印度尼西亚对太平洋岛国援助的动因与特点分析

廖春勇，郭一炜

（广西民族大学 东盟学院，广西 南宁 530006）

摘　要：作为东盟的核心成员国和东南亚区域大国，印度尼西亚拥有一定的地区话语权与影响力。近年来，太平洋岛国在亚太格局中的地位愈发重要，对太平洋岛国的援助成为各国在太平洋地区博弈的重要外交手段。在这种场域背景下，为寻求国家利益的最大化，兼具受援国和援助国双重身份的印尼加强了对太平洋岛国的援助。西巴布亚问题导致的主权挑战、实现“中等强国”的政治雄心、地缘政治重构带来的对冲需求是驱动印尼对太平洋岛国援助的三个核心动因。印尼对太平洋岛国的援助表现出“以种族文化亲和力为纽带、以非传统安全领域为重心、以维护国家利益为核心取向、以双边和多边机制为援助平台”的显著特点。

关键词：印度尼西亚；太平洋岛国；合作机制；对外援助

中图分类号：D812　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672-1217（2025）05-0127-13

收稿日期：2025-07-06

作者简介：廖春勇（1984-），男，广西百色人，广西民族大学东盟学院副教授，缅甸研究所所长，政治学博士；郭一炜（2000-），女，山东聊城人，广西民族大学东盟学院/中国—东盟区域国别研究院研究助理，广西民族大学东盟学院硕士研究生。

DOI:10.16284/j.cnki.cn37-1401/c.2025.05.015

对外援助，历来是通过主要发达国家的双边项目以及亚洲开发银行、世界银行等多边机构提供的。随着时间推移，全球发展援助体系发生了变化，新兴援助国的角色地位日益凸显。经合组织的传统援助模式强调援助的利他性和慈善性，重视援助的透明度、问责制与政治条件附加；而新兴援助国则更注重将对外援助政策与国家政治经济利益结合起来，倾向于援助双方的互惠互利、合作共赢。相比于传统援助模式，新兴援助模式则纷繁复杂，具有各自不同的实践逻辑。当前，作为东南亚第一大经济体、东盟核心成员国和轮值主席国、G20 成员的印度尼西亚（以下简称为印尼）兼具受援国与援助国的双重身份。它一方面接受大量域外援助以促进国内经济发展，另一方面则积极寻求在全球舞台上发挥更重要的作用，借以提升国际话语权和国家影响力。印尼一直以来都将其外交重心放在东盟国家上，对外援助的主要对象也是东盟国家。进入 21 世纪后，印尼的对外援助布局呈现东向发展趋势，太平洋岛国成为它优先考虑的对外援助对象。印尼的对外援助布局为何会出现这种变化？其背后有什么样的战略考量？当前对外援助领域的相关研究多聚焦于传统援助国，本文以印尼为研究对象，通过考察国际社会包括印尼对太平洋岛国援助的现状，探寻促使印尼对太平洋岛国援助的驱动因素，明晰印尼对太平洋岛国援助的特点，研究结果能够为新兴援助国研究提供案例补充。

一、当前国际社会对太平洋岛国援助的现状

20 世纪末 21 世纪初，太平洋岛国[①]在亚太格局中的战略地位愈发重要，成为诸多大国和新兴国家战略博弈的竞技场。因为岛国经济落后、基础设施建设不足、人民生活质量较低，该地区大多数国家将国外援助作为国家收入的主要来源，南太平洋因而成为世界上最依赖国外援助的地区。[②] 总体上看，21 世纪以来

①包括斐济、帕劳、密克罗尼西亚联邦、马绍尔群岛、基里巴斯、瑙鲁、巴布亚新几内亚、所罗门群岛、瓦努阿图、图瓦卢、汤加、萨摩亚、库克群岛与纽埃 14 个太平洋岛屿国家。

②World Bank，Discussion Note：Pacific Futures，https://www. devpolicy. org/publications/ reports/Discussion%20Note-Pacific%20Futures-July%202011. pdf. 2025 年 3 月 12 日访问。

国际社会对太平洋岛国的援助主要表现出以下特点：

第一，国际社会对太平洋岛国的援助一直处于稳中有升的状态。2008 年对太平洋岛国的发展援助金额约为 20 亿美元，十多年后这一数字翻了一番，增至 2021 年的 48 亿美元。这 14 年间，该地区收到的发展援助总额超过 400 亿美元，洛伊研究所（Lowy Institute）在其统计报告中指出，发展援助在太平洋地区发挥的作用超过了世界其它地区。①

第二，各国对太平洋岛国进行援助的目的不仅仅是减贫和人道主义方面，更侧重服务于地缘政治博弈和国家影响力竞争的提升。近些年，部分援助国制定了新的外交政策以增强在该区域的深度参与。2018 年，澳大利亚推出“太平洋升级”政策（Pacific Step-Up），新西兰推出“太平洋重置”计划（Pacific Reset），英国推出“太平洋提升”政策（Pacific Uplift），印尼推出“太平洋提升计划”（Pacific Elevation Program）。这些政策均不同程度地涉及通过增加对太平洋岛国的发展援助以实现提升话语权和区域地位的战略目的。

第三，对太平洋岛国的发展援助金额在国家间分配上呈现极不均衡的态势。如图 1 所示，2008—2021 年间巴布亚新几内亚获得了该地区发展援助总额的 43%，所罗门群岛获得了约 13%。这两个国家获得的发展援助金额占比达到了 56%，而斐济、瓦努阿图等 12 个国家合计仅获得约 44%的官方援助。

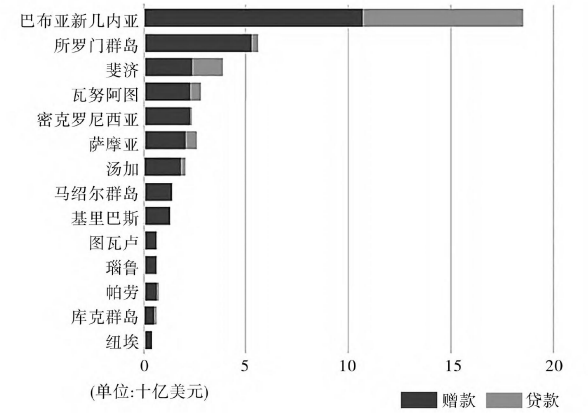


图 1　太平洋岛国接受的官方发展援助（2008—2021）

（资料来源：根据洛伊研究所公布的数据整理而成）

第四，对太平洋岛国的援助在支持区域经济发展、促进基础设施建设和减轻贫困方面发挥着不可替代的重要作用。但是，大量援助未能真正促进这些国家的经济发展，反而在某种程度上成为该地区经济发展的枷锁，世界银行称之为“太平洋悖论”（Pacific paradox）②。由于目前对该地区的援助主要出自战略需求，因此太平洋岛国虽短时期内能从大国获得利益和好处，但其处于地缘战略竞争之下，并不能从根本上获得可持续发展所需的长期支持。③

第五，对外援助被视为在太平洋岛屿地区博弈的重要外交手段，各国纷纷展开或扩大对该地区的援助力度，援助国从 2008 年的 31 个激增到 2023 年的 82 个。④ 目前太平洋岛国接受的外部援助主要来自传统援助国，援助金额稳中有升；新兴援助国的援助份额占比较少，在总体稳定的趋势中稍有波动（如图 2 所

---

①Lowy Institute，Pacific Aid Map 2023，October 31，2023，https://pacificaidmap.lowyinstitute.org/. 2025 年 3 月 15 日访问。

②Connell，J.，Islands at Risk? Environments，Economies，and Contemporary Change，https://www.e-elgar.com/ shop/gbp/islands-at-risk-9781781003503.html. 2025 年 3 月 20 日访问。

③赵少峰：《大国竞合背景下中国与太平洋岛国的合作》，《前沿》2020 年第 3 期。

④根据洛伊研究所（Lowy Institute）测算，2006—2016 年间对太平洋岛国提供对外援助金额位列前五位的国家分别是澳大利亚、美国、中国、新西兰和日本，在此期间，中国对太平洋岛国提供了约 17.8 亿美元的发展援助，成为该地区的第三大官方发展援助国。截至 2023 年，前五位的援助国依次是澳大利亚、中国、日本、新西兰和美国。

示）。在传统援助国中，澳大利亚和新西兰因为地缘位置及殖民传统一直以来都是太平洋岛国的主要援助国，近些年它们逐步加强了对该地区的援助。[①] 美国因为要巩固在亚太地区的霸权地位而重视对太平洋岛国的援助，其援助主要集中于马绍尔群岛、密克罗尼西亚和帕劳等国家。在新兴援助国中，中国的援助成效突出，不仅改善当地基础设施，促进经济社会发展；而且提升教育水平，带动当地就业。东南亚区域大国印尼也在各种国内外因素的驱动下逐渐加强对太平洋岛国的援助。

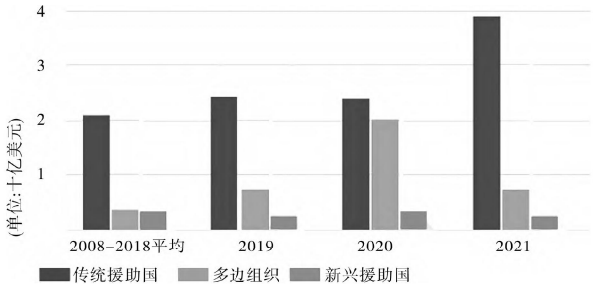


图 2　对太平洋岛国的官方发展援助的来源（2008—2021）

（资料来源：根据洛伊研究所公布的数据整理而成）

二、印度尼西亚加强对太平洋岛国的援助

印尼位于亚洲东南部，由太平洋和印度洋之间的 17000 多个岛屿组成，是东南亚地区面积最大、人口最多的国家，也是东南亚最大的经济体。因扼守马六甲海峡，地处链接太平洋和印度洋交通要道的隘口，被视为“亚太地理中心”，具有极其重要的地缘战略地位。作为发展中国家，印尼本身是 DAC 受援国之一。近年来在佐科政府治理下，印尼政局恢复稳定，经济快速复苏，于 2021 年进入世界银行“中高收入国家”行列[②]。但即便如此，印尼仍在 DAC 官方发展援助受援国名单中，甚至在 2020—2021 年以 28.23 亿美元的受援金额在 DAC 受援国中排名第四。[③]

鉴于愈发严峻的国内外局势，虽身为受援国，印尼仍开启它的对外援助之路，希望借由援助这一外交工具扩大国家利益。2019 年之前印尼主要通过南南三方合作（SSTC）框架提供对外援助，2019 年之后则主要通过印度尼西亚国际发展署（Indonesian AID）提供对外援助。当前，除东盟国家外，印尼对外援助的优先对象就是太平洋岛国。印尼与太平洋岛屿地区的外交关系始于 1974 年，最早是与斐济建立外交关系，此后与图瓦卢、汤加、巴布亚新几内亚等国家先后建交。鉴于当时的太平洋岛国地缘政治地位尚未凸显且经济水平非常薄弱，印尼无法从与这些国家的合作中获得较大收益，因此该地区并未成为印尼的战略焦点。

20 世纪 90 年代末，印尼逐渐增加对太平洋岛国的对外援助，主要涉及发展、治理和经济三个领域[④]。其中，发展和治理领域是印尼对太平洋岛国援助的重心所在（如表 1 所示），特别是能力建设、灾害应对管

---

①澳大利亚总理斯科特·莫里森（Scott Morrison）在他的第一次太平洋政策演讲中，宣布将向太平洋地区投入 20 亿美元用于基础设施建设，以巩固其在该区域的话语权。2018 年新西兰总理杰辛达·阿德恩（Jacinda Ardern）通过“太平洋重置”计划（Pacific Reset）宣布，新西兰在未来四年中将增加外交预算 7.14 亿新西兰元，用于该地区的发展援助，以继续维系与库克群岛、纽埃的“自由联系国”关系。赵少峰：《大国竞合背景下中国与太平洋岛国的合作》，《前沿》2020 年第 3 期，第 49-57 页。

②OECD，Current DAC list of ODA recipients，https://www.oecd.org/en/topics/oda-eligibility-and-conditions/dac-list-of-oda-recipients.html. 2025 年 3 月 18 日访问。

③OECD，Gross Bilateral ODA 2020—2021，https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DAC members?:embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1. 2025 年 3 月 18 日访问。

④发展领域主要是为消除贫困、促进畜牧业和农业发展、管理灾害风险、减少失业、建设基础设施、能力建设等提供培训和技术援助；治理领域主要是就民主、和平、冲突解决、执法、地方和区域发展规划等提供培训；经济领域主要是在宏观经济管理、公共财政和小额信贷方面提供援助。

理和技术培训帮助印尼扩大其在太平洋岛屿地区的影响。根据《雅加达邮报》报道，从2014年至2020年，印尼以能力建设项目、基础设施建设项目、人道主义援助以及发展合作的形式向该地区的瓦努阿图、所罗门群岛、巴布亚新几内亚、斐济、图瓦卢、马绍尔群岛、基里巴斯和萨摩亚等国提供约1600万美元的援助。[①] 通过对太平洋岛国的援助，印尼初步实现其国家利益。虽然与澳大利亚、美国、中国、新西兰、日本等太平洋岛国的主要援助国相比，印尼对太平洋岛国的援助金额总量较少，但考虑到它受援国和援助国的双重身份，以及它所提供的灾害应对、能力建设、技术培训等援助对太平洋岛国的实用性，印尼对太平洋岛国的援助还是非常引人注目并值得深入研究的。

表1　印度尼西亚对太平洋岛国部分援助情况（发展和治理领域）

领域	类型	时间	被援助国	援助内容
发展	灾害应对	2020	斐济	提供51万美元援助应对热带气旋温斯顿灾害；提供7500万美元现金、支票及物资应对热带气旋哈罗德的灾害
		2021	巴布亚新几内亚	提供76亿印尼盾援助应对COVID-19
		2022	斐济、所罗门群岛	提供28.8亿印尼盾援助两国应对COVID-19
		2023	瓦努阿图	提供51万美元援助应对台风灾害
		2024	斐济	提供28.8亿印尼盾医疗设备用于COVID-19疫情后复苏
	能力建设	2015	斐济、巴布亚新几内亚、所罗门群岛、美拉尼西亚先锋集团	举办通过家庭规划和经济发展干预来赋能女性的培训；派遣专家赴莫尔兹比港口就贝壳制作开展国际培训；派遣专家赴所罗门群岛就贝壳制作开展国际培训；食品培训课程；通过零废物处理系统实现农产品的多元化、附加值和竞争力
		2016	美拉尼西亚先锋集团、斐济、巴布亚新几内亚	提供贝壳制作国际培训实习项目；提供促进中小型企业发展的效能建设项目
		2018	基里巴斯	为促进人力资源发展提供奖学金、培训、短期课程
		2024	斐济	援建示范农场和区域农业培训中心
	基础设施建设	2016	斐济	重建被台风温斯顿破坏的维多利亚女王学校
		2017	瓦努阿图	翻新瓦努阿图的中国大使馆和中资体育场和码头
		2018	图瓦卢、基里巴斯	建造会议中心；体育场建造
		2022	斐济	维多利亚女王学校修复二期工程
		2023	巴布亚新几内亚	援助翻新莫尔兹比港综合医院
治理	民主 治理	2015	斐济、瓦努阿图	帮助举办促进政府良治的民主与创新国际研讨会；举办立法选举国际研讨会：印度尼西亚的经验
		2016	斐济、新喀里多尼亚、斐济、巴布亚新几内亚、瓦努阿图、所罗门群岛	举办亚太地区公共秩序管理国际研讨会；举办美拉尼西亚先锋集团秘书处和斐济共和国礼宾和办公室管理国际研讨会
	安全 维护	2017	斐济	和印度尼西亚共享部分情报及武器系统
		2018	美拉尼西亚先锋集团	捐赠50万美元用于建立地区警察学院

（资料来源：根据洛伊研究所等网站公布的信息和数据整理而成）

①Why the Pacific Won't Be a Priority for Indonesian Diplomacy? February 02, 2021, https://www.thejakartapost.com/paper/2021/02/01/why-the-pacific-wont-be-a-priority-for-indonesian-diplomacy.html. 2025年3月20日访问。

三、印度尼西亚对太平洋岛国援助的动因

印尼长期将外交重心置于东南亚地区尤其是东盟框架内。太平洋岛国与印尼毗邻，一直以来都是印尼“被忽视的后院”①，斐济、巴布亚新几内亚、所罗门群岛等岛国在地理位置上与印尼紧紧相邻，但它们却并未获得足够的重视，更没有被纳入印尼外交核心议程。但是，为何近年来印尼却频频向太平洋岛国提供对外援助？如前所述，对外援助从来都不仅仅是出自简单的利他主义目的，对外援助的战略目标在很大程度上受到国际政治因素和国内政治的影响。就印尼而言，西巴布亚问题导致的主权挑战、实现“中等强国”的政治雄心、太平洋岛屿地区地缘政治重构带来的对冲需求是驱动它加强对太平洋岛国援助的三个核心动因。

（一）西巴布亚问题导致的主权挑战

自印尼接管西巴布亚地区以来，人权侵犯指控与西巴布亚分离主义运动持续引发国际关注。由于巴布亚人与太平洋岛国的美拉尼西亚人在文化上同源，因此西巴布亚分离主义运动一直试图寻求太平洋岛国的支持。太平洋岛国也比较关注西巴布亚独立问题，但诸国态度各异。库克群岛、瑙鲁、图瓦卢、瓦努阿图和所罗门群岛等表示支持“西巴布亚联合解放运动”（United Liberation Movement for West Papua，ULMWP）。其中，瓦努阿图是最坚定支持西巴布亚独立的国家之一，它利用美拉尼西亚先锋集团（Melanesian Spearhead Groups，MSG）为西巴布亚发声，多次呼吁将西巴布亚作为一个独立主体吸纳进 MSG，但因巴布亚新几内亚的阻拦而未能成功。它还经常在联合国大会上公开表达对西巴布亚独立的支持，试图将西巴布亚独立问题纳入全球议程。斐济、巴布亚新几内亚等国支持印尼对西巴布亚的主权；马绍尔群岛、汤加和帕劳表示会一直关注西巴布亚的人权侵犯行为；所罗门群岛则在西巴布亚问题上保持“平衡立场”，在承认印尼对西巴布亚主权的同时强调 ULMWP 与印尼政府和平对话和协商解决该问题的重要性。②

太平洋岛国对西巴布亚独立的支持无疑威胁着印尼的主权完整和国家安全，损害了它的正面国际形象，印尼迫切需要通过有力的外交手段以消弭这种不断发展的威胁。因此，印尼努力加入美拉尼西亚先锋集团，希望通过“文化、国内价值观和外交政策”三种软实力手段深化与太平洋岛国的合作，进而拉近彼此的关系。同时，积极参与“太平洋岛国论坛”（Pacific Island Forum，PIF）、“太平洋岛国发展论坛”（Pacific Island Development Forum，PIDF），希望通过援助手段削弱太平洋岛国对巴布亚分离主义运动的支持。为争取斐济支持，2014 年印尼为斐济选举提供了财政和技术支持；2016 年提供 500 万美元用于台风救灾，并援助重建维多利亚女王学校。2019 年 10 月，印尼宣布，政府计划每年拨出 10 亿澳元的捐赠基金，其中，将有 6000 万澳元会用于对太平洋岛国的援助，该计划将一直持续到 2021 年，以增加印尼与太平洋岛国的贸易往来并压制来自该地区对西巴布亚独立要求的任何支持。③ 自 2019 年成立以来，印尼国际发展署向太平洋岛国提供了约 3700 万美元的对外援助，约占其对外援助总额的 30%；从 2020 年到 2023 年，印尼国际发展署对外援助的前五大接受国中就包括了斐济和帕劳两个太平洋岛国国家。④

（二）实现“中等强国”的政治雄心

2014 年佐科·维多多（Joko Widodo）在总统竞选中提出“中等强国”概念，强调印尼作为中等强国的身份应该通过其在地区和全球问题上的选择性参与来实现。佐科政府将建设“中等强国”上升为国家战略，

---

①PUGUMR，Unraveling Indonesia’s Diplomacy in the Pacific Region，https://ijssr. ridwaninsti tute. co. id/index. php/ijssr/article/ view/681/1236. 2025 年 3 月 11 日访问。

②Solomons Maintain “Balanced Stance” on West Papua issue，Ahead of PM’s Indonesia Trip，October 18，2024，https://islandsbusiness. com/news-break/manele-on-west-papua/. 2025 年 3 月 15 日访问。

③Indonesia’s “Pacific elevation”：Elevating what and who? January 13，2020，https://blogs. griffith. edu. au/asiain-sights/indonesias-pacific-elevation-elevating-what-and-who/. 2025 年 3 月 20 日访问。

④Indonesian AID，https://ldkpi. kemenkeu. go. id/en/. 2025 年 3 月 12 日访问。

其核心是通过多维外交手段提升自身在区域事务中的话语权。[①] 2019年印尼力促东盟推出《东盟印太展望》(ASEAN Outlook on Indo-Pacific，AOIP)，旨在“印太”话语体系中反映东盟的利益和主张，维护东盟在区域合作架构中的中心地位。《东盟印太展望》的推出是印尼“规范性中等强国外交”理念的体现。

东盟是印尼强化地区秩序塑造者角色、谋求“中等强国”身份的重要平台，但是东盟“中心地位”的下降使得印尼陷入对自身区域领导者地位的焦虑。[②] 随着太平洋地区大国战略竞争的加剧以及其它域外力量的不断介入，印尼的外交重心不再仅囿于东盟内部，太平洋岛国成为印尼外交政策的另一优先方向。印尼选择将对外援助作为加强与太平洋岛国联系的主要外交工具，希望能够通过对外援助改变西巴布亚问题导致的负面国际形象，同时实现南南三方合作（SSTC）框架下对促进地区稳定、繁荣、美好的承诺，以便获得太平洋岛国的更多支持，借以提高自己的国际声望和强国地位。

印尼努力通过实施对外援助以塑造其在太平洋地区“新兴领导者”的形象。如印尼政府声称向斐济提供国外援助的原因是“为了改善印尼的形象、姿态和影响力，无论是在与斐济的双边关系层面还是在国际外交领域”。[③] 2019年7月佐科政府提出“太平洋提升计划”[④]，发展与太平洋岛国的关系成为印尼国家发展的重要战略，外交部长雷特诺·马苏迪（Retno Marsudi）则将其称之为“太平洋伙伴关系的新时代”[⑤]。同年10月，印度尼西亚宣布成立专门的对外援助机构—国际发展署（Indonesian AID），它被视为印尼走向“有影响力的世界大国”的必要准备。副总统优素福·卡拉（Jusuf Kalla）指出，印尼成立国际发展署的目的在于通过“主动外交”（hands-on diplomacy）提升在国际发展合作中的影响力，特别是在作为援助国的角色方面。[⑥] 他认为“作为G20成员，印尼有义务与任何有需要的国家互相帮助”，作为受援国，“印尼已经得到足够的帮助，现在是该我们伸出援手、实施援助外交的时候了”。[⑦] 2024年在第十届世界水论坛（The 10th World Water Forum）期间，佐科总统与斐济总统威廉·迈瓦利里·卡托尼维尔（Williame Maivalili Katonivere）举行双边会晤，佐科强调“作为太平洋伙伴国家，印尼将努力使太平洋成为一个和平、稳定和繁荣的区域”，将帮助斐济在拉其拉基（Rakiraki）地区建设示范农场和区域农业培训中心，为斐济成为太平洋地区的农业发展中心提供助力。[⑧]

（三）地缘政治重构带来的对冲需求

根据洛伊研究所的统计数据，澳大利亚一直是太平洋岛国地区最大的援助国。澳大利亚对太平洋岛国的援助基本实现了对经济、政治、社会、环境、教育领域的广覆盖并具有主导性优势，保证它在太平洋岛屿地区的绝对领导力和号召力。

---

①Haryanto，R.，“Global Maritime Fulcrum：Indonesia’s Middle Power Strategy Between Belt And Road Initiatives (BRI) and Free-Open Indo Pacific (FOIP)”，*Journal of Indo-Pacific Affairs*，Vol. 02，2023，pp. 78-95.

②包广将、林晓丰：《地位焦虑：印尼应对中美战略竞争的逻辑》，《南洋问题研究》2022年第3期。

③Lembaga Dana Kerja Sama Pembangunan Internasional，Republik Kepulauan Fiji，https://ldkpi. kemenkeu. go. id/page/profile-fiji. 2025年3月12日访问。

④Ministry of Foreign Affairs of the Republic Indonesia，Indonesia Redoubles Its Commitment to Enhance Partnership with the Pacific，August 24，2022，https://www. kemlu. go. id/portal/en/read/4240/berita/indonesia-redoubles-its-commitment-to-enhance-partnership-with-the-pacific. 2025年3月22日访问。

⑤Negara-Negara di Pasifik adalah Prioritas Bagi Indonesia，Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia，March 26，2021，https://kemlu. go. id/portal/id/read/2296/berita/negara-negara-di-pasifik-adalah-prioritas-bagi-indonesia#!. 2025年3月25日访问。

⑥Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia，Peresmian Lembaga Dana Kerja Sama Pembangunan Internasional oleh Pemerintah Indonesia，August 18，2019，https://kemlu. go. id/portal/ id/ read/695/view/peresmian-indonesia-aid. 2025年3月28日访问。

⑦Retrieved from，https://www. youtube. com/watch? v=fzEP9RI6lU0&t=359s. 2025年4月5日访问。

⑧Indonesian President Widodo keen to step up cooperation with Fiji，May 21，2024，https://pina. com. fj/2024/05/21/indonesian-president-widodo-keen-to-step-up-cooperation-with-fiji/. 2025年4月7日访问。

进入21世纪，太平洋岛国地区成为地缘政治影响力和全球利益汇聚的焦点。2018年以来，美、澳、日、新等国对南太平洋地区的战略投入和战略承诺达到了前所未有的高度①，大国通过资金、技术、人员、项目等方式介入岛屿民族事务，干扰了国家的统一，甚至对地区安全与稳定造成不良影响②。在亚太地区地缘政治重构的场域背景下，地处印度洋和太平洋十字路口的印尼格外关注日益加剧的大国竞争态势。为实现国家利益，2019年佐科总统指出“印尼不仅是东盟国家，也是太平洋共同体的一员”③，明确表明印尼在太平洋地区的身份。这种定位意图不仅为印尼加强对太平洋岛国的援助构建一个合理的身份，而且为印尼在该地区获得市场准入、投资机会和资源交换等权利铺平道路。

近年来，包括印尼在内的一些新兴援助国在太平洋岛国的影响日益增长，给澳大利亚在该地区的主导地位和领导力带来威胁。为抵制这些新兴援助国，确保其作为太平洋国家“首选合作伙伴”的地位和既得利益，澳大利亚持续增加对太平洋岛国的援助。根据洛伊研究所统计，2008年至2021年期间澳大利亚总计向太平洋岛屿地区支付了170亿澳元，占该地区收到的官方发展援助总额的近40%。④ 而从2015年到2025年的十年间，澳大利亚对太平洋岛国的援助金额几乎增长了7倍（见图3），牢牢保持着第一大援助国的地位。

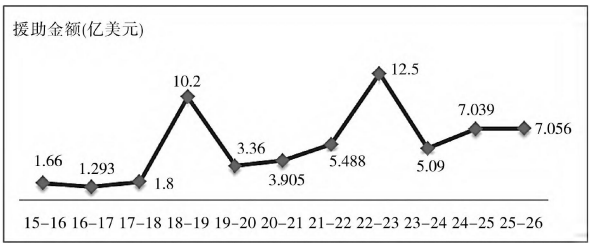


图3　澳大利亚对太平洋岛国的官方发展援助（2015—2026）

（资料来源：根据澳大利亚外交与贸易部网站公布的数据整理而成）

2014年，时任澳大利亚外交部长朱莉·毕晓普（Julie Bishop）表示，澳大利亚需要在太平洋地区由责任转向伙伴关系。⑤《外交政策白皮书2017》（Foreign Policy Whitepaper 2017）强调澳大利亚将加强在太平洋地区的参与，指出包括印尼等在内的亚洲新兴大国将会在国际和地区事务中发挥越来越大的影响力，未来澳大利亚在太平洋国家中的影响与贡献可能会被这些亚洲国家的援助冲淡甚至抵消。⑥ 鉴于印尼日益增长的战略、军事和政治影响力有可能破坏澳大利亚作为太平洋岛国主要安全伙伴的区域形象和全球形象，澳大利亚认为应警惕这种潜在威胁，有必要采取先发制人的政策以遏制印尼在太平洋岛屿地区的活动。⑦面对澳大利亚的主动遏制，印尼要想进一步密切与太平洋岛国的联系，势必要冲破澳大利亚长期以来编织

---

①秦升：《“印太”战略的南太平洋攻势：现状、动力与前景》，《亚太安全与海洋研究》2019年第6期。

②赵少峰：《南太平洋岛屿地区民族分离主义运动探析》，《世界民族》2021年第4期。

③Wicaksana, I. G. W. & Amalia, R., “Indonesia’s Foreign Policy in Pacific Island Countries during Joko Widodo Era 2014—2019: An Adaptive Action?” *Asian Politics & Policy*, Vol. 03, 2022, pp. 402-419.

④Lowy Institute, Pacific Aid Map 2023, October 31, 2023, https://pacificaidmap.lowyinstitute.org/. 2025年3月12日访问。

⑤Julie Bishop to Announce “Dramatic” New Approach to Foreign Aid, Making Countries More Responsible for How They Spend It, https://www.news.com.au/national/julie-bishop-to-announce-dramatic-new-approach-to-foreign-aid-making-countries-more- responsible-for-how-they-spend-it/news story/9a42f5c7c04fa6987196f69ee6e21ea9. 2025年3月18日访问。

⑥白皮书指出“加强经济合作、加强安全以及改善澳大利亚与太平洋地区人民之间的关系”是澳大利亚加强与太平洋地区接触的三个关键目标。参见Australian Government, 2017 Foreign Policy White Paper, https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/2017-foreign-policy-white-paper. 2025年3月26日访问。

⑦Aid, Influence and “Strategic Anxiety” in the Pacific, April 21, 2018, https://www.openforum.com.au/aid-influence-and-strategic- anxiety-in-the-pacific/. 2025年3月27日访问。

的牢固的援助网，才能为解决国内主权争端、维持良好地区形象、提高国际地位以及获得更多的国家利益谋求一条出路。

四、印度尼西亚对太平洋岛国援助的特点

域外国家对太平洋岛国的援助具有显著的差异化特征，体现各自不同的外交战略重点与合作模式，映射出援助国各异的战略利益、地缘政治考量及其对太平洋岛国本土发展需求的不同回应。[①] 作为东盟核心成员国和不懈追求更大国际影响力的区域大国，印尼兼具受援国和援助国的双重身份，国家主权和安全隐患、国内外形势等因素深刻影响着印尼，使其对太平洋岛国的援助表现出一定的特殊性。

（一）以种族文化亲和力为纽带

西巴布亚问题导致的长期负面国际形象迫使印尼采取文化外交的方式来修复同太平洋岛国之间的关系。文化外交是通过文化传播与交流促进国家间相互理解并服务于外交目标的手段，其核心在于通过“软实力”塑造国家形象、增强国际影响力。相较于传统的“硬实力”，文化外交具有非强制性特征，更容易突破政治壁垒。[②]

印尼宣称自身也是太平洋共同体的一员，强调与太平洋岛国之间的“美拉尼西亚兄弟情谊”，希望利用美拉尼西亚族群认同等文化手段来增强对太平洋岛国援助的情感黏性。印尼东部五省（巴布亚、西巴布亚、马鲁古、北马鲁古、东努沙登加拉）的1000多万美拉尼西亚人口，与太平洋岛国（如巴布亚新几内亚、瓦努阿图、斐济等）存在着种族与语言上的共通性，在语言、传统音乐和歌曲上也有相似之处。印尼通过各种途径来强调自己的“太平洋身份”。2014年，印尼首次派出来自东部五省的200人代表团参加在巴布亚新几内亚举行的第五届美拉尼西亚艺术和文化节（MFAC），2015年印尼外交部、教育和文化部联合主办了第六届MFAC，得到太平洋岛国的积极响应。自2003年起，印尼设立艺术与文化奖学金项目，邀请南太平洋青年赴印尼学习传统艺术，累计惠及千余人次。[③]

通过此类活动，印尼旨在向太平洋岛国传递印尼与它们共享文化遗产的关键信息，试图通过身份纽带间接消解主权争议引发的政治敏感性。印尼高级外交官朱马拉（Djumala）指出，在印尼的外交工具组合中，文化推广对于塑造多元化、温和、民主和宽容的印尼形象具有重要意义。印尼外交部长雷特诺·马苏迪（Retno Marsudi）强调“文化是超越政治的桥梁，它能让我们重新发现彼此的共同根源。”[④]在2016年3月底访问斐济和巴布亚新几内亚时，印尼政治、法律和安全事务协调部部长鲁古特·宾萨尔·潘达伊坦（Luhut Binsar Pandjaitan）再次提到印尼与太平洋岛屿国家在文化上的亲和力（cultural affinities），指出印尼西巴布亚省的1100多万居民与太平洋岛屿地区的人民具有相同的美拉尼西亚种族渊源，因此加强彼此之间交往，特别是印尼向太平洋岛国提供对外援助是无比重要的，印尼和太平洋岛国需要加强团结并促进在相关

---

①在太平洋岛国的传统援助国中，澳大利亚依托地理位置及历史联系，援助常以预算支持、治理能力强化及关键基础设施建设为主，体现了维持地区威望和领导力、提高国际声望、带动本国经贸发展、稳定周边环境、消除地区安全威胁、严防域外势力进入的特点。美国与日本的援助则带有明显的战略考量，美国聚焦于建设民主政治、强化海上安全合作和应对灾害，旨在提升区域影响力；日本重在输出技术和本土治理经验，推进日本国家海洋战略。欧盟及其成员国则强调规范性力量，援助重点在于良治、人权、环境保护及应对气候变化。作为新兴援助国的中国则侧重于“南南合作”框架下以政府优惠贷款为主的成套项目援助和技术合作，淡化赠款比例；援助项目与贸易投资结合紧密，契合岛国发展需求；援助不附带政治条款。

②Critchow, J., “Public Diplomacy During the Cold War: The Record and Its Implications”, *Journal of Cold War Studies*, Vol. 01, 2004, pp. 75-89.

③Baiq Wardhani, “From Jakarta to Oceania: Indonesia’s Cultural Diplomacy with the South Pacific”, *Journal of Asian Security and International Affairs*, Vol. 01, 2023, pp. 47-64.

④Baiq Wardhani, “From Jakarta to Oceania: Indonesia’s Cultural Diplomacy with the South Pacific”, *Journal of Asian Security and International Affairs*, Vol. 01, 2023, pp. 47-64.

领域的合作。印尼以种族文化亲和力为纽带重塑与太平洋岛国的同伴形象，为其后续对太平洋岛国的援助构建了合理的“太平洋身份”，为快速赢得太平洋岛国的认同和信任奠定了基础。

（二）以非传统安全领域为重心

总的来看，印尼对太平洋岛国的援助主要涉及发展、治理和经济这三个非传统安全领域，特别是在对气候变化和海洋管理、灾害应对和管理、能力建设等方面的援助上。

第一，气候应对和海洋管理是印尼太平洋外交的战略入口，它希望通过技术合作与援助争夺太平洋岛屿地区的气候治理技术领导权，为塑造中等强国身份提供助力。2014 年，太平洋岛国论坛会后对话会（Pacific Island Forum Post Forum Dialogue，PIF-PFD）第 26 次会议公布了《帕劳宣言》，强调解决全球变暖和海平面上升问题的重要性，传递了“向南太平洋国家提供援助，加强合作，共同应对和缓解气候变化所导致的各种问题”的承诺。印尼提出的绿色经济战略因符合太平洋国家的利益而受到它们的称赞。①

第二，灾害应对和管理援助是印尼强化与太平洋岛国合作的核心手段。印尼属于灾害频发地区，长期应对和防范使其积累了丰富的灾害管理经验。太平洋岛国与印度尼西亚面临着相同的气候风险和灾害威胁。凭借自身优势，印度尼西亚在给太平洋岛国提供的援助中包含了大量的灾害防范和管理能力建设项目，一方面有助于太平洋岛国提高灾害防范能力，另一方面也希望借此成为太平洋岛屿地区灾害管理的领导者。2014 年印尼时任总统苏西洛·班邦·尤多约诺（Susilo Bambang Yudhoyono）首次对太平洋岛屿地区进行国事访问并出席了第二届 PIDF 会议。他承诺从 2014—2018 年的五年内印尼将投入 2000 万美元用于太平洋岛国，帮助它们应对灾害和气候变化的影响，②并将这种促进太平洋岛国绿色经济发展的援助称为一种在不损害自然资源的情况下推动经济进步并应对气候变化影响的新范式。③

第三，以教育和技术培训为主的能力建设项目是印尼对太平洋岛国援助的重点。印尼对太平洋岛国的能力建设援助主要采取小型项目形式，虽然每个项目的平均规模较小，但关注被援助对象的需求以及文化的适配，强调被援助对象（如社区或个体）能在短期内直接受益于这些援助项目。例如，为使太平洋岛国能够最大限度地利用其自然资源，印尼一方面捐赠了贝类加工设备，并为妇女提供海产品加工培训。另一方面，还提供了生态旅游培训，包括讨论太平洋地区生态旅游的发展、印尼的经验和最佳实践、岛屿生态旅游的原则和实践、气候变化及其对旅游业的影响、生态旅游地区自然灾害的减灾措施等内容。④ 印尼在非传统安全领域对太平洋岛国的对外援助具有低政治敏感性和高民生关联性的特点，淡化了其援助的政治意图，不仅有利于塑造出一个区域发展促进者的良好形象，还可以降低战略对抗风险。

（三）以维护印尼的国家利益为核心取向

西巴布亚问题使印尼在太平洋岛屿地区的形象严重受损。印尼加强与太平洋岛屿地区的联系，提供发展援助是其外交战略的外在表现，减少太平洋岛国对西巴布亚独立的支持则是其外交战略的内在核心。印尼对太平洋岛国的发展援助在一定程度上弱化了太平洋岛国对西巴布亚问题的支持，使太平洋岛国在巴布亚问题上的立场逐步改变。2019 年 7 月在印尼举办的首届太平洋博览会上的一次采访中，当被问及西巴布

---

①Kementerian Luar Negeri，Indonesia Tegaskan Komitmen Pererat Kerjasamadengan Negaranegara Kepulauan Pasifi，http://www. kemlu. go. id/id/berita/Pages/Indonesia Tegaskan Komitmen Pererat KerjaSamadengan Negaranegara Kepulauan Pasifik. aspx. 2025 年 3 月 10 日访问。

②Radio New Zealand International，Indonesia Helps Fund MSG Police Academy，January10，2014，https://www. radionz. co. nz/news/pacific/233013/indonesia-helps-fund-msg-police-academy. 2025 年 3 月 12 日访问。

③PIDF，Keynote Address at the Second Summit of the Pacific Islands Development Forum，http://pacificidf. org/his-excellency -prof-dr-susilo-bambang-yudhoyono-president-of-the- republic-of-indonesia-keynote-address-at-the-secondsummit-of-the-pacific-islands-development-forum/. 2025 年 3 月 16 日访问。

④Ministry of Foreign Affairs of Republic of Indonesia，International Training Program on Ecotourism for Pacific Countries，April 26，2011，https://www. kemlu. go. id/id/berita/siaran-pers/Pages/International-Training-Program-onEcotourism-for-Pacific-Countries-Yogyakarta-25-April-4-Mei-2011. aspx. 2025 年 3 月 22 日访问。

亚问题是否仍然是太平洋岛屿国家关注的核心问题时，库克群岛总理亨利·普纳（Henry Puna）表示，“印尼为库克群岛提供了很多发展机会，拉罗汤加市（Rarotonga）旅游业火爆，但合格的从业人员不足，印尼为此输送了大量劳动力”，“对于西巴布亚问题，我们总是有担忧的，但是现在先让我们加强彼此间的友谊，然后再去处理其他问题”。而到了2020年3月，外交部长马苏迪则自信地告诉印度尼西亚众议院，库克群岛和纽埃不再支持西巴布亚的分离主义运动了。① 2016年至少有6个太平洋岛国（特别是瓦努阿图）利用联合国大会支持西巴布亚独立，但到了2022年，只有马绍尔群岛提及了印尼的西巴布亚问题，且仅仅是呼吁印尼接纳联合国人权代表团。②

从社会学的交换论视角看，援助国在实际援助行动中往往以人道主义为外在表现，但实际上援助国与受援国都希望在交换关系中获得回报。印尼对太平洋岛国的援助实践首先是通过构建合作关系网来深化与太平洋岛国的联系，这种联系并非简单的资源转移，而是借由对外援助促使太平洋岛国对印度尼西亚形成情感信任和技术依赖，然后通过强化利益协作来升级合作关系网。斐济是印尼在太平洋地区的重要长期合作伙伴，印尼对斐济的援助实践体现出两国合作关系网络从“合作互信”“深化升级”到“情感连接”“彼此支持”的递进式发展过程。其中，双方共同塑造的互惠互利的交换关系是这个关系网络的支柱，它为印尼在国际政治博弈中收获实质性支持提供了条件。

（四）以双边和多边机制为援助平台

印尼对太平洋岛国的援助呈现多元化特点，除了以上提到的印尼对斐济、对巴布亚新几内亚等国家的双边援助机制之外，还通过参与或主导区域性多边机制的方式来进行。

第一，在南南三方合作（SSTC）框架下提供对外援助。2019年Indonesia AID成立前，印尼对太平洋地区的援助主要是在SSTC框架下进行的。尽管与澳大利亚、美国、中国等国家提供的援助金额相比微不足道，但印尼认为对太平洋国家的援助是它对SSTC的承诺，是一种“团结”形式，代表了其发展与太平洋国家的友谊、促进相互合作的理想。

第二，通过太平洋岛国论坛（PIF）提供对外援助。自2001年以来，印尼一直是PIF论坛会后对话伙伴之一。PIF对印尼具有重要意义，它是PIDF成立前印尼与太平洋国家接触的唯一论坛。印尼通过PIF为太平洋岛国提供农业、渔业、教育、民主、能源、气候、灾害管理、妇女赋权等各种能力建设项目和技术援助项目，同时以PIF为平台让太平洋岛国有机会参与印尼政府举办的项目，如万隆精神项目（Bandung Spirit Program）。

第三，借由美拉尼西亚先锋集团（MSG）提供对外援助。如前所述，部分MSG成员国一直支持西巴布亚的自由和独立，印尼希望通过加入MSG与其成员建立合作关系进而实现其国家利益。③ 2011年印尼成为MSG观察员。之后，2012年印尼给MSG国家提供了拖拉机、救护车和计算机等援助。2014年以能力发展培训的形式向MSG国家提供了大约2000万美元的财政援助，用于海洋生产管理培训和海洋经济发展中的妇女赋权项目。2015年成为MSG准会员后，印尼积极参与MSG活动并提交政策建议，进一步加强了对太平洋岛国的援助。2016年印尼成为MSG正式会员，继续在能力发展、技术、气候应对和灾害管理等方面给太平洋岛国提供援助，不仅得到太平洋岛国的积极响应，同时阻止了西巴布亚联合解放运动申请成

---

①Indonesia’s “Pacific elevation”: Step up or Power Play? Asia Pacific Solidarity Network, July 15, 2019, https://www.asia-pacific-solidarity.net/news/2019-07-15/indonesias-pacific-elevation-step-or-power-play.html. 2025年4月3日访问。

②Indonesia’s Push for Influence in the Pacific Blunts Papua Criticism, October 07, 2022, https://www.benarnews.org/english/news/pacific/indonesia-papua-pacific-influence-10072022155853.html. 2025年4月5日访问。

③Bekarekar, W. W. S., Alasan Indonesia Dalam Melakukan Hubungan Kerja sama Dengan Melanesian Spearhead Group (MSG), https://pascasarjana.umy.ac.id/wp-content/uploads/2016/08/32-wirda.pdf. 2025年3月21日访问。

为 MSG 正式成员的请求，[①]维护了自己的主权和领土完整。

第四，通过太平洋岛国发展论坛（PIDF）提供对外援助。在 2014 年的 PIDF 论坛上，时任印尼总统苏西洛（Susilo Bambang Yudhoyono）对斐济进行展开为期三天的访问，承诺在五年内为气候变化和自然灾害防御计划提供 2000 万美元。[②] 此外，苏西洛总统还通过 PIDF 推行绿色经济计划，加强印度尼西亚与太平洋岛国在减轻气候变化的影响、保证粮食安全以及 Covid-19 大流行后的恢复问题等方面的发展合作，并通过论坛向基里巴斯、图瓦卢和马绍尔群岛提供了大量援助。

第五，通过自己主导的多边机制提供对外援助。2022 年 12 月，印尼在巴厘岛举办印尼—太平洋发展论坛（Indonesia Pacific Forum for Development，IPFD），来自太平洋地区的 17 个国家和地区、4 个次区域、区域和多边组织以及 5 个受邀国家参加，主要议题是经济发展和人力资源开发。在该论坛上，印尼声明 IPFD 旨在致力于维护太平洋地区的和平、稳定和繁荣，建立具体的合作机制，创建全面的、包容性的发展平台。借助 IPFD，印尼向太平洋岛国提供了大量技术培训、财政援助、人力资源开发、基础设施、经济发展等形式的援助，得到了太平洋岛国的积极响应，有助于保证印度尼西亚与太平洋岛国之间的良好合作关系及相互依存关系。[③]

五、印度尼西亚对太平洋岛国援助面临的质疑

国内外就印尼政府对太平洋岛国的对外援助存在着不同的声音和质疑，主要表现在以下五个方面：

第一，政府在追求对外援助时不应忽视本土发展。印尼本身大量接受国外援助，2020—2021 年在 DAC 受援国中排名第四的事实说明了印尼的经济发展情况不容乐观，数额较大的对外援助可能会加剧国内经济发展的困难。印尼 2021 年民意调查结果显示，74％的民众反对向发展中国家（包括太平洋岛屿地区）提供对外援助。参与调查的民众认为，事实上他们并不反对印尼政府提供对外援助，但是解决国内发展问题应该先于对太平洋岛国的援助，政府应该反思这种忽视本土问题而过度追求国际声望和地位提升的做法。[④]

第二，政府应平衡对外援助和西巴布亚贫穷之间的矛盾。西巴布亚一直是印尼境内最贫穷和落后的地区之一，佐科政府较历届政府更关注西巴布亚的发展问题。通过提出加速开发计划（accelerated development program），将西巴布亚的一些偏远地区与经济增长中心联系起来，改善了包括电力在内的运输和服务水平。从 2016 年到 2020 年，西巴布亚地区已经建造超过 4300 公里的道路，15 个海港和 6 个机场。[⑤]尽管如此，由于缺少足够的政府投入，西巴布亚的健康问题仍然令人担忧，2017 年到 2018 年阿斯马特县

---

①根据 MSG 的创始原则，该组织的成员必须是主权国家，因此拒绝西巴布亚联合解放运动成为正式成员就意味着不承认它是主权国家。

②Grant Wyeth，What Drives Indonesia's Pacific Island Strategy，August 13，2018，https://hediplomat.com/2018/08/what-drives-indonesias-pacific-island-strategy/. 2025 年 4 月 3 日访问。

③Melyana R Pugu，Indonesia-Pacific Forum on Development（IPFD）Dan Dampaknya Bagi Kawasan Pasifik，https://jurnal.syntaxliterate.co.id/index.php/syntax-literate/article/download/10992/6754/. 2025 年 3 月 12 日访问。

④Lowy Institute，Indonesia Poll 2021，https://interactives.lowyinstitute.org/features/indonesia-poll-2021/topic/foreign-policy/. 2025 年 3 月 19 日访问。

⑤Embassy of the Republic of Indonesia in Copenhagen，Kingdom of Denmark，Frequently asked questions about Papua and West Papua，March 27，2020，https://kemlu.go.id/copenhagen/en/read/frequently-asked-question-faqs-about-papua-and-west-papua-provinces-of-indonesia/646/important-information. 2025 年 3 月 16 日访问。

（Asmat Regency）爆发的麻疹疫情导致60多名儿童死亡，大量儿童营养不良。[①] 所以，在国内西巴布亚地区经济发展动力不足、人民生活水平较低的情况下，印尼却给予太平洋岛国金额较大的援助，这使得印尼本国国民不断质疑该援助行动的合理性。

第三，“太平洋身份”并非是让印尼获得太平洋岛国完全认同的有效通行证。印尼一直宣称它是基于与太平洋岛国的身份认同而实施对外援助，强调对太平洋岛国的援助是加强与自己民族和文化相似的太平洋地区“美拉尼西亚兄弟”团结的一部分。但是对其大力宣传的美拉尼西亚文化亲缘，部分太平洋岛国（如所罗门群岛）依旧对它有着较强的抵触情绪，说明这种所谓的文化认同有时候并不能掩盖历史记忆的创伤。

第四，印尼通过对外援助在经济上实现与太平洋岛国共赢互利的说法受到质疑。印尼宣称对太平洋岛国的援助可以实现印尼与它们的经济合作与共同发展。但是正如希波力图斯·万格（Hipolitus Wangge）所指出，太平洋岛国对印尼商品和服务来说并不是一个有利可图的市场。印尼发起了一系列经济合作论坛，如印度尼西亚—南太平洋论坛（Indonesia-South Pacific Forum，ISPF）和太平洋博览会（Pacific Expo），以促进和扩大它与该区域国家的贸易和合作。然而，印尼与太平洋岛国的贸易总额仅约为5亿美元，因为该地区在经济上没有发展前景且投资成本很高，所以这些岛屿国家不会成为印尼的贸易伙伴。[②] 印尼对太平洋岛国提供大量援助和资金投入却不追求任何经济上的回报，而仅仅是为了与太平洋岛国的“美拉尼西亚兄弟”达成合作和共同发展，这种说辞无疑引起了外界对印尼援助太平洋岛国真实目的的质疑。

第五，印尼加强对太平洋岛国援助的时间节点受到质疑。人们发现印尼援助太平洋岛国的时间多是在部分太平洋岛国或ULMWP在国际舞台上提出西巴布亚独立问题之后，这也导致了国内民众、国际社会及部分研究者对其援助的目的提出质疑，认为印尼对太平洋岛国的援助并不完全如它自己所宣称的那样是其加强南南合作和协助南半球发展的规范性义务，而是有着极大的利己目的和明确的政治导向。如格兰特·惠斯（Grant Wyeth）就认为，印尼目前对太平洋岛国的援助更多的是临时性的，似乎是基于当前形势的政治算计，而不是连贯的政策结构。[③]

结　语

对外援助除为发展中国家提供更多福祉外，更是一项重要的战略决策。新兴援助国印尼通过向太平洋岛国提供气候变化和海洋管理、灾害应对和管理、基于教育和技术培训的能力建设等方面的援助，逐步构建起以互惠信任为核心的关系网络，加强了与太平洋岛国之间的联系，并且在维护该地区的和平、稳定与繁荣方面发挥了一定作用。印尼对太平洋岛国的援助实践是其国家战略意志的反映，是印尼在维护国家主权需求与地缘政治因素共同影响下的政策选择。印尼急需解决因部分太平洋岛国支持西巴布亚独立运动而导致的对本国主权和国际形象的负面影响，因此它力图通过寻找种族和文化上的相似点将自己塑造为“太平洋国家”，希望通过情感上的联结争取太平洋岛国对本国的支持。印尼依托“全球海洋支点”战略来实现“中等强国”的政治雄心，希望通过南南合作机制塑造在太平洋地区的“新兴领导者”地位。对太平洋岛国的援助使印尼有机会将有限的资源转化为区域影响力，在太平洋这个大国博弈的区域里开拓了自己的行动空间。

---

①International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies，Papua New Guinea：Measles Emergency Plan of Action Update No 1（MDRPG006），19 December，2017，https://reliefweb.int/report/papua-new-guinea/papua-new-guinea-measles-emergency-plan-action-update-n-1-mdrpg006. 2025年3月15日访问。

②Hipolitus Wangge，Can the Pacific Become a Priority for Indonesian Diplomacy，February 2，2021，https://www.asia-pacific-solidarity.net/ news/2021-02-02/can-pacific-become-priority- indonesian-diplomacy.html. 2025年3月16日访问。

③Grant Wyeth，What Drives Indonesia's Pacific Island Strategy，August 13，2018，https://hediplomat.com/2018/08/what-drives- indonesias-pacific-island-strategy/. 2025年4月2日访问。

作为新兴援助国的印尼在以相互尊重、促进地区繁荣稳定和发展为口号对太平洋岛国进行援助，不仅提升了种族和文化认同、改变了已有的负面形象，更重要的是通过对外援助解决了西巴布亚问题引发的主权和领土威胁、巩固了在太平洋地区的地位，一定程度上实现了自己的国家利益，为其他新兴援助国贡献了极具特色的援助模式。但是印尼要真正提高在太平洋地区的影响力、塑造中等强国身份依然面临重重阻碍。如何通过多元机制深化与太平洋岛国的合作与联盟，如何突破其他大国通过援助而与太平洋岛国形成的特定关系网，如何提供契合岛国需求的援助项目，如何通过提高援助的实效性来继续维护自身在太平洋地区的积极形象等，仍将是印尼在太平洋地区外交博弈中需考量的关键问题。

The Analysis of Motivations and Characteristics of Indonesia's Assistance to Pacific Island Countries

LIAO Chun-yong, Guo Yi-wei

(College of ASEAN Studies Guangxi Minzu University, Nanning 530006, China)

Abstracts: As an important country in Southeast Asia and a core member of ASEAN, Indonesia has a certain regional voice and influence. In recent years, Pacific island countries have become more and more important in the Indo-Pacific areas, and the assistance to Pacific island countries has become an important diplomatic means for countries to play games in the Pacific region. Under this background, although still a DAC recipient country, Indonesia has also begun to aid Pacific island countries in order to seek for his national interests. The challenge of sovereignty caused by the West Papua issue, the realization of the political ideal of "middle power" and the hedging demand brought about by geopolitical reconstruction are the three core motivations that drive Indonesia to strengthen its assistance to Pacific island countries. Indonesia's assistance to Pacific island countries shows the remarkable characteristics of "taking ethnic and cultural affinity as the link, focusing on non-traditional security fields, taking the national interests as the core orientation, and taking bilateral and multilateral mechanisms as the aid platform".

Keywords: Indonesia; pacific Island Countries; cooperative mechanism; foreign assistance

[责任编辑　文刀]