

# 海洋外交视野下的中印尼海上伙伴关系

葛红亮 彭燕婷

(广西民族大学 东盟学院, 广西 南宁 530006)

**摘要:** 21 世纪“海上丝绸之路”倡议是中国政府提出的旨在增进中国与沿线国家海上合作伙伴关系和促进沿线地区国家协调发展、共同发展的战略性倡议, 发展海洋合作伙伴关系是落实 21 世纪“海上丝绸之路”的重要路径。印度尼西亚在合作共建 21 世纪“海上丝绸之路”中有着十分关键的地位, 佐科政府也在不断加强落实“海上之路”计划和推进印尼的“海洋强国”战略。中印尼在“海洋强国”方面的战略耦合, 可使两国在合作共建 21 世纪“海上丝绸之路”过程中积极合作。中印尼海上伙伴关系的建立与发展应是一个渐进发展的过程, 这就要求中印尼两国在加强双方海上基础设施建设、海洋经济合作、海洋科技与海上安全合作的同时, 也应尽快建立足以应对相关挑战的外交机制, 进而为双方在 21 世纪“海上丝绸之路”建设中实现利益共享与互惠创造有利条件, 确保中印尼海上伙伴关系建设的有序推进。

**关键词:** 21 世纪“海上丝绸之路”; “海上之路”; 海洋外交; 海上伙伴关系; 印度尼西亚

**中图分类号:** D829.12 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674—6392(2017)03—0001—08

**DOI:** 10.13848/j.cnki.dnynybjb.2017.03.001

## 一、引言

### (一) 研究背景

21 世纪“海上丝绸之路”是中国国家主席习近平 2013 年 10 月访问东南亚期间提出的一项合作倡议。中国国家主席习近平在演讲中强调, 中国愿同东南亚国家发展好海洋合作伙伴关系, 共建 21 世纪“海上丝绸之路”。<sup>[1]</sup> 该倡议由中国提出, 为中国 2012 年提出“海洋强国”战略后的重要举措, 融合了海洋事务与对外交往的双重属性, 兼具落实“海洋强国”战略与“命运共同体”理念。

作为东南亚的“大国”, 印度尼西亚也提出了“海上之路”计划及打造“全球海洋轴心”等“海洋强国”的举措。在提出时间上, 印尼的“海上之路”战略与 21 世纪“海上丝绸之路”倡议相近。不仅如此, 二者还同是亚洲海洋意识日益普遍觉醒的结果, 利用海洋与挖掘海洋在国家发展中的潜力成为两国的共识。在地缘上, 印尼处在 21 世纪“海上丝绸之路”的枢纽

位置, 这就决定了“海上之路”作为一个国家的海洋战略与 21 世纪“海上丝绸之路”作为海洋区域发展战略存在着显著的战略耦合。正如印尼总统佐科所言, “印尼正在迈向海洋强国之路上前进, 而中国提出了建设 21 世纪的海上丝绸之路, 这两者可说是相辅相成。”<sup>[2]</sup> 然而, 中印尼海洋意识的觉醒并不意味着两国的对外交往思维与方式出现了同步的转变, 两国希望通过发展海洋合作伙伴关系来开展合作共建 21 世纪“海上丝绸之路”, 可能还要深受传统外交思维及其引致的种种挑战的影响。

因而, 在中印尼发展海洋合作伙伴关系过程中, 海洋外交的思维对两国来说均不可缺失, 在落实海上合作的同时, 积极搭建外交沟通机制与对话框架, 对两国共同应对现存及潜在的诸般挑战与干扰至关重要。

### (二) 问题及研究路径

在上述背景下, 国内外学者就 21 世纪“海上丝绸之路”与“海上之路”能否实现战略对接与政策联动进行了热烈讨论。新加坡南洋理工大学拉惹勒南国际研究院兼职教授廖建裕认为, 中国可在印尼“海上

收稿日期: 2017-03-22

作者简介: 葛红亮(1983~), 男, 广西民族大学东盟研究中心助理研究员, 博士; 彭燕婷(1989~), 女, 广西民族大学东盟学院研究实习员。

之路”建设资金和技术方面给予帮助,但印尼对外政策及南海局势会否影响中印尼合作仍值得观察;<sup>[2]</sup>中国社科院张洁教授则认为,中印尼在海上战略方面有耦合与对接,但也存在着多方面的挑战;<sup>①</sup>厦门大学吴崇伯教授则认为,两个战略高度契合,中印尼双方可以积极开展合作,进而实现两个战略的对接和融合;<sup>[3]</sup>北京大学翟崑教授则强调,中印尼这两个战略存在着共鸣之处。<sup>[4] [P24~25]</sup>由此看来,现有成果对中印尼海上对接与合作总体持乐观态度。然而,战略的耦合与政策的对接及实现无缝沟通尚存在着一些距离,中印尼海上伙伴关系的建立与发展以战略耦合为必要条件,但并非是充要条件。因此,对于中印尼两国海上伙伴关系的建立,除了战略耦合之外,还有不少的内容值得关注。南京大学郑先武及李峰紧扣印尼作为“一路”“战略支点国家”、南海争端特殊角色、东盟领导者的三重角色,阐释了影响中印尼海洋合作的内在挑战及两国合作对中国—东盟合作的示范效应;<sup>[5]</sup> Aaron L. Connolly 则以佐科政府的对外交往为中心,分析了印尼“海上之路”及“海洋强国”战略在地区产生的影响,<sup>[6]</sup>并侧面揭示了中印尼海上合作的难度。中印尼两国海洋战略的耦合为两国海上伙伴关系的建立奠定了基础,但实现两国海上伙伴关系的稳步推进还需要两国外交层面的积极协调,而这可能是决定中印尼能否实现海上战略对接的关键。

实现中印尼对外交往沟通与两国建立海上伙伴关系的匹配至关重要,在两国合作的战略耦合不受现存或潜在挑战干扰侵蚀的基础上,尽可能地两国共同克服挑战与干扰创造有利环境。鉴于此,对于中印尼来说,实现传统外交思维的革新与积极发展海洋外交已经迫在眉睫。

“海洋外交”并非新近的概念,早在世界近代史发展的历程中就屡屡得到实践,海洋与国际政治领域有着天然的联系,海上霸权的兴衰也是国际政治领域的老问题。除强调海洋控制以外,列强之间在海上与外交领域则是殖民霸权争夺内容中最为浓墨重彩的一笔。<sup>[7] [P31]</sup>随着时代的变迁,“海洋外交”的内涵也在与时俱进,全球化则为“海洋外交”赋予了新的时代内涵,“21世纪是海洋的世纪”已然成为一种全球共识,<sup>[8] [P1]</sup>海洋日益成为国家之间对话与发展的纽带,国家的生存、发展与交往日益离不开海洋。新的时代内涵在使得“海洋外交”的发展有了更为广泛和

丰富的内容,也使这一概念得以摆脱以往传统的窠臼,进而迈入更具开放、竞争与合作的全球治理时代。有学者认为,“海洋外交是全球化时代海洋事务与外交关系耦合的产物,主要国际行为体以海洋秩序的构建与海洋权益的维护为核心,以海洋问题的良治为目标。”<sup>[9]</sup>可见,当代海洋外交内容日益变得丰富,但也承担着更多的区域及全球性难题的治理。如果说“追求海权的核心价值体现在发展上”,<sup>[10]</sup>那么,当代“海洋外交”在寻求海洋和平、海洋和谐的同时,则同样更多地致力于服务于国家发展及实现以海洋为纽带的地区或国家之间的共同发展。

## 二、21世纪“海上丝绸之路”:中国海洋外交新拓展

### (一) 中国海洋外交的起步及面临的挑战

众所周知,全球化发展到今天已经到了前所未有的高度,开放性则是其中最为显著的特征。全球化所具有的开放性特质本质上也是海洋文化在全球广泛传播的结果,因而全球化时代在本质上应是海洋文化时代。虽然中国历史上不乏对海洋的崇拜,但在经历封建时代“黄土”文化的熏陶及“海禁”政策所致的闭关锁国后,中国在远离甚至“抛弃”海洋传统与海洋意识的路上越走越远。这使中国失去了一次积极主动融入全球化与全球体系的机会。

直到二战后,中国重新获得了融入全球化的机会。20世纪70年代,中国积极主动融入全球化的步伐在改革开放成为一项国策之后正式迈开。然而,这并不意味着中国海洋外交的发展也同样以此为起点。时至至今,中国经济已经跃居全球第二位,中国更是经济全球化与区域化发展一支强有力的推动力量,但在“海洋强国”战略提出以前,中国还尚且不敢自称为“海洋国家”。恰如王赓武教授所言,中国正在为融入海洋时代的全球化而努力调整,但目前转型成功的仅有经济,而在政治与军事方面,中国依旧是传统陆地思维国家。<sup>[11]</sup>

近些年,中国政府新提出“海洋强国”战略及在行政机构方面进行重组,增设涉海部门。尽管如此,“海洋强国”战略在国家战略中的大幅度提升,并不能即刻实现中国外交思维的同步性突破与革新。依

① 参阅张洁等《中国、印尼、印度 构成了亚洲一个独特的三角》,《世界知识》2015年第5期,第14-23页;张洁《印度尼西亚与21世纪“海上丝绸之路”——兼论中印尼战略对接之策》,载葛红亮主编《东南亚:21世纪“海上丝绸之路”的枢纽》,广州:世界图书出版公司,2016年版,第19-31页。

据学者考察,中国外交还深受陆地思维的影响。具体来看,这主要表现在以下几点:其一是保守,存在着担心惹事,畏惧矛盾和冲突的心态;其二是以模糊策略来减少负面效果,在国家对外交往目标和手段方面还存在着教条与本末倒置。<sup>[12][P134]</sup> 鉴于此,有学者认为,有一个难以否定的事实就是,中国的海洋外交实践直至目前还处于初步阶段,海洋外交经验严重不足。<sup>[9]</sup>

这就意味着,国家战略层面与现实外交层面还存在着脱节,“海洋强国”已经提升至国家大战略的事实急切要求中国外交思维的革新与突破。然而,中国从一个陆地思维国家发展为海洋国家的过程中还面临多层次巨大障碍,这既包括物质方面,也包含知识方面。<sup>[13]</sup> 这表明,对于海洋建设上起步较晚的中国来说,加强海上力量建设与海洋外交建设必须同时进行。<sup>[11]</sup> 如今,我国在海洋力量建设方面的成就已经产生了其海洋外交能力难以匹配的效果。中国海上力量的急剧增长已经被视为地区平衡的“破坏性”力量,甚而已经成为中国“崛起”的标志性力量而被周边及美日等大国所忧虑、忌惮。受此影响,中国海上力量建设的发展事实上并未令中国周边海洋安全环境获得实质性的好转,反而增强了中国与周边部分国家及美国等大国在海上的“对抗性”,催生出更多急需中国在外交层面处理和应对的难题与挑战。

(二) 21 世纪“海上丝绸之路”与中国海洋外交的拓展

21 世纪“海上丝绸之路”倡议兼具落实中国“海洋强国”战略与“命运共同体”外交理念的双重任务,是中国参与地区区域性海洋事务治理与推动区域国家间共同发展之举。针对 21 世纪“海上丝绸之路”之于中国外交的意义,国家海洋局前局长刘赐贵在文章中总结了两点:一是 21 世纪“海上丝绸之路”有利于开创面向海洋的全方位对外开放新格局;二是 21 世纪“海上丝绸之路”将有利于增进各方互信,发挥增信释疑的作用。<sup>[14][P2-3]</sup> 换句话说,中国外交唯有从传统外交思维中摆脱出来,向全球化时代的海洋外交转变,才可能适应更为开放的格局及为 21 世纪“海上丝绸之路”的落实创造有利环境。

鉴于此,面向海洋,建立、发展与巩固海洋合作伙伴关系应成为中国对外交往的重中之重,而作为落实 21 世纪“海上丝绸之路”的重要路径,海洋合作伙伴关系的建立与发展则为中国海洋外交提出了新的课

题。与此同时,中国周边国家的海洋意识普遍觉醒已经是一个不争的事实,海洋发展与合作及海洋竞争成为中国周边战略环境中的显著特点。其中,佐科政府上台后提出的“海洋强国”战略,以打造“全球海洋轴心国家”和构建“海上之路”为目标。在这种背景下,实现中印尼海上合作伙伴关系,是中国海洋外交实践的重要内容。

### 三、“海上之路”:佐科政府海洋外交的新起点

作为群岛国家的印尼,海洋对于这个国家来说有着相当特殊的意义。随着佐科的上台,印尼的国家海洋意识重新复苏,以建设“海上之路”与打造“全球海洋轴心”为目标的印尼“海洋强国”战略不仅上升到国家战略层次,而且渐趋成为佐科政府开展对外交往的基础,印尼海洋外交也因此开始成为评估佐科政府对外交往方面的一个重要指标。

(一) 佐科政府提出“海上之路”的背景

“海上之路”构想是佐科政府海洋强国战略的起点,首次提出于 2014 年 5 月印尼总统大选辩论中。作为总统候选人之一的佐科,根据印尼作为“群岛国家”的地理身份,首次提出了“海上之路”构想。所谓“海上之路”,是指将印尼最西端的岛屿——苏门答腊岛的巴拉宛与最东端的岛屿——巴布亚的梭隆连接起来,以促进物资交流。<sup>[15]</sup> 从这一角度来看,该构想也可被称为“海上高速公路”计划。该构想虽然着眼于印尼地区发展的不平衡和改善不发达的海上交通,但内容显然不止于此。正如佐科总统在后来的宣誓就职演说中所强调的,“我们希望能在各民族中受到尊重,成为一个有尊严、有自信的民族……我们必须非常努力地使印尼恢复成为海洋国家。海湾、海峡、海洋是我们未来的文明,我们背弃海洋、海峡与海湾太久了。”<sup>[15]</sup> 鉴于此,“海上之路”以重建印尼作为“海洋强国”的国家身份作为目标,并以此作为开展对外交往的依据,发展成为“全球海洋轴心”。从背景来看,这一战略构想的提出有其强烈的内在驱动力。

“海上之路”战略构想建立在印尼作为“群岛国家”身份及天赋的海洋地理条件基础之上。印尼是典型的“群岛国家”,<sup>①</sup>其陆地面积共有 190 万平方公

① “群岛国家”这一概念事实上与印尼独立后为争取领土领海统一和捍卫主权密切相关,从苏加诺时期到苏哈托时期,印尼政府在这一方面的努力并未停止。直到 1982《联合国海洋法公约》的制定,印尼的努力才最终取得了成效,印尼作为“群岛国家”的主张得到国际社会的承认。

里,由大小不等的17000多个岛屿组成,其中有6000多个岛屿有人居住,是世界上最大的群岛国家。<sup>[16] [P63]</sup>同时,印尼还拥有超过陆地面积三分之二的海域面积,且拥有多达81000公里的海岸线。<sup>[17] [P30]</sup>不仅如此,印尼的海洋地理位置在地缘上也具有十分重要的战略价值。印尼北接马来西亚,南临澳大利亚,东西分别濒临太平洋和印度洋,是东西方交通要冲,扼守着马六甲海峡、龙目海峡、望加锡海峡和巽他海峡四大地区战略水道。特殊的“群岛国家”身份和独特的地缘战略位置,使海洋既成为国家形成和民族塑造的纽带,也为国家的发展提供了丰富多样的资源基础,使印尼成长为区域性大国有了可能。

然而,这并不意味着印尼国家独立后,海洋对于印尼国家发展的价值得到了足够的发挥。印尼国家海洋经济发展的不足及在海上安全方面面临的挑战成为佐科政府提出“海上之路”战略构想的重要背景与推动力。

在海上地缘经济发展方面,没有疑问的是,印尼的海洋资源没有得到充分的利用,特殊地理位置也没有为印尼的国家发展带来更多的推动力。印尼是一个油气资源储存丰富的国家,石油、天然气的出口是印尼国家收入的重要组成部分。依据数据,印尼政府的净收入中约有一半来自石油和天然气销售,石油及天然气占该国出口总额的30%左右。<sup>[18] [P177]</sup>另一方面,由于开发能力有限,印尼的油气资源在国家发展中的贡献并未发挥到最大值。不仅如此,印尼的渔业资源也相当丰富,适宜的气候和水文条件为印尼渔业的发展提供了十分有利的条件,印尼可捕捞的鱼种类繁多,高达200多种,其中有65种具有较大的经济价值。<sup>[19] [P192]</sup>但印尼的捕捞能力有限,渔业生产设备比较陈旧,技术水平也相对落后。同样,印尼由众多岛屿组成,海上交通在国家经济发展过程中发挥着关键的作用。<sup>[20] [P326]</sup>为满足日渐扩大的贸易需求,印尼海上商船的数量不断增长。数据显示,到2008年,印尼商船总载重量高达7.258万吨,约占据世界总量的0.7%。<sup>[21]</sup>尽管这样,印尼的海洋运输能力仍然有限,该国港口与码头的基础设施普遍陈旧,港口的进出口货物吞吐量的增长面临严重的限制,以至于由于印尼海上交通不发达,物资交流不畅通,造成物资短缺及价格失衡。例如,在爪哇,一包水泥只卖50万盾,但是在巴布亚地区,一包却要卖到100万盾以上。<sup>[15]</sup>印尼也有着丰富的旅游资源,其中海洋旅游资源是其中的重点。然而,由于印尼旅游景点基础设施落后、交通

不便等因素,至今海洋旅游业仍存在很大的可提升与发展的空间。<sup>[22] [P31]</sup>鉴于这些,印尼目前海洋经济的发展还有很大的潜力,加强对海洋的开发和利用对印尼未来的经济发展来说意义重大。据2013年的有关统计,这些涉海产业中每年存在3000万亿印尼盾利润潜力。<sup>[23]</sup>

在海上地缘安全方面,自国家独立以来,印尼面临的威胁与挑战大多来自海上。这些威胁与挑战,总体来看包括三个方面:一是印尼内部分离运动和冲突,二是周边或者区域外大国的安全威胁,三是海盗、海上恐怖主义等非传统安全威胁。在国内,亚齐、西巴布亚和摩鹿加群岛地区都曾爆发过大规模的骚乱,给印尼国家安全带来了巨大威胁,以至于有西方学者直言,印尼迄今为止并没有完全掌控国家主权。<sup>[20] [P329]</sup>在外部,印尼在海上面临的威胁既有与邻国存在的海上纠纷,也有地区其他国家海上武装力量“逆裁军”与区域外美国、日本等大国在地区军事存在及影响力的扩大,其中马六甲海峡无疑是关键点。此外,印尼海域的安全还深受非传统安全的威胁。依据相关报道,印尼海域存在多个国家的海盗辛迪加,规模庞大并与政府存在千丝万缕的联系,这使得印尼海域成为南中国海地区海上武装抢劫相对猖獗的海域。<sup>[24]</sup>鉴于此,加强海上力量建设,使海上执法、巡逻常态化、机制化成为印尼政府所必须承担起重任。

由此可见,印尼“海上之路”战略构想的提出有其深刻的历史背景与内在的推动力。换句话说,在海洋意识普遍觉醒的全球化海洋时代,印尼国家海洋意识觉醒有其必然性。因此,印尼政府制定国家战略与开展对外交往也有了新的基础与内容。

## (二) “海上之路”战略的基本内容

持续发掘海洋在印尼国家发展中的重要价值,是佐科政府提出“海上之路”与建立海洋强国的基本逻辑,而这也成为印尼重新重视海洋国家身份、持续加强海洋开发能力与发展海洋外交的起点。总体上,印尼“海上之路”的基本内容包括三个方面:

第一,以重新重视海洋国家身份获得其他国家与民族更多的尊重。这是佐科总统在宣誓就职时所强调的。对于印尼来说,海洋强国的标签所具有的意义还不止于此。众所周知,印尼是一个多元文化的伊斯兰国家,海洋强国的身份对于增进内部的凝聚力和多元包容性大有裨益,对印尼国家的软实力建设至关重要。一旦印尼再度恢复成为地区的海洋强国,在东南亚地区、伊斯兰国家之中乃至广大的新兴发展中国家

中都将拥有更为凸显的国际地位。

第二,“海上之路”战略构想以印尼国家经济发展和实现海上安全为核心内容。关于这一点,新加坡的廖建裕教授甚至认为“海上之路”的核心就是这两个方面。<sup>[15]</sup>海洋经济的发展无疑是佐科政府强调的重点,佐科政府在执政初期就成立了海事统筹部门,并委任地质学出身、在联合国粮食及农业组织有任职经历的尹德洛约诺博士为海事统筹部长,统筹海事及渔业部、旅游部、交通部、能源及矿业部等四个相关部门,以切实提高国内渔业的生产量,协助240万渔民发展。此外,这个部门也将开采海上油气资源、发展国内外的海运,协助将印尼发展成为“全球海事中心”。<sup>[15]</sup>此外,海事统筹部门还与国防、海上执法力量方面存在交叉,这使得这个部门兼具发展海洋经济与实现海上安全的双重职能。“海上之路”战略构想提出以来,印尼在维护海上安全及国家海洋主权权益方面的力度前所未有,其中以打击非法捕鱼和侵害印尼海洋权益行为作为整治对象的“沉船政策”最具影响。<sup>[25]</sup>

第三,“海上之路”战略构想最本质的内容在于其对印尼国家海洋外交的新拓展。一方面,佐科政府执政以来,大幅度加强了与地区国家、周边大国在海洋方面的对话、交流与合作,极力争取这些国家对“海上之路”战略构想的支持无疑已经成为印尼政府对外交往的重点任务。另一方面,“海上之路”以打造“全球海洋轴心”为目标,意在将印尼作为印度洋—太平洋枢纽的海洋地理位置转化为该区域国际政治格局中的重要乃至中心地位。为了实现这一目标,印尼对发展与“向东看”的印度、“向南看”的日本及中美两大国的对话、合作关系都非常重视。不仅如此,这还意味着印尼也将寻求在印度洋地区的角色位置。依据资料,佐科曾提出,要借助2015~2017年印尼担任环印度洋组织(IORA)主席国的机遇来推动全方位的海洋合作,并重点加强与印度洋沿岸国家的合作。<sup>[5]</sup>

#### 四、中印尼海上伙伴关系的可行性与基本内容

印尼佐科政府提出的“海上之路”战略构想是否受到中国“海洋强国”战略与21世纪“海上丝绸之路”战略倡议的影响,目前还没有定论,但两者无疑均是全球化时代海洋意识觉醒的结果,也都是对“21世纪是海洋世纪”这一判断的回应。21世纪“海上丝绸之路”兼具落实区域发展对接的重担,在性质上属于区域一体化发展战略,而印尼的“海上之路”总体上属于国家发展战略。由于印尼在21世纪“海上丝绸

之路”建设中的重要地位及两国海洋战略的高度契合,中印尼海上伙伴关系的发展大有可能。

首先,中印尼两国海洋战略所具有的高度重合性为两国持续通过外交渠道加强沟通与对话及增进合作提供了基础。在印尼看来,21世纪“海上丝绸之路”所奉行的经济发展导向及所遵循的共商、共建与共享的原则,符合“海上之路”的战略诉求,有助于佐科政府提出的“全球海洋轴心”国家的建立。在落实21世纪“海上丝绸之路”过程中,印尼作为东南亚地区的大国以及印尼所具有的优越的海洋地理条件,能够为这一倡议的落实提供战略性支撑与示范作用。不仅如此,中印尼两国还长期保持着稳定而良好的双边关系,也保持着在东盟框架下的友好对话、合作关系。这些都有助于双方建立与加强海洋发展伙伴关系。

2015年3月,印尼总统佐科到访中国,与中国领导人共同签署了《关于加强两国全面战略伙伴关系的联合声明》。中印尼两国领导人在声明中强调,21世纪“海上丝绸之路”倡议与“全球海洋支点”的战略构想高度契合,双方同意发挥各自优势,加强战略交流和政策沟通,推动海上基础设施互联互通,深化产业投资、重大工程建设等领域合作,推进海洋经济、海洋文化、海洋旅游等领域的务实合作,携手打造“海洋发展伙伴”。<sup>[26]</sup>2015年4月,中国国家主席习近平到访印尼,与佐科在两国联合新闻公报中再度强调,要全面对接中方建设“21世纪海上丝绸之路”战略构想和印尼方“全球海洋支点”发展规划,加强政策协调、务实合作和文明互鉴,打造共同发展、共享繁荣的“海洋发展伙伴”。<sup>[27]</sup>至此,21世纪“海上丝绸之路”与“海上之路”实现战略对接可以说有了坚实的政治基础,为中印尼两国持续通过对话与交流,以海洋合作协定与框架等方式实现海洋合作伙伴关系发展提供了基础。

其次,两国在政策沟通层面也有着丰富多样的政策工具。当前,两国均已经对涉海部门进行了密集调整。在确立“海洋强国”战略后,中国政府增设了外交部边界与海洋事务司,重组了国家海洋局,还新设立了国家海洋委员会等机构。相对应地,印尼政府也拥有包括以海事统筹部为主的国内海洋政策机构及其他处理海洋事务的政策工具。不仅如此,中印尼还共同推动了两国海上合作委员会(MCC,副部级)的建立,设立了中印尼海上合作基金,为两国深化海上合作伙伴关系提供了有力的支持。除官方的渠道外,中印尼在东盟框架内及非官方的“二轨”渠道均有政策沟通与对话的机制。印尼作为东盟内部的“大国”,在东盟事务中向来具有十分重要的地位,以中印

尼海上合作伙伴关系的建立为基础,印尼在东盟内部就足以发挥引领示范的作用,而中国也可以借此更全面地拓展与东南亚国家海洋合作伙伴关系。此外,中印尼两国在以“处理南中国海潜在冲突”研讨会为代表的二轨机制中也保持着良好的互动。基于此,中印尼两国在高层就两国战略对接达成共识之后,战略对接的落实也有着多种沟通机制,这无疑为中印尼海洋合作伙伴关系的深化提供了更多的可能。

最后,相似的海洋发展观念与海洋安全理念为中印尼进行海上战略对接及发展海洋合作伙伴关系提供了强有力的认知支撑。虽然21世纪“海上丝绸之路”及“海上之路”战略构想均包含多个方面的内容,但归结起来,实现海洋在国家发展中的潜力以及以海洋为纽带增进地区海上的互联互通是两国共同强调的内容。在东南亚区域安全合作中,印尼在追求综合安全与合作安全上与地区大多数国家有着相似的偏好。与之相似,中国也一直倡导着综合安全、共同安全与合作安全的实践方式。<sup>[28]</sup>鉴于此,在维护海上安全及联合应对地区多样的非传统安全方面,两国相似的安全认知将为双方在综合安全与合作安全方面进行沟通、协调提供可能。

以21世纪“海上丝绸之路”与“海上之路”的战略耦合为基础,中印尼在发展海洋合作伙伴关系方面大有可为。其一,海上互联互通方面的合作应是两国发展海洋合作伙伴关系的首要内容。佐科政府2014年11月对外宣布了一项耗资699万亿印尼盾(约合574亿美元)的发展计划。其中243.6万亿盾将用于在全国兴建24个国际性商业港口,198万亿盾用于新建1481个非商业性港口,101.7万亿盾用于购买船舶,7.5万亿盾用于近海运输,40.6万亿盾用于大宗和散装货物设施建设,50亿盾用于至港口的多式运输,10.8万亿盾用于造船厂更新等。<sup>[29]</sup>对此,中国政府表达了积极的态度。例如,习近平主席在2015年4月到访印尼时重申,中国将积极参与印尼铁路、公路、港口、码头、水坝、机场、桥梁等基础设施和互联互通建设,并愿意通过多种方式对相关项目提供融资支持。

其二,实现两国海洋产业的对接发展与共同发展成为中印尼海洋合作伙伴关系建立与发展的主体内容。印尼拥有丰富的海洋资源,但开发使用能力有限,因此实现两国海洋产业对接的关键在于中国在技术、资金等方面的优势能与印尼的海洋资源密切相关,在合作推动印尼海洋渔业、海洋运输业与海洋旅游业发展的同时,实现中印尼在海洋合作伙伴关系中

的互利共赢。

其三,共同应对海上安全威胁与维护南海的安全稳定应是中印尼海上合作伙伴关系不可缺失的内容。印尼在南海纷争中的态度虽然相对超脱,但基于对地区安全的特殊关注,在南海安全维护方面一直扮演着“大国”角色。在南海安全方面,印尼奉行“合作优于对抗,协商优于准备斗争”理念,而印尼当前的南海政策可以具体概括为三个层面:一是通过对话与沟通推动有关方面达成共识;二是营造有利的环境促使有关方面寻求问题的解决;三是发展技术层面的具体合作。<sup>[30]</sup>通过预防性外交的落实,印尼一直以来也在“二轨”、东盟框架及其他双边、多边渠道与中国在南海安全方面进行了沟通、对话与合作,其中在“南海行为准则”、南海安全合作机制及合作中增进中国与东南亚争端方的互信无疑是双方对话与沟通的焦点所在。

## 五、中印尼海上合作面临的挑战及因应

以21世纪“海上丝绸之路”与“海上之路”的战略耦合为基础,中印尼势必以推进双方海洋外交为重点,促进双方海洋合作伙伴关系的建立与发展。就目前情况看,海洋文化对中印尼两国来说均还没有深刻影响到政治、经济、安全、外交、文化等方面,因而对中印尼两国而言,任何在短期内取得共建21世纪“海上丝绸之路”的显著成效抑或建成“全球海洋轴心”的想法都很不现实。不仅如此,中印尼两国发展海洋合作还面临着来自政治、经济、安全等多方面因素的干扰。对此,中印尼两国不仅应该有清醒的认识,而且应以切实的战略耐心和有效的举措来做好应对工作。

第一,印尼政府的“海洋强国”战略在国内面临着政治与经济、社会等多方面的不利挑战。政治层面,佐科政府在党内外均面临着不容小觑的挑战。在佐科所在政党内部,其执政举措的落实有可能遭到干扰。佐科虽然赢得了大选,出任总统,但由于他并非出身政治世家,更没有军方背景,在党内力量比较脆弱。相反,前总统梅加瓦蒂在党内的势力却相当雄厚。一旦她的政见与佐科的政见难以调和,佐科作为总统也难以全力推行他的“海上之路”计划。<sup>[15]</sup>不仅如此,“海上之路”也可能因为强大的反对党联盟而遭遇很大的阻力。如若印尼红白联盟进入“为反对而反对”的怪圈,国会势必分裂,政府势必难以推出及落实与“海上之路”相配套的政策。<sup>[23]</sup>在经济层面上,“海上之路”战略构想落实是否能克服印尼经济发展脆弱性的影响,仍值得持续观察。不可否认,印尼近

年来经济发展形势总体良好,但是受国际经济环境的影响,存在着明显的脆弱性,尤其是国内投资环境仍然需要大幅度改善。<sup>[31][P28]</sup> 依据相关数据,印尼在经济发展的同时,社会贫富两极分化的现象趋于加重。以2003~2010年为例,印尼20%的最富有人口的消费增长了6%,而40%最穷人口的消费只增长了1%。受此影响,印尼民众对国家总体状况并不太满意。印尼调查研究所2015年1月的民调显示,印尼民众对国家总体状况持满意或基本满意态度的受访者仅占26.5%,而有高达56%的受访者认为增加就业、基本用品价格和收入分配是当下政府最应该关切的问题。<sup>[32][P4]</sup>

第二,“海上之路”虽然以关注印尼本国的海洋权益和经济发展为根本,但在全球化海洋时代,这一战略构想势必产生难以估量的外溢效应。<sup>[33][P1]</sup> 对于中印尼海上合作来说,“海上之路”及“海洋强国”战略对印尼国家发展与海洋权益的特别保护,在缺乏协调和应对机制的情况下,势必可能产生不良的影响。仅以对印尼渔业资源的保护来说,佐科政府强调和奉行的“沉船政策”对包括中国在内的周边国家已经产生了较大的影响。2014年10月至今,共有近百艘外国渔船被印尼击沉,其中就包括2015年5月被击沉的一艘中国籍渔船。佐科政府的这一政策由于对其他国家的海洋经济造成了损害,受到了包括中国在内的多个国家的批评。相关资料显示,自从印尼开始严厉打击“非法”捕鱼以来至2015年3月,这一政策已给中国带来了超过1.3亿美元的经济损失,而未来的潜在损失可能高达5亿美元,对中国海洋捕捞量的影响也可达到24%到34%。<sup>[33][P19]</sup>

第三,南海局势对中印尼两国的海洋合作伙伴关系的建立与发展将有着怎样的影响,也值得长期观察。南海局势的影响主要体现在三个层面:其一,中印尼两国对南海专属经济区争议的处理态度。虽然两国长期就低调处理两国在南海专属经济区的争议达成了默契,甚至双方都表明两国在专属经济区层面并不存在争议,但在渔民作业方面,双方至今并未进行磋商,以至于“争议”一时间再度成为外界关注的焦点。其二,中印尼两国在东盟框架下就处理南海局势能否达成默契的共识。作为东盟内最具影响力的国家,印尼处理南海局势的着眼点不仅仅在于南海安全,而且还要兼顾东盟内部的凝聚力和协商一致。因此在推动东盟以“一致声音”与中国对话及推进“南海行为准则”方面,印尼与东盟其他成员国有着同样的诉求,而且相比之下,印尼因其地区“大国”的角色及

对中国崛起的观察,要比其他成员国在心理上表现得更为急切。其三,在对待南海议题中的域外大国层面,中印尼的态度也不尽然一致。鉴于对华崛起持有一定的忧虑和不安,印尼与其他东南亚国家在南海安全防务合作方面,也奉行权力制衡的政策,期望以广泛的军事合作联系和防务外交来建立有利于东盟国家的均衡状态。

第四,复杂的大国竞争与博弈势必增加中印尼海上合作伙伴关系的建立、发展的不确定性。印尼自独立以来就始终坚持相对独立自主的外交原则,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”不仅仅局限于发展与中美等大国的外交。<sup>[33][P3]</sup> 印尼在奉行独立自主外交的同时,也在地区推行“大国平衡”的战略,竭力在地区建立权力均衡的局面及为东盟与自身争取更多的外交运作空间。虽然这种外交特性并不有意针对中国,但在客观上无疑增加了中国对印尼投资和拓展合作的竞争性与复杂性。

因此,这就要求中国客观理解印尼对其国家海洋权益的维护及在东盟内部的角色。在印尼国内不发生“为反对而反对”的情形下,现有项目落到实处,特别是双方合作“早期收获”项目的建设能真正产生互利共赢的效果,印尼民间社会能够分享到中印尼合作的实惠,无疑是化解中印尼海洋合作在印尼面临干扰的一剂良方。

另外,加强双方具体政策的沟通与对接也非常重要。以“沉船政策”为例,中印尼双方加强沟通与协调,从顶层设计的角度为两国渔业合作发展进行合理规划与加强双方渔业部门、协会的沟通、交流,类似发生在纳土纳海域的争执事件与“沉船”事件就可以尽可能地避免。再如,改善印尼的投资环境,也需要中印尼双方的共同努力。数据显示,在世界银行2015年的世界营商报告中,印尼全球排名为第114名,在开办企业、办理施工许可、纳税和执行合同等四个关键项目的排名分别是155、153、160和170名。<sup>[34]</sup> 因此,除印尼政府需要采取有力措施以外,中国企业走入印尼以现代化的跨国公司管理来积极影响印尼的投资环境也很有必要。

再有,“新型大国关系”的建设也深刻影响着中印尼海上合作。发展海洋外交,目的在于使海洋成为合作的纽带,因此积极主动地化解传统地缘政治中存在的对抗并使之变得更加柔和至关重要。<sup>[35][P45]</sup> 唯有如此,东南亚地区才可能不再发展成为东西方对峙的前沿,而印尼等地区国家也可能不再处于“左右为

难”的境地。因此,从建设“新型大国关系”出发,缓解中国与日本、美国在地区的战略竞争与加强大国之间的合作,或将给中印尼海上合作创造更为优良的环境,甚至能够产生正向的助力作用。

当然,对于中国来说,防范中国的国家利益,包括海外利益及在南海的权益受损也很重要。这就要求中国必须在合作中加强管理,拿出切实有力的举措来竭力防范投资风险的发生。在平等协商与共享共赢的前提下,中国要更多地了解印尼,加强对这个国家各项制度的研究。唯有在对印尼充分尊重和充分了解的基础上,中国才有条件建立具体的合作方式与明确符合印尼本土要求的管理制度。当然,由于国内外形势的快速变化,合作过程中难免会出现“计划赶不上变化”的情况,因此,中印尼合作也要具有明显的动态、精妙性。<sup>[36]</sup>因此,顶层设计在中印尼合作中地位重要,增强两国合作中的应急性对话与管理也必不可少。

#### 参考文献:

- [1] 习近平. 携手建设中国—东盟命运共同体——在印度尼西亚国会的演讲[N]. 新华每日电讯, 第2版, 2013-10-04.
- [2] 廖建裕. 海洋强国与新海丝是否相辅相成[N]. 联合早报, 2014-12-13.
- [3] 吴崇伯. 印尼新总统佐科的海洋强国梦及其海洋发展战略试析[J]. 南洋问题研究, 2015(4).
- [4] 翟崑. 中国与印尼: 共同推进海上全球互联互通[J]. 世界知识, 2014(23).
- [5] 李峰, 郑先武. 历史承续、战略互构与南海政策——印尼佐科政府海洋强国战略探析[J]. 太平洋学报, 2016(1).
- [6] Aaron L. Connelly. Sovereignty and the Sea: President Joko Widodo's Foreign Policy Challenges[J]. Contemporary Southeast Asia, Vol. 37 No. 1, 2015.
- [7] 葛红亮. 海上丝绸之路与海权意识[J]. 世界博览, 2015(8).
- [8] 赵青海. 可持续海洋安全: 问题与应对[M]. 北京: 世界知识出版社, 2013年.
- [9] 马建英. 海洋外交的兴起: 内涵、机制及趋势[J]. 世界经济与政治, 2014(4).
- [10] 鞠海龙. 中国海权参照体系[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012年.
- [11] 陈婧. 王赓武谈全球化海洋文化: 中国须加强海洋外交[N]. 联合早报, 2013-3-22.
- [12] 胡波. 中国海权策[M]. 北京: 新华出版社, 2011年.
- [13] 安德鲁·S·埃里克森、莱尔·J·戈尔茨坦、卡恩斯·洛德主编, 董绍峰、姜代超译. 中国走向海洋[M]. 北京: 海洋出版社, 2015年.
- [14] 刘赐贵. 发展海洋合作伙伴关系: 推进21世纪海上丝绸之路建设的若干思考[J]. 国际问题研究, 2014(4).
- [15] 廖建裕. 佐科的海洋强国梦[EB/OL]. <http://www.zaobao.com/special/report/politic/indopol/story20141107-409307>, 2014-11-7.

- [16] 厦门大学历史系《印度尼西亚简史》编写组. 印度尼西亚简史[M]. 北京: 商务印书馆, 1978年.
- [17] Department of Defence. Indonesia: Defending the Country Entering the 21st Century[R] 2003.
- [18] 吴士存. 纵论南沙争端[M]. 海口: 海南出版社, 2005年.
- [19] 陈思行. 印度尼西亚海洋渔业概况[J]. 海洋渔业, 2002(4).
- [20] Robert Mangindaan. Maritime Strategy of Indonesia in 2000-2010[J]. Jurgen Schwarz, Wilfried A Herrmann & Hanns-Frank Seller. Maritime Strategies in Asia, White Lotus Press, 2002.
- [21] UNCTAD, 2008.
- [22] 葛红亮. “海上新丝路”助力印尼旅游业[J]. 世界博览, 2015(13).
- [23] 环球网. 印尼“海洋强国”的圆梦路上挑战不少[EB/OL]. <http://world.huanqiu.com/hot/2015-01/5447621.html>, 2016-1-20.
- [24] 葛红亮. 非传统安全与南海地区国家的策略性互动[J]. 国际安全研究, 2015(2).
- [25] Hasyim Widhiarto. Jokowi Declares War on Illegal Fishing[N]. The Jakarta Post, Nov. 19, 2014.
- [26] 中华人民共和国和印度尼西亚共和国关于加强两国全面战略伙伴关系的联合声明[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/2015-03/26/c\\_127625705.htm](http://news.xinhuanet.com/2015-03/26/c_127625705.htm), 2015-3-26.
- [27] 中华人民共和国和印度尼西亚共和国联合新闻公报(全文)[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/2015-04/22/c\\_127721564.htm](http://news.xinhuanet.com/2015-04/22/c_127721564.htm), 2015-4-22.
- [28] 李峰, 郑先武. “21世纪海上丝绸之路”建设中的印尼角色[N]. 中国社会科学报, 2016-2-18.
- [29] 中华人民共和国驻印度尼西亚经商参处. 印尼颁布“海上高速公路”投资计划[EB/OL]. <http://id.mofcom.gov.cn/article/bankbx/201411/20141100811116.shtml>, 2014-11-24.
- [30] Hasjim Djalal. Indonesia and the South China Sea Initiative[M]. Ocean Development and International Law, Vol. 32, No. 2, 2001.
- [31] 张洁. 印度尼西亚与21世纪“海上丝绸之路”——兼论中印尼战略对接之策[A]. 葛红亮主编. 东南亚: 21世纪“海上丝绸之路”的枢纽[C]. 广州: 世界图书出版广东公司, 2016年.
- [32] Jack Hewson. Reform or Conform: Indonesia's Political Landscape in Open for Business Investment in Indonesia's New Era[R]. The Economist Intelligence Unit Report, 2015.
- [33] Aaron L. Connelly. Sovereignty and the Sea: President Joko Widodo's Foreign Policy Challenges[J]. Contemporary Southeast Asia, Vol. 37, No. 1, 2015.
- [34] 印尼经商便利度仅位列全球114名[EB/OL]. [http://intl.ce.cn/sjj/qy/201506/11/t20150611\\_5618356.shtml](http://intl.ce.cn/sjj/qy/201506/11/t20150611_5618356.shtml), 2015-6-11.
- [35] 沈雅梅. 当代海洋外交论析[J]. 太平洋学报, 2013(4).
- [36] 翟崑. 中国与印尼共同推进海上全球互联互通[EB/OL]. [http://www.china.com.cn/opinion/think/2015-06/02/content\\_3571](http://www.china.com.cn/opinion/think/2015-06/02/content_3571), 2015-6-2.

[责任编辑: 胡潇文]



## ABSTRACTS

(1) On China-Indonesia Marine Cooperation Partnership

*Ge Hongliang Peng Yanting* • 1 •

**Abstract:** The 21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road is a strategic initiative proposed by China government, which aims at promoting development of maritime partnership between China and other countries and common development among countries alongside the road. Development of maritime partnership is a way to implement China's initiative. After China's initiative of 21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road, Indonesian president Joko Widodo also put the maritime route strategy and pushed it actively. Linkage of maritime strategies between China and Indonesia is helpful to promote marine cooperation relationship between two sides in the process of the building of the 21<sup>st</sup> Century Maritime Road. However, building maritime partnership still faces a lot of challenges. China and Indonesia should strengthen cooperation in marine infrastructure, marine economy, marine science and technology, meanwhile, they also need to establish diplomatic mechanism to create favorable conditions for achieving profit sharing and promoting China-Indonesia marine cooperation partnership in the 21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road.

**Key Words:** The 21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road; Maritime Route; Maritime diplomacy; Marine partnership; Indonesia

(2) ISIS's Infiltration, Expansion in Indonesia and Indonesian Government's Countermeasure

*Shen Yanqing* • 9 •

**Abstract:** Under the heavy attack to the Islamic States (ISIS) by the countries led by USA since 2015, ISIS's "controlled fields" have been shrinking. In order to seek a way out, ISIS is trying to build "the Caliphate" outside the Middle East. Indonesia is one of the ISIS's targets. ISIS has infiltrated to Indonesia and expanded. So far, most studies on the "ISIS" in Southeast Asia focus on macro perspective, and the case studies concerned are not widely available. This article analyzes the ISIS's background, penetration, influence and expansion in Indonesia, and the challenge which Indonesian government will face in the struggle against Islamic state.

**Key Words:** ISIS; Indonesia; Infiltration; Expansion; Countermeasure

(3) On Religious Extremism Forces in Pakistan

*Ma Yong Yang Yu* • 16 •

**Abstract:** Religious extremism forces are becoming increasingly active in Pakistan, and violent terrorist attacks in the name of religion occur frequently. Religious extremism in Pakistan has profound and complicated roots, including the domestic economic and political problems, out of control during the Islamization process, and so on. However, there are still a lot of problems which directly affects the stability and security in Pakistan and the surrounding areas. Moreover, relations between China and Pakistan, India and Pakistan and US and Pakistan are also influenced by the aggravating situation. The religious extremism has become a serious issue which is unable to avoid in Pakistan's internal and foreign affairs.

**Key Words:** Pakistan; Religious extremism; Roots; Affects

(4) Indian Anti-terrorism Legislation

*Pang Jingran Zhang Guangxin* • 26 •

**Abstract:** India has been threatened by terrorism since its independence, and has paid great attention to the use of laws in dealing with terrorism. Its legal system is relatively complete. In the 1950s, India began to carry out anti-terrorism legislation, continuously developed this legal system, increased the perfection of the law content, and enhanced its operability. As a result, the government and its military's ability to respond to as well as fight against terrorist activities has been enhanced. However, with increase of the government and military power, the human rights violations, the abuse of power, the controversy of anti-terrorism legitimacy and other issues arise and have not been resolved yet.

**Key Words:** India; Anti-terrorism legislation; Terrorism

(5) On the Development of Smaller Political Parties in Singapore in Post-Lee Kuan Yew Era

*Zhong Lijiao* • 32 •

**Abstract:** The parliamentary election in Singapore in 2015 was seen as an event with indicator significance because Lee Kuan Yew, a founding father of Singapore, died in that year, younger voters of "post-65 generations" became