

# 东盟预防性外交的规范塑造：内涵、策略与实践<sup>\*</sup>

吴琳

[内容摘要] 缘起于联合国、广泛扩散和运用于全球各大区域的预防性外交规范,在东盟的主动塑造之下逐渐被亚太地区国家所认知和接受,已成为管控地区冲突、推动地区预防性安全文化形成的重要的理念和政策支柱。东盟作为一个弱小行为体的联盟,如何在地区预防性外交的规范塑造中发挥着独特而主导的作用,是我们观察东盟未来的关键切入点。东盟通过重构预防性外交内涵、构建泛地区机制、在机制中确立起“东盟方式”与预防性外交的规范联系以及强化东盟规范实践的先行作用等策略手段,初步实现了对预防性外交的规范塑造。然而,弱东盟的基本特性毫无疑问是东盟持续主导预防性外交规范塑造进程的重要阻碍,导致东盟的预防性外交具有很强的有限性和局限性。其集中体现是规范实践的情境依赖模式,这在一定程度上削弱了东盟作为预防性外交规范塑造者和实践者的合法性地位。未来,随着东盟共同体程度的提高,它有可能更加积极地谋求在地区预防性外交规范构建上的主导作用,但受制于“弱东盟”特性和地区大国的规范竞争,由东盟主导塑造的预防性外交内涵、机制和实践将面临挑战。

[关键词] 预防性外交 规范塑造 弱东盟 东盟方式 情境依赖

[作者简介] 吴琳,外交学院亚洲研究所博士、助理研究员

国际关系视野中的“预防性外交”概念由来已久。自上世纪50年代时任联合国秘书长达格·哈马舍尔德首创这一概念以来,历任联合国秘书长均将预防性外交作为他们议事日程的头等大事加以推动。近期,新上任的联合国秘书长安东里奥·古特雷斯也公开表示“预防冲突和维持和平必须是我们为之努力的一切事务的优先

\* 本文得到亚洲区域合作思想库网络项目专项经费的资助。

目标。”<sup>①</sup>并呼吁各成员国与地区组织、有影响力的非政府组织等一道推动和平外交。随着国际冲突形式的多样化和复杂化,世界范围内因身份冲突而孕育的暴力越来越频繁,<sup>②</sup>技术在管控危机和解决冲突中的作用日趋重要,基于规范、制度、建立信任措施及其多重政治和外交进程的预防性外交越来越受到认知和重视,成为国际社会防止冲突和战争发生的重要工具。

缘起于联合国、广泛扩散和运用于全球各大区域的预防性外交规范,在东盟的主动塑造之下,逐渐被亚太地区国家所认知和接受,已成为管控地区冲突、推动地区预防性安全文化形成的重要的理念和政策支柱。东盟作为一个由中小国家组成的弱小行为体联盟,如何在地区预防性外交的规范塑造中发挥独特而主导的作用,是我们观察东盟未来的关键切入点。为回答该问题,本文拟从东盟对预防性外交内涵的规范重构、东盟主动塑造预防性外交规范的机制和策略以及东盟预防性外交规范实践的有限性等三个方面进行剖析和阐述,论证东盟规范塑造的路径与预防性外交的亚太实践。

## 一、东盟预防性外交内涵与规范重构

“预防性外交”是冷战初期发源于联合国的一种新安全思维,旨在以更主动的外交手段预防冲突的发生和升级。随着国际形势和时代的变迁,其概念的内涵和外延都发生了很大变化。1960年,时任联合国秘书长哈马舍尔德在其年度报告中首次提出预防性外交的概念,旨在“通过联合国外交活动,填补美苏两大阵营的中间地带带来防止国际冲突”。<sup>③</sup>冷战结束后,时任联合国秘书长加利和科菲·安南先后扩大了预防性外交概念的内涵和外延,将其界定为“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。”<sup>④</sup>并主张以“预防文化”替代“反应文化”,开展“综合性预防性外交”,将预防性外交手段由单纯的外交

---

① 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>.

② [印]阿马蒂亚·森著,李风华译《身份与暴力——命运的幻象》,中国人民大学出版社2009年版,第2页。

③ 刘文祥《论联合国的预防性外交》,《当代世界与社会主义》2005年第1期,第122页; Alice Ackermann, “The Idea and Practice of Conflict Prevention,” *Journal of Peace Research*, Vol. 40, No. 3, 2003, p. 340.

④ Boutros Boutros-Ghali, “An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping,” pp. 11 ~ 13, <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>.

手段扩展为政治、维和、裁军、人权、发展、人道主义等多元手段。<sup>①</sup> 2007年潘基文接任联合国秘书长后,又对这一界定范围进行了缩小,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”。<sup>②</sup> 以预防冲突升级、寻求控制(威慑、避免和解决)暴力对抗为主要目标,开展信任建立措施、事实调查或早期预警、外交调停、预防性部署和设立非军事区等。<sup>③</sup> 随着冲突威胁在全球和地区的蔓延,联合国所倡导的预防性外交规范和实践逐渐被主要大国和地区组织接受和认可,它们基于自身的利益和文化进行了规范重构,逐步形成带有地域特色的预防性外交规范体系。

东盟对预防性外交的规范引入始于上世纪90年代初期,而真正意义上的规范重构是在21世纪以后才逐步展开的。东盟主动将联合国倡导的预防性外交引入本地区,其主要考虑是巩固自身独立性的同时,为开放的地区安全架构谋求一条广为接受和认可的安全理念支柱。恰逢冷战结束后加利大力倡导以预防性外交维护世界和平,东盟便将之作为其主导建立的东盟地区论坛“三步走”中的第二个阶段性目标,从而奠定了地区安全机制启动的共识基础。然而,随着讨论的深入,可以明显看到美国、欧盟等西方国家与东盟、中国等东亚国家在预防性外交的基本内涵上存在明显分歧。受制于实力的弱小,以及长期坚持的不干涉内政原则和“东盟方式”的本土规范约束,东盟预防性外交的内涵表现出了不同于西方和联合国的特点(见表1):

第一,不干涉内政作为东盟预防性外交的基本原则。不干涉成员国内部事务的原则是东盟地区主义最为重要的原则,并被认为是“关系到1967年以来为什么任何两个成员国之间没有爆发军事冲突的关键因素”。<sup>④</sup> 因此,为防止冲突发生或升级,东盟有理由继续维持以不干涉内政为基本原则,开展灵活有限的预防性外交作用。这一点与西方所奉行的干涉主义的理念显然是相悖的。与联合国致力于获取合法性介入的基本原则也是不一样的。

第二,由冲突当事方、地区组织、联合国主导实施预防性外交。东盟预防性外交

① Kofi A. Annan, “Prevention of Armed Conflict: Report of the Secretary-General,” [https://www.un.org/ruleoflaw/files/2001creport\[1\].pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/2001creport[1].pdf).

② Ban Ki Moon, “Preventive Diplomacy: Delivering Results: Report of the Secretary-General,” p. 2, <http://www.un.org/undpa/sites/www.un.org.undpa/files/SG%20Report%20on%20Preventive%20Diplomacy.pdf>.

③ Boutros Boutros-Ghali, “An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping,” pp. 6~9; <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>. J. Michael Tivayanond, “Re-evaluating Preventive Diplomacy in Southeast Asia,” pp. 5~9; J. Michael Tivayanond, “Re-evaluating Preventive Diplomacy in Southeast Asia,” pp. 5~15, [http://www.niaslinc.dk/gateway\\_to\\_asia/nordic\\_webpublications/x483470022.pdf](http://www.niaslinc.dk/gateway_to_asia/nordic_webpublications/x483470022.pdf).

④ [加拿大]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》,上海人民出版社2001年版,第79页。

关照到本地区占主导地位的强主权规范,特别重视冲突当事方对于“第三方”介入的同意原则,同时强调地区组织和联合国的介入合法性及其对预防性外交行动的主导。在“第三方”介入这个问题上,西方国家和联合国则认为除此之外,非政府组织、公民社会等非国家行为体网络的作用不容忽视,也应参与到预防性外交行动中。

第三,东盟预防性外交仅适用于国与国之间的冲突,国内冲突不在实施范围内。由于东盟不主张干涉成员国内政,因此国内冲突是东盟预防性外交的禁区。但仅将预防性外交的实施范围限于国家间冲突的观念似乎也在变化。近年来东盟开始将预防性外交用于应对非传统安全危机,似乎就扩大了其最初框定的实施范围。即使这样,也与西方和联合国有着本质的差异,它们不认为在防止冲突方面,应对国家间冲突和国内冲突有所区分。

第四,东盟主张着重在争端或危机的初始阶段实施预防性外交,联合国亦是;西方国家则认为危机发展的“不稳定和平阶段”也是预防性外交的适用阶段,甚至还应开展后冲突时期的预防性外交。<sup>①</sup>

第五,从操作方式看,东盟明确外交解决冲突,反对使用武力,主张通过闭门外交、谈判、问询、斡旋、和解等方式进行冲突预防;而西方国家认为预防性外交应涵盖政治、外交、经济、军事等综合性手段,尤为强调早期预警、预防性部署等超主权的“第三方”介入方式。联合国在该问题上的立场较为含糊和摇摆,但总体上是将外交斡旋作为主要的预防性外交手段。

第六,在决策方式上,东盟主张把协商一致、循序渐进、照顾各方舒适度的“东盟方式”与预防性外交相结合,同时强调非正式、二轨对话等机制的冲突预防作用;西方所倡导的预防性外交基于多数同意,强调少数服从多数的权力原则,同时更加看重基于法律约束力的明示、正式且可证实的制度手段,<sup>②</sup>对冲突各方形成强制性压力,从而达到冲突预防的作用。联合国的决策结合了上述两种方式。

第七,东盟尤为强调信任和信心对于成功开展预防性外交的重要性,主张将信任建立措施作为预防性外交贯穿始终的工作来推进,但西方认为确保预防性外交行动

---

<sup>①</sup> 2017年4月,由东帝汶、新加坡和新西兰三方共同主办的东盟地区论坛(ARF)冲突后环境下开展预防性外交研讨会在东帝汶首都帝力举行,会上就支持和平行动、长期和平重建、包容性预防性外交等冲突后环境下的预防性外交进行了讨论。此次会议是西方国家将预防性外交引入后冲突国家的一次尝试。

<sup>②</sup> 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》,《外交评论》2015年第4期,第52页。

成功的关键是大国协调。<sup>①</sup> 联合国开展预防性外交行动也着重强调基于大国协调的集体行动。

表 1 东盟、美国和联合国的预防性外交内涵比较

预防性外交内涵	东盟	美国	联合国
基本原则	不干涉内政	干涉主义	合法性介入
实施主体	当事方、地区组织	各国政府、多边机构、非政府组织、个人、争端方	联合国、地区组织、非政府组织等
实施对象	国家间冲突	国家间、国家内部	国家间、国家内部
适用阶段	争端或危机的初始阶段	危机发展的“不稳定和平阶段”	在危机或冲突发生的早期阶段
操作方式	外交	政治、外交、经济、军事等	外交行动为主,辅以政治、维和、裁军、人权、发展、人道主义等
决策方式	协商一致	多数同意	协商一致与多数同意相结合
成功的关键因素	信任和信心	大国协调	集体行动

资料来源: 作者自制。

## 二、东盟主动塑造预防性外交规范的机制与策略

那么, 东盟是如何成功实现对预防性外交的规范重构的呢? 它所依托的机制和策略是什么? 产生的效果又如何呢? 简单地说, 东盟主动塑造预防性外交规范的策略分三步走: 第一步 构建泛地区机制, 即在“10 + 1”对话伙伴国机制的基础上主导建立东盟地区论坛, 形成各大国力量平衡、东盟中心地位突出的制度局面; 第二步 确立规范联系, 即在东盟地区论坛中固化和加强“东盟方式”与预防性外交的规范联系, 逐步将自身对预防性外交的规范认知上升为一种地区规范共识(至少是一种当前所能达成的基本共识); 第三步 强化东盟规范实践的先行作用, 即一方面增进各方关于“东盟的成立本身就是成功的预防性外交实践”的认知, 巩固其主导规范塑造的合法性地位, 另一方面明确将预防性外交写入东盟共同体蓝图并开展实践。上述

<sup>①</sup> 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, pp. 1 ~ 3.

一系列策略和行动为东盟成功实现对预防性外交的规范重构奠定了基础。

### (一) 构建泛地区机制——东盟地区论坛

东盟对预防性外交的规范重构始于东盟对东盟地区论坛的建立及其机制内预防性外交议程的设置和主导。<sup>①</sup> 上世纪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,涵盖27个成员国的东盟地区论坛正式成立。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。<sup>②</sup> 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。<sup>③</sup>

东盟地区论坛是一个涵盖了如此之多地区性和全球性大国的地区组织,因此,东盟要想持续主导规范塑造进程并不容易。为巩固其主导性地位,东盟主要从两方面加快机制建设:一是推动东盟主导建立的亚太安全合作理事会(CSCAP)在联合研究和共识建立方面发挥基础性的二轨平台作用,不少学者在CSCAP机制中为预防性外交的规范重构做出了重要贡献。<sup>④</sup> 二是规定东盟地区论坛框架下开展的预防性外交研讨和培训活动必须由单个或多个东盟成员国参与合办,这就从机制上巩固了东盟在议程设计和规范塑造上的特殊地位。

在上述两种机制手段的作用下,东盟最终协调各方意见,于2001年通过了《预防性外交概念与原则文件》,明确预防性外交是“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

---

① J. Michael Tivayanond, “Re-evaluating Preventive Diplomacy in Southeast Asia,” p. 15, [http://www.ni-aslinc.dk/gateway\\_to\\_asia/nordic\\_webpublications/x483470022.pdf](http://www.ni-aslinc.dk/gateway_to_asia/nordic_webpublications/x483470022.pdf).

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, <http://aseanregionalforum.asean.org/library/arf-chairmans-statements-and-reports.html?id=132>.

③ J. Michael Tivayanond, “Re-evaluating Preventive Diplomacy in Southeast Asia,” p. 17, [http://www.ni-aslinc.dk/gateway\\_to\\_asia/nordic\\_webpublications/x483470022.pdf](http://www.ni-aslinc.dk/gateway_to_asia/nordic_webpublications/x483470022.pdf).

④ Amitav Acharya, “Preventive Diplomacy: A Concept Paper”; Desmond Ball, “Principles of Preventive Diplomacy,” papers presented at the Preventive Diplomacy Workshop of the CSCAP-CSBM Working Group, Strategic and Defense Studies Centre, Australia National University, 1999.

议和冲突对地区的影响减少到最低程度”。<sup>①</sup> 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。<sup>②</sup> 对照东盟预防性外交的基本内涵,可以发现,这份文件所确定的有关地区预防性外交规范的基本表述带有明显“东盟特色”。尽管在很多要素上还较为含糊,对实践的指导也模棱两可,但对于东盟而言,成功地通过推动建立各大国力量平衡、东盟中心地位突出的制度局面,实现了东盟规范塑造预防性外交的第一步。

## (二) 确立规范联系 “东盟方式”与预防性外交

在联合国和西方语境下,预防性外交大多时候是与“干预”和“介入”相挂钩的。作为一种新的更具合法性的干涉规范,在东方语境下被东盟重构,这本身就蕴含着挑战和矛盾。认识到这一点,东盟的第二步策略是确立规范联系,即在“东盟方式”和预防性外交之间寻求某种时空关联,并加以论证和强化认知。为此,东盟非常强调外来规范的本土化,或者说从本土规范的时空演进中发掘其历史合理性,作为外来规范重构的合法性基础。近年来东盟国家政府官员在参与东盟地区论坛预防性外交研讨和培训过程中的表述便说明了这一点。

一是建立不干涉原则与预防性外交的规范联系。我们知道,不干涉成员国内政的原则是“东盟方式”的重要组成部分,也是东盟实现地区持续相对和平与稳定的最为重要的原则。尽管随着时代发展,该原则面临一些外在和内部的争议和挑战,<sup>③</sup>但这些挑战遭遇了具有强主权意识的东盟决策者的冷淡反应。<sup>④</sup> 从东盟国家领导人近期的表态来看,不干涉仍将被作为基础性原则得到长期坚持,并指导东盟作为一个地区机制的预防性外交规范和实践。例如,近期在第三十届东盟峰会开幕式上,菲律宾总统杜特尔特以今年的东盟主席国身份,大力呼吁有必要建立一个互不干涉内政、消

<sup>①</sup> ASEAN Regional Forum, “ARF Concept and Principles of Preventive Diplomacy,” Adopted at the 8th ARF, 25 July 2001, p. 2, <http://aseanregionalforum.asean.org/library/arf-chairmans-statements-and-reports/159.html>.

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> 近年来,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。参见[加拿大]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》,上海人民出版社2001年版,第164~165页。

<sup>④</sup> 参见陆晓红《试析〈东盟宪章〉中的“不干涉原则”》,《外交评论》2009年第2期,第91~92页。

除毒品的东盟。<sup>①</sup>那么,问题是如何论证不干涉原则与预防性外交的非排斥性,现实政策和行动上该如何操作呢?在2014年10月中国主办的“东盟地区论坛预防性外交培训”期间,泰国外交部东盟司副司长布萨迪曾发表题为“东盟预防性外交合作发展与东盟方式”的报告。<sup>②</sup>他表示,在当前的地区文化和地区语境下,东盟的预防性外交一定是基于不干涉内政原则的,动摇此原则必将带来内部规范混乱和东盟国家间矛盾激化。东盟建立不干涉原则与预防性外交的规范联系,不必然改变自身的基本原则,而是应该寻求基于“东盟方式”的预防性外交原则与更为“西方”的预防性外交机制之间的平衡。

二是软性外交原则与预防性外交的规范联系。软性外交原则作为“东盟方式”中最为独特的地方,为东盟塑造预防性外交规范和开展具体实践提供了合法性基础。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,这也呼应了东盟预防性外交为何倾向于将预防性外交实施对象限定为国家间冲突。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。<sup>③</sup>“东盟方式”强调非正式性、灵活性、协商一致和照顾成员国各方舒适度,直接导致东盟塑造的预防性外交尤为强调“中立”、非正式的传统外交协调及其自我克制的政治和军事行为。“中立”是指不主动或不预设某种冲突解决的方案,主要通过提供多边协商平台,为冲突当事方找到解决办法创造条件,是一种温和、间接的介入方式。非正式的传统外交协调是指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

---

<sup>①</sup> Christina Mendez, “Rody Calls for Non-interference, Drug-free ASEAN,” *The Philippine Star*, <http://www.philstar.com/headlines/2017/04/30/1695264/rody-calls-non-interference-drug-free-asean>; Patricia Lourdes Viray, “Duterte Sets ‘Non-interference’ among ASEAN Colleagues,” *The Philippine Star*, <http://www.philstar.com/headlines/2017/04/29/1695087/duterte-sets-non-interference-among-asean-colleagues>.

<sup>②</sup> 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.

<sup>③</sup> Fred J. Elizalde and Luis D. Beltran, “Of Kingdoms and Brothers: ASEAN Dawn,” p. 39, 转引自 [加拿大]阿米塔·阿查亚著,王正毅、冯怀信译《建构安全共同体:东盟与地区秩序》,上海人民出版社2001年版,第95页。

会上形成各方都认可和接受的统一决策。<sup>①</sup> 这种“缓慢但确定”(slow but sure)<sup>②</sup>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,在强主权文化的东亚地区有助于保全各方面子,避免羞辱,维持国家间的良好关系。<sup>③</sup> 自我克制的政治和军事行为着重在于充分沟通对话、签订行为守则规约各方行为,以及“搁置”争议、维持现状和防止矛盾激化。自我克制被认为是东盟保持生命力的重要因素,<sup>④</sup>尽管一些批评声音认为这种缺少制度约束的自我克制是不可靠的,但在当前环境下道德和精神规约下的自我克制符合东亚地区现实。

### (三) 强化东盟规范实践的先行作用

东盟加强其塑造预防性外交规范合法性地位的第三步是强化东盟规范实践的先行作用,即一方面增进各方关于“东盟的成立本身就是成功的预防性外交实践”的认知,巩固其主导规范塑造的合法性地位,另一方面明确将预防性外交写入东盟共同体蓝图并开展实践。

近年来,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”的观点和事实<sup>⑤</sup>,并在CSCAP近年的报告中着重提出来。显然,这是对东盟开展预防性外交成效的肯定,也是对由东盟来继续引领预防性外交规范塑造的认知强化。<sup>⑥</sup> 除此之外,东盟加速了预防性外交与东盟共同体建设的融合,其重要标志是在2009年6月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,写入《东盟政治与安全共同体蓝图》:“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(pivotal)作用。”<sup>⑦</sup>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

<sup>①</sup> Kamarulzaman Askandar, “ASEAN and Conflict Management: The Formative Years of 1967 ~ 1976,” *Pacific Review*, Vol. 6, No. 2, 1994, pp. 57 ~ 69.

<sup>②</sup> Hoang Anh Tuan, “ASEAN Dispute Management: Implications for Vietnam and an Expanded ASEAN,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 18, No. 1, June 1996, p. 70.

<sup>③</sup> Ibid., p. 67.

<sup>④</sup> Ibid., pp. 65 ~ 66.

<sup>⑤</sup> 笔者在近两三年参加东盟地区论坛框架下的预防性外交研讨和培训活动时,多次听到东盟国家代表和学者表达类似观点,这在以前是没有过的。

<sup>⑥</sup> CSCAP Study Group on Preventive Diplomacy, “Chairman’s Report,” Yangon, Myanmar, Dec. 7 ~ 8, 2013, <http://www.cscap.org/uploads/docs/Preventive%20Diplomacy/OneOffPDMtgDec2013Myanmar.pdf>.

<sup>⑦</sup> ASEAN, “ASEAN Political-Security Community Blueprint, June 2009,” p. 2, <http://www.asean.org/wp-content/uploads/archive/5187-18.pdf>.

后和平建立”。<sup>①</sup> 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。<sup>②</sup> 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》,<sup>③</sup>并同时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。以救灾为例,东盟既大力推动东盟地区论坛框架下的多边救灾联合演习,还在2011年建立起东盟灾害管理与人道主义救援协调中心(AHA Centre),开展加强统一应急响应与早期预警识别能力的培训,进行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响应上的联合行动。<sup>④</sup> 救灾领域的预防性外交初见成效,有效地实现了东盟预防性外交规范重构在实践中的创新运用。

### 三、情境依赖与东盟预防性外交实践的有限性

尽管东盟借助内涵重构、机制构建和策略运用,初步实现了对预防性外交的规范塑造,但很显然挑战和阻碍不少。关于东盟能否继续塑造预防性外交地区规范,以及引领东盟地区论坛推动预防性外交合作进程,国际社会质疑之声不断。<sup>⑤</sup> 在政策实践过程中,东盟也面临来自实力不足和制度低下带来的巨大挑战,导致的结果是东盟的预防性外交具有很强的有限性和局限性。其集中体现是规范实践的情境依赖模式(context-dependent model),这在一定程度上削弱了东盟作为预防性外交规范塑造者和实践者的合法性地位,使得未来东盟持续推进预防性外交的规范塑造进程面临不确定性。本文以东盟在南海争端、东帝汶危机和泰柬冲突中的角色为例,阐释东盟依据对情境的认知界定预防性外交规范、开展预防性外交实践的行为方式及其局限性。

#### (一) 积极的有限介入:南海争端与东盟角色

---

① ASEAN, “ASEAN Political-Security Community Blueprint, June 2009,” p. 8, <http://www.asean.org/wp-content/uploads/archive/5187-18.pdf>.

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

③ 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.

④ AHA Centre, “AHA Centre Functions,” <http://ahacentre.org/history/>.

⑤ Takeshi Yuzawa, “The Evolution of Preventive Diplomacy in the ASEAN Regional Forum: Problems and Prospects,” *Asian Survey*, Vol. 46, No. 5, p. 785; Ralf Emmers, See Seng Tan, “The ASEAN Regional Forum and Preventive Diplomacy: Built to Fail?,” *Asian Security*, Vol. 7, No. 1, 2011, pp. 44 ~ 60.

南海争端被东盟各国政府普遍看作是后冷战时期东南亚的主要“冲突爆发点”。<sup>①</sup> 基于这一基本认知,东盟在面对不断复杂化的南海局势时,选择的是一种倾向于积极而有限的预防性外交规范模式和实践方式。

2011年以来,菲律宾、越南等国不断在南海制造事端,导致南海紧张局势持续升温。美国、日本、印度等域外大国也不同程度地介入和干预南海事务,推动南海问题向国际化、多边化和复杂化的方向发展。2014年中越之间发生的“海洋石油981”钻井平台作业风波,更让南海紧张局势进入了一个新的高潮。一系列事态表明,南海主权争议日益尖锐,南海危机情势正在恶化,国家间发生对抗和冲突的风险在上升。<sup>②</sup>各方都意识到,由于争端声索方相对较多,利益攸关方基于不同利益寻求介入,且海洋争端本身就比陆地争端更为复杂,因此,需要采取有效的预防性外交管控南海局势。<sup>③</sup>对于东盟的角色,有学者提出东盟在南海争端中发挥着实力平衡(区别于“中立”)、机制性和规范性作用或“有限的安全管理”的作用。<sup>④</sup>如果从预防性外交的视角考察东盟对南海争端的冲突管控方式,我们可以将之总结为“积极的有限介入”。

东盟预防性外交的积极性主要体现于对南海争端的“第三方斡旋”或“第三方介入”,而有限性则反映在东盟介入的软性方式上,即始于非正式和非官方渠道的二轨外交,逐步发展为与中国开启的政府间机制与进程。1989年,印尼前大使、国际海洋法专家哈斯基姆·德加拉(HasjimDjalal)在印尼和加拿大政府的支持下牵头举行“处理南海潜在冲突”研讨会,旨在促进南海的和平、稳定与合作。<sup>⑤</sup>第一次研讨会未邀请中国、中国台湾和越南参加,主要是讨论在该问题上形成一个共同的东盟立场。1991年7月在万隆召开了第二次研讨会,东盟六国及中国、中国台湾、越南、老挝都

① [加拿大]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》,上海人民出版社2001年版,第188页。

② Rory Medcalf, “All at Sea over Beijing Brinkmanship,” Working Papers, LOWY Institute for International Policy, Australia, June 27, 2011.

③ Sam Bateman, “Regime Building in the South China Sea—Current Situation and Outlook,” *Australia Journal of Maritime & Ocean Affairs*, Vol. 3, No. 1, 2011, p. 31; Alice D. BA, “Staking Claims and Making Waves in the South China Sea: How Troubled Are the Waters?” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3, 2011, pp. 343 ~ 362.

④ Leszek Buszynski, “ASEAN, the Declaration on Conduct, and the South China Sea,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, No. 3, 2003, pp. 343 ~ 362; [加拿大]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》,上海人民出版社2001年版,第188~192页; Ralf Emmers, “The Changing Power Distribution in the South China Sea: Implications for Conflict Management and Avoidance,” *Political Science*, Vol. 62, No. 2, 2010, pp. 118 ~ 131; 李明江《东盟与南海问题:有限的安全管理角色》,2017年6月6日在外交学院举行的“理解中国—东盟关系”圆桌研讨会上的发言。

⑤ Hasjim Djalal, “Managing Potential Conflicts in the South China Sea: Lessons Learned,” <http://aseanregion-alforum.asean.org/files/Archive/9th/Preventive-Diplomacy/Doc-7.pdf>.

参加了会议。这样,“处理南海潜在冲突”的二轨机制将所有南海声索国及相关区域各方都囊括了进来。研讨会谨慎触及敏感的领土问题,集中探讨共同开发和功能性合作问题,在一些具体项目上达成了一些协议,如克服海洋环境污染,发挥了重要的建立信任措施的作用,为下一步实质性的预防性外交的开展奠定基础。该二轨机制的另一个重要意义在于研究和推动了南海行为规范的制定和形成,用以减少该地区国家间军事冲突的风险。非正式进程为东盟积极的有限干预提供了突破口,在此基础上所形成的政府间共识和正式宣言起到了南海预防性外交的积极效果:第一,1991年会上达成的关于合作的原则在1992年发展成为东盟关于南海的正式宣言。1992年7月马尼拉东盟外长会议通过了《关于南海问题的东盟宣言》。宣言的意义在于协调东盟内部的声索国的利益,以东盟的集体规范约束它们的行为,并确保以“一个标准”面对中国以及促使中国接受该标准。为此宣言提出解决南海主权和管辖权问题的和平原则,敦促所有相关方自我克制,谋求在海上通道安全、保护海洋环境、救灾、打击海盗、武装抢劫、非法毒品走私等领域合作的可能性,以及在《东南亚友好合作条约》精神的基础上建立南海国际行为准则。<sup>①</sup>宣言中提到的“邀请所有相关方同意宣言的上述原则”,显然是针对中国的,表明东盟作为一个地区机制,谋求在东盟声索国与中国之间扮演中立的规则制定者的角色。第二,中国外长在1995年文莱召开的东盟地区论坛会议上表示接受把联合国公约(包括有关的海洋法)作为解决南海冲突的基础。<sup>②</sup>东盟一直希望中国同意在联合国海洋法的框架内解决争端,因此,中国的积极表态为东盟下一步的有限干预奠定了谈判基础。第三,通过在东盟声索国和中国之间就行为规范进行谈判和协调,东盟与中国于2002年签署了《南海各方行为宣言》(DOC)。这份宣言被视为南海预防性外交中的重大进展,东盟积极的有限介入功不可没。对照这份宣言与1992年的东盟宣言,可以发现,中国基本接受了东盟所倡导的行为规范。<sup>③</sup>东盟的努力迫使包括中国在内的争端各方出于对破坏南海行为规范所要付出的外交成本的考量,谨言慎行,保持自我克制。从这个意义上说,东盟的介入极大地缓解了声索各方的紧张态势。第四,在二轨机制中探讨的海洋科

<sup>①</sup> ASEAN, “1992 ASEAN Declaration on the South China Sea,” <https://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/1992%20ASEAN%20Declaration%20on%20the%20South%20China%20Sea.pdf>.

<sup>②</sup> [加拿大]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》,上海人民出版社2001年版,第189页。

<sup>③</sup> [加拿大]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》,上海人民出版社2001年版,第189~190页; Ralf Emmers, “The Changing Power Distribution in the South China Sea: Implications for Conflict Management and Avoidance,” *Political Science*, Vol. 62, No. 2, 2010, pp. 126~127.

学、环保、航行安全等非领土问题,也在东盟—中国对话、东盟地区论坛、亚太安全合作理事会等正式机制中以倡议或具体合作的形式进行了成果转化。<sup>①</sup>除了上述所说的四个方面的具体成果,东盟介入最为重要的一点在于,以行为规范和功能合作维持了南海局势自上世纪90年代中期至21世纪初期10余载的稳定。这对于声索方众多、争议复杂、大国利益交织的南海争端而言实为不易。

2006年以后,南海局势趋于动荡,东盟以规范性介入方式管控南海局势的努力受到了挑战。尽管东盟未能阻止菲律宾等国主导的南海仲裁案,但从预防冲突的角度看,东盟的确扮演了积极而有限的预防性外交角色:一方面支持直接当事方在双边层面进行具体争议的谈判,另一方面积极推动东盟与中国落实《南海各方行为宣言》,加快“南海行为准则”的磋商进程。2017年5月17~18日,东盟与中国在贵阳举行了落实《南海各方行为宣言》第14次高官会和第21次联合工作组会,会议通过了“准则”框架,这是整个“准则”磋商的重要阶段性成果。<sup>②</sup> 综上所述,东盟在南海争端中的作用之所以重要且受到各方认可,是因为东盟扮演了积极、有限且平衡的预防性外交角色,通过规范塑造和机制创新,实现了有效的“第三方介入”。

## (二) 消极的有限介入: 东帝汶危机与东盟失声

事实上,东盟在南海争端中的积极斡旋姿态并不经常出现,大多数情况下,东盟出于对权力的顾忌和对利益的衡量,更容易选择消极无为的态度,或是在外部强大的压力之下,采取总体消极但有限介入的方式。例如,在直接牵涉地区大国印尼的东帝汶危机中,东盟基本处于失声状态。这表明,东盟对预防性外交的规范界定和行动选择很大程度上仍受制于地区大国等权力因素。

东帝汶问题由来已久,地区大国印尼的权力扩张是关键因素。自从1975年遭到印尼入侵并于次年沦为印尼的第27个省,东帝汶的独立斗争就一直没有停止。长期被国际社会遗忘的东帝汶终于在上世纪末亚洲金融危机爆发的背景下出现转机。1999年1月,面对巨大的财政负担和国际压力,印尼哈比比政府提出允许东帝汶在当年8月举行全民公决,由民众自由选择是在印尼统治下自治或是脱离印尼独立。为响应印尼的倡议,联合国于8月30日主持举行了全民公决,结果显示78.5%的东帝汶人拒绝加入印尼,而是选择独立。出于对结果的不满,印尼军方支持下的反独立派

<sup>①</sup> Hasjim Djalal, “Managing Potential Conflicts in the South China Sea: Lessons Learned,” <http://aseanregional-forum.asean.org/files/Archive/9th/Preventive-Diplomacy/Doc-7.pdf>.

<sup>②</sup> 中华人民共和国外交部《落实〈南海各方行为宣言〉第14次高官会举行》, <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cesg/chn/zxwl/t1463224.htm>.

民兵组织发动了大规模的报复性袭击,致使近千人遇害,25万余人成为难民。这次大规模人道主义危机引发了国际社会一致谴责和坚决介入。美国基于多种考虑宣称,如果印尼不邀请国际维和部队在联合国的管理下进驻东帝汶,美国将停止对印尼的任何军事援助,并将阻止未来所有对印尼的经济援助。<sup>①</sup> 压力之下印尼同意与联合国进行合作。9月15日,联合国安理会通过决议派遣维和部队(INTERFET)。9月20日,以澳大利亚为主的多国维和部队陆续进驻东帝汶,开始履行恢复和平与安全的使命。这支部队还包括来自泰国、菲律宾、马来西亚、新加坡、韩国、中国、新西兰、加拿大、英国、法国、意大利等国的维和人员。<sup>②</sup> 10月25日,联合国驻东帝汶过渡当局(UNTAET)正式成立,全面接管东帝汶事务。通过两年多的联合国管理,东帝汶最终于2002年5月20日迎来国家独立。之后,在联合国的督促下,东帝汶与印尼联合成立了“真相与友谊委员会”,以调查1999年的人权侵害和暴力行径。

显然,联合国主导了国际社会预防东帝汶人道主义危机继续升级的集体行动。尽管部分东南亚国家参与了联合国的维和行动,但在冲突初期,甚至是联合国已经准备开展维和行动的时候,它们依然表现得“反应迟钝甚至无所作为”,其原因是它们担心会激怒地区大国印尼。作为东盟最大的成员国,印尼在影响东盟的决策方面具有很强的话语权。而东盟作为一个区域组织基本处于失声状态,一个重要的“借口”或合法性依据是东盟一直所倡导的(并且是印尼极力捍卫的)不干涉内政原则,东盟认为该事态涉及东帝汶的内政,不应介入其中。纵观整个事件发展,我们可以发现,印尼和东盟部分成员国对“第三方干预”的态度变化,并不是自愿而为,或是基于某种规范或理念的根本性改变所做出的调整,而是迫于外部压力,主要是国际社会,特别是西方国家的人权指责和强势干预。在压力之下,不仅印尼最终同意联合国介入,而且部分东盟国家出于避免地区事态完全被以澳大利亚为主的西方力量所掌控的考虑,也加入到维和部队中。

由此可见,东盟的预防性外交规范实践是基于情境的,是动态变化的。在地区大国等因素的影响下,东盟有可能对预防性外交规范的界定是偏向消极无为的,而随着权力压迫等干预变量的加强,则有可能导致规范界定和行动选择的调整,表现出总体

---

<sup>①</sup> 王文奇《被塑造的小角色——东帝汶走向民族国家的进程》,《北华大学学报(社会科学版)》2008年第3期,第13页。

<sup>②</sup> Amanda Huan & Ralf Emmers, “What Explains the Success of Preventive Diplomacy in Southeast Asia,” *Global Change, Peace & Security*, Vol. 29, No. 1, 2017, p. 82; 牛仲君《中国参与东帝汶维和的原因及立场分析》,《外交评论》2007年第2期,第50页。

消极但有限介入的特点。

### (三) 被动的有限介入: 泰柬冲突与印尼斡旋

除上述两种方式之外,东盟在特定情境下,还会采取被动的有限介入方式。这种情况往往出现在东盟对冲突情境的立场不明或不统一,再加上东盟本身的能力不足,导致反应行动的迟缓或滞后。常常是在外部力量或因素的推动下,东盟才被动采取预防性外交行动。泰国和柬埔寨两国围绕柏威夏寺的归属问题发生的多次危机和冲突就是一个观察东盟被动有限介入的典型事例。

泰柬柏威夏寺争端是殖民主义时期的历史遗留问题。柬埔寨曾因此于1958年11月宣布暂时断绝与泰国的外交关系。1959年2月,两国在联合国的调解下复交。1959年10月,柬埔寨提出将柏威夏寺领土争端提交海牙国际法院裁决。国际法院于1962年6月判决柏威夏寺归属于柬埔寨,但泰柬两国从未就争议地区的归属问题达成一致。2008年联合国教科文组织召开的第32届世界遗产大会宣布柏威夏寺名列“世界文化遗产名录”,引燃了泰国国内一场巨大的政治风波,进而导致泰柬双方于2008~2011年间多次的军事对峙和暴力冲突。<sup>①</sup>2008~2011年间,以联合国(包括国际法院)为代表的国际社会为缓解泰柬边境冲突采取了很多预防性外交措施,东盟则表现出明显的行动力不足和被动反应特性。主要体现在:

首先,2008~2010年间,东盟内部就是否介入争端、以何种方式介入始终未达成一致,导致东盟未能及时采取预防性外交行动。2008年,柬埔寨曾考虑将争议交由联合国安理会来处理,但当年的轮值主席国新加坡认为这将不利于东盟团结和睦邻友好关系。2009年泰国担任轮值主席国,作为争议当事方,该问题仍然悬而未决。2010年越南接任轮值主席国,柬埔寨再次要求东盟介入,但未有结果。轮值主席国无法协调和统一成员国的立场,集体行动自然无从谈起。

其次,地区大国印尼作为2011年的东盟轮值主席国,在联合国的推动和压力下,成功凝聚了东盟共识,采取了有效的预防性外交行动。2011年2月4~7日泰柬在柏威夏寺周围有争议地区发生武装交火事件。此时,出于对此前东盟介入失败的失望,柬埔寨直接选择了联合国作为“第三方”介入和调解争端。联合国安理会与泰柬双方召开非正式会议,印尼也作为2011年东盟轮值主席国参与了会议。安理会呼吁

<sup>①</sup> [泰]曾安安《国际法院裁决:柏威夏寺问题的终结》,《东南亚研究》2015年第1期,第4~12页。

尽快实现全面永久性停火,并将介入争端的任务交还给了东盟。<sup>①</sup>2011年2月22日,东盟轮值主席国印尼召开东盟外长非正式会议,就泰柬边境问题进行紧急磋商,呼吁两国尽快实现全面永久性停火,并提议派观察员前往争议地区视察。泰柬双方表示接受印尼的监督,<sup>②</sup>并同意由印尼向联合国安理会汇报此次斡旋成果。时任东盟秘书长素林高度评价这次成功的斡旋是东南亚外交中的历史时刻,标志着东盟成员国有能力解决它们之间的冲突。<sup>③</sup>但很明显,这次斡旋并非东盟积极主导的结果。尽管印尼作为地区大国有意愿也有一定的实力领导东盟成功斡旋,但归根结底仍是在联合国的推动和压力之下作出的选择。

第三,东盟作为预防性外交的实施者,并没有得到泰柬双方的完全信任和坚定信心,导致东盟因缺乏充分的“合法性”而难以发挥主导作用。泰柬冲突在2011年4月22日起又起波澜,双方在边境地区爆发了持续10天的武装冲突,造成18人死亡,给当地民众生活和安全带来极大影响,这也是继2011年2月两国爆发边境冲突以来的第二次正面交火。柬埔寨于4月28日正式向国际法院提出要求,就1962年柏威夏寺归属问题的判决进行解释,并要求裁定泰国从争议地区撤军。这说明尽管东盟努力进行斡旋,但柬埔寨仍然对东盟缺乏足够的信任。在5月7日开幕的东盟峰会上,泰柬双方领导人互相抨击,导致泰柬边境冲突成为国际媒体报道此次峰会的焦点议题,也向印尼倡议的“全球共同体下的东盟共同体”提出了新的挑战。针对两国持续不断的边境冲突,印尼总统苏西诺不得不在此次峰会的间隙召集三方峰会,调停泰柬冲突。然而,未能打破冲突僵局。2013年11月,国际法院裁定柬埔寨拥有柏威夏寺和周边地区全部领土主权,并要求泰国必须从该地区撤出所有驻扎的军队和警察人员,<sup>④</sup>才促使泰柬双方同意停火,缓和了紧张局势。

上述三个案例反映了东盟预防性外交规范实践的情境依赖模式。东盟依据对冲

---

① Amanda Huan & Ralf Emmers, “What Explains the Success of Preventive Diplomacy in Southeast Asia,” *Global Change, Peace & Security*, Vol. 29, No. 1, 2017, p. 83.

② 柬埔寨政府希望印尼作为第三方介入泰柬双边谈判,但泰国政府表态相对保守。阿披实表示原则上接受派遣观察员前往视察的提议,但有关视察区域等细节问题还有待商榷。阿披实还坚持双边问题应以双边会谈方式解决,拒绝任何第三方的参与。王传军等《东盟峰会调停泰柬冲突》,《光明日报》2011年5月9日,第8版。

③ ASEAN, “ASEAN Welcomes Cambodian-Thai Firm Commitment to Avoid Further Clashes,” <http://asean.org/asean-welcomes-cambodian-thai-firm-commitment-to-avoid-further-clashes/>.

④ United Nations, “UN Court Rules for Cambodia in PreahVihear Temple Dispute with Thailand,” UN News Centre, 11 November 2013, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=46461&Cr=court+of+justice&Cr1=#.WUZBOHtZ6B>.

突情境的把握和权衡, 界定其预防性外交规范的运用和实践, 带有较强的随意性和灵活性。由此带来的结果是在一定程度上削弱东盟作为预防性外交规范塑造者和实践者的合法性地位和作用。

#### 四、结 语

当今世界的冲突形态发展和安全情势变化导致解决冲突比历史上任何时候都更加困难。通过互信、和平、中立、灵活的预防性外交防止冲突发生和升级、管控安全风险扩大已成为实现和平与安全的一条重要路径。缘起于联合国、广泛扩散和运用于全球各大区域的预防性外交规范, 在东盟的主动塑造之下, 逐渐被亚太地区国家所认知和接受, 日益成为管控地区冲突、推动地区预防性安全文化形成的重要的理念和政策支柱。东盟作为一个弱小行为体的联盟, 在地区预防性外交的规范塑造中发挥了独特而主导性的作用。东盟通过重构预防性外交内涵、构建泛地区机制、在机制中确立起“东盟方式”与预防性外交的规范联系以及强化东盟规范实践的先行作用等策略手段, 初步实现了对预防性外交的规范塑造。然而, 弱东盟的基本特性毫无疑问是东盟持续主导预防性外交规范塑造进程的重要阻碍, 导致的结果是东盟预防性外交的有限性和局限性, 在实践中具体体现为依据情境来界定其预防性外交规范的运用和实践, 带有较强的随意性和灵活性, 这在一定程度上削弱了东盟作为预防性外交规范塑造者和实践者的合法性地位。

随着地区国家对预防性外交规范认知的不断深化, 未来预防性外交有潜力成为实现亚太安全的重要理念支柱和实践工具之一。东盟持续发挥规范塑造的意愿不会减弱, 它有可能更加积极地谋求在地区预防性外交规范构建上的主导作用, 一方面推进东盟地区论坛内的规范共识和共同实践, 另一方面积极开展东盟内部的预防性外交合作与行动, 发展自身的规范建设。然而, 受制于“弱东盟”特性和地区大国的规范竞争, 由东盟主导塑造的预防性外交内涵、机制和实践都将面临挑战。