

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.7.003

周士新:“东盟防务外交与中国的政策选择”,《太平洋学报》,2018年第7期,第25-34页。

ZHOU Shixin, “ASEAN’s Defense Diplomacy and China’s Policy Options”, *Pacific Journal*, Vol.26, No.7, 2018, pp.25-34.

东盟防务外交与中国的政策选择

周士新¹

(1.上海国际问题研究院,上海 200233)

摘要:防务外交是国防部门官员、智库和相关军事机构通过讨论和处理各方共同关心的热点问题,为提升国家间军事与安全信任和信心,而采取的外交政策与行动,对于促进国际和地区和平与稳定具有非常重要的意义。近年来,东盟防务外交取得了较快发展,建立了多轨防务交流与沟通机制,促进了东盟政治安全共同体建设,也为东盟确立在东亚地区多边安全合作架构中的中心地位做出了重要贡献。中国与东盟及其成员国的防务外交在双边和多边等方面都取得了积极进展,但也面临着一些困难和挑战,需要双方在政策规范、议程制定和议题选择上加强沟通协调,为促进中国—东盟命运共同体建设奠定基础。

关键词:防务外交;东盟;地区安全合作;香格里拉对话;香山论坛

中图分类号:D801

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2018)07-0025-10

近年来,随着建设政治安全共同体和应对日益复杂的地区安全环境的需要,除了外交部门各级官员定期或不定期举行会议,讨论国际和地区安全形势和问题之外,东盟还建立了国防部长会议(ADMM)^①和国防高官会议(ADSOM)等对话机制,为各成员国国防部各级官员就地区安全问题加强交流与沟通、增进相互了解与理解、带动开展各项与防务安全相关的活动、促进地区和平与稳定提供了相当重要的防务合作多边平台。除此之外,东盟成员国

与其8个对话伙伴国的国防部长形成的东盟国防部长扩大会议^②从防务合作的角度补充和完善了东亚合作外长会的功能,^③对东亚地区安全形势的稳定也发挥着越来越大的塑造作用。也就是说,东盟防务外交及其扩大版的逐渐机制化正成为东亚地区多边安全合作中显著而重要的特征,而东盟在其中发挥着难以替代的协调与核心作用。作为东盟最重要的对话伙伴之一,中国与东盟及其成员国在防务合作上存在着较密切的联系,对巩固和夯实相互关系正发

收稿日期:2017-10-23;修订日期:2018-01-02。

基金项目:本文系国家社科基金2017年重点课题项目“海洋政治问题研究”(17AZD014)的阶段性成果。

作者简介:周士新(1972—),男,安徽霍邱人,上海国际问题研究院外交政策所大国外交室主任,副研究员,法学博士,主要研究方向:中国外交、亚太政治与安全。

① “ADMM, ASEAN Defence Ministers Meeting”, ASEAN, February 6, 2017, <https://admm.asean.org>.

② “About the ASEAN Defence Ministers’ Meeting (ADMM-Plus)”, ASEAN, February 6, 2017, <https://admm.asean.org/index.php/about-admm/about-admm-plus.html>.

③ “Joint Communiqué of the 50th ASEAN Foreign Ministers’ Meeting”, ASEAN, August 5, 2017, p.11, http://asean.org/storage/2017/08/Joint-Communique-of-the-50th-AMM_FINAL.pdf.

挥着越来越重要的黏合作用。因此,中国需要深刻理解防务与外交之间的关系,特别是防务外交的本质及其在增进国际关系中的作用和限度,以更好地与东盟及其成员国开展务实而有效的防务外交,为促进中国与东盟的睦邻友好合作关系奠定更坚实的基础。

一、防务外交的概念阐释

从历史上看,与军事相关的外交活动一直是国家军事力量处理对外事务的重要组成部分。在这一过程中,国家军事力量进行的外交活动获得了越来越多国家的认可与尊重,并逐渐发展成防务外交。追根溯源,防务外交最早出现在欧洲30年战争期间,法国的黎塞留(Armand Jean du Plessis de Richelieu)将军官派遣到盟国,从事联络工作,并收集军事情报。到了18世纪,这种活动逐渐转变为向大使馆派遣武官。到了19世纪,随着国防机构的出现和建立殖民帝国的需要,大多数国家将向外派遣武官作为外交惯例了。^①然而,防务外交的概念最早出现于1998年英国国防部发表的《战略防务评估报告》中,该报告提出防务外交是“国防部指示军事人员开展各种活动,以消除敌意,建立和维持信任,提供援助,预防和解决冲突”。^②

普莱西斯(Anton du Plessis)认为,英国国防部的界定具有自身的特殊性,即过于强调防务外交在安全领域的军事性质,以及强制或非强制地使用武力的功能。^③实际上,长期以来,防务外交一直存在广义和狭义之分。广义的防务外交是指和平时期的军事人员有效地采取各种非战争行为,实现发展与其他国家特定关系的战略目标。^④狭义的防务外交是指相关国家的军事人员,特别是国防部官员和军事院校的文职人员,在和平时期进行的各种交流活动,以消除相互间的敌意、建立和维持信任,以及协助提升军队的责任感,为预防和解决冲突做出自己的独特贡献。^⑤此外,科特伊(Andrew Cottey)和福斯特(Anthony Forster)认为防务外交具有新旧之分。旧防务外交基于现实政治,强调权力

政治的平衡和追求狭义的国家利益,指的是和盟友及友好国家进行的传统防务合作活动,以制衡或威慑敌人、维护势力范围、支持友好政权、压制国内反对派或促进商业利益,如军售或一般意义上的贸易关系;新防务外交指的是与潜在或以前的对手进行的防务合作,“以支持民主、善治和人权,提升这些国家处理自己安全问题的能力。”^⑥从形式上看,新防务外交更像是军事领域的公共外交。

从本质上说,防务外交只是一种特定的外交类型,^⑦强调国家军事力量在外交领域的应用,关注的是军事关系的外交特征,而不是外交关系的军事特征。通常来说,国家军事力量具有三方面的功能,即军事功能,如武装力量的威慑使用;政治功能,以和平的形式为军事功能提供合法性,是支持外交的辅助形式;外交功能,如防务外交。总体上看,防务外交是一种由军事人员所发挥的外交功能,旨在通过联合军事演习、训练和对话等,加强各国的理解与合作。防务外交的主体是各国防务部门高官,内容主要涉及较为敏感和易生冲突的安全领域。进一步说,防务外交是军事人员参与管理国际事务的一种补充方式,为促进对外政策的互动与谈判提供平台。尽管军

① David M. Law, “Defence Attachés”, *DCAF Backgrounder*, 07/2007, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, May 15, 2007, p. 2, <https://www.files.ethz.ch/isn/38583/dcaf-backgrounder-defence-attaches.pdf>.

② “Strategic Defence Review Supporting Essay Four: Defence Diplomacy”, United Kingdom Ministry of Defence, July 14, 1998, p. 106, <http://fissilematerials.org/library/mod98.pdf>.

③ Anton du Plessis, “Defence Diplomacy: Conceptual and Practical Dimensions with Specific Reference to South Africa”, *Strategic Review for Southern Africa*, Vol. 30, No. 2, 2008, p. 92.

④ Martin Edmonds and Greg Mills, *Beyond the Horizon: Defence, Diplomacy and South Africa's Maritime Opportunities*, South African Institute of International Affairs and the Centre for Defence and International Security Studies, 1998, p. 106.

⑤ Andrew Cottey and Anthony Forster, “Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance”, *Adelphi Papers* 365, Oxford University Press, 2004, pp. 5-6.

⑥ Andrew Cottey and Anthony Forster, “Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance”, *Adelphi Papers* 365, 2004, p. 6. 杨丹志:“香格里拉对话:缘起、特征及其对亚太安全的影响”,《现代国际关系》,2007年第2期,第9页。

⑦ 同③。

事演习通常会吸引公众更多的注意力,但联合训练和对话作为联系渠道对外交来说依然至关重要。^①因此,虽然相关国家对某个问题具有共同的威胁认知,并愿意采取共同行动,但防务外交会表现得更为柔性一些,各国距离能形成战略同盟关系^②尚存在较大空间。也就是说,防务外交在技术和操作层面上的作用非常明显,但在战略层面要发挥作用却是非常难的。^③

作为与防务有关的外交概念,防务外交与军事外交、炮舰外交、强制外交等均处于军事与外交关系阐释范围之间,但存在着一定的区别。军事外交的前提假设为外交是军事力量的功能之一,是军事力量利用自己的专业知识和技能,通过战争之外的行动实现国家的对外政策目标。^④军事外交是广泛意义上的军事对军事的外交关系,如关于战略与武器装备的意图,有关军事力量和武装部队的交流与合作等。从狭义上看,军事外交将军事人员作为外交人员来使用,服务于某一特定领域,享有外交官的待遇,是防务外交最初的表现形式,但难以体现出当前防务外交对促进安全合作的明确指向。炮舰外交指的是军事强国对弱国使用或威胁使用军事力量,迫使弱国遵从强国意志的一种外交关系,^⑤强调的是使用军事力量直接服务于外交政策,影响外国决策者的思想和行动,在本质上不属于防务外交。强制外交指的是通过不流血的军事行动或武力的潜在使用及其他外交手段迫使对手进行合作,从而实现自己的外交和政治目标。它常常被看作是“威胁或使用武力迫使对手采取合作政策的委婉表达方式”。^⑥然而,它与防务外交具有根本性的区别:^⑦武装力量在对外政策中的作用取决于其功能性作用,或者是和平的、合作性的或劝诱性的,或者是非和平的、冲突性的和强制性的,前者包括防务外交,而后者可能包括强制外交,强调占有优势的军事力量支持外交解决冲突的效用。

从防务和外交的关系上看,防务外交不是要取代军事力量的传统角色与使命或其他外交和安全政策工具,而是将两种难以兼容的极端手段结合甚至融合起来,即武力的暴力胁迫与外交的

和平说服,并补充两者的功能,以追求国家的对外政策目标。^⑧防务外交具有独特的安全意涵,内在的军事性质和非强制性使用武力威胁的功能,^⑨代表着军事力量的军事属性向政治和外交属性过渡,并在逐渐减弱军事与外交的清晰界限。按照关于和平解决争端和限制使用武力的国际规范和法律,如《联合国宪章》第六章与第七章,解决争端的顺序依次为外交、经济和文化到军事措施,即从和平途径到暴力措施,但实际情况更为复杂。一方面,各种途径可能根据具体情况进行使用,表现出不同程度的说服或惩罚效果。这些途径单独还是联合使用取决于环境、可用的资源、道德和法律约束、政治意图、意志和决心。^⑩另一方面,功能上的区别主要基于内在的差异,如军事或外交手段不能同时使用,但在实践中,使用军事手段促进政治安全合作与强制冲突性地使用外交手

① Daniel Chua Wei Boon, "Strategic Opportunities, Big Rewards: Singapore's Defence Diplomacy through APPSMO", *RSIS Commentary*, No.198, 2016.

② Penghong Cai, "ASEAN's Defense Diplomacy and China's Military Diplomacy", in "Roundtable: The ADMM-Plus and the Future of Defense Diplomacy in the Asia-Pacific", *Asia Policy*, No. 22, 2016, p.94.

③ Hew Strachan, "The Lost Meaning of Strategy", *Survival*, Vol.47, No.3, 2005, pp.33-54; Hugh White, "Grand Expectations, Little Promise", in Andrew Carr, ed., *Defence Diplomacy: Is the Game Worth the Candle?* The Australian National University, 2014, p.11.

④ KA Muthanna, "Military Diplomacy", *Journal of Defence Studies*, Vol.5, No.1, 2011, p.2.

⑤ "Gunboat Diplomacy", *Cambridge English Dictionary*, <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/gunboat-diplomacy>; "Gunboat Diplomacy: Definition and Meaning", *Collins English Dictionary*, <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/gunboat-diplomacy>.

⑥ G. R. Berridge and Alan James, *A Dictionary of Diplomacy*, The First Edition, Basingstoke, Palgrave, 2001, p.36.

⑦ G. R. Berridge and Alan James, *A Dictionary of Diplomacy*, the Second Edition, Houndsmills: Palgrave Macmillan, 2003, p.66.

⑧ Anton du Plessis, "Defence Diplomacy: Conceptual and Practical Dimensions with Specific Reference to South Africa", *Strategic Review for Southern Africa*, Vol. 30, No. 2, 2008, p.92.

⑨ Hermann F. Eilts, "Diplomacy-Contemporary Practice", in Elmer Plischke, ed., *Modern Diplomacy: The Art and the Artisans*, American Enterprise Institute, 1979, pp.13-18, https://www.aei.org/wp-content/uploads/2017/03/Modern-Diplomacy_text.pdf.

⑩ Anton Du Plessis, "The Military Instrument in South African Foreign Policy: A Preliminary Exploration", *Strategic Review for Southern Africa*, Vol.25, No.2, 2003, pp.106-143.

段往往相互重叠。

因此,防务外交表现为外交任务与防务力量的巧妙结合,超越冷战时期国际现实政治、平衡政治和追求狭隘的国家利益,而强调军事合作与援助,寻求通过改变对方态度和认知增进稳定和安全,是一种鼓励“思想裁军”的软实力工具。^①在一定程度上,防务外交将外交作为管理国际关系的主要机制,关注外交谈判作为国际关系的主要进程,强调在和平时期外交与防务政策工具的合作性使用。因此,防务外交的具体活动形式复杂多样,主要包括提供军事咨询和帮助其他国家防务部门的政策改革;建立在冲突期间以及冲突后的军事和民事联合行动;推进关于军控、裁军、防扩散的安全与信任建立措施;各种涉及军事安全的技术和政策培训、访问、联合军演、专题研讨会等。^②而传统防务外交主要包括船舰访问和军事人员交流,国防部官员推动冲突预防和解决、反扩散、政治扩张以及防务和安全部门改革。因此,防务外交常常会被滥用,如着力于安全联盟建设,通过国家防务官员的国际交往推进国家间军事结盟关系。^③例如,美国往往将防务外交作为军售的代名词。^④然而,防务外交更倾向于将不包括作战部署的强制和支持和平行动作为预防冲突的补充手段。这样一来,防务外交更有助于增进参与国之间的互动,推动国家间的共同利益和发展前景,促进国家间的相互信任和信心,推进政治和经济合作。从实践上看,近年来,防务外交在冲突的防范、军事力量的改革和民主化进程,以及国际维和能力的提高方面均发挥了重要作用。^⑤

二、东盟防务外交的现状分析

东盟在创立之初,防务外交并没有受到重视,主要原因在于会议参与者除了马来西亚的是副总理兼国防和国家发展部部长外,其他国家的都是外交部长,在东盟的标志性文件《曼谷宣言》^⑥中强调外交部长会议讨论地区安全问题。在当时冷战正酣的动荡时期,军事人员之间的交流本来就是非常敏感的问题,东盟也不

愿被国际社会认为是一个具有军事同盟性质的组织。然而,随着东盟国家间在安全领域的协商日益增多,东盟的防务外交也逐渐成形。从历史上看,东盟防务外交的产生与发展主要有以下几方面的原因:首先,东盟防务外交来源于东盟国家间的防务合作越来越紧密。这种防务合作起初主要是在冷战时期讨论如何应对东西方对峙所产生的传统安全问题,后来随着冷战结束以及新成员的加入,逐渐转向讨论共同面临的地区非传统安全问题,同时,越来越多的国防官员参与进来。其次,东亚合作系列外长会议的机制性安排及其效率下降。东盟每年都会举行外交部长会议,并在1993年仿照欧洲安全与合作组织(OSCE)成立了东盟地区论坛,与地区外许多国家共同讨论国际和地区安全问题。然而,外交部长会议更多是发挥政治引领的作用,许多具体项目的操作仍需要防务部门参与,才能够促进和解决。再次,东盟需要内部防务政策协调增强自身的凝聚力。东盟各国军事力量在本国政治格局中都发挥着举足轻重的作用,通过防务外交不仅可以维护和增强防务部门的地位,而且可以总体上更方便地提升东盟各国在安全问题上的政策协调,有利于东盟政治安全共同体建设。^⑦最后,东盟防务外交有助

① Pankaj Kumar Jha, “India’s Defence Diplomacy in Southeast Asia”, *Journal of Defence Studies*, Vol. 5, No. 1, 2011, p. 47.

② UK Ministry of Defence, “Defence Diplomacy”, *Policy Papers*, No. 1, 1998, p. 4.

③ 蔡鹏鸿:“香格里拉对话会防务外交的实质是什么?”《当代世界》,2016年第7期,第35页;晋军:“步入新阶段的美国亚太再平衡战略:新规划、新特点、新进展”,《东南亚纵横》,2015年第12期,第19页。

④ Surya Gangadharan, “US Courts India, Says Sensitive Weapons Tech Deals No Taboo”, *India Global*, July 24, 2012, <https://www.news18.com/news/india/us-courts-india-says-sensitive-weapons-tech-deals-no-taboo-490350.html>.

⑤ 参见杨丹志:“香格里拉对话:缘起、特征及其对亚太安全的影响”,《现代国际关系》,2007年第2期,第9页。

⑥ Foreign Ministers at the 1st ASEAN Ministerial Meeting in Bangkok, “The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)”, ASEAN, August 8, 1967, <http://agreement.asean.org/media/download/20140117154159.pdf>.

⑦ 邢瑞利、谭树林:“东南亚防务外交的演变与发展前景”,《东南亚纵横》,2015年第8期,第14-15页。

于维护和增强东盟在地区合作中的中心地位。^①东盟在许多领域都已经建立了机制性的联系,防务部门的机制性合作当然也不例外。随着东盟在东亚地区一体化中的中心地位因地区合作机制化而得到增强,东盟防务外交的紧迫性和重要性也在迅速上升。在这种情况下,2006年5月9日,首届东盟国防部长会议在马来西亚的吉隆坡举行,并在2010年10月12日,东盟各国国防部长与东盟8个对话伙伴国(中日韩印澳新美俄)国防部长在越南河内举行首届东盟防长扩大会议,至今已经举行4届,从2018年起改为每年召开,^②已经开始削弱东盟外长会在地区安全事务中的优势地位。^③

从目前来看,随着东盟内部防务合作的增加以及东盟与域外伙伴关系的增强,东盟的防务外交已经呈现出明显的制度性特征,主要表现在:首先,东盟国防部长会议和东盟防务高官会议是最典型的防务外交形式。即使从狭义的防务外交概念来看,国防官员虽然掌握着较大的权力,表现为一种政策决策和执行者的双重角色,但更多体现为一种文职人员,^④承担的是军队公务员的角色,并不负责具体的军事行动和战事指挥的职责。也就是说,从概念上看,东盟国防部长会议体现出东盟国家之间为促进地区和平与稳定在防务上的政策协调,没有一般意义上的军事外交和炮舰外交范畴。其次,东盟防务外交也存在着多轨的合作架构。这主要体现为东盟防长会议的二轨机制,如在2007年8月23日成立的东盟防务和安全研究所二轨网络(以下简称NADI)^⑤以及包括东盟国防军事研究机构和由退伍军人参与组织的会议形式。尽管参加NADI的机构比较多元,但绝大多数来自军方单位,且其主要是为东盟国防部长会议和东盟防务高官会议服务的。再次,东盟防长会议与东盟防长扩大会议没有直接的关系。^⑥作为东盟内最高的防务磋商与合作机制,东盟防长会议旨在通过加深理解东盟防务与安全挑战以及透明度和开放性,促进成员国之间的信任和信心。^⑦东盟防长扩大会议是东盟及其8个对话伙伴国加强安全与防务合作,促进地区和

平、稳定与发展的平台。^⑧最后,东盟防务外交不包括香格里拉对话。新加坡国防部虽然是香格里拉对话会主办方之一,但香格里拉对话的具体操作却是来自英国的研究核时代国防安全和防务政策的伦敦国际战略研究所负责的。香格里拉对话虽然名为“亚洲安全峰会”,讨论的主要是亚洲安全问题,但参与者大多来自非东盟国家,不属于东盟内部的防务合作机制,反而被认为是外来者对本地区事务指手画脚的工具。另外,从概念上看,虽然香格里拉对话被称为“东南亚防务外交的代表”,^⑨但伦敦国际战略研究所不属于军方,也不直接为军方服务,且参与人员多为安全研究人员,甚至很难算得上真

① Victor D. Cha, “Complex Patchworks: US Alliances as part of Asia’s Regional Architecture”, *Asia Policy*, Vol.11, No.1, 2011, p.28.

② “亚细安加八防长会议改为每年举行”,《联合早报》,2018年3月3日, <https://www.zaobao.com.sg/special/report/supplement/asean-2018/asean-foreign/story20180303-839480>.

③ Evan A. Laksmana, “Regional Order by Other Means? Examining the Rise of Defense Diplomacy in Southeast Asia”, *Asian Security*, Vol. 8, No. 3, 2012, p. 251; Termsak Chalermpananupap, “Rise of ASEAN Defence Diplomacy and Some Implications on ASEAN Centrality”, *ASEAN Newsletter*, May 2013, p.2.

④ Peter Leahy, “Military Diplomacy”, in Andrew Carr, ed., *Defence Diplomacy: Is the Game Worth the Candle? The Australian National University*, 2014, p.16.

⑤ “NADI: Track II Network of ASEAN Defence and Security Institutions”, S. Rajaratnam School of International Studies, <http://www.rsis.edu.sg/nadi/>, Access Time: January 1, 2018.

⑥ Siew Mun Tang, “ASEAN and the ADMM-Plus: Balancing between Strategic Imperatives and Functionality”, in “Roundtable: The ADMM-Plus and the Future of Defense Diplomacy in the Asia-Pacific”, *Asia Policy*, No.22, 2016, p.79.

⑦ “About the ASEAN Defence Ministers’ Meeting (ADMM)”, ASEAN, January 14, 2015, <https://admm.asean.org/index.php/about-admm/2013-01-22-10-51-17.html>.

⑧ “About the ASEAN Defence Ministers’ Meeting (ADMM-Plus)”, ASEAN, February. 6, 2017, <https://admm.asean.org/index.php/about-admm/about-admm-plus.html>.

⑨ John Chipman, “The Challenges of Conflict Resolution”, 15th Asia Security Summit The Iiss Shangri-La Dialogue, June 5, 2016, https://www.iiss.org/-/media/images/dialogues/sld/sld-2016/documents/21_sld16-4th-plenary---nguyen-chi-vinh-as-delivered.ashx; G. John Ikenberry and Jongryn Mo, *The Rise of Korean Leadership: Emerging Powers and Liberal International Order*, NY: Palgrave Macmillan, 2013, p.359; Hew Strachan, “The Lost Meaning of Strategy”, *Survival*, Vol.47, No.3, 2005, pp.33-54.

正意义上的防务外交。^①

随着近年来的不断发展,东盟防务外交逐渐建立起来,并显示出一些明显的特点。

第一,防务外交的参与主体还是国防部的官员以及军方的研究教学单位人员。从东盟防务和安全研究所二轨网络的参加单位来看,主要包括新加坡的南洋理工大学拉贾拉南国际问题研究所、泰国皇家武装部队国防研究所、文莱国防和战略研究所、老挝军事科学与历史研究所、柬埔寨国防部政策和外交事务总局、马来西亚国防部防务和安全研究所、缅甸陆军总司令办公室武装部队培训办公室战略研究部、印度尼西亚国防军战略研究中心、越南国防部军事战略研究所、菲律宾国防学院等。此外,东盟军事合作非正式会议(AMOIM)、东盟军事情报非正式会议(AMIM)、东亚安全展望研讨会(EASO)以及东盟陆军总司令非正式会议(ACDFIM)等也非常显著。^②

第二,讨论的议题是有倾向性的:传统安全议题较少,非传统安全议题较多;东盟成员国国内安全问题较少,国际和地区安全问题较多。从当前来看,东盟防长会议讨论的主题主要涉及人道主义援助和救灾、海洋安全、军事医学、反恐、维和行动和人道主义排雷行动等六大领域,并围绕这些议题建立了一些相应的合作机构,如东盟维和中心(APCN)、东盟防务产业合作网络(ADIC)、东盟防长会议后勤支持框架(LSF)、东盟防务互动项目(ADIP)、东盟防长会议直接沟通联系网络(DCL)、东盟人道主义援助和救灾军备集团(AMRG),以及东盟军事医学中心(ACMM)等。

第三,东盟努力通过防务外交,增强自己在地区防务合作中的中心地位。东盟防长扩大会议可谓是最典型的表现。尽管从组织原则上看,东盟防长会议和东盟防长扩大会议都是开放的、包容的,成员国之间是平等的,但通常情况下,从举行会议的地点到会议主题的设置,联合军事演习的设置、规模、时间、地点基本上都是非东盟国与东盟先期协商而决定的,更多地照顾了东盟的利益倾向和舒适度。

第四,东盟的防务外交是合作导向性的,努力维持东盟内部的团结。东盟凝聚力的基础是各成员国在共同关心的问题上存在着集体认同,并能自愿形成一致的应对路径和政策措施,搁置各方仍存在不同意见的一些问题,避免相互因分歧而产生矛盾。因此,东盟的防务外交更多是一种寻求相向而行、实现合作成果的过程,体现了东盟实现多样性统一政策的正确性和艰巨性。

当然,东盟防长会议虽然往往被视为东盟开始防务外交的标志,但并不能掩盖或否认东盟内的防务外交早已存在,且已经得到了快速发展的事实。从某种程度上说,2002年举行的香格里拉对话也刺激了东盟建立自己的防务外交架构,毕竟,东盟一些国家讨论安全问题的论坛,如马来西亚战略与国际问题研究所主办的亚太圆桌会议、新加坡南洋理工大学拉贾拉南国际问题研究院主办的亚太高级军官研讨会(APPSMO)^③等都存在正式性不足、层次较低、影响较小等问题,且讨论的议题往往超出了东南亚的范围。另外,防务外交与政治外交衔接得越来越紧,相互配合也越来越密切。这主要是因为防务和外交两者在讨论地区安全事务上具有较强的一致性和趋同性。这从世界上许多国家在加强安全磋商与合作时越来越多地实行国防部长和外交部长“2+2”模式,也可以看出一些端倪。另外,东盟一些国家在政府组织机构上也进行了针对性安排。例如,2015年9月28日,新加坡政府总理李显龙让副总理张志贤卸下内政部长一职,但继续兼任国家安全统筹部长,专注于协调新加坡内政、国防和外交事务,同时委任孟理齐为国防部兼外交部高级政务部

① David Capie, "Structures, Shocks and Norm Change: Explaining the Late Rise of Asia's Defence Diplomacy", *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol. 35, No.1, 2013, pp.4-5.

② Bhuhindar Singh and See Seng Tan, "From 'Boots' to 'Brogues': The Rise of Defense Diplomacy in Southeast Asia", *RSIS Monograph*, No. 21, 2011, p.9.

③ Daniel Chua Wei Boon, "Strategic Opportunities, Big Rewards: Singapore's Defence Diplomacy through APPSMO", *RSIS Commentary*, No.198, 2016.

长,在留任国防部的同时,负责外交部的新职务。孟理齐认为外交部的工作是他在国防部防务外交职责的延续。^①

总的来看,东盟防务外交已经相当活跃,促进成员国之间的防务政策与行动协调,增强了他们应对各种地区安全问题的实力与能力,在应对非传统安全问题上建立了一些机制,并采取了一些协同行动,有助于促进地区的和平与稳定。然而,东盟防务外交的发展依然存在着一些难以克服的短板,制约其发挥更大的作用。这主要体现在,东盟防务外交的概念受西方国际关系理论的影响较深,目前依然只停留在概念阐释、政策规划和项目操作的层面上,很少有国家将防务外交上升到国家安全战略的高度。如新加坡将防务外交作为促进和维持国家战略利益和生存的工具之一,^②印度尼西亚认为防务外交是促进地区友好与合作,支持以东盟为核心的多边合作机制,以及促进本国军事现代化,发展本土防务能力的一种手段,^③而马来西亚并没有将防务外交作为自己的优先选择。^④ 尽管东盟在2015年底就已经宣布建成了共同体,但更多体现在地区经济一体化上,在安全一体化上仍处于相当初级的阶段。主要原因在于,东盟各国单独和联合应对安全威胁的实力和能力依然有限,且主要集中于非传统安全议题上,很少触及成员国之间领土主权争端等传统安全问题。大多数成员国过于重视自己的国家安全、领土完整和主权平等,强调“东盟”方式在处理国家间关系中的决定作用,导致东盟只能停留在政府间地区组织的国际法人地位上,难以体现出地区一体化的超国家主权倾向。

三、中国加强与东盟防务外交的政策选择

尽管中国与东盟已经建立了面向和平与繁荣的战略伙伴关系,与大多数成员国甚至已经建立了全面战略合作伙伴关系,但安全关系一直是双方总体关系的短板,与经济上已经建立自由贸易区及其升级版相比差距较大。这其中

固然与东盟成员国之间甚至没有超过与中国在安全合作方面的密切程度有关,也与中国在地缘上是东盟成员国最大的邻居,必然对其会产生一定的安全期待和担忧并存的复杂心理有关。从目前来看,中国与东盟及其成员国的防务合作取得了长足进展,合作领域大幅拓展,^⑤建立了相当密切的机制性联系,安全关系也处于相当稳健地发展过程中,对促进国家间关系和维护地区和平与稳定发挥了一定的作用。当然,相比之下,从防务外交的角度来说,中国与东盟成员国之间的关系厚此薄彼的情况相对较少。主要原因在于,中国与东盟成员国之间的防务外交更多是通过多边机制,特别是东盟防长扩大会议这一机制进行的,双边防务外交虽然自冷战结束以来也普遍存在,^⑥但并没有影响到多边合作的有效性。

近年来,中国与东盟及其成员国的防务外交主要体现在双边和多边两个方面。从双边的国防部长会晤来看,主要体现为两个层次。第一,中国与东盟国防部长的非正式东盟+1国防部长会议,到目前为止已经举行过6次,主要有3种形式,一是在东盟防长会议期间,访问会议主办国,并与东盟国防部长举行会晤,共计5

^① 黄顺杰、蓝云舟:“协调国安部门强化应对威胁能力 张志贤将专注于保障国土安全”,《联合早报》,2015年9月29日, <http://zpolitics.zaobao.com.sg/zpolitics/news/story20150929-531707>。

^② Daniel Baldino and Andrew Carr, “Defence Diplomacy and the Australian Defence Force: Smokescreen or Strategy”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol.70, No.2, 2016, pp.139-158.

^③ Iis Gindarsah, “Indonesia’s Defence Diplomacy: Harnessing the Hedging Strategy against Regional Uncertainties”, *RSIS Working Paper*, No.293, 2015, p.1; Iis Gindarsah, “Indonesia’s Security and Defense Outlook: Evolving Low-Intensity Threats and Recalibrated Countermeasures”, in “Security Outlook of the Asia Pacific Countries and Its Implications for the Defense Sector”, *NIDS Joint Research Series*, No.15, 2017, p.42.

^④ Ngeow Chow Bing, “Comprehensive Strategic Partners but Prosaic Military Ties: The Development of Malaysia-China Defence Relations 1991-2015”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol.37, No.2, 2015, p.297.

^⑤ 刘琳:“中国与东盟防务合作探析”,《国际问题研究》,2017年第3期,第16页。

^⑥ Ian Storey, “China’s Bilateral Defense Diplomacy in Southeast Asia”, *Asian Security*, Vol.8, No.3, 2012, p.296.

次,分别是2011、2012、2014、2016和2017年在印尼雅加达、柬埔寨金边、缅甸内比都、老挝万象和菲律宾克拉克举行;二是在东盟防长扩大会议期间,与东盟国防部长举行会晤,共计2次,分别是2013年5月7日在文莱和2018年2月6日在新加坡举行;三是邀请东盟国防部长访问中国并参加会议,双方进行会晤,共计1次,2015年10月15—16日在北京举行。第二,中国与东盟成员国举行的国防部长会晤,形式也非常多样,如两国国防部长出访对方国家,利用中国与东盟国防部长会议举行期间进行会晤,以及利用东盟防长扩大会议举行期间进行会晤等。此外,中国和东盟国家还通过签署和落实合作文件的方式,进行了军事演习、训练和培训等联合行动。例如,2017年1月,中越双方签署了《越南国防部和中國国防部关于2025年前国防合作共同愿景声明》,强调两国军队将加强边防友好交流、人员培训、军事学术研究等领域合作,继续举行北部湾联合巡逻和军舰互访等活动。^①

从多边来看,也主要体现在两个层次。第一,在东盟防长扩大会议期间与东盟国防部长的会晤。这和会议期间中国与东盟国防部长双边防务外交的区别主要是讨论东盟+8国家共同关心的国际和地区安全问题,从2010年起已经举行了3届。第二,中国与东盟国家国防高官参加的地区多边防务论坛,如雅加达国际防务对话(JIDD)、香山论坛和香格里拉对话。香山论坛全称为“国际安全合作与亚太地区安全论坛”,由直属中央军委的中国人民解放军军事科学院下的中国军事科学学会主办,2006年发起,至今已经举行7届。从防务外交的概念来看,香山论坛要比香格里拉对话更具典型意义。毕竟,资助香格里拉对话的除了《朝日新闻》外,其他的都是军工企业或其下属公司,如空中客车公司、英国宇航系统公司、波音公司、洛克希德·马丁公司、诺斯洛普·格鲁门公司、雷神公司、三菱商事和新加坡科技工程有限公司等。^②另外,历届香格里拉对话所传递出来的声音很多是不和谐的,参与者之间针对各种议

题的讨论更为激烈,不仅不利于问题的解决,而且加剧了地区形势的紧张,不符合防务外交的本质倾向。

从发展的角度来看,中国与东盟的防务外交仍面临着一些机遇和挑战。从机遇的角度来看,中国有实力、能力和意愿继续与东盟及其成员国发展防务外交,并希望在当前已经发展相当良好的基础之上,拓宽防务外交的领域,增加防务外交的层次。毕竟,中国与东盟国家是近邻,随着相互间在多领域的交流互动与合作日益增多,双方需要共同关注的安全问题会越来越多,也越来越复杂,只有通过合作方式解决才会更加有效。虽然双方之间的合作主要是通过执法部门进行的,但往往需要军方通过防务外交提供支持,甚至直接通过防务外交来实现。为此,中国通过多边防务外交的形式,积极参与各项演习。例如,2016年5月2日至12日,中国军队派“兰州”号导弹驱逐舰、12名特战队员和4名参谋人员参加了在文莱、新加坡以及两国之间海域举行的东盟防长扩大会议海上安全与反恐联合演练。^③中国与东盟将在2018年10月和11月底或12月分别在中国海域和东盟一个成员国海域举行两次联合海事演习。^④从挑战的角度来看,首先是防务外交的效果不是很显著,这既与各方对防务外交和军事外交的概念认识比较模糊,相互间存在着相当程度的安全信任赤字有关,也与防务外交讨论的主题主要

① “越共中央总书记阮富仲与中共中央总书记习近平共同出席双方有关合作文件的签字仪式”,越通社,2017年1月12日, <http://zh.vietnamplus.vn/越共中央总书记阮富仲与中共中央总书记习近平共同出席双方有关合作文件的签字仪式/60499.vnp>。

② John Chipman, “Opening Remarks”, *16th Asia Security Summit*, The IISS Shangri-La Dialogue, June 2, 2017, <https://www.iiss.org/-/media/images/dialogues/sld/sld-2017/documents/dr-john-chipman-as-prepared.ashx>。

③ “中国军队将参加东盟防长扩大会议海上安全与反恐演练”,中国新闻网,2016年4月28日, <http://www.chinanews.com/mil/2016/04-28/7852258.shtml>。

④ “东盟与中国今年将举行联合军演”,越通社,2018年2月7日, <https://zh.vietnamplus.vn/%E4%B8%9C%E7%9B%9F%E4%B8%8E%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E4%BB%8A%E5%B9%B4%E5%B0%86%E4%B8%BE%E8%A1%8C%E8%81%94%E5%90%88%E5%86%9B%E6%BC%94/76437.vnp>。

限于非传统安全领域,提供公共产品的大国之间协作困难,演习经验难以付诸实际行动有关。例如,2013年11月初,超级台风“海燕”给菲律宾造成了极大的人员和财产损失,东盟防长扩大会议成员国都派遣了救援力量,但并没有采用当年6月东盟防长扩大会议机制联合演练进行人道主义救灾的经验。美国利用与菲律宾的联盟关系,主导了该次灾害救援行动。

从促进中国与东盟命运共同体的角度来看,中国与东盟及其成员国要继续加强防务外交,促进地区和平与稳定,可以在以下两个方面进一步努力。第一,促进中国与东盟防务外交的机制化建设。防务外交必须制度化才有望具有一定的战略影响。^①中国与东盟及其成员国国防部长利用可预期的场合定期举行会晤,并将重点放在东盟国家举办或东盟国家主办的防务论坛上,而不是放在香格里拉对话上。考虑到香格里拉对话与东盟国家举办的防务论坛存在竞争性矛盾,且香格里拉对话讨论非合作的议题较多,中国可以和部分东盟国家先行协商,削弱域外势力利用香格里拉对话对本地区安全问题的影响,促使其成为域外力量尊重和接受本地区国家独立处理相关安全问题的平台,甚至转变成批判域外力量干涉本地区安全事务的平台。从目前来看,中国军事类科研院所,如国防大学、军事科学院等,和东盟国家的同行已经建立了一些联系,并保持着较为密切的交流与合作,但要建立如“NADI+”类型的防务外交机制架构仍然相当困难。另外,中国的一些国际问题研究智库也可以和东盟国家军事类科研院所建立联系,为共同讨论地区安全问题,促进相互了解与理解,增进彼此的信心与信任做出贡献。

第二,完善中国防务外交的战略规划和机制建设。中国对军事外交的界定比较宽泛,和防务外交的概念并没有做出非常严格的区分,如杨松河认为军事外交是代表国家军事安全利益或国家集团军事安全利益,以军队为主体,以军事为主要内容的涉外活动。^②张芳在总结各种定义后认为,军事外交是代表国家促进安全利益的军事交往。^③金灿荣和王博认为,军事外

交为国家战略的对外非战争军事延伸,即是以国家利益为核心、以国家战略为遵循、以军队为主体、以军事为主要领域,国家在对外交往中利用多手段维护安全利益、促进世界和平的行为、艺术以及过程。^④因此,在中国国防部网站上出现的是“军事外交”^⑤而非防务外交,虽然依然符合逻辑,但刚性较强,柔性不够。然而,机制建设具有较强的延续性,防务外交要逐渐融入国家总体外交,并成为其中的重要组成部分,并与其他外交形式共同促进中国的安全利益,尚需要各方转变观念,并采取实质性的推进措施。例如,中国的国防高官和智库学者,甚至国家安全委员会、中央军委等官员和研究人员,可以更多地参与到政治外交论坛中,阐明中国与东盟及其成员国在防务合作方面所取得的成绩,传递出中国与东盟促进军事与安全互信的透明度。当然,中国的中联部、外交部,甚至中央办公厅、中央外事办公室等官员也可以出席防务外交论坛,如2017年10月12日,时任外交部副部长刘振民出席第七届香山论坛,并发表了关于“构建亚太安全新架构,打造亚太命运共同体”的发言^⑥,在一定程度上有助于增强防务外交在国家对外战略中的塑造和推进作用。

四、结 语

作为一种平时时期各军事部门的文职官员

^① Evan A. Laksmana, “Indonesia’s Strategic Thinking: Breaking Out of Its Shell”, in Ron Huiskens, ed., *CSCAP: Regional Security Outlook 2015*, Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, p.38.

^② 杨松河著:《军事外交概论》,军事谊文出版社,1999年版,第1页。

^③ 张芳著:《当代中国军事外交:历史与现实》,时事出版社,2014年,第15页。

^④ 金灿荣、王博:“有关中国特色军事外交的理论思考”,《太平洋学报》,2015年第5期,第18页。

^⑤ “军事外交”,国防部,http://www.mod.gov.cn/diplomacy/index.htm,访问时间:2018年1月1日。

^⑥ “完善区域安全架构,携手应对共同挑战——外交部副部长刘振民在第七届香山论坛第一次全体会议上的发言”,外交部,2016年10月12日,http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zjih_674906/t1405126.shtml。

或学者进行的一种交流互动与沟通合作的外交形式,防务外交在当前国际形势日趋复杂的情况下对维护国际和地区安全与稳定显得尤为重要。防务外交显示出一个国家追求和平的战略目标与努力,在国际社会中具有一定的道德意涵与话语权制高点,应成为中国对外战略的重要外交选择。近年来的东盟防务外交取得了较大进展,并取得了一定成就,充实了东盟政治安全共同体的内容,符合东盟一体化建设的实际需要和发展方向。然而,从维护和促进公正合理的东亚甚至地区秩序来看,这似乎还远远不够。东盟自身的实力、能力和规范限度制约了其创造力和领导力,但也迎合了其对话伙伴与

其开展有限合作的舒适度。东盟防务外交以及东盟国家主办或参与的防务外交仍具有相当强的趋利性,这种自利性也使其对话伙伴无法对其抱有太高的期待。在这种情况下,中国在加强与东盟防务外交的过程中,也要关注和照顾东盟及其成员的舒适度,尊重东盟及其成员国的自我选择,同时也坚定自己在南海问题、地区安全合作上的战略底线,坚持战略协作的正确导向,在符合各方利益的基础上协商有利于地区和平与稳定的议程与议题,为建设中国—东盟命运共同体提供一个坚实的战略支撑。

编辑 李亚 邓文科

ASEAN's Defense Diplomacy and China's Policy Options

ZHOU Shixin¹

(1. *Shanghai Institutes for International Studies, Shanghai 200233, China*)

Abstract: Defense diplomacy means the diplomatic policy and actions taken by officials and think tanks affiliated to the Ministry of Defense, to enhance military and security trust and confidence between countries. It is very important for civilian officers to promote regional peace and stability by discussing and resolving hot issues of common concerns. In recent years, Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), establishing a series of multi-track defense exchange and communication mechanisms, has made rapid progress in defense diplomacy, which promoted the construction of its political and security community, and made important contributions to the establishment of ASEAN's centrality in the regional security cooperation framework. Although China and ASEAN as well as its member states have made positive progress in building bilateral and multilateral defense diplomacy, they are also confronted with some serious challenges. They need to strengthen coordination in the process of shaping common policy norms, making consistent agendas and selecting proper topics, so that the solid foundation of the China-ASEAN community with a shared future could be constructed.

Key words: defense diplomacy; Association of Southeast Asian Nations; regional security cooperation; Shangri-la Dialogue; Xiangshan Forum