

# 印尼總統佐科威訪問美國 之戰略意涵分析

游雅雯\*

印尼總統佐科威(Joko Widodo, “Jokowi”)在2015年10月25日至27日期間訪問美國。他是繼中華人民共和國國家主席習近平、印度總理莫迪(Narendra Modi)之後，另一位訪問美國的亞洲國家領導人，這也是佐科威上任以來的首次訪美行程，所以意義特別重大。到底佐科威訪美欲達成的目標為何？印尼希望藉此機會與美國進行哪些合作？未來印尼與美國關係的下一步會往哪裡走？這些都是本文欲探討的議題。

## 促成佐科威訪美的背景

印尼總統佐科威在參選總統時，有「印尼歐巴馬」之稱，他跟美國總統歐巴馬不僅長相相似，兩人歲數相當，同樣是1961年出生的中生代政治人物。另外，他們兩者都是以政治新星之姿，挾著高民意而登上總統寶座。

2014年11月佐科威剛上任不久，曾與歐巴馬在北京舉行的亞太經濟合作會議(APEC)短暫會晤，當時歐巴馬讚揚印尼是穆斯林國家民主政體的典範，也親自邀請佐科威訪問美國，因而促成了此次訪美行程。印尼自1945年來因奉行中立

---

\* 作者為國立清華大學通識中心兼任助理教授、亞洲政策中心博士後研究員。

及不結盟政策，顯少與西方國家深入交往，或主動參與國際事務，而佐科威算是 10 年來首位訪問白宮的印尼總統，因此這次訪美行程備受關注。藉由此次訪問，佐科威希望能塑造出印尼踏上國際舞台的良好形象，並提昇印尼國際地位及影響力。

在會談之前，媒體預估佐科威與歐巴馬的談話重點為建立兩國的戰略性夥伴關係。一方面，兩國將聚焦於擴大戰略合作關係，以共同面對全球性及區域性的挑戰，其中包括南海領土爭端、氣候變遷，以及對抗國際恐怖主義。東南亞國家因為中國大陸南海領土擴張，已經引起緊張。印尼需要美國協助提升軍事實力，以保衛領土海域不受侵犯，此正符合美國想要重返亞洲的政策方針。

另一方面，從經貿關係而言，佐科威希望藉由此次出訪，吸引更多外國投資者進入印尼。佐科威此行可能會與歐巴馬共同宣布美國在印尼的大型投資案，同時關於印尼是否加入美國主導的「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership，簡稱 TPP)也會是另一個討論重點。

## 佐科威此次訪美的幾項重點目標

2015 年 10 月 25 日時代雜誌 (Time Magazine) 整理出印尼佐科威總統訪問美國華府的四項談話重點——環境與氣候變遷、民主/人權、經濟合作、南海區域安全。

### 一、環境與氣候變遷

印尼的森林大火在蘇門答臘和加里曼丹延燒數月，造成了周邊國家嚴重霾害問題，包括馬來西亞、新加坡、泰國甚

至菲律賓都受到牽連。印尼原本已是溫室氣體的第三大排放國，僅次於美國和中國大陸之後，而今年的森林大火所造成的單日溫室氣體排放量更是大大超標。佐科威被國際批評在處理災害的反應上不夠迅速，因此，他到美國訪問期間會說明印尼目前災害管制的進展。

## 二、民主/人權

印尼既是全球穆斯林人口最多的國家，也同時是個民主國家，因此被歐巴馬讚譽為「民主、包容和多元主義的典範」。佐科威藉此次訪美希望跟美國表達，印尼已經準備好扮演穆斯林世界和其他國際社群成員之間的溝通橋樑。

## 三、經濟合作

全球經濟不景氣減緩了印尼的經濟發展，造成印尼盾對美元的匯率大貶，甚至貶至 17 年前的最低點。佐科威參選時強調要帶領印尼經濟成長，但事與願違。因此，經濟議題也會是佐科威與歐巴馬會談的關鍵議題。

一些外國投資者批評印尼目前採取國家保護主義政策，造成現有相關法規阻礙外資進入，過高的進口關稅也對外商不利，又加上雇用外籍專業人士的種種限制，皆讓外國投資者為之卻步。對此，佐科威將藉由訪美行程澄清一些誤會，並將重申印尼的經濟是開放的，歡迎各國投資者進入印尼。甚至佐科威也可能表態加入 TPP，加強與美國的戰略合作夥伴關係。

## 四、南海區域安全

另外，南海議題也是佐科威與歐巴馬的關鍵議題之一。

近年來中國大陸在南沙島礁展開大型填海工程，印尼擔心中國大陸會把納土納(Natuna)群島納入九段線範圍。因此，佐科威在此次訪美尋求美國的協助，建立新的海岸巡邏隊以保護其戰略海域，以便在中國大陸進入南海時，可以在處理區域領海爭端上扮演更積極的角色。

其實目前印尼與美國的雙邊關係已比1990到2000年代改善許多，但比起其他東南亞國家，兩國的戰略、經濟和文化交往仍有許多成長空間。美國政府越來越看重印尼在亞太區域的發展前景，因此，此趟佐科威訪美應獲得了不少成效。

## 印尼對於加入 TPP 的態度及其意涵

TPP 是歐巴馬一手推動的多國自由貿易協定，目前包含 12 個經濟體，佔全球人口的 11.3%、成員國的國民生產毛額(GDP)佔全球比重的 36%。目前 TPP 正準備送到共和黨所掌控的國會進行審議，但 TPP 尚未獲民主黨的全面支持，連民主黨總統參選人希拉蕊日前也批評 TPP 會造成開放美國市場的壓力。因此，當 10 月 26 日佐科威到美國白宮拜訪歐巴馬時表示，印尼有意加入美國所倡導的 TPP 時，此或許有助於未來 TPP 在美國國會順利過關。

在印尼方面，前總統蘇西洛尤多約諾(Susilo Bambang Yudhoyon，簡稱 SBY)原本是反對印尼加入 TPP 的，但自 2014 年 10 月佐科威上任後，印尼的態度大轉變，開始積極準備加入 TPP。由於全球五分之二的經濟，已掌握在 TPP 的成員國手中，若印尼能加入 TPP，等同於跟亞太 12 個成員國直接簽訂自由貿易協定，這將對提振印尼經濟、強化區域影響力有所助益。另外，印尼貿易部長湯瑪斯林邦(Thomas

Lembong)亦表示，一旦印尼成功加入 TPP，就能吸引到更多的外國投資。但他也指出，印尼需要 2 年的時間做好準備，才不會落後於澳洲、汶萊、馬來西亞、新加坡與越南等 TPP 成員國，因為一旦貿易自由化，印尼的農業、工業和其他部門也會受到更多外國產品的衝擊。另外，印尼經濟學家穆罕默德·費瑟 (Muhammad Faisal) 認為，印尼政府能透過 TPP 出口紡織品、球鞋等至其他成員國，並從中獲利。

在美國方面，美國貿易代表弗羅曼 (Michael Froman) 不諱言地指出，印尼在加入 TPP 之前還有許多工作必須做，例如必須減少繁複的行政程序、減少國內保護主義貿易壁壘、取消進出口限制，以及保護智慧財產權等。

印尼國內對於加入 TPP 尚未做好準備，就在佐科威向歐巴馬表態支持 TPP 之後，已引發國內經濟民族主義者的不滿。一些保守派人士多表反對，其中一些印尼貿工部高官及經濟學者紛紛表示，印尼產品目前尚未足以與外國產品競爭，所以談論加入 TPP 為時過早。他們甚至形容印尼加入 TPP，就等於把印尼市場送進巨人口中。但親佐科威的政治菁英和自由派經濟學家則大表贊同，例如印尼副總統尤素夫·卡拉 (Jusuf Kalla) 指出，若印尼不加入 TPP，日後所生產的貨品根本無法與馬來西亞和越南等國在美國市場上競爭。他認為印尼不能再關閉貿易大門，產業界必須從現在開始設法提高產品的質與量，才能應付未來貿易自由化的競爭。國立印尼大學經濟學家懷沙耳·峇斯利 (Faisal Basri) 也指出，若拒絕加入 TPP，印尼在國際貿易上將面臨困境，因為新加坡、馬來西亞和越南皆已加入，日後美國等外國資金可能會進入這些國家，如此一來，印尼將會競爭失利。

其實佐科威表態要加入美國所主導的 TPP 其中一個戰略

意涵，就是要藉由美國之力，增強印尼在亞太地區的勢力與地位。此次訪問期間，美國與印尼同意增進雙邊經濟、防務、人文、能源及海洋等各領域的合作，並簽署了《海上合作諒解備忘錄》，願意與美國在海上安全、海洋經濟、海洋資源、漁業管理及海上航行等項目上密切合作。

總的來說，佐科威此行可說是收穫滿滿，不但獲得了美國高額經貿與投資合作的承諾，美國也提供 270 萬美元無償援助，用以援助印尼每年夏季森林大火所造成的煙霾災害。兩國也簽署了合作協議要點，海事部門有海事安全、海洋保護等建設，同時兩國也將擴大在能源開發和安全方面的合作，印尼將於 2019 年完成建立三萬五千兆瓦 (MW) 發電工程，提供美商投資機會。另外，為了因應氣候變遷，兩國也同意一同減少溫室氣體排放量，設法擴大森林面積以及發展清潔能源的相關科技。

由於霾害肆虐嚴重，受到國內壓力下，佐科威的訪美行程縮短了 1 天，最後在 27 日晚上便啟程返國，結束了此次的訪問。

## 未來觀察與政策建議

美國自宣布「重返亞洲」政策以來，動作頻頻。一方面在南海領土爭議上，美國開始主動或被動地介入南海爭議。例如今 (2015) 年 10 月底，美國派出軍艦闖入中國大陸人造島礁 12 海浬水域。11 月初，美國國防部長登上羅斯福號航空母艦進行南海視察。11 月 8 日及 9 日美國派出兩架現役戰機 B-52 轟炸機飛近中國大陸南海島礁，而且還公開鼓勵日本、菲律賓等國向中國大陸施壓。佐科威總統藉由此次訪美向歐

airiti

巴馬釋出善意，希冀透過美國的協助，建立新的海岸巡邏隊以保護印尼領土海域，而美國也趁此機會拉攏印尼靠向美國這邊。

在經貿方面，美國倡議的 TPP 也是其重返亞洲政策之一環，美國希望盡可能將亞洲重要經濟體納入 TPP，美其言是增進亞太地區貿易自由化的發展，事實上是為了建立美國盟友、向中國大陸施壓，以發揮制衡的效果。美國不僅希望拉攏印尼加入 TPP，目前美國及日本也表示支持台灣加入 TPP，台灣應該趁此機會進行產業升級的準備。尤其是目前台灣與 TPP12 個成員國的貿易額，佔台灣對外貿易 35% 左右，其重要性不言可喻。台灣若能成功加入 TPP，等於同時與美、日、澳、越南、馬來西亞等數個主要經貿夥伴簽署自由貿易協定，可說是一舉數得。

不可諱言的是，TPP 作為一個高標準的自由貿易協定，必定會對某些台灣產業產生不小的衝擊。對於可能受到挑戰的產業，政府相關單位應進行可能的影響評估，並必須思考配套措施，以提出具體的因應之道。參酌其他國家如何因應貿易自由化以及進行結構調整，亦是政府應該嘗試的方式。