

东北亚多边安全机制的构建

姜联军¹, 匡国栋²

(1 青岛市政府 对外联络办公室, 山东 青岛 253007; 2 中国现代国际关系研究院 研究生部, 北京 100081)

[摘要] 冷战后东北亚面临的国际环境变化及诸多的现实威胁,使多边安全机制的构建成为必然;而大国关系的良性互动、朝鲜半岛的缓和以及区域经济合作的不断深入使多边安全机制的构建成为可能。在东北亚已经逐渐形成了“两个轨道”下的安全合作。中国应积极参与东北亚多边安全机制的建设。

[关键词] 东北亚; 多边安全机制; 六方会谈

[中图分类号] D81 [文献标识码] A [文章编号] 1004-3489(2005)01-0038-05

地理意义上的东北亚地区是指中国、日本、朝鲜、韩国、蒙古5国以及俄罗斯的远东地区。但是,由于美日同盟关系的存在及特殊的韩美关系,使美国能够对这一地区施加有效影响。因此东北亚不仅是一个自然地理概念,而且更主要的是一个地缘政治概念。

冷战后,在欧洲已确立了以欧安会和北约伙伴关系为模式的安全机制,而冷战时的另一个前沿——东北亚却未形成任何形式的安全框架。因此,建立东北亚多边安全机制,促进东北亚的区域合作,保持该地区的安全、稳定和繁荣是当前最重要的国际问题之一。

一、构建东北亚多边安全机制的必要性

1 冷战后东北亚地区多样性与不确定性增加,大国关系不断调整,呼唤新安全结构的形成。

如果说冷战时期,处于两极结构下的原有的“北三角”(苏、朝、中)与“南三角”(美、韩、日)均势结构半个世纪以来维持南北分治,保持了东北亚的“冷和平”的话,那么进入90年代以后,由于冷战结束和东北亚国际力量结构变化的巨大影响,新的平衡机制仍处于不断磨合与重构之中。东北亚地区力量分布严重失衡,地区局势更多地呈现出多样性和不确

定性。苏联解体之后,东北亚的两极格局基本结束。俄罗斯的实力急剧收缩,日本在该地区的影响开始“浮出海面”,大国关系进行重新组合,博弈结构由单一向多元转化,双边关系发展迅速。目前,东北亚形成了中美、中日、中俄、美日、美俄、日俄六对双边关系和中美日、中美俄、美日俄、中日俄四个三角关系,它们构成了当前东北亚大国博弈结构。但这一结构的非对称性十分明显,以美日军事同盟关系为一边,非军事同盟的中俄战略协作伙伴关系为另一边,构成所谓一条锁链、一条虚线的战略态势,两股力量在东北亚再次“历史性邂逅”。朝鲜半岛是东北亚各大战略关系的交织点,各国的战略目标及利益呈现出复杂与利益分布不均衡。90年代以来围绕朝鲜半岛的事态变化,大国之间时而“干杯”,时而“干仗”,东北亚安全局势因之出现过痉挛性波动。此外比如俄美有战略上的矛盾,这特别表现在北约东扩和TMD问题上,中日有历史问题、领土问题,日美在相互关系和亚太地区主导权问题上看法有异,中美之间存在意识形态上的差异等等。这些矛盾有些是不可调和的。在这样一种非对称性的大国博弈结构之下,建构一个新的东北亚多边安全机制,使各国可以增强信任、发展对话,共同协调就显得尤其必要。

2 东北亚地区面临着严重的传统安全问题的威胁。

当前,东北亚国家在接受新安全观的同时,仍然坚持传统的安全观,甚至继续将其视为主流,因为在东北亚,传统的

安全问题严重存在。一方面表现在朝鲜半岛上。朝鲜半岛是现在世界上军事力量最密集的地方,武器装备的现代化程度也保持很高的水平。冷战时期所形成的对峙格局仍未被打破,南北双方都视对方为自己最大的威胁,并长期保持高度戒备状态。美韩日安保同盟在冷战后得到进一步加强。^{[1] (P. 85-86)} 美国还力图把美韩、美日双边同盟关系扩大为“美日韩多边大联盟”,从而更加剧了本地区的军事对抗。美国在亚太地区的 10 万驻军,主要驻扎在东北亚地区的韩国、日本境内。近年来半岛安全形势多次濒临“战争边缘”状态。1993~1994 年朝核危机一触即发,南北关系和美朝关系急转直下。1996 年朝鲜再次宣布不再承担管理军事分界线和非军事区的任务。1998 年美日以朝鲜试射导弹为由决定加快研制和部署 TMD。1999 年 6 月韩朝双方在黄海海域发生激烈海战。即使在 2000 年南北首脑会议后,双方在军事分界线非军事区以及黄海海域也多次发生武装冲突。自 2002 年 10 月朝鲜公开承认正在研制核武器并于 2003 年 1 月宣布退出《核不扩散条约》以来,朝鲜半岛战云密布,半岛危机再度升级。日本 2003 年 12 月决定引进弹道导弹防御系统,有进一步引发该地区军备竞赛的可能。

另一方面是东北亚一些国家间的领土领海纠纷依然存在,如日俄北方四岛之争、韩日竹(独)岛之争、中日钓鱼岛之争,在短期内仍看不到根本解决的可能性。这些纠纷所带来的直接后果就是,地区内军备增加快、增幅大,爆发冲突的可能性难以消除。

3 东北亚地区面临的非传统威胁同样不容忽视。

非传统安全问题在东北亚地区的增加也是有目共睹的,包括恐怖主义、分离主义、种族冲突等引起的紧张、动乱和冲突不断,贩毒、走私、贩卖人口等跨国犯罪的势头难以遏止,能源、生态、环境、大规模杀伤性武器扩散、海上通道安全、海盗等问题日益严重。非传统安全威胁由于其扩散的大范围性、影响的相互交织性和危害的连带性,使一国难以独善其身。任何国家仅依靠自身的力量或仅依靠传统的军事同盟,均无法有效地应对上述威胁。因此东北亚相关国家不得不认真考虑追求多边安全机制的必要性和重要性,解决东北亚地区的安全问题必然要走多边合作之路。

二、构建东北亚多边安全机制的可能性

1 近几年来朝鲜半岛南北双方出现缓和,东北亚地区大国关系出现积极变化,各国共同利益扩大,合作领域增加,这

为东北亚的和平与稳定创造了有利条件。

从朝鲜半岛看,南北双方的接触、和解与对话进程,已成为更新和发展东北亚和平安全机制的新动力。“和解、和平、统一”已经成为南北双方人民的共同愿望,而南北双方领导人顺应形势的积极政策取向,有力地推动着半岛朝和平机制的方向发展。1971 年南北方发表《南北联合声明》、1991 年签订《南北和解互不侵犯和交流合作协议书》、2000 年南北首脑签署《南北共同宣言》都先后确认要以对话、合作、和平与和平统一作为基本原则。特别是 1998 年金大中总统执政后正式放弃了打压和吸纳北方的“吞并政策”,提出了对朝和解合作的“阳光政策”,新任总统卢武铉则把对朝政策定位在“增进和平、共同繁荣”上,强调“开启东北亚时代首先要建立朝鲜半岛的和平机制”,要把朝鲜半岛“变成一个和平的地区,变成东北亚连接欧亚大陆和太平洋的和平通道”。^[2] 这一切都为朝鲜半岛实现和解与和平奠定了必要的现实基础。总体来看,冷战后朝鲜半岛南北双方的接触、和解与对话进程,已成为发展东北亚多边安全机制的新动力。

从整个东北亚来看,大国外交广泛开展,大国关系良性互动,为避免东北亚地区矛盾激化起到了良好的示范效应。近几年来,东北亚地区的中、美、俄、日 4 大国间首脑外交活动较为频繁,最高领导人能经常保持双边或多边接触。如仅在 2003 年,1 月日本首相小泉纯一郎访问俄罗斯会晤普京总统;5 月中国国家主席胡锦涛份出访俄罗斯同普京总统举行了会晤;6 月美国总统布什和俄总统普京在圣彼得堡举行会晤;9 月普京总统出访美国会晤布什总统;10 月出席 APEC 首脑会议的 4 大国领导人又汇聚到一起等等。大国领导人之间经常性的接触,为建立领导人之间的良好关系提供了方便条件,有利于大国之间增加理解、信任、化解矛盾和加强合作。东北亚地区的矛盾和危机在大国首脑的会晤中得到缓解。除中、美、俄、日 4 大国首脑的频繁外交外,中韩、俄韩、日韩、中蒙、美韩之间的首脑外交也开展得积极有效,如胡锦涛主席访问蒙古、韩国新当选的总统卢武铉访问中国、卢武铉访问日本等。在东北亚地区国家最高领导人频繁的穿插外交中,东北亚地区的和平与安全问题始终是共同关心的话题。中、美、俄 3 国之间在 9·11 后出现了良好互动关系。东北亚地区国家在过去的历史中相互提防、缺乏信任,没有安全合作与对话的机制。当危机出现后,往往是通过双边谈判的方式来解决,大家很难坐到一起协商。朝核问题的出现,给东北亚国家提供了集中到一起的平台,如朝核危机从最初的朝美会谈,扩大到三方会谈、四方会谈、直到 2003 年的六方会谈。会谈虽然进展并不顺利,但大家最终能够心

平和地坐到一起,这本身就是一项重大成就。围绕朝核危机展开的六方会谈,会为东北亚多边安全机制的建立起到一定的促进作用。东北亚地区大国间的信任与合作,在多边谈判中会逐渐确立起来。

2 区域经济合作的持续加强与不断成熟为建立多边安全机制提供必要基础。

20世纪80年代以来,东北亚成为世界上经济增长最快的地区之一。如今,东北亚地区正逐步成为全球经济的发动机。该地区的GDP占全球的20%,再过10年或15年有望超过30%。^[3]由于东北亚各国处于不同的发展层次,自然资源、科技资源、人力资源分布不均,且有着天然的地缘便利条件及庞大的经济总量,使区域内经济合作具有很强的互补性与互利性。东北亚各国经济合作意识明显增强。各国采取相应措施,促进双边或多边经贸往来的发展。目前,在东北亚地区,美国对中、日、韩三国的贸易额占其对亚太地区出口贸易总额的60%以上,日本和韩国分别是美国的第二和第七大贸易伙伴。日本作为亚洲经济的“龙头”,其对华贸易2003年已突破1300亿美元。日韩之间经济渗透更为密切,韩国已是日本的第三大贸易伙伴,日本则是韩国的第二大贸易伙伴。俄日自1997年达成桥本-叶利钦计划后两国的经贸关系发展很快。中韩关系正常化后,双边经贸发展迅猛。2003年,中国成为韩国的第二大贸易伙伴,韩国则是中国的第四大贸易伙伴。中俄经贸关系也不断走向健康化,2003年双边贸易额创历史新高达到157亿美元,双边贸易的潜力仍然很大。中朝贸易一直保持在6亿美元的水平上。俄韩之间的经贸合作也很活跃,韩国已是俄罗斯的第二大贸易伙伴。^[4]双边经贸关系发展的同时强化了区域内各国的共同利益,推动区域合作的发展。各国围绕着东北亚地区的开发,先后制订了各种不同的开发与发展计划,主要有:图们江流域经济开发计划、韩国的“黄海经济圈”构想、俄罗斯的纳霍德卡自由经济区、朝鲜的“罗津——先锋经济开发区”和南浦开发区、日本的“环日本海经济圈”。

经济上的相互渗透和相互依存,使各国都处在“一荣俱荣,一损俱损”的联动之中,认识到共同安全的重要性,从而在维护安全和稳定方面便有了更多的共同语言,对安全合作更加重视,谁都不敢使安全形势和双边关系出现严重倒退和恶化,影响自身的利益与发展环境。

3 各方日益重视安全对话与合作,建立某种多边安全合作框架已逐渐成为东北亚各国安全政策的基本取向。目前,该地区已形成一些具有“前机制性”的多边安全对话。

韩、俄、中、日一直以来都对多边安全对话持积极态度,

反恐战争打响之后,美国对多边会谈也逐渐改变了态度。而朝鲜也从坚称“绝对不参加多边会谈”,到“若美改变对朝政策,朝不拘泥于对话形式”,直至去年同意参加包括中、俄、韩、日在内的北京六方会谈。针对东北亚多边安全机制各国都提出了自己的设想。^{[5] (P. 38)}从实践来看,东北亚各国过去十几年来试图构建东北亚多边安全机制的努力主要从两个“轨道”开展。^{[6] (P. 5)}第一轨道是指政府间正式的安全对话。主要包括90年代后期形成的旨在建立半岛永久和平机制的“四方会谈”和2003年启动的处理朝核问题的“六方会谈”,它们为缓和半岛紧张局势、和平解决有关争端提供了重要平台。第二轨道是指半官方或民间性质的安全对话,可采取定期或不定期的方式进行。目前在东北亚区域已出现了好几个第二轨道的论坛。如“东北亚合作对话”、“中美日三边学术研讨会”、“东北亚有限无核武器区高级研讨会”、“北太平洋问题北海道大会”、“东北亚稳定和合作前景的多边对话”、“联合国东北亚研讨会”等。^{[7] (P. 24-33)}

三、构建东北亚多边安全机制的制约因素

1 朝鲜半岛和平统一问题。

东北亚安全的核心问题就是朝鲜半岛问题,作为亚太地区最大的冷战遗留问题,朝鲜半岛潜伏的危机,是影响东北亚多边安全机制建立的首要因素。

首先,南北双方互信严重缺失,导致双方在很多实质性问题难以深入探讨,已达成的协议亦难以实行,双方军事对峙严重。尽管南北双方对统一的原则包括和平而非武力、多方面交流合作以促进相互了解与共同利益、反对外国势力的干涉等等有较一致的看法,但双方对统一方案的内涵和过程却存在重大分歧。由于南北双方的立场与主张南辕北辙,半岛和平统一的目标并非在短期内可以实现。迄今双方在军事分界线两侧仍陈兵百万。据资料显示,目前在朝鲜半岛军事分界线两侧,大约集中了180万的兵力,其中朝鲜总兵力为112.8万,拥有坦克3700辆,装甲运输车2500辆,作战飞机770架,韩国总兵力为65.5万,拥有坦克2050辆,装甲运输车2460辆,作战飞机461架。^{[8] (P. 168-169)}非军事区亦因此被美国前总统克林顿称为“世界上最恐怖的地带”。^[9]其后果是,尽管双方都有建立新的和平保障机制的设想,并为此进行了诸多努力,但由于缺乏互信,方式、手段和目标都大相径庭。双方摩擦和事件屡有发生,造成局势紧张。其次,大国有关半岛问题政策的冲突更造成了半岛统一的复杂性。

美国在朝鲜半岛推行“与韩协调”和“与朝接触”的双轨政策,联合韩日对朝鲜在政治上诱压促变,在军事上实行遏制,强化美韩、美日军事同盟。日本在保持与韩国之间正常国家关系的同时,积极谋求发展与朝鲜在政治、经济等方面的合作与交流,实施“分离”政策,以维持半岛现状。为确保在半岛的影响力,俄罗斯逐步调整早期重南轻北的政策,实行“等距离”外交。中国采取“政经分离”的方针,一方面支持朝鲜坚持社会主义道路和发展本国经济,支持北南实现自主和平统一,维护朝鲜半岛的和平稳定,另一方面积极同韩国发展正常的国家关系。大国对半岛政策的巨大差异,增加了半岛局势的不确定性。

2 东北亚地区大国关系的复杂性和合作安全的滞后性严重制约着东北亚多边安全机制的建立。

冷战结束以来,这一地区的大国关系正处于调整过程之中,原有的具有对抗性的军事同盟和准同盟关系不是被削弱,而是得到进一步加强,超越冷战思维的新型伙伴关系虽然获得一定程度发展,但是由于东北亚地区的权力分配不平衡、社会制度和社会文化多样性特点,各种历史积怨和现实矛盾盘根错节,各种利害关系环环相扣,彼此间信任感较低,伙伴关系十分脆弱。因为缺少真正意义上的合作安全机制,在解决共同面临的安全问题时,往往陷入“同床异梦”的被动局面。这一点可以从时下的朝鲜核危机中得到验证。

冷战结束后,为了应对世界动荡局势,朝鲜逐步制定出了应对美国的“核牌”计划,采用了所谓的“谈判杠杆和讨价还价”的有效的功能性战略。其目的是以核武器作为向美国等国家讨价还价的手段,维持其体制安全,并为解决国家的各种困难寻求出路。而朝鲜宣布退出核不扩散条约直至2003年4月宣布拥有核武器,势必会造成美国、日本等国更深的焦虑不安。对于长期致力于朝鲜问题和平与外交解决的中俄韩也是沉重的打击。但是面对朝鲜核危机对本地区安全的挑战,相关各国的立场迥异。美国从反恐和防止大规模杀伤性武器扩散的世界战略出发,坚决要求朝鲜放弃核开发,否则将对朝实行严厉制裁和实行“外科手术式打击”。但美国尽管虚张声势,却并不急于解决朝核问题,相反还多次公开表示没有入侵朝鲜的打算,甚至愿为之提供安全保证。因为朝鲜有限的核武器并不会给美国造成实质性威胁,其用意似乎在从政策上破坏并制约冷战以来朝韩、朝日关系的发展以及朝中、朝俄关系,或者迫使朝鲜最终像伊拉克一样发生“政权交替”,^{[10](P.73)}从而主导整个半岛局势。日本由于历史和现实的原因,对朝鲜的导弹和核武器发展最感担忧。为了消除这个“威胁”,除了大力发展军事力量外,日本还动用

各种其它手段向朝鲜施压。据英国《独立报》2003年9月15日报道,日本防卫厅长官石破茂在接受该报采访时声称,如果日本认为朝鲜的导弹威胁迫在眉睫,日本就有权利对朝鲜进行“先发制人”打击。^[11]对韩国来说,朝核危机是朝鲜战争以来韩国遇到的最大难题,对朝政策要在南北同族关系与韩美同盟关系之间做出艰难抉择,这就使得韩国与美日的立场常常有着很大的出入。一方面,韩国要与美国协调一致,努力把危机控制在可以接受的程度。但另一方面,韩国也要避免朝鲜在“无路可走”的情况下采取过激行为,故韩国始终表示要奉行“和平与繁荣”政策。^[9]俄罗斯与中国尽管都与半岛南北双方保持着友好关系,但无论如何也不愿看到自己身边又出现一个潜在威胁自己国家安全的核邻居,更不愿半岛重燃战火破坏自己的经济改革进程,因而都主张半岛无核化,主张通过外交途径和平解决朝核危机,同时主张在处理朝鲜核问题时,朝鲜的安全应得到关注和解决。^[12]

3 美国对东北亚多边安全机制的态度和其东北亚政策走向以及美国在东北亚的军事存在始终是东北亚多边安全机制能否建立起来的关键因素。

由于历史和现实原因,美国成为后冷战时代影响东北亚安全局势走向的最大外部因素。这表现在它既能促进半岛的缓和,也可以阻碍半岛的和平进程。美国对地区多边安全机制怀有一种传统的怀疑态度,并一直担心地区多边安全机制可能会限制其在地区安全事务中的行动自由。正如美国前国家安全事务助理约瑟夫·奈指出的“旨在建立信任措施的地区安全机制只是美国双边军事同盟结构的补充,而不会替代它。”^{[13](P.95)}美国对东北亚多边安全机制的政策与态度一直不是十分热烈响应。从美国角度而言,双边军事协议与合作是美国藉以维护东北亚地区安全与和平的主要政策,多边主义将可能使美国的主导权受到影响,虽然美国并不相信多边安全机制会取代或严重影响美国在东北亚乃至亚太地区的安全战略与架构,但却可能增加美国亚洲安全政策的成本与复杂性。^{[14](P.35-77)}从美国与东北亚国家交往来看,美国仍然是以双边安全对话和措施为主,而不愿在多边的架构下进行交流与军事合作。从双边的高层政府官员互访,到双边军事合作措施的推动,都可以看出美国对东北亚多边安全对话机制的不信任。

美国之所以逐渐转而支持并积极参与和介入多边安全组织的对话与沟通过程中,是因为发现其符合美国的战略设计与利益。东北亚多边安全对话机制虽已经成为美国构建其东亚安全战略的第四支柱,但是基本上只是一种“配套”的设计,美国仅是以辅助美国其它战略设计的观点,看待东北

亚多边安全对话机制。某些人如美国前国防部副部长助理坎贝尔主张“有限度的、尽可能少的多边”来解决东北亚安全事务,而不是建立一种机制化的多边安全机构。朝鲜半岛能源开发组织(KEDO)和三方协调监督小组(TCOG)是这一主张的代表性实践。因此,美国对东北亚多边安全合作的支持是有特定目标的、机会主义的和解决危机为导向的,而不是有具体计划的战略目标。如果东北亚发生危害美国国家利益的军事对抗或其他威胁,美国更倾向于依靠现有的军事同盟或组建临时的集团来应对。目前美国与日本、韩国有着强大的军事同盟,在未来的一段时间内,美国应该并不急于建立任何东北亚地区多边安全机制。

四、结 语

综上所述,东北亚多边安全机制的构建是必要的也是可能的,但是制约因素也不容忽视。由于朝鲜半岛和平统一仍

存障碍,东北亚大国关系复杂以及美国因素使建立这样一个机制显然是一个十分复杂而渐进的过程。

近来为解决朝核危机的六方会谈为构建东北亚多边安全机制提供了新的平台。从长远看,这一危机的解决必然会连带一系列政治、经济、技术和战略措施的重大调整,并成为半岛最终走出冷战阴影这一历史性转折的契机,推动东北亚多边安全机制的构建。

中国应积极参与东北亚多边安全机制的建设。一方面可以通过积极参与多边安全对话和协商,在多边的框架内全方位开展外交,将涉及中国安全利益的区域重大国际问题纳入稳定的和平机制或制度中去处理,努力消除或减少来自多方面的安全压力;另一方面,在多边的安全机制中努力发挥作为东北亚大国的主导作用,进一步树立起爱好和平的负责任的大国形象,为营建东北亚持久的和平环境做出自己应有的贡献。

[参考文献]

- [1] 任晓. 二十世纪 90 年代的美日同盟[J]. 美国研究, 2000(4).
- [2] 徐保康. 调整对朝政策, 倡导和平繁荣: 卢武铉描绘半岛美景[N]. 环球时报, 2003-02-28
- [3] 韩国总统卢武铉于 2003 年 7 月 9 日在清华大学的演讲[EB/OL]. 新华网 [http:// news.xinhuanet.com/school/2003-07/09/content_963005.htm](http://news.xinhuanet.com/school/2003-07/09/content_963005.htm)
- [4] 中华人民共和国统计局网站[EB/OL]. <http://www.stats.gov.cn/index.htm>
- [5] 宋德星. 冷战后东北亚安全形势的变化[J]. 现代国际关系, 1998(9).
- [6] 夏立平. 朝鲜半岛的和平统一进程与东北亚安全机制[J]. 国际观察, 2002(5).
- [7] Kim Beng Phar. Constructive Dialogue? An Examination of the Track Two Diplomacy Process in ASEAN and East Asia[J]. Asian Defense and Diplomacy, Vol 4, 1998(2).
- [8] 海平, 乔良. 全球军力排行榜[M]. 北京: 中国经济出版社, 1998
- [9] 朱峰. 弱和平机制的 50 年流变[N]. 国际先驱导报, 2003-07-28
- [10] [韩] 金昌焕. 试论朝鲜核危机[J]. 世界经济与政治, 2003(8).
- [11] 李乐风. 日本扬言对朝先下手, 朝鲜警告美日军演将导致核战争[N]. 环球时报, 2003-09-17
- [12] 胡锦涛与布什通电话[N]. 人民日报, 2003-04-27
- [13] Joseph S. Nye, Jr. East Asian Security: The Case for Deep Engagement[J]. Foreign Affairs, Vol 74, 1995(4).
- [14] Richard K. Betts. Wealth, Power and Instability: East Asia and the United States after the Cold War[J]. International Security, Vol 18, 1993(3).

(责任编辑 齐琳)