

中国知网 (CNKI) 来源集刊

复旦大学“学术期刊质量提升支持计划”资助立项

Journal of China's
Neighboring Diplomacy
Volume 4, Issue 2 (2018)

中国周边外交研究

第八辑

复旦大学中国与周边国家关系研究中心 编

 世界知识出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国周边外交研究. 第8辑/复旦大学中国与周边国家关系研究中心编.—北京: 世界知识出版社, 2020.12

ISBN 978-7-5012-6314-1

I. ①中… II. ①复… III. ①中外关系—研究 IV. ①D822

中国版本图书馆CIP数据核字 (2020) 第226833号

-
- 书 名 | 中国周边外交研究·第八辑
Journal of China's Neighboring Diplomacy: Volume 4, Issue 2 (2018)
- 主 编 | 复旦大学中国与周边国家关系研究中心
- 责任编辑 | 张恻丹
- 责任出版 | 赵 玥
- 责任校对 | 张 琨
- 出版发行 | 世界知识出版社
- 地址邮编 | 北京市东城区干面胡同51号 (100010)
- 网 址 | www.ishizhi.cn
- 电 话 | 010-65265923 (发行) 010-85119023 (邮购)
- 经 销 | 新华书店
- 印 刷 | 北京虎彩文化传播有限公司
- 开本印张 | 710毫米×1000毫米 1/16 21印张
- 字 数 | 370千字
- 版次印次 | 2020年12月第一版 2020年12月第一次印刷
- 标准书号 | ISBN 978-7-5012-6314-1
- 定 价 | 98.00元

版权所有 侵权必究

为适应我国信息化建设，扩大本集刊及作者知识信息交流渠道，本集刊已被中国知网（CNKI）系列数据库收录，其作者文章著作使用费与本学刊稿酬一次性给付。免费提供作者文章著作引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录，请在来稿时向本集刊声明，本集刊将做适当处理。



《中国周边外交学刊》编辑部

主 编 石源华

副主编 包霞琴 祁怀高



卷首语..... 祁怀高 / 1

中国周边学笔谈（二）

中国周边学应有新视角、新视野..... 张蕴岭 / 11
 新时代的中国需要新的理论支撑..... 栾建章 / 14
 浅谈中国边疆学与中国周边学之间的关系..... 邢广程 / 17
 历史研究是中国周边学的基础..... 余伟民 / 22
 中国周边学研究的四个维度..... 郭定平 / 26
 中国周边学研究方法刍议：以俄罗斯问题研究为例..... 冯玉军 / 31

周边外交综论

改革开放40年中国周边外交的回顾和展望..... 石源华 / 39
 对新时代中国周边外交顶层设计的思考..... 祁怀高 / 72
 中国—东盟建立战略伙伴关系以来的合作成果与挑战..... 宋清润 / 90

“一带一路”研究

务实构建“一带一路”国际规则体系研究..... 梅冠群 / 113
 东南亚地区政治、政党政治与“一带一路”建设..... 李文 徐理群 / 130
 “一带一路”倡议下中资企业投资老挝的现状、机遇与挑战..... 杨卓娟 / 148

周边经济合作

印尼“海上高速公路”建设规划的发展评估与分析..... 吴崇伯 / 173

湄公河次区域合作新背景与越南的作用

..... [越]裴氏秋贤 Bui Thi Thu Hien / 191

周边安全研究

试论东亚维和合作模式选择与中国的参与..... 王 涛 / 209

周边危机管控中的中国角色:以朝核危机为例..... 仇发华 / 224

阿富汗北方安全形势及对中国的影响..... 朱永彪 魏丽珺 / 235

周边人文交流

命运共同体建构目标下中国对哈萨克斯坦公共外交评析

..... 秦海波 高小升 李莉莉 / 251

周边国情研究

印尼对外战略的同心圆思想及其对外交政策的影响..... 薛 松 / 271

会议综述

中国周边学研究和新学科建设研讨会综述..... 胡旻昱 / 291

“‘钻石十年’背景下中国—东盟能源与资源合作”国际研讨会综述

..... 徐 琴 董 一 / 299

“‘一带一路’与中国—东盟合作”研讨会综述..... 薛 松 / 307

附 录

集刊更名公告..... / 315

复旦大学中国与周边国家关系研究中心简介..... / 316

《中国周边外交研究》征稿启事..... / 318

《中国周边外交研究》稿件体例及注释规范..... / 320

Contents

Preface..... *Qi Huaigao* / 1

China's Neighboring Countries Studies Report II

New Perspective and New Visions of China's Neighboring Countries

Studies *Zhang Yunling* / 11

China Needs New Theoretical Foundation in the New Era *Luan Jianzhang* / 14

A Brief Introduction to the Relationship between Borderland Studies

of China and China's Neighboring Countries Studies..... *Xing Guangcheng* / 17

China's Neighboring Countries Studies should be based on Historical

Research *Yu Weimin* / 22

Four Dimensions of China's Neighboring Countries Studies..... *Guo Dingping* / 26

An Analysis of the Research Methods of China's Neighboring

Countries Studies—Case Study on Russia..... *Feng Yujun* / 31

Comprehensive Studies on China's Neighboring Diplomacy

The Retrospect and Prospect of China's Neighboring Diplomacy

during the Past 40 Years of Reform and Opening *Shi Yuanhua* / 39

Top-level Design of China's Neighboring Diplomacy in the New Era

..... *Qi Huaigao* / 72

The Cooperation Achievement and Challenges since the Establishment

of China-ASEAN Strategic Partnership..... *Song Qingrun* / 90

The Belt and Road Research

- A Study on How to Construct a System of International Rules for Belt and Road Initiative in a Pragmatic Way*Mei Guanqun* / 113
- The Development of Party Politics in Southeast Asian Nations and the Belt and Road Initiative.....*Li Wen and Xu Liquan* / 130
- Current Conditions, Opportunities and Challenges of Chinese Investment in Laos in the Context of BRI..... *Yang Zhuojun* / 148

Economic Cooperation of China's Neighboring Areas

- Evaluation and Analysis of the Progress of Indonesia's "Sea Highway" Program*Wu Chongbo* / 173
- New Background of the Mekong River Sub-regional Cooperation and the Role of Vietnam.....*Bui Thi Thu Hien* / 191

Security Studies of China's Neighboring Areas

- The Options of East Asian Peacekeeping Models and China's Participation.....*Wang Tao* / 209
- China's Role in the Crisis Management and Control of Its Neighboring Areas: a Case Study on the Korean Nuclear Crisis*Qiu Fahua* / 224
- The Security Situation of Northern Afghanistan and Its Impact on China*Zhu Yongbiao and Wei Lijun* / 235

Cultural Exchanges of China's Neighboring Areas

- Review on Public Diplomacy of China toward Kazakhstan under the Construction of Community of Common Destiny*Qin Haibo, Gao Xiaosheng and Li Lili* / 251

Country Studies of China's Neighboring Areas

Concentric Circle and its Influence on Indonesia's Foreign Strategy... *Xue Song* / 271

Reviews on Symposiums

- A Review on the Symposium of "China's Neighboring Countries
Studies and its Discipline Construction" *Hu Yangyu* / 291
- A Review on the International Symposium of "ASEAN-China Energy
and Resources Cooperation in the Diamond Decade" *Xu Qin and Dong Yi* / 299
- A Review on the Symposium of "the Belt and Road Initiative and
ASEAN-China Cooperation" *Xue Song* / 307

Appendix

- Announcement of Journal Name Change / 315
- Introduction on Center for China's Relations with Neighboring
Countries of Fudan University (CCRNC-Fudan)..... / 316
- Notice Inviting Contributions to the *Journal of China's Neighboring Diplomacy*. / 318
- Standards of Articles and Annotations of the *Journal of China's
Neighboring Diplomacy*..... / 320

印尼对外战略的同心圆思想及其 对外交政策的影响

薛松

【内容提要】面对变革中的国际秩序，基于西方经验的国际关系理论和印尼国内政治因素都不能很好地解释印尼对外政策。本文提出一种可以探索的方向，寻找国别对外战略中一以贯之的思想逻辑，来理解印尼对外政策的变与不变。本文阐述了印尼对外战略中的思想传统——同心圆思想，提出印尼的安全战略植根于其相对隔绝的地理位置和分散的群岛特征，这些因素塑造了印尼以国内稳定为重心的孤立主义倾向。

【关键词】印度尼西亚 同心圆 曼陀罗 对外战略

【作者简介】薛松，复旦大学中国与周边国家关系研究中心助理研究员。

一、东南亚对外政策研究的困境与印尼对外政策的争论

当前分析东南亚国家的对外政策面临两个困难。第一个困难是，是否应当将东南亚国家看作一个整体研究对象，认为东南亚国家的对外政策具有一定的相似性。东南亚地区处于太平洋和印度洋之间，曾在不同的时期先后受到中国、印度和阿拉伯文明的影响，外来文明与东南亚本土文明相互交融，形成了极具差异的前现代地方政治形态、对外关系和文化传统。赛代斯的《东南亚的印度化国家》提出，东南亚国家因受到印度影响在文化和政体上具有较强的相似性，首次将东南亚作为一个整体的研究单元。20世纪60—70年代，有学者

质疑赛代斯的“印度化”概念,认为东南亚各国受印度文化影响程度不同,更强调其原生文化和差异性。^①近代的英、法、葡、西、荷在东南亚的殖民历史,对此后在该区域建立的民族国家的法律制度、宗教、语言、人口、社会经济结构等都产生了重要的影响,使东南亚地区的差异性进一步增强。冷战时期两极格局的国际政治背景使东南亚国家的对外政策逻辑相比其他时期有更清晰的脉络,但试图理解某些具体的现象和国家层次的对外政策决策,仍要回到这个国家的历史脉络中去寻找答案。冷战后,东南亚国家暂时跳出了大国争霸的地缘政治僵局,它们的对外政策越来越受到国内问题外溢和与邻国双边问题的左右,因而“在国际、地区和国内等所有层面上表现出不确定性和复杂性”,^②一些学者对东南亚是否称得上一个研究单元仍持怀疑态度。^③

理解东南亚国家对外政策的第二个困难是,当前中国的崛起和美国对中国的掣肘在亚太地区形成的不稳定状态。随着中国在地区和全球的影响力扩大,美国将注意力重新投向亚洲。在中美两国博弈、地区秩序变革的背景下,东南亚国家的对外政策要考虑的因素更加动态和不确定。加之东南亚国家的对外政策受到选举政治、经济增长压力、宗教思潮冲击等国内因素的影响,其在对外政策中的利益诉求在不同时期有明显差异,要探寻具有区域整体特征的解释逻辑难度更大。东盟成员国在东亚峰会成员国的组成^④、美国派兵进驻达尔文港等问题上多次表现出的意见分歧,说明东南亚国家在安全、经贸合作和地区一体化上的意见缺乏一致性。

理解东南亚外交政策的困难,说明以西方经验为基础的国际关系理论具有一定的局限性,欧洲中心主义的国际关系理论“针对亚洲适用性不佳”。^⑤目前学界主要通过两种途径突破这个瓶颈。一是修正既有理论,即增加解释变量或重新定义关键变量,以增强现有国际关系理论的解释力或扩展解释范围,然而这种方法有削弱原理论核心逻辑的风险。二是基于本土经验发展适用的理

① 孙吴:《论外来文化对古代东南亚社会的影响——兼谈所谓“印度化”及“印度殖民地”问题》,《徐州师范大学学报》1999年第4期,第96—99页。

② Kusuma Snitwongse, “Strategic Developments in Southeast Asia,” in Alexei Arbatov, et al, eds., *Strategic Studies in a Changing World: Global, Regional and Australian Perspectives* Canberra, Australia, Strategic and Defence Studies Centre, ANU, 1992, p.258.

③ Colin Mackerras, *Eastern Asia: An Introductory History*, Longman Cheshire, 1992.

④ 东亚峰会的成员是以东盟“10+3”为主体,还是扩展到澳大利亚、印度等国家,使东南亚国家出现分歧。

⑤ Stefan Rother, “Wendt meets East: ASEAN cultures of conflict and cooperation,” *Cooperation and Conflict*, Vol 47, No. 1 (2012), pp.49-67.

论。正如阿查亚和布赞所言，非西方社会可以“基于他们自己的历史和社会理论形成对国际关系的理解，甚至赋予其普适性”。^① 已有研究挖掘古代亚洲国家之间交往的经验，即从前现代的亚洲历史经验出发，挖掘出一套与西方国际关系的前提假设和推论不同的思维逻辑。朝贡体系^②、星云政体^③、曼陀罗体系^④等都是以前现代亚洲殖民时期的历史资料和考古发现为基础的理论挖掘。重新发现古代外交思想的益处在于，展示了区别于西方国际关系思想预测前景的可能性，或解释了西方国际关系思想不能解释的现象，尤其当人们认为大国之间的零和博弈是不可避免的时候，前现代的国际关系经验可能指出一幅更乐观的前景。^⑤ 然而，这种路径也面临挑战：如何以今人的视角提炼古代智慧，使那些在古代未得到发展的思想仍然能从容面对当今时代的快速变化和复杂性的挑战，从而更有效地解释当代现象。从目前的研究成果来看，修正理论和挖掘古代思想都没有较好地应对东南亚地区的多样性和不稳定性问题。

针对上述两方面问题，一个可以探索的方向是发展东南亚国别外交政策理论或思想，通过国内因素寻找对外政策的逻辑。针对东南亚国家的多样性问题，在对外政策研究中可以尝试不将东南亚地区看作一个整体的研究单位，而是以国别或具有相似性的若干个国家作为研究单位。其次，针对国际政治中的体系不稳定状态问题，可以尝试寻找东南亚国家对外战略中一以贯之的逻辑框架，如国家意识形态、政治文化和对外政策传统等，来解释变化的世界格局下东南亚国家的对外政策。探索东南亚国别外交政策理论既不是抛弃地区路径，也不是否定现有国际关系范式和理论的适应性和修正的潜力，而是从另一种路径来尝试探索现象的其他解释方案。其结论与现有理论之间可能形成竞争性解释，或内在逻辑有共通之处，也可能在某些现有理论解释力不足的现象上弥

① Amitav Acharya, Barry Buzan, eds., *Non-Western international relations theory: perspectives on and beyond Asia*, Routledge, 2009, p.10.

② Zhang Fen, “Rethinking the ‘tribute system’: Broadening the conceptual horizon of historical East Asian politics,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol 2, No. 4 (2009), pp.545-574. David C. Kang, “Hierarchy and legitimacy in international systems: the tribute system in early modern East Asia,” *Security Studies*, Vol 19, No. 4 (2010), pp.591-622.

③ Stanley Jeyaraja Tambiah, “The galactic polity in Southeast Asia,” *HAU: Journal of Ethnographic Theory*, Vol. 3, No. 3 (2013), pp.503-534.

④ Oliver William Wolters, *History, culture, and region in Southeast Asian perspectives*, No. 26, SEAP Publications, 1999.

⑤ Yang Yuan, “Escape both the ‘Thucydides Trap’ and the ‘Churchill Trap’: Finding a Third Type of Great Power Relations under the Bipolar System,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 11, No. 2 (2018), pp.193-235.

补其不足。

探索国别对外政策思想不一定要回溯到殖民时期以前,而且试图完整还原古代经验恰恰是不妥的。因为当代东南亚国家的确已经受到了殖民和去殖民、民族主义和共产主义、冷战和民主化等重大历史变革的影响,这些历史经历参与塑造了国家对外政策思想。另外,在发掘具有国别特色对外关系理论的过程中,也要注意国家对外政策思想的产生背景和演化。

东南亚国家的对外政策研究中,被认为是东盟非正式领导者的印尼始终是一个热点。在中国崛起和国际政治结构转变的背景下,作为中等国家的印尼在地区秩序中扮演何种角色,尤其受到关注。对于印尼及其他东南亚国家的外交行动,大部分研究遵循现实主义范式,从大国平衡的角度切入,分析中等国家和小国的制衡、对冲或跟随政策。

站在东南亚国家的比较视角来看,对外交政策发挥作用的因素以及关于印尼的推论有如下几点:第一是地缘政治。安瓦尔(Dewi Fortuna Anwar)认为,印尼在地理上远离体系大国的优势,使它比其他东南亚国家具有更大的战略空间,更有可能逃离“站队”的压力。^①陆伯彬(Robert Ross)认为,正因为印尼在地理位置上远离中国,制衡中国的空间更大。^②麦克道高尔(Derek McDougall)提出,与中国的地理距离远近不能决定东亚中小国家采取适应,还是软制衡中国的策略,地缘的影响取决于精英的认知。^③郭清水也提出相似的观点,认为地理位置相近和权力不对等不是小国制衡的前提条件,国内政治才是影响对外政策的主要原因。^④第二是国家实力或通过联盟获得的实力。麦克道高尔认为,实力较强的国家对中国软制衡的空间更大,^⑤在东盟国家中印尼有软制衡中国的可能性。第三是宗教因素。西奥西阿利(John Ciorciari)认

① Dewi Fortuna Anwar, "Beneficiary of the Cold War: Suharto and the 'New Order' in Indonesia 1966-1990" in Malcolm H. Murfett, *Cold War Southeast Asia*, Marshall Cavendish International Asia Pte Ltd, 2012, p.311.

② Robert S. Ross, "The geography of the peace: East Asia in the twenty-first century," *International Security*, Vol. 23, No. 4 (1999), pp.81-118.

③ Derek McDougall, "Responses to 'Rising China' in the East Asian Region: soft balancing with accommodation," *Journal of Contemporary China*, Vol. 21, No. 73 (2012), pp.1-17.

④ Cheng-Chwee Kuik, "Making Sense of Malaysia's China Policy: Asymmetry, Proximity, and Elite's Domestic Authority," *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 6, No. 4 (2013), pp.429-467.

⑤ Derek McDougall, "Responses to 'Rising China' in the East Asian Region: soft balancing with accommodation," *Journal of Contemporary China*, Vol. 21, No. 73 (2012), pp.1-17.

为，东南亚国家中穆斯林人口较多的国家对中国有疑虑，^① 那么作为穆斯林人口第一大国的印尼追随中国的可能性较小。第四是议题因素。与中国在南海上有纠纷的国家在战略上可能远离中国，^② 印尼在南海上与中国没有直接纠纷，因此在战略上靠近中国的可能性较大。第五是东盟地区一体化因素。吴翠玲 (Evelyn Goh) 提出，东盟国家可以通过制衡地区大国重塑东亚秩序框架。印尼在 2005 年利用中俄合作向美国施压，要求美国放弃彻查印尼军队在东帝汶的人权犯罪记录，是典型的“三角政策”案例，即利用与中国、印度等国的紧密联系给美国危机感，同时维系美国在东南亚的军事部署软制衡中国。^③

另一些研究从国内因素中寻找印尼对外政策的根源。麦克道高尔认为，国内政治集团特别是精英对体系大国的认知是决定对外政策的最重要因素，另外，印尼与中国紧密的经贸往来限制了印尼对中国采取制衡行动。^④ 苏克玛 (Rizal Sukma) 提出，印尼与中国的双边关系没有潜在冲突，但印尼对中国在地区的角色仍有疑虑，所以对中国采取合作加对冲的策略，并认为未来中印尼关系很大程度上取决于印尼国内政治动态。^⑤ 夏连德拉 (Emirza Adi Syailendra) 认为，印尼的精英分裂导致本应出现的制衡中国的政策没有出现。^⑥ 罗伊 (Denny Roy) 提出，美国和中国干预印尼内政的历史记忆使其对中美都会保持戒心，印尼对中国采取更隐蔽的制衡策略。^⑦ 沈大伟 (David Shambaugh) 也指出，印尼对中国和美国都持不信任态度，印尼对中美都会保持距离、置身事外 (outlier)。^⑧

① John David Ciorciari, "The balance of great-power influence in contemporary Southeast Asia," *International relations of the Asia-Pacific*, Vol. 9, No. 1 (2008), pp.157-196.

② 刘若楠：《大国安全竞争与东南亚国家的地区战略转变》，《世界经济与政治》2017年第4期，第60—82页。

③ Evelyn Goh, "Great powers and hierarchical order in Southeast Asia: Analyzing regional security strategies," *International Security*, Vol. 32, No. 3 (2008), pp.113-157.

④ Derek McDougall, "Responses to 'Rising China' in the East Asian Region: soft balancing with accommodation," *Journal of Contemporary China*, Vol. 21, No. 73 (2012), pp.1-17.

⑤ Rizal Sukma, "Indonesia's response to the rise of China: Growing Comfort amid Uncertainties," *Contemporary Southeast Asian Studies*, Vol. 16 (2009), pp.35-45.

⑥ Emirza Adi Syailendra, "A Nonbalancing Act: Explaining Indonesia's Failure to Balance Against the Chinese Threat," *Asian Security*, Vol. 13, No. 3 (2017), pp.237-255.

⑦ Denny Roy, "Southeast Asia and China: balancing or bandwagoning?," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol. 27, No. 2 (2005), pp.305-322.

⑧ David Shambaugh, "US-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?" *International Security*, Vol. 42, No. 04 (2018), pp.85-127.

在东南亚地区框架中以现实主义逻辑分析印尼的对外政策,尤其是对华政策,主要问题是对印尼对外政策本身的定性没有达成共识,在对事实没有形成共识的前提下,分析成因会缺乏比较的立足点。从国内政治角度分析印尼对外政策的主要问题是阐明变量起作用的方式,因而难以追踪和检验变量是否起作用。尽管上述两种视角留下许多问题没有解释,但是基本上可以得出两个结论。第一,既有研究对印尼对外政策本身的定性没有达成共识(印尼针对体系大国的策略是制衡、对冲还是合作?),但似乎现实主义和地区框架更支持印尼采取制衡策略,而国内政治视角更支持印尼采取非制衡策略。第二,国内政治因素开始渗透进现实主义和地区比较的逻辑中,尤其是研究对地缘因素作用的反思。将地缘政治、国际政治体系与国内政治结合到一个分析框架中是分析印尼对外政策的方向。

基于上述思路,本文尝试探索印尼对外政策的国别逻辑——“同心圆”思想。同心圆思想源于印度,后成为古代爪哇王国对外政策的原则。苏哈托时期,同心圆思想被军队和外交部门重新发掘、发展和接纳,对此后的历届政府都产生了影响。同心圆思想中外交服务于内政的不变原则植根于印尼在海洋上相对孤立的地理位置(地缘政治因素),同心圆结构的调整受领导人对国际政治局势的判断(国际政治体系)及政府优先执政目标(内政因素)的影响。

二、印尼的同心圆外交思想

印尼对外政策中的同心圆思想最先起源于印度。孔雀王朝的政治家考底利耶(Kautilya)创作的《政事论》(*Arthashastra*)提出了一个以本国为圆心、其他国家依据与本国的地理距离远近形成若干层同心圆的拉惹曼陀罗体系(*rajamandala*)。在拉惹曼陀罗体系中,国家对外政策遵循以下原则:1. 对外战略的目标首先是保障王国的安全,其次是扩大王国的实力和权力。2. 对外政策奉行远交近攻。在同心圆第一圈中的邻国是天然的敌人,处在同心圆第二圈的国家可以成为暂时的盟友。^①与盟友合作消灭第一圈的敌国后,盟友则成为同心圆第一圈的近邻和潜在的敌人。拉惹曼陀罗体系中的国家利益和对外政策逻辑具有进攻性现实主义色彩,经常与马基雅维利思想进行比较。

^① Jacqueline Braveboy-Wagner, ed., *Diplomatic Strategies of Nations in the Global South: The Search for Leadership*, Springer, 2016, pp.94-95.

沃特斯（Oliver William Wolters）最早提出在东南亚地区曾出现与印度相似的曼陀罗体系，^①如菲律宾南部的伊斯兰国家、成立于14世纪的阿瑜陀耶王国等。东南亚的曼陀罗体系以一个强盛的王国为圆心，中心王国的地位高于其他周边王国。中心王国对周边王国的控制力随着地理距离的增加而递减。一个地区可能存在若干个边缘重叠、大小不一的曼陀罗结构。曼陀罗体系的规模不一，规模大的例如室利佛逝王国，其鼎盛时期控制地区从苏门答腊岛延伸到马来半岛。满者伯夷也建立了一个曼陀罗，其影响力范围覆盖了当今印尼共和国的大部分领土。曼陀罗的边缘模糊且处在变化中，位于重叠地带的小王国时常变换效忠对象。

从沃特斯的论述中，可以看出东南亚的曼陀罗体系与印度的拉惹曼陀罗体系大体上有两个差异：第一，中心王国在体系中的首要利益是维持和平，即维护王国的安全，而不是通过不断进攻周边国家提升王国的实力和权力。第二，同心圆中的小王国是中心王国的同盟或受保护者。中心王国对于周边王国而言，不是独裁者，而是关系的调节者与秩序的维护者。外交与内政之间的界限不清晰，调节对外关系的方式不是战争，而主要是通过搜集边缘王国的情报、联姻、利用领导人间的个人关系、分配庇护资源等外交或经济手段。但苏马尔赛义德（Soemarsaid Moertono）提出印尼古代王国马打蓝和满者伯夷也奉行远交近攻策略，与远邦联盟击败近邻，而后从前的远邦成为近邻，形成新的曼陀罗结构。^②

曼陀罗体系对一些当代东南亚国家的对外战略仍有影响，印尼是其中之一。源于曼陀罗体系的同心圆思想在20世纪70年代末开始成为印尼的地缘政治想象，对国防政策和对外政策的影响很大。新秩序时期的外长穆赫塔尔（Mochtar Kusumaatmadja）^③和防长贝尼·穆达尼（Benny Moerdani）是印尼同心圆思想的缔造者。同心圆思想对印尼地缘政治想象、安全观和对外政策的影响有如下要点：

第一，同心圆的地缘政治想象。同心圆的地缘政治想象与爪哇政治文化一致：爪哇人认为统一和集中是权力的最佳状态；传统上不喜欢分权、联邦

^① Oliver William Wolters, *History, culture, and region in Southeast Asian perspectives*, No. 26. SEAP Publications, 1999, pp.16-17.

^② Vibhanshu Shekhar, *Indonesia's Foreign Policy and Grand Strategy in the 21st Century: Rise of an Indo-Pacific Power*, Routledge, 2018, chap.3.

^③ 穆赫塔尔（Mochtar Kusumaatmadja）在1978—1988年任印尼外长。

制、多党制、三权分立等使权力分散的制度;^① 政治权力集中在王权所在的中心地带,越接近王国的边界,权力越稀薄。印尼的地缘政治想象是以印尼为内核,深入到印尼内部是以爪哇岛为内核,其他国家围绕圆心形成两层同心圆的结构。印尼国防部门和外交部对同心圆结构的理解有微小的差异。国防部门倾向于将印尼群岛作为同心圆最内层的圆:爪哇岛是圆心,环绕在爪哇岛周围的外岛作为第一层内圆,其政治上的重要性远远小于爪哇岛,但对安全的要求最高。印尼外交部则倾向于将印尼群岛作为一个整体并视之为圆心,圆心外的第一层同心圆是东盟。

第二,同心圆概念的调整。印尼是一个群岛国家,海洋是印尼天然的安全屏障,接壤的邻国对印尼的安全威胁比较小。印尼的五个主岛在东西方向上横跨5120公里,还有1.7万多个小岛零星散布,国家有效管理领土非常困难。20世纪50年代的地方叛乱、亚齐和巴布亚分离主义,90年代中期以后全国范围内的零散暴力冲突和1998—2003年的严重族群—宗教冲突都表明,印尼的安全威胁更多来源于国家内部,而不是源于与邻国的矛盾。因此,外交服务于内政是长期以来印尼对外政策的核心原则。印尼的对外政策往往不基于目标长远的地缘政治蓝图,而仅仅是辅助国内治理和提升国家安全、繁荣的一个必要工具。印尼政府对当前国际和地区形势的看法以及其执政的优先目标会影响该届政府对地缘政治的认知,从而调整同心圆的结构,即将一些国家纳入更内层的圆圈中,将另一些国家推到外层去,并基于新的同心圆结构调整对外政策的侧重点。

第三,同心圆结构的维持。维护同心圆结构的要点在于圆心的安全和独立,而圆心的安全主要取决于国内安全,所以印尼的对外安全战略^②在大部分情况下具有孤立主义色彩。苏哈托时期提出“普遍人民安全防御”(Hankamrata)概念,将国家安全和政权稳定置于最优先的位置,使国家可以动员一切资源实现防御。此概念将安全问题的边界无限扩大化,使经济、政治、社会管理中的一切问题都被视为安全问题。国家安全的维系取决于国家方方面面都处于可控状态。苏哈托政权实现“普遍人民安全防御”的措施是赋予

^① Benedict Richard O'Gorman Anderson, "The idea of power in Javanese Culture," in Benedict Richard O'Gorman Anderson, *Language and power: Exploring political cultures in Indonesia*, Cornell University Press, 1990, p.36.

^② 这里需要注意区分战略和行动:战略可能因为客观原因不能实现,因此与现实中的外交行动不完全契合。战略可以通过领导人的发言和书面材料呈现。同心圆思想仅与战略相关,与行动没有直接关系。

陆军政治权力和社会管理的广泛权力。这一概念至今仍在印尼执行，且内涵并无太大差异。2004年印尼第34号法律定义“普遍人民安全防御”为“将所有国民、地区和国家资源囊括进来，由政府进行整体、统一、有方向、协调的和可持续的安排，以维护国家主权、保护国家完整、保护民族整体的安全”。

此外，同心圆的维持也取决于对外层圆的安全状况的维护，即体系稳定性（外层同心圆）和周边安全（内层同心圆）。在曼陀罗体系中，中心王国会直接干预周边王国的事务，从而提升结构安全、维护中心王国的优势地位。同心圆体系也有相似的特征：在体系稳定的前提下，如果周边安全受到威胁，或威胁到印尼的政权，印尼会打破孤立主义进行干预，防止周边国家的安全问题向印尼溢出。在冷战背景下，印尼入侵东帝汶是一例；在美国单极体系下，印尼在南海争议中积极扮演协调者角色是另一例。而在体系不稳定、周边不安全的情况下，往往作为圆心的印尼的自身安全也会遭到威胁，此时印尼的对外战略往往倾向于保持孤立和中立，遏制体系大国对国内的影响，例如印尼建国后不希望倒向美苏任何一方，转而走不结盟道路。

第四，维持同心圆的外交手段。平等、协商和魅力型领导人是印尼擅长的外交风格。爪哇和马来的传统村庄政治文化中有聚集所有相关方磋商（*musyawarah*）以便达成一致意见（*mufakat*）的传统。一致意见不是指说服所有相关方都同意一个结论，或者基于简单多数原则投票通过一个决议，而是各方仍然保留异见，但尽量不使异见体现在集体行动中，至少在最低程度上获得行动的一致性。在今天印尼中央和地方政治生活中还能处处看到协商一致的传统政治文化影响。迈克尔·雷弗（Michael Leifer）认为协商一致也是印尼外交的特点之一，也有人认为这种爪哇和马来政治文化影响下的外交特点塑造了东盟方式（*ASEAN way*）。^① 印尼举办南海问题研讨会，不预设议程，邀请所有相关利益方在讨论中形成行动计划，体现了印尼外交的典型方式。另外，印尼外交中有领导人发挥个人魅力进行非正式外交的传统，这与沃特斯对曼陀罗体系的论述一致。例如2002年梅加瓦蒂访问中国时，与江泽民主席共舞六分钟，在印尼称为“舞蹈外交”。前总统苏西洛也是在国际政治舞台上施展个人魅力的专家。

印尼是否会采取制衡的手段维护自身或周边安全？印尼古代王国的确有过

^① Pushpa Thambipillai and Jayaratnam Saravanamuttu, *ASEAN negotiations: Two insights*, Institute of Southeast Asian Studies, 1985, pp.11-13.

不少制衡的记载。1294年,讨伐新柯沙里国的忽必烈军队到达爪哇岛东部的厨闽港口,可当时新柯沙里已经被谏义里灭掉。新柯沙里国王的女婿拉登·威查亚趁机与元军结成同盟,攻击谏义里的十万军队,一天之内赢得战争的胜利。古代王国也借助西方殖民者与其他王国竞争或驱赶外寇。1600年,安汶人邀请荷兰人帮助对抗葡萄牙人,回报是授予荷兰人对西图岛(Hitu)香料的独家购买权。然而,古代小王国与殖民国结盟制衡较强国家的结局,往往是失去控制,本土小王国被更强的外来力量征服。独立后的印尼成为各岛屿被海洋分隔的国家。这种地理特征带来的后果是外国的影响容易通过西部的马六甲海峡、北部与东马接壤的加里曼丹和东部的巴布亚地区渗透进来,中央政府难以及时监管和防范,在印尼建国早期缺乏通讯和交通基础设施的时代尤其如此。20世纪50年代末期,尽管苏加诺与两大阵营小心保持距离,仍然未能防范美国中央情报局为地方叛军秘密提供军事援助。^①更何况苏哈托执政期间国防经费主要用来发展陆军,而空军和海军现代化水平较低,当前,印尼的武装水平还不能有效保卫其领海和领空主权。因此从历史经验来看,印尼古代王国没有成功的制衡经验,相反,小王国利用殖民国制衡其他王国,反而让殖民国从战争中积累财富,并加速了本土王国的灭亡。印尼难以管控的群岛地理特征、受大国干预的历史记忆和水平较低的武装能力使印尼在处理与大国关系时比较谨慎。

三、同心圆思想对各时期印尼对外政策的影响

(一) 旧秩序时期

尽管在苏加诺当政时期,同心圆思想尚未被理论化,但苏加诺、哈达、朱安达等建国初期的领导者确定的一些外交原则和概念仍然成为同心圆思想的基础。在体系和周边都不稳定的条件下,苏加诺希望保全新共和国的领土和主权完整:对外走不结盟道路,减少大国对印尼的干预;对内实行共产主义、伊斯兰教和军队三种力量的相互牵制和制衡,抑制国外势力利用精英分裂对印尼进行渗透。然而,最终对外孤立和对内平衡的努力均告失败,印尼被卷入两大阵营的斗争,组织了對抗马来西亚的运动。

^① 白建才、代保平:《1956—1958年印度尼西亚外岛叛乱与美国的隐蔽行动》,《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》2007年第2期,第77—84页。

“努山塔拉原则”（Wawasan Nusantara）构建了同心圆体系中的圆心概念，是印尼“国家防御”（Ketahanan Nasional）的原则。该原则的提出是为了反对荷兰在1949年12月到1950年8月间建立印度尼西亚联邦共和国，企图与印尼共和国分而治之的目的。^① 此概念将前荷属东印度覆盖的全部陆地和海洋看作一个整体，强调此区域中一切物理实体和人文环境的多样性和不可分割性。^② “努山塔拉原则”是此后印尼制定国家战略的意识形态基础。

印尼建国后不久提出的“自由、积极”原则（bebas aktif）是印尼无可争议的首要外交原则，在当时体现了向心的孤立主义倾向。尽管如韦恩斯坦（Weinstein）所言，这一信条能够持续发挥影响力是因为政府能在不同时期注入新的内涵，^③ 但1948年9月2日共和国首任总理哈达在公开讲话中提出该原则的时候，其初心是在两大冷战阵营愈发激烈的对垒态势下，使印尼远离超级大国的竞争，防止印尼精英分裂，以维系新生共和国的统一和团结。^④ 韦恩斯坦认为这一原则的精神内涵是“被动性”（passivity），在当时是指对“被包围的独立状态的默许”（acquiescence to circumscribed independence）。^⑤ 20世纪50年代初期，该原则意味着不与两大阵营签署使印尼失去中立地位的国际协约。在50年代中期，该原则意味着在印尼对外交往中小心维护与两大阵营之间的等距关系。进入60年代，该原则意味着印尼在经济关系上维护中立性，也成为实践“自由、积极”原则的内容。^⑥

（二）新秩序时期

同心圆思想在苏哈托时期成型，被军队和外交部接受为制定防务和外交政策的基础。印尼军队的战略参谋深受弗里德里克·拉采尔（Friedrich Ratzel）、

^① Ristian Atriandi Supriyanto, “Indonesia and India: Toward a Convergent Mandala,” *India Review*, Vol. 12, No. 3 (2013), p.209.

^② Donald E. Weatherbee, “Indonesia: A Waking Giant,” in Rodney W. Jones and Steven A. Hildreth, eds., *Emerging Powers, Defense and Security in the Third World*, New York: Praeger, 1986, pp.132-135.

^③ Franklin B. Weinstein, *Indonesian foreign policy and the dilemma of dependence: from Sukarno to Soeharto*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1976, p.161.

^④ Rizal Sukma, “Indonesia’s bebas-aktif foreign policy and the ‘security agreement’ with Australia,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 51, No. 2 (1997), pp.231-241.

^⑤ Franklin B. Weinstein, *Indonesian foreign policy and the dilemma of dependence: from Sukarno to Soeharto*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1976, p.189.

^⑥ Franklin B. Weinstein, *Indonesian foreign policy and the dilemma of dependence: from Sukarno to Soeharto*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1976, chapter.5.

鲁道夫·契伦(Rudolf Kjellen)、卡尔·豪斯霍弗(Karl Haushofer)等地缘战略学家的影响。1995年,印尼国防白皮书称国内安全是同心圆的核心。圆心之外的第一层同心圆是东南亚,第二层是其余地区。^①

为了维护圆心的安全,苏哈托提出了“普遍人民安全防御”概念,赋予陆军双重职能,即军事职能和非军事职能(社会和政治职能)。大量军人成为地方议员和地方领导者,由军队保障每一次选举的结果有益于苏哈托威权政权。在陆军的帮助下,中央政府实现了印尼国内的陆上安全和政权稳定,亚齐、巴布亚、东帝汶地区的反叛势力都得到了有效控制。

由于印尼的海上防御力量很弱,苏哈托政府通过构造周边安全缓冲区弥补这个缺陷。在“普遍人民安全防御”框架下,第一层同心圆(东南亚)被视为保护印尼本土的安全缓冲区。^②与第一层同心圆内的国家维持友好的关系并帮助它们提升安全水平,对保护印尼本土安全至关重要。苏哈托首先结束了同马来西亚的对抗,使印马双边关系正常化。接着为了提升东南亚地区安全,印尼作为创始国之一建立了东盟。根据同心圆思想,越接近圆心的国家对圆心的安全影响越大,因此苏哈托更重视东盟海岛国家的安全,东盟创始国除了泰国以外在地理上都属于马来群岛。

对于印尼来说,东盟应起到地区性安全促进集团的作用。东盟创立的奠基性文件《曼谷宣言》强调了这个组织的安全作用,即保证区域内部和平,为经济发展和政治稳定创造条件。为了应对20世纪70年代中期中南半岛的共产主义浪潮,东盟在1976年签署了《东南亚友好合作条约》,重新强调了签约方对区域和平的承诺。冷战结束后,建立了霸权的美国在全球推广“民主”“人权”“自由主义”等观念,苏哈托威权主义政权的稳定性受到了挑战。印尼与具有相似想法的东盟国家针对美国的意识形态宣传,针锋相对地推广“亚洲价值”。

印尼也积极促进东盟成员国内部的和平,以提升周边环境的稳定性,降低域外大国对东南亚地区的影响。在20世纪60年代末期,印尼积极协调马来西亚和菲律宾在沙巴的领土争议,要求争议双方冷处理。在柬埔寨战争中,印尼认

^① Ristian Atriandi Supriyanto, "Indonesia and India: Toward a Convergent Mandala," *India Review*, Vol. 12, No. 3 (2013), p.216.

^② Ristian Atriandi Supriyanto, "Indonesia and India: Toward a Convergent Mandala," *India Review*, Vol. 12, No. 3 (2013), p.210.

为域外大国会借柬越冲突干预东南亚地区安全,^①遂与东盟一道寻找解决冲突的外交手段,包括举行一系列非正式外交会议。

第二层同心圆(东盟以外地区)对印尼的本土安全影响有限,印尼尽量减少第二层同心圆对印尼和东盟的安全影响,但它对经济安全有越来越重要的影响。尤其在冷战结束后,苏哈托政权的合法性从反共的意识形态合法性转变为经济发展的合法性,印尼开始谋求与改革开放后的中国加深经贸关系,并在20世纪90年代初恢复了外交关系。

在维系同心圆体系的方式上,印尼虽然是东盟人口最多、面积最大的区域大国,但在多边外交中坚持平等原则,不谋求东盟领导者的角色。印尼在塑造东盟议事规则中起到很大作用,将爪哇和马来村庄的议事方式推广到东盟,与其他东盟成员国共同创立了不干预内政、沉默外交、不使用武力、共识决策的“东盟方式”。^②

(三) 改革时期

同心圆思想的地缘政治视角仍然是当代印尼外交政策和安全原则的基础。^③阿查亚指出,印尼的对外政策与金砖国家、G20国家的差别在于把地区合法性作为其全球角色的基石。^④民主改革后,印尼在大部分时间里仍然视东盟为最重要的第一层同心圆,但是在不同时期对同心圆的外部结构有些许调整。

民主转型时期,哈比比和瓦希德实践的印尼对外政策暂时跳出了同心圆模型,因为当时印尼的主要任务是防止国家分裂、政权重建和恢复经济,印尼为了获得对其民主制度合法性的承认和世界银行、国际货币基金组织的经济援助而加强与美国和西方世界的联系,同时也加强了与中国、日本等区域强国的经济往来。

^① Amitav Acharya, *Indonesia matters: Asia's emerging democratic power*, Vol.1, World Scientific, 2014, p.53.

^② Hiro Katsumata, "Reconstruction of diplomatic norms in Southeast Asia: The case for strict adherence to the ASEAN Way," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol. 25, No. 1 (2003), pp.104-121.

^③ Jürgen Rüländ, "Constructing Regionalism Domestically: Local Actors and Foreign Policymaking in Indonesia," *Occasional Paper, Southeast Asian Studies at the University of Freiburg (Germany)*, No. 6 (2011), p.8.

^④ Amitav Acharya, *Indonesia matters: Asia's emerging democratic power*, p.49.

梅加瓦蒂时期,印尼的国内政治和经济秩序走上正轨。外长哈桑·维拉朱达(Hassan Wirajuda)重新将对外政策导入同心圆轨道。在经历金融危机之后,考虑到经济稳定对国家安全的重大影响,印尼外交部在东盟以外增加了两个同心圆,即东亚(或东盟“10+3”)和亚太。^①这个新的同心圆结构奠定了此后印尼对外战略的基本形态,即如果总统没有提出其他对外战略的方向,那么外交部会以此作为开展工作的依据。

进入民主巩固时期,印尼外交部对同心圆结构进行了微调:同心圆第一圈仍然是东盟。第二圈是东盟“10+3”,与印尼经贸交往密切的美国和欧盟也属于第二圈的拓展。第三圈是与印尼志同道合(like-minded)的发展中国家。^②新的同心圆结构体现了印尼期待在更广阔的世界舞台上起作用的愿景。苏西洛第一任期(2004—2009年)中,哈桑·维拉朱达继续任外长,印尼进一步巩固对东盟的承诺,促成东盟安全共同体的建构,提议建立了东盟政府间人权委员会。苏西洛在第二任期虽然对东盟的重视程度降低,但是印尼仍然为东盟作出了关键性贡献。2011年,泰国和柬埔寨的边境争端升级,印尼派遣观察员监督停火。2012年,东盟外长会议在南海问题上不能达成一致。印尼外长马尔蒂(Marty Natalegawa)进行穿梭外交,使东盟部长会议最终发布了联合公报,维系了东盟的团结。

佐科政府最能体现出同心圆思想的对外政策,是他的“全球海洋支点战略”。“全球海洋支点战略”在推出的时候,主要是一项对外战略框架,目标是使印尼成为沟通两洋的世界海上强国,但随着战略内容的扩充,这个框架成为一个优先发展国内海洋基础设施的国家发展战略。^③佐科还对苏西洛时期“千友无敌”的活跃外交活动颇有微词,要求外交工作以为印尼带来多少国外投资和国际合作为衡量效率的标准。

东盟仍是不可撼动的第一层同心圆。佐科隐晦地批评苏西洛在国际舞台上长袖善舞的外交行动是不经济的,因此,佐科时期印尼的外交战略有整体收缩的趋势,更重视能为印尼带来实际收益的双边合作,对多边机制的投入下降。对于印尼与其传统外交基石——东盟之间的关系,近几年在印尼国内也再次掀

① Vibhanshu Shekhar, *Indonesia's Foreign Policy and Grand Strategy in the 21st Century: Rise of an Indo-Pacific Power*, Routledge, 2018, chapter.3.

② 印尼外交部网站, <https://www.kemlu.go.id/en/kebijakan/kerjasama-regional/default.aspx>。

③ 薛松、许利平:《印尼“海洋强国战略”与对华海洋合作》,《国际问题研究》2016年第3期,第64—84页。

起了讨论。由于东盟的海洋国家和半岛国家因南海问题产生立场分歧，一些南海问题争议国家企图绑架东盟声音，少部分印尼的对外政策专家希望印尼疏远东盟，但是大部分印尼国内外学者认为所谓“印尼的后东盟对外战略”是不可能的，因为东盟是印尼唯一一个可以施展较强影响力的多边地区组织，印尼不能过早放弃与东盟国家抱团取暖的条件。

佐科的外交政策打算将印太地区列为一个新的同心圆，但在外交实践中并没有给予显著关注。2014年5月，总统候选人佐科在竞选宣言中公布了四项外交重点，提出增强印尼在印度洋和太平洋地区的存在。佐科竞选时期的对外政策主要反映了其外交参谋苏克玛的思想。苏克玛称这一新的同心圆结构为“印太曼陀罗”（Pasindo Mandala）。^①然而，佐科执政后不久就派遣苏克玛到英国任大使，后者对印尼对外政策的影响减弱。佐科执政后对印太地区的重视程度，并不像竞选宣言中那样高，与印度的海洋合作也是“雷声大、雨点小”。在印尼国家情报局出版的《面向2014—2019，在变化的世界中壮大印尼》的安全战略中，“印太”的概念只被提及一次。

结 论

面对东南亚的多样性和国际秩序格局的变化，基于西方经验的国际关系理论不能令人满意地回答东南亚国家的对外战略问题。对当今印尼对外战略的分析和结论，不论是从制衡理论，还是从国内因素出发，都不能得出共识性结论，但是可以看出理论发展的趋势是将地缘政治因素、国际政治结构因素与国内政治因素融合。本文提出一种可以探索的方向，即寻找国别对外战略中一以贯之的思想逻辑，来理解东南亚国家在不同情况下对外政策的变与不变。

本文以印尼的同心圆思想为例，提出印尼对外战略植根于在海洋上相对隔绝的地理位置和分散、难以管理的群岛特征（地缘政治因素），塑造了安全战略中以国内稳定为圆心的孤立主义倾向。东盟，尤其是东盟中的海洋国家，是圆心外层的第一圈安全缓冲带，是印尼安全战略中最重要的外部伙伴。东盟以内的同心圆结构调整受领导人对国际政治局势的判断（体系因素）及政府优先执政目标（内政因素）的影响。东盟以外的同心圆中的国家或许看起来与印尼

^① Vibhanshu Shekhar, *Indonesia's Foreign Policy and Grand Strategy in the 21st Century: Rise of an Indo-Pacific Power*, Routledge, 2018, chapter.3.

的经济交往越来越密切,但在安全方面的影响力不会超过东盟,除非外圈国家的确已经导致了国际政治体系变革。

对印尼外交中的同心圆思想传统的分析试图说明,安全战略上的孤立主义是印尼外交的常轨。在中美竞争背景下,印尼会尽可能置身事外。中国应减少与印尼在海上的争端,增加与印尼军队的沟通和合作,减少印尼安全部门对中国的疑虑,尽可能保持印尼对外战略的中立态度。

Concentric Circle and its Influence on Indonesia's Foreign Strategy

Xue Song

Abstract Against the backdrop of the transitioning international order, theoretical propositions based on Western experience or domestic politics cannot satisfactorily explain Indonesia's foreign strategy. In this article, the author proposes an explorable direction, that is, to find the consistent logic in the foreign strategy in order to understand the changes and consistency in Indonesia's foreign strategy. Based on the elaboration and analysis of the Concentric Circle as Indonesia's traditional strategic thinking, the author argues that Indonesia's security strategy is rooted in the relatively isolated geographical location on the ocean and the scattered archipelago characteristics, which makes isolationism with a focus on its domestic security and political stability as a dominant characteristic in Indonesia's foreign strategy.

Key Words Indonesia; Concentric Circle; Mandala; Foreign Strategy

Author Xue Song, Assistant Professor of Center for China's Relations with Neighboring Countries of Fudan University.