

大东盟的形成及今后面临的问题

陈 宁

1997年7月,东南亚国家联盟(东盟)的成员国从原来的7个扩大到9个。柬埔寨因国内政局动荡而被推迟吸收进东盟。至此,东盟已包括了仅除柬埔寨以外的东南亚所有国家。“大东盟”的形成是东南亚地区战略格局的重大变化,因此也引起国内外的广泛重视。

扩大成员的过程与东盟战略的考虑

东盟计划把成员国扩大到东南亚所有国家并非近年来的事。东盟建立之初就有建立“一个大东盟”的打算。早期它甚至曾要求缅甸参加但遭拒绝。越南在1976—1978年间曾采取一系列外交步骤加强与东盟组织的联系,但是1978年其参加经互会,与当时的苏联结盟以及接着侵略柬埔寨,才造成与东盟完全对立的局面。后来由于印支形势长期动荡不安,扩大东盟成员的事就一直搁置起来。1986年印尼外长甚至说,“我认为东盟有六个成员国就够了。增加新成员未必就会使东盟更有效。”

1991年10月关于柬埔寨的巴黎协议的签署,加上印支国家的经济改革,东南亚的国际关系向缓和方向发展。越南从柬埔寨撤军后立即重新开始与东盟国家和东盟组织修复关系。1992年和1993年越南和老挝均应邀参加了东盟的部长级年会。1992年越南签署了《东南亚友好合作条约》,并成为东盟的观察员。1994年东盟部长会议决定正式邀请越南成为其第七个成员国,因此越南于1995年7月正式加入东盟,同时柬、老成为东盟的观察员。翌年柬、老、缅成为东盟地区论坛的成员。缅甸于1996年继柬、老、巴布亚新几内亚之后也成为

东盟的观察员。

老、缅、柬加入东盟的历程可谓一波三折。这除了有外部的压力外,东盟内部也存在着严重分歧,因此1996年7月东盟部长级年会决定把东盟成员国扩大到包括东南亚所有十个国家的时间定在“2000年以前”。1996年9月东盟国家外长利用在纽约开联大的时机讨论了扩大成员的问题,1996年10月初东盟常设委员会在吉隆坡又讨论了缅甸加入东盟的问题,但是都无法就时间问题作出决定。10月的东盟高官会议首次提议把印支三国的加入时间从2000年提前到1997年,并建议由外长会议决定缅甸加入的问题。1996年12月东盟外长会议仍然只是决定柬、老、缅将一同加入东盟,但是具体时间另定。从1997年开始,有关上述三国加入的问题才出现转机。1997年初泰国原来关于推迟扩大成员的态度有了转变,东盟也同意暂时搁置反对缅甸加入东盟的问题。加上东盟7月大会的东道主马来西亚四处游说,执意要在1997年7月东盟的三十周年之际实现建立“一个大东盟”的理想。最后东盟外长会议于1997年5月底决定柬、老、缅三国于7月加入东盟。只是柬埔寨的两大主要政治派系的斗争激化,政局急剧动荡,经东盟协调无效,东盟才最后决定暂缓吸收柬埔寨。

东盟其他国家成员国进一步扩大到包括东南亚几乎所有国家的主要战略考虑,主要有以下几方面:

首先是为了增强东盟的整体力量,提高在国际上的地位,扩大其在亚太地区乃至世界范围内的影响。大东盟的建立有利于与美国、欧洲、中国、日本,甚至印度和澳大利亚等打交道,增强讨价还价

的力量。

其次,整体经济实力以及经济潜力均可大为增强。同时,它有利于充分利用各国间经济的互补性,扩大区域经济合作,尤其是贸易、投资等领域的合作,以实现共同繁荣。东南亚国家的国际竞争能力也会因此得以增强。

再次,有利于避免国际冲突。由于该区域组织的扩大,区域外国家的入侵将变得更为困难。同时东南亚国家之间的冲突也可通过区域组织的调解作用来加以避免。比如泰缅之间,以及其他国家之间历史遗留下来的问题可能因此不至于发展成激烈的武装冲突。

最后,有利于增强东南亚国家的自信心、内聚力和集体安全感。东南亚国家过去长期受大国所控制,对西方发达国家的依赖很大。现在自己组织起来并扩大到整个东南亚,可以逐步减少对外依赖,抗衡外部强权政治对该地区的影响。

东盟在欧美的极力反对下仍决定把缅甸加入的时间提早到1997年,除了为在1997年7月东盟“三十大庆”完成“大东盟”宏愿外,还有以下原因:第一,东盟认识到,不可能指望在短时间内改变缅甸国内的政治状况,东盟国家与地区以外的国家不同,作为邻国毕竟要永远相处。耐心、和睦是处理邻国关系的最现实的方法。第二,把缅甸单个国家留到以后考虑,实际上是把缅甸进一步推给中国,这对东盟是非常不利的。建立大东盟的一个目的就是限制中国影响的扩大。吸收缅甸的一个目的就是把缅甸“拉回东南亚”。印尼的战略与国际问题研究中心负责人瓦南迪1997年5月提出,吸收缅甸应该越早越好,否则缅甸可能回到孤立主义或进一步依赖中国。

东盟在吸收新成员问题上面临的各种压力

东盟在扩大成员国的问题上,尤其是接纳缅甸为成员国,面对着来自外部和内部的双重压力,而这压力今后仍将继续存在。

从外部来看,美国和欧盟以缅甸违反人权和缺乏民主为由极力反对东盟吸收缅甸为成员国。1996年5、6月间,美国赶在东盟部长会议之前派遣特使到东南亚寻求对缅甸施加压力的支持。东盟国家虽然给予礼遇,但是仍重申其对缅甸采取建设性接触的政策。1996年10月美国又扬言,如果

缅甸当局伤害昂山素姬,美国将禁止对缅甸的新投资。克林顿总统还禁止缅甸官员及其家属进入美国。欧盟于1996年7月发表声明警告说,如果缅甸成为东盟的正式成员,那将危害欧盟与东盟建立更密切的关系。1996年10月,欧盟正式对缅甸实行制裁,禁止给缅甸官员(包括军事和安全人员)颁发入境签证,驱逐缅甸使馆的军事人员,中止一切对缅甸的双边开发援助(人道主义援助除外),停止与缅甸的所有政府高层接触。

在东盟内部,国家之间实际上存在意见分歧,国内非政府组织也给各自政府施加压力。东盟国家在柬、老、缅(尤其是缅甸)加入的时间上分为两派:马、印、越主张早些吸收其加入,菲、泰、新则认为应该推迟其加入。1996年8月缅甸领导人丹瑞将军访问马来西亚时,提出1997年7月加入东盟的要求。马哈蒂尔总理当即表示赞同。新加坡起初也主张柬、老、缅三国早些加入东盟,但是后来态度又有变化。新加坡总理吴作栋于1996年10月表示,“我个人的观点是,我不认为缅甸对于在不久的将来行使作为东盟成员的义务已作好充分准备。”菲律宾拉莫斯总统1996年10月的讲话使得东盟关于缅甸加入问题的分歧表面化。拉莫斯建议,东盟可在当年11月底东盟非正式首脑会议上重新考虑缅甸的申请,理由是缅甸“尚未熟悉东盟国家的政治机制。”1996年10月泰国当时的总理班汉表示,老挝和柬埔寨将先于缅甸加入东盟。外长则主张缅甸应该先完成宪法的起草,举行大选,恢复民主,才成为东盟的正式成员。后来,泰国的态度有些变化,改为支持缅甸在1996年11月中大选和政府改组后加入。

东盟国家内部许多非政府组织也强烈反对缅甸加入东盟。1996年8月缅甸领导人丹瑞将军访问马来西亚时提出1997年7月加入东盟的要求。马哈蒂尔总理立即表示同意。这引起国内33个非政府组织要求政府推迟缅甸加入东盟,直至缅甸民主选举的政府执政。他们敦促本国政府改变支持缅甸尽快加入的主张。菲、泰、等国的非政府组织也纷纷表态,要求推迟缅甸加入。

总之,相比之下,老挝加入东盟的阻力较小。缅甸的加入则造成美国和欧盟的强烈反对以及东盟内部的意见分歧。这对于东盟今后与欧美国家打交道带来很大的障碍。1997年底,东盟与欧盟

未能就缅甸的代表问题取得一致,从而使东盟——欧盟的对话无法举行。

大东盟今后面临的问题

东盟成员国的增加也会带来一系列的问题。

第一,原东盟国家与印支国家的历史隔阂、政治经济制度的差异,很可能使东盟今后要保持团结一致变得比过去困难,因此东盟今后的前进步伐可能放慢。一些印支国家与其它成员国相互长期缺乏信任感,这不可能在短时间内消除,并必然影响今后的区域合作的开展。比如在地区安全方面,越南的加入使得东盟的地区军事安全合作更为困难。东盟这一领域的合作至今主要停留在双边和三边合作上。在东盟国家中,泰国对越南最为警惕。越南的军队人数是印尼和泰国的一倍以上。泰国军界仍有不少人视越南为主要威胁。加上越南与东盟四个成员国(马、菲、泰、印)有领土纷争。越马已通过谈判对南中国海联合开发达成协议,但是该协议只涉及无第三者提出异议的海域。同时该协议尚无明确拟采取的具体步骤。越菲虽然已就南中国海达成了通过谈判解决争端的协议,但是问题也远未解决。越泰之间也不时有渔民和海军舰只的小规模冲突。泰缅在非法劳工问题上矛盾也较突出。尽管东盟一般不讨论双边问题,但是上述矛盾不可避免地会影响成员国在该组织中的关系。

第二,东盟将因此出现“富国”和“穷国”两个层次。若处理不好,可能产生新的隔阂,影响内部的团结与合作。受影响比较直接和明显的将是东盟自由贸易区计划。因为东盟新成员的贸易、投资和其它领域的体制与东盟其它国家的差异很大,加上经济发展水平的不同,东盟不得不为它们另设暂缓实施的时间表。这必然在下世纪初的东盟中存在贸易自由化的多轨制,从而不能不严重影响东盟国家对于越南能否在规定的时间内实现东盟自由贸易区的要求深表怀疑。东盟对越南加入自由贸易区提出四项条件:1. 必须给东盟其他成员国以最惠待遇。2. 必须提交加入自由贸易区的具体计

划,包括何时及如何进入共同有效优惠关税计划。3. 必须在2003年以前把关税税率降至5%以下。而越南则担心,大幅度降低关税会造成东盟国家大量商品涌入越南国内市场,从而加剧贸易逆差和打击国内工业。尤其是几千国营企业将面临更大的困难。这将直接影响国内政局稳定。老挝仍严重依赖关税收入,每年的关税收入约占国家预算的一半。参加东盟意味着关税收入将急剧下降。此外老挝加入东盟后,尤其是泰国商品将大量涌入老挝,对老挝的影响将大大扩大。

第三,东盟将首次面临是否要干预和如何干预成员国内部事务的问题。东盟可能在一定时候和在一些具体问题上要求新成员加快政治改革。特别是缅甸问题。东盟有些人认为,东盟用建设性的接触政策对于改变缅甸的政治制度显得太慢。缅甸的国内问题可能影响到本地区的安全。如果东盟坚持不干涉成员国内政的政策,那将无助于改善与对话伙伴国的关系。但是也有人反对干涉他国内政,因为东盟的特点在于不干涉原则。缅甸当局已明确指出“在没有外来压力下用自己的方式解决内部事务。”缅甸要求尊重主权和实行不干涉的原则。对于经济发展水平较低、与外界经贸往来较少的新成员来说,每年要缴交各成员国所平分的东盟会费以及派出人员参加东盟每年两百多次各种类型的会议,在财力和人力上都是一个极大的负担。比如通晓英文的官员严重短缺,参加大量会议所需的旅费和食宿费用巨大,主持召开东盟会议的开销就更加庞大。这些都是东盟新成员面临的现实问题。

总之,东盟要成为一个有效的、具有高度凝聚力的地区合作组织,尚有许多问题需要克服和解决。

(作者单位:厦门大学南洋研究所)

[责任编辑:许梅]