

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.12.002

卓振伟:“澳大利亚与环印度洋联盟的制度变迁”,《太平洋学报》,2018年第12期,第12-23页。

ZHUO Zhenwei, “Australia and the Indian Ocean Rim Association’s Institutional Change”, *Pacific Journal*, Vol.26, No.12, 2018, pp.12-23.

澳大利亚与环印度洋联盟的制度变迁

卓振伟¹

(1.中国人民大学,北京 100872)

摘要:随着21世纪印度洋的战略重要性逐步上升,印度洋地区主义受到地区大国的重视。在此背景下,澳大利亚推动了环印度洋地区唯一部长级地区论坛的制度变迁,从环印度洋地区合作联盟转型为环印度洋联盟。本文主要基于交易成本模型来分析澳大利亚在制度变迁中的作用。首先,本文从成员资格、议题领域、集中程度、灵活性与控制权等方面分析制度变迁的内容。该制度的议题领域从开放地区主义转向海事地区主义,集中化程度有所提升,同时保持协商一致的决策程序,偏好达成非正式协议。其次,制度变迁的促进因素包括澳大利亚与印度、印度尼西亚关系的透明度增加,以及海事议题不确定性的上升。再次,与亚太经合组织相比,环印度洋联盟呈现交易频率低与国家异质性高的特点。这导致其在贸易自由化议题的弱化,并且维持高度的灵活性与分散的控制权。最后,对环印度洋联盟的低制度化水平需要破除两个认识误区,即弱联系无用论与低有效性论。

关键词:澳大利亚;环印度洋合作;交易成本;制度变迁;海事地区主义

中图分类号:D83/87

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2018)12-0012-12

2009年,美国战略学者罗伯特·卡普兰(Robert D. Kaplan)将印度洋称为“21世纪的中心舞台”,认为该地区混合了伊斯兰教中心、全球能源政治和中印崛起,是多层次和多级的世界。^①2010年,《印度洋地区》(*Journal of the Indian Ocean Region*)期刊编辑部预见到印度洋地区主义将受到地区大国重视,故而把地区主

义作为六大选题重点之一。^②在诸多环印度洋地区制度中,环印度洋联盟(IORA)及其前身环印度洋地区合作联盟(IOR-ARC)是唯一的部长级地区论坛。^③澳大利亚对这一地区制度经历了从忽视到重视的转变。在冷战结束的初期,澳大利亚积极建构“东亚半球”身份,对西部疆域重视程度有限。尽管外长加雷斯·埃文斯

收稿日期:2018-07-03;修订日期:2018-08-07。

作者简介:卓振伟(1993—),男,福建福州人,中国人民大学国际关系学院2016级博士生,主要研究方向:地区主义、国际法与国际关系。

① Robert D. Kaplan, “Center Stage for the Twenty-First Century: Power Plays in the Indian Ocean”, *Foreign Affairs*, Vol.88, No.2, 2009, p.17.

② 其他五个选题方向是地缘政治环境的变动、印度洋国家安全的基本层面、海事管辖与安全、环境安全。Christian Bouchard, Sanjay Chaturvedi, Timothy Doyle, et al., “Research Agendas for the Indian Ocean Region”, *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol.6, No.1, 2010, pp.1-25.

③ 以印度洋为名的地区制度还包括,印度洋和平区、印度洋无核区、印度洋海军论坛等安全制度;印度洋金枪鱼委员会、印度洋海洋事务合作组织、印度洋海洋观测体系区域联盟、印度洋港口国监督谅解备忘录等海事议题制度;印度洋委员会等经济制度。

(Gareth Evans)在1994年提出“向西看政策”,但后续鲜有动作。^①1997年创立的环印度洋地区合作联盟是这项政策的制度遗产,很快沦为无效的清谈馆。从2011年开始,印度、澳大利亚、印度尼西亚与南非先后担任主席国,开始激活该制度并在2013年更名为环印度洋联盟。澳大利亚政府在2017年的外交政策白皮书中提出:“与印度和其他国家一道,我们寻求强化包括环印度洋联盟在内的印度洋地区架构,并鼓励各国更多协调应对影响印度洋地区安全的发展问题。”^②

当前文献主要从宏观的地缘政治视角分析澳大利亚的印度洋战略。^③相形之下,澳大利亚对地区制度的参与则受关注较少。这些数量有限的相关文献主要观点如下:其一,环印度洋联盟具有高合法性与低有效性的特点,而且这种状态的长期持续将会导致国际制度的退化。^④但是,该研究主要将环印度洋联盟作为经济制度来看待,忽视它在其他议题中促进合作的潜力。其二,环印度洋联盟在促进海事议题合作方面具有潜力。许善品认为,澳大利亚能够利用环印度洋多边机制来有效处理气候变化、海盗袭击、恐怖主义等印度洋非传统安全问题。^⑤瓦格纳(Christian Wagner)认为成员国经济政治的分歧、其他地区组织的竞争会限制联盟的影响力。海上通道有利于沟通,但是不利于形成共有的身份认同。联盟的定位不应该是地区组织,而是应对各种海事议题的国际或区域间组织。^⑥这一观点关注到制度变迁中的议题领域,却没有论及其他方面的变动,如集中程度、灵活性与控制性等。其三,环印度洋联盟对安全议题的扩展是多重因素驱动的结果,包括外部环境的变化、制度学习和制度竞争、利益攸关方国家的重视与推动以及非国际行为体的参与等。^⑦这一观点在面面俱到的同时,缺乏对澳大利亚这个关键行为体能动性的重视。这些文献或多或少涉及成员的异质性,并以此分析环印度洋联盟的低制度化水平,但未将这一变量可操作化。总之,既有文献对澳大利亚在多大程度上影响了环印度洋联盟的制度变迁缺乏系统分析。

新自由制度主义代表学者基欧汉(Robert

O. Keohane)将国际制度视为持续而联系的一系列正式和非正式的规则,能够规定角色,约束行为和塑造期望。^⑧制度变迁属于对既有制度的再设计。阿米塔夫·阿查亚(Amitav Acharya)认为制度变迁存在两种类型:一种是任务与成员的扩大,另一种是完成新任务方式的变化,包括政策工具的创新、程序变更、法律化和新制度的创造等。^⑨芭芭拉·凯里迈诺斯(Barbara Koremenos)等学者归纳出制度形式的五个维度:成员范围、议题领域、集中程度、灵活性和控制权。^⑩肯尼斯·阿伯特(Kenneth W. Abbott)和邓肯·斯奈德尔(Duncan Snidal)从集中化与授权化角度衡量正式国际组织的制度化水平,前者指具有具体而稳定的组织结构与行政机关来管理集体行动,后者指在特定领域行动的自主

① 1995年6月,前工党要员约翰·霍金斯(John Hawkins)在珀斯主持了“印度洋地区国际论坛”,澳方提出的“印度洋经济合作理事会”倡议乏人问津。William Maley, “Australia and the Indian Ocean”, in F. A. Mediansky, ed., *Australian Foreign Policy: Into the New Millennium*, Macmillan Education, 1997, p.272.

② Australian Government, “Opportunity, Security, Strength: The 2017 Foreign Policy White Paper”, Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, November 23, 2017, p.42, <https://www.fpwhitepaper.gov.au/foreign-policy-white-paper>.

③ 主流的观点认为对印太概念的推动有助于澳大利亚放在全球地缘政治经济发展的中心位置,放在建构新的安全、经济架构国际努力的前沿位置。参见周方银、王婉:“澳大利亚视角下的印太战略及中国的应对”,《现代国际关系》,2018年第1期,第31页;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13-22页;肖洋:“一个‘中等强国’的战略空间拓展——‘印—太战略弧’视阈下的澳大利亚安全重构”,《太平洋学报》,2014年第1期,第41-48页。

④ 刘鹏:《印度洋地区国际制度的评估》,2015年暨南大学博士学位论文,第142-144页。

⑤ 许善品:“澳大利亚的印度洋安全战略”,《太平洋学报》,2013年第9期,第85-95页。

⑥ Christian Wagner, “The Indian Ocean Rim—Association for Regional Co-operation (IOR-ARC): The Futile Quest for Regionalism?” *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol.9, No.1, 2013, pp.6-16.

⑦ 刘思伟:“印度洋安全治理制度的发展变迁与重构”,《国际安全研究》,2017年第5期,第79-94页。

⑧ Robert O. Keohane, “International Institutions: Two Approaches”, *International Studies Quarterly*, Vol.32, No.4, 1988, pp.382-383.

⑨ Amitav Acharya, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”, *International Organization*, Vol.58, No.2, 2004, p.252.

⑩ Barbara Koremenos, Charles Lipson, Duncan Snidal, “The Rational Design of International Institutions”, *International Organization*, Vol.55, No.4, 2001, pp.761-799.

性与中立性。^① 本文主要基于这些维度来总结环印度洋联盟制度变迁的内容。

国际制度研究主要有理性主义路径与反思主义路径。^② 理性主义路径主要借鉴以交易成本为核心概念的制度经济学, 强调资源稀缺性与有限理性的约束。交易成本指协议的监督和实施的成本, 分为事前缔约成本与事后治理成本、或机会主义的预期成本与治理成本等。理性行为体需要挑选最适合的制度形式来降低不确定性与交易成本。反思主义强调价值观、规范和实践的重要性, 诘难理性主义路径忽视历史与学习, 无法使人们理解由于信仰体系变动所导致的利益变动。就环印度洋联盟个案而言, 各行为体的信仰体系没有发生明显变动, 交易成本构成其制度变迁的基本动因。本文计划借鉴国内学者田野提出的交易成本的制度选择模型。该模型包含六个假说, 其中问题领域敏感性程度与制度化水平呈负相关, 国家同质性、透明度、资产专用性、不确定性、交易频率与制度化水平呈正相关。^③ 本文主要基于这些因素来解释环印度洋联盟制度变迁的动力与限度。

一、环印度洋联盟制度变迁的主要内容

环印度洋联盟是环印度洋国家有意加以设计的结果, 是澳大利亚、印度以及其他成员国利益妥协的产物。1993年, 南非和印度就环印度洋地区合作进行交流, 最初设想不包括东印度洋国家、半岛国家和巴基斯坦。澳大利亚作为地区合作倡议的后来者, 积极推动地区合作倡议向东印度洋扩散。1995年5月19日, 加雷斯·埃文斯在新德里发表题为《印度洋地区: 澳大利亚视角》的演讲, 从需求侧强调地区制度的必要性: “澳大利亚是印度洋国家, 在该地区有着可观的战略和商业利益……然而, 澳大利亚(或者其他地区国家)难以找到一个地区制度框架来为双边或印度洋次区域关系发展提供支持。”^④ 1997年, 澳大利亚等14个创始国通过了《环印度洋地区合作联盟章程》, 标志着该地区制度的成立。2014年, 成员国对章程进行修改

并更名为《环印度洋联盟章程》。本文依据两个章程的主要内容变动来分析制度变迁。

表1 环印度洋联盟制度变迁的主要内容

| | 《环印度洋地区合作联盟章程》 (1997) | 《环印度洋联盟章程》 (2014) |
|------|--|--|
| 成员范围 | 所有环印度洋主权国家都有资格成为联盟成员。国家必须遵守联盟章程中的原则与目标。成员的扩大将由成员国决定。 | 不变。 |
| 议题领域 | 贸易便利化与自由化; 促进外国投资、科学与技术交流、旅游、自然人与服务提供者在非歧视基础上流动; 基础设施和人力资源的发展。 | 海事安全与安保; 贸易与投资便利化; 渔业管理; 灾害风险管理; 学术、科学与技术合作; 旅游与文化交流。 |
| 集中程度 | 部长理事会、高级官员委员会、环印度洋商业论坛、环印度洋学术组、秘书处等。 | 部长理事会、高级官员委员会、环印度洋商业论坛、环印度洋学术组、贸易投资工作组、“三驾马车”、特派团首脑工作组、秘书处等。 |
| 灵活度 | 协商一致。 | 不变。 |
| 控制权 | 各成员国。 | 不变。 |

图表来源: 作者自制。

资料来源: IOR-ARC, “Charter of the Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation (IOR-ARC)”, Mauritius Trade Easy, March 3, 1997, http://www.mauritustrade.mu/ressources/pdf/ior-arc_charter_1997.pdf; IORA, “Charter of the Indian Ocean Rim Association (IORA)”, Indian Ocean Rim Association, October 9, 2014, http://www.iora.int/media/23873/iora_charter.pdf.

① Kenneth W. Abbott, Duncan Snidal, “Why States Act through Formal International Organization”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol.42, No.1, 1998, p.9.

② Robert O. Keohane, “International Institutions: Two Approaches”, *International Studies Quarterly*, Vol.32, No.4, 1988, pp.379-396.

③ 该模型主要借鉴诺贝尔经济学奖得主奥利弗·威廉姆森(Oliver Williamson)的交易成本经济学。参见田野著:《中国参与国际合作的制度设计: 一种比较制度分析》, 社会科学文献出版社, 2017年版, 第41页; 田野著:《国际关系中的制度选择: 一种交易成本的视角》, 上海人民出版社, 2006年版, 第173-175页。

④ Gareth Evans, “The Indian Ocean Region: An Australian Perspective”, Australian Government Minister for Foreign Affairs, May 19, 1995, <https://foreignminister.gov.au/speeches/1995/geind.html>.

其一,在成员资格上,两次章程都设定三个标准:主权国家、环印度洋的地理范围、坚持章程的原则和目标。前两者属于明确的硬性标准,第三个属于模糊的弹性标准。在澳大利亚官方文件中,印度洋国家可以细分为环印度洋国家、印度洋地区国家和泛印度洋地区国家。^①经过四次扩员后,尚有巴基斯坦、缅甸、吉布提、马尔代夫、东帝汶五个环印度洋主权国家未加入联盟。^②控制权问题是成员国选择入盟成员的重要考虑。法国与巴基斯坦的入盟申请曾经遭到拒绝。就法国而言,官方解释是它在印度洋只拥有海外领地,不满足主权国家的要件。更深层原因是第三世界对前殖民大国存在历史怨恨情绪而且担心法国对联盟的支配。就巴基斯坦而言,联盟在2000年以巴方未给予印度最惠国待遇为由拒绝其入盟申请。其战略竞争对手印度不但阻挠其入盟,而且越来越将联盟作为压制巴方的平台。印度在2017年雅加达首脑峰会上促成反对“国家支持的恐怖主义”的声明,明显针对巴基斯坦。

其二,在议题领域上,从“开放地区主义”(Open Regionalism)转向“海事地区主义”(Maritime Regionalism)。最初印度洋地区合作联盟主要效仿亚太经合组织,成为第二个倡导“开放地区主义”的地区集团。前世贸组织总干事雷纳托·鲁杰罗(Renato Ruggiero)对开放地区主义的定义是:“逐渐消除地区集团中的内部贸易壁垒……以差不多相同的比率和相同的时间表降低对非成员方的壁垒。这意味着地区自由化在实践和法律上大体上与最惠国待遇原则一致。”^③它的内核是贸易自由化政策对地区组织内外成员的非歧视性。然而,开放与地区主义存在内在矛盾。如果地区自由化以相同的时间表向非成员方扩展,那就属于多边主义而非地区主义。阿尔温德·帕纳格里亚(Arvind Panagariya)认为应适当放宽标准,将开放地区主义界定为对非成员国实施较低贸易壁垒的自由贸易区和关税同盟。^④即便如此,这与排他性地区主义相比对成员国的保护明显偏少,存在着选择性激励不足的问题,故而面临着集体行动的

困境。环印度洋地区存在众多的排他性地区贸易安排,如南共体、东共体、东南非共同市场、南亚区域合作联盟、海湾合作委员会、东盟等,使得地区合作呈现明显的碎片化特征。

自2011年班加罗尔峰会,副主席国澳大利亚便与主席国印度共同推动联盟六大优先议题的确立,海事议题便占据其中三项。澳大利亚还在2013年和2014年利用主席国身份推动女性赋权与蓝色经济两个跨领域议题成为特别关切。蓝色经济最初只包括渔业和水产养殖业、可再生海洋能源、海港和航运、离岸碳氢化合物和海床矿产四个方面,而后又扩展到深海采矿与海洋旅行、海洋生物技术调查与发展等。对海事议题的侧重能够获得成员国的共鸣。就非洲国家而言,女性与海洋是非洲2063发展议程的两个要素,非洲联盟从2015年起探讨女性充分参与蓝色经济对非洲工业化的意义。孟加拉国总理谢赫·哈西娜(Sheikh Hasina)在2018年4月访问澳大利亚期间希望能够获得技术援助来发展水产养殖和推动海洋研究教师的交流学习等。

其三,在集中程度上,环印度洋联盟的集中化程度有所提升。第一,提高部长理事会会晤的频率。1997年章程规定部长理事会每两年或更经常举行会晤,2014年章程正式确定为每年一次。而澳大利亚对联盟的不重视首先体现在长期以来参会官员的低级别上。在2011年部

① Alan Eggleston, Ursula Stephens, Mark Bishop, et al., "The Importance of the Indian Ocean Rim for Australia's Foreign, Trade and Defense Policy", Parliament of Australia, June 14, 2013, p.9, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/Completed_inquiries/2010-13/indianocean/report/index.

② 14个创始国分别为澳大利亚、印度、印度尼西亚、肯尼亚、马达加斯加、马来西亚、毛里求斯、莫桑比克、阿曼、新加坡、南非、斯里兰卡、坦桑尼亚和也门。1999年第一次扩员:泰国、孟加拉国、伊朗、阿联酋。2011年第二次扩员:塞舌尔。2012年第三次扩员:科摩罗。2014年第四次扩员:索马里。

③ Renato Ruggiero, "The Road Ahead: International Trade Policy in the Era of the WTO", World Trade Organization, May 29, 1996, https://www.wto.org/english/news_e/pres96_e/pr049_e.htm.

④ Arvind Panagariya, "The Regionalism Debate: An Overview", *The World Economy*, Vol.22, No.4, 1999, p.504.

长理事会上,外交部长陆克文(Kevin Rudd) 承认他是澳方15年来首位参加会议的部长级官员。^① 第二,2014年章程正式确立了“三驾马车”制度。主席国、副主席国和前任主席国在部长理事会与高级官员委员会期间举行会晤,向成员国汇报一切与联盟相关的重要事务。第三,增强秘书处能力建设。在第一次部长理事会上,莫桑比克与斯里兰卡的代表担心官僚机构的设立会导致高昂的行政成本。新加坡与印尼的代表主张秘书处的建设应该遵循渐进原则,随着联盟需求和倡议的扩大而发展。^② 2014年,秘书处规模过小的问题引起一些专家的关注。与亚太经合组织秘书处有49名工作人员相比,位于毛里求斯的环印度洋联盟秘书处只有9名。^③ 在2017年首届领导人峰会通过的《雅加达协议》(Jakarta Accord),成员国承诺“为环印联盟秘书处提供足够的资源”以强化制度能力。

其四,在灵活度与控制权上,环印度洋联盟保持协商一致的决策原则,使得每个成员国都享有否决者的地位,并且偏好达成非正式协议。尽管中文世界将“Indian Ocean Rim Association”翻译成环印度洋联盟,但对“Association”更为精准的译法应该是协会。协会与共同体(community)两个概念有着本质的不同:第一,互惠性的发散程度,前者强调即时的互惠性,后者强调扩散的互惠性;第二,行为体利益与群体利益之间的可交换程度,前者显著低于后者。^④ 尽管环印度洋地区合作联盟更名为环印度洋联盟,但是协会属性却没有改变。从2008年德黑兰会议开始,部长理事会才形成发布联合宣言的惯例。自2013年以来,各成员国围绕着联盟框定的优先领域发布了一系列宣言,如2013年的《印度洋地区关于和平、生产和可持续利用印度洋资源原则的宣言》、2014年的《首届印度洋可再生能源部长论坛阿布扎比宣言》《环印度洋联盟海洋合作宣言》《环印度洋联盟经济宣言》《环印度洋联盟关于印度洋创新、发展和可持续旅游的共同原则宣言》、2015年的《环印度洋联盟关于促进印度洋地区海洋经济可持续发展合作宣

言》、2016年的《性别平等和妇女经济赋权宣言》、2017年的《预防和反对恐怖主义和暴力极端主义宣言》《雅加达蓝色经济宣言》、2018年的《巴拉克拉瓦作为可持续发展前提的妇女经济赋权和性别平等宣言》等。这些宣言均属于不具约束力的非正式协议范畴,成员间尚未发生明显的政策趋同效应。

总之,澳大利亚政府从2011年开始,尤其是2013年至2014年担任主席国期间,致力于激活环印度洋联盟。环印度洋联盟在各方面的制度变迁进度不同。议题领域的变动最为显著,海事议题成为该制度的工作重心。该制度的集中化程度取得边际性调整,但未质变为具有独立意志的官僚组织。该制度在成员资格界定、控制权与灵活性这些方面则维持原状。对环印度洋联盟的重视也反映出澳大利亚外交的转向,即阿博特政府时期就强调的“雅加达而非日内瓦”(Jakarta not Geneva)。作为中等强国的澳大利亚更加偏好运用双边或小多边方式来解决地区事务,而非联合国等多边机构来推动全球议程。^⑤

二、环印度联盟制度变迁的促进因素

2.1 地区大国间透明度的提高

透明度指的是一国辨识他国如何行动的能力

^① Kevin Rudd, “Intervention at the IOR-ARC Council of Ministers”, Australian Government Minister for Foreign Affairs, November 15, 2011, https://foreignminister.gov.au/speeches/Pages/2011/kr_sp_111115.aspx?ministerid=2.

^② Alan Eggleston, Ursula Stephens, Mark Bishop, et al., “The Importance of the Indian Ocean Rim for Australia’s Foreign, Trade and Defense Policy”, Parliament of Australia, June 14, 2013, p.19, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/Completed_inquiries/2010-13/indianocean/report/index.

^③ Collin Koh, “Workshop on IORA and Strategic Stability in the Indian Ocean”, RSIS, March 4-5, 2014, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/idss/37298/#.W-1-Ynb3k3k>.

^④ [以]伊曼纽尔·阿德勒、[美]迈克尔·巴涅特主编,孙红译:《安全共同体》,世界知识出版社,2015年版,第26页。

^⑤ Susan Harris Rimmer, “Australian Experiments in Creative Governance, Regionalism, and Plurilateralism”, *International Journal*, Vol.71, No.4, 2016, p.630.

力。如果国家间能够进行更为充分、坦率和较少欺骗性的沟通,这不仅会使欺骗变得困难起来,而且能够更好地理解对方的政策偏好,在谈判中及时避开敏感议题。在环印度洋联盟发展过程中,澳大利亚与印度、印度尼西亚等地区大国关系改善与高质量沟通至关重要。

对于印度,澳大利亚学者大卫·布鲁斯特(David Brewster)认为,联盟的首要价值是为同印度合作提供机会。^①两国关系的良性发展是相当晚近的现象。澳大利亚参议院调查委员会在1990年的一份报告认为,澳印关系处于不发达的状态。^②这种状态可以归因于:第一,历史形成的认知偏见。澳大利亚冷战时期外交上追随英国与美国并且心理上疏远邻国,与印度的不结盟倡议针锋相对。^③第二,低交易频率使澳大利亚缺乏动力推动有实质合作内容的地区制度。有证据显示,环印度洋地区合作联盟的创设初衷并非为加强印度洋国家间的贸易自由化,反而是澳大利亚安抚印度“向东看”政策受挫的产物。印度政府将亚太经合组织成员资格视为其融入亚太秩序的重要环节。然而,澳大利亚担心印度的加入会给这个美澳驱动的合作倡议带来严重的实施问题。在拒绝印度申请意向的同时,澳大利亚在印度洋建立类似制度来收容该地区的“输家和乞丐”,从而合理地排除印度于亚太之外。^④第三,印巴核试验引发了许多周边国家的恐惧和抗议。澳大利亚的反应最为激烈,一度尝试在东盟地区论坛推动决议来谴责这一行为。^⑤

澳大利亚对印度认知与政策的调整以美国的背书为前提。克林顿总统在2000年访问印度并确立“新型伙伴关系”。霍华德总理随即亦步亦趋,成为1989年以来首位访印的澳大利亚政府首脑,并确立两国“战略伙伴关系”。小布什政府在2006年达成的美印民用核能合作协议改变了澳大利亚对印度核威胁的认知,并在2014年正式解除出口禁令。2009年,美国国防部长盖茨期待印度在印度洋及其他地区扮演“净安全提供者”,对印度的崛起报以温和的态度。在特朗普政府的“印太”战略构想中,印度

作为“美日印澳”四国机制的重要成员,在共同制衡中国的“一带一路”倡议中地位显著。

澳大利亚与印度关系的透明度通过两种路径得到提升。第一,政府首脑互访频率提升,达成一系列重要的联合声明并建立安全合作框架。2014年,莫迪成为自1986年拉吉夫·甘地以来首位访澳的印度总理。在系列联合声明中,澳大利亚做出支持印度成为亚太经合组织成员的承诺,而且使各级别的双边定期会晤机制正式化,包括外交部长年度会议、国防部长定期会议、高级别国防政策年度讨论会、各军种主官定期访问与讨论会、外交与国防秘书长“2+2对话会”等双边机制。第二,两国共享的国际或地区论坛增多。两国都是东盟“10+6”、东盟地区论坛、东亚峰会、G20峰会、亚欧会议、印度洋海军论坛的成员,而且彼此成为印度主导的南亚区域合作联盟与澳大利亚主导的太平洋岛国论坛的观察员国。在2014年9月和2017年4月两国总理发表的联合声明中,两国均强调将环印度洋联盟作为重要的地区合作论坛来加以建设。印度的偏好是澳大利亚选中环印度洋联盟而非其他地区制度的重要因素。印度洋海洋事务合作组织在功能上与环印度洋联盟存在重

① Australian Senate's Foreign Affairs, Defense and Trade References Committee, "Committee Hansard about Australia and the Countries of the Indian Ocean Region", Parliament of Australia, August 17, 2012, p. 42, https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/commsen/9cc2c9e7-53ed-4eaf-8c9e-a3d8981d37a0/toc_pdf/Foreign%20Affairs,%20Defence%20and%20Trade%20References%20Committee_2013_03_22_1845_Official.pdf;fileType=application/pdf.

② See Australian Senate Standing Committee on Foreign Affairs, Defense, and Trade, "Australia-India Relations: Trade and Security", Parliament of Australia, July 1990, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/Completed_inquiries/pre1996/india_trade_security/index.

③ Meg Gurry, "Leadership and Bilateral Relations: Menzies and Nehru, Australia and India, 1949-1964", *Pacific Affairs*, Vol.65, No.4, 1992, p.510.

④ Calvin H. Allen, Jr., "Regional Cooperation and the Indian Ocean Rim", *Indian Journal of Asian Affairs*, Vol.12, No.1, 1999, p.14.

⑤ Arndt Michael, *India's Foreign Policy and Regional Multilateralism*, Palgrave Macmillan, 2013, p.133.

叠之处,也重视海洋资源管理、环境保护和科学考察等方面的国际合作。但是,印度不满意巴基斯坦与美国参与其中,使得澳大利亚也相应忽视该组织。^①

对于印度尼西亚,澳大利亚由于地理邻近性早在1976年就将其视为盟友与对手的混合体。一方面印尼群岛是澳大利亚北部防卫的天然屏障,另一方面,澳大利亚又容易受到印尼群岛本身或其他国家穿越群岛而来的军事威胁。^② 长期以来,两国缺乏互信。根据2006年洛伊研究所的一项民意调查,澳大利亚受访者多数认为印尼由军方控制而且是伊斯兰恐怖主义的源头,并且不确定它是新兴民主国家,而印尼受访者多数认为澳大利亚会干涉西巴布亚省内政,而且对外政策受到盟友美国的影响过重等。^③ 在海事问题上,两国虽面临着人口偷渡、非法捕鱼和海上航线安全等共同安全威胁,却经常各自为政。^④

澳大利亚与印尼关系的透明度通过两种路径得以提升。第一,民主制度的逐步发展使得印尼外交决策呈现分散化特征,为非行政部门提供参与机会和发言机会。有研究指出,印尼议会第一委员会、战略和国际事务研究中心、印尼科学院等行为体能够为两国关系发展提供监督、观点争鸣与沟通渠道。^⑤ 第二,双边对话机制的完善。两国从2011年开始陆续确立双边领导人年度会议、外交与国防部长“2+2”对话、法律与安全部长理事会等各级高层对话机制。此外,两国高层还能利用G20峰会、东亚峰会、东盟地区论坛、中等强国合作体(MIKTA)等多边机制进行沟通协调。自2014年上任以来,印尼总统佐科便提出“全球海事支点”的战略构想,把环印度洋联盟建设作为其海事外交的重要环节。两国的首脑外交取得显著的进展。阿博特总理出席了佐科总统的就职仪式,特恩布尔总理参加了雅加达的首届环印度洋联盟领导人峰会。2018年8月,斯科特·莫里森总理将任上首访安排在印尼,并且与佐科总统将两国关系升级为“战略合作伙伴关系”,确立海事合作作为两国关系的五大支柱之一。

2.2 海事议题的不确定性增加

不确定性包括行为的不确定性、偏好的不确定性与行为后果的不确定性。根据克里斯蒂安·伯格(Christian Bueger)的定义,海事安保(Maritime Security)包括四个方面:以保障海上航线与本国海洋疆域及其权益为主要目标的海权问题;涉及海洋灾难、海上事故处理与搜救行动的海洋安全;涉及反海盗与走私问题、海洋资源管理的经济发展问题;涉及非法、不报告和不管制捕捞与人口贩卖的人的安全问题。^⑥ 对澳大利亚而言,下述三个方面的不确定性尤为重要,并且不能仅靠本国力量就能有效解决。

第一,地缘政治的不确定性。经济学家威廉姆斯将资产专用性定义为“在不牺牲生产价值的条件下,资产可用于不同用途和由不同使用者利用的程度。”^⑦ 投资者的资产专用性越高,就需要承担更高的转型成本,对不确定性也就更加脆弱。澳大利亚的脆弱性来自于印度洋航道的地点专用性。在2012年《亚洲世纪中的澳大利亚》白皮书中,澳政府认为:“由于亚洲经济崛起的驱动,印度洋正在超过大西洋和太平洋成为世界上最繁忙也是战略上最重要的贸易通道。世界三分之一的大宗商品和大约三分之二

① Sam Bateman, “Maritime Security Governance in the Indian Ocean Region”, *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol.12, No.1, 2016, p.14.

② 转引自尚子絮:“澳大利亚与印度尼西亚的战略关系及其地区影响”,《太平洋学报》,2017年第10期,第26页。

③ Ivan Cook, “Australia, Indonesia and the World Public Opinion and Foreign Policy”, *Lowy Institute for International Policy*, October 3, 2006, pp.2-3, <http://apo.org.au/node/2530>.

④ Ristian Atriandi Supriyanto, “Waves of Opportunity: Enhancing Australia-Indonesia Maritime Security Cooperation”, *Australian Strategic Policy Institute*, November 2014, https://www.files.ethz.ch/isn/186061/Waves%20of%20opportunity_%20enhancing%20Australia-Indonesia%20maritime%20security%20cooperatio.pdf.

⑤ Priyambudi Sulistiyanto, “Indonesia-Australia Relations in the Era of Democracy: The View from the Indonesian Side”, *Australian Journal of Political Science*, Vol.45, No.1, 2010, pp.117-132.

⑥ Christian Bueger, “What Is Maritime Security”, *Marine Policy*, Vol.53, 2015, pp.160-161.

⑦ [美]奥利弗·威廉姆森:《经济组织的逻辑》,载陈郁编:《企业制度与市场组织——交易费用经济学文选》,上海人民出版社,2006年版,第67页。

的石油运输如今通过印度洋。确保这些重要贸易通道安全与安保的地区合作将会在未来数十年里变得更加重要。”^①

“珍珠链战略”强调的能源安全长期框定了美国及其盟友、印度对中国的印度洋战略的基本认知。所谓的“珍珠链战略”由美国国防部承包商布兹-艾伦-汉密尔顿公司(Booz Allen Hamilton)在2004年所炮制,具体指的是“中国正在沿着从中东到南中国海沿线以某种方式建立战略关系,这种方式兼具防御性和进攻性特点,以保护中国的能源利益”。^②印度官方与智库的流行观点是,中国建设瓜达尔港等一系列沿线基础设施的意图具有高度不确定性,尽管大部分属于商业性质,但在紧急状态下能够转变为军事用途。澳大利亚学者大卫·布鲁斯特强调中印的战略竞争关系。一方面,中国在印度洋具有战略脆弱性,其压倒性的战略需求就是保护自身跨印度洋海上交通线,需要克服沿线的“霍尔木兹海峡困境”和“马六甲困境”等一系列挑战。另一方面,中国不愿意承认印度在印度洋的领导地位。印度洋的均势由于美国战略主导的衰退、中国与印度的崛起而迅速变动。^③

除了能源安全,印度学者潘达(Jagannath P. Panda)进一步总结了中国的印度洋战略在三个方面挑战印度:其一,作为海洋力量,中国扩大在环印度洋的海军存在以制衡印度与美国的地区权威;其二,作为商业力量,中国通过贸易与商业协议来增加经济机会;其三,作为多边力量,中国成为非传统安全议题的参与者,通过促进对话从而在“和谐海洋”框架下集体应对安全议题,确保海上航线的安全。以对话伙伴国身份参与环印度洋联盟是中国构建三种力量、实现印度洋战略利益的重要步骤。^④基于这种担忧,在不影响自身控制权的前提下,印度积极促成美国在2012年成为联盟的对话伙伴国以制衡中国。^⑤

第二,海洋渔业开发的不确定性。非法、不报告和不管制捕捞(IUU)是对鱼类种群和海洋生态系统的最大威胁之一,对海洋资源的养护与管理、粮食安全和海洋经济都会产生消极作用。^⑥渔业开发构成环印度洋国家经济活动的

重要组成部分与食物的重要来源。根据粮农组织2016年报告,印度洋的海洋捕捞占全球总量的16%,而且印度洋东部海域捕捞量在10年内增长了50%。^⑦孟加拉国、科摩罗、印度尼西亚、马尔代夫和斯里兰卡从鱼类中摄取的动物蛋白占其总摄取量超过50%。^⑧

两个因素加剧印度洋渔业管理的不确定性:第一,脆弱国家的能力赤字。许多沿岸国家缺乏能力来有效监测、控制和监督本国管辖海域内渔民的捕捞行为。而且,随着大西洋渔业资源的枯竭,域外的欧洲国家、日本、韩国、中国大陆和台湾地区以及域内的印度尼西亚的渔船纷纷在印度洋海域扩大作业。^⑨第二,区域渔业管理组织的能力赤字加剧公海的“公地悲剧”问

① Australian Government, “Australia in the Asian Century”, Australian Government Department of Defense, October 28, 2012, p.74, http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/australia_in_the_asian_century_white_paper.pdf.

② 时宏远:“印度对中国进入印度洋的认知与反应”,《南亚研究》,2012年第4期,第34-35页;刘庆:“‘珍珠链战略’之说辨析”,《现代国际关系》,2010年第3期,第8页。

③ David Brewster, “An Indian Ocean Dilemma: Sino-Indian Rivalry and China’s Strategic Vulnerability in the Indian Ocean”, *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol.11, No.1, 2015, p.49; David Brewster, “Beyond the ‘String of Pearls’: Is There Really a Sino-India Security Dilemma in the Indian Ocean?” *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol.10, No.2, 2014, pp.133-149; [澳]大卫·布鲁斯特著,杜幼康、毛悦译:《印度之洋:印度谋求地区领导权的真相》,中国社会科学文献出版社,2016年版,第152-190页。

④ Jagannath P. Panda, “China’s Tryst with the IORA: Factoring India and the Indian Ocean”, *Strategic Analysis*, Vol.38, No.5, 2014, pp.676-677.

⑤ 时宏远、吴杭剑:“环印度洋地区经济合作前景——基于对环印度洋地区合作联盟的分析”,《印度洋经济体研究》,2014年第2期,第93页。

⑥ 黄硕琳、邵华斌:“全球海洋渔业治理的发展趋势与特点”,《太平洋学报》,2018年第4期,第65-78页。

⑦ “The State of the World’s Fisheries and Aquaculture 2016: Contributing to Food Security and Nutrition for all. State of the World’s Fisheries”, Food and Agriculture Organization of the United Nations, July 7, 2016, pp.8-44, <http://www.fao.org/3/a-i5555e.pdf>.

⑧ Michelle Voyer, Clive Schofield, Kamal Azmi, et al., “Maritime Security and the Blue Economy: Intersections and Interdependencies in the Indian Ocean”, *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol.14, No.1, 2018, p.36.

⑨ 印度洋区域渔业管理组织包括孟加拉湾政府间项目、西南印度洋渔业委员会、印度洋金枪鱼委员会和南部印度洋渔业协定等。Anthony Bergin, “Australia’s Approach to Indian Ocean Fisheries: Towards Closer Regional Engagement”, *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol.14, No.1, 2018, pp.100-101.

题。印度洋地区虽有不少区域渔业管理组织,但这些组织只有政策建议权,区域渔业资源的有效管理仍取决于个别国家的能力与意愿。^①

澳大利亚是 IUU 问题安全化的重要倡导者,在 2001 年粮农组织出台《预防、威慑与消除非法、不报告和管制捕捞的国际行动计划》(IPOA-IUU)过程中发挥领导作用,并推动其扩散与内化。澳方政府根据国际行动计划在 2005 年和 2014 年颁布两份反对 IUU 问题的国家行动计划,并在 2007 年与东南亚 9 国、巴布新几内亚签署地区行动计划。^②除了渔业开发本身的问题,澳大利亚还警惕非法捕捞诱发的其他跨国犯罪问题。索马里的海盗问题是由国家失败、IUU 问题、倾倒有毒垃圾及其造成的生态破坏综合作用的结果。^③非法捕鱼船可成为其他海事有组织犯罪的载体,如人口贩运、毒品走私、军火扩散和非法移民。^④

第三,移民问题的不确定性。混合移民(Mixed Migration)现象在冷战后全球范围内兴起,指的是成分复杂的人口利用相似的渠道与交通工具实施非法迁徙活动,包括非正式移民、难民和避难寻求者、非自愿移民、无家可归者、恐怖分子等。作为混合移民的重要目的地,澳大利亚面临着国际道义与国家安全、难民保护与边境管控的两难境地。自 20 世纪 90 年代以来,澳大利亚混合移民的来源地从东南亚国家转移到印度洋国家,尤其是伊拉克、阿富汗、伊朗、斯里兰卡与巴基斯坦等国。^⑤印度洋地区也成为澳方提供难民签证最多的地区。以 2015 年至 2016 年度为例,澳方提供的难民签证与特别人道主义签证中前 10 位国家有 8 个来自该地区。

自 2001 年坦帕号事件后,澳大利亚国内对混合移民问题的恐惧升级,由此导致国内政治三个主要变化。其一,行政部门获得更大的裁量权来处理非法入境问题。联邦议会从 2001 年开始通过《边界保护法案》等多项法案修正,为自由党政府首创的“太平洋方案”提供合法性。所谓“太平洋方案”即澳大利亚政府在帕劳、巴布新几内亚等太平洋岛国建立离岸收容

中心,专门用来收容在移民区外的避难申请者。澳大利亚政府在 2005 年成立海军边防司令部,整合了国防军与边防军的相关资源,以应对海上民事安全。其二,迫于选举竞争压力,两大主流政党的政策主张逐渐一致而且激进化,均支持推回船只、区域处理安排与拘留特定对象等这些应付避难寻求者的核心政策主张。^⑥其三,澳大利亚高等法院通过对国际习惯法中“不推回原则”的狭义解释,方便政府在处理避难申请者上逃避相关国际义务。^⑦这些变化为澳大利亚寻求与混合移民的原属国、过境国加强合作以降低治理成本提供持续动力。为此,澳大利亚在多层层面与印尼在 2002 年联合发起“巴厘进程”(Bali Process)部长级会议,在双边层面向印尼、斯里兰卡等周边国家提供财政等多项激励,使之与其政策保持一致。

三、基于环印度洋联盟的合作限度

地区大国间透明度的提高有助于解释环印

① Anthony Bergin, "Australia's Approach to Indian Ocean Fisheries: Towards Closer Regional Engagement", *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol.14, No.1, 2018, pp.100-101.

② 关于澳大利亚在 IUU 问题的国际合作、国内制度变迁和行动指南的内容,可参见 <http://www.agriculture.gov.au/fisheries/iuu/plans>.

③ U. Rashid Sumaila, Mahamudu Bawumia, "Fisheries, Ecosystem Justice and Piracy: A Case Study of Somalia", *Fisheries Research*, Vol.157, 2014, pp.154-163.

④ Mike Noonan, Elizabeth Williams, "Combating Maritime Transnational Crime: An Australian Perspective", *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol.12, No.1, 2016, p.47.

⑤ 澳大利亚自二战结束以来出现过三波避难寻求者或“船民问题”浪潮。See Fiona H Mckay, Samantha L. Thomas, R Warwick Blood, "'Any One of These Boat People Could be a Terrorist for All We Know!': Media Representations and Public Perceptions of 'Boat People' Arrivals in Australia", *Journalism*, Vol.12, No.5, 2011, pp.608-609.

⑥ Janet Phillips, "A Comparison of Coalition and Labor Government Asylum Policies in Australia since 2001", Parliament of Australia, February 2, 2017, https://parinfo.aph.gov.au/parInfo/download/library/prspub/3024333/upload_binary/3024333.pdf.

⑦ James Mansfield, "Extraterritorial Application and Customary Norm Assessment of Non-Refoulement: The Legality of Australia's 'Turn-Back' Policy", *The University of Notre Dame Australia Law Review*, Vol.17, 2015, pp.18-58;徐军华,“论不推回原则在海上拦截中的适用”,《政法论坛》,2017年第2期,第48-61页。

度洋联盟制度活力的提高,但是尚不足以解释在灵活度与控制权的设计上没有改变的现象。海事问题不确定性的增加解释了环印度洋联盟新议题的扩展,却未能解释贸易自由化等旧议题重要性的弱化。交易频率变量与国家异质性变量有助于我们理解环印度洋国家合作的限度。为此,本文选取亚太经合组织作为参照系进行比较分析。

3.1 交易频率低

在国际政治经济学中,通常使用双边贸易额占国内生产总值的比重来衡量国家间的经济依存程度。^①从横向比较来看,澳大利亚对亚太经合组织国家的经济依存度明显高于环印度洋联盟国家。在2017年,澳大利亚对前者的经济依存度达到23.53%,而对后者只有5.01%。如果剔除新加坡、泰国、印尼和马来西亚四个成员重叠的国家,澳大利亚对联盟其他国家的经济依存度下降到1.72%。这表明在澳大利亚的国际贸易格局中,南亚、非洲和中东长期处于相当边缘的位置。



图1 澳大利亚对亚太经合组织国家与环印度洋联盟国家的经济依存度(2001—2017年)

资料来源:贸易数据“Trade Map”, International Trade Center, 2018, <https://www.trademap.org/Index.aspx>;国内生产总值数据“Australia Data”, World Bank, 2018, <https://data.worldbank.org/country/australia>。

从纵向比较来看,澳大利亚对环印度洋联盟国家的经济依存度未发生明显提升。第一,澳大利亚以矿产资源为主的出口结构与部分国家具有竞争关系。亚洲市场上大量的液化天然气来自于卡塔尔、阿曼、也门和阿联酋。南非与

印尼则是澳大利亚在亚洲海运动力煤市场的主要竞争者。^②第二,部分成员国的保护主义倾向阻碍了贸易潜力的释放。从1983年至2015年,澳大利亚与亚太经合组织成员国签订了10份自由贸易协定,但是同期与海湾合作委员会、印度的谈判则陷入停滞。2014年,澳印两国总理曾承诺在2015年底完成全面经济合作协定的进程。这一预期显得过于乐观,原因是极大地低估了澳大利亚在劳工签证方面与印度在农产品市场开放方面的保守程度。

3.2 国家异质性强

国家异质性指的是不同国家在政治制度、经济体制、意识形态、法律体系、文化传统、宗教信仰以及语言等方面的不一致或者相异程度。环印度洋联盟与亚太经合组织都是跨地区性国际制度,国家异质性程度都很高。本文主要选取美国传统基金会的2017年的经济自由指数、《经济学人》杂志的2017年的民主指数与2017年度的人均国内生产总值来衡量一国的经济自由程度、民主化程度和经济发展水平。本文采用独立样本T检验的定量方法来比较两个国际制度的异质性。

根据表2的平均值与p值,环印度洋联盟在这三个指标中全面落后于亚太经合组织,且分别在99%、90%与95%的置信区间内具有显著性。标准差反映环印度洋联盟国家的多样性或异质性程度更高。以世界银行的标准来看,环印度洋联盟既有澳大利亚、新加坡、阿曼、阿联酋和塞舌尔这样的高收入经济体,也有印度、马来西亚和南非这样的中等收入经济体与新兴工业化国家,还有马达加斯加、索马里和莫桑比克这样的低收入经济体与最不发达国家。以《经济学人》的标准来看,环印度洋联盟成员国在民主化水平上总体偏低且离散程度高,既有

① 约翰·奥尼尔与布鲁斯·拉西特在三角和平模型中就使用这个指标来表示经济相互依赖程度。John R. Oneal, Bruce M. Russett, “The Classical Liberals Were Right: Democracy, Interdependence, and Conflict, 1950—1985”, *International Studies Quarterly*, Vol.41, No.2, 1997, p.277.

② 关于澳大利亚海运动力煤出口现状,可参见 <https://www.minerals.org.au/sites/default/files/180615%20MCA%20Thermal%20Coal%20Outlook%20Study.pdf>。

澳大利亚与毛里求斯这样的“完全民主”国家,也有印度、马来西亚这样的“有缺陷的民主”国家,也有孟加拉国、坦桑尼亚这样的“混合体制”国家,还有阿曼、也门、伊朗这样的“威权”国家。在市场化方面,环印度洋联盟成员国在法治水平、政府规模控制和市场开放程度的总体水平偏低且离散程度高。

表2 环印度洋联盟与亚太经合组织成员国的异质性程度

| 变量 | 个案数 | 平均值 | 标准差 | 最大值 | 最小值 | P 值 |
|-----------------|-----|-------|-------|-------|------|-------|
| 1. 人均国内生产总值(LN) | | | | | | |
| 环印度洋联盟 | 20 | 8.35 | 1.56 | 10.96 | 6.03 | 0.006 |
| 亚太经合组织 | 20 | 9.59 | 1.12 | 10.99 | 7.76 | |
| 2. 民主化 | | | | | | |
| 环印度洋联盟 | 19 | 5.33 | 1.99 | 9.09 | 2.06 | 0.051 |
| 亚太经合组织 | 19 | 6.62 | 1.96 | 9.26 | 3.08 | |
| 3. 经济自由 | | | | | | |
| 环印度洋联盟 | 19 | 63.47 | 11.16 | 88.8 | 46.3 | 0.036 |
| 亚太经合组织 | 21 | 70.89 | 10.43 | 90.2 | 53.1 | |

资料来源:(注:缺失值作剔除处理。)

人均国内生产总值源自:“World Development Indicators”, The World Bank, 2018, <https://data.worldbank.org/products/wdi>.

民主指数源自:“Democratic Index 2017: Free Speech under Attack”, The Economist, 2018, https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf.

经济自由数据源自:Terry Miller, Anthony B. Kim, James M. Roberts, “2018 Index of Economic Freedom”, The Heritage Foundation, 2018, https://www.heritage.org/index/pdf/2018/book/index_2018.pdf.

低交易频率很大程度解释澳大利亚对印度洋事务的关注远逊于太平洋事务、对西印度洋事务的关注尤其少的现状。民主化差异意味着澳大利亚与一些成员国在民主、人权与善治等具体内涵难以达成一致看法。经济发展水平与市场化程度的差异使得成员国在贸易自由化与便利化议题上众口难调。澳大利亚实践中更多是去适应导致“意大利面碗”效应的排他性地区主义,而非倡导开放地区主义借以改造。以澳大利亚与海合会的自由贸易协定谈判为例,最初澳方只与阿联酋进行双边谈判,然而2006年海合会决

定在谈判中采取集体立场。谈判对象的增多无疑导致利益分歧的加剧与谈判难度的上升,使谈判长期处于停滞状态。澳大利亚也无法消弭大国与小国间的相互疑虑。一方面,环印度洋国家对印度的领导地位感到不安。印度的邻国,尤其是周边小国,需要共同增强政治与安全关系来联合制衡印度。另一方面,印度的外交传统强调战略自主性与双边主义。1997年章程和2014年章程均效仿南亚地区合作联盟的一项禁止性规范,即双边或者其他可能引发矛盾的议题不在联盟讨论之列。因此,环印度洋联盟维持高度的灵活性与分散的控制权,对政策趋同性不施加硬约束是现阶段的理性选择。

结 语

就制度设计者而言,制度化水平是增进国家利益的手段而非目的本身。我们需要打破两种对低制度化的认知误区。第一个误区是弱联系无用论。环印度洋联盟无法对成员国形成强制性约束,但有益于成员国之间发展弱联系。在社会网络中,弱联系的力量不容忽视,可以让个体接触到更为多元的行为体,取得更加多样的信息。交易频率低使得澳大利亚国内是否将非洲东海岸纳入印太体系存在争议,也使其对非政策容易受到政党轮替的干扰而缺乏连续性。^①参与环印度洋联盟则能够促进澳大利亚对非洲东海岸形成持续而稳定的关注。

第二个误区是将低制度化等同于低有效性。除了问题结构、体制属性这些制度设计因素外,制度联系、社会实践和更广泛的背景也会影响到国际制度的有效性。^②换言之,环印度洋联盟在运行中需要培育良性的制度联系、广泛的社会实践与有利的政治环境。在制度联系方

^① Nikola Pijovic, “The Liberal National Coalition, Australian Labor Party and Africa: Two Decades of Partisanship in Australia’s Foreign Policy”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 70, No. 5, 2016, pp. 541–556.

^② [美] 奥兰·杨著, 陈玉刚、薄燕译:《世界事务中的治理》, 上海人民出版社, 2007年版, 第109–114页。

面，环印度洋联盟在2014年至2015年间先后获得联合国贸发会议、非盟与联合国大会的观察员资格。在《行动计划2012—2021》中，环印度洋联盟承诺通过谅解备忘录形式与其他国际组织就各类优先议题建立伙伴关系。在渔业管理议题上，联盟可以与粮农组织、印度洋金枪鱼委员会加强区域渔业管理和信息共享。澳大利亚可以采取差异化战略，推动浅海金枪鱼作为联盟优先关切的鱼类，从而对以热带金枪鱼为关注中心的印度洋金枪鱼委员会形成补充。在社

会实践方面，澳大利亚可能推动“印度洋对话”（Indian Ocean Dialogue）机制等1.5轨外交形式，让专家学者、公民社会、企业家等充分参与到环印度洋联盟的议程设置与决策进程中。成员国间的政治互信是国际制度运行的更广泛背景。对澳大利亚来说，尊重印度等地区大国在制度中的领导地位与偏好是环印度洋联盟有效运转的前提。

编辑 贡 杨

Australia and the Indian Ocean Rim Association's Institutional Change

ZHUO Zhenwei¹

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

Abstract: Since the strategic importance of India Ocean gradually rose in the 21st century, the Indian Ocean regionalism has gained continuous attention from regional powers. In the context, Australia endeavored to promote the institutional change of the sole ministerial regional forum in this region, from the Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation (IOR-ARC) to the Indian Ocean Rim Association (IORA). Based on the Transaction Cost Model, the article mainly dissects the role of Australia in IORA's institutional change. First of all, the paper analyzes the content of institutional change in terms of membership, issue areas, concentration, flexibility, and the right of control. The institution shifted its main issue areas on maritime regionalism from open regionalism, and increased the level of concentration, while maintaining the decision-making process on the basis of consensus and the preference for informal agreement. Secondly, improved transparency of ties between Australia with India and Indonesia, and the rising uncertainty of maritime agendas constitute the driving force for the institutional change. Thirdly, compared with the Asia-Pacific Economic Cooperation, IORA, with a high degree of flexibility and decentralized control, is characterized by low transaction frequency and high heterogeneity among members, which weaken the importance of issue areas concerning trade liberalization. Finally, it is a necessity to get rid of two misunderstandings about IORA's low-level institutionalization, namely no utility of weak ties and low effectiveness.

Key words: Australia; the Indian Ocean rim cooperation; transaction cost; institutional change; maritime regionalism