

试析冷战后的东盟安全机制

刘相骏

内容提要： 以往东盟安全机制的研究缺少理论，本文希望能有所突破。文章引入了安全复合体的概念，在它的基础之上定义区域安全机制。然后论述了有东盟特色的安全机制的内容，以系统论的方法，将其分为内部安全机制和外部安全机制以及二者之间的相互关系三部分加以阐述。文章最主要的部分是对冷战后东盟安全机制的发展划分为三个阶段，并对每一个阶段的主要特征、区域安全机制的主要内容加以详细论述。最后对东盟区域安全机制未来的发展趋势进行了展望。

关键词： 东盟 冷战后 地区安全机制

东南亚地区扼太平洋与印度洋的交界处，具有重要的地缘战略地位，历来是大国争夺的焦点。尽管东盟国家由于历史原因，民族、宗教、社会、文化等方面的差异极大，但仍然在当今动荡不安的世界里保持了相对稳定，这在发展中国家当中，极具特色。这其中的原因是什么？冷战后东盟是如何调整自己以适应这个急剧变动的时代的呢？本文拟对这些问题加以简单探讨。

一、基本概念的提出：安全、区域安全复合体及区域安全机制

（一）安全

安全是一个相当复杂的概念，在学术界至今没有一个一致的意见，随着时代的变化，安全的概念也在不断地发展，它的内涵与外延在不断扩大，因此，提出一个

精确的安全定义，其实是不可能的。但人们对安全问题的研究毕竟有了相当进展，尤其是在国际关系理论新现实主义学派兴起之后。大卫·鲍德温指出：“最重视安全研究的是新现实主义，它认为安全是国家首要动机和目标。”新现实主义认为，国家最终关心的不是权力而是安全，“权力是一种可能有用的手段，明智的政治家总是力图拥有适度的权力。在重要关头，国家最终所关心的不是权力，而是安全。这是新现实主义对现实主义的重要修正。”因此，安全在新现实主义兴起之后，成为国际政治研究的核心问题。从这一点上来说，对东盟区域安全的研究也就可以使我们对东南亚地区国际关系有了一个很好的切入

David Baldwin: "Concepts of security", *Review Of International Security*, No. 1. 1997.

肯尼思·沃尔兹：《国际政治理论》，中国人民大学出版社，1992年版，中文版序言第2页。

点,这也是本文的意义所在。

安全,从内容上来看,随着新安全观的兴起,范围已经大大扩展,从传统上的军事安全,扩展到更广阔的领域,提出新安全观的代表学派哥本哈根学派将安全划分为军事领域、环境领域、经济领域、社会领域、政治领域,并将各领域进行合成;从范围上来看,有国内安全与国际安全之分,国际安全又有全球安全与地区安全之分;从价值观上看,有些学者提出,安全不仅是一种生存问题,而应该成为行为体间的“优态共存”(superior co-existence),也即从以往的“战争——和平——安全”拓展到“发展——和平——安全”,使安全达到更广泛深远的价值目标。因此安全具有了综合性或者说是复合性。在本文中,所谓安全就是指的这种综合性的新安全。

(二) 区域安全复合体及区域安全机制

之所以提出区域安全复合体的概念,主要基于以下两点原因:

第一,随着科技的进步,地理因素的影响在国家与国家交往中越来越小,但它毕竟是一种比较恒定的因素,以地区为分析单位,将全球安全看作是由其各个子系统——区域安全——组成的综合体系,这在逻辑上具有合理性;第二,本文将要探讨的区域安全,是一个以地理区域内国家整体作为分析单位的安全复合体,在研究中如果一个问题没有超出一国范围,就不作为考察对象,这样我们就将一个国家的国内安全与区域安全和全球安全区分开来,这克服了以往安全研究中将超级大国或大国国内安全等同于国际安全的局限,同时也构成了本文研究的边界,使我们在研究方法上变得可行。

所谓的安全复合体,按照哥本哈根学派的定义,就是:“一组国家,他们的主要安全认知和利害关系被相互联结在一起的——它们的安全难题除非彼此远离,是不

能被理性地分析或者解决的。一种安全复合体形成的动力和结构,是由于这个复合体内国家安全认知的彼此互动而产生的。个体的安全复合体具有持久性,但是国际体系不具有永久性特征。该理论假定,在一个地理上多样的、无政府的国际体系中,安全复合体具有一种常规的和可预料的特征。”后来,随着国际关系理论的发展,国际政治中的行为体突破了国家的限制,安全的内容也突破了传统的政治、军事范畴,大量非国家行为体出现,因此这些学者又将这个定义做了一个修正,将国家改成了单元(unit)。所以,我认为,所谓的区域安全复合体,它是一个系统,它是在国家群体中的一种特殊的相互依赖,包括安全研究所要考察的一切方面:不仅包括安全客观内容上的多元性,比如政治、经济、社会、环境等,还包括了安全主观认知性的特征,即人们如何理解安全也是具有重要影响的内容。

具体到东盟来说,作为一个典型的安全复合体,它在本质上其实是一个安全系统,是更高一级安全复合体亚太地区安全体系和全球安全体系的一个子系统。由它,我们不但可以考察东盟安全复合体本身,而且还可以切入更高一层的安全体系进行研究。这为我们提供了一个完全不同于以往安全研究的视角。

而本文所要研究的区域安全机制,就是以区域安全复合体作为考察对象,研究区域内国家为了达致综合安全目标而采取的各种机制与制度性安排。

二、冷战后东盟安全机制的内容

冷战结束,两大阵营对峙的局面一去

巴瑞·布赞、奥利·维夫、迪·怀德尔著,朱宁译:《新安全论》,浙江人民出版社,2003年第1版。

余潇枫:《从危态对抗到优态共存》,载《世界经济与政治》,2004年第2期,第9页。

巴瑞·布赞、奥利·维夫、迪·怀德尔著,朱宁译:《新安全论》,浙江人民出版社,2003年第1版,第263页。

不返，各大国力量开始重组，世界上许多地区出现了动荡不安的局面。在亚太地区，也同样发生了新的变化。冷战后，东盟安全机制到底是什么呢？对此，我们可以从《东盟年度报告》（2002—2003年）文献中找到答案：“当世界上许多地区发生武装冲突和外国干涉之时，东盟内部国家间关系却稳定而富建设性。在很大程度上，这应该归功于东盟的政治及安全对话和合作。”这就是有东盟特色的政治及安全机制，即采取大量的对话与协商机制，对地区内外的问题进行探讨，预先对一些可能影响地区安全的问题寻找出解决办法。

既然将东盟作为一个安全复合体，那么东盟安全机制就是一种区域安全机制，对它的研究，就可以从系统论的观点来进行。作为一个系统，东盟这个安全复合体可以分成内部与外部两个部分。相应的，我们对东盟安全机制的研究也应分为两部分，并对这两部分的相互关系进行探讨。

第一，东盟内部之间的安全机制。

这主要包括东盟各国定期的首脑会议、外长会议等。这类机制在冷战时就建立了，东盟首脑会议首次举行是在1976年2月印尼的巴厘岛，2003年10月6日至8日是第9届；外长会议1967年首次举行，每年一次，至2003年的金边会议是第36届。总体上看，这些机制运作是相当成功的：在政治上，解决了柬埔寨问题，推动了1989年巴黎国际会议的召开，使东盟赢得了国际社会的尊重，影响力大增。经济上，东盟成员国之间的合作有了相当程度的进展，1976年成员国之间已经达成了特惠贸易制的安排，在对外经济交往中，东盟用一种声音，以一种统一的姿态出现，增强了谈判的影响力。在解决成员国内部冲突时，东盟组织发挥了重要作用，各国采取协商的方式，解决了一些影响成员国之间长期悬而未决的领土纠纷，1977年8月第二次东盟首脑会议上，马菲就沙巴问题达

成协议，1981年马来西亚与印尼之间的领海主权之争基本达成协议，泰马之间的海域争端也在东盟协调一致的精神指导下获得了解决。因此东盟积累的这种以相互信任为基础、以非正式和组织的最小化为特征的“东盟方式”成为冷战之后东盟新安全机制的基础。

第二，包括区域外国家参与的安全机制。

在这类组织中又可以分为两类：一类是与东亚国家中日韩之间的“10+3”外长会议、东盟与中、日、韩三个并行的“10+1”会议；另外一类是整个亚太区域的，最为典型的就东盟地区论坛（ARF），它的成员包括了亚太地区主要的国家。亚太经合组织主要是一个以经济合作为主题的组织，但是由于“9·11”的发生，APEC会议开始讨论反对恐怖主义的问题，并就世界性的反恐问题进行合作，因此在一定程度上也具有了安全会议的功能。

另外还有其他的民间会议比如 CSCAP（亚太安全合作理事会）、ASEAN-ISIS（东盟战略及国际研究会）、博鳌亚洲论坛等等组织日益活跃，影响不断扩大，为相关国家的学者、商界人士、政府官员等提供了对话的机会，也构成了我们所谓地区安全机制的一部分。

东盟安全机制当中的两类组织不是截然分开的，尤其是最近几年，这些会议出现了大量交叉的情况，许多议题不仅仅在一种会议上讨论，而是在不同的会议上加以讨论，反复讨论，安全问题同经济问题一样，成为这些会议讨论的重点。相当多的议题是由东盟在内部会议上达成一致或者预先讨论之后，才提到东盟地区论坛上

参见网络版 *ASEAN Annual Report (2002 - 2003)*, Chapter 1. *Regional Peace and Stability*, p4. <http://www.aseansec.org/ar03.htm>.

张锡镇：《当代东南亚政治》，广西人民出版社，1995年第2版，第434页。

来探讨的。比如每年一度的东盟地区论坛，都是在东盟外长会议之后举行，所以它一定是在某个东盟国家举行，会议主席也一定是由某个东盟国家的外长担任，这样东盟不仅保持了在相关问题上的一致，也因此而增强了说话的分量，使其达到发挥领导者作用的目的。

另外，东盟还与亚太地区国家就一些有争议的热点问题或者突发事件进行协商谈判，加强合作，就这些问题形成特殊的安全保障机制，这些机制不但对东盟地区安全与稳定意义重大，而且对整个亚太地区安全有着重要的影响，比如中国与东盟于2002年11月签署了《南海各方行为宣言》，各方承诺以和平方式解决南海争端。尽管它不可能最终解决南海争端，但无疑为这个问题的进一步解决提供了一个良好的氛围和条件。还有2003年发生在中国的非典型肺炎，中国与东盟进行了密切的合作，为国际上处理这一类问题提供了先例。

三、冷战后东盟安全机制的发展及其主要特征

冷战结束至今，已经过去15年，东盟的安全机制也发生了许多变化，概括起来，主要可以划分为以下三个阶段：

(一) 积极介入阶段，从上世纪90年代初到1997年亚洲金融危机发生

此时，由于冷战刚刚结束，前苏联退出了亚太地区，美国也开始收缩，从菲律宾的克拉克空军基地和苏比克湾海军基地撤军。亚太地区出现了权力真空，东盟国家认为周边大国中国、日本、印度有可能趁机介入，而东盟对这三个国家都存在着一定程度的不信任，于是东盟一些国家的领导人就提出要以东盟为主导，对亚太安全进行重新安排。在这个背景下，东盟地区论坛(ARF)诞生了。东盟地区论坛是东盟国家实践其主导亚太安全格局的理想

的一个努力，新加坡舆论界在东盟地区论坛设立时曾乐观地预测说：“今后解决地区安全保障问题的主导权将不再在美、俄、中、日等大国手中，而是在东盟的掌握之下。”

东盟地区论坛在冷战后的亚太地区是一个新的、相当典型的区域安全组织。它代表了东盟在此期间安全观变化。东盟地区论坛的典型性主要基于以下几点：

第一，这是一个专门的安全论坛，它的主要议题几乎涵盖了亚太地区安全的方方面面。而且随着时代的变化，这些议题也随之扩展到地区恐怖主义、核扩散和跨国犯罪等。

第二，它成立于冷战之后的1994年，是东盟为了适应两极格局解体后的世界而成立的，它关注的焦点已经超出了东盟，而扩展到亚太，具有鲜明的时代特征。

第三，在冷战期间，东盟形成的以共同认可不干涉内部事务及和平解决争端的准则为政府间增强信任的关键，注重协商一致的东盟模式对东盟地区论坛的合作方式和工作方法产生了积极的作用。

1995年，东盟曾经将论坛的进程划分为三大阶段：第一阶段是建立信任措施，第二阶段是开展预防性外交，第三阶段是探讨解决冲突的途径。其中第一步还是相当成功的。ARF将中、美、日、俄等亚太大国纳入到这一机制中，对地区安全问题进行对话，缓解了地区紧张局势。更重要的是，东盟利用了各大国之间的矛盾，周旋于其中，对这一安全机制起到了主导作用。

尽管东盟地区论坛在一定程度上只是一种对话的场所，有着种种的局限，但各

徐斌：《东盟与东盟地区论坛进程》，载《南洋问题研究》，1999年第3期，第39页。

马燕冰：《东盟地区论坛的创建、发展及前景》，载《和平与发展》季刊，2000年第4期，第9页。

国对它这一阶段作用的评价，还是相当积极的。

(二) 收缩阶段，从 1997 年的亚洲金融危机至 2001 年美国发生“9·11”恐怖袭击

这个阶段，东盟引以为豪的以对话为主、自愿、不强制的东盟方式的局限性在解决亚洲金融危机的过程中表露无遗，东盟无力应对全球化对地区金融安全的冲击。相对于第一阶段，东盟安全机制的作为要小得多，也受到了更多的批评，例如在环境安全方面，印尼的森林大火威胁到了整个区域的环境。

金融危机中，各国关注焦点集中于如何应付这场突如其来的危机，更多的是关注金融问题，以及由金融危机而导致的地区内国家的国内政局不稳的问题。东盟许多国家在这个时候发生了动荡，印尼发生了五月暴乱，国内政局不稳，发生大规模流血冲突，苏哈托被迫下台。

这场危机对东盟地区安全机制带来了三个方面的影响：其一，它给东盟在国际上的影响力以致命打击，此后东盟已难以承担它在地区安全机制中领导者的角色。其二，亚洲金融危机对东盟的安全机制也带来了一些积极影响，即在一定程度上加深了各国在金融政策方面的协调与合作，东盟对过去传统的合作方式提出检讨，开始建立更紧密的关系，以应对全球化带来的挑战。其三，中国作为一个负责任地区大国的国际形象得到了东盟国家的认可，开始积极参与亚太地区安全机制的建设。1997 年金融危机爆发后，中国政府在国际货币基金组织安排的框架内并通过双边渠道，向泰国等国提供了总额超过 40 亿美元的援助。向印尼等国提供了出口信贷和紧急无偿药品援助。中国政府本着高度负责的态度，从维护本地区稳定和发展的全局出发，做出人民币不贬值的决定，承受了巨大压力，付出了很大代价。此举对亚洲

乃至世界金融、经济的稳定和发展起到了重要作用。这与日本当时为了本国利益，以邻为壑，大规模使日元贬值的政策形成了鲜明的对比。正是因为中国这种负责任的态度，使东盟国家希望中国在未来亚太地区安全机制中发挥更重要、更积极的作用。金融危机之后，东盟区域经济合作问题大大加速，而这与中国的积极参与是密不可分的。

(三) 多边参与阶段，从 2001 年美国“9·11”恐怖袭击至今

金融危机之后东盟各国对经济进行结构调整，从 2000 年就开始出现增长，尽管有所反复，但整体上开始恢复。虽然东盟依然希望能像第一阶段时一样在地区安全机制中发挥领导作用，但由于受到金融危机的打击，国际影响力已经大大减弱。与此同时，周边亚太大国实力大大增强，2001 年，中国正式加入 WTO，发展势头强劲，成为一个名副其实的地区大国。韩国在金融危机之后成功实现了经济转型，实力迅速恢复。而影响这一时期最为重要的事件却是 2001 年 9 月 11 日发生在美国的恐怖袭击。它使美国的战略重点全面转移到反恐问题上，在亚太经合组织 (APEC) 2001 年上海会议上，美国将反恐问题引入会议，并且发表了一个《反恐宣言》。这也改变了亚太经合组织以往的合作重点，即贸易投资自由化问题以及经济技术合作问题，范围开始扩大。在接下来的两届 APEC 会议，反恐都成为了会议的一个重要方面，2002 年墨西哥会议上，也发表了一个《反恐宣言》，并且成立了一个反

Amitav Acharya, *Construction a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*, London: routledge, 2001, p. 6

中国外交部网站：《面对亚洲金融危机，中国采取积极政策》，2000 年 11 月 7 日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wjs/2159/t8973.htm>

恐工作组，2003年的曼谷会议上，反恐也是一个重要议题。这样，亚太经合组织在一定程度上成为了亚太地区安全机制的一部分。

在此期间，美国发动了对阿富汗和伊拉克的战争，并且都是迅速结束战争，在世界上充分显示了它超强的军事实力。由于阿富汗战争之后，基地组织大规模向东南亚扩散，因此以反恐为第一要务的小布什政府，加强了对东南亚国家事务的介入。

在此情况下，以东盟为主导的地区安全机制的局限已日益明显，有关亚太地区的热点问题，如果没有大国的积极参与和配合，东盟是无法解决的，这一点在解决东盟地区之外的朝鲜半岛问题上，可以看得很清楚。

另一方面，由于大国在亚太地区的争夺，东盟却可以利用其与各方的友好关系，促进各方对区域内问题进行交流与对话，防止事态失控，在一定程度上，各地区大国也认同了这一点，将其作为一个安全对话的有效途径。

概括起来，冷战后的东盟安全机制，其特征主要有以下几点：

(一) 安全机制指导思想的一贯性。它延续了东盟在冷战时的成功经验，即以共同认可不干涉内部事务及和平解决争端的准则为政府间增强信任的关键，在涉及国家利益的各个领域进行广泛的政策协调，以确保地区的和平和发展，最终建立共同安全的局面。这也就是通常所说的“合作安全”。这种东盟模式在东盟地区论坛中可以很清晰地看出，论坛涉及的内容包括建立信任、核不扩散、维持和平行动、交流非军事机密情报、海上安全问题和预防外交。澳大利亚前外长埃文斯认为合作安全的特点是：“协商而非冲突，再保证而非威慑，透明度而非秘密，预防而非惩罚，相互依赖而非单边主义。”也有的学者认为，通过合作安全，“建立合作性的国际秩

序，是比均势、集体安全等更为可取和有效的维护国际和平的途径。它意味着摒弃对抗和威慑，各国平等对话，共同制定规则，共同维护国际和平。”

(二) 范围开始超出东盟一地，关注亚太地区的整个安全环境。东盟认为，在后冷战时代，危害国家安全的主要威胁来自于国家外部，而且东盟区域的安全与整个亚太地区的安全是密不可分的。因此东盟希望将其内部成功的安全机制进行扩展。首先，构建大东盟。随着1999年4月30日柬埔寨的加入，东盟已经包括10个成员国，这使冷战时代东盟与印支半岛两个阵营敌对的状态得到了解决，并且将整个东南亚地区置于东盟安全机制的控制之下。其次，东盟开始积极参与亚太地区安全事务，尤其是东亚事务，在中日之间，在朝鲜半岛问题上，希望发挥积极作用。这在东盟地区论坛设立的意图上也是可以很明显看得出来。

(三) 安全的内容进行扩展，从传统的政治军事安全向综合安全转化。对此马来西亚国防部长纳吉布·拉扎克的阐述可以作为一个代表，他在1994年初于马来西亚国际关系研究所发表的演说中说：“综合安全包括了国内与国际两个方面的内容。在国内方面，马来西亚必须得到全面的发展，包括经济、政治、社会和国防等方面，这些方面必须平衡发展。一方面，如果我们

凤凰网：《APEC：会议达预期目标胡锦涛展现魅力》，2003年10月23日。<http://www.phoenixtv.com/home/news/world/200310/23/125010.html>

张秀三：《新时期东盟地区安全挑战与前景——对东盟“合作安全”的再思考》，载《东南亚》，2002年第2期，第2页。

新华社1994年7月26日曼谷英文电《东盟地区论坛主席声明》。

Gerreth Evens: "Cooperative Security and International conflict", *Foreign Policy*, No. 96, Fall 1994, P7

任晓：《从集体安全到合作安全》，载《世界经济与政治》，1996年第4期，第10-14页。

不能保护自己，那就谈不上发展和繁荣经济，甚至连立身之地都没有；另一方面，建设强大的军队必须有强大的经济基础，在贫穷的基础上是不可能建立一支强大的军队的，即使建立起来了，也不能持久。……前苏联的教训是深刻的，那就是一个国家为了对付内部的压力，必须发展自己的综合安全。在国际方面，必须有一个稳定的地区环境。在一个不稳定的地区环境下，一个稳定的国家也终将走向不稳定。因此，我们的综合安全概念也包括一个稳定的地区和全球。”

四、东盟安全机制未来的发展趋势

东盟作为一个由小国组成的区域性国际组织，在冷战之时以及冷战之后的一段时间里，取得了相当的成功，也积累了相当的经验，尤其是所谓的东盟方式，为解决世界安全领域的问题，提供了一条全新思路，具有相当重要的意义。2003年10月和11月，中国和日本分别加入《东南亚友好合作条约》，这是地区大国认同东盟方式的一个典型的例子。

当然，东盟之所以能取得这么大的成功，与它所处的历史背景是密切相关的。现在亚太地区是世界发展最快的地区之一，也是大国集中的地区，热点问题集中，包括南海问题、台湾问题、朝鲜半岛问题等等，每一个问题都与亚太区域大国的切身利益密切相关。东盟如果要达到它预定的目标，即跨出东南亚，在亚太区域安全机制中担当领导者的角色，就必须介入到对这些问题的解决中来，而目前看来，东盟还缺乏这样的实力，也缺乏这种勇气。

东盟作为南海争端的当事方，要解决它是离不开东盟的，但对朝鲜半岛问题与台湾问题的解决就不是这么简单了。因为台湾问题的解决，中国政府是不会允许外国势力介入的，而朝鲜半岛问题牵涉到的也主要是东亚大国中国、日本、韩国、朝鲜以及美国与俄罗斯的利益。所以，在某

种程度上看，东盟作为各大国进行对话与协商的场所，作为解决一些热点问题的中间人，还是会得到地区各个大国的支持的，各大国也需要有这样一个直接对话的场所。东盟在未来亚太地区安全中的作用，也仅止于此。

相应的，东盟安全机制未来的发展趋势，大体上可以从东盟内部与外部来分析，东盟安全机制在内部的发展，将会更加完善、有效率；外部安全机制，尤其是在涉及到东盟地区外部的安全事务时，在一定情况下，各大国依然愿意让东盟担当召集者的角色，但任何问题的解决，都离不开当事国尤其是区域内大国的认可，所以在这一方面的安全机制，会有所增加或者使现有的机制加强，毕竟目前亚太地区安全机制还是相当缺乏的，但这种区域安全机制与东盟领导人当初的设想可能不会一致。

作者简介：刘相骏，厦门大学南洋研究院国际关系专业研究生。厦门 邮编：361005

转引自曹云华：《后冷战时代的东盟安全观》，载《世界经济与政治》，1995年第5期，第72页。