

## 印尼与海合会成员国外交关系的新发展及其动因

魏益帆

**摘 要：**20 世纪 40 年代至 70 年代，印尼与沙特、卡塔尔、阿联酋等海湾阿拉伯国家相继建立了外交关系，但建交之后长期处于不温不火状态。2014 年佐科·维多多就任印尼总统后改变了这一局面，印尼与海合会六国的战略关系在政治、贸易、投资、援助、安全、文化等各领域取得了长足进步。印尼强化同海合会国家的外交关系是双向互动的结果，立足于高度互补的经济产业结构与广阔的合作潜力。双方优先发展经济、安全、技术合作关系的方向同中国发展区域多边合作的战略和全球治理新理念相吻合，对涉华关系也会产生积极影响。展望未来，印尼与海合会国家在经贸、安全、文化等领域的合作将会进一步加强，这不会受到印尼政府换届的影响，但海湾地区极端思想扩散、印尼海外劳工权益问题、海湾国家内部政治局势等因素也将对双方合作的深化形成一定制约。

**关键词：**海合会；沙特阿拉伯；印度尼西亚；外交关系

**作者简介：**魏益帆，中国人民大学国际关系学院 2021 级博士研究生（北京 100872）。

**文章编号：**1673-5161(2024)02-0133-24

**中图分类号：**D815

**文献标识码：**A

近十年来,沙特、阿联酋、卡塔尔等“海湾阿拉伯国家合作委员会”(Cooperation Council for the Arab States of the Gulf,下文简称“海合会”)成员国与印尼的外交关系取得重大突破,双方在多个领域取得了丰硕的合作成果。海湾地区是伊斯兰教的发源地,印尼则是世界上穆斯林人口最多的国家,近 87% 的人口(2020 年人口普查结果<sup>①</sup>)信奉伊斯兰教,共同的宗教信仰成为了双方深化合作的天然文化联系。除了深化基建和产业供应链合作、推动能源转型、提升互联互通水平等现实考量,印尼、沙特等“中等强国”在本区域大国战略竞争日趋激烈的背景下加强沟通、增强在国际事务中的影响力和话语权也是促成双方走近的重要因素。

随着美国、日本、印度、澳大利亚等国竞相提出本国的“印太”战略,“四方安全对话”机制逐渐实体化,东南亚地区俨然已成为大国地缘政治竞争的中心地带。与此同时,美国政府在中东地区持续推行战略收缩政策,干预和操控中东地区事务的意愿和能力有所下降。但巴以、叙利亚、也门以及利比亚等热点问题并未降温,中东安全困境依旧严峻。再加上气候变化、粮食危机和供应链风险等全球性问题的持续存在,中东国家的战略自主性日益增强,积极推动多元外交和自主外交。值得注意的是,此前伊朗与海合会国家之间的外交矛盾并未影响到印尼与各自阵营关系的发展。

目前在印尼的对外关系研究中,国内外学者多关注印尼对东南亚区域地缘政治局势变化的应对,以及同美国、中国、日本、印度等大国的战略关系动态<sup>②</sup>。海湾阿拉伯国家并不是学界研究印尼外交时最主要的关注对象,仅有少数外文

---

① “Hasil Sensus Penduduk 2020,” *Badan Puast Statistik*, Jan 22, 2021, [https://sensus.bps.go.id/berita\\_resmi/detail/sp2020/1/hasil-sensus-penduduk-2020](https://sensus.bps.go.id/berita_resmi/detail/sp2020/1/hasil-sensus-penduduk-2020), 上网时间:2024 年 2 月 20 日。

② 第一类是考察佐科执政团队的外交政策及其特点的论述,包括“务实外交”、经济外交、“海洋支点国家”等概念。参见宋秀琚、王鹏程:《“中等强国”务实外交:佐科对印尼“全方位外交”的新发展》,载《南洋问题研究》2018 年第 3 期,第 97-108 页;应霄燕、谢静岩:《印尼全球海洋支点战略的实施与展望—基于国家战略适应性的分析》,载《印度洋经济体研究》2019 年第 6 期,第 132-149 页;Muhammad Tri Andika, “An Analysis of Indonesia Foreign Policy Under Jokowi’s Pro-People Diplomacy,” *Indonesian Perspective*, Vol. 1, No. 2, 2016, pp. 1-13; Leonard C. Sebastian, Jonathan Chen, “Indonesia’s Foreign and Maritime Policies Under Joko Widodo: Domestic and External Determinants,” *Journal of Asian Security and International Affairs*, Vol. 8, No. 3, 2021, pp. 287-303。第二类是考察印尼政府对东南亚地区战略形势的认知、应对和同美中日印等国家的外交关系发展,最典型的是对“印太战略”的主张。参见韦红、王翥哲:《印尼对中美竞争的认知与对华策略》,载《印度洋经济体研究》2023 年第 1 期,第 66-92 页;David Scott, “Indonesia Grapples with the Indo-Pacific: Outreach, Strategic Discourse, and Diplomacy,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 38, No. 2, 2019, pp. 194-217。

文献关注了印尼同沙特、阿曼、阿联酋的外交关系进展<sup>①</sup>。总体而言,印尼的外交政策以维护自身国家利益和“东盟中心性”为基点,以“中等强国”(Middle Power)的身份认知施展外交活动,避免在大国战略竞争中站队。至于海合会国家的外交关系研究,国内外学者除了撰写有关能源、宗教、反恐、安全(武装冲突)、同美俄关系等传统研究议题的著作,其余着重关注了海合会国家面对中东局势变化做出的能源消费模式和产业结构转型努力、与以色列的外交突破和“向东看”新动向(包括印度、中国和日本)<sup>②</sup>。印尼同样属于“向东看”政策的一环,理应得到国内学界的关注。最后,有学者梳理并分析了2012年以前海合会与东盟区域间关系的发展现状,但已不足以反映二者的当代关系发展<sup>③</sup>。因此,国内学界对印尼与海合会国家的外交关系动态的研究明显落后于现实发展。

作为环印度洋地区的重要经济体,印尼与沙特、阿联酋分别作为东盟、海合会的主导型国家,在“20国集团”、伊斯兰合作组织(OIC)等国际机制中发挥着日益重要的作用。本文认为,印尼发展同海合会国家的外交关系既是开拓新兴贸易伙伴、推进务实合作、平衡大国关系、对冲地缘竞争风险的需要,更能显现印尼在“中等强国”的身份定位下为应对东南亚地区局势快速变化而主动做出的战略选择。有鉴于此,本文将在梳理回顾印尼与海合会国家外交关系发展历程的基础上,重点考察2014年佐科·维多多(Joko Widodo,下文简称“佐科”)出任印尼总统以来双边关系取得的新进展。同时,本文还将进一步分析印尼与海合会国家关系走近的动因及其制约因素。

---

① Muhammad Zulfikar Rakhmat, M. Habib Pashya, Muhammad Fuad Tingai, Ari Septyan Putri, “Indonesia-Oman Relationship: Gradually Growing with Many Opportunities,” *Journal Asia Pacific Studies*, Vol. 5, No. 1, 2021, pp. 49-60; Cindy Paramitha Tobing, “Indonesia-Saudi Arabia Foreign Relations in the Context of Indonesian Workers,” *International Journal on Social Science, Economics and Art*, Vol. 10, No. 1, 2020, pp. 44-58.

② 钮松、高梓菁:《当代日本与海合会关系研究》,载《外国问题研究》2018年第2期,第67-75页;刘中民、赵跃晨:《教派问题安全化形塑中东地区格局——以沙特阿拉伯外交为例》,载《国际展望》2020年第5期,第65-84页;Mona R. El Shazly, Alice Lou, “Modeling Diversification and Economic Growth in the GCC Using Artificial Neural Networks,” *Journal of Advances in Economics and Finance*, Vol. 5, No. 1, 2020, pp. 1-11; Noura Saleh Almujeem, “GCC Countries’ Geoeconomics Significance to China’s Geopolitical Ends,” *Review of Economics and Political Science*, Vol. 6 No. 4, 2021, pp. 348-363.

③ 钮松:《东盟-海合会经贸合作关系:现状、基础及特点》,载《南洋问题研究》2011年第1期,第36-43页;钮松:《中东剧变以来的东盟与海合会关系研究》,载《阿拉伯世界研究》2012年第3期,第62-75页。

## 一、印尼与海合会国家外交关系的历史渊源

印尼与海湾阿拉伯国家的交集最早可追溯到公元 7 世纪来印尼群岛经商和暂住的阿拉伯穆斯林商人<sup>①</sup>。目前学界对伊斯兰教传入印尼群岛传播的时间存在争议,但至迟在公元 13 世纪末(约公元 1290 年)苏门答腊岛北部便已出现初具规模的穆斯林社区<sup>②</sup>。这一时期印尼是东西方海洋香料贸易的重要中转站。在阿拉伯商人和移民的影响下,今天的印尼群岛很快皈依了伊斯兰教,与缅甸、泰国、越南等从属于不同的宗教文化区域。到 16 世纪初,除苏拉威西外,伊斯兰教在印尼群岛占据了主导地位<sup>③</sup>。

印尼宣布独立后,沙特在 1948 年率先予以承认并与之建交<sup>④</sup>。在苏加诺当政时期(1945~1965 年),印尼国内的伊斯兰势力非常强大,伊斯兰政党在议会和内阁中极具影响。但宗教因素并未在印尼的对外决策中取得支配地位。苏加诺在发展与中东国家的关系时不是以伊斯兰认同为准绳,而是以第三世界民族主义和团结反霸为指导,遵循中立和“不结盟”原则,呈现“去伊斯兰化”的特征。从现实环境来看,印尼政府的首要任务是在国土分散和拥有数百个不同民族的现实条件下,促进内部整合,维护国家稳定;同时在美苏冷战的国际背景下,避免与大国结盟,在东南亚地区构建起能够维护印尼民族独立等安全的地区环境<sup>⑤</sup>。因而中东事务并不是苏加诺政府的外交重心,而且同为中东国家,印尼与埃及的外交往来比同海湾阿拉伯国家更加密切。1965 年苏哈托上台后虽然致力于改善同西方的关系,但在中东问题上继续奉行苏加诺时期的政策,只不过更加强调国家利益<sup>⑥</sup>。印尼知名中东问题专家里扎·施布迪(Riza Shihbudi)曾谈到:“阿拉伯国家是最早承认印尼独立的国家,但在接下来的历史发展过程中,雅加达似乎与

---

① 祁广谋、钟智翔主编:《东南亚概论》,广州:世界图书出版广东有限公司 2013 年版,第 98 页。

② 史蒂文·德拉克雷:《印度尼西亚史》,郭子林译,北京:商务印书馆 2009 年版,第 18 页。

③ 李一平:《试论伊斯兰教在东南亚岛屿地区的传播》,载《南洋问题研究》2005 年第 2 期,第 71 页。

④ Sumanto Al Qurtuby, Shafi Aldamer, “Saudi-Indonesian Relations: Historical Dynamics and Contemporary Development,” *Asian Perspective*, Vol. 42, No. 1, 2018, p. 122.

⑤ Irma Indrayani, Harun Umar, August Mellaz, “Indonesia’s Foreign Policy During Soekarno Era 1945–1965: Orientation Shift from Diplomacy to Confrontation,” *Journal of Social Political Sciences*, Vol. 1, No. 3, 2020, pp. 223–224.

⑥ 杨光海:《试析印尼中东政策中的伊斯兰因素》,载《东南亚研究》1998 年第 3 期,第 7 页。

西方更‘亲密’,而不是中东”<sup>①</sup>。

这一时期印尼和海湾阿拉伯国家的外交关系发展极为有限(1968年与科威特建交),且主要集中于朝觐和宗教留学等民间交往。1971年,印尼参与了“伊斯兰会议组织”(现名“伊斯兰合作组织”)的筹建。由于海湾地区政治局势不稳定,内部冲突不断,印尼与六国的贸易、投资数额也处于较低水平。在冷战背景下,印尼的外交政策重心主要放在东南亚地区及美国、苏联、日本等大国,后者亦是印尼主要的外资来源地。直到20世纪70年代末,海湾阿拉伯国家决定输入印尼劳工,双方的外交关系才有所进展,但发展步伐依旧缓慢(1976年与巴林、卡塔尔、阿联酋,1978年与阿曼建交)。时任外长亚当·马利克(Adam Malik)在1976年曾这样评价到印尼的中东政策:“除了每年的朝觐事务,海湾阿拉伯国家在印尼的外交事务中并不受重视。石油资源的发现使得我们意识到这些国家的重要性,它们致富后我们想接近它们,我们现在已经改变了过去的态度”<sup>②</sup>。

与此同时,出于发展经济和维护政治安全的需要,海湾阿拉伯六国于1981年成立海合会。该组织自成立以来,各成员国在语言和宗教相同、经济结构相似的基础上,积极推动经济一体化进程和发展战略对接。2001年12月31日,海湾六国共同签署了《海合会国家经济协议》,涉及共同贸易市场、货币联盟、人力资源、科技、运输、通信和基础设施建设等内容。<sup>③</sup>《海合会国家经济协议》规定,成员国在与其他国家、集团和区域集团以及其他区域和国际组织进行国际经济交流时,应以海合会为整体参与国际和地区事务,在重大国际、地区问题上采取统一立场,发挥海合会集体作用。同时,成员国还应以海合会为整体参与国际谈判,与贸易伙伴共同缔结经济协定;统一进出口规则和程序;统一与成员国之外的其他国家和地区的经济合作政策<sup>④</sup>。

20世纪90年代末苏哈托统治结束后,印尼与海合会国家的外交关系逐步摆脱冷战格局的束缚,取得了一定发展。为了吸引海湾资本投资印尼,同时扩大对其出口,印尼前总统苏西洛·班邦(Susilo Bambang)在2006年出访了阿联酋、卡塔尔,又在2007年访问了科威特,并于2011年和阿曼互设大使馆。

<sup>①</sup> Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2003, p. 47.

<sup>②</sup> Leo Suryadinata, “Islam and Suharto’s Foreign Policy: Indonesia, the Middle East, and Bosnia,” *Asian Survey*, Vol. 35, No. 3, 1995, pp. 303-305.

<sup>③</sup> A. K. Pasha, “The Gulf Cooperation Council: A Regional Approach to Peace, Security and Development,” *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 8, No. 1, 2012, p. 95.

<sup>④</sup> 喻珍:《海湾地区合作的理论与实践研究》,北京:中国社会科学出版社2022年版,第96~98页。



2014 年 10 月,佐科成为印尼新一任总统,他和智囊团队提出了“发展经济、自主积极与和平共处”的外交方针<sup>①</sup>。除了深化与传统伙伴国的合作关系,佐科政府也在努力开辟新的贸易市场,包括同印尼有相同宗教底蕴的海湾阿拉伯国家。与此同时,自 2010 年底阿拉伯剧变以来,海湾国家外交政策“向东看”的趋势日益明显,不断提升与中国、印度等东方国家的经贸往来和外交关系。其中,印尼作为世界上最大的穆斯林国家、世界第 15 大兼东南亚最大经济体和“20 国集团”成员国的身份,扼守印度洋和太平洋交汇地带的战略位置,令海湾国家决策者认为印尼是一个具有潜力的投资目标和消费市场,可以充当海合会国家资金和企业进入东南亚市场的经济门户<sup>②</sup>。自佐科执政后,印尼—海合会国家关系稳步推进,双方在能源、基础设施投资、打击恐怖主义等领域里的合作得到了实质性提升。

## 二、印尼与海合会国家外交关系发展的主要进展

印尼与海合会国家外交关系的升级体现在多个领域。其中,政治互动的增加为双边关系的发展提供了顶层设计与政策指引;投资、能源和反恐是印尼发展经济和维护国家安全的“迫切需求”,因而得到了印尼格外重视,同海合会国家的合作成果为双边关系的提升积累了战略互信;人文交流是双边关系的传统领域,海合会国家对印尼的慷慨援助和公共外交活动则有助于在印尼国内增强软实力。

### (一) 政治交往

首先,印尼和海湾六国的政治关系日益密切,双边元首近十年来互访热络,其中次数最多的是沙特、阿联酋和卡塔尔。佐科十年任期内对上述三国的访问次数超过了其前任的总和。即使是 2017 年卡塔尔断交风波和 2020 年新冠疫情也没有影响这一趋势。2015 年 9 月,就任不满一年的佐科接连出访了沙特、阿联酋、卡塔尔及海合会秘书处。2017 年 3 月,沙特国王萨勒曼回访印尼,这是继 1970 年后时隔 46 年再度有沙特国王访印尼。两国签署了包括能源、贸易和投资、海洋渔业、中小企业、民用航空、教育、卫生、宗教、打击跨国犯罪等 11 项合作

---

<sup>①</sup> 潘玥:《结构现实主义视角下的印尼佐科政府的外交政策》,载《南亚东南亚研究》2019 年第 4 期,第 39 页。

<sup>②</sup> Muhammad Zulfikar Rakhmat, Hasbi Aswar, Gustri Eni Putri, Karina Utami Dewi, “Indonesia’s Foreign Policy Perspective on the Gulf’s Security Architecture,” *Croatian International Relations Review*, Vol. 28, No. 89, 2022, p. 337.

协议<sup>①</sup>。2019年7月,阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德(Mohamed Bin Zayed)访问印尼,这是阿联酋领导人29年来首次对印尼进行国事访问。访问期间,两国政府和企业签署了价值97亿美元的投资协议。佐科后来又于2020年1月、2022年7月两次访问阿联酋,取得了重要的发展共识与合作成果,阿联酋政府同意透过主权财富基金支持印尼新首都建设。2023年10月,佐科对沙特进行了工作访问,两国决定成立印尼—沙特最高协调委员会,以加强两国之间的合作关系<sup>②</sup>。

其次,印尼同海合会国家的部长级官员互访也十分频繁。印尼与科威特、阿曼和巴林三国虽然没有实现元首访问,但政府部门主事官员在多个领域里进行了会晤并取得积极进展。2019年,印尼外长蕾特诺·马尔苏迪(Retno Marsudi)访问科威特期间,同科方签署了四个涉及经济、能源、贸易和投资事务的备忘录。科威特政府同意给予印尼公民入境免签,并支持印尼与海合会国家缔结的自贸协定和全面投资协定。

除了与海合会成员国构建双边合作机制网络,印尼政府还非常注重加强同海合会区域合作机制的战略伙伴关系。

2015年9月,佐科访问沙特期间,同行的外交部长与海合会秘书长签署了《联合意向声明》《共同行动计划》和多份备忘录。根据文件内容,印尼将和海合会秘书处建立战略对话机制,进一步加强在拥有共同利益领域内的合作关系<sup>③</sup>。2019年8月,海合会秘书处派遣代表团回访印尼,先后拜会了印尼外交部、投资协调委员会(Investment Coordinating Board)等部门,讨论了多领域合作事项。海合会秘书长扎希德·阿扎耶尼(Rashid Al-Zayani)在同印尼外长蕾特诺会晤时表示:“印尼是同海合会成员国拥有紧密历史联系的‘兄弟国家’(Brotherly Country),在国际政治中具有重要地位。海湾六国与印尼的合作潜力巨大。秘书处将积极支持印尼进一步提升与海合会成员国在双方优势领域的合作关系”。蕾特诺对此表示认同,并重申“印尼高度评价海合会的地位和作用,重视与海合

<sup>①</sup> Jun Ding and Qian Zhao, “The Diplomatic Strategy of GCC States: A Case Study of Saudi Arabia’s Recent Changing Diplomacy,” *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol. 12, No. 4, 2018, p. 479.

<sup>②</sup> “President Jokowi’s Visit to Saudi Arabia Strengthens Bilateral Relations,” *Ministry of Foreign Affairs of Indonesia*, October 20, 2023, <https://kemlu.go.id/portal/en/read/5407/berita/president-jokowis-visit-to-saudi-arabia-strengthens-bilateral-relations>, 上网时间:2024年2月20日。

<sup>③</sup> “Regional Cooperation: Gulf Cooperation Council,” *Ministry of Foreign Affairs of Indonesia*, May 19, 2023, [https://kemlu.go.id/portal/en/read/4748/halaman\\_list\\_lainnya/gulf-cooperation-council-gcc#!](https://kemlu.go.id/portal/en/read/4748/halaman_list_lainnya/gulf-cooperation-council-gcc#!), 上网时间:2024年2月20日。

会及其成员国的互利合作,印尼愿充当东盟与海合会的合作桥梁”。双方随后签署了谅解备忘录,申明海合会秘书处和印尼外交部应建立定期磋商机制,推动双方达成的合作计划尽快落地生根<sup>①</sup>。2019 年 12 月,印尼贸易部中东及非洲司长助理穆罕默德·阿克巴尔(Mohammed Akbar)到访海合会总部,同对方商讨了贸易和投资合作<sup>②</sup>。

## (二) 贸易和投资

首先,印尼与海合会国家并非彼此的传统贸易伙伴,自 2014 年以来,海合会成员国与印尼的投资贸易数额大幅增长,印尼已经成为海合会国家的第五大贸易伙伴。海合会国家最初的投资重心是欧美发达国家,金融危机之后将战略目光转向亚太地区的新兴经济体。印尼外交部的数据显示,2021 年印尼和海合会全体成员国的贸易量约 120 亿美元,2022 年增至近 160 亿美元,后者(主要来自沙特、科威特、阿联酋和卡塔尔)对印尼的投资总额也从 2021 年的 2,100 万美元增加到 2,500 万美元。<sup>③</sup> 随着贸易关税和全球旅行限制的逐渐消除,双方的贸易数量在后疫情时代有着更大的增长潜力。具体来说,2022 年 7 月 1 日,在佐科访问阿联酋期间,双方签署了《印尼—阿联酋全面经济伙伴关系协定》(Comprehensive Economic Partnership Agreement)并于 2023 年 9 月生效。根据预测,这份协定将帮助印尼和阿联酋的非石油贸易数额在 5 年内从目前的 40.8 亿美元提升至超过 100 亿美元<sup>④</sup>。

其次,海湾阿拉伯国家主权财富基金以多种方式在印尼进行了投资,涵盖能源、科技、基础设施等领域。2020 年 1 月,佐科访问阿联酋时同阿方签署了 16 项投资协议,总价值约 229 亿美元,涉及能源、港口、电信等领域,这是印尼有史以来

---

<sup>①</sup> “The Secretary General of the Gulf Cooperation Council Meets the Minister of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia,” *GCC Secretariat*, August 28, 2019, <https://www.gcc-sg.org/en-us/MediaCenter/NewsCooperation/News/Pages/news2019-8-28-3.aspx>, 上网时间:2024 年 2 月 20 日。

<sup>②</sup> “GCC Discusses Means of Cooperation with the Republic of Indonesia,” *GCC Secretariat*, December 16, 2019, <https://www.gcc-sg.org/en-us/MediaCenter/NewsCooperation/News/Pages/news2019-12-16-3.aspx>, 上网时间:2024 年 2 月 20 日。

<sup>③</sup> “Regional Cooperation: Gulf Cooperation Council,” *Ministry of Foreign Affairs of Indonesia*, May 19, 2023, [https://kemlu.go.id/portal/en/read/4748/halaman\\_list\\_lainnya/gulf-cooperation-council-gcc#!](https://kemlu.go.id/portal/en/read/4748/halaman_list_lainnya/gulf-cooperation-council-gcc#!), 上网时间:2024 年 2 月 20 日。

<sup>④</sup> 《阿联酋与土耳其、印度尼西亚 CEPA 生效,开启贸易投资新纪元》,阿联酋通讯社,2023 年 8 月 31 日,<https://wam.ae/zh-CN/details/1395303191533>, 上网时间:2024 年 2 月 20 日。



最大金额的外国投资之一<sup>①</sup>。

经济外交是印尼吸引外资的重要方式。在备受关注的迁都问题上,印尼海洋与投资统筹部在多个公开场合表示期待沙特阿拉伯、阿联酋帮助印尼政府完成融资目标,积极参与新首都的基础设施和能源系统建设。主事官员为此多次出访两国,部长卢胡特·宾萨尔(Luhut Binsar)曾宣称,新首都将效仿沙特 Neom 新城、阿联酋迪拜的建设模式。对于印尼来说,海湾主权财富基金不仅拥有雄厚实力和良好信用记录,还不用像西方发达国家那样考虑过多附带政治条件,且双方前期已经具备一定的合作基础,可谓“理想的投资伙伴”。

### (三) 发展援助

提供人道主义援助是海合会国家对印尼公共外交的一个重要组成部分,但这是被外界关注较少的一个领域。海合会国家对印尼的援助涵盖赈灾、教育、住房、宗教、医疗保健、交通基础设施等领域,政府部门附属的基金会、红新月会、军队等是援助的主要执行机构,部分私人慈善信托基金也参与了对印尼的援助事务。

其中,沙特是印尼的最大援助来源国,主要通过官方的两大专业援助机构来完成。成立于 1975 年的沙特发展基金会(Saudi Fund for Development)主要以贷款资助形式执行该国的发展援助项目<sup>②</sup>,其发布的《2022 年度报告》披露:截至 2022 财年,基金会一共向印尼的泗水港二期扩建、泗水—玛琅(Malang)高速公路兴建等 12 个重大建设提供了 15.06 亿沙特里亚尔的优惠贷款,有效满足了工程的融资需求<sup>③</sup>。而 2015 年创立的萨勒曼国王人道主义援助和救济中心(King Salman Humanitarian Aid and Relief Centre)已经累计向印尼提供了 44 个人道主义援助项目,覆盖了住房、医药保健、清洁饮水、交通和教育等领域,总价值约 7,385 万美元,是中心的第 7 大援助目标国(总共 95 个)<sup>④</sup>。

卡塔尔政府对印尼的援助多用于自然灾害救援。2015 年,卡塔尔政府为因缅甸族群冲突而逃来亚齐和北苏门答腊避难的罗兴亚难民捐赠了价值 5,000 万美元的应急物资,包括食品、药品、饮用水、清洁设备等。多哈的援助对象还有

① 《佐科威冀新首都成为对世界奉献一流精品工程,要求阿联酋王储担任新首都发展委员会主席》,载《和平日报》,2020 年 1 月 14 日, <https://www.hepingribao.id/home/2020/01/14/佐科威冀新首都成为对世界奉献一流精品工程-要求/>,上网时间:2024 年 2 月 20 日。

② 陈沫:《沙特阿拉伯对外援助的特点、动因与效应》,载《西亚非洲》2021 年第 3 期,第 115 页。

③ 详情参见:“2022 Annual Report,” *Saudi Fund for Development*, pp. 109–110, <https://www.sfd.gov.sa/en/annual-reports-view>, 上网时间:2024 年 2 月 20 日。

④ 此数据来自中心的官方网站,统计时间截至 2023 年 12 月 31 日,前 6 名分别为:也门、叙利亚、巴勒斯坦、索马里、巴基斯坦和苏丹。详情请参见:“General Statistics about KSrelief Projects (Completed-Ongoing) Until 31-December-2023,” *King Salman Humanitarian Aid and Relief Centre*, <https://www.ksrelief.org/Statistics/ProjectStatistics#Countries>, 上网时间:2024 年 2 月 20 日。

2016 年的雅加达洪水灾民和 2018 年帕卢、东加拉和龙目岛的地震、2022 年西爪哇省地震灾民。阿联酋在新冠肺炎大流行期间向印尼捐赠了大量口罩、呼吸机等医疗物资,缓解印尼国内医疗资源紧张局面。科威特则出资帮助了印尼的村庄、清真寺、孤儿院、宗教学校的修建及翻新工作,科威特政府还向印尼派遣医疗队,为贫苦市民实施免费白内障手术。

根据阿联酋学者的研究,这类援助大多绕开政府层面进行,直接定向捐助目标组织和个人,因而缺乏整体的规模数据统计。然而海湾阿拉伯国家对印尼的宗教和教育援助往往夹带政治内容,成为极端思想的外部来源<sup>①</sup>。

#### (四) 反恐与安全合作

恐怖主义问题在印尼由来已久。印尼早期的恐怖主义与分离主义结合,后来随着“基地”组织组建全球“圣战”网络,汇入了全球第四波以“宗教恐怖主义”为特征的浪潮。21 世纪初期,以“伊斯兰祈祷团”(Jemaah Islamiyah)为代表的极端组织活动猖獗,策划实施了一系列爆炸事件,如 2002 年巴厘岛爆炸案、2003 年雅加达万豪酒店爆炸案等,对印尼的旅游业和外商投资前景造成了沉重打击<sup>②</sup>。2014 年极端组织“伊斯兰国”在中东崛起,曾有数百名印尼极端分子响应“号召”,前往叙利亚和伊拉克加入“伊斯兰国”行列,随后回流印尼,意图在东南亚地区开辟新战场。由此可见,印尼面临的恐怖主义威胁兼具内生性和外源性,国内外恐怖主义势力的相互影响使得反恐形势十分复杂和严峻,成为印尼国家安全的重大威胁。

打击恐怖主义问题是印尼与海合会成员国安全合作的主要内容,以 2014 年《印尼—沙特阿拉伯防务协议》为起点,印尼和海湾阿拉伯国家在敏感人群信息采集和监控、情报分享、嫌犯遣返、警务改革等方面展开了密切交流,重点遏制海湾地区个人和实体向本国恐怖组织提供资金、武器和招募人员的现象,得到了后者的积极配合。此外,印尼还非常注重学习借鉴海湾阿拉伯国家的反恐和去极端化经验<sup>③</sup>。为此,印尼政府在 2017 年发布了《预防恐怖主义蓝图》,确立了预防、去极端化和保护三大战略支柱。其中,去极端化工作包括对涉恐犯罪分子开展温和宗教教育、技能和再就业培训、监禁外监控等措施。

---

① Joshua Snider, “‘Arabisation’ Death of a Concept? Gulf States, the Malay-Indonesian World, and the Quest for Post-sectarian Engagement,” *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 19, No. 1, 2023, p. 77.

② 沈燕清:《“伊斯兰国”在印尼的渗透、扩张及印尼政府的应对》,载《南亚东南亚研究》2017 年第 3 期,第 10 页。

③ Guy Burton, “Middle Power Behavior under Multipolarity: Indonesia and Malaysia in the Middle East since the Arab Uprisings,” *Asian Politics & Policy*, Vol. 13, No. 2, 2021, p. 238.

印尼恐怖主义问题的复杂性与其社会状况有关。印尼贫困人口基数大,民众受教育程度较低,长期经济发展的滞后使一些民众对社会现实不满,容易滋生极端情绪。同时,分离主义思潮和外国极端思想的影响加剧了部分活动人士的“悲情”抗争意识。2023年“全球恐怖主义指数”(Global Terrorism Index)显示,印尼的恐怖主义指数在138个国家中位列第24位,高于全部海湾六国(沙特:63,阿联酋:76,巴林:79,科威特、阿曼、卡塔尔:并列93)<sup>①</sup>,这说明印尼的反恐形势依然非常严峻。进入后“伊斯兰国”时代,印尼与海合会各国在反恐事务方面仍有巨大的合作空间,特别是年轻人加入、恐怖组织融资、恐怖活动网络化等新兴问题。

### (五) 能源合作

能源合作是双方经济合作的新亮点,集中体现在能源贸易和能源投资两个方面。

2000年以前印尼曾是东盟最大产油国,但随着近海油田产量的下降和国内行业需求的快速增加,印尼的石油对外依存度不断上升。现如今,印尼近1/4的石油消耗量来自于海湾国家(见表1)<sup>②</sup>。为了维持稳定的能源供应渠道,保障能源安全。印尼从海合会国家持续进口大量原油和液化天然气,同时加强油气上游开发、工程服务、储运炼化合作。2022年,沙特、阿联酋和卡塔尔分列印尼石油进口来源国的第3位、第6位和第10位。

表1 2017~2022年间印尼原油和石油制品进口来源(单位:千吨)

	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
沙特	5,487.1	6,308.4	5,810.5	6,009.9	5,761.3	5,962.7
阿联酋	3,283.7	2,003.1	2,678.2	2,990.8	2,114.4	2,539.6
卡塔尔	1,412.9	2,059.4	1,600.9	1,326.6	738.9	887.2

资料来源:“Imports of Crude Petroleum and Petroleum Products1 by Major Countries of Origin, 2017-2022,” *Statistics Indonesia*, August 1, 2023, <https://www.bps.go.id/statictable/2014/09/08/1046/impor-minyak-bumi-dan-hasil-hasil-menurut-negara-asal-utama-2017-2022.html>, 上网时间:2024年2月20日。

除了能源贸易,印尼还引入海湾资金在国内欠发达地区投资兴建了部分能

<sup>①</sup> “Global Terrorism Index 2023,” *Vision of Humanity*, <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2023/03/GTI-2023-web-170423.pdf>, 上网时间:2024年2月20日。

<sup>②</sup> Ramlan Siregar and Zulkarnain, “Environmentally Friendly Alternative Energy Development Policies in Overcoming the Energy Crisis,” *British Journal and Environment Studies*, Vol. 1, No. 1, 2021, p. 45.

源设施,以提升当地的能源供应能力和缩小区域发展差距。2015 年 11 月,印尼国家石油公司(Pertamina)与沙特国家石油公司(Saudi Aramco)签署框架协议,决定共同投资 60 亿美元,建设印尼最大的石化炼油厂。2017 年,卡塔尔政府和印尼国家电力公司(PLN)签约,在北苏门答腊省建设总装机容量为 800GW 的火力发电厂<sup>①</sup>。2023 年 12 月 4 日,在第 28 届联合国气候变化框架公约缔约方会议(COP28)期间,印尼国家电力公司与阿联酋阿布扎比国家能源公司(TAQA)签署了有关在印尼合作开发输电网络和智能电网技术的谅解备忘录,以保障电力的高效管理和运营稳定。

随着全球气候危机日益严峻,海湾阿拉伯国家也十分重视发展绿色能源。譬如,2017 年,阿联酋提出的“能源战略 2050”计划明确指出,到 2050 年将清洁能源在总能源消费结构中的比例由 25%提到 50%,碳排放量降低 70%。这样的目标设置和印尼十分契合<sup>②</sup>。

作为一个热带群岛国家,由于地理位置和气候条件的特殊性,印尼拥有丰富的太阳能资源,光伏发电具有巨大的发展潜力。但印尼整体能源消费结构长期依赖煤炭,太阳能发电能力在“20 国集团”国家中排名末位。为了实现减排目标,降低对化石燃料的依赖,发展循环经济,印尼政府颇为注重发展清洁能源、提高能效并加速燃煤电厂退役,特别是吸引海外投资者投资印尼的电力基础设施建设与矿业下游加工等领域,以便填补国有电力公司的财务缺口。2023 年 11 月 9 日,由印尼国家电力公司和阿布达比再生能源公司马斯达尔(Masdar)合资开发,中国企业历时 3 年承建,包含近 34 万个电池板,耗资约 1 亿美元,位于西爪哇省西拉塔(Cirata)水库的浮动式太阳能发电厂正式启用,预计将满足 5 万个家庭的用电需求<sup>③</sup>。佐科在启用仪式上表示:“印尼拥有大型新能源发电项目的梦想终于实现,这是东南亚最大的漂浮光伏项目。印尼将继续挖掘各种可再生能源潜力,以支持印尼到 2060 年实现净零排放的目标”<sup>④</sup>。佐科的表态显示出印尼政府对可再生能源发展的重视和决心。随着《全面经济伙伴关系协定》的落实,印尼

① Zulfikar Rakhmat and M. Habib Pashya, “Indonesia’s Energy Relations with the Gulf Cooperation Council Countries: Drivers and Progress,” *Indonesian Journal of Energy*, Vol. 5, No. 1, 2022, pp. 28–29.

② 印尼政府在向联合国气候变化公约组织(UNFCCC)提交的《2050 年低碳和气候韧性长期战略》(LTS-LCCR 2050)文件提出:印尼计划在 2060 年前实现净零排放,承诺将在 2030 年前无条件减少温室气体排放 31.89%,有条件减排 43.20%。印尼是全球十大温室气体排放国之一,人口居全球第四位,因此,该国的行动对缓解全球气候变化至关重要。

③ 此项目为佐科在 2020 年 1 月访问阿联酋期间签署的 16 项投资协议之一。

④ 汪奥娜、孙磊:《中企承建东南亚最大漂浮光伏项目在印尼并网发电》,新华网,2023 年 11 月 9 日,[http://www.news.cn/2023-11/09/c\\_1129967019.htm](http://www.news.cn/2023-11/09/c_1129967019.htm),上网时间:2024 年 2 月 20 日。

与阿联酋的可再生能源合作会进一步发展<sup>①</sup>。

对于海湾阿拉伯国家来说,推广绿色能源不只是顺应如今全球能源转型的趋势,也是自身谋求经济结构多元化的题中之义。对油气经济的严重依赖拖累海湾阿拉伯国家推动本土工业发展和技术创新的动力与决心,单纯以化石能源出口为支柱的经济发展模式注定难以持久。

### (六) 人文交流

印尼同海合会国家的人文交流主要体现在宗教、旅游和教育等软实力领域,成为国家整体外交活动的有益补充。

朝觐作为穆斯林的“五功”之一,是双边人文交流的传统路径,即便是在政治接触极少的冷战期间,也是维系双方民间交往的重要渠道。2017年沙特国王访问印尼时,宣布将划拨130亿美元款项用于印尼的商业投资、教育和宗教事业;同时大幅增加分发给印尼的朝觐配额,资助印尼学者前往沙特大学进行伊斯兰研究工作。2019年为22.1万人,高居全世界第一。三年疫情期间曾减半,但很快就在2023年重返至创纪录的22.9万人<sup>②</sup>。

印尼旅游部在2012年推出了“清真旅游”计划(*Halal Tourism*),以此吸引外国穆斯林民众来印尼观光游览,海湾阿拉伯国家是印尼重要的目标客源市场<sup>③</sup>。印尼旅游部和地方政府合作,将亚齐、西苏门答腊、西瓜洼、龙目岛和南加里曼丹等打造成为知名清真旅游目的地,吸引力大量海湾阿拉伯国家游客来印尼观光。根据印尼中央统计局的数据,前往印尼的海湾阿拉伯国家游客数量在疫情发生以前实现了倍数增长(见表2)。印尼清真旅游在2022年全球穆斯林旅游指数(GMTI)中高居第2位(沙特与阿联酋分列第3名和第5名),体现了印尼清真旅游业的巨大竞争力。清真旅游业的繁荣在创造就业岗位的同时,给本国清真食品、药妆、成衣制造业带来了巨大商机。在推介本国旅游之外,印尼政府还在海湾阿拉伯国家举办多种形势的文化艺术活动,展现印尼的历史文化底蕴,以宗教文化为纽带巩固同各国的政治关系。

除了前文所述的教育援助项目,包括阿曼、巴林在内的海湾六国还增加奖学金名额,资助印尼师生前往中东地区进行学习、研究工作。

<sup>①</sup> Farkhod Aminjonov, Li-Chen Sim, “The Gulf States and the Energy Transition in the Indo-Pacific,” *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 19, No. 1, 2023, p. 32.

<sup>②</sup> 《印尼22.9万个朝觐名额成为今年最多的国家》,载《每日印尼》,2023年6月16日, [https://www.indonesia-daily.com/page\\_28830.html](https://www.indonesia-daily.com/page_28830.html), 上网时间:2024年2月20日。

<sup>③</sup> Muhammad Suradin, “Halal Tourism Promotion in Indonesia: An Analysis on Official Destination Websites,” *Journal of Indonesian Tourism and Development Studies*, Vol. 6, No. 3, 2018, p. 143.



表 2 2011 年以来海湾五国游客前往印尼观光数量(缺阿曼数据)

	沙特	巴林	科威特	阿联酋	卡塔尔
2011 年	110,908	879	4,164	4,720	4,501
2012 年	92,667	981	4,738	6,154	1,265
2013 年	12,1890	1,176	7,919	9,891	1,332
2014 年	151,454	1,608	9,281	12,054	1,648
2015 年	164,643	1,685	8,306	10,315	1,595
2016 年	197,681	2,243	6,368	9,016	1,856
2017 年	182,086	2,457	5,760	8,387	1,859
2018 年	165,912	2,324	5,551	7,100	2,104
2019 年	157,512	2,631	5,762	9,065	1,989
2020 年	31,906	373	846	1093	225
2021 年	2,053	35	75	384	43
2022 年	47,472	894	2,216	5,456	840

资料来源:“Number of Foreign Tourist Visits to Indonesia by Nationality, 2006–2022,” Statistics Indonesia, <https://www.bps.go.id/indicator/16/1821/1/number-of-foreign-tourist-visits-to-indonesia-by-nationality.html>, 上网时间:2024 年 2 月 20 日。

### (七) 东盟—海合会区域间关系

在印尼的带动下,东盟与海合会两大区域一体化组织之间的对话机制得到进一步深化。

1990 年,东盟与海合会建立了正式的联系机制,但之后两个组织内部经济一体化进程步伐的缓慢影响了双方经贸合作的深入以及官方联系的层次。2000 年 2 月,东盟与海合会关系的出现突破,实现了首次互访。2008 年 7 月,东盟国家外长第四十一次会议决定谋求海合会国家外长同意建立一种年度外长会议的正规化机制,海合会对此做了积极回应<sup>①</sup>。2009 年 6 月 30 日,首届东盟—海合会部长级会议在巴林举行,双方在会上达成了“以石油换粮食”的战略意向:一方确保另一方的粮食需求,另一方确保对方的石油需求<sup>②</sup>。此次会议还通过了《东盟—海合会联合愿景》,发布了“2010~2012 年东盟—海合会两年行动计划”。自此,两

① 钮松:《东盟与海湾合作委员会经贸合作关系发展及启示》,载《亚太经济》2011 年第 3 期,第 10 页。

② 姚勤华、胡晓鹏等:《“21 世纪海上丝绸之路”与区域合作新机制》,上海:上海社会科学院出版社 2018 年版,第 100 页。

大组织建立了比较稳定的部长级年度会议。2011年中东剧变后,东盟在政治与经济层面加强了与海合会的协作,海合会的大国外交战略也将不断变化中的东盟纳入其重要战略目标领域。作为东盟的主导国家,印尼十分注重参与由东盟主导的外交平台,推广东盟发展经验和规范,为加强东盟与海合会关系作出了积极贡献。

近年来,两个区域一体化组织之间的关系取得了重要进展,巴林(2019年),阿曼、阿联酋和卡塔尔(2022年),沙特和科威特(2023年)先后加入了《东南亚友好合作条约》(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)协议书。2023年10月,首届东盟—海合会峰会由印尼和沙特共同主持,印尼、马来西亚、老挝和泰国等元首在峰会上呼吁海合会同东盟加强贸易、投资合作关系,探索缔结自贸协定,在粮食、能源、数字技术等领域里加强合作。峰会发表了《东盟—海合会峰会联合声明》、针对加沙地带形势发展的声明和《2024~2028合作委员会框架》,为印尼—海合会国家新阶段的发展合作描绘了政策蓝图。

### 三、印尼与海合会国家外交关系新发展的动因

共同的宗教信仰为印尼与海湾阿拉伯国家关系的发展奠定了人文基础,双方在维护粮食和能源安全、发展数字经济、增强供应链韧性、应对公共卫生和气候变化危机上等事务上拥有广泛的合作需求,国际形势的变化使得双方逐渐认识到彼此的战略重要性,寻求在共同关心的议题上加强互动、凝聚共识。

#### (一) 契合的现实需求催生了巨大的合作潜力

首先,双方的经济产业结构的发展前景十分匹配:印尼拥有庞大的(穆斯林)消费市场,主要生产棕榈油、木材大宗商品,矿产储量丰富;海合会国家是印尼主要的穆斯林游客、能源进口与投资来源地,海外劳务输出和清真商品出口目的地。这为印尼与海湾阿拉伯国家增强战略互信、加快战略对接和深化产能合作提供了有利契机。因此,经济合作是双方开展国际合作的着力点。

其次,从现实条件来看,印尼是世界上最大的群岛国家,国土分散,区域发展失衡问题突出,特别是交通设施建设的不足、滞后及其引发的高昂物流成本问题,已经成为经济发展的主要障碍;同时城市下水管网老化严重,全球气候变化导致极端气候频率增加,台风、洪涝灾害多发,给印尼造成了巨大的人员和财产伤亡。

对此,佐科在任期内高度重视经济发展和基础设施建设,为此曾先后制定多项发展规划。他在2014年上任之初提出了“九点发展议程”,其中包括推进基础设施建设,推动区域协调发展。自2014年起,印尼工业部将食品、基建、海洋、海

洋、能源和旅游业列为五大优先发展的支柱产业<sup>①</sup>。2018 年 4 月,印尼工业部提出了“印尼工业 4.0”计划及路线图。佐科认为,“印尼工业 4.0”计划是印尼实现工业重建和产业升级、提升国际竞争力和国际地位、2030 年进入全球十大经济体的必经之路<sup>②</sup>。但是,计划的顺利实施还面临着基础设施的匮乏、高端技术工人短缺、中小企业技术有限、政府提供的资金激励不足、中上游企业原材料供应能力和供应品质落后等多项难题。2019 年 10 月,佐科在总统连任就职演讲中又提出了五大发展战略:发展人力资源、加强基础设施建设、简化投资法律法规、改革官僚体系制度和实现经济转型。这五大战略是确保实现《印度尼西亚 2045 愿景》的支柱<sup>③</sup>。

印尼对产业和基建投资的巨大资金需求同海合会国家的经济转型趋向不谋而合。海合会成员国经济具有明显的“石油地租经济”的特点,国家财政收入主要依靠石油部门,国民经济发展又主要依靠国家财政投入。2014 年乌克兰危机爆发后,国际油价长期处于低位运行,海合会国家“石油地租”收入大幅下降,高度依赖石油的经济发展模式受到挑战,海合会国家陆续出台了以沙特《2030 愿景》、阿联酋《2071 百年规划》、阿曼《2040 愿景》、科威特《2035 愿景》、卡塔尔《2030 愿景》为代表的经济和社会转型规划,旨在发展本国非能源产业,推动经济可持续性发展<sup>④</sup>。强化同印尼的经贸合作,投资印尼的基础设施建设和资源产业是海湾阿拉伯国家推动产业多元化、分散经济风险的现实指向。

最后,印尼政府在引入外国资金进行大规模修建基础设施或工业项目时,不同项目所引入的投资方在国际政治舞台上的博弈也跟随投资方向的变化转移到印尼。这种政府间的竞争关系对于依仗外资开发本国资源的印尼来说,无疑是增加了对外和对内两方面实施项目的难度,如“雅加达—万隆—泗水高铁”项目<sup>⑤</sup>。与美、中、日等国相比,海合会国家与东亚地缘战略竞争并无明显利益联系,同时也具备雄厚的资金实力与良好的信用记录,再加上接近的宗教文化渊源,可以充当较为可靠的多元化投资来源。

## (二) 输出价值规范、增强软实力的需要

沙特、阿联酋、科威特和卡塔尔四个海湾阿拉伯君主国,凭借其能源出口获

① 梁敏和:《印度尼西亚史纲》,广州:世界图书出版公司 2019 年版,第 300 页。

② 许利平、娜敏:《印度尼西亚:经济稳中有增,政治日趋稳定》,载阳阳、庄国土主编:《东盟发展报告(2018)》,北京:社会科学文献出版社 2020 年版,第 228 页。

③ 张燕:《2021~2022 年印度尼西亚政治与外交形势》,载左志刚主编:《印度尼西亚经济社会发展报告(2021~2022)》,北京:社会科学文献出版社 2023 年版,第 74、75 页。

④ 刘冬:《试论海合会国家的经济转型》,载《现代国际关系》2021 年第 6 期,第 34 页。

⑤ 应霄燕、谢静岩:《印尼全球海洋支点战略的实施与展望——基于国家战略适应性的分析》,载《印度洋经济体研究》2019 年第 6 期,第 139 页。

得的巨大财富,从 20 世纪六七十年代开始参与国际发展援助,现已成为国际援助体系中的重要力量<sup>①</sup>。上述四国对印尼援助中的宗教动机非常突出。伊斯兰教义主张人们之间要互助互爱,彼此和睦相处,践行人道主义精神。伊斯兰教认为,敬畏真主最直接的表现是把真主恩赐的各种形式的财富向急需者及时施舍,且施舍者也将获得补偿和多种援助<sup>②</sup>。不仅如此,海湾阿拉伯国家更是出于维护本国商业利益,服务本国外交政策,提升国际声望的考量。

首先,鉴于印尼国内地震、海啸、台风、火山爆发等自然灾害和登革热等热带传染性疾病多发,贫困人口众多,同时岛屿分散,医疗水平和政府救治能力有限的情况。通过向印尼有需要地区提供人道主义救援有助于受灾民众应对生活困境,解决灾民的燃眉之急,从而塑造海湾阿拉伯国家在印尼民间社会的良好形象,提升国家软实力。

其次,海湾阿拉伯国家大量援建印尼国内的清真寺和宗教学校,在发展印尼伊斯兰文化事业,维系穆斯林群体团结的同时,也有透过输出中东宗教意识形态,稳固其在伊斯兰世界领导地位的意图<sup>③</sup>。这一点在 1979 年伊朗伊斯兰革命爆发后,伊朗与海湾阿拉伯国家之间的外交对立不断积累的国际背景下显得尤为突出,印尼俨然已成为海合会国家遏制伊朗影响力扩张的重点区域<sup>④</sup>。

最后,海湾国家的对外援助和西方国家的援助活动有很大不同。一直以来,西方发达国家提供的援助,大多要求受援国购买援助国的商品和使用援助国的劳务。这种具有限制性条件的援助常常迫使受援国进口一些质低价高的货物和服务,或者不适用和过时的技术和设备,大大增加了受援国的债务负担。而海湾援助国大多遵守不干涉受援国内政、不附加任何政治和经济改革条件的原则。正因如此,海湾援助国大多反对世界银行和国际货币基金组织设定的制约条件,而是根据自己秉承的原则对特定国家进行援助和贷款<sup>⑤</sup>。从这个角度上来说,印尼是海合会国家在阿拉伯地区以外打造的“援助样板”,旨在提升本国在印尼乃至东南亚地区的影响力,一定条件下还可以缓和部分国际新闻事件(如 2018 年

① 张帆:《海湾君主国对中东国家对外援助动因的发展变化》,载《西亚非洲》2016 年第 1 期,第 146 页。

② 李意、喻光龄:《海湾阿拉伯国家对外援助的宗教动因》,载《宗教与美国社会》2018 年第 1 辑,第 166 页。

③ 李意:《阿拉伯海湾国家对外援助的战略、特点与影响》,载《国际展望》2022 年第 1 期,第 143 页。

④ Noorhaidi Hasan, “The Salafi Movement in Indonesia: Transnational Dynamics and Local Development,” *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, Vol. 27, No. 1, 2007, p. 87.

⑤ 李意:《阿拉伯海湾国家的对外援助研究》,载《宁夏社会科学》2018 年第 2 期,第 185 页。

记者卡舒吉遇害案)给本国国际声誉带来的损害。

对于印尼来说,在海合会国家推介印尼旅游和文化在创造就业岗位、赚取外汇收入的同时,更能够树立温和、包容、多元的穆斯林民主国家形象,扩大本国在伊斯兰世界的影响力。在中东难民问题蔓延,国际恐怖主义和极端主义思潮扩散的时代,世界范围内的“反伊斯兰情绪”不断滋长,新型“文明冲突论”甚嚣尘上。作为世界上最大的穆斯林国家,印尼建立了比较稳定的民主体制,通过构建“民主温和穆斯林国家”的国际形象,试图在伊斯兰与西方世界之间充当沟通、交流的桥梁,增强国际软实力和话语权<sup>①</sup>。

### (三) 中等强国视域下形塑地区议程、增强国际话语的体现

印尼是东盟的领导国家,这一地区近十年来一直面临领土争端、海洋安全等现实难题,域外大国在此竞逐影响力。面对这样的局面,佐科政府在加强东盟团结协作、巩固自身在东盟领导地位的基础上,坚持“自由进取”外交原则,广泛拓展双边和多边外交关系,增加地区合作权重,不过分依赖中美任何一国,实现大国间“动态平衡”态势以维持自主性<sup>②</sup>。佐科政府的“务实外交”理念主张,印尼应加强与那些符合印尼国家利益、为印尼人民带来实惠的国家合作<sup>③</sup>。在双边外交场合中,印尼拥有明确的“中等强国”身份认知,尝试以东南亚地区的多边机制为基础,借助自身在地区议题、全球热点问题上的优势参与到其他国际多边机制中,获得更多的外交空间和国际影响力<sup>④</sup>。因此,在印尼的跨区域外交政策愿景中,海合会国家战略重要性日益突出。

而自 2010 年底中东剧变以来,阿拉伯传统大国力量有所下降,伊朗、土耳其等非阿拉伯国家的影响力呈现上升趋势。美国持续从中东地区“战略收缩”、战略重心逐渐转向亚太地区,俄罗斯借叙利亚问题精准介入中东事务,域外大国在中东地区的竞争更加复杂。为了应对国际政治新格局和地区力量变化,海湾阿拉伯国家在维护与美国传统联系的同时,重新审视其战略布局,加快提高外交自主性以实现本国利益最大化。海湾国家外交政策“向东看”、实行自主外交的意愿更加明显,不断提升与中国、印度、印尼等东向国家的经贸和外交关系。

<sup>①</sup> Dewi Fortuna Anwar, “The Impact of Domestic and Asian Regional Changes on Indonesian Foreign Policy,” *Southeast Asian Affairs*, Vol. 2010, 2010, p. 132.

<sup>②</sup> 毕世鸿、屈婕:《“印太”视阈下印度尼西亚外交内在逻辑探析—基于“中等强国”行为模式的视角》,载《印度洋经济体研究》2020 年第 6 期,第 35 页。

<sup>③</sup> 潘玥:《2017~2018 年印度尼西亚外交形势》,载孙晓萌、傅聪聪主编:《印度尼西亚发展报告(2018)》,北京:社会科学文献出版社 2020 年版,第 72 页。

<sup>④</sup> 王琛:《印尼的中等强国外交及其对中国的影响—基于双重身份认知视角的分析》,载《东南亚研究》2022 年第 4 期,第 33 页。



在这样的外交情境下,印尼与海合会国家以现有的多边机制为基础,就国际事务领域里双方共同关心的议题(如巴勒斯坦和平进程、阿富汗战后重建、也门安全局势等)加强沟通,推动国际争端的和平解决。举例来说,印尼是最早支持巴勒斯坦民族抵抗运动并承认巴解和巴勒斯坦国的国家之一。出于宗教情缘、外交原则和国内舆论导向,印尼政府在巴以冲突问题上长期为巴方发声,在国际上争取外界对巴方更广泛的帮助;同时顶住来自西方国家的外交压力,谴责以色列对巴勒斯坦的霸凌行径,试图发挥建设性斡旋作用。正如印尼外长蕾特诺所言:“支持巴勒斯坦是我们的责任,解决这一问题有助于中东地区和世界的和平与稳定;在巴勒斯坦人民获得独立之前,印尼人民的支持永远不会消失,巴勒斯坦一直是印尼外交的优先考虑之一”<sup>①</sup>。

然而,由于综合国力有限,在伊斯兰世界不具有同人口规模相匹配的国家地位,印尼在这一议题上不得不依托中东国家的外交影响力。在和海合会国家官员的会谈中,印尼政府多次表示巴勒斯坦问题是印尼外交政策的核心,强调印尼在此问题上的立场和海湾国家相同,借此传达对巴勒斯坦的关切和声援。佐科政府还借助“伊斯兰合作组织”等国际平台凝聚伊斯兰世界在巴以问题上的共识。2016年3月,第五届伊斯兰合作组织特别首脑会议在雅加达召开,佐科在会议发言中重申了印尼支持巴勒斯坦以耶路撒冷为首都独立建国的立场,批评以色列采取“单边且非法”的政策<sup>②</sup>。在特朗普政府时期,美国中东政策向以色列倾斜,在耶路撒冷与戈兰高地主权归属等敏感议题上采取了偏袒以色列的做法,引发了极大的争议<sup>③</sup>。在这样的国际背景下,印尼对巴勒斯坦的支持显得尤为可贵。对于部分海合会国家和以色列建交的决定,佐科政府多次表示在巴勒斯坦问题得到妥善解决之前不会考虑实现和以色列关系的正常化。

2023年10月,巴以爆发新一轮冲突。印尼外交部在冲突发生当天发表声明称:“印尼对巴以冲突的升级深表关切,印尼敦促立即停止暴力,以避免进一步的人员伤亡。冲突的根源是以色列对巴勒斯坦领土的占领,必须按照联合国达成的规范来解决问题”<sup>④</sup>。在这之后,印尼政府积极开展穿梭外交,在双边外交会晤(如佐科对沙特进行工作访问、印尼—阿联酋首届联合委员会会议)和多边外交

① 韦红主编:《印度尼西亚国情报告(2019)》,武汉:华中师范大学出版社2020年版,第164页。

② 钮松、王丹钰:《印尼的巴勒斯坦政策:演进、动因及挑战》,载《阿拉伯研究论丛》2022年第1期,第33~34页。

③ 曹兴、魏益帆:《特朗普时代的美以关系新趋向》,载《新疆社会科学》2018年第4期,第76页。

④ 此份声明由印尼外交部发布于社交媒体X(原推特)上。

场合(如联合国安理会、伊斯兰合作组织加沙局势特别峰会、金砖国家领导人巴以问题特别视频峰会、伊斯兰合作组织特别峰会和外长会议)中就巴以局势同各国保持密切沟通,促请中国、沙特等国发挥影响力共同制止紧张局势升级。2023 年 11 月 13 日,佐科在美国白宫同拜登会晤时,当面呼吁美国政府采取更多措施制止发生在加沙地区的暴行,尽快实现停火”<sup>①</sup>。

#### 四、印尼与海合会国家发展双边关系面临的挑战

2023 年 10 月 20 日,佐科在利雅得举行的首届东盟-海湾合作委员会峰会上发言时呼吁东盟与海合会的各成员之间加强互利共赢关系。佐科强调:“我们需要通过平衡、开放和公平的投资与贸易(包括建立东盟-海合会贸易框架)、工业发展、清真认证和清真旅游业的发展挖掘经济增长潜力,透过农业和食品部门合作、能源转型计划,支持东盟和海湾合作委员会成员国的粮食和能源安全”<sup>②</sup>。出席会议的海合会各国元首对此表示赞同。这表明双方政府都有进一步深化彼此伙伴关系的强烈意愿。然而展望未来,双边关系的发展仍然面临一系列挑战。

##### (一) 海湾极端思想输出助长印尼国内激进势力坐大

在接受来自海湾国家慷慨援助的同时,印尼政府须认真衡量援助项目所隐含的负面指向。特别是部分援助资金和物品流向了印尼国内的激进组织,一些清真寺和宗教学校充当了极端主义思潮在年轻族群中传播的“堡垒”,对印尼的反恐工作和国家安全构成了严重威胁。

沙特的官方意识形态瓦哈比派是伊斯兰原教旨主义,自认为是最纯正的伊斯兰信仰。沙特政府设有规模庞大的官方和半官方宗教组织,对国外穆斯林群体和个人进行宣教和资助<sup>③</sup>。沙特的海外文化输出始自 20 世纪 60 年代,其规模在 1979 年伊朗伊斯兰革命爆发后进一步扩大。

1981 年,沙特政府出资在雅加达兴建了一所名为“伊斯兰和阿拉伯研究所”(The Institute for the Study of Islam and Arabic)的机构,提供预科、学士和硕士学

---

① “Remarks by President Biden and President Joko Widodo of Indonesia Before Bilateral Meeting,” *The White House*, November 13, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/11/13/remarks-by-president-biden-and-president-joko-widodo-of-indonesia-before-bilateral-meeting-2/>, 上网时间:2024 年 2 月 20 日。

② “Widodo Seeks Strengthening of ASEAN-GCC Economic Cooperation,” *Antara News Agency*, October 20, 2023, <https://en.antaranews.com/news/296715/widodo-seeks-strengthening-of-asean-gcc-economic-cooperation>, 上网时间:2024 年 2 月 20 日。

③ 王光远:《沙特与伊朗关系研究》,北京:时事出版社 2018 年版,第 112 页。

位课程,由沙特籍公民担任校长并管理各项工作,沙特政府承担学校的全部开支费用,并为就读学生提供丰厚的奖助待遇。这是印尼政府批准的第一个外资教育机构。学校名义上给印尼学生教授阿拉伯语和伊斯兰教内容,但它实际上是印尼境内萨拉菲主义宣教的“大本营”<sup>①</sup>。例如,教学内容多体现沙特国内的意识形态、宣扬沙特王国的优越性,甚至含有仇视什叶派和非穆斯林群体的内容,瓦哈比教派思想是全体学生的必修课程。男学生被要求蓄须,身穿及踝亚麻裤和阿拉伯凉鞋;女学生则需要穿覆盖全身只留出眼睛的罩袍——“波卡”,不同性别学生在校期间被严格分开,生活方式和思维观念具有浓厚的“阿拉伯化”色彩。在沙特驻雅加达大使馆的指导下,学校和位于利雅得的伊玛目·穆罕默德·本·沙特伊斯兰大学(Imam Muhammad Ibn Saud Islamic University)建立了密切联系,学校亦鼓励在读学生申请奖学金前往利雅得留学<sup>②</sup>。毕业校友中除了印尼多位政界人士,更为外界所熟知的是激进团体“伊斯兰捍卫者阵线”(Front Pembela Islam)创立者里兹克·谢哈布(Rizieq Syihab)<sup>③</sup>、恐怖组织“神权游击队”(Jamaah Ansharud Daulah)发起人兼“精神领袖”阿曼·阿卜杜勒·拉赫曼(Aman Abdurrahman)<sup>④</sup>和极端伊斯兰军事组织“拉斯卡尔圣战军”(Laskar Jihad)创始人贾法尔·欧麦尔·塔利布(Jafar Umar Thalib)等。

尽管存在这些负面影响,印尼政府和民间组织对待海湾阿拉伯国家的教育援助却显得很务实。印尼国有宗教教育机构长期被资金匮乏、设备陈旧、师资力量不足等难题困扰,印尼政府实际上希望借助海湾资金和人力资源改善本国部分地区基础教育疲弱的状态。另外,“伊斯兰教士联合会”(Nahdlatul Ulama)是

---

① Martin van Bruinessen, “Ghazwul Fikri or Arabization? Indonesian Muslim Responses to Globalization,” in Ken Miichi and Omar Farouk eds., *Southeast Asian Muslims in the Era of Globalization*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 73-74.

② 辉明:《萨拉菲主义在印尼的传播和发展》,载《世界宗教文化》2018年第2期,第30页。

③ “伊斯兰捍卫者阵线”由里兹克·谢哈布于1998年成立。该组织主张在印尼实施伊斯兰教法,热衷于仇恨动员和暴力活动,其中先后于2014、2016年发起多次大规模游行活动抗议华裔基督徒钟万学担任雅加达特区省长,施压政府调查钟万学“亵渎《古兰经》”事件,直接导致钟输掉2016年选举和被判“渎神罪”。里兹克2017年因卷入桃色丑闻而逃亡沙特三年多时间,2020年11月回到印尼。同年12月,印尼政府决定正式禁止该组织活动。

④ 阿曼·阿卜杜勒·拉赫曼本人先后于2004、2005年两次因策划恐怖袭击被判入监,但都获减刑。他在2015年成立了“神权游击队”,该组织是极端组织“伊斯兰国”在印尼的最大分支机构,曾在印尼发动多起针对警察、平民和宗教场所的恐怖袭击(包括2016年1月造成8人死亡的雅加达市中心爆炸案,2017年5月造成3名警察丧生、12名民众受伤的雅加达东区公交车站爆炸案),还鼓励追随者前往中东加入极端组织“伊斯兰国”。2018年6月,阿曼·阿卜杜勒·拉赫曼被雅加达一家法院判处死刑。

印尼最大的穆斯林组织,其宗教主张比较温和、包容<sup>①</sup>。尽管许多组织成员不认同起源于沙特的萨拉菲主义主张,但它并不排斥与沙特合作。在可预期的未来,随着海湾阿拉伯国家与印尼的宗教文化交流进一步扩大和深化,极端主义思想输出的问题依然严峻。

## (二) 战略环境和外交传统会抑制双方外交关系的发展限度

印尼是冷战期间“不结盟运动”的创始成员国之一,长期以来,印尼的外交政策立足于被称为“独立和积极”(Bebas dan aktif)的原则,把东盟作为贯彻对外关系的基石,力求在东盟一体化建设进程中发挥重要作用,;同时坚持“大国平衡”原则,与美国、中国、日本、澳大利亚以及欧盟等世界主要力量保持友好关系,避免被卷入大国竞争的漩涡。

因此,印尼的外交重心仍将长期位于东南亚地区,主要贸易伙伴是新加坡、马来西亚、中国内地和香港等东亚经济体。有学者以“曼陀罗”同心圆为比喻,分析了后苏哈托时期印尼外交工作中的三层划分。其中,第一层是“东盟或整个东南亚地区”,第二层是“东盟的衍生机制涉及的国家或地区、更广泛的亚太地区”,第三层是“志同道合的发展中国家”<sup>②</sup>。从这个角度上来说,海合会国家只能属于第三层。印尼政府同海湾地区有着共同的发展需求的发展中国家加强合作,本质上仍是服务于构建东南亚地区的安全、经济秩序这个基本目标,用以维护自身的安全发展利益。同时,印尼遵循“不结盟”的外交传统,避免与任何国家建立正式联盟关系,因与海合会国家的外交关系难以发展到更高层次,存在明显的“天花板效应”。

## (三) 印尼劳工权益问题可能波及外交关系

印尼是海湾国家外国劳工的主要来源国之一<sup>③</sup>。海湾诸国地广人稀,现代劳动力资源严重匮乏。随着石油经济的发展,海湾诸国的劳工短缺问题日益严重<sup>④</sup>。为应对国内的劳工短缺问题,海湾国家从印尼、菲律宾等东南亚国家引入非移民临时劳工,主要从事家政、建筑等行业。自 1983 年起,印尼政府和沙特等海湾国家相继签订了劳务输出协议,向上述国家派出劳工。根据印尼中央银行

---

① Muhammad Roy Purwanto, Tamyiz Mukharromb, Yusdanic and Ahmad Munjin Nasih, “Inclusivity of Lecturers with Nahdlatul Ulama Background in Political and Religious Views in Indonesia,” *International Journal of Innovation, Creativity and Change*, Vol. 9, No. 10, 2019, p. 95.

② 王琛:《“曼陀罗思想”对印尼外交政策的影响:战略文化的视角》,载《东南亚研究》2020 年第 1 期,第 73 页。

③ Louis Jaeck, “Political Economy of Immigration Policy in GCC Countries,” *Economics & Politics*, Vol. 34, No. 3, 2022, p. 445.

④ 哈全安:《阿拉伯半岛诸国史》,天津:天津人民出版社 2016 年版,第 312 页。



的数据,截至2023年第三季度,海湾六国的印尼劳工数量大致如下:沙特84万,阿联酋3.9万,科威特1.2万,阿曼和卡塔尔各2千人,巴林暂无,与新冠肺炎疫情爆发前相比均有所下降<sup>①</sup>。这些劳工每年都会汇回大量侨汇,助推印尼经济发展和民众生活水平提升<sup>②</sup>。然而海湾六国的印尼劳工在工作上普遍存在薪酬不公、雇主拖欠工资、工作环境差等问题,在住房、医疗、子女教育等事务上也得不到有效保障。对于女性劳工而言,还会遭遇性骚扰问题<sup>③</sup>。

2018年10月,沙特在未进行外交通报的前提下处决了一名因自卫反抗杀死雇主的印尼女佣杜蒂·图西拉瓦蒂(Tuti Tursilawati),引发两国的外交争端,印尼外交部向沙特提出了正式抗议,印尼社会对此群情激愤,纷纷谴责沙特无视人权原则。事实上该案件只是海湾阿拉伯国家印尼劳工恶劣待遇的冰山一角,沙特政府也不是第一次处决涉嫌犯罪的印尼劳工。这些恶性事件如果没能得到有效处理,将会损害印尼政府在国内的威信和海合会国家在印尼社会的声誉。对此,首届东盟—海合会峰会的会后联合声明中第15条和16条明确提及“双方再次确认东南亚劳工在促进海湾地区经济可持续发展中的积极作用。鼓励双方深化合作,实现有序、安全、定期、负责任的劳务流动,联合打击招募过程中的人口拐卖现象”<sup>④</sup>。

## 五、结语

近年来,印尼外交呈现出前所未有的进取姿态和全球视野。作为地区中等强国,避免“一边倒”和采取相对平衡的中间路线是印尼的传统战略文化取向,印尼的外交战略目标是通过全方位外交发展与世界各大国的关系,积极参与各多边国际组织,提升国际地位和影响力。海湾阿拉伯国家是印尼政府提出建设“海洋支点国家”的重要组成部分,连续出访是对海湾地区外交重要性的认可与强调。2024年2月,印尼新一届总统大选的快速计票结果出炉,现任国防部长普拉博沃·苏比安托(Prabowo Subianto)搭档佐科总统长子吉布兰·拉卡布明

<sup>①</sup> “Indonesian Economic and Financial Statistics-December 2023,” *Bank Indonesia*, January 24, 2024, <https://www.bi.go.id/en/statistik/ekonomi-keuangan/seki/Pages/SEKI-DESEMBER-2023.aspx>, 上网时间:2024年2月20日。

<sup>②</sup> 时宏远:《印尼的印度洋政策:利益、挑战及特点》,载《南亚东南亚研究》2023年第1期,第49页。

<sup>③</sup> 肖洋:《非传统威胁下海湾国家安全局势研究》,北京:时事出版社2015年版,第74页。

<sup>④</sup> “Joint Statement Summit of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the Gulf Cooperation Council (GCC),” *GCC Secretariat*, October 20, 2023, <https://www.gcc-sg.org/en-us/MediaCenter/NewsCooperation/News/Pages/news2023-10-20-1.aspx>, 上网时间:2024年2月20日。



(Gibran Rakabuming) 取得近六成选票, 预计将赢得正副总统选举。普拉博沃此前曾表示, 如当选将继续继承现任总统佐科的执政纲领和国家发展战略<sup>①</sup>。而随着海湾阿拉伯国家加快谋求战略自主, 积极推进“向东看”战略, 势必将进一步加强与印尼、中国、印度等东向国家的务实合作。

值得注意的是, 印尼与海湾阿拉伯国家外交关系的升温并未招致伊朗的不满, 德黑兰甚至有意寻求与印尼建立更深层次的经济关系。实际上印尼政府也曾试图出面调停中东伊斯兰国家之间的外交矛盾, 但没有成功。现如今伊朗与沙特阿拉伯在中国的斡旋下重新恢复邦交关系, 世界各国已经取消新冠疫情的旅行限制措施, 相信印尼在将来在中东国家展开经济、政治和文化的交流更“得心应手”。因此, 印尼和海湾国家有长远的经济、政治合作需求, 预料两者的关系将进一步升温。

对于中国来说, 在当前国际局势下, 尤其是在巴以爆发新一轮冲突的乱局下, 中国、东盟和海湾阿拉伯国家拥有相同或相似的价值观和战略利益, 在反对全球单边主义、维护地区和平稳定、推动地区经济和产业链发展上有着共同关切。2023 年 10 月份召开的首届东盟—海合会元首峰会强调平等互利的多领域合作, 契合中国提出的全球治理新价值理念。中国拥有独立完整的现代工业体系, 印尼(乃至东盟)与海合会国家的合作对中国不具有排斥性, 相反在实现更高水平的经济产业合作和可持续发展方面需要中国的有益参与, 特别是印尼与海合会国家之间的能源、技术合作的发展将有助于提高对中国生产消费链的需求。以前文提及的印尼—阿联酋萨拉塔水库光伏发电项目为例, 项目交由中企承建彰显了印、阿两国对中资企业技术优势和建设经验的认可。本项目依照预期目标, 顺利实现全容量并网发电是中、印、阿三国在能源领域的一次有益合作, 这不仅是中企在印尼可再生能源领域的成功实践, 也为印尼的可再生能源发展树立了典范。

(责任编辑: 赵 军 责任校对: 李 意)

---

<sup>①</sup> 叶平凡、陶方伟:《快速计票结果显示普拉博沃-吉布兰组合赢得印尼总统选举》, 新华网, 2024 年 2 月 14 日, <http://www.news.cn/20240214/2e1a24e275b14bf5bae113ba92c9c53e/c.html>, 上网时间: 2024 年 2 月 20 日。