

學術論文

東協對南海政策的建構主義解析

Analysis of ASEAN Policy on the South China Sea: the Perspective of Constructivism*

葛紅亮 *Hongliang Ge*

浙江員警學院東盟非傳統安全領域研究中心助理研究員

*Assistant Research Fellow of Center for Non-Traditional Security Studies in ASEAN
Zhejiang Police College*

摘要 / Abstract

東協作為非爭端方自 1990 年代以來對南海問題的介入日益加深，對南海問題和地區安全形勢的影響越來越大。東協南海政策是東協應對和處理南海問題的基本方法，深受「東協方式」指導，以「集團方式」、「多邊機制」介入南海問題和以「大國平衡」推動南海問題國際化為主要內容。東協視南海問題為其構建安全共同體的切入點，對權力、穩定的地區國際體系、成員國國家利益與地區安全的追求則是東協成員國圍繞南海問題博弈與互動的核心，這構成了東協在南海問題上的利益訴求。「東協方式」指導著東協南海政策，「東協方式」本身存在的一系列結構性缺失和東協在南海問題上的角色錯位由此被延至南海問題中，不僅使東協面臨著一系列

* 本篇論文是中國海洋發展研究中心重大專案〈南海重大戰略問題及周邊國家政策研究〉(AOCZDA20120)，以及洛陽外國語學院科研基金專案〈東協大國平衡戰略對南海局勢的影響〉(2012XYY010)的階段性研究成果。

潛在風險，而且還構成了南海問題升級與局勢緊張的重要因素。東協在南海問題上找準定位和正確處理對華關係，及雙方協力消除「東協方式」的結構性缺失對南海問題的負面影響將給南海問題的儘早和平解決創造良好環境。

ASEAN has been a more and more important role on the South China Sea issue and the security of the South China Sea with its increasing intervention of the South China Sea issue since the early 1990s. ASEAN policy on the South China Sea, which has been deeply affected by ASEAN Way and consists of three basic components: ASEAN tries to intervene in the South China Sea issue by means of “group”, and through the way of multilateral mechanism, and then to promote the level of internationalization of this issue, is the basic method with which ASEAN replies and deals this issue. ASEAN takes the South China Sea issue as a pointcut for its building of ASEAN Security Community. ASEAN member states game and interact with each others centering on the Issue for the Power, Stable International System of region, the interests of member states and regional security. Those make up ASEAN’s interests on this Issue. ASEAN policy on the South China Sea is guided by ASEAN Way. And as a result the structural flaws of this Way and ASEAN’s roles misalignment on this Issue have been extended to ASEAN’s intervening in this Issue. Then ASEAN has to face with a series of potential risk and the Issue upgrades a lot and the security situation of region deteriorates much. It is concluded that there will be a better conditions for the peaceful settlement of the South China Sea as early as possible if ASEAN could have a correct position and correctly handle the relations with China, as well as remove the negative effects on the Issue by the structural flaws of ASEAN Way cooperating with China.

關鍵字：東協、南海問題、東協方式、結構性缺失

Keywords : ASEAN, South China Sea Issue, ASEAN Way, Structural Flaws

壹、前言

筆者 2012 年 7 月在《外交評論》中刊發了《東協在南海問題上的政策評析》一文，提出東協對南海問題的介入給東協自身、地區與中國-東協關係帶來諸般潛在風險。¹時隔兩年，筆者試圖以建構主義為研究視角，著重剖析東協南海政策產生潛在風險的根源所在。

東協對南海問題的介入，可追溯到兩極格局結束後不久，以 1992 年第 25 屆東協外長會議及本次會議上所通過的《東協南海宣言》(ASEAN Declaration on the South China Sea) 為標誌。此後，東協逐步構建了包括東協外長會議、東協外長擴大會議和東協地區論壇等一系列東協介入南海問題的機制與平台，並透過這些平台將東協南海政策的政策舉措付諸實施。由此，前述系列機制與平台所蘊涵的「東協方式」同時也在指導著東協南海政策。共用的觀念指導著國際關係行為體的身份的認同和利益的解釋。²

對於東協成員國來說，「東協意識」或「東協身份」是這些國家的基本共用觀念，並最大限度地決定了東協成員國在地區事務中的共有角色和共同利益。作為東協參與地區事務的重要政策舉措，東協南海政策已然成為東協追求「東協意識」以實現東協凝聚力增強和成員共同利益的工具。二十多年來，東協南海政策對南海問題走向和地區局勢發展的影響日漸顯著，同時也為東協及其成員國謀取了相當可觀的利益。然則，南海問題同期卻呈現出日益國際化、複雜化的特徵，南海地區安全形勢在保持大體穩定的同時也時常出現艦船對峙等局勢緊張的局面，而南海問題也成為中國-東協關係持續穩定發展的潛在不穩定因素。顯然，南海地區局勢緊張與動

¹ 葛紅亮，〈東協在南海問題上的政策評析〉，《外交評論》，第 4 期(2012 年)，頁 75-80。

² See: Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol.46, No.2 (1992), pp.391-425; *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p.1.

盪並非東協的主觀願望。客觀上到底存在著哪些因素使東協南海政策對東協自身、南海問題與地區局勢及中國-東協關係產生一系列潛在風險呢？筆者以為需從「東協方式」與東協在南海問題上的角色構建來思考。

貳、「東協方式」指導下的東協南海政策

「東協方式」是一個東協領導人慣於使用的表述內部相互作用過程，並將東協與其他的、特別是西方多邊安排區分開來的一個術語。³就來源而言，「東協方式」這一術語來源於東南亞地區區域化和社會化的互動過程中，形式上則經歷了早期建立在成員國領導人之間密切個人關係的基礎之上的東協成員國領導人在處理問題時的協商體制，到後來越來越規範化的協商制度。作為首先使用「東協方式」這一術語的人士之一，印尼高級情報官員 Ali Moertopo 就曾將「東協方式」歸因於「過去七年多時間裏大多數代表成員國的東協領導人是老朋友，彼此非常瞭解」。⁴因此，就其特徵來看，「東協方式」具有非正式性、非對抗性、協商一致、思想上的多邊主義和行動上的雙邊主義等四個特徵。⁵兩極格局不久後，令地區局勢出現緊張態勢的南海問題成為柬埔寨問題失去新鮮感後的替代問題。⁶在「東協方式」的指導下，東協以「集團方式」介入南海問題、以「多邊機制」掌控南海局勢和以「大國平衡」推動南海問題國際化，⁷日益在南海問題發展和南海局勢變遷過程中扮演者越來越重要的角色。

第一，以「集團方式」介入南海問題，這由「東協方式」的協商一致

³ 阿查亞(Amitav Acharya)著；王正毅、馮懷信譯，《建構安全共同體：東協與地區秩序》(上海：上海人民出版社，2004年)，頁87。

⁴ Ali Moertopo, "Opening Address on Regionalism in Southeast Asia," Jakarta, CSIS (1975), p.16.

⁵ 阿查亞，前引書，頁87-100。

⁶ 陳鴻瑜，《南海諸島之發現、開發與國際衝突》(臺北：國立編譯館，1997年)，頁371。

⁷ 本文要論證的主要是「東協方式」對東協南海政策的影響。有關東協南海政策的詳細論述則可參閱：葛紅亮，前引文，頁70-73。

原則所決定，構成了東協南海政策的核心內容。「協商一致」原則最早來自於東協成立的動機和動力，亦即團結一致應對外部威脅。「協商一致」作為東協自創立之始的一個重要共識，規定了東協作為一個整體與外部國家關係的首要原則，意味著東協成員國在內部「協商一致」的基礎上對外表達出「一個聲音」。具體到南海問題，東協「協商一致」的原則則體現在東協以「集團方式」在這一爭端上對華博弈。

繼《東協南海宣言》後，1995年東協有關國家開始根據《東協南海宣言》的第四點試圖建立南海國際行為準則。⁸從流產的《南海地區行為準則》(COC)到《南中國海各方行為宣言》(DOC)，再到作為過渡的《〈南中國海各方行為宣言〉指導方針》，東協內部的「協商一致」貫穿過程始終。1996年召開的東協外長會議對建立「南海地區行為準則」的構思給予了肯定的態度。⁹1999年11月，《南海地區行為準則》草案由菲律賓、越南起草完成，並得到了東協第三次非正式領導人峰會的一致讚賞。然而，東協與中國在長達3年的協商過程中並未就東協內部這一「協商一致」的成果達成一致，而是於2002年11月達成了一份對雙方均具有妥協性的《南海各方行為宣言》。《南海各方行為宣言》實施至2009年，南海地區安全形勢因越南、菲律賓等東協國家大肆違反宣言精神而再度出現緊張局面，制定《南海地區行為準則》的呼聲也再次出現，東協「協商一致」原則在其以「集團方式」介入南海問題的過程中表現得淋漓盡致。2009年，東協在其公佈《東協發展藍圖(2009-2015)》中直言，「將繼續保持東協成員國之間緊密的協商關係」。¹⁰2011年5月發佈的第18屆東協峰會主席聲明中談到落實《宣言》行為指標和《南海地區行為準則》對華協商之時強調，東協再次重申東協原則，即各國在與對話夥伴國(指中國)對話過程中必須

⁸ 《東協南海宣言》第四點內容：建議有關各方以《東南亞友好合作條約》中的原則為基礎，建立一個南海國際行為準則。

⁹ 1996 Joint Communique of the 29th ASEAN Ministerial Meeting, Jakarta, July 20-21, 1996.

¹⁰ The ASEAN Secretariat, The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Roadmap for ASEAN Community 2009-2015, April 2009, p.10.

團結一致。¹¹2012年，在《南海地區行為準則》的討論過程中，菲律賓大肆要求東協內部先行就準則草案達成一致，雖然遭到了東協其他成員國的反對，但東協仍然在7月召開的外長擴大會議上提出了經由東協內部達成一致的草案與華博弈，¹²再次遭到中國的拒絕。可見，以「集團方式」在南海問題上與中國展開對話和博弈仍在繼續。

第二，以「多邊機制」掌控南海形勢發展，這由「東協方式」的特徵之一，即思想上的多邊主義和行動上的雙邊主義決定，是東協介入南海問題的重要表現。從東協內部來看，「多邊機制」是東協有關國家以「集團」的方式介入南海問題的路徑；從外部來看，「多邊機制」是東協以東協地區外長擴大會議、東協地區論壇（ARF）等平台介入南海問題的核心指導原則，同時也構成了東協推動南海問題「國際化」的主要途徑。簡言之，東協試圖以制度上的「多邊主義」構建內部應對南海問題的「集團」，最終將南海問題置於東協與中國之間，客觀上形成雙邊博弈。

「多邊機制」在東協南海政策中的體現開始於1990年代初。1992年，中國成為東協的對話夥伴國，標誌著中國與東協的多邊關係開始起步。¹³1993年東協決定邀請中國作為特邀代表出席7月召開的東協外長擴大會議。1994年，東協外長會議又決定提升中國「特邀國」地位為東協的「協商國」；同年，首屆東協地區論壇（ARF）在泰國舉行，中國應邀參加。東協邀請中國參加地區論壇的主要目的之一就是說服中國接受《東協南海宣言》，然而由於泰國是首屆地區論壇的主席國，南海問題被淡化。由於美濟礁事件的發生，南海問題在1995年召開的第二屆東協地區論壇上沒能

¹¹ ASEAN, Chair's Statement of the 18th Summit, Jakarta, May 7-8, 2011.

¹² 東協部分成員國認為包括中國在內的所有爭端方均應一開始即參與到準則的協商過程中。見：“ASEAN struggles with South China Sea Code,”
http://www.channelnewsasia.com/stories/afp_asiapacific/view/1192691/1/.html ;
“ASEAN: Foreign Ministers Discuss Conduct Code for South China Sea,”
http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205403071_text

¹³ 曹雲華，〈21世紀初的東協對華政策研究〉，《世界經濟與政治論壇》，第4期(2007)，頁55。

回避，成為會後主席聲明的顯著內容之一。¹⁴此後，東協借東協外長會議、東協地區論壇等多邊交流平台多次討論了南海問題。進入新世紀後，借助多邊機制，東協與中國達成了《南海各方行為宣言》。在中國加入《東南亞友好合作條約》後，東協以「多邊機制」在南海問題上牽制中國和以此介入南海問題的力度進一步加強。南海問題不僅成為近 10 年來東協主導的多邊會議、論壇的重要話題之一，而且在會後發表的公報或聲明中均重複性地強調了東協對南海問題與南海局勢的關注。主觀上，東協試圖以一系列多邊機制控制南海局勢發展；然而，客觀上，東協所主導的一系列多邊機制隨著區域外大國對南海問題介入的加深逐步演化為東協奉行大國平衡政策推動南海問題國際化的舞臺。

第三，以「大國平衡」推動南海問題國際化。雖然東協建立之初便試圖樹立其東南亞國家聯合自強與獨立自主的形象，但在長期的對外交往與國際關係實踐中，東協所持有的地區主義並不以阻止大國干涉地區事務為目的，而是以「在大國達成和解時會考慮到東協國家利益」為宗旨。¹⁵因此，區域自治或「地區問題地區解決」這一東協規範在其尋求解決柬埔寨問題的過程中便遭到了一定程度的犧牲，而 1980 年代初東協主張召開柬埔寨問題國際會議則成為東協傾向於朝著尋求解決衝突的國際化戰略方向發展的標誌。加拿大東南亞問題研究學者 Amitav Acharya 將東協犧牲這一東協規範的部分原因歸結為柬埔寨問題是大國競爭的結果。¹⁶由此看來，由於南海問題日漸成為區域外美國、日本、印度、俄羅斯等大國在南海地區競爭與角逐的著力點，且大國競爭對南海局勢走向有著十分顯著的影響，東協從自身利益出發，再次犧牲「地區問題地區解決」的規範與青睞於尋求解決南海問題的國際化戰略方向也就不足為怪。

¹⁴ 1995 Chairman's Statement of the 2nd Meeting of the ASEAN Regional Forum, Bandar Seri Begawan, August 1, 1995.

¹⁵ 阿米塔·阿查亞，前引書，頁 73。

¹⁶ 同前註，頁 136。

1990年代至今，東協一直持續尋求以國際化戰略解決南海問題，¹⁷而東協地區論壇及後來的東協地區防長擴大會議則成為東協以國際化戰略解決南海問題的載體。與此同時，美國、日本與印度等國的亞太政策和南海政策出現重大調整，與東協的這一傾向不謀而合。新世紀後，印度、日本與美國先後簽署了《東南亞友好合作條約》，對東協主導的一系列多邊機制給予積極支援的同時，不斷擴大在東南亞地區的政治、經濟與軍事影響力，加強對南海問題的介入力度。客觀來看，東協「大國平衡」戰略確實推動了南海問題國際化發展；然而，東協試圖以南海問題國際化獲取更多利益的算盤卻因南海問題升級與地區安全形勢出現反復而落空。

參、東協南海政策的主要目標

東協以「集團」、「多邊」形式介入南海問題和以「大國平衡」戰略推動南海問題國際化的根本宗旨在於實現東協在這一問題上的利益訴求。總體來看，東協的利益訴求是其成員國就這一問題進行博弈與互動的結果。再就具體內容來分析，對權力、穩定的地區國際體系、成員國國家利益與地區安全的追求則是東協成員國圍繞南海問題展開互動的核心。

對地區權力的追求構成了東協南海政策的首要目標。權力政治的產生與存在是國際體系內成員間互動與實踐活動的結果。因此，權力政治具有顯著的社會性與制度性。¹⁸據此，東協對地區權力的追求勢必在與區域內外國家圍繞南海問題進行互動與博弈的過程中實現。南海問題歷來被稱為「亞洲火藥桶」。¹⁹由於涉及中國與東協越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊、馬來西亞六個國家與臺灣地區，爭端較為複雜，且在美國、中國、日本與印

¹⁷ Rodolfo Severino, "ASEAN and the South China Sea," *Security Challenges*, Vol.6, No.2 (2010), p.44.

¹⁸ Wendt, "Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics," pp.403-407.

¹⁹ Park Hee-Kwon, "Maritime Issues and Disputes in Northeast Asia: A Challenge for Cooperation," *Kluwer Law International* (2000), p.89.

度等大國的地區角力中有著日漸上升的地位，南海問題作為地區問題，有著非常複雜的國際背景。同時，東協在前蘇聯、美國相繼撤出東南亞後獲得了擺脫大國控制和實現自強獨立的機遇。在認識到難以阻止大國介入地區事務的情況下，東協推出「大國平衡」戰略，一改以往的傳統觀點和政策路徑，搭建多個多邊互動平台，試圖將東協建設成為一個開放的地區。通過東協地區論壇等多邊平台，東協成功地將「大國平衡」戰略與區域外美國、日本、印度等國對南海問題的關注結合起來，也成功地在中國進入多邊機制後使南海問題東南亞越南等當事國獲得了與華平等的地位。以南海問題為支點和通過一系列「多邊機制」為平台，東協在與美國、中國、日本、印度等大國互動的過程中正在實現著其對追求地區權力的目標——東協國際地位的提升與實現對地區事務主導權的控制。

其次，試圖構建地區穩定的國際體系。國際體系結構建構行為體的身份和利益，行為體只有具備身份和利益後才能採取與之相稱的行動。²⁰東協的建立本是整合不同經濟發展水準、不同政治體制、不同文化與宗教及種種紛爭困擾的東南亞諸國之舉。自建立後，東協對內部體系的穩定與地區安全有著強烈的訴求。然而，南海問題被東協各國政府普遍視為是後冷戰時期東亞的主要「衝突爆發點」，對東協的團結構成了嚴峻的考驗。²¹在南海問題上，雖然中越、中菲利益衝突相對突出，²²但越南、菲律賓、馬來西亞與汶萊在南海問題上同樣存在著利益糾紛，時而出現過外交上「口舌之爭」。²³為此，東協選擇介入南海問題，推動其成員國在這一問題上加

²⁰ Wendt, "Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics," pp.396-398.

²¹ 阿查亞，前引書，頁 188。

²² Rory Medcalf and Raoul Heinrichs, "Crisis and Confidence: Major Powers and Maritime Security in Indo-Pacific Asia," <http://apo.org.au/files/Resource/Medcalf%20and%20Heinrichs%2C%20Crisis%20and%20confidence.pdf>

²³ 例如，2009年馬來西亞、菲律賓、越南就曾就彼此向聯合國大陸架委員會提交的「劃界案」提出了強烈的抗議。見：Permanent Mission of Malaysia to the United Nations, HA

強溝通、合作與交流，以期在互動的過程中使信任機制在成員國之間建立，試圖在對話博弈中塑造其成員國共有的身份和利益，進而確保成員國採取一致的行動，為東協內部穩定國際體系的構建奠定基礎。同時，東協通過一系列多邊機制為中國與越南、菲律賓等東協南海問題當事國搭建交流平台，希望在互動的過程中使南海問題當事國增進理解、增強信任和建立互信機制，通過共同開發實現共有的利益和確保東南亞-南海地區的安全與穩定。

再者，確保東協及其成員國的利益。國家或社會複合體（譬如區域國家集團）只有在生存、獨立、經濟財富和集體自尊四種利益得到滿足後才能獲得安全。²⁴東協的建立是印尼、泰國等國最早對生存和獨立於大國競爭之外的產物。在東協的發展過程中，認同這一理念的東南亞國家紛紛加入，至 1990 年代末囊括東南亞 10 個國家在內的「大東協」形成。至此，諸成員國雖然對地區事務存有程度不一的分歧，但對生存、獨立、經濟財富和自尊卻有著一致的追求。顯然，東協各個成員國目前不無生存與獨立的重大威脅，但東協自身卻由於成員國之間的諸多歧見不得不面臨著分化的危險。具體到南海問題，東協成員國的分歧也相當顯著，以至於有學者直言「東協過去幾年裏在南海問題上的分歧進一步擴大了」。²⁵以越南為例，越南外交部官方就曾坦承，越南不會在指望東協在這一問題保持團結，也不會再對東協的支持抱有任何幻想。²⁶由此，東協為了維護其存在的需要，不得不考慮越南、菲律賓等東協南海爭端方的訴求，在南海問題上作出某種姿態。這也表明，越南、菲律賓等國在南海問題上的自我利益與東協的集

41/09, August 1, 2009; Permanent Mission of the Socialist Republic of Vietnam to the United Nations。

²⁴ 溫特(Alexander Wendt); 秦亞青譯,《國際政治的社會理論》(上海:上海人民出版社,2004年),頁294-296。

²⁵ Christopher Roberts, *ASEAN Regionalism, Cooperation, Values and Institutionalization* (New York: Routledge, 2012), p.81.

²⁶ Ibid.

體利益在互動的進程中產生了一定意義上的重疊。再以經濟利益財富為例，由於南海地區擁有豐富的礦物資源，及越南、馬來西亞、印尼、汶萊等東南亞南海爭端方已經取得了客觀的既得經濟利益和未來經濟發展對這些資源（特別是油氣資源）有著很深的依賴程度，東協介入南海問題時不可避免地將這些國家對經濟財富的追求考慮在內。

最後，尋求地區和平與東協安全共同體的建立。東協以抵抗共同安全威脅為成立動機，在 1970 年代通過《東南亞友好合作條約》(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC)，試圖在地區樹立了「和平變革」的共識和期望，為東協安全共同體的建立奠定了基礎。²⁷然而，經過將近四十年的努力，東協安全共同體仍由於南海爭端存在於其成員國之間及各國為這一爭端進行的武裝軍備競賽不曾停止面臨著重大挑戰。這意味著東協成員國間相互猜忌和對他國的意向缺乏瞭解，而這是由成員國之間互動不夠所導致的。在這一背景下，東協於 2009 年公佈了《東協發展藍圖（2009-2015）》，尋求在 2015 年建成安全共同體。這一藍圖十分強調成員國間在安全議題上的互動與協商，目的就是要在互動的過程中樹立一種東協的集體意識。共有東協國家身份和意識的形成與增強，及區分東協國家和他者的區別的集體認識對於緩解東協國家間的安全困境顯然是有益處的。²⁸一旦安全困境得以緩解，放棄使用武力或武力威脅及用和平手段解決分歧和爭端便可成為共識。就這一層面來看，南海問題對東協有著兩層意義：從內部來看，東協介入南海問題旨在推動其成員國在這一議題上頻繁互動和實現有關成員國間互信的增加，進而推動有關成員國以和平的方式解決爭端；從外部來看，由於中國一直被東南亞國家視為正在崛起的巨

²⁷ See: ASEAN, “Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia,” <http://www.aseansec.org/1217.htm>

²⁸ 溫特認為，國家之間經過互動建立一種「我們是誰」的集體意識和「我們與他者是如何區別」的集體認識，這種集體認識的形成能夠緩解國家之間的安全困境。See: Alexander Wendt, “Collective Identity Formation and the International State,” *American Political Science Review*, Vol.88, No.2 (1994), p.384.

人，將中國界定為有關南海問題談判桌上的「他者」和將中國樹立為東協安全共同體的外部威脅，是東協以南海問題為抓點構建安全共同體的隱含之意。

肆、東協南海政策的建構缺失與角色錯位

東協南海政策的內容與目標均與「東協方式」有著千絲萬縷的關係，「東協方式」直接指導了東協介入南海問題的方式方法，同時東協又試圖通過南海問題這一抓點強化「東協方式」和鞏固東協在對外關係中所取得的一系列成果。然而，由於「東協方式」機制建構缺失的存在和東協在南海問題上的錯位，東協在地區多邊機制中的主導地位遭致挑戰，東協南海政策給東協自身、南海問題與地區局勢及中國-東協關係帶來了一系列潛在風險。

東協南海政策的建構缺失的首要體現便是東協意識不強，成員國對民族利益的強調致使共同利益與集體身份遭受重大挑戰。共同利益和集體身份的塑造面臨著兩大難題：一是過程的緩慢性，二是共同體成員對彼此合作持有積極態度的假設。²⁹在東協意識形成和發展的過程中，東協至今未有克服這兩大難題。由於東南亞地區複雜的民族文化與宗教背景及多元化的政治體制，東協意識一直處於表面層次的社會政治文化意義，各個成員國雖然都認識到區域合作的力量給各國帶來的利益要比國家單靠自身力量所謀求的利益要大得多，但在涉及本國根本利益的事項上，特別是在領土和海域糾紛、經濟合作與環境保護方面，則表現出強烈的民族主義。³⁰作為結果，東協意識有時名存實亡。由此，東協共同利益和集體身份不可避免地受到了重大挑戰，而這也促使東協成員國在以「集團」方式應對南海

²⁹ Wendt, "Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics," p.418.

³⁰ 高偉濃等，〈從建構主義角度看「東協方式」的結構性缺失〉，《東南亞縱橫》，第6期(2004年)，頁40。

問題時難免出現政策差異，為東協埋下分化的風險。

其次，東協南海政策的建構缺失體現在東協「無核心」運轉模式。東協在其成立宣言中明確規定了成員國之間是一種平等、夥伴的關係。³¹在後來公佈的《東南亞友好合作條約》中，東協又對其成員國之間交往的準則作了六條規定，其中第一、二、三條分別為：「各國相互尊重彼此的獨立、主權、平等、領土完整和民族特徵」、「每個國家有權保持其民族生存不受外來的干涉、顛覆或壓力」、「互不干涉內政」。再從實踐層面來看，東協在建構其體系的過程中，不論是從決策機構還是從執行機構的設置和運轉來看都宣導著一種無核心的機制，從制度上保障每個成員國的絕對平等地位。³²這種無核心的運轉模式一則對東協政策執行效率產生了顯著的不利作用，再則也為成員國將其國家利益透過東協機制上升為東協集體利益和綁架其他成員在地區事務中的利益提供了機會。

作為參與南海問題的一個重要環節，東協將中國塑造為「他者」同樣存在著建構缺失，而這一缺失直接體現在東協以南海問題為支點在地區事務中的角色錯位。

一方面，東協將中國塑造為「他者」的做法與美國日益將中國視為美國亞太地區主導權挑戰者的現實主義思維相吻合。美國學者、卡特政府國家安全事務助理茲比格紐·布熱津斯基（Zbigniew Brzezinski）曾就美國的歐亞戰略表示，「對美國來說，歐亞大陸是最重要的地緣政治目標，而且美國能否持久、有效地在歐亞大陸保持主導地位直接影響美國對全球事務的支配。」³³可見，歐亞大陸任何一種力量的崛起都可能被美國視為對這種主導地位的挑戰。隨著中國經濟體的崛起及其附帶的海軍現代化的發展，中國日益被美國視為這一角色的扮演者。同時，由於東協奉行大國平

³¹ 關於東協國家之間的關係，宣言第一條是這樣規定的：平等和夥伴關係原則。See ASEAN, *The ASEAN Declaration (Bankok Declaration)*, Bangkok, August 8, 1967.

³² 高偉濃等，前引文，頁40。

³³ 布熱津斯基(Zbigniew Brzezinski)；中國國際問題研究所譯，《大棋局：美國的首要地位及其地緣戰略》（上海：上海人民出版社，2007年），頁26。

衡政策，美國和東協有了更廣的接觸空間和互動機會。然而，由於東協對美國的戰略牽引要遠遠小於美國對東協國家的戰略引導，東協試圖掌控南海安全局勢的能力要遠遠小於美國對南海安全局勢的影響。由此，東協掌控南海局勢的企圖和保持地區穩定的期望有可能由於力小勢薄而落空。

另一方面，東協將中國塑造為「他者」的做法與中國作為南海地區國家的地緣事實及中國是南海地區事務不可或缺的參與者這一事實相脫節。中國作為南海周邊國家之一，東南亞國家在地區環境保護、打擊跨國犯罪和應對其他非傳統安全威脅方面的努力都必須得到中國的合作與支援。相反，如若東南亞南海爭端方撇開中國試圖在南海地區建立安全共同體，那麼地區安全機制勢必將是不完全、不成熟的。目前，東南亞部分國家正試圖圍繞南海問題將中國視為共同的外部威脅。由於這一設想存在著建構缺失，南海地區安全形勢不僅沒有得到有效的控制，反而時常出現高度緊張的局面。

伍、結論

東協介入南海問題面臨的潛在風險有兩個來源，一是「東協方式」存在的結構性缺失，二是東協在南海問題上的角色錯位。在東協積極介入南海問題的過程中，「東協方式」存在的結構性缺失和東協在南海問題上的角色錯位不可避免地體現在各方尋求和平解決南海問題的過程中。這也是南海問題「東協化」越深，南海問題複雜化和國際化越走越遠的根源所在。為此，東協在南海問題上找准自身的角色定位並處理好東協-中國的關係，以及雙方協力消除「東協方式」結構性缺失對南海問題的負面影響，將是未來和平解決南海問題過程中所必須要面對的兩大議題。