

## 印尼佐科政府的“印太愿景”论析

刘艳峰

**【内容提要】**当前，“印太”地区正演变成全球地缘战略的下一个中心，印尼作为东南亚的地区大国和中等强国，也对“印太”概念给予了较大关注。印尼对“印太”概念的建构与发展经历了一个较为漫长的过程。冷战时期印尼立足东盟，关注民族独立与国家强大；冷战后印尼走出东盟，开始将目光转向印度洋。2014年佐科政府上台后，重新重视“印太”并推出了具有印尼特色的“印太愿景”，这是印尼基于国家利益考虑、区域合作现实以及国际战略重心转移大背景等因素综合作用的结果。当前，佐科政府主要以维护东盟中心地位为根本支撑，以环印度洋区域合作联盟为重要抓手，通过加强与美日印澳等大国的接触来推进实施其“印太愿景”。尽管印尼的“印太愿景”与美日印澳等国的“印太战略”存在较大差异，但不可避免地会使印太地区局势进一步复杂化。

**【关键词】**印太愿景 印太战略 印尼 中印尼关系 佐科政府

**【作者简介】**刘艳峰，中共江苏省委党校，世界经济与政治教研部讲师，博士。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241(2019)05-0099-19

2017年11月,美国总统特朗普(Donald Trump)重新提及“印太”概念后,日本、印度和澳大利亚等美国盟友持续跟进,共同寻求建构“印太”的地缘战略意义。<sup>[1]</sup>目前,这四国已提出各自的“印太战略”并进行了互动。<sup>[2]</sup>然而,“印太”概念的建构是持续的政治权力博弈和人为参与塑造的结果,并非美日印澳等国家的专有词汇。事实上,在印太地区局势发生变动的背景下,东南亚中小国家对“印太战略”的认知、态度和立场对丰富“印太”概念有重要意义。例如,东盟实际领导者印尼已率先就“印太”概念发表了看法并致力于推动东盟形成共同立场。<sup>[3]</sup>具体而言,印尼总统佐科·维多多(Joko Widodo)在2014年10月20日上台后不久,就对印太区域建构表现出了更大的兴趣。2018年1月,在印度-东盟峰会非正式会议上,佐科基于“公开、透明和包容”原则,明确提出了具有印尼特色的“印太愿景”。<sup>[4]</sup>在印

[1] 许少民:《澳大利亚“印太”战略观:内涵、动因和前景》,载《当代亚太》2018年第3期,第116页。

[2] 国内有关美日印澳等国“印太战略”的代表性研究成果主要参见:贺凯:《美国印太战略实质与中国的制度制衡:一种基于国际关系理论的政策分析》,载《现代国际关系》2019年第1期,第13—21页;刘胜湘、辛田:《均势制衡与特朗普政府“印太”战略论析》,载《当代亚太》2018年第3期,第53—89页;徐金金:《特朗普政府的“印太战略”》,载《美国研究》2018年第1期,第70—82页;陈积敏:《特朗普政府“印太战略”:政策与限度》,载《和平与发展》2018年第1期,第26—42页;葛建华:《试析日本的“印太战略”》,载《日本学刊》2018年第1期,第66—90页;吴怀中:《安倍政府印太战略及中国的应对》,载《现代国际关系》2018年第1期,第13—21页;王丽娜:《印度莫迪政府“印太”战略评估》,载《当代亚太》2018年第3期,第90—114页;杨瑞、王世达:《印度与“印太战略构想”:定位、介入及局限》,载《现代国际关系》2018年第1期,第46—52页;许少民:《澳大利亚“印太”战略观:内涵、动因和前景》,载《当代亚太》2018年第3期,第115—156页;周方银、王婉:《澳大利亚视角下的印太战略及中国的应对》,载《现代国际关系》2018年第1期,第29—36页;章节根、李红梅:《澳大利亚对“印太”战略的认知、原因及应对》,载《印度洋经济体研究》2018年第3期,第41—66页。

[3] 丁辉、汤祯滢:《印度尼西亚对印太战略的反应—印度尼西亚“印太政策”辨析》,载《东南亚纵横》2018年第4期,第39页。

[4] Ani Hasanah, “President Joko Widodo Wants ASEAN-India Partnership Create Indo-Pacific Region Stability,” Voice of Indonesia, January 26, 2018, <http://voionews.id/index.php/component/k2/item/353-president-joko-widodo-wants-asean-india-partnership-create-indo-pacific-region-stability>.

尼的主导推动下,2019年6月23日第34次东盟峰会正式通过了反映印尼“印太愿景”理念的《东盟印太展望》。<sup>[1]</sup> 印尼的“印太”概念是如何建构和发展演变的,如何了解和评估佐科政府提出的“印太愿景”,其打造“全球海洋支点”构想与当前的“印太愿景”布局有哪些关联,前景如何,印尼的“印太愿景”与美日印澳的“印太战略”和《东盟印太展望》有哪些区别与联系? 本文尝试梳理佐科政府“印太愿景”的缘起及发展,分析其重视的原因,探讨其推进举措及影响,为中国应对印太地区局势变化提供参考借鉴。

### 一、佐科政府“印太愿景”的缘起及发展

佐科政府提出“印太愿景”的缘由可追溯至20世纪50年代初,其对“印太”概念的建构与发展经历了漫长的过程。印尼在印太地区经济和安全发展中具有优势,但其长期在印太区域合作中保持着较为低调的姿态。冷战时期,印尼的国家政策对内致力于经济建设,应对各类内部安全挑战,维护社会稳定;对外积极促成东盟的成立与发展壮大,并逐步确立自身在东盟的领导地位。冷战结束后,随着民主政治体制的巩固和经济持续高速增长,印尼已经具备了更加积极地参与区域合作的能力,不再满足于东盟的“金丝笼”,而是力求走出去与更广阔地区的国家发展关系。进入21世纪,在全球战略重心由“亚太”向“印太”转移和扩展的背景下,地处东南亚中心又位于连通太平洋和印度洋枢纽位置的印尼,正面临着将自身打造成印太地区重要区域大国的机遇。<sup>[2]</sup> 2014年佐科上台后,印尼重新发现了“印太”的战略意义并积极提出具有本国特色的“印太愿景”,其印太地区合作目标和思路也更为清晰。

[1] “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” ASEAN, June 22, 2019, [https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific\\_FINAL\\_22062019.pdf](https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf).

[2] Jeffrey Wilson, ed., *Expanding Horizons: Indonesia's Regional Engagement in the Indo-Pacific Era*, Perth: Perth USAsia Centre, 2018, p.6.

### （一）冷战时期印尼立足东盟，关注民族独立与国家强大

印尼对“印太”概念的建构最早始于苏加诺（Bung Sukarno）政府时期，自那时起将自身定位为印度洋—太平洋“两洋”国家。早在1953年，时任印尼副总统兼总理的穆罕默德·哈达（Mohammad Hatta）就指出，印尼横跨亚洲和大洋洲，地处印度洋和太平洋中部，地处交通要冲使得印尼这个群岛成为竞争缓冲地带和国际航运的中转站。<sup>[1]</sup>1957年12月，印尼政府在《朱安达宣言》中确定了其群岛国家的地位以及“两洋战略”，明确表示要维护印太安全利益。<sup>[2]</sup>但这一时期印尼对“印太”概念的态度主要取决于其在多大程度上能够维护其国家和区域利益。印尼的外交政策目标是不允许也不接受其他任何国家主导可能危害其国家利益的双边或多边区域建构。在此情形下，印尼拒绝接受1950年菲律宾发起的“碧瑶会议”（Baguio Conference）、1955年美国主导的“东南亚条约组织”（Southeast Asian Treaty Organization）和1961年马来西亚<sup>[3]</sup>、泰国和菲律宾共同发起成立的“东南亚联盟”（Association of Southeast Asia）等早期的地区性同盟，这些组织都被印尼认为是亲西方或反共产主义。<sup>[4]</sup>1963年菲律宾倡导的“马菲印尼联盟”（MAPHILINDO）区域合作尝试尽管最初得到了印尼的支持，但后来也因印尼对马来西亚采取对抗政策而以失败告终。

印尼转而积极塑造符合自身国家利益的区域秩序，这一时期印尼成功主办了首届亚非会议，同时促成了东盟的成立和发展壮大。一方面，印尼将重点转向了亚非第三世界国家，尝试将印尼塑造成第三世界争取民族独

---

[1] Premesha Saha, “Indonesia’s potential as a maritime power,” *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.12, No.2, 2016, p.30.

[2] Shankari Sundararaman, “India-ASEAN Relations: ‘Acting’ East in the Indo-Pacific,” *International Studies*, Vol.54, No.1, p.66.

[3] 马来西亚当时叫马来亚，尚未与新加坡分治。参见张蕴岭：《如何认识和理解东盟—包容性原则与东盟成功的经验》，载《当代亚太》2015年第1期，第5页。

[4] Dewi Fortuna Anwar, *Indonesia in ASEAN: Foreign Policy and Regionalism*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1994, p.18.

立及反对殖民主义的领袖。1955年4月，时任印尼总统苏加诺联合中国、印度、缅甸等国在印尼的万隆召开了首届亚非会议，使印尼以全新的姿态登上了世界舞台，在亚非发展中国家产生了广泛的影响。<sup>[1]</sup> 时任印尼总理阿里（Ali Sastroamidjojo）曾评论说：“正是由于万隆会议，印尼很快在世界政治舞台上获得了令人尊重的地位。”<sup>[2]</sup> 另一方面，印尼积极推动促成了东盟的成立与发展壮大。在美苏冷战对峙的背景下，东南亚各国都担忧美、苏等大国介入该地区可能损害来之不易的独立和主权。<sup>[3]</sup> 于是1965年苏哈托（Haji Mohammad Suharto）政府开始引领并积极推动区域合作建设。1967年3月，时任印尼外长马力克（Adam Malik）正式提议建立一个新的区域合作组织，尽管泰国、新加坡、马来西亚和菲律宾等国对该提议看法不一，但基于渴求区域独立自主的共同愿望最终仍然选择接受。<sup>[4]</sup> 1967年8月，印尼与马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国等五国外长在曼谷共同签署了《东南亚国家联盟成立宣言》，东盟自此诞生。<sup>[5]</sup> 由于在促成东盟成立和发展过程中发挥了主导作用，印尼也逐步确立了在东盟中的领导者地位。印尼国际关系专家戴维·福图纳·安瓦（Dewi Fortuna Anwar）就说：“东盟将印尼置于地区事务的中心，可以把外国在地区的影响力降至最低，因此印尼将东盟视为外交政策的基石。”<sup>[6]</sup> 总之，这一时期印尼主要关注民族独立和国家强大，以东盟为外交政策重心，对印度洋区域还缺乏关注。

---

[1] 刘艳峰、邢瑞利：《印尼外交战略演进及其南海利益诉求》，载《南洋问题研究》2016年第2期，第58页。

[2] Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, London: Allen and Unwin, 1983, p.39.

[3] 陆建人、孙玉红：《东盟的亚太一体化战略评析》，载《东南亚研究》2016年第1期，第39页。

[4] 郑一省：《印尼和东盟关系的回顾与展望》，载《东南亚研究》2008年第3期，第33页。

[5] 陆建人、孙玉红：《东盟的亚太一体化战略评析》，载《东南亚研究》2016年第1期，第39页。

[6] Dewi Fortuna Anwar, *Indonesia in ASEAN: Foreign Policy and Regionalism*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1994, p.46.

## （二）冷战结束初期走出东盟，开始将目光转向印度洋

1998年苏哈托政权倒台后，印尼进入了后苏哈托时代，对东盟的政策也随之发生了微妙变化。由于1997年东南亚爆发了金融危机，印尼政府将主要精力放在恢复发展经济和处理国内事务上，尽管仍重视维护自身在东盟的领导地位，但关注重心已经不再局限于东盟。印尼首位民选总统阿卜杜勒拉赫曼·瓦希德（Abdurrahman Wahid）上台后明显将外交政策重点转向与东盟之外的国家发展关系。瓦希德在2000年发起了一项“面向亚洲”的政策，提议印尼与中国、印度、日本和新加坡等国结盟以减少印尼对西方的经济和政治依赖。<sup>[1]</sup>因此，瓦希德选择中国作为首访对象，推动两国关系发展。此外，瓦希德还访问了亚太地区的26个国家，以重建印尼在国际社会的良好形象。然而，瓦希德的政策主张被认为是“反西方主义”，并因其政策缺乏连贯性而在国内受到严重质疑，最终不了了之。<sup>[2]</sup>尽管瓦希德的建议并未被继任总统梅加瓦蒂（Megawati Soekarno）采纳，但这已表明印尼在提升国际地位方面更加积极和开放的思想。随着印尼民主政治体制的巩固和经济的增强，印尼战略与国际研究中心主任利扎尔·苏克马（Rizal Sukma）就宣称：印尼需要一个“后东盟”时代的外交政策，东盟不应再被视为印尼外交政策的唯一基石。<sup>[3]</sup>

在上述背景下，印尼逐渐开始更明确地主张自身的印太地区特性。在苏西洛·班邦·尤多约诺（Susilo Bambang Yudhoyono）政府任期内，印尼开始将目光投向印度洋，制定军事现代化行动计划，重点强化印尼武装力量，尤其推动发展印太“两洋”战略，实现海军现代化。2005年，印尼与印度

[1] Kai He, "Indonesia's Foreign Policy after Suharto: International Pressure, Democratization, and Policy Change," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.8, No.1, 2007, p.2.

[2] Dewi Fortuna Anwar, *Indonesia at Large: Collected Writings on ASEAN, Foreign Policy, Security and Democratisation*, Jakarta: Habibie Center, 2005, p.83.

[3] David Willis, "Indonesia's new geopolitics Indo-Pacific or PACINDO?" in Priya Chacko, ed., *New Regional Geopolitics in the Indo-Pacific: Drivers, dynamics and consequences*, New York: Routledge, 2016, p.78.

签署全面战略伙伴关系协定,并举行双边协调巡逻海军演习。2009—2014年,苏西洛在其第二任期内首次使用“印太”概念。他在2012年6月出席香格里拉对话会时指出:“在21世纪,印度洋的地缘战略位置将变得更加重要。印尼必须确保印度洋不会成为新的战略竞争地带。事实上,现在是在世界共同利益基础上培育长期合作种子的时候了。”<sup>[1]</sup>2013年5月,时任印尼外长马蒂·纳塔莱加瓦(Marty Natalegawa)在美国战略与国际问题研究中心发表演讲时进一步将印太概念定义为“横跨两大洋的三角形,日本处在北部,澳大利亚在东南部,印度在西南部,印尼位于中间位置”。<sup>[2]</sup>鉴于印太地区涵盖世界上一些最具活力的经济体及在全球经济和政治中的重要作用,纳塔莱加瓦认为应更加关注印太地区。他指出,印太地区主要面临信任赤字、领土争端悬而未决以及管控地区变革等挑战,呼吁相关国家建立基于信任的规范性框架,各方承诺尊重行为准则,提供一个没有大国占据主导地位的“地区国家间关系发展的新范式”。<sup>[3]</sup>纳塔莱加瓦还提议东盟各成员国建立互信,致力于和平解决领土争端,防止发生冲突从而促进印太地区和平稳定,但东盟国家对此反应不够积极。<sup>[4]</sup>总之,这一时期印尼开始在立足东盟基础上发展与大国的关系,并逐渐将目光转向印度洋,但其“印太”概念建构仍在进行中且有待发展成熟和完善。

### (三) 佐科政府重新发现推出“印太”概念

2014年10月,佐科就任印尼总统后推出务实的“亲民外交”并提出

---

[1] Premesha Saha, “Indonesia’s potential as a maritime power,” *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.12, No.2, 2016, p.35.

[2] Priya Chacko and David Willis, “Pivoting to Indo-Pacific? The Limits of Indian and Indonesian Integration,” *East Asia*, 2018, p.8.

[3] Jeffrey Wilson, ed., *Expanding Horizons: Indonesia’s Regional Engagement in the Indo-Pacific Era*, Perth: Perth USAsia Centre, 2018, p.54.

[4] Marty Natalegawa, “An Indonesian perspective on the Indo-Pacific,” *The Jakarta Post*, May 20, 2013, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/05/20/an-indonesian-perspective-indo-pacific.html>.

打造“全球海洋支点”战略构想，“印太”概念在印尼也得到前所未有的重视。早在竞选中佐科就表示，要将印尼海军打造成东亚备受尊重的海洋军事力量，加强印尼的海上安全，扩大区域外交范围覆盖至整个印太地区。<sup>[1]</sup>佐科就任总统后正式提出将印尼打造成“全球海洋支点”战略构想，旨在利用印尼的地理位置优势使其成为印太地区的“支点国家”，以重塑地区海洋秩序。该战略构想强调印尼地处连接印度洋和太平洋海运航线的中心，对全球海上贸易至关重要；处在印太地区的核心地带促使其能够建立区域和国际合作。<sup>[2]</sup>2018年以来，“印太”概念及“印太愿景”等词汇也频繁地出现在佐科的演讲中。1月，佐科总统在印度-东盟峰会非正式会议上表示，东盟主导的机制及东盟-印度伙伴关系将给印太地区带来和平、稳定与繁荣。可以看出，佐科政府的“印太愿景”包括防止任何大国的“权力投射”，主张采用“堆积木”的方式加强环印度洋区域合作联盟、东亚峰会等双边和多边合作机制，来推动印太合作机制的联系和一体化。<sup>[3]</sup>11月举行的第13届东亚峰会上，印尼就将“印太愿景”作为了自己的主要议程项目。<sup>[4]</sup>印尼外长蕾特诺·马尔苏迪（Retno Marsudi）也多次在东盟及东亚峰会等场合阐述印尼的“印太”概念的内涵和目标。根据历届印尼政府对“印太”概念的建构，佐科政府的“印太愿景”主要有如下四方面内容：一是促进地

---

[1] Premesha Saha, “Indonesia’s potential as a maritime power,” *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.12, No.2, 2016, p.28.

[2] Pandu Utama Manggala, “Rethinking Indonesia’s global maritime axis,” *The Jakarta Post*, March 22, 2015, <http://www.thejakartapost.com/news/2015/03/22/rethinking-indonesia-s-global-maritime-axis.html>.

[3] Ani Hasanah, “President Joko Widodo Wants ASEAN-India Partnership Create Indo-Pacific Region Stability,” *Voice of Indonesia*, January 26, 2018, <http://voicews.id/index.php/component/k2/item/353-president-joko-widodo-wants-asean-india-partnership-create-indo-pacific-region-stability>.

[4] Jansen Tham, “What’s in Indonesia’s Indo-Pacific Cooperation Concept?” *The Diplomat*, May 16, 2018, <https://thediplomat.com/2018/05/whats-in-indonesias-indo-pacific-cooperation-concept/>.



区和平、稳定与繁荣；二是推进跨区域的海事安全合作以应对海盗、海上恐怖主义等共同的海洋安全威胁；三是维护东盟中心地位；四是通过拓展地缘空间和增强机制建设来扩大朋友圈，发挥主要大国的作用。<sup>[1]</sup>

印尼在各种多边场合阐释具有印尼特色的“印太愿景”的同时，也积极寻求推动东盟形成一致立场，事实上“东盟印太愿景”的草案是由印尼领衔完成。在2018年2月的东盟外长非正式会议上，印尼就积极推动形成“一个更加开放、透明、包容性的地区架构方案”。印尼外长蕾特诺·马尔苏迪称，在印太地区面临的挑战和机遇面前，东盟不应选择沉默。5月，在雅加达战略与国际研究中心举行的全球对话中，她进一步阐释了东盟的“印太”合作概念基于“开放、透明和包容，促进对话习惯、促进合作与友谊，维护国际法”等原则，表示东盟提出“印太”概念是为了确保统一立场以对新出现的区域问题作出回应，从而维护东盟的中心地位，强调“环印度洋区域合作联盟”是沿岸国家间唯一的“合作工具”，“印太”概念还旨在将印度洋投资和亚太地区成熟的投资联系起来。<sup>[2]</sup>8月，她在第八届东亚峰会部长级会议上再次表示：“当前世界地缘政治变化对印太地区的和平、稳定和繁荣构成了挑战，沿岸国家成为了大国竞相争取的对象，这可能削弱东盟在印太地区的中心作用。东盟应继续发挥核心作用，以东盟现有合作机制为主要平台，使印太地区成为一个开放、透明、包容和尊重国际法和合作的地区。”<sup>[3]</sup>这使印尼的“印太愿景”构想首次得到全面阐述。<sup>[4]</sup>印尼

[1] 丁辉、汤祯滢：《印度尼西亚对印太战略的反应—印度尼西亚“印太政策”辨析》，载《东南亚纵横》2018年第4期，第42页。

[2] Jansen Tham, “What’s in Indonesia’s Indo-Pacific Cooperation Concept?” *The Diplomat*, May 16, 2018, <https://thediplomat.com/2018/05/whats-in-indonesias-indo-pacific-cooperation-concept/>.

[3] “Introducing the Indo-Pacific Concept, Indonesia Set the Tone at the East Asia Summit,” Ministry of Foreign Affairs Republic of Indonesia, August 6, 2018, <https://www.kemlu.go.id/en/berita/Pages/Introducing-the-Indo-Pacific-Concept-Indonesia-Set-the-Tone-at-the-East-Asia-Summit.aspx>.

[4] Jeffrey Wilson, ed., *Expanding Horizons: Indonesia’s Regional Engagement in the Indo-Pacific Era*, Perth: Perth USAsia Centre, 2018, p.4.

积极推动“印太”概念，并强调东盟的统一性和中心性，这得到东盟成员国及其对话伙伴的积极响应。2019年6月23日，第34次东盟峰会在泰国曼谷首次通过了《东盟印度-太平洋展望》，充分显示了东盟及其成员国特别是印尼对处于转型关键期的地区形势的真实看法。<sup>[1]</sup>

需要指出的是，目前“印太”概念仍处在建构进程当中。东南亚国家为了表明自己的独特立场，首先在名称上就与美国的“印太战略”进行了区别，例如，印尼称为“印太愿景”，东盟称为“印太展望”。而且内涵也有差别：美国版的“印太战略”有着清晰的战略目标，即遏制中国地区影响力持续上升；印尼的“印太愿景”有着更加具体的由来和清晰的内容与举措，即对自身外交思想的传承和应时势变化而作出的外交战略调整；东盟的“印太展望”更多是表达一种看法和观点，即保持自身的团结性和在地区事务的“中心”性，反映了东盟要与美国的“印太战略”拉开距离的谨慎与协商一致的态度。<sup>[2]</sup>从共性来看，它们都有对中国的影响力进行防范与遏制的意图，但程度有所不同。作为主导推动者，印尼的“印太愿景”的主要观点和看法更多地反映到了《东盟印太展望》中，因此两者有紧密的联系性。

## 二、佐科政府重视“印太”的多种因素

佐科政府上台后提出打造具有印尼特色的“印太愿景”具有深厚的历史渊源和推进基础。当前，佐科政府之所以重视“印太”，是基于国家利益考虑、区域合作现实以及国际战略重心转移大背景等因素综合作用的结果。

第一，从国家层面看，“印太”概念凸显了印尼的地缘优势，体现了其在区域合作中的大国地位和存在价值是佐科政府关注“印太”的直接原因。

---

[1] 周士新：《美国“印太战略”并不受“印太”欢迎》，上海国际问题研究院网站，2019年6月26日，<http://www.sis.org.cn/Research/Info/4754>。

[2] 张洁：《东盟正式接受了“印太”概念》，载《世界知识》2019年第15期，第32—34页。

其一，提升国家地位。印尼认为自身地处印太地区的中心地位，因此非常适合谈论“印太概念”。<sup>[1]</sup>正如印尼战略与国际研究中心主任苏克马（Rizal Sukma）所认为的，佐科政府时期的印尼已经不再像以前那样“在两块礁石之间划船”，而是“在印度洋－太平洋两大洋中航行”。<sup>[2]</sup>也正如印尼国际关系专家安瓦（Dewi Fortuna Anwar）所说：“正在崛起的印尼敏锐意识到自身在印太地区的战略枢纽价值，有助于其在地区及国际事务中发挥更大影响力。”<sup>[3]</sup>作为东盟的实际领导者，以及横跨两大洋的群岛国家，印尼希望通过推动构建印尼版本的“印太”概念来恢复和加强自己在地区和国际社会中的地位。在印尼看来，率先推动“印太”概念有助于把自身放在全球地缘政治经济发展的中心位置，从而可以在印太区域框架下发挥主要大国的作用。<sup>[4]</sup>其二，增加经济利益。“印太”概念将印尼置于世界上最具经济活力地区的中心，有助于印尼吸引本国亟需的大量外资，并能够有力地维护国家主权和利益。尽管印尼排斥大国在印太地区的战略竞争，但其乐见大国在该地区的经济竞争，认为这有助于它从大国经济竞争中获利。前印尼总统苏西洛就曾表示，“尽管东南亚曾被域外大国冲突撕裂，但大国为了贸易和投资而在地区展开经济竞争是一件好事。我们喜欢它，也欢迎它。”<sup>[5]</sup>佐科政

---

[1] Endy M. Bayuni, “ASEAN unites in claiming centrality in Indo-Pacific region,” *The Jakarta Post*, July 12, 2019, <https://www.thejakartapost.com/amp/academia/2019/07/12/asean-unites-in-claiming-centrality-in-indo-pacific-region.html>.

[2] Hikmahanto Juwana, “Insight: Jokowi' s foreign policy: Assertive or nationalistic?” *The Jakarta Post*, June 25, 2015, <http://www.thejakartapost.com/news/2015/06/25/insight-jokowi-s-foreign-policy-assertive-or-nationalistic.html>.

[3] Nisha Mohan, “Study analysis Indonesia and indo-pacific world,” *International Journal of Applied Research*, Vol.2, No.3, 2016, p.42.

[4] Premesha Saha, “ASEAN' s new vision for Indo-Pacific and why it matters?” World Economic Forum, July 3, 2019, <https://www.weforum.org/agenda/2019/07/asean-s-new-vision-for-indo-pacific-and-why-it-matters/>.

[5] David Willis, “Indonesia' s new geopolitics Indo-Pacific or PACINDO?” in Priya Chacko, ed., *New Regional Geopolitics in the Indo-Pacific: Drivers, dynamics and consequences*, New York: Routledge, 2016, p.84.

府已明确将外国投资确定为实现“全球海洋支点”战略构想的关键，其在2014年11月亚太经合组织领导人非正式会议上就明确表示，“印尼欢迎各国投资，我们在等你们的投资。”<sup>[1]</sup>随着印尼经济持续高速增长，其可能在2030年左右成为全球第五大经济体。<sup>[2]</sup>其三，获取战略利益。从战略目标来看，印尼致力于在强化东盟中心地位的同时，将自身打造成印太地区海上强国。2014年10月印尼总统佐科上台后致力于海洋强国建设，推出的“全球海洋支点”战略就明显包含着“向西看”的倾向。在过去，印尼外交政策的核心关注点主要是东盟和太平洋，通过东盟建立了一系列区域合作机制并成功成为东盟实际的领导者。佐科上台以后开始重视印度洋，力求将印尼打造成印度洋—太平洋海上强国，重塑印太地区的海洋秩序。<sup>[3]</sup>

第二，从区域层面看，佐科政府重视“印太”概念意在维护东盟中心地位，防止大国之间的战略竞争。一是印尼旨在维护东盟中心地位。在美国等西方大国推出“印太战略”、印度推出“东向行动政策”以及中国推进“一带一路”倡议的背景下，长期处于区域合作主导地位的东盟面临被边缘化甚至卷入大国竞争的风险。在此情形下，作为东盟“领头羊”的印尼选择化被动为主动，通过积极参与印太地区合作以维护东盟在地区事务中的“驾驶员”地位。印尼海洋事务统筹部长鲁胡特·班查伊丹（Luhut Binsar Panjaitan）就直言不讳地表示：“印太是一个正在形成中的地区，该地区未来的力量平衡取决于美国、中国、日本和印度等主要大国的行动，但印尼

---

[1] “We Are Waiting for You to Invest in Indonesia, Jokowi Tells APEC in Speech,” *Jakarta Globe*, November 11, 2014, <https://jakartaglobe.id/news/waiting-invest-indonesia-jokowi-tells-apec-speech/>.

[2] Luhut B. Pandjaitan, “Indonesia ready to take on bigger role in Indo-Pacific,” *The Straits Times*, February 15, 2018, <https://www.straitstimes.com/opinion/indonesia-ready-to-take-on-bigger-role-in-indo-pacific>.

[3] GustiBagus Dharma Agastia and AnakAgung Banyu Perwita, “‘Act East’ and ‘Maritime Axis’—A Strategic Convergence between India and Indonesia,” *Diplomatist Magazine*, August 2015, <http://www.diplomatist.com/articles/article023.html>.

等东南亚国家的反应也非常重要。印尼是东盟的实际领导者，地理位置独特，经济发展潜力巨大，没有印尼参与的印太合作是不可想象的。”<sup>[1]</sup> 印尼学者迪诺·帕蒂·贾拉尔（Dino Patti Djalal）也呼吁东盟“在印太地区发挥领导作用”，并努力确保东盟在地区关系日益复杂的情况下保持其核心作用。<sup>[2]</sup> 二是印尼代表东盟提出一种不同于中国和美日印澳等国的印太合作概念，也是为了避免印太地区的大国战略竞争。正如前印尼外交部长阿里·阿拉塔斯（Ali Alatas）所言：“印尼地处连通印度洋和太平洋的枢纽位置决定了其无法将美国、中国、印度、日本等大国赶出东南亚地区。要确保印尼自身安全和利益最好的选择是使大国在东南亚的力量相互制约达到彼此制衡。”<sup>[3]</sup> 东盟通常被视为东盟成员国及域外大国信任的“中立者”，这使得其印太区域合作建议更有可能被接受。<sup>[4]</sup> 此外，印尼的“印太愿景”有深刻的历史渊源，在美国推动“印太战略”的契机下，才引起更多的关注。这一方面显示印尼的“印太愿景”并非美国的“印太战略”，但另一方面揭示了它之所以在此时被东盟接受并出台了《东盟印太展望》，主要是因为印尼的积极推动并及时将其态度、观点投射到东盟这一平台上，尽管这两者拥有不同的内容与目标，但也显示了东盟对美国“印太战略”的呼应。总之，佐科政府重视“印太”概念显示了印尼作为东盟领导者因应地区局势变动而积极维护东盟团结并引导印太地区形势朝着健康稳定方向发展的努力。

---

[1] Luhut B. Pandjaitan, “Indonesia ready to take on bigger role in Indo-Pacific,” *The Straits Times*, February 15, 2018, <https://www.straitstimes.com/opinion/indonesia-ready-to-take-on-bigger-role-in-indo-pacific>.

[2] Hugo Seymour, “ASEAN's Indo-Pacific vision,” *The Jakarta Post*, April 9, 2019, <https://www.thejakartapost.com/academia/2019/04/09/aseans-indo-pacific-vision.html>.

[3] David Brewster, “The Relationship between India and Indonesia: An Evolving Security Partnership?” *Asian Survey*, Vol.51, No.2, 2011, p.225.

[4] Jansen Tham, “What's in Indonesia's Indo-Pacific Cooperation Concept?” *The Diplomat*, May 16, 2018, <https://thediplomat.com/2018/05/whats-in-indonesias-indo-pacific-cooperation-concept/>.

第三,从国际层面看,中印的共同崛起与美国推出“印太战略”等印太地区局势变动是佐科政府重视“印太”的大背景。在印尼看来,伴随着在印太地区的崛起,中国加快推进“一带一路”倡议的实施,在南海问题上也展现出日益自信的姿态。虽然印尼在南海问题上一直试图扮演调停者角色,但其声称与中国存在管辖海域重叠,近年来双方就纳土纳群岛附近的捕鱼问题频频发生口角。与印尼一样,印度对中国不断上升的实力和影响力也抱有戒心。印度总理莫迪上台后将“东向政策”升级为“东向行动政策”,致力于走出印度洋并向太平洋地区延伸,重视与东南亚国家的联系并强化在东南亚和太平洋的地区存在,进而向世界大国目标迈进。<sup>[1]</sup> 印尼认为,中印的战略动向加剧了印度洋-太平洋地区的竞争态势。<sup>[2]</sup> 与此同时,美国及其盟友也不断介入。进入21世纪以来,美国面临社会阶层固化、文化分裂、发展内劲不足等国内治理问题,在国外也受到地缘、经济安全和新兴大国崛起挑战等困扰,这导致了美国的实力衰落和领导力下降。<sup>[3]</sup> 相反,中国的综合实力稳步提升,这引起了美国的恐惧与反思。2019年1月3日,在第116届美国国会会议上,议员和专家学者普遍认为美国政府在过去25年内的对华外交政策是失败的,并建议特朗普政府对外交政策做出改变,重新了解中国并将中国作为唯一的战略竞争对手。<sup>[4]</sup> 为此,特朗普总统上台后宣布推出“印太战略”,其国家安全战略无意在印太地区割让空间,

---

[1] Walter C. Ladwig III, "Delhi's Pacific Ambition: Naval Power, 'Look East' and India's Emerging Influence in the Asia-Pacific," *Asian Security*, Vol.5, No.2, 2009, p.47.

[2] C. Raja Mohan, *Samudra Manthan: Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2012, pp.1-12.

[3] [美]约瑟夫·奈:《美国的领导力及自由主义国际秩序的未来》,崔志楠译,李巍、徐形武校,载王辑思编:《中国国际战略评论2017》,北京:世界知识出版社2017年版,第21—31页。

[4] Stephen M. Walt, "Welcome to Congress, Here's How to Run the World," *Foreign Policy*, January 7, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/01/07/welcome-to-congress-heres-how-to-run-the-world/>.

并迫使中国尊重和承认美国是强大的主导力量、对稳定世界关键地区及确保空中、海上、太空、网络等公地自由与开放负有责任，使中国确信在与美国的长期战略竞争中根本无法取胜。<sup>[1]</sup>随着印度、日本和澳大利亚等国也积极予以跟进，印太地区局势进一步复杂化。在印太地区大国博弈日趋激烈的大背景下，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。<sup>[2]</sup>佐科政府的“印太愿景”的具体举措就是要重视东盟的中

---

[1] James Jay Carafano, "America Must Counter China's Great Power Threat with Military Strength: We must force Beijing to realize that the dawn of the Chinese century is no longer upon us," *National Interests*, April 13, 2019, <https://nationalinterest.org/feature/america-must-counter-chinas-great-power-threat-military-strength-51997?page=0%2C1>.

[2] 丁辉、汤祯滢:《印度尼西亚对印太战略的反应—印度尼西亚“印太政策”辨析》，载《东南亚纵横》2018年第4期，第43页。

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。<sup>[1]</sup>以东盟为中心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”。<sup>[2]</sup>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”自由贸易协定、“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。<sup>[3]</sup>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。<sup>[4]</sup>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和经济领域上的制度化,从而促进印太地区的和平与稳定。<sup>[5]</sup>总之,印尼希望以维持东盟中心地位为前提,重塑自身

[1] 张洁:《东盟版“印太”愿景:对地区秩序变化的认知与战略选择》,载《太平洋学报》2019年第6期,第7—9页。

[2] Jansen Tham, “What's in Indonesia's Indo-Pacific Cooperation Concept?” *The Diplomat*, May 16, 2018, <https://thediplomat.com/2018/05/whats-in-indonesias-indo-pacific-cooperation-concept/>.

[3] Premesha Saha, “ASEAN's new vision for Indo-Pacific and why it matters?” *World Economic Forum*, July 3, 2019, <https://www.weforum.org/agenda/2019/07/asean-s-new-vision-for-indo-pacific-and-why-it-matters/>.

[4] Natalie Sambhi, “Indonesia-India relations in the Indo-Pacific,” in Jeffrey Wilson, ed., *Expanding Horizons: Indonesia's Regional Engagement in the Indo-Pacific Era*, Perth: Perth USAsia Centre, 2018, p.56.

[5] 宋伟:《试论澳大利亚的印太体系概念与战略路径选择》,载《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2016年第2期,第18页。



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。<sup>[1]</sup>

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。<sup>[2]</sup>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。<sup>[3]</sup>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》。<sup>[4]</sup>二是推进机制建设。据统计,印尼在担任环印度洋地

[1] Amitav Acharya, *Indonesia matters: Asia's emerging democratic power*, Singapore: World Scientific Publishing, 2014, p.75.

[2] 宋秀琚、王鹏程:《“中等强国”务实外交:佐科对印尼“全方位外交”的新发展》,载《南洋问题研究》2018年第3期,第102页。

[3] 刘雨辰:《试论印尼佐科政府的“全球海洋支点”构想》,载《世界经济与政治论坛》2016年第4期,第57页。

[4] “IORA Leaders Sign Jakarta Concord,” Ministry of Foreign Affairs Republic of Indonesia, March 7, 2017, <https://www.kemlu.go.id/en/berita/Pages/iora-leaders-sign-jakarta-concord.aspx>.

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。<sup>[1]</sup> 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，<sup>[2]</sup> 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。<sup>[3]</sup> 此外，印尼启动了首届印太合作高级别对话论坛<sup>[4]</sup>，并利用东亚首脑会议构建印太合作机制<sup>[5]</sup>，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

---

[1] Endy M. Bayuni, “Indonesia takes ownership of Indo-Pacific geopolitics: The Jakarta Post columnist,” *The Straits Times*, January 17, 2018, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesia-takes-ownership-of-indo-pacific-geopolitics-the-jakarta-post-columnist>.

[2] “India-Indonesia to upgrade alliance to comprehensive strategic partnership: PM Modi,” ANI, August 10, 2019, <https://www.aninews.in/videos/world/india-indonesia-upgrade-alliance-comprehensive-strategic-partnership-pm-modi/>.

[3] 李志斐、唐翀：《印度对印尼的软实力外交与两印关系新发展》，载《东南亚研究》2012 年第 6 期，第 26 页。

[4] Aditya Nugraha, “Indonesia holds high level dialogue on Indo Pacific cooperation,” *Asia Pacific Daily*, March 21, 2019, <https://www.apdnews.com/e-world/943821.html>.

[5] Sidharto R. Suryodipuro, “Indonesia and the Indo-Pacific,” Vivekananda International Foundation, May 27, 2019, <https://www.vifindia.org/sites/default/files/Speech-by-amb-sidharto-suryodipuro-may-2019.pdf>.

总统迈克·彭斯( Mike Pence )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。<sup>[1]</sup>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。<sup>[2]</sup>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。<sup>[3]</sup>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”。<sup>[4]</sup>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。

【收稿日期：2019-06-13】

【修回日期：2019-09-22】

(责任编辑：林浩昆)

---

[1] Prashanth Parameswaran, “What Did Pence's Indonesia Visit Achieve?” *The Diplomat*, April 22, 2017, <https://thediplomat.com/2017/04/what-did-pences-indonesia-visit-achieve/>.

[2] Sheany, “Indonesia, Japan Agree to Develop Indo-Pacific Strategy Together,” *Jakarta Globe*, June 25, 2018, <https://jakartaglobe.id/news/indonesia-japan-agree-develop-indo-pacific-strategy-together/>.

[3] Natalie Sambhi, “Indonesia-India relations in the Indo-Pacific,” in Jeffrey Wilson, ed., *Expanding Horizons: Indonesia's Regional Engagement in the Indo-Pacific Era*, Perth: Perth USAsia Centre, 2018, p.53.

[4] Harsh V. Pant, “India and Indonesia Come Together in the Indo-Pacific,” *The Diplomat*, May 30, 2018, <https://thediplomat.com/2018/05/india-and-indonesia-come-together-in-the-indo-pacific/>.