

冷战以来东南亚国际关系研讨会文选 ·

冷战后中国与东盟国家关系探析

李 一 平

内容提要 冷战结束以后,随着中国外交战略的适时调整和中国经济的快速发展,中国与东盟国家的关系得到了全面的恢复与发展,正处于中国与东盟国家关系发展史上最好的时期,是中国发展与周边国家关系的一个典范。

关键词 中国 东南亚 东盟 战略伙伴关系

东南亚是中国重要的周边地区。中国和东南亚国家的关系对双方都有着极其重要的政治、经济和安全利益。冷战结束后,随着中国外交战略的适时调整和中国经济的快速发展,中国与东盟国家的关系得到了全面的恢复与发展,确立了“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”,中国与东盟国家关系处于中国与东南亚国家关系发展史上最好的时期。本文试图对冷战后中国与东盟国家关系的发展、变化及其原因作一探析,以就教于方家。

冷战后中国与东盟国家关系的发展

国际关系的经验表明,国际体系过渡时期需要多边格局,它有利于平衡过渡,多边主义在维护地区和全球性和平与安全问题上起到越来越重要的作用。冷战结束后,亚洲和其他地区一样,进入了秩序转换的过渡时期,地区多元化趋势加强。而新地区主义的一个重要特点就是伴随着多边主义的发展,自身也具有多边性质和开放性。20世纪80年代中期以来,东南亚地区主义发展的一个重要特点就是,决策方式体现了明显的不干预主权的特征。这种决策方式上的“东盟方式”,不具有制度上的约束力和强制性,而是体现出平等自愿的原则。它与中国一贯以来遵循的独立自主的和平外交政策相吻合,推动着中国走向参与多边外交活动和制定多边外交战略。在中国共产党的十五大报告中,江泽民明确指出,中国要“积极参与多边外交活动,充分发挥我国在联合国以及其他国际组织中的作用”。

中国与东南亚国家的关系主要由双方在这个地区的利益主导。亚洲邻国是中国发展的基本依托,因此,中国应全面融入地区社会,塑造与民族国家体系联系的地区认同观念,同他国一起,共同制定和遵守游戏规则。朱镕基曾在第六次中国与东盟领导人会议上的讲话中指出,

鲁吉:《多边主义机制剖析》(John Gerald Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”),《国际组织》(International Organization) 1992年夏季号,第561页。

肖欢容:《地区主义:理论的历史演进》,北京广播学院出版社2003年版,第219页。

“进一步加强政治互信,是中国与东盟关系全面发展的重要基础和保证。”为此,“睦邻”、“安邻”和“富邻”是中国实现自身发展战略的重要组成部分。

1. 中国与东盟国家的政治关系日渐密切

冷战结束以后,中国和东盟的关系得到迅速的发展。1990年8月,中国与印度尼西亚宣布复交,对中国发展与东南亚地区国家的关系产生了重大影响。9月30日,新加坡正式与中国建立外交关系。1991年9月30日,中国和文莱也宣布建交。此外,中国与越南在经历了多年的对抗之后,也实现了关系正常化。至此,中国与所有的东盟国家都建立或恢复了正常的国家关系,双方关系进入全面和友好发展的新时期。

1991年7月,东盟首次邀请中国外长钱其琛参加了在马来西亚首都吉隆坡召开的第24届东盟外长会议;1993年7月,中国进入东盟地区论坛;1994年7月,中国作为东盟磋商伙伴参加了在泰国首都曼谷举行的首届东盟地区论坛会议,中国副总理兼外交部长钱其琛在会上提出中国对亚太安全合作问题的五项原则。1996年7月,中国成为东盟正式的对话伙伴国,东盟驻华使节在北京成立“东盟北京委员会”,双方由磋商伙伴上升为全面对话伙伴关系;到了2001年,中国与东盟之间在领导人会议和外长会议基础上又有了6个平行机构组成的工作机制:中国—东盟高官磋商、中国—东盟联合合作委员会、中国—东盟经济贸易合作联合委员会、中国—东盟科技合作联合委员会、东盟北京委员会和中国—东盟商务理事会,从而形成了一个多方位、多层次的合作框架。1997年12月,中国参加首次东盟—中、日、韩(9+3)领导人非正式会议和首次东盟—中国(9+1)领导人非正式会议,会后,中国与东盟发表联合声明,提出建立“面向21世纪的睦邻互信伙伴关系”。在1997年12月的东亚首脑非正式会议上,中国国家主席江泽民提出了中国和东南亚国家发展友好合作关系,以维护亚太地区的和平、稳定与繁荣的四大原则:第一,充分利用已经确立的全面对话合作机制,拓展双方各个领域、各个层次的交流与合作,加强双方领导人和各界人士的交流,增进信任和扩大共识。第二,本着按本身优势,互利互惠的原则,把双方的经贸与科技合作提到重要地位,以加强资源、技术、市场、金融、信息、人力资源开发及投资等领域的合作。第三,在一些重大国际和地区课题上加强双方的相互对话、相互协调、相互支持,以共同维护发展中国家的权益。第四,继续通过友好协商,处理彼此间存在的一些分歧与争议,并寻求逐步解决。这为双方关系的全面和长远发展指明了方向。随后,中国与东盟10国又分别签署或发表了面向新世纪的双边合作计划。这标志着中国与东盟的关系进入了一个新的阶段。由此,在中国与东盟之间形成了一个从高层领导定期会晤、商讨双边与多边关系发展,到专门机构就具体问题协商的多层次对话机制。双边与多边的各种交流也日益增加,高层领导互访频繁,在许多重大国际和区域问题上的协调与合

《推动中国与东盟关系进入全面发展的新阶段——朱镕基总理在第六次中国与东盟领导人会议上的讲话》,http://www.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wzzt/zgcydyhz/dlcmdzrh/t25542.htm。

《中国的发展和亚洲的振兴——温家宝在东盟商业与投资峰会上的演讲》,http://www.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wzzt/zgcydyhz/dqcdmeyzrhldd/t27173.htm。

东盟与中日韩(10+3)领导人会议是指东盟10国领导人(文莱、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国、越南、老挝、缅甸、柬埔寨)与中国、日本、韩国3国领导人举行的会议。会议每年举行一次,由东盟主办。与10+3并行的是东盟分别与中日韩领导人(10+1)会议,即三个10+1合作机制。东盟与中国(10+1)领导人会议(1999年柬埔寨加入东盟以前为东盟9国,即9+1)是指东盟10国与中国领导人举行的会议。会议每年举行一次。从第四次会议起,由中国—东盟领导人非正式会议改称中国—东盟领导人会议。

作得到加强。中国与东盟面向 21 世纪的睦邻互信伙伴关系是一种新型的睦邻、合作伙伴关系,其基本特征是:平等互利,相互尊重;发展友好,互不对抗,不损害第三国(方)。

2. 中国与东盟区域经济合作不断加强

政治关系的改善为中国与东盟关系的全面发展提供了基础。2000 年 11 月,中国总理朱镕基在新加坡召开的“10+1”东盟和中国领导人会议上提出建立中国—东盟自由贸易区的设想,2001 年 11 月在东盟—中国的“10+1”峰会上正式宣布在 10 年内建立中国—东盟自由贸易区。2002 年 11 月 4 日,朱镕基总理在出席中国与东盟领导人会议后,和东盟 10 国领导人签署了《中国与东盟全面经济合作框架协议》,决定到 2010 年建成中国—东盟自由贸易区。《中国与东盟全面经济合作框架协议》是中国与东盟全面经济合作的里程碑,它的签署对中国与东盟的地区合作产生了重要的影响。

中国—东盟自由贸易区的建立,对中国和东盟都将是互利双赢的。据东盟秘书处东盟—中国专家组用全球贸易分析模型对中国—东盟自由贸易区进行的可行性分析,中国—东盟自由贸易区的建立,将使东盟对中国的出口增加 48%,中国对东盟的出口增加 55.1%,东盟和中国的国内生产总值分别增长 1%和 0.3%,到 2010 年,中国—东盟自由贸易区内贸易总额将从目前的 1.3 万亿美元大幅度提高,接近欧盟和北美自由贸易区的水平。各成员的区内贸易比重将从目前的 20%左右提高到 30%以上,区内外资比重也将显著提高。自朱镕基总理 2001 年 11 月在东盟—中国的“10+1”峰会上正式宣布在 10 年内建立中国—东盟自由贸易区以来,中国经济进一步成为东亚经济发展的重要拉动力量。1997 年以来,双方贸易以年均 20%左右的速度增长,中国和东盟互为重要贸易伙伴。过去 10 年,双方贸易额增长了 6 倍多,2000 年,中国与东盟双边贸易额达到 395.2 亿美元,2001 年达到 416 亿美元,2002 年达到 547.7 亿美元。目前,中国与东盟在相互对外贸易总额中所占的比重都已超过 10%。到 2005 年中国和东盟年贸易总额可望突破 1000 亿美元。中国在对东盟国家提供市场的同时,对东盟各国的投资也在逐步增长。截至 2000 年底,中国企业共在东盟国家投资项目 692 项,项目总投资 8.93 亿美元。2000 年中国企业在东盟国家的投资项目 56 项,投资总额 1.67 亿美元,实际投入 1.22 亿美元,中国企业的投资比上年增长 60%。到 2010 年中国—东盟自由贸易区实现时,中国和东盟将拥有近 20 亿人口,近 30,000 亿美元的国内生产总值,中国—东盟自由贸易区内贸易总额将从目前的 13,000 亿美元大幅度提高,接近欧盟和北美自由贸易区的水平。各成员的区内贸易比重将从目前的 20%左右提高到 30%以上,区内外资比重也将显著提高。中国—东盟自由贸易区,将成为世界上人口最多的自由贸易区,在东亚形成与欧盟、北美自由贸易区相抗衡的力量,从而极大地推动中国与东盟经济合作的全面展开,并将对世界经济产生重大而深远的影响。

中国与东盟自由贸易区从更广泛的层面分析,可以说是经济一体化、区域化和次区域化合作的必然产物。世界经济一体化、区域经济合作已成为当代世界经济发展的趋势和重要特征。在世贸组织中,有 90%的成员国同时是区域组织的成员。亚洲国家之间的相互贸易和投资不

断增加,也同样反映了亚洲经济一体化的趋势。但是,由于诸如制度、种族和文化多元化的原因,亚洲国家特别是东亚国家之间的经济合作与一体化进程却十分缓慢,与其经济发展速度不相称。中国与东盟经过多年的努力,率先提出建立中国—东盟自由贸易区目标,为东亚经济合作找到一个突破口。

此外,中国还积极参与和推动了次区域合作。由中国云南省与泰国、缅甸、越南、老挝、柬埔寨5国沿湄公河地区组成的“澜沧江—湄公河流域开发计划”,体现出中国对东盟一体化进程的积极支持。中国加入了《大湄公河次区域便利运输协定》,签署了《政府间电力贸易协议》,提出了中国今后参与湄公河次区域开发的计划和重点项目。中方参与湄公河次区域的开发是面向整个流域的。从2004年起,中国将向老、柬、缅3国的大部分对华商品提供零关税待遇,并出资3000万美元帮助修建昆明至曼谷公路老挝境内部分路段,为支持泛亚铁路早日贯通,中国还决定投资全面改造和修建境内昆明至河口的铁路线。可以预计,整个湄公河流域开发将由于中国的全面参与而呈现更加活跃的局面。中国参与次区域合作及其规则的制定,不但双方可以获益,还能对地区主义的发展产生影响,并有利与相关国家在频繁的经济往来中建立起联合和信任机制,促进双边与多边关系的发展。

3. 安全领域的合作成为新特点

中国与东盟的经济合作,反过来也推动了中国和东盟双方的政治互信和安全合作。正如新加坡总理吴作栋所说,中国—东盟自由贸易区“在经济上有助于区域的发展,在地缘政治上也有助于本区域保持稳定”。因此,“中国—东盟自由贸易区的建立对中国重要,但对东盟更具重要战略意义。”2002年11月,在第六次中国与东盟领导人会议上,中国与东盟共同发表《关于非传统安全领域合作联合宣言》,启动了中国与东盟在非传统安全领域的全面合作。近年来在印尼和菲律宾等国家和地区发生的一系列恐怖主义事件表明,本地区国家有必要进一步加强合作,共同应对非传统安全威胁的挑战。《联合宣言》确定了双方在这一领域合作的重点内容和组织机制,表明中国在继续与东盟加深经济合作的同时,顺应时代的变化和双方的需要,开拓新的合作前景,促进各方的稳定与发展,维护地区和平与安全。此外,中国采取与东南亚建立新型关系,符合中国自身的利益需求,也有利于东南亚国家的发展。双方还制定并签署了《南海各方行为宣言》,确认了双方致力于加强睦邻互信伙伴关系,共同维护南海地区的和平与稳定的原则。如果说建设自由贸易区标志着中国与东盟的经济合作迈上了新台阶的话,签署有关南海的行为宣言则标志着中国与东盟的政治信任发展到了新的水平。可见,通过中国与东盟的合作机制还有利于改善地缘政治环境,促进南海主权纷争的和平解决,打击恐怖主义与跨国犯罪活动,促进环境污染治理,遏制非法移民以及国际毒品走私活动等方面的合作,共同应对非传统安全威胁的挑战,有利于双方在地区与国际事务中发挥更大的作用。

2003年10月,在第七次东盟与中国领导人会议上,温家宝总理与东盟10国领导人签署并发表了《面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言》。其目的是:“通过在21世纪全面深化和

又称“增长三角”或“经济圈”。通常是指几个国家的毗邻地区形成一体化的区域,具有某种程度的独立性,其合作重点主要集中在基础设施建设、资源开发以及产业分工和协调等经济方面。次区域合作兴起的时间不长,但它已成为亚洲地区主义发展中的一种活跃形式。

新加坡《联合早报》2001年11月7日。

拓展中国与东盟的合作关系,培育睦邻友好,加强互利合作,为本地区的长期和平、发展与合作做出更大贡献。”这是中国第一次与一个地区组织签署建立战略伙伴关系的文件,中国成为东盟第一个战略伙伴,对双方友好合作关系在新世纪的全面发展极具重要的指导意义;同时,中国响应东盟方面的愿望,率先作为非东南亚国家正式加入《东南亚友好合作条约》国,增进了双方的政治互信,加强了双方关系的政治法律基础。条约的宗旨是尊重各国主权和独立,互不干涉内政,和平解决争端;目标是致力于地区稳定与繁荣。这些都与中国的对外政策相一致,也符合国际关系基本准则和《联合国宪章》的精神。加入这一条约,有利于维护本地区的和平与稳定,也从制度上巩固和加深我国与东盟国家的良好关系,把双边与多边关系稳定在共同遵守的条约框架之下。

在共同面对的地区与国际事务中,中国与东盟在许多领域也有着相当的共识与合作。中国支持东盟在地区与国际事务中发挥积极的作用,支持并积极参与东盟主导的东盟与中、日、韩领导人会议走向机制化,支持并积极参与东盟创立的东盟地区论坛,参与由东盟作为创始国的亚太经合组织,重视和支持由东盟倡导召开的亚欧会议,重视和支持由东盟推动成立的东亚—拉美合作论坛。东盟各国支持中国加入世界贸易组织,东盟国家都重申坚持“一个中国”的政策,东盟希望中国在本地区的稳定与发展中发挥重要作用,并始终保持与中国的友好合作关系。

中国与东盟国家关系发展变化的原因

首先,在全球化的背景下,冷战结束后形成的新的国际政治、经济关系为地区经济一体化的发展提供了发展的空间,从而推动着中国与东盟国家之间的合作。也就是说,地区经济一体化成为中国与东盟国家推进彼此之间全方位合作的主要原因。它们之间有效的经济、政治与安全合作将提高中国与东盟国家自身的信心及对国际和地区事务的参与与决策能力,促进各自国家的进步,从而达到双赢的目的。

20世纪80年代中期以来,由于两极对峙的缓和、欧洲单一法案的出台与实行以及美国地区主义政策的转向等因素的影响,一度停滞的地区主义再次复兴。它不仅在范围上有所发展,而且在内涵上也有所创新。可以说,新地区主义是对冷战结束后经济全球化加速的一种积极回应,其推动力量是经济与安全在地区范围内日益增加与扩大的相互依存性。民族国家之所以具有推动地区主义的动机,是因为它们面对着经济与安全的挑战。在经济方面,各国面临的不再仅仅是国际贸易问题,而且还有国内发展目标的协调、国内问题的地区解决方案、国际投资以及货币金融领域的合作问题。在安全方面,也不再是传统的狭义国家安全,而是包括了反恐、缉毒、走私、海盗等各种形式非传统安全问题。

需要指出的是,新地区主义的一个显著特点是进一步弱化地理意义,强调开放、互利与合作。它不但强调发达国家之间或发展中国家之间的合作与联合,强调发达国家与发展中国家之间的协作,而且还强调地区与地区之间、区域内外之间的合作,并对一些非国家行为的作用与地位给予认可。此外,还包括内涵的深入与外延的扩大,即谋求进一步的一体化和把更多的国家纳入地区之中。在经济全球化的趋势下,各种跨国家力量迅速发展,国际组织和跨国家行

为能力不断增强,民族国家对国家经济的控制能力下降,不能有效应付世界范围内跨国力量的各种挑战,促使许多中小国家借助地区层面的力量通过组织和制度化的合作,从而改变或正在改变着大国主宰国际事务的局面和国际关系中大国占据优势的权力结构。这将有利于国际关系的多极化和民主化。

冷战结束以后,经济全球化和地区化是当今国际社会并行不悖的两种趋势。当前,国际贸易、金融、投资等经济领域的发展水平不断提高,成为国际经济活动中重要的因素,但地区经济合作与地区经济发展模式的探索仍然取得了重大进展。北美自由贸易区和中国—东盟自由贸易区都出现在20世纪90年代。这表明地区主义具有强大的生命力。另外,地区组织在维护地区安全、促进经济增长等方面的作用日益突出,在推进地区合作方面所扮演的角色也越来越活跃,成为促进地区合作的无可替代的力量。中国与东盟共同发表的《关于非传统安全领域合作联合宣言》和《南海各方行为宣言》就是很好的例证,它确认了双方致力于加强睦邻互信伙伴关系,共同维护南海地区的和平与稳定的原则。如果说建设自由贸易区标志着中国与东盟的经济合作迈上了新台阶的话,签署有关南海的行为宣言则标志着中国与东盟的政治信任进一步加深。

其次,中国与东盟国家关系的全方位发展,有助于建立一个和平、稳定的国际环境,实现和平发展的目标。

1. 中国是一个亚洲国家,东南亚国家无论在政治传统、历史文化还是经济上,都与中国有着千丝万缕的联系。“与邻为善,以邻为伴”,是中国政府外交方针的重要组成部分。中国只会做“睦邻”、“安邻”、“富邻”的事,绝不会做“欺邻”、“扰邻”的事。在1997年亚洲金融危机爆发后,中国承诺人民币不贬值和对泰国等有关国家进行金融援助,显示了中国维持亚洲经济发展的诚意,从而获得了周边国家的信任。中国始终致力于与东盟的政治互信、经济一体化和多边安全合作,维持亚洲地区和平稳定的安全环境和经济的发展。

但是,由于历史的原因,中国与菲律宾、马来西亚、文莱、越南和印度尼西亚等东盟国家存在某些边界及海域问题。中国本着和平共处五项原则,同绝大多数邻国通过谈判解决了边界问题,开展了经贸、科技、文化交流与合作,维护了周边地区的和平与稳定,增进了友谊。特别是改革开放以来,我们与不同社会制度、不同发达程度的所有国家改善和发展互利合作关系。目前已同165个国家建立了外交关系,与200多个国家和地区有经济、文化方面的合作项目,为维护世界和平、促进共同发展作出了自己的贡献。所有这些,都是同中国坚定地、真诚地、创造性地坚持和平共处五项原则分不开的。

2. 中国与东盟国家的关系对双方的经济发展具有重要的意义。20世纪80年代中国实行改革开放政策后,西方国家虽然觊觎中国这个潜力巨大的市场,但因信心不足而不敢贸然前来投资。而东南亚国家和港澳地区由于它们与中国大陆地缘与传统上的密切关系,成为投资中国的主要国家和地区。据不完全统计,以新加坡、泰国、马来西亚、菲律宾、印尼等东盟5国为例,1984—1998年间,中国实际利用外资直接投资总额为454.62亿美元,来自东盟5国的投资

合计为 41.98 亿美元,其中多数投资由华侨华人提供,约占中国实际利用外资直接投资总额的 9.24%,这些投资还不包括他们通过香港等地向中国大陆的投资。来自东盟国家的投资为中国吸引外资、实行改革开放做出了极大贡献,对其他国家产生了强烈的示范效应。

与此同时,双方的经济发展加强了彼此间的经济合作。中国拥有 13 亿人口,经济年均以约 10% 的速度发展;东盟成为囊括 10 个国家的集团后,人口将近 5 亿,面积接近 450 万平方公里。在最近的数十年中始终稳步发展,正在向工业化行列迈进。中国和东盟经济规模与实力的增长,要求更广泛的经济合作,实行更合理的资源配置和生产要素配置,提高经济效益与竞争力。自 1992 年启动的大湄公河次区域经济合作在基础设施建设、跨境贸易与投资 and 环境保护等重点领域均取得了实质性成果,很好地体现了“共同规划、繁荣和公平发展”的宗旨,为本地区经济和社会的发展注入了新的活力。湄公河沿岸国家是中国的重要邻国,也是合作的重要伙伴,中国致力于巩固与沿岸各国的友好合作关系,与各方一道,共同将合作引向更加深入、更具实效的发展阶段。中国和沿岸国家共同开发,共同受益,推动沿岸各国经济的全面发展,使次区域合作更好地造福于本地区各国人民。此外,从地缘政治的角度看,保持东南亚地区的和平与稳定,对保证中国及东盟国家地区的安全,遏制美日等西方国家的干预,建立有利于各国现代化建设的和平环境也是有助益的。

东盟作为一个地区组织,它的外在影响力往往大于内在影响力,它的发展始终呈现出开放、合作与互利的特征。面对一个经济上不断发展的中国,加强双方合作既可以维护东盟国家的现有利益,也可以扩大新的利益增长点,通过合作改善东盟国家经济发展的环境与条件。70 年代中,东盟与中国的双边贸易开始发展。1975 年,东盟与中国的贸易总额为 5.23 亿美元,1993 年达到 107 亿美元,2002 年达到 547.7 亿美元。到 2005 年时东盟和中国年贸易总额可望突破 1000 亿美元。

东盟寻求与中国的合作,既有经济上的动因,也有政治和安全方面的考虑。

同时,东盟希望通过加强政治上的对话和安全上的合作,将中国融入地区的合作进程。在地区多边平衡问题上,保持东盟的独立性,建立共同安全架构,避免某一大国对东盟事务的主导或干预,从而维持东南亚地区的和平与稳定。

[本文作者李一平,厦门大学东南亚研究中心副教授。厦门 361005]

(责任编辑:马新民)

根据 2003 年 7 月第七届世界华商大会组委会的不完全统计,截止到 2003 年 6 月,东南亚国家对华投资中约有 70% 的资本来自于当地华人企业,而在 1997 年以前,这一比例更高达 98%。张鑫炜:《东盟国家在华投资现状及前景展望》,《国际经济合作》2003 年第 12 期。