

## 澳大利亚 - 印尼海上安全合作： 动因、现状与影响

韦红 姜丽媛

【内容提要】澳大利亚和印尼作为海上近邻，共同面临着海上非传统安全问题的威胁，如非法捕鱼、人口走私与恐怖主义等，加之两国顶层海洋战略设计的契合，两国开展了海上安全合作。澳印尼的海上安全合作兼顾双边战略框架与多边安全架构，同时在务实领域密切合作。两国的海上安全合作已取得一定成果，在海上安全能力建设领域和非传统安全领域形成了常态化合作机制。两国的合作关系呈现出合作领域主权敏感性低、供给不对称以及机制化程度低等特征。总体来看，澳印尼的海上安全合作对中国周边海上安全并不构成直接威胁，但中国仍需密切关注其发展。

【关键词】澳大利亚 印度尼西亚 海上安全合作 中国周边海上安全

【作者简介】韦红，华中师范大学政治与国际关系学院教授；姜丽媛，华中师范大学政治与国际关系学院硕士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019)06-0108-18

印尼与澳大利亚一衣带水，是西南太平洋地区重要的中等强国，在东南亚及南太平洋地区有重要的影响力。在海上安全领域两国拥有紧密的合作关系，并在相关条约的框架内实现机制化。在战略层面，包括年度领导人会议、印尼—澳大利亚防务战略对话、外交部长和国防部长“2+2”对话、印尼—澳大利亚对话（IAD）等。在合作框架层面，主要包括：两国全面战略伙伴关系<sup>[1]</sup>框架下的海上合作、2006年签署的《龙目条约》（Lombok Treaty）、2017年签署的《海上合作联合声明》（Joint Declaration on Maritime Cooperation）、2018年签署的《海上合作行动计划》（Maritime Cooperation Plan of Action）等。除此之外，两国还参与了多边框架下的海上安全合作，包括以东盟为主导的区域安全架构和环印度洋联盟（Indian Ocean Rim Association）框架下的多边安全合作等。

国内学术界针对目前澳印尼安全关系的研究比较匮乏，学者大多从历史角度梳理两国关系的变迁。<sup>[2]</sup>在关于澳印尼安全合作研究中，有学者梳理了两国安全合作关系的演进过程，进而以国家核心利益即国家主权为切入点，分析了澳大利亚与印尼制度化的安全合作受限的原因。<sup>[3]</sup>在这一问题上，还有学者认为，印尼和澳大利亚军事安全领域的需求差异，是导致两国安全合作起伏的原因。<sup>[4]</sup>另有学者从印尼与澳大利亚双方的战略考量出发，探讨了两国的战略合作关系，继而认为若两国深化传统安全合作，可能会对

---

[1] 2018年8月30日，澳大利亚总理莫里森访问印尼期间两国将双边关系提升到全面战略伙伴关系。伙伴关系的提升基于五大支柱：加强经济与发展伙伴关系；加强民众联系；确保在地区的共同利益；开展海上合作；促进印太地区稳定繁荣。

[2] 甘振军：《澳大利亚对东盟国家关系研究（1967—2007）》，华东师范大学2012年博士学位论文；蒋保、吕乔：《论澳大利亚与印度尼西亚关系之变迁》，载《东南亚纵横》2009年第10期，第43—47页；张秋生：《20世纪60—70年代澳大利亚与印度尼西亚关系的调整》，载《东南亚纵横》2008年第10期，第18—21页。

[3] 鲁鹏：《论澳大利亚与印尼安全合作的制度化及其限度》，载《战略决策研究》2019年第3期，第68—82页。

[4] 胡欣：《印尼何以敢对澳大利亚放“大招儿”》，载《世界知识》2017年第3期，第34—35页。

中国周边安全造成不利影响。<sup>[1]</sup>相较于国内学术界,国外学术界对澳印尼海上安全合作的研究较为丰富,或从两国共同的海洋利益与挑战出发,探讨两国海上合作的动力和可能性<sup>[2]</sup>,或以特定的合作领域为切入点,研究两国的安全合作<sup>[3]</sup>,或者把两国的海上安全合作置于国家战略背景下分析。<sup>[4]</sup>国内外现有的研究成果为本文提供了有益的参考。然而,目前国外学术界对两国海上安全合作现状缺乏宏观性的研究,且很少对其机制特征进行探讨。本文在已有研究的基础上,旨在分析澳印尼海上安全合作的动因与现状,寻求发现两国海上安全合作的特征,此外,本文将分析澳印尼的海上安全合作对中国周边安全的影响,并提出应对之策。

## 一、澳印尼海上安全合作的动因

推动澳印尼海上安全合作的动因至少表现在三个方面:一是印尼提出

---

[1] 尚子洁:《澳大利亚与印度尼西亚的战略关系及其地区影响》,载《太平洋学报》2017年第10期,第25—37页。

[2] Sam Bateman, Anthony Bergin, Hayley Channer, "Terms of Engagement: Australia's Regional Defence Diplomacy," Australian Strategic Policy Institute, 2013; Richard Tanter, "Shared Problems, Shared Interests: Reframing Australia-Indonesia Security Relations," Monash University Press, 2012; Sam Bateman, Quentin Hanich, "Maritime Security Issues in an Arc of Instability and Opportunity," *Security Challenges*, Vol. 9, No. 4, 2013; Ristian Atriandi Supriyanto, "Waves of Opportunity, Enhancing Australia-Indonesia Maritime Security Cooperation," Australian Strategic Policy Institute, 2014.

[3] Graeme Hugo, George Tan, Caven Jonathan Napitupulu, "Indonesia as a Transit Country in Irregular Migration to Australia," ANU Press, 2017; Susan Kneebone, "Australia as a Powerbroker on Refugee Protection in Southeast Asia: The Relationship with Indonesia," *Refugee*, Vol.33, No.1, 2017; Jhon Mayer H. Siahaan, "Strategi Penanganan Illegal, Unregulated and Unreported Fishing (IUU-Fishing) Di Perairan Provinsi Riau Tahun 2014-2016," *JOM FISIP*, Vol.4, No.1, 2017.

[4] Geoffrey Till, "Indonesia as a Growing Maritime Power, Possible Implications for Australia," Sea Power Centre - Australia, 2015; Guy Wilson, "Defence Diplomacy: The Right Ballast for Australia's Fragile Relations with Indonesia," Centre for Defence and Strategic Studies, 2017.

的“全球海洋支点”战略与澳大利亚对于海洋领域的重视不谋而合，两国顶层战略设计的契合为双方开展海上安全合作提供了前提条件；二是美国在亚太地区的战略收缩与中美战略竞争为次区域海上安全增加了更多不确定因素，海上安全缺乏有效保障加速了澳印尼海上安全合作的步伐；三是面对地区海上非传统安全威胁的挑战，维护共同的海洋利益成为两国开展海上安全合作的根本原因。

### （一）顶层战略设计的契合

印尼位于印度洋和太平洋交汇的“十字路口”，战略位置十分重要。印尼作为世界上最大的群岛国家，领海面积是其国土面积的4倍，这意味着对印尼主权和领土的潜在威胁集中在海洋领域。2014年佐科总统（Joko Widodo）就职后，其增强海上军事实力、发挥群岛国家地缘优势的“全球海洋支点”（Global Maritime Fulcrum）战略进入了国际视野。2014年11月，佐科总统在东亚峰会上发表演讲，进一步阐述其“海洋轴心”战略，列举了海洋轴心的五大支柱：（1）印尼海洋文化的复兴，以及最终的群岛认同；（2）发展海洋和渔业；（3）发展海洋经济；（4）开展海上外交，应对非法捕鱼的威胁；（5）加强印尼的海上防御力量。<sup>[1]</sup>维护海上安全与海上基础设施建设是印尼实施海上强国战略的重点。为此，佐科总统承诺在5年内逐步将国防预算增加至GDP的1.5%，用于国防装备采购和海上防御设施建设。<sup>[2]</sup>

几乎与此同时，澳大利亚也在提升海洋安全重要性。2016年澳《国防白皮书》提出了重建国家海上力量的详细计划，涉及海军采购、海上防御能力建设等方面。此外，该文件认为东南亚的海上安全对澳大利亚而言与

---

[1] Adelle Neary, “Jokowi Spells Out Vision for Indonesia's ‘Global Maritime Nexus’,” November 26, 2014, <https://www.csis.org/analysis/jokowi-spells-out-vision-indonesia%E2%80%99s-%E2%80%9Cglobal-maritime-nexus%E2%80%9D>.

[2] Agastia, I Gusti Bagus Dharma, Perwita, Anak Agung Banyu, “Jokowi's Maritime Axis: Change and Continuity of Indonesia's Role in Indo-Pacific,” *Journal of ASEAN Studies*, Vol.3, No.1, 2015, p.38.



南太平洋同样重要,仅次于其本土安全和“北方通道和近海交通线路”(SLOCS)的安全。<sup>[1]</sup>白皮书指出,澳大利亚与印尼具有共同的海洋安全利益,包括共同的海上边界、致力于打击恐怖主义、促进本地区和平与稳定、以及努力加强区域安全架构。<sup>[2]</sup>

澳印尼政府高度重视发展两国的海上合作。佐科政府的“全球海洋支点”战略提出后,澳大利亚政府和学术界反应比较积极,把它看成本国发展“印太战略”以及与印尼进行海上合作的新机遇。<sup>[3]</sup>2017年2月佐科访问澳大利亚期间也强调两国要加强海上合作。<sup>[4]</sup>同月两国外长签署了《海上合作联合声明》,两国同意进行扩大海上边境保护、打击非法捕鱼和深化海洋安全结构等方面的合作。<sup>[5]</sup>2018年3月,澳印尼签署了《海上合作行动计划》,以加强和扩展两国的海上合作关系,两国确认将优先推动海上安全、打击非法捕鱼和海上搜救等领域的合作。<sup>[6]</sup>

## (二) 应对次区域海上安全的不确定性

一方面,特朗普政府主导的亚太安全战略给区域安全环境带来了不确定性。二战后,美国在亚太地区构建了多个双边军事同盟体系,其中包括与日本、菲律宾、泰国、澳大利亚等国。因此美国在亚太地区承担了较多防卫成本,传统上该地区的安全公共产品由美国供应,然而,自特朗普当选美国总统以来,美国对亚太地区以规则为基础的全球秩序承诺充满了不

[1] *2016 Defence White Paper*, Department of Defence, pp.68-69.

[2] *Ibid.*,p.59.

[3] Evelyn Goh, "Indonesia's New Strategic Policy under Jokowi: Change, Continuity, and Challenges," *Strategic & Defence Studies Centre*, May 2015,p.9.

[4] "Australia and Indonesia restore military links," February 27, 2017, <https://www.radionz.co.nz/international/pacific-news/325446/australia-and-indonesia-restore-military-links>.

[5] "Joint Declaration on Maritime Cooperation," Department of Foreign Affairs and Trade, February 26, 2017, <https://dfat.gov.au/geo/indonesia/Documents/australia-indonesia-joint-declaration-maritime-cooperation.pdf>.

[6] "Boosting Indonesia-Australia maritime cooperation," Department of Foreign Affairs and Trade, March 16, 2018, [https://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2018/jb\\_mr\\_180316.aspx](https://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2018/jb_mr_180316.aspx).

确定因素。亚太地区传统安全与非传统安全问题此消彼长，领土争端、恐怖主义、难民问题及其他安全威胁对该地区安全构成挑战。特朗普政府采取的“美国优先”战略决策，使得美国在该地区呈现战略收缩态势，美国相继退出了“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）“巴黎协定”“伊核协议”等国际组织或条约。此外，美国还从成本—收益角度将安全承诺视为可交易的商品<sup>[1]</sup>，希望其亚太盟友在维护地区安全上承担更多责任。另一方面，中国崛起以及中美战略竞争加剧导致地区局势紧张，引起了澳大利亚和印尼对地区秩序的担忧。澳大利亚认为中国崛起威胁了现有的以规则为基础的全球秩序，并暗示中国可能会采取对澳大利亚构成威胁的单边政策。<sup>[2]</sup>而印尼作为正在崛起的新兴国家，稳定的区域环境对其发展至关重要，因此中美战略竞争是印尼地区战略关注的首要问题，印尼希望在不破坏现有地区秩序的前提下维持地区和平与稳定。<sup>[3]</sup>鉴于当前美国主导的地区安全战略的不确定性以及中美战略竞争加剧引起的地区局势紧张，发展与东南亚国家的合作关系、保障地区秩序的稳定对澳大利亚而言尤为必要。<sup>[4]</sup>同理，这一战略形势也促使了包括印尼在内的东南亚国家寻求加强与澳大利亚的合作伙伴关系<sup>[5]</sup>，以缓解大国区域竞争对自身的冲击。

### （三）海上非传统安全问题的共同威胁

印尼与澳大利亚的海上安全共同面临包括海盗、恐怖主义、非法捕鱼及人口走私等非传统安全问题的威胁，2014—2017年，印尼一直是全球海

[1] 赵明昊：《“美国优先”与特朗普政府的亚太政策取向》，载《外交评论》2017年第4期，第122页。

[2] Gregory V. Raymond, “Advocating the Rules-based Order in an Era of Multipolarity,” *Australian Journal of International Affairs*, September 12, 2018, p.5.

[3] Masyithoh Annisa Ramadhani, “Indonesia’s Maritime Vision and the Prospect of Cooperation in the South China Sea,” *Jurnal Hubungan Internasional*, Vol.5, 2016, p.82.

[4] Sian Troath, “Bonded but not embedded: trust in Australia–Indonesia relations, Keating & Suharto to Turnbull & Jokowi,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol.73, 2019, p.12.

[5] Ian Storey, Malcolm Cook, “The Impending Trump Presidency and Southeast Asia,” *ISEAS Perspective*, No.63, 2016, p.5.

盗活动最频发国家，其中2015年全球246起海盗活动中有108起发生在印尼水域。<sup>[1]</sup> 印尼和澳大利亚同样面临恐怖主义的威胁，2002年10月，在印尼巴厘岛发生的爆炸袭击造成202人死亡，其中包括88名澳大利亚人。2003—2005年，印尼相继发生了几起恐怖袭击，袭击目标就包括澳大利亚大使馆。非法捕鱼活动不仅危及印尼和澳大利亚的海洋主权，还造成了严重的经济损失，每年印尼因非法捕鱼造成的经济损失约为30万亿印尼盾，损失率约占其每年160万吨渔业总潜力的25%。<sup>[2]</sup> 与印尼相邻的澳大利亚北部水域一直是非法捕鱼活动的高发地带，在2003—2004年度，134艘外国非法渔船在该水域被扣押。在2004—2005年度，这一数字增加至51%，达到了203次，而在2005—2006年度又增至80%，达到了367次。<sup>[3]</sup> 此外，人口走私和海上非法移民也是两国关系中长期存在的问题，许多偷渡者过境印尼，穿越帝汶海前往澳大利亚。2009—2013年，超过5万名偷渡者乘船经印尼前往澳大利亚<sup>[4]</sup>，给澳大利亚的国家安全带来很大挑战。

## 二、澳印尼海上安全合作的现状及特征

总体来看，澳印尼海上安全合作取得了一定成果，两国构建了海上安全合作机制，在重点领域（海上安全能力建设和非传统安全领域）形成了常态化合作。

---

[1] "Piracy and Armed Robbery Against Ships—2018 Annual Report," International Maritime Bureau, p.6, [https://www.icc-ccs.org/reports/2018\\_Annual\\_IMB\\_Piracy\\_Report.pdf](https://www.icc-ccs.org/reports/2018_Annual_IMB_Piracy_Report.pdf).

[2] Jhon Mayer H. Siahaan, "Strategi Penanganan Illegal, Unregulated and Unreported Fishing (IUU—Fishing) Di Perairan Provinsi Riau Tahun 2014—2016," *JOM FISIP*, Vol. 4, No.1, 2017, p.2.

[3] "Illegal Foreign Fishing in Australia's Northern Waters," Australian National Audit Office, February 23, 2010, <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/illegal-foreign-fishing-australias-northern-waters>.

[4] Antje Missbach, "De-demonising People Smuggling Between Indonesia and Australia," International Institute for Asian Studies, [https://iias.asia/sites/default/files/IIAS\\_NL76\\_14-1.pdf](https://iias.asia/sites/default/files/IIAS_NL76_14-1.pdf).

### （一）澳印尼海上安全合作的现状

首先，海上安全能力建设合作取得了一定的成效。印尼国防预算不到GDP的1%，海军力量更是薄弱，与30万陆军相比，海军只有6.5万人。<sup>[1]</sup>根据印尼防长尤沃诺·苏达索诺(Juwono Sudarsono)透露，印尼的124艘军舰中只有60%处于可使用状态。<sup>[2]</sup>印尼的海上执法能力因缺乏资金和船只保养不善而捉襟见肘，加之印尼辽阔的海域和漫长的海岸线，其海军实力不能满足保障海上安全的需要。因此，印尼积极争取外部支持，希望通过澳大利亚提供的军事援助、海上安全教育和培训来提高自身的执法能力和应对海上突发事件的能力。关于海上安全能力建设的条款被写进了两国安全合作的指导性文件《龙目条约》以及《海上合作联合宣言》，近年来两国的海上安全能力建设合作取得了一些积极成果。例如，2004年由印尼和澳大利亚创建的雅加达执法合作中心(JCLEC)是东南亚地区最有影响力的反恐能力建设项目之一，澳大利亚为印尼和其他东南亚国家提供反恐培训和能力建设课程，自创建以来，澳大利亚已资助3600多万美元用于该中心的运营<sup>[3]</sup>，为中心培训了1.5万多名执法人员。在军事训练方面，印尼和澳大利亚制定了“信天翁·奥辛多海上侦察演习”规则(Exercise Albatross Ausindo)，共同制定海上侦察合作程序。在军事装备上，澳大利亚向印尼捐赠了大量武器装备，包括轻型运输机、巡逻艇、战斗机和海上巡逻机。2007—2017年，澳大利亚平均每年资助印尼440万澳元用于国防能力建设。<sup>[4]</sup>教育和培训也是印尼与澳大利亚海上安全合作的重要组成部分，主要包括：联合培训活动、

---

[1] “Moving beyond Ambitions? Indonesia's Military Modernisation,” Australian Strategic Policy Institute, November 2013, p.18.

[2] Victor Huang, “Building Maritime Security in Southeast Asia, Outsiders Not Welcome?” *Naval War College Review*, Vol.61, No.1, 2008, p.91.

[3] *Guide to Australia's National Security Capability*, The Attorney-General's Department, 2013, Canberra, p.25.

[4] Evan A Laksmana, “Reinforcing Indonesia-Australia Defence Relations: The Case for Maritime Recalibration,” Lowy Institute, October 2, 2018, pp.12-14.

语言培训、后勤规划、参与国防和战略研究中心、海上监察合作以及对话和研讨会。每年约有 100 名印尼军官通过国防合作计划赴澳大利亚参加培训课程、短期访问和其他交流项目。<sup>[1]</sup>

其次，在非传统安全领域的合作初步形成机制化。在海上反恐方面，2002 年的巴厘岛爆炸案对澳印尼的反恐合作产生了重大影响。2002 年 2 月，两国首次签署反恐谅解备忘录，要求两国加强信息共享，在相关安全和执法机构之间开展双边磋商、定期举办双边交流和培训活动。两国在海上反恐方面的合作也受益于《龙目条约》规定的永久性安全合作，该条约要求印尼与澳大利亚在反恐、情报共享和海上安全等方面进行合作，开展联合协调行动，预防和打击跨国犯罪。2012 年两国签署的《防务合作安排》要求在国防反恐、海上安全情报共享等领域进行合作。2018 年 10 月，在巴厘岛举行的澳印尼国防部长会谈聚焦于印度洋地区反恐，建立了一个高级别反恐联合工作组。

在打击非法捕鱼方面，早在 1992 年，印尼与澳大利亚就签署了渔业合作协定，为两国间的渔业和海洋合作提供了框架。2001 年，两国成立了海洋事务与渔业工作组（Working Group on Marine Affairs and Fisheries），致力于打击在阿拉弗拉海和印度洋的非法捕鱼活动。自 2007 年开始，两国在海洋边界海域开展联合与协调巡逻，每年进行一至三次，以监测和打击非法捕鱼活动。<sup>[2]</sup>

在打击人口走私方面，自 2002 年开始，印尼和澳大利亚共同主持了打击人口走私、人口贩运和跨国犯罪的“巴厘进程”（Bali Process），如今已经发展成集政策对话、信息共享和行动合作为一体的区域论坛。澳大利亚

---

[1] Sam Bateman, Anthony Bergin, Hayley Channer, “Terms of Engagement: Australia's Regional Defence Diplomacy,” Australian Strategic Policy Institute, July 2013, p.26.

[2] Claudiya Radekna Salfauz, “Efektivitas Code of Conduct For Responsible Fisheries Di Samudera Hinder Studi Kasus: Kerjasama Indonesia Dan Australia Menanggulangi Illegal Unregulated Unreported(IUU) Fishing,” *Journal of International Relations*, Vol.1, No.2, 2015, p.60.

注重离岸拦截非法移民和人口走私，2007年两国建立了边境移动警报系统（CEKAL），以协助在印尼港口和边境发现前往澳大利亚的非法移民和难民。为打击与日俱增的从印尼过境的避难者，2013年澳大利亚政府启动了颇具争议的“主权边界行动”（Operation Sovereign Borders），拦截海上非法移民和人口贩运的船只并将其送回印尼，而作为补偿，澳大利亚向印尼提供财政支持以安置难民。<sup>[1]</sup>

此外，两国还参加了多边框架下的海上安全合作，包括由东盟10国和包括澳大利亚在内的8个伙伴国组成的“东盟海事论坛扩大会议”（EAMF），由澳大利亚主办、27国参与的“卡卡杜”（Kakadu）海上联合军演，由印尼主办、16国参与的“科摩多”（Komodo）多边人道主义海上军演等。

## （二）澳印尼海上安全合作的特征

首先，印尼与澳大利亚海上安全合作领域的主权敏感性低。两国合作的领域集中在主权成本低、敏感性低的海上安全能力建设与非传统安全领域。自从澳大利亚干涉东帝汶和巴布亚事务以来，印尼对澳大利亚冒犯其主权的行爲非常敏感，两国只有在确认主权和国家权威的首要地位后才达成合作。例如，澳大利亚打击人口走私和非法移民的“主权边界行动”，包括动用海军力量将船只送回印尼，以及收买线人，让其购买并摧毁涉嫌用于人口走私的渔船。由于这些难民多数从印尼过境，澳大利亚向印尼的执法机构提供财政支持，以监测难民的流动。然而，澳大利亚政府承认，在驱赶移民船的过程中曾进入印尼水域<sup>[2]</sup>，印尼对此立场明确，不同意澳大利亚将移民驱赶回印尼领海的政策。这一政策的进攻性使两国关系变得紧

---

[1] Susan Kneebone, “Australia as a Powerbroker on Refugee Protection in Southeast Asia: The Relationship with Indonesia,” *Refugee*, Vol.33, No.1, 2017, p.34.

[2] “Scott Morrison admits Australia breached Indonesian waters during boat operations,” *The Sydney Morning Herald*, January 17, 2014, <https://www.smh.com.au/politics/federal/scott-morrison-admits-australia-breached-indonesian-waters-during-boat-operations-20140117-30yi1.html>.

张，印尼认为这一行动损害了印尼主权。<sup>[1]</sup>此外，印尼认为，非法移民问题需要通过“巴厘进程”解决，澳大利亚的单方面行动是对“巴厘进程”的“区域合作框架”的违背，该事件导致两国在打击非法移民方面的合作水平降至新低。

其次，印尼与澳大利亚海上安全合作的地位不对称。这既源于两国地缘战略地位的不同，也来自于两国在经济实力和军事实力上的不对称性。印尼并不将澳大利亚视为一种安全威胁，多数时候是从两国现有合作及共同挑战来考量双方的防务关系。然而，由于印尼的地缘位置，澳大利亚却一直将印尼视为重大战略利益关切，认为“来自或通过”印尼的安全挑战，可能对澳大利亚的安全构成威胁。<sup>[2]</sup>因此，澳大利亚认为印尼的国防现代化将有助于地区安全的维护，也为两国应对区域挑战提供了更有效的合作机会。<sup>[3]</sup>另外，澳大利亚还向印尼提供军事援助以帮助其实现军事现代化。基于这种对彼此安全认知的不对称性，在两国的海上安全合作中，澳大利亚承担了更多公共成本，2006—2015年间，印尼曾是澳大利亚对外援助中的最大受援国。<sup>[4]</sup>此外，两国海上安全合作的总体架构是由澳大利亚制定的，合作倡议也往往来自澳大利亚。<sup>[5]</sup>

再次，印尼与澳大利亚海上安全合作的机制化程度较低。虽然印尼与澳大利亚已经签署了一系列安全合作协议，但两国起伏不定的防务关系说明双方的安全合作尚未制度化为共同应对两国安全挑战的协作程序。相反，

[1] *Southeast Asian Affairs 2014*, Institute of Southeast Asian Studies, Mainland Press Pte Ltd, Singapore, 2014, pp.127-128.

[2] Stephan Fruhling, *A History of Australian Strategic Policy Since 1945*, Department of Defence, Canberra, 2009, p.384.

[3] *2016 Defence White Paper*, Department of Defence, p.59.

[4] “Australians Question How Aid Money Is Being Spent in Indonesia after Shift to ‘Aid Investment’,” *ABC News*, October 18, 2018, <https://www.abc.net.au/news/2018-10-18/how-is-indonesia-spending-australias-taxpayers-money/10381466>.

[5] Evan A Laksmana, “Reinforcing Indonesia-Australia Defence Relations: The Case for Maritime Recalibration,” Lowy Institute, October 2, 2018, pp.7-8.



目前两国的合作形式仍是政治考虑与双边利益驱动的结果，当政治局势出现恶化，两国的军事合作包括海上安全合作也将终止。即使在 2006 年《龙目条约》签订后，两国的防务关系依然频繁变化。2013 年澳大利亚的监听事件发生后，印尼暂停了所有与澳大利亚的军事和情报合作，2014 年两国签订“行为准则联合谅解”（Joint Understanding on a Code of Conduct）后双边关系才得以恢复。然而，2016 年，在澳大利亚培训基地发现涉嫌侮辱印尼建国五项原则的材料，印尼暂停了语言军事训练，在澳大利亚进行道歉和承诺后，2017 年 2 月两国才又恢复了全面的军事合作关系。

### 三. 澳印尼海上安全合作对中国周边海上安全的影响

澳印尼海上安全合作客观上不对中国周边海上安全构成直接威胁，但近期印尼在南海问题上的一系列动作以及澳大利亚的不断搅局使得中国有必要警惕两国海上安全合作给中国带来的潜在压力。

#### （一）对中国周边海上安全并不构成直接威胁

首先，澳印尼海上安全合作致力于打击非传统安全威胁，客观上有利于维护东南亚海域安全。例如，始于 2007 年的澳印尼海上协同巡逻活动致力于打击包括非法捕鱼在内的安全威胁，同时着力提升两国搜集和共享情报的能力。自实施以来该巡逻活动已取得良好效果，2008 年两国检查的 78 艘船只中共有 28 艘非法渔船被扣押，而 2013 年两国检查的 54 艘船只中并没有非法渔船被扣押<sup>[1]</sup>，这表明经过两国的巡逻行动东南亚海域非法捕鱼活动的数量持续下降，渔船遵守规则的程度正在上升。

其次，澳印尼合作紧密程度有限，不具有阵营化趋势。其一，目前印尼和澳大利亚的海上安全合作集中于主权成本低的领域，且合作的机制化

[1] Claudiya Radekna Salfauz, “Efektivitas Code of Conduct For Responsible Fisheries Di Samudera Hinder Studi Kasus: Kerjasama Indonesia Dan Australia Menanggulangi Illegal Unregulated Unreported(IUU) Fishing,” *Journal of International Relations*, Vol.1, No.2, 2015, p.60.

程度较低，短时间内澳印尼的安全合作不会突破现有领域和特征。其二，印尼和澳大利亚在进行海上安全合作时利益偏好不同，印尼强烈的海洋主权意识和澳大利亚对海上航行自由的关切导致两国的合作难以在深度上有所突破。印尼认为其海域是领土的延伸，维护海洋主权即维护国家主权，是印尼的核心利益。不干预原则成为印尼与他国进行海上安全合作的基础，印尼谨慎看待海上联合演习以及国防情报共享合作，以免侵犯本国主权的行发生。例如，2004年，出于对外国军事存在可能破坏印尼海上主权的考量，印尼拒绝了美国提出的联合打击东南亚海上恐怖主义的“区域海上安全倡议”（Regional Maritime Security Initiative）。而澳大利亚由于对东南亚海上航道的依赖，视东南亚海上通道和贸易路线的安全以及航行自由为重大战略利益之所在。然而，出于国家主权不可侵犯的考量，印尼对海上航行自由的支持程度远低于澳大利亚。除此之外，印尼不结盟的外交传统使其外交偏好基于务实利益而非规范关切，印尼倾向灵活的安全合作而非捆绑的安全关系。综上，两国差异化的利益取向和外交传统使得两国的合作暂不具有阵营化趋势。

再次，澳大利亚和印尼都希望和平解决南海争端。澳印尼在南海问题上的利益取向存在差异，但两国都希望南海争端得到和平解决。由于澳大利亚超过2/3的商品出口需要经过南海，因此南海的和平稳定对其一直关注的南海航行自由保障具有重要意义。<sup>[1]</sup>虽然澳大利亚在南海问题上的根本利益是维持美国主导的地区秩序，但曾声明在南海问题上不会选边站队。<sup>[2]</sup>而印尼则奉行务实外交原则，不愿在南海问题上激怒中国。佐科总统就职后，强调经济发展应作为印尼当前的首要任务，逐渐将关注重点转向经济领域。而基础设施建设作为经济发展的核心议程，面临资金短缺的困境。据估算，2015—2019年印尼国内基础设施建设需要大约4500亿美元，而印尼政府只

[1] *2016 Defence White Paper*, Department of Defence, p.57.

[2] *2017 Foreign Policy White Paper*, Department of Foreign Affairs and Trade, p.46.

能提供 1/3 的投资。<sup>[1]</sup> 因此，印尼寄希望于中国的“21 世纪海上丝绸之路”和亚洲基础设施投资银行帮助其填补投资缺口<sup>[2]</sup>，2015—2017 年，中国从印尼的第九大投资国一跃成为第二大投资国就是有力例证。此外，鉴于印尼的地缘位置，其在南海问题上不愿承担由大国竞争所导致的破坏性后果。<sup>[3]</sup> 基于务实外交和对南海潜在冲突的关注，印尼的首要关切是将南海冲突的风险降到最低<sup>[4]</sup>，避免任何引发地区局势紧张的战略安排。

## （二）对中国周边海上安全仍有潜在压力

首先，中国与印尼在南海问题上存在利益冲突。虽然印尼与中国不存在直接海上主权争议，支持和平解决南海争端，但中国的“九段线”划分与印尼纳土纳群岛以北的专属经济区划分存在重叠，导致在海洋权益上中印尼近期摩擦不断。<sup>[5]</sup> 纳土纳群岛海域自然资源丰富，其天然气储量超过 200 亿立方英尺，相当于印尼天然气总储量的 40%。近年来印尼在南海问题上对中国的态度愈加强硬，印尼官方表达了在该海域与中国存在潜在冲突的担忧。<sup>[6]</sup> 2010 年，印尼在向联合国提交的一份报告中质疑“九段线”缺

---

[1] “Medium Term Development Plan: RPJMN 2015–2019,” Ministry of National Development Planning, Jakarta, 2015, pp.4–9.

[2] Chris Brummitt, “Desperate for Investment, Indonesia Plays China vs Japan,” *Bloomberg*, May 20, 2015, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-05-19/desperate-for-investment-indonesia-plays-china-vs-japan>.

[3] Maryanne Kelton, David Willis, “A US–Australia–Indonesia Trilateral Security? Conditions for Cooperation,” *Australian Journal of International Affairs*, April 9, 2019, p.13.

[4] Andrew Phillips, Eric Hiariej, “Beyond the ‘Bandung Divide’? Assessing the Scope and Limits of Australia–Indonesia Security Cooperation,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol.70, Issue 4, 2016, p.2.

[5] 具体表现为中印尼在南海就非法捕鱼问题的争议，例如，2016 年 6 月 17 日，中国渔船在南海传统渔场作业时遭印尼海军枪击。

[6] “Isu Laut Cina Selatan, Indonesia Tetap Ambil Jalan Damai,” *Tribun News*, July 21, 2017, <http://www.tribunnews.com/internasional/2017/07/21/isu-laut-cina-selatan-indonesia-tetap-ambil-jalan-damai>.

乏国际法依据。<sup>[1]</sup>佐科上任后,印尼维护海洋主权的决心更加强烈,2015年佐科表示,中国以“九段线”划分海上边界没有任何国际法依据。<sup>[2]</sup>此外,近期印尼在南海动作不断。2017年,印尼把纳土纳群岛北部海域与“九段线”有所重叠的专属经济区重新命名为“北纳土纳海”(North Natuna Sea),这被视为印尼与中国竞争南海主权的一大动作。此后,印尼逐步在纳土纳海域加强军事存在,包括增加海军巡逻、新建航站楼等,表明印尼在维护海洋主权方面更加自信。2019年初,印尼在纳土纳群岛海域开辟了一个捕鱼区,宣称对该海域拥有专属捕鱼权<sup>[3]</sup>,然而该区域与中国在南海的传统渔场存在重叠。

其次,澳大利亚搅局南海。澳大利亚作为南海非直接沿岸国,并不是对南海宣称拥有主权的声索国,但澳大利亚近年却在南海地区动作不断。澳大利亚多次声明在南海问题上的中立立场,宣称不会选边站队,但其在行动上不断挑动南海局势,追随美国针对中国的遏制战略。<sup>[4]</sup>南海仲裁案裁决菲律宾“胜诉”后,澳大利亚以裁决结果符合《联合国海洋法公约》为由认为该裁决具有约束力,呼吁双方接受仲裁结果<sup>[5]</sup>,无视中国对南海的历史主权。澳大利亚还不断批评中国在南海的填海造陆行为破坏了“基于规则的地区秩序”、加剧了南海局势紧张。此外,澳大利亚积极倡导利用多边

---

[1] Evan A. Laksmana, “Drifting towards Dynamic Equilibrium: Indonesia's South China Sea Policy under Yudhoyono,” ISEAS—Yusof Ishak Institute, Singapore, 2018, p.162.

[2] “Indonesia's President Jokowi says China has no legal claim to South China Sea,” *The Straits Times*, March 23, 2015, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesias-president-jokowi-says-china-has-no-legal-claim-to-south-china-sea-yomiuri>.

[3] “Indonesia to Open Fishing Zone Near Disputed S. China Sea,” *ABS-CBN News*, February 21, 2019, <https://news.abs-cbn.com/overseas/02/21/19/indonesia-to-open-fishing-zone-near-disputed-s-china-sea>.

[4] 刘昌明、孙通:《南海争端中的澳大利亚:政策、动因与趋向》,载《国际观察》2018年第2期,第145页。

[5] Department of Foreign Affairs and Trade, [https://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2016/jb\\_mr\\_160712a.aspx?w=tb1CaGpkPX%2FIS0K%2Bg9ZKEg%3D%3D](https://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2016/jb_mr_160712a.aspx?w=tb1CaGpkPX%2FIS0K%2Bg9ZKEg%3D%3D).

架构直接参与和管理海上安全挑战，例如，2017年以来，澳大利亚积极支持深化美日印澳四国战略合作应对中国崛起；强调中等国家包括澳大利亚、印尼和韩国应在解决南海争端上发挥更积极作用。<sup>[1]</sup>

在中美战略竞争加剧导致南海局势走向并不明朗的背景下，一方面，印尼有限的海上安全能力妨碍了其战略自主和维护领土主权目标的实现，印尼希望通过获得外部力量支持发展其海洋战略，澳大利亚也乐于帮助印尼提升国防力量。佐科执政后印尼在解决非法捕鱼问题上的强硬态度向外界释放了明确信号，即印尼在维护领土主权和海洋权益上的行动将愈加强硬。另一方面，澳大利亚则寻求将包括印尼在内的东亚国家尽可能地纳入美国主导的安全架构中<sup>[2]</sup>，以此来缓解中国崛起对其的冲击。因此，澳印尼海上安全合作可能逐渐演化为对中国周边安全环境具有挑战性的新兴力量。

#### 四、余论

综上所述，澳印尼海上安全合作集中在国防能力建设领域和非传统安全领域，呈现出合作领域的主权敏感性低、合作关系不对称性与合作机制化程度低的特征。两国的合作是在次区域海上安全充满不确定因素的背景下基于顶层战略设计以及共同面对的非传统安全威胁做出的战略选择。澳印尼海上安全合作对中国周边安全并不构成直接威胁，但有可能形成一定压力。

中国需密切关注澳印尼合作的动向，做好应对措施。第一，中国应进一步密切与两国的经贸关系。在印尼方面，中国连续7年成为印尼的最大

---

[1] Brendan Taylor, William T. Tow, Shafiah Muhibat, Christine Susanna Tjhin, Lee Jaehyon, Bong Youngshik Daniel, "The South China Sea: Middle Power Perspectives," Australia National University, Strategic & Defence Studies Centre, September 2016, p.5.

[2] Andrew Phillips, Eric Hiariej, "Beyond the 'Bandung Divide' ? Assessing the Scope and Limits of Australia-Indonesia Security Cooperation," *Australian Journal of International Affairs*, Vol.70, Issue 4, 2016, p.4.

贸易伙伴,2017年,中国对印尼投资34亿美元,增长超过30%。<sup>[1]</sup>雅万高铁、青山工业园等中印尼合作项目的不断推进改善了印尼基础设施建设投资不足的现状。鉴于当前以及未来印尼对中国基础设施投资的持续需求,在南海海洋权益争端中对中国的态度较为克制。例如,在非法捕鱼问题上,自2014年以来印尼击沉的非法渔船中越南、菲律宾和马来西亚渔船占据多数。2018年印尼政府击沉的125艘外国非法渔船中,包括越南86艘、马来西亚20艘以及菲律宾14艘。2019年5月印尼政府击沉的51艘外国渔船中,越南渔船仍多达38艘,中国渔船仅占2艘。<sup>[2]</sup>由此可见,在处理非法捕鱼引发的争议时,印尼并不想激怒中国。目前中国是澳大利亚最大的贸易伙伴,占其出口总额的1/3,进口总额的1/5,另外,中国还是澳大利亚最大的服务贸易出口国、制造食品种类最多的单一出口市场。<sup>[3]</sup>这表明中澳经济关系呈现出不对称相互依赖的特征,澳大利亚更加依赖中国,因此在中澳关系中,中国拥有更多主动权。<sup>[4]</sup>虽然澳大利亚的外交政策仍是以美澳同盟为基轴,但其对华政策不得不考虑中国经济的影响,任何对抗行为将使其为中澳关系恶化承担更多代价。据此,面对澳印尼海上安全合作对中国周边安全构成的压力,中国仍需保持经济稳定增长,使澳印尼意识到对华遏制政策将得不偿失。

第二,中国可以主动参与到澳印尼开展的海上安全合作之中,在此过程中培养互信,消除它们对中国崛起的疑虑。一方面,在战略层面,中国

---

[1]《中国印尼经济合作步入新阶段》,人民网,2018年5月9日,<https://www.finance.people.com.cn/n1/2018/0509/c1004-29973652.html>。

[2]“Indonesia Sinks 51 Foreign Boats to Fight Against Poaching,” *The New York Times*, May 4, 2019, <https://www.nytimes.com/aponline/2019/05/04/world/asia/ap-as-indonesia-illegal-fishing.html>。

[3] Philip Lowe, “Australia’s Deepening Economic Relationship with China: Opportunities and Risks,” Reserve Bank of Australia, Sydney, May 23, 2018, <http://www.rba.gov.au/speeches/2018/sp-gov-2018-05-23.html>。

[4] 章节根、李红梅:《澳大利亚对“印太”战略的认知、原因及应对》,载《印度洋经济体研究》2018年第3期,第64页。

应推进“21世纪海上丝绸之路”与澳印尼两国海洋战略的对接。海洋外交和海洋基础设施建设作为佐科“全球海上支点”战略的核心议程，必然离不开区域大国中国的参与；澳大利亚对海上贸易的严重依赖以及对“印太战略”的积极态度表明其在亚洲的战略关切且并不想被排除在区域事务之外。因此，中国有可能寻求融入而非孤立于澳印尼的海洋战略。另一方面，在务实合作层面，中国应在非传统安全领域强化与澳印尼的海上安全合作。中国也面临海上非传统安全威胁，中国周边海域是非法捕鱼活动的重灾区，南海更是全球过度捕捞最严重的海域之一。另外，东南亚以及南海海域频繁遭受海盗袭击，不仅对沿岸各国海上安全造成困扰，也威胁海上贸易和能源供应安全。面对海上非传统安全威胁，中国与澳大利亚及印尼应加强在该领域的合作，在合作过程中培养互信，逐渐消除两国对于中国崛起的疑虑。此外，还可以发挥非传统安全领域合作的溢出效应，推动南海争议的逐步解决。<sup>[1]</sup>

【收稿日期：2019-11-01】

【修回日期：2019-11-28】

（责任编辑：林浩昆）

---

[1] 洪农：《试析南海争议的务实解决机制——推进南海争议逐步解决合作性方案分析》，载《亚太安全与海洋研究》2017年第1期，第24页。