

# 地区一体化与政治发展研究:基于东南亚的考察<sup>〔\*〕</sup>

○ 赵银亮

(上海师范大学 哲学与政法学院,上海 200234)

**〔摘要〕**学界关于地区一体化与政治发展相关性的研究,主要从制度变迁、影响政治发展的国际维度和内在机制等方面展开。无论从理念和思想,还是从具体的实践过程来看,东南亚国家的政治发展都深深植根于地区一体化进程之中。从东南亚地区一体化的角度进行考察,可以探寻不同于其他地区的政治发展道路。地区一体化不仅为东南亚国家的政治发展提供动力,而且为凝聚地区精英共识、创新地区公共产品创造条件。

**〔关键词〕**地区一体化;东南亚;精英共识;政治发展

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.08.017

## 一、问题的提出和研究意义

从学理角度而言,地区一体化和政治发展之间的逻辑关系是复杂而深远的。从学界已有的实证研究来看,<sup>〔1〕</sup>无论是19世纪后半期欧洲多国的政治实践,还是东盟自成立以来以来的政治演进,都深刻地揭示了两者之间所蕴含的密切联系。然而长期以来,政治发展和地区一体化之间既有的内在关联性并未引起学界的普遍关注。有学者从主体博弈与国家建构的视角,阐释了多民族国家政治发展的内在动力;<sup>〔2〕</sup>也有学者指出,扩大高质量的政治参与和建设更具回应性的政府,是政治发展中的共同议题。<sup>〔3〕</sup>这些研究大都基于比较政治学的视角,对部分

---

**作者简介:**赵银亮(1970—),政治学博士后,上海师范大学哲学与政法学院教授。

〔\*〕本文系国家社科基金重大项目子课题“习近平治国理政之周边外交战略研究”(15ZD002)和上海师范大学决策咨询培育项目(A02111731)的阶段性成果。

西方国家的政治发展进行实证考察,在实践上有其政策价值。

然而总体来看,尚未有系统理论能够充分解释地区一体化与政治发展之间的内在机理,而近30年以来东亚、欧洲、拉美等地的地区化实践,却在不断地、深刻地推动着上述地区不同国家的政治发展,并为当下学术研究提出新的命题:处于不同民主化进程和阶段的不同国家,其政治发展实践分别受到了哪些外源性因素的触动;政治发展的传统和现实中的转型又是如何发生的,其背后有着怎样的作用机制?简单进行梳理不难观察到这样的事实:自1970年代以来的40多年间,民主化和政治改革的进程显著地呈现出地域性、渐进扩散的趋势。这些进程所呈现出来的趋势和特点,不仅体现在某些特定的地区和国家层面,而且也体现在跨地区层面,并触发了学界对于民主化之国际维度研究的浓厚兴趣。

基于上述理论和实践维度所带来的研究命题,有必要厘清世界范围内政治发展所依赖的内在根源及不同表现,并较为清晰地勾勒出变动中的世界所蕴含的丰富的政治经济图景。这也是本文研究的主要意义。

从政策和实践层面而言,如果能够通过地区一体化的实践,探寻其对单一国家或国际组织的制度变革所产生的深远影响及途径,也将有助于剖析国家政治发展的路径选择及影响因素,进而为国家融入地区化进程奠定政治基础。本文的逻辑假设和主要观点是:在特定时期,一个国家可以通过不同的方式,制定符合本国长远利益的地区一体化政策;反过来,这样的政策又将对其贸易结构产生影响,进而推动国内执政联盟的变革,并最终实现国内政治发展。诚然,无论是地区一体化政策的调整,还是政治共识的产生,都涉及到利益平衡和政治博弈等问题。因而,追求最优的政策选择,就需要有明确的价值选择和判定,需要有基于政治共识基础之上的妥协与合作,需要精英和大众围绕民主、发展、经济增长、福利等方面进行长远而科学的制度设计。

## 二、地区一体化与政治发展:一种理论假设

如果说,地区一体化为区域内国家的政治发展提供了某种成长的环境和空间,那么,区域内国家的政治发展也不可避免地形塑着地区的整体发展图景。由此,我们可以勾勒出有关政治发展或制度变迁的“国际维度”。<sup>[4]</sup>学界现有研究也揭示了不同国际维度对国家政治发展的诸多机制和因素,其中包括但不限于:民主制度的推进、多边机制或制度的影响、通讯技术的应用、跨国媒体的传播等。<sup>[5]</sup>

然而,对于后冷战时期国际维度与政治发展之间究竟有着怎样的相关性这一核心议题,仍有待于深入探讨。亦有研究表明,有关国际因素影响的诸多形式,譬如外部条件制约性、美国政策对他国民主进程的影响、西方国家的民主援助项目等,均未能对发展中国家的民主化进程产生持续的、一贯的推动作用。而且需要指出的是,上述所谓的国际因素在不同地区的表现大相径庭。例如,相对于非洲、东亚和前苏联地区,这些国际影响在中欧和拉丁美洲的表现更为显著。

基于此,本文拟对政治发展的国际维度进行研究,尝试拟定新的分析框架,希望有助于破解既有传统分析模式所无法回答的理论困境。在新的分析框架中,对于后冷战时期国际环境变迁的研究可以从两个方面展开:其一,是西方国家或力量对民主化的影响。或者说,一国政府对外部的民主化压力的可承受程度;其二,涉及到这些国家或地区与西方的关联度。也即,发展中国家和地区与西方相互关联的密集程度(包括经济、政治、外交、社会和组织诸多方面),以及某一特定国家与美国、欧盟和西方主导的多边主义制度之间的跨国流动等(贸易和投资、民众交流)。<sup>[6]</sup>

冷战结束以来,在与西方关联性匮乏的背景下,西方的影响力对于推动某些发展中的国家和地区的民主化进程收效甚微。从长期的宪政改革的实践分析,外部的压力在强制推行民主选举或者抑制威权主义压迫等方面,鲜有成功的范例。但这种彼此的关联性,以及由此带来的日益广泛而又深入的民主化影响,在推进发展中国家和地区的民主持续发展方面,还是起到了不容忽视的作用。西方发达国家和发展中国家的联系,有助于增加该国妥善处理外部危机的可能性,有助于提高专制滥权的成本,同时,某种程度上也增强了反对派的力量和威望。在这样深刻的制度变迁过程中,发展中国家和地区内部新兴行为体的数量不断增加,这些行为体在政治、经济和其它专业领域,已经习惯遵循并支持既有的国际规则。

对于影响一国民主化的跨国变量因素进行研究,能够取得怎样的预期成果,则取决于在全球不同地区范围内,西方影响力以及与西方关联度之间程度的差异。那些与西方联系广泛的国家和地区,如多数中欧和拉丁美洲国家,其来自国际上压力及影响是强烈的,也是持久的,不可否认,这有助于推动上述地区民主化进程。甚至在那些国内情势不太适合西方民主化传播的国家,这种外在的压力也有助于推进民主化进程。

而在特定情势下,那些与西方关联度较低的国家,或许能够催生颇具包容性的国内环境和制度。那些与西方联系较为匮乏、而西方影响力也较弱的国家和地区,比如中东、前苏联地区和东亚地区的大多数国家,承受外部压力的程度和有效性都是有限的。其最终结果是,在这些国家的宪政制度建设进程中,国内因素占有支配地位。在那些与西方的联系程度较低,但西方的影响力较大的地区,如非洲次撒哈拉沙漠的许多国家,所面临的国际压力是断断续续的,而且这种国际压力对民主化进程仅能发挥有限的作用。或许这种压力能够削弱威权主义体制,但对于推进民主化进程则收效甚微。

在那些具有竞争性特征的威权主义政体中,民主制度不仅广泛存在,而且这种制度的存在具有深远意义。在这样的体制中,民主制度被看作是取得政权的主要途径。但国内政客的权谋、其对国内民主的压制,以及对权力的滥用,都严重侵蚀着政治的运作环境。<sup>[7]</sup>自冷战结束以后,竞争性威权主义政体的运行轨迹已发生了深刻的变化。在那些与西方联系紧密的地区,如中欧和美洲,几乎所

有的竞争性威权主义政体都推进了民主化进程。在那些与西方联系不太紧密的地区,如非洲、东亚和前苏联地区的多数国家,实施民主化的则少之甚少。

曾有学者通过对不同国家实例的考察,阐释与西方关联度和西方影响力的不同水平等因素将如何影响并形成制度性变迁的后果。研究指出,墨西哥和斯洛伐克两国维持了与西方紧密的关联度,并在推进民主化进程方面取得了重要成果。而在俄罗斯,无论是与西方的联系还是西方的影响,都是相对程度较低的,外部民主化压力的影响也是十分有限的。而在赞比亚,尽管西方的影响力较大,但该国与西方的关联度较低;由此带来的结果是,虽然外部的压力削弱了赞比亚威权主义体制,但对于推进该国的民主化进程还是远远不够的。

这些案例虽然不能构成对上述命题进行论证的全部检验工具,但在实践中,将有助于对这些因素之间的因果运行机制进行阐释。下面通过对东南亚部分国家和整个地区的考察,为上述理论假设和分析框架进行验证,未来或将对东欧、拉美、非洲等地区进行比较研究,进而得出更为全面客观的结论。

### 三、地区一体化视域下的东南亚政治发展实践

从渊源和背景的角度来分析,东南亚政治变革是外发型“催化剂”和内发型“诱因”共同作用的产物。从本质内容来看,东南亚政治变革虽然移植了部分西方政治发展的思想和制度,但同时也具有鲜明的本土特色。

东南亚政治变革与西方的影响是密不可分的。当东南亚公众认识到西方制度价值并进行移植的时候,他们所面对的已经是体系化的西方政治理念。除了西方的制度影响之外,东南亚政治发展的另一个因素是地区社会发展的客观需要。

东南亚政治发展的特征有其自身的渊源和背景。在东南亚,政治发展的根源来自于人们对民族独立和民主、人权的渴求。二战以前,东南亚各国(除泰国外)沦陷为西方列强的殖民地。在东南亚各国艰难争取到民族独立和国家主权之后,都迫切地希望实现国家的长远发展,希望通过借鉴西方发达国家的先进制度和通过内部变革使自己的国家强大起来。而西方政治制度强调追求民主、分权、有限政府等要素,这与东南亚国家和人民在饱经磨难后迫切渴望的相重合。在二战结束后初期,东南亚国家纷纷借鉴或者移植西方的政治原理和国家政治体制进行政治变革。但经实践证明,纯粹借鉴或者移植而来的西方政治制度并不完全适合于东南亚国家,西方政治制度的演进有一个自然生长的过程,东南亚国家缺乏西方政治发展的合适土壤。

殖民主义的痛苦经历,使得广大东南亚国家迫切希望建立反映本国传统与主体意志的政治体制,除泰国外,绝大部分国家都经历过殖民地、半殖民地的统治,有些长达几十年甚至百年。西方的殖民统治不仅唤起了东南亚人民强烈的民族主义思想,而且使人们深刻认识到了政治制度设计的价值。大部分东南亚国家认为,东南亚国家落后的原因是没有主权和缺乏政治发展传统,此后东南亚人民开始探索通往发达的道路,其中也有经过艰辛和曲折。20世纪50、60年代



威权主义的盛行,虽然也令东南亚各国的经济得到了飞速的发展,但始终无法满足东南亚人民真正的需求,社会的不平等、贫富差距过大、人权、宗教和种族等一系列矛盾在这个原本就复杂的地区没有真正得到解决,有些问题甚至变得更严重,如贫富差距问题;威权造就势力家族的财富直线飙升,而贫民的现状丝毫没有改变。东南亚的先进思想者和民主追求者开始探索属于自己的政治变革之路。

东南亚各国宗教问题和民族矛盾根深蒂固,错综复杂。东南亚是多宗教的社会,宗教文化直接或间接地影响了成熟的政治制度在东南亚的发展。在东南亚政治发展进程中,宗教传统起着重要作用。在东南亚地区,各大宗教(主要是世界三大宗教)在这里交汇,复杂多样的宗教信仰使得东南亚是世界上宗教文化最繁荣的地区之一,世界上流行的各种主要宗教,如佛教、伊斯兰教、基督教、印度教,甚至犹太教、道教和锡克教等都有广泛信仰。据粗略统计,该地区还约有400~500个民族。其中,民族较多的国家如印度尼西亚有100多个民族,菲律宾约有90个民族,老挝有68个民族,泰国和马来西亚有30多个民族,柬埔寨有20多个民族。出自不同系统的形形色色的民族相互并立,几乎每一个国家都是不同的民族国家,语言、风俗习惯、宗教各不相同。这在客观上决定了民族问题的复杂性。宗教和民族因素是推动东南亚政治变革的重要动力,这一时期东南亚各国民众已开始注重这些问题的解决。

下面简要描述东南亚政治发展的内在逻辑。20世纪50年代末至80年代,东南亚主要国家从仿效西方议会民主制向威权主义政治体制调整和过渡。这一时期,东南亚部分国家普遍放弃了曾长期效仿的西方议会民主制度,建立起以经济发展为导向、以军人和准军人团体为领导核心、对政党和社会团体严加控制、政府权力高度扩张的威权主义政治体制。当然在不同的国家,制度变革的发展趋向和程度是不一样的。印尼和菲律宾的威权主义政治体制由于更多地代表了总统家族及其亲属的利益,其民主政治的发展趋向随着时间的不断推移而出现震荡。

20世纪80年代后半期,是独具特色的东南亚政治逐步萌芽和发展的时期。东南亚国家从威权主义政治体制向民主体制的调整和过渡的趋势,至今依然在延续。其显著标志是政治体制向着适应新形势下经济、社会发展需求的方向调整和过渡,改革的内容包括:军人相继退出政治权力的中心,并由新的文职政府所取代,开始进行军队职业化的改革,使军队成为文官控制下国家机器的一个组成部分;政党制度获得完善和发展;政党选举也由较少具有竞争性开始过渡到具有较强的竞争性,选举的自由和公正性获得一定程度的保证;立法机构的作用得到加强,通过修改宪法、加强立法机构对行政权力的制约,出现了由行政集权向分权制衡方向发展的趋势;国家对社会的控制减弱,民众和利益集团的政治参与由沉寂变得活跃。<sup>[8]</sup>这些都揭示了政治发展模式由西方特色向本土化的转变。

从比较政治学角度看,东南亚的政治发展内容是丰富多彩的,几乎所有的宪法文化形式在这里都有所反映。“在这片土地上,本地区、本民族的法律与外来

法律文化紧密结合在一起,该地区原有的法律文化先后与印度法律、伊斯兰法律、中国古代法律、西方英美法系和大陆法系的法律文化相结合,构成了东南亚法律文化发展的主体内容。”<sup>[9]</sup>在东南亚政治发展过程中,社会结构中的传统文化与西方国家政治思想相结合,但传统文化因素仍占有重要地位,这就使得这一地区的政治发展保持了较完整的文化特点。此外,东南亚政治发展过程直接受到地区文化背景的影响。

特定的社会背景、悠久的历史传统、强烈的民族主义倾向,使得东南亚政治发展具有多样性和复杂性。学界曾对东南亚政治发展类型简单分类:(一)市民主体制国家。此类型的政治发展以菲律宾为代表。菲律宾是东南亚国家中民主化程度最高的国家。菲律宾文化的多样性使得其先天具备了向西方民主政治转变的潜质。菲律宾的一整套类似于美国的政治制度独具特色,为其政治变革奠定了良好的政治基础。(二)控制主体制国家。此种类型的政治发展以泰国、新加坡及马来西亚为代表,其最明显的标志是国家政治介于民主与威权之间。(三)社会主义体制国家:越南、柬埔寨及老挝的政治发展。这类国家在二战中都沦为殖民地国家,战后都选择了走社会主义道路,对于民主和人权具有强烈的渴望,而对于上述三国来说,实行政治变革是时代背景下的必然选择。(四)军事威权体制国家:印尼及缅甸的政治发展。印度尼西亚成功渡过军事干政的危机使信奉西方政治制度的公众增加了信心。印尼对1945年宪法曾进行了四次修改,并制定一系列相关的宪法性的法规和制度,突出了权利的分散和制衡、人民的各项权利有了法律上的保障、民众的政治参与程度大大提高了。至此,无论从实践路径还是理论模式等方面,印尼已经稳步迈入了民主立宪的轨道,而缅甸则是东南亚国家中民主状况较落后的国家。

总体来看,东南亚的政治发展在新时期的转型仍面临许多挑战。金融危机的爆发,20世纪末期第三波民主化浪潮的出现,推动着东南亚政治变革进入转型的新时期,东盟各国随之掀起一股宪法改革的浪潮。东南亚各国普遍希望通过宪政改革发展社会经济,促使国家稳定繁荣。在经济全球化和贸易一体化国际环境的影响以及本国执政联盟利益的需求下,新时期的政治发展是必不可少的。政治发展或者转型是为了更好地适应国际和国内政治、经济环境的变化。观察东南亚的大多数国家,为新时期政治发展所采取的措施具有一定的相似性。具体而言包括如下方面:第一,日渐注重法治,淡化强人统治,政治体制的制度化程度不断提高,政府更迭、政治运作逐步回归宪法规范;第二,军队在东南亚的政治生活中的影响越来越弱,泰国政局呈现军人政权向文人政权转变的趋向;第三,政党体系逐步完善,一党制向多党制发展,选举方式步入正轨,贿选减少;第四,随着政治文化的发展、政治参与的扩大,行政权力削弱,议会成为社会各阶级利益声张的场所。

新时期东南亚政治实践及转型,在实践上使东南亚各个国家的政治民主有了很大的进步,但是这并不意味着能够保证未来东南亚各个国家的政治道路能

固定在民主轨道。东南亚的发展仍然面临较大挑战,这与其政治变革的起源和内在逻辑基础密切相关。

二战后,世界范围内民主政治发展进入高潮时期,潮流所及,东南亚国家纷纷制定自己的宪法,以便作为自己国家诞生的证明,从而得到国际社会的承认,但是这些国家的宪法都是在获得独立或建国后仓促制定的,有些宪法的制定受到前宗主国的极大影响甚至是强加的。这样的宪法并非从成熟的市民社会中自然成长出来的,再加上复杂的历史和社会环境等诸多因素,就使得“反宪法规则的决定”的现象势必变得格外突出。东南亚国家也大都具有此类内在特征。

东南亚国家的社会利益的重新分配和社会力量的重组,也使得许多国家出现“违反宪法规则的决定”之势不可避免。在急剧的社会变革和社会力量重组过程中,政府不断强化和扩大政治权力。这样的时期如果仅仅按照宪法所确立的范式行事,往往不符合社会发展的实际情况,甚至与统治阶级或集团的意志和利益相左。在这种情况下,国家的统治阶级或集团往往置宪法于不顾,而倾向于从其它方面寻找统治权的合法性根据,甚至采取高压的政策,以防止社会力量和公民个人按照宪法规定的自治权的充分享受和行使,从而对统治阶级或少数集团的统治构成威胁。这就是为什么东南亚国家人们常常感到宪法得不到应有的尊重和正确的实施的根本原因之一。但一个显在的事实是,东南亚地区多国的政治发展和民主进步又呈现出不同的图景、显示不同的发展路径,因此在分析国内政治结构的同时,也需要关注外部因素的影响。

#### 四、转型与挑战:地区一体化视域下东南亚政治发展前景

随着地区一体化进程的加快,东南亚国家的民主化趋势也得以强化,其中一个表现是地区跨国力量的成长。2007年10月,在新加坡举行了跨国组织会议,在这次会议上新加坡国际事务研究所的报告曾指出:“作为一个共同体,东盟应该向广大的地区社会组织和团体开放。”<sup>[10]</sup>2007年11月召开的第13届国家领导人峰会也签署了《东盟宪章》。但由数百个地区组织组成的联盟——亚洲人民倡议团结会议(SAPA)认为,该宪章是令人失望的,原因在于“宪章并没有反映民众的诉求,即应建立一个以大众为中心,并由大众来推动的东盟”。<sup>[11]</sup>我们需要思考的问题是,在经济一体化迅猛发展的今天,《东盟宪章》应该如何反映地区社会组织(CSOs)的诉求和政治愿景。此外,在东盟共同体的建构过程中,跨国力量如何发挥自身的功能,如何通过适当的途径参与东盟的决策;东盟如何成为具有“人民导向”的地区组织;<sup>[12]</sup>具有“人民导向”意义的东盟对于地区而言意味着什么,又代表着一个怎样的、具有重要意义的转折,都需要认真研究。

##### (一) 政治发展实践:“人民导向”的东盟

东盟的地区实践应强调“人民导向”,这个命题本身就意味着该联盟所谓的具有重要意义的转向。虽然在其成立宣言即1967年的《曼谷宣言》中,东盟成员国承诺他们将努力“提高本地区人民的生活水平”,并且“保证它们的人民享

有和平、自由和繁荣”。但是,通过对东盟历史作简要的梳理后发现,国家和地区的安全议题在东盟的地区合作议程中占据中心地位。<sup>[13]</sup>东盟通过的许多制度和机制都强调对于精英利益的维护。被看作是“东盟方式”核心的不干预别国事务原则,很大程度上也是为了维护成员国的经济利益,使其免受邻国的侵扰。学界研究表明,这样的体制和原则安排,事实上造就了东盟非自由民主制度的长期存在,也赋予了诸如苏哈托、马科斯、奈温等领导人镇压民众的权力。<sup>[14]</sup>毫无疑问,1967年东盟建立时所坚持的观点和立场,即承诺捍卫成员国民众的言论自由等权利,在那些受到压制的民众看来是具有讽刺意味的。东盟的创立主要是为了维护该组织和地区精英的利益。

在东南亚区域化加速发展,国际贸易呈现蓬勃发展态势的情况下,东南亚地区的政治发展和民主化经历了怎样的转型?打造一个精英主导的东南亚地区一体化进程,与构建一个大众参与或者说大众导向的东盟,对于地区的一体化发展又意味着什么?尽管东盟成立之初,其最初的实践表明东盟的精英导向,但这并不意味着东盟一体化的地区实践没有非国家行为体,尤其是大众的参与。1972年东盟成立了商业和工业联合会(ASEAN-CCI)表明,东盟自成立伊始也鼓励地区商业企业的参与。东盟希望通过适当的机制和平台发挥商业和企业集团的作用,并使其通过一定的机制安排进入经济议题的决策进程之中。事实证明,东盟商业和工业联合会在随后的东盟自由贸易区(ASEAN)建设中起到了重要的作用。从学术角度而言,自1980年以来,东盟战略和国际关系研究所(ASEAN-ISIS)也逐渐参与到东盟的决策体制之中,该机制作为东盟决策的第二轨道融入地区议题的选定和一体化的实践之中。自1991年以来,该研究所在每年一度的东盟外长会议召开以前与东盟官员一道,共同设计东盟的发展计划。东盟宪章所体现的人权议题状况,也可以在该研究机构早期的报告中找到起源。此外,东盟开始给与公民社会组织以合法的地位和授权,东盟公民社会组织参与地区实践的历史可以追溯到1979年。尽管直到1986年东盟才出台正式的配套方案并予以实施,但这些公民组织在东盟成立初期的作用依然不容忽视。在这样的制度安排下,本地区有55个公民社会组织得到了资格认证,并积极投身于地区化的实践中。<sup>[15]</sup>更多的事实表明,东南亚地区诸多非国家行为体已通过多种途径参与东盟的经济和政治决策。东南亚跨国力量和其它非国家行为体积极参与东盟决策,实质上也赋予了东盟决策人民导向的意义和指向。

2006年东盟对于该地区跨国组织资质认可的规定,为研究地区一体化背景下的东盟政治转型提供了一个有价值的视角。尽管某种程度上说,东南亚地区跨国组织对决策的参与是有选择性的,或者说,从制度安排来讲,这样的参与性也注定了东南亚跨国组织所处于的相对从属的地位。这样从属地位也决定了它们在获得资格认证的同时,需要承诺遵守东盟的某些政策目标,需要理解东盟不同时期的政策诉求和路径选择。根据东盟的政策安排,如果这些跨国力量无法很好地为地区的整合和一体化进程服务,则其使命也将被中止。这些组织或力



量可以邀请东盟官员参与重要的会议和活动,并在东盟高峰会议上向执行委员会提供关于自身行动的总结报告。<sup>[16]</sup>因此,从这样的角度来看,东南亚跨国社会组织的本质,依然是东盟精英领导下的社团组织。东盟的决策依然是自上而下的,但东盟和地区社会组织进行积极的、有效的互动,的确增强了该地区的民主化倾向。这些代表着专业性的社会组织的团体和机构,如东盟法律联合会、东盟整形外科联合会、东盟会计师联盟等,都积极地融入地区决策,其作用日益显现。<sup>[17]</sup>从目前的研究来看,作为地区组织的东盟和本地区公民社会组织之间的这种并不对等的关系,受到某些观察家和学者的批评,他们认为这样的关系制约了本地区跨国组织作用的发挥,阻碍了大众与东盟精英的对话。<sup>[18]</sup>

如果说,这样的大众参与模式是东盟最初承诺的、为地区大众福祉服务的类型,那么,有理由相信,东盟在改变其精英主导、奠定大众导向的路途上依然有漫长的历程。同样,我们有理由对东盟的未来发展表示乐观。1997年,东南亚经受着东亚金融危机所带来的沉重打击,东盟宣布了该组织未来发展的规划,即后来提出的2020年东盟展望。这一对未来的展望,也自此奠定了东盟宪章的根基。在该规划宣言中,东盟试图打造一个“关怀型的地区组织和跨国社会”,其中“所有人民享有平等的人类发展的机会,不论其性别、种族、宗教信仰、语言、社会和文化背景有怎样的差异”。<sup>[19]</sup>具有重要意义的是,该展望强调“东盟每一个成员国都应加强本地区民众更为广泛的参与,该联盟将逐步与地区人民共同治理,关注人民的福利和命运、关注共同体的利益”。<sup>[20]</sup>

这种强调人民广泛参与的理念,经由东盟名人小组(ASEAN Eminent Persons Group, EPG)的推动更加展现了亮丽的前景和活力。2000年11月,在新加坡举行的东盟第四届领导人非正式会议上的报告中也指出,“东盟人民必须掌握自己的权力,而这些权力是东盟2020展望规划中所提倡的。对东盟事务的管理,不应该仅仅是政府所享有的特权,从长远发展来看,这也应该是本地区商业家和公民社会组织所享有的权利,而最终也是人民的权利”。<sup>[21]</sup>从这份报告可以看出,关于“允许人民更大的政治参与,允许人民自主地决定自身命运”的观点,都是对2020年展望规划的具体实践,这也意味着我们可以期待一个与自上而下完全不同的一体化进程;将东南亚地区打造成一个关怀型的地区和社会,不仅需要国家政治精英和经济精英的努力和智慧,而且更需要包括跨国力量在内的非国家行为体积极参与。这样有着重要意义的倡议,使得我们有理由对于本地区跨国力量,以及东盟名人小组的作用寄予期望,并作出积极、热烈的回应。

在金融危机以前,大多数跨国力量对于东盟在很大程度上是漠不关心的。在多数民众和社会组织看来,东盟并不是一个可以对成员国政府及其执政精英施加影响的地区组织。因为东盟并没有被看作是一个能够对政府和精英施加压力的、富有成效的组织;而东南亚地区的跨国力量则可以超越国家和地域界限,发挥重要的反向效应(boomerang effect)。换言之,本地区方兴未艾的跨国力量能够像一些国际机构一样,对成员国政府和执政精英施加影响力和压力。由此,

东南亚地区的跨国力量和社会组织可以与区域外的重要国际组织一道发挥重要的咨询作用。

从另一个角度而言,东南亚地区的跨国力量可以经由区域外的国际机构和制度这一桥梁和中介,对地区成员国的决策产生影响。自亚洲金融危机以后,一个显见的事实是,东盟开始寻求更大程度上的经济一体化和贸易合作,而跨国力量更是对这些经济领域的变化展示了极大兴趣,它们对东盟功能的认识发生变化,也期望该组织可以影响成员国的内部决策。东南亚地区的跨国力量普遍认为,作为一个重要的地区组织,东盟可以在许多方面发挥重要作用。从这个意义上说,东盟是值得期待和参与的,而且也可以以更为积极的姿态参与到东盟的一体化实践中。这些积极的互动从2004年的东盟第10届首脑高峰会议上得以清晰地体现。2003年,东盟正式宣布创建东盟共同体,该共同体包括三个支柱:东盟安全共同体(ASC)、东盟经济共同体(AEC)、东盟社会和文化共同体(ASCC)。2004年,东盟通过了越南行动方案(VAP)并通过未来的6年规划,由此开辟了东盟共同体的建设进程。越南行动方案包括了创立东盟三个共同体的行动计划。其中,在东盟社会和文化共同体的行动计划(POA)中,赋予了东南亚地区跨国组织的合法功能,而且东盟也希望这些组织能够积极参与到东盟社会和文化共同体的建构之中。东盟社会和文化共同体的重要特征,即“跨国力量正在参与东盟政策决策的进程,而且也通过提出政策建议影响东盟决策”。<sup>[22]</sup>

东盟社会和文化共同体行动计划包括四个核心要素。这些要素都是以人民而不是以国家为导向,行动计划的诸多议程与跨国力量所设定的议题相关。这些行动计划包括:在东南亚地区打造一个关怀型社会;认真评估并引导地区经济一体化对于东南亚社会的影响;增进地区环境的可持续发展;巩固东南亚地区社会凝聚力的基础。<sup>[23]</sup>其中,第一个核心要素,强调建构一个拥有关怀型社会的地区共同体,其首要的关注点是削减贫困。同时,也强调了对许多民生问题的关注,其中包括对教育法规的制定、加强公民健康教育和措施等。第二个核心要素,是要实施经济一体化对社会化影响的管理。其首要的关注是研究经济一体化对于劳动力市场的影响。其中需要解决许多问题,包括地区不同国家劳动力技能的认证,推动劳动力在东盟一体化市场的流动和配置。第三个核心要素,在于增进环境的可持续发展与保护,主要关注环境治理的机制建设,同时也加强对跨边界污染的治理,通过推动森林、水资源和海洋资源的可持续发展寻求政府的善治。最后一个核心要素,即加强地区社会凝聚力的基础,增进地区认同,保持地区多样化的文化遗产。东盟社会和文化共同体的行动计划,旨在寻求“地区认同和地区意识。希望经过地区一体化实践,增进这种地区意识的培育与互动,在社会和经济生活、政府和跨国组织功能的发挥等诸多层面,解决地区面临的诸多问题”。<sup>[24]</sup>

经过对东盟社会和文化共同体建构中的多样性议题的观察,可以认识到,在东南亚国家和地区层面上全方位打造可持续发展的能力是重要的。只有在对共

同体建构的进程中,多元化的利益才能得以维护和张扬。只有这样多元参与的区域化才能为东南亚国家的“民族、族群的权利设置空间,寻找路径”,<sup>[25]</sup>进而获得成功。简言之,吸取“来自东南亚各个领域专家的智慧,吸取多方面的经验,推动整个地区范围内跨国力量对于其自身计划和行为强烈的认同感,是非常重要的。而这样的认同感和共同体意识,将逐渐编织成东盟共同体的未来架构,从而有效增强东南亚社会的凝聚力”。<sup>[26]</sup>从而,在应对东盟社会和文化共同体建设进程中所面临的各种挑战或者威胁时,跨国力量就是一个重要的组成部分。

## (二) 跨国行为体与东盟政治发展前景

尽管东盟宣言中体现出了对未来的美好构想,但现实的实践却举步维艰,面临诸多挑战和困境。马来西亚前总理巴达维(Baddawi)曾在2006年7月举行的东盟第39届部长级会议上坦言,“尽管我们努力推进东盟决策并加强地区的贸易合作,但我们非常遗憾地看到,各国的立法方面显然做得很少。”<sup>[27]</sup>从其本质来看,东盟是一个政府间的组织,权力主要掌握在各成员国手中。东盟秘书长素林也曾表示,希望更为广泛的跨国行为体融入东盟共同体的建设进程之中;2008年初素林指出:“我们需要拓宽并深化跨国社会组织对东盟决策的参与,需要在本地区增强非政府组织和公民社会组织与政府之间的互动,这些组织与东南亚人民有着密切的接触和联系,它们能够表达出人民对于东盟共同体的美好期望和抱负”。<sup>[28]</sup>素林曾坦言,长期以来东盟未能很好地表达出本地区人民的愿望和期待,这主要是由于其政府间组织的本质所决定的。尽管有着东盟秘书处的努力工作和协调,但东盟的本质依然是一个政府间组织,而不是一个超国家的组织,因此,需要辨明作为政府间组织的东盟,以及作为地区决策参与者的跨国行为体之间的利益相关程度。

最初,菲律宾和泰国存在着一定数量的跨国行为体,近年来随着印度尼西亚和马来西亚跨国行为体的发展壮大,东南亚地区的跨国组织有了很大的发展。自从1998年苏哈托倒台后,印度尼西亚国内的非政府组织数量增加了七倍。<sup>[29]</sup>在巴达维政府领导下的马来西亚,跨国社会组织也逐渐壮大并成熟。譬如,2005年11月东盟公民社会大会(ACSC)与东盟第11届国家首脑峰会同时在吉隆坡举行,此次大会由马来西亚政府发起成立,位于马来西亚玛拉工艺(MARA)大学的东盟研究中心授权组织了这次会议。需要指出的是,东盟的部分跨国行为体第一次受邀为东盟首脑会议设计未来东盟发展的设计计划。此后,东盟人民大会为2007年1月在菲律宾Cebu举行的第12届东盟国家首脑会议提交了报告。而第六届东盟人民大会也向第十三届东盟首脑会议提交了报告,这些报告影响了东盟未来的一体化发展计划。

自2005年以来,一年一度的东盟公民社会大会、东盟人民大会与东盟首脑会议同时举行,这为东盟公民社会组织的参与打造了制度性的论坛和平台。这些制度和机制的安排,是对2020年展望中关于人民拥有自主权等观念的直接反映,也是东盟和各成员国与公民社会组织互动的具体反映。有学者将东盟人民

大会看作是“由人民授权”(people-empowering)的重要制度框架和平台。<sup>[30]</sup>

东盟名人小组的报告也展望了地区跨国行为体的重要职能。但是,由名人小组所描述或者设定的跨国社会组织的职能,与东盟公民社会组织事实上的功能发挥客观上存在着一定的差异性。东盟跨国社会组织的主要职能在于反映地区民众的利益诉求,并通过多元化的途径参与东盟的政策决策,其使命在于建立政府和民众之间联结的桥梁,维护地区的稳定和繁荣。当然,东盟名人小组也希望本地区的跨国社会组织“受到鼓励,并积极参与东盟的事务和活动,以推进更大范围的地区认同和觉醒”。<sup>[31]</sup>东盟名人小组所谈到的事务和活动主要包括“东盟纪念日的庆祝,以及开展文化、体育、艺术等领域的交流活动”。东盟的目标是通过建立“一个认同”,打造“一个共同体”。显然,东盟跨国行为体发挥作用的一个关键领域,即在于提升东南亚民众的觉醒意识,积极应对地区所面临的诸多威胁。

《东盟宪章》中所体现的“人民导向”,可以看作是“人民力量的巩固”。对于东盟来说,这代表着某种机遇。由此,可以在国际贸易加速发展、地区一体化进程加快的背景下,推动东盟决策机制的完善和透明,并保证东盟人民参与到东盟的地区决策之中,这些都意味着东盟组织具有根本意义的转向。在此基础上推动东盟适当修改不干预别国国内事务的原则,并帮助东盟人民战胜其所面临的两大威胁,即贫困和压迫。此外,应对并战胜这些长期存在的威胁需要成员国之间协调彼此的政策。地区民众对政策决策过程的参与,将通过制度化的机制来实现并得以巩固。非国家行为体对决策施加积极的影响,并与跨国社会组织一道构成推动地区合作的第三轨道。从这个意义上来看,东盟跨国社会组织对于整个地区决策进程的参与,将具有深远的意义和影响。

在肯定《东盟宪章》积极作用的同时,仍需冷静地思考其背后所蕴含的实际价值。签订于2007年的《东盟宪章》,并没有明确规定东南亚跨国社会组织所能够发挥作用的制度性安排和框架,也没有就地区跨国行为体能够发挥作用的具体途径进行描述,东盟的决策机构和政策实施依然是以国家和精英为中心。尽管该联盟在序言中提及将推动一个人民导向的东盟构建,并以此作为该组织一个重要的目标和任务,但宪章缺乏对人权保护的明确机制和约定。东盟决策的实体机构,依然是各级部长会议和首脑高峰会议。而相对于东盟宪章而言,东盟人民宪章则具体阐释了一个人民导向的东盟所具有的丰富内涵。人民宪章将建立一个以人民为中心、并由人民来巩固的东盟。该宪章期望打造东盟共同体的三大支柱,这三大支柱主要来自不同层面的民众共同打造。这些不同的利益群体都将地区安全和人类基本的安全视为地区首要的关注议题。该宪章揭示了东南亚地区民众和精英对于东盟未来的不同规划。

## 五、结 语

基于系统化理论准备的不足和不同地区比较研究的样本匮乏,本文的研究



或许会带来诸多争议,但这并不影响该研究所蕴含的理论价值:在地区一体化加速推进的背景下,从知识谱系整体性、系统性的角度,如何深入研究地区化与制度变迁的相关性及作用机制。显然,这样的探索具有重要的理论和实践价值:首先,从文化相对主义角度反思东南亚政治发展史,希冀确定东南亚国家政治发展之历史方位;其次,非西方国家政治发展和制度变革的研究,是比较政治学和比较宪法学的重要内容,而对包括东南亚、拉美和中亚等地区进行扎实的比较研究和实证研究,无疑具有重要的现实意义。仅就东南亚地区而言,不同国家的政治变革已呈现出开放性和动态性的结构图谱。此外,随着社会制度和社会组织的变迁,东南亚政治发展所体现的价值也能及时客观地反映社会发展诉求。

从未来研究的方向来看,基于地区一体化的视域,学界有必要重新审视和评估东南亚政治发展所蕴含的内在要素,有必要进一步拓展观察全球不同地区政治发展的理论维度和现实视野。对于东南亚曾经经历的、已经存在的和即将产生的政治变革也需要深入研究,逐渐摒弃以“西方”为中心的传统研究范式。正如有学者指出,我们总是“自然而然”地把诸多发展中的地区作为西欧的对照物,而不是并立体系来加以考察,总是以西方近代化过程作为既定指标衡量不同地区的问题,这就使我们难以厘清转型时代全球发展的多样化路径和图景。

### 注释:

[1] 赵银亮:《制度变迁与对外政策:聚焦东南亚》,南昌:江西人民出版社,2008年,第12-25页。

[2] 王建娥:《主体互动:多民族国家政治发展的内在动力》,《学术界》2013年第9期。

[3] 陈金英:《西方视角下的中印政治发展模式比较》,《国际观察》2014年第5期。

[4] Samuel Huntington, *The Third Wave*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991; Laurence Whitehead, ed., *The International Dimension of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press, 1996; Geoffrey Pridham, Eric Herring, and George Sanford, eds., *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, London: Leicester University Press, 1997; Jean Grugel, ed., *Democracy without Borders: Transnationalization and Conditionality in New Democracies*, London: Routledge, 2017.

[5] Harvey Starr, “Democratic Dominoes: Diffusion Approaches to the Spread of Democracy in the International System”, *Journal of Conflict Resolution*, July 1991, pp. 356-381; Jeffrey S. Kopstein, and David A. Reilly, “Geographic Diffusion and the Transformation of the Post communist World,” *World Politics*, October 2000, pp. 1-37; Larry Diamond, *Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issue and Imperative*, New York: Carnegie Corporation, 1995; Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2016.

[6] Geoffrey Pridham, “International Influences and Democratic Transition: Problems of Theory and Practice in Linkage Politics”, In Geoffrey Pridham, ed., *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Leicester: Leicester University Press, 2017.

[7] Steven Levitsky, “The Rise of Competitive Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, 13, April 2017, pp. 51-65.

[8] 李文:《东南亚:政治变革与社会转型》,北京:中国社会科学出版社,2006年,第2页。

[9] 王云霞、何戊中:《东方法概述》,北京:法律出版社,1993年,第119页。

[10] Ansey Ng. “Asean to get Civil Society Report”, TODAY online, 29 October 2017.

[11] Solidarity for Asian People's Advocacies (SAPA) Working Group on AESAN, "Analysis of the ASEAN Charter", 20 October 2007, Cited from [http://www.asiansapa.org/pdf/docs/ASEAN\\_Charter-SAPA\\_Analysis.pdf](http://www.asiansapa.org/pdf/docs/ASEAN_Charter-SAPA_Analysis.pdf).

[12] ASEAN Secretariat, "ASEAN Charter", article 1. 13, January 2018. <http://www.aseansec.org/ASEAN-Charter.pdf>.

[13] Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional and Global Issues* (Boulder: Lynne Rienner, 2003).

[14] Erik Martinez Kuhonta, "Walking a Tightrope: Democracy versus Sovereignty in ASEAN's Illiberal Peace", *The Pacific Review* 19, No. 3, 2017, pp. 337-358.

[15] Alexander C. Chandra and Jenina Joy Chavez, eds., "Civil Society Engagement with ASEAN: An Overview", in *Civil Society Reflections on South East Asian Regionalism: ASEAN@40*, Quezon City: South East Asia Communities for Advocacy, 2008, p. 27.

[16] ASEAN Secretariat, "Guidelines on ASEAN's Relations with Civil Society Organization", 6 April 2006. Cited from <http://www.aseansec.org/18362.htm>.

[17] Marlene Ramirez, "Asia DHRRA and ASEAN: A Case Study on the process of Civil Society Engagement with a Regional Intergovernmental Organization", <http://asiadhrra.org/wordpress/wp-content/uploads/2008/02/asiadhrraasenafim.pdf>. Marlene D. Ramirez, "Engaging ASEAN: A Case Study of the Asian Partnership for the Development of Human Resources in Rural Asia", in Alexander C. Chandra and Jenina Joy Chavez, eds., *Civil Society Reflections on South East Asian Regionalism: ASEAN@40*, Quezon City: South East Asia Committee for Advocacy, pp. 37-48.

[18] On the issue of academics becoming bureaucratized and co-opted, see David Martin Jones and M. L. R. Smith, *ASEAN and East Asian International Relations: Regional Delusions*, Cheltenham: Edward Elgar, 2006, pp. 32-39.

[19] ASEAN Secretariat, "ASEAN Vision 2020", 15 December 1997, [www.aseansec.org/1814.htm](http://www.aseansec.org/1814.htm).

[20] Robin Ramcharan, "ASEAN and Non-interference: A Principle Maintained", *Contemporary Southeast Asia* 22, April 2017, p. 83.

[21] ASEAN Secretariat, "Report of the ASEAN Eminent Persons Group (EPG) on Vision 2020: The People's ASEAN", 2000, Cited from [www.aseansec.org/5304.htm](http://www.aseansec.org/5304.htm).

[22][23][24][26][31] ASEAN Secretariat, "ASEAN Socio-Cultural Community Plan of Action", 2004, [www.aseansec.org/16833.htm](http://www.aseansec.org/16833.htm).

[25] 马俊毅:《现代多民族国家中民族权利的理论路径——基于族格的视域》,《学术界》2015年第1期。

[27] ASEAN Secretariat, "Address by the Honourable Dato Seri Abdullah Amdad Badawi, Prime Minister of Malaysia at the Opening of the 39th ASEAN Ministerial Meeting, Kuala Lumpur, 25 July 2006", <http://www.aseansec.org/18556.htm>.

[28] Surin Pitsuwan, "Welcome Remarks by H. E. Dr Surin Pitsuwan Secretary-General of ASEAN", at the ASEAN Foundation 10th Anniversary Forum Jakarta, 16 January 2008, Cited from <http://www.aseansec.org/21355.htm>.

[29] Lee Hock Guan, *Civil Society in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004).

[30] Mely Caballero-Anthony, *Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005, p. 243.

[责任编辑:陶婷婷]