



亚洲多边机制：地区安全中的薄弱环节

迈克尔·福克斯、布莱恩·哈丁¹

编者按：过去几年中，美国积极介入亚洲多边机制，试图让安全议题主导东亚峰会的议程，借此在南海等问题上制约中国。其根本目的是让亚洲多边机制服务于美国的安全利益。新一届美国政府的亚洲政策尚不明朗，但可能面临类似的挑战。本期摘译美国进步中心有关这一问题的报告，其中包含对奥巴马政府时期相关政策的总结，以及对下一届美国政府的政策建议，供读者参考。

一、简介与摘要

亚洲的安全形势正在发生变化：中国强硬主张其对争议领土的主权，日本重新定义其安全态势，美国则正在扩大其在该地区的军事部署，朝鲜问题与南海问题的挑战也进一步复杂化。

同时，亚太地区的经济也在演变：商品与劳动力的流通更加自由，大型贸易协议之间竞相建立区域标准；外资的流向随着中国人均工资的上涨而南移。尽管亚洲经济的增速有所放缓，但该地区仍然是世界经济增长的重要驱动力。

亚洲的情势正变得越来越复杂，越发要求在多边环境下进行更广泛的合作。

¹ 迈克尔·福克斯（Michael H Fuchs）是美国进步中心高级研究员，2013年至2016年任国务院东亚和太平洋事务助理国务卿帮办。布莱恩·哈丁（Brian Harding）是美国进步中心东亚和东南亚研究主任，曾任职于国防部办公室东南亚政策部。本文英文原文题为“The Missing Link: Multilateral Institutions in Asia and Regional Security”，载于美国进步中心（Center for American Progress）网站：<https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2016/05/31090158/AsianRegionalArchitecture-report1.pdf>。此为中文摘译版。

不幸的是，虽然美国寄望于积极参与亚太地区的多边机制，但是这一地区的众多机制仍旧未能完全释放其解决问题的潜力。因而下一届美国政府所面临的挑战就是使它们更有效地处理新安全环境下的问题。

本报告拟概述亚太地区机制的图景，说明美国积极介入亚太地区多边机制所面临的挑战，并为下届美国政府提供政策建议。**报告将在很大程度上聚焦于包含美国在内的以东盟为中心的地区安全机制，这些机制是美国介入亚太地区跨国性议题的主要平台。**

二、奥巴马政府的作为

奥巴马政府投入了大量时间与资源加强美国对亚太区域机制的介入，尤为重视东盟作为亚洲多边主义核心的作用。这代表了美国处理亚太地区问题方式的重大变化：从二战结束至上世纪九十年代，美国将其同盟体系视为唯一值得建立持续的高层联系的区域机制。

美国关于区域机制政策的转变始于乔治·W·布什执政的最后两年。2009年之后，这一转变的进程加速了。**在其八年执政的末尾，奥巴马已经使美国牢牢嵌入针对政治和安全问题的亚洲区域机制之中。**

在积极介入亚太区域机制之前，美国的态度通常是选择性参与、谨慎露面甚至完全不露面。1994年美国在东盟地区论坛创立之时参加了该论坛，但国务卿并未每年出席，赖斯在2005年与2007年的缺席至今仍被人们提起。东盟国家在2005年创建了东亚峰会，但美国在2009年之前对此也表现出淡漠的态度。当东盟国家加快经济一体化进程，并强调把以东盟为中心的机制作为讨论地区安全事务的论坛时，美国同样漠不关心。总统的关注点仅限于年度贸易峰会——亚太经合组织（APEC）非正式首脑会议上。

由于这个拥有超过六亿人口的地区本身的重要性，以及东盟在塑造符合美国利益的亚洲均势中发挥关键作用的潜力，奥巴马政府意识到深化与东盟的关系对其再平衡战略来说至关重要。与东盟积极接触被奥巴马政府视为促进建立本地区“基于规则的秩序”的必要手段。美国还签署了《东南亚友好合作条约》。同时，美国向东盟派了第一个常驻大使。美国还开始参加东亚峰会，包括总统的出席。

自此，美国上至总统下至工作层都积极参与此类机制中，还协助创立了旨在解决地区重大问题的以东盟为基础的新论坛。在美国的支持下，于2010年创设的“东盟国防部长扩大会议”（ADMM+）建立了一个与东亚峰会成员国相同的国防部长级对话轨道。2012年创设的“东盟海事论坛扩大会议”也开始着手处理一系列棘手的区域海事问题，其成员也与东亚峰会一致。

三、各国在亚洲区域机制中的利益诉求

当亚太各国积极参与到这些机制中时，其利益诉求多种多样。例如，**美国希望这些机制解决安全问题，中国则希望它们聚焦于经济发展。**

（一）美国

美国声称其参与东盟机制的目标包括：促进经济增长，应对跨国威胁，扩大海上合作，培养新领导人，以及促进东盟地区性别平等。

从根本上说，美国积极介入的目的可以概括为：建立并加强作为解决地区问题基础的规则与标准，增进与东南亚国家间的联系，引导中国进入规则主导的、协作解决共同挑战的多边机制，确保美国成为讨论地区重大安全问题的一员。

对美国而言，加强以东盟为中心的区域机制是在亚太地区促成“基于规则的秩序”的核心。为解决该地区最为困难的问题——不论是海事纠纷、防核扩散还是贸易纠纷——奥巴马政府一直坚信多边机制是促进和加强规则与秩序的关键。

积极参与东盟机制有效增进了美国与东南亚国家之间的关系。奥巴马上台时，美国在该地区的双边关系还存在很大差异：同菲律宾、泰国这两个盟国有着深入长久的关系，而对当时处于军人政权下的缅甸则实行孤立政策。当美国在东盟会议中加足马力时，更为深入的伙伴关系取代了之前与越南、老挝等国之间的紧张状态。

虽然美国对中国的区域政策还有所顾虑，例如中国在南海争议领土上追求实际控制权，但仍计划利用区域机制作为与中国合作的建设性途径。**美国支持以东盟为中心的机制，这有利于建立并加强一个独立于美国和中国之外的合作平台，并且提供一个外交缓冲区，用以避免两国发生破坏性的冲突。**此外，定期参加东亚峰会等论坛也给美国和中国提供了寻求合作的契机。

在美国看来，中国只能两者择一：要么在区域合作框架下寻求共同解决问题之道，要么因挑战区域规则而面对集体施压。

（二）中国

中国官方声明将遵循“2+7 合作框架”，与东南亚各国协作，这一框架覆盖安全、经济以及发展等多个方面的议题。但是，不论在“东盟+1”峰会、“东盟+3”会议、还是东亚峰会上，中国的关注点基本都集中于促进发展、金融、贸易等方面的合作。例如，在过去五年里，中国在东亚峰会上关注的焦点就是实现“东亚峰会金边发展宣言”中涉及的多项有关发展问题的合作条款。

同时，中国还尽量避免在多边场合讨论安全问题，强调促进经济与发展合作的议题，对此东南亚国家乐意接受。中国尽管接受东盟地区论坛关注地区安全问题，但强烈反对安全话题主导东亚峰会的议程，尤其反对在此类多边论坛上处理诸如南中国海等问题。然而，随着地区内其他国家承认讨论南中国海等安全问题的必要性，中国官方逐渐意识到无法完全避免此类讨论，开始积极介入多边对话进程。

近年来，中国频繁呼吁亚洲国家不依靠外部力量独立解决自身问题，美国观察者普遍认为这是中国对美国在亚太地区角色合法性的挑战。2014年中国国家主席习近平在一次演讲中以高姿态提出了这一“唯亚洲”观点，这次讲话强调了建立“一个新的区域安全合作架构”的必要性，并阐明了“亚洲国家应当自己管理自己、解决自己的问题、维护自身的安全。”这一态度强调了中国对美国深度介入亚洲事务的关切，也包含了对美国盟国的直接批判。正如习近平主席所言：“加强针对第三方的军事同盟无助于共同安全。”

（三）美国的盟国

美国的盟国在亚太地区事务上观点各异，但在处理方式上与美国基本保持一致，也强烈期望美国有力地介入地区事务。

日本和菲律宾作为美国的盟国，认为应当积极推进包括东盟地区论坛和东亚峰会在内的更加广泛的东盟机制的建立。近年来，中国在东海和南海采取了强硬举措，这使得日本和菲律宾期望美国利用东盟机制促使中国改变行为。

澳大利亚与韩国也认为应当关注重大安全议题。它们还期望利用东盟机制促进美国和中国的合作。韩国通常在所有论坛上都关注解决朝鲜问题。

泰国在支持美国积极参与东盟机制的同时，也有意避免在美中利益冲突的问题上采取立场，比如在南中国海与朝鲜问题上。

美国和其盟国围绕亚太事务最主要的分歧在于：盟国认为，除了解决安全问题，各类东盟机制还应当解决经济与发展问题，而这一点是美国所不认可的。这一分歧也反映在美国对区域全面经济伙伴关系（RCEP）的保留态度上，在美国看来，APEC等论坛是讨论经济问题的更有效场所。

（四）东盟

东盟在区域机制中扮演着最关键的角色，它操控主要多边安全机制的议程。

自其成立之日起，东盟的基本目标就是地区安全保障与经济发展：联合在一起共同抵御外部力量干预内部事务，并且致力于使外部力量制定区域政策时能够考虑东南亚国家的诉求。

当前，东盟仍一如既往地将大部分注意力集中在促进经济增长上。2015年末，东盟启动了“东盟共同体”计划，其核心就是在东盟十个成员国之间建立贸易壁垒更低的“东盟经济共同体”，继而形成一个经济集团。

东盟在聚焦内部事务和经济一体化的同时，也试图通过创立诸如东亚峰会、东盟地区论坛等包含地区大国在内的机制，在地区事务上发挥更重要的作用。现今，东盟正处于一个颇为尴尬的位置：一面是自身主导地区事务的目标，一面是对话伙伴日益增加的竞争性要求。

随着对话伙伴对东盟施加的压力不断升级，东盟内部对于如何建立区域合作机制的分歧扩大了。越南、菲律宾和新加坡期待东盟在设置地区安全议程上发挥更加积极主动的作用。包括缅甸、老挝、柬埔寨和文莱在内的其他成员国家则希望东盟在地区安全事务上发挥较为低调的作用。泰国、印度尼西亚和马来西亚处于中立的状态。上述形势的产生主要取决于东盟成员国是否甘冒惹怒中国的风险讨论南海等议题。由于东盟试图平衡内部分歧与对外关系，东盟内部这些动态的最终结果通常是一条“中间道路”。

东盟与其对话伙伴的接触通常反映出几种“东盟方式”：促进美国与中国合作，确保东盟不因为美中利益冲突而陷入困境，维持东盟在管理区域组织、设置议程、制定决议时的核心地位。东盟成员国更愿意看到以东盟为中心的区域机制充满活力，而不是创造一个新的“泛亚机制”。

四、美国面临的挑战

既然美国在主要的亚洲区域机制中占有一席之地，下一届美国政府的任务就应当是使这些机制更为有效。美国必须要应对以下三个关键挑战。

（一）中国对强有力的区域安全机制的反对

近年中国在亚洲的区域机制中的影响力日益突出。中国声明美国对亚洲的再平衡战略破坏了地区安全，亚洲国家应当摆脱美国的干涉，自己处理自身事务。中国还认为东亚峰会等区域机制不适合处理南中国海争议等安全议题。长久以来，区域内的其他国家都在积极推动中国对安全议题的参与，但中国仍继续将议题引至经济发展与合作。因此，**美国所面临的挑战就是如何将中国纳入区域机制的体系中来，并且使这些机制能够聚焦于涉及中国的地区安全问题。**

（二）经济和发展

美国开展贸易和经济对话的方式与众多亚洲国家大不相同。美国对获得贸易谈判资格设置了非常高的门槛。但亚洲国家更倾向于参加各种各样的贸易谈判，并且期望大部分区域机制能够持续解决贸易和经济问题。发展问题对于很多东亚峰会的与会者同样是一个重大议题。然而美国却认为许多其他论坛更加适合解决此类议题，例如 APEC、WTO 等，如果东亚峰会等机制仅聚焦于地区安全，该地区也会更加受益。

（三）东盟悖论

以东盟为基础的机制存在一个固有的缺陷——其组织基础，即东盟自身。尽管东盟主席国每年引领众多组织的议程设置，但东盟仍采取协商一致的决策方式，特别是在有争议的议题上。即使东盟内部存在不同看法，所有国家仍然致力于得出统一的意见。这项安排规避了由哪个国家设置议程的争议，因而得以有效执行。但是，由于成员国担心损害其与对话伙伴之间的关系，这一安排同时也限制了以东盟为中心的区域机制的发展，使其难以拥有能力和组织机构去解决与地区大国利益相冲突的难题。因此，东盟的中心性既是区域机制被广泛接受的关键，也是其缺乏效力的原因。

五、政策建议

新一届美国政府可以在奥巴马政府的基础上进一步参与亚太多边事务，使这些机制更为有效。为此，笔者有如下政策建议。

（一）保证出席

首先，由于出席次数被视为衡量所承担义务多寡的尺度，新一届美国政府必须保证从一开始就出席东盟各个层级的每一场会议。否则，这些机制就会因为缺乏美国的参与而沿着其他国家利益的方向发展。美国总统出席东亚峰会以及国务卿出席东盟地区论坛的相关会议是基本要求，同时新政府还必须确保恰当的官员参加美国受邀的各类东盟机制和会议——从能源和金融部长级会议到“ADMM+”的工作组会议。如果美国国务院亚洲部、美国贸易代表处、国防部部长办公室或是其他美国政府的部门在人员配备和物资分配上仍保持原状，那么增加的出席次数就会要求人力物力的分配从传统双边安排到多边参与的再平衡。

（二）使东亚峰会成为区域重心

美国应当把大量时间与精力投入到将东亚峰会发展成强有力的区域机制的进程中。东亚峰会是唯一的区域内政府首脑会面机制，覆盖了处理该地区问题所涉及的所有国家，并且日益为地区重要国家所接受。这一机制并不完美，但是它拥有演进成能够有效解决地区安全问题的机制的基本要素。为达成这一目标，美国需要与东盟及其对话伙伴密切合作并采取如下措施：

变换形式。长期以来，美国致力于增加与东盟官员在正式会议上的互动。大多数会议的形式都是每位官员发表一篇写好的简评，而非对相关议题的持续讨论。东亚峰会理应比现在的数小时更长，从而为领导人深入讨论特定话题提供时间。在东亚峰会前后召开的“ASEAN+1”峰会以及对话伙伴和东盟之间的部长级会议应当被重新安排到联合国大会期间，抑或降级到由高级官员主导，如此才能开放时间表，增加讨论的机会。东亚峰会也能因之而与七国集团峰会类似——领导人有针对性和预期地就特定的区域问题开展更多的非正式讨论。然而应当注意的是，美国不能单方面更改其参与“ASEAN+1”的层级，需要东盟对话伙伴做出相近的改变。同样，东盟地区论坛应当只在高级官员层级而非部长级会晤，这样就能使

部长一级有时间和精力去关注东亚峰会外交部长会议。

设立东亚峰会理事会。与多数亚洲区域机制相同，东亚峰会面临的主要挑战之一就是缺乏执行机构和权威，没有强有力的机制筹备年度会议、跟进既定决议或处理紧急问题。对此，在2015年东亚峰会十周年时纳入《东亚峰会领导人宣言》的一项协议可能是解决之道。该协议授权东亚峰会与会国家驻东盟（雅加达）大使开会讨论如何跟进东亚峰会领导人决议以及其他地区事务。这一“大使工作组”应当成为东亚峰会理事会，并且被赋予一系列明确的实施领导人决议、筹备年度会议、处理地区紧急安全事务的责任。虽然这一权威已然存在，但在实践上要完全实现，仍需要大量时间与精力，因为各国对于向驻雅加达大使让渡过多权力仍然心存疑虑。现今，决策权仍旧保留在各国首都，峰会则是为有意义的外交提供载体。

促进机制之间互相连接。亚太地区现存一系列机制与会议：东亚峰会外交部长会议，东盟国防部长扩大会议（ADMM+），还有近年刚刚创立、与东亚峰会成员国相同但与东亚峰会基本无联系的东盟海事论坛扩大会议。东亚峰会外交部长会议与东亚峰会领导人会议虽然已经具有联系，但目前后者在绝大多数情况下脱离前者，有自己的一系列议题。东盟国防部长扩大会议和东盟海事论坛扩大会议则与东亚峰会无半分联系，这样的情况必须加以改变。涉及国防与海事的两个组织应当为领导人峰会安排相关议题，以求问题得以解决，政策得以实施。

确立区域政策指导原则。东亚峰会等正式区域机制，发展成为能够解决海事纠纷或朝鲜问题等特定争议的实体尚需一定时间。美国应当关注在东亚峰会或峰会附属机制中确立政策指导原则的努力。美国应当致力于提出解决争议问题的具体方法，这包括如何防止海上事故，维护现存协议的行动，比如联合国安理会有关朝鲜的决议，以及应对毒品交易、人口贩卖等跨国威胁。

不提倡扩大东亚峰会。加拿大和欧盟作为美国的长期伙伴，经常会要求美国代表他们在亚洲新兴的区域机构中索要成员身份，美国没有立场和理由帮助他们进入这些区域机制。美国已经声明东盟应当是地区主义的核心，支持扩大东亚峰会将削弱美国的信用，并且会减少中国对于现存机制能保障其利益的信心。此外，成员资格的扩大也会减少论坛中实质性讨论的机会，导致真正的问题因成员身份的稀释而不能得到解决。

（三）将与中国的合作置于首位

在区域论坛的绝大多数情况下，美国和中国之间的紧张关系显而易见，却为人避而不谈，尤其是涉及地区安全事务时。这种紧张关系需要用多种方式去化解，包括寻找多边机制和平解决争议，特别是能让美国和中国合作的倡议。一个显著的例子是2014年东盟地区论坛上美国、中国以及其他国家针对石油泄漏问题发起的一系列专题研讨会和宣言。在多边语境下找到更多政治和安全上的合作领域，可以在两国间建立互信，并为更实质性的区域合作打下基础。

（四）不死守现状

不少事例证明，美国对中国发起的不论何种区域倡议都进行了膝跳反射式的反对。亚洲基础设施投资银行就是这种反应的突出例证。在以东盟为基础的区域机制内外，美国必须时刻关注其地区利益——安全、繁荣和以规则为基础的秩序，并且以这些标准衡量中国的政策倡议。美国的首要任务应当是补充那些有利于增进地区繁荣和连通的中国倡议，比如“一带一路”战略。

六、总结

美国在亚洲拥有强大的同盟体系，并且正在迅速加强在区域内的双边伙伴关系，但多边安全机制是地区安全构造中的薄弱环节。随着中国和其邻国的紧张关系升级，以及跨国威胁日益紧迫，强有力的区域机制变得更为重要。对美国和其伙伴而言，如何加强这些多边机制将成为这一代人面临的挑战。

（刘京乐摘译，归泳涛校）