

中国——印尼合作关系：现状与挑战

许利平^①

摘要：自 2005 年中国——印尼建立战略伙伴关系以来，中国——印尼完成了 2005-2009 年战略伙伴行动计划。2010-2015 年是中国——印尼战略伙伴第二份行动计划实施期，也是中国——印尼关系迈向深度合作的时期。这一时期具有双边合作更加紧密、多边协调更富有成效，但也面临着一些挑战。

关键词：中国——印尼合作 双边合作 多边协调 挑战

印尼作为中国周边国家具有重要影响的地区大国，是中国周边稳定与和平环境重要依托之一，也是中国落实“与邻为善、与邻为伴”周边外交政策重要基地之一。中国——印尼的双边合作，超越了两国本身，对地区合作具有示范意义。

2010-2015 年是中国——印尼战略伙伴关系第二份行动计划实施时期。在这时期，中国——印尼双方在战略层面上，加深了了解与沟通，两国关系进入了一个深度合作的阶段。这种深度合作不仅将强化双方的政治、安全合作与互信，而且在经贸合作的规模和质量上，迈上新的台阶，在社会人文方面的交流更加广阔；在多边协调方面，开展了务实合作。

一 中国——印尼深度合作的基础更加牢固

2005 年两国建立战略伙伴关系以来，中国——印尼加强两国政治关系，双方领导人彼此尊重各自国家的政治发展模式，对两国长远经济发展战略保持沟通，中国——印尼两国的深度合作拥有更加牢固的政治、经济和社会人文基础。

1. 两国身份认同的范围在扩大

中国——印尼两国都是世界发展中大国。中国是世界上最大的发展中国家国家，而印尼则是仅次于印度的亚洲第三大发展中国家，国家实现工业化、现代化是两国共同目标与诉求。中国——印尼两国还是 20 国集团的重要成员国，在当今国际政治、经济秩序规则的制定或修改，扮演着重要的角色。除此而外，中国是四个金砖成员国之一，而印尼则是新钻 11 国

^① * 许利平，中国社科院亚太与全球战略研究院研究员。

的成员国，两国都属于新兴经济体。在全球经济复苏前景不确定的前提下，同是新兴经济体的中国和印尼，存在广泛的合作空间。

随着双方身份认同范围不断扩大，两国的共用利益点也随之扩大，这给两国深化合作奠定了坚实的现实基础。

2. 中国——东盟合作的直接推动

2003年10月，中国与东盟领导人确立双方建立战略伙伴关系，中国成为第一个与东盟建立战略伙伴关系的对话伙伴国，并成为第一个加入《东南亚友好合作条约》，第一个明确与东盟建立自由贸易区的国家。在战略伙伴关系的框架下，中国——东盟的政治安全、经济贸易与社会人文取得了突破性的发展。在政治方面，中国与东盟建立了一整套的对话合作体制，包括领导人、部长、高官等各个层次。仅2010年，双方副总理级以上的高层互访就达到70余起。

在安全合作方面，在中国——东盟（10+1）、东盟地区论坛、东盟防长扩大会议、10+3等框架下，开展了多种形式的交流与合作。

在经贸合作方面，中国—东盟的贸易保持不断增长的势头。自2003年以来，双边的年贸易额增长率达到20%以上。中国与东盟的经贸合作不断深化，从最初的单一货物贸易形式，到服务贸易、相互投资，再扩大到信息通讯、湄公河开发、交通、能源等各个领域。中国已成为东盟第一大贸易伙伴，而东盟则成为中国第三大贸易伙伴。

在社会人文领域，基本建立起社会人文的合作机制，项目制推动社会人文合作，社会人文合作内容丰富多彩，在广度和深度达到了历史高度。

中国——东盟合作的飞速发展，把10+1合作引向深入，同时直接推动了中国——印尼合作，并且给中国——印尼合作提供更广阔的延伸空间。

3. 中国睦邻友好的周边外交与印尼全方位外交的张力

周边外交是中国和平外交的战略支点，并且中国政府奉行睦邻友好的周边外交政策。进入21世纪，面临新的国际国内形势，中国政府明确提出以“与邻为善，以邻为伴”作为新时期中国睦邻外交政策的基本方针，并以“睦邻、富邻和安邻”为手段处理中国与周边国家的关系。这标志着中国睦邻的周边外交进入了一个新的阶段。在此外交新理念的指导下，中国积极展开与周边国家的友好交往，双边合作与多边协调长足发展，取得了丰硕的外交成果。

在印尼苏西诺执政时期，针对国际局势的变化和印尼国际地位的上升，印尼政府提出了全方位的外交

政策，即在与外国交往过程中，广交朋友，没有敌人。印尼全方位外交政策意味着印尼并不倚靠某一个大国，继续奉行独立、自主的不结盟外交的政策，树立印尼地区大国形象。这种全方位的外交遵循四项原则，“即在外交领域保持建设性姿态、确保印尼在国际社会的认可度、维护民族精神、避免与他国结成军事联盟。”^②印尼全方位的外交，更多的是体现了印尼目前的外交行动，“更加主动与自信”。^③

中国周边外交政策强调睦邻、友好，而印尼的全方位外交侧重广交朋友、不树敌。二者在处理外交的手法相似，这使得两国在处理分歧时，相向而行，不会相互激化矛盾，这为深化合作夯实了互信基础。

二 中国——印尼现阶段合作特点

中国——印尼现阶段主要是指 2010-2012 年双边与多边协调的一些新特点。这些特点主要体现了双方合作的现状。

1. 双边合作更为紧密

(1) 战略沟通经常化、机制化

中国与印尼都是亚洲地区有重要影响的大国，两国在一些重大战略问题保持沟通和协调十分必要。保

持两国战略沟通的经常化与机制化，符合双方的战略利益。

首先保持两国领导人经常性会晤。2010 年 10 月，印尼总统和副总统同时访问中国。印尼总统苏西诺参观上海参加世博会，并参加了中国—印尼商务论坛；而副总统布迪奥诺对中国进行了工作访问，参加中国——东盟博览会，并与中国领导人会晤，商谈战略合作。2010 年 11 月，中国人大委员长吴邦国访问印尼，密切了两国议会交往。

2011 年，国务院总理温家宝分别于 4 月和 11 月两次访问印尼。4 月的访问是温总理的工作访问。在这次访问中，两国政府发表了《中华人民共和国政府和印度尼西亚共和国政府关于进一步加强战略伙伴关系的联合公报》，同意建立领导人定期会晤机制，完善高级别战略对话机制，加强两国外长联委会等机制下的对话与合作。

这次访问标志着 21 世纪中印尼战略伙伴关系进入了新的发展阶段，是落实中印尼两国战略伙伴关系行动纲领的新里程碑，是两国合作发展新时代的开始，将为两国人民的福利和

^② Santo Darmosumarto. Indonesia: A New “Middle Power”, *The Jakarta Post*, Oct.30,2009.

^③ 戴薇·佛士纳·安瓦尔教授在 2012 年 9 月 18 日，“中印尼关系早餐会”上的演讲。

亚洲的和平作出积极而充满活力的贡献。

2012年3月，苏西诺总统对中国进行国事访问，承诺印尼将继续奉行相互尊重主权、独立和领土完整的原则，并保持两国高层密切协调与磋商。

2012年4月，中国中央政治局常委李长春访问印尼，表示两国关系站在新的历史起点上，在当前国际形势深刻复杂变化的背景下，发展中印尼战略伙伴关系意义重大。

2012年9月8日，国家主席胡锦涛在俄罗斯符拉迪沃斯托克会见印度尼西亚总统苏希洛，就双边关系发展及共同关心的重大国际和地区问题深入交换意见，达成重要共识。

其次，充分发挥副总理级对话机制，加强在重大问题上沟通和协调。2005年，两国建立了副总理对话机制，在宏观上为两国在各个领域的合作提供政策指导，并就共同关心的双边、地区和国际问题，特别是一些战略问题，进行沟通和协调。2012年2月28日，中国——印尼副总理级对话机制第三次会议在北京举行，国务委员戴秉国和印尼政治法律安全统筹部长苏扬托共同主持。双方就两国关系及重大国际和地区问题友好深入地交换了意见，会议开得很成功。双方同意，将该对话机制会议由两年一次增加为一年一次。

(2) 双边部门合作机制更加效能化

中国——印尼建立了众多的合作机制，这些合作机制在解决两国出现的分歧或矛盾，发挥着重要的作用，并越来越显示其效能。比如经贸联委会，是两国经贸合作的政府间沟通协作机制，协助企业解决在双边经贸合作中遇到的问题，推动双边经贸关系健康发展。2010年4月，该委员召开了第10次会议，就印尼工商界担心的中国—东盟自贸区启动对印尼的冲击，双方进行了密切的沟通与协调，最后达成了良好的效果。

(3) 经贸合作规模化、紧密化

自2010年以来，中国——印尼经贸合作呈现出高增长、规模化的态势。“据中国海关数据，2010年中国与印尼双边贸易额再创新高，突破400亿美元，达427.5亿美元，比2009年大幅增长了50.6%。”^④根据印尼中央统计局的统计，“2011年的1-12月，印尼与中国双边货物贸易额为491.5亿美元，增长36.1%。其中，印尼对中国出口229.4亿美元，增长46.2%，占印尼出口总额的11.3%，提高1.3个百分点；印尼自中国进口262.1亿美元，增长28.3%，占印尼进口总额的14.8%，下降0.3个百分点。印尼与中国的贸易逆差为32.7亿美元，减少30.9%。”^⑤2011年，中国继续保持印尼第一大进口来源地和第二大出口市场，同时也是其第二大贸易伙伴，仅次于日本。2012年，虽然受全球经济低迷影响，中国——印尼双边

^④ <http://id.mofcom.gov.cn/aarticle/ziranziyuan/huiyuan/201101/20110107365637.html>

^⑤ http://countryreport.mofcom.gov.cn/new/view110209.asp?news_id=28545

贸易还是保持持续增长的态势。预计，双边的贸易额 2015 年前，将提前完成 800 亿美元目标。

当前，中国——印尼双方同意结合中国“十二五”规划和印尼 2011-2025 年经济发展总体规划，共同编制《中印尼经贸合作五年规划》，使两国经贸合作更为紧密。2011 年印尼提出了未来 15 年（2011-2025 年）加速与扩大全国经济建设蓝图（Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 简称 MP3EI）的三大纲领：一是在印尼发展六大经济走廊，使每一个经济走廊都能形成具有产业特色的工业中心；二是加强岛际间联合，使各岛产业中心都能够直接参与国际市场竞争；三是加快人才培养，为六大经济走廊提供人力资源支持和动力。

从 2011 年至 2030 年，建设六大经济走廊所需投资约 9327 亿美元，主要用于建设铁路、公路、港口、发电站、自来水工程以及连接运输道路等。在 2011 年至 2014 年的第一期建设阶段，需要约 3720 亿美元投资。由于印尼政府财政状况不佳，估计只能提供 10%-20% 的投资金额，这些投资大部分仍需中央和地方，国企和地方企业，以及私营企业等方面的支持。印尼的国企已承诺要筹集大约 1000 亿美元，印尼政府希望包括中国在内的外国投资也能一起参与到经济走廊的建设中来，大力支持印尼的宏观经济建设。

在此背景下，许多有实力的中国企业参与到印尼的宏观经济建设之中。2012 年 8 月 28 日，巴厘通用能源公司（GeneralEnergy Bali，简称 GEB）一期 3x142MW 燃煤电力工程正式开工。“巴厘岛项目规划容量为 3×142MW + 2×300MW。一期燃煤电厂项目 3×142MW，总投资额为 6.3 亿美元，净出力 380MW。中国华电集团作为项目投资商和总承包商，负责组织协调项目建设，并将控股运营 30 年，30 年合约满后电厂将移交本地企业继续运营。”^⑥

2011 年 12 月，中国国投公司准备投资 2 亿美元，在印尼巴布亚兴建年产 100 万吨的水泥厂。该厂预计 2013 年开始施工。此外，中铁建，中国交通建设集团等大型国企，已经在印尼开始大型基础项目的建设。

2012 年 3 月，苏西诺总统访华，与中国政府签署价值达 170 亿美元的贸易、投资协议，涉及钢铁、纺织、水电、农业、冶金、矿业等领域的 15 个项目。中国企业涉足印尼投资领域更为广阔，这表明开始加大在印尼的投资力度。

2. 防务、安全合作进入实质合作阶段

^⑥[印尼]杜衢，中国 8 央企联手打造巴厘火电厂，《国际日报》，2012 年 8 月 30 日。

中国—印尼两国在防务、安全合作取得了突破性的进展。这一领域涵盖了国防工业、联合训练、人员培训、海上安全及多边对话等领域。中国—印尼国防工业合作刚刚起步，2012年6月，在印尼召开了首次中国—印尼国防工业合作会议，两国探讨国防工业合作的可能性。印尼国会拨款158亿美元，在2010年至2014年，对印尼国防武器系统进行现代化改造。而中国的国防现代化工业对印尼很有吸引力。印尼准备引进中国的导弹生产技术，准备在印尼生产中国的C705反舰导弹。在联合训练和人员培训方面，两国的合作已经进入实质阶段。2011年6月17日，“利刃—2011”中国与印尼陆军特种部队联合训练在万隆结训，联合训练使双方队员取得了足够的技战术经验和知识，官兵的职业化技能得到了提高。2012年7月1日，“利刃—2012”联合训练在济南举行。这是中印尼双方继“利刃—2011”中印尼特种部队联合训练在印尼举行后，首次在中国境内展开训练。这次联合训练分为装备展示和训练科目交流、混编同训和综合实兵演练三个阶段，通过联训将进一步加强中印尼双方训练领域交流与合作，增进相互了解与信任，促进两国两军关系深入发展。

3. 社会文化合作更加宽广

在东盟和中国—印尼战略伙伴关系的框架下，两国社会文化合作越来越宽广。2011年12月13日，在印尼雅加达，中国科学技术部和印尼研究与技术国务部共同主办的“2011中国—印尼科技周”活动。中国在“中国—东盟科技伙伴计划”框架下，加强与印尼开展联合研究、技术示范、人才培养、仪器捐赠、论坛和研讨等多种形式的科技合作，共同推动两国在科技领域的交流，促进两国科技水平的提高。在本次科技周中，还举办了中国—印尼适用技术展览和学术研讨会等活动，着重展示两国在农业、中医药和新能源等领域的先进适用技术及产品，共有120余家两国大学、科研机构 and 科技型企业参加了本次科技周活动。以此为契机，双方将在科技领域开展更加务实、富有成效的合作，为中国和印尼的共同发展提供更为强劲的动力。

2011年7月，为纪念中国—东盟建立对话关系20周年，中国在印尼雅加达、泗水、棉兰、三宝壟等地举办“感知中国”活动。这次活动包括中国民族歌舞、少林武术、中国电影周、主题论坛、媒体互访、赠书活动等。这是继去年“感知中国”土耳其行、日内瓦行之后，国务院新闻办公室在境外牵头组织的又一大型交流活动，也是中国—东盟友好交流年活动的一项重要内容，将对增进中国与东盟、中国与印尼的政治互信、经济合作和文化交流起到积极的推动作用。

2012年7月5日，首届中国——印尼教育联合工作组会议在印尼日惹举行。中国——印尼双方通过这个平台创新思路，拓展渠道，提高合作水平，进一步推进双边教育交流与合作。中方承诺在加强高校交流、建立孔子学院并建设中国文化研究中心等事宜提供支持。

4. 多边协调卓有成效

在全球化和地区一体化的今天，任何双边的合作都与外部世界密不可分。中国——印尼的双边合作离不开多边协调。中国和印尼经常就地区和国际热点问题，开展多边协调，并取得一定的成效。

(1) 共同维护世界和平与稳定

在战略伙伴关系的框架下，中国——印尼的多边协调对促进国际关系的民主化和国际秩序的多极化，具有比较广泛的共同利益，比如在 G20 框架下联合维护发展中国家或新兴经济体利益等。中国——印尼赞赏并相互支持彼此在全球和本地区发挥更大作用，重申加强伙伴关系，在双方共同关心的国际和地区问题上保持协调与配合，共同致力于本地区乃至世界的和平、稳定与繁荣。比如在中东地区的动荡等问题，中国——印尼在国际多边场合，发出了同一种声音。

(2) 维护东盟在东亚合作中的主导地位。

坚持以东盟为主导的地区合作框架，一直是中国和印尼的共同诉求。两国在此框架下，开展了卓有成效的配合与协调。比如强化 10+1 和 10+1 的合作机制，继续推动中国-东盟自贸区建设、互联互通建设，不断拓展和深化中国同东盟在政治、安全、经济和社会文化等领域的合作。中方重申将坚定支持东盟一体化和共同体建设，支持东盟在区域合作中发挥主导作用，尊重各方在 10+3、东亚峰会上达成的共识，包括《东亚峰会互利关系原则宣言》。

(3) 推动南海务实合作。

虽然印尼与中国在南海经济专属经济区存在一定的争议，但印尼和中国在维护南海和平稳定方面有着广泛的共同利益。2012年7月在柬埔寨金边召开的东盟地区论坛，因为南海分歧，45年来东盟没有发表联合公报。随后，印尼外长赴相关东盟国家进行沟通与斡旋，最后达成了东盟关于南海争端的六点共识，体现了印尼维护东盟团结，推动南海争端的和平解决的政治愿望。

2002年通过的《南海各方行为宣言》，是中国和包括印尼在内的东盟国家积极推动的结果。现在南海争端最迫切的任务是推动《南海各方行为宣言》中的各项合作。比如海洋科学考察与环保、海上安全等方面的合作。

2012年9月18日至19日，中国——印尼海上合作技术委员会第七次会议在北京召开。

两国官员探讨在航行安全、海上安全、海军交往、海洋科研与环保以及渔业等领域开展合作，认为双方 2012 年 3 月海上合作谅解备忘录的签署、中印尼海上合作委员会的成立、中印尼海上合作基金的设立，必将进一步推动两国海上合作取得更加丰硕的成果。中国——印尼海上合作推动南海务实合作，共同维护本地区和平稳定。

(4) 在 APEC 框架下相互协调。

中国和印尼都是 APEC 成员国，对亚太地区的发展具有共同的责任。当前，亚太地区总体保持较快发展势头，但也面临不少挑战。中国和印尼应该牢牢把握本地区发展正确方向，坚持以发展为主题，推进地区各方面合作。印尼担任 2013 年亚太经合组织东道主，中国领导人表示全力支持。中国——印尼双方承诺将加强协调与配合，致力于实现茂物目标，并继续维护开放性地区主义，在发展中经济体和发达经济体制定的不同时间表内，继续保持本地区开放、自由的贸易和投资势头。

三 中国——印尼合作中的挑战

中国——印尼合作的成绩占主流，但也不排除存在一些挑战。这些挑战是中国——印尼合作中客观存在，我们不能可以回避。冷静而客观地面对这些挑战，有助于我们更进一步推动中国——印尼的深度合作，从而把双边合作推向一个新的高度。中国——印尼合作面临的挑战既有国际因素，也有国内因素，这些挑战都是发展中的问题。

1. 美国重返亚太的影响

自奥巴马政府上台以来，美国政府提出的重返亚太政策，在政治、经济和安全等方面，给中国在周边国家的利益造成了很大的制约性的影响。而美国把印尼当成其重返亚太的一个战略支点之一。美国奥巴马政府把印尼政府定义为东盟国家的领袖、美国与伊斯兰世界沟通的桥梁、发展中国家的民主典范。美国通过与印尼建立全面伙伴关系，在政治、经济和军事等方面，全面加强同印尼的合作。在最近中国参与印尼基础设施的竞争中，美国公司与中国企业竞争的态势十分明显。2012 年，美国政府无偿提供印尼政府 6 亿美元，用于绿化和解决贫困问题，拉拢印尼的意图十分明显。

印尼不同于东盟其他国家，其全方位的外交政策决定其不可能在中、美之间选边站，但是在美国强大的政治、经济、军事援助蛋糕面前，不排除在个别问题上，与美国配合，从而

损害中方的利益。比如在 2012 年 9 月联合国大会举行时，印尼代表团向与会的东盟代表散发“南海行为准则草案”，被认为是向美国示好的一种表现。

2. 印尼民主转型的后遗症

自 1998 年，印尼开始进行民主转型，基本建立一套美式民主体制。但西方的民主制度在印尼有点“水土不服”，特别是民主与法制存在许多不协调的地方。比如印尼的地方自治，许多地方现在沦为少数政治精英巧取豪夺的肥肉，这与地方自治的初衷背道而驰。与此相关，如果许多中国企业投资地方自治区，不仔细了解当地社会现状，将可能面临政令朝令夕改的困境，最后可能使得投资风险加大。

此外，一些伊斯兰极端主义势力打着“民主”的旗号，从事一些暴力活动。虽然这些势力影响大不如以前，但还是存在一定的影响。随着外国投资者不断涌向印尼，印尼国内出现了一股经济民族主义。比如不断涌现要求增加工资的罢工潮和禁止原矿出口的政策出台等。

3. 中国中小企业的无序投资

根据 2012 年上半年的统计，中国进口印尼前五位的产品为：动植物油，矿砂、矿渣及矿灰，矿物燃料，橡胶及其制品。这些产品基本上印尼初级产品或原矿产品。许多中国中小企业为了追逐短期利益，采掘当地的矿产品时，不顾保护当地环境，这将破坏中国企业在当地的形象，不利于中国在当地的长远投资。

总而言之，在战略伙伴关系的框架下，中国——印尼合作已经打下了坚实的基础，并且中国——印尼合作向深度合作方向发展。目前两国合作的领域不断扩大，合作的实效开始在两国人民之间体现。虽然存在一些挑战，但只要两国不断强化政治互信，中国——印尼的合作之路将越走越宽。

China—Indonesia Cooperation: Status Quo and Challenges

Xu liping

Abstract: Since the establishment of China –Indonesia strategic partnership in 2005, the strategic partnership action plan in 2005-2009 has been completed .2010-2015 is the second action plan of the China-Indonesia strategic partnership implementation period, and it is towards depth of China-Indonesia cooperation. During this period, bilateral cooperation is more closer and

multilateral coordination is also more fruitful, but it faces a number of challenges.

Key words: China-Indonesia cooperation bilateral cooperation multilateral coordination challenges