

# 英国的“东南亚区域合作”政策及其 区域影响(1945—1967)

李 峰

**内容提要** 英国的“东南亚区域合作”政策于第二次世界大战末提出并于战后初期实施,该政策是在东盟建立前提出时间最早、实践延续性最强的域外大国“区域合作”倡议。战后初期,为应对东南亚粮食危机,英国建立驻东南亚特别专员署,以有限的多边经济合作开启了英国的东南亚区域政策实践。英国驻东南亚最高专员合并特别专员署后,把应对东南亚共产主义作为主要目标,在这一过程中,英国的“东南亚区域合作”政策进入转向期和过渡期。此后,英国这一政策呈现出经济与政治—安全领域分离的特征。“科伦坡计划”和东南亚防务组织分别是英国的东南亚区域经济合作与区域政治—安全合作的典型,前者由于被东南亚国家普遍接受而相对成功,后者则因与美国的区域安全地位竞争及印尼的抵制而失败。英国的“东南亚

---

\* 李峰:厦门大学国际关系学院/南洋研究院博士后。(邮编:361005)

\*\* 本文系中国博士后科学基金第69批面上资助项目“多层区域视角下的GMS与LMC安全竞合关系研究”(资助编号:2021M691893)、2022年福建省社科基金青年项目“‘脱欧’后英国的东南亚安全政策研究”(项目编号:FJ2022C089)的阶段性成果;同时,本文还得到河南省高等学校哲学社会科学创新团队支持计划(项目编号:2020-CXTD-05)的资助。感谢洪邮生教授、杨保筠教授、李一平教授、周桂银教授、郑先武教授、高艳杰教授及《国际政治研究》匿名评审专家对本文提出的宝贵建议。文章疏漏和不足之处概由笔者负责。

区域合作”政策并非现代意义上的区域合作,但在区域规范建构、组织经验积累等方面,该政策对东南亚内生区域合作及东盟的诞生产生了影响。

**关键词** 地区与国别研究 英国 东南亚区域合作 科伦坡计划 东南亚防务组织

东南亚(South-east Asia/Southeast Asia)这一区域经历了从外生的近代概念到内生的现代概念的跨越式发展,<sup>①</sup>即由西方殖民该地时形成的“印度以东、中国以南”的地理认知发展为第二次世界大战后东南亚内生区域合作建构的“区域”(region)。1967年。“东南亚国家联盟”(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN,以下简称东盟)建立被普遍认为是现代东南亚区域成功建构的标志性事件。

已有研究表明,英美是对现代东南亚区域建构具有重要作用的域外行为体,其中,又以英国较早提出并实践了“东南亚区域合作”(South-East Asian Regional Cooperation),该理念最早出现在1944年12月英国殖民部的一份文书中,它也是战后英国东南亚政策的核心。<sup>②</sup>对英国“东南亚区域合作”既有研究不足之处体现在以下几点:一是从殖民主义与去殖民化、民族主义等视角切入,<sup>③</sup>欠缺区域合作视角的研究;二是区域合作这一次要视角的研究主要关注1946年3月设立的由英国驻东南亚特别专员(Special Commissioner in South-

---

① “Southeast Asia”即“South”与“east”间未加“-”的用法在第二次世界大战及战后初期常出现于美国官方的表述中,这一做法主要是为了强调与英国殖民体制下的“South-East Asia”的不同,反映出美国官方反对英国殖民东南亚的态度,详见 Donald K. Emmerson, “‘Southeast Asia’: What’s in a Name?” *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol.25, 1984, pp. 3-4.

② Tilman Remme, *Britain and Regional Cooperation in South-East Asia, 1945-49*, London and New York: Routledge, 1994, p. 2.

③ 国内外代表性研究有:王成:《从西方化到本土化:英国的殖民统治与马来西亚的政治发展》,《史学月刊》2003年第8期,第85—91页;孙建党:《美国在英属东南亚殖民地非殖民化过程中的政策及其作用》,《东南亚研究》2005年第1期,第67—72页;何跃:《二战后英国在东南亚的非殖民化研究现状述评》,《云南师范大学学报》2005年第2期,第90—96页;Matthew Jones, *Conflict and Confrontation in South East Asia, 1961-1965: Britain, the United States and the Creation of Malaysia*, Cambridge University Press, 2002; Peter Lower, *Contending With Nationalism and Communism: British Policy Towards Southeast Asia, 1945-1965*, Palgrave Macmillan, 2009; Nicholas Tarling, *Nationalism in Southeast Asia: ‘If the People Are with Us’*, Routledge Curzon, 2004.

East Asia, 以下简称“特别专员”)基勒恩(Lord Killearn)所领衔的特别专员署;<sup>①</sup> 1948年5月建立的由英国驻东南亚最高专员(Commissioner-General)马尔科姆·麦克唐纳(Malcolm MacDonald)所领导的区域组织等案例。<sup>②</sup> 但是,对这些案例与此后“科伦坡计划”(the Colombo Plan)以及东南亚内生区域合作间的关联分析不足,未能形成连贯的历史叙事;三是对这一“区域合作”是否为现代意义上的区域合作存有争议。持肯定观点的如美国加州大学国际事务学院教授米尔顿·梅耶(Milton W. Meyer),他在1949年将最高专员所领导的经济机构称为当时“东南亚最务实的区域合作方式”;<sup>③</sup>持否定观点的如新西兰奥克兰大学教授尼古拉斯·塔林(Nicholas Tarling),他指出,东南亚的区域主义始于东盟建立。<sup>④</sup> 因此,从区域合作视角出发所建立的对战后初期英国的“东南亚区域合作”政策的连贯叙事既有助于揭示这一政策实质,也有助于深化对战后英帝国解体及英联邦关系发展的认知,此外还有助于完善对现代东南亚区域建构、东南亚区域合作起源的认知。

英国的“东南亚区域合作”的起源、发展与终止,这一政策的实质及其对现代东南亚区域合作起源的影响构成本文研究的中心。本文以相关英美解密档案及已有研究为基础,通过对国际史与国际关系史的梳理,探究第二次世界大

---

① 国内外关于特别专员的代表性研究有:杨文娟:《英国东南亚特派员与粮食供应(1946—1948)》,《东南亚研究》2010年第2期,第56—61页;Milton W. Meyer, “Regional Cooperation in Southeast Asia,” *Columbia Journal of International Affairs*, Vol.3, No.2 (Spring 1949), pp.68-77; Russell H. Fifield, “Southeast Asia as a Regional Concept,” *Southeast Asian Journal of Social Science*, Vol.11, No.2, *Ideology in Southeast Asia*, 1983, pp.1-14; Tilman Remme, *Britain and Regional Cooperation in South-East Asia, 1945-49*; Nicholas Tarling, *Britain, Southeast Asia and the Onset of the Cold War, 1945-1950*, Cambridge University Press, 1998。

② 关于“Commissioner-General”一词的翻译,国内学界有“总监察”“总督”“首席专员”“最高特派员”“最高专员”等译法。本文认为,鉴于英帝国、英联邦体制中的总督通常为“Governor”,如本文出现的马来亚总督“Malayan Governor”;而“Governor-general”通常被译为“大总督”,如后文所述,在马来亚联邦已有总督的情况下,麦克唐纳在1946年5月被任命为新加坡及马来亚联邦两地的“大总督”;此外,英联邦内的“High Commissioner”通常被译为“高级专员”,因此,本文根据“Commissioner-General”一词与上述职务在词意上及具体职责上的联系将其译为最高专员。参见杨文娟:《英国东南亚特派员与粮食供应(1946—1948)》;何跃:《关于马共在马来亚独立问题上的争论》,《东南亚地区研究学术研讨会论文集》2011年期;奉旭晴:《战后初期英国对东南亚政策初探(1945—1950)》,湖南师范大学硕士学位论文2015年;〔美〕埃德温·W. 马丁:《抉择与分歧:英美对共产党在中国胜利的反应》,姜中才、于占杰译,北京:社会科学文献出版社2016年版,第13页;庞卫东:《新加坡与马来(西)亚的合并与分离研究:1945—1965》,北京:社会科学文献出版社2017年版。

③ Milton W. Meyer, “Regional Cooperation in Southeast Asia,” pp.68-77.

④ 〔新西兰〕尼古拉斯·塔林:《剑桥东南亚史》(第二卷),贺圣达等译,昆明:云南人民出版社2003年版,第463—465、469—471、472—473页。

战结束至东盟成立期间,即1945—1967年英国的“东南亚区域合作”政策的产生与发展过程,重点分析英国的东南亚区域观、政策及其实践机构变化等,并在此基础上进一步分析英国的“东南亚区域合作”政策对现代东南亚区域建构、东盟起源的影响。

## 一、英国“东南亚区域合作”的开启

英国将东南亚视为一个整体区域始于第二次世界大战期间。1943年8月,英国牵头建立“盟军东南亚司令部”(South-East Asia Command),这标志对这一区域认知的初步形成。第二次世界大战结束之初,“实力和影响力在地理范围上达到了史无前例巨大”的英帝国已事实上步入“第二帝国”末期,<sup>①</sup>形势变化迫使英国形成“一种新的帝国观”。<sup>②</sup>在东南亚,英国须重新评估该地的民族主义,并反思与其他域外大国的关系。正如盟军东南亚司令部文件所指出的,战后英国在东南亚的首要任务是重建和谐的区域关系。<sup>③</sup>

第二次世界大战期间,英国殖民部与外交部分别构想了各自的战后东南亚政策。殖民部方案提出,英国将继续履行对殖民地的责任,但也欢迎在这些地区开展国际合作,并将为此建立某种包括域内外国家的区域层面的委员会。1944年12月,殖民部国际关系处一份名为《殖民政策的国际层面》(International Aspects of Colonial Policy)的政策文本正式提出“区域委员会”(regional commission)概念。其中,东南亚委员会(South-east Asia Commission)拟包括大英帝国及英属马来亚、新加坡、北婆罗洲和香港;荷兰及其荷属东印度(印尼);葡萄牙与帝汶;法国与印度支那;美国与菲律宾;作为独立国家的泰国;澳大利亚、中国及印度等相关域外国家。<sup>④</sup>但是,殖民部明确反对区域主义,其认为战略、安全与经济紧密相关,不可能架构一种单纯的经济合作,而多领域的区域主义势必会引起美、澳等国对英国势力范围的外部干涉。<sup>⑤</sup>因此,殖民部

<sup>①</sup> Tilman Remme, *Britain and Regional Cooperation in South-East Asia, 1945-49*, p. 9.

<sup>②</sup> Nicholas Tarling, *Britain, Southeast Asia and the Onset of the Cold War, 1945-1950*, p. 3.

<sup>③</sup> Paul Preston, Michael Partridge, *British Documents on Foreign Affairs (B DFA)*, Part IV, Series E, ASIA, Vol.1, Far Eastern Affairs, Jan. 1946-June 1946, F9366/296/G, No.52, pp. 234-235.

<sup>④</sup> Tilman Remme, *Britain and Regional Cooperation in South-East Asia, 1945-49*, p. 17.

<sup>⑤</sup> Minute, 21/12. CO. 273/677/50908/1, in Nicholas Tarling, *Britain, Southeast Asia and the Onset of the Cold War, 1945-1950*, p. 58.

的“国际合作”事实上是一种多个宗主国—殖民地间的合作。

外交部政策构想的核心也是其区别于殖民部方案的关键是区域合作。1945年6月上任外交部远东司的新司长史班纳(J. C. Sterndale Bennett)尤为关注东南亚事务,同时,盟军东南亚司令部的政治顾问埃斯勒·邓宁(Esler Denning)在6月也提出本组织民事化改革的两种方案:一是提升司令部内政治顾问的地位和权力,使其直接对伦敦负责,同时,政治顾问对总司令路易斯·蒙巴顿(Louis Mountbatten)的建议权不仅应包含外交事务,还应包含相关政治、经济及财政事务;二是任命一位东南亚大臣,该大臣地位高于中东大臣及地中海大臣。<sup>①</sup> 邓宁本人倾向于第二种方案。受邓宁建议的影响,史班纳向白厅提议任命一位东亚与东南亚事务大臣,白厅部分采纳了该建议后,远东司被细分为日本与太平洋事务分处、中国事务分处及东南亚事务分处这三个具体职能部门。

第二次世界大战结束之初,总部迁往新加坡的盟军东南亚司令部已发展为一个掌控150万平方英里地域、约1.28亿人口的大国军事协调机构,<sup>②</sup>1945年7月27日出任英国外交大臣的欧内斯特·贝文(Ernest Bevin)也尤为关注东南亚。在多种因素作用下,尤其是英国确认在盟军东南亚司令部中开展政治层面的大国协调并扩大的英国区域影响力具有可行性之后,<sup>③</sup>盟军东南亚司令部开始在实践“东南亚区域合作”上发挥先导作用。

但借由盟军东南亚司令部的区域政策实践是失败的。在主观方面,英国对东南亚的成员界定尚不明晰,缅甸、锡兰、香港等英属地,美国、澳大利亚、中国、苏联等域外大国应否纳入其中,印度属于域内国家还是域外国家等均存在争议。<sup>④</sup> 此外,民事化改革下的盟军东南亚司令部依旧难以胜任履行经济复兴、防务与政治行政等方面的责任,<sup>⑤</sup>如日本投降后,盟军东南亚司令部面临着处置近百万名日军战俘及获释盟军战俘的任务。为此,蒙巴顿计划调动130

<sup>①</sup> Nicholas Tarling, “‘Some Rather Nebulous Capacity’: Lord Killearn’s Appointment in Southeast Asia,” *Modern Asian Studies*, Vol.20, No.3, 1986, p. 566.

<sup>②</sup> Paul Preston, Michael Partridge, *BDFAs*, Part III, Series E, ASIA, Vol.8, Far Eastern Affairs, Jan. 1945-Dec. 1945, F11915/296/40, No.29, pp. 441-442.

<sup>③</sup> Nicholas Tarling, *Britain, Southeast Asia and the Onset of the Cold War, 1945-1950*, pp. 52-53.

<sup>④</sup> Peter Lower, *Contending with Nationalism and Communism: British Policy Towards Southeast Asia, 1945-65*, pp. 17-18.

<sup>⑤</sup> William O. Walker III, *Opium and Foreign Policy: The Anglo-American Search for Order in Asia, 1912-1954*, The University of North Carolina Press, 1991, pp. 160-161.

万英、印军人,但最后仅调动了约 35 万人。<sup>①</sup> 在客观方面,其一,民族主义这一英国战后初期所需面对的“至关重要”的东南亚政治问题掣肘了盟军东南亚司令部,<sup>②</sup>尤其是印度支那和荷属东印度等地的形势变化。<sup>③</sup> 其二,战后东南亚严峻的粮食、财政等方面的危机凸显了建立一个经济部门的紧迫性,邓宁认为,战后东南亚最重要的是经济,应立即成立一个处理粮食短缺、通货膨胀及商品限价等问题的协调机构。<sup>④</sup> 其三,美国认为英国创制盟军东南亚司令部的初衷是“自私的帝国主义”,<sup>⑤</sup>而且美国明确反对在战后继续推行殖民主义,主张对原殖民地进行托管,因而美国对盟军东南亚司令部推动的区域合作反应冷淡。<sup>⑥</sup>

因此,英国意识到需另立专门的“东南亚区域合作”实践机构,经邓宁建议、艾德礼首相批准,1946 年 2 月 11 日,贝文在内阁会议上宣布将向新加坡派驻特别专员,专员候选人为时任英国驻埃及大使基勒恩。特别专员直接对外交大臣负责,其直接任务是协调应对粮食危机,这是英国在东南亚最突出、最棘手的难题;此外,需就东南亚外交事务尤其是区域经济协作向英国政府提供建议;需与英国驻东南亚的各总督、其他外交代表保持联系;需与印度政府、法荷在东南亚的负责人磋商应对粮食危机;可直接指示英国驻该地区的外交官。特别专员职责内的“东南亚”主要包括缅甸、锡兰、马来亚、婆罗洲、暹罗、<sup>⑦</sup>印度支那、荷属东印度、香港及印度。<sup>⑧</sup>

1946 年 3 月 16 日,基勒恩赴任。此时,英国的东南亚区域架构总体上由驻各地总督、驻军以及特别专员构成,<sup>⑨</sup>三者形成了政治、军事以及经济的大致

① Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part III, Series E, ASIA, Vol.8, Far Eastern Affairs, Jan. 1945-Dec. 1945, F8367/6398/61, No.33, p. 448.

② Tilman Remme, *Britain and Regional Cooperation in South-East Asia, 1945-49*, p. 29.

③ [印尼]迪·努·艾地:《印度尼西亚共产党的诞生及其发展》,强明译,北京:世界知识出版社 1959 年版,第 15 页。

④ Butler and Pelly, *Documents on British Policy Overseas*, Series I, Vol.I, 1945, p. 1256.

⑤ William O. Walker III, *Opium and Foreign Policy: The Anglo-American Search for Order in Asia, 1912-1954*, pp. 160-161.

⑥ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, F5093/87/61, No.86, p. 539.

⑦ 泰国古称“暹罗”,1939 年 6 月 24 日,暹罗改国号为泰国,1945 年日本投降后,泰国复名暹罗,1949 年 5 月 11 日,暹罗改称并定名泰国,延续至今。

⑧ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part IV, Series E, ASIA, Vol.2, Far Eastern Affairs, Jul. 1946-Dec. 1946, F 12907/3/61, No.116, pp. 202-203.

⑨ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part IV, Series E, ASIA, Vol.1, Far Eastern Affairs, Jan. 1946-June 1946, F 6947/333/61, p. 558.

职能分工并互相协作。这一架构的顶端是英国参谋长委员会下设的战后防务委员会的东南亚分支——东南亚防务委员会(British Defence Committee in South-East Asia)。在盟军东南亚司令部职责期满后,1945年10月,东南亚防务委员会成立,该委员会主要由驻军、总督及特别专员署三部门的主官构成,旨在协调军政、军民关系。<sup>①</sup>1947年10月,该委员会更名为“英国远东防务协调委员会”(British Defence Co-ordination Committee, Far East),职责范围进一步扩大。<sup>②</sup>英国还在东南亚防务委员会下建立了协调委员会与政治委员会,前者由副特别专员领导,负责初步评估防务问题;<sup>③</sup>后者由总督及特别专员组成,主要就一般性政治问题不定期召开非正式会议。<sup>④</sup>

基勒恩领衔的特别专员署下设副特别专员、政治顾问、经济顾问及食品顾问等职务,经济部、联络员会议及特别区域会议等部门,遵循非政治的基本原则,实行全体一致的决策程序。其中,经济部行使秘书处职责。联络员会议实行月会制,旨在通过英属领地间达成的协议来提供物质援助,就有关非政治问题交换意见、交流经验,该月会很快成为基勒恩处理东南亚短期粮食问题的首要工具。<sup>⑤</sup>特别区域会议则就具体问题不定期召开会议。<sup>⑥</sup>此外,特别专员署还通过国际合作谋求粮食的合理分配与供给,如与联合国下设的“联合粮食委员会”(Combined Food Board)这一负责战后粮食调配的国际组织展开合作。<sup>⑦</sup>

与暹罗的国际协调与合作是特别专员署应对粮食危机的一项主要措施。盟军东南亚司令部意识到,英暹合作既是英国重建东南亚区域霸权的优先策略,也是缓解东南亚粮食危机的有效举措。<sup>⑧</sup>1946年1月1日,英暹两国签署《和平协定》(《英暹条约》),关于大米供给其中规定:“暹罗在1947年9月1日

---

① Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part IV, Series E, ASIA 1947, Vol.4, Far Eastern Affairs, Jan. 1947-Dec. 1947, F6151/6151/61, No.1, p. 6; F8918/1147/61, No.2, pp. 17-18.

② Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part IV, Series E, ASIA 1948, Vol.6, Japan, Korea and Southeast Asia, Jan. 1948-Dec. 1948, F4787/286/61, No.1, p. 319.

③ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, F8918/1147/61, No.2, p. 18.

④ Ibid.

⑤ Tilman Remme, *Britain and Regional Cooperation in South-East Asia, 1945-49*, pp. 45-48.

⑥ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, F6151/6151/61, No.1, pp. 6-7.

⑦ 该组织在1946年6月被国际紧急粮食理事会所取代。

⑧ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, F9366/296/G, No.52, pp. 234-235.

前向英国免费提供大米 150 万吨,直接运往英属马来亚。”<sup>①</sup>这一条款的不平等性激起了暹罗国内的不满,邓宁随即建议将免费提供变更为低价采购。<sup>②</sup>基勒恩履任后,1946 年 4 月末他飞赴曼谷访问,期间英国政府发布声明,同意购买 120 万吨暹罗盈余大米。暹罗总理比里·帕依荣(Pridi Phanomyong)在与基勒恩会见时表示愿意在短期内最大限度出口大米。<sup>③</sup>5 月 1 日,英暹就大米供应达成最后协定,规定在接下来 1 年内,暹罗至少提供 120 万吨大米。<sup>④</sup>但是,这一合作开展并不顺利。作为亚洲传统粮仓的缅甸、暹罗和印度支那在 1946 年的粮食产量为 200 万吨,这是战前年均产量的 1/3。<sup>⑤</sup>尤其是 1946 年 7 月初巴西从国际紧急粮食理事会中退出后,英国不得不暂停从巴西进口大米等农作物。<sup>⑥</sup>1948 年初,暹罗宣布上半年可供出口粮食也仅为 25 万吨。<sup>⑦</sup>因此,东南亚粮食危机并未因特别专员的履职而得到有效缓解。

相对于粮食危机,基勒恩更关注东南亚政治—安全态势,他认为英国有支持盟友荷兰的道义责任,但他既不希望卷入荷兰、印尼的国内政治,也不希望被荷兰当作处理印尼问题的工具,这与贝文的看法不谋而合。<sup>⑧</sup>基勒恩后来在与荷兰驻印尼高级专员范·比兰特(Van Bylandt)的会谈中指出,他希望扮演“诚实的中间人”角色,<sup>⑨</sup>并期待东南亚这一区域的所有国家可以在一起讨论问题,一起解决他们的问题,如若必要,英国军队在年末时撤出荷属东印度,以为协定达成创造有利条件。<sup>⑩</sup>事实上,基勒恩还寄望将特别专员署拓展到更宽泛

① Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part IV, Series E, ASIA, Vol.1, Far Eastern Affairs, Jan. 1946-June 1946, F1954/4/40, No.53, pp. 235-239.

② Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part III, Series E, ASIA, Vol.8, Far Eastern Affairs, Jan. 1945-Dec. 1945, F12312/1349/40, No.30, p. 442.

③ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, F 12907/3/61, No.116, p. 205.

④ Paul Preston, *Michael Partridge*, *B DFA*, Part IV, Series E, ASIA, Vol.1, Far Eastern Affairs, Jan. 1946-June 1946, F8700/3/61, No.88, pp. 559-562.

⑤ Tilman Remme, *Britain and Regional Cooperation in South-East Asia, 1945-49*, p. 45.

⑥ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part IV, Series E, ASIA 1947, Vol.4, Far Eastern Affairs, Jan. 1947-Dec. 1947, F15073/1147/61, No.5, pp. 31-32.

⑦ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part IV, Series E, ASIA 1948, Vol.6, Japan, Korea and Southeast Asia, Jan. 1948-Dec. 1948, F8611/286/61, No.3, pp. 331-332.

⑧ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part IV, Series E, ASIA, Vol.1, Far Eastern Affairs, Jan. 1946-June 1946, F6291/1/61, No.54, p. 458.

⑨ Ibid., F9258/1/61, No.61, p. 483.

⑩ Ibid., F9283/1/61, pp. 483-484.

的区域合作,以此将东南亚建设为英联邦重要的战略堡垒。<sup>①</sup>

在英国的“东南亚区域合作”产生与开始实践的同时,东南亚内生区域意识及合作亦在萌芽。在盟军东南亚司令部民事化改革时期,1945年12月,尼赫鲁提出召开“亚洲关系会议”,以“有助于认识亚洲问题和推动亚洲人民之间的理解”。<sup>②</sup> 1945年9月,越南胡志明提出建立一个包括越南、柬埔寨、老挝、泰国、马来亚、缅甸、印度、印尼和菲律宾在内的“泛亚洲共同体”,藉此推动越南的独立事业,<sup>③</sup>并促进相关国家间的政治、经济合作,同时保持这一共同体与美国、法国及英国等域外大国间的良好关系,以推动相关域外大国在东南亚的去殖民化。<sup>④</sup> 但是,该倡议最终并未付诸实践。<sup>⑤</sup>

在特别专员署时期,1947年1月,昂山进一步提出,将东南亚联合起来与印度、中国一同创建一个“亚洲联邦”。随后,他又建议成立一个包括缅甸、印尼、泰国、马来亚和印支国家的“东南亚联盟”,以促进东南亚国家彼此间良好的理解;实现它们“完全民族性”的愿望;提高各国的经济、社会和文化水平,促进和平与和谐,尊重人权和联合国原则;研究、调查和交换关于东南亚的信息;建立一个将东南亚人民联合起来的邦联。<sup>⑥</sup> 4月17日,昂山建议形成一个缅甸与东南亚其他国家间的经济协会,以开展区域经济合作。<sup>⑦</sup> 但是,由于昂山在1947年7月被暗杀,相关区域合作探索就此结束。<sup>⑧</sup> 1947年7月,泰国提出“东南亚联盟”构想,该构想的初衷在于反对殖民主义,其遵循联合国宪章的宗旨及基本原则,定位为非官方组织,旨在通过文化交流与经济协调以进一步推动“东南亚联邦”的建立。<sup>⑨</sup>

因此,特别专员署成为英国实践其“东南亚区域合作”的起点并产生明显

① Tilman Remme, *Britain and Regional Cooperation in South-East Asia, 1945-49*, pp. 51-52.

② 郑先武:《东南亚早期区域合作:历史演进与规范建构》,《中国社会科学》2017年第6期,第191—192页。

③ 郑先武:《安全、合作与共同体:东南亚安全区域主义理论与实践》,南京大学出版社2009年版,第187页。

④ Amitav Acharya, “Asia Is Not One,” *The Journal of Asian Studies*, Vol.69, No.4, November 2010, p. 1006.

⑤ Anthony Reid, “A Saucer Model of Southeast Asian Identity,” *Southeast Asian Journal of Social Science*, Vol.27, No.1, January 1999, p. 17.

⑥ Nicholas Tarling, *Regionalism in Southeast Asia*, p. 71.

⑦ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, F8918/1147/61, No.2, p. 21.

⑧ 郑先武:《安全、合作与共同体:东南亚安全区域主义理论与实践》,第187—188页。

⑨ Milton W. Meyer, “Regional Cooperation in Southeast Asia,” p. 71.

影响。域内外实践相较而言,特别专员署与同时期的东南亚内生区域合作在合作方式上存在差异,前者体现出借由传统宗主国—殖民地关系模式推动合作的特征,而缅、泰两国倡议与越南的倡议同为基于民族主义发展区域主义,并对抗殖民主义,但相较于越南的倡议,缅、泰的倡议对东南亚的区域认知更强,因而更强调东南亚区域合作而非跨区域合作。但是,域内外的实践在这一时期并未产生直接的交锋,其主要原因在于域内的倡议多因各种原因而流于无效,这在客观上凸显了英国“东南亚区域合作”的实践影响。

## 二、英国“东南亚区域合作”的转向

1946年5月21日,即基勒恩就任特别专员不久,时任新加坡总督的麦克唐纳兼任马来亚联邦及新加坡的大总督(Governor-General)。1947年初,在英国经济危机、财政赤字严峻的同时,特别专员署出现了机构冗杂、开支巨大的问题。<sup>①</sup> 1947年初,英国外交部派员至新加坡调研特别专员署的裁员问题,调查报告指出,特别专员署与马来亚大总督府之间存在诸多重叠之处,最佳的解决办法是合并两者。<sup>②</sup> 1948年5月,麦克唐纳被任命为英国驻东南亚最高专员,最高专员合并特别专员署。<sup>③</sup> 最高专员管辖除菲律宾以外的整个东南亚地区,<sup>④</sup>其主要职责是建立英国在东南亚的政治影响,塑造英国在东南亚的“精神领导”地位。<sup>⑤</sup> 虽然没有超越总督的行政权力,但最高专员的设立是合并了特别专员署的结果,最高专员在东南亚的职责主要包含殖民事务与外交事务。此外,最高专员还继续身兼特别专员署时期建立的“英国远东防务协调委员会”、政治委员会等机构中的职位,尤其是身兼仍在运作的“英国远东防务协调委员会”的主官。

与特别专员署相比,最高专员尤为注重区域政治—安全建设。1946年12

---

① A. S. B. Olver, “The Special Commission in South-East Asia,” *Pacific Affairs*, Vol.21, No.3, September 1948, p. 29.

② Nicholas Tarling, *Britain, Southeast Asia and the Onset of the Cold War, 1945-1950*, pp. 190-191.

③ Paul Preston, Michael Partridge, *BDEA*, F11767/286/61, No.4, p. 339.

④ Clyde Sanger, *MacDonald: Bring an End to Empire*, McGill-Queen's University Press, 1995, p. 342.

⑤ [新西兰]尼古拉斯·塔林:《剑桥东南亚史》(第二卷),第471页。

月,基勒恩在给外交部的电报中指出,没有明确证据表明东南亚共产主义的活动受到苏联的影响或指示,相反它们更多地受中国共产党影响。<sup>①</sup>到1947年8月,防务委员会认为东南亚共产主义的兴起是最主要的防务压力,为此,英国需与美国、澳大利亚、新西兰等进行更紧密的防务协作。<sup>②</sup>麦克唐纳赴任最高专员后,1948年12月8日,外交部发布的《共产党在东南亚的战略大纲》(Draft Outline of Communist Strategy in South-East Asia)指出,东南亚共产主义问题既涉及相关国家的防务利益,也涉及苏联的战略。在东南亚的绝大多数地方,虽然苏联尚未完全准备好,但它正在尽其所能挖掘发展共产主义的土壤。大纲还引述了麦克唐纳的认知,“在过去两年中,马来亚共产党试图掌控贸易联盟的领导权,并渗透进政治集团,随着行动屡屡受挫,他们决定通过暴力来夺权”。<sup>③</sup>1951年6月末,史班纳指出,至1950年5月,东南亚共产主义支持下的暴力尚是零星的,但6月的朝鲜战争爆发后,东南亚也可能面临共产主义的夺权,泰国、缅甸及印尼均可能面临此种形势,尤其是在马来亚,英国需要动用军事及政治手段来挫败当地的共产主义。麦克唐纳对此非常赞同。<sup>④</sup>

由此可见,从特别专员署到最高专员,英国的“东南亚区域合作”中的共产主义因素从一个非主要安全威胁上升为一个主要安全威胁,从一个国家安全威胁上升为一个区域安全威胁。这一变化过程中的主要转折点是与最高专员直接相关的1948年的马来亚“紧急事件”。

麦克唐纳于1946年4月受命大总督后的首要任务是推动马来亚的联邦进程,当年初工党政府公布的“马来亚联邦计划白皮书”激起了马来亚当地的族群冲突。<sup>⑤</sup>此后,英国下议院通过了“废止海峡殖民地法案”,正式将新马分离,新加坡成为英国直辖殖民地。1946年12月,麦克唐纳公布了《马来亚联合邦

---

① Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part IV, Series E, ASIA, Vol.2, Far Eastern Affairs, Jul. 1946-Dec. 1946, F18057/87/61, No.118, pp. 447-448.

② Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part IV, Series E, ASIA 1947, Vol.4, Far Eastern Affairs, Jan. 1947-Dec. 1947, F11894/25/61, No.4, pp. 28-29.

③ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part IV, Series E, ASIA 1948, Vol.6, Japan, Korea and Southeast Asia, Jan. 1948-Dec. 1948, PR1231/860/913, No.5, pp. 345-349.

④ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part V, Series E, ASIA 1951, Vol.2, Siam, Burma, Indo-China, Indonesia, Nepal and Philippines, 1951, FZ1015/63, No.9, pp. 129-130.

⑤ [英]康斯坦丝·玛丽·藤布尔:《新加坡史》,欧阳敏译,上海:东方出版中心2016年版,第297页。

计划》。<sup>①</sup> 1948年1月31日,马来亚联合邦(不含新加坡)正式建立,爱德华·根特(Edward Gent)任总督,5月,麦氏任最高专员。<sup>②</sup> 在麦氏上任短短两个多月后,即1948年7月12日,英殖民政府颁布了《紧急状态条例》(Emergency Regulation),宣布全马来亚进入“紧急状态”。

就“紧急事件”中的马共因素而言,马共因战时与英国共同抗日而在战后初期被英殖民政府承认为合法团体。<sup>③</sup> 在马共谋求马来亚去殖民化的进程中,1945年8月15日至1948年6月20日被称为马共史上的“和平宪制斗争时期”。<sup>④</sup> 当时业已建立的马来亚联合邦实质上仍为英国殖民地,马共的活动常遭英殖民当局的镇压和取缔。<sup>⑤</sup> 在1946至1947年间,马共先后发动了300至600场的罢工,仅1947年,马来亚就爆发了219次大罢工。<sup>⑥</sup> 随着矛盾进一步激化,马共中央激进派建议,与其坐以待毙,不如主动采取行动,积极准备武装起义,<sup>⑦</sup>马共的斗争随之进入“武装斗争期”。1948年4月,马共实施动员,组织“民运”以传布共产党的口号、提供物资援助和情报,并招收志愿军,将未缴付的武器检出,组织马来亚民族解放军,在林间打游击、攻击警局、发动刺杀和举行罢工。<sup>⑧</sup> 1948年5月发生了六个橡胶园工人被民族主义者杀害的事件;6月16日,霹雳和丰的三名欧洲种植园主及其两名华人助手共五人被杀。<sup>⑨</sup>

就英方而言,由于最高专员麦克唐纳没有超越根特、吉姆森这两个总督的行政权力,因而,麦克唐纳起初主要力劝根特强硬应对马共。6月6日,麦克唐纳发表了题为《国际共产主义不安的导演》(the restless directors of international communism)的广播讲话,该讲话在指责共产主义的同时,也将矛头对准

① Nicholas Tarling, *Britain, Southeast Asia and the Onset of the Cold War, 1945-1950*, p. 267.

② Clyde Sanger, *MacDonald: Bring an End to Empire*, p. 293.

③ 陈中和:《太平洋战争前后英日殖民统治与马来亚独立建国运动》,《世界历史》2018年第3期,第45—46页。

④ 陈剑:《冷战与东南亚共运的兴衰:马共革命沉浮录 1948年马来亚共产党武装起义的回顾——马来亚共产党是否有起义的计划》,《冷战国际史研究》2009年第1辑,北京:世界知识出版社2009年版,第351—352页。

⑤ 张祖兴:《英国对马来亚政策的演变(1942—1957)》,序言第4页。

⑥ 庞卫东:《新加坡与马来(西)亚的合并于分离研究:1945—1965》,第82—83页。

⑦ 陈剑:《冷战与东南亚共运的兴衰:马共革命沉浮录 1948年马来亚共产党武装起义的回顾——马来亚共产党是否有起义的计划》,第357—358页。

⑧ 廖文辉:《马来西亚史》,马来西亚文化事业有限公司2018年版,第325页。

⑨ 庞卫东:《新加坡与马来(西)亚的合并于分离研究:1945—1965》,第82页。

了“态度犹豫又软弱”的根特。6月16日的事件发生后,6月17日,根特宣布霹靂州及柔佛州部分地区进入“紧急状态”,6月18日,《海峡时报》(*Straits Times*)发布社论,宣布马来西亚进入“紧急状态”,6月24日,吉姆森宣布新加坡进入“紧急状态”。此后,麦克唐纳又与根特在如何实施“紧急状态”上产生了分歧,麦克唐纳主张在特殊警察部队组建前,应由军队看守每个“颠覆分子”的住所。此外,麦克唐纳还提出应在每个州建立安全委员会,并建立一个协调州安全委员会与“英国远东防务协调委员会”的“中央计划委员会”。这些建议均招致根特的强烈反对。但是,由于麦克唐纳身兼“英国远东防务协调委员会”的主席,其建议得到了参谋长委员会的支持,6月26日,伦敦电报通知根特,召其回国,在7月4日飞回伦敦途中,根特遭遇空难遇难。在此后的三个月中,白厅始终没有确定根特的继任者,因此,麦克唐纳的职权事实上得以强化。<sup>①</sup>7月12日,马来西亚的英殖民政府颁布《紧急状态条例》,打压共产党。中山大学国际关系学院副教授张祖兴指出,“紧急状态”的实质就是内战,这一状态延续达12年之久,至马来西亚独立时尚未结束。<sup>②</sup>

马来西亚“紧急事件”标志着英国东南亚政策的直接目标由应对粮食危机转为遏制共产主义,并且东南亚共产主义已被英国视为一个区域性问題,但是,在整个最高专员时期,英国的东南亚政策仍旧保持在“东南亚区域合作”轨道内,只是重点领域由经济转向政治—安全。一方面,相较于特别专员署时期,最高专员时期的英国的“东南亚区域合作”体现出两大新的主要特征:一是国际合作属性更加明显,这主要源于最高专员兼具殖民部、外交部与防务部门等多重职能,尤其是在英联邦事务上,最高专员的话语权显著增强;二是对区域政治—安全事务的关注显著增强,马来西亚“紧急事件”后,为应对东南亚共产主义,麦克唐纳建议相关各国进一步交换安全情报;英国的“英国远东防务协调委员会”也吸纳东南亚当地的荷兰及法国代表加入。<sup>③</sup>

另一方面,最高专员时期合作重心转移在区域层面的最大影响是将全球冷战与东南亚冷战相对接。英国政治与历史学者迪尔曼·雷姆(Tilman Remme)指出,马来西亚“紧急事件”是战后亚洲历史的分水岭,它标志着冷战

---

① Clyde Sanger, *MacDonald: Bring an End to Empire*, pp. 293-296.

② 张祖兴:《英国对马来亚政策的演变(1942—1957)》,第19页。

③ Tilman Remme, *Britain and Regional Cooperation in South-East Asia, 1945-49*, pp. 129-130, 133.

从欧洲、中东扩展到了东南亚。<sup>①</sup> 在东南亚与冷战的起源上,目前主要存在着两种观点:第一种认为东南亚冷战是美苏全球冷战覆盖东南亚的结果,这也是相关研究的主流观点。第二种观点则认为东南亚的冷战主要是由域内行为体驱动的。英国开放大学东南亚史学者卡尔·哈克(Karl Hack)等指出,没有明确的证据表明1947—1948年间苏联指使东南亚的共产党在东南亚开辟一条新的冷战战线,是东南亚当地力量在借助了外部的意识形态及物质力量的基础上形成了“东南亚冷战”,<sup>②</sup>直至1949年末,英国仍试图避免使东南亚成为冷战的主要舞台,英国东南亚政策的主要目标仍是推动区域合作,尤其是借由西方的支持来实现这种区域合作。<sup>③</sup> 此外,如前所述,英国认为东南亚各国的共产主义中的很大一部分是内生的,且与苏联没有直接的从属关系,因而这一观点亦具有合理性。

最高专员上任后,麦克唐纳直接影响了美国“多米诺逻辑”的形成,进而影响了冷战与东南亚的对接。<sup>④</sup> 1948年12月,麦克唐纳认为,“东南亚是冷战的主战场,我们必须尽其所能与美国一同反击亚洲的共产主义”。<sup>⑤</sup> 1949年5月4日,麦克唐纳赴伦敦参加了外交部、殖民部、英联邦关系部的部门间会议,其在会上阐述的悲观看法被认为构成了后来“多米诺逻辑”的核心。麦克唐纳认为,中国共产党即将控制整个中国,他们可能在接下来半年中将触手伸展到印度支那,泰国、缅甸到时很可能抵挡不住这种攻势,如果印度支那、暹罗、缅甸这三个国家“沦陷”,那么,马来亚和印度也将直接暴露于共产主义的威胁之中。对此,麦克唐纳提出了一系列的应对措施,核心是在巴基斯坦、缅甸、印度支那、香港及菲律宾之间建立反共产主义的防线。<sup>⑥</sup> 此外,新加坡南洋理工大学历史系助理教授魏文擎指出,1949年9月,杜鲁门向东南亚派遣的东南亚调

① Tilman Remme, *Britain and Regional Cooperation in South-East Asia, 1945-49*, p. 126.

② Karl Hack and Geoff Wade, “The Origins of the Southeast Asian Cold War,” *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol.40, No.3, October 2009, Asian Cold War Symposium, pp. 443-448.

③ Karl Hack, *Defence and Decolonization in Southeast Asia*, Curzon, 2001, pp. 56-71.

④ “多米诺逻辑”或“多米诺骨牌理论”一般是指1954年时任美国总统艾森豪威尔在对印度支那地区地位的分析中指出的,如果印度支那落入共产党的手中,那么,泰国、缅甸和印尼也将受到威胁;“如果印度支那失掉了,共产党就可以转向由日本、台湾与菲律宾结成的岛屿防御锁链,并将成为澳大利亚与新西兰的威胁”。此后不久,美国便牵头组建了东南亚条约组织。

⑤ Norman G. Owen, ed., *Routledge Handbook of Southeast Asian History*, Routledge, 2014, p. 88.

⑥ Tilman Remme, *Britain and Regional Cooperation in South-East Asia, 1945-49*, pp. 183-184.

查团团长格里芬上校公开表示,其组织撰写的《格里芬报告》深受麦克唐纳关于美国如何应对东南亚安全形势观点的影响。最终,《格里芬报告》在美国初步介入越南事务时起到了重要作用。<sup>①</sup>

从1948年5月麦克唐纳就任最高专员,至1955年5月麦氏被任命为英国驻印度高级专员(High Commissioner),<sup>②</sup>综合而言,最高专员任内的七年既是英国的“东南亚区域合作”政策的转向期,也是过渡期。转向期主要体现在实践重点由经济领域的技术性合作转向宽泛的经济、政治—安全合作;而过渡期主要体现在一是英美在东南亚的关系基调由最高专员署时期的协调关系逐渐过渡为此后的竞争关系,二是英国的“东南亚区域合作”逐渐由国家机构主导转向国际机制化。

### 三、“科伦坡计划”与东南亚区域经济竞合

马来亚“紧急事件”后,英国尝试以综合的区域经济、政治—安全合作应对东南亚共产主义。贝文认为,虽然美国正在欧洲担纲经济领导,但英国在亚洲足以凭借英联邦伙伴关系担当经济领导,捍卫政治领导。<sup>③</sup>为达此目标,1949年11月,贝文决定于翌年初在锡兰的科伦坡组织一次英联邦外长会议。1950年1月9日,首次在亚洲举办的英联邦会议召开。英国派出包括麦克唐纳及贝文在内的30余人代表团,其中,贝文不顾心脏疾病长途跋涉于1月8日抵达锡兰,足见英国对此次会议的重视。<sup>④</sup>

“共产主义在远东的扩张”是会议最主要的政治—安全议题。贝文指出,苏联已将注意力转向东方,但经济合作可以铲除东南亚共产主义滋生的土壤,为此,西方愿意提供不带任何政治支配的财政援助,但他同时也明确反对直接动用军事手段。<sup>⑤</sup>在经济议题上,受英国的鼓动,会议主席、时任锡兰总理唐·斯蒂芬·森纳那亚克(Don Stephen Senanayake)首先在议程中提出了一个为

① 魏文擎:《“至暗之时”的多米诺逻辑:从新加坡沦陷、英美同盟和“中国渗透”看美国东南亚冷战政策的形成》,彭永福译、韩长青校,《冷战国际史研究》2016年第2期,第103—134页。

② 1960年底,麦克唐纳离任驻印度高级专员,随后赴非洲任职。

③ Matthew Foley, *The Cold War and National Assertion in Southeast Asia: Britain, the United States and Burma, 1948-1962*, p. 47.

④ Tilman Remme, *Britain and Regional Cooperation in South-East Asia, 1945-49*, pp. 200-201.

⑤ Ibid., pp. 181-182.

期 10 年的长期经济计划,该计划旨在发展东南亚工农业、确保商品价格稳定。该提议被澳大利亚外长珀西·斯彭德(Percy Spender)接受,澳大利亚代表团也递交了关于南亚及东南亚经济政策的草案,该草案强调以振兴经济来抵御东南亚共产主义,建议以双边技术扶助来实施援助并鼓励美国等域外国家提供财政支持。<sup>①</sup>

在这样的会议氛围下,贝文在 12 日的会议上适时地提出共同援助东南亚的议题。经过磋商,印度表示最多只能提供 100 万英镑;巴基斯坦则称“有一些财政困难”,大概只能提供 50 万英镑;斯里兰卡虽表态积极,但起初并未给出具体援助数额,后来承诺援助 25 万英镑;澳大利亚表示对东南亚“有强烈的兴趣”,承诺援助 50 万英镑。据此,会议获得的财政援助总额为 225 万英镑,但这比英国预期的目标——375 万英镑——仍有很大差距。<sup>②</sup>此外,本次会议达成了各方都认可的《联合备忘录》,该备忘录是此次英联邦首脑会议确立的英联邦关于东南亚合作的基本框架,这也成为此后实施的“科伦坡计划”的直接来源。

此次英联邦外长会议凸显了英联邦财援紧缺的问题。在此情况下,英国利用“马歇尔计划”与“第四点计划”出台的契机,借力美国援助东南亚。相关研究表明,到 1949 年底,美国对东南亚及其他远东国家(不包括印尼)和殖民地的赠款和贷款总额达到了 26.76 亿美元,英国向缅甸、英属婆罗洲、香港和马来亚提供的赠予和贷款总额达 4.19 亿美元。这一时期东南亚从英法荷得到的大部分援助也可以看作是通过这些欧洲国家流入东南亚的美国经济援助。<sup>③</sup>因此,“第四点计划”的提出既为英美在东南亚的协调提供了新契机,也为“科伦坡计划”的成型奠定了基础,同时也使“马歇尔计划”与英国的“东南亚区域合作”政策形成联系。

在这种英美经济竞合中,麦克唐纳认为应该推行一种不同于欧洲的亚洲

---

<sup>①</sup> Nicholas Tarling, *Regionalism in Southeast Asia: To foster the political will*, Routledge, 2006, pp. 75-76.

<sup>②</sup> Matthew Foley, *The Cold War and National Assertion in Southeast Asia: Britain, the United States and Burma, 1948-1962*, p. 56.

<sup>③</sup> 孙建党:《美国与东南亚经济关系研究(1945—1973)》,北京:经济管理出版社 2011 年版,第 49、217 页。

版“马歇尔计划”，以抵御东南亚共产主义，<sup>①</sup>而缅甸则是实践这一构想的突破口。独立之初的缅甸面临着克伦邦冲突等一系列的政治危机以及财政紧缺等一系列的经济危机。对此，贝文指出“缅甸这一问题可以成为一个将该区域的国家聚拢到一起的共同议题。”<sup>②</sup>1950年4月，麦克唐纳访问缅甸后认为，缅甸有志于与民主国家为伍，英缅应成为好伙伴。<sup>③</sup>但是，缅甸对英国倡议的态度仍显犹豫，怀疑是否能从中收益。在麦克唐纳访问期间，缅甸官员表示当务之急是建设正确的机制。<sup>④</sup>事实上，缅甸出于政治原因以及主要从美国获取援助的现状而不愿与英联邦合作计划接近。

在英美经济竞合的具体表现上，最高专员时期，美国的东南亚政策主要体现出国别性而非区域性，<sup>⑤</sup>因此，在“马歇尔计划”与“科伦坡计划”在东南亚并不存在直接交锋的情况下，英美在东南亚的经济领导地位之争在区域行动上主要寓于“科伦坡计划”与联合国下属的“亚洲及远东经济事务委员会”（Economic Commission for Asia and the Far East，以下简称亚远经委员会）的竞争中。对美国而言，成立于1947年的亚远经委员会是美国推动建立的一个涵盖东南亚的跨区域合作组织，至20世纪50年代末，亚远经委员会已成为美国在亚洲的主要制度工具。<sup>⑥</sup>

但是，英国与亚远经委员会的竞合自该机制产生之初便存在。雷姆指出，亚远经委员会最早可追溯至由英国、美国和波兰在1946年提议的欧洲经济委员会（Economic Commission for Europe），但英国抛出这一提议的同时认为没有必要在亚洲建立类似组织。<sup>⑦</sup>在中国与印度的努力下，1947年3月19日，联

---

① MacDonal Telegram, Mar. 22, 1949, PRO DO 35/2796, see Clyde Sanger, *MacDonald: Bring an End to Empire*, p. 346.

② Matthew Foley, *The Cold War and National Assertion in Southeast Asia: Britain, the United States and Burma, 1948-1962*, pp. 35, 43.

③ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part IV, Series E, ASIA 1950, Vol.11, South-East Asia and the Far East, Indonesia, Nepal and Philippines, Jan. 1950-Dec. 1950, FB1053/24, No.7, pp. 28-31.

④ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part V, Series E, ASIA 1951, Vol.2, Siam, Burma, Indo-China, Indonesia, Nepal and Philippines, 1951, FZ1102/178, No.1, pp. 45-48.

⑤ Nicholas Tarling, *Britain, Southeast Asia and the Onset of the Cold War, 1945-1950*, p. 411.

⑥ Sue Thompson, *British Military Withdrawal and the Rise of Regional Cooperation in South-East Asia, 1964-73*, pp. 10-11.

⑦ “欧洲经济委员会”拟设立于联合国善后救济总署（United Nations Relief and Rehabilitation Administration），旨在整合欧洲能源经济委员会（the Emergency Economic Committee for Europe）、欧洲煤炭组织（the European Coal Organisation）以及欧洲中部内陆组织（European Central Inland Organisation）等既有欧洲经济体，参见 Tilman Remme, *Britain and Regional Cooperation in South-East Asia, 1945-49*, pp. 103-104.

联合国经社理事会决定在亚洲建立经济委员会。<sup>①</sup> 1947年2月,基勒恩在知悉联大关于亚远经委员会的讨论后,建议白厅应尽可能阻止其成立,因为该组织会与特别专员署形成竞争关系,而且它可能使苏联趁机介入东南亚。<sup>②</sup> 亚远经委员会建立之初,基勒恩仍对该组织持怀疑态度,<sup>③</sup>但他很快发觉亚远经委员会有助于英国谋求东南亚霸权,转而鼓励英国积极参与其中,1947年末,英国成立了一个亚远经委员会部门间工作组。此后,英国努力推动并提升英联邦在亚远经委员会中的话语权,1947年12月举行的亚远经委员会碧瑶会议同意与特别专员署继续展开合作。<sup>④</sup> 最高专员及其下属机构与亚远经委员会的联系进一步机制化,1948年6月,亚远经委员会乌塔卡蒙德(Ootacamund)会议认为,两个组织应在既有关系上继续交换关于各自活动的信息、建立联络员,互派重要会议观察员,在召开涉及区域经济议题的会议前相互磋商。<sup>⑤</sup>

“科伦坡计划”的提出意味着英国的“东南亚区域合作”与亚远经委员会形成了直接竞争。“科伦坡计划”的运行方式与建设目的均有悖于这一时期美国的亚洲政策,尤其是美国在亚洲主要以双边关系及双边机制来确立优势权力。如美国对缅甸的双边发展援助计划的核心考量是应对共产主义,<sup>⑥</sup>但美国并未将缅甸问题拓展为一个区域问题。此外,1949年3月,艾奇逊与贝文的会谈备忘录写道:“美国同意成为‘科伦坡计划’的成员的主要条件之一是:所提供的任何援助应完全以双边关系为基础。该组织不应该试图指明在两个受援国之间谁最优先需要开发援助,也不要指明任何受援国应得的援助数额。”<sup>⑦</sup>美国意欲使“科伦坡计划”成为一个咨询组织,而不是正式的有实权的区域经济组织。在1951年加入“科伦坡计划”后,美国通过主导该组织的形成使其形式、功能

① Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, F8918/1147/61, No.2, p. 21.

② Matthew Foley, *The Cold War and National Assertion in Southeast Asia: Britain, the United States and Burma, 1948-1962*, p. 105.

③ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, F8918/1147/61, No.2, p. 21.

④ Milton W. Meyer, “Regional Cooperation in Southeast Asia,” pp. 75-76.

⑤ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part IV, Series E, ASIA 1948, Vol.6, Japan, Korea and Southeast Asia, Jan. 1948-Dec. 1948, F11767/286/61, No.4, p. 342.

⑥ Matthew Foley, *The Cold War and National Assertion in Southeast Asia: Britain, the United States and Burma, 1948-1962*, p. 165.

⑦ “Colombo Plan and Its Possible Use as a Focal Point for Regional Development in Asia,” The United States Department of State, *FRUS 1952-1954*, Vol.XII, Part 1, p. 308, 转引自张德明:《从科伦坡计划到东盟:美国对战后亚洲经济组织之政策的历史考察》,《史学集刊》2012年第5期,第99页。

和性质等与美国的主张基本一致,并促使其从最初由英国主导的英联邦组织变为美国主导的非英联邦组织。<sup>①</sup>

“科伦坡计划”所代表的英国“东南亚区域合作”经济实践对域内外均产生了广泛的区域影响。

其一,最高专员身兼外交部、殖民部、英联邦关系部及防务部门等数职使其比特专员具有更强的推动国际合作的权力。一方面,美国、日本等的加入使得“科伦坡计划”偏离了麦克唐纳预想的仅限于英联邦的合作,并在很大程度上借鉴了“马歇尔计划”;<sup>②</sup>另一方面,多元行为体强化了“科伦坡计划”的国际合作属性。因此,“科伦坡计划”不再限于西方大国的联合,<sup>③</sup>因而更接于近现代意义上的区域合作,成为真正意义上第二次世界大战后英国倡导的首个东南亚跨区域经济合作机制。在此后实践中,“科伦坡计划”数度被延长,机制化程度也不断完善,迄今已是亚洲延续时间最长的区域合作机制。

其二,“科伦坡计划”在机构建设与规范建构上显著提升了机制化程度,1950年的英联邦外长会议并未完成“科伦坡计划”的机制构建,从该次会议到“科伦坡计划”最终成型,此间的“科伦坡计划”不断完善机制化进程。1950年的英联邦外长会议设立了由英国、澳大利亚、新西兰、印度、巴基斯坦及锡兰所组成的“英联邦协商委员会”(commonwealth consultative committee),该机构是“科伦坡计划”的最高审议机构,它没有决策权与执行权,主要发挥协商平台作用,负责草案与计划的磋商、沟通与协调,遵循协商与一致的基本原则。<sup>④</sup>在1950年5月的“英联邦协商委员会”悉尼会议上,澳大利亚提出了为期三年的技术合作计划。同年9月,伦敦会议达成了《南亚和东南亚经济发展合作的科伦坡计划》,这一历史性报告标志着“科伦坡计划”的形成。<sup>⑤</sup>11月,“英联邦协商委员会”会议提出一项被所有成员国接受的六年计划。1951年2月,“英联邦协商委员会”更名为“南亚和东南亚合作发展经济的协商委员会”。同年7

① 张德明:《从科伦坡计划到东盟:美国对战后亚洲经济组织之政策的历史考察》,第100页。

② [美]沃伊切克·马斯特尼:《冷战的历史遗产:对安全、合作与冲突的透视》,聂文娟、樊超译,北京:社会科学文献出版社2015年版,第13—14页。

③ Nicholas Tarling, *Regionalism in Southeast Asia: To foster the political will*, pp. 70, 73.

④ Ademola Adeleke, *Ties without String, the Colombo Plan and the Geopolitics of International Aid, 1950-1980*, National Library of Canada, 1996, p. 269.

⑤ 孙建党:《美国与东南亚经济关系研究(1945—1973)》,第288页。

月1日,“科伦坡计划”正式开始实施。<sup>①</sup>

其三,1950年的英联邦外长会议还建构了一种跨区域身份,即由缅甸、锡兰、印度、印尼与巴基斯坦构成的“科伦坡五国”(Colombo Powers)。“科伦坡五国”是英国主动尝试将英联邦关系与东南亚区域合作相结合的产物,也是“科伦坡计划”谋求的政治—安全目标的主要实践载体。“科伦坡五国”实践其政治—安全能力的典型是1954年的日内瓦会议以及1955年的首次万隆亚非会议。

1950年英联邦外长会议后,英国积极推动“科伦坡五国”在印度支那问题上发声。<sup>②</sup>1954年4月26日,日内瓦会议开幕,7月21日签署的《日内瓦协定》承认越南、柬埔寨和老挝的主权。会议期间,艾登几乎每天与尼赫鲁保持着联系,印度则积极带领“科伦坡五国”在会议上为停火做着不懈努力,以至于艾登将“科伦坡五国”誉为英国及“科伦坡计划”的“无价之宝”。<sup>③</sup>日内瓦会议开幕两天后,即1954年4月28日,“科伦坡五国”第一次首脑会议(“科伦坡会议”)召开,会议发布的联合宣言督促法国宣布支持中南半岛国家完全独立,并呼吁日内瓦会议达成一个即刻停火协议,促使有关各方谈判解决办法。<sup>④</sup>麦克唐纳指出,英国的东南亚政策效果极其有效地体现在英国在日内瓦会议所建立的紧密联系以及“科伦坡五国”就印度支那问题的协商上,英国从中塑造了亚洲“最为友好”的域外国家形象,增强了在亚洲的影响力。<sup>⑤</sup>

在“科伦坡五国”的发起与共同努力下,1955年4月,首届亚非会议在印尼万隆召开,共有23个亚洲国家及6个非洲国家参会,截至当时参与“科伦坡计划”的东南亚国家中只有马来亚未与会,此次会议被称为“科伦坡五国”最重要

---

① Guy Wint, *The British in Asia*, The Institute of Pacific Relations, 1954, p. 204.

② Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part V, Series E, ASIA 1953, Vol.5, Siam, Burma, South East Asia, IndoChina, Indonesia, Nepal and the Philippines, 1953, DF1071/888, No.30, p. 116.

③ Cindy Ewing, “The Colombo Powers: Crafting Diplomacy in the Third World and Launching Afro-Asia at Bandung,” *Cold War History*, Vol.19, No.1, 2019, p. 12.

④ 郑先武:《万隆会议与东南亚区域主义发展》,《世界经济与政治》2015年第9期,第37—38页。

⑤ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part IV, Series E, ASIA 1949, Vol.9, Burma, India, Pakistan, Ceylon, Indonesia, The Philippines and South-East Asia and the Far East (General), Jan. 1949-Dec. 1949, D1015/5, No.7, pp. 508-509.

的成就。<sup>①</sup>“科伦坡会议”与万隆会议间存在直接的联系,正是在“科伦坡会议”上,印尼提议召开一次“科伦坡五国”共同组织、亚非新独立国家参加的会议,此后,“科伦坡五国”建立了联合秘书处,积极筹备会议的召开,“科伦坡会议”因而被认为是“区域主义构思事实上开始启动”。<sup>②</sup>但是,麦克唐纳指出,“科伦坡五国”在承认共产主义的威胁上是犹豫不决的,其所坚持的“中立”理念增加了英国在遏制共产主义威胁上的困难。<sup>③</sup>

#### 四、英国的东南亚防务建设与区域安全竞合

最高专员上任后,应对东南亚共产主义成为英国“东南亚区域合作”的主要内容之一。新中国建立后,遏制东亚共产主义也成为美国亚洲政策的核心目标,美国甚至也开始探讨东南亚的“区域合作”问题。<sup>④</sup>总体而言,最高专员上任初期,英美在东南亚的区域安全竞争关系进一步凸显,这主要反映在双方机制、防务组织建设上。

1949年3月,菲律宾总统埃尔皮迪奥·季里诺(Elpidio Quirino)倡议缔结类似于北约的《太平洋公约》(Pacific Pact),即以美国为核心的东亚反共联盟。对此,英国坚持相关合作必须保持在经济或政治领域内,拒绝参与和美国相关的区域防务安排。同时,英国曾试图与澳大利亚等英联邦国家创建一个将东南亚与西太平洋联结起来的东南亚区域经济组织。<sup>⑤</sup>但是,1950年9月,斯彭德到美国两院外交委员会上发表演说,指出美国所拟定的“太平洋公约”成员可由“澳、新、菲、加等国家组成”。1951年1月4日,杜勒斯指出,美国在太平洋地区的防务范围应是“日本—琉球—福摩萨(台湾)—菲律宾—澳大利亚这样一条近海岛屿链”。<sup>⑥</sup>因此,美国相关组织建设排除英国的意图昭然若揭。

---

① Cindy Ewing, “The Colombo Powers: Crafting Diplomacy in the Third World and Launching Afro-Asia at Bandung,” p. 2.

② 郑先武:《万隆会议与东南亚区域主义发展》,第37—38页。

③ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, D1015/5, No.7, pp. 508-509.

④ [美]约翰·刘易斯·加迪斯:《长和平:冷战史考察》,潘亚玲译,上海人民出版社2011年版,第109页;孙建党:《美国与东南亚经济关系研究(1945—1973)》,第27—28页。

⑤ 郑先武:《东南亚早期区域合作:历史演进与规范建构》,第192—193页。

⑥ 王绳祖主编:《国际关系史》,第八卷,北京:世界知识出版社1996年版,第154页。

1951年9月1日缔结的《澳新美同盟条约》成为美国直接卷入亚洲区域主义的前奏。<sup>①</sup> 1952年8月,“澳新美同盟理事会”第一次会议拒绝了英国以观察员身份参与其中的请求,<sup>②</sup>至此,这一三方同盟的大门彻底对英国关闭了。在《澳新美同盟条约》缔结前两天,即1951年8月30日签署的《美菲共同防御条约》则是美国直接介入东南亚安全合作的垫脚石。上述两项机制共同开启了美国的亚太同盟体系建设,<sup>③</sup>同时将英国排斥于这一体系之外。此外,《美菲共同防御条约》这一双边协定为东南亚条约组织这一多边行动做了铺垫。1954年9月8日,澳、新、美、英、法五国外长,以及泰、菲、巴基斯坦三国外长签署了《东南亚集体防务条约》(即《马尼拉协定》),东南亚条约组织建立。在该组织酝酿过程中,美国依然秉持将英国排除在外的态度。<sup>④</sup>

在东南亚条约组织建立后,麦克唐纳提出了该组织对英国有利的认识,他指出,整个1954年东南亚最显著的变化是美国和中国声望的此消彼长。亚洲国家深怕卷入一场新的美国挑起的世界大战。此外,东南亚共产主义的态势正在变化。共产主义已控制北越并可能很快控制南越,同时正计划扩大对老挝、柬埔寨及泰国的控制并进军东南亚其余地方。而美国在东南亚的军事行动并未切中遏制共产主义扩张的要害,这为英国发挥影响力提供了机遇,尤其是英国在日内瓦会议上成功树立了贤明的西方大国形象。<sup>⑤</sup>

作为对美国安全组织建设的回应,在东南亚条约组织建立后,英国以马来亚为中心开展其新的东南亚区域防务建设,组建其东南亚联盟。<sup>⑥</sup> 1954年成为英国东南亚防务政策的转折点,谋求本就带有政治—安全目的的“科伦坡计划”由经济向政治—安全“外溢”成为英国东南亚防务安全建设的政策优先选择。因此,英国酝酿通过协商建立一个正式的东南亚集体安全协定,而这一协定的主要争取对象即为“科伦坡五国”。在“科伦坡会议”召开后、东南亚条约

① 孙建党:《美国与东南亚经济关系研究(1945—1973)》,第296页。

② Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, FZ1071/88, No.10, pp. 159-162.

③ [美]沃伊切克·马斯特尼:《冷战的历史遗产:对安全、合作与冲突的透视》,第18页。

④ “Papers as President, April 30, 1954,” in Nancy Beck Young ed., *Documentary History of the Dwight D. Eisenhower Presidency*, Vol.5, the Geneva Conference of 1954, University Publications of America, 1996, pp. 22-23.

⑤ Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part V, Series E, ASIA 1955, Vol.9, Indonesia, Nepal, Indo-China, Thailand, South-East Asia and Far East (General), 1955, D1011/2, No.7, pp. 404-411.

⑥ 崔丕:《美国亚洲太平洋集体安全保障体系的形成与英国(1950—1954年)》,《冷战国际史研究》2004年第1期,第20页。

组织建立前,1954年7月,英国提出较为详尽的“建立东南亚防务组织的建议”。建议指出,英国长期致力于建立一个广泛的有实际基地的东南亚及西南太平洋防务组织,并希望亚洲国家在其中发挥领导角色。为此,英国计划在当年9月初前召开一次相关会议,会议地点最好选在该区域的一个国家,并期望“科伦坡五国”、澳、新、泰、菲、法、美均能与会。会议的目的是讨论集体防御东南亚及西南太平洋的可行措施,并就以下议题达成备忘录及集体防御协定的草案,具体包括:(1)军事、经济与技术援助这些抵抗外部干预(侵略、渗透、颠覆)的国家;(2)磋商维持领土完整、政治独立或安全、区域和平的共同行动;(3)应对公然的蓄意的侵略。此外,计划中的东南亚防务组织绝不能对“科伦坡计划”有任何的替代作用。对此,艾登进一步指出,防卫东南亚的问题既是政治的也是军事的,它有三个层次的内涵:(1)应对共产主义;(2)强化东南亚各国对抗内部共产主义的能力;(3)组织相关国家间某种形式的防务协调。<sup>①</sup>

在艾登提出上述建议后,英国通报了印尼,印尼表示没必要以任何方式对这一倡议做出承诺,并重申了“积极的中立”态度,<sup>②</sup>但是,东南亚条约组织的建立加剧了英国与印尼的军事冲突与矛盾。对于东南亚条约组织的建立,印尼苏加诺总统明确反对并表示印尼不愿加入其中。<sup>③</sup>而在东南亚条约组织建立后,一方面,出于与美国的安全地位竞争,英国加速其“联邦远东战略预备军”建设。1954年10月,澳、新分别向马来亚派兵1400人和130人;<sup>④</sup>另一方面,此后英国围绕马来亚构筑其东南亚防务组织的实践触及了印尼的政策底线,英国在推出“马来西亚计划”的同时,也将此前1956年签署的《英马防务互助协定》变更为《英国—马来西亚防务协定》。1956年的《英马防务互助协定》规定“英国政府为承担其英联邦及国际义务有权在马来亚维持必要的军队”,<sup>⑤</sup>而《英国—马来西亚防务协定》规定“来自英、澳、新的军队被允许继续留在独立

<sup>①</sup> Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part V, Series E, ASIA 1954, Vol.7, Burma, Indo-China, Indonesia, Nepal, Siam, South-East Asia and Far East and the Philippines, 1954, D1074/293, No.6, pp. 296-297; D1074/45, pp. 456-457.

<sup>②</sup> Ibid., DF1071/307, p. 452.

<sup>③</sup> Rizal Sukma, “Indonesia and Regional Security: The Quest for Cooperative Security,” in See Seng Tan and Amitav Acharya, eds., *Asia-Pacific Security Cooperation: National Interests and Regional Order*, An East Gate Book, 2004, p. 75.

<sup>④</sup> 崔丕:《美国亚洲太平洋集体安全保障体系的形成与英国(1950—1954年)》,第20页。

<sup>⑤</sup> 张祖兴:《英国对马来亚政策的演变(1942—1957)》,第202—203页。

后的马来西亚和新加坡”。对此,苏加诺认为,《英国—马来西亚防务协定》是一种典型的新殖民主义,马来西亚联邦的形成是英国早已策划的新形势下的殖民计划,其目的是包围印尼。<sup>①</sup>此后,英国与印尼的敌意上升至直接的军事冲突,1962年9月,文莱人民党联合沙捞越、北婆罗洲的政治力量组成反马来西亚联盟;<sup>②</sup>12月8日,文莱人民党发动了要求文莱独立的武装起义,但起义很快被英国步兵团镇压。<sup>③</sup>英国认为,“文莱起义”得到了印尼的实际支持,是印尼对英国的军事对抗。起义后,印尼—马来亚—菲律宾三边关系随之恶化,不久“印马对抗”爆发,因此,“文莱起义”也被认为打响了“印马对抗”的第一枪。<sup>④</sup>

在印尼—马来亚—英国三边矛盾激化的过程中,印、马双方起初并未诉诸武力,而是展开外交斗争,<sup>⑤</sup>美国也鼓励印、马双方通过谈判解决争端。1963年5月,印尼、马来西亚和菲律宾举行峰会并最终促成了《马尼拉协定》(Manila Accord)及其他几项政治声明,建立了“马菲印多”。但在英国的压力下,马来西亚联邦候任总理东姑贸然宣布马来西亚将在1963年9月16日建立,<sup>⑥</sup>9月25日,“印马对抗”爆发,“马菲印多”也随之夭折。<sup>⑦</sup>此后,英国直接军事介入“印马对抗”。1963年10月,麦克米伦因病辞职,外交大臣亚历山大·道格拉斯·霍姆(Alexander Douglas-Home)继任首相,英国随即将驻守新加坡的13500名陆军中的8000人派往沙巴和沙捞越、2800人派往马来亚。此外,6000名英国远东空军及7000名驻香港英军也整装待命。<sup>⑧</sup>而至1965年初,部署在东南亚的英国军队增至近5万人。<sup>⑨</sup>1965年,印尼“九·三〇事件”爆发后,英国开始逐步降低对马来西亚的安全承诺以为印马双方协商结束

① 李兴刚:《“五国防务安排”的发展与走势分析》,《南亚东南亚研究》2018年第4期,第19页。

② *A Political Chronology of Southeast-East Asia and Oceania (first edition)*, Europa Publications Limited, 2001, pp. 18-19.

③ Will Fowler, *Britain's Secret War: The Indonesian Confrontation 1962-66*, Osprey Publishing, 2006, p. 6.

④ Ibid.

⑤ 庞卫东:《新加坡与马来(西)亚的合并于分离研究:1945—1965》,第164页。

⑥ James Llewelyn, “Japan's Return to International Diplomacy and Southeast Asia: Japanese Mediation in Konfrontasi, 1963-66,” *Asian Studies Review*, Vol.30, No.4, 2006, p. 357.

⑦ *A Political Chronology of Southeast-East Asia and Oceania (first edition)*, pp. 64-65.

⑧ 张小欣:《1963年印(尼)马对抗与东南亚地区之大国角力》,《南洋问题研究》2010年第3期,第19—27页。

⑨ Sue Thompson, *British Military Withdrawal and the Rise of Regional Cooperation in South-East Asia, 1964-73*, pp. 21-22.

对抗、英印双方缓和关系创造条件。1966年8月11日，“印马对抗”正式结束。

英国东南亚防务组织建设与“印马对抗”的因果联系也折射出英国政策实践的区域影响，“印马对抗”对英国在军事及区域合作这两个层面均产生了负面效应。在军事层面，“印马对抗”期间，哈罗德·威尔逊(Harold Wilson)于1964年10月当选英国首相后，开始对英国的全球防务状况进行审查。1964年10月，多部门组成的“长期计划研究小组”审查了英国在中东、远东及欧洲的防务建设情况，该小组认为，英国最终将放弃其在新加坡和亚丁湾的军事基地，但是这一结论并未引起白厅的重视。11—12月，英国再次进行了防务审查，此后，英国决定从翌年起削减10%的防务支出，最终在1969至1970的财政年度将防务支出削减至每年20亿英镑。同时英国还确定了其在东南亚的长期政策目标，即从东南亚撤军。在完成撤军前，英国希望借由与共产主义签订某些协定，允许该区域“不受外部干预追求自己的命运”来实现东南亚的“中立化”。“印马对抗”结束后，1967年4月，英国内阁决定从新加坡基地撤军，<sup>①</sup>在1970年前撤出一半的力量，而到20世纪70年代中期完全撤出。从新加坡基地撤军成为英国“苏伊士以东防务撤退”计划的关键一环。1966年，英国政府决定在20世纪70年代中期以前完成“苏伊士以东防务撤退”，1967年7月，英国首次公开其从东南亚军事基地撤军的决定，<sup>②</sup>翌月，东盟建立。1968年1月15日，英国国防部长在下院宣布，英国将提前至1971年底以前完成“苏伊士以东防务撤退”，此后该地的防务将主要交由美国负责。<sup>③</sup>

在区域合作层面，“印马对抗”发生于东南亚内生区域合作发展进程中，这种内生区域合作又因“印马对抗”与英国的“东南亚区域合作”直接接触。首届万隆亚非会议后，印尼的东南亚区域领导实践主要体现在“马菲印多”中，“印马对抗”爆发后，1963年的《马尼拉协定》受到了苏加诺所倡导的协商及“万隆精神”的深刻影响，协定主张区域内的军事基地(如新加坡和菲律宾的)本质上是临时性的，它们不应该直接或间接地被用于颠覆三国间任何一国的国家独

---

① Sue Thompson, *British Military Withdrawal and the Rise of Regional Cooperation in South-East Asia, 1964-73*, pp. 20-23, 55, 56.

② Sue Thompson, *British Military Withdrawal and the Rise of Regional Cooperation in South-East Asia, 1964-73*, p. 2.

③ [新西兰]尼古拉斯·塔林：《剑桥东南亚史》(第二卷)，第487页。

立,为与“万隆十原则”一致,三国将放弃使用集体防务安排用于满足特定的利益。<sup>①</sup>换言之,英国的东南亚防务体系建设实际上引发了东南亚内生区域合作中的共同安全威胁认知,强化了凝聚力,只是这一尝试因英国的强行干预以及“印马对抗”的爆发而瓦解。这从苏哈托上任后,印尼继续推动东南亚内生区域合作并最终建成东盟中仍可见一斑。

因此,英美在东南亚的区域安全竞合也激化了英国与东南亚的安全矛盾,在美国主导建设一系列东南亚安全组织的过程中,英国或参与其中,或加以抵制,并最终形成了“美主英从”的安全格局。此外,英国的东南亚防务体系建设及英美安全地位竞争还引发了英国与东南亚域内区域大国印尼的安全矛盾,使得英国的这一防务体系建设被东南亚视为一种安全威胁。在这种内外安全竞争中,英国的东南亚防务体系建设失败。

## 五、英国“东南亚区域合作”政策的区域影响

英国的“东南亚区域合作”既体现出阶段性,又具有连续性。本文将其归纳为五个连续的阶段,即从第二次世界大战期间的政策酝酿至战后初期依托盟军东南亚司令部进行初步尝试的第一阶段;1946年3月至1948年5月,借由特别专员及特别专员署,围绕粮食危机开展区域层面技术合作的第二阶段;1948年5月至1955年5月,最高专员及其下属机构合并特别专员(署)后,政策实践重点转向应对区域性共产主义威胁的第三阶段;1955年5月最高专员麦克唐纳去职至1965年“印马对抗”结束,区域实践由国家机构向区域机制发展,区域经济、安全合作呈现不同格局的第四阶段;1965年“印马对抗”结束至1967年东盟成立,最终流于失败的第五阶段。

在英国提出并实践其“东南亚区域合作”的同时,东南亚内生区域合作也在发展。在上述英国的第一阶段,“亚洲关系会议”处于酝酿期,它体现出非官方性与“泛亚洲性”;越南的“泛亚洲共同体”则具有追求民族独立、对抗殖民主义的特性。在上述第二阶段,“亚洲关系会议”付诸实践,在坚持非官方性、“泛亚洲性”的同时,以反殖民与民族独立为核心。此外,缅甸的倡议从“亚洲联

---

<sup>①</sup> Nicholas Tarling, *Status and Security in Southeast Asian State Systems*, Routledge, 2013, p. 137.

邦”向“东南亚联盟”“区域经济协会”发展,则体现出由泛亚洲的跨区域非政治合作向东南亚次区域经济合作发展的趋势,民族独立与反殖民主义也依然是核心议题。泰国的“东南亚联盟”亦强调非官方性、反殖民主义、非政治合作等。在第三阶段,越南的倡议吸收了共产主义的内核,而缅甸、印度、印尼等国的“社会主义”政党则共同举办了“亚洲社会主义大会”,它们在强调反殖民及泛亚洲经济合作的同时,坚持所谓的“民主的社会主义”,敌视共产主义,<sup>①</sup>菲律宾提出了“太平洋公约”这一反共联盟。这些合作偏离了此前具有高度一致性的内生区域合作。在第四阶段,菲律宾积极参与美国牵头组建的反同盟体系;马来亚与英国建立了双边防务协定;印尼则坚持区域自主与不结盟。与此同时,“东南亚联盟”“马菲印多”等内生区域合作则强调非政治性、非制度化、区域经济偏好以及区域自主等,东南亚的内生区域合作开始由非正式向正式发展,由跨区域的泛亚洲或泛东南亚合作,向东南亚次区域合作过渡,其中,首届万隆会议发挥了关键作用。但总体而言,这一时期东南亚国家参与的跨区域合作与其参与的区域合作在原则与目标上是冲突的。也正因此,在第五阶段,出于对此前“印马对抗”及与域外大国关系的反思,内生区域合作逐渐统一并彰显于东盟。

上述内生与外生合作的差异首先揭示了两种“区域合作”的质性差异,盟军东南亚司令部、特别专员署时期的合作是一种“殖民式的”合作,最高专员时期的合作则具有转折性与过渡性,而“科伦坡计划”及其后的合作则具有现代区域合作的基本轮廓,但这一时期英国的角色渐趋弱化。这一时期东南亚内生区域合作与英国的“东南亚区域合作”相同的是,均逐渐由非正式向正式发展。所不同的是,内生区域合作始终强调反殖民主义、国家独立及主权平等,因而,它与英国的“东南亚区域合作”具有不同的运作轨道。因此,英国的“东南亚区域合作”名为“区域合作”,实为“区域政策”,这一核心目标旨在实现英国利益的“东南亚政策”并非现代意义上的区域合作。而这一时期的东南亚内生区域合作是一种渐趋发展的旨在实现区域公益并兼顾国家私利的区域主义。此外,上述性质差异也蕴含了两种不同合作方式间的影响关系。本文认为,这种影响建立在两种合作方式的直接联系基础上,主要体现为较为强

---

<sup>①</sup> Paul Preston, Michael Partridge, *B DFA*, Part V, Series E, ASIA 1953, Vol.5, Siam, Burma, South East Asia, IndoChina, Indonesia, Nepal and the Philippines, 1953, FZ2191/11, No.1, pp. 133-135.

势的外生合作对相对弱势的内生合作的影响,具体表现在合作成员共享、集体身份塑造、组织经验积累及区域规范扩散这四个相互联系、互为一体的方面。

第一,英国的“东南亚区域合作”与东南亚内生区域合作自特别专员署时期便产生了联系,这种联系主要因为印尼等东南亚国家同为两种不同合作的成员。彼时缅甸、暹罗等的区域倡议在成员构成上囊括了印尼、马来亚、印度等,后者又是英国特别专员署的主要合作对象,并继续成为此后英国的东南亚政策实践的重要合作对象。因此,域内外这两种不同性质的合作自特别专员署时期便形成了间接且持续的联系。与此同时,这一时期的内生与外生合作均产生于“泛东南亚区域合作”的区域意识下,而非东盟建立后逐步为人熟知的东南亚次区域合作意识下,换言之,跨区域合作在当时并未形成一种思潮,内生与外生合作均自我认知为一种“东南亚区域合作”。此外,英国的“区域合作”与内生区域合作存在殖民主义与民族主义这一本质冲突,这种区域认知上的差异为英国进一步实践其“东南亚区域合作”同东南亚内生区域合作间的矛盾与冲突埋下了伏笔。

第二,英国的“东南亚区域合作”还经由“科伦坡计划”中形成的“科伦坡五国”这一集体身份及其实践对东南亚内生区域合作产生了间接影响。缅甸、锡兰、印度、印尼与巴基斯坦组成的“科伦坡五国”不仅在英国的推动下关注印度支那等东南亚政治—安全问题,还借由其中印度与印尼因反殖民主义的共同立场所形成的共同利益,<sup>①</sup>开启了东南亚的跨区域合作。此后,印尼在谋求东南亚区域大国地位中的区域实践,也对首届万隆会议及其后的东南亚跨区域、次区域合作产生了间接影响。这种影响的具体表现寓于下述组织经验积累及区域规范影响中。

第三,英国的“东南亚区域合作”政策实践对“东盟前”内生区域合作的另一个间接影响表现在组织经验积累上。东南亚内生合作在英国的政策实践的第一阶段未能付诸实施的一个主要原因是原殖民宗主国对东南亚民族独立运动的打压。而在第二阶段这种打压依旧,这也是内生区域合作在坚持反殖民主义、追求民族独立的同时,采取相对不易引起外部干预的非政治、非正式合

---

<sup>①</sup> Mohammed Ayoob, *India and Southeast Asia: Indian Perceptions and Policies*, Routledge, 2003, p. 36.

作的原因之一。这一时期缅甸与印尼的区域倡议得以相对顺利开展的原因之一也是英国实施其“东南亚区域合作”政策的需要,即英国试图以缅甸、印尼为自身政策实施的垫脚石。而自第二阶段及其后,缅甸、印度、泰国等纷纷被纳入英国的“东南亚区域合作”政策实践伙伴,相关成员的主权国家属性也逐渐凸显。在此后的英美东南亚区域地位竞争中,东南亚内生区域合作适时地以中立、区域自主为核心原则,这亦是相关国家参与英国的政策实践的经验体现。

第四,英国的“东南亚区域合作”在政策实践中确立的若干规范对东南亚区域规范的建构产生了影响。一方面,东盟成立之时的主要区域规范可以概括为:主权(民族国家、主权独立、领土完整)、不干预、非正式合作、非政治合作(区域经济合作偏好)、协商与一致、互助与协作、和平与安全等。一般而言,此类规范被认为主要由东盟前多样化的内生区域合作所建构,前述分析也表明,主权、区域自主、非正式合作、非政治合作、泛亚洲合作偏好等是一致性规范;反对共产主义这一规范在除印尼以外的东盟创始成员国间是一致的,在苏哈托上台后则成为五国的共同规范。协商一致规范则确立于“马菲印多”中。换言之,所有东盟成立之时确立的区域规范中,除互助与协作、和平与发展外,均可从“东盟前”内生合作中寻找规范渊源,在这些东盟规范渊源中,协商与一致在“东盟前”内生区域合作中确立最晚,因而共同性最弱。此外,亦有观点认为在渊源上东盟规范被认为是东南亚“本土”规范与“外来”规范结合的产物。如塔林指出,东盟成立之际东南亚联合的基础首先基于主权、不干预、领土完整等“外源性”的威斯特伐利亚规范。<sup>①</sup>在东盟成立以前,时任泰国外长、亦即此后东盟的五位主要发起人之一的他纳·科曼(Thanat Khoman)就表示,东南亚并不排斥外部规范,这主要表现在国内政治规范上,如在当时东南亚需要解决的问题上,英美国家实践的代表制体系或议会民主制被部分东南亚国家所接受。<sup>②</sup>因而,东盟成立之际确立的规范确有外部规范基础。

另一方面,结合成员共享、集体身份塑造及组织经验积累这三方面,英国“东南亚区域合作”政策实践是东南亚区域规范的主要外部渊源之一,且英国

<sup>①</sup> Nicholas Tarling, *Status and Security in Southeast Asian State Systems*, p. 132.

<sup>②</sup> Thanat Khoman, "Which Road for Southeast Asia?" *Foreign Affairs*, Vol.42, No.4, 1964, p. 632.

的区域实践在各个不同阶段对东南亚区域规范的影响内容与方式也各不相同。第一阶段并无规范影响。第二级阶段向东南亚扩散了技术层面的全体一致决策规范,民族国家、区域合作等威斯特伐利亚国际体系规范以及协商等英帝国体制规范。第三阶段主要体现为遏制共产主义的规范。第四阶段呈现出区域经济规范与安全规范相分离的特征,在经济层面向东南亚扩散了“科伦坡规范”,在安全层面向东南亚扩散了“经济合作向安全合作外溢”“协商”等规范。在第五阶段英国区域地位的衰弱中强调保留经济合作,经济规范得以继续发挥影响力。

英国“东南亚区域合作”政策实践中扩散的协商与一致规范对东盟规范的起源具有直接影响,前者所强调的英联邦内依次往返的反复协商以及最终全体一致与东盟的协商与一致规范内涵高度一致。而鉴于协商与一致规范在东盟之前的内生区域合作中确立最晚,共同性最弱,而它在英国的东南亚政策实践中确立最早,又是核心规范,加之“科伦坡五国”这一载体的存在,本文认为,这一规范影响是存在的,并且是一种直接影响。此外,遏制共产主义这一规范亦是直接影响,它一方面直接影响了马来亚、泰国参与的内生合作对等“反共”规范的确立,另一方面起到了“反向”规范作用,影响了印尼参与的内生合作对区域自主规范的确立,在推动前述内生区域合作分化中具有直接作用。

因此,英国的“东南亚区域合作”对同一时期的东南亚内生区域合作具有持续的影响,这种影响同时涉及实践与理念层面,并以间接影响为主、直接影响为辅。英国的“东南亚区域合作”在经济领域主要体现为正面影响,而在政治—安全领域主要体现为负面影响,这种格局差异主要源于各自规范与东南亚内生区域合作规范的关系,即一致性越强,正面影响效应越强,差异性乃至对抗型越明显,负面影响越显著,换言之,就东盟规范起源而言,东南亚内生性规范的影响要强于英国的“外源性”规范影响。

## 结 论

域外大国在现代东南亚区域合作起源中具有重要角色,本文在梳理英国的“东南亚区域合作”政策并与同时期内生区域合作比较后指出,英国政策实

实践的前两个阶段体现出“殖民式的”合作这一首要特征,第三阶段具有过渡性,体现出向“国际合作”“区域机制”的过渡,而后两个阶段的实践具有现代区域合作的基本轮廓,但英国在其中的角色与影响渐趋弱化。英国的“东南亚区域合作”实质上是英国的一项外交政策,而非基于区域公益的现代区域合作或区域主义,但该政策实践也客观上推动了东南亚内生次区域合作的逐步确立。需要指出的是,本研究的出发点是探究1945—1967年间英国的“东南亚区域合作”政策的产生、发展以及其对现代东南亚区域合作起源在组织、机制、规范等层面的影响。但毋庸置疑的是,现代东南亚区域建构是演进的、多元的,在英国以外,美国、日本等在这一时期亦构想或实践其他“东南亚区域合作”。因而,对其他相关区域合作进行综合的、比较的分析有助于进一步揭示东南亚区域建构、区域合作及区域规范的渊源,这恰是本文所未能及的。