

# 东盟共同体建设困局与观念交锋

韩志立

(外交学院 亚洲研究所,北京 100037)

**摘要:** 2015年底,东盟共同体宣布成立,东盟政治、安全、经济、社会文化一体化进程均取得重大进展。然而,东盟共同体成立并不等于建成,东盟共同体建设困局逐渐凸现出来。东盟国家间价值观与规范差异很大,东盟安全机制难以开展实质性合作,东盟自贸区的诸多利好无法得到有效落实,东盟身份认同的构建仍然任重道远。东盟共同体建设困局的背后是观念的交锋。东盟共同体是东亚历史上首次成立的次区域共同体,在东亚一体化进程中具有里程碑意义,因此准确理解东盟共同体的困局与观念特征,对把握地区格局演变和秩序塑造,具有重要战略和政策意义。

**关键词:** 东盟共同体; 东盟方式; 身份认同; 区域安全

**中图分类号:** D814.1    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1003-9856(2017)01-0029-10

DOI:10.14073/j.cnki.nywtj.2017.01.003

近20年来,东盟共同体建设一直是东盟合作的重中之重。东盟共同体构想经历了长时间的酝酿。1997年9月,第二届东盟领导人非正式会议发表了《东盟2020愿景》,提出东南亚国家共同体(the Concert of Southeast Asian Nations)构想,宣布东盟将致力于构建一个面向世界,以和平、进步、繁荣为特征,富有发展活力的共同体。2003年10月,第九届东盟峰会发表了《东盟协调一致第二宣言》(亦称《第二巴厘宣言》),正式宣布东盟将着力建设由政治安全共同体、经济共同体和社会文化共同体3部分组成的东盟共同体(the ASEAN Community)。2009年2月,第十四届东盟峰会签署了《东盟政治安全共同体蓝图》和《东盟社会文化共同体蓝图》,会议决定这两份蓝图再加上第十三届东盟峰会签署的《东盟经济共同体蓝图》共同构成《东盟共同体(2009-2015)建设路线图》,该路线图成为东盟共同体建设的纲领性文件,为2015年建立东盟政治安全共同体、经济共同体和社会文化共同体提出了具体目标、措施和时间表。<sup>[1]</sup>围绕《东盟共同体(2009-2015)建设路线图》,东盟共同体建设的各项事业都在快速推进。

2015年底,东盟共同体正式宣布成立,这标志着东盟政治、安全、经济、社会文化一体化进程取得重大进展。在政治领域,东盟发表了《东盟人权宣言》,试图构建东盟共同价值观与规范,化解东

收稿日期:2016-08-11

基金项目:中国-东盟区域发展协同创新中心科研专项和教育部长江学者和创新发展计划联合资助项目(CWZ201504)

作者简介:韩志立,男,山西太原人,外交学院亚洲研究所副研究员,中国-东盟区域发展协同创新中心研究员,法学博士。

盟国家间政治差异;在安全领域,强化东盟机制为中心的区域安全框架,推动预防性外交与争端解决机制建设,希望实现东盟安全政策的协调一致,开展具有实质意义的地区安全合作;在经济领域,建成东盟自贸区,深化东盟经济一体化,打造东盟单一市场和生产基地;在社会文化领域,实施诸多教育、文化和媒体项目,培育东盟意识和身份认同。与此同时,东盟共同体建设困局也逐渐凸现出来,东盟国家间价值观与规范差异很大,东盟安全机制难以开展实质性合作,东盟自贸区的诸多利好得不到有效落实,东盟身份认同构建仍然任重道远。

国内外学界关注到东盟共同体建设困局,有学者明确指出东盟共同体成立并不等于建成;<sup>[2]</sup>还有学者提出东盟成员国之间的发展差距、大国主导的权力政治等因素是造成东盟共同体建设困局的主要原因。<sup>[3]</sup>然而,观念因素对东盟共同体建设的影响却被忽视了。东盟共同体是以东盟制度建设为支撑的,而制度建设的基础是观念。因此,本文试图在分析东盟共同体建设主要举措的基础上,探讨东盟共同体的观念基础,提出东盟共同体建设困局的根本原因是不同观念的交锋,观念交锋是现阶段东盟共同体的最主要特征。伴随着东亚区域一体化的发展,以东盟为中心的地区合作架构正成为东亚地区合作和一体化进程的主要制度支撑,探讨东盟共同体的观念特征,不仅有助于准确理解东盟共同体一体化困局,而且对把握东亚地区格局演变趋势和秩序塑造也具有重要战略和政策意义。

## 一、构建共同价值观与规范:普世主义与社群主义之争

东盟共同体建设的政治目标是构建基于共同价值观、规范与规则,实行民主、良治与法治,以和平、民主、包容、参与、透明为特征的共同体。<sup>[4]</sup>东盟认识到机制建设对实现东盟共同体的重要性,采取了许多具体措施,加大东盟机制化建设力度。目前来看,东盟建立了一个层级更为分明的组织架构:东盟峰会是东盟最高决策机构,每年举行两次;峰会下设有东盟协调理事会,以及3个理事会(东盟政治安全共同体理事会、东盟经济理事会和东盟社会文化理事会),各理事会设有不同领域的部长级会议机制,各理事会分别负责东盟共同体3个支柱领域的合作;东盟秘书处被赋予更多的任务和责任,负责督促和监督东盟承诺和协议的落实。除此之外,东盟还建立一些新机制,最重要的包括东盟常驻代表委员会、东盟政府间人权委员会、东盟国家秘书处等。东盟机制化建设加强了东盟架构基础,使东盟臃肿、缺乏协调的组织和决策结构更为合理,标志着东盟的机制规范转向。

此外,东盟还强化了以“东盟方式”为核心内容的合作规范。早在1976年,东盟创始5国签署《东南亚友好合作条约》时,明确提出处理东盟国家间关系的基本原则,其中包括相互尊重独立、主权、平等、领土完整与国家身份认同;反对外来干预、颠覆与强权;彼此不干涉内政;以和平方式解决差异与争端;不使用或威胁使用武力;开展有效合作。《东南亚友好合作条约》被视为东盟的根本文件,东盟根据该条约中所规定的原则,以非正式性、非对抗性、协商一致的方式解决内部矛盾。经过几十年的发展与实践,这些原则和方式逐渐成为东盟的基本规范,国际社会将其称为“东盟方式”。2009年,东盟发表了《东盟宪章》,进一步加强了“东盟方式”作为东盟国家间关系规范的法律地位。“东盟方式”规范的目的是促进合作;协商一致是基本手段;相互尊重主权独立与完整、不干涉内政、和平解决争端是基本原则。“东盟方式”规范为东盟实现长久和平、友好与合作,和平解决地区争端做出了积极贡献。<sup>[5]</sup>不仅如此,东盟作为地区规范塑造者,努力将“东盟方式”规范向区域外传播与扩散。东盟修订了《东南亚友好合作条约》,允许非东盟国家加入《东南亚友好合作条约》,而非东盟国家签署该条约,接受条约所倡导的“东盟方式”规范,成为该国与东盟建立伙伴关系,加入东亚峰会等区域合作机制的重要条件。中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度、俄罗斯、美国等国都已签署该条约。“东盟方式”不仅是东盟国家间关系规范,而且正逐渐发展成为一项东

亚地区规范。<sup>[6]</sup>

然而,必须提及,东盟国家政治差异很大,价值观与规范不同是造成东盟国家政治差异的根本原因,也是东盟推进政治一体化的最主要障碍。因此,东盟在共同体建设之初便着手制定《东盟人权宣言》,希望通过协调东盟国家在人权问题上的观念与立场,构建东盟共同价值观与规范,为东盟深化政治一体化合作创造条件。2012年11月19日,第二十一届东盟峰会审议通过《东盟人权宣言》,这是东盟在人权问题上达成的共识性规范,也是东盟共同体建设的最主要政治成果。但从该宣言文本来,《东盟人权宣言》仅仅是普世主义与社群主义价值观竞争与妥协的结果,东盟尚未形成共同价值观。<sup>[7]</sup>

普世主义与社群主义之争,一直困扰着人权伦理研究。普世主义人权观是自由主义政治思潮的重要组成部分,它强调个人权利的普世性,认为个人权利存在于社会之前,因此不存在地域差别,而制度是保护个人权利的工具。<sup>[8]</sup>社群主义则强调个人权利的社群差异,认为个人生活在社会环境之中,具有社会性,是在具体社会关系背景下的权利的持有者,换言之,个人权利是社会的构建,不同的社会传统形成了不同的个人价值观、人生目的,以及道德判断,因此人权标准存在地域差异。<sup>[9]</sup>

从该宣言的文本来,《东盟人权宣言》是对普世主义与社群主义的简单叠加,两者并未达成真正的共识与融合。一方面,《东盟人权宣言》接受了国际人权规范的普世性,继承了东盟对《世界人权宣言》、《联合国宪章》和《维也纳宣言和行动纲要》等国际人权规范的承诺。将《东盟人权宣言》与《世界人权宣言》进行文本比较,我们很容易发现《东盟人权宣言》关于人权总则、公民与政治权、经济与社会文化权的条款与《世界人权宣言》(以下简称《世界》)中的相关条款大体一致,仅在一些条款的个别地方有细微差别。<sup>[10]</sup>

另一方面,《东盟人权宣言》增加了社群主义内容,指出个人对社群和社会的责任,以及对他人权利和自由的尊重;使用“文化相对主义”的概念,暗示《世界人权宣言》并不适用于世界各个地区,保护和促进人权应兼顾地区差异;强调要通过合作实现人权,反对将人权问题政治化,反对以人权为由干涉他国国内事务;增加和平权和发展权,特别是强调发展是实现公民政治权利的必要条件,东盟公民享有平等参与经济、社会、文化与政治发展的权利;提出和平权是东盟公民享有的重要权利,东盟公民有权享有在安全、稳定、中立与自由框架下所建立的和平。<sup>[11]</sup>东盟在人权问题上的这些立场,显然根植于社群主义伦理观,这与西方所坚持的普世主义伦理观之间,有着难以调和的矛盾。

美国和国际人权机构对《东盟人权宣言》的社群主义内容提出诸多批评。美国国务院发言人表示,《东盟人权宣言》使用“文化相对主义”的概念,引入了新的人权标准,暗示《世界人权宣言》不适用于世界各个地区,国内法可以凌驾于普世人权之上,个人权利应服从于集体利益,美方认为这些内容削弱了《世界人权宣言》中所规定的普世性基本人权和自由。<sup>[12]</sup>联合国人权事务高级专员纳威·皮雷(Navi Pillay)批评该宣言中的一些表述与国际人权标准不相一致,低于国际人权标准,呼吁东盟领导人重新审视宣言内容,敦促东盟成员国履行在国际人权机制中的各项义务,保证任何与国际人权标准不相符的表述不被纳入此份具有法律效力的地区人权宣言当中。<sup>[13]</sup>

显然,普世主义人权观不会成为东盟共识,但值得注意的是,自由主义政治思潮对东盟政治一体化的影响呈扩大趋势,这主要表现在以下3个方面:第一,2007年东盟领导人签署的《东盟宪章》要求各国加强民主改革,维护人权和基本自由,推行良治、宪政、法治,维护社会正义。东盟将这些自由主义政治话语写入东盟的纲领性文件当中,被东盟各国所接受,并逐渐成为指导东盟政治一体化与合作、约束成员国政治行为的新规范。第二,东盟成立了东盟政府间人权委员会,负责监督改善东盟各国的人权状况,这实际上是东盟老6国要按照自己的意愿和方式,向越老柬缅传播自由主义人权观念,对其政治进行民主化改造的重要机制。<sup>[14]</sup>第三,从东盟推动缅甸民主化进程来看,东

盟的非正式、安静外交原则出现转变势头。东盟一向将成员国的敏感性和舒适度置于考虑之下,在处理区内事务时,往往举行闭门会议,传统的面对面对话实际上是表达善意、调解协商直至达成共识的过程。但在缅甸民主化进程中,东盟方式却开始发生转变。2009年泰国作为东盟主席,在昂山素季被捕后,在未征求缅甸同意的情况下,发表了“令人失望”声明。此后,东盟派观察员监督缅甸大选,公开向某一国提出派遣选举观察员的要求,对于东盟来说是较为罕见的举动,有悖于东盟安静外交的传统。<sup>[15]</sup>自由主义价值观与规范在东盟的扩散,势必会削弱东盟的团结与统一,甚至造成东盟的分裂,不利于东盟政治一体化进程的推进。

## 二、推动共同安全政策: 干预主义与东盟方式之争

东盟共同体建设的主要安全目标是强化东盟机制为中心的区域安全框架,加深东盟军事互信,发展预防性外交争端解决机制,提高应对非传统安全威胁的能力。<sup>[16]</sup>在区域安全架构建设方面,东盟建立东盟国防部长扩大会议机制,加强东盟地区论坛作为亚太地区政治与安全首要论坛的地位,强化以东盟为中心的区域安全合作架构。2010年10月12日,首次东盟国防部长扩大会议在越南河内举行。东盟国防部长扩大会议是在东盟框架下的安全会议,会议明确东盟在该进程中的中心地位,强调东盟国防部长扩大会议机制将遵循尊重独立主权、不干涉内政、磋商与共识、兼顾各方舒适度的东盟原则。由于此次会议是东亚峰会成员国参加的首次正式国防论坛,对东亚峰会成员国今后的安全合作将产生重要影响,该会议机制可能成为地区安全架构的重要进程。<sup>[17]</sup>另外,东盟不断加强东盟区域论坛作为亚太地区政治与安全首要论坛的地位,强化东盟地区论坛在区域架构中的核心支柱作用,挖掘该论坛为区域政治与安全对话、磋商与合作创造有利条件的潜力,实施新的《东盟区域论坛预防性外交工作计划》,将该机制工作重点从信心建设向预防性外交转变,推动亚太地区建立适宜的预防性外交机制。<sup>[18]</sup>

在非传统安全方面,东盟进一步完善非传统安全合作机制架构,探索非传统安全合作的途径。<sup>[19]</sup>2011年,东盟通过《东盟领导人致<联合国气候变化框架公约>第17次缔约方会议暨<京都议定书>第7次缔约方会议关于气候变化的声明》,在气候变化这个重大国际问题上发出统一的东盟声音。2009年,东盟签署《东盟灾害管理协议》,该协议在东盟地区具有法律约束力,就灾害监督与早期警告、预防、减灾、灾害应急响应、灾民安置、技术合作与研究、协调机制、简化救灾物品海关手续及移民程序等问题,制定了具体管理条款;东盟灾害管理人道主义援助协调中心(AHA Center)全面投入运作,成为促进东盟成员国之间、东盟与联合国有关机构及其他国家组织之间合作与协调的重要机制。2010年,东盟批准《2010-2015东盟卫生与发展战略框架》,为东盟卫生事务合作制定了纲领性文件,指导东盟食品安全、卫生保健、心理健康、传染病防控领域的合作。2010年,东盟批准《10+3紧急大米储备协议》,并积极推动将该储备协议扩大到大米之外的其他粮食储备,从而扩大粮食安全。

然而,以东盟地区论坛和东盟防长扩大会议为核心的区域安全架构,目前主要还是安全对话与协商机制,成员国仅在非传统安全领域开展了有限合作,而在推动东盟共同安全政策方面尚未取得实质性进展。推进预防性外交是东盟实现共同安全政策的重要举措。东盟积极推进在东盟地区论坛框架下的预防性外交,希望以此实现区域安全政策的协调一致,开展具有实质意义的区域安全合作。早在1995年东盟地区论坛成立之前,《东盟地区论坛概念文件》已明确提出,东盟地区论坛计划经过3个阶段实现区域安全合作:第一阶段是实施信心建设措施,第二阶段是发展预防性外交机制,第三阶段是发展争端解决机制。<sup>[20]</sup>而对于预防性外交合作,东盟地区论坛计划经过3阶段来实现:第一阶段是学习、分享和理解,第二阶段是开发东盟地区论坛预防性外交工具,第三阶段是在热

点地区实施预防性外交。2001年7月第八届东盟地区论坛通过了《东盟地区论坛预防性外交概念与原则》,明确东盟框架下预防性外交的概念,提出“预防性外交是在各直接相关方同意情况下,由主权国家采取的一致性外交与政治行动,其目的是预防争端与冲突在国家间升级,或对地区和平与稳定构成潜在威胁,预防此类争端与冲突升级为武装对抗,降低此类争端与冲突对本地区的影响”;明确东盟地区论坛预防性外交的基本指导原则,如以循序渐进的方式推进,基于磋商与共识,遵循国际法所普遍认可的原则,即《联合国宪章》和《东南亚友好合作条约》的原则。2011年以来,东盟实施新的《东盟地区论坛预防性外交工作计划》,将东盟地区论坛工作重点从信心建设阶段向预防性外交阶段转变,探索适合本地区的预防性外交工具与手段。<sup>[21]</sup>

但目前来看,东盟地区论坛预防性外交合作仍然限于学习、分享和理解阶段,各方通过举办研讨会和培训扩大对预防性外交的共同认识,比如2014年3月新西兰举办预防性外交培训资源圆桌会议;2014年10月欧盟与文莱举办预防性外交与斡旋培训班;2014年10月美国与中国举办预防性外交培训班;2015年7月新西兰、美国与泰国举办预防性外交1.5轨研讨会。这一系列研讨会和培训的目的仍然是分享各方在预防性外交方面的经验和做法,推动东盟地区论坛成员对预防性外交概念、原则与规范形成共同理解。经过20多年的努力,东盟地区论坛预防性外交合作却仍然处于学习、分享和理解阶段,尚无法部署实质性预防性外交行动,东盟多边框架下的预防性外交合作遭遇困局,其根本原因是干预主义与东盟方式之间难以调和的矛盾。

以民族自决为指导理念的干预主义预防性外交模式已经被一些东盟国家所接受,并开始尝试在本国实施,应对国内民族冲突,最典型的一个例子是在印尼亚奇地区实施的预防性外交。亚奇冲突是当代东盟地区持续时间最长的民族冲突之一,在近30年的武装冲突中,有15,000人丧生,数十万人流离失所,对印尼经济与政治造成严重影响。受冲突双方印尼政府和自由亚奇运动邀请,芬兰前总统马蒂·阿赫蒂萨里(Matti Ahtisaari)担任和平进程主要斡旋人。欧盟与东盟5国共同成立了亚奇监督小组,监督双方承诺的执行。亚奇预防性外交行动包括斡旋、推动签署和平协议、组织并监督选举互动、后期执政支持等在内。2005年8月15日,冲突方在芬兰赫尔辛基签署《印尼政府与自由亚奇运动间谅解备忘录》,该备忘录是亚奇民族冲突各方所达成的一项和平协议,这份和平协议体现了民主自决的理念:第一,协议赋予亚奇宽泛的自治权(但否定了亚奇的独立诉求),亚奇将在所有公共事务领域行使自治权,印尼涉及亚奇的国际协议须与亚奇磋商并征得亚奇立法同意;印尼立法中涉及到亚奇的事务须与亚奇磋商并经过亚奇立法同意;涉及亚奇的行政措施须与亚奇政府磋商并经过亚奇政府同意;亚奇名称、选举产生的高级官员职衔须由亚奇立法决定;亚奇有使用民族旗帜、徽标和国歌的权利。第二,赋予亚奇民众政治参与权利,包括建立地方政党的权利,规定印尼政府须协助建立亚奇地方政党,在协议签订1年至18个月间为建立地方政党创造政治与法律条件;规定2006年4月亚奇举行普选,选举亚奇行政最高领导人及其他须选举产生的官员,于2009年选举产生立法院领导人。第三,强调对人权的保护,要求成立亚奇人权法庭,赦免政治犯,无条件释放所有因冲突而被抓的政治犯。2006年12月11日,亚奇地区举行了首次直接选举,最终选举前亚奇独立运动成员埃万迪·尤瑟夫(Irwandi Yusuf)担任亚奇省长。

亚奇预防性外交行动实质上是通过推动和平进程,促使政府与民族领袖举行谈判,最终推动签署以实现民族自决为目标的和平协议,并为新政府提供民主治理能力建设。本质上看,这种预防性外交是在民族自决理念指导下的政治干预行动。而干预主义预防性外交模式有悖于“东盟方式”,尚无法成为东盟共识,无法在东盟地区论坛等多边安全机制框架下实施。“东盟方式”是东盟国家所共同接受的一套国家间行为准则和基于磋商与共识的决策程序。东盟行为准则包括一套为人熟知的国家主义原则,如尊重主权和领土完整原则、对国内事务的不干涉原则、和平解决争端原则;而决策程序表现出高度的谨慎性、非正式性、务实性、共识性、谈判的非冲突性,这与西方多边谈判中

的对立性与法律决策程序有着显著的差异。东盟国家多数是前殖民地国家,十分珍视来之不易的独立,因此强调国家主权、领土完整等传统的国际规范与原则,对可能侵犯到国家主权的干涉主义预防性外交模式持谨慎态度。<sup>[22]</sup> 干预主义与东盟方式之间尚无法找到妥协办法,正是这个原因,干预主义预防性外交虽被个别东盟国家所接受,却无法作为一个地区性机制在东盟多边安全框架下实施。东盟实现共同安全政策的道路还十分漫长。

### 三、东盟经济一体化: 贸易区域主义与重商主义之争

东盟经济共同体建设主要目标是推进东盟经济一体化,构建一个开放、包容、以市场为导向、与国际多边机制相一致、履行各项经济承诺的共同体。<sup>[23]</sup> 具体任务包括建设东盟单一市场和生产基地;实现商务与技术人员的自由流动;加强东盟区域经济制度建设;平衡东盟各国的发展水平,促进柬埔寨、老挝、缅甸和越南的发展与融入;提高东盟经济竞争力;全面融入全球经济等。

贸易区域主义已成为东盟共识。2010年1月1日,东盟自由贸易区建成,这是东盟经济共同体建设与经济一体化的最重要成就。据东盟统计,东盟共同体措施多达506项,其中458项措施得到了有效执行,占总数的90.5%。具体来看,在货物贸易自由化方面,2010年《东盟货物贸易协议》生效,该协议为东盟实现区域货物自由贸易提供了法律框架。到2015年为止,东盟老6国取消了99.2%货物商品关税,柬老缅越4国取消了93%的货物商品关税,东盟计划于2018年取消所有的区内贸易关税。在服务贸易方面,到2015年为止,《东盟服务框架协议(AFAS)》已完成10轮一揽子承诺谈判,推动开放了128个领域的服务业自由贸易。在投资方面,2012年,《东盟全面投资协议》(ACIA)生效,承诺在制造业等工业领域对外国投资者提供国民待遇,并放开企业高层管理职位的国民要求。<sup>[24]</sup> 在劳动力自由流动方面,东盟各国签署了《医务工作者及口腔医务工作者资质相互承认安排》、《会计服务资质相互承认安排框架》、《工程服务资质相互承认安排框架》、《医务护理服务资质相互承认安排框架》、《建筑服务资质相互承认安排框架》等专业资质相互承认安排,为实现医护人员、会计、工程师、建筑师等专业人士在东盟区域内流动提供了便利。<sup>[25]</sup> 关税自由化、贸易便利化措施、原产地证书自我认证、技术规定与标准统一、简化海关程序、专业人员资质相互认可安排等区域经济一体化措施为东盟企业与消费者带来显著实惠和实实在在的利益。

也应该看到,重商主义对东盟经济的影响依然强劲,这主要表现在两个方面。其一,东盟各国均设立了名目繁多的贸易保护措施,非关税壁垒、服务贸易有限开放、劳动力自由流动受限等因素使得东盟自贸区的诸多利好无法得到有效落实。<sup>[26]</sup> 在货物商品贸易方面,东盟各国均设立大量非关税壁垒,大大降低了货物贸易规则的能效。据东盟秘书处统计,东盟各国非关税壁垒措施多达5800项,而经济相对发达的东盟老6国非关税壁垒数量甚至多于经济相对落后的越老柬缅4国,其中印尼非关税壁垒措施最多,多达2000项,马来西亚非关税壁垒措施超过1500项,居第二位。而越老柬缅口岸部门效率低下,其海关等口岸单位甚至设立不同的标准和流程,阻碍了货物商品流动。另外,东盟自贸区服务业开放程度依然很低,比如在医疗与公共卫生服务领域,一些东盟国家为外资进入医务领域设置了高门槛,比如尚未批准外方70%参与股权的开放目标,限制医务人员的自由流动,外国医务人员遭遇从业歧视,等等;在银行服务领域,东盟10国中依然有6个国家对外资加以限制,尚未达到《东盟经济共同体蓝图》中所设定的开放目标;在财务服务方面,仅有6个东盟国家已达到蓝图中关于外方参与股权的开放目标,但财务专业人员流动限制普遍存在,各国尚未降低财务人员的准入条件。<sup>[27]</sup>

其二,东盟对自贸区建设的路径以及自由化程度的需求难以形成统一立场。由于世贸谈判陷入僵局,建立区域或区域间贸易协议成为世界许多地区的重要应对方案,东亚国家正在10+1自贸

协议基础上,积极推动区域全面经济伙伴关系(RCEP)谈判,希望将其发展为一项最为重要的泛亚洲自贸协议。东盟处于此项协议的中心地位,然而东盟国家对这项自贸安排存在不同意见。首先,东盟成员国的经济发展水平不同,东亚区域全面经济伙伴关系对各国经济的影响存在差异。东盟只有在实现东盟经济共同体,完善东盟互联互通水平,提高东盟竞争力,形成统一市场和生产基地的基础上,才有可能真正统一各国在自贸建设方面的立场。其次,区域全面经济伙伴关系建立在东盟10+1自贸协议的基础上,东盟要确保在此项安排中的中心地位,而东盟经济实力有限,东盟各经济体的经济总量不及中国或日本,而与韩国、澳大利亚和印度的经济实力差别伯仲之间,该协议达成后,东盟如何保持其中心地位,对于东盟来说成为了一个难题。

东盟各国发展不平衡,是导致东盟重商主义滋生的重要原因,特别是相对落后国家由于缺乏足够的资源,无法在国家或地方层面落实各项区域合作承诺。《东盟一体化工作动议》已提出诸多措施,协助柬老缅越等国在人力资源和制度建设方面的能力建设,但项目的实施情况以及所能带来的成效还未可知。另一个原因是各国不同政府部门之间、政府与企业之间的沟通协调不足。东盟经济共同体涉及经济各领域,每项经济协议的设计、签署与落实都需要各国不同政府部门之间、政府与私营部门之间的协调与沟通。然而,当前各国、各部门沟通协调工作还远远不够,各国企业对东盟自贸区的优惠机制了解不足,无法充分理解或利用经济共同体所提供的各项便利。<sup>[28]</sup>

#### 四、构建东盟身份认同:区域主义与国家主义之争

东盟社会文化共同体建设主要目标包括:构建东盟身份认同;建设关怀、共享、包容、和谐的社会;增进东盟国家间相互理解;构建友邻与共同责任感;将东盟建设成为一个以人为本、共担社会责任、保持团结与一致的共同体。<sup>[29]</sup>东盟在环境、灾害管理、公共卫生、食品安全、弱势群体权利促进与保护等方面开展了内容丰富的合作,这些合作体现了东盟对人的关怀,有助于发展成果的共享,以及社会的包容与和谐。而现阶段,构建东盟区域身份认同是实现东盟团结与一致的重要任务,也是东盟在社会文化领域的工作重点。

自我/他者界线是构建身份认同的关键要素。构建东盟区域身份认同,需要构建东盟自我与他者之间的界线,需要人们对该界线、界线范围内的关系、界线内与界线外的关系,形成共同理解与认识。也就是说,需要生成并强化东盟与外部世界的界线,并钝化东盟内部存在已久的民族间界线,以及在其基础上构建起来的民族身份认同。<sup>[30]</sup>东盟身份认同的构建实践,恰恰体现了区域主义与民族主义之间的竞争。

为了构建东盟区域身份认同,东盟做了大量工作。在教育领域,东盟大学联盟作用逐步显现,东盟学分转移系统(ACTS)在东盟大学联盟间投入使用,大大便利了东盟各国大学生在东盟大学联盟成员学校之间转学,有效促进了东盟大学生之间的交流与理解;各国大中小学设立东盟课程,联合编写东盟教材,并加强在东盟课程教学方面的合作;建立东盟语言中心促进东盟国家语言教学;举办东盟小学生体育运动会,提升小学生东盟意识、促进友谊、加强团结;开展了各种形式的青年交流项目,建立东盟青年志愿者项目的动议,提高青年的东盟意识和身份认同。<sup>[31]</sup>

在媒体领域,东盟利用多种媒体平台加强东盟媒体合作,提升东盟意识;在各国广播电视节目中推广东盟盟歌和东盟标识;汇编发行东盟流行歌曲,向大众推广东盟文化;组织东盟知识竞赛、东盟计算机游戏竞赛等娱乐比赛活动,提高青年对东盟共同体建设的参与意识;通过东盟媒体门户网站和东盟文化与信息门户网站推广东盟知识;共同开发数字电视节目,促进数字电视节目的交流;制定《东盟数码转换指南》,加强各国数码技术培训,为成员国内部以及与对话伙伴国的数码信息共享提供便利;研究建立统一数码无线电通讯标准的可能性。<sup>[32]</sup>

然而,东盟区域身份认同仍很难深入人心。尽管东盟共同体已正式宣布建成,但是东盟民众对于东盟共同体的了解程度还很低。根据一项对东盟各国首都居民的民意调查,在超过 2200 人的样本中,有 76% 的受访者缺乏对东盟共同体的基本了解,甚至有 19% 的人从未听说过东盟。<sup>[33]</sup> 经济发展差距不可避免地影响到东盟区域身份认同的构建。<sup>[34]</sup> 而与之相比,领土争端则强化了国家与民族意识,是阻碍东盟区域身份认同构建的更为重要的因素。

东盟一些国家之间存在领土争端,比如,马来西亚与印尼、泰国、文莱和菲律宾,印尼与菲律宾、新加坡,泰国与老挝、柬埔寨、缅甸,越南与柬埔寨之间领土争端尚未解决。争端国家常常发生争吵,甚至武装冲突。2011 年柬埔寨与泰国边境冲突就是一个例子。柬埔寨与泰国在柏威夏古寺主权归属之争由来已久,2011 年 2 月,泰国与柬埔寨在有争议的边境地区柏威夏寺附近地区发生了近年来最严重的武装冲突,两国军队都动用了火箭炮、大炮等重型武器,造成 10 余人死亡,数十人受伤。4 月,柬泰两国军队连续在有争议的达曼寺和达格罗贝寺地区交火,导致双方至少 16 人死亡,上百人受伤,数万名两国边民被迫撤离冲突地区。

南海是部分东盟国家之间,以及这些国家与中国之间的主要领土争端之一,而东盟各国在南海问题上的利益与立场不同。文莱、马来西亚、菲律宾、越南、印尼和新加坡濒临南海,仅前 4 个国家在南海问题与中国有领土争端,其中越南和菲律宾立场强硬;马来西亚、文莱并不希望为南海问题大动干戈;而越南、菲律宾、马来西亚和文莱的南海诉求相互重叠。印尼和新加坡在南海没有领土诉求。柬埔寨、老挝、缅甸和泰国 4 国不是南海周边国家,在南海问题上没有直接利益诉求,南海问题并非这 4 国重点关注事项。2012 年 4 月第二十届东盟首脑会议期间,菲律宾将峰会讨论重点从东盟共同体建设议题引向了南海问题,而是否应邀请中国参加南海行为规范的起草成为当时东盟各方争论的焦点,柬埔寨等国提议邀请中国参与此文件的起草,但菲律宾和越南等国对此表示不满。东盟各国在南海相关问题上的分歧可见一斑,结果各国无法达成一致,东盟峰会打破传统,第一次没有发表峰会主席声明。由此可见,东盟国家在南海问题上的分歧成为东盟在区域和国际事务中建立共同立场、发出共同声音的重要障碍,某种程度上加深了东盟国家之间的隔阂。

当领土争端激化时,国家间民族主义情绪就会上升,民众之间容易产生对立,比如,在新马白礁岛主权争端中,马来西亚激进分子大骂“新加坡贪婪”,“新加坡是海盗”。在印马苏威拉西海域主权争端中,两国媒体推波助澜,两国民众情绪激动,相互争吵,甚至谩骂。争吵、谩骂使用的不恰当言语严重伤害了两国人民感情。与欧盟经验不同,东盟共同体建设并不是为了消除民族主义的潜在威胁,而恰恰是为了保护东南亚新兴民族主义国家的独立与自主,这个历史的因素使东盟克服国家民族主义的影响、构建区域身份认同的动力先天不足,构建东盟身份认同的目标仍然任重道远。<sup>[35]</sup>

## 结 语

东盟共同体需要共同价值观与规范、协调一致的安全政策、经济一体化和区域身份认同的支撑。东盟政治与安全、经济、社会与文化共同体建设遭遇困局。东盟认识到这些困局与挑战,2013 年发表了《关于 2015 年后东盟共同体远景的斯里巴加湾宣言》,2014 年发表了《关于 2015 年后东盟共同体远景的内比都宣言》,2015 年发表了《东盟共同体 2025 年远景》,这些远景规划表明东盟共同体虽已成立,但其建设与发展仍然是进行时。<sup>[36]</sup>

东盟共同体建设困局背后是观念交锋。在政治与安全领域,随着冷战结束后自由主义思潮影响范围的扩大,东盟地区成了自由主义与国家主义交锋的重要场所。东盟没有接受普世主义价值观与规范,而是在实践中逐渐形成并坚守“东盟方式”规范的主导地位,坚持领土与主权原则,本着

不干涉主义 通过协商一致与和平手段解决争端与分歧;东盟没有将以干预为目的的预防性外交行动引入东盟多边防务合作,但一直在探索基于“东盟方式”的预防性外交模式,并通过拓展非传统安全领域合作,加强互信,培育安全合作文化。如果说,在政治与安全领域,国家主义是维护国家主权、抵御自由主义思潮的重要观念力量,那么在经济与社会文化领域,国家主义却成为阻碍东盟区域主义的重要因素,受到发展差距、领土争端等因素的影响,国家主义仍将长期影响东盟各国的经济行为以及身份认同,但我们应该看到,东盟是经济区域主义的积极倡导者,经济一体化给东盟各国都带来实实在在的好处,是东盟乃至东亚经济合作的大趋势;随着东盟作为一个整体崛起,东盟区域身份认同与自我意识也正在提升。<sup>[37]</sup>

(感谢《南洋问题研究》编辑部及匿名评审专家提出的意见和建议,文中错漏由笔者负责。)

#### 注释:

- [1] “Chairman’s Statement of the 14th ASEAN Summit ASEAN Charter for ASEAN Peoples”, *Cha-am*, 28 February-1 March 2009, <http://www.aseansec.org/22389.htm>.
- [2] 李晨阳《东盟共同体建成了吗》,《世界知识》2016年第2期,第73页。
- [3] Amitave Archaya, “ASEAN 2030: Challenges of Building a Muture Political and Security Community”, *ADBI Working Paper Series*, No. 441, October 2013, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156296/adbi-wp441.pdf>.
- [4] [16] [23] [29] ASEAN Secretariat, *Roadmap for an ASEAN Community, 2009-2015*, 2009, pp. 21-22, pp. 67-68.
- [5] 张蕴岭《如何认识和理解东盟——包容性原则与东盟成功的经验》,《当代亚太》2015年第1期,第4-20页。
- [6] 魏玲《规范、制度、共同体——东亚合作的架构与方向》,《外交评论》2010年2期,第67-81页。
- [7] 韩志立《〈东盟人权宣言〉及其与西方人权规范的冲突》,《昆明理工大学学报(社会科学版)》2014年第5期,第14卷,第20-27页。
- [8] Charles Beitz, *Political Theory and International Relations*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1979.
- [9] Mervyn Frost, *Ethics in International Relations*, Cambridge, the University Press, 1996.
- [10] [11] ASEAN Declaration of Human Rights, <http://www.asean.org/news/asean-statement-communications/item/asean-human-rights-declaration>.
- [12] Press Statement, Victoria Nuland, Department Spokesperson, Office of the Spokesperson, Washington, DC, November 20, 2012, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/11/200915.htm>.
- [13] UN official welcomes ASEAN commitment to human rights, [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43536](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43536).
- [14] “Chairman’s Statement of the 15th ASEAN Summit: Enhancing Connectivity, Empowering Peoples”, *Cha-am Hua Hin*, 23-25 October 2009, [http://www.15thaseansummit-th.org/PDF/24-02Chairman’sStatementofthe15thASEANSummit\\_final\\_with\\_logo.pdf](http://www.15thaseansummit-th.org/PDF/24-02Chairman’sStatementofthe15thASEANSummit_final_with_logo.pdf).
- [15] Tin Maung Maung Than and Moe Thuzar, *ASEAN at the Myanmar Elections?*, 4 August 2010, [www.iseas.edu.sg/asean-studiescentre/asco44-10.pdf](http://www.iseas.edu.sg/asean-studiescentre/asco44-10.pdf); 王士录《“东盟共同体”建设面临的挑战与前景》,《亚太经济》2008年第2期。
- [17] “Chairman’s Statement of the First ASEAN Defence Ministers’ Meeting-Plus: ADMM-Plus: Strategic Cooperation for Peace, Stability, and Development in the Region”, *Ha Noi*, 12 October 2010, [www.aseansec.org/25352.htm](http://www.aseansec.org/25352.htm).
- [18] ASEAN Leaders’ Joint Statement on the ASEAN Community in a Global Community of Nations, [www.asean.org/Joint\\_Statement\\_ASEAN\\_Community.pdf](http://www.asean.org/Joint_Statement_ASEAN_Community.pdf).
- [19] 韦红《东南亚地区非传统安全合作机制架构与中国的策略思考》,《南洋问题研究》2013年第2期,第1-8页。
- [20] ARF Concept Paper, adopted at the 2nd ARF, 1995.
- [21] ASEAN Leaders’ Joint Statement on the ASEAN Community in a Global Community of Nations, [www.asean.org/Joint\\_Statement\\_ASEAN\\_Community.pdf](http://www.asean.org/Joint_Statement_ASEAN_Community.pdf), 2012-1-4.
- [22] Amitav Acharya, “Ideas, identity and institution-building: from the ‘ASEAN Way’ to the ‘Asia-Pacific way?’”, *The Pacific Review*, Vol. 10, No. 3 (1997), pp. 319-346.
- [24] Joint Media Statement of the 42nd ASEAN Economic Ministers’ (AEM) Meeting (AFTA Council - Related Section), Da Nang, Viet Nam, 24-25 August 2010.

- [25] ASEAN Leaders' Joint Statement on the ASEAN Community in a Global Community of Nations , [www.asean.org/Joint\\_Statement\\_ASEAN\\_Community.pdf](http://www.asean.org/Joint_Statement_ASEAN_Community.pdf).
- [26] 王勤 《2015-2016 年东盟经济的回顾与展望》,《东南亚纵横》2016 年第 2 期,第 15-19 页。
- [27] Toshiki Takahashi, "Japanese Perspective on East Asia Free Trade Agreement", Presentation at NEAT Working Group Meeting on "the Road Towards the East Asian Economic Community ( EAEC) 2020" , Beijing , 1 July 2016.
- [28] Sanchita Basu Das , *Are ASEAN Members Ready for the AEC by 2015?* , 7 May 2010 , [www.iseas.edu.sg/aseanstudies-centre/asco33-10.pdf](http://www.iseas.edu.sg/aseanstudies-centre/asco33-10.pdf).
- [30] Vivienne Jabri. "The Construction of Identity and the Discourse of Violence" , in Vivienne Jabri , *Discourses on Violence* , Manchester: Manchester University Press , 1996.
- [31] *Joint Statement of the Fifth ASEAN Education Ministers Meeting ( 5th ASED)* , Cebu City , Philippines , 28 January 2010; *ASEAN Leaders' Joint Statement on the ASEAN Community in a Global Community of Nations* , [www.asean.org/Joint\\_Statement\\_ASEAN\\_Community.pdf](http://www.asean.org/Joint_Statement_ASEAN_Community.pdf).
- [32] *Joint Media Statement of the 10th Conference of the ASEAN Ministers Responsible for Information ( AMRI)* , Vientiane , 5 November 2009 , <http://www.aseansec.org/23958.htm>; *Press Release of the 10th ASEAN Digital Broadcasting Meeting* , Quezon City , Philippines , 16-17 March 2011 , [www.aseansec.org/26035.htm](http://www.aseansec.org/26035.htm).
- [33] Association of Southeast Asian Nations , *Surveys on ASEAN Community Building Effort 2012* , Jakarta , 2013 , p. 1.
- [34] 于臻 《新成员国东盟认同的经济和政治影响因素分析》,《南洋问题研究》2014 年第 4 期。
- [35] 李晨阳、邵建平 《论白礁岛主权争端及其对新马关系和东盟发展的影响》,《东南亚研究》2009 年第 1 期,第 4-12 页; 曹云华 《论东盟的内部关系——东盟区域一体化的发展及主要成员国间的关系》,《东南亚研究》2006 年第 5 期,第 16-21 页。
- [36] *ASEAN 2025: Forging Ahead Together* , November 2015 , <http://www.asean.org/storage/2015/12/ASEAN-2025-Forging-Ahead-Together-final.pdf>.
- [37] 王玉主 《东盟崛起背景下的中国东盟关系——自我认知变化与对外战略调整》,《南洋问题研究》2016 年第 2 期,第 1-11 页。

[责任编辑: 冯立军]

## Integration Dilemma and Ideational Confrontation of ASEAN Community

HAN Zhi-li

( Institute of Asian Studies , China Foreign Affairs University , Beijing 100037)

**Abstract:** At the end of 2015 , ASEAN announced the founding of the ASEAN Community , which is a landmark event in the process of ASEAN integration. However , this remarkable achievement cannot solve the dilemma of ASEAN integration: the difference of values and norms remains large; the security mechanisms are not ready for hard-core cooperation; the benefits of ASEAN FTA have not been realized effectively; the goal of building ASEAN identity lies still afar. Behind the integration dilemma is the confrontation of competing ideas. ASEAN Community is an innovation in East Asia integration. An inquiry of its ideational feature and the integration dilemma is of strategic and policy significance for understanding the direction of the evolution of the pattern and the order in the region.

**Key words:** ASEAN Community , ASEAN Way , ASEAN identity , regional security