

政治·外交

印度—澳大利亚—印尼的印度洋安全合作

王 玥

摘要：随着美国“印太战略”的出台，印度洋开始成为世界大国战略竞争的中心舞台。印度、澳大利亚和印度尼西亚作为域内海洋大国，对该地区的安全局势尤为关注。尤其是近年来，海域内非传统安全和传统安全问题交织，其中非法捕鱼、毒品贩卖、人口走私活动屡禁不止；海平面上升、自然灾害频发，沿岸国家损失严重；海域内大国军事化竞争态势严峻，地区安全局势日益紧张。在此背景下，三国基于“东向行动”政策、印太战略观和全球海洋支点战略，积极探索三边印度洋安全合作的可能。目前，基于合作安全的理念，三国印度洋安全合作表现出明显的特点。在双边层面，合作基础扎实，海洋安全合作机制健全，构成稳定的三角关系；三边层面，合作机制由二轨外交向一轨外交转变，共识不断增多，形式逐渐完善；在多边层面，三国正在以东盟和印度洋为中心的国际组织中，探索更多非传统安全合作的机会，但模式较为单一。未来，由于印度和印尼之间海洋安全合作的紧迫度不高，驱动力不足，造成了三边合作的短板效应，且三国对于印度洋未来的秩序构想不同，关注的次区域也有所差异，因此，三边印度洋安全合作的等级不会有质的提升，但形式仍有望拓展。中国作为印度洋的重要利益攸关方，有必要对此保持密切关注，三方的印度洋安全合作既可能营造更为安全的海洋环境，惠及周边各国，也可能滑向反华联盟，威胁中国周边安全。

关键词：印度；澳大利亚；印尼；印度洋；安全合作

收稿日期：2023-06-29

作者简介：王玥（1995—），华东师范大学政治与国际关系学院国际关系专业2021级博士研究生，墨尔本大学社会与政治科学学院联合培养博士生，主要研究领域：印度尼西亚和澳大利亚双边关系研究。

基金项目：本文系国家留学基金委员会2023年“国家建设高水平大学公派研究生项目”（项目编号：202306140160）的阶段性成果。

印度洋北起印度，南至南极洲，西达南非，东部又以印度尼西亚（下文简称“印尼”）和澳大利亚为界，占地7056万平方千米，为世界第三大洋。随着美国的“印太”战略逐步替代“亚太”战略，印度洋被纳入大国竞争的视野范围，成为各国关注的焦点。印度洋重要性的提升不仅源于沿岸大国印度的崛起，还源于其优越的地理位置和便

利的海上交通。世界上半的集装箱运输、三分之一的散货运输和 80% 的海上石油运输都途经印度洋海域，^① 马六甲海峡更是有“海上十字路口”之称的美誉。因此，该地区的海洋安全问题备受世界各国关注。作为沿岸大国的印度、澳大利亚和印尼积极充当印度洋守护者，通过区域合作为海洋安全保驾护航。2017 年首次印度—澳大利亚—印尼高级官员战略对话在茂物召开，此后由各国轮流主持召开并延续至今，标志着三国印度洋海洋安全合作初步成型。

毫无疑问，自美国“印太”战略出台以来，海洋安全合作已经成为学界关注的重点，学者们通过对美、日、印、澳等印太大国双边海洋安全合作的研究，钩织出了印太海域的安全图景。^② 但这类研究一般基于宏大的印太地区，且多将印度洋视为太平洋的战略延伸，没有给予更为集中的关注和研究。此外，相较于对双边海洋安全合作的关注，对小多边合作的研究也略显单薄。^③ 印度洋地区已经表现出小多边合作的巨大潜力，因此有必要从已有的双边海洋关系出发，对其进行进一步的探索研究。

当前学界对于印度、澳大利亚和印尼海洋安全合作的研究也遵循以上逻辑，即对任意一对双边安全关系的研究都已初具成果。在对印度和澳大利亚海洋安全关系的研究方面，学者们通常认为中国的崛起为两国合作提供了动力，双方共有的民主政治模式、英语语言环境以及相似的印太愿景拉近了两国的距离，使两国不仅在传统安全层面有紧密的合作，在打击海盗、跨国犯罪、非法捕鱼和恐怖主义等非传统安全层面也合作颇多。^④ 在印度与印尼的海洋安全关系研究层面，学者们指出，作为

① Ross Davies, “A game of risk: the Indian Ocean’s most strategically important ports”, <https://www.ship-technology.com/features/a-game-of-risk-the-indian-oceans-most-strategically-important-ports/>.

② 相关研究参见王竞超：《印太语境下的日本—印尼海洋安全合作：进展、动因与限度》，《东南亚研究》，2021 年第 3 期，第 72—92 页；胡杰：《“全球英国”和“印太”语境下的英印海洋安全合作展望》，《印度洋经济体研究》，2019 年第 3 期，第 13—32 页；赵懿黑：《美国“印太战略”下美韩海洋安全合作研究》，《太平洋学报》，2022 年第 3 期，第 41—52 页；高文胜、刘洪宇：《“印太”视域下的日法海洋安全合作及其对华影响》，《太平洋学报》，2022 年第 2 期，90—102 页；杨震：《“印太战略”框架下的印日海洋安全合作》，《南亚研究季刊》，2020 年第 3 期，第 9—16 页；王勇辉、程春林：《印太视阈下美国与印尼的海上安全合作》，《东南亚研究》，2022 年第 4 期，第 91—109 页。

③ 对印太地区小多边关系的研究参见许娟：《“印太”语境下的美印日海洋安全合作》，《南亚研究》，2017 年第 2 期，第 95—112 页；王竞超：《“印太战略”与“东向行动政策”的相遇：美日印海洋安全合作刍议》，《太平洋学报》，2021 年第 7 期，第 27—41 页；Maryanne Kelton and David Willis, “US-Australia-Indonesia Trilateral Security? Conditions for Cooperation”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol.73, No.3, 2019, pp.289-311.

④ 关于印度和澳大利亚海洋安全合作的研究可参见 Om Prakash Dahiya, “India—Australia Maritime Cooperation: Challenges and the Way Ahead”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.9, No.1, 2013, pp.61-79; Tomasz Łukaszuk, “Indian and Australian Maritime Security Doctrines in the Indian Ocean Region in the 21st Century. Christian Bueger’s Matrix of Maritime Security Approach”, *Polish Political Science Yearbook*, Vol.49, No.4, 2020, pp.105-127; Asha Sundaramurthy, “The China Factor in India-Australia Maritime Cooperation”, *Asian Affairs*, Vol.51, No.1, 2020, pp.169-188; David Brewster, “The Australia-India framework for security cooperation: Another step towards an Indo-Pacific security partnership”, *Security Challenges*, Vol.11, No.1, 2015, pp.39-48.

印度洋沿岸两个最大的人口大国，两国不仅有着共同的海洋利益，反殖民运动时期建立的“不结盟”友谊也推动着双边安全关系在独立自主的前提下快速发展，海洋安全合作将是未来合作的重点方向。^①在对澳大利亚和印尼的海洋安全合作研究方面，学者认为这一双边关系中存在着诸多限制，印太秩序架构的差异、战略文化的不同和历史上形成的不信任将阻碍两国安全合作走向同盟水平，但随着两国在维护海域安全上共识的增多，双边海洋安全合作仍将继续扩展。^②

可以看出，印度、澳大利亚和印尼之间的双边安全关系正在朝着积极的方向前进，其中海洋安全合作是他们关注的重点领域。在三国小多边合作已初现苗头的情况下，中国作为印太地区安全利益的重要攸关方，亟需对三国印度洋安全合作的发展动态进行研究和探讨。在地缘政治形势不断变动的背景下，三国基于何种动机开展印度洋安全合作？当前这种合作发展到了什么水平？未来，这种合作是否会进一步提升？这都是本文关注的重点问题。

一、印度—澳大利亚—印尼印度洋安全合作的驱动因素

由于印度洋沿岸国家众多且同质性较低，该地区历史上缺乏区域安全合作的组织和经验。二战后，该地区对不结盟的热情以及希望建设一个没有超级大国参与的印度洋和平区的愿望，阻碍了集体安全体系的发展。^③作为印度洋沿岸综合实力最强的三个行为体，印度、澳大利亚和印尼为强化区域大国身份，改善域内海洋安全治理困境以及增强大国竞争背景下的地区弹性，开始探索区域内小多边安全合作的新模式。

（一）国家层面：区域强国的印度洋抱负

从地缘位置、国家实力和国家意愿来看，印度、澳大利亚和印尼无疑是南亚、东南亚和大洋洲最具影响力的三个国家。近年来，三国分别提出“东向行动”政策、印太战略观和全球海洋支点构想，对印度洋的重视不谋而合。通过寻求在印度洋内

① 关于印度和印度尼西亚海洋安全合作的研究可参见李次园：《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—80页；Pankaj K. Jha, “India–Indonesia: Emerging Strategic Confluence in the Indian Ocean Region”, *Strategic Analysis*, Vol.22, No.3, 2008, pp.439-458; Priya Chacko and David Willis, “Pivoting to Indo-Pacific? The Limits of Indian and Indonesian Integration”, *East Asia*, Vol.35, No.2, pp.133-148; Alik Naha, “Converging Maritime Interests in the Oceans: Trends in India-Indonesia Partnership”, *Rabindra Bharati Journal of Political Science*, Vol.14&15, 2021&2022, pp.66-82.

② 关于澳大利亚与印度尼西亚海洋安全合作的研究可参见 Akemi Takeoka Chatfield, Christopher G. Reddick and Uuf Brajawidagda, “Government surveillance disclosures, bilateral trust and Indonesia-Australia cross-border security cooperation: Social network analysis of Twitter data”, *Government Information Quarterly*, Vol.32, No.2, 2015, pp.118-128; Phillips, Andrew and Eric Hiariej, “Beyond the ‘Bandung divide’? Assessing the scope and limits of Australia–Indonesia security cooperation”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol.70, No.4, 2016, pp.422-440.

③ C. Raja Mohan, “India and the Changing Geopolitics of the Indian Ocean”, *Maritime Affairs*, Vol.6, No.2, 2010, p.11.

更广泛的合作,三国既可以强化负责的地区大国形象,还将进一步增强地区影响力,获得更多地区事务话语权。

自印度建国以来,就一直寻求扩大其在印度洋的地缘优势。印度在印度洋的战略投射经历了由北向南再向东的逐步扩张。这很好地体现在印度海军的一系列公开出版物中:《1989—2014 印度海军军事战略》指出印度遵循以“海上拒止”为主的有限防御框架;2004 年的《印度海洋学说》发展为更加自信的竞争性战略,声称将把海洋力量投射至更广泛的印度洋海域;^①2007 年《自由使用海洋:印度海上军事战略》开始将印度的海洋利益分为首要和次要利益区,并把重心放在以阿拉伯海、孟加拉湾为主的北印度洋地区和印度洋的咽喉要道;^②2009 年发布的《印度海洋学说》将首要利益区扩大到西南印度洋。^③莫迪上台后,提出“东向行动政策”,加大对东印度洋的重视,在 2015 年发布的印度海军战略报告中,首次把通往太平洋的海上航线和附近沿岸地区设为次要利益区。^④但是,印度日益扩张的印度洋战略也暴露出国家实力的不足。自 20 世纪 70 年代初开始,印度曾极力反对任何域外大国在印度洋的军事存在,认为这种行为是非法的。^⑤但随着对中国“威胁”认知的升级,印度开始强调合作的重要性,认为加强与印度洋国家海军合作并建立合作框架对促进地区的安全与稳定至关重要。^⑥最明显的表现是,印度追随美国结成“美日印澳”四国集团,共同塑造印太地区的规则与秩序。总之,印度将印度洋视为其后院,并自然而然地认为印度终将成为地区领导者并主导地区事务。^⑦随着印度野心的不断扩大,综合国力难以支持其战略愿景,在保持战略自主的前提下,加强与周边国家的海洋安全合作,发展以本国为中心的小多边体系,成为印度实现印度洋战略的重要举措。

澳大利亚在印度洋拥有最大的海域管辖面积,包括近海领土在内的专属经济区达 388 万平方公里,相比之下,印度只有 231 万平方公里,从这个角度上来说,澳大利亚是最大的印度洋国家。^⑧长期以来,澳大利亚缺乏一个整体的印度洋政策,^⑨

① David Scott, “India’s Aspirations and Strategy for the Indian Ocean – Securing the Waves?”, *Journal of Strategic Studies*, Vol.36, No.4, p.487.

② Ministry of Defense (Navy), “Freedom to use the Seas: India’s Maritime Military Strategy”, 2007, pp.59-61.

③ Ministry of Defence (Navy), “Indian Maritime Doctrine 2009”, 2009, p.68.

④ Ministry of Defence (Navy), “Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy”, 2015, p.32.

⑤ David Brewster, “Indian Strategic Thinking About the Indian Ocean: Striving Towards Strategic Leadership”, *India Review*, Vol.14, No.2, p.228.

⑥ Ministry of Defense (Navy), “Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy”, 2015, p.6.

⑦ Donald L. Berlin, “India in the Indian Ocean”, *Naval War College Review*, Vol.59, No.2, 2006, p.60.

⑧ Sam Bateman, Anthony Bergin, “Our Western Front: Australia and the Indian Ocean”, *Australian Strategic Policy Institute*, March 31, 2010, p.12.

⑨ 澳大利亚长期以来缺乏完整的印度洋战略主要是由于两个方面的原因:一方面,澳大利亚早期依靠英国和美国在印度洋的势力来确保过境安全,在海军实力不足的情况下,对印度洋的关注有限;另一方面,澳大利亚 90% 的人口居住在其南部和东部海岸线,西澳大利亚的人口不足也导致该地区的国防在一定程度被忽视了。更多信息可参见 Auriol Weigold, “Engagement versus neglect: Australia in the Indian Ocean, 1960–2000”, *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol.7, No.1, 2011, pp.32-51.

对印度洋的战略部署散见于历年的国防白皮书中。1987年的国防白皮书将东印度洋视为更广泛的战略利益区，重要性低于临近海域的直接军事利益区。^①此后，亚太地区作为澳大利亚安全战略制定的出发点，始终占据主导位置。直到2009年国防白皮书的出版，澳大利亚才开始将注意力转向印度洋。这份白皮书提到，在2030年之前，印度洋将与太平洋一样，成为澳大利亚海洋战略和国防规划的中心。^②2013年，印度洋作为太平洋的战略延伸，正式以“印太”的概念出现在澳大利亚的国防白皮书中。^③2020年的国防战略更新更是将印度洋东北部确定为优先区域，^④强调要与盟友一道维护包括印度洋在内的海洋安全秩序。至此，澳大利亚的印度洋大国抱负也逐渐显露出来。澳大利亚在印度洋的利益诉求主要来自两个方面：在经济利益方面，关注印度洋的资源和航道价值。澳大利亚四面环海，国内市场狭小且依赖出口贸易，西澳大利亚作为澳大利亚经济的重要驱动力占全国商品出口的42%，其商品主要通过印度洋流向世界各地。^⑤此外，澳大利亚位于印度洋的西北大陆架上有丰富的天然气资源，经济潜力巨大。在安全利益方面，澳大利亚追随美国的印太战略，希望通过维持美国在该地区的主导地位，营造一个稳定的周边安全环境。但是，在美国相对实力下降并要求盟友承担更多防御义务的背景下，澳大利亚唯有扩大自身地区影响力并掌握区域话语权才能维护和扩张国家利益。印尼和印度作为其周边外交极为重要的两个国家，自然成为塑造地区影响力的重要伙伴。

在印尼方面，对海洋强国的追求贯穿于其国家历史发展的始终。历史上，室利佛逝和满者伯夷帝国曾为世界上首屈一指的海洋强国，近代的殖民统治使印尼的海洋地位从辉煌走向落寞。自1945年印尼独立以来，从苏加诺总统到佐科总统，历届政府都努力恢复印尼作为海洋强国的地位。^⑥2014年，佐科总统提出“全球海洋支点”的构想，将印尼定位为先进、独立、强大的海洋主权国家，希望印尼在促进自身利益的同时，对区域和世界的和平与安全做出积极贡献。^⑦这一构想的提出基于印尼

① Australian Department of Defense, “The Defence of Australia: 1987 Defence White Paper”, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1516/DefendAust/1987#_ftn45.

② Australian Department of Defense, “Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030”, Defence White Paper 2009, <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/defence-white-paper>, p.37.

③ 王玥：《印太语境下澳大利亚与印度尼西亚的海洋安全合作》，《印度洋经济研究》，2022年第4期，第72页。

④ Australian Department of Defense, “2020 Defence Strategic Update”, https://www1.defence.gov.au/sites/default/files/2020-11/2020_Defence_Strategic_Update.pdf, p.6.

⑤ David Brewster, “Australia’s Second Sea: Facing Our Multipolar Future in the Indian Ocean”, Australian Strategic Policy Institute, March 19, p.10.

⑥ Ismail Ali, Singgih Tri Sulistiyono, “A Reflection of ‘Indonesian Maritime Fulcrum’ Initiative: Maritime History and Geopolitical Changes”, *Journal of Maritime Studies and National Integration*, Vol.5, No.1, 2020, p.13.

⑦ “Presidential Decree no. 16 of 2017 concerning Indonesian Ocean Policy”, <https://www.fao.org/faolex/results/details/zh/c/LEX-FAOC210531/>.

特殊的地理位置。印尼希望借助其位于印度洋和太平洋中心的地缘优势，打造世界海洋航行的十字路口。该构想提升印度洋重要性的同时，也对印度洋的区域安全提出了更高的要求，即如果印度洋上出现任何一个海洋霸权，即使是出于自由航行的目的，印尼的海域主权都可能受到损害。因此，印尼致力于构建和平与稳定、自由与包容的印度洋环境。但是目前印尼的印度洋影响仍十分有限，其印度洋政策也更多是防御性的。^①通过强化与印度和澳大利亚的区域协作，既可降低维护区域安全的成本，也能释放合作善意，在推进构建全球海洋支点战略的同时，推动印度洋秩序朝着有利于自身的方向发展。

（二）区域困境：印度洋域内海洋安全问题严峻

印度洋沿岸国家发展水平差异巨大，治理能力参差不齐，海洋特有的联通性又将次区域问题放大到整个海域，使非传统安全问题严重损害三国的经济和主权安全。从短期来看，各类海上非法活动猖獗。在非法捕鱼问题上，根据世界自然基金会的报告，印度洋是地球上重要渔业资源的所在地，占全球野生捕捞鱼类的14%以上，但该地区30%的种群已被过度捕捞，其余海洋鱼类也面临着被过度捕捞的风险，威胁数百万人的收入来源并加剧生态脆弱性。^②与非法捕鱼相关的还有人口走私、毒品买卖等跨国犯罪行为。非法渔船在公海航行时往往不止于海洋捕捞，由于其隐蔽性和伪装性，此类渔船还会携带并售卖毒品、武器，参与人口走私活动。印度洋还是金新月和金三角两个毒品生产区所在地，数以万计的毒品通过印度洋航道流向世界，威胁周边国家安全。此外，海盗也是印度洋面临的重要威胁，尽管近年来以索马里为基地的海盗活动呈下降趋势，但孟加拉国、马来西亚和印尼的沿海海盗活动仍有所增加。^③以上非传统安全威胁对印度洋沿岸国家造成了巨大损失，但仅凭一国之力难以有效解决。因此，发挥区域大国的协同作用，合作治理海域内非传统安全威胁是三国的共同考量。

从长期来看，印度洋地区气候变化明显且自然灾害频发，需要大国通力合作，形成海洋治理的示范效应。研究显示，全球变暖导致印度洋正以每年3.7毫米的速度上升，^④到2050年，印度的孟买、高知、芒格洛尔、钦奈、维沙卡帕特南和特里凡得

① 时宏远：《印尼的印度洋政策：利益、挑战及特点》，《南亚东南亚研究》，2023年第1期，第58—59页。

② “Unregulated Fishing on the High Seas of the Indian Ocean”，https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/wwftmt_unregulated_fishing_on_the_high_seas_of_the_indian_ocean_2020.pdf, p.5.

③ Gopal Suri, “India’s Maritime Security Concerns and the Indian Ocean Region”, *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol.11, No.3, 2016, p.244.

④ Arjun Gargeyas, “Climate Change Is the Biggest Threat to Indian Ocean Security”, <https://thediplomat.com/2021/08/climate-change-is-the-biggest-threat-to-indian-ocean-security/>.

琅的部分房屋和道路将被淹没；^①到2100年，印尼至少有115个岛屿将被淹没；^②澳大利亚则将失去40%的海滩。^③与气候变化相关的还有极端灾害现象。全球约50%的自然灾害发生在现在被称为“世界灾害带”的印度洋地带，旋风、洪水、海啸和地震是其常见种类。^④2004年的印度洋海啸暴露了人类在自然面前的脆弱性，也使沿岸国家意识到通过合作加强备灾能力和灾害复原力的重要意义。此次海啸使超过23万人丧生，超过100万人无家可归，但在灾害发生前，印度洋地区未建立任何海啸警报和减灾系统。^⑤灾后，印度洋海啸预警和减灾政府间协调小组（ICG/IOTWMS）成立，由澳大利亚、印度和印尼建立的海啸服务提供商负责提供海啸咨询服务。由于区域面积广泛、沿岸国家发展差异巨大、救灾能力落后，印度洋海域的减灾救灾机制仍有待发展。三国作为区域内首屈一指的大国，通过小多边形式实现合作安全和信息共享，既可完善当前治理体系，减少灾害预期损失，又可形成示范效应，拉拢域内国家共同应对海洋安全问题。

（三）国际格局：大国博弈加剧下地区形势紧张

随着美国印太战略的逐渐成熟，印度洋地区已经成为国际战略高度关注、军事部署极为活跃、重大利益密集交汇、大国力量相互博弈的新舞台。^⑥海洋大国纷纷加强在该地区的战略部署，海域内军事化竞争态势日趋严峻。首先，老牌殖民国家重新审视其印度洋政策。英国在外交和安全政策的综合审查中明确表示，有意增加在印太地区的军事存在，认为印太地区“处于新安全挑战的前线”。^⑦自2021年9月起，英国将添马舰（HMS Tamar）常态部署在印度洋和太平洋海域，加剧了区域海军竞争态势。法国本就在印度洋西北地区拥有多个军事基地，印度洋成为热点地区后，法国再次强调在吉布提、阿布扎比等前沿基地开展行动的能力，重新投资位于

^① Jayashree Nandi, “Key infra in Mumbai, other coastal cities may submerge by 2050”, <https://www.hindustantimes.com/india-news/key-infra-in-mumbai-other-coastal-cities-may-submerge-by-2050-101649357980809.html>.

^② “Sea level rise may threaten Indonesia’s status as an archipelagic country”, <https://theconversation.com/sea-level-rise-may-threaten-indonesias-status-as-an-archipelagic-country-195217>.

^③ Nick Kilvert, “Sea level rise will see 40pc of Australia’s beaches lost, predicts new study”, <https://www.abc.net.au/news/science/2020-03-03/beaches-sea-level-rise-australia/12006286>.

^④ Aditi Chatterjee, “Non-traditional Maritime Security Threats in the Indian Ocean Region”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, Vol.10, No.2, 2014, p.78.

^⑤ Intergovernmental Oceanographic Commission, “Indian Ocean Tsunami Warning and Mitigation System (IOTWMS): Medium Term Strategy 2019-2024”, *Technical Series*, No.144, 2019, p.1.

^⑥ 胡欣：《围绕印度洋战略支撑点的竞争已经展开》，《世界知识》，2021年第15期，第75页。

^⑦ “Global Britain in a Competitive Age: The integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy”, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age_the_Integrated_Review_of_Security__Defence__Development_and_Foreign_Policy.pdf, p.66.

印度洋的前置部队。^①其次，新兴世界大国不甘在印度洋竞争中落败，加大对印度洋的战略投射。日本海上自卫队常“跋山涉水”前往印度洋与印度海军进行联合巡演，并希望借助“美日印澳”四国联盟的力量扩大自己的印度洋影响，与此同时，日本还与印度、印尼、澳大利亚等印度洋大国开展双边海洋安全合作，对印度洋的影响力与日俱增。最后，世界强国在印度洋的战略博弈也日趋白热化。拜登执政后延续上届政府的印太战略，切实确保美国在印度洋地区的领导力，维持美国控制下的印太秩序，^②联合其盟友在印度洋编织包括双边、小多边和多边在内的联盟框架，打造印太版“北约”，竭力围堵中国“一带一路”倡议在印度洋地区的发展。总之，全球海洋大国都以“促进区域的航行自由、维护海域安全和增强区域包容性”为借口，强化在该海域的军事部署和战略布局，地区局势日趋紧张。

除大国军事竞争外，印度洋沿岸国家也积极发展小多边关系，形成示范效应。早在2011年，印度就与斯里兰卡和马尔代夫发起印度洋海上安全合作的三方会议，为印度洋的次区域安全提供支持，至2022年3月，毛里求斯也正式加入这一小多边组织。2015年，印度还与美国、日本组成三边安全合作关系，在当年的联合国大会期间举行首次印美日对话后，三国常年在印度洋海域举行联合军演；第一次印度—法国—澳大利亚三边部长级对话也于2021年5月七国集团外长会议期间举行，三国希望通过共同努力，打造一个自由、开放、包容和基于规则的印太地区。^③法国、印度和阿联酋也在2022年的联合国大会期间举行首次三方外长会晤，同意建立三边合作倡议，强化在印度洋海域的三边合作。^④总的看来，印度洋域内的三边关系如雨后春笋般发展壮大，其中印度是积极参与方。印度洋小多边合作的兴起也标志着维护海洋安全的责任，正从冷战时期由超级大国承担转向由新兴大国和中小国家承担。但是，该地区的三边合作以美、日、印、澳为重点国家，且多为美国盟友，地区秩序有走向霸权控制的风险。此外，在此类小多边合作中，除印度外，发展中国家参与有限且话语权不足，地区秩序极易朝着发达国家的利益方向前进。印度、澳大利亚和印尼的印度洋安全合作围绕具体问题领域设置议程，既符合当前印度洋合作的整体趋势，也有助于缓解海域内的集团化态势，增强区域包容性。

① “France’s Defence Strategy in the Indo-Pacific”, https://dkiapcss.edu/wp-content/uploads/2020/02/France-Defence_Strategy_in_the_Indo-Pacific_2019.pdf, p.13.

② 王璐：《从奥巴马到拜登：美国政府对印度洋战略的继承与发展》，《印度洋经济体研究》，2022年第2期，第43页。

③ Lalit Kapour, “Reviving India-France-Australia Trilateral Cooperation in the Indian Ocean”, *DPG Policy Brief*, Vol.7, No.31, 2022, p.3.

④ “France-India-UAE - Establishment of a Trilateral Cooperation Initiative”, <https://in.ambafrance.org/France-India-UAE-Establishment-of-a-Trilateral-Cooperation-Initiative>.

二、印度—澳大利亚—印尼印度洋安全合作的显著特点

印度、澳大利亚和印尼的安全合作基于合作安全的理念，包容性更强，寻求与对手、观念不同的行为体或假定的朋友接触，强调安全是更广泛的概念，包括一系列非军事因素，并主张以更渐进的方式发展多边合作，^①主要表现为在原有双边合作机制上三边合作的不断升级，更多地关注印度洋海域内的非传统安全问题，不具备结盟性质、不针对第三方。

（一）基础扎实：双边层面的海洋安全合作机制健全

双边合作是小多边合作的基础，只有建立在彼此充分了解的基础之上，三边合作才有可能发展。目前，三国之间的双边安全合作已经走向常态化和机制化，且涵盖海洋安全的多个方面。

在印度和澳大利亚海洋安全合作方面，双方于2006年签署第一份《防务合作谅解备忘录》，这份文件将海洋防务合作列为两国合作的重点，并指出双方将在印度洋以及其他地区创造共同利益的背景下，探讨扩大海洋防务合作的可能。^②2009年，两国建立战略伙伴关系并签署《印澳安全合作联合声明》，双边关系进入频繁互动的新阶段。该声明明确了两国海洋防务合作的具体内容，指出两国将在情报交流、防务对话与合作、反恐、打击跨国犯罪、灾害管理、海上与航空安全、警察与执法合作等领域开展合作。^③2014年，双方缔结安全合作框架协议，由此建立了健全的海洋安全合作机制，包括总理的年度会议、外长和国防外长会议、海上演习等。^④2020年两国建立全面战略伙伴关系，同年发布《印度洋—太平洋海洋合作共同愿景的联合声明》，指出两国要在打击恐怖主义、海盗、毒品和武器走私、非正规移民、人口走私和非法、未报告和不受管制的捕鱼等多方面展开合作。^⑤总之，印度和澳大利亚之间的海洋安全合作机制不断完善，等级日益提升，合作范围逐步扩大，发展态势迅猛。

澳大利亚与印尼海洋安全合作同样始于2006年，《龙目条约》笼统地指出双方

① David Dewitt, "Common, comprehensive, and cooperative security", *The Pacific Review*, Vol.7, No.1, 1994, p.7.

② "Memorandum of Understanding on Defence Cooperation between The Government of Australia and The Government of the Republic of India", https://www.education.gov.in/sites/upload_files/mhrd/files/upload_document/EEP/AustraliaMOU.pdf.

③ 刘舒琪：《澳印全面战略伙伴关系的内涵、动因及影响》，《南亚研究季刊》，2020年第4期，第17页。

④ "Framework for Security Cooperation between Australia and India 2014", <https://www.dfat.gov.au/geo/india/Pages/framework-for-security-cooperation-between-australia-and-india-2014>.

⑤ "Joint Declaration on a Shared Vision for Maritime Cooperation in the Indo-Pacific Between The Republic of India and the Government of Australia", <https://www.dfat.gov.au/geo/india/joint-declaration-shared-vision-maritime-cooperation-indo-pacific-between-republic-india-and-government-australia>.

需要在国际法的框架下进行海洋安全合作。^①2017、2018年两国分别发布《联合海上声明》和《海上合作行动计划》，详细规划了海事合作的十五个方面，包括合作打击非法捕鱼、防止和应对海洋污染、提高海上事故应对和灾害风险管理能力、维护港口和船舶停靠安全、加强海上民事执法合作等。^②2018年，两国缔结全面战略伙伴关系。2020年双方签署《全面战略伙伴关系行动计划》，指出双方支持基于规则的海事秩序，共同致力于完善海上安全架构和边境保护、通过信息共享打击海上跨国组织犯罪，确保区域互联互通，增强航运可靠性、安全性和效率，保护海洋环境、加强海洋资源的可持续管理，打击非法、未报告和管制非法捕鱼。^③可以看出，海洋安全合作一直是近几年澳大利亚和印尼双边关系的重要内容。不同于澳大利亚和印度关注印度洋海域的安全合作，澳大利亚和印尼更加关注两国之间的共同海域，更多地以非传统安全合作为主的双边合作。

印度与印尼的海洋安全合作起步较早，但经历了较长的停滞期，近年来才逐步完善。两国于1958年签署了第一份海洋安全合作协议，并于1960年举行了第一次联合军演。^④直到21世纪，双边海洋安全合作才取得长足发展。2001年，两国建立防务伙伴关系并签署第一份防务合作协议，该协议提出建立一个联合防御合作委员会，以研究和确定各种可能的防御合作领域。2002年，印度和印尼开始在安达曼海进行每年两次的联合巡逻，至2022年12月，该巡逻已累计开展39次。2005年，两国建立战略伙伴关系，在声明文件中，双方虽没有重点论述海洋安全合作，但指出两国作为拥有共同边界的海上邻国，应该在区域安全方面发挥重要作用。^⑤此后，两国于2016年发表《海洋联合声明》，将海事合作作为双边关系的重要支柱，特别强调维护海洋安全以及促进海洋产业发展。^⑥2018年，两国建立全面战略关系并通过《海洋合作共同愿景》，强调两国应共同解决印太地区面临的海上安全问题，包括人口走私、武器毒品贩卖、非法捕鱼和海上恐怖主义等，加强现有的海军合作和信息共享，指派两国专家继续探索强化海上安全战略技术合作的方法，推进搜救、污染治理等

① “Agreement Between the Republic of Indonesia and Australia on the Framework for Security Cooperation”, <https://www.dfat.gov.au/geo/indonesia/agreement-between-the-republic-of-indonesia-and-australia-on-the-framework-for-security-cooperation>.

② “Joint Declaration on Maritime Cooperation between The Government of Australia and The Government Indonesia”, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/australia-indonesia-joint-declaration-maritime-cooperation.pdf>.

③ “Plan of Action for the Indonesia-Australia Comprehensive Strategic Partnership (2020-2024)”, <https://www.dfat.gov.au/geo/indonesia/plan-of-action-for-the-indonesia-australia-comprehensive-strategic-partnership-2020-2024/>.

④ 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70页。

⑤ “Joint Declaration between the Republic of India and the Republic of Indonesia”, <https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/7067/Joint+Declaration+between+the+Republic+of+India+and+the+Republic+of+Indonesia>.

⑥ “Statement by India and Indonesia on Maritime Cooperation”, <https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27806/Statement+by+India+and+Indonesia+on+Maritime+Cooperation>.

海上安全能力建设合作等。^①同年，两国还签署了新的《防务合作协定》，承诺加强陆军、海军和空军的定期会晤，引入名为“Samudera Shakti”的新双边海军演习。总的看来，由于印度和印尼拥有共同的海洋边界，面临相似的海洋威胁，双边海洋安全合作虽有中断，但近些年正在以强劲的势头快速发展。

（二）机制升级：由二轨外交向一轨外交转变

印度、澳大利亚和印尼的印度洋三边合作经历了由二轨向一轨外交^②的转变，会晤级别越来越高。但当前的合作内容多停留在机制化的沟通层面，受双边关系变动和公共卫生事件影响常遭中断。未来，由于三国在印度洋海域存在众多安全共识，三边合作的深度和广度仍有较大拓展空间。

三国合作始于印度洋三方对话（Trilateral Dialogue on Indian Ocean）。该对话的缘起不仅是基于三方共同的地理位置，还源于环印度洋联盟的振兴。2011年，印度作为该组织的轮值主席国，决定重振联盟地区影响力，重新确立了联盟的六个优先事项和两个重点领域，^③并把联盟重点从地区经济和贸易合作扩展到更广泛的海上安全合作。由于澳大利亚和印尼为后两任轮值主席国，为保证改革后组织的效力和影响力，三国开始就共同关切的印度洋海上安全问题展开对话。第一次三方对话以二轨外交的形式在印度召开，参与方包括印度世界事务委员会（ICWA）、澳大利亚战略政策研究所（ASPI）以及来自印尼的专家和学者，重点关注了在环印度洋联盟六个优先事项基础上增加新合作的可行性。2014年，第二次三方对话在澳大利亚召开，三国研究人员就印度洋战略稳定、航运安全保障、灾害风险管理和人道主义援助、海上互信措施、搜救、海洋科学研究和渔业管理等问题交换了意见。^④但是，随着2015—2016年澳大利亚与印尼关系的恶化，^⑤三方对话陷入停滞。此次三方合作的挫败表明二轨对话机制极易受国家间突发事件的影响，在海洋安全合作中所发挥的作用有限，三国间亟需建立官方的沟通渠道以增进了解和互信。

2017年三国重启三边合作机制并更加重视加强高级官员的理解与互信，三边合

^① “Shared Vision of India-Indonesia Maritime Cooperation in the Indo-Pacific”, <https://pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=179630>.

^② “二轨外交”一词是随着国家间非政府层面的互动增加而出现的，目前，学界尚未就“二轨外交”的概念达成共识。本文认为，相对于政府间的“一轨外交”，“二轨外交”通常指由高等院校专家学者、政府智囊团的高级研究人员、智库研究者、以私人身份参加的在职官员等非政府机构和非官方人士发起和主要参与的，通过政策对话、国际研讨会等和平方式，处理国家间关系和处理国际事务的行为。

^③ 六个优先事项和两个重点领域包括：海洋安全与安保、贸易投资便利化、渔业管理、灾害风险管理、旅游文化交流、学术和科技合作、蓝色经济和女性赋权。

^④ “Anthony Bergin, Trilateral Dialogue on the Indian Ocean: round two”, <https://www.aspistrategist.org.au/trilateral-dialogue-on-the-indian-ocean-round-two/>.

^⑤ 2015年，印尼处决两名澳籍毒贩，澳大利亚抗议无效，撤回澳驻印尼大使；2016年，在澳大利亚珀斯基地接受军事训练的印尼军人发现，该基地使用诋毁印尼的教学材料，印尼单方面停止参与训练，中止与澳大利亚的一切军事合作。

作开始向一轨外交升级。首届印尼—澳大利亚—印度高官会议于2017年在茂物举行，与会者包括印尼前副外长贾拉尔(Dino Patti Djalar)、澳大利亚前外交部长瓦格斯(Peter Varghese)和印度前外交大臣兼国家安全顾问梅农(Shivshankar Menon)，会议探讨了在该地区实现共同目标和建立合作的方法，包括在印度洋、东南亚以及整个印太地区促进和维护基于规则的秩序，改善互联互通和经济合作，打击恐怖主义和跨国有组织犯罪以及加强灾害管理合作等。^①在高官会晤的推动下，以学术研究人员为主要参与对象的二轨外交再次启动。2019年高官会晤后，三国在西澳大利亚的弗里曼特尔举行了为期三天的印度洋海上安全研讨会，与会的学者们就三国关系积极建言献策。印度代表团提交了题为“印度洋：海洋领域的利益与挑战”的学术论文，印尼学者发表了题为“印度洋的国家方法”的专题文章，澳大利亚学者探讨了“三国海军的合作机会”。^②受新冠疫情影响，三国虽未能在2021年开展高官对话，但是在2022年的第77届联合国大会期间，三国进行了外长首次线下会谈，探讨了在印度洋联盟、印太地区、G20和蓝色经济框架内加强合作的前景。^③此次会议也标志着三边合作机制实现了从高官级到部长级的飞跃，展示出巨大的发展潜力和合作空间。

(三) 模式单一：多边组织下的非传统安全合作

目前，印度、澳大利亚和印尼的三边印度洋合作较多地停留在对话机制的建设层面，实质性行动较少，有限的合作多以国际组织为舞台，围绕非传统安全议题展开。其中，以印度洋和以东盟为中心的国际组织凭借其包容性、开放性和问题导向性成为三国合作的重要平台。

环印度洋联盟和印度洋海军研讨会是印度洋地区海洋安全合作的重要多边平台。2011年，环印度洋联盟将海上安全与安保确定为优先事项，三国开始在该组织下探索印度洋合作的潜力。此后，该组织的旗舰活动印度洋对话自2013年起定期召开，前三届会议分别在印度、澳大利亚和印尼举行，会议提供了1.5轨的外交途径，邀请成员国政府、智库和民间的专家学者公开自由地讨论印度洋地区的关键战略问题，探索维护海上安全的方式，至今已举办至第八届。通过参与此类活动，三国增进彼此互动和了解，就印度洋安全合作的基本理念和行动准则达成共识。2018年9月，该组织还成立海上安全与安保工作组，截至2023年3月21日共召开三次会议，历次会议都围绕印度洋海域不断发展的新兴海洋威胁进行探讨，在更新三国关于海洋安全的共识与协调成员国行动方面起到关键作用。印度洋海军研讨

① “The first Indonesia-Australia-India Senior Officials’ Strategic Dialogue”, <https://www.dfat.gov.au/news/media/Pages/the-first-indonesia-australia-india-senior-officials-strategic-dialogue-bogor-indonesia>.

② “Indonesian, Indian, Australian Navies Hold Trilateral Security Talks”, <https://jakartaglobe.id/news/indonesian-indian-australian-navies-hold-trilateral-security-talks>.

③ Premesha Saha, “The Australia-India-Indonesia trilateral finally takes off”, <https://www.orfonline.org/expert-speak/the-australia-india-indonesia-trilateral-finally-takes-off/>.

会同样是该区域重要的海上安全倡议，旨在为成员国提供一个开放和包容的平台来讨论区域内的海洋问题。目前，该组织在推动成员国海军互动方面取得了重大成果。首次印度洋海军研讨会海事演习（IMEX-22）于2022年3月26日至30日在阿拉伯海进行。演习的目的是加强成员国在人道主义援助和救灾方面的合作，包括三国在内的15个成员国参与其中，尽管澳大利亚和印尼仅以派出观察员的形式参与此次演习，但IMEX-22提供了沟通与互鉴的机会，为三方海军共同应对自然灾害打下经验基础。

东盟国家是印度洋上不可忽视的重要力量，很多国家声称尊重东盟在地区事务中的中心地位，加之印尼外交以东盟为中心，因此，三国在东盟+机制、东亚峰会等区域组织中寻求更多海上安全合作切合点。东盟防长扩大会议（ADMM-Plus）^①是三国国防部长交流的重要平台。2017年以来，该组织每年召开一次会议，希望通过防务与安全合作促进地区和平与稳定。2022年最新一次的会议声明指出，要加强成员国间的集体努力和防务合作，以减轻当前和新出现的传统和非传统威胁的影响，包括大流行病、恐怖主义、暴力极端主义、自然灾害以及海上安全挑战。^②组织内成立专家工作组，以三年为一个运作周期促进海事安全合作，重要成果包括建立海上安全社区信息共享门户、开展海上安全与反恐联合演习、举行海上安全实地训练演习等。^③东亚峰会也是该地区战略对话的重要平台，其独特之处在于它由各国领导人主导，除每年举行领导人峰会外，还会举办多个部长级会议，各国政要就地区乃至全球的重点问题共同商讨解决措施，其中不仅包括海洋安全，还包括政治局势、网络安全和全球气候治理等多个议题。这为三国首脑提供了直接对话的平台，各国可以事先表明自己在重大国际政治问题中的态度，避免在三边对话时因重大原则性问题的分歧而导致合作失败。尽管三国在国际组织中互动频繁、共识众多，但由于成员众多和议题分散，多边框架下的三国合作依然较为有限，合作深度仍有待提升。

三、印度—澳大利亚—印尼印度洋安全合作的现实约束

尽管印度、澳大利亚和印尼在印度洋海域内有众多相同的利益关切，且三边合作机制已现雏形，但由于三边关系中存在着短板，各国在区域秩序构想和重点关切领

^① ADMM-Plus 是东盟及其八个对话伙伴澳大利亚、中国、印度、日本、新西兰、韩国、俄罗斯和美国的对话平台，以加强安全和防务合作促进地区和平、稳定与发展。ADMM-Plus 目前关注七个领域的合作，即海上安全、反恐、人道主义援助和灾害管理、维和行动、军事医学、人道主义排雷行动和网络安全。

^② “Joint Declaration by The ADMM-Plus Defence Ministers on Defence Cooperation to Strengthen Solidarity for a Harmonized Security”, <https://asean.org/joint-declaration-by-the-admm-plus-defence-ministers-on-defence-cooperation-to-strengthen-solidarity-for-a-harmonized-security/>.

^③ “About the ASEAN Defence Ministers’ Meeting Plus”, <https://admm.asean.org/index.php/about-admm/about-admm-plus.html>.

域上存在差异，三国的海洋安全合作将集中在非传统安全领域，短期内很难实现突破性进展。

（一）木桶效应：印度—印尼合作存在短板

与澳印尼关系和澳印关系相比，印度与印尼的海洋安全合作紧迫度不高，驱动力不足，合作水平相对较低。在澳印尼关系之中，澳大利亚给予印尼高度的战略重视。澳大利亚一直将自己视为孤悬于南半球的西方国家，既孤立无援又易受侵害，除北部与印尼隔海相望外，澳大利亚其余三边被广袤的印度洋和太平洋包围，远离国际纷争，因此，北部边界成为国家安全的首要关切。在此背景下，澳大利亚积极推动与印尼的双边安全关系，双方在打击海上走私、非法移民和海上恐怖主义等领域展开了富有成效的合作。与此同时，澳印关系也正处于蓬勃发展阶段，在美版“印太”战略下，澳印两国积极参与组成“美日印澳”四国联盟，共同维护所谓“自由与开放”的印太秩序。2019年四国召开部长级对话，2021年正式升级为首脑级对话，为两国提供了高层对话平台。此外，澳印之间还签署了《共同后勤保障安排》（MLSA）和《国防科技实施安排》（DSTIA），规定两国可以互相使用对方的军事基地进行补给，同时强化国防研究机构之间的合作，安全防务等级不断升级。但是相比之下，印度与印尼的双边关系既没有地缘位置带来的优先性，也没有联盟政治带来的推动力，只有在广泛的海洋安全关切下开展的非传统安全合作，这也造成了三边合作的木桶效应。

尽管印度和印尼采取了多种措施试图提升双边关系，其中海洋为两国提供了巨大的合作潜力，但双边关系仍处于某种程度的发展不足。^①其中，经贸层面的互动就为双边关系蒙上了阴影。自2019年1月起，印度对印尼精炼、漂白、脱臭棕榈油征收超过其主要竞争对手马来西亚的关税；2022年，印度再次将棕榈油的进口关税整体提高6%—11%。印尼作为印度主要的棕榈油出口国，经贸利益遭受巨额损失。印度此举可能表明，在印度的印太愿景中，并没有把加强与东南亚国家，尤其是与印尼的合作放在优先位置。^②在海洋领域的争议同样阻碍了双边安全关系的进一步发展。目前，两国尚未就专属经济区的划界达成一致。两国曾于1974年达成大陆架协议，而1982年联合国海洋法公约引入专属经济区概念，规定范围为测算领海基线起200海里。印度安达曼群岛与印尼亚齐省之间的距离不超过80海里，这就需要双方重新进行协商。2018年，印尼表示有意愿重谈专属经济区范围，但至今尚未达成任何协议。

① Prakash Gopal and Indra Alverdian, “Maritime Security Cooperation Between India and Indonesia: Imperatives, Status and Prospects”, *India Quarterly*, Vol.77, No.2, p.270.

② Moch Faisal Karim, Claeri Tiffani, “The Limits of Indonesia and India Trade Cooperation: The Case of Import Tariffs on Refined Palm Oil 2019–2020”, *TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia*, Vol.11, No.1, 2022, p.31.

虽然两国在该地区有一些合作经验，不会将争议诉诸国际法庭，但该争议仍涉及国家主权安全，是双边关系升级所必须解决的重要问题。总之，无论是从印度和印尼安全合作的推动因素来看，还是从当前双边关系中存在的问题来看，两国安全关系的紧密程度较难在近期内突飞猛进，这也为三边合作设定了难以逾越的障碍。

（二）战略分歧：印度洋秩序构想不同

国家的对外行为根植于国家战略，印度希望成为“印度洋净安全提供者”并主导印度洋事务，澳大利亚希望能够通过支持美国在该地区的领导地位从而维护自身利益，印尼则不希望任何一个大国主导地区事务并主张保持印度洋的开放与包容。这种根本的战略分歧决定了三国在印度洋海域的安全合作将局限在不敏感的非传统安全合作领域。

不同的区域秩序构想导致三国对合作成果的预期不同。印度素来把印度洋视为“印度之洋”，在有关印度洋的安全架构方面，印度试图成为该地区唯一的安全提供者，限制域外国家介入。^①受制于能力的不足，印度正在搭建以自身为中心的印度洋小多边体系。^②在此过程中，战略自主一直是印度安全架构的重要原则。印度虽然和澳大利亚一起都是“美日印澳”对话机制的成员，但印度拒绝将该机制视为一个可以实行集体防御的潜在联盟。^③在印度的印太话语中，也常通过口头强调东盟的中心地位和印太地区的包容性，来与美日印澳争夺地区话语权。从外交动向看，印度也不会让印太地缘政治下的四边合作替代东盟合作方案。^④这必将妨碍印度与澳大利亚关系的进一步推进。在澳大利亚方面，强调印度洋治理对本国的机遇性，将追随美国作为其印度洋战略的核心。^⑤因此，提升与印度的安全关系将有助于澳大利亚印度洋话语权的提升，但这显然与印度的设想有所差距。与此同时，与印度洋地区的一些小国不同，澳大利亚不会轻易同意印度成为印度洋上的海上霸主，^⑥而是希望美国主导地区事务，这也再次与印度的构想相冲突。在印尼方面，印尼一直追求独立且积极的外交政策，既不与任何一个超级大国结盟，也不会让本国受制于任何军事

① 张骥、方炯升：《印度洋治理的领导供给与中欧协进型领导构建》，《世界经济与政治》，2021年第5期，第93页。

② 除印度—澳大利亚—印尼三方合作外，当前印度在印度洋海域参与的小多边合作还包括：“美日印澳”四方安全对话机制、印度—法国—阿联酋三边合作框架、美国—印度—日本三边安全对话、印度—法国—澳大利亚三方对话。

③ Kate Sullivan de Estrada, “India and order transition in the Indo-Pacific: resisting the Quad as a ‘security community’”, *The Pacific Review*, Vol.36, No.2, 2023, p.380.

④ 杨思灵：《印度的“印太战略”：从战略模糊到结盟化》，《南亚东南亚研究》，2021年第6期，第29页。

⑤ 张骥、方炯升：《印度洋治理的领导供给与中欧协进型领导构建》，《世界经济与政治》，2021年第5期，第91页。

⑥ David Brewster, “Australia and India: the Indian Ocean and the limits of strategic convergence”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol.64, No.5, 2010, p.562.

同盟条约的约束。^①此外，印尼对印度洋的秩序构想与其印太构想保持一致，即希望实现一个开放、包容的印度洋秩序，同时发挥东盟的中心作用，不希望任何一个大国主导地区事务，因此，对三边合作的预期也停留在较低水平。总的来看，三方对地区秩序的构想大不相同，因此，三方合作最可能会以印尼的设想为最低限度，以促进地区的发展为第一要义，而不会发展成为同盟性质。

（三）地缘差异：关注重点区域不同

不同的地缘位置导致三国关注不同的印度洋次区域。印度洋海域辽阔，约占世界海洋总体积的 19.8%，沿岸国家多偏居一隅。由于海洋治理能力和核心利益范围的不同，国家重点关注的印度洋海域也有所不同。印度传统上将印度洋划分为东印度洋和西印度洋，包括阿拉伯海、孟加拉湾和波斯湾在内的北印度洋是印度的主要利益区域。^②印度还非常重视印度洋的关键入海口，包括马六甲海峡、波斯湾和南部非洲，并强调与相关沿岸国家发展友好关系。^③相比之下，印度洋东南海域的航线价值和现实威胁对印度来说相对较小，因此印度在此投射的治理精力也较为有限。与此相反，印度洋的东海域是西澳大利亚的重要出海口。2017 年澳大利亚的外交政策白皮书也将印太定义为“东印度洋至太平洋，由东南亚相连，包括印度、北亚和美国在内的地区”。^④这表明，西印度洋并未得到澳大利亚的充分重视，这一区域范围界定也为其逐步减少在西印度洋的海军资源并将其分配到本国临近海域提供了概念支持。澳大利亚需要优先考虑东印度洋，如果不加区别地追求全海洋参与，印度洋的巨大面积会造成有限资源扩散的危险。在印尼方面，印尼本就面临着海洋基础设施资源不足的问题，加之其群岛国家的特性，有限的海上力量必须首先放在内海的治理之上，对印度洋的关注只能集中于周边海域和马六甲海峡，较难实现远程的印度洋海军投射。总的看来，三国关注的印度洋海域各有不同，其积极的一面是印度洋的各个领域都受到了沿岸大国的关切，但这也限制了国家间的合作，这些国家总是将有限的精力集中于自己的利益范围。

四、结语

当前，印度、澳大利亚和印尼的三边海洋合作正处于对话机制的构建阶段，落

^① “Indonesia’s Foreign Policy”, https://kemlu.go.id/washington/en/pages/kebijakan_luar_negeri_ri/716/etc-menu.

^② Darshana M. Baruah, “Maritime Competition in the Indian Ocean”, <https://carnegieendowment.org/2022/05/12/maritime-competition-in-indian-ocean-pub-87093>.

^③ David Brewster, “An Indian Sphere of Influence in the Indian Ocean?”, *Security Challenges*, Vol. 6, No. 3, 2010, p.1.

^④ Australian Government, “2017 Foreign Policy White Paper”, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/2017-foreign-policy-white-paper.pdf>.

实的具体合作内容较少，不免有沦为“清谈俱乐部”的风险。但是，环视印度洋沿岸，没有任何其他的新兴大国或中等强国能够像三国一样在印度洋拥有广阔的利益和强大的实力。此外，三边合作也不同于更大范围的多边参与，能以更少的行动者和更狭隘的利益、身份和权力来克服集体行动的障碍。因此，从长期来看，虽然三边合作的等级不会有质的提升，但是三边合作的形式有望扩展，合作的议题有望增加。在合作形式的选择上，三国可能会继续保持当前合作的积极势头，加强部长级会晤频率，推动首脑会晤机制化，同时扩充民间交往渠道，发挥二轨外交的推动作用。三方合作也有望发展为四方集团，日本就是其潜在的发展伙伴。^①在合作的内容上，维护海上交通线和航行自由将是三国在印度洋的首要关切，因此，加强海岸警卫队能力建设、提升海上联合执法水平、建设海上信息和情报共享机制、共商海上威胁和挑战将是三国未来关注的重点。

中国作为印度洋重要的利益攸关方，与三国一直都保持着密切的经济联系，但是在安全方面，三国对中国日益增长的综合实力和地区影响力持怀疑态度。因此，三国的印度洋安全合作对中国来说既是机遇又是挑战。从机遇面来看，印尼的参与降低了三方合作对中国的敌对性质，更多地强调印度洋地区的包容与开放，中国可通过积极支持的方式释放善意，以此缓解美国及其盟友在印度洋地区对中国的包围态势。此外，由于印度洋是中国海上交通运输重要途经海域，三方在印度洋的合作成果也将惠及中国，一个安全、自由、包容的印度洋将是各国共同的期待。从挑战面来看，三国之间本就有频繁的双边海军互动，随着未来三国海军合作的逐步发展，将在印度洋上形成一支不可小觑的军事力量，加之印度和澳大利亚本就为“美日印澳”四国同盟的重要成员，若印尼对华态度发生转变，三国的印度洋军事存在将极大地威胁中国在该海域的航行安全。因此，中国应对三国的印度洋安全合作保持密切关注，在主动增信释疑的基础上，对三国的合作保持足够的警惕。

[责任编辑：郑佳]

^① Jagannath Panda, “The Australia-India-Indonesia Trilateral: Fostering Maritime Cooperation between Middle Powers”, <https://www.nbr.org/publication/the-australia-india-indonesia-trilateral-fostering-maritime-cooperation-between-middle-powers/>.