

预防性外交的规范扩散与东盟改造

吴琳*

摘要 冷战结束后,由联合国倡导和实践的预防性外交向全球多个地区实现了规范扩散。包括美洲国家联盟、非洲国家联盟在内的多个重要区域组织对其进行地区“移植”,开展了卓有成效的地区预防性外交;在亚太地区,东盟依托东盟地区论坛,将预防性外交规范引入亚太,并使之逐渐发展成为实现亚太安全的重要理念和工具之一。然而,与其他区域组织的地区“移植”相比,东盟改造规范、使之与本土规范相融合的“本土化”进程特性尤为突出。“最小制度化”和“东盟方式”为东盟成功的预防性外交改造提供了基础和边界,但由于“弱东盟”的基本特性长期存在,东盟未来塑造亚太预防性外交规范和实践的边际效用将下降。以中国为代表的地区大国有意愿也有实力将预防性外交运用于维持亚太安全,使之发挥更大作用。

关键词 预防性外交 规范扩散与改造 最小制度化 东盟方式 亚太安全

预防性外交规范缘起于联合国,扩散至全球各大地区,日益成为国际社会防止暴力冲突、抵御安全风险的重要理念和工具。东盟,一个由中小国家组成的行为体联盟,成立至今已有五十年,因其维持了地区国家间的相对和平成为发展中国家区域合作和冲突预防的样板。不仅如此,东盟早在1994年主导建立了涵盖27个成员国的东盟地区论坛(ARF),并将预防性外交视为实现地区争端最终解决的重要的阶段性目标。尽管在东盟的推动下,预防性外交的重要性逐渐被亚太国家所接受和认可,但在一些根本的问题上,比如预防性外交的界定范围、行为规则、技术手段等,共识并没有建立起来。与亚太地区预防性外交共识和实践的缓慢推进相比,东盟在2009年发布的《政治与安全共同体蓝图》中首次使用

* 外交学院亚洲研究所。通信作者及地址:吴琳,西城区展览馆路24号;邮编:100037;E-mail: wulin@cfau.edu.cn。本文得到亚洲区域合作思想库网络项目专项经费的资助。

“预防性外交”并对之进行描述和构想,大大推进了东盟自身的预防性外交进程。东盟国家政治精英不断在公开场合阐述“东盟作为一个地区合作组织的建立和发展过程本身就是一种预防性外交实践”^①的观点和事实,促使预防性外交不再只是东盟用以维护亚太总体和平、平衡大国势力的临时性工具或“权宜之计”,而是成为东盟自我规范体系完善和安全共同体目标实现的重要支柱。

为更好地塑造亚太安全未来,我们需要加强对东盟冲突预防观念和实践的认识和研究,在重新审视东盟特性和发展历程的基础上,准确把握东盟预防性外交的内核与逻辑,及其对亚太安全与和平的作用和影响。通过研究,我们发现,东盟依托东盟地区论坛,在亚太地区注入和改造预防性外交规范,使其与本土规范相融合,构建出有别于西方综合性预防性外交的地区预防性外交;在具体实践中,弱东盟的“最小制度化”和“东盟方式”为东盟成功的预防性外交改造提供了基础和边界。为阐释上述观点,本文拟从规范扩散和改造的过程视角,在西方预防性外交规范的地区扩散背景下,比照探究东盟规范引入和改造的过程和结果,在将东盟规范清晰化的基础上分析其实现的条件和限度。最后在结语部分简要论述亚太预防性外交规范和实践的发展前景,尤其是东盟和以中国为代表的地区大国在其中可能发挥的作用。

一、预防性外交规范的地区扩散

“预防性外交”是冷战初期发源于联合国的一种新安全思维,其最早使用者可追溯到前联合国秘书长达格·哈马舍尔德,旨在“通过联合国外交活动,填补美苏两大阵营的中间地带来防止国际冲突”。^②因此,20世纪50年代的预防性外交主要聚焦于防止和避免冲突引发美苏对抗的加剧。热线(hotlines)、风险降低中心(risk-reduction centres)、增加透明度举措(transparency measures)等被

^① Busadee Santipitaks, “Development of ASEAN Preventive Diplomacy Cooperation and the ASEAN Way,” Paper Presented by the Deputy Director—General of Department of ASEAN Affairs of MFA of Thailand at “The ARF Preventive Diplomacy Training Course,” Beijing, China, 14 October, 2014.

^② Alice Ackermann, “The Idea and Practice of Conflict Prevention,” *Journal of Peace Research*, Vol. 40, No. 3, 2003, p. 340.

视为预防性外交的主要手段。^①

冷战结束为“预防性外交”引入了新的活力,其概念和内涵也相应发生调整。1992年,时任联合国秘书长加利在题为《和平议程》(An Agenda for Peace)的演讲中强调联合国在防止和解决冲突以及和平的维持方面占据着核心地位,预防性外交、调停(peacemaking)和维和(peacekeeping)是实现这一目标的核心要素。其中,“预防性外交”被定义为:“运用外交手段防止争端的产生,防止现有的争端升级为暴力冲突,并在发生冲突时限制冲突的扩大。”^②预防性外交作为一种冲突预防手段,既包含用于改变威胁环境的间接手段,也包括用以积极介入从而达到防止冲突升级目的的直接手段。

进入新世纪以后,科菲·安南(Kofi A. Annan)将联合国预防性外交的内涵和外延加以扩大,提出以“预防文化”替代“反应文化”,开展“综合性预防性外交”。预防性外交手段也由单纯的外交手段扩展为政治、维和、裁军、人权、发展、人道主义等多元手段。^③然而,2007年潘基文接任联合国秘书长后,将“预防性外交”的界定范围进行了限制和收缩。2011年,在联合国安理会的要求下,潘基文发布题为《预防性外交成果》(Preventive Diplomacy: Delivering Results)的报告,将“预防性外交”特指为“在危机或冲突发生的早期阶段所采取的外交行动”^④,并将“提高机制能力和扩大伙伴关系,为联合国预防性外交注入新活力”作为联合国维护世界和平与稳定的优先目标。^⑤

^① Amitav Acharya, 'Preventive Diplomacy: Background and Application to the Asia - Pacific Region', in Desmond Ball and Amitav Acharya, eds., *The Next Stage: Preventive Diplomacy and Security Cooperation in the Asia - Pacific Region*, Canberra, Australia: Australia National University, 1999, p. 17.

^② Boutros Boutros - Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, New York, United Nations, 17 June 1992, pp. 11 - 13, available at <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>, 2017-5-17.

^③ Kofi A. Annan, *Prevention of Armed Conflict: Report of the Secretary-General*, New York, United Nations, 7 June, 2001, available at [https://www.un.org/ruleoflaw/files/2001epreport\[1\].pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/2001epreport[1].pdf), 2017-5-17.

^④ Ban Ki Moon, *Preventive Diplomacy: Delivering Results: Report of the Secretary-General*, New York, United Nations, 26 August 2011, p. 2, available at <http://www.un.org/undpa/sites/www.un.org.undpa/files/SG%20Report%20on%20Preventive%20Diplomacy.pdf>, 2017-5-27.

^⑤ Ban Ki Moon, *Preventive Diplomacy: Delivering Results: Report of the Secretary-General*, p. 2.

情况到2017年古特雷斯上任后又发生了新的变化。古特雷斯在世界经济论坛2017年会上公开表示,“联合国的优先目标应是预防——不仅预防冲突,还预防自然灾害和各种安全威胁。预防冲突不应局限于外交行动,而是要在和平与安全、可持续发展、人权等三个方面采取综合行动。”^①另外,他还强调冲突预防的最佳途径是可持续、包容性发展。从历任联合国秘书长对预防性外交的表态和描述来看,联合国在确定预防性外交的边界上存在一定的变化性,但无论如何调整,和平的外交行动始终是联合国开展预防性外交最重要的手段。

古特雷斯将可持续发展作为冲突预防的最佳途径说明,“预防性外交”至少包含两个层次的目标和行动:一是操作性预防(operational prevention),着眼于短期、寻求控制(威慑、避免和解决)暴力对抗;二是结构性预防(structural prevention),通过建立长期合作和信任根除冲突发生的根源。但也有一些分析者提出,预防性外交的重点在于操作性预防或冲突管理(conflict management),而不是冲突解决(conflict resolution)。着眼短期的冲突管理强调行动机制的快速反应,目标在于防止争端转化为暴力冲突,或在暴力冲突已经出现的情况下防止其继续扩大化。因此,他们认为预防性外交应聚焦于暴力主体和阻止暴力对抗的发生和升级。^②

基于对操作性预防的关注,联合国预防性外交的机制和手段主要包括以下五个方面:信任建立措施(confidence-building measures)、事实调查(fact-finding)或早期预警(early-warning)、外交调停(diplomatic good offices)、预防性部署(preventive deployment)和非军事区(demilitarized zone)。^③信任建立措施以培育共同信任和信念为目标,被认为是减少国家间潜在冲突的基本途径。^④

^① António Guterres, “Remarks at the special session on ‘Cooperation for Peace: Tackling the Root Causes of Global Crises’”.

^② J. Michael Tivayanond, *Re-evaluating Preventive Diplomacy in Southeast Asia*, Working Paper No. 3 2004, Centre for East and South-East Asian Studies of Lund University of Sweden, P. 5, available at http://www.niaslin.c.dk/gateway_to_asia/nordic_webpublications/x483470022.pdf, 2017-5-20.

^③ Boutros Boutros - Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, pp. 6-9; J. Michael Tivayanond, *Re-evaluating Preventive Diplomacy in Southeast Asia*, p. 5.

^④ Boutros Boutros - Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, p. 6.

事实调查或早期预警对于及时准确地搜集和分析信息、开展有效的预防性外交非常必要。^①第三方开展的外交调停主要通过引导、斡旋、调和甚至仲裁的方式达到避免或结束暴力对抗的目的。^②预防性部署和非军事区通常需要获得冲突相关国家的许可,并在接受联合国介入的情况下设立,以达到缓和局势的目的。^③

国际社会冲突预防的利益变化和联合国加强与地区组织的战略伙伴关系共同催生了预防性外交的地区化实践。随着国际安全威胁的增加和相互交织,冲突发生的原因和边界也正悄然改变。当今,新的冲突类型正不断涌现,其中大部分是国内政治转型和政权更迭所造成的紧张局势,主要表现为:政变,选举争议,宪法进程,围绕自然资源、财富、土地所引发的争端等。国际社会逐渐意识到,传统的冲突预防手段已难以有效应对新的冲突,甚至有时候会带来灾难性后果。

在此背景下,今天的预防性外交在经历了预防性外交概念化、规范化和制度化的早期发展阶段后,逐渐呈现出两个方面的差异:一是预防性外交的实施群体日趋扩大。政府、非政府组织、和其他国际组织等众多行为体开始发挥作用。二是国家和地区性预防性外交倡议不断涌现。新的预防性外交不再以外部驱动为主,包括中央政府、地方团体、公民社会在内的地方行为体开始尝试通过支持国内预防性外交倡议提升话语权;国际行为体则更多地聚焦于对国内和地区预防性外交的能力强化和进程支持。^④另外,联合国加强与新兴行为体特别是地区组织的战略伙伴关系也是预防性外交地区化实践的重要动力。潘基文在2011年8月的报告中提出,“加强与地区和次地区组织在早期预警机制等方面的战略伙伴关系”和“加大对国家机构和机制(包括公民社会特别是女性和青年组织)参与斡旋的支持”是联合国推动预防性外交未来发展的优先方向。^⑤在联合国的积

① J. Michael Tivayanond, *Re-evaluating Preventive Diplomacy in Southeast Asia*, pp. 5-9.

② J. Michael Tivayanond, *Re-evaluating Preventive Diplomacy in Southeast Asia*, p. 9.

③ Boutros Boutros - Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, p. 9.

④ International Peace Institute, *Preventive Diplomacy: Regions in Focus*, December 2011, pp. 1-2, available at https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_epub_preventive_diplomacy.pdf, 2017-5-10.

⑤ Ban Ki Moon, *Preventive Diplomacy: Delivering Results: Report of the Secretary-General*, p. 23.

极推动下,非洲联盟(AU)、欧盟(EU)、欧洲安全与合作组织(OSCE)、美洲国家组织(OAS)、加勒比共同体(CARICOM)、西非国家经济共同体(ECOWAS)、南部非洲发展共同体(SADC)、东盟(ASEAN)、伊斯兰会议组织(OIC)等地区 and 次地区组织加快了预防性外交实践的步伐。

二、东盟的规范引入与规范改造

东盟主导了预防性外交在亚太地区的规范扩散。与非盟、美洲国家联盟等其他区域组织的地区“移植”相比,东盟改造规范、使之与本土规范相融合的“本土化”进程特性尤为突出。其过程大体表现为两个阶段:第一阶段,规范引入,即东盟主导建立东盟地区论坛,并将预防性外交作为机制的重要目标之一;第二阶段,规范改造,即在规范争论和实践中探索地区规范共识,而非照搬联合国预防性外交经验。其结果是,区别于西方的预防性外交规范,形成了与本土规范融合的地区规范,并广泛运用于地区实践。所谓的本土规范其实就是东盟主导的规范和规则,东盟通过这种方式体现了其在亚太安全塑造中的规范性作用。

预防性外交的东盟化始于东盟建立东盟地区论坛及其对机制内预防性外交议程的设置和主导。^①20世纪90年代初,东盟意识到冷战结束为其在东盟部长扩大会议的基础上主导建立一个亚太地区政治安全机制提供了机会。因此,1992年召开的第四次东盟峰会首次正式将开展东盟内外的安全合作列入议事日程,明确提出以东盟部长扩大会议为平台,与域外大国开展政治与安全事务对话。1993年第二十三次东盟部长会议正式提出建立东盟地区论坛。1994年7月,首届东盟地区论坛在泰国曼谷举行,会后发表的《主席声明》引入冷战后重新焕发活力的“预防性外交”概念,明确提出将“推动亚太地区的信任建立和预防性外交”作为东盟地区论坛的首要目标。^②以此为契机,东盟地区论坛顺理成章地成为东盟积极主动地发展地区冲突预防机制的催化剂。^③

我们知道,东盟地区论坛涵盖了政治制度不同、发展阶段迥异的27个成员

① J. Michael Tivayanond, *Re-evaluating Preventive Diplomacy in Southeast Asia*, p. 15.

② ASEAN Regional Forum, “The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper,” Chairman’s Statement of the 1st Meeting of ASEAN Regional Forum, Bangkok, 25 July 1994, available at <http://aseanregionalforum.asean.org/library/arf-chairmans-statements-and-reports.html?id=132>, 2017-5-20.

③ J. Michael Tivayanond, *Re-evaluating Preventive Diplomacy in Southeast Asia*, p. 17.

方,多元化认知和利益导致形成共识的难度很高。在东盟循序渐进、照顾各方舒适度、协商一致的机制运行方式下,各方对于在东盟主导下达成对预防性外交的明确性建议都极为谨慎,这就导致分歧长期存在,争论持续多年。东盟主导建立的亚太安全合作理事会作为重要的二轨合作机制,在推动联合研究和共识建立方面发挥了基础性作用。^① 2001年,东盟地区论坛年通过了《预防性外交概念与原则》的重要文件,对亚太预防性外交的概念、手段和原则进行了首次归纳和表述。预防性外交被界定为:“主权国家经由所有直接相关各方同意所开展的一致性外交和政治行动,用于帮助防止对地区和平稳定具有潜在威胁的国家间争议和冲突的产生,帮助防止这类争议和冲突升级为武力对抗,帮助将此类争议和冲突对地区的影响减少到最低程度。”^②文件将建立信任、确定规范准则、加强沟通渠道和发挥东盟地区论坛主席国作用列为预防性外交的主要手段,将外交方式,非强制性,及时反应,信任作为基础,基于协商一致,自愿原则,仅适用于国家间冲突,与国际法和《联合国宪章》、“和平共处五项基本原则”、《东南亚友好合作条约》等规范统一作为指导亚太预防性外交实践的基本原则。^③尽管这份带有明显“东盟特色”的文件获得了通过,但对于囊括了众多西方大国的东盟地区论坛来说,共识远没有达成。

在积极推动各方在东盟地区论坛框架下就预防性外交达成共识的同时,东盟并未急于将预防性外交理念引入东南亚地区,直到2009年才正式将预防性外交作为实现东盟政治与安全共同体的重要手段,指导其未来的冲突预防和安全合作实践。在此之后的2011年,东盟积极助推东盟地区论坛通过了《预防性外交工作计划》,并同时在东南亚和亚太地区尝试救灾、人道主义救援领域的预防性外交实践。至此,东盟基本实现了西方规范的引入和改造,逐渐发展出根植于

^① 不少学者在CSCAP机制中为预防性外交的东盟化做出了重要贡献。如Desmond Ball等人主张预防性外交的外交性,但也有一些学者如Amitav Acharya认为预防性外交应涵盖外交、政治、军事、经济、人道主义行动等更多手段。See Amitav Acharya, “Preventive Diplomacy: A Concept Paper”; Desmond Ball, “Principles of Preventive Diplomacy,” paper presented at the Preventive Diplomacy Workshop of the CSCAP—CSBM Working Group, Strategic and Defence Studies Centre, Australia National University, 1999.

^② ASEAN Regional Forum, “ARF Concept and Principles of Preventive Diplomacy,” Adopted at the 8th ARF, 25 July 2001, p. 2, available at <http://aseanregionalforum.asean.org/library/arf-chairmans-statements-and-reports/159.html>, 2017-5-17.

^③ ASEAN Regional Forum, “ARF Concept and Principles of Preventive Diplomacy,” p. 2.

本地区历史和特性的预防性外交。

2009年之前,东盟对于引入预防性外交概念管控东南亚地区内部危机和冲突是存在疑虑和担忧的,原因主要是担心西方化、强干预集体安全观念对东盟内部各成员国国内和国家间的潜在冲突产生刺激作用,引发地区动荡,并对已然受到质疑和动摇的“东盟方式”形成冲击;而在东盟地区论坛中引领各方推进预防性外交共识和进程,则是以地区组织的集体姿态出现,一方面有助于消解西方观念对东盟内部的直接冲击,另一方面引进国际上广泛接受和实践的预防性外交理念,能拉住各主要大国,在以东盟为中心的地区机制下探讨实现地区和平的可能路径。这是一直以来东盟开展选择性预防性外交的基本考虑。

2009年6月,东盟公布《政治与安全共同体蓝图》,首次在官方文件中明确提出:“包括《和平、自由和中立区宣言》(ZOPFAN)、《东南亚友好合作条约》(TAC)和《东南亚无核武器区条约》(SEANWFZ)在内的东盟现有政治机制在信任建立措施、预防性外交和冲突的和平解决领域发挥了中坚作用。”^①为建设一个团结、和平、持续的政治与安全共同体,东盟未来“将致力于开展冲突预防/信任建立措施、预防性外交和冲突后和平建立”^②。东盟还在当年提出了强化冲突预防机制的一系列措施,其中包括设立“纠纷警报系统”,以预防和应对突发情况等。^③之所以首次在蓝图文件中使用“预防性外交”的提法,源于三个方面的考虑:第一,东盟通过在东盟地区论坛中嵌入“东盟特色”,将预防性外交引入到亚太地区语境,并主导和促进包括域外大国的各方不断深化共识,在此过程中,东盟对于西方预防性外交强加于己的担心和疑虑逐步减轻。第二,预防性外交作为一种重要的、国际上普遍采用的政策工具,有助于东盟实现政治与安全共同体的重要目标。第三,近年来东南亚地区形势出现了新变化,恐怖主义、难民、自然灾害、跨国犯罪等非传统安全威胁层出不穷,南海问题、领土纠纷等传统安全形势复杂性加剧,非传统安全与传统安全威胁相互交织引发的潜在冲突和安全风险不断增多,采取更加行之有效的冲突预防措施势在必行。基于上述考虑,东盟加快了在亚太和东南亚的理念探讨与实践探索。

① ASEAN, ASEAN Political—Security Community Blueprint, June 2009, p. 2, available at <http://www.asean.org/wp-content/uploads/archive/5187-18.pdf>, 2017-5-27.

② ASEAN, ASEAN Political—Security Community Blueprint, p. 8.

③ 张慧中等:《东盟尝试提升内部协调能力》,载《人民日报》,2011年2月14日第3版。

2011年7月,东盟地区论坛外长会议正式通过《预防性外交工作计划》,规定了预防性外交的目标、定义、原则以及具体工作计划。文件提到了要加强在人道主义援助与救灾、反恐与跨国犯罪、海上安全、核不扩散与裁军以及维和行动等领域的务实合作;与联合国等其他国际机构建立伙伴关系,开展预防性外交能力建设项目、经验分享和培训;加强东盟地区论坛小组的作用;充分发挥二轨智库的作用;长远目标考虑建立“减少地区风险中心”,监督地区的发展态势;发展包括技术支持、秘书处、名人小组、事实调查和观察员等在内的预防性外交机制;以及探讨仲裁、调解和促进对话的潜在可能性。^①为推进实现上述目标,东盟和东盟地区论坛选择救灾作为预防性外交的重点领域,通过举行东盟地区论坛救灾联合演习、建立东盟灾害管理与人道主义救援协调中心(AHA Centre)等,基本实现了预防性外交的规范改造和地区实践。

那么,应如何界定改造后的地区规范呢?通过对照东盟与西方两种话语和行为,我们可以发现两者在概念界定、机制手段、观念支柱等多个方面都存在差异性。与西方的综合性预防性外交相比,东盟主导确立的地区预防性外交带有显著的本土性和有限性。其特点主要表现为以下五个方面:

第一,过程实践。东盟的预防性外交是过程导向的,不预设具体目标,不针对特定的既有威胁,而是前瞻性的,旨在推动地区战略文化朝着对话与合作的方向发展;^②西方的预防性外交则是结果导向的,更关注冲突预防的效率和成效。第二,“最小制度化”。东盟的预防性外交强调软性制度建设,即基于精神和道德的“最小制度化”,更倾向于采用非正式的决策结构和模式,强调非官方二轨外交机制的作用;西方的预防性外交则看重基于法律约束力的明示、正式且可证实的制度手段。^③第三,“弱东盟”介入。东盟看重作为一个地区机制的冲突预防作用,但同时遵循不干涉内政原则,在冲突介入中不选边站队,扮演基本“中立”的角色,因而并不急于发展其作为“第三方”介入的能力和功能,而是在现有的机制

^① ASEAN Regional Forum, “ASEAN Regional Forum Preventive Diplomacy Work Plan,” in *ASEAN Regional Forum at Twenty: Promoting Peace and Security in the Asia - Pacific (A Commemorative Publication for the 20th ARF)*, World Affairs Press, 2014, pp. 175-177.

^② 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》,载《世界经济与政治》,2014年第5期,第96页。

^③ 吴琳:《南海危机与地区视野下的预防性外交——兼论中国的战略选择》,载《外交评论》,2015年第4期,第52页。

条件下,谋求作为“弱东盟”有限的预防性外交作用;但西方的预防性外交秉持的是干涉主义理念,认为尽管联合国和区域组织作为第三方的参与和干预必要且具有优势,但大国的领导力和主导权仍发挥着关键性作用,^①并且在获取合法性的前提下介入的“强大国”更能有效预防冲突和解决冲突。第四,强主权观念。东盟的预防性外交关照了本地区占主导地位的强主权规范,不将国内冲突纳入预防性外交的对象范围中,在冲突介入过程中也尤为重视冲突当事国对于东盟介入的同意原则;而西方的预防性外交弱化了主权观念,与干预主义一脉相承,强调超主权的第三方介入作用。第五,传统外交原则。东盟的预防性外交仅限于外交手段,主要依赖于包括闭门外交、谈判、问询、斡旋、和解等传统方式进行冲突预防,其实质就是非正式性和灵活性,但随之带来的问题是透明度不够;而西方的预防性外交则优先强调通过早期预警、信息共享等制度化方式增加透明度,实现有效的冲突预防。

三、“弱东盟”规范改造的基础与限度

东盟之所以成功地实现了预防性外交的本土“转换”,不仅是利益驱动的结果,更有其作为“弱东盟”天然的实力、制度和观念条件。尽管预防性外交在干涉本质上与东盟倡导的不干涉内政原则相对冲,但在防止冲突发生和升级的制度安排和理念取向上有很大的关联度。这也是为何东盟能够将其与本土规范进行融合,并得到地区国家基本认同的重要原因。从历史维度看,东盟以其根植于历史和实践的“最小制度化”在预防战争和解决冲突上发挥了关键性作用,“东盟方式”则在规则规范方面框定了东盟决策和行动的边界。

(一)“弱东盟”

东盟既没有强大的军事力量,也没有足够的经济实力,而且处在一个大国包围的环境中,按照现实主义国际关系视角看来这几乎是一个在“强者”大国政治

^① Michael S. Lund, “Underrating Preventive Diplomacy,” *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4, July—August 1995, p. 162; Michael S. Lund, “Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy,” Washington D. C.: United States Institute of Peace Press, 1996, pp. 37—39; Scott Snyder, “The South China Sea Dispute: Prospects for Preventive Diplomacy,” A Special Report of the United States Institute of Peace, August 1996.

游戏的国际社会中的“弱者”。^①然而,经过多年的成长和发展,东盟不仅生存下来,而且成为其成员国口中的“发展中国家之间区域合作最为成功的集团之一”,被公认为“在调解地区内部的冲突以及降低战争冲突的可能性方面发挥了重要的作用。”^②可以说,东盟改造预防性外交的事实是国际社会“弱者”主导规范扩散的一个成功且特殊的案例。

众所周知,“弱东盟”影响地区合作和安全的重要方式是“最小制度化”和“东盟方式”,它们分别在制度和规范上发挥着地区影响力。正是因为东盟弱小,所以选择“最小制度化”,即限度最小的组织化原则,强调机制的非正式性、灵活性、低约束性,偏爱特定的而非制度化的实践,区别于西方重法律、强制性和正式性的“最大制度化”。正是由于东盟成员国都是发展中小国,所采取的“东盟方式”建立在非连续性、非正式、一致建构和非对抗性交易风格基础上的协商一致,与西方多边合作中的对抗性态度、多数人投票和其他法律决策程序形成鲜明对比。^③强调强主权、不干涉、照顾各方舒适度、自我克制,都与弱东盟的基本特性一脉相承的。在“最小制度化”的原则下,东盟通过有限的制度构建防止了地区冲突爆发,为东盟成功改造预防性外交奠定了基础;基于“东盟方式”,特别是不干涉内政原则,东盟改造预防性外交将更多照顾本土规范的强势地位。这一切的基础都是“弱东盟”的基本特性,且将长期影响东盟的判断和选择。

(二)东盟改造预防性外交的制度基础:“最小制度化”

东盟对西方预防性外交的规范改造过程表明,东盟预防暴力冲突和维护地区和平的偏好和实践有其深刻的历史根源。随着“东盟作为一个地区合作组织的建立和发展过程本身就是一种预防性外交实践”的观点出现并不断被论证,东盟的制度特性成为影响和决定东盟预防性外交理念和实践的关键因素之一。通过回溯东盟的历史和发展进程,我们发现,东盟是通过“最小制度化”实现了作为一个“弱东盟”的有限的预防性外交作用,具体体现为在多边、中立、和平、透明、法律等五个方面的制度构建。

^① 张云:《国际政治中“弱者”的逻辑——东盟与亚太地区大国关系》,北京:社会科学文献出版社,2010年,第37页。

^② [加拿大]阿米塔·阿查亚:《建构安全共同体:东盟与地区秩序》,王正毅、冯怀信译,上海人民出版社,2004年,第7页。

^③ [加拿大]阿米塔·阿查亚:《建构安全共同体:东盟与地区秩序》,第89—90页。

1. 《曼谷宣言》(1967)与多边介入

东盟的创立是五个初始成员国试图创造一种预防战争和解决冲突的多边机制的愿望的产物。1967年8月8日,由五个东南亚国家(印尼、马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国)组成的东南亚国家联盟在泰国曼谷宣布成立。在当天发表的《东南亚国家联盟成立宣言》(《曼谷宣言》)中,成员国外长们确认组建东盟的目的之一是:“通过尊重正义、法治和联合国宪章推动地区和平与稳定”,并宣称“东盟的成立表明了东南亚国家具有联合起来开展友好合作,通过共同的努力和牺牲,维护其人民和子孙后代和平、自由与繁荣的政治意愿”。^①显然,安全在东盟成立之初就是东盟存在的核心,并且发展至今在很大程度上仍是东盟发展的意义所在。^②与美国主导建立的“东南亚条约组织”不同,东盟是为防范和管控地区内部冲突而成立的内向型合作组织,而非针对某一个外部“敌人”的集体军事联盟。通过建立地区机制、以多边主义的方式进行冲突预防,东盟对外保证自身免受冷战和共产主义运动的冲击,对内承诺通过和平方式解决相互之间的领土等纠纷,成功地维持了地区的相对和平与稳定。

2. 《和平、自由和中立区宣言》(1971)与中立介入

《和平、自由和中立区宣言》是冷战时期东盟为确保不卷入大国争夺和防止大国介入地区国家内部事务而共同采取的一种冲突预防措施。对于初生的东盟而言,如何摆脱因身处东西方两大阵营对抗的前沿地带而受到的外部势力干预和冲突威胁,实现地区自治和维持地区安全是首要考虑因素。随着美国和英国撤离东南亚,马来西亚借用国际关系中的“中立”原则,提出大国保证下的东南亚中立化政策倡议,旨在避免东南亚地区被大国分而治之。1971年11月,东盟五国外长在马来西亚首都吉隆坡签署了《和平、自由和中立区宣言》,又称《吉隆坡宣言》,宣示了东盟“和平、自由和中立区”的宗旨在于“获得东南亚永久和平”。与传统“中立”思想不同,东盟《和平、自由和中立区宣言》构建的是带有地区特色的冲突预防规范和原则。所谓“和平”,不仅仅是指不参与战争,而且是不介入任何形态的冲突。“自由”原则主要指主权独立和完整。“中立”原则则是指确保

^① ASEAN, “The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration),” Bangkok, Thailand, 8 August 1967, available at <http://agreement.asean.org/media/download/20140117154159.pdf>, 2017-5-17.

^② 鲁道夫·赛维里诺:《东南亚共同体建设探源:来自东盟前任秘书长的洞见》,王玉主等译,北京:社会科学文献出版社,2012年,第141页。

“成员国免受来自区域外大国任何形式的干预”^①。显然,在这一时期,东盟的安全担忧主要来自于外部大国势力,因此通过建立“中立区”,抵御外部势力对地区内潜在冲突的干预,有助于为东盟解决地区内部的安全威胁创造相对和平和自由的环境。这是东盟预防性外交实践的起点和前提。

3. 《东南亚友好合作条约》(1976)与和平介入

《东南亚友好合作条约》是对《和平、自由和中立区宣言》的补充和发展,强调用和平方式解决国家间的纠纷,并制定了原则和成立了高级理事会,为东盟冲突预防实践的机制化发展提供了又一重要支柱。1976年2月,东盟成员国在印度尼西亚巴厘岛召开的首次东盟首脑会议上,签署通过了《东南亚友好合作条约》。条约第二条规定了成员国处理相互关系的六项原则,即相互尊重独立、主权、平等、领土完整和各国的民族特性;任何国家都有免受外来干涉、颠覆和制裁,保持其民族生存的权利;互不干涉内政;和平解决分歧或争端;反对诉诸武力或以武力相威胁;以及缔约各国间进行有效合作。^②该条约对地区和平与稳定的两大贡献在于:第一,反对武力。这既意味着当事国在处理争端或分歧时避免使用武力或以武力相威胁,也暗含东盟内部在第三方斡旋和调解时不采取武力方式。这与东盟预防性外交的外交和和平原则是一致的。第二,和平解决争端。为通过地区性程序解决争端,条约缔约方共同成立了一个由部长级代表组成的作为常设机构的高级理事会,通过建议和参与斡旋、调停、调查、调解等,关注和处理有可能破坏地区和平的争端或局势。^③尽管该机制从来没有实施过,但事实上已经被东盟领导人作为一种在地区内部关系中不使用武力的永久承诺而引用,也作为这个集团成功地避免内部相互冲突和处理争端的成功标志。^④不仅如此,《东南亚友好合作条约》还被作为东盟与域外大国发展关系的重要前提和基础,进一步强化了东盟和平解决争端的地区规范。

4. 《东南亚无核武器区条约》(1995)与透明介入

^① ASEAN, “1971 Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration,” Adopted by the Foreign Ministers at the Special ASEAN Foreign Ministers Meeting in Kuala Lumpur, Malaysia on 27 November 1971, available at <http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/zone.pdf>, 2017-5-15.

^② 东南亚国家联盟:《东南亚友好合作条约》,巴厘岛,1976年2月24日。资料来源:http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2003-08/12/content_5318793.htm, 2017-5-28.

^③ 东南亚国家联盟:《东南亚友好合作条约》。

^④ [加拿大] 阿米塔·阿查亚:《建构安全共同体:东盟与地区秩序》,第71页。

《东南亚无核武器区条约》是东盟为防止东南亚地区潜在的核冲突而签订的,旨在通过建立相互信任,扩大地区的核透明度,减少核危机和核战争产生的风险。1987年,第三届东盟首脑会议决定建立“东南亚无核区”,用以防止超级大国之间在东南亚的军备竞赛升级为核军备竞赛。但由于美国阻拦,该计划进展缓慢。冷战后,东盟加快了建立“东南亚无核区”的步伐,并在1995年12月与当时尚未加入东盟的老挝、缅甸和柬埔寨三国领导人签署了《东南亚无核武器区条约》,宣布签署国不得在本地区研发、制造或控制核武器,也不得储存、运输、使用核武器,不得进行核武器试验等,同时谋求美、英、法、俄、中五个核大国联合签署该条约。近年来,五个核大国与东盟就《东南亚无核武器区条约》议定书问题举行了磋商,虽未达成最终协议,但自条约于1997年正式生效以来,东盟还没有侦查出东盟成员国任何违反核武器禁令的行为。^①可见,该条约在预防核危机方面是卓有成效的,东盟确保地区核透明的机制化努力推动了东盟预防性外交的透明化发展。

5. 《东盟宪章》(2007)与法律介入

《东盟宪章》所确立的有关解决争议的地区安排具有一定的约束力,为东盟以“最小制度化”实现有效的预防性外交奠定了法律基础。2007年东盟首脑会议决定在2015年建成东盟共同体。2009年《东盟宪章》被各成员国批准生效,东盟被赋予法律人格地位,东盟共同体正式进入了制度建设时代。宪章的第八章对东盟解决争议的原则、手段、机制等进行了规定。其中提到了一些制度性安排,如“涉及争议的各方可要求东盟主席或东盟秘书长依据本身的职权,进行斡旋、调解或调停”;“东盟秘书长须在东盟秘书处或任何其他指定的东盟机构的协助下,监督东盟争议解决机制所做的调查结论、建议或决定的遵守,并将报告提交给东盟峰会”;“任何成员如果因为某方不遵守东盟争议解决机制所做的调查结论、建议或决定而受到影响,可将此事提交东盟峰会作决定”;“在没有特别规定的情况下,须设立适当的争议解决机制(包括仲裁)以解决牵涉到本宪章和其他东盟文件有关诠释或运用方面的争议”;“除非本宪章有规定,成员国有权求援于联合国宪章第三十三条第一项或其他国际法律文件所包含的和平解决方式,

^① 柳青:《东盟推迟签署〈东南亚无核武器区条约〉议定书》。资料来源:<http://gb.cri.cn/27824/2012/07/10/2625s3761933.htm>,2017-6-8。

只要涉及争议的成员国是该宪章或文件的缔约国。”^①这些条款从宏观层面规制了东盟内部涉及争议解决和冲突管理的方式和途径,具有法律效力。可以说,东盟在“最小制度化”的基础上确保了对地区国家适度的约束和管控,有助于预防性外交的有效开展和推进。

(三)“东盟方式”对预防性外交的边界框定:不干涉与软性外交

通过历史回溯,我们可以发现自成立以来,东盟尝试通过发表宣言、签订条约等为主要形式的“最小制度化”,预防冲突和维护安全。从总体上说,东盟历史上的预防性外交实践是成功的。制度是影响东盟以多边、中立、和平、透明、法律的方式有限介入地区冲突的重要因素之一,另一个内生动力来自观念,即前文提到的以不干涉、灵活性、非正式性、协商一致、舒适度等为主要特点的“东盟方式”。“东盟方式”曾为防止地区矛盾激化、维持东南亚地区总体安全发挥了重要作用,但随着东盟一体化进程的深入推进,大国平衡变化所导致的地缘政治转型,“东盟方式”面临挑战,导致东盟预防性外交中的“有限性”更为凸显,能力和效力受到质疑。因此,我们需要以发展的眼光重新认知“东盟方式”在东盟预防性外交中的关联度与合理性。

1. 不干涉原则:政权安全、行动困境、内部分歧

不干涉成员国内政的原则是东盟实现地区持续相对和平与稳定的最为重要的原则,同时也是最有争议的。尤其是在预防和应对危机冲突方面,不干涉原则一方面发挥了“掩盖”冲突的作用,另一方面也制约了东盟作为一个地区机制开展预防性外交、有效解决争端的行动和作用。具体可从政权安全考量、行动困境和内部分歧三个方面理解这一点。

首先,由政权安全派生出的“国家抗御力”和“地区抗御力”的概念及相互关系诠释了东盟不干涉主义的内在逻辑,也解释了东盟在地区冲突预防中的有限性。阿米塔·阿查亚曾对东盟的不干涉主义做出深入剖析,他认为“不使用武力和地区自治的规范反映了东盟对国家间冲突以及区域外威胁的安全关切,但不干涉原则只能从东盟国家对国内安全关切的背景中去理解。”^②换言之,东盟建

^① ASEAN, “ASEAN Charter,” Singapore, 2007, pp. 23–25. available at <http://www.asean.org/wp-content/uploads/2012/05/11.-October-2015-The-ASEAN-Charter-18th-Reprint-Amended-updated-on-05-April-2016-IJP.pdf>, 2017-6-8.

^② [加拿大] 阿米塔·阿查亚:《建构安全共同体:东盟与地区秩序》,第80页。

构出不干涉主义的规范,是出于对成员国内部稳定的担忧,认为国内威胁远超出外部威胁,因此,不干涉所要防止的是国内不稳定因素在近邻和域外大国等外部因素干预之下引起的摩擦和冲突,其根源还是各成员国对本国政权安全的感知和恐惧。印尼苏哈托在此基础上提出“国家抗御力”(national resilience)和“地区抗御力”(regional resilience)理念,认为如果每个成员国都能实现其自身的“国家抗御力”,并克服内部威胁,“地区抗御力”就会自动地、逐渐地以同样方式产生,就像一根链条的整体力量来源于它的组成部分的力量一样。^①简单来说就是认为“国家抗御力”能够自发导致“地区抗御力”,从而防止冲突发生、减少安全风险、维护地区稳定。^②该理念得到了东盟成员国的一致响应,并写入1976年发表的《东盟协调一致宣言》。正是基于“国家抗御力”导向“地区抗御力”、“国家抗御力”优先于“地区抗御力”的单向逻辑,一方面,不干涉主义原则不断被认同和强化,成为东盟处理国家间关系和地区安全事务的核心支柱;另一方面,东盟在实现“地区抗御力”中的作用长期被忽视,限制了东盟在地区冲突预防中作用的发挥。

其次,在操作层面,不干涉强加于成员国的义务至少从两方面导致了东盟预防性外交的有限性^③:第一,东盟不干涉原则禁止对成员国政府包括违反人权的行动进行批评^④,导致东盟在面对地区人道主义危机时缺乏介入的合法性,难以履行“保护的责任”^⑤。2015年5月底缅甸罗兴亚难民危机爆发,由于东盟未及时做出干预和应对措施,危机升级和扩大,导致了严重的人道主义危机事件,对东南亚地区安全构成了巨大挑战。对于缅甸政府针对罗兴亚人的国内政策,东

^① Suhartuo, “Address by the President of the Republic of Indonesia,” in *Regionalism in Southeast Asia*, Jakarta: Center for Strategic and International Studies, 1975, p. 8; [加拿大] 阿米塔·阿查亚:《建构安全共同体:东盟与地区秩序》,第81页。

^② 阿查亚认为这并非印尼本意,更精确的解释是,“除了所有成员都实现了国家抗御力外,地区抗御力只能通过东盟的合作帮助才能产生”。但这并不妨碍我们得出东盟成员国普遍优先关注“国家抗御力”的结论。参见[加拿大] 阿米塔·阿查亚:《建构安全共同体:东盟与地区秩序》,第102页。

^③ 这里重点分析不干涉对东盟冲突预防的制约,但不否认不干涉原则在维持地区的相对稳定上发挥的积极作用。

^④ [加拿大] 阿米塔·阿查亚:《建构安全共同体:东盟与地区秩序》,第81页。

^⑤ 所谓“保护的责任”是指一个国家有责任保护本国国民免受可以避免的灾难,具体说就是免遭大规模屠杀、强奸和饥饿。如果这个国家没有能力或者不愿意履行它的这种责任,那么国际社会就应当对此进行干预,从而代替这个国家履行这种保护的责任。李斌:《〈保护的责任〉对“不干涉内政原则”的影响》,载《法律科学(西北政法大学学报)》,2007年第3期,第131页。

盟也由于不干涉原则难以做出有效及时的预防性外交安排。第二,东盟把维护成员国现行体制和政权的合法性作为不干涉原则强加于成员国的重要义务之一,禁止认可、庇护或支持反叛组织的同时,为成员国的压制行动提供政治支持和物资援助,这是一种维持现状、暂时平息动荡局势的做法,而非预防性外交。显然,这一制度安排制约了东盟以和平对话、斡旋和解等方式的积极介入。

最后,由于不干涉主义本身所具有的模糊性,成员国之间围绕不干涉原则出现的分歧也是制约东盟预防性外交能力和作用发挥的重要因素。一是在运用不干涉作为东盟扩展的“门槛”规范时,东盟的政策不明确,内部分歧明显,严重制约了东盟预防性外交的发挥。比如,面对缅甸军政府在国内的镇压行为,东盟选择了“积极接触”政策。该政策的目的是反对西方制裁和孤立缅甸,通过改善缅甸的经济状况,和平地引导缅甸国内的政治变化。其前提是接纳缅甸为东盟成员国。但对于是否应在不干涉的原则基础上先接纳缅甸,然后对其进行“积极接触”,东盟成员国内部存在明显分歧,马来西亚、印尼等国支持接纳,而泰国、菲律宾、新加坡等国持反对态度。面对缅甸的国内危机,东盟讨论的不是如何防止危机演变为暴力冲突以及冲突的扩大化,而是是否根据不干涉原则接纳缅甸,以反击西方的人权指责、证明自己的地区自治以及阻止所谓缅甸倒向中国。在这种情况下,东盟的预防性外交作用必然大打折扣。二是东盟内部出现了更具“介入性”的观念,包括马来西亚前副总理安瓦尔·伊卜拉欣(Anwar Ibrahim)提出的“积极干预”(constructive interventions)、泰国前外长素林(Surin Pitsuwan)提出的“灵活接触”(flexible engagement)和“增强互动”(enhanced interaction)等^①,批评过度依从不干涉主义对东盟能力的约束,但这些新观念遭遇了具有强主权意识的东盟决策者的冷淡反应。^②成员国之间在不干涉规范上的内部分歧导致东盟难以开展统一的预防性外交行动。

2. 软性外交原则:非正式性、一致性与灵活性、自我克制

如果说不干涉主义很大程度上导致了东盟预防性外交的有限性,那么,软性外交原则作为“东盟方式”中最为独特的地方,从决策文化上保证了东盟有限介

^① [加拿大] 阿米塔·阿查亚:《建构安全共同体:东盟与地区秩序》,第164—165页。

^② 参见陆晓红:《试析〈东盟宪章〉中的“不干涉原则”》,载《外交评论》,2009年第2期,第91—92页。

入的有效性,是东盟预防和管理成员国之间冲突的重要基础。软性外交原则在预防和管理国内冲突上具有无力感,但在处理国家间冲突上具有效力,这也解释了东盟预防性外交的对象仅限于国家间冲突。所谓软性外交,有学者将其理解为一种与殖民和大国的武力恫吓、炮舰外交等相对比的外交形式,即重在平等、包容、理解的基础上建立亲密关系和共同利益,而非使用武力或以武力相威胁、制裁等强制性的外交形式。^①“东盟方式”中的非正式性、灵活性、协商一致、照顾成员国各方舒适度等在软性外交原则的贯彻上是一脉相承的。软性外交安排为东盟预防性外交提供了一种有别于西方的思维方式,创造了有利于解决内部问题的有效的社会心理背景,也维护了东盟有限介入的有效性和合理性。

首先,东盟的有限介入在于提供一种“中立”的非正式协商对话平台,在确保争端当事方沟通联系顺畅的基础上营造信任和理解的制度文化和对话氛围,为争端的缓与解决创造条件。东盟的非正式性与“最小制度化”是一脉相承的,即通过培育在低制度、非强制、相对“中立”的环境下开展协商对话的制度文化,营造相互信任和理解的氛围,避免和控制冲突的发生。尽管东盟不主动提供争端或冲突解决的具体方案,但通过提供多边的非正式协商平台,冲突当事方能够更加准确及时地了解 and 判断对方的真实利益和敏感问题,在合作和对话的文化氛围中逐步寻找到照顾各方舒适度的解决途径。从这个意义上说,东盟的有限介入是一种温和、间接、情境式的介入,区别于西方激烈、直接的综合性介入。

其次,东盟寻求在协商一致的基础上有限介入冲突,同时强调处理争端的灵活性。协商一致是指在讨论和磋商的过程中寻求意见统一。其实践的方式是首先在密集的非正式讨论中形成一个基础性的一致意见,作为正式会议讨论的起点,最终在会上形成各方都认可和接受的统一决策。^②与西方“多数同意”的决策方式相比,协商一致的优势在于,排除了多数将意见强加于少数的可能性;在成员国之间存在争议甚至有可能产生冲突时,有助于保全各方的面子,避免羞辱,

^① Fred J. Elizalde and Luis D. Beltran, *Of Kingdoms and Brothers: ASEAN Dawn*, p. 39. 转引自[加拿大]阿米塔·阿查亚:《建构安全共同体:东盟与地区秩序》,第95页。

^② Kamarulzaman Askandar, “ASEAN and Conflict Management: The Formative Years of 1967—1976,” *Pacific Review*, Vol. 6, No. 2, 1994, pp. 57—69.

维持国家间的良好关系。^①这对于强主权意识的东南亚国家来说至关重要。而在协商无法达成一致的情况下,东盟选择在一致性与灵活性之间找到折中方式,即承认分歧(agreeing to disagree)并将分歧留待以后解决。承认分歧不是无所作为,而是认为在缺乏互信和理解的前提下解决分歧是不现实的,只有将争议性问题从正式的多边议程中滤出或排除开来,一方面暂时把冲突“掩盖起来”,转移争端的视线,为争端的最终解决赢得更多的时间;另一方面通过在非争议领域开展合作培育相互信任,促进和平解决争议。^②显然,这种“缓慢但确定”(slow but sure)^③的介入方式将预防和避免冲突而非解决冲突作为首要目标,事实上承认了东盟预防性外交的边界和限度,一方面避免了东盟陷入无休止、无结果的争吵,另一方面也降低了因盲目介入有可能带来的不确定性风险。

最后,鼓励各方在充分沟通和对话的基础上,保持自我克制的政治和军事行为。东盟对自我克制的强调主要体现在三个方面:一是争议各方对其主张的克制表达,即在东盟搭建的非正式多边对话平台中进行坦诚的沟通,而不是运用武力等单边手段彰显其争议主张。二是签订行为守则,自觉遵约于东盟的地区规范和制度文化。三是将争议先“掩盖”或“搁置”起来,确保各方不采取改变现状、引发矛盾激化的举动。自我克制被认为是东盟保持生命力的重要因素,其原因在于东盟从建立到扩员,无不暗藏着成员国之间的冲突因子,但正是由于成员国之间的自我克制,摩擦与争端让位于友好与合作,东盟得以不断发展壮大。^④尽管一些批评声音认为这种缺少制度强大约束力的自我克制是不可信的,但恰恰是这种道德和精神规约下的自我克制更符合东南亚的地区现实。

四、结 语

预防性外交在防止冲突发生和升级、应对安全威胁中的重要性正日益被国

^① Hoang Anh Tuan, "ASEAN Dispute Management: Implications for Vietnam and an Expanded ASEAN," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 18, No. 1, June 1996, p. 67.

^② [加拿大] 阿米塔·阿查亚:《建构安全共同体:东盟与地区秩序》,第97页;Hoang Anh Tuan, "ASEAN Dispute Management: Implications for Vietnam and an Expanded ASEAN," p. 70.

^③ Hoang Anh Tuan, "ASEAN Dispute Management: Implications for Vietnam and an Expanded ASEAN," p. 70.

^④ See Hoang Anh Tuan, "ASEAN Dispute Management: Implications for Vietnam and an Expanded ASEAN," pp. 65-66.

际社会发现和认知。在联合国的积极倡导和推广下,预防性外交被广泛“移植”到全球各大地区。区域组织在预防性外交的规范扩散进程中扮演了不可替代的作用。但对比不同的区域组织,不难发现,在规范扩散的过程和结果上,东盟所主导的亚太预防性外交带有明显的地区色彩。具体表现为使预防性外交规范与本土规范相融合的“本土化”进程特性尤为突出。其过程大体表现为两个阶段:第一阶段,规范引入,即东盟主导建立东盟地区论坛,并将预防性外交作为机制的重要目标之一;第二阶段,规范改造,即在规范争论和实践中探索地区规范共识,而非照搬联合国预防性外交经验。其结果是,区别于西方的预防性外交规范,形成了与本土规范融合的地区规范,并广泛运用于地区实践。所谓的本土规范其实就是东盟主导的规范和规则,东盟通过这种方式体现了其在亚太安全塑造中的规范性作用。东盟之所以能够成功实现预防性外交的本土“转换”,不仅是利益驱动的结果,更有其作为“弱东盟”天然的实力、制度和观念条件。尽管预防性外交在干涉本质上与东盟倡导的不干涉内政原则相对冲,但在防止冲突发生和升级的制度安排和理念取向上有很大的关联度。“最小制度化”和“东盟方式”为东盟成功的预防性外交改造提供了基础和边界。在“最小制度化”的原则下,东盟通过有限的制度构建防止了地区冲突爆发,为东盟成功改造预防性外交奠定了基础;基于“东盟方式”,特别是不干涉内政原则,东盟改造预防性外交将更多照顾本土规范的强势地位。这一切的基础都是“弱东盟”的基本特性,且将长期影响东盟的判断和选择。

放眼未来,预防性外交将有可能在实现亚太安全上发挥更大的作用。不仅东盟将谋求在地区预防性外交规范改造中的主导性地位,包括中国在内的地区大国也有意愿和实力争取更大话语权和影响力。因此,对于东盟而言,东盟地区论坛仍是其发挥规范主导力的重要舞台,但“弱东盟”的特性将对其未来主导力的维持带来更大压力和挑战,其当前的主导性地位面临削弱的可能,东盟需要找寻更多策略巩固这一地位。对于中国等地区大国来说,亚太地区安全秩序的重构是未来的重要课题,大国的实力、制度和观念优势决定了它们将在运用预防性外交维护亚太安全方面发挥更大更为引领性的作用,这无疑将引发地区各方对于预防性外交的规范竞争,开启新一轮的改造进程。对于整个亚太地区而言,预防性外交将是实现亚太安全的重要途径之一,加深和推进亚太国家对于预防性外交的共识和实践有助于维护地区总体和平与安全。面对日渐复杂的亚太冲突

图景,通过“反应式”的冲突解决方式维系和平难以奏效,只有通过规范确立、机制构建、大国协调、机制联系培育地区“预防文化”,才是实现亚太安全的可行之道。

参考文献:

- [1] [加拿大] 阿米塔·阿查亚. 王正毅、冯怀信译. 建构安全共同体:东盟与地区秩序[M]. 上海人民出版社,2004.
- [2] 鲁道夫·赛维里诺. 王玉主等译. 东南亚共同体建设探源:来自东盟前任秘书长的洞见[M]. 北京:社会科学文献出版社,2012.
- [3] 张云. 国际政治中“弱者”的逻辑——东盟与亚太地区大国关系[M]. 北京:社会科学文献出版社,2010.
- [4] 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[J]. 世界经济与政治, 2014(5).
- [5] 陆晓红. 试析《东盟宪章》中的“不干涉原则”[J]. 外交评论,2009(2).
- [6] 吴琳. 南海危机与地区视野下的预防性外交——兼论中国的战略选择[J]. 外交评论,2015(4).
- [7] 贾力楠. 东盟冲突管理方式:概念、挑战与变革[J]. 当代亚太,2014(6).
- [8] Desmond Ball and Amitav Acharya. The Next Stage: Preventive Diplomacy and Security Cooperation in the Asia - Pacific Region[M]. Canberra, Australia: Australia National University, 1999.
- [9] J Michael Tivayanond. Re-evaluating Preventive Diplomacy in Southeast Asia [J]. Working Paper No. 3 2004, Centre for East and South - East Asian Studies of Lund University of Sweden.
- [10] Kamarulzaman Askandar. ASEAN and Conflict Management: The Formative Years of 1967-1976 [J]. Pacific Review, 1994 (6).
- [11] Hoang Anh Tuan. ASEAN Dispute Management: Implications for Vietnam and an Expanded ASEAN [J]. Contemporary Southeast Asia, 1996 (18).
- [12] Amanda Huan & Ralf Emmers. What explains the success of preventive diplomacy in Southeast Asia [J]. Global Change, Peace & Security, 2017 (29).
- [13] Ralf Emmers. The Changing Power Distribution in the South China Sea: Implications for Conflict Management and Avoidance [J]. Political Science, 2010 (62).

(责任编辑:崔建树)