

变动中的平衡：东盟 在亚太安全体系中的地位与作用

封 帅

【摘 要】在过去 50 年的发展历程中，东盟在亚太安全体系中的地位与作用历经了三次变迁。1972 年，中美关系正常化使东南亚地区的冷战格局发生变化，东盟创始成员国开启了退出冷战的历史进程，使东盟得以顺利度过脆弱的襁褓期。1978 年，越柬冲突爆发，东盟积极参与柬埔寨问题的和平解决进程，摆脱了在亚太安全体系中的边缘地位，但也暴露出硬实力不足的缺陷。1991 年冷战终结，亚太安全体系发生历史性的剧变，处于地区安全结构平衡点上的东盟抓住有利时机，推动创建地区多边安全合作机制，成为亚太安全合作进程的“驾驶员”，其地位与影响走向巅峰。无论从历史经验还是从理论模型来看，东盟在亚太安全体系中的地位与作用根源于亚太地区安全结构与东盟战略选择的互构。近年来，在美国“重返亚太”战略的影响下，亚太安全体系的结构变革逐渐深入，东盟在其中的关键地位也面临着严峻的挑战。东盟各国新一代领导人能否深刻理解东盟与亚太安全体系的内在联系，并做出合理的战略选择，对于东盟的未来发展具有决定性的意义。

【关键词】东盟；亚太安全体系；地区安全结构；平衡；冷战；中美关系；重返亚太

【中图分类号】D814.1 【文献标识码】A

【文章编号】1008 - 6099 (2017) 04 - 0001 - 18

【作者简介】封帅，博士，上海国际问题研究院国际战略研究所助理研究员。

【基金项目】上海市哲学社会科学规划课题“中国周边跨区域安全架构的理论模型与实现路径”（2016EGJ001）。

即便是最出色的未来学家,恐怕也很难在1967年《曼谷宣言》签署时就准确预测到东盟在未来亚太安全体系中能够发挥的作用。在成立至今的50年岁月中,东盟在亚太安全体系中至少经历了三次明显的地位变迁,从亚太体系的边缘角色逐渐变为亚太政治舞台的重要角色。迄今为止,东盟所走过的发展道路总体上是成功的,但也有一些曲折,而造成这种情况的原因又是复杂的,其中既有宏观结构性因素的影响,又有突发事件(Shock Events)和东盟战略设计所造成的短期效应的影响。

回顾东盟走过的道路,不得不思考几个重要的理论问题,即在纷繁复杂且诡谲多变的亚太安全环境中,自身力量相对弱小的东盟在亚太安全体系中的重要地位是否能够长期维持?在怎样的条件下东盟才能够保证其在亚太安全体系中的建设性作用得以充分发挥?对于这两个问题的解释,世界各国的研究者仍是众说纷纭,莫衷一是^①。事实上,要想对这两个复杂问题进行解释,必须将时间与空间这两个关键因素纳入进来,厘清三个方面的内容:第一,东盟在当前亚太安全体系中的关键地位是怎样获得的;第二,东盟在不同历史时段所发挥作用的情况是怎样的;第三,造成这些变化的原因是什么。

基于上述考量,我们需要将东盟50年的发展历程作为一个整体进行研究,以比较不同历史时段的异同。同时,综合运用社会科学理论工具,将整个亚太空间的安全结构变迁作为分析东盟在亚太地区安全地位的理论背景,在亚太地区环

^① 对于该问题的既有研究可参见:Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and Problem of Regional Order*, New York: Routledge, 2001; Amitav Acharya, *Quest for Identity: International Relations of Southeast Asia*, Singapore, Oxford University Press, 2000; Amitav Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism", *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004, pp. 239-275; Emanuel Adler and Michael Barnett eds., *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998; Paul Evans ed., *Studying Asia Pacific Security: The Future of Research, Training and Dialogue Activities*, Toronto: University of Toronto-York University Joint Center for Asia Pacific Studies, 1994; D. Rajendran, *ASEAN's Foreign Relations: A Shift to Collective Action*, Kuala Lumpur: Arenabukul sdn. Bhd., 1985; Hurgun Haack, *ASEAN's Diplomacy and Security Culture: Origins, Development and Prospects*, London: Routledge Curzon, 2003; Michael Leifer, *ASEAN and the Security of Southeast Asia*, New York: Routledge, 1990; Michael Leifer, *The ASEAN Regional Forum*, London: International Institute for Strategic Studies, 1996; Rodolfo C. Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006; Alan Collins, *The Security Dilemmas of Southeast Asia*, London: Macmillan Press LTD, 2000; Alan Collins, *Building a People-Oriented Security Community the ASEAN Way*, New York: Routledge, 2013; Aarie Glas, "Habits of Peace: Long-term Regional Cooperation in Southeast Asia", *European Journal of International Relations*, December, 2016, pp. 1-24; 苏浩 《从哑铃到橄榄: 亚太合作安全模式研究》, 世界知识出版社, 2003年; 郭新宁主编 《亚太地区多边安全合作研究》, 时事出版社, 2009年; 喻常森 《东盟在亚太多边安全合作进程中的角色分析》, 《外交评论》2007年第4期; 颜桂丽 《东盟、美国的亚太安全制度及对地区安全的影响》, 《东南亚研究》2001年第5期; 郑永年 《亚洲的安全困境与亚洲集体安全体系建设》, 《和平与发展》2011年第5期; 封帅 《亚太安全架构的未来图景——路径差异与模式谱系》, 《国际展望》2015年第4期; 王缉思 《亚太地区安全架构: 目标、条件与构想》, 《国际安全研究》2016年第1期; 任远喆 《亚太地区安全结构转型与东盟的角色》, 《国际安全研究》2016年第2期; 等等。

境下解释东盟的地位变化。本文希望在国内外既有研究的基础上，综合运用历史分析与结构分析方法，深刻阐释东盟在亚太安全体系中地位与作用的变迁轨迹，分析造成不同历史时段东盟地位差异和作用变化的关键原因，力求为更加深刻地理解东盟与亚太安全体系之间的辩证关系提供有益的观点，并且能够为我国的周边外交实践提供决策参考。

一 中美缓和与东南亚退出冷战：度过襁褓阶段

1967年8月，东南亚五国外长在曼谷签署《东南亚国家联盟宣言》，但这一事件在世界范围内没有引起任何波澜^①。毕竟这已经是东南亚国家在“东南亚条约组织”名存实亡之后，在短短几年之内第三次进行地区合作尝试了。由于东南亚国家间根深蒂固的不信任状态的存在，无论是东南亚联盟（ASA）还是马菲印多（MAPHLINDO）都因为成员国之间的龃龉而很快趋于瓦解^②。因此，各国政府与研究者都很难设想新生的东南亚国家联盟能够对深陷于冷战结构中的东南亚以至亚太地区安全形势产生任何影响，对于其发展前景也自然保持着谨慎的态度。

事实上，在东盟成立后的几年中，东盟也一直被不断出现的成员国之间的矛盾所困扰，这一时期的东盟没有签署具有约束力的协议，也没有形成固定的制度安排^③。东盟外长会议的主要精力都用于处理沙巴争端等棘手问题，避免初生的东盟发生内部分裂，重蹈东南亚联盟等机制的覆辙。直到1971年，东盟创始国外长在吉隆坡签署《和平、自由和中立区宣言》，东盟才首次提出了自己具有明显地区主义色彩的秩序主张^④，但在越南战争的大背景下，这种主张自然无法获

^① 在《曼谷宣言》发表之后，英文媒体中只有《远东经济评论》（*Far Eastern Economic Review*）与《纽约时报》对该事件进行了简单的报道，中方则在随后的《人民日报》上将其斥为“美帝国主义反华包围圈的一个组成部分”。可参见：Rodolfo C. Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006, pp. 1-5; 《美帝走狗拼凑的“东南亚国家联盟”出笼，美国主子急忙为其反华反共反人民的反动联盟喝彩叫好》，《人民日报》1967年8月12日。

^② 参见：Nicholas Tarling ed., *The Cambridge History of Southeast Asia*, Volume 2, The Nineteenth and Twentieth Centuries, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 603-604（加）阿米塔·阿查亚著，王正毅、冯怀信译《建构安全共同体：东盟与地区秩序》，上海人民出版社，2004年，第68-69页。

^③ 《曼谷宣言》从文本上看仅仅是一个意向性声明，并没有足够的约束力，也没有对东盟机制进行阐述。《曼谷宣言》内容参见：<http://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/>，2017年5月25日。

^④ 《和平、自由和中立区宣言》内容参见：http://asean.org/?static_post=joint-press-statement-special-asean-foreign-ministers-meeting-to-issue-the-declaration-of-zone-of-peace-freedom-and-neutrality-kuala-lumpur-25-26-november-1971，2017年5月25日。

得那些能够决定东南亚地区安全形势的大国的积极响应。

然而,令人意外的是,当1972年到来的时候,东南亚的地区安全结构出现了东盟发展极为有利的突变。

1972年2月,尼克松访问中国,中美两国共同发表《上海公报》,中美关系正常化进程启动,冷战结构在亚太方向出现了明确的松动迹象。在中美缓和关系之后,东南亚安全形势发生了根本的调整,1973年1月,《关于在越南结束战争、恢复和平的协定》在巴黎签署,3月,美军从越南全面撤军,1975年,越南战争彻底结束。中美关系缓和以及美国从印度支那撤军,使整个地区安全环境出现了颠覆性的变化,东南亚地区原本严酷的大国军事对抗格局整体瓦解。越南战争结束后,亚太地区的冷战进入退潮期,冷战状态逐步被局限在印度支那三国的范围内,东盟创始国基本上都已经退出了对抗性的冷战结构。

亚太地区安全结构的变革直接影响到部分东南亚国家在美国全球战略中的地位,特别是泰国、菲律宾等传统盟国对于美国的战略意义明显下降,而这种变化也为东盟创造出一定的成长空间。在冷战处于高潮阶段时,美国对于东南亚国家的基本态度是通过建立盟友网络,维持庇护式(Patron-Client)的安全同盟^①,为美国的遏制战略提供支撑^②。在这种情况下,任何带有地区主义性质的国际组织对于美国战略的实施都会产生事实上的消极影响,因此,美国对于东盟关于地区合作、中立区等安全立场保持着足够警惕。但在冷战退潮,亚太地区安全结构发生变革后,美国的地区战略重点发生变化,东盟自身也逐步展现出在调整成员国之间关系、缓和冲突方面的巨大潜力。因此,在1975年之后,美国对于东盟的态度也逐渐趋向积极。

在亚太地区安全结构变革的大背景下,1976年2月,具有历史意义的首届东盟首脑会议在巴厘岛举行,东盟国家签署了正式协议《东南亚友好合作条约》和《东南亚国家联盟协调一致宣言》,并且开始筹建东盟秘书处。至此,东盟顺利渡过了机制初创的襁褓阶段,完成了建立地区性国际组织的关键性跨越。1977年,东盟与美国的首次对话会议在马尼拉举行,美国正式承认东盟是“地区和平、发展与繁荣的重要积极力量”^③。以此为起点,东盟正式成为亚太安全体系中的独立行为体,开始对亚太地区安全施加影响。

① 关于不同盟友体系的类型及其特征,可参考: Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca: Cornell University Press, 1987.

② 参见: Daniel Fineman, *A Special Relationship: The United States and Military Government in Thailand, 1947-1958*, Honolulu: University of Hawaii Press, 1977, pp. 88-125.

③ 相关情况可参见“Joint Communique The First ASEAN-US Dialogue”, Manila, 8-10 September 1977, http://asean.org/?static_post=joint-communique-the-first-asean-us-dialogue-manila-8-10-september-1977, 2017年5月25日。

二 越柬冲突与冷战的有限回潮：摆脱边缘位置

1978年爆发的越柬冲突是亚洲冷战进入退潮阶段之后出现的一次反复，也是在中美关系缓和而引发的亚太安全新结构成型之后，东盟面临的第一次重大的地区安全挑战。

这一时期的冷战回潮具有全球性的背景，但其范围是有限的，最终并未溢出印度支那三国的地理空间，也未颠覆刚刚成型的亚太安全新结构。对于借助结构变迁而渡过襁褓期的东盟来说，越柬冲突的风险主要来自两个方面：一方面，基于地缘政治的原因，在越柬冲突爆发后，泰国有重新变为中南半岛冲突“前线”的可能，难民的涌入和可能出现的军事入侵也对东盟构成了现实的威胁；另一方面，具有复杂国际背景的越柬冲突对于东盟提出的建立和平区的地区安全主张构成了直接的挑战，对于东盟希望在亚太地区安全结构出现有利调整之后，逐步推进的地区多边主义机制尝试形成了严重冲击。

因此，柬埔寨危机爆发伊始，东盟就积极参与危机的管控和处理，希望能够在东南亚地区框架内解决问题。面对越柬冲突的挑战，东盟的优势与劣势都非常明显。最为关键的劣势在于，东盟自身并不具备遏制危机蔓延或者对越南实施惩罚性打击的军事能力，甚至对于抵挡越南对泰国的军事威胁也是力有不逮。而其优势在于，作为东南亚地区的国际组织，东盟在处理地区安全冲突问题上具有无可比拟的合法性与政治优势。更重要的是，由东盟出面调解柬埔寨问题既同中美等国的基本战略目标相吻合，又最大限度地避免了可能出现的印度支那地区新的大规模军事冲突，为域外大国提供了更广泛的选择与折冲余地。

如图1所示，在越柬冲突的十余年中，亚太安全体系的焦点集中于柬埔寨，在东南亚地区美苏始终没有再次出现直接的军事对抗。美苏两国有意回避对于该问题的直接干涉，中方对于越南的惩戒式军事行动也只是点到为止，不希望在该地区重启军事对峙，有限的军事行动并未导致地区安全结构的改变，从而为外交斡旋留下了较为宽松的对话谈判空间。由于不愿直接出面，美国对于东盟在该问题上的外交行动表示了强烈的认可和积极的配合。大国的默许和支持实际上弥补了东盟在执行能力和手段方面的不足，使其能够充分发挥自身在政治与外交方面的优势。在中美等大国的积极配合下，东盟在国际社会孤立了越南，有效提升了其占领成本，从而使东盟在军事力量不对等的情况下能够有效阻遏越南在中南半岛的扩张行动。在这种情况下，东盟不仅在新的地区安全结构中获得了较为充分的战略运筹空间，也在柬埔寨问题上成为大国和东南亚地区大多数国家共同意志

的执行人。作为柬埔寨问题最为积极的协调人，东盟实际上主导了20世纪80年代中期以前柬埔寨问题的协商与谈判^①。

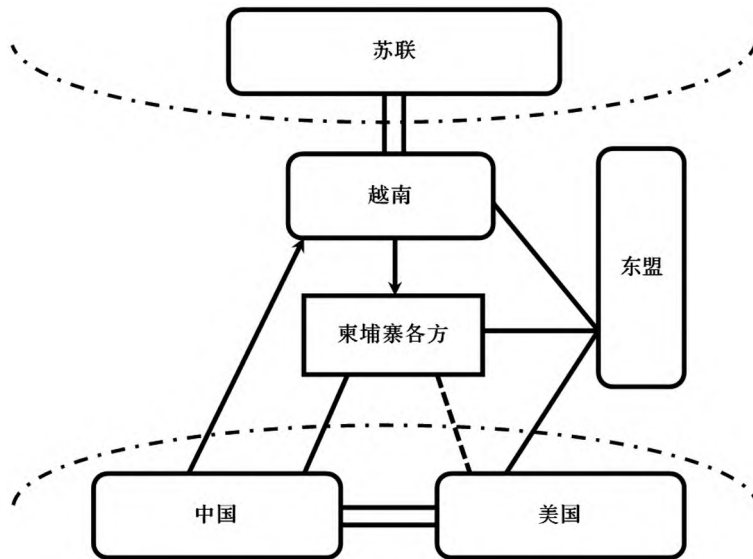


图1 亚太安全结构示意图 (1978—1991年)

资料来源：笔者自制。

当然，从实际效果来看，尽管东盟尝试提出多种方案，也在国际社会上孤立了韩桑林政权，但在越南撤军的关键问题上并没有取得明显进展^②。由于自身力量的限制，东盟所希望的在地区主义框架内解决柬埔寨问题的尝试尽管有积极作用，但无法解决根本问题。

直到1985年戈尔巴乔夫担任苏共中央总书记之后，苏联的对外战略出现根本性转变，国际格局的变迁对亚太地区造成巨大影响，才使得越柬冲突看到了解决希望。1986年，戈尔巴乔夫发表海参崴（符拉迪沃斯托克）讲话，对于柬埔寨问题的立场开始松动。从1987年开始，中苏美法等安理会常任理事国开始以不同方式直接介入柬埔寨问题，大国协调逐步取代东盟斡旋，成为解决越柬冲突的主要渠道。进入这一阶段之后，东盟在议题中的发言权明显下降，但东盟所创建的印度尼西亚“鸡尾酒会”框架仍然成为重要的外交平台，在巴黎和平会

^① 参见：Tim Huxley, “ASEAN’s Prospective Security Role: Moving Beyond the Indochina Fixation”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 9, No. 3, December, 1987, pp. 194–207.

^② 参见：Alison Broinowski ed., *ASEAN into the 1990s*, Basingstoke: Macmillan, 1990, p. 154.

议中也为东盟国家保留了席位^①。

1991年10月，解决柬埔寨问题的《柬埔寨和平协定》在巴黎正式签署^②，东盟六国外长先后在文件上签字^③。国际社会对于东盟在柬埔寨问题上发挥的积极作用给予了充分的肯定，极大地提升了东盟的国际威望，使得原本在亚太安全体系中处于边缘地位的东盟登堂入室，成为亚太地区安全问题不可忽视的重要力量。

但是，在越柬冲突的解决过程中，也较为充分地暴露出东盟在国际战略博弈中硬实力不足的问题。虽然东盟可以做出很多积极贡献，但最终越柬冲突的核心问题仍然需要寻求外部大国的干预才能得到最终处理。“地区问题地区内解决，这个愿望实际上只是一个口号，充其量是一种抱负。”^④这种力量对比失衡状态的长期存在，也就意味着东盟未来在亚太安全体系中的作用发挥依赖于东盟同亚太安全体系之间的相互关系构建。换言之，东盟在亚太安全体系中的地位需要依托于特定的权力结构，这也就决定了东盟在未来发展过程中战略选择的基本逻辑。

三 冷战终结与多边主义兴起：地区安全合作的“驾驶员”

就在《柬埔寨和平协定》签署几个月后，苏联宣告解体，旷日持久的全球冷战时代最终划上了句号。事实上，由于越柬冲突的顺利解决，以及中越关系正常化的实现，整个东南亚地区在苏联解体前夕便已经完全退出了冷战结构。因此，当冷战终结的历史时刻到来时，东盟能够轻装上阵，在亚太安全体系的快速变革时期以积极的姿态寻求有利于机制建设和发展的合理位置，最终迎来了一个前所未有的发展机遇期。

冷战的突然终结对亚太地区产生了深层次的影响，在短时间内使得整个亚太空间的安全结构发生了剧变。在这种历史变局的影响下，东盟所面对的内部、外部环境都发生了极为有利的改变。

^① 中方在这一时期的主要外交活动可参见钱其琛《外交十记》，世界知识出版社，2003年，第43-67页。

^② 《柬埔寨和平协定》又称《巴黎和平协定》(Paris Peace Accords)，协定包括4个文件，即《柬埔寨冲突全面政治解决协定》、《关于柬埔寨主权、独立、领土完整及其不可侵犯、中立和国家统一的协定》、《柬埔寨恢复与重建宣言》和《最后文件》，所有文本有英、中、法、俄、柬五个文本。

^③ 1984年，文莱成为东盟正式成员国，东盟扩大为六个国家。

^④ Soedjati Djwandono, "Indonesia, ASEAN and the Pacific Basin: Some Security Issues", in Dora Alva ed., *Cooperative Security in the Pacific Basin: The 1988 Pacific Symposium*, Washington, DC: National Defense University Press, 1990, p. 244.

从东南亚地区内部来看,冷战终结所带来的国际体系的性质变迁和地区安全结构的调整从根本上改变了印度支那国家同东盟关系的内涵。由于两个平行的国家体系和市场体系的界限突然消失,使得原本身处东盟机制之外的印度支那国家——特别是对于长期身处冷战前沿的越南来说——面临着在新体系中重新开始寻找合理的身份定位与国家发展道路的严峻考验。在这种情况下,成为东南亚地区多边合作机制的一员,获取新的地区国家身份认同,接受更符合时代需求的经济发展模式,成为印度支那国家以及缅甸最为理性的战略选择。于是,在体系变革因素的推动下,20世纪80年代作为东盟最大安全威胁的越南在《柬埔寨和平协定》签署之后迅速与东盟国家实现了和解,并且同老、柬、缅三国一道为加入东盟而积极开展外交活动。

从亚太空间的权力结构来看,冷战终结使得亚太地区安全环境出现了明显的积极变化。冷战结束之后,俄罗斯由于国家力量与对外战略的改变,已无力继续深入干预亚太安全事务^①。中国坚持以经济建设为中心,坚持改革开放道路,在韬光养晦、有所作为的战略思想指导下处理亚太安全事务,在东南亚国家最为关注的南海问题上则愿意采取“搁置争议、共同开发”的模式加以处理^②。而美国国内则在冷战结束后的一段时间内围绕着新时期的亚太安全战略出现了激烈的争论和政策摇摆^③。于是,在20世纪90年代初,亚太安全领域出现了大国竞争全面缓和的势头,东盟也获得了前所未有的宽松发展环境。

此外,这一时期的国际舆论环境对于东盟作用的发挥也起到了重要的推动作用。出于对冷战时期大国军事对峙与冲突的恐惧,20世纪90年代初,国际舆论对于多边安全合作组织和机制的期许达到了新的高度。由于在维护地区和平与瓦解冷战结构过程中做出了突出贡献,欧盟与欧安会(CSCE)被视为新时代安全合作的典范和模板,作为亚太地区唯一的且由地区中小国家所主导的地区一体化组织,东盟所推动的地区安全合作也被赋予了更多合法性和正当性的光环。

在转瞬即逝的历史机遇面前,以苏哈托、李光耀和马哈蒂尔为代表的老一代东盟领导人展现出了政治家独到的战略眼光,以1992年1月新加坡东盟峰会为标志,东盟开始在进一步扩大并推进一体化进程的同时,积极主动地开始了建设

① 关于俄罗斯在亚太安全体系中的作用与行动模式,可参见封帅《俄罗斯在亚太安全体系中的地位与作用》,《国际关系研究》2017年第2期。

② 关于“搁置争议,共同开发”政策的源起与基本内容,可见:http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/wjs_674919/2159_674923/t8958.shtml,2017年5月25日。

③ 关于美国战略的争论可参见:James A. Baker III,“America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community”,*Foreign Affairs*,Vol. 70, No. 5, Winter, 1991/1992, pp. 1-18; Sheldon Simon ed.,*East Asian Security in the Post-Cold War Era*, New York: M. E. Sharp, 1993.

地区安全合作平台的尝试^①。

新加坡峰会之后，东盟将冷战时期初步成型的“对话伙伴国”机制扩展到安全合作领域，尝试搭建亚太空间的多边安全合作平台。1992年，东盟启动了亚太国家与地区的二轨安全对话平台建设，建立亚太安全合作理事会（CSCAP），利用非政府层面的对话为新平台建设提供理论准备。为了将中、俄、越等当时尚不是东盟成员国或对话伙伴国的地区安全的关键行为体纳入新平台，东盟选择将所有的成员国、观察员、对话伙伴国，以及“顾问伙伴”^②以论坛的方式组织起来，最终在1994年建立了东盟地区论坛（ARF）机制。

对于刚刚走出冷战阴影的亚太国家来说，东盟地区论坛是一项全新的尝试。首先，虽然机制脱胎于冷战时期形成的东盟外长扩大会议，但东盟领导人深知原社会主义阵营内的地区大国对于地区安全的意义。因此，在机制建设过程中具有鲜明的包容性与开放性，接纳亚太空间内所有国家，与冷战时期通过结盟确定对手的安全环境形成了鲜明的对比。其次，东盟地区论坛选择了最小化的机制建设，采取了较为松散的商议式组织方式，这也是相互之间充满怀疑和顾虑的亚太国家能够接受的讨论安全问题的唯一方式。最后，东盟地区论坛的建设并没有明确的地区主义目标。换言之，东盟并没有野心在亚太空间内推行具有明显东盟烙印的安全立场，这令亚太地区大国在相当长的时间内能够较为舒适地接受其在机制中的议程主导地位。

如果按照1995年发表的“东盟地区论坛概念文件”所提出的发展阶段，“建立信任措施”、“预防性外交机制”和“冲突解决机制”是东盟地区论坛建设的三个阶段性目标^③。但在实际操作中，论坛长期停留在建设的第一阶段。毕竟，亚太国家对于冷战的记忆过于深刻，在很长时间里，东盟国家都尽量避免将双边安全问题引入多边机制，小心谨慎地处理可能出现的风险，仅仅在非传统安全问题上尝试向预防性外交有所迈进。

在东盟地区论坛的推进过程中，东盟特别重视维护自身在机制中的“驾驶员”作用。东盟始终坚持论坛的主席国只能由东盟国家担任，并且在论坛名称等重要的标志性符号中突出东盟的关键地位。李光耀等经历了冷战时代的老一辈东盟领导人深知，东盟所主导的多边安全合作是在特定的地区安全结构背景下应运而生的，东盟所获得的体系中的地位源于其所处的特殊位置，即处于亚太安全结

^① 关于1992年新加坡峰会对于东盟后续发展的重要意义，可参见：Amitav Acharya, *A New Regional Order in Southeast Asia: ASEAN in the Post-Cold War Era*, London: Institute for Strategic Studies, 1993.

^② “顾问伙伴”是冷战结束之初，东盟专门为中国与俄罗斯参加东盟相关活动设置的特别身份。

^③ “The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper”, Article 6, <http://aseanregionalforum.asean.org/library/arf-chairmans-statements-and-reports.html?id=132>, 2017-05-25.

构的平衡点上。

如图2所示,1991年至21世纪初的亚太安全结构呈现出两个明显特点:宽松与平衡。由于地区大国在冷战结束后对于发展问题的关注度大幅提升,而全球大国国内出现激烈的战略方向争论,因此这一时期亚太空间内大国普遍采取战略收缩或战略调整的态度,区域内围绕着安全议题的战略冲突明显降温。亚太地区各大国这一时段内安全力量投入的有限性也使得各国力量平衡的局面得以形成。

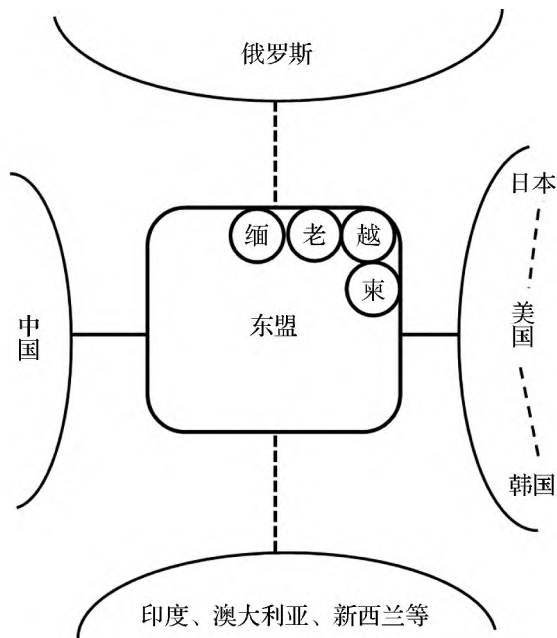


图2 亚太安全结构示意图 (1991年—21世纪初)

资料来源: 笔者自制。

需要注意的是,在非对抗环境下形成的结构平衡并不等同于传统安全困境局面下所呈现出的“均势”状态,无需通过结盟、威慑甚至军事手段来保持力量平衡,只需借助与东盟的协调配合,就能够在一定范围内实现自身有限的战略目标。因此,虽然亚太大国之间的互信程度较低,但大多都与东盟保持了较为良好的互动关系,使得位于结构平衡点上的东盟成为整个体系运转的枢纽。

20世纪80年代的柬埔寨危机使得东盟领导人对东盟在亚太安全领域内的优势和劣势有着非常清醒的认识。如果不借助外部大国的力量,东盟并无足够的力量处理东南亚地区内的安全冲突,但如果外部大国为了寻求安全结构的主导地位而在东南亚地区形成战略对抗,那么东盟也必将被卷入冲突的泥潭。“东盟地区

论坛的效力取决于先验存在的一种稳定的平衡，但是它并不能真正地创造这种平衡。”^①可以说，对于东盟最为有利，甚至也是唯一可行的路径便是努力维持亚太地区宽松而平衡的安全结构，并且始终使自己保持在结构的平衡点上，然而，这种状态的维持需要国际层面和地区层面各种因素的协调，同时也需要东盟做出正确的战略选择。

在“9·11”事件之后，美国战略重点转向中东，保证了其后较长时间里亚太地区安全结构基本保持稳定，而东盟始终处于结构的平衡点上，其在多边合作进程中的“驾驶员”位置也被所有亚太地区大国所接受。东盟地区论坛拥有27个成员，覆盖范围远超亚太地区，成为亚洲地区规模最大、影响最广的多边政治与安全对话合作平台^②。

以东盟地区论坛为核心，东盟还同时推动了一系列具有安全合作性质的多边机制建设，例如“东盟+3”、“东亚峰会”（EAS）以及“东盟防长扩大会议”（ADMM+8）等。与东盟地区论坛的建设思路一样，东盟在推动上述新的多边安全合作机制建设时，始终将追求大国之间的平衡与保持东盟的主导地位作为关键要素加以考虑，这种立场和担忧在东亚峰会的筹建过程中表现得淋漓尽致^③。

在冷战结束后的20多年里，东盟在亚太安全体系中的地位与作用达到了历史峰值，成为亚太空间内多边合作进程中不可替代的“驾驶员”。在亚太地区安全体系中的地位提升也对东盟自身的制度建设形成了积极的促进，在相对稳定的亚太地区安全结构下，东盟也被世界各国视为非西方一体化建设的典范和样本，对于“东盟现象”和“东盟方式”的积极讨论，使得东盟的国际影响力达到了新的高度^④。

四 美国“重返亚太”与地区格局重构：新的冲击与挑战

2009年，奥巴马入主白宫，美国战略界已经讨论多年的“战略东移”开始

^① Michael Leifer, *The ASEAN Regional Forum*, London: International Institute for Strategic Studies, 1996, p. 58.

^② 事实上，目前东盟地区论坛的成员构成已经远远超越了亚太国家的范畴，但东盟地区论坛的实际影响力仍主要集中于亚太地区。

^③ 参见：Rodolfo C. Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006, Chapter 6, pp. 298-311; Mohan Malik, “China and the East Asian Summit: More Discord than Accord”, Research Report, OMB No. 0704-0188, February, 2006.

^④ 近年来，对于“东盟方式”的成功经验具有代表性的解释包括：奥兰·扬（Oran Young）的倡议型领导（Entrepreneurial Leadership）理论，阿米塔·阿查亚（Amitav Acharya）的安全共同体（Security Community）理论等，苏浩所提出的“纺锤型结构”理论也在国内学术界产生了一定的影响。

变为现实^①。在所谓“重返亚太”的战略框架内，美国政府积极尝试从政治、经济、军事等多个层面切入亚太地区的国家互动进程，原本稳定的亚太地区安全互动模式在大国力量的牵扯下开始出现变革的苗头。在这一宏观背景下，东盟在亚太安全体系中的“驾驶员”地位也遭遇了严峻挑战。

从2011—2012年起，美国开始有目的地调整亚太战略，并且将东盟各国视为美国新的亚太战略实施的关键：

其一，以加强盟友体系建设的方式，获取更加稳固的政治支点。

美国重新开始加大对于从冷战时期延续下来的亚太地区盟友体系的建设工作，重新强化与传统的地区盟国菲律宾、泰国，以及长期的准盟国新加坡的政治、军事联系，并根据实际情况，将菲律宾着力打造成为本国在亚太地区的主要政治支点。与此同时，积极拓展同马来西亚和越南的伙伴关系，并着力改善同其他东盟国家关系，推动地区盟友体系网络化建设。

其二，以制造安全议题的方式，提升美国因素在亚太安全事务中的存在意义。

从2012年开始，美国开始有目的地干预南海争端的国际化，利用中国与部分东盟国家在南海岛屿主权和海洋划界方面的分歧，以维护“航行自由”等为借口，深度介入南海争端，挑拨东南亚国家与中国的矛盾，鼓动菲律宾、越南在该问题上采取激进化的行动，不断推动事件升级。通过制造议题和挑动矛盾，提升美国力量在亚太事务中的存在意义，迫使部分东盟国家的政策选择向美国靠拢。

其三，以美国主导的新型经济一体化议程，提升美国在经济维度的作用。

针对美国在亚太地区经济影响力相对较弱的现实，美国积极推动跨太平洋伙伴关系协定（TPP）建设，试图将部分亚太国家整合进入由美国主导的新型经济一体化进程，从而提升美国对于亚太地区经济的实际影响，实际上也对中国在亚太地区过去十多年累积的经济优势形成对冲。

客观地说，中国综合国力的快速增长和外交政策向更加积极的方向转变，确实使得部分东南亚国家感受到了战略层面的压力。出于对中国威胁论的担心，他们对于美国“重返亚太”抱有相当的期待，希望通过美国力量的介入“制衡”中国战略层面的力量增长，因此，出于短期利益考虑，部分东盟国家在政策层面上做出了积极的配合。然而，这种选择在战略层面显然是错误的，它不仅对于东

^① 参见：Hillary Rodham Clinton, “Press Availability at the ASEAN Summit”, Laguna Phuket, Thailand, U. S. Department of State, July 22, 2009, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126320.htm>

盟所推动的地区安全合作进程形成严重的破坏，甚至也将给东盟自身的稳定带来相当的风险。

美国虽然以“重返亚太”作为新战略的标签，但事实上，在冷战结束后，美国力量从未离开过亚太地区。所谓“重返”实际上是进一步加强在亚太区域的战略力量，以期改变冷战结束后所形成的亚太地区安全结构的一种策略性的说法，美国的目标是希望通过系统的战略设计推动新的亚太安全结构的生成。根据2011—2016年美国在各个层次上的具体行动，我们不难发现，美国的基本战略思路是试图在亚太地区以同盟体系和TPP为依托，打造新的政治和经济秩序，借助美国的军事优势，使亚太安全体系重回以美国为中心的网络结构。如图3所示，在该战略的理想图景中，部分东盟国家将同美国的地区盟国一样，与美国建立紧密的政治安全合作关系（图中实线所示），而另一部分国家将与美国形成强有力的经济纽带（图中虚线所示），从而使美国在亚太地区的战略优势从军事领域向政治、经济领域全面扩展，构建新的亚太安全体系。

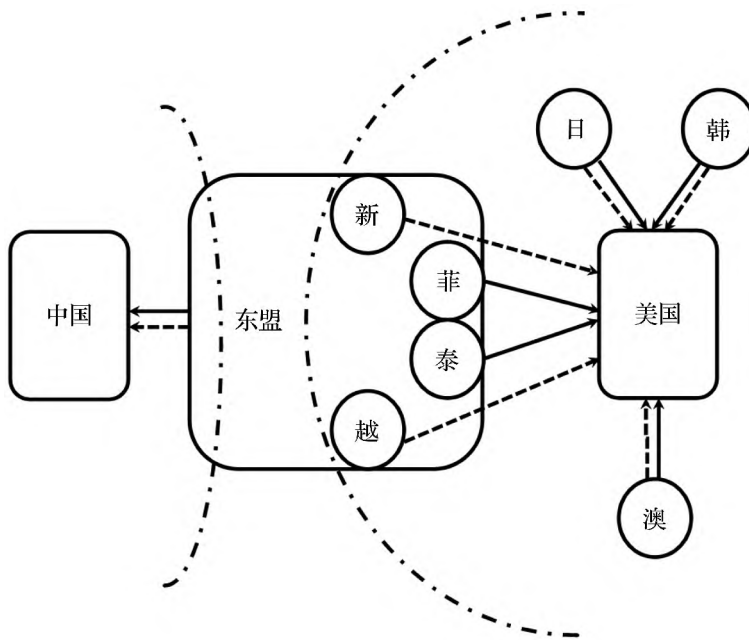


图3 美国“重返亚太”的战略目标示意图

资料来源：笔者自制。

如果图3所显示的结构状态最终出现，对于东盟在亚太安全体系中的地位将

产生非常严重的负面影响。宽松且平衡的安全结构一旦被打破，东盟就不可能保持系统的平衡点位置。失去结构性的优势，东盟就没有足够的力量继续调动亚太大国在机制建设方面的积极参与，维持多边合作系统的稳定发展将面临极大的压力。如果美国“重返亚太”的战略目的完全落实，美国所主导的同盟网络将成为亚太安全体系实质上的核心机制，那么东盟所主导的以东盟地区论坛为核心的多边安全机制网络的根基实际上被架空，新的亚太安全体系的重心就会逐渐移出东盟空间，东盟在亚太安全体系中的“驾驶员”地位也将无疾而终。更严重的是，东盟国家内部由于地缘环境、历史传统以及同美国的双边关系都存在较大区别，美国同盟体系网络的不断推进实际上在东盟内部形成差异化的影响，原本就相对脆弱的一体化进程在外部力量的干扰和拉扯下受到影响，并很容易成为东盟内部分裂的根源。可以说，美国力量对于东盟内部的渗透，以及同盟网络对于东盟国家的吸纳对于东盟一体化进程而言都构成持续的威胁。

另一方面，由于东盟领导层的代际更替，参与东盟创建的东盟国家老一代领导人已基本退出历史舞台，而新一代领导人由于执政经验有限，且受到特定时代民粹主义情绪的影响，对于东盟与地区安全结构关系的理解存在一定的局限，容易在美国力量的影响下，为了短期利益推动东盟整体偏离最合理的发展路径。在2012—2016年亚太地区的外交实践中，部分东盟国家主动将双边矛盾引入多边框架之中，并且试图将本国立场转化为东盟的集体立场对外宣示，对东盟国家的内部团结造成了严重的干扰。2012—2016年间，东盟外长会议多次因为内部分歧无法弥合而最终无法发表《联合声明》，东盟一体化的进程也受到较大干扰，这些都对东盟在地区安全体系中地位的维持构成了严重的威胁^①。

然而，值得庆幸的是，由于国内政治的变化，在2016年下半年以后美国推动“重返亚太”的势头有所减缓，东盟内部也逐渐认识到了其战略选择的方向性错误以及潜在的风险，开始对过去数年的政策进行反思。总的来说，在特朗普政府形成明确的亚太战略之前，亚太地区会出现一个短暂的战略窗口期。而东盟新一代领导人也需要充分利用这个窗口期，深入反思东盟的发展现状，为新阶段制定行之有效的发展战略。

^① 2012年7月，在柬埔寨首都金边举行的东盟外长会议由于在涉及南海问题议题上没有达成共识，成立45年来首次未能发表《联合声明》。2012—2016年间，东盟外长会议又多次在该问题上发生分歧，数次造成《联合声明》无法顺利发表的状况，对于东盟内部团结和稳定造成了严重干扰。

五 东盟地位变迁的根源：结构与战略的互构

作为一个主要由地区中小国家组成的国际组织，东盟在半个世纪的发展历程中逐步由亚太安全体系的边缘走向中央，在冷战后相当长的时间里承担起了主导亚太安全合作机制建设的重任，无论以哪种标准来衡量，都可以称得上是非常成功的。然而，在详细分析东盟在亚太安全体系中的沉浮历史之后，我们又必须冷静地指出，东盟的成功是在特定地区安全结构下大国与东盟战略互动所呈现出的结果，其地位是相对脆弱且不稳定的，对于它在体系中所发挥的作用也必须更加辩证地予以看待。

从1967年至今，东盟在亚太空间中的力量对比中始终处于相对弱势的地位，不仅无力与亚太区域内的大国相抗衡，而且在解决地区内很多安全问题方面都显得力不从心^①。因此，东盟在任何阶段都无法成为地区安全公共产品的主要提供者，也无法独立解决区域内的安全热点问题。所以，东盟试图在亚太安全体系中贯彻自己的战略意图，只能通过“借力”或者“借势”的方式。

所谓“借力”，指的是在同绝大部分亚太地区大国战略利益和方向一致时，东盟可以将大国的力量作为战略资源，充分发挥自身在地区内部斡旋的经验和灵活性，从而推动东南亚乃至亚太安全事务的处理和解决。20世纪80年代深度参与越柬冲突的处理进程就是东盟典型的“借力”行动。

所谓“借势”，指的是在大国在地区权力结构处于相对平衡的状态时，东盟能够借助自身在体系中的结构性优势，在大国之间互信不足的情况下，推动构建以东盟为核心的多边安全机制，成为亚太地区安全合作的纽带。20世纪90年代至21世纪初的亚太安全体系建设就是这种“借势”行为的充分体现。

由于缺乏足够的力量去主动塑造地区安全秩序，东盟在亚太安全体系中的作用发挥就存在着天然的局限性，在这种背景下，不同地区安全结构的出现实际上就已经决定了东盟在体系中所能发挥作用的上限与下限。当然，由于东盟具体的政策选择不同，最终在现实中所能呈现出的状态也必然会有明显差异。

我们借鉴既有的国际关系理论^②，结合亚太地区安全环境背景和历史经验，

^① 由于自身力量的限制，东盟在解决东南亚国家内部的安全问题是缺乏有效手段的，如缅甸北部民族武装、菲律宾南部反政府武装、泰国南部民族武装，以及东南亚区域内的恐怖主义活动等都需要推动更广泛的国际合作才能予以有效应对。

^② 参见〔美〕莫顿·卡普兰著，薄智跃译《国际政治的系统 and 过程》，上海人民出版社，2008年。

可以总结出六种在亚太地区可能出现的安全结构，其中有三种在东盟发展的历史上已经出现过。在不同的安全结构下，通过推测东盟最理想的战略设计与最糟糕的战略设计，我们可以合理归纳出在不同状态下东盟在地区安全体系中所能发挥作用的最优状况和最劣状况（见表 1）。

表 1 不同安全结构下东盟在亚太安全体系中的作用

	最优状况	最劣状况	历史案例
单极结构	追随霸权国，在部分安全议题上发挥有限作用	与霸权国对抗导致内部分裂	无
对抗式两极结构	勉强维持有限的中立状态	因大国对抗导致内部分裂	1967—1972 年东盟的发展状态
松散的两极结构	整体保持中立，在特定安全议题上能够发挥较大作用	完全作为附庸追随两极中的一方	1972—1991 年东盟的发展状态
对抗式多极结构	成为维持“力量均衡”的重要砝码	成为多极结构中某大国的附庸	无
松散的多级结构	左右逢源，主导地区多边安全合作	完全倒向多极结构中某大国一方	1991—2010 年东盟的发展状态
无极结构	在体系中独立发挥积极作用	成为体系中较为消极的成员	无

资料来源：作者自制。

综合表 1 所显示的信息，历史经验与理论分析都显示出，东盟只有满足以下几个条件，才能够在亚太安全体系中发挥积极的建设性作用：

第一，亚太地区需保持较为宽松的战略环境。作为体系中力量相对弱势的一方，对抗性安全结构的出现对于东盟来说是最为致命的问题，一旦大国的竞争被导入严酷的对抗性安全格局中，东盟所能做的都只能是尽可能勉力维持独立的状态，被迫在成为一方的附庸或内部分裂两种糟糕的情况中做出选择成为大概率事件。因此，东盟如果希望在亚太安全体系中保持独立且积极的地位，必须努力维护较为宽松的安全结构，以创造更大的战略运筹空间。

第二，东盟要尽量避免在大国竞争中选边站队。亚太地区历来是全球和地区

大国竞争的重要地缘空间，东盟的主要战略优势也正源自于涉足该地区的大国在竞争中对于东盟的积极争取。所以，保持独立自主地位是东盟发挥积极主动作用的前提条件。一旦东盟在体系中完全倒向其中一方，那么它也就必然会失去外交的自主性，沦为大国实现地区战略目标的工具。当然，也会被竞争的另一方视为直接的博弈对手，从而不得不承受战略层面的巨大压力。

第三，东盟必须在提供机制建设工具方面有所作为。从东盟自身来讲，在亚太范围内开展多边合作方面的经验是自身在亚太地区参与安全体系构建的比较优势，如果希望使自身在多边机制建设方面的经验优势转化为在亚太安全体系中的战略优势，东盟就必须更加深入推进自身的安全一体化进程，并且将其中符合亚太安全实际的机制性安排扩展为地区安全合作机制。从理论上说，东盟在亚太安全体系中最容易发挥自身优势的角色，就是类似于联合国体制中的秘书长角色，发挥服务性的组织功能。这种身份的获得既需要安全结构等客观条件的基础，又需要东盟自身在机制建设方面形成更加深刻的见解，提出能够满足亚太相关大国都能够接受的安全合作方式。

东盟在亚太安全体系中的地位和作用正是源于地区安全结构与东盟战略选择的互构，客观的结构性因素决定了其地位和作用的可变范围，而主观的战略因素则决定了其在特定时间段的最终位置。在这两个方面要素的不断冲击与互构过程中，东盟塑造了其在亚太安全体系中的特殊身份。

东盟是幸运的，在过去 50 年的发展历程中，东盟所面对的亚太地区安全体系逐渐由对抗性的两极结构转变为松散的多极结构，给予了东盟发挥更大积极作用的客观条件。东盟在不同时期的战略选择也是比较成功的，总体上能够在不同的安全结构内获得能够取得的最优或次优状况。但由于东盟与亚太安全领域的大国之间的安全力量对比并没有发生根本性的改变，它在体系中所取得的重要地位始终都是脆弱的，一旦亚太安全体系平衡被打破或者东盟自身战略选择出现失误，其在亚太安全体系中的地位很容易出现严重起伏。

如果说冷战时期对于东盟的威胁主要来自大国之间直接的军事和政治对抗，那么 2012—2016 年的经验则显示了另一种风险，即便没有形成直接对抗格局，只要域外大国在亚太安全领域积极寻求主导性地位，东盟在体系中也很容易受到挤压而逐步趋于边缘化。这种由于大国地区政策发生转变而引发的体系性风险对于东盟来说是一个全新的课题。随着时代的变迁，亚太空间中的新要素和新变化还会不断涌现，原有的体系结构也将面临着越来越大的变革压力。在这种情况下，新一代的东盟领导人如何做出选择，对于东盟的未来发展及其在亚太安全体系中地位的维持将起到关键的作用。

余论：结构变革、战略选择与东盟的未来

当东盟成立 50 周年这样一个历史时刻到来的时候，所有东盟成长的亲历者与见证者恐怕都会有沧海桑田的慨叹。从一个并不被看好的亚太安全体系中的边缘角色成长为亚太安全合作进程的“驾驶员”，东盟的成就已经远远超过了初创者对其所寄予的期望。然而，当新的时代篇章开启之后，位于新的历史起点上的东盟并非安枕无忧，它必须对自身未来发展进程中所要面对的难度与挑战给予充分的估计。

亚太安全体系中的权力结构正在悄然发生着深刻的变革，随着综合国力的快速增长，中国的影响越来越深嵌于亚太安全体系的每个角落；而美国“重返亚太”的战略设想也在冲击着亚太安全的底层结构；日本、韩国、澳大利亚等地区强国则在试图通过各种方式在亚太安全体系中留下自己的印记，东盟多年来赖以维持其在安全体系中地位与作用的安全结构平衡点位置已经在多元力量的冲击下变得不再稳定。随着美国在亚太地区的积极活动，地区安全结构变革在政策层面的衍生效应已经逐渐显现，东盟又一次进入发展战略调整的关键时期。

东盟在亚太安全体系中的地位与作用是亚太地区安全结构与东盟战略选择共同作用的结果，因此，亚太地区安全结构变革所带来的挑战对于东盟的影响是深刻且持久的。从东盟自身发展的角度来说，如果希望在亚太地区安全体系中继续保持相对重要的地位，就必须在发展战略方面对于这种深层次的变革予以回应。对于东盟而言，无论在政策层面上有怎样的考虑，其在新时期战略选择的目标应该是明确的，即努力避免亚太地区陷入对抗格局，避免在大国竞争中选边站队，继续通过推进自身一体化进程为亚太地区多边合作提供更加有效的机制性工具。体系中的平衡点位置从来都是不稳定的，只能在明确的目标导向下，根据现实情况的变化，积极适应形势，对政策进行及时有效的调整。在这一历史进程中，需要东盟国家新一代领导人更加冷静地统筹短期利益与长期利益、个体利益与整体利益之间的关系，以更加深远的战略眼光理解亚太安全体系的演进趋势，争取通过与亚太地区各大国合作协商等方式积极引导亚太地区安全结构变革的方向与轨迹。

【责任编辑：邓仕超】