

印尼参与东南亚海洋塑料垃圾治理的路径、动力与限度

王丹钰

[摘要] 东南亚辽阔的海域在为地区国家带来丰厚经济收益的同时,也面临着极为严重的海洋塑料垃圾问题。东南亚的海洋塑料垃圾排放量位居世界前列,其海洋塑料垃圾问题呈现出排放主体聚集、影响范围大和破坏性强的特征,日益对东南亚国家的生物多样性、生态环境、经济效益和民众健康构成严重威胁,亟需予以重视和应对。印尼在东南亚海洋塑料垃圾问题上扮演着双重角色,它既是东南亚海洋塑料垃圾的主要排放国,也是主要受害国。鉴于海洋的开放性与流动性,海洋塑料垃圾问题绝非一国可以单独解决,因此印尼不仅出台相关法规,还积极参与东盟合作机制,与域外国家建立合作关系,致力于在国家、地区和国际三个维度参与东南亚海洋塑料垃圾治理。从全球环境治理的视角来看,海洋塑料垃圾治理不善不仅会影响海洋经济和其他领域可持续发展目标的实现,还会使国家的地区声望和国际形象受损,因此规避海洋塑料垃圾带来的风险是印尼参与东南亚海洋塑料垃圾治理的动力,但印尼国内的治理基础及国际合作的有效性限制了其海洋塑料垃圾治理的成效。

[关键词] 印度尼西亚;东南亚;海洋塑料垃圾;环境治理;可持续发展

[中图分类号] X323.420.2 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1008-6099(2023)02-0037-19

“人类只有一个地球,各国共处一个世界”^①,地球的自然环境事关人类的生产和生存。人类活动对自然环境造成的负面影响日益凸现,近年来环境治理引起了世界各国的高度重视。2015年9月25日,联合国发布《2030年可持续发展议程》,强调以可持续的方式管理地球的自然资源,把保护自然环境视为实现人类共同愿景的支柱之一。环境治理也成为各国及国际组织的重要议题,如“人类命

[作者简介] 王丹钰,上海外国语大学国际关系与公共事务学院、中东研究所中东研究专业2021级博士研究生。

[基金项目] 教育部人文社科基金项目“国际海洋法会议中的英国话语及其嬗变”(17YJC770016);国家社科基金一般项目“伊斯兰教对当代国际关系的影响研究”(21BZJ054)。

^① 《深刻把握人类命运共同体的丰富内涵和构建路径》,《人民日报》2017年4月14日第8版。

运共同体”的“五个世界”倡议中就提出要建设清洁美丽的世界^①，G20峰会领导人宣言中涉及的绿色治理议题也逐渐由气候变化扩展到海洋环境保护、绿色复苏等领域^②。近年来，东南亚各国依托丰富的自然资源实现了经济上的快速发展，然而与之伴生的是经济发展与环境保护关系的失衡。“海洋联通了世界，促进了发展”^③，海洋对国家的发展有着重要的意义，环境问题尤其是海洋垃圾引发的海洋环境问题已经严重影响了域内国家的发展。世界自然保护联盟（IUCN）2021年的报告显示，每年约有1400万吨塑料流入海洋，占海洋垃圾总量的80%^④。这意味着海洋中的大部分垃圾都是塑料，海洋塑料垃圾^⑤对海洋环境造成了很大的破坏。印尼作为东南亚地区大国，海域辽阔，其经济发展与海洋关联密切，参与地区海洋塑料垃圾治理成了该国的重要议题。

目前，已有学者从国际和地区两个层面对海洋塑料垃圾问题进行研究。在国际层面，各国已经认识到海洋塑料垃圾问题的严重性，试图通过国际性决议来协调各国行动，共同应对海洋塑料垃圾带来的国际挑战^⑥。在地区层面，涉及东南亚地区层面的研究主要从以下几个方面开展：第一，东南亚地区海洋塑料垃圾的污染现状。海洋塑料垃圾对地区环境、生物多样性、经济发展和居民健康均造成不利影响，而既有研究一致认为“东南亚地区是全球海洋塑料垃圾污染的重灾区”^⑦。第二，东南亚地区海洋塑料垃圾的治理主体。作为区域性组织，东盟在

① 《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社，2017年，第541-544页。

② “Leaders’ Declaration: G20 Riyadh Summit”, G20, November 21-22, 2020, https://www.g20.org/content/dam/gtwenty/about_g20/pdf_leaders_declaration/2020-G20%20Riyadh%20Summit%20Leaders%20Declaration_EN.pdf

③ 《积极推动构建海洋命运共同体》，《人民日报》2019年12月24日第9版。

④ “Marine Plastic Pollution”, IUCN, November 2021, <https://www.iucn.org/resources/issues-brief/marine-plastic-pollution#:~:text=If%20discarded%20improperly%2C%20plastic%20waste%20can%20harm%20the,debris%20found%20from%20surface%20waters%20to%20deep-sea%20sediments>

⑤ 联合国环境规划署（UNEP）把“海洋垃圾”定义为“在海洋和沿海环境中被处置或丢弃的任何具有持久性、制造或加工的固体物质”，据此，本文把“海洋塑料垃圾”定义为“在海洋和沿海环境中被处置或丢弃的具有持久性、制造或加工的塑料产品”。参见“Marine Litter, an Analytical Overview”，UNEP, <https://www.unep.org/resources/report/marine-litter-analytical-overview>, January 12, 2023。

⑥ 参见王菊英、林新珍：《应对塑料及微塑料污染的海洋治理体系浅析》，《太平洋学报》2018年第4期；崔野：《全球海洋塑料垃圾治理：进展、困境与中国的参与》，《太平洋学报》2020年第12期；汪万发、许勤华：《二十国集团峰会框架下的全球绿色治理》，《亚太经济》2022年第3期；崔野：《全球海洋塑料垃圾的新近态势、现实挑战与中国应对》，《太平洋学报》2023年第3期；Patricia Villarrubia-Gómez, Sarah E. Cornell and Joan Fabres, “Marine Plastic Pollution as a Planetary Boundary Threat—The Drifting Piece in the Sustainability Puzzle”, *Marine Policy*, Vol. 96, 2018, pp. 213-220.

⑦ 参见刘瑞：《东南亚海洋塑料垃圾治理与中国的参与》，《国际关系研究》2020年第1期；Youna Lyons, Theresa Linting Su and Mei Lin Neo, “A Review of Research on Marine Plastics in Southeast Asia: Who Does What?”, National University of Singapore, May 2019, https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/07/A-review-of-research-on-marine-plastics-in-Southeast-Asia_Final28June2019.pdf; J. Jambeck, “Plastic Debris Inputs from Land into the Ocean”, *Science*, Vol. 347, 2015, pp. 768-771; Mochamad R. Ismail, M. Wahyudin Lewaru and Donny J. Prihadi, “Microplastics Ingestion by Fish in the Pangandaran Bay, Indonesia”, *World News of Natural Science*, Vol. 23, 2019, pp. 173-181; Kadarudin and A. Yunus et al., “Bangkok Declaration and Awareness of Asean Member Countries: The Regional Law of Cleaning Our Oceans”, *Journal of Critical Reviews*, Vol. 7, No. 10, 2020, pp. 900-904.

东南亚海洋塑料垃圾治理中发挥了关键作用，其凝聚东盟成员国力量并主导开展海洋塑料垃圾治理项目^①；而域内国家也是海洋塑料垃圾治理的主体，有学者研究了越南的海洋塑料垃圾治理政策，也有学者从法律角度研究了印尼出台的海洋塑料垃圾治理法规；此外，也有一些域外国家通过合作项目参与东南亚海洋塑料垃圾治理，如中国、日本、挪威等国^②。第三，东南亚地区海洋塑料垃圾治理联合行动面临的困境。研究发现，低制度化、协调不利、重视程度低等因素制约了东南亚地区的海洋塑料垃圾治理行动^③。

既有研究对东南亚地区海洋塑料垃圾的污染现状及不利影响、域内治理及面临的困境等问题的探讨为本文开展相关研究奠定了基础，但仍存在如下不足之处：一是对东南亚海洋塑料垃圾问题的特征研究不够具体；二是重点关注东盟作为一个区域性组织在东南亚海洋塑料垃圾治理中发挥的作用，而对东南亚国家参与海洋塑料垃圾治理的行为和原因研究不足。因此，本文对东南亚海洋塑料垃圾问题的特征作了梳理，以更加直观地展示东南亚海洋塑料垃圾的严重性及其对东南亚国家的影响，并重点探讨印尼参与东南亚海洋塑料垃圾治理的路径、动力与限度，从而为理解海洋国家作为行为主体参与海洋环境治理提供一种考察。

一 东南亚海洋塑料垃圾问题的严重性

随着城市垃圾中塑料的比例增加，排放至海洋中的塑料垃圾比例也不断上升。“我们的海洋中充斥着塑料垃圾，从最偏远的环礁到最深的海沟都可以找到塑料垃圾。”^④ 全球每年有多达千万吨塑料进入海洋，但只有 30 万吨塑料漂浮在

① 参见李道季、朱礼鑫、常思远：《中国—东盟合作防治海洋塑料垃圾污染的策略建议》，《环境保护》2020年第23期；Teuku Rezasyah Hendar and Deasy Silvy Sari，“Diplomasi Lingkungan Indonesia melalui ASEAN dalam Menanggulangi Marine Plastic Debris”（《印尼通过东盟开展环境外交以解决海洋塑料垃圾问题》），*Padjajaran Journal of International Relations*, Vol. 4, No. 2, 2022, pp. 201-214.

② See U. A. B. Hashim, N. Abdullah and M. Takeshi, “A Review on Plastic Policies in Malaysia and Japan”, *Malaysia-Japan International Institute of Technology*, http://jsrsai.jp/Annual_Meeting/PROG_56/ResumeD/D02-4.pdf, April 25, 2023; Jing Zhen, Sutikno, “Marine Plastic Debris Pollution Regulations: A Case Study of Indonesia”, *International Journal of Scientific and Research Publications*, Vol. 10, No. 6, 2020, pp. 472-477; Nguyen Thi Xuan Son, “Policy on Marine Plastic Waste in ASEAN and Viet Nam”, *Environmental Claims Journal*, Vol. 33, No. 1, 2021, pp. 41-53.

③ See Hidetaka Yoshimatsu, “Collective Action Problems and Regional Integration in ASEAN”, CSGR Working Paper, 2006, <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=0985bd925ea55c6bb0ef8a0d3dc5ba250dc1e95>; David Tan, “Assessing Indonesia’s Environmental Laws Pertaining to the Abatement of Marine Plastic Pollution: A Euphemism?”, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 29, No. 1, 2022, pp. 1-33; Xu Xin et al., “Research on Cooperation Mechanism of Marine Plastic Waste Management Based on Complex Network Evolutionary Game”, *Marine Policy*, Vol. 134, 2021, pp. 1-17; Zhao Changping et al., “Research on the Cooperative Network Game Model of Marine Plastic Waste Management”, *Marine Policy*, Vol. 149, 2023, pp. 1-10.

④ “Message by António Guterres on World Oceans Day”, United Nations, June 8, 2021, <https://indonesia.un.org/en/129937-message-antonio-guterres-world-oceans-day>

海面,其他塑料的去向还有待进一步追溯^①,这给海洋塑料垃圾治理增加了难度。东南亚广阔的海域是域内各国经济发展所依赖的资源库,然而各国不合理的垃圾处理方式造成了海洋环境污染。整体而言,东南亚海洋塑料垃圾问题呈现出排放主体聚集、影响范围广、破坏性强的特征。

(一) 排放主体聚集

东南亚国家大多拥有漫长的海岸线及特定的管辖海域,其中印尼的海岸线长度达99,083千米^②,菲律宾的海岸线为36,289千米^③。印尼、菲律宾、越南、泰国、马来西亚五国是东南亚地区乃至全球传统的海洋塑料垃圾来源国。早在2010年,这五个国家就在世界海洋塑料垃圾来源国排名中位居前八位^④。2021年的相关数据显示,这五个国家依然位于全球海洋塑料垃圾来源国前十位,其中菲律宾处于第一位,马来西亚、印尼、越南、泰国分别处于第三、第五、第八、第十位^⑤。有学者称,如果从这些国家流进海洋的垃圾减少75%,那么流入全球海洋的垃圾则可以减少45%^⑥。已有数据显示,马来西亚未得到妥善处理的塑料垃圾量为平均每年322万吨;菲律宾每天消耗约6230吨塑料,其中81%存在处置不当的问题;泰国平均每年产生200万吨塑料垃圾,然而其中75%的塑料垃圾未能被有效回收利用。整体来看,由东盟国家产生的海洋塑料垃圾中,有超过50%的塑料垃圾没有得到妥善处理,得到回收利用的不到总量的25%^⑦,东南亚地区也因此成为海洋塑料垃圾的排放主体聚集区。

2019年新冠疫情暴发后,一次性口罩、手套、防护服的大面积、频繁使用加剧了东南亚海洋塑料垃圾问题。据统计,2020年雅加达每天会产生超过200吨的医疗废物,吉隆坡每天会产生超过150吨的医疗废物^⑧。由于疫情期间在线服务成为人们的主流生活方式,一次性塑料包装和消毒剂等物品的需求增加,各国塑料垃圾产量持续增加,如2020年4月7日至6月1日,新加坡额外增加了

① Bruce Sutherland, Michelle DiBenedetto and Ton van den Bremer, "Where Does Plastic Pollution Go When It Enters the Ocean?", World Economic Forum, March 4, 2021, <https://www.weforum.org/agenda/2021/03/plastic-pollution-waste-ocean-science-sea-water-climate-change-environment/>

② "Countries with the Longest Coastline", WorldAtlas, <https://www.worldatlas.com/articles/countries-with-the-most-coastline.html>, April 25, 2023.

③ "Countries with the Longest Coastline", WorldAtlas, <https://www.worldatlas.com/articles/countries-with-the-most-coastline.html>, April 25, 2023.

④ Jenna R. Jambeck and Roland Geyer et al., "Plastic Waste Inputs from Land into the Ocean", *Science*, Vol. 347, 2015, p. 769.

⑤ Louis Lugas Wicaksono, "Which Countries Pollute the Most Ocean Plastic Waste?", Visual Capitalist, February 17, 2023, <https://www.visualcapitalist.com/cp/visualized-ocean-plastic-waste-pollution-by-country/>

⑥ Teuku Rezasyah Hendar and Deasy Silvy Sari, "Diplomasi Lingkungan Indonesia melalui ASEAN Dalam Menanggulangi Marine Plastic Debris" (《印尼通过东盟开展环境外交以解决海洋塑料垃圾问题》), *Padjadjaran Journal of International Relations*, Vol. 4, No. 2, 2022, p. 207.

⑦ 黎敏、冯勤哲:《东盟齐心协力,应对海洋塑料垃圾危机》,《中国—东盟博览》2021年第7期。

⑧ "Managing Infectious Medical Waste during the COVID-19 Pandemic", Asian Development Bank, April 2020, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/578771/managing-medical-waste-covid19.pdf>

1334 吨塑料垃圾^①。东南亚各国激增的海洋塑料垃圾给地区海洋塑料垃圾治理带来严峻挑战。

印尼是东南亚面积最大、人口最多的国家，曾被称为“世界第二大海洋塑料垃圾来源国”^②。塑料瓶、塑料袋等塑料包装是印尼海洋塑料垃圾的主要组成部分，这些塑料垃圾往往会以碎片或者微粒的形式存在于海洋中。东爪哇近海岸、东加里曼丹海岸、雅加达湾海岸的沉积物和苏门答腊省的深海沉积物中均发现了不同浓度的塑料微粒^③。2020 年 4 月，印尼国家塑料行动伙伴关系（NPAP）发布的报告显示，印尼约有 480 万吨塑料垃圾没有得到妥善处理。据估计，在印尼所有未经处理的塑料垃圾中，有 62 万吨最终流入印尼水域^④。大量塑料垃圾流入海洋，使得印尼成为东南亚海洋塑料垃圾的主要来源国之一。

（二）传播范围广

东南亚地区享有优越的地理位置，既是沟通印度洋和太平洋的“十字路口”，也是亚洲、非洲、欧洲、大洋洲之间相互往来的海上枢纽。因此，受到人类在该区域海上频繁活动的影响，加上在大洋环流的作用下，东南亚海洋塑料垃圾的传播范围更广。具体表现为：其一，域内国家的海洋塑料垃圾相互影响。东南亚域内各国海域相接，如印尼和马来西亚分布在同一海域的两边，印尼和文莱则共有海岸线。除老挝是内陆国以外，东南亚地区中印尼、马来西亚、菲律宾、越南、泰国等国均为海洋国家，共有海域的自然活动使得海洋塑料垃圾在域内各国间的传播不可避免，马来西亚产生的海洋塑料垃圾会出现在印尼的海域和海滩上，而印尼产生的海洋塑料垃圾也会出现在其他东南亚国家的海域和海滩上。其二，在大洋环流的作用下，东南亚地区的海洋塑料垃圾会传播到世界各地。有研究表明，在澳大利亚新南威尔士州北海岸的海滩上发现的塑料瓶中，21% 的塑料瓶来自东南亚地区^⑤。印度尼西亚环流是连接太平洋和印度洋的一个主要洋流系统，其主要流入口是望加锡海峡、马鲁古海和哈尔马哈拉海，主要流出口是龙目海峡、翁拜海峡和帝汶海。印度尼西亚环流连接了印尼群岛内部，使得印尼的塑料垃圾借此流向其他国家，除了一些东南亚国家，甚至在韩国海滩、日本海滩、

① “Singapore Households Generated Additional 1334 Tonnes of Plastic Waste”, Malay Mail, June 6, 2020, <https://www.malaymail.com/news/singapore/2020/06/06/study-singapore-households-generated-additional-1334-tonnes-of-plastic-wast/1872997>

② “Indonesia Second Biggest Marine Pollutant, After China”, *The Jakarta Post*, November 6, 2015, <https://www.thejakartapost.com/news/2015/11/06/indonesia-second-biggest-marine-pollutant-after-china.html>

③ Noir P. Purba and Dannisa I. W. Handyman et al., “Marine Debris in Indonesia: A Review of Research and Status”, *Marine Pollution Bulletin*, Vol. 146, 2019, p. 139.

④ H. Kamaruddin and F. Patittingit et al., “Legal Aspect of Plastic Waste Management in Indonesia and Malaysia: Addressing Marine Plastic Debris”, *Sustainability*, Vol. 14, 2022, p. 2.

⑤ Stephen D. A. Smith and Kelsey Banister et al., “Tracing the Source of Marine Debris on the Beaches of Northern New South Wales, Australia: The Bottles on Beaches Program”, *Marine Pollution Bulletin*, Vol. 126, 2018, p. 304.

澳大利亚西北部海滩都可以收集到含有印尼单词的塑料碎片^①。

(三) 破坏性强

虽然海洋环境对经济发展有着重要意义，但是海洋塑料垃圾给东南亚国家的经济发展带来了诸多挑战。其一，影响经济发展。旅游业最先受到海洋塑料垃圾的冲击。海洋塑料垃圾的存在会破坏旅游景区的自然景观，影响游客前往景区游玩的积极性，当地方经济高度依赖旅游业时，经济效益会直接因海洋塑料垃圾而受损。2018年，菲律宾关闭广受欢迎的长滩岛长达6个月^②，泰国则宣布无限期关闭著名的玛雅湾^③，以恢复当地生态环境。其二，清理海洋垃圾的费用是一笔不小的支出，加重了国家财政负担，对经济效益带来的损害不容小觑。海洋中漂浮的大块塑料碎片对海上航行构成威胁，为了保证航线安全，各国政府不得不增加资金投入，以解决海洋垃圾问题。根据联合国环境规划署的报告，2009年海洋塑料垃圾对亚太地区海洋工业造成的经济损失高达12.6亿美元^④。

与此同时，海洋塑料垃圾还给东南亚地区的生态健康带来如下不利影响：其一，影响东南亚地区的生物多样性。近年来，关于海洋塑料垃圾造成东南亚地区海洋生物死亡报道层出不穷。塑料的特性之一就是难以分解，其流入海洋后，一些大块的塑料只能被分解为微塑料颗粒，存留在海洋中。海洋生物误食微塑料会刺激消化系统，阻碍其正常进食，进而影响其发育和繁殖，严重的甚至威胁到生命；一些大块的塑料如网丝之类则可能会缠住大型海洋生物，影响其活动，或者直接导致其死亡。其二，影响人类健康。研究表明，海洋中的微塑料被海洋生物吞食后难以被消化，这些微塑料通过食物链传递进入人体后依然难以分解，给人类健康带来心血管堵塞、中毒等风险^⑤。在东南亚和邻近地区的海洋洄游物种尸体内都发现了塑料的踪迹。印尼、越南、菲律宾、马来西亚等国重视发展渔业，海洋塑料更容易通过被捕的海洋生物回到人类的餐桌，最终被处于食物链顶端的人类摄入体内，对人类健康构成威胁。

① Noir P. Purba and Dannisa I. W. Handyman et al., "Marine Debris in Indonesia: A Review of Research and Status", *Marine Pollution Bulletin*, Vol. 146, 2019, p. 139.

② "Philippines Closes 'Cesspool' Tourist Island of Boracay", CNN, April 5, 2018, <https://www.cnn.com/2018/04/04/asia/philippines-duterte-boracay-shutdown-intl/index.html>

③ 《泰国斯米兰群岛禁止游客留宿 玛雅湾无限期关闭恢复生态》，新华网，2018年10月6日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-10/16/c_1123565242.htm

④ UN Environment, "Combating Marine Plastic Litter and Microplastics: An Assessment of the Effectiveness of Relevant International, Regional and Subregional Governance Strategies and Approaches", May 8, 2018, https://www.researchgate.net/publication/346487759_Combating_marine_plastic_litter_and_microplastics_an_assessment_of_the_effectiveness_of_relevant_international_regional_and_subregional_governance_strategies_and_approaches, p. 71.

⑤ Mousar Hisham and Zwiers Florent, "Overview of Plastic Issues in ASEAN, Focusing on Marine Debris and Microplastics in the Region", Parliamentary Institute of Cambodia, January 2019, https://pcasia.org/pic/wp-content/uploads/simple-file-list/20191227_Overview-of-plastic-issues-in-ASEAN-focusing-on-marine-debris-and-microplastics-in-the-region-Eng.pdf, pp. 3-4.

二 印尼参与东南亚海洋塑料垃圾治理的角色及路径

虽然海洋是印尼经济发展的天然资源库，但印尼对塑料垃圾处理不善，成为东南亚海洋塑料垃圾的主要生产者之一。与此同时，由于东南亚各国海域相连，受自然风力和洋流的影响，印尼也是海洋塑料垃圾的受害者，在东南亚海洋塑料垃圾问题上扮演了双重角色。鉴于海洋的开放性和流动性，海洋塑料垃圾问题并不能依靠一国之力解决，因此印尼试图从国家、地区和国际三个层面参与东南亚海洋塑料垃圾治理。

（一）印尼在东南亚海洋塑料垃圾问题上的双重角色

印尼的海洋塑料垃圾主要有两种来源：其一，印尼大量的陆地塑料垃圾经由河流进入海洋环境，是海洋塑料垃圾产生的主要途径之一。2017年相关研究表明，印尼的布兰塔斯河、梭罗河、塞拉尤河、普罗戈河所携带的塑料垃圾量位居世界河流携带塑料垃圾量的前20位，带入海洋的塑料垃圾总量超过10万吨^①。其二，沿海旅游活动和海上捕鱼活动是印尼海洋塑料垃圾的另一来源，旅游业和渔业的发展产生了大量的海洋塑料垃圾。旅游业是印尼经济收入的来源之一，其中海岛游是印尼旅游业的龙头产业，然而大量游客涌入海岛，增加了当地的环境治理负担。游客消费后产生的塑料垃圾，由于管理不善等因素，被随意丢弃，随风雨、排水系统等进入海洋。以巴厘东部离岛努沙伯尼达岛为例，2018年该景区“日均接待游客391,071人次，产生的废物总量15.90吨/天，其中45.68%的垃圾被随意倾倒”^②。渔业也是印尼的经济命脉，大量渔船在海面开展捕捞活动，由此产生的塑料废弃物如废弃渔具等，也是印尼产生海洋塑料垃圾的来源之一，印尼每年被遗弃和丢失的渔具占渔具使用总数量的12%^③。

作为海洋国家，海洋塑料垃圾不仅破坏了印尼的海洋环境，也威胁着印尼生态系统的健康。其一，海洋塑料垃圾污染了印尼民众的生存环境，人口密集的雅加达、西瓜哇岛和东爪哇岛海域受微塑料污染程度最高。塑料垃圾通过水流系统，分布在河流、海湾、海滩各处，污染了当地的鱼类和贝类^④。其二，海洋微塑料威胁了印尼的生态系统健康。以红树林为例，相关研究表明，塑料碎片是造成红树林生态系统健康水平下降的直接原因，由于被塑料污染的海洋生物群生活

① Laurent C. M. Lebreto and Joost Van der Zwet et al., “River Plastic Emissions to the World’s Oceans”, *Nature Communications*, Vol. 8, 2017, p. 3.

② Wahyu Widyarsana and Elprida Agustina, “Waste Management Study in the Archipelago Tourism Area (Case Study: Nusa Penida District, Bali Province, Indonesia)”, *E3S Web of Conferences*, https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/pdf/2020/08/e3sconf_etmc2020_05002.pdf, August 29, 2022, p. 1.

③ “Options for Reducing Plastic Leakage to the Marine Environment from Capture Fisheries and Aquaculture”, *The World Bank*, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/35c447a5-6bef-41ce-8322-e5f43b9fc42/content>, August 29, 2022, p. 18.

④ Gina Lova Sari and Ahsanal Kasasiah et al., “Microplastics Contamination in the Aquatic Environment of Indonesia: A Comprehensive Review”, *Journal of Ecological Engineering*, Vol. 22, No. 10, 2021, p. 127.

在沿海地区，加速了病原体的产生，导致疾病暴发。例如，鱼类寄生虫造成安汶岛红树林生态系统的群落健康受损，进而影响了当地民众的健康，一部分安汶人食用了在红树林中采集的动物后出现腹泻症状，甚至有人因此死亡^①。对印尼来说，控制塑料来源和减少印尼沿海地区的塑料污染至关重要。

（二）印尼参与东南亚海洋塑料垃圾治理的路径

面对海洋塑料垃圾的严峻挑战，印尼首先从源头着手预防和限制塑料垃圾的产生，为此出台了众多法律法规，开展海洋塑料垃圾治理工作；其次，印尼以东盟为平台积极构建地区环保机制，尤其是围绕处理海洋塑料问题达成了若干协议；最后，印尼还通过与域外国家合作，共同解决海洋塑料垃圾问题。

1. 出台应对海洋塑料垃圾的国内政策

近年来，印尼积极采取措施预防和限制塑料垃圾的产生。第一，印尼通过技术的创新发展预防塑料的产生，减少塑料的使用。塑料包装的使用是印尼国内塑料垃圾产生的主要来源之一^②，为此，印尼通过引入新型技术、开发环保材料来代替塑料包装。印尼国内的科技公司曾着力开发环保型包装以代替塑料包装，这种环保型包装材料是完全可生物降解的^③。第二，调整产业结构，限制垃圾进口产业。东南亚国家是西方塑料垃圾的主要倾销地，虽然一部分进口垃圾会被回收再利用，但大部分被包装成可回收垃圾的塑料垃圾只能填埋或者焚烧，对生态环境造成恶劣影响。2018年5月，印尼时任海洋渔业部长苏西（Susi Pudjiastuti）严厉抨击了进口洋垃圾问题，表示印尼进口的塑料废品60%都被直接填埋，或者倒入海里，导致印尼成为全球第二大海洋塑料垃圾来源国^④。为此，印尼收紧垃圾进口政策，开始拒绝进口洋垃圾，避免沦为发达国家的垃圾场。2019年6月，印尼将5个集装箱的垃圾归还美国；同年7月，印尼将超过200吨的垃圾送回澳大利亚，这些垃圾原本应该只包含废纸，但海关却在其中发现包括塑料在内的多种废弃物；印尼还向法国、德国等国归还了非法进口垃圾^⑤。第三，提高使用塑料制品的成本，鼓励民众减少塑料使用量。2018年，印尼政府通过的《第83/2018号海洋废弃物管理总统条例》提出一系列减少海洋塑料垃圾的方案，其

① Suyadi and Corry Yanti Manullang, "Distribution of Plastic Debris Pollution and Its Implications on Mangrove Vegetation", *Marine Pollution Bulletin*, Vol. 160, 2020, pp. 6-7.

② 2018年世界银行的研究表明，在印尼城市水道垃圾组成中，塑料垃圾占水道垃圾总量的31%。其中，塑料包装在水道垃圾中占比22%，其他塑料垃圾在水道垃圾中占比9%。这就意味着，在水道塑料垃圾中，塑料包装在塑料垃圾总量中占比约71%。参见“Plastic Pollution in Indonesia and the Philippines: Current Status and Upcoming Knowledge Needs”，Norwegian Institute for Water Research, October 2021, https://www.researchgate.net/publication/355476953_Plastic_pollution_in_Indonesia_and_the_Philippines_current_status_and_upcoming_knowledge_needs, pp. 18-19.

③ Vladimir V. Filatov and Natalia A. Zaitseva et al., "State Management of Plastic Production Based on the Implementation of UN Decisions on Environmental Protection", *Ekoloji*, Vol. 27, 2018, p. 639.

④ 《东盟国家不欢迎“洋垃圾”》，中国新闻网，2019年7月22日，<https://www.chinanews.com.cn/cj/2019/07-22/8902745.shtml>

⑤ 《收紧进口政策 东南亚国家拒绝沦为垃圾场》，央视网，2019年8月12日，<http://news.cctv.com/2019/08/12/ARTIndiW1Jl0lbRNL5IP6aPA190812.shtml>

中一项方案是制定塑料消费税，通过经济手段引导民众少使用塑料制品^①。2019年11月，印尼教育和文化部发布了“禁止使用一次性饮用水塑料包装和塑料袋”的2019年第12号通告，向学生宣传不使用一次性塑料^②。与此同时，印尼国内对已产生的塑料垃圾进行重点治理。第一，制定应对海洋塑料垃圾的法律法规，重视海洋塑料垃圾治理问题。印尼政府已经意识到维护环境的重要性，以32/2009号《环境保护与管理法》的制定为标志，印尼强调“环境、社会和经济”的协同作用，确保维护公民享有安全和健康的环境的权利。该法规强调，禁止任何环境污染和破坏环境的行为。违反者将被处以制裁措施，如书面警告、冻结或吊销许可证等行政处分；对故意或过失环境犯罪的惩罚的严重程度将取决于该行为是否危及人类健康或造成伤害甚至死亡^③。第二，寻求处理塑料垃圾存量的合适方式。印尼国内一直在开展塑料垃圾回收活动，把塑料瓶等可回收塑料变废为宝，以减少存在于自然环境中的塑料垃圾。2018年，佐科总统签署《加速发展生态友好型废品变能源电站》总统令^④，将雅加达卫星城贝加西作为试点，于2019年3月25日启动日处理100吨废品、日发电750千瓦时的垃圾发电厂（Pembangkit Listrik Tenaga Sampah, PLTSa）项目，并在棉兰、泗水、万隆、巴厘岛、万鸦老等12座城市开始试点^⑤，通过消耗塑料垃圾存量减少对环境的污染。第三，启动海洋塑料垃圾治理计划。2017年，印尼政府决心在2025年前将本国海洋塑料垃圾减少70%，拟每年投入10亿美元资金来支持海洋塑料垃圾治理计划^⑥。2018年，印尼出台了旨在处理海洋塑料垃圾的《国家行动计划》，计划在2018—2025年推出多项措施来治理海洋塑料垃圾，如加强沿海地区的陆地废物管理、加强国际合作、在全国的海岸和小岛举办塑料垃圾清理活动等^⑦。

2. 构建基于东盟平台的地区性环保机制

在积极出台国内政策的同时，印尼政府也努力寻求地区层面的合作机会，共同应对海洋塑料垃圾问题。东盟是印尼在东南亚区域内促进海洋垃圾治理的核心平台。印尼在东盟框架下积极构建地区环保机制，与域内其他国家共商共建，共

① Okto Irianto and Kosuke Mizuno et al., “Formulating an Excise Duty on Plastic: A Strategy to Manage Marine Plastic Waste in Indonesia”, *Sustainability*, Vol. 14, No. 23, 2022, p. 2.

② K. Q. Ain et al., “Collaborative Governance in Managing Plastic Waste in Bali”, *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, Vol. 905, No. 1, 2021, p. 2.

③ “Law 32/2009 Environmental Protection and Management”, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, <https://climate-laws.org/geographies/indonesia/laws/law-32-2009-environmental-protection-and-management>, April 26, 2023.

④ 《东盟各国纷纷打响“洋垃圾”阻击战》，中国科技新闻网，2019年7月22日，<https://www.zgthy.org.cn/item/173874538184896512>

⑤ “PLTSa Siap Hadir di 12 Kota Indonesia”（《PLTSa将在印度尼西亚12个城市开展业务》），Indonesia Baik, <https://indonesiabaik.id/infografis/pltsa-siap-hadir-di-12-kota-indonesia>, 2023年4月26日。

⑥ 《印尼承诺大幅减少海洋塑料垃圾》，新华网，2017年2月24日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-02/24/c_1120523079.htm

⑦ H. Kamaruddin and F. Patittingit et al., “Legal Aspect of Plastic Waste Management in Indonesia and Malaysia: Addressing Marine Plastic Debris”, *Sustainability*, Vol. 14, 2022, pp. 7-13.

同处理海洋塑料垃圾引发的环境危机。

第一,参与东盟海洋环境治理相关会议并达成会议宣言。早在2017年11月,东盟就召开了减少东盟区域海洋垃圾会议(Reducing Marine Debris in ASEAN Region)^①;2019年,在第34届东盟峰会期间,印尼与其他东盟成员国元首共同通过了《曼谷宣言》,其中在海洋垃圾方面,建议采用综合方法保护地区丰富的海洋资源,在完善国家法律法规的基础上,借助政策对话和共享信息等措施加强区域和国际合作,促进海洋垃圾的管理,并考虑借助循环经济、3R(减少、再利用、回收)等方法,提高资源利用率^②。《曼谷宣言》中的上述内容即是对《东盟2025:携手前行》愿景文件和联合国《2030年可持续发展议程》强调的可持续发展目标的再次确认,也是对迫在眉睫的海洋环境问题的回应,并提供了具有可操作性的具体实践路径。

第二,参与东盟发起的海洋垃圾行动计划。印尼参与了东盟建立的《东盟海洋垃圾行动框架》(ASEAN Framework of Action on Marine Debris),这是东盟内部达成的首份关于海洋垃圾治理的协议。在这一行动框架内,东盟各国应定期举办区域政策对话活动,讨论如何处理海洋垃圾问题;制定和实施应对海洋垃圾的长期战略,建立废物管理系统,防止污染的产生;研究东盟国家的海洋垃圾状况及其影响,转让与海洋治理相关的技术;提高公众对海洋垃圾的认知,改变人们的行为习惯等^③。2021年5月28日,印尼同其他东盟国家共同启动《2021—2025年东盟应对海洋塑料垃圾的区域行动计划》[ASEAN Regional Action Plan for Combating Marine Debris in the ASEAN Member States (2021—2025)],致力于通过地区国家的联合行动,共同应对重大环境的挑战,解决地区的海洋塑料垃圾问题^④。在该计划中,东盟提出包含政策支持、加强研究能力建设、提高公众意识和鼓励私营部门参与海洋垃圾治理的行动框架,强调协调有关部门和利益攸关方,分阶段在2025年之前达成治理目标^⑤。

第三,积极参与东盟与其他国家开展的合作项目。东盟与挪威启动了“东

① “IUCN Co-hosted ASEAN Conference on Reducing Marine Debris”, IUCN, December 15, 2017, <https://www.iucn.org/news/thailand/201712/iucn-co-hosted-asean-conference-reducing-marine-debris#:~:text=The%20ASEAN%20Conference%20on%20Reducing%20Marine%20Debris%20in, on%20the%2022-23%20November%202017%20in%20Phuket%2C%20Thailand>

② Nguyen Thi Xuan Son, “Policy on Marine Plastic Waste in ASEAN and Viet Nam”, *Environmental Claims Journal*, Vol. 33, No. 1, 2021, p. 44.

③ “ASEAN Framework of Action on Marine Debris”, Association of Southeast Asian Nations, June 22, 2019, <https://asean.org/speechandstatement/asean-framework-of-action-on-marine-debris-2/>

④ “ASEAN Member States Adopt Regional Action Plan to Tackle Plastic Pollution”, World Bank, May 28, 2021, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/28/asean-member-states-adopt-regional-action-plan-to-tackle-plastic-pollution>

⑤ The ASEAN Secretariat, “ASEAN Regional Action Plan for Combating Marine Debris in the ASEAN Member States (2021 - 2025)”, May 2021, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2021/06/2021-ASEAN-Regional-Action-Plan-for-Combating-Marine-Debris-in-the-ASEAN-Member-States.pdf#:~:text=regional%20action%20plan%20led%20by%20Thailand%20and%20with,in%20ASEAN%20over%20the%20next%20five%20years%20%282021-2025%29>

盟—挪威减少塑料污染能力建设合作项目” (ASEANO), 旨在提升东盟治理塑料垃圾污染的能力^①。该项目主要由印尼东南亚研究中心 (CSEAS) 与挪威水研究所 (NIVA) 合作实施, 并把印尼西爪哇的希塔卢姆河作为项目的试点之一。在与东盟合作的海洋垃圾治理项目中, 挪威还支持印尼减少塑料的生产和使用^②。印尼积极参与合作项目, 不仅有助于提升本国的塑料垃圾治理水平, 也为海洋塑料垃圾治理经验扩大到其他东盟国家奠定了基础。

3. 利用国际舞台开展跨境合作

为更好地解决海洋塑料垃圾问题, 印尼积极与国际组织和其他国家开展合作, 向其他国家学习先进治理技术, 控制和减少海洋中的塑料垃圾总量。2017年9月, 印尼组织了东亚峰会 (East Asia Summit, EAS) 中的海洋垃圾治理相关会议, 超过85个国家参加了此次峰会^③。在这次会议中, 印尼提出实施《应对海洋塑料垃圾行动计划》 (*Plan of Action on Combating Marine Plastic Debris*), 吸引了日本、俄罗斯、澳大利亚和新西兰等国参与海洋塑料垃圾治理^④。2014年, 印尼参加了第一届联合国环境大会 (UNEA), 并与挪威一起提交了应对海洋塑料碎片的提案^⑤。2019年3月, 印尼加入全球塑料行动伙伴关系 (GPAP)^⑥, 在该组织的资金、技术扶持下实施国家塑料行动计划。自新冠疫情暴发以来, 大量一次性手套、防护服、护目镜等医疗废物给印尼塑料垃圾治理增加了负担。为有效处理医疗废物, 印尼通过与世界卫生组织合作来解决新冠疫情造成的医疗废物堆积问题并组织了一系列网络研讨会, 向世卫组织学习医疗废物管理方法^⑦。

除了举办国际活动、参与国际组织活动外, 印尼还通过双边合作来应对海洋塑料垃圾问题。印尼与中国达成在旅游景点建设现代垃圾处理系统的协议^⑧, 中方企业将帮助印尼提高垃圾利用率, 助力印尼早日建成环境友好型社会。两国非政府组织也积极开展交流。2018年, 中国废塑料协会代表团与印中商务理事会

① “ASEANO”, PEMSEA, <http://www.pemsea.org/content/aseano>, April 26, 2023.

② 杨雨:《东盟国家海洋塑料垃圾治理研究》, 云南大学硕士学位论文, 2021年, 第34-35页。

③ “ASEAN Framework of Action on Marine Debris”, ASEAN, January 3, 2021, <https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/01/3.-ASEAN-Framework-of-Action-on-Marine-Debris-FINAL.pdf>

④ Teuku Rezasyah Hendar and Deasy Silvy Sari, “Diplomasi Lingkungan Indonesia melalui ASEAN dalam Menanggulangi Marine Plastic Debris” (《印尼通过东盟开展环境外交以解决海洋塑料垃圾问题》), *Padjadjaran Journal of International Relations*, Vol. 4, No. 2, 2022, pp. 207-208.

⑤ Muhammad Insan Tarigan, “Measuring Indonesia’s Commitment to Reducing Plastic Waste in the Sea through a Legal Approach”, *LamLaj*, Vol. 6, No. 1, 2021, p. 114.

⑥ Thomas Parker, “What Is the Global Plastic Action Partnership? Tackling Plastic Waste through Public Partnerships and Technology”, NS Packaging, January 29, 2020, <https://www.nspackaging.com/analysis/gpap-ghana-vietnam-indonesia/#:~:text=In%20March%202019%2C%20Indonesia%20became%20the%20first%20nation,cut%20solid%20waste%20outlay%20by%2030%25%20by%202025>

⑦ Benita Kristi Firmalasari and Resa Rasyidah, “The Impact of the Covid-19 Pandemic on the Environment: Environmental Diplomacy on Handling Covid-19 Medical Waste in Indonesia”, *Wimaya*, Vol. 1, No. 2, 2020, p. 27.

⑧ 《东盟国家不欢迎“洋垃圾”》, 《经济日报》2019年7月22日第12版。

(ICBC) 会面, 双方讨论了塑料行业的状况, 印中商务理事会欢迎中国企业在印尼投资兴业^①。此外, 印尼与日本 2017 年开始发展环保联盟, 其主要目的是治理环境污染和海洋垃圾。印尼环境与林业部携同印尼可持续垃圾中心 (Sustainable Waste Indonesia, SWI) 与日本开展合作, 日本政府为印尼提供资金, 协助印尼实现 2025 年的减塑目标^②。2022 年, 日本环境大臣西村昭弘 (Akihiro Nishimura) 与印尼环境部长西蒂 (Siti Nurabaya) 达成促进两国开展全面环境合作的合作备忘录^③, 以提升印尼的垃圾管理水平。

三 印尼参与东南亚海洋塑料垃圾治理的动力

海洋塑料垃圾治理是全球环境治理的重要一环, 海洋塑料垃圾问题不仅会导致全球性后果, 还会触发一系列风险, 世界上每一个国家都可能遭受海洋塑料垃圾所带来的冲击, 而海洋国家则是最早和最为直接面临海洋塑料垃圾的威胁。2014 年后, 印尼政府更强调印尼的海洋国家身份, 据此提出“海洋强国战略”, 强调保护海洋资源、加强海洋外交、提升国际地位。为规避海洋塑料垃圾给国家发展带来的风险, 印尼积极参与东南亚海洋塑料垃圾治理, 以促进海洋经济的发展, 构建地区大国形象, 全面实现可持续发展目标。

(一) 规避经济风险, 实现海洋经济可持续发展

印尼是世界上最大的群岛国家, 水域面积有 640 万平方公里, 物种丰富度和多样性极高, 潜在的海洋经济价值巨大。印尼海洋和水产部的数据显示, 印尼潜在的海洋经济价值达到 3000 万亿印尼盾, 而已开发的海洋经济价值只有 291.8 万亿印尼盾^④。印尼海域水生资源丰富, 在其中发现了 3000 余种鱼类。丰富的水生资源使得印尼渔业捕捞产量位居世界第二^⑤, 印尼渔业产品也出口至各国, 成为印尼国民收入的重要来源。相关数据显示, 2021 年印尼渔业产品出口额达到

① 《中国废塑料协会代表团拜访印中商务理事会》, 华中师范大学中印尼人文交流研究中心, 2018 年 7 月 14 日, <http://cistudy.cenu.edu.cn/info/1122/9015.htm>

② “Japan-Indonesia Environmental Cooperation”, https://www.env.go.jp/earth/coop/coop/english/dialogue/japan_indonesia.html, April 27, 2023.

③ Kenji Kanasugi, “Developing Indonesia’s Circular Economy from Bantar Gebang Trash Mountain”, *The Jakarta Post*, February 22, 2023, <https://www.thejakartapost.com/opinion/2023/02/22/developing-indonesias-circular-economy-from-bantar-gebang-trash-mountain.html>

④ D. A. A. Sari and S. Muslimah, “Blue Economy Policy for Sustainable Fisheries in Indonesia”, *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, Vol. 423, 2020, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/423/1/012051/pdf>, p. 1.

⑤ “Record Fisheries and Aquaculture Production Makes Critical Contribution to Global Food Security”, Food and Agriculture Organization of the United Nations, June 29, 2022, <https://www.fao.org/newsroom/detail/record-fisheries-aquaculture-production-contributes-food-security-290622/en>

57.2 亿美元^①。渔业促进了印尼经济的发展，而海洋环境关乎印尼渔业的发展。相关研究指出，2016 年全球海洋中有超过 1.5 亿吨塑料，如不加强海洋塑料垃圾治理，到 2025 年海洋中每 3 吨鱼就会含有 1 吨塑料，到 2050 年海洋中的塑料重量会比鱼的重量还多^②。印尼已经有多种海洋动物受到塑料垃圾的影响，腔棘鱼因其消化系统中的塑料污染而死亡，在许多漂向海岸的死亡鲸鱼体内也发现了塑料碎片，还有其他 267 种海洋物种因塑料垃圾而面临危险^③。可见海洋塑料垃圾对渔业的可持续发展造成了威胁，会给印尼经济发展带来阻碍。

此外，海洋塑料垃圾对印尼旅游业收入也产生了不利影响。海洋塑料垃圾会降低游客去海滩游玩的兴趣，散落在近海的垃圾以及搁浅的塑料被当作水质差和污染严重的标志，影响海滩使用者的满意度。印尼境内海滩塑料搁浅的形势不容乐观。有学者模拟了海洋碎片在印尼境内漂移的最终去向，由于海岸线众多，约有 60% 的塑料颗粒会在印尼海岸搁浅，爪哇岛北部以及南部海岸、西苏拉威西岛和巴厘岛海岸都是塑料搁浅的主要发生地。即使是在塑料进入海洋 4 年之后，还有 10% 的塑料颗粒依然漂在印尼海洋表面，且集中在内海，如苏拉威西、爪哇、弗洛雷斯和班达海，还有一些塑料沿着马六甲、卡里马塔和望加锡海峡和南海西南部漂浮。同时，还有 30% 的塑料颗粒离开印尼地区，进入印度洋和太平洋^④。在印尼著名的旅游景点库塔海滩，大量塑料垃圾收集后被堆放在海岸上。印尼政府与相关科研院所在雅加达西布岛的缇洞群岛对游客开展的联合调查结果显示，80% 的游客认为保持海滩清洁或没有人为垃圾（如食品和饮料包装）非常重要，64% 的游客非常关注海滩是否有人为垃圾^⑤。印尼著名的旅游胜地巴厘岛海滩也饱受塑料垃圾污染的困扰，2021 年，巴厘岛的塑料垃圾产量每天达到 829 吨，11% 的塑料垃圾最终进入海洋^⑥。这些海洋塑料垃圾无疑会减少海滩游客的数量，影响当地的旅游业收入。

① “Kinerja Sektor KP Positif di 2021, Realisasi Anggaran KKP Capai 98.88%” (《KP 行业 2021 年表现正好, KKP 预算实现率达 98.88%》), Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, January 26, 2022, <https://kkp.go.id/artikel/37702-kinerja-sektor-kp-positif-di-2021-realisasi-anggaran-kkp-capai-98-88>

② “The New Plastics Economy Rethinking the Future of Plastics”, World Economic Forum, January 2016, https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_New_Plastics_Economy.pdf, p. 7.

③ “Sekitar 30 Ton Sampah Diangkut dari Kawasan Pantai Kuta” (《约 30 吨垃圾源于库塔海滩》), Antara News, January 1, 2021, <https://www.antaranews.com/berita/1923540/sekitar-30-ton-sampah-diangkut-dari-kawasan-pantai-kuta>

④ Delphine Dobler and Christophe Maes et al., “On the Fate of Floating Marine Debris Carried to the Sea through the Main Rivers of Indonesia”, *Journal of Marine Science and Engineering*, Vol. 10, No. 1009, 2022, pp. 7–8.

⑤ Yusra Hayati and Luky Adrianto et al., “Magnitudes and Tourist Perception of Marine Debris on Small Tourism Island: Assessment of Tidung Island, Jakarta, Indonesia”, *Marine Pollution Bulletin*, Vol. 158, 2020, p. 6.

⑥ K. Q. Ain, M. A. Nasri et al., “Collaborative Governance in Managing Plastic Waste in Bali”, *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, Vol. 905, 2021, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/905/1/012097/pdf>, p. 2.

综上,海洋塑料垃圾直接影响和限制了印尼海洋经济的发展。如果不及时参与东南亚海洋塑料垃圾治理,未来因塑料垃圾而破坏的海洋资源会更多,印尼海洋经济的发展有可能遭受重创。为了实现海洋经济的可持续发展,印尼必须积极参与东南亚海洋塑料垃圾治理。

(二) 规避外交风险,构建良好的地区大国形象

海洋塑料垃圾的治理也涉及围绕海洋问题而进行的外交活动,如何应对海洋塑料垃圾问题关乎海洋国家的形象。近年来,印尼一直谋求地区的领导地位,希望成为地区不可或缺的力量。目前,印尼正在积极探索推动国家的发展,启动了建设新首都、减贫等发展计划。印尼经济蓬勃发展,2021 年经济总量达到 1.19 万亿美元^①,并且努力促进国内基础设施建设和经济增长,如与中国合作建设雅万高铁项目等^②。国力的增长有助于印尼追求更高的国际地位、塑造良好的国际形象。佐科上台后致力于把印尼打造为“全球海洋支点”。新冠疫情暴发后,印尼则致力于将本国打造成区域疫苗生产枢纽。随着气候变化和环境问题的凸显,全球环境治理成为重要的国际议题,印尼也希望通过积极参与环境治理进程来提升国际形象。2021 年,在印尼即将担任 G20 轮值主席国时,佐科重申印尼致力于为全球公共利益而努力,把绿色经济和可持续发展作为优先事项,并履行其在环境保护上的承诺^③。海洋塑料垃圾问题作为全球环境治理的重要议题,也必然成为印尼重点关注的议题。

据统计,印尼海域的塑料垃圾每年可达 680 万吨^④。新冠疫情暴发后,口罩使用量激增,印尼因口罩管理不当而产生的塑料垃圾在中国、孟加拉国、沙特、印度、越南等 40 多个国家塑料垃圾生产量的排名中高居首位,占塑料垃圾总量的 17.46%,远高于日本和菲律宾塑料垃圾生产量 8% 的占比^⑤。印尼作为岛国,且处于海洋交通要道,海洋塑料垃圾不仅关系印尼本国的发展,受风力、海洋洋流、潮汐等自然因素的影响,海洋塑料垃圾的传播范围更广、影响幅度更大,印尼的海洋塑料垃圾也会影响其他国家的生态环境。印尼曾因国内烧芭产生的跨境

① “Indonesia-Country Commercial Guide”, International Trade Administration, July 28, 2022, <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/indonesia-market-overview#:~:text=Indonesia%2C%20a%20country%20of%20277%20million%20people%2C%20is,growth%20and%20a%20gradual%20improvement%20in%20domestic%20demand>

② 《印尼致力于成为一支全球性力量》,《参考消息》2022 年 8 月 28 日, http://column.cankaoxiaoxi.com/2022/0828/2489074_2.shtml

③ “Indonesia Committed to Global Good during G20 Presidency: Jokowi”, Antara News, September 23, 2021, <https://en.antaranews.com/news/190581/indonesia-committed-to-global-good-during-g20-presidency-jokowi>

④ 《印尼环境与林业部:印尼海域每年有 680 万吨塑料垃圾》,《国际日报》2022 年 3 月 18 日, <https://guojiribao.com/?p=136485>

⑤ Hemal Chowdhury, Tamal Chowdhury and Sadiq M. Sait, “Estimating Marine Plastic Pollution from COVID-19 Face Masks in Coastal Regions”, *Marine Pollution Bulletin*, Vol. 168, 2021, pp. 4-5.

烟霾问题被东盟施压，东盟敦促印尼出台治理跨境烟霾污染的相关条约^①。如果印尼不积极治理海洋塑料垃圾，就有可能面临国际舆论的谴责，甚至被贴上环境破坏者的标签。因此，为了避免海洋塑料垃圾破坏国家形象，印尼必须积极参与地区海洋塑料垃圾治理。印尼海事与投资部长卢胡特（Luhut Binsar Pandjaitan）在2020年世界经济论坛（WEF）年会中称，到2040年，印尼的目标是实现一个无塑料污染的印尼、一个体现循环经济原则的印尼，塑料将不再进入印尼的海洋、水道和垃圾填埋场^②。如果印尼能实现上述目标，不仅很好地履行了国际义务，也将极大地提升国际形象。

（三）规避发展风险，全面实现可持续发展目标

印尼是联合国《2030年可持续发展议程》的参与国之一，该议程包含了在发展中坚持平衡经济、社会和环境等基本原则。为规避可持续发展面临的环境风险，印尼跟随联合国共制定了17个可持续发展目标，涉及环境、减贫、工业发展等多个领域，参与区域海洋塑料垃圾治理与全面实现环境可持续发展目标有着密切的关系。

参与地区海洋塑料垃圾治理有利于保护水资源，促进实现《2030可持续发展议程》中与水相关的目标。在《2030年可持续发展议程》提出的17个可持续发展目标中，第6个目标和第14个目标均涉及水资源保护与环境发展。目标6强调确保人人享有水和卫生设施并对其进行可持续管理^③；目标14则关注水下生活，其目的是保护和可持续利用海洋及其资源，促进可持续发展^④。不难发现，可持续发展目标中包含的与水相关的目标的实施，离不开对于海洋塑料垃圾的合理处置，塑料碎片以及微塑料是水生生态系统的重要关注点。第一，塑料污染不仅会影响水生生态系统质量，不负责任地处置塑料垃圾也会影响陆地生态系统，影响哺乳动物、农业土壤和自然保护区，而且对依赖沿海活动的人们的生存和当地的经济造成威胁。第二，海洋塑料垃圾也会影响生活用水的质量，在饮用水、地下水中发现的微塑料是实现所有人享有清洁水这一目标所面临的挑战。

与此同时，海洋塑料垃圾治理也有利于实现可持续发展的其他目标。第一，通过参与地区海洋塑料垃圾治理，向公众普及相关的塑料知识，有助于提高公众合理使用塑料的意识，保护环境。第二，为了治理海洋塑料垃圾，国家需要发展新的技术。2020年，印尼环境与林业部发布的《印度尼西亚国家减塑行动战略》

① “ASEAN Urges Indonesia to Ratify Smog Treaty”, Tokyo Weekender, July 1, 2013, <https://www.tokyoweekender.com/japan-life/news-and-opinion/asean-urge-indonesia-to-ratify-smog-treaty/>

② “Here’s How Indonesia Plans to Take on Its Plastic Pollution Challenge”, World Economic Forum, January 20, 2020, <https://www.weforum.org/agenda/2020/01/here-s-how-indonesia-plans-to-tackle-its-plastic-pollution-challenge/#:~:text=Indonesia%20is%20announcing%20a%20plan%20to%20tackle%20plastic,2040%2C%20Indonesia%20plans%20to%20be%20entirely%20plastic%20pollution-free>

③ “GOAL 6: Clean Water and Sanitation”, UNEP, <https://www.unep.org/explore-topics/sustainable-development-goals/why-do-sustainable-development-goals-matter/goal-6>, August 29, 2022.

④ “Sustainable Development Goal 14”, <https://indonesia.un.org/en/sdgs/14/progress#sdg-tab-content>, August 29, 2022.

(National Plastic Waste Reduction Strategic Actions for Indonesia) 提出通过物理或化学回收的方式或将海洋塑料垃圾转化为燃料等措施来管理海洋塑料垃圾^①，将在解决塑料污染的同时提供更多的就业机会。第三，促进国家间合作，共同实现可持续发展目标。一次性塑料制品的大量生产和不负责任的处置是海洋塑料污染的主要原因，不负责任的塑料垃圾处理方式也使得城市发展面临阻碍，因此海洋塑料垃圾治理促使各国建立联合机构来共同处理塑料问题，并在各国内部提倡循环利用的行为习惯。并且，还能鼓励国家间转让相关的无害环境技术，助力发展中国家消除塑料污染问题^②。因此，参与地区海洋塑料垃圾治理不仅是改善海洋生态环境的有利方式，也能在治理海洋塑料垃圾的同时推动实现其他可持续发展目标。

四 印尼参与东南亚海洋塑料垃圾治理的限度

基于减少海洋塑料垃圾对印尼经济造成的损害、构建地区大国形象及实现全面可持续发展的目标等因素，印尼已经通过制定法律法规、双边和多边合作积极参与东南亚海洋塑料垃圾治理，但其国内海洋塑料垃圾治理基础的缺失以及与其他国家合作的有效性都制约着其海洋塑料垃圾治理的成效。

(一) 国内海洋塑料垃圾治理基础缺失

环境治理得以有效开展的前提条件，既包含政府的财政支出，还包括民众的参与度和对于相关法律法规的接受度，它们共同制约了印尼国内海洋塑料垃圾治理的有效性。

第一，印尼国内减塑行动进展缓慢。印尼2018年就出台了《第83/2018号海洋废弃物管理总统条例》和《国家行动计划》来治理海洋塑料垃圾问题，虽然《国家行动计划》包含的大部分活动都是专门针对塑料垃圾问题，但这些活动的具体实施效果还有待考察。例如，《国家行动计划》规划开展的海岸清理行动是一项全国海岸和小岛的塑料垃圾清理活动，但在8年内仅举办过160次全国活动，平均每年只开展20次活动，并仅在印尼国内的24个地点开展类似活动^③。范围小、频率低的活动对于印尼海洋塑料垃圾治理而言，宣传意义大于实际成效。因此，尽管印尼政府重视海洋塑料垃圾问题，但行动迟缓，要完成2025年的减塑目标，任务十分艰巨。

此外，印尼出台的限塑法令还会因国内抵制而被迫暂停或取消，这无疑阻碍

^① “National Plastic Waste Reduction Strategic Actions for Indonesia”, UNEP, June 2020, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32898/NPWRSL.pdf?sequence=1>

^② R. Kumar and A. Verma et al., “Impacts of Plastic Pollution on Ecosystem Services, Sustainable Development Goals, and Need to Focus on Circular Economy and Policy Interventions”, *Sustainability*, Vol. 13, 2021, p. 10.

^③ H. Kamaruddin and Maskun, F. Patittingi et al., “Legal Aspect of Plastic Waste Management in Indonesia and Malaysia: Addressing Marine Plastic Debris”, *Sustainability*, Vol. 14, 2022, p. 13.

了海洋塑料垃圾治理进程。相关的减塑政策不可避免地损害了塑料制造商的利益，因此政府起草相关法律法规文件时，会面临企业的游说和抵制。政府的决策过程和法律实施过程都可能受到某些重要企业的影响，从而限制了国家管理塑料的能力^①。2016年，印尼曾出台塑料税来限制塑料消费^②，但因为国内零售商和塑料生产商的反对而未能有效执行，后来就取消了该税收项目。印尼作为一个民主国家，其内部对某些政策的辩论原本属于民主政治的一种表现形式，但在具体的政策实践中，企业家们通过游说政治精英，使得政治精英不惜为了各自利益集团的利益而同其他利益主体进行斗争，并改变政府的政策，非常不利于印尼有效地实施海洋塑料垃圾治理方案。

第二，资金投入不足制约了印尼的海洋塑料垃圾治理。与一些亚洲国家相比，印尼政府在生态保护上的支出非常少，尤其是地方政府资金投入不足。印尼中央政府严重削减对地方政府的拨款，而地方政府用来应对环境挑战的资金只占很小的比例。在印尼政府的预算中，尤其是在执行可持续发展目标的预算中，教育、卫生和减贫项目占了大部分预算。根据印尼财政部的数据，每年的教育预算占国家总预算的20%，卫生部门的预算占国家总预算的5%，但海事部门的预算低于卫生部门的预算，并且大多数与可持续发展项目相关的资金都是由世界银行等机构资助的^③。这意味着印尼用于处理海洋垃圾的预算并不高，影响了海洋塑料垃圾治理的进程。

第三，减塑法令在群众中的普及度有限，群众参与度缺乏。由于印尼政府与广大群众在减塑问题上尚未形成共同目标，群众对此的参与度不高。巴厘岛海域产生的大量塑料垃圾正是由于执法不力、公众意识淡漠和缺乏协同治理造成的^④。尽管巴厘省政府已经在社会中推行限制塑料制品的政策，如2018年巴厘岛第97号总督条例，鼓励大家不使用一次性塑料制品^⑤，但是公众对塑料垃圾危害的认识不足。许多巴厘传统市场的商家和买家不知道这些政策的存在，仍然大量使用塑料袋。与废物管理相关的政策执行力度不够，同时缺乏群众参与，既不利

① David Tan, "Assessing Indonesia's Environmental Laws Pertaining to the Abatement of Marine Plastic Pollution: A Euphemism?", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 29, No. 1, 2022, p. 17.

② "Indonesia's Plan to Impose Excise Tax on Plastic Packaging Meets Resistance", Indonesia Investments, April 21, 2016, <https://www.indonesia-investments.com/news/todays-headlines/indonesia-s-plan-to-impose-excise-tax-on-plastic-packaging-meets-resistance/item6741#:~:text=In%20February%202016%20the%20government%20of%20Indonesia%20introduced, on%20all%20retailers%20such%20as%20supermarkets%20and%20vendors>

③ Namiraisir Endah Asmar, "The Implementation of the United Nations on Sustainable Development Goals Number 14 Concerning 'Conserve and Sustainable Use of the Ocean, Seas and Marine Resources for Sustainable Development' in Indonesia Maritime Regulation", Master Dissertation, World Maritime University, 2017, p. 45.

④ K. Q. Ain and M. A. Nasri et al., "Collaborative Governance in Managing Plastic Waste in Bali", *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, Vol. 905, 2021, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/905/1/012097/pdf>, p. 2.

⑤ "Peraturan Gubernur Bali Nomor 97 Tahun 2018 tentang Pembatasan Timbulan Sampah Plastik Sekali Pakai" (《2018年巴厘岛关于限制产生一次性塑料废物的第97号总督条例》), *JDIH Pemerintah Provinsi Bali*, December 31, 2018, <https://jdih.baliprov.go.id/produk-hukum/peraturan/abstrak/24688>

于减少塑料垃圾，也不利于海洋塑料垃圾治理。

第四，塑料垃圾回收面临多重困境。回收陆地塑料垃圾，可以有效减少塑料垃圾的总量，从而减少流入海洋的塑料垃圾。虽然印尼环境与林业部称，印尼塑料垃圾回收有很大的发展潜力^①，但目前面临诸多困境：其一，由于技术限制，回收的塑料仅是塑料种类中的几种。其二，塑料垃圾往往没有进行分类，与其他垃圾混在一起，造成杂质过多，达不到行业标准，增加了回收成本。其三，塑料垃圾回收率低。爪哇岛是印尼人口最密集的岛屿，在爪哇岛开展的一项研究表明，城市人口每月产生约189,349吨塑料垃圾，但只有11.83%的垃圾被收集，剩下的88.17%的垃圾要么被直接运到垃圾填埋场，要么被随意丢弃。并且，超过80%的回收塑料来自拾废者^②。塑料垃圾回收率低、回收没有形成规模，很大程度上影响了塑料垃圾的回收，导致废弃塑料垃圾量增加，从而制约了海洋塑料垃圾治理。

（二）与其他国家的合作有效性欠佳

“东盟方式”的非强制性难以保证成员国都遵守合作协议。在印尼参与东盟海洋垃圾治理项目的过程中，东盟作为协商性的组织仅能通过宣言和行动框架来提倡成员国积极参与海洋塑料垃圾治理，缺乏保障各国参与的强制力。尽管区域协议规定成员国有道德义务遵守商定的原则，但这不足以成为完全阻止跨境污染的有效途径。同样，在跨境污染治理中，东盟也难以强制保证各国与印尼协调解决海洋塑料垃圾问题。一些学者认为诉讼、仲裁、制裁等措施对于有效应对跨国海洋塑料垃圾污染问题非常重要^③。印尼绿色和平组织的人员也建议，东盟应使其协议具有法律约束力，而不只是提倡成员国出于道德义务遵守协议；东盟应该像联合国一样，一旦有成员国违反规则，其他成员国可以通过既定程序对该国进行举报^④。东盟无法通过立法形式确保成员国的有效参与，限制了印尼在与东盟其他国家协调跨境治理海洋塑料垃圾时的行动。

在印尼与其他国家的双边合作中，合作效果受限。其一，缺乏有效的协调治理机制。在印尼与东南亚其他国家间的合作中，国家之间缺乏专门的协调机制来治理海洋塑料垃圾，通常是由多个政府部门共同承担海洋塑料垃圾治理任务。例

① Maya Tamimi and Silvi Tirawaty et al. “An Overview of Plastic Waste Recycling in the Urban Areas of Java Island in Indonesia”, *Journal of Environmental Science and Sustainable Development*, Vol. 3, No. 2, 2020, p. 411.

② Maya Tamimi and Silvi Tirawaty et al. “An Overview of Plastic Waste Recycling in the Urban Areas of Java Island in Indonesia”, *Journal of Environmental Science and Sustainable Development*, Vol. 3, No. 2, 2020, p. 411.

③ David B. Jerger Jr, “Indonesia’s Role in Realizing the Goals of ASEAN’s Agreement on Transboundary Haze Pollution”, *Sustainable Development Law & Policy*, Vol. 14, No. 1, p. 37.

④ Lili Yulyadi Arnakim and Namira Shabrina, “The Role of Indonesia in Managing Trans-boundary Haze Pollution as Environmental Security Issue in Southeast Asia”, <https://eudl.eu/pdf/10.4108/eai.26-1-2019.2283130>, April 27, 2023.

如，泰国国内的海洋塑料垃圾问题由多个部门处理^①，容易导致权责不明，降低国家间协调处理跨境海洋塑料垃圾的效率。其二，联合治理途径单一。如中国与印尼治理塑料垃圾的合作主要是通过企业之间的合作达成，国家层面的合作有所欠缺。而且，企业层面的合作主要以利益为导向，且主要是合作开展垃圾焚烧发电项目，但垃圾焚烧发电只是塑料垃圾治理的一种方式。海洋塑料垃圾的合作治理需要多维度、全方位的合作，在控制塑料垃圾的流入、海洋塑料垃圾的监测、打捞等方面的合作有所欠缺，也影响海洋塑料垃圾的治理效果。其三，面临治理资金不能如期交付的挑战。其他国家与印尼开展海洋塑料垃圾治理的合作途径之一就是为印尼提供资金，但达成协议后资金如果不能如期到位，就会影响合作进度。2021年印尼曾终止与挪威的环保合作，起因就是挪威未能如期提供协议资金^②。因此，资金不能如期交付也给印尼与其他国家合作治理海洋塑料垃圾面临的限制之一。

结 语

海洋蕴藏的丰富资源是人类社会经济发展的宝贵财富，但经济发展造成的海洋垃圾污染尤其是塑料垃圾污染正对海洋生态造成严重的破坏，亦将影响到人类自身的可持续发展。世界各国已经意识到了保护环境的重要性，正在积极采取措施阻止海洋生态进一步恶化，促进海洋生态的恢复。海洋对印尼有着重要的价值，海洋塑料垃圾是印尼实现可持续发展道路上难以回避的问题。因为海洋的开放性与流动性，海洋塑料垃圾问题从来不是一国可以单独解决的，需要各国开展有效的协调合作。作为东盟的重要成员国，印尼积极参与东南亚海洋塑料垃圾治理、通过多维度合作改善海洋环境是其承担成员国责任的重要表现。尽管印尼采取了诸多措施积极参与东南亚海洋塑料垃圾治理，但在具体治理实践中也面临着诸多挑战。对于印尼而言，短期内突破海洋塑料垃圾治理困境并非易事，其国内不同地区发展水平的差异也影响了海洋塑料相关法律法规的实施效果，塑料回收困境在短期内难以改观，提升与其他国家合作的有效性亦受到诸多因素的限制，要实现海洋塑料垃圾的有效治理目标还有很长的路要走。

【责任编辑：孙斐娟】

^① “Thailand Makes an Effort to Protect Marine Environment from Marine Debris and Land-Based Pollution”, United Nations Department of Economic and Social Affairs Sustainable Development, <https://sdgs.un.org/partnerships/thailand-makes-effort-protect-marine-environment-marine-debris-and-land-based>, August 29, 2022.

^② “Indonesia Ends Forest Protection Deal with Norway, Raising Deforestation Fears”, Climate Home News, September 20, 2021, <https://www.climatechangenews.com/2021/09/20/indonesia-ends-forest-protection-deal-norway-raising-deforestation-fears/>

Myanmar's parliamentary elections in 2015, the democratization process in Myanmar has developed rapidly. After the NLD's victory again in 2020, it is widely believed that Democracy in Myanmar has tended to consolidate. However, the military takeover suddenly launched by Tatmadaw in 2021 broke outside expectations, and Myanmar's democratization process was suspended. From the perspective of the limited access order, this military takeover has a logic of inevitability under the unexpected appearance. Before the military takeover, Myanmar belonged to an unequal power relation-limited access order. Under this order, Tatmadaw is the dominant player, while the NLD is the collaborators. The conflict between the two about order preference is the fundamental driving force for the change of political order. When promoting the transformation of order, if the collaborators cannot compensate the dominant player in time, they will inevitably cause dissatisfaction among the player and then lead to the collapse of the existing political order. Compared with the compensation strategy adopted after the 2015 victory, the NLD did not compensate and appease the dominant player in time after the 2020 victory. This strategy eventually led to a military takeover in Myanmar in 2021.

【Keywords】 Myanmar; Political Transition; Military Takeover; National League for Democracy; Tatmadaw; Limited Access Order

【Authors】 JI Tian, Lecturer, School of Government, East China University of Political Science and Law, Shanghai, China; XIANG Piao, Master Student, School of Government, East China University of Political Science and Law, Shanghai, China

The Path, Motivation and Limits of Indonesia's Participation in the Treatment of Marine Plastic Waste in Southeast Asia

WANG Danyu

【Abstract】 There is a vast sea area in Southeast Asia, while bringing huge economic benefits to regional countries, it is also facing serious problems of marine plastic waste. The problem of marine plastic waste in Southeast Asia shows the characteristics of concentrated emitters, large impact, and strong destructiveness. Southeast Asian countries are among the top in the world in terms of marine plastic waste emissions, and marine plastic waste has increasingly become a serious threat to biodiversity, ecological environment, economic benefits, and human health in Southeast Asian countries, and is an urgent problem that the region needs to deal with urgently. Indonesia plays a dual role in the problem of marine plastic waste in Southeast Asia, being one of the main emitters and the main victim of marine plastic waste in Southeast Asia. Based on the openness and mobility characteristics of the ocean, the problem of marine plastic waste is by no means a country can deal with alone, so Indonesia not only issued relevant domestic laws and regulations, but also actively participated in the ASEAN cooperation mechanism and established cooperative relations

with countries outside the region, and is committed to participating in the governance of marine plastic waste in Southeast Asia in three dimensions: domestic, regional and international. From the perspective of global environmental governance, the risks posed by marine plastic waste have the most direct impact on marine countries, and avoiding the risks posed by marine plastic waste is the driving force for Indonesia to participate in the governance of marine plastic waste in Southeast Asia: avoiding the risk of sustainable development of the marine economy, avoiding the risk of national image damage caused by poor governance, and avoiding the risk of marine plastic waste to achieve sustainable development goals. However, Indonesia's participation in the treatment of marine plastic waste in Southeast Asia also faces many challenges, and its domestic governance foundation and the effectiveness of international cooperation have limited the effectiveness of Indonesia's participation in the treatment of marine plastic waste in Southeast Asia.

【Keywords】 Indonesia; Southeast Asia; Marine Plastic Waste; Environmental Governance; Sustainable Development

【Author】 WANG Danyu, Ph. D. Candidate, School of International Relations and Public Affairs, Shanghai International Studies University, Shanghai, China

China-US Strategic Competition and the Behavior Choices of Middle Powers in Asia-Pacific: Taking the Upgrades of the US Indo-Pacific Strategy as a Backdrop

ZHANG Yao

【Abstract】 With the intensification of strategic competition between China and the US, middle powers in the Asia-Pacific region have developed different strategic behaviors and institutional statecraft within the multilateral institutional framework in order to alleviate the system pressure and cope with external risks. In order to explain the complex and diversified behavior patterns of Asia-Pacific middle powers in the “Indo-Pacific” security and economic system, this paper constructs an analytical framework with hub status and order prospect as independent variables and boundary selection risk as dependent variables. From the perspective of behavior choice, the hub status of the sub-regional system determines the strategic autonomy of the middle powers and the ability to resist the system pressure. The order prospect including the nested sub-regional order frames its attitude towards the existing regional order under the reference dependence effect. The selection risk in the institutional framework of “Indo-Pacific” adjusts the function intensity of the hub status. Taking the upgrade of the US “Indo-Pacific strategy” as a backdrop, this paper studies four cases of South Korea, Australia, Vietnam and Indonesia, and finds that the behavior choices of these countries in the “Indo-Pacific” security strategy, driven by the hub status and the order prospect, tend to avoid risks with covert hedging, bear risks with overt hedging, resolve risks with overt hedging and speculate risks with covert hedging. The in-