

## 印尼國民軍及其印太區域角色

吳東林

台南大學兼任助理教授

### 摘 要

印尼遼闊的幅員扼控印度洋與太平洋之間的海上通道，加上人力資源豐富，使其在東南亞國家協會中扮演舉足輕重的角色。印尼的地緣戰略位置具備發展成為海權國家的條件，21 世紀以來，國際舞台的重心逐漸從亞太地區擴展至印度—太平洋地區，印尼國防武力的發展將成為其在政治與經濟之外能否扮演區域要角的重要指標。

**關鍵詞：**印太戰略、印尼國民軍、總體國防、全球海上支點

## 壹、前言

印尼是東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）的創始會員國之一，首都雅加達也是東南亞國家協會總部的所在地。印尼是世界上人口排名第 4 位的國家，據 2018 年 7 月的估計，人口約 262,787,403 人，其中約 87.2% 信奉回教（Central Intelligence Agency, 2019a），是信奉回教人口最多的回教大國，遠多於巴基斯坦和印度（GlobalSecurity, 2017）。

此外，印尼領土幅員遼闊，面積約 1,811,569 平方公里，排名世界第 16 名。印尼亦是世界上最大的群島國家，海域廣達 93,000 平方公里（Central Intelligence Agency, 2019b），海岸線長 81,000 公里（Ministry of Defence, 2003: 30）。據印尼政府的統計，全國超過 17,500 個島嶼（Ministry of Defence, 2003: 30），但是其中的 922 個島嶼是無人島（Central Intelligence Agency, 2019b）。即使如此，遼闊的幅員卻扼控了印度洋與太平洋之間的海上通道，加上人力資源豐富，使其在東南亞國家協會中扮演舉足輕重的角色。

一如前述，印尼地緣戰略位置橫跨印度洋與太平洋，控制兩大洋之間的戰略航道，因此自古境內的小王國與印度、中國甚至希臘之間即有貿易往來（李美賢，2005：25），西元 7 世紀更發展成為重要的貿易地區；15 世紀起，隨著西方大航海時代的發展，印尼於 16 世紀初即開始與歐洲人接觸，17 世紀初至 1942 年被荷蘭殖民統治，1942 至 1945 年再被日本佔領。1945 年 8 月日本於第二次世界大戰戰敗投降之際，印尼宣布獨立，但是荷蘭卻於是年 10 月派遣軍隊強行進攻印尼，試圖重建殖民政權；經過 4 年的衝突，荷蘭才在 1949 年面對國際壓力之下承認印尼獨立（Central Intelligence Agency, 2019c）。

就地理位置而言，印尼星羅棋布的島群呈現東西向狹長走勢，東鄰巴布亞新幾內亞（Papua New Guinea），西濱安達曼海（Andaman Sea），南接印度洋（Indian Ocean），北與馬來半島（Malay peninsula）和東馬來西亞（East Malaysia）接壤，東南方並隔著帝汶海（Timor Sea）和阿拉弗拉海（Arafura Sea）與澳大利亞遙遙相望。印尼領土跨越亞洲與大洋洲（Oceania），東西

橫寬 5,120 公里、南北縱長 1,760 公里的狹長島群同時控制著麻六甲海峽（Strait of Malacca）、巽他海峽（Sunda Strait）、龍目海峽（Lombok Strait）和望加錫海峽（Makassar Strait）等進出印度洋與太平洋的戰略航道（GlobalSecurity, 2013a），地緣戰略位置的重要性不言可喻（請參考圖 1：印尼地理位置圖）。

客觀而言，印尼的地緣戰略位置具備發展成為海權國家的條件，如果國防武力足以成就海權的發展，則可使印尼在國際舞台上扮演舉足輕重的角色。尤其，21 世紀以來，國際舞台的重心逐漸從亞太地區擴展至印度—太平洋地區（Indo-Pacific，以下簡稱印太地區），印尼國防武力的發展將成為其在政治與經濟之外能否扮演區域要角的重要指標。



資料來源：Central Intelligence Agency (2019d)。

圖 1：印尼地理位置圖

印尼在長達 300 多年被外國殖民統治期間，雖然曾經為了追求獨立而與殖民統治者發生武裝衝突，但是均屬於人民武裝抗爭行為，並無正式的武裝力量，直到獨立後為了抗拒荷蘭重建殖民政權才正式成立武裝部隊（TNI, 2019a）。印尼武裝部隊緣起於人民治安局（People's Security Agency, BKR），1945 年 10 月 5 日當時的人民治安軍（Army of the People's Security,

TKR) 改編為印尼共和國軍 (Army of the Republic of Indonesia, TRI)。1947 年 6 月 3 日, 印尼共和國軍與其他人民武裝組織整合成印尼國民軍 (Indonesian National Army, TNI) (TNI, 2019a)。

這支新興的武力在 1945 至 1949 年獨立戰爭期間, 一方面因應時勢的需要持續發展, 另一方面也同時面臨內、外部的許多挑戰。在內部除了政治上有共產勢力欲置其於掌控之下, 軍事上又面對許多地區的武裝動亂以及在爪哇 (Java) Madiun 地區的印尼共產黨 (Indonesian Communist Party, PKI) 叛亂和印尼伊斯蘭國 (Darul Islam, DI) 對國家領土主權的威脅 (TNI, 2019a)。

當印尼國民軍窮於應付內部挑戰且難以兼顧荷蘭的再度入侵時, 印尼人民動員所有社群和國家資源支援印尼國民軍抵抗荷蘭, 歷經 4 年終於維護印尼領土主權的完整。1949 年印尼獨立後最初建立聯邦制國家, 武裝力量則以印尼國民軍為骨幹整合原皇家荷屬東印度陸軍 (Royal Dutch East Indies Army, KNIL) 成立印尼聯邦共和國作戰部隊 (War Force of the Federal Republic of Indonesia, APRIS); 1950 年 8 月, 印尼改為單一制國家 (unitary State), 印尼聯邦共和國作戰部隊更名為印尼共和國作戰部隊 (War Force of the Republic of Indonesia, APRI) (TNI, 2019a)。

印尼獨立建國並正式成立印尼共和國作戰部隊後, 軍隊體制的發展並不平順。獨立之初, 由於首任總統 Sukarno 實施軍事獨裁以及繼任的 Suharto 出身軍旅且亦實施獨裁統治, 因此印尼軍人長年來對政治和社會事務介入很深。在印尼的內閣成員中, 有很大的比例具有軍人背景, 現役或退休軍人在國會中也佔有相當多的席位 (GlobalSecurity, 2013b)。

1950 至 1959 年獨立初期, 政府的議會民主體制影響了武裝部隊的運作, 政治人物長期干涉軍隊內部問題的結果, 終於在 1952 年 10 月 17 日造成軍隊派系衝突而派兵包圍總統府, 威脅總統解散國會, 險些釀成軍事政變。相對地, 政治勢力介入軍隊之後, 亦造成軍隊內部各自建立政黨參與政治活動, 例如印尼獨立擁護協會 (Supporting Association of Indonesian Independence, IP-KI) 即參與角逐 1955 年普選的席次 (TNI, 2019a), 這些軍、政不分以及軍人不中立的現象均戕害了軍隊的正常發展。

1962 年印尼整合軍隊和國家警察於印尼武裝部隊 (Armed Forces of the Republic of Indonesia, ABRI) 的統一指揮體系中，但是 1999 年再度將警察體系自武裝部隊組織分離，另行成立印尼國家警察 (Indonesian National Police, POLRI)，印尼武裝部隊也改回印尼國民軍 (TNI) 的名稱 (吳英傑，2019)，這項體制改革避免了印尼處理內、外威脅時軍、警權責不分的弊端。

縱觀印尼國民軍歷經 70 餘年的發展過程中，軍人經常介入政治運作造成軍、政不分，尤其共產黨不斷滲入武裝部隊，利用總統或武裝部隊指揮官的影響力來擴大其政治利益，更造成軍隊指揮不統一的弊病 (TNI, 2019a)。2004 年，印尼政府頒布第 34 號法令 (吳英傑，2019；LDJ: 2004)，嚴令印尼國民軍保持中立，禁止軍人涉入政黨活動或擔任黨職。2008 年再次通過相關法令，重申印尼國民軍必須恪守政治中立的立場 (吳英傑，2019)。

但是，印尼國民軍日後是否能一如民主國家不介入政治運作，關係著軍隊體制甚至國家整體的發展。尤其，2017 年起由美國倡導的印太區域戰略中，印尼地緣戰略位置先天上已居於此戰略區域的核心，因此印尼國民軍的健全體制與發展將深遠影響印尼扮演印太區域戰略的角色。本文即從地緣戰略的角度探討印尼安全環境、國防任務與組織、印尼國民軍未來發展及其與區域安全的關係等議題，期對印尼國民軍與區域安全情勢有更深一層的認識。

## 貳、印尼安全環境

印尼在地緣戰略位置上是一個連結亞洲與澳洲，以及連結太平洋與印度洋的群島國家，因此深深影響世界上許多不同區域國家的政治、經濟、安全狀況 (Ministry of Defence, 2003: 35)。反過來說，全球和區域層面的政治、經濟、安全狀況也相對地影響著印尼的安全環境變遷，尤其 21 世紀以來全球化的快速發展以及 2017 年美國倡議的印太戰略環境下更是明顯。

## 一、區域安全環境

印尼所處的東南亞地區中，涉入區域事務的外來大國與區域國家互動關係所產生的影響，是印尼十分注意的外部影響因素。印尼關注的大國影響力首推美國在此區域內的動向和區域戰略，而作為維護國際秩序的強權國家，美國在東南亞地區一如其在全球各區域中均擁有政治、經濟和安全方面的實質利益。以美國的科技優勢、經濟力量、軍事實力和政治影響力，也有能力達到和維護其在此區域內的利益（Ministry of Defence, 2003: 21）。印尼與美國同屬民主陣營的成員，且位處印度洋與太平洋兩大洋之間的樞紐，在美國倡議的「自由與開放的印太戰略」（Free and Open Indo-Pacific Strategy, FOIP）構想下（Chen, 2018），美國所採取的政、經、軍政策和措施勢將影響印尼的國家利益和國防安全環境變遷。

東南亞地區周邊與美國同樣在地區內擁有巨大利益和企圖的大國是中國，中國自 1979 年實施改革開放以來，累積 40 年的強大經濟力量已經使其成為區域和全球的大國。中國也正運用其經濟力量擴張國家利益，甚至影響地區內或國際間的各國互動關係，2013 年中國提出的「一帶一路」跨國經濟帶戰略意圖即是明顯的例子（王崑義，2016：40-43）。印尼剛好位於中國規劃在南方建構 21 世紀海上絲綢之路以及進出印度洋的關鍵位置，如果中國戰略意圖與當前美國印太戰略相抗衡導致衝突，印尼的國防安全環境可能面臨嚴峻的挑戰。

除了大國的因素之外，亞太地區——特別是東南亞地區水域是海盜事件發生頻率最高的區域，海盜慣用傳統武器和高科技裝備犯罪，使得海上安全問題愈趨複雜，其中經常發生在印尼水域的海盜和搶劫事件已經威脅印尼的水域安全，急需採取適當的行動消弭威脅。此外，經由亞太地區水域轉往澳大利亞的人口走私事件有增無減，印尼水域成為非法移民的海上通道。許多由秘密犯罪組織販賣勞工、嬰兒和婦人的大宗非法移民事件，不僅對目的地國家和轉運國家的政治與社會經濟問題造成極大的負面影響，也容易引起緊張的國際關係（Ministry of Defence, 2003: 22-23）。走私行為另包括走私武器、軍需品和爆裂物，這些走私軍備如果輸入印尼國內的政

治反對組織或激進分子，將影響印尼國家安全與穩定。

印尼由於領土和水域遼闊，因此外部安全環境尚面臨與多個國家存在邊境爭議。邊境的劃界問題往往是為了爭奪天然資源和其它地緣戰略考量導致國際糾紛的來源，印尼領土或水域總計和 10 個鄰近國家共有邊界，其中與新加坡（Singapore）存在陸地邊界問題，與馬來西亞（Malaysia）、菲律賓（Philippines）、澳大利亞、越南（Vietnam）、印度、泰國（Thailand）、帛琉（Palau）、等 7 國存在專屬經濟區（Exclusive Economic Zone, EEZ）或大陸架（continental shelf）劃界問題，另與巴布亞新幾內亞、東帝汶存在人民跨越邊境交錯混居的問題（Ministry of Defence, 2003: 23-26）。上述邊境劃界爭議中，陸地邊境爭議較難獲致共同協議，最外圍小島的主權問題則持續處理且尋求良性的發展；在可預見的將來，空域和海上的主權爭議可能導致與鄰國發生緊張關係且有衝突的潛在性（Ministry of Defence, 2015: 9-10）。

## 二、國內安全環境

印尼長期存在種族、經濟、政治和社會交織而成的內部安全問題，這些問題一旦受到外來因素的影響，將升高國家安全的威脅和大規模的社會動盪。印尼國內安全環境的威脅首推由「自由亞齊運動」（Free Aceh Movement, GAM）「自由巴布亞運動」（Free Papua Movement, OPM）兩個組織進行的反政府武裝分離主義運動，這些分離主義組織的暴亂和犯罪行為導致社會秩序的瓦解，不僅造成財物的損失和災難，也迫使當地人民流離失所，政府功能嚴重瓦解。其次，分離主義組織常以人權議題作為掩飾，而且尋求其它國家的支持，致使印尼政府在解決分離主義的問題上愈趨複雜（Ministry of Defence, 2003: 26）。

印尼由於是世界上最大的島群國家且地緣戰略位置處於印度洋與太平洋兩大洋之間的必經要衝，因此海上安全與空域安全向來是印尼關注的問題。印尼的海岸線長達 81,000 公里、專屬經濟區廣達 400 萬平方公里（Ministry of Defence, 2003: 30），經由此區域的國際貿易與運輸活動有增無減，屬於世界上十分忙碌的海上交通線（Sea Lane of Communication, SLOC）與海上運輸線（Sea Lane of Transportation, SLOT）。但是，此附近海域也是

海盜出沒、搶劫甚至恐怖事件頻仍之處，而且經由此區域進行非法捕魚、資源開採、人口走私等事件層出不窮，不僅威脅各國航行安全，更因天然資源損失與違法事件影響印尼的內部安全與國際關係（Ministry of Defence, 2003: 30-31）。

在空域安全方面，印尼位於國際航空線必經之路，因此面對形式複雜的空中安全威脅，更亦暴露窮於應付的脆弱性。印尼面對的空中安全問題包含空中劫持、針對性目標破壞、恐怖攻擊、對本土的非法偵查與越界飛行、非法移民和人口走私等（Ministry of Defence, 2003: 31）。印尼在上述空域安全威脅下，尚需持續彌補人力資源與基礎建設不足的問題。

綜合印尼的區域和國內安全環境分析，雖然 21 世紀以來東南亞地區時有大國之間的利益競逐，印尼周邊也面臨海、空的安全威脅，但是以目前的戰略環境而言，大規模軍事入侵印尼的武裝衝突機率較低。至於印尼與鄰近國家的邊境爭議，雙邊或多邊之間循著政治協議的途徑解決問題，也減低了國與國之間衝突升高的可能性。印尼最大的外來威脅是非國家性質的組織犯罪，解決這些低強度的安全威脅對於國防武力而言，遠比發生國與國之間軍事衝突的挑戰來的低。

在國內安全環境方面，印尼本土的分離主義反政府運動以及境內的海、空域組織犯罪是最大的安全威脅，印尼政府除了藉助政治途徑解決外，仍需以國防武力為後盾協同處理。至於恐怖組織攻擊、社群衝突議題、激進團體運動、社會不安問題等大部份屬於國內治安問題，可由 1999 年自武裝部隊組織分離的印尼國家警察負責，對國防武力的衝擊較小。

## 參、印尼國防任務與組織

面對前述群島國家的特性以及應付多元、低強度的內外安全環境潛在威脅，印尼國防任務的核心是以建立一個涵蓋全民和國家資源的總體國防體系（total defence system）來達成國家目標，尤其是支持印尼一貫以海上防衛為主軸，且基於地緣戰略考量使印尼成為全球海上支點（Global Maritime Fulcrum）為概念的政府政策（Ministry of Defence, 2015: 27）。



## 一、國防任務與角色

印尼由於曾被外來強權長期殖民統治，因此依據印尼 1945 年制定的憲法所示，確保印尼及其人民免於外來強權的威脅和可能的剝削，以及參與世界秩序的建立等是國家目標的重要內涵之一。此外，爲了印尼的長治久安與生存，國家利益的重點是維護國家主權和領土完整（Ministry of Defence, 2015: 28-29）。上述國家目標的重要內涵和國家利益，成爲印尼國防任務的最高指導原則。基於前述指導原則，印尼整合全民和國家資源以期建立總體國防體系；換言之，總體國防包含了全民和所有國家資源、國家基礎設施以及國家的全部領土，使其成爲一個完全的、全面的整體防衛力量（Ministry of Defence, 2015: 29）。

印尼的總體國防體系強調整合軍事防衛和非軍事防衛兩個面向，以期建立總體力量和國防能力，形成高度的嚇阻力量，爲各種逐漸形成中的實體與非實體潛在威脅及早做好因應的準備（Ministry of Defence, 2015: 31）。其次，爲了達成和維持領土完整的整體防衛目標，印尼律定國防力量需具備戰前嚇阻、戰時及時部署禦敵以及戰後整合軍事與非軍事力量恢復國家安全等 3 項功能（Ministry of Defence, 2015: 32-34）。

此外，由於印尼位處地緣戰略要道，爲了防範區域不穩定威脅國家安全，印尼採取不偏向任何強權集團的不結盟原則，經由包含國防外交在內的各種對話來處理國際問題（Ministry of Defence, 2015: 34-35），這一點與其自許爲全球海上支點的政府政策以及希望主導區域安全議題的態度，頗具關聯性。

印尼認爲基於群島國家的特性，首要任務是必須確保海上資源以維持領土主權完整、經濟獨立，才能達成國家安全的目標（Ministry of Defence, 2015: 38），這也是成爲全球海上支點的前提。印尼對於國防力量的建立始終圍繞著全球海上支點的政府政策，在〈2015 年印尼國防白皮書〉（Indonesian Defence White Paper 2015）中，詳列了關於國防態勢、國防政策、國防軍事與非軍事機構、國家防衛區域、邊境與偏遠小島、科技與情報通訊、國際合作、國防工業、建立國家特質等 9 項國防政策發展項目（Ministry of

Defence, 2015: 40-47)，其中內容闡述較具體的項目分析如后。

印尼由於領土和海域遼闊，軍事國防態勢除了建立一般性的國防部門之外，特別強調發展主要的最小限基本武力（Minimum Essential Force, MEF），尤其以運用衛星技術和警示系統為主的海上防衛武力，列為優先發展的議程（Ministry of Defence, 2015: 41）。在處理陸地和偏遠小島的邊境問題方面，印尼希望經由雙邊和多邊外交途徑與鄰近國家和平解決爭議（Ministry of Defence, 2015: 44），因此武力只是維護國家安全，藉武力解決邊境爭議的可能性並不大。

此外，印尼國防武力也希望基於群島國家的特性以及遵循不結盟的外交政策，藉由雙邊和多邊方式與其它國家進行國際合作。在這方面，印尼著眼於以國際合作的型式與其它國家發展信心建立機制（Confidence Building Measures, CBM），以及依據政府政策並經由戰略對話、安全與戰略夥伴關係，積極進行軍事外交關係。印尼的國防政策同時強調在東南亞國家協會、聯合國和其它國際組織的架構下，扮演區域合作以及維護世界和平與人道救援的積極角色（Ministry of Defence, 2015: 45-46），這一項政策與其一貫堅持不期望或不倚賴區域內出現強權主導區域安全問題的主張一致，也符合印尼主張經由包含軍事外交在內的外交途徑處理區域安全問題的政策相符合。

在國防戰略方面，印尼並未如其它國家以簡短且綱要式的文字表述國防戰略，反而區分防衛什麼、如何防衛和運用什麼防衛等 3 項本質來闡述國防戰略的目標與目的（Ministry of Defence, 2015: 55）。首先，國防旨在防衛和維護國家主權、領土完整與國家安全，免於受到外來和內部引起的任何威脅，同時確保達成全球海上支點政策下所賦予任務和政府優先議程的目標。依據上述目的，印尼律定了 5 項戰略目標：一、建立足以面對任何威脅的國防武力；二、建立有能力維護海上和空域安全的國防武力；三、建立以自由和積極外交政策為基礎且足以參與支持世界和平的國防武力；四、建立堅實、獨立且具競爭力的國防工業；五、教育和增進人民對國防的體認（Ministry of Defence, 2015: 55-56）。

其次，為了達成前述的戰略目標，印尼強調藉由 7 項途徑以建立一支

具高度嚇阻能力的國防武力：一、整備一支以總體力量為基礎的國防武力；二、整備一支以軍事外交為主且非侵略性和擴張性的積極防禦國防武力；三、建立足以預防和處理各種層級威脅的國防武力；四、強化海上、陸地和空中領土安全的能力，以支持全球海上支點政策和提升印尼地緣戰略利益；五、促進國際合作，建立和平與穩定的區域；六、建立和妥善運用國防工業效能以提升整體國防武力（Ministry of Defence, 2015: 56-62）。最後，在運用資源支持國防武力方面，著眼於轉變潛在資源和國家設施等軍事和非軍事性質的國防資源，以支持國防武力的建立與運用（Ministry of Defence, 2015: 62-63）。

整體而言，印尼的國防任務在其全球海上支點的政府政策指導下，從總體國防理念的塑造到國防政策、國防戰略的形成，均有其一貫性，但是印尼一貫主張以軍事外交為主、武力運用為輔的戰略思維，勢必影響整體國防武力的建置。

在軍文關係方面，印尼於 1945 年制定的『印尼共和國憲法』（*Constitution of the Republic of Indonesia*）第 3 章第 10 條明定總統是掌握陸、海、空軍的最高權力者；換言之，總統是印尼武裝部隊的最高指揮官。2004 年頒布的有關印尼國民軍的第 34 號法令第 3 章第 3 條明示印尼國民軍有關軍事力量的部署與運用，直接受命於總統的指揮，國防部僅負責協調印尼國民軍制定有關國防政策與戰略以及處理相關的行政支援（LDJ: 2004）。

從上述兩個法令的設計觀察，印尼的國防體系明顯屬於軍政、軍令二元化體系，軍政系統的國防部僅負責政策部份，印尼國民軍總司令則在總統的指揮下直接掌握陸、海、空軍。國防部長不實際指揮印尼國民軍，且與印尼國民軍總司令處於平行的地位，此種體制容易造成國防部長有責無權、印尼國民軍總司令有權無責的弊端。

此外，軍政、軍令二元化的雙軌體制難以落實民主國家「文人統制」的精神，也容易造成軍隊無法受到文人政府節制的政治危機。印尼獨立以來長期陷於軍、政亂象與軍隊未能真正受到文人政府的節制有關，加上印尼長期實施軍事獨裁統治，武裝部隊直接受命於總統指揮以及軍人充斥政府部門和國會的結果，軍隊成為軍事獨裁統治者的工具。1998 年起，印尼

政府雖然陸續頒布相關法令，嚴格禁止具有軍人背景的政治人物擔任包含國防部長在內的政府職位以及進入國會，但是印尼如果未能修改軍政、軍令二元化的雙軌體制，文人政府節制軍隊的精神仍然難以落實。

## 二、國防組織與兵力結構

印尼領土幅員和海域十分遼闊，地緣戰略上位處印度洋與太平洋兩大洋之間的戰略要衝，加上印尼政府向來強調成為全球海上支點的政策，因此印尼重視海上事務的發展不言可喻。印尼對於海上事務的處理在政府部門中設有海上事務與漁業部（Ministry of Maritime Affairs and Fisheries）、海上事務協調部（Coordinating Ministry of Maritime Affairs）、海上安全局（Marine Security Agency）等單位協調聯繫與合作（Indonesia.go.id, 2019），因此印尼國民軍雖然被賦予在戰爭中遂行軍事作戰任務以及戰爭以外的軍事作戰任務，但是海上安全維護並不全然由海軍負責。

### （一）印尼國防組織

印尼除了在憲法明定總統是印尼國民軍的最高指揮官之外，2004 年頒布的第 34 號法令第 1 章第 10、11、12 條以及第 5 章第 12 條分別敘述印尼國民軍由陸、海、空軍等 3 個軍種組成。印尼國民軍總司令部下轄各軍種指揮部，各軍種指揮部設軍種參謀長，直接受印尼國民軍總司令指揮（LDJ: 2004）。各軍種參謀長僅負責訓練、行政和人力支援，軍種所屬部隊由印尼國民軍總司令直接負責作戰指揮任務（GlobalSecurity, 2013b）。

在兵役制度方面，第 34 號法令第 1 章第 1 條第 14、15、16 款以及第 7 章第 22 條、第 10 章第 71 條規定印尼國民軍由志願役和義務役軍人組成。志願役軍人 18 歲入伍，軍官服役年限為 58 歲，士官和士兵為 53 歲。另一方面，印尼政府也可在特殊狀況下經由授權法令徵召 18 歲以上人民服 2 年義務兵役。換言之，印尼的兵役制度是志願役和選擇性義務役並行制（LDJ: 2004; Central Intelligence Agency, 2012）。

## (二) 印尼兵力結構

各國武裝部隊的兵力結構均依據國家法律賦予的任務而定，一如前述，印尼國民軍依據憲法規定在戰爭中遂行軍事作戰任務以及戰爭以外的軍事作戰任務，後者的職責包括 14 項，且明定這 14 項職責必須以國家政策和政治決定作為執行的依據。這 14 項職責除了一般性的國內、外軍事作戰任務之外，較特殊的是第 7 項維護總統和副總統及其家庭的安全、第 11 項協助維護國家元首層級的國賓以及外國政府代表的安全（TNI, 2019b）。上述兩項職責在一般民主國家均由專責的安全維護單位負責，印尼將其納入國民軍的職責較容易產生情報蒐集、專長訓練、危機處理等方面與軍事體系混淆不清的弊端。

此外，印尼國家警察已經於 1999 年正式脫離印尼國民軍體系，但是上述戰爭以外的軍事作戰任務 14 項職責中，第 10 項依法協助印尼國家警察處理安全事務和公共秩序、第 14 項協助政府反制海盜和走私以維護海、空航行安全等兩項（TNI, 2019b），卻又明顯涉入內部治安問題的範圍，與一般民主國家軍、警單位在內、外安全問題的權責劃分迥異，此種現象如果軍隊介入內部治安問題過深，也容易破壞「文人統制」的精神。

在兵力結構方面，印尼獨立迄今並無明顯的外來安全威脅，但是印尼領土幅員和海域遼闊且印尼國民軍的任務和職責範圍十分廣泛，因此國民軍編制規模較大，總計現役陸、海、空軍總兵力約 40 萬人，排名世界 137 個國家的第 12 名，在東南亞國家協會 10 國中僅次於越南和緬甸（GlobalFirePower, 2019a）。另有預備部隊兵力亦約 40 萬人（GlobalFirePower, 2019b），位居世界 137 個國家的第 14 名（GlobalFirePower, 2019c）。全般而言，印尼人口居於世界第 4 位，人力資源充沛，但是就兵力數量對比遼闊的領土幅員與海域以及被賦予的廣泛任務與職責而言，即使外來安全威脅較低，現役部隊 40 萬人是否能夠滿足印尼國民軍的兵力需求，仍然令人存疑？（請參考圖 2：印尼國防組織架構圖）。

## 1. 陸軍

陸軍是印尼國民軍主要的軍種，自印尼獨立以來，陸軍在對抗外來軍隊的作戰任務中一直扮演重要的角色。此外，陸軍也在主要的島嶼中執行反分裂、反宗教激進活動和反共產主義的重要任務，是印尼民眾信賴的一支部隊。陸軍兵力約 233,000 人（GlobalSecurity, 2013c）<sup>1</sup>，下轄 15 個軍區指揮部（Regional Military Command, KODAM）、1 個陸軍戰略作戰指揮部（Army Strategic Operational Command, KOSTRAD）、1 個陸軍特種部隊群（Army Special Force Group, KOPASSUS）、1 個陸軍準則與教育訓練發展指揮部（Army Doctrine, Education and Training Development Command, KODIKLATAD）（TNI AD, 2019a, 2019b）。

直屬部隊方面，主要轄陸軍航空指揮部（Army Aviation Command）、陸軍領土部隊指揮部（Army Territorial Forces Command）、陸軍情報指揮部（Army Intelligence Command）、印尼軍事學校、（Indonesian Military Academy）陸軍軍官預備學校（Army Officer Candidate School）以及相關的行政後勤部隊等 24 個單位（TNI AD, 2019a, 2019b）。

陸軍所屬各兵種包含步兵、裝甲騎兵、野戰砲兵、防空砲兵以及陸軍工兵、軍需、通信、其它行政後勤等。主要武器裝備研判包含各式戰車 413 輛，其中重型戰車 103 輛、輕型戰車 310 輛；裝甲偵察車 142 輛；裝甲運兵車 525 輛；履帶和輪型步兵戰鬥車 521 輛；自走式砲兵 37 門；牽引式砲兵 185 門；火箭發射器 45 套；地對空飛彈 68 枚。此外陸軍航空裝備研判包含定翼機 11 架、直升機 75 架（GlobalSecurity, 2018a）。<sup>2</sup>

印尼陸軍兵力和主要武器裝備相對於廣闊的領土面積而言，在所屬 15 個軍區指揮部中所能發揮的地面戰力並不強。但是，兵力和武器裝備的建置與敵情威脅有關，印尼自獨立以來並無外來武力入侵的威脅，即使在南中國海詭譎多變的爭端中，印尼亦不至於遭致鄰國或強權的入侵，因此以

<sup>1</sup> 依據本項資料來源，印尼陸軍兵力 233,000 人係 2009 年統計數字。

<sup>2</sup> 另依據 GlobalFirePower.com 於 2019 年的估計，印尼陸軍主要武器裝備計有：戰車 315 輛，裝甲戰鬥車 1,300 輛，自走式砲兵 141 門，牽引式砲兵 356 門，火箭發射器 36 套；請參閱 GlobalFirePower（2019d）。

印尼陸軍現有的戰力主要應付陸地邊境問題、內部分離組織和共產勢力的威脅，預估尚能滿足任務所需。

## 2. 海軍及海軍陸戰隊

依據印尼 2004 年頒布的第 34 號法令第 4 章第 9 條規定，海軍的任務是依據印尼國民軍、國家和國際法所示維護海疆的安全，同時執行海軍外交和海權發展任務（LDJ: 2004）。海軍兵力約 44,000 人（GlobalSecurity, 2013d）<sup>3</sup>，下轄第 1、2、3 艦隊指揮部（Fleet Command），上述艦隊指揮部分別轄 5、5、4 個海軍主要基地（Main Naval Base）；各個海軍主要基地則由數量不等的海軍基地（naval base）、海軍站（naval station）、海軍航空站（naval air station）等單位組成。除了艦隊指揮部之外，海軍另轄軍事海運指揮部（Military Sealift Command）、陸戰隊、海軍準則與教育訓練發展指揮部（Naval Doctrine, Education, and Training Development Command）、海軍水文測量與海洋學中心（Naval Hydrography and Oceanography）等 25 單位（TNI AL, 2019; GlobalSecurity, 2013d）。

此外，海軍直屬部隊下轄海軍作戰與訓練指揮部（Naval Operations and Training Command）、海軍航空指揮部（Naval Aviation Command）、海軍憲兵指揮部（Naval Military Police Command）、印尼海軍學校（Indonesian Naval Academy）、海軍參謀學院（Naval Staff College）、海軍技術學院（Naval Technological College）以及相關的行政後勤部隊等 25 個單位（TNI AL, 2019; GlobalSecurity, 2013d）。

海軍主要武器裝備研判包含潛艦 2 艘 1,350 噸 Cakra 級；巡防艦 6 艘 2,940 噸 FF Ahmad Yani 級；各類輕型護衛艦 26 艘；各型飛彈快艇 14 艘；各型水雷作戰艦 11 艘；各型遠岸巡邏艇 12 艘、近岸巡邏艇 30 艘；各型兩棲作戰艦艇 26 艘；各型定翼機 70 架、直升機 42 架（GlobalSecurity, 2014）。<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 依據本項資料來源，印尼海軍兵力 4,400 人係 1992 年統計數字。

<sup>4</sup> 另依據 GlobalFirePower.com 於 2019 年的估計，印尼海軍主要武器裝備計有：潛艦 5 艘，巡防艦 8 艘，護衛艦 24 艘，巡邏艇 139 艘，水雷作戰艦 11 艘；請參閱 GlobalFirePower (2019d)。

印尼由於地緣戰略位置扼控印度洋與太平洋的重要戰略通道，印尼政府一貫主張扮演全球海上支點的角色。此外，印尼海域幅員 93,000 平方公里，海岸線長 81,000 公里，因此印尼無疑是一個足以發展海上權力的國家。但是，以印尼薄弱的大海軍主戰兵力，僅能面對當前無重大外來軍事威脅的安全環境，如果試圖在南中國海糾紛中扮演關鍵角色，或在美國倡導的印太戰略架構下發揮實質的軍事影響力，頗令人存疑！

### 3. 空軍

印尼第 34 號法令第 4 章第 10 條列述空軍的任務主要是維護空域安全、空權的建構與發展以及防空作戰等（LDJ: 2004），兵力約 24,000 人（GlobalSecurity, 2015）<sup>5</sup>。空軍主要下轄第 1、2 空軍作戰指揮部（Air Force Operational Command），每個指揮部各轄大小、數量不等的空軍基地。除了空軍作戰指揮部之外，空軍另轄防空指揮部（Air Defense Command）、空軍準則與教育訓練發展指揮部（Naval Doctrine, Education, and Training Development Command）、空軍物資維護指揮部（Air Force Material Maintenance Command）、空軍步兵部隊（Air Force Infantry Corps）等單位（TNI AU, 2019a, 2019b; GlobalSecurity, 2015）。

此外，空軍直屬部隊下轄空軍作戰與訓練指揮部（Air Force Operations and Training Command）、空軍憲兵指揮部（Air Force Military Police Command）、印尼空軍學校（Indonesian Air Force Academy）、空軍參謀學院（Air Force Staff College）以及相關的行政後勤部隊等 25 個單位（TNI AU, 2019b; GlobalSecurity, 2015）。

空軍主要武器裝備研判包含 5 架 Su-30mk/MK2、5 架 Su-27SK/ SKM、10 架 F16 等 20 架第 4 代作戰飛機；23 架 Hawk Mk 209、7 架 Hawk Mk 109、6 架 Hawk Mk 53、12 架 F-5 等 48 架第 3 代作戰飛機；16 架 Super Tucano 螺旋槳輕型攻擊機。其它飛機包含 5 架各式反潛機、70 架各式運輸機、100

<sup>5</sup> 依據本項資料來源，印尼空軍兵力 2,400 人係 2009 年統計數字。



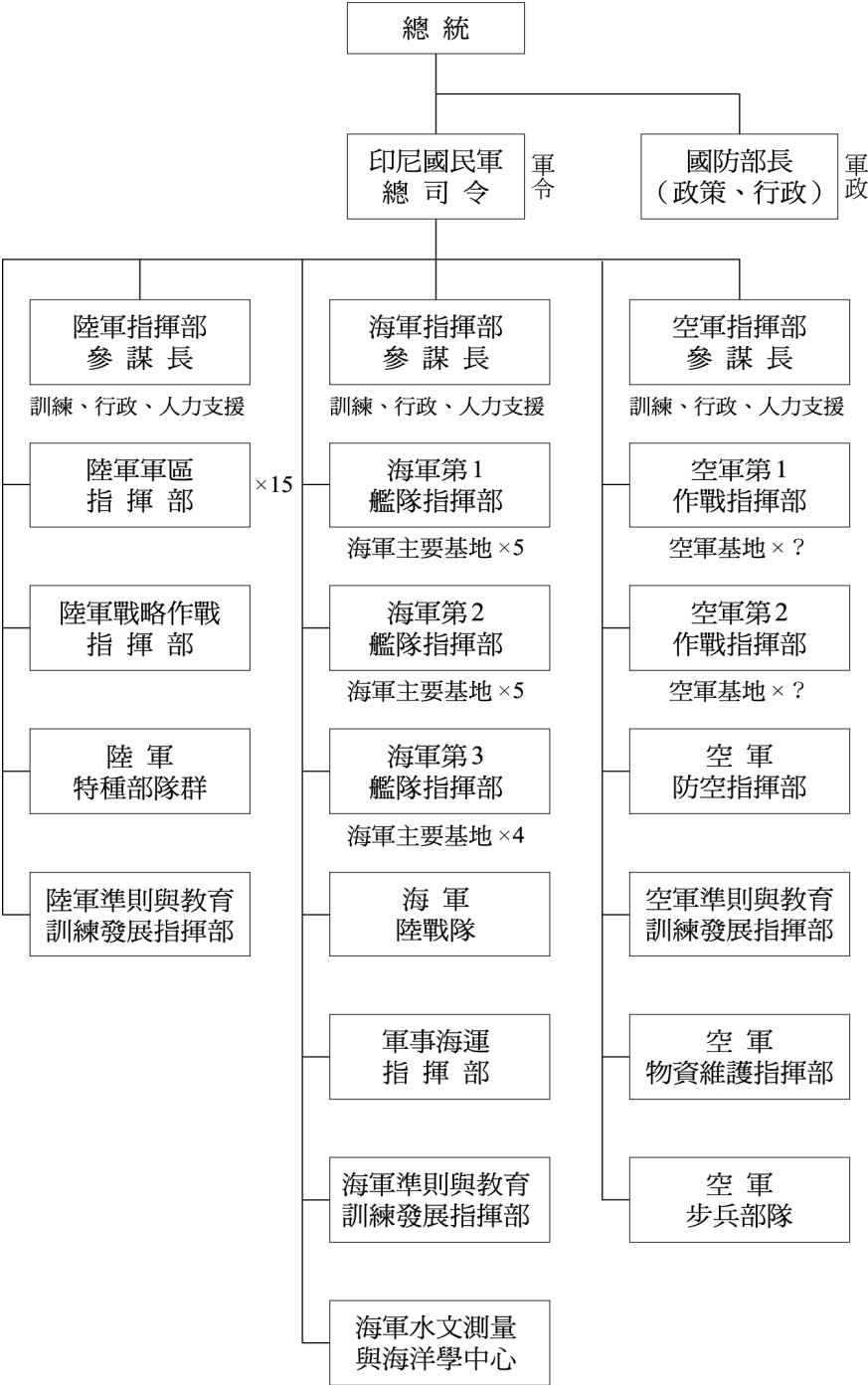


圖 2：印尼國防組織架構圖

架訓練機、38 架各式直升機，以及 4 套 Rapier 防空飛彈（GlobalSecurity, 2018b）。<sup>6</sup>

印尼空軍僅被賦予國土境內的空中作戰、防空與空權發展等任務，以約 68 架主戰飛機的兵力維護無明顯空中外侵威脅的安全環境，即使面對遼闊的領空，仍然勉可遂行任務。但是，印尼空軍如要支持政府參與東南亞地區或印太地區的安全事務，以及發揮地緣戰略的優勢支持政府扮演東南亞國家協會和印太地區安全架構下的主導力量，實有很大的疑慮。

## 肆、印尼國民軍未來發展

國防武力運用的戰略決策與國防發展政策無法分開，兩者也都必須依據國防戰略背景詳細規劃。印尼國民軍的發展方向係基於群島國家特性，規劃建立一支具備強大國防戰略態勢和嚇阻效能的國防武力，以支持印尼政府的全球海上支點政策，並希望在 2024 年達到最理想的國防戰略態勢（Ministry of Defence, 2015: 119）。本文以下則循發展方向、國防設計、國防發展等順序，探討印尼國民軍的未來發展。

印尼位處地緣戰略上有利的位置，加上領土幅員廣闊，因此印尼的國防政策發展方向自然規劃國防武力未來需能順應地緣條件和戰略環境變遷，以及足以應付大範圍可能性威脅與實際問題。在軍事防衛方面，印尼國防發展方向主要強調實踐以海上支點政策為核心的國家發展，特別是部署一定比例兵力、軍事能力的海上防衛力量，以對抗軍事和混合式的威脅。非軍事防衛方面則以海上文化、海洋資源管理、基礎設施發展等項目為主，同時連結海上事務與外交政策，以促進國家發展和安全。其次，非軍事防衛也著眼於消弭意識形態、政治、經濟、社會、文化、技術、公共安全、法律層面等非軍事面向的威脅（Ministry of Defence, 2015: 119-20）。

依據上述國防政策發展方向，印尼國防設計的重點在於規劃一項能反

<sup>6</sup> 另依據 GlobalFirePower.com 於 2019 年的估計，印尼空軍主要武器裝備計有：戰鬥機 41 架，攻擊機 65 架，運輸機 62 架，訓練機 104 架，攻擊直升機 8 架；請參閱 GlobalFirePower (2019d)。

映出所需兵力、軍事能力與防衛力量的防衛戰略，目的在建立高度的嚇阻力量以因應任何形式的威脅。由於印尼人力資源充沛、幅員廣闊，國防發展的內涵傾向於整合與同時運用包含所有民力、國家資源和全區域等軍事與非軍事力量的總體力量，而這項國防設計仍然是以支持印尼政府的全球海上支點政策為依歸。印尼的國防設計在正規武力方面並不謀求量的擴大，而是發展一支以海上防衛武力為優先，且整合衛星與預警系統的最小限基本武力。預備部隊則在平衡公民權利與義務的前提下，以漸進式的、計畫性的、符合比例的方式，依國防任務的需求編入印尼國民軍各軍種部隊（Ministry of Defence, 2015: 120-21）。

一如前述，印尼是以發展一支以最小限基本武力為原則的正規武力，陸、海、空三軍均依據此項原則規劃未來的發展方向。陸軍的組織發展是在零成長（zero growth）以及合理精簡政策（right sizing policy）的原則下，規劃作戰單位與支援單位的比例為 80：20。兵力方面，陸軍兵力並不隨組織發展而增加，同樣是秉持零成長和合理的精簡政策實施戰略規劃與人力規劃管理。軍需裝備方面，陸軍強調同時進行武器系統和非武器系統的現代化發展（Ministry of Defence, 2015: 121-23）。

印尼海軍的組織發展是以支持單位的建構和組織的確立為主，組織的確立則置重點於各艦隊指揮部的建立，特別是任務執行單位下的支援組織。海軍兵力也以零成長和合理的精簡政策為原則，藉有效的人力資源管理改善人員的素質，軍需裝備方面則經由採購方式獲得新的武器系統與裝備（Ministry of Defence, 2015: 123-24）。

印尼空軍的組織發展以建立有效、充足的組織為目標，並藉教育機構和特別單位的組織確立來促進組織的發展。空軍兵力同樣在零成長和合理的精簡政策下進行戰略規劃與人力規劃管理，並以有效的人力資源管理來改善人員素質，以利其有效操作武器裝備遂行作戰任務。軍需裝備方面，以建置完成各空軍中隊的武器裝備為重點，包含各式飛機、直升機以及雷達、中程飛彈單位、短程防空砲兵陣地等（Ministry of Defence, 2015: 124-25）。

綜合印尼國民軍的發展而言，印尼扼控印度洋與太平洋戰略要衝的地

緣戰略特性以及扮演全球海上支點政府政策，成為印尼國民軍發展一支以海上防衛武力為優先的最小限基本武力之指導原則。在〈2015 年印尼國防白皮書〉中，十分明確的依發展方向、國防設計、國防發展等順序闡述三軍組織、兵力和軍需裝備的發展主軸。但是，上述內容僅是原則敘述，並無具體的規劃，加上印尼並未定期公布國防白皮書，因此不易了解其發展目標和實際進展。

一如前述，印尼國民軍著眼於發展一支以海上防衛武力為優先的最小限基本武力，目的係支持印尼扮演全球海上支點政府政策。20 世紀末冷戰結束後，國際間並無爆發大規模戰爭的可能性，各國兵力均大幅度精簡，加上印尼所面對的安全環境亦無明顯的外來勢力入侵的威脅，因此印尼規劃建立一支最小限基本武力係基於安全環境的特性所設計。印尼目前兵力約 40 萬人，雖然排名世界 137 個國家的第 12 名，但是僅佔人口的 0.15%，比例很低，在面對類似安全環境的東南亞國家協會成員中僅略高於菲律賓的 0.11%<sup>7</sup>，符合其最小限基本武力的發展規劃。

其次，印尼國民軍未來發展的主要目標係以海上防衛武力為優先，目的在支持政府扮演全球海上支點的政策。但是，目前印尼國民軍陸、海、空軍兵力的比例是 9.7 : 1.83 : 1，海軍兵力比例太低，不符合一個發展海權的國家之需求。尤其，印尼希望藉地緣戰略之利在印太地區事務中發揮海上支點的優勢，甚至希望在東南亞國家協會中實質影響印太戰略的發展，但是以目前印尼海軍兵力和規模很小的主戰艦艇，實難達到預期的目標。

## 伍、印尼國民軍與印太區域安全

2007 年，日本首相 Shinzo Abe 在印度國會演講時首次提出「印度－太平洋」（Indo-Pacific）的概念，希望印度與西方國家維護印太區域的海上安全，並進一步促進經濟合作關係，這項提議促成了美國、日本、澳大利亞

<sup>7</sup> 本項數據係參考 GlobalFirePower 網站對各國 2019 年人口和現役兵力統計數字計算而成。

和印度組成的非正式四邊對話機制（quadrilateral security dialogue, QUAD）（Suryadinata, 2018: 2）。2017 年 9 月，Abe 訪問印度總理 Modi 時數次提出「印太戰略」的構想，除了建議印度採取東向政策外，同時表達與印度強化合作的意願（Chen, 2018）。

2017 年 11 月，美國總統 Donald Trump 訪問日本時正式提出「印太戰略」，以反應美、日在這項戰略的中的利益。2018 年 5 月，美國太平洋司令部（Pacific Command）也改名為印太司令部（Indo-Pacific Command）（Suryadinata, 2018: 2），將兩洋納入一體的安全考量。但是，近來為了避免有圍堵中國的針對性，美、日逐漸少用戰略一詞，而多改稱「自由與開放的印太地區」（Free and Open Indo-Pacific Region）。在這個戰略架構中，美國無疑是扮演領導者，而且目標非常清楚——針對前總統 Barack Obama「亞洲再平衡戰略」（Asia-Pacific Rebalancing Strategy）的擴大與修正，其戰略目的也直指圍堵中國的崛起以及維護美國在此區域的領導地位（Chen, 2018）。

自由與開放印太戰略架構的原始四邊對話機制成員國中，除了領導者美國之外，日本參與結盟的目的十分明顯，因為日本已經警覺到中國經濟和軍事能力的提升勢將影響區域的安全環境變遷，這個戰略架構正好可以因應未來可能出現的安全威脅。對印度而言，正好利用此次機會正當化與合理化印度在東南亞的利益，甚至寄望擴大至東亞地區，同時也強化與美國及其盟邦的政治、經濟和軍事合作關係，進一步全面提升印度在國際事務發展中的影響力。至於澳大利亞方面，不僅希望藉此強化與美國的貿易關係，更希望增進其在東南亞地區的地位以及擴大利益範圍（Chen, 2018）。

除了上述的國家之外，東南亞國家因為切身的地緣戰略關係，自然而然在自由與開放的印太戰略架構中扮演輕重不一的角色。印尼和新加坡基於本身的地緣戰略利益考量，十分支持自由與開放的印太戰略，其它地區內的中、小型國家一方面擔心中國崛起會改變區域的秩序，另一方面則又唯恐無法從中國的經濟發展效應中獲得利益（Chen, 2018）。上述立場其實也包含印尼在內，尤其印尼是東南亞國家中人力資源和領土幅員最大的國家，一直希望扮演區域安全的主導角色。但是，印尼雖然支持自由與開放

的印太戰略架構，其立場與作法卻和美國的概念不盡相同。

印尼由於位處地緣戰略重要位置，自然成為美國與中國在此地區擴大勢力時拉攏的對象，但是印尼希望秉持主動和獨立（active and independent）的外交政策，避免與美國、日本或中國主導的聯盟結盟（Suryadinata, 2018: 4）。另一方面，印尼也不希望美國主導、介入東南亞地區事務太深以致影響印尼在區域內的領導角色。印尼的主要觀點是在印太合作的概念下與東南亞國家協會成員國共同強化區域安全架構。2018 年 11 月，印尼總統 Joko Widodo 在新加坡舉行的東亞高峰會（East Asia Summit, EAS）時首次提出：自由與開放的印太戰略願景應該以開放、包容、合作、對話、尊重國際法以及以東南亞國家協會為中心的原則為基礎（Yulisman, 2019）。換言之，印尼強調的是建構一個由東南亞國家協會主導的印太架構（ASEAN-led Indo-Pacific）（Suryadinata, 2018: 5）。

印尼的主張不外是企圖確立其在東南亞國家協會的領導地位以及成為全球中型強國，以實踐其成為全球海上支點的一貫政策。其次，藉由將東南亞國家協會推向領航的位置，以實際扮演處理區域地緣政治問題和應付多面向安全與經濟挑戰的主導角色，同時也可抵消外來勢力如美國、中國或印度、日本、澳大利亞等利益集團的強權政治影響力（Tham, 2018）。

但是，印尼的構想卻面臨國內、外的挑戰，在區域層面，以東南亞國家協會為主的印太概念除了形式上的會議和一般性的原則陳述之外，其它的國家根本沒有意願也沒有能力認真的看待這個概念的發展，難以形塑成美國印太戰略架構下的次區域願景，致使印尼的主張孤掌難鳴，更無區域的代表性（Parameswaran, 2019）。如果深入探究其原因，其實上述現象其來有自。

印尼試圖建立多邊機制的構想難以實現甚至讓國防武力無法在印太區域發揮影響力的癥結，莫過於國內意見的分歧。縱觀印尼的涉外作為，印尼並無一致的印太政策，亦即缺乏整合各部門資源的國家層級印太政策，特別是外交、國防和武裝部隊步調不一致的結果，自然無法向區域各國傳遞清楚的政策訊息。印尼政府最嚴重的問題是各部門職務係由不同政黨分配組成，各政黨競相榨取資源、相互對抗，導致歷屆政府均無一致性的國

家安全戰略。其次，印尼在經濟上期望中國的投資，因此擔心對抗中國會破壞雙方的關係，其結果就是將印太戰略的責任推給東南亞國家協會。但是，東南亞國家協會在重大議題上採取的共識決，常使這個決策機制流於無效和無決斷力。因此印尼的主張等同於原地踏步、維持現狀（Sulaiman, 2019: 7-8），獲得積極進展的可能性極低。

對印尼國民軍而言，難以在印太區域扮演積極性角色的關鍵除了上述因素之外，真正的原因是軍力投射能力問題，這個問題的源頭主要歸因於印尼軍方一向專注於內部安全事務的戰略文化傳統。印尼軍方的安全觀念始終認為最大的安全威脅來自國家內部，而非一般傳統的外來勢力入侵的威脅。軍方提醒政府：受到外國影響的分裂思想將在國內的社會、文化、偏執信仰、種族、民族和宗教等面向，透過系統性不對稱戰爭（systematic asymmetric warfare）、網路戰、媒體宣傳等手段分裂印尼，這種非直接攻擊的代理戰爭（proxy war）將帶來印尼巨大的傷害（Sulaiman, 2019: 16）。由於受到上述觀念的影響，儘管印尼是一個群島國家，海域十分遼闊，但是印尼對陸軍的資源投入卻遠勝於海、空軍的總和。

一個國家軍力的對外投射能力第一時間主要依賴海、空軍的快速部署，但是一如前述，印尼陸、海、空軍的兵力比為 9.7 : 1.83 : 1，顯示印尼不重視對外投射能力的整備，更遑論印尼國民軍能支持政府的全球海上支點政策以及在印太合作架構中的領導地位。其次，根據 2019 年印尼的國防預算分配，陸軍約 40 億美元，海軍約 17 億美元，空軍約 14 億美元（Sulaiman, 2019: 17），海、空軍戰備整備的資源投入仍然遠不及陸軍，也顯示印尼國民軍的建軍備戰並無對外處理印太區域安全事務的積極企圖。

此外，如果進一步分析 2017 年以來印尼軍事發展配合政府印太戰略構想的實際情形，在軍費支出方面由 2017 年的 81.78 億美元至 2018 年減為 76.61 億美元（SIPRI, 2019a）；國防預算占國內生產總額（Gross Domestic Product, GDP）由 2017 年的 0.8% 至 2018 年減為 0.7%（SIPRI, 2019b）；外購武器裝備金額由 2017 年的 9,400 萬美元至 2018 年驟減為 1,500 萬美元（SIPRI, 2019c）。由此也可間接說明印尼國民軍並無扮演政府印太合作構想積極角色的準備，政策目的與執行手段的步調不一致，配合度極低。

綜合而言，印尼以一個群島國家的特性，加上扼控印度洋與太平洋地緣戰略要衝，因此扮演全球海上支點成為其一貫的政府政策。2017 年以來，印尼也積極在區域中提出以東南亞國家協會為主的印太合作構想，並希望主導此架構下的區域安全事務。就軍力而言，印尼國民軍 40 萬兵力足以支持政府的政策，也足以在印太合作架構下扮演舉足輕重的角色。但是，印尼國民軍的建軍備戰與發展重點卻專注於建立較強的陸軍部隊以因應內部安全威脅，海、空軍的主戰兵力薄弱，投射能力不足，根本無法配合政府成為全球海上支點的政策，且幾乎完全失去其在印太區域中的角色。從上述的分析，也顯見印尼政府的軍、政發展步調脫節，目的與手段背道而馳，十分可惜！

## 陸、結論

印尼先天條件上擁有兩項優勢，一是地緣戰略位置扼控印度洋與太平洋兩大洋之間往來的戰略要衝，實質控制麻六甲海峽、巽他海峽、龍目海峽和望加錫海峽等戰略航道，也間接掌握東北亞和東南亞地區國家賴以生存的海上生命線。印尼的另一項優勢是擁有世界排名第 4 位的人口，人力資源豐富，足以充實所需兵力，支持印尼政府在區域安全事務中扮演主導的角色。這兩項先天條件的優勢可以相輔相成，使印尼成為一個中型強國，且可以領導東南亞國家協會所有成員國折衝於美國、中國、日本、澳大利亞甚至印度等大國在此區域的利益競逐之中，實質獲得地緣戰略利益。

但是相對地，擁有先天條件上的地緣戰略優勢如果作為不當或目的與手段南轅北轍，亦未必獲得地緣戰略之利。印尼政府基於地緣戰略的優勢，一貫堅持扮演全球海上支點的政策，2017 年美國提出自由與開放的印太戰略以來，印尼躬逢其盛，且在反對美國、中國介入區域安全事務以及避免本身捲入外來強權利益競逐的前提之下，積極主張以東南亞國家協會為核心來主導印太安全事務。

因此，印尼提出印太合作的概念塑造東南亞國家協會成為領航的角色，而且印尼企圖以一個擁有地緣戰略優勢的中型強國在其中主導未來的



趨勢發展，進一步實踐其扮演全球海上支點的政策。但是此項看似可行的規劃，卻因印尼內部的外交部與主張安內重於攘外的國防部、武裝部隊之間產生嚴重的分歧，致使印尼始終缺乏一致的對外政策，也導致印尼無法提出印太合作的具體作法，最後印尼的印太合作概念淪為泛泛之談。

另一方面，印尼國民軍的發展方向始終以陸軍為主軸，忽略政府全球海上支點政策和主導印太安全事務的主要手段是借重海、空軍的立即投射能力。目前印尼國民軍不論在兵力配比、資源投入或未來規劃方向，海、空軍均遠不及陸軍。因此，印尼國民軍 40 萬兵力雖然排名世界第 12 位，但是兵力規模不等於實質戰力，更何況支持政府主導印太安全事務的主力海、空軍主戰兵力相當薄弱，一旦執行對外任務明顯力有未逮。

其次，自印太地區的安全趨勢成為國際間以及印尼政府關注的焦點以來，印尼國民軍在軍費支出、國防預算占國內生產總額的比例、外購武器裝備金額等方面不升反降，顯見印尼軍方並無支持政府對外政策的充分準備。由此觀察，一項缺乏國防實力支持的對外安全政策，只不過是空洞的概念而已。以目前而論，印尼國民軍沒有意願也沒有能力在印太安全事務中發揮一定程度的影響力，連帶的也導致印尼意圖主導印太地區事務過程中難有具體的進展。

## 參考文獻

- 王崑義，2016。〈中國的國際戰略與一帶一路的形成〉《台灣國際研究季刊》9 卷 11 期，頁 23-50。
- 吳英傑，2019。〈政變怕了！印尼乾脆禁止軍警投票：我們再也不要見到下一個蘇哈托〉《天下雜誌·獨立評論》2 月 21 日 (<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/403/article/7776>) (2019/4/20)。
- 李美賢，2005。《印尼史——異中求同的海上神鷹》。台北：三民書局。
- Central Intelligence Agency. 2012. “Military and Security.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/id.html>) (2019/5/9)
- Central Intelligence Agency. 2019a. “The World Factbook: Indonesia- People and Society.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/id.html>) (2019/4/15)
- Central Intelligence Agency. 2019b. “The World Factbook: Indonesia- Geography.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/id.html>) (2019/4/15)
- Central Intelligence Agency. 2019c. “The World Factbook: Indonesia- Introduction.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/id.html>) (2019/4/15)
- Central Intelligence Agency. 2019d. “The World Factbook: Indonesia- Map.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/attachments/maps/ID-map.gif>) (2019/4/20)
- Chen, Dingding. 2018. “The Indo-Pacific Strategy: A Background Analysis.” (<https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/indo-pacific-strategy-background-analysis-20714>) (2019/4/25)
- Constitution of the Republic of Indonesia, 1945* (<https://international.ucla.edu/institute/article/18431>) (2019/5/8)
- GlobalFirePower. 2019a. “Total Available Active Military Manpower by Country.” (<https://www.globalfirepower.com/active-military-manpower.asp>) (2019/5/10)
- GlobalFirePower. 2019b. “Overview: Indonesia.” ([https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country\\_id=indonesia](https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=indonesia)) (2019/5/10)
- GlobalFirePower. 2019c. “Total Available Reserve Military Components by Country.” (<https://www.globalfirepower.com/active-reserve-military-manpower.asp>) (2019/5/10)
- GlobalFirePower. 2019d. “Indonesia Military Strength.” (<https://www.globalfirepower.com/indonesia-military-strength.asp>) (2019/5/10)

- com/country-military-strength-detail.asp?country\_id=indonesia#manpower) (2019/5/12)
- GlobalSecurity. 2013a. “Indonesia - Geography.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/geography.htm>) (2019/4/12)
- GlobalSecurity. 2013b. “ABRI-Armed Forces of the Republic of Indonesia.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/abri.htm>) (2019/4/12)
- GlobalSecurity. 2013c. “ADRI-Army of the Republic of Indonesia.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/adri.htm>) (2019/5/12)
- GlobalSecurity. 2013d. “Indonesian Armed Forces-Sea Force.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/alri.htm>) (2019/5/13)
- GlobalSecurity. 2014. “Indonesian Navy Equipment.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/alri-equipment.htm>) (2019/5/13)
- GlobalSecurity. 2015. “AURI-Air Force of the Republic of Indonesia.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/auri.htm>) (2019/5/15)
- GlobalSecurity. 2017. “Introduction.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/intro.htm>) (2019/4/12)
- GlobalSecurity. 2018a. “Indonesian Army Equipment.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/adri-equipment.htm>) (2019/5/12)
- GlobalSecurity. 2018b. “Indonesian Air Force Equipment.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/auri-equipment.htm>) (2019/5/15)
- Indonesia.go.id. 2019. “Ministry / Institution.” (<https://indonesia.go.id/kementerian-lembaga>) (2019/5/9)
- LDJ. 2004. “NOMOR 34 TAHUN 2004.” (<https://ngada.org/uu34-2004bt.htm>) (2019/4/20)
- Ministry of Defence. 2003. “Defending The Country Entering the 21st Century.” (<https://web.archive.org/web/20130216014007/http://merln.ndu.edu/whitepapers/IndonesiaWhitePaper.pdf>) (2019/4/25)
- Ministry of Defence. 2015. “Indonesian Defence White Paper 2015.” (<https://www.kemhan.go.id/wp-content/uploads/2016/05/2015-INDONESIA-DEFENCE-WHITE-PAPER-ENGLISH-VERSION.pdf>) (2019/4/21)
- Parameswaran, Prashanth. 2019. “Indonesia’s Indo-Pacific Approach: Between Promises and Perils.” *Diplomat*, 15 March (<https://thediplomat.com/2019/03/indonesias-indo-pacific-approach-between-promises-and-perils/>) (2019/5/31)
- SIPRI. 2019a. “Military Expenditure by Country as Percentage of Gross Domestic Product, 1988-2018.” (<https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%202018.pdf>) (2019/5/31)

- 20countries%20from%201988%E2%80%932018%20as%20a%20share%20of%20GDP%20%28pdf%29.pdf) (2019/5/23)
- SIPRI. 2019b. “Military Expenditure by Country, in Constant (2017) US\$ m., 1988-2018.” (<https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932018%20in%20constant%20%282017%29%20USD%20%28pdf%29.pdf>) (2019/5/23)
- SIPRI. 2019c. “TIV of Arms Exports from All, 2000-2018.” ([http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export\\_values.php](http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php)) (2019/5/23)
- Sulaiman, Yohanes. 2019. “Whither Indonesia’s Indo-Pacific Strategy?.” ([https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/sulaiman\\_indonesia\\_indo\\_pacific\\_strategy\\_2019.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/sulaiman_indonesia_indo_pacific_strategy_2019.pdf)) (2019/5/31)
- Suryadinata, Leo. 2018. “Indonesia and its Stance on the Indo-Pacific.” *Perspective*, No. 66, pp. 1-7 ([https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS\\_Perspective\\_2018\\_66@50.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_66@50.pdf)) (2019/5/27)
- Tham, Jansen. 2018. “What’s in Indonesia’s Indo-Pacific Cooperation Concept?.” *Diplomat*, May 16 (<https://thediplomat.com/2018/05/whats-in-indonesias-indo-pacific-cooperation-concept/>) (2019/5/31)
- TNI AD. 2019a. “Link Unit.” (<https://tniad.mil.id/link-satuan/>) (2019/5/12)
- TNI AD. 2019b. “Organization.” (<https://tniad.mil.id/profil/organisasi/>) (2019/5/12)
- TNI AL. 2019. “Organizational Structure.” (<https://www.tnial.mil.id/Aboutus/StrukturOrganisasi.aspx>) (2019/5/13)
- TNI AU. 2019a. “Organizational Structure.” (<https://tni-au.mil.id/profil/organisasi/>) (2019/5/15)
- TNI AU. 2019b. “Unit Profile.” (<https://tni-au.mil.id/profil/profil-satuan/>) (2019/5/15)
- TNI. 2019a. “History of the TNI.” (<https://tni.mil.id/pages-10-sejarah-tni.html>) (2019/4/12)
- TNI. 2019b. “Roles, Functions and Tasks.” (<https://tni.mil.id/pages-2-peran-fungsi-dan-tugas.html>) (2019/5/10)
- Yulisman, Linda. 2019. “Indonesia Wants ASEAN to Be Axis of Indo-Pacific strategy.” *Straits Times*, January 10 (<https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesia-wants-asean-to-be-axis-of-indo-pacific-strategy>) (2019/5/31)

# Indonesian National Army and Its Role on the Indo-Pacific

Tony Wu

*Adjunct Assistant Professor, National University of Tainan  
Tainan, TAIWAN*

## Abstract

Indonesia, controlling the sea lane between the Indian Ocean and the Pacific Ocean, coupled with its rich human resources, has played a pivotal role in the Association of Southeast Asian Nations. Its geo-strategic position has the advantages to develop into “Global Maritime Fulcrum,” and since the 21 century, the focus of the international arena has gradually expanded from the Asia-Pacific region to the Indo-Pacific region. The development of Indonesia’s defense force will be a guideline for its ability to play a regional important role beyond politics and the economy.

**Keywords:** Indo-Pacific Strategy, TNI, Total Defense, Global Maritime Fulcrum

