

# 东盟决策机制与东盟一体化

朱仁显 何斌

**摘要:** 东盟的决策机制深具亚洲特点, 东盟首脑会议和部长会议, 尤其是外交部长和经济部长会议是东盟的主要决策机构; 这些机构奉行全体一致原则、不干涉内政原则、 $y-x$ 原则和协商原则, 充分体现了东盟各国追求平等、互相尊重而又灵活应变的精神; 颇具特色的决策机制有效地推动了东南亚国家的一体化, 但随着东盟的扩大和深化, 这一决策机制也暴露出沟通不足、效率低下等问题, 如何改进决策机制, 乃是东盟新世纪发展的重要课题。

**关键词:** 东盟; 决策机制; 一体化

**中图分类号:** D814 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9856(2002)04-0049-06

东盟是区域一体化较为成功的范例之一, 它的发展壮大在很大程度上得益于其建立了一套具有地区特色的决策机制。随着形势的变化, 这套决策机制能否继续发挥作用将直接影响东盟今后的发展。本文拟对东盟决策机制的主体、原则以及其对东盟一体化的影响作初步的探讨。

## 一、东盟决策主体的演变过程

东盟的决策主体, 即决策机构, 伴随着东盟的壮大, 经历了一个发展演变的过程。大体而言, 东盟决策主体的演变过程可以分为三个阶段:

**第一阶段:** 1967年成立——1976年巴厘会议召开之前。1967年, 印度尼西亚、马来西亚、新加坡、菲律宾和泰国发起成立了东盟。在宣告东盟成立的《曼谷宣言》中规定: 外长会议是东盟最高级的决策机构。外长会议是这一阶段东盟唯一的决策主体。外长会议每年召开一次, 故又称外长年会, 由当时的五个成员国轮流主办, 会议地点为各国首都或东道国决定的其他地点。另外, 还根据需要, 不定期举行外长特别会议。外长会议主要负责解释政策、协调活动、审查下级部门的决议和提案、签署重要宣言、条约、协定和发布

**收稿日期:** 2002-11-26

**作者简介:** 朱仁显, 厦门大学政治学与行政学系副教授, 何斌, 厦门大学政治学与行政学系硕士研究生。

会议公报、声明等。由于东盟各国历史上长期形成的矛盾和隔阂不可能在短期内消除，因此，这一阶段东盟处于内部合作的徘徊期，主要的工作是“促进相互了解，磨合适应，增强东盟意识以及完善机构与各项制度”。外长会议为此进行了大量的工作，如1971年外长特别会议签署了《和平、自由和中立区宣言》，为东盟后来的发展奠定了基础。

第二阶段：1976年巴厘会议后—1992年新加坡首脑会议召开以前。20世纪70年代，苏联势力大举进入这一地区，而东盟依靠的美国则开始从亚洲收缩力量，这使得东盟各国感受到更大的压力。他们认识到，只有进一步加强东盟内部的合作，才能在新形势下保障自身的安全。另一方面，虽然东盟在成立之初就将经济合作主题写入宣言，但一直未取得实质性进展。而“70年代资本主义世界的经济危机大大震动了东盟各国，使其减少对外依赖，加强地区内各国的经济关系，实现集体自力更生的要求日益迫切。”这种形势对东盟的决策主体提出了更高的要求。外长会议主打天下的内在缺陷决定其无法适应发展的需要，东盟的决策主体发生了变化。首脑会议的决策作用开始发挥，其权威性至少在形式上已高于外长会议。经济部长会议和其他部长会议也开始成为东盟的决策机构，特别是东盟经济部长会议一年召开两次，讨论和研究东盟在各个领域进行经济合作的事宜，其机构的权威性足以与外长会议相抗衡。各个决策主体共同发挥作用，使东盟进入了高速发展期。但由于首脑会议是在必要时才召开，没有成为制度化的决策机构。因此，外长会议仍然是东盟的最高决策机构，而且职能有所加强。

第三阶段：1992年新加坡首脑会议后至今。20世纪90年代，随着冷战时代的结束，东南亚国家在意识形态领域的对立逐渐淡化，而加强区域经济合作成为各国的共同心愿。和平与发展成为东南亚地区的两大主题。包括印支三国在内，各国都对国家的发展战略进行了调整，将发展经济放在首位。这给东盟加快区域内经济合作提供了良好的环境。同时，冷战的结束使得东南亚地区出现所谓的“力量真空”。东盟认为，自己应该抓住这一有利时机，不断发展和壮大自己的力量，增强自身内聚力，掌握地区事务的主导权，从而提高东盟在国际社会的地位和威望，扩大东盟对国际事务的影响。东盟各国逐渐认识到，调整和改进行决策机构对于东盟的进一步发展将起到重要的作用。东盟虽然召开了首脑会议，但只在1976年、1977年和1987年举行了三次，其间隔竟长达10年。首脑会议的决策作用名存实亡。外长会议仍然是东盟决策的最主要机构，但其地位明显低于首脑会议，东盟决策在国际上的威信和影响受到限制，这显然不能适应东盟新战略的需要。要想在国际上占有一席之地，就必须改革其决策主体。1992年1月27日—28日，东盟在新加坡召开了第四次首脑会议，会议签署的《新加坡宣言》规定：“为了加强东盟的力量，东盟各国政府首脑每三年举行一次正式会议，在两次正式会议之间举行非正式会议。”这标志着东盟首脑会议开始实现制度化，从而正式成为东盟的最高决策机构。而且，新加坡首脑会议在使首脑会议成为制度化的决策机构的同时，并没有限制或削弱部长会议的决策职能，从而形成了东盟现有的多样化的决策主体。

从东盟决策主体的发展演变中，我们可以发现，东盟每次都能通过对决策主体的调整，促进东盟的进一步发展。而这正是得益于东盟决策机构所具有的独特性质。东盟决策主体的特点是，联接松散，整体性不强，缺乏决策核心。这具体体现为：第一，决策主体形式多样。新加坡首脑会议在使首脑会议成为制度化的决策机构的同时，并没有限制或削弱部

长会议的决策职能,这就使得东盟不同于其他的国家间组织,它不是只有唯一的决策主体,而是拥有包括首脑会议、外长会议、经济部长会议等在内的多元决策主体。第二,东盟的决策主体没有严密的组织结构和相应的规章制度,联接松散。决策机构没有固定的总部,首脑会议和部长会议均由各成员国轮流主办。对于首脑会议与部长会议的关系没有明确加以规定,二者都可独立地作出决定而不受其他机构的限制,决策的整体性不强。第三,东盟的决策主体不是强制性的机构,而是采取平等集体磋商的协商性机构,决策主体内部一律平等,缺乏决策核心。形成上述特点的原因主要在于,东盟各成员国无论从政治体制、文化背景、经济发展水平以及意识形态等各方面都存在较大的差异,在国家领土、民族冲突等方面存在大量的矛盾。东盟要想把大家融合进一个整体,就必须满足不同的需要,尊重不同国家的利益,这就决定其决策机制的灵活性和决策机构的松散性,非强制性,从而从制度上避免出现某成员国主导东盟的结局。

## 二、东盟决策的原则

东盟在发展和完善其决策机构的同时,也不断对其决策原则进行创新,已经逐渐形成了一套与其灵活的决策机制相配套的决策原则。东盟决策总的原则是:所有成员国无论大小和强弱,地位绝对平等,使东盟成为一个以相互平等协商为基础的共同利益集团。其具体的原则主要包括:

### 1、全体一致原则

东盟与其它类似的国家间组织不同,不是以“少数服从多数”为主要的决策原则,而是在决策中奉行“全体一致”的原则。全体一致原则就是指,任何议案只有在全体成员都没有反对意见的时候才能够通过成为东盟的决议,才能以东盟的名义采取行动。东盟的“全体一致”原则强调的是通过决议时必须没有遭到任何成员国的反对,而不是追求全体成员一致同意,这既使每个成员国都对议案拥有否决权,从而促进成员国之间的相互尊重和平等,另一方面,通过求同存异和相互妥协,增加各成员国在不同问题上达成协议的可能性,从而有助于区域性利益的实现。如前所述,东盟国家对于国家主权和国家利益特别重视,强烈要求国家间必须一律平等,而“全体一致”原则正是建立在尊重各国平等地位和国家利益的基础之上,符合东盟的内在特点。

### 2、不干涉内政原则

不干涉内政原则与全体一致原则是东盟最基本的组织原则和决策原则,是东盟赖以存在和发展的基础,它同样是基于对东盟各国平等地位和国家利益的充分尊重。不干涉内政原则是指:对成员国的内政不指手划脚,不公开进行批评,更不能进行政治、经济或军事方面的干预,对于反对意见只能依靠相互协商和寻求共同点来消除。此外,在处理同组织外国家或国家集团关系的重大问题时,各成员国通常向在该问题上利害关系最大的那个成员国所持的观点靠拢。东盟的决策只涉及成员国在政治、经济、文化及社会等领域内具有共同利益的合作事宜,保持各成员国在国家发展道路上的独立性。1996年,东盟国家不顾西方国家的压力,将缅甸接纳为新成员,就充分体现了东盟在决策中奉行“不干涉内政”

的原则。

### 3、“Y-X”原则

“Y-X”原则是东盟决策机制中最有特色，也最为灵活的一个原则，它是对“全体一致”原则的补充和发展。“Y-X”原则，即成员总数减去一个或几个成员的原则。它是指：如果东盟中一个或少数几个成员国表示将暂不参加某个议案所规定的集体行动，但却又不反对该议案，而其他成员国却表示不仅支持而且愿意参加该议案所规定的集体行动，则该议案可以作为东盟的决议通过。这一原则同样是建立在所有成员国不反对的基础之上，保持着对成员国平等地位的尊重，但它使得在寻求一致的目标在短期内难以达到的情况下，东盟可以退而求其次，在大多数国家同意的情况下通过某项决议，同时允许持不同意见的国家保留自己的意见，不参加相关的合作计划，但保留其将来重新加入该计划的权力，这样，就在保障各成员国国家利益的同时，实现东盟的区域利益。“Y-X”原则的最初形式是由新加坡总理李光耀在1980年4月第9届东盟经济部长会议上提出的“5-1”原则。1984年文莱加入东盟以后改为“6-1”。80年代末，由于出现在一个以上成员国退出某项议案的前提下，该议案仍能以东盟决议的形式在其他成员国内推行的情况，“6-1”又进一步改为“6-X”。随着东盟规模的扩大，这一原则也就相应的被表达为“Y-X”原则。鉴于东盟各成员国经济发展水平存在实际的差距，东盟在制定和实施经济合作计划时多次运用这一原则，而由于东盟在政治合作领域很少有具体的合作计划。

### 4、会前协商原则

会前协商原则同样是一个具有东盟特色的决策原则。在每次首脑会议和部长会议召开以前，东盟各成员国都会频繁地进行双边和多边的非正式磋商，以便在正式会议开始前就一些议案达成一致意见。由于非正式磋商具有形式多样、方式灵活、回旋余地大等特点，有利于成员国之间充分交换意见，从而进一步增进理解，减少分歧。会前协商原则使得东盟各国能不将东盟内部的分歧公开化，从而保持对外“用一个声音说话”的形象，维护东盟内部的凝聚力，增进各成员国之间以合作为基础的团结。

东盟决策原则的多样化体现了东盟各国在一体化过程中，既对国家主权和利益问题高度敏感，又渴求进行国家间整合以追求共同发展的矛盾心态。多样化的决策原则体现了东盟各国追求平等、互重的强烈愿望，也体现了一定的灵活性。

## 三、东盟的决策机制对东盟一体化的作用

东盟内部政治、经济、文化、宗教背景的多样性和复杂性，都是现今世界上其他区域性组织难以比拟的，这就决定了东盟必须具有一套适合区域特点的决策机制。现行的决策机构和决策原则所体现的灵活、平等、协商的精神，对于化解东盟内部因政治立场、经济利益和对外政策的歧异而产生的矛盾大有帮助，不断推动着东盟由小到大，由弱变强，促进东盟由政治合作走向以经济合作为主的全面合作，从而为东盟走向一体化奠定了坚实的基础。

**首先，东盟的决策机制有利于区域利益与国家利益的实现。**在区域性组织中，区域利

益与国家利益是一一对立统一体，“没有国家利益作基础的区域利益是空泛的；没有区域利益做保障的国家利益在今天看来是脆弱的。但是，在发展区域合作的过程中，对区域利益的维护有时需要牺牲部分国家利益，如果过分强调国家利益便可能损害区域利益，只有二者寻找到适当的结合点时才可能推动区域合作的发展”。<sup>①</sup>东盟的决策机制通过在东盟各成员国之间寻求最低限度的共同点，并将此作为东盟的整体利益，从而保证了东盟的决策能够在尊重各成员国国家利益和寻求东盟的整体利益之间找到一个较好的结合点，使得东盟的区域合作能够顺利进行，进而促进东盟由政治合作走向全面合作，推动东盟不断发展壮大。

**其次，东盟的决策机制有利于维护东盟各成员国的团结。**东盟各成员国之间差异性较大，国与国之间的分歧与矛盾众多，而且各国都具有强烈的国家主权意识，稍有不慎，就可能导致东盟的分裂。东盟的决策机制以松散的决策机构和灵活的决策原则为特征，从制度上保证了各成员国的平等地位。“Y-X”原则和会前协商原则通过灵活的方式允许成员国保留不同意见，避开一些暂时无法解决的问题，使各成员国能够更好地消除分歧，化解矛盾，求同存异，避免成员国之间出现紧张状态或采取过激行动，从而维护东盟的团结与整体性，增强东盟的集体意识和内聚力，提高东盟的国际地位。

**再次，东盟的决策机制有利于东盟走向“大东盟”。**东南亚国家之间的差别远比东盟创始国之间的差别要大，无论在政治、经济领域，还是在意识形态领域，东南亚国家都存在两极分化的局面。而且，东盟创始国与印支三国曾经长期处于敌对状态。而东盟能够最终成为拥有东南亚 10 国的“大东盟”，很大程度上得益于东盟这套具有地方特色的决策机制。冷战结束，意识形态的斗争淡化，东南亚各国开始以经济建设为中心，东盟不干涉内政，重视维护成员国国家利益的平等，维护国家利益和整体利益的平衡的决策方式无疑对东南亚其他国家具有很大的吸引力。加入东盟，既可以保持自身发展的独立性，又可以通过东盟的合作获得好处，加快国家的发展，维护国家的安全。显然，东盟的决策机制有效地推动了“大东盟”的实现，为东盟最终实现一体化奠定了基础。

当然，体现地区特色的决策机制在运行中也存在一些突出问题，随着东盟规模的扩大和合作的深入，尤其是金融危机之后，东盟决策机制的内在缺陷逐渐暴露出来，首先，东盟的决策机制无法保证决策主体内部进行有效的沟通。东盟国家的内在差异一直很大，“大东盟”形成以后，这种内在差异更加突出，这使得东盟要取得一致意见变得更困难，而东盟现行的决策机制无法为成员国之间进行有效的沟通提供保证。金融危机以前，有印度尼西亚和苏哈托作为东盟实际上的核心国家和领袖，协调和带动着东盟开展卓有成效的协商，但金融危机以后，印尼国内陷入混乱，苏哈托下台，东盟出现“权力真空”，在许多问题上无法取得一致意见，决策机制也就无法很好地发挥作用。金融危机后，各国出现不同程度的政治动荡和经济衰退，成员国政策的中心开始转移到国内，分歧和矛盾也不断加大。在这种情况下，东盟的决策机制并没有发挥其应有的作用，在消除分歧方面变得软弱无力。其次，东盟决策原则的运用面临进退维谷的两难境地。它突出表现在“不干涉内政”原则上。例如，1997 年以后这一原则开始受到诸如印尼森林大火、金融危机、缅甸国内

<sup>①</sup> 黄云静，《区域利益和国家利益的冲突与协调》[J]，《现代国际关系》，1997 年第 8 期，第 24-28 页。

政策等问题的挑战。最后，东盟的决策效率也成问题。“全体一致”是东盟基本的决策原则，但这种决策方式需要成员国之间经过大量的讨价还价，耗费巨大的人力、物力、财力以及大量的时间，决策效率十分低下。更重要的是，这样的过程并不能保证东盟能够在一致意见上有所收获，一旦某个成员国提出反对意见，前面所耗费的所有成本就白白浪费，“全体一致”往往带来的就是无效率和无言的结局。这使得东盟针对区域合作的决策过程常常陷入毫无意义的讨论磋商之中，从而无法对迅速变化的外界环境作出有效的反应，东盟在金融危机中处于被动的地位，就是一个很好的例子。另一方面，即使东盟作出了决议，由于不是强制性的规定，无法保证成员国切实贯彻执行。当区域利益与国家利益发生冲突时，各国优先考虑的是维护民族利益，东盟的决策在一定程度上属于一纸空文。例如，东盟第六届首脑会议通过了“大胆措施声明”，提出加速实施自由贸易区计划、进一步放宽服务业贸易限制等，但由于各成员国担心自身利益受损，使得东盟经济合作难有实质性进展。

[责任编辑：金 岩]

www.cnki.net

## Recent Economic Development and Changing Foreign Capital of Malaysia

Wang Muheng

**Abstract:** This paper discusses and analyses the post-financial-crisis developmental trend of Malaysian economy and the change of its foreign investment as well as the international, Asia-Pacific regional and domestic economic contexts for this.

**Key words:** Malaysia; economic development; foreign capital.

## New Trends of Financial Reform in Malaysia

Zeng Jindi

**Abstract:** Malaysia has carried out drastic reform in domestic finance in order to adapt to the financial globalization and the increasingly opening trends in domestic financial market, in which it has made substantive progress. This paper attempts to analyze the measures adopted by Malaysian government in the process and the effects they have produced.

**Key words:** Malaysia; finance; reform.

## Oil Exploitation in the Spratly Waters And the Sovereignty Disputes

Li Jinming

**Abstract:** In the 1970s, with the discovery of rich oil resources in the Spratly waters, countries around the Spratly Islands claimed respectively that they owned all or part of the sovereignty of the waters and then they started to explore the oil resources there, which has made the sovereignty disputes become more and more acute. This article expounds comprehensively the oil and gas exploration in the Spratly waters made by the countries around there and the sovereignty disputes thus aroused in recent years. It also discussed the feasibility of the statement put forward by China that "shelve the dispute issue and jointly develop". China raises the statement in order to deal with the sovereignty disputes caused by the oil exploration.

**Key words:** the Spratly waters; oil exploration; sovereignty disputes.

## Policy-making Mechanism and Integration of ASEAN

Zhu Renxian He Bin

**Abstract:** The policy-making mechanism of ASEAN assumes strongly Asian characteristics. The ASEAN summit meetings and ministerial meetings, especially those of foreign and economic ministers are the main policy-making institutions. These institutions follow the principles of unanimity, noninterference in internal affairs, y-x and coordination, fully reflecting the spirits of pursuing equality, mutual respect and flexibility among the ASEAN countries. Such mechanism has effectively promoted the integration of Southeast Asian countries, but also exposed problems in lack of linkage and inefficiency as the expansion and deepening of ASEAN. The important task before ASEAN to develop in the new century is how to improve the policy-making mechanism.

**Key words:** ASEAN; policy-making mechanism; integration.