



变动中的亚太政治与安全格局

吴心伯

90年代以来,亚太在经济迅速发展的同时,也经历着一系列重大的变化,这主要表现在:在政治上体现为大国谋求主导权的趋向和小国发挥主动性的努力;在安全方面,则出现了积极加强军事力量和推进地区合作安全的势头。

一、主导权与主动性

争夺亚太的主导权,美国走在最前面。冷战时期,美国的对外战略以政治与军事因素为导向,对外政策重心在欧洲。后冷战时代,经济因素成为国际关系的主题,亚太这个舞台的份量急剧上升。华盛顿的决策者相信,美国的经济前途在亚太地区。负责亚太事务的助理国务卿温斯顿·洛德强调指出:“今天,对美国来说,没有什么地方比亚太更重要;明天,在21世纪,没有哪个地区象亚太那么重要”^①。为了掌握亚太的主导权,美国打出了三张牌。首先,提出建立“新太平洋共同体”的口号,并以亚太经合组织作为实现这一目标的重要手段。1993年7月,克林顿总统在他的亚洲之行中,呼吁建立以“共同力量、共同繁荣、共同致力于民主价值观”为基础的“新太平洋共同体”。华盛顿的如意算盘是,这个有形或无形的共同体如同一条纽带,把亚太国家联系在一起,而美国凭借其政治、经济和军事上的综合优势,将占据“共同体”的头把交椅。为了推动这个共同体的形成,美国采纳了澳大利亚的建议,把亚太经合组织部长会议升格为非正式首脑会议,并作为东道主于1993年11月在西雅图主办了首次会议。洛德宣称:“美国制定亚太政策,以亚太经合组织为核心。亚太经合会形成的网络将成为新的太平洋共同体。亚太经合会将协助美国在亚

太地区不仅从经济着眼,而且将从安全与政治观点作通盘考虑”^②。其次,制定重视亚太的外交方针。华盛顿通过举办APEC第一次非正式首脑会议和参加第二次会议,表明了面向亚太的姿态。1994年以来,美国不同程度地改善了与亚洲一些国家的关系:取消对越南的经济制裁,实现了两国关系的正常化;解决了几年来一直困扰中美关系的对华最惠国待遇问题;同北朝鲜就核问题达成了框架协议;与日本的贸易谈判取得了突破。第三,运用政治、经济、军事的整体优势,促进美在亚太地区的影响。政治上,美国在亚太积极实施以推进民主价值观和市场经济为核心的“扩展战略”;经济上,利用多数亚太国家对美国市场、资金和技术的依赖,积极推进亚太经合组织的制度化和地区贸易的自由化,防止亚太国家实施贸易保护主义,以使美国商品和劳务更多地占领亚洲市场;军事上,美国继续在亚太保持强大的军事存在,并通过与日、韩的安全纽带,在地区安全问题上拥有很大发言权。

除美国之外,日本是亚太主导权的另一个有力竞争者。两极格局结束后,日本挟经济大国、金融大国、债权大国和科技大国的优势,意欲在世界舞台上扮演政治大国的角色。为实现这一目标,日本一面积极争取成为安理会常任理事国,一面谋求在亚太占据有利地位。日本在1991年对外交政策作了重大调整,突出与亚太各国关系的重要性。经济上,日本开始推行“脱美入亚”战略,以直接投资为主,采取贸易、投资和经援“三位一体”的做法,大力推行“雁行模式”。

日本亚太政策的重点是发展与以东盟为核心的东南亚各国的关系。日外相河野洋平在去年7月的东盟外长扩大会议上表示:“要比过去更为加深与东南亚各国的关系”^③。目

前日本是东南亚国家主要的贸易伙伴、投资伙伴和援助国。此外,通过参加“东盟外长扩大会议”和“东盟地区论坛”,日本还同东盟建立了政治和安全领域的关系。与此同时,日本继续强调日美轴心的重要性,以借助美国的力量和政治影响来提高日本在亚太地区的发言权。因此,东京对马来西亚提出的成立“东亚经济核心论坛”的建议,虽内心赞成,但碍于美国反对,一直不愿积极表态。在对华关系方面,日本一方面认识到发展对华关系有利于促进它在亚太的政治地位,并使日本商界从中国的经济起飞中获得更多的实惠,因此其对华政策有别于西方发达国家;同时,东京又对中国心存疑虑,担心崛起的中国将对日本的利益构成挑战,在台湾问题和军事现代化问题上做文章,以牵制中国。此外,东京以日援为基础稳步推进日蒙关系,加快同北朝鲜建交谈判的步伐,将恢复对缅甸的开发援助,从而使日本的东亚外交表现出全方位的态势。

冷战结束后,鉴于地区战略格局的变化,东盟国家积极发挥其在地区事务上的主动性。近年来,东盟在地区政治、经济和安全事务中扮演了越来越活跃的角色。为促使东亚安全形势的良性发展,东盟倡议成立了“东盟地区论坛”,并于1994年7月在曼谷召开首次会议,包括俄、中、美、日四国在内的18个国家和机构的代表出席,就本地区的和平与安全交换看法。11月,印度尼西亚主持召开了亚太经合组织第2届非正式首脑会议,会议通过的《茂物宣言》对促进区域经济合作和贸易自由化具有历史性意义。在大力开展地区合作的同时,东盟注意维护其独立性和自主性。马来西亚提出了“东亚经济核心论坛”的设想,把美、加、澳等国排除在外,并表示即使日本不参加也要成立。一些东盟成员明确反对亚太经合组织的制度化趋势,担心它会取代东南亚一体化进程。1994年5月,由东盟6国和越南、老挝、缅甸、柬埔寨参加的“东南亚十国非正式会议”提出组建“东南亚共同体”构想,其目的是建立类似欧洲联盟的区域内国家关系网,在21世纪发挥政治、经济、文化和道义

上的重要作用。东盟还注意开展与中、日、美等大国的“均衡外交”,防止出现大国主宰地区事务的局面。对美国,强调其在促进地区经济合作和维护地区稳定方面的作用,同时提防华盛顿政治上的霸权主义倾向;对日本,主张它与亚洲国家尤其是东盟协调一致的基础上发挥更大的政治作用;对中国,东盟既希望我更多地参与地区事务,同时又对我军事实力的增长和政治影响的扩大抱有戒心。

二、国防现代化与合作安全

进入90年代以来,随着地区安全形势的变化,亚太国家普遍加快了国防现代化步伐。各国首先对兵力结构进行调整,重点发展海、空军,组建快速反应部队,提高对局部冲突的应付能力;同时,还不同程度地增加国防预算,推进武器装备现代化。一些东盟国家由于经济实力的增长,加强军事力量的势头颇为强劲。新加坡计划建立快速反应部队和部署F-16战斗机。泰国到1997年将拥有小型航空母舰,成为继印度后第二个拥有航母的亚洲国家,泰国空军也增加装备F-16战斗机。印度尼西亚在1996年原东德的舰艇交付完毕之后,将拥有东南亚实力最强的海军。马来西亚根据1991年开始实施的第6次“马来西亚计划”,预定每年投入相当于24亿美元的资金,用于实现国防现代化。马来西亚陆军新组建了快速部署部队,空军则以俄罗斯的米格-29M和美国的F/A18D为主力战机。

在东亚国防现代化的浪潮中,日本走向军事大国的动向尤其令人关注。在新保守主义势力抬头和谋求政治大国地位的背景下,日本政府越来越重视军事力量在国家实力构成中的作用,通过增加军事预算、军事现代化和军事装备国产化,推动日本成为军事强国。根据伦敦国际战略研究所《军事力量对比:1993-1994》显示,日本1993年的军事预算占世界第二位,仅次于美国。日本海上自卫队配备有最新式的“宙斯盾”式驱逐舰,是除美国之外唯一拥有这种舰只的国

家。日本空中自卫队装备了160余架高性能F-15战斗机,规模仅次于美国。1992年7月日本向海外派出首批自卫队后,1994年又以参加国际维持和平行动名义向卢旺达派出自卫队。11月,日本内阁正式批准了国会通过的“自卫队修改法案”,该修改案规定必要时自卫队可派飞机去海外“救助日本人”,这表明日本在通过并实施向海外派兵法案后,在加速自卫队走向海外方面又迈出了新的一步。根据日本现行宪法第9条的规定,日本不能拥有海空军和其它战斗部队,这是日本成为军事大国的主要障碍。日本政治保守势力正在积极酝酿取消这一条款。

美国继续在西太平洋保持强大军事存在。1993年10月美国国防部发表的《全面评估:新时期军事力量》报告表明,克林顿政府计划将驻扎在东北亚的美军维持在10万人左右,与驻欧洲的美军数量相当。今年2月公布的《美国亚太地区安全战略报告》宣布,取消布什政府制订的在90年代分阶段削减美在东亚驻军的计划,美国在亚太保持强大军事力量有几方面原因。首先,美国认为东亚从朝鲜半岛、台湾海峡到南中国海都是潜在的冲突爆发点,特别是朝鲜半岛,被视为冷战后美国有可能卷入局部战争的两个热点之一;其次,美国在亚太的政治和经济利益都在上升,强大的军事存在将有助于保护和促进本国利益;再次,在中国和日本的力量不断上升的背景下,美国希望以其军事存在来维护地区的均势。

亚太安全形势的另一特征是国家间加强防务合作,并积极探索建立新的安全机制。东盟国家之间、澳大利亚与东盟之间的军事合作包括制定联合防务计划、共同训练和协作采购装备等。英、澳、新(西兰)、马、新(加坡)五国联防部队1994年10月在马来西亚召开参谋长联席会议,宣布1997年起每三年在南中国海举行一次陆海空联合演习。今年8月来自马来西亚、新加坡和印度尼西亚的部队,将与来自澳大利亚、美国、英国等国的部队在澳大利亚举行大规模的“袋鼠”95防务演习。澳大利亚国防部的高级官员认为,这将最终可能发展成冷战结束后一个新

的地区性安全体系。

地区安全机制是后冷战时代的产物,它与冷战时期的军事集团不同。军事集团如华约、北约是盟国之间为了对付共同敌人,以条约关系为基础,在军事领域(有时也涉及到政治和经济领域)内相互合作的一种机制。地区安全机制则是本地区的成员为了本国及地区的安全,开展预防外交,以增加信任、缓和危机、防止冲突发生的一种安排,它不针对特定的假想敌,也不依赖条约关系的约束。1994年7月在曼谷召开首次会议的“东盟地区论坛”是朝着建立地区安全机制迈出的重要一步。东盟国家希望该论坛作为地区政治与安全对话的场所,有助于在亚太地区建立信任关系和促进预防外交,对某些地区大国进行牵制,防止其试图填补东南亚的“力量真空”,并最终使本地区所有国家加入进来,成为象欧安会那样正式的安全保障机构。美国则希望在美军离开菲律宾的军事基地后,通过参加该论坛巩固其对地区安全问题的发言权,并在这一多边机制内讨论和解决一些具体的安全问题。日本不满足于在日美安全体制内对美国的依附状态,企图藉东盟地区论坛在地区政治和安全问题上发挥更大作用。中国赞成亚太国家就政治与安全问题进行对话,以扩大共识,增进信任,使安全态势进一步改善。

三、中国:机会与挑战

中国是亚太地区的政治与军事大国。近年来,中国经济的持续、高速增长又向世界展示了中国成为经济大国的前景。中国的崛起是亚太政治与安全格局中最引人注目的变化,有助于提高整个亚太地区在世界舞台上的地位。中国要在亚太新格局中占据有利地位,必须处理好以下两对关系。

其一是中日美三国间的互动关系。后冷战时代,中日美之间客观上形成了一种新的地区大三角关系。这个大三角与冷战时期中美苏大三角的不同之处在于它的可变性和非敌对性。冷战时期的大三角表现为中美接近、中苏和美苏对抗的基本格局,三对关系

相对稳定，敌友阵线分明。目前的中日美三角中，中日、中美和美日每一对关系中都有变化的可能，且尚未形成明确的敌友之分。此种格局使三对关系处于微妙的互动态势，每一方都担心另两方的接近会给自己带来消极影响。

华盛顿的观察家认为，近年来，在美中和美日关系分别为政治纷争和经济摩擦所困扰时，日中之间通过领导人的会晤以及越来越多的经济、政治甚至安全领域的交流而加强了双边关系。日本是中国最大的援助国和贸易伙伴，对华直接投资在过去的几年也有了很大增长。为了促进和保护在华经济利益，东京在北京感到敏感的一些问题上同华盛顿保持距离。日本政府在中国人权问题上采取低姿态，并劝说美国将人权问题与最惠国待遇脱钩。同时，华府的分析家们相信，中国也在巧妙地利用日美经济的竞争和政治上的分歧而从中得利。^④

对中国来说，同日、美两国保持良好关系符合中国的根本利益，需要防止的是出现美日联手对华的局面。事实上，近年来在“中国威胁论”泛滥的背景下，美日两国的决策者和战略家中不乏此种论调。冷战结束以后，华盛顿处理对日、对华关系的基本思路是拉日本而抑中国。政治上，美国通过支持日本成为常任理事国以抗衡中国在本地区的影响。安全方面，美国今年年初发表的“东亚战略报告”重申了日美安全体系的重要性，强调不应因贸易摩擦而削弱日美安全同盟，支持日本在地区安全事务中发挥更大作用。某些日本朝野人士视崛起的中国为日本在亚洲的主要对手，主张通过“日美一体化”来推进对华政策。

其二是中国与东盟国家的关系。在亚太

正在形成的多元化格局中，东南亚是一支正在上升的力量，它的战略定位将对大国间的均势和地区国际关系格局产生重要影响。经过几年的努力，中国同东盟6国和印支3国的关系均进入新的发展时期，但也存在着一些问题：（1）领土事端在一定程度上制约着双边关系的发展。由于历史和现实的原因，这些争端很难在短期内得到解决，从而不仅构成了进一步发展双边关系的障碍，而且在某种情况下还可能恶化。（2）多数东盟国家在不同程度上对中国存有戒心。国际上流行一时的“中国威胁论”，东南亚是主要市场之一。虽然近年来中国为促进东盟对中国的信任作了很多努力，但由于双方力量对比悬殊，加上某些国家有意挑拨，“中国威胁”的疑云短期内仍将挥之不去。在此背景下，东盟一方面注重发展同中国的关系，以确保中国成为东盟的合作伙伴而不是对手，另一方面则试图利用日美牵制中国。冷战结束后，越南在战略上陷入孤立。由于同中国存在着领土争端以及出于地缘政治的考虑，河内谋求抗衡中国的战略优势。最近越南加入了东盟并与美国实现了关系正常化，使越南的国际地位和东南亚地区的地位发生了引人注目的变化，这不能不引起我们的注意，从而采取相应的对策。

注释：

①洛德在参院外委会亚太小组委员会提名听证会上的发言，1993.3.31。

②《华盛顿新闻》1995.1.13。

③《日本经济新闻》1994.7.26。

④罗伯特·萨特：《东亚：新三角关系》，国会研究报告，94-463S，第3-4页。