

澳大利亚与东盟的合作及二者的“印太”困局

(俄罗斯)E·A·勘纳耶夫 刘兴涛*

摘要: 文章分析了澳大利亚与东盟之间的印度洋—太平洋合作议程,在回顾双方关系史的同时,逐步展示了“印太”体系发展的各阶段特征及其近期演变对东盟与澳大利亚之间关系的影响。尽管现有的文献研究让我们对这种关系有了一个整体的了解,但截至目前,就“印太”地区经济体之间关系及其与“印太”战略走势的相互作用,还有待深入观察。从澳大利亚与东盟的合作角度来看,“印太”战略的前景并不乐观。这表现在基于“四方安全对话”机制背景下的这一战略不但无法巩固二者的关系,还可能造成其脱节。即使不去考虑外部因素,该战略本身也存在资源不足的问题,包括理论阐述欠佳、实践能力有限等。这种研究聚焦点和所获得的结果一并确定了文章在科学上的独特性。

关键词: 澳大利亚; 东盟; “印太”地区; 合作; 安全

[中图分类号] D861.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1003—2479(2021)03- 005- 12

Australia–ASEAN Cooperation and Their Indo–Pacific Trap

(Russia) E. A. Kanaev, LIU Xingtao

Abstract: The article analyses the Indo–pacific cooperation between Australia and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). It reviews the history of the relations between the two sides, and gradually demonstrates the characteristics of the various stages of the Indo–Pacific system and the impacts of its recent evolution on the relations between ASEAN and Australia. The existing academic literature provides a general understanding of this relations, but as far as the relations among the economies of the Indo–Pacific region and the strategic trend of the Indo–Pacific have emerged in recent years, there is still room for improvement in the depth and accuracy in these regards. The Indo–Pacific region as a multilateral initiative, if approached from the perspective of Australia–ASEAN cooperation, has bleak prospects. Specifically, it carries dividing rather than consolidating implications for the Australia–ASEAN relations, which, among other factors, demonstrates that the project lacks necessary resources, including a well–developed intellectual foundation and a limited operational capability. Hence, the interplay of the research focus and the obtained results makes the paper academically unique.

Key Words: Australia; ASEAN; Indo–Pacific Region; Cooperation; Security

在国际舞台上, 澳大利亚与东盟因地理位置相近而成为天然的伙伴, 双方的合作对亚太地区

的安全与发展进程具有重要影响。冷战时期, 东南亚国家陆续走上民族独立之路并建立东盟, 澳大利

* 作者单位:(俄罗斯)E·A·勘纳耶夫,俄罗斯国家研究型大学高等经济大学(NRUHSE)外国区域研究系;刘兴涛,俄罗斯联邦总统直属国民经济与国家行政学院

亚是第一个与之开展对话的国家,并活跃于东盟政治、安全等对话平台上。同时,双方的智库团队为建立这类对话体系提供着高水平的智力支撑。总体来看,澳大利亚并没有对东南亚安全构成威胁,而是发挥着积极的作用,比如就东帝汶事件而言,至少在平息骚乱、维护该地区秩序的工作中,澳大利亚的特遣队是联合国维和部队的主要构成。此外,澳大利亚与东盟之间的经济合作也蓬勃发展。随着东盟所主导的经济区域主义倡议——《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)的成功签署,双边经贸水平将进一步提高。

近来,澳大利亚与东盟之间的合作进程中出现了新的因素——“印太”体系的加速构建。目前所说的“印太”体系是建立在“四方安全对话”机制基础上的,机制主导者美国所倡导的“印太”战略则引导着该体系的发展。由此可见,理论意义上的“印太”体系很难随着中国和印度影响力的提升自然形成,而是在针对性过于狭隘的“印太”战略作用下畸形地发展。尽管该体系的构建仍处于进行时,但目前其消极性的一面,即“印太”战略所推崇的政治化、军事化议程已经让许多域内经济体为之警惕与不安。所以,从东南亚国家加入该体系的前景及“印太”战略整体可行性的角度来分析,对研判东盟与澳大利亚未来关系与合作走向是有必要的。

一、澳大利亚与东盟:对话的各阶段与里程碑

首先需要回顾一下东盟与澳大利亚这对“老伙伴”的合作历程。双方在合作初期的一个特点是经济优先于政治。与此形成鲜明对比的是,彼时东盟对外政策总体路线的优先方向定位在政治领域合作。

东盟与澳大利亚之间的对话始于20世纪70年代中期。1974年,双方建立了对话伙伴关系,并通过东盟—澳大利亚经济合作计划开启了互动。该计划旨在解决贸易争端,随后澳大利亚在农业耕种、粮食生产和科学技术领域向东盟国家提供

技术和专家协助。直到20世纪80年代末,澳大利亚在该计划的投入超过9000万美元^①。

对东盟而言,与澳大利亚合作有着特殊的重要性,这基于以下因素:作为一个新兴的国际体,东盟需要外部合作伙伴的支持,包括国际声誉;20世纪70—80年代,国际上对政治合作的重视和区域经济一体化的停滞促使东盟要与域外国家共同开展经济合作,其中澳大利亚起着举足轻重的作用。

合作初期,东盟与澳大利亚对话的特点在于拥有一支强大的专家团队。相对而言,尚处于发展阶段的东盟对这种智力支持更为倚赖。20世纪70年代末到80年代,双方专家将关注点扩展到安全领域,包括解决柬埔寨问题和中南半岛难民潮问题。

20世纪80年代后期,双方开始深化经济合作议程,重点在贸易、投资、科技、农业及人力资源发展。但相比之下,澳大利亚将更多的资源分配到区域安全领域并支持东盟将发展方向定位在建立一个讨论亚太安全问题的区域组织上。东盟创建的东盟地区论坛(ARF)和亚太安全委员会(ATSSB)都得到过澳大利亚的支持。澳大利亚的用意很明确,就是最大限度地降低亚太地区海上安全风险指数。

1997年亚洲金融危机爆发之后,双方关系有所降温。东盟将重心放在与中国、日本和韩国(“东盟+3”)的合作机制上,以此来建立一种平衡与补偿机制,从而预防未来新一轮的金融风暴和经济动荡。这个时候,澳大利亚因参与1999—2002年联合国在东帝汶的维和行动而与东盟关系出现裂痕,该行动被视为对印度尼西亚内政的干涉,因此也违反了东盟对外合作的基本原则。

①“ASEAN and Australia: 30 Years of Development Cooperation”, Australian Government, AusAID, April, 2004, p.7, http://www.asean.org/uploads/archive/asean_australia.pdf, 访问时间:2021年4月16日。

在经贸领域,澳大利亚曾试图加强《澳新进一步密切经济关系协定》(Australia-New Zealand Closer Economic Relations)与东盟自由贸易区之间的联系,但东盟因为更加看重与东北亚伙伴的合作前景,所以与澳大利亚的合作力度不足,致使这一方向的工作放缓。

尽管如此,2002年,澳大利亚与东盟签署了《发展合作计划谅解备忘录》(AADCP),合作重点涵盖以下3个领域:支持经济合作研究(项目资金为900万美元);加强东盟秘书处与东盟各国、澳大利亚学术机构之间的互动,支持人才发展(项目资金为2000万美元);旨在提高东盟竞争力的各种项目(项目资金为1500万美元)^①。这些项目有效帮助东盟改善其新老成员经济发展水平不均的状况,并协助后进成员适应东盟的整体发展步伐。总的来说,这符合东盟的远景规划。

21世纪初期,东盟与澳大利亚之间的合作力度进一步加强。在预见到自身对中国依赖度增强的情况下,东盟再次实施了自己的平衡策略,着手推动与域外伙伴关系的多样化。在亚太经济体之间纷纷缔结双边和多边自由贸易协定的热潮中,东盟决定挖掘其与澳大利亚关系的潜力。同时,双方还逐渐扩大在其他方向上的合作,比如澳大利亚向2004年12月遭受地震和海啸影响的东南亚国家提供了援助,以及在“9·11”事件发生后,双方着力共同打击国际恐怖主义。

东盟与澳大利亚之间合作的高潮可以合理地认定在2005年至21世纪10年代前期。2005年,澳大利亚加入《东南亚友好合作条约》,并成为东亚峰会的成员,2010年成为东盟国防部部长扩大会议成员。2014年,东盟与澳大利亚达成了战略伙伴关系协议。一年后,双方决定每两年举行一次国家领导人和政府首脑级峰会。

澳大利亚前总理陆克文在2008—2009年提出建立“亚太共同体”,寄希望于以多边对话机制来管控分歧、缓解亚太地区的紧张形势。这一倡议

客观上提高了东亚峰会的地位和责任,也加速了东盟—澳大利亚关系向心的趋势。随着“东盟+8”国防部部长会议这一新对话平台的创建,以及东亚峰会成员国数量从16个增加到18个,双方得以在更广泛的合作机制中加强对话。

在21世纪10年代前期,东盟与澳大利亚发展合作的动力增强。澳大利亚越来越担心东南亚地区可能出现的不确定因素会威胁到自身利益,这包括中南半岛难民、国际恐怖主义及南海争端加剧可能导致的海上军备竞赛升级问题。澳大利亚2013年国防白皮书中称:“中国军备扩充”已改变了太平洋地区的力量平衡,给澳大利亚在亚太地区的战略权重带来直接挑战^②。中国海上军力的加强在客观上将使得澳大利亚处于这样一个窘境,即作为美国同盟体系的一员,被迫成为“亚太岛链”的前沿。更重要的是,在东南亚地区,随着各方力量逐步强化与东盟的合作,该地区已经成为高渗透地区,这意味着自第二次世界大战以来澳大利亚所处的地缘政治条件将发生根本性变化。至于东盟,在受益于邻居中国经济高速发展的同时,将在政治、安全上寻求澳大利亚等其他伙伴的合作,从而达到战略平衡。

在这种背景下,澳大利亚更加青睐于以东盟为中心的经济区域主义倡议——《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP),并有意将之作为优先发展方向。不可否认,澳大利亚对双边自由贸易协定(FTA)存有期待,可这也造成澳大利亚要面对许多现实的无奈。世界贸易组织的停滞是推动亚太经济体之间开展双边合作的重要因素之一,同时

①“ASEAN and Australia: 30 Years of Development Cooperation”, Australian Government, AusAID, April, 2004, p.15, http://www.asean.org/uploads/archive/asean_australia.pdf, 访问时间:2021年4月19日。

②Australia Government, Department of Defence, “Defence of White Paper 2013”, <https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2013/australia-wp-2013.pdf>, 访问时间:2021年4月18日。

也造成相关国家在贸易和投资交流方面出现相对的不平衡。

拿澳大利亚在这方面的遭遇来说,虽然澳大利亚企业较早开展出口贸易,但真正受惠的是那些先缔结了自由贸易协定的国家和地区。例如,《中华人民共和国政府和新西兰政府自由贸易协定》于2008年10月生效,《中国—澳大利亚自由贸易协定》则于2015年12月才生效,那么这7年间,在中国市场获益的是新西兰食品供应商而不是澳大利亚供应商。

澳大利亚在外贸方面还存在交易成本问题。总体而言,如果面对不同国家、不同类型的法律条款,大型企业尚能泰然处之,那么中小企业特别是澳大利亚的这类企业就疲于应对了,而且很难在海外市场有效地开展经贸合作。

此外,双边自由贸易协定也不利于澳大利亚企业融入全球价值链。一方面,双边协定的相互联系薄弱;另一方面,双边协定无法促进那些维持生产和技术交流所必需的中间商品、服务和投资的流动,因为这些要素涉及多个国家。另外,从区域经济一体化的角度来看,自从美国退出《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)后,该协定暗淡的前景迫使澳大利亚将关注点转向《区域全面经济伙伴关系协定》。澳大利亚的大型农业综合企业和服务业都有助于本国在充满希望且广阔的市场中巩固自身位置。

根据澳大利亚外交事务与贸易部的立场,《区域全面经济伙伴关系协定》的条款界定了具体国家对外投资的义务,同时涉及农业、制造业、采矿业、渔业和林业领域的外商投资。迄今为止,包括澳大利亚—新西兰—东盟自由贸易区在内与澳大利亚有关的自由贸易协定都没有提及类似条款^①。

目前来看,美国在退出《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)后便终止了与东盟的相关对话。此时,澳大利亚试图将自身定位为亚太地区“高质量与全面化”贸易、投资合作的引擎。这一

构想的现实性虽然有限,但至少对东盟来说,一方面可以缓解美国转向贸易保护主义后对经济区域主义带来的负面影响;另一方面,也会缓解中美贸易摩擦给东南亚带来的压力^②。由此可见,《区域全面经济伙伴关系协定》框架下的经贸合作将会让澳大利亚和东盟各取所需。

总体而言,在“印太”体系成为亚太地区安全、政治和经济等相关政策的“热门话题”之前,澳大利亚与东盟之间就已经构筑了一套适合彼此的体系,并以实践为指导,勾画合作蓝图。让我们再梳理一下近期“印太”体系的新进展,特别是“印太”战略植入后会对双方产生怎样的影响。为了使研究更加深入而细致,首先对该体系的形成和特点进行分析。

二、多边倡议下的“印太”体系及其发展前景

近年来,在域内一些国家的推波助澜下,“印太”体系一词的出现及其演化逐渐成为澳大利亚与东盟在构建彼此间关系、推行对外政策上的重要影响因素,虽然这一体系的构建还在进行,但它的出现和发展有着自身的特点。

(一)海洋合作,“印太”体系初期模式

目前的“印太”体系构建思路已经过一段时间的打磨,其内部逻辑也在逐渐形成中。它最早源于2004年12月东南亚和南亚地区发生的印度洋海啸,彼时,美国提议与澳大利亚、日本和印度组成一个核心救援小组来协调在该地区的灾难救援工

①Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, “Australia’s Trade and Investment Interests in Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Participating Countries”, <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/negotiations/rcep/Pages/australias-trade-and-investment-interests-in-regional-comprehensive-economic-partnership-rcep-participating-countries>, 访问时间:2021年4月19日。

②Moeller J.O., “U.S. - China Trade War, Opportunities & Risks for Southeast Asia”, *ISEAS Perspective*, No. 64, 2018, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/pdfs/ISEAS_Perspective_2018_64@50.pdf, 访问时间:2021年4月19日。

作^①。2006年12月,印度总理辛格在访问日本期间提出了发展印度、日本与“志趣相投国家”(like-minded countries)之间合作的倡议,印度洋—太平洋合作议程的发展由此迈出新的第一步。2007年5月,“印太”体系借助东盟地区论坛(ARF)有了阶段性成果,在马尼拉会议期间,美国、日本、澳大利亚和印度组成的“四方安全对话”机制(Quadrilateral Defense Cooperation, Quad,以下简称“四方机制”)终于成形,“印太”体系也随之进一步演变。

随着“四方机制”的启动,相关国家也展开了一系列外交行动。其中,最引人瞩目的是日本前首相安倍晋三2007年8月访问印度期间发表的关于“两洋交汇”的演讲,同年9月,涵盖“四方机制”成员国(以下简称“四国”)和新加坡的“马拉巴尔-2”海上联合军事演习在孟加拉湾举行^②。

虽然澳大利亚随后退出“四方机制”,但作为传统盟友,美国、日本和澳大利亚就海上合作事宜保持着密切往来。2014年,在澳大利亚布里斯班举行的二十国集团领导人会议上,美国前总统奥巴马、日本前首相安倍晋三和澳大利亚前总理阿博特举行三方会晤。会后的联合声明指出,三方将加强海上合作,包括联合军事演习、促进海上安全,并通过国际法解决海洋争议。此后两年(2015年和2016年),三方还相继举办了部长、副部长级会晤,讨论议题紧扣海洋安全与南海问题。

(二)应对变化,“四方机制”得以重启

在暂时中断了几年活动后,“四方机制”再次重启,与之相伴的还有美国特朗普政府推出的“印太”战略^③,以及开始偏离轨道的“印太”体系。新一波“四方安全对话”主要基于以下几个因素:

第一,应对亚洲地缘政治的变化,特别在安全领域针对和遏制中国的意图是“四方机制”重启的重要因素。“一带一路”倡议及其在“印太”地区日益增强的影响力让越来越多域内国家产生利益趋同感并积极参与,这给“四国”带来了不安:澳大利

亚担心其利益会因为中国的海洋政策而受损;在巴基斯坦通过克什米尔地区建设中巴经济走廊的背景下,印度不安于中国与斯里兰卡、孟加拉国、马尔代夫之间日益紧密的军事合作;对日本来说,主要是一度与中国在钓鱼岛问题上的争议;对美国来说,则是与中国在南海及亚太地区的博弈。

第二,太平洋国家与印度洋国家之间的对话体制基础也有了进一步发展。2010年,美国加入东亚峰会,一个新的多边对话平台——首届东盟国防部部长扩大会议从此诞生。相关各方得以在海上救援、军事医学、国际反恐、消除自然灾害及处理人为紧急情况等方面采取更加系统的共同行动,这些都促使印度洋—太平洋上各国的合作更加密切,同时还间接地促进了“四国”产生恢复安全对话机制的兴趣,至少在政治影响力和军事合作层面是有必要的。

在这种情况下,以“四方机制”为制度基础,以“印太”战略为发展蓝图的“印太”体系再次出现在人们的视野中。但是,值得注意的是:2017年,美国前总统特朗普在越南岬港举行的亚太经济合作组织领导人会议中涉及“印太”地区的讲话并未提及澳大利亚,也没有将东盟视作区域一体化合作组织^④。

虽然“印太”地区的客观形势促使“四方机制”

①“Bush Announces Tsunami Aid Coalition”, CNN, December 29, 2004, <https://edition.cnn.com/2004/US/12/29/bush.quake/index.html>,访问时间:2021年4月19日。

② Shrikhande S., “Extending India’s Navy Ties: Making Exercise Malabar a Quartet That Includes Australia”, Financial Express, January 14, 2020, <https://www.financialexpress.com/defence/extending-indias-navy-ties-making-exercise-malabar-a-quartet-that-includes-australia/1821823/>,访问时间:2021年4月19日。

③《新华国际时评:搞“小圈子”“秀肌肉”不利于亚太安全稳定》,新华网, http://www.xinhuanet.com/world/2020-10/22/c_1126642636.htm,2020年10月22日。

④《特朗普总统在亚太经合组织首席执行官峰会发表讲话》,美国驻华大使馆和领事馆网站, <https://china.usembassy-china.org.cn/zh/remarks-by-president-trump-at-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam-zh/>,2017年11月10日。

重启,可是“四国”对自身使命并没有达成共识,这可以从“四国”第一次会议的结果看出:印度的声明未提及海上航行自由、尊重国际法及加强海上安全。原因在于印度更倾向于中国对外国军舰通过专属经济区可能性的解释而非美国的过激立场。此外,声明中只有美国和澳大利亚提及“四方机制”一词^①,日本放弃了使用“构建相互联系”一词^②。随后几年,“印太”战略的发酵引起了“四国”特别是印度和澳大利亚相关领域专家的焦虑^③。

(三)面临瓶颈,“印太”体系未来之忧

这样的焦虑并非空穴来风。客观上来看,“四国”尚未充分缕清“印太”体系的建构思路,就未来发展来讲,“四国”也难以就“印太”战略达成共识,而且当前国际政治、经济走势最终会证明“印太”体系的发展在偏离正轨。具体可以从如下几个方面来看:

第一个也是最主要的原因是“四国”的合作议程很单薄。实际上,美国和日本架设在“四国”之上的“印太”战略,其唯一合作动机是将中国视作政治、安全领域的“假想敌”。随着“一带一路”建设的推进,为保持沿线航行安全,中国海军在太平洋和印度洋水域的活动将会增加。这样一来,美国和日本等国所熟悉的所谓“自由世界秩序”将被改变。为防止这种情况的发生,有必要采取预防措施。可无论美国还是其太平洋盟友,亦或是印度,谁能担当此任?即使我们假设这一立场有其自身的逻辑,那么,这种巩固合作的动机也需要在现有的“四方机制”内部来酝酿,对该机制的潜在成员,则要灌输“同样的负面情绪”以保持步调的一致^④。

但现实中,中国的影响力是全面的且超出了“四国”中个别成员的想法。澳大利亚、东盟和印度等印度洋—太平洋地区国家或组织在经济上已经形成了对中国的依赖性。同时,印度本身坚持“不结盟”立场,力主建立多边、开放的“印太”地区;澳大利亚则希望在东西两边保持平衡^⑤。在“印太”区域一体化的大背景下,在国计民生占据相关国家

领导人选首要议题的情况下,政治上的“遏华”图谋逐渐失去了其地位。

第二个原因是缺乏坚实的经济基础。整体来看,“印太”战略所依附的“印太”体系缺乏经济基础。“印太”地区目前唯一能体现出这一点的是途经两洋的货运。事实上,东亚、南亚和南太平洋之间的贸易、投资、技术和其他交流还很有限。

无论是亚太经济合作组织、《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》,还是《区域全面经济伙伴关系协定》,这些经济合作机制都没有将全部“印太”地区国家容纳进去。同时,尚未出现“四国”同时参与的大型合作项目或倡议。此外,“四国”企业与“雁阵模式”下的东亚“新工业经济”^⑥企业及中国引领下的东亚经济

①“Australia- India- Japan- U.S. Consultations on the Indo- Pacific”, US Department of State, November 12, 2017, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/11/275464.htm>. “Australia- India- Japan- United States consultations on the Indo- Pacific”, Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, November 12, 2017, <http://dfat.gov.au/news/media/Pages/aus-india-japan-us-consultations-on-the-indo-pacific.aspx>,访问时间:2021年4月21日。

②“Australia- India- Japan- U.S. Consultations on the Indo- Pacific”, Ministry of Foreign Affairs of Japan, November 12, 2017, http://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_001789.html,访问时间:2021年4月21日。

③ Chinoy S., “India Must Negotiate Growing Chinese Presence in Indo- Pacific Region”, *The Indian Express*, December 17, 2019, <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/navigating-the-indo-pacific-6170525/>; White H., “Why India Isn’t Going to Save Australia from China’s Power”, *East Asia Forum*, March 15, 2020, <https://www.eastasiaforum.org/2020/03/15/why-india-isnt-going-to-save-australia-from-chinas-power/>,访问时间:2021年4月19日。

④(俄罗斯)E·A·勒纳耶夫、A·S·科罗廖夫:《大欧亚大陆、印太地区视角下俄罗斯与东盟的关系》,(俄罗斯)《全球转型的轮廓:政治、经济学、法律》2019年第1期,第26~43页。

⑤宋伟:《从印太地区到印太体系:演进中的战略格局》,《太平洋学报》2018年第11期,第29页。

⑥日本在20世纪60—80年代将其生产转移到高科技工程领域(主要是汽车工业和家用电器)中时,随之产生的第一波(韩国、中国台湾、中国香港和新加坡)和第二波(马来西亚、印度尼西亚、泰国和菲律宾)“新工业经济”。

体集群企业之间缺少业务联系。将来,这种联系能否出现还不得而知。最主要的是,目前“四国”之间不存在诸如建立互联互通(connectivity)的合作领域。

迄今为止,我们姑且可以将几个已经签署的文件算作“印太”体系的经济基础,比如日本国际合作银行与美国海外私人投资公司之间签署的谅解备忘录^①和“亚非增长走廊”倡议^②。相关各方已经对“印太”地区基础设施的发展给予了很多关注,但对一些基础问题还不够明确,例如,哪个国家,以什么条件,在多大体量的项目上提供资金支持?目前估计,到2030年和2040年时,所需的成本将分别达到26万亿美元和50万亿美元^③。从财务角度来看,“印太”地区的海洋属性会给基础设施开发带来巨大的成本耗费。

第三个原因是,如果真要做到名副其实的话,那么,目前还没有能够充分处理庞大且复杂任务的机制来支撑“印太”体系(在“印太”地区其他国家加入“四方机制”的情况下)。其中负面因素如下:

基本问题在于该机制要吸收哪些国家?按照什么原则进行合作?最重要的是,其使命是什么?如果一定要回避“印太”地区制度化的议题,将自身局限于旨在解决狭义问题的双边或三边合作,那么,兴师动众地推动这一战略又有什么意义?现有机制难道不更可取吗?例如,马六甲海峡四国联合巡逻队^④的经验可否被印度洋—太平洋的其他国家借鉴?

即使各方在可预见的将来会创建出这样的机制,那么,它能否有效运作也值得推敲,原因在于该机制与许多“印太”地区国家对外政策的优先方向不相匹配。比如,印度比较漠视朝鲜半岛、中国东海或台湾海峡局势的变化;日本基本上无视印度—巴基斯坦、印度—中国的边界矛盾。“印太”体系的精髓,至少以目前的形势来看,应该是海洋领域的合作,可相关国家的目光并不止于此,比

如,在面对欧亚大陆空间内中国与巴基斯坦及中亚国家的合作问题上,至少印度是无法保持“平常心”的。

第四个原因是,目前还不能确定谁将在未来的“印太”体系中发挥主导作用。如果以美国为中心,目前政策还不明朗的美国政府能否接过这一重任?其任务的核心又是什么?即便是在“鼎盛”的奥巴马时期,美国都未能“升级”与亚太伙伴的关系,如今在一个更广阔的地缘空间内,美国面对的问题将会更多。也许我们可以期望分权管理,将机制、军事政治和经济各领域的权力分散开来,这样一来,“四国”要按照什么标准各司其职?

我们需要进一步了解的是:美国拜登政府在国内问题的困扰下很难迅速制定出更加有效的“印太”政策,尽管特朗普早期政策也饱受诟病,包括与其“印太”战略相关的政策。COVID-19暴发一年多来,相关盟友对美国的表现也颇有微辞。澳大利亚国际事务研究所所长金格尔(A. Gingell)表

①“Memorandum of Understanding on Cooperation between Japan Bank for International Cooperation and Overseas Private Investment Corporation”, November 2017, https://www.opic.gov/sites/default/files/files/JBIC_MOU.PDF, 访问时间:2021年4月22日。

②“Asia Africa Growth Corridor, Partnership for Sustainable and Innovative Development: A Vision Document”, African Development Bank Meeting, Ahmedabad, India, 22-26 May 2017, <http://www.eria.org/Asia-Africa-Growth-Corridor-Documents.pdf>, 访问时间:2021年4月23日。

③“5 Key Takeaways from the Indo-Pacific Infrastructure Forum”, US Chamber of Commerce, <https://www.usibc.com/blog/5-key-takeaways-from-the-indo-pacific-infrastructure-forum/>; Matthew P. Goodman, “Delivering Prosperity in the Indo-Pacific: An Agenda for Australia and the United States”, *CSIS Brief*, April 18, 2019, <https://www.csis.org/analysis/delivering-prosperity-indo-pacific-agenda-australia-and-united-states>, 访问时间:2021年4月30日。

④由印度尼西亚、马来西亚、新加坡和泰国组建的联合巡逻队,共同维护马六甲海峡航行安全。《泰国将加入马六甲海峡联合巡逻队维护航行安全》,搜狐网, <http://news.sohu.com/20090205/n262078065.shtml>, 2009年2月5日。

示：“在这场五十多年来全球最严重的危机（即 COVID-19 疫情）中，华盛顿政府对国际社会的支持实在是太多了。”^①

与金格尔学术地位接近的澳大利亚专家也表示过类似的观点。考虑到这个层次专家的想法或多或少地代表着官方立场，而澳大利亚对美国的忠诚度又一直很高，可想而知，美国在亚太地区的处境着实可悲。在没有美国领导和支持的情况下，“印太”战略能否发挥其效用？“四方机制”的其余成员（他们每一方都有着各自的与中国密切相关的单独合作议程）能否将“印太”体系的建设推进下去？谁也无法打这个包票。

无论美国的领导层如何改变，COVID-19 疫情都可能从根本上引发人们对“四方机制”的前景及整个“印太”议程的质疑。尽管目前来看，“后疫情世界”的轮廓还很模糊，但可以肯定地说，自由主义作为人类发展无可争议的形式受到了打击，从理论层面恢复其竞争力是很困难的^②。

总的来说，“印太”体系尚未成型，仍然在演进。虽然其有可能发展成为“四国”期待的模式，但这要建立在许多条件和前提的基础上。自冷战结束后，国际社会对自由主义议程的兴趣与日俱增，随之而来的是全球化和更广泛的合作，这无疑是一种福祉。可在现代条件下，还需要其他一些内容，即通过面向实际领域的“务实合作”来提高自身竞争力。无法确定的是，该体系能否在理论和实际行动上给其成员国带来明显的或潜在的利好。

三、“印太”战略对东盟—澳大利亚合作的影响

在“印太”战略的推动下，激进化的“印太”体系正给东盟和澳大利亚笼罩上一种新的国际氛围，而且这不以二者的主观意志为转移。与此同时，东盟和澳大利亚也筹划着各自的应对政策，所以，这里有必要分析“印太”战略给东盟和澳大利亚带来的影响。

（一）东盟对“印太”战略的警惕与新思路

东盟在专家层面对“印太”战略给予了关注，

并分析了这一战略作用下“四方机制”对联盟原有地位及角色的影响。东盟专家强调，“印太”体系的机制构建会使东盟地区论坛、东盟国防部部长扩大会议和东亚峰会边缘化，从而令该联盟的“王牌”——与域外伙伴的合作中保持中立政策——失去作用。甚至有人提出，近期基于“印太”体系的“印太”战略是“后东盟”时代来临的第一个迹象^③。

东南亚国家的知识分子提出，“四国”必须提供令人信服的论述，即“印太”战略不能含有“反华”的倾向，也不会影响东盟作为多边谈判协调员的地位。此外，专家们认为，有必要考虑关于印度洋地区各国加入以东盟为中心的多边外交平台的可能性^④。

专家们还认为，“印太”战略会加剧南海局势的紧张，这一海域从地理学上讲恰好位于未来“印太”地区的中心，极有可能成为中美冲突爆发地。为了防止此类事件的发生，东盟有必要做好“超前部署”^⑤。

东盟于 2019 年 6 月发布了《东盟“印太”展望》(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)，文件阐述了其在“印太”概念上的正式立场。其主要特

①Allan Gyngell, "Australia in a Post- COVID- 19 World", *East Asia Summit*, March 19, 2020, <https://www.eastasiaforum.org/2020/03/29/australia-in-a-post-covid-19-world/>, 访问时间:2021年4月30日。

②Ana Palacio, "Can Liberal Democracy Survive COVID- 19?", *Project Syndicate*, April 3, 2020, <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-crisis-pits-liberal-democracy-against-china-by-ana-palacio-2020-04>, 访问时间:2021年4月30日。

③John Lee, "The 'Free and Open Indo- Pacific' and Implications for ASEAN", *Trends in Southeast Asia*, No.13, 2018, p. 28, https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/TRS13_18.pdf, 访问时间:2021年5月7日。

④Tang Siew Mun, "ASEAN's Hard Look at Indo- Pacific", *ASEAN Focus*, Issue 3, 2018, pp. 6~7, <https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ASEANFocusMayJun.pdf>, 访问时间:2021年5月7日。

⑤"Dividing into the Indo- Pacific", *ASEAN Focus*, Issue 7, 2018, pp. 8~11, <https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ASEANFocusDec17.pdf>, 访问时间:2021年5月7日。

征是,东盟试图将“印太”地区的构建过程与自身的长期规划联系起来。

该文件强调,太平洋和印度洋不仅是两个相互连接的海洋空间,而且是一个整体且相互协作的地区,东盟位于该地区的中心。文件还探讨了实现“印太”地区与东盟共同体之间的协同性,以及为加强东盟领导下的多边合作机制而要进行的十项努力,强调了有必要将《东南亚友好合作条约》作为“印太”地区的基础性、规范性原则。其中,作为文件主要推动者,印度尼西亚对“印太”地区未来角色的立场主要集中在海洋领域日益紧密的合作,以及实现联合国《2030年可持续发展议程》中的目标,即在经济领域开展对话(微、小、中型企业之间的联系及加强数字合作等)。在制度上,文件优先考虑以东盟为中心的对话机制,包括东盟地区论坛、东盟国防部部长扩大会议、“东盟+1”机制和东亚峰会。其中,东亚峰会被视为优先机制^①。

然而,在落实文件中的规划时,东盟仍将面对许多问题。为实现“印太”地区的和平、稳定与繁荣,合作议程里需要哪些实质性内容?如果在美国及其盟友推崇的“印太”战略中出现遏制中国的内容,东盟要不要采取行动予以配合?东盟与环印度洋区域合作联盟之间在组织机构和监管层面如何建立合作?联盟是否要修改协商一致原则,允许成员国自愿履行所承担的义务?在没有明确跨境基础设施资金来源和具体数额的情况下,如何务实开展工作而不是以声明方式加强互联互通?在同时面对“印太”战略和“一带一路”倡议时,东盟要如何统一协调其成员国的对外政策?

东盟多边对话机制在目前的“印太”体系里兼容性虽然有限,但注定有其发挥的空间。比如在以东盟为中心的安全体系里,东盟地区论坛、东盟国防部部长扩大会议和东亚峰会这3个机制会以合作为基础给“印太”体系的发展与运转带来良性效应。另外,这些机制也有利于“印太”体系招纳新成员,虽然现实中还存在着许多变数和极大的难度。

这主要缘于东盟的基本原则——强调合作中立性及加强参与者之间信任——无法适用于局势错综复杂的“印太”地区。

加入东亚峰会的标准是候选国要具备东盟全面对话伙伴地位,签订《东南亚友好合作条约》,以及与东盟具有所谓的“实质性经贸往来”,即贸易额需达到可观数目(与发达国家的贸易额大致相同)。如果说前两项条件只停留在形式上,那么第三项条件则过于现实。例如,如果伊朗要加入东亚峰会,按地理指标其虽可以归于“印太”地区,但从“实质性经贸往来”这一标准来看,其2014—2018年与东盟的贸易额仅保持在每年13亿美元~38亿美元的水平^②,这就是现实的障碍。

未来,东盟的智库有必要思考这样几个关键问题:如果“四方机制”各成员出于自身的发展角度考虑,进而将东南亚地区国家纳入进来,那么,联盟如何在将来的“印太”体系演化过程中维护其内部成员国的统一性?已经发生的事件是:2007年9月,新加坡加入了“四国”在孟加拉湾举行的海军演习。如果中越两国的南海冲突加剧,越南能否抵制得住“四方机制”的诱惑,更何况中国与东盟之间关于《南海各方行为准则》的谈判尚未彻底完成。

可以合理地预测东盟专家的担心,即“印太”战略的拥趸们推动的“以军事保安全”的所谓“自由世界”秩序与东南亚地区倡导的和平、和谐与繁荣之合作模式将渐行渐远。换句话说,自20世纪90年代上半段以来,由东盟及域外伙伴共同建立的“自由世界”秩序及中立外交政策的概念已经发生改变。拿泰国及其域外伙伴美国来说,在后者的拉拢和鼓励下,双方的军事同盟意味已经越来越

①“ASEAN Outlook on the Indo-Pacific”, 2019, https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf, 访问时间:2021年5月7日。

②The Official Website of ASEANstats, 2014-2018, <https://www.aseanstats.org>, 访问时间:2021年5月12日。

浓,前者还通过重启泰美防务联盟来表示对美国“印太”战略的强烈支持^①。

随着全球采取措施共同抗击 COVID-19 疫情,世界政治中民族主义要素相较于自由主义要素将拥有更大空间。在这种情况下,有充分的理由确信:面对“四方机制”主导下的有激进意味的“印太”议程,长期以来倾向于“大国平衡战略”的东盟将保持谨慎和戒心。

(二)澳大利亚对“印太”地区、体系、战略的复杂心理

尽管澳大利亚是“四方机制”的成员,但它也有充分的理由去怀疑与否定目前的议程及美国主导的“印太”战略。而且,客观环境正在促使澳大利亚降低对演变中的“印太”体系的兴致。下面的事例可以证明:

在官方层面,澳大利亚领导人长期以来一直习惯使用“印太”地区一词,这一措辞在《亚洲世纪的澳大利亚白皮书》和 2012、2013 两个年度的《国防问题白皮书》中都被提及^②。但是,《国防问题白皮书》(2016 年)^③和《外交政策问题白皮书》(2017 年)对这一地区概念解读的差异值得回味^④。

首先是对“印太”地区地理覆盖范围的解释不同。澳大利亚军方认为,“印太”地区是“一个包含东北亚、南海及印度洋和太平洋在内漫长海上交通路线的空间,澳大利亚利用该空间从事对外贸易”;其外交部门则将这一地区认定为从印度洋东部延伸到太平洋的区域,其间由东南亚连接,且包括印度、东北亚和美国。

这样的概念差异将引发一个疑问:如果在中东发生与“印太”体系相关联的危机,澳大利亚外交官是否会借此来将问题委托给军方同事解决,而自己袖手旁观呢?外交部门与军方机构对“印太”地区所辖范围理解上的不协调可能会对澳大利亚在制定有效解决方案时产生极其不利的影响。

第二个问题涉及澳大利亚对主要大国在“印太”战略框架下合作进程中各自角色的认知。一方

面,澳大利亚认可美国是国际稳定的关键因素,甚至追随美国政策,人为地制造地缘战略距离而故意逐步淡化与中国的联系。另一方面,事实证明,由于美国转向贸易保护主义且自降领导职能,澳大利亚已经无法将既得利益寄托在美国那里。澳大利亚的《国防问题白皮书》认为,到 2035 年,中国的军费开支将超过美国,《外交政策问题白皮书》在与中国的合作内容中却没有提供较为充实的制度性方案。鉴于澳大利亚外交和国防政策的现状与前景,这两个机构都无法回答一个问题:如果澳大利亚没有足够的资源和实际操作能力,将如何塑造印度洋地区的国际环境?更何况,截至目前为止,澳大利亚的区域合作重点依旧在亚太地区。

第三个问题是,澳大利亚可能在其区域政策与核心价值之间陷入两难窘境。前者指维护“印太”地区稳定性的政策,后者则指优先考虑与具有民主价值观的国家开展合作的理念。具体到本文的研究主体,一方面,澳大利亚的《国防问题白皮书》认为东南亚是“印太地区战略竞争的枢纽”;另一方面,在东南亚部分国家里(如缅甸),政治中的威权主义元素正在滋长。所以,如果过度强化价值观上的趋同,将导致澳大利亚外交活动空间被迫缩小。

总体来讲,“印太”体系演化过程中涉及的诸

①葛红亮、王娜娜:《〈东盟的印度洋—太平洋展望〉评析》,《东南亚纵横》2019 年第 6 期,第 28 页。

②“Australia in the Asian Century”, White Paper, October 2012, http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/australia_in_the_asian_century_white_paper.pdf; Defence White Paper, Commonwealth of Australia, 2013, http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf, 访问时间:2021 年 5 月 12 日。

③ Defence White Paper, Commonwealth of Australia, 2016, <http://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/2016-defence-white-paper.pdf>, 访问时间:2021 年 5 月 15 日。

④ Foreign Policy White Paper, Australian Government, 2017, <https://www.fpwwhitepaper.gov.au/>, 访问时间:2021 年 5 月 15 日。

多问题都在困扰着澳大利亚的专家和政客。比如面对“四方机制”,特别是美国推动的“印太”战略,经贸领域已经领受教训的澳大利亚应该如何缓和与中国的关系?考虑到中国、印度都在积极地加强对新西兰和南太平洋小国的外交、经济政策,澳大利亚如何重新布局与自己“后院”国家的关系?正如澳大利亚专家所指出的,由于美国在现代国际政治中的影响力不断下降,澳大利亚该如何与美国进行对话? COVID-19 疫情结束后,亚太地区多边合作机构的转型将如何进行?以及如何将它们融入该地区的发展?最后,该如何抵制“四方机制”相关国家的遏华立场?虽然印度对这一立场的态度并不那么坚决,但秉持强硬立场的美国和日本至少会坚持下去。以上和其他一些问题尚未明朗。

这些问题并没有在 2018 年 3 月澳大利亚—东盟特别峰会上发表的《悉尼宣言》中提及,会议中双方强调要在多个领域发展合作,但认为这类合作不适用于在“印太”背景下开展。《悉尼宣言》中也未出现“印太”地区一词^①。这不仅雄辩地证明了澳大利亚和东盟尚未准备好在这一体系下建立对话,而且间接地证明了“印太”战略本身缺乏活力。

(三)“印太”战略与澳大利亚—东盟合作议程的差距及矛盾

单纯从现实意义来考虑,“印太”战略将对澳大利亚与东盟之间的关系产生负面影响,这一点是可以预见的。首先,该战略会降低以东盟为中心的区域对话平台的地位,该对话平台是展示东盟国际主观性特质的重要途径之一。对话平台的有效性一旦遭到破坏,将给澳大利亚和东盟带来利益损失,其中也包括双方的合作。其次,该体系会促使澳大利亚将其影响力投射到直接地理范围以外的区域。多年来,澳大利亚谨慎地处理与周边国家的关系,尽量做到不“越位”。试想,如果澳大利亚军事特遣队在“四方机制”授意下被迫部署在东南亚“热点地区”执行任务,该地区的周边国家以

及澳大利亚本国的反对派和民众会做出怎样的反应呢?

对东盟而言,美国政府过去和未来的“印太”战略将给澳大利亚与东盟之间的关系带来的另一个负面且令人遗憾的必然结果是,澳大利亚和东南亚国家(主要是越南)都参与了美国主导的“南海航行自由行动”(Freedom of Navigation Operations-FONOP)。相较于越南,澳大利亚显然没有必要也不愿意与中国产生摩擦。特别是在澳大利亚欲加强与中国对话且其专家对美国在亚太地区政治前景愈加悲观的背景下。

最近,澳大利亚国际关系领域专家共同研究的方向是如何修正国家政策,从而提高其效率。澳大利亚国立大学安德鲁·卡尔(Andrew Carr)博士的立场值得注意,他指出有必要以所谓的“奇夫利模型”(依据 1945—1949 年澳大利亚前总理约瑟夫·班纳迪克特·奇夫利的建议制定)来重塑澳美关系。该模型的现实基础在于,澳大利亚有意加强对自身周边地区(南太平洋岛国)的影响,同时巩固其在邻近次区域(包括东南亚在内)中的地位。安德鲁·卡尔博士还强调:尽管美国外交政策在理论上的可行性尚待提高,但澳大利亚可以帮助其盟友推行恰当的政策^②。

至于这种关系的重塑,可以在 2020 年年初的澳美关系中观察到一些端倪,当时美国敦促澳大利亚将其在南太平洋推行的“太平洋进阶”(Pacific Step Up)政策扩大到东南亚地区。但是,观察者

①ASEAN, “Joint Statement of the ASEAN- Australia Special Summit: the Sydney Declaration”, Sydney, Australia, March 18, 2018, <https://asean.org/wp-content/uploads/2018/03/Joint-Statement-of-the-ASEAN-Australia-Special-Summit-Sydney-Declaration-FINAL.pdf>, 访问时间:2021年5月16日。

②Andrew Carr, “Re-examining the Australia - US Alliance (Part 3): the Chifley Model”, *The Strategist*, March 13, 2020, <https://www.aspistrategist.org.au/re-examining-the-australia-us-alliance-part-3-the-chifley-model/>, 访问时间:2021年5月17日。

就此提出了两点看法：一是美国在对东南亚关系上缺乏清晰的战略；二是该建议存在明显的“反华”意味^①。

最后，在“四方机制”作用下，“印太”战略更倾向于战机的升降与战舰的远航，在互联互通这一重要项目上缺乏建树，而该项目的重要性在东盟内部的政治词汇中几乎与“一体化”理念相等同。正如东南亚国家智库反复指出的那样，虽然有几个东盟成员国出于谨慎而不愿完全依靠中国发展其基础设施，但“印太”战略在该领域所能提供的协作微乎其微，无法成为可行的替代方案。就美国目前在东南亚投资的数量和规模来看，尚无法与中国相媲美。美国也曾在资金和政策上给出许多承诺^②，但这些还有待实践来检验。澳大利亚作为东盟的传统经济伙伴本可以协助其开展互联互通建设，但“印太”战略的消耗将迫使澳大利亚将有限的财政维持在其传统势力所及范围——南太平洋地区的基础设施投资开发上。

总体来说，在协调各方长期规划的基础上，“印太”体系能否有助于加强东盟与澳大利亚之间的合作，这是令人怀疑的。由于该体系下的“印太”战略与澳大利亚和东盟的优先重点（包括彼此之间的合作）存在较低的兼容性，其未来的实践效果可能不尽如人意。

结 语

澳大利亚与东盟之所以成为天然的伙伴，这与双方地理位置、外交政策的优先方向有着密切关系。特别是在外交政策上，双方都热衷于巩固多边合作：就东盟而言，主要体现在以东盟地区论坛、东盟国防部部长扩大会议和东亚峰会所代表的，建立在合作基础上的亚太安全体系；澳大利亚则在亚太经济合作组织、东盟地区论坛和亚太安全合作理事会的构建中发挥重要作用。

为了促进澳大利亚与东盟之间关系的顺利发展，需要适当的机制来巩固而不是破坏已有的合作议程。如果国际环境继续以目前的形势发展下

去，那么，二者对某类国际化议程参与得越深入，接近麻烦与风险的可能性就越高，这一问题现在尤为严重。

“印太”战略也许就是这类风险的源头。随着国际政治中贸易保护主义和民族主义抬头，该战略的生存空间将越来越小。更为重要的是，该战略所依附的“四方机制”存在规划较为单薄、对相关合作缺乏理性阐述等问题并影响着“印太”体系的自然发展。退一步来说，如果该战略有其实质内容，那么早在 20 世纪中后期就会被开发并得到各方接受了。

不可否认，当今世界，自由主义合作议程正在减少，COVID-19 疫情的暴发只会加速这一趋势，合作的主要动力将是能力建设。为了在即将到来的困难时期得以生存，各国和国际组织将不得不采取一系列措施，以期通过多种方式迅速提高自身的竞争力和资源开发能力。这与基于“四方机制”的“印太”战略中所倡导的一些方向（如重政治、军事，轻经济等）是背道而驰的。

（责任编辑：颜 洁）

① Andrew Greene, "US Urges Australia to Expand Pacific Push to South- East Asia to Counter China's Expansion", ABC News, March 12, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-03-12/us-ambassador-pacific-step-up-us-china-battle/12048780>, 访问时间:2021年5月17日。

② 蔡祖丞:《特朗普政府“印太”战略在东南亚的实施及其反响》,《战略决策研究》2019年第5期,第77-78页。