

印尼佐科政府的“印太愿景”论析 4



下，佐科政府不得不重新思考并调整自身的外交政策以适应形势变化。印尼也不愿自身在东盟的核心作用受到削弱，更不愿被排斥在印太区域合作架构构建的进程之外，因而开始重视印太地区，力求充分利用自身优势以发挥主要大国作用。总之，印太地区局势变动牵动着印尼的外交政策神经，当前佐科政府高度重视“印太”概念也是对这一变动及时做出的政策调整与应对。

三、当前佐科政府“印太愿景”的推进举措及其影响

当前在佐科政府时期，印尼开始以各种方式推进具有印尼特色的“印太愿景”，主动参与印太地区事务。印尼主要通过以下三种举措来推进“印太”区域合作架构。

首先，坚持以东盟为中心框架是印尼推进“印太愿景”的根本支撑。《东盟印太展望》的核心目标是要建设基于东盟中心的包容性地区新机制，而印尼的“印太愿景”恰恰是承认和基于东盟中心的。佐科政府认为，印太地区面临着各种传统和非传统安全威胁，一旦处理不当，很可能导致东盟的建设成果付诸东流，因此特别强调“印太愿景”的推进应以维护东盟中心地位为前提。佐科政府的“印太愿景”的具体举措就是要重视东盟的中心和中介作用，认真理性评估在大国竞争时代的调和角色与作用。以东盟为中心的的安全合作机制可以构成印太地区秩序架构的基础，这在印尼的“印太愿景”内容中具有明显体现：东盟应

继续创造一个尊重国际法、促进对话和和平解决争端的环境，并避免使用武力；东盟需要解决跨国安全挑战，如恐怖主义、贩毒、贩卖人口和海盗行为；东盟应该通过“开放和公平的经济体系”在印度和南太平洋建立“新的经济增长中心”。东盟在鼓励其他国家加入或参与机制合作方面也有着成功的历史经验，包括成立东盟地区论坛、东亚峰会、以及东盟“10+1”由贸易协定、“10+3”合作机制等。这种“东盟+伙伴”的方法可以将重要的印度洋-太平洋伙伴与更广泛的东盟对话协调机制联系起来。这将确保东盟的中心地位得到维护，其利益得到保障，不干涉和放弃威胁或使用武力的原则将继续下去。具体而言，东亚峰会就可以作为印太地区秩序架构的制度基础，东亚峰会目前采取的“10+8”形式，涵盖了印太地区内东盟10国加上中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度、美国、俄罗斯等所有的核心国家。因此，进一步推动东亚峰会的制度化和机制化，将印太地区所有核心国家都纳入这一战略体系的建设之中，有助于该地区在安全领域上的制度化，从而促进印太地区的和平与稳定。总之，印尼希望可以维持东盟中心地位为前提，重塑自身在印度洋-太平洋区域架构中的作用，进而提升在世界

秩序和全球治理领域的影响力。

其次，环印度洋区域合作联盟是印尼推进“印太”区域建构的重要抓手。佐科上台后赋予了“环印度洋区域合作联盟”（IOR-ARC）重大意义，他专门提出要通过该组织加强与印度洋沿岸国家的合作，推动全方位海洋合作。佐科倡导将每年的IOR-ARC会议升级为领导人峰会，推动其向“印度洋版”的亚太经合组织发展，以促进印度洋沿岸经贸合作。在外交政策方面，印尼以东盟为中心，务实参与亚太区域多边合作机制并发展与中、美等大国关系的同时，希望也能在IOR-ARC中发挥更多作用；在防务政策上，印尼致力于推动本国的防务改革，促进陆地防务向海洋防务政策转型，注重与印度加强在印度洋安全事务上的互动合作。为此，佐科政府致力于整合印度洋和太平洋论坛，通过以下两方面推动环印度洋跨区域合作。一是推动议题设置。在2015—2017年担任环IOR-ARC轮值主席国期间，佐科积极引导推动环印度洋跨区域合作关注海上非传统安全议题。2017年3月，佐科在IOR-ARC峰会开幕式上呼吁成员国关注解决印度洋地区的贫困、自然灾害、环境污染等问题，促进区域合作可持续发展。印尼还主导推动了三项关键性战略文件：《雅加

达宣言》，承诺继续促进航行安全、加强贸易与投资合作、促进渔业资源可持续管理与开发利用、切实做好自然灾害管理、促进旅游业发展、增进文化交流等；《环印度洋地区合作联盟2017—2021行动计划》，出台中期和长期的具体计划；《防止和打击极端主义和暴力极端主义宣言》。二是推进机制建设。据统计，印尼在担任环印度洋地区合作联盟轮值主席国期间，主办了该联盟成立20年来的首次首脑会议，并举行了30余次会议，印尼在“悄无声息”地发展印度洋-太平洋区域主义。印尼与印度建立了国防部长对话、高层战略对话等双边协商机制，将两国关系提升为全面战略伙伴关系，致力于促进与印度的经贸、文化、安全等领域的合作向纵深发展。此外，印尼启动了首届印太合作高级别对话论坛，并利用东亚首脑会议构建印太合作机制，通过推动IOR-ARC将自身优势及经济安全利益与印太地区相结合，在印太区域建构中发挥着独特作用，这也使得大国在印太地区推进战略时不得不竞相拉拢重视印尼。

最后，佐科政府在推进“印太愿景”过程中，也奉行大国平衡外交并积极推动印尼与美日印澳四方民主联盟加强接触。印尼的“印太愿景”奉行大国平衡外交既是其重要举措，也体现了已深入印尼外交思想和战略的“印太愿景”对印尼外交关系的重要影响。大国平衡外交是印尼外交战略演进中一贯的做法，它自然传承到了“印太愿景”当中，而随着佐科政府再度重视“印太愿景”

进而反过来加强了大国平衡外交。具体而言，印尼寻求大国平衡，与美国、日本、印度及澳大利亚等国强化战略伙伴关系。就印尼-美国战略伙伴关系而言，尽管特朗普上台后为两国关系注入了不确定性，但美国仍然重视印尼的重要地位与战略价值。2017年4月，美国副总统迈克·彭斯访问印尼时提出进一步强化双边战略伙伴关系，意图将印尼打造成美国印太战略的支点。就印尼-日本战略伙伴关系而言，印尼寻求与日本在实现印太地区愿景上发挥协同作用，日本希望通过其自由开放的印太政策促进亚洲、中东和非洲的连通。就印尼-印度战略伙伴关系而言，印尼的“全球海洋支点”战略和印度的“东向行动政策”契合度高，两国在印太地区合作密切。2018年5月，印度总理莫迪访问印尼期间，双方正式公布一份具有里程碑意义的《印度洋-太平洋区域海洋合作共同愿景》文件并首次使用“印度洋-太平洋”作为双边关系框架，将之框定在双方共同商定的区域建构概念之内。会议期间双方还就共同投资开发印尼西部具有战略意义的沙璜岛达成共识，这表明两国在印太地区已经“站在一起”。此外，为了更好地推行其大国平衡策略，“印太愿景”也将致力于加强东盟内部共识，同时，印尼致力于利用东盟主导的相关机制来推进“印太愿景”，这表明印尼有能力影响印太地区并塑造该地区的经济和政治结构。

刘艳峰 华中师大印尼研究中心

2020年5月29日