过程、制度与规范本土化*

——预防性外交在东盟安全合作中的扩散

吴 琳

【内容提要】 冷战结束后,作为联合国倡导的一种国际安全规范,预防性外交在两个东盟安全合作机制中都实现了本土化,但规范内化的结果却呈现明显差异。规范本土化之后,为何同样的规范在不同的制度进程中内化效果不同?通过反思"规范制度化推动规范内化"的传统论断,借鉴本土化理论和过程建构主义,可以揭示出不同制度进程影响内化效果的原因和机制。外部规范与本土规范之间持续的论争是规范内化的干预变量,本土化之后的内化效果取决于规范争论对内化干预的程度。规范制度化强调刚性规范确立,但容易激化与本土规范的冲突,内化被制约并归于失败;而相对松散、适度含糊、非正式的规范过程则更有助于回避规范争论,推动软性制度实践,最大限度地弱化争论带来的阻力,促进规范调整与制度革新在地方层面的进化式发展。研究印证了过程建构主义的基本论断,推动了规范本土化机制的深入探讨,也提示在运用预防性外交实现亚太地区和平时有必要保持适度的规范含糊、非正式性和灵活性。

【关键词】 规范本土化;东盟;制度化;规范争论;预防性外交

【作者简介】 吴琳,外交学院亚洲研究所博士、助理研究员。(北京 邮编:100037)

【中图分类号】 D815 【文献标识码】 A 【文章编号】 1006-9550(2019)02-0005-26

* 本文为中央高校基本科研业务费专项资金科研创新项目"'预防性外交'在亚太安全机制中的规范扩散研究"的阶段性研究成果。感谢《世界经济与政治》杂志匿名评审专家的意见和建议。文中错漏由笔者负责。

一 引言

作为一种国际安全规范,[①]预防性外交由联合国倡导并向全球扩散,区域性组织是其最为重要的规范接收者。[②] 预防性外交在两个东南亚国家联盟(东盟)的安全合作机制中也实现了本土化,但规范内化的结果却呈现明显差异。同是东盟主导的机制,拥有相同的组织文化("东盟方式"),在相似的地方规范体系(不干涉主义作为首要原则[③])下都接受了预防性外交,并且成员国无论大小均有意愿继续推进其规范内化,但为何规范本土化之后会在不同的制度进程中出现差异性的内化结果?规范又是如何被内化的?本文尝试对上述问题进行理论探讨和经验验证。

关于规范内化,本土化理论从国际规范—地方目标规范"匹配形成"的角度提出规范扩散的双向建构,解释了构成性本土化的产生机制。但由于缺乏对本土化之后内化过程和结果的关注,本土化理论难以解释本土化之后为何同样的规范在不同的制度进程中会出现不同的内化结果。传统的新自由制度主义对内化机制的研究基于一个基本论断——规范是"连续的实体",即一个规范的制定或多或少应该是精确的(precise)。[④] 并且,趋于规定明晰、边界明确、接受广泛、自主性强的规范制度化更容易导致内化。但显然,在东盟地区论坛引入预防性外交后的规范制度化做法并没有导致规范内化和机制发展,至少从经验上对上述论断提出了挑战。

为回应这一挑战,推动本土化理论的深入探讨,笔者拟聚焦本土化之后的内化过

---

① 本文"规范"概念遵循公认的定义,即规范是"对某个给定认同所应该采取的适当行为的集体期望"。参见罗纳德·杰普森、亚历山大·温特、彼得·卡赞斯坦:《规范、认同和国家安全文化》,载彼得·卡赞斯坦主编,宋伟、刘铁娃译:《国家安全的文化:世界政治中的规范与认同》,北京:北京大学出版社 2009 年版,第 56 页。

② 自预防性外交概念提出以来,联合国已经出台了多份重要文件阐述其内涵和运用。美国和平研究所等全球知名智库在推广预防性外交的概念和实践上也发挥了主要的规范倡议作用。区域组织是预防性外交全球扩散的主要平台,与联合国的机制性联系为区域组织发展预防性外交提供了合法性基础。参见 Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, New York, United Nations, 17 June 1992; Kofi A. Annan, *Prevention of Armed Conflict: Report of the Secretary-General*, New York, United Nations, 7 June 2001; Ban Ki Moon, *Preventive Diplomacy: Delivering Results: Report of the Secretary-General*, New York, United Nations, 26 August 2011; International Peace Institute, *Preventive Diplomacy: Regions in Focus*, December 2011。

③ Amitav Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism," *International Organization*, Vol.58, No.2, 2004, pp.258-259.

④ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol.52, No.4, 1998, pp.892; Kees Van Kersbergen and Bertjan Verbeek, "The Politics of International Norms: Subsidiarity and the Imperfect Competence Regime of the European Union," *European Journal of International Relations*, Vol.13, No.2, 2007, p.221.

程,借鉴本土化理论和过程建构主义,揭示制度性的规范内化归于失败的原因以及本土化之后不同制度进程影响规范内化效果的作用机制。本文提出,外部规范与本土规范之间持续的论争是规范内化的干预变量,规范本土化之后的内化效果取决于规范争论对内化干预的程度。规范制度化强调确立明晰、自主、接受度广的刚性规范的重要性和优先性,但由于容易激化与地方既有规范的冲突,内化受到规范冲突的制约程度高,内化归于失败;而相对松散、适度含糊、非正式的规范过程则更有助于回避规范争论,推动软性制度实践,最大限度地弱化争论带来的阻力,促进规范调整与制度革新在地方层面的进化式发展。本文以预防性外交在东盟地区论坛和东盟的规范本土化发展为案例对该假定进行了验证。

本文的研究价值在于:第一,提出本土化发展过程中影响内化效果的因素和机制,在现有的本土化理论基础上推动讨论深入进行。第二,反思规范制度化的影响和作用,提出了"规范过程"的概念,使"松散规范过程有助于内化"的阐释有力地印证了过程建构主义的基本论断,增强了过程建构主义的解释力。第三,为探索预防性外交对实现亚太地区和平的可行路径提供启示——推进预防性外交在东盟主导的安全机制下持续、有效的本土化,有必要保持一定的规范含糊、非正式性和灵活性。

二 规范制度化能否推动规范内化

规范本土化理论在传统的社会化理论基础上,勾勒了一幅国际规范被地方行为体接受和重构的生动图景。但由于缺乏对本土化产生之后内化过程和结果的关注,本土化理论难以解释本土化之后为何同样的规范在不同的制度进程中会出现不同的内化结果。本部分将重点探讨规范本土化理论的贡献和缺失,对制度主义和规范社会化理论关于"规范制度化推动规范内化"的论断进行梳理和反思。

(一)规范本土化理论及其缺失

质疑传统社会化理论的人仅将地方行为者作为被动的规范接受者,阿米塔夫·阿查亚(Amitav Acharya)强调地方的主动建构作用,提出"规范本土化(norm localization)"概念和"构成性本土化(constitutive localization)"理论框架。他认为,规范本土化是指"地方行为者通过话语、框定、嫁接和文化选择对外来观念进行的主动建构,并最终发展导致外来观念与当地信仰和实践显著的一致性"。① 构成性本土化的产生起

① Amitav Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism," p.245.

始于规范接受者选择他们认为总体上好的和必要的、但不一定完全与现有的信仰和实践(阿查亚称之为“认知先验”)一致的外部规范,重新界定新规范,使之与认知先验之间建立匹配(matchmaking),从而促进新规范纳入现有结构。①

阿查亚提出规范本土化理论的贡献在于:运用“构成性本土化”这一渐进进化的框架,将地方行为体的历史建构带到观念扩散和规范变革的中心舞台,并由此提出世界政治的观念基础形成于连续性的构成性本土化过程。本土化理论建构了一个规范匹配的形成机制,解释了本土化的产生。然而,一种普遍性国际规范的形成一般需要经过规范出现(norm emergence)、规范扩散(norm diffusion)和规范内化(norm internalization)三个阶段。② 新规范在进入地方规范体系之后,还存在一个持续内化的过程。本土化的产生不是规范扩散的终点,本土化发展并被地方行为体和社会体系内化才是规范扩散的最后阶段。规范扩散最终被地方社会接受和内化为长期的行为规则和信念,还取决于被本土化的新规范能否实现内化、实现何种程度的内化以及如何实现内化等问题,而这恰恰是阿查亚的本土化理论没有回答的。由于本土化理论对规范引入之后的内化过程关注不多,也就没有考察同一种外部规范如何在若干相似条件下的不同机制中产生了内化效果的差异,更没有对导致这种差异的内在机制进行深入探讨。当然,这也表明本土化理论还具有很大研究空间,可供研究者继续挖掘和展开讨论。

(二)规范制度化能否推动内化

规范本土化的产生并不必然导致内化,内化的效果在程度和形态上表现不同。这一点在玛莎·芬尼莫尔(Martha Finnemore)的研究中也有过论述:有些对全球规范的采用只是原则上的“装点门面(cosmetic)”,通过引入来源于霸权全球话语的合理化正式结构,获取外部对本地传统做法的合法性认可。③ 这其实是一种形式上的本土化,谈不上真正意义上的内化。还有一些本土化在产生之后,仅发展为一种“部分扩散(diffuse partially)”,或是“不完全内化(incomplete internalization)”。④ 那么到底是什

① Amitav Acharya, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism,” p.241; Amitav Acharya, *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2009, p.21.

② Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” pp.893-900.

③ Martha Finnemore, “Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism,” *International Organization*, Vol.50, No.2, 1996, pp.325-347.

④ Felix Anderl, “The Myth of the Local: How International Organizations Localize Norms Rhetorically,” *The Review of International Organizations*, Vol.11, No.2, 2016, p.198.

么原因导致了新规范的内化差异呢?

在过去的二十年中,国际关系学者从不同视角强调了规范制度化在国际规范成功构建过程中的重要性。借用罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)和杰弗里·勒格罗(Jeffrey W. Legro)的制度性和规范强度(norm robustness)评判标准,规范制度化水平可通过以下三个维度的指标进行量化:第一,共性(commonality)或一致性(concordance),即体系中行为体对合理行为预期和对行为认知的共享程度,或规则被外交对话和外交条约接受采纳的广度(即主体间达成一致的程度)。第二,明确性(specificity),即这些预期被规则界定和规范理解的明确程度。第三,自主性(autonomy),即制度调整规则而不完全依赖于外部行为体的自主程度。① 这些学者总体上认为,越明晰、越自主且接受度越广的规范,制度化程度越高,社会化的影响将越大,内化程度也更高,国家和国际机制更容易遵从明晰性、自主性和一致性水平较高的规范。相反,如果规范制度化水平越低,国家和国际机制则更倾向于破坏规范。② 强调"霸权社会化"或"软性强制"的自由主义学者也认为美国这样的领导型国家应明确"一套规范原则",建立"有利于其利益的秩序"。③ 同样,合法化(legalization)和建构主义研究学者都认为,规范的出现是一个规范倡导者(norm entrepreneur)驱动的过程,他们"定义了规范要求、授权或禁止的行为"④,"明确了什么是规范,什么构成违反"和确定了"违反规范的具体制裁标准"。⑤ 这些视角都注重强调提高规范明晰度(norm clarity)、明确界定标准和适当行为在促进规范建立、制度化和内化时的重要性,并视含糊(ambiguity)、非正式、清谈(talk shop)等为规范建构和规范遵从(compliance)的障碍。⑥

在不同的方面,基欧汉和弗里德里希·克拉拖赫维尔(Friedrich Kratochwil)等学者则对规范制度化与其效力的线性联系提出了质疑。⑦ 他们都认为这两者之间不存

---

① Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder: Westview, 1989, pp.4-5; Jeffrey W. Legro, "Which Norms Matter? Revisiting the 'Failure' of Internationalism," *International Organization*, Vol.51, No.1, 1997, pp.33-35.

② Jeffrey W. Legro, "Which Norms Matter? Revisiting the 'Failure' of Internationalism," pp.33-35.

③ G. John Ikenberry and Charles A. Kupchan, "Socialization and Hegemonic Power," *International Organization*, Vol.44, No.3, 1990, p.284; Beth A. Simmons, Frank Dobbin and Geoffrey Garrett, "Introduction: The International Diffusion of Liberalism," *International Organization*, Vol.60, No.4, 2006, pp.781-810.

④ Kenneth W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter and Duncan Snidal, "The Concept of Legalization," *International Organization*, Vol.54, No.3, 2000, p.401.

⑤ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," pp.893-900.

⑥ Wesley W. Widmaier and Luke Glanville, "The Benefits of Norm Ambiguity: Constructing the Responsibility to Protect Across Rwanda, Iraq and Libya," *Contemporary Politics*, Vol.21, No.4, 2015, p.367.

⑦ Jeffrey W. Legro, "Which Norms Matter? Revisiting the 'Failure' of Internationalism," p.34.

在清晰的因果逻辑关系。基欧汉着眼约定(convention),认为规范制度化程度低的非正式机制同样具有效力,并且在国际体系中是不可或缺的积极要素。他认为这类在塑造行为体的预期方面不具有明确规则和认知的非正式制度主要出现在缺少明晰规范、行为体之间需要加强理解和开展协调的情形下。相对于政府间或跨国非政府组织和具有明确规则的正式机制,约定所具有的规范制度化程度最低。尽管更为具体明确的契约解决方案对于解决囚徒困境是必要的,但非正式约定不仅有助于促进协调,还能影响行为体的动机。① 克拉拖赫维尔也认为高阶(higher-order)规范和更具体的规则并不一定导致更大的影响。② 然而,他们只是论证了规范制度性的高低不必然对应规范效力的强弱,却没有解释规范制度化为何导致规范社会化归于失败,也没有提出一个更有说服力的替代机制。因此,需要在反思制度性规范与其效力的线性关系的基础上,进一步剖析不同制度进程影响内化效力的差异、原因及其机制。

三 制度进程、规范争论与内化差异

为解答不同的制度进程是如何影响新规范的内化结果这个问题,本部分将首先对干预变量(规范争论)和自变量(即制度进程的两种表现形式:规范制度化与规范过程)进行概念界定,并在此基础上分析变量之间的逻辑关系,提出影响本土化发展的因素和机制,最后阐释案例选择的理由。

(一)概念界定

首先,我们需要明确的是本土化发展的作用机制存在一个重要的干预变量,即规范争论。不同制度进程通过激化或回避规范争论,影响其干扰和制约规范内化的过程和效果,从而引起内化差异。规范争论是规范本土化发生和发展的重要前提,具体指新兴的国际规范与具有较大规范强度的地方目标规范和社会秩序之间持续的论争(contestation)。③ 这个定义中的关键词是“持续”,也就是说,即使外来规范已经被本土化,它与地方目标规范的张力也不会消失,相反这种张力会是影响新规范不断内化

① Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, p.4.

② Friedrich Kratochwil, *Rules, Norms, and Decisions*, New York: Cambridge University Press, 1989, p.62.

③ Amitav Acharya, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism,” pp.241, 265.试想如果不存在与外部规范相抵且稳健的地方既有规范,外部规范的扩散将更易出现“规范替代(displacement)”,而不是本土化。参见中村洋子和山本光关于规范扩散的三阶段模型:Ayako Nakamura and Hiraku Yamamoto, “Protecting Human Rights in a ‘Post-Unilateral’ International Society: The Localization of Global Norms and the Limits and Prospects of Global Governance,” *Interdisciplinary Information Sciences*, Vol.15, No.2, 2009, p.157。

的一个重要干预条件。当争论对内化的干扰被削弱时,新规范将更加容易被内化,反之则导致内化失败。本文案例中所提到的预防性外交,作为一种国际干预规范,与东亚国家长期坚持的不干涉原则之间存在争论,预防性外交规范的引入不仅没有改变不干涉在地方规范层级(norm hierarchy)中的首要地位,①还受到了它们之间的争论对其内化的持续压力,压力之下所采取的制度进程不同,必然导致内化结果的差异。

接下来需要对两种相对应的制度进程进行概念界定。简单来说,制度进程大体可分为两个发展方向,即"制度化(institutionalization)"和"去制度化(de-institutionalization)"或"非制度主义(non-institutionalism)"。② 在新规范的本土化过程中,同样存在一个制度化和反向制度化的对应关系。规范制度化不等同于机制本身的制度化,具体是指:为促进规范确立和内化所采取的提高规范明晰度、明确界定标准和适当行为规则并使之获得广泛接受的制度化选择。由于强调明晰规定、自主调整和广泛接受原则的重要性,这种制度进程方式很大程度上掩盖或忽视了过程在促进共识、灵活性和遵从方面的益处。③

与之相对应的"规范过程",借用过程建构主义关于过程的定义,可以界定为"规范产生社会意义的持续的实践互动关系",具体表现为规则含糊、规范解释多元、非正式、软性制度主义实践④等。过程建构主义认为,过程具有独立的本体地位,在社会化中起关键的和不可替代的作用。过程是运动中的关系,具有自在的地位。维持过程就是维持关系,就会延续建构身份的实践性互动。过程起关键作用,意味着过程本身成为实践活动的中心。作为一种动态理论,过程建构主义认为过程与行为体是共生和相互建构的,共同参与并进行着社会化实践。⑤ 尽管过程建构主义承认存在主体过程和无主体过程,但其核心观点是规范过程不依赖于规范扩散的发起方(国际组织)和主动选择的接受方(地方代理人)的驱使,具有自我存在和发展的逻辑。这与阿查亚所

① Amitav Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism," pp.258-259.

② Ken Conca and Jacqueline Ignatova, "Transnational Environmental Activism on Water and Plants: Norm De-Institutionalization and Norm Contestation," https://ssrn.com/abstract=1585346,访问时间:2018 年 11 月 1 日; Bart Kerremans, "Do Institutions Make a Difference? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union," *Governance: An International Journal of Policy and Adinistration*, Vol.9, No.2, 1996, pp.217-240。

③ Wesley W. Widmaier and Luke Glanville, "The Benefits of Norm Ambiguity: Constructing the Responsibility to Protect Across Rwanda, Iraq and Libya," p.367.

④ 魏玲:《关系、网络与合作实践:清谈如何产生效力》,载《世界经济与政治》,2016 年第 10 期,第 39—58 页。

⑤ 秦亚青:《关系与过程:中国国际关系理论的文化建构》,上海:上海人民出版社 2012 年版,第 48—49 页。

说的本土化动态进程(dynamic process)有着质的差别。阿查亚仍是基于因果律的传统社会化理论,认为本土化始于地方代理人的接受,尽管他也强调话语、框定、嫁接、文化选择等实践进程的作用,但这些在他的理论中仅仅充当背景和条件,不是导致本土化的核心驱动力。

(二)作用机制

那么规范过程不依赖于行为主体自我存在和发展的逻辑是什么?为何它与规范制度化所导致的内化结果存在差异?过程建构主义认为,过程既是实现某种目的的手段,也是目的本身。① 预设一个具有明晰边界的规范并不必然先于行为体的实践和互动,新规范的持续内化也不一定导致预设规范的最终接受和有效实施。相反,行为体实践形成过程,过程制约或赋予行为体的能动作用,有可能导致预设规范的被颠覆或放弃。那么对于本土化的发展而言,保持预设规范的制度性和维护规范过程哪一个更有利于内化呢?过程建构主义认为过程主导社会化,过程的维持使社会化得以继续。② 软性制度主义也认为过程的非正式性能增强灵活性。③ 还有一部分规范研究的学者提出:规范过于模糊会阻碍规范发展,但刚性过度、弹性欠缺的规范会损害增量调整(incremental adjustment)所必需的共识和灵活性。④

本文认为,保持规范过程的持续性比预设规范的制度性更重要,更有助于本土化的发展。规范争论的持续存在是本土化产生和发展的重要条件。内化的效果取决于规范争论对新规范内化形成约束的程度。规范制度化和规范过程是通过影响规范争论的干预程度,进而导致内化结果的差异(如图 1)。

具体来看,规范制度化强调规范确立的重要性和优先性,但规定明晰、自主调整、广泛接受的刚性规范更容易激化与地方既有规范的竞争,通过限制人们的多元解释,引发争议和冲突,迫使解释差异因分歧强化而走向“公开化”;⑤导致规范趋于正式化,⑥不利于规范倡导者适应反馈并促进规则调整;规范制度化还会造就一批“认知封

① 参见秦亚青:《关系与过程:中国国际关系理论的文化建构》,第 43—59 页;魏玲:《关系、网络与合作实践:清谈如何产生效力》,载《世界经济与政治》,2016 年第 10 期,第 47—48 页。

② 秦亚青、魏玲:《结构、进程与权力的社会化》,载《世界经济与政治》,2007 年第 3 期,第 7—15 页;魏玲:《关系、网络与合作实践:清谈如何产生效力》,载《世界经济与政治》,2016 年第 10 期,第 47 页。

③ 朱杰进:《非正式性与 G20 机制未来发展》,载《现代国际关系》,2011 年第 2 期,第 42—44 页。

④ Wesley W. Widmaier and Luke Glanville, “The Benefits of Norm Ambiguity: Constructing the Responsibility to Protect Across Rwanda, Iraq and Libya,” pp.369-370.

⑤ Wesley W. Widmaier and Luke Glanville, “The Benefits of Norm Ambiguity: Constructing the Responsibility to Protect Across Rwanda, Iraq and Libya,” p.370.

⑥ See Ralf Emmers and See Seng Tan, “The ASEAN Regional Forum and Preventive Diplomacy: Built to Fail?” *Asian Security*, Vol.7, No.1, 2011, pp.44-60.

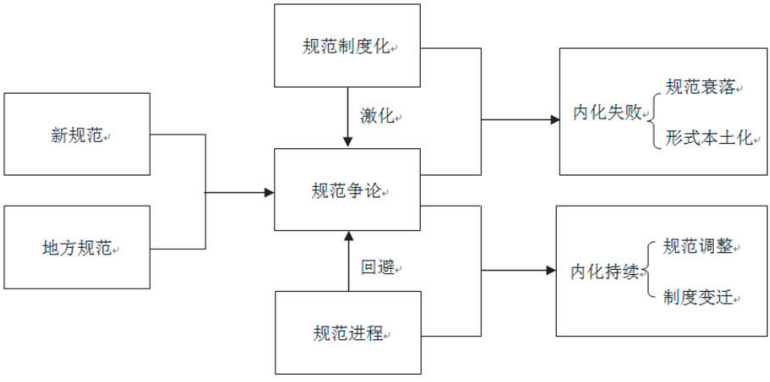

图 1　制度进程、规范争论与内化差异

资料来源:笔者自制。

闭(epistemic closure)”的官僚,[①]无力推动解释转换和规范发展,直接影响制度变迁。由此导致内化呈现两种失败结果:第一种是规范衰落(norm decline),新规范在引入之后逐渐退化消失;第二种是形式上或仪式上(ceremonial)的本土化,这种本土化不导致内化,新规范只是以话语的形式被采纳,但话语与实践之间存在着明显差距。[②]

而相对松散、适度含糊、非正式的规范过程更有助于回避规范争论,通过吸引广泛的规范支持者、增强实施的灵活性、为解释转换(interpretive shifts)和意外事件提供调整空间、使规范调整获得更广泛的反馈、防止出现对正式规则的依赖削弱支撑规范的深层价值,[③]发展了软性制度实践,从而推动规范调整与制度革新在地方层面的进化式发展。规范过程为还有利于解决规范衰落,通过为解释转换提供足够的开放性和包容性,从而延长了规范的生命周期。

(三)案例选择

下面简要论述笔者选择预防性外交在东盟地区论坛和东盟的规范本土化发展作为研究案例的理由。

---

① Wesley W. Widmaier and Luke Glanville, “The Benefits of Norm Ambiguity: Constructing the Responsibility to Protect Across Rwanda, Iraq and Libya,” p.371.

② Jürgen Rüland, “The Limits of Democratizing Interest Representation: ASEAN's Regional Corporatism and Normative Challenges,” *European Journal of International Relations*, Vol.20, No.1, 2014, pp.239-240; Dirk Tomsa, “Regional Party Networks and the Limits of Democratic Norm Diffusion in Southeast Asia,” *International Political Science Review*, Vol. 38, No.1, 2017, pp.130-131.

③ Wesley W. Widmaier and Luke Glanville, “The Benefits of Norm Ambiguity: Constructing the Responsibility to Protect Across Rwanda, Iraq and Libya,” pp.369-370.

预防性外交自 20 世纪 50 年代被时任联合国秘书长达格·哈马舍尔德(Dag Hammarskjold)首次提出以来,经历了冷战到后冷战的时代变迁,其内涵也发生了调整。1992 年 6 月,时任联合国秘书长布特罗斯—加利(Boutros Boutros-Ghali)发表题为《和平纲领:预防性外交、建设和平与维持和平》的重要报告,将预防性外交进行重新界定和解释,一时之间使之成为国际社会应对冲突、维持和平的重要规范。① 在加利重新引入预防性外交概念后,亚太地区很快就接受了这一概念。② 具体表现为,一方面学术界围绕这个术语热烈讨论,③另一方面东盟地区论坛将预防性外交作为重要的安全议程之一,推动了该理念在亚太地区的概念化、本土化和机制化。④ 在 2009 年东盟首次将预防性外交正式写入本地区官方文件之前,东盟地区论坛是唯一一个正式将预防性外交本土化的亚太安全机制。随着东盟安全共同体的深入发展,国际关系学界越来越重视东盟的安全合作进程,将东盟也视为一个重要的亚太安全机制。

正如前文所述,对比预防性外交在东盟地区论坛和东盟这两个机制中的规范扩散,会发现过程和结果上均呈现出差异性。笔者认为规范制度化是导致预防性外交在东盟地区论坛的本土化失败的原因;而东盟由于坚持非正式、规则含糊、软性制度实践的规范过程,实现了预防性外交的本土化发展。得出这一结论的重要前提在于控制变量:首先,预防性外交在亚太安全机制中的扩散是“不完全”的,只有东盟地区论坛和东盟选择了接受预防性外交,而其他安全机制则没有。其次,东盟地区论坛和东盟都是东盟主导的安全机制,两者在组织文化(“东盟方式”)、规范体系(不干涉思想根深蒂固)上都存在相似性。因而在这两个案例中,“规范争论”对于内化过程的干预作用是相同的。最后,这两个机制的成员国(无论大国小国)都表达了对预防性外交的接受意愿,因此也排除了个别国家的干扰因素。

在随后两部分中,笔者将分别对预防性外交在东盟地区论坛和在东盟的制度化过程进行历史考察,进而验证本文所提出的理论假定。

---

① Boutros Boutros-Ghali, “*An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*,” pp. 11-13.

② Desmond Ball, “Introduction: Towards Better Understanding of Preventive Diplomacy,” in Desmond Ball and Amitav Acharya, eds., *The Next Stage: Preventive Diplomacy and Security Cooperation in the Asia-Pacific Region*, Canberra: Australia National University, 1999, p.1.

③ Amitav Acharya, “Preventive Diplomacy: A Concept Paper,” A Paper Prepared for the Workshop on Confidence-Building Measures in the Asia Pacific Region, Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, Singapore, 30-31 October 1996, p.1; Desmond Ball and Amitav Acharya, eds., *The Next Stage: Preventive Diplomacy and Security Cooperation in the Asia-Pacific Region*, 1999.

④ Ralf Emmers and See Seng Tan, “The ASEAN Regional Forum and Preventive Diplomacy: Built to Fail?” pp.44-60.

四 预防性外交的制度化与东盟地区论坛的困境

通过历史考察预防性外交在东盟地区论坛的本土化过程,我们发现规范解释的灵活性和机制定位的非正式性是预防性外交引入东盟地区论坛的重要因素。但是,三段式发展目标所产生的路径依赖,使得机制在冗长的谈判过程中达成对预防性外交最小规范共识的同时,预防性外交规范趋于正式化则激化了地区内根深蒂固的不干涉原则与预防性外交的规范冲突,掩盖和削弱了东盟地区论坛规范清单中其他的重要原则——非正式性、灵活性——的作用发挥,规范调整和机制变迁难以推进,陷入困境。本部分将预防性外交在东盟地区论坛的本土化过程分成三个阶段,据此说明规范制度化是如何使规范本土化归于失败的。

(一)规范模糊、非正式性与东盟地区论坛的建立(1991—1994 年)

东盟地区论坛是东盟主导建立的。1994 年东盟地区论坛第一次会议的《主席声明》首次明确提到预防性外交。[①] 对于一贯坚持不干涉原则的东盟将预防性外交引入东盟地区论坛并使之成为核心议程和重要目标之一,很多人感到困惑不已。对此,现实主义和建构主义学者从不同视角进行了解释。[②] 这两种分析视角共同指向一个结论,即东盟地区论坛在最初建立阶段,并没有尝试对预防性外交的实质进行严格定义。正是因为维持了一定的含糊性,该概念才得以进入亚太地区安全规范的话语体系。

东盟地区论坛的建立和预防性外交的引入与东盟战略与国际问题研究所(ASEAN-ISIS)[③]的规范倡导有着密切联系。1991 年,东盟战略与国际问题研究所发布了一份题为《倡议的时刻》的文件。文件以非正式的方式向官方打出建立新的地区安全机构的倡议,[④]同时确保了预防性外交的宽泛性和含糊性,通过一定范围的公共话语争论影响政府的官僚认知,并最终获得各方政府关于建立东盟地区论坛和接纳预

---

① Chairman's Statement at the First Meeting of the ASEAN Regional Forum (ARF), Bangkok, 25 July 1994, http://aseanregionalforum.asean.org,访问时间:2018 年 10 月 16 日。

② 现实主义分析认为东盟(新加坡大力推动)建立东盟地区论坛的初衷是实力平衡,因此在机制成立之初围绕预防性外交的规范争论并没有成为焦点。参见 Ralf Emmers, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*, London: Routledge, 2003, pp.30-32, 110-127。建构主义分析认为,东盟创建东盟地区论坛的一个重要动力是规范,引入预防性外交这一联合国倡导的规范,将更容易在东盟地区论坛建立之初得到各方认可,从而为东盟赢得更大的合法性。参见 Amitav Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism," pp.239-275。

③ CSIS Indonesia: "ASEAN-ISIS," https://www.csis.or.id/institutional_partnerships/asean_isis.html,访问时间:2018 年 12 月 3 日。

④ Amitav Acharya, *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*, p.117.

防性外交表述的一揽子建议的支持。在各方共识达成之后,预防性外交在亚太地区机制中的规范本土化便顺理成章地发生了。

(二)路径依赖与规范明晰化(1995—2001 年)

规范本土化是一个动态发展的过程,并不是在机制建立和规范引入后就完成了。东盟地区论坛建立后的五、六年,预防性外交的规范确立逐步明晰化。以 1995 年东盟地区论坛出台《概念文件》为开端,三段式发展路径确定;2001 年通过《东盟地区论坛预防性外交概念和原则》后,机制内部的规范争论激化,二轨对一轨的影响力不断弱化,制度发展受到掣肘。

为了了解预防性外交如何被明晰化,需要关注 2001 年《东盟地区论坛的预防性外交概念和原则》通过之前漫长的谈判过程。① 1995 年 8 月 1 日在文莱举行的第二次年度部长级会议通过了一份《概念文件》,指出将通过三个阶段的安全合作取得进展:建立信任、预防性外交和冲突解决机制。这份文件认为,"东盟地区论坛在初始阶段应该集中力量增强各方信任和信心,营造有利于维护地区和平与繁荣的地区环境"。② 此时东盟地区论坛处于发展的第一阶段。文件正文部分对预防性外交的描述不多,只是提及它"应是信任措施建设的自然后续行动",并在附件中阐述了相关建议,包括"探讨建立联合国秘书长在'和平纲领'中所建议的区域风险减少中心"(至今未能建立)等。第二次会议还决定设立会间支助小组(ISGs),由东盟和非东盟的成员国共同主持,在年度部长级会议期间举行会议,并举行一系列会间会,开展维和行动、建立信任措施、救灾以及搜救行动。

然而,在此之后,东盟地区论坛建设和平的三阶段演进方法(其中预防性外交处于建立信任措施和解决冲突之间)受到了挑战。③ 这种做法被指容易形成路径依赖,是阻碍东盟地区论坛机制向前推进的一大障碍。因为尽管东盟地区论坛明确表示要通过预防性外交加强该地区的安全,但一旦各方对预防性外交概念的态度存在明显分歧,建立信任就很难向预防性外交进行过渡,也就必然影响机制的整体发展。1995 年以后,各方开始就预防性外交的界定范围(包括与建立信任和解决冲突之间的关系)展开讨论,其中,优先发展具体行动机制还是优先确立规范(norm building)、如何平衡

① Ralf Emmers and See Seng Tan, "The ASEAN Regional Forum and Preventive Diplomacy: Built to Fail?" p.53.

② "The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper(1995)",载《东盟地区论坛成立二十周年纪念册》,北京:世界知识出版社 2014 年版,第 54 页。

③ Jeffrey Ordaniel and Carl Baker, "Re-Examining Preventive Diplomacy in Southeast Asia," *Issues & Insights* (*Pacific Forum*), Vol.18, CR4, May 2018, p.v.

预防性外交与不干涉原则的关系成为争论的焦点。积极倡导发展具体预防性外交机制的西方成员方(如美国、欧盟、日本、加拿大和澳大利亚)不太重视规范确立,而是强调发展和实施具体的预防性外交措施,例如早期预警系统、事实调查团和加强东盟地区论坛主席的斡旋作用,以便在争端调解中发挥积极作用。而那些对于预防性外交持谨慎态度的地区国家(中国、俄罗斯、印度和一些东盟国家)则表现出在制定预防性外交措施方面不同程度的意愿和准备,它们希望在研究可实施的具体措施之前,确立预防性外交的明确定义。它们还强烈坚持不干涉原则,并担心将预防性外交应用于国家内部冲突"会允许干预涉及主权和内政的安全问题"。①

部分由于对预防性外交的争议,东盟地区论坛在最初的七年里只专注于建立信任。但围绕预防性外交的研究和讨论在"一轨"的会间会和"二轨"的亚太安全合作理事会(CSCAP)两个层面同时展开,最终导致 2000 年在河内举行的亚太经济第八次峰会上,各方在亚太安全合作理事会报告的基础上达成最低共识,出台了关于预防性外交的工作定义和原则声明。关于建立信任措施的会间会同时负责探索预防性外交和建立信任相互重叠的领域。预防性外交被狭义地定义为"主权国家在所有直接有关各方的同意下采取的协商一致的外交和政治行动",其任务和议程包括:协助可能对区域和平与稳定构成潜在威胁的国家之间发生争端和冲突,协助防止此类争端和冲突升级为武装对抗以及协助减少此类争端和冲突对地区的影响。

值得一提的是,亚太安全合作理事会在这个阶段也扮演了规范倡导者的角色,但与前一个阶段(即东盟地区论坛的建立)东盟战略与国际问题研究所所发挥的作用不同。尽管亚太安全合作理事会对 20 世纪 90 年代中期东盟地区论坛发展过程中预防性外交的意义进行了思考和探讨,②所形成的研究报告也在很大程度上转化为 2001 年的正式文件,但它的研究受到了各方政府规范争论的强大制约,再加上机制本身所形成的路径依赖,导致它出台的报告对预防性外交的规范界定极为严格,规范明晰化初现端倪。这一特点在 2001 年正式文件中有关预防性外交八项基本原则的表述中可窥探一二。包括:(1)这是关于外交的。它依靠外交和和平手段,如外交、谈判、调查、斡旋和调解。(2)这是非强制性的。军事行动或使用武力不是预防性外交的一部分。(3)它应该是及时的。行动是预防的,而不是治疗。预防性外交方法在争端或危机的

① Ralf Emmers and See Seng Tan, "The ASEAN Regional Forum and Preventive Diplomacy: Built to Fail?" pp.54-55; Ralf Emmers, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*, pp.110-127, p.161.

② Desmond Ball and Amitav Acharya, eds., *The Next Stage: Preventive Diplomacy and Security Cooperation in the Asia-Pacific Region*, 1999.

早期最有效。(4)它需要信任和信心。只有在当事各方之间建立信任和信心的牢固基础,并在中立、正义和公正的基础上进行时,预防性外交才能成功地执行。(5)它是在协商一致基础上运作的。任何预防性外交努力只能在东盟地区论坛成员之间进行认真和广泛的协商,并适当考虑到及时性的需要之后,通过协商一致的方式进行。(6)这是自愿的。只有在直接涉及争端的所有各方提出要求并得到它们明确同意的情况下,才可进行预防性外交实践。(7)它适用于国与国之间的冲突。(8)按照《联合国宪章》《和平共处五项原则》和《东南亚友好合作条约》(TAC)等公认的国际法和国家间关系基本原则进行,这些原则包括尊重主权平等、领土完整和不干涉国家内政。[①] 这些原则基本回应了那些对于预防性外交态度谨慎的地区国家的担忧和诉求,达成了"表面上"或形式上的最小规范共识,但并没有解决西方国家和地区国家之间规范争论制约机制发展的根本矛盾。相反,预防性外交被严格地描述为一个限于以外交惯例和规范为基础的国家间实践。从规范确立和机制发展的长视角看,规范的高度有限和缺乏灵活性压缩了多元解释的空间,阻碍了渐进的解释转换和规范发展,更重要的是规范争论主导了机制实践。

(三)规范制度化与机制困境(2002 年至今)

2001 年之后,东盟地区论坛发表了《愿景声明》,制定了《预防性外交工作计划(2011)》,在机构建设和具体领域合作上取得了一些进展。但规范制度化的趋势没有改变,反而日趋凸显,预防性外交的话语和实践严重脱节,形式本土化的特点明显,难以走出制度困境。

在机构建设方面,东盟地区论坛尝试创设一些新机构来提升机制向预防性外交过渡的能力,但这些机构的意义更多时候止于一种愿景的宣示,在操作上却受到制度性规范的高度制约,缺乏弹性和灵活性。2001 年,东盟地区论坛在通过《预防性外交的概念和原则》的同时,还出台了《加强主席作用》和《专家/名人会的职权范围》两份文件。接下来,又陆续制定通过了《名人会的操作指针(2004)》《主席朋友的职权范围(2007)》等,进一步明确了东盟地区论坛主席及其名人会、主席朋友等机构的作用。2011 年制定的《工作计划》更是提到要扩大名人会的功能,发挥名人会、亚太安全合作理事会和东盟战略与国际问题研究所作为专家咨询机构的监控和地区潜在热点的确认功能。[②]

---

① "ARF Concept and Principles of Preventive Diplomacy(2001),"载《东盟地区论坛成立二十周年纪念册》,北京:世界知识出版社 2014 年版,第 66 页。

② "ARF Preventive Diplomacy Work Plan (2011),"载《东盟地区论坛成立二十周年纪念册》,北京:世界知识出版社 2014 年版,第 175—177 页。

这些新机构的出现对于东盟地区论坛推进规范调整非常重要。但仔细分析文本,发现它们的行动力非常有限。首先,在东盟地区论坛主席的斡旋作用方面,尽管各方同意强化主席在调停(good offices)和协调(co-ordination)上的作用,但制度规定施加了诸多限制条件,如主席只不过是一个信息收集的协调机构和同其他组织的联络中心,面对需要采取预防性外交行动的情况,不仅要得到直接相关国家的同意,还要基于协商一致的原则,取得所有成员国的同意。只有满足了上述两个条件,主席才能"在合适层级召集所有成员国举行特设会议(ad hoc meeting)"。① 其次,为主席设立名人会,以咨询专门知识,但是主席的作用却有相当多的争论,即是否将主席的职位扩大到 10 个东盟国家之外以及加强主席的斡旋能力如何影响主权。② 最后,对主席朋友这一支持机制的职权也进行了较为严格的限制,特别是在预防性外交方面,规定作为主席朋友的三驾马车机制(即下任主席国外长、非东盟国家的外长和上任主席国外长)"聚焦信任建设,且不应是干涉导向的(intervention-oriented)",可以"为主席的调停提供建议并在地区和平与安全的关键问题上促进讨论和谈判",但该机制是"用于支持和协助东盟地区论坛主席的特设机制,只是一个咨询机构,不是决策机构"。③

在具体领域合作方面,减灾是东盟地区论坛探索预防性外交机制化的首选领域,发展最快。但到目前为止,合作仅限于能力建设和举办救灾演习或桌面推演,并未参与或开展真正意义上的救灾行动。早在 1996 年东盟地区论坛就启动了减灾合作,定期举办搜救协调与合作的会间会,专门讨论建立搜救协调中心间联系和搜救人员网络等问题。在连续举办了四年后,随着 2004 年印度洋海啸的爆发,减灾救灾的问题变得日趋突出。因此,2005 年举办了救灾会间会,将减灾军民合作、信息共享(包括利用基于网络的早期预警和联络点)和建立及时应对灾害的共同程序作为合作重点。此时减灾合作已引入预防性外交的要素和措施,特别是早期预警。之后,陆续发表或通过了一系列相关文件,包括《减灾和应急反应的声明》(2006 年)、《减灾合作的总体指针》(2007 年)、《减灾工作计划(2009—2011)》(2009 年)、《人道主义援助和减灾的战略指导文件》(2010 年)、《工作计划(2012—2014)》(2012 年)等。④ 两份工作计划的

① "Enhanced Role of the ARF Chair (2001),"载《东盟地区论坛成立二十周年纪念册》,北京:世界知识出版社 2014 年版,第 69 页。

② Ralf Emmers and See Seng Tan, "The ASEAN Regional Forum and Preventive Diplomacy: Built to Fail?" p.56.

③ "Terms of Reference of the Friends of the ARF Chair (2007),"载《东盟地区论坛成立二十周年纪念册》,北京:世界知识出版社 2014 年版,第 80 页。

④ "Development in ARF Cooperation on Disaster Relief,"载《东盟地区论坛成立二十周年纪念册》,北京:世界知识出版社 2014 年版,第 178—179 页。

出台推动减灾合作从单一的讨论研究逐渐向务实合作方向发展,分别在 2011 年和 2013 年举行了两次演习。尽管合作取得了一些成果,但不难发现,定期开会和举行救灾演练的合作方式较为单一且缺乏实效,尤其是在 2004 年印度洋海啸爆发之后,亚太地区接连发生了多次严重灾害,比如 2008 年席卷缅甸的强热带风暴,但东盟地区论坛并未采取有效的行动进行回应。这无疑暴露出东盟地区论坛在行动上的缺陷。

综上所述,对预防性外交的狭义定义、核心议程和任务的严格限定、通过八项基本原则对开展可能的实践和措施的直接保护、路径依赖和"二轨"对"一轨"影响力的弱化,都导致了东盟地区论坛推进预防性外交的方式日趋正式化,这反过来又阻碍了预防性外交议程的推进。拉夫·埃莫斯(Ralf Emmers)因此认为规范制度化剥夺了东盟地区论坛的无价资产,尤其是灵活性和非正式性。①

当前,越来越多的人认识到,东盟地区论坛的制度发展之所以难以推进,一个重要的可能原因是 2001 年关于预防性外交的概念文件中概述的刚性原则。对此政策界进行了反思,也出现了一些新动向,值得关注。比如,有人建议应模糊预防性外交与建立信任措施和冲突解决机制之间的界限,使之成为一个总体的(overarching)概念;或是将预防性外交议程与东盟地区论坛脱钩。② 换言之,就是改变规范制度化的做法,使之成为一个更加灵活的安全合作议程,推进规范过程的渐进发展。在实践方面,东盟地区论坛提出的越来越多的安全议程,包括反恐、防扩散、海上安全、人道主义援助和救灾等,为其探索更加有效的本土化方式提供了前景。然而,这显然并不意味着不惜一切代价避免诉诸主权、不干涉和东盟方式,相反这些重要的概念和规范依然很重要。③ 但正如前文所述,规范争论对新规范内化形成干预或制约的程度直接影响本土化的效果。因此,未来规范如何调整、与不干涉原则如何共处,将是考验东盟地区论坛的重要指标。

五　东盟规范过程与制度革新

与东盟地区论坛的规范制度化失败相对应,东盟选择规范含糊、非正式、灵活、软性制度实践的规范过程策略,避免采用明晰的制度性规范,有效回避了预防性外交与

① Ralf Emmers and See Seng Tan, "The ASEAN Regional Forum and Preventive Diplomacy: Built to Fail?" p.53.

② Jeffrey Ordaniel and Carl Baker, "Re-Examining Preventive Diplomacy in Southeast Asia," pp.v-vi.

③ Ralf Emmers and See Seng Tan, "The ASEAN Regional Forum and Preventive Diplomacy: Built to Fail?" p.58.

不干涉原则的规范冲突,推动了地区实践和制度革新,并通过将预防文化的价值培育和规范改造提上议事日程,开展预防性外交的渐进式重构,为规范内化提供了动力和空间。本部分将东盟内部的预防性外交本土化过程分成三个阶段,验证规范过程导致本土化发展的理论假设。

(一)本土化之前的规范与实践(1994—2008 年)

东盟通过倡议建立东盟地区论坛开启了预防性外交在亚太安全机制的规范扩散。但有意思的是,东盟在 2009 年 6 月批准通过《东盟政治与安全共同体蓝图》之前,却从未尝试在东盟内部界定预防性外交或对与预防性外交相关的机制进行描述。① 东盟国家很清楚,在域内不确定因素增加、内部分化加剧的背景下,东盟很难突破不干涉原则并接受具有干预色彩的新理念,在此时引入预防性外交规范显然不合时宜。②

尽管未急于引入预防性外交,但东盟已经开始了特定领域冲突管理的软性制度实践,如东盟监视进程(ASEAN Surveillance Process)和部长级三驾马车(troika)机制。③进入 21 世纪后,随着建设共同体意愿的增强,东盟开展了一些涉及广义预防性外交定义的行动,④包括建立反恐信息共享机制、国家边境控制协调和检疫隔离政策、应对地区流行病和海啸的早期预警体系等,还出现了关于组建东盟维和部队、将灵活接触和突破不干涉原则举措写入《东南亚联盟宪章》的地区倡议。⑤ 这一时期东盟开展有关预防性外交的实践仍是探索性的,所采取的策略可归纳为三点:第一,避谈规范,规避规范争论风险。第二,从易到难。从最不容易引发争议但关注度较高的非传统安全议题入手,优先增加透明度和信息共享。例如马六甲海上巡逻四边机制对信息共享和早期预警的尝试。第三,政府间主义和协商一致。尽管东盟国家认识到预防性外交的优势和潜力,但各方都极为谨慎,不希望看到涉及预防性外交的新机制损害东盟的政府间主义和协商一致原则。因此,在机制设置上,东盟避免超国家干预,减少新机制对既有规范的冲击和引发争论。

(二)模糊界定与机制设立(2009—2015 年)

2009 年 3 月,第十四届东盟峰会发表《东盟共同体 2009—2015 年路线图宣言》,签署《东盟政治安全共同体蓝图》和《东盟社会文化共同体蓝图》。东盟在《东盟政治

---

① Amanda Huan and Ralf Emmers, "What Explains the Success of Preventive Diplomacy in Southeast Asia," *Global Change, Peace & Security*, Vol.29, No.1, 2017, p.81.

② 吴琳:《预防性外交的规范扩散与东盟改造》,载《世界经济与政治论坛》,2017 年第 6 期,第 98—99 页。

③ Amitav Acharya, *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*, p.134.

④ Jeffrey Ordaniel and Carl Baker, "Re-Examining Preventive Diplomacy in Southeast Asia," p.v.

⑤ Amitav Acharya, *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*, pp.139-140.

安全共同体蓝图》(以下简称蓝图)中首次将预防性外交写入文本。这标志着预防性外交作为一种安全理念和政策工具,正式被东盟本土化。东盟国家之所以在这个时间点就预防性外交的本土化问题达成一致,既有共同体建设为其提供发展契机,更为重要的是东盟在蓝图文本和机制实践上"避免采用一个正式的(formalized)定义对相关实践进行规定和限制",[①]降低了规范制度化所带来的争论风险,为强化共识、弱化分歧创造了灵活运作的空间。

1.蓝图文本描述与东盟认知变化

蓝图从三个方面对预防性外交进行了描述:第一,肯定"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措施建设、预防性外交和冲突和平解决领域发挥的中坚(pivotal)作用",[②]论证东南亚现有规范与预防性外交的内在关联,从而增强了预防性外交本土化的正当性与合理性。第二,不对预防性外交进行规范上的界定,而是着重从安全理念和政策工具的角度对之进行描述。在"全面安全的共同责任"一章,东盟提出,"在建立一个具有凝聚力、和平和韧性的政治安全共同体时,坚持全面安全原则,该原则超出了传统安全的要求,但也考虑到对区域和国家的韧性至关重要的非传统方面,例如发展的经济、社会文化和环境维度"。在此原则指导下,开展"预防冲突/建立信任措施、预防性外交和冲突后的和平建设"。[③] 第三,明确提出发展早期预警、斡旋等预防性外交机制和手段。蓝图首次从冲突预防和冲突解决两个方面提出主张,明文表示要采取包括"基于现有机制发展东盟早期预警系统"在内的一系列冲突预防措施,"缓和紧张局势,防止东盟成员国之间、东盟成员国与非东盟成员国之间发生冲突,以及预防现有争端升级"。[④]

这三个特点表明东盟内部对于预防性外交产生了认知变化,从而为东盟在规范模糊的基础上开展更广泛的软性制度实践奠定了基础。首先,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,东盟认识到安全共同体的建立不以消除冲突为特征,而是以社会和政

① Jeffrey Ordaniel and Carl Baker, "Re-Examining Preventive Diplomacy in Southeast Asia," p.v.

② ASEAN, "ASEAN Political-Security Community Blueprint," June 2009, p.2, https://asean.org,访问时间:2017 年 5 月 27 日。

③ ASEAN, "ASEAN Political-Security Community Blueprint," p.8.

④ ASEAN, "ASEAN Political-Security Community Blueprint," pp.9-12.

府有能力和平处理冲突为标志。[①] 因此,基于长远利益考虑,东盟引入预防性外交这一政策工具,是为了实现政治安全共同体的远景目标。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。

基于成员国对预防性外交的认知变化以及东盟政治精英对东南亚现有规范与预防性外交内在关联的论证和强化,预防性外交逐渐成为东盟规范体系优化和共同体目标实现的重要支柱。[②] 维持规范含糊、非正式、软性制度实践,是东盟推进预防性外交不断内化的现实选择。东盟在 2009 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] 2011 年,东盟批准成立了两个重要的预防性外交机制——东盟灾害管理人道主义救援协调中心(简称 AHA 中心)和东盟和平与和解研究院(ASEAN-IPR),标志着东盟在预防性外交实践方面迈出了制度革新的历史性一步。由于东盟和平与和解研究院在 2015 年之前未能完成其机构设置工作,本部分将重点考察 AHA 中心的早期预警实践。

2.新机制建立:东盟灾害管理人道主义救援协调中心

东南亚地处世界上最易发生自然灾害的地区之一。该地区每年遭受来自海啸、地震、洪水、台风、飓风、干旱、滑坡、火山爆发等各种类型自然灾害的损失平均达到 44 亿美元。[④] 早在东盟成立初期,成员国就开展了灾害管理合作的相关讨论。2003 年,东盟十国决定成立东盟灾害管理委员会(ACDM),由十个成员国的国家灾害管理组织(NDMOs)首脑(司局级)组成。2004 年印度洋海啸促使该问题变得更加紧迫。2005 年 7 月 26 日,东盟成员国外长在老挝万象签署了具有法律约束力的《灾害管理和应急反应协议》(AADMER),旨在为显著减少灾害所造成的成员国人员、社会、经济和环境损失提供有效机制,通过共同的国家努力和紧密的地区和国际合作,联合应对灾害紧急事态。然而,落实情况一直不尽如人意。2008 年纳吉斯热带风暴再次给地区国家

① 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:上海人民出版社 2001 年版,第 185 页。

② 吴琳:《预防性外交的规范扩散与东盟改造》,载《世界经济与政治论坛》,2017 年第 6 期,第 105—107 页;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。

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。

④ 东盟官方网站 https://asean.org/以及联合国国际减灾战略官方网站 https://www.unisdr.org/,访问时间:2018 年 11 月 23 日。

和人民造成重大损失,并使缅甸和东盟面临来自西方的干预压力。危机之后,东盟加快了减灾合作进程。2011 年 11 月 17 日,东盟十国领导人齐聚印度尼西亚巴厘岛,在第十九届东盟峰会期间签署了《建立东盟灾害管理人道主义救援协调中心协议》,《灾难管理与应急反应协定》授权该中心作为其行动引擎,总部设在雅加达。作为东盟框架下的政府间组织,AHA 中心的成立既是对建立一个区域灾害管理框架的迫切需要的制度回应,旨在促进东盟成员国之间以及东盟与联合国和国际组织在应对地区灾害管理和应急反应上的合作与协调,也是东盟在非传统安全领域开展预防性外交特别是早期预警的具体实践。

首先从机构设置来看,AHA 中心作为一个基于东盟国家协商一致的政府间合作组织,并不具备超国家的强制力,一定程度上缓解了成员国对于建立预防性外交机制和开展早期预警有可能损害其国家自主性的疑虑和担忧,也最大限度地避免了规范之争。中心的政府间主义具体体现在:东盟灾害管理委员会是 AHA 中心的理事会,而这个委员会本身就是个政府间组织的决策机构;中心主要与东盟成员国的国家灾害管理组织开展工作;下设三个部门(包括执行主任办公室、事务部和行动部)的人员主要由各国委派,负责中心各项具体事务。

但与此同时,AHA 中心也出台了一些制度安排,包括加强与东盟秘书处的联系,成立东盟紧急反应和评估小组(ASEAN-ERAT)等,用以提升机构的集体行动能力,是 AHA 中心开展预防性外交实践的制度依托。AHA 中心与东盟秘书处是两个彼此独立的实体,但两个组织之间合作密切。东盟秘书处不仅为 AHA 中心提供法律、政策、战略规划和制度支持,在大规模灾害发生时(如 2013 年席卷菲律宾的超强台风“海燕”),东盟秘书长还作为东盟人道主义援助协调员发挥作用。① 东盟紧急反应和评估小组成立于 2008 年,通过制定行动指针和开展能力建设,为 AHA 中心开展预防性外交活动(主要是在灾害发生后防止人道主义危机恶化和升级)提供应急人员储备,在灾害警报响起的第一时间,迅速调动和组织部署人员,实施应急准备、快速评估、信息管理、协调和减灾援助。它至今已经拥有超过 200 个来自东盟成员国的成员,在东南亚七个受灾国家执行了 20 多次集体救灾任务。② 某种意义上说它是东盟在预防性外交制度革新上的一次重大突破。

从操作实践来看,防灾减灾领域的预防性外交行动初见成效,实现了预防性外交

① AHA Centre, “About the AHA Centre,” https://ahacentre.org/about-us/,访问时间:2018 年 10 月 7 日。

② AHA Centre, “ASEAN-ERAT,” https://ahacentre.org/files/ASEAN-ERAT-FAQ.pdf,访问时间:2018 年 10 月 7 日。

本土化的发展。当前 AHA 中心重点在两个领域开展集体行动,即灾害监控和准备与反应。① AHA 中心通过设立灾害监测与响应系统(DMRS),提高早期预警能力,控制灾害损失。2013 年 11 月 8 日超强台风"海燕"登陆菲律宾时,AHA 中心在台风登陆菲律宾的四天前就采取了一系列预警行动:11 月 4 日,监测系统捕捉到台风活动,11 日 5 日,通过监测系统、菲律宾天文大气地理天文部门(PAGASA)、联合台风警报中心(JTWC)和新闻密切监控台风动向,11 月 6 日,台风黄色警报,向东盟各国灾害管理机构发布 1 号更新文件,东盟紧急反应和评估小组发出通知并得到部署在文莱的小组成员的确认。与此同时,AHA 中心召开初步应对战略会议,并在同一天向菲律宾减灾管理委员会(NDRRMC)提供支持。11 月 7 日,AHA 中心和东盟紧急反应和评估小组团队分别从雅加达和文莱派出团队抵达马尼拉待命。位于马来西亚梳邦的东盟灾害应急物流系统(DELSA)准备前往部署。一位东盟紧急反应和评估小组的成员(信息通信技术应急专员)直接前往塔克洛班测试通信设备,给予技术支持。同时,2 号更新文件发布给各国机构。与菲律宾减灾管理委员会的协调在马尼拉紧锣密鼓地展开。因此,在台风登陆菲律宾的前一天,AHA 中心与菲律宾的协调同时在马尼拉和塔克洛班建立起来,塔克洛班实时向马尼拉汇报并及时反馈给所有东盟国家。台风登录后,AHA 中心向东盟秘书长、东盟国家常驻代表、东盟成员国防务助理和对话伙伴进行了一系列行政简报。灾后 48 小时内,东盟紧急反应和评估小组团队的全体成员抵达塔克洛班,进行协调、评估,协助东盟成员国提供援助。② 这次行动印证了预防性外交本土化在东盟实践层面上的可行性,为东盟从规范上重塑预防性外交和推进本土化发展奠定了基础。

(三)整体概念与规范重构(2016 年至今)

以政治安全、经济及社会文化为三大支柱的东盟共同体于 2015 年 12 月 31 日正式成立。但共同体的建成不是东盟发展的终点。相反,只有不断强化成员国间共同的政治承诺,并转化为机制化行动,东盟才有可能抵御复杂国际环境所带来的风险和挑战。因此,2016 年 3 月,东盟在宣告共同体建成后又迅速推出了三份新蓝图,为地区合作提出了新的目标和规划。预防性外交再次被写入《政治安全共同体蓝图 2025》中:"在和平、安全和稳定的地区内建立一个以规则为基础、以人为本、以人为中心的

① AHA Centre, "AHA Centre Functions," http://ahacentre.org/history/,访问时间:2018 年 10 月 7 日。

② Malyn Tumonong, "Five Years of AHA Centre: Experiences, Challenges and Future Outlook of Disaster Management in the ASEAN," Paper Presented by the Senior Disaster Monitoring & Analysis Officer, AHA Centre at "United Nations/India Workshop on the Use of Earth Observation Data in Disaster Management and Risk Reduction: Sharing the Asian Experience," Hyderabad, India, 8-10 March 2016.

共同体,它坚持东盟中心地位,并不断强化能力……嵌入和平文化,包括容忍和中庸(tolerance and moderation)的价值观,作为促进我们地区内外的和谐、和平与稳定的力量……根据《东盟宪章》和国际法原则,以和平方式解决分歧和争端,包括不以武力相威胁或使用武力,采取和平解决争端的机制,同时加强建立信任措施,促进预防性外交活动和冲突解决的举措。"①显然,预防性外交仍然没有作为一个明晰的刚性规范在新的蓝图文本中被阐释,保持了其在东盟内部话语体系中一贯的含糊性。但2017年《东盟关于建设和平、包容、有韧性、健康与和谐社会的预防文化宣言》(以下简称"东盟预防文化宣言")的发表和东盟和平与和解研究院的进展表明,预防性外交在东盟内部的本土化正迈向一个新的阶段。东盟通过提出整体性新概念和打造规范重构新机制,推动各成员国的统一认知,指导软性制度实践。在共识不足、规范冲突依然存在的背景下,东盟维持规范过程策略,避免采用制度性规范,有效地推动了地区实践,将预防文化的价值培育和规范改造提上了议事日程,为规范内化提供了动力。

1.东盟预防文化宣言:整体概念的提出

2017年11月13日,东盟国家领导人在菲律宾马尼拉举行的第31届东盟峰会上签署了东盟预防文化宣言。宣言对预防文化核心内容与具体措施的明确既是对联合国"和平文化"理念的拓展,也可视作从比规范更为宽泛的社会文化视角推动预防性外交本土化的地区努力。宣言对预防性外交本土化的最大贡献在于提出了整体性概念,将预防性外交置于全面安全和可持续发展的总体目标之下考量,从而进一步模糊了预防性外交的内涵与外延,有效回避了预防性外交所带来的规范争论,有助于增进地区共识和推动制度革新,推动本土化继续发展。

预防文化的整体性具体表现在以下四个方面:第一,概念的整体性。宣言对"预防文化"进行了界定,具体包括"和平与相互理解的文化、彼此尊重的文化、良治文化、韧性与保护环境的文化、健康文化与中庸文化"②。文化概念比规范概念更抽象,但宣言尝试将预防文化具化为价值观培育和社会力量动员,并与东盟所倡导的全面安全和可持续发展的理念和目标相呼应,形成了对预防性外交规范争论在某种意义上的超越。第二,思维的整体性。我们知道,长期以来,东南亚应对安全威胁的方式更多时候

① "ASEAN Political-Security Community Blueprint 2025," Jakarta: ASEAN Secretariat, March 2016, pp.2-22, https://www.asean.org/wp-content/uploads/2012/05/ASEAN-APSC-Blueprint-2025.pdf,访问时间:2018年10月6日。

② ASEAN, "ASEAN Declaration on Culture of Prevention for a Peaceful, Inclusive, Resilient, Healthy and Harmonious Society," https://asean.org/storage/2017/11/9.-ADOPTION_12-NOV-ASCC-Endorsed-Culture-of-Prevention-Declaration_CLEAN.pdf,访问时间:2018年12月3日。

是应急性的,是一种危机催生下的地区反应。预防文化倡导从反应到预防的思维转变。① 反应思维往往是局部、被动、短时的,预防思维则具有全局性、主动性和长期性特点,强调应对威胁和管控风险的综合解决思路。预防思维的明确提出为东盟未来开展广义的预防性外交活动奠定了基础。第三,目标的整体性。宣言提出预防文化培育的四个目标,其中首要是了解暴力极端主义与其他暴力和反常行为在个人和组织机制层面产生的根源及其带来的后果。② 显然,培育预防文化的目标比一般意义上的预防性外交更为宽泛,不仅是要防止危机发生和冲突升级,还要从根本上认识冲突产生的根源,如贫穷、不平等、失业、腐败、无法获得教育、医疗及其他政府服务等社会经济层面问题,运用包括社会文化领域的多种力量和手段对危机冲突进行整体预防。这就好比中医与西医的区别,不是"头痛医头脚痛医脚",而是通过全面调理和温和干预实现机体健康。这一认知与现任联合国秘书长古特雷斯将可持续发展作为预防性外交的最佳途径③的理念不谋而合,表明东盟开始从更为广义、系统的视角去制定预防性外交的目标。第四,手段运用的整体性。为了培育预防文化,宣言提出既要通过风险评估、研究、预测、早期预警和其他基于证据的手段,了解一切形式的暴力和反常行为产生的根源及其后果,也要制定有效的上游预防政策和倡议,如变革性的社会保护、公共信息、负责任地使用媒体以及加强学校和机构中现有的基于价值观的教育。④ 这事实上超越了该地区对狭义预防性外交手段的基本认知,将外交以外的特别是经济、社会、文化领域的可供利用的资源和工具也都涵盖进来,如紧密协调政治安全、经济和社会文化三个共同体建设;委托东盟社会文化共同体建设的各职能部门将预防文化写进并贯彻到行动计划中;动员各方在草根层面的支持力量;开展和平、和谐、法治、良治、包容与中庸的价值观教育;利用主流和社交等一切形式的媒体与公众特别是青年人开展战略性交流;加强家庭、社区组织、教育机构和宗教团体在预防文化培育中的重要作用等。

---

① ASEAN, "ASEAN Declaration on Culture of Prevention for a Peaceful, Inclusive, Resilient, Healthy and Harmonious Society," https://asean.org/storage/2017/11/9.-ADOPTION_12-NOV-ASCC-Endorsed-Culture-of-Prevention-Declaration_CLEAN.pdf,访问时间:2018 年 12 月 3 日。

② ASEAN, "ASEAN Declaration on Culture of Prevention for a Peaceful, Inclusive, Resilient, Healthy and Harmonious Society," https://asean.org/storage/2017/11/9.-ADOPTION_12-NOV-ASCC-Endorsed-Culture-of-Prevention-Declaration_CLEAN.pdf,访问时间:2018 年 12 月 3 日。

③ António Guterres, "Remarks at the Special Session on 'Cooperation for Peace: Tackling the Root Causes of Global Crises'," https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-01-19/secretary-generals-cooperation-peace-remarks,访问时间:2018 年 12 月 3 日。

④ ASEAN, "ASEAN Declaration on Culture of Prevention for a Peaceful, Inclusive, Resilient, Healthy and Harmonious Society," https://asean.org/storage/2017/11/9.-ADOPTION_12-NOV-ASCC-Endorsed-Culture-of-Prevention-Declaration_CLEAN.pdf,访问时间:2018 年 12 月 3 日。

2.东盟和平与和解研究院:规范重构的新机制

如果说东盟预防文化宣言代表的是地区国家政治意愿的宣示,象征意义明显,那么东盟和平与和解研究院(以下简称“研究院”)的出现则表明东盟正试图建立新的机制平台,将国家领导人之间的政治共识转化为公共认知和集体行动,实现预防性外交的规范重构。

《东盟政治安全共同体蓝图》曾提到:“加强对和平、冲突管理和冲突解决的研究活动。”①为落实蓝图目标,2011 年 5 月 8 日在印度尼西亚雅加达召开的第十八届东盟峰会上,东盟领导人通过了《建立东盟和平与和解机构的联合声明》。印度尼西亚总统苏西洛·班邦(Susilo Bambang)公开表示,东盟将建立和平和解机构,维护地区和平与稳定,确保东盟三个共同体建设的落实和发展。2012 年 7 月,第四十五届东盟外长会议批准通过研究院的《职权范围》(TOR)文件。2012 年 11 月 18 日,第 21 届东盟峰会在柬埔寨金边举行,研究院正式成立。2017 年 10 月,研究院秘书处成立,瑞兹兰·杰尼(Rezlan Jenie)被任命为首任执行理事。尽管研究院的成立时间不长,但它的出现无疑是东盟为推动政治安全共同体建设的一个重大战略举措。之所以引起域内外的高度关注,主要原因在于这是东盟首次成立专门处理地区内冲突的以实证研究为主、具有实践导向的机构,对行动和实践的重视和对预防性外交规范的模糊性处理促成了该机制的出现和发展。

与东盟战略与国际研究所等二轨网络不同,该机构所服务的领域更加专一且明确,有条件也有潜力发展成为东盟内部探讨预防性外交规范重构的主要机制。第一,研究院的宗旨是促进地区内部和平进程,但《职权范围》文件对其具体职能的规定非常模糊,以更开放的视野对其功能的解释,同时也更开放地开启了研究院的规范重构功能,为预防性外交的进一步本土化创造了机会。第二,建立专家储备池,为所有利益相关方构建能力和知识,不仅为预防性外交在东盟的规范化提供智力支持,还将在具体的预防性外交实践中发挥关键性作用。当前,研究院已初步募集了来自东盟成员国的首批专家,据称他们将在今后协助东盟管理冲突和解决冲突。② 第三,实证研究导

① ASEAN, “ASEAN Political-Security Community Blueprint (2010-2015),” Jakarta: ASEAN Secretariat, June 2009, p.10, https://www.asean.org,访问时间:2018 年 10 月 6 日。

② ASEAN-IPR, “ASEAN-IPR Symposium on Peace and Reconciliation Processes and Initiatives,” 7-8 April 2014, https://asean-aipr.org/symposium-on-peace-and-reconciliation-processes-and-initiatives-april-2014/,访问时间:2018 年 10 月 6 日;ASEAN-IPR, “ASEAN-IPR-UN Workshop: ASEAN Perspectives on Conflict Management and Conflict Resolution in the Region,” Jakarta, Indonesia, 5-7 December 2018, https://asean-aipr.org/asean-ipr-un-workshop-asean-perspectives-in-conflict-management-and-conflict-resolution-in-the-region/,访问时间:2018 年 12 月 19 日。

向,且具有参与和影响地区安全进程的潜力。2018 年 5 月 19 日,研究院通过了未来三年(2018—2020 年)的工作计划。其中,对东盟经验研究梳理并提供建议和加强地区机制是这一时期研究院最为重要的工作内容。根据该计划,研究院在未来几年将开展一系列研究和能力建设活动,具体包括在印度尼西亚斡旋下菲律宾共和国政府(GRP)和摩洛民族解放阵线(MNLF)的冲突解决进程的实证研究、柬埔寨的后冲突和平建设和走向民族和解的双赢政策(1991—1998 年)研究、关于"和平与容忍:建立反对不容忍和暴力极端主义的统一认识"的青年会议、东盟和平与和解的主流化——东盟和平与和解研究院的系列培训、建立东盟女性和平登记的研讨会。① 第四,作为知识网络中枢,发展与东盟成员国、区域组织、国际智库、联合国等机构的联系,建立与公民社会和其他利益相关方的网络,促进和平文化的广泛建立。

研究院的发展前景被各方寄予厚望。2014 年 4 月,菲律宾"摩洛广泛和平协议"刚刚签署,研究院就在菲律宾马尼拉举办了"和平与和解的进程和倡议"研讨会。时任菲律宾和平进程总统顾问兼东盟和平与和解研究院咨询委员会委员在会上表示,必须加强研究院的作用,使其不仅成为促进整个地区和平、人类自由、共同繁荣和集体安全的战略力量,还应超越其开展研究和能力建设的任务,考虑收集和巩固几十年来该地区所有关于和平的说法(narratives),吸取经验教训和最佳做法,就如何应对未来的挑战达成共识。她还强调,东盟解决冲突的方式不仅对该区域而且对全世界都是一项重要的资源,研究院需要探索东盟及其成员国加强早期预警、斡旋、调解和和解能力的途径。② 近年来,美国也加强了与研究院的接触,试图通过在东盟地区论坛中的预防性外交合作,推动该机制发挥更大的实质性作用。未来,研究院将在东南亚地区和平进程的具体实践中发挥何种作用仍未可知,但可以确定的是,它将作为东盟预防性外交规范重构的重要机制,在东盟国家、东盟与国际和平机构、东盟与公民社会之间扮演知识中枢的角色,促进不同利益行为体加强对预防性外交的认知,推动规范本土化深入发展。

六 结论

本文聚焦规范本土化产生之后内化的过程,试图解释本土化之后为何同样的规范

① https://asean-aipr.org,访问时间:2018 年 10 月 6 日。

② ASEAN-IPR, "ASEAN-IPR Symposium on Peace and Reconciliation Processes and Initiatives," 7-8 April 2014, https://asean-aipr.org/symposium-on-peace-and-reconciliation-processes-and-initiatives-april-2014/,访问时间:2018 年 10 月 6 日

在不同的制度进程下会出现不同的内化结果。笔者对新自由制度主义关于“规范制度化推动规范内化”的传统认知进行反思,揭示制度性的规范本土化归于失败的原因,并提出规范过程比规范制度化更重要、更有助于本土化发展的基本假定。规范争论的持续存在是影响内化差异的重要条件。内化的效果取决于规范争论对新规范内化形成约束的程度。规范制度化强调确立明晰、自主、接受度广的刚性规范的重要性和优先性,但由于容易激化与地方既有规范的冲突,内化受到规范冲突的制约程度高,内化归于失败;而相对松散、适度含糊、非正式的规范过程则更有助于回避规范争论,推动软性制度实践,最大限度地弱化争论带来的阻力,促进规范调整与制度革新在地方层面的进化式发展。

本文通过预防性外交在东盟地区论坛和东盟的本土化发展作为案例对上述假定进行了验证。规范解释的灵活性和机制定位的非正式性是预防性外交引入东盟地区论坛的重要决定因素,但三段式发展目标所产生的路径依赖,使得机制在冗长的谈判过程中达成对预防性外交最小规范共识的同时,预防性外交规范趋于正式化,激化了地区内根深蒂固的“不干涉”原则与预防性外交的规范冲突,掩盖和削弱了东盟地区论坛规范清单中的其他重要原则——非正式性、灵活性——的作用发挥,规范调整和机制变迁难以推进,陷入困境。而与东盟地区论坛的规范制度化失败相对应,东盟选择规范含糊、非正式、灵活、软性制度实践的规范过程策略,避免采用明晰的制度性规范,有效回避了预防性外交与不干涉原则的规范冲突,推动了地区实践和制度革新,并通过将预防文化的价值培育和规范改造提上议事日程,开展预防性外交的渐进式重构,为规范内化提供了动力和空间。

本文的研究价值在于,对松散过程的强调印证了过程建构主义的基本论断,通过比较实证研究丰富了“过程”的理论和现实涵义,为反思规范制度化、认知过程的重要性及其影响内化效果的机制提供了合理解释。另外,本文对规范本土化的借鉴和发展,也有助于推动学界对规范本土化机制的深入探讨。更为重要的是,本文的结论为探索预防性外交实现亚太地区和平的可行路径提供了启迪:推进预防性外交在东盟主导安全机制下持续的规范内化和与制度革新,有必要保持适度的规范含糊、非正式性和灵活性。中国作为一个地区负责任大国,应从本国长期利益、机制长远发展和地区持久和平的长视角出发,在原则和策略之间寻求平衡,为预防性外交在亚太地区的规范建构和地区实践发挥更为积极的引领作用。

(截稿:2018 年 12 月　编辑:王鸣鸣)