

# 东帝汶加入东盟：前景与影响

郑晓明\*

## 摘要：

东帝汶自 2002 年独立以来，历届政府为实现加入东盟的目标而做出了诸多努力。东帝汶入盟在当前面临一些障碍，主要是经济脆弱、社会发展落后，人力资源薄弱、能力有限，政治和社会问题丛生。同时，东帝汶入盟也存在有利因素，主要是东帝汶政府正从国家层面积极推动自身建设和发展，寻求和进一步加强与东盟各国的合作，以及域外大国和有关组织机构的助推。东帝汶离入盟目标已越来越近，其入盟将对自身以及东盟、中国等产生多方面影响。

## 关键词：

东帝汶 东盟 前景 影响

东帝汶自独立以后，多年来积极谋求成为东盟的正式成员并为此做出了诸多努力，迄今已获得了东盟各成员国的支持。本文拟就东帝汶加入东盟问题进行阐述，包括对东帝汶入盟申请之路进行回顾、对东帝汶入盟的当前障碍、有利因素和前景、东帝汶入盟可能产生的影响等方面进行阐述和分析。

## 一 东帝汶入盟之路的简要回顾

东盟曾经四次扩员，第一次扩员是在成立 17 年后，即 1984 年接纳文莱加入。1995 年第二次扩员，越南加入。此后，开始推动“大东盟”一体化进程：1997 年第三次扩员，老挝、缅甸加入；1999 年第四次扩员，柬埔寨加入。至此，东盟囊括了当时东南亚所有国家，正式进入“大东盟”时代。2002 年东帝汶独立，东盟是否会第五次扩员成为人们关心的问题。东帝汶将会在何时成为东盟新的一员？这个问题进入了东帝汶政府的议事日程并被置于优先地位。东帝汶为实现入盟目标进行了多年的努力。

### （一）东盟扩员的条件和基本程序

东盟 1967 年制定的《曼谷宣言》（即《东南亚国家联盟成立宣言》）第四条规定：东盟对赞成宣言之目的、原则和宗旨的所有东南亚国家开放。其明确了东盟组织的地理范围是东南亚地区。2008 年 12 月生效的《东盟宪章》第六条对于新成员加入的条件规定如下：地处受承认的东南亚地理区域；得到所有东盟成员国的承认；同意遵守本宪章；有能力并愿意履行作为成员国的义务。加入东盟的申请须由东盟峰会根据东盟协调理事会的推荐，在达成共识后作出决定。

---

\* 郑晓明，国际关系学院国际政治系讲师，研究领域为东南亚政治与外交。

申请和加入东盟的程序由东盟协调理事会规定,有两个程序:原则性程序和技术性程序。原则性程序包括五项:非成员国申请成为成员国;东盟邀请申请国以观察员身份参加东盟部长会议;申请国申请成为正式成员国;签署《东南亚友好合作条约》和其他相关条约;东盟部长会议正式批准新成员的加盟。技术性程序包括四项:申请国建立与东盟有关机构相对应的分支机构;东盟常设委员会派出调查工作组到申请国,为其提供“如何成为正式成员的路线图”培训指导;东盟秘书处为申请国官员举行项目培训;东盟秘书处向申请国集中介绍东盟和东盟自由贸易区的相关事务,就建立电子联系事宜进行技术讨论。

## (二) 东帝汶入盟之路的简要回顾

东帝汶于 2002 年成为东盟观察员国,2003 年表达了入盟意愿,但当时只有泰国和柬埔寨支持其立即加入东盟。2005 年,东帝汶加入东盟地区论坛。2007 年 1 月,东帝汶在第十二届东盟首脑会议上签署《东南亚友好合作条约》。12 月,第二次东帝汶—东盟国家关于加入东盟系列对话会在东帝汶举行,东盟各国表示欢迎和支持东帝汶在 5 年内即于 2012 年入盟。

2011 年,科斯塔外长访问东盟轮值主席国印尼,向时任总统苏西洛正式递交入盟申请,印尼表示支持东帝汶成为东盟一员。同年 11 月,东盟峰会发表声明,承认东帝汶为东南亚大家庭一员,决定成立工作组评估东帝汶入盟条件,2012 年 8 月,东帝汶政府在外交与合作部增设负责入盟事务的国务秘书。然而,2013 年 4 月,东盟峰会讨论东帝汶入盟事宜时,认为东帝汶尚不具备入盟条件,但声明将与东帝汶一起做好准备工作。

2014 年,东帝汶总理夏纳纳访问文莱和马来西亚,寻求两国支持东帝汶加入东盟。2015 年 11 月举行的第 27 届东盟峰会发表声明,重申东盟在东帝汶入盟问题上,将在东帝汶的能力建设过程中提供帮助。作为东帝汶入盟进程的一部分,东盟从政治和安全、经济、社会和文化等三个领域对东帝汶进行了可行性研究,以评估其是否具备入盟资格。2016 年 9 月,东盟峰会在最后文件中声明,将考虑上述研究的结果,继续商讨东帝汶入盟问题。

## 二 东帝汶加入东盟的前景分析

东帝汶要想成为东盟的正式成员,当前还面临一些障碍,当然也存在有利因素,综合分析这些障碍和有利因素,可知东帝汶入盟的前景。

### (一) 东帝汶入盟面临的障碍

#### 1. 东帝汶经济脆弱、社会发展落后

东帝汶迄今仍在联合国最不发达国家名录里,是亚洲最贫困和全球 20 个最落后国家之一。东帝汶 2014 年 GDP 仅为 15.52 亿美元,国民经济以农业为主,经济结构单一,80%的人口生活在农村,农村适龄劳动人口有高达 40%处于失业状态;国家基础设施薄弱,粮食不能自给,没有工业体系和制造业基础;高失业率、高文盲率和高通胀率这“三高”问题严重阻碍了东帝汶经济的持续发展。<sup>①</sup>这样的经济状况与东盟经济共同体要达到的一些目标——建

<sup>①</sup>《对外投资合作国别(地区)指南——东帝汶》(2015 年版),商务部出版社,2015,“参赞的话”。

立单一市场和生产基地以及高度竞争力的经济区域——之间差距很大。东盟在 2012 年未接纳东帝汶入盟，很大程度上是担心被东帝汶经济所拖累，从而延缓地区经济一体化进程，使 2015 年成立东盟共同体的目标不能如期实现。如今，以经济共同体为重点的东盟共同体已经建立，但还只是较低层次的一体化，2015 年东盟峰会承诺未来十年要继续完善共同体建设。即便如此，东帝汶以目前情况入盟，也难以与其他成员国同步达成东盟地区经济一体化的目标。

## 2.东帝汶人力资源薄弱，能力有限

东盟共同体除了经济共同体之外，还包括政治安全共同体和社会文化共同体。

《东盟政治安全共同体蓝图》所规划的东盟政治安全共同体具有三个主要特征：一个共享价值观和规范的、以规则为基础的共同体；一个为实现全面安全而共担责任的团结、和平、稳定、具有抗御力的地区；一个充满活力的、外向型的地区。这三个特征也是东盟政治安全共同体的三大目标，东盟将通过在以下方面采取措施达成目标：成员国的政治发展合作、塑造和共享规范、预防冲突和建立信任措施、冲突解决与和平解决争议、冲突后和平建设、非传统安全问题、灾害管理和应急响应、加强东盟在地区合作与共同体建设中的中心地位、密切与外部各方的联系、加强东盟内部对共同关心的多边事务的磋商与合作。<sup>①</sup>

根据《东盟社会文化共同体蓝图》，东盟社会文化共同体具有如下特征：人的发展，社会福利和保障，社会公正和权利，确保环境的可持续性，建立东盟身份认同，缩小发展差距。为实现此目标，东盟在教育、科技、公众服务体系、消除贫困、传染病控制、禁毒、灾害管理和应急能力建设、妇女儿童老人和残疾人权利、青年、环境问题和气候变化、文化等各个领域积极推进成员国间的合作，并通过与对话伙伴、地区和国际组织等相关方的合作来推动目标的达成。<sup>②</sup>

从蓝图可见东盟共同体建设是个长期的艰巨的任务，其体系之庞大、内容之广泛，需要投入巨大的人力、物力和财力。而东帝汶长期以来人力资源薄弱，能力有限，这使东帝汶缺乏一个强有力的政府，多年来影响了国家治理的成效，也使其较难跟上共同体建设的步伐，从而影响东盟一体化的进展。东盟有关研究报告就指出，东帝汶须加强人力资源发展和能力建设，以促进经济增长和增进专业技能。<sup>③</sup>东帝汶深知这一点，2015 年 4 月，东帝汶外长称东帝汶正努力改善机构能力、人员办事能力，以应对对东盟事务的全面参与。

## 3.东帝汶政治和社会问题丛生，时有动荡发生

东帝汶东西部族群歧视严重，是社会稳定的隐患。早在 2006 年，东帝汶国防军中来自西部地区的 600 名士兵，由于不满当局在升迁方面照顾东部富饶地区的将领以及东部地区的将领对来自西部地区的士兵长期采取歧视政策而走上街头，并从抗议演变为大规模骚乱，最后蔓延到全国各地，变成了全民暴乱，国家陷入分裂危机，最终由联合国部队和大国出面才恢复了社会秩序。2007 年 4 月总统大选前东帝汶再度爆发了导致 30 余人丧生的流血冲突，2008 年初，东帝汶总统和总理官邸遭叛军袭击，东帝汶全国进入紧急状态并引起国际社会

<sup>①</sup> ASEAN Political-Security Community Blueprint, <http://www.asean.org/archive/5187-18.pdf>.

<sup>②</sup> ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint, <http://www.asean.org/archive/5187-19.pdf>.

<sup>③</sup> Kavi Chongkittavorn, "Will Timor Leste Finally Join ASEAN in 2017?" <http://www.aseannews.net/will-timor-leste-finally-join-asean-2017a/>, Jun 5, 2016.

广泛关注。2015年初，东帝汶的非法组织在包考制造多起暴力事件，影响了社会稳定。

虽然2009年以来，东帝汶局势逐步稳定，但国内多种政治派别的斗争没有消除，党派的政治分歧始终存在，宗教信仰的不同也时常引起争端。从根本上看，贫困是东帝汶政治和社会问题丛生的深层原因。东帝汶几乎所有物资都依靠外国援助或进口，生活在乡村、山区的人更加穷困，人们对于生活状态的不满极易被非法势力所利用。贫困导致的政治和社会问题是东帝汶加入东盟的障碍。东帝汶要实现长治久安，就须大力发展经济，改善民生。这也是东帝汶成为东盟正式一员的基础。

## （二）东帝汶入盟的有利因素

### 1.东帝汶正从国家层面积极推动自身的建设和发展

2010年，东帝汶政府颁布国家2011-2030年中长期战略发展规划，计划到2030年，由低收入国家发展为中等偏上收入国家。2012年东帝汶第五届政府上台后，采取了更为积极和务实的经济发展战略，国家建设步伐逐步加快，2015年2月，东帝汶第六届政府就职，承诺继续实施前任政府的战略规划，并制定了本届政府工作计划，全方位推进国家建设。从外资政策的角度看，2009年以来，随着东帝汶政局的稳定，外商直接投资渐趋增多，尤其近几年来东帝汶政府采取积极吸收外资的政策，重视与其他国家开展经济合作，为此实行了低税率政策，并且面向海外投资提供了一系列的税收和土地租赁方面的优惠政策，为外来投资创造了更为有利的环境。从基础设施建设的角度看，在2011-2030年战略发展规划指导下，东帝汶大力加强了基础设施建设，全国电网建成，国家级公路陆续开工建设，港口、码头、机场等或新建或扩建。东帝汶在国家建设和发展方面的成就被媒体赞誉为这“对一个年轻的国家来说”是“非凡的进步”，是“令人印象深刻的成就”，“东帝汶的治理历程表明它将是一个名副其实的东盟成员”。<sup>①</sup>

### 2.东帝汶正在寻求和进一步加强与东盟各国的合作

东帝汶要加入东盟，就必然发展与东盟成员国的合作。东帝汶与邻国印尼有着特殊而密切的联系，东帝汶独立后，随着双方关系的改善，两国在政治外交、经济、安全和防务等各领域开展了合作，高层往来变得频繁。在东盟国家里，印尼、新加坡、马来西亚、越南是东帝汶的主要贸易伙伴，新加坡和泰国是东帝汶的主要投资方。文莱是东南亚最富有的国家，东帝汶正在寻求文莱的公司到东帝汶来投资食品生产项目。2013年，东帝汶和越南正式签署了双边贸易协定；2016年4月，两国外长会面，双方同意将加强政治、经济、投资、贸易、农业、林业、渔业、能源通讯等领域的合作。近年，东帝汶和柬埔寨的合作也得到了加强。2016年8月，柬埔寨总理洪森访问东帝汶，两国总理签署了3项合作文件，包括经济与技术合作框架协议、互免外交和公务签证协议、劳工就业合作谅解备忘录。

### 3.域外大国和有关组织机构助力东帝汶加入东盟

东帝汶的发展离不开国际援助，这也意味着东帝汶若要顺利入盟，域外大国和有关组织机构的帮助必不可少。

东帝汶自独立以来，中国给予了大量的援助。2014年4月，中国与东帝汶双边关系提

<sup>①</sup> Shane Rosenthal, "Open the Asean door to Timor-Leste", <http://www.straitstimes.com/opinion/open-the-asean-door-to-timor-leste>, Dec 3, 2015.

升为睦邻友好、互信互利的全面合作伙伴关系，双方就多个领域的未来合作达成共识。随着 21 世纪海上丝绸之路的建设，中国进一步参与到东帝汶的基础设施建设中，2015 年 12 月，帝力市政排水建设项目的贷款协议签署，这是中国与东帝汶为促进东帝汶基础设施建设而签订的第一个政府间贷款协议。近年来中国还加大了对东帝汶的贷款和投资，中国的直接投资不仅有助于扩大东帝汶外汇储备，创造大量就业机会，而且在技术转让和开发方面也为东帝汶带来了不可估量的效益，这将有力促进东帝汶的经济发展。2016 年 7 月，在东帝汶发展伙伴会议框架下的中东双边合作对话会上，中国驻东帝汶大使表示愿积极推动两国发展战略对接，全面推进两国农业、渔业、经贸、金融、基础设施、产能、教育、医疗卫生、安全等各领域合作。中国为东帝汶的国家建设和经济发展所提供的大力支持有助于东帝汶进一步做好加入东盟的准备。

日本是东帝汶的主要捐助国之一。2016 年 3 月，日本首相安倍晋三与来访的东帝汶总统鲁阿克举行会谈。安倍表示将向东帝汶提供 50 亿日元(约合人民币 2.9 亿元)规模的政府开发援助，用于其国立大学新校舍建设和基础设施完善等方面。安倍还重申想助推东帝汶入盟。<sup>①</sup>此外，日本与澳大利亚、美国、欧盟、亚洲开发银行一起，自东帝汶建国以来对其提供了大额的援助，主要用于基础设施的重建和发展、农业和农村开发、人力资源开发等项目。

总体而言，东帝汶正在为加入东盟而努力实现经济多元化和实施全面改革，虽面临诸多困难——主要是国内困难，但在自身努力和外部力量的帮助下，东帝汶的经济和社会状况正继续逐步向好发展，能力建设也在取得进展，东帝汶离东盟新成员的目标已经越来越近。

### 三 东帝汶加入东盟的影响

东帝汶如加入东盟，不仅对自身有利，也将对东盟、中国等产生多方面影响。

#### （一）将增加东帝汶的经济发展机遇，促进其经济更好地发展

东帝汶积极寻求东盟各国的支持以入盟，主要目的就在于希望通过东盟来协助其经济实现发展。成为东盟一员，意味着东帝汶将从东盟经济共同体建设进程中获得更多发展机遇。例如，东盟为进一步缩小成员间差距、提高各国竞争力，提出了东盟一体化倡议并不断推进相关工作计划的执行，东帝汶如入盟，就可通过该倡议获得资金等方面的支持。东帝汶如果加入东盟，还将进入一个巨大而开放的市场，这对促进其贸易的发展以及旅游业等产业的发展都是有利的。此外，东帝汶经济过度依赖油气出口，经济结构单一，入盟将有助于东帝汶更多地获得来自其他成员国的有益经验和其它支持，从而加快自身经济的多元化以及与其他成员国的经济一体化。

实际上，东帝汶入盟不仅仅能为它带来更多的经济机遇，同时也能使它进入东盟的诸多既有平台，在安全、社会、文化等领域实现更好的发展。

#### （二）东盟将可获得经济、政治和安全等多重利益

东帝汶的入盟，将扩大东盟地区市场，给其他成员国带来新的经济机遇。此外，东帝汶是葡语国家共同体成员，目前还是葡共体轮值主席国和葡共体工商联合会主席。加强与葡语

---

<sup>①</sup>《安倍拟向东帝汶提供大笔金援，助推其加入东盟》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gj/2016/03-16/7799123.shtml>。

国家共同体及其成员国关系是东帝汶的外交重点之一。东盟成员国可以通过东帝汶这座特殊桥梁，进入葡语国家这样一个人口 2.5 亿、GDP 总量 2.5 万亿美元的市场。

同时，东帝汶如能通过入盟来加快自身发展，将有利于进一步促进东南亚地区整体的发展、繁荣、安全和稳定，显示东盟的效力和凝聚力。这是对东盟组织的加强而不是弱化。

### （三）将增加中国与东帝汶合作的平台，扩大双方合作

长期以来，中国与东帝汶的合作以双边为主，两国同时还在一些多边平台上进行合作，如东盟地区论坛、中国-葡语国家经贸合作论坛、东帝汶发展伙伴会议等。东帝汶加入东盟将为中国和东帝汶在政治、经济、防务和安全、社会和文化等领域的合作提供新的平台，增加新的机会，因为中国与东盟组织之间在各个领域早已建立起了诸多机制，中国和东帝汶在这些机制下合作，意味着两国合作的扩大。

### （四）可能给东盟带来新问题和矛盾

20 世纪 90 年代东盟的每次扩员都给东盟带来了新问题、新矛盾，虽然东帝汶入盟所处国际环境与上世纪 90 年代不同，其国家体量和状况与越南、老挝、柬埔寨、缅甸不同，但一个新成员的加入，也可能给东盟带来一些不利影响。例如在应对环境污染、跨国犯罪、人权、人口流动、传染病控制等问题上，东盟面临的挑战将增加；扩员后东盟决策所遵循的全体一致原则在面对更多成员国时，“全体一致”的难度将增加。此外，还可能影响东盟经济一体化的速度。

## 结 语

东帝汶独立 14 年来，在国家建设方面已经取得了诸多进展，成果有目共睹。在对外关系方面，东帝汶已经加入联合国、世界银行、国际货币基金组织、亚洲开发银行、葡语国家共同体、太平洋共同体、东盟地区论坛等等国际性和区域性、跨区域性的组织和机构，已跟 100 多个国家建交，与欧盟建立了联系，参加有关的地区性和国际性会议，广泛寻求国际支持，积极发挥自身作用。可以说，东帝汶外交务实、友好、活跃。从与东盟外交关系的角度看，到 2016 年，东帝汶已在所有东盟成员国开设了大使馆，并向东盟秘书处派遣了官员。东盟也提供机会让东帝汶参加东盟的活动，以使东帝汶接触和熟悉东盟的工作流程和方法。所有这些都铺成了东帝汶走向东盟之路。

东帝汶政府认为，东帝汶已完全具备了《东盟宪章》中规定的入盟的关键条件，但未提及“有能力履行义务”。<sup>①</sup>如果说东帝汶入盟的最大障碍，应当就是其国家能力的问题。但是，可以看到，东帝汶的经济和社会正在持续发展，东帝汶正在通过多种途径和方式努力加强能力建设。东盟如不包括东帝汶，是不完整的，东帝汶入盟是个时间问题。东帝汶在 2015 年曾预计其到 2020 年可能被接纳为东盟新成员。2017 年是东盟成立 50 周年，东帝汶如能于 2017 年入盟，对双方而言都将具有多重意义，东南亚地区主义的发展也将进入新的阶段。

（本文载于王成安、张敏、刘金兰主编：《葡语国家蓝皮书：葡语国家发展报告（2015-2016）》，社会科学文献出版社，2017 年 4 月。）

<sup>①</sup> “Timor-Leste making all necessary preparations for ASEAN membership”, <http://timor-leste.gov.tl/?p=14835&lang=en>, D fi, March 21st, 2016.

