

东盟的发展及其凝聚力的变化

摘要

东南亚国家社会、政治、经济和文化的多样性，导致了东盟自成立以来，其凝聚力一直处于不稳定状态。本文着重考察东盟凝聚力在不同阶段所发生的变化，同时分析其产生这种变化主要因素。在此基础上，作者将综合分析导致东盟凝聚力增强的积极因素和凝聚力减弱的消极因素，从而为东盟强化自身的凝聚力指出一个正确方向。文章最后一部分重点分析泰国对东盟的凝聚力发展所做的贡献，同时对泰国能否在东盟中扮演核心国角色作了评述。

关键词

东盟 凝聚力 积极因素 消极因素 泰国

前言

上世纪 60 年代以前，谈论东南亚的地区主义乃是一种神话。没有人相信，50 年后的今天，在东南亚居然形成了一个囊括东南亚十个主要国家，拥有 6 亿人口，2.2 万亿美元 GDP 总量（2012 年）和 450 万平方公里面积的地区性国际组织，在人口和面积上，超过了目前最成功的地区组织欧盟。

在经济发展水平上、社会文明进步上，以及一体化程度发展上，东盟与欧盟仍不可同日而语。然而，考虑到东南亚地区存在着如此惊人的多样化、差异性和复杂性，就会对东盟今天的发展成就啧啧赞叹。

的确，世界上恐怕没有哪个地区向东南亚这样具有万花筒般的国家、社会和人文多元结构。这里聚集了世界所有三大宗教：伊斯兰教、基督教（天主教）和佛教。有世界上主要政治体制和意识形态：集权主义和自由民主主义同时并存；社会主义同资本主义同时并存。有人口超过两亿的大国，也有人口只有 40 万的袖珍国家。种族多样，民族混杂更是本地区所特有现象。

这种巨大的差异性和多样性带来了天然的排异性。历史上，东南亚从来不是一个相互联系的整体，就像撒落在西南太平洋的一片色彩斑斓的珍珠。互不联系，

彼此隔离，是本地区的生存常态。殖民主义的统治，在一定程度上以殖民统治的方式将其连接成了多个板块。然而同时，由于不同宗主国的统治，又强化了这些板块之间的差异性。这就造成这些国家独立以后的不同社会面貌。所有这些差异成了本地区走向一体化的巨大障碍。

不仅如此，现实矛盾和分歧又加剧了这种障碍。由于历史和文化上的原因，这些国家间存在着由来已久的领土纠纷、宗教摩擦、意识形态对立，以及相互关系的紧张。所有这些导致了相互间的冲突、敌视与不信任。

既然东南亚各国存在如此巨大的差异性、排异性，出现过如此多的矛盾、冲突与对立，为何能形成今天令世界瞩目的地区组织——东南亚国家联盟，而且历经 46 年而不衰呢？其根本原因在于它的凝聚力。这种凝聚力是拉近这些国家的牵引力和纽带，也是该组织存在的基础。这种凝聚力究竟来自何方，是如何表现出来的，究竟强到多大程度，是否一成不变地永恒存在？这些问题是本项研究课题探究的重点。

本项研究主要采用历史分析法和定性分析法。为了透析这种凝聚力的来源，解析产生凝聚力的各种因素，考察凝聚力与排斥力的相互作用，揭示凝聚力变化轨迹，我们必须结合东盟整个发展过程，通过观察每个阶段的国际、地区以及国内形势，分析东盟的重大发展事件和所作所为，从而，判定各个时期凝聚力的大小，最终揭示出凝聚力变化的轨迹。

为了分析方便，作者将东盟的整个发展过程分为四个阶段。第一阶段：1976-1978 年；第二个阶段：1978-1991 年；第三个阶段：1991-2002 年；第四个阶段：2002-2013 年。划分阶段的主要依据是国际和地区形势的变化，以及东盟自身中心任务和关注焦点的转变。

第一部分 东盟最初 10 年的发展与凝聚力评估（1967-1978）

东盟成立后的最初十年是东盟的起步阶段，也是东西方冷战的高潮。东盟面临的一个严峻考验是冷战中的一场热战——越南战争。这期间，东盟作为西方阵营的盟友，一些成员国协助美国参与了越战。但不久，美国在越南失败后，抛出了尼克松主义（Nixon Doctrine），开始从东南亚战略收缩。面临苏联咄咄逼人的全球战略攻势，中美关系开始缓和，并逐步走向正常化。在这种国际大背景下，作为美国的盟友的东盟成员也开始同中国的关系正常化。在这个阶段，东盟的主

要关注点，先是防范和抵御“共产主义威胁”，而后，是调整对外战略，迎合美国联华抗苏的战略，缓和同中国的关系，与此同时，推行地区中立化的对外战略。1978 年是个节点，因为这一年，苏联支持的越南入侵了柬埔寨，试图建立具有地区霸权主义色彩的印度支那联邦。这使得东盟关注的焦点发生了转变。

一、 东盟的重大发展

1、 防范“共产主义威胁”

第二次世界大战结束后，世界进入了东西方冷战时代，自然东南亚成了冷战的主要战场之一。以美国为首的西方阵营为了遏制共产主义势力在东南亚的扩张，美国艾森豪威尔总统抛出了“多米诺”理论（Domino theory），根据这一理论，于 1954 年在东南亚建立了“东南亚条约组织”（Southeast Asian Treaty Organization）。美国通过反共反华宣传，以及经济援助和军事援助，将一些东南亚国家拉入亲美反共的势力范围。在 50 年代和 60 年代初，除了共产党的北越、宣称走中间道路的柬埔寨和缅甸，以及推行亲社会主义外交政策的印度尼西亚以外，其他国家都加入了亲西方阵营。菲律宾和泰国被拉入了美国主导的东南亚条约组织。南越先是由法国控制，后被美国接管，成了美国的工具。马来亚（后来的马来西亚）独立后，仍同英国保持密切关系，并在防务上依赖于英国，后来又同新加坡加入了英国主导的“五国联防”（Five Power Defence Arrangements）。1965 年，苏哈托推翻了苏加诺亲共政权后，在外交上倒向了西方，从而使东南亚亲美反共的势力大大加强。这样，菲律宾、泰国、马来西亚、新加坡、印度尼西亚便形成了亲西方的反共统一战线，达成了外交利益的一致性。这五个国家就是在这种背景下于 1967 年宣布成立东盟。尽管，东盟成立宣言中宣称，东盟的宗旨是“促进本地区的经济增长、社会进步、文化发展；促进区域和平与稳定；促进各个领域的合作与互助”。但隐含着的核心目标是，联合起来，共同抵御共产主义的威胁。

东盟成立后，在反共的目标下，一些成员国直接参与了越南战争，支持美国。例如菲律宾和泰国派遣军队参与越南战争。与此同时，这两个国家为美国提供军事基地。在国际舞台上，东盟国家配合美国的外交步调，拒绝承认中华人民共和国，反对其加入联合国，推行美国的对华禁运和封锁政策，在国内也掀起反华排华的浪潮。这样一来，东盟就被中国看成了“美帝国主义侵略的工具”。

东盟最初的反共反华的共同政策迫使中国放弃了由中国和印度倡导的对周边国家采取的“和平共处五项原则”，转而实行极端的、进行革命输出的“世界革命战略”，即大力支持亚非拉民族解放运动，尤其是东南亚共产党的武装革命斗争。（当然，这种极端政策的产生也有中国国内政治极左化的大背景）。于是，中国开始大张旗鼓地支持马来亚共产党、泰国共产党、菲律宾共产党等武装斗争，为他们提供军事援助，帮助建立秘密电台，培训军政干部。中国的官方媒体连篇累牍地报道这些共产党武装斗争的战况和战果，对它们的胜利表示赞扬和鼓励。在中国的支持下，这些共产党武装力量蓬勃发展，他们的游击武装斗争对本国政府构成了严峻威胁。这种共同威胁促使东盟成员国更加紧密团结与合作，共同对付共产党的威胁。

2、中立化：外交大调整

进入 70 年代以后，东盟的发展进入了新阶段。70 年代的前半期，东盟的活动重点放在对外关系方面，各国纷纷调整对外关系，第一次开始实行统一的、步调一致的外交政策。

这个时期，世界形势发生了很大变化。首先，英国和美国调整了各自的世界战略。英国由于力量的继续衰落，开始撤回它在东南亚的军队。美国在越南的战争旷日持久，而且越陷越深，最后不得不抛出尼克松主义，实施战略收缩，逐步退出印度支那，主张由本地区国家自己承担自身的防务责任。

其次，中国国际地位空前提高。1971 年恢复了中华人民共和国在联合国的合法席位，绝大多数国家同中国建立了外交关系。这使美国再也不能无视这个占世界人口 1/4 大国的存在。于是，1992 年，美国总统尼克松访问了敌视了 20 多年的中华人民共和国，开始了中美关系正常化进程。

其三，苏联加紧向东南亚地区扩张，以填补美国退出而留下来的政治真空。1969 年 6 月，苏共总书记勃列日涅夫提出了建立“亚洲集体安全体系”（Asian Collective Security System）计划。这是苏联向整个亚洲扩张的重大步骤。

东盟国家对这一系列形势变化进行分析之后，认为，第一，西方大国已经靠不住了，不能继续依靠西方在防务上的保护。第二，美国已在同中国修好，作为美国的盟友，东盟成员国不得不调整同中国的关系。第三，同中国对抗未必能解决国内的共产党威胁，而同中国修好则有可能约束中国对它们国内共产党的支持。

最后，苏联通过印度支那积极向对东南亚渗透和扩张构成了对该地区的新威胁，因而必须加以抵制。

基于这些认识，1971年11月，东盟五国外长在吉隆坡举行会议，讨论在新形势下如何“寻求共同的步骤”，结果，会议通过了“东南亚中立化宣言”（Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration），又称“吉隆坡宣言”。宣言主要包含三个方面内容：一是本地区实现中立化，既不与本地区外大国结盟，也不与他们为敌，同时，维护各大国在本地区的合法利益。二是要求美国、苏联及中国保证不在本地区角逐，不卷入本地区内部事务。三是本地区国家相互合作，消除引起紧张局势的根源。宣言声称，东南亚国家在增进地区的“经济和社会稳定及保证自己的和平进步的民族发展方向方面负主要责任；”防止“任何形式的外来干涉；”根据自己的理想和愿望“维护自己的民族特点。”五国决心共同努力把东南亚地区变成“一个不受外部强国的任何形式或方式的干涉的和平、自由和中立地区。”¹

实现地区中立化成为这个时期东盟的主要任务之一。要实现这一目标，首先要共同抵御苏联的亚安体系。在这个问题上，东盟国家几乎异口同声。1972年1月，菲律宾总统马科斯在国情咨文中说，“亚洲的安全必须基本上靠亚洲人自己”。泰国外长提猜·春哈旺正在1974年表示，“不论什么‘体系’，泰国都完全不需要。印尼外长马利克也说，苏联的“亚安体系”是建立在“政治霸权”基础上的，是想保证一个超级大国在亚洲的地位。”²1973年4月，东盟第6次部长会议专门讨论了亚安体系问题，认为这不符合东盟政治中立化的目标，因此加以拒绝。会议还主张采取有力行动禁止超级大国在这一地区的宣传活动。

为实现中立化目标的另一个具体表现，是积极发展同第三世界国家友好合作关系，加强同他们的团结。首先，东盟国家积极改善同中国的关系。从1974年到1975年，马来西亚、菲律宾、泰国先后同中国建立了外交关系。新加坡总理李光耀也访问了北京。中国同东盟国家的贸易和合作关系不断发展。其次，主张同印度支那国家发展友好合作关系。1973年，美国同越南签署了停战协议后，东盟外长举行会议表示，一切国家，不论意识形态如何，都可以在相互尊重主权

¹ 1971 Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration, <http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/zone.pdf>

²张锡镇：《当代东南亚政治》，广西人民出版社，1995年，第429页。

和领土完整的基础上建立和平友好关系。会议还倡议举行一次包括印度支那各国在内的“东南亚十国会议”，而且表示，愿意参加印支国家的经济恢复工作。此外东盟还积极发展同其他第三世界国家的经济合作关系。

实现东南亚和平、自由和中立区的计划，归根结底取决于东盟组织内部的团结和力量。因此，加强东盟各国的协调一致和互助合作是这一计划成败的关键。吉隆坡宣言发表后不久，于1972年4月，东盟举行了第五次部长会议，认为国家和区域合作是“防止外来势力扩展他们的权力竞争”的“唯一先决条件”。东盟国家只有“造成它们团结的力量，才能经得起变动，才能在变动中生存下去”。会议提出了“自力更生”的口号，同意在经济政策方面采取“共同步骤”。³

东盟以宣言的方式提出建立和平中立区的计划反映了东盟各国的共同心声，是东盟成立以后，就重大议题以一个声音表达一致立场的重要行动，也是第一次显示东盟团结的重要标志。

3、东盟政治经济合作的愿望

东盟是一个地区合作组织，但是最初几年，东盟在成员国合作方面并没有采取什么实际行动步骤。直到1976年2月在巴厘岛举行的首次东盟首脑会议，合作才真正提上了日程。

1975年在印度支那三国共产党全面掌握了政权，这在东南亚地区格局中是一个巨大变化；同时，美国在亚洲进一步收缩力量；另外，由于石油危机引发的西方经济危机给东盟国家对外贸易造成沉重打击。面临这一局面，作为东南亚唯一的地区组织有必要交换意见，统一思想，制定应对之策。经过成员国首脑私下磋商之后，决定举行东盟成立以来的首次首脑会议。

1976年2月，第一届首脑会议在印尼巴厘岛举行。会议重点分析了1975年地区第二次印度支那战争结束后东南亚的形势和讨论东盟面临的急迫任务。最后，会议的中心议题聚焦到了经济合作。会议一致认为，促进经济发展是解决社会政治稳定的基础，解决本地区的问题的办法必须在本地区内部寻找，而不是靠外部势力的帮助，因此，加强内部经济合作，促进各成员国经济发展与繁荣是当务之急。为此，会议通过了两个重要的纲领性文件：《东南亚友好合作条约》（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia）和《东南亚国家联盟协调一致宣言》

³ 张锡镇：《当代东南亚政治》，广西人民出版社，1995年，第430页。

(Declaration of ASEAN Concord)。

“东南亚友好合作条约”最核心的内容就是规定东盟合作的基本原则：相互尊重主权；互不干涉内部事务；放弃威胁和使用武力；和平解决地区内部争端。这些原则构成了后来被称作“东盟方式”基本内容。“协调一致宣言”第一次提出了将政治合作包括在内的全面合作计划。文件详细规定了政治、经济、社会、文化、安全合作的内容和形式，制定了切实可行的措施，从而把长期以来只限于讨论层面的经济合作推到了实际执行的阶段。文件还特别强调加强东盟的认同感，建立一个“强大的东盟共同体。”

这次峰会还有一项重要内容，那就是成立东盟秘书处。在过去的10年，东盟虽为地区组织，却没有固定的行政机构。其最高决策机构是各成员国外交部长会议，主席由各成员国外交部长每年轮流担任。部长会议闭会期间设常务委员会，处理日常工作。常务委员会主席由当年的主席国外长担任，成员由各成员国驻主席国的大使担任。实际上，当时东盟不存在固定的、常设的、专门的行政机构。这对加强东盟的团结、统一与协调是一个巨大的障碍。为了更有效地协调东盟内部机构，更有效地执行东盟的各项任务。东盟有必要建立中央行政机构。于是，本次峰会上，各成员国领导人签署了“关于建立东盟秘书处协议”(Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat)。秘书长将由东盟外长会议按缔约国的提名来任命，任期为两年；秘书长在东盟外长会议召开期间对会议负责，其余时间对常务委员会负责，主管秘书处并负责执行东盟部长会议和常务委员会授予他的全部职责。秘书长不是东盟秘书长(因为他不是东盟的政治发言人)，而只是东盟秘书处的秘书长。所以，他的权力范围就局限在秘书处，他的所作所为也只是代表秘书处，而不是代表整个东盟。因此，它不是一个独立的执行机构，只是负责一些极为具体的日常事务，主要负责处理来往信函和掌握秘书处的财政事务了。

这次会议在东盟发展史上具有里程碑的意义，除了出台了上述三大举措，首脑会议形式本身也具有开创意义。以往，最高决策机构为(外交)部长会议，现在有了更高层次的决策机制——首脑会。后来，不定期地举行了多次首脑会议，直至定期的年度首脑会议制度的确立。

二、 凝聚力的评估

1、形成凝聚力的诸多因素

通过回顾东盟在本阶段的发展过程，我们发现能够对东盟起到凝聚作用的因素主要表现在下述几个方面。

首先，防共反共的共同要求使他们彼此靠拢，形成抵御共产主义扩张的统一战线。二战后，这些新独立国家，先后都倒向了西方，并成为西方的盟友，尽管有亲美和亲英的差别，但在反共的这一点上是一致的。这一方面是因为，一些东南亚领导人比较认同西方的意识形态；另一方面也是美英作为前宗主国拉拢和利诱的结果。但更重要的是，它们普遍面临着国内共产党武装叛乱的实际威胁。印尼共产党在 1965 年 9.30 运动中卷入了夺权斗争，屠杀了多名陆军中反共的右翼将领。这导致苏哈托上台后对共产党的残酷镇压。他认为，印尼共产党是印尼社会的主要威胁。二战后，马来亚共产党遭到英国的彻底镇压，1957 年马来亚立国之时，马共基本上销声匿迹了。但 60 年代初，在中国的支持下，马共重又拿起了武器，开始了武装斗争。这使马来西亚政府十分紧张，决心同其他遭遇共产党威胁的国家联合起来。1967 年菲律宾共产党分裂后，又进行了重组，成立了菲共领导的新人民军，开始了武装斗争，这一斗争一直持续至今。非政府始终没有征服新人民军，这是菲历届政府的心腹大患。泰国共产党于 1965 年在泰国东北部开始了武装斗争，随后发展到泰国北部、中部和南部。泰共的武装斗争使 1 反共的他依政府更强化了他的反共立场。60 年代初，新加坡李光耀政府就同亲共的左派势力就新加坡并入马来西亚的问题闹翻，从此也把亲共势力看成威胁。

正是这种“共产主义威胁”成了这些国家走向联合的粘结剂。

其次，国际形势的变化使他们看到了外交利益的一致性，从而以一个声音对外说话。在东西方冷战的前半期，东盟是西方的盟友，毫无疑问，在外交上是站在西方一边。但是，后来国际形势发生了三个重大变化。一是，美英出于自身力量的削弱，放弃了对东南亚盟友提供保护的责任；二是，东方阵营发生了分裂，中国同苏联开始对立，而且中国的国际地位大大提升；三是，美中接近，共同抗衡苏联的势力扩张。这种形势变化使得东盟国家形成了两点共识：一是依靠大国的不可靠性；二是，卷入大国对抗的危险性。于是，东盟最终找到自己一致的外交战略利益，即东盟的中立化：同世界大国保持等距离的外交关系，不允许任何大国在本地区角逐和争夺，把该地区建成和平、自由和中立区。这种战略利益的

一致性也是增强东盟凝聚力的重要因素。

其三，团结自强成了东盟各国的共同心声，这是东盟走向合作的内在动力。东盟成员国都是一些小国和弱国，脱离了对大国的依赖，要走自己的中立化道路谈何容易！但是，他们知道，“团结就是力量”，因此，团结自强就成了他们共同的努力方向。如何实现团结自强？那就是在相互尊重主权，互不干涉内政，平等互利，和平解决争端的原则基础上，实现在政治、经济、社会、文化、安全等方面全面合作。这种强烈的合作愿望更增加了东盟的凝聚力。第一次东盟首脑会议的举行和所达成的共识就是这种凝聚力的体现。

最后，提高东盟机制化程度有助于增强凝聚力。在东盟成立后的 10 年中，不存在固定的、常设的中央领导机构，这自然不利于凝聚力的加强。关于建立东盟秘书处的协议通过之后，有了常设的中央行政机构。东盟秘书处一个重要任务，就是负责联络各成员国，加强同成员国之间的沟通和联系。与此同时，东盟秘书处还致力于强化东盟认同感的努力，这无疑有助于东盟凝聚力的加强。

2、妨碍凝聚力形成的诸多障碍

尽管东盟具有走向团结合作的动力，但也必须看到存在着许多阻力和障碍。首先，这种阻力来自于成员国之间由于领土纠纷而产生的相互摩擦和冲突。例如马来西亚同菲律宾就沙巴主权的争端。这是个历史遗留问题，马来西亚联邦 1963 年成立时将沙巴并入其版图，随后，两国曾一度断交。菲政府宣称英国在 1878 年只是“租借”沙巴，因此菲仍拥有沙巴主权。马国则坚持苏禄苏丹当年是将沙巴卖给英国而非租借，双方相持不下。1968 年两国由于领土争端再次断交，1969 年底重新复交。1977 年，在第二次东盟首脑会议虽在一定程度上达成妥协，但问题并没有根本解决。又如，马来西亚同印尼在领海问题上也有争端。长期以来，印尼奉行“群岛原则”来划定自己的领海。根据这一原则，印尼的领海宽度可以用直接连接群岛最外端岛屿与干礁的最外缘各点划定的直线基线来确定，基线所包围的水域，不论其深度或距离海岸的远近，其海床、海底和上空，以及其内的一切资源均属于印尼主权范围。这种划分原则，严重危害了马来西亚的利益，从而引起双方的争执。这一争执直到 1981 年 7 月才基本上达成协议，马来西亚承认印尼对东马和西马之间的海域领有主权，而印尼也承认马渔民在这里捕鱼和马为保护渔民而采取的军事行动的权力。此外，新加坡因处死了两名“潜入”新加

坡的印尼海员而引发了两国关系的恶化。泰国同马来西亚在领海上也有争议。这些领土和领海的争端不可避免地削弱了东盟的凝聚力。

其次，东盟成员国相互信任程度有限，阻碍凝聚力的增强。东盟成立之前，各国互不了解，尤其是有的国家还兵戎相见，例如印尼的“对抗马来西亚运动”。在东盟成立后的最初 10 年，成员国之间仍相互猜疑。特别是，小国对大国就心存疑虑。东盟成立后，很长一段时间没有常设的中央行政机构，即使后来建立了东盟秘书处，但其功能和权力也十分有限。之所以出现这种情况，就在于小国担心大国操纵秘书处，搞霸权主义，从而破坏大小国家一律平等的原则。当时，东盟各成员国在秘书处的权力问题上存在分歧，由于东盟秘书处设在雅加达，印度尼西亚希望它拥有某种执行权力以便更好地对其施加影响，而其他东盟成员国尤其是新加坡和马来西亚则表示强烈反对，担心这样将使自己受制于人。⁴

3、凝聚力脆弱阶段

在这个阶段，东盟的凝聚力的脆弱是显而易见的，这不仅因为上述诸多障碍，还应看到，在对凝聚力形成具有促进作用的因素中，对其积极作用不可估计过高。首先，在东盟在中立化问题上存有分歧。尽管东盟以正式宣言的方式发表了所有成员国的一致立场——把东南亚建成和平、自由和中立区，但对这一立场的理解和坚定程度各不相同。关于东盟中立化的主张是由马来西亚提出来的，印尼率先支持了这一主张。印尼认为，这符合该国倡导的不结盟精神，同时也认为，印尼是本地区大国，如果能排除区外大国势力，自然印尼的地区领导作用就容易发挥。但是，对中立化，新加坡有不同看法。李光耀认为，大国间的争夺影响着世界政治形势，影响着世界每个角落，谁想在世界的一个地区保持一片不受外来势力影响的净土，那只能是幻想。新加坡倾向于让世界大国在该地区维持一个平衡，从而实现本地区的安全与稳定。对中立区的主张，菲律宾和泰国也有很大保留。菲律宾不愿因参与促进地区中立化而损害同美国的安全关系。泰国同样担心中立化会影响到泰美关系。尽管多个成员国对此持有保留，从全局出发，成员国还是达成了谅解，向外界公开了东盟建立中立区的一致立场。因为大家认为，它可以作为东盟的一种政治主张和愿望，这有利于促进东盟的团结，也有助于提高整个东盟的地位。由此看来，尽管有了表面上的团结一致宣言，并不等于有了强大的凝

⁴王士录、王国平：《从东盟到大东盟》，北京：世界知识出版社，1998 年版，第 286 页。

聚力。

其次，东盟成员国之间，尽管有了政治、经济等全方位合作的原则和纲领，但这还仅仅是停留在书面上和口头上。在本阶段，东盟成员国尚未制定和实施进行合作的具体项目。相互之间尚未形成经济利益纽带，因此，这时的凝聚力还是建立在共同愿望的基础上，而不是共同经济利益的基础上。

最后，至于东盟机制化程度的提高对凝聚力的影响，恐怕更是微乎其微了。

总而言之，在东盟成立后的最初十年，是东盟各国刚刚从分散游离状态汇聚到一起，相互认识、理解与磨合的阶段。尽管有了初步的共同目标和共同利益的认识，但在走向团结联合的道路上毕竟是刚刚起步，加之，相互间的分歧、摩擦和不信任，东盟在这个时期的凝聚力是十分脆弱的。

第二部分 冷战后期东盟的发展与凝聚力评估（1978-1991）

1975 年印度支那战争结束后，越南南北统一，成为当南亚最强大的军事强国。这时，正值苏联霸权主义正在全世界扩张自己的势力。苏联利用在越战中形成的苏越同盟关系支持越南在印度支那建立由越南主导的印度支那联邦。当越南的企图遭到红色高棉的强烈抵制后，越南十几万军队入侵柬埔寨，并长期占领。这一严重事态就发生在东盟国家的身边，对东盟国家的安全构成严重威胁。在后来越南占领柬埔寨的 10 年时间里，要求越南从柬撤军，政治解决柬埔寨问题成了整个东盟的中心任务。为了解决这一问题，东盟在国际舞台上第一次扮演了中心角色。与此同时，东盟还不断调整内部成员国相互关系，发展同世界各大国的关系，建立对话伙伴国机制。1989 年底，越南被迫从柬撤走全部驻柬军队。1991 年，关于柬埔寨的巴黎国际会议和平协议的签订，标志着这一问题的最终解决。东盟对这一问题解决功不可没。

一、 东盟的重大发展

1、 主导国际社会对柬埔寨问题的政治解决

早在 60 年代末，苏联就有意通过建立亚洲安全体系向东南亚渗透，但没有成功。此次越南入侵柬埔寨被东盟国家看作苏联向东南亚扩张的再次努力。它们认为，由越南控制下的印度支那对这个东南亚是一个严重威胁。它们担心，越南的下一个目标很可能是东盟的成员泰国。因此，从柬埔寨被占领的第一天起，东盟各成员国就强烈地谴责越南的扩张行为。在反对越南霸权和推动柬埔寨问题

政治解决的过程中，东盟各国团结一致，立场坚定，坚持不懈地做出了巨大努力。

首先，掀起舆论攻势，阐明越南地区霸权主义的危险性和严重性，揭露越“部分撤军”言论虚伪性，坚持要求越南完全撤出柬埔寨。泰国总理炳·廷素拉暖说，越南入侵柬埔寨是河内“扩张主义行动的计划”的一部分，“这个扩张主义行动计划很可能要延伸到泰国东北部的16个府……。”菲律宾总统马科斯称，苏联支持下的越南是东南亚安全的最大威胁。新加坡副总理拉贾拉南说，“今天，柬埔寨的事情明天可能发生在我国”。马来西亚外长扎利·沙菲也说，河内的目标是建立东南亚霸权。东盟第16次外长会议明确指出，“越南继续占领柬埔寨，仍然对东南亚地区的和平与稳定构成严重威胁，也对国际和平与安全构成严重威胁”。当越南在国际舆论压力下玩弄“部分撤军”的把戏时，东盟国家指出，“这不过是一种彻头彻尾的谎言”。⁵东盟国家主张，越南必须首先从柬埔寨全部撤军。在东盟14、15、16次外长会议公报中，以及东盟向联大提交的几个“柬埔寨问题”议案中，都明确指出，“外国军队必须立即撤出柬埔寨，强调这是解决柬埔寨问题的首要条件。

其次，积极推动柬埔寨抵抗力量的联合，利用各种场合，各种手段支持柬埔寨人民的抗越斗争。柬埔寨三股抵抗力量之所以能坚持到最后胜利是同他们之间的团结联合分不开的。而这种联合的外部推动力便是东盟。东盟国家为三派力量传递信息，为他们的接触提供场所。例如，1981年初，三派领导人关于同意组织联合政府的“联合声明”，是在新加坡签署的。三方特别委员会的一系列会议是在曼谷举行的。1982年6月，三方的“民主柬埔寨联合政府成立宣言”是在吉隆坡签署的。东盟外长会议多次重申东盟对民主柬埔寨联合政府的支持。一些东盟国家还在为抵抗力量提供经济和军事援助。此外东盟还利用各种国际舞台和外交手段支持民主柬埔寨联合政府。在联大不结盟会议、伊斯兰国家会议等国际场合，都带头为民柬联合政府伸张正义。东盟还积极争取更多的国家支持它的立场。例如，1985年联大前夕，东盟派出代表到非洲一些国家宣传东盟的立场，从而使民柬联合政府获得更多的同情和支持，这使联大几次以压倒优势通过了保留民柬联合政府在联大的合法席位的决议。与此同时，在柬埔寨问题上，东盟还同中国紧密合作。东盟各国领导人同中国领导人不断互访，交换意见，互通情况，

⁵张锡镇：《当代东南亚政治》，广西人民出版社，1995年，第432-433页。

密切磋商，协调立场，从而给民柬联合政府以极大的鼓舞。

最后，积极倡导柬埔寨问题的政治解决，不断发起柬埔寨问题的国际会议，努力寻求解决方案。1986年4月，东盟外长会议提出了支持民柬联合政府关于政治解决柬埔寨问题的八点建议。1987年7月，泰国发起并主持召开了有30多个国家出席的第三次柬埔寨国际会议。印尼和泰国等外长多次同越南外长接触。印尼也多次发起柬埔寨问题有关各方的非正式会议。东盟还积极推动了1989年7月巴黎国际会议的召开。会上，东盟强烈要求越南无条件撤军，全面解决柬埔寨问题。

总之，没有东盟的国家的积极倡导、参与和撮合，柬埔寨问题政治解决可能会拖延更长的时间。在柬埔寨问题上，东盟表现出了空前的团结一致，以一个声音说话，团结合作，共同努力，最终实现了柬埔寨问题的政治解决，维护了东南亚地区的和平与稳定。这是东盟成立以来，在地区安全问题上做出的最为杰出和贡献。

2、经济合作的初步实践

第一次首脑会议之后，在随后的经济部长会上对东盟的经济合作做了一些实质性的安排和计划。首先是实行成员国间的特惠贸易协定(Preferential Trade Agreement)。这一协定的目的是扩大成员国间的基本商品，尤其是为扩大粮食、能源以及东盟工业产品的贸易提供方便。到1987年7月，东盟决定将成员国列入特惠贸易安排的商品关税减免率从过去的25%提高到50%。但在促进相互贸易的效果并不明显，到1987年，被列入特惠贸易安排的18,000多项商品的纯碱厂。贸易额占区内贸易总额的2%。到1992年，特惠商品贸易额在区域内进出口贸易额中所占比例仅为5%。

其次，在粮食和能源合作方面，实行了利益相互兼顾。东盟国家在粮食和能源上存在互补性，可以通过合作互通有无。成员国同意在世界粮食和石油短缺时，产米国泰国和菲律宾优先向印尼、新加坡、马来西亚供应大米；产油国印尼、马来西亚则优先向泰国、菲律宾供应石油。而当这两种商品在世界市场上过剩时，这两种商品的进口国则要优先从东盟成员国购买。

其三，实行工业协作，建立合营企业。为了集中资金，共享市场，提高东盟国家工业生产能力，东盟决定在印尼、马来西亚尿素化肥厂，在菲律宾建磷肥厂，

在新加坡建柴油机厂，在泰国建纯碱厂。但实际上这五个合作项目进展效果不佳，只有印尼和马来西亚的两个尿素厂顺利建成投产。在工业合作方面，东盟还制定了“工业互补计划”，其目的是利用各国技术和生产上的优势，实现规模生产，然而该计划的实施也进展缓慢。

其四，在金融合作方面，其最突出的成就是成立了东盟金融公司，股东包括东盟五国 139 家银行和金融机构。该公司的成立为东盟的金融合作开创了新局面。

3、与区外大国对话机制的建立及其作用

每个单独的东盟国家均为小国和弱国，在对外经济关系中，特别是同大国的交往中处于弱势地位，很难争取到平等地位和足够利益。为了加强自己的实力地位，创造有利于自己的国际环境，争取更多的外援，东盟国家以东盟组织的名义积极开展同西方和发达国家的对话。东盟分别与日本（1973）、澳大利亚（1974）、加拿大和新西兰（1975）、美国（1977）、韩国（1989）建立了对话关系。1978 年也启动了东盟-欧盟部长级对话机制。

第一次首脑会议后，东盟开展了同日、澳、新三国领导人举行会谈，结果日本同意向东盟提供资金贷款，澳新两国也同意降低关税壁垒。1980 年 10-11 月，日本通产相出访东盟五国，宣布了援助东盟四原则：协助发展能源，给菲泰两国提供 4 亿美元以发展能源工业；促进东盟中小企业发展，解决就业问题；促进东盟产品进入日本市场；在教育、管理和工艺训练方面增加对东盟国家的援助。通过同欧盟的对话，1980 年 3 月，东盟和欧盟签署的一个内容广泛的合作协定，规定在贸易上给予东盟以最惠国待遇，促进欧共体对东盟的投资，增加技术转让等。1977 年以来，东盟同美国进行了多次对话。1980 年 9 月，东盟同美国达成多项协议：建立东盟—美国经济协调委员会，磋商经济事务；建立共同基金，美国出资约 1 亿美元，用以资助东盟的中小企业；5 年内，美国进出口银行拨款 20 万美元，以促进美私人企业对东盟的贸易和投资。

所有这些事实证明，在同西方大国的经济谈判和对话过程中，东盟组织起到了成员国单独行动远远起不到的作用。

二、影响凝聚力主要因素分析

1、增强凝聚力的诸多因素

这个阶段，增强凝聚力的因素既有来自外部，也有来自内部，但总得来是外

部的因素对凝聚力的增强起着更大的作用。来自外部的因素首先表现在柬埔寨问题的政治解决上。在苏联的支持下，越南武装入侵并长期占领柬埔寨是对东盟成员国安全的最大威胁。这是东盟成立以来面临的来自外部的最大挑战，因为越南控制整个印度支那只是苏联在东南亚同美国争夺霸权的第一步，下一步必然会向东盟成员国渗透，首当其冲的就是泰国。这一发展趋势迫使东盟齐心协力，团结一致共同对付来自苏-越的威胁。这就是为什么东盟在迫使越南撤军，政治解决柬埔寨问题上空前团结，异口同声地以一种声音说话，在国际舞台上采取了步调一致的行动。这种来自外部的威胁推动了东盟凝聚力的急剧增强。其次，这个时期东盟凝聚力的增强还来源于由于同区外大国对话机制的建立。如前所说，作为小国和弱国，在同大国交往过程中不可能获得有利地位，而作为一个有 5 亿人口的地区组织，就会被另眼相看，在经济上获得更多的实惠。为了谋求这种地位和利益，东盟成员国会积极强化东盟意识，更趋向团结一致，从而增强了东盟的凝聚力。

来自内部的强化凝聚力的因素，首先是三巨头领导核心作用的发挥。80 年代，东盟有的成员国政治动荡，政府更迭，而只有新加坡、马来西亚、印度尼西亚政治经济形势相对稳定，造就了李光耀、马哈蒂尔、苏哈托三位强人领袖的崇高声望。三位有一个共同的特点，那就是信念坚定、性格强硬、做事果断。因此，这三位强势领袖往往共同扮演者东盟主导者的角色。当时，重大决策首先在两位或三位强人之间利用打高尔夫球和其他非正式接触的机会交换意见，形成共识之后再扩大到更多成员国领袖。这种决策方式是建筑在三人所共有的强人性格、领袖魅力和个人私交基础上的。从这个意义上说，印尼、马来西亚、新加坡都可称作东盟核心国。欧盟的领导核心是德法两国双重发动机驱动，而东盟则是三驾马车牵引。这是此阶段东盟凝聚力凸显的重要因素之一。其次，这个阶段，成员国相互关系有了明显的改善，促进了东盟的内部团结。其三，东盟在解决成员国相互间矛盾与冲突中发挥了积极作用，从而也有助于凝聚力的增强。1977 年第二次东盟首脑会议上，通过各方的共同努力，马菲在沙巴问题上达成妥协，即菲律宾同意放弃对沙巴的主权要求，而马来西亚则保证不以沙巴为基地支持菲南部穆斯林的反政府武装。1987 年，菲律宾国会通过的新宪法还删去了旧宪法中有

关沙巴“在历史上或法律上属于菲律宾”的词句。⁶菲律宾总统科拉松·阿基诺还公开表示，菲律宾愿意单方面采取行动，正式撤回关于沙巴的主权要求。关于马来西亚同印尼的领海争端，通过东盟的渠道和双方的反复协商，双方于 1981 年 7 月基本上达成协议。马来西亚承认印尼对东马和西马间的海域享有主权；印尼则承认马来西亚船只和飞机在该水域和上空拥有自由来往的权利，承认马渔民在这里捕鱼和马为保护其渔民而采取军事行动的权利。此外，泰马之间的海域争端也是在东盟协商一致的精神指导下获得了解决。这些无疑对增强东盟凝聚力大有裨益。最后，这个阶段是东盟经济合作的实施阶段，一系列的经济合作计划和项目本身就是凝聚东盟的纽带，这也为东盟的凝聚力提供了推动力。

2、凝聚力空前强劲的阶段

同上个阶段相比，此阶段表现出的有利于凝聚力的增强的因素较为突出和明显，这主要表现在对外政策上的一致性，常常在国际舞台上用一个声音说话。因此，可以肯定地说，这个阶段的东盟凝聚力是十分强劲的。当然，我们也必须看到，也存在某些掣肘因素。例如，在对待柬埔寨问题上，尽管东盟的对外宣传口径和原则上是一致的，但成员国在一些具体看法上也存在分歧。在对主要威胁的认识上，泰国、新加坡、马来西亚认为，有苏联支持的越南在印度支那的扩张是对东南亚的主要威胁。而印尼和菲律宾则认为，来自中国的威胁更加可怕，因而不愿意过度削弱越南，以使越南成为遏制中国的屏障。不过在面对越南的直接威胁时，他们还是将矛头一致指向越南。又如，在成员国之间的经济合作方面，也不宜将这种合作的积极影响估计过高，因为，这个阶段经济合作仅是非常初步阶段，特别是这种合作的成效并不突出，因此它产生的对凝聚力的推动作用仍十分有限。不过，总的来说，东盟在这个阶段表现出的高度凝聚力是显而易见的。

第三部分 后冷战时期东盟的重大发展与凝聚力评估（1991-2002）

进入 90 年代，世界格局发生了根本性变化，东欧巨变，苏联解体导致战后持续了 40 多年冷战的结束。世界格局变化也必然带来了东南亚地区形势的变化。这主要表现在，首先，东南亚，作为两个超级大国争夺的战场突然出现了政治真空，从而为东盟主导自己的命运提供了广阔的空间。苏联解体后，俄罗斯改变了前苏联的外交政策，停止了对越南的支持和援助，撤走了在东南亚的军事基地。

⁶ 王士录、王国平：《从东盟到大东盟——东盟 30 年发展研究》，世界知识出版社，1989 年，第 131 页。

随着菲律宾民族主义的高涨，美国也于 1992 年撤走了在菲的海空军事基地，至此，美国终止了其在东南亚长达 40 多年的军事存在。美苏势力的退出，为正在崛起的东盟提供了前所未有的战略机遇。冷战时期，东盟基本上从属于西方阵营，扮演着美国盟友的角色，并没有成为真正独立的地区角色，也没有主导自己的命运。冷战的结束使东盟摆脱了大国的束缚，一跃成为一个独立的地区势力，开始在东亚地区扮演大国间平衡者的角色。

其次，由于越南共产党领导层的更替以及柬埔寨战争带来越来越大的国际压力和经济负担，80 年代后期，越南国内外政策发生了根本性的调整，加之俄罗斯停止对越南的支持和援助，越南的对外政策有了很大的变化。1990 年越南不得不从柬埔寨撤走全部军队，3 年后，独立的柬埔寨政府宣布成立，至此，持续了 10 多年的柬埔寨问题最终获得了政治解决。这也意味着曾经是东盟安全的一大威胁不复存在。随着印度支那三国以及缅甸融入地区一体化的意愿日益增长，它们同东盟的距离走的越来越近，最终加入了东盟一体化的进程，成为东盟的新成员。

最后，中国的改革开放在 90 年代进入了快车道，日益崛起的中国为东盟各国提供了越来越多的机会。进入中国市场，发展同中国的政治经济关系已经成为东盟各国的共同心声。与此同时，中国也加大了对东盟的外交力度。1989 年天安门事件后，西方等发达国家对中国实施全面的经济制裁，致使中国同西方发达国家的经贸关系受阻。因此，中国不得不调整外交重点，将周边外交，特别是同东盟的外交作为中国打破经济制裁的突破口，于是，中国-东盟外交出现了新高潮。1990 年，中国同印尼恢复了中断 35 年的外交关系，同年，同新加坡建立了正式外交关系。1991 年，中国同文莱建立了外交关系，同年，与越南实现了两国关系的正常化。至此，中国同东盟所有国家建立和回复了外交关系。这为东盟在东亚地区平衡各大国的影响力铺平了道路。

一、东盟的重大发展

1、大东盟目标的实现

随着冷战的结束，东盟作为独立的政治经济实体登上了地区政治经济舞台。为了在这个舞台上扮演更加重要的角色，东盟有必要扩大成员，实现包括东南亚所有十国的大东盟。早在 1984 年，文莱获得独立后，便立即加入了东盟。东盟

从原来的 5 国变成 6 国。1994 年 5 月，来自东盟 6 国和越南、老挝、柬埔寨以及缅甸 4 国的 19 位政府高官和学者在马尼拉举行会议，讨论建立东南亚 10 国共同体问题。这是东盟有史以来东南亚所有国家第一次聚首。会议一致同意，建立一个包括所有东南亚 10 国的东南亚共同体，并发表了《建立东南亚 10 国共同体设想的声明》。越南率先提出加入东盟的申请，并于 1995 年 7 月正式成为东盟成员国。1997 年 7 月，老挝和缅甸成为东盟的成员国。1999 年 4 月，柬埔寨最后一个东南亚过加入了东盟，至此，东盟最终实现了大东盟的愿景。成员国的扩大，壮大了东盟的综合实力：东盟总人口接近 5 亿，面积 450 万平方公里，国内生产总值（GDP）7370 亿美元，贸易总额 7200 亿美元。新成员经济发展水平虽然不高，但其发展潜力不可低估。

2、东盟自贸区的建立

1992 年 1 月，东盟 6 国首脑在新加坡举行的第四届首脑会议上正式决定在未来 15 年内（2008 年之前），关税降至 0-5%，建立东盟自由贸易区（ASEAN, Free Trade Area, AFTA）。与此同时，共同签署《东盟共同有效特惠关税协定》（Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for AFTA）。该协定规定了享受特惠关税的产品范围、减税的日程安排，以及其他事项。根据减税安排，老成员（即东盟 6 国）从 1993 年 1 月 1 日起至 2008 年之前，将关税降至 0-5%。1994 年 9 月，东盟决定将建成自由贸易区的时间从原定的 15 年缩短为 10 年，即 2003 年之前。1998 年 12 月，东盟又决定进一步加速 AFTA 的进程，将 6 个老成员国建成自贸区的时间提前到 2002 年。对后来加入东盟的新成员，则按照这些国家的实际情况专门制定了减税计划，越南在 2003 年前，老挝和缅甸在 2005 年前将最可能多的税目降到 0-5%。1999 年 9 月，东盟决定实现东盟自贸区的最后目标——零关税的期限：老成员为 2015 年，新成员则为 2018 年。但同年 11 月，又将期限提前，老成员为 2010 年，而新成员为 2015 年。2002 年 1 月 1 日，东盟也宣布在 6 个老大们国家已经建成自贸区。

3、主导大国平衡机制

维持各大国在东南亚地区利益和影响力的平衡，从而保证该地区的和平、安全、稳定与繁荣，这是东盟外交的大战略。东盟自知是一个小国和弱国的集团，仅凭自身力量不足以维持本地区的安全与稳定，必须借助区外大国的力量。但又

不能只依赖一两个大国，因为那会招致其他大国的不安、不满，乃至挑战，其结果必然是大国争夺和地区冲突，受害者只能是东盟。于是，引入所有大国势力，使之维持一种均衡态势，这样既能保证地区安全，有可使东盟从众多大国获得利益，尤其重要的是，通过建立这种大国平衡之后，东盟可以巧妙地利用大国间相互制衡的作用，确立自己作为平衡者的地位，占据中心位置，成为大国平衡机制的主导者。在某种程度上，东盟发挥了小国领导大国的作用，使东盟的利益最大化。

然而，这在冷战时代是不可能的。东盟只能充当美国的盟友和工具对抗苏越势力的扩张，东盟不可能有独立发展和施展地区影响的空间。冷战结束后，美苏两个超级大国势力基本上从该地区撤出，东盟地位急剧上升，成为主宰自身命运独立的地区势力。随着中国对外政策的调整和自身经济实力的上升，东盟不再以意识形态划线，把中国看成实现大国平衡战略的组成部分。于是，90年代，东盟采取的一个重大举措就是，建立大国平衡机制。

为实现这种大国平衡机制，东盟采取了一系列措施。一是扩大原有的大国对话机制，建立同所有重要国家的对话国关系。如前文所述，在70和80年代，东盟已经同日本、美国、澳大利亚、欧盟等建立了对话关系，进入90年代，又同韩国、印度、中国、俄罗斯建立了对话关系。这种对话关系不仅密切了东盟同区外大国的关系，而且也为东盟同对话国讨论共同关心的问题提供了机会。这些问题包括国际性、区域性政治问题，也包括双边合作问题。通过对话，东盟不仅要求对话国给予政治上的支持与理解，而且希望对话国在安全方面确保东南亚的力量平衡。

二是建立东盟地区论坛（ASEAN Regional Forum），构筑由东盟主导的亚太多变安全机制。在东亚存在多个潜在的导致地区冲突的热点问题，如北朝鲜的核问题、台湾问题、日本同邻国领土争端问题，以及南中国海问题。其中任何一个问题引发冲突都会伤及东南亚地区的安全与稳定。为了使大国共同承担起维护本地区的安全与稳定，东盟决定成立一个安全论坛，即东盟地区论坛。1992年，东盟成员国就此事达成一致后，向各对话国和观察员征求意见，并获得认可。1994年7月，首届东盟地区论坛会议在曼谷举行，有18个国家的外长出席了会议，后来成员又增加到27个，包括了中、美、日、俄、澳、加、欧盟等所有大国和

大国集团。东盟地区论坛主要特点有三：一是将所有大国势力纳入此安全框架，让其共同承担责任。二是将论坛作为各方就安全问题交换意见，增进理解和信任的场所，及时化解矛盾和分歧。三是该论坛由东盟掌握主导权，会议必须以《东南亚友好合作条约》为基础，每次会议在东盟的首都举行，同东盟外长会议相衔接，并由东盟主席国主持，会后发表主席声明。东盟地区论坛是东盟推行大国平衡外交的典型代表。

三是倡导亚欧合作，建立亚欧峰会机制。90年代初，当亚太经合组织(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation)推动的地区合作蓬勃发展的时候，欧盟便意识到了东亚的重要性。1993年初，德国总理科尔遍访了亚洲多国，掀起亚洲攻势，主张加快同亚洲的经济合作。这年10月，新加坡总理吴作栋首次提出举行亚欧首脑会议的建议。但许多欧洲国家还没有及时回应。1994年7月，欧盟委员会发表了“走向亚洲新战略”，主张同亚洲广泛对话，建立建设性的、稳定的、平等的伙伴关系。10月，吴作栋访问法国时，再次发出举行亚欧会议的呼吁。这一次得到了积极响应。1995年5月，在新加坡举行的“东盟与欧盟高官会议”上，双方决定于1996年3月，在曼谷举行“东盟和欧盟首脑会议”。后因个别国家最高首脑因故不能与会，遂会议名改为“亚欧会议”(ASEM: Asia Europe Meeting)。通过协商，双方决定邀请中、日、韩三个东亚国家参加。1996年3月东盟7国和中日韩三国首脑同欧盟15国首脑在曼谷举行了第一届亚欧会议，讨论加强两大洲合作问题。此后，亚欧会议每两年在欧亚两洲轮流举行，成为由东盟推动的又一个合作机制。这个机制的建立对东盟意义极大，首先在战略上，亚欧合作机制的建立，有利于摆脱对美国的过度依赖。世界正在形成欧亚美三大经济中心，在这个大三角中，欧美、亚美这两条边都有较多的经济联系与合作机制，唯独欧亚这条边最为薄弱，因此加强欧亚联系也在情理之中。如果欧盟成为东盟的借重力量，那么美国在APEC中的主导趋势就得以遏制。同在人权上较温和的欧盟建立更密切的关系，也有利于抵抗来自美国的强硬的人权攻势。毫无疑问，东盟把欧盟拉过来也可达到降低中美摩擦的影响。其次，在经济上，这一合作机制的建立有利于东盟获得更多的资金、技术和市场，从而促进东盟经济的发展。欧盟是世界上最强大的经济体，拥有新进科技和雄厚资金的优势，又同东盟有很强的互补性。如果最活跃的经济体东盟与最强大的经济体欧盟进行密切

合作,势必大大推进东盟的经济发展。总之,亚欧合作机制的建立既是增强自身,又是维护地区力量平衡的举措之一。

四是创立东盟+3 合作机制。1997 年 1 月,日本首相桥本龙太郎访问东南亚期间,他发表了被称为桥本主义的政策演说。桥本主义的核心内容是,日本试图把与东盟的关系由经济领域扩大到政治安全领域,以加速日本走向政治大国。为此,他建议定期召开日本-东盟首脑会议,建立一年一度的磋商机制,已形成日本与东盟的特殊关系。对于这一建议,除了文莱和越南以外,多数东盟国家都婉言谢绝。理由是这会给人造成一种明显的亲日印象,有可能得罪中国。但对桥本的建议又不能完全忽视,为了满足日本的愿望,又照顾到中国,东盟提出了东盟+3 的非正式首脑会议。1997 年 12 月,正值东盟成立 30 周年之际,东盟 9 国首脑同中日韩三国首脑云集吉隆坡,举行了 首届东盟+3 首脑峰会。会上,东盟奉行“一碗水端平”的政策:东盟首脑分别同中国主席江泽民和日本首相桥本龙太郎举行了东盟+1 的会谈,并分别发表了联合宣言。这一机制的建立对东盟来说,是一举多得。一是提升了东盟在东亚的地位;二是加强了同中日的关系;三是中日相互制约的格局更趋形成;四是对来自美国的政治压力起到抵消作用。

总之,东盟主导的打大国平衡机制是东盟外交的大战略,也是东盟迄今为止所取得的最大成功之一。这一战略所以成功,是因为该战略有三个核心原则。一是以东盟为中心,其他大国要围绕着这一中心;二是东盟要占据舵位,充当驾驶员,发挥主导者角色;三是维持其他大国势力的平衡,避免某一大国的势力坐大。

4、东亚金融危机对东盟的冲击

1997 年 7 月,泰国宣布放弃固定汇率制,实行浮动汇率制,引发了一场遍及东亚的金融危机,主要的东盟国家泰国、印度尼西亚和马来西亚受到的冲击尤为严重。到 1998 年底,东盟国家货币历经 1 年半的贬值已大不如昔:与贬值前的 1997 年 6 月相比,印度尼西亚卢比贬值近 69%,菲律宾比索、马来西亚林吉特贬值 33%左右,泰国铢贬值 30%,新加坡元贬值 13%。这 5 个东盟国家的货币一年半之内总体贬值约 40%。货币急剧贬值和资本大量流出,使东盟国家经济受到致命打击。自 1997 年下半年开始,东盟国家相继陷入经济衰退的泥潭,当年东盟 5 国(印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国)GDP 实际增长率为 4.3%,远低于 1996 年的 7%,1998 年更急剧下降至-7.8%,是东盟成立以来最为严重的

经济衰退。⁷

东亚金融危机是东盟发展中的重大事件，不仅对东盟经济产生影响，对东盟组织本身也有重大影响，也是对该组织凝聚力的考验。

二、凝聚力评估

1 增强凝聚力的积极因素

从本阶段东盟的重大发展中，我们发现对东盟凝聚力增强起积极作用的因素主要表现在前三项，即大东盟计划的实现、东盟自由贸易区的建设和大国平衡机制的建立。

1) 大东盟计划的实现无疑有助于提高东盟的凝聚力，因为 10 国大东盟的建成，在经济上将大大增强了东盟的经济实力，从而增加东盟在世界经济中的地位和影响力。在对外经济关系中，这会为成员国争取到更加有利的地位。同时，可将东盟自由贸易区计划扩大到 10 国范围，市场和劳动分工的扩大，有利于推动东盟经济的发展。在政治方面，大东盟的建成将有利于其在地区，乃至国际舞台上扮演更重要的角色，特别是有利于东盟填补冷战后由于美苏两个超级大国撤离造成的东南亚政治真空。在地区安全方面，通过把缅甸和印度支那国家同老东盟成员的整合，这不仅密切了他们之间的关系，增进了了解，从而避免地区性的冲突，同时，也加强了集体维护地区和平的力量。东盟自身力量的强大，就使其在与大国的交往中处于更加有利的地位，为成员国争取更多的利益，从而有利于该组织凝聚力的加强。

2) 自贸区的建立对东盟有重要意义。首先是适应冷战后世界经济发展的新趋势，应对其他地区主义的发展带来的压力。冷战结束后，和平与发展成了世界形势发展的主流。“西欧统一大市场和北美自由贸易区的建立对东盟国家的经济将产生巨大影响，作为一种应对手段，东盟也要建立自己的贸易区”⁸。其次，建立自贸区可以进一步促进区域内部的经济合作，强化区内资源的优化配置，减少壁垒，减少交易成本，使东盟地区成为更有活力的共同市场，在亚太经济合作中发挥更大的作用。最后，建立自贸区有利于整合整个东盟地区的经济，尤其是较发达的老东盟和欠发达的新东盟成员国之间的政治和经济关系。随着经济融合程度的加深，相互间的共同利益也会愈来愈多，相互间的依存度和信任感也会愈

⁷ 陆建人 周小兵：“亚洲金融危机对东盟的影响”，《世界经济》，1999 年第 9 期。

⁸ 吴作栋出席在新加坡举行的第四届东盟首脑会议期间的谈话，载《亚洲华尔街日报》，1992 年 1 月 28 日。

来愈深，东盟的凝聚力也会愈来愈强。此外，东盟不仅作为一个经济实体，而且在某种程度上作为一个地区政治实体在地区和世界舞台上扮演重要的角色。这种作用的发挥必将给东盟成员带来共同利益，这也有助于凝聚力的增强。但是，东盟自贸区为凝聚力增强所产生的动力不能估计过高，因为东盟的主要贸易伙伴是区外的大国，区内贸易占东盟成员对外贸易总额仍然比重很小。根据前东盟秘书长素林称，东盟内部贸易只占东盟贸易总额的 25%。

3) 大国平衡机制的建立对地区的稳定与发展做出了积极的贡献，也为自身发展创造了更多更大的机遇。事实证明，在这种大国平衡关系中，中美日三大国都为了在其中提高自己的战略地位，都竞相向东盟提供经济利益，以向东盟示好。这种平衡者作用发挥的越好，东盟成员得到的利益就越多，东盟凝聚力也就越大。

2 削弱凝聚力的消极因素

1) 如上所述，大东盟的建成对凝聚力的增强有积极意义，但是我们还必须看到它的负面作用。在经济上，老东盟 6 国同新东盟 4 国存在着巨大经济鸿沟。以 1996 年为例，6 个老成员国人均国民收入 1700 美元，而 4 个新成员，即越老柬缅四国，人年均收入只有 271 美元。两者相差 6 倍多。如何缩小这一差距，新老成员间在寻求应对之策方面肯定存在分歧。另外，新老成员间经济体制也有差别，在建设自由贸易区，实现经济一体化方面也会出现摩擦。在政治上，存在着两种对立的意识形态和政治制度，这使他们在许多牵涉到民主和人权问题上持有不同观点和立场，例如在对待缅甸民主化问题，老成员同新成员就截然不同。又如，泰国等国家倡导的“建设性干预政策”就引起了不少争论。马来西亚、菲律宾积极支持这一政策，而越南、老挝则反对这一政策。按照客观规律，作为一个组织，成员越少越容易达成一致，凝聚力也越大；相反，成员越多，越难达成一致，凝聚力也就越弱，尤其是差异性较大的成员越多，就更是如此。

2) 金融危机对东盟的凝聚力造成了一系列的负面影响。首先是东盟核心国经济滑坡，政治不稳，社会动乱。在马来西亚，由于总理马哈蒂尔与副总理安瓦尔对处理金融危机的认识和政策不同，引发了两位领导人的决裂，以致安瓦尔被革职，并被判刑入狱。引起更大动荡的是印尼。金融危机导致印尼经济几近崩溃，民众生活水平下降，从而导致各种抗议活动、种族骚乱此起彼伏，最终形成了大规模的反政府的学生示威运动，要求苏哈托下台的呼声一浪高过一浪。最后苏哈

托众叛亲离，成了孤家寡人，不得不辞去总统职务。苏哈托下台后，各派政治势力激烈角逐，国内政局动荡不定。苏哈托的下台和印尼的政局动荡对东盟的发展起到了不可小觑的消极影响。众所周知，印尼是东盟的唯一大国，堪称东盟的龙头老大，国内的乱局使雅加达无暇，也无力顾及东盟事务，使东盟出现群龙无首的局面。苏哈托又是东盟执政时间最长，资格最老的三位核心强人之一，他的下台，更使印尼的领导地位的下降，也更加剧了东盟领导核心领袖的缺失。马来西亚是仅次于印尼的东盟核心国之一，金融危机所引起的马来西亚经济困境和内部政治斗争，也使得马来西亚在东盟的领导作用大打折扣。金融危机对东盟核心国家政治经济的冲击使东盟自成立以来处于最低潮的时期。

其次，金融危机恶化了东盟成员国间的关系，在这方面新加坡同马来西亚的关系恶化最为突出。东盟原来签订有各中央银行相互支持协议，但当危机来临时，各央行都只管“自扫门前雪”，没有共同采取对策，以应付“紧急”事态。例如，新加坡和马来西亚，两国在危机中受损都很大，却并没有患难与共，相反还互挖墙脚。1997年9月，马来西亚政府宣布决定所有在马国内生产的货物必须通过马自己的港口和机场出口，以减少外汇流失，这明显大大损害了作为中转贸易商港的新加坡的利益。1998年5月，新加坡一些银行为吸引马币存款，一度将存款利率提高20-30%，致使马币大量流入新加坡，这无疑给原本银根紧缩的马来西亚金融雪上加霜。相对而言，新加坡的经济承受力强于马来西亚。马来西亚急需资金援助，它不断向新加坡方面发出求助呼吁，希望新加坡能帮助它渡过经济困难，允许马来西亚在新加坡筹集资金。据马哈蒂尔本人称，马来西亚到2000年为恢复经济需要高达260亿新元的资金援助。但新加坡方面认为马来西亚在国际金融界所获信贷评级太低，加之马国政治变动，始终不肯单独给予援助，而是谨慎地将援助资金纳入国际共同援助项目。在克服危机的措施方面，东盟成员也各行其是，缺乏协调。如1997年11月，东盟召开财长会议，决定成立“地区金融监督机制”来监督各成员的资本流动、银行系统和宏观经济指标，以起预警作用。但后因一些成员不愿提供有关信息，致使该机制被推迟建立。再如马来西亚一国实行货币兑换管制，给东盟内部的贸易、旅游造成障碍。马哈蒂尔建议成立“东盟货币体制”来取代美元的建议，受到新加坡等国的反对，最终被搁置。此

外，东盟各国为扩大出口，竞相贬值本国货币，加剧了竞争，丝毫体现不出东盟的合作精神。

再次，危机引起连锁反应，新帐旧帐一起算，加剧了成员国关系的恶化。在马来西亚，金融危机导致了安瓦尔的下台，而安瓦尔下台又导致的“安瓦尔外交风波”。由于安瓦尔同菲律宾和印尼有较好的关系，加之马哈蒂尔对待安瓦尔又过于严厉，这引起了菲律宾和印尼舆论的一片谴责。不仅如此，两国领导人也公开批评马来西亚。菲律宾总统埃斯特拉要求马哈蒂尔给予“公正的审讯”，否则马来西亚同东盟成员国的关系将受到影响。他说，他将考虑要求其他东盟领袖向马哈蒂尔施压。印尼总统哈比比也表示对安瓦尔事件表示关注，并取消了原定的访马计划。菲律宾国会议员还促请东盟派出议员观察团，旁听对安瓦尔的审讯。对于马菲两国这种明显的干涉内政的举动多次表示抗议。菲马关系的紧张，又勾起了菲马关系中领土纠纷，本来已经达成妥协的沙巴问题又提了出来。菲律宾称菲不曾放弃索回沙巴主权的要求。而马来西亚则回敬说，这是对马来西亚主权和领土完整的侵略。于是在沙巴问题上，又开始了新一轮的争吵。金融危机引起的马来西亚与新加坡关系的不和，也勾起了在其他问题上的争吵，例如马来西亚威胁要停止供应新加坡淡水问题、马拒绝新加坡继续使用空军基地问题，以及新加坡要求马搬迁位于新加坡领土上的马来西亚火车站问题。危机爆发后，大批印尼和菲律宾劳工通过合法和非法手段进入马来西亚的劳动市场，马菲、马印（尼）关系紧张后，马来西亚扬言要遣返这些外籍劳工，这又引起了双边关系的进一步紧张。

由金融危机引发的东盟成员国关系的紧张是东盟成立以来东盟团结面临的最大的危机和挑战，也是对东盟地位、能力、作用和凝聚力的大考验。通过这次危机，人们普遍质疑东盟作为地区组织的作用和能力。本来，一个地区组织应该承担起维护地区政治经济秩序的责任，特别是遇到突发事件的时候。人们指望，有 30 年发展历史的东盟在应对这次危机时，能够发挥地区组织的作用，联合成员国采取协调一致行动，将金融危机对成员国所造成的冲击最小化，然而，该组织自始至终却束手无策，无所作为，没有采取任何积极行动。这使人们对该组织大失所望。这次危机所产生影响表明，东盟成员国合作的基础并不牢固，该组织的凝聚力十分有限。在应对来自外部威胁，发展对外关系方面，它们尚可团结一

致，齐心协力，用一个声音说话，但遇到内部相互利益冲突的时候，就以我为中心，以各自利益为重，不惜损害他国利益，很少考虑集体行动和地区利益。这次危机中，各成员国，各自为政，各行其是，丝毫未体现团结合作精神。不仅如此，成员国之间还翻出陈年老账，新帐老帐一起算，致使双边关系紧张恶化，剑拔弩张。这些都大大削弱了该组织的凝聚力。

3 凝聚力由强变弱

从 1991 年到 2002 年这个阶段，东盟的凝聚力有一个明显的变化过程。在 1997 年以前，东盟团结一致，活动有声有色。这主要表现在推行大国平衡战略上。作为小国和弱国组成的地区组织，能够调动几乎所有世界大国，参与其主导的地区安全 and 经济合作框架，这在世界范围内是罕见的。可以说，东盟在维持大国在本地区的力量平衡是极其成功的，大大提高了东盟的国际地位，争得了国际上的话语权，也为自身赢得了经济和安全方面的利益。东盟的这一成功无疑大大增强了该组织的凝聚力。

但是，到了该阶段的后期，特别是，1997 年金融危机爆发之后，东盟的凝聚力急剧下降。这主要是因为金融危机重创了各国经济，各国都只从自身利益出发，忙于自救，甚至不惜损人利己，没能充分利用组织的力量，采取协同一致的行动，发扬合作共赢的精神应对危机。这自然导致成员国离心离德，损害了东盟组织的凝聚力。更令人痛心的是，各成员国之间由于金融危机而引起的新旧矛盾冲突和争吵，更加剧了这种离心倾向。

第四部分 最近 10 年东盟的重大发展与凝聚力评估（2002-2013）

一 东盟的重大发展

1、东盟介入南中国海问题

东盟一直将地区安全问题作为其关注的焦点之一。90 年代初，当威胁地区安全的柬埔寨问题解决之后，东盟便将目光转移到另一个地区安全问题——南中国海问题。南中国海问题是涉及中国和多个东盟国家的领土主权争端问题，解决不好，很可能引起地区冲突。为此，早在 1992 年，东盟成员国签署了《东盟南中国海宣言》（1992 ASEAN Declaration on the South China Sea）。该宣言强调，以

和平手段解决南中国海主权和管辖权问题，不诉诸武力；建议将东南亚友好条约的原则作为制定南中国海国际行为准则的基础。自那时起，东盟就有意以集团的名义，主导南中国海问题的解决。1995年越南加入东盟后，这种趋势更加明显。尽管中国坚持国家对国家的双边谈判原则，但还是同意举行了中国对东盟的多边会谈。实际上，东盟并不是争端的一方，东盟的目的是通过对该问题的主导地位对中国施加某种压力，以起到制衡的作用。

进入新世纪之后，东盟更加积极推动南中国海问题的解决，具体表现在，责成菲律宾、越南起草“南中国海行为准则”。结果，尽管草案在东盟首脑会议上达成了一致，但却不为中国所接受。又经过中国同东盟之间的多次协商，于2002年签署了较为原则的《南中国海有关各方行为宣言》(Declaration on Conduct of Parties in South China Sea)。根据此宣言，有关各方承诺保持克制，不采取可能引起进一步争端的行动；不使用武力，依据联合国宪章的原则和国际法，通过谈判和平解决争端。2009年南中国海问题再度成为热点问题，东盟再次呼吁制定南中国海行为准则，并在东盟的首脑会议上，以主席声明的方式呼吁，在南中国海问题上东盟要保持一致。这表明东盟仍要保持以集团的方式介入南中国海问题。

此外，东盟还力图把南中国海问题拉入由东盟主导的多边合作机制，使更多大国势力介入，使南中国海问题出现国际化趋势。近10年来，南中国海问题常常被列为东盟地区论坛、东亚峰会以及东盟主导的其他多边场合的议题。这些场合为区外大国介入南中国海问题敞开了大门。美国、日本，甚至印度出于抗衡中国的意图，积极支持在更大的范围讨论南中国海问题。2009年以前，美国一直标榜，在南中国海问题上保持中立。2009年6月，美国国防部长盖茨访问马尼拉时，仍向新闻界表示，美国的现行政策是不介入南海的领土争议问题。⁹但此后，美国高官却一再表示，南中国海问题关系美国的利益，美国支持东盟的多边讨论的立场。美国这样做实际上是站在东盟一边抗衡中国。近年来美国利用美-菲关系，加剧南中国海问题的紧张形势。美国通过外交鼓动，军事援助，联合军演，安全承诺，怂恿菲律宾采取咄咄逼人的进攻态势，挑起同中国在黄岩岛的对抗。

东盟在多边框架中就南中国海问题所持有的开放态度，也为同中国有领土争

⁹ 李金明：“南海问题：美国从中立到高调介入”，《世界知识》，2010年第24期

端的日本拉拢国际盟友提供了机会。安倍上台后，一年多以来他本人及其高级官员遍访东盟各国，对菲律宾和越南更是百般拉拢，利用南海问题渲染中国威胁论。日本宣布向菲律宾海岸警卫队捐赠 10 艘新巡逻艇，每艘造价 1100 万美元，将双边关系推向了前所未有的高度。

除美国和日本之外，近年来，印度也就南中国海问题频频表态，2012 年 4 月 6 日，印度外长克里希纳声称，“印度主张南中国海是全世界的财产，其航道必须不受任何国家的干扰”。¹⁰

东盟以主导者身份利用其主导的多边框架，积极推动对南中国海问题的讨论，并允许区外大国参与南中国海问题的博弈，是进入新世纪以来东盟采取的一大重要举措。由于区外大国的介入，以及该问题本身的敏感性和复杂性，东盟对该问题的过于专注对地区局势以及东盟自身的团结造成了负面影响。

2、从东盟+3 到东亚峰会（East Asian Summit）

2001 年东亚展望小组（East Asian Vision Group）提交给“东盟+3”领导人年度会议的研究报告中提出的一项建议，即“将‘东盟+3’领导人会议发展成东亚领导人会议。”其理由很简单，因为“东盟+3”模式不是国际通行的对等首脑会议模式。在“东盟+3”的框架下，每年东盟首脑会议举行的时候，由东盟的轮值主席国邀请中日韩三国领袖加入东盟首脑会议。显然，会议的主人是东盟，中日韩只不过是邀请来的客人。为了实现展望小组确定的“建立东亚共同体”目标，当然“东盟+3”的框架应当转变成平等合作伙伴的“东亚领导人会议”的模式。

值得注意的是，研究报告特别小心地用“发展成”的措辞，以突出一个发展过程。但是仅仅 3 年之后，柬埔寨总理洪森就提议，应该举行东亚首脑峰会，而且指出会议可以在东盟以外国家举行。于是中国建议由中国主办第一届东亚首脑峰会，时间为 2007 年，以纪念“东盟+3”合作十周年。然而，马来西亚积极主张由它来举办首届东亚峰会，而且时间提前到 2005 年，（赞成中国 2007 年主办第二届），因为东亚合作的计划最先是由马来西亚前总理马哈蒂尔于 1990 年提出的。

经过一番密集的磋商，第一届会期就这样定了下来。但是，参加会议的成员

¹⁰ “印度首次卷入南海问题争端 劝诫中菲双方保持克制”
http://china.cnr.cn/qhhygbw/201205/t20120512_509602399.shtml

范围出现了分歧。按原设想，东亚首脑会议的范围仍限于东盟 10 国和中日韩 3 国，后来日本极力主张扩大范围，将印度、澳大利亚和新西兰扩大进来。最初东盟内部有不同意见，经过协商达成一致，最后接受了日本的建议。中国也决定服从东盟的统一立场，于是第一届东亚峰会于 2005 年在吉隆坡胜利举行，参加的成员包括印、澳、新三国的 16 个成员国，即东盟+6。2010 年峰会成员国进一步扩大，俄罗斯和美国成为东亚峰会的正式成员国，即东盟+8。东亚峰会也向其他国家开放，只要它满足东盟提出的条件，如签署《东南亚友好合作条约》等。

对峰会的性质定位也相当明确，它是一个供各国领导人就战略、政治、经济等共同关心的问题交换意见的、开放的、包容的、透明的论坛。峰会采取年度领导人会议形式，由东盟轮值主席国主持，迄今已举行七届。峰会尚未建立正式的各领域和各层级支撑机制，主要通过外长及高官会晤回顾峰会合作，就未来发展方向交换意见。

东盟为了牢牢掌握主导权，将加入东亚峰会的门票发放权抓在自己的手里。东盟规定了加入东亚峰会的三项条件，即必须是东盟的对话国，必须签署《东南亚友好条约》，以及要同东盟有“实质性”的关系。

3、制定东盟宪章，建立东盟共同体

2007 年，东盟成立 40 周年之际，东盟正面临着新的挑战。首先，新挑战来自中国印度两大国的崛起。两大国巨大的发展潜力和惊人的发展速度使东盟愈来愈感到一种紧迫感，危机感。其次，新挑战来自于亚太经合组织。美国一直想以 APEC 来冲淡甚至取代东盟主导的 10+3 合作框架。在范围和规模更大的亚太经合组织中，美国正在不懈地推动建立更大范围自由贸易区的目标，这一目标的日益临近，不能不使东盟产生东盟被淹没的感觉。其三，由于棘手的缅甸问题，东盟的对外形象受到损害，这甚至危及到东盟同西方大国的关系，从而也影响到东盟自身的利益。最后，解决越来越麻烦的非传统安全领域问题越来越迫切地摆到了东盟面前。毒品走私，人口贩运，跨界犯罪，疾病传播，环境保护，恐怖主义已经成为东盟的新难题。

面临这些严峻形势，东盟领袖们意识到东盟改革的必要性。正如李显龙总理在第十三届东盟峰会开幕式上的讲话所说，“地区形势发生了急剧的变化，像中国、印度这样的新兴经济体在世界舞台上的迅速崛起；全球化使各国更加相互依

赖，更加依赖一个稳定的地区秩序。面临这一新的战略环境，东盟必须将自己转变成一个更有效的组织。我们需要一个更有内聚性的制度框架来管理和掌控我们日益广阔的活动范围。对于东盟，我们需要不同的思维方式”。为了达到这一目的，制定“东盟宪章就是这一进程的关键一步”。¹¹

2007年11月20日，第十三届东盟首脑峰会正式签署了东盟宪章。宪章共13章55条，构成了东盟具有法律约束力的组织章程。

东盟宪章基本上继承了以往东盟制定的基础性、纲领性宣言、条约等文件的基本精神和原则，同时也结合新形势、新挑战为东盟的建设和发展确定了新方向、新要求、新规则和新措施。这里将宪章中新精神、新规定、新制度和措施归纳如下。

一是对东盟组织本身的新定位。鉴于东盟以往的松散型，宪章明确宣称将为东盟制订一个法律性和机制化的框架，指出东盟是一个具有“法人地位”的“政府间组织”¹²。宪章也明确规定了东盟发展的方向是将东盟建立成具有“同一个愿景、同一个认同、同一个关爱和分享的共同体”，一个“政治上有凝聚性、经济上一体化、社会上负责任的共同体”。

二是健全了组织机构。宪章为东盟设置了较完善健全的中央决策和执行体系。最高层是东盟首脑会议，为最高决策机构。第二层是执行、监督和协调机构，包括“东盟协调理事会”（ASEAN Coordinating Council）、三个共同体理事会（Economic Community Council, Security Community Council, Social and Cultural Community Council）和秘书长。第三层主要是办事机构，包括秘书长领导下的东盟秘书处和东盟研究所、东盟协调理事会领导下的常驻东盟代表委员会、三个专业共同体理事会分别领导下的东盟部门部长级机构（ASEAN Sectoral Ministerial Body），以及人权机构等。

三是强化了中央决策机构的职权。作为最高决策机构，东盟首脑会议每年要开会两次，负责讨论和提供政策指导，就有关东盟重大问题进行决策，任命秘书长。关于不执行东盟决议、决定，严重违反东盟宪章和基本原则，以及不服从争端处理机制做出的仲裁和决议的事件，要由首脑会议做出决定。这就强化了中央

¹¹ Opening Plenary Remark by Prime Minister Lee Shien Loong at the 13th ASEAN Summit, <http://nanyang.xmu.edu.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=3225>

¹² 本节所有引文见于东盟宪章原文，见东盟秘书处网站：<http://www.esanse.org/21069.pdf>

决策机构的功能。同时也强化了秘书长的功能和权力。宪章明文规定，秘书长为东盟首席行政首长，行使东盟首脑会议和三大东盟共同体理事会授权的一切功能和职责，并为它们服务。它由四个副秘书长协助，并对他负责。其最重要的权力是：对所有已批准的东盟活动的执行过程进行协调、推动和监督，向东盟首脑会议提交年度工作报告；参加首脑会议、共同体理事会、东盟协调理事会等会议；参加与对话国的会议，并代表东盟发表观点和立场。秘书长有时也要参加决策程序。这就改变了原来秘书长只是事务性管家的角色。

四是坚持原有决策原则的基础上完善决策程序。宪章重申了东盟原有的决策原则，如协商一致、不干涉内政，以及弹性原则，即“东盟—X”原则。同时完善了决策程序。首脑会议除了就宪章给它所规定的决策事项外，它还要接受秘书长的年度报告和三个东盟共同体理事会提交的报告和建议。首脑会议要就这些报告中所提出的重要事项进行决策。

五是建立了监督和约束机制。宪章规定，东盟要建立争端处理机制。坚持通过协商和谈判的方式和平解决争端。对于涉及到宪章和东盟其他法律文件的应用和解释，要由争端处理机制来仲裁。秘书长有权监督各成员国对东盟决议、决定的执行，有权监督对争端处理机制所做出的裁决、决议和建议的执行情况。如果成员国不能履行有关裁决和决定，就要将有关事项提交首脑会议决定。

根据东盟共同体宣言，东盟共同体有三个分共同体组成，即经济共同体、安全共同体和社会文化共同体。2007年11月在新加坡举行的第13届东盟首脑会议上签署宣言，通过了《东盟经济共同体蓝图》。蓝图是东盟经济一体化建设的总体规划。根据这份文件，东盟将在2015年前在东盟地区内形成统一市场和生产基地，并在其框架下实现货物、服务、投资和技术工人的自由流动，以及更自由的资本往来。同时，确保经济平衡发展、消除贫困和缩小社会经济差距。《东盟经济共同体蓝图》还明确了构成东盟经济共同体的4大支柱，即一个统一的市场和生产基地，一个极具竞争力的经济区，一个经济平衡发展的经济区，以及一个与全球经济接轨的区域。此外，文件还对加强物流、消除非关税壁垒、改善海关体系，以及服务贸易和投资等提出了具体要求。

东盟宪章的诞生和建设东盟共同体的计划在东盟的发展史上具有划时代意义，必将对东盟的凝聚力的提高产生重要影响。

二 凝聚力评估

1、增强凝聚力的积极因素

1) 从东盟+3 扩大到东亚峰会有利于东盟凝聚力的提升。东盟+3 和东盟+1 的合作机制是由东盟主导的，以东盟为中心，卓有成效的合作机制，也是东盟凝聚力来源之一。东盟峰会的出现，是东盟+3 模式在更大范围的应用。尽管合作的范围扩大了，但东盟的主导地位和平衡者角色没有削弱。为了保证这一点，东盟决定，首先，东亚峰会不能取代原有的“10+3”、“10+1”合作框架。首届东亚峰会宣言明白无误地宣称，在实现东亚共同体的过程中，“10+3”框架将发挥主渠道的作用。其次，东盟不仅在原有的 10+3 框架中扮演主导角色，在新的东亚峰会中仍然充当驾驶员的角色。每年东亚峰会将成为年度东盟峰会、10+3 峰会的后续会议，同样由东盟的轮值主席国来主持。如果东亚峰会真正如东盟所愿，给东盟带来更大的利益的话，东盟的凝聚力会进一步增强。

2) 东盟宪章和东盟共同体的积极作用。东盟宪章的诞生标志着东盟将结束东盟松散的准国际组织的地位，以更机制化、更有凝聚力、更成熟的国际组织的面目展现在地区和世界面前。东盟宪章将对东南亚地区主义和地区组织的发展产生深远的意义和影响。

首先，传统的东盟结构框架和东盟方式是时代的产物，也是特定地区的产物。东盟方式是东盟在过去几十年实践的结晶，是一大创造。正因为符合当时当地的实际，所以它不仅维系了这个充满多样性的地区组织至今，而且也使该组织在地区和世界舞台上发挥了积极的作用，成为最成功的地区组织之一。随着时代的变化，越来越多的新挑战对东盟提出了越来越高的要求，东盟方式的弊端也越来越凸现出来，因此老的东盟方式就需要更新和改革。东盟的领袖们及时洞察到了这一点，抓住了时机，开始了东盟的重新定位，不失时机地将原来松散的联合体转变成更紧密、更有效和更具有法律意义的国际组织。建立在东盟宪章基础上的东盟共同体将是一个质的飞跃。

其次，宪章针对东盟方式缺乏效率和约束力的弱点，重点强化了中央决策机制和监督约束机制。但同时，至今东盟方式中仍行之有效的一些原则在新宪章中仍然得到了保留和继承，比如，协商一致、不干涉内政、和平解决争端，以及透明、开放、包容和弹性的运作方式仍将是东盟的最基本的原则。从这个意义上来

说，宪章并没有给东盟注入多少新鲜原则。东盟之所以避免采取更有约束性的票决机制，反映东盟领袖们更加看重东盟的团结和完整，避免东盟的分裂。

其三，东盟的运作效率和一体化程度将得到提升，东盟认同感将得到强化。宪章强化了决策机制，增设了职能机构，建立了监督和争端处理机制。毫无疑问，这些举措都有助于提升东盟的工作效率。

最后，宪章将进一步强调东盟同外部的联系，在地区合作与对话机制中继续发挥在大国间平衡和协调的作用，尤其突出东盟的主导作用。宪章明文规定，“在同区外大国的合作中，东盟要处于中心地位，作为主导力量，发挥积极作用”。在这方面，东盟会继续利用现有的机制，如亚欧会议、东盟地区论坛、东盟+3（东盟+1）和东亚峰会等，牢牢掌握主导权。

在东盟宪章的基础上建成的东盟共同体毋庸置疑将有助于东盟成为亚太地区乃至世界范围的更有竞争力的经济体，这个目标本身对东盟各成员国就有很大的吸引力。这种吸引力必定会转变成东盟的凝聚力。

2、削弱凝聚力的消极因素

1) 前面已经述及，东盟+8 的东亚峰会对东盟的凝聚力可以起到积极作用。然而值得怀疑的是，某些国家，尤其是美国，是否抱有同东盟相同的动机。东亚峰会，顾名思义，应是东亚各国首脑会议，但首届峰会就超出了东亚的地域范围，包括了南亚的印度和大洋洲的澳大利亚、新西兰，以及俄罗斯和美国，名不正言不顺。不过这也无妨，因为东亚合作的原则从一开始就坚持开放原则。可问题是，这种成员扩大明显反映了某些大国的角力思维。远在北美的美国从一开始就密切注视东亚合作的动向。它不愿看到在东亚出现一个排他性的地区组织，排挤或削弱它在东亚的利益和影响。这就是为什么在东亚金融危机后，日本倡导建立“亚洲货币基金组织”时立即遭到美国的封杀。当东亚国家讨论建立东亚共同体时，美国就积极怂恿日本把美国的亲密盟友澳大利亚和新西兰拉入其中。日本当然乐此不疲，因为它目睹中国同东盟关系日益密切，影响日益上升，担心日后中国成了东亚的主宰。为了平衡中国的影响，日本一而再再而三劝说东盟将澳新接纳进来。澳新两国出于看好东亚合作带来的机遇，也积极要求加入。印度也多半出于经济上的考量，多次提出加入东亚合作进程，然而这也受到日本的积极支持，因为印度也被看成抑制中国影响的借用力量。参与是为了合作，合作是为了共赢。

如果参与的目的是为了玩弄政治的零和游戏，那东亚峰会将不会有光明前途，而且东盟在峰会中的主导地位也会受到削弱，从而东盟的凝聚力会受到损害。近来，对东盟主导权构成新挑战的恰恰是新加入东亚峰会的美国。美国目前正积极推动“跨太平洋伙伴关系”（Trans-Pacific Partnership Agreement or TPP）的建立。美国国务卿希拉里·克林顿曾明确表示，把推动 TPP 作为美国重返亚洲战略的重点。美国试图以 TPP 为突破口，建立以其为主导的横跨太平洋的亚太经济合作体系，并由此建立美国主导的“亚太自贸区”，进而赢得全球的战略优势。由此看来，如果美国加入东亚峰会是别有动机的话，东亚峰会就不会有多大作为。那样，东盟的凝聚力也不会因为东亚峰会的建立而有多大增强。

2) 深度介入南中国海问题，引发东盟成员国间的裂痕。南中国海问题是一个及其复杂、敏感和难以解决的问题。之所以如此，是因为，首先，它牵涉到国家领土主权问题。对于民族主义强烈的东亚国家来说，任何同领土主权有关的问题都会引起有关国家领导人和民众的密切关注。谁放弃了这种主权要求，谁就有可能被指责为卖国。其次，各有关声索国都自称有足够的法理和历史依据。其三，各声索国所主张的领土范围有很大程度的重叠，不仅在中国同东盟国家之间，而且在东盟成员国之间。最后，更为重要的是，近年来，由于美国和日本等大国的卷入，使得该问题更加复杂化。在这种情况下，如果各方都不退让和妥协，那么，就不可能有任何解决办法。中国曾建议搁置主权的争论，共同开发，但并不为各方所接受。目前看来，各方没有任何妥协的可能。这也可能成为永久不能解决的死结。既然如此，为何东盟如此专注和深度触及这一敏感、复杂而且无解的问题呢？

实际上，东盟介入该问题已经引发了东盟的裂痕。2012 年 7 月，东盟外交部长会议（AMM）和一系列东盟其他部长级会议在柬埔寨首都金边相继举行。会上，菲律宾和越南执意将南中国海的争端写入联合公报，但遭到了主席国柬埔寨的反对，最后，东盟成立 45 年来第一次没有按惯例发表一份联合公报。事情发生后，印尼外长进行了 36 小时的“旋风式”访问，先后与菲律宾、越南、马来西亚、新加坡和柬埔寨五国外长举行会谈。并向他们转达了印尼提出的东盟关于南海争端的 6 项基本原则性共识，即再次重申《南海共同行为宣言》；各方应严格遵守《宣言》所确立的方针；同时有必要完成对《南海共同行为准则》的讨论；

尊重 1982 年通过的联合国海洋公约法；不使用暴力，在联合国海洋公约法的基础上和平解决争端。这样，才暂时化解了分裂危机。更加表面化的分裂发生在同年 11 月在金边举行的 10+1（东盟+日）峰会上。峰会最后阶段，出现了戏剧性的一幕。当柬埔寨首相洪森开始总结陈词时，菲律宾总统阿基诺三世突然举手插话，反驳洪森关于东盟内部曾达成所谓共识，即要一致与中国尽快展开关于《南海行为准则》的谈判，排除域外国家的干扰。这是东盟成员国第一次就分歧问题在国际场合公开反目。菲律宾之所以敢于如此公开和失礼地表达与其他东盟国家不同意见，还有另一个原因，那就是美国对南中国海问题的卷入，美国表面保持中立，实则在幕后支持菲律宾和越南在南中国海问题上挑战中国的底线。出于美国利益，美国是乐见这种对抗与不和。美国国务卿希拉里·克林顿针对这一事态表示，东盟对一些非常棘手的问题产生了争执，这是其日益成熟的标志。换句话说，美国是把东盟的分裂看成好事，而不是坏事。

由此可见，南中国海问题不仅仅是主权争端问题，而且是引发东盟分裂的导火索。南中国海问题本身就是一个极敏感和棘手的问题，再加上区外大国的插手，将使已经出现裂痕的东盟内部关系更加恶化。因此，在这个阶段，由于东盟过于专注这个问题，就使得东盟的团结出现了前所未有的危机。这不能说是对东盟凝聚力的一大损害。

3) 三巨头退出历史舞台是东盟领导核心出现弱化趋势。上世纪 80 年代，东盟有的成员国政治动荡，政府更迭，而只有新加坡、马来西亚、印度尼西亚政治经济形势相对稳定，造就了李光耀、马哈蒂尔、苏哈托三位领导人的崇高声望。三位领导人有一个共同的特点，那就是信念坚定、性格强硬、做事果断。因此，这三位强势领袖往往共同扮演着东盟主导者的角色。当时，重大决策首先在两位或三位强人之间利用打高尔夫球和其他非正式接触的机会交换意见，形成共识之后再扩大到更多成员国领袖。这种决策方式是建筑在三人所共有的强人性格、领袖魅力和个人私交基础上的。从这个意义上说，印尼、马来西亚、新加坡都可称作东盟核心国。欧盟的领导核心是德法两国双重发动机驱动，而东盟则是三驾马车牵引。

进入新世纪之后，东盟核心国状况发生了微妙的变化。首先，作为强人领袖的三巨头先后离开了政治舵位。李光耀于 90 年代初即主动让贤；苏哈托于 1998

年的政治危机中被迫下台；马哈蒂尔也于 2003 年辞职下野。三巨头的离去大大削弱了核心领导力。其次，三国国内形势的变化，尤其是印尼的国内政治形势变化对东盟领导核心也产生消极影响。突如其来的金融危机不仅重创了印尼的经济，而且也引发了严重的政治危机，从而迫使政治强人苏哈托下台，接着是持续不断的政治动荡和政府的更迭。亚齐的独立运动久拖不决；恐怖主义袭击时有发生；外岛的宗教冲突接连不断；只到最近几年国内政治才趋于平静。所有这些使印尼核心国之一的地位大大下降。三巨头退去后，东盟再没有出现类似的长期稳定的领导核心。目前，印尼的苏西洛总统虽然仍在尽力恢复印尼在东盟中的领导地位，但他也深感势单力薄，难以重建东盟的凝聚力。

3、凝聚力持续减弱

继上个阶段，东盟凝聚力开始下滑之后，本阶段并未有明显好转，而是持续减弱。这个时期，东盟凝聚力减弱主要表现在处理南中国海问题上成员国出现的分歧与不和。造成这种结果的主要原因，一是东盟本身在解决这一问题时，太过自信，太过忽视该问题对东盟团结所产生的副作用。二是，东盟盲目扩大东亚峰会的合作机制，让更多的区外大国介入该问题的争端之中。在这种情况下，东盟显然难以掌控全局，这也显示了东盟凝聚力的不足。

另外，东盟宪章的制定和实施的初衷是要提升和强化东盟的凝聚力，然而实际上其效果并不明显。宪章针对东盟方式缺乏效率和约束力的弱点，重点强化了中央决策机制和监督约束机制。但同时，东盟方式中仍行之有效的一些原则在新宪章中仍然得到了保留和继承，比如，协商一致、不干涉内政、和平解决争端，以及透明、开放、包容和弹性的运作方式仍将是东盟的最基本的原则。从这个意义上来说，宪章并没有给东盟注入多少新鲜原则。这就是为什么宪章公布之后，外界对它的评介颇有微词，认为它只是把现行的原则进行了法律意义上的编纂，没有什么新的原则出台。甚至个别东盟成员国对此也抱有疑虑。例如，菲律宾总统阿罗约就担心这个宪章能否在菲律宾国会顺利通过。的确，宪章的正式文本相对于原来通过的名人小组起草的报告是一个退步。

从实际情况来看，宪章的许多规定基本上形同虚设。例如宪章规定根据保障人权和基本自由的原则，东盟将建立人权机构。但是该人权机构是何种性质的机构，在多大程度上能对各成员国人权状况实施监督和影响还不得而知，何时能建

起这一机构也是未知数。可以预料，该机构不大可能起到实质性的监督作用，充其量是一个咨询性机构和协调性机构。实际上，整个东盟宪章对成员国并没有真正的约束性。至今，人们仍在怀疑东盟共同体的实际效力。

纵观东盟的表现，同以往相比，在本阶段，东盟再没有出现上世纪 80 年代在推动柬埔寨问题政治解决过程中出现的团结一致，用一个声音说话的景象，也没有看见 90 年代前半期，东盟在调动各大国参与东盟主导的地区合作机制中齐心协力的红火场面。因此，可以说，本阶段东盟的凝聚力仍处于低迷状态，甚至可以说，因为南中国海问题使得凝聚力更趋弱化。

第五部分 影响凝聚力的关键因素

凝聚力是一个地区组织的生命线，更是东盟的生命线。正如 1987 年马尼拉首脑会议宣言所指出的，“区域的内聚力对于安全、稳定和经济增长是至关重要的，东盟必须坚持这一目标，如果有任何压力和紧张关系向东盟挑战的话，东盟尤其要坚持内部的团结这一目标”¹³。

认识一个地区组织凝聚力的强弱，考察该凝聚力的变化规律，分析影响凝聚力变化的各种因素对于这个地区组织来说是极其重要的。只有真正弄清了影响凝聚力强弱的真正原因，才有可能自觉地增加有助于凝聚力增强的积极因素，减少有损于凝聚力增强的消极因素。只有这样，东盟组织才有可能健康发展，经久不衰。这部分，我们将重点从纵向考察东盟凝聚力的发展变化的轨迹，综合分析影响东盟凝聚力强弱的诸多因素，最后，提出在维护东盟凝聚力方面的几点建议。

一、东盟凝聚力的演变及其特点

1、东盟凝聚力演变轨迹

至今，东盟已经走过了 47 年的历程。通过回顾和分析各个不同阶段的东盟凝聚力状况，我们发现这种凝聚力的演变呈现出“低——高——低”的发展曲线。正如我们前面分析的那样，在第一阶段（1967-1978）东盟的凝聚力并不高。这个阶段，产生凝聚力的主要因素是抵制“共产主义的威胁”的共同愿望。尽管有经济合作的要求，但从实际效果来看，这并不是本阶段凝聚力的主要来源。更何况，这个时期，成员国间相互信任程度很低，特别是一些成员国之间仍存在着领土等问题的矛盾和争端。

¹³王士录、王国平：《从东盟到大东盟——东盟 30 年发展研究》，世界知识出版社，1989 年，第 136 页。

第二阶段（1978-1991）显示出了东盟凝聚力的高涨。这首先表现在东盟团结一致，以一个声音活跃在地区和国际舞台上，积极推动柬埔寨问题的成功政治解决。其次表现在东盟以整体力量开展同区外各大国的对话，并建立了长期稳定的对话机制。再次表现在东盟积极启动经济合作计划，采取了一些经济合作的实质性措施。最后，尤其值得强调的是，这个阶段苏哈托、李光耀和马哈蒂尔三强人的密切协调与合作也体现出了东盟凝聚力的强劲。

第三阶段（1991-2002），东盟的凝聚力呈现了一个明显的转折，前半期，凝聚力达到了顶点。这主要表现在 10 国大东盟的形成，实现了成员国的大东盟的梦想；东盟自贸区建设的启动；成功实施大国平衡战略，主导了东盟地区论坛、亚欧会议、东盟+3（东盟+1）等多个以东盟为中心的合作框架。可以说，这时东盟空前的活跃程度及其所取得的成就突出反映了其凝聚力的强劲。然而，1997 年金融危机爆发后，凝聚力急转直下。金融危机不仅导致了成员国经济利益的冲突，还引发了一系列历史的和潜在矛盾的爆发，从而恶化了成员国之间的关系，因此这时凝聚力大幅度下滑。

第四阶段（2002-2013），东盟凝聚力仍处于低迷状态。这个阶段，如果说能够体现东盟凝聚力的话，那么最大的作为就是，制定东盟宪章和宣布建立东盟共同体。这是一个令东盟成员国十分振奋的发展，无疑，这能反映出东盟凝聚力的增强。但是，在实践上，东盟共同体有多大的成功率和实际效力，连东盟一些成员国也信心不足。更能反映凝聚力弱化的是，在对待南中国海问题上，成员国暴露出来的公开分歧和分裂。只要东盟还在专注这一问题，东盟凝聚力还将会被进一步削弱。

2、东盟凝聚力的低水平和脆弱性

通过对东盟 40 多年的历史考察，我们发现东盟凝聚力的低水平和脆弱性。这种低水平和脆弱性特点主要表现在这种凝聚力的不稳定和不牢固性，经不起哪怕是轻微的冲击。我们从金融危机和南中国海问题对东盟产生的消极影响，就足以证明这种凝聚力相当脆弱。

导致东盟凝聚力脆弱的根本原因，首先是东盟天然的缺陷——缺少同质性。在这方面，欧盟是一个很好的参照物。欧盟的内在凝聚力远远大于东盟就在于欧盟成员国有较高的同质性。它们基本上有相同或相近的宗教文化、价值观以及社

会经济制度和发展阶段。而东盟则不同，它们的宗教文化、政治经济制度、社会发展水平都千差万别。这些带有重大差异性的国家聚在一起要形成强大的凝聚力是不可能的。其次是东盟成员国之间还存在着历史遗留下的各种矛盾和分歧。这些矛盾和分歧时隐时现，尤其是在触及到根本利益时。争论和冲突往往削弱和抵消了东盟的凝聚力。最后，东盟国家大部分是在二战后形成了民族国家，国家主权问题仍是各成员国关注的首要问题，因此民族主义仍是东盟凝聚力形成过程中的牵制力量。总之，东盟凝聚力的脆弱性是不可避免的，对此要求过高是不现实的。

二、 增强凝聚力的诸因素

前边各部分我们分别分析了各阶段影响东盟凝聚力的诸因素，这里我们将综合起来归纳总结影响凝聚力的主要因素。

1、来自外部的压力 来自外部的压力越大，凝聚力就越大。东盟的成立本身就是外部压力的结果。上世纪 60 年代，几个东南亚主要国家就面临两大压力。一是共产主义运动在这些国家兴起和发展，这对各国政府构成了主要威胁。二是战后承担着东南亚防务的英国宣布要将驻扎在东南亚的军事力量撤出东南亚，这迫使东南亚有关国家不得不积极筹措建立东盟组织。60 年代末，美国抛出了“尼克松主义”，开始在东南亚战略收缩，减少了对盟友所承担的安全责任。这又给东盟带来了新的压力，迫使东盟采取了寻求中立化的对外战略。进入新世纪以后，面对中国、印度两大国的崛起，东盟又面临新的挑战，这同样是外来压力。面对这种形势，东盟采取了进一步强化凝聚力的重大举措——制定东盟宪章，建立东盟共同体。由此看来，增强凝聚力的每一步都同外来压力有关。

2、成员国利益的一致性 每个国家都有自己的利益，但有些利益是成员国共有的，有些利益是每个成员国特有的。在处理某个问题和采取某种行动时，他们的共同利益越多，抑或利益一致性程度越高，凝聚力就越大，反之则越小。这方面，东盟有正反两个方面的例子。正面的例子是，东盟推行大国平衡战略，建立以东盟为中心，由东盟主导的地区合作多边框架。这是东盟最值得称道的成就，作为众多小国和弱国以集团的身份同各大国打交道，不但为各成员国带来了丰厚的利益，也提高了东盟整体国际地位。这一战略之所以如此成功，而且为东盟注入强大的凝聚力就在于，这一重大举措最大程度上代表了成员国的利益，换言之，

是由于成员国利益的高度一致性。一个反面的例子是，在东盟关于南中国海问题的处理上。很显然，在这个问题上，东盟成员国利益迥异。一些国家是这个问题的当事国，而另一些国家则同该问题没有任何利益关系，因此，东盟在这个问题上寻求一致立场时就出现分歧和矛盾。这种利益上的非一致性就导致了凝聚力的减弱。

3、认识上的妥协性 一个组织中的各个成员都有各自的立场、利益和思维方式，难免在一些问题上有不同意见，但在很多情况下，认识上的分歧不是不可调和的。在一些非原则问题上，能否求同存异，达成妥协和谅解也是影响该组织凝聚力的关键所在。善于妥协和求同存异就有利于凝聚力的增强，反之就会削弱凝聚力。东盟在这方面也有可圈可点的典型例子。如在对待越南入侵柬埔寨问题上，各成员国的看法不尽相同。泰国、马来西亚和新加坡认为苏联支持的越南在东南亚搞地区霸权主义是东盟的主要威胁，而菲律宾和印尼则认为中国是更大的威胁，应该让越南成为抗衡中国的力量。然而，通过东盟内部的讨论和磋商，他们达成了妥协，形成了一致立场，即以一个声音说话，向越南施加压力，迫使其撤出柬埔寨，实现政治解决。另一个例子是，在马来西亚等国极力主张推行东南亚中立化政策时，新加坡对此并不以为然，不相信东盟真的能实现中立。不过，最终，新加坡还是保留了自己的看法，尊重和支持东盟通过了东盟的中立化宣言。如果，没有这种妥协，东盟的凝聚力会大大减弱。

4、东盟方式的应用 东盟国家根据东方的文化价值观和东南亚差异性和多样性突出的特点创造了东盟独有的运作方式“东盟方式”(ASEAN Way)。东盟方式的特点是：非正式性，强调东盟领袖私下交换意见；协商一致，通过协商寻求一致，不使用少数服从多数的票决制；非强制性，倡导自愿服从东盟的决议，不采取制裁措施；不以组织名义干涉成员国内政；和平解决争端。这个方式是一个强调宽松和包容，尊重差异性的运作模式。东盟成立 40 多年来，能够维持至今，其最根本的原因在于这种运作方式。这也是为什么在东盟宪章中，所强调的仍是东盟方式的基本原则。这种方式所以有效，就在于它基于东南亚多样性的复杂情况。如果抛弃这种方式，可以说东盟早就土崩瓦解了。不过我们也要看到，这种方式是维持东盟最低限度凝聚力的保证，它不能将凝聚力提到更高的程度。即便如此，这也算对维护东盟凝聚力的贡献。

5、领导核心的作用 一个国际组织能否有效运作，是否有凝聚力，在某种程度上也取决于是否有一个强有力的领导核心。世界上最大的国际组织联合国，是一个最有效的国际组织之一。之所以如此，是因为该组织有一个由五大常任理事国组成安全理事会。可以说，这就是联合国的核心。这个核心保证了联合国近70年越来越有效的运作。欧盟有德国和法国双发动机的领导核心，这也保证了欧盟的凝聚力。东盟在很长一段时间也有赖于一个核心，那就是由印尼、新加坡和马来西亚组成的领导核心，这个核心集中体现在苏哈托、李光耀和马哈蒂尔三巨头的密切合作上。在这个核心发挥作用的时候，东盟的凝聚力就高，当这个核心弱化和消失的时候，东盟的凝聚力就下降了。

三、维持和强化东盟凝聚力的建议

1、避免将利益分歧过大的事项列入东盟的议事日程 如前所述，利益一致性程度越高，越有利于增强东盟的凝聚力。因此，东盟应当尽量避免触及那些利益分歧大的事项。例如南中国海问题，这就是利益分歧突出的问题，讨论这样的问题，不但解决不了问题，反而造成成员国之间的分裂，从而降低了东盟的凝聚力。东盟应当把主要精力集中在利益一致性高的事项上，例如，经济合作、地区一体化等方面。

2、警惕区外大国为自身战略利益而分化东盟 东亚峰会的扩大是一个双刃剑，它既可以提升东盟的地位，扩大它的影响，但同时，它又带来负面效应，即大国间的争夺扩大到东亚峰会中来，这一方面削弱了东盟的主导权和主导能力，另一方面，大国利用和拉拢东盟中的不同国家去实现自己的战略目标。目前这种趋势愈来愈明显。中国利用在南中国海没有利害关系的国家像柬埔寨、老挝等国去制衡菲律宾、越南这样的与中国矛盾较尖锐的国家。日本最近加紧拉拢菲律宾和越南使之成为自己的盟友以对抗主要战略目标中国。美国出于遏制中国，维持自己的世界霸主地位，更是在南中国海问题暗地支持菲律宾和越南，以遏制中国。如果东盟成了大国的角斗场，东盟也就寿终正寝了，更谈不上凝聚力了。

3、东盟共同体取得成功将是东盟凝聚力的升华 目前，东盟各成员国正致力于东盟共同体的建立。共同体宣言承诺，到2015年建成以安全、经济和社会-文化为支柱的东盟共同体，建立“更强大、更团结、更具凝聚力的东盟”，以便更好地应对不断变化的地区格局和经济环境带来的各种挑战。这是一个宏伟蓝图

和目标，它不仅对东盟本身凝聚力提升有积极意义，对整个地区都将具有划时代意义。东盟各国应当避免各种干扰，坚定不移地向着这一伟大目标前进。

4、**尽快形成新的领导核心** 自从三强人退出政坛之后，东盟就面临领导核心空虚化状态。目前，印尼仍在力图维持自己的领导地位，但显然力不从心。今年印尼又面临大选，苏西洛总统的任期期满也指日可待，未来的新领袖能否是一个强有力的政治家仍是未知数。当前，新的领导核心尚未形成，其他有望成为核心国的国家政治局势都不乐观。马来西亚去年大选，执政的国民阵线在国内政治地位进一步下降，所获选票低于反对党，执政地位岌岌可危。菲律宾国内经济实力仍然有限，政治局势仍不够稳定，它紧跟美国指挥棒转，在东盟缺乏影响力。越南虽然政治稳定，经济发展势头强劲，但意识形态在东盟的主流大国中仍属另类，也很难进入东盟的核心圈。新加坡虽然近年来没有大的波动，但毕竟是国小民寡，实力有限，配不上主角。泰国如何呢？下边将专门讨论泰国。

第六部分 泰国与东盟凝聚力

一、 泰国在增强东盟凝聚力方面的贡献

泰国是东南亚地区一体化主要推动者之一。1961年，泰国和菲律宾、马来西亚三国组成的经济合作组织“东南亚联盟”（Association of Southeast Asia），成为本地区国家间合作的首次尝试。1966年3月，菲律宾总统马科斯访问泰国。为加强区域合作，两国首先同意建立类似“东南亚联盟”的经济文化合作组织。1967年8月，菲律宾、印度尼西亚、马来西亚、泰国和新加坡五国外长在泰国曼谷举行会议，并发表了“曼谷宣言”（即“东南亚国家联盟宣言”），宣告了“东南亚国家联盟”的成立。在后来的几十年中，泰国同样为东盟的发展做出了杰出的贡献，为增强东盟凝聚力发挥了积极作用。

1、在解决柬埔寨问题中所发挥的中坚作用

在东盟过去的40多年历史中，其最为突出的成就之一，就是积极推动柬埔寨问题的政治解决，维持了地区的和平、安全与稳定。而这方面发挥作用最大的则是泰国。在解决柬埔寨问题上，中国与东盟有着相似的立场，因此东盟离不开中国的合作。然而，在东盟同中国的合作上，起桥梁作用的则是泰国。通过泰国的协调，中国同东盟携手合作推动了柬埔寨问题的解决。中国积极主动同泰国合

作，双方高层领导密切接触，频繁交换意见，不断协调立场，共同推动了国际社会关于政治解决柬埔寨问题的进程。双方外长于 1987 年 8 月发表了关于“八点建议”的联合声明。¹⁴ 在泰国、东盟和中国等共同推动下，促使柬埔寨问题巴黎会议于 1989 年 8 月最终举行，从而为柬埔寨问题的解决开辟了道路。

在柬埔寨问题上，正是有了泰国的强硬立场，才使东盟的整体立场同中国的立场更加接近，从而中国东盟才有了共同合作的基础，推动了柬埔寨问题的解决，因此泰国在这个问题上的作用不可小觑。由于共同的安全威胁，柬埔寨问题也使得东盟更加团结，泰国同其他成员国的关系也更加密切。

2、在东盟框架下打造次区域合作平台

90 年代，世界和地区形势发生了巨大变化。全球性的冷战结束了，印度支那也实现了和平，中南半岛第一次出现了和平与发展的大好时机。泰国考虑到自己优越的地理位置，试图在中南半岛，甚至整个大陆东南亚打造一个次区域合作发展平台，推动该次区域的发展与繁荣。

泰国意识到，要实现这一战略目标不可能撇开东盟，另立山头，必须在东盟合作的框架下，开展这一次区域合作。正如前总理阿南指出，“泰国的地区政策需要东盟的认可，而且必须在东南亚地区主义的框架下进行规划才能取得成功”。¹⁵作为第一步，印度支那和缅甸必须首先成为东盟的正式成员。为此，1994 年 7 月，泰国总理川·立派在东盟部长会议上呼吁扩大东盟，希望“尽可能加快”吸收所有东南亚 10 国加入东盟。¹⁶

他信上台后，积极推行“进取性交往外交”，在推动地区合作方面大显身手。2002 年他发起了“亚洲合作对话”（ACD）的部长级论坛；2003 年倡导“清迈宣言”，建立了“亚洲债券基金”；2003 年在泰国的倡导下发表了《蒲甘宣言》（Bagan Declaration），宣布成立泰、缅、老、柬四国合作机制，旨在透过边界贸易便利化、投资整合、发展旅游业与服务业、边界经济特区和姐妹城市的发展、技术援助等五个领域的强化合作，增强竞争力，创造就业机会，缩小收入差距，实现边界经济的增长、区域内相互的稳定和持续的繁荣。2004 年 7 月，在泰国的支持下，由泰国、孟加拉国、不丹、印度、缅甸、尼泊尔和斯里兰卡组成的南亚东南

¹⁴ 《人民日报》1975 年 7 月 1 日。

¹⁵ Leszek Buszynski, "Thailand's Foreign Policy", Asian Survey, VOL. XXXIV, No.8, 1994, P726.

¹⁶ Kusuma Snitwongse, "Thailand in 1994: the Trials of Transition", Asian Survey, VOL. XXXV No.2, February 1995, p 200.

亚 7 国经济合作组织首届领导人会议在曼谷举行。出席会议的各国领导人一致强调，将加速实现本地区贸易自由化，并通过了《峰会宣言》。出席会议的各国领导人一致强调，将加速实现本地区贸易自由化。

2003 年 4 月 29 日，在曼谷举行关于抗“非典”的非正式首脑峰会期间，泰国总理他信向柬埔寨、老挝及缅甸三国的领导人提出一项名为“经济合作战略”(ECS: Economic Cooperation Strategy among Cambodia, Lao PDR, Myanmar and Thailand, 现改名为 ACMECS : Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy)

的新倡议。该战略旨在缩小中南半岛的经济差距及促进区域经济繁荣之外，同时更希望增添东盟的内在价值，以达成整个东南亚区域的经济一体化。之后，泰国一方面向邻国提供贷款，推动基础设施建设，另一方面通过减免关税促进区域内生产要素的流动，试图成为中南半岛的生产中心。

泰国为追求次区域合作的努力，有的成功了，有的因为泰国领导人的更替而搁浅。东盟对泰国的这些举动并没有提出非议，因为这有利于东盟的整体利益——东南亚地区一体化。后来，正是在泰国的积极推动下，印度支那国家和缅甸先后加入了东盟，实现了十国大东盟的夙愿。

3、推动东盟向更高程度一体化方向发展

在东盟地区一体化的进程方面，泰国也起到了首倡者的作用。阿南政府尤其重视东南亚地区一体化的发展。是他首先提出东盟自由贸易区的建议，主张在具体的时间框架内进行全面的关税削减。1991 年 10 月，东盟经济部长达成一致，即自 1993 年 1 月 1 日开始用 15 年时间对 15 种产品取消关税。1992 年 1 月第四届东盟首脑会议批准 15 年内建成自贸区，1998 年 12 月第六届东盟首脑会议决定将这一期限提前到 2002 年。

在东盟中起着重大作用的泰国和新加坡，在推动东盟自由贸易区方面起着表率作用。泰国自 1995 年元月起，就削减了 25% 进口商品的关税。1996 年 1 月底，泰国政府又批准了财政部提出的关于削减 5524 种进口商品的规定。东盟自由贸易区启动后，带动了东盟贸易的快速增长。以东盟内的出口增长为例，菲律宾增长 14%，马来西亚和印度尼西亚达 7%，新加坡为 5%，而泰国以 22% 的增长率处于领先地位。有学者分析，泰国从东盟自由贸易区启动中获得更多商机，扩张了它

在东盟的市场。泰国同东盟成员国的经济关系越来越紧密，这在客观上促进了东盟的内聚性。

他信时期，泰国推动自由贸易的热情进一步高涨。在东盟+3的合作框架中，泰国也是一个积极的参与者和推动者。中国和东盟率先启动了实现自由贸易区的进程。在此过程中，作为东盟成员国，泰国率先同中国于2003年10月1日实现了关于蔬菜水果免除关税的“早期收获计划”，而后其他东盟成员国才纷纷跟进。

他信政府时期，泰国在东盟内部整合问题上表现得异常活跃。泰国政府积极同新加坡政府开展合作，努力推动东盟的发展步伐。2003年1月，他信和新加坡总理吴作栋达成协议：新加坡和泰国将在“两个国家，一个经济体”的框架下整合两国经济，互相开放市场。泰新两国经济整合的概念加强了东盟经济共同体的意识。实际上，是泰国和新加坡在携手推动东盟经济共同体的发展。在2003年宣布《东盟第二协调一致宣言》的峰会上，他信就建议提早在2015年落实成立东盟经济共同体的目标。他信还在峰会上建议采纳“2+X”的经济整合方式，也就是说，只要有二个成员国同意在某一个领域进行整合，它们就应该能自由这么做，而不会被视为破坏东盟的团结。

4、在处理缅甸问题上发挥主导作用

泰国总理阿南于1991年谈到对缅甸的外交政策时提出了“建设性接触”政策。后变成了东盟对缅甸的政策。作为泰国的邻国，缅甸无论发生什么都会影响到泰国。东盟认为建设性接触政策能够鼓励缅甸军政府同昂山素季重开对话，从而打破缅甸国内的政治僵局。

1994年泰国成为轮值主席国，在外交部长会议上，泰国外长Prasong Soonsiri成功地邀请缅甸外长出席会议。这是泰国“建设性接触”政策的一大成果，也是泰国第一次将该政策对缅甸付诸实施。Prasong说，这“将缅甸融入国际社会，以便使它采取措施改进它的政治经济社会状况。这将有利于处在民主制度下的缅甸人民”。¹⁷

缅甸的军人政权和以昂山素季为代表的缅甸全国民主联盟（National League for Democracy, NLD），近年来一直是美国乃至西方国家关注的热点。1988年昂山素季从英国回国后，数次被政府限制人身自由，同时，美国对缅甸实施了严厉的

¹⁷ Kusuma Snitwongse, “Thailand in 1994: The Trials of Transition”, *Asian Survey* VOL. XXXV, No.2 February 1995. P 199.

制裁。昂山素季被授予诺贝尔和平奖以后，更成为国际热点，缅甸的民主化运动一再陷于停滞。

东盟作为一个日渐成熟的区域性国际组织，其所有成员国都希望在区域内国家的主导下解决缅甸问题。泰国担当起了更主动的角色。2003年7月24日泰国提出东盟国家解决缅甸问题的“路线图”计划。该路线图分三个阶段：（1）迅速释放昂山素季；（2）军政当局同全国民主联盟和少数民族代表进行对话，建立相互信任关系，促进“国民和解”；（3）通过东盟、美国、中国和欧盟等对缅甸表示关注的第三势力给予缅甸侧面支持，实现民主化，包括保证全国民主联盟的政治自由和制定新宪法。与西方的强硬姿态不同，“路线图”代表的是东盟自己的声音，更具有东盟方式。正是由于东盟和泰国的努力，在2008年5月风灾时，东盟成功地说服了缅甸参加在新加坡举行的东盟10国外长特别会议。包括缅甸在内的东盟十国同意建立一个以东盟为主导的缅甸救灾协调机制，并设立一个由东盟秘书长素林领导的先遣小组，具体负责这一机制的运作。缅甸政府同意接受所有东盟国家向缅甸灾区派出医疗救援小组。不久，东盟与联合国合作，在仰光举行了东盟—联合国国际援助保证大会。后来，缅甸民主化有了长足的进展，这也同泰国的努力分不开。

二、泰国成为东盟核心国的优势与劣势

1、成为地区合作组织核心国的条件

“国家不分大小强弱，一律平等”。这是大多数国家，特别是中小国家最为欢迎的国际准则，甚至也成为一些国家的对外政策原则。这无疑能体现一种公正、合理的国际秩序。然而，在现实世界、甚至可预见的未来世界，这一原则在很大程度上仍然只是一种理想。

在当今世界，霸权政治、强权政治、大国政治仍然是国际政治中的普遍现象。尽管很多人不愿意看到和接受，但实力政治依然是通行的原则。在地区组织中，霸权和强权政治愈来愈少了，但大国政治和实力原则仍然突出。“弱国无外交”仍旧是无情的现实。这主要表现在一些大国和强国作为核心国家在组织中发挥着主导作用。

目前世界上凡是富有成效的国际组织，几乎都有核心大国相互合作，共同发挥核心作用。联合国有安理会五大常任理事国；在国际货币基金组织和世界银行，

起主导作用的是出资最多的美、日、德、法等主要发达国家。在较成功的地区性组织中，核心大国的作用也是显而易见的。欧盟中的德国和法国，北美自由贸易区的美国和加拿大，上海合作组织中的中国和俄罗斯都发挥着这种作用。

一个地区组织的核心国不是选出来的，也不是由谁来指定的，是依据各国的实力和自身表现自然形成的，并得到大家的承认。

成为一个地区合作组织的核心国至少应具备下述条件。一是它应该是少数大国之一，有众多的人口，辽阔的国土，强大的经济实力，总之有较强的综合国力。二是国内政治长期稳定，政权巩固，有一个强有力的领袖。三是地理位置优越，处于区域的中央，与其他成员国毗邻，并能对其产生影响和带动作用。四是有强烈的区域认同感和责任感，能为地区组织提供方向性指导。

3、泰国成为东盟核心国的优劣势

1) 泰国成为东盟核心国的优势

参考上述衡量标准，让我们考察泰国在哪些方面处于优势。首先从综合国力来看，根据东盟 2012 年的统计数字，从国土面积来看，泰国处于第三位（513,120 平方公里），排在第一位的是印尼（1860,360 平方公里），第二位是缅甸（676,577 平方公里）。从人口来看，泰国排在第四位（6.760 千万），第一位是印尼（23.767 千万），第二位是菲律宾（8.784 千万），第三位是越南（8.784 千万）。从人均 GDP 来看，泰国也排在第四位（5391 美元），第一位是新加坡（52069 美元），第二位是文莱（42445 美元），第三位是马来西亚（10338 美元）。上述资料显示，泰国在东盟成员国中应该算是大国。

从区位优势来看，泰国处于相对优势的地理位置。东南亚分为大陆部分和海岛部分。海岛部分只有印尼、文莱和菲律宾三国，而主要成员国位于大陆部分，是东盟的重心。泰国又恰恰处在大陆部分的中央，南同马来西亚相连，东、西、北又与柬埔寨、缅甸、老挝接壤，同越南和新加坡也由陆路联通。泰国这种中心位置，同大多数东盟国家很容易形成互联互通的合作网络，也比较容易对周边国家产生影响和起到带动作用。这种地理位置十分有利于泰国在东盟中发挥核心国作用。

从地区认同感和责任感来说，泰国是东南亚少数最先具有东南亚地区主义意识的国家。它同菲律宾、马来亚最先倡导地区合作，也是东盟的创始国之一。如

前所述，泰国为东盟的发展做出了突出的贡献。它不仅有东南亚地区主义的大局观，而且为东盟的发展提供了许多具有方向性和指导性的建议，例如，关于吸纳印度支那和缅甸入盟，建立 10 国大东盟的建议；又如泰国政府首次提出建立东盟自由贸易区的建议；尤其是，他信上台后，泰国在提高东盟一体化程度方面发挥了更大的作用，他信提出了提前实现东盟共同体的建议，并最终为东盟所采纳。这些都具有里程碑意义。正是因为泰国的上述表现，泰国一度被看成东盟中新的领头羊之一。吴作栋在接受曼谷邮报主编 Pichai Chuensuksawadi 访谈时曾预测“泰国应该成为（东盟）领导之一”。泰国有一位对自己和国家十分自信的总理”。他说，“我认为能够担此重任的就是他信了”，“他有远见，有魄力”。¹⁸

2) 泰国成为核心国的劣势

根据上述分析，泰国符合成为东盟核心国四个条件中的三个。当然，泰国也有自身劣势，而且是致命的劣势。这就是泰国近 10 年来，国内政治动荡，政权不巩固，各种政治势力进行激烈的权力斗争，街头抗议活动时起时伏，没有形成一个稳定有效，而且长期执政的政府和有作为的政治领袖。如果一个国家没有一个长期稳定的政局，它就不可能在地区组织中树立威望和发挥作用，从而也不可能成为该组织的核心国。

总之，泰国是一个非常有潜力的国家，具备许多成为东盟核心国的条件，然而唯独在国内政治方面的劣势使今天的泰国在东盟难有大的作为，这不能不说是一大遗憾。

参考书目：

1. 张锡镇：《当代东南亚政治》，广西人民出版社，1995 年
2. 王士录 王国平：《从东盟到大东盟》，世界知识出版社，1998 年
3. 陆建人（主编）：《东盟的今天与明天》，经济管理出版社，1999 年
4. 王玉主：《东盟 40 年》，社会科学文献出版社，2011 年
5. 曹云华（主编）：《东南亚国家联盟：结构、运作与对外关系》，中国经济出版社，2011

¹⁸ Pichai Chuensuksawadi, “Thaksin hailed as next Asean leader”, http://www.bangkokpost.com/apec2003/20Oct2003_apec03.html

年,

6. 曹云华:《东南亚区域合作》华南理工大学出版社, 1995 年
7. Roberts, Christopher B. *ASEAN regionalism : cooperation, values and institutionalization* Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York, NY : Routledge, 2012.
8. Narongchai Akrasanee. *Thailand and ASEAN economic cooperation / by Narongchai Akrasanee.* Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, ASEAN Economic Research Unit, 1980.
9. Association of Southeast Asian Nations. Secretariat , *ASEAN : the first 20 years.* Jakarta, 1987.
10. Chutarat Pongarpa , *Singapore's role in ASEAN in the 21st century* , Faculty of Political Science, Thammasat University, 2013
11. Herman Joseph S. Kraft, ASEAN and intra-ASEAN relations: Weathering the storm? The Pacific Review, Vol. 13 No. 3, 2000:453-473.
12. Ravichandran Moorthy and Guido Benny, "Is an 'ASEAN Community' Achievable? " *Asian Survey*, Vol.52, Number 6, 2012, pp 1043-1066.
13. Joshua Kurlantzick, "ASEAN's Future and Asian Integration", Council on Foreign Relations, November 2012.
14. Sheldon W. Simon, "Conflict and Diplomacy in the South China Sea: the View from Whashington", *Asian Survey*, Vol. 52. Number 6, 2012, pp. 995-1018
15. David Scott, "Conflict Irresolution in the South China Sea", *Asian Survey* Vol. 52, Number 6, 2012, pp. 109-1042
16. Barry Wain, "LATENT DANGER: Boundary Disputes and Border Issues in Southeast Asia", *Southeast Asian Affairs*, 2012, pp. 38-60
17. Leomard C. Sebasian, "Indonesia's regional diplomacy: Imperative to maintain ASEAN cohesion", *RSIS Commentaries*, No 132/2012, dated 23 July 2012
18. Kavi Chongkittavorn, "leadership Changing and Challenge", *The Nation*, 19 January 2004
19. John D. Ciorciari, "Thaksin's chance for regional leadership?", *IDSS Commentaries*, 5 March 2004