

东亚合作安全的现状与前景

吴 心 伯

合作安全与安全合作是两个不同的概念。安全合作以特定的假想敌为目标,实行威慑战略,是冷战时代集团政治的产物。而后冷战时代的合作安全又称共同安全、集体安全,它通过多边安全机制,包括对话机制、信任机制、安全机制和军控机制等,谋求增加相互信任。

东盟地区论坛

东亚合作安全目前最主要的成果是1993年7月“东盟地区论坛”的建立,至今已召开两次会议。东盟国家大力推动地区合作安全,是由于对冷战后的东亚安全形势感到担心。主要表现在以下几方面:^① 1.担心其他大国会填补苏联和美国留下的力量真空。2.担心地区争端尤其是领土争端激化而引起军事冲突。3.担心出现地区军备竞赛。冷战结束以后,东亚国家的国防开支和武器采购增长迅速,最近几年东亚和南亚占了世界军火进口的1/3左右。虽然严格意义上这还不是军备竞赛,而只是国防现代化的正常需要,但无疑存在着军备竞赛的潜在压力。

东盟国家希望多边安全机制有助于实现以下目标:使美国继续积极参与本地区的事务,对本地区的安全与稳定承担责任;对地区大国进行牵制;在地区成员之间建立相互信任,促进在安全事务上的合作;从长远看,要建立一种机构性框架,在这个框架内通过谈判解决地区成员之间的纠纷。^②

美国对东亚地区的合作安全持积极参与的态度。克林顿政府亚太安全战略的三个支柱之

一即是促进多边安全对话。美助理国务卿洛德在东盟论坛首届会议上曾表示,美国参与该论坛有三个目的:表明美国在该地区力量与利益的存在;同其他国家一道成功地发展这个新的论坛;在会议上和双边会谈中讨论一些具体问题。^③美国防部于1995年2月发表的《东亚战略报告》称,东盟地区论坛能够在传递各国政府的意图、消除紧张局势、限制军备竞赛以及培养在安全事务上相互磋商与合作的习惯方面发挥积极作用。^④但是美国的真正意图,是在它适当收缩在本地区的力量的背景下,通过多边机制维持美对地区安全事务的影响力,并对崛起的地区大国进行牵制。

日本是东盟国家之外对建立地区安全论坛最积极的国家。日本不满意它在安全问题上一味听命于美国的现状,希望通过该论坛的活动加强同东南亚国家的关系,扩大日本在地区政治与安全事务上的影响,并确保冷战结束后升温的南中国海主权纠纷不致影响日本在该地区的海上通道。

中国赞成就亚太安全问题进行双边和多边的、多层次、多渠道的对话,希望东盟论坛成为亚太国家在政治和安全问题上扩大共识、增加信任的对话场所,使安全态势进一步改善,更加有利于中国的经济发展。同时,中国认为东盟论坛的发展应充分考虑到本地区历史和现实的特点,通过对话求同存异,增加共识。只有把论坛的发展建立在共同利益和共同需求的基础上,才能使之得到健康发展。^⑤

1995年东盟论坛文莱会议发表的主席声明,提出该论坛的发展将分三个阶段,即促进建立信任的措施,发展预防性外交以及制订对

付冲突的方式方法。这显示出东盟的长远目标可能是要使地区论坛变成一个制度化、组织化的安全机构。

东北亚安全机制及亚太经合组织机制

关于东北亚多边安全的建议出现得比较早。1986年和1988年,前苏联领导人戈尔巴乔夫两次提出有关东北亚合作安全的倡议,主要内容是建立海上安全信任机制。这个建议遭到美国反对,因为美国认为苏联的真正动机是削弱美国在本地区的海上力量优势。1988年10月,韩国总统卢泰愚在联大会议上提议召开“六国协商会议”,由美、苏、中、日及两个朝鲜参加,主要着眼于解决朝鲜半岛的安全问题。1992年11月,俄罗斯总统叶利钦提出召开由上述6国参加的“东北亚多边磋商会议”,作为建立亚太集体安全机制的第一步。克林顿政府也赞成建立东北亚安全对话机制。洛德多次公开表示,东北亚需要有一个类似于东南亚那样的安全论坛。美国防部《东亚战略报告》称,历史上,东北亚是大国利益相互冲突最激烈的地区,因此东北亚独特的、长期的安全挑战要求进行次地区的安全对话;美国将与其盟国日本和韩国密切磋商,以发展这一对话机制。^⑥为了给这一论坛的建立奠定基础,美国参加了一系列包括中、日、俄、韩在内的关于东北亚安全的学术会议。

美国认为,东北亚的合作安全主要是解决朝鲜半岛问题,包括在两个朝鲜之间建立信任措施,解决北朝鲜的核问题,在朝鲜半岛建立新的和平机制,推动南北方的军备控制与裁军。至于北方四岛问题,由于它主要是俄日双边的领土争端,在双边机制内解决的可能性不大。要成立东北亚安全论坛,关键是要有朝鲜加入。朝鲜已经表示希望加入东盟地区论坛,但是在近年美、中、日、俄、韩等国就东北亚安全问题进行的对话中,朝鲜只参加过一次预备性会议。由于朝、美、韩之间在朝鲜半岛问

题上仍有不少分歧,东北亚的合作安全还有一段路要走。

近年来,一些美国学者还提出模仿欧安会模式,在亚太建立全地区的安全机制。由于亚太经合组织(APEC)是一个泛地区的经济合作机制,他们设想发展APEC的政治与安全功能,并使之结构化,以解决整个亚太地区的安全问题。APEC模式积极的一面是其广泛性和权威性。目前该组织有18个成员,囊括了亚太地区的主要经济力量。自1993年以来,已成功召开两次首脑会议,其威信正在逐渐提高,政治影响超过任何其他地区性组织。然而APEC也有一些制约因素,如:台湾、香港虽是APEC成员,但不是主权国家,没有资格讨论安全问题,因此APEC不适宜设立安全议程;东盟国家担心大国将支配这样一个泛地区的安全论坛,并大大降低东盟地区论坛的重要性。此外,APEC增加安全功能,还可能影响该组织的主要使命,即促进地区经济合作。目前支持APEC模式的主要是澳大利亚、加拿大和美国,由于多数国家对此缺乏兴趣,在可预见的将来,APEC不大可能增加安全议程。

多边安全机制与地区安全格局

亚太地区的多边安全机制是对冷战后地区战略环境变化的一种反应,因此,对这个问题的分析必须联系到正在酝酿中的新的地区安全格局。目前有关各方对这一格局大致有三种不同看法。

第一是以美国为中心的安全格局。自二战结束以来,美国一直在地区安全中发挥主导作用,前沿军事部署和双边安全同盟是支持这一主导地位的两个手段。冷战结束后,美国对其在本地区的力量部署进行了调整,但并不打算放弃它的支配地位。美国防部《东亚战略报告》显示美国决心继续在本地区的安全事务中发挥关键性作用。日本和韩国支持美国的核心地位。日本前防卫厅长官爱知和男表示,亚洲的

安全体系应该以美日安全体制和韩美同盟关系等以美国为中心的框架作为基础。韩国并强调, 多边安全必须完备韩美两国之间的同盟关系而不能与之对立。^⑦

第二是多边格局。从正式和非正式的地区安全对话开始, 逐步形成制度化的多边合作安全结构, 以应付地区内的各种安全问题。多边格局旨在平衡大国的力量, 充分发挥中小国家在安全事务上的主动性。东盟国家普遍支持这一思路。

第三是均势格局。这种观点既不赞成欧安会式的地区安全机制, 也反对某个国家主导的安全格局。它强调通过发展综合国力、增强自身实力以确保本国安全, 同时通过改善政治关系, 加强经济合作, 就地区安全问题进行双边与多边的对话与磋商来促进地区安全。目前东亚最重要的是中、日、美之间的均势, 同时中、俄、日、美四角均势也会变得越来越重要。在均势体制中, 大国协调是解决地区安全问题的主要手段。在东南亚, 主要是中、日、美协调, 在东北亚, 还要加上俄国。虽然这一手段突出了大国主导, 但在某些情况下其有效性却是值得重视的。

在这样一种格局最终形成之前, 前述三种因素, 即美国的影响、多边体制和均势机制都将在不同程度上发挥作用。美国的军事存在和双边安全同盟仍将被它的盟友视为稳定性因素; 多边安全对话推动信任措施的建立, 并培养地区成员在安全事务上合作的习惯; 一个松散的均势使地区战略格局在总体上保持平衡, 大国协调在处理重大危机时仍不可缺少。总体上看, 随着地区成员之间政治关系的不断改善, 经济合作的稳步增强和地区安全环境的良性发展, 东亚国家在地区安全上的发言权将显著上升。

影响东亚合作安全的诸因素

从积极方面看, 首先虽然中美、日美、日

俄等双边关系中还存在着这样或那样的问题, 但总体上是正常的。大国之间的关系不存在战略对抗因素, 从而为本地区的合作安全提供了一个积极的框架。其次, 日益加深的经济交往促进了地区一体化和相互依存, 这使各国在维持地区的和平与稳定方面有共同的切身利益。在亚太地区, 安全问题不再局限于军事方面, 而愈来愈多地通过经济和外交活动体现出来。

在消极方面, 首先是各国安全观和安全利益的差异。多数东亚国家所面临的安全问题主要是双边的, 这使合作安全缺乏一个统一的支点。其次是政治因素的影响。美国在人权问题上强加于人的做法引起东亚国家的强烈不满, 日本对侵略历史不肯彻底认罪使很多深受日本军国主义之害的亚洲国家戒心犹存, 这些都会影响到国家间的信任和在安全问题上的合作。第三是集团政治的影响。美国与日、韩、菲、泰、澳的双边安全同盟关系, 以及英国与澳大利亚、新西兰、新加坡、马来西亚等国的防务协定, 均是冷战时代的产物, 是集团政治的表现。虽然冷战的结束一度使维系这些同盟的纽带大为松弛, 但近年来又有复兴的趋势。美国《东亚战略报告》不仅表示要把美国的前沿军事部署维持在目前水平上, 而且强调要在新形势下强化日美安全体制。据悉克林顿在出席大阪APEC会议期间, 将同村山首相共同发表调整日美同盟的宣言。东南亚方面, 五国协定的成员于1994年10月在马来西亚召开参谋长联席会议, 决定自1997年起每3年举行一次陆海空联合演习, 其中的海上演习在南中国海举行。此外, 1995年8月, 美、英、澳、印尼、马来西亚和新加坡等国军队在澳大利亚举行了联合军事演习。这些以军事同盟和安全条约为基础的安全合作有强化军事集团的危险, 在本质上违背了合作安全的精神。

鉴于美国在亚太战略格局中的关键地位, 它在东亚安全问题上的立场将极大地影响着地区合作安全的走向。克林顿政府虽然对多边安全采取比较积极的态度, 却无意以多边机制取

代现有的安全安排。一些美国学者提出美方关于多边机制的四原则，即：美将在亚洲保持无限期的军事存在；日本不应谋求实行独立的防务政策，在发展多边机制时，应与美国保持密切磋商；日美同盟是多边安全机制的基础；地区的稳定是由双边主义和多边主义共同促进的，双边主义和多边主义并不相互排斥。^⑥这表明美国眼中的合作安全只不过是冷战时代延续下来的安全合作的一种补充而已。合作安全不针对特定的假想敌，但美国一些朝野人士大肆渲染的“中国威胁论”，以及美国东亚安全战略的调整，都显示冷战终结后美对中国的戒备心理有增无减。再联系到美国在东亚安全问题上的一些动作，人们不禁要问：美国是真的要以多边机制促进地区的稳定，还是以此作为向某个国家施加压力的手段？最后，美国在军售问题上的不负责任态度也妨碍着东亚合作安全的推进，使东亚合作安全的重要目标——防止军备竞赛、建立军控机制面临严峻挑战。

注：

- ① 拉里·尼奇，《东亚地区安全磋商组织及其对美国的含义》，国会研究报告，94—79F，1994年1月14日，第2页
- ② 同上，第4页
- ③ 美新署华盛顿1994年7月20日电
- ④ 美国防部国际安全事务办公室：《美在亚太地区的安全战略》，华盛顿，1995年2月，第13页
- ⑤ 钱其琛副总理在东盟地区论坛首次会议上的发言，新华社1994年7月25日电
- ⑥ 《东亚战略报告》，第13~14页
- ⑦ “日本希望与韩国扩大军事对话”，《东亚日报》1994年1月27日；韩升洲：“东北亚的多边安全”，《东亚日报》1993年8月19日
- ⑧ 日本国际政策研究所与美国海军分析中心研讨会纪要：《日美同盟与东亚安全机制》，1995年1月，第24页

(作者是复旦大学美国研究中心副教授)

(上接第3页)

副部长加滕近日称，美国要把今年称作“东盟年”，准备在很高水平上极大地重视东盟。^⑦ 欧盟在调整其亚洲政策时也把东南亚摆到很高的位置上。1994年成立的“亚太安全合作欧洲理事会”近日提出，欧洲的政治利益覆盖东南亚及东北亚，但东南亚对欧洲最关键。^⑧ 东盟则积极同各个大国都发展关系，不使任何一个大国主宰亚洲事务。东盟在主动倡议建立东亚-欧洲首脑对话机制时，就直言不讳地说也要借用欧洲的力量来制衡亚太地区大国。东盟的崛起对美国或日本谋求地区主导权的企图正在形成越来越有力的制约。

* * *

上面提到的影响美国与其他大国关系发展的新因素或新特点，看来都不是一时的现象。大国间关系的逐步理顺，取决于各大国都根据冷战后的形势变化来正确调整本国的对外政策。特别重要的是，继续保留着若干冷战思维的美国要正确估计形势，平等对待其他大国，扫除同其他大国关系发展中的各种障碍。只有这样，才能使大国关系的发展不断推进世界的稳定和发展。

注：

- ① 英《金融时报》1995年7月10日，7月31日；《星期日泰晤士报》1995年8月8日；《独立报》1995年8月18日；美《国际先驱论坛报》1995年7月25日，7月27日；美《华盛顿邮报》8月10日，8月12日
- ② 日本外务相河野阳平文章，日《外交论坛》1995年第1期
- ③ 美《华盛顿邮报》1995年7月30日
- ④ 洛德1995年2月9日在众院国际关系委员会的讲话，6月27日在该委员会亚太小组委员会的讲话
- ⑤ 克里斯托弗1995年1月20日在哈佛大学肯尼迪政治学院的讲话
- ⑥ 英《金融时报》1995年7月12日
- ⑦ 加滕1995年9月18日在马尼拉记者招待会上的讲话，美国驻华大使馆1995年9月19日《新闻简报》
- ⑧ 美《国际先驱论坛报》8月19日~20日

(宋以敏是中国国际问题研究所研究员、本中心特约研究员)