

东盟安全观的演变、特点及成效

马银福

摘要：自东盟成立以来，安全问题始终是其关注的焦点。作为亚太地区重要的区域合作组织，东盟对地区安全事务的观点、态度、立场和主张主要是通过发布官方文件和建立安全对话磋商机制和平台来表达的，并以此形成了东盟的安全观。东盟成立至今，其安全观大致经历了传统安全观和新安全观两个发展阶段，其主要原则是坚持东盟的自主性及中心地位、东盟方式、大国平衡、国家中心主义和开放、包容、非限制性原则，体现了鲜明的东盟特色。同时，东盟安全观在维护地区和平与稳定方面发挥了积极作用，表现在化解成员国间及其与域外国家间的矛盾，消弭彼此间的分歧，创建新的安全合作原则、规则、规范和机制，搭建安全对话与沟通平台，约束和限制成员国和域外国家的行为，预防和抑制地区国家间潜在冲突等。因此，东盟的安全观对地区安全秩序构建、区域安全架构塑造、安全环境维护以及地区的和平、稳定与繁荣均发挥着重要影响力。然而，受制于东盟有限的战略资源，东盟安全观对地区安全治理与秩序维护、规则实施以及规范推行方面的影响力和塑造力与东盟的安全战略预期还存在一定差距。稳步推进东盟一体化建设，不断增强自身实力和内部凝聚力，将是东盟未来继续主导地区安全事务的关键。

关键词：东盟；安全观；东盟地区论坛；东盟防长扩大会议；东盟方式

收稿日期：2023—09—01

作者简介：马银福（1984—），云南财经大学法政学院讲师、博士，主要研究领域：东南亚国际关系、区域与国别研究。

基金项目：本文系2020年国家社科基金重大招标项目“印太战略下‘东盟中心地位’重构与中国—东盟共建‘海上丝绸之路’研究”（项目编号：20&ZD146）的阶段性成果。

自 2010 年以来，随着国际和地区安全环境的持续动荡和大国博弈加剧，东南亚地区面临的不稳定性因素和安全风险加大，引发了东盟对地区安全的高度关注。为此，东盟先后发布了《东盟安全展望 2013》（*ASEAN Security Outlook 2013*）、《东盟安全展望 2015》（*ASEAN Security Outlook 2015*）和《东盟安全展望 2021》（*ASEAN Security Outlook 2021*）。2020 年，东盟十国外长又发表了《东盟外长关于维护东南亚和平与稳定的重要性声明》（*ASEAN Foreign Ministers' Statement on the Importance of Maintaining Peace and Stability in Southeast Asia*）。2023 年，东盟发布的《东盟地区论坛 2023 年度安全展望》（*ASEAN Regional Forum Annual Security Outlook 2023*）强调，不断升级的地缘政治竞争、区域冲突、新冠肺炎疫情以及气候变化的影响，增加了区域安全格局的复杂性，“大国竞争继续带来地缘政治不确定性，误判和升级的风险不断增加，使东南亚成为一个主要的潜在爆发点。”^① 上述文件集中反映了东盟对近年来地区安全形势、存在的潜在安全威胁与安全风险失控的担忧和高度关注。尤其是俄乌冲突和巴以冲突的爆发，以及缅北冲突和菲律宾与中国在南海发生摩擦，再次引起了东盟对地区安全的高度关注。东南亚地区的智库报告与学者的研究同样认为东南亚和东盟面临复杂而严峻的地缘政治现实，例如《东南亚态势报告：2024》指出，东南亚的地缘政治环境变得更加艰难，“政治分歧、领土争端和冲突的外溢影响仍然是该地区面临的战略不确定性”，^② 印尼前外长、新加坡南洋理工大学访问学者马蒂·纳塔莱加瓦（Marty Natalegawa）指出，“东南亚被复杂的权力动态、竞争和冲突所包围”，^③ 越南学者陈志忠和阮芳红玉（Trần Chí Trung & Nguyễn Phương Hồng Ngọc）强调，“东盟正面临着更加令人担忧和不确定的战略环境”。^④

东盟是亚太地区重要的区域组织，冷战后随着东盟实力和影响力的不断上升，东盟在地区事务中发挥着愈来愈重要的作用，尤其是亚太各大国均认可东盟的“中心地位”，在此背景下，东盟安全政策与主张必将对亚太地区的和平与稳定产生重大而深远的影响，“东盟安全观直接影响到东南亚地区安全合作机制的架构和走向”。^⑤ 正如东盟前秘书长鲁道夫 C. 塞韦里诺（Rodolfo C. Severino）所强调的：“安全曾经

① *ASEAN Regional Forum Annual Security Outlook 2023*, <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2024/01/ASEAN-REGIONAL-FORUM-ANNUAL-SECURITY-OUTLOOK-2023-final-ver.pdf>, p. 334.

② S. Seah et al., *The State of Southeast Asia: 2024 Survey Report*, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2024, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2024/03/The-State-of-SEA-2024.pdf>, p. 4.

③ Marty Natalegawa, “Securing ASEAN’s Security Amidst Geopolitical Divides”, December 27, 2022, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/securing-aseans-security-amidst-geopolitical-divides/#.Y7T8uuzP23K>.

④ Trần Chí Trung and Nguyễn Phương Hồng Ngọc, “Vietnam: Southeast Asia amid Great Power Competition – No-Binary Choice is a Choice”, in Ron Huisken ed., *Regional Security Outlook 2023*, Canberra: CanPrint Communications, 2022, <https://www.cscap.org/uploads/CSCAP%20Security%20Outlook%202023%20FA.pdf>, p. 54.

⑤ 韦红：《东盟安全观与东南亚地区安全合作机制》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版），2015年第6期，第27页。

是并且目前在很大程度上也是东盟存在的核心”^①，而维护亚太地区的和平与稳定符合东盟的根本利益。基于此，本文拟通过梳理东盟成立以来安全观的演变历程，分析东盟安全政策演变的原因、机制、原则、效果等，以期更好地理解和掌握东盟对地区安全的态度、立场、观点、看法和主张，正确认识东盟在地区安全中所扮演的角色和发挥的作用，增进东盟与亚太各国在安全领域的交流与合作，进而达到共同维护地区和平、稳定和繁荣的目的。

一、东盟安全观的演变

就东盟而言，其安全观包括两层含义：一是东盟层面的安全观，这里的安全观更接近于“一个国家或国家集团对安全的主观认识”^②；二是东盟国家层面的安全观，强调“国家领导人个人或集体通过对国家安全问题及其现象、规律的把握而形成的对国家安全系统化的认识和看法”^③。本文所涉及的安全观主要指的是东盟整体的安全观，同时也兼顾东盟成员国的安全观。从一般意义上来说，东盟的安全观是指东盟发布的一系列涉及地区安全和地区秩序的重要官方文件，包括条约、宣言、倡议、协议、愿景、声明、展望等，以及由此创建的一系列安全合作机制、制度、原则、规范和规则的总和，以此表达东盟对地区安全架构和地区秩序系统化的认知、立场、态度、观点与主张。其内容主要涉及亚太地区和国际安全局势、大国地缘政治竞争，以及东盟面临的传统安全与非传统安全的威胁与挑战等。自东盟成立至今，其安全观的演变大致经历了传统安全观时期和新安全观时期两个阶段。

（一）传统安全观时期（二战后—冷战结束）

1. 合作安全的安全观

二战结束后，大多数东盟国家摆脱了西方国家的殖民主义统治而独立，但殖民时期遗留的各类问题并未得到彻底解决，成为东南亚国家间矛盾与冲突的根源，导致东盟各国高度重视对国家主权和领土的维护。加之美苏在东南亚地区的争霸导致东南亚国家间的意识形态对抗十分激烈，地缘政治对抗和军事安全斗争在国家安全中处于主导地位。为了确保国家独立与领土主权，东南亚国家均把国家安全、生存和领土完整放在首要位置。“东南亚国家与原殖民地宗主国之间的矛盾转化为东南亚国家相互之间及东南亚国家与其他世界主权国家间的关系，东南亚国家之间有关

① 鲁道夫 C. 塞韦里诺著，王玉主等译：《东南亚共同体建设探源》，社会科学文献出版社 2012 年版，第 141 页。

② 侯颖丽：《试析冷战后的东盟安全观》，《太平洋学报》，1995 年第 2 期，第 126 页。

③ 李文良：《国家安全认知的由来及其内涵研究》，《国家安全论坛》，2023 年第 2 期，第 51 页。

主权、领土的争执突出，矛盾上升。”^① 东南亚也因此被英国历史学家费希尔（Charles A. Fisher）称为“东方的巴尔干”，^② 解决地区安全问题也因此成为东盟建立的重要动机之一。其一，东盟内部面临复杂而严峻的安全形势，包括 1968—1969 年菲律宾和马来西亚围绕沙巴主权的争端；1969 年马来西亚和印度尼西亚关于利吉丹岛和西巴丹岛的主权之争；20 世纪 70 年代初越老柬三国间爆发的第二次印度支那战争；泰国、印度尼西亚、菲律宾等国的共产主义运动等，因此，协调成员国之间的内部矛盾与纷争成为东盟的主要工作。其二，外部环境的改变同样也深刻影响了东南亚地区的安全环境，具体包括 1968 年英国决定尽快从东南亚撤军，促使新、马两国重新考虑自身的安全战略；1969 年 7 月尼克松在关岛发表演讲，表示“美国将鼓励并有权期待这一问题（指防务问题）将越来越多地由亚洲国家自己处理，并由亚洲国家承担责任”，^③ 以减少美国在东南亚的直接军事参与，这次演讲被称为“尼克松主义”，东南亚国家认为这一新政策表明美国对其亚洲盟国安全承诺的下降。同年，苏联也提出了建立“亚洲集体安全体系”的构想。^④

面对内外部严峻的安全形势，东南亚国家决定以非正式合作的方式解决地区潜在的矛盾与冲突，防范区域冲突进一步蔓延。1967 年，东盟成立，五个创始成员国——泰国、新加坡、印度尼西亚、菲律宾和马来西亚——决定“将东盟建成为一个预防战争和冲突的管理机制，特别是应对越南构成的安全威胁”，^⑤ 而“安全是在威慑和均势的现实主义框架内实现的，（东盟）成员国高度重视国家主权和不干涉原则”^⑥。东盟认为“内部安全比外部安全更紧迫，来自内部的威胁比外部威胁更大”^⑦。如 1967 年发表的《东南亚国家联盟宣言》的目的和宗旨之一是“促进区域和平与稳定”。^⑧ 1976 年 2 月签署的《东南亚友好合作条约》也反映了东盟为解决成员国之间的冲突和争端所做的努力，它强调：“各国相互尊重彼此的独立、主权、平等、领土完整和民族特征”“每个国家有权保持其民族生存，不受外来干涉、颠覆或压力”，主张“用和平手段解决分歧或争端”和“互不干涉内政”以及“放弃使用武力或武力

① 马晋强主编：《当代东南亚国际关系》，世界知识出版社 2000 年版，第 115 页。

② 马凯硕、孙合记著，翟崑、王丽娜等译：《东盟奇迹》，北京大学出版社 2017 年版，第 14 页。

③ “The Nixon Doctrine, Now More than Ever”, July 25, 2013, Richard Nixon Foundation, <https://www.nixonfoundation.org/2013/07/the-nixon-doctrine-now-more-than-ever/>.

④ Shaun Narine, “ASEAN and the Management of Regional Security”, *Pacific Affairs*, Vol. 71, No. 2, 1998, p. 198.

⑤ Pek Koon Heng, “The ‘ASEAN Way’ and Regional Security Cooperation in the South China Sea”, December 2014, European University Institute Working Paper, https://https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33878/RSCAS_2014_121.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 2.

⑥ Yeo Lay Hwee, “Regional Security in the Framework of ASEAN: Potential Lessons for the GCC”, October 2014, the Gulf Research Center, https://www.files.ethz.ch/isn/185958/Unity_Hwee_new_1118.pdf, p. 2.

⑦ 侯颖丽：《试析冷战后的东盟安全观》，《太平洋学报》，1995 年第 2 期，第 128 页。

⑧ 托马斯·艾伦著，郭彤译：《东南亚国家联盟》，新华出版社 1981 年版，第 411 页。

威胁”。^①《东南亚友好合作条约》还特别对“和平解决争端”作了五项规定，“鼓励争端之一的缔约国……主动通过友好谈判解决争端”，足见东盟在新形势下对加强东盟团结基础的重视。^②《东南亚国家联盟协调一致宣言》也指出：“尽快用和平手段解决地区内部的争端”。^③这表明解决成员国内部的矛盾和争端是东盟的首要任务之一，因此有学者指出，“东盟建立者的核心（关切）是地区安全”，^④“东盟成立的目的是与其说是为了合作，还不如说是为了避免内部的冲突”。^⑤“安全方面的关切是推动成员之间进行非正式合作的主要驱动力。”^⑥由此可见，这一时期东盟国家间的安全关系主要表现为以军事安全和政治安全为核心的传统安全。20 世纪 60 年代到 70 年代，东盟安全观也因此被局限在“国家安全”和“军事安全”范畴之内，^⑦其所关注的核心问题是外部威胁和内部安全冲突，这也导致东南亚各国之间处于相对紧张和敌视状态，表现出的是典型的现实主义安全观。

2. 中立主义的安全观

20 世纪 70 年代之后，为了不被美苏之间的竞争所裹挟，排除域外大国对东盟内部事务的干涉，对内应对贫穷、人口增长、国内动荡局势和经济发展，东盟亟需“一个和平和非对抗的安全的外部环境”^⑧。在多种因素的共同作用下，东盟安全思维和安全政策发生了明显变化，即不再将解决成员国间的矛盾和争端放在首位，而是注重维护东盟整体的自主性和独立性，促进东南亚地区的经济合作与发展，对外更加强调整东盟安全的整体性和统一性。“东盟开始从区域层面高度重视地区安全合作，以最大限度地保持地区不受域外大国的干预，达到维护地区和平与稳定的根本目的。”^⑨1971 年，东盟五国通过了《和平、自由和中立区宣言》，宣布使“东南亚成为一个和平、自由、中立、不受外部大国以任何形式或方式干涉的地区”，^⑩并要求有关大国承认和尊重“东南亚和平、自由和中立区”。东盟倡导中立化主张，反映了东盟国家不甘屈服，针锋相对排除大国干涉，自己掌握命运的强烈愿望，其目的是使东南亚各国能独立地就本地区的发展共同作出决策，与大国一起维持地区

① 托马斯·艾伦著，郭彤译：《东南亚国家联盟》，新华出版社 1981 年版，第 413 页。

② 马晋强主编：《当代东南亚国际关系》，世界知识出版社 2000 年版，第 207 页。

③ 托马斯·艾伦著，郭彤译：《东南亚国家联盟》，新华出版社 1981 年版，第 418 页。

④ 鲁道夫 C. 塞韦里诺著，王玉主等译：《东南亚共同体建设探源》，社会科学文献出版社 2012 年版，第 142 页。

⑤ 陆建人主编：《东盟的今天与明天》，经济管理出版社 1999 年版，第 123 页。

⑥ Yeo Lay Hwee, “Regional Security in the Framework of ASEAN: Potential Lessons for the GCC”, October 2014, the Gulf Research Center, https://www.files.ethz.ch/isn/185958/Unity_Hwee_new_1118.pdf, p. 1.

⑦ 杨光海：《安全观的演进：从传统到非传统的转变》，《教学与研究》，2008 年第 3 期，第 73 页。

⑧ 陆建人主编：《东盟的今天与明天》，经济管理出版社 1999 年版，第 14 页。

⑨ 宋少军：《冷战时期东南亚地区安全复合体：产生、演进与建构》，《国际安全研究》，2017 年第 6 期，第 122 页。

⑩ 唐笑虹：《冷战后东盟地区安全机制的发展及对中国的影响》，《东南亚纵横》，2008 年第 5 期，第 24 页。

和平与发展。^①1976年东盟签署了《东盟协调一致宣言》和《东南亚友好合作条约》，其中《东南亚友好合作条约》强调缔约国相互尊重独立、主权、平等、领土完整和民族特性，“根据自信、自力更生、相互尊重、合作和团结的原则，增强本地区的抗御力”^②。《东盟协调一致宣言》也旨在加强各成员国以及东南亚国家联盟的抗御力。^③从上述文件表述可以看出，东盟以谋求地区和平与稳定为目标，坚持在自力更生、相互尊重和团结基础上加强“地区坚韧性”（regional resilience）。东盟成员的“集体安全”意识由此大大增强。^④

通过发布一系列宣言、条约，东盟希望达到安全方面的两个目的：一是确保该地区免受外部势力的任何形式的干涉，摆脱战争威胁；二是以“集体安全”的方式抵抗域外势力干涉东盟内政，最终达到维护东盟自主权、中立性和地区安全的目的。上述文件也为东盟塑造地区政治—安全格局奠定了政治基础。

（二）新安全观时期

1. 预防性安全观（冷战后—21世纪初）

冷战结束后，东盟的外部政治和安全环境发生了巨大变化。一方面，冷战的结束，使东南亚地区的紧张局势得到了实质性的缓解，也减少了外部对东南亚竞争性干涉的可能性。^⑤在东南亚，一个国家对另一个国家进行武力威胁和使用武力的传统安全担忧已经减弱。冷战期间大国及其在当地的“代理人”相互对抗的冲突所带来的地区危险已不复存在。^⑥此时东南亚地区形势发展呈现出三个特点：一是地区政治日趋稳定，和平与发展成为地区大趋势；二是经济蓬勃发展，增长速度位居世界前列；三是地区合作增强，国际地位明显提高。^⑦另一方面，尽管1991年签署的《巴黎和平协议》解决了东南亚地区最后的主要冲突，^⑧但该地区仍存在着大量的国家之间以及地区紧张的根源，这些根源可分为三类：第一类是有关国内冲突的溢出效应，特别是种族、政治和意识形态对国家结构和政权安全的挑战；第二类是领土争端；

① 陆建人主编：《东盟的今天与明天》，经济管理出版社1999年版，第10页、第194页。

② 托马斯·艾伦著，郭彤译：《东南亚国家联盟》，新华出版社1981年版，第415页。

③ 同上，第417页。

④ 唐笑虹：《东盟地区安全机制的历史分析》，梁志明、张锡镇、韦民等：《东盟发展进程研究——东盟四十年回顾与展望》，香港社会科学出版社2008年版，第397页。

⑤ 阿米塔·阿查亚著，王正毅、冯怀信译：《建构安全共同体：东盟与地区秩序》，上海人民出版社2004年版，第241页。

⑥ Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*(2nd ed.), Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009, p. 4.

⑦ 陆建人主编：《东盟的今天与明天》，经济管理出版社1999年版，第30—33页。

⑧ 指柬埔寨问题得到妥善解决。

第三类是东南亚国家之间的关系被萦绕不绝的敌意所考验。^①有的研究将此时东盟所面临的安全挑战归纳为：东盟安全核心遭到冲击；东盟国家间矛盾和分歧增多，内部凝聚力削弱；东盟在东盟地区论坛中的领导地位受到西方大国的挑战。^②与此同时，东盟成员国开始关注该地区因美苏撤出后留下的“权力真空”问题，它“是东盟对体系安全环境担忧的主要根源”，^③尤其是随着区域内中、印的崛起，这可能会导致外部大国新一轮的冲突和竞争，^④区域决策者也意识到冷战后秩序在区域一级的战略不确定性和造成冲突的可能性。^⑤结果，“安全问题仍是东盟的首要关注”^⑥。

基于上述因素的考量，东盟采取了预防性安全的策略以最大限度地降低地区安全风险和抑制潜在冲突。东盟实施预防性安全策略的路径主要是通过建立新的地区安全合作机制来主导地区安全事务，其中最重要的安全合作机制是 1994 年成立的东盟地区论坛（ASEAN Regional Forum, ARF）。东盟地区论坛最初被设想为传统安全问题的政治和安全对话论坛，并以建立信心为主，在后期转向了预防性外交和预防冲突。东盟希望通过东盟地区论坛重塑亚太地区新兴的安全关系。东盟地区论坛设定的目标是：（1）促进就共同关心和关切的政治和安全问题进行建设性对话和协商；（2）为亚太地区建立信任和预防性外交的努力作出重大贡献。^⑦这是东盟首次提出预防性外交（preventive diplomacy），此后东盟发布的东盟地区论坛相关文件除了进一步强调预防性功能外，还完善了相应的合作机制。

1995 年，东盟确定了东盟地区论坛发展的三个阶段：“第一阶段是促进建立信任措施，第二阶段是发展预防性外交，第三阶段是制定解决冲突的办法。”^⑧2001 年发布的《东盟地区论坛预防性外交概念与原则》强调预防性外交的宗旨是：（1）防止国家间出现可能对地区和平与稳定构成威胁的争端和冲突；（2）防止争端和冲突升级为武装对抗；（3）最大限度地减少争端和冲突对地区的影响。同时，东盟还制定了预防性外交措施，包括建立信任措施、规范建设以及加强沟通渠道和东

① 阿米塔·阿查亚著，王正毅、冯怀信译：《建构安全共同体：东盟与地区秩序》，上海人民出版社 2004 年版，第 182—184 页。

② 郑翠英：《冷战后东盟安全战略的调整与发展前景》，梁志明：《面向新世纪的中国东南亚学研究回顾与展望》，香港社会科学出版社 2002 年版，第 199—200 页。

③ 侯颖丽：《试析冷战后的东盟安全观》，《太平洋学报》，1995 年第 2 期，第 127 页。

④ 阿米塔·阿查亚著，王正毅、冯怀信译：《建构安全共同体：东盟与地区秩序》，上海人民出版社 2004 年版，第 241—242 页。

⑤ Nugroho M. Santos E., “ASEAN and Security in Southeast Asia”, Naval Postgraduate School Monterey Master's Thesis, 1994, p. 45.

⑥ 马晋强主编：《当代东南亚国际关系》，世界知识出版社 2000 年版，第 271 页。

⑦ 参见东盟地区论坛官网：ASEAN Regional Forum, <https://aseanregionalforum.asean.org/about-arf/>。

⑧ 2001 ASEAN Regional Forum Concept and Principles of Preventive Diplomacy, July 25, 2001, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/2001-ARF-CONCEPT-AND-PRINCIPLES-OF-PREVENTIVE-DIPLOMACY.pdf>, p. 1.

盟地区论坛主席的角色。^① 经过东盟多年的努力,东盟地区论坛也取得了一定的成果。2003年第十次东盟地区论坛宣布取得的成就包括:东盟地区论坛参与国愿意在多边环境下讨论广泛的安全问题;培养了就政治和安全问题进行对话和协商的习惯;东盟地区论坛参与国在国家安全、国防和军事官员之间建立了网络。^② 2011年7月通过的《东盟地区论坛预防性外交工作计划》(ARF Work Plan on Preventive Diplomacy)标志着东盟地区论坛从第一阶段发展到第二阶段。^③ 中国学者指出,东盟地区论坛开展“预防性外交”,就是要防止本地区的潜在冲突,如南沙群岛、朝鲜半岛或柬埔寨问题升级为热点冲突。东盟欲借助东盟地区论坛,与地区大国开展对话,建立信任,解除外部威胁。通过东盟地区论坛形成安全机制化,防止东南亚地区内部爆发冲突,确立东盟的主导地位。^④

总之,通过东盟地区论坛,东盟在一定程度上约束、限制、规范、规制了地区内相关行为体的行为,主导和构建了地区安全规范和秩序,尤其是尽最大努力限制了安全领域的纠纷、争端、摩擦、冲突的发生,并将其影响降到最低限度,使之不对地区的和平与稳定产生消极影响。因此,东盟地区论坛本身对阻止国家间的冲突作出了贡献。^⑤

2. 全面安全观(2000年至今)

实际上,在冷战时期东盟就已提出了全面安全的概念。这一概念强调一种全面的安全观,与国家的整体利益有关。其核心组成部分仍然与“政治生存”和“国家保护”的现实主义框架联系在一起。^⑥ 20世纪70年代,东盟提出了框定国际与区域关系的“国家抗御力”和“区域抗御力”的概念,这被视为东盟实现东南亚区域综合安全的基础和手段,从而推动东盟全面安全观的初步形成。^⑦ 冷战后初期,大部分东盟国家都接受了全面安全的概念,并将其作为本国制定安全政策的基本出发点。^⑧ 2009年3月东盟发布的《东盟政治—安全共同体蓝图》强调,东盟的一个主要目的

① 2001 ASEAN Regional Forum Concept and Principles of Preventive Diplomacy, July 25, 2001, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/2001-ARF-CONCEPT-AND-PRINCIPLES-OF-PREVENTIVE-DIPLOMACY.pdf>, pp. 2-3.

② 参见东盟地区论坛官网: ASEAN Regional Forum, <https://aseanregionalforum.asean.org/about-arf/>.

③ ASEAN Security Outlook 2015, <https://www.asean.org/wp-content/uploads/2015/12/ASEAN-SECURITY-OUTLOOK-2015.pdf>, p. 16.

④ 陆建人主编:《东盟的今天与明天》,经济管理出版社1999年版,第36页、134页、183页。

⑤ 鲁道夫C.塞韦里诺著,王玉主等译:《东南亚共同体建设探源》,社会科学文献出版社2012年版,第166页。

⑥ Yeo Lay Hwee, “Regional Security in the Framework of ASEAN: Potential Lessons for the GCC”, the Gulf Research Center, October 2014, https://www.files.ethz.ch/isn/185958/Unity_Hwee_new_1118.pdf, p. 3.

⑦ 余潇枫主编:《非传统安全概论·上卷(第三版)》,北京大学出版社2020年版,第204—205页。

⑧ 曹云华:《后冷战时代的东盟安全战略》,《世界经济与政治》,1995年第5期,第70页。

是根据全面安全原则，及时有效地应对各种形式的威胁、跨国犯罪和跨界挑战，^①重点是加强东盟成员国之间以及东盟与对话伙伴之间在应对亚太地区在传统安全和非传统安全威胁与挑战方面的合作，不断扩大原有安全合作机制的内容、范围和边界，赋予其新的功能和角色，构建全面的地区安全架构，增强东盟和伙伴国家应对各种安全威胁的能力。随着东盟对非传统安全合作的重视，即从相对被动的预防性安全观向更加主动应对非传统安全威胁和挑战的转变，安全概念及范围扩大，包括将人的安全作为东盟共同体的一个目标，标志着东盟的安全观进入了全面安全观阶段。

全面安全观 (comprehensive security) 是一种全方位、多因素的新的安全概念，它“将安全的内涵从传统的军事领域扩展到政治、经济、社会、文化等非军事领域”。^②就东盟而言，其所面临的非传统安全威胁主要包括恐怖主义、毒品走私、跨国犯罪、海上安全、分离主义、自然灾害、人口贩卖、难民、网络犯罪、疾病传播、气候变化、环境污染、非法移民、人道主义援助、国际金融危机等，并在冷战结束后呈现出愈演愈烈之势。东盟也意识到了非传统安全问题对国家和地区安全与社会经济发展的影响，因此，此后发布的政治文件都明显增加了应对非传统安全威胁和挑战的内容。

《东盟政治—安全共同体蓝图》在非传统安全方面的措施包括加强合作，特别是打击跨国犯罪和其他跨界挑战方面的非传统安全问题；加强反恐合作，尽早批准并全面执行《东盟反恐公约》；加强在灾害管理和应急响应方面的合作；对影响东盟的紧急问题或危机局势作出有效和及时的反应。^③东盟地区论坛于 2010 年 7 月通过了《落实东盟地区论坛愿景声明的河内行动计划》(Hanoi Plan of Action to Implement the ARF Vision Statement)，确定了救灾、反恐与跨国犯罪、海上安全、防止核扩散与裁军、维和行动、防务对话等六个领域为今后工作的基础。^④此外，东盟内部加强非传统安全合作机制还包括东盟跨国犯罪问题部长级会议和跨国犯罪问题高级官员会议。

地区层面，东盟通过东盟防长扩大会议 (ADMM-Plus) 来加强与域外国家的非传统安全合作。在东盟防长会议基础上，2010 年 10 月东盟建立了东盟防长扩大会议机制，它是东盟与域外国家开展非传统安全合作最重要的机制。其目的有三个：一是落实综合安全理念，二是强化东盟在地区事务中的主导作用，三是构建综合性区

① ASEAN Political-Security Community Blueprint, June 2009, https://asean.org/wp-content/uploads/2021/03/APSC_BluePrint.pdf, p. 12.

② 陆建人主编：《东盟的今天与明天》，经济管理出版社 1999 年版，第 173 页。

③ ASEAN Political-Security Community Blueprint, June 2009, https://asean.org/wp-content/uploads/2021/03/APSC_BluePrint.pdf, pp. 8-14.

④ ASEAN Security Outlook 2015, <https://www.asean.org/wp-content/uploads/2015/12/ASEAN-SECURITY-OUTLOOK-2015.pdf>, p. 16.

域安全秩序，^①以进一步加强和扩大东盟与亚太国家在安全领域的合作。其成员除了东盟十国外，还包括澳大利亚、美国、中国、日本、印度、新西兰、韩国和俄罗斯8个对话伙伴国，每两年举行一次会议，重点关注的是反恐、海上安全、人道主义援助、军事医疗和维和行动5个方面的非传统安全问题。东盟防长扩大会议为东盟及其主要的域外伙伴提供了一个论坛，以便在18个国家之间进行战略对话，讨论和平与安全合作，建立稳定的地区秩序并促进更紧密务实的防务合作。例如，东盟防长扩大会议通过专家工作组在6个优先领域促进成员国之间的防务和军事务实合作，包括反恐、人道主义援助与救灾、军事医疗、海上安全、维和行动、人道主义排雷行动。因此，东盟防长扩大会议是对亚太地区开放和包容的战略安全架构的重要补充，为加强内外国家间的安全合作提供了一个机制，是地区安全的基础。^②2002年11月，中国和东盟签署了《中国—东盟关于非传统安全领域合作联合宣言》，其中，双方合作的重点之一是“打击贩毒、偷运非法移民包括贩卖妇女儿童、海盗、恐怖主义、武器走私、洗钱、国际经济犯罪和网络犯罪等”^③。根据东盟全面安全观的发展轨迹，中国学者将东盟新安全观的特点总结为：（1）安全要素从军事转向经济；（2）安全重心从内部转向外部；（3）安全范围从一国转向地区。^④总之，“东盟防长扩大会议机制的议题范围、参与国家要远远超过东盟+1、东盟+3会议机制，更能体现综合安全的特点”^⑤。此外，东亚峰会也是东盟加强与域外国家开展安全合作的重要平台之一，东亚峰会除了就共同关心的战略、政治和经济问题进行对话与合作外，也关注诸如粮食安全、贸易和经济、海洋安全与合作等传统和非传统安全问题。因此，上述的安全合作机制为东盟提供了强大的区域召集力和建立区域秩序规则和规范的多层次平台。

二、东盟安全观的特点

从东盟安全观的历史演变可以看出，东盟安全观体现了明显的东盟特征，并作为精神内核贯穿于东盟发布的重要文件之中，其特征主要有以下方面。

① 薛志华：《东盟防长扩大会议机制的缘起及其运作——兼论中国的立场与作为》，《东南亚研究》，2019年第1期，第35—36页。

② ASEAN Security Outlook 2015, <https://www.asean.org/wp-content/uploads/2015/12/ASEAN-SECURITY-OUTLOOK-2015.pdf>, pp.19-20.

③ 中国外交部网站：《中国—东盟关于非传统安全领域合作联合宣言》，2002年11月4日，http://vancouverembassy.fmprc.gov.cn/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682518/zywj_682530/200211/t20021112_9386050.shtml。

④ 陆建人主编：《东盟的今天与明天》，经济管理出版社1999年版，第176页。

⑤ 薛志华：《东盟防长扩大会议机制的缘起及其运作——兼论中国的立场与作为》，《东南亚研究》，2019年第1期，第38页。

（一）坚持自主原则

东南亚是一个高度多样化的地区，在历史、宗教、文化、社会、政治制度、经济发展水平、国家治理、战略方向以及对外关系等方面均存在较大差异性和多元性。鉴于大部分东盟国家的殖民经历以及东盟是由中小国家组成的区域组织，自成立之日起，东盟就一直在努力确保和维护在地区和国际舞台上的自主权和独立性。1971 年东盟发表的《和平、自由和中立区宣言》体现了东盟保持中立和不受外部干涉，摆脱大国政治博弈，维护地区自主权的愿望。1995 年东盟国家签署的《东南亚无核武器条约》再次重申了和平与中立的立场。随着东南亚国家的关注重点从政治安全转向经济安全，地区力量平衡变得更加复杂。东盟与外部大国的安全合作模式，最根本的是追求地区自治，以避免卷入地区大国竞争，并最大限度扩大自身自由度，以实现本国和地区经济及安全目标。^① 为了确保在国际事务中的自主权和独立性，东盟国家正试图通过产生尽可能多的相互依赖关系来管理自己在这一复杂平衡中的位置，即通过相互依赖，在该地区寻求更大的政策自主权。^② 艾丽斯·巴 (Alice Ba) 认为，在东盟维持自治的持续斗争中，它采用了一种策略，即“多样化依赖，而不是更传统的竞争意识，以平衡不同的威胁……以减轻依赖，扩大选择和机动空间”。^③ 其核心就是通过与域外行为体建立相互依赖的关系，并使之成为利益相关方，进而社会化和规范其行为，试图限制外部对东南亚事务的干涉，最终达到维护东盟战略自主性和独立性的目的。

（二）坚持东盟“中心地位”原则

与自主原则紧密相连的是东盟“中心地位”或“中心性” (ASEAN Centrality)。东盟“中心地位”的基本原则是东盟自主制定相关议程，主动邀请域外国家参加，推动相互间的对话与合作。^④ 东盟的“中心地位”是建立在两个基本的假设之上的：第一个假设认为，东盟正在成为其全球网络的中心，不同规模的辐条延伸到所有大国和非大国，并正在成为区域力量平衡的支点；第二个假设认为，由于大国之间存在竞争关系，它们已默认赋予东盟定义模糊地区主义的权利，这种地

① Pek Koon Heng, “The ‘ASEAN Way’ and Regional Security Cooperation in the South China Sea”, December 2014, European University Institute Working Paper, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33878/RSCAS_2014_121.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 6.

② Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy (2nd ed.)*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009, p. 310.

③ Evelyn Goh, “Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies”, *International Security*, Vol. 32, No. 3, 2008, p. 140.

④ 张蕴岭主编：《国际区域学概论》，山东大学出版社 2022 年版，第 241 页。

区主义的实际承诺有限，不会对大国的利益构成威胁。^①简言之，东盟“中心地位”就是要确保和维护东盟在地区事务中的主导权和话语权，因此东盟所发布的重要文件均强调了中心地位对东盟的重要价值和意义。例如，东盟2007年12月发布的《东盟宪章》的目标之一是“在一个开放、透明和包容的地区架构中，保持东盟作为其与外部伙伴关系和合作的主要推动力的中心地位和积极作用”^②。2015年发布的《东盟安全展望》指出，东盟采取积极主动的方式，通过建立以东盟为中心的区域安全框架，发展全面的区域安全架构。^③东盟的优先安全目标之一是创造一个有利于在更广泛的亚太地区维持以东盟为中心的区域架构的区域环境，因为“加强东盟的中心地位是促进东南亚及其他地区和平、稳定与繁荣的关键”^④。2019年发布的《东盟印太展望》将东盟中心地位作为促进印太地区合作的根本原则，强调以东盟主导的机制（如东亚峰会）作为对话和实施印太合作的平台，并同时保留其形式。^⑤2021年发布的《东盟安全展望》强调，成员国重申支持东盟在区域架构中的中心地位，不仅以此作为促进东盟利益相对于外部各方利益竞争的手段，也是为了确保本地区和平、安全与稳定。^⑥在具体实践中，东盟的“中心地位”，就是在东盟主导的各种组织（即东盟地区论坛、10+3、东亚峰会和东盟防长扩大会议）中促进东盟、美国和地区大国之间的安全合作的能力，并得到广泛认可。^⑦《2025年东盟共同体愿景》建设的四个要素之一就是东盟在充满活力和外向型地区的中心地位。2023年东盟地区论坛发表的《关于纪念东盟地区论坛成立30周年的声明》重申，东盟的团结和中心地位是维护以国际法为基础的开放、透明和包容的区域架构的驱动力。^⑧

对于外部大国来说，“由一个或多个大国发起和主导并试图排除竞争大国的地区

① Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy (2nd ed.)*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009, p. 3.

② *The ASEAN Charter*, December 2007, <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>, p. 5.

③ *ASEAN Security Outlook 2015*, <https://www.asean.org/wp-content/uploads/2015/12/ASEAN-SECURITY-OUTLOOK-2015.pdf>, p. 16.

④ *Ibid.*, p. 70.

⑤ *2019 ASEAN'S Outlook on the Indo-Pacific*, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/09/2019-ASEANs-Outlook-on-the-Indo-Pacific.pdf>, p. 2.

⑥ *ASEAN Security Outlook 2021*, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/10/ASEAN-Security-Outlook-ASO-2021.pdf>, p. 9.

⑦ Pek Koon Heng, “The ‘ASEAN Way’ and Regional Security Cooperation in the South China Sea”, December 2014, European University Institute Working Paper, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33878/RSCAS_2014_121.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 6.

⑧ *ASEAN Regional Forum Statement on the Commemoration of 30 Years of the ASEAN Regional Forum Statement*, July 14, 2023, https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2023/07/Adopted-ARF_STATEMENT_ON_30th_YEARS_OF_ARF.pdf.

架构是不可接受或不可持续的。”^① 在阿米塔·阿查亚看来，东盟中心地位意味着东盟位于并必须继续处于亚洲（或亚太）区域机构的核心，特别是东盟+3、东盟地区论坛和东亚峰会。东盟的中心地位也意味着东南亚处于亚洲区域主义辩论和互动的“中心”，这些辩论和互动涉及亚洲区域合作不断变化的规范和机制。^② 由此可见，东盟中心地位原则具有战略和规范目的。通过确保东盟在冷战后世界的相关性，强调东盟的主导作用，维护东盟在多层次区域安全架构中的中心地位符合东盟的战略利益。因此，从本质上说，维护东盟的“中心地位”就是确保东盟在地区事务中的主导权、话语权和议程设置权。

（三）坚持“东盟方式”原则

“东盟方式”是东南亚国家处理国家间关系的独特方式，但它不是一个解决问题的机制，而是一种避免冲突的制度，依赖于宽松环境下的非正式谈判，而不是基于法律机构中的对抗模式。^③ 其基本含义是指基于主权、不干涉、和平解决冲突、协商一致决策的原则。^④ 它是一种包容、开放和不受约束的地区主义，东盟可以使大国“舒适”地将东盟领导的机构作为“协商论坛”，在这些机构中相互参与并建立信任，产生对地区安全问题的共同理解，这可能会限制它们的竞争，并在它们中引发战略克制和反现实政治行为。^⑤ 它基于四个“行为准则”：（1）坚持不干涉、不使用武力及和平解决冲突；（2）促进区域自治和集体自力更生；（3）拒绝多边军事协定，但接受个别成员国独立开展的双边防务合作；（4）在决策中倾向于基于非正式协商和共识的社会文化规范，而不是法律理性规范。^⑥ 冷战后，东盟将东盟方式广泛运用于处理与域外国家关系，特别是涉及领土争端和大国关系的问题。其重要特点是以共识和规约引导进程，共识的形成是所有成员在区域合作机制下参与对话和协商，表现为一种集体的政治约定。^⑦ 其主要战略目标是：第一，不允许东盟国家之间的双边争端破坏更广泛的地区稳定和东盟自身的运作；第二，不让东盟国家与非东盟国家之间的双边问题对东盟内部

① “ASEAN Ensures Balance of Power in Asia”, April 12, 2018, *Asia Global Online*, <https://www.asiaglobalonline.hku.hk/asean-southeast-asia-balance-power>.

② Amitav Acharya, “The Myth of ASEAN Centrality”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 39, No. 2, 2017, p. 274.

③ Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy (2nd ed.)*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009, p. 128.

④ Pek Koon Heng, “The ‘ASEAN Way’ and Regional Security Cooperation in the South China Sea”, December 2014, European University Institute Working Paper, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33878/RSCAS_2014_121.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⑤ Amitav Acharya, “The Myth of ASEAN Centrality”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 39, No. 2, 2017, pp. 275-276.

⑥ Pek Koon Heng, “The ‘ASEAN Way’ and Regional Security Cooperation in the South China Sea”, December 2014, European University Institute Working Paper, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33878/RSCAS_2014_121.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 2.

⑦ 张蕴岭主编：《国际区域学概论》，山东大学出版社 2022 年版，第 240 页。

关系产生负面影响。^①东盟方式的意义在于为成员国提供遏制内部冲突的激励措施和机制。这种安全体系被描述为“安全复合体”（security complex），意指由当地国家自身产生的持久且相对独立的安全关系模式。东盟也被视作安全合作的一个典型：作为一个政治和安全联盟专注于避免和管理冲突的合作。尽管东盟方式主要是用于解决东盟内部问题，但也在一定程度上被运用到东盟与域外国家的安全合作中，因此在实践中很难将东盟方式的机制与外交区分开来。^②

（四）坚持大国平衡战略原则

东南亚自古以来都是大国必争之地，大国地缘政治和地缘经济的争夺与竞争是造成东南亚不安全和不稳定的基本因素。冷战的结束，以及超级大国在东南亚的军事收缩，都影响了东盟的安全前景。正如“权力真空”理论所暗示的那样，人们担心地区大国可能会争夺该地区的主导地位，^③结果，东盟各国不约而同地加强了与域外大国的安全合作，以确保地区均势。冷战期间，由于受制于美苏大国博弈，东盟多数国家被迫加入了其中一方，但冷战结束以后，国际格局呈现出一超多强的局面，权力转移导致大国竞争的回归，新的安全结构和结盟的兴起以及许多不确定性，导致东盟塑造地区大国关系的能力也面临更多挑战。为应对不断变化的地区形势和确保自身独立的空间，东盟及其成员国绝不能忽视该地区大国之间的影响力和权力平衡的至关重要性。^④东盟应对地区大国竞争的主要方式之一就是大国平衡或等距离外交。大国平衡在此可理解为“通过政治和制度手段，在不使用战争这一传统的平衡手段的情况下，遏制潜在的霸权倾向”。^⑤其核心要点是：一是以东盟为中心；二是东盟要占据舵位，充当驾驶员，发挥主导角色；三是维持大国势力平衡，避免某一大国势力坐大。^⑥东盟坚信，只有东盟推动的区域架构才能遵守它所珍视的三个基本条件，即维护东南亚的战略自主，确保包容性的区域主义，防止任何一个大国或一个大国联盟行使地区霸权。^⑦因此，“从20世纪90年代中期起，东盟就大力推行大国平衡战略，包括成立东盟地区论坛，召开亚欧首脑会议……都是东盟实践大国平

^① Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy (2nd ed.)*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009, p. 128.

^② Ibid.

^③ Nugroho M. Santoso E., “ASEAN and Security in Southeast Asia”, Naval Postgraduate School Monterey Master’s Thesis, 1994, p. 60.

^④ Daljit Singh, “The Need for Power Balance Amidst Rising Great Power Contestations”, June 10, 2022, <https://fulcrum.sg/the-need-for-power-balance-amidst-rising-great-power-contestations/>.

^⑤ Ralf Emmers, “The Influence of the Balance of Power Factor within the ASEAN Regional Forum”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol.23, No.2, August 2001, p. 276.

^⑥ 张锡镇：《东盟实施大国平衡战略的新进展》，《东南亚研究》，2008年第3期，第20页。

^⑦ “ASEAN Ensures Balance of Power in Asia”, Asia Global Online, April 12, 2018, <https://www.asiaglobalonline.hku.hk/asean-southeast-asia-balance-power>.

衡战略的重要措施”^①。在与域外大国互动过程中，东盟始终坚持不选边站原则，在大国间保持平衡，或者采取对冲策略实现不同领域的相对平衡。例如，在东盟地区论坛建立之初，东盟就考虑到了平衡中美日三方的关系。^②在推动东盟地区论坛发展过程中，东盟高度重视预防外交的规范制定和制度建设，并基本达到了平衡大国关系和大国相互制衡的目标。^③中国学者将东盟大国平衡战略的特点归纳为：“一是不对称性，东盟的大国‘平衡’并不是与所有大国保持等距离的关系，而是保持大国在东南亚的整体利益平衡；二是动态性，即不是静态的平衡，而是在发展变化中追求平衡；三是相对平衡，而不是绝对平衡。”^④

（五）坚持国家中心主义原则

“虽然综合安全确实提供了一个更广泛的安全概念，但它在本质上仍然是以国家为中心的，因为安全的指涉对象是国家，很少或根本没有注意到个人和社区的安全问题。”^⑤进入 21 世纪后，在整个世界和东南亚地区出现新的安全模式的背景下，东盟各国也在不断重新定义和修订各自的安全优先事项，但都无一例外地表现出以国家为中心的特征。

表 1 东盟各国安全关注的优先事项

国家	安全关注
文莱	保护主权和领土完整，涵盖陆地、海洋、空中、太空和网络等所有军事领域。
柬埔寨	边防、内部安全、军事改革以及国际合作打击跨境非法活动，包括毒品、武器和人口贩运以及其他跨界犯罪；维和行动能力建设、反恐和打击跨国犯罪能力、海上安全、灾害应对能力建设等。
印度尼西亚	海洋安全是最高优先事项；将安全分为传统安全和非传统安全两类：传统的挑战包括该地区的国家间冲突、领土/边界争端和内部冲突；非传统挑战包括能源安全和粮食安全、全球变暖、非法武器贸易、人口走私、恐怖主义、激进主义、分裂主义和武装叛乱、自然灾害、侵犯边境、海盗和自然资源盗窃、流行病、网络攻击和间谍活动，以及常规战争和武装冲突。
老挝	国家安全、独立、主权和领土完整，国家利益以及安全和社会秩序。

① 曹云华：《在大国间周旋——评东盟的大国平衡战略》，《暨南学报》（哲学社会科学版），2003 年第 3 期，第 14 页。

② Ralf Emmers, “The Influence of the Balance of Power Factor within the ASEAN Regional Forum”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 23, No. 2, 2001, pp. 286-289.

③ 李晨阳、赵丽、杨飞：《论东盟地区论坛的实践功用和理论意义》，《国际观察》，2020 年第 6 期，第 112—115 页。

④ 陆建人主编：《东盟的今天与明天》，经济管理出版社 1999 年版，第 124 页。

⑤ Mely Caballero-Anthony, “From Comprehensive Security to Regional Resilience: Coping with Nontraditional Security Challenges”, https://www.eria.org/ASEAN_at_50_4A.7_Caballero-Anthony_final.pdf, p. 126.

续表1

马来西亚	战略利益不受任何外部势力的任何可能威胁和侵犯。
缅甸	防止一切有损于三个主要民族事业的行为，即联邦不解体、民族团结不散和主权永存；防止外国侵略和干涉联邦内政，同时避免干涉其他国家内政；不与其他国家结成军事联盟，也不允许在联邦领土上部署任何外国军队；同国际社会就非传统安全问题和反恐事务开展合作。
菲律宾	主权和领土完整；内部安全与稳定；抗灾能力和适应气候变化；网络防御；现代化；能力和能力发展；安全合作和参与；预备役部队发展；士兵、退伍军人和文职人力资源的福利；法律和立法议程等。
新加坡	重视威慑和外交，加强军队建设，同时努力与该地区所有国家建立伙伴关系，通过对话、务实合作等措施加强地区安全。
越南	捍卫祖国的独立、主权、统一和领土完整；保护国家利益和人民；维护政治稳定和国家建设与发展的和平环境。
泰国	维护君主制作为国家安全的根本，把国内安全作为主要目标。 ^①

资料来源：根据2015年东盟发布的《东盟安全展望》和2023年发布的《东盟地区论坛2023年度安全展望》综合整理，参见*ASEAN Security Outlook 2015*, <https://www.asean.org/wp-content/uploads/2015/12/ASEAN-SECURITY-OUTLOOK-2015.pdf>, pp. 23-77; *ASEAN Regional Forum Annual Security Outlook 2023*, <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2024/01/ASEAN-REGIONAL-FORUM-ANNUAL-SECURITY-OUTLOOK-2023-final-ver.pdf>, pp. 51-413。

根据东盟国家对自身安全关切重心的差异，有的学者将其安全类型分为三类：一是内外兼顾型，相对全面的安全观，以越南和印度尼西亚为代表；二是内部安全为主型，具有明显的内向性特征，如马来西亚、菲律宾和泰国；三是独特型，如新加坡和文莱。^②由此可见，虽然东南亚国家的安全观具有明显的多样性和差异性，但无论是哪种类型的安全观，各国都极其注重国内安全，都是以国家安全为中心，这也是东盟安全观在国家安全层面的体现。

（六）坚持开放、包容和非限制性原则

东盟的地区合作机制既深受东南亚各国历史、政治、经济、社会和文化多样性和差异性的影响，同时又与其关键的地缘战略位置紧密相关——东南亚地处太平洋与印度洋、亚洲和大洋洲之间，是地缘政治中名副其实的“十字路口”。这两个因素决定了东盟合作机制开放、包容和非限制的特点。“长期以来，东盟十分重视域

^① 赵毅：《差异性 with 多样性：东南亚国家对国家安全的认知》，《国际政治研究》，2022年第5期，第98—99页。

^② 同上，第90—103页。

外大国在安全领域的作用，因此，以东盟为中心的地区合作机制大多都是向域外大国开放的。”^① 东盟开放、包容、非限制性原则表现在愿意与外部不同的行为体接触。其政策是通过多边对话机制与世界所有大国接触，例如 1994 年创建的东盟地区论坛和 2005 年建立的东亚峰会。东盟在多边安全合作方面采取低调、非正式和包容的方式，使外部主要伙伴成为东盟领导的集团重叠网络中的关键利益相关者，因此，东盟内部以及东盟与外部伙伴之间的安全合作是多层次和多维度的，如东盟地区论坛有 27 个成员国，^② 东亚峰会和东盟防长扩大会议也各有 18 个国家参与，^③ 东盟地区论坛囊括了国际社会的主要国家，东亚峰会和东盟防长会议也涵盖了亚太地区的所有大国。^④ 2019 年发布的《东盟印太展望》同样重申了理念和建议的包容性。^⑤ 2020 年《东盟外长关于维护东南亚和平与稳定的重要性声明》重申致力于加强东盟的中心地位，并鼓励东盟的外部伙伴通过东盟主导的合作机制，如东盟地区论坛、东亚峰会和东盟防长扩大会议，建设性地参与建立互信，构建开放、透明、包容和基于规则的区域架构。^⑥ 2023 年 7 月第十三届东亚峰会外长会议发表的《东亚峰会行动计划（2024—2028 年）》再次强调，东亚峰会是“一个开放、包容、透明和外向的论坛”。^⑦ 印尼前外长马蒂·纳塔莱加瓦指出，东盟的开放性以及与域外国家的广泛接触，应该被视为东盟在东南亚以外不确定和充满挑战的环境中确保自身安全努力的一部分，也是在动荡的地区确保其共同安全的基本必要条件。^⑧

由此可见，上述六个特点充分体现了东盟安全观的战略意图，即在地区政治和安全事务中发挥关键作用和角色，但它又不是绝对的和呆板的，而是具有较强的开

① 韦红：《东盟安全观与东南亚地区安全合作机制》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版），2015 年第 6 期，第 29 页。

② 目前参与东盟地区论坛的成员共有 27 个：澳大利亚、孟加拉国、文莱、柬埔寨、加拿大、中国、朝鲜、欧盟、印度、印度尼西亚、日本、老挝、马来西亚、蒙古、缅甸、新西兰、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、菲律宾、韩国、俄罗斯、新加坡、斯里兰卡、泰国、东帝汶、美国和越南。

③ 东亚峰会和东盟防长扩大会议参与国一致，除了东盟十国外，还包括澳大利亚、美国、中国、日本、韩国、印度、新西兰和俄罗斯。

④ Pek Koon Heng, “The ‘ASEAN Way’ and Regional Security Cooperation in the South China Sea”, December 2014, European University Institute Working Paper, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33878/RSCAS_2014_121.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 15.

⑤ 2019 ASEAN'S Outlook on the Indo-Pacific, June 23, 2019, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/09/2019-ASEANs-Outlook-on-the-Indo-Pacific.pdf>, p. 2.

⑥ ASEAN Foreign Ministers' Statement on the Importance of Maintaining Peace and Stability in Southeast Asia, August 8, 2020, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/09/FINAL-ASEAN-FM-Statement-on-Peace-and-Stability-in-Southeast-Asia-Region-18.2.pdf>.

⑦ The East Asia Summit Plan of Action (2024-2028), https://eastasiasummit.asean.org/storage/eas_plan_file/wYTmiLYoQpKrUboVTD2T1dTypg6SmE4FjwiP3zMi.pdf, p. 1.

⑧ Marty Natalegawa, “Securing ASEAN’s Security Amidst Geopolitical Divides”, December 27, 2022, S. Rajaratnam School of International Studies, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/securing-aseans-security-amidst-geopolitical-divides/#.Y7T8uuzP23K>.

放性、包容性与坚韧性，因此具有鲜明的东盟特色。

三、东盟安全观的成效

如上所述，东盟安全观是由一系列文件精神和合作机制所构成的。一方面，东盟向东南亚以外的地区推广规范、原则、习俗和国家实践，有助于培养安全与繁荣作为公共产品的理念；^①另一方面约束和制约区域内各参与国的行为。具体而言，东盟安全观作用的对象主要有两个：一是东盟成员国，二是域外国家和国际组织。

首先，预防东盟成员国间的争端与纠纷，防止地区国家间冲突。冷战后东盟国家间关于领土主权的争端再次凸显出来，例如，新加坡与马来西亚因白礁岛归属的争端、马来西亚与菲律宾就沙巴主权的争端、泰柬围绕柏威夏寺主权归属的争端、马来西亚和印度尼西亚关于利吉丹岛和西巴丹岛的主权争端等，但上述领土争端并未发生大规模的军事冲突，显然一方面受到了地区和国际环境的影响，另一方面则是由于东盟的安全机制在限制成员国行为方面发挥了关键作用。东盟通过制定和完善相关的安全机制、制度和规范，有效预防和制约了区域内国家间因各种争端而可能发生的冲突与摩擦，缓和并改善了东南亚地区的安全形势。自东盟成立至今，“没有任何两个成员国之间发生过战争”，^②它所发布的地区合作文件和主导建立的安全合作机制和制度，确保了东南亚地区半个多世纪的和平，可堪称为“奇迹”，以至于有的学者认为“东盟无疑是最有资格获得下一届的诺贝尔和平奖”。^③

其次，约束和规制域外大国行为，确保地区和平与稳定。东盟主导创建合作、对话、磋商平台同时邀请域外国家参与，为大国之间的磋商与合作提供了交流、对话、沟通的平台，促使其按条约规定承诺保证地区和平与安全，达到规制和约束大国行为的目的。^④东盟所创建的主要安全对话机制如东盟地区论坛、东盟防长扩大会议、东亚峰会等为更广泛的亚太和东亚地区机构提供了一个制度性的平台。在许多情况下，东盟主导和发起的进程，如东盟+3、东盟地区论坛、东亚峰会和区域全面经济伙伴关系（RCEP）已成为彼此截然对立或缺乏任何正式关系的国家能够会面、交换意见和达成共识的唯一途径。^⑤换句话说，如果没有东盟，就不可能建立这些较广泛的区

^① Marty Natalegawa, “Securing ASEAN’s Security Amidst Geopolitical Divides”, December 27, 2022, S. Rajaratnam School of International Studies, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/securing-aseans-security-amidst-geopolitical-divides/#.Y7T8uuzP23K>.

^② 马凯硕、孙合记著，翟崑、王丽娜等译：《东盟奇迹》，北京大学出版社2017年版，第193页。

^③ 同上，第9页。

^④ 韦红：《东盟安全观与东南亚地区安全合作机制》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版），2015年第6期，第29页。

^⑤ Marty Natalegawa, “Securing ASEAN’s Security Amidst Geopolitical Divides”, December 27, 2022, S. Rajaratnam School of International Studies, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/securing-aseans-security-amidst-geopolitical-divides/#.Y7T8uuzP23K>.

域机制。^①上述合作机制使东盟成为地区政治安全架构的驱动力。2023 年东盟地区论坛发表的《关于纪念东盟地区论坛成立 30 周年的声明》强调，东盟地区论坛在过去的 30 年里，为促进就共同关心和关切的政治和安全问题进行建设性对话和协商发挥了关键作用。^②与会各方一致认为，东盟地区论坛通过多边合作在加强亚太地区安全、促进和平与稳定方面发挥了积极而关键的作用。^③

由此可见，东盟安全观为地区安全起到了双层保险的作用，即“东盟在建构规范约束其他大国行为的过程中，其自身也被建构的规范所约束”。^④东盟的成立及其所创建的安全机制，一方面，用于限制成员国间潜在的冲突，解决国家间的信任赤字和因误判而引发冲突的潜在风险；另一方面更重要的是约束域外大国的行为，提供一个就彼此关心的问题对话、沟通和磋商的平台，有利于增进地区国家间的交流与互信，促进地区和平稳定与经济发展。

然而，尽管地区大国都承认东盟在地区事务中的“中心地位”，但受制于东盟自身实力和联盟性质，东盟安全观所发挥的作用与预期目标仍存在一定差距。有学者认为，东盟管理东南亚地区安全的能力过去和现在都受到两个因素的制约：首先，大国的利益和行动，这决定了东盟安全政策的范围。其次，东盟内部存在不同的安全观念和利益，这些因素限制了组织内部合作，并使评估东盟所宣布的安全目标变得困难。^⑤以东盟地区论坛为例，有的研究强调，东盟地区论坛最初的目标是建立信任措施，但在向预防性外交和解决冲突这两个下一步目标迈进方面缺乏进展，^⑥甚至认为东盟地区论坛已经失去了动力，经常被视为无法解决地区安全事务的“清谈馆”（talk shop），而且“成员众多，体制结构薄弱，严格遵守《东南亚友好合作条约》所主张的主权和不干预原则，这些原则与预防性外交的任何实施相矛盾，以及其主要参与者之间截然不同的战略观”。^⑦同时，值得注意的是，东盟与外部大国的接触

① Amitav Acharya, “The Myth of ASEAN Centrality”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 39, No. 2, 2017, p. 274.

② *ASEAN Regional Forum Statement on the Commemoration of 30 Years of the ASEAN Regional Forum Statement*, July 14, 2023, https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2023/07/Adopted-ARF_STATEMENT_ON_30th_YEARS_OF_ARF.pdf.

③ *ASEAN Regional Forum Annual Security Outlook 2023*, <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2024/01/ASEAN-REGIONAL-FORUM-ANNUAL-SECURITY-OUTLOOK-2023-final-ver.pdf>, p. 3.

④ 薛志华：《东盟防长扩大会议机制的缘起及其运作——兼论中国的立场与作为》，《东南亚研究》，2019 年第 1 期，第 33 页。

⑤ Shaun Narine, “ASEAN and the Management of Regional Security”, *Pacific Affairs*, Vol. 71, No. 2, 1998, p. 195.

⑥ Pek Koon Heng, “The ‘ASEAN Way’ and Regional Security Cooperation in the South China Sea”, December 2014, European University Institute Working Paper, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33878/RSCAS_2014_121.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 4.

⑦ R. Emmers and S. S. Tan, “The ASEAN Regional Forum and preventive diplomacy: A review essay”, in R. Emmers ed., *ASEAN and Institutionalization of East Asia*, London & New York: Routledge, 2012, pp. 95-96.

主要依赖于“道德劝说”（moral suasion）的规范性方面，因为东盟缺乏约束大国任何破坏稳定行为的物质能力。^① 由于东盟缺乏必要的物质实力，大国对政治承诺和规范认同的漠视使东盟防长扩大会议机制面临失灵的风险，^② 导致东盟主导的机制现在正面临被边缘化、被忽视，甚至被视为无关紧要的风险。^③ “缺乏危机管理的正式机构和无法用一个声音说话，经常被认为是东盟的主要弱点之一。”^④ 有学者强调：“东盟的最大问题在于对于任何决策没有强制力，对决定的实施没有监督，同时也没有制裁”，^⑤ 更不用说对于域外国家的约束力了。以至于有的学者指出，“东盟不再被视为一个强大、有韧性和团结的组织”^⑥。因此，东盟与外部大国安全接触的有效性取决于这些行为体对东盟方式规范的理解和内化程度。^⑦

此外，东盟一直强调和珍视的“中心地位”同样也面临挑战。阿米塔·阿查亚认为这种挑战主要表现为：东盟内部凝聚力的减弱；中立性，这意味着在大国竞争中不选边站。^⑧ 虽然东盟的中心地位是一个次区域实体对更广泛的区域和全球舞台的最雄心勃勃和最精心的规划，^⑨ 但从根本上说，在更广泛的亚太环境中发挥决定性影响超出了东盟有限的战略资源所能辐射的范围，^⑩ 导致东盟管理安全合作的能力存在不确定性，这也是为什么东盟在地区事务中发挥作用时往往被喻为“小马拉大车”的原因。

① Pek Koon Heng, “The ‘ASEAN Way’ and Regional Security Cooperation in the South China Sea”, December 2014, European University Institute Working Paper, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33878/RSCAS_2014_121.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 6.

② 薛志华：《东盟防长扩大会议机制的缘起及其运作——兼论中国的立场与作为》，《东南亚研究》，2019年第1期，第33页。

③ Trần Chí Trung and Nguyễn Phương Hồng Ngọc, “Vietnam: Southeast Asia amid Great Power Competition – No-Binary Choice is a Choice”, in Ron Huisken ed., *Regional Security Outlook 2023*, Canberra: CanPrint Communications, 2022, <https://www.cscap.org/uploads/CSCAP%20Security%20Outlook%202023%20FA.pdf>, p. 57.

④ Yeo Lay Hwee, “Regional Security in the Framework of ASEAN: Potential Lessons for the GCC”, October 2014, the Gulf Research Center, https://www.files.ethz.ch/isn/185958/Unity_Hwee_new_1118.pdf, p. 2.

⑤ 马凯硕、孙合记著，翟崑，王丽娜等译：《东盟奇迹》，北京大学出版社2017年版，第204页。

⑥ Lawrence Anderson, “Singapore: US-China Strategic Competition and ASEAN’s Regional Challenges”, in Ron Huisken ed., *Regional Security Outlook 2023*, Canberra: CanPrint Communications, 2022, <https://www.cscap.org/uploads/CSCAP%20Security%20Outlook%202023%20FA.pdf>, p. 52.

⑦ Kraft H., “Driving East Asian regionalism: The reconstruction of ASEAN’s identity”, in R. Emmers ed., *ASEAN and the Institutionalization of East Asia*, London & New York: Routledge, 2012, p. 64.

⑧ Amitav Acharya, “The Myth of ASEAN Centrality”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 39, No. 2, 2017, pp. 276-277.

⑨ Ibid., p. 274.

⑩ Pek Koon Heng, “The ‘ASEAN Way’ and Regional Security Cooperation in the South China Sea”, December 2014, European University Institute Working Paper, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33878/RSCAS_2014_121.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

四、结语

自成立以来，东盟一直都善于预测和应对不断变化的地缘政治和安全动态的变化。其中，安全问题始终是东盟的核心关注。通过发布政策文件和创建新的安全合作机制等方式，东盟逐渐形成了自己的安全观。东盟安全观既受到成员国间各种安全问题的影响，也受到国际和地区安全形势的影响。冷战期间，为应对地区安全问题，东盟安全观表现出了被动应对与主动应对相结合的特点，但更多是受到国际和外部环境的影响而以被动应对为主。冷战后，东盟安全观经历了从被动适应到主动塑造的过程，表明东盟地区意识的增强和致力于在地区事务中发挥主导作用的政治意愿在加强。东盟成立初期，东盟的安全观是传统现实主义安全观，强调的是成员内部安全与合作，具有明显的内向性特点；后冷战时期，东盟更加重视非传统安全和与域外国际行为体的合作，将东盟置于区域安全架构的中心，表现出的是全面或综合的新安全观。东盟安全观也体现了鲜明的自身特色，包括坚持自主性原则、坚持东盟的“中心地位”、坚持“东盟方式”、坚持大国平衡战略、坚持国家中心主义以及坚持包容、开放和非限制性原则等。经过半个多世纪的发展演变，东盟安全观通过预判挑战并采取必要的政策行动，在消弭分歧、化解冲突、维护地区安全方面发挥了重要作用，一方面有效遏制了成员国间的大规模冲突和战争，另一方面预防了域外大国及其与东盟成员国之间的潜在冲突与摩擦，发挥了双重保障功能。但是，受制于自身物质能力和联盟性质，基于东盟安全观所建立的地区安全秩序的稳定性仍然存在问题，东盟安全观在具体实践中仍面临质疑和挑战，并对东盟的“中心地位”造成了一定的冲击，使得东盟在管理地区安全问题的成效与预期之间存在一定差距。因此，东盟需要通过建立一个成功的东盟共同体来增强其政治和经济影响力，进一步加强自身综合实力和内部凝聚力，团结一致坚定遵守所发布的一系列安全合作原则、制度和规范。充分利用好现有安全合作机制，采取具体、切实、有效的措施落实地区安全合作倡议，建立一种更及时、更能应对变化的地区安全管理机制，同时加强与域外大国的关系，以显示继续推动各种区域层次合作的能力，这样才能更好地发挥东盟在地区安全架构中的主导作用和“中心地位”。

[责任编辑：郑佳]