

中美日协调是当前构建亚太地区 复合安全架构的重点

于铁军

—

当前乃至今后相当长一段时期内,亚太安全架构仍将是一种多层次的复合安全架构。一方面,冷战时期形成的美国主导的双边军事同盟体系,包括美日、美韩、美澳、美菲、美泰等同盟依然存在。这些双边同盟尽管各有各的问题,但大体而言都还是比较稳固的。另一方面,亚太地区也存在东盟地区论坛、上海合作组织这样的地区安全合作机制。军事同盟的问题在于,就其性质而言它们是具有排他性的。即便同盟并不明确说明其所针对的目标,处于同盟之外的、特别是那些地缘上相互接近的国家常常会担心自己就是目标,它们往往会采取行动,以防不测;而其所采取的应对措施,又往往会被同盟成员国看作是具有敌意的。其结果便是安全困境的加剧。只要军事同盟存在,这一问题便难以解决。东盟地区论坛和上海合作组织的问题是,各成员国在这些框架内所讨论的议题基本上属于建立信任措施的范畴,一般不讨论涉及成员国的带有争议性的问题,而且也不具备冲突解决能力,一旦有事,其可依赖的程度较差。再者,从地理分布上来看,亚太地区国际政治的中心地带——东北亚,也不在其关注的范围之内。

前些年有学者曾对六方会谈抱有较高的预期,希望它能逐渐演化成东北亚地区的一个多边安全机制(1990年代有人也曾对朝鲜半岛能源开发组织抱有同样的预期),但由于朝核问题进展缓慢,特别是经过2010年“天安号”事件和延坪岛炮击事件后,对话的气氛大为恶化,六方会谈近期内难以重新启动,其发展成为一种

* 于铁军:北京大学国际关系学院副教授。(邮编:100871)

地区安全机制的前景遥遥无期。从目前来看,在亚太地区短期内很难建立一个能够同时容纳中国和美国的综合性地区安全架构。比较现实的做法是,在军事同盟体系和合作安全架构之外,加强大国协调机制的作用。

所谓大国协调,指的是国际体系(包括全球层次或地区层次)中最重要的几个国家同意就全球或地区安全问题展开合作。以往有学者认为,大国协调的成立需要具备一些条件,如这些国家刚刚经历过大战或者是重大危机,这些国家需要拥有很多共性,如共同的政治制度和意识形态,以及这些国家需要面对共同的威胁等。但实际上,如果大国之间的战争后果难以想象,如果各大国都对他国的重大利益表现出某种程度的尊重,同时对自己的对外政策表现出某种自制,如果各大国都能够努力避免彼此干预他国的国内事务或势力范围,那么大国协调便可大致成立。

从国际关系史上来看,大国协调在维持国际或地区秩序方面发挥重大作用的最为典型的例子,可能是19世纪初期拿破仑战争后的“欧洲协调”。美苏在冷战时期的安全合作在某种意义上也可被视为一种大国协调。冷战刚结束时,学术界曾围绕大国协调及其在当代国际政治中的适用性问题进行过一些有益的探讨,^①但后来未有进一步的展开,将之应用于东亚地区的研究也颇为少见。^②跟时下流行的人的安全、全球安全和全球治理等概念比起来,大国协调听起来有些老套,甚至有些政治上不正确,在日益民主化的世界上,怎么还在谈论势力范围和大国特殊责任?但实际上,冷战结束20年来,在亚太地区发挥作用的各种安全机制中,处于实力均衡和集体安全之间的大国协调机制与军事同盟及合作安全机制可谓三足鼎立,不可或缺。鉴于军事同盟和合作安全机制自身所具有的缺陷,以及当前亚太地区复杂的安全态势,大国协调对维护亚太地区的稳定与和平具有重要的意义。

与军事同盟不同,大国协调不具有排他性,而是强调各大国共同参与,管理或解决彼此之间或者是地区安全中的难题;与合作安全机制不同,大国协调以大国的国力为依托,所以它能够就真正重要的问题展开协商,并通常有能力将协商结果付诸实施,因此其有效性通常要更高一些;与一些国家所提出的“民主国家联盟”不同,大国协调不以国家的政治制度和意识形态画线,而是更注重大国在解决安全问题上所实际发挥的作用;并且,大国协调一般来说涉及的国家数目少,其灵活性和

^① 参见 Charles A. Kupchan and Clifford A. Kupchan, “Concerts, Collective Security, and the Future of Europe,” *International Security*, Vol. 16, No. 1, Summer 1991, pp. 114-161; Benjamin Miller, “Explaining the Emergence of Great Power Concerts,” *Review of International Studies*, Vol. 20, No. 4, Oct. 1994, pp. 327-348。此前的代表性研究,参见 Robert Jervis, “From Balance of Power to Concert: A Study of International Security Cooperation,” *World Politics*, Vol. 38, No. 1, October 1985, pp. 58-79; and Robert Jervis, “Security Regimes,” in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, pp. 173-194。

^② 少有的例外,参见 Susan Shirk, “Asia-Pacific Regional Security: Balance of Power or Concert of Powers?” in David Lake and Patrick Morgan, eds., *Regional Orders: Building Security in a New World*, University Park, PA.: Pennsylvania State University Press, 1997, pp. 245-270。

决策效率要更高一些。大国协调机制所具备的这些特点,使之特别适合于当前乃至未来的亚太安全态势。笔者认为,与未来亚太地区出现一种中美对抗的两极体系的可能性相比,更可能出现的是一种包括中、美、日、俄、印度,以及东盟在内的多极体系,其中仍以美国为最强,它们将肩负起维护和管理亚太地区安全的主要责任。鉴于俄罗斯的重点在欧洲,印度通常不认为是一个东亚国家,而东盟一体化又进展缓慢,在可预见的将来难以作为一个单一行为体而发挥作用,所以作为世界上三个最大的经济体,作为亚太地区三个最重要的国家,中美日三国之间的协调在现阶段亚太安全架构的构建中便显得尤为重要。^①

二

在当前的情况下,加强中美日三国协调是可能的。首先,中美日三国之间存在着相当大的共同利益,这是加强三国协调的基础。中国关注主权、领土完整和国家统一,以及和平发展;美国主要关注其在亚太地区的前沿军事存在、市场准入、自由航行、防止大规模杀伤性武器的扩散,以及防止在东亚出现一个霸权国;日本则主要关注其本土安全、确保海上通道,以及海外市场准入等。尽管三国的利益并不完全一致,但在维护彼此关系和地区的稳定、和平、发展、繁荣方面,有很大程度的重合。之前严重妨碍三国安全关系特别是中美关系中的台湾问题,近年来由于台湾岛内政治生态的变化而有所缓和,这客观上也有利于中美日三边协调的推进。

其次,经过冷战结束以来的长期磨合甚至交锋,中美日三国对彼此的重要利益均已相当清楚,均把对方看作是利益攸关方,均承认彼此是重要国家,对亚太地区的和平与稳定负有重要责任。在追求本国国家利益的同时,也对对方战略利益表现出一定的理解和尊重,并相应地克制自己的行为,这是大国协调得以成立的重要前提。目前来看,中美日三国加强协调的这一前提是存在的。中国政府官员已多次表示美国在亚太地区的军事存在是历史造成的,中国希望美国在亚太安全中发挥建设性的作用。中日关系自从2006年实现转圜以来,双方领导人都致力于建设中日战略互惠关系。2010年钓鱼岛撞船事件对中日关系打击很大,证明两国关系依然脆弱,但与此同时,我们可以发现两国关系也存在某种韧性。这表现在,即使

^① 比如2007年发表的第二份《阿米蒂奇—奈报告》认为,“东亚的稳定将特别取决于美日中三角关系”;日本前防卫次官秋山昌广认为,“日美中三国间的经常性对话、建立信任措施与安全合作,对于中国、日本、美国,以及所有其他国家来说,都将是一种有利的安全安排”;张沁生则指出,“应尽快把开展中美日三边安全对话提上日程”。参见 Richard Armitage and Joseph Nye, “The U. S. -Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020,” Report for Center for Strategic and International Studies, Washington, D. C., February 2007, p. 26; 秋山昌广:《日美中安全对话的可能性》,载王缉思主编《中国国际战略评论2009》,北京:世界知识出版社2009年版,第273页;张沁生:《新形势下对中国对外政策的若干思考》,载王缉思主编《中国国际战略评论2011》,北京:世界知识出版社2011年版。

受到冲击,中日经济关系和民间交往依然保持在较高水平,并且两国领导人都都强调,要坚持并继续充实中日战略互惠关系的内容。美国和日本虽然对于快速崛起中的中国心存戒备并加强防范,但从两国政府发表的一系列国家安全战略文件来看,美日双方都欢迎中国在国际社会发挥一种负责任的、建设性的作用,也都将发展与中国的合作关系作为本国外交政策的重点。

第三,当前加强中美日协调的目的主要是增加三国之间的战略互信,并不损害亚太地区其他国家的利益,也不妨碍现行其他地区安全机制的运行,因而遭到其他国家反对的可能性不大。大国协调经常遭人诟病的地方是,中小国家的存在及其利益不被重视、甚至被无视。对于这种批评,也应该一分为二地加以分析。大国协调并不必然损害中小国家的利益。相反,如果大国之间的协调出现问题,倒会给中小国家带来麻烦。2010年中美关系和中日关系中出现的波折,便使得诸多东南亚国家忧心忡忡,因为在中国和美国之间选择站在哪一边,对于这些国家来说是一个很大的难题。“城门失火,殃及池鱼”,便是这个道理。中美日协调可以与亚太地区现存的军事同盟与合作安全机制并行不悖。本地区其他国家无须担心,中美日加强协调会导致本国在亚太地区安全架构的建设过程中被边缘化。

第四,新技术的发展和三国之间彼此相互依存的日益加深,为中美日协调的推进创造了条件。2010年被称作“核年”,有关核问题的一系列大事在本年度中接踵而至,美国奥巴马政府发表《核态势评估》报告,美俄签订新的战略武器削减条约,全球首届核安全峰会在华盛顿举行,联合国第八次《不扩散核武器条约》缔约国审议大会召开。即使是在冷战时期,核武器的出现也大大改变了美苏两个超级大国争霸的性质。核战争没有胜利者,这一点已为世界各国、特别是核大国所接受。中美两国是有核国家,日本是世界上唯一遭受过核武器攻击的国家,现在已经无法想象在三国之间爆发大规模战争的场景。另一方面,中美日三国彼此之间在经济、文化、人员交往上又保持着密切的关系,三国互为最大的贸易伙伴之一,在经济上已经达到了“你中有我,我中有你,一荣俱荣,一损俱损”的程度。

三

当然,从国际关系史上来看,大国协调机制既有成功的先例,也有失败的教训。在1919—1939年的战间期,欧洲大国协调便胎死腹中,致使纳粹德国横行一时。^①对于大国协调失败的案例,我们还需要进一步加以研究和总结。但中美日协调应该有助于增加三国之间的战略互信,应该为地区安全提供“公共物品”,应该按照循序渐进、先易后难的顺序推进,这一方向应该还是比较明确的。

^① Randall L. Schweller, “The Twenty Years’ Crisis, 1919-1939: Why a Concert Didn’t Arise,” in Colin Elman and Miriam Fendius Elman, eds., *Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations*, Cambridge, Mass: The MIT Press, 2001, pp. 181-212.

从当前的国际政治现实来看,东亚地区存在的种种矛盾,如历史问题、地区冲突、领土争端、意识形态差异等的确为大国协调的成功推进提出了挑战。但另一方面,我们也应该看到,大国协调机制在亚太地区实际上一直在发挥作用。虽然到目前为止,六方会谈的成果还不够显著,但在朝核问题上迄今所获进展又何尝不是通过六方会谈这一大国协调加当事国参与的模式取得的呢?东亚地区的海上领土争端和各国彼此之间因争夺海洋权益而产生的戒备与摩擦,无疑增加了各国在该地区建立信任措施的困难性,但即便是在冷战时期的美苏之间,也曾在1972年签署了世界上第一个具有海上军事安全合作性质的协定——《关于防止公海及其上空事件的协定》,从而大大降低了两国间发生海上突发事件的数量,并且一旦发生事件,两国海军也能通过协定所建立的联系渠道加以解决,减少了升级为外交争端的可能性。^①这一案例表明,即便是从维护自身安全、减少事故的角度出发,即便是在敌对的大国之间,展开安全合作也是非常必要、并且有可能取得成果的。

中美之间曾在1998年签署过《关于建立加强海上军事安全磋商机制的协定》,简称《中美海上军事安全协定》。该协定的签署,对于加强中美之间的军事交流与协调,对于双方海空力量避免发生意外事故、误解或错误判断,具有积极作用。自2007年以来,中日双方也曾多次提及两国防务部门将建立海上联络机制,以防发生海上不测事件。但从2001年中美南海撞机事件和2009年中美“无暇号”事件,以及2010年的中日钓鱼岛撞船事件的发生、处理及事后各方的反应来看,还有大量增信释疑和危机管理的工作亟待完成。今后,随着中国海军力量的现代化,三国海空军力量近距离活动将越发频繁。如果彼此之间缺乏必要的建立信任措施,偶发性事件就有可能不断发生,^②如果处理失当,极有可能导致事件升级。

到目前为止,中美日三国之间只有美日同盟、中美经济与战略对话,以及中日安全对话等双边渠道,还没有中美日三边协调。而中美日三边协调不但可以降低安全困境,防止军备竞赛,加强彼此之间的战略互信,而且可以管理地区热点问题,促进各方在非传统安全领域展开合作,进而有利于该地区的所有国家。在笔者看来,中国无需担心美日两国是同盟国,从而使中美日三边协调有可能变成一种“二对一”的态势。美日同盟是一个既成事实,中国不能无视其存在,需要与之展开对话。随着中国的发展,中国应该具备这种自信,中国也有能力维护自身的合法权益。

在具体的推进方式上,三国未来可以考虑先从工作层次上开始,逐步建立一种“2+2+2”的体制。如果设计合理,处理得当,中美日三国协调既可以增进本国的利益,也可作为亚太安全架构的建设做出积极的贡献。

^① Sean M. Lynn-Jones, "The Incidents at Sea Agreement," in Alexander L. George et al. eds., *U. S. -Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures, Lessons*, New York: Oxford University Press, 1988, pp. 482-509; 钱春泰《中美海上军事安全磋商机制初析》,《现代国际关系》2002年第4期,第8—11页。

^② 陈寒溪《东亚的合作安全》,载阎学通、金德湘主编《东亚和平与安全》,北京:时事出版社2005年版,第388—390页。