

# “一带一路”与印尼“全球海上支点”的战略对接研究\*

马 博

**【内容提要】** 印度尼西亚新任总统佐科将打造“全球海上支点”战略作为政府今后施政的重点，中国政府也正在推行“21世纪海上丝绸之路”战略倡议。这两项战略规划将深刻地影响未来中国和印尼的双边关系。本文在对印尼“全球海上支点”战略进行评析的基础上，讨论中国“21世纪海上丝绸之路”战略和印尼“全球海上支点”战略对接的必要性、条件和具体路径，以及战略对接面临的机遇和挑战。一方面，中国与印尼良好的双边关系与维护地区安全稳定的共同利益是保障两大发展战略成功对接的现实条件，中国与印尼双方可将贸易均衡化、增加投资、能源资源合作等领域作为突破口，逐步推进战略对接。另一方面，中国与印尼双方的战略对接也面临一系列潜在挑战，如印尼海上强势执法、其国内对华人的态度以及一些大国如美国、日本的干涉等。探讨中国与印尼双方发展战略的有效对接，可为中国与沿线国家的合作确立新的典范。

**【关键词】** 一带一路 全球海上支点 战略对接 中印尼关系

**【作者简介】** 马博，南京大学中国南海研究协同创新中心助理研究员

**【中图分类号】** F752.734.2

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)06-0033-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201506003

---

\* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

印度尼西亚是东南亚地区最大的经济体，近年来年均经济增长率维持在5%以上；作为二十国集团（G20）中唯一的东盟国家，印尼在东南亚乃至亚太地区都有着重要的影响力。<sup>①</sup> 随着中国建设“21世纪海上丝绸之路”战略倡议开始正式实施，与印尼的双边关系势必会影响中国在整个东南亚地区的竞争力和影响力。与此同时，2014年10月，印尼新当选总统佐科·维多多（Joko Widodo）提出建设“海洋强国计划”，大力发展“海上高速公路”建设，将印尼打造成为“全球海上支点”（Poros Maritim Dunia）。在此背景下，中国、印尼两国的海洋战略目标能否实现有效对接和相互促进，如何影响双边关系的未来发展，成为一个广受关注的议题。

## 一、印尼“全球海上支点”战略评析

2014年，佐科总统竞选获胜后随即提出旨在振兴印尼在亚太地区经济与政治地位的“海洋强国”战略，倡导将印尼建成“全球海上支点、全球文明枢纽”的愿景。<sup>②</sup> 在就职演说中，佐科提到“我们要努力使印尼再次成为一个海洋国家；大洋、海域、海峡和海湾是我们文明的未来”。<sup>③</sup> 随后，在2014年11月的东盟峰会上，佐科再次阐述其施政目标是将印尼建成“全球海上支点”，并提出优先考虑建成五个支点，即复兴海洋文化、保护和经营海洋资源、发展海上交通基础设施、进行海上外交、提升海上防御能力。至此，“全球海上支点”战略初具雏形。

印尼提出“全球海上支点”战略的核心是实施新的国家发展战略，改革经济发展模式，消除长期以来制约印尼经济发展的瓶颈。具体而言，印尼提出“全球海上支点”战略主要基于以下原因：

第一，印尼基础设施建设的滞后很大程度上限制了印尼经济的进一步发展。印尼人口数量位居世界第四，达到2.55亿，2014年其经济总量位列世界

---

<sup>①</sup> 印尼有“千岛之国”之称，其领土面积的30%为陆地，其余均为海洋，海岸线长达81000公里，其90%的国际贸易依靠海上运输，是东南亚名副其实的海上大国。

<sup>②</sup> “President-Elect Jokowi Calls for ‘United Indonesia’,” *The Jakarta Globe*, July 22, 2014, <http://jakartaglobe.beritasatu.com/news/president-elect-jokowi-calls-united-indonesia/>.

<sup>③</sup> 印尼从2004年起实行全民直选总统，每届任期五年，可以连任一届；佐科于2014年就任印尼总统，其第一任期将于2019年结束。

第十六位，但其基础设施发展较人口和经济总量仍显落后。例如，印尼机场数量位列全球第十（跑道超过 3 000 米、能够起降大型飞机的机场只有 5 个）、水路运输里程排名全球第七，但其铁路公里数仅位列全球第三十五位、公路公里数位列全球第十四位。<sup>①</sup> 另一方面，印尼物流成本占国内生产总值的 25% 至 30%，限制了其国际竞争力的提升。<sup>②</sup> 为突破这一局限，印尼曾在 2011 年提出未来 15 年的经济建设计划，以实现在 2025 年将印尼建成世界前十大经济体的战略目标。根据这一经济建设计划，印尼需要大量基础建设投资。据估计，从 2011 年至 2030 年，印尼总计需要 9 327 亿美元投资方能满足其基础设施需求，其中 80% 至 90% 的投资需要引进外国资本来完成。<sup>③</sup>

第二，克服经济发展障碍、吸引外国投资以发展印尼经济，是佐科实现竞选承诺、确保连任的重要保障，也是“全球海上支点”战略的重点。目前，印尼经济结构面临重大的发展瓶颈，迫切需要加以调整：一是经济发展过于依赖农业和出口原材料；二是东西部发展不平衡；三是作为群岛国家，基础设施建设滞后制约了经济发展；四是人口素质普遍偏低。<sup>④</sup> 印尼前议长阿敏·赖斯（Amen Rais）认为，自民主化以来，印尼在法治建设和经济改革上并未取得成功，失业率高企，贪污严重。<sup>⑤</sup> 只有克服以上问题，佐科政府才能真正推动“全球海上支点”战略的实施。佐科在竞选时曾公开表示，要使印尼经济年均增长率达到 7%，高于其上任前 5% 的增长率；但实现这一目标的难度不小。2008 年全球金融危机后，印尼是 G20 中保持较快经济增长的三个国家（中国、印度和印尼）之一。尽管如此，印尼对外贸易自 2012 年开始出现逆差，2013 年更增长到 40 亿美元。此外，印尼近年来的外资利用水平也停滞不前，2010—2013 年分别为 163 亿、173 亿、229 亿和 223 亿美元。<sup>⑥</sup>

<sup>①</sup> *The World Factbook*, CIA, October 14, 2015, <https://www.cia.gov/library/publications/zresources/the-world-factbook/geos/id.html>.

<sup>②</sup> 周檬、郑世波、哈尼夫：《“一带一路”为中印尼关系腾飞带来新机遇》，载《新华每日电讯》2015 年 4 月 21 日，第 2 版。

<sup>③</sup> 许利平：《当代印度尼西亚的中国观演变》，载《南洋问题研究》2013 年第 2 期，第 14 页。

<sup>④</sup> 印尼劳动力中只有 50% 具备小学文化水平，8% 拥有正式学位。

<sup>⑤</sup> 阿敏·赖斯：《印尼民主化进程、中国印尼关系及国际形势评析》，载《东南亚研究》2006 年第 4 期，第 37 页。

<sup>⑥</sup> 《中国与印度尼西亚的关系》，中国驻印尼大使馆网站，2013 年 2 月 1 日，<http://id.china-embassy.org/chn/zgyyn/sbgxgk/>。

第三，印尼新领导层的战略目光已超越印尼长期关注的地理战略核心，试图将印尼发展成为影响力遍及太平洋和印度洋的世界性海洋强国。<sup>①</sup> 尽管印尼历届总统执政理念不同，但其谋求区域大国地位与区域自主的基本理念一直得以延续。<sup>②</sup> 早在20世纪50年代，苏加诺总统就提出“海上统帅精神”，指明了印尼实现国防现代化的目标，倡导民族和国家自主、自立的“特里萨蒂”（Trisakti）思想，即经济自给自足、拥有完全的政治主权、在文化上发展民族特色。<sup>③</sup> 副总统穆罕默德·哈达（Mohammad Hatta）提出印尼要坚持“独立和积极”（bebas-aktif）的外交政策，以国家利益为重，不卷入美苏争霸。<sup>④</sup> 根据这些原则，1955年在印尼万隆召开的“万隆会议”不仅达成了亚非国家共同参与制定的“万隆十项原则”，而且确立了印尼作为“不结盟运动”的重要参与国地位。尽管独立之后政局多变，经历了苏加诺时期的“引导民主”（1945—1965）、苏哈托时代的“新秩序”（1965—1998）和后苏哈托时代的“民选政治”，但印尼始终坚持“不结盟、独立自主的对外政策”，坚持依据自身国家利益制订对外政策。尽管经过多次修改，但印尼宪法“信仰神道、人道主义、民族主义、民主和社会公正”的核心始终得以继承，并且成为立国的五项根本原则（简称“潘查希拉”）。<sup>⑤</sup>

佐科总统提出“全球海上支点”战略时，有意重申并发扬印尼自建国以来就奉行的对外政策。2014年，佐科在《愿景与任务》的竞选声明中提到“主要目标是实现‘特里萨蒂’概念”，强调通过改革促进印尼政治稳固、经济繁荣和文化独立。有学者认为，佐科政府重新诠释了“独立自主”的外交方针，在处理国际关系问题时完全以国家利益为导向，不受国际惯例和国际影响的掣肘。<sup>⑥</sup>

---

<sup>①</sup> 许利平等：《从贫民窟到总统府——印尼传奇总统佐科》，社会科学文献出版社2015年版，第113页。

<sup>②</sup> 李峰、郑先武：《印度尼西亚与南海海上安全机制建设》，载《东南亚研究》2015年第3期，第56页。

<sup>③</sup> 许利平等：《从贫民窟到总统府——印尼传奇总统佐科》，第113页。

<sup>④</sup> Anthony Smith, *Strategic Centrality: Indonesia's Changing Role in ASEAN*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000, p. 9; Dewi Fortuna Anwar, "Indonesia's Relations with China and Japan: Images, Perception and Realities," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 12, No. 3, December 1990, pp. 226-227.

<sup>⑤</sup> 《中国与印度尼西亚的关系》。

<sup>⑥</sup> 刘畅：《试论印尼的“全球海洋支点”战略构想》，载《现代国际关系》2015年第4期，

为顺利实施“全球海上支点”战略，佐科政府出台了一系列举措，主要包括：第一，改革中央和地方政府关系，提高政策执行效率。佐科在组阁伊始便表现出对海洋事务的关注。佐科总统对海洋和渔业部门加以整合并升格为新的海洋事务统筹部，负责协调海洋和渔业部、交通部、能源和矿产资源部及旅游部的各项事务。

第二，承认印尼各级政府财力十分有限，必须广泛利用国外资本为印尼的经济发展服务。“全球海上支点”战略旨在充分利用印尼的三个天然优势，即庞大的人口基数、丰富的自然资源和重要的地理位置，并通过改变现有法律规则来激励对产业和基础设施的投资。<sup>①</sup>

第三，采用“新思维、新模式和新做法”以突破经济发展瓶颈。借上任前印尼《海洋法》通过的“东风”，佐科总统表示将继续大力实施以开发和利用海洋资源为重点的“印尼经济建设总计划”（简称 MP3EI）。<sup>②</sup> 尽管仍只是初稿，但开发和利用海洋资源显然是印尼经济建设总计划的重点。该计划的主要目标是提升印尼各产业的附加值，将印尼的经济带入以创新型为主的可持续发展模式。基于此，印尼政府设定了以农业、采矿、能源、工业、海洋产业、旅游业、通讯业和战略核心地区发展为重点的“八大项目”和建设苏门答腊—爪哇—加里曼丹—苏拉威西—巴厘—巴布亚“六大经济走廊”。

第四，“全球海上支点”战略强调重视基础设施建设，即其“海上高速公路”建设计划。印尼政府计划在未来五年内兴建 49 座大型水坝，24 个现代化港口，15 座机场和 1 000 公里高速公路，<sup>③</sup> 预计今后 5 年内总投资将超过 700 万亿印尼盾（约为 554 亿美元）。该计划一旦成功实施，印尼物流成本将降至国内生产总值的 19% 左右。<sup>④</sup>

需要指出的是，“全球海上支点”战略更偏重于国内政治和经济发展，

---

第 9 页。

<sup>①</sup> 激励措施包括在关税、税收、进出口补贴、劳动法规、发放牌照和土地购买、流转方面提供优惠并进行改革。

<sup>②</sup> 《印尼新政府将继续实施 MP3EI 规划》，中国驻印尼大使馆经济商务参赞处网站，2014 年 9 月 11 日，<http://id.mofcom.gov.cn/article/ziranziyuan/huiyuan/201409/20140900727570.shtml>。

<sup>③</sup> 李皖南：《2014 年印尼政治、经济、外交形势回顾与 2015 年展望》，载《东南亚研究》2015 年第 2 期，第 58 页。

<sup>④</sup> 周檬、郑世波、哈尼夫：《“一带一路”为中印尼关系腾飞带来新机遇》。

对外交事务的关注度并未明显高于前几任政府。尽管该战略不可避免会产生周边溢出效应，但由于总统佐科本人缺乏外交经验，该战略对地区影响力的作用仍有待观察。<sup>①</sup>

## 二、“一带一路”与“全球海上支点”战略的对接潜力

2013年10月，习近平主席访问印尼时首次提出“21世纪海上丝绸之路”倡议；2014年9月，习近平在访问斯里兰卡和马尔代夫时提出要扩展“21世纪海上丝绸之路”倡议的线路，在路线设计方面也将以东南亚、南亚国家为主要目标国。2015年3月28日，中国政府正式发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》（简称“一带一路”），提出推动沿线各国实现经济政策协调，开展更大范围、更高水平、更深层次的区域合作，共同打造开放、包容、均衡、普惠的区域经济合作架构。<sup>②</sup>

佐科总统多次表示支持中国提出的“21世纪海上丝绸之路”倡议，并对中国崛起的路径十分感兴趣。2013年中国—印尼关系升格为全面战略合作伙伴关系，佐科总统2014年访问中国时曾表示对中国经济发展模式的兴趣。<sup>③</sup>他曾公开表示：“印尼正在努力建设海洋强国，而中国提出建设‘21世纪海上丝绸之路’，这两项倡议高度契合”。<sup>④</sup>2015年3月，在佐科总统访华期间，双方同意共同打造全方位的“海洋发展伙伴”关系。<sup>⑤</sup>

实现“一带一路”与“全球海上支点”的战略对接，不仅可以丰富中国“21世纪海上丝绸之路”倡议的内涵，同时对东南亚地区局势的稳定与南海合作机制的构建也有助益。经济上，自改革开放以来，维护中国的海上通道安全是保持国民经济健康发展的重要因素。“21世纪海上丝绸之路”的基础是海上交通沿线的港口建设，中国希望“21世纪海上丝绸之路”倡议可以连

---

<sup>①</sup> Aaron L. Connell, “Indonesian Foreign Policy under President Jokowi,” *Analysis*, Lowy Institute, October 16, 2014, <http://www.lowyinstitute.org/publications/indonesian-foreign-policy-under-president-jokowi>.

<sup>②</sup> 《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，新华网，2015年6月8日，[http://news.xinhuanet.com/gaogao/2015-06/08/c\\_127890670.htm](http://news.xinhuanet.com/gaogao/2015-06/08/c_127890670.htm)。

<sup>③</sup> 许利平等：《从贫民窟到总统府——印尼传奇总统佐科》，第161-162页。

<sup>④</sup> 同上，第127页。

<sup>⑤</sup> 周檬、郑世波、哈尼夫：《“一带一路”为中印尼关系腾飞带来新机遇》。

通中国从东南亚到南亚的海上运输线。<sup>①</sup>“一带一路”战略以对外投资为主，重点是通过打造港口支点以带动支点国家腹地的经济发展，形成双边和多边合作经济带。郑永年认为，“一带一路”战略有助于解决中国产能过剩的问题，促进产业升级，实现国内经济成功转型。<sup>②</sup>战略上，“一带一路”倡议旨在提升中国和友好国家的双边及多边伙伴关系，同时增强中国在亚洲的领导力，加速中华民族的复兴进程；<sup>③</sup>这也将有助于修复因为南海问题而受损的中国国际形象。也有学者认为，“一带一路”倡导的是新发展观、新安全观和新文明观，借助古代丝绸之路友好往来的精神推动陆地发展并建立海洋新秩序。<sup>④</sup>此外，“一带一路”战略也在某种程度上被视为对美国2011年提出的针对中国的“亚太再平衡”战略的反制。

目前，国际社会对“一带一路”倡议的战略意义还未形成统一的认识，特别是除经贸往来之外的地区传统和非传统安全的合作方式及实现路径较为模糊，因此需要中国与印尼在战略对接方面提供“示范”。在“一带一路”沿线国家中，目前已有30多个国家表示支持，但仍有相当数量的国家表示“谨慎”甚至“怀疑”。有学者指出，“一带一路”倡议还过于空泛，缺少具体的方案，很难让周边国家理解其含义。<sup>⑤</sup>此外，“一带一路”本身存在着地缘政治、经济、法律、道德等诸多风险。一些学者认为，道德风险将体现在中国和沿线国家在大国博弈、双边争端及其国内局势等方面的影响。<sup>⑥</sup>同时，地区合作面临政治互信不足和相当程度的政治和商业风险。例如，2005—2014年间，中国共有120项海外投资以失败告终，其中有25%是因为中国公司不熟悉国际商业投资准则。<sup>⑦</sup>最后，如何提升中国的软实力和地区影响力，也

---

<sup>①</sup> Christopher Len, “China’s 21-Century Maritime Silk Road Initiative, Energy Security and SLOC Access,” *Maritime Affairs*, Summer 2015, Vol. 11, No. 1, p. 7.

<sup>②</sup> 郑永年：《丝绸之路与中国的可持续崛起》，载《联合早报》2015年1月15日。

<sup>③</sup> Christopher Len, “China’s 21-Century Maritime Silk Road Initiative, Energy Security and SLOC Access,” p. 7.

<sup>④</sup> 张蕴岭：《中国的周边区域观回归与新秩序构建》，载《世纪经济与政治》2015年第1期，第22页。

<sup>⑤</sup> John Wong and Lye Liang Fook, “Reviving the Ancient Silk Road: China’s New Diplomatic Initiative,” *East Asian Policy*, Vol. 6, No. 3, 2014, p. 14, DOI: 10.1142/S1793930514000221.

<sup>⑥</sup> 王义桅、郑栋：《“一带一路”战略的道德风险与应对措施》，载《东北亚论坛》2015年第4期，第42-45页。

<sup>⑦</sup> Li Xiang, “Risks Rise for Chinese Companies’ Overseas Mergers and Acquisitions,” *China Daily*, February 12, 2015.

是“一带一路”倡议面临的潜在挑战。例如，有学者认为如果国外积极性不高或者缺乏主动性，仅依靠中国“单枪匹马”地拉动，会使中国陷入战略被动。<sup>①</sup>因此，“一带一路”倡议迫切需要一个合作示范国家，打消国际疑虑，在取得战略对接经验的同时，为与更多沿线国的合作创造有利条件。

无疑，印尼是这一合作示范国家的潜在候选对象。目前，中国和印尼实施战略对接有两大有利条件。

第一，中国与印尼拥有良好的双边关系。自1990年复交以来，中国和印尼的双边关系保持着良好和稳定的发展势头。由于有着相似的反抗殖民主义和帝国主义的经历，印尼成为东南亚地区第一个与新中国建交的国家，两国在建交初期保持着紧密的双边关系。1956—1964年间，印尼总统苏加诺三次访问中国，两国关系日益密切，形成了“北京—雅加达轴心”。<sup>②</sup>然而，1965年9月30日，印尼爆发排华“9·30”事件，大量华人、华侨遭到政府和反华势力的迫害。<sup>③</sup>据统计，在1965年10月至1967年6月之间，共有近50万印尼华人、华侨遭到杀害；<sup>④</sup>双方驻对方大使馆均被民众烧毁；印尼政府甚至确定用“支那”代称“中国”。<sup>⑤</sup>1967年10月，印尼政府首先宣布终止与中国的外交关系；随后，中国也断绝了与印尼的外交关系。<sup>⑥</sup>直到1985年，双方才恢复了直接贸易往来；1990年，双方正式恢复外交关系。此后，两国关系迅速发展，这很大程度上得益于印尼对华战略思维的改变。

冷战结束后，中国不断上升的综合国力和地区影响力对进一步改善双方关系发挥了重要作用。特别是在1997年亚洲金融危机之后，印尼经济遭受巨大冲击，而中国经济仍保持强劲增长。危机之后，中国向印尼提供了超过10

<sup>①</sup> 朱翠萍：《“21世纪海上丝绸之路”的建设能力、挑战与应对之策》，载汪戎主编：《印度洋地区发展报告（2015）：21世纪海上丝绸之路》，社会科学文献出版社2015年版，第11-12页。

<sup>②</sup> 张洁：《冷战后印尼对华政策的演变》，载《当代亚太》2005年第3期，第39页。

<sup>③</sup> 1965年9月30日，印尼共产党发动了军事政变，刺杀了6名印尼军队高级将领。印尼军方领导人普遍认为中国政府幕后策划、支持了印尼共产党夺权。尽管这次政变以失败告终，但印尼方面一度指责中国政府继续支持印尼共产党，并为其流亡领导人提供政治避难。

<sup>④</sup> Samuel Ku, “Indonesia’s Relations With China and Taiwan: From Politics to Economics,” *Asian Perspective*, Vol. 26, No. 4, 2002, p. 229.

<sup>⑤</sup> 1966年的《人民日报》亦做出“篡改中国国名是印尼政府主使的，这是对中国人民的莫大侮辱”的回应。参见许利平：《当代印度尼西亚的中国观演变》，第12页。

<sup>⑥</sup> Samuel Ku, “Indonesia’s Relations With China and Taiwan: From Politics to Economics,” p. 232.

亿美元的援助，<sup>①</sup>这对印尼经济恢复和发展产生了积极作用，同时也加强了双方的经济依存度。1998年苏哈托被迫下台，瓦希德总统执政后在外交上采取向亚洲国家靠拢，优先发展和亚洲国家关系的策略，提出建立“印尼—中国—印度伙伴关系”计划。政治上，瓦希德政府强调发展与亚洲国家的友好关系，试图抵消因“东帝汶问题”遭西方制裁受到的损失。<sup>②</sup>在这种情况下，印尼需要作为联合国安理会常任理事国之一的中国的支持。经济上，1997年“亚洲金融危机”之后，印尼的金融和经济被国际货币基金组织（IMF）和世界银行严密监督，迫切需要重获自主权，而中国政府恰适逢其时地对其提供重大经济支持。<sup>③</sup>此后，印尼很快从危机中恢复，1999年经济增长率达到3%以上。2004年苏西洛执政后，经济增长率一直保持在5%以上的水平。最后，印尼国内长期面临分裂主义和恐怖主义威胁，在2002—2005年间，先后两次发生震惊世界的巴厘岛豪华酒店爆炸事件，2009年在雅加达又发生一起豪华酒店爆炸事件。中国政府在以上这些问题上对印尼表示的国际支持有效地改善了两国关系。

从20世纪90年代开始，印尼国内的“中国观”逐渐由消极转为积极。印尼国内民主改革、中国综合国力提升和两国构建战略伙伴关系等均推动了印尼国内“中国观”的改善。<sup>④</sup>特别重要的是，20世纪八九十年代，印尼国家利益观日益丰富，其内涵逐渐由单一的安全利益扩展到经济利益。这一时期，中国因改革开放在经济上蓬勃发展，同时其地区和国际地位也在不断上升。中国经济的发展为印尼提供了广阔的出口市场，加上双方在人权和民主问题上的相似立场，逐渐推动了印尼“中国观”的全面好转。<sup>⑤</sup>

在印尼对华印象持续改善的同时，印尼也长期坚持其独立自主的外交传统。尽管有过起伏，但中国与印尼都反对国家之间恃强凌弱、把自己的社会制度与价值观强加给他人。印尼实现政治“民主化”后，并未改变独立自主

<sup>①</sup> 李皖南、温北炎：《试析后苏哈托时代印尼对华政策的变化》，载《东南亚研究》2009年第3期，第57页。

<sup>②</sup> 1999年，美国政府因东帝汶问题对印尼进行了经济制裁，甚至要求国际法庭审判印尼当权者。

<sup>③</sup> Samuel Ku, "Indonesia's Relations With China and Taiwan: From Politics to Economics," p. 244.

<sup>④</sup> 许利平：《当代印度尼西亚的中国观演变》，第9-11页。

<sup>⑤</sup> 张洁：《冷战后印尼对华政策的演变》，载《当代亚太》2007年第1期，第41-42页。

的外交传统。例如，印尼前总统苏西洛的外交理念可以概括为“千友零敌”（a thousand friends and zero enemies）和“全方位外交”，不仅发展与中美等大国的外交，同时对伊朗、朝鲜核问题保持关注。<sup>①</sup> 中国和印尼双方对独立自主外交的坚持，使双边关系得以建立在合理的相互尊重的基础上，为“一带一路”和“全球海上支点”的战略对接奠定了扎实基础。

第二，中国和印尼对维护地区稳定有着共同利益。影响中国和印尼战略对接的外部因素主要来自南海问题对本地区安全与稳定的影响。与东南亚地区的南海声索国不同，印尼与中国不存在重大领土争议，使其可以根据自身与中国的关系来决定其在南海问题上的立场。当前，印尼政府在南海问题上采取的政策和态度，与中方提出的“双轨思路”有着一定的吻合性。<sup>②</sup> 印尼希望在东盟内部解决南海合作问题，即在其主导的“南海研讨会”机制下来商讨解决。“南海研讨会”是印尼针对解决南海争端而成立的非官方论坛，也是唯一一个由南海争端六国七方共同参与的论坛，其创立者哈斯吉姆·贾拉勒（Hasjim Djalal）将论坛目标概括为：寻求各方都能参与的合作领域以管控潜在冲突，发展信任以营造有利于争端解决的氛围，通过对话交换意见以促进谅解。<sup>③</sup> 该论坛自成立以来达成了“万隆六原则”，各方同意不以武力解决南海争端，并保持最大程度的克制。<sup>④</sup> 一些学者认为“南海研讨会”的区域影响力体现在其“非正式、非制度化和非国际化的原则”以及“通过多边架构解决双边问题的形式”，同时有利于强化印尼区域大国的影响力，但也担心在南海形势日趋复杂的今天，印尼是否会将“南海研讨会”进一步官方化并引入域外大国介入南海事务。<sup>⑤</sup>

印尼认为南海既涉及其所辖海域及战略航道的安全，也因其潜在冲突而构成安全隐患。佐科总统在竞选期间曾被对手问及对印尼在南海问题上的角

---

<sup>①</sup> Aaron L. Connelly, "Sovereignty and the Sea: President Joko Widodo's Foreign Policy Challenges," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 37, No. 1, 2015, p. 3.

<sup>②</sup> “双轨思路”，即领土争议由直接当事国通过友好协商谈判寻求和平解决，而南海的和平与稳定则由中国与东盟国家共同维护。详见《中国首次提出“双轨思路”处理南海问题具有开创性意义》，国际在线，2013年8月13日，<http://gb.cri.cn/42071/2014/08/13/5931s4652099.htm>。

<sup>③</sup> Hasjim Djalal, "Indonesia and the South China Sea Initiative," *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, No. 2, 2001.

<sup>④</sup> 李峰、郑先武：《印度尼西亚与南海海上安全机制建设》，第58页。

<sup>⑤</sup> 同上，第59-60页。

色，他在回答中阐明，印尼应首先考虑是否会影响与中国的友好关系，其次是要考虑能够给印尼带来何种益处，然后再决定是否介入。<sup>①</sup>从管控南海潜在冲突出发，印尼政府的观点可以概括为“合作优于对抗，协商优于准备斗争”。在此理念指导下，印尼当前的南海政策可以概括为：通过对话与沟通推动有关方面达成共识；营造有利的环境促使有关方面寻求问题的解决；发展技术层面的具体合作。<sup>②</sup>

尽管如此，印尼与地区内其他国家存在不同程度的海洋划界争议，这使其并不能完全置身于南海问题之外。印尼纳土纳群岛（Natunas）的专属经济区和中国的“九段线”有部分重合；印尼和马来西亚还在谈判解决加里曼丹岛东北部领海归属纠纷；印尼与新加坡也正在就印尼北部巴淡岛（Batam island）归属问题展开谈判；印尼与越南围绕专属经济区的谈判也在持续，两国在非法捕鱼问题上尚存有争议。上述因素均促使印尼政府希望通过谈判与相关国家解决领土及海洋划界问题，而不愿地区内其他国家甚至域外大国干涉。因此，佐科政府在涉及领土纠纷的南海问题上会尽量采取“模糊政策”。例如，2015年10月在北京举行的“香山论坛”上，印尼国防部长里亚朱杜公开表示东南亚问题要在东南亚内部解决，而不是依靠域外国家干涉来解决。<sup>③</sup>因此，印尼政府对中国提出的在南海地区暂时“搁置争议”，而集中于思考如何“共同开发”的倡议持肯定意见。这一政策立场将使两国海洋战略的对接更顺利，也尽可能免受外部因素的影响。

### 三、“一带一路”与“全球海上支点”战略的对接路径

在思考中国“21世纪海上丝绸之路”倡议和印尼“全球海上支点”战略对接的方式和路径上，应首先以两国经贸、投资的深入发展为出发点，逐步通过增加彼此的经贸依存度，促进两国关系在战略层次进一步发展，打造中

<sup>①</sup> Aaron L. Connell, “Indonesian Foreign Policy under President Jokowi.”

<sup>②</sup> 李峰、郑先武：《印度尼西亚与南海海上安全机制建设》，第57页；Hasjim Djalal, “Indonesia and the South China Sea Initiative”。

<sup>③</sup> 《印度尼西亚防长：各国在南海行为要符合准则》，中评网，2015年10月17日，<http://bj.crntt.com/doc/1039/6/7/8/103967867.html?coluid=1&kindid=0&docid=103967867&mdate=1017131014>。

国走向印度洋的海上“战略支点”。

第一，中国和印尼的战略对接可以从海外经贸合作重点突破。目前，中国是印尼最大的贸易进口国，但两国贸易在中国与东盟国家的贸易中只位列第四位。<sup>①</sup> 2014年印尼对中国的出口占其出口总额的12%，位居第二；低于位列第一的日本（15%），但高于位列第三的美国（8.4%）。根据一项定量分析，2013年中国在印尼的外贸影响力中排名第一，而印尼对中国的外贸影响力排在第16位。<sup>②</sup> 可见，两国贸易中印尼对中国的依存度要远远高于中国对其的依存度，而中国对印尼的贸易中主要以出口工业制品为主，同时进口能源和原材料。例如，2012年中国进口的煤炭中有34%来自印尼，仅次于澳大利亚的38%。<sup>③</sup> 随着印尼经济的发展，产业不断升级，这种模式显然不可持续，因此两国贸易必须向着更加全面、均衡的方向发展。中方应致力于改善两国不均衡的贸易关系，以投资带动产业升级，从而增加从印尼的进口额。

第二，基础设施投资应是“一带一路”与“全球海上支点”战略对接的核心领域。一方面，中国与印尼在基础设施建设领域的合作已有相当基础。截至2013年，印尼已连续三年成为中国在东南亚第一大工程承包市场，目前泗马大桥、加蒂格迪大坝等一批项目正在进行之中。2015年10月，中国企业在与日本企业的竞争中胜出，获得了修建全长150公里的雅加达至万隆的高铁合同，<sup>④</sup> 再次证明了基础设施在两国战略对接方面的重要性。另一方面，中国对印尼的直接投资已达到相当规模。截至2012年，中国累计对印尼非金融类投资超过22亿美元，主要集中在石油和天然气、矿产、家电和通信领域。<sup>⑤</sup> 目前，中国无论是造船业还是航运业都有相当的富余产能，同时拥有国际上相对领先的建造和经营能力，因此印尼市场对中国基础设施建设企业、造船企业均是一个机遇。在与印尼的战略对接过程中，中国可应印尼要求增加对其基础设施的投资，通过参与一系列有代表性的重大工程树立中国企业在印

---

<sup>①</sup> *The World Factbook*, CIA, October 14, 2015.

<sup>②</sup> 李艳芳：《中国与“海上丝绸之路”沿线区域、国家贸易投资分析》，载汪戎主编：《印度洋地区发展报告（2015）：21世纪海上丝绸之路》，第227页。

<sup>③</sup> Christopher Len, “China’s 21-Century Maritime Silk Road Initiative, Energy Security and SLOC Access,” p. 3.

<sup>④</sup> 席来旺、庄雪雅：《中国与印尼签署合建雅万高铁协议》，载《人民日报》2015年10月17日，第11版。

<sup>⑤</sup> 刘建超：《中印尼关系发展新的里程碑》，载《人民日报》2013年9月30日，第3版。

尼的品牌和声誉。

具体而言，“一带一路”战略与印尼“全球海上支点”战略在基础设施领域的对接可包括以下方面：一是可充分利用亚洲基础设施投资银行（亚投行）、丝路基金、中国—东盟海上合作基金等的优惠贷款；二是在陆路运输方面，可根据印尼的需要，协助其修建公路以及输出高铁产品；三是在海洋运输方面，可协助其发展港口、航运设施。目前，在印尼全国 400 多个港口中，除了首都雅加达的丹绒不碌港和泗水港可以装运集装箱以外，多数港口不具备接驳大型船舶的能力，这种状况至今尚未有根本性的改变。<sup>①</sup> 中国在高铁、造船和港口建设技术方面已经达到了国际一流水平，可为印尼提供基础设施建设方面的经验和技術。

第三，能源领域的合作可成为中国与印尼战略对接的新的合作点。印尼的地理位置对中国的能源运输通道极为重要，其扼守的马六甲海峡是中国对中东、西亚和欧洲贸易的必经之路。大力发展与印尼在能源领域的合作，一方面，可以促进中国油气进口来源的多元化，降低运输成本；另一方面，来自中国雄厚的资本以及庞大的市场也为印尼能源市场的稳定发展奠定了基础。<sup>②</sup> 在该领域，中海油于 1994 年开始投资印尼石油开采，截至 2011 年底，中海油在印尼有 9 个投资合同，总投资额近 56 亿美元。<sup>③</sup> 2007 年，中国和印尼政府签署了《中印尼海洋领域合作谅解备忘录》，致力于拓宽贸易和投资领域，共同维护海上交通线安全。

但中国与印尼在能源领域的合作仍有待进一步开发，其潜在不利因素主要包括：一是印尼国内政治的复杂关系；二是中国和印尼的经济发展差距问题；三是投资“无底洞”和烂尾工程等潜在风险；四是基础设施建设周期长、资金投入大、政治敏感度高，更容易受到环境因素和人权因素等的困扰；<sup>④</sup> 五是中國目前在印尼投资国中的排名仅为第十位，并不靠前。上述因素都需要中国和印尼在推进战略对接时加以克服。

---

<sup>①</sup> 张洁：《海上通道安全与中国战略支点的构建》，载《国际安全研究》2015 年第 2 期，第 115 页。

<sup>②</sup> 赵春珍：《中国与印尼能源关系：现状、挑战和发展策略》，载《南洋问题研究》2012 年第 3 期，第 17-18 页。

<sup>③</sup> 同上，第 18 页。

<sup>④</sup> 朱翠萍：《“21 世纪海上丝绸之路”的建设能力、挑战与应对之策》，第 24-25 页。

中国和印尼所处的南海周边局势日趋复杂,使得中国利用建设“21世纪海上丝绸之路”加强与印尼等国的区域安全合作迫在眉睫。基于印尼重要的战略地位,出于保护海上运输线畅通的考虑,中国可以借“21世纪海上丝绸之路”倡议的东风打造新的海上战略支点,走向远洋。印尼可以作为中国重要的战略支点国家,既是基于其重要的战略地位,也是由于其在东盟的巨大影响力,更是在于其相对独立的外交政策和中印尼近年发展迅速的双边关系。<sup>①</sup>中国在东南亚的海上通道也包括紧靠马六甲海峡的巽他海峡和龙目海峡。在印尼建立战略支点是保障中国海上通道安全的重要手段,事关中国的海权建设和强国之路。<sup>②</sup>一些学者提出“两岛战略”可以作为中国在印尼建立战略支点的优先考虑,即在苏门答腊岛和加里曼丹岛的港口进行投资并设立经济开发区,最终使这两个岛的港口具备为中国船只远洋航行提供补给的能力,成为“中国在东南亚地区的战略支点,为中国的崛起创造有利的外部环境”。<sup>③</sup>另外,依托中国的“21世纪海上丝绸之路”倡议和印尼“全球海上支点”战略中的“两洋方略”(太平洋和印度洋),可以促使中国在印度洋地区与包括印尼在内的各国探索合作新模式。与印尼的合作框架也可以超越与东盟国家的合作范围,同时在印度洋地区开展“环孟加拉湾合作”。有学者指出,中国可以倡议成立包括印尼在内的“环孟加拉湾合作组织+1”机制,以缓解南海问题对中国外交所造成的压力。<sup>④</sup>

#### 四、“一带一路”与“全球海上支点”战略对接的潜在挑战

尽管中国和印尼的海洋战略对接及合作存在诸多有利因素,但两国关系

---

<sup>①</sup> 张洁:《海上通道安全与中国战略支点的构建》,第115页。

<sup>②</sup> 同上,第105页。

<sup>③</sup> 同上,第116-117页。

<sup>④</sup> 这种观点认为,成立“环孟加拉湾合作组织+1”组织有重大好处:首先,美国等域外大国在印度洋的影响力将由于中国和印度两个大国的紧密合作而降低;其次,排除菲律宾等国对中国与南海争议国家合作上的干扰,通过与马来西亚、印度尼西亚在印度洋上建立互信合作机制,来增强与其在南海问题上谈判解决争端的可能性,同时也有助于对菲律宾等国施加压力,使其放弃当前的政策,回到和中国合作、谈判的道路上来。印尼无疑在中国和印度洋国家的合作中占有重要地位。详见马博、李聆群:《中国可推动“环孟加拉湾”合作》,载《环球时报》2015年7月10日。

的未来变数也会影响战略对接的进展，中国应对此有清醒的认识。

第一，印尼海上强势执法可能对战略对接产生消极影响。佐科上任后，严厉打击“非法”捕鱼，作出对印尼海域“非法”捕鱼船“无需逮捕，直接击沉”的指示。<sup>①</sup>自2014年10月以来，共有84艘外国渔船被印尼击沉，包括2015年5月击沉一艘中国籍渔船。<sup>②</sup>印尼政府此举遭到包括中国在内的多国批评。<sup>③</sup>据估算，自从印尼开始严厉打击“非法”捕鱼以来至2015年3月，已造成中国超过1.3亿美元的经济损失，而未来的潜在损失高达5亿美元，对中国海洋捕捞量的影响达到24%到34%。<sup>④</sup>目前，尚不能排除印尼对中国渔民采取更强硬措施的可能性。此外，印尼的海上治理能力还有待提高，当前除了保障马六甲海峡的安全之外，印尼方面的海上安全行动仅仅体现在打击非法走私和捕鱼。<sup>⑤</sup>因此，中国方面应该与印尼建立海上执法联络机制，尽可能避免发生海上事故引发两国外交冲突，影响两国的海上战略合作。

第二，印尼对华人的态度也可能对两国战略对接产生消极影响。如前所述，印尼国内对华人、华侨的政策曾经深刻影响两国关系。1990年在两国复交时，90%的印尼华人、华侨已经加入印尼国籍。<sup>⑥</sup>在复交备忘录中，双方政府申明不承认本国公民具有双重国籍的立场，使印尼华人在国籍问题上对印尼的忠诚问题得到了解决。<sup>⑦</sup>目前，印尼华人、华侨数量仅为印尼人口的1.2%，华人在印尼政治中的影响力已降至该国独立后的历史低点。尽管印尼国内对华人的不友好力量仍然存在，但华人问题已不是中国与印尼两国合作的主要障碍。<sup>⑧</sup>尽管如此，上述积极变化并未完全消除此前几十年的恶劣影响。例如，1998年雅加达再次爆发严重的排华骚乱，造成大量华人逃离印尼；印尼国内对于共产主义仍心有余悸，在其1999年颁布的新政党法中仍然规定政党

<sup>①</sup> 刘畅：《试论印尼的“全球海洋支点”战略构想》，第9页。

<sup>②</sup> Zhang Hongzhou, “Indonesia’s War on Illegal Fishing: Impact on China,” *RSIS Commentary*, September 9, 2015, p. 192.

<sup>③</sup> Aaron L. Connelly, “Sovereignty and the Sea: President Joko Widodo’s Foreign Policy Challenges,” p. 19.

<sup>④</sup> Ibid.

<sup>⑤</sup> 张洁：《海上通道安全与中国战略支点的构建》，第110页。

<sup>⑥</sup> 张洁：《冷战后印尼对华政策的演变》，第44页。

<sup>⑦</sup> 《中国和印尼复交备忘录》，2004年4月21日，中国驻印尼大使馆网站，<http://id.china-embassy.org/chn/zgyyn/zywx/t86593.htm>。

<sup>⑧</sup> 张洁：《冷战后印尼对华政策的演变》，第43页。

要遵循“不宣传共产主义”的原则。<sup>①</sup> 尽管印尼在2006年从法律上取消了“原住民”与“非原住民”的区别，但种族主义分子还可能会煽动排华情绪，这将会威胁到中国和印尼的双边关系。<sup>②</sup>

第三，域外大国因素可能潜在影响两国战略对接进程。与中国一样，美国也认识到了印尼在其“亚太再平衡”战略中的意义，试图与中国展开竞争。2010年美国与印尼签署了《全面伙伴关系协议》，与印尼展开全方位合作。目前，美国是印尼第三大贸易伙伴，意图借印尼“全球海上支点”战略改善与印尼的经贸关系。20世纪七八十年代，印尼曾一度倒向美国，其对美贸易占贸易总额25%以上，军事上也派出大批军人到美国受训，两国联合军事演习均以中国为假想敌。<sup>③</sup> 但在亚洲金融危机后，美国通过国际货币基金组织对印尼实施经济援助并干涉其经济自主性，1999年美国指责印尼政府违反人权和镇压东帝汶人民的独立运动，均引起印尼的不满。“9·11事件”之后，美国发动“反恐战争”，引发穆斯林人口占全国80%的印尼国内民众的反美情绪，发生了多次反美示威。<sup>④</sup> 目前，进一步与美国发展关系的顾虑也体现在佐科政府对“跨太平洋合作伙伴关系”（TPP）问题上。佐科于2014年11月表示，印尼不想只成为美国或中国等大国的经济市场，除非亚太自贸区和TPP能为印尼带来真正的实惠，否则印尼不会贸然加入。<sup>⑤</sup>

日本与印尼的双边关系是中国、印尼关系需要考量的另外一个大国因素。当前中日两国在一些问题上有分歧，很大程度上表现出一种“针锋相对”的局面。<sup>⑥</sup> 有学者指出，安倍政府已设计出一个主动迎合美国并明确与中国对

---

<sup>①</sup> 《中国与印度尼西亚的关系》。

<sup>②</sup> 温北炎：《进一步深化中国—印尼战略伙伴关系：机遇与挑战》，载《东南亚研究》2008年第2期，第47页。

<sup>③</sup> 温北炎：《试析中、美、印尼三角战略关系》，载《东南亚纵横》2003年第12期，第64页。

<sup>④</sup> 同上，第66页；温北炎：《印尼苏西洛新政府国内外政策的走势》，载《东南亚研究》2005年第1期，第14页。

<sup>⑤</sup> 《印尼对参与亚太自贸区和TPP持谨慎态度》，环球网，2014年11月18日，<http://china.huanqiu.com/News/mofcom/2014-11/5206160.html>。当然印尼政府对TPP的态度还未最终成形，未来不排除加入的可能。

<sup>⑥</sup> 尽管中日首脑在2014年于北京实现了会谈，而双方的外交部长更是在2014年进行了5次会面，但日方目前已经公开承认与中国在安全问题上存在着相互的“不信任”。例如，日本方面要求中国停止单方面在东海有争议海域的经济活动，双方对于“东海中日2008年协议”有着不同的理解；此外，中方要求日本停止在南海问题上对中国的批评，而日方

抗的战略，包括其防务方针的转变、日美同盟体系的全面巩固和深化以及东海和南海政策的捆绑联动。<sup>①</sup>此外，日本在东南亚也有着重大的战略利益：一是南海航道对于日本的能源和货物运输有着重要意义；二是日本与东盟国家经济联系紧密。从1985年开始，日本就成为印尼最大的投资国，1967—1985年，日本对印尼的投资占印尼引进外资的35%。<sup>②</sup>另外，日本是东盟的第二大直接投资来源国，2011—2013年投资总额为564亿美元，占整个东盟吸引外资额的17%。<sup>③</sup>但日本在印尼投资不时遭到质疑，如印尼前外长亚当·马里克（Adam Malik）就批评日本对印尼的投资通常是“以自我为中心”，甚至是“带有掠夺性的”，只对原材料和能源感兴趣，对发展当地经济和互惠互利则漠不关心。<sup>④</sup>值得注意的是，尽管印尼独立之前曾经被日本占领，但二战后两个国家一直保持较为紧密的关系。在南海问题不可避免地受到大国干涉的情况下，日本和印尼关系的走向同样为中国“一带一路”战略与印尼“全球海上支点”战略的对接增添了变数。

## 结束语

判断“一带一路”战略和印尼建设“全球海上支点”战略的对接前景，应以中国、印尼总体关系的发展趋势为依托，从两国具体的经贸、安全合作领域加以考察。印尼面临的问题在于打造“全球海上支点”需要大量的投资，而其自身很难填补如此巨大的资金缺口，因此利用外资就成为决定该计划成败一个至关重要的因素。在印尼亟须解决的基础设施建设资金短板问题上，

---

则回应“反对单方面改变南海现状以及违反国际法的行为”；对于中方提出要求安倍政府认真反省侵略历史的要求，日方一边回应安倍在历史问题上的政策与前任政府并无不同，同时强调这是日本的内政，应该由安倍首相本人而不是他国政府决定。详见“Japan-China Foreign Ministers’ Meeting,” Japanese Ministry of Foreign Affairs, August 7, 2015, [http://www.mofa.go.jp/a\\_o/c\\_m1/cn/page22e\\_000742.html](http://www.mofa.go.jp/a_o/c_m1/cn/page22e_000742.html)。

<sup>①</sup> 李聆群：《日本的南海政策及其发展演变》，载《和平与发展》2015年第1期，第105页。

<sup>②</sup> Dewi Fortuna Anwar, “Indonesia’s Relations with China and Japan: Images, Perception and Realities,” pp. 236-237.

<sup>③</sup> 李聆群：《日本的南海政策及其发展演变》，第98页。

<sup>④</sup> Dewi Fortuna Anwar, “Indonesia’s Relations with China and Japan: Images, Perception and Realities,” p. 237.

中国企业、资本存在着巨大的机遇。在双边战略、安全领域合作上，中国与印尼在南海问题和平解决机制的设立与维护方面有着共同利益。此外，随着南海问题的复杂化和国际化，中方也需要适时推出新的区域合作机制，尝试打造若干“海上战略支点”国家，以此抵消域外大国介入对地区安全问题造成的负面影响。

中国政府显然已经认识到印尼在中国“21世纪海上丝绸之路”建设中的重要作用，在政府层面已经表示出进行战略对接的意愿。中国外交部部长王毅提出“21世纪海上丝绸之路”战略与印尼的打造“全球海上支点”战略是相辅相成的，并且希望看到双边更多的合作和在基础设施建设上的合作。<sup>①</sup> 印尼2014年通过了《海洋法》，为其政策行为确立了法律保障，从中央到地方有了经略海洋的依据和界限。而中国目前并尚无单一的《海洋法》，“一带一路”、建设海洋强国等倡议并没有在法律方面进行充分地论证，而国内也有学者认为“建设海洋强国”的具体内容还处于比较模糊的阶段。<sup>②</sup> 因此，中国在思考“一带一路”战略与各个国家发展战略的相互对接时，不仅要考虑具体的合作方式，也应该在国内立法、规则制定方面进行统筹安排，形成制度，以更好地把握机遇，应对挑战。

[收稿日期：2015-09-15]

[修回日期：2015-10-18]

[责任编辑：石晨霞]

---

<sup>①</sup> Zakir Hussain, “Indonesia ‘Key in China’s Vision of Maritime Silk Road’,” *The Straits Times*, November 22, 2014.

<sup>②</sup> 胡波：《2049年的中国海上权力：海洋强国崛起之路》，中国发展出版社2014年版，第328页。