

韦红·姜丽媛：澳大利亚-印尼海上安全合作：动因、现状与影响（1）

论文是武汉华中师范大学印尼研究中心学术调研文

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”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。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。

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”的安全，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。

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。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。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。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。

（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”“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，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。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。

（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。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%。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。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，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。

（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