

建构地区制度

亚太安全合作理事会的作用

陈寒溪 著

Building Regional Institution: The Role and Impact of the Council for
Security Cooperation in the Asia Pacific



世界知识出版社

建构地区制度

亚太安全合作理事会的作用

Building Regional Institutions: The Role and Impact of the Council
for Security Cooperation in the Asia Pacific

陈寒溪 著

世界知识出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建构地区制度：亚太安全合作理事会的作用/陈寒溪著.
—北京：世界知识出版社，2008.12

ISBN 978 - 7 - 5012 - 3464 - 6

I. 建… II. 陈… III. ①国家安全—研究—亚太地区
②国际合作—安全性—研究—亚太地区 IV. D523.3
D815.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 183312 号

责任编辑 袁路明 罗养毅

文字编辑 鲁 南

责任出版 赵 玥

责任校对 余 岚

封面设计 田 林

书 名 建构地区制度：亚太安全合作理事会的作用
Jianguou Diqu Zhidu: Yatai Anquan Hezuo Lishihui de
Zuoyong

作 者 陈寒溪

出版发行 世界知识出版社

地址邮编 北京市东城区干面胡同 51 号(100010)

网 址 www.wap1934.com

印 刷 北京京晟纪元印刷有限公司

经 销 新华书店

开本规格 787 × 1092 毫米 1/16 14½ 印张

字 数 240 千字

版次印次 2008 年 12 月第一版 2008 年 12 月第一次印刷

标准书号 ISBN 978 - 7 - 5012 - 3464 - 6

定 价 26.00 元

版权所有 翻印必究

摘要

本书研究亚太安全合作理事会如何促进亚太地区安全制度的演化，揭示了亚太安全合作理事会影响东盟地区论坛的范围和程度，以及这种影响发生的途径和条件。亚太安全合作理事会的主要功能和作用是形成和扩散共有知识，为东盟地区论坛进程提供知识型领导；亚太安全合作理事会致力于加强和东盟地区论坛第一轨道的联系，致力于使亚太安全合作理事会的共有知识具备权威性和政策相关性，帮助完善东盟地区论坛的原则和规范，推动东盟地区论坛的议程发展。本书的研究表明，作为“第二轨道外交”，亚太安全合作理事会虽然不是建立和发展亚太多边安全制度的必要条件，但能够创造和扩散共有知识，推动地区安全制度的演化。

目 录

Contents

第 1 章 导论	/ 1
第一节 研究的问题	/ 1
第二节 研究对象	/ 3
第三节 文献综述	/ 9
第四节 研究方法	/ 22
第 2 章 亚太安全合作理事会的缘起和结构	/ 25
第一节 亚太安全合作理事会的缘起	/ 25
第二节 亚太安全合作理事会的结构和进程	/ 33
第 3 章 亚太安全合作理事会的功能和作用	/ 50
第一节 亚太安全合作理事会的功能	/ 51
第二节 亚太安全合作理事会在东盟地区论坛进程中的作用	/ 61
第三节 亚太安全合作理事会影响东盟地区论坛的方式和途径	/ 78
第 4 章 亚太安全合作理事会与建立信任措施	/ 103
第一节 亚太安全合作理事会的活动和两个轨道的联系	/ 104
第二节 建立信任措施的定义和原则	/ 106
第三节 建立信任措施的具体实施	/ 111

第四节 小结	122
第5章 亚太安全合作理事会与预防性外交	124
第一节 亚太安全合作理事会的活动和两个轨道的联系	125
第二节 对东盟地区论坛预防性外交研讨会的影响	126
第三节 对预防性外交的定义、原则和具体措施的影响	130
第四节 小结	139
第6章 亚太安全合作理事会与非传统安全合作	140
第一节 综合安全观	141
第二节 海事合作	149
第三节 反恐合作	159
第四节 小结	167
第7章 亚太安全合作理事会的局限性及前景	170
第一节 亚太安全合作理事会的局限性	170
第二节 亚太安全合作理事会的近期活动及其前景	176
第8章 结论	185
第一节 本项研究的总结	185
第二节 本项研究的不足和建议	193
参考文献	195
附录1 亚太安全合作理事会《吉隆坡宣言》	205
附录2 《亚太安全合作理事会宪章》	208
附录3 《东盟地区论坛概念文件》	213
附录4 《东盟地区论坛预防性外交的概念和原则》	218
后记	223

1 导论

第一节 研究的问题

第二次世界大战结束以来，随着地区合作的不断发展，世界各地纷纷建立了各种地区多边制度。和世界其他地区相比较，亚太地区多边合作^①具有一种独特的“双轨”发展模式，即多边合作进程在官方和非官方两个层次上同时发展，其中，由民间研究机构组织的非官方多边对话发挥独特作用，为官方多边对话提供政策分析和建议，帮助各国政府就地区合作的内容和形式达成共识，推动地区多边制度的建立和发展，被称为“第二轨道对话”（Track Two Dialogues）或“第二轨道外交”（Track Two Diplomacy）。从历史进程来看，无论是经济领域还是政治安全领域，亚太多边合作的最初形式往往是以非官方第二轨道对话的形式

① “亚太地区”是一个有争议的地理和地缘概念，目前至少存在五种定义。见朱阳明主编：《亚太安全战略论》，军事科学出版社2000年版，第1—2页。1996年第三届ARF外长会议主席声明指出，“亚太”指东北亚、东南亚和大洋洲。参见Chairman's Statement, The Second Meeting of the ASEAN Regional Forum, Brunei Darulssalam, 1 August 1995. 本文所指的亚太地区，由那些在地理上相联，安全问题上密切相关的国家和次地区构成，主要包括东北亚的中国、俄罗斯、日本、韩国、朝鲜、蒙古六国以及台湾地区，东南亚的东盟十国，南太平洋的澳大利亚、新西兰，以及北美洲的美国、加拿大，这些国家构成了亚太多边安全合作的主体。需要指出的是，本文中所提到的“亚太多边合作”，指泛亚太地区的多边合作，即合作范围包括了整个亚太地区，而不是限于某一个次地区。

出现, 然后发展到政府间第一轨道合作, 并从此形成官方和非官方两个轨道相互配合、共同发展的局面。在经济领域, 非官方的第二轨道多边对话包括太平洋贸易和发展会议 (Pacific Trade and Development Conference, 简称 PAFTAD)、环太平洋经济委员会 (Pacific Basin Economic Council, 简称 PBEC) 和太平洋经济合作委员会 (Pacific Economic Cooperation Council, 简称 PECC), 它们从 20 世纪 60 年代开始活动, 经过长期努力, 促成了 1989 年亚太经济合作组织 (Asia-Pacific Economic Cooperation, 简称 APEC) 的成立。在政治安全领域, 最早的非官方多边安全对话出现在 20 世纪 80 年代中后期, 冷战结束前后, 第二轨道多边安全对话不但数量迅速增长, 而且还出现了专业化、制度化的倾向, 出现了专门组织第二轨道多边对话活动的非政府组织, 如东盟的第二轨道非政府组织东盟战略与国际问题研究所 (东盟战略与国际问题研究所), 亚太第二轨道非政府组织亚太安全合作理事会 (Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, 简称 CSCAP)。亚太地区 and 次地区的各种第二轨道多边安全对话的发展, 推动了亚太多边安全合作的发展进程, 帮助亚太各国政府于 1994 年成立了第一个亚太多边安全对话机制——东盟地区论坛 (ASEAN Regional Forum, 简称 ARF)。^①

目前, 东盟地区论坛是唯一的亚太多边安全对话机制, 它的成立和发展是冷战后亚太地区安全秩序变化的重要特征。东盟地区论坛从成立之初就正式承认了第二轨道的地位和作用, 形成了第一轨道和第二轨道相互促进的“双轨”发展模式, 这在很大程度上促进了第二轨道外交的繁荣。据统计, 1989 年亚太地区非官方多边对话机制只有 3 到 4 个, 1994 年达到 30 多个。^② 1994—2001 年, 亚太地区大约召开过 450 多次

① 本文提到的多边安全合作, 指按照多边主义原则和规范开展的国家间安全合作。所谓多边主义 (multilateralism), 指三个或三个以上国家在普遍的行为原则基础上协调相互关系的制度形式。普遍的行为原则具有三个特征, 即“不可分割性” (indivisibility)、“非歧视性” (nondiscrimination) 以及“扩散的互惠” (diffuse reciprocity)。John Gerald Ruggie, “Multilateralism: the Anatomy of an Institute,” *International Organization* 46, 3, Summer 1992, pp. 571 - 574. 在安全合作领域, 多边主义指为了维持安全秩序, 实现冲突管理和维护和平而创造的非排他性安排, “不可分割性”和“非歧视性”指安全成为集体目标和共同责任, 所有合作成员都享有同等的安全保障, 同时负有维护共同安全的义务; “扩散的互惠”指合作的普遍性和长期性。

② Paul M. Evans, “Building Security: The Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP),” *The Pacific Review*, Vol. 7, No. 2, 1994, pp. 133 - 136.

非官方多边会议，与会人数达到约 15000 人，涉及 120 多个学术研究机构。^① 在这些第二轨道多边安全对话中，亚太安全合作理事会的活动占据了相当大的比例。亚太安全合作理事会是一个专门从事第二轨道外交活动的非政府组织，也是亚太地区最具有开放性，规模最大、制度化程度最高的第二轨道非政府组织，它由 20 多个国家的委员会组成，包括 750 多个个体成员，其中多数是亚太安全事务方面的重要专家学者和官员，拥有影响地区安全结构的巨大的潜力。^② 自从东盟地区论坛成立之后，亚太安全合作理事会的主要任务就是为东盟地区论坛提供政策分析和建议，推动东盟地区论坛的进程，完善亚太多边安全制度。由于亚太安全合作理事会对东盟地区论坛的影响，它已经成为亚太第二轨道外交的典范，是支持东盟地区论坛进程的最重要的第二轨道组织。由于东盟地区论坛在亚太地区安全秩序变化过程中发挥着比较重要的作用，我们有必要了解东盟地区论坛的发展进程；而认识东盟地区论坛的发展规律，我们就必须认识亚太安全合作理事会对东盟地区论坛的影响。

本书以亚太安全合作理事会和东盟地区论坛的关系为例，探讨非官方的第二轨道外交如何影响亚太多边安全制度的发展进程。本书提出的核心问题是：作为专门从事第二轨道多边安全对话的非政府组织，亚太安全合作理事会是如何影响东盟地区论坛的发展进程的？为了回答这个问题，本书将分别探讨以下几个问题：在东盟地区论坛的发展进程中，亚太安全合作理事会能够发挥什么作用？亚太安全合作理事会在哪些方面影响了东盟地区论坛？亚太安全合作理事会是通過什么途径和方式影响东盟地区论坛的？在什么条件下，亚太安全合作理事会能够有效影响东盟地区论坛？

第二节 研究对象

本书探讨亚太地区的安全专家们如何通过第二轨道外交来影响地区安全制度演化，从理论意义上讲，这是一项关于国际制度（international institution）如何演化的经验研究，研究的具体对象是东盟地区论坛和亚太安全合作理事会的关系，因此属于国际制度演化的一种个案分析，目

① Paul Evans, "Possibilities for Security Cooperation in the Asia-Pacific: Track 2 and Track 1," An address at the Pacific Symposium, 27 March 2001.

② Desmond Ball, *The Council for Security Cooperation in the Asia Pacific: Its Records and Its Prospects*, Canberra: Australian National University, 2000, p. 87.

的是希望从东盟地区论坛和亚太安全合作理事会之间的关系中得出具有普遍意义的结论, 说明专家的知识贡献在国际制度演化过程中的作用。亚太安全合作理事会是由安全专家组成的亚太地区规模最大的第二轨道非政府组织, 东盟地区论坛是亚太地区唯一的多边对话机制, 亚太安全合作理事会的辅助功能得到东盟地区论坛的正式认可, 是东盟地区论坛最重要的咨询机构。亚太安全合作理事会和东盟地区论坛的关系, 是第二轨道辅助第一轨道的典型案例, 它们之间的互动最能揭示第二轨道外交对亚太地区安全制度的影响。

国际制度指政府间的合作制度, 包括国际惯例 (international convention)、国际机制 (international regime) 和国际组织 (international organization) 三种类型。^① 根据这个定义, 国际制度的参与者是国家而不是非国家行为体, 因此非国家行为体的跨国合作不包括在国际制度概念之内。亚太安全合作理事会是第二轨道非政府组织, 尽管它的活动具有较高度度的制度化特征, 也不属于国际制度。

一、第二轨道外交

第二轨道外交最早是研究国际冲突的美国学者提出的概念, 原本描述的是国际冲突中的一种现象, 即处于冲突状态的国家之间, 为达到缓和和冲突的目的而进行的非官方对话。实际上民间外交古已有之。进入 20 世纪, 在和平运动的影响下, 参与冲突解决和缔造和平的民间活动越来越多。起初, 人们使用公民外交 (citizen diplomacy)、公众外交 (public diplomacy)、非官方外交 (unofficial diplomacy)、非官方调解 (unofficial mediation) 等术语来描述以解决国际冲突为目的和宗旨的非官方国际互动现象。^② 1982 年, 美国学者、前外交官约瑟夫·蒙特维拉 (Joseph Montville) 首先使用“第二轨道”这个概念, 来描述这类非官方外交活动。^③ 他后来撰文认为, 第二轨道外交指敌对团体和国家的成

① Robert Keohane, *International Institutions and State Power*, Westview Press, Inc., 1989, pp. 3 - 5; Lisa L. Martin and Beth A. Simmons, "Theories and Empirical Studies of International Institutions," *International Organization* 52, 4, Autumn 1998, pp. 729 - 757.

② Nathan C. Funk, *Theory and Practice of Track II Diplomacy: Impact and Dynamics of the Search for Common Ground in the Middle East Initiative*, Ph. D. dissertation, American University, 2000, p. 26.

③ William D. Davidson and Joseph V. Montville, "Foreign Policy According to Freud," *Foreign Policy*, No. 45, Winter 1981 - 82, pp. 145 - 157.

员之间的非官方互动，其目的在于提供战略策略、影响公众舆论和组织人力物力资源，帮助解决这些团体和国家之间的冲突。^①从那时起，第二轨道外交主要被用来描述以解决冲突、缔造和平为宗旨和目的的非官方对话活动。西方学者若斯·哈佛曼斯（Jos Havermans）给第二轨道外交的定义是这样的：“第二轨道外交指由掌握冲突管理专业知识和技能的非官方、非政府组织和个人所从事的和平事业。这些和平缔造者力图使冲突各方加强民间互动，他们的目的是超越权力政治来解决冲突问题，鼓励敌对国家或者团体之间进行相互沟通、理解和协作。”^②

随着国际社会的发展，非国家行为体的增多，致力于国际和平与合作的非官方跨国交往活动越来越多，第二轨道这一术语已经不足以清楚地描述研究者关注的研究对象，于是约翰·麦克唐纳（John W. McDonald）在90年代初期又提出了多轨道外交（Multi-Track Diplomacy）概念，认为在第一轨道官方外交之外，非官方外交活动可以分为四类，它们一起构成五轨道外交。这五个轨道的区别是^③：

- 第一轨道：政府间的官方外交；
- 第二轨道：具有政策相关性的非官方跨国互动，活动主体是掌握知识、技术、信息的有经验的专业人士；
- 第三轨道：经济领域的跨国互动，主体是多国公司、私有企业、个人，等等；
- 第四轨道：各种领域的民间跨国互动，如科学、艺术、文化、教育、体育等领域；
- 第五轨道：媒体的跨国互动。

不久，麦克唐纳等人又提出有九个轨道组成的多轨道外交，其中前四个轨道的定义和以前相同，第五到第九轨道分别为学习、活动社区、宗教、基金、媒体。^④

① Robert Ricigliano, "What's Working, What's Not, How Can We Do Better?" presentation at the Conference on Integrating Track One and Track Two Approaches to International Conflict Resolution, Washington, D. C., September 23, 2002.

② Jos Havermans, "Introduction: Private Professionals for Peace," *People Building Peace: 35 Inspiring Stories from Around the World*, European Centre for Conflict Prevention in cooperation with IF-OR and the Coexistence Initiative of the State of the World Forum, 1999.

③ John W. McDonald, "Further Exploration of Track Two Diplomacy," in Louis Kriesberg & Stuart J. Thorson, eds., *Timing the De-Escalation of International Conflicts*, Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1991, pp. 201 - 220.

④ Diamond and McDonald, "Multi-track Diplomacy: A Systems Guide and Analysis", Occasional Paper No. 3, Iowa: Iowa Peace Institute, June 1991.

应该说,美国学者麦克唐纳等人对多轨道外交的定义,比较准确的描述了非官方跨国交往活动的复杂性,从而把第二轨道外交与其他非官方跨国交往活动区别开来。第二轨道外交和其他非官方跨国活动的最大区别是,由于第二轨道外交活动与政府有更为密切的联系,因此与其他轨道的活动相比,具有更为浓厚的政策性,影响力也最大。

西方学者传统意义上所讲的第二轨道外交,指由各种非政府组织参与的和平主义运动。西方学者的研究表明,这种第二轨道外交大多出现在那些国家间或者国家内部发生了暴力冲突的地区,如中东地区(阿以冲突)、南亚地区(印巴冲突)、南欧地区(希腊和塞浦路斯冲突),等等,其作用是帮助解决地区暴力冲突,建立地区和平。从20世纪80年代开始,亚太地区逐渐出现了与西方学者所描述的“第二轨道外交”相类似的现象,这就是非官方多边安全对话。但是与世界其他地区相比,亚太地区出现的“第二轨道外交”具有不同的功能和特点。首先,亚太地区没有发生暴力冲突,而是保持了稳定和繁荣,经济处于高速增长阶段,因此亚太第二轨道外交的主要功能不是调解已经出现的暴力冲突,而是探讨如何展开地区合作,预防暴力冲突。其次,亚太第二轨道外交的一个主要功能是推动政府间多边安全制度的建立和发展,这是世界其他地区第二轨道外交所不具备的功能。亚太第二轨道外交的这种独特性质和功能,没有引起最初研究第二轨道外交的西方学者的注意,关注亚太第二轨道外交的,是那些研究亚太多边合作的自由主义学者,他们对亚太第二轨道外交做了重新的定义。例如,加拿大学者阿拉斯泰尔·伊恩·约翰斯顿(Alastair Iain Johnston,中文名为江忆恩,下文用此名)认为,亚太第二轨道指非官方对话过程或者非官方制度,大量政府官员以非个人身份参与其中,这种对话或者制度得到政府的承认,其目的是服务于第一轨道政府间对话。这是第二轨道和一般的非官方、非政府活动的区别。江忆恩的这个定义包含三个要素:官员的参与、政治合法性和权威性、服务于第一轨道。^①布赖恩·乔布认为,亚太第二轨道有两个含义,广义上指非官方、非正式的各种民间外交活动,其范围包括了政治、经济和社会。狭义上指促进合作安全和多边安全地区主义的一种特别的对话形式,是围绕各国共同关切的地区安全问题而召开的

^① Alastair Iain Johnston, "The Myth of the ASEAN Way? Explaining the Evolution of the ASEAN Regional Forum," in Helga Haftendorn, Robert O. Keohane, and Celeste A. Wallander, eds., *Imperfect Union: Security Institutions Over Time and Space*, New York: Oxford University Press, 1999, p. 300.

讨论会。对话和谈判有所不同，其目的是就各自所认为的安全威胁和安全目标达成相互理解，寻求新的观点和看法，寻找新的问题解决办法，促进建立信任措施。^①

本书认为，亚太第二轨道外交指和政府有密切联系的研究机构和个人，以非官方、半官方的名义，定期或者不定期组织各种国际会议或者交流活动，目的在于就亚太安全问题交换思想，为政府间多边安全合作提供具体的政策建议。亚太第二轨道外交具有以下五个特点：（1）半民半官性质。研究机构是第二轨道外交的基本单位，体现了第二轨道外交的民间性质；同时，第二轨道外交主动吸引政府官员参与，并注重和政府及官方建立密切联系；（2）多边主义。尽管广义上的第二轨道外交也包括双边主义的对话，但是多边主义对话占据多数。多边主义也是亚太安全合作理事会等主要第二轨道非政府组织的坚持的一个原则；（3）坚持开放性，面向所有国家和非国家行为体；（4）学术性和政策性相结合，依赖学术性以寻求思想创新，凭借政策性以保持和官方的一致，达到影响官方合作的目的；（5）国家中心主义。第一，第二轨道外交的参与者不论是来自政府、思想库、大学、企业界，还是非政府组织，都代表各自国家；第二，第二轨道外交讨论的是国家和政府界定的安全问题，一般不讨论国家内部的安全问题。

最后需要指出的是：（1）本书所探讨的第二轨道外交仅限于多边层次，“少边主义”（minilateralism）的非官方对话活动，如中美日三边、美日俄三边对话也不包括在内；（2）本书所指的第二轨道外交，仅指安全领域中的非官方多边对话，而不包括亚太地区经济合作领域中的非官方多边对话；（3）本书交替使用第二轨道、第二轨道外交、第二轨道对话、非官方多边安全对话等概念。

二、亚太安全合作理事会

亚太安全合作理事会是亚太地区最大的从事第二轨道外交的非政府组织，也是组织最完善、最具开放性，活动最积极的第二轨道多边安全对话。它成立于1993年6月，发起者是亚太十个国家的10个研究机构，现在有21个成员国委员会，1个联系成员，近800名个体委员。它

^① Brian L. Job, "Track 2 Diplomacy: Ideational Contribution to the Evolving Asia Security Order," in Muthiah Alagappa, ed., *Asian Security Order*, California: Stanford University, 2003, p. 247.

的成立标志着亚太多边安全合作的一个新的时期的开始,是冷战后亚太地区安全事务中最重要的现象之一。亚太安全合作理事会有指导委员会、秘书处、大会、工作组等组织机构,其中最基础的活动由工作组机制来完成。最初亚太安全合作理事会设置了五个工作组,即建立信任措施工作组、海事合作工作组、综合安全与合作安全工作组、跨国犯罪工作组、北太平洋工作组。其中北太平洋工作组专门负责讨论东北亚安全,其他四个工作组负责讨论整个亚太地区的安全事务。从2004年开始,亚太安全合作理事会工作组机制进行了改革,原有的五个工作组被停止,取代的是若干个研究小组,研究小组的数量更多,研究范围更广泛,一般为期两年就关闭。不管是原有的工作组,还是现在的研究小组,它们的任务都是为东盟地区论坛提供政策研究和咨询,影响东盟地区论坛的原则规范和议程。

需要指出的是,作为第二轨道非政府组织,亚太安全合作理事会和一般的非政府组织不同。作为民间性质的活动,它们的共同点是:都是非营利性的,谋求公益,而不是私利;具有专门知识和技能,掌握一定的信息;组织上松散,有志愿性。它们的主要区别,一是服务对象不同,第二轨道的任务是推动政府间合作,而一般的非政府组织的任务是服务于被主流社会体制所忽视的边缘性社会群体。第二,一般的非政府组织不是通过获得半官方地位来获得影响力,而第二轨道的最大一个特点是半官方性质。由于第二轨道非政府组织和一般的非政府组织有很大区别,亚太安全合作理事会把一般的非政府组织活动看作“第三轨道”,并支持它们参与地区安全合作活动,尤其是非传统安全合作领域的作用。

三、东盟地区论坛

东盟地区论坛是亚太国家建立的地区安全制度,它成立于1994年7月,创始成员包括印度尼西亚、马来西亚、新加坡、泰国、菲律宾、文莱、美国、日本、加拿大、韩国、澳大利亚、新西兰、中国、俄罗斯、越南、老挝、巴布亚新几内亚等17个国家以及欧盟。1995—2007年,柬埔寨、印度、缅甸、蒙古、朝鲜、巴基斯坦、东帝汶、孟加拉、斯里兰卡先后加入,使目前东盟地区论坛的成员达到27个。由于没有建立秘书处和完善的组织机构,东盟地区论坛算不上正式的国际组织,而是一个泛亚太地区的多边安全对话机制。它的主要活动是每年7、8月间

一次的高官会和外长会议，另外在每两届高官会和外长会议之间定期召开一系列会间会。在本书中，这些正式的官方会议构成了所谓的第一轨道对话。东盟地区论坛是一个处于发展进程中的地区安全制度，它的发展进程分为三个阶段，即建立信任措施、预防性外交和探讨冲突解决的方式，目前处于第一个阶段。

目前对国际制度的研究主要集中在国际制度的结构和进程两方面。国际制度的结构包括原则和规范，组织机构等等；进程指议程和议题。结构决定国际制度的性质，是比较稳定的因素，结构变化将导致国际制度发生本质变化。结构决定进程，进程体现着结构，并逐渐为结构变化提供可能性。东盟地区论坛是不成熟的地区安全制度，它的基本原则和规范还在建立和完善过程中，它的议程则处于不断发展变化过程之中。作为本项研究的因变量，本书主要考察东盟地区论坛的进程。东盟地区论坛的议程变化主要体现在三个方面：建立信任措施、预防性外交和非传统安全合作。建立信任措施和预防性外交是1995年东盟地区论坛外长会议确定的发展规划，是东盟地区论坛进程的前两个阶段。至于非传统安全合作，被称为“新安全议程”（new security agenda），是在综合安全观的指导下合作范围不断扩大导致的结果。自从1994年成立以来，东盟地区论坛最主要的变化体现在这三个方面。由于原则和规范是国际制度发展过程最为稳定的结构性特征，东盟地区论坛在这方面的变化仅仅是完善和加强。但是东盟地区论坛的进程因素变化和结构因素变化是相关的，进程因素的变化会影响结构因素变化。例如，东盟地区论坛关于预防性外交的讨论，涉及到东盟地区论坛的一个基本原则和规范，即不干涉原则。预防性外交要取得明显进展，就必然要求改变东盟地区论坛的不干涉原则，从而导致东盟地区论坛的制度特征发生根本性改变。

第三节 文献综述

一、国际制度研究及其不足

从理论意义上讲，本书关注的问题是第二轨道外交如何影响地区安全制度的演化。现有的国际制度研究在解释国际制度演化方面存在欠缺。尽管人们已经承认，知识，特别是共有知识，在国际制度演化进程中能够发挥重要作用，但是共有知识是怎样形成和扩散的？或者说，共

有知识形成和扩散的机制是什么?共有知识在什么条件下影响国际制度演化?这些问题还没有明确的答案。

国际制度是否以及在多大程度上影响国家行为,是国际制度研究者们关注的两个问题。^①与这两个问题密切相关的一个问题是,国际制度如何形成、发展和变化。这同样是国际制度研究者们关注的问题。在自由制度主义者看来,国际制度既是自变量,也是因变量,研究者们不但要关注国际制度的作用和影响,同时也要关注那些决定国际制度形成和发展变化的因素。斯蒂芬·克拉斯勒(Stephen Krasner)在一篇总结国际制度研究的经典论文中概括了五个影响国际制度的因素,即个体自利(egoistic self-interest)、政治权力(political power)、规范与原则(norms and principles)、习惯与传统(usage and custom)、知识(knowledge)。^②对这五个自变量重要性的不同认识,形成了研究国际制度演化的四种不同方法,即:结构主义、博弈论、功能主义和认知主义。这四种研究方法对国际制度形成和发展的解释力各有所长,但认知主义对国际制度演化的解释力最强。结构主义主要是霸权稳定论,该理论认为国际权力结构决定国际制度,因此部分解释了建立国际制度的条件,但其缺点是难以充分解释国际制度的发展进程。博弈论也长于解释国际制度形成的条件,功能主义更好地解释了国际制度产生和发展的必要性,但是它们共同的缺陷是难以解释国际制度的结构、功能和演化。认知主义强调知识和观念的作用,认为理解国际合作必须考虑行为体的价值观,以及决定行为体目标选择的知识体系,国际合作的过程是行为体不断学习新知识,改变观念的过程。虽然认知主义不能很好地解释国际制度形成的具体条件,但是却能够比较好地解释国际制度的进程。^③

彼得·哈斯(Peter Haas)认为,控制知识和信息是权力的重要组成部分,新观念、新思想和信息的扩散会改变国家的行为方式,对国际合作产生重要影响。^④罗伯特·罗斯坦(Robert Rothstein)指出,在权力相对分散的条件下,任何一个国家对国际合作的认识都不能占据主导

① Lisa L. Martin and Beth A. Simmons, "Theories and Empirical Studies of International Institutions," *International Organization* 52, 4, Autumn 1998, pp. 729 - 757.

② Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," *International Organization* 36, 2, Spring 1982, pp. 195 - 204.

③ Stephen Haggard and Beth A. Simmons, "Theories of International Regimes," *International Organization* 41, 3, Summer 1987, pp. 491 - 517.

④ Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization* 46, 1, Winter 1992, pp. 2 - 3.

地位,发展共有知识是形成协议、促成合作的最佳途径,因此,在为建立和发展国际制度而进行的多边谈判中,共有知识显得十分重要。^① 认知主义关于知识与国际合作之间关系的研究得到了学术界的普遍认可,现实主义者和自由主义者都承认,知识是推动国际制度发展,促进国际合作的因素之一,在一个问题领域中,学者形成的共识越多,知识的权威性就越高,就越受到决策者重视。^② 克拉斯勒指出,影响国际制度的五个因素中,虽然最重要的是权力和利益,但是知识和价值观也是起作用的因素,知识虽然不是建立国际制度的充分条件,但是能够推动国际制度的发展,因此知识可以解释国际制度的演化,新知识能够为国际制度的演变提供基础。^③ 已有研究表明,知识在国际制度演化过程中能够发挥重要作用,同时,知识变量的解释力是有限的,知识不是国际制度形成和发展的必要条件,只能推动国际制度的演化。在人们承认这种看法的同时,研究者没有解决的问题是,在什么条件下,知识可以促进国际制度的演化?知识是如何形成、如何扩散并影响国际制度的?

20世纪80年代末到90年初,认知主义者开始使用认识共同体(epistemic community)这个概念来研究专家群体的共有知识如何影响国际合作,1992年《国际组织》冬季专刊推出以“知识、权力和国际政策协调”为主题的系列论文,是认知主义者研究成果的集中体现。然而,认识共同体研究并没有揭示决策者接受专家观点并采取行动的过程。国家如何受到专家的共有知识的影响而改变政策?共有知识能在多大程度上影响国家行为?这是认识共同体研究尚没有充分给予回答的问题。^④ 此外,认识共同体虽然为人们认识共有知识形成和扩散的机制提供了一个概念,但是这个概念过于模糊,人们难以识别认识共同体的边界,换言之,认识共同体不是具体的政治行为体,无法正式进入国际政治进程发挥作用,因此难以观察和检验。

① Robert L. Rothstein, "Consensual Knowledge and International Collaboration: Some Lessons from the Commodity Negotiations," *International Organization* 38, 4, Autumn 1984, p. 734.

② Martin Rochester, "The Rise and Fall of International Organization as a field of Study," *International Organization* 44, 4, Autumn 1986, p. 807.

③ 克拉斯勒指出,所谓演变(evolutionary change),指在既定的原则和规范之下,规则和决策程序发生的变化;变革(revolutionary change)涉及的是原则和规范的改变,是权力转移的结果。Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," *International Organization* 36, 2, Spring 1982, p. 204.

④ Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization* 46, 1, Winter 1992, p. 30.