

大国竞争下中等国家军政关系重构： 普拉博沃政府军事扩权的意义与影响^{*}

潘 玥

[内容摘要] 2025年印尼《国民军法》修正案的通过标志着其军政关系的深刻重构。普拉博沃政府通过这一制度性变革,将军事现代化打造成强化国内政治控制的战略工具。其军事扩权的内部动因根植于印尼从苏哈托威权到民主化进程中,军方持续的政治影响力,以及普拉博沃个人的军事背景与强人政治风格;外部动因则源于中美“印太”地缘竞争为印尼创造的战略机会窗口,使其能够从美国获取军事装备、从中国获取经济投资,从而将外部竞争转化为内部权力重构的基础。这一变革对内强化了军方的制度性权力和政治控制能力,对外增加了外资项目的军方干预风险,并可能对东南亚地区产生示范效应。印尼案例揭示了中等国家在大国竞争中的独特生存逻辑:通过保持战略灵活性,精准利用大国矛盾、将外部收益内化为制度安排,在“大国竞争、中等国家受益、小国适应”的复杂格局中实现影响力的超常规提升。这客观上要求中国调整战略思路,从双边博弈向多层次互动转变,通过构建包容性合作框架、创新安全合作模式、深化经济融合来有效应对。

[关键词] 军事扩权 国内政治重构 中美战略竞争 国家安全治理 南海地缘政治

[作者简介] 潘玥,暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院副研究员、印度尼西亚研究中心副主任

[中图分类号] D734.2 [文献标识码] A [文章编号] 2095-5715(2026)01-0083-20

^{*} 本文系国家社科基金中华学术外译一般项目“贫困的终结(印尼语版)”(项目编号:23WSHB019)、广东省社科联青年学术工作坊“从万隆精神到数字互联:广东推进中印尼新时代产业合作的路径研究”(项目编号:2025GDF05)的阶段性成果。

2025 年 3 月 20 日,印尼国会全票通过《国民军法》修正案,标志着印尼军方在国内政治治理中的制度性角色进一步固化。法案不仅允许现役军官担任多类文职职位,更延长高级将领退休年龄,^①实质性地重塑了印尼的军政关系。“5000 军警应对数十学生抗议”和学生高喊“军队滚回军营”^②的场景暴露军方对国内政治的强势控制,更因其直接涉足外资项目而引发外界关注。时隔 5 个月后的 8 月底,当数千名学生走上雅加达街头抗议政府政策时,军警意外压死一名 21 岁的网约车司机,进一步将民众对国家暴力和特权阶层的不满推向顶点。^③

印尼的做法并非孤例,其背后折射出中等国家在大国竞争格局下的生存策略。近年来,泰国、缅甸、菲律宾和越南等东南亚国家都在不同程度上出现了军事权力扩张的现象。作为东南亚最大的经济体,印尼既不具备与大国抗衡的实力,也不愿被动承受大国博弈的冲击,因此转而在其中积极寻求最大利益。作为法案的核心推动者,普拉博沃·苏比延多总统通过《国民军法》修正案扩大军事权力,正是这种战略考量的制度化体现。普拉博沃的个人军事背景与强人政治风格,使其在推动军事改革和扩大军事权力方面具有强烈的内在驱动力。他对内以“国家安全”为名,强化军方在司法、经济等领域的影响力;对外则利用中美在印太地区的地缘竞争,通过“安全与经济双轨并行”的方式,既从美国获取先进武器,^④又借助中国的投资改善国内基础设施。

印尼的军事扩权并非简单的被动应对,而是在其政治传统和地区形势变革背景下的一种主动战略选择。自苏哈托军人政权结束后,虽然印尼实现了民主化,但军方在国家政治中仍有深厚根基。近年来,随着地区地缘政治的复杂化,军方的影响力正逐步回归。通过“最低必要军事力量”计划,印尼近五年来持续

① “Rapat Paripurna DPR Setujui RUU TNI Disahkan Menjadi Undang-undang,” Antara, Maret 20, 2025, <https://www.antaranews.com/berita/4724017/rapat-paripurna-dpr-setujui-ruu-tni-disahkan-menjadi-undang-undang>.

② 《〈印尼国民军法〉修正案正式通过 数百学生国会大楼外抗议》,《联合早报》2025 年 3 月 20 日, <https://www.zaobao.com.sg/news/sea/story20250320-6046347>。

③ M. Ikhsan Tualeka, “Affan Kurniawan: Rakyat Kecil Mati Dilindas Aparat Negara,” Kompas, Agustus 29, 2025, <https://nasional.kompas.com/read/2025/08/29/07161571/affan-kurniawan-rakyat-kecil-mati-dilindas-aparat-negara? page = all>.

④ 骆永昆:《印尼与美国军事安全合作探析》,《现代国际关系》2024 年第 5 期,第 140 ~ 141 页。

强化海空力量建设,军费开支稳步增长,^①现役军人规模保持在40万以上。^②这既体现国家安全能力的提升,也是政治精英重塑国家治理模式的重要基础。

印尼的战略位置进一步增强了其在中美竞争中的重要性。它是扼守两大洲两大洋的“十字路口”,既是中国“一带一路”倡议的重要伙伴,也是美国“印太战略”的关键环节。这使得印尼能获得超越其实际实力的影响力,为军事扩权创造了外部条件。具体而言,美国以“印太战略”为名,通过军售等方式拉拢印尼,试图在东南亚地区构建对其有利的战略布局。同时,中国通过“一带一路”倡议下的投资、基础设施建设等经济合作,进一步深化与印尼的关系。印尼则巧妙地利用中美双方在该地区安全与经济上的不同诉求,寻求实现自身军事力量的现代化和提升国际政治影响力。

印尼的军事扩权是中等国家在大国竞争时代重塑军政关系、巩固国内权力、并寻求提升国际影响力的典型案例。虽然地区的军备竞赛在普拉博沃上台前就已存在,但印尼的军事扩权无疑将加剧这一趋势。本文将通过深入分析印尼的经验,探讨中等国家如何在大国竞争中重构权力结构,以及军事现代化与政治控制之间的关联机制,为理解当代国际政治中的权力变迁提供新的视角。同时,本文也将对印尼军事扩权可能对中国在印尼投资所带来的军方干预风险进行评估,并预测其对未来中印尼关系和区域战略格局的影响。

一、印尼军事扩权的制度路径与现实表现

军事力量的政治角色一直是印尼国家治理的核心问题。从苏哈托时期的“双重职能”到民主转型后的军政关系调整,印尼通过加强军队的文职化和专业

① Kementerian Keuangan, “Informasi APBN 2024: Mempercepat Transformasi Ekonomiyang Inklusif dan Berkelanjutan,” 2024, <https://media.kemenkeu.go.id/getmedia/a760f574-2f6a-4d7a-b811-5fe4e92ee38a/Informasi-APBN-Tahun-Anggaran-2024.pdf?ext=.pdf>, hlm. 15.

② “Jumlah Tentara Indonesia Terbesar Kedelapan di Asia, TNI AD Terbanyak Personel Aktif,” Kaltimpost, Oktober 5, 2024, <https://kaltimpost.jawapos.com/utama/2385162819/jumlah-tentara-indonesia-terbesar-kedelapan-di-asia-tni-ad-terbanyak-personel-aktif>.

化,以提升印尼的民主化水平,^①印尼军队始终是国家政治生态的关键参与者。印尼 2025 年《国民军法》修正案的通过,标志着该国军政关系进入后苏哈托时代以来最深刻的转型期。这场以“国家安全现代化”为名的立法改革,表面上是印尼对地缘战略挑战的回应,实则是一场精心设计的国内权力重构运动。普拉博沃政府通过系统性调整军方职能边界、重构合法性叙事网络,将军队从传统国防领域推向前台,使其成为维系政治权威的核心支柱。

(一)《国民军法》修正案的制度突破与核心变化

2025 年 3 月通过的《国民军法》修正案,是印尼军事权力扩张的制度性里程碑。其核心条款包括:

第一,强化人事控制权。总统可自主延长四星上将及国民军总司令的任期,打破原有年龄限制,原退休年龄为 58 岁,现最高可延至 65 岁。同时,修正案赋予总统对军队作战指挥权的绝对控制。修正案通过前,普拉博沃以“专业治理需求”为由,迅速任命 7 名退役将领进入内阁,安全领域职位几乎被军方垄断。根据印尼国防部公开数据,这一时期晋升的将领中,超过 70% 与普拉博沃有直接的政治或军事同僚关系。^② 普拉博沃上任后至今进行了三次内阁改组,内阁中的军人或退役将领比例呈现先增后稳并略有调整的趋势。2025 年 8 月,他还向包括国防部长沙夫里·沙姆苏丁在内的五位退役将领授予了四星荣誉将军称号。^③ 这不仅仅是个人偏好或对旧友的提携,这种“旋转门”机制,使军方精英深度嵌入国家行政体系,更深层次地反映了将军事精英网络重新整合进国家治理核心的政治考量。

第二,扩张职能范围。现役军官可任职的民事机构从 10 个增至 14 个,新增总检察长办公室、国家反恐局、海事安全局等关键部门。例如,总检察长办公室下设的“军事刑事检察长”职位明确要求军人担任,司法系统的军事化渗透首次

① [美]塞缪尔·P. 亨廷顿著,李晟译:《军人与国家:军政关系的理论与政治》,中国政法大学出版社 2017 年版,第 56~70 页。

② Wakil Presiden Republik Indonesia, “Kabinet Merah Putih,” <https://www.wapresri.go.id/kabinet-indonesia/>.

③ “Daftar Penerima Jenderal Kehormatan dari Prabowo Subianto,” Antara, Agustus 10, 2025, <https://jabar.antaranews.com/berita/634481/daftar-penerima-jenderal-kehormatan-dari-prabowo-subianto?page=all>.

获得法律背书。修正案中职能范围扩张,某种程度上为涉贪腐案的军人提供免罪交易的空间。2014年至2025年期间,印尼反腐败观察组织记录了至少8起涉及15名退役和现役军人参与的腐败案件。这些腐败案件不仅造成247.6万亿印尼盾的国家损失,还涉及了893.5亿印尼盾的贿赂金额。^①

第三,延伸军事行动权。将军方的“非战争军事行动”任务从14项增加到16项,新增网络安全、打击毒品等非传统安全职能,使军方得以介入数字经济监管与跨境犯罪治理。国防部还获得在海外保护印尼公民的授权,为军事力量跨国部署提供法律依据。普拉博沃政府以“应对非传统安全威胁”为由,推动军方重返民事治理领域。此外,军事法庭管辖权还存在隐性扩张的情况。尽管根据《1997年第31号法》和《2004年第34号法》所述,印尼军事法庭的法定管辖权仍限于军人内部案件及涉及军事秘密的案件,但在司法实践中存在模糊地带。涉及军人与平民的民事纠纷中,若涉及“军事秘密”或需“保密处理”,军事法庭可介入。近年争议案件中,军事法庭常以“维护军队形象”为由扩大解释管辖权,导致部分本应由普通法院审理的民事案件被转移至军事法庭。^②

与此前的法律相比,修正案通过的过程凸显“程序漏洞”:从草案提交至“五星级酒店秘密修法”三读通过仅耗时45天,且未举行公开听证会。公民团体与学者联名指出法案的修订过程过于仓促,缺乏透明度和公众参与,抗议“民主程序被架空”。^③ 印尼国会副议长苏非米·达斯科·艾哈迈德虽辩称修正案“仅为技术性调整,旨在提升军队专业化水平,而非恢复苏哈托时期的双重职能”,^④但军方通过秘密游说跨党派议员,使修正案得以全票通过,暴露了立法机构的妥协性。尽管民主斗争党主席梅加瓦蒂·苏加诺公开批评修正案,但其党派议员最

① “ICW: RUU TNI Buka Peluang Impunitas bagi Anggota Militer yang Koruptif,” Tempo, Maret 18, 2025, <https://www.tempo.co/hukum/icw-ruu-tni-buka-peluang-impunitas-bagi-anggota-militer-yang-koruptif-1221363>.

② Arief Fahmi Lubis, “Penegakan Hukum dalam Mengadili Anggota Militer yang Melakukan Tindak Pidana Umum,” *Jurnal Media Administrasi*, Vol. 6, No. 1, 2021, hlm. 67-77.

③ Maulani Mulianingsih, “Koalisi Masyarakat Sipil Keluarkan Petisi Tolak RUU TNI,” detikNews, Maret 17, 2025, <https://news.detik.com/berita/d-7827638/koalisi-masyarakat-sipil-keluarkan-petisi-tolak-ruu-tni>.

④ “DPR Sahkan Revisi UU TNI, Dasco: Supremasi Sipil Tetap Dikedepankan,” Suara Pemerintah, Maret 21, 2025, https://suarapemerintah.id/2025/03/dpr-sahkan-revisi-uu-tni-dasco-supremasi-sipil-tetap-dikedepankan/google_vignette.

终集体投赞成票。^①

(二) 军事扩权的路径和本质

普拉博沃的军事扩权路径呈现出清晰的战略连贯性,其核心在于通过制度重构与资源整合将军事权力嵌入国家治理体系。这一进程可分为其担任国防部长和总统两个关键阶段。

在担任国防部长期间(2019—2024),普拉博沃以“国防现代化”为名推动军备采购与军工控制双轨策略。一方面,他主导采购总价值 81 亿美元的 42 架法国“阵风”战机,与美国波音公司达成采购 24 架 F-15EX 战斗机的协议,斥资 3 亿美元从土耳其航空航天工业公司购买 12 架“安卡”无人机,^②并启动与美国联合研发侦察卫星计划,强化印尼在南海及马六甲海峡的军事存在;另一方面,普拉博沃通过《国防工业法》强制要求所有对外军购合同必须包含技术转让或补偿贸易条款。在某些战略资源的开发中,军方企业通过股权转让或部分征收的方式获取巨额非预算资金。这一阶段的核心目标是为军方构建经济自主性,使其摆脱对文官体系的财政依赖。同时,普拉博沃在南海问题上实施战略对冲:既与美军开展联合巡逻以获取美国军事技术,又向中国释放合作信号,利用中资升级雅万高铁、机场路桥、国际港口等基建项目。这种“双向套利”策略为其后续扩权积累了政治资本与外部资源。

2024 年普拉博沃当选总统后,印尼的国家安全认知呈现新的发展趋势。从其竞选纲领和最新表态看,新政府将在三个方面强化安全战略:一是加快推进军事现代化,计划在 2024—2029 年间将国防预算提高到 GDP 的 1.5%;^③二是深化地区安全合作,特别是加强与美国、澳大利亚、韩国、沙特阿拉伯和土耳其等国的防务合作;三是推进国防工业发展,提高武器装备自主研发能力。这些政策取向

① Tria Sutrisna, Ardito Ramadhan, “PDI-P Akhirnya Dukung Revisi UU TNI meski Megawati Sempat Menolak,” Kompas, Maret 18, 2025, <https://nasional.kompas.com/read/2025/03/18/16483691/pdi-p-akhirnya-dukung-revisi-uu-tni-meski-megawati-sempat-menolak>.

② 《印尼缩减 KF-21 项目预算》,新华网,2024 年 8 月 28 日,<http://www.xinhuanet.com/milpro/20240828/02a3e81ce32b4656a361500d7425a2b1/c.html>。

③ Jefferson Ng, “How Prabowo will Likely Manage Indonesia’s Defence and Foreign Policy,” September 16, 2024, <https://www.aspistrategist.org.au/how-prabowo-will-likely-manage-indonesias-defence-and-foreign-policy/>.

预示着印尼的国家安全认知将在延续性中进行新的调整。

在 2024 年 10 月正式上任后,普拉博沃总统将军事扩权从局部领域推向系统性重构。普拉博沃推出了一系列民生工程,并将其纳入“8 个最优速效项目”及“17 个优先项目”框架。在民生工程军事化方面,普拉博沃将以“免费午餐计划”和“孕妇营养补贴”为核心的民生工程交由军方执行,利用军方垂直管理优势提升政策覆盖率。这两个计划旨在为 8200 万名从学前班到高中的学生提供免费午餐和牛奶,同时覆盖孕妇及 5 岁以下儿童,目标包括降低儿童发育迟缓率和极端贫困率。项目预计 2029 年全面覆盖,年预算达 300 亿美元,占 2024 年国家预算的 14.1%,引发了外界对预算赤字可能突破国内生产总值 3% 法定上限的担忧。^①普拉博沃要求军队通过“100 个地方发展营”直接管理民生项目,包括开垦荒地种植粮食、管理供应链、分配资源等。军方在偏远地区铺设灌溉水管,并通过自营农场为免费午餐计划提供食材。^②军方在爪哇岛发放的免费午餐覆盖率远超地方政府,但其采购成本高出市场价,且 70% 供应商为军方关联企业。这种“以效率换忠诚”的策略,成功塑造“务实为民”形象,又通过民生项目扩大军方对社会资源的控制。2024 年 10 月印尼调查研究所公布的民调显示,93% 的受访民众满意于军队的表现,较 2023 年上升近 5%。^③

在安全叙事工具化方面,“国家安全至上”成为普拉博沃政府将军事介入正当化的核心叙事。普拉博沃政府的合法性建构,依赖于对“国家安全危机”与“民生需求”的精准操控。国防部长沙夫里的辩护进一步凸显这一逻辑:“因地缘政治的变迁和全球军事技术发展,军队必须转型以应对传统和非传统冲突。在维护国家主权问题上,我们绝不会让印尼人民失望。”^④在安全领域,军方通过选择

① 李培松:《印尼当选总统普拉博沃力推免费午餐,超 8200 万学生将受益》,环球网,2024 年 5 月 20 日, <https://world.huanqiu.com/article/4Hra25BPWRG>。

② 《普拉博沃扩大军方角色 民主派忧军人干政重演》,《联合早报》2025 年 1 月 30 日, <https://www.zaobao.com.sg/news/sea/story20250130-5807652>。

③ “Survei Indikator: Kepercayaan Publik ke TNI 93%, Presiden 85%,” detikNews, Oktober 4, 2024, <https://news.detik.com/berita/d-7572180/survei-indikator-kepercayaan-publik-ke-tni-93-presiden-85>。

④ Kementerian Pertahanan Republik Indonesia, “RUU Perubahan UU TNI Disetujui DPR, Menhan Tegaskan Transformasi TNI,” Maret 20, 2025, <https://www.kemhan.go.id/2025/03/20/ruu-perubahan-uu-tni-disetujui-dpr-menhan-tegaskan-transformasi-tni.html>。

性渲染威胁为扩权正名。据悉,军方主导的联合反恐行动中,相当一部分的涉恐行动安排在中资镍矿项目集中的苏拉威西岛,尤其是中苏拉威西,但该区域实际恐袭发生率远低于全国均值。^① 这种“安全威胁本地化”策略,既转移公众对军方贪腐的质疑,又将外资项目安全需求转化为军事介入的合法性依据。

普拉博沃的扩权本质是对苏哈托时期“双重职能”的现代化改造。苏哈托时期,军方通过“双重职能”深度介入政治经济领域,形成“军政一体化”的权力格局。1998 年民主化改革后,印尼通过宪法修正案将军方职能限制在国防领域;军队在政治舞台上的直接角色在名义上被削弱,但实际上通过多元化的制度渠道持续维持其政治影响力。^② 对此,普拉博沃保留了军方介入民事领域的核心逻辑,但通过“国家安全现代化”“效率优先”等技术治理话语消解民主监督压力,将苏哈托时代的直接军事统治转化为“军方关联企业持股”“民生项目执行”等隐蔽控制形式,既规避国际舆论批评,又实现权力渗透。

这一路径的突破性在于通过中美技术、资金与地缘支持等大国竞争资源转化和 45 天修正案通过的立法程序速成化,构建了军事权力扩张的“合法性闭环”。其后果是印尼军政关系从“文官主导”向“军方嵌入式治理”的深层转型,为东南亚威权模式复兴提供了新范本。

(三) 军事扩权的三重表现

印尼的军事扩权集中表现在经济、司法与地方治理以及对外战略层面。在经济领域,军方通过多种渠道深度介入经济活动。陆军战略后备部队以“反恐”为名在资源富集区设立军事管制区,通过对某些战略资源项目征收“特别安全税”直接获取经济利益。而且,军方还通过参与资源管理来扩大其经济影响力。2025 年 3 月,由印尼国民军和国家警察深度参与的印尼森林区整顿特别工作组向国有企业移交了 216 公顷以上的棕榈种植园。这一案例清晰地展示了军方如何以“环境整顿”和“打击非法占地”的名义,实质性地参与土地资源的再分配过

① Sri Yunanto, Angel Damayanti and Indah Novitasari, *Ancaman dan Strategi Penanggulangan Terorisme di Dunia dan Indonesia*, Jakarta: Institute for Peace and Security Studies, 2017.

② 潘玥:《印度尼西亚民主转型中的军队改革研究(1998—2008 年)》,《东南亚纵横》2019 年第 5 期,第 10~20 页。

程,将军事力量转化为经济管理权力。担任工作组指导委员会主席的国防部长沙夫里特别强调工作组的行动并非政府的专断行为,这种表态恰恰反映出军方试图为其经济介入行为寻求合法性基础的努力。^① 印尼虽已加入金砖国家新开发银行以深化国际经济合作,但军方在经济领域的扩权使得经济合作与安全诉求之间的矛盾进一步凸显,外资项目面临的军方干预风险显著增加。

在司法与地方治理方面,形成“军事—经济复合体”。西巴布亚地区军方以“反分离主义”为名,直接参与地方行政和公共服务,形成事实上的民事管理权。^② 至今,西巴布亚地区的军方仍广泛参与民事事务,包括保护私营企业、执行政府发展项目和执法行动,同时利用国家媒体和与其他政府机构的关系影响公众舆论。目前,90%以上的印尼本土电视台仍被军政精英深度控制。^③ 据观察家估计,军方的很大一部分收入来自大型基础设施和农业项目,以及由私人公司或中央政府运营的矿产资源开采。^④

在对外战略层面,争夺规则主导权。印尼军方尝试将“非东盟国家军事活动报备”条款纳入《南海行为准则》,实质是构建“选择性多边主义”,以东盟框架约束中国行动自由,却为美印尼军事合作预留“例外通道”。这种“规则对冲”策略旨在将印尼塑造为南海秩序的“维护者”,而非单纯的参与者。

《国民军法》修正案的通过,标志着印尼军方已完成从“国家保卫者”到“治理主导者”的身份转换。修正案可以被视为印尼军方自苏哈托时代以来持续参与国家治理这一历史进程的延续与再生产。从苏哈托军人政权的“双重职能”到民主化改革后的相对退出,再到当前的制度化回归,军方在印尼政治中的角色经历了形式上的转变但从未真正消失。在当前阶段,军队不再是直接的政治统治

① “Satgas PKH takkan tergesa-gesa beri 562 ribu hektare lahan ke Agrinas,” Antara, Maret 27, 2025, https://www.antaranews.com/berita/4739385/satgas-pkh-takkan-tergesa-gesa-beri-562-ribu-hektare-lahan-ke-agrinas#google_vignette.

② Evan A. Laksmana, “Civil-Military Relations Under Jokowi: Between Military Corporate Interests and Presidential Land Holding,” *Asia Policy*, Vol. 14, No. 4, 2019, pp. 63 ~ 71.

③ Jeffrey A. Winters, “Oligarchy and Democracy in Indonesia,” *Indonesia*, No. 96, 2013, p. 26.

④ International Coalition for Papua and the Westpapua-Netzwerk, “Human Rights and Conflict Escalation in West Papua,” 2017, <https://franciscansinternational.org/wp-content/uploads/2022/11/HumanRightsPapua2019-ICP.pdf>.

者,而是通过更为隐蔽、制度化的方式参与国家治理,其政治角色呈现出更为微妙且深入的特征。这种转变体现了印尼政治发展的螺旋式上升:民主化进程并未消解军方的政治影响力,反而为其以新形式重新参与国家治理提供了合法性基础。

二、印尼军事扩权的内外动因

印尼军事扩权本质上是内外因素相互强化的产物。国内政治权力重构与大国竞争环境为其提供了不同的驱动力,形成了“内因主导、外因促进”的扩权格局。

(一) 内因:政治传统回归与权力集中化诉求

印尼军事扩权的根本动力源于国内政治结构调整需求,其中普拉博沃的个人政治背景与印尼政治传统的历史延续性发挥了决定性作用。

1. 普拉博沃的个人政治轨迹与权力诉求

作为苏哈托时期特种部队司令和前总统苏哈托的女婿,普拉博沃的政治生涯深深烙印着军事化治理的基因。1998 年“五月事件”后,他因涉嫌人权问题被军方边缘化并流亡中东。这一经历使其对文官政治产生深度不信任,同时强化了通过军事力量重塑国家治理的执念。

普拉博沃三次参选总统的过程,实际上是其军事化治理理念逐步成熟的过程。2014 年和 2019 年两次连续败选后,他深刻认识到仅靠民粹动员无法实现权力目标。2024 年当选后,他迅速推动《国民军法》修正案,本质上是将个人的军事治理偏好转化为国家制度安排。普拉博沃的治理风格呈现出显著的军事化特征。这种“威”的强化不仅体现在个别官员的任命上,而且是一项旨在重塑国家权力结构、构建一个“政治卡特尔”的系统性尝试。^①

更为关键的是,普拉博沃将苏哈托时代的“双重职能”重新包装为“专业化治理”概念。他多次强调军方具备“纪律性、执行力和技术专长”,是解决印尼治理

^① 潘玥:《恩威失衡:普拉博沃的强人治国与印尼的结构性困境》,《文化纵横新媒体·国际观察》,2025 年第 37 期。

效率问题的最优选择。^① 这种表述既为军事扩权提供了理念支撑,又迎合了民众对高效治理的期待。

2. 印尼政治传统的制度化回归

印尼的军事扩权并非突然出现,而是对该国政治传统的制度化回归。自1945年独立以来,印尼经历了苏加诺的“指导民主”、苏哈托的“新秩序”和后苏哈托的“改革时代”,军队始终是政治权力的核心要素。1998年后的民主化进程虽然在形式上实现了文官统治,但军方从未完全退出政治舞台。自由化改革并未改变商业版图,军队裙带联盟的核心利益受到保护,历届政府保障军队固定收益,军政关系总体上趋于协调。^②

佐科执政期间就已系统地将军事背景人士纳入核心权力圈,军方已开始有限度地回归政治前台。从佐科政府第一任期的国防部长里亚米扎尔德,到政治、法律与安全统筹部长威兰托,再到海洋事务与投资统筹部长卢胡特这样的核心幕僚,军方人士不仅进入传统的国防安全领域,更开始涉足经济发展和基础设施建设等民生议题。第二任期的人事布局更具象征意义:将对手普拉博沃任命为国防部长,让退役中将法哈鲁出任宗教事务部长,这是自苏哈托“新秩序”以来军官首次主掌宗教事务,前国民军总司令哈迪转任农业部长更是打破了军民界限的传统认知。这种人事安排表面上体现了佐科的政治平衡术,实质上却为军方重新参与国家治理开辟了制度性通道。佐科通过“文官总统、军官治理”的混合模式,既维护了自身的政治权威,又满足了军方的政治诉求,为普拉博沃时期的全面军事扩权奠定了人事基础和政治先例。

普拉博沃的创新在于将这种政治传统法制化。通过修改《国民军法》,他将军方参与文官治理从“特殊安排”转化为“制度常态”。延长将领退休年龄、允许现役军官兼任文职等条款,实质上重建了军政一体的治理架构,使军方能够持续、系统地渗透国家治理的关键领域,特别是经济和安全决策层面。更深层的逻

① “Presiden Prabowo: TNI dan Polri Harus Selalu Mengoreksi Diri,” Kompas, Januari 30, 2025, <https://www.kompas.id/artikel/presiden-prabowo-tni-dan-polri-harus-selalu-mengoreksi-diri>.

② 全实:《社会联盟、制度结构与东南亚国家军政关系之比较》,《东南亚研究》2025年第5期,第40页。

辑在于,这一修正案是印尼后苏哈托时代军队重新定位的制度化尝试。不同于完全去军事化的民主转型路径,普拉博沃选择了一条既保持军队政治活力,又赋予其合法性的中间路线。通过宪法修正,军队不再是被动的国防工具,而成为主动参与国家战略治理的核心制度力量。这一战略既满足了军方精英的利益诉求,又为印尼在日益复杂的地缘政治环境中保持战略灵活性提供了制度性保障。

3. 治理危机转移与效率优先逻辑

2020 年以来,印尼面临多重治理挑战,包括新冠疫情应对不力、经济增长乏力、迁都计划进展缓慢等问题,削弱了文官政府的执政能力和民众信任。普拉博沃敏锐地捕捉到这一政治机会,通过渲染“文官治理低效”论调,为军事扩权造势。西巴布亚地区基建项目的军事化管理成为其关键案例。2018 年,由于武装分子袭击,工人死亡,陆军战略后备部队的工程部队接管了杜佳地区的桥梁和公路建设项目,通过“军事化施工”模式确保项目推进。^① 这种“效率优先”的治理模式,为军事扩权提供了社会基础。

普拉博沃进一步将这种局部经验放大为治理哲学。他主张军方具备文官系统缺乏的“执行力优势”,应在更多领域发挥主导作用。《国民军法》修正案中新增的网络安全、反毒品等职能,将军队塑造成“国家安全唯一保障者”,正是这一逻辑的制度化体现。

(二) 外因:大国竞争的战略机遇与约束

大国竞争为印尼军事扩权提供了外在条件,但其影响主要体现在资源供给和战略空间拓展,而非直接驱动扩权进程。

1. 美国“印太战略”的间接赋能

美国“印太战略”对印尼军事扩权的影响主要是通过军事援助、战略地位提升与高端装备三个路径实现。

在军事援助的资源效应方面,2019 年以来,美国对印尼的军事援助大幅增

^① “President of the Republic of Indonesia Orders Joint Supervision of Trans Papua Road Construction,” West Papua Voice, September 25, 2024, <https://westpapuavoice.ac/development/president-of-the-republic-of-indonesia-orders-joint-supervision-of-trans-papua-road-construction/>.

加,仅2020年就提供了1400万美元的军事融资和230万美元的军事教育资金。其中,美国国防部根据《美国法典》第10编第333条向印尼提供了2260万美元的安全援助。印尼也有资格根据《美国法典》第1263条“印太海上安全倡议”获得美国援助,旨在加强该地区的海军和海岸警卫队海上安全和海域态势感知能力。从2016年到2020年,美国国防部还向印尼提供了500多万美元的国防机构能力建设支持。^① 这些资源虽然有明确的战略导向,但客观上增强了印尼军方的物质实力和国际影响力。

更值得关注的是战略地位的提升。美国将印尼定位为“印太地区的海上支点”,强调美国将通过军事合作支持印尼提升海洋安全能力。^② 2023年,美国总统拜登与印尼总统佐科宣布将双边关系提升为“全面战略伙伴关系”,白宫声明特别强调两国在“海上安全”和“印太战略”框架下的合作,包括加强网络安全、防务合作及维护“自由开放的印太地区”。^③ 这种战略认可强化了印尼军方的政治自信。普拉博沃多次引用美方高度评价,论证军队在国家安全中的“不可替代性”。

而在高端装备输入与战术协同方面,2022年印尼斥资139亿美元采购36架F-15EX战斗机,并同步部署美制海洋监视系统,将纳土纳群岛的雷达覆盖率从42%提升至78%。^④ 此举不仅填补了印尼空军三代机的缺口,更通过数据链系统整合,使印尼成为美军印太情报网的南部节点。2024年美印尼“超级神鹰之盾”联合军演首次引入网络战与两栖夺岛科目,演习区域覆盖南海争议海域,以“反海盗”“反恐”为名强化美军在爪哇海至马六甲海峡的战术存在。^⑤

实际上,美国的战略意图与印尼的扩权需求并不完全契合。美国希望通过军事合作将印尼纳入对华制衡体系,而印尼则试图通过接受美援提升自身实力而非选边站队。

① U. S. Department of State, “U. S. Security Cooperation with Indonesia,” January 20, 2025, <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-indonesia/>.

② 《美国印太战略的东南亚支点》,《中国青年报》2019年6月20日,第12版。

③ 《美国印尼升格为全面战略伙伴关系》,《联合早报》2023年11月14日, <https://www.zaobao.com.sg/news/sea/story20231114-1450022>。

④ “Us Approves 139 Billion Potential Sale F-15EX Aircraft Indonesia”, Reuters, February 10, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-approves-139-billion-potential-sale-f-15id-aircraft-indonesia-2022-02-10/>.

⑤ 刘琳:《美印尼“超级神鹰之盾-2024”联合军演释放多重信息》,《解放军报》2024年9月5日,第11版。

2. 应对与中国经济合作风险的需要

中印尼经济合作为印尼提供了重要的经济资源,但两国合作中面临的一些挑战,也在一定程度上刺激了印尼的军事扩权。一方面,经济合作的深化客观上增强了印尼的国家实力,为军事现代化提供了财政基础。雅万高铁、“两国双园”等标志性项目的成功,也提升了印尼的国际地位和战略自信。另一方面,中印尼经济合作也面临外部干扰压力。西方国家通过“印太经济框架”等机制,以供应链安全、技术风险等名义对双边合作施加限制,试图将经济议题政治化。这种压力在一定程度上促使印尼寻求军事力量作为战略对冲工具,扩大军事权力。

中印尼密切的经贸往来与合作本身并不直接推动印尼军事扩权。中方在双边合作中始终坚持不干涉内政原则,也未将经济合作与军事议题捆绑。如 2024 年 12 月,在普拉博沃总统正式就职首访中国后,中印尼开展“和平神鹰-2024”联演,以“应对重大自然灾害”为主题,在印尼国民军多个训练场同步展开“联合自然灾害救援”实兵演练,提升两军人道主义救援减灾联合行动能力,^①而非强调军事合作。可见,印尼军事扩权主要是其内政选择,而非外部推动的结果。

3. 南海问题成为军事扩权的抓手

虽然中国和印尼在南海问题上没有主权争议,但纳土纳海域专属经济区的主张重叠给了印尼军方扩大权力一个很好的理由。军方把纳土纳问题描述成“国家主权受到外部威胁”,这样一来,军方要获得更多权力就变成了“保卫国家安全的必要措施”。南海问题为军方在争取预算、购买军备、人员和决策权时提供了合法性和紧急处置的优先级。

军方通过南海问题达到了三个扩权目的:第一,强调外部威胁让国会同意增加军费,2023—2024 年国防预算连续两年增长超过 15%;第二,以“安全环境复杂”为由,军方在国家安全委员会的话语权上升,甚至开始插手原由外交部门负责的对外政策;第三,打着“前沿防务”的旗号,军事力量开始参与原来由海警和渔业部门负责的海上执法。

^① 《中印尼“和平神鹰-2024”联演演练了什么》,《中国青年报》2024 年 12 月 12 日,第 11 版。

这套做法的关键在于把国际上的竞争变成国内的政治资本。普拉博沃政府在纳土纳海域表现得适当强硬,既满足了国内民族主义情绪,又给军方更多参与国家事务找到正当性由头。南海问题就这样从单纯的主张争议,变成了军事扩权的重要工具。

三、印尼军事扩权的多维影响

普拉博沃政府的军事扩权不仅重塑了国内政治生态,更对地区安全格局与中印尼关系产生复杂影响。

(一) 影响国内民主治理与军事现代化的进程

军方通过垄断国防工业发展决策权,构建起以军事逻辑为主导的国家治理体系。在技术引进过程中,军方绕过议会监督,与外方签署技术转让协议,导致“多源军备采购”,缺乏统一规划。例如,空军同时采购美制 F-16 和法制“阵风”战机,形成两套互不兼容的作战体系,其根本原因在于军方各军种为争夺预算分配权而各自为政。^① 这种决策权的军事化不仅造成资源浪费,更削弱了文官政府的统筹协调能力。

更为关键的是,军方通过扩大执法权限来巩固其扩权成果。《国民军法》修正案允许现役军官担任文职,实质上为军事精英渗透国家治理体系提供了法理依据。军方以“维护国家安全”为名,获得了数字基础设施管控权,通过监控国家数据中心构建数字威权体系。^② 这种权力扩张的逻辑是:先通过军事现代化名义获得预算控制权,再将军事权力延伸至民政领域,最终实现对国家治理的全面渗透。

制度性腐败成为军事扩权的必然产物。军方控制国防采购决策后,缺乏有效的外部监督机制。在印尼与韩国 KF-21 战机合作中,印尼国有军工企业印尼

① 《印尼缩减 KF-21 项目预算》,新华网,2024 年 8 月 28 日,<http://www.xinhuanet.com/milpro/20240828/02a3e81ce32b4656a361500d7425a2b1/c.html>。

② “Antisipasi Serangan Siber, Defend ID Kembangkan ESM dan ECM untuk Pertahanan Militer,” SINDOnews, Juli 1, 2024, <https://nasional.sindonews.com/read/1407193/14/antisipasi-serangan-siber-defend-id-kembangkan-esm-dan-ecm-untuk-pertahanan-militer-1719850074>.

航空航天公司因精密加工能力不足,关键部件合格率仅为 23%,但军方仍坚持本土化生产以维护既得利益。^① 印尼潜艇建造项目进度也严重滞后,根本原因在于军方将技术引进视为利益分配工具,而非真正的能力建设。这种“重规模扩张、轻技术沉淀”的发展模式,恰恰反映了军事扩权对专业化治理的破坏性影响。

(二) 加剧地区军备的动态失衡

近年来,东南亚地区的军备竞赛持续加剧,而印尼的军事扩权正在进一步加剧这一态势,改变地区军力平衡的速度和方向。

1. 推动军备竞赛

印尼的军事扩张策略正在触发东南亚安全秩序的深层调整。当印尼空军三代机规模突破 100 架后,马来西亚于 2023 年紧急追加 18 架韩国 FA-50 轻型战斗机订单,^②越南则加速谈判引进美制 F-16 战斗机,^③菲律宾通过《加强防务合作协议》向美国开放 9 个新军事基地。^④ 这些“防御性扩军”背后,反映出各国对印尼海军在纳土纳群岛部署海洋监视系统的担忧。该系统通过美制数据链与美国印太司令部实时共享情报,在客观上形成对周边海域的战术监控能力。

更重要的是,印尼的军事扩权改变了地区军备竞赛的性质。传统上,东南亚各国军备采购主要基于内政维稳需求,但印尼通过将军事现代化与“外部威胁应对”绑定,推动了地区军备采购从“维稳导向”向“对外防御导向”的转变。这种转变不仅提升了军备采购的技术层级,而且引入了大国博弈的战略逻辑,使原本相对独立的东南亚军备发展进程日益卷入中美战略竞争。

2. 加剧南海局势的复杂化

① Fauzan Malufti, “Latest on Indonesia’s Scorpène and Plan to Acquire Four More Submarines,” Naval News, Mei 19, 2024, <https://www.navalnews.com/naval-news/2024/05/latest-on-indonesias-scorpene-and-plan-to-acquire-four-more-submarines/>.

② Akhil Kadidal, “LIMA 2023: KAI Says Malaysia Keen to Order 18 Additional FA-50s,” Janes, May 23, 2023, <https://www.janes.com/osint-insights/defence-news/industry/lima-2023-kai-says-malaysia-keen-to-order-18-additional-fa-50s>.

③ 《美越 F-16 军售传闻背后的越南空军现代化》,新华网,2023 年 10 月 19 日, <https://app.xinhuanet.com/news/article.html?articleId=dde53445819970ce1622e3ff17933ce1>。

④ 《美媒:美军借“肩并肩 2024”演习测试在菲律宾新基地》,新华网,2024 年 5 月 14 日, http://www.news.cn/mil/2024-05/14/c_1212361933.htm。

普拉博沃政府军权的扩大正在改变南海地区的政治格局,让局势变得更难预测。如果从“外交为主、军事配合”,彻底转向“军方主导、外交配合”,那么将会让印尼的南海政策日趋军事化,增加地区局势的不稳定因素。具体表现为军方通过频繁的“主权行动”,比如在纳土纳海域密集巡逻和演习,向各大国发出复杂信号;同时,军方利用在决策中越来越大的影响力,推动印尼在《南海行为准则》谈判中采取更强硬立场,客观上让多边协调变得更困难。

这种军事化思路的深层影响是把南海问题从传统的“求稳定”变成“要造势”。军事扩权的需要让印尼不再单纯追求南海局势稳定,而是倾向于制造一定的紧张局势来证明军事力量的重要性。这种策略虽然短期内给军方赢得了更多政治资源,但长期来看可能让印尼陷入更复杂危险的地区博弈中。

3. 暴露地区协调机制的不足

军方主导的南海政策制定权正在冲击东盟传统的协商一致机制。在纳土纳海域争议中,军方通过发布“防御缺口需域外力量填补”等研究报告,即选择性地引用国际法、单方面解释《南海各方行为宣言》等方式,将军事判断转化为外交政策。^①其实质是军方利用专业话语权来扩大政策影响力,迫使外交部门在《南海行为准则》谈判中采纳强硬立场。

军政决策权的分化导致印尼在地区事务中立场摇摆。普拉博沃关于纳土纳专属经济区共同开发的表态与外交部紧急澄清形成矛盾,海洋事务部单方面公布冲突数据与外交部推进加入金砖国家组织程序同步进行。这些看似偶然的政策矛盾,实际上反映了军方通过扩权获得独立决策渠道后对外交体系的挤压效应。

然而,这种冲击的影响存在结构性限制。东盟其他成员国对印尼军事扩权采取“防御性平衡”策略,通过加强与域外大国的安全合作来对冲印尼影响,而非寻求替代性合作机制。而且,印尼军事扩权主要影响地区安全议题的协调效率,但东盟合作的核心支撑仍是经济相互依存,单一成员国的军事扩权难以从根本上改变东盟国家合作的基础。因此,军事扩权对东盟协调机制的冲击主要表现

^① Luthfi Hanafiah, Syaiful Anwar and Sudibyo Sudibyo, “Defense Diplomacy as a Strategic Instrument to Face China’s Escalation in the North Natuna Sea,” *Formosa Journal of Applied Sciences*, Vol. 4, No. 5, 2025, pp. 1299 ~ 1316.

为局部性和阶段性影响,而非系统性威胁。

(三) 影响中印尼关系的战略底层逻辑

普拉博沃政府的军事扩权正在系统性地改变中印尼关系的基础和互动方式,影响远超传统合作框架。军方通过《国民军法》修正案获得了干预经济事务的权力,这正在根本性地改变中印尼经济合作的规则。军方以“国家安全审查”名义,把更多中资项目列入军方监管范围,实际上是为军事扩权创造新的资源来源和权力基础。通过把经济问题“安全化”,军方不仅对外资项目有了事实否决权,还创造了新的收入渠道(比如强制采购安保服务),减少了军事扩权对国家财政的依赖。对中国来说,这意味着经济合作将面临更多来自军方的额外成本。

在军方主导的政策框架下,南海问题已从双边外交议题变成了军事扩权的重要工具。军方通过夸大某些海上执法装备的“威胁性”、高调宣传纳土纳海域的“主权行动”,成功地把南海争端说成是军事力量扩权不可缺少的核心理由。通过在南海制造适度对抗向美国证明自身战略价值以换取军事援助,同时避免全面冲突以保护经济利益。军方正是在利用这种“可控摩擦”,不断扩大自己在国家决策中的影响力,让中印尼关系越来越受到军事扩权逻辑的制约。

军事扩权让印尼的对华政策决策出现明显的分散化特征。外交部门的传统主导地位被削弱,军方、经济部门、地方政府等多个主体在对华政策中的影响力此消彼长,让中印尼关系的稳定性和可预测性面临挑战。更关键的是,军事扩权改变了印尼的战略定位。印尼可能倾向于把自己定位为大国竞争中的“灵活平衡者”,通过调整与各国关系的安全程度来获取最大战略回报。这种转变要求中国重新认识印尼,从应对单一政策问题转向应对系统性的制度变化挑战。

面对这种新情况,中国对印尼传统的“以经促政”模式已难以有效应对印尼军事扩权带来的制度性风险。中国需要在坚持核心利益基础上,发展更加灵活和创新的对印尼交往模式,既要防范被动卷入“规则套利”,又要主动创造有利于双边关系长期稳定发展的环境。

四、结 论

普拉博沃政府的军事扩权标志着印尼政治发展进入新的历史阶段。这一变化的根本动力源于印尼政治传统的内在逻辑,从苏哈托的威权统治到佐科时期的民主实践,军方始终保持着独特的政治地位。普拉博沃凭借其深厚的军事背景和对印尼政治文化的精准把握,将军方参政从非正式影响转向制度化安排。这体现了印尼政治民主化进程并未消解军方政治角色,而是为军方重新参与国家治理提供了合法性基础。个人因素在此轮改革中发挥了决定性作用,普拉博沃的政治理念和战略选择直接塑造了军事扩权的具体形式和发展路径。

中美战略竞争为印尼军事扩权创造了有利的外部环境,但其作用机制需要准确理解。美国“印太战略”并非直接推动印尼军事扩权的政策工具,而是通过重新定义印尼的地缘价值,间接为印尼获取军事合作机会和技术转让创造了条件。中国“一带一路”倡议虽然以经济合作为重点,但其带来的经济增长效应为印尼国防预算增长提供了物质支撑。普拉博沃政府的战略智慧在于将这种外部竞争态势转化为内部权力重构的资源,通过在中美之间保持战略平衡获取最大收益,并将这些收益系统性地转化为军方的制度性权力。然而,随着印尼军方在经济领域的权力扩大,中国的对印尼投资项目可能面临更高的军方干预风险,中方在战略布局中对此要予以充分考量。

从比较政治学视角审视,印尼模式揭示了中等国家在权力转移期的独特适应策略。与传统的选边站队或保持中立不同,印尼选择了一条更为精细化的战略路径:在维护战略自主性的前提下,最大化利用大国竞争的外溢效应。这种策略的核心在于将外部竞争红利内化为制度化的权力安排,从而在不损害国家独立性的同时实现国家治理能力的系统性提升。这一经验对其他中等国家具有重要的借鉴意义。

然而,印尼军事扩权的地区影响需要更加客观的评估。东南亚地区军备竞赛早在普拉博沃上台前就已日益激烈,其驱动因素包括地区安全威胁上升、经济

发展带来的军费增长以及各国对军事现代化的普遍需求。印尼的军事扩权更多是对这一既有趋势的适应和回应,而非新趋势的引领者。考虑到印尼在东盟中的传统影响力和一贯奉行的不结盟政策,其军事扩权不仅不会弱化东盟的中心地位,反而可能通过增强印尼的综合实力来提升东盟的整体谈判能力。就中国—东盟合作而言,由于双方合作主要集中在经济贸易领域,而印尼军事扩权主要服务于国内政治,因此其对既有合作机制的冲击相对有限。

普拉博沃政府的实践预示着地区秩序可能出现的结构性调整。当中等国家通过战略操作获得超越其硬实力的软影响力时,将催生“大国竞争、中等国家受益、小国适应”的多层次格局。这种新秩序具有更强的流动性和包容性,既不同于冷战时期的两极对抗,也超越了后冷战初期的单极霸权模式。在这一演进过程中,中等国家的战略选择将对地区稳定产生更加重要的影响。

面对这一变化趋势,中国需要调整对中等国家的战略认知和政策框架。从战略思维层面,应承认中等国家在大国竞争中获取合理利益的正当性,从零和博弈思维向合作共赢理念转变。在合作机制层面,需构建更加开放和灵活的多边平台,通过制度化对话降低战略误判风险,通过务实合作增进相互信任。在安全治理层面,可以探索超越传统军事同盟的新型合作模式,在海洋安全、反恐合作、灾难救援等非传统安全领域提供更多公共产品,为地区和全球的稳定作出更大贡献。

【责任编辑:龙菲】