

地区主义与中国—东盟关系的新发展

李一平*

【内容提要】 2002年以来中国与东盟签署了《中国与东盟全面经济合作框架协议》、《南海各方行为宣言》、《面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言》和加入《东南亚友好合作条约》，标志着中国与东盟的关系进入地区合作的新阶段。

地区与地区主义

在国际政治中，“地区”是以一定的地理界限为基础，在经济、政治、安全（有时包括文化）上具有认同感的国家组成的一种国家体系。它更多地是一种介于民族国家和全球体系之间的中间层次或过渡层次。由于民族国家在多数情况下相对于全球而言处于比较小的境况，而地区具有邻近性、相似性、包容性、重叠性和互动性的特点¹，所以，地区作为国际政治的较合适单元，已经成为并将进一步发展为越来越重要的国际政治经济行为体。

地区主义是与“地区”的概念直接相关的。在国际经济学中，地区主义一般被看作是地区经济一体化，即单个民族经济在制度上组合为更大的经济集团²。在国际关系中，地区主义包括较为宽泛的地区合作安排到区域制度的建立以及更深层次的政治一体化现象。作为一种意识形态和观念信仰，它表达了一种新的安全、发展与战略思维：坚持地区层次的安排是实现国家利益、解决长期悬而未

决与紧迫的经济发展和国际安全问题的最有效方法。此外，地区主义也指世界政治中的区域内国家之间的跨国交往与合作现象。地区主义以“地区”为背景，有关各国不仅在地区认同的基础上构造地区内部的国际关系，而且也依托地区发展与地区外国家的关系。因而，地区主义成为处理对外关系与对外政策的有效途径。与地区主义相关的对外政策的核心是地区合作与地区一体化。

总之，以一定的地缘为基础，根据某些特定的社会、政治关系上的因素建构的一组国家体系就是地区。而地区主义是指地缘上邻近的民族国家之间通过地区组织这一机制的协调进行的一种跨国交往、合作进而一体化的合作运动”。

地区主义的历史进程可以简略地归纳为

X 厦门大学东南亚研究中心副教授

¹ 参见马：《区域主义与发展中国家》，中国社会科学出版社2002年版，第1~3页。

² Peter Roberson, *The Economics of International Integration*, London: Routledge, 1998, p. 1.

» 参见 Joseph S. Nye ed., *International Regionalism: Readings*, Boston: Little, Brown & Co., 1968, p. 7.

20世纪80年代中期以前的旧地区主义和80年代中后期以来的新地区主义。旧地区主义是建立在欧洲一体化经验与理论基础上的,强调经济、政治、历史、文化等的同质性是导致地区认同出现、地区一体化的基本因素。同时,走向地区一体化也是一个渐进的克服民族主义的过程。旧地区主义的欧洲版本是冷战时代的欧洲一体化。在冷战背景下,欧洲成为单一的经济、政治以及安全共同体。而新兴的民族国家为了维护和加强政治上的独立,发展民族经济,以欧共体为模式,历经坎坷,也走上了地区主义的道路。

80年代中期以来,由于两极对峙的缓和、欧洲单一法案的实施和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重新启动。伴随着冷战的结束和全球化时代的到来,世纪之交的地区主义从跨国地区主义到一般地区主义合作和地区一体化等各个层次都得到充分发展。这就是“新地区主义”时代的到来。可以说,新地区主义是对冷战结束后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,是因为它们面对着诸多缘于这种相互依存性导致的经济与安全挑战。在经济方面,不再仅仅是国际贸易安排,而且包括了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、社会、环境、生态等在内的广义上的非传统安全。值得指出的是,在全球化时代,新地区主义的一个显著特点不再是画地为牢,而是进一步弱化地理意义,强调开放性。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。

新地区主义正在改变世界政治的结构,

将是塑造21世纪国际秩序的重要因素。

中国—东盟自由贸易区与地区合作

2002年11月4日中国和东盟十国签署了《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。中国与东盟自由贸易区建设的正式启动不但是中国与东盟多年合作的成果,也是世界政治经济形势发生了急剧变化的结果。首先,中国于2001年12月11日正式成为世贸组织的成员。其次,2000年下半年东盟的主要外部市场——美国出现经济衰退,致使东盟刚刚恢复的经济又陷入困境,有些国家的经济甚至出现负增长。另一个经济大国日本也长期处于经济停滞,近期未有复苏迹象。对于经济严重依赖美国和日本的东盟来说,这是严峻的挑战。为应对这一挑战,除了积极扩大国内市场外,东盟也把寻求其他市场作为措施之一,而中国蓬勃发展的经济和广阔的市场对东盟无疑是个机遇。2001年,东盟是中国的第五大贸易伙伴,中国是东盟的第六大贸易伙伴。1997年以来,中国与东盟双边贸易额年均增长20%。2000年,中国与东盟之间的贸易额达到395.22亿美元。2001年在全球经济衰退的情况下,中国和东盟之间的投资和贸易仍保持显著增长,双边贸易额达416.15亿美元,2002年达到547.7亿美元。2003年前8个月达477.3亿美元,同比增长43.4%。此外,中国正在逐渐成为东盟成员国重要的资本输出国和技术合作伙伴,2000年中国对老、越、柬三国的投资均占三国当年引进外资总额的15%以上¹。这表明中国与东盟合作有着良好的基础和潜力。

¹ UNCTAD, World Investment Report, New York, 2001.

从更广泛的层面分析,可以说中国与东盟自由贸易区是经济一体化、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、种族和文化多元化等原因,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了新的出路。

在第六次东盟与中国领导人会议以及大湄公河次区域经济合作会议期间,中国与东盟的合作有了新发展。一是签署了《中国与东盟全面经济合作框架协议》,启动了中国与东盟建立自由贸易区的进程。框架协议的目标是中国与东盟结成全面经济伙伴关系,核心内容是确定自由贸易区的目标、范围、措施和时间,为自由贸易区奠定法律基础。它的签署符合双方的共同利益,有利于进一步深化东亚合作,也是南南合作的重要实践,标志着中国与东盟关系取得了新的突破。二是发表了《中国参与湄公河次区域合作国家报告》,启动了中国与东盟湄公河流域开发的全面合作。《国家报告》首次全面系统地阐明了中国今后参与湄公河合作的计划和重点项目,体现了中国政府对东盟一体化进程的积极支持。中国还加入了《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昆明至河口的铁路线的境内部分。这些举措得到各国的欢迎和好评。可以预计,整个湄公河流域开发由于中国的全面参与将呈现更加活跃的局面。三是发表了《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。近三年来在东南亚地区发生的一系列恐怖事件表明,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。

中国采取地区主义的方式与东南亚国家建立新关系符合中国的利益,也有利于东南亚国家。经过近三年的谈判,中国与东盟在第六次东盟与中国领导人会议上,制定并签署了《南海各方行为宣言》,有关各国在政治上突破性地一致同意维护南海局势的稳定。中国在南海问题上的主权立场是明确和一贯的,但主张有关领土争议应通过双边谈判和平解决。签署这一宣言的积极意义在于向外界发出一个明确信号,即本地区各国完全可以通过对话处理好相互间存在的分歧,通过合作共同维护南海地区的和平与稳定。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,那么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。

2003年10月,在第七次东盟与中国领导人会议上,温家宝总理与东盟十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》。建立“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”的目的是“通过在21世纪全面

深化和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,而中国也是东盟的第一个战略伙伴。宣言指明了双方互利合作的方向,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提议,率先作为非东南亚大国正式加入《东南亚友好合作条约》,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,也对巩固中国与周边国家的良好关系具有积极的意义。

自20世纪90年代以来,中国与东盟的关系整体上呈现出良好的发展势头。尤其是世纪之交,中国以亚洲金融危机为契机,致力于推进中国与东盟的合作关系,不但经济关系得到快速发展,政治和安全方面的互信合作也日益深化。中国与东盟的双边合作也将以“10+1”推动“10+3”,从而推动东亚地区合作向着东亚一体化方向发展。这将对东亚地区的和平、发展与合作产生重要的战略影响。

中国与东盟合作的意义

中国对东南亚的政策是由国家利益决定的。亚洲周边国家是中国国家安全的基础,是中国发展的基本依托。中国在本地区的利益是中国最基本和最重要的国家利益之一。对于中国而言,与东南亚地区的合作不仅仅是经济合作,而且包括安全合作和政治合作。中

国要取信于周边国家,要在东南亚地区充分发挥自己的作用,就必须全面融入地区社会,同他国共同制定和遵守游戏规则。朱基总理曾在第六次中国与东盟领导人会议上的讲话中指出,“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。”因此,“睦邻”、“安邻”和“富邻”是中国的发展战略的重要组成部分¹。

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。中国经济进一步成为东亚经济发展的重要拉动力量。预计到2005年中国和东盟贸易总额将突破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692项,项目金额8.93亿美元。

中国—东盟自由贸易区的建立,还将推动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

¹ 推动中国与东盟关系进入全面发展的新阶段——朱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/wzz/zgcydyhz/dlcmdzrh/25542.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/wzz/zgcydyhz/dqcdmeyzrh/dld/t27173.htm>

» “Forging Closer ASEAN-China Economic Relations in the Twenty-First Century”. <http://www.aseansec.org/newdata/asean-chi.pdf>

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”¹。在第六次中国与东盟领导人会议上,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》标志着中国与东盟政治互信的深化,有利于维护地区和平与稳定。

中国—东盟合作机制的生命力在于双方的共同需要。该机制将把经济发展、安全稳定、政治互信等共同的地区问题综合起来考虑,使有关国家的地区认同进一步强化,逐步推进中国与东盟的经济、安全与政治合作。这主要包括:

1. 让东盟国家搭上中国发展的快车。2002年中国同东盟的贸易额为547.7亿美元,大体相当于同美国贸易的一半。2003年前8个月双方贸易额达477.3亿美元,同比增长43.4%。从2004年1月1日起,双边自由贸易区框架内的“早期收获”计划也将付诸实施。中国同东盟贸易额的稳步增长使中国得到稳定的商品和原材料供应,中国经济因此受益。东盟各国在获利的同时,也将面对进一步发展的压力与动力。对东盟来说,今天的压力来自经济全球化,东南亚的地位则在继续相对弱化;动力来自金融危机的教训,面对内部的各种问题,东南亚国家惟有推动东盟的变革。

2. 中国—东盟自由贸易区机制成为中国按照地区主义方式处理与亚洲国家关系的一个重要组成部分。中国今后按照地区主义的战略处理与亚洲国家的关系是大势所趋。在这方面,中国已经是亚太经济合作组织的重要成员国;中国是上海合作组织的主要成员国;中国与日本、韩国以及俄罗斯远东地区的

地区合作也在市场经济的原则下取得进展,中日韩将是东北亚经济合作的主力;中国是东盟地区论坛讨论地区安全的建设性对话伙伴,加上中国与东盟国家一致同意在未来10年内建设世界上人口最多的自由贸易区,中国的地区主义布局基本上比较全面了(在东南亚方向,中国与印度正向全面合作的新型关系发展)。因此,中国需要不失时机地扩大在亚洲的影响,建设以经济发展带动安全合作、政治互信为基础的中国与亚洲新关系。

3. 中国—东盟的合作机制是开放的。该机制的开放性使其可以与有关的地区对话机制如东盟地区论坛等互相补充,增加中国与东盟之间的对话,消除误会和猜疑(特别是东盟对中国加入世贸组织的顾虑与不安),促进双边经济、政治、安全等方面的互利合作,寻求双方关系长期稳定发展。中国与东盟之间业已达成的所有合作协议或项目尤其是中国与东盟谋求“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”的确立,都不同程度地反映了这一思想。不仅如此,开放性还可使该机制对那些表现出兴趣的其他国家具有可持续的吸引力和推动力(如“10+3”机制),在解决地区紧迫问题上具有更大发言权。

4. 建立在新地区主义基础上的中国—东盟自由贸易区机制、“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”与其他双边和多边合作机制共同使中国进一步发挥建设性作用,逐步奠定东亚地区合作和地区一体化的基础,为其他地区与跨地区合作提供典范。

¹ [新加坡]《联合早报》2001年11月7日。