

公民社会与东盟地区治理转型：参与与回应

宋效峰*

摘要 近三十年来东南亚地区公民社会逐渐兴起,其参与行为除对国家治理产生影响外,也日益对东盟地区治理产生影响。国家层面的变化是地区治理转型的基础,治理范式的兴起也使公民社会得以把这两个层面进一步联系起来。随着传统东盟方式的调整,地区公民社会逐渐成为东盟共同体建设的重要相关方,并以第三轨道形式参与东盟相关决策。公民社会参与使东盟治理结构得到改善,共同体意识得到加强,以人为本发展方向进一步明确。公民社会与东盟的合作关系已初步形成,但受制于自身及环境因素,公民社会尚不能根本改变现有的国家中心主义。未来中国与东盟及其成员国发展关系,需要考虑该地区一体化过程中不断加强的社会维度。

关键词 东盟 公民社会 政治参与 地区治理

自上世纪 80 年代以来,东南亚一些威权国家先后发生政治转型;尤其是这些国家经济现代化所带来的社会结构变迁,促进了地区公民社会的逐渐兴起。这一时期,在菲律宾、泰国、印尼、马来西亚和新加坡等国,作为公民社会核心要素的各种非政府组织发展迅速,成为全球结社革命的一部分。而上世纪末发生的东南亚金融危机,进一步刺激了公民社会的政治参与,使公民社会的形态得到扩大。即便是经济相对落后的越南、柬埔寨等中南半岛国家,近年来本土非政府组织也明显增加。比较来看,东南亚非政府组织的发达程度已居发展中国家前列;并且单位层面的这些变化已日益反映到东盟层面的地区治理结构中,一些新的发展趋势正在形成。如果只关注国家以及政府间层面的变化,而不能就内嵌于其中的社会因素进行分析,将难以深入理解和把握东盟地区治理变迁的趋势。目前,学术界对于国内层面与地区层面的公民社会,以及相关的国家及其地区合作组织之间的多维互动还缺乏足够研究。

* 苏州大学政治学博士后流动站,安徽财经大学法学院。通信作者及地址:宋效峰,安徽省蚌埠市曹山路 962 号;邮编:233030;E-mail: songxfxf@yahoo.com.cn。

公民社会是地区治理的内生变量

长期以来,东盟的地区合作进程为各成员国的政治精英所主导,地区层面上最重要的制度架构均为威权或半威权政体领导人所初创,其结构性质在很大程度上是国内“统治”形态在地区层面上的反映,目的是维护各成员国及其统治集团的根本利益。其动力机制最初是出于“高级”领域的安全和政治需要,上世纪80年代以后才向相对“低级”的经济领域扩展,而社会、文化等领域被纳入合作议程则要更晚;与之相联系,非政府行为体也长期被排除在国家和地区治理体系外。当前,东盟的地区治理结构正在发生重大变化,日益由传统的自上而下的科层体系向网络式的共治体系转变,其中最活跃的因素之一是上升中的公民社会参与。

美国学者拉里·戴蒙德(Larry Diamond)认为,公民社会是一个自主性、组织性的社会生活领域,它通过自我组织、自我支持而相对独立于政府,并且受法治或共同遵守的规定所规范。^①公民社会通常被视为除国家和市场之外的第三部门,相关的公民结社及活动范畴涵盖了私人领域、非政府组织、非官方的社会公共领域等。就国家或地区性的公共议题而言,公民社会参与常常要借助于功能多样的非政府组织,由此与传统的治理主体建立某种“共治”体系。可以说,公民社会既是治理的相关主体,也是治理的重要路径,在某种意义上还是治理的客体。在全球化条件下,主权国家及其地区组织日益无法垄断所有事务;尤其是地区性公共议题日益多维复杂,公民社会能够以非官僚化方式介入决策、监督政府或公共政策执行,从事原本由政府承担或政府不愿承担的公共服务,进而建立一套强调互动性的治理网络。^②

英国学者格里·斯托克(Gerry Stoker)认为,国家意义上的治理具有五项特征:其行为主体或权力中心呈现多元化,除政府外还包括各种非政府机构;国家在经济社会领域的部分职能向民间机构转移;权力主体之间形成相互依赖关系,并通过彼此互动促成某项共同的目标;参与治理的主体结成“自治网络”,且在

^① Diamond L. Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*, 1994 (3): 5

^② Pierre J., Peters B. G. 治理、政治与国家. 谢宗学等译. 台湾智胜文化事业有限公司 2002: 56

特定议题领域享有权威; 公共事务管理不断合理化, 最终达到善治结果。^① 而地区治理是介于全球治理与国家治理之间的中层概念, 在这个意义上, 东盟地区治理就是地区内各行为主体通过创设公共机构, 在本地区行使规则制定和秩序维护等权威职能, 尤其是通过协调采取集体行动, 从而实现和增进本地区的共同利益。在全球化时代缺乏社会参与的地区整合是不可想象的, 东盟作为一个“治理复合体”, 正不断从“高级政治”向“低级政治”领域下探, 从而与公民社会发生日益密切的联系。

公民社会的发展与东盟国家层面的善治

公民社会有助于促进国家层面的善治, 从而为地区层面的治理转型打下坚实基础。尽管东盟各国的公民社会发展水平不一, 现实形态差异较大, 但他们正在向某种更为紧密的跨国网络发展, 彼此间的示范和扩散效应日益明显。在现代化进程中, 东南亚市民社会的发展始终与政治变革和社会转型尤其是与民主化运动联系在一起。^② 经济增长在一些国家造就了一大批中产阶级, 他们是推动公民社会形成的主力军。不可否认, 他们与本地区长期占支配地位的威权主义模式存在着内在冲突: 威权统治使政党活动受到限制, 但有限多元的社会政治格局又允许这些国家的中产阶级投身于非政府组织, 以此作为对公共事务参与的一种替代选择。等到民主化进程启动后, 非政府组织对治理机制的参与受到激励, 这一方面体现了民主政治鼓励公众参与的基本理念, 另一方面也反映了治理议题复杂化条件下政府功能日益突出的局限性。鉴于国家主导的发展主义在可持续性方面受到质疑, 权力精英的执政方式主动或被迫适应由统治向治理的转变, 他们对公民社会的态度也逐渐发生变化。大多数东南亚国家开始向更为多元的社会政治结构发展, 并积极与公民社会建立更为制度化的沟通渠道, 吸纳后者的政治参与和利益表达诉求, 允许他们从传统的精英体制中分享部分权力。

历史传统等因素决定了东南亚地区的国家与社会关系和西方差异较大, 国家对于社会的整合作用更为突出——国家在追赶型现代化过程中扮演了关键角

^① Stoker G. Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 1998(155) : 17-28

^② 郭宏. 市民社会与东南亚的治理变革. *国际论坛* 2007(5) : 73

色,它也需要利用非政府组织在促进发展方面的独特作用,并试图与后者建立某种合作主义架构,即通过国家主导下的合作达到社会的相对均衡和有序。作为该地区现代化进程的社会经济产物,东南亚中产阶级具有明显的两面性:一方面他们是既得利益者,满足于发展主义所带来的物质成就和政治稳定,由此与威权政体形成一定依附关系,两者对经济增长在国家建构中的重要性具有高度共识;另一方面,他们也有着对于政治变革的诉求,在推动民主化方面发挥着越来越突出的作用——这种作用在危机的条件下会被放大,例如冷战结束前后一段时期一些东南亚国家所发生的情况。而随着由统治向治理的转变,相对于早期的控制与利用,国家对公民社会的接纳与合作得到显著加强,并且逐渐从解决社会发展问题的功能性需要向更高层面的价值需要转变。在国家主导的框架下,公民社会也在寻求与之建立良性互动关系,从而实现体制内的发展,避免直接挑战现有的政治社会秩序。

1. 公民社会与威权统治民主转型之间的内在关联

菲律宾是东南亚地区非政府组织发育最早的国家之一,其数量庞大、法律地位突出,历来为统治者所重视。它们对于菲律宾的民主化具有基础性意义,自上世纪80年代中期以来的民主转型与巩固过程中,公民社会组织发挥了巨大作用,尤其在群众动员方面显示出突出优势。在选举过程中,非政府组织作为某些政党和候选人的后援力量,获胜后其领导人可以直接入阁或提供决策咨询,从而影响政府政策和政治变革进程。它们成为国家治理方面的合作伙伴和重要社会资源,与政府形成一定程度的互补关系,并在乡村发展等领域被授权提供公共服务。在菲律宾1991年通过的《地方政府法》中,规定省级以下地方议会1/4的成员应来自非政府组织。在地方政府的教育、卫生及其他公共部门,非政府组织都发挥着重要影响。“非政府组织发展委员会”等网络得到较快发展,但就目前来看,菲律宾公民社会的成长仍受制于家族政治等传统因素,尚不能满足国家治理有效性的需要。

泰国公民社会在军人与文官政治的交替中曲折发展,相对宽松的政策环境使非政府组织较为发达,数以万计的此类组织已形成了网络式的联盟,成为推动民主参与的重要力量。早在1979年,泰国多个非政府组织就发起“人民民主运

动”对军方施加压力,并以多功能角色促进政府的“理智治理”。^① 上世纪90年代初,他们还促成了政府有关农村发展和环境政策的出台。在环保、女权、儿童教育和农村发展等领域扮演建设性角色的非政府组织已被国家的政治体制所吸纳,并促成了一系列国家善治层面上的社会政治改革,包括1997年宪法法院的成立。非政府组织及相关阶层对治理的广泛参与并没有造成国家与社会的简单对立,而是促进了彼此的合作,使国家与社会相互增权。不过,由于泰国公民社会仍然不够成熟,其整合作用严重受制于本国传统的威权因素,民主制度的运行也深受影响。从长远来看,公民社会的发展壮大必将与泰国民主的巩固呈正相关关系,从而最终摆脱屡屡遭遇的宪政困境。

作为东盟最大的经济体,印尼曾长期在地区合作中扮演领导角色。在“新秩序”政权时期,印尼公民社会受到很大压制。1985年修订的《社会组织法》规定,非政府组织的建立须得到政府许可,且不得自行接受国外资助。但中产阶级仍受益于威权政府的发展政策而得到较大成长,尤其在苏哈托执政中后期非政府组织发展迅速,它们在社会经济领域的功能价值得到一定认可。1980年,最有代表性的“印尼环境论坛”成立,最初包括79个非政府组织,1992年增加到数百个,其影响远超出单纯的环境保护领域,成为推动政治变革的一支活跃力量。民主化进程启动后,印尼的伊斯兰公民社会勃兴,利益诉求进一步明确,成为民主巩固的积极因素。其中,穆罕默德协会、伊斯兰教师联合会、印尼穆斯林知识分子联合会等是公民社会建设方面的突出代表。^②

2. 公民社会仍在推动一些韧性威权政体的变化

马来西亚公民社会的成长在很大程度上受制于巫统领导的准威权政体,1987年马哈蒂尔政府开展的“茅草行动”就波及民间团体。中产阶级的非政府组织首先产生于非马来人中——该国中产阶级的异质性突出,其中马来中产阶级的形成在很大程度上得益于政府的庇护,长期以来很少独立发挥作用。不过,近年来类似“马来西亚伊斯兰姐妹组织”这样的马来人组织在社会领域也开始活跃起来。中产阶级在马来西亚人口中占有较高比例,上世纪90年代末,相关的非政府组织活动趋于高涨,并且与反对党共同发起改革运动,挑战巫统的准霸

^① 万悦容. 他信执政前泰国非政府组织的发展特点. 人民论坛, 2011(35):59

^② 许利平. 东南亚伊斯兰非政府组织的产生、发展及其作用. 当代亚太, 2008(5):139

权统治。包括《内部安全法》在内的一些“恶法”遭到抗议,在2008年大选中更是帮助人民公正党等反对党取得重大进展,迫使执政党在发展政策等方面日益作出回应。2011年9月,纳吉布政府宣布要废除《内部安全法》,并检讨《印刷与出版法》等法令。^①目前,以“干净与公平选举联盟”为代表的非政府组织近年来数次举行大集会,影响着马来西亚政党政治的走势,社会政治变革处在渐进之中。

有关新加坡模式的争议最大,根本问题在于现代化进程中执政党、政府与社会三者之间的动态关系。自独立以来,人民行动党领导的准威权国家对多元族群社会进行积极整合。1984年以后,由于行动党在选举中的不良表现,激发了利益团体和志愿组织的复兴。^②在“好政府”的既定思路下,统治精英又进一步着手构建“小政府、大社会”格局,主动培育公民社会,鼓励民间组织独立自主地参与社会事务管理。上世纪90年代初,非政府组织关注的社会政治议题进一步广泛,总体上呈稳定增长趋势。不过,它们的影响始终处在政府的严格管制之下,因为统治精英认为其治理体制足够理性和完善,无须更多的非政府组织介入。但在2011年大选中,在选民投票率高达93%、政治参与热情高涨的情况下,人民行动党得票率仅为60%(比上一次下跌6%),为独立以来之最差;而另一方面,反对党的影响显著上升。新加坡准威权政体出现动摇符合现代化发展的内在逻辑,兼容性政党并不总能包办一切,不断上升的公民社会参与必然会对精英治国模式构成冲击,国家与社会的互动趋势将导向渐进的民主化。

3. 公民社会与东盟新成员国的治理变革

越南自上世纪80年代后期开启革新开放,1991年开始承认非政府组织的合法性,为公民社会的发展逐渐释放出空间。目前,已起步的越南公民社会显示出较强的自治性,他们在社会福利、农村经济发展、应对气候变化等方面发挥着日益突出的作用。其中,“气候变化非政府组织工作组”于2008年成立,宗旨是帮助越南贫困人口应对气候变化的挑战,拥有500多个组织及个人成员。“越南非政府组织及气候变化网”也在这一年成立,旨在配合政府动员公众的参与,目前拥有300多个组织及个人成员。在媒体等其它领域,越南公民社会的话语

^① 范晓琪. 废除内安法令 纳吉是大赢家. 联合早报, 2011-9-25

^② 喻常森. 非政府组织与东南亚国家政治发展. 南洋问题研究, 2003(3): 34

地位也逐渐凸显。目前,越南执政党在坚持基本体制的同时,开始在政治革新中积极考虑构建公民社会,以促进“社会主义法权国家”建设。^①老挝是本地区发展层次最低的国家之一,自上世纪80年代中后期以来,老挝传统社会结构出现新变化,社会经济分层加快;但中产阶级人口依然严重欠缺,公民社会难以在较短时期内实现长足发展。柬埔寨本土的非政府组织自上世纪90年代初开始发展,在国际非政府组织的参与和支持下,1993年成立了柬埔寨“非政府组织论坛”。他们关注禁雷运动、反人类罪审判、发展援助、妇女权益以及促进民主等议题,成为柬埔寨政治发展进程中不可或缺的角色。目前,柬埔寨政府拟出台《协会和非政府组织法》以加强管制,但遭到“非政府组织论坛”、“柬埔寨合作委员会”、“柬埔寨医疗组织”以及一些国际人权组织的反对,社会民主的扩大已成大势所趋。

缅甸问题在东南亚地区具有特殊性,其军人统治存续时间最长,同时发展水平也落入本地区最低行列。在缅甸,有数量较多的国际非政府组织合法或半合法地开展活动,但本土的非政府组织力量弱小,主要是一些宗教性或社会发展方面的团体。与上述几个中南半岛国家一样,缅甸的公民社会受制于落后的经济结构和极为弱小的中产阶级,很难以一个整体性力量独立发挥作用。但在国际及地区社会的复合作用下,缅甸军人政权正在发生积极变化,民主进程明显加快。惟其如此,它才能在公民社会的配合下全面融入地区进程。

公民社会与东盟地区复合治理新趋势

有效的国家治理是地区治理的逻辑起点。上世纪末,东盟实现了涵盖该地区所有国家的战略目标;尽管民主在东南亚并未完全普及和巩固,但这些国家不同程度上的政治社会转型对于地区一体化产生了深远影响,迎来了新地区主义的发展时期。就决策而言,民主化使东盟各国统治精英日益面临某种“双层博弈”:一方面,他们必须对国内趋于多元的公民社会诉求作出回应,以使有关决策得到足够的合法性支持;另一方面,他们需要就地区层面的治理机制达成某种协议,并争取使相关安排符合本国的利益。尤其在那些已完成民主转型的国家

^① 马洪波,彭强.“公民社会”构想与越南政治革新的新进展.社会主义研究,2010(2):125

里,政治市场发育比较充分,政治精英在地区议程中必然要反映本国公民社会的某些诉求,从而对地区一体化产生影响。

在全球化条件下,国内政治与国际政治的界限趋于模糊,相互影响日益明显,公民社会无疑加强了这一趋势,使国家的治理权力越来越受到规制。在某种意义上东盟已不再是纯粹的由主权单元构成的组织,公民社会的参与使其逐渐向一个复合治理结构转变。^①成员国的政治变革也会在某种程度上投射到地区层面的政治进程中,引起国家与地区层面之间的多重互动,政府和非政府组织不可避免地要发生联系。^②公民社会不仅促进国家的角色变迁与职能重构,还能够从方向、动力与制度建构等方面影响地区一体化,并积极推动这两个层面之间的相互作用。他们不仅关注本国事务,也日益关注东盟事务,在地区发展、环境、人权等日益广泛的领域开展跨国活动,成为地区公共问题的积极参与者,甚至是某种意义上的压力集团。与权威政体压制公民社会参与不同,东南亚国家的民主转型为地区治理提供了新的基础条件,地区议程更加公开,政府与公民社会的功能互补得到加强。传统上精英主导的区域主义正在经历深刻嬗变,以公民社会为主要载体的参与式区域主义开始兴起,^③日益成为东盟治理结构体系的重要组成部分。

全球公民社会兴起以及较发达的国家所产生的外部效应,使一个地区性的公民社会在东盟范围内开始发育——它不是各国公民社会的简单相加,而是基于自身逻辑发展的功能外溢和跨国多维互动的结果,与东盟的关系也并非国家与社会关系的简单翻版。作为全球本土化(Glocalization)的一种体现,尽管深受亚洲传统影响,东南亚公民社会组织也不可避免地受到兴起于西方的有关社会进程的影响,在主张和行动上与其他地区的非政府组织和社会运动进行一定的呼应和联合,成为整个国际社会跨国倡议网络的一部分。它们在参与国际事务的同时,传播国际社会不断形成的共有规范与价值;一些北方国家的国际非政府组织也进入东南亚国家活动,并给予本土的非政府组织以资金等援助。国家与社会关系的重构及其引起的社会层面的深刻变化,促使东盟调整和采用新的运

① 赵银亮:《转型期东盟地区治理与制度构建相关性研究》,《国际论坛》2007(2):37-39

② 例如,上世纪末爆发的金融危机刺激了公民社会的参与,在影响印尼、马来西亚、泰国和菲律宾等国自身政治进程及其对地区治理态度的同时,更多地直接关注东盟地区事务。

③ 赵银亮:《民主化和区域主义相关性研究:东盟的地区实践》,《东南亚研究》2011(2):61

作机制,公民社会开始成为一个公开讨论的平台,并被允许进入某些权力场域。

东盟模式处在渐进变革之中,传统上奉行的协商共识、不干涉内政等原则,正在受到地区公民社会的某种挑战——市民社会具有突破国界的内在冲动,在上述领域产生的跨国关切业已影响到有关成员国的地区政策,对成员国进行某种监管的主张已不限于学术或民间层面。^① 东盟自身制度化水平和行为能力的提高,与本地区公民社会的要求存在一致性,其关键是东盟的制度建设应与公民社会的参与水平相适应。没有公民社会参与的共同体建设将是不坚实和不完整的,任何新的治理变革都将难以深入。东盟前秘书长王景荣认为,共同体的定义显然超出了政府层面;如果没有掌握着某些知识优势的非政府行为体参与,东盟及其成员国政府将难以单独应对社会领域的挑战。^② 公民社会的参与有助于创造本地区的共有知识,培育共享的价值观念,塑造地区规范,增强成员国民众对于东盟共同体的认同。“东盟公民”身份首先不是法律或制度意义上的,而是社会意义上的,它有赖于与公民社会相适应的合作型地区文化,以及相关的地区社会资本存量——它由社会网络、规范和公民社会组织构成,所积聚的相互信任能够使东盟的制度建设更为顺利。在某种意义上,认知、信任和规范的培育比器物层面的建设还重要,它离不开足够密切的跨国社会交往。东盟宣称2015年建成一个关爱与共享的社会共同体,最需要向这一维度倾斜。公民社会的价值引导和凝聚共识作用能够对东盟的发展方向加以规制,促进相关治理机制的创新——在这个意义上,他们中的活跃团体正在成为地区规则及制度的供给者之一,使东盟的治理理念更加顺应国际社会的进步趋势。^③

在地区决策中,自上而下的精英化方式使东盟长期以来存在着严重的“民主赤字”问题,而真正的地区共同体应该是人民的共同体。这就需要对精英主导的地区一体化模式作出调整,在更高程度上吸纳公民社会参与,使军事安全或经济绩效不再是压倒性的取向,而是更好地反映以人为本,从而增强地区治理的

^① 例如,1998—1999年间,泰国政府提出“灵活性参与”政策,呼吁增强东盟的开放性,以及把人类安全纳入东盟议程,这可部分归因于国内公民社会的推动。

^② 乔静. 公民社会组织在东盟地区主义进程中的政治参与研究. 华中师范大学硕士学位论文, 2011: 15

^③ 例如,在东盟的传统语境中,“安全”无论从出发点还是保障手段来看都是国家中心主义的。而目前“人的安全”理念正在被东盟新的安全观所吸收,这在公民社会兴起前是难以想象的。

合法性。公民社会能够在国家和地区层面上传播现代政治文化,促进大众民主政治知识与技能的习得,并以第三部门的身份发挥监督和制约官僚机构的作用。为了争得更大的话语权,东盟公民社会凭借自身在某些领域的知识优势发起政策倡议,试图制度化地参与东盟的议程设定与决策,推动原有议题的某种转向;^①它还利用各种媒体手段,对东盟层面的政策输入和输出产生影响,使东盟的地区整合吸收自下而上的进程,从而增强东盟相关决策的开放、透明及执行力。它还会产生明显的外部效应——东盟治理系统与地区外乃至国际社会的联系更为开放和多元,使东盟的国际法人格进一步确立,有助于东盟与国际社会的正向互动,增强东盟在亚太地区合作中的软实力。^②公民社会被东盟决策过程长期排除在外的情况正在发生改变,目前除政府间的第一轨道外交和以思想库为主体的第二轨道外交外,以公民社会组织为主体的第三轨道外交也已起步。它对于公民社会因素进入东盟体制内并参与东盟决策意义重大,影响着东盟及其成员国对于主权的传统观点,彼此间的公共外交受到激励,外交决策的透明度得到加强。正如阿米塔夫·阿查亚所指出的,第三轨道机制为国家与公民提供了讨论乃至论争的平台,其议题甚至触及以前由政府严格控制的领域,在扩大对地区主义的参与方面非常有潜力。^③

公民社会参与的价值和必要性日益得到认可,它与当前东盟社会文化共同体建设的目标是一致的。在上世纪80年代中期,东盟就已注意到与非政府组织发展关系的重要性,近年来最有标志意义的进展是2006年6月发布的《东盟与公民社会组织关系指导原则》,确定公民社会组织可通过东盟秘书处与东盟建立某种制度化联系,以便把公民社会组织纳入东盟的运作机制之中,推动以人为本的东盟共同体的发展。东盟的发展取向开始超越传统的政治和经济目标,《东盟宪章》鼓励社会部门参与东盟三大共同体建设,在增强治理有效性的同时

① Thi Thu Huong Dang. Examining the Engagement Between Civil Society in Southeast Asia and ASEAN in the ASEAN Community Building. GRIN Verlag, 2008: 27

② 例如泰国曼谷有若干泛亚的非政府组织,其影响并不限于东南亚区域内,它们甚至获得了联合国及其外围机构的咨商地位。

③ Acharya A. Democratization and the Prospects for Participatory Regionalism in Southeast Asia. Third World Quarterly, 2004(2): 386

使彼此受益。^① 政治与安全共同体建设肯定公民社会在推动政治发展、促进集体认同方面的作用, 并开始在综合安全基础上吸收“人的安全”理念; 经济共同体建设则借鉴了公民社会所倡导的发展观, 强调人民均可从发展与繁荣中获益。社会文化共同体建设与公民社会的相关性最为突出, 其行动计划包括: 东盟附属的非政府组织参与东盟共同体建设进程, 每年召开东盟社会论坛(ASF)和东盟公民社会会议(ACSC), 探索开展东盟志愿者项目, 以促进东盟与东盟公民社会之间更有效的对话、协商与合作, 促进既有协议的落实。^②

在地区合作机制的多元化与社会化过程中, 第二轨道的学术共同体对于吸纳公民社会发挥了重要作用。在东盟战略与国际研究所(ISIS)倡导下, 2000年11月, 第一届东盟人民大会(the ASEAN People's Assembly)在印尼举行。这个第三轨道机制的主要目标是增强东盟共同体意识, 使之与东盟的一体化进程相一致; 沟通政策制定者与公民社会之间的关系, 把统治精英与人民更紧密地联系起来。2003年9月, 第三届东盟人民大会发表了关于“善治规则”的《东盟人民宣言》, 推动人民取向(people-oriented)的东盟共同体建设。2004年11月, 第10届东盟峰会通过《万象行动纲领》, 承认东盟人民大会是东盟决策更为以人为本化的重要协商机构。^③ 2007年, 第5届东盟人民大会向同年举行的东盟峰会递交了关于《东盟宪章》草案的建议报告, 对于东盟的“立宪”方向和发展目标产生了一定影响。

东盟公民社会会议也对东盟上述基础性文件的制定施加了影响。2005年10月, 第一届东盟公民社会会议在马来西亚召开, 并受邀参与接下来举行的东盟峰会, 递交其关于东盟共同体建设的建议报告。2006年以来, 东盟公民社会会议便由公民社会组织的倡议网络——“亚洲人民倡议团结”(SAPA)^④独立主办, 自2008年起还同时举行东盟人民论坛(APF), 其代表人士获得了在东盟峰会上陈述意见的机会。2007年, 东盟公民社会会议宣称要制订《东盟人民宪

^① 2003年10月, 第9届东盟峰会宣布建立东盟共同体, 这在某种意义上是统治精英对地区治理趋势的顺应。2005年12月, 第11届东盟峰会决定制订《东盟宪章》。2007年11月, 《东盟宪章》在第13届东盟峰会上签署。2008年12月, 《东盟宪章》生效。

^② 韦红. 解析东盟共同体建设新思路. 东南亚研究, 2009(5): 7

^③ 郑先武. 公民社会组织与东南亚区域主义. 中国社会科学报, 2009-12-10, 第6版。

^④ “亚洲人民倡议团结”(SAPA)的主要成员组织包括“东南亚倡议委员会”, 以及亚洲地区其他一些倡议性组织。

章》对东盟官方层面的制宪施加压力。2009年,东盟公民社会会议暨东盟人民论坛制订了关于东盟共同体建设的建议报告,提出把环境共同体作为第四大支柱。2012年3月,东盟公民社会会议暨东盟人民论坛在金边举行,探讨本地区公民社会如何促进东盟共同体建设。来自柬埔寨的300多个民间组织以及其它东盟国家近百个民间组织的代表与会,会议声明被递交给同年4月召开的东盟峰会进行讨论。在这次峰会上,东盟领导人还按照近年来的惯例会见了公民社会组织的代表。与东盟人民大会相比,东盟公民社会会议对地区治理进程的参与更为直接和进取,它所追求的共同体完全是“以人民为中心”的,而不仅仅是某种“取向”。

根据东盟社会与文化共同体建设蓝图,第一届东盟社会论坛(ASF)于2008年举行。它实际上体现了东盟及其成员国政府对公民社会加以规制、为我所用的意图,因此与东盟现有体制的合作关系最为突出。它表明,处在成长阶段的东南亚公民社会参与能力和空间仍然有限,威权时代国家对社会的整合关系并没有因为民主转型而迅速扭转,公民社会仍在很大程度上依赖于政党、政府的扶持或培育。以人权问题为例,早在1993年,东盟部长级会议就表示要建立一个地区层面的人权机制。当然,这首先是国内层面的公民社会通过东盟所推动的结果;^①在地区层面上,总部位于曼谷的亚洲人权与发展论坛(Forum Asia)也发挥了作用,它包括本地区20余个成员组织,以及东北亚、南亚等地区的数十个成员组织。直到2009年10月,东盟政府间人权委员会正式成立,其成员由东盟各国指定的代表组成。尽管其官方性质决定了它仍奉行不干涉原则而对成员国无强制力,但该机构的成立对于东盟的发展方向仍然具有重要意义——它排除了有关成员国的阻力,有助于东盟与大多数成员国的公民社会组织进行互动。

长期以来,社会层面的一体化建设相对落后,这使东盟的内聚力受到影响,东盟意识远不够广泛和深入。随着社会文化共同体建设的提速,公民社会的主动性越来越受到鼓励,与政府一起成为这一进程的利益相关方。2009年8月,东盟社会文化共同体高官委员会第一次会议召开,截至2011年10月已在各成

^① Mohamad M. Towards a Human Rights Regime in Southeast Asia: Charting the Course of State Commitment. *Contemporary Southeast Asia*, 2002(2): 236

员国召开了9次,公民社会在公共产品提供等方面的作用得到肯定。^①2010年,第17届东盟峰会通过了《东盟互联互通总体规划》,其中涉及民间层面的互联互通措施,即通过旅游、教育和文化等领域加强成员国人民之间的交流,并把它与器物、制度等层面的互联互通相并列。

东盟治理转型的内在逻辑

尽管东盟共同体建设并不意味着它会发展为一个超国家组织,但就其涉及的核心人群来看,它将由官产学等各界精英所主导的一体化向更宽广的公民社会领域扩展,这一转型的实质是一个基于主权国家之上的垄断性地区权力逐渐开放的过程。在地区组织、成员国家和地区公民社会这三个相关方中,东盟的治理体系一度受制于缺乏成熟的地区公民社会,而持续依赖政治精英的推动,一体化建设难以取得根本突破。所谓的东盟模式固然为该地区的历史和现实所决定,但从长远来看,它也必将更多地吸收和体现地区治理中带有普遍性的要求,包括对公民社会参与的吸纳。随着国家与地区两个治理层面之间的互动加强,国家的发展也会日益深刻地受到地区进程的形塑;与公民社会建立合作,它们将能够更加有效地抵御全球化所带来的各种冲击,朝着一个具有内生特质和多重治理功能的地区复合共同体发展。

东南亚地区公民社会与东盟之间存在着相互建构的关系,后者主要通过制度因素对前者的内涵及行为方式加以限定,尤其是共同体建设所产生的塑造作用。目前东盟各国的公民社会总体上仍处在初级阶段,弱小、分散且受文化和社会政治制度差异等因素的制约较大;其非均质性还体现在各成员国之间发展很不平衡,其中东盟新成员国明显处在低水平上,一些国家的统治精英还没有足够意愿接纳他们。在地区层面上,尽管制度化参与是公民社会所追求的目标,但他们与东盟机构之间全面的制度化联系尚未建立起来,目前仅处于某种咨商地位;他们主要采取论坛、政策报告、倡议等“软治理”方式,对后者构成一种非正式的制度补充。按照新功能主义的观点,某一领域的国际组织除了与成员国政府发

^① 公民社会组织在环境保护等领域的专业性和独特优势有助于东盟治理机制的完善,使地区公共产品的供给渠道更为多元和合理。

生互动外,还与成员国内部的个人和团体发生互动,而后者的支持对于国际组织具备相对独立于成员国政府的自主权具有重要意义,并由此分享个人和团体对于各自国家的忠诚。^①其中,不断发展的地区制度对于东盟国家间的互动以及国家内部的政治发展具有日益深刻的塑造作用,并呈现出从官方层面向社会层面下探和扩展的特点,最终将在国家与社会之间形成更紧密的联系。

公民社会参与能力的增强符合现代化进程的趋势,构建包括公民社会在内的多元共治结构有助于东盟“参与式地区主义”的发展,但原有的政府间主义的治理机制并不会因此发生迅速改变。在某种意义上,东盟各国的现代民族国家建构尚未最终巩固,对于各国统治精英而言,他们并不乐于看到地区认同超越甚至替代国家认同,只是把前者的发展视为对后者的有益补充。目前很难说东盟共同体的建设方向会是一个超国家机构,国家中心主义在可预见的将来不会发生根本改变;公民社会的影响即使不断超出各成员国范围,但在地区最重要的政治决策上他们发挥的作用还很有限。不过,从地区治理的现实需要出发——尤其是相互依存条件下日益复杂的非传统安全挑战,东盟的运作机制不可避免地要对公民社会作出回应,并有选择地给予后者更大的参与空间。

总体而言,东盟与公民社会之间的互动将进一步加强,但二者之间主要是合作关系——并且这种合作正日益超出策略层面而具有战略意义,而不像西方那样较为强调博弈或对抗的一面。究其根源,就东盟大多数国家当前所处的经济社会发展阶段而言,国家主导下的合作仍大致能够满足他们的共同利益——公民社会的发展壮大需要继续依托现代国家建设这一历史进程而得以实现,相应地,他们在地区层面上将继续起着补充而非取代各国政治精英的作用。着眼于未来中国与东盟及其成员国的全面关系,除了政府层面的交往外,还应把握地区一体化的社会维度,加强对东盟各国的公共外交。此外,在相关的社会管理体制方面,东盟国家的经验对于中国也将有所启示。

(责任编辑:张业亮)

^① 陈玉刚. 国家与超国家: 欧洲一体化理论比较研究. 上海人民出版社, 2001: 215