

冷战后中国与东盟关系述评

○ 扈琼瑶

[内容提要]中国与东盟关系自上世纪90年代初以来,取得了从“全面友好合作”到“睦邻互信伙伴”再到“面向和平与繁荣的战略伙伴”这样一次又一次的飞跃发展,整个发展过程呈现了双边模式促多边合作、多边模式带动双边合作、区域合作和次区域合作并行的特点。中国与东南亚关系的进一步发展,符合双方共同利益和愿望,是历史的必然选择,但“中国威胁论”、南海主权争端、台湾问题和华人华侨问题等,仍将是长期影响双方关系发展的重大障碍。

[关键词]中国 东盟 双边关系

[作者简介]扈琼瑶,女,解放军国际关系学院昆明分院副教授。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A [文章编号] 1006-6241(2011)02-0060-05

一、冷战后中国与东盟关系发展状况

冷战后东盟各成员国与中国全部建立或恢复了正常外交关系,为东盟与中国正式关系的建立奠定了基础。尽快以东盟组织的形式与中国建立联系、以整体的力量处理对华关系、以进一步加快本国经济发展成为东盟各成员国的共同愿望。而对于中国来说,东盟是维护东南亚地区和平与稳定的重要力量,是实现地区繁荣与稳定的重要生力军。加强与东盟的协调与合作,有利于营造保障中国经济发展的周边安全环境。因此中国与东盟建立正式关系符合双方的共同利益和愿望,是历史的必然选择。

1991年7月在马来西亚的邀请和东盟其他各成员国的欢迎下,中国外长钱其琛以贵宾的身份出席了第24届东盟外长会议。以此为标志,中国与东盟组织官方联系正式建立。

此后中国与东盟关系从“全面友好合作”到“睦邻互信伙伴”再到“面向和平与繁荣的战略伙

伴”,双方关系实现了一次又一次飞跃。

第一,全面友好合作关系(从20世纪90年代初到1997年12月)

中国东盟正式关系建立后,双方各领域的合作全面展开并逐步深入。1993年9月,东盟秘书长阿吉特·辛格率团首次访华。1994年7月中国出席了首届东盟地区论坛会议。1996年3月中国成为东盟全面对话国。同时为了夯实双方合作基础,更为有效地巩固、协调和促进双方合作,逐步建立起高官磋商、商务理事会、联合合作委员会、经贸联委会以及科技联委会五大平行对话合作机制。

第二,睦邻互信伙伴关系(1997年12月到2003年10月)

中国在1997年东南亚金融危机爆发后以大局为重,努力转“危”为“机”,以不附带任何政治条件的真诚支持和援助获得东盟各国的赞赏,中国无私地帮助东盟国家摆脱金融危机的举动拉近了中国与东盟间的距离。1997年12月16日,中国与东盟国家领导人在吉隆坡实现首次非正式会晤,这也

是中国与东盟所有成员国领导人的第一次集体会晤,中国主席江泽民发表了题为《建立面向 21 世纪的睦邻互信伙伴关系》的重要讲话,为新世纪中国与东盟关系的进一步发展指明了方向。此次中国东盟领导人非正式峰会开创了“中国东盟领导人每年定期会晤机制(“10+1”)”,它的建立使中国东盟合作步入实质性的、快速发展的轨道,有力地促进了中国东盟合作关系的全面发展。

2000 年 11 月,中国总理朱镕基在参加第四次中国东盟领导人峰会(“10+1”)时,首次提出了构建“中国—东盟自由贸易区”的设想,并在 2001 年第五次中国东盟领导人会议上获得确认。2002 年中国东盟领导人峰会上双方进一步签署了《中国与东盟全面经济合作框架协议》,为自贸区的建设奠定了法律基础。

第三,面向和平与繁荣的战略伙伴关系(2003 年 10 月至今)

迈入新世纪后,中国继续加强睦邻友好,坚定执行与邻为善、以邻为伴的周边外交政策。中国东盟关系再次迈上一个新的台阶。2003 年 10 月,温家宝总理在出席第七次中国东盟“10+1”峰会期间,提出“睦邻”、“安邻”、“富邻”的新主张,并与东盟 10 国领导人共同签署并发表了《中华人民共和国与东盟国家领导人联合宣言》,宣布双方一致同意中国和东盟建立“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”。中国成为东盟的第一个战略伙伴国,这也是中国第一次与一个地区组织建立战略伙伴关系。也是在本次峰会上,中国签署了《东南亚友好合作条约》,成为第一个签约的非东南亚大国。

作为对中国积极友好姿态的回应,东盟常务委员会主席印尼外长哈桑在 2004 年 3 月在越南下龙湾举行的东盟外长非正式会议上,代表东盟第一次就台湾问题发表官方声明,宣称“奉行一个中国政策”。2004 年 9 月,在雅加达举行的“10+1”经济部长会议上,东盟国家一致承认中国的完全市场经济地位。

2008 年 12 月 15 日《东盟宪章》生效后半个月,根据《东盟宪章》的规定,中国任命薛捍勤为首任驻东盟大使,以推动中国—东盟战略伙伴关系的深入发展,加强中国与东盟的沟通与协调。2010 年 1 月 1 日中国东盟自由贸易区正式启动,它是发展

中国家经济规模最大的世界第三大自贸区,也是涵盖人口最多的自贸区,

随着中国东盟政治关系不断跃升,双边经贸联系也日益加强,贸易额从 1991 年的 79.6 亿美元升至 2010 年上半年的 1,365 亿美元,^[1]19 年间增加了 17 倍多。投资方面,截至 2010 年 6 月底,双方累计相互投资总额约 694 亿美元,其中东盟对华投资累计约 598 亿美元,中国对东盟非金融类投资累计约 96 亿美元。^[2]

二、冷战后中国东盟关系发展的特点

冷战后东南亚地区区域共同性与国别差异性并存。东盟这个意欲涵盖整个东南亚地区各国的区域性组织有其整体利益,如建立大东盟乃至以后的东盟共同体、确保东南亚成为东南亚人的东南亚、努力成为亚太一极等。因此,东盟在发展与中国关系时必须从整体的层面去考量。同时,东盟十国在政治制度、经济发展水平方面的差异性和在历史文化、宗教信仰、自然资源禀赋等方面的多样性突出,使得以本国的国家利益和本国国内需要为基本出发点的东盟各国对中国的认识不尽相同,各国制定的对华外交战略不可能“千篇一律”。因此冷战后中国与东南亚关系发展呈现出双边关系和多边关系并进、区域合作和次区域合作共行、不同层面相互促进的特点。

(一)以双边模式促多边合作

中国与东盟的多边合作是建立在中国与东盟各国双边合作基础之上,中国与东南亚所有国家恢复和建立外交关系后才成就了中国与东盟外交关系的建立。同样中国与东盟多边合作之所以能够快速推进也是中国与东盟各国双边关系不断发展的结果。

(二)以多边模式带动双边合作

这一模式主要体现在经贸合作领域。由于东盟十国发展的不平衡性,为了如期建立中国—东盟自由贸易区,在“早期收获计划”、货物贸易开放时间、关税削减时间、服务贸易开放时间的设定上首

[1]<http://yunnan.mofcom.gov.cn/aarticle/sjdixiansw/201009/20100907150730.html>.

[2]http://asean.gxvtv.cn/20101019/news_18417834501.html.

先把越、老、缅、柬东盟新四国和原东盟六国区分开,在新东盟四国中越南和其余三国的时间设定也是有差别的。对于个别条件成熟的国家,通过双边谈判将实施时间提前,例如“早期收获计划”从2004年1月1日起对500多种产品实行降税,2006年,这部分产品的关税又降为零。而中国与泰国先行了一步,于2003年10月1日开放服务贸易。

(三)区域合作和次区域合作并行

中国在与东盟开始推进和发展区域合作的同时,使范围更窄、更易进行、更为务实的次区域合作也蓬勃发展起来。由于地域上的毗邻,中国云南和广西与中南半岛五国的次区域合作(即大湄公河次区域合作GMS)自1992年起开始建立,至今已形成一个完整、正式的合作机制。其中包括首脑峰会(每三年一届)、部长会议(每年一届)和司局级高官会议及各领域论坛、工作组会议三个层次。通过GMS合作机制,三条南北走向的经济走廊(昆明—河内、昆明—曼谷、昆明—曼德勒—仰光)正在顺利推进,中国与越南的“两廊一圈(昆明—河内、南宁—河内、北部湾经济圈)”已经启动,中、老、泰和中缅间的基础设施建设也全面启动。中国与中南半岛各国间的次区域合作极大地改善了本区域的物流、人流和信息流通道,多边关系与双边友好合作关系相互促进、共同发展。

中国在与东南亚各国双边关系不断发展的同时,为了进一步加强与该地区各国的关系,于2006年7月在广西南宁举行的“环北部湾经济合作论坛”上,提出扩大“北部湾经济圈”的地域范围,以两广(广东、广西)、海南省为中方的参与前沿,加强与越南、新加坡、马来西亚、菲律宾、文莱、印尼等国的“环北部湾”合作。^[1]2007年1月,中国总理温家宝在第10次中国与东盟领导人会议上正式提出“要积极探索泛北部湾经济合作的可能性”。一些东南亚海岛国家对这一提议也做出了积极回应。可以预见,中国与东南亚国家的关系将会在多层次、多层面不断向前推进。

以双边推动多边、以多边带动双边、区域合作与次区域合作并行是被实践证明了的富有成效的方法。冷战后,中国与东盟成员国双边关系的发展没有脱离中国和东盟整体关系的框架。同时,在这个大框架下,各个国家又根据自身的实际情况和中

国发展关系和进行合作。多边、双边模式的互动,使中国与东盟整体及东盟各成员国的关系既符合整体利益又各有特色。

三、冷战后中国与东南亚关系不断发展的主要原因

冷战后中国与东南亚关系持续快速发展,主要基于下列三大原因:

首先这是全球化和地区化不断深入发展的必然要求。在经济全球化不断深入发展的大背景下,加强区域经济一体化和政治合作的要求日益迫切。经济上,东南亚十国与中国毗邻而居,隔海相望,总体经济发展水平不高,是中国实施“走出去”经济发展战略的重要合作区。东南亚地区资源丰富,有5亿人口的潜在大市场,可以为中国经济的进一步发展提供广阔的天地。东南亚地区还是连接亚洲、大洋洲、太平洋和印度洋的重要战略通道,是中国能源补给的生命线。东盟也知道,它之所以能够充当东亚合作中的“导航员”角色,并不是因为自身具备这样的实力,而是因为东盟这个比较松散的组织,并不对任何一国构成威胁,东亚各国不在乎它在东亚事务中的中介作用,但东盟要想使“导航员”的角色名副其实,自身政经实力的提升仍然刻不容缓。因此,东盟各国都企盼搭上中国这趟经济高速发展的快车,以便提振东南亚区域整体经济水平。

第二,中国“与邻为善、以邻为伴”的周边外交战略为中国-东盟关系的不断发展提供了必要条件。冷战结束后,中国通过三次全国人民代表大会(1992年的十四大、1995年的十五大和2002年的十六大)逐步确立和完善了对周边国家的外交政策。中国共产党第十四次政治报告关于与周边国家的论述是:“我们同周边国家的睦邻友好关系处于建国以来的最好时期”。中共十五大报告又指出,“要坚持睦邻友好。这是我国的一贯主张,决不会改变。对我国同邻国之间存在的争议问题,应该着眼于维护和平与稳定的大局,通过友好协商和谈判解决。一时解决不了的,可以暂时搁置,求同存异。”“我们进行社会主义现代化建设,需要一个长期的

[1]贺圣达. 东盟对华关系和政策:现状与未来[M]. //王士录. 东盟四十年:回顾与展望[M]. 云南省社会科学院东南亚研究所,2007年10月,第124页.

和平国际环境特别是良好的周边环境。中国的发展不会对任何国家构成威胁。”中共十六大报告再次强调,“新的世界大战在可预见的时期内打不起来。争取较长时期的和平国际环境和良好周边环境是可以实现的。”“我们将继续加强睦邻友好,坚持与邻为善、以邻为伴,加强区域合作,把同周边国家的交流和合作推向新水平。”到2003年,温家宝提出“睦邻”、“安邻”、“富邻”的主张,中国的周边外交政策逐步趋向成熟,为中国发展与东南亚的关系指明了方向。

第三,“大东盟”的建立为中国东南亚关系不断发展提供了必需条件。随着“大东盟”的不断推进,东盟的国际地位日益突出,集体自信心明显增强,摆脱大国羁绊、按照东方人的价值观选择发展道路、主导地区事务的意识与日俱增。在国际事务和对外关系中表现出较之以前更强的独立性,成为建立国际政治经济新秩序的一支不容忽视的力量。

四、影响中国与东南亚关系进一步发展的不利因素

冷战后中国与东盟关系发展不断深入,多层次多渠道的交往日益密切,这是主流。进一步推动中国-东盟关系更好更快地发展也是双方的共同愿望。但不容忽视的是仍然存在长期影响中国与东盟关系进一步发展的一些问题,如“中国威胁论”问题、南海主权争端问题、台湾问题和华人华侨等问题。

(一)“中国威胁论”

由于历史和地缘等因素的影响,东南亚各国对中国的崛起本来就心存疑虑,再加上西方舆论不怀好意的鼓吹、煽动,东南亚各国对中国的怀疑、戒备心理难以消除。冷战后东盟在对外交往中一直奉行“大国平衡”战略,用美国、印度、日本等大国的力量牵制中国,从一个侧面反映了东盟国家担忧中国威胁的心理。为了消除东南亚国家对中国的疑虑,中国采取了一系列增信释疑的积极举措,显示了与东盟合作的诚意。如在东南亚国家深陷金融危机的关键时刻,中国不惜牺牲本国利益帮助这些国家渡过难关,又如在国际事务中,中国引导和鼓励东盟主导东亚事务,乐见东盟搭建东亚地区合作的平台等,从而淡化了“中国威胁论”在东南亚地区的影

响力。

虽然我们知道“中国威胁论”的总源头在美国等西方国家,但也不能忽视“中国威胁论”也成为东盟可以利用的一张牌。在美国重返亚太进入实质阶段的时候,美国按照自己的战略意图改造东亚合作机制的趋势已越来越明显,东盟“导航员”的地位也可能动摇,也许这有助于改变东盟对“中国威胁”的看法。

(二)南海主权争端

由于诸多历史与现实因素的影响,中国与菲律宾、马来西亚、文莱、越南和印度尼西亚等东盟五国存在南海主权之争,且有日益扩大、蔓延和复杂之势。东盟相关各国一是加紧了对南海岛礁的抢夺。1990年后越南继续抢占6个礁滩(蓬勃堡礁、广雅滩、万安滩、西卫滩、人骏滩、李准滩)、马来西亚继续抢占南通礁,至今越南已侵占我南海面积40至50万平方公里、菲律宾侵占42万平方公里、马来西亚约24万平方公里、文莱5万平方公里、印尼4至5万平方公里,共计150万平方公里的面积。^[1]东盟相关各国侵占面积占整个南海海域面积的42%。二是东盟相关各国力图促使南海问题国际化来胁迫中国做出让步。1990年印度尼西亚发起了“南中国海问题非正式会议”,并且每年举办一次。^[2]1995年东盟地区论坛第2次会议第一次将南海问题正式列入会议议程。^{[2][3]}三是美、日等国插手南海问题增加了解决的难度。1995年“美济礁事件”发生后,美、日即插手南海问题。1995年5月,美国国务院发表声明称“在维护南中国海的和平与稳定方面,美国有持久的兴趣”。日本在“美济礁事件”发生后则提出要在政治和经济上制约中国。^[3]

中国早在上个世纪80年代就提出解决南沙问题的三原则:一是主权属于中国,二是南沙问题应用和平手段解决,三是在解决之前先搁置争议,共同开发。20多年过去了,中国仍然坚持这一既定政策不改变,原因一是中国不愿意因南海问题影响中

[1]陈乔之. 冷战后东盟国家对华政策研究[M]. 中国社会科学出版社,2001年7月第1版,第30-31页。

[2]贺圣达,马勇,王士录. 走向21世纪的东南亚与中国[M]. 云南大学出版社,1998年3月第1版,第293页。

[3]贺圣达,马勇,王士录. 走向21世纪的东南亚与中国[M]. 云南大学出版社,1998年3月第1版,第293页。

国与东南亚有关国家现有的和平友好关系;二是中国不希望南海问题干扰来之不易的和平崛起的进程;三是中国不得不提防某些大国故意搅局、“混水摸鱼”、“从中渔利”的企图。在南海问题上的任何盲动可能造成的连锁反应,其后果都将不堪设想。可以预见,中国与有关东南亚国家之间的南海主权争端还将继续长期存在,但只要有关各国都以大局为重,坚持和平协商解决南海问题的原则,南海的共同开发前景应该可以预期。

(三)台湾问题

台湾问题其实是东盟各成员国在处理与台湾关系时能否坚持一个中国原则的问题。虽然东盟各成员国在与中国建交时都已断绝与台湾的官方联系,但李登辉上台后台湾开始以经济实力为后盾进行带有明显政治企图的务实外交。1994年、1998年和2002年台湾先后三次启动逐步涵盖东盟所有成员国的“南向政策”。新千年后,台湾将东南亚地区确立为台湾四大外交重点之一。其目的之一是为了摆脱外交孤立困境,通过加强与东盟各成员国的经贸关系提升政治地位,拓展外交生存空间。目的之二是为了实现台湾产业升级、开拓原材料和能源来源渠道、实现市场多元化。目的之三是平衡“西进”策略,避免台湾经济对大陆的过分依赖。

台湾通过努力争取到东盟一些成员国对其参加地区合作的同意和支持。1995年台湾以“观察员”的身份加入东盟地区论坛下属的亚太安全合作理事会,参与讨论东南亚地区的安全问题。1994年和1998年作为亚太经合会非正式会议主办国的印尼和菲律宾有意邀请台湾参加,东南亚国家中的泰国、马来西亚、新加坡都与台湾保持着较为密切的联系,支持台湾成为东盟的对话伙伴等。

台海问题高度敏感,关乎中国的核心利益,东盟成员国不会因台湾问题而恶化与中国的关系。1996春及1999年夏台海局势紧张期间,东盟无任何一成员国公开支持台湾,纷纷表态支持“一个中国”。但不容忽视的是东盟某些成员国长期以来对台湾所持态度“暧昧”。在外理对台关系时采取“政经分离”原则和“外部低调、内部高调”的具体做法,从而不断发展同台湾的“半官方关系”。

中国东南亚关系中的台湾问题实质是台海两岸关系问题,台海关系紧张时一些东南亚国家就

会有利可图,台海关系缓和时,影响中国与东南亚关系的这一不利因素也就发挥不了作用。因此只有海峡两岸保持长期的和平稳定,中国东南亚关系中的台湾问题也就不复存在。

(四)华人、华侨问题

东南亚地区为世界华人最多的地区。据统计上个世纪80年代东南亚的华人华侨为2,000多万,占全世界华人华侨总量的82.7%。1000多年来东南亚地区的华人华侨在为居住国创造了大量财富的同时,也获得了自身的生存和发展。1949年新中国成立后,中国政府出于尊重和支持东南亚各国维护民族团结的愿望和发展国民经济的需要,与有关国家达成取消双重国籍的协议。

上世纪60年代波及整个东南亚地区的残酷迫害华人华侨事件已过去40多年,此后东南亚地区除个别国家外,再也未爆发群体性的反华排华运动。随着东南亚地区华人华侨的政治觉醒,华族维护自身权益的能力将会不断提高,他们不仅不会成为居住国政治的牺牲品而影响中国与东南亚国家关系,反倒会在中国与东南亚国家关系中更好地发挥桥梁和纽带的作用,促进中国与东南亚国家关系的进一步发展。

21世纪是决定中国和平崛起成败的关键时期。立足亚太、妥善处理包括与东南亚在内的周边国家关系是中国实现和平崛起的必要前提。总体来说冷战后中国-东盟关系之所以能够取得如此长足的发展与中国主动谋局、长远规划密不可分,当然也离不开东盟各国为巩固和发展与中国友好关系而做出的努力。尽管中国在处理与东南亚关系时表现出的高度诚意仍然不能完全消除东盟国家对中国的疑虑,但中国一定会在继续维护中国-东盟和平友好大局的基础,致力于该地区和平与稳定。

2010年1月1日中国-东盟自贸区已经启动,中国与东南亚的利益交汇点日益增多,已经走上了在互惠中谋发展、在合作中促繁荣的良性发展轨道,任何一方都没有理由也不愿意轻易破坏这来之不易的良好局面。可以想见,未来中国与东南亚地区的和平友好关系将会继续不断深入发展。

[收稿日期:2011-01-20]

in Southeast Asia. Mutual trust in political fields between them continues to build up and their economic and trade exchanges are growing. Such a historic turning point in improvement of relations between China and Southeast Asian countries can be attributed to China's great success in its reform and opening-up efforts, its enhanced comprehensive national strength and its readjusted external strategies. In the future, there will exist some negative elements affecting the relations between China and Southeast Asian countries. However, the current trend of moving toward a more stable and harmonious relationship between the two sides will not be halted, because advancement of their mutual ties well serves their respective fundamental interests.

10. Myanmar's Diplomatic Situation and Policy Trends after the General Election, by Ma Yanbing (F.), Fellow at the China Institutes of Contemporary International Relations and a guest researcher of CPDS. In 2010, Myanmar completed its general election, the first ever held since 1990, which serves as a turning point in the political transition of that country. Different opinions were expressed by its neighboring ASEAN member states, its neighboring major powers, as well as Western countries, with regard to the election results and the establishment of a new government. But even most of the Western countries that have been at odds with Myanmar for a long time have shown a certain degree of approval. In future, the Myanmar government will still have to face up to an unpredictable situation in which various political forces within the country will be realigned under the impact of domestic and international situation, and Western countries keep on imposing pressure and embargo on it. Consequently, the long-standing intimate relations between China and Myanmar will be put to test, as Western countries continue to use strategies of intimidation mingled with inducement toward Myanmar.

11. Construction of an ASEAN Political and Security Community and China and US Factors, by Zhang Xue (F.), Fellow, Vice President and Secretary General of Center for Southeast Asian Political and Economic Studies of Guangxi. It can be said that construction of an ASEAN Political and Security Community has got its development goal and concrete provisions, as laid out in the ASEAN Political-Security Community Blueprint passed at the ASEAN summit meeting in 2009. However, if Southeast Asian region wants to truly put this blueprint into effect, it will face up with a series of problems and obstacles. Internal problems include diversity and discrepancy of the ASEAN member states and its intra-wrangling reality, their differences in perception on security concepts and common threats, and difficulties in coordination and cooperation between their armed forces and some drawbacks and deficiencies in their decision-making mechanisms, etc. Externally speaking, the U.S. continues to readjust its policies toward Southeast Asia countries according to its strategic needs, while China's peaceful development strategy has exerted growing influence on various countries in the region. In the near future, the ASEAN Political and Security Community will not develop in the direction of a military alliance, but instead will encourage cooperation in such key areas as economic, social, cultural as well as non-traditional security fields, which will follow a whole step-by-step process of solving easy issues first and difficult ones afterwards, and evolve gradually into a multi-dimensional security structure.

12. Comment on the Post-Cold War Relationship between China and ASEAN, by Hu Qiong yao (F.), Associate Professor at the Kunming College of the PLA University of International Relations. Since early 1990s, from the stage of "all-round friendly relations", to the stage of "good-neighbor and mutual-trust partnership", then to that of "strategic partnership geared up to peace and prosperity", the whole development process takes on the features of bilateral patterns encouraging multilateral cooperation, multiple patterns boosting bilateral cooperation and regional cooperation going side by side with sub-regional cooperation. Further development of relations between China and Southeast Asian countries conforms to the common interests and aspirations of the two sides, and it is a matter of necessity. Still the so-called "China threat" theory, territorial disputes over the South China Sea, the Taiwan issue and the overseas Chinese issue, and so forth, will all pose long-term major obstacles for a smooth development of relations between the two sides.

13. Selected Perspectives by the Participants at the Seminar on Implications of the Recent Turbulence in Middle East and North Africa, sponsored by CPDS in Beijing on Feb.28, 2011.