

小行为体与国际制度^{*}

——亚信会议、东盟地区论坛与亚洲安全

魏 玲

【内容提要】 小行为体能否有效建立与主导国际制度?作者试图从亚信会议和东盟地区论坛的经验出发,探讨在大国战略互信缺失、地区安全机制不足的情况下,小行为体发挥主导作用,建设地区安全机制的可能性与条件。亚信会议由哈萨克斯坦倡议成立,东盟地区论坛由东盟倡议成立并主导,二者都属于国际体系中的中小行为体。作者提出,小行为体有效建立并主导国际制度依赖三条路径,即规范制度、网络权力与过程实践。首先,在规范上必须实现普遍规范的本地化改造,在制度建设中须遵循协商一致、循序渐进与低制度化原则。其次,小行为体的主导权来源于网络,即小行为体应能以自己为中心将相关大行为体织入制度网络中,通过网络获得大国认同、进行大国平衡,从而获得制度网络权力。最后,制度动力来源于多重过程与规范实践,过程导向给予制度以发展动力,制度通过主导性实践被界定和强化。作者以亚信会议和东盟地区论坛为例对上述分析框架进行了阐释,并指出小行为体主导国际制度的前提条件与局限性。

【关键词】 亚信会议;东盟地区论坛;规范制度;网络权力;过程实践

【作者简介】 魏玲,外交学院亚洲研究所所长,教授。(北京 邮编:100037)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2014)

05-0085-16

* 感谢《世界经济与政治》杂志匿名评审人提出的修改意见和建议。文中错漏由笔者负责。

一 引言

2014年中国首次主办“亚洲相互协作与信任措施会议”(以下简称“亚信会议”)峰会。亚信会议是1992年哈萨克斯坦倡议成立的,并于1993年3月起开始活动,迄今已拥有24个成员国和13个观察员,成为各相关方就亚洲地区安全问题进行对话与磋商的论坛。^①亚信会议的基本情况不禁让人联想到另外一个亚洲安全对话机制——东盟地区论坛(ARF)。1992年东盟首脑会议就加强地区政治安全对话达成共识,1994年首次东盟地区论坛会议在曼谷召开。迄今东盟地区论坛已有27个成员,举行了20届外长会议,成为目前亚太地区最主要的官方多边安全对话与合作渠道。^②

亚信会议与东盟地区论坛有诸多相似之处,首先,它们覆盖的区域大体相同,成员有相当的重合度。其次,二者的组织性质基本相同,都是进行地区安全对话的论坛。再次,提出倡议和成立的时间、背景相同,都是20世纪90年代上半期,两极格局解体,亚洲安全局势复杂但又缺乏地区合作机制。最后,二者都是由国际体系中相对弱小的行为体(*lesser agents*)倡议成立的,在它们所主导的论坛中,哈萨克斯坦相对而言是个小国,东盟也是一个由中小国家构成的相对弱小的行为体。

迄今,亚信会议和东盟地区论坛已经成为亚洲一北一南两个主要的地区安全对话机制。二者的高度相似性是偶然还是必然?在安全因素复杂、地区秩序变动、大国互信缺失的亚洲地区,亚信会议与东盟地区论坛的经验是否能够对未来亚洲多边安全合作的制度化或者亚洲地区安全架构建设提供一些启示?进而在理论层面上,亚信会议与东盟地区论坛的实践能否帮助我们建立一个小行为体建设国际制度的理论模型?本文拟结合亚信会议与东盟地区论坛的经验,从规范制度、网络权力与过程实践三个方面分析小行为体建设国际制度的路径与要素,并在最后简要讨论其前提条件和局限性。

二 规范与制度

小行为体建设甚至主导国际制度的第一个重要因素就是规范与制度因素。就规范而言,任何国际制度都必须以特定普遍规范为基础。但是,小行为体要主动创建国

^① 中国外交部:《亚洲相互协作与信任措施会议》,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gjhdqzz_609676/yzxhhy_610758/,登录时间:2014年2月10日。

^② 中国外交部:《东盟地区论坛》,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gjhdqzz_609676/lhg_610254/,登录时间:2014年2月10日。

际制度就不能完全照搬现有国际规范,而是必须对之进行有针对性的改造,使之既保持普遍性,又具本土化(localization)^①或者情境化(contextualization)特征。只有经过本土化或者情境化后的普遍规范,才能使小行为体成为有能力的规范倡导者,并为制度建设准备必要的条件。就制度而言,小行为体能否有效创建国际制度,关键在于制度化程度。国际制度本身意味着必要的制度化,但是小行为体的实力和能力局限性又决定了具有强约束力的制度化是不现实的,因此协商一致的决策原则、容留灵活度和舒适度的弱制度化以及制度建设的循序渐进方式应是小行为体主导下实现制度合作的重要因素。

特定制度的建设必须基于特定规范,因此规范倡导是制度建设的第一步。制度建设也是治理需求和利益需求的反映。^②因此,小行为体建设国际制度首先要倡导适当的规范,该规范必须处于国际规范体系内,但又有本土化或者个体化的特征,这样才能同时被国际社会和目标群体所接受。本土化是指“本土行为体对外来观念的积极建构过程,在这个过程中外来观念得以与本地信念与实践相一致”。^③根据阿米塔夫·阿查亚(Amitav Acharya)的研究,有两个因素对于规范的本土化具有至关重要的作用:一是规范倡导者是否为信誉度高的本土行为体,二是外来观念是否能够巩固而不是颠覆本土的规范等级体系。^④情境化强调在对普遍规范进行本土化或个性化改造的过程中背景性知识的重要作用。背景性知识是“无意识的、非表象的、无以言明的知识”,与放之四海而皆准的表象性知识不同,它是地方的、具体的、自下而上的、自发的知识,并且随着实践的开展而不断发生演变,处于变化之中。^⑤

在制度建设方面,小行为体主导国际制度要走弱制度化的方式,即协商合作,容留灵活性,保证舒适性。协商合作是协商承诺、建设共识的过程:首先,协商承诺没有强制性,对于目标、手段和结果都没有强制性规定,都是开放的。其次,协商一致的关键在于协商过程,过程往往比达成特定具体的结果更为重要,过程可以独立于结果。最后,协商一致不是将主导者的意志强加于人,而是充分考虑全体成员的意见和感受,

① Amitav Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism," *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004, pp. 239-275.

② 罗伯特·基欧汉著,苏长和等译:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,上海:上海人民出版社2001年版。

③ Amitav Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism," p. 245.

④ Amitav Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism," pp. 247-250.

⑤ 秦亚青:《行动的逻辑:西方国际关系理论“知识转向”的意义》,载《中国社会科学》,2013年第12期,第189页。

建设共识、培养合作的习惯。协商合作的以上特征有力地推动了合作的达成:协商合作的非强制性,比如在决策和落实模式及规则上的灵活性,为成员国的国内政治谈判预留了空间,从而为最大程度的多边合作创造了更大的可能性;协商合作的非敌视性环境对于达成初步合作至关重要,而舒适度实际上也是协商的前提;协商承诺是在获得广泛支持的情况下推进合作,保证成员国的基本利益都得到关注,保证成员国都不失面子、不被孤立。^① 在互信不足、成员身份异质性大的情况下,以协商合作为基本特征的弱制度更加有利于合作的推进和制度的维护。协商过程是构建共识、塑造身份的过程,协商合作是基于规则的制度治理的重要补充,也是小行为体在国际治理中获得比起自身物质实力更大的权力的重要原因。^②

亚信会议和东盟地区论坛都选择了“普适性”安全机制和规范作为规范倡议和制度建设的借鉴和基础,即欧洲安全与合作会议(欧安组织)及其“共同安全”规范。召开亚信会议的倡议是哈萨克斯坦总统努尔苏丹·阿比舍维奇·纳扎尔巴耶夫(Nursultan Abishevich Nazarbayev)在1992年10月举行的第47届联合国大会上正式提出的,其核心是在亚洲建立一个有效和普遍的安全与信任机制。随着导致地区紧张和对抗的两极格局的解体,地区合作成为国际合作的主要趋势之一,维护和平、安全与稳定,共同应对非传统安全挑战 and 经济社会问题成为亚洲各国的共识。因此纳扎尔巴耶夫提议在亚洲建成一个类似欧安会的安全合作体系,为解决亚洲的各种复杂问题提供现实的可能性。^③ 东盟地区论坛是亚太地区第一个致力于应对安全问题的地区机制。冷战的最后几年里(1986—1990年),亚太多个国家提出了建设地区多边安全合作机制的倡议。这些倡议都受到欧洲“共同安全”观念的影响,并且都以欧安会为制度模型。1991年,东盟战略与国际问题研究所(ASEAN-ISIS)正式提出,应推进合作安全,建设多边安全制度。^④

但是,亚信会议和东盟地区论坛并没有盲目照搬欧洲经验,而是对欧安会的“共同安全”规范进行了本土化或情境化改造。欧安会的“共同安全”理念包含四个核心要素:第一,拒绝以敌对或制衡的方式谋求安全。第二,拒绝单边主义,推崇以包容的方式,采取多边安全措施管理安全困境。第三,强调通过信心建设、军控、多边合作以

① Amitav Acharya, “Ideas, Identity, and Institution-building: From the ‘ASEAN Way’ to the ‘Asia-Pacific’ Way?” *The Pacific Review*, Vol. 10, No. 3, 1997, pp. 319–346.

② 秦亚青:《全球治理失灵与秩序理念的重建》,载《世界经济与政治》,2013年第4期,第4–18页。

③ 参见《关于召开“亚洲相互促进与信任措施会议”倡议的回顾与前瞻》,载《国际信息资料》,1998年第4期,第16页;努尔朗·耶尔梅克巴耶夫:《亚洲安全问题》,载《俄罗斯中亚东欧研究》,2007年第5期,第92页。

④ Amitav Acharya, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism,” pp. 254–257.

及联合国的集体安全功能的强化提供安全保证。第四,在国内、地区和国际安全之间建立联系。^①

1993-1997年,相关亚洲国家就亚信会议进行了数年的筹备工作,就重大问题达成了一致,其中包括“不反对适当借鉴其他地区同类组织筹建和工作的经验”,但是“建立新的安全与合作机构必须重视亚洲地区国家关系的特点”。^②此后,亚信会议陆续通过了一系列基础文件和纲领性文件,形成了自己的国家间关系原则和地区安全规范。^③《亚信成员国相互关系指导原则宣言》(1999年)将八条原则列为成员国间相互关系的根本性指导原则,即主权平等、不使用或威胁使用武力、领土完整、和平解决争端、不干涉他国内部事务、裁军和军控、开展互利的经济社会和文化合作、尊重人权和基本自由。^④《阿拉木图文件》(2002年)强调通过多边合作增进亚洲和平、安全与稳定,指出应增进文明间的相互尊重、理解与宽容,强调侵犯国家主权、领土完整和政治独立,干涉别国内政以及进攻性战略是对地区和国际安全的威胁。^⑤《亚信会议对外关系基本原则》(2002年)指出亚信会议对外关系应遵循《亚信成员国相互关系指导原则宣言》和《阿拉木图文件》规定的原则,所有相关决策都应通过磋商,经协商一致决定。^⑥从亚信会议的基础文件和纲领性文件来看,亚信会议在吸收欧安会多边安全、包容性安全规范的同时,仍然保留了强主权、不干涉内政规范,不考虑国内安全、地区安全和国际安全之间的联系,也没有接受具有法律约束力的集体安全规范。

东盟地区论坛则是在对欧安会的共同安全规范改造成功后才得以建立的。东盟战略与国际问题研究所承担了规范倡导者的角色。该组织认为,一方面,就规范的社会情境而言,亚太地区不同于欧洲:一是亚太安全威胁多元化,没有共同、单一的安全威胁;二是各国政治体制、经济发展水平和社会文化差异性大,缺乏共同体意识。另一方面,就规范的适应性而言,欧安会及其共同安全规范对东盟当时遵循的避免军事安

① 参见 Amitav Acharya, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism,” p. 255; 朱立群、林民旺:《赫尔辛基进程30年:塑造共同安全》,载《世界经济与政治》,2005年第12期,第18-20页。

② 《关于召开“亚洲相互促进与信任措施会议”倡议的回顾与前瞻》,载《国际信息资料》,1998年第4期,第17页。

③ 参见亚信会议官方网站:http://www.s-cica.org/page.php?page_id=12&lang=1, 登录时间:2014年1月30日。

④ CICA Secretariat, “Declaration on the Principles Guiding Relations between the CICA Member-States,” http://www.s-cica.org/page.php?page_id=439&lang=1&parent_id=12, 登录时间:2014年1月30日。

⑤ CICA Secretariat, “Almaty Act,” http://www.s-cica.org/page.php?page_id=439&lang=1&parent_id=12, 登录时间:2014年1月30日。

⑥ CICA Secretariat, “Guidelines for CICA’s External Relations,” http://www.s-cica.org/page.php?page_id=439&lang=1&parent_id=12, 登录时间:2014年1月30日。

全合作、避免大国干预地区安全事务以及坚持最小程度制度化的东盟方式构成了挑战。于是,欧安会的“共同安全”规范被改造成了“合作安全”规范,保留了共同安全中的两个基本要素,即包容的多边方式和反对敌对性的基于威慑的安全体系,但是去掉了具有法律约束力的安全合作和国内政治与地区安全的关联性这两个要素。^①正是因为这样的本土化和情境化改造,使得该安全规范得以融入以强主权规范为主导的地区规范体系之中,从而使得东盟地区论坛的建立成为可能。

在制度建设方面,亚信会议和东盟地区论坛都坚持论坛性质,不急于推进制度化,而是遵循协商一致、低制度化与循序渐进原则。这种制度模式是强主权规范占据主导和地区相关行为体相互认同不足的必然结果,也是在这种规范情境和社会情境下推进合作的现实选择。《阿拉木图文件》规定,亚信会议是对话和协商的论坛,它基于协商一致原则就亚洲安全事务进行决策、采取措施。《亚信信任措施目录》(2004年)规定,亚信会议信任措施的实施基于渐进和自愿原则,目录及措施都属推荐性质。^②亚信会议实行最小制度化原则,建立了国家元首和(或)政府首脑会议(峰会)、外长会议、高官委员会会议、特别工作组会议等机制。峰会和外长会议均为每四年举行一次,举办峰会和外长会议的国家任主席国。^③亚信会议“不是组织,而是论坛,它将‘非官僚主义化’方式与针对具体问题的实用性解决方式和措施有机地结合在一起”。从成立之初,亚信会议就确立了一个原则,即“首先关注所有成员国都感兴趣的问题,然后再研究矛盾和有争议的问题”,正因为这样,它能够“由简入繁、由浅入深”,不断取得进步和成绩。^④

1994年,首次东盟地区论坛外长会议在曼谷召开,它被定义为论坛性质,是各方就地区政治安全问题举行的非正式磋商。东盟地区论坛的制度建设依照东盟方式,实行最小制度化原则。东盟地区论坛会议机制包括外长会议、高官会议、安全政策会议、建立信任措施与预防性外交会间辅助会议、会间会和国防官员对话会等。东盟地区论坛不设秘书处,外长会议每年轮流在东盟主席国举行。^⑤东盟地区论坛的政策工具也

① Amitav Acharya, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism,” pp. 256–257.

② CICA Secretariat, “CICA Catalogue of Confidence Building Measures (CBMs),” http://www.s-cica.org/page.php?page_id=439&lang=1&parent_id=12, 登录时间:2014年1月30日。

③ 中国外交部:《亚洲相互协作与信任措施会议》, <http://www.mfa.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gjhdqzz/yzxhhy/t536468.htm>, 登录时间:2014年1月30日。

④ 努尔朗·耶尔梅克巴耶夫:《亚洲安全问题》,载《俄罗斯中亚东欧研究》,2007年第5期,第93页。

⑤ 中国外交部:《东盟地区论坛》, http://www.mfa.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gjhdqzz/lhg_2/, 登录时间:2014年1月30日。

不是直接照搬西方模式,而是与现有地区结构的演进发展相适应。与欧安会不同,东盟地区论坛的信任措施没有监督机制的介入和约束,而是坚持了“东盟方式”的不干涉原则,各方自愿遵守,措施没有法律约束力。《东盟地区论坛概念文件》(1995年)规定,东盟地区论坛进程分为建立信任措施、开展预防性外交和探讨解决冲突的方式三个阶段;但是,建设冲突解决机制应是东盟地区论坛的最终目标,而不是近期目标。做出这个说明是因为冲突解决机制的介入性和干预性太强、太西方化。《东盟地区论坛预防性外交的概念与原则》(2001年)规定东盟地区论坛进程应遵循逐步进化方式、协商一致决策,并以全体成员感到舒适的节奏推进。^①

三 权力与网络

经典国际制度理论认为,制度供应实际上是以权力为支撑的。一方面,霸权国需要通过国际制度建设维护自身霸权主导的国际秩序和国际体系;另一方面,制度建立也需要以霸权国的物质实力为重要依托。^②那么为什么东盟和哈萨克斯坦等国际体系中相对弱小的行为体能够“以我为主”建设国际安全机制,其动力与实力何在?本文认为,小行为体的国际制度权力不是物质力,而是平衡力(balancing)和杠杆力(leverage),来源于制度建设的网络化(networking)过程。

网络产生社会资本。在社会学研究中,网络成员通过社会关系占有和分配资源,即社会资本。社会资本通过网络嵌入(embeddedness)产生,嵌入包括关系性的(relational)和结构性的(structural)。关系性嵌入是指行为体的行动嵌于互动关系网络中,处于持续建构中的网络的期望、规范和原则会对其偏好、认知和行动产生重要的塑造作用;结构性嵌入是指该网络与其他社会网络的联系性,即该网络嵌于更宏大的社会网络结构之中,并受到这个结构的文化和价值因素影响。^③

网络化是指行为体以自己为中心建设网络体系的过程。体系中的行为体以某些

^① ASEAN Secretariat, “The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper,” 载中国外交部:《东盟地区论坛成立20周年纪念册》,北京:世界知识出版社2014年版,第56页;ASEAN Secretariat, “ASEAN Regional Forum (ARF) Concepts and Principles of Preventive Diplomacy,” 载中国外交部:《东盟地区论坛成立20周年纪念册》,第63页。

^② 罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,2001年版;John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West,” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1, 2008, pp. 23-37.

^③ 参见魏玲:《第二轨道进程:清谈、非正式网络与社会化——以东亚思想库网络为例》,载《世界经济与政治》,2010年第2期,第29页;Mark Granovetter and Richard Swedburg, *The Sociology of Economic Life*, Boulder: Westview, 1992.

议程为基础和推动,与相关行为体建立某种联系、安排和制度;与此同时,为保持关系的开放性,通过相关议程、行为体和制度安排推动关系的流动、延展和扩张,将新的行为体纳入进来,形成与所有相关行为体的网络化关系。网络化过程最初是理性推动的,建立和加入网络是利益驱动的,网络化过程也是以务实合作为主要内容的实践过程,并不以制度建设为标尺和终极目标。但是,随着合作的发展和网络的流动,互动关系网络系统逐步形成,网络嵌入效应也就日益显现。关系性嵌入塑造行为体与网络的认同,使之成为网络节点和新的生长点。网络身份成为行为体的当然身份,脱离网络不仅不符合行为体的具体利益,而且在已经内化网络体系身份的行为体看来已经根本不是一个可选项。结构性嵌入使单个网络的活动受到网络体系的制约,随着网络体系密度和强度的增大,其紧耦合性使得网络体系的社会规范和文化价值因素对单个网络的活动能够发挥重要的制约或塑造作用。

网络体系中的“平衡力”或“杠杆力”不是来源于单个节点的物质实力,而是主要通过节点主导推进的网络化过程来实现的。网络节点发挥主体能动性,以自己为中心,通过规范倡导和议题设计建设网络,并使之不断扩张和生长。“平衡”具有东亚文化特性,主要不是物质力量的平衡,而是影响力和关系平衡。平衡不是静态的,而是动态的,动态平衡才能给予网络化进程活力和动力。动态平衡意味着处于网络中心的行为体要不断调整与其他网络节点的关系亲疏,一方面维护和巩固节点的网络认同感,另一方面又通过负面刺激迫使节点不断加强与其网络的关系与认同;与此同时,网络中心行为体要对各组关系进行相对平衡,既要让各节点有一定的空间和舒适度,保持网络扩展性和动力,同时又制造一定的紧张,在维系关系和保持紧张之间实现微妙的动态平衡。

东盟正是通过地区合作制度的网络化过程以及在网络进程中的大国平衡,来实现“东盟主导”的。东盟地区论坛是东盟主导的地区制度网络体系的重要构成部分,其本身经过20年的制度、规范和议程建设,成为了一个相对独立的网络体系。东盟成立于1967年,随后以“东盟+1”的方式与地区相关大国建立伙伴关系,比如东盟-日本(1973年)、东盟-美国(1977年)、东盟-澳大利亚(1974年)等。当时,东盟成为这些对话伙伴关系的中心,但是各对关系均独立发展,并没有成为网络。直到冷战结束后随着中国与东盟对话伙伴关系的建立,以东盟为制度中心的地区合作才发展起来。1991年东盟与中国建立对话伙伴关系,不仅为其“东盟+1”的伙伴关系模式注入了新动力,而且还为开启东亚和平合作进程创造了重要条件。1994年东盟地区论坛成立,《东盟地区论坛概念文件》规定东盟发挥“核心”作用,是“最主要的推

动力量”。^① 1997年亚洲金融危机推动东盟与中日韩(“东盟+3”)机制建立。2005年首届东亚峰会(“东盟+6”)召开,2011年东亚峰会扩员成为“东盟+8”机制。2010年旨在推动地区安全和防务对话的东盟防长扩大会议机制(ADMM+)建立。2012年,以东盟与其对话伙伴的双边自贸协定,即6个“东盟+1”自由贸易区为基础的《区域全面经济伙伴关系协定》(RECP)建设进程启动。以“东盟+”为模式的地区进程不断生长,不仅纳入多个行为体、建设了多个架构,而且多重机制平行发展,并在每个制度进程中又发展出丰富的层次,形成了以东盟为中心节点的地区合作网络体系。

各大国进入网络之中,首先是出于理性和利益考虑,比如,中日韩三国是为了共同应对亚洲金融危机,美国和俄罗斯是担心被排除在东亚经济一体化进程之外。但是进入网络体系之后,随着网络的广度、强度和密度不断增加,不仅各大国内嵌于网络的利益变得越来越重要,而且不得不接受东盟规范,被东盟规范社会化。“东盟+”是一种制度模式,也是地区合作规范中的规范,它规定东盟是地区合作的制度中心,是合作规范的倡导者和议程设定者;在程序上,东盟首先在内部协商一致,然后再与其他各方协商。历年历次的各种领导人会议和峰会文件都强调东盟在地区进程中的“驾驶席位”,地区相关大国一再表示坚定支持东盟发挥主导作用。^② 关于“东盟主导”的宣示和表态已经成为了“理所当然之事”,这就是规范社会化的体现。此外,这些大国还成为网络体系中新的节点和生长点。比如,中日韩三国合作机制起源于“东盟+3”领导人会议时的三国领导人会晤。在各个机制之间,甚至在同一机制之内,各大国为了竞争影响力而竞相投入资源、抛出倡议,从而为机制提供了新的生长点和动力,中国与日本在“东盟+3”框架下的良性竞争曾经是该机制迅速发展的重要推动力。

东盟启动地区网络化进程是“大国平衡”思想和战略推动的。处于大国博弈关系中的东盟,最初建立对话伙伴关系也是为了保证自身安全。后来东盟发现引入大国后,能从大国的良性竞争中受益,于是开始主动建设以自己为中心的地区网络。一方面,不断将各大国引入网络中,通过网络借力打力,使大国相互制衡;另一方面,也通过网络建设保证自己的地区制度中心地位,保证自己的议程和规范设定权以及在大国竞争中利益的最大化。东盟的平衡力和杠杆力包含了中道、协调的意味,既借力打力,又维持基本面的合作与和谐,并从中受益,具有东亚文化特性。1997-2008年,东盟的大

^① ASEAN Secretariat, “The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper,”载中国外交部:《东盟地区论坛成立20周年纪念册》,第53页。

^② 可参见东盟秘书处网站发布的历次东盟与中日韩领导人会议与东亚峰会的《主席声明》(<http://www.asean.org>)以及各国官方网站发布的相关领导人和官员讲话(<http://www.fmprc.gov.cn>,<http://www.mofa.go.jp>,<http://www.whitehouse.gov>,<http://www.state.gov>等)。

国平衡战略主要是平衡中国与日本;2009年以来,主要是平衡中国与美国。东亚峰会本身就是东盟在网络化进程中平衡各大国关系的产物。2001年,东亚展望小组提出以13个国家平等参与的东亚峰会取代“东盟+3”,作为建设东亚共同体的主渠道,而到2005年首届东亚峰会召开时,却变成了“东盟+6”的模式,且与“东盟+3”并行发展。东盟不仅保证了自己的整体身份,而且还引入更多大国使之相互制衡,从而进一步加强了自己的网络平衡和杠杆力量。

东盟地区论坛既是东盟地区合作制度网络体系的重要组成部分,也是该网络体系的缩影。东盟地区论坛框架下的各种会议和活动均实行共同主席制(co-chair),东盟主席为共同主席之一,确保东盟主导权。会议成果往往以《主席声明》的形式发表。《主席声明》是东盟地区论坛的一个创举,此后以东盟为中心的制度合作往往都以该形式来发布结果。《主席声明》不同于一般的《联合宣言》,具有更大的灵活性,使得会议主席成为声明的主要责任人,是主席对会议的一般性总结。^①因此,东盟坚持在东盟地区论坛的主席权力,坚持制度中心,坚持东盟首先协商一致,并不仅仅只是名义上和形式上的主导,也不仅仅只是“搭台”,而是真正在“唱戏”,具有实实在在的制度权力内涵。而东盟地区论坛的共同主席制实际上就是“东盟+”模式。外长会议只能由东盟主席国主办,保证了东盟在东盟地区论坛体系网络的中心地位,其他会议和活动都采取“东盟+”的共同主席模式,实际上把其他参与方,包括各大国在内,都发展成为东盟地区论坛网络体系的节点,既保证了东盟网络中心的主导,又容留了相当的空间,通过网络亲疏关系的刺激,使各方自觉成为网络的维护者和发展者。2013年,东盟地区论坛迈向预防性外交阶段。中方提出主办“预防性外交培训”项目,新西兰和美国要求共同主办并愿意提供物力和智力上的支持。无论各大国怎样在东盟地区论坛网络体系中竞争与投入,东盟的中心权力已经获得了制度和规范保障。2013年,东盟主席国莱成为该培训项目的当然共同主席,项目虽然可以在东盟成员国以外的国家举行,但是未来预防性外交培训很可能要由东盟和平与和解研究所(AIPR)来主导和协调。^②

与东盟地区论坛相比,亚信会议的发展相对滞后,这在很大程度上是因为其发起者尚未建立起动态的网络化进程和体系。没有中心节点,就难以推动网络进程,发展新生长点;没有囊括政治安全、经济和社会文化的综合网络体系为依托,小行为体主

^① Suriya Chindawongse, “Present at the Creation: Looking Back at the First ASEAN Regional Forum in 1994,”载中国外交部:《东盟地区论坛成立20周年纪念册》,第24-25页。

^② 相关信息是笔者在参与东盟地区论坛预防性外交培训研讨会期间了解到的,“ARF Roundtable on Training Resources for Preventive Diplomacy,” Wellington, March 20-21, 2014。

导的制度实力就会受到很大局限,难以发挥平衡力和杠杆力。冷战结束后,中亚五国^①积极探索建立新的地区安全机制,但是主导权之争相当激烈。中亚国家先后加入《独联体集体安全条约》、通过“和平伙伴计划”与北约建立长期军事互助关系、建立中亚无核区,并倡议召开了亚信会议、中亚安全与合作论坛、伊塞克论坛等。然而这些机制分别由不同的行为体发起或主导,各自为政,甚至相互掣肘。不仅中亚周边大国对地区安全事务的主导权争夺激烈,甚至中亚五国内部也各有主张。^②因此,尽管中亚安全对话与合作日趋活跃,地区信任机制建设也受到高度重视,但是没有中心节点,难以形成网络体系。而经济一体化进展缓慢,导致中亚地区整体的一体化进程发展非常困难,^③因而亚信会议缺乏大的地区合作网络体系依托,哈萨克斯坦或者中亚五国等相对弱小的行为体的制度权力受到较大局限,难以通过大国平衡来推进地区进程。

四 过程与实践

小行为体进行国际制度建设要实行过程导向。与过程相对的是结构,过程是不确定的、开放的、流动的,结构是由特定属性界定的、静态的。过程导致结构变化。在国际体系中,结构是由实力在主要行为体之间的分配定义的,物质实力、制度实力和规范实力在主要行为体之间的分配决定了国际体系的物质实力结构、制度结构和规范结构。因此,小行为体在国际体系结构中难以成为界定性的要素。然而,如果将国际体系本身视为不断演进的过程,参与实践作为过程实践,不追求界定性结构和特定结果,那么小行为体就有了比较广阔的作为空间,甚至具备了大行为体所不具备的优势。过程导向包括过程本体和过程方式。过程本体就是将制度视为制度化的过程,将制度放在不断展开的交往互动之中进行塑造,保持制度的开放性、流动性以及在制度网络中的互嵌性与复杂联系。^④过程方式就是通过合作过程吸引大国参与并实现渐进式的社会化,过程推动权力的社会化、孕育合作的规则和规范并催生集体认同。过程本身

① 中亚五国指哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦。

② 朱新光:《中亚安全合作机制评析》,载《俄罗斯中亚东欧研究》,2004年第2期,第61-62页。

③ 朱新光:《中亚安全合作机制评析》,载《俄罗斯中亚东欧研究》,2004年第2期,第64页。

④ 参见魏玲:《后本质主义文明与国际政治》,载《世界经济与政治》,2010年第11期,第40页;亦参见杰克逊对文明过程和罗家德对社会网络过程的研究,帕特里克·杰克逊:《如何进行文明研究》,载彼得·卡赞斯坦主编,秦亚青等译:《世界政治中的文明:多元多维的视角》,上海:上海人民出版社2012年版,第200-224页;罗家德:《社会网分析讲义》,北京:社会科学文献出版社2010年版。

是手段,也是目的,过程导向给予制度以发展动力。^①

亚信会议与东盟地区论坛的制度建设都是过程主导的。^② 它们建立的时期大致相同,都是在冷战结束,两极格局瓦解,地区实力、制度和规范结构进入调整和演进的时期。它们的建立不是应对性的,不针对特定的既有威胁,而是前瞻性的,旨在推动地区战略文化朝着对话与合作的方向发展。它们在建立之时并没有预设具体目标,也没有设立具有法律约束力的条约或规章,而是采取了最小制度化的模式,坚持制度建设的渐进方式。它们将欧洲共同安全规范本土化,坚持以对话合作促进安全,坚持不干涉、协商一致,维护成员舒适度,以保证最大程度的合作。甚至宁愿牺牲合作效率,也不愿意让合作面临破裂的风险。上述观念和规范引导的制度化过程提供了一个主体间互动与成员社会化的框架与场所,不仅使制度的不断发展进化成为可能,而且能够产生“交感而化”,推动成员的社会化。^③ 进而,它们保持开放性和流动性,一方面,与地区其他相关制度进行“复杂互嵌”;另一方面,不断丰富自己的体系层次,使行为体进一步嵌入多重、多元制度网络化进程中,加深与制度的认同。起初,人们普遍认为美国和中国不会参与或支持东盟地区论坛。因为多边制度在一定程度上是对大国权力的制约,双边博弈更符合大国的利益。但是中国与美国不仅一开始就加入了东盟地区论坛进程,而且后来都成为积极参与者。^④ 中国的“新安全观”就是在1996年的东盟地区论坛会议上首次提出的,美国也将东盟地区论坛作为推动其地区安全议程的重要平台。2014年中国将主办亚信会议,成为2014-2016年主席国,这体现了中国对亚信会议及其安全合作规范的认同。作为小行为体倡导和主导的亚洲多边安全机制,亚信会议和东盟地区论坛实行过程主导,不仅在大国权力博弈的场域之中成功建立起来,而且还吸收了大国参与,并在一定程度上成功推动了大国的社会化。

制度化过程的重要内容是实践,特别是规范实践和话语实践。实践就是实施适当的绩效行动(competent performances)。具体而言,实践是有社会意义的有规律活动,具有不同程度的适当性,它蕴涵并展现背景性知识和话语,并能物化这样的知识和话语。实践将话语世界和物质世界编织起来,它产生于物质世界并对物质世界产生影

① 秦亚青、魏玲:《结构、进程与权力的社会化——中国与东亚地区合作》,载《世界经济与政治》,2007年第3期,第7页。

② 阿米塔夫·阿查亚最早提出了东盟地区论坛制度建设的过程主导,参见 Amitav Acharya, “Ideas, Identity, and Institution-building: From the ‘ASEAN Way’ to the ‘Asia-Pacific’ Way?” p. 319.

③ 秦亚青、魏玲:《结构、进程与权力的社会化——中国与东亚地区合作》,载《世界经济与政治》,2007年第3期,第7页。

④ Amitav Acharya, “Ideas, Identity, and Institution-building: From the ‘ASEAN Way’ to the ‘Asia-Pacific’ Way?” pp. 339-340.

响。它将行为者与结构联系起来,是一个充满活力的物质和理念过程,这个过程使得结构趋于稳定或者发生重构。因而可以说,实践引导行动,是体系和结构变化的动力。实践是行动的文化、行动的话语。实践理性产生于背景性知识又体现背景性知识。背景性知识不同于表象性知识,它往往是“无意识的、非表象的、无以言明的知识”,主要来源于行动者的经验知识,是经验的自然积累。与表象性知识的抽象与普遍不同,背景性知识是“地方的、具体的、自下而上的”。因而实践理性是背景性知识塑造的经验理性,是一种弱意识和内在习性。^①

实践创造了制度的内在逻辑,也不断塑造和再造制度的相对边界。其中,主导性实践发挥着最根本和最重要的界定作用。^② 作为过程的国际制度是动态、松散、多元的“实践共同体”,其边界随着实践延展。实践共同体既是共享的知识领域,是参与社会学习的人的共同体,也是蕴涵着共有知识的共同实践。它超越了互主意义和我们感觉(we-feeling),是由“我们行动(we-doing)”塑造和界定的。“我们行动”是具有社会意义的适当绩效行动,是以成员共有知识和相互默契为基础的自然而然的思维和行动。^③ 主导性实践实施和体现决定性规则和原则,为“不断重复的有规律的国际活动”提供“基础架构”,界定行为体之间以及行为体与国际制度的互动模式。这个基础架构使得某些战略是可行的,而另外一些则根本不被考虑。主导性实践为行为体“继续”当前实践和参与其他实践活动提供实用的工具和资源。主导性实践包含各种相互交织的更具体的实践,并对后者产生决定性作用,使之得以实施。因此可以说,作为背景性知识和地方文化要素的载体,实践通过塑造行为体的战略选择,而不是行为体所追求的目标来塑造行为体结构。主导性实践相对稳定,不仅因为习惯使得行为方式和标准根深蒂固,而且还因为要合作就必须回到共同的结构上来。^④

亚信会议与东盟地区论坛是合作安全主导的实践,通过合作安全的实践来推动地区以合作行动促共同安全、建构地区安全合作规范、培育合作习惯,通过塑造成员的战略选择来塑造安全合作架构和地区结构。合作安全规范依赖于协商一致和不干涉的

^① Emanuel Adler and Vincent Pouliot, “International Practices: Introduction and Framework,” in Emanuel Adler and Vincent Pouliot, eds., *International Practices*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2011, pp. 6-14; 秦亚青:《行动的逻辑:西方国际关系理论“知识转向”的意义》,载《中国社会科学》,2013年第12期,第186-189页。

^② Ole Jacob Sending and Iver B. Neumann, “Banking on Power: How Some Practices in an International Organization Anchor Others,” in Emanuel Adler and Vincent Pouliot, eds., *International Practices*, pp. 236-240.

^③ 关于实践共同体可参见伊曼纽尔·阿德勒:《欧洲文明:实践共同体视角》,载彼得·卡赞斯坦主编:《世界政治中的文明:多元多维的视角》,第75-76页。

^④ Ole Jacob Sending and Iver B. Neumann, “Banking on Power: How Some Practices in an International Organization Anchor Others,” pp. 231-251.

背景性知识和地方经验,同时又以行动呈现着背景性知识,即通过协商合作培育互信、共同应对潜在挑战、增进安全,这是相对于以表象性知识为基础的普遍性规范的创新。正如亚信会议和东盟地区论坛的一些亲历者所指出的那样,二者最大的成就不在于找到某个具体的解决方案,或者解决了某个具体问题,而在于能够将政治文化和发展水平迥异的各方聚集在一起,使它们能够相互熟悉和了解,建立一定程度的信任,形成以对话、协商与合作的方式应对地区安全挑战的基本共识,并为之共同努力;正因为如此,合作安全实践主导下的这两个地区安全机制成为地区安全架构塑造进程中的关键因素。^① 在合作安全的主导下,亚信会议和东盟地区论坛都产生了应对地区非传统安全合作的实践,其中有些已经成为地区相关行为体安全互动的重要架构和载体。2007年,亚信会议高官会通过了《以合作方式落实亚信会议信心建设措施》的文件,该文件不仅规定落实信心建设措施要以协商一致为原则,以自愿参与和循序渐进的方式进行,而且规定了信心建设措施的四个优先落实领域,包括经济、环境、人文及其他新型威胁和挑战。^② 东盟地区论坛正在从信心建设措施向预防性外交迈进,优先合作领域包括灾害管理和人道主义援助、打击恐怖主义和跨国犯罪、海上安全、不扩散与裁军以及维和行动。^③ 可以看到,两个机制都以非传统安全合作作为信心建设的优先领域,因为非传统安全威胁敏感度较低,而合作需求高。这种制度化架构和成员间互动是由合作安全的主导性实践决定的。主导性实践不仅决定了其他具体实践,而且还有塑造地区安全架构的作用。比如,近年来,中美在东盟地区论坛框架下大力加强了面向地区的灾害管理合作,涉及规范、技术、实战演练和桌面推演等方方面面。^④ 亚信会议和东盟地区论坛推动的非传统安全领域的大国安全合作对于地区未来安全架构具有重要的塑造意义。

五 结论

从亚信会议和东盟地区论坛的经验中,我们可以看出小行为体主导国际制度是在

① 参见 Lim Jock Seng, "The ASEAN Regional Forum," 载中国外交部:《东盟地区论坛成立20周年纪念册》,第6页;Chris Elder, "The ASEAN Regional Forum after 20 Years," 载中国外交部:《东盟地区论坛成立20周年纪念册》,第20页。

② CICA Secretariat, "Cooperative Approach for the Implementation of the CICA CBMs," http://www.s-cica.org/page.php?page_id=439&lang=1&parent_id=12, 登录时间:2014年1月30日。

③ 参见中国外交部:《东盟地区论坛成立20周年纪念册》,第178-234页。

④ Wei Ling, "Disaster Management and Regional Cooperation in East Asia," Paper presented at "The 3rd United States, ASEAN and East Asia Summit Strategic Dialogue Symposium," Washington D. C., September 16, 2013.

相应的体系前提条件下发生的,即体系处于转型期,大国缺乏战略互信但存在足够的战略共识。也就是说,体系实力和制度结构处于转型进程中,而相关大国战略互信严重不足,任何一个大国都难以主导体系中的多边合作;与此同时,大国面临的跨国和共同威胁上升,任何一国都难以独自应对,相互合作需求增大,导致大国之间能够形成一种基本默契和战略共识,即避免冲突、维护稳定,在能合作的领域争取合作。这时小行为体为在大国政治和体系转型中维护自身身份和利益,有可能发挥能动作用,促成各方的制度合作,同时大国也乐见其成。

小行为体有效建立并主导国际制度依赖于三条路径,即规范制度、网络权力与过程实践。首先,在规范上必须实现普遍规范的本土化改造,在制度建设须遵循协商一致、循序渐进与低制度化原则。其次,小行为体的主导权来源于网络,即小行为体应能以自己为中心将相关大行为体织入制度网络中,通过网络获得大国认同、进行大国平衡,从而获得制度网络权力。再次,制度动力来源于多重过程与规范实践,过程导向给予制度以发展动力,制度通过主导性实践被界定和强化。最后,小行为体主导安全制度合作的条件是大国战略互信严重缺乏,但具备基本合作共识,局限性在于小行为体对“度”的把握,挑战在于大国投入、制度成长与小行为体制度能力之间的悖论。

小行为体主导国际制度是有局限性的,这个局限性就是“度”的把握。所谓小行为体主导也是在大国需要、大国允容和大国自我约束下的主导,如何一方面有效调动大国参与、塑造大国对制度过程的认同,而另一方面又有效约束大国行为,需要把握好各种关系、各个过程之间的微妙平衡。在网络化的制度过程中,既要保持网络的适度紧张以增强网络强度与活力,但又不能紧张过度,导致网络彻底破裂,其底线应该是不能挑战大国的重要和核心利益。在2012年东盟外长会上,由于个别东盟国家要求将南海争议写入《主席声明》,导致东盟内部产生分歧,最终无法协商一致形成《主席声明》,导致会议无果而终。这个结果被普遍看做是东盟自身的危机。因为这是东盟自1967年成立以来首次无法达成会议《主席声明》,意味着东盟团结和东盟身份受到重大冲击而面临破灭的风险。这次争议与分歧的背后实际上是涉及中国领土主权利益的大国博弈。这个例子说明,一旦触碰大国核心与重要利益或卷入相关争端,并试图为己所用或在其中选边站队,那么小行为体不仅难以主导多边制度合作,而且自身的核心利益都将面临重大风险。^①

^① Wei Ling, "Rebalancing or De-Balancing: U.S. Pivot and East Asian Order," *American Foreign Policy Interests*, Vol. 35, Issue 3, 2013, p. 152.

小行为体主导国际制度要不断面临的重大挑战就是大国投入、制度成长与小行为体自身能力不足的悖论。小行为体主导的国际制度能够吸引大国参与和投入固然是有助于制度与合作的发展,但同时也对小行为体的主导能力构成挑战。制度是一个实践过程,在这个过程中,能否在观念、规范上继续发挥引领作用,能否加强自身能力建设去适应和驾驭体量日益增长的制度体系,这对小行为体是一个重大和关键的挑战。比如,随着各大国竞相对东盟主导的地区合作进行参与和投入、提出各种倡议,东盟就面临着制度能力建设的重大挑战而不得不采取应对之策,被迫加强以东盟为中心的制度网络。在安全合作方面,东盟没有按照美国的意愿,在东亚峰会框架下建设实质性的安全机制。相反,它将“东盟+”制度模式扩展到防务领域,于2010年建立了东盟防长扩大会议机制,并宣布将之作为地区安全磋商的主要机制,从而保证了自己在地区安全事务磋商与合作中的中心地位。在经济一体化领域,2012年,由6个“东盟+1”自贸协定构成的《区域全面经济伙伴关系协定》进入谈判进程,这也是东盟面对各大国经济一体化倡议和行动,为维护东盟主导地位而进行的制度能力升级。

在相当长的一段时间内,东盟引领东亚地区合作的模式被称为“小马拉大车”。至今,学界和政策界仍然有很多人坚持认为,亚信会议和东盟地区论坛等由小行为体倡导或主导的地区安全合作制度化程度低、产生的实际效用有限。但不可否认的是,亚信会议和东盟地区论坛的确为地区相关各方提供了就安全事务进行对话和磋商的平台,推动了非传统安全领域的地区安全合作,而且还在培育合作习惯、积累合作经验和背景性知识方面发挥了重要作用,对于未来地区安全架构的塑造也具有探索性的积极意义。更为重要的是,这两个安全机制都是在地区大国战略互信严重缺乏、难以主导地区多边安全安排的困局下,由地区体系中相对弱小的行为体倡议成立并主导运行的。因此,亚信会议与东盟地区论坛的实践不仅对于亚洲安全建设具有重要现实意义,而且对于国际制度建设和国际体系转型研究也具有重要学术价值和启示意义。

(截稿:2014年4月 实习编辑:冷鸿基)