

## 美国与印度尼西亚 “全面伙伴关系”评析<sup>①</sup>

仇朝兵

〔内容提要〕印尼总统苏西洛在2008年提出的建立美国-印尼“战略伙伴关系”的倡议得到了美方的积极回应。自2009年以来,美国-印尼“全面伙伴关系”在民主与公民社会发展、教育交流、气候变化与环境保护、经贸关系、安全合作、能源合作等领域都取得了具体进展。美国-印尼“全面伙伴关系”的发展有几个特点:重视双方多层次的交流与沟通;内容非常广泛、具体,这些具体合作更有助于合作习惯的养成;重视政府层面的主导作用和社会层面主体作用的紧密结合;重视充分发挥双边合作的战略性影响,等等。美国-印尼全面伙伴关系体现的特点,能够为其他国家处理对外关系提供有价值的启示。

关键词:美国外交 印度尼西亚 全面伙伴关系 “再平衡”战略

2010年11月美国和印度尼西亚(以下简称“印尼”)两国元首正式签署美国-印尼“全面伙伴关系”协定,承诺致力于建立“全面伙伴关系”。时间已过去四年,但国内学术界和政策界对美国-印尼全面伙伴关系的发展及其成效似乎都未给予充分重视。印尼是世界上第四人口大国、东南亚地区最大的国家、世界上穆斯林人口最多的国家,也被认为是世界上第三大民主国家。印尼的陆地和海洋国土辽阔,国内生产总值总量位居世界第15位。印尼的战略位置非常重要,是多种文化融合之地,且实现

<sup>①</sup> 笔者吸收了《美国研究》匿名评审专家对本文提出的十分中肯的意见,在此深表感谢,但文责自负。

了民主转型。<sup>①</sup>这一切都表明,印尼具有巨大发展潜力,能够在地区和国际事务中发挥重要作用。美国积极与印尼发展双边关系,对于维护其在东南亚乃至整个亚太地区的战略利益具有重要意义,对中国与东南亚诸国关系的发展也可能产生重大影响。因此,美国-印尼全面伙伴关系的发展值得高度重视。

本文旨在探讨美国-印尼“全面伙伴关系”这一倡议逐步成型的背景和来龙去脉,介绍其所涵盖的具体内容,考察美国-印尼关系在全面伙伴关系框架下取得的进展,并对美国-印尼全面伙伴关系的特点及其对其他国家处理对外关系的启示做出初步分析。

## 一 美国与印尼构建“全面伙伴关系”的背景

美国与印尼的关系是深受不同历史时期国际形势和印尼国内政治发展状况影响的。冷战时期,美国在东南亚的主要目标是遏制所谓的“共产主义扩张”,因此它会协助苏哈托发动政变推翻苏加诺政权,并一直与苏哈托政权保持着密切的经济和军事联系。冷战结束后,美国-印尼关系更多受印尼国内社会政治形势的影响。九一一事件之后,美国开始重视印尼在东南亚地区反恐中的作用。奥巴马当选美国总统之后,美国和印尼开始致力于建立“全面伙伴关系”,这标志着两国合作的新时代的到来。

美国与印尼构建“全面伙伴关系”,有如下几个背景:

第一,印尼的国内改革与苏西洛政府的全方位对外政策。

苏哈托总统在1998年辞职之后,印尼走上民主化道路。历经三次总统大选和立法机构选举之后,印尼的民主制度虽然还比较脆弱但已逐步巩固。苏西洛·班邦·尤多约诺(Susilo Bambang Yudhoyono)在2004年10月出任总统后,积极推动国内改革,倡导司法公平和正义,打击腐败,改善人权状况,继续倡导宗教和文化宽容,推动和平解决国内冲突,促进经济复苏,推动军事现代化和专业化改革。这些改革也得到美国的支持。印尼的社会、政治、经济改革取得了明显成效。2009年4月,印尼立法机构进行了公正、和平和透明的选举;7月成功举行了总统大选。印尼的民主转型和改革,与美国对外扩展民主的目标是一致的,因而也为美国与印尼双边关系的发展创造了共同的价值和制度基础。

<sup>①</sup> 印尼国土面积约190.4569万平方公里(其中,陆地面积181.1569万平方公里,海洋面积9.3万平方公里),居世界第15位;人口2.53609643亿人(2014年7月估值),居世界第四位,其中穆斯林人口占87.2%;按购买力平价算,国内生产总值约1.285万亿美元(2013年估值),居世界第15位,数据来源参见<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/id.html>,2015.1.12.

在外交上,苏西洛政府从印尼现实国家利益出发,积极倡导独立、积极和全方位的外交政策;致力于地区和国际和平,在反恐问题上与美国积极合作;奉行“只有朋友没有敌人”的原则,与中国、澳大利亚、印度、巴基斯坦、韩国、日本等国建立了伙伴关系。2008年11月14日,美国-印尼协会(USINDO)在华盛顿举行会议,苏西洛总统在会上发表了题为《美国与印尼:21世纪的伙伴关系》的演讲,表示印尼与美国建立战略伙伴关系是可能的,提出了建立两国“战略伙伴关系”的倡议。<sup>①</sup>

2010年4月13日,印尼副总统布迪约诺(Budiono)在美国-印尼协会庆祝晚宴上说,美国和印尼建立这种伙伴关系的逻辑很简单:“两国分别是世界上第二和第三大民主国家。两国都处在转型过程之中,都面临着金融危机、气候变化、恐怖主义、传染病、跨国犯罪等共同挑战。两国都需要重新界定它们之间的关系,寻找一种能够适应当前机遇和挑战的新形式。”<sup>②</sup>与美国建立“全面伙伴关系”,有助于印尼进一步完善国内政治与社会改革,促进自身的经济发展和社会进步,也有助于扩大其地区及全球事务中的影响力。

第二,美国推行亚太“再平衡”战略之需要。

苏西洛总统的倡议得到美方的积极回应。希拉里·克林顿国务卿在2009年2月访问印尼时表示致力于推动这一关系,希望两国伙伴关系能够推动印尼的民主与发展,并为促进两国在包括环境保护与气候变化、贸易与投资,促进民主、健康、教育、地区安全与反恐等在内的广泛的地区和全球议题上的共同兴趣提供框架。2009年中期,奥巴马总统和苏西洛总统一致同意提升和扩展两国关系。苏西洛总统在2009年7月成功连任后,奥巴马总统发表声明表示,美国和印尼的关系是以共同利益和共同价值观(包括宽容、对人权和多样性的尊重,以及促进经济发展等)为基础的,并表示将和苏西洛总统共同致力于发展全面伙伴关系。<sup>③</sup>

美国-印尼全面伙伴关系之所以能够很快从倡议变为现实,也反映出印尼在美国亚太“再平衡”战略中的重要地位。美国看重的是印尼在地区及全球事务中现实和潜在的影响力。2010年《美国国家安全战略》报告指出,“由于业已增强的经济增长和政治稳定,单个国家越来越发挥着强有力的地区和全球影响,因而在改变着国际合作的状态。为实现公正、持久、能够促进我们共同安全与繁荣的秩序,必须深化与

① Speech by Dr. Susilo Bambang Yudhoyono, “Indonesia and America: A 21st Century Partnership,” at a USINDO Luncheon, Washington, D. C., November, 14, 2008.

② Speech by Vice President of the Republic of Indonesia, Dr. Budiono at USINDO 16th Gala Dinner, Washington, D. C., April 13, 2010.

③ “Statement by President Obama Following the Re-election of Indonesian President Yudhoyono,” July 14, 2009, available at: [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Statement-by-President-Obama-Following-the-Re-election-of-Indonesian-President-Yudhoyono/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Statement-by-President-Obama-Following-the-Re-election-of-Indonesian-President-Yudhoyono/), 2014. 11. 13.

新兴国家的伙伴关系,并鼓励它们在加强国际规则和促进共同利益方面发挥更大作用。”对于作为新兴影响力中心的印尼,该报告特别强调:“作为世界第四人口大国、二十国集团成员和一个民主国家,印尼在诸如气候变化、反恐、海上安全、维和,以及灾难救援等地区 and 跨国议题上将会成为日益重要的伙伴。作为一个把宽容、坚韧和多元文化主义作为核心价值 and 拥有欣欣向荣的公民社会的国家,印尼能够在帮助解决发展中世界面临的挑战方面发挥独特作用。”<sup>①</sup>新美国安全中心(CNAS)的亚伯拉罕·登马克(Abraham M. Denmark)等也强调:“印尼是一个关键国家,它未来将会塑造更广泛的亚太地区。作为一个经济日益发展、拥有丰富的自然资源和地理位置极其重要的新生的多元民主国家,印尼有成为具有全球影响的地区大国的潜力。以共同利益为基础的更强大的美国-印尼伙伴关系能够产生深刻影响。”<sup>②</sup>希拉里·克林顿国务卿也曾表示,“美国视印尼为亚太地区稳定的基石”。<sup>③</sup>

通过与印尼的全面合作,促进印尼的繁荣与稳定,特别是民主的巩固,借印尼在东盟及更广泛的亚太事务中现实和潜在的影响,美国可以扩展和深化在东南亚和整个亚太地区的影响,实现其亚太“再平衡”的预期战略目标。

第三,印尼能够为美国改善与穆斯林世界的关系起到桥梁作用。

印尼是世界上最大的穆斯林国家,也是穆斯林国家中倡导和践行宗教宽容、尊重文化多样性的一个典范。印尼从第二次世界大战后实现独立起就体现出对宗教宽容和文化多样性的尊重。无论是苏加诺还是苏哈托时期,印尼政府都坚持了宗教和文化宽容的原则与政策,并打击了各种极端主义势力。实现民主转型之后,宗教与文化宽容也一直是各派政治力量共同坚持的原则。苏西洛总统在竞选及执政过程中,也把推动宗教宽容与多元文化作为其重要政策诉求。他不但在国内强调宗教宽容和文化多样性,也高度重视印尼与其他国家和文明间的对话与沟通。2009年9月29日,苏西洛总统在哈佛大学发表的题为《文明的和谐》的演讲中指出:“文化的相互促进和交流能够创造出非常美妙的东西。我们在文化与思想的交流方面做得越多,互相学习得越多,合作和扩展的善意越多,就会更加接近世界和平。”<sup>④</sup>

印尼对美国的价值,并不局限于其宗教宽容的传统。更重要的是,它还展示了民

① *National Security Strategy*, May 2010, p. 44.

② Abraham M. Denmark with Rizal Sukma and Christine Parthemore, *Crafting a Strategic Vision: A New Era of U. S. -Indonesia Relations*, Center for a New American Security, June 2010, p. 11.

③ Hillary Rodham Clinton, “Remarks at the Third Annual U. S. -Indonesian Joint Commission Meeting,” September 20, 2012, available at: <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/09/197977.htm>, 2014. 12. 31.

④ Cited from Athena Y. Jiang, “Indonesian President Visits Kennedy School,” September 30, 2009, available at: <http://www.thecrimson.com/article/2009/9/30/yudhoyono-global-world-more/>, 2014. 11. 11.

主在穆斯林国家发展的前景。美国战略与国际问题研究中心(CSIS)在2013年9月发布的一份研究报告强调:“美国在印尼有大量的战略利益……印尼的政治制度令人信服地证明,多元主义和民主价值是超越历史、地理、宗教和人群界限的。”<sup>①</sup>克里国务卿也曾表示:“世界上第三大民主国家为世界树立了一个极好的榜样。美国坚定地致力于我们的全面伙伴关系。印尼不仅仅是不同文化、语言和信仰的一种表达。通过深化其民主制度,保持其宽容的传统,它还可以成为表明亚洲价值与民主原则如何互相了解和强化的一个样板。”<sup>②</sup>

奥巴马入主白宫之后,在外交方面的当务之急是结束反恐战争,实现从伊拉克和阿富汗的撤军,改善与穆斯林世界的关系,提升美国在穆斯林国家的形象。到目前为止,印尼已成功地把伊斯兰教、民主、现代性和女性赋权等结合起来,因而被美国视为“穆斯林民主的典范”。深化与印尼的全面伙伴关系,有助于美国改善它与其他穆斯林国家的关系。2009年6月4日,奥巴马总统在开罗大学的演讲中曾表示,美国欲与穆斯林世界建立以共同利益和相互尊重为基础的新的伙伴关系。<sup>③</sup> 印尼能够在其他穆斯林国家与美国之间发挥一种桥梁作用。

第四,奥巴马当选美国总统为美国-印尼“全面伙伴关系”的构建创造了特殊条件。

小布什政府第二任期时,时任国务卿的康多莉扎·赖斯在2006年3月访问印尼时就曾用“战略伙伴关系”这一提法来标识美国与印尼的关系。但在当时,布什政府发动的“反恐战争”导致印尼国内反美主义情绪高涨。印尼国内也有不少人认为,布什政府发动的“反恐战争”是针对穆斯林的。这也直接导致印尼人对美国的好感度大大下降,很多印尼人非常憎恶布什。直到奥巴马在2008年当选美国总统之后,两国关系才显得热络起来。因为与印尼的特殊关系,奥巴马当选美国总统在印尼形成了一股“奥巴马热”。苏西洛总统抓住这一时机,在奥巴马当选数周之后提出建立两国“全面伙伴关系”。<sup>④</sup> 2009年7月30日,美国-印尼协会总裁戴维·梅丽尔(David

① Murray Hiebert, Ted Osius and Gregory B. Poling, *A U. S. - Indonesia Partnership for 2020: Recommendations for Forging a 21st Century Relationship*, A Report of the CSIS Sumitro Chair for Southeast Asia Studies, September 2013, p. 3.

② “U. S. Vision for Asia-Pacific Engagement,” Remarks by John Kerry, Secretary of State, East-West Center, Honolulu, Hawaii, August 13, 2014, available at: [http://jakarta.usembassy.gov/news/embnews\\_140814en.html](http://jakarta.usembassy.gov/news/embnews_140814en.html), 2014. 11. 2.

③ Barack Obama, “On a New Beginning,” Cairo University, Cairo, Egypt, June 4, 2009, available at: [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09/), 2015. 1. 12.

④ Ann Marie Murphy, “US Rapprochement with Indonesia: From Problem State to Partner,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 32, No. 3 (December 2010), p. 376.

Merril)在《雅加达邮报》撰文表示:“我们不敢想象我们会有一位曾经在印尼生活过的美国总统,同一年印尼总统又提出建立美国-印尼全面的双边伙伴关系。这种罕见的时刻反映了两国的历史性变化。我们必须抓住它。”<sup>①</sup>

奥巴马当选总统不是美国-印尼全面伙伴关系得以迅速成型的决定性因素,但他与印尼的特殊关系不可避免地会给两国人民,特别是印尼人民,带来一些遐想。有民意测验机构的调查显示,奥巴马当选美国总统之后,印尼人对美国,特别是奥巴马的好感度比例得到了大幅提升。这就为两国构建“全面伙伴关系”塑造了一种令人期待的氛围。

正是在这些背景条件下,美国与印度尼西亚找到了各自战略和利益的契合点,两国“全面伙伴关系”在过去几年里得以迅速发展。

## 二 美国-印尼“全面伙伴关系”的主要内容

印尼总统苏西洛在提出建立美国-印尼“战略伙伴关系”的倡议的同时,也对这一伙伴关系的基础和条件做了说明:“它不是结盟,因为我们的宪法禁止与任何国家结盟。但它可以是带来利益重组的伙伴关系。美国-印尼战略伙伴关系必须以平等的伙伴关系和共同利益为基础。它必须给我们的人民带来共同和真正的利益。它必须是长期的,人民之间也必须有密切联系。它必须是该地区双赢的战略稳定的一部分。它必须是推动国际体系内的和平、稳定与合作的力量。它还必须尊重印尼独立和积极的外交政策,为双方求同存异留下空间。”<sup>②</sup>印尼外交部长马尔迪·纳塔勒加瓦(Marty M. Natalegawa)也表示,美国-印尼“全面伙伴关系”与印尼独立和积极的外交政策应该是互补的、一致的。<sup>③</sup>

在克林顿国务卿明确表示接受伙伴关系这一提法后,美国-印尼协会决定创造机会,接触两国的非政府部门,探讨建立和发展两国伙伴关系的前景及其内容。从2009年4月到2010年3月,美国-印尼协会先后组织了三次关于“美国-印尼全面伙伴关系”的重要会议和八次专门的开放论坛,非政府专家和公众就两国“全面伙伴关系”的内容进行了讨论,为发展这一伙伴关系进行了积极探索。

① David Merrill, “Strategic RI-US partnership,” *The Jakarta Post*, July 30 2009, available at: <http://www.thejakar-post.com/news/2009/07/30/strategic-ri-us-partnership.html>, 2014. 11. 2.

② Speech by Dr. Susilo Bambang Yudhoyono, President Republic of Indonesia, “Indonesia and America: A 21st Century Partnership,” at a USINDO Luncheon, Washington, D. C., November 14, 2008.

③ Keynote Speech by H. E. Dr. R. M. Marty M. Natalegawa, Minister for Foreign Affairs, Republic of Indonesia, At the USINDO Gala Dinner, Jakarta, March 14, 2010.

第一次会议于2009年4月16至17日在华盛顿举行,从非政府部门角度提出这一伙伴关系需优先关注六个方面的问题,包括扩大双边教育与交流、地区民主与改革、促进全球气候变化方面的合作、贸易与粮食安全、投资与商业及双边安全合作等,并相应提出一系列具体建议。

第二次会议于2009年10月6日在雅加达举行,让印尼公众有机会就两国“全面伙伴关系”的内容提出建议。印尼一流的思想家和公民一起讨论了政府、私营部门和公民社会应如何在两国伙伴关系中和具有全球重要性的实质问题和项目上进行合作的问题。讨论的话题主要有四个:(1)商业合作及贸易与投资伙伴关系的优先关注;(2)为解决气候变化问题开展在森林与泥炭地管理问题上的合作;(3)发展可再生能源及提高能源效率的共同战略;(4)在其他国家合作开展民主援助的前景。

2010年3月2日,美国-印尼协会与印度尼西亚大学、印尼世界事务理事会(IC-WA)及雅加达战略与国际研究中心(CSIS)等合作,举行了关于美国-印尼“全面伙伴关系”的第三次会议。与会学者、政府官员及商界和公民社会领域的领导人围绕五个议题进行了讨论:(1)贸易、商业及投资问题的创造性解决办法;(2)高等教育伙伴关系;(3)民主与不同信仰间的对话;(4)可持续的森林和泥炭地政策;(5)气候变化问题上的合作。

经过双方政府、学界及非政府组织部门一年多的磋商和研讨,美国和印尼就“全面伙伴关系”应包含的领域和具体内容达成了共识。2010年11月9日,苏西洛总统和奥巴马总统签署了“美国-印尼全面伙伴关系协定”。美国-印尼“全面伙伴关系”的基本内容,集中体现在2010年9月17日美国-印尼联合委员会(U. S. -Indonesia Joint Commission)第一次会议后发布的《实施印尼-美国全面伙伴关系的行动方案》中。该行动方案详细列举了两国优先合作的三大类共54项具体内容。<sup>①</sup>

1. 政治与安全合作(12项)。包括:(1)深化和扩大在促进善治、民主和人权方面的合作;(2)在平等基础上支持所有人的人权和基本自由,与国际社会合作,在社会各个层次上促进和保护这种权利的自由;(3)通过联合国并与东盟等相关组织合作,努力为保护和促进人权寻找共同基础;(4)通过东盟、东盟地区论坛及联合国等相关组织,共同致力于维持东南亚及更广泛的地区和国际和平与安全;(5)通过对话和能力建设,加强双边防务与安全合作;(6)在预防和应对地区安全的非传统挑战方面加强合作;(7)重申东盟作为发展地区合作的主要推动力的作用;(8)在裁军和防止大规模杀伤性武器扩散方面进行合作,促进国际和平与安全;(9)通过提高印尼维

<sup>①</sup> “Plan of Action to Implement the Indonesia-U. S. Comprehensive Partnership,” Bureau of East Asian and Pacific Affairs, September 17, 2010, available at: <http://m.state.gov/md147287.htm>, 2014. 10. 23.

和训练中心的能力及支持建立警察维和训练中心,提升在加强联合国维和行动方面的合作;(10)推动执法和法律援助方面的密切合作;(11)通过信息交换等在海事议题和海洋事务方面紧密合作,加强有害物质泄漏反应能力;(12)继续努力对联合国制度进行有效改革,以强化多边主义和加强联合国在维护和促进国际和平与安全方面的作用。

2. 经济与发展合作(27项)。包括:(1)扩大和深化在双边、地区和多边层次上的合作,以推动美国-印尼两国及世界经济增长、可持续发展和繁荣;(2)合作支持双边、地区和多边减贫活动;(3)共同支持开放、公平和透明、以规则为基础的国际贸易和金融制度;(4)改善在多边和地区组织、世界贸易组织、亚太经济与合作组织、二十国集团领导人进程、联合国及东盟等的合作,应对全球化带来的挑战和机遇;(5)通过《贸易与投资框架协议》(TIFA)及其工作组和根据《关于非法采伐及相关贸易的谅解备忘录》创设的工作组,增进双边贸易和投资;(6)通过贸易便利化,进一步降低贸易壁垒,促进双边贸易;(7)通过加强两国投资部门对话,减少双边投资障碍,改善投资环境,提升双边投资合作水平;(8)扩大美国-东盟贸易与投资联系;(9)加快落实“东盟-美国增进伙伴关系”(ASEAN-US Enhanced Partnership)倡议,根据“东盟促进经济一体化发展愿景”(ADVANCE)项目和“东盟-美国技术援助与培训设施”(TATF)项目,继续提供能力建设援助,支持实现2015年建成东盟共同体的目标;(10)通过鼓励商界举行商品展览会和互派贸易、旅游和投资问题代表团,加强两国合作;(11)促进知识产权保护;(12)通过加强在能力建设、新技术采用、共同研究与技术共享、国际公认标准的采用等方面的合作,促进创造可持续的农业、林业和渔业环境;(13)强化伙伴关系,促进可持续的粮食安全;(14)合作探讨打击自然资源产品的非法贸易;(15)扩大和深化发展合作,努力解决发展挑战;(16)重申两国在探讨与印尼的千年挑战账户协议的兴趣;(17)加强合作,提升中小企业生存、发展及进入双边和国际市场的能力;(18)鼓励和促进民用航空业的发展;(19)在基因资源获取与利益共享机制建设方面进行合作与协调;(20)推动媒体对两国旅游目的地与旅游资源的报道,加强旅行社间的联系;(21)促进在可持续旅游开发方面的合作,加强以旅游业为基础的社区的能力,减轻贫困;(22)通过双边对话、双边技术援助、相关的政府间进程和制度、“婆罗洲之心脏倡议”<sup>①</sup>(Heart of Borneo Initiative)、美国-印尼《热带森林保护法》(Tropical Forest Conservation Act)协定及其他双边合作,促进在森林保护、可持续的森林管理及森林执法和治理方面的合作;(23)加强在促进海洋和沿

<sup>①</sup> 该倡议由世界自然基金会(World Wide Fund For Nature)发起,目的是保护婆罗洲岛22万平方公里的森林地区。2007年2月12日,文莱、印尼和马来西亚在巴厘岛签署协定,支持该倡议。

海资源的可持续管理、保护生物多样性、促进负责任的捕鱼活动,以及良好的水产养殖等方面的合作;(24)共同合作促进实施《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC);(25)加强能源安全领域的合作,促进能源可持续发展,包括新的和可再生能源资源、能源使用效率、能源保护及改进技术等;(26)提升在促进和平利用核能方面的合作;(27)强化环境管理方面的双边合作。

3. 社会文化、教育、科技及其他合作(15项)。包括:(1)促进在社会保障、社会保险、有条件现金转移支付及社会救助等方面的合作;(2)共同致力于促进不同信仰的人们之间更好地理解对方;(3)加强在促进跨文化对话和地区媒体间对话方面的合作,以增进对当地智慧、多元社会价值及传统文化和习俗的尊重和宽容;(4)促进双方在保护、维持和恢复文化和历史遗产方面的互助与合作;(5)在档案的维护、保护及教学运用方面进行合作,在艺术、电影、媒体和展览方面进行交流与合作,以及在其他诸如文化遗产的认定等方面进行合作;(6)促进人民与人民之间的联系、智库合作及文化互动,包括青年交流、专家和研究人员交流、官员交流及实习等;(7)加强在突发事件和灾难准备、救援等方面的合作,降低灾难对人的社会、经济和环境的影响;(8)在搜救(SAR)活动/服务方面进行密切合作,包括能力建设、信息交流等;(9)加强教育合作,以提高课程、学校和教师的质量,提升全球竞争力,促进公平的受教育权利;(10)提升教育合作和研究伙伴关系;(11)提高教育,包括技术/职业/技能培训教育的质量和适应性,促进创业精神发展;(12)发展伙伴关系,使信息技术成为所有儿童教育的组成部分;(13)加强在科学、技术和创新等方面的合作;(14)在太空技术应用、教育与研究方面开展合作,以促进解决全球挑战,包括灾难管理和气候变化监控等;(15)确立关于健康合作的广泛框架,以防止和控制传染性疾病,促进公共健康等。

《实施印尼-美国全面伙伴关系的行动方案》涵盖的内容非常广泛且具体,这些内容是两国相关政府部门、非政府组织、公民社会组织等经过较充分的磋商和探讨才确定下来的,经历了从“政府与政府背景下自上而下的讨论”到“更广泛的各种政府和非政府间的参与者之间的自下而上的对话”的过程。它既反映了美国的诉求,也体现了印尼的需要,与后者的期待也基本一致。

### 三 美国-印尼“全面伙伴关系”取得的进展

在“全面伙伴关系”框架下,美国-印尼关系在《实施印尼-美国全面伙伴关系的行动方案》所涵盖的各领域都取得了积极进展。本部分主要是罗列美国和印尼在众多领域开展的合作项目、活动及其进展,以尽可能充分地展现两国关系发展的广度和

深度。对这些具体问题的考察,更有助于深化对美国-印尼关系的认识。

### (一) 双边高层制度化对话机制的建立

高层对话是美国-印尼“全面伙伴关系”的重要内容。高层对话能够最清晰、最敏感地反映两国关系的基本状态。自2009年开始着手构建“全面伙伴关系”起,美国和印尼两国高层官员、议员之间互访频繁。

奥巴马第一任期开始不久,克林顿国务卿首次出访就选择了印尼,于2009年2月对印尼进行为期两天的正式访问。此后,克林顿国务卿又多次出访印尼,或参加东盟部长扩大会议、东盟地区论坛、东亚峰会及美国-东盟领导人会议,或主持美国-印尼联合委员会会议。访问期间,她每次都与印尼总统或外长等高官就双边、地区或全球议题进行讨论。奥巴马总统于2010年11月9日首次访问印尼,之后在参加东亚峰会、亚太经合组织领导人非正式会议等会议时又多次访问印尼,并与印尼总统苏西洛进行会谈。此外,美国国防部长帕内塔、哈格尔、国务卿克里等也都访问过印尼,就战略与安全、气候变化等众多议题与印尼总统和国防部长等进行了深入讨论。印尼总统苏西洛、外交部长、国防部长等高官也多次访问美国。

更重要的是,美国和印尼之间已建立起高度制度化的高层对话机制,确保了两国在双边、地区及全球问题上都保持着密切磋商和接触。在“全面伙伴关系”框架下,两国建立了美国-印尼联合委员会,负责监督“全面伙伴关系”的落实。该委员会由美国国务卿和印尼外长任共同主席,下设六个工作组:(1)民主与公民社会工作组;(2)教育工作组;(3)气候与环境工作组;(4)贸易与投资工作组;(5)安全工作组;(6)能源工作组。美国和印尼两国意在通过这一制度化对话机制的交流,“加强在广泛议题上的双边合作,不仅为印尼和美国,也在地区和全球范围内推动和平、稳定和经济繁荣。”<sup>①</sup>

到目前为止,美国-印尼联合委员会已举行四次会议(第一次,2010年9月17日,在美国华盛顿举行;第二次,2011年7月23日至24日,在印尼巴厘岛举行;第三次,2012年9月20日,在华盛顿举行;第四次,2014年2月17日,在雅加达举行)。美国-印尼联合委员会第一次会议公布了《实施印尼-美国全面伙伴关系的行动方案》,并发表了会议声明。

历次会议期间,美国-印尼联合委员会共同主席都会听取委员会及各工作组就工作进展情况及两国关系发展情况所做的报告,评估两国关系在各重要领域取得的进展,并就重要的双边、地区和全球议题进行磋商与合作。联合委员会及其工作组帮

<sup>①</sup> “Statement from the U. S. -Indonesia Joint Commission Inaugural Meeting,” September 17, 2010, available at: [http://jakarta.usembassy.gov/pr\\_091710.html](http://jakarta.usembassy.gov/pr_091710.html), 2014. 11. 20.

助两国实施《行动方案》中列出的优先关注的问题,确立“全面伙伴关系”框架下合作的战略方向,推动以平等伙伴关系的精神深化和扩大合作,加强对话与沟通,以应对共同挑战。各个工作组平时也会不断举行会谈,进行战略合作,推进政策倡议。

除美国-印尼联合委员会这一高层对话机制外,美国与印尼还建立了“美国-印尼商业对话”(USICD)、“能源政策对话”(EPD)、“印尼-美国安全对话”(IUSSD)、“美国-印尼教育伙伴关系”等高层对话机制。两国官员围绕安全战略、商业关系、能源政策、贸易与投资、人道主义援助与灾难救援、气候变化及传染性疾病的传播、核不扩散与和平利用核能、裁军等双边、地区和全球议题进行着定期磋商。

“美国-印尼商业对话”机制由美国商务部国际贸易管理局与印尼经济事务协调部在2010年11月建立。该对话机制已成为两国分享经验、提升能力和交换信息的不可或缺的论坛,对扩大双边贸易、加强商业合作发挥了积极作用。从2010年6月起,美国与印尼开始开展“能源政策对话”,并举行了多次“美国-印尼能源投资圆桌会议”,以促进信息交流和推动印尼非常规天然气资源的开发。2011年9月,两国在华盛顿举行了“印尼-美国安全对话”。美国还与印尼建立了“高等教育伙伴关系”。2011年10月31日,美国教育部长阿恩·邓肯(Arne Duncan)与印尼教育和文化部长长穆罕默德努赫(Mohammad Nuh)举行第一届美国-印尼高等教育峰会。

这些制度化的对话机制的建立,有助于美国和印尼在众多相关议题上保持及时、顺畅的沟通,促进两国在各领域的相互理解,并进一步引导这些领域的合作,推动两国“全面伙伴关系”进一步走向深入。

## (二) 推动民主与公民社会发展,加强国际民主发展合作

对于发生民主转型的国家来说,民主的巩固对其未来的政治稳定与社会发展具有决定性意义。这也是美国-印尼“全面伙伴关系”中民主建设方面关注的重要内容,两国的合作主要体现在:第一,推动印尼国内民主发展和民主巩固;第二,与印尼合作推动其他国家民主与善治之发展。

在推动印尼国内民主发展与巩固方面,美国和印尼合作开展的活动主要有:通过举行关于公民参与和治理透明度的论坛,组织来自印尼和美国政府、地方和国际公民社会组织的代表交流关于民主发展、公民参与及公民社会组织作用的经验;资助印尼中央选举委员会、选举监督委员会和印尼政府的高级选务官员赴美观摩美国大选;支持印尼政府和公民社会组织组成的代表团访美,与美方相关机构和人士交流官僚机构改革经验;支持印尼组织关于妇女政治参与的研讨会,以促进妇女的政治参与;与印尼中央选举委员会和选举监督委员会合作,为女候选人提供选举培训,以便当选后能有效地代表其选民;通过各种项目和活动,推动印尼法治发展和执法能力建设。

美国非常看重印尼在民主转型问题上的经验,在促进其他国家民主与善治发展

方面也加强了与印尼的合作。美国在这方面开展的活动有:支持“东南亚-美国伙伴关系:公民社会共同创新”(IKAT-US)倡议,促进印尼、美国及东南亚地区公民社会组织之间的合作,支持印尼公民社会团体通过制定和实施民主、治理与人权项目,与其他国家分享它们的经验;参加“巴厘民主论坛”,支持印尼通过榜样和公开对话开展推动国际民主发展的活动并发挥领导作用;支持开展“‘南南’和三边合作”(SSTC)项目,与印尼签署《关于“南南”和三边合作谅解备忘录》,增加两国联合发展援助,共同为发展中国家提供支持;组织关于民主的国际研讨会,探讨印尼民主转型的教训及经验对其他国家的价值;以及支持实施印尼的“开放政府伙伴关系<sup>①</sup>国家行动方案”等。

美国和印尼在民主发展、人权保护,以及公民社会培育、国际民主发展等方面合作开展的这些活动,契合了印尼自身民主巩固之需要,有助于提升印尼的国内治理水平、深化两国公民社会组织之间的联系和促进两国在国际民主发展问题上的合作。

### (三)教育交流的扩展与人民之间联系的深化

教育领域的合作是美国-印尼“全面伙伴关系”的重要内容。其中,高等教育交流与合作最为突出。2009年7月26日至31日,由公共与赠地大学协会(APLU)、国际教育协会(IIE)、美国-印尼协会及东西方中心等四个组织领导的美国教育学家代表团访问印尼。该代表团的报告就美国-印尼“全面伙伴关系”教育方面内容提出了建议:通过提高学生、教师及研究者交流的质量、数量和多样性,深化印尼与美国的教育联系;加强两国教育机构的能力;设立美国-印尼高等教育伙伴关系联合委员会作为实现教育伙伴关系目标的执行机构。<sup>②</sup>

2010年6月,奥巴马与苏西洛总统宣布了一项“高等教育伙伴关系”计划。美国计划五年内投入超过1.65亿美元,促进两国教育合作,增加富布赖特及其他交流项目的数量,使两国在对方学习的学生数量翻番;促进两国人民在领导和管理经验、科学和技术专业知识、文化理解等方面的交流;支持美国与印尼的研究所、基金会、公司、大学及个人之间的合作。

为此,美国国务院实施了“富布赖特印尼研究、科学和技术项目”(FIRST)“社区大学倡议项目”“大学伙伴关系项目”“高等教育领导、管理与政策项目”(HELM)等,以促进科技领域的交流与合作,培养印尼教师和教育管理者,提高印尼高等教育质量

① “开放政府伙伴关系”(OGP)是以开放、透明和公共参与精神为基础建立的国家之间的一种伙伴关系,目的是推动实现高效和负责任的治理,参与其中的既有政府,也有公民社会组织。

② Report of the U. S. Higher Education Leaders Mission to Indonesia, Recommendations on U. S. -Indonesia Enhanced Cooperation in Higher Education under the Planned “Comprehensive Partnership”, Prepared by Co-Chairs of the U. S. Higher Education Leaders Mission to Indonesia, July 26 ~ 31, 2009.

和高等教育机构的管理能力。国务院教育与文化事务局还开展了“英语语言培训”、“学生咨询服务”及“美国-印尼海外学习能力伙伴关系项目”(USIPP)等工作或活动。美国商务部、富布赖特委员会还开展了一些教育推介活动,向印尼人介绍美国高等教育机构,为印尼学生留学美国提供说明。

此外,美国还很重视推动印尼基础教育发展。美国国际开发署实施了一些旨在加强印尼基础教育、改善中小学教与学的质量、提高印尼学校管理、教师职业发展质量的项目。

为增进两国人民之间的联系,促进相互了解,除了扩大教育交流外,美国还在印尼开展了其他许多公共外交项目或活动。2010年6月,中断了45年的“和平队”重新在印尼开展活动。国务院实施的“英语学习小额奖学金项目”仅2013年就为1300多名14岁到18岁、经济困难的印尼青年学生提供了奖学金,使之有机会提高英语语言技巧。<sup>①</sup>国务院的“富布赖特英语助教”项目向印尼多地中学派出了数十名英语教师和英语语言教学专家。国际开发署的“第二阶段扩展奖学金和培训以实现可持续影响的项目”(PRESTASI II),旨在为印尼培养一支经验丰富的管理者和领导人骨干队伍。美国还在雅加达设立了世界上第一个高科技文化中心@america,并把与印尼人的文化交流置于优先位置。美国对印尼开展的更为深刻的公共外交活动是亚伯拉罕后代(Abrahamic)宗教团体领袖举行的不同信仰间的对话。<sup>②</sup>

美国与印尼在教育领域开展的交流与合作,以及其他多种形式的公共外交活动,既有两国政府部门之间的密切支持与合作,也有两国非政府组织的广泛参与,这无疑有助于深化两国人民之间的联系和相互理解。

#### (四)合作应对气候变化和环境保护方面的挑战

气候变化和环境保护是世界各国共同面临的非传统安全挑战。美国和印尼都非常重视气候变化与环境保护问题。作为一个群岛国家,印尼更易受到气候变化的影响。奥巴马政府视气候变化与环境保护问题为人类面临的共同威胁,印尼被其视为加强全球环境保护的重要伙伴。“气候变化与环境”问题上的合作是美国-印尼“全面伙伴关系”的一个核心支柱。

美国-印尼两国在环境与气候变化问题上的合作主要集中在四个领域:气候变化;森林、泥炭土及其他陆地生态环境;海岸和海洋资源与生物多样性;环境管理。

美国在这些方面与印尼合作采取的行动或项目有:与印尼签署《科学和技术协

① “English Access Microscholarship Program,” available at: <http://jakarta.usembassy.gov/relo/access.html>, 2014. 11. 18.

② “Statement of the U. S. -Indonesia Interfaith Mission for Peace and Understanding,” February 27, 2012, available at: [http://jakarta.usembassy.gov/news/embnews\\_03142012.html](http://jakarta.usembassy.gov/news/embnews_03142012.html), 2014. 10. 24.

定》,为扩大双边在基于科学的决策、健康科学、能源、海洋研究及环境等方面的合作与协调,提供了法律框架;资助印尼建立“气候变化中心”,以把气候变化领域科学研究与决策者联系起来,确保科学研究在环境政策制定过程中的核心作用;向印尼提供1.19亿美元,用于“科学、海洋、土地使用、社会与创新”(SOLUSI)伙伴关系,其中包括第二个《热带森林保护法》协定、“林业与气候支持项目”(IFACS)、“海洋与气候支持项目”(IMACS)、“清洁能源开发”(ICED)项目等;美国环境保护署与印尼环境部签署《谅解备忘录》,扩大环境合作,与雅加达省政府合作实施了“轻松呼吸,雅加达”(Breathe Easy, Jakarta)项目;“千年挑战公司”(MCC)在印尼实施了“绿色繁荣项目”,目的是通过推动私营部门投资,支持印尼绿色增长战略,减少碳排放,塑造更具可持续性的环境;完成第二个“以债务替换自然资源”计划,免除印尼2850万美元债务,以换取印尼承诺保护森林面积并减少因滥伐导致的温室气体排放;援助印尼政府建立45万公顷新的海洋保护区(MPA);与印尼签署关于野生动植物非法交易的谅解备忘录,加强两国保护野生动植物的能力和管理,促进印尼的野生动植物保护。此外,美国还在吸引私营部门投资清洁能源项目(特别是生物和水电项目)、建立卫生设施、增加清洁饮用水的获得和降低印尼贫困人口的用水成本、沿海红树林保护等许多领域与印尼进行了合作。

美国与印尼在应对气候变化和环境保护方面的合作,既有助于推进印尼在这些领域的进步,也在很大程度上支持了美国在国际气候变化领域的政策立场,巩固和提升了美国在这些领域的影响力。

#### (五) 扩大贸易与投资合作

无论从人口规模、自然资源禀赋,还是从当前经济规模来看,印尼都是一个拥有巨大发展潜力的国家。贸易和投资是美国-印尼关系中具有巨大发展潜力的领域。在“全面伙伴关系”框架下,美国与印尼都致力于扩大在贸易与投资方面的合作,在贸易方面主要是寻求维持市场的开放、贸易流动的便利化及为中小企业创造机会等;在投资方面则致力于通过支持印尼改善其投资环境和进一步加强基础设施建设来推动投资。<sup>①</sup>

在美国-印尼《贸易与投资框架协议》(TIFA)下,两国在贸易和投资问题上保持着定期对话。2010年9月美国-印尼联合委员会第一次会议之前,美国副贸易代表马兰提斯(Demetrios Marantis)与印尼贸易部副部长马亨德拉·席格(Mahendra Siregar)举行会谈,评估了两国在改善双边贸易和投资关系方面取得的进展,并重申加强

<sup>①</sup> “Joint Declaration on the Comprehensive Partnership between the United States of America and the Republic of Indonesia,” November 9, 2010.

合作,解决“贸易与投资委员会/贸易与投资框架协议”(TIC/TIFA)框架下遗留的问题。10月,两国举行《贸易与投资框架协议》会议,讨论可能的新的贸易与投资倡议,并评估在解决诸如制药业、农产品及能源等关键领域的市场准入限制方面取得的进展。2012年7月的会议讨论了进一步加强双边贸易与投资联系和解决突出问题的方式,并承诺根据该框架协议恢复知识产权工作组,为印尼加强知识产权保护与执法制定了工作计划。2013年6月的会议讨论了进一步加强双边贸易与投资联系和降低贸易壁垒的方法,以及双方在世界贸易组织、亚太经济合作组织及东盟等论坛上的合作。

为改善有助于快速、包容和可持续经济增长的环境,美国国际开发署实施了经济增长援助项目:与印尼政府及世界银行合作,投资6500万美元以创造就业和改善农村基础设施;实施有助于增加高价值作物产量及销售、改善粮食安全和创造就业的项目。2012年8月,美国与印尼基础设施备忘录,支持加大在基础设施项目方面的双边合作。国际开发署还与印尼政府及私营部门合作,促进印尼粮食安全,支持印尼农业和渔业的可持续生产,鼓励私营部门投资,保护自然资源基础。

为推动美国企业对印尼的出口和投资,海外私人投资公司(OPIC)为美国企业赴印尼投资提供了项目融资和政治风险保险服务。美国进出口银行也采取措施,支持美国对印尼的出口,促进双边贸易便利化。此外,美国还通过“全球创业计划”(GEP)支持印尼企业家精神的发展;通过共同主办研讨会,推动印尼良好的法规规范建设,促进双边贸易和投资。

#### (六)安全合作进一步深化

安全领域的合作是美国-印尼“全面伙伴关系”中最突出的内容。两国安全合作与军事关系发展,既符合美国的战略利益,也符合印尼军事现代化和职业化改革的要求。两国在安全领域的合作主要体现在:首先,实现了两国军事关系完全正常化,推动两国军事关系制度化。2010年6月,两国签署《关于防务领域合作活动的框架安排》,其主要内容包括安全对话、教育与培训、海上安全及军事装备采购等,目的是整合防务领域业已存在的合作活动,提升安全合作的质量。其次,加强了安全领域的对话。年度“印尼-美国安全对话”是两国讨论安全议题的重要论坛。两国还开展了“防务规划对话”,以加强双边防务合作,交流关于组织和管理国防部门的经验和支持印尼领导的改革等。两国军方高层互访频繁。第三,两国开展了联合军事演习。美国和印尼海军举行了年度“联合海上战备和训练”(EXERCISE CARAT)演习。美国陆军太平洋战区司令部(USARPAC)与印尼陆军定期举行“神鹰盾牌”(Garuda Shield)联合军事演习。两国还参加了一系列地区多边演习。美国和印尼还就“通信互通性与通信安全协议备忘录”(CISMOA)进行了谈判,以促进两国武装力量之间的

通信互通性和通信安全。第四,通过“对外军事资助项目”(FMF)和“国际军事教育和训练项目”(IMET)等,为印尼国防现代化提供援助,促进印尼武装力量现代化和专业化。此外,美国还通过国务院的“全球和平行动倡议”(GPOI),继续支持印尼和平与安全中心(IPSC)的发展;美军太平洋司令部(PACOM)也在印尼和夏威夷为“面对面”的培训活动提供资助。

美国与印尼在这些领域的合作,为印尼军事改革提供了更大支持,推动了印尼国防现代化和军队职业化的发展,有助于提升印尼推动地区稳定和参与全球维和行动的作用,也有利于扩大和深化美国在该地区的军事存在和影响力。

### (七)能源合作

能源的使用是一个与气候变化、环境保护和经济发展都密切相关的问题。印尼也是一个温室气体排放大国。在美国-印尼“全面伙伴关系”框架下,两国积极开展了能源合作,特别是清洁能源开发方面的合作。

美国能源部领导的“能源政策对话”是美国和印尼在能源安全、能源贸易与投资、清洁高效能源技术使用等领域进行双边合作与政策讨论的基本机制。在2010年6月的“能源政策对话”会议上,双方同意确立两到三个扩大双边合作的新领域。2012年5月的“能源政策对话”强调了发展印尼能源部门的方法,包括在非常规天然气和清洁与可再生能源方面的合作等。两国还举行了多次能源投资圆桌会议。

美国联邦政府有多个部门参与,帮助增强印尼在监管、金融及技术方面的能力,以实现其清洁能源目标。美国能源部开展了“为印尼偏远地区电网提供可持续能源”(SERIG)项目和关于“促进印尼能源效率和可再生能源技术发展”的项目,帮助印尼提高能源使用效率和可再生能源技术;与印尼国有电力公司(PLN)合作,用再生资源取代印尼偏远地区小型电网的柴油发电机组系统。美国国际开发署开展了“印尼清洁能源发展”(ICED)项目和“印尼在土地使用和能源行业的碳还原能力”(CIRCLE)项目,以改善能源部门的治理,促进可再生能源发展,减少温室气体排放。为增加印尼农村地区清洁和可靠能源的供给,支持低碳发展,减少温室气体排放,“千年挑战公司”(MCC)的“绿色繁荣项目”为可再生能源及自然资源管理项目提供技术和金融援助。通过“印尼地热开发倡议”,美国贸易与发展署与印尼私营部门合作,进行印尼地热项目的可行性研究、地热资源的开发和利用。在美国环境保护署

(EPA)领导的“全球甲烷倡议”(GMI)<sup>①</sup>和“气候与清洁空气联盟”(CCAC)<sup>②</sup>框架下,美国与印尼也展开了合作。

美国与印尼之间的能源合作,推动了对印尼能源行业,特别是可再生能源部门的投资和能源部门先进技术的发展,对应对气候变化和环境保护挑战、实现可持续发展具有积极意义。

过去几年,美国-印尼“全面伙伴关系”已取得全面进展,以上列举的有限内容已可大致表明它所涵盖内容之广泛、两国合作之深入、美国在印尼的影响之深厚。

#### 四 美国-印尼“全面伙伴关系”:特点与启示

通过考察美国-印尼“全面伙伴关系”从提出到实施的过程及其所涵盖的内容,可以看出近年来两国关系发展的特点,也为其他国家处理对外关系提供了一些启示:

第一,美国-印尼“全面伙伴关系”倡议从提出到开始实施,经历了双方深入的沟通过程。在高度信息化的开放世界里,一个国家提出的任何涉及他国的双边或多边倡议,都须重视事前与他国的沟通,特别是要尽可能广泛地接触对方各种社会力量,既要得到其政府的认可,更要得到社会各界的支持。从2008年11月苏西洛总统提出这一倡议到2010年11月两国元首正式签署“全面伙伴关系”协定,经历了整整两年。其间,两国政府部门、非政府组织、智库及相关部门人士广泛参与了讨论和沟通,就其原则及应包含的内容进行了讨论,逐步达成共识并形成行动方案。政府与社会组织广泛参与沟通和讨论,有助于在两国之间和各自国内形成共识。这种共识的形成,反映了两国增加协调与合作的共同愿望,有助于推动两国间互信的累积和确保两国关系向深入发展。

第二,美国-印尼“全面伙伴关系”内容非常丰富,涉及领域和问题非常广泛、具体。如上文所述,它涉及的领域主要包括民主巩固与公民社会发展、气候变化、环境保护、能源安全与清洁能源、粮食安全、教育合作、人员交流与不同信仰间的对话、科技合作、健康、贸易与投资、发展、减贫、军事交流、反恐、防务与安全合作等。两国在这些领域开展的活动或项目也非常具体且有针对性,契合了双方的需要,特别是印尼

- 
- ① “全球甲烷倡议”是一个自愿的多边伙伴关系,目的是减少全球甲烷排放,促进作为一种重要的清洁能源来源的甲烷的使用。通过创建政府、私营部门、开发银行、大学及非政府组织之间的国际网络,增强能力,制订战略,培育市场,清除伙伴国减少甲烷排放项目发展的障碍。
- ② “气候与清洁空气联盟”由克林顿国务卿在2012年2月16日宣布成立,目的是通过推动国家行动计划的发展,加强发展中国家的能力,动员公共和私人资金的行动,引起全球关注,推动地区和国际合作,以减少短期气候污染物。

的需要。外交政策目标和原则只有融合到国家间关系的具体问题领域之中时,才能真正体现出其影响力。国家间在具体问题上处理得越好,外交政策目标和原则就能得到更好的体现,也更有助于促进国家间合作和提升各国在对方国家的影响力。美国 and 印尼“更加细致入微的自下而上的对话方式”将有助于把两国更紧密地联系起来。两国在广泛议题上进行合作也会大大深化美国对印尼的影响。

第三,两国合作习惯的养成与信任关系的建立。信任对于建立稳定的国家间关系是至关重要的,但互信的建立往往非常困难,且经常受到各种因素的干扰;疑虑和不信任经常存在,甚至无法避免。唯有通过在应对和解决众多具体问题过程中的合作培养磋商与合作的习惯,逐步累积共识和互信,才可能消除疑虑,化解不信任。美国战略与国际问题研究中心资深顾问、东南亚项目副主任莫瑞·伯特(Murray Hiebert)和杰里迈亚·麦格帕尔(Jeremiah Magpile)研究员评论道,美国与印尼在民主与发展、贸易与投资、能源政策与绿色技术及地区安全等领域“持续的合作倡议对于在两个相互认知不够的国家之间建立信任和合作的习惯是至关重要的”。“让合作成为国家间关系的核心想法非常新颖,但其重要性无论如何强调都不过分。安全与经济关系至关重要,但其他领域的合作能够为持久的伙伴关系提供黏合剂。”<sup>①</sup>美国-印尼“全面伙伴关系”的发展已显示出“磋商与合作的习惯正深深地扎根于两国关系之中”。<sup>②</sup>可以想象,在众多具体领域进行持续合作必将推动国家间合作习惯的养成和互信的累积。

第四,政府层面的主导作用与社会层面的主体作用紧密结合。在任何社会中,政府力量无论多么强大,与社会力量相比都是弱小的。政府推动的任何倡议或行动,如果得不到社会力量的支持和参与,其效果和影响都会大打折扣。美国-印尼“全面伙伴关系”,既体现着两国政府积极的主导作用,也体现着社会层面的主体作用。美国联邦政府众多部门,如国务院、国防部、环境保护署、国际开发署、司法部等,都参与到推动美国-印尼“全面伙伴关系”的努力之中;美国的一些智库、大学和非政府组织也参与到与印尼的合作之中。从印尼方面看,同样也有众多政府部门和非政府组织,如大学、智库、私营部门,广泛参与到两国“全面伙伴关系”的构建过程之中。社会层面的广泛参与,有助于增进和深化两国人民之间的联系和理解,更有助于两国建立平等的、以共同利益和相互尊重为基础的“全面伙伴关系”。

第五,美国-印尼“全面伙伴关系”超越了双边关系的范畴,具有重要的地区和全

① Murray Hiebert and Jeremiah Magpile, “Comprehensive Partnership Nudges U. S. -Indonesia Relations to New Levels of Cooperation,” *Southeast Asia from the Corner of 18th & K Streets*, Vol. 3, Issue 18, September 27, 2012.

② “Indonesia-U. S. Third Joint Commission Meeting,” September 20, 2012, available at: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/09/197980.htm>, 2014. 10. 9.

球影响。这种影响是由美国和印尼在地区及国际事务中的独特地位和作用决定的。发展与印尼的关系同加强对东南亚和亚太整体的接触是一致的,是美国亚太“再平衡”战略的重要组成部分。奥巴马政府对印尼的政策既受到共同的民主价值和共同利益的推动,也是由于美国政府认识到印尼是一个正在兴起的、将会在全球治理中影响日增的国家。<sup>①</sup>美国、印尼两国在2010年11月9日发表的“关于美国-印度尼西亚全面伙伴关系的联合声明”表示,这种以自由、多元主义、宽容、民主及对人权的尊重等共同价值为基础的“全面伙伴关系”也反映了“这样一种信念——伙伴关系不仅对双边关系是至关重要的,对于解决重要的地区和全球挑战也是至关重要的”。<sup>②</sup>从广泛而具体的合作内容来看,美国-印尼“全面伙伴关系”的发展必然是超越双边而具有重要的地区和全球影响的。一个更加认同美国制度、价值观念及其在亚太地区作用的印尼,更有助于扩展美国在亚太和全球事务的影响力。

**仇朝兵:**中国社会科学院美国研究所副研究员

(本文责任编辑:卢宁)

---

① Ann Marie Murphy, “US Rapprochement with Indonesia: From Problem State to Partner,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 32, No. 3 (December 2010), p. 363.

② “Joint Declaration on the Comprehensive Partnership between the United States of America and the Republic of Indonesia,” November 9, 2010.

Congress, GAO and OMB are responsible for the supervision. Changes in external environment, formation of new security concept, personalities of the presidents, proposals of the administrative departments, promotion of Congress, research by the think tanks, and pressure from public opinion have been the forces which drive the reform and innovation of the national security system. The reform has taken on the features of the following: institutionalization with certain degree of flexibility, periodic ups and downs of NSC status, path of incremental reform and higher integration. Facing increasingly complicated security challenges, as always, the U. S. will continue to make the National Security System more integrated more efficient and flexible.

The U. S. -Indonesian Comprehensive Partnership: Progresses and Implications ..... *Qiu Chaobing* (93)

The initiative of building an Indonesian-U. S. strategic partnership proposed by Indonesian president Susilo Bambang Yudhoyono in 2008 received positive response from the United States. Since then on, the U. S. -Indonesian comprehensive partnership has achieved substantial and concrete progress in areas such as democracy and civil society development, cultural and educational exchanges, climate change and environmental protection, trade and economic cooperation, security cooperation, and energy cooperation. Several features of this comprehensive partnership can be emphasized: the two countries have made multi-level exchanges and communications; the areas covered under the partnership are comprehensive and concrete, and the cooperation in these areas can help promote the cooperative spirit; government and social forces work closely in promoting this partnership; and the strategic influence of bilateral cooperation is brought to the full. These features can shed light on the management of relationship for other countries.

Paywall: Transformation of *NYT* and How American Newspapers Embrace the Digital Era ..... *Chen Xiankui and Liu Yushu* (112)

In March 2011, the *New York Times* (*NYT*) introduced a metered paywall that allowed readers to read a certain number of stories before having to pay. The launch of the *NYT*'s metered model has gained success and drawn attention from American newspapers. Furthermore, based on the We Media technology and User Generate Content (UGC) strategy, the *NYT* brings to users impressive reading experiences and has changed the reading habits of their news audience. With successful transition from a traditional newspaper to a competitive digital publication, *NYT* shows a new way for the digital transformation of American newspapers.