

# 东盟扩员的制度困境

——以东帝汶为例

周士新<sup>\*</sup>

**摘要** :东盟在发展过程中经历了两次扩员阶段,当前只有东帝汶正式申请加入东盟。东盟接纳新成员的过程也是其制度建设不断完善的过程。随着《东盟宪章》的通过和批准,东盟对接纳新成员的规范要求也更加制度化,但也随之为接纳新成员设定了一些难以逾越的障碍。除了申请国必须具备东南亚国家的特征,还要具有履行东盟成员国义务的能力和意愿等。此外,东盟既有成员国基于自身和集体利益的考虑,在接纳新成员的议题上也越来越难以形成共识。东帝汶自2011年就开始申请加入东盟,也参与了东盟的一些活动,但目前依然处于审核阶段,距离真正加入东盟似乎还比较遥远。东盟接纳新成员的难度越来越大,凸显了东盟制度建设中规范模糊、执行较难、效率较低的困境,成为推进东南亚地区进一步一体化的障碍。

**关键词** :东帝汶;东盟;《曼谷宣言》;《东盟宪章》;成员资格

[中图分类号] D814.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-2479(2019)06-030-09

## The Institutional Dilemma of ASEAN Enlargement

——Taking Timor-Leste as an Example

ZHOU Shixin

**Abstract** : ASEAN has experienced two stages of expansion during its history. Currently, only Timor Least has officially applied to join ASEAN. The process of ASEAN's accepting new members is also the process of continuous improvement of its system institutions. With the adoption and approval of the ASEAN Charter, ASEAN's regular requirements for accepting new members have become more institutionalized, but also have set some insurmountable obstacles. In addition to its geographic identity of a Southeast Asian country, the applicant must also have the ability and willingness to fulfill the obligations of ASEAN member states. Furthermore, it is increasingly difficult for ASEAN's existing member states to reach an agreement on accepting new members based on their own and collective interests. Since 2011, Timor-Leste has applied to join ASEAN and has actively participated in some activities of ASEAN, but it is still in the review stage. It seems that Timor-Leste is still far away from the actual accession to ASEAN. It is more and more difficult for ASEAN to accept new members, highlighting ASEAN's dilemma of vague regulation, difficult implementation and low efficiency in building its institutions, and becomes an obstacle to further integration in Southeast Asia.

**Key Words** : Timor-Leste; ASEAN; Bangkok Declaration; ASEAN Charter; Membership

东盟自成立以来总共有两次扩员阶段。第一次是在 20 世纪 80 年代接纳了文莱,另一次是在 20 世纪 90 年代接纳了越南、老挝、缅甸和柬埔寨等中南半岛四国。历史上,斯里兰卡曾一度有可能加入东盟,但最后却无果而终。当前,已经进入讨论和批准程序的国家只有在 2002 年 5 月 20 日宣布独立的东帝汶。然而,自 2011 年 3 月 4 日正式申请成为东盟成员国以来,东帝汶接受评估的时间远远超过了以往其他国家,体现出相当强的差异性。可以说,随着东盟一体化程度的增强,特别是内部机制建设的日益完善,东盟在扩员问题上也越来越严格和谨慎。然而,东盟在接纳东帝汶为正式成员的问题上是否具有完全的参考指标,东帝汶如何才能真正具备加入东盟的资格,仍是非常值得关注的话题。也正是如此,东帝汶加入东盟的进程不仅会反映东盟机制建设和集体决策的效率,而且会体现出东盟及其成员国在处理区域内外事务的主张和倾向,对考察和探讨东盟共同体建设的未来前景也具有相当强的借鉴意义。

### 东盟扩员的制度演进

东盟在成立之初虽然没有具体的扩员计划,也没有制定具体的扩员政策,但考虑到了未来扩员的可能性,并提出了意向性的意见。例如,东盟在 1967 年 8 月 8 日成立时通过的《曼谷宣言》并没有明确说明接纳新成员的规则,只是提及“东盟对遵守以上宗旨、原则和目标的所有东南亚国家加入持开放政策”<sup>①</sup>。也就是说,只要满足以上条件,所有东南亚国家都可以加入东盟。由于当时仍处于东西方阵营竞争最为激烈的冷战时期,国际和地区形势相当复杂而敏感,东盟创始成员国具有如此的包容政策确实是非常难得的。1976 年 2 月 24 日,东盟举行第一届领导人会议,通过了《东盟协调一致宣言 I》和《东南亚友好合作条约》(TAC)等文件,阐述了东盟的基本性质、未来发展方向和行为规范等。《东南亚友好合作条约》规范了东盟成员国的行为原则,如各国相互尊重彼此的独立、主权、平等、领土完整和民族特性;每个国家都有维护其民族生存,反对外来干涉、颠覆和强制的权力;互不干涉内政;用和平方式解决分歧和争端;不以武力相威胁或使用武力;在缔约国间进行有效的合作<sup>②</sup>。从某种程度上说,接受《东南亚友好合作条约》就意味着接受东盟的组织规

范,因此,批准《东南亚友好合作条约》成为加入东盟的另一个要求<sup>③</sup>。也正是在这种情况下,1984 年 1 月 1 日摆脱英国统治正式独立的文莱于当年 1 月 7 日就正式成为东盟的新成员<sup>④</sup>。

作为东南亚国家的柬埔寨、老挝、缅甸和越南(CLMV)在加入东盟时虽然经历的时间更长一些,过程更为复杂一些,但基本上还是根据东盟以往的政策文件,通过既有成员国的共识来实现的<sup>⑤</sup>。值得注意的是,许多非正式的要求和政治体制等,特别是与东盟创始成员国具有稳定和强劲的关系也成为考虑的重要因素。例如,越南实行的政治制度是社会主义制度,一度被认为是东盟的一个敌人。尽管这种敌意在冷战结束后减弱了,但在潜意识里并不能完全消失。不过,东盟与越南都认识到双方合作的必要性,东盟老成员国也基本认为越南的加入可以深化地区合作,符合东盟建立之初的宗旨和目标。1988 年年底,越共中央总书记阮文灵会见菲律宾外交部部长罗尔·曼格拉浦斯(Raul Manglapus)时表示越南想加入东盟<sup>⑥</sup>。越南加入东盟的最重要步骤是在 1992 年 7 月 22 日通过了《东南亚友好合作

① ASEAN. “The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)”, Adopted by the Foreign Ministers at the 1<sup>st</sup> ASEAN Ministerial Meeting in Bangkok, Thailand on 8 August 1967, <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130527-162937-870593.pdf>.

② ASEAN. “1976 Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia”, Adopted in Bali, Indonesia on 24 February 1976, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/formidable/18/1976-Treaty-of-Amity-and-Cooperation-in-Southeast-Asia.pdf>.

③ Alison Duxbury. *The Participation of States in International Organizations: The Role of Human Rights and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p.170.

④ “Declaration of the Admission of Brunei Darussalam into the ASEAN”, Signed in Jakarta, Indonesia on 7 January 1984, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/formidable/18/1984-Declaration-of-the-Admission-of-Brunei-Darussalam-into-the-ASEAN.pdf>.

⑤ Joshua Kurlantzick. “ASEAN’s Future and Asian Integration”, *Institutions and Global Governance*, New York: Council on Foreign Relations, 2012, p.15, [https://www.cfr.org/sites/default/files/pdf/2012/10/IIGG\\_WorkingPaper10\\_Kurlantzick.pdf](https://www.cfr.org/sites/default/files/pdf/2012/10/IIGG_WorkingPaper10_Kurlantzick.pdf).

⑥ Carlyle A. Thayer. “Vietnam and ASEAN”, Conference on Vietnam in 2001: Prospects for Economic and Social Progress, The Kenney Auditorium, Washington, D.C., November 16-17, 2000, p.2, <http://www.vpa-inc.org/conference/pdf/thayer2.pdf>.

条约》<sup>①</sup>。这被认为是越南接受东盟促进东南亚地区合作概念的姿态,因为《东南亚友好合作条约》完全包含了东盟成员国要遵守的原则。这也被认为是越南满足了《东盟宣言》所要求的条件<sup>②</sup>。越南加入《东南亚友好合作条约》被认为是越南成为东盟成员国的重要一步。时任越南外交部副部长武宽(Vu Khoan)表示,越南希望成为东盟成员。在通过《东南亚友好合作条约》之后,越南希望参加东盟外交部长会议(AMM)年度会议<sup>③</sup>。越南在1993年获得了东盟观察员国的身份,1994年成为东盟地区论坛(ARF)的创始成员国<sup>④</sup>。

可以说,尽管东盟任何政策文件中都没有明确表示,赋予越南观察员国的身份被认为是获得东盟完全成员资格的一个必要阶段,观察员国的身份应是获得完全成员身份的起点,仅具有部分权利,然而,观察员国往往仅能参加集体讨论,但不能参加投票<sup>⑤</sup>。就东盟而言,观察员国身份“只应授予满足东盟成员国标准的东盟潜在成员国”<sup>⑥</sup>,但“可能不会被邀请参加会议或参与合作性的活动”<sup>⑦</sup>。1994年10月17日,越南正式申请加入东盟<sup>⑧</sup>。1995年7月28日,越南正式成为东盟成员国。其实,东盟通过《批准越南加入东盟的宣言》还是有考虑的。东盟很明显是要向遵守《东南亚友好合作条约》的所有东南亚国家开放。越南毫无疑问位于东南亚,而同样位于中南半岛的老挝和柬埔寨也是东南亚国家,也是有机会加入东盟的。越南加入《东南亚友好合作条约》时还同意赞成或加入东盟所有的宣言、条约和协定,包括东盟与其对话伙伴、部门对话伙伴以及协商伙伴所签署的协定《加强东盟经济合作的框架协定》以及《东盟自由贸易区共同有效优惠关税计划协定》等<sup>⑨</sup>。越南同意接受在国内法上执行上述规范,将东盟的目标、宗旨和原则融入自己的内外行为中,这确保了越南必须遵守东盟成员国的资格条件。

老挝的情况与越南相似。老挝于1992年7月22日举行的第25届东盟外交部部长会议上获得了特别观察员地位,并在1996年3月15日通过递交申请书的方式申请加入东盟,老挝外交部前部长在文莱举行的第28届东盟外交部部长会议上宣读了申请书<sup>⑩</sup>。柬埔寨也采取这一模式,在1996年3月23日申请成员国资格。在审查这两个国家的候选成员身份时,东盟安全委员会建立了柬埔寨和老挝成员资格工作组,对加入东盟的成员资格要求进行紧

急研究,评估有关准备情况的所有问题。在此期间,东盟安全委员会工作组延长了缅甸申请成员资格的时间。老挝加入东盟的标志是《关于老挝加入东盟的宣言》,这一宣言的内容与越南的宣言非常相似。然而,作为老挝加入东盟要求的另一个需要指出的额外考虑是:老挝从加入东盟之日起,将在互惠的基础上向东盟成员国提供最惠国待遇,任何东盟成员国产品出口老挝享受国民待遇等,老挝的法律、规范和要求也需要告知其他成员<sup>⑪</sup>。这表明,促进经济合

①“Declaration of the Admission of the Socialist Republic of Viet Nam into the Association of Southeast Asian Nations”, Signed in Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, on 28 July 1995, <http://arc-agreement.asean.org/file/doc/2015/01/declaration-on-the-admission-of-the-socialist-republic-of-vietnam-into-the-association-of-southeast-asian-nations.pdf>.

②⑥⑧Rodolfo C. Severino. *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General*, Institute of Southeast Asian Studies: Singapore, 2006, p.50 p.77 p.50.

③Stephanie Balme and Mark Sidel. *Vietnam's New Order: International Perspectives on the State and Reform in Vietnam*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, p.54.

④Frank Frost. “Vietnam's Membership to ASEAN: Issues and Implications,” *Current Issues Brief*, No. 3, Australia: Parliamentary Research Service 31 August 1995, p.3, <https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/cib/1995-96/96cib03.pdf>.

⑤Jan Klabbers. *An Introduction to International Institutional Law*, New York: Cambridge University Press, 2002, p.113.

⑦ASEAN. “Article 44”, *ASEAN Charter*, Jakarta: ASEAN Secretariat, January 2008, <https://asean.org/storage/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>.

⑨ASEAN. “Declaration on the Admission of the Socialist Republic of Vietnam into the Association of Southeast Asian Nations”, Bandar Seri Begawan, 28 July 1995, <http://arc-agreement.asean.org/file/doc/2015/01/declaration-on-the-admission-of-the-socialist-republic-of-vietnam-into-the-association-of-southeast-asian-nations.pdf>.

⑩Amitav Acharya. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, London: Routledge, 2001, p.xix.

⑪ASEAN. “Declaration on the Admission of the Lao People's Democratic Republic into the Association of Southeast Asian Nations”, Subang Jaya, Malaysia, 23 July 1997, <http://arc-agreement.asean.org/file/doc/2015/01/declaration-on-the-admission-of-the-lao-people-s-democratic-republic-into-the-asean.pdf>.

作的贸易机制是一个东南亚国家成为东盟成员国的另一个要求,接受一个国家成为一个成员是透明的。越南在其宣言中并没有说明这些,其原因并不清楚,可能是因为越南与老挝的经济状况还存在差异。然而,值得关注的是,根据《关于老挝加入东盟的宣言》,经济状况特别是贸易领域依然是作为一个成员国所要重视的,目的是履行《东盟宣言》中所提到的“加强东南亚地区的经济与社会稳定”<sup>①</sup>。由于国内政治局势的原因,柬埔寨在1997年才被接纳为成员国。尽管东盟强调不干涉内政原则,不会主动干预柬埔寨国内政局,但东盟既有成员国通过较为柔性的方式为接纳柬埔寨留下了各种可能性。从柬埔寨、老挝、缅甸和越南(CLMV)加入东盟的过程来看,东盟成员国资格并不局限于《东盟宣言》和《东南亚友好合作条约》等既有政策文件规定的内容,政治和经济要素都受到了高度重视,成为重要的参考要素。

《东盟宪章》有一些额外的要求,如第6条第2款是专门关于接纳新成员的部分,具体规定了新成员资格的标准:1.位于公认的东南亚地区;2.得到东盟所有成员国的认可;3.同意遵守并接受《东盟宪章》的约束;4.具有履行成员义务的能力和意愿<sup>②</sup>。作为要求之一,地理位置无可辩驳地体现了东盟一直遵循的选择性原则,即东盟是一个地区组织。因此,现有所有成员国都毫无疑问地满足了这一条件。另外,成员国必须承认申请对象是一个国家,以获得东盟成员国资格。《东盟宪章》没有规定承认的具体内容是什么,然而,普遍认为在认可的语境下承认意味着一个国家的身份,或者承认一个国家的国家地位。根据《东盟宪章》,承认国家身份表示的是一种构成理论,其中上述的承认表示“一个国家是,并且通过承认成为唯一的国际法人”<sup>③</sup>。因此,简而言之,所有成员国必须承认申请对象是一个为了实现这一条件而处于拥有国家地位的状态。上述规定的第三个条件是一个申请对象宣布同意遵守并接受《东盟宪章》的约束。以往这种情况并不存在,因为在《东盟宪章》通过后,没有任何国家加入东盟。该条规定的另一个条件是履行东盟成员国义务的能力。除了上述义务,东盟现在授予一个国家成员资格身份时,还有事实上的另外一个“机构评估程序”。这种机构评估程序主要涉及一个高级官员级别的工作组,通过审查申请对象的政治、经济和社会文化影响来评估一个国家的能力。这种评估在东帝汶申请加入东盟的过

程中得到了贯彻实施。

东盟扩员也与其自身的决策机制和过程密切相关。在《东盟宪章》之前,没有任何文件表明哪个才是做出东盟决策的机制。东盟在《东盟宪章》第20条明确规定,“作为一项基本原则,东盟的决策应根据协商一致为基础”<sup>④</sup>。只有所有成员国同意签署和批准,东盟的决定才会具有约束力。也只有如此,东盟成员国才没有压力遵守和落实该决定<sup>⑤</sup>。东盟当前的决策权主要集中于五大机构,即东盟峰会、东盟协调委员会、东盟共同体委员会、东盟部门部长机构和常驻东盟代表委员会。这些机构主要与政府间进行磋商合作,实现达成共识的目标。根据《东盟宪章》,东盟峰会依然是拥有提供政策制裁和决定权力的机构<sup>⑥</sup>。其他四个机构的任务是在其职责范围内的协调和监督峰会决定的执行情况,并向峰会报告。各机构之间关系的本质是在决策过程中属于从属地位,因为峰会下各机构有义务向其领导人报告。甚至,为了监督执行情况,还要求东盟秘书长监督东盟

① ASEAN. “Declaration on the Admission of the Union of Myanmar into the Association of Southeast Asian Nations” Subang Jaya, Malaysia, 23 July 1997, <http://arc-agreement.asean.org/file/doc/2015/01/declaration-on-the-admission-of-the-union-of-myanmar-into-asean.pdf>; ASEAN. “Declaration on the Admission of the Kingdom of Cambodia into the Association of Southeast Asian Nations,” Ha Noi, Viet Nam, 30 April 1999, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/formidable/18/1999-Declaration-on-the-Admission-of-the-Kingdom-of-Cambodia-into-ASEAN.pdf>.

② ASEAN. “Article 6 (2)”, *ASEAN Charter*, Jakarta: ASEAN Secretariat, January 2008, <https://asean.org/storage/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>.

③ James Crawford. “The Criteria for Statehood in International Law”, *British Yearbook of International Law*, (1977): 95, <https://www.ilsa.org/jessup/jessup13/British%20Yearbook%20of%20International%20Law-1977-Crawford-93-182.pdf>.

④ ASEAN. “Article 20”, *ASEAN Charter*, Jakarta: ASEAN Secretariat, January 2008, <https://asean.org/storage/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>.

⑤ Tsuyoshi Kawasaki. “Neither Skepticism nor Romanticism: the ASEAN Regional Forum as a Solution for the Asia-Pacific Assurance Game”, *The Pacific Review*, Vol.19, No.2, 2006, p.223.

⑥ Atena S. Feraru. “ASEAN Decision-Making Process: Before and After the ASEAN Charter”, *Asian Development Policy Review*, 2016, Vol. 4, No.1, p.32.

成员国执行协定的情况,并每年向峰会提交报告<sup>①</sup>。《东盟宪章》规定“当无法达成共识时,东盟峰会可能决定一个具体的政策是如何做出来的”<sup>②</sup>。许多人认为这是东盟在倒退的标志,因为缺乏明确的做决策的参考机制,无论是通过多数投票还是其他方式<sup>③</sup>。《东盟宪章》第6条第3款规定,加入东盟将由东盟协调委员会推荐,并由东盟峰会协商一致决定<sup>④</sup>。这就意味着,任何国家要申请加入东盟不仅要符合东盟政策文件中的条件,还必须得到东盟所有国家的认可。

### 东帝汶申请加入东盟的历史演进

从葡萄牙殖民到印度尼西亚占领时期,东帝汶人民经历了艰苦卓越的斗争,最终获得了国家主权独立。东帝汶在1975年11月28日宣布推翻葡萄牙的殖民统治而独立,但此后一直在印度尼西亚的实际占领下。印度尼西亚对东帝汶的占领主要是出于政治方面的动机,确保东帝汶在摆脱葡萄牙殖民后不会接受共产主义作为其政治制度,因为东帝汶独立革命阵线被认为是“共产主义派系”<sup>⑤</sup>。在当时,印度尼西亚总统苏哈托的政策得到了美国方面的支持。然而,为避免这种动机引发任何争议,苏哈托于1975年7月8日又宣布东帝汶的独立缺乏经济基础<sup>⑥</sup>。根据1975年11月30日签署的《巴里布宣言》,东帝汶成为印度尼西亚共和国的一个地区,以抵制东帝汶独立革命阵线单方面宣布东帝汶独立的行动<sup>⑦</sup>。印度尼西亚武装部队在1975年还进入东帝汶,导致了大规模的冲突,一直延续到1980年<sup>⑧</sup>。印度尼西亚政府在1976年提出所谓的“融入”政策,并通过立法将东帝汶列为印度尼西亚第27个省。然而,与此同时,东帝汶议题也被列入了联合国议程中。1999年6月11日,联合国安理会第4013次会议通过第1246号决议,决定组建联合国东帝汶特派团(UNAMET),帮助和监督东帝汶举行全民投票。1999年8月30日,东帝汶全民投票显示,79%的东帝汶人希望独立,拒绝印度尼西亚的特殊自治。东帝汶赢得了国际法意义上的独立<sup>⑨</sup>,获得了完全的国家地位,并在2002年5月20日举行纪念活动,将这一天作为恢复独立日<sup>⑩</sup>。

东帝汶在获得独立时就开始从各个角度思考国家的身份认同问题,加入东盟是一项最为优先的战略选择。当时还是东帝汶外交与合作部部长的若泽·

曼努埃尔·拉莫斯·奥尔塔(José Manuel Ramos-Horta)在2000年的一次演讲中表示:“我们意识到自己的地理位置,迫使我们必须与邻国共存,成为世界的一部分。我们将寻求成为东盟和亚太经合组织的一个成员”<sup>⑪</sup>。然而,在1999年柬埔寨成为东盟第10个成员国后,东帝汶的独立出乎很多人的意料,也成为东盟是否再增加一个新成员的严峻问题。因此,东盟直到2002年才对这个倡议做出回应,表示将讨论东帝汶获得观察员国身份和加入《东南亚友好合作条约》等问题。2002年7月29—30日,受文

①Atena S. Feraru. “ASEAN Decision-Making Process : Before and After the ASEAN Charter,” *Asian Development Policy Review*, 2016, Vol. 4, No.1, p.33.

②ASEAN. “Article 20”, *ASEAN Charter*, Jakarta : ASEAN Secretariat, January 2008, <https://asean.org/storage/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>.

③ ASEAN Studies Centre. *The ASEAN Community : Unblocking the Roadblocks*, Institute of Southeast Asian Studies, 2008, p.88.

④ASEAN. “Article 6”, *ASEAN Charter*, Jakarta : ASEAN Secretariat, January 2008, <https://asean.org/storage/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>.

⑤ Ben Kiernan. “War, Genocide, and Resistance in East Timor, 1975-99 : Comparative Reflections on Cambodia”, 2003, p.200, [https://gsp.yale.edu/sites/default/files/03-263\\_ch\\_09.pdf](https://gsp.yale.edu/sites/default/files/03-263_ch_09.pdf).

⑥⑧ Ben Kiernan. “War, Genocide, and Resistance in East Timor, 1975-99 : Comparative Reflections on Cambodia”; Mark Seldon and Alvin So. Lanham. *War and State Terrorism : The United States, Japan, and the Asia-Pacific in the Long Twentieth Century*, MD : Rowman & Littlefield Publishers, 2003, p.204, p.203.

⑦ Robert Dubler SC. “The International Law Aspects of the Case of the Balibo Five”, *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 11, No. 1, 2010, p.9, [http://law.unimelb.edu.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0008/1686275/Dubler.pdf](http://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0008/1686275/Dubler.pdf).

⑨ Ilker Gokhan Sen. *Sovereignty Referendums in International and Constitutional Law*, Switzerland : Springer International Publishing, 2015, p.104.

⑩ Abraham Joseph and Takako Hamaguchi. *The History and Development of Asia's Newest Nation*, Maryland : Lexington Books, 2014, p.1.

⑪ “José Ramos-Horta-Biographical-Nobel Prize”, <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1996/ramos-horta/lecture/>; Abraham Joseph and Takako Hamaguchi. *The History and Development of Asia's Newest Nation*, Maryland : Lexington Books, 2014, p.143.

莱外交部部长穆罕默德·博尔基亚亲王代表东盟常务委员会的邀请,东帝汶参加了第35届东盟外交部部长会议,东帝汶参加东盟活动也由此正式开始了。从那时起,东帝汶一直被邀请参加东盟外交部部长会议。2005年7月26日,东帝汶作为常务委员会的主席嘉宾参加了在老挝万象举行的第38届东盟外交部部长会议。这种状况一直延续到2007年7月30日在菲律宾马尼拉举行的第40届东盟外交部部长会议。随着《东盟宪章》的通过,东帝汶开始成为东盟峰会的嘉宾。然而,这种转变并没有对东帝汶在东盟中的地位产生任何影响。直到今天,东帝汶依然作为东盟嘉宾参加东盟峰会,与CLMV国家在成为候任国之前就被赋予观察员国的身份还是有所差别的。

在此过程中,东帝汶采取了加强与东盟关系的政策,试图尽快获得东盟的正式成员身份。为此,东帝汶开展了一系列的外交活动。东帝汶决定采取的首个步骤就是努力成为东盟地区论坛(ARF)成员。然而,2003年6月16—17日,东帝汶外交与合作部部长若泽·曼努埃尔·拉莫斯·奥尔塔作为嘉宾参加了在柬埔寨金边举行的第36届东盟外交部部长会议,但东帝汶成为东盟地区论坛成员的申请并没有得到批准,已经申请多年的巴基斯坦在当年成为东盟地区论坛的第24个成员国。东盟外交部部长会议表示东帝汶加入东盟地区论坛有利于加强地区政治安全对话和合作,并最终同意邀请东帝汶到2005年7月成为东盟地区论坛第25个成员国<sup>①</sup>。在2005年成为东盟地区论坛成员后,根据轮流次序,东帝汶在2011年1月27—28日主持了东盟地区论坛专家和名人小组第5次会议<sup>②</sup>。这标志着东帝汶在赢得国际社会的关注特别是东盟关注方面取得了相当不易的成就,也表明东帝汶决心显示其作为一个主权国家的能力。当然,这也改善了东帝汶与东盟的关系,有助于东帝汶实现加入东盟的目标。2019年6月23日,第34届东盟峰会通过主席声明,指出对东帝汶申请东盟成员国取得了进展,期待尽快完成各种审查程序,并重申将对东帝汶提供能力建设方面的援助<sup>③</sup>。

东帝汶改善与东盟关系的另一个里程碑步骤是签署《东南亚友好合作条约》(TAC)。《东南亚友好合作条约》是制定东盟原则的基本条约。因此,签署TAC就意味着一个国家愿意接受和实行东盟原则。

《东南亚友好合作条约》并非仅适用于东盟成员国,一些非东盟成员国特别是东盟对话伙伴国,如中国、日本、韩国、印度、澳大利亚、新西兰、美国和俄罗斯等国也签署了《东南亚友好合作条约》。因此,对东盟来说,东帝汶是作为地区还是非地区国家的身份签署《东南亚友好合作条约》<sup>④</sup>会出现反差较大的效果。如果东帝汶作为地区国家签署《东南亚友好合作条约》,就意味着东盟承认其是一个东南亚国家,可以开始进入修正TAC的进程和批准程序。《TAC修订第二议定书》第一条明确修改了TAC第18条第3款,指出“经东南亚所有国家,即文莱达鲁萨兰国、柬埔寨王国、印度尼西亚共和国、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸联邦、菲律宾共和国、新加坡共和国、泰国和越南社会主义共和国的同意,东南亚以外的国家也可加入”该条约<sup>⑤</sup>,这意味着,如果东盟决定将东帝汶视为地区签署国,就需要再有一个修正案,将东帝汶补充进东南亚国家的名单之中。2007年1月13日,东帝汶最终在菲律宾宿务举行的第12届东盟峰会期间加入了《东南亚友好合作条约》(TAC)<sup>⑥</sup>。《TAC修正第三议定书》也特别修正了第18条第3款,但并没有将东帝汶包括在东南亚国家的类别中<sup>⑦</sup>。因此,从上述条款来看,毫无疑问,这是赋予了东帝汶非地区签署国的身份,没有产生任

①④ Rodolfo Severino Jr., *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006, p.79, p.77.

② “Chair’s Statement of the 18th ASEAN Regional Forum”, 23 July 2011 Bali, Indonesia, p.12, [https://www.mofa.go.jp/announce/jfpu/2011/7/pdfs/0727\\_02.pdf](https://www.mofa.go.jp/announce/jfpu/2011/7/pdfs/0727_02.pdf).

③ ASEAN. “Chairman’s Statement of the 34th ASEAN Summit”, 23 June 2019 Bangkok, Thailand, [https://asean.org/storage/2019/06/Final\\_Chairs-Statement-of-the-34th-ASEAN-Summit\\_as-of-23-June-2019-12.pdf](https://asean.org/storage/2019/06/Final_Chairs-Statement-of-the-34th-ASEAN-Summit_as-of-23-June-2019-12.pdf).

⑤ ASEAN. “Second Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia”, Manila, the Philippines, 25 July, 1998, <http://agreement.asean.org/media/download/20140117142023.pdf>.

⑥ Lex Rieffel, *Myanmar/Burma: Inside Challenges, Outside Interests*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010, p.163.

⑦ ASEAN. “Third Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia”, Ha Noi, Vietnam, 23 July 2010, <http://agreement.asean.org/media/download/20140117144104.pdf>.

何效果,东帝汶加入东盟似乎并没有真正迎来曙光。

### 东盟接纳新成员的前景

《东盟宪章》的通过和批准被认为是东盟从一个非正式组织向一个正式组织转变的重要标志<sup>①</sup>,也赋予了东盟国际法人资格。一般来说,国际组织的法人资格是通过多种方式获得的,无论是直接来自政策文件、多边协议,还是这些文件所产生的任何影响。可以肯定的是,国际法人资格是体现在创始人的政治意志中的<sup>②</sup>。就东盟而言,国际法人资格是通过其组成文件产生的。按照《东盟宪章》第3条所述,东盟“作为一个政府间组织,因此被赋予了法人资格”<sup>③</sup>,这反映了东盟成员国成为国际法人的政治倾向。当然,在《东盟宪章》之前的东盟是否具备法人资格仍需要进一步讨论。也就是说,在某种程度上,东盟创始成员国在建立东盟伊始就赋予了其法人地位<sup>④</sup>。同时,东盟要转变为一个更加以规则为基础的组织需要成员国承担义务,“采取一切必要的措施,包括颁布适当的国内法,有效落实《东盟宪章》的条款,遵守所有成员国身份的义务”。这表明,合规成为所有成员国的义务。此外《东盟宪章》赋予了东盟作为国际组织的合法性,基本上受到东盟管理机构的权威决定的影响。也正是因为如此,东盟对待扩员议题也越来越慎重,对东帝汶来说,加入东盟之路也越来越困难。

首先,申请国的地理和政治身份归属界定。从任何角度上看,东帝汶都毋庸置疑应是一个位于东南亚的国家,绝对满足东盟根据《东盟宪章》的首要条件,但东盟至今还没有在正式文件中认可这一点。另外,从东盟制度体系上看,没有明确表示应采取哪些措施才会被视为正式承认一个国家为东南亚国家的必要步骤。根据《东盟宪章》的要求,东盟国家要首先承认东帝汶的国家身份,特别是东南亚国家的身份。从所有东盟国家都邀请东帝汶作为东盟的嘉宾参加东盟的各种会议如东盟外交部部长会议和东盟峰会等情况来看,东盟国家实际上已经承认东帝汶有能力作为一个主权国家与东盟建立各种关系,符合“东盟所有成员国都承认其为独立主权国家”的标准。

其次,东盟机制相关程序的内部评估。东帝汶是首个在《东盟宪章》通过后申请加入东盟的国家,东盟在落实相关程序规则方面依然处于探索阶段。

《东盟宪章》明确要求接受新成员“需要所有成员国的批准”<sup>⑤</sup>,这就意味着东盟可能会要求东帝汶满足尽量多的条件。东帝汶必须签署加入东盟迄今已经达成的各项相关政策文件,特别是《东盟宪章》第6条所规定的,签署《东盟宪章》的加入文件(Instrument of Accession)。另外,东帝汶必须显示出履行东盟成员国义务的能力和意愿。这意味着东帝汶需要颁布一些相应的国内法以有效执行《东盟宪章》,履行成员的所有义务<sup>⑥</sup>。在东帝汶提交正式申请后,2011年3月4日,有权利评估成员国资格的东盟协调理事会组成了关于东帝汶申请为东盟成员国的东盟协调理事会工作组(ACCWG)。这种情况类似于当初评估柬埔寨、老挝和缅甸东盟成员资格时成立的东盟安全理事会工作组(ASCWG)<sup>⑦</sup>。一般来说,东盟协调理事会工作组也具有评估东盟三大支柱的类似功能,通过建议的方式决定东帝汶是否具备成员国履行义务的能力。然而,直到2012年4月的第20届东盟峰会时,东盟协调理事会工作组才开始举行会议讨论考虑东帝汶加入东盟的问题<sup>⑧</sup>。

首届东盟协调理事会工作组讨论会是在2012年3月举行的东盟外交高官、经济高官和东盟社会文化委员会组成的联席会议,明确了东盟协调理事会工作组关于东帝汶申请加入东盟的职责范围、现实意义以及对建设东盟共同体的作用。东盟协调理

① Simon Chesterman. “Does ASEAN Exist? The Association of Southeast Asian Nations as an International Legal Person”, *Singapore Yearbook of International Law*, 2008, p.209, <https://core.ac.uk/download/pdf/13530304.pdf>.

② Philippe Sands Q.C. and Pierre Klein. *Bowett's Law of International Institutions*, London: Thomson Reuters, 2009, p. 479.

③ ASEAN. “Article 3”, *ASEAN Charter*, Jakarta: ASEAN Secretariat, January 2008, <https://asean.org/storage/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>.

④ Henry G. Schemers and Niels M. Blokker. *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, 4<sup>th</sup>ed., Leiden: Martinus Nijhoff, 2003, pp.989-993.

⑤ ASEAN. “Article 47”, *ASEAN Charter*, Jakarta: ASEAN Secretariat, January 2008, <https://asean.org/storage/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>.

⑥ ASEAN. “Article 5”, *ASEAN Charter*, Jakarta: ASEAN Secretariat, January 2008, <https://asean.org/storage/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>.

⑦⑧ Walter Woon. *The ASEAN Charter: A Commentary*, Singapore: National University of Singapore Press, 2016, p.83.

事会工作组的职责范围包括厘定申请东盟成员资格的职责范围、ACCWG 的任务使命和工作方式以及其他有关申请东盟新成员身份的技术问题<sup>①</sup>。此外,根据东盟协调理事会工作组授权,在亚洲开发银行的资助下,澳大利亚阿德莱德大学的理查德·庞弗雷特(Richard Pomfret)教授在 2013 年年初进行了一项研究,评估东帝汶加入东盟的经济影响<sup>②</sup>。新加坡东南亚研究所和拉惹勒南国际研究院在 2015 年年初进行了政治安全影响方面的研究;马来西亚战略与国际问题研究所进行了社会文化影响方面的研究。然而,也许是因为这些研究报告的知识产权属于东盟<sup>③</sup>,包括东帝汶在内,外界并不了解这些报告的具体内容。另外,东盟协调理事会工作组关于东帝汶申请东盟成员资格的会议从未邀请过东帝汶官员。东盟秘书处工作人员也重申这些研究结果具有保密性质,不会向公众公布,甚至不会披露给东帝汶<sup>④</sup>。另一方面,从 2013 年开始,亚洲开发银行一直对东帝汶参加地区经济一体化方面提供技术援助,特别是改革现有的制度机制和法律框架,将东帝汶遵守包括具有约束力的东盟法律文件的合规率从 2015 年的只有 1.6% 增加到 2018 年的 50%<sup>⑤</sup>,满足东盟共同体蓝图和其他方面的要求<sup>⑥</sup>,毕竟,东帝汶与东盟法律文件的合规率太低是影响东盟批准东帝汶加入的重要因素,担心东帝汶在履行《东盟宪章》第 6 条规定的东盟成员国义务方面缺乏必要的能力。

再次,国内政治能否保持长期稳定。尽管《曼谷宣言》对此并没有做出明确要求,但政治凝聚力是东盟要实现的目标之一,成员国的政治稳定有助于将关注力集中到地区一体化议题上。这一点在柬埔寨加入东盟时非常隐晦但却相当真切地反映出来。1997 年,柬埔寨发生军事政变,导致国内政治不稳定,加入东盟的进程停止了。为了表现得不是那么明显,新加坡前总理吴作栋的理由是,政治稳定与外国投资增加相关<sup>⑦</sup>。然而,鉴于柬埔寨处于中南半岛的关键地理位置,东盟仍然希望柬埔寨成为其第 10 个成员国,同时也要求柬埔寨必须满足相应的标准。为此,东盟计划建立由东盟常任委员会的前任、现任和下任主席组成的所谓“三驾马车”。1998 年 7 月 26 日,柬埔寨举行选举,成立了政府,得到了东盟的认可,并同意柬埔寨成为东盟第 10 个成员国<sup>⑧</sup>。东帝汶建国伊始的政治形势一直都非常混乱,但 2017 年进行的首次独立选举体现了其政治还是相当稳定

的。尽管独立时间不长,但东帝汶总统和议会的选举都是以“和平的方式组织的”,许多东帝汶人也非常珍惜这种来之不易的民主权利<sup>⑨</sup>,体现出自己能维持国家政治稳定的能力。相比之下,自从向东盟正式提出申请以来,东帝汶的政治局势要比当时的柬埔寨要稳定得多。

第四,东帝汶必须与现有的东盟成员国保持友好关系。这既与东盟要保持内部凝聚力有关,也需要东盟成员国对新成员具有足够的信任和信心。《东盟宪章》虽然规定了申请成员资格的条件,但一

---

① Ministry of Foreign Affairs of Republic of Indonesia. “Joint Preparatory Meeting for the Preparations of the 20<sup>th</sup> ASEAN Summit in Phnom Penh, Cambodia, 5 March 2012,” No. 020/PR/III/2012/53, Ministry of Foreign Affairs, Indonesia, 7 March 2012, <https://www.kemlu.go.id/en/berita/siaran-pers/Pages/Joint-Preparatory-Meeting-for-the-Preparations-of-the-20th-ASEAN-Summit-in-Phnom-Penh-Cambodia-5-Mar.aspx>.

② Termsak Chalempalanupap. “Timor Leste’s Quest to Join ASEAN: The Process and the Pace,” *ASEAN Focus*, No. 1, 2015, p.9, [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ASEANFOCUS\\_Issue1-2015.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ASEANFOCUS_Issue1-2015.pdf).

③ Fina Astriana, Muhammad Arif, and Askabea Fadhillah. “Rethinking the Process for Timor-Leste’s Application for ASEAN Membership,” *ASEAN Briefs*, The Habibie Center, Vol. 3, No.4, March 2016, pp. 3-4.

④ Windraskinasih, Afriansyah and Arie Afriansyah. “The Struggle of Becoming the 11<sup>th</sup> Member State of ASEAN: Timor Leste’s Case,” *Brawijaya Law Journal*, Vol.5 No. 1 2018, p.92.

⑤⑥ Asian Development Bank. “Democratic Republic of Timor Leste: Capacity for Regional Economic Integration”, *Technical Assistance Report*, January 2016, p.3, <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/184281/49002-001-tar.pdf>.

⑦ “ASEAN and History of Cambodia’s Membership International Law Essay,” *Law Teacher*, 2 February 2018, <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/international-law/asean-and-history-of-cambodias-membership-international-law-essay.php>.

⑧ Julio S. Amador and Joyce A. Tedoro. *The Role of the Association of Southeast Asian Nations in Post-Conflict Reconstruction and Democracy Support*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016, p.12, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-role-of-asean-in-post-conflict-reconstruction-and-democracy-support.pdf>.

⑨ Khoo Ying Hooi. “After Timor-Leste’s Election, a Young Democracy Looks Forward,” *The Diplomat*, July 25, 2017, <https://thediplomat.com/2017/07/after-timor-lestes-election-a-young-democracy-looks-forward/>.



个国家真的要加入东盟,还是要取得所有东盟成员国的承认。东帝汶仍在进行国家建设,在许多方面还比较脆弱,在许多指标上距离东盟的要求还比较远,导致部分东盟国家怀疑和担心东帝汶履行成员义务的能力,在接受其为成员的问题上持保留甚至反对态度,难以在东盟内部达成共识。部分东盟成员国不愿意东帝汶加入,原因是东帝汶的经济基础太过于薄弱,可能会给东盟带来负担<sup>①</sup>。然而,这种理由似乎并不充分,因为东帝汶的经济状况与CLMV国家特别是柬埔寨的差距并不是太大,东帝汶的人均国内生产总值(GDP)在2014年还高于柬埔寨。因此,经济能力不应成为东帝汶能否加入东盟的唯一基础<sup>②</sup>。当然,还有一些东盟成员国特别是印度尼西亚对东帝汶加入东盟提供了强有力的支持。东帝汶在2011年印度尼西亚担任东盟轮值主席国时正式提出加入东盟的申请也并不仅仅是巧合。

总的来看,尽管东盟在考虑接纳东帝汶时会考虑各种因素,但许多因素并不是东盟的政策文件特别是《东盟宪章》明确要求的,而似乎是东盟成员国之间的一种默契,利用东盟内部制度上的程序性,为东盟甚至自己获取尽量多的空间和灵活性。当然,这也是一个国家申请成为东盟成员国时必须应对的重要问题。申请国要充分证明自己的能力,但每个成员国都有自己对成员国能力的界定和理解,缺乏明确的统一性。这种情况必然让东盟在落实《东盟宪章》时面临着许多无形和有形的制度障碍。东盟对成员国要履行的义务并没有进行明确阐述。尽管东盟协调理事会工作组就东帝汶作为候选国所进行的独立研究向东盟峰会提出了一些建议草案,但其并没有明确说明东帝汶加入东盟应满足哪些标准。这就让东帝汶加入东盟成为东盟的一个议题,如东盟协调理事会工作组在2019年4月26日和9月20日举行会议,专门讨论东帝汶加入东盟的问题<sup>③</sup>,但何时才能解决仍需要继续观察。

## 结语

东盟扩员虽然没有完全按照严格制度设计产生的结果,但也具有一些可以观察的参考指标,反映了东盟接纳新成员的政策和做法具有一定的时代特征,CLMV国家和东帝汶申请加入东盟的不同情况就充分说明了这一点。在这一过程中,《东盟宪章》

的通过具有划时代的意义,让东盟从一个非正式组织变成了一个以规则为基础的政府间国际组织。《东盟宪章》超越了《曼谷宣言》和《东南亚友好合作条约》,对东盟扩员还提出了其他方面的要求,如东南亚的地理属性、主权独立的国家特征、愿意接受东盟制度的约束以及具有履行成员国义务的能力和意愿等。这不仅要求东帝汶要根据东盟的政策文件对自己的国内法进行必要的修改,而且要逐个与东盟既有成员国进行谈判,以争取东盟在决策时能形成共识。当然,考虑到东盟各成员在许多方面都存在着较大的异质性,对许多问题都具有自己的理解和标准,要形成共识还是比较困难的。因此,在地理上属于东南亚的东帝汶要加入东盟尚且非常困难,处于大洋洲的澳大利亚要成为东盟一员<sup>④</sup>的挑战可能会更多、更复杂<sup>⑤</sup>。

(责任编辑:罗梅)

---

① Ganewati Wuryandari. "East Timor's Membership in ASEAN Prospects and Challenges", *ASEAN Outlook*, No.3, June 2011, pp.15~17. [http://www.aseancenter.org.tw/upload/files/OUTLOOK\\_003\\_02.pdf](http://www.aseancenter.org.tw/upload/files/OUTLOOK_003_02.pdf).

② Dian Septiari. "ASEAN to consider Timor Leste's admission", *The Jakarta Post*, 19 June 2019, <https://www.thejakartapost.com/news/2019/06/19/asean-consider-timor-leste-s-admission.html>.

③ "ASEAN Notional Calendar 2019", as of 28 December 2018, <https://asean.org/storage/2015/05/Rev-Full-Version-Notional-Calendar-2019-As-of-28-December-2018-Clean.pdf>.

④ James Massola & Peter Hartcher. "Indonesian President Widodo says Australia should be in ASEAN", *The Sydney Morning Herald*, 15 March 2018, <https://www.smh.com.au/world/asia/indonesian-president-widodo-says-australia-should-be-in-asean-20180315-p4z44ha.html>.

⑤ Lloyd Alexander M. Adducul. "The Challenges to Australia's ASEAN Membership", *CIRSS Commentaries*, Vol. V, No. 10, June 2018, <http://www.fsi.gov.ph/the-challenges-to-australias-asean-membership/>.