



2022年11月11日，第40届和第41届东盟峰会在柬埔寨首都金边开幕。图为与会各国领导人合影。

供图/IC photo

ASEAN A.C.T.: Addressing Challenges Together

OPENING CEREMONY

THE 40TH AND 41ST ASEAN SUMMITS AND RELATED SUMMITS

11 November 2022 | Phnom Penh, Cambodia

东盟扩员之路：从五国到十一国

文/梁 鸿 张 洁

2022年11月，东盟国家领导人在第40届和第41届东盟峰会上宣布，原则上同意接纳东帝汶为东盟第11个成员国。至此，东南亚国家全员相聚东盟，“东盟十一国”代替“东盟十国”成为未来表述。从1967年到2022年，从五国到十一国，东盟在强邻环绕的地缘政治背景下，开辟了不断增强自身统一性并获得地区中心地位的成功道路。

从五国到十国：实现东盟的统一性

二战结束后，国际形势发生巨变，各个地区发展起来，区域性联系增强，区域主义兴起，成为一种新的国际政治现象。亚非会议和不结盟运动的兴起，激发了东南亚新兴民族国家的区域主义意识，开启了它们的区域合作进程。1961年“东南亚联盟”（ASA）成立，由马来亚、菲律宾和泰国组成。1963年由马来西亚、菲律

宾、印尼三国组成的“马非印多”（MAPHILINDO）合作组织成立。这两个组织存在时间不长，建树无多，但却被视为东盟组织的前身，其决策方式和一些合作行为为东南亚的区域发展积累了经验。

1967年8月，印尼、菲律宾、马来西亚、新加坡和泰国宣布成立东南亚国家联盟，此即“东盟”（ASEAN）。五国发表《曼谷宣言》，宣布东盟的宗旨是“通过共同努力，加速本地区的经济增长、社会进步和文化发展”“促进东南亚和平稳定”。宣言还强调，东盟将向所有东南亚国家开放。这是东盟发展史上的第一个里程碑。此后，东盟经历两轮扩员，完成了从五国发展到十国的“大东盟”建设。

第一轮扩员是1984年纳入文莱。文莱在独立后仅五天就宣布加入东盟，巩固了东盟“马来西亚—印度尼西亚文化”的核心，改变了新加坡在东盟中的“小

国”地位，因此尤其受到新马两国的支持和推动。文莱和五个创始成员国被统称为老东盟国家。

第二轮扩员是1995年至1999年纳入中南半岛四国。冷战结束后，苏联的势力从东南亚撤出，柬埔寨问题得到解决，东盟六国与越南等印支国家间不再对抗。国际和地区环境的改变对东盟发展极为有利。1993年东盟启动建设东盟自由贸易区的进程，不仅推进了区内经济合作，也为东盟的扩大和东南亚共同体的建立创造了条件。1994年5月，东盟六国和越南、老挝、柬埔寨等印支三国以及缅甸共商建立十国“大东盟”，会议发表声明强调东南亚应成为一个“共同体”。1995年越南加入东盟，1997年老挝、缅甸加入。柬埔寨在1997年因国内政局变动暂时中止入盟进程，但到1999年也被东盟接纳。

中南半岛四国加入东盟是冷战后国际地区环境变化的结果，

更是出于东盟壮大自身实力、扩大区域合作空间的现实需求。东盟以开放包容姿态接纳政治制度、社会形态迥异且经济发展水平悬殊的中南半岛四国加入，体现了其发展优先的理念。在入盟过程中，东盟考虑越南、老挝的差异性，区别设置两国入盟条件，表现出灵活性。新成员的加入、东南亚在地缘政治和经济意义上的统一，则为东盟的发展注入新的活力。此后在东盟领导下，东南亚在区域合作与共同体建设方面取得巨大成就，积极参与和协调亚太合作进程，逐步以自身统一性为基础，打造了在地区架构中的中心地位。

东帝汶加入：重塑东盟统一性与中心地位

2002年东帝汶宣布独立，此后不久就开始考虑加入东盟，但直到2011年才正式提交申请。东帝汶加入东盟的道路相当漫长，既是因为东盟制度的变化，也有东盟各成员国考量不同的原因。

首先，《东盟宪章》的出台增加了东帝汶入盟的难度。从1990年代中后期开始，伴随着金融危机和东盟北扩后各种问题的出现，东盟意识到必须自我改革，向规范化和制度化的方向发展。2007年《东盟宪章》诞生，赋予东盟作为国际组织的合法性，同时也对新成员加入东盟做出规定，即，新成员要处于公

认的东南亚地区，得到东盟所有成员国认可，同意遵守《东盟宪章》，并具有履行成员国义务的能力和意愿。

东帝汶经济发展水平落后，结构失衡，严重依赖油气收入和外国援助，非油气经济主要以传统服务业和农业为主。近年该国石油收入减少，贫困人口增多，婴儿死亡率高，教育经费低，就业机会不足，问题较多。东帝汶被联合国列为全球最不发达国家之一，30%的居民日均生活费不足2美元。东盟成员国对接纳东帝汶态度不一。部分东盟国家担心东帝汶可能成为东盟经济一体化的负担，并使东盟其他国家面临非法移民威胁。

不过，近年东帝汶入盟出现转机。东盟自2019年以来先后三次派团到东帝汶实地考察。2022年7月19日，东帝汶总统奥尔塔访问印尼，表示希望能在2023年印尼担任东盟轮值主席国期间正式加入东盟。8月，东盟十国发表部长级声明称，期望“加快东帝汶加入东盟的进程”。11月11日，东盟国家领导人在第40届和第41届东盟峰会上宣布，东盟原则上同意接纳东帝汶为第11个成员国，相应授予东帝汶东盟观察员地位并允许其参与所有东盟会议，并将帮助东帝汶制定入盟路线图，争取在第42届东盟领导人峰会上提交报告并予通过。

在东帝汶入盟问题上，印尼发挥了关键作用。东帝汶与印

尼关系复杂微妙，东帝汶曾被纳入印尼版图20多年，其南部邻国澳大利亚出于地缘战略利益需要，在20世纪末趁印尼国内动荡介入东帝汶问题，鼓动东帝汶就是否独立举行全民公投，当时印尼哈比比政府判断失误，同意举行此公投，最终不得不吞下“苦果”。有意思的是，2011年东帝汶提出加入东盟，时任东盟轮值国主席正是印尼。13年后，再次担任东盟轮值主席国的印尼又被赋予完成东帝汶加入东盟的历史使命。

印尼愿意助力东帝汶，与当前其和东盟的外交需求密切相关。佐科政府重视扩大印尼的国际影响力。在2022年担任二十国集团（G20）轮值主席国期间，佐科总统积极开展全方位穿梭外交，平衡各方诉求，协调大国关系，成功举办巴厘岛峰会。2023年在担任东盟轮值主席国期间完成东帝汶入盟这一历史性任务，不仅可助佐科政府进一步增加政治声望、留下执政“遗产”，也可展现印尼作为东盟实际领导者的特殊作用，关乎印尼作为全球中等强国的崛起。

外界普遍认为，东盟同意接纳东帝汶也是为了应对大国战略博弈的压力。近年来，美国挑起对华全面战略竞争，导致中美关系不断恶化，也使得东盟在地区事务的中心地位面临考验。同时，缅甸问题在很大程度上损害了东盟的统一性。因此，同意东

帝汶“原则上入盟”，有助于对内提振东盟士气，对外展现东盟的统一性，并稳固东盟在地区架构中发挥中心地位的基本盘。

外部力量对东帝汶的拉拢也促使东盟不得不尽快解决其入盟问题。由于游离于东盟组织之外，东帝汶长期依靠外部援助处理国内问题。亚洲开发银行和世界银行是援助最多的国际组织，日本则是出钱最多的域外国家。澳大利亚与东帝汶往来最为密切，两国联合开发帝汶海油气资源。2022年9月东帝汶总统在访澳期间签署《国防合作协议》，两国将在该协议框架下加强国防和安全合作，海上动作尤甚。中国则是东帝汶第一大贸易伙伴。随着大国竞争在东南亚、南太平洋地区升温，位处东南亚与南太平洋衔接地带的东帝汶在地缘战

略价值上变得炙手可热。外界分析，如果东盟再不接纳东帝汶，后者有可能被美澳等西方国家彻底拉走。东帝汶拥有太平洋岛屿论坛观察员国身份，接纳东帝汶有助于东盟加强与南太平洋国家的联系。

东盟的未来：因应变局勇敢塑势

从五国到十一国，东盟走出了一条因势利导、包容开放、勇敢塑势之路。东盟较为准确地把握住了国际地区形势变化带来的历史机遇，克服地区国家的多样、复杂特性，坚持发展导向，采取开放、灵活的方式完成一次次扩员进程，并注重制度化、机制化建设，在照顾新老成员国舒适度的同时，确保了东盟的统一性不发生根本动摇，也为世界其他地

区提供了区域治理的成功经验。

当然，东帝汶入盟的不确定性仍然存在，即使成功加入，也需要较长时间“消化”适应，同时也意味着对“东盟方式”的建设性调整。例如，帮助东帝汶制定加入东盟路线图，意味着要对东帝汶内外政策进行“改造”，其现有制度机制和法律框架也要做出相应调整。鉴于东帝汶经济发展的特殊性，东盟也需变更相关政策，照顾东帝汶国内经济困难的现状，取消或降低东帝汶加入后应缴纳的前五年会费。东盟秘书处以及其他成员国还需要向东帝汶提供援助，以帮助东帝汶更好地融入东盟组织。东帝汶总统奥尔塔2022年12月访问新加坡期间，新政府推出“新加坡—东帝汶东盟就绪支援”配套项目（Singapore-Timor-Leste ASEAN Readiness Support），以帮助东帝汶官员提升有效参与东盟会议的各项技能。

作为世界上最年轻的国家之一，东帝汶投入东盟“怀抱”，对其改善民生、吸引外资、开发经济等大有裨益。对东盟来说，完成从十国到十一国的机制建设，有利于其进一步提升自身统一性，在地区和国际舞台上发挥更加建设性的作用。道阻且长，但未来可期。^[7]

（梁鸿为军事科学院战略评估咨询中心助理研究员，张洁为中国社科院亚太与全球战略研究院研究员）



2022年7月19日，东帝汶总统奥尔塔（左一）访问印度尼西亚，与印尼总统佐科（左二）举行会晤。