

# 东盟的安全政策及其实施

王义桅

随着冷战的结束,地区冲突与区域一体化为世界各种力量与意志的较量和磨合提供了更为广阔的舞台,而亚太地位的上升和格局的变化,使得向来为大国力量交汇的东南亚地区,一方面成为亚太安全的潜藏热点所在,另一方面更是作为亚太地区率先彻底摆脱冷战格局影响,积极倡导新的地区安全机制的实践场所。因此,从东盟视角考察亚太安全,不仅能集中把握其发展脉络,而且能更清楚地认识东盟的政治影响与发展前景。

## 一

冷战的结束给东盟的发展提供了契机,也带来了挑战。一方面,东盟的政治、安全自主性空前增强,彻底摆脱了长期充当冷战期间两大阵营对抗工具的角色。然而,不少东盟政治家认为,跟世界上其它地区比较,冷战的结束给东南亚地区带来的机会(“和平红利”)可能最小。他们普遍担心东盟将会被大国所遗弃。新加坡外长黄根成认为,“我们在大国的战略考虑中可能不会显得突出,因此冷战的结束和国际紧张局势的缓和减少了大国拉拢地区性国家和集团的必要性。”

美国逐步削减其在亚太地区的军事力量使东盟的担心加重了。东盟各国普遍对东南亚地区可能出现的“军事真空”感到不安,于

是在1991年7月与对话国会议中,首次将东南亚安全问题列入讨论的重要内容,这反映出东盟希望通过与外部势力的磋商来解决地区安全问题的努力。

1992年11月美军正式撤出在菲律宾的军事基地,迫使东盟最终去寻求依靠自身力量来维护本地区安全的途径;冷战结束前后的海湾战争与波黑战争,向世界昭示着格局转换造成的“力量真空”所导致的地区侵略与分裂的可怕前景,更促使东盟各国思考本地区的安全命运,重新认识地区安全的依靠力量与保障环境。

随着成员国国内冲突的逐渐平息,以及越南从柬埔寨撤军,直接外部敌人的消失,东盟的团结源泉有待重新开掘;同时,亚太国际关系的不明朗发展,以及由南沙争端而凸现的海洋权争夺态势和经济增长所推动的军备竞赛的加剧……种种因素都促使东盟国家去探索维护本地区安全与稳定的途径与前景,推动着东盟安全实践的不断深入和发展。

## 二

冷战后东盟安全观的变化表现于各个领域,包括对威胁来源的辨识、安全视角与安全

法新社新加坡 1990年12月29日电。

保障观的转变等。

随着冷战的结束,国际格局重组及其所带来的不稳定使东盟国家普遍认识到安全威胁来源的动态性与复杂性,这是东盟探索建立多边安全机制的认识论前提。泰国国家安全委员会秘书长乍兰·军拉瓦涅称,“在近代史上,我们从未有过像今天这样多的选择,与此同时,我们也从未陷入过这样多的需要摆脱的困境。”马来西亚国防部长纳吉布·拉扎克也强调,冷战的结束,使得亚洲的安全“变得不稳定和不可预测”。

基于历史的惯性思维和对地缘性因素的分析,东盟国家普遍把周边大国(尤其是中国、日本和印度)作为威胁自身安全的潜在对象。中国是东盟最大的邻国,历史上由于华人、共产党等问题东盟与中国频生龃龉,长期存在隔阂。如今,中国经济军事现代化的发展,尤其是作为南沙争端方中最强大力量的事实,使“中国威胁论”在东盟地区具有广阔的市场。东盟普遍担心中国崛起后会在南海“发动攻势”,为其经济发展与政治影响寻求资源与优势:“亚洲担心中国将来有可能成为‘军事上的威胁’……中国将越来越拥有力图改变一切它认为对其根本利益构成威胁的国际环境的手段。”(新加坡总理吴作栋语)对日本的警惕更基于历史经验与现实发展所推断:“人们一直担心,日本为了保护其经济利益,通往印度洋的贸易航道和捕鱼权可能再次希望成为军事大国。”同时,东盟对印度、越南等地区性大国的影响也给予了相当重视。东盟“正是认为威胁来自中、印、日,所以强调并致力于用安全体制来填补力量真空”。

正是在对威胁来源的分析的基础上,东盟实现了安全视角的转变,更加突出了安全的经济内涵与地区性观念。东盟各国首先认识到了经济发展与安全保障之间的互动关

系。一方面强调维护安全与稳定的国内外环境才能保持经济的持续增长与繁荣;另一方面也认识到,只有经济发展才能为地区安全提供坚实的保障。正如第 4 次东盟首脑会议签署的《加强东盟经济合作框架协议》所指出的,“经济增长和发展……对于保持本地区的稳定和繁荣是至关重要的。”东盟显然突出强调了经济增长与经济联系对安全的内在基础与外部保障的特殊意义。1991 年首次东南亚地区安全合作会议上,泰国总理阿南说:“实际上我们现在就必须从更广阔的前途,而不仅仅是从军事或战略角度来考虑我们国家的安全的需要。单靠军事力量不再足以保障国家的安全……真正的和平与安全要靠东盟与其它国家建立更紧密的经济和贸易联系来实现。”马来西亚副部长哈米敦·阿里则从安全保障的外部条件揭示了经济因素的作用:“我们力求通过经济增长达到安全,就我们而言,经济的考虑是首位的。如果我们能在经济上吸引我们的邻国,那么,哪个邻国都不会入侵,因为它害怕破坏那种经济联系。”

回顾自身经历,东盟更领会到,其经济的蓬勃发展与地区一体化的成功实践,根源于各国摒弃前嫌、搁置争议、增进信任、倡导地区合作机制、长期不懈地进行紧密经济合作的结果,而正是这种经济合作与繁荣才导致了本地区和平稳定与政治影响力的持续上升。这一点也自然深刻影响了东盟对安全问题的探索。

与经济合作促进安全和稳定思想一脉相承的是东盟集体安全观念的发展。1994 年东盟地区论坛首次会议上,与会国一致认为,不

(美)《航空和空间技术周刊》1994 年 3 月 12 日。  
《国际先驱论坛报》1994 年 1 月 21 日。  
路透社东京 1993 年 5 月 14 日电。  
《南华早报》1991 年 11 月 17 日。  
《东京新闻》1993 年 7 月 25 日。  
法新社曼谷 1991 年 11 月 4 日电。  
(美)《防务新闻》周刊,1994 年 10 月 10~16 日。

应限于军事方面,需要有一个包含经济和社会领域的“新地区安全观念”。东盟认识到,各国政治、经济、文化制度与发展状况千差万别,潜藏冲突,只有强调集体安全观念,摒弃分歧,才能弥补小国缺陷,采取共同行动,对可能出现的冲突进行有效的预防。东盟机制化安全的倡导,正是实践这一集体中安全观念的结果。

安全视角的转变与集体保障观的确定最终导致东盟地区论坛的创建与发展,反映出东盟从过去偏重双边主义(美国保护伞)转向更多求助于多边战略的思想变化。

### 三

通过对安全问题的分析,东盟确定了“信任—机制—预防”三步曲的安全对策。首先,通过区域内外对话,消除彼此猜疑,增进相互信任,尽量排除不稳定因素的干扰;其次,建立多边安全磋商机制,争取周边大国的合作,通过开展大国平衡外交来稳定地区环境;最后,对存在的热点和分歧展开预防外交,逐步解决冲突,争取主动。

东盟清楚,各国社会文化等因素差异较大,容易引起相互猜疑——事实上也存在不少诸如领土争端、宗教矛盾等,安全保障必须首先着眼于内部稳定,摒弃内部分歧,增强彼此间的相互信任。而从经济合作得益于相互信任的认识中,东盟强调政治、安全合作的首要前提——信任的重要性。其次是政治合作方面,即通过区域内外对话,增加彼此意图的透明度与公开性,提高对彼此行动预测的可能性,并将此努力以程序化、机制化方式加以固定。

将信任关系通过程序化加以固定便是东盟的机制化安全对策,即创造场所与规则来维护安全体系之稳定与可靠。具体体现在其

安全机构的建设和安全原则的倡导上。

东盟地区论坛(ARF)即是东盟安全机构建设的重大成果。东盟认为地区威胁来源于周边大国试图“填补力量真空”,争夺地区主导权的努力,因此求得安全的办法就是合理平衡地区外势力的影响,而要求得区域内的相互信任,依靠寻求保护等传统方式显然不再可取:“旨在寻求共识的传统对话形式,可以说是东南亚外交的基础,与地区外大国采取两国结盟的形式,将会卷入大国的利益冲突,这种担心在该地区普遍存在。”因此,东盟采取了将外部力量“拉进来”,变外部威胁为内部间的相互钳制,并以机制化加以固定的“融合战略”,通过建立多边安全体制来巩固信任关系,求得和平与稳定及自身的安全主导地位,而这也是着眼于东盟内部需要的结果。

最能体现东盟这种“融合战略”的是其对越、中、美三国的态度。1995年东盟最终吸纳越南“入盟”既反映出东盟扩展军事力量与政治影响的努力,又是其以“融合战略”消弥长期威胁的成功。力争使中国适应东盟,避免去适应中国是东盟创立安全机制、把具有潜在威胁的大国纳入多边对话的场所这一战略的最好体现。对美融合战略更多表现为追求自立基础上的倚重性。东盟国家始终认为,美国既是东南亚地区稳定与力量平衡的保障,也是其经济增长和本地区战略通道安全的依靠。因此,“东盟国家把美国看作是抗衡中国和日本,确保这两国之间的任何对立情绪不致失控的非常重要的力量,它们急于确保美国不会退出。”

机制化安全策略的第二个方面是安全原则与理念的倡导。其用意也在于约束大国行为,扩大地区影响。1994年7月25日发表的

《朝日新闻》1997年4月9日。  
《芝加哥论坛报》1993年5月20日。

东盟地区论坛首次会议主席声明宣布,“与会国一致同意把东南亚条约的宗旨和原则作为处理国家间关系的行为准则以及建立信任、实行预防外交和进行政治与安全对话的唯一外交工具”;次年底的首脑会议上东盟又作出决定,要求区域外大国加入提倡尊重主权与和平解决争端的《东南亚友好合作条约》(巴厘条约);1992年第25届东盟外长会议还特别针对南中国海问题发表声明,此举的目的显而易见:“希望以此作为国际行为法典,来规范大国的行为,从而维护小国的利益”。这表明,东盟的目标是使自己在国际事务中具有更大的发言权,旨在使周边大国“培养对话与合作习性”(印尼外长阿拉塔斯语)。

同时,东盟对自身安全合作也给予了相当重视,强调加强军事合作,增加防务计划透明度等。当然,“加强军事合作都是希望通过团结与合作加强对中国等区域外大国的发言权的一种小国的本能行动。”目前,东盟更多的仍是实施大国平衡外交战略,这是东盟“融合战略”的继续与深化,是这一战略设想的具体运用与成功实践。

“东盟也许没有足够的统一军事力量来保持中立,然而其军事力量仍可以决定性地改变东亚的力量平衡。”菲律宾总统安全顾问、国家安全理事会会长约瑟·阿尔芒特的这一认识深刻反映了东盟视中立为其根本目标,然深知其难,转而依靠影响大国力量平衡、争取地区均势来有效维护地区和平与稳定,以确保自身安全的用意与努力。正如李光耀所认为的,“亚太是大国利益交织的地区,只有保持大国的力量对比的均衡,才能有效地维护亚太的安全与稳定,而美国继续留在亚太是建立大国均衡的关键。”

总体上,东盟的大国平衡外交策略是:军事上借助美国,政治靠拢中国,经济上倚重日本,并对各大国采取普遍交好、保持距离、以

此制彼的战略,以趋利避害。同时,通过创立安全机构,区分对话国、伙伴国、观察员等不同合作伙伴身份,自主性地对各平衡因素有所侧重,开展类似“三环外交”的策略,求得自身的安全主导地位。

体现对美国特殊重视的是新加坡东南亚研究所达春哈的认识:“美国的军事力量虽然人数不多,但可以起到‘伴网’的作用,任何国家都不会在冲突中与美国交锋。”但同时,东盟又对美独霸亚太的野心十分警惕,因而主张让中国参与亚太事务,让日本发挥更突出的作用,以阻止美国对东南亚的全面控制。

东盟国家对中国的政治影响十分重视,支持中国在国际上维护发展中国家和亚洲地区权益的努力,赞成中国以和平共处五项原则建立国际政治、经济新秩序的主张,在反对发达国家借人权干涉他国内政等方面坚决支持中国的立场,但另一方面东盟又十分担心中国会寻求扩大自身政治军事影响,因而其大国平衡外交的实质,“主要是对中国的关系,即利用美、日、俄三个区域大国来牵制中国”。

对日本的经济影响东盟也存有矛盾与疑虑。一方面,希望日本能够在帮助东盟经济发展上发挥更加积极的作用,希望能够由日本担负起领导亚洲地区经济发展与合作的角色;另一方面当日本对东南亚地区的投资超过美国时,东盟又积极寻求利用美国新的投资来抵消日本的扩张。

东盟地区论坛“三步曲”中的又一步是推进预防外交策略和探讨逐步解决冲突的途径,即在加强平等的磋商与对话,增进相互信

《星洲日报》1992年7月28日。

《日本经济新闻》1996年7月20日。

《亚太参考》1997年4月7日。

马勇:《李光耀的美国观》,载《东南亚》1996年第4

期。

《基督教科学箴言报》1993年11月17日。

《日本经济新闻》1996年7月20日。

任的基础上倡导以和平的方式解决争端和分歧。预防外交本身即是东盟体会到安全威胁来源的动态性与复杂性的结果,其目的除消除冲突发生外也是基于这种认识,即:“开展谈判,采取更灵活的手段和达成一些妥协是唯一能避免遭到排挤的办法”。1992年东盟发表南中国海问题声明便是开展预防外交的重大步骤。当然,预防外交只是一种有益的补充,并非依赖性的、始终奏效的手段。

总之,东盟的安全对策可概括为:经济出安全、信任促安全、机制保安全、双边加多边才安全、预防外交解决不安全。

#### 四

“东盟已成为整个亚太地区各国可以借助进行对话,促进相互谅解和建立信任的主要工具。”东盟的“工具效应”既是东盟安全实践成功的依托,也是其局限性所在。

由于东南亚地区向来是大国力量与意志交锋的舞台,因此,东盟的发展历程在一定程度上反映了世界发展之走势。其小国引导大国合作的成功实践,即是经济成功推动安全合作的典范和亚太地区崛起为世界中心地位的明证。东盟经济与政治合作的成就,尤其是地区多边安全合作机制的有效运作,是对世界和平与发展的积极贡献。其在非军事框架内寻求亚太安全方案的努力以及其经济安全与集体安全观等代表了安全发展的全新理念与进步倾向。

但是,东盟的安全实践也受到种种因素的挑战与制约:成员国内部的冲突,对地区主导权的争夺,各国经济发展的不平衡,东盟整体实力的弱小,周边大国关系的不稳定以及其安全机制所隐藏的固有脆弱与矛盾等。

东盟本身即是亚太地区多元化社会的缩影,内部潜藏隐患,关系有脆弱的一面。正如

雅加达战略和国际研究中心的高级研究员查拉蒂·索万多诺所描述的:无论是领土争端,边界纠纷还是移民和人权问题,哪一个出现问题都可能分裂东盟。“任何一个争端都有可能变成某一天分裂东盟的一颗定时炸弹”。

东盟各国内部与相互间发展不平衡也给东盟未来的发展带来了挑战。随着“大东盟”局面的基本形成,国家利益与地区利益间关系愈来愈难以协调;其决策机制的一致性原则也更难以取得实效。东盟历史上长期缺乏稳妥的共同地区利益观,发展目标与对策均具有很强的应急性和功利性,其内部团结很大程度上依靠外部威胁的刺激。这些都是限制东盟未来发展的根本性因素,必将极大牵制其作为未来亚太一极目标的实现;而对外部环境,尤其是对于周边大国的认识态度上,东盟各国基于历史的渊源与现实国情的考虑也是各具千秋,突出表现在对“中国威胁论”的认同和对美亲近、依赖感的差异上。这是东盟推行大国平衡外交的脆弱性所在。

种种一体化内在障碍制约着东盟地区论坛的发展前景。虽然,在建立安全保障对话信赖措施和开展维护和平及制止地区纠纷方面,东盟地区论坛确实发挥了不少作用,而且其存在于格局转换时期仍具有相当的必要性与必然性。正如伦敦国际战略研究所1995~1996年战略研究报告亚洲部分所指出的:“亚太国家断定,在目前情况下,乞灵于均势是不实际的。因此,东盟地区论坛仍是共同安全的唯一手段,尤其是中、美、日,只要想进行有可能实现共同克制的任何对话,就必须利用这个仍处于初级阶段的多边安全机构。”但报告也指出,东盟地区论坛“贡献不大”;是“一条腿的”;“没有规定它要去解决在冲突中

〔法〕《世界报》1996年8月21日。  
香港《亚洲周刊》1995年8月18日。  
《亚洲华尔街日报》1994年6月10日。

使用武力问题,或帮助解决冲突”,它只是一种对话的场所。当然也应看到,“在亚太地区没有任何多边安全安排的潜在机构的情况下,东盟地区论坛为本地区的大国之间的外交接触和对话提供了一个有助益的场合,而亚太稳定和秩序的前途是有赖于这些大国的。”因此,东盟地区论坛的发展有赖于美国的支持和中国的参与,大国的目前需要和关系未定型是东盟大国平衡外交得以成功实施的关键。可以认为,论坛在很长一段时间内仍将是一个主要讨论亚太地区政治和安全合作问题的非正式磋商场所,难以实现真正机制化,不会朝取代现有的解决安全问题国际或区域机构的方向发展。它既然是亚太国际关系格局变动的产物,从长远看,只能是一种过渡性的安全组织安排。

同时,东盟倡导的信任措施、机制化安全原则、预防外交在理论和实践上都存在很大的矛盾与局限性。首先,基于共同对付外部威胁、发展壮大自己而推动的信任关系是有限度的,信任的内在基础仍有待巩固和进一步挖掘,而与区域外部信任关系则更难以求得稳定和持久;其次,就机制化安全原则来说,还缺乏切实的实践保障,很大程度上只是弱小国家的美好意愿,真正的约束力和实效性有限;最后,所谓“预防外交”,更多也是一种理念,实际作用有相当局限性。

纵观冷战后的亚太格局变动与发展趋向,中、美、日、俄四大国关系是其主导性因素。大国关系不稳,发展态势未定型是亚太地区国际关系的既存事实,大国关系最终将决定亚太地区安全格局之走向。不论东南亚还是东北亚的安全格局都是大国力量平衡的产物。随着大国矛盾的日益深入发展,东盟“半家庭式”安全合作模式和旨在寻求主导地位的“融合战略”将会面临越来越大的挑战。东盟势单力薄,难以真正起到引导大国、完全独

立主宰地区事务的作用。

东盟地区论坛对亚太安全体制不无启发性,其松散性结构本身即是亚太多元化社会的证实,而这种社会现实必然导致亚太安全机制的多元化发展。正如日刊认为的,“建立亚太地区的安全保障框架,在东北亚、东南亚以及西太平洋地区内分别进行,更为现实。”这表明,东盟安全体制推广至整个亚太地区的可能性不大,其影响自然有限。而且,东盟倡导的安全体制仍局限于传统均势,双边联盟性因素(如美菲、美泰军事联盟关系)还具有相当影响,其未来发展趋向不定;跨国事务、全球问题等尚需大国主导;这也是东盟安全机制建设的局限性所在。

另外,亚太经合组织(APEC)的深入发展使东盟的“主体性”日益削弱,导致东盟安全合作的经济基础不断弱化,美国虽称积极参加东盟倡导的多边安全对话,但只是把它作为其双边联盟与前沿军事力量存在的一种补充,近年来还逐渐将兴趣转移至发展亚太经合组织的安全合作职能以确保其主导性地位上。因此,过分倚重美国力量存在的东盟安全机制建设短时期内仍难以取得突破性进展。

东盟地区论坛、东盟对地区安全实践的探索所面临的种种矛盾与挑战,归根结蒂,都是冷战后多边安全体制本身所遇到的问题,是东盟地区独特的地缘性影响和东盟作为小国联合体的事实以及亚太国际关系演变等因素综合作用的产物。

(作者单位:复旦大学国际政治系)

美联社伦敦 1996年7月15日电。  
(日)《世界周报》1991年1月29日。