

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.11.003

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24-34页。

SONG Wei, “From Indo-Pacific Region to Indo-Pacific System: The Strategic Framework in Evolution”, *Pacific Journal*, Vol. 26, No. 11, 2018, pp.24-34.

从印太地区到印太体系: 演进中的战略格局

宋伟¹

(1.中国人民大学,北京 100872)

摘要:印太地区的出现是由于印度洋与太平洋两个区域之间联系的加强,而其核心则是中国和印度的快速发展。印太地区的形成为印太体系的建构提供了现实基础。但是,印太体系的建构面临着两种战略路径选择:基于印太地区公共问题的治理体系与基于遏制中国地区影响力的同盟体系。从目前来看,由于澳大利亚和印度的战略考量与美国和日本不完全一致,印太体系仍然具有可塑性。但是,朝着同盟体系的方向发展是印太地区战略格局演进的主导趋势。这主要是因为中美关系的定位发生了变化,以及澳大利亚对华政策的变化。

关键词:印太地区;治理体系;同盟体系;发展趋势

中图分类号:D815

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2018)11-0024-11

印太地区和印太体系是两个不同的概念,前一个主要着眼于地理和经济上的联系,而后者则意味着一种国家间的战略格局。印太地区的概念最早可以追溯到20世纪20年代德国一些地缘政治学家的论述,但它引发国际社会的关注无疑是在21世纪初,尤其2007年是一个重要的时间节点。这一年,日本首相安倍晋三在印度国会发表了题为《两洋交汇》的演讲,称“太平洋和印度洋正作为自由和繁荣之海发生充满活力的联结,一个打破地理疆界的‘扩大的亚洲’开始形成。”^①也在这一年,印度战略学者格

普利特·库拉纳(Gurpreet S. Khurana)提出了“印度—太平洋”的概念,用以指代濒临印度洋和西太平洋的亚洲和东非国家这一地理政治区域。^②到了2009年,罗伯特·卡普兰(Robert Kaplan)一篇题为《21世纪的中心舞台:印度洋上的对抗》使得印太的概念在国际关系学界和政策界成为了炙手可热的话题,随之而来的是美国、澳大利亚、日本、印度、印度尼西亚、新加坡等国家的政策文件与学术报告中大量涉及印太地区和印太体系的话语。

总的来说,尽管印太地区的概念仍然没有

收稿日期:2018-07-13;修订日期:2018-08-09。

作者简介:宋伟(1979—),男,湖南双峰人,中国人民大学国际关系学院教授,法学博士,主要研究方向:国际关系理论、美国与中国外交、印太地区国际关系。

① “Confluence of the Two Seas”, Speech by H. E. Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India, August 22, 2007, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>.

② Gurpreet S. Khurana, “Security of Sea Lines: Prospects for India-Japan Cooperation”, *Strategic Analysis*, Vol. 31, No.1, 2007, p.150.

完全明确,但它的本质内核已经确定,为印太战略体系的构建提供了现实基础。而在印太地区概念的基础上,随着这一地区国家间战略关系的转变,印太体系的战略格局处于不断演进和明晰的过程之中。

一、印太地区概念的现实基础与范围界定

从国际关系的地区研究角度来说,印太地区的概念确实相当宏观。一般来说,国际关系研究中的地区概念比地理意义上的地区概念标准要高。例如,亚洲是一个地理概念,但是长期以来国际关系学界所研究的亚洲是分成几个不同地区的:东南亚研究、东北亚研究、南亚研究、中亚研究等。之所以这么区分,是考虑到这些地区内是否具有紧密的经济、政治和社会联系,地区国家之间的互动能否使得这一地区具有成为单独研究对象的整体性和特殊性。

“亚太地区”这一概念的提出,固然有美国、澳大利亚等国家的地缘经济、政治考虑,即希望获得一个亚太国家的身份、加强与快速发展的东亚地区的联系,以及美国所考虑的对抗欧洲的一体化进程等,^①但也反映了当时世界政治经济的客观现实,即跨太平洋的经济联系正在不断加强。美国、澳大利亚、墨西哥、智利、秘鲁等国家都在加强与中国、日本、韩国等新兴市场国家之间的贸易和投资关系。因此,亚太地区的概念虽然是一个宏观的概念,但很快就得到了所在区域各成员国的广泛认可。

从这个角度来说,印太地区的概念虽然相当宏观,但只要建立在现实的经济、政治和社会联系基础之上,那么它就符合了国际关系研究中的地区概念标准,也可以得到国际社会的广泛接受。事实上,2007年以来,许多主张印太概念的学者一直在努力为这一概念寻找现实基础。他们指出,太平洋和印度洋之间、东亚和南亚之间存在日益密切的经济、政治和社会互动;贸易全球化将印度洋与太平洋紧密联系在一起,亚洲内部贯穿太平洋与印度洋的国际

贸易网最终催生了印太战略弧的形成,其中印太航道安全是很多国家的核心战略利益。^②印度洋提供了全球一半的集装箱运输,70%的石油产品运输。印度洋航线分布着诸如曼德海峡、霍尔木兹海峡和马六甲海峡等对全球贸易有重大影响战略要点,其中40%的全球贸易运输经过马六甲海峡,40%的原油贸易要通过霍尔木兹海峡。^③例如,罗伯特·卡普兰在2009年的文章中就非常生动地描述道:“印度洋已经是世界上最重要的能源和贸易海上通道之一,而这一地位在未来将更加显著。从2006年到2030年,全球能源需求将增加45%,而这其中的一半需求是源于印度和中国。……中国进口的石油和石油产品,85%以上要经过印度洋和马六甲海峡。而印度,很快将成为世界上的第四大能源消费国。……印度65%以上的能源需要进口,而这里面90%的石油进口是来自海湾地区。”^④

卡普兰在文中还提到,印度作为一个能源消费大国,已经在从其他印度洋国家诸如南非、印度尼西亚和澳大利亚进口煤炭,从莫桑比亚进口的煤炭将大量增加。印度也需要从卡塔尔、马来西亚、印度尼西亚和南非进口液化天然气。正如他所预言的,印度洋地区对于中国、印度、日本和韩国的重要性一直在上升。中国在2013年超越美国成为了第一大石油净进口国。^⑤另一方面,印太地区由于包括了经济充满活力的东北亚、东南亚和印度,已成为世界经济的引擎之一、全球消费品的主要产地。印度洋正成

① 宋伟:“试论澳大利亚的印太体系概念与战略路径选择”,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版),2016年第2期,第14-15页。

② 肖洋:“‘印—太战略弧’语境下澳大利亚安全空间的战略重构”,《江南社会学院学报》,2013年第4期,第17页。

③ Robert Kaplan, “Center Stage for the 21st Century: Rivalry in the Indian Ocean”, Free Republic, March 16, 2009, <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/2207681/posts>.

④ 同③。

⑤ Nilanthi Samaranyake, “The Indian Ocean: A Great-Power Danger Zone?” The National Interest, May 30, 2014, <http://nationalinterest.org/feature/the-indian-ocean-great-power-danger-zone-10568/page/0/1>.

为世界最繁忙和最具战略意义的贸易走廊。^①美国前国务卿希拉里·克林顿2011年11月在《外交政策》上撰文指出：“日益明显的是，21世纪世界的战略和经济重心是在亚太地区，从印度次大陆延伸到美国的西海岸。”^②希拉里在这里虽然使用的还是亚太地区的概念，但本质上已经是更大范围的亚太(Greater Asia Pacific)或者印太地区的意思，将印度和印度洋包括在内。

因此，从国际关系研究的角度来说，印太地区的概念具备了一定的客观现实基础，即地区内的紧密联系使之具备了相应的整体性(印太国家之间互动的增强、公共问题的出现)和特殊性(作为印太国家的地理、认同和战略的特殊性)。这么说，并不意味着印太地区的概念已经完全定型。事实上，对于究竟应该如何界定印太地区的范围，不同国家的学者和官员还是有不同的看法。归纳起来，大概有三种看法，第一种看法是“印太战略弧”的概念，即从西伯利亚东部边缘向南，经过日本、中国东南沿海和东南亚，一直延伸到印度和印度洋东部。这一概念的核心是把印度纳入到亚太体系中来，而不是强调印度洋的战略地位以及西亚、非洲东部与亚太地区之间日益密切的联系。第二种看法是在第一种看法的基础上，将非洲东部海岸、西亚地区等也包括进来，这一看法强调的是印太地区内部的经济贸易联系。第三种看法则是广义的亚太地区(即环太平洋国家)再加上整个印度洋地区。这一看法着眼于一个长期的、宏观的印太地区概念，例如美国、澳大利亚、拉美国家与南亚、非洲之间不断加强的联系趋势。^③

三种看法各有优劣。第一种看法的问题是没有关注到美国已经是一个太平洋国家，在这一地区有着强大的经济和军事存在，与印太地区的客观经济基础也不完全一致；第二种看法基本符合了印太地区内的经济流动现实，但是也没有把美国包括在内；第三种看法则相对过于宏观，还是着眼于长期的发展趋势。考虑到美国是印太地区和正在演进中的印太体系的一个核心因素，第三种看法可以作为对印太地区的基本界定，即把印太地区成员界定为环太平

洋和环印度洋的国家。这一界定突出了美国、海洋因素的重要性，也适当限定了印太地区的范围，同时避免将印太地区的概念只用来针对中国和印度的崛起。当然，印太地区的核心范围是第一种看法所认为的“战略弧”的部分，即美国霸权与中国和印度这两个快速发展的巨型经济体发生互动的区域。因此，虽然对于印太地区的具体边界还存在一定争议，但是印太地区的核心范围和主要玩家是基本确定的。

二、印太体系的战略基础与路径选择

印太地区内经济、政治和社会联系的不断增加，必然会引发越来越多的治理问题，从而导致这一地区需要建构起某种形式的政治架构和治理体系。因此，印太地区的概念为印太体系的概念奠定了一个现实基础。但是，印太体系并没有成型，仍然处于演进的过程中。究竟采取什么样的区域性政治架构，建立一种什么样的印太体系，取决于这一地区大国关系的演变。因此，印太体系的形成还需要基于各国国家利益选择而形成的战略基础。反过来，印太地区的各国基于自己的国家利益，将会有意识加强与其他区域内成员之间的互动和战略关系，从而主观上建构和加强印太地区的概念。事实上，有多少成员国接受印太地区的概念，本身就是印太地区边界定型的一个基本条件。从这个

① 吴敏文：“特朗普的‘印太战略’前景如何”，《中国青年报》，2017年11月16日，第11版。

② Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 10, 2011, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/11/176999.htm>.

③ See Michael Auslin, “Security in the Indo-Pacific Commons: Toward a Regional Strategy”, *American Enterprise Institute*, December 2010, <http://www.aei.org/wp-content/uploads/2011/10/AuslinReportWedDec152010.pdf>; Lisa Curtis, Walter Lohman and Rory Medcalf, etc., “Shared Goals, Converging Interests: A Plan for US-Australia-India Cooperation in the Indo-Pacific”, *The Heritage Foundation*, November 3, 2011, <https://www.heritage.org/asia/report/shared-goals-converging-interests-plan-us-australia-india-cooperation-the-indo-pacific>; Rory Medcalf, “Australia’s Place in the ‘Asian Century’”, *The Diplomat*, November 4, 2012, <https://thediplomat.com/2012/11/australias-place-in-the-asian-century/>.

角度说,围绕着印太体系如何建构的国家间互动,也会修正和加强现有的印太地区概念。

从目前来看,印太地区内的大多数重要成员都对印太地区、印太体系的概念比较积极,所采取的许多行动正在加强印太地区的现实基础、塑造印太体系的雏形,当然它们在如何建构印太体系方面还存在一定的观点差异。因此,可以说,印太体系的概念不仅具备了印太地区的现实基础,也具备了相应的战略基础。这种战略基础总的来说,可以分为印太地区的公共问题以及遏制中国地区影响力这两大类。前者指向的是一个包容性的治理体系,后者指向的是一个对抗性的同盟体系。

2.1 印太地区的公共问题与治理体系路径

“印度洋和太平洋这两个相对独立的地缘单元日益呈现出融合的特征,其存在逻辑一方面源于美国、中国和其他东亚国家在资源、能源和经贸等领域对印度洋的依赖度上升,另一方面源于印度与太平洋地区尤其是西太平洋国家联系的增强。一个‘西向’一个‘东向’,两者缺一不可。”^①随着贸易和投资联系的增强,印太地区国家之间的社会和政治联系也必然会不断增多。这些增多有可能促进不同国家、人民之间的了解,也有可能带来国际恐怖主义、毒品贸易、跨国犯罪的增多。例如,印度战略学者库拉纳注意到2004年美国提出的“防扩散安全倡议”(PSI),这一倡议旨在阻止从西亚(伊朗和叙利亚)向东北亚(朝鲜)的大规模杀伤性武器的扩散。^②这就意味着,印太地区不仅成为了一个具有全球战略和经济重要性的地区,也逐步成为一个需要进行区域治理的地区。

事实上,中国海军和其他国家海军一道在亚丁湾执行打击海盗的任务,就表明印太地区国家正在联合起来实施海上安全的治理。随着“伊斯兰国”在中东的溃败,国际社会也越来越担心其残余分子向南亚、东南亚地区渗透的问题。据新加坡《联合早报》报道,目前在中东有来自印尼、马来西亚和新加坡等地的“伊斯兰国”组织人员及家属约1000人。菲律宾南部反

政府组织“阿布沙耶夫”头目之一哈皮隆就被指定为“伊斯兰国”在该地区的首领。菲律宾政府军与武装分子在马拉维市持续激战了5个月,造成上千人死亡。^③面对着这一严峻的安全形势,东南亚国家正在逐步寻求东盟内部和印太地区范围的反恐合作。在近年来的东盟峰会、东盟防长扩大会议和东亚峰会上,反恐都成为了一项重要的议程。而东盟防长会议、东亚峰会等都吸纳了美国、印度和澳大利亚等国家,因此属于印太治理体系的雏形。此外,在2017年3月的雅加达峰会上,环印度洋联盟首次举行领导人峰会,澳大利亚与斯里兰卡、南非、印尼、孟加拉国和坦桑尼亚六国领导人与会,发布有关共同打击恐怖主义和暴力激进主义宣言。

除了反恐议题外,印太地区的成员国还面对着诸如应对气候变化、打击跨国犯罪、维护地区金融稳定、推进区域内贸易自由化等任务艰巨的区域公共问题。要解决这些问题,必须依靠包括中国在内的所有国家的努力。例如,中国在印度洋地区拥有至关重要的利益,印太地区的概念可以使中国海军合理合法地进入到这一地区,而不被认为是所谓的“珍珠链战略”(String of Pearls);而印度同样可以在东南亚和南太平洋地区发挥影响力。公共问题意味着共同利益,因此这一视角更多强调的是印太地区内部的战略一致性而非冲突性。

从目前来看,围绕着印太地区治理体系的构建,存在两者具体的路径设想。一种是所谓的“大国协调”思路,即以“中美印”或者“中美日印”这几个大国之间的合作为核心,本质上是美国向中国和其他国家分享一部分权力;^④另一

① 吴兆礼:“‘印太’的缘起与多国战略博弈”,《太平洋学报》,2014年第1期,第39页。

② Mercy A. Kuo, “The Origin of ‘Indo - Pacific’ as Geopolitical Construct: Insights from Gurpreet Khurana”, *The Diplomat*, January 25, 2018, <https://thediplomat.com/2018/01/the-origin-of-indo-pacific-as-geopolitical-construct/>.

③ 林芮:“东南亚国家强化反恐合作”,新华网,2018年1月30日, http://www.xinhuanet.com/world/2018-01/30/c_129801365.htm。

④ See Hugh White, *The China Choice: Why America Should Share Power*, Collingwood: Black Inc., 2013.

种设想则是建立印太范围内的强有力的地区制度,例如涵盖了美国、俄罗斯、中国、日本、印度、澳大利亚、新西兰、韩国和东盟的东亚峰会机制。不管哪一种路径,治理体系必然是开放性的、非排他性的。正如库拉纳所言,“印太的概念不是一个排他性的概念。它也会帮助中国在印度洋扩大影响,这里是中国的关键利益所在。中国正通过实施一带一路倡议加强在这一地区的地缘政治战略。这或许解释了中国为什么没有对印太的概念表现出明面上的任何的不满。”^①诸如麦迪卡夫(Rory Medcalf)这样的学者承认,建构一个有效的印太战略体系必须在包容性和效率之间取得一个平衡,中美印“印太协调”(Indo-Pacific Concert of Powers)需要说服其他国家,而过于开放的体系则缺乏效率。^②

麦迪卡夫和印度战略学者拉贾·莫汉(Raja Mohan)对大国协调和地区制度这两种方式都表示了悲观的态度,他们的主要理由是中国的不接受或者阻止。例如,他们认为,中国在东亚峰会机制形成之初试图排除美国、澳大利亚和印度,在这一努力失败后,就倾向于弱化这一机制,阻止其讨论南海争端这样的敏感问题。类似地,他们认为,东盟地区论坛、东盟防长扩大会议这样的机制也不太可能发挥实质性的作用。^③因此,他们提出了一种多边治理的思路,即打造所谓的灵活的“中等国家联盟”。印太地区的中等国家包括澳大利亚、韩国、印尼、越南、马来西亚、新加坡,甚至日本和印度暂时也可以列入其中。只要这些国家联合起来,它们就有能力实质性地影响到印太地区的力量对比。这些中等国家根据地理、能力、利益或者共同的目标自由地选择联合的对象,形成所谓的“少边主义”(Minilateral)安排。中国和美国可能都不被包括其中;这些国家通过各种相互重叠的少边化机制确保国家安全,尤其是应对中美战略竞争的风险。^④

2.2 遏制中国地区影响力与同盟体系路径

印太体系的另一种路径选择是构建一个同盟体系。同盟往往意味着需要有一个共同的敌人,而在印太地区,中国经济和军事力量的快速

发展、以及中国的社会主义意识形态,都使得遏制中国的地区影响力成为美国、日本、印度、澳大利亚等印太地区国家的共同利益,尤其是在2010年中国超过日本成为世界上第二大经济体以后。当然,尽管许多国家都有遏制中国崛起或者遏制中国地区影响力的想法,它们彼此与中国的经济和战略关系也不完全相同。因此,到目前为止,印太地区并没有形成一个针对中国的统一的同盟体系;我们看到的是,在美国和日本的推动下,这些国家正在形成一些双边、三边和多边的安全机制,其隐含的目标无疑都是指向中国。“之所以造出印太这个术语,起因就是中国不断增加的政治—军事上的强势,以及2005年一家美国智库所提出中国的‘珍珠链’战略。这些发展导致了许多地区内国家的焦虑,包括印度和日本。从2006年开始,印度和日本就分享它们的战略评估报告。”^⑤

之所以中国崛起和中国地区影响力的上升导致了印太同盟的设想,它潜在的前提是美国的相对衰落和印度的崛起。一些学者认为,印太战略体系的概念不仅暗含着将中国排挤在外的考虑,还透露出美国希望由澳大利亚和印度分担其维护印太两洋海上安全责任的战略安排。^⑥事实上,组建一个针对中国的印太同盟体系,印度是否参与是关键。“印度既需从中国的经济增长中获益,又欲防范出现中国主导亚洲地区的前景。由于中国比印度的崛起速度更快,因此随

① Mercy A. Kuo, “The Origin of ‘Indo - Pacific’ as Geopolitical Construct: Insights from Gurpreet Khurana”, *The Diplomat*, January 25, 2018, <https://thediplomat.com/2018/01/the-origin-of-indo-pacific-as-geopolitical-construct/>.

② Rory Medcalf, “Whose Indo-Pacific? China, India and the United States in the Regional Maritime Security Order”, May 21, 2013, <http://www.lowyinstitute.org/publications/whose-indo-pacific-china-india-and-united-states-regional-maritime-security-order>.

③ Rory Medcalf and C. Raja Mohan, *Responding to Indo-Pacific Rivalry: Australia, India and Middle Power Coalitions*, Lowy Institute for International Policy, 2014, pp. 6, 10.

④ 同③, pp.7-12.

⑤ 同①.

⑥ Dennis Rumley, Timothy Doyle, Sanjay Chaturvedi, “Securing the Indian Ocean? Competing Regional Security Constructions”, *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 8, No. 1, 2012, p. 6.

着中印战略差距不断扩大,印度只能通过维系力量平衡来缩小差距”。^① 2014年莫迪担任印度总理以后,“向东看”(Look East)的战略进一步演化为“向东进”(Act East)。印度海军2015年的一份报告把印度的海上利益范围扩大到了整个太平洋的西部和西南部。^② 罗伯特·卡普兰认为,随着美国的相对衰落,中国和印度的竞争是21世纪大国政治的焦点所在,“冷战结束的时候,美国海军拥有大约600艘引以为傲的战舰;现在已经下降到了279艘。……正如19世纪英国皇家海军开始缩减全球存在、依靠盟友美国和日本不断上升的海军力量那样,21世纪初,美国通过借助印度和日本不断增加的海军力量来平衡中国,从而开始了体面的衰落。”^③ 在“印太”战略框架的设计中,澳印一方面强调自己对美国的战略价值,抬高身价,另一方面希望将美国拴在印太地区,获得安全保证。^④

不过,要打造一个针对中国的同盟体系,也不是一件容易的事情。毕竟,随着中国的崛起和影响力的扩展,包括印度、澳大利亚在内的地区内许多成员对中国已经形成了一定的经济上的依赖关系,而印度长期奉行不结盟政策,澳大利亚则把自己视为协调地区事务的中等强国。例如,虽然印度公开抵制中国提出的“一带一路”国际合作倡议,但是印度却是亚洲基础设施投资银行的创始成员国,并是亚投行投资计划的一个主要获益者。2017年6月发生的洞朗对峙事件虽然把两国带入了一场直接对抗的危机之中,但最后还是得以和平解决。印度国内对印太这个概念也有诸多不同理解。印度国内对这个概念的理解主要有三种不同观点:一是提倡建立排他性的区域秩序以此来牵制中国;二是希望建立包容性的区域秩序,建立多边合作;三是认为印太概念的提出是实现更长远经济目标的途径,但同时又要保持外交政策的战略自主。^⑤

在印度国内,的确有许多的声音要求印度更积极地加入到日本所倡导的美、日、澳、印“四国同盟”安全框架之中,但是印度官方的态度还是希望印太体系成为一个多边的、开放的体系。这既是源于印度不希望损害与中国的经济联

系,也源于印度一直以来的“不结盟”立场。此外,印度可能还担心,如果完全倒入美国一边,那么可能会损害印度与俄罗斯长期的军事合作关系。因此,尽管罗伯特·卡普兰预言到了中印竞争将会加剧,但事实上,中国在南亚地区影响力的扩展没有卡普兰说得那么剧烈,中印之间的竞争也没有表现得那么突出。例如,卡普兰所提到的瓜达尔港仍然只发挥着某种功能性的作用,没有中国海军的船只停靠。虽然2013年该港交给了中国公司运营,但没有取得明显的进展。卡普兰所提到的孟加拉吉大港、缅甸皎漂港,也都面临一些问题。^⑥

澳大利亚的情况与印度类似,也希望仍然在中国和美国之间保持一定的平衡,而不是滑入某个统一的针对中国的同盟体系之中。澳大利亚在安全上和美国是军事同盟关系,但是在贸易上非常依赖中国。相比之下,印度对美国和中国的依赖都没有澳大利亚那么严重。因此,一方面,澳大利亚是印太地区和印太体系概念的积极鼓吹者,认为这一概念将提升澳大利亚的全球战略地位、加强与美国的同盟关系、应对中国地区影响力的拓展尤其是在南太平洋地区搞一带一路建设所带来的挑战。“一种印太的架构也能够更好地符合我们的预期,即本地区大的战略问题是在海上,例如海洋领土主张

① C. Raja Mohan, “The New Triangular Diplomacy: India, China and America at Sea”, *The Diplomat*, November 5, 2012, <https://thediplomat.com/2012/11/the-new-triangular-diplomacy-india-china-and-america-on-the-high-seas/>.

② Mercy A. Kuo, “The Origin of ‘Indo-Pacific’ as Geopolitical Construct: Insights from Gurpreet Khurana”, *The Diplomat*, January 25, 2018, <https://thediplomat.com/2018/01/the-origin-of-indo-pacific-as-geopolitical-construct/>.

③ Robert Kaplan, “Center Stage for the 21st Century: Rivalry in the Indian Ocean”, *Free Republic*, March 16, 2009, <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/2207681/posts>.

④ 赵青海:“‘印太’概念及其对中国的含义”,《现代国际关系》,2013年第7期,第19页。

⑤ [澳]梅丽莎·康利·泰勒、阿卡提·班次瓦特:“澳大利亚与印度在‘印太’认识上的分歧”,《印度洋经济体研究》,2014年第1期,第140页。

⑥ Nilanthi Samaranyake, “The Indian Ocean: A Great-Power Danger Zone?” *The National Interest*, May 30, 2014, <http://nationalinterest.org/feature/the-indian-ocean-great-power-danger-zone-10568/page/0/1>.

的冲突以及保护对贸易至关重要的海上航道开放。……通过把太平洋和印度洋连结起来,印太架构也承认了澳大利亚作为两洋大陆的独特地缘战略地位。”^①“印太概念将澳大利亚置于地缘上的战略中心,而传统的亚太概念则并不具备这样的功能。……利用这一概念,澳大利亚可以名正言顺地进一步深化与印度和其他国家的双边关系,并证明其不断强化对印度洋地区接触的合法性。”^②2012年10月,澳大利亚在《亚洲世纪中的澳大利亚》报告中只有2次提及“印太”概念,但有55次提及“亚太”概念。然而,在《2017外交政策白皮书》中,澳大利亚提及前者的次数增加到68次之多,而后者仅有4次。

另一方面,澳大利亚与中国有着密切的经济联系——中国是澳大利亚第一大贸易伙伴,同时两国不存在领土上的争端,因此澳大利亚并不希望在中国和美国之间简单选边站,多次表示希望印太体系能够成为一个地区性的治理体系而不是同盟体系,或者至少是避免与中国发生直接的对抗。例如,尽管美国反复鼓励澳大利亚军舰与美国军舰在南海地区联合巡航,进入到中国宣称主权的岛礁的12海里领海范围内,但是澳大利亚拒绝这样挑衅中国的做法。澳外交部长毕晓普表示,澳大利亚将避免在中国南海岛礁的12海里内进行航行自由演习。^③在澳大利亚政界很有影响的前外长加雷斯·埃文斯(Gareth Evans)和鲍勃·卡尔(Bob Carr)都认为,澳大利亚应该在中日东海冲突中保持中立。^④澳大利亚洛伊国际政策研究所网站2012年6月发布的一份政策报告中指出,“澳大利亚可以作为一个诚实的捐客促进地区稳定,因为它与日本、韩国、越南、菲律宾和印度不同,同中国没有充满感情色彩的领土冲突。但是这需要澳大利亚被中国看作是一个具有独立外交政策的诚实捐客。”^⑤

相比之下,美国和日本对于建立一个遏制中国地区影响力的统一安全框架的态度要明确得多,也热心得多。安倍晋三2007年访问印度期间就倡议日印两国建立“全球战略伙伴关系”,共同致力于建设欧亚大陆边缘地带的“自由与繁荣之弧”。^⑥2013年1月,再次担任日本

首相不久的安倍晋三就发表文章说,“我构想出一种战略,由澳大利亚、印度、日本和美国的夏威夷组成一个菱形,以保卫从印度洋地区到西太平洋地区的公海。我已经准备好向这个安全菱形最大限度地贡献日本的力量。”^⑦在美国方面,2009年开始的“亚太再平衡”战略本质上就已经纳入了印度。就如美国国务院负责亚太事务的副助理国务卿尹汝尚(Joseph Yun)所言,“美国以连贯和整合的方式看待变得越来越重要的印度洋地区和东亚,这种新视角将有助于美国应对地区内的关键性挑战和机遇。……从战略的角度看,美国实施战略再平衡,实际上就是对正在形成中的新‘印太’世界事实的确认。”^⑧美国前国务卿希拉里·克林顿曾说:“我

① Peter N Varghese AO, “An Australian World View: A Practitioner’s Perspective”, Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, August 20, 2015, <http://dfat.gov.au/news/news/Pages/an-australian-world-view-a-practitioners-perspective.aspx>.

② Nick Bisley and Andrew Phillips, “The Indo-Pacific: What does It Actually Mean?” East Asia Forum, October 6, 2012, <http://www.eastasiaforum.org/2012/10/06/the-indo-pacific-what-does-it-actually-mean/>.

③ “毕晓称海军将不驶近中方群礁”, 澳洲新快网, 2016年6月22日, <http://www.xkb.com.au/html/news/aozhoushizheng/2016/0622/172521.html>.

④ Bob Carr, “ANZUS Call to Arms Would Fail the Pub Test”, Sydney Morning Herald, November 4, 2014, p. 14; Gareth Evans, “On Japan and China: Taking a Stand, Not Taking Sides”, Project Syndicate, August 14, 2014. Quoted from Andrew Davies and Benjamin Schreer, “The Strategic Dimension of ‘Option J’”, Australian Strategic Policy Institute, March 27, 2015, https://www.aspi.org.au/publications/the-strategic-dimension-of-option-j-australias-submarine-choice-and-its-security-relations-with-japan/SI85_Submarines_option_J.pdf.

⑤ Linda Jakobson, “Australia – China Ties: In Search of Political Trust”, Lowy Institute, June 28, 2012, <http://www.lowyinstitute.org/publications/australia-china-ties-search-political-trust>.

⑥ Shinzo Abe, “‘Confluence of the Two Seas’ Speech by H.E. Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India”, Ministry of Foreign Affairs of Japan, August 22, 2007, <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>.

⑦ “英刊:安倍吁组‘民主安全菱形’抗衡中国”, 参考消息网站, 2013年1月12日, <http://world.cankaoxiaoxi.com/2013/0112/149655.shtml>.

⑧ Joseph Yun, “The Rebalance to Asia: Why South Asia Matters (Part 1)”, Testimony Statement Before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, Washington, DC, February 26, 2013, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2013/02/205208.htm>.

们将美澳联盟关系从太平洋扩展到印度洋—太平洋,那将是真正的全球伙伴关系。”^①

因此,总的来说,印太体系的具体构建路径还存在一定的不确定性。这种不确定性包括两个方面。一个方面是到底发展为一种治理体系,还是一种针对中国的同盟体系,这主要取决于澳大利亚和印度的选择;另一方面是如果发展为治理体系或同盟体系,内部具体的架构如何确定——治理体系可以选择大国协调,也可以选择多边制度,而同盟体系可以选择是美、日、澳、印四国同盟体系、四国加上其他国家组成的多边同盟体系以及各种双边、三边、多边安全关系混合而成的同盟体系。对于中国来说,肯定是希望印太体系被建构为一个开放性的治理体系,而不是针对中国的同盟体系。那么,从目前来看,印太体系可能朝着什么样的方向发展?

三、印太体系的发展趋势: 朝向同盟体系

尽管美、日、澳、印等几个主要国家就印太体系如何构建还没有达成完全的共识,在印太体系的两种路径选择中,目前来看,朝向同盟体系发展的可能性相当明显。而包括越南、菲律宾、印尼、新加坡等在内的东盟国家,一直以来都倾向于所谓的“大国平衡战略”,即利用中、美、日等地区大国的相互制衡来最大化东盟的安全与利益。但它们有的与中国存在领土争端,有的与美国是事实上盟友关系,一旦印太地区形成了不利于中国的实力对比和同盟体系,可以想见这些国家将很可能倒向美国主导的印太同盟一边。因此,印太体系是否会走向同盟体系,主要还是取决于美、日、澳、印这四个国家的政策选择和互动关系。

印太同盟体系的一个基本框架是安倍晋三提出的美、日、澳、印四国集团设想。2007年5月,四国代表在马尼拉的东盟地区论坛上讨论安全合作问题。同年9月的悉尼 APEC 峰会期间,四国加上新加坡海军在孟加拉湾进行马拉巴尔军事演习。中国政府将这些行为解读为遏制本

国的信号。澳大利亚的陆克文政府和印度的辛格政府担心会进一步激怒中国,都不愿意继续推进这一倡议。^② 在奥巴马执政后期,这一倡议开始死灰复燃。四国集团机制虽然没有继续,但是美日印、美日澳、日印、美印等已经形成了多个“2+2”(外交+安全)的部长级对话机制。事实上,2009年以来,美国政府的“亚太再平衡”战略让许多东盟国家十分欣喜,它们与美国之间的安全关系有了明显的加强。例如,美国在澳大利亚的常驻军队人数将达到 2 500 人,在新加坡将部署更多的反潜侦察机和濒海战斗舰,以及美国与越南、菲律宾、印度等都签订了防务合作协议。

2011年11月,澳大利亚洛伊国际政策研究所、日本传统基金会与印度观察家研究基金会联合发表题为《共同的目标与趋同的利益:美澳印在印太地区的合作计划》的研究报告,建议美、澳、印进行三边对话,推动在印太地区建立有助于经济政治稳定、安全、自由开放贸易及民主治理的秩序。^③ 从 2011 年开始,澳大利亚就着手振兴环印度洋联盟这一印度洋地区的经济合作组织,印、澳都是该组织创始国。^④ 印度洋的两个区域性组织(环印联盟和印度洋海军论坛)都把中国和巴基斯坦排除在外。虽然中国目前以对话伙伴国的资格参与了环印联盟,但是印度不希望中国成为环印联盟的正式成员。^⑤

^① Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” Foreign Policy, November 10, 2011, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/11/176999.htm>.

^② See Ashok Sharma, “The Quadrilateral Initiative: An Evaluation,” *South Asian Survey*, Vol. 17, No.2, 2010, p. 240.

^③ Lisa Curtis, Walter Lohman and Rory Medcalf, etc., “Shared Goals, Converging Interests: A Plan for US–Australia–India Cooperation in the Indo–Pacific”, The Heritage Foundation, November 3, 2011, <https://www.heritage.org/asia/report/shared-goals-converging-interests-plan-us-australia-india-cooperation-the-indo-pacific>.

^④ Australian Foreign Affairs, Defense and Trade References Committee, “The Importance of the Indian Ocean Rim for Australia’s Foreign, Trade and Defense Policy”, Parliament of Australia, June 14, 2013, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/Completed_inquiries/2010-13/indianocean/report/index.

^⑤ [澳]梅丽莎·康利·泰勒、阿卡提·班次瓦特:“澳大利亚与印度在‘印太’认识上的分歧”,《印度洋经济体研究》,2014年第1期,第142页。

2013年5月,印度总理辛格在访问日本时援引了安倍晋三2007年访问印度时提出的“两洋交汇”战略,并将其定义为印日两国的双边关系合作框架,并说日本是两国在印度洋与太平洋这片广阔区域探索稳定与和平道路上天然的、不可或缺的合作伙伴。^①

过去的一年中,这些国家不断加强安全合作,把中国作为对手的国内声音日趋增多,印太地区、印太体系、印太安全合作等成为了学术界和政界的热门话题。2017年10月,美国务卿蒂勒森发表上任后首个对印政策的演讲,认为印太是21世纪最为重要的地区,并且“我们正在从美国、印度和日本之间的重要的三边关系中获益。而当我们展望未来,依然有空间邀请包括澳大利亚在内的其他国家加入,来建设我们共同的目标和倡议。”^②在特朗普展开他的第一次亚洲之行的过程中,“印太”成为挂在他嘴边的一个高频词汇。特朗普在日本演讲时表示,美国要与朋友和盟友们一起,力争建立自由和开放的印度洋—太平洋区域,建立美、印、日、澳四国战略伙伴关系。^③安倍则回应说,“‘印太’覆盖了整个亚太地区,穿过印度洋,直达中东和非洲的广袤地域,是世界经济增长中心。我们认为,维护和加强自由开放的海洋秩序对该地区的和平与繁荣至关重要,我们同意加强合作,实现自由和开放的‘印太’。”^④

印太体系趋向同盟路径的一个标志迹象是,在马尼拉东盟峰会期间的2017年11月12日,四国高级官员在十年之后再度单独开会探讨印太地区的安全问题,相当于重启了“四国安全对话”(Quad)机制,因此引起国际社会的广泛关注。虽然表面上讨论的是反恐、海上安全等议题,但针对中国的战略意图不言而喻。2018年5月30日,美国国防部长马蒂斯(Jim Mattis)在夏威夷宣布,美军太平洋司令部正式更名为美军印度洋—太平洋司令部(Indo-Pacific Command)。美国国防部长马蒂斯在讲话中重复了他经常说一句话,“印太地区有许多的‘带’和‘路’。”^⑤新上任的印度洋—太平洋司令部司令戴维森深感责任重大:“美国2018年

《国防战略》报告中列举的五项战略挑战中,四项与印度洋—太平洋地区有关。这要求印度洋—太平洋司令部继续强化防御及打击能力。”^⑥美、日、澳、印四国之间的双边、三边安全防务合作已经达到了相当密切的水平,例如印度已经是美国的“主要防务伙伴”,美国人已经将印度视为印度洋上的安全纯供应者(Net Security Provider);日本和澳大利亚正在讨论签订《访问部队协定》;日本愿成为“印度永远的朋友”。莫迪则表示“我相信日本和印度的关系将是世界上最具潜力的双边关系。”^⑦印度总理莫迪和澳总理特恩布尔在2017年的联合声明中也重申对环印度洋联盟的承诺。

在四国紧锣密鼓的安全合作背后,推动印太体系朝着同盟方向建构的主要动因是美国和澳大利亚对华政策的变化。从2009年开始,美国的对华政策开始发生实质变化。奥巴马时期,美国一方面推行“亚太再平衡战略”,在南海地区搞“自由巡航”、反对“一带一路”国际合作倡议,开始把中国作为潜在的主要对手来看待;另一方面,奥巴马仍然认为有可能把中国纳入到美国主导的国际秩序之中,多次表示“欢迎一

① [澳]梅丽莎·康利·泰勒、阿卡提·班次瓦特:“澳大利亚与印度在‘印太’认识上的分歧”,《印度洋经济体研究》,2014年第1期,第141页。

② Rex W. Tillerson, “Remarks on ‘Defining Our Relationship with India for the Next Century’”, U.S. Department of State, October 18, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/10/274913.htm>.

③ 肖光恩、袁子馨:“关注特朗普‘亚洲之行’制造的‘印太’舆论漩涡”,中国社会科学网,2017年11月21日,http://ex.cssn.cn/jjx/jjx_gzf/201711/t20171121_3749481.shtml。

④ 吴敏文:“特朗普的‘印太战略’前景如何”,《中国青年报》,2017年11月16日,第11版。

⑤ James N. Mattis, “Remarks at U.S. Indo-Pacific Command Change of Command Ceremony”, U.S. Department of Defense, May 30, 2018, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1535689/remarks-at-us-indo-pacific-command-change-of-command-ceremony/>.

⑥ “美军为何将太平洋司令部改为印度洋—太平洋司令部”,新华网,2018年6月7日,http://www.xinhuanet.com/mil/2018-06/07/c_129888882.htm。

⑦ 吴敏文:“特朗普的‘印太战略’前景如何”,《中国青年报》,2017年11月16日,第11版。

个和平、繁荣、稳定的中国崛起”。^① 2009年到2017年,是中美关系的一个过渡时期。但是,到了2017年底,美国国内已经完成了对中美关系的新定位,中美关系从原来的战略伙伴关系转变为战略竞争关系,而且中国被视为美国最主要的战略对手。这一新定位体现在2017年12月发布的《美国国家安全战略报告》中。^② 在美国没有把中国明确定位为战略对手之前,印太地区的概念虽然带有平衡中国的强烈含义,但并不会因此形成针对中国的统一的同盟体系。从目前来看,真正从实力上能够对中国形成实质优势的国家只有美国,因此如果美国不挑头来建立这一同盟体系,那么印太地区和印太体系就只会是一些松散的、治理和制衡并重的机制安排。在这些机制安排中,中国还是有继续扩大影响力、打破各种制衡束缚的机会的。但如果美国挑头来建立一个针对中国的印太同盟体系,那么这个体系成型的几率就大大上升了。

另外一个值得关注的是澳大利亚的对华政策。一直以来,澳大利亚是对华比较友好的国家。澳大利亚和中国没有领土争端,经济贸易上联系密切,对中国的看法比较积极。在过去的十多年中,“澳大利亚不希望它成为遏制中国为目的的组织或框架协议的一部分,更倾向于构建包容性的框架协议,然而印度的想法恰恰与其相反,印度的主流看法是反对将中国纳入印太概念,并且对于中国在印—太平洋地区不断上升的地位忧心忡忡。”^③但是,从2016年以来,澳大利亚国内的反华情绪日趋强烈,从针对中国的“反间谍法案”,到指责中国在南太平洋岛国搞“一带一路”建设,以至于澳大利亚前总理称“澳大利亚已经是美国盟友中最反华的了。”^④尽管这种反华情绪暂时还没有对中澳关系构成明显的损害,但它必然对澳大利亚的长期战略选择有着潜移默化的影响。澳大利亚一直有声音要加强与日本、美国的经济联系,减少对中国的经济依赖。在2017年的澳大利亚外交政策白皮书中,澳大利亚政府强调“美国实施对亚洲的全面经济战略与它的广泛的安全参与是同等重要的。”^⑤这本质上是呼唤美国重返跨

太平洋伙伴关系(TPP)。澳大利亚也强烈希望参与2018年美、日、印联合举办的马拉巴尔海上军演,但由于印度的反对没有成功。而印度之所以不同意,其理由是澳大利亚和美国在与中国对抗时都可能不坚定,因此印度不能冲在反华第一线。

总的来看,印太体系朝着遏制中国地区影响力的同盟体系方向发展的态势比较明显,但澳大利亚和印度显然还没有下定决心要和美国、日本站在一起与中国对抗,因此只能说基本趋势是朝着这一方向发展。在短期内,美国、日本、澳大利亚和印度仍然不太会形成一个紧密的同盟,但是它们之间的安全合作关系将会不断加强,以美国为核心的双边和三边同盟体系将会是印太同盟体系的一种主要形式。在美国和澳大利亚都逐步明确中国是主要威胁之后,印度最终是否决定参加反对中国的同盟,还是继续维持一种软制衡的策略,决定四国安全合作是否最终会演变为一个针对中国的统一的同盟体系。

结 论

印太地区究竟会演变为什么样的印太体系,这仍然有待观察。但无论如何,印度洋和太平洋的融合和成为一个国际关系中的区域概念,已经是不可否认的事实。这一事实既有现实基础,即原来相对独立的两个地区之间日益密切的经济和社会联系,也有战略基础,即地区

① 奥巴马:“美国欢迎一个繁荣、和平、稳定的中国崛起”,中国新闻网,2014年11月10日, <http://www.chinanews.com/gn/2014/11-10/6765784.shtml>。

② US Government, “National Security Strategy Report 2017”, National Security Strategy Archive, December 18, 2017, <http://ns-sarchive.us/national-security-strategy-2017/>。

③ [澳]梅丽莎·康利·泰勒、阿卡提·班次瓦特:“澳大利亚与印度在‘印太’认识上的分歧”,《印度洋经济体研究》,2014年第1期,第138页。

④ “Australia the ‘Most Anti-Chinese’ of US Allies”, Sky News, https://www.skynews.com.au/details/_5772962347001。

⑤ Australian Government, “2017 Foreign Policy White Paper”, Foreign Policy White Paper, p. 39, <https://www.fpwitepaper.gov.au/>。

内需要联合应对日益增多的公共问题,以及一些成员希望联合印度共同遏制中国的崛起和影响力扩展。但是,对于依照什么样的战略路径来构建印太地区,地区内各国仍然存在着不同的利益和立场。一种路径是为了应对印太地区复杂多样的公共问题,建立一种协调各方力量的印太治理体系;另一种路径则是把中国作为共同的对手,建立一种遏制中国的印太同盟体系。

随着中美关系的变化、澳大利亚反华情绪的持续增长、中印地区和全球竞争的长期势头,印太体系更有可能向着同盟体系的方向发展,“四国集团”而不是“东亚峰会”最终可能成为印太体系的基本战略架构。事实上,这四个国家国内已经有相当强的声音,认为必须尽快将

四国安全对话机制制度化,否则就“来不及”遏制中国的崛起了。

尽管如此,中国仍然有一定的战略机会和空间来突破美国、日本致力于组建的印太同盟体系。从目前来看,印度仍然不太可能与美国、结盟来对抗中国,印度更希望在美国与俄罗斯之间左右逢源;澳大利亚由于与中国密切的经济联系,也不希望完全与中国对抗,因此它一直主张“东亚峰会”作为印太地区合作的机制载体。但是,考虑到印太地区战略和经济格局的变化,阻止印太地区出现一个对抗中国的军事和经济同盟体系,已经不再是一项可以轻而易举完成的任务。

编辑 邓文科

From Indo-Pacific Region to Indo-Pacific System: The Strategic Framework in Evolution

SONG Wei¹

(1. *Renmin University of China, Beijing 100872, China*)

Abstract: Strengthened interaction between the Indian Ocean and the Pacific gives rise to the emergence of the Indo-pacific region, with its core lies in the rapid development of China and India. The formation of the Indo-pacific region provides a realistic basis for the construction of the Indo-pacific system. The construction of the Indo-pacific system is faced with two strategic choices: to be a governance system responding to public issues in the Indo-pacific region or an alliance system aiming to contain China's increasing regional influence. So far, Indo-pacific system remains plastic since the strategic considerations of Australia and India diverge from that of the US and Japan. However, the Indo-pacific region's strategic framework is very much likely to develop into the alliance system as a result of changes in Sino-US strategic relations and Australia's policies on China.

Key words: Indo-Pacific region; governance system; alliance system; development trend