

东亚准无政府体系与中国的 东亚安全政策

孙学峰

摘要 20世纪90年代中期以来,中国政府一直努力尝试在东亚地区贯彻安抚战略,但是其政策成效往往难以持久。东亚地区安全体系的准无政府秩序,是导致中国安抚政策难以持续并发挥积极效力的主要外部限制。准无政府体系是包括了安全等级体系的无政府体系,兼具无政府体系和等级体系各自的体系特征。在准无政府体系内,按照寻求安全的方式,国家可以划分为三类:自助国家、安全等级体系内的安全供给国和受保护国(他助国家)。而国家间安全关系则包括两个类型:一是安全竞争关系;二是安全依赖关系。东亚准无政府体系通过依赖机制、借重机制和效仿机制,限制了中国安抚政策的持续和积极效应,而冷战后中国南海安抚政策效果的变迁则对此提供了较为充分的经验支持。

关键词 东亚 准无政府体系 安抚政策 中国崛起

一、导 论

冷战结束以来,中国实力的逐步上升导致东亚国家^①对中国的战略担心逐步加深。为了营造相对良好的周边安全环境,尽可能缓解所面临的崛起困境,20世纪90年代中期以来,中国一直努力尝试弱化周边国家的疑虑与不安,并于2003年10月正

* 孙学峰,清华大学当代国际关系研究院副教授(北京 100084)。

** 在本文写作过程中,陈寒溪、陈志瑞、高程、林民旺、刘丰、唐世平、吴文成、徐进、阎梁、杨原、张睿壮、周方银等老师或同学提出了许多批评意见和修改建议,在此表示诚挚的谢意。本文是2010年教育部人文社会科学研究青年基金项目“合法化战略与崛起成败”(项目批准号:10YJCCJW011)的阶段性成果。

① 在本文中,东亚国家包括地区内的中、日、韩、朝鲜、东盟十国和地区外的美国。

式提出了“睦邻、安邻、富邻”的政策主张^①并努力付诸实践。^②例如,在20世纪末和21世纪初,中国的南海政策趋于温和,由坚持双边乃至单边行动转向尝试多边框架,^③并在2002年11月与东盟国家签署了《南海各方行为宣言》,使得中国与东盟相关国家的南海争端趋于缓解,并带动了中国与东盟关系的全面改善。^④又如,2008年6月,中日就东海问题达成原则共识,两国一致同意在实现划界前的过渡期间,在不损害双方法律立场的情况下进行合作。^⑤

但是,中国的安抚政策往往难以坚持,成效也难以持久。^⑥例如,2004年之后,中国与相关国家的南海争端又逐步趋于紧张,并在2009—2011年间连续出现中国一越南以及中国—菲律宾之间的双边争端。^⑦又如,2010年4月,日本防卫大臣北泽俊美表示,将专设“中国军事分析小组”,提升对中国军事情报收集的力度。^⑧9月7日,日本海上保安厅在钓鱼岛附近海域以涉嫌妨碍公务逮捕了中国渔船船长,并试图按“国内法”将其移交冲绳县那霸检方“处理”,导致两国关系迅速恶化。^⑨2011年8月,日本政府表示,计划在冲绳县与那国岛部署沿岸监视部队,旨在瞄准海洋活动日益活跃的中国,填补冲绳本岛以西的防卫“空白区”。^⑩

有观点认为,中国的安抚政策若取得理想效果,须同时满足东亚地区国家和美国的核心安全利益。^⑪这种观点的缺陷在于,其无法解释为什么中国的安抚政策虽

① 中国政策主张的提出,参见温家宝:《中国的发展和亚洲的振兴——在东盟商业与投资峰会上的讲话》,http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gjhdqzz/lhg_14/zjyh/t27173.htm。中国的“睦邻、安邻、富邻”政策与国际关系理论中的安抚政策实际上是相通的。理论上讲,安抚政策是指一国力图缓解其他国家对其意图(能力)担心的原则和实践。参见 Tang Shiping, *A Theory of Security Strategy for Our Times: Defensive Realism*, New York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 132。为了简洁起见,本文以下使用安抚政策概括中国的“睦邻、安邻和富邻”政策。

② 有关中国对东盟国家的安抚政策实践,可参见 Sun Xuefeng, “Why Does China Reassure South-East Asia”, *Pacific Focus*, Vol. 24, No. 3, 2009, pp. 298—316。

③ 岳德明:《中国南海政策刍议》,《战略与管理》,2002年第3期,第55—62页。

④ 参见石家铸:《南海建立信任措施与区域安全》,《国际观察》,2004年第1期,第42—47页;David Martin Jones and M. L. R. Smith, “Making Process, Not Progress ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order”, *International Security*, Vol. 32, No. 1, 2007, pp. 178—179; M. Taylor Fravel, “Power Shifts and Escalation: Explaining China’s Use of Force in Territorial Disputes”, *International Security*, Vol. 32, No. 3, 2007/2008, pp. 44—83。

⑤ 《中日就东海问题达成原则共识》,http://www.fmprc.gov.cn/chn/xwfw/fyrth/t448568.htm。

⑥ 中国东亚安抚政策的核心目标是弱化周边国家对实力地位上升的担心,尽可能缓解中国的安全压力,维持相对有利的周边安全环境。因此,本文考察中国安抚政策效果的方法是考察中国的安全压力是否上升,具体包括相关国家是否采取行动强化主权领土诉求,是否采取行动做出针对中国的战略调整 and 安排。

⑦ 《菲律宾总统不顾中国反对签署侵占黄岩岛法案》,http://news.qq.com/a/20090312/000913.htm;《菲律宾议员赴南沙登岛升旗,中方抗议》,http://news.163.com/11/0720/20/79ECJBNJ00014JB6.html;《我赴西沙护渔渔船23日在北部湾海域巡航》,http://news.xinhuanet.com/politics/2009-05/23/content_11424548.htm;《中国最大最先进海巡船将开赴中越边界宣示主权》,http://mil.news.sohu.com/20110801/n315064180.shtml。

⑧ http://www.zaobao.com/gj/gj100419_009.shtml。

⑨ 《姜瑜:日方对钓鱼岛海域中国渔船适用日本法是荒唐的》,http://news.xinhuanet.com/2010-09/09/c_12536845.htm。

⑩ 《日本在与那国岛部署兵力挑衅中国?》,http://opinion.nfdaily.cn/content/2011-08/22/content_28698778.htm。

⑪ Sun Xuefeng, “The Efficiency of China’s Multilateral Policies in East Asia (1997—2007)”, *International Relations of Asia Pacific*, Vol. 10, No. 3, 2010, pp. 515—541。

能够发挥效果但却难以持续。更为普遍的观点认为,中国安抚政策效力难以持久的根源在于安全困境。^①但值得注意的是,安全困境理论并不适用于中国与东亚国家的安全矛盾。

首先,冷战结束以来,中国实力的迅速崛起客观上导致中国的安全利益正在逐步扩展。在安全利益界定明显变动的背景下,经验上很难确定中国的行为是否在刻意损害邻国的安全利益。而安全困境理论适用的必要条件之一就是国家的政策意图和行动是良性的,即没有刻意损害对方安全。^②因此,运用安全困境解释中国与东亚国家的安全矛盾,需要根据具体情况细致讨论,而不能一概而论。其次,随着中国实力的持续上升,中国与诸多东亚国家之间的领土争议日益成为中国与相关国家最为主要的双边安全矛盾。主权领土争议的核心是双方均不承认对方的领土主张,这一行为本身就意味着争议双方都在有意损害对方的安全,因而无法满足安全困境理论适用的必要条件。也就是说,安全困境理论并不适用于因领土主权分歧导致的中国周边安全问题。

即使我们承认中国与东亚国家的安全矛盾主要源于安全困境,那么依然令人困惑的是,为什么东亚国家如此担心中国伤害其安全利益?如果把原因归结于中国实力持续上升,那么东亚国家为什么不担心实力更为强大的美国?也许有人会强调,美国实力过强难以制衡,^③更为关键的是美国在过去近六十年的时间里都为东亚诸多国家提供了可靠的安全保护。那么随之而来的问题更加令人深思,为什么这些东亚国家如此依赖美国?这是否意味着这些国家已经从主要依靠本国转为主要依靠外部力量维护生存安全?如果确实如此,那么这一转变对东亚地区秩序以及中国安抚政策的持续有效到底意味着什么?

为此,本文拟从考察冷战后东亚地区的体系特征入手,探讨近年来中国安抚周边政策难以持久发挥作用的外部限制因素。作者发现,东亚地区体系既不是典型的无政府体系,也不是单纯的等级体系,而是呈现出明显的准无政府体系特征。所谓准无政府体系是指包括安全等级体系的无政府体系,兼具无政府体系和等级体系各自的体系特征,而中国安抚政策难以持续有效也正是源于东亚体系的准无政府性。

除了导论之外,本文还包括四个部分。第二部分从界定准无政府体系特征入手,重点说明东亚地区体系属于准无政府体系;第三部分则重点阐述东亚地区的准无政府体系特征限制中国安抚政策战略效果的逻辑机制;第四部分是案例研究,主要通过中国有关南海问题安抚政策成效的变迁,检验文章的理论假设;最后是结论

^① 时殷弘:《东亚的“安全两难”与出路》,《南京政治学院学报》,2000年第6期,第48—51页;Thomas J. Christensen, “China, the U. S. -Japan Alliance and the Security Dilemma in East Asia”, *International Security*, Vol. 23, No. 4, 1999, pp. 49—80。

^② 有关安全困境理论适用的必要条件,参见 Tang Shiping, *A Theory of Security Strategy for Our Times: Defensive Realism*, p. 42;相关论述还可参见 Robert Jervis, “Dilemmas About Security Dilemmas”, *Security Studies*, Vol. 20, No. 3, 2011, p. 421。

^③ 相关文献的综述,参见孙学峰:《中国崛起困境》,北京:社会科学文献出版社,2011年,第7—8页。

部分。

二、东亚地区的准无政府体系

准无政府体系^①是包括了安全等级体系的无政府体系,兼具无政府体系和等级体系各自的体系特征。在本节中,我们将从界定准无政府体系的特征入手,在此基础上说明冷战后东亚地区已呈现出较为明显的准无政府体系特征。

(一) 界定准无政府体系

现代国际关系理论最为重要的假定之一就是国际体系处于无政府状态,其含义是主权国家构成的国际体系内没有垄断暴力使用的中央权威。因此,在无政府体系下,作为体系单位的主权国家具有相同的基本功能,即依靠自助寻求本国的生存安全,国家之间的安全关系往往具有较强的竞争性。^② 国家虽可以选择与他国结盟共同应对安全威胁,但是对外结盟往往只是应对重大生存威胁的辅助手段,期限大都难以超过一代人的时间(20—30年),结盟对象国的转换和变化也相对频繁,往往在共同威胁消失后同盟随即解体。^③ 二战结束后反法西斯同盟解体就是典型的例证。

而在准无政府体系下,一部分主权国家因实力弱小或因节约维护安全的成本,很大程度上放弃了安全上的自助,而表现出明显的他助倾向。所谓他助倾向是指一国应对其核心战略威胁时无法脱离其他大国的支持和保护,自身难以维持本国的战略安全。^④ 也就是说,在准无政府体系内,出现了为部分国家提供生存安全保障的安全供给国,其提供安全的主要手段包括缔结军事同盟、在盟国建立军事基地驻军、向接受安全保护的国家或地区提供所需的武器装备、建立一体化的军事指挥作战系统等,而接受保护的国家或地区则为承担保护责任的安全供给国提供辅助支持,配合其实现相应的安全使命。

不难发现,在安全领域内,安全供给国和受保护国事实上形成了等级关系,安全

^① 在讨论国内社会秩序和国际法变迁时,泰勒和广濑和子都曾使用过“quasi-anarchy”这一概念。参见 Michael Taylor, *Community, Anarchy, and Liberty*, Cambridge: Cambridge University Press, 1982, pp. 4, 38; Kazuko Hirose, *A Social Theory of International Law: International Relations as a Complex System*, Leiden: Brill Academic Publishers, 2003, p. 158。但两位学者都没有明确界定 quasi anarchy。

^② Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reprint Edition), Beijing: Peking University Press, 2004, chapter 5; John Mearshiemer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton & Company, 2001, chapter 2; Robert Art and Robert Jervis, “Anarchy and Its Consequences”, in Robert Art and Robert Jervis, eds., *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, New York: Longman, 1999, pp. 2—4。

^③ 有关欧洲近代无政府体系下国家结盟转换的过程,可参见 A. J. P. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe, 1848—1918*, Oxford: Oxford University Press, 1977; 有关中国战国时代无政府体系国家结盟转换的概述,可参见 Victoria Tin-bor Hui, *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, chapter 2。

^④ 需要指出的是,这些国家在贸易、金融等领域仍表现出主权独立国家的行为特征。比如,日本安全上依赖美国,是典型的他助国家,而在经济、金融领域,日本依然享有明确的独立地位。

供给国居于支配地位,而受保护国在安全领域处于从属地位。^①因此,受保护国与安全供给国的同盟关系往往会长期维持,即使建立同盟之初所应对的安全威胁消逝,双方也会想方设法寻找新的威胁延续同盟关系,其根源在于双方都不愿离开此前形成的同盟。对于受保护国而言,多年接受安全保护使其愈加依赖安全供给国;而对于安全供给国而言,则可以利用受保护国安全上的依赖,维持其在等级体系中的优势地位,并可以利用受保护国的资源减轻其安全负担。二战结束以来,美国与欧洲北约盟国之间的关系就是安全等级体系的典型例证,其中美国是安全供给国,而欧洲国家则是受保护国。

除了安全供给国和受保护国之外,准无政府体系内还有部分国家仍然依靠自身力量维护生存安全。这些国家以及安全供给国主导的等级体系所共同形成的体系,依然处于典型的无政府状态,彼此之间的安全关系也往往呈现出较强的竞争性。如果体系内的自助大国实力上升较快,则体系内的安全竞争会更为激烈。其原因在于:对于其他自助国家而言,主要担心崛起的自助大国伤害其自助能力,对其生存安全构成严重威胁。为了应对崛起国家的威胁,除了加强自身力量之外,这些国家还会寻求与地区安全保护国的战略合作。但值得注意的是,这些合作是自助国家之间的合作,并不等于其加入了安全供给国的等级体系。对于安全供给国而言,其主要是担心实力优势的弱化乃至逆转,会导致其所主导的安全等级体系日益松散并最终解体,丧失其长久以来享有的主导地位,因此,它会充分利用其主导的安全体系和其他自助国家的担心,限制崛起大国拓展影响力。而对于受保护国而言,则可以充分利用安全供给国的保护,与实力上升的自助大国展开竞争,尤其是在与自助大国的领土争端中占据先机,尽可能实现核心安全利益,同时也可以为安全保护国提供有效保护创造更为有利的条件。

概而言之,准无政府体系是包括了安全等级体系的无政府体系,兼具无政府体系和等级体系各自的体系特征。按照寻求安全的方式,准无政府体系内的国家可以划分为三类:一是不但能够自助同时又能为其他国家提供安全保护的安全供给国;二是难以应对重大安全威胁,必须依赖安全供给国保护的受保护国,也就是他助国家;三是自助国家,主要依靠自身力量应对重大安全威胁,但难以为其他国家提供安全保护。按照国家间安全关系的特征,准无政府体系内主要包括两类关系:一是安全竞争关系,存在于自助国家之间以及自助国家与安全等级体系内的国家(包括安全供给国和受保护国)之间;二是安全依赖关系,存在于安全等级体系内的安全供给国和受保护国之间。

(二) 东亚体系的准无政府性

冷战时期,美国东亚盟国和大部分东盟国家主要依靠美国的军事援助和安全保

^① 有关安全等级关系的研究,代表性的成果见 David Lake, *Hierarchy in International Relations*, Ithaca: Cornell University Press, 2009。

护,^①其安全政策的他助特征十分明显。冷战结束之初,情况虽稍有变化,但此后又恢复到了冷战时期的状态,即美国东亚盟国或战略伙伴国(主要包括日本、韩国、菲律宾、泰国、新加坡等国)安全政策的他助倾向依然十分突出,在安全关系上与美国构成明显的等级体系,并处于从属地位。从安全保护的形式上看,这些国家与美国的同盟关系依然存在,而且大都得到了强化;美国依然在这些国家存有规模较为可观的驻军或设有军事基地。而安全保护的实践更表明,这些国家无论是应对大国威胁,还是应对中小国家威胁甚至是国内威胁,都无法摆脱美国的战略保护。例如,2009年10月,时任日本首相鸠山由纪夫在提出东亚共同体设想时特别强调,日本加强与亚洲国家尤其是与中国的关系要以重视日美同盟为基础。^②2011年8月,日本政府发布的《防卫白皮书》更是强调,日美同盟对于实现日本和亚太地区的和平与稳定不可缺少,今后将进一步深化日美同盟关系。^③再如,韩国面对朝鲜的核问题,其应对核心依然是美韩同盟。2009年6月,韩国总统李明博访问美国前表示,韩美同盟关系是解决朝鲜核威胁及导弹威胁的关键。^④2011年11月,韩国政府表示,韩国军方打算在靠近朝鲜的西部海域白翎岛新建一座军营,以备在“紧急情况下或军事演习时”容纳美国驻韩国部队。^⑤又如,在2010年4月召开的核安全峰会期间,菲律宾总统阿罗约希望美国提供保障,以防止2010年菲律宾大选时出现暴力事件。^⑥

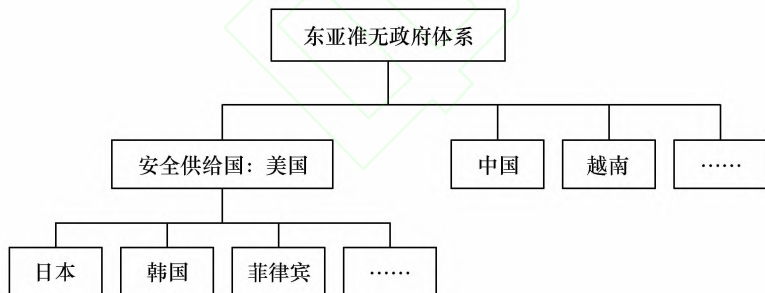


图-1 东亚的准无政府体系

除了安全保护国和被保护国之外,东亚体系内的部分国家如中国、越南、朝鲜等仍然依靠自身力量维护生存安全。这些国家与美国主导的等级体系以及这些国家之间的安全关系都呈现出较为明显的竞争性,其中最为典型的安全竞争关系出现在

① 马燕冰:《东盟冷战后的安全战略》,载阎学通等:《中国与亚太安全:冷战后亚太国家的安全战略走向》,北京:时事出版社,1999年,第165—166页。

② 《中日韩峰会鸠山承认日本过于依赖美国》,http://news.163.com/09/10/10/14/5L95T5QG000120GU.html。

③ 《日本防卫白皮书:将深化日美同盟关系》,http://military.people.com.cn/GB/8221/84387/227683/227687/15321683.html。

④ 《李明博访美寻求核保护》,http://www.china.com.cn/international/txt/2009-06/16/content_17956332.htm。

⑤ 《韩拟在西海岛屿建美军军营,紧急或军事演习使用》,http://news.sohu.com/20111114/n325480665.shtml。

⑥ 《合作应对核恐怖主义:聚焦核安全峰会》,http://news.sohu.com/s2010/hefenghui。

中美之间,即实力迅速上升的自助大国与安全供给国之间的竞争。面对实力日益上升的中国,美国十分担心其地区主导地位遭到削弱。^①这些战略担心促使美国更加主动地介入中国与其盟国的安全分歧,通过提供安全保护或推动受保护国之间的合作,尽可能地制约中国影响力的扩展,从而进一步加剧了东亚地区的安全竞争。

东亚地区的自助国家与地区内的他助国家之间也多有安全竞争,比如中国与菲律宾因南海问题的安全分歧,中国与日本有关东海问题的安全分歧,朝鲜与韩国、日本之间有关朝鲜拥有核武器导致的安全分歧和冲突等。正如前文所述,面对这些重大安全威胁时,东亚地区的他助国家主要依靠安全供给国美国的保护和支持。此外,东亚地区自助国家之间也存在较为明显的安全分歧。典型的例子是中越之间因南海争端导致安全关系恶化,中朝之间则因朝鲜寻求核武器而产生分歧。这些安全分歧还导致部分自助小国如越南,试图寻求与地区安全供给国或其保护国进行合作,以应对外在安全威胁,但这种合作并不意味着这些国家丧失自助特征,而转入美国主导的安全等级体系。

概而言之,东亚地区体系已经呈现出较为明显的准无政府体系特征。按照国家寻求安全的方式,东亚地区国家可分为三类:美国是地区安全供给国,美国的东亚盟国属于他助国家,此外是以中国为代表的自助国家。从国家间安全关系的类型看,东亚地区既存在安全竞争关系,也存在安全依赖关系,如美国与其地区盟国之间。也就是说,东亚体系兼具了无政府体系和安全等级体系的特征,是典型的准无政府体系。

三、东亚准无政府体系限制中国安抚政策的战略效果

东亚的准无政府体系特征限制中国安抚政策持续发挥作用,源于三个具体的作用机制,即依赖机制、借重机制和效仿机制。本节将从准无政府体系下中国安抚政策的形成入手,重点分析准无政府体系如何通过三个作用机制使得中国的安抚政策难以持续有效。

(一) 安抚政策的形成

自20世纪50年代初,中国重新成为东亚大国,相对于所有邻国享有程度不一的实力优势,又与诸多邻国存在不同类型的安全矛盾,主要包括领土领海争端和地区主导权转移。20世纪90年代中期以来,中国经济实力的逐步上升,加剧了东亚邻国

^① Evan S. Medeiros, *China's International Behavior: Activism, Opportunism, and Diversification*, Santa Monica: RAND Corporation, 2009, p. 211.

对中国的战略担心,^①担心中国会利用实力优势损害邻国的核心安全利益,^②尤其是在领土争端中占得先机。为了防止中国实力地位最终导致其核心利益受损,东亚国家一方面密切关注中国的战略举措,特别是有关领土争端问题的相应行动,正如1997年菲律宾总统所言,南海问题对我们来说是一块试金石,它将检验中国作为一个大国是准备遵循国际规则还是要自行其是。^③另一方面,相关东亚国家会积极采取行动,如强化其在领土争议地区的主权存在,巩固并扩大其既得的安全利益。

周边安全形势的不利局面促使中国采取安抚政策控制安全压力上升,以有效缓解崛起困境,为顺利实现崛起目标创造条件。为此,一方面,中国采取措施拉近自身政策与相关周边国家立场之间的距离,缓和这些国家对中国的崛起损害其核心利益的担心,如20世纪90年代后期,中国逐步调整了完全坚持南海双边谈判的立场。另一方面,中国主动回应相关周边国家的其他重大利益关切,尽可能利用本国的经济实力优势,帮助这些国家克服困难,增进战略互信,为缓和压力创造条件。较为典型的实践包括,1997年亚洲金融危机之后采取有效措施,帮助东盟国家摆脱经济危机,以及2003—2005年协调组织六方会谈,防止朝鲜半岛安全形势恶化等。中国主动回应周边国家的安全关切,加之周边国家需要借助中国克服战略困难,会暂时弱化相应周边国家对中国的崛起损害其核心利益的担心,适度放缓其安全竞争行为,如侵占领土争议地区,加速寻求拥有核武器等,进而促使中国与其他周边国家之间的争端趋于缓和。

(二) 安抚政策逆转的机制

需要注意的是,这种缓和的基础并不牢固。在东亚准无政府体系下,中国安抚政策的战略效力将遭遇较为严重的结构限制,导致其难以持续并收到积极效果。具体而言,包括以下三个机制:依赖机制、借重机制和效仿机制。

1. 依赖机制。随着与中国安全矛盾的缓和,美国安全等级体系内的国家会依靠美国的支持和保护,再次向中国显示力量,力图在安全利益竞争中占据先机,因为毕竟争端的暂时缓和并不等于双方安全矛盾的最终解决,而美国又能够提供有效的安全保护。例如,中国加入《东南亚友好合作条约》不足三个月,2004年1月,美菲就在南海海域举行了首次联合军演,并将演习目的定位为防御外来入侵。菲律宾总统阿罗约公开承认,美国军方正在对菲律宾士兵进行抵御中国、保卫斯普拉特利群岛的训练。^④

^① 有关国际政治中担心(fear)的理论探讨,可参见 Tang Shiping, "Fear in International Politics: Two Positions", *International Studies Review*, Vol. 10, No. 3, 2008, pp. 451—471。

^② Alice Ba, (Re) *Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism and the Association of Southeast Asian Nations*, Stanford: Stanford University Press, 2009, p. 161; 吴士存:《纵论南沙争端》,海口:海南出版社,2005年,第123页;Liselotte Odgaard, "The South China Sea: ASEAN's Security Concerns about China", *Security Dialogues*, Vol. 34, No. 1, 2003, p. 20; 马燕冰:《东盟冷战后的安全战略》,第171页。

^③ 《新华社马尼拉1997年5月7日电》,转引自吴士存:《纵论南沙争端》,第193页。

^④ 《美联社马尼拉2004年4月3日电》,转引自郑泽民:《南海问题中的大国因素》,北京:世界知识出版社,2010年,第85页。

此外,随着中国借助地区经济合作贯彻安抚政策的全面实施,大部分东亚国家与中国的经贸联系变得愈加紧密,对中国经济的依赖程度也逐步加深。在安全矛盾没有完全解决的前提下,经济依赖的深化会增大这些国家的担忧,担心继续配合中国的安抚政策会对未来维护自身核心安全利益造成负面影响,从而促使这些国家坚定决心利用美国的安全保护采取必要的举措,促成在与中国安全竞争中的有利局面,尽最大努力防止未来中国利用实力优势损害其核心安全利益。

上述激化安全矛盾的做法一定程度上会动摇中国坚持安抚政策的决心。一方面,在东亚准无政府体系下,依然存在较为严峻的安全竞争。自助寻求安全的中国难以面对核心安全利益特别是领土争端遭到挑战而毫无反应。另一方面,安抚政策效果的逆转会弱化政策的国内支持力度。在中国看来,安抚政策根本无法有效改变美国东亚安全体系内国家的安全政策导向,即使坚持安抚政策也难以取得良好的效果,因此会愈加担心如不及时采取相应行动回应,不但将导致主权利益受到过度侵犯,而且会损害国家的尊严,引发国内社会的巨大压力。因此,中国将采取必要的针对性措施回应相关国家的安全竞争行为。

但中国的针对性回应无法促使相关国家放弃挑战中国核心利益的行为,而只能导致中国与这些国家的安全关系趋于紧张,其原因在于,美国最终能为这些国家提供充分的安全保护,因此这些国家将继续与中国对抗。而美国介入的动力则在于保护其地区盟国,^①维持其东亚安全等级体系及地区主导地位。正如美国海军上将卡尼谈到南海问题时所言,美国已经在西太平洋和南海派军五六十年了,美国还要像过去一样保持在这一地区的军事力量,没有退出这类军事活动的意愿。^② 值得注意的是,美国对华政策对抗性的增强,会刺激其安全等级体系内的受保护国采取针对中国的对抗性政策,以配合美国对华政策的调整,强化其与美国的安全依赖关系,为未来需要时能够顺利得到美国的安全保护创造更为有利的条件。^③ 由此可见,美国安全等级体系的存在极大弱化了中国安抚政策的积极效果。

2. 借重机制。随着与中国安全矛盾的缓和,东亚地区依靠自助的国家,如果其与中国具有直接的安全矛盾,会担心矛盾的长期缓和最终有利于中国,毕竟中国拥有实力优势且呈现逐步扩大之势,而本国又无法寻求有效的安全保护,因此这些国家会尽可能采取措施增强自身实力。如2009年12月,越南国家主席阮明哲要求,军队快速实现现代化,在南海局势愈来愈紧张的情况下保护国家。^④ 但是,与中国的实力差距决定了这些国家必然会寻求外部帮助。例如,2011年10月,越南与印度签署

① Robert Jervis, "Dilemmas About Security Dilemmas", p. 419.

② 《尽管中国强烈反对,美国三军舰到越南岬港军演》, <http://www.zaobao.com/special/china/southchinasea/pages/southchinasea110716.html>.

③ 对此,感谢刘丰博士的提示。

④ 《越南国家主席要求军队快速现代化应对南海紧张局势》, <http://military.people.com.cn/GB/1077/52987/10635531.html>.

了在南海争议海域共同开发海上油气资源的合作协议。^①但对于这些国家而言,更为重要的是借重美国安全等级体系内国家与中国的矛盾冲突,牵制中国影响力的发展。例如,2004年1月美菲联合演习后三个月,越南组织60名游客和40名“特邀”官员赴南沙群岛旅游,以显示其对南沙“有效行使主权”,^②并坚持邀请美国等国家的石油公司参与南海争议海域的资源开发。不难发现,这些借重矛盾的行动一方面可以减轻中国对这类国家安全竞争政策的关注程度,另一方面也可以弱化中国针对其强硬反应的合法性,因为一旦中国仅针对这些国家采取强硬措施,会给国际社会留下不敢挑战美国等级安全体系、欺软怕硬的负面印象。

尽管难以采取超越针对美国盟国的措施,但面对这类国家的安全挑战,作为自助寻求安全的国家,中国不可避免地会阻止其损害中国核心安全利益的行为,结果则是双边安全矛盾的再次激化和中国安抚政策失效。不过,值得注意的是,因为只能借重美国而无法得到美国有效的安全保护,这些国家虽不愿维持长期缓和局面,但往往会采取措施避免因与中国安全关系彻底恶化而遭遇无可承受的安全损失。

3. 效仿机制。如果区域内自助的国家,虽与中国存有安全矛盾,但主要威胁来自美国的等级安全体系,则这些国家会寻求中国的帮助以化解其核心安全威胁,尤其希望中国效仿美国也成为安全供给国,为这些国家提供有效的安全保证。但中国的安抚政策通常仅仅只能确保这些国家的安全威胁不出现明显恶化,而无法切实有效地缓解这类国家的重大外部威胁。之所以出现这一局面,其原因在于,中国与这类国家不但没有共同面临的严重外部威胁,而且彼此间还存有安全矛盾,因而难以形成类似美国安全等级体系内保护与依赖的安全合作方式。结果自然是这类国家愈加确认中国的安抚政策将最终损害其核心安全利益,因而不愿长期配合中国的安抚政策。

值得注意的是,这类国家的竞争对手,即美国及其安全等级体系内的国家,也对中国的安抚政策多有不满,认为中国的政策导致其安全竞争对手不愿放弃竞争性政策,因而要求中国放弃安抚政策,采取更为严厉的政策,迫使与美国安全等级体系存在安全竞争关系的国家改变政策。在上述双重压力下,中国的安抚政策不但难以持续取得满意效果,甚至连坚持下去都非常困难。2006—2008年,中国协调六方会谈应对朝鲜核问题无果而终就是较为典型的例证。^③

四、中国的南海安抚政策与南海争端起伏

在本节中,我们选取冷战结束后中国在南海问题上安抚政策的战略效果为案

① 《美日印相继介入南海争端,牵制目标均指向中国》, <http://world.people.com.cn/GB/15905006.html>。

② 吴士存:《纵论南沙争端》,第121页。

③ Sun Xuefeng, “The Efficiency of China’s Multilateral Policies in East Asia (1997—2007)”, pp. 528—531.

例,检验文章的核心假设和作用机制。^①之所以选择中国在南海问题上的安抚实践,主要基于以下三点考虑:(1)南海问题涉及准无政府体系所有类型的国家和安全竞争。从国家类型上看,涉及等级安全体系内的他助国家如菲律宾,自助国家如越南、中国和等级安全体系内的安全供给国美国;从安全关系类型看,包括等级安全体系内的保护—被保护关系如美国—菲律宾,国家之间的安全竞争关系如自助国家之间的竞争关系,如中国—越南、中国—美国,以及自助国家与安全等级体系内他助国家之间的竞争关系,如中国—菲律宾;(2)冷战后南海争端历经了紧张—缓和—紧张的循环过程,便于我们寻找争端变化的临界区,从而更好地进行较为集中的案例比较;(3)案例具有重要的现实意义。随着台湾问题的逐渐平息,南海问题日益成为东亚地区稳定和中国周边外交中最具战略意义的问题,深入理解中国南海安抚政策效力的限制因素,有助于我们深入理解影响东亚地区稳定和中国周边政策调整的制约因素。

(一) 安抚政策的形成

有关南海诸岛主权归属的分歧是我国第一次面临真正意义上的多边领土争端。1992年2月,第七届全国人民代表大会通过《中华人民共和国领海及毗连区法》,加剧了菲律宾对中国战略意图的疑虑,担心中国利用美苏退出东南亚的机会损害其南海利益,^②于是开始采取相应行动,导致南海争端开始恶化。^③1995年2月的美济礁事件则将紧张局势推向了高潮。^④事件发生之后,菲律宾政府要求将这一事件提交联合国安理会和国际法院进行处理。越南也发表声明,称中国的行动是一次十分严重的行为,使南沙群岛的局势更加复杂化。1995年3月18日,东盟发表《南海最近发展的声明》,表达了东盟对这一事件的关注,并呼吁相关各方不要采取任何破坏地区稳定的行动。^⑤

中国与东盟部分国家南海争端的浮现使得“中国威胁论”在东盟国家颇为流行,中国的周边安全环境趋于恶化。为了缓解东盟国家的安全压力,中国逐步开始尝试调整东亚地区政策,以安抚周边国家,稳定南海争端。中国的安抚政策大致包括两个方面的实践:

1. 共享经济发展。1997年7月,在亚洲金融危机爆发后,中国通过国际货币基金组织以及双边渠道,向泰国等国提供了总额超过40亿美元的援助,向印尼等国提供了出口信贷和紧急无偿药品援助。同时,从维护本地区稳定和发展的大局

^① 在南海争端的案例中,有关效仿机制的检验涉及较少,中国介入朝核问题的案例可以提供更为充分的检验,具体可参见 Sun Xuefeng, “The Efficiency of China’s Multilateral Policies in East Asia (1997—2007)”, pp. 528—531。

^② 马燕冰:《东盟冷战后的安全战略》,第170—171页。

^③ 参见李国强:《南中国海研究》,哈尔滨:黑龙江教育出版社,2003年,第263页。

^④ 同上书,第266—267页。

^⑤ 同上书,第266页。

出发,中国决定人民币不贬值,此举对稳定亚洲金融和经济发挥了重要作用。^①多年之后,马来西亚驻华大使赛义德·诺尔扎曼曾表示,马来西亚感谢中国政府1997年金融危机期间坚持人民币不贬值,这对马来西亚经济快速恢复发挥了支撑作用。^②

不过,东盟一些国家很快开始担心中国加入世界贸易组织将冲击东南亚经济。^③为此,中国提出了建立中国—东盟自由贸易区的构想,并于2002年底签署了《中国与东盟全面经济合作框架协议》。《框架协议》的正式签署极大地刺激了双方贸易总量的增长,2005年,中国与东盟的贸易额由2002年的547.7亿美元增加到1134亿美元,^④并推动了东盟国家的产业发展,如菲律宾的电子产业。^⑤

2. 缓解安全关切。在推进与东盟国家经济合作的同时,中国采取积极措施缓和南海争端,借以改变自己在东盟国家中的形象,东盟国家对此也做出了较为积极的回应。^⑥1999年3月,中国与菲律宾建立了“中菲南海建立信任措施工作会议”,为双方就南海争端进行磋商开辟了重要渠道。^⑦2000年12月,中国和越南签署《中越北部湾划界协定》以及《中越北部湾渔业合作协定》。此外,中越双方还就南海问题进行了多轮海上问题专家小组会谈。^⑧与此相配合,中国采取切实措施提高与东盟国家的政治信任水平。首先,2002年11月,中国与东盟签署了《南海各方行为宣言》。^⑨宣言强调,有关各方承诺根据公认的国际法原则,以和平方式解决领土和管辖权争议,而不诉诸武力或以武力相威胁。^⑩东盟秘书长塞韦里诺曾表示,《宣言》标志着相关各方形成了新的行为规范,有助于防止南海争议转化为冲突。^⑪其次,2003年10月,中国加入《东南亚友好合作条约》,使中国成为东南亚地区以外第一个加入该条约的大国。同时,双方还签署了《中国—东盟战略伙伴关系联合宣言》,宣布建立面向和平与繁荣的战略伙伴关系。^⑫

① 《面对亚洲金融危机,中国采取积极政策》, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/wjs/t8973.htm>。

② 安世莲:《危机四国的改革》, <http://finance.sina.com.cn/g/20070701/10433742259.shtml>。

③ 尤安山:《论建立中国—东盟自由贸易区的必然性及前景》,《世界经济研究》,2003年第9期,第77页;珍妮·克莱格:《中国的全球战略:走向一个多极世界》,葛雪蕾等译,北京:新华出版社,2010年,第113—114页。

④ 唐棠:《东盟国家对东盟自贸区的疑虑及原因分析》,清华大学硕士论文,2010年,第1页。

⑤ 珍妮·克莱格:《中国的全球战略:走向一个多极世界》,第115页。

⑥ Leszek Buszynski, “ASEAN, the Declaration on Conduct, and the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, No. 3, 2003, p. 354; Ho Khai Leong, “Rituals, Risks and Rivalries: China and ASEAN in the Coming Decades”, *Journal of Contemporary China*, Vol. 10, No. 29, 2001, p. 686.

⑦ 王光厚:《冷战后中国东盟战略关系研究》,长春:吉林大学出版社,2008年,第171页。

⑧ 同上书,第170页。

⑨ 同上。

⑩ 《南海各方行为宣言》, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wzzt/zgcydyhz/dlcdmzrh/t25549.htm>。

⑪ “Landmark Pact on Spratly up for Signing”, *The Manila Times*, November 4, 2002. 转引自吴士存:《纵论南沙争端》,第265页。

⑫ 《中国加入〈东南亚友好合作条约〉与东盟互信加深》, http://www.china.com.cn/economic/zhuanti/dm/2007-10/26/content_9128905.htm。

(二) 安抚政策效果逆转

需要指出的是,这一时期的全面缓和并未从根本上解决争端各方的根本关切。因此,随着争端缓和和中国实力地位的上升,部分东盟国家对中国崛起的担心又出现了微妙的变化,开始依赖或借重美国的支持采取切实行动,谋求在南海争端中的主动权。如前所述,2004年1月,美菲首次在南海海域举行联合军演,并首次将演习目的定位为防御外来入侵。菲律宾总统阿罗约公开承认,美国军方正在对菲律宾士兵进行抵御中国的训练。^①与此同时,越南也借势强化其在南海的主权存在。这些行动为南海争端再次升级创造了条件。^②

尽管2008年7月杨洁篪部长在参加中国—东盟外长会议时提到,要推动落实《南海各方行为宣言》后续行动,在南海各方之间开展对话,推进南海务实合作与共同开发。^③但是,根据《联合国海洋法公约》以及缔约国会议有关决议规定,2009年5月13日是有关沿海国向联合国大陆架界限委员会提交200海里外大陆架外部界限划界案或初步信息的限期。为此,从2009年初开始,菲律宾、越南、马来西亚纷纷以制定领海基线法等方式宣示主权,担心如不主动采取行动,会在日后同中国解决南海划界问题时处于劣势。

2009年3月5日,马来西亚总理巴达维访问燕子岛,宣示马来西亚对这座岛礁拥有主权。^④3月10日,菲律宾总统正式签署《领海基线法》,将中国的南沙部分岛礁和黄岩岛划入菲领土。^⑤同时,菲律宾官方表示,六个国家和地区声明在南沙群岛拥有主权,因此菲律宾必须告诉其他国家,菲律宾要维护自己的主权,因为那样做是正确的。^⑥4月25日,越南则任命了监管西沙群岛政府机构的主席,以宣示自己的主权。^⑦

对此,中国果断采取外交行动进行了较为坚决的回击。2009年3月11日,中国驻菲大使馆发表声明称,中国大使馆对阿罗约签署“领海基线法”表示强烈反对和严正抗议,并再次重申,黄岩岛和南沙群岛历来都是中国领土的一部分,中华人民共和国对这些岛屿及其附近海域拥有无可争辩的主权。^⑧5月12日,在回答关于向联合国提交专属经济区及大陆架划界信息时,外交部发言人马朝旭表示,中国提交的文件涉及中国东海部分海域200海里以外大陆架外部界限,中国对南海诸岛及其附近

① 《美联社马尼拉2004年4月3日电》。转引自郑泽民:《南海问题中的大国因素》,第85页。

② 孙学峰:《中国崛起困境》,第162页。

③ 《杨洁篪出席中国—东盟外长会议》, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-07/23/content_8754291.htm。

④ 《马来西亚总理今赴南沙弹丸礁宣示“主权”》, http://news.ifeng.com/world/200903/0305_16_1046750.shtml。

⑤ http://www.senate.gov.ph/republi_c_acts/ra%209522.pdf。

⑥ 《总统签署菲领海基线法,中国驻菲使领馆发表声明表示强烈反对和严正抗议》, <http://ph.china-embassy.org/chn/flbxw/t541835.htm>。

⑦ 李然、常黎明:《越南任命西沙群岛“主席”以宣示“主权”》, <http://world.people.com.cn/GB/9200831.html>。

⑧ 《总统签署菲领海基线法 中国驻菲使领馆发表声明表示强烈反对和严正抗议》。

海域拥有无可争辩的主权、主权权利和管辖权。中方保留今后在其他海域提交 200 海里以外大陆架外部界限信息资料的权利。^① 十天之后,中国派遣由四艘渔政船组成的渔政编队在北部湾地区进行巡航,对南海休渔季的情况进行监控,宣示中国在南海的主权地位。^②

在此期间,中美还先后在南海和黄海就美国监测船是否非法进入中国海域发生摩擦,但由于中国与东盟国家的南海争端仍停留在外交层面,因此,美国针对南海问题表现得较为温和,并未采取行动介入。2009 年 3 月 18 日,美国总统奥巴马在会见洁篪部长时表示,中美双方提升军事对话非常重要,以避免未来发生意外事件。国务卿希拉里也表示,希望中美加强军事关系,以确保意外事件不会造成不可预见的后果。^③ 6 月 4 日,美国国防部长盖茨访问菲律宾,公开宣称美国不会介入南海岛屿的主权争端。^④

美国的温和表态使得南海争端逐渐趋于平息,但是一年之后,美国突然高调介入南海问题,导致争端再次浮现。2010 年 7 月 24 日,美国国务卿希拉里在越南出席东盟论坛时表示,美国愿意通过多边会谈解决南海问题提供帮助。希拉里的这一声明,被视为南海争端“国际化”的重要体现,也是越南南海政策的重大胜利。^⑤ 9 月 24 日,第二届东盟与美国领导人峰会发表联合声明称,“要确保区域和平与稳定,保证海洋安全与航行自由”。^⑥ 2010 年 10 月 4 日,美国驻菲律宾大使哈里·托马斯公开表示,为了解决东盟成员国与中国在南海的领土纠纷,美国愿意协助在此地区制定一个有法律约束力的“行为准则”。^⑦ 此前,美国“乔治·华盛顿”号航空母舰参加韩美联合军事演习之后前往越南岷港进行访问,两国还在南海举行了为期一周的联合军事演习。^⑧

美国态度的转变主要源于其担心中国利用金融危机削弱美国的东亚主导权。首先,中国的海空军实力发展速度加快,^⑨对此,美国参谋长联席会议主席马伦就曾表示,中国的军事重心正从陆地转变为海空,而太平洋地区是至关重要的经济区和

① 《2009 年 5 月 12 日外交部发言人马朝旭举行例行记者会》, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzshl/t561871.htm>。

② 《我赴西沙护渔渔政船 23 日在北部湾海域巡航》, http://bt.xinhuanet.com/2009-05/24/content_16613667.htm。

③ 《法媒:无暇号事件中弄巧成拙促成中美关系发展》, <http://mil.eastday.com/m/20090318/u1a4250101.html>。

④ 蔡鹏涛:《美国南海政策剖析》,《现代国际关系》,2009 年第 9 期,第 2 页。

⑤ “Offering to Aid Talks, U. S. Challenges China on Disputed Islands”, <http://www.nytimes.com/2010/07/24/world/asia/24dipl.html>。

⑥ “Joint Statement of the 2ND U. S. -ASEAN Leaders Meeting”, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/24/joint-statement-2nd-us-asean-leaders-meeting>。

⑦ 《南海问题:美国从中立到高调介入》, http://news.xinhuanet.com/world/2010-12/15/c_12882125_2.htm。

⑧ “US and Vietnam Stage Joint Naval Activities”, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-10925061>。

⑨ 美国一直十分担心中国海外投放能力的增长,参见 Michael Swaine, *America's Challenge: Engaging a Rising China in the Twenty-First Century*, Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2011, p. 6。

贸易区,因此,他对中国的发展方向已经从好奇变为担忧。^①其次,南海核心利益说的干扰。2010年3月,日本媒体报道,美国白宫国家安全委员会亚洲事务高级主任贝德与副国务卿斯坦伯格访华期间,中国官员向其表示南海是中国的核心利益,将其与台湾、西藏、新疆等问题相并列。对此,中国官方既没有出台政策明确承认,也没有否认。^②不管“南海是核心利益”的提法是否存在,这一事件确实强化了美国对中国东亚安全政策的疑虑,担心美国在南海海域的航行自由受到挑战。2010年7月24日,希拉里在越南出席东盟论坛时公开表示,美国会在南海岛屿争端问题上表示中立,但保持南海自由航行关乎美国利益。^③有分析认为,希拉里的言论反映了美国的担忧,即如果不加遏制,中国可能改变该地区的政治格局。^④

美国的强势介入使得中国意识到在南海问题上所面临的严峻形势。2011年5月下旬,中国与越南、菲律宾有关南海的争端再次趋于紧张。^⑤7月28—30日,中国最大最先进的海巡船展开了为期三天的巡航活动,香港媒体称此举宣示主权的意味浓厚。^⑥而在此之前的一个多月时间里,越南在其中部外海投入不同种类的火炮和军备,进行了总计九个小时的实弹演习。^⑦菲律宾外交部长罗萨里奥则在与东盟国家外长会面时,公开呼吁各国在主权争议上持共同立场以抗衡中国。^⑧

菲律宾的行动得到了美国及其东亚安全体系内部国家的有力支持。6月23日,美国国务卿希拉里公开表示,美国有决心并承诺支持菲律宾的国防,同时会履行与菲律宾签署的防御协定和长期战略联盟。根据两国的《共同防御协定》,菲律宾若在太平洋地区受到攻击,美国将协助菲律宾进行防卫,其中的“太平洋”即包括南海。^⑨7月9日,美国、日本和澳大利亚在南中国海的文莱海域举行联合军事演习,而2007—2010年的三国海上联合演习均安排在日本九州西侧与冲绳海域,因此演习针对中国的意图较为明显。^⑩

与此同时,美国也积极回应越南借重其力量、谋求在南海争端中有利局面的诉求。6月17日,美国与越南在华盛顿进行了外交、安全、军事对话。在会后发表的联

① 孙学峰:《中国崛起困境》,第178页。

② Edward Wong and Li Bibo, “Memo from Beijing: China Hedges Over Whether South China Sea Is a ‘Core Interest’ Worth War”, *The New York Times*, March 31, 2011, <http://query.nytimes.com>.

③ “Offering to Aid Talks, U.S. Challenges China on Disputed Islands”.

④ 《美国“涉足”南海领土争议》, <http://www.ftchinese.com/story/001033925>.

⑤ 《南海主权争议,越南抗议中国骚扰探勘船》, <http://www.zaobao.com/wencui/2011/05/taiwan110528a.shtml>.

⑥ 《中国最大最先进海巡船将开赴中越边界宣示主权》。

⑦ 《越南6月13日在其中部外海举行实弹演习》, http://news.ifeng.com/mainland/special/nanhaihengduan/content-3/detail_2011_06/14/6992436_0.shtml。

⑧ 《菲武装部队总参谋长:将部署战舰到南中国海,菲战舰不会逾越国际水域》, <http://www.zaobao.com/special/china/southchinasea/pages/southchinasea110620a.shtml>。

⑨ 《美国承诺支持菲律宾国防,将提供军备助菲军队现代化》, <http://www.zaobao.com/special/china/southchinasea/pages/southchinasea110625.shtml>。

⑩ 《日本今天与美澳首次在南中国海联合军演》, <http://www.zaobao.com/special/china/southchinasea/pages/southchinasea110709.shtml>。

合声明中,美国强调,近几个月南海发生的事端无助于区域和平与稳定,美国对海上安全尤其是航海自由权表示担忧。^①7月15日,尽管中国强烈反对,美国的三艘军舰还是到达越南岬港,参加美越海上军事演习。^②

为了方便支持东亚地区国家,美国还逐步调整了其对南海主权争端持中立立场的政策。2011年7月,在东盟地区论坛上,希拉里公开呼吁,各方要用符合国际法的表述方式来明确其对南海提出的主张,并强调应完全针对地形地貌对南海海域提出合法诉求。^③这种主张明显与中国坚持的原则相反,而与相关东盟国家的立场非常接近,意味着美国已开始背离其对南海主权分歧持中立立场的原则。

美国的介入行动促使其安全等级体系内国家深化了在南海领域的合作。2011年9月28日,日本和菲律宾发表联合申明,确认将加强军事和安全合作,牵制中国的海洋活动,同时双方表示,作为美国的同盟国将在11月印度尼西亚东亚峰会上密切合作,^④两国借此应对中国威胁的意图十分明显。而美国安全等级体系之外的越南,则适度缓和了与中国的对抗姿态,担心因无法获得美国的支持导致其核心安全利益遭遇重大损失。2011年10月,中越两国签署《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》,表示双方将加大海上问题的谈判力度,寻求双方均能接受的基本和长久的解决办法,并积极探索不影响各自立场和主张的过渡性、临时性解决办法,包括积极研究和商谈共同开发问题。^⑤

五、结 论

自20世纪90年代中期以来,中国政府一直努力尝试在周边外交中坚持贯彻安抚战略,但是其战略成效往往难以持久。本文认为,东亚地区形成的准无政府体系是导致中国安抚政策难以持续并发挥效力的主要外部限制。准无政府体系是包括了安全等级体系的无政府体系,兼具无政府体系和等级体系各自的秩序特征。在准无政府体系内,按照寻求安全的方式,国家可以划分为三类:自助国家、安全等级体系内的安全供给国和受保护国即他助国家。而国家间安全关系则包括两类:一是安全竞争关系;二是安全依赖关系。东亚无政府体系通过依赖机制、借重机制和效仿机制,限制了中国安抚政策的持续和效力。

如果本文的研究发现能够成立,其对中国东亚安全政策的启示主要集中在以下

① 《越美同吁各国维护南中国海航运自由》, <http://www.zaobao.com/special/china/southchinasea/pages/southchinasea110619.shtml>。

② 《尽管中国强烈反对,美国三军舰到越南岬港军演》。

③ 《希拉里妄图以国际法制衡中国,称南海问题应依地形地貌》, <http://world.people.com.cn/GB/15230111.html>。

④ 《日本与菲律宾加强南海合作》, <http://www.dfdaily.com/html/51/2011/9/28/672373.shtml>。

⑤ 《中越联合声明(全文)》, <http://world.people.com.cn/GB/15906324.html>。

两个方面:首先,有必要将东亚安全政策与对美政策协调起来。过去十余年里,中国东亚安抚政策难以持续和取得理想效果,重要原因在于东亚准无政府体系内形成了美国主导的安全等级体系。在这一等级体系持续存在的前提下,中国的东亚安全政策若要取得进展,必须与对美政策协调起来,通盘考虑而不是相互分割。否则,中国外交会经常遭遇中美双边关系尚可、但却因东亚国家产生激烈竞争的局面。中国的东亚安全政策与对美政策联系起来的主要方式,就是将业已建立的中美亚太地区安全对话,提升级别并尽可能将讨论落到实处,以维持东亚地区的总体稳定。同时,可以尝试建立中美双边有关东亚战略安全的二轨对话机制,以确保双方官方的亚太战略对话能够取得更为扎实的进展。

其次,针对东亚地区内的自助国家设计更符合其安全威胁特点的政策。由于美国安全等级体系内受保护国家的安全政策缺乏独立性,如中美能够达成一致,这些国家不大可能采取特别严重的对抗性政策。因此,中国的东亚安全政策应主要着力于区域内依靠自己力量维护安全的国家,并设计符合其安全威胁特点的针对性政策。如果这些国家面临的主要安全威胁来自美国的安全等级体系,中国可以适当为其提供安全保护,以弱化其针对中国的对抗性政策。如果这些国家的主要安全威胁来自于中国,中国有必要采取安抚与强硬相间的组合政策,利用其最终无法得到美国安全保护的客观条件,弱化其针对中国的对抗性政策。

此外,在本文的研究过程中,笔者深感重视东亚国际关系实践对于中国学者尝试理论创新的重要意义。本文提出的核心概念准无政府体系,其经验来源根植于当代东亚国际关系的实践。事实上,现代国际关系理论发现大多扎根于地区经验。以国际关系体系的秩序特征为例,现代国际关系理论的主流认识是主权国家构成的国际体系处于无政府状态,其经验基础是近代欧洲的国际关系实践。而在过去十余年,以莱克为代表的美国和欧洲学者又依据二战结束以来美国与盟国尤其是欧洲盟国合作的经验,系统阐述了国际关系等级体系的性质与特点。其实理论创新的经验来源仍是西欧经验,最多是跨大西洋共同体的经验。而国际政治经济学中有关依附体系的研究发现,则主要源自现代拉美地区和非洲地区的经验实践。因此,立足东亚经验尝试国际关系理论创新,不失为中国学者值得探索的路径之一。^①

(责任编辑:吴文成)

^① 这方面最新的努力,参见 Zhou Fangyin, "Equilibrium Analysis of the Tributary System", *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 4, No. 2, 2011, pp. 147—178。