?——基于霸权收益计算的理论解释与实证分析》,《世界经济与政治》,2009年第5期,第17~27页。

[2] [美]罗伯特·吉尔平:《国际关系政治经济学》,杨宇光等译,北京:经济科学出版社,1989年版,第90~91页。

[3] Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, p.144.

[4] Charles P. Kindleberger, “Dominance and Leadership in the

International Economy: Exploitation, Public Goods and Free Riders,” *International Studies Quarterly*, Vol.25, No. 2, 1981, pp.242—252.

[5] Eric Helleiner, “Still an Extraordinary Power, But for How Much Longer? The United States in World Finance,” in Thomas C. Lawton, James N. Rosenau and Amy C. Verdun, eds., *Strange Power: Shaping the Parameters of International Relations and International Political Economy*, Aldershot U. K. and Burlington, VT.: Ashgate, 2000, p.239.

[6] Charlmers Johnson, *Blowback: The Costs and Consequences of American Empire*, New York: Henry Holt, 2004, p.6.

[7] Mancur Olson, in James De Melo and Arvind Panagariya, eds., *New Dimensions in Regional Integration*, New York: Cambridge University Press, 1995, pp.120—121.

[8] Robert Baldwin, “Changes in the Global Trading System: A Response to Shifts in National Economic Power,” in Dominick Salvatore, ed., *Protectionism and World Welfare*, New York: Cambridge University Press, 1993, Chapter 4.

[9] 宋伟:《美国霸权和东亚一体化——一种新现实主义的解释》,《世界经济与政治》,2009年第2期,第57~66页。

[10] 信强:《东亚一体化与美国的战略应对》,《世界经济与政治》,2009年第6期,第48页、55页。

[11] United Nations, *Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration, Report of the Secretary-general*, 6 September, 2001. A/56/326. <http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf>.

[12] 王缉思、倪峰等:《美国在东亚的作用:观点、政策及影响》,时事出版社,2008年版,第1页。

[13] [日]松野丰:《借鉴日元国际化的教训》,《环球时报》,2009年4月8日。

[14] Ian Clard, *Globalization and International Relations Theory*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

[15] 樊勇明:《区域性国际公共产品:解析区域合作的另一个理论视点》,《世界经济与政治》,2008年第1期,第11~12页。

[16] 张蕴岭:《对东亚合作发展的再认识》,《当代亚太》,2008年第1期,第17页。

[17] 李少军:《国际体系与中国的三种外交》,中国社科院未公开发表内部文稿,2009年6月;苏长和:《国内—国际相互转型的政治经济学——兼论中国国内变迁与国际体系的关系(1978~2007)》,《世界经济与政治》,2007年第11期,第11页。

[18] 张蕴岭主编:《未来10~15年中国在亚太地区面临的国际环境》,北京:中国社会科学出版社,2003年版,第266页。

[19] Zhang Yunling, *East Asian Regionalism and China*, World Affairs Press, 2005, Beijing, p.12.

[20] David Shambaugh, *Power Shift: China and Asia's New Dynamism*, University of California Press, 2005, pp.9—10.

[21] 周方银:《共同体与东亚合作》,《世界经济与政治》,2009年第1期,第62页。

[22] 《胡锦涛强调:继续探索把握社会主义现代化规律,更好地把社会主义现代化推向前进》,《经济日报》,2009年9月10日。

[23] 王逸舟:《中国外交的思考与前瞻》,《国际经济评论》,2008年7~8月,第8页。

[24] 余永定:《国际货币体系改革和中国外汇储备资产保值》,《国际经济评论》,2009年5—6期,第18页。

[25] 张明:《次贷危机对当前国际货币体系的冲击》,《世界经济与政治》,2009年第6期,第80页。

[26] 薛晨:《非传统安全与国际公共产品供给——兼论“中国责任论”与和谐世界理念的实践》,《世界经济与政治》,2009年第3期,第66~69页。