



暨南·东南亚研究文库

从东盟到东盟共同体

东盟决策的模式与实践

■周玉渊 / 著



从东盟到东盟共同体： 东盟决策的模式与实践

周玉渊 / 著

 世界知识出版社

图书在版编目(CIP)数据

从东盟到东盟共同体: 东盟决策的模式与实践 / 周玉渊著.
—北京: 世界知识出版社, 2015.4

ISBN 978-7-5012-4910-7

I. ①从… II. ①周… III. ①东南亚国家联盟—发展—研究
IV. ①D814.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第080050号

书 名 从东盟到东盟共同体: 东盟决策的模式与实践
Cong Dongmeng Dao Dongmeng Gongtongti: Dongmeng Juece de Moshi yu Shijian

作 者



责任编辑 周如梅
责任出版 刘 颖
责任校对 张 琨

出版发行 世界知识出版社
地址邮编 北京市东城区干面胡同51号(100010)
网 址 www.wap1934.com
电 话 010-65265923(发行) 010-85119023(邮购)
经 销 新华书店
排 版 科鑫苑图文设计制作中心
印 刷 北京毅峰迅捷印刷有限公司
开本印张 720×1020毫米 1/16 18½印张
字 数 313千字
版次印次 2015年5月第一版 2015年5月第一次印刷
标准书号 ISBN 978-7-5012-4910-7
定 价 42.80元

版权所有 侵权必究

《暨南 东南亚研究文库》编委组成员名单

(按拼音字母顺序排名)

曹云华 陈奕平 邓仕超 邓应文 鞠海龙

王子昌 吴金平 张振江 庄礼伟



《暨南 东南亚文库》序

暨南大学的东南亚研究历史悠久，早在1927年，暨南大学就成立了南洋文化事业部，聚集人才，出版刊物，研究南洋问题，开中国近代南洋研究之先河。

经过几代人的努力和长期的历史积淀，暨南大学的东南亚研究已经形成自己的特色和传统，以政治经济现状、国家间关系、区域合作、华侨华人等研究见长，成为中国东南亚研究的一个重镇。

2011年，暨南大学为加强和突出特色与传统，将东南亚研究所和华侨华人研究院整合，成立国际关系学院\华侨华人研究院，这个重大决策为暨南大学的东南亚研究和华侨华人研究提供了新的动力和源泉。

这几年，中国东南亚研究从冷门发展成为一门显学，各种研究机构如雨后春笋般地涌现出来，专业研究人员大量增加，研究成果成倍增长，呈现一派繁荣景象。作为从事东南亚研究几十年的一位老东南亚研究工作者，我深受鼓舞。然而，欢欣鼓舞之余，也有一些担忧。

担忧之一，专业研究人员的素质参差不齐。

担忧之二，研究成果一般化，高水平的成果不多。

担忧之三，缺少协调与合作，导致低水平的重复和资源的浪费。

如何解决上述问题？关键还是要发挥南方几个老东南亚研究所（简称“南方五所”，下同）的作用，在20世纪90年代，南方五所为发展和繁荣中国的东南亚研究作出过重要的贡献，他们加强合作与协调，相互促进，相互学习，取长补短，共同进步，迎来了中国东南亚研究的春天。今天，南方五所应该继续发挥作用，尤其是要起到孵化器的作用，为各个东南亚研究机构培养高素质的人才，加强协调与合作，避免简单重复，充分发挥各自优势，引领中国东南亚研究走向新的辉煌。

基于上述考虑，我们推出“暨南 东南亚文库”，一是展示作为老研究所的实力，二是发现和培养人才，三是凝练学术方向。希望这个文库能够为中国东南亚学术大厦添砖加瓦。

曹云华

2014年5月18日



深化对东盟机制的研究

——《从东盟到东盟共同体》小序

欣见周玉渊博士新作《从东盟到东盟共同体——东盟决策的模式与实践》。就本人有限的阅读范围而言，它也许是第一部系统研究东盟决策机制的中国学术专著，值得庆贺和重视。

本质上，早期的东盟主要是一种美国的盟友和军事同盟，它与冷战性质密切相关，扮演着在东南亚地区抵制苏联和中国扩展的一种堡垒之角色；不难想象，那时中国学界对于这一军事联盟是什么样的抵制和批判态度。冷战在上世纪90年代初期的结束，不只拉开了重新塑造世界秩序的大幕，也打开了中国与东盟交往的大门，打开了东盟自身转型的全新进程。之后中国国际关系研究，更加灵活、分层次，其中有关东盟及广义上的东南亚研究，成为中国国际问题研究界对和平发展的国际关系之认知的重要侧面；显然，新的东盟及东南亚研究，开始朝着把这一区域作为对话合作伙伴和重要战略依托的方向转变。进入新世纪以来，国际关系持续发生深刻全面的变化，尤其在经贸投资领域的全球化、一体化和自由化速度的大为加快，为东盟转型增加了新的强大动力，也为中国与东盟全方位战略伙伴关系的创造奠定坚实的基础。我的观察结论是，在最近这些年，新世纪以来的新阶段上，中国的东盟研究向纵深挺进，深入到东南亚问题的政治、经济、军事、文化、社会、法律、宗教等各个领域，不仅数量激增，成果质量也在不断改进。《从东盟到东盟共同体》一书，很好反映出21世纪第二个十年到来之际中国东盟研究的新高地。作者从地区集体决策的基本理论和逻辑出发，在简要介绍了这方面的一般分析路径之后，把重点放在对东盟决策机制的形成根源、历史演化、发展阶段、主要构架和战略重点之

上，同时用大量关键性案例展示出东盟决策的特殊模式。与中国一般读者和媒体的想象不太一样，东盟的决策方式虽不似欧盟那样显著有力，却颇具东方特别是东南亚的政治文化特色，实践中它的灵活性、协调特质和沟通能力尤其让人印象深刻；这些是周博士生下了气力钻研和分析出来的画面，也是我作为专业研究工作者注意和看重的。我希望玉渊能保持这样的创作状态，更期待更多的年轻学者向他学习。功夫做得深，铁杵磨成针。看到玉渊及不少年轻同行的成果，我知道中国国际问题研究是大有希望的。

是为序。

王逸舟

2014年9月22日于北京大学朗润园寓所



目 录

导 论.....	1
----------	---

上篇 东盟决策的模式与影响因素

| 第一章 |

地区组织集体决策的政治学.....	33
-------------------	----

第一节 地区主义与地区组织.....	33
--------------------	----

第二节 地区组织的集体决策：系统、行为体与理性.....	44
------------------------------	----

第三节 地区组织与国内政治.....	52
--------------------	----

第四节 地区组织与地区非政府行为体.....	57
------------------------	----

小 结	62
-----------	----

| 第二章 |

从精英互动到系统决策：东盟决策机制的历史变迁	63
------------------------------	----

第一节 东盟的成立及其早期的决策实践.....	64
-------------------------	----

第二节 第一届首脑会议后的东盟机制.....	68
------------------------	----

第三节 东盟自由贸易区与东盟的机制发展.....	71
--------------------------	----

第四节 东南亚金融危机后的东盟机制发展.....	74
--------------------------	----

第五节 《东盟宪章》与东盟共同体.....	77
-----------------------	----

小 结	83
-----------	----

第三章	
大国政治与东盟决策.....	85
第一节 东亚国际格局的新变化.....	86
第二节 外部环境在东盟决策中的作用.....	98
第三节 国家利益与规范认同：东盟的外交决策协调.....	104
小 结	111
第四章	
国内政治与东盟决策.....	113
第一节 民主化与地区主义.....	114
第二节 议会与东盟决策.....	116
第三节 利益集团与东盟决策.....	129
小 结	135
第五章	
地区非政府行为体与东盟决策.....	136
第一节 地区非政府行为体与第三轨道外交.....	137
第二节 地区非政府行为体在东盟决策上的参与.....	142
第三节 人民的东盟：一个虚幻的共同体？	149
小 结	157
第六章	
东盟的决策系统与相关性.....	158
第一节 东盟的决策系统与理性.....	158
第二节 东盟决策机制与东盟的相关性.....	163
小 结	168

下篇 东盟决策的实践与案例

|第七章|

从东盟自由贸易区到东盟经济共同体： 东盟经济决策的政治经济学.....	173
第一节 东盟经济决策的内外部因素.....	173
第二节 形式、机制与参与主体：东盟经济决策的转变.....	180
第三节 东盟经济决策的效果评析.....	187
小 结	193

|第八章|

东盟政治安全共同体的理想与现实.....	194
第一节 东盟政治安全共同体的基本内容.....	194
第二节 东盟政治安全共同体进程评估.....	196
第三节 东盟的“建设性接触”与缅甸转型.....	204
小 结	212

|第九章|

东盟海洋安全合作的国际化：以东盟海事论坛为例	213
第一节 安全国际化：东盟国家实现安全的基本路径.....	213
第二节 大国推动的东南亚海事安全合作.....	217
第三节 以东盟为中心的东南亚海事安全合作：东盟及大国的角色.....	224
小 结	231

第十章	
地区治理的法制化： 《东盟宪章》与《欧盟宪法》的比较研究	233
第一节 法制化的相关理论	234
第二节 地区治理法制化的根源与影响	239
第三节 《东盟宪章》的法制化过程	244
小 结	247
结 论	249
参考文献	259
后 记	281



图表目录

表 1.1	地区贸易占总贸易的比重 (1965—1990 年).....	36
图 1.1	特惠贸易协定 (PTA) 数量.....	36
图 1.2	世界特惠贸易区内出口占地区总出口的比重 (2007 年).....	37
表 1.2	地区组织的动力.....	44
图 1.3	国内议会控制地区决策的阶段.....	54
图 2.1	巴厘峰会 (1976 年) 前的东盟组织结构.....	66
图 2.2	东盟组织框架 (1983 年).....	70
图 2.3	东盟组织框架 (2007 年).....	80
表 3.1	东盟国家的外交工具选择.....	105
图 3.1	东盟国家对程序规范的认同.....	108
表 4.1	新秩序时期的印尼议会.....	118
表 4.2	民主转型过程中印尼议会的职能.....	118
表 4.3	宪法关于外交政策制定的条款 (印度尼西亚、菲律宾、泰国).....	120
表 4.4	菲律宾众议院在对外政策上的一些重要提案和决议 (2003—2008 年).....	124
表 4.5	菲律宾对外关系中的重要议题 (1995 年).....	126
表 5.1	东盟国家的 NGO 和市民团体的总数 (1990—2000 年).....	140
表 5.2	东南亚的地区性非政府组织.....	141
表 5.3	认同东盟身份有利于国家利益的比例.....	151
表 5.4	认同东盟身份有利于个人利益的比例.....	152
表 5.5	东盟合作领域按重要性排序.....	153
表 5.6	东盟青年人对东盟身份的认同.....	154

表 5.7	东盟如果不存在不会影响我的生活的比例	154
表 7.1	东盟自由贸易区与东盟经济共同体比较	179
表 7.2	东盟经济和政治安全协定数量	184
表 7.3	东盟经济协定执行情况 (2008—2011 年)	188
表 10.1	法制化的形式	242
表 10.2	《欧盟宪法》与《东盟宪章》的法制化程度	242



导 论

一、研究目的及意义

面临地区内外的安全威胁，印度尼西亚、泰国、马来西亚、新加坡和菲律宾五国于1967年8月8日建立了东南亚国家联盟（简称东盟）。《曼谷宣言》确立了建立东盟的主要目的是“加速地区的经济增长、社会进步和文化发展”以及“促进地区的和平与稳定”。^①然而，从东盟成立到冷战结束之前的历史来看，东盟的主要议题是安全问题，经济合作相对处于停滞的状态。因此，早期的东盟主要是一个安全组织，东南亚国家一方面希望通过加强地区间的联合减少外部力量对地区内的干预和渗透；另一方面则希望培育合作意识、形成合作的习惯，缓和并改善地区内的紧张关系，为国家间的冲突寻求解决途径。在东盟成立后的大部分时间里，东盟国家间基本维持了和平的局面，而且东盟作为一个地区性的组织安排，在印支半岛的和平进程中也发挥了积极的作用，这为其赢得了广泛的国际声誉。

东盟作为中小国家的安全联盟在维持地区的和平与稳定上是成功的，但是，不得不承认这与当时的地区国际结构以及冷战格局下的大国均衡有重大关系。冷战的国际结构降低了东盟在地区问题上做出决策的成本，而且冷战的持续使东盟的立场和政策不用做出很大的改变。约翰·道齐（Jorn Dosch）认为冷战时期东盟的政治进程具有“静态、高度集中和单一维度的特征”。^②冷战的结束伴随着国际、地区和国家层面的巨大变化，这导致东南亚地区经历多元化、多维度的政治变化，尤其是安全问题作为凝聚东盟的核心因素的重要性的降低使东盟存在的合法性和相关性受到挑战，东盟必须针对变化了的政治形势进行相应的机制和政策调整。东盟自由贸易区的倡议是东盟应对这一变化的突出表现，东盟自由贸易区为后冷战时代的

^① “The ASEAN Declaration”, Bangkok, 8 August 1967, <http://www.aseansec.org/1212.htm>.

^② 静态（static）指政策和议题在长时期内保持不变；高度集中（highly centralized）指政策的制定只由少数政治精英做出；单一维度（one-dimensional）指政策领域间缺乏联系。参见 Jorn Dosch, *The Changing Dynamics of Southeast Asia Politics*, London: Lynne Rienner Publisher, Inc, 2007, p. 3.

东盟提供了一个新的认同来源，反映了东南亚国家对其他地区经济一体化的担心，同时也是应对地区内经济竞争的需要。然而，经济的一体化需要一套完善的决策、管理、执行和监督机制，而东盟并不具备这一素质，同时以主权、不干涉和偏好非正式机制为核心的东盟方式也持续阻碍着这一机制的形成。虽然东南亚国家的经济在除东南亚金融危机之外的相当长时间内获得了巨大的发展，但是东盟在其中发挥的作用相对较小，“作为一个经济组织，东盟在冷战期间是完全失败的”。^①

哈贝马斯认为：“一个政体的合法性还取决于它的效率。”^② 东盟方式没有根本解决东盟国家间旧有的争端，加上后冷战时代经济一体化的内在需求以及地区问题的涌现，东盟必须提高其地区治理能力。衡量地区治理能力的一个重要标准是地区组织的决策水平，如果地区组织不能为国家间合作、地区问题和冲突的解决提供有效的决策，那么地区组织对成员国的相关性则会降低。然而，东盟偏好非正式机制，而且决策制定必须以协商共识为前提，这不利于东盟做出有效的决策，这似乎已经成为东盟发展的结构性难题。虽然东盟于2007年11月20日制定了《东盟宪章》并声明宪章将致力于完善东盟的“法制和机制框架”，^③ 但是其并没有对东盟的机制进行实质性的改革，《东盟宪章》从文本上看并不能改变东盟决策效率低下的状况。那么，东盟决策机制改革的不成功以及效率持续低下会导致东盟的相关性降低吗？本文尝试从东盟的决策机制变迁以及由此映射出的东盟地区主义发展的角度来探讨这一问题。

东盟是发展中国家中发展最好的地区组织，同时东南亚国家又是中国的近邻，因此，本研究在宏观上具有双重意义。第一，研究东盟的决策机制具有一定的理论意义。东盟的地区主义因其发展中国家特性和地域属性长期游离于以美国和欧洲的国际关系研究和地区问题研究为主流的理论视野之外，同时本地区的研究也更关注国别和问题领域的研究，这种研究的分散性使东南亚的地区主义和国际关系现象并没有引起充分的理论关注。“即使一些关于东盟的理论研究也只是初步的理论探讨，往往只是提出理论问题，并没有做出很好的理论解释，目前还没有建立系统的研究框架，也

^① Shaun Narine, *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia*, London: Lynne Rienner Publisher, Inc, 2002, p. 30.

^② [德]哈贝马斯：《欧洲为何需要一部宪法》，载曹卫东编：《欧洲为何需要一部宪法》，北京：中国人民大学出版社，2004年第一版，第43页。

^③ “The ASEAN Charter”, Singapore, December, 2007.

没有更具体的理论结论。”^①近些年来，越来越多的学者开始用国际关系理论来解释东南亚地区的实践，但总体上，对东南亚地区的理论研究仍处于理论发展阶段。因此，本文尝试从地区组织的集体决策的角度来研究东盟的决策机制具有一定的理论意义。第二，研究东盟的决策机制具有重要的现实意义。东南亚国家是中国的近邻，在中国的地区外交和国际交往中具有重要的战略地位，对东盟决策机制的研究有助于更好地认识东盟的集体行为以及成员国的国家行为，决策方式、偏好和动机，有助于中国东南亚战略的开展和实施，而且，对地区组织外交决策的一般性或抽象性研究，对于中国借助地区组织提供的平台开展的双边和多边外交也有一定的启示意义。

二、国内外研究现状

东南亚地区因其多元的文化、突出的民族和宗教问题、明显的政治制度 and 经济水平差异、大国力量的交织以及特殊的地理构成而引起地区内外学者的研究兴趣，东南亚地区也成为国际关系学者进行理论检验和解释的“试验场”，目前关于东南亚地区的政治、经济、文化和国际关系等领域的研究已经产生了丰硕的成果。然而，早期对东南亚的研究往往集中在特定问题领域和地区内国家之间的双边或多边关系，对东南亚的整体性关注得不多。^②在象征东南亚整体性的东盟成立的早期，东盟并没有引起外界的注意，但随后，东盟作为一个区域性组织逐渐开始受到学者们的关注。其中，澳大利亚学者托马斯·艾伦用了几年时间采访了近千位政府官员、企业家、教授、外交官、商人和银行家，并最终完成了《东南亚国家联盟》一书，这本书也被《华尔街日报》誉为当时有关东盟最权威、最全面的专著。艾伦是一位著名的经济学家，因此，他更关注东盟早期的经济合作和决策，他不仅探讨了政府在经济合作中的作用，也探讨了私营企业等在东盟合作中的作用，更重要的是，他还对东盟早期的组织框架和合作方式进行了研究。^③这些研究为以后的东盟研究奠定了良好的基础，在他之后，对东盟的整体性研究逐渐成为一个重要的研究方向，这大致可分为东盟的安全战略、

^① Alice Darlena Ba, *ASEAN's Ways: A Study on the Association of Southeast Asian Nations and the Regional Idea in the Politics of Southeast Asia*, Ph.D dissertation for University of Virginia, 2000, pp.6-8.

^② 达尔雷纳·巴 (Alice Darlena Ba) 对这一研究现状进行了详细的介绍，可参见 Alice Darlena Ba, *ASEAN's Ways: A Study on the Association of Southeast Asian Nations and the Regional Idea in the Politics of Southeast Asia*, pp. 6-12.

^③ [澳]托马斯·艾伦著，郭彤译：《东南亚国家联盟》，北京：新华出版社，1981年。

外交战略、经济战略、机制研究等几个大的方面。在东盟的战略制定和实施过程中，东盟的决策机制、决策方式和决策行为是一个重要的环节，因此，对东盟决策机制的研究应该被放置在东盟的各种战略实践之中。

（一）地区安全战略实践过程中的东盟决策研究

东盟作为一个地区安全组织，其目的是为了维护国家间的和平与地区的稳定，那么东盟在东南亚地区安全上是一个好的决策者吗？它能不能为实现这一目的进行有效的决策呢？这一问题正是目前国际关系学界关于东盟研究的核心问题。东盟在地区安全上的作用及其功能是学界研究的一个重要内容，学界尝试运用各种理论对其进行解释，已经写出了一些重要的著述。冷战前，现实主义在东南亚研究中占据主流，研究主要集中于“美、苏、中的三角关系演变以及与本地区代理人之间的关系、安全同盟、防御性条约、威胁观念、军事开支、军购等”。^① 现实主义学者认为，东南亚地区的和平是由大国均势决定的，尤其是美国在东南亚的军事存在是东南亚地区得以维持和平的根本原因。相比而言，东盟是弱小国家的联盟，其应对地区内外安全威胁的能力非常有限，其在地区安全进程上的相关性非常小。迈科尔·利弗（Michael Leifer）认为，东南亚地区的权力结构决定了该地区不可能存在一个霸权国家，这种均势是维持地区和平与安全的关键，因此，东南亚地区的和平并不是由东盟主导的，“东盟和平进程的提法是一个错误的归类，因为本身就不存在所谓的东盟和平进程”。^② 拉尔夫·爱默斯（Ralph Emmers）也认为东盟不具备应对地区冲突和危机的能力，^③ 更有学者认为东盟是一个“虚假的共同体”。^④ 总体而言，现实主义以及新现实主义对东盟的机制和有效性持否定的态度，在这一研究和认知前提下，现实主义的研究甚至都没有出现过“东盟决策机制”这一说法。

冷战结束后，对东盟的研究开始超越现实主义的范畴，学者开始从新的理论视角来研究东盟的安全。制度主义承认国际社会的无政府状态，但是认为国家间的合作是可以实现的，因为国家关注绝对收益，而且随着相

^① Jurgen Ruland, "ASEAN and the Asian Crisis: Theoretical Implications and Practical Consequences for Southeast Asian Regionalism", *The Pacific Review*, Vol.13, No.3, 2000, p.421.

^② Michael Leifer, "The ASEAN Peace Process: a Category Mistake", *The Pacific Review*, Vol.12, No.1, 1999, pp.25-38.

^③ Ralph Emmers, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*, London: Routledge, 2003, p.162.

^④ David Martin Jones and Michael L.R. Smith, "ASEAN's Imitation Community", *Orbis*, Vol.46, No.1, 2002, pp.93-109.