

## 增长的极限：亚信会议发展的 结构性困境与改革路径探析\*

封帅\*\*

**【内容提要】**作为源起于欧亚空间、且最终成为唯一活跃的泛亚洲层次的多边安全机制，亚信会议正面临着机制建设与转型发展的严峻考验。由于低估了亚洲与欧洲的安全环境差异，亚信会议最初的设计模板同亚洲安全现实存在严重的错位，从而使机制建设经历了漫长的准备期。直到“9·11”事件之后，亚信会议抓住亚洲安全议程出现积极变化的有利时机，在非传统安全合作方面打开突破口，建立了亚信机制的基本框架。然而，这种创建方式回避了亚洲空间内的关键安全分歧，使得亚信机制的发展空间受到了严重制约。在逐渐固化的运行模式影响下，亚信会议也陷入了结构性的发展困境。2014年亚信上海峰会之后，亚信会议进入了选择恰当改革路径、推进机制转型发展的关键阶段。在现有的地区安全环境下，只有通过稳健的改革路径，适当调整亚信会议发展的目标体系，赋予亚信会议更加合理的战略定位，才能够扬长补短，以退为进，顺利推进机制转型进程，保证亚信会议的持久稳定发展。

**【关键词】**亚信会议 亚信改革路径 中国外交 欧亚空间

**【中图分类号】**D814.1 **【文章标识】**A **【文章编号】**1009-721X(2018)03-0024 (21)

\* 本文系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”（项目批准号：2016EGJ001）的阶段性成果。感谢匿名审稿人提出的修改意见！

\*\* 封帅，上海国际问题研究院国际战略研究所助理研究员。

1992年，当哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫（Nursultan Abishevich Nazarbayev）第一次提出亚洲相互协作与信任措施会议（Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia, CICA，以下简称“亚信会议”）的总体设想时，恐怕不会预料到这一机制在未来的发展进程中会面对如此冗繁的障碍与困难。历经风雨的亚信会议在2017年度过了它的25岁生日，并将在2018年迎来新一轮主席国轮替。在过去的1/4个世纪里，亚信会议经历了艰难曲折的发展历程，虽然初步完成了基本框架的建构，但距离最初的设计目标仍有相当距离，它所面临的困难与挑战依然严峻，发展前景仍不明朗。<sup>①</sup>

在亚洲地区的多边安全机制中，亚信会议是一个非常特殊的案例。与众多活跃于次区域空间的安全合作机制不同，亚信会议是当前亚洲范围内唯一试图以整体亚洲空间为指向的安全对话平台，代表着亚洲国家以欧亚国家安全合作为基础，建设泛亚洲安全机制的历史性尝试。亚信会议的发展状态在很大程度上折射出的是在地区安全领域的泛亚洲机制路径的可行性前景。因此，深入分析亚信会议发展过程中所遭遇发展困境的内涵与实质，不仅有助于深刻理解亚信会议的发展逻辑，也对进一步推动于我有利的亚洲安全架构建设具有重要的意义。

多年以来，由于亚信机制的国际影响力相对有限，与亚信会议相关的研究议题在国际学术界受到的关注很少，在英、俄文的研究文献中几乎难以找到专门谈论亚信会议的研究成果。2014年亚信上海峰会前后，中国学者开始对亚信会议展开研究和介绍，就亚信会议的历史、作用与影响等问题形成了一批研究成果，对很多重要问题提出了很有见地的看法。但在亚信峰会结束后，这方面的研究整体上又趋于停顿，并未形成稳定的学术共同体。总的来说，目前学术界对于亚信会议发展的研究仍不够深入，特别是对于亚信会

---

① 关于亚信会议的基本情况介绍，可参见亚信会议秘书处官方网站 <http://www.s-cica.org/page.php?lang=2> 以及亚信会议主席国官方网站 <http://www.cica-china.org/chn/gyyx/zyxjj/>；也可参考笔者撰写的：“亚信25年：回顾与展望”，《亚信非政府论坛第二次会议报告》，2017年6月28日，文章内容可见：<http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-06/10887952.html>

议发展过程中所遇到的困难和挑战缺乏深入的学理性分析。<sup>①</sup>研究的不充分,将在很大程度上影响到亚信会议的持久稳定发展。<sup>②</sup>

本文的研究目标是解释亚信会议当前所遭遇的发展困境的性质与原因,并且根据亚洲安全现状提出亚信会议改革发展的合理方向。本文的研究将尝试以亚信会议创建与发展进程为基本线索,综合运用历史分析与比较分析方法,深入考察亚信会议的设计理念与亚洲安全现实之间的关系,关注亚信机制框架构建的基本特点与逻辑悖论,探索亚信会议发展进程中所遭遇困境背后的结构性因素。希望能够更加深入地了解亚信会议当前所面临的发展困境的根源与实质,并有针对性地提出亚信机制的改革方案,以期与亚信会议相关的外交决策提供参考。

## 一、机制初创与艰难的起步阶段(1992-2001年)

1992年10月,冷战的硝烟刚刚散去,纳扎尔巴耶夫——刚刚独立建国不足一年的哈萨克斯坦领导人——便在联合国大会上首次提出创建亚信会议的宏大倡议,并且自告奋勇地承担起了这项艰巨的任务。从当代研究者的视角来看,在如此复杂的亚洲安全环境中,试图创建一项覆盖全亚洲区域的

---

① 目前,国际学者对于亚信会议的专门研究比较少见,而国内在亚信议题上较为出色的研究成果包括:程国平:“亚信:促进亚洲安全与合作的重要平台”,《国际展望》,2014年第3期,第1-3页;魏玲:“小行为体与国际制度——亚信会议、东盟地区论坛与亚洲安全”,《世界经济与政治》,2014年第5期,第85-100页;陈玉荣:“国际安全形势特点与亚信会议的新挑战”,《当代世界》,2014年第5期,第6-8页;强晓云:“从安全理念的演变看亚信会议框架下的安全合作”,《国际展望》,2015年第4期,第38-45页;韩立群:“亚洲相互协作与信任措施会议述评”,《国际研究参考》,2014年第6期;许涛:“亚信会议的发展历程、特点与时代意义”,《当代世界》,2014年第5期,第2-5页;Chen Dongxiao, “Prospects and Paths of CICA’s Transformation”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, 2015, Vol.1, No.3, pp.447-469. 等等。

② 笔者近年来也在相关文章中就亚信会议发展的相关问题进行了分析,相关成果参见: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,第15-37页;Chen Dongxiao, Feng Shuai, “Russia-India-China Trio in the Changing International System”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, 2016, Vol.2, No.4, pp.431-477;封帅:“亚太安全架构建设中上合组织的角色与定位”,《上海合作组织发展报告(2015)》,2016年版,第303-322页;封帅:“亚信25年:回顾与展望”,《亚信非政府论坛第二次会议报告》,2017年6月28日。

多边安全机制，这显然是一项远远超过哈萨克斯坦国家能力的艰巨任务。但作为亚洲区域的新成员，哈萨克斯坦与亚洲国家的交往有限，且并没有建构多边安全机制的经验，却主动提出宏大的多边机制构想，也深刻地反映出这一时期亚洲国家对于多边安全合作前景所抱的空前乐观态度。

在 20 世纪 90 年代初，随着冷战结束和“历史终结论”的广泛传播<sup>①</sup>，许多亚洲国家对于西方多边安全合作模式的普适性表现出强烈的信心。在这种乐观的氛围中，哈萨克斯坦希望能够通过新的安全合作机制的创建，使本国在新的地区安全体系中处于更加有利的地位，从而保证哈萨克斯坦获得更加稳定的安全环境和国际地位。纳扎尔巴耶夫为亚信会议选定的蓝本，是当时声誉正隆的欧洲安全与合作会议（The Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE）<sup>②</sup>，希望通过亚信会议的建设启动亚洲版的赫尔辛基进程。1992-1993 年间，纳扎尔巴耶夫始终确信亚信将会获得顺利的发展，按照他的发展时间表，亚信会议将在 2000 年前形成覆盖全亚洲的多边安全机构，并在 2005 年前建立起统一的欧亚安全与合作体系。<sup>③</sup>

然而，现实的问题很快就对理想模式发起了挑战。以 1993 年 3 月在阿拉木图召开的亚信会议第一次专家级会晤为起点，亚信框架内各国开始在哈萨克斯坦的组织下，就亚信会议的理念与机制安排进行沟通协调。哈萨克斯坦根据欧安会模式，提出了亚信在理念、议程与机制等方面的初步设计。<sup>④</sup>

---

① 参见 Francis Fukuyama, “The End of History”, *The National Interest*, No.16, Summer, 1989, pp.3-18; Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press, 1992.

② 参见 Ian M. Cuthbertson, *Redefining the CSCE: Challenges and Opportunities in the New Europe*, New York: Institute of International Affairs, 1992; Arie Bloed, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: Analysis and Basic Document, 1972-1993*, Dordrecht & London: Kluwer Academic Publishers, 1993; Walter A. Kemp, *The OSCE in a New Context: European Security Towards the Twenty-First Century*, Discussion Paper 64, London: The Royal Institute of International Affairs, 1996.

③ 关于纳扎尔巴耶夫在亚信会议初创阶段对于亚信发展的规划，可参见许涛：“亚信会议”，《国际资料信息》，2002 年第 6 期，第 24-25 页。

④ 纳扎尔巴耶夫曾不止一次地强调欧安会是亚信会议的建设范本，亚信会议在议程和机制设置等多个方面都有明显模仿欧安会的痕迹。例如，亚信会议名称中直接使用了“信任措施”（Confidence-Building Measures）一词，借用了 1975 年《赫尔辛基最后文件》中所提出的“建立信任措施”（Confidence Building Measures, CBMs）的概念。其他如列举互信措施目录等做法也显然借鉴了欧安会的发展经验。

但协调进程的难度显然超出了预想。尽管亚信各国都在原则上承认建立一个泛亚洲安全对话机制的必要性，但对于什么是亚洲国家所面对的共同威胁，以及以哪些具体的方式开展安全合作等关键问题上的看法南辕北辙。从1992年到2001年，围绕着亚信会议基本理念和制度框架的冗长沟通进程持续了近10年。缓慢而曲折的进展，显示出亚信会议在创办伊始，即不得不面对的复杂局面。

这一结果的出现并非偶然。后冷战时代亚洲空间并不能提供复制欧安会模式的土壤。欧安会模式建立在两极格局的基础上，其基本逻辑是利用这一平台“撬动”冷战壁垒的缝隙，为两大阵营创造有限的对话空间，欧安会框架所涵盖的是身份认同坚定、权力分配格局基本稳定的两个平行体系，它们的对抗态势明确，需要解决的安全威胁集中，是在特定历史条件下基于两大阵营共同拥有的缓和意愿而建立的，因此很容易展开讨论并形成积极成果。其建设关键在于“破”，即用建设多边机制的方式疏解冷战的固化结构，在既有的地区秩序中寻求对话与改变。任何原有结构的松动都能够成为推动系统继续发展的动力。<sup>①</sup>

然而，在后冷战时代的亚洲空间中，两极结构已经彻底瓦解，整体性的安全威胁消失了，而被冷战格局所掩盖的各种基于领土、民族、宗教等分散的安全矛盾则迅速凸显。亚洲各国进入了以寻求新的国家认同，重新定位国家在地区体系中位置的变革阶段。由于冷战的终结，旧的身份模式认同瓦解，这一时期的亚洲国家对于未来的发展普遍存在身份重构、市场重构的挑战。在这种情况下，新的多边安全机制被赋予了更加烦冗的任务，它不仅需要应对业已碎片化的安全议题，而且需要在沟通对话过程中逐渐建立起共同的身份认同，并且为区域间经济联系的加强提供条件，推动新的地区秩序的确立。可以说，后冷战时期亚洲多边安全机制的建设的关键在于“立”，即利用其所能提供的安全公共产品及其他衍生性成果填补地区秩序的空白。虽然在形

---

① 关于欧安会的特点与性质的研究可参见 Arie Bloed, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: Analysis and Basic Document, 1972-1993*, Dordrecht & London: Kluwer Academic Publishers, 1993, pp.3-25; 以及陈须隆:《区域安全合作之道: 欧安会/ 欧安组织的经验、模式及其亚太相关性研究》, 北京: 世界知识出版社, 2013年, 第227-240页。

式上都是构建多边安全机制，但其背后的诉求导向却是大相径庭。欧安会的理论模型与亚洲空间的现实安全需要是严重错位的，如果不加以调整，难以适应现实的需求。

亚洲地区普遍存在的不同次区域内国家在文化与身份认同方面的严重割裂状态，使得亚信空间难以在短时期内构筑起共同的身份认同叙事。亚信区域内的经济联系的破碎性，也使得各国并不存在短时间内形成价值链纽带的可能。更重要的是，亚信空间的范围广阔，涉及区域的权力结构混乱，内部成员国之间关系复杂，任何亚信国家试图为本地区提供安全公共产品的尝试都需要付出巨大的成本。由于各次区域空间安全议题的性质迥异，亚洲地区安全问题的解决更加依赖于当事国的直接磋商以及全球和地区大国的态度。与这一时期同时筹建的许多次区域安全机制相比，依托于欧亚区域的亚信峰会实际上缺乏大国直接支持，当它试图在整个亚洲空间的安全机制建设中发挥作用时，就会发现，无论从经济实力还是安全力量方面来说，欧亚空间是亚洲区域内相对弱势的次区域空间，自身并不具备为亚洲任何区域提供安全公共产品的能力。仅仅作为一项安全对话机制，对于亚洲国家的吸引力是有限的。时间与空间所带来的双重背景差异使得亚信会议缺乏那些支撑欧安会模式发展的基础条件，哈萨克斯坦在创立亚信会议时，对于这种差异恐怕并未进行深入分析，这也是造成 90 年代亚信会议前期协商进程推进艰难的根本原因。

经过十年的漫长磨合期，在纳扎尔巴耶夫总统的不懈努力推动下，亚信外长会议最终于 1999 年成功举行，会议通过了亚信会议的第一个基础性文件——《亚信成员国相互关系指导原则宣言》。<sup>①</sup>作为十年来艰苦沟通的结果，《宣言》只能选择以很多大而化之的原则和烦琐的外交话语淡化实质性安全合作内容缺失的状况。事实上，在这一时期，亚信会议的建设也尚未获得亚洲各国媒体与学术界的太多关注。<sup>②</sup>

---

① 参见亚信会议官方网站：[http://www.s-cica.org/page.php?page\\_id=179&lang=2](http://www.s-cica.org/page.php?page_id=179&lang=2)

② 在中文媒体上对亚信会议最早的介绍出现在 2002 年（许涛：“亚信会议”，《国际信息资料》，2002 年第 6 期，第 24-26 页）。可以说在整个 90 年代亚信会议的国际影响力是相当有限的。相比而言，这一时期如东盟地区论坛（ARF）、“上海五国机制”等晚于亚信会议建立的一些次区域安全合作机制，都已初具规模，而亚信会议仍徘徊于初创阶段。

## 二、机制构建与结构性困境的生成(2002-2013年)

“9·11”事件的爆发，使得原本计划于2001年召开的第一届亚信峰会被推迟到了2002年，包括中国、俄罗斯、印度、埃及、伊朗、土耳其、以色列等十六个亚洲国家的领导人出席，美国、日本、澳大利亚、韩国等9个国家的代表则以观察员身份参加了会议。成员国的数量之多、代表规格之高，对于一个由地区中等国家主导的新型的国际组织来说，是一个很高的起点。这其中凝结了哈萨克斯坦领导人多年的心血，也是欧亚地区中小国家在后冷战时代取得的重要外交成就。

亚信会议在机制建设方面取得一定突破，与90年代末21世纪初的亚洲安全形势变化有着密不可分的联系。“9·11”事件及随后反恐战争的爆发，很大程度上改变了亚洲地区安全议题的重要性排序，恐怖主义成为这一时期亚洲国家安全议程的重要议题。恐怖主义的泛滥对于亚洲国家构成了普遍而直接的威胁，也为亚洲安全合作机制的推进提供了新的机会。与传统安全问题相比，反恐议题涉及的政治分歧较小，且具有流动性和跨区域特征，以合作的方式应对威胁成为各国自然的选择。于是，凭借在高政治(High Politics)议题上共同安全威胁的塑造，亚信会议迈出了机制创建的重要一步。

2002年的亚信阿拉木图峰会成为亚信机制建设的起点。峰会通过了《阿拉木图文件》<sup>①</sup>和《关于消除恐怖主义和促进文明对话的宣言》<sup>②</sup>，成为亚信会议建设的重要纲领性文件。其中《关于消除恐怖主义和促进文明对话的宣言》是亚信框架内第一份具有实质性内容的安全合作文件，其意义不仅仅在于反恐合作本身，更是为原本缺乏原动力的亚信会议提供了新的发展思路。

在后冷战时代，亚洲地区安全议题明显分散化。复杂的矛盾分歧使得亚洲各国很难在传统安全领域的“存量”的安全议题上找到安全机制建构的共同基础。但随着非传统安全问题的不断涌现，亚洲国家在相关议题上感受到的共同威胁远多于分歧。因此，在存量安全问题的矛盾无法解决的情况下，

---

① 参见亚信会议官方网站，[http://www.s-cica.org/page.php?page\\_id=179&lang=2](http://www.s-cica.org/page.php?page_id=179&lang=2)

② 同上。

以新领域和新议题为标志的“增量”安全问题就成为亚信国家在安全合作上的“最大公约数”。面对这种情形，亚信会议主席国将这一问题作为突破口，通过对增量安全问题不断的挖掘，最大限度地创造亚信框架内的安全合作基础，首先完成亚信机制的基本框架建构，再谋求机制的升级与扩展。

**表 1 《亚信会议信任措施目录》所确定的建立信任措施的领域与内容**

领域	建立信任措施的内容
军事政治方面	1、在各成员国法律和条例许可的范围内进行信息交流； 2、邀请成员国的观察员参观军事演习； 3、考虑建立意外与危险的军事性事件磋商机制； 4、发展武装力量以下形式的合作： (1) 军事当局和国防学院代表的相互访问；(2) 相互邀请参加国家假日，文化和体育活动；(3) 高级军事人员简历信息交换；(4) 成员国同意的其他形式的合作； 5、各成员国交换关于其加入或批准有关军控和裁军条约，以及关于外层空间的公约的资料信息。
应对新威胁与新挑战方面	1、成员国将根据本国立法采取合作措施，遏制各种形式的恐怖主义，防止分裂和极端主义组织的活动，以促进各会员国的安全与稳定； 2、成员国将交换关于打击恐怖主义，分裂主义，极端主义活动和有组织犯罪集团的资料，并在必要时建立打击机制； 3、成员国可以采取的措施，加强合作与信息共享，以便有效处理大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散； 4、成员国将在打击贩毒，人口贩运，洗钱，跨国组织犯罪，非法的轻型武器贸易、以及爆炸物和有毒物质的走私方面交换资料信息； 5、成员国将交换关于加入或批准有关恐怖主义和有组织犯罪国际法律文件的信息资料，并且根据“联合国宪章”和国际法，打击一切形式的恐怖主义和有组织犯罪。
经济、环境与人文方面	1、建立贸易和经济领域的共同数据库和数据交换系统； 2、制定和实施环境保护方面的共同方案； 3、交流其领土上可能会影响到邻国的自然和工业灾害信息； 4、交换成员国发展国际旅游和旅游基础设施的信息，并协助建立和加强这些机构之间的联系； 5、交换关于可疑金融交易、非法金融业务的信息，并协助建立和加强有关机构之间的联系； 6、交换负责灾害管理和搜救行动的国家主管部门信息，建立和加强这些机构之间的联系，并在自然灾害和紧急情况下建立援助制度； 7、制定和实施旨在传播有关其人民文化和传统的信息，促进人民之间的相互尊重和睦邻友好关系的联合项目； 8、推动各成员国科教机构与非政府组织的联系，开展包括科学交流，学生交流等方面的联合项目； 9、促进不同文明之间的对话，包括不同宗教间的对话。

资料来源：《亚信会议信任措施目录》，2004年10月22日颁布，[http://www.s-cica.org/admin/upload/files/CICA\\_CATALOGUE\\_\(2004\)\\_-\\_eng.doc](http://www.s-cica.org/admin/upload/files/CICA_CATALOGUE_(2004)_-_eng.doc)

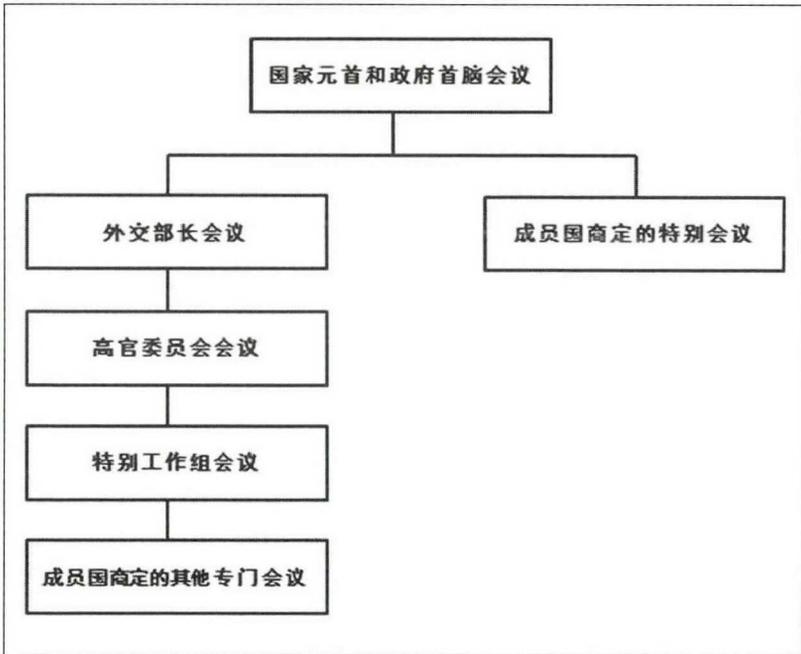


图1 亚信会议组织架构示意图

资料来源：亚信会议秘书处网站，<http://www.s-cica.org/page.php?page10&lang=1>

在这种情况下，亚信会议不断尝试将更多可能形成共识的增量安全议题引入亚信会议的框架。恐怖主义、分裂主义、跨国有组织犯罪、毒品贸易、自然灾害等非传统安全议题渐次成为亚信会议文件的热点词汇。对于安全概念的理解也逐渐由传统的军事和政治安全扩展到更广泛的领域，经济安全、环境安全、人文安全等新兴的安全理念构成了亚信安全概念的重要组成部分。发展思路的调整很快在亚信机制建设方面表现出来。2004年，亚信会议第二届例行外长会议成功举行，通过了《亚信会议信任措施目录》和《亚信会议程序准则》，确定了成员国之间应该建立的互信措施清单。<sup>①</sup>

如表1所示，在《亚信会议信任措施目录》中，应对新威胁与新挑战，并且在经济、环境、人文等方面建立信任措施，已经被提到同军事政治信任

① 相关文件可在亚信会议秘书处官方网站下载，下载地址为：[http://www.s-cica.org/page.php?page\\_id=439&lang=1&parent\\_id=12](http://www.s-cica.org/page.php?page_id=439&lang=1&parent_id=12)

措施同等重要的位置上。在军事安全领域互信短期内无法形成的情况下，其他两个领域的信任措施建设逐渐成为亚信各国开展对话合作的主要内容。依托于在增量安全议题上的有限共识，亚信会议艰难地建立起了以不同层次的机制性对话平台为主要特征的组织机构框架。（如图 1 所示）2006 年，在哈萨克斯坦阿拉木图设立了亚信秘书处。2010 年，亚信会议第一次完成了主席国交接，土耳其成为亚信第二任主席国。至此，经过 10 年左右的推进，亚信会议的总体框架基本确立。<sup>①</sup>

然而，机制框架的基本成型并不意味着亚信会议必然步入发展与提升的轨道。即便在 2002 年以后，理想模型与安全现实错位的基本背景并没有发生改变，亚信会议塑造亚洲空间的能力也没有明显提升。只是由于安全威胁的时代性变化，亚信获得了可以支撑机制启动的有限基础，在主席国的不懈努力下搭建起了一个仍显松散的框架结构。（参见图 1）由于亚信框架内各国缺乏由共同的身份认同所带来的共同体意识，同时也缺乏维系向心力的经济纽带，这种集中于增量安全议题上的原则性共识并不容易转化为亚信各国在重要安全问题上的互信，亚信各国也不会寄望于通过亚信平台维护自身的安全利益。换言之，虽然亚信国家已经被纳入一个宏观的安全机制框架之中，但是框架内的结构和分工仍然是缺失的。该框架提供的仅仅是一个松散的对话平台，并没有实际改变亚信空间内的无组织状态，对话本身无法提供地区安全事务的治理方案，更无法推动地区安全秩序的形成。打个比方来说，亚信框架的作用就相当于将一群相互之间并不熟悉的人聚集在某座摩天大楼宽阔的大厅里，大家能够彬彬有礼，热情寒暄，共同赞美建筑的恢宏，抱怨糟糕的天气。但如果有人提议大家一起去修理正在漏水的顶棚时，就很难获得旁人的响应。因为在这种状态下，他们只是一群人（Crowd），而尚未形成一个团体（Group）。坐而论道的大厅是他们唯一舒适的活动空间，也构成了这个群体行动的边界。

平心而论，与 20 世纪 90 年代的建设情形相比，获得现有的松散式框架

---

<sup>①</sup> 关于亚信会议这一阶段的发展进程，还可参见《亚洲相互协作与信任措施会议：回顾与前瞻》，上海国际问题研究院研究报告，2013 年 9 月，<http://www.siiis.org.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=130&id=7>

结构，对于亚信会议来说已经是个不小的进步。但这种进步的成果仍是相当脆弱的，浮寄孤悬的亚信架构，维系于脆弱的增量安全议题的共同威胁基础之上。一旦在对话过程中各成员国出现较为严重的安全利益对立，就很容易使整个机制的发展出现倒退。这也意味着亚信不得不小心翼翼地处理任何可能造成分歧的安全议题与安全理念，尽量回避对于这些议题的讨论。<sup>①</sup>

于是，在 21 世纪的前 13 年里，亚信成员国谨慎地——或者说几乎原地踏步式地——推动安全合作的前进，无论在安全理念的建构还是在实践方面的合作，一旦触及传统安全威胁或者带有敏感性的军事安全议题时，各国会立即选择后退。在这种复杂心态的影响下，列入《亚信会议信任措施目录》中已经非常原则性的推进军事政治方面合作的措施目标在各国普遍采取冷处理的情况下，始终没有获得有效推进。<sup>②</sup>即便在土耳其接手亚信主席国之后，继续将推动安全合作的主要目标指向新议题与新领域，对于传统安全问题多采取存而不论的态度。取而代之的是经济、人文、环保逐渐成为亚信框架内的重点合作领域。<sup>③</sup>实践中的不断重复为亚信国家提供了行动上的规范，在现有的框架结构确立之后，传统的军事安全合作议题实际上就变成了亚信会议发展的边界。亚信会议成员国为了避免脆弱的组织架构受到冲击，会自发地选择使整个机制保持在舒适区运转。

如图 2 所示，亚信会议机制的实际运作过程已经逐渐形成了较为稳定的模式：即以增量安全议题为机制运作的基础，以军事安全合作为机制发展的边界。在给定的边界范围内，亚信会议借助各国在非传统安全方面的共同利

---

① 在亚信会议的发展进程中，曾经有两次试图对于成员国之间的安全问题进行调解：第一次是在 2002 年第一次亚信首脑峰会上，哈萨克斯坦试图借峰会契机调解当年突发的印巴冲突，但由于印度拒绝接受，尝试无果而终；2010 年，土耳其试图借助第三次亚信首脑峰会之机调解巴以之间的突发安全事件，但以以色列方面以不出席峰会的方式予以拒绝。从此以后，亚信会议再无调解安全冲突的尝试。

② 在 20 世纪 90 年代亚信会议初创时，哈萨克斯坦按照欧安会经验，将军事政治领域的合作视为“亚信会议哲学的核心”。但大多数成员国对于军事安全合作始终保持着充分的警惕，最终由于成员国的普遍反对，在哈萨克斯坦担任主席国期间，军事安全领域的信任措施始终无法推进。迄今为止，仍然处于实际的搁置状态。相关情况可参见 [http://www.s-cica.org/page.php?page\\_id=395&lang=2&parent\\_id=139](http://www.s-cica.org/page.php?page_id=395&lang=2&parent_id=139)

③ 参见《第三届亚信会议国家和政府首脑峰会宣言》，2010 年 6 月 8 日，亚信会议秘书处官方网站，[http://www.s-cica.org/page.php?page\\_id=183&lang=2](http://www.s-cica.org/page.php?page_id=183&lang=2)

益，结合亚信主席国的能力与运筹，为机制发展提供动力。军事安全领域显而易见的分歧与矛盾则成为亚信各国努力回避的禁区。两者之间所形成的夹缝，便是当前亚信会议的主要发展空间。在这一空间内，横向的领域性拓展是开放的，但纵向的升级发展路径则是被阻遏的。

亚信机制在实际操作中的特殊的运行模式实际上已经成为决定亚信会议发展的关键因素。一方面，这种运行模式的选择使亚信会议在一定程度上绕开了 90 年代阻遏在其创建道路上的各种难以解决的障碍，在身份认同、理念共识、执行能力等条件都不完备的情况下，凭借有限的共同安全利益，完成了机制整体框架的建构工作，使得亚信会议迈出了机制建设的第一步，也使机制主导国兑现了清晰的早期收获。但另一方面，作为这种机制建设“捷径”的代价，各种未能解决的矛盾问题实际上都被纳入到亚信会议的既有框架中，使得亚信会议在选择自身的发展方向时受到很大的限制。为了不触动亚信框架内的各种潜在矛盾，亚信会议实际上选择了以推进其他领域对话的方式作为维持机制增长态势的主要方式，希望以其他领域的合作反过来推动在军事政治安全方面的互信。但亚洲地区的碎片化安全现实使得这种理想状态很难实现，当亚信的合作重点逐渐向其他领域集中时，实际上是将更多的资源投入到其他领域，以数量意义上的增长暂时掩盖了无力实现亚信机制转型发展的现实。如果增长不能转化为发展，随着成本投入的增加，机制建设的边际效益递减，这种形式的增长很快就会达到其效力的极限。

这便是亚信会议在 2014 年前所陷入的发展困境的实质：为了维护相对脆弱的亚信框架，亚信会议的运行模式实际上始终在回避亚洲安全的传统核心议题，希望通过其他领域的对话加以弥补，维持机制建设的增长态势。这种发展路径客观上使亚信的增长逐渐偏离了安全议题的主线，令本就有限的外交资源逐渐分散到越来越多的非核心领域中去，而亚信会议本身在地区安全事务中的影响力却无法得到明显提升。这种状态的持续，使亚信会议渐渐陷入了“没有发展的增长”（Growth without Development）的结构性困局。从根本上说，这种困境是其在 21 世纪前十年所形成的机制结构所带来的必然结果，所以，亚信会议如果希望在未来获得持续的发展和进步，就必须结合亚洲安全现实，认真思考机制的改革方向。

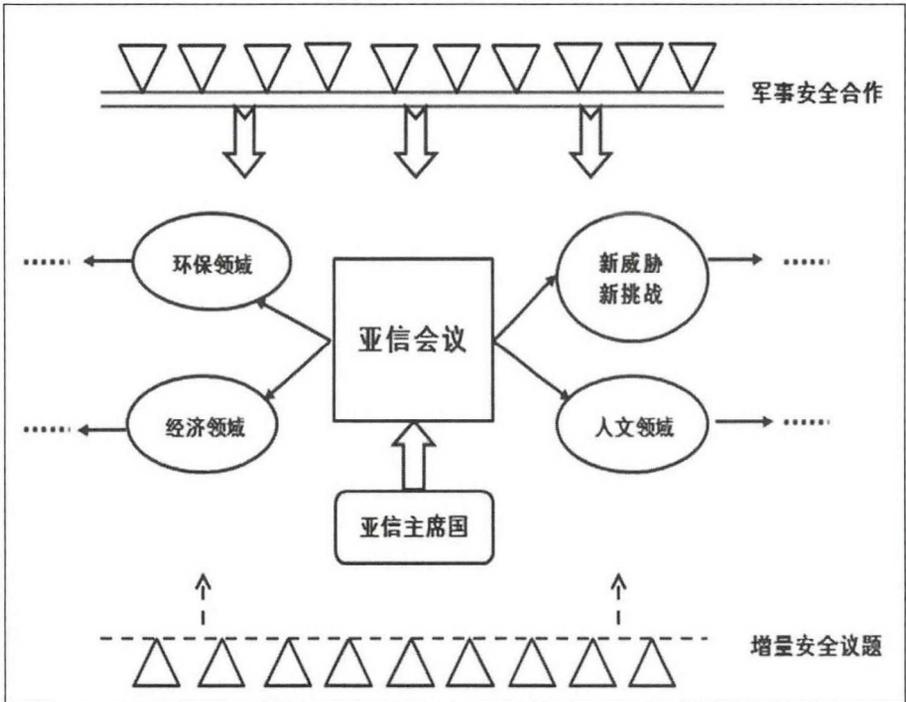


图2 亚信会议实际运行模式示意图

资料来源：作者自制

### 三、改革路径的理性选择（2014年-至今）

2014年亚信上海峰会召开时，亚信会议已经走到了其发展的关键十字路口。在这一时刻，亚信会议在地区安全领域的影响力仍然比较有限，且既有的运行模式已经很难使亚信在地区安全体系中的地位获得进一步的提升，由地区中等国家所领导的机制建设进程已经逐渐接近其效力的极限。因此，中国能够在此时接任亚信主席国，对于亚信会议的长远发展来说具有非常重要的意义。中国担任主席国使亚信获得了更多外交与战略资源，也使其在现实安全议题上发挥协调作用的能力得以提升。更重要的是，中国获得主席国身份，使得亚信系统获得了新的可变要素，为亚信会议的发展提供了更多变

革的可能性。

从哈萨克斯坦的视角来看，由中国接任亚信会议主席国，并且采取更积极的举措推动亚信会议的机制建设，也是推动亚信会议发展的最优选择。经过 20 多年的探索，哈萨克斯坦国内政治与学术精英已经充分认识到，在当前纷繁复杂的亚洲安全中，哈萨克斯坦的力量不足以推动亚信会议突破发展的瓶颈，必须寻求地区大国的合作，在放弃部分主导权的基础上换取机制的完善与成熟，同时以机制创始国的身份同主席国保持密切合作，共同推动亚信机制的发展。这种恰当的选择展现了哈萨克斯坦领导人的政治智慧，也为亚信会议机制的持续发展开拓了更广阔的空间。<sup>①</sup>

2014 年的亚信上海峰会注定会成为亚信发展史上的重要里程碑，亚信会议在中国担任主席国之后进入了新的快速成长周期。上海峰会的召开，使得亚信会议的国际影响力在短时间内获得了巨大提升。习近平主席在峰会上提出的“共同、综合、合作、可持续”的亚洲安全观受到了世界各国的广泛关注，亚信会议的成员国和观察员国数量也都达到了历史峰值。<sup>②</sup>截至 2017 年底，在担任主席国期间，中国在亚信框架内先后创办了亚信青年委员会、亚信实业家委员会，举办了“亚信日”大型主题活动，在北京召开了两届亚信非政府论坛的首届年会，在上海举办了六届亚信国际智库圆桌会议，并且支持亚信成员国在亚信框架内举办了多项培训与专家论坛活动。<sup>③</sup>上述活动的举办，使得亚信会议的内容变得更加丰富和充实，也使各国代表获得了更多的对话和交流平台。2014-2017 年，通过新对话机制的建设，亚信会议改变了其在过去一段时间内持续走低的发展态势，遏止了发展速度递减的消极状态。

当然，我们也需要客观地承认，由于中国担任亚信会议主席国时间有限，迄今为止，亚信会议已经形成的实际运行模式尚未得到改变。即便在中国担

---

① 在笔者参与组织的第六届亚信智库圆桌会议和亚信非政府论坛活动中，哈萨克斯坦学者多次表达了对于中国接任主席国的支持。

② 在亚信上海峰会之后，亚信会议成员国增加到 26 个，观察员增加到 12 个，均为亚信会议创办以来的历史峰值。

③ 参见外交部部长王毅在 2016 年亚信外长会议上对亚信过去两年间发展成果的介绍，中国外交部网站，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1359232.shtml>

任主席国之后，亚信会议众多新设立的对话机制也并没有突破既有模式的边界，在上海峰会上所确立的禁毒、中小企业发展、青年、旅游、信息技术等11个主要合作方向<sup>①</sup>，仍然自发地规避了军事安全合作的“红线”。可以说，在第一个主席国任期内，中国的主要精力集中于“承前”方面的工作，在不触及敏感安全议题的情况下为亚信框架注入更多的内容与活力，但在推动亚信持续发展的问题上，如何选择恰当的发展路径，进一步做好“启后”的工作，才是更加关键的工作。

事实上，面对亚信所遭遇的结构性困境，推动亚信机制的改革是维持亚信机制持续稳定发展的唯一途径，这已经是亚信成员国的基本共识。但摆在中国和所有亚信成员国面前的改革路径并非唯一，于是，在现有的两条改革路径中做出合理选择就成为当前亚信发展的关键任务：

#### **改革路径一：调整机制发展目标，适应地区安全环境。**

即基本维持现有的机制运行模式，逐渐调整亚信会议发展的目标体系，转变亚信发展思路，根据当前亚洲地区的安全环境，赋予亚信会议更加合理的战略定位，争取在新领域更好地发挥亚信会议的作用。

这种改革思路的关键点在于承认现阶段建设泛亚洲安全机制不得不面对的巨大障碍，承认亚太安全议题的具体解决要依托次区域安全机制，并且以此为基础，调整亚信会议的发展方向。如前文所述，亚信会议所遭遇发展困境的原点，在于亚信的理想化模板与亚洲安全现实的严重错位。由于亚洲安全环境本身无法满足建构欧安会模式的安全对话机制的条件，从而导致亚信会议的建设模式与运行过程中形成的难以解决的结构性问题。如果我们承认这种状态在短时间内难以改变，那么就可以能够根据现实情况，适当调整亚信会议的建设目标。

在这种发展路径中，亚信会议将不再追求参与亚洲区域热点安全议题的实际解决进程，而是将主要工作集中于地区安全理念的对话，以及讨论以非传统安全合作为主要内容的区域内国家开展有限安全合作的方式。在中国外交的总体战略中，亚信会议可以成为推动区域安全理念讨论和对话的主要平台，与亚洲各次区域安全机制形成功能层面的分工，借助不同性质的多项机

---

<sup>①</sup> 参见中国外交部网站，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1359232.shtml>

制搭配组合，推动未来亚洲安全体系的建设。

这种发展路径的主要优点是较为稳健，主要在当前亚信会议已有的建设基础上进行调整，不触发亚信机制内的潜在矛盾，容易取得早期收获，可以在中国担任亚信主席国期间见到成效。但其缺点在于，这种妥协在一定程度上放弃了亚信会议创设时期的宏大构想，可能降低亚信会议未来发展的上限，可能也会对部分亚洲国家（特别是哈萨克斯坦）对亚信所抱有的期望值有所影响。

### **改革路径二：改革机制运行模式，提供泛亚洲安全框架。**

即维持亚信会议最初确定的建立泛亚洲安全合作机制的目标不变。通过对当前亚信会议运行模式的改革，推动亚信会议向更深层次的组织化方向发展，争取在未来的亚洲安全架构建设中，充分发挥亚信会议的基础和框架性作用。

这种改革思路的关键点在于采取适当措施突破当前亚信会议运行模式所形成的限制，使得亚信会议能够以某种方式参与到亚洲热点安全问题的解决进程中来，在当前亚洲安全体系中获得更加重要的位置，从而凭借其泛亚洲机制的覆盖范围和成员国多元化等比较优势，为未来亚洲安全架构建设提供基础框架。为了实现这些目标，亚信会议需要在内部机制建设和行动方式等方面做出积极的改革，一方面需要大大强化亚信秘书处的职能，使得亚信会议能够获得内生性的发展动力。另一方面，需积极协调亚信各成员国的立场，在亚信框架内建立针对具体安全议题讨论和处理的机制性安排，使得亚信会议能够在亚洲热点安全议题上独立发声。并且在主席国的引领下，不断提升机制的行动能力，逐渐由安全论坛向安全类国际组织过渡。

按照这种发展路径的设计，亚信会议将在我国整体亚洲安全战略中扮演非常重要的角色，须将其作为亚洲安全架构建设的关键环节加以重点设计。这也就意味着中国必须进一步加大对于亚信会议的战略资源投入，以便争取亚信国家对于机制转型发展的支持，并且以亚信的发展目标为基础，协调亚信会议同其他次区域多边安全机制的互动关系。

这种发展路径是一种较为激进的改革方案，虽然这种选择贯彻了亚信会议所显示出的泛亚洲安全机制的理想，但要实现这一目标，必须做到对内打

破亚信现有的机制运行结构，突破制约亚信升级发展的玻璃天花板；对外以亚信作为调整亚洲范围内安全体系变动的基轴，利用亚信框架重组区域安全架构。因此，在推进过程中将直面亚洲碎片化安全结构以及各国安全利益冲突的严峻挑战，建设难度之大可想而知，必须在充分评估与精密设计的基础上方可尝试。

这样两条分歧明显的改革路径的同时存在，意味着中国的战略选择在很大程度上将决定亚信会议的未来。在这样的关键节点上，笔者认为，稳健发展路径是当前亚信会议机制改革的最佳选择。

从理论层面上看，亚信会议今天所遭遇的结构性困境，从根本上说，是亚洲碎片化的安全环境与泛亚洲安全机制建设目标之间难以协调的产物，是任何泛亚洲安全机制建设中都会遇到的内生性障碍。可以说，只要当前亚洲安全环境的特征不发生根本性改变，泛亚洲层次的多边安全机制就将始终存在“增长的极限”。这也从一个侧面解释了，为什么在亚洲安全事务上次区域安全机制如雨后春笋般涌现，而泛亚洲安全机制的创建与发展却始终步履维艰。

从实践层面看，作为当前唯一活跃的泛亚洲安全机制，亚信会议在发展过程中敏锐地抓住了增量安全议题这个亚洲各次区域空间内为数不多的安全公约数，搭建起亚信会议框架，令在安全领域缺乏密切联系的亚信国家聚集在同一平台上开展安全对话，已经堪称是难能可贵的成绩。但由于共同安全基础的有限性，亚信架构本身仍是相对脆弱的，如果负担的责任与压力过重，不仅不能达到预期目标，甚至已经获得的有限信任和共识成果也可能会得而复失。

因此，在亚洲安全环境出现明显的有利变化之前，针对亚信会议发展结构的激进改革都将面临战略成本和战略风险“双高”的局面，能否最终获得突破性的成果殊难预料。对于我国总体亚洲安全战略而言，与其冒如此大的风险推动亚信会议机制的激进转型，不如选择稳健调整的路径，在巩固现有成果的基础上徐图进取，根据地区安全现实的变化，因势利导，在较长时间段内维持亚信会议的稳定持续发展状态。

在这种战略发展思路下，中国及未来继任的亚信主席国应当尽可能秉持

“顺势而为，因时而动，小步快跑，稳健推进”的基本原则加以筹划，保持坚强的战略定力，将亚信机制的重点建设方向调整为亚洲安全理念建设和内部机制完善这两个方面。一方面，在充分考虑亚洲中小国家的地区安全愿景的情况下，积极推动增强亚洲命运共同体意识的建设。着力于文明对话和经贸合作等领域，推动亚信国家的共同亚洲意识的形成。另一方面，加强亚信会议自身的机制建设。完善亚信秘书处职能，设立更多高级别会晤机制，同时适时增加工作会议和专家会议的频度，不断持续提升亚信会议的国际影响力，对于亚洲安全环境的变化和热点问题加强研究与评估，为在更加有利的地区安全环境到来时，能够为推进亚信会议的升级发展奠定坚实基础。

### 结论：以退为进的转型发展

正如马克思在《关于费尔巴哈的提纲》手稿中所写的那样，“哲学家们只是在用不同的方式解释世界，而问题在于改变世界。”<sup>①</sup>我们之所以运用各种理论工具去解释亚信会议当前所处的发展困境，其最终的目的是希望找到该机制转型发展的合理出路，从而为推动亚洲安全环境的总体改善提供积极因素。

已经临近“而立”之年的亚信会议正面临着机制建设与转型发展所带来的双重挑战。作为亚洲区域内少数仍活跃的泛亚洲安全机制，亚信会议的发展环境是难言顺利的。亚信会议所模仿的建设模板无法适应亚洲安全环境的考验，使得亚信会议从创建伊始便不得不面对来自各种因素的干扰与阻碍。在历任主席国的努力下，亚信会议抓住亚洲安全议程出现积极变化的有利时机，在非传统安全问题上打开突破口，建立了亚信机制的基本框架，取得了亚信会议发展史上的重大突破性成果。然而，由于这种机制创建方式实际上回避了亚洲空间内的主要安全分歧，也使得亚信机制的发展空间受到了严重的制约。在亚信会议运行结构的固化倾向的影响下，亚信会议发展迅速逼近现有亚洲安全环境下泛亚洲安全机制“增长的极限”。到2014年亚信上海峰

---

① [德]马克思：“关于费尔巴哈的提纲”，《马克思恩格斯全集》（第三卷），北京：人民出版社，1956年，第8页。

会召开时，寻找恰当的改革路径已经成为决定亚信未来发展前景的关键。

各国对于亚信会议机制需要进行改革这一点并没有分歧，但面对进与退两条截然不同的改革路径，做出恰当的选择却并不容易。尤其是当理想模型与现实环境的矛盾难以调和时，适当退却的发展战略本身便是战略决策者的勇气与技巧的体现。激进的改革不仅要付出高昂的战略成本，更有可能带来不可预估的风险，甚至造成亚信机制建设的严重倒退。面对当前亚洲安全的复杂局面，在尊重现实条件的前提下，适当调整亚信会议的发展目标和重点建设方向，并不是对于困难的妥协，而恰恰是选择一种扬长避短、以退为进的合理改革路径，应该成为推动亚信会议发展的主要转型方向。

事实上，从开始担任亚信主席国起，中方就已经开始尝试从“深化利益融合，开展务实合作，推进能力建设，扩大对外交往”<sup>①</sup>等方面着手，推动亚信机制的稳健改革。2018年，亚信会议将迎来新一轮主席国轮替，但中国在亚信会议发展进程中仍将发挥重要的作用。相信在亚信各成员国的共同努力下，一个更加成熟与完善的亚信会议必将成为未来亚洲安全体系中的重要组成部分，并且为更加和谐有序的地区安全秩序建构做出积极的贡献。

---

**【Abstract】** Originated from Eurasia and eventually as the single active pan-Asian multilateral security mechanism, the CICA is standing serious tests both in mechanism construction and transitional development. Due to the underestimation of differences in security environment between Asia and Europe, there exists a serious dislocation between the CICA's original design template and Asian security reality, which renders the mechanism construction under a long period of preparation. Until the outbreak of the September 11 attacks, the CICA, grasping opportunities for positive changes in the Asian security agenda, made a breakthrough in non-traditional security cooperation, and established its basic framework. Nevertheless, this approach ignores key security differences within the Asian space, severely constraining the CICA's development space.

---

① 参见王毅：“深化互信与协作，共促地区安全和发展——王毅部长在亚信第五次外长会议上的主旨讲话”，外交部网站，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1359232.shtml>

Influenced by the gradually fixed operation mode, the CICA also fell into a structural development dilemma. After the 2014 Shanghai Summit, the CICA entered a critical stage of choosing the appropriate reform path to promote the mechanism transition. Against current regional security environment, only through a sound path to reform, by adjusting the target system of the CICA development, and giving the CICA a more reasonable strategic position, could we successfully promote the mechanism transition and ensure the sustainable and stable development of the CICA.

**【Key Words】** the CICA, Reform Path to the CICA, China's Diplomacy, the Eurasian Space

**【Аннотация】** Будучи многосторонним механизмом безопасности, возникшим на евразийском пространстве, и в конечном итоге ставшим единственным активным на пан-азиатском уровне, Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА) сталкивается с серьёзным испытанием развития и трансформации своего механизма. Из-за недооценки различий в сфере безопасности в Азии и Европе в первоначальном дизайне СВМДА отмечалась серьёзная несогласованность с реалиями безопасности в Азии, и этот механизм прошёл через длительный период подготовки. Только после теракта 11 сентября СВМДА воспользовалась благоприятной возможностью для позитивных изменений в повестке дня в области безопасности в Азии, с целью совершить прорыв в сотрудничестве в области нетрадиционной безопасности, создались основные рамки механизма доверия в Азии. Однако данный способ создания механизма не учёл критические пробелы в безопасности на азиатском пространстве, что серьёзно ограничило пространство развития СВМДА. Под влиянием постепенно затвердевающего режима работы СВМДА также столкнулась и с дилеммой структурного развития. После Шанхайской встречи на высшем уровне в 2014 г. СВМДА вошла в решающий этап выбора надлежащего пути реформ и содействия развитию

трансформации своего механизма. В рамках существующей региональной среды безопасности, только на основе здорового пути реформ, надлежащей корректировки системы целей СВМДА, обеспечения более разумного стратегического позиционирования СВМДА, можно будет избежать недостатков, приступить к планомерному прогрессу, плавно продвигать процесс институциональной трансформации для обеспечения устойчивого и стабильного развития СВМДА.

**【 Ключевые слова 】** СВМДА, путь реформ СВМДА, дипломатия Китая, евразийское пространство

---

(责任编辑 李恪)