

多节点结构:东亚国际秩序的转型与 “轴辐体系”的困境

包广将

内容提要 战后美国在东亚地区建立的以双边主义为基础的安全同盟体系即“轴辐体系”是美国亚太政策的支柱,但在中美战略竞争日益加剧的背景下,这一体系正面临巨大的转型压力。冷战期间,双边主义的组织模式与东亚权力分配格局相吻合是“轴辐体系”有效运转的基石。冷战结束后,东亚权力分配格局向“多节点结构”转型,推动东亚国际秩序向多边主义导向的网络化方向发展。这使“轴辐体系”的双边主义组织模式与东亚国际秩序的多边主义取向之间出现结构性错位,进一步凸显了“轴辐体系”的两大弊端即“残缺性”和“外部性”。对此,“轴辐体系”难以有效应对东亚面临的多元安全威胁,东亚的长期稳定仍需要建构一个与“多节点结构”相匹配的兼具“内生性”和“完整性”的区域秩序。

关键词 地区与国别政治 东亚 国际秩序 美国 安全同盟体系 “轴辐体系” 多节点结构

* 包广将:厦门大学东南亚研究中心、国际关系学院助理教授。(邮编:361005)

** 本文是福建省社科规划项目一般课题“‘一带一路’倡议的合作性研究”(项目编号:FJ2019B011)的阶段性成果。感谢复旦大学国际关系与公共事务学院孙志强同学对本文的辛勤付出,感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

第二次世界大战结束后,美国在东亚地区建立起以双边主义为基础的安全同盟体系,被称为“轴辐体系”(Hub-and-Spokes System)。自建立以来,“轴辐体系”一直是美国亚太战略调整和政策推进的核心支柱。冷战后,作为美苏两大阵营博弈的前沿地带,东亚遗留了许多复杂而难解的地缘政治问题。“轴辐体系”是否能适应冷战后东亚国际秩序的变迁引起学界浓厚的研究兴趣。其中,诸多国际关系学者以《国际安全》(*International Security*)为主阵地进行了长期而激烈的辩论,讨论的内容异常丰富。^① 整体观之,现实主义“霸权稳定论”(Hegemonic Stability Theory)在这场辩论中占据绝对优势。有些学者秉持“有霸则稳,无霸则乱”的逻辑,^②指出两极体系崩溃及新兴大国特别是中国的崛起,将使东亚地区陷入大国战略博弈的失序状态,而美国构建的“轴辐体系”将对区域的安全稳定起到关键性作用。^③ 澳大利亚国立大学教授吴翠玲(Evelyn Goh)更明确地指出,美国不应被视为域外国家,而应被视为东亚区域秩序的提供者,美国主导的“轴辐体系”是该区域具有决定性意义的军事力量。^④ 总之,秉持“霸权稳定论”的学者将美国构建的“轴辐体系”视为维持东亚国际秩序的“定海神针”。

事实上,回顾“轴辐体系”的建立与演进,它能够在冷战时期有效运转,一个重要原因是“轴辐体系”的双边主义特性与第二次世界大战后东亚历史进程中的权力分配格局相吻合。在两极格局中,由于东亚国家之间经济相互依赖

① 自1993年起,《国际安全》刊发了大量研究东亚安全前景的研究,但关于东亚安全秩序的研究却不限于《国际安全》,相关讨论和文献参见 Aaron L. Friedberg, “Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia,” *International Security*, Vol.18, No.3, 1993, pp. 5-33; Desmond Ball, “Arms and Affluence: Military Acquisitions in the Asia-Pacific Region,” *International Security*, Vol.18, No.3, 1993, pp. 78-112; Denny Roy, “Hegemon on the Horizon? China’s Threat to East Asian Security,” *International Security*, Vol.19, No.1, 1994, pp. 149-168; Thomas J. Christensen, “Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and US Policy Toward East Asia,” *International Security*, Vol.31, No.1, 2006, pp. 81-126; Robert S. Ross, “The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-first Century,” *International Security*, Vol.23, No.4, 1999, pp. 49-80; Eric Heginbotham, “The Fall and Rise of Navies in East Asia: Military Organizations, Domestic Politics, and Grand Strategy,” *International Security*, Vol.27, No.2, 2002, pp. 86-125; Amitav Acharya, “Will Asia’s Past Be Its Future?” *International Security*, Vol.28, No.3, 2004, pp. 149-164; David C. Kang, “Hierarchy, Balancing, and Empirical Puzzles in Asian International Relations,” *International Security*, Vol.28, No.3, 2004, pp. 165-180; David Shambaugh, “China Engages Asia: Reshaping the Regional Order,” *International Security*, Vol.29, No.3, 2005, pp. 64-99.

② Rober Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981; Charles P. Kindleberger, *The World in Depression*, Berkeley: University of California Press, 1973.

③ Aaron L. Friedberg, “Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia,” pp. 5-33; Desmond Ball, “Arms and Affluence: Military Acquisitions in the Asia-Pacific Region,” pp. 78-112; Denny Roy, “Hegemon on the Horizon? China’s Threat to East Asian Security,” pp. 149-168; Thomas J. Christensen, “Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and US Policy Toward East Asia,” pp. 81-126.

④ Evelyn Goh, “Hierarchy and the Role of the United States in the East Asian Security Order,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.8, No.3, 2008, pp. 353-377.

程度低、区域多边安全治理机制羸弱及彼此间战略信任缺失等因素,^①双边主义成为东亚国家开展合作的战略偏好(Strategic Preferences),东亚国家普遍将与美国建立双边战略联系作为维护其国家安全的关键性保障。^②冷战后,经过长时期的发展,尽管成员国对“轴辐体系”形成全方位的路径依赖(Path Dependence),尤其是其遏制域内大国权力扩张的功能仍有市场,但是,权力分配格局的变迁推动了东亚国际秩序的转型,多边主义合作模式的蓬勃发展成为当代东亚历史进程中的显著特点。这使“轴辐体系”的双边主义组织模式与东亚国际秩序的多边主义演进方向之间出现结构性错位。从历史进程纵向观之,“轴辐体系”面临的内外压力呈增长趋势,发展困境愈发明显。尤其是近年来中美战略竞争的加剧、东亚国家民族主义的高涨,以及各国之间高频率的战略互动等内外因素加速了东亚国际秩序的结构性的变迁,使“轴辐体系”面临严峻的体系压力。^③例如,美日、美韩军费分担问题,日韩贸易战及美泰、美菲关系的震荡等都折射出“轴辐体系”内部关系的巨大张力和战略分歧。对此,有学者指出,随着特朗普政府推行“美国优先”政策,美国开始就军费分担与盟友们产生齟齬,美国主导的东亚“轴辐体系”在不久的将来会部分走向解体。^④拜登执政以来则更加倚重美、日、印、澳“四方安全对话”(Quadrilateral Security Dialogue)。追根溯源,“轴辐体系”的内部矛盾和外部压力是由冷战后东亚国际秩序中的权力分配格局左右的。那么,冷战后东亚国际秩序究竟发生了什么样的结构性转型?这种结构性转型使“轴辐体系”面临哪些困境?这是本文试图探讨的核心问题。

在既有研究中,围绕“美国为何在亚太构建双边主义而非多边主义同盟体系”这一问题进行的研究成果可谓车载斗量。^⑤其中,一些学者通过将东亚双

① Aaron L. Friedberg, “Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia,” p. 23.

② Yasuhiro Izumikawa, “Network Connections and the Emergence of the Hub-and-Spokes Alliance System in East Asia,” *International Security*, Vol.45, No.2, 2020, p. 9.

③ Thomas J. Christensen, “Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and US Policy Toward East Asia,” pp. 81-126; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton & Company, 2001.

④ 左希迎:《美国的亚太联盟体系会走向瓦解吗?》,《世界经济与政治》2019年第10期,第48—73页。

⑤ Christopher Hemmer and Peter J. Katzenstein, “Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism,” *International Organization*, Vol.56, No.3, 2002, pp. 575-607; John Duffield, “Why Is There No APTO? Why Is There No OSCAP? Asia-Pacific Security Institutions in Comparative Perspective,” *Cotemporary Security Policy*, Vol.22, No.2, 2001, pp. 69-95; Kai He and Huiyun Feng, “‘Why Is There No NATO in Asia?’ Revisited: Prospect Theory, Balance of Threat, and US Alliance Strategies,” *European Journal of International Relations*, Vol.18, No.2, 2011, pp. 227-250.

边主义模式的“轴辐体系”与欧洲多边主义模式的北约(NATO)相比较,得出许多著名论断。例如,美国康奈尔大学教授彼得·卡赞斯坦(Peter Katzenstein)从文化视角提出的集体认同(Collective Identity)论,^①美国普林斯顿大学教授约翰·伊肯伯里(John G. Ikenberry)从制度主义提出的“自由国际秩序”(Liberal World Order)论,^②美国战略与国际研究中心(CSIS)韩国研究中心主任车维德(Victor D. Cha)提出的“高压攻势”(Powerplay)论等。^③无论是卡赞斯坦的“集体认同”,还是伊肯伯里的制度主义理论,抑或是车维德的“高压攻势”理论都存在两个共同点:一是都将“轴辐体系”视为美国战后霸权体系的有机组成部分,以美国立场作为研究起点来考察“轴辐体系”,鲜有研究从东亚国家的角度来审视“轴辐体系”的双边主义组织模式;二是这些著名论断都遵循着共同的理性主义因果逻辑,即“轴辐体系”是美国理性设计的结果,只不过背后原因不一样,或是由于“集体认同”的缺失,或是出于制度建设的考量,或是出于控制盟国的需求等,这些论断长于理性推导和理论构建,未能充分考察特定历史进程的塑造作用。

鉴于此,为了探清上述问题,本文将研究视角置于东亚,并分三部分展开讨论。第一部分通过历史分析,试图从东亚历史进程和东亚国家的立场简要回溯“轴辐体系”的双边主义特性及其功能定位;第二部分沿袭东亚历史进程的演进逻辑,将焦点置于冷战后的东亚国际秩序,并引入“社会网络”理论,从“多节点结构”视角出发,深入分析推动东亚国际秩序转型的内在动力以及区域秩序的结构特征;第三部分试图运用第二部分构建的理论分析框架审视东亚的安全现状,并对“轴辐体系”面临的体系压力和内在弊端展开分析。

一、“轴辐体系”的历史缘起及其双边主义特性

就建构军事同盟的方式而言,美国在欧洲的多边主义路径与在亚洲的双边合作模式的形成很大程度上并非战略决策者理性设计的结果,而是由特定历史进程中的多边国际互动决定的。譬如,在北约形成之前,欧洲已经建立起

^① Christopher Hemmer and Peter J. Katzenstein, “Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism,” pp. 575-607.

^② [美]约翰·伊肯伯里:《大战胜利之后:制度、战略约束与战后秩序重建》,门洪华译,北京大学出版社2008年版,第38页。

^③ Victor D. Cha, “Powerplay: Origins of the U. S. Alliance System in Asia,” *International Security*, Vol.34, No.3, 2009, pp. 158-196.

欧洲集体防卫联盟,即北约的前身《布鲁塞尔条约》,^①其多边主义已趋于成熟。而美国在建立“轴辐体系”之前,亚洲并没有形成任何集体防卫机制,亚太地区多边主义合作机制甚为匮乏。换言之,美国通过理性主义进行战略设计的“轴辐体系”之所以能够成功,关键因素在于这种战略设计与东亚的历史进程是相吻合的。

一些历史学家研究指出,哈里·杜鲁门(Harry S. Truman)政府在建立双边“轴辐体系”之前,曾试图与一批亚太国家签署多边主义的《太平洋公约》(Pacific Pact),意在建构一个多边主义的军事同盟体系。^②第二次世界大战结束后,美国决策层认为,共产主义对韩国的进攻最终意在日本,而日本作为一个重要的工业中心是绝不能被苏联吞并的。^③基于这一共识,杜鲁门政府加快了与日本实现和平解决的进程,并开始筹划在太平洋地区构建一个集体安全合作机制以应对共产主义的威胁。真正促使美国加速构建亚太安全机制的驱动力是1950年10月中国突然出兵朝鲜半岛。美国对朝鲜半岛局势的迅速恶化及日本面临安全威胁的加剧颇为震惊,杜鲁门政府开始认真考虑构建其亚太联盟。1950年12月,杜鲁门正式提出建立一个多边条约的可能性,他指出“构建一个太平洋公约是有必要的,一开始可以纳入日本、澳大利亚、新西兰、美国,也许还有印度尼西亚”。^④在杜鲁门的指示下,1951年1月,时任美国国务卿约翰·福斯特·杜勒斯(John Foster Dulles)开始访问太平洋公约倡议的潜在成员国,包括日本、菲律宾、澳大利亚、新西兰以及可能的印度尼西亚等,积极推动《太平洋公约》的签署落地。

可见,杜鲁门的最初设计倾向于构建多边主义的同盟体系。然而,美国在

① Escott Reid, *Time of Fear and Hope: The Making of the North Atlantic Treaty, 1947-1949*, Toronto: McClelland & Stewart Limited, 1977, pp. 13-28; Nicholas Henderson, *The Birth of NATO*, Boulder: Westview Press, 1983; Don Cook, *Forging the Alliance: NATO, 1945-1950*, London: Harvill Secker, 1989, pp. 88-111.

② Ronald Pruessen, *John Foster Dulles: The Road to Power*, New York, N. Y.: Free Press, 1982, pp. 475-480; David Mabon, “Elusive Agreements: The Pacific Pact Proposals of 1949-1951,” *Pacific Historical Review*, Vol.57, No.2, 1988, pp. 147-177; Seigen Miyasato, “John Foster Dulles and the Peace Settlement with Japan,” in Richard Immerman, ed., *John Foster Dulles and the Diplomacy of the Cold War*, Princeton: Princeton University Press, 1990, pp. 189-212; Thomas Robb and David James Gill, “The ANZUS Treaty during the Cold War: A Reinterpretation of U. S. Diplomacy in the Southwest Pacific,” *Journal of Cold War Studies*, Vol.17, No.4, 2015, pp. 109-157.

③ Secretary of State, “Memorandum of Conversation,” July 24, 1950, *FRUS*, 1950, Vol.VI, 1255; John Foster Dulles, “A Militaristic Experiment,” *Department of State Bulletin*, Vol.23, 1950, pp. 49-50.

④ “Memorandum by the Consultant to the Secretary (Dulles) to the Secretary of State,” December 8, 1950, *FRUS*, 1950, Vol.VI, 1360.

与亚太国家的互动中发现,通过多边主义构建美国亚太同盟体系并不符合东亚国家的利益诉求。自1950年9月起,杜勒斯便开始与几个重要的亚太国家就和平解决日本问题进行探索性会谈。通过这些会谈,杜勒斯发现,由于在第二次世界大战期间遭受日本的侵略,亚太各国不仅对日本有深深的心理阴影,而且普遍担忧日本军国主义的复活,亚太国家极力反对以一种较为宽松的协议来处理日本问题。澳大利亚、新西兰甚至指出,如果不能与美国单独结成双边同盟作为补充,那么他们将不会支持美国提出的太平洋公约倡议。^① 澳大利亚、新西兰、菲律宾等许多国家无论是心理上、情感上还是认知上,都难以在战后如此短暂的历史进程中接纳和信任日本。这也决定了亚太国家不可能与日本一道被纳入类似北约那样的多边安全合作组织。日本问题成为东亚历史进程中影响美国构建多边安全机制的一个主要障碍。

东亚国家对缔结多边安全条约心存芥蒂,但对建立双边同盟的意愿却十分强烈,这在很大程度上是对历史过往的本能反应。正如历史制度主义者所言,制度的创造和变化取决于特定的历史条件,往往是情景性的。社会关系的既有结构和历史环境在特定时刻能够决定什么才是合情合理的。^② 在战后的东亚历史进程中,多边主义合作机制极其匮乏,东亚国家能够接受和信任的仍是双边主义模式。鉴于此,美国转而以双边主义形式构建起由一组各自相互独立的双边条约构成的亚太同盟体系。为了将日本塑造为反对共产主义扩张的堡垒,美国的首要问题是对日和解。然而,正如上文所言,大多数亚太国家既难以接受一个宽松的对日和解方案,又担心共产主义的现实威胁和日本再度军国主义化的潜在威胁。对此,与美国构建双边同盟是亚太国家唯一可接受的路径。从这一意义上看,对于日本以外的亚太国家而言,美国构建的“轴辐体系”具有双重意义,既是它们抵御共产主义威胁的军事堡垒,也是防范未来日本军国主义复活的安全保障。对美国而言,“轴辐体系”构建可谓一箭双雕,既可以实现和平解决日本问题,又能建立起抵御共产主义的亚太同盟体系。不难看出,美国构建“轴辐体系”具有明确的战略目的和功能定位,即和平解决日本问题并将其改造为抵御苏联权力

^① Colonel Stanton Babcock of the Department of Defense, “Memorandum of Conversation,” October 19, 1950, *FRUS*, 1951, Vol. VI, 1322; John M. Allison, *Ambassador from the Prairie or Allison Wonderland*, Boston: Houghton Mifflin, 1973, pp. 151-152.

^② John G. Ikenberry, “History’s Heavy Hand: Institutions and the Politics of the State,” *New Perspectives on Institutions*, University of Maryland, 1994, pp. 10-11.

扩张的堡垒。在和平解决日本问题、签署《旧金山条约》的基础上,美国与菲律宾(1951年8月30日),澳大利亚和新西兰(1951年9月1日)、日本(1951年9月8日)以及中国台湾地区(1954年12月)签订了一系列防务条约,形成美国亚太双边主义的“轴辐体系”。^①

可见,历史逻辑而非理性设计逻辑是造就“轴辐体系”双边主义特性及其功能定位的主要因素。“轴辐体系”的双边主义特性与第二次世界大战后东亚历史进程中的权力分配格局和多边主义匮乏的现实是吻合的,其应对权力扩张的首要功能也能在一定程度上满足东亚国家的安全需求。然而,沿袭历史逻辑,冷战后东亚历史进程中一个显著的现象是多边主义蓬勃发展。那么,多边主义何以在东亚地区兴起?下文试图以“社会网络”为切入点,对东亚国际秩序的内在结构及其变化展开分析。

二、东亚国际秩序的“多节点结构”

冷战后,国际行为体多元化、国际权力的重新分配推动世界政治朝着“多节点结构”转型。^②东亚权力分配格局向“多节点结构”转型推动了多边主义的蓬勃发展。“节点”一词是社会网络分析使用的术语。在社会学研究中,社会网络“是由连接在一起的节点组成的结合。节点对应网络中的个体(例如神经元、网站、人),边则是个体之间的关联(例如突触、网页连接、社会关系)。”^③美国加州大学戴维斯分校政治学系教授泽夫·毛兹(Zeev Maoz)将社会网络思维运用到国际关系研究,指出国际社会网络是由国际关系中各种国家和非国家行为体之间相互连接的关系纽带所组成的关系网。^④美国弗吉尼亚大学教授布兰特利·沃马克(Brantly Womack)则明确提出多节点世界秩序(Multinodal World Order)并做了详细阐释。^⑤根据这种网络思维,东亚“多节点结构”就是由多元行为体和多样化的关系连接而成的国际结构。清华大学阎学通教授认为,国际结构是国际秩序的深层框架,国际秩

① 泰国于1962年成为美国“轴辐体系”的成员国。

② 邹应猛:《多节点世界中的中国与世界互动》,《国际论坛》2013年第4期,第57页。

③ [美]梅拉妮·米歇尔:《复杂》,唐璐译,长沙:湖南科学技术出版社2013年版,第293页。

④ Zeev Maoz, *Networks of Nations: The Evolution, Structure, and Impact of International Networks, 1816-2001*, New York: Cambridge University Press, 2011, p. 21.

⑤ Brantly Womack, “China’s Future in a Multinodal World Order,” *Pacific Affairs*, Vol.87, No.2, 2014, pp. 265-284.

序是指在一定国际权力分配结构的基础上形成的国际行为规则和相应的保障机制。^①因而东亚“多节点结构”就是东亚国际秩序的深层结构,东亚国际秩序则是基于“多节点结构”形成的一系列国际行为规则和相应的保障机制。目前,东亚“多节点结构”主要从两方面塑造东亚国际秩序:一是作为“节点”的行为体不断多样化形成“多节点”格局并促进东亚国际关系的网络化;二是作为“关系连接”的安全威胁不断多样化形成网络结构并促进东亚国际关系的网络化。

(一) 行为体多元化与东亚国际关系的网络化发展

国际社会中的关系网络包含大量个体及个体间相互作用的关系,存在诸多关键节点。这些节点的属性是高度多元的,它可以是个人、政党、政治集团、国家抑或是国际事件和议题。^②节点的“多样化”属性内涵丰富,除了种类多元,还包括节点的性质差异、数量多寡、功能分化以及规模差别等。由于国际社会网络中不同节点之间总是存在直接或间接的联系,因而节点多元化自然塑造了国际关系网络的多元化特质。

东亚国际关系网络多元化的动力源于行为体(节点)积极性的大幅提升。冷战后,尽管东亚国家数量没有发生明显变化,但是,两极格局坍塌后各国持续性的经济崛起,东亚国家对于维护国家主权、争取发展权益、参与国际事务的热情高涨,表现出不同以往的自信姿态。在传统“两极结构”或“多极结构”下常被忽视的中小国家在冷战后“多节点结构”中的地位和作用得到显著提升,参与国际社会的主动性显著增强。^③国家行为体的深度参与和高频率的互

① 阎学通、杨原:《国际关系分析》,北京大学出版社2013年版,第87—90页。

② Zeev Mao, *Networks of Nations: The Evolution, Structure, and Impact of International Networks, 1816-2001*, pp. 45-56.

③ 在这方面,东盟的发展是一个显例。冷战结束后,东南亚国家着力推动东盟从传统意义的区域安全合作向经济社会发展为导向的国际组织转变,并建立东盟地区论坛,从过去的被动参与到积极主动地将相关大国纳入东盟主导地一系列区域合作机制中。此外,东盟还作为东亚合作的中心力量,创建“东盟+”、东亚峰会等一系列合作机制,力图在东亚区域合作中维系其“中心地位”(ASEAN Centrality)。相关文献参见 Takashi Terada, “Constructing an ‘East Asian’ Concept and Growing Regional Identity: from EAEC to ASEAN+3,” *The Pacific Review*, Vol.16, No.2, 2003, pp. 251-277; Alice D. Ba, “Regionalism’s Multiple Negotiations: ASEAN in East Asia,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.22, No.3, 2009, pp. 345-367; Yeo Lay Hwee, “Japan, ASEAN, and the Construction of an East Asian Community,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.28, No.6, 2006, pp. 259-275; Helen Nesadurai, “ASEAN and Regional Governance after the Cold War: from Regional Order to Regional Community?” *The Pacific Review*, Vol. 22, No.1, 2009, pp. 91-118.

动客观上推动了东亚国际秩序多边主义的网络化发展。

东亚国际社会网络中的“多节点”并非简单指数量庞大,更重要的还表现为功能性的分野和多元化。不同的节点根据其功能性差异在不同领域发挥不同作用。譬如,在防务合作上,布鲁塞尔自由大学教授路易斯·西蒙(Luis Simon)以网络思维将“轴辐体系”中具有不同功能的节点国家分为“安全保证国”(Security Guarantors)、“地区中枢”(Regional Hubs)、“局部中枢”(Local Hubs)和“利基专家”(Niche Specialists)四种类型。^①一些区域内的中小国家虽然整体实力不强,但却可以在某些特定领域扮演特殊而重要的角色。中小国家利用其自身的优势,在地区议程或者专业议程中取得主动权甚至主导权,并在大国关系发生变化时为自身谋求更多的利益和更高的国际地位。^②比如,新加坡是美军在东南亚区域主要的后勤基地,泰国与美国就反恐合作有着特殊的紧密联系,韩国为美国在东亚区域部署“萨德”导弹防御系统起到了关键节点作用等。^③值得注意的是,节点国家的功能属性可以重叠,重要节点国家可以同时承担多种角色。在东亚国际社会网络中,中小国家可以在特定领域中扮演重要角色。当代多边主义接纳了具有不同发展经验和不同立场的国家,构成性质迥异的共同参与,进而引发秩序层面的改变。^④

东亚国际社会网络中的“多节点”还表现为节点互动的多元化。不同于“两极”或“多极”结构下主要关注大国间的互动关系,以及“制衡”与“追随”两种相对单一的互动模式,多节点结构模式将中小国家纳入考察范畴,并对其构成的社会关系加以详细研究。^⑤尽管美国和中国是当前国际社会的主要参与者,但并非唯一参与者。诚然,一方面,作为东亚国际社会中极其重要的节点国家,中美对东亚各国有着深刻影响;另一方面,在其他东亚国家的战略视野中,它们与中美两国间的“双边关系”要比中美关系本身更为重要。于是,东亚各国往往将中国、美国及自身视为一组“三角关系”,

① Luis Simón, et al., “Nodal Defence: The Changing Structure of US Alliance Systems in Europe and East Asia,” *Journal of Strategic Studies*, Vol.45, No.2, 2019, pp. 1-29.

② 王琛:《冷战后东南亚国家的“利基外交”》,《国际政治研究》2018年第4期,第108页。

③ 王飞:《新加坡与美国的军事合作关系》,《东南亚研究》2004年第3期,第50—54页; Brian Harding, “Moving the U. S-Thailand Alliance Forward,” *Center for Strategic & International Studies*, August 7, 2018, <https://www.csis.org/analysis/moving-us-thailand-alliance-forward>, 访问日期:2020年2月4日。

④ Alice D. Ba, “Multilateralism and East Asian Transitions: the English School, Diplomacy, and a Networking Regional Order,” *International Politics*, Vol.21, No.2, 2019, p. 8.

⑤ Brantly Womack, “China’s Future in a Multinodal World Order,” pp. 270-273.

并倾向于利用其中一个大国来“对冲”(Hedge)另一大国的影响,而非选择结盟策略。^① 惠灵顿维多利亚大学高级讲师范·杰克逊(Van Jackson)指出,对冲而非制衡或追随已成为亚洲国际关系的主导趋势,并从权力转移、多极化下的信任缺失及网络复杂性三个方面阐释了亚洲国家实施对冲的逻辑。^② 对冲互动模式还体现在一国开放性的对外关系中。在网络化的国际秩序中,排外性的政治联盟关系将对国家的发展构成阻碍。通常而言,中小国家倾向于通过搭建与区域性、全球性大国的关系来降低它们在特定双边关系中的脆弱性和敏感性。在全球化背景下,自我封闭政策对中小国家而言无异于自我束缚。现实中,绝大多数国家会把握发展机遇,积极扩展外交联系,力求同时与主要世界大国保持良好关系。^③ 同样,在一个多节点的网络化社会中,排外性的联盟关系对于大国而言也是战略束缚。^④ 从这个意义上看,基于“对冲”理念形成的诸多“三角关系”和开放性的对外互动模式是推动东亚国际关系网络化发展的重要动力。

除了主权国家,作为重要节点的东亚区域合作机制的多元化,进一步推动东亚国际秩序向网络化方向发展。目前,东亚地区的区域合作机制主要分为三类,即以美国为中心构建的“轴辐体系”、以中国为中心的经济合作机制,以及以东盟为中心的区域合作机制,三类区域合作机制彼此间既存在合作,又具有战略张力。然而,在中美竞合的战略压力下,东亚各国正通过区域合作机制强化彼此关系,以共同应对安全威胁和挑战。^⑤ 例如,通过积极参与东盟合作机制,东南亚中小国家不仅在地区秩序建构中起到重要的规范性作用,^⑥而且成为凝聚各种关系的重要平台。东盟以自己为中心建立起包括中、美、日、俄等大国在内的东盟地区论坛、东亚峰会等合作机制。此外,大国战略竞争也促使东亚出现以“议题”为关系纽带的网络化区域合作机制。中美竞合带给东亚

① Brantly Womack, “China’s Future in a Multinodal World Order,” p. 270.

② Van Jackson, “Power, Trust, and Network Complexity: Three Logics of Hedging in Asian Security,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.14, 2014, pp. 331-356.

③ Brantly Womack, “China’s Future in a Multinodal World Order,” p. 280.

④ *Ibid.*, p. 281.

⑤ Luis Simón, et al., “Nodal Defence: The Changing Structure of US Alliance Systems in Europe and East Asia,” p. 3.

⑥ Alice D. Ba, “Who’s Socializing Whom? Complex Engagement in Sino-ASEAN Relations,” *The Pacific Review*, Vol.19, No.2, 2006, pp. 157-179; Joseph Cheng, “China-ASEAN Relations in the Early Twenty-First Century,” *Asian Regional Governance: Crisis and Change*, 2004, pp. 254-272.

国家的战略压力具有较强的不确定性和模糊性。这意味着,单向维度地诉诸某一项保障机制并不能真正应对模糊而复杂的威胁,刚性强、约束性强的军事联盟关系难以有效应对挑战。相反,立足于东亚具有不确定的现实,针对特定议题,以多边外交的形式组织“议题小组”专门解决特定问题,反而具有灵活高效的特征。^① 基于特定议题设立的“议题小组”不仅可以“由易到难”的解决区域合作问题,还有利于在共同实践中培育共同体意识,^②为进一步的区域秩序整合铺平道路。东亚国际关系的模糊性促进了灵活、高效的“议题小组”治理机制的发展,而各种以“议题”为节点的“议题网络”的形成推动了东亚国际秩序的网络化发展。对此,美国国防大学国际战略研究院研究员吴志远(Joel Wuthnow)指出,东亚区域正在形成“双边”“小多边”和“多边”多种渠道相互交织的区域安全网络结构。^③

简言之,东亚多边合作机制的发展表现出不同类型的多边主义演化趋势,背后反映出该地区各种各样的安全参与者,以及关于如何最优管理日益严峻的亚洲安全的理念分歧。^④ 东亚日趋成型的各种松散、灵活、具有强针对性的关系网络将美国、中国及东盟主导的三种类型的合作机制缀连起来,尤其是行为体和区域多边合作机制的多元化相互促进,共同推进东亚向多节点结构的演进。美国乔治城大学教授查尔斯·库普乾(Charles Kupchan)总结道,当前正处于转型阶段的国际体系终将演化为多元化、多中心的网络结构。^⑤

(二) 安全威胁多元化与东亚国际关系的网络化发展

在多边主义的推动下,东亚面临的安全威胁也日益多元化,不再局限于冷战时期相对单一的大国竞争引发的安全威胁。作为凝聚节点的重要关系连

① Victor D. Cha, “Complex Patchworks: US Alliances as Part of Asia’s Regional Architecture,” *Asia Policy*, Vol.11, No.2, 2011, pp. 27-50.

② Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999.

③ Joel Wuthnow, “US ‘Minilateralism’ in Asia and China’s Responses: A New Security Dilemma?” *Journal of Contemporary China*, Vol.115, No.28, 2019, pp. 133-150; William T. Tow, “Minilateral Security’s Relevance to US Strategy in the Indo-Pacific: Challenges and Prospects,” *The Pacific Review*, Vol.32, No.2, 2019, pp. 232-244.

④ Alice D. Ba, “Multilateralism and East Asian Transitions: the English School, Diplomacy, and a Networking Regional Order,” pp. 1-19.

⑤ Charles Kupchan, *No One’s World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 3.

接,安全威胁的多元化推动东亚国际关系的网络化发展。目前,东亚面临的多元化安全威胁可概括为三种类型。^①

第一种是由权力争夺(Power Struggle)而导致的安全威胁。权力争夺引发的安全威胁源于各国的权力欲望及对权力的追逐。朝核问题、朝韩统一问题等东亚传统安全问题在很大程度上是权力争夺的产物。当前,由权力争夺引发的安全威胁较为集中地表现为中美的战略竞争,许多学者将中美的战略竞争解读为区域领导权之争。^② 美国甚至重新定位国防战略目标,将对华竞争以及遏制中国的区域影响力列为主要战略目标。^③

应对权力竞争引发的安全威胁,新现实主义认为权力制衡(Balance of Power)是最有效的应对手段。^④ 不可否认,权力制衡应对权力竞争的有效性,但一些新的应对方式也应得到注意。例如,中美战略竞争更多表现为关系制衡。在奥巴马政府时期提出的“重返亚太”和《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)是以调整或强化美国与亚太国家关系并形成关系网络为基础的。即使以“美国优先”为导向的特朗普政府在面对与中国的战略竞争时,也非常注重调整美国与其他国家之间的关系以形成针对中国的关系网络。特朗普政府重新激活“四方对话”,试图重新组建针对中国新的战略关系网络。拜登政府执政以来更加倚重“联盟战略”,不仅完全继承“四方对话”,而且深化了美国与传统盟国和伙伴国的关系。中国则以“一带一路”倡议为依托,努力建立合作性、开放性的关系网络。例如,中国积极推动《区域全面经济伙伴关系协定》(RECP)的签署,构建新型经济关系网络。总之,面对中美战略竞争的加剧及其引发的安全威胁,中美不是一味地扩展军备,而是更加注重拓展对外关系网络,提升关系治理能力。同样,面对中美战略竞争的加剧,其他东亚国家并没有采取传统的

^① 澳大利亚格里菲斯大学教授贺凯将东亚面临的安全挑战分为安全威胁(security threats)、安全困境(security dilemma)和安全外溢(security spillover)三种类型,本文采用了他对东亚安全威胁的分类。参见 Kai He, “Constructing Dynamic Security Governance: Institutional Peace Through Multilateralism in the Asia Pacific,” *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol.3, No.1, 2019, pp. 6-10.

^② David A. Lake, “Economic Openness and Great Power Competition: Lessons for China and the United States,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.11, No.3, 2019, pp. 237-270; Yuen Foong Khong, “‘Primacy or World Order? The United States and China’s Rise—a Review Essay’,” *International Security*, Vol.38, No.3, 2013, pp. 153-175.

^③ “National Security Strategy of the United States of America,” White House, December, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

^④ [美]肯尼斯·沃尔兹:《国际政治理论》,信强译,上海人民出版社2008年版,第67—89页。

结盟对抗的方式来制衡权力扩张。^① 由于东亚国家并未将中国视为修正主义国家,因此,美国的亚太盟国和合作伙伴都在寻求以规则为基础的区域合作框架,并努力通过各种双边,小多边和多边合作渠道将中国纳入这一框架。^② 随着中美战略竞争关系加强,东亚国家也开始采取积极自主的外交政策以期规避战略风险。^③ 例如,印尼提出“全球海洋支点”战略,积极加强海洋基础设施建设、维护本国的海洋权益,并着力加强其在印度洋的战略存在。^④ 东亚国家力图通过维持中美战略平衡,欢迎中美两国的国际参与,但又反对单方霸权,担忧被大国裹挟“选边站队”,渴望自主性的战略空间。^⑤ 因而,在具体的政策取向上,它们倾向于诉诸两种主要手段:其一,采取对冲战略,不仅“经济靠中国,安全靠美国”,同时加强与中美两国的战略联系,^⑥而且积极构建以本国为中心的关系网络,通过各种关系网络转移安全压力;其二,强化区域内各国间的合作与联系,以“抱团取暖”的方式应对安全威胁。这需要相关国家团结一致、最终形成抵御外来威胁的合作机制。^⑦ 不论是“对冲战略”还是“抱团取暖”,东亚国家的外交实践都在客观上推动了东亚国际关系的网络化发展。

第二种是由“安全困境”(Security Dilemma)引发的安全威胁。“安全困境”是指一国采取措施提高本国的安全程度,却在客观上降低他国的安全程度,主观上降低他国的安全感,进而使自己变得更不安全的现象。^⑧ “安全困境”产生的根源在于国家间信任的缺失,这一现象在东亚非常普遍。譬如,日

① David Kang, *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia*. Columbia: Columbia University Press, 2007.

② Matteo Dian and Hugo Meijer, “Networking Hegemony: Alliance Dynamics in East Asia,” *International Politics*, Vol.56, No.2, 2019, p. 5.

③ Denny Roy, “Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.27, No.2, 2005, pp. 305-322; Kuik Cheng-Chwee, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.30, No.2, 2008, pp. 159-185.

④ Evan A. Laksmiana, “The Enduring Strategic Trinity: Explaining Indonesia’s Geopolitical Architecture,” *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol.7, No.1, 2011, pp. 95-116.

⑤ Barry Buzan, “Afterword to: ‘Networking Hegemony-Alliance Dynamics in East Asia’,” *International Politics*, 2019, pp. 1-5.

⑥ 赵全胜:《中美关系和亚太地区的“双领导体制”》,《美国研究》2012年1期,第7—26页;周方银:《东亚二元格局与地区秩序的未来》,《国际经济评论》2013年第6期,第27—43页。

⑦ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, New York: Routledge, 2009.

⑧ John H. Herz, “Idealist Internationalism and the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol.2, No.2, 1950, pp. 157-180.

本将朝鲜军事实力的提升视为对自身安全的重大威胁,^①中美关系更是陷入了互相怀疑的困境中。中国的周边外交政策及“一带一路”合作倡议被美国视为构建自我中心区域秩序的霸权活动,^②而美国的“重返亚太”“印太战略”则通常被中国解读为对华的“遏制政策”。^③中国倡导的“一带一路”倡议与美国提出的“印太战略”正走向越发消极的互动关系,进一步加剧了东亚的安全困境。

为应对“安全困境”带来的战略威胁,东亚国家着手建立起一系列区域合作机制,包括具有官方性质的东盟地区论坛(ARF)、半官方性质的“香格里拉对话”、第二轨道性质的亚太安全合作委员会(CSCAP)等。这些合作机制旨在从不同层次上将东亚国家联系起来,提升彼此了解,促进战略互信,增加各方决策信息透明化,减少彼此间的战略疑虑与误判,最终缓解“安全困境”带来的安全威胁。这些旨在降低安全困境的各种区域合作机制的发展进一步推动了东亚国际关系的网络化进程。

第三种是由“安全外溢”(Security Spillover)导致的安全威胁。“安全外溢”源于某种特定威胁的自然对外延伸或扩散,诸如跨国犯罪、网络安全、海盗、病毒传染、自然灾害等非传统安全问题。东南亚地区日渐兴起的烟霾灾害、非法移民问题、跨境犯罪、恐怖主义扩散等问题已经严重危害域内国家的安全稳定。^④由于解决“安全外溢”问题必须诉诸国际合作,因而以解决非传统安全问题为目的的特定“议题小组”纷纷成立。例如,旨在解决亚太区域非法移民问题的《巴厘进程》已有48个成员国,发展成为应对非法移民最为有效的区域性合作组织。^⑤雾霾治理问题、非法移民问题、跨国犯罪、病毒传染、毒品走私问题、环境恶化问题、自然灾害防治与应对问题等都已成为联系各种安全

① Christopher W. Hughes, “Super-Sizing the DPRK Threat: Japan’s Evolving Military Posture and North Korea,” *Asian Survey*, Vol.49, No.2, 2009, pp. 291-311.

② Nadège Rolland, “China’s ‘Belt and Road Initiative’: Underwhelming or Game-Changer?” *The Washington Quarterly*, Vol.40, No.1, 2017, pp. 127-142; Michael Clarke, “The Belt and Road Initiative: China’s New Grand Strategy?” *Asia Policy*, Vol.24, No.1, 2017, pp. 71-79.

③ 门洪华、万尽涵:《美国亚太再平衡战略与中国的应对:一项战略评估议程》,《中国战略报告》2018年第2期,第121—146页;仇朝兵:《特朗普政府的“印太战略”及其对中国地区安全环境的影响》,《美国研究》2019年第5期,第9—40页。

④ Mely Caballero-Anthony, “Non-Traditional Security Challenges, Regional Governance, and the ASEAN Political-Security Community (APSC),” *Asia Security Initiative Policy Series Working Paper*, Vol.7, 2010, pp. 1-17.

⑤ 宋婉贞:《跨国难民治理研究:基于印(尼)澳合作实践的分析》,《南洋问题研究》2019年第3期,第33—42页。

行为体之间的“关系连接”。各类特定治理关系网络正日趋成型。总之,特定问题导向的国家间合作以及非政府组织的参与,推动了东亚国际关系的网络化发展。

冷战结束以来,东亚安全现状从传统安全威胁到非传统安全威胁、从权力争夺到安全外溢、从明确的安全威胁到模糊的安全威胁等,东亚面临的安全威胁已然多元化,且各类安全议题相互交织,乃至相互强化,共同推动东亚向多节点结构转型(参见下表)。可见,在行为体多样化和安全威胁多元化的推动下,东亚多节点结构的转向不仅是各国的政策结果,本身更是一种自然的历史进程。^①

表 东亚多节点结构

行为体多元化	节点类型	主权国家	区域合作机制	多种议题
	主要方式	对冲战略;构建关系网络	凝聚关系,抱团取暖	双边、小多边及多边合作
	主要表现	以国家为节点形成国家中心网络	以合作机制为节点形成的区域合作关系网络	以议题为节点形成的问题领域关系网络
威胁多元化	威胁类型	权力争夺	安全困境	威胁外溢
	威胁根源	权力欲望	信任匮乏	威胁扩散
	主要表现	美国、中国、印度等大国以及韩国、印尼、澳大利亚等中等强国对权力的追逐	朝核问题、南海争端、东海问题、中国崛起等热点安全议题引发“安全困境”	恐怖主义、疾病传染、非法移民及自然灾害等非传统安全威胁的扩散
	应对方式	结盟或追随,权力制衡	建立国际机制	开展多边合作

图表来源:笔者根据相关资料整理而成,参见 Brantly Womack, “China’s Future in a Multinodal World Order,” *Pacific Affairs*, Vol. 87, No. 2, 2014, pp. 265-284; Kai He, “Constructing Dynamic Security Governance: Institutional Peace Through Multilateralism in the Asia Pacific,” *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol. 3, No. 1, 2019, pp. 6-10。

^① Alice D. Ba, “Multilateralism and East Asian Transitions: the English School, Diplomacy, and a Networking Regional Order,” p. 5.

总之,国家与非国家行为体、区域合作机制、各种热点议题等“节点”在数量、性质及功能方面的多元化和权力竞争、安全困境及安全外溢等威胁类型的多元化形成的各种“关系连接”相互叠合,一同推动东亚国际秩序的网络化发展。这加剧了“轴辐体系”双边主义特性与东亚国际秩序多边主义演进之间的内在张力,凸显了“轴辐体系”的固有弊端。

三、“轴辐体系”的网络化及其困境

在东亚“多节点结构”转型和国际秩序的网络化驱动下,“轴辐体系”也向网络化方向进行自我调整。第一,作为“轴辐体系”的主导国,美国积极推动这一机制的网络化发展,并深化、拓展与域内相关国家的战略合作。2017年度美国《国家安全战略》(National Security Strategy, NSS)明确指出,“菲律宾和泰国是美国重要的盟友和市场。越南、印度尼西亚、马来西亚、新加坡是美国日益重要的安全和经济伙伴。东盟和亚太经合组织是印度洋—太平洋区域合作机制的中心,也是倡导基于自由之秩序的平台”。^① 同年年底,美国正式提出“印太战略”并重新启动“四方安全对话”合作机制,纠合日本、澳大利亚、印度三国,力图在印太地区构筑对华遏制的“统一战线”。^② 可见,除了加强与“轴辐体系”成员国的战略合作关系,美国试图深化与东亚一些关键节点国家和国际组织的关系,让它们在区域安全秩序建构中发挥更大作用。第二,“轴辐体系”成员国开始在总体框架下构建以自己为中心的关系网络。以日本为例,与冷战时期被严格限制在“自卫”范畴相比,日本采取了更加自主和正常化的安全政策。在华盛顿的支持下,日本已经开始寻求加强与澳大利亚的双边防务合作,与中国台湾地区加强双边联系,还参与东亚地区几乎所有的小多边合作机制,如美日韩、美日澳三边,以及美、日、印、澳四国之间的所谓“四方安全对话”合作。日本以更为灵活的方式,通过军事能力建设、联合军事演习及军备武器转让等方式积极扩大在东南亚地区的战略存在。对此,有学者指出,当前日本

^① “National Security Strategy of the United States of America,” White House, December, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 2020-03-02.

^② David Envall, “The Quadrilateral Security Dialogue: Towards an Indo-Pacific Order?” *Policy Report of Institute of Defence and Strategic Studies*, Nanyang Technology University, September 2019.

在“轴辐体系”中与美国扮演着共同领导者(Co-Leading Role)的角色。^①第三,“轴辐体系”成员国之间开始加强军事防务合作,推动“轴辐体系”向网络化发展。冷战结束后,中国崛起的体系压力激起了“辐条”与“辐条”之间增强战略联系的动力。^②日本与韩国就朝核问题加强双方军事情报共享,澳大利亚则通过联合军事培养、扩展战略信息共享的方式,扩大了与日本的双边合作,这反映出成员国之间横向联系的深化。意大利博洛尼亚大学教授马蒂奥(Matteo Dian)将“轴辐体系”的网络化称为“网络安全架构”(Networked Security Architecture),指的是美国与其地区盟国、合作伙伴之间形成的由双边、小多边和多边关系交织而成的防务关系网络,其中还包括部分与中国形成的安全合作关系。^③

尽管为了适应东亚国际秩序的演进趋势,“轴辐体系”也不断向网络化方向进行调整,但是,“轴辐体系”的网络化调整与东亚国际秩序的网络化发展存在结构性错位。在对中国的定位上,美国将中国视为修正主义国家,而大多东亚多边合作机制将中国视为现状维持国。在动力来源上,“轴辐体系”依赖于共同的威胁或假想敌带来的外部驱动力,而东亚多边合作机制的驱动力源于自身内生性的安全需求。在成员国覆盖面上,“轴辐体系”仅包含日、韩、澳、泰、菲五个亚太国家,不仅中国、俄罗斯等对亚太安全有重大影响的国家被排除在外,而且许多崛起中的中小国家也被拒之门外,而东亚多边合作机制大多奉行开放包容的原则接纳所有亚太国家的参与。在应对方式上,“轴辐体系”以军事力量为基础,通过权力制衡发挥作用,而东亚多边合作机制则奉行合作安全,积极搭建关系网络并通过对冲策略实现关系治理。从核心目的看,“轴辐体系”本质上服务于美国国家利益,而亚太多边合作机制则坚持共同体原则为集体利益服务。在组织结构上,“轴辐体系”由于存在正式条约门槛,是较为封闭的俱乐部式结构,而东亚多边合作机制大多属于合作型开放式结构。总之,“轴辐体系”的双边主义特性与东亚“多节点结构”的错位是其缺陷日益凸显的根本原因,突出地表现为“残缺性”和“外部性”两大弊端。

① Daisuke Akimoto, *The Abe Doctrine: Japan's Proactive Pacifism and Security Strategy*, Springer, 2018.

② Joel Wuthnow, "US 'Minilateralism' in Asia and China's Responses: A New Security Dilemma?" pp. 133-138.

③ Matteo Dian and Hugo Meijer, "Networking Hegemony: Alliance Dynamics in East Asia," p. 2.

(一)“轴辐体系”的“残缺性”

从多元行为体的视角看,东亚“多节点结构”的转型力图将东亚各种行为体纳入其中,并通过功能分化来应对各种安全威胁,而“轴辐体系”则具有成员和功能上的“残缺性”。“成员残缺”指的是“轴辐体系”的覆盖范围非常局限,未能将东亚区域内部或在该区域有重大安全利益的国家纳入其中,进而导致“成员残缺”。东亚多节点结构特征客观上要求一个合理的区域安全架构必须将多元行为体的安全诉求纳入制度设计,但“轴辐体系”将东亚主要国家分割开来,不仅中国、俄罗斯等对东亚安全有重大影响的国家被排除在外,而且许多崛起中的中小国家也被拒之门外;“功能残缺”指的是“轴辐体系”难以应对东亚面临的多样化的安全威胁。如果说成员残缺可以通过“轴辐体系”的网络化调整得以缓解,那么,功能残缺则很难通过“小修小补”的方式获得更新。成员和功能上的“残缺性”使“轴辐体系”在面对东亚多样化的安全威胁时显得捉襟见肘。

首先,“轴辐体系”难以有效应对大国权力争夺引发的传统安全威胁:一是“轴辐体系”成员国之间的传统安全问题被长期忽略,至今得不到有效解决。“轴辐稳定论”假设“轴辐体系”成员国是一个团结统一的整体,却忽略了其内部成员国的矛盾和分歧。譬如,日本和韩国同为美国的盟国和“轴辐体系”重要的支柱,^①然而,两国却因为复杂的历史与现实问题,存在诸多难以调和的矛盾。其中,历史问题、领土争端与贸易问题表现得最为显著。2019年7月,日韩爆发“贸易战”以来,两国关系严重受挫。随着日韩关系的恶化,美国试图调处却收效甚微。^②显而易见,“轴辐体系”对此缺乏调控能力;二是“轴辐体系”难以解决成员国与非成员国之间的领土争端问题。例如,中日钓鱼岛之争以及日俄南千岛群岛(日本称“北方四岛”)之争,均是由权力争夺引发的严重安全问题。2012年,日本推出“购岛计划”“钓鱼岛国有计划”,在中国大陆激起强烈的反日情绪,全国范围内普遍爆发反日游行活动。日俄对南千岛群岛争端

^① John G. Ikenberry, “American Hegemony and East Asian Order,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol.58, No.3, 2004, pp. 353-367.

^② Lindsay Maizland, “The Japan-South Korea Trade Dispute: What to Know,” *Council on Foreign Relations*, <https://www.cfr.org/in-brief/japan-south-korea-trade-dispute-what-know>, 2020-01-20.

的外交谈判已经陷入僵局；^①三是“轴辐体系”难以协调非成员国之间存在的领土争端问题。例如，2011年，柬埔寨和泰国围绕柏威夏寺(Temple of Preah Vihear)的归属问题，爆发了严重冲突。然而，这些非成员国之间的安全问题直接被“轴辐体系”排除在外。

其次，“轴辐体系”难以应对“安全困境”引发的东亚安全威胁。长期以来，“轴辐稳定论”者将中国界定为首要潜在对手，认为美国在东亚的优势性军事存在是对中国的有效震慑，可以切实遏制中国采取“修正主义”的军事、外交政策。然而，随着经济持续崛起，中国正在稳步采取更为积极主动的外交政策。与之相伴，中美战略互动的消极性和东亚安全格局承受的竞争性压力不降反升，“轴辐震慑”并未奏效。近年来，中美两国“安全困境”在如下四个方面因素作用下明显加剧：一是中美的战略认知差异。一方面，美国担忧中国的军事现代化进程将会改写地缘政治格局，损害美国在东亚地区的现实利益。^②一些西方学者认为“一带一路”倡议是中国的地缘政治工具，旨在改写东亚地区的地缘政治格局，塑造以自己为中心的政治经济新格局，进而将美国“挤出亚洲”；^③另一方面，中国也担忧美国对华采取“遏制”政策，发起“新冷战”以压制中国持续发展。^④显然，双方迥异的地区战略认知加剧了“安全困境”。二是南海问题。中美两国在南海问题上战略分歧由来已久，严重制约中美关系发展，影响区域秩序的稳定。^⑤美国并不是南海沿岸国，却长期以来与中国围绕南海军事化、中国海军现代化、南海自由航行等问题摩擦不断。美国将中国在南海维护主权利益的行为视为安全威胁，甚至直接派军舰驶入中国领海，“挑战中国过

^① Vladimir Isachenkov, "Russia Toughens Stance in Island Dispute with Japan," *The Diplomat*, January 14, 2019.

^② Lawrence E. Grinter, *The Dragon Awakes: China's Military Modernization Trends and Implications*. USAF Counterproliferation Center, Air University, 1999.

^③ William A. Callahan, "China's 'Asia Dream' The Belt Road Initiative and the New Regional Order," *Asian Journal of Comparative Politics*, Vol.1, No.3, 2016, pp. 226-243; Fallon Theresa, "The New Silk Road: Xi Jinping's Grand Strategy For Eurasia," *American Foreign Policy Interests*, Vol.37, No.3, 2015, pp. 140-147; Camilla Sorensen, "The Significance of Xi Jinping's 'Chinese Dream' for Chinese Foreign Policy: From 'Tao Guang Yang Hui' to 'Fen Fa You Wei'," *Journal of China and International Relations*, Vol.3, No.1, 2015, pp. 53-73; Hong Yu, "Motivation behind China's 'One Belt, One Road' Initiatives and Establishment of the Asian Infrastructure Investment Bank," *Journal of Contemporary China*, Vol.26, No.105, 2017, pp. 353-368; Poh Angela and Mingjiang Li, "A China in Transition: The Rhetoric and Substance of Chinese Foreign Policy Under Xi Jinping," *Asian Security*, Vol.13, No.2, 2017, pp. 84-97.

^④ 朱锋：《贸易战、科技战与中美关系的“范式变化”》，《亚太安全与海洋研究》2019年第4期，第1—14页；赵明昊：《从“新冷战论”看中美关系面临的主要挑战》，《现代国际关系》2018年第6期，第17—19页。

^⑤ 施道安：《南海与中美对抗》，《亚太安全与海洋研究》2019年第1期，第51页。

度的海洋主权声索”,引发中国的强烈谴责和抵制。三是台湾问题。2018年3月,美国《台湾旅行法案》(Taiwan Travel Act)生效,此后多名美国高官访问中国台湾。中国认为这一法案实质违背了“一个中国”的原则,对其通过表示了强烈的抗议和反对。2019年8月,美国再次推动大额对台军售,其中涉及F-16V型战机,中国政府随即表示强烈反对和谴责,并宣布对涉及对台军售的美国企业进行制裁。四是中美贸易战及高科技领域的激烈竞争。美国在2017年《国家战略安全》中认为,作为一个“修正主义国家”,中国正在极力扩张自己政治权力,美国必须对华进行战略竞争以捍卫美国的国家利益和价值观。^①在此基础上,特朗普政府于2018年对中国发起了大规模的贸易战和剧烈的高科技竞争。围绕全球范围内的5G网络建设问题,美国一度逼迫全球供应商对华为“断供”。^②阎学通指出,高科技竞争将成为中美战略竞争长期化、常规化的表现形式。^③拜登政府则不断拉拢盟友在新疆问题、香港问题、台湾问题等中国内政方面加大对中国的指责,试图将各版本的“中国威胁论”视为既定事实,释放越来越强硬的对华姿态。总之,随着中国持续崛起,中美之间的“安全困境”显著加强,给东亚安全格局带来了巨大的不确定性。^④然而,中国被排除在“轴辐体系”之外,加深了中美战略互疑,恶化了东亚安全环境。

再次,“轴辐体系”难以应对“威胁外溢”安全问题。冷战结束后,随着传统军事安全问题降温,非传统安全问题(Non-Traditional Security, NTS)在东亚地区日益凸显。非传统安全问题的产生源于冷战遗留问题、东亚国家的现实利益纠葛以及全球化进程的快速发展。^⑤东亚地区的非传统安全问题主要表现为不可抗拒的自然灾害、传染性疾病、跨国犯罪、恐怖主义、资源供应短缺、环境恶化、外部经济压力与风险七个方面。^⑥由于经济发展不平衡、政府治理

^① “National Security Strategy of the United States of America,” White House, December, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

^② Li Yuan, “As Huawei Loses Google, the U. S. -China Tech Cold War Gets Its Iron Curtain,” *The New York Times*, May 20, 2019.

^③ Xuetong Yan, “The Age of Uneasy Peace: Chinese Power in a Divided World,” *Foreign Affairs*, Vol.98, No.2, 2019, p. 46.

^④ Jae Ho Chung, “The Rise of China and East Asia: A New Regional Order on the Horizon?” *Chinese Political Science Review*, Vol.1, No.1, 2016, pp. 47-59.

^⑤ 马荣升:《挑战与机遇:东亚一体化视野中的非传统安全合作》,《东北亚论坛》2008年第2期,第44—45页。

^⑥ 刘卿:《论东亚非传统安全合作》,《国际问题研究》2006年第1期,第57—58页。

能力不足,因而非传统安全的外溢严重威胁东亚国家。非传统安全的治理不仅要明确界定新兴安全威胁,更需要治理主体的进行制度性改革和模式创新。^①然而,东亚地区的非传统安全治理机制存在治理目标和路径选择上缺乏共识、治理模式的效率低下等问题。“轴辐体系”不仅未能有效推动相关治理向纵深发展,将非传统安全问题列入治理框架,反而成为东亚非传统安全合作中的制度性障碍,如“轴辐体系”在应对非传统安全新冠疫情方面几乎毫无建树。

(二)“轴辐体系”的“外部性

从影响关系连接的安全威胁看,东亚“多节点结构”的转型是由内部驱动力推动的,而“轴辐体系”的组织架构具有明显的“外部性”。“外部性”指“轴辐体系”的建构逻辑具有战略意图上的“外部属性”,这种制度安排并不是东亚国家在面临现实威胁的状况下自主建立的内生性合作机制,而是完全由域外大国美国一手主导建立的军事联盟,其最终服务对象是美国的利益而非东亚的安全。这不仅使“轴辐体系”难以有效应对东亚国家面临的各种安全威胁,而且令东亚国家的安全利益常常被边缘化,甚至成为美国维护其安全利益的牺牲品。

首先,就观念层面而言,“轴辐体系”的建构者美国始终视东亚国家为“他者”,从未试图推动美国深度融入东亚国际社会。集体认同(collective identity)的缺失使该制度自发带有维护美国利益的功利特征。例如,如前文所述,彼得·卡赞斯坦在其研究中就曾指出,美国和东亚国家缺乏共有的集体认同,视东亚国家为异质国家(alien),直接影响了“轴辐体系”的建构。对此,建构主义理论也指出,纯粹的物质性要素并不能单独塑造国际政治变动,国家间认同的确立是界定利益及行为的前提条件,认同差异将直接决定国家间所处的国际文化环境,进而决定国家间的行事原则。^②当国家间共有认同缺失,利益关系在制度设计中便成为唯一的考虑,故而“轴辐体系”呈现出有利于强国管控弱

^① Shaha Hameiri and Lee Jones, “The Politics and Governance of Non-traditional Security,” *International Studies Quarterly*, Vol.57, No.3, 2013, pp. 462-473.

^② Alexander Wendt, “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, Vol.46, No.2, 1992, pp. 391-425.

国的等级性的双边特征。^①换言之,集体认同的缺失使得美国缺乏在东亚构建多边主义安全秩序的观念动力。而集体认同根植于历史、文化、种族等多重因素,作为一种建构主义观念,它既是西方文明的原生特质,又需要历史的长期塑造,难以在短期内建立。^②美国与东亚国家之间缺乏集体认同,却又主导东亚安全格局的建构,那么,这种建构只会走向以美国利益为中心的“外在化”方向。这种外部性在特朗普和拜登执政时期表现得尤为明显。特朗普政府倡导“美国优先”(America First)政策,在亚太地区提出“印太战略”(Indo-Pacific Strategy),带有明显的战略单边主义色彩,拜登则指出不允许中国超越美国,强调美国利益,鼓动亚太盟国对华遏制。美国的地区秩序观带有明显的博弈思维,与东亚地区内生性的以“东盟方式”(ASEAN Way)为中心的行事准则有着根本的差别,理念的差别为上述安全机制的融合树立了障碍。^③简言之,集体认同缺失决定了美国与东亚国家的战略分野,导致美国主导的“轴辐体系”与东亚地区的内生安全合作机制在设计理念上有着显著差别,从根本上阻碍了共生性东亚安全共同体的生成。

其次,就制度实践而言,从根本上说,“轴辐体系”以服务美国国家利益为核心,也带有明显的外部性。对此,伊肯伯里曾指出,“制度化”是美国主导下的战后秩序最为显著的特征,美国积极构建“强国自制”“弱国追随”的“宪政秩序”以增强国际秩序和美国中心地位的合法性,维护其国家利益。^④“轴辐体系”就是这一战略构想在东亚地区的切实反映,在“轴辐体系”框架下,美国通过提供军事安全保障、开放本国市场,换取东亚盟友对美国追随和支持。^⑤在这一政策指导下,美国先后给日本、韩国、中国台湾地区等区域盟友以军事保护,并积极助力其经济发展,有效地巩固了遏制苏联阵营权力扩张的“第一岛链”。显而易见,尽管不可否认“轴辐体系”也对东亚盟友提供安全保障,但是,其根本目的在于保障美国的安全利益。此外,美国的安全保障和经济援助虽然起到了巩固同盟关系的作用,但也人为地制造了东亚国家之间意识形态分

^① Christopher Hemmer and Peter J. Katzenstein, “Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism,” pp. 575-607.

^② Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

^③ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, New York: Routledge, 2009, pp. 54-85.

^④ [美]约翰·伊肯伯里:《大战胜利之后:制度、战略约束与战后秩序重建》,第38页。

^⑤ John G. Ikenberry, “American Hegemony and East Asian Order,” pp. 353-355.

歧和现实利益冲突。冷战结束后,东亚区域内部被冷战遮蔽的内生性安全问题日益显现,在此背景之下,“轴辐体系”外部性弊端体现得更为明显。出于维护美国在亚太地区主导权和遏制中国崛起的考虑,美国一再对南海问题、东海问题、台湾问题采取政治炒作和扩大化的应对手段。^① 美国通过炒作区域热点问题,为自己长期在东亚地区长期的军事存在创造了合法性,这些措施旨在维护美国的区域主导权,但是却损害了东亚国家之间的战略信任和安全利益,对于区域稳定极为不利。

最后,就管制手段而言,“轴辐体系”也带有明显的外部性。对此,车维德指出,美国以双边方式构建“轴辐体系”,其核心考虑主要出于两点:一是由于东亚盟友与美国存在显著的国力差距,该模式可以最大程度地凸显美国的优势地位,控制盟友,进而充分掌控东亚安全形势;^②二是“轴辐体系”也可以有效钳制“流氓盟友”(rogue allies),避免美国卷入无意义的国际冲突之中。车维德指出,美国的东亚盟友多是一些独立不久的威权国家,殖民地历史使其对于领土主权有着强烈的执着,其领导人往往将民族主义视为自己执政合法性的来源。^③ 由此,为了避免卷入不必要的冲突,美国对韩国、中国台湾和日本进行了严格的双边管制,几乎使其丧失了处理区域安全问题的自主权。^④ 美国成为东亚安全事务的“操盘手”,东亚国家反而成为美国政策的追随者。正如张春满所言,美国主导的东亚“轴辐体系”带有明显的负面外部性,不利于区域安全稳定。^⑤

① Carmela Fonbuena, “US Commits to Aiding Philippines in South China Sea,” *The Guardian*, Mar 1, 2019; Mark J. Valencia, “South China Sea: How Well Do China and the US Really Know Each Other’s Intentions?” *South China Morning Post*, Sep. 26, 2018; Mark Felsenthal and David Alexander, “U. S. Affirms Support for Japan in Islands Dispute with China,” *Reuters*, Nov. 28, 2013.

② Victor D. Cha, “Powerplay: Origins of the US Alliance System in Asia,” *International Security*, Vol.34, No.3, 2010, pp. 158-196.

③ Ibid., p. 161.

④ 例如,美国实际控制了韩国的军事指挥权,使得韩国最高领导人难以调动军队对朝鲜发动军事进攻;美国为日本设立宪法,消除了日本的军事防卫能力并在日本设置大量驻军以对日本行使充分的管控权力。

⑤ 张春满:《秩序失范、中美关系与东亚新秩序》,《国际关系研究》2014年第4期,第92—107页。

结 语

“轴辐体系”能够历经冷战时代的考验,并在后冷战时代继续扮演重要角色,一个重要原因在于该体系遵循新现实主义的权力制衡逻辑。权力制衡的有效性离不开明确的安全威胁、明确的制衡对象以及清晰的敌友界限。然而,冷战后东亚国际权力分配格局呈现“多节点结构”特征,这种结构性转型促进东亚国际关系的网络化发展,降低了权力制衡的传统功能,凸显了“轴辐体系”的残缺性和外部性弊端,使之难以有效应对东亚地区模糊而复杂的安全形势。“轴辐体系”与东亚国际秩序的错位是其陷入发展困境的结构性因素。同时,“轴辐体系”原有的单维度关系正被逐渐打破,内部关系张力加剧,外部体系压力上升,正处于剧烈的调整与转型过程中。在特朗普政府和拜登政府时期,“轴辐体系”成员国关系张力的加剧及“四方对话”的加速发展很大程度上是这种转型压力的结果。也应当看到,东亚多节点结构的转型与“轴辐体系”的适应性调整为我国推动东亚区域合作带来了新的机遇。在此背景下,美国将如何调整“轴辐体系”以适应新的安全需求以及东亚国家如何顺应这种转型趋势建立兼具“内生性”和“完整性”的东亚安全秩序,依然是值得长期探索和深入研究的问题。