

东盟秘书处的改革

李一平* 周岭**

【内容提要】 东南亚国家联盟实行以首脑会议和常务委员会为主导的决策机制和“全体一致”的决策原则。与之相适应,作为执行机构的东盟秘书处一直处于一种非核心的状态。随着国际局势的不断变化和地区合作的持续发展,东盟不断强化秘书处的执行功能。近年来,东盟秘书处的功能和权力得到加强,正朝着完整、独立和高效的行政机构的方向发展。这些变化对东盟成员的进一步合作将是有益的。

东盟秘书处的产生

1967年8月8日,泰国、新加坡、菲律宾、马来西亚和印度尼西亚五国外交部长集会曼谷,发表了《东南亚国家联盟宣言》(即《曼谷宣言》),宣告“东南亚国家联盟”成立。文莱、越南、柬埔寨分别于1984年、1995年和1999年加入,缅甸和老挝于1997年同时加入,形成了包括全部东南亚国家的“大东盟”。

东盟成立时,其组织机构的设置主要采纳了泰国外长他纳·科曼的主张,即只有采取东南亚联盟¹那种松散和灵活的组织形式,才能比较好地满足在历史、文化、政治、经济等方面存在明显差异的各成员国的不同要求^④。为此,东盟基本上继承了东南亚联盟的运作机制和组织结构形式,如在组织结构方面有东盟外长会议、常务委员会和东盟秘书

长会议等。东盟秘书长会议的成员为各成员国的东盟秘书处的主要负责人,主要负责协调各成员国的行动,为东盟各机构服务。

1976年以前,为了协调成员国之间的行动,每个成员国都设立了东盟国家秘书处,而没有设立整个东盟的秘书处作为这个地区性组织的中央执行机构,这给东盟的正常运作带来了混乱和不便。因此各成员国都认为有必要成立整个东盟的秘书处。除此之外,东盟秘书处(ASEAN Secretariat)的设立还有下面三个重要原因:第一,20世纪70年代初起,美国调整其对亚洲的政策,开始有步骤地

* 厦门大学东南亚研究中心副教授

** 厦门大学东南亚研究中心硕士研究生

¹ 东南亚联盟(The Association of Southeast Asia)成立于1961年7月31日,成员国包括马来西亚、菲律宾和泰国。它是东南亚地区第一个完全由东南亚国家组成的地区合作组织。东盟成立后,东南亚联盟于1967年8月宣布自动终止。

^④ 赵晨:《东南亚国家联盟》,中国物资出版社1994年版,第121页。

从东南亚收缩,“把东南亚事务迅速留给东南亚国家自行管理,自己负责”,这将使东南亚的形势和东南亚的政治版图面临着重大的变化。同时,1973年世界性经济危机也极大地地震动了东盟各国,促使其考虑进一步加强地区内各国的经济合作,减少对外依赖。这一切都对东盟的发展和东盟内部机制的建设提出了更高的要求。第二,虽然东盟常务委员会负责处理外长会议休会期间的日常事务,但是,由于常务委员会实行的是“轮换制”,主席每年都要由各个成员国代表轮流担任,办公地点每年也都要在各个成员国之间轮换,这就为东盟日常事务的处理带来了诸多不便,也有必要设立一个固定的行政机构来处理常务委员会的日常工作以及审查各类常设委员会和特别委员会呈送的报告,尤其是随着东盟合作的不断深化和内部事务的日益增多,建立一个固定的执行机构就显得尤为必要。第三,东盟常设职能委员会过多,机构的职能重叠,相互之间缺乏有效的协调,机构的权限划分不明确,这些问题影响了东盟秘书长会议协调和管理职能的发挥。

1976年2月,东盟第一次首脑会议在印度尼西亚的巴厘岛举行。首脑们签署了《东南亚友好合作条约》、《东南亚国家联盟协调一致宣言》和《关于东南亚国家联盟秘书处的协议》。《关于东南亚国家联盟秘书处的协议》决定成立东盟秘书处。之所以要成立东盟秘书处,是因为自东盟成立以来,各种活动迅速增多,“东盟有必要建立一个中央行政机关,以更高的效率来协调东盟的机构和更有效地实施东盟的规划和活动。”^④该协议共有15条,分别就设立的东盟秘书处的必要性和重要性、办公地址、人员组成、秘书长的任命等问题做了规定。协议第三条规定,东盟秘书长由东盟外长会议按缔约国的提名来任命;秘书长任期为两年;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外长会议和常务委员会委托它的全部职责;东盟秘书处直属常务委员会,对常务委员会负责。东盟秘书处的设立使东盟在经历了近10年的发展之后终于有了一个固定的行政机构。这对于东盟内部各机构之间的协调与沟通、东盟日常事务的处理、东盟区域合作的深化和推进东盟各方面的工作都有着重要意义。

东盟秘书处的改革

东盟秘书处成立后,各成员国的东盟国家秘书处的秘书长就改称为总监(Director-General),以免与东盟秘书处秘书长混淆。

东盟秘书处负责许多行政事务,看似权力很大,其实不然。因为按照规定,它不仅要执行东盟首脑会议和东盟各级部长会议所做出的决策,而且还要接受东盟常务委员会的领导。常务委员会是东盟法定的最高行政机关,掌握着实际的执行权力。这就说明东盟秘书处不是一个独立的执行机构,而只是负责处理具体日常事务的机构。导致这种状况的原因很多,最根本的原因是东盟成员国在秘书处的权力问题上产生了分歧:由于东盟秘书处设在雅加达,印度尼西亚希望以此施加自己的影响,在秘书处发挥作用;而其他东盟成员国尤其是泰国、新加坡和马来西亚担心这样将有可能使秘书处逐步演变为一个超国家的权力机构,有悖于各成员国建立东盟秘书处的初衷,所以表示反对^⑤。既然在维护国

^① 亨利·欧文主编:《0年代的美国对外政策》,中译本,三联书店1975年版,第37页。

^④ 《关于东南亚国家联盟秘书处的协议》,参见托马斯·艾伦:《东南亚国家联盟》,中译本,新华出版社1981年版,第421~426页。

^⑤ 王士录、王国平:《从东盟到大东盟》,世界知识出版社1998年版,第286页。

家利益和深化区域合作之间无法做出有效的平衡,那么,东盟各成员国只好选择了前者。因此,东盟秘书处在东盟决策过程中的作用是有限的,有“高级邮局”之称。

随着地区形势的变化和东盟国家“东盟意识”的不断增强,经济合作成为东盟的主导。正如李光耀所说,“过去,由于各成员国仍然极力维护本身的主权,因此东盟的目标是处理成员国之间的关系,在政治问题演变成冲突以前协助化解纠纷。今后,东盟自由贸易区将促使东南亚各个经济体更进一步相互融合。”东盟各成员国逐渐认识到,东盟秘书处必须改革,通过调整东盟秘书处的组织结构,让各成员国在秘书处中有同等数额的代表,使其真正代表东盟的整体利益而不至于受某一个国家主导,这符合东盟各成员国的利益,也有利于深化东盟地区合作。近20年来,东盟秘书处经过多次改革,有不小的变化,这表现在以下三个方面:

第一,秘书长的任期和职位名称的变化。1985年,秘书长的任期由两年改为三年。1992年1月,东盟第四次首脑会议在新加坡召开,会议签署的《新加坡宣言》决定对东盟秘书处进行改组以提高工作效率,并向它提供更多的资源,以加强其力量。此外,《新加坡宣言》还规定,将“东盟秘书处秘书长”改称为“东盟秘书长”,而且扩大其权限,使之能够首先提出、协调和实施东盟的活动,同时提出忠告性意见;秘书长将根据资历和条件来任命,获得部长级地位;秘书长是整个东盟的发言人和代表,而不再仅仅是东盟秘书处的发言人与代表。这样秘书长就成了东盟的核心人物,对他的任期的延长和职位名称的改变提升了秘书长的地位、声望和权威,扩大了秘书处在东盟组织机构中的影响,有利于秘书处工作的连续性和稳定性。根据这次会议的精神,同年,各成员国达成了《马尼拉协议》。该

协议又规定,秘书长的任期由三年改为五年。

第二,东盟秘书处职位不断完善,规模不断扩大,自身组织机制也不断健全。早在1983年,东盟就通过了一项修正案,为秘书处扩充官员提供了法律依据。为了追求平等,东盟秘书处的一部分专业职员按配额来招聘,以确保各个成员国在秘书处都有代表;另一方面,为了追求质量,绝大部分专业职员是公开招聘的。此外,还增加了其他级别较低的官员及专业职员的人数。秘书处的职位安排和人员编制的变化可参见下表。新的秘书处设立了许多专门委员会,以处理经济、贸易、金融、对外联系乃至移民和缉毒等领域的事务。这说明它自身的组织机制已经比较完备了。

东盟秘书处人员编制变化表

职 位	原有编制人数	新的编制人数
秘书长	1	1
副秘书长	2	2
局 长	4	4
助理局长和协调官员	16	14
高级官员	15	23
专业官员	5	27
助理专业官员	21	28
总 计	64	99

资料来源: <http://www.aseansec.org/11856.htm>

第三,秘书长和秘书处的职权得以落实并扩大。《新加坡宣言》规定:对东盟的各种机构,尤其是东盟秘书处,将加以改组以提高其工作效率;并向它们提供更多的资源,以加强它们的力量;扩大秘书长的权限,使之能够首先提出、协调并执行东盟的活动,同时提出忠告性意见。各个成员国在1992年达成的《马

¹ 李光耀:《李光耀回忆录——经济腾飞路(1965-2000)》,外文出版社、(新加坡)《联合早报》、新加坡时代媒体私人有限公司2001年版,第353页。

尼拉协议》对秘书长的职能做了许多具体的规定,比如:秘书长要掌管秘书处、保存所有的东盟文件、管理为东盟合作而设立的基金会,并且要按照规定行使行政权力和财政权力;秘书长要作为东盟各职能委员会、其他东盟机构和东盟常务委员会之间正式沟通的渠道,东盟秘书处与其他国际组织、东盟指定的国家之间正式沟通的渠道;秘书长要负责监管为了促进东南亚自由贸易区的发展而制定的《共同有效互惠协议》的执行。1998年,东盟第六次首脑会议又决定要“评估东盟秘书处的角色、功能和能力,使之适应东盟日益增长的需求和支持‘河内行动计划’的实施”,并为此设立了一个评估小组。1999年4月,东盟总监们仔细审议并肯定了评估小组的最后评估报告。这充分反映了东盟各国对强化东盟秘书处行政职能的重视。2003年初,东盟秘书处决定成立一个法律部门,以便为成员国之间商贸法律纠纷的解决提供咨询。这说明它的执行功能又有了进一步扩大和强化。

更为主要的是,东盟秘书处的执行功能在东盟的内外活动中得到强化。这表现在两个方面:

第一,东盟秘书处代表东盟参加了一系列大型国际会议,比如东盟—湄公河流域开发合作部长级会议、美国与东盟对话会议、博鳌亚洲论坛会议、中国—东盟高官磋商会等等。此外,东盟秘书处还是亚洲太平洋经济合作组织的观察员。

第二,东盟秘书处对东盟内部事务进行了广泛的“渗透”:秘书处要参加东盟常务委员会会议、高级官员会议、高级经济官员会议等一系列东盟内部的高级会议并对它们提供技术支持;负责东盟内部各个机构之间的协调与沟通。这表明,以前赋予东盟秘书处的职能逐步得到扩大和强化,东盟秘书处的地位不断提升,影响不断扩大,并积极活跃在地区

和国际舞台上。

东盟秘书处发展的特点及其前景

东盟秘书处的建立和发展是有其特色的。

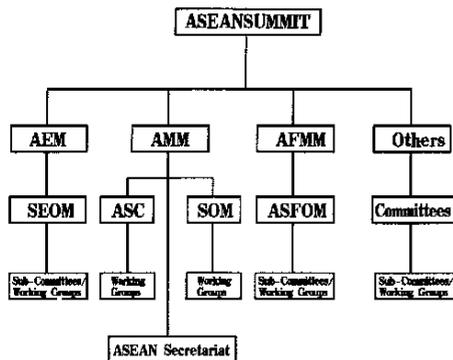
首先,作为东盟的执行机构,东盟秘书处体现了东盟的地区合作方式——“东盟方式”的特点:成员国无论大小强弱,一律是平等的伙伴关系。全体一致原则是东盟决策中最重要的原则,这使每个成员国都享有否决权,不会受到压制,避免了合作的收益偏向某一成员国的可能性,从制度上保证了每个成员国的绝对平等地位,也确保了成员国对合作的持久积极性。

其次,作为东盟的执行机构,东盟秘书处的功能是随着东盟的发展而不断发展的。如上所述,东盟最初的组织机构基本上继承了东南亚联盟的模式,随着国际格局的不断变化和东盟合作的发展,到了20世纪80年代中期,东盟逐渐成为发展中世界最具活力的地区组织,东盟秘书处的执行功能和秘书长的权力也不断得到加强。

尽管东盟秘书处的职能与过去相比已大大加强,但其地位与作用还是有限的。从东盟的组织结构来看,东盟秘书处不仅要接受东盟常务委员会的领导,还要执行东盟各级决策机关做出的决策。这一点可以从东盟组织结构图中看出。这说明东盟秘书处还不是一个独立的行政机构,同时也表明东盟秘书处还有很大的发展空间。东盟秘书处的权力还有扩大的必要。第一,前文已经提到,东盟的法定最高执行机关——常务委员会实行“轮换制”,这为东盟事务的处理带来了诸多不便。此外,常务委员会的人员构成主要是东盟各国大使。大使们当然深谙外交事务,但对于经济、贸易、缉毒等其他领域事务的处理可能

并不擅长,这必将影响最高行政决策的科学性与合理性。第二,作为东盟决策机构的各部长会议也都有所属的专门委员会,分别处理相关领域的日常事务。这实质上与东盟秘书处机构重叠、职能重复,造成了不必要的人力、财力浪费,同时也使东盟秘书处的行政职能变得不够完整。

东盟组织机构示意图



资料来源: <http://www.aseansec.org/13103.htm>

说明:

ASEAN SUMMIT (东盟首脑会议) ASEAN Secretariat (东盟秘书处)

AEM: ASEAN Economic Ministers(东盟经济部长会议)

AMM: ASEAN Ministerial Meeting (东盟部长会议)

AFMM: ASEAN Finance Ministers Meeting(东盟财政部长会议)

SEOM: Senior Economic Officials Meeting(高级经济官员会议)

ASC: ASEAN Standing Committee(东盟常务委员会)

SOM: Senior Officials Meeting(高官会议)

ASFOM: ASEAN Senior Finance Officials Meeting(东盟高级财政官员会议)

目前,东盟各成员国对东盟秘书处的期望值越来越高,希望对东盟秘书处继续进行改革。因此,东盟秘书处将拥有越来越多的、独立的执行权力和一部分决策权力,最后很有可能取代东盟常务委员会;同时将其他一些属于各种部长会议的职能委员会与特别委员会纳入麾下,从而形成一个独立、完整和高效率的行政机构——这也许是东盟机构改革的方向。

《改革与发展中的印度经济》简介

赵建军副教授撰写的《改革与发展中的印度经济》一书于2004年1月由中南大学出版社出版。

《改革与发展中的印度经济》共28万字,分上中下三篇。上篇回顾了1991年以来印度经济改革的历程,主要阐述和分析了印度的工业、农业、基础设施和财政金融等部门改革和发展的状况。中篇主要介绍和评估了印度吸引和利用外资情况、外资政策的演变,并对中印两国吸引和利用外资情况、外资政策进行比较。下篇题为“印度经济与中国经济”。这一篇除了对中印经济发展状况做了总体比较外,还就印度反倾销对中印双边贸易的影响、中印两国国家创新能力比较以及印度证券市场运作对中国的借鉴等问题进行了专门论述。

本书有以下几个特点:(1)能够运用马克思主义的观点和西方经济学工具分析各种复杂的印度经济问题;(2)资料十分丰富,而且许多资料来自印度官方出版的报告、文件以及印度著名学者的专著,可靠而又权威性;(3)通过对中印经济发展进行研究和比较,认为印度经济改革中的不少做法对中国有借鉴意义。

(布衣)