

韦红·姜丽媛：澳大利亚-印尼海上 安全合作：动因、现状与影响（2）

军相比，海军只有6.5万人。根据印尼防长尤沃诺·苏达索诺透露，印尼的124艘军舰中只有60%处于可使用状态。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，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，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。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、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。

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。

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，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。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”，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，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”，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。

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”，由澳大利亚主办、27

国参与的“卡卡杜”海上联合军演，由印尼主办、16国参与的“科摩多”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，印尼对澳大利亚侵犯其主权的行为非常敏感，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，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张，印尼认为这一行动损害了印尼主权。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。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。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。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。

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。共同应对两国安全挑战的协作程序。相反，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。

未完 下期续完