



维护亚洲的长和平：长期性地区和平的制度基础

地区安全架构独立委员会¹

编者按：随着亚太地区大国关系和国际格局的深刻变化，如何通过制度建设管控分歧、维护长期战略稳定，成为各国面临的共同挑战。近日，美国亚洲协会政策研究院发布了旨在建立更高效的亚太安全架构的研究报告。该报告主张以东亚峰会为中心强化亚太地区的安全架构，并就实现这一设想的原则、步骤和具体措施提出了政策建议。本期摘译这一报告的提要部分，供读者参考。

亚太地区正面临一个重要拐点：一方面，不断提高的GDP水平、普遍下降的贫困率以及日益发展的贸易一体化给该地区创造了乐观的前景，并给了各国避免冲突的动机；另一方面，亚太地区的安全环境变得越来越复杂，增加了各国卷入冲突的风险。亚洲的“长和平”不会理所当然地永远持续下去。现在比以往任何时候更需要研究防止危机爆发的机制，以及应对影响战略稳定的威胁

有鉴于此，亚洲协会政策研究院于2015年召集了地区安全架构独立委员会，旨在评估亚太地区现有地区安全架构面临的挑战，并提出可能的改革措施。本报告概括了委员会在如下几个领域的研究结果：（1）当前地区秩序的特性；（2）亚洲地区架构面临的挑战；（3）建立更高效的安全架构的原则；（4）弥补机制不足的改革路径；（5）有关近期应采取措施的建议。

¹ 地区安全架构独立委员会由美国亚洲协会政策研究院召集，委员会主席是陆克文（亚洲协会政策研究院院长、澳大利亚前总理），成员包括：托马斯·多尼隆（美国前国家安全事务助理），伊格尔·伊万诺夫（俄罗斯前外长），川口顺子（日本前外相），金星焕（韩国前外长），梅农（印度前国家安全顾问），马提·纳塔莱加瓦（印尼前外长），王缉思（北京大学国际战略研究院院长）。报告原文及内容提要载于亚洲协会政策研究院网站：<http://asiasociety.org/policy-institute/preserving-long-peace-asia>。

一、当前地区秩序的特性

地区安全架构由一个多层次的关系、制度和论坛的网络构成，各个国家借以制定共同遵守的准则，并且采取行动来促进国际安全。这些规定和准则进而与国家间的权力动态共同作用，成为地区“秩序”的基础。正是这种地区秩序，以及它对国家间紧张关系与共享规则调停作用的平衡，造就了对某个地区内国家行为的预期。在评估亚洲的地区秩序时，有五个特性值得注意：

（一）现实主义政治依旧盛行。虽然亚洲的区域一体化在过去二十年里有所发展，地区的安全秩序依然主要是以国家为基础的，并且长期受到领土争端与大国政治的破坏。对双边关系以及非正式渠道的依赖能够帮助各国更有效地解决困难的问题，但同时使它们对政治氛围的波动和变化更加敏感。

（二）中美间的紧张关系造成了地区秩序中的分裂。随着中国全球经济实力的增长，新的动态已经出现，亚洲国家从中看到了不断加深的本国安全利益与经济需要之间的分歧。很多国家将美国视为首选的安全伙伴，但同时普遍有一种对于中国经济的依赖感。很多亚洲国家越来越担心的是：在各自的经济与安全利益已然分歧的世界中，被迫在这两个国家之间以令人不安的方式选择伙伴。

（三）地区机制的大杂烩让各国感到舒适，但也很危险。战后亚洲安全架构的显著特点是美国的轴辐式同盟体系，以及不断发展的一系列以东盟为中心的制度和非正式的小型联盟。这种松散的架构给予各个国家一定的舒适度，使它们能选择最合适的论坛处理所面临的问题。但是，这同样也减弱了在有关规则的问题上达成更强有力的区域性共识的必要性。

（四）东盟方式仍是核心，但正面对日益紧张的局面。在一个被大国政治主导的体系中，东盟不仅赋予较小国家在谈判时的话语权，而且给了它们制定议程的权力。但是近年来，东盟以共识为基础的方法正面临日益增长的压力。未来东盟面临的挑战将是重建内部凝聚力和战略自主性，以加强自身在这个日益极化的地区扮演领导者角色的能力。

（五）大国参与是必不可少的。在该地区通常是东盟和中等国家承担建立更强有力的亚洲安全机制的责任，但大国的参与和领导同样重要。大国对参与的承诺——例如前任美国总统奥巴马每年出席东亚峰会——是强有力的地区架构不可缺少的组成部分。未来的问题是，亚太地区的大国是否会继续发挥这一作用，还

是寻求自己的战略灵活性。

二、亚洲地区架构面临的挑战

亚太安全环境正在努力克服几个重要挑战，包括：

（一）政治经济的急速变革。亚太国家正全力应对科技快速进步、人口移动以及经济转型带来的影响，这些改变都在重塑地区战略格局。快速的转型强化了制定明确规则和合作应对新兴挑战的紧迫性。因此，该地区所面临的挑战是如何建立更好的机制来应对变化和转型，同时保持足够的灵活性以避免让各国感到被锁进了不变现状里。

（二）区域内主要力量之间日益加剧的战略竞争。随着中国的崛起以及其他亚太国家对地区内权力变化的适应，该地区的大国正面临双边关系中新的摩擦点。特别是，中美两国间不断加深的地缘政治分歧造成了地区的分裂，两国间日益加剧的战略竞争对更广大地区的安全架构造成了很大的影响。

（三）区域内国家的“信任赤字”造成的脆弱性。历史仇恨以及持续的领土争端造成了信任赤字，安全关系与决策依然受到历史认知与误解的严重影响。相互猜忌导致国家在制定战术时加入了战略目的，这种信任赤字加剧了亚洲地区动荡与冲突的风险。

（四）普遍的军事化与新技术的获得。快速的技术变革和先进的军用及军民两用技术的扩散正在改变亚洲的安全关系。在缺乏透明度的情况下，技术进步加剧了邻国间的不信任，并且引导国家转变投资方向，以免让其他国家占据优势。日益加深的不信任与新能力相结合，改变着区域军事态势，各国不得不通过军事部署和军事行动来“威慑”邻国，从而进一步提高了风险。

三、建立更高效的安全架构的原则

为了应对上述挑战，本报告概括了地区机制必须发挥的五项功能，以及实现这些目标的五个原则。第一，地区机制必须发挥约束功能，促使地区内的国家在共同的安全利益方面更加趋于一致；第二，地区构架必须通过提供战略对话的机会和实际的合作来缓和历史因素造成的不信任；第三，一个有效的区域架构应当随着时间的推移，促进针对危机和争端的更好管理；第四，一个区域架构还应当

促进各种机制的合理化和协调化；最后，一个有效的区域架构应该在制定适当的、前瞻性的议程上具有灵活性，以适应由于地区态势和安全政策优先项的变化而造成的压力。

为了达到这些目标，**各国应该接受五项原则来强化亚太地区的安全架构：**

（一）强化作为中心的东亚峰会。亚洲的国际体系所面临的挑战不是如何消除其流动和分散的本质，而是如何在中心建立一个更有力的多边机制来鼓励更好的协调。要加强亚洲区域架构的中心，各个国家应当承诺进一步强化东亚峰会作为领导人级别论坛的作用。

（二）促进战略对话与战术合作。在例如人道主义灾难等跨国问题上寻求合作是明智的。然而，仅仅关注这些共同的挑战而不去讨论区域冲突的根源，会使战略上的不信任持续下去。作为一种加强信任的手段，各国进一步承诺参与自由和开放的对话也是十分重要的。

（三）严肃对待风险管控与争端解决。对于像亚太这样快速军事化的地区而言，一个极大的威胁是意外造成的危机和/或军事升级的风险。地区安全架构可以通过建立切实可行的机制来防范危机和争端，并在危险确实出现的时候提供缓和的出路。建立更为正式的风险管理机制也许会耗费时间，但可以在此期间先寻求建立信任措施。

（四）寻求一种网络化的方式。亚洲复杂的安全环境需要一个更加流畅和灵活的、更像网络结构而不是等级结构的地区安全架构。以网络为中心的方式要求各国高度重视组织间协调与沟通，相比统一性更重视互补性，相比严格性更重视灵活性。由于安全环境持续演变，各项机制也应该致力于调整规则、成员资格以及运作方式来跟上变化的步伐。

（五）支持东盟的进一步强化。东盟内部正在思考其未来前景和地区角色，外部伙伴应该鼓励并且帮助东盟进一步加强其中心地位。对于东盟国家来说，它们同样应该抓住机会来强化其战略自主性和领导作用，以保持其在地区架构中的中心地位。

四、改革之路的设想

本报告认为，加强东亚峰会的作用是各国应当采取的最重要和切实可行的步

骤之一。就近期而言，建议成员国保持东亚峰会相对非正式的性质，但同样要关注一些基本的、能使论坛更加制度化、能强化其战略议程制定能力、能对更广大地区内的新兴事件做出反应的改革。成员国还可以采取步骤，为东亚峰会发展更具可操作性的功能，使其可以在预防外交、拟定危机管理协议以及建立信任机制上发挥更有意义的作用。

具体的改革措施可以包含：

（一）加强对主席国的支持。东亚峰会的八个非东盟成员国可以选派其中一国，轮流作为代表与东盟主席国或者东亚峰会主席国紧密合作，共同制定年度领导人会议的议程。这与其他场合的联合主席方式类似，有助于针对年度优先事项开展一个更广泛、更慎重的对话。

（二）扩展雅加达进程。确保所有东亚峰会的非东盟成员指派一人前往雅加达，作为其在东盟的常任代表。这样可以确保东亚峰会的议程制定受到更多关注，并且可以作为建立非正式危机管理机制的起点。

（三）强化东亚峰会的专业人员配置。一种选择是组建一个更强有力的东盟秘书处，为东亚峰会提供制度上的支持，并且帮助协调东亚峰会优先事项和其他地区机制之间的关系。另一种选择是，建立一个流动的东亚峰会秘书处，以减轻东盟主席国的负担。

（四）建立临时性东亚峰会工作组。通过建立任期一年的临时工作组，为新出现的政治问题提供建议，东亚峰会将会承担起一个更具有操作性的角色。

长远来说，可以将东亚峰会改革成为一个更加正式的组织，集合地区内安全合作的更多组成部分。这会包含一个起草机制运作规则、并就此达成共识的过程，以及一段使任何此类机制扩充正式化的时间。下列建议是关于建立正式的东亚峰会结构的基本要素：

（一）整合并加强东亚峰会的机构。一个更加正式的东亚峰会应该协调地区内不同机构的优先事项，并且通过更频繁的审议，促进决策和成果的落实。特别是，成员国应该考虑为东亚峰会外交部长会议确立一个更强有力的、具有审议权的角色。

（二）通过东亚峰会秘书处建立永久性支持。为了避免让东亚峰会的年度议

程因缺少常设秘书处而被政治化，领导人可以建立一个东亚峰会秘书处，并且任命一位秘书长，通过与其他区域组织支持结构相类似的方法来领导这个新班子。

（三）建立危机防范与争端处理机制。通过建立正式的危机防范与风险降低机制，例如跨国风险降低中心，成员国让东亚峰会拥有一种实际的操作能力。

五、可以立即采取的措施

制度改革也许需要数年的审议时间，本报告提出以下几项可以立即采取的措施。

（一）建立一个高级别的东亚峰会改革委员会。这个委员会可以持续召开会议，考虑关于改革东亚峰会规则和进程的提议，尤其要讨论加强东亚峰会作为最高领导人级别的地区安全会议的作用。

（二）建立一个非政府名人小组，为建立区域信任措施提供具体的建议。领导人可以在下一届东亚峰会上同意建立这个小组。

（三）在领导人双边议程中增加区域架构问题。为了建立一个更加强有力的架构，领导人必须克服对双边主义的倾向，开始探讨有关多边体系的优先事项。这一点对于中美关系尤其重要，除非中美可以达成共同的合作议程，否则体制改革就会遭到破坏。

（四）强化东盟宪章。东盟成员需要重审 2006 年名人小组的建议。这可能包含讨论如何更灵活地运用“共识”。

（五）就地区行为准则发起二轨对话。成员国应讨论如何理解和在实践中应用它们所认可的地区行为准则。可以考虑建立二轨对话来达成地区行为准则在实际执行上的共识，并且探讨怎样解读《巴厘宣言》等声明。

结论

确定一个高效的地区安全架构的最终设计或许将是一个缓慢而反复的过程。但是，不能因为觉得条件还不完美就不诉诸行动。亚太国家应该携手建立必要的机制来防范危机，为子孙后代缔造一个适应力更强的安全秩序。

（陈欣宇摘译，归泳涛校）