

印尼的纳土纳政策：再安全化及其泛安全化论析

潘 玥

摘要：纳土纳问题涉及领土主权问题，本身就属于安全问题，是建立在“中国威胁论”上的再安全化产物。纳土纳问题衍生出的涉及专属经济区重叠问题原本与安全无关，但经过炒作，也被“安全化”了。自佐科上任以来，中印尼在纳土纳问题上冲突不断，并在2016年达到顶峰。为了在短时间内增加军费、增强兵力和武器部署，印尼将纳土纳海改成“北纳土纳海”，获得了民众和军方的支持。佐科政府通过将纳土纳问题“再安全化”，达成了短期内的既定目标，但长期来看，把再安全化作为常规政治处理方法，将不利于纳土纳问题的解决，有“泛安全化”的倾向。同时，由于纳土纳问题再安全化的特殊属性，“去安全化”缺乏动力支持。佐科连任后，即使中印尼的经贸合作，尤其是基础设施建设方面的合作进一步深化，纳土纳问题也将会继续存在，并会不时地爆发低烈度的冲突与争端，为两国关系蒙上阴影，并对“南海行为准则”的谈判产生不利影响。

关键词：印尼；纳土纳；南海问题；中国；安全化

收稿日期：2021-05-16

作者简介：潘玥（1991~），暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院副研究员，博士；北京外国语大学中印尼人文交流研究中心特约研究员。主要研究领域：印尼政治与社情。

基金项目：本文系教育部国际合作与交流司“2020年中外人文交流机制专项”的阶段性成果。

作为世界最大的群岛国家，印尼在太平洋和印度洋间约有13466个^①岛屿，是名副其实的“万岛之国”。陆地面积约190.4万平方千米，不包括专属经济区

^① 根据印尼官方的数据，印尼只有13,466个岛屿，而非17,508个岛屿。这一数据虚高的原因，是将约4,000个退潮时消失的礁石或沙洲也计入其中，而依据《联合国海洋法公约》第121条第1及3款规定，岛屿及岩石必须在涨潮与退潮时都永远浮出水面。

《南亚东南亚研究》2021年第5期，第64~79页。

在内的海洋面积约316.6万平方千米，如果加上专属经济区，印尼的海洋面积大约是陆地面积的6倍。^①对于印尼而言，海洋权益是印尼的核心关切，而海洋问题又总是与政治、军事、安全问题交织在一起。

以纳土纳问题为例，中印尼均明确表示两国不存在领土主权争端，但双方对南海部分海域的权益主张却存在重叠，突出表现在纳土纳群岛的部分海域。多年以来，双方对纳土纳问题均保持较高的理性与克制，哪怕是在矛盾频发的2016年，印尼外长依然重申“中印尼在纳土纳问题上没有领土主权冲突”。^②但这种态度似乎在2019年底发生了显著的改变。中国外交部的声明称：“中国对南沙群岛拥有主权，对南沙群岛有关海域拥有主权权利和管辖权。同时，中国在南海拥有历史性权利。中国渔民一直在中国南沙群岛有关海域开展正常的渔业生产活动，合法合理。”^③此前，中国外交部一直将“传统渔场”作为中国渔船在有关海域作业的依据。印尼对此回应，“中国基于长期渔业活动而提出的历史性主张没有法律依据”，^④也首次提及2016年海牙国际仲裁庭否定“九段线”主张的裁决，而此前印尼一直对该裁决保持中立。2020年1月6日，佐科总统视察纳土纳海域，并强硬表示：“从古到今纳土纳群岛及其专属经济区完全属于印尼，没有与任何国家谈判的余地。”^⑤可见，中印尼关于纳土纳海域的海洋权益主张重叠问题并未彻底解决，并不时爆发争端。

印尼一直将中方在纳土纳海域的一切行动，视为对印尼的安全威胁，并常常将纳土纳群岛的主权安全问题与海洋权益问题混为一谈。总体而言，如果纳土纳问题涉及主权问题，毫无疑问也属于安全问题，由于中印尼在纳土纳群岛并不存在主权之争，故纳土纳群岛中的主权问题已基本“去安全化”了。纳土纳问题中涉及海洋权益主张的重叠问题，本身与安全无关，但印尼方面有意放大领海与领土问题，海洋权益主张重叠问题于是被成功地“安全化”。

在佐科执政的2014~2017年间，印尼高层多次提出与纳土纳问题相关的安全

^① Frederick, William H., Worden, Robert L., *Indonesia: A Country Study*, Government Printing Office, 2011, p.xxxii.

^② Prima Gumilang, “Soal Natuna, RI Tegaskan Tak Ada Masalah Politik dengan China”, *CNN Indonesia*, 22 Juni 2016, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160622122353-20-140080/soal-natuna-ri-tegaskan-tak-ada-masalah-politik-dengan-china>. Last accessed at 14 October 2019.

^③ 《2019年12月31日外交部发言人耿爽主持例行记者会》，中华人民共和国外交部，2019年12月31日，http://new.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1728948.shtml。（上网时间：2020年5月18日）

^④ 陈相秒：《中国与印尼海上纠纷的实质是什么》，《世界知识》，2020年第3期，第55页。

^⑤ Rahma Tri, “Prabowo Cool Soal Natuna, Jokowi: Tak Ada Tawar-Menawar”, *Tempo*, Januari 6, 2020, <https://bisnis.tempo.co/read/1291710/prabowo-cool-soal-natuna-jokowi-tak-ada-tawar-menawar>. Last accessed at 18 May 2020.

化动议，既包括将已基本“去安全化”的领土安全问题“再安全化”，也包括将海洋权益主张重叠问题“安全化”，经过媒体渲染后，公众基本都接受了安全化动议。在短短三年间，纳土纳问题多次成功地被安全化和“再安全化”。为什么原本属于安全问题的纳土纳领土问题和原本与安全无关的纳土纳海洋权益主张重叠问题被一再安全化？印尼高层再安全化纳土纳问题的用意何在？这是本文将要回答的主要问题。

一、相关研究及不足

21世纪以来，越南和菲律宾是南海问题的主要研究对象国，相关研究成果较多。相对而言，研究印尼的成果较少。近年来，尤其是佐科总统就职以来，中印尼在纳土纳问题上的冲突一定程度上引起了学界的关注，现实的冲突对学术研究形成倒逼态势，让学者不得不关注印尼在南海问题中的角色与作用。

现有的研究重点关注印尼南海政策的历史和演变、印尼对南海问题及对中国的回应、印尼打击非法捕捞以及佐科政府的海上力量部署与战略等问题。^①其中，关于印尼对南海问题的立场，潘玥认为，在南海问题上，中印尼在纳土纳问题上的争议真实存在。印尼在南海问题上也并不中立，对涉及争端的其他东盟国家情感上同情，行动上支持。印尼内部对此问题的立场也并不统一。^②史自洋认为，印尼一方面扮演着“中间人”和“调解者”的角色，另一方面，它起着“潜在制衡”的作用，引入域外大国的权力，实现区域力量之间的相对平衡。这使得印尼的南海政策显示出区域合作和国家利益的双重内涵，促进了各国相互信任与合作，相对缓解了南海地区的紧张局势，引入域外权力则使得南海问题进一步复杂化和国际化。^③戴夫·麦克雷则认为，印尼外交政策的关键领域在很大程度上仍然独立于与民主化和非自由化转变的政治斗争，印尼的南海政策就是一个典型案例。作为印尼外交政策最突出的挑战，佐科政府一直试图通过维持现状、以国家利益优先等方式，获得更大的国家领土和资源权利。尽管佐科政府在处理这一

^① 相关的研究成果主要有：陈翔：《印尼非法捕鱼问题的安全化透视》，《东南亚研究》，2018年第4期；连洁：《印尼与邻国海上捕鱼争端探析》，《国际研究参考》，2018年第3期；李大陆：《南海争端中越、马、印尼三国对华制衡战略的差异性分析》，《当代亚太》，2017年第2期；龚晓辉：《佐科政府南海政策初探》，《东南亚研究》，2016年第1期；李峰、郑先武：《印度尼西亚与南海海上安全机制建设》，《东南亚研究》，2015年第3期；德里·阿普里安塔：《印尼在南海争端中的反应：苏哈托与后苏哈托时代的比较分析》，《南洋资料译丛》，2015年第4期。

^② 潘玥：《试析中印尼在南海问题上的互动模型》，《东南亚南亚研究》，2017年第1期，第21~27页。

^③ 史自洋：《印尼佐科政府在南海争端中的角色分析》，华中师范大学硕士学位论文，2017年，第1页。

问题时表现出更为明显的民族主义，但印尼更广泛的非暴力转向并没有改变政府的外交政策。^①

现有的学术成果往往简单化和模式化了印尼官方的立场，或者将其与印尼学界或民间的立场混为一谈。作为东盟最大的经济体，印尼在南海问题上的立场和态度在一定程度上影响着南海问题的协商进程。因此，理解印尼在南海问题上的真实立场对研究南海问题的解决具有重要意义。同时，大部分成果属于“就事论事”型、案例分析型和政策研究型，只单纯阐释了印尼佐科时期南海政策历史、演变与应对的基本事实，并未从理论层面解释其发生路径与成因，运用理论的主动性有待提高。

相比于研究印尼南海政策与印尼对南海问题立场的成果，专门研究纳土纳问题的成果并不多见。首先，这需要厘清中印尼“纳土纳问题”的脉络。第一，纳土纳问题并非领土主权争议问题。纳土纳群岛在中国的南海断续线之外，属印尼的廖内群岛所有，地理上并非南沙群岛组成部分。故此，就纳土纳海域而言，中国与印尼不存在领土主权争议。第二，如何定义中国、印尼对南海部分海域的权益主张重叠的部分？有关重叠海域在中国断续线以内，面积大约9.8万平方千米，距中国的曾母暗沙、万安滩和印尼的纳土纳群岛直线距离分别约为100、170和180海里。因重叠海域渔业资源较丰富，中国广西壮族自治区和海南省渔民在专属经济区和大陆架制度确立之前便长期在那里从事渔业活动，习惯上称之为南沙群岛的“西南渔场”。因此，中国对该片海域拥有基于持续历史开发实践形成的并延续至今的历史性权利。印尼在20世纪80年代以后逐渐将中国南沙群岛西南部、断续线内部分海域纳入其声称的专属经济区范围，中、印尼的海洋权益主张重叠问题也由此产生。故此，中国与印尼的纳土纳问题，实际上是中印尼在纳土纳群岛海域的海洋权益主张重叠问题。为了行文的方便，以下简称为纳土纳问题，该海域则称为双边争议海域。

帕特里克·克里斯托普·迈耶拉等人利用哥本哈根学派的安全理论，运用定量与定性相结合的方法，分析了近年来印尼主流纸质媒体对纳土纳群岛的报道，发现印尼纳土纳问题在2014年至2016年间迅速被安全化，印尼媒体将“中国声称在纳土纳群岛领海拥有历史捕鱼权”的说法描述为是对印尼最紧迫的国家安全威胁，并通过分析证明，印尼人民接受了上述安全话语，即印尼政府成功地将中国

^① Dave McRae, “Indonesia’s South China Sea Diplomacy: A Foreign Policy Illiberal Turn?”, *Journal of Contemporary Asia*, 2019, pp.1~20.

对纳土纳群岛领海的主张安全化。^①这篇文章存在不可忽视的“硬伤”，即对成功安全化的理解存在偏误。根据哥本哈根学派的理论，成功的安全化不但由安全化主体所决定，而且由“言语一行为”的听众所决定，即这些听众是否接受一种共有价值遭受“存在性威胁”的说法。^②另外，哥本哈根学派还指出，安全化成功的标志除了听众接纳“安全动议”外，还应包括政治权力部门最后采纳此“安全动议”。可见，将印尼主流纸质媒体对纳土纳群岛的报道数量增多、民众在社交媒体上对纳土纳问题关注度提高，视为安全化成功的标准，显然是不准确的。更重要的是，早在2014年以前，纳土纳问题就属于安全问题，佐科执政时期重提纳土纳问题的安全化动议，实际上属于“再安全化”的范畴。

基于此，本文主要根据印尼语、英语文献和哥本哈根学派的安全理论，探讨佐科执政期间纳土纳问题再安全化的现象及其动因，并指出纳土纳问题的再安全化存在泛安全化的不良倾向，最后提出其去安全化的前景，具有一定的学术与现实意义。

二、安全化、再安全化和泛安全化

总的来说，“安全”是一个“模糊而又充满价值”^③“不发达”和“亟待深化”^④的概念。安全应包含三个维度，即客观上不受到威胁，主观上不感到恐惧，以及主体间没有冲突。在相当长的时间里，安全总是与国防、军事联系在一起。

随着冷战的结束，安全概念得以扩大，安全研究也被赋予了新的内涵，兴起了非传统安全研究，包括环境问题、毒品问题、恐怖主义和难民问题等。^⑤20世纪90年代建构主义兴起，并与安全研究相结合。哥本哈根学派提供了社会建构主义的研究方法，尤其是运用语言学建构主义分析工具来研究安全问题，提出安全化和安全复合体理论，并由此提出了安全化理论，认为“安全”是一种自我参照

① Patrik Kristhøpe Meyer, Achmad Nurmandi & Agustiyara Agustiyara, “Indonesia’s Swift Securitization of the Natuna Islands How Jakarta Countered China’s Claims in the South China Sea”, *Asian Journal of Political Science*, 2018, pp.1~18.

② Barry Buzan, Ole Weaver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner, 1998, p.21; Barry Buzan, Laust Schouenborg, *Global International Society: A New Framework for Analysis*, Cambridge University Press, 2018, p.43.

③ David A. Baldwin and Helen V. Milner, “Economics and National Security”, in Henry Bienened, *Power, Economics and Security: US and Japan in Focus*, Boulder: Westview Press, 1992, p.29.

④ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991, pp.3~12.

⑤ 任晓：《安全——一项概念史的研究》，《外交评论》，2006年第5期，第36~45页。

的实践，并不存在既定的安全概念。当一个事务被视为安全问题时，就是安全问题。^①一国是否接受“某一问题构成对该国的安全威胁”这一说法，属于“安全化过程”，是安全研究的首要目标。^②哥本哈根学派的安全化理论缘于奥利·维夫提出的问题：究竟什么使一项事物变成安全问题？他认为，在此前某种非安全问题的实务被当作安全问题后，国家便可主张特殊的权利。^③

哥本哈根学派将安全概念化，通过“言语—行为”对威胁进行社会建构。这意味着安全化的过程不仅要回答安全中的“谁、什么、哪里和如何”等实际安全问题，而且要提供对“安全意义”的潜在解释，即安全不再仅仅讨论“谁的安全”，或者“安全是何种威胁”，而且要进一步研究“谁、在何种问题、在何种条件以及出于何种影响和代价能够成功地表达意见，或者制造了安全实践”等问题。安全化主体通过蓄意的语言和行为，夸大和政治化公共问题，并最终将其升级为安全问题。安全化主体可以推动特定领域的特殊政治进程，主张特殊的权力，以采取一切手段防止威胁继续扩大，进入政治“例外模式”。

哥本哈根学派坚持以“主体间性”理解安全化的过程，即一个行为体共享其他行为主体对一种存在性威胁的认知。行为主体间所产生的“主体间性”，即双方对于安全的认知，会影响对方对安全的认知，这是认识行为主体行为的关键之一。因此，研究安全化的动力与过程便有了重要的现实意义，因为如果人们知道是谁、涉及何种问题和在何种条件下“制造”了安全问题，就有可能调整行为主体间的互动，以抑制“安全困境”。^④

作为综合性的理论模型，哥本哈根学派的安全理论还处于初级阶段，有诸多不完善之处，比如安全化成功的具体标准。哥本哈根学派认为，“安全化”就是一种更为激进的“政治化”。^⑤究竟“激进”到什么程度才称得上“安全化”？究竟听众在多大程度上接受“安全动议”，才可打破一般的政治规则？哥本哈根学派也承认，要给出一个明确、客观的标准，判断“安全化”的成功是十分困难的。如不同的国家和民族对“威胁”有着不同的认知，即在某个特定的政治共同

^① Barry Buzan, Ole Weaver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner, 1998, p.24.

^② Ibid..

^③ Ibid..

^④ Jef Huysmans, “Revisiting Copenhagen: Or, On the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe”, *European Journal of International Relations*, Vol. 4, 1998, pp.479-505.

^⑤ Barry Buzan, Ole Weaver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner, 1998, p.23.

体内成立的安全化问题，也许对于外部群体来说，纯属无稽之谈。^①哥本哈根学派仍然将“安全化”的成功描述成一个点，将其成功与否视为绝对的二分状态。哥本哈根学派认为，成功的安全化意味着听众接受“安全动议”，安全化的过程包括（1）识别存在性威胁；（2）采取紧急行动；（3）通过破坏和摆脱自由规则来影响单元间的关系。^②不难发现，在实际操作中，这三个步骤都是由安全化主体完成的，并未将听众对安全化逻辑的接受程度涵盖其中。这使人感到困惑，如果听众接受“安全动议”就意味着安全化成功，为何这些步骤都需要安全化主体而非听众来完成？

另外，哥本哈根学派还强调了安全化判断标准中的政治影响，即奥利·维夫提出的严格的安全化定义和判断标准，依靠一种为获得实质性的政治影响，且具有明显特征的“存在性威胁”的“主体间性”确立的。^③由此，实际上，安全化成功的标志除了听众接纳“安全动议”外，还应包括被政治权力部门最后采纳。王江丽认为，生态问题能否成功安全化，其中一个很重要的因素是科学议程是否被政治权力部门所采纳。^④政治权力部门采纳“安全动议”是建立在听众接纳“威胁”的基础上的，因为如果只把政治权力部门采纳“安全动议”作为成功安全化的唯一标准，那么，就极有可能存在“泛安全化”的现象。“泛安全化”指的是非安全领域的“安全化”过程或非传统安全领域的过度的传统安全化表现。^⑤随着安全的边界和范围“无限延伸”，安全问题一度被泛化，这使得“安全”概念失去了分析工具的作用，国际社会处于自闭和偏执的状态中。部分发展愿望激进的国家曾试图把每一件事都上升为安全化问题。国家或政治权力部门为了获得某种“超常规的权力”，或者为了压制反对派和掌握更多的权力，以“威胁”为借口，自己提出“安全动议”，使国家被少数人统治，使民主沦为空谈，然后自己接纳“安全动议”，“既当运动员又当裁判员”。泛安全化使国内社会僵化，制造出一种高压的恐怖政治，最终破坏了经济秩序，扩大了与其邻国间的

① 朱宁：《安全与非安全化——哥本哈根学派安全研究》，《世界经济与政治》，2003年第10期，第24页。

② Barry Buzan, Ole Weaver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner, 1998, p.26.

③ Ibid., p.23~24.

④ 王江丽：《安全化：生态问题如何成为一个安全问题》，《浙江大学学报》（人文社会科学版），2010年第4期，第37页。

⑤ 郭锐、陈馨：《“泛安全化”倾向于东亚军备安全风险》，《国际安全研究》，2018年第5期，第41页。

安全困境。^①所以，应控制“安全化”的无限扩大或“泛安全化”，并朝着“非安全化”或“去安全化”的终极目标推进。

理论上，有“安全化”就必定会有“去安全化”。“去安全化”的路径是“安全化”路径的倒推，旨在将本来已存在严重威胁的安全问题，通过暂停原先的言语行为，发展新的言语行为，转换问题范式，构建新的参与者并让其在相关讨论甚至决策中发挥重要作用，降低原先存在性威胁的安全级别和议程优先性，发展新的优先议题，构建相应合作机制，达到让原先的安全问题不致形成严重后果的目的。^②基于一些原因，已经“去安全化”的议题也可能“再安全化”：一是之前草草搁置的问题，问题本身并没有得到解决，在一定的条件下，问题可能再次爆发。二是由于安全问题的转移，以及安全内涵和范围的扩大，未构成安全威胁的问题成为新的安全威胁。解决“再安全化”的问题往往会比“去安全化”更复杂，更具有多面性和系统性，应对的难度更大，需要付出更多的努力。

三、专属经济区争议与纳土纳问题的再安全化

中印尼在双方争议海域的冲突由来已久，并在2008年后冲突公开化，冲突的频次有所上升，规模有所扩大，其中2010年和2016年是两个冲突矛盾集中爆发的年份。其中在2016年3月至6月的短短三个月内，中印尼就在双方争议海域爆发三次烈度较高的冲突，甚至在2016年6月17日的冲突中鸣枪示警并造成人员受伤。

2008年以来，印尼和中国在争议海域爆发了一系列冲突。2008年4月11日，印尼在双方争议海域附近拦截了来自中国、中国台湾地区和越南的17艘船只，其中中国渔船8艘，并发出外交照会。^③2009年1月10日，印尼扣押了1艘中国渔船和75名渔民，除16人外，其余的人随后被释放并返回中国。^④2010年5月15日，印尼扣押了2艘中国渔船，但在中国巡逻船介入时将其释放。^⑤2010年6月22日，

^① Barry Buzan, Ole Weaver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner, 1998, pp.198~199.

^② 陈玉刚：《试析南极地缘政治的再安全化》，《国际观察》，2013年第3期，第57页。

^③ Anggi Kusumadewi, “Staf Ahli Luhut: Jika Dibiarkan, China Kuasai Laut Natuna”, *CNN Indonesia*, 28 June 2016, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160628103959-20-141458/staf-ahli-luhut-jika-dibiarkan-china-kuasai-laut-natuna>. Last accessed by 13 July 2019.

^④ 一说77人，参见“China Protests Arrest of Fishermen”，*The Jakarta Post*, 23 June 2009, <https://www.thejakartapost.com/news/2009/06/23/china-protests-arrest-of-fishermen.html>. Last accessed by 13 July 2019.

^⑤ “Ditangkap AL Indonesia, Delapan ABK Asal Cina Jalani Proses Hukum”，*BBC Indonesia*, 30 Mei 2016, https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/05/160529_indonesia_kapal_cina_natuna_tahan. Last accessed by 13 July 2019.

印尼扣押了一艘中国渔船，但在中国巡逻船介入时将其释放。^①2013年3月26日，中国渔船“渔政310”为防止印尼巡逻艇扣押中国渔船，在印尼巡逻艇将船员转移至印尼船只后抵达现场，并运用电子技术切断了印尼海事及渔业部“虎鲨001”船的通信。^②2016年3月20日，印尼一艘渔业巡逻船在纳土纳专属经济区内拦截了中国渔船“桂北渔10078”，登船后逮捕8名船员，开始拖曳，随后两艘中国海岸警卫队船进入印尼领海，迫使其释放这艘船。对此，印尼外长召见中国驻雅加达大使馆外交代表，发出抗议。^③2016年5月27日，印尼扣留了一艘涉嫌进入纳土纳专属经济区“非法捕鱼”的中国渔船。中国已经就此向印尼“提出严正交涉”。^④2016年6月17日，印尼海军舰艇在纳土纳附近扣留了10至12艘中国渔船中的1艘，并进行警告性射击。两艘中国海岸警卫队船靠近，但未能确保船只的安全释放。事件造成中国渔船受损，1名船员中弹受伤，另外1艘渔船和船上7名人员被印尼方抓扣。中方紧急派遣在附近执法的海警舰船赶往事发海域保护渔船渔民，营救伤员，并通过外交渠道向印尼方提出强烈抗议和严正交涉。^⑤2019年12月19日至24日，印尼海事安全局称，63艘中国渔船在两艘中国海警船和一艘护卫舰的护航下，闯入印尼纳土纳群岛的专属经济区。中国渔船拒绝了印尼海事安全局扣押船只的要求，并坚称他们是在自己的“领海”捕鱼。^⑥印尼外交部分别在2019年12月30日及2020年1月2日对中国提出抗议，要求中国立即将相关船只撤出该区域。

面对冲突，中方严正指出：纳土纳群岛周边海域是中国的“传统渔场”。事

① “Ditangkap AL Indonesia, Delapan ABK Asal Cina Jalani Proses Hukum”, *BBC Indonesia*, 30 Mei 2016, https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/05/160529_indonesia_kapal_cina_natuna_tahan. Last accessed by 13 July 2019.

② Endah Hapsari, “Amankan Nelayan, Cina Kirim Kapal Patroli ke Laut Cina Selatan”, *Republika*, 20 April 2012, <https://internasional.republika.co.id/berita/internasional/global/12/04/20/m2s1ao-amankan-nelayan-cina-kirim-kapal-patroli-ke-laut-cina-selatan>. Last accessed by 13 July 2019.

③ “Tegas Larang Beroperasinya Kapal Ikan Asing”, *Investor*, 11 Juli 2016, <https://investor.id/archive/tegas-larang-beroperasinya-kapal-ikan-asing>. Last accessed by 13 July 2019.

④ “Kemlu: Kapal China Ditangkap di Natuna karena Curi Ikan”, *Kompas*, 1 Juni 2016, <https://nasional.kompas.com/read/2016/06/01/17115741/kemlu.kapal.china.ditangkap.di.natuna.karena.curi.ikan>. Last accessed by 13 July 2019.

⑤ Rakhmat Nur Hakim, “Kronologi Penangkapan Kapal Ikan China di Laut Natuna”, *Kompas*, 20 Juni 2016, <https://nasional.kompas.com/read/2016/06/20/21301761/kronologi.penangkapan.kapal.ikan.china.di.laut.natuna>. Last accessed by 13 July 2019.

⑥ Fadli and Dian Septiari, “Bakamla Eyes Coordinated Response to Chinese Activity in the Natunas”, *The Jakarta Post*, December 29, 2019, <https://www.thejakartapost.com/news/2019/12/29/bakamla-eyes-coordinated-response-to-chinese-activity-in-the-natunas.html>. Last accessed by 18 May 2020.

实上，有关渔业活动处于未划界海域，即位于中国南沙群岛专属经济区与印尼纳土纳群岛专属经济区主张重叠海域，中国和印尼尚未进行海域划界。此外，国际法未禁止争议方在未划界海域的渔业活动，相反，传统权利通常会被保留，并不会因边界主张等问题而消失。即便中国与印尼存在海洋划界争端，抑或双方相关海洋权益主张完全对立，传统捕鱼权都不应当被否定。^①对此，印尼方一直罔顾中方传统渔场的历史性权利。在2016年6月17日事件一周后，印尼总统佐科视察了纳土纳群岛，随行的包括安全部长、外交部长和军方首领，并在南海纳土纳群岛海域的一艘军舰上举行内阁会议，讨论如何应对最近在该海域发生的一连串印尼与中国船只对峙事件，要求军方加强海上巡逻，提高维持海上安全的能力。^②此举旨在向中国宣示主权，向中国发出一个“强烈信号”。

在2016年3月的冲突事件后，印尼方面，包括印尼政治精英、学界人士和军方人士纷纷表示，中国渔船在纳土纳群岛海域“非法捕捞”是变相地“宣示”中国对纳土纳专属经济区的主张，这将侵犯印尼的领土主权，威胁印尼的国家安全，如不及时采取行动，中国将获得这一区域的实际控制权。这就是纳土纳问题“再安全化”的安全化动议。随着第二和第三次冲突的出现，这一动议通过印尼主流媒体和社交媒体的大肆渲染，得到不断强化，民众在短时间内基本接受了“中国将威胁纳土纳乃至印尼的安全”的安全化动议。2017年，92.2%的印尼民众认为南海问题是国家安全问题，其中50.6%的受访者认为“中国侵入印尼领海”，41.6%则认为“中国在印尼领海非法捕鱼”。^③可以说，在2016年第三次冲突后，纳土纳问题就已基本完成“再安全化”，大部分民众在社交媒体上支持印尼政府对中国采取强硬措施。

为“顺应民心”，佐科政府顺势推动纳土纳问题的特殊政治进程，主张特殊的权力，以采取一切手段防止“中国威胁”的继续扩大，进入政治“例外模式”。其中包括：第一，加强纳土纳群岛的兵力部署，不断增加在纳土纳群岛的军费投入，包括扩建主要岛屿上的海军港口，以停靠更大船只，延长设在当地的

① 雷筱璐：《纳土纳群岛附近该如何捕鱼》，《环球时报》，2020年3月17日，第015版。

② “Tiba di Natuna, Jokowi Gelar Rapat di KRI yang Tembak Kapal Cina”，*BBC Indonesia*, 23 Juni 2016, https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/06/160623_indonesia_jokowi_natuna. Last accessed by 13 July 2019.

③ Riva Dessthania Suastha, “Diprotes China, RI Daftarkan Nama Laut Natuna Utara ke PBB”，*CNN Indonesia*, Juli 20, 2017, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20170720172204-106-229239/diprotes-china-ri-daftarkan-nama-laut-natuna-utara-ke-pbb>. Last accessed by 26 February 2018.

空军基地跑道，以便起降更大的飞机。^①2015年印尼在纳土纳部署的陆军仅800人，2016年增至1600人，空军还动用纳土纳群岛上的雷达进行24小时监视，^②随时监控中国渔船的“入侵”。印尼的军费预算从2014年的86.2兆亿印尼盾，上升至2017年的117.3兆亿印尼盾，涨幅达36.08%。^③第二，印尼三军，尤其是陆军的快速反应突击队（PPRC）频繁与美国、日本、澳大利亚和印度等国在纳土纳群岛或巴淡岛（距离纳土纳群岛480千米）海域进行联合军演。就在2016年6月冲突后的三个月内，印尼就在双方争议海域举行大规模军演，动用2000多名士兵和80架飞机，其中包括俄罗斯制造的苏霍伊战机和美国制造的F-16战机，^④此次演习几乎与菲律宾—美国联合军演以及澳大利亚、马来西亚、新加坡、新西兰和英国在南海的年度单独演习同时举行。虽然印尼外长雷特诺称“军演不是对中国的挑衅”^⑤，但对中国“秀肌肉”的意味已不言而喻。第三，从2016年6月起，印尼就开始着手将本国专属经济区内的南海区域标注改为“北纳土纳海”，继续强调不承认中方的“九段线”主张，并宣称要通过国际海洋法法庭解决中印尼纳土纳专属经济区重叠的问题。第四，2019年11月25日，印尼向联合国提交意向书，提议将纳土纳群岛作为联合国教科文组织地质公园。实际上，经过不到6个月的筹备，2018年11月，印尼才正式成立纳土纳国家公园。^⑥对于行政效率如此低下的印尼，在纳土纳问题上办事效率如此神速，可见佐科政府对纳土纳问题的重视，使之进入政治“例外模式”，甚至不惜通过借助外部势力，将纳土纳问题国际化，以宣示印尼对纳土纳群岛的主权。

印尼政府称，在印尼当地岛民中，“北纳土纳海”的名称由来已久。就在冲

^① Berly Martawardaya, “Pertahanan, Geopolitik, dan Energi di Natuna”, *Kompas*, 12 Agustus 2017, <https://ekonomi.kompas.com/read/2017/08/12/153840826/pertahanan-geopolitik-dan-energi-di-natuna?page=all>. Last accessed by 14 July 2019.

^② Tulika Bhatnagar, “Mengapa Indonesia Menambah Kekuatan Militer di Natuna?”, *BBC Indonesia*, 1 Januari 2016, https://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/12/151230_dunia_indonesia_natuna. Last accessed by 14 July 2019.

^③ “Berapa Anggaran Kementerian Pertahanan Indonesia 2019?”, *Katadata*, 29 Maret 2019, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/03/29/berapa-anggaran-kementerian-pertahanan-indonesia-2019>. Last accessed by 29 July 2019.

^④ Fathiyah Wardah, “Menlu: Latihan Militer di Natuna Bukan Provokasi”, *VOA Indonesia*, 5 Oktober 2016, <https://www.voaindonesia.com/a/menlu-latihan-militer-di-natuna-bukan-provokasi/3537484.html>. Last accessed by 14 July 2019.

^⑤ Ibid..

^⑥ “Natuna Akhir 2019 Diusulkan Jadi Situs Geopark UNESCO”, *Republika*, November 25, 2019, <https://nasional.republika.co.id/berita/q1j6tl284/natuna-akhir-2019-diusulkan-jadi-situs-geopark-unesco>. Last accessed by 24 December 2019.

突后的一个月，2016年7月14日，印尼海洋渔业部高调举行新闻发布会，公布了印尼自2005年以来的首幅地图，其中就包括所谓的“北纳土纳海”。^①同时，印尼政府决定从2017年起，将地图中包括本国专属经济区在内的南海区域标注改为“北纳土纳海”。印尼政府此举旨在限制中国，并有意在纳土纳群岛部署战斗机和导弹部队。次月，印尼正式向联合国提交提案，要求将纳土纳群岛的周边海域正式更名为“北纳土纳海”，以宣示主权，同时否认“纳土纳海”为任何国家的“传统渔场”。^②印尼海洋渔业部长苏西·普吉亚斯图蒂表示：“作为部长，我不会谈论政治领土主权，我只是在谈论渔业和海洋资源的主权归属问题。只要鱼类依然在印尼专属经济区内畅游，它们就属于印尼。从这里带走这些资源就是非法行为。”^③对此，中国的回应也非常明确：“长期以来，南海包括其英文标准地名South China Sea作为一个国际通用的地理实体名称，其地理范围是明确的，且早已为国际社会包括联合国广泛认可和接纳。所谓更名毫无意义，而且不利于国际地名标准化。希望有关国家与中方相向而行，共同维护好当前南海形势来之不易的良好局面。”^④

实际上，佐科不是第一个通过更改地名来迎合国内民族主义的总统。早在苏加诺时期，苏加诺就将源于马来语的“婆罗洲”改为印尼语的“加里曼丹”，将源于西班牙语的“新几内亚”改为印尼语的“伊里安”，还曾于1963年要求将印尼附近的印度洋改名为“印度尼西亚洋”。^⑤这些新名称在印尼生产的地图中集中使用，甚至进入教科书，但由于印尼只对这些岛屿或海域拥有部分的管辖权，因此，国际地图仍继续使用旧名称，更名的实质性意义和国际影响力非常有限。新加坡尤索夫伊萨东南亚研究院的政治学家穆斯塔法·伊兹丁认为，尽管印尼更

^① Joe Cochrane, “Indonesia, Long on Sidelines, Starts to Confront China’s Territorial Claims”, *The New York Times*, Sep 10, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/09/10/world/asia/indonesia-south-china-sea-military-buildup.html>. Last accessed by 14 July 2019.

^② Jerome Wirawan, “Hak berdaulat Indonesia di Zona Ekonomi Eksklusif”, *BBC Indonesia*, 22 Juni 2016, https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/06/160621_indonesia_natuna_cina_indonesia. Last accessed by 14 July 2019.

^③ “Menteri Susi: Natuna Adalah Kedaulatan Indonesia”, *Bisnis*, 8 April 2016, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20160408/99/536023/menteri-susi-natuna-adalah-kedaulatan-indonesia>. Last accessed by 14 July 2019.

^④ 《2017年7月14日外交部发言人耿爽主持例行记者会》，中华人民共和国外交部官网，2017年7月14日，https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9EFk9tOS9zwJ:https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1477885.shtml+&cd=1&hl=zh-CN&ct=clnk&gl=us&client=aff-cs-360se-channel。（上网时间：2019年7月14日）

^⑤ Leo Suryadinata and Mustafa Izzuddin, “Nationalistic Symbolism behind ‘Natuna Sea’”, *The Straits Times*, Sep 9, 2016, <https://www.straitstimes.com/opinion/nationalistic-symbolism-behind-natuna-sea>. Last accessed by 14 July 2019.

名之举没有法律效力，但却是一种政治及外交声明，印尼的主要考量包括：主权保护、维护领土完整、遏制纳土纳群岛周边非法捕鱼的上升势头以及迎合印尼国内根深蒂固的民族主义情绪。^①

对于纳土纳群岛申报为联合国教科文组织地质公园的事件，也不必过度夸大这一事件的影响。首先，联合国是否同意将纳土纳列为联合国教科文组织地质公园，仍是未知之数。第二，佐科政府财力捉襟见肘，即使被列为地质公园，佐科政府也未必有能力和实力进一步完善公园的各种设施。因此，事件的影响仍有待观察。

四、纳土纳问题再安全化的泛安全化实质及其动因

从2016年6月提出更名到2016年8月正式向联合国提交纳土纳海域更名提案，只用了短短两个月，这与印尼民主改革时期出台国家政策方针的低效与拖沓相比，显得非常高效。实际上，这种议事与决策的高效得益于成功安全化后的政治“例外模式”。纳土纳问题可以在短时间内成功安全化，除了所谓的领土主权本身就属于安全问题外，还有一个重要原因就是印尼政府为了获得某些特殊权利或更大的权限，而有意推动“再安全化”。印尼权威阶层再安全化纳土纳问题，旨在增强解决纳土纳问题的重要性与紧迫性，以获得特殊的权利迅速处理纳土纳问题，应对“中国威胁”。另外一个原因则是“草根”出身的佐科在执政之初面临“朝小野大”的不利局面，他推行的反腐倡廉、发展经济等改革措施，某种程度上触动了旧势力的既得利益，他需要在纳土纳问题上迎合民族主义情绪，以获得更多的民意和军方支持，从而扭转颓势，使政令的下达与执行更为有力。

另一方面，纳土纳问题的再安全化，不仅仅因为纳土纳问题本身就属于安全问题，还因为这是建立在“中国威胁论”上的再安全化。通过分析纳土纳问题的再安全化路径，尤其是公众短时间内接受安全化动议，可以看出“中国威胁论”发挥了重要的促进作用。与其说听众接受了权威阶层关于“中国威胁纳土纳安全，甚至印尼安全”的安全化动议，不如说他们接受的是印尼社会存在已久的“中国威胁论”逻辑，“中国威胁论”是纳土纳问题得以再安全化的重要基础。

在印尼社会，“中国威胁论”本身就已是一个完成已久的安全化问题。民众早已接受了“中国就是威胁”的舆论导向，存在一定的“反华情结”。印尼共和国独立后，“中国威胁论”在印尼表现为印尼社会对共产主义的恐惧和担

^① Albert Wai, “Indonesia considers renaming South China Sea to Natuna Sea”, *Today*, August 18, 2016, <https://www.todayonline.com/world/indonesia-considers-renaming-south-china-sea-natuna-sea>. Last accessed by 14 July 2019.

忧。这种担忧在“9·30事件”中达到高潮。从1966年起，印尼转向苏哈托的新秩序，强调以“潘查希拉”对抗共产主义。在苏哈托长达32年的威权统治中，印尼政府不断强化“中国和共产主义威胁印尼国家安全”的刻板印象，宣称中国极有可能通过东南亚的共产主义网，向印尼共产党提供帮助，以进行下一轮的“政变”。^①因此，印尼的精英阶层普遍支持“中国威胁论”的观点，对中国的信任度并不高，积极向民众灌输“中国威胁”的论调。

民主改革时期，虽然部分印尼民众逐渐认可中国与中华文化，但在政治、经济和社会领域，印尼民众大多并未摆脱“中国威胁论”的桎梏，时至今日仍然畏惧印尼华人、印尼共产党与中国的联系，担心印尼共产党在中国的帮助或授意下，颠覆印尼的民主制度。^②印尼军方至今仍有相当一部分人对中国的共产主义抱有疑虑。2016年，印尼国家警察总长巴德罗丁·海迪曾表示，根据印尼1999年的法律规定，任何以口头、书面或其他形式传播或传授共产主义、列宁主义和马克思主义思想的人士，最高可判10年有期徒刑。^③2018年9月，前印尼国民军司令加托·努尔曼约公开表示，他认为印尼境内仍有1500~2900万印尼共产党分子，共产主义思想和运动在印尼有“死灰复燃”的迹象。^④

21世纪以来，印尼社会精英提出的与“中国威胁论”相关的“安全化动员”，主要聚焦中国经济崛起。在西方媒体的不断渲染下，印尼社会接受“中国经济崛起”的说辞，所以当使用印尼语搜索“中国崛起”时，大部分结果均为“中国经济崛起”。部分印尼民众也由于中国惊人的经济发展速度，担心中国将印尼作为倾销地，摧毁印尼的本土经济与工业，而将中国视为最大的威胁。根据Media Survei 民调机构2017年底公布的报告，在1000名受访者中，22.7%的受访者将中国视为印尼最大的威胁，第二至第五名分别是美国（14.1%）、马来西亚（7.8%）、以色列（3.2%）和缅甸（1.7%）。而谈及中国为何成为印尼最大的威胁时，31.2%的受访者认为中国控制了印尼的经济，23.7%的受访者认为中国

^① Arman Dhani, “Sejarah Kebencian Terhadap Etnis Tionghoa”, *Tirto*, 1 September 2016, <https://tirto.id/sejarah-kebencian-terhadap-etnis-tionghoa-bFLp>. Last accessed by 30 March 2019.

^② Ambaranie Nadia Kemala Movanita, “Komnas HAM: Ketakutan terhadap PKI Itu Riil atau Ilusi?”, *Kompas*, 12 Mei 2016, <https://nasional.kompas.com/read/2016/05/12/20370631/Komnas.HAM.Ketakutan.terhadap.PKI.Itu.Riil.atau.Ilusi>. Last accessed by 20 March 2019.

^③ Theresia Felisiani, “Gandeng Saksi Ahli, Penyebar Paham Komunis Bisa Dihukum 10 Tahun Penjara”, *TribunNews*, 12 Mei 2016, <http://www.tribunnews.com/nasional/2016/05/12/gandeng-saksi-ahli-penyebar-paham-komunis-bisa-dihukum-10-tahun-penjara>. Last accessed by 6 April 2019.

^④ “Mantan Panglima TNI Meyakini Ada Gerakan Kebangkitan PKI di Indonesia, Ini Bukti-Buktinya”, *TribunNews*, 28 September 2018, <http://kaltim.tribunnews.com/2018/09/28/mantan-panglima-tni-meyakini-ada-gerakan-kebangkitan-pki-di-indonesia-ini-bukti-buktinya?page=3>. Last accessed by 6 April 2019.

产品占领印尼市场，7.5%的受访者认为是共产主义，6.5%的受访者认为是在印尼的中国人，还有6.4%的受访者认为中国带来毒品和色情问题。^①

五、结语

综上所述，纳土纳问题安全化的主要动力是安全化主体，即印尼政府或高层希望获得某些特殊的权利。安全化动议的提出，是一种“自上而下”的安全化路径。实际上，印尼政府在此问题上“既当运动员，又当裁判员”。如为打击纳土纳海域的非法捕鱼问题，渔业部长苏西提出安全化动议，“非法捕鱼将威胁印尼渔业资源的安全”。当通过媒体渲染，民众接受这一安全化动议后，又是渔业部获得特殊的权利，击沉在印尼海域非法捕捞的外国渔船。同样，印尼政府为了提高效率，采取特殊的、非常规的措施，多次将所谓的纳土纳领土主权问题和专属经济区重叠问题“再安全化”，存在明显的“泛安全化”倾向，实际上加剧了“安全困境”。

安全化应当被视为消极的举措，是常规政治处理方法失败后迫不得已采取的措施。安全化的最终目标应该朝着“去安全化”的方向推进，将问题重塑为非安全威胁，由安全领域转为普通公共领域。^②毕竟把某个事件建构成安全问题是危险的战略，因为它赋予政府特权，导致公民权及自由权合法化的中止。^③印尼政府再安全化纳土纳问题，短期内的确可以达到目标并使得政府获益，一定程度上夯实佐科政府的执政根基，取得民意与军方支持，从而推进“全球海洋支点”的海洋强国建设。但是，将纳土纳问题一再进行安全化操作，已经远远超出正常的政治逻辑框架，将不利于中印尼纳土纳专属经济区重叠问题的实质性磋商，易扩大与激化中印尼在纳土纳问题上的矛盾，给印尼政府带来更大的安全及外交问题。因此，纳土纳问题的“去安全化”刻不容缓。

哥本哈根学派认为，“去安全化”是一种长期内应该实现的目标，是安全化的“终点”，但“去安全化”却一直被忽视。当前，在全球范围内出现得更多的是“安全化”而非“去安全化”。这很大程度上与“安全化”理论的自身缺陷有关，越来越多的问题被纳入安全研究的领域，但对“去安全化”的理论供给不足。正因为安全被视为一种主体间建构的言语—行为，不愿失去对资源与权力掌

^① Hasanudin Aco, “Survei Median: China Dianggap Sebagai Ancaman Terbesar Bagi Indonesia”, *TribunNews*, 15 November 2017, <http://www.tribunnews.com/nasional/2017/11/15/survei-median-china-dianggap-sebagai-ancaman-terbesar-bagi-indonesia>. Last accessed by 20 March 2019.

^② 陈翔：《印尼非法捕鱼问题的安全化透视》，《东南亚研究》，2018年第4期，第59页。

^③ Daniel Deudney, “The Case Against Linking Environment Degradation and National Security”, *Millennium*, Vol. 19, No. 3, 1990, pp. 461~476.

控的安全化主体，才极力延缓甚至阻碍“去安全化”进程，而缺乏权力与利益驱动的听众常对此束手无策。在纳土纳问题上，由于印尼政府或权威阶层既是安全化主体，又是安全化的实际获益者，因此，这一阶层缺乏“去安全化”的内在动力。此外，“去安全化主体”提出“去安全化动议”的核心在于还原“安全问题”的本质，即将“安全问题”当成起点而非公共问题或政治问题来解决。纳土纳因涉及领土主权问题而比较特殊，本身就属于安全问题，已“退无可退”。

公众在媒体的反复渲染后，接受并回应了“安全化动议”，在不断的言语和行动回应中，加深了对“安全问题”的认知。如何能在短时间内改变这种认知，使得观念指导行动，从而达到“去安全化”的目标？实现“去安全化”的基本逻辑应该是阻断安全化主体与听众间的纽带。根据“安全化”路径，安全化主体和听众间的逻辑纽带是“安全化动议”，纽带的载体是媒体。如果可以从媒体这一“传播者”或“渲染者”的角色入手，呼吁媒体根据基本事实和客观数据，进行议程设置和框架建构，那么就能在一定程度上影响听众对“安全化动议”的认知与判断，能在某种程度上降低“安全化”的程度，从而实现“去安全化”。这就要求中国媒体加强与印尼当地媒体的合作，利用印尼语和社交媒体平台，及时、迅速发声，争取更多的话语权和主动权，澄清中国在纳土纳问题上的原则与立场，通过媒体宣传，获得更多印尼民众的理解。囿于印尼社会长期存在的“中国威胁论”，从媒体或宣传口入手的“去安全化”成效，肯定不会一蹴而就，需要长期、持续和反复地宣传。

纳土纳群岛的专属经济区重叠问题“安全化”，在南海相关国家类似问题中有其特殊性，即其背后无实质性领土主权争端的支撑。而原本已“去安全化”的纳土纳涉及领土主权的问题，也由于印尼高层为促成纳土纳专属经济区重叠问题“安全化”而被不时“再安全化”。可见，由于纳土纳问题的特殊性，其去安全化的阻力巨大，去安全化的实质性效果收效甚微。可以预见，在佐科的第二个任期内，纳土纳问题的安全化与再安全化问题将继续存在，但佐科政府并不会逾越国际法的范畴，中印尼在纳土纳问题上将依然维持“斗而不破”的局面。即使中印尼的经贸合作，尤其是基础设施建设方面的合作进一步深化，纳土纳问题也将继续存在，并不时爆发低烈度的冲突与争端，为两国的双边关系蒙上阴影。这一问题的彻底解决需要特殊时机、双方互信与智力支持。从大局来看，纳土纳问题如果得不到妥善解决，也将对“南海行为准则”谈判产生不利的影

[责任编辑：郑佳]