

東亞多邊安全機制：中國的困難與選擇

◎ 任晶晶

二十一世紀是一個全球化與區域化並行的時代，是一個國際社會日益組織化的時代。近年來，伴隨著全球化深層次的發展，世界範圍內的區域一體化進程也在加快。全球化（全球主義）與區域化（區域主義）作為兩股並行不悖的歷史潮流正在日益深刻地改變與重塑造世界政治經濟與國際關係的面貌。在區域一體化進程中，安全機制建設是一體化建設的重要內容和參與者的普遍追求，其制度化水準往往被視為一體化建設成就的層次性標誌。中國作為當今世界上鄰國最多的大國，其面臨的安全環境也最為複雜而險惡。從功能主義視角出發，構建東亞區域性多邊安全機制，是中國穩定和確保周邊安全的理性選擇和現實路徑。當前，中國在宣導建立東亞區域性多邊安全機制的過程中，面臨著以下一些現實的困難和潛在的選擇。

第一，主觀認識和國內政治。自改革開放以來，雖然中國政府對國際制度在促進和實現國家利益問題上的正面認識不斷加強和深化，但迄今中國對東亞區域多邊合作機制的構想和實踐大多限於經濟領域，而對於通過多邊安全機制來逐步緩和與解決東亞安全問題，考慮和實踐得還比較少。這一方面是由於東亞地區的國際政治現實對於區域多邊安全機制的形成尚存在掣肘因素（比如美國霸權的影響、台灣問題、朝核問題、歷史宿怨等），另一方面也部分地反映了中國政府對東亞多邊安全機制到底能在多大程度上滿足和實現中國的安全訴求存在困惑與顧慮。冷戰後，中國相繼解決了同大部分陸上鄰國的邊界問題，但同東南亞有關國家的海上劃界問題至今仍然沒有結果。半個多世紀以來，中國政府在領土爭端問題上總的原則是：堅持主權、維持現狀、談判解決，核心是維持現狀。但是，維持現狀需要兩個前提條件：一是爭議雙方都要有維持現狀的誠意和行動，彼此間能夠就談判解決爭端建立互動機制；二是爭議雙方各自的國內公眾輿論都願意並支持本國政府採取一種比較耐心、比較顧全大局和實際可行的政策。然而，這兩個條件事實上很難同時具備。一方面，東南亞個別國家不斷在爭議地區採取單方面行動，試圖用某種「既成事實」打破現狀；另一方面，有關國家的國內公眾輿論被媒體炒作效應鼓惑起的盲動經常會與不合時宜的民族主義「不期而遇」，從而對政府決策造成壓力，甚至是平添羈絆。

第二，台灣問題。對中國而言，台灣問題目前已成為在培育和建立東亞多邊安全機制過程中難以逾越的政治障礙，不留後患地解決台灣問題成為對中國共產黨執政能力的最大考驗之一。自80年代以來，儘管海峽兩岸在經貿、投資、人員往來等方面的交流日益擴大和深化，已然形成了某種相互依賴型的關係網，但隨著近年來「台獨」勢力的不斷膨脹，兩岸在政治層面上卻愈行愈遠。當前，兩岸在主權問題上的「零和」博弈有可能會對整個亞太地區的和平與安全造成挑戰，「台獨」勢力隨時有可能葬送兩岸和平統一的前景。在此背景下，一些台灣政治家和學者從新功能主義的視角出發，提出了以「歐盟模式」促進兩岸以和平方式進

行「統合」的構想。雖然從長遠來看，兩岸間在經濟和社會層面上的功能性整合有利於營造良性的互動關係，但「歐盟模式」所代表的經濟層面的功能性整合卻並不一定會自動引發「溢出效應」而導致兩岸的政治整合。儘管2005年連戰、宋楚瑜的「和平之旅」和鬱慕明的「民族之旅」為兩岸關係的發展注入了一些新的積極因素，中國共產黨和中國國民黨的黨際交流已經啟動，但兩岸關係的基本格局卻並未因此而發生根本性改變。與台灣問題緊密相連的是中國如何應對和協調美國霸權在東亞地區影響的問題。當前，在同中國周邊安全息息相關的諸多問題中，有相當一部分同美國有著直接或間接的關係，美國的亞太安全戰略同中國的東亞地區戰略存在著潛在的衝突。雖然中美兩國在戰略上的相互依存度正在不斷上升，但無庸諱言，中國對美國的依存度要高於美國對中國的依存度，美國在中美關係中佔據著主動地位。為此，中國在構建和經營自己的東亞地區戰略時，必須始終考慮和審慎對待美國的亞太安全戰略和美國的利益需求。目前，儘管中美兩國戰略對話機制已經啟動，但兩國尚未制度性地規範各自在東亞和西太平洋地區軍事存在的關係（包括中國與美日軍事同盟和美韓軍事同盟的關係），這成為中國在構建東亞多邊安全機制過程中必須面對的另一個問題。

第三，朝核問題。始於90年代初的朝核問題堪稱當今世界上最複雜、最敏感、最棘手的地區性多邊問題。自2002年第二次朝核危機爆發以來，國際社會為解決危機所作的努力由於種種原因並沒有收到良好的效果。從2003年至2004年，由中、朝、美、韓、俄、日參加的三輪「六方會談」未能就和平解決朝核問題取得實質性進展。儘管歷時二十天、歷經前後兩個階段的第四輪「六方會談」經過艱苦談判達成了《共同聲明》這一自「六方會談」機制啟動以來最為重要的階段性成果，取得了令人欣慰的重大進展，但美朝兩國在戰略上的不信任感並未實質性消除，《共同聲明》中相關條款的履行仍存在諸多變數，有關各方能否切實將西方關心的以核問題為代表的所謂「朝鮮大規模殺傷性武器問題」同朝鮮方面關心的安全保障和經濟援助等問題聯繫起來考慮並制定出相應的履行機制，將直接決定未來朝核問題與「六方會談」的走向。中國學術界有觀點認為，未來東亞地區的安全機制可能有兩個來源：一是從「六方會談」中產生新組織，二是從現有的地區組織和論壇中衍生出新組織。但無論採取哪種形式，其最終形態和成員範圍都將取決於本地區主要大國的利益關係。從近期來看，朝核問題為本地區大國創造了一個發掘利益交匯點的平台，有關各方正在試圖以朝核問題的和平解決為契機，構建東亞地區的安全框架及其保障機制。冷戰後，中國通過一系列規範性、制度性的權力安排，積極與周邊國家，特別是東北亞鄰國開展安全合作，在東亞地區安全領域確立了積極的建設性影響。這一方面使中國應對周邊突發性事件的能力有所增強，另一方面也促進了東亞安全環境的整體改觀。但目前中國與有關國家尚未建立起一種旨在維護和鞏固本地區長久和平與安全的成熟的多邊機制，中國通過多邊管道在東亞安全合作進程中所能發揮的作用還有待進一步加強。

第四，中日政治關係。近年來，中日政治關係的持續緊張與惡化已成為東亞多邊安全機制建設中的重要障礙。日本在歷史、台灣等問題上的所作所為，極大地傷害了中國人民的民族感情。這樣的結果對中國不利，對日本同樣也不利。儘管中國政府的對日政策近來出現了某種強硬的趨勢，但中國政府始終對改善和發展中日關係抱有最大的誠意，始終按照「以史為鑒、面向未來」的精神，致力於穩定、改善和發展中日關係，始終沒有放棄敦促日本政府以實際行動為改善兩國關係營造積極氣氛、創造有利條件的努力。當前，在互不信任、相互抱有戒心的政治關係下，中日兩國對東亞合作領導權問題都十分敏感，特別是日本。在當前國際環境和現實國力的背景下，中國要謀求成為東亞區域一體化進程的領導者，必然會承擔巨大的風險和成本，助長東亞地區其他國家的「搭車」心理和機會主義行為。因此，中國在未

來東亞合作進程中的理想角色應該是成為事實上的「主導者」，而非現實中的「領導者」。今後，中國應繼續支持東盟在「10+3」進程中發揮主要推動作用，同時也應主張中日韓三國在各自具有優勢的領域發揮更大的建設性影響。對待領導權問題，中國應突破「零和思維」的局囿，不妨歡迎日本在諸如建立亞洲貨幣穩定基金等一些具體領域發揮領導作用。中國學術界有觀點認為，正是在東亞合作的進程中，孕育著突破當前中日關係瓶頸的可能性。東盟與中日韓三國的「10+3」機制為中日兩國的溝通與交流提供了一種制度性安排，為兩國間的雙邊活動創造了平台。

第五，能源問題。近年來，伴隨著經濟發展速度的加快，中國對能源的需求與日俱增，能源外交在中國外交中的地位迅速上升。當前，中國對能源某種程度上的「執迷」正在顯著地增加其同鄰國間關係的複雜性，增多和增大其與有關鄰國間，特別是同中國有領土和領海爭議的國家間過分競爭乃至對立的可能，這不利於中國宣導的東亞多邊安全機制的形成和建設。當前，圍繞能源問題的一個現實而具體的困難就是中國與有關國家在南海和東海這兩大具有巨大經濟價值地區的劃界爭端。中國政府在這一問題上一貫奉行的「擱置爭議、共同開發」的政策由於能源爭端「零和博弈」的性質而在事實上並不具有太多可行性。「叢林法則」在上述問題發展過程中的盛行表明，有關各方圍繞南海和東海能源問題而展開的競爭尚缺乏制度性約束。中國以能源需求為導向開展的東南亞地緣經濟外交能夠在多大程度上改變和塑造本地區地緣政治格局的圖景，目前尚不明朗。

儘管如此，在東亞區域性多邊安全機制的構建過程中，對中國而言也並非一點兒「利好」消息都沒有。2002年11月，《中國與東盟全面經濟合作框架協定》啟動了中國與東盟建立自由貿易區的進程，這既有利於進一步深化東亞區域經濟合作，也為呼之欲出的「東亞共同體」打下了實實在在的樁基。現在，中國與東盟自由貿易區計畫已進入「早期收穫」階段。特別值得一提的是，2002年11月，中國與東盟《南海各方行為宣言》的簽署，標誌著中國與東盟的政治互信發展到了新水準，東亞合作由經濟領域走向安全領域的趨勢已經明確且已邁出了重要的一步。我們有理由相信，擬議中將於2005年底在馬來西亞舉行的首屆「東亞峰會」將作為東亞區域合作進程中新的里程碑而被載入史冊。

* 本文得到中國人民大學國際關係學院教授、博士生導師時殷弘先生的賜教與指導，在此謹致謝忱。

任晶晶 中國人民大學國際關係學院外交學專業博士研究生，研究方向為當代中國外交戰略與對外關係。

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》網絡版第四十四期 2005年11月30日

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第四十四期（2005年11月30日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。