

中美竞争下东盟不干涉原则的嬗变

——以东盟应对缅甸政局变化为例^[1]

刘阿明

【内容提要】作为东盟组织规范的基石，不干涉（内政）原则在确保东南亚各国政体安全的基础上，促进了成员国之间的团结，抵制了外部干预，有助于东盟在地区事务中保持自主性和中心地位。拜登政府上台后，美国借民主、自由等意识形态工具，加强与美国竞争，同时在“印太战略”框架下重组地缘政治力量，对东盟不干涉原则构成“规范性压力”，使其产生的客观性根源、数十年来的价值和效用，以及东盟最根本的诉求都面临新挑战。从东盟应对缅甸国内政局变化的过程可以看出，不干涉原则虽然仍是东盟集体强调的核心规范，但其外交话语出现了向干涉性叙事的明显转变；具体行动倾向于采取以往少有的干涉性举措；决策标准凸显意识形态考量的影响。未来，这一重要规范的变化不仅事关东盟应对缅甸问题的政策效果，也将影响东盟在大国竞争环境下的发展前景。

【关键词】东盟不干涉原则 中美竞争 规范性压力 缅甸政局变化

【作者简介】刘阿明，上海社会科学院国际问题研究所研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2022)05-0068-22

[1] 本文系2022年上海市社科规划年度课题“中美竞争压力下东盟不干涉原则嬗变及我对策研究”（批准号：2022BGJ005）的阶段性成果。

东盟是亚洲唯一诞生于冷战时期却延续发展了半个多世纪的地区组织。冷战结束后，东盟在处理东南亚地区政治、经济事务上取得了显著的成就。无论是东盟内部构建还是与大国关系，东南亚总体形势可谓稳定大于紧张、互信大于猜疑、共同利益大于冲突。这既是东盟促进地区和平与繁荣目标的成功，也是处理地区事务和国家关系时秉承规范和原则的体现。东盟已成为国际舞台上日益重要的地区行为体，其规范发展及政策实践演进对于地区和全球都具有影响力和示范性。目前，东盟规范正面临着最大的环境变量——中美竞争以及东盟成员国国内政治突变的双重考验。不干涉原则如何在大国竞争的大背景下面对压力，并在指导东盟处理成员国内部政治事务的实践中发生嬗变，是贯穿本文的核心问题。

长期以来，指导东盟行为的规范既经历了复杂的变化，也保持着相当的稳定性。其中，“不干涉内政原则”（non-interference principle, NIP, 亦称“不干涉原则”）及其作用被普遍认为至关重要。^[1]作为东盟处理内部关系最重要指导原则及工作方法“东盟方式”的一部分，不干涉原则有助于避免大国干预、保持东盟在地区事务的中心地位。本文通过重新审视东盟不干涉原则的源起和逻辑意涵，对中美竞争背景下美国采用意识形态工具和“印太战略”布局对该原则形成的“规范性压力”进行剖析，并通过2021年2月缅甸政局变化后东盟的最新反应，辨析在新的战略格局下不干涉原则的嬗变特点及其影响。

一、不干涉原则的逻辑内涵及其政策实践

东盟自成立以来，为了应对地区面临的诸多挑战，成员国就一系列指

[1] Robin Ramcharan, “ASEAN and Non-Interference: A Principle Maintained,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22, No. 1, 2000; Lee Jones, “ASEAN’s unchanged melody? The theory and practice of ‘non-interference’ in Southeast Asia,” *The Pacific Review*, Vol. 23, No. 4, 2010; [加拿大]阿米塔·阿查亚著，王正毅、冯怀信译：《建构安全共同体：东盟与地区秩序》，上海世纪出版集团2004年版；查雯：《族群政治与东盟国家对不干预原则的选择性应用》，载《国际论坛》2022年第1期。

导其行为、管理彼此间关系的原则达成共识，即“东盟规范”。其中，“尊重主权”和“不干涉内政原则”构成了东盟成员国之间和平共处的基础，被称为“东盟最为本质的以及存在已久而又备受推崇的一个原则”。^[1]在发展过程中，东盟系列颇具里程碑意义的文件均对“不干涉原则”予以强调和推崇。在美苏冷战的巨大阴影下，东盟成立的最初动力就是保护成员国的独立和主权不受干涉。1967年8月东盟成立时发布的《曼谷宣言》称，东南亚国家“致力于确保其稳定和安全不受任何形式和表现的外部干涉”。^[2]随着美苏在东南亚的较量日趋激烈，1971年东盟创始五国外长签署的《东南亚和平、自由和中立区宣言》强调，“尊重所有国家主权和领土完整的原则”、“不干涉他国事务”是该组织的初衷，“东盟决心确保稳定和安全不受任何形式和表现的外部干涉，确保成员国国家认同”。^[3]1976年发布的《东南亚友好合作条约》要求各成员国“相互尊重独立、主权、平等、领土完整；各成员国拥有国家生存的主导权，不受外部干涉、颠覆和威吓；以及不干涉成员国彼此的内部事务”。^[4]冷战结束后，东盟组织规模不断扩大，并通过主导地区事务成为国际舞台的重要行为体，与主要大国建立起相互信任和尊重的关系。虽然国际体系的根本性变化导致修改不干涉原则的声音不时出现，但该原则仍深深扎根于东盟机制构建过程中，并在东盟外长、主席声明及正式条约和协定中不断得到重申，如1995年《东南亚无核区条约》、1997年《东盟愿景2020》、2003年《东盟协调一致宣言》和2007年《东盟宪章》，都将尊重国家主权、不干涉彼此内部事务等规定作为东盟开展工作

[1] [加拿大]阿米塔·阿查亚著，王正毅、冯怀信译：《建构安全共同体：东盟与地区秩序》，上海世纪出版集团2004年版，第225页。

[2] ASEAN, *ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)*, August 8, 1967, <http://www.asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/>.

[3] The Centre for International Law, *1971 Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration*, November 27, 1971, https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Transnational_zone.pdf.

[4] Wikipedia, *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, February 24, 1976, https://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_of_Amity_and_Cooperation_in_Southeast_Asia.

的主要规范。^[1]

毋庸置疑，不干涉原则是许多国际组织，包括《联合国宪章》所确立的基本原则，但它在东盟处理地区关系中却有着独特的意义。从东盟角度看，存在两种对不干涉原则的逻辑解读：一是现实上适当，即不干涉原则恰当地满足了东盟组织建立和发展的现实要求。东南亚国家在国土面积、经济发展、民族宗教、社会文化和历史经历等诸多方面存在巨大差异。为了建立地区组织，东盟创始国认为，需要用一种易理解、易取得共识、各国都能接受的规范来指导组织行为和成员互动；只有在保持独立和主权的基础上，东盟才能真诚团结，在地区事务中建立合作和互信关系，并培育出和平的政治环境。^[2]因此，不干涉原则意味着一国的内部事务，包括其政体和政府类型，不是决定东盟成员国资格的标准和条件。直到今天，东盟也并不谋求建立一种超国家机制，而是意在搭建一个建设性对话的平台，集合成员国广泛的利益，并在此基础上谋求其最大限度的团结，以防止在地区事务中被边缘化，同时也可阻止外部行为体的过度干涉。^[3]

二是客观上必需，即不干涉原则确保了每个成员国的最高国家利益——政体安全。一方面，东盟成立之初，各国的内部建设尚未完成，即使在独

[1] ASEAN, *ASEAN Vision 2020*, December 15, 1997, <http://www.asean.org/aseanvision-2020>; ASEAN, *Joint Communiqué of the 33rd ASEAN Ministerial Meeting*, Bangkok, Thailand, July 24-25, 2000, https://asean.org/?static_post=joint-communication-of-the-33rd-asean-ministerial-meeting-bangkok-thailand-24-25-july-2000; ASEAN, *Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)*, October 7, 2003, <http://www.asean.org/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii-2>; ASEAN, *Charter of Association of Southeast Asian Nations*, November 20, 2007, <http://agreement.Asean.org/media/download/20141204151618.pdf>。《东盟宪章》同时还将民主和人权作为东盟应该支持的原则。

[2] “Indonesia Opposes Changing ASEAN’s Nonintervention Policy,” *BBC Monitoring International Reports*, July 15, 1998, <http://infoweb.newsbank.com/resources/doc/nb/news/0F98E44997028BED?p=AWNB>.

[3] Vinod K. Aggarwal and Jonathan T. Chow, “The Peril of Consensus: How ASEAN’s Meta-Regime Undermines Economic and Environmental Cooperation,” *Review of International Political Economy*, Vol. 17, Issue 2, 2010, pp. 262-290.

立几十年后,其社会和安全秩序依旧脆弱,因此保持国内稳定被视为最优先、最重要的事务,是高于一切的根本性国家利益。而不干涉原则能够确保在种族、宗教、文化方面存在错综复杂联系的成员国不会在邻国遭受国内问题困扰时进行不适当的干涉。^[1]另一方面,东南亚各国历史上都有饱受外部干涉的惨痛经历;独立后,相对于域外大国,东南亚基本上都是小国(国土或人口方面)和弱国(军事或经济力量方面),容易沦为有私利大国的战略工具。不干涉原则庇护了成员国的主权和政体安全,并排除域外大国的干涉,因而得到东南亚国家的支持和重视。

虽然东盟不干涉原则被许多学者认为是“神圣的”,但东盟并未对其政策实践做出官方界定。有学者将其对东盟成员国行为的规范归纳如下:一是禁止对成员国政府对待其人民的行为进行批评;二是直接批评那些被认为违犯了不干涉原则的成员国的行为;三是禁止认可、庇护或以其他形式支持任何试图破坏或推翻其他成员国政府的反叛组织;四是在成员国采取行动反抗颠覆行动时,向它们提供政治支持和物质援助。^[2]不过,这种严格的政策解读仅存在于学理分析中,从未被绝对遵守过。^[3]

自上世纪90年代开始,东盟不干涉原则的政策实践出现了明显的灵活性,其动因主要来自两方面:一是外部环境的变化。冷战后大国竞争大幅度消弭,东南亚事务受到大国干涉的可能性骤减,同时全球化的不断发展促使东盟与外部世界的联系增多。上世纪90年代和本世纪前10年,东盟

[1] See Seng Tan, “Is Asia-Pacific Regionalism Outgrowing ASEAN?” *The RUSI Journal*, Vol. 156, No. 1, 2011, pp. 58-62.

[2] M. Rajaretnam, “Principles in Crisis: The need for New Direction,” in Kao Kim Houn and Jeffery A. Kaplan, eds., *Principles Under Pressure: Cambodia and ASEAN's Non-Interference Policy*, Cambodian Institute for Cooperation and Peace, 1999, p.42; [加拿大]阿米塔·阿查亚著,王正毅、冯怀信译:《建构安全共同体:东盟与地区秩序》,上海世纪出版集团2004年版,第81-82页。

[3] Rodolfo C. Severino, “Southeast Asia in Search of an Asean Community: Insight from the Former ASEAN Secretary-General,” *Development in Practice*, Vol. 18, No. 3, 2008, pp. 451-453.

与域外大国建立起各种伙伴关系，并发展出生机勃勃、包容开放的地区多边机制。双方积极开展对话，对广泛的地区和全球问题进行协商合作。相应地，东盟及其规范也面临着国际社会越来越多的评价和影响。二是成员国内部问题的发展。随着东盟扩员纳新，衍生出的问题开始增多，而全球化的发展也使成员国内部的问题超出其主权范畴，对邻国产生负面影响，甚至损害地区稳定和东盟的信誉，这使东盟在维持地区总体稳定与解决成员国内部问题之间存在矛盾。^[1]其中“对于不干涉的承诺，以及所有源自这一原则的复杂性是造成东盟今天产生不同意见的根源”。^[2]

以上两方面动因在具体政策中相互影响、彼此强化。不干涉政策的灵活实践首次显现于1997年。面对上世纪90年代的柬埔寨国内冲突，由于未能有效应对，域外国家批评不干涉原则影响了东盟处理地区问题的有效性，东盟内外都有要求改变或者放弃这一原则的呼声。时任马来西亚副总理安瓦尔（Anwar Ibrahim）呼吁东盟通过“建设性干涉”发挥作用。东盟秘书处也建议“对‘东盟方式’进行重新思考，是否必须需要邀请才能介入另一国家真正需要帮助的事务”。^[3]1998年东盟第31届部长会议上，泰国外长素林（Surin Pitsuwan）提出“灵活介入”建议，意图鼓励成员国处理和公开讨论有跨国影响的国内事务，但遭到除菲律宾之外所有国家的反对。大多数成员国担心这会损害国家主权。后来，东盟成员国认可了另一种更加温和的模式——“增强互动”。^[4]2002年，东盟外长会议重申以“非

[1] 林永亮：《地区一体化语境中的东盟规范困境》，载《世界政治与经济》2010年第7期，第17-19页。

[2] Shaun Narine, “Forty Years of ASEAN: A Historical Review,” *The Pacific Review*, Vol. 21, No. 4, 2008, pp. 411-429.

[3] Jusuf Wanandi, “The strategic implications of the economic crisis in East Asia,” *The Indonesian Quarterly*, Vol. 26, No. 1, 1998, pp. 2-6.

[4] Surin Pitsuwan, “Opening statement at the 31st ASEAN Ministerial Meeting,” Manila, July 24, 1998. 转引自：Mochamad Diaz Alichsan, *Non-Interference Principle or Doing Nothing? Role of ASEAN in Contemporary Geopolitical Conflicts: The Case of South China Sea Dispute*, International Institute of Social Studies, December 2019, p. 28.

正式、公开坦诚的对话来应对地区共同关切的事务”。^[1] 上世纪末，东盟外交展现出新变化——面对国际舆论和内部发展的需要，东盟对组织声誉和有效处理所面临挑战的关注大有超越不干涉原则的趋势。

在不干涉原则“松动”的背景下，“建设性接触”成为东盟应对缅甸问题的总体政策。在美欧的制裁压力下，2003年东盟第36次外长会议发布公报，对缅甸局势表示关切，并敦促其政府立即释放被软禁多年的昂山素季；2005年，迫于美欧的压力，东盟对缅甸实行了或明或暗的干涉，劝其“顾全大局”放弃东盟轮值主席国资格。2007年9月，缅甸国内发生“袈裟革命”，引发联合国等关注。为回应国际社会的关切，东盟九国外长于9月27日发表共同声明，批评并要求缅甸政府立刻停止使用暴力镇压抗议民众。在2009年东盟第42届部长会议上，成员国集体要求缅甸释放政治犯。^[2]

2012年11月，东盟终于结束长达5年的讨论，共同签署了极具象征意义的《东盟人权宣言》，规定各国应尊重、提高和保护人权及基本自由，允许对成员国内政公开批评，并对民主价值、法治和良治作出共同承诺。^[3]

既往发展历史证明，东盟成立之初就将不干涉原则奉为圭臬，该原则通过确保地区国家的主权与领土完整，对内促进成员国之间的团结，对外排除大国过度干涉国家和地区事务，成功培育了东盟组织。冷战后，东盟的国际交往日渐丰富且迎来了其蓬勃发展时期。在国家主权被颠覆危险大幅下降的前提下，确保东盟组织声誉和发展前景及其在地区发展和与域外大国互动的中心地位，成为东盟的首要关切。为此，东盟“微调”了对不

[1] ASEAN, “JOINT COMMUNIQUE OF THE 35TH ASEAN MINISTERIAL MEETING Bandar Seri Begawan, 29–30 July 2002,” July 29, 2002, <https://asean.org/joint-communicue-of-the-35th-asean-ministerial-meeting-bandar-seri-begawan-29-30-july-2002/>.

[2] 程晓勇：《东盟超越不干涉主义？——基于缅甸问题的考察与分析》，载《太平洋学报》2012年第11期，第22–28页。

[3] Mochamad Diaz Alichsan, *Non-Interference Principle or Doing Nothing? Role of ASEAN in Contemporary Geopolitical Conflicts: The Case of South China Sea Dispute*, p. 28.

干涉原则的阐释，并在应对成员国内部问题上采取更加灵活的政策。今天，东南亚成为中美战略竞争的重要区域，大国竞争加剧给不干涉原则造成了冷战后最大的“规范性压力”。

二、中美竞争与不干涉原则面临的“规范性压力”

尽管具体政策时有变化，但不干涉原则作为东盟最重要的单一规范从未改变，无论是在冷战时期的初创阶段，还是在今天中美竞争的国际环境中都是如此。近年来，中美战略竞争加剧成为东盟最重要的外部环境因素。在2021、2022年的《东南亚调查报告》中，“担心东盟正在成为大国竞争的场所，成员国可能成为大国的附属”是东盟国家精英的最大关切。^[1]拜登上台以来，美国对华竞争态势有增无减，东南亚在美国对华战略、“印太战略”中的重要性凸显。为此，美国加强了对东南亚地区的外交攻势，对东盟不干涉原则造成了“规范性压力”。

第一，鼓吹民主自由价值观，无视东盟成员国政治制度的多样性。意识形态外交一向为美国民主党政府所推崇，拜登政府更是把民主、自由等价值观诉求当作与中国开展战略竞争的重要手段，而这对于大多数东南亚国家来说都无法接受。^[2]从价值观角度看，当前的中美竞争更像是一场国际秩序的理念之争：美国提供的是一种“自由民主”式的秩序图景，只有自由民主国家才是完全合法的政府；而中国提供的是一种威斯特伐利亚式的国际体系图景，各国应尊重“主权”概念，让彼此拥有独立治理内部事务的权力。有学者认为，与美国相比，中国坚持的国家主权原则，与东南

[1] ASEAN Studies Centre, *The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report*, ISEAS-Yusof Ishak Institute, February 2022, p. 11.

[2] Robert Sutter, “The United States and the Myanmar Crisis: Broad Interests, Constricted Responses,” FULCRUM: Analysis on Southeast Asia, June 14, 2021, <https://fulcrum.sg/the-united-states-and-the-myanmar-crisis-broad-interests-constricted-responses/>.

亚国家更为接近，因而许多国家更喜欢中国的理念而非美国的教条。^[1]对东盟而言，主权优先于人权。20世纪90年代末，随着与欧美关系的发展，民主和人权价值观曾冲击东盟的不干涉原则，但西方的理想主义观念对于东盟具体政策实践的影响相当有限，并未在东南亚国家中引起多少共鸣。东盟的人权机制不包括严格的监督和强迫措施，东盟也不愿对违反人权的成员国进行制裁。^[2]东盟认为人道主义干涉也会对国家主权产生危害。在某种程度上，西方理想主义的压力反而强化了东盟在处理地区事务方面的传统方式。^[3]

东盟规范根植于东南亚国家的历史传统、社会文化、地区环境和政治经济条件等“内源性”因素，并在成员国互动中逐渐成形。^[4]不干涉原则正是发轫于东盟保护国家选择政治制度的主权、促进多种政治制度和平共处的初衷。也正是由于这种成员国政体的多元化及东盟外交实践中“东盟方式”的成功，不干涉原则优先于民主和人权。^[5]美国为了大国竞争的目的，企图说服东南亚国家以民主、人权等意识形态要素作为评判国家合法性的唯一标准，借此重塑地区秩序，对不干涉原则产生的客观性根源形成了压力。

第二，采取“有选择的多边主义”，减损了不干涉原则的现实效用——保持东盟的团结。拜登政府承袭民主党所尊奉的多边主义外交，以一种更可持续的、整合了自由国际主义和民粹主义的方式来应对中

[1] Stephen Walt, “The World Might Want China’s Rules,” May 4, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/05/04/the-world-might-want-chinas-rules/>.

[2] Eric Corthay, “The ASEAN Doctrine of Non-Interference in Light of the Fundamental Principle of Non-Intervention,” *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, Vol. 17, No. 2, 2015, p. 23.

[3] Helen E.S. Nesadurai, “ASEAN and Regional Governance After the Cold War: from Regional Order to Regional Community,” *The Pacific Review*, Vol. 22, No. 1, 2009, pp. 91-118.

[4] 程晓勇：《东盟规范的演进及其对外部规范的借鉴：规范传播视角的分析》，载《当代亚太》2012年第4期，第34页。

[5] Sanae Suzuki, “Why is ASEAN not intrusive? Non-interference meets state strength,” *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol. 8, No. 2, 2019, p. 157.

国。^[1] 它被冠以“有选择的多边主义”之名,实质是更好地服务于美国利益,但却从两方面分裂了东盟,减损了不干涉原则的价值。

一是以美国地区利益为标准,从地缘战略上分裂了东盟。从地理位置看,海上东南亚国家对于控制关键海峡、掌控海上通道具有战略意义。而恰好也是因为这些国家与中国存在海洋权益之争,对美国以中国为假想敌的海空战略部署以及全面的“印太战略”更加重要。美国及其印太盟友凭借强大的军事技术能力、优越的装备以及后勤和训练技术,已经与越南、菲律宾加强了军事关系,帮助它们扩展海上军事能力,以便在海洋和领土争端中争取最大利益。这种偏好正在“溢出”到诸如经济、非传统安全、人文合作等其他领域。在可预见的未来,东盟国家在不同领域有选择地与域外国家合作已成为一种趋势。^[2] 显然,这种偏好松散的小多边联合的行为分化了东盟国家,减损了东盟主导的地区机制的重要性,无法在区域内促进全面协作。^[3]

二是美国强调“思维相似国家的联合”,从政治体制上分裂了东盟。拜登政府在与中国的竞争中采取“二分法”,即选择“我们的民主模式还是他们的专制模式”,并以此为标准认知东南亚国家。拜登政府刻意将自己设定为“民主典范”,将中美竞争称为“21世纪民主与专制之间的战斗”,热衷组建“民主国家联盟”,其目的是为了遏制由“中国国家资本主义模式的胜利所激发”的专制主义的上升趋势。^[4] 事实上,大部分东南亚国家并非与美

[1] Charles R. Hankla, “Will Biden’s America change course on China and trade?” February 15, 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/02/15/will-bidens-america-change-course-on-china-and-trade/>.

[2] Ankush Ajay Wagle, “How will ASEAN balance a tug of power between China and US-led ‘Quad’ in the Indo-Pacific?” October 24, 2018, <https://www.thejakartapost.com/academia/2018/10/24/how-will-asean-balance-a-tug-of-power-between-china-and-us-led-quad-in-the-indo-pacific.html>.

[3] Prashanth Parameswaran, “The limits of minilateralism in Asean,” *The Straits Times*, February 15, 2018, <https://www.straitstimes.com/opinion/the-limits-of-minilateralism-in-asean>.

[4] Shaun Narine, “Biden’s ‘China Challenge’ and Domestic Politics: Implications for Southeast Asia,” *ISEAS Perspective*, No. 91, July 14, 2021, <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-91-bidens-china-challenge-and-domestic-politics-implications-for-southeast-asia-by-shaun-narine/>.

国“思维相似”，对它们来说，把美式民主称为是比中国所实施的社会主义更加成功的制度，本身听起来就是一种错误。^[1]没有一个东南亚国家介意中国的政治制度，这恰恰是作为地区共识的不干涉原则使然。^[2]2021年12月，拜登政府发起“民主国家峰会”，邀请印尼、马来西亚和菲律宾参加，却遭到马来西亚的拒绝。

第三，大国“竞争性关注”最终将损害不干涉原则的根本性诉求——东盟中心地位。东盟国家相对弱小的特点一度是东盟保持中心性的优势，即大国之间相互制约，不允许对方成为该地区的主导性力量，反而都默认和接受东盟的主导作用，从而促使以东盟为中心的地区主义蓬勃发展。在各种亚太、甚至印太地区安全和经济框架中保持中心地位一直是东盟的主要诉求。^[3]然而，随着中美关系紧张加剧，在地区事务中大国显然有更大的发言权和影响力。

一方面，过去30年东盟主导的地区制度安排面临边缘化、碎片化的危险。随着美国“印太战略”最显著的地缘政治安排——美日印澳“四方安全对话”（QUAD）日益机制化，关注领域也更加广泛，四国首脑会晤及各层级官员的合作，使东盟内部对于其战略目标及举措是否与东盟的目标一致产生深刻怀疑。目前，该对话机制与东盟的关系仍然相当不稳定、不清晰和不确定。^[4]新加坡外长维文（Vivian Balakrishnan）对其评价具有一定代表性，他称“四方安全对话”没有完全回答各国对“东盟中心性的疑问”。^[5]2021

[1] Nurliana Kamaruddin, “US-China rivalries: What matters for ASEAN,” July 22, 2021, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/us-china-rivalries-what-matters-asean>.

[2] Dino Patti Djalal, “Can Biden Keep the Peace in Southeast Asia?” May 30, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/05/30/biden-asean-southeast-asia-china-us-rivalry-geopolitics/>.

[3] 刘阿明：《东盟对美国印太战略的认知与反应》，载《南洋问题研究》2020年第2期，第19页。

[4] Dino Patti Djalal, “Can Biden Keep the Peace in Southeast Asia?” May 30, 2021.

[5] Vivian Balakrishnan, “Singapore not joining US, Japan-led free and open Indo-Pacific for now,” May 14, 2018, <https://www.straitstimes.com/singapore/singapore-not-joining-us-japan-led-free-and-open-indo-pacific-for-now-vivian-balakrishnan>.

年，“美英澳三边安全伙伴关系”（AUKUS）的启动更是引发了东南亚国家的担忧。只有菲律宾公开支持，马来西亚和印尼公开批评，越南和新加坡的态度则模棱两可。这类小多边机制均以东南亚为主要活动区域和关注目标，加剧了地区安全困境，使东盟在地区治理中的作用边缘化，从根本上挑战了其中心地位。^[1]

另一方面，东盟寻求与所有大国建立友好关系的能力受到损害。东盟的中心地位要求主要大国都对东盟保有战略信任，并且愿意让其主导地区事务。为此，东盟从来不愿在大国之间“选边站队”，更担心被迫这样做。因为“选边站”必然会疏远另一边，迫使东盟与某个大国为敌。而与中美均保持友好关系，同时从两大国得到好处符合东南亚国家的利益。近年来，中美两国与东盟关系日益密切。美国是东盟最大的投资来源国和第二个贸易伙伴，东盟是美国第四大出口市场，与泰国、菲律宾的盟友关系以及与新加坡的伙伴关系，强化了美国对印度洋海上通道和马六甲海峡的控制力。而中国与东南亚国家山水相连、人文关系密切，自2009年以来一直是东盟的最大贸易伙伴，尤其是“一带一路”建设带来的互联互通效果，使得双方相互依赖型的经济与社会关系进一步加强。如果中美竞争日益朝向美苏冷战式认知方向发展，东南亚国家不仅将面临极大的“选边站”压力，^[2]也使其要在两大国间利益均沾愈加困难。东盟在地区事务或成员国内部事务中保持中心地位、抵抗或利用外部压力，与不干涉原则之间形成了难以克服的张力。^[3]

[1] Julio S. Amador III, “The Continuing Erosion of ASEAN Centrality,” *ASEAN Focus*, ISEAS-Yusof Ishak Institute, March 30, 2021, p. 2.

[2] Shaun Narine, “Biden’s ‘China Challenge’ and Domestic Politics: Implications for Southeast Asia,” *ISEAS Perspective*, No. 91, July 14, 2021, <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-91-bidens-china-challenge-and-domestic-politics-implications-for-southeast-asia-by-shaun-narine/>.

[3] Dylan M. H. Loh, “The Disturbance and Endurance of Norms in ASEAN,” *Australian Institute of International Affairs*, November 11, 2018, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/the-disturbance-and-endurance-of-norms-in-asean/>.

如今，东南亚国家正以担忧的心态关注中美战略竞争。在它们看来，中美竞争既非“民主”与“专制”的意识形态对抗，亦非“自由市场经济”和“国家资本主义”发展道路之争，而是关乎生死存亡之大事。中美竞争的意识形态色彩只会增加冲突的可能性。^[1] 东南亚国家深谙“大象打架、小草受伤”的道理，这既是它们普遍面对的现实，也是过往痛苦经历所不断强化的教训。美国为了在与中国的全方位竞争中获取地区优势，企图否定不干涉原则产生的客观现实根源，也给其团结地区国家的效用价值和孜孜以求的中心性目标带来了挑战。东盟如果希望在中美竞争中继续保持规范有效性和组织中心性，避免被大国利益所绑架，当务之急和面临的首要考验就是为自身的内部问题提供解决方案。^[2] 当前，东盟集体行动的能力和规范的有效性正在缅甸问题上接受检验。在应对缅甸政局变化的过程中，承受“规范性压力”的东盟不干涉原则发生了进一步变化，且更具深远意义。

三、缅甸问题与东盟不干涉原则的嬗变

上世纪90年代后期，在是否接受缅甸入盟的问题上，东盟曾经顶住美国和欧盟的压力，坚持不将成员国的政治体制作为接受条件，确保了对地区事务的自主性。究其原因，这既符合不干涉原则的逻辑意涵，也出于对东盟组织扩容所带来的“红利”考虑——接受缅甸入盟能够带来实际好处，缅甸丰富的自然资源、广袤的国土和数量庞大的年轻人口，对于东盟经济发展是潜在的动力。但更多是出于政治和战略运作考量，特别是担心中国对缅甸的影响力不断上升，通过接纳缅甸作为东盟成员，以便阻止该国落

[1] Sebastian Strangio, “What Were the Main Outcomes of Kamala Harris’ Trip to Southeast Asia?” August 27, 2021, <https://thediplomat.com/2021/08/what-were-the-main-outcomes-of-kamala-harris-trip-to-southeast-asia/>.

[2] Joel Ng, “Can ASEAN offer a way out of the US-China choice?” April 9, 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/04/09/can-asean-offer-a-way-out-of-the-us-china-choice/>.

入中国的“势力范围”。^[1]可见，大国因素从一开始就是东盟应对缅甸问题的重要考量。

2021年2月1日缅甸政局发生变化后，其民主化问题再次成为对东盟不干涉原则承诺的检验，而大国竞争相较于过往也更具影响性。综合来看，东盟的反应大致分为公开评论和批评、集体应对、施加压力、积极主导四个阶段。纵观东盟应对缅甸政治变局的全过程，可以发现不干涉原则在大国竞争压力下正在发生意义深远的嬗变。

第一，从外交话语上看，“公开坦诚的对话”正在被“直接和严厉的批评”所代替。变局甫一发生，东盟各国纷纷表达对事件的关注，作为重要邻国的泰国和柬埔寨均称之为“它们的内部事务”；^[2]新加坡、印尼和马来西亚则表达了关切并呼吁克制及和平解决；菲律宾表示对此“严重”（或“深刻”）关切；越南、文莱和老挝犹豫再三最终发表了常规性声明。^[3]这种外交语言的差异性为东盟国家在认知缅甸事件上根深蒂固的内部分歧的表现。一个月后，东盟一些国家开始在外交表态中有意有所侧重。新加坡、印尼称没有国家打算放弃《东盟宪章》所尊崇的不干涉内政原则，却着重强调东盟必须证明有能力达成一种共同立场来促进地区发展。^[4]新加坡外长维文称，如果不能对缅甸问题做出有意义的反应，“将严重暴露我们作为一个组

[1] [加拿大]阿米塔·阿查亚著，王正毅、冯怀信译：《建构安全共同体：东盟与地区秩序》，上海世纪出版集团2004年版，第157-158页。

[2] “DPM Pravit calls Myanmar coup ‘their internal affair’,” February 1, 2021, <https://www.bangkokpost.com/world/2060655/dpm-pravit-calls-myanmar-coup-their-internal-affair>.

[3] Kasit Piromya, “Myanmar crisis: Is this the beginning of the end of ASEAN,” March 14, 2022, <https://aseanmp.org/2022/03/14/myanmar-crisis-is-this-the-beginning-of-the-end-of-asean/>.

[4] Amir Yusof and Kiki Siregar, “ASEAN must reiterate guiding principles when it comes to situation in Myanmar: Vivian Balakrishnan,” March 2, 2021, <https://www.channelnewsasia.com/asia/myanmar-asean-vivian-balakrishnan-principles-unity-democracy-252176>.

织缺乏团结，严重损害我们的声誉和相关性”。^[1]东盟资深外交官、印尼前外长马蒂·纳塔莱加瓦（Marty Natalegawa）则发表了更加严厉的批评，要求缅甸尊重《东盟人权宣言》和《东盟宪章》、结束暴力和释放民选政府领导人，并将缅甸危机称为东盟的“试金石”。^[2]印尼总统佐科（Joko Widodo）主张“必须采取立即的对话和协调，以在缅甸恢复民主、恢复和平和恢复稳定”。^[3]正是在这些国家的呼吁下，东盟组织对缅甸问题进行了集体应对。

此后，东盟国家的外交措辞或多或少受到美国的影响。事变当天，拜登总统就呼吁世界各国团结一致支持保卫缅甸的“民主”；次日，美国国务院将事件定性为“军事政变”，大规模的援助限制、制裁措施随即展开。^[4]拜登政府很快开始向东盟施加压力。在2021年上半年美国高官密集的东南亚之行中，缅甸成为不可或缺的议题。在美国的压力下，马来西亚外长赛夫丁（Saifuddin Abdullah）第一个公开建议将缅甸军事领导人敏昂莱排除在即将召开的东盟峰会之外。^[5]随后，印尼、菲律宾和新加坡也表示支持对军人集团采取更强硬立场，称缅甸在“军事政变推翻民选政府和暴力镇压示威者”后，在向和平计划过渡以稳定政治局势方面“没有（取得）充分的

[1] “Minister for Foreign Affairs Dr Vivian Balakrishnan’s Intervention at the Informal ASEAN Ministerial Meeting on 2 March 2021 at 1600hrs,” March 2, 2021, <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2021/03/02032021-IAMM>.

[2] “Myanmar crisis ‘a litmus test’ for ASEAN, says Indonesia’s ex FM,” March 2, 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/3/2/myanmar-crisis-a-litmus-test-for-asean-says-indonesias-ex-fm>.

[3] “Indonesia president urges halt to Myanmar violence as support for ASEAN talks grows,” March 19, 2021, <https://www.reuters.com/article/myanmar-politics-indonesia/indonesia-president-urges-halt-to-myanmar-violence-as-support-for-asean-talks-grows-idINKBN2BB0NC>

[4] 刘阿明：《“接触”抑或“制裁”：美国对缅甸政策之“两难”》，载《东南亚研究》2021年第6期，第100页。

[5] Sebastian Strangio, “Myanmar Junta Could be Excluded From ASEAN Summit: Malaysia,” October 5, 2021, <https://thediplomat.com/2021/10/myanmar-junta-could-be-excluded-from-asean-summit-malaysia/>.

进步”。^[1]这种非同寻常的指责性话语被视为在为后续的外交举动背书。缅甸缺席的2021年下半年的东盟系列峰会成为各方严厉指责缅甸军方的平台。在美国-东盟视频会议上，拜登谴责缅甸军方“可怕的暴行”，誓言美国将支持缅甸恢复民主。^[2]其他批评之声也不绝于耳，即将接任轮值主席国的柬埔寨总理洪森语气强硬地称：“不是东盟要将缅甸排除出去，是缅甸自己放弃了权利”。^[3]马来西亚外长赛夫丁威胁称，如果军政府阻碍东盟实施“五点共识”，那么马来西亚政府将正式开始与缅甸（民盟另外组建的）民族团结政府对话。他甚至警告，“不干涉原则已经让东盟无力做出有效决定快速应对缅甸问题，而由于其局势不断恶化，东盟应对不干涉政策进行某种‘精神重构’”（soul-searching）。^[4]

2022年以来，东盟对缅甸的话语“干涉”主要体现在两方面：一是迫使缅甸执政者在国内问题上按照东盟的要求行事。年初在与缅甸国家管理委员会主席敏昂莱举行视频会议时，洪森直接要求缅甸为东盟特使来访提供便利；包括国家管理委员会在内的缅甸各方要展现极大克制并开始和平对话；要与东盟成员国、国际组织和缅甸国内各方就提供人道主义援助进行密切协调。^[5]柬埔寨代表东盟要求缅甸采取切实步骤，有效、全面落实“五

[1] Rozanna Latiff, Tom Allard and Poppy Mcpherson, “Tradition vs credibility: Inside the SE Asian meet that snubbed Myanmar,” <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/tradition-vs-credibility-inside-se-asian-meet-that-snubbed-myanmar-2021-10-19/>.

[2] The Associated Press, “U.S., China, Russia join Asia summit amid regional disputes,” *The Asahi Shimbun*, October 27, 2021, <https://www.asahi.com/ajw/articles/14469371>.

[3] Ain Bandial, “Biden joins Southeast Asian leaders to rebuke Myanmar junta excluded from summit,” October 27, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/southeast-asian-leaders-hold-summit-excluding-myanmar-coup-leader-2021-10-26/>.

[4] Sebastian Strangio, “Malaysian FM Calls for ‘Soul-Searching’ Over ASEAN Non-Interference,” October 22, 2021, <https://thediplomat.com/2021/10/malaysian-fm-calls-for-soul-searching-over-asean-non-interference/>.

[5] Mom Kunthear, “Cambodia’s Hun Sen to Myanmar chief: Heed five point consensus,” *The Phnom Penh Post*, January 28, 2022, <https://asianews.network/cambodias-hun-sen-to-myanmar-chief-heed-five-point-consensus/>.

点共识”，立刻停止暴力行动，并要求各方保持最大限度克制等。^[1]二是“放大”外部压力的影响作用。马来西亚外长赛夫丁称东盟在需要与欧盟和其他贸易伙伴签署协定时，因缅甸而造成了许多困境，这对东盟不公平。^[2]一些东盟国家积极与联合国人权机构、缅甸问题特别委员会和特使加强沟通协调，借助其影响力向缅甸施压。随着下半年东盟系列峰会临近，类似干涉性叙事将更加频繁呈现，措辞也更加严厉。

第二，从具体行动上，东盟对与缅甸“建设性接触”逐渐失去耐心，转而采取鲜有的干涉行动。变局之初，印尼外长蕾特诺（Retno Marsudi）展开穿梭外交，对文莱、新加坡和泰国进行访问。在各国分歧严重、无法就缅甸问题达成一致意见的情况下，主席国文莱于2021年3月2日召开东盟非正式外长会议，专门讨论缅甸局势，会后发表了不偏不倚的声明，鼓励各方为人民及其生存利益考虑，寻求和平的解决方式，通过建设性对话达成务实和解。^[3]显然，为了维护内部团结，东盟在事变初期采取了不干涉内政的中立姿态，拒绝在缅甸军方和民盟之间“选边”。4月24日，东盟召开了缅甸问题特别峰会，并达成“五点共识”^[4]，各国对于这一成果均寄予厚望。而该次会议表现出的另一个潜在共识，是各方一致同意向缅甸军方打开

[1] ASEAN Foreign Ministers' Statements, "ASEAN Chairman's Statement on the Situation in Myanmar," <https://asean2022.mfaic.gov.kh/Posts/2022-02-02-ASEAN-Foreign-Ministers--Statements-ASEAN-Chairman-s-Statement-on-the-Situation-in-Myanmar-February-2--2022>.

[2] "Myanmar crisis hampers ASEAN trade talks with partners, Malaysia says," June 22, 2022, <https://www.thestar.com.my/aseanplus/aseanplus-news/2022/06/20/myanmar-crisis-hampers-asean-trade-talks-with-partners-says-malaysia>.

[3] Sebastian Strangio, "ASEAN Foreign Ministers Meet to Discuss Myanmar Crisis," March 3, 2021, <https://thediplomat.com/2021/03/asean-foreign-ministers-meet-to-discuss-myanmar-crisis/>.

[4] “五点共识”包括：促进缅甸目前危机的和平解决，呼吁终止在缅甸的暴力局面，开启所有各方之间的对话，加大对受到冲突影响的地区的人道主义援助，任命东盟缅甸问题特使。详见 ASEAN Secretariat, "Chairman's Statement on the ASEAN Leaders' Meeting," April 24, 2021, <https://asean.org/wp-content/uploads/Chairmans-Statement-on-ALM-Five-Point-Consensus-24-April-2021-FINAL-a-1.pdf>.

对话大门，保持必要沟通，显示东盟“大家庭”气氛尚存，不干涉原则仍然受到重视。

然而，美国对东盟的接触进程颇感不耐烦。“五点共识”刚达成数日，美国国务卿布林肯（Antony Blinken）就利用 G7 峰会向时任东盟轮值主席国文莱外长施压，敦促东盟要求缅甸军事领导人采取行动，以实施“五点共识”。^[1]随后，美国开始利用各种与东盟国家会晤的场合，频繁表达对缅甸民主进程和民选方案的支持，并派高官游说东盟采取更强硬的立场和手段对付缅甸军方。可见，美国虽然承认东盟“五点共识”是重要进展，却迫不急待地要看到效果，因此不断敦促东盟“立即”采取行动。^[2]随着美欧等的压力增大，东盟逐渐转变思路，采取了前所未有的干涉举措。10月，东盟决定不邀请缅甸军方领导人出席东盟系列峰会，仅邀请缅甸一名“非政治人物”参加。同时，东盟重启成员国与缅甸军政府接触的禁令。这一决定打破了东盟数十年来坚持接触和不干涉成员国内政的政策，获得了西方的一致称赞。东盟在缅甸问题上以偏离传统立场为代价，确保了美国和欧盟出席峰会，但峰会却未能就缅甸问题取得进展，反而遭到了缅甸的抵制，成为东盟成立以来首次有成员国缺席的年度峰会。这使东盟的团结和掌控局势的能力受到质疑，也遭到缅甸军政府的指责，称东盟的决定是受美欧“干预”所致，谴责东盟违反了不干涉原则和以共识为基础的决策程序。^[3]

[1] Radio Free Asia, “US Presses ASEAN Chair to Hold Myanmar Junta Accountable to Agreed Consensus,” May 3, 2021, <http://www.rfa.org/english/news/myanmar/junta-05032021164824.html>.

[2] The U.S. Department of State, “Secretary Blinken’s Meeting with ASEAN Foreign Ministers and the ASEAN Secretary General,” July 13, 2021, <http://www.state.gov/secretary-blinkens-meeting-with-asean-foreign-ministers-and-the-asean-secretary-general/>.

[3] Ain Bandial, “ASEAN excludes Myanmar junta leader from summit in rare move,” October 17, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/asean-chair-brunei-confirms-junta-leader-not-invited-summit-2021-10-16/>; Oba Mie, “The Ultimate Choice in the Myanmar Issue,” November 29, 2021, <https://thediplomat.com/2021/11/the-ultimate-choice-in-the-myanmar-issue/>.

2022年,东盟排除缅甸的行动呈“惯例化”趋势。2月东盟外长会议、5月美国-东盟峰会、6月印度-东盟外长会议均无缅甸出席。可见在未来的东盟系列峰会中,缅甸缺席恐将成为“常态”。与此同时,东盟主导的其他应对行动并未停止。2022年1月,由近三任东盟主席国组成的“三驾马车”机制正式首次启动,用于监督缅甸国内停火,推动危机解决。2022年上半年,东盟缅甸问题特使、柬埔寨外长布拉索昆(Prak Sokhom)两度访缅,为落实“五点共识”进行努力,凸显东盟仍在努力谋求处于最前沿来领导干预缅甸问题。但在美国的影响下,东盟的耐心明显不足。马来西亚等国已开始仿效美国,在重要领导人会议期间,高调会晤反军方人士组建的民族团结政府的代表,“以压促变”。

第三,从决策标准看,“干涉与否”的出发点正在偏离有效治理考量,而更多关注意识形态因素。成员国的政治体制和意识形态从来不是东盟考虑的主要方面,它并非“民主俱乐部”,在应对缅甸内政问题上不存在共同的意识形态利益。相比之下,乱局“外溢”带给邻国和东南亚地区治理的负面影响是东盟干涉与否的更重要动因。用东盟前秘书长素林的话说,东盟正考虑“通过修改,使不干涉原则在预防或解决具有地区意义的问题上发挥积极作用”。^[1]如果成员国无法向东盟证明其有能力将政治动荡局限于国内,而是对邻国和整个地区造成了影响,并危及东盟的发展和国际声誉,甚至可能引发国际社会干预,东盟成员国达成一致,采取偏离不干涉原则的立场和行动的可能性就会增大。在缅甸问题上,军政府能否尽快恢复国内秩序,保证边境地区的稳定与安全,顾及到新加坡、泰国、马来西亚等国在缅甸的经济、宗教及族群利益,稳定泰缅边界形势等,更可能成为东盟决策的基本出发点。但由于美国在东南亚地区议程中不断强调缅甸民主的重要性,东盟迫于中美竞争的压力,其决策依据开始向意识形态倾斜。

2021年东盟峰会《主席声明》进一步明确了民主自由在应对缅甸问题中的重要性,敦促缅甸赋予东盟特使完全的自由,以接触所有各派、释放

[1] “Surin Pushes ‘Peer Pressure’,” *Bangkok Post*, June 13, 1998, p. 5. 转引自[加拿大]阿米塔·阿查亚著,王正毅、冯怀信译:《建构安全共同体:东盟与地区秩序》,上海世纪出版集团2004年版,第219页。

在押政治犯；重申坚持法治、良治、民主原则和宪政，并宣称需要在东盟原则实施和缅甸局势之间达到一种合适的平衡。^[1]东盟这种基于意识形态考虑的集体性表态迎合了美国等西方国家推动缅甸重回“民主之路”的政策思路，显示东盟决策的“焦点”正在发生变化——当有效治理与意识形态考虑出现矛盾时，后者占据主导地位的可能性在增大。

向意识形态标准倾斜导致东盟的团结性和有效性降低。柬埔寨渴望在调解争端方面有所作为，多次代表东盟组织行动和发表声明，完全没有“讨好”缅甸军方的意图，但其作用却受到西方国家的质疑。因为柬埔寨本身不是西方定义中的“民主国家”，其“人权”记录饱受美国诟病。在美国看来，柬埔寨在经贸、台湾、人权等问题上坚定支持中国立场，其政府无法“维持东盟谨慎的平衡行为”而将倾向于中国。^[2]2022年1月洪森访问缅甸，试图以接触方式取得进展，却受到东盟一些国家和西方社会的指责。他悲观地表示：“关于缅甸问题，我目前处于无论努力与否都会受到指责的处境……因为缅甸的问题非常复杂，只能留给下一任东盟轮值主席国来接手处理。”^[3]

随着东盟的日益开放，外部行为体对东盟处理内部事务的影响也在加大。迄今为止，东盟尚未发展出一个合适的冲突解决机制，很多争端都让美国在其中发挥作用。^[4]目前，中美在各领域的竞争考验着东盟组织原则的有效性，并集中反映在其对成员国内部事务的应对上。缅甸政局变化后，使本就因抗击疫情和恢复经济等国内问题而分身乏术的东南亚各国愈显力不从心。因此，东盟允许外部大国在缅甸问题上发挥作用的可能性客观存

[1] ASEAN, *Chairman's Statement of the 38th and 39th ASEAN Summits*, October 26, 2021, pp. 26–27, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/10/FINAL-Chairmans-Statement-of-the-38th-and-39th-ASEAN-Summits-26-Oct....pdf>.

[2] Charles Dunst, “What to Expect of Cambodia as ASEAN Chair,” November 4, 2021, <https://www.csis.org/analysis/what-expect-cambodia-asean-chair>.

[3] Radio Free Asia, “Cambodia’s Hun Sen gives up on Myanmar,” February 16, 2022, <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/towel-02162022174658.html>.

[4] Hiro Katsumata, “Why is ASEAN Diplomacy Changing? From ‘Noninterference’ to ‘Open and Frank Discussion’,” *Asian Survey*, Vol. 44, No. 2, 2004, pp. 237–254.

在。事实上，美、欧、英、澳等国一直在持续干预缅甸事务，甚至有加码的可能。^[1]东盟显然也认识到，除了自己没有任何一个国家会更关心东盟的核心利益；也只有东盟成员国而不是任何域外国家会努力保持对组织发展至关重要的地区规范。但是，在大国竞争压力下不干涉规范的政策实践已经发生了改变，东盟帮助成员国寻找和平道路的努力正在受到大国竞争的影响。根据对东盟各国精英人士的调查，对于东盟对缅甸问题做出的反应，赞成的占37.0%，反对的占33.1%，保持中立的占29.9%，^[2]三种意见的阵营几乎旗鼓相当，显示东盟内部分歧依然很大，其必将掣肘应对缅甸问题的政策效果。^[3]由此，未来东盟成员国在“坚持不干涉别国内政的传统”和“通过制裁政变领导人来保持联盟信誉”这两种决策之间陷入分歧的可能性仍然很大。^[4]

结语

自东盟成立以来，不干涉原则一直是促进成员国团结的基础，也是东盟组织成长发展的基石。随着国际环境的变化、东盟一体化程度的加深以及东盟与世界互动的深化，不干涉原则在转化为现实政策时发生了改变，充满了灵活性。今天，大国竞争与东盟成员国国内问题突发带来的紧迫性，成为20世纪90年代以来不干涉原则嬗变的最大触发因素。应对这些新情况，并没有任何文件或宣言甚至经验可资遵循。从东盟应对缅甸政治变局的经历可见，东盟对不干涉原则的话语构建、具体行动和决策标准仍将摸索前行，

[1] David S. Mathieson, "ASEAN's Myanmar fiasco is the West's moral failure," October 20, 2021, <https://asiatimes.com/2021/10/aseans-myanmar-fiasco-is-the-west-moral-failure/>.

[2] ASEAN Studies Centre, *The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report*, ISEAS-Yusof Ishak Institute, p. 3.

[3] 关于缅甸局势的现状与前景，参见：宋清润、郝雪妮：《当前缅甸局势发展及前景评估》，载《和平与发展》2022年第2期，第95-116页。

[4] Rozanna Latiff, Tom Allard and Poppy Mcpherson, "Tradition vs credibility: Inside the SE Asian meet that snubbed Myanmar".

其效果和未来充满不确定性。

历史上，东盟的命运一直受到大国竞争的影响，但却从来不是由地缘政治博弈的结果所决定。这是因为东盟作为中小国家的集合，一直受到“强大的有约束力规范”的保护。^[1]它之所以能在充满挑战的冷战时期表现出色，也同样是因为它催生并促进了一种多边规范，其设立不针对任何国家，却起到了规范、限制国家尤其是大国自私行为的作用。在冷战后变动不居的国际环境中，不干涉原则持续受到“变”的推动力和“不变”的稳定性之间张力的冲击，但其深层次动因并未发生质的改变，仍对东盟的发展壮大及其构建与域外国家关系具有规范指导意义。当下，东盟面临着更加复杂的挑战，从疫情蔓延到大国地缘政治竞争，再到成员国内政的变化，各种因素交织叠加、互相影响，并被数字化时代的新技术所放大。从东盟的发展历史看，它从来不是为解决成员国的内部问题而存在的；从组织属性上看，它也不是一个有能力处理困难问题和成员国之间观点及利益分歧的组织。^[2]但如果东盟因无法以自己的方式制定解决地区问题的方案而导致国际干预加强，则其作为地区组织的前景将变得黯淡。未来东盟能否继续将不干涉原则作为组织规范加以坚守，又成功找到解决内部问题的方法，维持“变”与“不变”之间的张力平衡，有效回应国际社会的关切，从而继续发展壮大其组织效用和国际影响力仍有待观察。

【收稿日期：2022-05-31】

【修回日期：2022-07-01】

（责任编辑：邢嫣）

[1] Anthony Milner and Astanah Abdul Aziz, “Could ASEAN move the region beyond the US-China dynamic?” *The Strategist*, Australian Strategic Policy Institute, July 31, 2020, <https://www.aspistrategist.org.au/could-asean-move-the-region-beyond-the-us-china-dynamic/>.

[2] David Martin Jones and Michael L. R. Smith, “Making Process, Not Progress: ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order,” *International Security*, Vol. 32, No. 1, 2007, pp. 148-184.