

## 學術論文

# 權力制衡到規範外溢：東協「大國平衡」戰略再評議

---

## A Review on ASEAN's Strategy of Great Powers Balance: From Balancing Powers to Rules Spillover

葛紅亮 *Hong-Liang Ge*

廣西民族大學東協海上安全研究中心主任兼副研究員

*Director and Associate Research Fellow of ASEAN Studies Center*

*Guangxi University for Nationalities*

### 摘要 / Abstract

東協「大國平衡」戰略一般被認為是來自新加坡的主張，但實際上，最早出自馬來西亞「中立化」政策中的「等距離外交」原則。冷戰期間，東協先後在「越戰」、「第三次印支戰爭」和柬埔寨問題解決過程中不同程度地將「大國平衡」主張付諸實踐，而這一階段由於特殊的國際環境和東協自身能力的弱小，在推行「大國平衡」實踐中往往借助於傳統的權力均衡政策。冷戰後，東協獲得了對外交往的全新環境，而「大國平衡」戰略的實施也隨著東協在地區多邊框架和一體化建設中地位的提升，漸趨轉向對「東協規範」的外溢與社會化的依賴，也即通過向大國推廣「東協規範」來實現大國在地區事務中的相對均衡和保持對東協多邊框架「駕駛員」角色的支持。因此，東協「大國平衡」戰略雖然在實踐方式上發生了演化，

但其維護東協及成員國利益與維持東協在地區多邊框架中主導地位的目標並未有任何改變。

Generally considered that ASEAN's Strategy of Great Powers Balance comes from the views of Singapore. However it stems from the rule of equidistant diplomacy of Malaysia's neutralization policy. During the Cold War, ASEAN put the Strategy of Great Powers Balance into practice in the process of the settlement of the Vietnam War, the 3<sup>rd</sup> Indochinese War and Cambodian problem. Due to the special international environment and its weak power, ASEAN must to make use of the traditional strategy of powers balance in this period. In the Post-Cold War, with new environment for its diplomacy, ASEAN gets more and more outstanding position in the regional multilateral framework and the regional integration process. As a result, the practice of Strategy of Great Powers Balance starts to rely on the spillover of ASEAN Rules. With this ASEAN hopes the Great Powers may be balancing in the regional affairs and respect ASEAN's "driver" role. It's concluded that the practice form of Strategy of Great Powers Balance changes, but there is no change with ASEAN's goals of safeguarding its interests and maintaining its leading role in the regional multilateral framework.

---

**關鍵字：**東協、大國平衡、權力均衡、東協規範、外溢

**Keywords:** ASEAN, Diplomacy of Balancing Great Powers, Balancing Powers, ASEAN Rules, Spillover

## 壹、前言

保持地區的開放性和採取「大國平衡」戰略是東協協調東協與區域外大國關係和處理地區安全事務的特有方式。然而，由於受限於兩極對峙的態勢，東協在長期的冷戰歲月裡並沒有使原本即已起步的東協與區域外大國的關係取得更為顯著發展，而東協自身發展對外關係的空間也並不大。時至冷戰結束，東協才獲得了可以根據自己獨有方式重新塑造地區秩序和發展大國關係的歷史機遇，<sup>1</sup>而「大國平衡」戰略依舊是東協處理地區事務和實現區域安全的核心指導原則。

在這一背景下，「大國平衡」戰略成為東南亞研究學者普遍關注的議題。新加坡資深外交官許通美早在 20 世紀 90 年代就曾圍繞東協「大國平衡」戰略著書立說。在他看來，東協國家在難以確保東南亞地區「權力真空」狀態下，不得不對大國在地區保持存在與影響力持歡迎態度，並竭力實現大國在地區事務中影響力的均衡；而唯有如此，東協國家方才可能實現東南亞地區的穩定、安全。鑒於此，「大國平衡」實際上已經成為東協協調與大國關係及實現區域安全需求的重要原則。<sup>2</sup>廣州暨南大學資深東南亞研究學者曹雲華教授則在文章中認為，「大國平衡」是東協對地區與國際形勢的反應，是東協各國在無法單純依靠自身力量保障地區安全情況下，利用大國基於利益驅動和權力追求形成的相互競爭關係以形成大國在東南亞地區達到某種均衡的態勢。<sup>3</sup>與前述有所不同，北京外交學院魏玲教授則認為東協的「大國平衡」在根本性質上是「關係平衡」，即將地區相關大國納入東協的關係網絡中，通過對關係的主動管理和調節，實現各種

---

<sup>1</sup> N.Ganesan, "ASEAN's Relations with Major External Powers," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22, No. 2 (2000), p. 258.

<sup>2</sup> 許通美，《探究世界秩序：一個務實的理想主義者的觀點》（北京：中央編譯出版社，1999），頁 262。

<sup>3</sup> 曹雲華，〈在大國間周旋——評東協的大國平衡戰略〉，《暨南學報》（哲學社會科學），第 3 期（2003），頁 11。

關係親疏均衡和關係體系環境最優，從而維護自身安全、增進自身權利。<sup>4</sup>可見，學者們雖然針對東協「大國平衡」戰略採取了不同的研究範式，但總體上看，對東協「大國平衡」戰略的內涵實際上有著大體一致的看法。也正如筆者在他文中所述，東協「大國平衡」的內涵至少包括兩個層面：其一，相關大國在地區事務中的影響力是均衡的，任何一個大國都不能主宰地區的事務；二是，東協作為協調大國在地區保持平衡的關鍵行為體，在地區安全事務中處於主導的「駕駛員」地位，扮演著一個主動者的角色。<sup>5</sup>那麼，對東盟國家來說，何謂「相關大國」？在不同時期，「相關大國」對東盟國家來說並不一致，例如冷戰時期在東南亞印支半島推行霸權主義和沙文主義的越南也曾被東盟國家視為是「北方大國」，而越南 20 世紀 90 年代中期成為東盟一員後顯然並不再是「大國平衡」的對象；而對每一個東盟國家來說，「相關大國」的指代也不盡相同，它們在對外交往偏好方面存在著顯著不同。雖然如此，「相關大國」不在東南亞主導性的影響力或主宰地位則是「大國平衡」的重要內涵。

既有研究成果中，學者們通過不同研究範式，現實主義範式的權力角度或社會建構主義的關係角度，對東協「大國平衡」戰略內涵的認知總體一致，但均忽視了兩點：一是，東協向來重視的「東協規範」在其「大國平衡」戰略實踐中有何作用？二是，東協「大國平衡」戰略是否經歷了冷戰期間和後冷戰時代的實踐方式的演進？就此，筆者在嘗試性分析後認為，東協「大國平衡」戰略的實踐在後冷戰時代獲得了實踐的全新環境。在這一情勢下，東協「摸著石頭過河」的同時，在處理大國關係和應對大國參與地區安全事務方面累積了相對成熟的實踐經驗，而東協則借此將「大國平衡」戰略的實踐路徑實現由早期借助權力均衡轉向對「東協規範」外溢的依賴。

---

<sup>4</sup> 魏玲，〈關係平衡、東協中心與地區秩序演進〉，《世界經濟與政治》，第 7 期（2017），頁 38-39。

<sup>5</sup> 葛紅亮，〈南海局勢「失衡」下東協的區域安全實踐〉，《南洋問題研究》，第 2 期（2016），頁 23。

## 貳、「大國平衡」戰略的背景與由來

東協「大國平衡」戰略雖然在冷戰結束之後才得到機會進行更為廣闊的實踐和摸索，但這並不意味著東協「大國平衡」戰略與實踐由來於冷戰之後。事實上，20世紀60年代末70年代初地區與國際環境的改變已經為東協提出與踐行「大國平衡」戰略提供了一個相對合適的環境。20世紀60年代末70年代，多方面因素的出現改變了地區的安全環境與國際形勢，具體是：東南亞地區英國力量的撤出；美國「尼克森主義」的出現和戰略收縮；前蘇聯的擴張主義與霸主主義及其在東南亞地區的大幅滲透；中美關係的「解凍」與中美蘇「大三角」平衡戰略的形成。在這一背景下，東協20世紀70年代初就開始嘗試將「大國平衡」戰略納入東協對外關係的規範中並開展初期的實踐，而《和平、自由和中立區宣言》的提出與東協國家關於「中立區」原則的爭論則是東協「大國平衡」戰略顯現的標誌。

《和平、自由和中立區宣言》源自馬來西亞提出的「中立化」建議。1968年，實現地區「中立化」設想由馬來西資深議員亞伊斯邁提出。這一建議隨後得到了時任馬來西亞副總理拉紮克的認可，他在1970年9月召開的第三次不結盟國家峰會上正式提出所有區域外大國作保證、所有東南亞國家參加的「中立區」建議，他認為：不結盟集團應該以積極的立場支持整個東南亞地區實現「中立化」，而中國、美國和蘇聯等大國給予地區「中立化」作保證。<sup>6</sup> 1971年，馬來西亞資訊部長和不結盟籌備會議的特別代表加紮利·沙菲（M. Ghazali Shafie）在《東南亞的中立化》（Neutralization of Southeast Asia）一文中首次對「中立化」的概念進行詳細解釋，指出了這個概念的兩個層次：東南亞國家應該團結以實現地區「中

---

<sup>6</sup> Speech by Tun Abdul Razak, "Deputy Prime Minister and Leader of the Malaysia Delegation at the 3<sup>rd</sup> Summit Conference of Non-aligned Countries in Lusaka," Zambia on 9 Sep, 1970, *Foreign Affairs Malaysia*, Vol. 3, No. 2(1970), p. 16.

立化」和中美蘇三大國應對地區「中立化」提供保證。<sup>7</sup>這一概念得到了東協國家的基本認同，當年 10 月東協國家外長在美國紐約就 11 月下旬召開東協外長特別會議達成一致，<sup>8</sup>而這為《和平、自由和中立區宣言》的出臺提供了條件。11 月 26-27 日，東協特別外長會議在馬來西亞吉隆坡舉行，通過了《和平、自由和中立區宣言》。雖然實現地區「中立化」的建議和《吉隆坡宣言》中強調東南亞地區的「中立」和地區民族自決和自主性，但同時彰顯了東協推行「大國平衡」的想法。據暨南大學王子昌教授考察，實現東南亞地區「中立化」的第二層含義就是東南亞與區域外大國保持等距離的國際間關係，東協國家在大國間搞平衡一方面不至於受到任何一個大國的威脅，另一方面也可以為東協發揮「平衡手」的角色提供可能性。<sup>9</sup>因此，可以說，實現地區「中立化」的設想和《吉隆坡宣言》為東協推動「大國平衡」戰略奠定了基礎。

東南亞其他國家雖然對馬來西亞的「中立化」設想表示了基本的認同並在吉隆坡特別外長會議上就馬來西亞的觀點達到了協商一致的妥協性意見，但同時也對這一設想與建議持有大量的保留意見，也沒有表示聯合維護的意願，<sup>10</sup>因為東協國家成立後對區域外英國、美國一直存在程度不一的依賴。這些分歧給實現地區和平、自由和中立區的設想設置了絆腳石，<sup>11</sup>也無疑為東南亞國家就東協處理大國關係的政策與戰略選擇展開爭

---

<sup>7</sup> M.Ghazali Shafie, *Neutralization of Southeast Asia, Pacific Community*, Vol. 13, No. 1 (1971), pp. 110-117.

<sup>8</sup> ASEAN, Joint Press Statement Special ASEAN Foreign Ministers Meeting To Issue The Declaration Of Zone Of Peace[DB/OL], Freedom And Neutrality, Kuala Lumpur, 25-26 Nov 1971, <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/joint-press-statement-special-asean-foreign-ministers-meeting-to-issue-the-declaration-of-zone-of-peace-freedom-and-neutrality-kuala-lumpur-25-26-november-1971>

<sup>9</sup> 王子昌，《東協外交共同體：主體及表現》（北京：時事出版社，2011），頁 117。

<sup>10</sup> Michael Leifer, *ASEAN and the Security of Southeast Asia* (London and New York: Routledge, 1989), p. 61.

<sup>11</sup> 阿米塔·阿查亞，王正毅、馮懷信譯，《建構安全共同體：東協與地區秩序》（上海人民

論埋下了伏筆。

總體來看，除馬來西亞提出的地區「中立化」主張外，當時東南亞國家在處理大國關係方面還存在其他兩種主張。第一種主張是印尼所主張的「不結盟」政策。印尼希望借此主張排除所有外來大國的影響和實現區域內事務區域內國家自己解決。印尼的主張一方面源自其一直以來推行的「不結盟」政策，一方面源自其希冀在地區秩序塑造中扮演獨一無二角色的想法。然而，印尼的主張並沒有得到其他東協國家的贊同，一則新加坡等國家對印尼在地區擴張主義和試圖主宰地區事務野心持有否定看法，二則東協成員國中的任何一個國家均難以完全將外來大國遊戲排除出去。第二種主張是新加坡為代表的成員國所主張的「大國平衡」。新加坡等國希望在不排除大國對區域事務干預的情況下，以平衡外交實現對區域外大國影響力的平衡，進而實現東南亞地區穩定與繁榮的目標。這三種主張有交叉的地方，也有顯著不同，馬來西亞的主張過於理想化和不切實際，但「等距離外交」的觀點為新加坡認同，而新加坡的主張雖然因保持地區的開放性看似不受歡迎，但卻最接近現實。<sup>12</sup>

最終，新加坡的「大國平衡」主張佔據了上風。這不僅為延續東協國家歷來運用均勢外交和與區域外大國結盟來抵制內部國家或外部大國在地區推行霸主義和擴張主義的傳統，而且使東南亞國家處理地區安全事務和大國關係時有了新的規範指導。

---

出版社，2004），頁 77。

<sup>12</sup> 有關於這些主張的詳細論述，請參閱許通美，門洪華等譯，《探究世界秩序——一位務實的理想主義者的觀點》（北京：中央編譯出版社，1999），頁 262；曹雲華，《在大國間周旋——評東協的大國平衡戰略》，頁 11-12；鄭先武，《安全、合作與共同體：東南亞安全區域主義理論與實踐》（南京：南京大學出版社，2009），頁 272。

## 參、冷戰期間「大國平衡」戰略的嘗試性實踐

冷戰時期，東協儘管在對外關係方面沒有太多自由活動的空間，但東協在參與地區安全事務的過程中無不運用均勢外交的傳統，希望以權力均衡實現大國在地區影響力的平衡和保證東協內部成員國間的權力均衡。

在參與「越戰」與印支半島和平問題的過程中，東協嘗試運用「大國平衡」戰略以協調美國與越南的和平談判進程。「越戰」期間，東協在地區面臨兩方面的威脅：一是，北方的共產主義威脅；二是，美國在地區奉行多年的「多米諾骨牌理論」及在中南半島的大規模兵力投入。為了消除這兩方面的威脅，東協實行「大國平衡」戰略，試圖推動美越結束戰爭與緩和東協-越南的關係。一方面，泰國、菲律賓等美國盟友相繼撤出越南戰場和對美軍在國境內軍事基地作了不允許用於越南戰爭的限制；另一方面，以印尼為代表的東協國家通過召開國際會議和地區會議的方式，提出了多項結束戰爭和實現中南半島和平的呼籲和建議，及明確表達了東協擴大至東南亞其他地區的想法，試圖以此「擁抱」越南及向越南「示好」。雖然東協並未在第二次印支戰爭的和平進程中發揮主導作用，但東協在這一階段的「大國平衡」實踐仍不可忽視。

如果說東協在「越戰」中的「大國平衡」實踐是具有嘗試性的，那麼東協在第三次印支戰爭和實現柬埔寨問題和平解決進程中的努力則是東協「大國平衡」政策的一次重大、大膽的實踐。第三次印支戰爭爆發後，東協在地區面臨的首要安全威脅是越南在地區的擴張主義和建立「印支聯邦」的野心。對於這一點，新加坡時任外長拉惹勒南（**Sinnathamby Rajaratnam**）認識得最為清楚，他在 1979 年 6 月的外長會議上就明確指出：「越南的野心是在東南亞地區建立霸權」。<sup>13</sup>為此，抑制越南在地區的「霸權思維」和行動成為東協消除地區安全威脅和實現柬埔寨問題和平解決的

---

<sup>13</sup> Ralf Emmers, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF* (New York: Routledge Curzon, 2003), p. 95.



途徑。

為了實現這一目標，東協做了兩項工作：第一，在地區會議和國際會議上對越南在印支半島的侵略行徑給予譴責，試圖在國際舞臺上孤立越南；第二，在區域外大國間搞「平衡」外交，利用中美蘇「大三角」關係，與中國、美國在這一問題上建立合作關係以期抑制越南地區霸權主義。對於東協國家這一時期採取的「大國平衡」政策，學者拉爾夫·埃莫斯（Ralf Emmers）使用了「東協與中國間『心照不宣』的聯盟關係」（ASEAN's tacit alliance with China）這一描述。<sup>14</sup>東協與中國「心照不宣」的聯盟關係由泰國與中國建立起來，首先得到了新加坡的支持，隨後漸被馬來西亞、印尼等東協國家所接受。<sup>15</sup>東協與中國雖然沒有正式簽訂同盟條約，但泰國與中國在應對越南地區霸權主義和打擊越南對柬埔寨侵略方面卻採取了一致的行動。<sup>16</sup>關於泰國在柬埔寨危機期間的對華關係，李光耀曾對到訪的時任中國領導人鄧小平作了深刻的描述，他說：「泰國已經決定站在最前線，並將生死託付給中國。中國如果容許越南在柬埔寨為所欲為，必會使泰國陷入重重危機之中」，同時他在回憶錄中也提到鄧小平聽到他的描述後神情凝重。<sup>17</sup>如果將這一描述與中國1979年2月對越南的軍事「教訓」行動相聯系，那麼就可以將中國的軍事行動看作是免除泰國遭致越南任何侵略和軍事打擊的一次威懾行動。不僅如此，中國、美國還為泰國提供了大量的防禦物資，以尋求增強泰國對越南的防禦能力。區域外大國在柬埔寨問題的和平解決進程中發揮了關鍵作用，而東協與中國間「心照不宣」的聯盟關係和泰國與美國間的聯盟關係則遏制了蘇越在地區的擴張主義和越南在地區霸權主義，這也成為是東協在和平解決柬埔寨問題進程中影

<sup>14</sup> Ralf Emmers, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*, p. 98.

<sup>15</sup> 鄭先武，《安全、合作與共同體：東南亞安全區域主義理論與實踐》（南京：南京大學，2009），頁276。

<sup>16</sup> Ian Storey, *Southeast Asia and the Rise of China: the Search for Security*, (New York, Routledge, 2011), pp. 29-30.

<sup>17</sup> 李光耀，《經濟騰飛—李光耀回憶錄（1965-2000）》（北京：外文出版社，2001），頁303-304。

響力得到大幅提升的關鍵。由此，可以認為，東協在第一次在推行「大國平衡」戰略的實踐中嘗到甜頭。

#### 肆、冷戰後「大國平衡」戰略的實踐與演化

從冷戰時期東協「大國平衡」戰略的推行實踐中可以看出，東協在這一時期在發展對外關係方面並沒有太多自由空間主要表現在東協必須從美蘇冷戰對峙態勢出發，利用美國、蘇聯和中國「大三角」均勢平衡環境和以傳統的結盟途徑推行「大國平衡」政策。這也從反面說明，美蘇冷戰對峙局面和中美蘇「大三角」關係的終結將會給東協發展與大國的關係帶來新的環境。在這新環境中，東協將擁有選擇以自己獨有的方式來塑造地區國際秩序和繼續推動「大國平衡」戰略深入實踐的權力，而這種獨有的方式則是「東協方式」和「東協規範」的「外溢」和社會化。東協通過一系列雙邊或多邊性質的制度化建設，竭力推動「東協方式」和規範為區域外大國學習和接受，希望以此繼續推動「大國平衡」政策的實踐和提升東協在地區事務中的主導地位。

雙邊對話機制是東協推動「大國平衡」制度建設的最早途徑。這種做法雖然在冷戰期間已經在東協與澳大利亞、新西蘭、日本、歐盟等對話關係中運用和實踐，但更多涉及經濟貿易合作、環境、教育等內容。到冷戰後，東協與區域外大國的雙邊對話機制才實現規模和實質上的成效。在規模上，東協先後與韓國、俄羅斯、中國、印度、加拿大等國家建立了雙邊對話機制；在內容上，東協與有關國家對話與探討的內容不再僅僅局限於經濟貿易合作領域，而是包括了政治與安全、自貿區建設等更為高級別的議題，內容更為全面和深層次。

為更好地推進東協與有關國家的雙邊對話機制和讓這些國家學習和接受東協的一系列規範，東協開始建立了東協外長擴大會議（PMC）和遊說區域外國家加入《東南亞友好合作條約》。東協外長擴大會議是東協主

導下的一系列雙邊會談機制，是東協推進其與對話夥伴國對話關係和友好關係的重要管道。<sup>18</sup>在東協與區域外國家對話的進程中，遊說這些國家加入《東南亞友好合作條約》則是其中重要的內容之一。《東南亞友好合作條約》作為東協第一份具有法律約束力的檔，是東協協調成員國關係和處理地區安全事務最為重要的規範，在東協制度化實踐的進程中扮演著重要角色；<sup>19</sup>同時，它也是東協國家間維持合作與確保地區穩定的政治基礎。<sup>20</sup>在這一背景下，它自然成為東協尋求將東協規範和「東協方式」向區域外大國推廣和實現東協與區域外大國關係穩定發展的最重要的制度性規範。為方便將區域外國家納入到《東南亞友好合作條約》中，東協在1987年12月和1998年7月先後以《第一修改議定書》和《第二修改議定書》，規定在東協全體成員國同意的情況下，東協以外的國家也可以加入該條約。<sup>21</sup>中國作為第一個加入該條約的非東協國家，對其他國家的加入產生了顯著的示範效應，此後日本、印度等國紛紛加入。

在東協看來，雙邊對話機制將鼓勵非東協成員國學習和接受東協的系列規範和增強其他國家對「東協方式」的認知，不僅有利於東協「大國平衡」戰略的繼續推行及提升東協在地區事務中的主導作用，而且其他國家

---

<sup>18</sup> Christopher B. Roberts, *ASEAN Regionalism, Cooperation, Values and Institutionalization*, (New York: Routledge, 2012), p. 65.

<sup>19</sup> Ralf Emmers, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*, pp. 19-20.

<sup>20</sup> 徐善寶、成雪峰，〈淺談中國加入《東南亞友好合作條約》對亞太地區的影響〉，《東南亞研究》，第6期（2003），頁10。

<sup>21</sup> 1987年12月15日，《第一修改議定書》在原《條約》基礎上增加兩款，其中《條約》的第十八條第三款為：「東南亞以外的國家，經過東南亞所有締約國及汶萊達魯薩蘭國的同意，也可加入該條約」。1998年7月25日，東協外長在馬尼拉簽署了《條約》的《第二修改議定書》，內容為：將《條約》第十八條第三款中「東南亞以外的國家，經過東南亞所有締約國及汶萊達魯薩蘭國的同意，也可加入」修改為「經東南亞所有國家，即汶萊達魯薩蘭國、柬埔寨王國、印尼共和國、老撾人民民主共和國、馬來西亞、緬甸聯邦、菲律賓共和國、新加坡共和國、泰王國和越南社會主義共和國的同意，東南亞以外的國家也可加入」該條約。

在地區事務中的建設性接觸和溝通也將有助於促進區域的安全與穩定。<sup>22</sup>在以雙邊對話機制推動「大國平衡」實踐的同時，東協建立起多種類型和多個層次的多邊會談機制，以推動區域外國家更深入地學習和接納東協規範和「東協方式」和完善東協「大國平衡」戰略的一系列制度安排。其中，東協地區論壇（ARF）的建立最具代表性。該論壇是東協主導下第一個多邊安全機制，其專注於信任關係建立、非正式安全對話進程和衝突預防。<sup>23</sup>嚴格意義上來講，東協區域論壇的成立還標誌著東協對外戰略發生了實質性轉變，由排除列強到接受主要強國為對話夥伴，就區域內的安全課題進行討論，<sup>24</sup>因此具有顯著的「大國平衡」意味。<sup>25</sup>在東協地區論壇上，東協國家不僅相信《東南亞友好合作條約》等東協建立的地區規範和「東協方式」能為區域外國家學習和接受，而且決議以這些規範作為處理國家間關係的基礎和原則性指導。因此，在首屆東協地區論壇結束後發表的主席聲明中，《東南亞友好合作條約》被視為處理國家間關係和在區域內開展信任機制建設、預防性外交和政治安全合作的統一對外交往規範和行為準則。<sup>26</sup>不僅如此，在第二屆東協地區論壇上，東協還明確規定了東協在區域論壇中擁有核心角色。<sup>27</sup>

除東協地區論壇外，東協還相繼建立了「東協+3」機制（APT）、東協外長擴大會議（ASEAN-PMC）、東亞峰會（EAS）、亞洲合作對話機制（Asian Cooperation Dialogue）和東協國防部長擴大會議（ADMM-Plus）等由東協

---

<sup>22</sup> Nicholas Tarling, *Regionalism in Southeast Asia: To Foster the Political Will* (New York: Routledge, 2006), p. 207.

<sup>23</sup> Ralf Emmers, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*, p. 112.

<sup>24</sup> 李光耀，《經濟騰飛—李光耀回憶錄（1965-2000）》（北京：外文出版社，2001），頁353。

<sup>25</sup> Ralf Emmers, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*, p.112.

<sup>26</sup> ASEAN, Chairman's Statements of 1<sup>st</sup> Meeting of ASEAN Regional Forum, Bangkok, July 25, 1994.

<sup>27</sup> ASEAN, *the ASEAN Regional Forum: A Concept Paper*, Brunei Darussalam, 1 Aug, 1995; see Christopher B. Roberts, *ASEAN Regionalism, Cooperation, Values and Institutionalization*, pp. 67-68.

主導的地區多邊協商機制，推廣東協系列規範和「東協方式」的同時，明確東協在地區事務發展進程中的主導地位。對此，擔任過泰國外務高官和東協秘書長的素林曾直言不諱地說，「東協就應該總是處在駕駛員的位置上」。<sup>28</sup>如今，世界面臨百年未有之大變局，但東協依舊在積極應對中美大國地區角逐與戰略競爭的進程中倚重於規範的擴散。例如，東協領導人2019年6月23日在第34屆峰會上通過併發布了《東協「印太」展望》(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)一份文檔，並在其中闡述了東盟對於地區架構的規範性看法與再一次強調「繼續保持其在東南亞及其周邊區域不斷演變的區域架構中的『中心性』地位」。<sup>29</sup>

### 伍、東協「大國平衡」戰略的本質

縱觀東協在冷戰期間和冷戰後推行「大國平衡」的實踐過程，可以發現，東協推行「大國平衡」戰略經歷了由倚重傳統的權力均勢和結盟策略到倚重東協規範和「東協方式」建立雙邊、多邊制度的策略的轉變。當然，需要指出的是，冷戰後東協也並未完全拋棄傳統的權力均勢思維和結盟策略。一方面，東協菲律賓、泰國等成員國依舊與區域外國家保持著傳統的結盟關係；另一方面，東協事實上也並未摒棄傳統的權力均勢思維，將區域外主要大國和東南亞之間的平衡視為地區穩定和安全的保障。東協領導人意識到，東協要保持地區穩定和拓展自己的空間必須使美國在地區繼續保持存在和實現地區中國、日本、印度、俄羅斯與美國等大國間的相互制衡。<sup>30</sup>這表明，東協日益注重以「東協規範」和制度化建設推行「大國平

<sup>28</sup> Michael Leifer, *The ASEAN Regional Forum* (Oxford University Press, 1996), p. 36.

<sup>29</sup> ASEAN Statement & Communiqués, ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, 23 June, 2019, [http://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific\\_FINAL\\_22062019.pdf](http://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf)

<sup>30</sup> Lee Kuan Yew, "Need for a Balancer on East Asia's Way to World Eminence," an address to the annual dinner of the Asia Society AustralAsia Center, Sydney, 20 Nov, 2000, <http://www.asean.org/resources/2012-02-10-08-47-56/leaders-view/item/need-for-a-balancer->

衡」戰略的同時，並未摒棄傳統權力均衡和結盟策略。這一現實在某種意義上反映了通過東協「規範」和制度推行「大國平衡」戰略還存在著相當的不足。

冷戰後東協「大國平衡」戰略的實踐明確了東協在地區事務中的主導地位和提升了東協國家的國際地位的同時，也在遊說區域外國家學習和接納東協規範和「東協方式」方面取得了明顯的成效，為區域內總體上保持穩定和和平奠定了基礎。對此，國外學者也持有相似的觀點，對東協在地區事務中的角色表示肯定。學者芬娜與普頓（E. Fenna and F.P.Putten）曾在文章中稱，經過 20 餘年的發展，東協與大國關係的發展及東協在維持大國間關係穩定方面的作用得到了大多數觀察家的肯定，他們一致認為東協是地區大國關係穩定和實現地區均勢的關鍵。<sup>31</sup>考察東協成立後的歷史，可以發現，東協一系列制度規範和「東協方式」是東協發揮作用和贏得榮譽的基礎。因此，雖然東協國家在冷戰後並未摒棄傳統的權力均勢思維，但東協規範的推廣和「外溢」不僅是「大國平衡」戰略實踐的主要內容，也是「大國平衡」戰略得以奏效的根本原因。

權力的分配總是會影響國家的計算，但如何計算則取決於知識分配基礎上的主體間性的理解和預期。<sup>32</sup>因此，東協「大國平衡」戰略能夠奏效的關鍵在於區域外大國能夠學習和接受東協規範和「東協方式」。只有區域外大國學習和接受這些制度性規範，並依據「東協方式」處理地區事務和尊重東協在地區事務中的「駕駛員」位置，東協才有條件將區域外大國納入東協的框架之下。一旦區域外大國接受了東協的制度性規範並在地區

---

*on-east-asia-s-way-to-world-eminence-by-lee-kuan-yew*

<sup>31</sup> Egberink Fenna and Frans-Paul van der Putten, "ASEAN and Strategic Rivalry among the Great Powers in Asia [J]," *Journal of Current Southeast Asia Affairs*, Vol. 29, No. 3(2010), p.132.

<sup>32</sup> Alexander Went, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Powers," ed. James Der Derian, *International Theory: Critical Investigation*, (New York University Press, 1995), p. 135.

事務中遵從這些原則性、聲明性的規範，東協國家和區域外大國在理解與處理地區事務的過程中就會產生相似或相同的認知。相似或相同的認知也勢必對區域外大國和東協國家如何計算地區權力分配產生積極作用。那麼，東協「大國平衡」戰略在本質上可以被看作是東協規範和「東協方式」的推廣和進一步社會化，而「大國平衡」戰略的實踐過程則是區域外大國和東協國家共同認知醞釀、發展和形成的過程。

然而也須清晰地認識到，東協推行「大國平衡」戰略的根本宗旨在於維護東協自身及其成員國的利益。雖然魯道夫·塞維里諾（Rodolfo C. Severino）曾對東協的友好和中立作了這樣一番描述——東協地區的政治經濟向全世界開放，東協作為地區多邊機制的主導者對任何國家都表示友好而不為敵，並在地區問題上不持有任何立場，<sup>33</sup>但東協在推行「大國平衡」戰略過程中明確自身的主導地位和以東協規範和「東協方式」作為推廣內容的根本目的在於使東協在地區事務中確立「中心性」地位，以期形成和鞏固制度性權力。

## 陸、結論

「大國平衡」戰略是東協處理地區安全事務和協調區域外大國在地區事務中平衡關係的對外戰略選擇。「大國平衡」戰略的雛形最早形成於冷戰時期，並在東協參與「越戰」、第三次印支戰爭與柬埔寨問題等地區事務中得到了嘗試性實踐。憑此，東協不僅在地區安全事務中開始發揮了不可忽視的作用，而且還收穫了顯著的國際聲望。這段時期的「大國平衡」戰略實踐雖然以權力的相互制衡為基礎，但已經為後冷戰時代東協處理地區安全事務與協調區域外大國在地區事務中的關係積累了很多規範性的

---

<sup>33</sup> Rodolfo C. Severino, "ASEAN: What it cannot do, what it can and should do," ed. Lee Yoong Yoong, *ASEAN Matter: Reflecting on the Association of Southeast Asian Nations* (World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2011), p. 5-6.

經驗，而這則為冷戰後東協「大國平衡」戰略實踐向倚重「東協規範」外溢和擴散奠定了基礎。冷戰結束至今已經 20 餘年，東協在處理大國關係及維持大國在地區事務中相對平衡方面的成績得到了學界的認可。透過「大國平衡」戰略後冷戰時代的實踐，可以發現，雖然東協沒有完全摒棄傳統的權力制衡，但東協規範的「外溢」和擴散已經成為「大國平衡」戰略實踐的主要內容，以及該戰略得以奏效的關鍵。