

东南亚国家联盟

——成立发展同主要大国的关系

赵 晨 著

中国物资出版社

90304

D812.1

2

东南亚国家联盟

——成立发展同主要大国的关系

赵 晨 著

中国物资出版社

(京)新登字 090 号

东南亚国家联盟
——**成立发展同主要大国的关系**

赵晨著

*

中国物资出版社出版
(北京市月坛北街 25 号 邮编:100834)
全国各地新华书店经销
北京海淀菟峰图书文献服务部印刷

*

开本:787×1092 1/32 印张 8½ 字数:205 千字

1994 年 3 月第一版 1994 年 3 月第一次印刷

印数:5000 册

ISBN7-5047-0598-5/F·0342

定价:8.50 元

前 言

东南亚国家联盟(简称东盟)是一个由东南亚发展中国家组成的区域合作组织,其成员包括泰国、新加坡、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚和文莱。这6个国家总面积为272.43万平方公里,总人口约2.9亿。东盟6个成员国相互毗邻,但历史上交往并不多。这主要是由于6国中除泰国外,都长期遭受殖民统治,只是在二次大战后才陆续独立。同时,6国的宗教信仰和社会文化传统也差异很大。泰国和新加坡绝大多数人民信奉佛教,而菲律宾90%以上的人民是信奉罗马天主教,印尼、马来西亚和文莱三国则尊伊斯兰教为国教。另外,这6个成员国间还存在着一些种族和领土纠纷,有些冲突十分尖锐。虽然如此,这6个国家在推进区域合作方面所取得的成果却比许多第三世界国家明显。目前,东盟已成为亚洲区域合作组织的典范,其活动对亚洲太平洋地区政治和经济局势的变化有重大影响。

一般说,在国际政治经济研究中,有所谓纵向研究和横向研究之分。本书将这两种研究结合在一起,力求简明地分析东盟发展中出现的各种复杂变化。本书分为9章。

前5章主要探讨东盟组织内部的变化。第一章中,重点分析东盟成立的背景,针对认为东盟是为推进经济合作而建立的流行看法,提出东盟是其成员国主要基于政治方面考虑而建立的观点。其后三章中,则着重分析东盟政治和经济合作的发展,从中阐明推进政治合作的相对成功是东盟得以逐步稳固和发展的主要因素。同时,这三章中,还对区域主义在东南亚的表现形式以及区域主义与民族主义的关系等一些理论性问题进行一些探讨,以期使读者能

够从理论的高度对东盟组织有更清楚的认识。在第5章中,则着重分析东盟的决策机构和决策原则。东盟的决策原则明显不同于其他区域组织,有自己的特色,它是促进东盟稳固和发展的重要因素。

本书后4章中,着重分析东盟的对外关系,特别是东盟对主要大国的态度。所涉及的问题包括:东盟对中国的基本政策,其原因和可能发生的变化;东盟同中国的经济关系;东盟对日本的态度;东盟同日本经济关系的变化;东盟同美国政治和经济关系的发展;东盟同俄罗斯的政治和经济关系等。

由于笔者水平有限,书中错误和疏漏之处在所难免,诚望读者批评指正。

作者

目 录

前言	(1)
第一章 东南亚国家联盟成立的背景	(1)
第一节 东南亚区域主义的早期发展	(1)
第二节 东南亚联盟	(4)
第三节 马菲印多	(10)
第四节 东南亚国家联盟成立	(14)
第二章 缓慢的发展:1967—1975	(26)
第一节 政治合作	(26)
第二节 地区中立化主张	(33)
第三节 安全和防卫合作问题	(39)
第四节 经济合作	(43)
第三章 民族利益优先:1976年后东盟政治合作的发展	(53)
第一节 首脑会议	(53)
第二节 难民危机	(63)
第三节 柬埔寨问题	(68)
第四节 军事合作	(74)
第五节 民族主义与区域主义	(80)
第四章 名重于实:1976年后东盟经济合作的发展	(89)
第一节 贸易合作	(89)
第二节 工业合作	(95)

第三节	增长三角合作计划·····	(100)
第四节	自由贸易区·····	(107)
第五章	决策过程:亚洲方式·····	(121)
第一节	东盟决策机构的初建·····	(121)
第二节	决策机构的改革·····	(126)
第三节	决策原则·····	(135)
第六章	东盟与美国:相互依存·····	(145)
第一节	60年代后期至70年代中期双方的政治关系 ·····	(145)
第二节	70年代后半期双方政治关系的变化·····	(149)
第三节	80年代初期至90年代初期双方政治关系的 一些新发展·····	(154)
第四节	经济关系·····	(162)
第七章	东盟与日本:“特殊关系”·····	(177)
第一节	双方政治上“特殊关系”的形成与发展·····	(177)
第二节	经济关系:贸易·····	(187)
第三节	经济关系:私人直接投资·····	(190)
第四节	经济关系:官方援助·····	(195)
第八章	东盟与俄罗斯联邦:从政治到经济·····	(199)
第一节	围绕亚安设想的对立·····	(199)
第二节	相互接近·····	(203)
第三节	越南侵柬后东盟同苏联的关系·····	(208)
第四节	戈尔巴乔夫上台后双方关系的新变化·····	(212)
第五节	90年代初俄罗斯独立后同东盟关系的新 发展·····	(218)
第九章	东盟与中国:从敌对到友好·····	(229)

第一节	80年代以前双方政治关系的变化	(229)
第二节	80年代初至90年代初双方政治关系的新 特点.....	(234)
第三节	双方经济关系的发展.....	(241)
第四节	双方关系发展的前景和中国应注意的一些 问题.....	(247)
结束语.....		(255)

第一章

东南亚国家联盟成立的背景

关于东南亚国家联盟成立的背景,长期以来,在我国学术界中一直有两种意见。其一,认为东盟是为推进经济合作而建立的。其二,认为东盟主要是为推进经济合作而建立的,但也有一些政治目的。这两种看法流行多年。然而,事实上,东盟却是其成员国主要基于政治方面——而不是经济方面的考虑建立的。论证这一点,是本章的中心。

围绕论证这一点,本章首先分析东南亚区域主义在初期发展中逐渐形成的一些传统,这些传统对东盟成立有重大影响;继而分析被称为东盟前继组织的东南亚联盟和马菲印多,以搞清楚东盟从这两个区域组织承继了些什么;最后则分析东盟成立时各国关系的变化及其执政者的一些基本考虑,从而说明促使东盟建立的根本原因,并指出为什么东盟在成立宣言中强调经济合作而不是促使其建立的政治合作。

一、东南亚区域主义的早期发展

东南亚区域主义形成较晚。它是从二次大战结束后才逐步发展起来。此前,东南亚国家大都处于殖民地或半殖民地状态,被西方宗主国分而治之,彼此连直接联系都很少,当然更谈不上发展合作。二次大战结束后,东南亚各国先后赢得独立,彼此随之开始建立联系,相互进行合作的愿望也逐渐增强。大体说,战后东南亚区

域主义的发展可以划分为两个阶段：从二次大战结束至 50 年代末为初期阶段；从 60 年代初东南亚联盟成立起，东南亚区域主义的发展则进入第二阶段。

东南亚区域主义在初期阶段具有以下几个特点。

第一，带有浓厚的政治色彩。东南亚区域主义初期的发展同各国内部以及地区的局势变化紧密相关。东南亚各国在陆续获得独立后，其执政者大都力图巩固政权，在国际舞台上树立起新的形象，相对减少对西方宗主国的依赖，因而愿意加强同亚洲其他新独立国家的交往与合作。但是，他们同时又担心因自身力量弱小而在亚洲区域合作中处于某种从属于他人的地位。他们因而期望本地区国家能够促进相互间的团结，以便在国际场合能就共同关心的问题维持某种共同立场。1947 年 3 月，亚洲国家在印度新德里举行会议，探讨促进相互间合作的问题。会上，东南亚各代表团处于某种从属性的地位，他们对此十分忧虑。缅甸代表团明确表示，“被西方国家统治很可怕，但被亚洲国家统治则更可怕^[1]。”马来亚等一些代表团也表示了相同观点。有鉴于此，印尼和菲律宾在那次会议后试图召开东南亚国家会议，以加强东南亚国家间的联系，相互协调行动^[2]。这是东南亚国家推进东南亚区域主义的首次重要尝试。第二次较为重要的尝试是，菲律宾、泰国、缅甸、印尼等国在 1949 年 7 月召开的新德里亚洲国家会议上共同努力维护东南亚国家的独立与主权。当时，这些国家配合行动，积极争取亚洲其他国家支持印尼反对荷兰老殖民主义者卷土重来的斗争。

50 年代，兴起中的东南亚区域主义受到中华人民共和国成立后东亚特别是印度支那地区局势变化的影响，政治色彩更为显著。除反对殖民主义、维护民族独立外，试图阻止本地区共产主义运动的发展也日益成为东南亚一些国家促进区域合作运动的重要原因。而围绕共产党问题所采取的不同立场，则使尚在兴起中的东南亚区域合作运动显示出分裂的迹象。苏加诺领导下的印度尼西亚

政府，在国内对共产党采取宽容政策；在国际上，它联合中国，坚持推进反对新老殖民主义的斗争，为 1955 年成功召开万隆会议作出了巨大贡献。菲律宾、泰国、马来亚的态度则同印度尼西亚出现明显差异。它们虽然继续维持反对殖民主义的立场，实际却把共产主义运动的发展看作是更大威胁。随着越南人民革命的胜利和中国威望的提高，菲律宾、泰国和马来亚的执政者日益倾向于以加强区域合作为手段阻止共产主义运动在本地区扩展，它们所强调的区域合作，反共的色彩远比反帝反殖的色彩更为浓厚。

第二，东南亚区域主义并不是以最终建立起某种超国家机构为目标，而是寻求借集团的力量提高本身较弱的各国在国际事务中的影响力。东南亚各国独立后，由于政治经济地位大体相同，在国际事务中有共同利益。它们为提高自身与共同国际对手打交道时的地位，感到有合作的必要。然而，东南亚国家相互戒心较深。它们大都是在二次大战后才陆续摆脱殖民统治成为独立国家，由于长期遭受殖民统治，相互隔绝，彼此了解不多。各国的社会文化传统也不相同，历史上有过冲突，一些长期遗留下来的矛盾和问题不易解决。每个国家都担心他国借合作之名，在本国蒙受损失的情况下获利。因此，一方面，各国只在本国实际利益不会受到损害并能从合作中得到明显好处时才同意合作，合作中，彼此都拒绝为促进合作的发展而作出牺牲；同时，各国为确保自身权益，反对在合作运动中建立任何有强大权力的超国家机构。

第三，东南亚国家的区域主义倾向根基尚浅，它们尚难以建立完全由本地区国家组成的合作组织。这一阶段中，能够维持较长时间并取得某些进展的东南亚区域合作组织都是由区域外国家发起，并由它们在其中扮演主要角色。同时，这些区域组织大都以促进地区经济和社会文化发展为目标。东南亚国家虽然从战后初期起多次提出过建立区域合作组织的设想——那些设想涉及政治、经济和社会文化等各个领域——但是因有关国家在寻求共同目标

和协调相互利益方面难于达成一致,大多数的尝试只限于召开一次会议,未能建立起任何较永久性的机构和实际开展协作。1950年菲律宾试图建立东南亚联盟,未能取得成功。其后,马来亚提出建立泛马来联盟,印尼倡议建立泛亚洲联盟,都未能获得成功。同时,区域外国家提出的一些明显带政治性的区域合作设想,也经常因同区域内国家的民族利益相冲突而遭到区域内国家的反对。1947年法国为阻止美国在泰国扩大势力,建议泰国同受法国影响很大的印度支那国家共同建立泛东南亚联盟。该计划最终因泰国在柬埔寨和老挝是否应以独立国家的身份参加的问题上坚决反对法国的立场而失败。只有一些由区域外国家发起而且目的在于改善各国基础设施促进各国经济发展的区域合作,才能够多少取得一些成果。这类区域合作所需要的技术和大部分资金通常由区域外国家提供,许多都是无偿的,区域内国家需要付出的相对较少,而有所得益的可能性则相对明显,因此它一般比较容易获得区域内国家的支持。在这类区域合作中,1947年成立的联合国亚洲及远东经济委员会推动的各种经济合作以及统称为科伦坡计划的各类经济合作产生一些实效。

二、东南亚联盟(ASA)

1961年7月31日,马来亚、泰国和菲律宾在泰国首都曼谷共同建立东南亚联盟。它标志着东南亚区域合作的发展进入新的阶段。

东南亚联盟同东南亚以前的区域合作组织相比,有一些明显的进步。其中,最主要的是,它完全由区域内国家发起和组成,在东南亚,这是从未有过的。东南亚联盟酝酿成立过程中,区域外国家基本没有参与。从1959年初有关建立该联盟的设想首次提出起至

1961年夏该联盟最终成立，所有的研讨和筹备工作都是在本地区国家中进行：而以前的那些区域合作组织的成立主要是受区域外国家推动。它们成立后，区域外国家不仅是当然成员，而且通常占据有重要地位。

东南亚联盟建立后，1963年因它的两个成员菲律宾和马来西亚（原马来亚）在沙巴主权问题上发生冲突并相互断绝关系而被迫停止活动。1966年菲马改善关系后，东南亚联盟试图恢复活动，它并且提出了一些新的合作计划。但是，当时东南亚地区的局势已发生变化，关于建立东盟的酝酿已日趋成熟。这样，它随着东盟的诞生，于1967年8月宣布自动终止。

东南亚联盟虽然只存在了六年，并且只是在前两年实际开展一些活动，但它却为促进东南亚区域合作运动的发展作出明显贡献。这特别表现在以下几个方面。

第一，它在区域合作组织应公开确立什么样的目标才有利于推动区域主义发展方面所进行的探索，为后来者提供了重要经验。东南亚联盟成立前，东南亚各国建立区域合作组织的一些尝试未能获得成功的重要原因之一是，各有关国家在合作组织应确定什么样的公开目标方面难于达成一致。东南亚各国当时大都以政治方面的考虑为基本出发点促进区域合作运动。因而，合作的政治含义及其与本国的利害关系通常是各国在确定共同目标时所考虑的中心问题。但是，各国因受不同内外因素的影响，形成的政治立场往往差异很大。这使各国很难商定共同的政治合作目标。东南亚联盟国家为解决这一难题，采取在该联盟的成立宣言中阐述公开目标时有意淡化政治方面同时突出经济与社会文化方面的作法，取得了一定的效果。这为后来东盟成立时解决确定公开目标的问题提供了一个可行的办法。

东南亚联盟国家最终选择这种较为实际和有效的方法是相互间反复研讨的结果。在研讨的过程中，各国的立场随着形势的变化

而趋向一致。马来亚是首先倡议建立东南亚联盟的国家 它从最初起就主张在确定公开目标时应强调合作的经济方面。1959 年 1 月初,马来亚总理拉赫曼在提出后来导致成立东南亚联盟的倡议时,即主张拟议中的合作组织应以强调促进经济合作为主。他并且为此而将该组织定名为“东南亚友好经济条约组织”^[3]。拉赫曼认为,强调经济方面,避免公开触及敏感的政治合作问题,有利于吸引缅甸、柬埔寨、印度尼西亚等中立国家参加^[4]。拉赫曼还认为,促进经济发展也是稳固政权的重要手段。当时,拉赫曼已将共产主义运动的发展视为主要威胁,并认为地区的贫困是促使共产主义运动得以发展的重要原因之一,因而试图以促进经济合作为手段,改善本地区的状况,争取人民的支持,从而达到阻止革命运动发展和稳固政权的目的^[5]。

菲律宾和泰国的主张最初则与马来亚不同。菲律宾坚决反对马来亚关于拟议中的组织应以强调经济方面为主的主张,认为应明确地使该组织成为一个政治集团。菲律宾并表示,如果印尼等中立国家为此而拒绝参加,那么宁可只由公开站在西方阵营一边的反共国家组成该组织。菲律宾担心,如果成员太多太复杂,该组织反而会难于有成效。菲律宾总统加西亚在评论马来亚的倡议时公开申明,菲律宾只是由于赞同马来亚提案中的反共产主义倾向,才同意和马来亚研讨改进该设想^[6]。

泰国最初的立场有些介于马来亚和菲律宾之间。泰国赞同马来亚关于吸引本地区中立国家参加拟议中组织的主张;但同时却认为,否认该组织的政治性是不可能的。泰国政府在对马来亚倡议的正式答复中明确表示,“应该允许”拟议中的组织“提出并研讨影响东南亚地区或其中某些国家的任何实际问题,不管这些问题是政治的、经济的、或其他方面的^[7]。”泰国政府并为此而强调,应相应改变拟议中组织的名称,将其称为“东南亚共同体组织”,而不是如马来亚所倡议的那样称为“东南亚友好经济条约组织”^[8]。

菲、泰与马来亚关于拟议中组织是否应公开申明是一个政治组织的争论一直持续到1960年夏。其后，菲泰由于认识到，在当时形势下只有和缓其关于拟议中组织应发挥政治作用的论调，才有助于推动区域合作，因而调整立场，同马来亚渐趋一致。当时，缅甸、柬埔寨、印尼等本地区中立国家几乎都因菲泰强调拟议中组织的政治作用而对参加该组织持冷淡态度。这些中立国家认为，菲泰是美国盟国，其所建立的区域性政治组织将成为一个亲美反共集团，而参加这种集团则违背中立的原则。缅甸和柬埔寨明确表示，他们怀疑菲泰促进区域合作的诚意。印尼则更进一步，公开批评该设想，认为拟议中的组织只会成为东南亚条约组织的从属机构^[9]。1960年上半年，这些中立国家相继回绝了马来亚总理拉赫曼向他们提出的参加拟议中组织的建议。菲泰在这种形势下，为减少中立国家的疑虑，不再坚持拟议中组织应公开强调其政治作用的立场。菲律宾虽然希望借推进区域合作增强压制共产主义运动的力量，却极力避免被其他国家视为美国在本地区的附庸。而泰国则十分关心如何吸引中立国家参加拟议中组织。

1961年2月，菲泰两国外长为进一步研讨该问题而访问马来亚。访问结束时，三国外长发表联合公报，正式申明成立新区域组织的主要目的在于推进东南亚地区的经济和社会文化合作^[10]。其后，三国再次尝试使一些中立国家转变态度，并为此而将东南亚联盟成立的日期后延数月。泰国积极游说缅甸。马来亚则尽力劝导印尼。三国争取中立国家参加的努力一直持续至东南亚联盟成立前的最后一分钟。中立国家虽然仍旧拒绝参加，但对该组织的态度已有所缓和。三国因此确信，为有利于东南亚联盟其后的发展，在公开场合应尽力淡化其可能进行的政治合作——而不是强调这种政治合作。三国因此在东南亚联盟成立宣言中肯定该组织将以“促进东南亚国家间的经济和文化合作”为中心，同时强调该组织同任何区域外国家或国家集团都没有联系，它只为促进本地区国家的

利益而努力^[1]。

第二,东南亚联盟在组织形式方面为后来者树立了榜样。东南亚联盟所以能够在内外都存在着相当多的不利条件下维持六年之久,其所创立和推行的一套比较符合本地区国家实际情况的组织原则起了重要作用。这套组织原则的精髓后来被东南亚国家联盟所继承,它对东盟的稳定和发展起了重要的促进作用。东南亚联盟所创立的这套组织原则有两个特点。

其一,避不建立任何超国家权力机构。东南亚联盟的三个成员国彼此猜疑较深。它们在合作中优先关心的,通常不是合作本身的进展,而是这种进展是否会损害其本国的利益。它们为维护自身在合作中的地位与权益,要求确保对东南亚联盟决策享有否决权。主要基于这方面的考虑,东南亚联盟没有像其他区域组织通常所做的那样,建立起一个具有权威的超国家的领导总部,而是以一系列各成员国享有平等地位的联席会议分别负责该组织各级的决策和行动。这些会议大体可分为三级。最高一级采取外长会议(Meeting of Foreign Ministers)的形式,东南亚联盟所有活动都必须经它批准。次一级负责常务工作,采取联合工作组(Joint Work-Party)的形式,其成员为各成员国有关部门中的高级官员。最低一级由一系列工作委员会组成(Committees),这些工作委员会涉及不同领域,通常在每年秋季和冬季召开会议,它们按照当年七月召开的外长年度会议的指令探讨和制订各类协议的细节并向联合工作组提出报告。除此之外,每个成员国都在其外交部下专设有一个秘书处,负责处理有关该国同东南亚联盟其他成员关系的事务。

其二,注重内部秘密协商。东南亚联盟各国十分注意将正式决议前的一切协商过程保密。东南亚联盟成员间的协商,实质是回避分歧和协调利益。协商过程中,彼此通常持一种较为灵活的立场。达成一致前,妥协和让步是难免的。但是这类妥协和让步往往成为舆论攻击的目标。为减少不必要的阻力和困扰,东南亚联盟有意识

地将协商过程中各国所持的立场保密。东南亚联盟在公开发表的年度报告书和外长会议公报中,主要是罗列出已达成的各项协议,对未能达成一致的问题,仅强调尚需进一步磋商,从不指明各成员的分歧所在。即使那些仅限于成员国官员阅读的东南亚联盟内部文件,也不过是就已达成的协议本身作些更详细的阐述,导致该协议达成的重要过程则仍旧被略去^[12]。

第三,东南亚联盟促进了加盟各国的合作感,从而为以后区域合作的扩大奠定一定基础。这主要表现在两个方面。首先,东南亚联盟使各成员国的合作信念和责任感有所增强。菲律宾、马来西亚和泰国因感受到东南亚联盟的存在有助于促进其各自的利益,希望维持住该联盟。为此,它们都避免因自身的行为而导致该联盟破裂。1963年马来西亚和菲律宾因沙巴问题而断绝外交关系,这导致东南亚联盟停止活动。两国担心东南亚联盟会因此瓦解,都公开申明愿继续为促进该联盟而努力。加盟各国在彼此关系恶化时仍力图维持住东南亚联盟,使东南亚联盟在稳定成员国关系方面能够起一些促进作用。1963年泰国劝说马来西亚和菲律宾停止纷争,使东南亚联盟恢复活力是其所持理由之一。事实上,它也确是促使马来西亚和菲律宾后来恢复关系的一个因素。东南亚联盟在马、菲断绝外交关系后,督促双方利用该联盟内部的一些渠道保持某种联系,也有助于阻止两国关系进一步恶化。菲律宾政府后来曾明确指出东南亚联盟在稳定成员国关系方面所起的建设性作用。菲律宾外长公开声明,东南亚联盟在阻止菲律宾同马来西亚关系恶化方面起了明显的有益的作用^[13]。

其次,东南亚联盟使各成员国对如何进行合作,认识有所提高。东南亚联盟初成立时,其所提出的合作计划带有很大的盲目性。各成员国因以前相互联系不多,对共同发展合作计划的困难认识不够,因而提出了共同降低关税、设立物价稳定基金、统一发展工业等一系列规模宏大的合作计划。这些计划不切实际,难以实