

东南亚地区一体化理论的建构

陈锡禹

(云南大学 公共管理学院, 云南 昆明 650091)

摘要 东南亚地区一体化可应用的理论建构不能采用建构欧洲一体化理论的途径,而必须分析多个关键变量的变化和互动关系。一体化能否取得发展的关键取决于保持单个国家主权或自主权与满足地区一体化需要之间的互动关系、东盟的制度能否与地区一体化的要求相调适,以及外部压力和内部社会和经济领域的要求对治国精英形成政策偏好的冲击。这些变量之间的积极互动会有助于缓解地区一体化的主要矛盾——保持国家主权但同时满足一体化的需要。

关键词 不对称的相互依存 相对收益 绝对收益

中图分类号 D5 文献标识码: A 文章编号: 1000—8691(2009)03—0054—05

东南亚地区一体化可应用理论的建构不能采用建构欧洲一体化理论的途径,而必须分析多个关键变量的变化和互动关系。一体化能否取得发展的关键取决于保持单个国家主权或自主权与满足地区一体化需要之间的互动关系、东盟的制度能否与地区一体化的要求相调适,以及外部压力和内部社会和经济领域的要求对治国精英形成政策偏好的冲击。这些变量之间的积极互动会有助于缓解地区一体化的主要矛盾——保持国家主权但同时满足一体化的需要。

地区一体化和经济全球化是二战结束后两个重要的国际发展趋势。地区经济一体化既可被看作是经济全球化在地区层面的缩影,又可被理解为某个地区的民族国家在地区层面对经济全球化挑战的一种回应。如果我们把地区一体化定义为某个地区国家之间建立以经济关系为主,并扩展到社会政治等方面的更为紧密的相互依存,那么,根据现实主义国际关系理论,这种相互依存的紧密程度主要取决于地区一体化参与国的理性选择。影响参与国做出选择(加入并推动或者阻碍地区一体化)的主要因素在地区

之间各有异同,使各地区一体化发展呈现各自的特点。由此,对各地区一体化的分析也应针对其特点选择相应的理论和适宜的解释变量,在缺乏相应理论的情况下,需要建构专门的理论。

东南亚地区一体化必须承受由东盟成员国之间存在巨大异质所形成的不对称相互依存的地区结构的制约,这是建构东南亚地区一体化理论的根本前提。但是,如同其它地区的一体化,东南亚地区一体化的核心问题也是满足一体化的需要和保持国家主权之间存在的矛盾。建构东南亚地区一体化理论应回答的根本问题之一是,哪些因素的变化和互动能缓解这一根本矛盾从而使一体化取得发展。考察东南亚地区一体化的途径并分析其最新发展后,笔者把它的一体化模式定义为“政府间控制下功能合作的扩展”(expansion of functional cooperation under intergovernmental control)。这个机制的主要特点是,以该地区主权国家为主要行为体,在由主权国家组成的政府间决策机制的控制下,通过成员国功能部门合作的扩展,实现一体化的发展目标^①。

^①笔者把“模式”定义为通过尽可能缩减对某一政治发展的解释变量并揭示主要的解释变量而做出的对这一发展现状的抽象。

收稿日期 2009-02-10

作者简介 陈锡禹(1951~),男,云南大学公共管理学院副教授(德国)社会科学博士。

尽管政府间控制下功能合作的扩展可被确定为东南亚地区一体化的一种主要模式,但它的主要目标只是在满足地区一体化的需要和保持国家主权之间的矛盾制约下通过对绝对政府间制度的调整,取得一体化的实效,而不能解决地区一体化的核心问题。笔者认为,如果要建构东南亚地区一体化的可应用理论,由于东南亚地区一体化有着不同于欧洲一体化的重要特点,建构东南亚地区一体化理论不能采用欧洲一体化理论单一解释变量(政府间或超国家)的方式,惟一途径是从多变量互动的角度考虑,确定这些因素并揭示它们之间的互动关系。

通过对东南亚地区一体化的实践和东盟绝对政府间组织的制度的考察,笔者认为,以下这些因素的变化和它们之间的互动是建构东南亚地区一体化理论的核心要素,也是推动或阻碍一体化发展的主要的自变量。这些因素是:成员国保持主权与满足地区一体化需要之间的协调、治国精英(ruling elite)对各一体化领域相对收益与绝对收益之间关系的考虑、一体化的要求与东盟制度之间的调适、成员国内压力集团与治国精英之间的互动。做出这一判定的理由是,成员国保持主权与满足地区一体化需要之间的协调影响主要政策领域一体化发展方向和成员国利益偏好的确定,治国精英对各一体化领域相对收益与绝对收益之间关系的考虑直接影响相互合作的程度和一体化政策的输出,一体化的要求与东盟制度之间能否调适关系到一体化目标能否通过合适的政策过程得以实现,成员国内压力集团与治国精英之间的互动影响国家利益偏好的形成以及政策建议与执行。

1. 保持国家主权与满足地区一体化需要之间的协调。

东南亚一体化是由治国精英主导的自上而下的进程,成员国政府对一体化进程和一体化政策领域的扩展实行控制。尽管控制的加强和放松受多种因素影响,但其中关键因素是在异质性的地区结构制约下如何处理保持国家主权与满足地区一体化的需要并通过它来实现民族国家利益最大化,特别是物质利益最大化之间的关系。

东盟成员国都有过沦为殖民地的历史,维护国家主权独立是各国的共同理念。东盟的绝对政府间制度构架、决策原则和程序都与绝对主权观念相吻合,绝对政府间主义也是防止成员国之间事实上的不对称相互依存导致产生东盟不对称权力结构的一个手段。

在加入地区一体化之后,东盟成员国之间的关系演进

为建立更为紧密的相互依存,如何保持主权的问题因此转变为在各个相互依存领域如何界定主权和在具体的政策领域如何合适地运作主权,这实际上是如何处理不同问题领域谋求绝对收益和相对收益之间的矛盾的问题。现实主义的国际关系理论认为,在不对称相互依存的结构制约下,国家所关注的主要问题是使相对收益最大化。各成员国治国精英对相对收益的不同算计成为制约地区一体化发展的重要的自变量。

如何实现国家利益偏好是算计相对收益的关键,其最重要的因素是治国精英确定实现国家利益偏好的途径时对客观语境的主观解读。在主观解读的形成中,对怎样保持主权与如何通过一体化实现国家利益偏好之间关系的界定尤为重要,二者之间并无绝对的主从关系,只有对主权作出具体界定后才有主权的运作。对主权的理解总是和特定的客观语境相联系,客观语境在变化,主权的具体界定因此也不会一成不变。东南亚地区一体化的集体需要提供了一个新的客观语境,如果集体需要与国家利益偏好不相矛盾,它们会对主权的具体界定产生积极影响。

冷战结束和经济全球化进程不仅使东南亚地区获得新的外部语境,内部语境也产生相应变化,经济和社会领域问题的重要性增强,地区一体化的目标和领域也做了相应的扩展。尽管维护地区安全和稳定仍是一体化的主要目标,减少经济全球化带来的负面效应,发展各成员国的自足能力和加强区域的自助能力上升为新的主要目标。实现这些目标需要各成员国重新确定总的利益偏好,以及在此之下实现各相关利益偏好的相应的政策和方式。为此,需要调整实现利益偏好的途径与保持主权之间的关系,如果坚持绝对的主权则无需一体化,相对收益的算计压倒绝对收益的追求只会使一体化停滞不前。调整二者之间关系的关键是,在新的客观语境下界定不同问题领域主权的具体内容,这直接影响共享目标的真正实现、相互利益的满足以及制度构架方面的调适。

东盟单一市场的建构是为了实现在共享利益最大的领域实现较高程度的一体化,它不仅覆盖了各成员国部分主要的利益偏好,提供了有助于成员国发展的共同市场的结构,其制度构架也成为限制相对收益的追求主要手段。随一体化向多个低阶政治领域扩展,各领域的收益总是相互联系,难于分别算计。此外,各政策领域交错重叠,难于对相对收益作衡量比较。由于以上原因,即使相对收益的追求仍是各国的主要目标,但绝对收益的重要性会上升,

低阶政治领域里的主权问题因此会被淡化。

虽然东盟坚持主权平等和不干涉内政的原则,但一体化的需要和对集体或共享利益的追求本身就是一种影响内部发展的新的压力。加入地区一体化的各国都有共同的利益偏好,但也有各自的利益优先,所追求的目标中有一部分并不完全一致。部分国家因卷入一体化政策较深,对外部的发展较为敏感,对提高一体化实体的效率和取得成果的要求也更加强烈。在这些国家,一体化政策影响到更多的组织和利益团体,这些国家的治国精英受到的压力和支持也更强,因此在东盟的政府间结构中处于有力地位,成为一体化议程和政策建议的主要发起人,担负实际领导和推动地区一体化的主要作用,这些国家的利益偏好也因此易于转化为地区的集体需要。但由于10减X机制的制约,东盟会演变为核心与边缘双层结构,东南亚地区一体化能否取得成果将在很大程度上取决于核心国家的主动性以及核心国家和边缘国家之间的互动关系。核心国家通过加强合作,淡化低阶政治一体化政策领域的主权问题,实现对实际利益的理性追求,这可能会对边缘国家产生积极的影响。

以上分析可发展为下述推论:在不可能出现主权让渡或主权汇聚的条件下,各问题领域内主权问题的具体操作成为东南亚地区一体化发展变化的主要解释变量。一体化要取得实际进展,必须满足两个条件中的任何一个:保持主权但采取合作或淡化主权并加强合作。采用何种方式是和国家在具体问题领域对利益偏好的确定、绝对和相对收益的算计联系在一起,在不同问题领域会采取不同的方式处理这个问题。具体地说,在高阶政治的问题领域,绝对主权观念仍将长期存在,但东盟提供了集体处理和规制的构架。在低阶政治方面,会出现各领域不同速度和深度的一体化发展,但共享利益最大的经济一体化将居于主导。在这个领域,由于一体化的发展有较为明确的目标和计划,实践中遇到的技术性或者具体的问题也会较多,单一市场制度的制约和内部的压力会促使治国精英在主权运作问题上更加务实,既有助于实现单个成员国的利益偏好,也满足地区一体化要求的实际的需要,保持主权的问题可能会转变为自主权的运作问题。在这个方面,核心成员国的主动性和行为至关重要,它们之间的良性互动有示范和拖拽作用,把边缘国家拖入更多的一体化领域。

2. 集体或共享利益最大化的需要: 制度构架的调适。

一体化是创立一个有助于民族国家得以保持和发展

的地区系统条件,在这个由国家构成的一体化的共同体内,在实现地区稳定的条件下保持民族国家的个性和自主权与加快发展这两个方面相互支持。如果从现实主义国际关系理论的角度考虑,把一体化进程中的主要行为体——国家视为理性的行为体,它总是试图以最小的支出实现收益的最大化,那么一体化只是加强民族国家的一种手段。由此推论,在追求国家利益最大化的同时,一体化组织的制度安排必须尽可能地不对国家主权运作造成限制。对于东盟来说,作为保持民族自决的价值与维护国际安全两个方面相结合的由国家构成的地区共同体,它的总体制度构架必须首先满足民族国家发展的需要,尽可能减少对主权的限制。东盟政府间主义的组织构架和10减X的制度安排是与这一制度原则相吻合的。在冷战结束而经济全球化加速发展的新的语境下,为实现新的主要的国家利益偏好——经济发展,一体化目标由维护地区安全和稳定扩展到追求低阶政治领域共享利益最大化和实现行为规制。为此,需要对原来的制度构架做一定调整,使其能满足新的要求。

2007年底签署的《东盟宪章》对东盟的制度构架作了一些重要调整,欲使东盟的结构变得更加紧密,各一体化政策领域的目标和实现途径更为明确,主要机构的工作更有效率而制度更有约束力。新的制度安排具有以下特点:(1)在新组建的3个共同体中,每个共同体都是由若干相关政策领域整合而成,由各成员国相应的政府部门组成这个共同体的部长理事会,形成相关专业政策领域的政府间决策和功能合作相结合的结构。(2)尽管东盟秘书处不是超国家机构,其职能的加强和扩展主要是为首脑会议和各共同体的部长理事会提供更好的服务,但东盟秘书长和秘书处获得政策建议权、一体化政策执行情况的监督权、《东盟宪章》的解释权、东盟观点的代表权等新的权力,在轮值主席国之外有了一个东盟实体的常设代表。(3)永久代表委员会的组建形成了成员国之间和东盟与成员国政府之间常设的沟通渠道。(5)政府首脑会议的特别决定权和对违背宪章的审查权强化了它在东南亚地区一体化目标和政策实现方面的主导权。

这一制度调整有两个特点:一是总体保持原来的制度安排,但对其构架进行扩展;二是功能性政策制定与实现机制方面出现新的变化。它显示东盟形成3个层面的制度结构:首脑会议(决策权和违宪审查权)、共同体(政府间决策和功能部门间合作相结合的制度构架)、永久代表委员

会(成员国之间和东盟秘书处与成员国之间在一体化领域的常设沟通渠道)。这3个层面的制度结构似乎说明,一方面政府间的控制机制在加强,另一方面通过3个共同体的构架实现政府间决策和功能合作的结合,建立并扩展功能部门之间稳定的合作关系,以此加强成员国相关专业政府部门间的协调。

新的制度调整显示,东盟开始采用一种新的一体化方式——政府间控制下功能合作的扩展,既强化政府间的决策机制,也扩展功能部门之间的合作。这会有助于缓解地区一体化无法回避的困难:一体化作为地区安全和发展的战略,各成员国一方面希望东盟在面对共同问题时有足够的力量采取行动,另一方面又不愿把主权或自主权让渡或汇聚(pooling)到地区层面。这是因为,为了满足东南亚地区一体化从高阶政治领域向低阶政治领域扩展的制度要求,东盟的制度构架开始从以沟通为主向新的利益分配和行为规制的机制发展,通过制度构架的调整来提高效率,并制约相对利益的追求和满足共享利益最大化。

东盟制度的改进的目标主要是提高效率和强化规制,改进政府间的沟通和交流,通过政府间控制下功能合作的扩展使地区一体化由确定目标向取得成效演进。结合第一节的分析可做出以下推论,在满足一体化需要的压力和治国精英在主权问题上认知发生改变的双重作用下,制度安排趋向于继续改进,但必须既为成员国保留足够的利益表达空间和平等的决策权,又能够对成员国实施必要的规制,才能实现合理的利益分配和取得一体化的实效。此外,由于开始出现政府功能部门和非政府组织结合形成的政策网络,功能部门在一体化中的作用得到强化^①。成员国间功能部门合作的扩展会发展出各一体化政策领域跨国的地区网络,这种与决策和政策实现直接联系的跨国政治的发展有助于建构新的信息渠道,提供更多的政策选择,甚至影响治国精英的立场和政策偏好,推动或者制约某些方面的政策发展,但有助于形成地区的集体政策偏好。

3. 地区内部要求和外部压力相结合对一体化的推动作用。

虽然越来越多的社会经济方面的问题被提出,东南亚地区一体化仍是一个精英主导的地区发展,一体化的议程由治国精英确定,普通民众没有任何渠道向一体化的实体直接表达他们的希望和要求,因此,东南亚地区的一体化

可界定为“正式的一体化(formal integration)”。但是,随着一体化向多个低阶政治领域的扩展以及一系列经济和其他方面一体化计划的启动,各成员国的利益团体逐渐卷入这个进程,东南亚地区一体化也因此成为正式和非正式一体化的结合。对于地区一体化的进程和一体化系统的保持和发展来说,这些利益团体在政策输入阶段提供支持和提出要求有着重要的作用,它们影响部分国家利益偏好的初步确定。

在政府间机制的控制下,地区系统内外的压力最终由成员国承担,而地区层面的反应只可能是各成员国政府协调的集体反应。因单一市场、东盟投资区等计划的启动开始形成东盟经济区,投资、贸易、关税、资本和劳工流动等方面的问题会成为区域性的内部问题,单个国家无力应对这些问题,迫使东盟在地区层面做出回应。随着一体化向社会经济领域扩展,成员国各个层面,从国家到地方,从政府到社会都间接和直接卷入地区一体化,产生跨国政治并使一些国内问题地区化。加强各个层面的跨国协调合作是解决或缓解地区新问题的最好办法,但这种跨国政治会产生两个后果:第一,随着跨国政治对成员国内部的影响逐渐加深,各个成员国政府行为受到更多的制约,对一体化扩展和深化的理性控制逐渐减弱,跨国家的利益团体在政策过程中的作用增强,一体化也因此会“外溢”到更多领域;第二,跨国政治的发展模糊了主权和自主权之间的界限,使原来的某些“主权问题”转变为“自主权问题”,“原则问题”降为技术操作问题,这是成员国应对某些地区问题采取集体行动的前提条件。

经济和社会团体因跨国沟通渠道的发展而形成地区性的利益表达和利益聚合,主要集中在利益受一体化影响最大的政策领域,在相当长的时期里主要是经济领域。但是,随着一体化向多个低阶政治领域的扩展,社会、团体和个人都被卷入这个进程。受一体化直接或间接影响,越来越多的非政府组织会对一体化提供支持或者对一体化提出要求,政党更无法置身事外。结果是,政府、执政党、在野党与各社会经济团体在一体化问题上的联系和沟通会得到加强,地区一体化和国内政治之间的界限被突破。在卷入一体化较深、社会政治较为多元化的国家里,受到来自这些方面的制约,治国精英在经济和部分低阶政治领域会趋向能带来实利的政策偏好,这也会影响他们在具体问题

^①对东盟政策网络的分析,可参阅笔者的论文“东盟政策机制中的政策网络”,见《云南民族大学学报》2006年第4期,第18~22页。

上对主权或自主权的界定。

治国精英对主权的具体界定直接影响一体化政策领域的确定以及对功能合作扩展的范围、政策整合的程度和实现手段等方面的支持和宽容程度。地区系统外的压力与地区内部的要求结合后会直接影响成员国治国精英的政策偏好的形成和一体化发展重点的确定,他们要把这些要求与压力和他们对外观语境的主观解释相结合,产生地区层面政策要求的设想,在地区层面达成政策要求的妥协,提供既能满足地区一体化需要也能满足国内经济社会要求的地区政策输出。对不同政策领域的要求与压力是有差别的,加之治国精英对利益和目标界定不同,这会直接影响协商妥协的结果,形成各一体化领域整合程度不同的政策输出。结果是,受全球化和地区一体化影响最大、共享利益最多、与治国精英的利益联系最紧密、地区压力最大而且获得国内支持或者要求最多的领域成为一体化政策输出的重心,因此出现在不同政策领域一体化发展速度有差别和政策过程不同的情况。

在新的地区内外语境下,随着东盟单一市场建设的启动,地区内部社会经济发展的要求成为确定利益偏好的主要的自变量。由于存在安全和经济—社会两种不同的利益偏好,确定利益偏好时也有两种主要的方式:在确定高阶政治领域的利益偏好时,治国精英的理性选择是主要自变量,但低阶政治领域利益偏好的确定则是治国精英理性选择与内部压力结合的产物。随一体化向低阶政治领域发展,越来越多的国家在这些领域不再是统一的理性的行为体,政治精英对一体化的政策偏好会成为双层面游戏的结果。国家内部压力的影响依各个国家社会经济团体卷入一体化的程度和公民社会的发育水平而定。在卷入一体化较深的国家里,国内对一体化政策的支持、要求和反对会深刻影响政治精英对相对收益的算计,成为解释一体化发展的一个新的自变量,特别是在对整个区域系统产生重大影响突发危机和社会强烈要求从区域层面对此做出反应的情况之下。区域系统的压力与成员国内部压力相结合,治国精英承受的内部压力剧增,出现新的一体化的要求,

他们可能会调整主权问题上的立场,对绝对收益的追求会超过相对收益的算计,放弃原来的政策偏好并形成新的共同的地区政策偏好。可能出现的情况是,他们会愿意在必须采取集体行动的问题领域把主权问题淡化,或者通过采取共同或集体行动的方式间接地把自主权汇聚,使一体化出现跃进式的发展。这一点可从东盟在1997~1998东南亚金融危机后从区域层面提出的在经济和社会领域一体化新的目标得到印证^①。

4. 结论。

笔者对东南亚地区一体化的最新发展提出了一个三层多变量的理论解释框架,这些变量之间的积极互动,影响治国精英在一体化进程中对主权的具体界定,进而有助于形成国家利益偏好的实现和满足地区集体需要之间的良性互动关系,这是缓解在不对称相互依存的地区结构之下地区一体化的主要矛盾——保持国家主权和满足一体化的要求之间的冲突,使地区一体化获得发展的关键。

这些积极的互动关系可总结如下:地区共同市场启动是地区一体化新的起点,随一体化扩展到与此相联系的其他低阶政治领域,治国精英对外观语境做出新的解读致使对国家主权的具体内容和国家偏好作出重新界定,由于在低阶政治领域相对收益难以确定和衡量而绝对收益的追求会淡化主权观念,保持主权的问题演变为行使自主权的问题,国家之间的合作因而得以加强和改进;为了逐步实现已确定的宏大目标,一体化实体的制度向利益分配和实现规制的方向改进,成员国对功能部门之间的合作和提高效率和取得成效为主要目标的制度改革采取更为宽容的态度;一体化向低阶政治领域的扩展会强化成员国内部国家层面与治国精英之间的互动,并形成多层面的地区跨国政治,这会影响部分国家的治国精英对国家利益偏好和一体化政策具体内容的确定,采取务实的政策立场,使地区共享利益成为国家利益偏好的重要内容。这些因素之间的积极互动有助于国家利益偏好的实现,缓解保持国家主权和满足地区一体化需要之间的矛盾,地区一体化因此获得发展。

^①具体内容见《河内宣言》(1998)和《河内行动计划》(1998)。

[责任编辑:范祖铸]