

印尼的印度洋政策：利益、挑战及特点

时宏远

摘要：随着全球化的日益深入发展以及海洋作用的不断凸显，印度洋在 21 世纪的战略地位越来越重要。印度洋不仅蕴藏着丰富的资源，尤其是能源，而且还汇集了世界上最繁忙的交通线，并充斥着不同形式的传统和非传统安全威胁。印度洋逐渐成为大国竞争和印度洋沿岸国家高度关注之地。印尼的地理位置十分特殊，坐落于印度洋和太平洋之间，是世界上最大的群岛国家，同时也是东印度洋一支重要力量。印尼在印度洋存在诸多利益，主要包括确保安全利益、增进经济利益、拓展政治利益等。为了维护和增进这些利益，提升在印度洋的存在，扩大在印度洋的影响，把本国建成“全球海洋支点”，实现本国的海洋雄心，印尼采取了一系列政策如打击非传统安全威胁、推进基础设施特别是港口建设、提升海军实力、积极参与印度洋组织活动、加强与印度洋国家合作等。另一方面，尽管印尼采取了很多政策，但这些政策在印度洋也面临不少挑战，如印尼经济实力不足、海军作用受限、缺乏统一的海洋管理部门等。这些挑战会束缚印尼在印度洋的活动，制约印尼在印度洋利益的促进。由于地理位置特殊，加之长期把战略重心放在国内和东盟，印尼的印度洋政策呈现出鲜明的三个特点，即影响不是非常大、比较注重防御以及警惕性特别高。

关键词：印尼；印度洋；全球海洋支点；印太地区；海洋安全

收稿日期：2022-10-22

作者简介：时宏远（1974-），贵州财经大学教授、博士后、中国（昆明）南亚东南亚研究院特聘研究员，主要研究方向：南亚和印度洋问题。

基金项目：本文系国家社科基金项目“世界主要大国的印度洋政策研究”（项目编号：19BGJ003）的阶段性成果。

一、引言

印尼位于亚洲和大洋洲、印度洋和太平洋之间，是世界上最大的群岛国家，水域面积几乎是陆地的 3 倍，有岛屿 17504 个，海岸线长 95181 公里，位居世界第二位，

沿海居住着 1.4 亿人，占到了全国总人口的 56%。^① 这种地缘环境使得印尼非常关注海洋安全问题。在过去，由于对外战略的重心在亚太地区，印尼对印度洋一直不够重视。到了苏西洛总统时期，这种情况才有所改变。2013 年，时任印尼外交部长的马蒂·纳塔莱加瓦表示：“‘印太’这个词反映的是印度洋和太平洋之间的相互融合。印太地区指印度洋和太平洋之间的一个三角地带，北面是日本，西北是印度，东南是澳大利亚。而印尼位于这三角地带的中心。鉴于印尼的独特地理位置，这个三角地带的未来发展事关印尼的重要利益。”^② 苏西洛也说过：“作为一个印度洋和太平洋国家，充当印度洋和太平洋之间的桥梁最符合印尼利益。”^③

佐科在 2014 年当选总统后，对印度洋的态度更加积极。在就职典礼上，佐科说：“我们必须努力工作，以把印尼再次变成海洋国家。海洋、海域、海峡和海湾是我们文化的未来所在。我们忽视这些很久了，是时候实现‘称雄四海’和‘海上辉煌’了。这是我们祖先秉承的箴言。我们要让这种情景再现。”^④ 在同年 11 月的东亚峰会上，他提出要把印尼建成“全球海洋支点”，并表示：“我们非常有兴趣参与决定印度洋和太平洋的未来事项。作为一个位于印度洋和太平洋之间的国家，印尼需要强大的海防力量。”^⑤ 根据佐科的阐述，“全球海洋支点”有五个支柱。一是构建印尼的海洋文化。二是保护海洋自然资源。三是优先发展基础设施和海上连接，打造海上高速公路、深海港口、后勤保障和渔产品工业和旅游业。四是强化海洋外交，加强海洋合作，消除诸如非法捕鱼、违反主权、领土争端、海盗和海洋污染这样的海上冲突和威胁。五是加强海洋军事力量，维护海洋主权和财产。^⑥

“全球海洋支点”提出的背景或者说动机主要有三个。一是印尼历史上曾出现过强大的海洋国家，特别是室利佛逝和满者伯夷帝国。满者伯夷帝国曾用几百艘舰只征服了印尼海域，并将势力扩展到泰国南部和菲律宾。昔日的海洋辉煌成为印尼海洋国家身份的重要精神来源。二是印尼是世界上最大的群岛国家，各种自然资源非常丰富，佐科政府希望在充分利用这些资源的基础上，提升国家的整体实力。三是印尼的战略位置非常重要，拥有或扼守全球多条海上交通运输线。印尼能够充当

① Achmad Poernomo and Anastasia Kuswardani, “Ocean Policy Perspectives: The Case of Indonesia”, in Paul G. Harris, ed., *Climate Change and Ocean Governance: Politics and Policy for Threatened Seas*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p.102.

② David Scott, “Indonesia Grapples with the Indo-Pacific: Outreach, Strategic Discourse, and Diplomacy”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.38, No.2, 2019, p.6.

③ Ibid., p.4.

④ Ioannis Chapsos and James A. Malcolm, “Maritime Security in Indonesia: Towards a Comprehensive Agenda?”, *Marine Policy*, Vol.76, 2017, p.178.

⑤ David Scott, “Indonesia Grapples with the Indo-Pacific: Outreach, Strategic Discourse, and Diplomacy”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.38, No.2, 2019, p.8.

⑥ Safril Hidayat and Ridwan, “Maritime Axis and Indonesia’s National Security: Challenge and Hope”, *Journal of Defense & State Defense*, Vol.7, No.3, 2017, p.83.

两大陆、两大洋、主要大国和中等大国如美国、中国、印度、日本、澳大利亚和韩国之间的桥梁，在印太地区乃至全球发挥重要作用。

2017年2月，印尼发布了官方的《海洋政策》文件，将“全球海洋支点”的内涵界定为“印尼是一个拥有主权，先进的、独立的、强大的海洋国家，在促进自身利益的同时，能对地区和世界的和平与安全作出积极贡献”。^①该文件强调：“印尼不仅坐落于亚洲和澳洲两大陆、印度洋和太平洋两大洋之间，同时也位于南中国海、东亚海和印度洋之间，位于生产商品的南方和消费商品的北方之间、生产能源的南方和消费能源的北方之间、拥有中等大国的南方和有着全球大国的北方之间、无核武器的南方和有核武器的北方之间、没有常任理事国的南方和有常任理事国的北方之间。印尼的战略位置和地缘因素以及社会经济条件使其在全球格局中占有重要地位，对全球经济和政治稳定、地区和国际安全均有影响。”^②

显而易见，濒临印度洋的印尼要在21世纪实现海洋强国梦，不可能再漠视印度洋。印尼战略与国际问题研究中心执行主任苏克玛说：“‘全球海洋支点’是基于印尼实际的地理位置、地缘战略和地缘经济提出来的，说明印尼对印度洋和太平洋的严重依赖和重要影响。”^③印尼一位部长也说：“大西洋代表的是过去，太平洋代表的是现在，印度洋代表的是未来。”^④佐科更是强调：“需要将印度洋拉回印尼的地区框架设计之内，将印尼打造成一个连接亚洲和澳洲、印度洋和太平洋，横跨数千个岛屿的海洋国家。”^⑤来自外界的分析人士则指出，“全球海洋支点”反映的是印尼欲在印度洋和太平洋之间扮演“入口”和“出口”双重守护者角色。印尼一位评论家也说：“连接印度洋和太平洋有助于提升印尼的战略作用。”^⑥

既然要充当印度洋和太平洋之间的桥梁和纽带，那么印尼在印度洋的利益有哪些？印尼又采取了哪些措施增进这些利益？印尼的印度洋政策面临的挑战有哪些？印尼的印度洋政策有哪些特点？这些问题都值得研究。本文旨在就这些问题进行深入分析和探讨。

① Tukul Rameyo Adi, “Maritime Culture Empowerment under Indonesian Ocean Policy”, *Journal of Ocean & Culture*, No.1, 2018, p.105.

② The Republic of Indonesia, *Indonesian Ocean Policy*, 2017, p.19.

③ Prashanth Parameswaran, “Assessing Indonesian Maritime Strategy: Current Evolution and Future Prospects”, *Asia Policy*, Vol.15, No.3, July 2020, p.118.

④ David Scott, “Indonesia Grapples with the Indo-Pacific: Outreach, Strategic Discourse, and Diplomacy”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.38, No.2, 2019, p.4.

⑤ Premesha Saha, “Indonesia’s Potential as a Maritime Power”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.12, No.2, 2016, p.3.

⑥ David Scott, “Indonesia Grapples with the Indo-Pacific: Outreach, Strategic Discourse, and Diplomacy”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.38, No.2, 2019, p.3.

二、印尼在印度洋的利益

印度洋是世界第三大洋，印尼位于东印度洋，扼守着太平洋和东南亚国家进入印度洋的入口。这种特殊的地理位置使得印尼在印度洋存在着广泛利益，涉及到安全、经济、政治、文化等方面。

第一，确保安全利益。印尼有 10 个邻国，其中海上邻国有 7 个。在印度洋，印尼与澳大利亚、印度、马来西亚、泰国、新加坡为邻，与这五国的海上边界线长 1300 公里。^① 在印尼最远的 92 个岛屿中，有 22 个与马来西亚相邻，有 4 个与新加坡相邻，有 23 个与澳大利亚相邻，有 12 个与印度相邻。^② 印尼与一些海上邻国存在着领土纠纷，需要维护海上主权。有学者指出，对印尼来说，确保海上边界安全是国家的优先事项。印尼政策制定者非常关注海上边界纠纷。不仅如此，印尼也特别提防其他国家来自印度洋的挑战。尽管这种挑战目前来看并不明显，但未来却充满了不确定性，世界大国在印度洋的竞争很难说不会波及印尼。印尼一位学者指出：“当其他海洋大国使用群岛作为在印太地区扩展军事影响的通道或途径时，印尼会感到不安。当外国在印尼有军事存在时，哪怕是用于和平目的，也会使印尼的海洋主权受到损害。当外国相互敌视和激烈竞争时，更会伤及印尼。”^③

相比传统安全，印尼面临来自印度洋非传统安全的威胁更大。印度洋臭名昭著的恐怖组织“伊斯兰国”和“基地组织”对印尼的影响不可低估。印尼的恐怖组织“伊斯兰祈祷团”就宣誓效忠“伊斯兰国”。虽然“伊斯兰国”已遭重创，但其分支机构仍有能力发动恐怖袭击。一些印尼籍的“伊斯兰国”武装分子也有可能已返回印尼，是非常大的安全隐患。一位印尼官员表示：“我们不知道恐怖分子是否只使用海洋实施恐怖行为，但有迹象显示，他们可能会通过海上进入我们的领土。”^④ 一位分析人士也说，今天的印尼，跟其他东南亚国家一样，均面临着“伊斯兰国”煽动恐怖活动的威胁。^⑤ 印尼水域同时也是海盗猖獗活动之地。2000—2014 年，印尼平均每年发生的海盗武装劫持事件多达 100 起，是亚太地区海盗最高发国家之一。^⑥ 2012—

① Premesha Saha, “Indonesia’s Potential as a Maritime Power”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.12, No.2, 2016, p.3.

② Senia Febrica, *Maritime Security and Indonesia: Cooperation, Interests and Strategies*, New York: Routledge, 2017, p.51.

③ Premesha Saha, “Indonesia’s Potential as a Maritime Power”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.12, No.2, 2016, p.4.

④ Senia Febrica, *Maritime Security and Indonesia: Cooperation, Interests and Strategies*, New York: Routledge, 2017, p.40.

⑤ Muhamad Nazrul B. Basar and Noraini bt zulkafli, “The Indonesia Global Maritime Axis (GMA) Policy under Jokowi”, *International Journal of Physical and Social Science*, Vol.9, No.3, 2019, p.29.

⑥ Lyle J. Morris and Giacomo Persi Paoli, “A Preliminary Assessment of Indonesia’s Maritime Security Threats and Capabilities”, *Report of RAND Corporation*, January 2018, p.25.

2016年，印尼是全球发生海盗武装劫持船只事件最多的国家。^①2017—2019年，印尼水域共发生了83起海盗武装劫持船只事件（含11起企图劫持）。这还不包括靠近印尼水域的马六甲海峡和新加坡海峡发生的海盗武装劫持事件。2020年，亚洲共发生了97起海盗武装劫持船只事件（含2起企图劫持），其中在印尼水域发生的最多，为22起（含1起企图劫持），在马六甲海峡和新加坡海峡发生的有34起。2021年，亚洲共发生了82起海盗武装劫持船只事件（含5起企图劫持），其中在印尼水域发生的依然最多，为13起（含1起企图劫持），在马六甲海峡和新加坡海峡发生的有47起（含3起企图劫持）。^②

恐怖主义和海盗不仅危害印尼的国家安全，还可能破坏海上运输线。印度洋承担了全球30%的贸易和全球40%的石油运输。^③在全球7个重要海峡中，印尼水域或邻近印尼水域的就有4个，分别是马六甲海峡、巽他海峡、龙目海峡和望加锡海峡。其中，前三个海峡均位于东印度洋。全球有一半的货物和石油运输需要经过这三个海峡。如果这三个国际水道关闭，船只绕行澳大利亚的话，即便是按照1993年通过这三个海峡的货物量，也会额外增加80亿美元的费用。如果进一步关闭这三个海峡附近的马来西亚、新加坡和印尼港口，则会造成2320亿美元的损失。^④另据估计，全球44%的海上贸易和亚太地区95%的船只只会从某个地点进入印尼水域。全球几乎一半的贸易和亚洲70%的石油进口需要经过马六甲海峡和新加坡海峡。^⑤所以，打击恐怖主义和海盗，确保海洋运输线安全畅通对印尼至关重要。印尼外交官曼格拉表示：“随着亚洲以及其他地区海洋国家的崛起，今天的地缘政治已使我们的海上交通线和关键海峡变得异常重要。这引起了我们外交政策计划者的关注。”^⑥

印尼还饱受自然灾害之苦。印度洋经常爆发各种各样的自然灾害。2004年，印度洋发生的特大海啸造成沿岸国家至少23万人死亡。2005年、2007年、2010年和2012年，印度洋又多次发生了地震引起海啸的情况。这些地震主要发生于印尼苏门答腊岛外海。印尼位于印度洋、亚欧、太平洋三大板块交汇处，地震、海啸和飓风更是频发。在2004年的海啸中，印尼有15万人死亡，12万户住房受损，其中7万

① Buddy Suseto, Zarina Othman and Farizal Mohd Razalli, “The Need to Reform Indonesia’s Maritime Strategy: A Review”, *Indonesian Journal of Geography*, Vol. 50, No.2, 2018, p.149.

② “Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia”, *Annual Report 2021*, p.11.

③ Ari Setiyanto, “Strengthening Indonesia’s Role in Indian Ocean through IORA”, *Jurnal Pertahanan*, Vol.3, No.1, 2017, p.27.

④ Senia Febrica, *Maritime Security and Indonesia: Cooperation, Interests and Strategies*, New York: Routledge, 2017, pp.3-4.

⑤ Achmad Poernomo and Anastasia Kuswardani, “Ocean Policy Perspectives: The Case of Indonesia”, in Paul G. Harris, ed., *Climate Change and Ocean Governance: Politics and Policy for Threatened Seas*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p.102.

⑥ Pandu Utama Manggala, “Rethinking Indonesia’s Global Maritime Axis”, *Jakarta Post*, March 22, 2015.

户严重受损, 3000 座政府公共建筑包括医院、学校和 14 个港口遭到破坏, 300 公里长的道路被冲垮, 800 公里海岸线受到影响, 破坏区域面积达 413 平方公里。^①2018 年, 印尼共发生各类地震 99844 次, 其中苏门答腊岛发生 1048 次, 爪哇岛发生 1223 次, 巴厘岛发生 365 次。^②

第二, 增进经济利益。印尼专属经济区面积较大, 其中在印度洋的就有 150 万平方公里。^③ 印尼专属经济区内自然资源特别丰富, 拥有全球 2% 的珊瑚礁、20% 的红树林、300 万公顷的海草场,^④2500 种软体动物、6 种海龟、30 种哺乳动物和 200 种鱼类。每年印尼海洋经济产值约占 GDP 的 20%。不仅如此, 海洋还为印尼 4000 万人提供了工作机会, 并且是印尼食品的重要来源地。仅鱼类就提供了整个食品 10% 的蛋白质摄入和 50% 的动物蛋白质摄入。^⑤ 渔业对印尼的经济贡献尤其大, 约占其 GDP 的 7%。印尼鱼产量位居世界第二位, 仅次于中国, 其中 55% 来自海上。非法捕鱼一直困扰着印尼, 不少渔民因此失业, 渔民数量从高峰期的 160 万, 下降到 80 万。^⑥ 每年非法捕鱼量多达 640 万吨,^⑦ 造成的损失高达 30 亿美元。^⑧ 对印尼而言, 非法捕鱼不仅是经济问题, 也是安全问题。

印度洋是印尼与欧洲、南亚、中东和非洲发展贸易的必经通道。印度洋一些国家更是印尼的重要贸易伙伴。根据联合国贸易中心的数据, 在 2021 年印尼前十位贸易伙伴中, 新加坡、马来西亚、印度、泰国和澳大利亚都是印度洋国家, 分别是印尼的第四、第五、第六、第八、第九大贸易国。其中新加坡与印尼的贸易额最高为 265.89 亿美元。从出口看, 印度、马来西亚、新加坡、泰国分别位居印尼第四、第五、

① Anawat Suppasri, Kazuhisa Goto, "A Decade after the 2004 Indian Ocean Tsunami: The Progress in Disaster Preparedness and Future Challenges in Indonesia, Sri Lanka, Thailand and the Maldives", *Pure & Applied Geophysics*, Vol.172, 2015, pp.3317-3319.

② BPS-Statistics Indonesia, *Statistical Yearbook of Indonesia 2019*, p.13.

③ I Gusti Bagus Dharma Agastia and Anak Agung Banyu Perwita, "Indonesia's Maritime Axis and the Security of Sea Lanes of Communications (SLOCs) in the Indo-Pacific", *Jurnal Hubungan Internasional*, Vol.5, No.1, 2016, p.12.

④ Tukul Rameyo Adi, "Maritime Culture Empowerment under Indonesian Ocean Policy", *Journal of Ocean & Culture*, No.1, 2018, p.106.

⑤ Achmad Poernomo and Anastasia Kuswardani, "Ocean Policy Perspectives: The Case of Indonesia", in Paul G. Harris, ed., *Climate Change and Ocean Governance: Politics and Policy for Threatened Seas*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p.102.

⑥ Yety Rochwulaningsih and Singgih Tri Sulistiyono, "Marine Policy Basis of Indonesia as a Maritime State: The Importance of Integrated Economy", *Marine Policy*, Vol.108, 2019, p.5.

⑦ Premesha Saha, "Indonesia's Potential as a Maritime Power", *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.12, No.2, 2016, p.3.

⑧ Lyle J. Morris and Giacomo Persi Paoli, "A Preliminary Assessment of Indonesia's Maritime Security Threats and Capabilities", *Report of RAND Corporation*, January 2018, p.22.

第六、第九大出口目的国。^①不仅如此，海湾地区还有许多印尼劳工，像阿联酋就有9万—10万人，沙特有7万人。这些劳工每年都会汇回大量的侨汇，助推印尼经济发展和民众生活水平提升。2019年，印尼接收的侨汇有117亿美元，约占GDP的1.1%。汇回侨汇最多的4个国家都位于印度洋，分别为沙特、马来西亚、阿联酋和新加坡。这4个国家汇回的侨汇总额达67亿美元，占印尼接收侨汇的57.26%。仅沙特一国就汇回了34亿美元，占印尼接收侨汇的29%。^②2021年，受新冠疫情影响，印尼接收的侨汇为94亿美元，主要来自海湾国家。^③

第三，拓展政治利益。印度洋面积广大，人口众多，约占世界总人口的40%。^④印度洋同时也是发展中国家最集中的地区之一。冷战期间，在印尼召开的万隆会议，不少参会国都是印度洋国家。这些印度洋国家和其他与会国一起，保证了会议的顺利进行，增进了亚非团结，产生了深远影响，印尼的国际地位也因此得到了很大提升。之后，作为不结盟运动的发起者之一，印尼的影响进一步扩大。印尼获得了与其实力并不相匹配的国际地位，这很大程度上得益于广大发展中国家的支持。虽然冷战后绝大多数印度洋国家仍比较贫穷落后，但作为一支政治力量却不容忽视。没有印度洋国家的支持与合作，印尼不可能成为“全球海洋支点”，佐科总统的海洋抱负很难实现。不仅如此，印尼还是世界上最大的穆斯林国家，是伊斯兰合作组织的成员，该组织在伊斯兰世界的影响很大，而秘书处就设在沙特的吉达。印尼要想借助该组织扩展在伊斯兰世界的影响，同样也需要印度洋国家的支持。

此外，印尼在印度洋还存在文化利益。印尼文化深受印度洋一些国家的影响，如印度和沙特。在数个世纪里，印度对印尼的舞蹈、艺术、宗教、建筑、音乐都产生了非常大的影响。印尼人始终将印度视为自己文化和宗教信仰的起源。^⑤沙特则拥有伊斯兰教两大圣地麦加和麦地那。每年都有大量的印尼穆斯林赴沙特朝觐。关于印度洋对印尼文化的影响，学者肯尼斯·麦克费尔逊评论说：“自海洋商业时代开始，印度洋就是欧洲、非洲、中东、南亚、东亚之间文化交流的中转地。通过印度洋，印度教教徒、佛教僧侣、穆斯林商人、基督教徒开拓者第一次接触到印尼的信仰和风俗习惯。这使得印尼的宗教和文化具有多样性。”^⑥

① 联合国贸易中心网站，https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx?nvpm=1%7c360%7c%7c%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c3%7c2%7c1%7c2%7c1%7c1%7c1。

② “Indonesia Remittance Statistics”, *Indonesia Expat*, October 8, 2020.

③ The World Bank Group, *Migration and Development Brief 36*, May 2022, p.32.

④ Vindu Mai Chotani, “Changing Dynamics in the Indian Ocean: What Can India and Japan Do?”, *Asian Studies*, Vol.64, No.3, 2018, p.20.

⑤ Mahendra Ved, “India, Indonesia Poised to Reshape Ties, Recapture the Old Magic”, *The Jakarta Post*, January 18, 2010.

⑥ Kenneth McPherson, *The Indian Ocean: A History of People and the Sea*, Oxford: Oxford University Press, 1993, p.3.

三、印尼政府的印度洋政策

为了维护和增进在印度洋的利益，加强在印度洋的存在，扩大在印度洋的影响，印尼采取了如下政策。

第一，打击非传统安全威胁。为了打击恐怖主义，印尼多管齐下。一是成立反恐机构。印尼成立了由司法部、内政部、外交部、财政部、情报局以及其他部门人员组成的反恐行动小组。该小组旨在协调行动，分享不同部门的反恐情报。二是制订反恐新法律。印尼制订了《阻止恐怖主义总统紧急法令》，允许安全部门扣留恐怖嫌犯 20 天，如果情报部门有初步证据证实嫌犯有犯罪行为，可再延长扣留 6 个月。三是强化反恐演习，提高反恐行动能力。四是确保集装箱安全。海关提高技术手段，使用 X 射线检测。所有停靠印尼港口的船须在到达前 24 小时向印尼海事部门登记，如实报告船只和船员信息，实行信息化管理。五是快速行动。一旦出现恐怖活动，能迅速出击。^①

在打击海盗方面，印尼重点在 7 处水域进行巡逻，其中涉及印度洋的有 2 处。一处是苏门答腊岛西南海域。二是爪哇岛南部海域。这 2 处同时也是印尼近年来优先打击海盗和海上恐怖主义 4 个水域中的 2 处水域，另外 2 处水域是苏禄海海域和安汶与苏拉威西岛海域。^②从 2004 年开始，印尼会定期与马来西亚和新加坡在马六甲海峡联合巡逻，以保障海峡安全畅通。2005 年 9 月，印尼、马来西亚、新加坡与泰国发起了代号为“空中之眼”的联合巡逻。四国空军组成飞机编队，每天在马六甲海峡和新加坡海峡上空巡逻，以弥补海上巡逻的不足。对于印尼的行为，一位分析人士表示，“印度洋沿岸国家已积极行动起来打击恐怖主义和海盗，这使得恐怖主义和海盗活动逐渐下降，现整体处于可控状态”。^③

针对非法捕鱼，印尼也进行严厉打击。一是禁止转运和贩卖非法捕捞的鱼。二是禁止使用可能导致鱼不可再生的捕鱼工具。三是强化审计和许可证发放。四是设计更加严密的法律框架。为保证这些措施的顺利实施，印尼成立了两个机构。一个是 2014 年的海洋安全局。另一个是 2015 年成立的打击非法捕鱼行动小组。海洋安全局是印尼各个海洋法律部门的协调机构，主要就人员和财产进行协调，再有就是收集各个海洋法律部门的信息和情报。行动小组则受印尼海洋渔业部领导，旨在强化管理，有力打击非法捕鱼。该小组成员主要来自海洋渔业部、海军、警察、海警和司法部门。自成立以来，该小组至少已取消 291 个许可证，扣押 261 个许可证，

^① Senia Febrica, *Maritime Security and Indonesia: Cooperation, Interests and Strategies*, New York: Routledge, 2017, pp.37-39.

^② Lyle J. Morris and Giacomo Persi Paoli, "A Preliminary Assessment of Indonesia's Maritime Security Threats and Capabilities", *Report of RAND Corporation*, January 2018, p.26.

^③ Senia Febrica, *Maritime Security and Indonesia: Cooperation, Interests and Strategies*, New York: Routledge, 2017, p.29.

发放 48 份警告书。^①2019 年 10 月，该小组被解散，代之的是 2020 年 7 月成立的海洋咨询中心，咨询中心归海岸警卫队管辖。2007—2015 年，印尼称在其水域截获非法捕鱼最多的是本国船只 448 艘，越南船只 426 艘，泰国船只 113 艘，马来西亚船只 84 艘。^②印尼有时也会直接击沉非法捕鱼的船只。截至 2019 年 10 月，印尼共击沉非法捕鱼船 556 艘。^③印尼海洋渔业部前部长苏西表示：“我们打击非法捕鱼不仅因为它会造成国家很大经济损失，还因为非法捕鱼经常成为其他犯罪的工具如贩卖人口、毒品走私、奴役等。”^④

第二，推进基础设施特别是港口建设。印尼的发展十分不均衡。东西各岛之间的差距非常大，经济发展的成果主要集中在西部，特别是苏门答腊岛、爪哇岛和巴厘岛。很多港口及周边设施陈旧落后，导致各岛之间的运输成本较高，严重制约印尼的经济发展和社会进步。根据印尼工商联合会的报告，印尼的交通成本占到了商业运营的 15%，而东南亚其他国家的这一数字是 7%。纯粹花在海上的费用只占总运费的 5%。^⑤世界银行的数据则显示，运送一个 40 英尺的集装箱，从印尼首都雅加达到新加坡的费用为 185 美元，但从雅加达到印尼印度洋港口巴东的费用却高达 600 美元。^⑥印尼靠近印度洋的港口丹戎不碌的平均滞留时间是 5 天，而东南亚其他国家主要港口的平均滞留时间是 3 天。相比马来西亚和新加坡港口，印尼港口明显缺乏商业竞争力。世界银行称，印尼的物流成本全球最高，占到了其 GDP 的 24%。^⑦学者则评论称，由于东西部连接性不够和港口基础设施落后，印尼更像是“分散经济的集合体而非一个统一的大市场”。^⑧

佐科就任总统后，决定打通东西各岛、内陆与沿海之间的联通，减少货物和人员运输周转时间，降低交通成本，促进商业发展，提出“以整个国家为中心，而不

① Lyle J. Morris and Giacomo Persi Paoli, “A Preliminary Assessment of Indonesia’s Maritime Security Threats and Capabilities”, *Report of RAND Corporation*, January 2018, pp.32-33.

② Senia Febrica, *Maritime Security and Indonesia: Cooperation, Interests and Strategies*, New York: Routledge, 2017, p.49.

③ Natalie Sambhi, “Indonesia’s Indo-Pacific Vision: Staying the Course in a Covid-19 World”, *Asia Policy*, Vol.15, No.4, 2020, p.42.

④ Lyle J. Morris and Giacomo Persi Paoli, “A Preliminary Assessment of Indonesia’s Maritime Security Threats and Capabilities”, *Report of RAND Corporation*, January 2018, p.28.

⑤ Premesha Saha, “Indonesia’s Potential as a Maritime Power”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.12, No.2, 2016, p.4.

⑥ Yinghui Lee, “Maritime Merchandise Trade in Southeast Asia: Opportunities and Challenges”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.14, No.1, 2018, p.60.

⑦ Yinghui Lee, “Maritime Merchandise Trade in Southeast Asia: Opportunities and Challenges”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.14, No.1, 2018, p.60.

⑧ Premesha Saha, “Indonesia’s Potential as a Maritime Power”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.12, No.2, 2016, p.3.

是以爪哇为中心”，加快基础设施建设，优先发展外岛和偏远岛屿。^① 印尼计划对 425 个项目投资 5000 亿美元，涵盖造桥、建港口和修路。^② 其中花费 530 亿美元重点推进海上收费公路项目，打造海上高速公路，建造 24 个商业海港或深水港，包括提升和改造已有的 5 个主要港口。这 5 个港口分别是北苏门答腊省的勿拉湾港、雅加达港的外港丹戎不碌港、东爪哇省的丹戎佩拉港、南苏拉威西省的望加锡港和西巴布亚省的索龙港。前三个港口都直接或间接濒临印度洋。印尼还计划建造 1481 个非商业港口和 15 个工业园区，^③ 进口用于各岛之间交通的 2500 艘先进船只。^④ 对于这些规划，有学者指出，佐科政府“全球海洋支点”的本质就是为了整合和挖掘海洋各部门的经济潜力，加速推动国家经济增长，促进不同地区的均衡发展，使印尼的经济更加高效，更具竞争力。^⑤

第三，提升海军实力。印尼是个群岛国家，无论应对传统还是非传统安全威胁，都需一支实力不俗的海军。印尼要想成为海洋强国，提升在印度洋的影响，也离不开海军的有力支持。印尼前国防部长里亚米萨德·里亚古都曾说：“海洋对印尼的贸易意义重大。然而，印尼的海洋安全有着脆弱性。为了更好地管理自然资源和确保边界安全，印尼不能没有强大的国防。”他还说：“印尼面临的威胁多且复杂，既有军事威胁，也有非军事威胁，更有两者相结合的威胁，既有实际威胁，也有潜在威胁。印尼需要采用军事和非军事手段构建威慑力大、实战性强、受人尊重的国防力量。”^⑥ 2005 年，印尼发布了“绿水海军”现代化建设蓝图，计划到 2024 年拥有 10 个战斗中队、12 艘新柴电潜艇和 274 艘战舰。在 274 艘战舰中，水面作战舰艇 110 艘，巡逻艇 66 艘，支援船只 98 艘。^⑦ 佐科 2014 年首次执政后则计划在五年内将军费提升到占 GDP 的 1.5%。^⑧ 2014 年，印尼的军费开支为 68.13 亿美元，2015 年增加的比较多为 75.95 亿美元，2016 年为 73.97 亿美元，2017 年为 87.98 亿美元，2018 年为 74.94 亿美元，2019 年为 81.54 亿美元，2020 年为 93.87 亿美元，2021 年

① The Republic of Indonesia, *Indonesian Ocean Policy*, 2017, p.46.

② YingHui Lee, “Maritime Merchandise Trade in Southeast Asia: Opportunities and Challenges”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.14, No.1, 2018, p.61.

③ Muhamad Nazrul B. Basar and Noraini bt zulkafli, “The Indonesia Global Maritime Axis (GMA) Policy under Jokowi”, *International Journal of Physical and Social Science*, Vol.9, No.3, 2019, p.29.

④ Premesha Saha, “Indonesia’s Potential as a Maritime Power”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.12, No.2, 2016, p.5.

⑤ Andika, Muhammad Tri, “Indonesia Border Diplomacy under the Global Maritime Fulcrum”, *Ritsumeikan International Affairs*, Vol.4, 2017, p.46.

⑥ Ministry of Defence of the Republic of Indonesia, *Defence White Paper 2015*, pp.v-vi.

⑦ Balaji Chandramohan, “Indonesia’s New Maritime Focus”, *New Zealand International Review*, Vol.41, No.1, 2016, p.23.

⑧ I Gusti Bagus Dharma Agastia and Anak Agung Banyu Perwita, “Indonesia’s Maritime Axis and the Security of Sea Lanes of Communications (SLOCs) in the Indo-Pacific”, *Jurnal Hubungan Internasional*, Vol.5, No.1, 2016, p.12.

为 82.59 亿美元。^① 印尼海军目前有现役军人将近 8 万，战舰 150 艘，是东南亚国家中海军规模最大的。2018 年，印尼开始组建第三支海军舰队，把原来的东西两支舰队改编为东中西三支舰队。

第四，积极参与印度洋组织的活动。印度洋覆盖面比较广的组织有两个。一是环印联盟。环印联盟创立于 1997 年，开始叫环印度洋地区合作联盟，2013 年改为现名。环印联盟是印度洋第一个大型区域性经济合作组织，也是唯一一个包括整个印度洋的经济合作组织。23 个成员国地跨亚洲、非洲和大洋洲。印尼是该组织的创始成员国。由于该组织长期运营不佳，并未引起世界太多关注。进入 21 世纪后，随着印度洋战略地位的持续上升，该组织也逐渐活跃起来。这使得印尼非常看重该组织。印尼认为，虽然印度洋地区的经济发展滞后于太平洋地区，主要是发展中国家，人均收入低，但这同时也说明印度洋地区潜力较大，充满了希望。如果环印联盟成员国的贸易明显提升，则可推动印度洋地区的发展。在促进印度洋和太平洋连接和融合方面，印尼可凭借自身地缘优势有所作为。^② 佐科称：“千百年来，大西洋主导着世界。但我们相信印度洋正成长为世界经济可期待的一个关键地区。”^③2013 年，印尼成为该组织副主席国，2015—2017 年担任轮值主席国。印尼一位外交官表示：“担任轮值主席国，印尼能在加强相互交往和促进‘全球海洋支点’建设方面发挥重要作用。”^④2017 年，为纪念成立 20 周年，环印联盟在雅加达举办了首次领导人峰会，签署了《环印联盟协约》和《环印联盟 2017—2021 年行动计划》，发表了《关于预防和打击恐怖主义和暴力极端主义的声明》。成员国同意在印度洋海洋安全、反恐、经济投资、灾难救助和管理、打击非法捕鱼等方面加强合作。佐科表示：“全球一半的海上运输线集中在印度洋，世界三分之二的能源运输船要经过印度洋。印度洋还有 27 亿左右的人口。可以说，印度洋是希望之洋，关系着全球经济的未来发展。印尼希望通过‘全球海洋支点’提升与环印联盟成员国的合作。”^⑤2020 年，印尼从环印联盟成员国进口 371.2 亿美元，占印尼总进口的 26.24%，对环印联盟成员国出口 419.7 亿美元，占印尼总出口的 25.7%。2021 年，印尼从环印联盟成员国进口 560.3 亿美元，占印尼总进口的 28.6%，对环印联盟成员国出口 540.4 亿美元，占印

① 瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所网站，<https://milex.sipri.org/sipri>。

② Ari Setiyanto, “Strengthening Indonesia’s Role in Indian Ocean through IORA”, *Journal Pertahanan*, Vol.3, No.1, 2017, p.27.

③ Anton Hermansyah and Tama Salim, “Indian Ocean Can Become New Economic Power: Jokowi”, *The Jakarta Post*, March 7, 2017.

④ David Scott, “Indonesia Grapples with the Indo-Pacific: Outreach, Strategic Discourse, and Diplomacy”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.38, No.2, 2019, p.5.

⑤ 印尼内阁秘书处网站，<https://setkab.go.id/en/president-jokowi-indian-ocean-brings-challenges-and-opportunities/>。

尼总出口的 23.7%。^①2020 年 5 月，在环印联盟高级别代表会议上，印尼外交部亚太与非洲合作司司长德斯拉称，环印联盟在鼓励成员国海洋部门如渔业、农业和旅游业帮助中小企业振兴方面，可以大有作为。^②

二是海军论坛。印尼是印度洋海军论坛的成员国，该论坛创立于 2008 年，是印度洋地区唯一聚焦于海洋安全的泛区域性军事合作组织，现有正式成员 24 个。在该论坛框架下，印尼 2011 年在雅加达主持召开了打击海盗和预备工作组会议。时任印尼外交部副部长的迪诺出席了会议并表示：“由于扼守着印度洋和太平洋、亚洲和澳洲之间好几条重要海上交通线，印尼需要有完善的法律和强大的国防。初步估计，我们需要 370 艘舰只。然而，到目前为止，我们只有 115 艘。”^③2017 年 11 月，印尼派遣军舰参加了该论坛在孟加拉湾举行的第一次多边海军演习。2020 年 12 月，印尼参加了该论坛举行的第五次人道主义援助和灾难救助工作组会议。

第五，加强与印度洋国家的合作。在印度洋国家中，印尼比较看重与新加坡、马来西亚、印度和澳大利亚的合作。印尼希望与新加坡和马来西亚进行合作的目的主要有四个。一是解决海上边界问题。2014 年 9 月，印尼与新加坡签署了新加坡海峡东端的领海划界协议。两国基本上完全解决了新加坡海峡的海洋边界问题。印尼与马来西亚尚存在海上领土纠纷，但两国同意寻求外交途径加以解决。二是在马六甲海峡进行联合巡逻，打击恐怖主义和海盗，确保海上运输线安全。三国在马六甲海峡、与泰国的联合空中巡逻已制度化。三是发展经贸。新加坡和马来西亚均是印尼的重要贸易伙伴，长期都位居印尼贸易伙伴的前十位。四是增进东盟团结。印尼需要新加坡和马来西亚的支持，加强内部团结，推动东盟发展，提升东盟在印太地区和世界政治中的话语权。

印度则是印度洋沿岸实力比较突出的国家，人口多，发展潜力大。印尼要提升在印度洋的影响，建设“全球海洋支点”，印度是理想的合作伙伴，双方没有根本性的矛盾，海上边界问题也早已解决，共同利益远大于分歧。印度从 20 世纪 90 年代初就开始实施“东向政策”，加强与东南亚国家的合作。莫迪 2014 年执政后更是强调用实际行动推进双方的合作，倡导“东做政策”。印度的海洋外交有三个层次。第一层是印度洋地区。第二层是东南亚地区。第三层是更广阔的印太地区，而这三层都与印尼相关。印尼不仅地理位置特殊，更是东南亚实力最强的国家。印度自然也希望能与印尼加强合作，利益高度契合使得两国关系一直都比较密切。两国每年都

① 联合国贸易中心网站，https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=1%7c360%7c%7c%7c4327%7cT OTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c2%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1。

② Natalie Sambhi, “Indonesia’s Indo-Pacific Vision: Staying the Course in a Covid-19 World”, *Asia Policy*, Vol.15, No. 4, 2020, p.49.

③ David Scott, “Indonesia Grapples with the Indo-Pacific: Outreach, Strategic Discourse, and Diplomacy”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.38, No.2, 2019, p.5.

会在东印度洋六度线附近联合巡逻，在两国海上边界的其他区域则开展两年一次的联合巡逻，时间一般为2—3周。两国还签署有联合打击恐怖主义的协议。^①2013年，两国更新了2001年签署的国防合作协议。该协议包括联合反恐、维护海洋安全、保持边界安全等内容。2014年，印尼外交部副部长迪诺表示：“印尼和印度携手，能创建印太地区的海洋支点。”^②2016年和2018年，佐科两次访问印度。2018年5月，莫迪到访印尼。两国决定将双方关系提升到一个新水平，建立综合战略伙伴关系，强化防务和海上合作。两国签署了《印太地区海洋合作的共同愿景》，称“东做政策”和“全球海洋支点”互为补充，彼此支撑。两国还同意合作开发印尼西部港口城市沙璜。这是苏门答腊岛顶部的战略位置，也是马六甲海峡的入口。2019年6月和11月，佐科和莫迪分别在东盟峰会和二十国集团领导人会议期间举行了会谈，决定加强包括海洋在内的多个领域的合作。2019年11月，两国在孟加拉湾举行了联合海军演习。2021年7月，两国在国际海上边界线进行了第36次联合巡逻，并举行了联合演习。

澳大利亚也是印度洋沿岸实力较强的国家，且与印尼是近邻。虽然两国关系有时会出现摩擦，但总体在不断向前发展。2006年，两国签署了《龙目条约》，强调相互尊重领土完整。2014年，两国签署了《联合情报合作谅解备忘录》，决定在情报共享方面加强合作。2017年2月，佐科对澳大利亚进行了访问，这是佐科就任总统后第一次访问澳大利亚。2018年2月，两国签署了《澳大利亚—印尼防务合作安排》。2018年8月，澳大利亚总理莫里森造访印尼。他说：“我选择印尼作为首次出访国，是想清楚表明我们关系的重要性。我的政府致力于加强与印尼在经济和安全方面的合作。”^③佐科则表示：“与印度洋国家加强经济合作非常有必要，澳大利亚可与东盟一道在印度洋创建新的经济增长中心。印度洋跨境安全挑战比较多，如海盗、非法捕鱼、贩卖人口、毒品走私、极端主义、恐怖主义等，需要澳大利亚和东盟携手应对。”^④2019年3月，两国签署了《全面经济伙伴关系协定》。2020年2月，佐科连任后再次对澳大利亚进行了访问，并在澳大利亚议会发表了演讲，是继苏西洛后第二位在澳议会发表演讲的印尼总统。佐科称其访问标志着两国关系的新开始。莫里森则说：“我们把印尼当作最重要的伙伴之一。印太地区有很多挑战，我们需

① Japish S. Gill and Ryan Mitra, “India’s Growing Maritime Opportunities with Indonesia: Room for Development in Diplomacy and Capability Building”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.14, No.2, 2018, pp.2-4.

② David Scott, “Indonesia Grapples with the Indo-Pacific: Outreach, Strategic Discourse, and Diplomacy”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.38, No.2, 2019, p.13.

③ Kornelius Purba, “A Big Present from Visiting Australia’s New PM”, *The Straits Times*, August 31, 2018.

④ 印尼内阁秘书处网站, <https://setkab.go.id/en/asean-australia-contribution-in-the-indian-ocean-area-is-important-president-jokowi-says/>.

要伙伴，我们需要朋友。”^①2022年6月，澳大利亚新任总理阿尔巴尼斯率领高级别代表团对印尼进行了访问，显示出对印尼的重视。在军事合作方面，两国建立有外交部长和国防部长“2+2”年度对话、三军总长领导的高层委员会、各军种领导人对话等多个战略沟通渠道。

四、印尼在印度洋面临的挑战

虽然印尼采取了一系列政策，打击非传统安全威胁，发展印度洋沿岸地区经济，加强在印度洋的存在，提升在印度洋的影响，积极建设“全球海洋支点”，但印尼在印度洋仍面临不少挑战。这些挑战会制约印尼在印度洋利益和目标的实现。

第一，经济实力不足。印尼有着非常大的海洋抱负，希望建成现代化海洋强国，成为“全球海洋支点”，在地缘政治中举足轻重。然而，印尼的经济实力恐难支撑。佐科曾计划将国防预算提升到GDP的1.5%。这需要GDP每年的增速达7%。^②但最近几年，印尼经济增速最快的是2018年为5.17%，2019年为5.03%。2020年受新冠疫情的影响，印尼的经济增长是-2.2%。^③这使得印尼的国防开支占GDP的比重从未超过1%。2015年、2017年均均为0.9%，2016年为0.8%，2018年和2019年均均为0.7%。^④2020年的国防预算更是被削减了两次。因为经费有限，军人的能力提升项目估计要重新评估或被推迟。由于陆军在抗击新冠疫情中被抽调到很多地方，削减的费用主要来自于海军和空军。^⑤实力不济也反映在基础设施方面，因缺乏充裕的资金，很多项目无法顺利推进，像24个港口的建设计划就未如期完成，印尼港口的基础设施水平仍落后于许多亚洲国家。印尼现在的东西部差距仍比较大，例如，印尼全国的平均贫困率为9.66%，而东部的巴布亚省的贫困率为27.43%，全国最高，贫困率最低的是大雅加达都市区为3.55%，其次是巴厘岛省为3.91%。^⑥

第二，海军作用受限。印尼的地缘特征有两面性。一方面，作为最大的群岛国家，巨大的水域能起到缓冲和保护印尼的作用。理论上，这赋予了印尼成为一个主要海洋国家和地区领导者的潜质。另一方面，雅加达和外部岛屿的中心—边缘模式存在错综复杂的关系，而民众在社会、宗教、经济方面的多样化又使得印尼具有易受攻

① Jonathan Pearlman, “Indonesia, Australia Seek to Start a Fresh, Reboot Ties”, *The Straits Times*, February 11, 2020.

② Prashanth Parameswaran, “Assessing Indonesian Maritime Strategy: Current Evolution and Future Prospects”, *Asia Policy*, Vol.15, No.3, July 2020, p.123.

③ The World Bank Group, *Global Economic Prospects*, January 2021, p.72.

④ 瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所网站，<https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932019%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf>.

⑤ Natalie Sambhi, “Indonesia’s Indo-Pacific Vision: Staying the Course in a Covid-19 World”, *Asia Policy*, Vol.15, No.4, 2020, p.48.

⑥ BPS-Statistics Indonesia, *Statistical Yearbook of Indonesia 2019*, p.13.

击和脆弱性的特点。印尼前武装部队司令本尼·穆达尼曾说：“对印尼主权的威胁并不仅仅只来自北面，也有可能来自东面、南面和西面，来自各个方向。”这意味着没有一支强大的海军，难以维护印尼的海洋安全。然而，长期以来，在陆海空三个军种中，陆军始终占据着主导地位，海军和空军的作用多是辅助性的，主要为陆军提供支持。尽管在“全球海洋支点”理念下，印尼已认识到海军的重要性，并积极进行建设，但“以陆军为核心”的思想并未改变。海军地位低、预算少、设备老化、人数不足等问题依然存在。^①有评论说：“虽然印尼的海军规模在东南亚国家中算是大的，但长期以陆军为主的领土防务政策，使海军的能力甚至比东南亚的一些小国如新加坡和越南都还弱。”^②印尼海洋与海事法巡回大使哈斯金也表示：“受经济实力和国防预算限制，印尼并没有迅速修正海军能力较弱的情况。如果印尼真的下决心要成为海洋国家，历史证明，至少需要花费15—20年的时间，如果不是更长的话。”分析人士则称，印尼海军仍然很弱，明显是“小海军，大责任”。保护领海和专属经济区的海洋态势感知能力依然不足。建成世界级的海军也许未来可期，但绝不是现在。^③

第三，缺乏统一的海洋管理部门。每个国家的海洋政策都会涉及很多部门，需要各部门携手合作，共同推进才能取得明显成效，对于印尼来说尤其如此。2017年发布的《海洋政策》共涵盖了34个部门，需要完成425项任务，事务涉及比较多的是海洋统筹部、政治法律安全统筹部、海洋安全局、外交部、海军、国家警察总署水上警察、交通部海运总署、财政部海关总署、法律人权部长移民总署、国家搜救中心、海洋渔业部打击非法捕鱼行动小组等。然而，这些部门都有自己的优先事项需要解决，一些部门的海洋业务更是存在交叉重叠。当遇到问题时，往往难以有效解决。像海洋安全局仅是一个协调机构，不具权威性，无法命令或替代已有的法律或各个海洋执法部门。2014年成立的海洋统筹部曾被寄予厚望，但也只是一个协调部门，主要负责在总统和各个海事部门之间进行协调，缺乏整合各部门的能力。2019年10月，佐科政府将其改组为海洋与投资统筹部，但权威性和整合能力依旧不足。哈斯金评论说：“海洋国家是指有能力使用海洋的国家，即便该国并不临海，但有知识、技术、装备以及其他手段管理和开发海洋。很多群岛国家或海岛国家并未成为海洋国家，因为没有能力利用已有的权力使用海洋……群岛国家各部门之间往往在政策执行方面表现不好，政策无法得到真正贯彻落实。”分析人士则指出，印尼政府中大多数部门都对海洋问题不够重视，甚至漠视。这种海洋意识短期内难

① Evan A. Laksmana, “The Enduring Strategic Trinity: Explaining Indonesia’s Geopolitical Architecture”, *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol.7, No.1, 2011, pp.98-102.

② Pandu Utama Manggala, “Rethinking Indonesia’s Global Maritime Axis”, *Jakarta Post*, March 22, 2015.

③ David Scott, “Indonesia Grapples with the Indo-Pacific: Outreach, Strategic Discourse, and Diplomacy”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.38, No.2, 2019, p.16.

以改变。^①更有学者称，印尼海洋政策最明显的缺陷是没有成立一个非常有权威的部门，来统筹政策的真正执行和具体落实，以减少各官僚部门的争斗和推诿扯皮，如果说不是消除的话。^②

五、印尼印度洋政策的特点

印尼的地理位置非常特殊，不仅位于东印度洋，而且还扼守着马六甲海峡，同时也濒临太平洋。长期以来，印尼主要的战略重心都是本国国内事务和东盟事务，对印度洋特别是西印度洋的关注不是特别多。所以，印尼的印度洋政策特点与其他国家有所不同。

第一，影响不是非常大。印尼2017年发布的《海洋政策》确定了6个基本原则和7个支柱，但关于海洋外交的非常少。这6个原则是：（1）群岛思维模式，将印尼看作群岛国家，是一个有机整体；（2）可持续发展；（3）蓝色经济；（4）跨部门管理；（5）各部门和每个人的参与；（6）公平公正对待各部门和每个人。7个支柱是：（1）海洋资源管理和人力发展；（2）海洋安全和法律实施；（3）海洋治理和治理体系；（4）经济繁荣和基础设施提升；（5）海洋空间管理和海洋环境保护；（6）海洋文化；（7）海洋外交。^③在计划实施的425项任务中，涉及海洋产业、海洋服务和环境管理的有148项，涉及外交事务和国防提升的仅有25项和17项。这使得“全球海洋支点”看起来更像是印尼的国内发展议程，而非一个综合的海洋战略。^④即便是海洋外交，印尼关注的重点也是东盟、美国、中国、日本和韩国，因为“全球海洋支点”的建设资金仅靠印尼自己缺口较大，而上述国家和组织更有可能提供资金来源。至于印度洋，印尼也的确认为很重要，并采取了一些措施，但受实力和精力所限，印尼目前主要还是为了显示存在，表明自己是印度洋大家庭的一员，并尽可能提升影响。正如学者指出的那样，“印尼在印度洋想表明自己的存在，使其他国家不能轻视自己，彰显海洋外交是‘全球海洋支点’的一个关键支柱。换言之，如果没有‘全球海洋支点’，印尼可能不会对印度洋有浓厚的兴趣”。^⑤

第二，比较注重防御。因为现阶段国家发展和安全战略的重点不在印度洋，所

① Safril Hidayat & Ridwan, “Maritime Axis and Indonesia’s National Security: Challenge and Hope”, *Journal of Defense & State Defense*, Vol.7, No.3, 2017, p.94.

② Ristian Atriandi Supriyanto, “The Indian Ocean and Indonesia’s Global Maritime Fulcrum: Relevance to ASEAN”, in Sam Bateman, Rajni Gamage, Jane Chan, eds., *ASEAN and the Indian Ocean: The Key Maritime Links*, Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 2017, p.57.

③ The Republic of Indonesia, *Indonesian Ocean Policy*, 2017, pp.42-49.

④ Prashanth Parameswaran, “Assessing Indonesian Maritime Strategy: Current Evolution and Future Prospects”, *Asia Policy*, Vol.15, No.3, July 2020, p.122.

⑤ Ristian Atriandi Supriyanto, “The Indian Ocean and Indonesia’s Global Maritime Fulcrum: Relevance to ASEAN”, in Sam Bateman, Rajni Gamage, Jane Chan, eds., *ASEAN and the Indian Ocean: The Key Maritime Links*, Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 2017, p.60.

以印尼在印度洋的政策更多是防御性的。印尼倡导独立自主，认为遇到问题应通过外交手段加以解决，除非威胁到本国的国家主权、领土完整和国家安全。当外交手段不能发挥作用时，才考虑使用武力。^①在2015年的《国防白皮书》中，印尼称，“印尼发展国防力量是为了维护和捍卫主权、确保领土完整和国家安全。印尼的国防政策是防御性的，不具侵略性和扩张性，即便是为了保护国家利益时也是如此。印尼会优先通过外交手段解决问题，以现代化的军事力量作后盾。印尼相信邻国都是朋友，均有义务共同促进地区的和平与稳定”。^②当然，印尼奉行的是积极防御政策，不是被动的消极防御政策。印尼会根据三种不同的威胁采取不同的手段。对于军事威胁，印尼采用的是战略性外交手段加以应对，以军事力量为后盾，以防外交手段失灵。对于非军事威胁，印尼采用的是非防务部门的军事后备力量加以应对。对于军事和非军事的混合威胁，印尼采用的是一体化和综合性的军事防御方式，调动所有防务部门加以应对。^③在海军部署上，印尼更多地将海军部署在内部水域和各群岛之间，向外部署得少。有学者指出，“印尼战略规划者把国家防务区从轻到重划分为缓冲区、防务区和对抗区。海军和空军主要在缓冲区和防务区发挥作用”。^④

第三，警惕性特别高。虽然在印度洋的存在性还不强，但印尼对印度洋事务还是非常关注的，不希望大国在印度洋的竞争损害其利益，更不愿看到印度洋上出现海洋霸权。印尼需要和平稳定的外部环境，以便能集中精力发展国内经济。印尼不想与任何大国结盟，以防失去独立性，同时又希望能在世界政治中发挥较大作用。所以，印尼奉行不结盟、自由而又积极的外交政策，特别强调中立。苏西洛曾说：“印度洋在21世纪的战略重要性不断增长是可能的。我们必须确保印度洋不成为新的战略角逐和竞争之地，应该在印度洋撒播符合该地区利益、能促进长期合作的种子。”^⑤佐科也表示，对印尼而言，最好的政策是促进和平、保持克制、共同推进印太地区的和平与友谊。^⑥分析人士则指出，印尼认为印太地区合作潜能较大，可以挖掘并推进，因此，维持印太地区的安全和稳定、确保印度洋和太平洋不成为争夺领土和自然资源的角逐场非常必要。印尼坚决反对海洋霸权。^⑦然而，印尼也知道，仅凭一己之力无法做到这一点，所以，需要借助东盟这一平台，强调东盟在印太地区的中心地位。

① Ministry of Defence of the Republic of Indonesia, Defence White Paper 2015, p.35.

② Ministry of Defence of the Republic of Indonesia, Defence White Paper 2015, p.2.

③ Ministry of Defence of the Republic of Indonesia, Defence White Paper 2015, pp.58-59.

④ Muhamad Arif and Yandry Kurniawan, “Strategic Culture and Indonesian Maritime Security”, *Asia & the Pacific Policy Studies*, Vol.5, No.1, 2018, p.82.

⑤ Premesha Saha, “Indonesia’s Potential as a Maritime Power”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.12, No.2, 2016, p.8.

⑥ Ya-Wen Yu, “Indonesia’s Response toward U.S.’s Indo-Pacific Strategy in the Context of Rising China”, *Tamkang Journal of International Affairs*, Vol.23, No.4, 2020, p.170.

⑦ Devindra Oktaviano, Jonni Mahroza, Helda Risman, “Indonesia Defense Strategy Towards Indo-Pacific”, *International Affairs and Global Strategy*, Vol.80, 2020, p.24.

以东盟为中心，实际上突出的仍是印尼的作用。换言之，东盟为印尼和其他东南亚国家提供了一种战略空间，填补了单个国家与区外大国之间力量的差距。印尼外交部长雷诺·马尔苏迪说得非常直白：“印尼会与印太地区国家加强合作，创建印太地区的合作之伞，但前提是东盟必须居于中心地位。”^①佐科也强调：“在印太事务中，东盟的中心地位必须要强化。以东盟为中心不仅不会威胁任何人，而且还有助于促进对话与合作。”^②2019年6月，东盟峰会通过了印尼推动的“东盟印太展望”文件，强调东盟的中心性、开放性、透明度和包容性。佐科说：“印太地区需要加强机制建设，在印度洋加强环印联盟建设，在太平洋加强以东盟主导的机制特别是东亚峰会建设，促进印度洋和太平洋机制之间的衔接和融合，推动双边和多边合作。展望提出以东盟为中心，其实是否决大国在印太合作中的主导权。在印太地区发展中，海洋合作是关键，印尼致力于通过环印联盟和东亚峰会加强与各国的海洋合作。”^③

六、结语

21世纪是海洋世纪，海洋的重要性将日益凸显。作为世界第三大洋，印度洋的战略地位也在不断上升，引得一些大国纷纷进入，以便能在激烈的竞争中占据主动地位，不落后他国。印尼逐渐认识到印度洋的重要性，利用地缘优势采取了一系列措施，积极参与印度洋事务，以增进在印度洋的利益。纵观印尼对印度洋的认知和在印度洋的行为，可以得出这样几点结论。一是虽然印尼目前在印度洋的影响还不算大，主要集中在东印度洋地区，但印尼会越来越重视印度洋。印尼非常清楚，要想成为海洋强国，实现“全球海洋支点”的目标，忽视印度洋是不明智的。要提升印尼在整个印度洋的影响，环印联盟和印度洋海军论坛是两大抓手，同时也需要加强与印度洋地区强国的合作。二是印尼在印度洋面临很多挑战，若不能正确应对，及时解决，会影响和制约印尼在印度洋重要利益的实现。三是印尼的印度洋政策总体上是防御性的。印尼不太可能在印度洋对其他国家发动攻击，与其他国家爆发激烈冲突，但同时也非常警惕其他国家在印度洋的活动。为了防止出现这种情况，印尼会始终借助东盟的力量反对在印度洋的霸权，突出东盟在印度洋和太平洋事务中的中心地位。

[责任编辑：孙喜勤]

① David Scott, “Indonesia Grapples with the Indo-Pacific: Outreach, Strategic Discourse, and Diplomacy”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.38, No.2, 2019, p.10.

② “ASEAN-Australia Contribution in the Indian Ocean Area is Important, President Jokowi Says”, <https://setkab.go.id/en/asean-australia-contribution-in-the-indian-ocean-area-is-important-president-jokowi-says/>.

③ “President Jokowi Hopes ASEAN-India Partnership Can Create Stable Indo-Pacific Region”, <https://setkab.go.id/en/president-jokowi-hopes-asean-india-partnership-can-create-stable-indo-pacific-region/>.