

外部制度压力、地区大国协调 与东盟经济合作的制度化

朱杰进 魏宇航

摘要 为推进区域经济一体化,自 20 世纪 90 年代以来,东盟在投资、贸易和金融等领域开展了一系列制度建设,但其制度化水平却出现明显差异。造成这一差异的原因与东盟制度建构所处历史情境的两大关键性变量有关,其中,外部制度压力是影响东盟经济合作制度化水平的自变量,而地区大国协调程度则是影响其制度化水平的条件变量。在投资领域,东盟面临的外部制度压力较大,且地区大国的协调程度也较高,使得东盟投资区的制度化水平总体较高;在贸易领域,虽然东盟面临的外部制度压力同样较大,但地区大国的协调程度却较低,致使东盟自由贸易区的制度化呈现中等水平;而在金融领域,东盟面临的外部制度压力较小,从而导致东盟金融一体化框架的制度化水平较低。探讨东盟经济合作制度化水平的差异及其形成原因,对于我们深入理解东盟制度建设的动力机制,以及中国如何与东盟开展国际制度合作都具有重要意义。

关键词 东盟 制度压力 地区大国协调 制度化水平 历史制度主义

* 朱杰进,复旦大学国际关系与公共事务学院教授;魏宇航,复旦大学国际关系与公共事务学院博士生(上海 200433)。

引 言

冷战结束后，东盟在投资、贸易和金融等一系列议题领域内开展了区域经济合作的制度建设，不过，其制度化水平却存在着显著差异。一般而言，国际合作的制度化水平可以用义务性和授权性来衡量。义务性是指国家或者其他行为体在国际合作中是否受到了一系列法律规则的约束、是否需要承担具有法律约束力的义务。授权性则是指在国际合作中国家是否授权给独立秘书处等第三方机构来解释和执行规则，以及是否在规则实施过程中建立了争端解决机制。^① 具体来看，在投资领域，东盟建立了制度化水平较高的“东盟投资区”（ASEAN Investment Area，简称 AIA）。在义务性上，东盟投资区为成员国创造了法律上的权利与义务关系，对成员国具有法律约束力；在授权性上，东盟投资区也引入了带有强制色彩的争端解决机制。在贸易领域，东盟建立了制度化水平中等的“东盟自由贸易区”（ASEAN Free Trade Area，简称 AFTA）。在义务性上，东盟自贸区同样为成员国创造了法律上的权利与义务关系，但在授权性上，东盟自贸区并没有设计带有强制色彩的争端解决机制。在金融领域，东盟推动建立了制度化水平较低的“东盟金融一体化框架”（ASEAN Financial Integration Framework，简称 AFIF）。在义务性上，东盟金融一体化框架没有明确规定东盟成员国应承担的法律义务；在授权性上，东盟金融一体化框架也没有建立争端解决机制。

同样是东盟推动的区域经济合作，为什么不同议题领域的制度化水平会存在如此显著的差异？具体而言，为什么东盟投资区的制度化水平较高，东盟自由贸易区的制度化水平中等，而东盟金融一体化框架的制度化水平却较低？是什么因素导致了东盟经济合作中制度化水平的差异？这是本文试图回答的问题。

在结构安排上，本文第一部分是引言，提出所要研究的问题。第二部分介绍既有解释及其不足。第三部分从历史制度主义的分析范式出发，构建了一个“外部制度压力+地区大国协调”的分析框架。第四、五、六部分则运

^① Kenneth W. Abbott et al., “The Concept of Legalization,” *International Organization*, Vol 54, No 3, 2000, pp. 401-402; 王铁军：《世界政治的法律化：国际制度主义理论的新探索》，《世界经济与政治》，2006 年第 11 期，第 40—46 页。

用这个分析框架来探讨东盟投资区、东盟自由贸易区和东盟金融一体化框架的制度化水平差异及其形成原因。第七部分总结全文。

一、东盟经济合作制度化的既有解释及其不足

针对东盟经济合作的制度化水平，既有研究主要提供了三种解释视角，即“主权规范说”“利益交换说”与“外部制度压力说”。

首先是主权规范说。该视角认为，东南亚国家出于对殖民历史以及对大国博弈的担忧，十分重视主权规范，厌恶具有法律约束力的国际制度，不可能像欧洲国家那样在主权方面做出让渡，从而导致东盟经济合作的制度化水平整体较低。约翰·拉文希尔提出，东盟国家十分珍惜主权，不愿将资源提供给东盟秘书处，担心其发展成为类似于欧盟委员会的超国家机构，因此，协商一致的决策程序和对国际协议的灵活执行成为东盟制度建设的显著特征。^① 东盟前任秘书长鲁道夫·塞韦里诺也强调，东盟对非正式和松散安排的偏好胜过法律手段和有约束力的协议，其依赖于个人关系而非机制，制度建设重视循序渐进和对国家主权的尊重诉求。^②

其次是利益交换说。该视角认为，东盟制度建设的过程是一个内部收益和外部收益相互交换的互动过程。东盟加强内部制度建设，可以提高与外部大国讨价还价的筹码，这样，外部大国事实上促进了东盟的制度建设进程，提高了东盟经济合作的制度化水平。王玉主提出，受资源禀赋和发展阶段的约束，东盟经济合作的内部收益较小，但这一进程会促使外部大国更加重视东盟国家，从而为东盟国家带来外部收益，外部大国扮演了东盟区域一体化“影子领导国”的作用。引入外部大国有助于克服东盟内部合作的博弈困境，从而提高了东盟经济合作的制度化水平。^③ 钦塔曼·马哈帕特也指出，东盟是一个亚洲倡议，但很难说它是亚洲创造的。在亚洲倡议的背后，是美国作为外部大国在发挥支持和慎重引导的作用。因此，在分析东盟的制度建设

^① John Ravenhill, "Fighting Irrelevance: An Economic Community 'with ASEAN Characteristics'," *The Pacific Review*, Vol 21, No 4, 2008, pp. 478-479.

^② 鲁道夫·C. 塞韦里诺：《东南亚共同体建设探源：来自东盟前任秘书长的洞见》，王玉主等译，社会科学文献出版社，2012年，第33页。

^③ 王玉主：《东盟40年：区域经济合作的动力机制（1967—2007）》，社会科学文献出版社，2011年，第29—68页。

时，美国作用是一个绕不开的外部因素。^①

最后是外部制度压力说。该视角认为，外部环境的变化尤其是外部制度的增强给东盟带来了压力，引发了国际制度之间的机制竞争，从而提高了东盟经济合作的制度化水平。科内利斯·卢胡利马指出，东盟国家大部分依赖外部市场，区域一体化的浪潮特别是欧洲单一市场和北美自由贸易区的发展，使得东盟各国的经济利益遭受侵害，东盟国家必须努力扭转市场分散的现状，需要把各自利益放在一起考虑，向更高水平的区域经济合作方向发展。^②王子昌、郭又新也认为，东盟提出自由贸易区建设计划，与其说是为了促进区域内贸易的发展，不如说是为了应对外部的压力和竞争。东盟担心北美自由贸易区和欧洲统一大市场的建成会带来不利影响。针对外部发展带来的挑战，东盟国家加强了自由贸易区建设，提高了经济合作的制度化水平。^③

总体上看，对于为什么东盟经济合作制度化水平会存在如此显著差异的问题，既有研究给出了一定的解释，但还存在不足。“主权规范说”强调主权规范是东盟经济合作制度建设过程中的一大障碍，其能够解释东盟经济合作制度化水平较低的案例，但却不能解释制度化水平较高的案例。“利益交换说”将东盟经济合作制度建设的内部收益与外部收益相关联，强调外部因素在推动东盟制度建设中的重要作用，但对于外部因素究竟如何提高了东盟经济合作的制度化水平却语焉不详。相比而言，“外部制度压力说”较好地指出了外部制度的增强给东盟发展带来了压力，从而转化成了东盟制度建设的动力。需要强调的是，“外部制度压力说”注重分析东盟制度建设的历史情境，抓住了解释东盟经济合作制度建设的一个关键变量，但却忽视了其中存在的条件变量。外部制度增强带来的只是压力，而压力要转化为动力，还需要增加一个条件，即东盟内部主要地区大国关于制度偏好的协调一致程度。

有鉴于此，为更好地分析东盟制度建设的历史情境，本文从历史制度主义的分析范式出发，构建了一个“外部制度压力+地区大国协调”的分析框

^① Chintamani Mahapatra, *American Role in the Origin & Growth of ASEAN*, ABC Publishing House, 1990, p. 6.

^② Cornelis Luhulima, "The Third ASEAN Summit and Beyond," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 17, No. 1, 1989, pp. 12-28.

^③ 王子昌、郭又新：《国家利益还是地区利益——东盟合作的政治经济学》，世界知识出版社，2005年，第133—137页。

架，提出东盟经济合作所面临的外部制度压力是影响其制度化水平的自变量，而地区大国的制度偏好协调程度则是影响其制度化水平的条件变量，力图解释不同议题领域内东盟经济合作制度化水平的差异。

二、外部制度压力、地区大国协调 与东盟经济合作的制度化差异

在政治学新制度主义中，历史制度主义格外关注国际制度所处的历史情境（historical context），认为任何国际制度都是特定历史情境的产物。^①不同于新自由制度主义将国际制度建设理解为行为体克服国际合作难题的理性选择过程，历史制度主义主张历史的动力塑造了国际制度的结构，因此，只有将国际制度建设进程置于国际制度所处的历史情境当中，才能更好地理解国际制度建构的因果链条和动力机制。

如何才能将国际制度建设置于所处的历史情境当中？一般而言，历史制度主义认为国际制度一直处于变迁当中，并将变迁的历史情境分为两种类型，即突变的历史情境和渐变的历史情境。与之相对应，历史制度主义形成了关键节点理论和渐进制度变迁理论这两大主流理论。在关键节点理论中，国际制度所处的外部环境发生突变，如发生战争、革命、金融危机、其他国际制度的强化等关键性事件，使得国际制度所处的外部结构发生松动，国际制度内行为体的能动性 and 互动性开始凸显，导致国际制度建设面临新的战略机遇期。^②在渐进制度变迁理论中，虽然国际制度的外部环境没有发生大的变化，但国际制度内部不同行为体之间围绕制度规则以及对制度规则的解释持续不断地展开博弈，也会导致国际制度发生渐进变迁。^③

① Thomas Rixen, Lora Anne Viola and Michael Zürn, eds, *Historical Institutionalism and International Relations: Explaining Institutional Development in World Politics*, Oxford University Press, 2016, pp. 3-29.

② Giovanni Capocchia and R. Daniel Kelemen, "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Historical Institutionalism," *World Politics*, Vol. 59, No. 3, 2007, pp. 341-344; 朱杰进:《新型多边开发银行的运营制度选择:基于历史制度主义的分析》,《世界经济与政治》,2018年第8期,第36—39页。

③ James Mahoney and Kathleen Thelen, eds, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge University Press, 2010, pp. 1-32; 朱杰进:《崛起国改革国际制度的路径选择》,《世界经济与政治》,2020年第6期,第78—80页。

作为一个地区性国际制度，东盟所处外部环境的变化是其制度建设的主要驱动力，^① 因此，我们认为关键节点理论具有更大解释力。具体来看，可以从两个方面来应用关键节点理论解释东盟的制度建设。一方面，外部国际制度的增强对东盟的制度建设构成了外部压力，将会影响东盟经济合作的制度化水平。另一方面，在面临较大外部制度压力的历史情景中，由于东盟采用协商一致的决策机制，东盟主要大国的制度偏好需要进行协调，因而地区大国的制度偏好协调程度将直接塑造东盟经济合作的制度化水平。

（一）外部制度压力

外部制度压力是指一项国际制度的变化对另一项国际制度构成的压力，本质上是国际制度竞争的表现。^② 奥兰·扬指出，外部制度压力是影响国际制度变化的外生力量，一项国际制度的重大变化有时会给其他制度带来变革的动力。^③ 具体来看，外部制度的变动会导致既有权力格局发生变化，使得其他国际制度不得不进行调整，以适应新的权力格局。迈尔斯·卡勒认为，国家对国际合作制度形式的选择既是工具性的，也是战略性的，取决于国家之间不同的博弈情境。^④ 国家对国际合作制度形式的选择受到特定制度情境中其他行为体竞争战略和能力的影 响。

国际合作的制度化既是一种全球现象，同时也高度集中于西欧和北美地区。随着制度化现象在全球层面的扩散，如何应对西欧和北美地区带来的外部制度变化，成为包括东南亚在内的许多发展中国家与地区面临的压力。这些国家或地区在面对外部制度的强化时显得较为矛盾。一方面，当外部制度的制度化水平提高时，地区性国际制度不得不进行调整，否则将使地区性国际制度对成员国缺乏吸引力，从而导致地区合作进程受挫；另一方面，当地区性国际制度的制度化水平也随之提高时，会改变本地区合作原有的舒适状态，使得成员国受到的约束增强。^⑤ 对于外部制度压力促进地区性国际制度建设的因果机制，扎卡里·埃尔金斯等学者提出，这主要是围绕稀缺资源的

① Seiji Naya and Michael G. Plummer, "ASEAN Economic Cooperation in the New International Economic Environment," *ASEAN Economic Bulletin*, Vol 7, No 3, 1991, pp 261-276.

② Beth A. Simmons, Frank Dobbin and Geoffrey Garrett, "Introduction: The International Diffusion of Liberalism," *International Organization*, Vol 60, No 4, 2006, pp 781-810.

③ Oran R. Young, "Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes," *International Organization*, Vol 36, No 2, 1982, p 294.

④ Miles Kahler, "Legalization as Strategy: The Asia-Pacific Case," *International Organization*, Vol 54, No 3, 2000, p 550.

⑤ 鲁道夫·C. 塞韦里诺：《东南亚共同体建设探源：来自东盟前任秘书长的洞见》，第 18 页。

国际制度竞争所导致的。例如，在吸引外资的国际竞争中，如果一些地区达成了国际投资协定，另一些地区就会有更大的动力去签订国际投资协定，从而确保外资不会从本地区流失。^①

那么，如何测量外部制度压力的大小？一般而言，可以用是否存在外部替代性选择（outside option）作为衡量指标。对成员国而言，如果地区性国际制度无法满足自身诉求，而外部替代性制度可以满足其需求时，成员国就可能转向外部替代性制度。当存在外部替代性制度时，地区性国际制度面临的外部压力较大，旧有的权力格局会被打破，使得地区性国际制度提高制度化水平，以适应新的环境；当不存在外部替代性制度时，地区性国际制度面临的外部压力较小，缺乏足够的动力去打破原有权力格局，其制度化水平也难以得到提升。

值得注意的是，地区性国际制度的制度化水平不仅取决于外部制度压力的大小，还受到地区大国之间互动进程的影响。具体来说，在外部制度压力较大的历史情境中，地区大国的制度偏好协调程度也会影响其制度化水平。

（二）地区大国协调

地区大国协调是指特定地区内的大国能否在国际制度建设过程中就各自的制度发展偏好进行协调。在地区性国际制度内，成员国有大国与小国之分，大国往往是国际制度的主导国，而小国则是地区性国际制度的参与者和追随者。^②相对而言，地区大国拥有更强的倡议能力、说服能力、更多的强制手段以及更强的制度框架塑造能力，因此，地区大国在推动或阻碍地区性国际制度的形式选择上往往具有更大的影响力。一般情况下，地区性国际制度内部往往不只有一个地区大国，而是数个地区大国并存，因此，地区大国之间关于制度偏好的协调程度就显得格外重要。

如何确定大国的制度偏好？杰弗里·弗里登提出，大国自身的特征以及大国在国际制度内的位置往往决定了大国的制度偏好。^③例如，在世界贸易组织的电子商务谈判中，中国和印度虽然都是发展中大国，但制度偏好却有着显著的差异。中国偏好开放型电子商务治理模式，而印度却偏好保护型治

^① Zachary Elkins, Andrew T. Guzman and Beth A. Simmons, "Competing for Capital: The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960-2000," *International Organization*, Vol 60, No 4, 2006, pp 811-846.

^② 李巍：《国际秩序转型与现实制度主义理论的生成》，《外交评论》，2016年第1期，第38页。

^③ Jeffrey Frieden, "Actors and Preferences in International Relations," in David Lake and Robert Powell, eds., *Strategic Choice and International Relations*, Princeton University Press, 1999, p 45.

理模式。这与中印两国电子商务发展阶段的特征，以及两国在全球电子商务治理体系中的不同位置有关。印度的电子商务发展相对缓慢，而中国的电子商务发展十分迅速。根据联合国贸发会议的统计，2017 年，中国电子商务总规模已经达到 1.93 万亿美元，居世界第三位，特别是企业对消费者（B2C）电子商务零售规模已达到 1.06 万亿美元，占全球 27.6%，居世界首位。^① 中国电子商务快速国际化的发展特征使得中国偏好开放、稳定、可预测的电子商务国际规则体系，与印度担心制定国际规则会限制发展中国家电子商务发展空间的制度偏好截然不同。

综上所述，外部制度压力和地区大国的制度偏好协调程度共同影响了地区性国际制度的制度化水平，其中，外部制度压力是自变量，地区大国的制度偏好协调程度是条件变量。据此，我们可以推导出以下三个理论假设（见图-1）：其一，当地区性国际制度面临的外部制度压力较大，且地区性国际制度内部大国之间的偏好协调程度较高时，地区性国际制度的制度化水平较高；其二，当地区性国际制度面临的外部制度压力较大，但地区性国际制度内部大国之间的偏好协调程度较低时，地区性国际制度的制度化处于中等水平；其三，当地区性国际制度面临的外部制度压力较小时，地区性国际制度的建设进程将难以启动，从而导致地区性国际制度的制度化水平维持在较低水平。

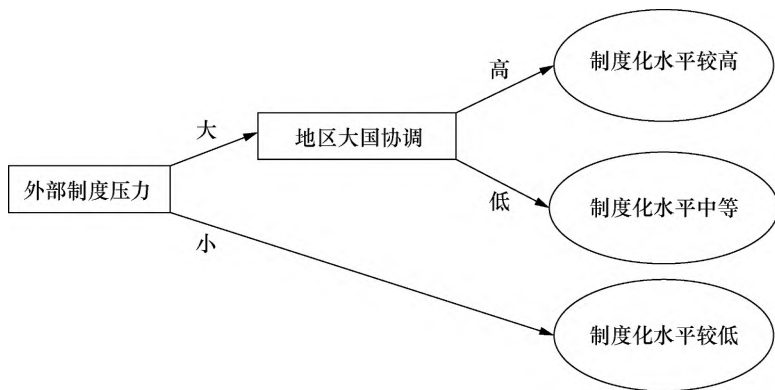


图-1 地区性国际制度的制度化水平分异逻辑

资料来源：作者自制。

^① 丁力：《发展中国家与电子商务谈判》，载中国常驻世贸组织代表团：《艰难时刻：世贸组织与中国（2018—2019）》，上海人民出版社，2021 年，第 177—179 页。

(三) 东盟经济合作的制度化水平差异

作为一个地区性国际制度，自 20 世纪 90 年代以来，东盟在投资、贸易和金融三个议题领域都开启了制度建设进程，分别构建了东盟投资区、东盟自由贸易区和东盟金融一体化框架，且制度化水平呈现出较大差异（见表-1）。其中，东盟投资区的制度化水平较高，表现为高义务性和高授权性；东盟自由贸易区的制度化水平中等，表现为高义务性和低授权性；而东盟金融一体化框架制度化水平较低，表现为低义务性和低授权性。

表-1 东盟经济合作领域的制度化水平差异

	义务性	授权性	制度化水平
东盟投资区	高	高	较高
东盟自由贸易区	高	低	中等
东盟金融一体化框架	低	低	较低

资料来源：作者自制。

为什么东盟在投资、贸易和金融领域的制度化水平会出现如此大的差异？本文将结合三个案例，从外部制度压力和地区大国协调的角度来探究东盟投资区、东盟自由贸易区和东盟金融一体化框架制度化水平差异的形成逻辑。在外部制度压力方面，在东盟投资区制度建设的历史情境中，经济合作与发展组织（OECD）、关税与贸易总协定（GATT）和亚太经合组织（APEC）框架下投资自由化的制度强化，给东盟在投资领域的制度建设带来了较大压力；在东盟自由贸易区制度建设的历史情境中，欧洲区域一体化和北美自由贸易区的制度强化，也给东盟贸易领域的制度建设带来了巨大压力；而在东盟金融一体化框架制度建设的历史情境中，国际货币基金组织（IMF）、倡议中的亚洲货币基金组织（AMF）以及《清迈倡议》的制度虚弱，则未能给东盟在金融领域加强制度建设施加压力，致使东盟金融领域的制度化合作动力不足，制度化建设水平始终较低。

在地区大国协调方面，地区大国的概念界定是相对意义上的。一方面，地区大国的界定既应考虑物质性实力，又要考虑观念性实力，即有些国家虽然物质性实力一般，但具有较强的制度倡议能力。另一方面，地区大国的界定与议题领域有关，在不同议题领域内，地区大国表征也不同。大体而言，印度尼西亚、马来西亚、泰国、新加坡和菲律宾这五个创始成员国在东盟的

制度建设中具有更大的影响力。^①

三、高水平制度化与东盟投资区建设

整体来看，20 世纪 90 年代以来，东盟投资区的建设面临较大的外部制度压力，而在东盟内部，虽然主要地区大国关于投资区建设的制度偏好存在差异，但经过不断的协调，地区大国之间找到了各方能够接受的制度妥协方案，从而推动构建了制度化水平较高的东盟投资区。^②

（一）东盟面临巨大的外部制度压力

20 世纪 90 年代，由于经济全球化的推进，发达国家希望将投资自由化原则纳入国际投资规则中，以此来获取在发展中国家的投资市场准入与国民待遇。随着国际上关于投资自由化讨论的不断发展，东盟各国感受到了在资本流动自由化议题上的外部压力。

东盟在投资领域面临的外部制度竞争主要来自 OECD、GATT 和 APEC 框架下推动投资自由化的制度进程。这些外部国际制度的增强对东盟投资合作构成了强有力的外部替代性选择。在 OECD 内部，以美国为首的发达国家政府为支持本国的跨国公司，在全球层面积极推动建立一种更加全面的投资机制。1995 年，OECD 正式开启关于创建国际投资多边规则的谈判，期望达成一项以开放市场为目的、大力推进投资自由化进程，并将开放市场与投资保护两个侧重点相结合的多边投资协定（Multilateral Agreement on Investment，简称 MAI），其初步框架包括投资保护、投资自由化和争端解决三个部分。具体来看，多边投资协定的目标是扫除对国际投资的障碍和扭曲，促进经济资源的最优配置，从而推动经济增长、就业和提高生活水平。^③另外，在 GATT 框架下，“乌拉圭回合”谈判已开始把投资自由化问题列入议事日程，各方在 1994 年达成了《与贸易有关的投资措施协议》

^① 一般而言，创始成员国在国际组织中的影响力会更大。1967 年，印度尼西亚、马来西亚、泰国、新加坡和菲律宾宣告成立东南亚国家联盟（简称东盟）。1984 年，文莱加入东盟。1995 年，越南加入东盟。1997 年，老挝和缅甸加入东盟。1999 年，柬埔寨加入东盟。

^② 东盟将投资从贸易中分离，通过单独成立投资区来统一规范成员国吸引外资的政策，以增进美、欧、日等发达国家对东盟的投资，这与欧盟和北美自由贸易区的做法不同，后者没有严格将贸易和投资区分开来。

^③ Helen E. S. Nesadurai, *Globalisation, Domestic Politics and Regionalism: The ASEAN Free Trade Area*, Routledge, 2003, p. 96.

(Agreement on Trade-Related Investment Measures, 简称 TRIMs), 其核心规则在于禁止成员方采用违反国民待遇义务和违反普遍取消数量限制义务的投资措施。作为第一个关于国际直接投资措施方面的协议, TRIMs 对于便利跨国投资、促进世界贸易自由化发挥了积极作用。在世界贸易组织 (WTO) 成立之后, 其对投资自由化的问题也高度关注, 设立了“贸易和投资工作组”, 专门负责有关国际投资问题的谈判。此外, APEC 框架下推进投资自由化的讨论也对东盟形成了较大的外部制度压力。1994 年 11 月, APEC 领导人第二次非正式会议在印尼茂物举行, 会议通过了《茂物宣言》, 各国领导人承诺在 2020 年之前实现亚太地区贸易投资自由化的目标, 发达经济体最迟于 2010 年实现贸易与投资自由化, 而发展中经济体最迟于 2020 年实现这一目标。^① 1995 年 11 月, 在 APEC 领导人第三次非正式会议上, 各国通过了实现“茂物目标”的具体行动计划, 即《大阪行动议程》。在该文件中, 美国在加、澳、新等国的支持下将包括国民待遇在内的投资自由化原则纳入讨论中。^②

OECD、GATT、APEC 等推动投资自由化国际制度的演进, 在各国之间引起了吸引外资的争夺战, 东盟国家担心这些外部投资协定的达成会导致外部流入东盟的资金减少。对东盟国家的经济发展而言, 外资扮演着十分重要的角色。北原淳等认为, 东盟国家的工业化, 特别是在出口导向型工业化发展阶段, 主要是由外国资本推动的。^③ 从各国情况来看, 新加坡被认为是依赖外国直接投资的典型。为吸引外国直接投资, 新加坡早在 1967 年就颁布了《经济扩张促进法案》, 给予外国直接投资优先地位。流入新加坡的外国资本多数来自美国、日本、德国、法国、英国等国家。泰国于 1962 年颁布了《工业投资法案》, 积极吸引国外资金为本国经济发展融资, 多数外资流向了工业、贸易、房地产、服务业和金融机构。从 1988 年起, 菲律宾的外部直接投资也有了较大幅度的提高, 年均达到 11.34 亿美元, 主要来自于美、日、欧以及“亚洲四小龙”。在实现从进口替代向出口导向的工业化战略转型中, 马来西亚对外资采取了自由化的政策, 但强调要利用合资的方式, 并鼓励外资向劳动密集型产业以及出口等部门进行投资。印尼在 1966

^① “1994 Leaders’ Declaration,” APEC, November 15, 1994, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/1994/1994_aelm.

^② “The OSAKA Action Agenda: Implementation of the Bogor Declaration,” APEC, https://www.apec.org/docs/default-source/groups/ip/02_esc_qaaupdate.pdf

^③ 北原淳等:《东南亚的经济》, 刘晓民译, 厦门大学出版社, 2004 年, 第 90 页。

年苏哈托上台之后，也改变了对外资的态度。1970 至 2000 年，外国直接投资在长期资本流入中年均所占份额为 22.4%，主要流向了制造业、采矿业和农林渔业。^①

1997 年爆发的“亚洲金融危机”，也进一步加剧了东盟国家对外资流失的担忧。1998 年，东盟吸引的外商直接投资减少了 23%，占全球吸引外资的比重从 1996 年的 7.2% 下降到 1998 年的 3.3%，占发展中国家吸引外资的比重从 1996 年的 20.3% 下降到 1998 年的 12.9%。^②在这样的背景下，面对强大的外部制度压力，东盟国家决心加快投资区建设步伐以吸引更多的外资。

（二）东盟内部地区大国的积极协调

在强大的外部制度压力下，东盟投资区的制度建设进程得以启动，此时，地区大国制度偏好的协调开始成为重点问题。从物质性实力和观念层面实力两方面来看，相对而言，马来西亚、印度尼西亚、新加坡、泰国和菲律宾在东盟投资区制度建设过程中显得尤为重要。五国在加快吸引外资的原则问题上达成了一致，但在如何扶植本土企业的具体问题上又出现了分歧，各国分成了两派。一派以马来西亚和印度尼西亚为代表，主张在吸引外资的过程中要避免过度依赖外资，应给予东盟成员国更为优惠的待遇，以扶植东盟本土企业的发展；另一派以新加坡、泰国和菲律宾为代表，主张要给予非东盟成员国更为平等的待遇，东盟本土企业只有在国际竞争的大潮中才能成长起来。通过谈判，东盟主要大国在这一问题上达成了制度妥协方案，在这一过程中，我们可以看到地区大国的协调程度较高。

从制度偏好的角度看，马来西亚强调需要在吸引外资与扶持本土企业之间保持平衡。马来西亚总理马哈蒂尔曾经断言“进入世界市场使我们的企业与所有外来者进行竞争，并受到来自国际竞争的全面影响……这是我们必须接受的挑战。”^③然而到 20 世纪 90 年代中期，马哈蒂尔又公开提出，全球化对发展中国家是一种威胁，尤其是对发展中国家的企业而言。^④马来西亚贸

① 王玉主：《东盟 40 年：区域经济合作的动力机制（1967—2007）》，第 60—61 页。

② 李皖南：《东盟投资区的提出与发展》，《亚太经济》，2006 年第 4 期，第 20 页。

③ “The Impossible Dream: How and Why Mahathir’s Vision 2020 Failed,” February 27, 2021, <https://betweenthelines.my/vision-2020-mahathir-dream-failed/>.

④ Danial Dzulkifly, “Perhaps Dr Mahathir Was Right to Have Sacked Anwar in 1998: Radzi Jidin,” March 12, 2023, <https://www.thevibes.com/articles/news/87677/perhaps-dr-mahathir-was-right-to-have-sacked-anwar-in-1998-radzi-jidin>.

易部长拉菲达·阿齐兹指出，跨越国界的资本自由流动以寻求国民待遇，将剥夺各国政府推行本国投资政策的权利，这些权利本可以使政府在某些部门限制外国资本的介入，或者为本国企业提供优惠待遇使它们能够发展到可以和国外大企业竞争的程度。^①实际上，扶持本土企业也是马来西亚政府用以提高马来人地位的重要手段。作为马国最重要的经济政策制定机构，马来西亚经济规划局的一位高级官员称，“不能依赖外国直接投资来建立本土企业，但这是长期可持续工业化所必需的……必须建立由马来人拥有和控制的本土企业，虽然这更复杂，但从长远来看更重要。”^②

针对这一议题，印尼是马来西亚制度偏好的重要支持者。在印尼的官僚机构中，推行新自由主义经济政策的技术官僚曾经占据主导地位，然而在1994年，苏哈托总统再次将许多经济民族主义者纳入其内阁。印尼经济协调部长吉南贾尔·卡尔塔萨斯米塔对马来西亚的提议公开表示赞同。^③这一举动体现了印尼国家经济发展战略的转变，从追求经济自由化到强调市场与国家驱动并重。印尼研究与技术部部长哈比比强调，国有经济体制是神圣不可侵犯的，政府应通过行政干预的手段来保护印尼的战略工业不受外国资本控制。^④

与印尼和马来西亚的制度偏好不同，新加坡、泰国和菲律宾三国国内尽管同样出现了关于全球化的消极论调，但由于新自由主义的经济议程在三国国内都有着坚实的政治基础，因此，三国对更为开放的全球投资规则持较为欢迎的态度。与此同时，三国也认为，明确区分东盟本土企业和域外企业与东盟自由贸易区中关于吸引外资的规定存在着矛盾。

具体到东盟投资区的谈判中，马来西亚、印度尼西亚与新加坡、泰国、菲律宾的主要分歧是关于如何定义“东盟投资者”。东盟各国内部许多投资者与域外资本创办了合资企业，究竟东盟域内投资者在其中占有多少股权才能使企业可以享受“东盟投资者”的待遇便成为各国分歧所在。新加坡、泰国、菲律宾主张，东盟域内投资者持有30%的合资企业股权即可成为“东盟

^① Helen E. S. Nesadurai, *Globalisation, Domestic Politics and Regionalism: The ASEAN Free Trade Area*, p. 97.

^② Abdullah Tahir, "Industrial Policy and Industrial Development: Issues and Policy Directions," in Vijayakumari Kanapathy, ed., *Managing Industrial Transitions in Malaysia*, ISIS Malaysia, 1995, p. 5.

^③ 彭文平：《经济安全与东盟区域经济合作：以东盟自由贸易区为个案》，世界知识出版社，2014年，第271页。

^④ Charles E. Morrison and Hadi Soesastro, eds., *Domestic Adjustments to Globalization*, Japan Centre for International Exchange, 1998, pp. 193-206.

投资者”，而马来西亚和印度尼西亚则认为要持有更高的股权比例才可被称为“东盟投资者”。最终，东盟主要大国达成了妥协，决定由东盟各国自行认定东盟投资者的股权比例，不寻求统一规定。

简言之，在东盟投资区的制度建设过程中，虽然马来西亚、印度尼西亚与新加坡、泰国、菲律宾之间存在制度偏好的差异，但经过协调，双方找到了妥协的制度方案，地区大国的协调程度较高，进而推动了东盟投资区的制度化发展。

（三）高度制度化的东盟投资区建设

1995 年 12 月，在泰国曼谷举行的第五届东盟首脑会议首次提出了东盟投资区的概念，东盟各国元首以协商一致的形式通过了旨在加强区域内外投资的《促进外国直接投资和区域内相互投资的行动计划》。1996 年 4 月，东盟各国经济部长签署了新的东盟工业合作计划。该计划有利于吸引外资，包括简化投资手续和审批流程、提高投资法规的透明度等措施，从而为改善东盟的投资环境、建立东盟投资区打下了良好基础。

1998 年 10 月，在菲律宾马尼拉举行的第 30 届东盟经济部长会议再次重申要建立东盟投资区，受第五届东盟首脑会议的委托，各国正式签署了《东盟投资区框架协议》。其目标是在东盟成员国间营造一个更加自由、更加透明的投资环境，以便大量增加东盟国家和非东盟国家对东盟的投资流量；联合推动东盟成为一个最具吸引力的投资区；加强和提高东盟经济部门的竞争力；逐步减少和取消阻碍东盟投资流动和投资项目运行的投资管制和限制；确保在 2020 年前实现资本的自由流动。^①

从制度化水平来看，东盟投资区的制度化水平较高，具体体现于高义务性和高授权性两个方面。一方面，东盟投资区的义务性较高，主要表现为《东盟投资区框架协议》的文本正式化程度较高，并创造了成员国之间法律上的权利与义务关系。在程序上，《东盟投资区框架协议》经由东盟各成员国经济部长签署，并提交给各成员国的立法部门批准，具备了法律上的约束力。在内容上，《东盟投资区框架协议》以附录形式明确规定了成员国的权利与义务。该协议规定，每个成员国应该从协议实施之日起立即向东盟投资

^① “Framework Agreement on the ASEAN Investment Area,” Association of Southeast Asian Nations, October 7, 1998, <https://asean.org/wp-content/uploads/2020/12/Framework-Agreement-on-the-ASEAN-Investment-Area.pdf>

者开放所有行业，并给予东盟投资者以国民待遇，包括准入、设立、并购、扩张、管理、经营和投资分布等方面，但也允许各成员国有个过渡期。此外，协议还要求每个成员国在协议签署 6 个月内递交一份关于任何行业或者影响投资措施的暂时例外清单和一份敏感清单。^①

另一方面，东盟投资区的授权性也较高，这体现于各国将投资争端解决纳入《东盟争端解决机制议定书》（The Protocol on Dispute Settlement Mechanism for ASEAN）中，建立了第三方争端解决机制。在机构建设上，东盟各国联合成立了东盟投资区理事会，要求各国每两年接受一次审查以保证计划的顺利实施。在理事会之下，东盟各国又设立了投资协调委员会（Coordinating Committee on Investment，简称 CCI），由各国负责投资的高级官员与其他相关政府部门的高级官员组成。投资协调委员会应通过经济高官会（Senior Economic Official's Meeting，SEOM）向东盟投资区理事会报告，而东盟秘书处同样是东盟投资区理事会与投资协调委员会的秘书处。《东盟投资区框架协议》第 17 条规定，《东盟争端解决机制议定书》适用于因本协议或由本协议产生的任何安排的解释，以及由本协议的应用而引起的任何争端或成员国之间的任何分歧。如有必要，可基于本协议的目的建立一种具体的争端解决机制，且该机制应构成本协议的一个组成部分。^②

总体上看，在东盟投资区制度建设过程中，外部制度压力较大使得东盟意识到必须提高制度化水平以应对外部环境变化，同时新加坡、泰国、菲律宾与马来西亚、印度尼西亚等地区大国的协调程度较高，使得东盟投资区的制度化呈现较高水平。

四、适度制度化与东盟自由贸易区构建

作为东盟区域经济合作的重要成果，东盟自由贸易区的制度建设面临的外部制度压力较大，但在东盟内部，主要地区大国关于自由贸易区的制度偏好差异也较大，大国协调水平较低，从而导致东盟自由贸易区的制度化发展

^① “Framework Agreement on the ASEAN Investment Area,” Association of Southeast Asian Nations, October 7, 1998, <https://asean.org/wp-content/uploads/2020/12/Framework-Agreement-on-the-ASEAN>

-Investment-Area.pdf

^② *Ibid.*

呈现了中等水平。

（一）东盟面临强大的外部制度压力

冷战结束后，世界范围内的全球化和区域主义进入了一个新的发展高潮，其他区域一系列经济合作制度的强化以及自由贸易协定的达成，使得东盟面临的外部制度压力日益增大，在贸易领域，较多的外部替代选择对东盟也构成了挑战，促使东盟迫切需提升自由贸易区建设的制度化水平。

1991年3月，阿根廷、巴西、乌拉圭和巴拉圭签署了《亚松森条约》，宣布建立南方共同市场。1991年12月，欧盟通过了《马斯特里赫特条约》，标志着欧洲区域一体化和自由贸易区建设达到了一个空前的高度。1992年8月，美国、墨西哥与加拿大签署了《北美自由贸易协定》，宣布北美自由贸易区建成。经济“区域主义”的蓬勃发展导致世界经济的区域集团化趋势加快，这对区域经济合作机制建设较为落后的东盟来说构成了巨大冲击。正如新加坡前总理吴作栋在第四届东盟首脑会议上所言，西欧统一大市场和北美自由贸易区的建立对东盟国家的经济将产生巨大影响，作为一种应对手段，东盟也要建立自己的自由贸易区。^①

欧洲和北美自由贸易区的建设，加快了欧洲和北美统一大市场的建成，使得东盟国家面临着巨大的贸易转移压力。自1967年成立以来，东盟五个主要成员国（印度尼西亚、马来西亚、泰国、新加坡、菲律宾）的对外贸易都得到了飞速增长，但东盟主要国家的贸易大多依赖区域外市场，尤其是美、欧、日市场。1990年，在出口方面，日本占东盟出口总额的19%，美国占20.4%，欧盟占15.6%，合占55%；在进口方面，日本占东盟进口总额的23.6%，美国占14.4%，欧盟占14.1%，合占52.1%。^② 一项基于计量经济学的研究估计，由于《北美自由贸易协定》的贸易转移效应，东盟将损失对北美出口价值的4%，而由于欧洲单一市场的贸易转移效应，东盟将损失其对欧洲市场出口价值的8%。^③ 因此，东盟不得不选择加强域内经济合

^① Raphael Pura, "ASEAN Leaders See Need to Create Unified Market to Avoid Loss of Trade," *The Wall Street Journal*, January 28, 1992, p. 10. 转引自王士录、王国平：《从东盟到大东盟——东盟30年发展研究》，世界知识出版社，1998年，第219页。

^② Chia Siow Yue, "Progress and Issues in ASEAN Economic Integration," in Toshihiko Kawagoe and Sueo Sekiguchi, eds., *East Asian Economies: Transformation and Challenges*, ISEAS, 1995, pp. 265-304.

^③ Mordechai Kreinin and Michael Plummer, "Effects of Economic Integration in Industrial Countries on ASEAN and the Asian NIEs," *World Development*, Vol 20, No 9, 1992, p. 1345.

作以应对外部压力。^① 东盟前秘书长鲁道夫·塞韦里诺指出，面对来自南方共同市场、北美和欧洲的挑战，除非形成一个巨大而高效的区域一体化市场，否则东盟成员国有效的市场竞争和投资能力将遭遇沉重打击。^② 在这种背景下，东盟加快了在贸易领域的制度建设进程，通过提升东盟自由贸易区的制度化水平来增强自身的国际竞争力。

（二）东盟内部地区大国协调较为消极

在强大的外部制度压力下，东盟自由贸易区的制度建设进程得以启动，与此同时，地区大国制度偏好的协调再次成为制度化建设成败的焦点。从软硬两方面实力来看，相对而言，泰国、新加坡和印度尼西亚在东盟自由贸易区制度建设过程中显得格外重要，其中，泰国、新加坡为积极派，而印度尼西亚为谨慎派。两派在建立东盟自由贸易区的大方向上达成了原则性共识，但在建立有约束力的争端解决机制等具体问题上始终存在分歧，地区大国之间的偏好协调程度较低。

1991年5月，泰国总理阿南·班雅拉春出访新加坡，双方在会谈中达成共识，决心共同推动东盟的自贸区建设。从操作层面看，新加坡希望由泰国倡议在东盟框架内建立东盟自由贸易区，避免自身冲在第一条线。长期以来，新加坡由于其自由开放的经济体系以及税收制度被一些东盟成员认为是“西方国家”的代表，导致其在东盟内部缺乏单独设置议程的地缘政治影响力。另外，新加坡由于与马来西亚存在不愉快的历史，其倡议也难以得到马来西亚的支持。^③ 相比之下，泰国作为东盟内第二大经济体，拥有足够的地缘影响力来设置地区合作议程。从制度偏好的角度看，自1991年2月军事政变后，泰国的经济自由主义者重新掌握了政府的经济和贸易决策权，希望以贸易自由化来带动本国经济的发展。1991年6月，班雅拉春公开呼吁建立东盟自由贸易区。到1991年7月东盟第24次外交部长会议结束后，泰国已取得马来西亚总理以及各国外交部长的支持。这场会议的联合公报也提出，“外交部长们欢迎并认真考虑泰国总理阁下提出的倡议，即东盟应在新旧世纪之

^① Geoffrey B. Cockerham, "Regional Integration in ASEAN: Institutional Design and the ASEAN Way," *East Asia*, Vol 27, No 2, 2010, p 173; Chin Kin Wah, "ASEAN: Consolidation and Institutional Change," *The Pacific Review*, Vol 8, No 3, 1995, p 426; Nattapong Thongpakde, "ASEAN Free Trade Area: Progress and Challenges," in Mya Than, ed, *ASEAN Beyond the Regional Crisis: Challenges and Initiatives*, ISEAS, 2001, p 51.

^② 鲁道夫·C. 塞韦里诺：《东南亚共同体建设探源：来自东盟前任秘书长的洞见》，第187页。

^③ Lily Zubaidah Rahim, "Singapore-Malaysia Relations: Deep-seated Tensions and Self-fulfilling Prophecies," *Journal of Contemporary Asia*, Vol 29, No 1, 1999, pp 48-49.

交建立一个自由贸易区，该倡议得到马来西亚总理阁下的支持，各方还同意让东盟高级官员进行进一步的研究和讨论，以便提交即将召开的东盟首脑会议。”^①

在泰国国内，班雅拉春任命了一个由财政部长苏西·辛格哈萨内领导的团队来推进这项工作。该小组制定了关于东盟自由贸易区建设的概念性文件，并在 1991 年 9 月花了一个月时间走访东盟各国以寻求支持。^② 该小组先后会见了新加坡副总理李显龙、马来西亚贸易与工业部长拉菲达·阿齐兹、菲律宾财政部长耶苏斯·埃斯塔尼斯劳以及印尼贸易部长阿里芬·西雷加和部长协调员哈塔尔托，该小组的努力仅在印尼受到了一些阻力，印尼官员反对在文件中使用“自由贸易”一词。^③

在领导人层面，泰国总理班雅拉春为寻求印尼领导人对这一方案的支持，两次出访印度尼西亚，并与持怀疑态度的印尼总统苏哈托讨论这一问题。苏哈托对泰国、新加坡、马来西亚乃至菲律宾在贸易发展水平上的领先优势表达了担忧，而班雅拉春则表示，在东盟自贸区的计划制定中将考虑印尼的特殊情况。在第二次访问中，苏哈托表示，印尼也担心欧洲与北美的自由贸易协定签订将带来贸易转移效应，同意建立东盟自由贸易区，但印尼难以接受有约束力的争端解决机制。

从制度偏好的角度看，印尼难以接受有约束力的贸易争端解决机制，既有保护本国农业产业的考虑，同时也受到国内利益集团的较大影响。一方面，从保护农业的角度看，自 20 世纪 80 年代以来印尼的经济结构虽发生了较大转变，但农业部门仍吸纳了 40% 左右的印尼就业人口，农业用地占全国耕地面积的 87%。与此同时，印尼的农业尚处于小农经济阶段，农业劳动生产率不高，十分依赖政府的保护。^④ 例如，大米是印尼的主要粮食作物，对印尼具有战略意义。为防止出现国内大米供给不足的情况，印尼政府允许进口大米，但大米的进口权被独家授予国家粮食物流管理局（BULOG），其行

① “1991 Joint Communique of the 24th ASEAN Ministerial Meeting,” Center for International Law, National University of Singapore, July 20, 1991, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/1991-24th-AMMJC-1.pdf>

② Narongchai Akrasanee, “ASEAN Free Trade Agreement: A Major Milestone in the 50 Years of ASEAN,” <https://www.eria.org/asean50-vol-1-26.narongchai-akrasanee.pdf>

③ *Ibid.*

④ Helen E. S. Nesadurai, *Globalization, Domestic Politics and Regionalism: The ASEAN Free Trade Area*, p. 138.

动完全受制于印尼政府的意愿，其他私人企业则完全没有进口大米的权力。^①

另一方面，印尼的制度偏好也受到国内利益集团的影响。苏哈托政权的统治基础源于那些利益集团以及与苏哈托家族相关企业的经济支持。20世纪90年代，印尼虽然进行了广泛的经济改革，但垄断企业依然十分强势。这些垄断企业大都掌控在苏哈托家族及苏哈托的政治盟友手中。这些企业更多地希望在印尼政府的保护下发展，以维护自身的垄断地位与利润，因而不愿面对自由贸易。例如，面粉行业被印尼华人林绍良的三林集团下属分公司保加沙里（PT Bogasari）垄断，而林绍良是苏哈托的政治盟友。印尼国家粮食物流管理局以较低的价格向保加沙里出售小麦，而保加沙里则在加工后以高价卖回给国家粮食物流管理局，保加沙里则将部分利润捐赠给苏哈托的妻子与印尼军方运营的两个慈善基金会。^② 尽管印尼政府中不少推崇经济自由化的官僚试图打破这种垄断、降低产业链下游生产者的成本，然而由于政治上的强大阻力，支持经济自由化官僚们的尝试以失败告终。

总体上看，在东盟自由贸易区制度建设的过程中，以泰国、新加坡为代表的积极派希望通过提升东盟自由贸易区的制度化水平来推动本国经济的发展，而以印尼为代表的谨慎派既要保护本国的农业产业，又受到国内利益集团的牵制，难以接受有约束力的争端解决机制，故而双方的制度偏好难以有效协调。再加上东盟采取协商一致的决策程序，这些因素最终导致东盟自由贸易区的制度化水平呈现中等水平。

（三）适度制度化与东盟自由贸易区的构建

1992年1月，在新加坡举办的第四届东盟首脑会议上，东盟各国元首以协商一致的形式批准了东盟自由贸易区计划，并共同发表了《加强东盟经济合作的框架协议》以及作为东盟自由贸易区主要运行机制的《共同有效优惠关税协定》（Common Effective Preferential Tariff Scheme，简称CEPT）。这一协议规定，将东盟自由贸易区的建设目标定为自1993年1月1日起、在15年内^③建成东盟自由贸易区，最终关税将降至0—5%。^④

^① Chris Manning and Sisira Jayasuriya, "Survey of Recent Developments," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol 32, No 2, 1996, pp 3-43.

^② 彭文平：《经济安全与东盟区域经济合作：以东盟自由贸易区为个案》，第111—112页。

^③ 即2008年之前。

^④ "Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA)," Association of Southeast Asian Nations, January 28, 1992, <https://asean.org/agreement-on-the-common-effective-preferential-tariff-cept-scheme-for-the-asean-free-trade-area-afta/>.

从制度化水平来看，东盟自由贸易区的制度化建设处于中等水平，这体现于其高义务性与低授权性两个层面。一方面，在东盟自由贸易区中成员国的义务性较高，主要体现在 CEPT 文件的正式化程度较高，在法律上确立了成员国之间的权利与义务关系。^① 在文件生效程序上，CEPT 文件经由各国政府批准，也获得了相应的法律效力。CEPT 文件规定，“以下签署人经各自政府正式授权，签署东盟自由贸易区《共同有效优惠关税协定》，以资证明。”^② 在签署文件后，各成员国向东盟递交了批准书以表示对 CEPT 文件的认可。在文件内容上，CEPT 文件也对各国承担的关税削减义务进行了较为详细的规定。例如，CEPT 文件明确规定了各种商品在现阶段不同税率情况下进行关税削减的时间安排与建议削减的税率。

另一方面，东盟自由贸易区的低授权性体现于其未能建立独立的第三方贸易争端解决机制。CEPT 文件规定，应在东盟经济部长会议（The ASEAN Economic Ministers, AEM）下建立东盟自由贸易区理事会。该理事会由每个成员国提名一人及东盟秘书处秘书长组成，并得到东盟经济高官会和东盟秘书处的支持。^③ 然而，东盟自由贸易区理事会、东盟经济高官会与东盟秘书处均非第三方，上述三类机构均受到各成员国的深刻影响。

与此同时，CEPT 文件仅提及成员国在达成双边关税削减安排后应通知东盟秘书处及所有其他成员国，东盟自由贸易区理事会缺乏对 CEPT 文件执行状况的监管权力。CEPT 文件第 8 条第 2 及第 3 款规定，“成员国认为任何其他成员国未履行其在本协定项下的义务，致使其应享有的任何利益失效或减少的，为实现对该事项的满意调整，可向其他有关成员国提出陈述或建议，而其他有关成员国应适当考虑对其提出的陈述或建议。成员国之间关于本协定的解释或适用的任何分歧应尽可能由双方友好协商解决。如果这些分歧不能通过友好协商解决，则应提交本协定第 7 条所约定的理事会，并在必要时提交东盟经济部长会议讨论。”^④ 由此可见，CEPT 文件缺乏针对成员国间之间的争端解决机制，极大依赖成员国间的政治协商与妥协来化解分歧。

^① 参见 Helen E. S. Nesadurai, *Globalisation, Domestic Politics and Regionalism: The ASEAN Free Trade Area*, p. 49.

^② “Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA)”.

^③ *Ibid.*

^④ *Ibid.*

综上所述，在东盟自由贸易区制度建设过程中，外部制度压力较大使得东盟意识到必须提高制度化水平以应对外部环境变化，然而在东盟内部，以泰国、新加坡为首的积极派与以印尼为首的谨慎派围绕自由贸易区的制度建设方案始终存在分歧，这使得东盟自由贸易区的制度化建设只能达到中等水平。

五、低制度化与东盟金融一体化框架建构

相比东盟投资区和东盟自由贸易区建设，东盟金融一体化框架的制度化发展水平始终较低，这与东盟金融合作所面临的外部制度压力较小有关。

（一）东盟面对较小的外部制度压力

1997年“亚洲金融危机”与2008年全球金融危机相继爆发后，如何防止金融危机的蔓延和减轻金融危机带来的危害成为东盟各国在金融合作领域中最关心的议题。IMF在处理“亚洲金融危机”和全球金融危机中的失败暴露出其制度缺陷。日本尝试建立亚洲货币基金组织亦未能成功，而《清迈倡议》在面对全球金融危机时也显得较为软弱。这些外部国际制度发展的停滞不前，未能对东盟内部的金融合作构成强有力的外部替代性选择，从而导致东盟金融合作所面临的外部制度压力整体较小。

IMF在处理“亚洲金融危机”与全球金融危机时呈现出“制度失灵”状态。1997年“亚洲金融危机”爆发给东盟国家造成了巨大的打击。自1997年5月起，泰铢贬值压力越来越大，泰铢的空前下滑使得国际投资者大量抛售泰铢债券和股票。空前的贬值压力使得泰国政府在1997年7月2日不得不宣布放弃泰铢与美元间的固定汇率，转而实行有管理的浮动汇率制。^①在泰国政府宣告当天，泰铢兑主要货币贬值19%，与美元的汇率下降到1美元可兑29泰铢。随后，国际投资者又转而对东南亚其他国家货币进行投机，包括菲律宾的比索、马来西亚的林吉特等。^②到1998年5月，泰国已有56家金融公司被迫关闭，一万多家企业倒闭，150多万人失业，国家经济损失达

^① “International Monetary Fund Annual Report 1998,” International Monetary Fund, September 13, 1998, <https://www.imf.org/en/Publications/AREB/Issues/2016/12/30/International-Monetary-Fund-Annual-Report-1998-2691>.

^② 彭文平：《经济安全与东盟区域经济合作：以东盟自由贸易区为个案》，第122页。

1412 亿美元。而马来西亚在四个月间也有 1016 家公司倒闭，新加坡被迫将 1998 年的经济增长率调低到 0.5%—2.5%。在印尼，到 1998 年 7 月，印尼盾贬值 82%，有 800 万人被裁员，国家外债猛增至 1316 亿美元。^①

面对深重的危机，IMF 的援助对东盟国家显得尤为重要，然而，对东盟成员国而言，其援助条件过于苛刻，援助措施的效果也饱受批评。^②为缓解金融危机，泰国、马来西亚以及印度尼西亚等国先后向 IMF 提出了紧急贷款请求，然而 IMF 救援行动十分迟缓，在危机爆发一个月后，IMF 才与泰国正式签署了援助协议。在协议中，虽然 IMF 同意向泰国提供 172 亿美元的紧急贷款，但条件是泰国必须进行“彻底的”经济紧缩政策，包括关闭金融机构、修改金融监管法规、加快金融领域私有化进程等。在针对菲律宾、马来西亚与印度尼西亚等国的援助方案中，IMF 也都提出了一系列类似的要求。而从效果来看，IMF 的实际援助效果也较差。从短期来看，IMF 提供的援助并没有有效遏制金融危机的蔓延。在执行 IMF 的援助方案后，泰国、印度尼西亚等国经济继续萎缩，亚洲国家的主权信用评级也纷纷被下调。从长期来看，IMF 要求东盟各国采取的经济紧缩政策加速了各国的经济衰退，造成企业与银行信用的损失，进一步恶化了各国的经济复苏环境。^③

与此同时，日本建立 AMF 的制度尝试也以失败告终。为弥补 IMF 在应对金融危机中的不足，日本提出了建立 AMF 的倡议。1997 年 9 月，日本在中国香港召开的 IMF 与亚洲开发银行（ADB）联合会议上，正式提出了由亚洲国家出资 1000 亿美元来建立 AMF 的设想。^④在日本的设想中，AMF 将由日本、中国、韩国、印度尼西亚、马来西亚、泰国、菲律宾、中国香港、新加坡以及澳大利亚 10 个国家或地区组成，日本承诺将提供 500 亿美元的资金支持。日本的倡议反映出其对 IMF 新自由主义色彩浓厚救助方案的不满。日本怀疑 IMF 的救助计划在很大程度上受美国企图推翻“亚洲发展模式”的

① 王士录、王国平：《走向 21 世纪的东盟与亚太：东盟的发展趋势及其对亚太的影响》，当代世界出版社，1999 年，第 173 页。

② 高海红：《亚洲区域金融合作：挑战和未来发展方向》，《国际经济评论》，2017 年第 3 期，第 78 页。

③ 崔志楠、邢悦：《从“G7 时代”到“G20 时代”——国际金融治理机制的变迁》，《世界经济与政治》，2011 年第 1 期，第 142—143 页。

④ 黄琪轩：《国际货币制度竞争的权力基础——二战后改革国际货币制度努力的成败》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》，2017 年第 4 期，第 10—11 页。

影响，因此，日本在 AMF 倡议中试图将美国排除在外。^①然而，日本的提议遭到了美国的激烈反对，美国称 AMF 是“重复建设”，而且可能引发道德风险。实际上，美国担心 AMF 的建立会威胁美元在亚洲的霸权地位。与此同时，美国也“鼓动”其他亚洲国家反对日本的倡议，最终导致日本关于建立 AMF 的倡议“胎死腹中”。^②

此外，《清迈倡议》由于其自身的局限性，在应对 2008 年全球金融危机时也未发挥有效作用。面对 2008 年金融危机，《清迈倡议》由于过度受限于 IMF 的贷款条件，而出现了可用金额规模较小的问题。^③2008 年末，东盟主要国家出现了季度经济连续负增长的现象。各国股市纷纷下跌，印尼盾与美元的比值曾跌至三年来新低，菲律宾比索汇率创下一年半来的新低，新加坡元汇率也降至 2007 年以来的最低点。此外，越南股市跌幅高达 58%，新加坡股市下跌 47.5%，马来西亚股市也下跌约 40%。随后，危机逐渐向实体经济蔓延，东盟各国对外出口下降，银行信贷紧缩，失业人数增加，导致各国经济增长放缓甚至倒退。由于《清迈倡议》多达 80% 的双边货币互换额度受限于 IMF 的贷款条件，使其在应对危机时缺乏独立性与灵活性，无法满足救援的需求。^④

总体上看，在应对亚洲金融危机和全球金融危机中，IMF 的制度失灵、AMF 的“胎死腹中”以及《清迈倡议》的应对无力，都使得东盟在金融合作领域未能感受到强大的外部制度竞争压力，从而导致东盟缺乏足够的动力去推进金融合作领域的制度建设进程，东盟金融一体化框架的制度化一直维持在较低水平。

（二）低水平制度化与东盟金融一体化框架建构

1997 年“亚洲金融危机”爆发后，东盟加快了金融合作的步伐。2003 年，东盟各国财政部长发布了《东盟货币与金融一体化路线图》（The Roadmap for Monetary and Financial Integration in ASEAN），提出要探讨东盟金融市场的一体化路径，确保东盟金融服务的自由化以及资本市场的可持续

① Hyoung-kyu Chey, “The Changing Political Dynamics of East Asian Financial Cooperation: The Chiang Mai Initiative,” *Asian Survey*, Vol 49, No 3, 2009, p. 456.

② Phillip Y. Lipsky, “Japan’s Asian Monetary Fund Proposal,” *Stanford Journal of East Asian Affairs*, Vol 3, No 1, 2003, pp. 93-94.

③ 李巍、吴娜：《东亚金融地区主义的制度升级——从“10+3”对话到“AMRO”》，《世界政治研究》，2019 年第 2 期，第 104 页。

④ 王勤：《后危机时期的东盟国家经济》，《南洋问题研究》，2012 年第 1 期，第 1 页。

发展。2011 年，东盟各国央行行长和财政部长发布了《东盟金融一体化框架》。

东盟的金融一体化建设框架是由亚洲开发银行与东盟联合撰写的《通向金融一体化之路》的直接产物。^① 在文件中，东盟各国提出了推动地区金融自由化的一系列目标。^② 其目的在于对东盟过去以及未来的金融自由化与一体化倡议进行整合，期望到 2020 年建立一个半一体化的金融和资本市场，主要包括金融服务自由化、资本账户自由化、资本市场发展以及统一的支付和结算系统。^③ 东盟的金融一体化框架愿景只是对现有的金融合作机制与倡议进行了整合，以此来完善东盟各国的金融制度以及培育地区资本市场。

从制度化水平来看，东盟金融一体化框架的制度化水平较低，体现在其低义务性与低授权性两个方面。一方面，东盟金融一体化框架的义务性较低，这体现在其缺乏正式的法律文本，以及并未为成员国设置具有法律约束力的权利与义务关系。在程序上，东盟金融一体化框架的设想仅得到东盟各国央行行长与财政部长的同意，并未提交各国国内立法部门批准，因而未能在成员国与东盟层面形成正式的法律文件。在内容上，东盟金融一体化框架设立了一系列目标，包括消除对东盟金融机构在东盟内部提供金融服务的限制、加强能力建设和基础设施以发展和整合东盟的资本市场、促进东盟地区的资本流动、协调支付和结算系统，以及加强区域融资安排以及区域监督，^④ 但这些目标对东盟各国缺乏约束力。东盟各国央行行长提出，在东盟金融一体化框架中，每个成员国都可以制定自身在半一体化过程中的关键任务节点与完成时间表。此外，东盟金融一体化框架中的具体措施都是以建议的形式提出，对成员国仅具有参考作用。例如，在金融服务自由化方面，亚洲开发银行只是“建议”应推进各国国内银行市场的自由化与区域金融市场基础设

① “The Road to ASEAN Financial Integration: A Combined Study on Assessing the Financial Landscape and Formulating Milestones for Monetary and Financial Integration in ASEAN,” Asian Development Bank, 2013, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30202/road-asean-financial-integration.pdf>

② Ravi Menon, “ASEAN Financial Integration: Where Are We, Where Next?” July 7, 2015, <https://www.bis.org/review/r150707c.htm>.

③ Aladdin D. Rillo, “ASEAN Financial Integration: Opportunities, Risks, and Challenges,” *Public Policy Review*, Vol 14, No 5, 2018, pp. 915-916.

④ Dezan Shira and Associates, “Understanding Financial Integration in ASEAN,” April 27, 2016, <https://www.aseanbriefing.com/news/financial-integration-in-asean/>.

施建设，取消对批发银行业务的大部分剩余限制。^①

另一方面，东盟金融一体化框架的授权性较低，并未引入第三方争端解决机制。在机构设置上，东盟金融一体化框架提出应推动建立东盟支付和结算系统工作委员会。^②在资本市场发展方面，其主张应推动资本市场发展工作委员会与东盟资本市场论坛来执行工作计划，具体包括建立二级上市申请的快速审查框架、启动东盟公司治理记分以评估东盟上市公司的公司治理实践、制定东盟债券市场发展记分卡等。^③大体上看，东盟金融一体化框架是东盟为整合金融领域分散的制度与倡议而推行的，目的在于为东盟的金融一体化提供一个可供借鉴的方案，并未建立有效的机构以监督东盟的金融一体化发展进程，以及调解国家间可能出现的争端。因此，东盟金融一体化框架中提出的建议或制度安排不具有监督框架执行的能力，更缺乏具有强制性的争端解决机制。

总体上看，在东盟金融一体化框架建设过程中，外部制度压力较小使得东盟缺乏足够动力提升其制度化水平。在“亚洲金融危机”与全球金融危机中，IMF 制度失灵、AMF 未能建立以及《清迈倡议》的制度缺陷，都使得东盟在金融合作领域面临的外部制度压力有限，从而导致东盟金融一体化框架的制度化水平一直较低。

结 论

本文从历史制度主义的分析范式出发，构建了一个“外部制度压力+地区大国协调”的分析框架，用以解释东盟经济合作制度化水平的差异及其形成原因；其中，外部制度压力是自变量，地区大国协调程度是条件变量。就东盟案例而言，外部制度压力的大小加上内部地区大国协调的强弱，塑造了不同领域的东盟经济合作制度化发展水平。具体而言，在投资领域，随着 OECD 关于多边投资协定谈判的推进、GATT 关于《与贸易有关的投资措施协议》的达成，以及 APEC 关于促进贸易投资自由化的“茂物目标”的实

① “The Road to ASEAN Financial Integration: A Combined Study on Assessing the Financial Landscape and Formulating Milestones for Monetary and Financial Integration in ASEAN”.

② *Ibid.*

③ *Ibid.*

现，东盟面临着较大的外部制度压力。与此同时，在东盟内部，新加坡、泰国、菲律宾与马来西亚、印度尼西亚两派力量在吸引外资与培育本土资本的问题上达成了妥协，从而使得东盟投资区的制度化发展处于较高水平。而在贸易领域，随着欧洲单一市场和北美自由贸易区的建成，东盟也面临着较大的外部制度压力。但在东盟内部，由于泰国、新加坡、马来西亚与印度尼西亚的制度偏好难以协调，导致东盟自由贸易区的制度化建设处于中等水平。最后，在金融领域，由于 IMF 制度失灵、AMF “胎死腹中” 以及《清迈倡议》的制度缺陷，使得东盟面临的外部制度压力一直较小，从而导致东盟金融一体化框架的制度化水平较低。

从学理角度看，本文的研究在一定程度上丰富了国际制度设计理论。既有的国际制度研究主要是从理性选择制度主义视角出发，认为国际合作的制度化水平差异主要是由于国家间合作所面临的交易成本和执行难题大小导致的，即当国家间合作面临的执行问题越严重，国际制度的制度化水平就会越高。^① 而本文从历史制度主义的分析视角提出，国际合作的制度化水平不仅受到成员国之间合作难题的影响，还受到国际制度所面临的外部制度压力以及国际制度内部的大国协调程度等“历史情境”因素的影响，这就进一步丰富了国际制度设计的研究议程。

从政策维度看，本文的研究对于理解东盟制度建设的动力以及中国如何与东盟开展国际制度合作都具有一定的启示意义。一方面，东盟各领域的制度化水平存在差异性。在不同的议题中，东盟的制度化水平有高有低，这取决于当时制度建设所处的“历史情境”。另一方面，中国对东盟的外交要根据不同的议题展现出多样性。在东盟制度化水平较高的议题领域，中国需要更多地与东盟整体打交道，而在东盟制度化水平较低的议题领域，中国可以与东盟中的主要大国分别打交道，尤其是要注意这些地区大国的制度偏好存在着较大的差异性。

（责任编辑：徐 然）

^① Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, “Hard and Soft Law in International Governance,” *International Organization*, Vol 54, No 3, 2000, pp 421-433.

Key words: military intelligence, offense-defense balance, autonomous weapon system, artificial intelligence, artificial intelligence deterrence

External Institutional Pressure, Concert of Regional Powers and Institutionalization of ASEAN Economic Cooperation

ZHU Jiejun WEI Yuhang

Abstract: In order to promote regional economic integration, ASEAN has undertaken a series of institution-building efforts in investment, trade and finance since the 1990s, but its level of institutionalization has varied markedly across these areas. The reasons for this discrepancy are related to two key variables of the historical context in which ASEAN's institutional building has taken place, with external institutional pressure being the independent variable and the degree of concert of the regional powers being the conditional variable affecting its level of institutionalization in its economic cooperation. In investment, ASEAN faces greater external institutional pressure, and the concert of the regional powers is strong, which leads to relatively high institutionalization level of ASEAN Investment Area. In trade, ASEAN faces similarly greater external institutional pressure, while the concert of the regional powers is weak, resulting in the medium level of institutionalization of the ASEAN Free Trade Area. In the financial area, ASEAN faces less external institutional pressure, leading to a low level of institutionalization of the ASEAN Financial Integration Framework. Exploring the differences in the level of institutionalization of ASEAN economic cooperation and the underlying reasons is of great significance for our in-depth understanding of the dynamics of ASEAN's institution-building, and offers valuable insights into how China can engage with ASEAN in international institutional cooperation.

Key words: ASEAN, institutional pressure, concert of regional powers, institutionalization level, historical institutionalism

(译审:王振玲)