印尼—南太岛国跨区域合作与“21世纪海上丝绸之路”南线建设新路径

宋凌宇　宋秀琚

【内容提要】印度尼西亚与南太平洋岛国（南太岛国）日臻成熟的跨区域合作，对我国“21世纪海上丝绸之路”南线建设具有启发意义。一方面，地缘、历史和文化等因素催生的跨区域主义，是印尼—南太岛国跨区域合作的基础。政治、经济与安全层面的密切关联与相互影响，又为其跨区域合作提供了动力。另一方面，印尼—南太岛国跨区域合作依托丰富多元的平台与机制，具有针对性、灵活性和有限性等特征。因此，“21世纪海上丝绸之路”南线建设应对既有的国际合作模式进行调整，寻求中国—印尼—南太岛国跨区域合作的新路径。

【关键词】印度尼西亚；南太平洋岛国；“21世纪海上丝绸之路”；跨区域合作

【作者简介】宋凌宇，华中师范大学政治与国际关系学院硕士研究生；宋秀琚，华中师范大学政治与国际关系学院副教授、中印尼人文交流研究中心（教育部备案）副主任。

2017年，国家发展和改革委员会、国家海洋局制定并发布《“一带一路”建设海上合作设想》，提出经南海向南进入太平洋，共建中国—大洋洲—南太平洋蓝色经济通道，加强与“21世纪海上丝绸之路”沿线国家对接，推动建立蓝色伙伴关系。[①] 目前，“21世纪海上丝绸之路”南线应发挥的“蓝色引

① 国家发展改革委、国家海洋局：《“一带一路”建设海上合作设想》，中国政府网，2017年6月20日，http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/20/content_5203985.htm。

擎”作用有待提升。究其原因，有三方面因素。一是“一带一路”建设已形成的“六廊六路多国多港”[①] 合作框架，覆盖的国家和地区多集中于北线和中线，而南线的合作机制不足。二是印尼和南太岛国在“21世纪海上丝绸之路”南线建设中的定位有待进一步明晰。印尼是“21世纪海上丝绸之路”首倡地、东南亚区域大国、世界“中等强国”，也是“21世纪海上丝绸之路”建设中的“重点合作国家”。[②] 南太岛国常被视为“小岛屿发展中国家”（small islands developing states），但也是“大型海洋发展中国家”。它们在亚太乃至印太区域的战略地位日益提升，对“21世纪海上丝绸之路”南线的影响和作用也日益凸显。三是中国与印尼、南太岛国间已有的合作平台和机制，分别以中国—印尼、中国—南太岛国这种“点对点”的合作形式展开。例如，“中印尼海洋与气候中心”“中国—太平洋岛国经济发展合作论坛”等。在全球化和区域化纵深发展的趋势下，印尼与南太岛国间的跨区域主义特性并未得到重视。

本文将分析印尼—南太岛国跨区域合作的基础和动力，梳理印尼—南太岛国合作的机制与特征，并审视我国“21世纪海上丝绸之路”南线建设的既有路径，以探讨如何改进和完善现存问题，与印尼和南太岛国开展更具针对性和有效性的务实合作。

一、印尼—南太岛国跨区域合作的基础和动力

20世纪80年代，随着新区域主义（new regionalism）[③] 的兴起（见表1），跨区域主义（trans-regionalism）应运而生，为不同的国际关系行为体营造了更广阔的交往互动空间，在地区聚合中发挥了重要作用。[④] 与传统区域主义局限

① “一带一路”倡议六条经济走廊建设，包括“新亚欧大陆桥经济走廊”联通中国沿海、中亚内陆和西欧沿海；“中蒙俄经济走廊”盘活东北亚经济圈；“中国—中亚—西亚经济走廊”，密切中东、中亚与中国内陆的商贸联系；“中国—中南半岛经济走廊”和“孟中缅印经济走廊”联结中国西南和中南半岛内陆，增进太平洋和印度洋之间的联系；“中巴经济走廊”促进中国、巴基斯坦与印度洋西岸多国的进出口转运对接。

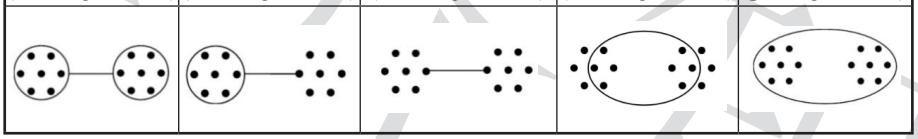
② 张洁：《海上通道安全与中国战略支点的构建》，《国际安全研究》2015年第2期，第107页。

③ 日本亚洲研究所研究员滨中慎太郎（Shintaro Hamanaka）区分了新区域主义的五种维度，将任何越过区域边界的国际交往模式都囊括其中。参见Shintaro Hamanaka, “Inter-regionalism in the Developing World Comparison with extra-, cross-, trans-, and pan-regionalism,” *Ide Discussion Paper*, No. 737, February 2019, p. 4.

④ 徐秀军：《地区主义与地区秩序：以南太平洋地区为例》，社会科学文献出版社，2013，第37页。

于特定的地理空间范围不同，跨区域主义涉及超出地区范围的交往与合作，任何两个及以上行为体跨越区域的联系都属于跨区域主义的范畴。[①] 跨区域主义的强化使跨区域化（trans-regionalization）成为国际关系发展的新趋势，引起全球政治、经济空间的分化重组，并建构了“跨区域伙伴关系”“区域全面伙伴关系”等跨区域合作的新模式。

表1　新区域主义的五种维度

区域间主义 (inter-regionalism)	超区域主义 (extra-regionalism)	经区域主义 (cross-regionalism)	跨区域主义 (trans-regionalism)	泛区域主义 (pan-regionalism)
				

资料来源：Shintaro Hamanaka, “Inter-regionalism in the Developing World Comparison with extra-, cross-, trans-, and pan-regionalism,” *Ide Discussion Paper*, No. 737, February 2019, p. 4。

根据地缘政治学理论，海洋和大陆是地球的两个主要自然与人文地理环境，这两个环境衍生出不同的地缘政治结构。[②] 印尼与南太岛国虽然在地理上分属亚洲和大洋洲，但它们同为太平洋上相互连接的群岛国家，具有群岛型海洋国家的共同特性，这种共性使它们拥有相似的人文传统、精神和地缘政治面貌。在长期交往互动的过程中，印尼—南太岛国跨区域合作的基础——跨区域主义逐渐形成，日益加深的经济、政治和安全相互依赖与相互影响进一步为印尼—南太岛国跨区域合作提供了动力。

（一）印尼—南太岛国跨区域合作的基础

在传统的地理和地缘政治视角下，印尼被划分为东南亚国家，南太岛国是大洋洲的小岛屿国家和地区。但随着传统政治和地理概念的逐渐淡化，这种带有地理区隔的划分不足以充分说明它们之间实际存在的复杂联系。[③] 阿米

① Vinod K. Aggarwal, Edward A. Fogarty (eds.), *EU Trade Strategies: Between Regionalism and Globalism* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004), p. 5.

② 索尔·伯纳德·科恩:《地缘政治学：国际关系地理学》上，严春松译，上海社会科学院出版社，2011，第39页。

③ Amitav Acharya, *Constructing Global Order: Agency and Change in World Politics* (Cambridge University Press, 2018), pp. 2-3.

塔·阿查亚（Amitav Acharya）认为，我们对“区域”观念的理解主要依赖于一些不可改变或预先规定的特征，如地理上的邻近、既定的自然位置、文化和语言上的相似性以及共同的历史经验。[①] 因此，我们需要以超越传统地缘政治的视角理解印尼和南太岛国的跨区域主义的产生。

跨区域主义的建构，基于共同的“空间”。国家或非国家行为体的紧密联系，都在“空间”中发挥作用。[②] 共同“空间”包括：经济空间，如建立自由贸易区，统一商业法规、劳动力市场等；商业空间，如跨国企业在跨区域的生产经营活动；政治空间，涉及政府间甚至超国家机构；社会文化空间，如文化和社会的认同、共同体的建构；等等。[③] 印尼—南太岛国跨区域主义的建构，也正基于地缘、文化和历史的共同“空间”。

首先，印尼和南太岛国在地缘上是天然的“近邻”。印尼群岛约由17508个岛屿组成，大部分位于太平洋北部，地跨南北两个半球，横卧两洋（太平洋和印度洋）两洲（亚洲与大洋洲），与南太岛国相接。1982年，印尼的“群岛国家”身份为《联合国海洋法公约》所承认。南太岛国是分散在太平洋南部的国家和地区，既包括独立的民族国家，又包括非主权的政治实体，这些国家和地区约由一万多个岛屿构成。绝大多数南太岛国的陆地面积较小，它们分属3个地理族群，即美拉尼西亚、密克罗尼西亚和波利尼西亚。[④] 南太诸岛国也是“世界小岛屿国家联盟”（AOSIS）的重要成员国。在地缘空间上，印尼最东部的巴布亚省（Provinsi Papua）与巴布亚新几内亚相接壤，在南太平洋的西南和西北部延伸出一座天然的“海路桥”。这使印尼与南太岛国共同构成太平洋岛国群，它们之间并不存在显著的地理分隔。这种地缘“近邻”关系，使它们在生存和发展中共享太平洋的海洋空间，面临相似的自然灾害和环境问题，也决定了印尼在制定外交政策时必须优先考虑与南太岛国的关系。[⑤]

其次，印尼和南太岛国拥有相似的文化血脉。群岛国家地理的破碎性和分

---

① 阿米塔·阿查亚:《建构安全共同体：东盟与地区秩序》，王正毅、冯怀信译，上海人民出版社，2004，第38页。

② Christopher M. Dent, “From Inter-regionalism to Trans-regionalism? Future Challenges for ASEM,” *Asia Europe Journal* 1, no.2 (May 2003): 224.

③ Thomas Renard, “Partnerships for Effective Multilateralism? Assessing the Compatibility between EU Bilateralism, (inter-) Regionalism and Multilateralism,” C*ambridge Review of International Affairs* 29 (2016): 2-19.

④ Greg Fry and Sandra Tarte (eds.), *The New Pacific Diplomacy* (Canberra: ANU Press, 2015): 4.

⑤ Kebijakan Luar Negeri Indonesia di Pasifik Selatan, “Menimbang Etnis Melanesia dalam Diplomasi Indonesia,” *Jakarta: P3K2 Aspasaf*, 2013, p. 8.

散性，以及特殊的历史发展进程，使得印尼和南太岛国在人种、族群、宗教和文化等方面都呈现出别具一格的多元性特征。部分印尼人的祖先是美拉尼西亚人（或南岛人），他们的后裔主要分布在马鲁古省（Maluku）和东努沙登加拉省（Nusa Tenggara Timur），约有1100万人。南太岛国人绝大多数也是美拉尼西亚人的后裔，其中斐济、新喀里多尼亚、巴布亚新几内亚、所罗门群岛和瓦努阿图的美拉尼西亚后裔占整个南太岛国人口的94%。[①] 此外，印尼与南太岛国也存在相似的族群和宗教根源，其中具有海岛特色的“萨满族”对其影响较大。

最后，根据国家政治发展中的历史效应，国家的历史往往决定其现实选择。[②] 印尼和南太岛国都是从落后的、离散的殖民地发展为独立的政治实体，有着极为相似的命运和历史轨迹，这也造就了目前的“动荡之弧”。在二战之前，印尼、南太岛国都遭受了来自荷兰和英国等殖民列强的侵略，国内族群融合受阻，经济发展畸形，社会分裂严重。族群关系的复杂化和矛盾尖锐化，为印尼及南太岛国埋下了社会动荡的种子，也增加了国家治理的难度。二战期间，印尼和南太岛国又受到日本军国主义的占领和剥削。二战结束后，它们中的大部分才逐步取得独立，走上了自主发展道路。它们的建国历史相对短暂，基本上都属国际体系中的新兴国家。在传统区域主义的发展中，印尼与其他东盟国家形成的“东盟方式”，与南太岛国间形成的以平等、和平解决争端、协商一致以及泛太平洋精神等要素为核心的“太平洋方式”有相似之处；印尼与南太岛国的政治和外交理念也兼具包容性和互补性特征。

因此，在地缘、文化和历史等因素的影响下形成的跨区域主义，使印尼和南太岛国既具有一定的文化和身份认同，又在国家生存和发展中面临相同或相似的问题，这为印尼和南太岛国的跨区域合作奠定了基础。

（二）印尼—南太岛国跨区域合作的动力

随着跨区域化程度加深，印尼与南太岛国在政治、经济和安全等领域的接触日益密切，相互影响增进；在共享和交叠的地理、海洋、政治、经济和安全等“空间”内，印尼与南太岛国的发展条件、发展诉求和发展目标亦具有兼容

---

① Ida Bagus Made Bimantara, “Shared Interests bring Indonesia, South Pacific Closer,” *The Jakarta Post*, January17, 2019, https://www.thejakartapost.com/academia/2019/01/17/shared-interests-bring-indonesia-south-pacific-closer.html.

② 韦民：《小国与国际关系》，北京大学出版社，2014，第148页。

性和互补性，这些都成为印尼—南太岛国跨区域合作的推动因素。

政治上，南太岛国在印尼对外战略中的重要性不断提升。印尼与他国展开外交的方针之一是立足于本国的地理位置和国家特点。虽然直到21世纪初印尼与南太岛国才正式建立互利互信的外交关系，[①] 但早在苏哈托“新秩序时期”，政府就根据国家利益将对外战略重心依次划分为东盟、东南亚其他地区和南太平洋地区，以及世界其他地区三个层次。[②] 其中，南太平洋地区被视为的“印尼主要战略性区域”（Indonesia’s main areas of strategic area）。20世纪80年代，时任印尼外长穆赫塔尔·库苏马阿马查（Mochtar Kusumaatmadja）就认识到双方地缘联结对印尼外交政策的影响，认为印尼在制定外交政策时必须优先考虑与南太岛国的关系，不应局限于东南亚地区或只是“向东望”（look east），而应将政策向南太平洋地区推进。[③] 苏西洛时期，印尼秉持“千友零敌”的基本方针处理与周边国家的关系，在应对地区乃至全球性问题中与广大发展中国家“抱团取暖”，拓宽外交渠道。而佐科上台后提出“全球海洋支点”战略以来，印尼更加注重与南太岛国的交往与合作。印尼外长雷特诺（Retno Marsudi）提出，“印尼要与南太岛国建立新的伙伴关系，以拓展和深化互动交流的层次；在公共外交方面，加强与南太岛国的民间交流合作”。2016年底，时任印尼外交部亚太和非洲司总司长佩尔加亚（Desra Percaya）再次强调了这一立场：“我们成为太平洋的一分子是‘命中注定’的，因为‘朋友’可以选择，但‘邻居’无法选择。”因此，印尼致力于在太平洋地区创造一个安全、稳定、友好的交往环境，并加强同南太岛国的经贸合作及文化交流。[④] 更有意义的是，在“21世纪海上丝绸之路”国际合作大背景下，印尼清醒地认识到了自己的作用，即加强互联互通，在东南亚与南太平洋跨区域合作中发挥“桥梁作用”。

经济上，印尼与南太岛国的经济发展具有互补性。佐科上台后，印尼将

---

① Arto Suryodipuro, “Building Relations with Pacific Islands Countries,” *The Jakarta Post*, January 25, 2014, http://www.thejakartapost.com/news/2014/01/25/building-relations-with-pacific-island countries.html.

② Dewi Fortuna Anwar, *Indonesia’s Strategic Culture: Ketahanan Nasional*, *Wawasan Nusantra and Hankamrata* (Griffith University Press, 1996), pp. 33-34.

③ Bantarto Bandoro, *Indonesia dalam Lingkungan Strategis Yang Berubah* (Yogyakarta: GrahaIlmu, 2014), p. 21.

④ Inforial, “RI and the Pacific: A History of Cooperation,” *The Jakarta Post*, December 2, 2016, https://www.thejakartapost.com/adv/2016/12/02/ri-and-the-pacific-a-history-of-cooperation.html.

“中等强国”的身份认知正式写入国家官方文件。[①] 而绝大多数南太岛国当前仍被列为“世界最不发达的国家（地区）”，大都具有经济发展较慢，人均收入偏低，处理自然灾害和经济危机能力不足，过分依赖国际资金、技术援助等特征。[②] 虽然印尼和南太岛国的经济发展存在明显的“梯度性”[③] 差异，但它们的发展需求可在一定程度上相互弥合，经济发展条件和自然资源禀赋也可以优势互补。就资源禀赋而言，印尼素有“千岛之国”和“热带宝岛”的美称，自然资源极为丰富，盛产棕榈油、橡胶等农林产品，富含石油、天然气、煤、锡等矿产资源。[④] 巴布亚新几内亚的矿产和林业资源丰富，同时也是南太地区重要的渔业资源国。[⑤] 斐济、瓦努阿图和萨摩亚的渔业资源丰富，有些南太岛国还拥有具备一定开发价值的森林资源，但矿产资源极为短缺。这恰恰形成各方自然资源的比较优势，易达成经贸往来与合作。就发展目标和诉求而言，南太岛国的首要任务是基础设施建设和现代化；而在佐科的总统第一任期（2014—2019年），印尼的经济发展稳中有进，国民生产总值在2016年位居世界第16位。在第二任期，佐科政府以实现“工业4.0路线”为核心，推动建设“主权独立的、互助合作的、发达的印尼”。[⑥] 据世界银行发布的世界发展指标（WDI），2018年印尼的城市人口占总人口比重约为55.33%，而多数南太岛国城市化水平较低（见表2）。[⑦] 此外，印尼在1989—1993年形成全国公路网。截

---

① 宋秀琚，王鹏程：《“中等强国”务实外交：佐科对印尼“全方位外交”的新发展》，《南洋问题研究》2018年第3期，第97页。

② PohPoh Wong, “Small Island Developing States,” *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 2, no.1 (2011): 1-6.

③ 根据区域经济发展梯度转移理论，区域经济的盛衰主要取决于其产业结构优劣和区域分工模式的不同。如果区域的主导专业化部门由正处在创新阶段的部门所组成，则其区域分工处在高梯度地区；相反，如果一个区域的主导专业化部门是由那些正处在缓慢的经济增长和滞后的发展阶段的部门组成，则其属于低梯度地区。参见李中东：《区域经济学》，经济管理出版社，2012，第130页。

④ 中国商务部：《对外投资合作国别（地区）指南：印度尼西亚（2018年版）》，第2—6页。

⑤ 中国商务部：《对外投资合作国别（地区）指南：巴布亚新几内亚（2018年版）》，第10页。

⑥ Devina Heriyanto, “Here Are Jokowi-Maruf’s Nine 'Missions' for 2019’s Presidential Poll,” *The Jakarta Post,* December 4, 2018, https://www.thejakartapost.com/news/2018/12/04/here-are-jokowi-marufs-nine-missions-for-2019s-presidential-poll.html.

⑦ “World Development Indicators,” World Bank Open Data, September 26, 2019, https://data.worldbank.org.cn/country.

至2017年，其境内公路全长约57万千米。[①] 据世界银行数据，2015年印尼铁路总长8357千米。[②] 印尼水运及空运相对陆路运输较为发达，截至2015年，其战略港口数量为1351个，[③] 国际、国内机场数量达291个。[④] 相较而言，南太岛国的基础设施相对薄弱且滞后，其公路以土路和砾石路为主，水运和航运承载能力有限，通信行业的发展状况有限，供电能力弱，清洁用水不足。除巴布亚新几内亚、斐济等国人口较多且分布较广之外，其他10多个岛国人口稀少且居住较为集中，对交通等基础设施的要求不高。

表2　2018年印尼及主要南太岛国城市化发展比较（单位：%）

国家	印度尼西亚	巴布亚新几内亚	斐济	基里巴斯	所罗门群岛	萨摩亚	马绍尔群岛共和国	帕劳	汤加	图瓦卢	瓦努阿图
城市人口比重	55.33	13.17	56.25	54.06	23.75	18.24	77.03	79.93	23.13	62.39	25.27
农村人口比重	44.67	86.83	43.75	45.94	76.25	81.76	22.97	20.07	76.87	37.61	74.73

资料来源：作者根据世界银行2019年9月26日发布的世界发展指数数据汇制，参见：https://data.worldbank.org.cn/country。

印尼处于国际市场中端，是东南亚地区最大的经济体和地区龙头，其经济保持较快增长，国内消费成为印尼经济发展稳定的动力，各项宏观指标基本保持正面，经济结构较为合理，很有可能成为下一个金砖国家。[⑤] 而大多数南太岛国的经济发展仍处于近代化初级水平，处于国际市场“末端”。因此，具有一定的岛屿基础设施建设能力和现代化发展经验的印尼，可以为南太岛国提供

① “Length of Road By Level of Government Responsibility Indonesia 1987-2017(Km),” *Statistics Indonesia*, March 6, 2015, https://www.bps.go.id/dynamictable/2015/03/06/808/panjang-jalan-menurut-tingkat-kewenangan-1987-2016-km-.html.

② “Length of Railway Road Network In Indonesia, 2011–2015,” *Statistics Indonesia*, May 18, 2018, https://www.bps.go.id/dynamictable/2018/05/18/1334/panjang-jaringan-jalan-rel-kereta-api-di-indonesia-2011–2015.html.

③ “Number of Strategic Ports in Indonesia, 2011–2015,” *Statistics Indonesia*, May 21, 2018, https://www.bps.go.id/dynamictable/2018/05/21/1341/jumlah-pelabuhan-strategis-di-indonesia-2011–2015.html.

④ “Number of Airports In Indonesia By Airport Usage, 2012–2016,” *Statistics Indonesia*, May 21, 2018, https://www.bps.go.id/dynamictable/2018/05/21/1338/jumlah-bandara-di-indonesia-menurut-penggunaan-bandar-udara-2012–2016.html.

⑤ 卢泽回：《印尼产业结构转型升级及国际比较研究》，《对外经贸》2018年第3期，第43页。

发展经验与发展援助，以满足南太岛国发展的需要；而南太岛国也可凭借自然资源和第三产业的发展优势，与印尼达成互惠互补的合作意向。

安全上，印尼与南太岛国的安全合作具有必要性。一是维护国家和地区安全的共同需求。印尼东部的巴布亚省和西巴布亚省（Provinsi Papua Barat）与南太岛国巴布亚新几内亚（以下简称“巴新”）相接，这一地区的分离主义运动是破坏国家和社会稳定的重大隐患，也是影响地区安全的不稳定因素。“自由巴布亚运动”（Organisasi Papua Merdeka）对印尼国家主权和国内秩序造成严重冲击。[①] 维护地区安全和社会稳定的需求，是印尼加强与南太岛国安全合作的主要原因。为防止越界冲突的发生，印尼与巴布亚新几内亚的合作必不可少。为此，两国达成《相互尊重友好合作条约》（*Treaty of Mutual Respect, Friendship and Cooperation*）等若干协议，在两国边界地区设立巡逻部队，加强对分离主义的管控和治理。印尼政府多次强调加强同南太岛国安全合作的必要性，在1983年和1993年的《国家政策指南》（*Guidelines of State Policy*）中明确提出：“南太平洋地区必须成为印尼外交政策的重点关注领域。”[②] 二是维护海洋安全的共同需求。印尼与南太岛国共享太平洋广阔的海洋空间，也共担海洋安全和自然灾害的风险。它们都饱受火山、地震、台风、海啸等海洋自然灾害影响，也受到由于气候变暖和环境恶化导致的海平面上升、清洁水源短缺的威胁，而且面临海盗和海上恐怖主义、跨国犯罪活动等共同的海洋安全问题。根据亚洲开发银行2018年报告，南太岛国的人居环境和自然环境存在很大的风险性和脆弱性。[③] 然而，多数南太岛国能力有限，必须寻求有着相同利益和经验的合作伙伴，印尼正符合这些合作标准。[④] 因此，地区和海洋安全面临的共同隐患和问题，使印尼与南太岛国的安全合作的必要性尤为凸显。

---

① 自1969年西巴布亚并入印尼版图以来，抵抗印尼政府的事件就时有发生；而且巴布亚省与西巴布亚省都是以基督教信仰为主的省份，这与印尼其他多数信仰伊斯兰教的省份不同。长期以来，分裂势力逐渐形成“自由巴布亚运动”的分离主义组织，其成员和部分难民活跃在巴布亚新几内亚，在引发难民问题的同时，也受其他域外分离势力的暗中支持，为印尼的国家统一、社会稳定和地区安全蒙上阴影。

② M. Syaprin Zahidi, Musfiroh, “The Melanesian Spearhead Group in Terms of Indonesia’s Interest,” May 18, 2018, https://orcid.org/0000-0001-8482-7600.

③ Asian Development Bank, *Pacific Risks, Vulnerabilitles, and Key Impacts of Climate Change and Natural Disaste, ADB Support to Small Pacific Countries*, https://www.adb.org/sites/default/files/linked documents/E-Pacific-Risks-Vulnerabilities-Climate Change.pdf.

④ Vrameswari Omega W., Stanislaus Risadi Apresian, and Elisabeth Dewi, “The Collaboration Between Indonesia and Pacific Island Countries in Facing Environmental Challenges,” *Journal Ilmiah Hubugan Internasional* 14, no.1 (2018): 141.

由此可见，印尼与南太岛国的跨区域合作并非一蹴而就，而是具有深厚的跨区域主义基础和诸多动因，这也让印尼—南太岛国跨区域合作在多领域得以开展，并不断走深、走实。

二、印尼—南太岛国跨区域合作的机制和特征

跨区域合作促进不同的地区组织、国家间的互动，以形成稳定的功能区。[①] 印尼正积极与南太岛国建立全面、包容、互利和相互尊重的伙伴关系，依托多个跨区域平台和机制，其合作覆盖经济、政治、文化、环境等多个领域，并取得一定成效。

（一）印尼—南太岛国跨区域合作的平台和机制

印尼与南太岛国跨区域合作的平台和机制主要依托区域性政府间国际组织，也涉及在联合国等全球性国际组织框架下的合作。合作平台的侧重点也有所不同，涵盖经济、政治、安全、文化等多个领域（见表3）。

具体说，太平洋岛国论坛以增进太平洋地区各国政治、经济问题上的协调合作为主要目的。自2001年起，印尼是该论坛的对话伙伴，致力于在全球气候变化、海洋治理、移民、地区安全等共同问题上与南太岛国相互合作，在维护各自主权完整和独立中相互支持，在跨区域发展上携手共进。[②] 美拉尼西亚先锋集团虽然是旨在促进成员国经贸往来和经济发展的地区组织，但印尼出于政治和安全目的力图加入该组织，其主要原因与巴布亚的分离主义运动密不可分。2015年，印尼成为美拉尼西亚先锋集团准成员，除加强经济合作外，印尼与其他成员也在边境安全和信息共享方面达成合作，还利用共同的文化背景，力图增进与美拉尼西亚国家的共识。太平洋岛国发展论坛和西南太平洋对话都关注海洋领域的经济、安全合作，以及可持续发展的相关议题。2019年3月，由印尼发起的印尼—南太平洋论坛最能体现印尼对南太岛国的关注。通过该论坛，印尼致力于提升在南太平洋地区的影响力；寻求建立与斐济、巴布亚

① T.V. Luzina, E.A. Dudareva, E.M. Akhmetshin, V.V. Yankovskaya, Y.S. Berdova, and G.E. Emaletdinova, “The International and Legal Framework for Transregionalization of Trade and Economic Cooperation of the BRICS Countries,” *European Research Studies Journal* 21, no.3 (2018): 166-176.

② Ministry of Foreign Affairs of Republic of Indonesia, “Pacific Island Forum (PIF),” September 20, 2019, https://kemlu.go.id/portal/en/read/132/halaman_list_lainnya/pacific-island-forum-pif.

新几内亚之间的优惠贸易协定，减少贸易和投资壁垒；拓宽学界、民间及社会的交流渠道，以期将印尼与南太岛国相似的社会文化特征、历史传统和政治伙伴关系转化为互惠互利的经济效益。[①]

表3　印尼—南太岛国跨区域合作的平台与机制

名称	性质	印尼的参与身份	南太岛国的参与身份	其他参与国家（地区）/组织	关注的问题领域和主要议题
太平洋岛国论坛（Pacific Island Forum, PIF）	区域性、政府间、一般性国际组织	对话伙伴	成员国	澳大利亚、新西兰	以《太平洋区域主义框架》(*Framework for Pacific Regionalism*）为指导，关注地区经济政治领域问题
美拉尼西亚先锋集团（Melanesian Spearhead Group, MSG）	区域性、政府间、专门性国际组织	准成员	成员国（斐济、巴布亚新几内亚、所罗门群岛、瓦努阿图）	卡纳克社会主义民族解放阵线（Kanak and Socialist National Liberation Front）、西巴布亚联合解放运动（United Liberation Movement for West Papua）、新喀里多尼亚、东帝汶	促进美拉尼西亚国家贸易往来和经济增长；促进美拉尼西亚文化、传统和价值观的交流
太平洋岛国发展论坛（Pacific Islands Development Forum, PIDF）	区域性、政府间、专门性国际组织	合作伙伴	成员国	太平洋岛国私营部门组织（Pacific Islands Private Sector Organisation）太平洋国非政府组织协会（Pacific Islands Association of NGOs）	建设太平洋地区南南合作平台；解决南太岛国贫困问题；促进南太岛国经济、社会和环境可持续发展
西南太平洋对话（South West Pacific Dialogue, WSPD）	区域性、政府间、专门性国际组织	成员国	成员国（巴布亚新几内亚）	澳大利亚、新西兰、菲律宾、东帝汶	区域海洋安全合作；海洋资源和环境保护；互联互通和网络安全；自然灾害的应对
印尼—南太平洋论坛（The Indonesia South Pacific Forum, ISPF）	区域性国际论坛	发起国	参与国	澳大利亚、新西兰、美拉尼西亚先锋集团	提高印尼在南太岛国的地区影响力；发展海洋经济；增进共识，加强印尼与南太岛国的合作；促进非正式对话与民间交流

资料来源：作者根据网络资料整理。参见https://www.forumsec.org/who-we-arepacific-islands-

① Retno LP Marsudi, "New Era of Indonesia-South Pacific Engagement," *The Jakarta Post*, March 21, 2019, https://www.thejakartapost.com/academia/2019/03/21/new-era-of-indonesia-south-pacific-engagement.html.

forum/, http://www.pidf.int/, https://www.thejakartapost.com/academia/2019/03/21/new-era-of-indonesia-south-pacific-engagement.html。

除上述区域性机制外，印尼与南太岛国还在联合国等全球性国际组织的框架下开展合作。例如，它们在《联合国气候变化框架公约》和联合国环境规划署会议等机制中，共同致力于改善气候变化和应对自然灾害。印尼还在南南合作多边框架下为斐济、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、汤加和瓦努阿图等国提供资金、技术和人力资源等方面的援助。2018年，印尼援助机构（Indonesian Aid Agency）成立，旨在对南太平洋地区发生的自然灾害、人道主义危机等挑战提供国际援助，与南太岛国进一步开展技术和基础设施建设合作。[①] 目前，几乎所有南太岛国都与印尼建立了外交关系，开展的双边或多边合作涵盖基础设施建设、外交培训、高校合作、共同应对气候变化及自然灾害等领域。印尼和南太岛国的跨区域合作已取得实质性进展。

（二）印尼—南太岛国跨区域合作的特征

印尼与南太岛国的跨区域合作，在合作的内容、方式和成效方面呈现出以下三种特征。

首先，印尼—南太岛国跨区域合作的内容具有针对性。印尼与南太岛国合作涉及的问题领域和主要议题符合各方共同关切。同为太平洋上的岛国，在国家生存、经济和社会发展中面临共同的机遇和挑战，存在诸多共性问题和共同利益，各方更易展开更精准的合作。如前所述，在基础设施建设、自然灾害治理、海上安全合作等问题上，印尼和南太岛国依其得天独厚的地理位置和优势互补的发展条件因地、因事制宜地开展合作。

其次，印尼—南太岛国跨区域合作的方式具有灵活性。其合作不仅仅局限于双边交往，也依托国际组织、地区论坛等跨区域的平台和机制。它们不仅签订政府间正式条约或协定，还努力拓宽民间、非正式的沟通渠道，增进认同和共识。参与合作的主体涵盖国家机构，也包括非政府组织、宗教团体、企业和学界等非国家行为体。印尼政府鼓励学术界积极同南太岛国进行文化、教育和宗教等的交流对话，印尼高校还为南太地区留学生设立专项奖学金；鼓励企

① Ida Bagus Made Bimantara, “Shared Interests Bring Indonesia, South Pacific Closer,” *The Jakarta Post,* January 17, 2019, https://www.thejakartapost.com/academia/2019/01/17/shared-interests-bring-indonesia-south-pacific-closer.html.

业举办商务活动，增进经济伙伴关系。双方合作体现出综合运用双边与多边机制、官方与民间轨道的灵活特点。

最后，印尼—南太岛国跨区域合作的成效存在有限性。一方面受制于分离主义和跨境民族矛盾的干扰，另一方面则由于印尼和南太岛国自身综合实力的局限，其合作的程度和成效尚存在较大上升空间。相较于周边的澳大利亚、新西兰、中国、日本等国，印尼的发展还存在一定差距。而南太岛国则更是被视为美国的“内湖”[①] 和澳大利亚的“前院”[②]，长久以来在政治、经济、军事和意识形态等领域受域外大国的控制。这种局限性意味着它们合作的成效有限，即印尼与南太岛国虽能在基础性领域开展合作，但面临更高要求和更复杂的全球性问题时，它们的合作受到限制，效果不足。

上述特征表明，国际合作的开展以国家间的共同利益和利益互补为前提，而合作走向深入和精进的关键在于对合作方式和内容的调整和完善，以及对合作空间的拓展。作为我国“21世纪海上丝绸之路”南线上重要的国家和地区，印尼—南太岛国跨区域主义与跨区域合作在“21世纪海上丝绸之路”南线建设中不容忽视，其跨区域合作的现状和经验对我国进一步完善“21世纪海上丝绸之路”南线建设具有启发意义。

三、“21世纪海上丝绸之路”南线建设路径的调整与新探索

根据区际经济传递理论（interregional economic transmission theory）的作用机理，[③] 在发展存在梯度性差异的地区，相对发达的地区可采取恰当的方法带动较为落后地区的发展。“21世纪海上丝绸之路”作为中国向世界提供的国际公共产品，其建设的初衷正在于中国通过自身的发展，开展国际合作，带动

---

① Thomas Lee, George Yu and Kenneth Klinkner, *American Studies in China* (New York: University Press of America, 1993), p. 143.

② Yu Lei, “China-Australia Strategic Partnership in the Context of China’s Grand Peripheral Diplomacy,” *Cambridge Review of International Affairs* 29, no.2 (2016): 740-760.

③ 区际经济传递理论是区域经济学理论体系中的内容，涉及区域之间的分工协作、生产要素的流动、经济差异变动及其协调、经济利益冲突与协调、经济竞争与联盟、竞争力评价与比较分析等内容，是经典区域经济不平衡增长理论所倡导的一个重要命题。经典区际经济传递理论包括缪尔达尔（G. Mydral）的“回波—扩散效应学说”和赫希曼（Albert O. Hirschman）的“极化—涓滴效应学说”，论证了区域发展规划中，选取位置恰当的“增长极”，相对发达区域可以通过自身的发展带动较为落后区域的发展。参见吴传清：《区域经济学原理》，武汉大学出版社，2008，第224页。

沿线国家和地区的发展，从而真正实现“共商、共建、共享”。然而，“21世纪海上丝绸之路”南线建设在惠及沿线国家及周边地区的同时，也遇到合作的壁垒和挑战。其面临的问题主要体现在与部分国家或地区的战略对接进展缓慢，部分国家对“21世纪海上丝绸之路”倡议的认知存疑，合作的水平和层次有待提升等。对此，需调整和反思既有模式，并进一步探索“21世纪海上丝绸之路”南线国际合作新路径。

（一）调整和完善“21世纪海上丝绸之路”南线国际合作的既有模式

鉴于我国在“21世纪海上丝绸之路”南线建设中所面临的规划对接、国际认同及合作层次等问题，应对既有的国际合作模式进行调整。

首先，需厘清“21世纪海上丝绸之路”南线各国合作基础的差异性。如前所述，印尼与南太岛国经济发展具有梯度性，中国、印尼和南太岛国的经济发展同样存在梯度性差异。一方面，从经济体量、现代化程度、国土面积和人口规模等指标来看，中国较之印尼和南太岛国都占据优势。根据世界银行发布的世界发展指标，近30年来，中国、印尼及主要南太岛国的国内生产总值状况表明，中国的经济总量及增速表现最为突出。[①] 南太岛国经济总体增速缓慢，2017年主要南太岛国巴布亚新几内亚、斐济、瓦努阿图、密克罗尼西亚、基里巴斯、图瓦卢的国内生产总值之和约为277.396亿美元，仅占中国该年国内生产总值的0.22%左右，占印尼国内生产总值的2.7%。南太岛国的宏观经济发展仍面临着重重制约，即便南太岛国中经济相对发达的国家巴布亚新几内亚和斐济，其财政收入主要来源也依赖于国际援助。另据世界经济论坛2018年发布的全球竞争力指数4.0排名，[②] 在全球140个经济体中，中国位于第28位，印尼居于第45位，而南太岛国则位列140名之外。南太岛国和中国、印尼的经济发展和竞争力差距明显。

另一方面，从产业结构的角度看，中国正在从工业化向信息化阶段发展，现代化水平较高，产业结构持续优化升级（见图1）。[③] 目前，中国经济处于发

---

① “World Development Indicators,” World Bank Open Data, September 26, 2019, https://data.worldbank.org.cn/country.

② “The Global Competitiveness Report 2018,” World Economic Forum, September 20, 2019, http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf.

③ 数据来源于中国国家统计局网站“中国三次产业产值比重”项目，2019年9月20日，http://data.stats.gov.cn/。

展“新常态”，经济的驱动力正从原有的依赖投资和出口，更多地转向依赖消费和服务驱动。尤其在创新领域，在全球129个国家和经济体中，中国创新指数排名第14位，在科技创新领域发展较快，如在人工智能领域已经超过许多发达国家，基础设施建设及通信技术应用领域也处在世界领先水平。世界知识产权组织总干事弗朗西斯·高锐（Francis Gurry）认为，中国的创新体系日渐成熟。

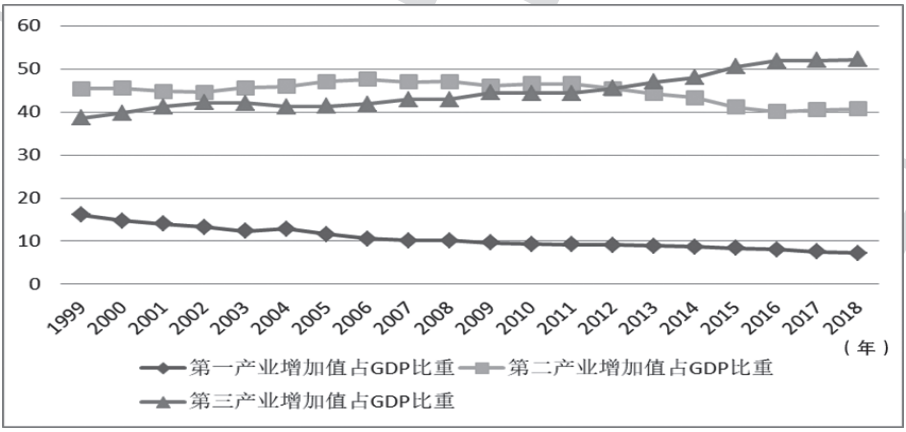


图1　1999—2018年中国三次产业产值比重变化趋势（单位：%）

资料来源：中国国家统计局网站“中国三次产业产值比重”项目，2019年9月20日，http://data.stats.gov.cn/。

印尼作为新兴工业化经济体的主要代表，也在积极推行“工业4.0路线”，其产业结构在工业化进程中发生了显著变化（见图2）。近年来在自主创业和商业繁荣的驱动下，印尼经济迎来新的增长点。但其创新能力有限，研发活动停留在较低水平，科研投入经费仅占国内生产总值的0.1%。[①] 由此可见，当前中印尼两国产业结构发展较为均衡，均处在产业结构调整的关键时期。

① *The Global Competitiveness Report 2018*, World Economic Forum, September 20, 2019, http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf.

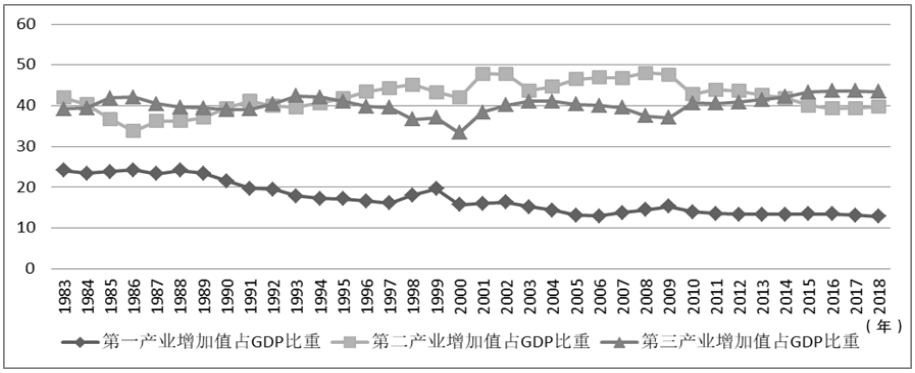


图2　1983—2018年印尼三次产业产值比重变化趋势（单位：%）

资料来源：*World Development Indicators*, World Bank Open Data, 26 September, 2019, https://data.worldbank.org.cn/country。

相比之下，南太岛国产业结构失衡明显（见表4）。巴布亚新几内亚的经济支柱产业依次为矿产和石油、农业、林业、渔业等；斐济、瓦努阿图和萨摩亚等国的支柱产业是旅游业，农业和渔业等第一产业也仍占重要地位。总体而言，南太岛国的经济仍以第一产业为主，农业和渔业是传统的经济支柱。除巴布亚新几内亚外，南太岛国的旅游业和金融服务业等第三产业占比高，受国际市场影响较大。南太岛国工业化发展普遍较为滞后，工业基础十分薄弱，加之物价和成本较高，工业生产缺乏竞争力。可见，在产业结构的发展层次和水平上，中国处于工业化与信息化“叠加期”，印尼处于向工业化高速发展的追赶期，而南太岛国基本处于工业化初级阶段，甚至处于前工业化时期。

表4　2017年中国、印尼与南太岛国三次产业结构构成比较（单位：%）

产业	巴新	斐济	汤加	瓦努阿图	萨摩亚	基里巴斯	马绍尔群岛	帕劳	中国	印尼
第一产业	22.1	10.6	17	27	10.8	26	16.8	3.1	7.6	12.82
第二产业	42.9	17.9	27	9.1	21.9	13	13.8	17.9	40.5	40.56
第三产业	35	71.5	56	63	67.3	61	69.4	79	51.9	46.62

资料来源：中国国家统计局网站“中国三次产业产值比重”项目，2019年9月20日，http://data.stats.gov.cn/；“World Development Indicators,”World Bank Open Data, September 26, 2019, https://data.worldbank.org.cn/country。

因此，中国、印尼与南太岛国在经济规模和体量、经济结构和国家现代化程度上，均存在明显的“高—中—低”的梯度性差异。这使中国在“21世纪海上丝绸之路”南线建设中有能力同印尼和南太岛国开展更高水平的合作，进而在印尼—南太岛国跨区域合作的基础上更进一步搭建中国—印尼—南太岛国的跨区域合作链条。同时，这也意味着中国在与印尼和南太岛国开展合作时，需对不同国家发展水平和层次进行具体分析和精确定位，并对各自的发展诉求和发展目标做出明确判断。

其次，需注重发挥与“21世纪海上丝绸之路”南线各国的比较优势。由于中国、印尼和南太岛国在资源、产品和产业等方面具有各自的比较优势，可以开展更具针对性的互补式合作。就资源互补合作而言，印尼和南太岛国有着丰富的战略资源和农业资源，如印尼和巴布亚新几内亚等国的能源资源、金属矿产资源以及其他特殊稀有金属材料资源丰富；而萨摩亚、汤加、瓦努阿图等国的农业资源和渔业资源丰富。战略资源型和农业资源型国家或地区有不同的政策取向及偏好，中国需选择适当的合作模式。中国同印尼、巴布亚新几内亚等国，在能源和矿产等战略资源上已经实现互补互利式合作。中国以雄厚的资金、先进的技术及管理经验参与其战略资源的开发利用，使各方效益倍增。同时，中国与农业资源型国家的合作也在有条不紊地进行。2019年3月底在斐济楠迪召开的“中国—太平洋岛国农业部长会议”，推动中国与南太岛国农业发展战略规划对接，通过《中国—太平洋岛国农业合作行动计划（2020—2022年）》文件，开展农业领域人员交流和能力建设合作。

就产品互补合作而言，“21世纪海上丝绸之路”南线的产品互补既包括私人物品领域，又包括公共产品领域。2019年，中印尼双边贸易达794亿美元，较2000年增长10倍，中国在印尼的海外投资居第2位。[①] 中国已经连续9年成为印尼第一大贸易伙伴国和第一大非油气产品进口来源地。[②] 中国对印尼的主要出口产品包括机电、通信产品、矿产品、钢铁制品等，从印尼进口的主要产品有矿产品、棕榈油、橡胶及其制品等。2018年，中国与当时建交的8个南太岛国贸易额达43.2亿美元，中国对南太岛国直接投资增至45.3亿美元，较

① Xiao Qian, “Insight: Work Hand-in-hand for a New Era of China-Indonesia Friendship,” *The Jakarta Post*, April 14, 2020, https://www.thejakartapost.com/academia/2020/04/14/insight-work-hand-in-hand-for-a-new-era-of-china-indonesia-friendship.html.

② 中国商务部:《对外投资合作国别（地区）指南：印度尼西亚（2018年版）》，第8页。

2013年增长400%。[①] 中国对南太岛国的进出口贸易以自然资源和农副产品为主。截至2019年，中国是所罗门群岛的最大贸易伙伴和出口市场，是巴布亚新几内亚、斐济的第二大贸易伙伴，以及萨摩亚的第三大贸易伙伴。同时，作为高梯度国家，中国还积极向印尼、南太岛国区域提供公共产品。中国积极参与区域内基础设施建设，在路桥、港口、民生等领域逐步构筑起了一条通畅的蓝色“海上丝绸之路”经济带。中国参与的项目包括印尼最长跨海大桥泗马大桥和第二水坝加蒂格迪大坝以及目前正在进行中的雅万高铁项目，和区域综合经济走廊政府间合作等。中国港湾、中国土木等央企参与所罗门群岛路桥建设项目，在所罗门群岛首都修建了第一座钢结构混凝土桥梁姆巴拉苏娜大桥，等等。[②] 此外，中国还积极向印尼及南太岛国提供高技术产品，以应对气候变化及自然灾害、跨国犯罪、海洋治理等跨区域公害问题。

就产业互补合作而言，南太岛国由于远离国际市场、经济规模小、经济结构单一，加之人才外流，导致普遍的发展动力不足，因而主要出口初级产品，高精尖设备依赖进口。而印尼正从一个原材料出口国向制造业大国迈进。自2000年以来，中国逐渐从发展劳动密集为主的出口产业转变发展为资本、智力密集型产业，参与国际高端产业分工。中国当前亟须实现产业转型和升级，而印尼和南太岛国以其原材料、劳动力等得天独厚的条件在承接产业转移方面有着巨大的比较优势。中国在印尼和南太岛国的产业发展，坚持本地化用人策略，大量雇佣和培训当地劳工。2018年，中国在南太岛国的产业投资涉及建筑、道桥、机场、水利和电信等多领域，为南太岛国创造了约1.5万个就业岗位。因此，承接产业转移也有利于带动印尼及南太岛国当地就业，刺激经济发展。

综上所述，中国—印尼—南太岛国可形成一个较为完整的“跨区域经济传递链条”。在资源、产品及产业领域中的互补式合作，既存在于中国与印尼、中国与南太岛国之间，也存在于印尼与南太岛国之间。这种灵活合作模式能充分发挥印尼作为“支点”的承上启下作用。以此，充分调动各国互补优势，开展更具针对性的合作，可以使“21世纪海上丝绸之路”南线建设与沿线各国

---

① 1975年，斐济成为首个与中国建交的南太岛国。此后，14个南太岛国中，巴布亚新几内亚、库克群岛、密克罗尼西亚联邦、纽埃、萨摩亚、汤加和瓦努阿图等8个国家相继与中国建立外交关系。

② 沈予加:《新建交的太平洋岛国，中国有何存在?》,《凤凰周刊》2019年11月15日，http://www.ifengweekly.com/detil.php?id=8749。

战略对接更相契合，以中国带动印尼，印尼带动南太岛国，“以点带面，从线到片”，实现合作共赢。

（二）探索中国—印尼—南太岛国跨区域合作新路径

在调整和完善“21世纪海上丝绸之路”南线既有合作路径的基础上，需进一步探索中国—印尼—南太岛国跨区域合作新路径。根据历史经验，可以有针对性地选择跨境经济合作区（cross-border economic cooperation zone）[①] 和经济走廊（economic corridor）[②] 等跨区域层次下更为微观和具体的合作模式，这具有一定的合理性和可行性。

首先，海上交通基础设施是“21世纪海上丝绸之路”南线合作的硬件基础。跨境经济合作区建设旨在降低或消减跨区域合作的地理界限与交通壁垒。经济走廊建设旨在联结沿线经济体，发挥重要的交通枢纽作用，将大量的经济资源和经济体集中起来，联系供需市场。[③] 二者都对“21世纪海上丝绸之路”南线的设施联通起重要作用。印尼和南太岛国因群岛独特的地理地貌特征，陆路交通建设基础薄弱，发展缓慢，而海上交通条件便利，港口建设条件优良。因此，可以采用跨境经济合作区或经济走廊的合作模式，以重要港口为节点和支撑，促进中国、印尼与南太岛国交通、基础设施建设等领域的互补合作，打造海洋港口的互联互通。

其次，海洋蓝色经济互补式发展是“21世纪海上丝绸之路”南线建设的重点和关键。如前所述，中国、印尼和南太岛国经济具有梯度性和互补性，建立中国—印尼—南太岛国跨境经济合作区和经济走廊可以更有针对性地开展经济互补式合作。比如，在海洋资源的开发和利用等领域，中国可以为印尼和南

---

① 跨境经济合作区理念成熟于20世纪90年代，指分布于邻国间边境地区，以边境省份、非政府组织等为参与主体的经济合作区。如东南亚众多的“增长三角”（Southeast Asia’s Growth Triangles）、法国与意大利的“加泰多尼亚—朗格多克—鲁西荣—南部比利牛斯跨境经济合作区”等。参见李峰、洪邮生：《微区域安全及其治理的逻辑——以“一带一路”倡议下的“大湄公河微区域”安全为例》，《当代亚太》2019年第1期，第118—154页。

② 经济走廊，又称发展走廊，最早由亚洲开发银行（ABD）于1998年第八次大湄公河次区域（GMS）合作会议上提出，是相关国家选择部分毗邻区域参与跨境经济合作的模式。如“一带一路”倡议提出的“六大经济走廊”等。

③ Hans-Peter Brunner, “What is Economic Corridor Development and What Can It Achieve in Asia’s Subregions?” *ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration*, No.117, 23 October, 2014, https://web.archive.org/web/20141023074630/http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/12562.pdf.

太岛国提供经济、技术和人才援助支持。此外，在农渔业、旅游业等领域，印尼和南太岛国与中国也有广泛的合作空间。

最后，维护海洋安全是“21世纪海上丝绸之路”南线建设的保障。20世纪80年代末起，印尼、新加坡和马来西亚逐步建立诸多跨境经济合作区，被认为具有维护安全的重要作用。[①] 当前，海洋非传统安全领域的问题日益突出，涉及跨境污染治理、灾害救援、非法移民、海洋环境和生态安全等多个方面。因此，借助跨境经济合作区和经济走廊在安全领域的外溢作用，中国—印尼—南太岛国可进一步搭建起极具包容性的海洋安全合作平台与机制。中国承担起维护海洋安全的大国责任，提供灾害援助、生态保护等领域的公共产品；印尼也为南太岛国提供环境保护和灾害防治的丰富经验。即使在传统安全领域，建设跨境经济合作区和经济走廊也可缓解甚或化解国家间纷争。根据马来西亚的建设经验，“增长三角”在淡化边界争议、强化海洋经济合作等方面起着重要的推动作用。[②] 目前，中印尼在纳土纳群岛周围海域专属经济区划界重叠问题，以及印尼与巴布亚新几内亚划界之争，都可通过跨境经济合作区和经济走廊合作，探索出一条适合跨区域特点的搁置争议、共同开发的路径。

2013年以来，中国与印尼建立了全面战略伙伴关系，实现了“21世纪海上丝绸之路”与印尼“全球海洋支点”战略构想的深度对接。2018年，中国也与多个南太岛国签署了共建“一带一路”合作谅解备忘录，致力于开展多领域的互利合作。[③] 正如前述，印尼与南太岛国之间也存在一系列对话和合作机制，这些机制相互包容，相互促进。因此，中国—印尼—南太岛国跨区域经济合作，应重视并发挥印尼—南太岛国跨区域联动效应，并立足既有合作机制及框架。在跨区域层次之下，三者可依据各国国情和经济发展的实际条件与需求，开展更有针对性的跨境经济合作区和经济走廊建设。如此，中国—印尼—南太岛国跨区域合作才能降本增效，进而深化“一带一路”建设的“五通发展”目标。

---

① Amitav Acharya, “Transnational Production and Security: Southeast Asia’s Growth Triangles,” *Contemporary Southeast Asia* 17, no.2 (1995): 173-185.

② Fauziah Ismail, “Malaysia: Use ASEAN Spirit as Basis-Anwar,” *Business Time*, June 7, 1994.

③ 《“一带一路”：中汤共同发展的希望之路》，中国驻汤加王国大使馆网站，2019年10月12日，http://to.chineseembassy.org/chn/sgxw/t1657159.htm。

四、结论

印尼—南太岛国跨区域合作的发展经验，对我国调整和完善“21世纪海上丝绸之路”南线建设具有启示意义。“21世纪海上丝绸之路”南线国家和地区的发展水平和层次不同，发展需求也存在差异，需要开展互补式合作，搭建灵活的合作平台。因此，充分调动中国、印尼与南太岛国跨区域合作动能，形成跨区域的合作机制，是提升“21世纪海上丝绸之路”南线建设质量和效果的应有之义。

当前，中国—印尼—南太岛国的跨区域合作已具备扎实基础和可观前景。一方面，中国、印尼和南太岛国的政治互信和伙伴关系正不断加深。中印尼建交70年以来，两国坚持以“和平共处，求同存异”为核心的万隆精神，与第三世界守望相助。2013年以来，中印尼全面战略伙伴关系取得长足发展。[①] 20世纪70年代以来，中国与斐济等10个南太岛国相继建交（复交），中国与南太岛国互利共赢的合作关系步入良性发展轨道。平稳向好的伙伴关系为深化“21世纪海上丝绸之路”南线合作打下良好基础。

另一方面，中国—印尼—南太岛国跨区域经贸往来及互利合作已初显成效，前景广阔。共建“一带一路”倡议与印尼和南太岛国的战略对接，在基础设施建设、农渔业、海洋资源开发和利用以及旅游业等领域的合作交流正稳步推进。“21世纪海上丝绸之路”建设与印尼“全球海洋支点”战略对接，实现了各个领域的互利共赢发展。支持南太岛国经济社会发展的“一揽子计划”提出以来，中国给予南太岛国减免关税待遇，也为南太岛国当地发展带来更多机遇；印尼与南太岛国在工业、能源、海洋产业等领域也已建立广泛的合作机制。在气候合作与自然灾害应对等非传统领域，三方开展了广泛的交流合作。这意味着，中国—印尼—南太岛国的跨区域合作具备良好的合作基础和广泛的合作空间。

总之，中国—印尼—南太岛国共建“21世纪海上丝绸之路”南线，需突破传统的合作模式，探索跨区域经济合作新路径。中国应更注重“21世纪海上丝绸之路”与印尼、南太岛国具体的发展基础、发展规划和发展战略的对

---

① Xiao Qian, “Insight: Work Hand-in-hand for a New Era of China-Indonesia Friendship,” *The Jakarta Post,* April 14, 2020, https://www.thejakartapost.com/academia/2020/04/14/insight-work-hand-in-hand-for-a-new-era-of-china-indonesia-friendship.html.

接，以基础设施建设、海洋经济发展和气候环境合作为突破口，搭建更具互补性、针对性和灵活性的合作平台与机制。

京出版社

Indonesia-South Pacific Island Countries' Trans-Regional Cooperation and the New Approach to the Construction of Southern Route of the 21st Century Maritime Silk Road

SONG Lingyu and SONG Xiuju

Abstract The increasingly mature trans-regional cooperation between Indonesia and South Pacific Island Countries has enlightening significance for constructing the southern route of the 21st Century Maritime Silk Road. On the one hand, trans-regionalism spawned by geopolitical, historical, and cultural factors is the foundation of trans-regional cooperation between Indonesia and South Pacific Island Countries. In terms of politics, economy, and security, the close connection and mutual influence also provide the impetus for such cooperation. On the other hand, the trans-regional cooperation between Indonesia and South Pacific Island Countries relies on diversiform platforms and mechanisms. It is flexible and well-targeted, but also have limitations. Therefore, the construction of the southern route of the 21st Century Maritime Silk Road should adjust the existing international cooperation models and seek new paths for trans-regional cooperation.

Keywords Indonesia; south Pacific island countries; 21st Century Maritime Silk Road; trans-regional cooperation

Authors Song Lingyu, postgraduate student of School of Politics and International Studies of Central China Normal University. Song Xiuju, associate professor of School of Politics and International Studies of Central China Normal University, deputy director of Indonesian Studies of Central China Normal University.