

# 东盟防长系列会议的路径依赖与制度功能

陈子恒

**摘要：**东盟国防部长会议及扩大会议是东盟系列部长会议框架下的地区防务协调机制，旨在通过防务和安全领域的对话与合作，推动东盟一体化进程，维护地区稳定与和平。运用现有的历史制度主义分析框架，可以重新解读东盟防长系列会议的发展变化及其功能发挥。一个基本的假定是，由于建设成本、学习效应、协同效应以及适应性预期四种机制的共同作用，东盟防长系列会议对东盟原有的一系列区域安排形成了强烈的“路径依赖”，是制度叠加下的产物。具体来说，东盟防长系列会议虽然有其创新之处，但在机制安排、议题设置和成员分配等方面，都承袭了包括东盟地区论坛、东亚峰会等在内的区域组织的传统，显示出一定的“路径依赖”。此外，通过东盟防长系列会议，东盟从“机会创造”、“行为限制”和“规范重塑”三个方面影响了本地区的各个行为体，并重新塑造了有利于东盟的亚太区域新秩序。可以预见，随着机制的进一步完善及功能的持续发挥，东盟防长系列会议将很有可能演化成区域安全合作体系中的支柱，成为东盟推动亚太区域一体化进程的重要工具。

**关键词：**东盟防长会议；东盟防长扩大会议；路径依赖；制度功能；区域新秩序

**收稿日期：**2021-12-31

**作者简介：**陈子恒（1994-），外交学院国际关系研究所2020级博士生，主要研究领域：亚太安全、东盟机制

**基金项目：**本文系国家社科基金重大项目“东南亚安全格局对我实施‘21世纪海上丝绸之路’战略的影响研究”（16ZDA091）的阶段性成果。

东盟主导的区域安全合作架构不仅是亚太地区安全形势变迁的投射，也蕴含着丰富的制度遗产。引进历史制度主义的分析模式来审视东盟主导的区域安全机制的发展与演化，有利于更深刻地认识东盟防长系列会议的运作模式。

## 一、制度生成：路径依赖的解释逻辑

“路径依赖”最早产生于达尔文主义学派对于生物进化理论的研究，用于解释物种在进化进程当中的路径选择。随着社会科学的深入发展以及交叉学科的发展，

“路径依赖”这一概念被重新辨析和解构，成为社会科学领域的重要概念。

### （一）路径依赖的理论来源

在经济学领域，制度演变等同于“因果”的长期堆叠。<sup>①</sup>“路径依赖”这一概念最早由美国经济史学家戴维引入，用来分析技术如何变迁，其中最为人知的是电脑键盘按键的路径依赖现象。<sup>②</sup>诺贝尔经济学奖获得者道格拉斯·诺思更是创造性地将技术变迁中的路径依赖机制，移植到制度变迁的学理研究当中，形成了制度变迁的路径依赖理论。<sup>③</sup>这一理论的核心在于，制度在变迁过程中存留着报酬递增效应与自我强化机制，如果再加上知识储备以及意识形态的差异，制度的演化往往呈现出明显的路径依赖以及渐进演变的特性。换句话说，经济发展的自由制度实际上并不完全为政策的制定者所操纵，更多的是受制于意识形态以及制度矩阵。

以诺思的路径依赖理论为指导，国内学者对于路径依赖理论及其运用的研究也有所建树。吕爱权认为历史因素应被视为路径依赖理论当中的关键，通过对历史的审视，整理出制度变迁的若干途径，就能找到突破制度的低效均衡的密码。<sup>④</sup>时晓虹等学者则将制度视为众多节点连接而成的制度网络，认为制度变迁过程可以细分为多重路径依赖、路径偏离和路径创造三个阶段，进而得出“制度变迁具有摆脱单一路径依赖实现路径创造的可能性”的结论。<sup>⑤</sup>段宇波和侯芮以历史制度主义的视角为切入点，认为路径依赖对制度变迁过程的影响是多方面的，或者说路径依赖本身就是制度变迁的模式之一。<sup>⑥</sup>至于将路径依赖与地区安全机制变迁相结合的研究，当前学术界几乎还是空白。

### （二）路径依赖的分析框架

路径依赖方法最早用于经济学领域，是用于回答技术变迁的问题。大卫·保罗指出，路径依赖会引起连带的正反馈机制的随机、非线性动态系统等后果，其间纵使有偶然事件发生，也会沿着既有路径或轨迹演化；这种趋势并不因为存在其他更佳替代方案而有所变化，继而形成一种“不可逆的自我强化趋势”。<sup>⑦</sup>亚瑟则将经济领域中报酬递增和路径依赖两者的关系作为其研究重点，他认为某一技术的市场份额不仅仰赖于偏好和技术，还和因报酬递增导致的锁定状态的历史事件相关联。<sup>⑧</sup>在

① Veblen, and Thorstein. “The Place of Science in Modern Civilization.” *American Journal of Sociology* 11.5(1906):pp.585-609.

② David P.A. Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review*, 1985, 75(2):pp.332-337.

③ 道格拉斯·C·诺思：《制度、制度变迁与经济绩效》，上海人民出版社2014版，第145页。

④ 吕爱权：《中国制度变迁的“路径依赖”探析》，《山东大学学报》（哲学社会科学版），2003年第1期，第124页。

⑤ 时晓虹，耿刚德，李怀：《“路径依赖”理论新解》，《经济学家》，2014年第6期，第55页

⑥ 段宇波，侯芮：《作为制度变迁模式的路径依赖研究》，《经济问题》，2016年第2期，第24页。

⑦ Witt U, *Evolutionary Economics*, Edward Elgar Publishing Limited, 1993, p.18.

⑧ Arthur W. B., “Competing Technologies, Increasing Returns and Lock-in by Historical Events”, *The Economic Journal*, 1989, (99): pp.116-131.

上述研究的基础上，道格拉斯·诺思将路径依赖的观点引进制度研究领域，并建构了路径依赖的分析框架，形成了较完整的理论体系。在他看来，技术演进和制度变迁两者的路径依赖原理是相近的，都能够用建设成本、学习效应、协同效应和适应性预期四种自我强化机制加以解释。<sup>①</sup>具体来说，建设成本，就相当于制度生成所需的大量成本及投入，包括资金、物资等有形资本和观念、合作原则等无形资本；学习效应，指的是旧制度内外的行为主体在把握受益机会的情况下，与现有机制框架磨合以及外部网络的渗透，不断对现有的机制进行补充和完善；协同效应，则指在该制度提供的合作机制之外，为了有更好的合作平台，推动制度内的行为主体与其他组织合作，从而生成新的正式或非正式制度，对原本的制度加以补充以发挥更大作用；制度的适应性预期，指的是某一制度的最终产生消减了不确定性，该制度相关的行为体能更好合作并从中获益，制度的协同效应得到发挥，行为主体达到适应性预期进而认同该制度，从而提升制度的合法性。综上所述，通过上述四种机制，制度的收益形成递增效应，收益递增反过来也会推动机制进一步变迁，从而使得制度沿着原本的路径发展，形成路径依赖。

## 二、路径依赖视角下的东盟防长系列会议

2006年5月9日，第一届东盟国防部长会议（ADMM）在马来西亚首都吉隆坡召开。作为东盟主导的区域安全合作机制，东盟防长系列会议旨在通过防务和安全领域的对话与合作，推动地区稳定与和平，指导东盟内部以及其对话伙伴的国防、军事官员交流，促进各方加深对国防和安全威胁的认知，增强各国军事透明度和公开性，增进相互信任，协助推进《东盟协调一致第二宣言》中所规定的东盟安全共同体的建设，并推动《万象行动纲领》的执行。<sup>②</sup>2010年10月，为应对愈发复杂的区域形势，东盟将东盟+模式引入防长会议系列当中，在原有10个成员国国防部长的基础上，吸纳澳大利亚、中国、日本、韩国、印度、美国、俄罗斯和新西兰共8个国家的国防部长，加开东盟防长扩大会议（ADMM+）。

### （一）东盟防长系列会议的“路径依赖”

按照东盟2006年发布的《关于建立东盟防长会议的概念文件》，东盟防长系列会议是东盟在新的历史时期下，推进区域安全合作、实现地区安全治理的全新机制。实际上，东盟防长系列会议并未彻底摆脱东盟先前安全合作机制的影响，在会议宗旨和目的、运作模式、权力结构和合作领域等方面对先前的安全机制形成了全面的“路径依赖”。

---

<sup>①</sup> North D. C, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, p. 98.

<sup>②</sup> Emphasis added. ASEAN Secretariat, “Concept Paper for the Establishment of an ASEAN Defence Ministers” Meeting (2006).

第一，在会议主旨和目的上，东盟防长系列会议与先前的合作机制存在很多相似之处。根据《关于建立东盟防长会议的概念文件》，东盟防长系列会议旨在借由增强在防务和安全领域的对话与合作，推动地区稳定与和平，指导东盟内部以及其对话伙伴的国防、军事官员交流，促进各方加深对国防和安全威胁的认知，增强各国军事透明度和公开性，增进相互信任，协助推进《东盟协调一致第二宣言》中所规定的东盟安全共同体的建设，并推动《万象行动纲领》的执行。<sup>①</sup>东盟地区论坛在1994年的第一次声明就概述了其目标，即促进就共同关心的政治和安全问题进行建设性对话和协商，为亚太地区建立信任和预防性外交的努力作出重大贡献。<sup>②</sup>另外，东盟防长系列会议与先前的安全机制一样，都是东盟维护其在区域中中心地位的制度工具。具体来看，以东亚峰会为例，加入东亚峰会有一项硬性规定，即加入之前必须与东盟签订《东南亚友好合作条约》，接受东盟的规范性措施，这意味着东盟在东亚峰会中的主导地位。在东盟防长系列会议也是如此，多次联合声明都确认了“东盟防长会议的决策要基于全体东盟国家共识”“东盟应当在东盟防长扩大会议中处于核心地位”等会议组织原则。另外，在包括人道主义援助和救灾、海上安全、军事医学、反恐、维和、人道主义扫雷和网络安全在内的非传统安全领域的每个专家工作组中，都将由一个东盟国家和一个非东盟国家共同主持，以确保东盟始终处于这一机制的权力中心。

第二，在运作模式上，东盟防长系列会议虽然增强了管理机制，但仍沿用了东盟地区论坛和东亚峰会的运行模式，即部长会议作出决策，高官会议指导推进合作，专家工作组负责具体落实的运行逻辑。另外，东盟防长系列会议延续了东盟地区论坛“双轨并行”的运作机制，其中第一轨指的是正式的、官方的合作，参与者包括东盟各国的国防部长及军队，具体包括东盟防长系列会议的正式会议、东盟防长系列会议高级防务官员会议等。第二轨即非官方的往来，囊括了学术领域的学者、民间组织和非营利性组织等，又具体划分为人道主义援助和救灾、海上安全、军事医学、反恐、维和活动、人道主义扫雷行动和网络安全7个专家工作组，在专家工作组的指导下开展务实合作。

第三，在决策原则上，东盟防长系列会议虽然试图突破原本主导本区域各种机制的“东盟方式”，即照顾各方舒适度、非强制性的决策原则，以弥补约束力和执行力上的不足。但是，碍于东盟由中小国家组成，物质权力不足的现实，东盟防长系列会议在整体上还是承接了以往东盟主导的区域合作机制的运作机制，即“重过

---

<sup>①</sup> Emphasis added. ASEAN Secretariat, “Concept Paper for the Establishment of an ASEAN Defence Ministers’ Meeting (2006).

<sup>②</sup> 《东盟地区论坛概念文件》，<http://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2018/07/Concept-Paper-of-ARF.pdf>。

程、轻结果”的决策风格。换句话说，东盟防长系列会议在决策原则上是以过程为导向的。“过程导向”意味着对结构的弱化以及目标结果的开放，而是通过会议的召开、议题的讨论以及合作的开展，持续为东盟主导地区安全事务提供正当性。

第四，从权力结构上看，东盟防长系列会议接续了东盟地区论坛和东亚峰会的特点，呈现出东盟主导下大国动态平衡的权力分布。东盟主动利用中日韩三个东亚地区大国之间斗而不破的战略态势，以及美国、俄罗斯、印度拓展在本地区影响力的意愿，游走在美、中、日等大国之间，不过分亲近某一方的“等距离外交”，实现东盟独立自主的初衷。关联到东盟防长系列会议，就是出台了《关于建立东盟防长会议的概念文件》《关于建立东盟防长扩大会议的概念文件：成员准入原则》等文本，以正式文件的形式，确认了东盟在东盟防长扩大会议这一机制中的绝对领导地位，从会议规则的制定、商谈议题的拟订再到会议成员的增减，东盟都有绝对的话语权。

第五，在合作领域上。东盟防长系列会议虽然将合作范围扩展到了安全领域，实现了在合作领域的多元化，但这一系列合作很大程度上仍然承袭了先前合作安排的整体方向，对政治性较高的领域涉猎甚少。包括东盟地区论坛、东亚峰会在内的东盟主导的安全合作机制，都曾因“重进程、轻进展”、少有触碰敏感的政治性议题而饱受诟病。就现状看来，东盟似乎并没有打算通过举办东盟防长系列会议扭转这一外界看法。纵观2006年至今的东盟防长系列会议，更多地将注意力集中在了机制的完善和非传统安全领域的合作上。虽然无法否认东盟防长系列会议在促进各国军事互信、推动防务交流上取得了切实的成效，但这些成果都避开了敏感和对区域至关重要的传统安全议题。这一点从东盟防长系列会议的联合声明也能够窥探端倪。在过往的12次东盟防长会议和5次东盟防长扩大会议中，共发表了14份联合声明，在全部212条的条文中，关于内部机制建设的达到124条，占总数的58.5%，涉及非传统安全合作的共45条，占总数的21.2%。<sup>①</sup>

## （二）东盟防长系列会议“路径依赖”机理

在第一届东盟防长会议召开的2006年，东南亚地区并未发生冲击本地区地缘战略格局的大事件，在不存在明显外部推动力量的情况下，这一机制可以看成是东盟在对先前一系列安全机制自我沉淀、内生而成的结果。东盟防长系列会议中的“路径依赖”现象可以借由“建设成本”“学习效应”“协同效应”和“适应性预期”四种自我强化机制的角度来加以考察。

东盟地区论坛和东亚峰会等安全合作机制为东盟防长系列会议的召开提供了丰厚的“建设成本”。一个制度的生成需要大量的成本投入，其中既包括资金、物资等有形资本，又包含观念、原则等无形的资本。通常来说，制度创新的初始投入成

<sup>①</sup> 资料来源：笔者依据东盟防长系列会议官方文件整理而成。参见ADMM（<https://admm.asean.org>）。

本或固定成本较高，但随着产量的增加以及运行模式的成熟，建设成本将会实现下降。显然，东盟防长系列会议的从先前的安全机制中继承的“建设成本”更多地属于后者。正如前文所提，东盟防长系列会议并非凭空创造出来的，而是在有前例可援的情况下实现路径依赖的产物。东盟防长系列会议承接了早前东盟合作机制在会议主旨、运作模式和权力结构等方面的制度成本，仅是在合作领域的具体化、专业化以及探讨议题的多元化上有所突破。

东盟防长系列会议对东盟地区论坛和东亚峰会形成了“学习效应”。“学习效应”指的是某一制度一旦被确定并开始运行后，和该制度相关的行为主体就不会轻易提出挑战，而是更倾向于通过参与、融入这一机制，学习在该制度下如何活动并获利。东盟先前的制度安排虽然松散，但遵循了一贯的“非强制性”“尊重各方舒适度”以及“低政治性”的特点，有助于将尽可能多的国家吸纳进来，使东盟的关系网络极大化。对东盟而言，东盟地区论坛和东亚峰会的会议机制，确保了东盟在区域合作中的中心地位，并维护了东盟的自主性。对东盟以外的国家来说，加入东盟峰会和东盟地区论坛虽然要以承认东盟在这些机制中的领导地位、让渡自身的部分灵活性和自主性为代价，但作为回报，也能获取参与亚太地区的安全合作的合法性，增强在本地区的有效存在。

东盟防长系列会议与本地区其他相关的机制形成的“协同效应”，指的是在该制度提供的合作机制之外，为了有更好的合作平台，推动制度内的行为主体与其他组织合作，衍生出一系列的正式或非正式制度，对原本的制度加以补充，增强机制的黏性和生命力。首先，东盟地区论坛将加入《东南亚友好合作条约》作为成为成员国的硬性条件，在增强东盟在这一机制中的主导性的同时，推广东盟关于区域合作的经验和观念；其次，东盟地区论坛将《联合国海洋法公约》《国际海上搜寻救助公约》和《国际民用航空公约》等国际公约引入在本框架内对于相关问题的处理中，承认其对本地区相关事件的指导作用和参考价值，为这些公约的落实发挥了积极作用；最后，东盟地区论坛开创性地将另一个国际组织——欧盟也接纳为成员国，增强了彼此的交流与协调。

制度的“适应性预期”，指的是现有的制度的长期稳定运行，会增强国际行为主体对其效能、特点的熟悉程度以及依赖感，消减对该制度存续的不确定性，最终对这一制度形成较为稳定的预期。作为中小国家组成的区域联盟，东盟构建由其主导的区域安全合作机制并非一帆风顺。以东盟地区论坛为例，在成立初期，由于国际关系史上小国主导区域机制前所未闻，部分国家并不觉得东盟地区论坛能发挥实质作用，美国就对“东盟方式”有高度不信任，并在1996年提出要拓展亚太经合组织在政治和安全方面的功能，等于对东盟地区论坛在解决亚太地区的安全问题方面发挥的功能投下了不信任票。1994年第一届东盟地区论坛召开时仅有8个东盟成员

国和10个域外的国家或国际组织共18个成员，直到2019年，才发展成拥有27个成员国，几乎涵盖所有亚太地区国家和包括欧盟、印度等非亚太地区的国家和组织。东盟地区论坛探讨的议题最初仅仅局限于自身发展及东南亚安全问题，后来逐渐拓展到非传统安全领域，也积极组织各种实践活动，在切实推进亚太地区安全合作进程的同时，让各成员国减少了对东盟地区论坛的疑虑，形成稳定的预期。

### 三、东盟防长系列会议的地位与作用

制度作用理论是历史制度主义中有关制度变迁的理论。所谓制度作用，就是以制度作为自变量，探讨制度如何塑造政治生活。克拉斯纳曾指出，“政治制度是政治的构建块，它们是影响政策制定和制度性变化的重要因子。与此同时，它们也影响行为主体在可能的选项中作出的选择”。<sup>①</sup>具体而言，该理论研究制度本身如何影响制度结构当中的组织方式、决策行为以及成员关系等内容。东盟防长系列会议成立至今，在推动区域整合和地区安全合作上做出的贡献，大致可以从为行动者提供机会、对行动者设定限制、影响行动者的偏好和目标共三个方面加以考察。

#### （一）机会创造：东盟内部与外部双重受益

机制的作用在于为行动者提供机会，即在该制度框架内，行动者得以享有一系列权力和职责，并在制度规定的范围内，行使团体或者个人的政治意志，进而能使得一定的政治目的的实现成为可能。从历史制度主义的视角看，制度在某种程度上等同于规则，规则又会影响政治结果，规则界定了谁能够参与到政治决策当中，也规定了行动者如何在政治背景之下行动，最终形成信念与偏好。<sup>②</sup>

就东盟内部而言，东盟防长系列会议是东盟提升组织黏合度和集体行动力的重要抓手。东盟在地区和全球问题上保持团结变得越来越重要，一个统一而强大的东盟能向其外部对话伙伴表明它有能力主导本区域合作进程。

首先，东盟防长会议夯实了东盟一体化的基础，提升了东盟共同体水平。一方面，在促进东盟团结的议题上，国家行为体不应该大包大揽，还需要将自下而上的努力纳入其中，重视包括企业、智库和公民社会组织在内的民间交流，通过政府、社会和个人三个层次的互联互通，全面提升东盟各国对东盟的认同感，助推东盟“同一个愿景，同一个身份，同一个共同体”的目标的实现。另一方面，在巩固和深化东盟一体化的基础上，加强东盟“安全共同体”“经济共同体”和“社会文化共同体”三大支柱建设和跨支柱协调的水平，并以此为依托强化东盟各国在区域合作中的协调能力，巩固东盟在区域架构中的“中心地位”。

其次，开展务实合作，在合作中不断积累善意与互信。东盟内部关于领土主权

<sup>①</sup> Krasner Sovereignty, “An Institutional Perspective”, in Comparative Political Studies, 21, 4 1988,p.34.

<sup>②</sup> Steinmo, Sven. “Historical Institutionalism.” Department of Political & Social Sciences (2008),p.76.

与海洋权益等传统矛盾短时间内难以调和，加之各国在制度、文化上存在的巨大差异，使得东盟的互信基础相对薄弱，传统安全领域的合作困难重重。此外，恐怖主义、海上安全、人道主义援助和救灾等非传统安全议题对本地区稳定的威胁也不断增强，甚至超过传统安全的威胁，是摆在东盟各国面前亟须解决的议题。通过在具有共同利益且争议性较弱的非传统安全领域的合作，东盟能在其中累积善意、培养默契，为今后更敏感、更深层次的传统安全领域合作奠定基础。这一倾向在历届东盟国防部长会议中得到很好的体现，从2006到2017年共举办了12届东盟国防部长会议，发表了14份联合声明，其中涉及推动非传统安全领域合作的条文达到了61条，约占总条文数量的三分之一。<sup>①</sup>

在域外国家眼中，东盟防长系列会议是域外国家参与本地区事务、拓展在本地区影响力的正当性来源。东盟防长系列会议机制的16个成员中，除了东盟10国，其余6个均来自东南亚区域以外，涵盖了东北亚、南亚、大洋洲、北美洲甚至欧洲等地区。就国际法来看，某一国家参与本国以外的特定区域的事务，通常会被视为对该地区国际行为体的自主权的干涉，这种“长臂管辖”的行径也往往被视为不甚光彩。但是，东盟防长系列会议的案例则是提供了一个“你情我愿”的案例。

一方面，东盟大国平衡战略的贯彻，需要以引入域外国家的力量为依托。东盟能够克服中小国家联盟的物质实力孱弱的现实，在地区事务中发挥长期作用，很大程度要归功于这一战略的实施。具体来说，就是东盟凭借作为区域机制主导者的便利，将不同域外国家视为不同的战略工具，在不同的领域中纳入或排除某个因素或者某些国家，从而实现东盟主导下大国动态平衡的战略局势。换句话说，参与东盟主导的合作进程的行为体越多，施展平衡手段的排列组合也就越丰富，东盟制定和实施大国平衡的战略资源就越丰厚。另外，大国为了在本地区影响力的极大化，往往不惜成本，争先恐后地发展、改善与本地区国家的关系。因此，东盟有时甚至会主动引入域外国家参与本地区的事务。

另一方面，东南亚地区的地缘重要性，也吸引域外国家纷至沓来。东南亚地区位于亚洲东南部，就地域范围而言，涵盖中南半岛和马来群岛两个部分。自从1511年葡萄牙人远渡重洋，率先踏上这片土地以来，东南亚就一直是国际政治力量纵横捭阖的重要场域。冷战期间，东南亚地区是美苏两阵营对抗的前沿阵地，双方以越南问题为中心，展开了长达数十年的明争暗斗。冷战结束后，东盟总体实力和集体行动力明显提升，东南亚地区展现出了良好的发展态势和潜力，域外国家也纷纷将东盟视为继中国后另一潜在的新兴经济行为体，并着手拓展在本地区的影响力。

---

<sup>①</sup> 笔者根据东盟国防部长会议官网资料整理，<https://admm.asean.org/index.php/2012-12-05-19-05-19/admm1/admm-joint-declarations.html?limitstart=0>。

## （二）行为限制：反哺东盟“中心地位”

“新制度主义的核心命题在于用制度形塑行动。制度对行动的塑造主要经由两种路径：一是路径依赖，二是制度提供行动机会和施加限制。新制度主义变成制度性激励和限制内选择的方法”。<sup>①</sup>对行为者施以限制，使得行动者在制度规定的范围内行事，并同其他行为体互动，规避因为超越规则而导致的不利后果。

东盟周边强国林立，为东南亚成为权力制衡的角力场提供可能。东盟试图通过各种制度安排，在这个角力场上扮演主角。二战以来，尽管国际体系和亚太政治格局风云变幻，但东南亚外围的大国的存在及其东南亚政策的变化，一直决定着东盟以及东南亚各国的对外战略选择。没有坚强的实力作为基础，决定了东盟只有施行“大国平衡战略”，即不排除大国在东南亚地区的存在和影响，利用各大国间的矛盾及对权力的追求，主动与其发展政治、经济、安全等全方位关系。同时，防止单一大国的势力坐大，实现东南亚地区的势力均衡，维护地区安全与稳定。<sup>②</sup>只有如此，才有办法在激烈的大国争斗中争取足够的生存空间，实现独立自主。

冷战结束后，东盟对待大国的策略实现了从被动依赖到主动平衡的转换，而亚太地区几个大国间斗而不破的战略平衡，是实现这一转换的重要前提。作为一个中小国家的联盟，却在多个地区合作机制中占据主导地位，美日对此颇有微词，提出双主席制的设想，即由东盟成员国和非东盟成员国共同主持论坛或部长会议。<sup>③</sup>对于这一提议，东盟利用中国对美、日的不信任感一道提出反对，有效维护了东盟的主导权。通过在美、中、日等大国之间的“等距离外交”，东盟实现了独立自主的初衷，凸显了在本地区的“驾驶员”作用，进而印证了东盟的“中心地位”。

通过制度制衡域外国家。制度制衡包括三种不同类型，分别是包容性制度制衡、排他性制度制衡和制度间制衡。<sup>④</sup>东盟主导的区域合作机制体现出明显的综合性，即根据不同情境和需求，决定施展一种或多种的制衡策略。所谓包容性的制度制衡，即将制衡的目标国纳入自身主导的多边机制，再借由该机制的规则来约束目标国，达到制衡的效果。举例来说，东盟通过将中国纳入东盟防长扩大会议，试图借此让中国接受本地区的规范，降低因中国快速崛起而对东南亚带来的压力，就是属于具有包容特性的制度制衡。排他性制度制衡，指的是将制衡目标国排除在现有制度之外，进而达到制衡域外国家的目的。亚洲金融危机后，东盟“10+3”机制就

---

<sup>①</sup> Lecours, André. *New Institutionalism: Theory and Analysis*. New institutionalism: theory and analysis. 2005, p.45.

<sup>②</sup> 王森,杨光海:《东盟“大国平衡外交”在南海问题上的运用》,《当代亚太》,2014年第1期,第36页。

<sup>③</sup> 王子昌:《东盟外交共同体主体及表现》,时事出版社2011年版,第217页。

<sup>④</sup> 贺凯:《亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义》,《世界经济与政治》,2018年第12期,第67-68页。

是亚洲国家对美国采取排他性制度制衡的一个案例。<sup>①</sup>制度间制衡则是则集合上述两种制衡手段的特性，采取制度间制衡战略的国家往往乐意推动制度的新陈代谢，即不仅不排斥新制度的建立，还会试图借用这个新机制来取代原有的旧机制。

通过为大国提供交流平台，东盟获取了有效的制度绩效和红利。一是对大国关系进行一定程度的管理，疏解地区紧张局势。东南亚地区作为多国利益交汇点，在大国的对抗中往往首当其冲。对此，东盟提出分三个阶段实现区域的安全合作，即实施信任建设措施、发展预防性外交机制和发展争端解决机制，<sup>②</sup>希望在把大国纳入这一系列进程的基础上，管控分歧，缓解冲突。二是引发各大国竞相同东盟发展关系的热潮。中国和东盟10国在2004年签署《中国—东盟全面经济合作框架协议货物贸易协定》之后，其他国家也纷纷跟进，与东盟缔结了类似的经济协定。

### （三）重塑规范：影响行动者的偏好和目的

历史制度主义者把制度看作是选择和偏好的决定性变量。<sup>③</sup>历史制度主义和其他新制度主义的区别是前者更关注偏好如何形成。偏好的建构具有社会属性和政治属性。从这一角度说，政治制度塑造了策略和目标。具体而言，由于制度规定了决策过程中各个行为体的权力分配，继而影响行为体的目标与偏好。历史制度主义又有两个主要变量，一是权力的制度分配，二是行动者在既定制度背景下实现预期目标的策略。<sup>④</sup>长此以往，制度就会将原则和价值传导给制度中的行为体，后者为了符合制度的要求也会自觉地调整其行为，进而实现对行为体的偏好和目的的影响。

东盟防长系列会议有利于促使大国认同“东盟规范”并做出政治承诺。东盟防长扩大会议机制作为东盟应对地区安全事务，处理地区大国关系的重要机制，致力于通过增强东盟内部成员国的政治认同以及增强域外国家对于东盟的政治认同两种方式来确立和巩固东盟在地区安全事务中的主导作用。<sup>⑤</sup>具体来说，东盟防长系列会议中的东盟规范体现为东盟各国的协商一致。在展开区域安全合作时，“东盟防长会议的决策要基于全体东盟国家共识”并且“东盟应当在东盟防长扩大会议中处于核心地位”。<sup>⑥</sup>同时，协商一致的原则意味着在是否进行合作与是否接纳新成员等关键议题上，东盟全体成员国的意志都能够得到充分的反映，这对东盟凝聚集

<sup>①</sup> Mark Beeson. ASEAN Plus Three and the Rise of Reactionary Regionalism, ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?, 2003(25)p.11.

<sup>②</sup> 《第二届东盟地区论坛概念文件》，<http://www.asean.org/uploads/archive/5187-9.pdf>。

<sup>③</sup> Koelble, Thomas A, The New Institutionalism in Political Science and Sociology. Comparative Politics 27.2(1995):pp.231-243.

<sup>④</sup> Tomas A. Koelble, The New Institutionalism in Political Science and Sociology. Comparative Politics. Vol.27 No(1995),p.231.

<sup>⑤</sup> 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37页。

<sup>⑥</sup> 《第五届东盟防长会议联合声明》，<https://admm.asean.org/dmdocuments/5.%20-ANNEX%2011-%20Joint%20Declaration%20%20the%20Fifth%20ADMM.pdf>。

体力量、促进集体认同都大有益处。东盟利用这些系列机制，在议题制定、成员纳入等方面处于优势地位，促使域外国家加入本地区安全机制，认同东盟的“中心地位”，保证本地区的安全稳定。

另外，东盟也尝试着通过制定规则，进一步强化域外国家对东盟的政治认同。作为“东盟规范”的最佳归纳和概括，《东南亚友好合作条约》在东盟推进区域一体化的过程中发挥了举足轻重的作用。体现在“条约”当中的“东盟规范”，已经成为协调内部成员国间关系的基本准则。冷战后，得益于这一规则，东盟不仅成功地提升了其内聚力，将其成员国范围扩大到了印度支那地区，同时也把认可这一准则上升为域外国家参与东盟主导的区域组织的“标准动作”。

除此之外，东盟防长系列会议也发挥了倒逼东盟实现内部规范调整的效能。东盟将在域外国家认同“东盟规范”的前提下引入本地区，实际上是用东盟的标准和方式，“社会化”域外国家。社会化往往是一个双向的规范相互产生、作用的过程。东盟现有体系的规范在交互过程中势必也要有所调整，甚至改变。大国被社会化的过程，不单纯是单向的接收，这些大国的某些规范也在挑战“东盟规范”，甚至在一定程度上促成“东盟规范”的创新。可以说，引入域外国家，既是“社会化”域外国家的前提，也在很大程度倒逼了东盟内部规范的调整。

东盟为吸纳域外国家加入其主导的区域组织，主动调整内在规则。众所周知，东盟现有的约束性协议，都是在以照顾各成员国舒适度的前提下，谨慎而渐进地发展起来的产物。东盟保持缓慢推进区域一体化的原因，除了更好整合在政治体制、经济发展和文化传统等各方面都有巨大差异的成员国，也是为了探索出一套能被大国认可并吸引其加入其中的区域合作规范。在首届东盟防长扩大会议召开之前举办的第四届东盟防长会议，就可以视为东盟对这一机制的原则以及规范的内部准备会。会议通过联合声明，确定了东盟防长会议是“东盟的有机组成部分，也是东盟建构进程的重要补充”<sup>①</sup>这一基本原则，进而将以不干涉内政为核心、经由非正式协商实现全体一致以及照顾各方舒适度的“东盟方式”引入东盟防长系列会议，限定了这一机制的内部决策方式和合作模式。另外，东盟防长扩大会议的前几届东盟防长会议规定，“会议每三年举行一次，会期长短根据域外国家的舒适程度而调整”，<sup>②</sup>充分展示了东盟在将域外国家纳入本地区合作机制的诚意的同时，为后续的机制转型开展制度性建设。

除此之外，由于“社会化”往往是双向的，大国在融入本地区架构的过程中，

---

① 《第一届东盟防长会议联合声明》，<https://admm.asean.org/dmdocuments/1.%20Joint%20Press%20Release%20of%20the%20Inaugural%20ASEAN%20Defence%20Ministers.pdf>。

② 《关于东盟防长扩大会议成员准则的概念文件》，<https://admm.asean.org/dmdocuments/7.%20ANNEX%20E%20ADOPTED%20Concept%20Paper%20ADMM-Plus%20Membership%20Principles.pdf>。

势必也会对东盟的原有规范产生潜移默化的影响，这一倾向在东盟防长扩大会议概念文件中体现得尤为明显。首先，域外国家的加入为东盟主导的区域组织注入了“开放包容”的因子。“过去几年中，亚太地区的政治和安全环境发生了重大变化，在恐怖主义、人道主义援助、救灾等传统和非传统安全问题上，面临着一系列复杂的跨国安全挑战”，为了处理这一系列问题，“需要东盟内部国家之间以及更大的亚太地区国家展开合作”，“需要开放包容的多边安全框架，促进东盟内部以及东盟与东南亚以外国家之间的沟通与合作”。<sup>①</sup>其次，东盟防长扩大会议将“公开和透明”写入会议的宗旨，相信“通过交流对话和公开透明，有利于会议成员之间增信释疑”。<sup>②</sup>最后，将“国际法”视为东盟防长系列会议的基准和底线。“在东盟防长扩大会议机制内的合作应以相互尊重为基础，并符合国际法。所有加强地区安全的措施，应以尊重各国主权、遵守国际行为准则、有利于维护国际秩序稳定的制度和法律为前提。”<sup>③</sup>

通过主动调适和被动调整，东盟实现了在组织规范上的自我革新。在引入“开放包容”“公开透明”和“国际法规”等信条，更好地融入主流世界的同时，也成功地将众多大国纳入东盟预先设置好的轨道，让东盟坐稳在区域合作中的“驾驶位”。

#### 四、结语

自2006年首届东盟防长会议召开以来，东盟防长系列会议一直运行在“路径依赖”的轨道上，并从“机会创造”、“行为限制”和“规范重塑”三个方面发挥制度功能，推动本地区的防务一体化进程。

从“路径依赖”的视角看来，东盟地区论坛和东盟峰会等区域安全合作机制的成功经验，为东盟防长系列会议的开展供给了宝贵的“建设成本”，另一方面，“学习效应”“协同效应”的作用以及稳定的“适应性预期”，都可以用来解释为何东盟防长系列会议在会议的目标和宗旨、运作模式以及权力结构分配上，都基本承袭了原有的合作框架。不过，在合作领域的专门性和细致化方面，东盟防长系列会议一改先前合作机制“综合性”的特点，将合作内容框定在安全合作——特别是敏感性较低的非传统安全议题上，解决了东盟主导的区域机制长期被诟病的“议题不专”问题。

---

① 《关于成立东盟防长扩大会议的概念文件》，[https://admm.asean.org/dmdocuments/4.%20Annex%20G\\_ADMM-Plus%20Concept%20Paper.pdf](https://admm.asean.org/dmdocuments/4.%20Annex%20G_ADMM-Plus%20Concept%20Paper.pdf)。

② 《关于成立东盟防长扩大会议的概念文件》，[https://admm.asean.org/dmdocuments/4.%20Annex%20G\\_ADMM-Plus%20Concept%20Paper.pdf](https://admm.asean.org/dmdocuments/4.%20Annex%20G_ADMM-Plus%20Concept%20Paper.pdf)。

③ 《关于成立东盟防长扩大会议的概念文件》，[https://admm.asean.org/dmdocuments/4.%20Annex%20G\\_ADMM-Plus%20Concept%20Paper.pdf](https://admm.asean.org/dmdocuments/4.%20Annex%20G_ADMM-Plus%20Concept%20Paper.pdf)。

可以说，东盟防长系列会议机制有效抬升了东盟在本区域的自主权以及在安全议题上的主导权。首先，这一机制延续了以往东盟主导的安全机制当中东盟优先的原则。通过将东盟的主导地位写入会议的章程，赋予东盟在议题设置、成员国增减等方面一锤定音的权力。其次，专业化的制度安排，有效地为原本敏感的安全议题“脱敏”。以专业而非泛政治化的视角来处理架构内事宜，能最大程度地淡化军事色彩、消减域外国家的疑虑，吸引更多国家参与到东盟防长扩大会议的合作进程当中。另外，高度专业化的区域组织架构，意味着专业人员、学者有机会在这些组织中发挥作用，而专业知识通常能为国际组织带来“专家式权威”，<sup>①</sup>成为东盟权威建构的重要一环。最后，以非传统安全为优先合作领域。一方面，非传统安全挑战是东盟当前最棘手的问题，妥善处置非传统安全问题既有助于本地区安全稳定，也是东盟迈向“政治与安全共同体”、实现更高层次的一体化的必经之路。另一方面，由于各国在非传统安全领域合作更易取得共识，能够更有效地将周边国家特别是大国吸纳进来。

当然，这一机制也存在不少缺陷。由于巨大的内部差异而导致的机制脆弱性，以及东南亚地区大国角力的复杂性，两者相互嵌套，决定了在未来很长一段时间内，东盟防长系列会议只可能将敏感度较低的事项纳入合作进程，很难对大国造成实质限制。不过，维持现有松散的、非强制性的机构设置对东盟来说未尝不是好事。一方面，东盟成员国的国家利益基本独立，保持合作领域的低政治性，是全体成员国的最大公约数，也能避免东盟内部因为意见不合而被“少数服从多数”裹挟，保证东盟的团结。另一方面，东盟长期践行的“大国平衡战略”，要求在复杂多变的区域安全形势中，保持灵活的态度，东盟防长系列会议靠协商一致取得共识的决策原则，反倒为东盟施展手脚提供了更广阔的战略空间。总而言之，只要东盟防长系列会议能按现有的轨道运行，东盟以东盟防长系列会议为抓手，巩固其在区域中“中心地位”，争取更大自主空间的初衷就不会落空。

[责任编辑：王国平]

---

<sup>①</sup> 迈克尔·巴尼特、玛莎·芬尼莫尔著，薄燕译：《为世界定规则：全球政治中的国际组织》，上海人民出版社2009年版，第37页。