

政治·外交

## 印度尼西亚佐科政府海洋安全战略的发展与影响

王艺桦

**摘要：**自2014年佐科担任总统后，印度尼西亚开始推行外向型海洋安全战略，提出的目标是要将印尼打造为联结印度洋和太平洋的海上交通枢纽，推进实现海洋强国目标。然而，美国借“印太战略”联合域内外国家介入亚太区域，利用同盟力量重新激化南海争端，恶化南海局面。多元力量介入下的区域形势与印尼“区域大国”“中等强国”的自我定位相矛盾，印尼推行的平衡战略影响式微，传统安全与非传统安全问题相互交融，海上冲突频发，促使佐科政府不断进行战略调适。佐科政府在力推东盟海洋合作“印太化”的过程中，吸纳域外次强国力量构建以印尼为主导的“小多边”体系，弱化域内大国竞争风险，再同步以多边海洋防务合作推进印尼国防现代化。在佐科政府的政策引领下，印尼海防能力以及东盟的影响力在一定程度上得到提升。然而，域外次强国力量的引入，也使得区域环境变得更为复杂，这对印尼的海洋外交提出了更高的要求，若不能审慎处理，则可能引发大国竞合风险的连锁反应。面对南海问题的“国际化”趋势，佐科政府的“印太化”举措或进一步拉大了东盟国家之间的差异，尤其是同美国存在联盟关系的国家以及同中国存在南海划界争议的国家，形成各自为营的分化态势。此外，佐科政府在海洋外交上表现出的强硬和进取姿态，也对中印尼两国关系产生负面影响。中印尼之间的经贸往来能否持续对冲安全防务合作上的缺失，将成为未来需要跟进观察的议题。

**关键词：**印度尼西亚；海洋安全战略；海上防务合作；“印太战略”；东盟

**收稿日期：**2023-04-13

**作者简介：**王艺桦（1993—），厦门大学台湾研究院国际关系专业博士研究生，主要研究领域：东南亚研究、国际关系。

**基金项目：**本文系2023年度海南省教育厅高等学校科学研究项目“海上丝绸之路背景下推动海南自贸港与东南亚国家区域合作治理研究”（项目编号：Hnky2023-5）的阶段性成果。

享有“千岛之国”称号的印度尼西亚，不仅拥有广阔的领海和丰富的海洋资源，还因地处太平洋与印度洋之间且扼守马六甲海峡这一国际关键贸易通道而被赋予了重要的地缘战略价值。就印尼自身的发展历史而言，从殖民时代的不由自主到如今的独当一面，印尼特殊的地缘环境使其在海洋安全方面不断提出新的要求。2014年，为了应对地区冲突，抵抗域外大国力量渗入，预防国际恐怖主义，印尼在加强海洋

安全建设的基础上提出了“海洋强国战略”，打破其传统的“重陆轻海”政策原则。印尼总统佐科强调要将印尼打造成为海上交通枢纽，全方位连接印度洋与太平洋的战略通道，对内促进经济发展，对外侧重与区域大国的关系联结。

印尼的海洋发展战略与中国政府提出的“一带一路”倡议相契合，中印尼两国在海洋产业和基础设施领域内加快了合作的步调。然而，自美国对外战略重心从反恐转向大国竞争后，奥巴马、特朗普和拜登三任总统持续强化与中俄的竞争战略，激起两国的强烈反弹，国际社会被新冷战阴影笼罩。<sup>①</sup>地区秩序也由此出现了较大变动。美国试图以“印太战略”联结其盟友创建一个排除中国、规锁中国的二元竞争体系。<sup>②</sup>“印度洋—太平洋地区的权力结构与安全秩序正面临重大变革。”<sup>③</sup>鉴于印尼在东盟和太平洋区域日渐攀升的影响力，美国将其视为必须争取的“全球摇摆国家”<sup>④</sup>之一，着力推动其与印尼的海上安全防务合作，以期达到“限制”中国海洋发展的目标。

对于追求海洋强国身份的印尼而言，美国“印太战略”的实施间接凸显出其在区域内的地位和关注度，同时也对印尼的海洋安全形成新的挑战，如何因应外部形势变迁，调适海上防务战略，重构区域海洋安全，升级海上力量等成为印尼国家发展不可回避的重大问题。此外，海洋安全问题也是中印尼乃至中国与东盟国家关系中的一个重要的战略性问题。

## 一、印尼国家安全战略的重点转向

自独立以来，印尼的国家安全战略与印尼国内政局发展关联密切。相较于其他国家明确的对外安全政策，印尼的安全政策长期局限于国内领导者的安全思维与军队的改革状况。

### （一）从“重陆轻海”到以海强陆的战略调适

自苏哈托以军人身份成为印尼总统并开始 30 余年的军事独裁统治后，印尼军方逐步在国内政局中占据举足轻重之地位。这一时期印尼的国家安全战略重心主要在于稳定领土内的纷乱，故而在对外关系领域难有积极作为。其后，苏哈托的继任者优素福·哈比比在其有限的任期内进行了军队重整，并开始与中国及其他国家发展进一步的安全合作关系。哈比比的军队改革措施为其后的阿卜杜勒拉赫曼·瓦希德与梅

---

① 张文宗、王靖元：《美国对中俄实施“双遏制”战略的变化及启示》，《和平与发展》，2022年第4期，第2页。

② 赵菩、李巍：《霸权护持：美国“印太”战略的升级》，《东北亚论坛》，2022年第4期，第24页。

③ 李次园：《印度—印度尼西亚海洋安全合作：新特征、逻辑动因与未来动向》，《太平洋学报》，2020年第8期，第68页。

④ Ted Osius, “Global Swing States: Deepening Partnerships with India and Indonesia”, *Asia Policy*, Vol.17, No.1, 2014, p.68.

加瓦蒂·苏加诺政府进一步推进军队改革与发展周边安全合作关系奠定了基础。此后，印尼的安全重心逐步向外扩展。

在具体的国防政策上，自苏西洛政府设立多个区域联合防卫司令部以统合各地区互不隶属的陆、海、空军部队以强化军队的动员能力、整合各军种间的行动协调能力，提出发展“最低限度军力”(Minimum Essential Force, MEF)<sup>①</sup>后，印尼的国家安全政策逐步从对内维护领土秩序转变为对外防卫领土。<sup>②</sup>由于印尼是最大的群岛国家，其地缘属性使得海洋安全政策开始成为观测印尼国家安全战略发展的重要窗口。

按政策涵盖范围划分，印尼的安全政策大致可分为针对地区安全的总体政策，针对具体安全问题的应对政策，以及针对关键安全区域的专门政策等三大类型。应对具体问题的海洋安全政策与针对关键区域的专门政策都从属于地区安全政策。<sup>③</sup>可见在安全政策领域，印尼的关注点是陆大于海，这也导致印尼的海洋安全政策并不完善。

由于在南海方面的矛盾争端并没有严重到威胁国家安全的程度，加上经历过惨痛的被殖民历史，印尼对域外大国力量的涉入十分敏感，因此在海洋安全方面，印尼更关注域外大国对太平洋区域的影响。自20世纪末，马六甲海峡航行安全问题频现后，印尼开始承受域外大国如美国、日本、印度等国带来的压力。在马六甲海峡航行安全形势恶化之际，印尼负责海峡巡航的船有100余艘，能随时作业的仅有25艘。<sup>④</sup>“按照当时这些船只规格与巡航轮替一般休整需要，完成印尼负责安保的航段至少需要船只300艘。”<sup>⑤</sup>自身实力的不足再加上靠近印尼海域的不安全状况频发，迫使印尼开始采取相关措施。为了避免域外大国力量进一步涉入本国海域，印尼着力展开与新加坡、马来西亚、泰国等海峡沿岸国家的安全防卫合作。此后，“马六甲海峡及延伸航线2005年案件发生率相对2004年下降了67%，2007年相比2006年下降了45%，2008年相比2007年下降了83%。”<sup>⑥</sup>

正是在与外国合作的过程中，印尼逐渐意识到自己在海洋治理能力上的欠缺，开始着力于加强本国海军建设，并推出具有地缘战略特征的“逐岛防御计划”，即“筹建以本土大岛为中心，以群岛为基地，独立防守与机动作战相结合的本土防御体系”。<sup>⑦</sup>

① 旨在提高军队的动员能力并强化各军种的军备及作战能力，以求能提高军队的素质，用最有效率的方式防卫印尼领土全境。

② 丹迪·苏森托、鞠海龙、李皖南：《印度尼西亚新防务战略解析——兼谈与中国在地区安全方面的合作》，《东南亚研究》，2007年第5期，第5页。

③ 冯梁：《亚太主要国家海洋安全战略研究》，世界知识出版社2012年版，第193页。

④ 李金明：《南海地区安全：打击海盗与反恐合作》，《南洋问题研究》，2008年第3期，第13页。

⑤ 冯梁：《亚太主要国家海洋安全战略研究》，世界知识出版社2012年版，第195页。

⑥ “Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery Against Ships”, Annual reports 2005/2006/2007/2008, <https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/PiracyArmedRobberydefault.aspx>.

⑦ MG.Dadi Susanto, “Indonesia Defense Diplomacy Current Challenges Internal and External”, *ESPERSSI, H. ARYADUTA*, Vol.11, 2007, p.15.

印尼的海洋安全战略开始从狭义的海岸防御战略向相对积极的海岸防御战略转变。首先是扩充军备，先后向德国、俄罗斯、荷兰、法国等国订购如潜艇、新型护卫舰、两栖舰艇、海巡战机等多种新型海军武器装备。其次，组建快速反应部队，在主力仍是陆军的境况下组建以海、空军为重心的快速机动力量，以熟练运用现代化武器装备保卫群岛为目标进行训练和建设。再者，强化双边及多边军事合作，利用多方军事合作解决印尼海洋防卫的单方力量不足之困境。合作的内容涵括共同巡逻边界、共同军事训练、交换侦察情报、军队高层领导人互访，以及建立共同使用的军官培训中心等。印尼通过实施该计划，形成了“以爪哇岛为中心，兼顾东西，有力监控马六甲海峡，临近南海和印度洋海域的海洋安全战略布局”。<sup>①</sup>然而，“逐岛防御计划”的顺利实施对岛链体系要求严苛，需各个岛屿相互配合、互为支撑。作为最大的群岛国家，印尼的海洋安全政策仍需继续完善。

## （二）佐科政府的海洋安全战略构想

佐科就任总统后，对印尼的防务政策进行了调整，涵括防务原则、内容、目标及防务合作区域等方面。其中，在防务内容上，从着重“逐岛内部防御”转向“全面向外防御”，建立总体战略防御体系。其防务目标则从基于陆地防务转向基于海洋防务。<sup>②</sup>佐科通过提出的“全球海上支点”（Global Maritime Fulcrum，简称GMF）概念，希望能够强化印尼海上基础设施、促进国家发展联通，并借此将印尼打造为海洋强国以实现其全球枢纽的愿景。在计划实施方面，在纳入GMF概念的基础上，印尼2015年的《国防白皮书》中增添了海上监管设备以保护印尼的海域，并提到国防工业的建构和与他国的安全合作。<sup>③</sup>同时，佐科政府发布的《2015—2019国家中期发展计划》再次重申维护领土主权、确保海洋资源等目标。<sup>④</sup>2017年印尼颁布了历史上第一个综合海洋战略和短期行动计划（2016—2019年），即《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》，以岛屿间互联互通为重点，以可持续发展海洋经济为目标。这不仅再次强化了GMF的论述，同时将相关海洋管理、政策联系的内容更加具体化。海洋安全逐步成为印尼防务战略的重要领域。

印尼以维护对外自主性作为海洋防务合作的首要原则。前副总统哈达在1948年的演讲中阐明了印尼的外交政策：*bebas dan aktif*（意思是独立与积极）是印尼外交政策的基点。这意味着印尼需积极主动参与并塑造利益所及的国际环境，同时根据自身能力以务实灵活的手腕履行外交政策。自1948年以来，“独立”与“积极”已

① 鞠海龙：《印度尼西亚海上安全政策及其实践》，《世界经济与政治论坛》，2011年第3期，第33页。

② 韦红、高笑天：《佐科政府防务政策调整及其对中印尼防务合作的影响》，《世界经济与政治论坛》，2020年第3期，第95页。

③ “Indonesia: Defence Ministry of The Republic of Indonesia”，Indonesia Defence White Paper, 2015, p.114.

④ “INDONESIA: Medium-Term National Development Plan (RPJMN) 2015-2019”，Director of Forestry and Water Resources Conservation Bappenas, 2014, p.15.

经成为印尼外交的最高原则，印尼历任领导人均在不同层面致力于奉行独立与积极的指导方针。<sup>①</sup>佐科在2014年上任时便指出要在寻求海洋强国的目标中遵循并加强印尼在区域内的主体性，“使印尼成为主权完整、先进、自主、强大且能够顺应国家利益为地区和世界带来安全与和平的海洋国家”，<sup>②</sup>同时在处理中美关系以及南海问题上凸显印尼“海权国家”的主体性，构建更加明确的“避险策略”。

## 二、佐科政府海洋安全战略的实践与发展

2019年佐科顺利连任，进入第二任期，其政策亦得以延续。从佐科第一任期至今，印尼海洋安全战略不仅有了新的发展，也同步建构起区域海洋安全合作网络。

### （一）力推东盟海洋合作转向“安全化”“印太化”

佐科提出建设海洋强国以来，历次东亚峰会《主席声明》中关于“海洋合作”与“海洋安全”内容的变化开始凸显出东盟各国在海洋合作“安全化”上的政策取向。印尼开始坚持在双边、多边会议上以正式的文件来显示东盟的重要性和整体性，如在东盟国防部长会议上多次倡议要进行防卫科技合作、建立区域维和网络、应对非传统安全议题的物流合作、信息交换等措施，并将敏感的南海争议也纳入东盟合作的议题之中。

在处理南海安全问题时，印尼主张推行以“东盟安全化”为核心的价值理念来持续助力解决各国海洋领土争端。相较于菲律宾、越南、马来西亚等声索国，印尼仅在经济海域和南海争端区域有部分重叠，但未有过领土主张的诉求。长期以来，印尼一直担任南海议题的调解者及促进沟通与区域和平稳定的中间人。对于东南亚的国家来说，虽然南海声索国主张不一，但东盟各国都不愿卷入大国权力斗争之中，建立合作机制势在必行。为了维护东盟的整体性，佐科上任后坚持推动东盟海洋合作“安全化”，坚持以“东盟为区域合作基石，并提升印尼在其中的领导力”，<sup>③</sup>积极处理东南亚各国在南海区域的领土争端。

佐科任期，印尼在处理南海海洋安全问题上的自主性与主动性皆有明显提升。印尼不仅增加了在纳土纳群岛的军事应对能力（部署战斗机、提高发展军事基地的预算等），2017年，印尼军方还在纳土纳海域进行大规模作战演习，甚至不顾中国的外交抗议，将印尼专属经济区和中国重叠的海域重新命名为北纳土纳海。2019年底，印尼再次就中国渔船进入纳土纳海域对中国进行外交抗议，甚至首次援引2016年出台的所谓的南海裁决案来支持自身立场，并再次在纳土纳群岛部署军舰与战斗机以

---

① Weatherbee, Donald E., "Understanding Jokowi's Foreign Policy", Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, Trends in Southeast Asia, No.12, 2016.

② 《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》第1条，参见“Perpres Nomor 16 Tahun 2017”，<https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/62168>。

③ 李皖南：《2014年印尼总统大选出现的新变化及其影响》，《东南亚研究》，2014年第5期，第10页。

展现其维护权利与主权的决心。<sup>①</sup>

面对大国在本国海域内的力量角逐，印尼在平衡中美两强力量的同时，更侧重于借助多边合作提升东盟在地区的影响力。印尼与澳大利亚签署《海上合作联合声明》《海上合作行动计划》，主张共同参与以东盟为主导的区域安全架构。在2021年的印尼《国防白皮书》中再次强调东盟的中心地位，特别指出要在直接与中国南海相邻的北纳土纳海、苏禄水域、马六甲海峡等地，优先考虑与邻国、边界国家、东盟国家增加防务合作，通过联合演习和巡逻，加强海上安全合作与区域安全架构。

面对美国拜登政府对印太地区东盟国家关系的深化举措，印尼选择化被动为主动，依照美国战略方向，推动东盟“印太化”以消除印太战略中的对抗因素。随着美国大力倡导并推行“印太战略”，南海问题出现“国际化”趋势。域外国家介入成为推动南海区域局势发展的核心力量，“印太战略”主张以“航行自由”建立新的海洋秩序，这对于寻求实现海洋强国梦、东盟引领者的印尼而言实为不利。印尼被迫采取行动，寻找破局的契机。当美国国务卿布林肯访问印尼时，印尼同意与美国签署海上合作协议，加强双方在防卫和情报能力上的合作。<sup>②</sup>随后佐科又借美国的战略效力重塑东盟整体性。一方面印尼配合美国积极动员东盟成员国加入美国在2021年东亚峰会上提及的“印太经济框架”，为东盟拓展新的以绿色经济和供应链为代表的新兴合作领域。<sup>③</sup>另一方面，印尼又以2013年提出的“印太构想”为前提，推动东盟地区合作。以2019年的“东盟印太展望”为合作准则，印尼声称要维护东盟中心地位，防止被分裂和被主导，维护东盟地区话语权，不能完全被美西方“印太”思维主导，维护开放包容的地区架构，开展包容性多边合作，这也为中国—东盟的合作奠定了基础。基于此，在2022年7月佐科访问中国期间，双方就中国东盟全面战略伙伴关系和东盟区域中心地位达成共识，依照“东盟印太展望”开展互利合作。<sup>④</sup>在2022年的二十国集团领导人第十七次峰会上，中印尼双方再次达成重要共识，称“双方将推动‘一带一路’倡议同东盟印太展望和《东盟互联互通总体规划2025》协同增效并深化互利合作，积极实施区域全面经济伙伴关系协定”。<sup>⑤</sup>

整体而言，印尼通过利用大国竞争，寻找与主导竞争国家的战略契合点，尝试

---

① Yerima, Ardhyta Eduard and Klaus Heinrich Raditio, “Minding the Grassroots: Celebrating 70 Years of Sino-Indonesia Relations amid the Coronavirus Pandemic”, ISEAS, Trends in Southeast Asia, No.16, 2020, pp.1-36.

② “A Free and Open Indo-Pacific”, U.S.Department of State, December 14, 2021, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific/>.

③ 2022年5月23日，美国总统拜登在日本宣布启动“印太经济框架”，创始国除美国、日本、韩国、印度、澳大利亚、新西兰外，还有印尼、新加坡、泰国、越南、文莱、马来西亚和菲律宾7个东盟国家。

④ 《中华人民共和国和印度尼西亚共和国两国元首会晤联合新闻声明》，中国政府网，[http://milano.china-consulate.gov.cn/zgyw/202207/t20220726\\_10728212.htm](http://milano.china-consulate.gov.cn/zgyw/202207/t20220726_10728212.htm), 2022-07-26。

⑤ 《中华人民共和国和印度尼西亚共和国联合声明》，中国政府网，[http://www.gov.cn/xinwen/2022-11/17/content\\_5727371.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-11/17/content_5727371.htm), 2022-11-16。

提升东盟整体性，依托东盟实现印尼的“印太构想”。

## （二）吸纳域外次强国力量弱化域内大国竞争风险

在美国“印太战略”成为外交指导方针后，印尼成为中美之间角力的关键点。虽然印尼对外部势力介入本国海域十分敏感和抗拒，但面对正在形成的两强相争格局也不得不思考应对之举。佐科政府对此情况的避险策略主轴是“双面信任、平衡互利”。中印尼关系方面，随着两国“海洋发展伙伴关系”的建构，以及“建设海洋强国”战略与“一带一路”倡议相结合，双边经贸往来及商务投资也更显热络。美印尼关系方面，在2015年底佐科赴美国访问后，两国关系也从原先的“全面伙伴关系”提升至“战略伙伴关系”，同时签署了各项协议与备忘录，进一步扩大两国在“海洋”与“防务”议题方面的合作，联合军事演习行动以及国家安全人员互访亦随着两国关系的逐步深化，成为常态性的双边互动模式。<sup>①</sup>然而，仅在中美之间保持不偏不倚并不能完全维护自身安全，还需要联合多方力量，构建与印尼相关的多边体系，才能有效维护印尼在本区域的影响力和利益。

在日本、印度、法国等国深度介入印太事务后，印尼也开始多面向地强化与各国的多边合作，在“小多边”体系中建立印尼为主体的双边合作以对冲二元竞争影响。

首先，印尼积极同韩国、印度、欧盟等国家和地区组织建立军事合作关系。2016年，印尼国防部长利亚米扎在雅加达召开的国防部领导人会议上称，“将与韩国合作发展战略防御武器，重点关注边境安全”。<sup>②</sup>2016年佐科访问印度时，双方除了在联合声明中达成海上合作谅解备忘录的共识，亦同意增加防务合作的协议谈判、共同举行高层对话等新项目，期望能借此促进海上安全与区域的共同利益。<sup>③</sup>2022年8月1日，由美国倡导的“超级哥鲁达盾2022”联合军演在印尼三个训练区拉开帷幕，以美国为首的四方安全会议成员国均参与了军演，印度、韩国、加拿大、法国、英国、东帝汶、马来西亚、巴布亚新几内亚以观察员身份参加。此后不久，印尼与欧盟在阿拉伯海以打击海盗为名进行首次联合海军演习。<sup>④</sup>

其次，深化印尼与日、法、澳三国的海上防务合作。日本长期以来是印尼防务援助的伙伴之一，双方也时常通过如“2+2”外长、防长会议等活动来增进政府高层的交流。在2015年与2017年两国元首国事访问的联合声明当中，印尼与日本分别援引GMF与“自由开放印太战略”的概念，期望能够继续深化海事领域的往来，并

---

① “United States- Vietnam Joint Vision Statement”, The White House, July 7, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/07/07/unitedstates-%E2%80%93-vietnam-joint-vision-statement>.

② 《印尼官员：与韩合作发展战略防御武器 关注边境安全》，中国新闻网，[http://korea.xinhuanet.com/2016-01/13/c\\_135005283.htm](http://korea.xinhuanet.com/2016-01/13/c_135005283.htm)，2016-01-13。

③ “State visit of President of Indonesia to India”, Ministry of External Affairs of India, 2016-12-12.<https://www.mea.gov.in/pressreleases.htm?dtl/2780>.

④ 《欧盟—印尼首次举行联合海军演习》，法国国际广播电台，<https://www.rfi.fr/cn/>，2022-08-16。

在外交与防务磋商会议的基础上持续推进双边安全事务的合作。<sup>①</sup> 印尼从日本购买武器,双方在军事技术领域交往密切,而日本直接参与“超级哥鲁达盾 2022”联合军演,也反映出其与印尼继续在防务领域合作的意愿和决心。此外,印尼还与法国通过“印尼—法国国防安全对话”平台开展广泛的双边军事合作,双方也在加速推进签署“印尼—法国国防协议(DCA)”。<sup>②</sup> 澳大利亚也持续推进双方自 1960 年以来的国防合作计划,开展技术与培训援助、联合演习、军武转让等合作。<sup>③</sup> 2017 年两国签署海上合作联合声明,在 2018 年发展成为全面战略伙伴关系,期望透过包含经济、区域与海事合作来促进共同利益。<sup>④</sup>

在多元力量介入印太区域的局势下,印尼通过稳定两强,加速构建并强化与其他次强国的防务合作关系来保障其区域话语权。与此同时,印尼也借势强化自身政治、经济以及军事实力,以地理、经济与地缘政治的优势,牵制着大国在印太区域的竞合。

### (三) 借海洋防务合作推进印尼国防现代化

在与周边国家进行海洋防务合作的同时,印尼持续购买武器,强化海军建设,推进国防现代化。印尼在 2016 年发布的《国防白皮书》中将建立“强大、独立的国防工业”设定为未来 10 年要达到的目标。然而,直到 2022 年 4 月,印尼专门成立“印度尼西亚国防工业”公司并宣布启动国防战略计划为止,印尼的国防工业水平仍无法满足海上防务的基本需求。为了增强印尼的国防实力,佐科政府开始在构建周边防务合作的过程中利用他国力量增强印尼海军实力,推动国防现代化进程。

为了增强印尼的海上防务能力,佐科政府特别注重在与美国、日本、意大利、越南等国进行海洋安全合作的过程中提升本国军事实力。2016 年美国解除了对印尼的武器禁运,两国在禁令解除后进行了历史上最大的武器交易案。<sup>⑤</sup> 在 2019 年双方建交 70 周年的联合声明中,两国又就促进合作以应对安全挑战达成共识。<sup>⑥</sup> 出于对

---

①“Japan-Indonesia Joint Statement”, Ministry of Foreign Affairs of Japan, March 23, 2015, <https://www.mofa.go.jp/files/100002843.pdf>; “Japan-Indonesia Joint Statement on Strengthening Strategic Partnership”, Ministry of Foreign Affairs of Japan, January 15, 2017, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000218457.pdf>.

② 该协议内容涵盖全方位海洋军事合作、维护海域安全、打击恐怖主义、人道主义救灾、教育与军事训练等。

③ Evan A. Laksmana, “Reinforcing Indonesia-Australia Defence Relations: The Case for Maritime Recalibration”, ResearchGate, October 2, 2018, [https://www.researchgate.net/publication/328118427\\_Reinforcing\\_Indonesia-Australia\\_defence\\_relations\\_The\\_case\\_for\\_maritime\\_recalibration](https://www.researchgate.net/publication/328118427_Reinforcing_Indonesia-Australia_defence_relations_The_case_for_maritime_recalibration).

④ “Joint Declaration on a Comprehensive Strategic Partnership between Australia and the Republic of Indonesia”, Department of Foreign Affairs and Trade of Australia, August 31, 2018, <https://www.dfat.gov.au/geo/indonesia/joint-declaration-comprehensive-strategic-partnership-between-the-commonwealth-of-australia-and-republic-of-indonesia>.

⑤ Murphy, Ann Marie, “Prospects for U.S.-Indonesian Relations in Jokowi’s Second Term”, *Asia Policy*, Vol.14, No.4, 2019, pp.79-87.

⑥ “Joint Statement Between the Ministry of Defense of the Republic of Indonesia and the Department of Defense of the United States of America”, U.S.Department of Defense, May 31, 2019, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/1863375/joint-statement-between-the-ministry-of-defense-of-the-republic-of-indonesia-an/>.



主权风险的顾虑，印尼曾拒绝参加美国提议的《集装箱安全倡议》<sup>①</sup>和《防扩散安全倡议》，<sup>②</sup>但在印尼—美国防务计划框架下，印尼多次接受美国的海上安全装备援助并与美国海岸警卫队开展出口管制和相关边境安全培训项目。双方也时常举行国防安全对话、高层互访、联合演习等行动。据统计，印尼与美国每年举办的军事合作活动超过两百项。<sup>③</sup>在美国推行“印太战略”之际，印尼加速海军建设与武器购买。2019年，印尼海上安全局与日本海上保安厅签署合作备忘录，日本方面承诺捐赠巡逻船，并于2020年7月组织相关培训帮助印尼海警提升执法能力。2021年3月，印尼与日本签署《防卫装备品和技术转移协定》，允许日本向印尼出口包括军舰在内的大型军用装备。同年6月，印尼从意大利订购6艘贝尔加米尼级护卫舰和2艘意大利海军退役的西北风级护卫舰。9月，印尼又从英国订购2艘“箭头”—140型护卫舰。印尼海军计划于2028年前实现拥有16艘护卫舰的目标。2022年8月29日至9月3日，印尼海军又同越南人民海军在印尼巴淡岛和民丹岛举行了首次双边联合演练活动。在开幕式上，印尼巴淡岛海军基地（第四海军基地）指挥长特别强调，“此次联合演练有助于提高两国海军的专业水平、经验和了解”。<sup>④</sup>

在武器装备方面，印尼国防部长普拉博沃在2022年2月10日的新闻发布会上表示，印尼将花费81亿美元向法国购买42架“阵风”战机以及配套设备。印尼因此将成为继印度之后第二个获得“阵风”战机的印太地区国家。与此同时，印尼也 与美国达成了包括采购36架F-15EX战机在内的一揽子方案，合同总价值高达139亿美元。<sup>⑤</sup>维持军事硬实力已然成为印尼保持区域地位优势的关键点。

### 三、佐科政府海洋安全战略调整的动因

外部环境的变化与内部发展的需求促使佐科政府展开对印尼海洋安全威胁的评估，并对印尼海洋安全战略进行同步调适，以此渐渐形成了具有印尼特色的海洋发展战略。

#### （一）“大国”“强国”的自我定位与区域形势的张力

佐科政府的海洋强国战略凸显出印尼对自身的三种认知，<sup>⑥</sup>即“区域大国”、“中

① Senia Febrica, *Maritime Security and Indonesia: Cooperation, Interests and Strategies*, London and New York: Routledge, 2017, p.109.

② David Rosenberg and Christopher Chung, “Maritime Security in the South China Sea: Coordinating Coastal and User State Priorities”, *Ocean Development & International Law*, Vol.39, NO.1, 2008, pp.54-55.

③ Shambaugh, David., *Where Great Powers Meet: America & China in Southeast Asia*, New York, NY: Oxford University Press, 2021, p.209.

④ 《越南与印尼海军联合演练正式开幕》，越南凉山电子报，<https://baolangson.vn/cn/>, 2022-08-31。

⑤ 《印尼计划购买美国和法国78架先进战机，究竟有何意图？》，央广网，[http://military.cnr.cn/gjjs/20220303/t20220303\\_525755484.html](http://military.cnr.cn/gjjs/20220303/t20220303_525755484.html), 2022-03-03。

⑥ 李峰、郑先武：《历史承续、战略互构与南海政策——印尼佐科政府海洋强国战略探析》，《太平洋学报》，2016年第1期，第63页。

等强国”及“海洋强国”。这三种身份认知也是印尼提升海洋防卫力量所追寻的阶段性目标。由于印尼缺乏足够的海洋安全治理能力，迫使印尼政府开始对其安全防务战略进行调整。印尼将区域国家合作治理海洋问题、共同防卫海洋安全作为指导原则，意图塑造稳定安全的区域合作氛围，以期为海洋力量的提升营造良好的发展环境，推动印尼发展成为“中等强国”。<sup>①</sup>苏西洛政府曾提出要以“一千个朋友太少、一个敌人太多”的外交理念，积极处理南海各项争端，推动印尼成为东盟一体化进程的领导者，引领东盟政治经济的发展。从“区域大国”到“中等强国”的身份认知，始终贯穿着印尼以海洋为支点，寻求区域大国地位的坚定信念。

印尼早在2013年就提出了对“印太”发展的构想，目标是要在印太地区建立和平、稳定、繁荣的地区环境，其特征表现为：安全 and 经济两大目标同时推进；强调积极合作和包容性制度制衡；依托东盟和环印度洋联盟等多边机制平台。<sup>②</sup>显然，印尼推动区域和平发展的构想与当前美国主导下的“排中性”“印太战略”架构之间存在一定的张力。美国借“印太战略”对南海地区的战略经营日渐深化，使得南海区域出现“小多边合作，采取‘美国+关键国家’‘美国+南海争议国家’‘开放型小多边’三种小多边安全合作形式”<sup>③</sup>对南海事务形成全面干预，激化南海争端。2021年9月15日，美国与澳大利亚和英国宣布成立“澳英美三方安全伙伴”（AUKUS），其内容不仅涵括军事安全、人工智能、量子技术和网络安全等合作关系，美国还帮助澳大利亚建造该国历史上第一艘核动力潜艇，引发区域核军备竞赛。<sup>④</sup>美国的行动对印太地区的海洋安全环境以及区域国家间的海洋安全互动影响深远。外部势力在印尼海域内的军事存在，无论是以和平航行为目的，还是在该海域内打击其他大国势力，都会对印尼造成附加伤害。这也让佐科意识到在涉及众多强国利益的亚太地区维护自身安全的重要性。

## （二）大国力量涉入频度升级后东盟整体性影响在下降

确保东盟整体性是印尼保障自身安全的核心思路。印尼外交策略的三个主轴始终是以东盟为中心的。一是信心建立机制：推动东盟官员互访与信息交换；二是军事合作治理：以联合军演、人员训练、技术外援达到外部抗衡；三是国防工业转型：

---

① “中等强国”这一概念主要指的是“那些拥有着较强的综合国力，在国际体系中具有仅次于大国的地位，被广泛地公认为有权利参与处理国际体系尤其是区域内重大的国际问题，不能被国际社会所重视的国家，它们在国际社会中拥有一定程度上的地区乃至全球影响力”。参见戴维来：《印度尼西亚的中等强国战略及其对中国的影响》，《东南亚研究》，2015年第4期，第13页。

② 韦红、李颖：《印尼的“印太”构想—特征、动因、影响及中国应对》，《印度洋经济体研究》，2019年第4期，第92页。

③ 王联合：《美国“印太战略”框架下针对南海问题的联盟新样式》，《国际观察》，2021年第1期，第106页。

④ Joseph Ataman and Ben Westcott, “French ambassador to the US says they ‘absolutely weren’t informed’ of submarine deal”, CNN, September 20, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/09/20/europe/france-us-australiasubmarine-aukus-intl-hnk/index.html>.

推进与多方进行军武交易、共同合资军武科技研发等。三个主轴呈现出印尼的策略思维，即希望通过东盟大国的身份促进频繁的会员对话并建立东盟整体的安全防卫准则及共同的安全价值。

自美国加速实施“印太战略”以来，印尼所面对的问题不仅是印太区域安全环境的恶化所带来的发展风险，还包括美国拉拢东盟国家（盟友或与中国有海洋争议的国家）合作所形成的对东盟整体性的破坏。在战略布局上美国延续“印太战略”，并扩大与各国军事演习合作的层级与规模。如2021年8月，美国印太司令部与英国武装部队、澳大利亚国防军和日本自卫队，进行了“第21次大规模全球演习”，<sup>①</sup>2022年恢复与菲律宾的“肩并肩”军演，<sup>②</sup>强调《美菲共同防御条约》适用于南海，<sup>③</sup>加强美越海上执法能力合作。<sup>④</sup>

在美国的带动下，域内外大国纷纷开始与东南亚的南海权益声索国形成多样化合作，在对抗中国的同时，削弱了东盟处理南海争议的影响力。如日本、澳大利亚以及印度主动同南海权益声索国进行多元合作，英国和法国则以“维护航行自由”为由，与南海相关国家进行单独或多国联合军演，在南海问题上施压中国。<sup>⑤</sup>不止于此，美国展开的区域联盟策略，同时纳入包含英国、法国和德国等北约国家，<sup>⑥</sup>强调不接受中国在南海的领土主张，各国皆发表声明或至南海及印太地区实施“航行自由行动”，<sup>⑦</sup>派遣航母在南海周边活动，频繁实施军演。日渐升温的南海问题已不单是区域问题，而是全球问题。南海问题“国际化”大大削弱了东盟作为调解架构的整体性。

东盟整体性被破坏意味着印尼将失去依托东盟处理地区事务、寻求“海洋强国”地位的可能性。美国持续在印太区域构建新的安全合作联盟，区域驻军将超过30万，

---

① “U.S. Indo-Pacific Command will conduct Large Scale Global Exercise 21”, U.S. Indo-Pacific Public Affairs. August 2, 2021, <https://www.andersen.af.mil/News/Features/Article/2718519/us-indo-pacific-command-will-conduct-large-scale-global-exercise-21/>.

② “UK military might observe renewed full-scale Balikatan drills in Philippines”, Radio free Asia, October 14, 2021, <https://www.rfa.org/english/news/china/drills-10142021154339.html>.

③ “Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Holds a Joint Press Conference With Philippines Defense Secretary Delfin Lorenzana, Manila, Philippines”, U.S. Department of Defense, July 30, 2021, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2714190/secretary-of-defense-loyd-j-austin-iii-holds-a-joint-press-conference-with-phi/>.

④ “U.S., Vietnam Discuss COVID-19 Aid, New Program to Find War Dead”, U.S. Department of Defense, July 29, 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2712112/us-vietnam-discuss-covid-19-aid-new-program-to-find-war-dead/>.

⑤ Ely Ratner, “Course Correction-How to Stop China’s Maritime Advance”, *Foreign Affairs*, Vol.96, No.4, 2017, pp.64-72.

⑥ 《德国军舰近20年来首次启程前往印太部署 专家：代价是毁掉德国海军舰队》，新华社，<https://udn.com/news/story/6809/5647557>, 2021-08-04。

⑦ 《南海局势：欧美各国军舰宣布驶入印太海域 台湾为何成为区域军事活动核心》，BBC中文网，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-57100628>, 2021-05-17。

以 61 亿美元的“太平洋威慑倡议”来强化多边信息与伙伴训练。<sup>①</sup>这一举措在针对中国的同时又挤压了东盟在该地区的中心地位。对于一直依托东盟框架来调节区域国家冲突的印尼而言，美国在印太区域的力量推进已经对其安全防务部署形成冲击，促使佐科政府不得不面临常态化的、被动的战略调适。

### （三）传统安全与非传统安全问题交融下的合作冲突

连带主义作为思考国际秩序的一种重要方式，旨在解决诸如应对环境挑战或规范日益一体化的全球安全和经济等共同问题。规则不再关注规范国与国之间的交易，而是牵涉到一系列范围不断扩大的“跨国界”议题。印尼海域面积广阔，提升海域管控能力，确保海域安全是印尼海上防务战略的重中之重。20 世纪末以来，“海洋安全”概念与全球变暖、资源安全、贩毒走私、恐怖主义、海盗袭击等非传统安全威胁的关联性增强。<sup>②</sup>印尼作为西太平洋地区海洋资源和海洋生物多样性较为丰富的国家，每年出口海产品价值超 30 亿美元，对国内生产总值的贡献率高达 22%。<sup>③</sup>而印尼沿海地区，尤其在与其他国家邻近海域频发的非法捕捞已经对印尼的海洋经济产生较大的影响。部分海域已经出现了渔业资源枯竭问题。此外，日益攀升的跨国恐怖主义、海盗袭击、燃油泄漏引发的海洋污染等非传统安全威胁，进一步加剧了印尼的经济和安全窘境。

佐科政府在《国防白皮书》中着重阐述了南海争端、非法捕鱼、航行线路脆弱性等复杂因素对海洋安全的影响。<sup>④</sup>其中，佐科政府特别关注非法捕鱼及航行线路脆弱性等非传统安全的威胁因素。海上防务方面，印尼将消除外部传统安全威胁的思维贯穿于海洋安全、海上执法和海洋外交板块，强调要将政策实践的重心放置于邻国海洋划界、非法捕鱼、争议海域海巡安全上。同时，印尼提出要在海洋经济、文化以及资源开发板块建立双边或多边合作机制。在传统安全领域和非传统安全领域合作交叉融合下，合作包容性被迫提升，原生性议题合作空间骤减，安全合作领域冲突的可能性增大，这些正成为印尼实施海上防务战略的阻碍与挑战。

尽管印尼对他国介入海域威胁其国家主权的潜在风险表现得十分抗拒和敏感，<sup>⑤</sup>但非传统安全的威胁迫使印尼不得不接受周边及域外国家的力量介入。马六甲一新

---

① “Remarks at the Shangri-La Dialogue by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III”, U.S.Department of Defense, June 11, 2022, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/3059852/remarks-at-the-shangri-la-dialogue-by-secretary-of-defenselloyd-j-austin-iii-a/>.

② 刘中民：《国际海洋形势变革背景下的中国海洋安全战略——一种框架性的研究》，《国际观察》，2011 年第 3 期，第 3 页。

③ Derek Reveron, *Maritime Security Deficits and International Cooperation: Illegal Fishing, Piracy and Maritime Security Deficits in Southeast Asia*, Washington DC: Georgetown University Press, 2016, p.52.

④ “Indonesia: Defence Ministry of The Republic of Indonesia”, Indonesia Defence White Paper, 2015, p.132.

⑤ Carolin Liss, “New Actors and the State: Addressing Maritime Security Threats in Southeast Asia”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol.35, No.2, 2013, p.148.

加坡海峡周边海域和苏禄—苏拉威西海是印尼海域内海上非法活动的高发区。为了破除跨国恐怖主义威胁，击退海盗，维护海洋安全，印尼与马来西亚以及菲律宾搁置了双方存在的海洋划界争议，选择共同在苏禄—苏拉威西海进行三边协同巡逻。印尼还与菲律宾签署《海洋安全合作谅解备忘录》，通过多种渠道定期交流信息，协调巡逻、港口访问、联合海上演习、每年举行海上安全联合工作组会议等。<sup>①</sup>2015年3月，佐科与日本首相安倍晋三就加强海洋安全领域的合作及应对跨国恐怖主义等内容进行了会谈。2018年5月，印尼与印度签署了在印太地区深化合作的《海洋合作共同愿景》，两国关系正式升级为全面战略伙伴，并强调要在打击以海盗问题为代表的海上恐怖主义方面开展深度合作。域内外国家借由与印尼的海上合作公开进入印尼海域，这进一步增加了外部势力借助防务合作干涉印尼发展的风险性。

传统安全领域的合作矛盾借由非传统安全领域合作的契机进一步扩散，引发外交危机，破坏合作效果。虽然印尼试图在非传统安全领域实现多边合作，但安全领域的交融使其不得不面对更多来自传统安全领域合作矛盾的挑战。首先体现在合作实践中的私利排斥。印尼追求的是实现自主、自立、自足的海上执法能力的目标，因而即便是与外国签订了海上执法合作协议，在实践中也未能完全相互信赖，做到信息共享或全然接纳。以印尼、新加坡和马来西亚在马六甲海峡的巡逻机制为例，三方并未能做到联合巡逻，更多的是交换日程，<sup>②</sup> 抗击海盗和恐怖主义威胁的合作效果更是难以达成。其次是长期以来重陆轻海的政策导致印尼并未在海洋治理领域进行更多的立法和管理建设，在与外国合作治理时常常出现职责不明、相互推责的情况，合作治理绩效难以有效提升。在抗击马六甲海盗活动中，印尼虽然寻求了多边合作，但是在合作中存在“搭便车”思维，<sup>③</sup> 力主他国多治理多担责，由此引发合作国家诸多不满。此外，由于缺乏专业的人员配置和管理机制，印尼海警和海军执法重叠，容易出现防御与执法的错误决策，从而引发与合作国家的外交危机。

#### 四、佐科政府海洋安全战略调适的影响

佐科政府的海洋安全战略的调整及实践对印尼海洋安全、印太区域海洋安全局势以及中国—印尼关系等方面均产生了一定影响。

##### （一）印尼国家层面的影响

佐科政府对印尼海洋安全战略的调整是基于对印尼整体的安全状况认知与威胁评估。印尼在海洋领域的国家利益主要涵括三个方面，即维护领土完整和国家主权、

<sup>①</sup> “PH, ID to Intensify Maritime Security Cooperation in 2020”, Philippine Coast Guard, December 8, 2019, <https://coastguard.gov.ph/index.php/districts/11-news/3633-ph-id-to-intensify-maritimesecurity-cooperation-in-2020>.

<sup>②</sup> John F. Bradford, “The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation in Southeast Asia”, *Naval War College Review*, Vol.58, No.3, 2005, p.66.

<sup>③</sup> 薛松：《印度尼西亚海洋安全思维与合作逻辑》，《国际安全研究》，2021年第3期，第78页。

维护海洋资源和国内外商业航运以及实现印尼的国民福利。这也是佐科海洋战略思维形成的基础。若要判断政策实施的效果，首先要对印尼水域内的威胁因素的变化有所认知，即国家间的领土争端、非法捕鱼、海盗、毒品走私和人口走私以及其他一些问题。其次是战略实施后，印尼的国家主权和领土完整、海洋资源有没有得到有效保障。这就涉及到佐科政府为实现印尼的两大战略利益，即经济和安全，所作出的努力。

首先是军事力量的发展。为了能转型为一个海洋强国，印尼必须有能力优化海洋领域。海域不仅是经济中心，也是发展军事力量和防御的基础。佐科政府在印尼海洋监管方式以及海事内容上进行的相关政策调适，一定程度上完善了印尼国内海洋安全执法体系，提升了海洋监管能力，在维护海洋主权和权益方面收效显著。尤其在打击海盗和非法捕捞方面，印尼强硬的作风虽引发了相关利益国家的不满，但也为印尼挽回了一定的经济损失。同时，印尼国内各个机构和部委之间的协调、国防系统的现代化问题以及海洋技术的改进等方面都得到了显著的提升。这也为印尼发展自身海上军事实力提供了有效保障。根据全球火力（Global Firepower）的最新排名统计，2023年印尼的武装力量世界排名第13，<sup>①</sup> 相较2021年提升两个名次，军事实力跃升至东南亚地区第一名。

经济安全方面，佐科政府的战略调适为印尼带来经济利益的同时也提振了印尼在区域内的影响力。综观佐科上任后的对外政策取向，佐科政府将海洋战略的各个方面与印太地区和全球合作伙伴（包括美国、日本、印度和澳大利亚）的海洋战略相结合，以提高其在地区和国际上的海洋大国地位与影响力。与此同时，印尼也在全球海洋领域展现出较强的优势和较高的依赖性。印尼利用“全球海上支点”战略对接中国的“一带一路”倡议，借由“海洋发展伙伴关系”的构建，逐步深化与中国在经贸领域的连结。佐科在2015年首度访美后，将两国关系进一步提升至“战略伙伴关系”，加强与美国在经济、海洋与防务领域的合作，获得来自美国的大笔投资。不仅如此，印尼还借助与他国的防务关系进行海洋经济合作，并与其他国共同进行海洋治理，这不仅降低了印尼在海洋维护上的消耗，同时为印尼的海上经济发展创造了良好的环境。

## （二）印太区域层面的影响

就海洋安全局势而言，印尼外向型的海洋安全战略将重心向周边和更为广阔的印太地区投射后，该区域内大国竞合的两极化趋势愈发凸显。佐科政府虽在海洋外交方面表现出更为积极与进取的态度，借由“经济靠中国，安全靠美国”的策略，与两强保持友好关系。但也不得不面对中美战略竞争下的“选边站”困境。美国已经通过与印尼的防务合作对佐科政府提出明确的“站队”要求。2020年美国国务卿

<sup>①</sup> “2023 Military Strength Ranking”, Global Firepower, <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>.

蓬佩奥与印尼外长蕾特诺进行电话会谈，要求印尼支持美国在南海问题上的主张。

在面对美国对印尼的战略拉拢时，印尼国防部长里亚米扎尔德起初还能坚持以“南海局势已经降温”作出回应，并对中国开放善意、维护亚太安全结构表示感谢。<sup>①</sup>仅隔半年，里亚米扎尔德与马蒂斯在华盛顿再度会面后，双方就持续提升美印尼两国以防务安全为主的双边合作达成共识。<sup>②</sup>此后，印尼与美国在海军领域的合作也持续加强，双方海军陆战队多次进行海训联合演习。<sup>③</sup>美国主动邀请印尼加入“抗中”阵营，加之印尼与美西方国家的海上防务合作关系愈加紧密，安全因素正超越经济因素对印尼的吸引力。佐科政府在其海洋战略的实践过程中不断建立或深化与域内外国家的海上防务关系，将域外次强国力量引入，使得印尼海洋发展面临的区域环境变得更为复杂，这对印尼的海洋外交提出了更高的要求，若不能审慎处理，则可能引发大国竞合风险的连锁反应。

东盟海洋合作“安全化”一方面提升了海洋合作议题的重要性，使印尼减少对域内外其他国家合作治理海洋问题的依赖性。另一方面，中美竞合正改变印太与全球的秩序，美国力量的介入使东盟面临的边缘化危机得到部分缓解，东盟的区域影响力也可随着海洋议题的转向得到增强。然而东盟内部受国家利益主导下的民族主义的影响，很难增进对东盟合作观念的认同，冷战期间东盟国家建立在保卫自身安全这一目的基础上的合作在冷战结束后逐步弱化，共同体仅能依托民族主义，缺乏深层的合作机制。整体而言，东南亚各国对东盟合作理念的认同并不高，整个东南亚地区的国家相互猜忌，缺乏信任，使得东盟的民族主义也充满了某种程度的不理性化。在美国推行“印太战略”后，东盟内部的国家差异也日渐显现，尤其是同美国存在联盟关系的国家以及同中国存在南海划界争议的国家，形成了各自为营的发展态势。

印尼依托东盟为核心调和各方关系，又将全球海洋战略纳入印太战略、环印度洋区域合作联盟等区域建制，令印度、日本、澳大利亚以及欧盟国家进入区域大国竞争格局当中，使印尼及东盟的行动空间大为受限。多元力量介入的印太区域将形成多层次、多领域的“小多边”合作，而这些“小多边”合作又受大国竞合影响划分成为两极阵营，合作冲突存在加剧的可能性。

### （三）中国—印尼关系层面的影响

印尼作为东南亚地区最具影响力的国家，通常也被视为东盟天然的“领航者”。在“一带一路”倡议的合作伙伴中，中印尼伙伴关系是中国区域发展不可或缺的重

---

① 《外交部：赞赏印尼防长有关南海问题的表态》，中国政府网，[http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/22/content\\_5259426.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/22/content_5259426.htm)，2018-01-22。

② “Indonesia-AS Perkuat Kerjasama di Bidang Pertahanan”，August 30, 2018, <https://international.sindonews.com/berita/1334384/42/indonesia-as-perkuat-kerjasama-di-bidang-pertahanan>。

③ “Marinir TNI AL dan US Marine Berlatih Tembak Tempur”，August 13, 2019, <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-4664393/marinir-indonesia-dan-as-berlatih-tembak-tempur-yuk-intip>。

要一环。回顾佐科上任以来印尼在海洋安全层面的政策举措，面对印太四国，印尼都能维持稳定推进的安全合作关系，与中国则是保持友好且并无过多实质性的安全合作。有学者指出佐科在面对区域大国竞争引发的军费和武器升级时有意寻求强化东盟内部安全合作机制，其目的更多在于有效遏止中国在本区域内的影响力。在安全领域，中国和印尼的合作短期仍无法提升至与美国、日本、印度、澳大利亚等国相近的程度。<sup>①</sup>

当下印尼在防务战略上出现了向西方靠拢的倾向，中印尼之间的经贸往来能否持续对冲安全防务合作上的缺失是需要跟进观察的议题。对印尼而言，中国是填补资金缺口的重要来源与经贸发展的契机。印尼海事投资协调部长表示中国提出的“一带一路”对印尼发展至关重要，同时指出印尼与中国的关系是佐科对外关系的优先发展方向。<sup>②</sup> 印尼面临的问题在于打造“全球海上支点”需要大量的投资，而其自身很难填补如此巨大的资金缺口，外资就成为决定该计划成败的一个至关重要的因素。在印尼亟须解决的基础设施建设资金缺乏问题上，中国企业、资本存在着巨大的机遇。在双边战略、安全领域合作上，中国与印尼在南海问题和平解决机制的设立与维护方面有着共同利益。考虑到中国对印尼发展的重要性，在经济前景之期望下，佐科政府也试图避免因海事争端而影响中国与印尼的经济关系，并更加审慎地处理可能对双边关系造成负面影响的因素。总的来说，在以佐科为首的官方语境中，印尼对中国的经济期望仍大于威胁感知。

随着南海问题的“国际化”与复杂化，中印尼的双边关系难免受到南海问题的影响。对于印尼在南海争议中的角色，有学者称印尼已经变成“温和的争端方”。<sup>③</sup> 佐科政府虽然重视调和与中国在南海问题上的争端，但在海洋外交上又表现出强硬和进取的姿态，不仅引起中印尼两国就纳土纳问题的外交摩擦，同时也刺激了印尼公众的民族主义情绪。随着南海问题的复杂化和“国际化”，此类问题或将频繁出现。建构新的区域合作机制，弱化域外大国介入对地区安全问题造成的负面影响，应当成为中国同印尼发展安全关系的共识与基础。

[责任编辑：郑佳]

---

① Gindarsah, Iis, “Strategic hedging in Indonesia’s defense diplomacy”, *Defense & Security Analysis*, Vol.32, No.4, 2016, pp.336-353.

② 《海洋事务和投资协调部长卢胡特承认中国对印尼经济实力的贡献》，《和平日报》，2022年10月28日。

③ 罗婷婷、毕文璐：《南海争端背景下印尼对华政策的变化及成因》，《国际关系研究》，2018年第4期，第79页。