

东盟职教研究简报

2023年第8期（总第25期）

东盟职业教育研究中心编制

2023年12月

中心动态

党委书记张命华应邀出席“一带一路”职业教育国际论坛…2

我院学生团队在一带一路暨金砖国家技能发展与技术创新大赛
中获佳绩……………3

马来西亚砂拉越人民联合党调研组来我院调研交流……………4

东盟资讯

首届澜湄传统医药论坛在柬埔寨金边召开……………6

中国—东盟体育人文交流渐热……………8

11国高校聚云南大理 澜湄国家经管类院系联盟成立……………9

广西以东盟为重点深化对外开放合作 服务中国—东盟命运共同
体建设……………11

国别研究

职业教育治理的“东盟方式”：特征、成效及挑战……………15

“东盟方式”的理论阐释、演进动态与研究展望……………25

热点分析

2023年中国与东盟合作十大关注点……………36

◎中心动态

学院党委书记张命华应邀出席“一带一路”职业教育国际论坛

12月20日，由中华职业教育社牵头主办的“一带一路”职业教育国际论坛在河北保定和雄安召开。论坛主题为“服务共建‘一带一路’提升职业教育的适应性与现代化”。开幕式上，全国人大常委会副委员长、中华职业教育社理事长郝明金出席会议并作主旨演讲。河北省人民政府副省长董兆伟，欧洲议会议员、欧洲议会交通旅游委员会副主席乌伊海依·伊仕特万，教育部职业教育与成人教育司副司长李英利、蒙古国国家大呼拉尔前主席米耶贡布·恩赫包勒德出席开幕式并先后致辞。全国政协常委、中华职业教育社副理事长张伯军，全国政协常委、中华职业教育社副理事长龙庄伟，全国人大常委会委员、中华职业教育社副理事长王刚，全国政协委员、中华职业教育社副理事长苏华等主持论坛各单元环节活动。

吉尔吉斯斯坦议会议员扎纳尔·阿卡耶夫，乍得职业培训、手工业和小额信贷部副部长姆拜罗·托格-纳耶·拉玛吉，中国教育国际交流协会会长、教育部原副部长刘利民，中华职业教育社党组书记、总干事王晓光，中共保定市委书记党晓龙，中华职业教育社党组成员、副总干事李英爱，中华职业教育社党组成员、副总干事王松涛，人力资源和社会保障部职业能力建设司二级巡视员张达等出席会议。保定市市长闫继红出席开幕式并致辞。

郝明金强调，提升职业教育适应性与现代化，要牢牢把握“使无业者有业 使有业者乐业”宗旨，服务民生、服务就业，办人民满意

的教育；要牢牢把握社会化的办学原则，走适合自身特点的职业教育发展道路；要以更高水平的对外开放，来推动职业教育高质量发展。他表示，“一带一路”建设是伟大的事业，职业教育是“一带一路”建设的重要组成部分。要构建“一带一路”职业教育互联互通合作新机制，形成长期、稳定、可持续的合作发展模式；要开展更加务实的职业教育合作，推动“一带一路”职业教育高质量发展；要加快完善配套政策，协同推进“一带一路”职业教育服务体系建设；要推动数字化赋能职业教育，惠及更多共建国家和人民。

来自27个国家的政府、驻华使领馆、商会代表，24个国际组织、世界500强企业和国外院校及海外代表；国内相关部委和河北省有关领导同志，中华职业教育社各级组织负责同志，地方政府、产教融合企业、职业院校代表等500余人与会。我院党委书记张命华应邀参加会议，同时，我院《创新中老职教合作品牌——铜仁职业技术学院打造老挝技术技能人才培养高地的创新与实践》入选“共建‘一带一路’十年来职业教育合作成果集优秀案例。（来源：铜仁职院国际教育学院）

我院学生团队在一带一路暨金砖国家技能发展与技术创新大赛 中获佳绩

为推动金砖国家间教育合作、技能开发和人文交流活动。12月15日至18日，由金砖国家工商理事会（BRICS BC）、一带一路暨金砖国家技能发展国际联盟（IASDB）、教育部中外人文交流中心等单位联合主办的2023一带一路暨金砖国家技能发展与技术创新大赛首届校

园急救与救护技术决赛在湖北职业技术学院举行。来自全国28个省市、83所职业院校的118支队伍、202名参赛选手同台竞技，我院选派张馨语、吴思棋两名同学参赛。

本次校园急救与救护技术决赛的竞技项目包含职业能力测评、实操技能（心肺复苏及创伤包扎）、急救知识宣讲等三个模块内容。赛前，我院张馨语、吴思棋两名同学在杨再艳、滕佳两位老师的细心指导下，紧扣竞赛规则，强化专业训练，精心备赛。比赛中，两位参赛选手沉着冷静，顽强拼搏，经过现场激烈角逐，终于不负众望，突破重围，成功通过选拔赛入围决赛，并在决赛中凭借扎实的专业技能和卓越的创新能力，斩获三等奖的好成绩。

下步，我院将以此次参赛为契机，着力将参与赛事作为检验教学成果、提升学生技能水平的重要途径，充分发挥“以赛促教、以赛促改、以赛促学、以赛促训、以赛促建”积极作用，推进急救教育，普及急救知识和技能，并将竞赛与人才培养、教学改革相结合，为社会培养更多的高素质护理技能人才做出更大的贡献！（来源：铜仁职院国际教育学院）

马来西亚砂拉越人民联合党调研组来我院调研交流

12月5日，马来西亚砂拉越人民联合党中央组织秘书、拿督曾镇江一行来我院调研并参加座谈交流。学院党委副书记、院长项光亚，省委党校副校长邓献辉出席，党委副书记杨海英主持会议，农学院、学生工作部、招生就业部、国际教育学院、教学工作部负责人参加会议。

项光亚向来宾表示热烈欢迎，并介绍了我院办学基本情况以及国际化办学特色。他表示，我院坚持开放办学的理念，积极响应“一带一路”倡议，拓展对外交流与合作，推动学院国际化办学水平不断提升。希望双方建立长期友好合作机制，在人才培养、科学研究等方面加强沟通交流，推动双方向更宽领域、更深层次、更高水平的合作迈进。

曾镇江对学院的热情接待表示感谢，并介绍了马来西亚砂拉越人民联合党的基本情况和来意。他表示，铜仁职院建设发展迅速、办学成绩突出，希望双方增进交流、密切往来，建立友好合作关系，促进双方共同发展。

会上，与会人员对留学生招生、留学生教育、资助政策等方面工作进行深入交流。双方就师生交流、长短期职业技能培训、科研合作等事宜达成了初步意向。

会前，调研组还实地参观了我院产业学院、医学院实训室、生物科普馆、农学院实训室、侯彦双大师工作室、京东产业学院等地。

马来西亚砂拉越人民联合党相关部门和各地区支部负责人、党务干部，省委党校相关负责人参加调研。（来源：铜仁职院国际教育学院）

◎东盟资讯

首届澜湄传统医药论坛在柬埔寨金边召开

首届澜沧江—湄公河传统医药论坛于12月6日至7日在柬埔寨首都金边召开。本届论坛以“传统医药共创澜湄健康未来”为主题，由援柬埔寨中国中医医疗队、中国-柬埔寨中医药中心联合主办，世界针灸学会联合会、中国中医科学院广安门医院、考斯玛中柬友谊医院为支持单位，线上、线下100余位传统医药领域专家学者参加本届论坛。

本次论坛旨在通过展览、专题讲座、工作坊教学、健康咨询义诊服务等活动，促进澜湄地区各国之间在医药卫生领域交流合作，共同推动传统医药事业繁荣发展。

中国中医科学院广安门医院党委书记王笑频、中国驻柬埔寨王国大使馆负责经济事务的参赞钟洁、柬埔寨民间社会组织联盟论坛秘书PAY SAMBO、世界针灸学会联合会主席刘保延出席开幕式并致辞，中国中医科学院广安门医院院长刘震、副院长吕文良出席了开幕式，援柬埔寨中国中医医疗队队长远庚主持了论坛。

王笑频在致辞中表示，澜湄地区作为亚洲重要的文化交流和合作区域，拥有丰富多样的传统医药资源和历史悠久的传统医学经验。希望通过本次论坛，增进澜湄地区各国之间的了解与互信，加强合作与交流，分享最新医学临床技术和传统医学知识，共同探讨传统医药在健康管理、疾病预防和临床治疗等方面的应用价值，为世界人民的健康福祉做出更大贡献。

钟洁参赞指出，作为首个由流域国家共商共建共享的区域合作机制，澜湄合作启动七年来持续高水平发展，成为区域合作的“金色样板”。本次论坛的成功举办，分享了各国传统医药知识、探讨传统医药传承以及展示各国传统医药最新成果，促进了澜湄地区各国传统医学领域的交流与合作，为更加广泛地造福人类健康事业，推动地区乃至全球范围传统医学的传承与发展作出积极贡献。

PAY SAMBO 表示，柬中两国传统医药交流成果显著，中医药作为中华文化重要的一部分，必将为构建以公共卫生为重点的人类命运共同体做出重大贡献。希望柬中两国传统医药界加强交流，促进澜湄地区传统医药领域合作，为维护人类健康贡献智慧和力量。

刘保延表示，世界针联将继续以“一带一路”倡议为契机，与澜湄国家团体会员携手共进，本着交流互鉴、合作共赢的原则，深化与澜湄国家在传统医学领域的合作，推进构建澜湄国家健康命运共同体。

在论坛会上，来自中国、柬埔寨、泰国、越南、老挝等国家 11 位专家学者分别汇报了各国传统医药近年的发展情况。援柬埔寨中国中医医疗队进行了中医急诊技能培训并组织了中医适宜技术体验活动。

据了解，近年来中国中医药与澜沧江-湄公河次区域传统医药交流日益深入。2021 年 6 月《关于在澜沧江-湄公河合作框架下深化传统医药合作的联合声明》指出，要加强澜湄次区域传统医药从业人员和社会团体间的相互学习，这为中国与湄公河区域国家的医药交流提

供了行动指引。2022年，中国国家中医药管理局向柬埔寨派出首支中医抗疫医疗队，2023年继续派遣援柬中医医疗队，2023年10月12日，中国-柬埔寨中医药中心正式揭牌，成为中柬和澜湄地区传统医药领域合作新的里程碑。中医药作为中国悠久的传统文化之一，拥有丰富的理论体系和实践经验，正在为维护人类健康、预防和治疗疾病发挥不可替代的作用。（来源：东盟头条）

中国—东盟体育人文交流渐热

“我很惊喜地看到，在中国，男女老少都参与到体育舞蹈中来，并且可以同场竞技，非常值得学习。”亚洲体育舞蹈文化艺术展演12月8日至10日在广西南宁举办，前来参加活动的马来西亚舞者巫宁欢说道。

12月9日晚，2023年中国—东盟国际体育舞蹈邀请赛，马来西亚选手韩杰任(男)、巫宁欢(女)在比赛中。

巫宁欢和搭档韩杰任曾是东南亚运动会体育舞蹈赛事铜牌得主，此次在南宁，他们获得中国—东盟国际体育舞蹈邀请赛国际混合组(标准舞)冠军。这是疫情之后，两人再度来到中国比赛交流。

在此间开赛的中国—东盟国际体育舞蹈邀请赛，吸引了印度尼西亚、老挝、马来西亚、泰国、越南等国与中国各省市1500余名选手共同参与。赛事裁判员队伍亦包含来自越南、印度尼西亚的国际级裁判。

不久前在南宁落幕的中国—东盟国际羽毛球公开赛，中国与东盟共6个国家的俱乐部选手展开角逐。团体决赛中，泰国FYC羽毛球俱

乐部与中国极兔李永波国际羽毛球俱乐部展开切磋，为多国球迷展现了精彩竞技。

羽毛球是中国传统优势体育项目，东南亚也有着良好的羽毛球运动氛围。中国羽毛球队原总教练李永波接受媒体采访时称，希望通过赛事平台促进中国与东盟各国在该项目上的交流，共同提升。来自越南的球员阮成文认为，各国选手在赛事举办期间也进一步了解中国文化，增进了友谊。在中越边境的广西东兴，2023东兴国际跨境足球超级联赛正在进行，中越8支球队展开为期一个月的鏖战，进一步深化双方人文交流。

广西是中国面向东盟开放合作的前沿。今年以来，广西与东盟国家体育交流互动频繁，积极开展竞技体育人才培养等合作项目，中国—东盟国际皮划艇公开赛、中国—东盟国际桨板公开赛先后举办。广西官方提出，要建设面向东盟的区域性国际体育交流中心。（来源：中新社）

11 国高校聚云南大理 澜湄国家经管类院系联盟成立

冬日的云南大理，苍山负雪，洱海流云。16日，来自中国、孟加拉国、马尔代夫、老挝、泰国、印度等11个国家的150余名高校代表参加大理大学第二十届“国际日”活动。其间，澜湄国家经管类本科专业院系联盟正式成立。

地处中国西南边陲的大理大学自2002年合并组建开始，就确定了“辐射南亚东南亚”的国际化教育办学方向，累计培养南亚东南亚国家留学生5000余名，目前在校留学生有1000余名。

云南省教育厅副厅长赵德荣在开幕式上致辞称，近年来，大理大学与柬埔寨金边皇家大学合作设立“DHY”汉语中心，与泰国帕纳空皇家大学合作成立孔子学院，成为云南省八所中国政府奖学金学生培养院校之一。

“教育国际化特别是留学生教育已成为大理大学的一大亮点和特色。”大理大学党委书记李涛介绍，目前，学校与境外50多所大学和教育机构建立了合作关系，在泰国、缅甸、老挝、柬埔寨4个澜湄国家建立7个“境外汉语教学实践基地”和2个“华文教学实践基地”。2002年4月，大理大学开创“国际日”品牌活动，20年来极大拓展了国际教育“朋友圈”。

根据大理大学对澜湄国家留学生的培养经验和实践，结合中外高校合作交流的共同期望，由大理大学倡议，清华大学全球共同发展研究院、复旦大学“一带一路”及全球治理研究院、四川大学商学院等共同发起，成立澜湄国家经管类本科专业院系联盟（下称联盟）。联盟将联合中方及澜湄国家各成员高校，共同研讨开展多样化、多层次的高等教育合作，实现资源共享、协调发展、共同提高。

当日，泰国清迈大学、泰国正大管理学院、泰国工商大学、老挝国立大学、老挝苏发努冯大学、越南河内开放大学、越南太原大学等相关高校代表现场签约，正式加入联盟。

此外，大理大学“国际日”活动还举行了新时代高质量国际化人才培养与发展论坛、澜湄美食文化节、大理大学留学生共建“一带一路”十周年大型文艺晚会等活动。（来源：中新社）

广西以东盟为重点深化对外开放合作 服务中国—东盟命运共同体建设

中国—东盟合作前沿地区中国广西壮族自治区，将以东盟为重点深化对外开放合作，服务中国—东盟命运共同体建设。

12月28日晚上，中共广西壮族自治区委员会新闻发布会，中共广西壮族自治区委员会书记刘宁做上述表示。

据悉，2023年12月14日至15日，中共中央总书记、中国国家主席习近平到广西视察。2023年12月27日至28日，中国共产党广西壮族自治区第十二届委员会第七次全体会议在南宁召开，全会审议并通过了广西壮族自治区党委《关于深入学习贯彻习近平总书记视察广西重要讲话精神奋力谱写中国式现代化广西篇章的决定》。

12月28日晚上，广西壮族自治区省委常委、宣传部部长，自治区党委新闻发言人陈奕君主持中共广西壮族自治区委员会新闻发布会，邀请广西壮族自治区党委书记、自治区人大常委会主任刘宁和广西壮族自治区党委副书记、自治区主席蓝天立，共同出席新闻发布会，深入解读广西自治区党委刚刚通过的《决定》主要内容，全面介绍广西深入学习贯彻习近平对广西重大方略要求，进一步解放思想、创新求变，向海图强、开放发展，奋力谱写中国式现代化广西篇章的重要部署、重大举措。

刘宁在会上介绍说，习近平此次到广西视察，深入南宁、来宾等地，进企业、进社区、下农田、看工厂，亲切看望各族干部群众。习近平实地考察了中国—东盟信息港，勉励广西发挥优势，助力构建中

国—东盟命运共同体；到南宁市蟠龙社区，与社区工作人员亲切交流，与群众拉家常、问冷暖，叮嘱干部用心用情做好民生工作，齐心协力铸牢中华民族共同体意识；深入来宾甘蔗地头和企业车间，了解糖业高质量发展、巩固脱贫攻坚成果和推进乡村振兴情况，嘱咐广西要把“糖罐子”“果盘子”牢牢攥在手里；亲自主持召开会议，听取广西工作情况汇报，并发表重要讲话。

刘宁指出，习近平从强国建设、民族复兴战略全局的高度，把握广西在全国发展大局中的地位和作用，对广西工作作出科学指引和精准指导，要求广西完整、准确、全面贯彻新发展理念，牢牢把握高质量发展这个首要任务和构建新发展格局这个战略任务，发挥自身优势，以铸牢中华民族共同体意识为主线，解放思想、创新求变，向海图强、开放发展，努力在推动边疆民族地区高质量发展上展现更大作为，在建设新时代中国特色社会主义壮美广西上不断取得新进展，奋力谱写中国式现代化广西篇章，并对加快构建现代化产业体系、持续扩大对内对外开放、全面推进乡村振兴、巩固发展各族人民团结奋斗的良好局面等重点工作提出重要要求，强调要坚持和加强党的全面领导，善始善终高质量完成主题教育任务，做好岁末年初各项工作。

在发布会上，有记者提问说，请问广西是如何持续扩大对内对外开放，高水平共建西部陆海新通道，积极服务高质量共建“一带一路”和构建更为紧密的中国—东盟命运共同体、具有战略意义的中越命运共同体，更好服务和融入新发展格局？

刘宁回答说，习近平对广西开放发展十分关心，这次视察广西时

特别强调要“向海图强、开放发展”，指出“做活广西发展这盘棋，‘棋眼’就在扩大开放上”，要求广西持续扩大对内对外开放。广西将持续发挥独特的区位、平台、政策、资源等优势，加快打造国内国际双循环市场经营便利地，推动形成面向国内国际的开放合作新格局，构建更有活力的开放型经济体系，着力打通广西开放发展“任督二脉”，以高水平对外开放引领广西高质量发展。

一是全面融入国内大市场。广西把全面融入国内大市场作为提升对外开放能级的基础，主动对接长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、海南自贸港建设、成渝地区双城经济圈建设和京津冀协同发展等国家战略，主动对接沿海发达地区产业新布局，有序承接产业梯度转移。积极主动融入粤港澳大湾区产业链、创新链、供应链、资金链，加快打造成为粤港澳大湾区重要战略腹地。加快建设沿边临港产业园区和中国—东盟产业合作区，加快推进项目建设。前不久，广西举行了全区产业园区项目建设，14个市产业园区集中开工活动，共集中开工了215个项目，总投资超过1500亿元。

二是高水平共建西部陆海新通道。目前，新通道骨干工程平陆运河已累计完成投资超230亿元，北部湾港集装箱吞吐量有望在今年突破800万标箱，海铁联运班列有望在今年突破9000列，国际航空货运量预计突破8万吨。广西将以高水平共建西部陆海新通道为牵引，高标准、高质量推进平陆运河全线建设，着力打造优质工程、绿色工程、廉洁工程；加快推进环北部湾广西水资源配置工程建设，推动合浦至湛江高铁、南宁经桂林至衡阳新高铁早日开工，高水平打造北部

湾国际门户港，稳步提高新通道江铁海多式联运覆盖范围和自动化水平，加快构建两广互通、通达港澳、连接东盟的综合交通运输大通道。

三是以东盟为重点深化对外开放合作。抢抓中国—东盟自贸区3.0版谈判全面推进、RCEP全面实施等机遇，积极服务“三大全球倡议”和中国—东盟命运共同体建设，推动东博会、峰会“镶钻成冠”、提质增效、升级发展。充分发挥自由贸易试验区、两国双园、信息港、金融开放门户、医学开放试验区等开放平台作用，携手构建跨区域跨境产业链供应链，深化通关便利化改革和国际通关合作，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放，着力打造市场化、法治化、国际化一流营商环境，深化拓展与东盟国家在商贸、劳务、产业、科技、教育等各领域合作。

刘宁说：“按照党中央安排，我有幸作为陪同人员随总书记出访越南，亲身经历了中越双方宣布构建具有战略意义的中越命运共同体这一历史性时刻，深感广西在服务国家周边外交中肩负着重要使命。”

他表示，广西将从地方层面落实中越两国领导人会晤成果以及《中越联合声明》，落实广西与越南边境四省和工贸部分别签署的丰富中越全面战略伙伴关系内涵、加强经贸领域合作两个三年行动计划，依托广西与越南边境四省党委书记新春会晤等机制，加强地方党际交流合作，持续深化与越南经贸、人文、旅游等各领域合作，加快推进智慧口岸建设，积极推动基础设施互联互通，大力开展对越尤其是与越南临近省份的民间外交，努力为构建具有战略意义的中越命运共同体多作贡献。（来源：东盟头条）

◎国别研究

职业教育治理的“东盟方式”：特征、成效及挑战

王文雯，辛越优

(王文雯，贵州大学管理学院；辛越优，浙江大学中国西部发展研究院)

摘要：“东盟方式”是学界关于东盟地区特色合作机制的代名词，东盟特有的这套组织决策方式主导了东盟地区公共教育事务的治理模式，其在职业教育领域则表现为治理主体的平等性、治理内容的跨国性、治理机制的灵活性、治理工具的多样性以及治理理念的包容性。“东盟方式”在职业教育治理上的应用促成了地区职业教育愿景的形成，提升了地区职业教育政策的协调度，形成了地区职教合作的多层次联动网络。“东盟方式”强调非强制性以及避免超国家机制，因而存在区域教育治理结构松散、区域教育政策实施缓慢、区域教育规划执行力度弱化等问题。

关键词：东盟方式；职业教育；教育治理

“全球教育治理是指国际社会各利益相关方通过协商、合作及博弈等多种方式参与全球教育事务的管理，以维持或确立合理国际秩序的活动。”^[1]“区域治理秩序是全球治理秩序的有机组成”^[2]，因而由地区组织主导的区域教育治理成为全球教育治理的重要构成部分。在智能化时代，东盟地区劳动力职业技能失配问题突出，传统岗位被淘汰的风险不断增大，因此东盟各国需增加教育的联通性，提高区域公共教育事务的治理能力，以解决职业教育领域的棘手问题。东盟地区是一个具有政治体制与民族文化多样性的地区，拥有6亿人口，经济总量位居世界第六位。^[3]面对极端复杂性，东盟走出了一条不同于西欧的地区治理方式，成为亚洲最有成就的区域合作组织。^[4]学界将具有东盟特色的区域合作机制与组织文化称之为“东盟方式”(ASEAN Way)，是指东盟国家在合作过程中强调协商与共识，不干涉内政的决策过程，其显著特征是非正式性，规避制度化。^[5]作为区域基本行为规范，“东盟方式”主导了东盟地区在政治安全、经济社会、教育等领域的治理模式。

一、“东盟方式”的职业教育治理特征

(一) 治理主体的平等性：规避超国家权力机构

治理主体平等性是指在决策机构设置上以政府间组织为主要统筹机构，规避超国家权力

机构。虽然东盟也是区域性政治与经济联盟，但不像欧盟一样拥有高度制度化的超国家机构，在地区公共教育事务决策机构的设置方面同样具有规避制度化安排的倾向。东盟国家建立了以政府间组织为核心的职业教育治理机制框架，形成东盟与东南亚教育部长组织（Southeast Asian Ministers of Education Organization）组成的两条平行决策轨道，并互为补充。

从东盟决策链方面看，东盟峰会、东盟教育部长会议、东盟高级官员教育会议以及东盟职业技术教育发展委员会是东盟轨道在职业教育领域的关键决策平台。东盟峰会是最早呼吁东盟国家开展区域教育合作的政府间组织与顶层设计平台，扮演区域教育发展引领者角色，主导教育公共事务话语权。在《东盟宪章》框架下，东盟通过其下设的东盟教育部长会议与东盟高级官员教育会议推动区域内外教育合作。其中前者负责确保教育在东盟共同体建设中发挥支撑作用，开展“东盟意识”教育的政策协调，监督评估地区教育项目的实施情况，后者为执行机构。2020年，东盟新设职业技术教育发展委员会，由东盟各国教育部、劳工部、经济部等组成，为职教发展提供政策建议。

从东南亚教育部长组织决策链方面看，东南亚教育部长组织董事会、秘书处以及26个区域中心是该决策轨道的主要参与方。东盟教育部长会议与东南亚教育部长组织处于平级结构中，但后者不在东盟体制框架内。^[6]东南亚教育部长组织理事会是该决策轨道的最高决策机构，其主要职责是提出区域性倡议与项目。东南亚教育部长组织秘书处处于中心位置，负责执行理事会决议、组织项目、制定提案等。此外，26个区域中心分别由不同东盟国家管理与资助，处理不同专业领域的公共教育事务，并提供决策咨询服务。其中，职业技术教育与培训中心是专门负责地区职业技术教育与培训的研究机构及实践指导机构，也是东盟在职教合作领域的补充部门。^[7]作为职教合作的枢纽机构，该中心现已成为东盟国家“职教代言人”，组织东南亚职业技术教育高层会议，并提议创建了东南亚职业技术教育联盟。

（二）治理内容的跨国性：创造区域公共产品

创造公共价值是东盟区域治理的核心诉求^[8]，以下四方面组成了东盟地区职业教育治理的公共价值清单。

一是培育“东盟意识”。东盟开展教育治理的原动力来自共同体建设目标，在《东盟愿2020》《东盟2025年吉隆坡宣言：携手共进》等倡议中，东盟共同体概念被反复提及。在东盟制定的两个五年教育规划中，培育“东盟意识”均出现在规划文本的首要位置。由此可见，培育“东盟意识”不仅是东盟职业教育治理的内容，而且是东盟保障其教育治理合法性的支撑手段。为此，东盟通过多个跨国性项目不断强化东盟集体身份，推广东盟规范，如开发多语种东盟知识教材、开展“东盟日”文化交流活动等，以期增进东盟国家之间的相

互理解，为东盟共同体建设扫除障碍。^[9]

二是发展跨国协调能力。“东南亚职业技术教育协调发展与国际化”是历届东南亚职业技术教育高层会议备受关注的议题，其原因源于三个方面。首先，东盟一体化的全面实施必然会加速区域内贸易和人员流动的速度，这要求东盟各国加强专业资格认证以及产业整合；其次，随着地区工业化程度加深，行业对高素质劳动力需求迫切，东盟国家逐步将职业教育作为有效培养合格人才的重要手段；最后，东盟国家在职业教育教学方法、课程设计、产业合作方式等方面存在差异，区域职业教育体制的融合互通成为亟待解决的问题之一。^[10]为应对上述挑战，发展跨国协调能力、开发区域教育标准、引导区域倡议落地成为东盟职业教育治理的主要内容。

三是引领地区教育变革。持续为地区提供创新性教育发展理念是实现地区教育治理的有效方式，东盟地区教育治理主体不断向地区输入最佳实践，其目的在于促进职教发展理念的更新，保障职教体系的可持续发展，提升人力资源的竞争力。为应对“工业4.0”职业技能体系新需求，东南亚教育部长组织提出“职业技术教育4.0在职培训模块”，倡导彻底变革职业学校教学方式、教师培养方式、产教融合方式等，重点开展面向“工业4.0”的农业职业学校建设试点项目。此外，日本科森（KOSEN）模式也作为新型职教模式引入东盟国家，为培养理论与技术兼备的高层次人才做准备。^[11]

四是创建地区对话平台。东盟地区职业教育治理的可持续性取决于地区平台的稳定性，各类地区知识平台、公共课程资源平台、跨国交流项目平台是东盟职业教育治理的载体，平台的丰富性决定了东盟国家交流的活跃度。其中，东南亚地区职业技术知识平台的成立为各利益相关方提供了共享知识、展示自我、寻求合作、开展互动的工具。又如东南亚职业技术教育在线慕课（SEATVET MOOC）平台的推出整合了东盟各国课程资源与社交网络系统，东盟国家借此扩大了社交圈。^[12]再如东南亚职业教育教师交换项目（SEA-Teacher）与学生交换项目（SEA-TVET）跨国交流平台已实现常态化运作。^[13]

（三）治理机制的灵活性：坚持非制度性安排

丧失国家主权的殖民记忆使东盟国家选择非制度化的安排推进区域合作，这成为东盟地区开展职业教育治理的隐性共识。

第一，基于“协商一致”的“合作式治理”。“协商一致”是东盟国家管理地区教育合作事务的首要原则，如东盟地区资格互认体系类似一个轴辐式模型，无论是中心（东盟区域机构）还是辐条（东盟成员国），二者的权力都不在另一方之上。东盟成员国现阶段尚未准备好将权力全部让渡至区域级层面，因此并不希望东盟地区机制拥有制定资格认证的

专有权，而是强调各主权国家相互协作。^[14]东盟资格参照框架委员会由各东盟成员国代表组成，负责更新完善区域资格框架的治理结构，因而东盟成员国教育合作共识的达成依赖于政府间组织的“协商一致”，这成为“东盟方式”的内在属性。

第二，基于非正式协议的“开放式治理”。“不干涉内政”原则一直是东盟国家合作的重要准则，欧盟式的协调模式并不适用于东盟。^[15]由于东盟在发展地区机制时有谨慎和渐进的偏好，因此具有法律约束性的协议相对稀缺。^[16]东盟规避法律条文，同时更倾向于非正式的、松散的安排。东盟地区职业教育合作以宣言、共识、倡议、协议作为合作基石，且不要求成员国强制实施。这也不同于欧盟教育治理机制的“集体安排”，东盟教育治理指向的是区域“协调空间”。

第三，基于非正式会议的“多元性治理”。东盟认为非正式会议具有在制度化环境中讨论地区事务的重要功能^[17]，因而倾向于以非正式会议推动职教合作。与欧洲一体化强调建立超国家机构以及采用具有约束力的规则不同，东盟致力于为其成员国搭建各类建设性交流平台。^[18]东盟在职教领域的合作是由东盟教育部长会议或区域职教中心推动的，并由东盟高级官员教育会议或其他平台执行。同时，东南亚教育部长组织下设的 26 个区域中心定期以非正式会议形式开展不同教育层次与领域的教育合作与研究，推动地区职教改革。新冠肺炎疫情期间，由不同东盟国家分管的区域中心分别在远程教学资源、公共健康安全、教师在线教学能力等领域提供了咨询服务。^[19]

（四）治理工具的多样性：发展教育联通政策

首先，资格互认工具是东盟职业教育治理的衔接工具。东盟地区资格互认工具的形成可追溯到 1995 年东盟经济部长会议签署的《东盟服务框架协议》，该协议旨在消除东盟成员国专业服务提供者的资格互认问题，实现劳动力跨国流动。历经十年探索与实践，东盟在 2005 年签署了《双边互认协议》，将资格互认领域扩大到工程、护理、建筑、土地测量、医药、牙医、会计七个行业。2010 年，“东盟资格参照框架”被提出，正式成为东盟成员国各类学历证书和资格证书互认、对比及连接工具，以满足职业技术教育与高等教育的资格互认需求。^[20]

其次，质量保障工具是东盟职业教育治理的规范工具。为保障地区资格认证体系质量，东盟于 2017 年发布了东盟资格参照框架的配套文件《东盟资格认证与质量保障指南》。该指南为东盟各国资格认证体系的认证机构、评估机构以及认证过程提供规范化操作指导，以增强东盟成员国对各类职业资格认证过程的互信。^[21]此外，为提升东盟区域规范的影响力，东盟先后发布了《21 世纪东南亚教师能力框架》《东南亚校长能力框架》《东盟国家企业

培训师标准》等区域标准。

最后，学分互认工具是东盟职业教育治理的融合工具。东盟学分转换系统是一个以学生为中心的跨国学分转化系统，其产生源于东盟一体化建设的需要。其设计目的在于促进东盟大学网络成员的学生流动，加强东盟国家大学生的联系，促进知识共享，形成“东盟朋友圈”。学分转换系统充分考虑了联盟成员大学学分系统差异性，成员无须修改本国的学分体系。近年来，跨国学分转换实践为东盟地区职业院校学生互换提供了借鉴，东南亚职业教育联盟将以此为范本，开展职业院校学分的跨国认证。

（五）治理理念的包容性：构建教育协调空间

最开始提出教育“公共空间”概念的是欧盟，由其推动的“博洛尼亚进程”现已成为世界各地构建教育“公共空间”的效仿对象。^[22]东盟对欧盟经验进行了本土化改造，发展出不同于欧盟的教育“公共空间”建设目标与理念。

其一，目标不同。东盟推动区域教育融合的目标不是要建立“博洛尼亚进程”那样高度标准化的教育体系，而是为了让具有政治、宗教、经济及教育多样化的东盟成员国协调发展。^[23]东盟的目标在于寻找结合点，这与“东盟方式”所倡导的合作原则是相匹配的。当东盟使用教育“公共空间”这类词时，通常是指在已有目标的基础上进一步加强教育“公共空间”建设，在此过程中需要成员国调整本国教育政策，使之与地区发展目标相匹配，东盟国家则将教育“公共空间”视为表达差异，尊重多样性，而非统一观念。^[24]

其二，理念不同。东盟国家在推进教育共同体建设过程中追求的是“协调空间”。虽然欧洲“博洛尼亚进程”对东盟地区教育共同体建设产生了深远影响，但东盟国家对于教育“公共空间”的含义逐渐形成了不同看法。^[25]东盟高层将教育“公共空间”的建设过程称为“协调”的过程，而这个词在“博洛尼亚进程”语境中却很少出现。^[26]东盟认为教育“公共空间”是通过“协调”的方式构建的，而欧盟却不认同“协调”这个词。^[27]历届东南亚职业技术教育高级官员会议主题都选用了“协调”一词，避免使用教育“一体化”这类字眼。

其三，合作方式不同。欧盟教育合作带有“大熔炉”式的发展特点。东盟教育“公共空间”是一种“马赛克”拼图，东盟成员国谨慎地寻求共同点，无须为了适应区域政策而改变教育体系。^[28]在教育共同体建构的过程中，追求构建“协调空间”的地区像不同个体聚集起来表演即兴爵士乐，而追求“一体化”的地区就像不同音乐家在同一个人的指挥下表演同一首曲子。^[29]

二、“东盟方式”在东盟地区职业教育治理中的成效

（一）促成了地区职业教育愿景的形成

第一，东盟决策轨道明确了地区职教的发展方向。自1967年起，东盟领导人就表现出支持区域教育合作的决心。2005年，东盟领导人在第十一届东盟峰会上呼吁将“培养东盟意识”“加强东盟认同教育”“促进人力资源开发”作为优先事项。2008年，《东盟宪章》明确提出在教育及科学技术方面加强合作，发展人力资源，这个提法成为东盟教育合作的总指导思想。在第十四届东盟峰会上，东盟首次将教育共同体建设目标与东盟政治安全、经济、社会文化共同体建设相结合。^[30]随后，东盟第四次教育部长会议与第九次教育部长会议分别审议通过了《东盟五年教育规划（2011-2015）》与《东盟五年教育规划（2016-2020）》，“推进区域职业技术教育的协调发展”“建立职业技术教育质量保障与认证体系”“解决东盟地区技能人才供需矛盾”等目标成为区域职业教育治理内容。^[31]

第二，东南亚教育部长组织决策轨道确立了地区职教优先发展领域。东南亚教育部长组织于2014年发布了《东南亚教育部长组织七项优先发展领域（2015-2035）》，职业教育发展目标是其重要组成部分，涵盖“基础产业人才培养”“资格认证与标准建设”“地区知识平台与课程平台建设”“国际交流与合作”“特殊职业教师培养”五个大类。^[32]该倡议与东盟五年教育规划形成政策组合，为东盟国家未来20年职教发展方向确立了详细的行动计划。与东盟教育发展规划相比，优先发展领域更加注重地区特色产业，强调建立与地区产业相匹配的职教人才培养体系与资格认证体系，使之服务于地区经济的互联互通以及职教资源的共享。

第三，东南亚职业技术高层会议促进了区域职教政策的持续产出。2015年至2021年，东南亚职教高层会议共举办了5届，发布了《清迈联合声明》等标志性区域性职教倡议，直接推动了东盟层面职业技术教育发展委员会与职教联盟的形成，并提出“绿色职教”“全面职教”“职教4.0”等新概念，其影响力日益突出。历届职教高层会议对区域层面的职教政策产生了导向作用，逐渐成为政策风向标，增强了东盟国家开展常态化对话与合作的信心。

（二）提升了地区职业教育政策的协调度

一是提升了地区资格互认政策的协调水平。东盟成员国不仅致力于加快国家资格框架的建设，亦建立了国家层面的东盟资格参照框架委员会，其目的在于支持国家资格框架与区域资格参照框架的对接，构建东盟成员国决策机构、国家资格框架机构以及东盟资格框架委员会三方交流与联络的平台。^[33]截至2021年，马来西亚、菲律宾、印尼、泰国已完成对接平台建设。例如，马来西亚为实现东南亚区域优质教育中心的目标，率先设立了马来西亚东盟资格参照框架委员会，并按照东盟要求提交了对接报告。^[34]

二是提升了地区职业教育标准体系的协调水平。《东南亚校长能力框架》推出后，逐渐成为东南亚各国学校校长的自我评估工具以及教育部评估校长胜任力的补充工具，为招聘或职称晋升提供参考。^[35]《21世纪东南亚教师能力框架》目前也得到11个东南亚国家教育部的认证，成为教师培训机构能力项目的工作指导。^[36]此外，《东盟国家企业培训师标准》于2017年获东盟高级官员教育会议批准后，便作为区域基准引入东盟国家，如泰国和菲律宾相关部门已将该标准引入国家法规，同时开展了大规模的区域培训师项目，累积培训达500余人次。^[37]

三是提升了地区职业教育课程内容的协调水平。一些东盟国家在学校内创建“东盟角”或开设东盟研究课程，激发了学生对了解其他东盟国家的热情。^[38]东盟鼓励其成员国在学校课程中引入东盟知识，东盟公共课程内容的开发进度随之加快。为此，东盟—美国技术援助与培训基金会开发了东盟课程资料手册，为教育者提供东盟背景知识素材。东南亚教育部长组织发布了《东盟一体化进程中的职业教育教师课程开发报告》，为培养具有东盟观的职业教育教师提供了可操作的课程方案，涉及东盟国际法与国家关系等内容。^[39]

（三）形成了地区职业教育合作的多层次联动网络

“东盟方式”扩大了东盟国家利益的交汇点，东盟地区多轨并行的组织网络相互配合，分别发挥了公共事务决策、技术支持、组织协调等功能，形成了多层次联动的职业教育治理路径。从东盟地区内部组织协调机制上看，职业教育治理主要以东盟与东南亚教育部长组织为核心，以东盟教育部长会议、东盟高级官员教育会议、东南亚教育部长组织区域中心为补充，以东南亚职业技术教育高层会议为政策讨论平台，以东南亚职业技术教育联盟为载体，以东盟各国职业院校与产业部门为参与者。上述网络系统组成了东盟地区内部政策协调核心，持续推动地区职业教育的跨国合作。2016年至2020年，参加东南亚职教联盟跨国交流项目的师生达3000人，参与机构达255家以上。^[40]

从东盟外部的组织协调机制上看，欧美发达国家、国际组织、跨区域组织是职业教育治理的重要辅助方，分别在不同领域向东盟提供了多项技术援助。例如，东盟地区职业技术教育区域合作平台（RECOTVET）的建立得益于德国国际合作机构（GIZ）的推动。美国国际发展署通过“湄公河教育与培训连接计划”以及“湄公河下游行动计划”为东盟地区欠发达国家提供语言与技术培训，助力教育融合。国际劳工组织协助东盟开展技能人才摸底调研，为跨国人员流动政策的制定提供基础数据。东盟—澳大利亚—新西兰自由贸易区委员会委托第三方机构为东盟设计区域资格参照框架，由其产生的咨询文件现已成为区域资格认证体系修正与完善的基础。

三、“东盟方式”在东盟地区职业教育治理中的挑战

（一）教育治理结构运行松散

东盟超国家机制和制度建构相对薄弱，治理内容仅限于一些跨国议题的征集与合作，超国家机构的权限很小，更多体现在统一协调方面。^[41]东盟国家对于建立让渡部分国家主权的区域教育合作机制十分谨慎，甚至反感，因此区域教育治理结构较为松散。东盟地区教育战略与倡议来源于多个区域层面的组织机构，不同机制之间的有效协调将是区域职业教育治理的一大挑战。^[42]

一方面，区域职教政策倡议的来源较为分散，改革措施缺乏系统性。不同东盟轮值主席国在对待地区教育公共事务方面可能会有不同的侧重点，不同组织机构发布的政策倡议时有重合现象，如《东盟五年教育规划（2016-2020）》与《东南亚教育部长组织优先发展领域（2015-2035）》的部分计划内容实际上是一致的。另一方面，地区职教政策的权威性较低，缺乏强制性。东盟偏向于不断开拓地区职教合作的协商平台，如专题研讨会、工作坊等，借以取代超国家机构主导的教育治理方式。

（二）区域教育政策执行缓慢

东盟及东南亚教育部长组织并不要求其成员国强制实施区域性教育文件，各国可根据本国的自身情况做相应调整。虽然东盟建议其成员国尽早消除实施国家资格框架及资格认证体系的障碍，但东盟资格参照框架的成功取决于成员国的对接能力和意愿，因此参考程序的时间和范围由每个成员国自行决定。^[43]由于不具备实施国家资格框架条件，加之不同教育部门之间缺乏协调、实施者管理能力有限、质量保障意识薄弱以及资金不足^[44]，大多数东盟成员国的资格认证还处在起步阶段与筹备阶段，无法进行跨国认证与对接。虽然非强制性的“东盟方式”保障了东盟国家在职业教育合作方式上的灵活性与多样性，但这种方式在一定程度上也造成了东盟区域职教协调政策实施缓慢，导致大部分区域政策一直停留在倡议层面。东盟强调“协商一致”的合作导向可能会对建立强机构化的组织带来阻碍^[45]，最终在达成教育合作协议方面造成低效性。

（三）教育规划执行力度弱化

东盟并不重视区域教育战略的实施结果，落实程度一般按照东盟成员国自身的标准来界定。无论是在收集成员国教育基本数据方面，还是在评估区域教育规划的实施情况方面，东盟依然需要依靠区域外部组织机构（如欧盟）协助完成。在缺乏约束力的情况下，东盟成员国缓慢地推进区域教育政策倡议，从而造成执行力的弱化。同时，东盟地区还存在对外部援助依赖度较高、“内生性”政策缺乏等问题，如地区平台建设、资格互认框架开发、地区

标准研发等事务主要由区域外部机构主导或参与,东盟自身能力建设水平还不能够完全满足职教协调事务带来的挑战,从而造成职业教育治理主体的执行力大打折扣。

在东盟地区职业教育治理过程中,东盟与东南亚教育部长组织更像是一位“协调者”,而不是“领导者”与“监督者”。由于东盟地区教育公共事务决策较依赖政府间组织协商,缺少保障地区教育协调事务的法律支撑,因此,东盟地区国际组织在区域职业教育治理的过程中主要担当了“中间人”与活动“召集人”的角色,在区域内外推动东盟+N的教育合作事务,“汇总”由东盟成员国提出的职教合作战略计划,而不是发起某个战略计划。再者,由于教育是东盟各国的敏感区域,东盟在教育系统之间实现更多整合的尝试一直受到限制。^[46]区域职业教育治理执行力的强弱取决于东盟国家对于集体身份的认同度以及东盟社会文化共同体建设项目的完成度。(本文来自:比较教育研究,2022年第1期)

参考文献:

- [1] 孙进, 燕环. 全球教育治理: 概念·主体·机制 [J]. 比较教育研究, 2020(2):39-47.
- [2] 任琳, 彭博. 全球治理变局与中国应对——一种全球公共产品供给的视角 [J]. 国际经济评论, 2020(1): 108-123.
- [3] ASEAN. A journey towards regional economic integration:1967-2017[R]. Jakarta: ASEAN, 2017.
- [4] 张蕴岭. 如何认识和理解东盟——包容性原则与东盟成功的经验 [J]. 当代亚太, 2015(1):4-20.
- [5] ACHARYA A. Constructing a security community in southeast asia: ASEAN and the problem of regional order [J]. Journal of Asian Studies, 2002, 61(4):1432-1434.
- [6] [24] RAVINETP, CHOU M H. Higher education regionalism in Europe and Southeast Asia: comparing policy ideas [J]. Policy and Society, 2017, 36(1): 143-159.
- [7] SCHRÖDERT. Regional cooperation in vocational teacher education: building a platform for common research and development, consultancy and reform in East and Southeast Asia [J]. TVET@Asia, 2014(2):1-21.
- [8] 任洁. 东盟的区域治理之道: 创造公共价值 [J]. 亚太经济, 2017(5):14-22+173.
- [9] [31] ASEAN. The ASEAN work plan on education 2016-2020 [EB/OL]. (2016-05-18[2020-12-01])https://www.aseanrofund.com/lib/upload/files/resources/31_-_ASEAN_20Work_20Plan_20on_20Education_202016-2020.pdf.
- [10] British Council. High official meeting for TVET in Southeast Asia: working together towards harmonisation and internationalisation [R]. Scotland: British Council, 2015: 8-9.
- [11] [32] SEAMEO. Action agenda for The SEAMEO 7 priority areas [R]. Bangkok: SEAMEO, 2017:106-108, 79-120.
- [12] SEAMOLEC. SEAMOLEC INFO [R]. Tangerang selatan: SEAMOLEC, 2017: 18-19.
- [13] [40] SEAMEO. Reaffirming SEAMEO's commitment to student exchange and mobility: SEA-Teacher and SEA-TVET [R]. Bangkok: SEAMEO, 2020:1-4, 2.
- [14] HAMANAKAS, JUSOH S. Understanding the ASEAN Way of regional qualification governance: the case of mutual recognition agreements in the professional service sector [J]. Regulation & Governance, 2018: 12(6): 1-19.
- [15] [30] [38] [46] ASEAN. ASEAN state of education report [R]. Jakarta: ASEAN, 2013:10, 14-15, 20-21,

26.

- [16] RODOLFO C. SEVERINO. 东南亚共同体建设探源：来自东盟前任秘书长的洞见 [M]. 王玉，主译. 北京：社会科学文献出版社，2012：4-10.
- [17] RULAND J, SCHUBERT G, SCHUCHER G, et al. Asian-European relations [M]. London: Routledge, 2013：222.
- [18] CONNORS M K, DAVIDSON R, DOSCH J. The new global politics of the Asia Pacific [M]. London: Routledge, 2011:121-139.
- [19] SEAMEO. SEAMEO COVID-19 response report 2020 [R]. Bangkok: SEAMEO, 2020: 31-50.
- [20][43][44] ASEAN. ASEAN qualifications reference framework and national qualifications frameworks：state of play report [R]. Jakarta: SHARE Project Management Office, 2015:3,8,16.
- [21] ASEAN. ASEAN guiding principles for quality assurance and recognition of competency certification systems [R]. Jakarta: ASEAN, 2017:7-8.
- [22] ZMAS A. Global impacts of the Bologna process: international perspectives, local particularities [J]. Compare, 2015, 45(5):1-21.
- [23][25][26] DANG Q A. The Bologna process goes east? from “third countries” to prioritizing inter-regional cooperation between the ASEAN and EU [M] // ADRIAN C, LIVIU M, REMUS P, JAMIL S, et al. The European Higher Education Area. Switzerland: Springer International Publishing, 2015:774, 774, 763-764.
- [27] GARBEN S. The Bologna process：from a European law perspective [J]. European Law Journal, 2010, 16(2): 186-210.
- [28] KURODA K. Possibilities and challenges in constructing a new regional collaboration educational framework in Asia [R]. Tokyo: Global Institute for Asian Regional Integration, 2009:11.
- [29] HAWKINS J N, MOK K H, NEUBAUER D E. Higher education regionalization in Asia Pacific [M]. New York：Palgrave Macmillan, 2012: 12-13.
- [33] ASEAN. ASEAN Qualifications reference framework: governance and structure [R]. Jakarta: ASEAN, 2017:7.
- [34] Malaysian National AQR. The AQR referencing report, Malaysia [EB/OL]. (2019-07-17) [2021-08-22] <https://www2.mqa.gov.my/myaqr/1.%20AQR%20Referencing%20Report,%20Malaysia.pdf>.
- [35] CHAO S J. Development of the competency framework for Southeast Asian school heads (2014 Edition): a journey into excellent school leadership [J]. ABAC ODI JOURNAL. 2015, 6(2): 7-38.
- [36] SEAMEO INNOTECH. Teaching Competency Standards in Southeast Asia Countries [R]. Philippine: SEAMEO INNOTECH, 2010:79.
- [37] SEA-VET.Net. In-Company trainer standard in ASEAN Countries: Strengthening the competencies of in-company trainers [EB/OL]. (2018-05) [2020-11-30] <https://www.seavet.net/images/seb/initiatives/document/180/recotvetin-company-training-factsheet62018.pdf>.
- [39] SEAMEO, UNESCO Bangkok, Regional Cooperation platform, etc. Curriculum development of vocational teacher education within the context of ASEAN integration process [R]. Shanghai: RCP, 2013:9.
- [41] 邢瑞磊. 比较地区主义：概念与理论演化 [M]. 北京：中国政法大学出版社，2014:161.
- [42] AZIZ M I A. The ASEAN community integration 2015：general overview, current status and moving forward [R]. Kuala Lumpur: Universiti Teknologi Malaysia, 2015:12.
- [45] ALICE D B, CHENG C K, SUDO S. Institutionalizing East Asia: mapping and reconfiguring regional cooperation [M]. New York: Routledge, 2016: 208.

“东盟方式”的理论阐释、演进动态与研究展望

戴 轶，赖征世，刘晓婧

(戴 轶，华中师范大学政治与国际关系学院；赖征世，华中师范大学政治与国际关系学院；刘晓婧，中国社会科学出版社年鉴与文摘分社)

摘要：全面完整、发展动态地理解“东盟方式”，是推进中国—东盟全面战略伙伴关系发展，构建更为紧密的中国—东盟命运共同体的重要前提。“东盟方式”是对东盟组织特征和组织运行的概括性表述，学界对此已有较多研究阐释并已形成一定共识。但伴随着《东南亚国家联盟宪章》等一系列制度的建构与实施，非正式性和弱制度性显然已不完全符合对“东盟方式”的动态认知；经济领域实施的“东盟-X”决策方式与执行程序规则，对东盟最初实行的全体一致的议事规则进行了修正，东盟参照世界贸易组织建立的争端解决机制，也提高了东盟决策在各成员国经济领域的效力层次；在缅甸危机中东盟提出了处理意见并采取了一定的制裁措施，突破或动摇了严格意义上的不干涉内政原则。通过对东盟各组织要素、运行机制等演进动态性观察，弱制度性、弱约束力和非强制性等已不能全面诠释“东盟方式”，学界对“东盟方式”的理解与解读存在一定程度的偏颇和滞后。同时，伴随着东南亚区域一体化的深入，“东盟方式”的变化将越来越多，因此对“东盟方式”的理解更不能固化。必须通过东盟实践，考察其组织运行和制度变化，才能完整、准确地把握“东盟方式”的内在逻辑。“东盟方式”经过长期的演进已经创造出一种新型的国际组织制度，该制度低于“欧盟方式”的高度集权化、高强度的组织行为能力和强制性的制度约束力，高于一般性的仅具有外交平台功能的国际组织论坛。“东盟方式”为区域一体化的道路提供了借鉴和启发，在一个差异化的世界里，甚至可以说“东盟方式”比“欧盟方式”更具有推广价值。

关键词：东南亚国家联盟；东盟方式；“一带一路”；中国—东盟命运共同体

东南亚国家联盟（以下简称东盟）是当前东南亚地区最为重要的政府间国际组织，“东南亚国家联盟方式”（ASEAN Way，以下简称“东盟方式”）作为一个专有名词，用来指代东盟内部合作形式和东南亚地区的一体化道路。自 20 世纪 70 年代以来，政界、学界都试图对其进行定义，出现了众多解释，其中很多阐释已被广为接受，其理论内涵似乎已达成共

识。然而，这些解释是否完整、准确且动态地阐释了“东盟方式”的理论内涵仍然值得深入探讨。理解“东盟方式”是为了更好地促进中国—东盟区域合作高质量发展，恰逢中国—东盟建立战略伙伴关系 20 周年、中国—东盟博览会和中国—东盟商务与投资峰会创办 20 周年以及第三届“一带一路”国际合作高峰论坛成功举办之际，本文拟在系统性梳理“东盟方式”理论研究脉络和观点的基础上，深剖“东盟方式”在实践中呈现出的动态演进特征，进而凝练“东盟方式”的内涵新诠释和把握其发展新动向，以期助力构建更为紧密的中国—东盟命运共同体。

一、问题提出：“东盟方式”理论阐释的滞后性

（一）对“东盟方式”非正式性和弱制度性的认知不统一

非正式性必然导致弱制度性，这是学界对东盟作为国际组织的既有认知和固有观念。印度尼西亚将军阿里·穆尔托波（Ali Moertopo）较早提出“东盟方式”一词，将其根本特征归结为成员国政府高官之间的私人外交，认为东盟的成功要归功于许多外交工作以协商体制为标志，这就是被称为处理成员国所面临的各种各样问题的“东盟方式”。私人外交，当然就意味着非正式性的制度安排和相互协商体制。这一阐释影响巨大，在 1998 年的第 31 届东盟外长会议上，新加坡外交部部长贾古玛（Shunmugam Jayakumar）依然认为，“东盟方式”的基本特征在于“强调非正式性、组织最小化、包容性、密切磋商达成共识以及和平解决争端”。非正式性成为“东盟方式”的组织形态标签之一。

作为一个仅有百年历史的后起学科，国际政治研究一直具有实践重于理论的特征，东南亚国家政府高官对东盟组织特征的定性因此被学界广为接受。例如，阿查亚（Amitav Acharya）指出，偏好非正式性，而不喜欢制度化的合作是“东盟方式”的重要因素之一，塞韦里诺（Rodolfo C. Severino）也认为，对非正式和松散安排的偏爱胜过法律手段和有约束力的协议是“东盟方式”的因素之一。哈克（Jurgon Haacke）则将私底外交（quiet diplomacy）归为“东盟方式”内涵之一。总的来说，“‘东盟方式’最为集中的体现是相互关系的非正式化”。此外，学者们从国际组织理论出发，将“东盟方式”的非正式性进一步阐释为弱制度性。一个重要的研究方法是将东盟与欧盟进行比较，指出东盟制度化是对欧盟的模仿。“东盟试图从欧盟的经验中学习自己的制度化”，但却没有形成如欧盟版的高制度化机构，而且东盟机构的职能较弱，许多学者因此主张强化东盟的组织行为能力。塞韦里诺就曾指出：“加强东盟机制主要是指扩大并增强东盟秘书处的功能和权威。”当然，也有观点认为东盟的弱制度性正在经历转型，东盟的制度化正在得到加强。如安东尼（Miley

Cabal-lero Anthony) 指出 1997 年(亚洲金融危机)后东盟正在走向更加制度化。彭文平指出,“东盟方式”正经历一场适应新形势的转型,除了维护“东盟方式”中的部分原则,已经侧重向“机构健全、功能强化”和“高效的法制化”转变。可见,学界对东盟机构是否存在或现阶段是否仍然存在弱制度特征认知不一。

(二) 对主权平等、不干涉内政等原则适用认知不充分

尊重主权被认为是“东盟方式”的“基石”,因此主权平等、不干涉内政等基本原则被划归“东盟方式”内涵范畴。曾任东盟秘书长的塞韦里诺认为,“东盟方式”体现在对国家主权的诉求、避免进行明显的大国主导,以及强调成员国主权平等方面。学者哈克也认为“东盟方式”应该是东盟内部的交际手段,包括主权平等、采用和平方式解决争端、不干涉和不参与成员国内部事务、私人外交、相互尊重与容忍等原则和方式。学者尼古拉斯·道尔

(Nicholas Doyle) 指出,“东盟方式”强调在东盟成员国内政中达成共识和不干涉原则,这是东盟内部关系的重要原则。莉莉·祖拜达·拉希姆(Lily Zubaidah Rahim)认为:“不干涉原则、和平解决争端与强调基于协商一致意见的决策构成了管理国家间冲突的‘东盟方式’的准则。”由于国际组织的行为能力来源于成员国的主权让渡,这意味着国际组织在授权的基础上能够对成员国内政实行干涉。因此,学界在将主权平等、不干涉内政等基本原则划归“东盟方式”内涵范畴的同时,大多认为东盟坚持的不干涉主权原则与东盟共同体目标之间存在矛盾,阻碍了东盟的发展。林俊鸿(LIN Chun Hung)就指出,对一体化的需要和不愿放弃国家主权之间的紧张关系是影响《东盟宪章》未来执行的重要因素。此外,汤泽武(Takeshi Yuzawa)认为“东盟方式”对东盟地区论坛建立有意义的预防性外交机制构成了限制。肖恩纳林(Shaun Narine)指出:“近 90% 的受访者将东盟政府间人权委员会的明显弱点归因于建立共识决策的‘东盟方式’和不干预的原则。”

然而,这里有一个关键的问题。主权平等、不干涉内政是载入《联合国宪章》的国际法基本原则,几乎所有国际组织在其基本章程中都会将其列入,而“东盟方式”描述的是东南亚国家的一体化道路和东盟的组织形式,作为普遍性的原则,主权平等、不干涉内政以何种独特性构成“东盟方式”?理论界定不能仅仅停留在普遍性上,必须厘清其中的特殊性。因此,学界对此是有分歧的,有观点主张应将主权平等、不干涉内政等国际法原则从“东盟方式”中进行分离。例如,阿查亚认为,不干涉原则、不使用武力原则、区域自治原则等国际组织共同准则是法律—理性规范,而“东盟方式”带有东南亚文化传统的鲜明特征,必须把东盟的法律—理性规范与社会—文化规范相区分。显然,厘清东盟基本原则与“东盟方式”

的划属问题，需要辨别东盟基本原则与《联合国宪章》中所规定的国际法基本原则之间的差异。对一个特定事务进行定义，不仅要注意到其与同类事务的共同性，而且须指明其特殊性。探究不干涉原则能否构成“东盟方式”组成部分，也要将不干涉原则本原含义与东盟语境应用中的不干涉原则进行差异性比较。可惜，目前尚未有人对此进行专门阐释。

（三）对“东盟方式”的议事规则及其效力性研究待更新

东盟实行协商一致的议事规则，其从成立伊始一直延续至今。《东盟宪章》第 20 条规定：“东盟采取协商一致方式作为表决的基本原则，无法达成共识时东盟首脑会议可决定如何作出具体决策。”也就是说，东盟峰会作为东盟的决策机关，实行的是协商一致的决策程序。张云则将协商和寻求共识的决策方式视为东盟的软规范之一。由于协商一致决策方式的固有缺陷，且东盟决策原则强调所有成员国无论大小和强弱，地位绝对平等，因此，东盟决策效率低下且约束力不足，难以推动东盟共同体发展。杰奇克与鲁兰就认为，根源于东南亚地区文化的东盟决策方式减缓了东盟向欧洲式契约化合作的规范变化趋势。

争端解决机制的约束力是国际组织效力的重要方面，直接体现了对决议执行的强制力。东盟争端解决机制的弱约束力是学界的共同观点：一是没有建立专门的争端解决机构，由东盟峰会行使争端解决职能。但是，东盟峰会在处理争端中所发挥的作用与空间是模糊的、宽泛的。“虽然任何成员国严重违反《东盟宪章》义务的问题都将在东盟峰会上得到解决，但《东盟宪章》没有指导或暗示峰会应该做什么，也没有制裁违反者的相关规定。”二是东盟成员国对争端解决机制的履约实践与执行效力不足。“《东盟宪章》在促进更好地遵守东盟协定和承诺方面的效力将继续取决于各成员国如何利用该协定”，也就是说，对东盟决策的执行权始终保留在成员国手中。三是东盟机构在执行争端解决决议方面的处罚力度不够。“争端解决机制始终保留在争端各方之间旷日持久的政治和官僚谈判的范围，也允许适用‘选择退出’条款。”针对当前东盟争端解决机制的效力问题，有学者指出：“推进区域经济一体化，改革东盟争端解决机制，已成为刻不容缓的问题。”

与欧洲法院这一司法机构相比，东盟争端解决机制确实发展不足。《东盟宪章》第 22 条规定：“东盟成员国应努力通过对话、协商和谈判的方式及时和平解决所有争端。”第 24 条规定：“不涉及任何东盟文书的解释或适用的争端应根据《东南亚友好合作条约》及其议事规则和平解决。”而《东南亚友好合作条约》规定应通过友好协商来解决争端，当争端国无法通过直接协商达成和解时，成员国应当建立一个由部长级代表组成的高级委员会来进行斡旋、调查与和解。可见，东盟对于争端解决依然停留在政治方法上，法律方法似乎未能采

用，这导致其在政治、安全、人权等领域的约束力的确较弱。然而，是否所有的合作领域都如此？现有研究未能作出深入分析，实际上，东盟争端解决机制具有多边和多面的形态，并不全然如此。

二、实践考察：“东盟方式”发展的演进动态

（一）组织形式：从非正式性向制度化转型

“东盟方式”发轫于 20 世纪 60 年代印度尼西亚、泰国、新加坡、菲律宾、马来西亚等国家领导人之间的私人外交，是以非正式性的方式起步的。然而，东盟的非正式性并非一成不变，而是在逐步走向制度化。所谓制度化，是指对某一事务或行为制定规范性文本，制度化的最高体现是法律文本的出现。根据对东盟秘书处所展示的东盟法律文书进行整理，发现东盟具有约束力的法律性制度在不断增加，其中东盟经济共同体领域所通过的约束性法律制度是三者之中最多的。

在东盟的发展进程中，随着合作规模的扩大、合作条件的逐步成熟，东盟成员国相继签署了《东南亚友好合作条约》《东南亚无核武器区条约》《东盟宪章》《东盟全面投资协定》《东盟宪章争端解决机制议定书》《东盟服务贸易协定》等国际法条约。同时，随着东盟签署且生效的法律性制度增加，东盟机构的规范性也在增强，“东盟方式”非正式性属性逐渐减弱。其中，《东盟宪章》具有里程碑意义，第一，其作为一个基本性国际条约，确立了东盟的国际法律人格，“促进东盟走向以宪章为本的共同体”。第二，其以一个完整的法律框架将东盟国家在长期合作中形成的惯例以基本原则、机构及其职权、程序规则等国际制度的形式确立下来，一套完整的组织机构已经呈现出来。东盟峰会作为东盟最高决策机关，由成员国的国家元首或政府首脑组成，具有对实现东盟目标有关议题的审议权、咨询权与决策权，还具有争端解决的决定权。在东盟峰会之下，设置政治安全共同体理事会、东盟经济共同体理事会和东盟社会文化共同体理事会作为执行机构。另外，再设立由东盟成员国外长组成的协调理事会，协调决策机关和执行机关、东盟机构与成员国之间的关系，协助决策并监督执行。东盟秘书处的行政权、监督权得到进一步固化。《东盟宪章》扩大了秘书长的权力，其第 11（2）条规定，东盟秘书长及东盟秘书处应促进和监测东盟协议和决定的执行进展，并向东盟峰会提交东盟年度工作报告。至此，东盟正式由一个论坛性组织发展成为具有一定国际行为能力的正式组织。现在，非正式性显然已经不是“东盟方式”的基本特征。东盟在成立伊始的非正式属性已经随着东盟合作强化而得以向制度化转型，因此对“东盟方式”的非正式属性的固定认知也理应随之转变。

（二）议事规则：从全体一致迈向协商一致

协商一致(consensus)是指国际合作的各方经过协商达成一致的共识,是在 20 世纪 60 年代由联合国大会发展而来的一种议事规则,现在已经被亚太经济合作组织、欧洲联盟、世界贸易组织等诸多国际组织采用。协商一致规则不诉诸生硬的投票表决程序,但其实质却是各成员国皆有否决的权力。因此,在实际操作中很容易走向一国一票的全体一致方式,最后仍然不得不诉诸投票程序。东盟在草创时期,基于当时东南亚地区的现实,国家间合作不得不充分强调主权平等的重要性,必然地实行了协商一致的表决方式,但对何为协商一致却并未阐明,并且未规定投票环节作为补充。实际操作中,基于对主权原则的强调,东盟的任何合作动议都需要所有成员国的一致同意才能确立,于是,各成员国皆有否决的权力,一国退出则构成对整个合作计划的否决。如果有一个成员国不同意,共识就无法达成,合作议案也就不得不反复修改甚至被搁置。因此,“‘东盟方式’一词现在经常被讽刺地用来说明该组织的缓慢和无效”。

然而,东盟在实践中探索出了协商一致程序规则实施的新方式。《东盟宪章》第 21 条“执行与程序”第 2 款规定:“在履行经济承诺时,如各方达成一致,可用东盟-X 等灵活参与模式。”所谓“东盟-X”(ASEAN minus X),X 代表不同意参与合作的成员国,在执行东盟的经济决议时,可以保留不参与和不执行的权利。“东盟-X”的意义在于即使有不同意见也可以达成共识推行合作,它以保留成员国在执行决议时具有相对自由选择权的方式,由一部分国家先行开展合作,以免东盟经济合作停滞不前,但同时又保留了“X”后续继续参与的权利。这种方式又称之为“2+X”,即在东盟合作框架内的特定领域,两个国家可以先行合作,而不要求所有成员国实现“齐步走”。这种方法顾及了国家间的差异,允许一些国家先行合作,为东南亚国家之间的合作探索出了新路子,也使“东盟方式”具有了新的特定风格。

“东盟-X”普遍适用于东盟经济领域。例如,新加坡、马来西亚和泰国在 2015 年整合其资本市场,三国率先签署了一项框架协议,简化在境外发行证券的审查程序,其他东盟国家可以在准备就绪时再选择加入这一进程。东盟在与外部经济体实行“10+1”机制时,也普遍地采用“东盟-X”方式,例如,允许中国与东盟成员国的原 6 国、新 4 国适用不同的税率,允许中国与二者建成自由贸易区的时间各不相同。在《区域全面经济伙伴关系协定》谈判过程中,菲律宾就建议成员国考虑使用“选择退出”以加快该协定的谈判。菲律宾当时的贸易部部长强调,任何成员国在批准一项倡议时,都可以退出其认为准备不足的条款和经

济承诺，而同意的国家则继续达成一致。可见，“东盟-X”已经是东盟经济领域的普遍性决策和执行规则。

无论是“东盟-X”方式还是“2+X”方式，其本质都是东盟对协商一致决策方式的灵活性和务实性改变。协商一致往往意味着全体成员国形成一致共识才能形成决议，决议的实施也往往强调同步性。而“东盟-X”方式意味着一个成员国可以选择退出其尚未准备好参与的某些经济计划。“2+X”方式也意味着只要“不反对”，就可以在达成最低共识的基础上，由两个或两个以上成员国先行行动，从而提高决策和执行的效率。由此，东南亚国家的合作出现了多速度和多轨道的态势与特征。事实证明，这种同意者先行、不同意者暂缓的方式，打破了集体行动要求“同步走”的传统观念，不但没有导致东盟的分裂，反而还有效实现了先行国家带动后进国家，以另外一种方式促进了东盟经济一体化的发展。

（三）效力约束：经济领域约束力明显加强

对于经济领域的争端，《东盟宪章》第2条第2款第（n）项规定：“遵守多边贸易规则和东盟基于规则的机制，以有效执行经济承诺，在市场驱动的经济中逐步减少并消除区域经济一体化的所有障碍。”为实现此目标，东盟规范了经济领域争端解决的法律程序。《东盟宪章》第24条规定：“涉及东盟经济协定的解释或适用的争端根据《东盟关于加强争端解决机制的议定书》解决。”2019年签署的《东盟关于加强争端解决机制的议定书》第2条第1款规定，东盟高级经济官员会议（Senior Economic Officials Meetings, SEOM）有权设立专家组和上诉机构行使争端裁决功能，有权对专家组和上诉机构的报告、调查结果及建议的执行情况进行监督，并有权暂停成员国所涉协议下的让步和其他义务。

对该议定书进行文本分析可知，东盟经济领域已经建立起相对完善的争端解决程序。一是具有较强的统一适用性。争端解决机制覆盖了东盟货物贸易、服务贸易、投资等多个经济领域。二是具有较强的效率性。无论是磋商环节还是专家组和上诉机构环节，机制对请求双方的反应与答复期限都做出了明确的规定，增加了争端发生后限时解决的可能性。三是具有较强的程序性。与政治与安全领域主要遵循政治方法解决争端相比，东盟经济领域的争端解决机制呈现出较强的法律性。该议定书借鉴了世界贸易组织争端解决机制程序，在东盟经济领域的争端解决中结合了磋商程序、专家组程序和上诉机构程序，并表示只有磋商无果才能进入专家组程序。四是具有较强的强制性。与世界贸易组织相比，虽然东盟争端解决机制没有采取“反向一致”决策规则，也没有采取交叉报复的执行手段，但是该议定书第18条规定了赔偿和暂停减让或其他义务的临时性措施。此外，该协定书第14条第13款规定，上

诉机构的报告应被 SEOM 采纳，并被争议各方无条件接受，除非 SEOM 一致决定在上诉机构报告提交给 SEOM 后 30 天内不采纳该报告。同时，该协定书第 17 条第 1 款规定了争端各方应在委员会采纳小组报告的调查结果及建议后 60 天内遵守该报告。如果发生上诉，则应在 SEOM 通过上诉机构报告的裁决和建议后 60 天内执行。该协定书第 17 条第 3 款规定当对延长履行期限的要求有异议时，可在合同生效之日起 90 天内通过具有约束力的仲裁确定履行期限。从上述规定可以看出，东盟的制度规则在经济领域已经具备较强的约束力，已经完全不同于其草创时期。

一般而言，国际组织制度的约束力表现在：第一，国际组织所作出的决策是否强制性地要求成员国执行；第二，国际组织附设的争端解决机构所作出的裁决是否因为具有惩罚措施而迫使成员国遵守。东盟成立之初，成员国之间经济水平、意识形态和对外关系差异极大，建立一个具有强约束力的国际体制不太可能，也不具有可操作性。因此，“东盟方式”常常与非强制性、弱约束力联系在一起。但随着合作的深入，东盟在经济领域已经建立起专门的法律性制度规则，实现了对软性制度的突破。当然，从总体来看，东盟在政治、安全等领域依然停留在传统层次上，但经济领域制度效力的提高说明了东盟的制度及其决策效力在不同的领域呈现出不同的发展程度。这是我们在理解“东盟方式”的时候需要区别对待并追踪考察的。

（四）原则适用：绝对主权和不干涉内政

殖民主义的经历深深地影响了东南亚国家对地区环境的感知，使东盟各成员国对国家主权有着强烈的诉求。东盟最初就是东南亚 5 国为避免大国在该地区的政治和意识形态的干预而建立的合作机制。东南亚国家均为中小国家，在单独面对内部动荡和外部威胁时具有脆弱性，因此期望通过东盟实现区域合作，保护国家主权，促进区域发展，以防止域外干涉和域内成员国之间的冲突。在此背景下产生的“东盟方式”必然地奉行绝对主权观念和严格意义上的不干涉内政原则，这是东盟成员国得以实现合作的前提和基石。事实上，在东盟长期的发展进程中，主权、内政是敏感词汇，东盟机构在行使职权时总是小心翼翼并且竭力回避。

然而，在 2021 年缅甸危机中，东盟采取了与之前不同的态度与处理方式，有了一定程度的突破。2021 年 4 月 24 日，东盟领导人召开高级别会议，邀请缅甸军方领导人敏昂莱（Min Aung Hlaing）商定结束暴力和帮助解决危机的计划，会议达成了关于缅甸局势的五点共识：“第一，缅甸境内应立即停止暴力，各方应保持最大限度克制。第二，为了人民的利益，有关各方应开始进行建设性对话，寻求和平解决办法。第三，东盟主席特使应在东盟

秘书长的协助下，促进对话进程的调解。第四，东盟应通过东盟灾害管理人道主义援助协调中心提供人道主义援助。第五，特使和代表团将访问缅甸，会见有关各方。”2021年10月，东盟召开紧急会议，东盟驻缅甸问题特使指出缅甸执行“五点共识”方面进展不足，还审议了缅甸在即将到来的第38届和第39届东盟峰会上的代表权问题。2022年8月召开的第55届东盟外长会议讨论了缅甸最近的局势发展，对旷日持久的缅甸危机表示关切，对缅甸当局执行“五点共识”方面进展有限和缺乏承诺深感失望。根据《东盟宪章》第20条，建议由东盟峰会评估缅甸军政府落实“五点共识”的进展情况，以指导下一步的决定。会议表示，如果缅甸处死更多政治犯，可能会重新考虑与缅甸达成的结束军事政变所引起的暴力计划。2022年11月召开的东盟峰会对于缅甸一直未落实“五点共识”迈出了实质性的一步，决定“推动有关各方遵守和落实‘五点共识’，促进东盟尽快让所有利益攸关方参与进来；在保持缅甸的非政治性代表权的同时，要求东盟协调理事会在形势需要时进一步审查缅甸在东盟会议上的代表权”。

东盟对于缅甸危机的态度从“密切关注”、制定“五点共识”到制裁性的“取消缅甸政府政治代表出席权”，表明东盟在政治、安全、人权等领域所奉行的绝对主权观念已经有所动摇，在一定程度上实现了对不干涉内政原则的突破。虽然在此过程中依然伴随有内部争论，东盟机构也表现出了一定的犹豫，但最终的决策还是介入了缅甸的内部事务，这一转变具有标志性意义。区域一体化的进程必然使国家的内政越来越国际化，奉行绝对主权观念和严格遵循不干涉内政原则必然使区域组织无法作为而难有发展。国际组织的进化、升级需要成员国的权力让渡，也需要适度介入成员国内部事务。东盟对于缅甸危机的处理实际上使“东盟方式”站在了一个新的起点上。

三、发展展望：“东盟方式”的研究面向

总体来看，作为国际组织形态的东盟已经发生明显改变。实际上，这些改变仍然在继续进行。例如，2022年2月乌克兰危机爆发之后，缅甸军事委员会表达了支持俄罗斯行动的政治立场。然而，东盟其他国家外长随后联合发表了关于乌克兰局势的声明，希望各方保持最大限度克制，和平解决危机以避免局势失控。该声明达成了排除缅甸在外的关于乌克兰危机的决议文件，是东盟在政治与安全领域应用“东盟-X”程序规则的尝试，表明在经济领域形成的修正性协商一致程序已具有向政治领域扩展的态势。可以预见，随着东南亚区域一体化的深入发展，“东盟方式”所出现的变化将越来越多。显然，原有的对“东盟方式”的固化观念与片面理解已经不合时宜。大多数关于“东盟方式”的研究成果均是基于东盟初期

的状态得出的结论，现阶段的研究成果则是不假思索地照搬了已形成的一般性共识。东盟刚刚起步时是一个论坛性组织，仅仅具有外交平台的功能和作用，以非正式性、弱约束力等特征来定义“东盟方式”无疑是符合当时的现实的。然而，东盟作为国际组织始终处于动态发展之中，功能溢出不仅表现在合作领域的扩大方面，也表现在制度的升级方面。区域组织尤其如此，欧盟的制度就是在成员国合作的进程中不断升级，著名的“优先性”和“直接性”原则都是从实践中发展出来的。东盟志在推进东南亚国家之间的一体化，作为推进一体化的路径、方法和制度构建的“东盟方式”就不会在原有的状态上一成不变，“东盟方式”所出现的变化实际上是随着东盟合作的发展和深化而发生的，这对我们理解、研究“东盟方式”提出了新的要求。

（一）“东盟方式”并非单一内涵，而是涵盖了东盟制度原则、规则、决策程序、机构构成等多个方面

区域组织是区域一体化的制度载体，“东盟方式”作为东南亚国家建设区域一体化的道路和方式，既体现在东盟的组织制度文本中，又体现在东盟的区域治理行为中；既具有制度静态的一面，也具有实践动态的一面。只有结合东盟制度建构与运行中所具备的独特性才能完整、准确地把握“东盟方式”的主要内涵。更为重要的是，必须坚持以发展的眼光来看待“东盟方式”的表现形式，既要阶段性地总结其理论内涵，又须前瞻性地瞭望其前景。

（二）“东盟方式”并非褒贬对立的绝对概念

在“东盟方式”的研究中，很多学者以欧盟作为参照，对其持批判性态度和贬斥性立场。然而，今天东南亚一体化建设的成就有目共睹，对外经济合作的“10+1”机制演化出了《区域全面经济伙伴关系协定》，东盟大有主导东亚经济合作架构的态势。东南亚国家正是以“东盟方式”走出一条区域一体化新路，以事实证明了区域一体化不止有欧洲联盟一种模式。

（三）“东盟方式”抑或比“欧盟方式”更具有推广价值

理论上观之，“东盟方式”已经创造出一种新型的国际组织制度，其组织能力低于集权化、强组织行为能力和具有强制性约束力的国际组织制度，高于一般的仅为外交平台的论坛性国际组织制度。“东盟方式”将国际合作置于一定的制度之下，既确保了国家的独立自主性，又赋予了该组织一定的行动权。当今世界各国发展程度不同、国力差异很大、国情悬殊，实行“欧盟方式”难度很大，而“东盟方式”则提供了借鉴和启发。正如新加坡学者马凯硕所指出的，“尽管欧盟在市场一体化方面领先，但它的方法和程序趋于僵化，而东盟则倾向

于灵活性和实用主义”。 “东盟方式”为陷入困境的国际组织行动提供了新思路。在一个差异化的世界里，甚至可以说“东盟方式”比“欧盟方式”更具有推广性价值。

（本文来源：东南亚纵横）

◎热点分析

2023 年中国与东盟合作十大关注点

中国和东盟既是山水相连近邻，又是全面战略伙伴，互为最大贸易伙伴。RCEP 产业合作委员会主席、中国首席东盟商务专家许宁宁近日就 2023 年中国与东盟合作关注点做了简要年终分析。

许宁宁专门从事中国—东盟合作促进工作 30 多年，亲历了 RCEP 建设 10 多年。他指出，中国和东盟具有唇齿相依的紧密关系，双方关系从来没有像今天这么紧密，对各自的国家安全和发展利益从来没有像今天这么重要。2023 年，中国与东盟国家领导人会见会谈频繁，呈现双方建立对话伙伴关系 30 多年来不多见的活跃局面，在领导人引领下，多双边合作共识不断扩大，全面战略伙伴关系进一步巩固，双方合作取得了崭新的发展，主要关注点是：

一、构建中越命运共同体。习近平总书记、国家主席于 2023 年 12 月 12 日至 13 日对越南进行国事访问。两国发表了《关于进一步深化和提升全面战略合作伙伴关系、构建具有战略意义的中越命运共同体的联合声明》，确定加快推动共建“一带一路”倡议和“两廊一圈”对接。2023 年是中越建立全面战略合作伙伴关系 15 周年，两国都把相互关系作为各自对外政策的优先方向，都把对方发展视为自身发展机遇。中越两党最高领导人建立了牢固政治互信和深厚同志情谊，为两国关系把舵定向，提供了重要战略引领。

二、推进“五大家园”建设。2023 年是中国加入《东南亚友好合作条约》20 周年，中国—东盟外长会就此发表了纪念 20 周年《联合声明》，强调在互利共赢的领域、维护国际和平与稳定的共同理想和愿望、其他共同关心的问题上积极推动合作；共同致力于全面有效落实《南海各方行为宣言》，并努力早日缔结南海行为准则。2023 年是中方提出构建人类命运共同体理念十周年、提出践行亲诚惠容周边外交理念十周年，中方发布了《推进“五大家园”建设进展报告》《新时代中国的周边外交政策展望》。2023 年双方共建和平、安宁、繁荣、美丽、友好“五大家园”取得重要成果，为中国—东盟命运共同体建设提供了重要实践。

三、合作关系提质升级。2023 年，中国与柬埔寨发表了《关于构建新时代中柬命运共同体的联合声明》，中国与新加坡发表了《关于建立全方位高质量的前瞻性伙伴关系的联合声明》，中国与印尼发表了《关于深化全方位战略合作的联合声明》，中国与老挝确定了《中国共产党和老挝人民革命党关于构建中老命运共同体行动计划（2024—2028 年）》，中国

与泰国政府发布了深化合作的《联合新闻公报》，中国与东盟发表了关于《东盟—印太展望》互利合作的联合声明。中国与东盟关系呈现提质升级积极态势。

四、深化共建“一带一路”。2023年是共建“一带一路”十周年。中国领导人分别会见了来华出席第三届“一带一路”国际合作高峰论坛的印尼总统佐科、老挝人民革命党中央总书记和国家主席通伦、柬埔寨首相洪玛奈、越南国家主席武文赏、泰国总理赛塔。“一带一路”标志性项目、东盟首个高铁印尼雅万高铁成功运营，以及多个“一带一路”重大合作项目加速、落成或开工。在共建“一带一路”中，中国与东盟合作发挥了示范和表率作用。

五、增进合作共识扩大。2023年，国务院总理李强出席第26次中国—东盟（10+1）领导人会议、第26次东盟与中日韩（10+3）领导人会议和第18届东亚峰会，并对印尼进行正式访问，这是李强就任总理后对亚洲国家的首访。第26次中国—东盟（10+1）领导人会议上，双方达成了一系列增进合作共识，包括：力争2024年内完成中国—东盟自贸区3.0版谈判，共同推进高质量实施RCEP，共同落实好《中国—东盟非传统安全领域工作计划（2024—2028）》，加强应对气候变化合作，共同办好2024“中国—东盟人文交流年”等。

六、制度性开放推进合作。2023年，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）对全部成员国生效实施，中国—东盟自由贸易区3.0版谈判启动，中国与新加坡自由贸易协定进一步升级。相互开放市场的制度性开放，巩固了双方产业链供应链，推进了新的产业链供应链构建和贸易投资合作发展，形成了中国—东盟区域更强的生产力。

七、经济纽带更加牢固。2023年是中国与东盟连续互为最大贸易伙伴的第四年，中国与东盟贸易占各自对外贸易总值比重提升，双方贸易在各自对外贸易中都发挥着重要支撑作用。东盟继续是中国企业在“一带一路”共建国家非金融类直接投资的主要投向地区，在东盟大多数国家外资来源国中中国企业投资排序提升，投资发展为所在国产业升级、经济发展、就业发挥了积极作用。双方共同推进数字经济、绿色经济、科学技术等合作增强了可持续发展。东盟成为中国实施“双循环”经济发展措施对外循环的重要可行地区，双方经济纽带更加牢固。

八、澜湄合作高水平发展。2023年，澜沧江—湄公河合作第四次领导人会议举行，中国与柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南湄公河五国领导人出席。会议发布了《澜沧江—湄公河合作第四次领导人会议内比都宣言》《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2023—2027）》《澜湄地区创新走廊建设共同倡议》。2023年各方还就跨境经济合作、环境合作等达成了新共识。澜沧江—湄公河合作是首个以建设命运共同体为目标，由流域六国共商、共建、共享的新型地区合作机制，澜湄合作持续高水平发展，成为了次区域合作的“样板”，增进了

中国与东盟合作关系的巩固。

九、农业合作惠及民生。2023年是“中国东盟农业发展和粮食安全合作年”，双方发表了《中国—东盟关于深化农业合作的联合声明》，发布了《农业绿色发展行动计划（2023—2027）》，确定了进一步推进务实合作的举措。在这一主题年，双方进一步加强了农业政策沟通协调，积极开展农业科技联合研发和示范推广，举办了一系列推进合作的活动。农业和粮食安全是和平稳定、发展繁荣的基础，也是中国—东盟合作的重点领域。东盟是中国第一大农产品贸易伙伴和最重要的农业投资目的地。

十、东博会和峰会的平台作用彰显。2023年，第二十届中国—东盟博览会和中国—东盟商务与投资峰会成功举办，主题是“和合共生建家园，命运与共向未来——推动‘一带一路’高质量发展和打造经济增长中心”。会期还举办了中国—东盟科技部长会议、中国—东盟交通部长会议等多场高层会议和论坛，覆盖40多个合作领域。中国—东盟博览会在中国现有展会中，是唯一由多国共办、唯一以促进中国—东盟自贸区建设为宗旨的国家级、国际性展会。经过20年的共同努力，中国—东盟博览会、商务与投资峰会已经成为推进区域一体化的重要平台，在双方战略伙伴关系发展、共建“一带一路”、RCEP区域合作中发挥了积极作用。

许宁宁表示，中国奉行与邻为善、以邻为伴的外交方针，践行亲诚惠容理念。2024年是“中国东盟人文交流年”，将推进夯实相互关系的社会人文基础。相信2024年在双方坚定合作信心、坚持合作目标和共同努力下，携手前行、相互成就，将实现更高质量合作共赢发展。（**本文来源：东南亚问题研究**）