

# 民主化和区域主义相关性研究： 东盟的地区实践

赵银亮

(上海师范大学法政学院 上海 200234)

[关键词] 民主化; 威权主义; 参与式区域主义; 东盟

[摘要] 民主化的实践对于东南亚区域主义产生了深远影响。随着东南亚地区合作的不断推进, 政治转型成为该地区当下所面临的重要议题。本文拟结合民主化与区域主义两者关系的分析, 探索传统上以精英为主导的区域主义正在经历的深刻嬗变。研究表明, 民主化对于东南亚区域主义发展范式的影响是复杂的, 以公民社会为主要载体的参与式区域主义方兴未艾, 两种类型的区域主义勾画了东盟地区治理的图景。

[中图分类号] D814.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-6099(2011)02-0061-07

## Studies on the Relevance of Democratization and Regionalism: Regional Practices of ASEAN

Zhao Yinliang

(Law and Politics College, Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China)

**Key Words** Democratization; Authoritarianism; Participatory Regionalism; ASEAN

**Abstract** Democratic practices have brought about significant impact to ASEAN's regionalism. With the increasing development of regional cooperation in Southeast Asia, political transition has been the most important issue for the region. Through analyzing the relationship between democratization and regionalism, this study explores the fundamental transition which the traditionally elite-centred regionalism is undergoing. This study proposes a viewpoint that the influence of democratization to developmental paradigm of ASEAN's regionalism is rather complex, and a more participatory regionalism in Southeast Asia which is based on civil society is undergoing development and transformation. Two kinds of regionalism have long-term implications for ASEAN's governance.

本文从东南亚各国国内政治经济结构迅速变化的现实背景出发, 探讨东南亚区域主义 (regionalism) 所经历的深刻转型以及转型的内在机制。与欧盟不同的是, 东南亚地区制度的构建并非建立在自由民主的承诺基础之上, 东盟的建立主要缘于各成员国对于地区稳定的共同期待。随着国际环境的变化和国内政治经济的发展, 东盟创始国不同程度上逐渐摒弃了殖民主义时代曾经坚守的自由民主制度, 这些都进一步强化了东盟不干涉各国内部事务的原则。从某种程度上讲, 这也有助于缓解东盟成员国所面临的外部

要求其政治改革的压力。

自 1986 年菲律宾发生第一次“人民力量” (people's power) 革命以来, 泰国、柬埔寨和印度尼西亚等国也经历了渐进的民主化改革实践, 特别是印度尼西亚的民主转型, 对于东南亚其它国家的政体变革起到了推动作用。

由此所带来的一个变化是, 随着 20 世纪 80 年代末期和 20 世纪 90 年代初期全球民主化进程的不断推进, 世界各地的民主化实践与东盟“以精英为主导”的地区社会化实践模式存在着内在的冲突<sup>[1]</sup>。泰国、菲律宾和印度尼西亚

[收稿日期] 2010-07-23

[作者简介] 赵银亮, 上海师范大学法政学院副教授。

[基金项目] 国家社科基金“立宪主义与东盟地区一体化相关性研究” (07CGJ008); 上海市教委重点学科项目 (J50406)。

亚等国的政治发展和社会变革,对东南亚的区域主义也带来了深刻影响。与此相伴随,东南亚地区的公民社会也渐趋成形,这反过来也对日益深化的区域主义提出了更高目标。

作为分析的基础,本文首先拟定一个概念性的框架来分析民主化和区域主义两者的关系,并试图揭示民主化对于东南亚区域主义的传统结构和发展动力有着怎样的影响。本文的基本论断是:民主化对于东南亚区域主义的影响及其后果是错综复杂的,以精英为主导的区域社会化的传统范式,逐渐显露出诸多困境与制度性建设的不足。从当前学术研究来看,未来需要进一步研究地区的冲突管理、区域主义开放性和透明性、规则的制度化等方面的互动,深入思考建立广泛“参与式区域主义”(participatory regionalism)的前景和路径。

## 一 研究缘起:民主化和区域主义的分析框架

我们可以通过理论分析来思考民主化对于区域主义的影响及其后果。首先,民主化实践能够改变国内的政治格局和氛围,这是地区互动的基础。随着民主化进程的推进,东南亚国家政治精英对于地区合作的议程也开始发生转向。由于地区范围内民主政体不断产生和完善,东南亚威权主义政体所蕴含的内在制度性矛盾也日益显现。东南亚地区公民社会组织的不断成长和壮大,有效地推动了该地区的民主化实践,并影响到该地区区域主义的发展议程和方向。当前,东南亚地区的制度建设主要基于各国政治领袖紧密的个人联系,而国内的政治变革也将重塑现有的地区社会化进程。在某种程度上,东南亚国家内部的政治变革对于地区未来的区域主义实践是有益的。换言之,东南亚既有的、最初由威权主义政体所建立的地区制度架构将逐渐失去其合法性,并将经历深层次的嬗变。可以说,东南亚区域主义的发展根源即在于各成员国正在经历的政治转型,尤其是向民主化的转型。

其次,民主化的地区实践将挑战现有的地区规则、机制和制度。与民主化相伴而来的是政治体制的变革,这或将影响到东盟长期以来所坚持的不干涉国家内部事务的基本原则。在某些情况下,为了迎合国内民族主义情绪,部分成员国的政治精英不再谋求通过集体审议等程序来解决彼此的冲突。而且,由于特殊的历史背景和社会经济发展现实,东盟成员国在某些重要的地区议题上也有着更多的分歧,特别是在以何种方式推进地区人权和民主发展等问题上更是如此。

我们需要意识到,民主化实践也将给区域主义带来许多积极成果。一些传统观点认为,一个国家的民主转型可能产生外交政策所无法预料的后果,或将使地区陷入长期的冲突之中。从最近几十年东南亚地区的实践来看,民主转型确实推动了威权主义体制内部精英联盟的分裂,但也由此带来了对于外交政策更为广泛、更为透明的辩论。客观而言,这样的辩论将使外交政策的目标和地区政策更具科学性,并最终有助于探寻地区冲突解决的路径。也有观

点认为,那些新出现的民主化国家可能“输出”自身的革命,从而带来邻国的动荡不安。东南亚地区的更多实践表明,那些所谓的民主化国家能够通过更富创造性的措施,负责任地处理国家之间棘手的矛盾和冲突。20世纪80年代泰国的实例即证实了这一论断。

再次,民主化的实践能够增进国内信息的透明度,推动各国探索实现地区谅解与合作的新方式、新路径。随着东南亚各国向民主制度的转型,这些国家也加强了在国家安全、金融信息等政策领域的开放性和透明度,而这将有效减少国与国之间的猜疑,进而推进地区安全和经济合作的实现。通过民主化的实践,东南亚国家之间也将实现更为开放的互动与合作,这些都将弱化某些威权因素的影响。同时,民主化实践将带来国家内部的政治民主和对法治的遵守。随着各国国内法治化进程的加速,东南亚地区不同国家在地区舞台上也增加了对于以规则为基础的互动诉求,这些都有助于地区冲突的解决。

更具深远意义的是,地区的民主化实践将为公民社会开辟更为适宜的发展空间,从而为地区的社会化进程奠定更为扎实的基础。公民社会组织和网络的形塑,构成了东南亚区域主义最重要的单元和要素。这些公民社会组织的发展与壮大也推动着所谓地区性议题的转向,并增加对跨国议题做出积极回应的可能性。简言之,由民主化实践所产生的公民社会组织网络,能够大大拓展区域主义的研究议题,并加强对人权和发展、环境治理等核心议题的关注。通过对国内政府施加影响和压力,公民社会组织逐渐探索解决跨国问题的有效途径和方法,这些将最终增加地区制度在推进地区和平与稳定问题上的影响力和有效性。

最后需要强调的是,民主化实践能够加强东南亚地区的一体化合作,并推动国际社会对本地区的经济援助。现有实践表明,当前许多国际组织或者国际制度,都倾向于将东南亚地区的人权状况与地区的民主化实践相联系,而这些因素都将最终影响区域主义的发展。

## 二 威权主义、民主化和东南亚区域主义

评估东南亚的民主化对于区域主义的影响,首先需要威权主义和东盟成立初期的情况进行简要分析。从历史上看,东南亚各国在建国之初便放弃了后殖民主义时期的重要经验,即放弃了对西方自由民主体制的借鉴,这一点是影响东盟成立及其后来一系列制度和原则的关键要素。东南亚的民族主义精英对于西方自由和民主的借鉴是有条件的,他们认为,那些倡导借鉴与接受西方的自由民主体制的人或许带有强烈的工具性动机,而这样的借鉴可能是无法持久的。

### (一) 东南亚民主化实践与威权主义的内在冲突

经过十余年的学习与模仿,到20世纪50年代晚期,东南亚民族主义精英逐渐摒弃了对于前殖民主义体制的单纯模仿,这也标志着传统的西方体制在东南亚的破产。其中,具有重要标志性意义的转变是,20世纪50年代后期印度尼西亚总统苏加诺抛弃了合法选举的议会,建立了“指

导性民主” (guided democracy) 体制, 并以此取代建国初期建立的所谓自由的、“50% + 1” (50 per cent plus one) 的民主体制<sup>[2]</sup>。类似的情况在 20 世纪 70 年代初期菲律宾也出现了, 时任总统马科斯反对自由式的民主。1972 年 9 月马科斯借口防止共产主义威胁而颁布了《战争法》。马科斯所秉持的新社会是“以宪政威权主义 (constitutional authoritarianism) 为原则的”新的形态, 突出了政治稳定的优先原则<sup>[3]</sup>。而马来西亚和新加坡的民主政治实践则以英国的模式为基础。两国没有出现大规模的军事政策, 故情况有所不同。由于马来西亚三个主要族群, 即马来人、华人和印度人之间的紧张关系, 自由式的民主体制在马来西亚的实践和功能发挥面临诸多制约因素。1969 年马来人的族群暴乱促使马来西亚在政治、经济体制等方面进行改革。这些改革措施包括对议会的暂时搁置、由马来人领导改革、通过增选更多的反对派力量到统治联盟中等从而发展更为广泛的民族联盟。马来西亚政府声称, 要努力维护国家的主要意识形态即五大原则 (Rukunegara)<sup>1</sup>, 这一主要意识形态强调对于皇室和宪法的忠诚, 禁止对一些敏感议题如马来人的地位进行讨论。五项原则引入了一种新的经济政策, 这些政策摒弃自由放任主义的体制, 实施新的财富分配的政策以有利于马来人的利益。同样, 新加坡也采取了政党主导的体制。

目前, 有关东南亚民主转型的学术文献大多强调文化因素对于东南亚民主发展的作用, 尤其是强调权力和专制的传统观念与现代性之间的紧张关系。美国著名政治学家布鲁恂 (Lucian Pye) 考察了东南亚专制主义的两种观念及其沿革, 其中一种观念认为, 东南亚专制主义主要受到殖民主义规则、官僚体制和法律制度等方面的影响; 另一种观念则认为, 东南亚专制主义植根于东南亚传统的文化和宗教因素, 并在此基础上催生一系列世袭的政治架构。这两种并行不悖、交替发挥作用的观念, 在许多学者看来是彼此冲突的。在东南亚诸国建立的过程中, 许多受到西方影响的精英领袖主导了东南亚的民族主义解放运动, 他们内心根深蒂固的有关西方的权力和自由的思想观念, 也因此一度在东南亚甚嚣尘上。但随着国家的建立和发展议题的调整, 上述情况出现了变化。基于传统的对于权力观念的复兴, 政治精英和大众普遍对于西方式的自由民主产生了抵制<sup>[4]</sup>。从苏加诺到苏哈托执政时期, 转型中的印度尼西亚的民主发展实践, 即对这种权力观念和民主模式演进趋势做了清晰的阐释。最初, 印度尼西亚通过模仿欧洲的民主模式和类型, 揭开了后殖民时期政体变革的序幕, 其政体变革的主旨, 即在于打造一个适合形势需要、理性的、合法的宪政制度。随后, 苏加诺政府放弃了“指导性民主”的体制, 强调西方的政治思想和价值观不适合印度尼西亚的实际情况, 呼吁寻求共识、打造一个新的政治共同体, 政府也推动了有关国家治理和权力分配的讨论。

向着“本土化”的专制统治的回归, 不仅对于东南亚

一些国家的国内政治——这些政治有着深刻的世袭制度特征, 而且对于东南亚国家的外交政策行为和地区合作议程, 产生了深远的影响。这些趋势最终促成了所谓“东盟方式”的出现。可以说, 当前东盟之所以坚持“东盟方式”, 很大程度上受到了东南亚政治思想和民主化议程转变的影响。东盟建立于 1967 年, 其创始成员国包括泰国、印度尼西亚、菲律宾、马来西亚和新加坡, 这些国家都不同程度地有西方自由民主实践的经历。从表象上看, 东盟创立的目标是推动其成员国社会经济的发展, 组织存在的核心基础是基于对成员国体制得以维持的关注。当时, 这些创始成员国都面临着来自国内和国外的威胁, 其中包括国内共产主义运动的威胁<sup>[5]</sup>。基于共同的历史经历, 东盟成员国强调民族主义, 并对经过艰难斗争获得的主权抱有强烈的热情。在此背景下, 它们反对单纯采用西方的区域主义模式发展地区合作, 认为应批判性地借鉴欧盟的治理模式, 它们对于欧盟超国家主义的治理架构抱有深深的疑虑。简言之, 东盟成员国尤其是地区大国, 更多地基于主权独立和民族主义的考虑, 很自然地认为该地区传统的治理理念和政治体制更适合地区合作的开展。从本质上而言, “东盟方式”的形成并最终成为指导东南亚区域主义的核心原则, 正是体现了非正式、磋商和共识、原则性和灵活性相结合的思想观念<sup>[6]</sup>。

长期以来, 东盟的内部磋商和促进共识的原则和行动议程, 被看作是基于地区传统文化基础之上的科学决策的民主方式<sup>[7]</sup>, 但是从本质来说, 东盟的区域主义进程和地区化的实践, 主要是通过其成员国政治精英之间紧密的个人联系来实现的, 这样的决策机制和所谓的民主体制, 最终削弱了基于共识基础之上的区域主义发展。由于缺乏公民社会的普遍参与, 东盟内部重要议题的磋商, 都无法汲取公民社会成长进程中区域主义发展对于相关议题的合理关注, 也缺乏相应的制度回馈机制。有关人权、民主和环境保护等事关地区长远发展的命题, 被严格地排除在东盟议程之外。而作为东盟核心规则之一的不干预成员国内部事务的原则, 除了最终缔造了较为宽泛的双边联结的安全架构之外, 更是乏善可陈。总的来说, 作为区域主义发展主要体现的“东盟方式”, 客观上纵容了较为狭窄的、“以精英为主导”的地区化进程, 这一进程以主权、民族主义为主要特征, 预先设定了地区和政府间合作的议题, 而对于需要政府间的合作方能解决的重要议题, 如环境保护、移民政策、难民问题等, 则缺乏足够的关注和发展的空间。尤其是, 在对于如何顺应形势, 发展地区的公民社会组织等方面更是面临诸多挑战。

“东盟方式”的内部所蕴含的这些先天性不足的特征, 以及这一方式内在的、对于地区文化和行为方式的认同及强调、对于地区的立法制度和原则的维护, 都无一不体现了东盟成员国的政治精英“掩盖冲突”的政策取向。这种

<sup>1</sup> 1970 年马来西亚政府提出的五大原则 (Rukunegara) 是马来西亚官方试图致力于国家整合而进行的意识形态宣导, 从而确保马来西亚种族的和谐性。基于种族复杂性之安全考虑, 通过条文禁止任何公开讨论马来人保留地、马来人特权等相关敏感议题, 公民言论空间受到限制。

强调国家中心主义、本质上与欧盟等地区组织磋商原则截然不同的区域主义的发展维度,从内在发展机制而言,是与东南亚长期沿袭的“基于世袭原则的区域主义”的核心基础相吻合的。

## (二) 东南亚民主化实践与区域主义的契合

从民族性、宗教、语言、殖民遗产和后殖民时代的政治角度而言,东南亚威权主义的回归标志着各成员国符合身份认同的、具有重要意义的转变<sup>[8]</sup>。长期以来,东盟成员国对越南共产主义有着一致的恐慌情绪,都希望越南尽快实行“自由市场”体制。实际上,这些方面的忧虑被证明是与冷战时期的政治氛围、与西方国家的战略需求相适应的。其结果是,西方对东盟提供大量的经济援助和政治支持,这些支持包括:允许东南亚产品进入西方市场;给予东南亚提供投资和经济援助;对东盟在惩罚越南的国际行动中提供外交支持。所有这些对于作为地区冲突治理者的东盟来说,能够有效提升该组织的国际声誉和形象。由于国际社会的支持,再加上共同面临的、所谓来自共产主义力量发展的威胁,以及种族冲突所造成的潜在威胁等因素,使得东盟内部的矛盾和冲突暂时得以弱化,这也为东盟作为一个地区组织发挥影响和作用铺平了道路。从这个意义上说,东南亚威权主义体制与东盟初期的区域主义发展,两者之间是互为补充、互相影响的。

在过去的 20 多年中,四个东南亚国家(1986 年的菲律宾,1991-1992 年的泰国,1993 年的柬埔寨,1998 年的印度尼西亚)都经历了民主的转型实践。除了印度尼西亚之外,其它三国的民主化实践并没有削弱以国家为中心的区域主义体制基础。菲律宾和泰国在威权被削弱的体制转型中,并未放弃对东盟区域主义发展的承诺。相反,东盟领导人对时任菲律宾总统阿基诺的坚定支持,也进一步揭示了菲律宾新的政治体制对于东盟的依赖,这反过来又强化了既有的传统的东盟区域主义基础。在联合国监管下的民主化实践,使柬埔寨在东盟的组织发展中逐渐适应了成员国的身份,尽管在这些行动将加强或者弱化该组织的问题上,多国仍存在着争论。现实的实践是,柬埔寨经历了 1999 年的国内民主改革后最终加入东盟。

从某种意义上说,民主化改变了东南亚地区互动的政治氛围,而地区大国印度尼西亚国内对新的民主体制的关注,也强化了该国对于地区合作的信心<sup>[9]</sup>。尽管印度尼西亚没有放弃对于东盟的最初承诺,但是仍存在着一种可能性,即该国的民族主义发展可能会对区域主义和地区化实践产生负面影响。印度尼西亚与马来西亚和新加坡两国所存在的领土问题,也从另一方面表明了这种可能性。而新加坡和马来西亚也都对印度尼西亚的领土完整作出了坚定的承诺,尤其在对待东帝汶的分离活动问题上更是如此。

民主化的实践动摇了东盟内部精英社会化的传统范式。“东盟之父”苏哈托的离职,使得在古老东盟中代际转换的影响更加复杂化。另一个由于民主化所带来的变化,是对于“东盟方式”日益增多的批评声音。虽然从最初来看,许多批评是由于东盟被认为无力对亚洲经济危机作出

有效响应而引起,但很显然,这样的批评与该地区的民主进程有着某种关系,尤其是对于泰国的倡议所引发的某些质疑。泰国政府在 1998-1999 年期间建议实施一项“灵活性参与”(flexible engagement)的政策,呼吁建立一个更加开放的东盟,其部分原因即出于对其自身民主发展的考虑。

东南亚地区互动的政治氛围,又因地区社会运动的加强而变得扑朔迷离。印度尼西亚和其它国家的公民社会组织开始对东盟的决策表示不满,产生这些不满的主要原因在于这些公民社会运动和组织未能参与区域化实践和决策。来自印度尼西亚、泰国、菲律宾、柬埔寨和马来西亚等国的非政府组织,都希望东盟变得更加开放和透明。事实上,民主化的实践已经削弱了以精英为中心的东盟区域主义范式的合法性。

虽然民主化已经改变了东南亚区域主义的氛围,但这并不意味着对地区秩序构成了威胁。我们可以通过民主化对地区秩序的作用来进行思考:第一,20 世纪 80 年代晚期的泰国民主化实践,为解决地区冲突提供了一个创造性的启迪。新成立的泰国政府通过民主决策,设定自身的外交政策目标,即要将“印度支那的战争转变为市场”。这个重大的转变是对既有东盟政策的挑战。也就是说,在越南军队撤出柬埔寨之前,不允许与印度支那半岛有任何经济联系<sup>[10]</sup>。新上台的泰国政府一方面出于经济发展的考虑,另一方面也是出于地缘政治的考虑而推动政策的转变,无论怎样,该政策的结果是地区紧张局势的缓解。这些决策有助于削弱越南对于东盟的猜疑,并鼓励东盟成员国之间通过积极的努力解决棘手的地区问题。其次,通过在国内产生更大程度的透明性,民主化的实践有助于消弭地区内部的猜疑。泰国和印度尼西亚的民主改革,推动了泰国国防预算的透明度,也抑制了该国武器买卖中的腐败行为,这些也推动了苏哈托领导下的印度尼西亚削减国防预算。而菲律宾的民主化也推动了其国防预算改革,并将预算改革置于立法机构的监管之下。第三,东南亚的民主化实践,也推动了建立更为开放的、以规则为基础的地区制度的诉求。1997 年的东亚金融危机,部分原因是由以精英为中心的区域主义所引发,这一类型的区域主义妨碍了东盟成员国分享某些关键的信息。

## 三 参与式区域主义的实践及其制约

### (一) 参与式区域主义的特征及实践

基于上述历史背景的分析和思考,我们可以尝试思考东南亚迈向一个更具参与式的区域主义的新的框架和路径。理解“参与式区域主义”概念,需要结合两方面的根本特征加以界定:第一,从国家层面而言,由政府主导的区域主义,不仅包括政府所认同的对于主权更为灵活的认知和观念的变化,也涵盖了在处理国家内部事务时所遵循的不干预主权原则的变化。对东南亚地区所面临的问题和所采取的行动,都可以开展开放式的讨论,并提供更多的选择,更重要的是,也为非政府行为体在决策进程中作用的发挥

创立更大的空间。第二,参与式区域主义,推动了政府和公民社会在处理地区和跨国问题等领域建立更为紧密的联系。参与式区域主义,不仅意味着各社会组织之间建立了更为开放的合作,而且这些社会组织和社会运动的发展也将推动地区公民社会的形塑。从长远来看,参与式区域主义将加强公民社会与政府主导的区域主义之间出现更为紧密、积极的互动。

在当下的东南亚地区,参与式区域主义的上述两方面特征都得以清晰地体现。泰国前外长素林(Surin Pitsuwan)曾提出“灵活性接触”的建议,马来西亚前副总理安瓦尔也提出“建设性干预”的观点<sup>[11]</sup>。这些创造性的思想并不是直接反对国家享有完整的主权,而是在地区经济合作加速的背景下,希望在经济政策、信息共享等方面建立更加开放的体制。在政治合作加强的背景下,东南亚诸国都希望寻求对各成员国进行监管的权力,譬如对缅甸国内政策的监督等。总的来说,灵活性接触意味着在区域主义新的发展形势下对于东盟不干预国家内部事务原则的修正。

从某种程度上讲,灵活性接触也试图改变东盟政治精英的某些错误认知,尤其是在关于经济危机蔓延及防范等问题上的认识。灵活性接触也是对于日益增加的跨国挑战的忧虑的一种反应,如印尼的大火对地区健康和经济安全方面的影响、缅甸的毒品和难民问题等。关于不干预政策的争论,也体现在上述问题上,在这些问题的处理上东南亚民主化成员国和威权主义成员国之间暴露出了明显的分歧<sup>[12]</sup>。越南和缅甸对于灵活性接触政策有着自己的理解,而菲律宾和印尼则对此持支持态度。印度尼西亚外交部阿迪安·西拉拉希(Adian Silalahi)说:“我们依然坚持东盟的重要原则,但现在需要在不干预的问题上更加开放。(这一原则)不再是一个不能讨论的原则。长期的民主实践使印度尼西亚变得更加开放与灵活。”<sup>[13]</sup>

当前,东南亚公民社会在决策进程中的参与仍是有限的。现实生活中公民社会的参与仍然主要基于政府的支持与主导。客观而言,东南亚的非政府组织对此有着清醒的认知,它们正逐步建立起自身的网络和策略<sup>[14]</sup>。近年来,东南亚非政府组织网络的建设及其成效令人瞩目,如1993年在曼谷举行的亚洲和西方非政府组织联席会议。这些组织主要针对即将举行的维也纳世界人权大会而创立。东南亚非政府组织也积极参与到对自由贸易议程的抗议活动中,这在1997年温哥华亚太经合组织会议上有着清晰的体现。更具普遍意义的是,在东盟首脑会议、亚太经合组织会议和东盟地区论坛举行期间,该地区的非政府组织也同

时举办高峰会议或论坛。这些高规格的会议和论坛包括东帝汶的亚太地区大会(APCET)、东盟地区组织会议等。这些组织和运动的发展都体现了公民社会的蓬勃发展,以及新区域主义的方兴未艾。

需要指出的是,东南亚地区非政府组织所领导的关于人权和可持续发展领域的运动,开始转向对于更为广泛的地区主义议题的关注。论坛亚洲(Forum Asia)是东南亚地区最大的、著名的非政府跨国组织,旨在推动“东南亚地区的人权组织的发展与巩固,寻求对该地区共同关注的议题的回应”。此外,作为一个主要针对亚太经合组织的非政府组织,马尼拉人民论坛于1996年宣布将“推动充满动力的磋商进程,旨在形成对于亚太经合组织的公民社会的回应,制定地区可持续发展的战略。”

这些著名的公民社会运动和组织,都有效地推动了东南亚地区不同类型、不同性质的区域主义之间形成更为紧密的合作关系。公民社会运动的萌发,也使得东南亚地区所面临的新的挑战如环境保护、难民问题等,都有可能通过某些合理的途径得以解决,这些新的行为体开始融入地区和东盟的决策之中。对于这些组织和运动的广泛的、坚定的外部支持,则源自于后冷战时期世界各国对于人权和可持续发展问题的关注。由西方国家发起的对于“人的安全”的呼吁,使得对于人的安全的概念、个体安全和尊严所面临威胁的认知有了很大的变化<sup>[15]</sup>。国家安全概念和内涵的深刻转变也推动了公民社会运动的发展。东南亚的公民社会发展也将寻求通过地区合作的方式融入东盟的决策进程。

尽管东南亚各国政府对于非政府组织的蓬勃发展存有疑虑,但该地区大多数非政府组织都能通过采取一些灵活的方式,寻求与政府的全方位合作。如论坛亚洲在女权问题上与除了缅甸在内的东南亚各国政府展开合作;“东盟人民大会”作为东盟地区合作的第三轨道机制(Track-III mechanism),从其创立至今与东南亚各国政府、第二轨道机制和其它非政府组织联结在一起,为政府和公民社会之间的互动架起了一座新的桥梁,并建构起东南亚新的区域主义合作的新典范<sup>1</sup>。在第三轨道机制内,政府和公众关注的核心也涵盖了从减少贫困、东帝汶问题到缅甸政治改革和相关的政治话题等。“东盟人民大会”也创立了“开放的经济、开放的社会”的原则,逐步探索政府和公众平等对话的基础和平台。客观而言,第三轨道机制的发展有着巨大的潜力。它不仅加强了国内和地区层面的议题互动,而且也推动了东南亚政府和公众之间的合作。

<sup>1</sup> 关于东盟人民大会的情况,可以参考: Setting ASEAN's Agenda: The Role of the people and Reflections on ASEAN. 除此之外,围绕东盟的人权与民主可参阅: Critical Assessment of the ASEAN 2020 Vision: Globalization and Human Security: The Power of Women and Their Empowerment: The Media Informer Educator and Reformers; Towards a Regional Human Rights Mechanism; The Role of Civil Society in Good Government: Poverty in ASEAN: What More to be Done?; Limits and Opportunities of Resource and Environmental Management: Enhanced Interaction: Case Studies of Myanmar and East Timor and Towards Revolution in ASEAN's Education Systems

表 1 东南亚主要的非政府组织

非政府组织名称	总部	关注议题
亚洲人权和发展论坛 (AFHRD)	泰国	推进人权、民主和地区回应
第三世界网络 (TWN)	马来西亚	反对新自由主义全球化的推广活动; 人权 (社会和经济权力)
生态恢复和地区治理运动 (ERRA)	泰国	关注缅甸、柬埔寨、老挝、泰国和越南的环境保护
亚洲妇女委员会 (CAW)	泰国	关注妇女权利, 尤其是劳动权
亚太抵制贩卖妇女联盟 (CATWAP)	菲律宾	关注妇女权利
亚洲发展文化论坛 (ACFOD)	泰国	人权议题 (尤其是文化发展权)
亚洲童工大会 (CWA)	泰国	儿童权利, 尤其是工作权利
亚洲妇女、法律和发展论坛 (APWLD)	泰国	妇女权利
亚洲居住权利联盟 (ACHR)	泰国	公民居住权利
亚洲人权教育地区资源中心 (ARRC)	泰国	人权教育等
国际青年基督教学生联盟 (YCS)	菲律宾	人权教育

(二) 参与式区域主义所面临的压力和挑战

东南亚参与式区域主义的压力, 主要来自于民主化的发展环境和内在困境。以东盟人民大会为例, 该组织的发展离不开第二轨道机制内部民主力量的孕育。近年来, 第二轨道迅速发展, 其内部的民主化力量也在加强, 许多组织不断寻求拓宽自身社会基础的道路, 并加强与政府之间的合作。但需要指出的是, 在第二轨道的发展过程中, 公民社会在制定规则和决策方面的功能是匮乏的。而第三轨道机制的创立与实践, 很大程度上在政府和第二轨道之间架起联系的桥梁, 并推动公民社会和非政府组织有效影响东盟决策方向。

除此之外, 来自国际层面的压力, 也推动了参与式区域主义在东南亚得以健康地运行。一方面, 该地区非政府组织确定的重要目标之一, 即是在亚太经合组织会议期间举行与其并行的非政府组织高峰会议马尼亚人民论坛<sup>1</sup>。譬如, 西方国家尤其是加拿大等国, 为东盟人民大会的举行提供经济援助。一些东盟国家政府也基于长远考虑, 对非政府组织的态度进行适当调整, 这将缓和它们与西方国家之间的互动氛围。我们从欧盟和东盟的关系发展中也可可见一斑。至少从这个意义上说, 民主化以及随之而来的地区制度的重新构建, 创造了一个更加融洽的地区氛围, 这对于东盟与国际社会的互动大有裨益。

我们不仅强调东南亚参与式区域主义发展的积极方面, 也需要清晰地意识到该地区存在的对区域主义发展的制约要素。在“9·11”之后的地区和全球安全议题及政治议程有重大变化的背景下, 这项研究有着现实意义。简言之, 对于下列一些方面的制约要素要认真对待: 首先, 随着地区合作的深化, 东盟成员国内部在实践中, 出现了对于主权和民族主义等重要议题方面认知和政策的倒退。部分成员国出于自身利益考量, 未能认真履行对于人权和民主发

展的既定承诺, 而这些在欧盟和美洲地区组织中, 有着完全不同的认知。其次, 在可预见的未来, 东南亚的民主化进程仍然将保持不完全、非均衡的发展态势。某些国家, 如缅甸和越南将依然保持强烈的威权主义体制特征, 印尼的民主巩固也面临诸多挑战。东盟成为一个民主共同体的前景依然遥远而渺茫。第三, “9·11”恐怖袭击和 2002 年的巴厘岛恐怖袭击事件, 都削弱了该地区公民社会组织发展的空间。东盟成员国为此所采取的相关措施, 也为该地区公民社会的发展蒙上了阴影。一些国家的国内安全法凌驾于地区普遍的安全规则之上, 印尼颁布了新的《安全法》, 新加坡和马来西亚也都颁布了《内部安全法案》, 而新加坡和马来西亚的政党体制和政治制度也都经历了深刻变化<sup>[6]</sup>。一些东南亚国家制定了新的内部安全合作机制, 以此对抗跨国的恐怖主义活动。这些都可能对东南亚既有的区域主义范式重新评估, 这些反思可能会以牺牲公民社会的发展为代价<sup>[7]</sup>。

四 结语

东南亚地区的民主化实践正在重新塑造该地区的区域主义发展议题。通过重新界定国家主权概念, 评估公民社会的参与空间, 我们可以初步认为, 民主化实践和区域主义发展两方面都将受到不同程度的制约。民主化的推进将为该地区更为深入的地区互动铺平道路。与威权主义政体比, 东南亚新出现的民主政体有着更大的理想和抱负, 它们将努力更新主权观念, 并推动现有地区规则的改革。这些从东南亚的地区实践中得出的启示, 对于发展中国家的政治转型和地区合作有着深远的意义。

法律上的主权概念, 构成了发展中国家体制安全和地区秩序背后的一个关键因素。我们需要缜密研究的是, 在何种条件下发展中国家需要对法律上的主权概念进行重新

<sup>1</sup> 马尼亚人民论坛是针对亚太经济组织会议而成立的磋商机制。目前有 400 多名代表参加, 也是 1995 年 11 月在东京举行的非政府论坛的延续。

界定, 并以此作为增进地区发展前景的重要途径和基础。泰国和菲律宾的发展实例表明了这一点的重要性。

地区制度的成熟和完善, 其重要功能即在于对国内政治体制转型的影响。东盟的创立一方面体现了对于威权主义体制的反思, 另一方面也反映了其民主价值观的演变。对于一个长期封闭的、含有浓厚世袭传统的东盟而言, 面对新的地区合作形势, 其体制的脆弱性和内在悖论日益凸显。当下, 如何纾缓其朝向参与式区域主义发展的多重压力, 如何重新审视其某些僵化的重要原则, 就要求学界继续进行更为广泛的跨国议题研究, 并深入思考如何对公民社会组织的诉求做出有效的、迅速的回应。而解决上述问题的重要路径即在于民主化的实践。民主化能够对这些重

要的地区制度构建做出不可替代的贡献, 也能够催生地区治理和地区制度化建设的平台和基础。

不可否认, 东南亚的区域主义如今正面临严峻挑战。东盟的扩张、金融危机的影响、成员国内部的政治、经济和文化多样性从未像今天这样一同展现出来。为了应对地区所面临的经济和政治新挑战, 东盟内部面临着分化和离异, 这也为民主化的实践提供了新的机遇。对于东盟来说, 如何拓展其存在的合法的社会基础, 如何拓宽东盟区域主义的政治议程, 使其更加关注那些与地区化、全球化挑战更为紧密的相关议题, 如何能够充满智慧地解决“参与式区域主义”转型所面临的诸多挑战, 都将对未来的对地区秩序产生决定性的、具有深远意义的影响。

### 【注 释】

[ 1 ] A. A. Charya “Southeast Asia’s democratic MOMENT? The impact of the Asian economic crisis on human rights and democratization”, *Asian Survey*, May–June 1999.

[ 2 ] M. C. Yong “Political structures”, in N. Tarling ed., *The Cambridge History of Southeast Asia*, Cambridge: Cambridge University Press, Vol. 2, 1992.

[ 3 ] *Ibid.*, p. 426.

[ 4 ] I. W. Pye *Asian Power and Politics: The Culture Dimensions of Authority*, Cambridge MA: Belknap, 1985, p. 46.

[ 5 ] A. A. Charya “Regionalism and regime security in the third world: comparing the origins of the ASEAN and the GCC”, in B. L. Joh ed., *The In Security Dilemma: National Security of Third World States*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1992, pp. 143–164.

[ 6 ] A. A. Charya *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, London: Routledge, 1992, p. 141.

[ 7 ] I. W. Pye *op. cit.*, p. 54.

[ 8 ] A. A. Charya *The Quest of Identity: International Relations of Southeast Asia*, Singapore: Oxford University Press, 2000, p. 79.

[ 9 ] A. A. Charya “Is there a lack of focus in Indonesia’s foreign policy?”, *Straits Times*, 2000, October 2<sup>nd</sup>.

[ 10 ] A. A. Charya “A new regional order in Southeast Asia”, *Adelphi Paper*, London: International Institute for Strategic Studies, No. 279, 1993.

[ 11 ] A. A. Charya “Sovereignty, non-intervention, and regionalism”, *CANCAPS Papers*, Toronto: Canadian Consortium for Asia Pacific Security, No. 15, 1997.

[ 12 ] A. A. Charya *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, London: Routledge, 2000, pp. 256–279; H. J. Kraft “ASEAN and intra-ASEAN relations: weathering the storm”, *Pacific Review*, Vol. 13, No. 3, 1993.

[ 13 ] M. Suryodiningrat “Will RI commit ASEAN’S sin?”, *Jakarta Post*, 26 July, 2000, [http://thejakartapost.com:889...u\\_name+detail&id+2366172](http://thejakartapost.com:889...u_name+detail&id+2366172).

[ 14 ] P. P. Lizee “Civil society and regional security: tensions and potentials in post-crisis Southeast Asia”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22, No. 3, 2000.

[ 15 ] A. A. Charya “State-society relations: Asian and world order after September 11”, in K. Booth & T. Dunne eds., *Worlds in Collision: Terror and the Future of Global Order*, London: Palgrave, 2000, pp. 194–204.

[ 16 ] 曹云华: 《从人民行动党得票率看新加坡的政治变迁》, 《东南亚研究》1990年第 3期。

[ 17 ] A. A. Charya “State-society relations: Asian and world order after September 11”, in K. Booth & T. Dunne eds., *Worlds in Collision: Terror and the Future of Global Order*, London: Palgrave, 2002, pp. 194–204; A. A. Charya “The retreat of liberal democracy”, *International Herald Tribune*, September 17<sup>th</sup>, 2002, p. 5.

【责任编辑: 邓仕超】