

# 东盟规范性影响力的困境与张力

——以东帝汶加入东盟为例

贺嘉洁\*

**【内容提要】** 东帝汶自2011年提出加入东盟的申请至今仍未获准。本文认为,国家利益和东盟的“规范性影响力”是促使东帝汶在独立后寻求加入东盟的原因。尽管大部分东盟国家从“规范性影响力”的角度认同其获得东盟成员国资格,但新加坡担心东帝汶的加入有可能扩大中国在东盟的影响力进而损害东盟的独立性及地缘政治利益,因此反对其加入东盟。鉴于此,东帝汶何时能加入东盟取决于东盟成员国在“规范性影响力”与地缘政治利益之间的权衡。

**【关键词】** 东帝汶;东盟;规范性影响力;地缘政治利益

**【Abstract】** Although Timor-Leste submitted its application to join ASEAN in 2011, ASEAN has not granted it with official membership until the end of 2021. This paper argues that ASEAN's "normative influence" and its accompanying economic and diplomatic benefits are the reasons why Timor-Leste has been eagerly seeking its membership. For ASEAN, although most its current members insist that Timor-Leste's accession will boost ASEAN's "norm influence", Singapore is concerned by China's economic penetration in Timor-Lester which can be translated into political influence in the ASEAN if the country is granted with membership. As a result, Timor-Leste's membership in the ASEAN depends on its current members' calculation on their own geopolitical interests as well as the value they put on ASEAN's "normative influence".

**【Key Words】** Timor-Leste, ASEAN, Normative Influence, Geopolitical Concerns

\* 贺嘉洁,复旦大学国际关系与公共事务学院青年副研究员。

东南亚国家联盟(简称东盟)是东南亚主要的地区性国际组织,也经常被认为是东南亚区域属性的定义者——今天,当人们要判断一个国家是否东南亚国家时,往往只要看它是不是东盟的成员国即可。唯一的例外是1999年脱离印度尼西亚并在2002年实现独立的东帝汶。

作为东南亚地区最小也是最年轻的国家,东帝汶早在2011年就提出了加入东盟的申请。<sup>①</sup>2021年10月26日公布的《第38届和第39届东盟峰会主席声明》亦再次强调,“东盟承诺继续向东帝汶提供能力建设所需的帮助,特别是通过(允许其)参加东盟非政策制定性的活动(来增强能力建设)。”<sup>②</sup>但是,与90年代东盟在两、三年时间内就完成对越南、老挝、柬埔寨和缅甸成员国资格的审核不同,至今东帝汶加入东盟的前景依然存在变数。为什么东帝汶要在独立之后积极地寻求加入东盟(而不是同样地理临近且在成员国能力上有更大相似性的太平洋岛国论坛)?又是什么让东盟迟迟难以作出决定接纳这个年轻的国家?加入东盟对东帝汶意味着什么,又会给东盟带来怎样的影响?这些就是本文致力于回答的问题。

由于东盟早在20世纪90年代就已基本完成扩员并涵盖了东南亚几乎所有国家,加上2002年成立的东帝汶相对较弱的国家能力和国际影响力,因此现有研究极少关注东帝汶加入东盟的努力和东盟在这一问题上所面临的选择。中、英文学术文献中有四篇涉及相关议题。周士新、阿斯特里安(Fina Astrian et al.)以及文德拉斯克纳什和阿福里安萨耶(Mutiara Windraskinasih and Arie Afriansyah)等人认为,东盟接纳新成员规范的制度化——特别是《东盟宪章》的生效和东盟协调理事会工作组(ASEAN Coordinating Council Working Group, ACCWG)的建立——是阻碍东帝汶加入东盟的关键。<sup>③</sup>这一解释颇

---

① Angaindrankumar Gnanasagarar, “Admitting ASEAN’s 11th Member,” *The ASEAN Post*, January 5, 2018, <https://theaseanpost.com/article/admitting-aseans-11th-member>.

② ASEAN, “Chairman’s Statement of the 38th and 39th ASEAN Summit,” October 26, 2021, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/10/FINAL-Chairmans-Statement-of-the-38th-and-39th-ASEAN-Summits-26-Oct....pdf>.

③ 周士新:《东盟扩员的制度困境——以东帝汶为例》,《东南亚纵横》2019年第6期,第30页;Fina Astriana, et al., “Rethinking the Process for Timor-Leste’s Application for ASEAN Membership,” *ASEAN Briefs: The Habibie Center ASEAN Studies Program*, Vol.3, Issue 4, 2016, <http://habibiecenter.or.id/img/publication/49f032c361d3412e8694b11e36358940.pdf>; Mutiara Windraskinasih and Arie Afriansyah, “The Struggle of Becoming the 11th Member State of ASEAN: Timor Leste’s Case,” *Brawijaya Law Journal: Journal of Legal Studies*, Vol.5, No.1, 2018, pp.74—101.

具启发性,但这些学者都没有回答为什么在基本满足《东盟宪章》所列成员国硬性标准的情况下,东帝汶依然迟迟未能获准加入东盟的原因。塞克亚斯(Paulo Castro Seixas)等学者通过对英文报刊中有关东帝汶加入东盟议题的话语分析,发现东帝汶的“准备情况”(readiness)是舆论普遍认可的东帝汶尚未加入东盟的原因。但文章着重分析的报道很大一部分由澳大利亚和美国的媒体人撰写,不能准确表明东盟的态度;而且文章在描述文本内容之外也缺乏对其背后逻辑的分析,因此没有完全回答东盟在这一问题上的立场和困境。<sup>①</sup>除此之外,几乎很少能够找到关于东帝汶加入东盟的学理分析。本文致力于弥补这一缺陷。

尽管东帝汶加入东盟是区域合作的个案,但是东盟对于地区国家的吸引力以及它维持这种吸引力的机制反映了区域性国际组织在推动区域主义过程中扮演的角色。巧合的是,东帝汶申请加入东盟的时候恰恰也是中国不断扩大在东帝汶影响力的时期。因此,东盟在决定是否接纳东帝汶的过程中除了要考虑东帝汶的加入对东盟组织本身的冲击外,还要考虑地缘政治因素(中国的影响力)在东盟区域治理中的影响。

本文在对比借鉴欧盟“规范性权力”的基础上,通过结合建构主义国际关系理论以及东盟借由规范塑造成员国和对话伙伴国行为的外交实践,提出了“规范性影响力”这一概念。作为东南亚区域的一员,东帝汶是否以及何时能够加入东盟关系到东盟作为区域组织的“规范性影响力”。但是,由于地缘政治因素的介入,东帝汶加入东盟的进程面临着现实的阻碍。

## 一、东盟的“规范性影响力”:概念界定

“规范性影响力”的概念来自“规范性权力”,但又与之有所区别。2002年,为了回应欧盟是军事力量(military power)还是民事力量(civilian power)的争论,伊恩·曼纳斯(Ian Manners)提出了“欧洲的规范性权力”

<sup>①</sup> Paulo Castro Seixas, Nuno Canas Mendes and Nadine Lobner, “The ‘Readiness’ of Timor-Leste: Narratives about the Admission Procedure to ASEAN,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.38, No.2, 2019, pp.149-171.

(Normative Power Europe)这一概念,并将其定义为欧盟塑造规范的能力。<sup>①</sup>具体而言,它是指通过非军事和非经济的手段来实现基于共同准则的、规范性(而非自利)的目标。<sup>②</sup>尽管强调非军事和非经济手段,但是从欧洲的实践看,规范性权力多借助欧洲在意识形态上和政治领域的领导力要求周边小国以改变国内政治的形式适应欧洲的共同规范,具有事实上的强制性,因此也有学者将其称为“规范性霸权”。<sup>③</sup>

“规范性影响力”同样表现为借助规范来影响他国的能力。但是,不同于“规范性权力”,它不是一种强制性的力量,并不意在以干涉内政的方式“迫使”对象为了符合规范而改变自己的政策和行为。相反,“规范性影响力”关注对象国的舒适度。当对象国的国内政治与规范产生矛盾时,“规范性影响力”会首先搁置矛盾、回避冲突;然后致力于潜移默化地对对象国施加影响,在长期互动的过程中促使对方对国家利益作出重新评估,直至逐步接受、认可规范并进而主动地作出改变以适应新的身份。如果说“规范性权力”强调规范对于利益的“强制”性塑造的话,那么“规范性影响力”依然是国家(在规范的影响下)基于利益作出的规范选择,其效力需要一段相对较长的时间才能体现。

相比作为“规范性权力”的欧盟,东盟对其成员国及对话伙伴的社会化过程更符合“规范性影响力”的界定。这一方面是因为东盟作为区域中小国家的联合,不像欧盟那样掌握着意识形态和政治领域的领导力——或者如葛兰西所说的“霸权”——从而迫使对象国在内政上作出改变(否则就不能获得与欧盟交往的好处)。无论对内对外,东盟缺乏“强制”影响成员国与合作伙伴的能力,只能依赖于自身作为区域关系网络的中心及所带来的关系性权力来发挥其塑造规范的能力。<sup>④</sup>另一方面,“规范性影响力”的形成也与东盟成员国自身长期被殖民的经历和所处的大国竞争的

---

① Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002, p.240.

② *Ibid.*, p.243.

③ Thomas Diez, “Normative Power as Hegemony,” *Cooperation and Conflict*, Vol.48, No.2, 2013, p.195.

④ 董贺:《关系与权力:网络视角下的东盟中心地位》,《世界经济与政治》2017年第8期,第102页;魏玲:《关系平衡、东盟中心与地区秩序演进》,《世界经济与政治》2017年第7期,第52页。

地缘政治环境有关。对于主权的敏感和对大国渗透的恐惧促使东盟更尊重(潜在)成员国和合作伙伴的主权权利和舒适度,避免让它们迫于压力而作出不情愿的改变。

需要指出的是,东盟“规范性影响力”赖以建立的规范基础来自东盟自身的发展经历和区域主义推进过程中的经验和教训。它主要包括两个方面:对外,它是指东盟重视不站队外交和“合作安全”,积极寻求在大国竞争中保持独立、避免结盟,同时通过推广合作规范和“关系平衡”建立起多边主义的区域秩序和东盟在区域合作中的中心地位;<sup>①</sup>对内,东盟坚持区域问题区域内解决、不干涉内政以及以非正式制度为特征的“软区域主义”(soft regionalism)路径,主张在相互理解和信任的基础上进行对话并逐渐形成共识,而不寻求以强制的方式推动区域内国家的政治变革。<sup>②</sup>在东盟区域主义发展的进程中,东盟国家对于这些规范已经有了一定程度的内化并形成了相对较为稳固的认同,这种认同反过来也成了它们维护东盟“规范性影响力”的动力。

东盟的“规范性影响力”在 20 世纪 90 年代东盟扩大的进程中扮演了重要的角色。冷战结束后,柬埔寨、老挝、缅甸和越南(也称 CLMV 国家)先后提出了加入东盟的申请。当时,缅甸依然处于军政府统治之下,柬埔寨大选引发了暴力冲突,越南和老挝也没有民主化的迹象;同时,这些国家的经济发展都较其他的东盟成员国远远落后。国际社会希望东盟能够效仿欧盟“规范性权力”的实践,设立类似“哥本哈根标准”的成员国门槛,以此迫使 CLMV 国家进行政治改革。但是东盟以不干涉内政为由拒绝了西方的建议,坚持发挥“规范性影响力”的作用,无条件地接受 CLMV 国家成为成员国。加入东盟以后,这些国家不仅获得了更多的贸易机会和产品销售市场,有力推动了国内经济的发展;它们也在与东盟成员国的不断互动中接受了东盟的规则和价值观,其国民甚至表现出了比其他成员国国民更强烈的对东盟的认同感。<sup>③</sup>缅甸也在 2010 年实现了民主化(尽管之

① 魏玲:《关系平衡、东盟中心与地区秩序演进》,《世界经济与政治》2017 年第 7 期,第 50 页。

② Jiajie He, "Normative Power in the EU and ASEAN: Why They Diverge," *International Studies Review*, Vol.18, No.1, 2016, pp.94--95.

③ Angaindrankumar Gnanasagaran, "Admitting ASEAN's 11th Member," *The ASEAN Post*, Jan. 5, 2018. <https://theaseanpost.com/article/admitting-aseans-11th-member>.

后民主化进程出现了反复)。很多人因此认为,东盟框架内的社会化对于缅甸的政治改革影响巨大。<sup>①</sup>

东盟在 CLMV 国家中的成功不仅有力回应了西方国家要求东盟通过制裁和施压来改变成员国国内政治的舆论和道德压力;更重要的是,它体现了东盟规范性影响力的价值:尽管社会化的成效经历了一段较长的时间才最终体现,但它能够在不引起社会剧烈动荡并给对象国足够舒适度的前提下以渐进、积极的方式改变对方的行为并塑造区域秩序。东盟也因此被视为区域主义在非西方世界最成功的代表。

2011年东帝汶正式提出加入东盟的申请后,东盟再次面临扩员的压力。和20世纪90年代的那次扩大相似,“规范性影响力”依然是决定东帝汶能否加入东盟的重要考量。首先,除了实际的利益外,东盟的“规范性影响力”是吸引东帝汶寻求加入东盟的驱动因素;其次,多数东盟国家以东帝汶的加入将会给东盟“规范性影响力”带来积极影响为由支持东盟接纳东帝汶;最后,东盟对于“规范性影响力”的集体认同(及其强弱)将最终决定东帝汶加入东盟的前景。但与90年代的扩员不同,在日益升级的大国地缘政治竞争背景下,除了“规范性影响力”,地缘政治因素也是影响东帝汶与东盟关系的因素。尽管如此,本文依然认为,在这场博弈中,“规范性影响力”的作用不容忽视。

## 二、作为地区边缘国家的东帝汶及其身份选择

从地理上看,东帝汶位于东南亚和南太平洋地区的交界处,既可以被当作一个东南亚国家,也可以成为一个南太平洋国家;从经济规模和发展程度上看,相比东南亚,东帝汶与南太平洋国家存在着更多相似之处,似

---

<sup>①</sup> Amitav Acharya, “ASEAN and Burma/Myanmar: Past and Prologue,” The Sigur Center’s Rising Powers Initiative, April 2012, [https://www.risingpowersinitiative.org/wp-content/uploads/policybrief\\_apr2012\\_aseanmyanmar1.pdf](https://www.risingpowersinitiative.org/wp-content/uploads/policybrief_apr2012_aseanmyanmar1.pdf); Ludovica Marchi, “ASEAN vis-à-vis Myanmar: what influences at play?” The London School of Economics and Political Science, Centre for International Studies, London, UK, 2014, [http://eprints.lse.ac.uk/64792/1/Marchi\\_ASEAN\\_vis-a-vis\\_Myanmar.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/64792/1/Marchi_ASEAN_vis-a-vis_Myanmar.pdf), pp.10—11.

乎更应该成为后者的一员。但是,在独立之后,东帝汶在南太平洋和东南亚之间选择了后者,不断积极参与地区事务,并在2011年3月正式向东盟提交了加入的申请。那么,作为地区边缘国家的东帝汶为什么选择加入东盟?在重叠身份的背后又有着怎样的利益和认同?

### (一) 东帝汶的独立及与东盟的关系

自16世纪初寻找马鲁古香料群岛的葡萄牙人发现帝汶岛并开始从那儿获取檀香木和各种香料以来,除了二战期间被日军占领的三年,东帝汶一直是葡萄牙的殖民地(西帝汶在1859年划归荷兰)。1975年11月28日,东帝汶宣布从宗主国葡萄牙独立。但是,九天后,印度尼西亚的苏哈托政府即以防止共产主义扩张为由入侵并占领该国,并于次年7月宣布其为印尼的第27个省。在被印尼占领的20多年间,主张独立的分离主义派别与印尼军队发生了激烈的武装冲突,据估计有10万至25万人在冲突中丧生。<sup>①</sup>

1998年,苏哈托政府在亚洲金融危机中下台,新上任的印尼总统哈比比同意东帝汶以全民公决的方式决定它的最终地位。1999年8月,在联合国的监督下,东帝汶举行了独立公投,78.5%的民众支持从印尼独立。但在之后的三周,反独立的帝汶武装力量在印尼军队的支持下发动了大规模的报复性行动,造成1400多人丧生,约30万东帝汶居民逃往西帝汶,沦为难民。<sup>②</sup>持续的流血冲突导致东帝汶国内大部分基础设施被毁坏,经济陷入瘫痪。同年9月20日,在联合国的支持下,澳大利亚领导的多国维和部队进入东帝汶,才终于结束了这场冲突并恢复正常秩序。2002年5月20日,东帝汶成为独立国家。

尽管直到2002年才成为主权独立的国家,但东帝汶与东盟的关系却可以追溯到印尼占领时期(1976—1999年)。当时,作为印尼的一部分,东

<sup>①</sup> The World Factbook, "Timor-Leste," CIA Library, July 10, 2019, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tt.html>.

<sup>②</sup> Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade, "Report of the Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade Delegation to Timor-Leste and Indonesia, 7 to 11 November 2011," Parliament of Australia, June 24, 2013, [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/House\\_of\\_Representatives\\_Committees?url=jfad/timor\\_indo\\_del/report/chapter2.pdf](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=jfad/timor_indo_del/report/chapter2.pdf), p.7.

帝汶理所当然地位于东盟区域范围内,并受到东盟政策和规范的影响。然而,在独立公投后的一段时间,大多数东帝汶领导人希望它作为一个南太平洋国家加入“南太平洋论坛”,而非作为东南亚国家加入东盟。1999年10月19日在悉尼举行的一个筹款午餐会上,东帝汶独立运动领袖(独立后先后担任过东帝汶国务兼外交与合作部长、总理和总统)、1996年诺贝尔和平奖得主若泽·拉莫斯·奥尔塔(Jose Ramos-Horta)明确提出:“我们是一个南太平洋国家,而不是东盟的一部分。”<sup>①</sup>

有意思的是,东帝汶对东盟的这一态度在它独立后就发生了变化。独立后不久,东帝汶就明确了东南亚国家(而不是南太平洋国家)的定位,并于独立的同年获得了东盟观察员国的资格。2005年,东帝汶开始参加东盟地区论坛,又于2007年接受了《东南亚友好合作条约》。<sup>②</sup>后者是加入东盟的前提条件之一。

2011年3月,东帝汶借印尼担任东盟轮值主席国之机,在印尼的支持下申请加入东盟。起初东帝汶的入盟程序进展顺利。2012年,东盟秘书长素林·比素万(Surin Pitsuwan)访问东帝汶,表示希望东帝汶尽快加入东盟。<sup>③</sup>2013年,后任东盟秘书长黎良明(Le Luong Minh)向外界透露,所有东盟成员国已原则同意东帝汶成为东盟的第11个成员国,东帝汶加入东盟似乎指日可待。<sup>④</sup>然而,此后事情的发展却出乎人们的意料。每年东盟关于东帝汶成员国地位的讨论总会得出一个同样的结论:东帝汶尚未具备加入东盟的条件。<sup>⑤</sup>

尽管如此,东帝汶一直没有放弃加入东盟的努力。2019年3月,东帝

---

<sup>①</sup> Michael Richardson, “East Timor Leaders Oppose a Malaysian-Led Force,” *The New York Times*, Nov. 3, 1999, <https://www.nytimes.com/1999/11/03/news/east-timor-leaders-oppose-a-malaysian-led-force.html>.

<sup>②</sup> M. Veera Pandiyan, “Time to Admit Asean’s 11th Member: The Star Columnist,” *The Strait Times*, May 15, 2019, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/time-to-admit-aseans-11th-member-the-star-columnist>; Sar Socheath, “ASEAN Heeds PM’s Call over Timor-Leste,” *Khmer Times*, October 28, 2021, <https://www.khmertimeskh.com/50960314/asean-heeds-pms-call-over-timor-leste/>.

<sup>③</sup> Claire Carter, “East Timor’s Accession to ASEAN,” *ASEAN Today*, Aug. 2017, <https://www.aseantoday.com/2017/08/east-timors-accession-to-asean/>.

<sup>④⑤</sup> Angaindrankumar Gnanasagaran, “Admitting ASEAN’s 11th Member,” *The ASEAN Post*, Jan. 5, 2018, <https://theaseanpost.com/article/admitting-aseans-11th-member>.

汶通过了《东帝汶—东盟动员计划》(The Timor-Leste ASEAN Mobilization Program),以对接《东盟共同体 2025 年蓝图》。5 月,在外交合作部部长迪奥尼西奥·达·科斯塔·巴博·苏亚雷斯(Dionisio da Costa Babo Soares)的带领下,东帝汶代表团访问了东盟秘书处,并同秘书长林玉辉(Lim Jock Hoi)举行会谈,希望游说东盟在下一轮评估中对东帝汶的东盟成员国地位作出结论。<sup>①</sup>7 月,东帝汶又向东盟秘书处派出一支由 20 人组成的技术访问团,参加一系列有关东盟运作和共同体建设的培训,并向东盟官员汇报了东帝汶为加入东盟所做的准备。<sup>②</sup>根据计划,东盟政治—安全共同体评估小组(ASEAN Political-Security Community Fact-Finding Mission, APSC-FFM)已经于 2019 年 9 月 3—6 日访问东帝汶,考察它在政治安全方面的具体情况。东盟经济共同体评估小组(ASEAN Economic Community Fact-Finding Mission, AEC-FFM)和社会—文化共同体评估小组(ASEAN Socio-Cultural Community Fact-Finding Mission, ASCC-FFM)原定于 2020 年 6 月到东帝汶进行实地考察评估,但由于新冠肺炎疫情的原因被迫推迟访问,直至 2021 年底都未能成行。<sup>③</sup>即便如此,在东盟秘书处的主持下,东盟社会—文化共同体高官与东帝汶的相关部门部长仍于 2020 年 9 月 8—10 日举行视频会议,讨论双方在技术层面的对接情况。<sup>④</sup>2021 年 7 月,东盟也就东帝汶加入东盟系列经济协定的影响作出深度评估。东帝汶加入东盟的最终评估报告将在经济共同体和社会—文化共同

① Khoo Ying Hooi, "What Will It Take to Admit Timor-Leste Into ASEAN?" *The Diplomat*, Aug. 1, 2019, <https://thediplomat.com/2019/08/what-will-it-take-to-admit-timor-leste-into-asean/>.

② "Timor-Leste & ASEAN," Official Government Page for Information on Timor-Leste's Engagements with ASEAN, July 30, 2019, <https://www.govserv.org/XX/Unknown/481384572391535/Timor-Leste-%26-ASEAN>.

③ Hortêncio Sanchez, "AEC and ASCC to Host Teleconference with TL to join ASEAN," *Tatoli: Agencia Noticiosa de Timor-Leste*, August 3, 2020, <http://www.tatoli.tl/en/2020/08/03/aec-and-asean-to-host-teleconference-with-tl-to-join-asean/>.

④ "Timor-Leste and ASEAN to Discuss Technical Readiness for Joining the ASEAN Socio-Cultural Community(ASCC)," Government of Timor-Leste, Sept. 7, 2020, <http://timor-leste.gov.tl/?p=25573&lang=en&n=1>; *Cohesive and Responsive*, Chairman's Statement of the 37th ASEAN Summit, Ha Noi, Nov. 12, 2020, <https://asean.org/storage/43-Chairmans-Statement-of-37th-ASEAN-Summit-FINAL.pdf>, p.26.

体评估小组进行实地考察之后一并公布。<sup>①</sup>

## (二) 东帝汶为什么寻求加入东盟?

如此前所述,在1999年独立公投后的一段时间,东帝汶国内的确希望以南太平洋国家的身份加入“南太平洋论坛”(2000年后改称“太平洋岛国论坛”)。然而,在2002年正式独立以后,东帝汶却选择了东南亚国家的身份并积极寻求加入东盟。这一转变的背后既有东帝汶对国家利益的考量,也是它在东盟“规范性影响力”作用下建构自身区域认同、提升国际地位的重要努力。

首先,东盟经济发展的活力和共同体建设的进程让东帝汶看到了成为东盟一员潜在的发展机遇。南太平洋国家间地理隔绝,彼此之间没有紧密的贸易联系;相反,作为世界第五大经济体,东盟正在建设以共同市场为目标的经济共同体,并且在成员国之间以及成员国和周边主要大国间(中国、日本、韩国、印度、澳大利亚—新西兰)建立起了自由贸易区,《区域全面经济伙伴关系协定》也于2020年11月正式签署,并已在2022年1月1日生效。加入东盟,能够让东帝汶成为这一经济共同体的一部分,不仅推动东帝汶的产品出口和贸易增长,为其国内的经济提供巨大市场和发展动力,同时也将给它带来外部投资和旅游市场,缓解国家经济对油气资源的依赖,确保长期的经济安全。<sup>②</sup>在过去的20年中,东盟的四个新成员国(即CLMV国家)就因为加入东盟而获得了经济发展的动力,并一直保持着较高的GDP增速。此外,东盟成员国地位也将使东帝汶有资格获得“东盟一体化倡议”(Initiative for ASEAN Integration, IAI)的资金支持,用于缩小与其他成员国在经济发展上的差距。<sup>③</sup>这一切无疑让东帝汶对于加入东盟后的经济前景充满了信心。

---

① ASEAN, “Chairman’s Statement of the 38th and 39th ASEAN Summit,” October 26, 2021, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/10/FINAL-Chairmans-Statement-of-the-38th-and-39th-ASEAN-Summits-26-Oct....pdf>.

② “Timor-Leste Hopes to Become Newest Member of ASEAN,” Indo-Pacific Defense Forum, Dec. 4, 2017, <https://ipdefenseforum.com/timor-leste-hopes-to-become-newest-member-of-asean/>.

③ M. Veera Pandiyan, “Time to Admit ASEAN’s 11th Member: The Star Columnist,” *The Strait Times*, May 15, 2019, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/time-to-admit-aseans-11th-member-the-star-columnist>.

第二,东盟在长期对外关系实践中确立的在区域合作中的中心地位(ASEAN Centrality)有助于东帝汶实现从“被占领国家”到“有影响力的区域行为体”的转变。在正式独立之前,东帝汶经历了400多年葡萄牙的殖民统治,并在1975年短暂独立后又被印尼占领了将近24年。缺乏独立的行为体身份也意味着它难以在国际舞台上发出自己的声音,维护自己的利益。加入东盟后,不仅东帝汶能作为东盟区域网络关系的一员定期参加东盟及其与对话伙伴国的高层会议,从而让它在地区甚至全球事务中拥有一定的话语权和影响力;同时也有助于它提升国际形象并激发民族自信,进而推动国家建构的进程。<sup>①</sup>这一点尤其表现在全球气候谈判中。东帝汶位于海岛低地,深受全球气候变化的影响。但是,由于独立之前被印尼占领,它在气候谈判中没有独立的代表,其诉求也长期不为人知。独立之后,如果东帝汶能够再加入东盟,那么在今后的谈判中它不仅可以作为独立的行为体参与谈判,也可以寻求东盟及以东盟为中心的区域关系网络对其立场的支持,从而加强其在国际舞台上的话语权并维护自己的利益。

除了实际的利益外,东帝汶寻求加入东盟也与东盟的“规范性影响力”有关。一方面,东盟倡导的在大国竞争中开展灵活外交和不选边站队的价值符合东帝汶降低对外依赖、减少外交脆弱性的需求。由于地理和历史的原因,东帝汶历史上一直与澳大利亚保持着密切的关系,并在政治、经济上高度依赖后者。2002—2004年间,两国就领海划分和油气资源商业开发的利益分配问题展开了一系列谈判。为了能在谈判中获得更大利益,澳大利亚的情报机构对东帝汶总理府和内阁进行窃听,并由此获取了大量与东帝汶谈判策略及政府内部争论有关的信息,从而使澳大利亚在谈判中占尽了优势。2005年,东帝汶被迫与澳大利亚就帝汶海上的巨日升(Greater Sunrise)油气田的开发权签署了于己极为不利的协议。2007年,这一丑闻由于澳大利亚前情报官员的爆料而被公之于众。东帝汶国内因此出现了强烈的民族主义情绪和对澳大利亚的不信任,一度造

---

<sup>①</sup> Harsh Mahaseth and Vishnu Bandarupalli, "Timor-Leste's Bid for ASEAN Membership," *The Manila Times*, October 29, 2021. <https://www.manilatimes.net/2021/10/29/opinion/columns/timor-lestes-bid-for-asean-membership/1820159>.

成两国关系的紧张。<sup>①</sup>尽管这一不公平的协议已经在国际海牙仲裁法庭的干预下废止,两国也于2018年3月就油气资源分配重新谈判并签署了新的协议,但自这一情报丑闻曝光之后,东帝汶进一步意识到争取外交自主性、不过度依赖任何大国的重要性,也因此对东盟长期奉行独立自主、灵活外交的实践和由此形成的“规范性影响力”高度认同。此后,东帝汶一直试图通过加深与东盟的联系来为自己争取更大的外交活动空间。

另一方面,东帝汶也期待东盟倡导的主权至上和不使用武力原则能规范周边大国在与东帝汶互动时的政策,并“慑止”它们对东帝汶内政的干涉,从而确保东帝汶的主权权利和安全。<sup>②</sup>作为经历过长期殖民统治的国家,东帝汶与东盟在维护主权与不干涉内政原则上有着强烈的认同与共同的利益,因此它不仅认可后者的“规范性影响力”,也希望成为建构这一影响力的成员。与此同时,来自东盟的制度与规范支持同样有助于东帝汶增强应对大国地缘政治竞争时的韧性和自主性,避免成为大国干涉的牺牲品。

正是这些实际利益的考量加上东盟“规范性影响力”的作用,使东帝汶自独立之初就明确了作为东南亚国家的身份,并积极寻求加入东盟。那么,东盟国家如何看待东帝汶加入东盟的申请?东盟又将如何评估其可行性并对之作出反馈呢?

### 三、东盟“规范性影响力”的困境： 东盟国家的意见分歧

从2011年东帝汶正式提交加入东盟的申请到2021年仍未加入东盟,其间已经经历了十年时间。这与20世纪90年代东盟在很短的时间内就

---

① Ramesh Thakur and Richard Butler, “A Spying Scandal Exposes Australia’s Immoral Behavior toward East Timor,” *The Washington Post*, Aug. 10, 2018, <https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/08/10/a-spying-scandal-exposes-australias-immoral-behavior-toward-east-timor/>.

② Bec Strating, “Timor-Leste’s Critical Window on ASEAN,” *The Interpreter*, Aug. 17, 2017, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/timor-leste-critical-window-asean>.

相继接受四个中南半岛国家加入东盟——越南不到三年完成入盟,老挝和缅甸从递交申请到正式成为东盟成员国仅用了两年不到的时间,而即使是当时国内政局不稳的柬埔寨也在递交申请后三年内加入了东盟——形成了鲜明的对比。这固然与最近 20 年间东盟一体化的发展和共同体建设进程密切相关,但背后也反映了东盟“规范性影响力”面临的困境:如何平衡东帝汶的加入对东盟“规范性影响力”的积极效应和由此带来的潜在地缘政治风险?

### (一) 支持者:接纳东帝汶能强化东盟的“规范性影响力”

到目前为止,东帝汶加入东盟的努力已经得到了印尼、泰国、柬埔寨和菲律宾的支持。这些国家也在各自担任轮值主席国期间积极推动这一进程,以帮助东帝汶早日达成目标。

在所有的东盟国家中,印尼与东帝汶的关系最为密切而复杂。在近 24 年的占领时期,印尼政府为了巩固其统治在东帝汶实行了严厉控制的政策,触发了东帝汶国内的反抗和一系列的暴力事件。然而,自 1999 年东帝汶从印尼独立以后,两国关系逐渐趋于缓和。2005 年,印尼和东帝汶政府联合发起成立真相与友谊委员会(Commission on Truth and Friendship),以调查印尼政府在占领时期的违反人权行为。这一委员会的工作为两国实现和解作出了重要贡献。<sup>①</sup>此外,由于印尼和东帝汶地理相连,且两国人民间交往、通婚频繁,因此两国友好关系的民意基础相对比较扎实。目前,印尼是东帝汶重要的贸易伙伴和主要的投资来源地之一。

在东帝汶加入东盟的问题上,尽管印尼曾一度因东帝汶缺乏必要的经济能力和稳定的政治基础而不主张其加入东盟,但自 2011 年东帝汶提出申请以后,印尼不仅在政治上给予它重要的支持,同时也通过具体的援助措施帮助其进行能力建设,为加入东盟做准备。对于印尼来说,一方面,东帝汶加入东盟有助于推进它与印尼及其他东盟国家的经济融合,进一步缓和两国关系并促进与之接壤的印尼西帝汶的稳定和发展;另一方面,

<sup>①</sup> 朱陆民、彭琳:《“转型正义”为何艰难:以东帝汶为例》,《东南亚研究》2018 年第 5 期;Natalie Sambhi,“Finding Partners: Timor-Leste’s Evolving Security Ties with Southeast Asia,” *Maritime Dispute Resolution and the Future of the Asian Order*, Pell Center for International Relations and Public Policy, May 2019, <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2019/05/apo-nid235036-1357406.pdf>, p.4.

东帝汶的成功也将证明东盟“规范性影响力”的有效性以及在区域事务中的积极作用,从而强化印尼在东盟内部的核心地位。<sup>①</sup>在2019年7月31日举行的东盟外长会议上,印尼外长蕾特诺·马尔苏迪(Retno Marsudi)亦再次重申,印尼支持东帝汶尽快成为东盟的成员国。<sup>②</sup>

除了与东帝汶有历史联系并直接接壤的印尼外,泰国、菲律宾和柬埔寨也是东帝汶加入东盟的积极支持者,其中泰国和柬埔寨更是早在2003年东帝汶表达加入东盟意愿时就对此表示支持。结合东盟此前在CLMV国家成功的经验,它们认为,将东帝汶纳入东盟大家庭是帮助它实现发展的最好途径;而一个年轻的民主政体加入东盟也能加强东盟内部的开放性和民主化,巩固东盟的“规范性影响力”。<sup>③</sup>2017年,菲律宾作为轮值主席国曾积极推动东帝汶在当年完成加入东盟的流程,东帝汶更是在那一年两次向东盟提出申请,希望借菲律宾的支持达成加入东盟的目标。<sup>④</sup>2019年,泰国作为东盟的轮值主席国同样积极帮助东帝汶在年内实现加入东盟的目标,并多次表示期待东盟在东帝汶的重建和发展中发挥关键作用。<sup>⑤</sup>尽管如此,由于内部的意见分歧,它们都未能在各自担任东盟轮值主席国的任期内完成东帝汶加入东盟的程序。

## (二) 反对者:接纳东帝汶会扩大中国在东盟内的影响力

尽管有上述国家的背书,但东帝汶在加入东盟的过程中仍然面临着

---

① Paulo Castro Seixas, Nuno Canas Mendes and Nadine Lobner, “The ‘Readiness’ of Timor-Leste: Narratives about the Admission Procedure to ASEAN,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.38, No.2, 2019, p.160.

② Yuni Arisandy Sinaga, “Indonesia Backs Timor Leste for Membership in ASEAN,” *Antara News*, Aug. 1, 2019, <https://en.antaranews.com/news/130264/indonesia-backs-timor-leste-for-membership-in-asean>.

③ Kavi Chongkittavorn, “Will Timor Leste Finally Join ASEAN in 2017?” *Reporting ASEAN*, June 15, 2016, <http://www.aseannews.net/will-timor-leste-finally-join-asean-2017a/>.

④ Truston Jianheng Yu, “2019: The Year of Timor Leste in ASEAN?” *The Jakarta Post*, Dec. 13, 2018, <https://www.thejakartapost.com/academia/2018/12/13/2019-the-year-of-timor-leste-in-asean.html>.

⑤ “Make East Timor 11th ASEAN member,” *Myanmar Times*, Nov. 3, 2017, <https://www.mmtimes.com/news/make-east-timor-11th-asean-member.html>.

反对者。其中,最主要也是最有影响力的反对者是新加坡。<sup>①</sup>

新加坡提出,东帝汶经济发展水平落后,与其他东盟国家差距巨大。如果接纳它成为东盟成员国,其落后的经济和基础设施能力不仅无法为东盟的运作作出贡献,而且有可能吸走大量资源,阻碍东盟整体的发展,进而拖延东盟共同体建设的进度并因此损害东盟的“规范性影响力”。<sup>②</sup>

这一理由虽然乍看之下不无道理,但并不完全站得住脚。这是因为,尽管是东南亚地区最小的经济体,但东帝汶在人类发展指数(Human Development Index, HDI)的排名上却高于缅甸和柬埔寨,与老挝相差无几(见表1),人均国内生产总值也与缅甸、柬埔寨相近(见表2),而缅、老、柬三国早在20世纪90年代末就已经加入东盟。至于认为东帝汶难以承担作为东盟轮值主席国责任的说法似乎也值得质疑。毕竟东帝汶曾于2014—2016年间成功担任葡语国家共同体轮值主席国的事实已经充分证明其参与国际组织的制度能力。<sup>③</sup>

表1 东南亚国家人类发展指数(HDI)

国家	2019年 HDI 值	世界排名
新加坡	0.938	11
文莱	0.838	47
马来西亚	0.810	62
泰国	0.777	79
菲律宾	0.718	107

① Hanna Foreman, “Timor-Leste’s ASEAN Membership Prospects in a Time of Geopolitical Ambiguity,” *Asia Pacific Bulletin, East-West Center*, No. 535, Jan. 6, 2021, <https://www.eastwestcenter.org/system/tdf/private/apb545.pdf?file=1&type=node&id=39121>; “Make East Timor 11th ASEAN member,” *Myanmar Times*, Nov. 3, 2017, <https://www.mmmtimes.com/news/make-east-timor-11th-asean-member.html>.

② Kavi Chongkittavorn, “Will Timor Leste Finally Join ASEAN in 2017?” *Reporting ASEAN*, June 15, 2016, <http://www.aseannews.net/will-timor-leste-finally-join-asean-2017a/>.

③ M. Veera Pandiyan, “Time to Admit ASEAN’s 11th Member: The Star Columnist,” *The Strait Times*, May 15, 2019, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/time-to-admit-aseans-11th-member-the-star-columnist>.

(续表)

国 家	2019 年 HDI 值	世界排名
印度尼西亚	0.718	107
越南	0.704	117
老挝	0.613	137
东帝汶	0.606	141
柬埔寨	0.594	144
缅甸	0.583	147

数据来源: United Nations Development Programme, “Human Development Reports 2020”, <http://hdr.undp.org/en/composite/HDI>。

表 2 东南亚国家人均国内生产 (GDP) 总值 (2020 年)

按人均 GDP 排名	国 家	人均国内生产总值 (美元)
1	新加坡	59 797.8
2	文莱	27 466.3
3	马来西亚	10 401.8
4	泰国	7 189.0
5	印度尼西亚	3 869.6
6	菲律宾	3 298.8
7	越南	2 785.7
8	老挝	2 630.2
9	柬埔寨	1 512.7
10	缅甸	1 400.2
11	东帝汶	1 381.2

数据来源: 世界银行, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>; <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>。

事实上,新加坡对于东帝汶加入东盟更主要的顾虑在于中国对东帝汶的投资及由此产生的影响力。自独立以来,百废待兴的东帝汶面临着多重挑战,其中尤以重建经济和基础设施最为突出。由于多年战乱,东帝

汶国内没有发展成熟的工业和制造业,经济结构单一,政府财政主要依赖离岸油气资源(占政府收入的90%)。然而,东帝汶没有能力对开采出来的油气进行加工,因此油气开采并没有制造很多的就业机会,也没有带来丰厚的利润。<sup>①</sup>同时,过度依赖油气产业也造成东帝汶国内经济状况易受国际油价波动的影响。加上现有油田预计将在数年内枯竭,所以接受海外投资并培养替代产业成了东帝汶经济发展的当务之急。正是在这样的背景下,中国加大了在东帝汶的投资。近年来,中国不仅参与建造了东帝汶外交部与国防部大楼、国防军总部以及总统府,而且还在一系列大型基础设施工程(包括两个大型的石油发电站)的建设中发挥了积极的作用。<sup>②</sup>

尽管中国对东帝汶的投资和援助有助于缩小后者与其他东盟国家之间的发展差距,但在新加坡看来,东帝汶对中国的经济依赖将使它的政策不得受制于来自中国的外交“压力”。<sup>③</sup>一旦东帝汶加入东盟,后者协商一致的决策方式将赋予它对东盟事务事实上的“否决权”。新加坡担心,到时候中国可以通过向东帝汶“施压”来影响东盟内部达成共识,进而限制东盟在处理区域事务时的灵活性和独立性。<sup>④</sup>这不仅会削弱“东盟中心”和东盟独立自主的外交传统,也将损害包括新加坡在内的东盟国家的地缘政治利益。

根据《东盟宪章》第六条,东盟接受新的成员国需要在东盟协调理事会(the ASEAN Coordinating Council)的推荐下,由东盟峰会以全体一致

① “Timor-Leste Economy 2019,” Feb. 2, 2019, [https://theodora.com/wfbcurrent/timorleste/timorleste\\_economy.html](https://theodora.com/wfbcurrent/timorleste/timorleste_economy.html).

② Andrea Soriano, “Is Chinese Influence in Timor-Leste Cause for Concern?” National Security College, Australian National University, Aug. 6, 2019, <https://nsc.crawford.anu.edu.au/department-news/14169/chinese-influence-timor-leste-cause-concern>; Hanna Foreman, “Timor-Leste’s ASEAN Membership Prospects in a Time of Geopolitical Ambiguity,” *Asia Pacific Bulletin*, No.545, January 6, 2021, <https://www.eastwestcenter.org/system/tfd/private/apb545.pdf?file=1&type=node&id=39121>.

③ Akmak, Muhammad. F, “Timor-Leste’s ASEAN Membership: To Be or Not to Be?” ASEAN Studies Center, Gadjah Mada University, December 18, 2019, <https://asc.fisipol.ugm.ac.id/2019/12/18/timor-lestes-asean-membership-to-be-or-not-to-be/>.

④ Meaghan Tobin, “Chinese Cash: Enough to Keep East Timor Out of ASEAN?” *South China Morning Post*, Aug. 3, 2019, <https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/3021219/chinese-cash-enough-keep-east-timor-out-asean>.

的方式表决通过。<sup>①</sup>这就意味着,东盟内部的分歧使得东帝汶加入东盟的进程困难重重。

## 四、东盟“规范性影响力”在实践中的张力： 东帝汶加入东盟的可能性

尽管有着各自对东盟“规范性影响力”和地缘政治利益的考量,东盟国家在东帝汶加入东盟问题上的立场却不是它们单方面的决定,而是受到作为区域组织的东盟对东帝汶加入东盟可行性的评估结论的影响。同时,它们也不得不考虑长期以地缘政治利益为名将东帝汶拒之门外对东盟“规范性影响力”的负面影响以及东盟国家彼此之间的互动。因此,即使个别成员国有着鲜明的立场,东盟作为一体化的倡议者和共同体的建设者仍有着一定程度的自主性来推动东盟扩员的进程。这也是东帝汶加入东盟的希望所在。

### (一) 东盟对东帝汶的实力评估

1967年建立东盟的《曼谷宣言》规定,东盟对所有位于东南亚地理范围内并愿意遵守东盟目标和原则的国家开放。<sup>②</sup>2007年通过的《东盟宪章》第六条进一步明确了加入东盟需要满足的四个条件,即位于东南亚地理范围内;被所有东盟成员国承认;同意遵守《东盟宪章》并受其约束;具有执行成员国义务的能力和意愿。<sup>③</sup>具体来看,其中第四个条件特别强调,新的成员国必须具备担任东盟轮值主席国并承办一系列东盟会议的能力;它还需要支付每年200万美元的东盟运作费,同时向东盟派出一定数量的外交工作人员以确保东盟能够完成每年举办超过1000个大型国际会议的任务。<sup>④</sup>

东帝汶基本符合《曼谷宣言》和《东盟宪章》提出的前三个条件。它无

---

<sup>①③</sup> The ASEAN Secretariat, *The ASEAN Charter*, March 2019, <https://asean.org/storage/2012/05/The-ASEAN-Charter-26th-Reprint.pdf>, p.9.

<sup>②</sup> ASEAN, *The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration) Bangkok*, Aug. 8, 1967, <https://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/>.

<sup>④</sup> Truston Jianheng Yu, “2019: The Year of Timor Leste in ASEAN?” *The Jakarta Post*, Dec. 13, 2018, <https://www.thejakartapost.com/academia/2018/12/13/2019-the-year-of-timor-leste-in-asean.html>.

疑位于东南亚的地理范围内,并已在所有的东盟成员国设立大使馆。同时,在向东盟提出申请时,东帝汶承诺遵守《东盟宪章》。目前存在争议的是它是否具备足够的能力履行作为成员国的义务。

2017年,东盟曾经向东帝汶派出三个独立评估小组(Fact-Finding Missions, FFM),从政治—安全、经济和社会—文化三个层面具体考察东帝汶加入东盟的准备情况。评估小组最终提交的可行性报告认为,东帝汶仍然需要加强在人力资源上的投入,并进行一系列的能力建设以推动经济增长。<sup>①</sup>因此,尽管抱有很大的期望,东帝汶并没有在当年实现加入东盟的目标。

在2019年的一次采访中,东帝汶外交合作部部长苏亚雷斯提出,作为东道国,东帝汶已经成功主办过一系列国际会议,因此具备了成为东盟轮值主席国的能力。不仅如此,在东帝汶,超过15%的民众可以用英语与人交流,并且东帝汶国内也有精通东南亚各国语言的专家。除了人力资源以外,这两年东帝汶已经努力实现了经济的多元化,国民经济不再仅依赖石油产业,采矿业也开始占据重要地位。它还与东南亚其他国家以及周边的伙伴发展了紧密的贸易联系。一切都证明东帝汶已经为它的东盟成员国身份做好了准备。<sup>②</sup>那么,东帝汶在人力资源的投入和能力建设上取得的进展是否符合东盟的预期呢?

2019年9月3—6日,由东盟国家的高级官员、东盟常驻代表委员会(the Committee of Permanent Representatives, CPR)和秘书处官员组成的东盟政治—安全共同体评估小组(APSC-FFM)赴东帝汶进行实地考察以评价其在政治—安全领域为加入东盟所做的准备情况。在东帝汶期间,评估小组先后与东帝汶的总统、总理和议会副主席通话,并与联合国开发计划署及亚洲开发银行驻帝力代表交换了意见。<sup>③</sup>9月18日,第八次东盟协调

① Kavi Chongkittavorn, "Will Timor Leste Finally Join ASEAN in 2017?" *Reporting ASEAN*, Jun 15, 2017, <http://www.ascanews.net/will-timor-leste-finally-join-asean-2017a/>.

② Kornchanok Raksaseri, "Timor-Leste Eyes ASEAN Fold: Foreign Minister Hopes for News on Membership Bid This Year," *The Bangkok Post*, Aug. 4, 2019, <https://www.bangkokpost.com/world/1724015/timor-leste-eyes-asean-fold>.

③ Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand, "ASEAN Political-Security Community Fact-Finding Mission Visited Timor-Leste during 3-6 September 2019," Oct. 2, 2019, <http://www.mfa.go.th/main/en/news3/6886/109617-ASEAN-Political-Security-Community-Fact-Finding-Mi.html>.

理事会关于东帝汶加入东盟申请工作组会议(ASEAN Coordinating Council Working Group on Timor-Leste's ASEAN Membership Application)对 APSC-FFM 的综述报告做了记录(其具体内容并未向外界公布)。<sup>①</sup>

除了 APSC-FFM 外,东盟秘书处原定于 2020 年 6 月派出东盟经济共同体评估小组(AEC-FFM)和社会—文化共同体评估小组(ASCC-FFM)从经济和社会、文化的角度对东帝汶加入东盟的准备情况进行评估,但是由于新冠肺炎疫情的暴发,评估小组的行程被一再推迟。根据东盟的计划,在综合了三个评估小组的意见后,东盟协调理事会将对是否接受东帝汶的申请作出推荐意见,并提交东盟峰会决定。届时,东盟成员国将依据协调理事会的意见以全体一致的方式决定东帝汶是否能够加入东盟。

## (二) 东帝汶加入东盟的可能性

东帝汶是否能够加入东盟看似是东盟及其成员国依据对东帝汶能力进行综合评估所做的决定,但从更深层次上却反映了东盟“规范性影响力”的效力和限度。换言之,如果东盟的“规范性影响力”足够有效的話,那么它可以在不附加任何条件或者在有限附加条件下吸纳东帝汶并在东盟的框架内对它进行社会化,从而使其逐渐符合东盟的规范和标准;反之,东盟则可能根据成员国现实的利益考量并以模棱两可的标准而将其拒之门外。

在东帝汶问题上,东盟的实践与它此前所倡导的“规范性影响力”存在着一定程度的矛盾。首先,《东盟宪章》对东盟标准——“具有执行成员国义务的能力和意愿”——进行有意识地模糊化处理而没有提出可量化的指标体现了东盟的灵活性和对自身“规范性影响力”的信心,即成员国可以根据实际情况自主把握“能力”的限度从而允许它们在东盟的框架内尝试对候选国进行社会化。但是,当东盟国家援引这一模糊的标准并以不符合要求为由将属于东南亚区域的东帝汶长期拒之门外时,这一有意识的模糊就成了它们掩盖自身利益、阻碍东盟扩大的借口。<sup>②</sup>怎样的能力

---

<sup>①</sup> The ASEAN Secretariat, “The 8th ASEAN Coordinating Council Working Group (ACCWG) on Timor-Leste's ASEAN Membership Application,” Sept. 18, 2019, <https://www.asean2019.go.th/en/news/the-8th-asean-coordinating-council-working-group-accwg-on-timor-lestes-asean-membership-application/>.

<sup>②</sup> Maria Ortuoste, “Timor-Leste's ASEAN membership limbo,” East Asia Forum, Sept. 28, 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2019/09/28/timor-lestes-asean-membership-limbo/>.

可以被认为是足够的？是否有可能在其他国家的帮助下履行作为成员国的义务？满足这一能力要求的期限又是什么？假设东帝汶现在加入东盟，根据东盟轮值主席国按照国家字母排序轮流担任的原则，它最早将在2030年成为东盟轮值主席国。这意味着东帝汶还有10年的时间成为轮值主席国做准备。那么，满足能力的期限是加入东盟时还是到2030年前具备即可？如果这些问题不能被很好地回答，而东帝汶又没能在合理的时间范围内加入东盟，那么所谓的入盟标准就成了成员国操控东盟服务于自身利益的抓手，进而削弱东盟的“规范性影响力”。

其次，如果个别东盟国家因为地缘政治的顾虑而阻碍东帝汶加入东盟，那么东盟历史上成功推动 CLMV 国家改革的实践——东盟的“规范性影响力”——就会因为它的“双重标准”而受到质疑。<sup>①</sup>事实上，相比当年的 CLMV 国家，东帝汶在政治改革上显然已经走得更远。根据《经济学家》杂志2020年公布的民主指数(Democratic Index)，东帝汶在东南亚地区的国家中仅次于马来西亚，其得分甚至高于东盟内部成熟的民主国家(如印尼和菲律宾，见表3)。从经济发展水平上看，尽管东帝汶与东盟内部的富裕国家间存在着明显的差距，但是东帝汶有强烈的意愿通过加深与东盟的经贸联系来获得经济发展的动力。如果东盟能像20世纪90年代接纳 CLMV 国家那样，在东帝汶存在国内问题且经济尚未强大的时候就接受其为成员国并在东盟框架内成功推动其政治改革和经济繁荣，那么东盟“规范性影响力”的积极作用将得到进一步巩固并为国际社会所认可。最终，一个在东盟影响下获得成功的东帝汶也将对东盟产生更强烈的认同，并有利于区域秩序的稳定。

表3 2020年东南亚国家民主指数

国家	民主指数(0—10)	世界排名
马来西亚	7.19	39
东帝汶	7.06	44

① M. Veera Pandiyan, “Time to Admit ASEAN’s 11th Member: The Star Columnist,” *The Strait Times*, May 15, 2019, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/time-to-admit-aseans-11th-member-the-star-columnist>.

(续表)

国家	民主指数(0—10)	世界排名
菲律宾	6.56	55
印度尼西亚	6.30	64
泰国	6.04	73
新加坡	6.03	74
柬埔寨	3.10	130
缅甸	3.04	135
越南	2.94	137
老挝	1.77	161
文莱	—	—

数据来源: The Economist Intelligence Unit, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020-download-success>. 登录时间: 2021年12月17日。

此外,也有观察家指出,如果不能加入东盟,那么东帝汶的脆弱地位决定了它必然进一步寻求域外大国的支持并因此加深对它们的依赖。中国、印度等希望在东南亚地区发挥更大影响的国家亦会在东帝汶展开激烈的地缘政治和经济利益竞争,并使东盟在相关事务上的作用被边缘化。对于东盟来说,“规范性影响力”既是它应对大国权力政治的策略,同时又受到来自权力政治的竞争和挤压。在特殊的地缘政治环境下,将东帝汶推向大国不仅无助于维护东盟在区域事务中的中心地位,也将削弱东盟“规范性影响力”的基础和它建设共同体的努力。<sup>①</sup>

值得注意的是,尽管“东盟方式”强调的协商一致决策模式客观上给予了每个成员国在东盟扩大问题上的否决权,但是“东盟方式”及东盟的“规范性影响力”本身也影响并约束着它的成员国。一方面,随着区域主义的深入,东盟国家对于东盟的规范已经形成一定程度的内化,并将其视作

① Paulo Castro Seixas, Nuno Canas Mendes and Nadine Lobner, “The ‘Readiness’ of Timor-Leste: Narratives about the Admission Procedure to ASEAN,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.38, No.2, 2019, p.160; Sar Socheath, “ASEAN Heeds PM’s Call over Timor-Leste,” *Khmer Times*, October 28, 2021, <https://www.khmertimeskh.com/50960314/asean-heeds-pms-call-over-timor-leste/>.

国家利益的一部分。正如在历史上被多次证实的,即使各自有着不同的地缘政治利益,但东盟国家都珍视东盟的核心价值并希望它们能够在实践中被加强而不是削弱。新加坡在考虑东帝汶加入东盟问题时亦要权衡地缘政治利益与东盟的“规范性影响力”。<sup>①</sup>事实上,即使是新加坡出于地缘政治利益的反对理由,也隐含着它对东盟失去独立性和“规范性影响力”受损的隐忧。另一方面,当东盟作为区域机构对东帝汶的能力作出正面评价且这一意见被大多数东盟国家认可时,少数国家在地缘政治利益之外也将不得不考虑如果否认东盟作为整体的意见所要面临的道德困境及其对东盟“规范性影响力”的潜在影响。这也意味着,即使新加坡对东帝汶加入东盟有着现实顾虑,但是东盟三个评估小组(FFMs)的报告、对“东盟方式”和东盟“规范性影响力”的认同以及在东盟框架内与其他成员国的互动都将影响它在东帝汶加入东盟问题上的最终决定。换言之,如果东盟内部的大多数成员国认为在东帝汶的能力得到东盟评估小组认可的情况下接纳其成员国资格有助于发挥东盟的“规范性影响力”,那么新加坡也可能从自身在东盟内部的声望以及东盟整体利益出发接受东帝汶加入东盟。因此,尽管东盟的决策方式使得成员国在涉及东盟的事务上有单独的否决权,但东帝汶加入东盟也并非遥不可及。

## 五、结 语

作为东南亚地区最年轻的国家,东帝汶一直寻求通过融入国际社会以提升其地位和影响力。东盟在长期区域主义实践中形成的“规范性影响力”无疑是吸引东帝汶在独立后选择加入东盟而不是成为一个南太平洋国家的重要理由。然而,尽管东盟此前曾多次表示支持东帝汶加入东盟,但直至2021年年末仍未就其成员国资格作出决定。<sup>②</sup>这固然与东帝汶

<sup>①</sup> Amitav Acharya, *The Making of Southeast Asia: International Relations of a Region*, Ithaca: Cornell University Press, 2013, p.166.

<sup>②</sup> ASEAN, “Chairman’s Statement of the 38th and 39th ASEAN Summit,” October 26, 2021. <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/10/FINAL-Chairmans-Statement-of-the-38th-and-39th-ASEAN-Summits-26-Oct....pdf>.

自身经济发展和能力建设的不足有关,却也反映了东盟国家在东盟“规范性影响力”和地缘政治利益之间的权衡。如果说印尼、菲律宾、泰国和柬埔寨等国相信东帝汶在东盟框架下获得成功有助于加强东盟的“规范性影响力”,那么新加坡则担心东帝汶的加入会影响东盟共同体建设进程并增加东盟内部的分歧,而这将损害新加坡及东盟的地缘政治利益。

虽然东帝汶加入东盟的努力遇到一些波折,但作为东南亚区域的一员,它对东盟的“规范性影响力”和共同体建设进程却有着重要的意义。正如上文所述,如果东盟在自身的机制框架内成功地推动了东帝汶的政治改革和经济发展,那么东盟的规范性影响力将会得到进一步提升并获得国际社会的认可。

对于中国来说,我们一方面当然会继续积极支持东帝汶成为东盟的正式成员,并寻求今后在东盟的框架下与东帝汶展开更深入而务实的合作;另一方面,即使东帝汶的努力暂时受挫,中国也可以通过帮助东帝汶进行能力建设,最终推动东盟接纳它成为东盟的一员。事实上,东帝汶已经于2017年成为亚洲基础设施投资银行的成员国。这不仅有利于今后东帝汶在基础设施建设上获得来自亚投行的贷款,更重要的是它将提升东帝汶参与国际组织的能力,并在这个过程中学习国际规范、获得国际社会的认可。中国既是东帝汶的合作伙伴,也是东盟共同体建设的支持者,自然乐见双方最终走到一起。