

东盟轮值主席国制度性话语权建构研究

葛红亮 郭亚楠

摘要：东盟轮值主席国建构制度性话语权，其中涉及与东盟相关的话语建构，还包括与其他行为体建立良性关系。本研究着重关注东盟轮值主席国制度性话语权的建构过程，借助对权力的生产、实践以及效用展开分析，以此来揭示制度性话语权建构的内在逻辑以及外在表现。东盟轮值主席国的身份从国家个体转变成成为东盟代表，权力也从内生性权力转变为外嵌型权威。东盟内部的规则以及规范体系为轮值主席国身份建构提供了合法性与职责依据，奠定了轮值主席国制度性话语权的基础。轮值主席国凭借自身身份，在本国范围内强化自我表达，稳固关于东盟的观点以及利益偏好，在全球范围内扩大东盟对其他国际行为体的影响力。东盟轮值主席国通过建构制度性话语权，稳固了“东盟中心”地位，为“全球南方”参与全球治理规则制定提供了更多机会，不过也面临着成员国利益分歧、“东盟方式”局限性、域外依赖差异以及局势不确定性等内外部挑战。

关键词：东盟；权力；话语；全球治理；区域合作

收稿日期：2025—05—10

作者简介：葛红亮（1983—），广西民族大学东盟学院副院长、研究员，主要研究领域：海洋问题、亚太国际关系与东南亚区域国别研究；郭亚楠（2000—），广西民族大学东盟学院2023级硕士研究生，主要研究领域：亚太国际关系与东南亚区域国别研究。

基金项目：本文系2025年度国家民委民族研究项目“中国—东盟关系中经贸、地缘与南海、族裔的交织研究”（项目编号：2025-GMI-037）、2021年广西高等学校千名中青年骨干教师培育计划人文社科项目“‘海洋命运共同体’视野下南海安全治理路径研究”（项目编号：2021QGRW031）和2025年广西研究生教育创新计划项目“区域国别学研究生培养的交叉性研究”（项目编号：JGY2025132）的阶段性成果。

一、引言

轮值主席国制度在概念上是指在一个国际或地区组织内部的国家，轮流在一定时间内负责主持该组织相关事务的制度。^①在当今国际舞台上，众多国际组织都采取轮值主席国制度，诸如欧盟、东盟、非盟等。对于东盟来说，轮值主席国制度是其重要机制之一，最早诞生并施行于1976年。彼时，东盟在印尼巴厘岛举办首届峰会，作为东道主的印尼担任首个东盟轮值主席国。东盟轮值主席国制度在2008年生效的《东盟宪章》中得到了明确规定。《东盟宪章》提出，成员国以国名英文字母的次序，按年度轮流担任东盟轮值主席国，同时也对东盟轮值主席国的职责与使命做出明确规定，担任主席的成员国须：主持或领导一系列重要国际会议；确保东盟的中心地位，建设东盟共同体；协调内外部关系，处理东盟内部或地区热点问题并加强同外部伙伴的关系。^②

在逆全球化浪潮同区域一体化进程相互交织的背景之下，国际政治经济格局正经历着深刻变革。大国战略竞争日益激烈，竞争的焦点从物质领域逐渐转移至以规则、秩序以及价值观为核心的制度领域。^③制度竞争的实质是话语权的再分配。一方面，西方国家依靠经济、军事以及科技方面的优势，长久以来在全球治理体系中占据主导位置，掌控着主要国际组织的决策权以及国际规则的制定权。^④另一方面，随着新兴经济体与发展中国家的崛起，它们参与全球治理的意愿和能

① Suzuki Sanae, "Can ASEAN Offer a Useful Model? Chairmanship in Decision-making by Consensus", *The Pacific Review*, Vol. 34, No. 5, 2021, pp. 697-723.

② "The ASEAN Charter", ASEAN, November 20, 2007, <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/AC-Singapore.pdf>.

③ 岳圣淞：《观念、话语与制度演化：国际制度话语权理论与中国实践》，《当代亚太》，2023年第4期，第131—133页。

④ 高文胜、安一婷：《日本在RCEP谈判中构建制度性话语权的动因、路径与效用》，《南开日本研究》，2023年第2期，第135—137页。

力不断增强，期望拥有更多的话语权与决策权。^①因此，获取并提升制度性话语权日益成为国家竞争的一项关键目标。在这样的背景下，东盟作为东南亚地区的重要区域性组织，在国际舞台上的地位日益凸显。

如何维护自身的“中心性”，塑造有利于东南亚地区秩序的话语体系，已然成为东盟各个成员国以及国际社会所关注的重点内容，而有效的制度框架，无疑是建构“东盟中心”地位以及话语体系的根基所在。轮值主席国制度作为东盟运行机制的关键部分，其制度性话语权的建构，不仅关系到东盟内部的合作协调与发展，更关乎其“中心性”地位以及整体利益。因此，在全球政治经济形势变化、国际规则调整的背景下，对于东盟轮值主席国制度性话语权应该如何认知、如何获取，又如何发挥它的效能值得探析。本研究借鉴话语制度主义理论，聚焦东盟轮值主席国制度性话语权的建构过程，通过对权力的生产、实践以及效用进行剖析，揭示出制度性话语权建构的内在逻辑以及外在表现。

国际关系学界对于国际行为体在国际关系实践中塑造制度性话语权的研究已经有了较为充足的积累。不同理论流派基于各自核心假定与分析视角揭示了制度性话语权的本质特征，更从不同维度阐释了其塑造过程与影响机制。从内涵来说，话语权概念最早由法国哲学家米歇尔·福柯（Michel Foucault）提出，他认为“话语即权力”。^②此后，话语权在政治学、社会学、传播学等多学科得到广泛研究。布里塔·巴克伦·兰巴里（Brita Backlund Rambaree）认为，话语权是使制度性权力发挥作用的重要手段。^③尼科尔·戴特霍夫（Nicole Deitelhoff）认为，话语权本质是“大国实力的合法化投射”，是服务于国家利益

① 高飞：《全球治理体系变革的现实要求与新趋向》，人民论坛网，2025年2月15日，<http://www.rmlt.com.cn/2025/0215/723280.shtml>。

② 米歇尔·福柯著，许宝强等译：《话语的秩序》，中央编译出版社2000年版，第22—26页。

③ Brita Backlund Rambaree, “Discourse and Power in the Institutionalisation of Corporate Social Responsibility(CSR): A Comparative Perspective”, *Cogent Social Sciences*, Vol. 7, No. 1, 2021, pp. 1-20.

最大化的工具。^① 安德斯·维维尔 (Anders Wivel) 和 T. V. 保罗 (T. V. Paul) 指出, 话语权的核心是“规劝” (dissuasion) 能力, 强调“软制衡”及话语引导能力。^② 尼古拉斯·奥努弗 (Nicholas Onuf) 等学者认为, “话语”是连接观念与制度的核心媒介。行为体通过有意图的话语策略, 塑造其他行为体对制度规则的认知, 进而建构行为体的身份和利益。^③ 由此可见, 不同理论学派对“话语权”的概念都做出了解释。在旧有研究基础上, 中国学者将“话语权”概念与“制度”“权力”相结合, 提出有关全球治理论述的“制度性话语权”这一术语, 强调一个国家在国际组织运行、国际规则制定、国际道义维护、国际秩序组织四个方面的影响力和决策权。^④ 陈奇认为, 制度性话语权既是国家总体话语权的重要构成板块, 也充分彰显了某一国家行为体参与全球治理体系的国际制度性权力。^⑤ 王明国认为, 制度性话语权包括制度性权力和话语权力两个部分, 制度性话语权建设有助于中国推动全球治理转型和建立新型全球治理秩序。^⑥ 从过程来说, 国家行为体往往以实力为基础塑造制度性话语权。大国通过主导国际制度的创设与修订, 将自身利益嵌入规则内核, 塑造结构性制度权力;^⑦ 中小国家由于缺乏硬实力优势, 往往依附大国主导的制度进行制度绑定与规则套利。^⑧ 陈伟光、王燕认为, 话语强势的国家通过议题提出、规则供应、机制构建等方式, 运用其制度性话语权主导国际制度的形成。^⑨

① Nicole Deitelhoff, “The Discursive Process of Legalization: Charting Islands of Persuasion in the ICC Case”, *International Organization*, Vol. 63, No. 1, 2009, pp. 37-39.

② Anders Wivel and T.V. Paul, “Soft Balancing, Institutions, and Peaceful Change”, *Ethics & International Affairs*, Vol. 34, No. 4, 2020, pp. 483-485.

③ 温都尔卡·库芭科娃、尼古拉斯·奥努弗、保罗·科维特著, 肖锋译:《建构世界中的国际关系》, 北京大学出版社2006年版, 第68页、第89页。

④ 苏长和:《探索提高我国制度性话语权的有效路径》,《党建》,2016年第4期,第28—30页。

⑤ 陈奇:《制度性话语权视角下西方指数霸权祛魅与中国自主评价体系建设》,《统一战线学》,2025年第3期,第148—157页。

⑥ 王明国:《全球治理转型与中国的制度性话语权提升》,《当代世界》,2017年第2期,第60—63页。

⑦ 周方银:《国际规则制定中的大国博弈》,《学习时报》,2025年3月21日,第2版。

⑧ David A. Lake, *Hierarchy in International Relations*, Ithaca: Cornell University Press, 2009, p. 17.

⑨ 陈伟光、王燕:《全球经济治理制度性话语权:一个基本的理论分析框架》,《社会科学》,2026年第10期,第19—20页。

岳圣淞认为，国家行为体可以通过对话语资源的掌控，将有利于自身利益的话语嵌入制度框架中，从而建构制度性话语权。^①斯蒂芬·贝尔（Stephen Bell）认为，制度性话语权的塑造并非物质实力的被动投射，而是国际社会通过互动形成规范共识与集体认同的产物。^②岳小颖认为，构建具有东盟特色的决策程序和地区规范，要通过制度架构管理和约束大国竞争。^③从效能来说，“话语”是连接观念、规则与权力的核心媒介。行为体通过有意图的话语策略，塑造其他行为体对制度规则的认知，进而将分散的观念转化为集体认同的观念，获得合法性承认从而建构权力关系。^④安东尼奥·葛兰西（Antonio Gramsci）的“意识形态话语霸权”论指出，统治阶级通过文化和意识形态渗透，构建有利于自身的话语权体系，实现对社会的隐形控制。^⑤程曼丽认为，构建本土话语和叙事体系是提升国家文化软实力、增强国际影响力和议程设定能力的一个重要抓手。^⑥陈金认为，制度性话语权是建设社会主义现代化强国和全球南方话语共同体的必要举措。^⑦

尽管学界对于国际行为体建构制度性话语权的路径和机制进行了较为深入的探讨，涵盖了不同理论视角，但仍存在一些不足：第一，现有成果过度依赖西方国际关系理论分析框架，往往以“大国主导”为预设，难以解释东盟作为中小国家联盟在全球治理中提升制度性话语权的实践，导致理论解释力与现实存在显著偏差。第二，从案例研

① 岳圣淞：《国际制度变迁与制度话语权格局的演变——以全球经济治理为例》，《东北亚论坛》，2024年第2期，第98—101页。

② Stephen Bell, “Where Are the Institutions? The Limits of Vivien Constructivism”, *British Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 3, 2012, pp. 714-719.

③ 岳小颖：《大国博弈背景下东南亚地区安全秩序与东盟中心性——基于关系性权力的考察》，《国际论坛》，2025年第3期，第137—141页。

④ 诺曼·费尔克拉夫著，殷晓蓉译：《话语与社会变迁》，北京华夏出版社2003年版，第189页；Milana Ljubicic, “Identity and Total Institution”, *Sociologija*, Vol. 57, No. 2, 2015, pp. 231-242.

⑤ Joseph Femia, “Hegemony and Consciousness in the Thought of Antonio Gramsci”, *Political studies*, Vol. 23, No. 1, 1975, pp. 29-48.

⑥ 程曼丽：《加快构建中国话语和中国叙事体系》，中国经济网，2025年7月22日，<https://www.theorychina.org.cn/c/2025-07-22/1529331.shtml>；陈奇：《制度性话语权视角下西方指数霸权祛魅与中国自主评价体系建设》，《统一战线学研究》，2025年第3期，第148—157页；岳圣淞：《观念、话语与制度演化：国际制度话语权理论与中国实践》，《当代亚太》，2023年第4期，第131—165页。

⑦ 陈金：《制度与舆论：中国式现代化视域下构建国际话语权的双重路径》，《理论建设》，2025年第3期，第44—55页。

究来看，虽然学界对部分新兴国家和发展中国家有一定探讨，但研究范围狭窄且对新兴国际行为体独特的发展路径与制度逻辑挖掘不够深入，无法为处于不同发展水平且地缘特征存在差异的国家提供普适性经验借鉴。第三，针对轮值主席国的研究，大多集中于特定国家担任轮值主席国时政策重点与成效的具体呈现，但对“为何选择这些议题”“轮值机制如何塑造议题能力和影响力”等制度性问题探讨不足，更未上升到理论层面的规律总结，缺乏从宏观理论层面阐述轮值主席国制度在区域治理体系中的定位、功能及在国际社会中的互动关系。

本文以东盟轮值主席国为研究对象，剖析其制度性话语权的建构逻辑。对于东盟轮值主席国来说，其制度性话语权的核心优势并非物质实力，而在于“东盟方式”这类规范以及“东盟中心”地位为成员国和外部行为体认可并接受的合法性与有效性。这种视角揭示出一个关键命题：在全球化时代，制度性话语权的竞争不只是硬实力的较量，更是观念、规范以及身份的合法性、认同感的博弈——谁能凝聚更广泛的制度性共识，谁就能在规则输出中积累更深厚的制度性权力。东盟轮值主席国制度性话语权的建构，关乎成员国自身在区域合作中的角色与责任，还关系到其在全球治理中的定位以及利益获取。深入研究东盟轮值主席国制度性话语权的建构，可为理解区域组织内部权力运作和制度发展提供新的视角与分析框架。

二、东盟轮值主席国制度性话语权分析框架

本文以话语制度主义作为分析框架。话语制度主义（Discursive Institutionalism）最早由学者坎贝尔（J. L. Campbell）和佩德森（O. K. Pedersen）在2001年出版的《新自由主义与制度分析的兴起》一书中明确提出，其中界定了“话语制度主义”的概念：将观念和话语放在一定的制度语境中，作为一种框架来理解政治制度的变迁问题。^①此后，美国政治学者施密特（V.A.Schmidt）对话语制度主义进行了系统研究，

^① V. A. Schmidt, “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”, *Annual Review of Political Science*, June 2008, pp. 303-326.

为制度变迁中的权力运作机制提供了连贯性的解释。话语制度主义将话语概念化为“传递观点的互动过程”，即行为体通过有意图的话语策略，塑造其他行为体对制度规则的认知，进而将分散的观念转化为集体认同的观念，获得合法性承认从而建构权力关系。这一解释为分析制度性话语权的内涵和实践机制提供了分析框架。由此可见，话语是连接权力、规则和观念的“中间变量”。^①身份是塑造合法性和话语权的载体，权力运作的第一步是以话语建构身份认同，第二步是借建构起的身份认同来巩固和拓展权力实践。东盟轮值主席国制度性话语权的建构应落脚于权力的来源、话语的方式以及制度的影响力，以制度合法性为根基，以话语叙事为工具，在大国博弈中维护东盟的“中心性”地位。其包含三个层次：首先，东盟内部规则和规范体系为轮值主席国身份建构提供了合法性与职责依据，奠定了轮值主席国的制度性话语权基础。其次，轮值主席国利用其身份，在本土维度巩固自我表达关于东盟的观点和利益偏好的权力，在全球维度拓展东盟对其他行为体的影响力，形成层次化的话语叙事体系。再次，建构为各方认可的具有东盟特色的规范和机制，并转化为对区域和全球治理的影响力，从而护持东盟“中心性”地位。用话语制度主义分析东盟轮值主席国的制度性权力需要明确以下两点。

第一，轮值主席国的制度性权力并非自然生成，而是源于东盟的规范和规则体系。在话语制度主义的框架中，作为制度的载体，话语通过定义问题、塑造合法性、分配身份等方式来建构制度的意义框架。在概念上，东盟轮值主席国制度性话语权是指担任轮值主席国的成员国在参与区域治理中通过话语叙事在设定区域议程、塑造共识规范、协调内外部关系等方面所拥有的影响力与主导权。在塑造合法性上，东盟在区域一体化的进程中，逐渐形成一系列地区规则、规范和决策程序的话语集合体，诸如《东盟宪章》以及“东盟方式”所包含的规范等，使轮值主席国身份和权力具有明确的来源和依据，为轮值主席

^① 杨卫东、沈骏霖：《自由国际秩序的失序与复合型世界秩序的生成》，《兰州大学学报》（社会科学版），2025年第2期，第114—117页。

国制度性话语权的建构提供了合法性和正当性。《东盟宪章》明确了东盟的组织架构、运行机制以及轮值主席国的职责。在赋予权力的基础上，轮值主席国在东盟框架内运用“东盟方式”处理地区性问题，将不干涉内政、非正式和尊重彼此的方式作为规范性准则，防止权力滥用，^①同时确保轮值主席国的行动符合东盟整体利益。在身份转换上，东盟的规范和规则体系使成员国担任轮值主席国后的身份和权力定位发生根本性变化，担任轮值主席国的国家身份从“国家个体”到“东盟代表”转变，权力也由“内生性权力”转变为“外嵌型权威”。这一转变并非单纯由“轮值”机制本身驱动，而是在东盟一体化演进过程中，东盟国家对区域领导力、集体行动和多边机制的追求。在这一过程中，轮值主席国将获取对区域议程设置、规则解释和资源调配等方面的能力和影响力，从而转化为制度性话语权。

第二，对东盟轮值主席国身份和职责的叙事在本土和全球维度形成了层次性话语体系，也在操作层面解决了权力实际运行的问题。话语制度主义认为，制度通过话语塑造行动者的身份认同，而行动者通过话语实践重构制度。东盟轮值主席国制度性话语权的建构路径具有双重维度：一是建章立制上采取的措施，即通过机制建设、议题设置、规则解释等方面，表达自我关于东盟的观点和利益偏好，从而将关键性议题纳入议程设置并施加更多东盟观点，建构规则性话语权。二是通过调节成员国间关系平衡和利益平衡，形成地区规范秩序，再将相关大国和其他行为体纳入东盟的制度网络中建立互惠互利关系，提供满足彼此利益诉求的公共产品，从而建构关系性话语权。在区域治理实践中，轮值主席国利用其身份，依照既定的规范运用权力，不仅维持了区域的权力均衡，同时保障了东盟实现“中心性”地位和整体利益的有效性。

制度性话语权效能评估以制度发展为关键衡量指标。^②在制度设

① “The ASEAN Charter”, ASEAN, November 20, 2007, <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/AC-Singapore.pdf>.

② 王明国：《全球治理转型与中国的制度性话语权提升》，《当代世界》，2017年第2期，第61—62页。

计阶段，制度性话语权所关注的是主体能否把自身核心诉求嵌入区域制度框架之中。这要求相关诉求始终服务于自身利益，并兼备将外部压力转变为推动利己正当性工具的能力。在制度运行阶段，制度性话语权的衡量与其综合国力呈正相关关系。其中，国家的硬实力是基础，囊括经济、军事实力以及战略性资源等方面，外交智慧、协调能力以及规范创新等软实力也是获取国际认同、实现小国主导区域治理的关键所在。在制度反馈阶段，制度性话语权的效能取决于主体将国家利益转化为区域行动的“转化率”，即议程被采纳的比例、议题推进的程度、资源的跨区域调配等。在实际操作中，由轮值主席国进行议程设置、议题界定和资源调配，将本国利益转化为区域利益，将国家行动转化为区域集体行动，并且借助制度巩固自身影响力和实力，彰显权力效能。这种效能不仅关乎单个国家的影响力，还对全球治理体系的演化产生影响。

三、权力生产：轮值主席国制度性话语权的确立

从话语到身份再到权力，是行为体建构制度性话语权的基本逻辑。^①在东盟轮值主席国的区域治理实践中，在规范和规则层面，塑造了轮值主席国的角色身份以及集体身份。^②在符号系统、叙事方式和特定语言这三个话语层次上，进一步强化对特定身份的构建。^③作为“国家个体”，主要关注本国的利益和维护；而转变为“东盟代表”后，以东盟共同体的视角制定政策、开展行动，在国际舞台上传递东盟的共同声音，其权力也从“内生性权力”转变为“外嵌型权威”。在这一过程中，制度性话语权随之确立。

① 刘昌明、张佳：《话语定位、身份建构与日本对华政策走向》，《东北亚论坛》，2024 年第 1 期，第 4—6 页。

② 聂文娟：《群体情感与集体身份认同的建构》，《外交评论》，2012 年第 4 期，第 85 页。

③ 王金强、黄梅波：《西方“全球南方”话语构建与中国的理论超越》，《东北亚论坛》，2025 年第 3 期，第 5—6 页。

（一）身份转变：从“国家个体”到“东盟代表”

话语建构身份。东盟内部规则和规范体系为轮值主席国身份构建提供了合法性与职责依据，奠定轮值主席国的制度性话语权基础。2008年，《东盟宪章》生效。作为东盟的基础性文件，《东盟宪章》中对轮值主席国的身份与各项职责作出明确规定：第一，轮值主席国制度是东盟组织的重要架构之一。第二，东盟轮值主席国一职按成员国国名英文字母的次序每一年一届轮流担任。第三，轮值主席国有三个职责：一是负责组织和主持东盟的各类重要会议，如东盟峰会、部长级会议等，二是建设东盟共同体并确保东盟的中心地位，三是负责协调内外部关系，处理东盟内部或地区热点问题并加强同外部伙伴的关系。^①在这种规则下，轮值主席国身份的产生并非基于实力强弱，而是遵循平等的轮替机制，确保每个成员国都有机会担任轮值主席国。

然而，身份建构不仅仅是表面上的形式变动，更涉及对权力、责任和期望的界定和承担，影响着其目标设定、政策选择以及与其他行为体的互动模式。^②东盟成员国担任轮值主席国时的身份转变不仅关乎制度设计中“轮值”安排的合法性，而且涉及区域领导力、集体行动和多边机制中角色定位的转变。角色身份决定国家的利益取向。东盟各成员国经济水平、政治体制、安全关切等各不相同。自成立以来，东盟始终致力于区域一体化建设，在合作进程中推广“东盟方式”，^③构筑起居于中心地位的制度性、规范性权力。^④当东盟成员国担任轮值主席国后，就开始调整自身的定位，在“东盟方式”规范的框架下

① “The ASEAN Charter”, ASEAN, November 20, 2007, <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/AC-Singapore.pdf>.

② 杨仑：《东北亚区域集体身份建构研究》，吉林大学博士学位论文，2023年，第22—34页。

③ Katsumata Hiro, “Reconstruction of Diplomatic Norms in Southeast Asia: The Case for Strict Adherence to the ‘ASEAN Way’”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, No. 1, 2003, pp. 104–121.

④ 谢碧霞、张祖兴：《〈东盟宪章〉看“东盟方式”的变革与延续》，《外交评论》，2008年第4期，第37—44页。

行使权力。^①通过在资源调配、议程设置、规则解释等方面运用制度性权力，将自身战略关切与区域整体规划相结合，将特定关切提升为年度优先议题，将国家话语与涉及东盟整体利益的议题话语相联系。^②在这一过程中，成员国将加强自身对区域的引领力和身份认同感。此外，凝聚力和团结是东盟“中心性”的基础，协调分歧是维护凝聚力的关键。在面对域外国家或全球性议题时，东盟轮值主席国作为“对外代表”，主动推动内部磋商，梳理成员国的核心关切，形成相对一致的立场、声音或政策主张，并依托东盟峰会、东盟外长会议、经济部长会议等平台形成统一话语。在这一过程中，集体行动的凝聚力成为安全的保障，东盟主导的多边机制发挥了中心作用。由此可见，东盟轮值主席国在实践中完成了对新的集体身份和角色身份的转变。

通过符号系统、叙事框架和特定语言三个不同层次的话语叙事，轮值主席国能够加强对其特定身份的构建。^③第一，政治话语中常常运用符号系统建构群体认同。例如，“金色木槌”传递、峰会期间主席国专属标识等符号系统，都是东盟轮值主席国制度运行的重要标识。在年度任职仪式中，即将卸任的轮值主席国将象征身份的“金色木槌”递交给新任轮值主席国代表，象征着轮值主席国权力和身份的正式交替。这种仪式化的传递过程，通过“金色木槌”这一实体符号，将抽象的权力交接具象化，明确划分了不同轮值主席国的职责时段，是权力和身份转移的关键标识。除“金色木槌”外，象征东盟轮值主席国的符号系统也在不断延伸和拓展。轮值主席国的年度官方标志等视觉符号在颜色、图案设计上融入象征团结的图案和象征区域特色的色彩。例如，2025年马来西亚在担任轮值主席国时，其标志外观取自马来西亚的国花，五朵花瓣向内弯曲，呈圆环状环绕中心的东盟盟徽，以蓝、红、黄、白为配色，涵盖东盟各国国旗的主要色调。这一设计直观地

^① Nik Luqman, "Is ASEAN Consensus a Blessing or Curse-or Both?", *The Reporting Asean*, July 9, 2022, <https://www.reportingasean.net/asean-consensus-blessing-curse/>.

^② Suzuki Sanae, "Can ASEAN Offer a Useful Model? Chairmanship in Decision-making by Consensus", *The Pacific Review*, Vol. 34, No. 5, 2021, pp. 697-723.

^③ 王金强、黄梅波：《西方“全球南方”话语构建与中国的理论超越》，《东北亚论坛》，2025年第3期，第5—6页。

体现出马来西亚致力于促进东盟和平、稳定和繁荣的目标。

第二，叙事同样是政治话语里不能缺少的元素。政治参与者制定特定的叙事框架来诠释自身行为与决策，在公众当中树立起某种身份形象。从年度主题到各项议题，历届轮值主席国建构起了一系列叙事框架，叙事主题围绕区域合作、发展以及稳定来展开。在经济领域，着重强调区域经济一体化，提倡消除贸易壁垒、强化投资合作。在安全领域，提倡维护地区和平稳定，借助对话协商解决争端。在外交领域，提倡平衡外交，维护多边主义。叙事渠道多样且有针对性，包含官方文件、国际会议、媒体、民间交流等多个平台。政策文件、主席国声明等官方文件系统阐述其在区域治理方面的立场与举措；东盟官方网站发布的报告详细介绍轮值主席国推动基础设施建设、教育与人才交流、国际合作等项目的进展状况；社交媒体和新闻媒体则依靠发布图文、视频等内容，吸引更广泛的受众关注东盟事务。这些话语叙事，在东盟内部强化了成员国对轮值主席国身份的认同，也保障了东盟运行机制的周期性延续。

第三，特定语言具有重要的政治和文化意蕴，是政策和制度的具象化表达。东盟轮值主席国在官方文件和声明中的话语内容往往以利益共同体为基础，将合作拓宽到人文社会、非传统安全、教育、互联互通、能源等领域。它们借助“合作”“对话”“互信”等政治话语追求独立自主的外交与安全政策，借助“朋友”“伙伴”等话语方式建构东盟与对话伙伴的共同身份。在表述定位中，轮值主席国代表东盟发声时，努力建构以东盟为中心的话语体系，积极参与和平发展、全球治理、文明交流、气候变化等世界性议题解决，希望提供更多、更有效地解决世界难题以及体现人类共同价值的新概念、新范畴、新表述，进而打破西方理论、西方话语、西方叙事，提出真正的“自我主张”。另外，在涉及南海问题这类有争议的议题时，轮值主席国往往运用特定的语言处理分歧点，比如，“不对法律程序的结果采取立场”“完全尊重外交和法律程序”“不诉诸威胁和使用武力”等。这些标准化语言虽然较易获得各国认可，但在推动共同行动上却明显

乏力。

（二）权力转变：从“内生性权力”到“外嵌型权威”

身份赋予特定权力。东盟成员国担任轮值主席国时身份转变涉及对区域领导力、集体行动和多边机制方面角色定位的追求。领导力对应资源的获取与调配，集体行动对应实现目标的行动能力，多边机制对应在内外部关系中的影响力。基于此，从“权力即资源”“权力即能力”“权力即关系”的权力三大内涵出发，分析东盟轮值主席国在身份转变过程中权力的转变过程，具有重要意义。

从“权力即资源”角度看，权力的本质是对资源的掌控与调配。自然资源、人口资源、军事资源、科技资源等既是国家权力的构成要素，也是国家能够将特定国际制度用作权力工具的基础。^①在担任轮值主席国之前，成员国凭借本国的资源基础获取和行使权力，无法突破单个成员国的边界获取和利用资源。这种内生性权力源于自身的地理、自然资源、工业能力等固有资源。例如，自然资源丰富的国家，可凭借其能源储备在区域经济合作中占据一定优势；人口众多且劳动力素质较高的国家，在劳动力密集型产业合作中拥有更多话语权。担任轮值主席国后，身份的转变带来权力性质的变化：权力不再主要依赖自身内生资源，而是嵌入东盟区域内共有资源的调配。通过设定年度优先议题，在经济合作、安全治理、基础设施等领域实现资源的优化配置，同时在议程设置中利用话语资源将成员国分散的资源转化为区域公共产品，并借助外部合作弥补内部短板。

从“权力即能力”角度看，权力是实现特定目标的行动能力。担任轮值主席国对于东盟内部实力相对较弱、缺少外交经验的国家来说是一个能力建设的过程。东盟成员国大多为中小国家，在议程设置、资源动员等方面能力不足，导致其在区域合作决策中话语权受限。^②

^① 陈兰馨、姚勤华：《中国村治权威的历史演化及类型探析——以国家—社会关系为视角》，《社会科学研究》，2020年第3期，第69—75页。

^② Peter J. Katzenstein, “Small States and Small States Revisited”, *New Political Economy*, Vol. 8, No. 1, 2003, pp. 9-30.

这些国家基于自身条件形成的独立行动能力，目标仅局限于自身利益。担任轮值主席国后，成员国在参与和推动东盟建设过程中，逐渐积累和提升了各项能力。这种能力不再依赖自身内生实力，而是通过制度授权获得，且目标聚焦于推动东盟整体利益。

从“权力即关系”角度看，权力是互动网络中产生的影响力。只有在与其他行为体建立联系后，国家权力才可能转化成关系性权力。^①东盟轮值主席国的关系性权力是在与其他国际行为体互动和交往中产生的。在成为轮值主席国前，成员国的影响力往往局限于自身参与的有限双边或小多边关系中，且依赖于具体的利益交换。这种影响力的辐射范围被限定在特定领域，难以对东盟整体的关系网络和整体议程产生塑造力。在担任轮值主席国后，权力不再依赖单个双边关系，而是嵌入东盟的多边互动网络中。借助轮值主席国这一身份，成员国在其主导的东盟峰会等地区多边机制中采取一系列制度性措施，表达自我偏好并管控成员国分歧，提供满足彼此利益诉求的公共产品。这不仅维持了其自身的战略自主性，也管控了大国在地区的博弈。由此可见，随着身份的转变，权力的大小不再取决于个体实力，而取决于其在关系网络中的位置与角色，即与其他成员国、外部国家和国际组织的各种互动关系。

在资源调配这项工作中，轮值主席国借助东盟的多边合作机制，将区域内的各类资源进行整合，促使资源在不同主体之间实现高效配置。就议程设置而言，轮值主席国依据自身的战略考量以及区域发展的实际需求，提出需要进行讨论以及解决的优先议题。这些议题不单单是区域战略意图的集中呈现，还成为观察东盟在复杂国际格局中的战略重点以及发展诉求的关键切入点。在规则解释方面，东盟的各项制度和规则大多时候存在一定的弹性空间。轮值主席国依托其身份，对这些规则作出有利于自身以及区域合作发展的解释，保证规则的确立与执行契合其预期。在这一过程中，能力的作用范围从单个国家延伸至东盟整体，影响力也从自身实力外化为东盟制度的权威。

^① 张发林：《国际制度性权力的生成及实践》，《太平洋学报》，2022年第11期，第2—6页。

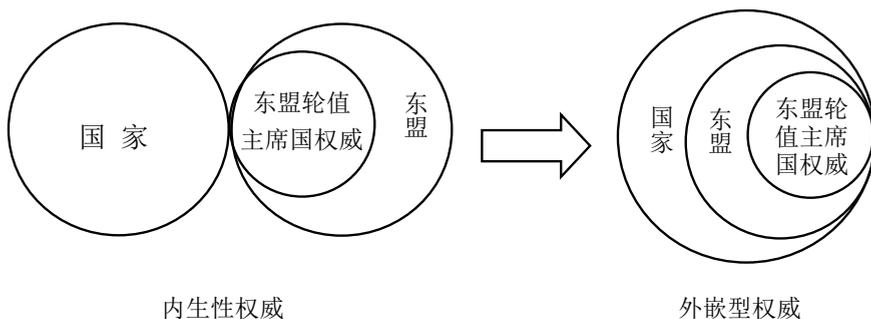


图1 轮值主席国的权力转变

图片来源：作者自制。

四、权力实践：轮值主席国制度性话语权建构路径

东盟轮值主席国的制度性话语权既是表达自我关于东盟的观点和利益偏好的权力，也是通过东盟或作用于东盟而影响其他行为体的权力，^① 在本土维度涉及与东盟相关的话语建构，在全球维度涉及与其他行为体良性关系的建构。因此，必须从“规则”与“关系”两个层面分析。在操作层面，制度性话语权的建构路径包括规则性话语权和关系性话语权两个方面，前者突出体现在建章立制上采取的措施，而后者重点在拉近与外部国际行为体的关系所作的努力。^②

（一）东盟轮值主席国建构规则性话语权的途径

规则性话语权是指国家主体在议程的设定以及规则的制定和解释等方面所具有的决定性、支配性的影响力。^③ 各国针对国际话语权而

① 陈正良、周婕、李包庚：《国际话语权本质析论——兼论中国在提升国际话语权上的应有作为》，《浙江社会科学》，2014年第7期，第79页。

② 高文胜、安一婷：《日本在RCEP谈判中构建制度性话语权的动因、路径与效用》，《南开日本研究》，2023年第2期，第135—137页。

③ 郭莉：《全球治理视域下中国国际规则话语权意识的提升》，《马克思主义与实现》，2020年第2期，第59页。

展开的竞争，实质上是在国际规则制定中的话语权竞争。^①东盟轮值主席国通过强化机制建设、议题设置、规则解释等多种途径，将关键性议题纳入议程设置并更多施加东盟观点的影响，从而塑造规则性话语权。^②

议程设置 (Agenda Setting) 是相关行为体将问题提升到突出地位的过程，是“获取和拓展权力的首要工具”^③，决定哪些议题可以获得优先关注。^④《东盟宪章》中明确规定东盟轮值主席国的角色和职责，从制度上确保轮值主席国对于议程设置主导权的把控。具体议程包括设定年度主题、制定年度工作重点和优先议题、组织和协调各种会议、规划会议主题和内容、引导贸易以及安全和区域合作方面的讨论等。在机制设置方面，《东盟宪章》规定，东盟区域架构内系列会议地点均位于东盟成员国且会议由轮值主席国主持，轮值主席国负责设计会议议题、会议目标，并围绕相关目标起草讨论和决策关键文件。这些会议是轮值主席国塑造规则性话语权的重要平台，其中最为重要的是东盟峰会的筹办。东盟峰会是东盟最高决策机构，由各成员国国家元首或政府首脑组成，会议主席由轮值主席国担任。自1976年以来东盟共举行了45次峰会。^⑤作为东南亚国家首脑协商洽谈的平台，东盟峰会议题对东盟政策走向有着重要的导向作用。例如，2023年印度尼西亚将东盟峰会主题定为“东盟：打造经济增长中心”，此次峰会通过《关于东盟举足轻重：增长中心的雅加达宣言》和《东盟领导人关于东盟作为增长中心宣言》等一系列文件。通过峰会发布的一系列成

① 张志洲：《人民要论：增强中国在国际规则制定中的话语权》，人民网，2017年2月17日，<http://theory.people.com.cn/n1/2017/0217/c40531-29087051.html>。

② 张洁、唐晴：《大国博弈、议程设置与东盟护持“中心地位”的实践》，《云南社会科学》，2025年第1期，第1页。

③ Steven G. Livingston, “The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South”, *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, 1992, p. 313.

④ 韦宗友：《国际议程设置：一种初步分析框架》，《世界经济与政治》，2011年第10期，第38—52页。

⑤ “ASEAN Summit”, *ASEAN Secretaria*, <https://asean.org/about-asean/asean-summit/>.

果文件，可以发现其聚焦于区域经济发展和应对全球性问题。^① 在安全泛化的背景下，东盟及其成员国聚焦经济发展不仅符合自身利益，也有利于地区的和平与稳定。由此可见，在会议期间，轮值主席国明确自身定位和当前首要任务，梳理和整合各方共识，就东盟发展的重大问题和方向做出决策，持续输出具有国际影响力的规则方案。

此外，东盟轮值主席国提出的年度主题涉及议题、话语和叙事，是年度优先事项和发展方向的提炼。年度主题贯穿于东盟峰会议题以及系列会议期间各国领导人的发言、讲话之中，不仅是区域战略意图的集中体现，也成为观察东盟在复杂国际格局中战略重点与发展诉求的关键切口，是建构规则性话语权的主要途径。在内容方面，年度主题围绕以下几个核心问题。第一，以打造“经济增长强劲、包容和可持续发展的区域经济体”为核心。2023 年印度尼西亚担任轮值主席国的年度主题为“东盟：打造经济增长中心”；^② 2024 年老挝担任轮值主席国的年度主题为“东盟：增强联通和韧性”，这既是老挝国内自身发展的需要，也迎合了东盟共同体建设和地区国家实现经济复苏、强化经济韧性的需要；^③ 2025 年东盟轮值主席国马来西亚将年度主题定为“包容与可持续性”。第二，以建设“东盟为中心的开放、包容的地区架构”为核心。2020 年，疫情加剧了东盟国家的经济风险且印太地区战略竞争日趋激烈，^④ 轮值主席国越南提出“东盟齐心协力与主动适应”；2021 年文莱担任轮值主席国，提出“共同关心、共同准备、共同繁荣”的年度主题；2022 年柬埔寨将年度主题定为“东盟行动：共同应对挑战”。由此可见，东盟历任轮值主席国设定的年度主题大多以“变革”“互联互通”“融入世界”“创新”“共同繁荣”为基调，将《东盟宪章》确立的政治安全共同体、经济共同体、社会文化共同

① Farid Ramadhony and Yasef Firmansyah, “Road to Indonesia Asean Chairmanship 2023: Indonesia Foreign Policy Pattern in Asean”, *Moestopo International Review on Social, Humanities, and Sciences*, Vol. 2, No. 2, 2022, pp. 148-159.

② “ASEAN Chairmanship 2023-Indonesia”, ASEAN, January 1, 2023, <https://asean.org/asean-chairmanship-2023-indonesia/>.

③ “ASEAN Chairmanship 2024-Lao PDR”, ASEAN, January 2, 2024, <https://asean.org/asean-chairmanship-2024-lao-pdr/>.

④ 赵可金：《疫情冲击下的全球治理困境及其根源》，《东北亚论坛》，2020 年第 4 期，第 27 页。

体三大支柱融入年度议题。^①这些主题总体反映了国际环境复杂多变、挑战与机遇并存的特点，以及东盟在其中积极应对、寻求发展的创新和努力。^②年度主题的设置，本质上是东盟成员国通过话语建构、议题设置与集体叙事，共同建构“东盟中心”地位身份认同的过程。通过机制设计筑牢基础、议题设置把握主动、规则解释动态调整，再借助一系列地区机制的平台，轮值主席国得以建构规则性话语权。

（二）东盟轮值主席国构建关系性话语权的路径

关系性权力存在于国家间互动的关系过程中。东盟轮值主席国建构关系性话语权的路径：一是通过调节成员国间关系平衡和利益平衡，确立在区域架构中的内部中心地位；二是将地区相关大国纳入东盟的框架关系网络中，确立在亚太关系网络中的外部中心地位。^③构建内部中心地位首要是共同体建设。东盟各成员国在政治体制、文化、民族、经济发展水平等方面差异性显著，既有新加坡这样的发达国家，也有老挝、柬埔寨这样的发展中国家。担任东盟轮值主席国的职责之一是促进东盟内部的和谐、和平与繁荣，推动东盟共同体和一体化的发展。《东盟宪章》也提出“通过相互帮助与合作减轻贫困，缩小东盟内部发展鸿沟”等发展目标。^④围绕共同体建设，2010年东盟发布《东盟互联互通总体规划》，提出将互联互通作为载体推动东盟共同体建设；^⑤2011年5月，第18届东盟首脑会议期间，东盟领导人强调保持东盟在区域一体化建设中的中心地位，将成为东盟共同体的基石；^⑥2023

① “ASEAN Political Security Community”, ASEAN, <https://asean.org/our-communities/asean-political-security-community/>.

② 葛红亮：《东盟聚焦“发展”一以贯之》，《环球时报》，2024年10月8日，<https://opinion.huanqiu.com/article/4Jkcj8EE2u>。

③ 田诗慧、郑先武：《关系性权力与亚太海洋安全合作“东盟中心地位”构建》，《当代亚太》，2022年第6期，第99—103页。

④ “The ASEAN Charter”, ASEAN, November 20, 2007, <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/AC-Singapore.pdf>.

⑤ “Masterplan on ASEAN Connectivity (MPAC 2010)”, *Asia Pacific Energy Portal*, <https://policy.asiapacificenergy.org/node/2383>.

⑥ Mely Caballero-Anthony, “Understanding ASEAN’s Centrality: Bases and Prospects in an Evolving Regional Architecture”, *The Pacific Review*, Vol. 27, No. 4, 2014, p. 573.

年9月,第43届东盟领导人会议发表《雅加达宣言》,强调坚持东盟团结和“东盟中心”并“建设以东盟为中心的开放、透明、有韧性、包容、基于规则的地区架构”。^①共同体这一表述也反复出现于轮值主席国主席声明和官方文件中。

然而,东盟部分成员国之间仍存在短期难以调和的矛盾,一些国家的政治波动可能对该区域形势产生影响,如邻国边界之争、缅甸的民主化进程、泰国军事政变等。轮值主席国需充当矛盾调解者,通过东盟主导的机制即“东盟方式”,调节成员国间关系,持续夯实东盟内部中心地位的地区基础。以缅甸问题为例,2021年缅甸发生政变以来,东盟长期将解决缅甸危机作为优先事项。^②2021年4月24日,东盟召开特别峰会就缅甸局势达成“五点共识”。^③2021年10月16日,在轮值主席国文莱的声明中,决定不邀请缅甸领导人敏昂莱参加东盟峰会,并计划邀请缅甸非政治人物参加峰会。^④2022年,柬埔寨作为轮值主席国,试图以洪森访缅的单边方式和任命东盟缅甸问题特使的方式解决缅甸问题。^⑤2023年,印度尼西亚担任轮值主席国期间,除了任命特使之外,还专门设置缅甸问题特使办公室,并在印尼的支持下建立起由前任、现任和下一任东盟轮值主席组成的“三驾马车”非正式咨询机制,^⑥以便和缅甸军政府接触及对话。2024年,老挝担任轮值主席国后,继续将“五点共识”作为解决缅甸问题的核心

① “2023 Jakarta Declaration on Asean Matters: Epicentrum of Growth”, The Centre for International Law, September 5, 2023, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2023/09/2023-Jakarta-Declaration-of-ASEAN-Concord-IV-1.pdf>.

② Alice D. Ba, “Diversification’s Legitimation Challenges: ASEAN and Its Myanmar Predicament”, *International Affairs*, Vol. 99, No. 3, 2023, pp. 1063-1085.

③ “Chairman’s Statement on the ASEAN Leaders’ Meeting and Five-Point Consensus”, ASEAN, April 24, 2021, <https://asean.org/storage/Chairmans-Statement-on-ALM-Five-Point-Consensus-24-April-2021-FINAL-a-1.PDF>.

④ “Chairman’s Statement of the 38th and 39th ASEAN Summits”, ASEAN, October 28, 2021, <https://asean.org/chairmans-statement-of-the-38th-and-39th-asean-summits/>.

⑤ “Chairman’s Statement of The 40th and 41st Asean Summits”, ASEAN, November 11, 2022, <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/01-Chairmans-Statement-of-the-40th-and-41st-ASEAN-Summits-2.pdf>.

⑥ “PM Eyes Myanmar Peace Troika”, *The Phnom Penh Post*, January 10, 2022, <http://m.phnompenhpost.com/national-politics/pm-eyes-myanmar-peace-process>.

框架，敦促缅甸各方严格遵守并积极落实，并组织非正式会谈讨论缅甸局势。^① 尽管目前这些问题没有太大进展，但轮值主席国将区域安全合作、政治互信建设等关键议题纳入讨论核心，采取“试探—修正—深化”的接力策略，维持了东盟内部关系和利益平衡。

外部中心地位的核心建构路径是软制衡，即采取小国联合策略，平衡与大国的关系。^② 冷战结束以后，东盟大力发展对话伙伴关系，并将对话伙伴关系扩大到发达经济体之外的周边国家，^③ 并逐步将对话关系体系化、制度化，其间议题也由东盟单向争取发展援助拓展为双向的政治、经济、文化联系。由于对话伙伴关系的拓展，东盟需要专门负责处理“多边”对外关系的平台，轮值主席国的实践开始形成。^④ 与此同时，近年来，随着美国全球战略重心转移到印太地区，中美竞争愈演愈烈，东南亚地区的战略地位使其成为大国博弈的焦点。两国对东盟不断加注的行为使东盟成员国面临选边站的压力，以东盟为中心的地区合作机制持续受到冲击。

为此，如何调动和利用与地区大国和利益攸关方的关系，并建立相应的制度安排约束大国、维护地区稳定与均势被视为轮值主席国和东盟各成员国的共同义务和责任。轮值主席国采取两种方式：首先，遵循开放和平等协商的地区主义，在大国竞争中不选边站队，采取平衡战略。“平衡”不是要利用一方来打压或者抵消另一方的力量，而是用有限的关系资源调动更多利益，并争取大国的资源和支持。例如，大国在东盟的经济布局中各有侧重，中国通过“一带一路”倡议加强与东南亚国家的基础设施和贸易合作，而美国则通过印太经济框架等机制试图扩大其经济影响力。为此，轮值主席国需在推动东盟经济议程时，运用更具针对性的策略，在维护自身经济发展路径的同时，平

^① Jurgen Haacke, “ASEAN and Political Change in Myanmar: Towards a Regional Initiative?”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 3, 2008, pp. 351-378.

^② 魏玲：《关系平衡、东盟中心与地区秩序演进》，《世界经济与政治》，2017年第7期，第53页。

^③ 贺嘉洁：《协调国机制与东盟对外关系——以东盟协调国应对南海问题为例》，《东南亚研究》，2022年第5期，第32页。

^④ Walter Woon, *The ASEAN Charter: A Commentary*, Singapore: National University of Singapore Press, 2015, p. 227.

衡好与中美两国的经济关系。其次，通过制衡、调节大国和合作伙伴的关系资源，将相关大国纳入东盟的规范体系中，使大国在以东盟为中心的制度网络中有效处理地区问题，进而强化“东盟中心”地位。在轮值主席国承办的东盟峰会期间，东盟与美国、中国、日本、韩国、印度等周边国家或利益攸关方以“10+1”形式举行双边峰会，以及建立一系列以东盟为中心的“10+X”地区合作平台，^①如东盟与中日韩“10+3”机制、东盟地区论坛等。轮值主席国在其主导的制度平台中，利用成员国的双边外交资源服务于区域的整体利益，采取了一系列制度性措施引导、管理和约束大国的竞争行动，不仅维持了其战略自主，还建构了以东盟为中心复合型、多层级的地区多边合作网络。^②尽管在合作中大部分国家的经济发展水平远远超过东盟国家，但“东盟中心”和“东盟方式”依然是主导规范。

（三）东盟轮值主席国建构制度性话语权的实践——以老挝为例

东盟轮值主席国制度基于平等原则，通过年度轮替的方式使每个国家都有机会主导议程，这种制度设计消解了大国长期垄断话语权的可能性，同时展现了小国在区域治理中的独特价值。作为人口不足700万的内陆小国，老挝在2024年担任东盟轮值主席国期间，进行了全面而充分的准备。从国内到东盟区域，再到国际舞台，老挝在多层次采取了一系列卓有成效的举措，在年度主题下完成了轮值主席国的议程安排，在实践中建构了制度性话语权。

老挝在担任东盟轮值主席国期间的核心举措包括以下几个方面：第一，老挝以“东盟：增强互联互通和韧性”为年度主题，并设定9个优先事项。老挝提出这一主题，既是老挝国内自身发展的需要，也

^① 戴轶、赖征世：《“东盟—X”的制度变迁与东南亚区域一体化》，《东南亚研究》，2025年第1期，第49—62页。

^② 魏玲、陈子恒：《“东盟中心”规范的历史过程和演变机制》，《外交评论》，2024年第3期，第122页。

是基于当前国际与区域形势的深刻战略考量。^①从老挝自身发展的角度来说,进一步强化东盟地区互联互通是老挝未来持续优化地缘角色和增强国家经济发展韧性的重要基础,契合其自身“变陆锁国为陆联国”的发展战略。从东盟区域发展的角度来说,该年度主题紧扣东盟区域一体化加速推进的背景,也迎合了东盟共同体建设和地区国家实现经济复苏、强化经济韧性的需要。^②从地区和国际形势来说,东盟国家处在地缘政治动荡和大国竞争加剧的交汇点,互联互通的加强和韧性的强化有助于东盟在复杂地区和全球地缘政治环境下找到新的战略定位和强化塑造“东盟中心”地位的战略愿景。^③第二,老挝领导人在以万象为中心的主场外交中,在诸如区域经济一体化、可持续发展、和平与安全等重要议题上通过发表演讲、提交提案等方式,积极阐述自己对地区和国际事务的看法和立场。在老挝的主持下,东盟领导人在第44届和第45届东盟峰会上回顾了东盟共同体2025年愿景的落实情况,同意加快评估东盟政治安全共同体、经济支柱、文化社会支柱,并通过《关于制定战略计划以实施东盟共同体2045年愿景的声明》,为2025年通过《东盟共同体2045愿景》做了准备。^④东帝汶加入东盟行动计划在2024年取得积极进展,缅甸问题也实现了突破,缅甸自2021年4月以来首次派非正式政治代表参加东盟峰会系列会议,东盟则通过了“关于2024年落实5国领导人协议的审议文件”^⑤。第三,老挝在轮值期间积极参与了联合国、世界贸易组织等国际组织和多边机制的活动,通过东盟主导的机制继续加强东盟与对话伙伴的关系。在“加强联通”方面,东盟与中国宣布完成《中国—

^① Times Reporters, “PM Reviews Laos’ Success as 2024 Chair of ASEAN”, *Vientiane Times*, December 11, 2024, https://www.vientianetimes.org.la/freefreenews/freecontent_240_PMreviews_y24.php.

^② 周玉渊:《从东盟自由贸易区到东盟经济共同体:东盟经济一体化再认识》,《当代亚太》,2015年第3期,第92—112页。

^③ 魏玲:《关系平衡、东盟中心与地区秩序演进》,《世界经济与政治》,2017年第7期,第38—40页。

^④ 杨一:《东盟持续推进区域一体化进程(国际观点)》,人民网,2024年10月15日, <https://www.peopleapp.com/column/30046958780-500005832738>。

^⑤ “ASEAN Leaders’ Review and Decision on the Implementation of the Five-Point Consensus”, *ASEAN Secretariat*, October 8, 2024, <https://asean.org/asean-leaders-review-and-decision-on-the-implementation-of-the-five-point-consensus-3/>.

东盟自贸区协定 3.0 升级谈判》，^① 并签署《中国—东盟关于打击电信网络和在线赌博欺诈的联合声明》《中国—东盟关于加强民间合作的联合声明》《中国—东盟关于促进现代农业发展的联合声明》《中国—东盟关于合作推动建立全面、可持续数字生态系统的联合声明》及《关于总结中国—东盟自由贸易协定 3.0 升级谈判主要内容的联合声明》，^② 与美国共同发布了《东盟—美国关于安全、稳定、可靠的人工智能的联合声明》，^③ 与印度共同签署了《关于发展数字化转型的联合声明》，^④ 与加拿大共同发布了《关于加强东盟互联互通和增强发展韧性的联合领导人声明》，^⑤ 并在东盟与中日韩的“10+3”会议中通过了《关于加强区域供应链连接的声明》。^⑥ 在“印太”地区战略竞争与合作规划方面，东盟领导人共同发布了《关于以东盟为中心的区域结构和面向未来的东盟印太构想的宣言》，^⑦ 并与印度就在印度“东向政策”支持下^⑧ 和在东盟“印太”理念下加强东盟—印度全面战略伙伴关系和促进地区和平、稳定与繁荣达成共识并形成联合声明。此外，东盟

① 《中国—东盟关于实质性结束中国—东盟自贸区 3.0 版升级谈判的联合声明》，中华人民共和国外交部，2024 年 10 月 10 日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682518/zywj_682530/202410/t20241010_11505042.shtml。

② 《李强出席第 27 次中国—东盟领导人会议》，新华网，2024 年 10 月 10 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2024/1010/c1024-40336318.html>。

③ “United Nations General Assembly Adopts by Consensus U.S.-Led Resolution on Seizing the Opportunities of Safe, Secure and Trustworthy Artificial Intelligence Systems for Sustainable Development”, U.S. Department of State, March 21, 2024, <https://2021-2025.state.gov/united-nations-general-assembly-adopts-by-consensus-u-s-led-resolution-on-seizing-the-opportunities-of-safe-secure-and-trustworthy-artificial-intelligence-systems-for-sustainable-development/>。

④ “ASEAN-India Joint Statement on Advancing Digital Transformation”, *ASEAN Secretariat*, October 10, 2024, <https://asean.org/asean-india-joint-statement-on-advancing-digital-transformation/>。

⑤ “ASEAN-Canada Joint Leaders’ Statement on Enhancing ASEAN Connectivity and Resilience”, *ASEAN Secretariat*, October 10, 2024, <https://asean.org/asean-canada-joint-leaders-statement-on-enhancing-asean-connectivity-and-resilience/>。

⑥ “ASEAN Plus Three Leaders’ Statement on Strengthening the Connectivity of Regional Supply Chains”, *ASEAN Secretariat*, October 10, 2024, <https://asean.org/asean-plus-three-leaders-statement-on-strengthening-the-connectivity-of-regional-supply-chains/>。

⑦ “ASEAN Leaders’ Declaration on the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific for the Future-Ready ASEAN and ASEAN-Centred Regional Architecture”, *ASEAN Secretariat*, October 9, 2024, <https://asean.org/asean-leaders-declaration-on-the-asean-outlook-on-the-indo-pacific-for-the-future-ready-asean-and-asean-centred-regional-architecture/>。

⑧ 崔世委、王勇：《美国“印太战略”与印度“东向政策”的互动研究——基于“均势理论”的视角》，《东南亚纵横》，2019 年第 3 期，第 61—69 页。

一如以往地将建立“全面战略伙伴关系”视为是应对当前地区和国际地缘竞争和诸多挑战的重要途径，实现了与韩国建立“全面战略伙伴关系”。^①由此可见，老挝利用轮值主席国的身份，在多个领域取得了显著成果，^②与域外大国的外交互动显著增强。

国际关系主流理论一般将研究对象聚焦于大国以及大国对国际体系的塑造与影响，对于中小国家能否在国际体系进程中发挥主导作用一直持怀疑态度。^③所以，当小国担任轮值主席国时，其外交能力以及外交政策的可信度与连贯性会遭受质疑。^④以老挝为例，该国经济发展水平较低、国际影响力有限等状况，往往被视作老挝担任东盟轮值主席国时要面临的挑战与束缚。在复杂多变的地区和国际形势面前，老挝在筹备系列会议、处理东盟内部或地区热点问题以及对外关系等方面，都展现出了灵活务实的组织能力。毫无疑问，老挝担任东盟轮值主席国对本国发展和东盟发展都产生了不容忽视的积极作用，彰显了小国在地区合作中的独特价值，这也充分体现东盟国家在建构制度性话语权进程中的共同理念与策略。

五、权力影响：轮值主席国制度性话语权建构的效用

东盟轮值主席国所塑造的制度性话语权，彰显了中小国家联盟的制度韧性，为多极化时代的全球治理贡献了独特的全球南方智慧样本。这充分说明，中小国家联盟可借助规范引领以及机制创新，在大国博弈中获取战略主动权，推动国际秩序朝着更为公平、包容的方向发展。

玛莎·芬尼莫尔将规范发展的三个阶段归纳为兴起、上升和内化，^⑤

① Sarah Teo, "South Korea in the ASEAN-centered Regional Network", *Asian Politics & Policy*, Vol. 15, No. 1, 2023, pp. 98-112.

② 《李强出席第27次东盟与中日韩领导人会议》，人民网，2024年10月11日，<http://politics.people.com.cn/>。

③ Matthew Louis Bishop, "The political Economy of Small States: Enduring Vulnerability?", *Review of International Political Economy*, Vol. 19, No. 5, 2012, pp. 942-960.

④ Peter J. Katzenstein, "Small States and Small States Revisited", *New Political Economy*, Vol. 8, No. 1, 2003, pp. 9-30.

⑤ 玛莎·芬尼莫尔著，袁正清译：《国际社会中的国家利益》，上海人民出版社2022年版，第120—121页。

东盟轮值主席国制度性话语权建构也经历了这三个阶段。借助规范倡导、扩散以及维护等一系列系统性实践，轮值主席国有效稳固了“东盟中心”地位。担任轮值主席国对东盟内部实力相对较弱且缺乏外交经验的国家来说，是一个能力建设过程。单个东盟国家的外交能力大多时候因国家实力、地缘政治以及历史等诸多因素的限制而参差不齐，而轮值国成员共同参与的包容性机制，为每个成员国提供了同等参与东盟外交互动的机会，锻炼了小国在与对话伙伴沟通时的自信与能力。这种能力可弥合东盟内部的能力差距，提高东盟组织自身的凝聚力。不管成员国与域外国家在国家层面的双边关系中存在怎样的利益或矛盾，当该国作为轮值主席国代表东盟发声时，都要站在东盟的立场上进行协调。该国不仅代表其自身，更代表整个区域。在这个过程中，成员国会强化自身对东盟集体身份的认同，并对国家利益重新给予界定，在复杂的地缘政治格局中塑造“东盟中心”地位。

以老挝为例，2024年老挝主持召开了第44届和第45届东盟峰会，将“东盟：增强联通和韧性”设定为主题，并致力于推进东盟一体化建设与共同体发展。会议期间通过多项会议和议程，成功拓展了区域内互联互通项目的实施，特别是在跨境铁路、能源通道、数字基础设施等方面，为东盟各国的经济增长提供更大的空间。作为东盟的相对弱势成员，老挝在推动这些议题时更具说服力，可以代表其他欠发达成员国的利益，争取更公平的资源分配和技术支持。这不仅锻炼了老挝的外交能力，也强化了成员国对东盟集体身份的认同，在复杂的地区和全球局势下无疑将有利于维护东盟的“中心”地位。^①

历届轮值主席国均以东盟共同利益为导向，将大国与中小国家纳入东盟规范体系，扩大东盟规范的辐射范围与国际认同。首先，东盟轮值主席国以《东盟宪章》和“东盟方式”为指导原则和规范。在任期内，对内强化东盟的凝聚力与身份认同，其“开放、包容、透明、外向型”的特点、协商一致的区域共识方案，皆是“东盟方式”的体现，符合

^① 亚历山大·温特著，秦亚青译：《国际政治的社会理论》，上海人民出版社2014年版，第226页。

东盟规范的一贯精神，也契合各成员国的发展诉求。^① 对外则扩大规范的辐射范围。在面对外部因素对东盟规范的挑战时，轮值主席国致力于带领东盟各国共同维护规范的权威性和有效性。其次，在区域治理中，东盟轮值主席国建构的一系列制度网络，如东盟峰会、东盟外长会议等，成为塑造东盟规范的关键枢纽。在东盟峰会及系列会议中，东盟轮值主席国用相对中立且不受争议的东道主身份进行主场外交，将具有合作意愿的各方聚在一起，不仅为东盟成员国与其他国家提供了互动平台，也进一步深化了以东盟为中心节点的关系网络，加强了“东盟中心”地位。例如，2024年老挝在东盟峰会期间推动东盟与美国、中国、日本、韩国、印度、澳大利亚、加拿大和联合国以“10+1”形式举行了双边峰会，与中日韩以“10+3”形式举行了多边峰会，并与美国、中国、日本、韩国、印度、澳大利亚、新西兰和俄罗斯等以“10+8”形式举行了东亚峰会。^② 老挝利用东道主的身份为其与其他国家提供了双边互动契机，进而推动多边合作并深化外交关系。再次，当其他国家加入东盟框架下的合作机制时，需要认可并且遵循东盟所制定的行为准则以及合作规范，这实际上就是东盟规范扩散的集中体现。轮值主席国在和大国建立对话关系的时候，其根本宗旨及目标一方面在于增进相互之间的接触以及彼此的好感，建立并维护一个友善的周边环境，以此保护东盟安全；另一方面在于争取互惠合作以及大国对自身的支持与投入，增进自身的福祉与利益。轮值主席国倡导的规范体系，强调决策的包容性与灵活性，同时注重平衡各方利益，避免因强制性约束引发对抗。这种特质符合各国维护主权和独立的诉求，又契合其在区域稳定与经济合作中的长远利益，成为东盟在大国博弈中保持自主的压舱石，使“东盟方式”得到广泛认同并得以扩散。

在全球治理规则制定过程中，以往全球北方国家占据主导地位。^③

① 宋芳卉：《中美战略竞争对“东盟中心地位”的影响》，外交学院硕士学位论文，2023年，第31页。

② “Asean Summit Kicks off in Thailand with Focus on Multilateralism, Connectivity”, *Vientiane Times*, November 4, 2024, https://www.vientianetimes.org.la/freeContent/FreeContent_Asean_241.php.

③ 范宏伟、赵喆睿：《全球南方的地区主义：东盟的进程与经验》，《国际政治研究》，2024年第5期，第45—47页。

但在全球化时代，危机呈现无国界状态。缅甸危机、粮食与能源危机、气候变化等区域内冲突与外部大国博弈交织。作为新兴经济体，东盟在全球治理中的重要性愈加凸显。近年来，东盟主动参与国际事务和全球治理，逐渐摆脱以往被动、依附的地位。东盟成员国大多为中小国家，实力相对较弱，在担任轮值主席国时更多地代表欠发达国家的利益。这一身份和立场不仅在推动议题时更具说服力，而且使国际社会更加重视“全球南方”的利益，^①从而更好地表达“全球南方”国家的共同诉求。

在地区经济治理中，轮值主席国对东盟拓展经济合作空间起到了颇为关键的作用。当下，东盟已然成为世界第五大经济体，轮值主席国借助与其他国家以及地区组织展开对话和合作，促使更多贸易协定、投资合作机制得以建立，为东盟国家的企业创造出更多的市场机会以及投资机遇。当“全球南方”国家在全球治理中拥有更强话语权后，国际资本、技术以及人才等要素会更看重“全球南方”国家的发展潜力与市场机会，吸引更多资源投向“全球南方”地区，这将帮助南方国家提高自身经济能力与经济韧性，推动全球经济重心发生转移。^②

此外，轮值主席国作为东盟“年度代言人”，在处理缅甸局势、南海问题等区域议题时表现出独立自主的立场和行动，建构了积极正面的国际形象，向世界呈现了东盟在推动区域发展、解决全球性问题方面的积极作为，吸引了更多国家和国际组织愿意与东盟开展合作，进一步提升了东盟在全球治理体系中的地位和影响力。由此可见，通过东盟轮值主席国制度与各类多边机制的协同运作，不仅使东盟所倡导的规范和价值观逐渐得到国际社会认可，还增强了其在国际规则话语权博弈中的地位。“全球南方”国家在发展过程中积累的丰富经验和独特治理理念，将为全球治理提供新思路和方案。

^① Matthew Louis Bishop, "The Political Economy of Small States: Enduring Vulnerability?", *Review of International Political Economy*, Vol. 19, No. 5, 2012, pp. 942-960.

^② 王金强、黄梅波：《西方“全球南方”话语构建与中国的理论超越》，《东北亚论坛》，2025年第3期，第4页。

六、东盟轮值主席国制度性话语权建构的 局限性和挑战

东盟轮值主席国在实践中巩固了“东盟中心”地位，促进了成员国对东盟集体身份的认同，也为“全球南方”争取了更多参与全球治理规则制定的机会。然而，当前世界政治回归强现实主义逻辑，大国战略竞争常态化和长期化，且东盟轮值主席国制度无法摆脱东盟初始制度设置的框架，这就导致轮值主席国制度性话语权的建构也面临着内部和外部的双重挑战。

在内部，一方面，东盟各成员国在政治体制、经济发展水平、外交政策等方面存在差异，且部分成员国之间存在利益分歧，导致在一些地区和国际事务上的立场和诉求不同。例如，在经济建设领域，新加坡、泰国以及马来西亚在基础设施、技术创新以及产业结构等方面有一定优势，它们期望在区域经济合作中推动贸易自由化以及投资便利化，进而拓展市场。而老挝、缅甸和柬埔寨在经济结构、基础设施等方面相对滞后，需要更多产业扶持、技术援助以及市场保护，在贸易自由化进程中会面临较大压力。这种现状致使区域一体化进程的推进要考量东盟内部巨大的发展差异，平衡不同国家的利益诉求并保证区域政策的包容性与有效性，这无疑会考验轮值主席国的领导能力。从国家层面而言，东盟成员国大多是相对欠发达的国家，经济体量小、财政资源匮乏都对其担任轮值主席国推进议程和筹备会议的能力有所制约。能否提供充足的会议后勤及支持保障对轮值主席国也是一项挑战。此外，这些国家在推动区域经济议程，如高端制造业、数字经济合作等方面，可能缺少相应的产业支撑和技术优势。部分东盟成员国之间还存在领土争端，比如菲律宾、越南等国在南海部分岛礁的主权归属问题上存在争议，这些争端容易引发紧张局势，影响成员国之间的政治互信与团结，给东盟的内部凝聚力带来挑战，增加了轮值主席国协调的难度。

另一方面，轮值主席国运用“东盟方式”处理问题，局限性也显

而易见：“东盟方式”强调非正式性，即没有强制力和约束力的规则和制度。^①非正式性下的轮值主席国处理区域安全和稳定的机制是一个过程导向型而不是结果导向型的机制。^②由于各国持不同的立场，且东盟决策依赖协商一致，最终方案往往是成员国立场短期政治妥协的结果。^③因为缺少强制力的规则制度规范成员国的行为，当国家之间核心利益不一致时，各成员国之间很难妥协和让步，甚至可能导致矛盾和争端。^④在《主席声明》《联合声明》等各类文件中的措辞和语气随形势、主席国身份的变换而改变，并常常受到成员国内部政治变化的影响。这类文件常常使用一些容易被接受的模糊措辞，但在行动上却明显乏力。比如，轮值主席国在处理缅甸问题时，《联合声明》中使用“敦促”“关切”等模糊措辞，既满足了马来西亚、菲律宾等强硬派的诉求，又为缅甸军方留出回旋余地，被诟病为“以拖待变”。^⑤此外，“东盟方式”坚持不干涉原则，也成为东盟有效应对地区稳定威胁的一大障碍。^⑥当成员国出现内部冲突等情况时，东盟坚守的传统不干涉原则使得东盟难以采取有效措施进行干预和调解，导致问题长期得不到解决，损害了区域整体利益，也削弱了区域凝聚力。

从外部情况来看，在全球地缘政治以及经济格局加速演变的大背景下，东盟努力强化自身“中心性”，以巩固其在区域以及全球治理中的核心地位，然而在实际操作过程中面临着两大挑战。其一，东盟成员国因为历史、地缘政治以及经济发展需求存在差异，对域外国家

① 王晨雨：《“东盟方式”在维护区域安全和稳定中的优势与局限》，《广西社会科学》，2017年第9期，第72—74页。

② Amitav Acharya, “Ideas, Identity, and Institution-Building: From the ‘ASEAN Way’ to the ‘Asia-Pacific Way’?”, *The Pacific Review*, Vol. 10, No. 3, 1997, pp. 319-346.

③ “ASEAN Envoys Arrive in Myanmar for Talks with Junta Chief”, June 3, 2021, <https://www.france24.com/en/livenews/20210603-asean-envoys-arrive-in-myanmar-for-talks-with-junta-chief>.

④ 熊超然：《印尼马来菲律宾新加坡四国强硬施压，将缅甸军政府领导人敏昂莱排除在东盟峰会之外》，观察者网，2021年10月19日，https://www.guancha.cn/internation/2021_10_19_611420.shtml。

⑤ Vanessa Chong and Tanyalak Thongyoojaroen, “Beyond the Coup in Myanmar: The ASEAN Way Must Change”, May 14, 2021, <https://www.justsecurity.org/76126/beyond-the-coup-in-myanmar-the-asean-way-mustchange/>.

⑥ 王正毅：《东盟50年：走出边缘地带发展的困境了吗？——对“东盟方式”和“东盟为中心”的反思》，《世界政治研究》，2018年第一辑，第46—52页。

的依赖出现了明显分化，统一立场很难长久维持。以菲律宾为例，从冷战时期开始，菲律宾就和美国保持着紧密的军事同盟关系，长期依靠美国的安全承诺来保障自身国防安全以及领土主权。美国在菲律宾设有军事基地，还会定期开展联合军事演习，致使菲律宾在南海议题等涉及安全的重大问题上很难摆脱美国的影响，其立场容易被美国对外政策所左右。而柬埔寨基于长期的历史友谊以及现实利益需求，和中国建立了全面战略合作伙伴关系，在基础设施建设、经济援助、贸易合作等方面深度依赖中国。在南海问题上，菲律宾和越南在部分岛礁主权争议上采取比较激进的立场，背后有美国的鼓动与支持，而柬埔寨等国则更倾向于借助和平谈判与协商来解决问题，不愿意过度激化矛盾。这种内部立场的分歧，导致东盟轮值主席国作为代表处理相关议题时，很难形成统一且持久的立场，降低了东盟作为一个整体在地区事务中的协调能力以及话语权。

其二，地区和国际局势“不确定性”日益凸显，东盟协调行动难度加大。在地区层面，东盟将相关大国纳入东盟规范和制度网络中，这不可避免地限制其自身集体行动空间，导致域外行为体对东盟议程设置施加影响。南海局势紧张、印太地区大国博弈加剧等因素，使得东盟地区的安全环境变得更加复杂。东盟国家一方面要维护自身安全利益，另一方面又要避免卷入大国冲突，轮值主席国在平衡各方关系时将面临巨大压力。比如，中国希望通过“一带一路”倡议加强与东南亚国家在基础设施和贸易方面的合作，美国则通过“印太经济框架”等机制扩大其在东南亚的经济影响力，在此背景下，轮值主席国在推进区域经济议程时，要把中美等大国的竞争态势以及利益诉求纳入考量范围。如何在大国间实现关系平衡，并且获取来自大国的资源以及支持，这对东盟轮值主席国而言是一项严峻考验。

在国际层面上，世界主要经济体相互之间存在贸易摩擦，像中美贸易战这种情况，直接对东盟国家的进出口贸易、产业链布局以及经济增长造成了影响。同时，人工智能、数字经济等新兴领域的竞争变得越发激烈，东盟国家在技术创新、标准制定等方面处于相对滞后的

状态，若不能有效应对这些挑战，将会降低其在全球经济格局中的地位。国际政治格局呈现出的多极化趋势，与民粹主义、极端主义等思潮的兴起相互交织在一起，同样给轮值主席国在国际事务中协调立场、发挥影响力增添了更多的变数和阻力。

七、结语

东盟轮值主席国制度性话语权建构涉及权力的生产和实践两大维度。在权力生产层面，《东盟宪章》为轮值主席国身份建构提供了合法性与职责依据，相关话语的塑造与叙事强化了轮值主席国的集体身份，使其从“国家个体”转变为“东盟代表”，东盟轮值主席国相对应的权力也由“内生性权力”转变为“外嵌型权威”。在权力实践层面，东盟轮值主席国通过建构规则性话语权和关系性话语权，积极推动区域合作与发展。在权力效用层面，东盟轮值主席国通过在实践中规范倡导、扩散和维护，强化了区域核心地位与凝聚力，促进了成员国对东盟集体身份的认同，也为“全球南方”争取了更多参与全球治理规则制定的机会，提升了“全球南方”的话语权。

东盟轮值主席国制度性话语权的建构也面临着内部和外部双重挑战。在内部，一方面，东盟各成员国在政治体制、经济发展水平、外交政策等方面存在差异，导致在一些地区和国际事务上立场和诉求不同，部分成员国之间存在利益分歧。另一方面，轮值主席国运用“东盟方式”处理问题，暴露出较大的局限性。在东盟外部，当前世界政治回归强现实主义逻辑，大国战略竞争常态化和长期化，地区和国际局势“不确定性”日益凸显，增加了东盟协调行动的难度。

鉴于此，东盟唯有坚持其中心性作用，并在轮值主席国和东盟框架下进行议程设置和规范引导，才能确保东盟的发展不脱离轨道。

[责任编辑：郑佳]