

中国与印尼共建“区域综合经济走廊”探析^[1]

吴汪世琦

【内容提要】在美国加剧在印太地区遏制围堵中国崛起的背景下，中国与东南亚大国印尼高质量共建“一带一路”显得愈发重要，而作为标志性项目的“区域综合经济走廊”建设正当其时。域内资源禀赋优异的“第一自然”特征使双方在海上油气、新能源、渔业和热带种植业等领域蕴含着巨大的合作潜力，但域内欠佳的“第二自然”特征，即经济地理特征也制约着双方合作潜力的充分发挥。同时，域外大国的掣肘以及经济走廊域内和沿线的非传统安全问题都影响到其建设的效率和可持续性。为此，中国与印尼需要采取综合手段，积极重塑域内的经济地理特征，妥善应对域外大国的对冲战略，并强化两国的非传统安全合作，以保障经济走廊建设的高效和可持续推进。

【关键词】区域综合经济走廊 中国-印尼关系

【作者简介】吴汪世琦，华侨大学海上丝绸之路研究院、海上丝绸之路研究中心讲师、博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2023) 03-0145-24

[1] 本文是福建省社科基地重大项目“福建省与东南亚国家共建数字丝绸之路研究”（项目编号：FJ2022MJDZ008）的阶段性成果。

近年来，美国在印太地区加大对中国的遏制与围堵，先后出台的“印太战略”和“印太经济框架”都彰显其战略意图和决心。在这个背景下，中国同周边国家高质量共建“一带一路”、塑造有利周边环境的重要性愈发凸显。东南亚是中国经略周边的重点地区，拥有多条重要国际海上航道和庞大经济、人口体量的印尼是该地区举足轻重的国家。

中国与印尼长期保持密切的友好往来及经济合作，已形成政治、经济、人文和海上合作“四轮驱动”双边关系新格局。作为海上东盟国家中首个与中国达成共建“命运共同体”共识的国家，印尼是中国推进“一带一路”倡议的重要支点。近年来，双方高质量共建“一带一路”的数个标杆项目已开始积极落实并取得了新进展：2015年10月两国正式签署印尼“雅万高铁”旗舰项目，这是两国共建第一阶段的标志性工程项目；2018年5月两国又签署了第二阶段的标志性工程项目“区域综合经济走廊”。2022年7月印尼总统佐科访华和当年11月中国国家主席习近平赴印尼巴厘岛出席二十国集团（G20）领导人峰会期间，习主席两次会见佐科总统，双方就两国深化共建“区域综合经济走廊”达成重要共识，这为两国高质量共建“一带一路”注入了强大动力。^[1]在中美博弈日益加剧的情况下，中国与印尼共建“区域综合经济走廊”，不仅有利于两国以及整个东亚地区的经济发展、深化中国与东盟的经贸合作，同时还将进一步拉近中国与印尼及东盟的关系，助力中国更好地应对美国在印太地区的战略围堵。

当前，中国与印尼“区域综合经济走廊”合作整体向好，但仍有潜力未能充分释放，并面临一系列不确定因素，新的经济增长极尚未建立。为此，如何发掘双方的合作潜能、厘清所面临的不确定因素，高效、可持续地推进“区域综合经济走廊”建设成为了一项紧迫性课题。本文旨在基于

[1] 参见《习近平同印度尼西亚总统佐科会谈》，载《人民日报》2022年7月27日，第1版。

经济走廊域内“第一自然”和“第二自然”^[1]现状，并结合经济地理学相关理论以及当前印太地区局势，尝试剖析双方共建“区域综合经济走廊”的潜力与所面临的挑战，并探寻高效、可持续推进经济走廊建设的具体路径，以为有关部门决策提供相关学理支撑。

一、“区域综合经济走廊”的提出及发展

印尼提出“区域综合经济走廊”概念的雏形可追溯到2011年苏西洛政府在《2011—2025年印尼经济发展总体规划》（MP3EI）中出台的“六大经济走廊”战略。^[2]这些“走廊”具体包括以下地区：苏门答腊、爪哇、加里曼丹、苏拉威西、巴厘—努沙登加拉和巴布亚—马鲁古。这一宏大计划旨在利用印尼主要岛屿的固有潜力和比较优势，打造国内经济要素流通的内循环。2014年佐科总统上任后，继续推动上述总体规划中的经济走廊计划。但由于该计划过于庞大难以全面推进，故对其进行了修订和精简，将“六大经济走廊”计划“瘦身”为符合印尼当前有切实需求的“三北经济走廊”（北苏门答腊、北加里曼丹、北苏拉威西）计划。同时佐科总统出于对开发旅游资源的重视，将巴厘省进一步纳入该计划，其最终演变为“区域综

[1] 天然存在的自然物和人类生产实践形成的人化自然物都是人类认识和改造的自然客体，其中前者在哲学中被称作“第一自然”，后者被称作“第二自然”。在区域经济的发展中，“第一自然”被看作是该区域的先天禀赋，它是一种原始的，不受人类活动影响的“自然”，通常包括自然资源、地理条件等天然因素；“第二自然”则是该区域被人类活动所改造的所有形式的“自然”，一种商品化的“自然”，环境物质被转化为贸易商品和经济资源，通常包括人力资源、交通、基建条件等后天因素。区域的“第一自然”优势可为其带来聚集效应；政府、市场等多种力量可对区域的“第二自然”进行改造。参见 Neil Smith, *Uneven Development: Nature Capital and the Production of Space*, University of Georgia Press, 2008。

[2] “Masterplan for Acceleration and Expansion of Indonesia’s Economic Development,” Indonesia Investments, <https://www.indonesia-investments.com/projects/government-development-plans/masterplan-for-acceleration-and-expansion-of-indonesias-economic-development-mp3ei/item306>.

合经济走廊”计划。

印尼国土面积 191 万多平方公里，疆域横跨亚洲及大洋洲，由 1.7508 万个岛屿组成，是世界最大的群岛国家。其面积较大的有加里曼丹岛、苏门答腊岛、伊里安岛、苏拉威西岛和爪哇岛，全国共有 3 个特区和 31 个省。“区域综合经济走廊”所在的“三北”地区和巴厘省是远离印尼政治、经济、文化中心爪哇岛的外围岛屿。长期以来，外岛的社会经济发展落后，佐科政府希望通过在这些地区开展综合经济走廊建设，缩小外岛与内岛之间的差距。2017 年 5 月，佐科在北京出席首届“一带一路”国际合作高峰论坛期间，主动提出与中国共建“区域综合经济走廊”。2018 年 5 月，李克强总理访问印尼期间，两国签署了《区域综合经济走廊合作备忘录》，标志着双方此项合作正式起步。^[1]

新经济地理学认为，聚集是影响区域经济增长及经济地理格局的关键因素。因此，经济走廊建设的关键在于创立经济增长极。而中国与印尼共建“区域综合经济走廊”的契机正好为印尼这四个省份创建新的增长极提供了有利的外部条件。

近年来，在中国与印尼政府的共同努力下，“区域综合经济走廊”建设取得了一定进展。2017 年 10 月，其联合工作委员会正式成立，作为该合作框架下的统筹机制。2019 年 3 月，委员会召开了首次会议，双方高层就产能、走廊规划、重点港口以及产业园区等合作事宜交换了意见，并对企业主体、政府推动等原则达成共识。^[2]在联合工作委员会的推进下，“区域综合经济走廊”的一系列合作项目陆续开始落实并取得了一些早期成果。

[1]《中华人民共和国政府和印度尼西亚共和国政府联合声明》，中国外交部官网，2018 年 5 月 8 日，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/201805/t20180508_343692.shtml。

[2]《宁吉喆副主任访问印尼并主持召开中印尼“区域综合经济走廊”建设合作联委会首次会议》，中国发展和改革委员会官网，2019 年 3 月 25 日，https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/wld/njz/lddt/201903/t20190325_1167432.html?code=&state=123https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/wld/njz/lddt/201903/t20190325_1167432.html?code=&state=123。

首先，能源是双方合作的重点领域。在经济走廊建设的初级阶段，充足的能源供应是其可持续推进的必备条件。与此同时，印尼国家投资协调委员会还要求对该项目投资的中国企业在生产建设中必须使用环保技术，不得对当地的生态环境产生负面影响，以维持各项工程的可持续性。^[1]目前双方已经签署了多项能源合作项目，以水电、火电等传统项目为主，包括中国电力建设集团于2018年投资兴建、位于北加里曼丹的卡扬河1—5级水电站项目和位于北苏拉威西的三火电项目；2022年投资兴建的位于北苏门答腊的巴塘水电站项目。

其次，产业园是双方合作的核心领域。经济走廊通常由若干运输通道和经济腹地构成，而产业园则是经济腹地的一大类型。当前，中国与印尼的数个产业园项目已落地，将提升域内产品的商业附加值，帮助域内经济向下游转型。具体包括中钢集团于2019年在北加里曼丹投资27亿美元兴建的钢铁厂，它是达拉根工业园的重要组成部分；2021年，中国与印尼兴建的“两国双园”项目，其中包括阿维尔那工业园、巴塘工业园、民丹工业园、北加里曼丹工业园等“一园多区”模式。

最后，双方旅游人文合作取得了突破。巴厘龟乐龟乐岛与中国建筑工程有限公司、富春控股集团、深圳世纪星源股份有限公司等于2019年4月在“区域综合经济走廊”框架下签署了多项合作协议，涵盖创意经济、教育培训、科学研究、医疗健康与生态发展等多个领域，旨在超越现有的旅游业，将巴厘龟乐龟乐岛打造成一个可持续发展的创业生态系统，其中包括巴厘岛以及周边的教育旅游、科研旅游与健康旅游的目的地。^[2]与此同时，在2019年4月第二届“一带一路”国际合作高峰论坛举办期间，清华大学

[1] “Billions on Offer for Belt and Road,” Indonesian Investment Coordinating Board, March 20, 2019, <https://www.bkpm.go.id/en/publication/detail/news/billions-on-offer-for-belt-and-road>.

[2] “Chinese High-Tech Firms Sign Deals with Indonesia’s Kura Kura Bali,” China Daily, April 26, 2019, <http://www.chinadaily.com.cn/a/201904/26/WS5cc2ed15a3104842260b8a17.html>.

东南亚研究中心与印尼万隆理工学院签署了合作备忘录，已被纳入“区域综合经济走廊”建设合作规划，两校将通过机制化的合作为“走廊”建设培养创新型人才。^[1]

二、两国共建“区域综合经济走廊”的潜力

当前，中国与印尼在能源、产业园以及旅游人文等领域的合作已取得了积极进展，但双方共建“区域综合经济走廊”的潜力仍未充分挖掘。该走廊建设欲高效、可持续地推进，在引入先进技术的前提下，还需要充分发挥自身的比较优势与后发优势，集中发展主导产业，逐步优化产业结构，最终形成新的经济增长极，以实现经济效益的最大化。^[2]该项目的域内比较优势在于其“第一自然”状况，即得天独厚的资源禀赋。近年来，印尼政府将绿色经济政策和下游工业政策定为国家的主要经济战略，希望凭借这两项政策构建一个绿色、高附加值的工业部门，大力发展商品加工业，以摆脱对铝土、锡、镍矿等大宗商品出口的依赖。^[3]在印尼绿色经济政策和下游工业政策的指引下，域内的相关合作还必须兼顾经济与社会效应，来投资的企业需在保护当地不可再生资源与生态环境的前提下开发利用资源。鉴于上述情况，“区域综合经济走廊”合作可在以下领域进行积极探索。

（一）海上油气与新能源合作

丰富的能源资源是“区域综合经济走廊”域内重要的“第一自然”特

[1] “Ground-breaking of the Tsinghua Southeast Asia Center in Indonesia,” Tsinghua University News, <https://www.tsinghua.edu.cn/en/info/1244/2945.htm>.

[2] 彭文斌、周善伟：《反梯度视角下中部地区承接沿海产业转移的研究》，载《当代经济管理》2012年第12期，第82—86页。

[3] “Indonesia Economic Development Through Downstream Industries,” Indonesian Investment Coordinating Board, <https://www5.bkpm.go.id/en/publication/detail/news/indonesia-economic-development-through-downstream-industries>.

征之一。随着经济走廊建设向纵深推进，其对能源的需求也将持续上升。因此，未来中国与印尼应充分利用域内省份的能源资源比较优势，在海上油气与新能源领域开展合作。这也与印尼的绿色经济政策并行不悖。

为了增加油气的储藏量，印尼近年将视线转向了海上油气的勘探与利用。经济走廊域内尤其是北加里曼丹省附近海域的深水与超深水油气储量丰富，但印尼缺乏对其进行勘探开发所需的高端技术装备和巨额资金。中国成功运作的“海洋石油 981”深水钻井平台恰好可以满足印尼在这方面的迫切需求。该钻井平台装配了国际最先进的第三代动力定位系统，代表了当今海洋石油钻井平台技术的最高水平，是大力推进海洋石油工业跨越式发展的利器。^[1]此外，近期由中国自主集成建造的世界最大吨位级海上浮式生产储卸油装置 P-70 号的成功交付，更将为域内油气合作锦上添花。^[2]这座超大型世界级“海上油气处理厂”，可持续高效完成油气的采集、加工、储存以及污水处理等一条龙作业。^[3]

经济走廊域内的新能源资源也非常富足。当前中国与印尼在能源领域的合作仍以传统能源为主，倘若能够高效地开发利用这些新能源资源，不仅可以进一步缓解域内部分地区的电力短缺问题，还将为域内各行业的可持续发展提供有力保障，非常契合印尼的绿色经济政策。其一，域内临近赤道，日照充沛，是开展光伏发电合作的极佳场所；其二，域内拥有巨大的风能发电潜力；其三，北苏拉威西省与巴厘省境内分布着多个火山，有优质的地热资源。地热能源来源稳定、环保性高，能有效地提升域内能源供给的经济性与稳定性。中国地热应用技术位于世界前列，早于 1977 年就在

[1] 《我国首座深水钻井平台“海洋石油 981”首钻成功》，中国政府网，2012 年 5 月 9 日，http://www.gov.cn/jrzq/2012-05/09/content_2132907.htm。

[2] “World-Class Offshore Vessel Delivered to Brazil at Qingdao,” Xinde Marine News, December 5, 2019, <https://www.xindemarinenews.com/en/lng&offshore/2019/1205/16693.html>.

[3] 王东：《我国海洋石油勘探开发装备现状及发展趋势》，载《设备管理与维修》2019 年第 18 期，第 130—131 页。

西藏地区建成了国内最大的地热发电站，有效解决了区域供电问题，这也可使“区域综合经济走廊”域内的地热资源得到充分利用。

（二）临海经济合作

印尼多面临海的“第一自然”特征赋予了“区域综合经济走廊”域内丰厚的海洋、海岛资源。当前域内海洋、海岛资源的开发利用程度较低，拥有巨大的发展空间。合理高效地开发利用这些资源，对优化域内产业结构、增加相关产品的经济附加值、提升其在国际产业链中的竞争力具有重要意义，有助于域内省份更好落实下游工业政策。因此，双方可在临海经济领域积极开展合作。

其一是深海捕捞、养殖与水产品加工合作。经济走廊域内渔业资源种类繁多且数量巨大，尤其是在北苏拉威西省与巴厘省附近的海域。但由于印尼的捕捞技术相对落后，目前仍以近海捕捞为主，这使域内大部分海域资源处于闲置状态；加之水产品养殖、加工技术方式较为落后，域内水产品种类单一、附加值低，国际竞争力不高。中国有丰富的捕捞、养殖经验和相对先进的水产品加工技术，可助力域内渔业产业的优化升级。在深海捕捞、养殖和加工方面，域内企业可在中国的帮助下，通过举办技术研讨会和研修班等方式来提升自身的捕捞技术；建设大型深海养殖网箱，可发挥其抗风浪能力强、有效养殖水体大、综合成本低、绿色环保、鱼类存活率与品质高等优势，显著提升域内的离岸深海设施化养殖水平；建设冷链物流体系，可提升水产品的的新鲜度与营养性，增强在国际水产市场上的竞争力。

其二是热带作物种植与加工合作。经济走廊域内拥有广袤且肥沃的热带耕地资源，但当地农业技术相对落后，农业设备机械化与现代化程度较低，这使当地诸多具有特色热带作物的产量都不尽人意。如在世界上享有盛名的巴厘岛“金塔马尼”(Kintamani)咖啡与北苏门答腊“诗地加兰”(Sidikalang)咖啡。^[1]中国作为农耕大国，拥有丰富的种植技术与先进的农业设备。域

[1]《盘点印尼稀有的咖啡品种》，新华网，2017年8月25日，http://www.xinhuanet.com/travel/2017-08/25/c_1121541346.htm。

内企业可通过与中国共建农业技术示范产业园的方式,充分发挥彼此优势,增加域内优质热带作物的产量,并对其进行深加工以提升经济附加值。

三、共建“区域综合经济走廊”面临的挑战

“区域综合经济走廊”域内的“第一自然”禀赋赋予了中国与印尼巨大的合作潜力。但这些潜力能否被充分发挥出来,很大程度上取决于域内“第二自然”现状。正如著名哲学家约翰·麦克道威尔(John McDowell)指出:“人类与生俱来的潜在能力与环境相互作用令其获得了第一自然。一旦人类进入社会,第一自然便成为了背景性要素,重要性受到削减。经过训练和教化形成的第二自然的重要性则被凸显。”^[1]这一点在区域竞争与发展中同样突出。比较优势理论强调“第一自然”的作用,未将经济地理中的区位因素纳入模型体系,其假设国家内部生产要素自由流动,难以体现经济地理的要义。新经济地理学则着重探讨“第二自然”的作用,放宽了生产要素自由流动的假设,探究了要素流动的动力机制及其对区域经济增长的影响。^[2]区域经济走廊作为一种特殊的经济地理空间形式,经济地理特征对于其高效、可持续推进的影响不言而喻。^[3]在经济地理中,密度、分割与距离是刻画某一地域区位特征最基本的三大要素。因此,区域经济走廊域内密度的高低、分割的程度以及与高经济梯度地区距离的远近,都将影响到其建设效率与可持续性。

[1] [美]约翰·麦克道威尔著:《心灵的世界》,刘叶涛译,北京:中国人民大学出版社2006年版,第95页。

[2] Paul Krugman, “First Nature, Second Nature, and Metropolitan Location,” *Journal of Regional Science*, Vol.33, No.2, 1993, pp.129-144.

[3] 参见 Julia Bird, Mathilde Lebrand, Anthony J. Venables, “The Belt and Road Initiative Reshaping Economic Geography in Central Asia?” *World Bank Policy Research Working Paper*, No.8807, 2019。

当然，中国与印尼的经济走廊合作并非处在“真空的环境”里^[1]，需要将其置身于纷繁的国际社会中进行考量。基于域内的“第二自然”即经济地理特征，以及当前印太地区的国际形势，中国与印尼的“区域综合经济走廊”合作主要面临以下挑战。

（一）经济走廊域内经济地理特征欠佳

经济地理特征欠佳对于中国与印尼共建经济走廊的制约主要体现为经济走廊域内密度较低、分割情况较严重、与高经济梯度地区之间的距离较远三个层面。

密度较低是经济走廊域内重要的经济地理特征之一。密度是促进规模经济的关键因素，其聚集效应会驱动资本与人力资源的流动。企业在选择生产区位时更倾向于在市场规模较大的区域内设厂，以便实现规模经济并节约产品销售的运输成本。因此，域内密度较低致使其难以形成聚集效应，具体表征为两个方面：一方面，经济密度较低。印尼国内的生产要素空间分布呈现“单极化格局”，工业高度集中在首都雅加达及其附近区域。而“区域综合经济走廊”地域远离首都，生产要素分布离散，生产总值水平不高。根据印尼国家统计局的数据，2021年雅加达与“区域综合经济走廊”各省的经济面密度约为：雅加达约为43.89百万印尼盾，而巴厘、北苏门答腊、北苏拉威西、北加里曼丹各省却依次约为0.3803、0.1178、0.1026、0.0147百万印尼盾，差距非常悬殊；另一方面，人口密度较低。地区的企业密度还与其生产力水平息息相关。地广人稀的“第二自然”特征造就了域内较为落后的生产力水平。据印尼国家统计局的数据，2015年雅加达与“区域综合经济走廊”各省的人口密度约为：雅加达为每平方公里15328人，而巴厘、北苏门答腊、北苏拉威西、北加里曼丹各省依次为每平方公里718人、

[1] “密度”指每单位面积的经济总量，反映了地区经济的集中程度；“分割”指国家或地区之间阻碍人员、商品和资本流动的因素，即各类妨碍地区一体化进程的障碍；“距离”特指由落后的基础设施、制度障碍等因素所造成的经济距离，可衡量商品、人员、资金、观念、信息和科技等因素在起始地之间流动的难易程度。参见胡光宇著：《2009年世界发展报告：重塑世界经济地理》，北京：清华大学出版社2009年版。

191人、174人、9人。

地区分割情况较严重是经济走廊域内另一大经济地理特征。在跨境经济走廊合作中，地区分割问题对其可持续推进的影响甚于企业密度和与经济中心的距离。在经济走廊持续推进的过程中，各地区边界通常是最为显著的分割线。地区边界对资本要素流动的限制通常被称作“屏蔽效应”。一般情况下，参与合作的国家（省份）越多，经济走廊域内的民族、宗教和文化种类越丰富，地区分割就越严重，屏蔽效应也越显著。“区域综合经济走廊”域内的分割存在于跨国和国内两大层面。

在跨国层面，语言障碍是分割的一种体现。对于那些前往或者有意向前往域内开展业务的跨国企业而言，语言障碍是一大无法回避的问题，主要体现在两个维度：（1）跨国公司员工需要同域内的供应商、客户、经销商等进行日常交流，其中通常涉及多种语言；（2）跨国公司内部运营也需要进行跨语言作业，如财务、采购、信息平台管理、物流等方面。语言障碍不仅会影响跨国公司在域内开展业务的效率，同时还会阻碍其与当地企业之间的技术转移。印尼投资协调委员会要求来域内投资的中国企业需将自身技术转移给当地企业。^[1]

在国内层面，区域分割则体现在印尼地方政府与中央政府的沟通障碍方面。由于岛屿分散的地理特点及以等级治理著称，印尼长期以来都缺乏中央与地方政府之间的协调，这使得经济走廊域内部分省政府、县/市政府对于自身作为中国与印尼发展倡议对接的重要试点被规划入“区域综合经济走廊”建设的认识并不明确。因此引发了一系列连带问题，例如征地与投资许可问题。在土地征用上，域内部分土地属于私有财产，征用难度较大。尽管中央政府已颁布“民心工程的土地征用第2/2012号法律”^[2]，但执行效

[1] “Billions on Offer for Belt and Road,” Indonesian Investment Coordinating Board, March 20, 2019, <https://www.bkpm.go.id/en/publication/detail/news/billions-on-offer-for-belt-and-road>.

[2] James Guild, “Land Acquisition in Indonesia and Law No. 2 Of 2012,” *ADB Working Paper Series*, No.1036, 2019, p.2.

果并不理想。再加之地方政府对“区域综合经济走廊”建设的认知不足以及自身执行效率低下，致使一些项目的土地选址与购置悬而难定，进而影响到项目实施的进程。在投资许可问题上，由于各级政府间沟通与协调的不力，也将导致中国企业的一些投资项目受阻。例如在北苏拉威西省的博拉安蒙格东县，地方政府就曾以缺乏适当的经营许可证为由叫停了中国海螺公司正在建设的码头工程。而海螺公司的当地合作伙伴苏雷科公司则指出目前工厂还处于建设阶段，无需办理经营许可。^[1]此外，由于缺乏政策沟通，当地政府并未建立相应的信息交流平台来协助各企业之间的对接，这便会导致诸多来自中国的企业，尤其是中小企业难以寻觅到可信且有能力的当地合作伙伴。

与高经济梯度地区之间的距离较远是经济走廊域内又一大经济地理特征。作为衡量商品、人员、资金、观念、信息、科技等因素在起始地间流动难易程度的重要指标，距离对经济走廊可持续推进的影响不容忽视。经济走廊域内距离高经济梯度地区较远具体表现为两个方面：一方面，经济走廊域内与高经济梯度地区的空间距离较远且有海水阻隔。海运是经济走廊域内与外界进行商品、人员流通的主要手段，但域内除北苏门答腊毗邻国际主要航道之一的马六甲海峡外，其他省份都离国际主要航道较远，这便增添了经济走廊域内与发达市场之间贸易往来和人员交往的难度，进而降低了域内港口的国际竞争力。例如北苏拉威西的比通港作为印尼拟定的东部重要交通枢纽，是印尼与中国港口合作的重点之一。要维持其枢纽港的重要地位，就必须保持足够大的贸易货物量在任何时刻经过比通港。但由于地理区位不佳，导致比通港的竞争力甚至不及南苏拉威西省的望加锡港，难以成为实际上的枢纽港口。另一方面，经济走廊域内与高经济梯度

[1] “Anhui Conch to Resume Indonesian Project with US\$240m Credit,” International Cement Review, November 27, 2017, <https://www.cemnet.com/News/story/162934/anhui-conch-to-resume-indonesianproject-with-us-240m-credit.html>.

地区还有着相当的经济距离。相较于高经济梯度地区而言，域内缺乏承接先进科技、信息、观念等因素的“硬件”和“软件”设施。“硬件”通常包括较好的基础设施及能够吸纳与消化高科技的工业基础。而域内大部分地区在共建“区域综合经济走廊”倡议提出之前都未受到国家发展部门的足够重视，这使得域内的整体发展水平落后于国内多数地区。再加之岛屿上复杂的地貌，更是增加了交通基建项目开展的难度，致使岛内运输成本高昂。“软件”则包括科技创新能力、高素质人才等因素。域内多数地区缺乏优质的人力资源，这主要是由于印尼国内教育资源分布不均。北苏拉威西省和北加里曼丹省的大学入学率仅为 22.5% 与 23.11%，不仅低于国内各省平均水平的 25.21%，更是远低于国内最高学府卡渣玛达大学所在地日惹特区的 51.85%。^[1]此外，域内受教育程度较高的青年人也更倾向于前往爪哇岛等国内发达地区务工。

（二）域外大国的掣肘

域外大国对于中国与印尼共建“区域综合经济走廊”的影响同样不容忽视。域外大国的掣肘主要体现为以下两点。

第一，域外大国的对冲战略。从当前地区局势来看，中国和印尼共建“区域综合经济走廊”与印尼和其他国家的经济合作属于竞争关系。这些经济合作多源于以美国为首的域外大国的战略对冲。^[2]大国的对冲性战略对于中国与印尼经济走廊合作可持续性的威胁在于他们为印尼提供了经济走廊合作的“替代品”。如果这些“替代品”相较于经济走廊合作更具吸引力，那么印尼对经济走廊合作的参与热情将下降，甚至把更多的国家战略资源

[1] “Angka Partisipasi Sekolah (APS) menurut Provinsi, 2011-2019,” <https://www.bps.go.id/dynamic/table/2015/12/22/1054/angka-partisipasi-sekolah-aps-menurut-provinsi-2011-2019.html>.

[2] 大国的对冲战略意指对主要竞争对手进行战略遏制、制衡。参见王栋：《国际关系中的对冲行为研究——以亚太国家为例》，载《世界政治与经济》2018年第10期，第21—49页。

向这些“替代品”倾斜。通常情况下，像印尼这样的中等国家战略资源相对有限，如果中国与印尼经济走廊合作得不到充足的战略资源，那么其可持续性将荡然无存。

近年来，伴随着东南亚地区在全球地缘战略中地位的提升，美国加紧了对包括印尼在内的地区国家的拉拢。2022年5月，美国正式出台了“印太经济框架”（IPEF），旨在补齐“印太战略”在经济领域的短板。印尼已经成为该合作框架的创始成员国之一。该合作框架将公平和有弹性的贸易、提升供应链弹性、清洁能源和基础设施、税收和反腐作为合作的“四大支柱”。其中所涉及的数字经济和绿色经济合作不仅是近年来印尼国家发展战略的重要内容，同时也是中国与印尼共建“区域综合经济走廊”的重要合作领域。由此可见，“印太经济框架”对于中国与印尼的经济走廊合作具有显著的战略对冲性。

第二，域外大国对经济走廊域内民族主义情绪的煽动。印尼国内排华的民族主义由来已久。印尼与中国历史上来往密切，但该国却存在强烈的反华情绪，曾发生过多次针对华人的屠杀，其中发生在1965年和1998年的两次暴行令世界震惊。印尼的民族主义根植于建国五项原则“潘查希拉”（即“信仰神道、人道主义、民族主义、民主和社会公正”）之中，是影响其与华合作的重要因素。土著民族主义体现为对华人华侨的不满，甚至将其视为印尼发展与复兴道路上的障碍。即便印尼官方对来自中国的投资整体持欢迎、谨慎的态度^[1]，但域内部分省份的民族主义倾向仍较为强烈。近年来，尽管北苏门答腊省与中国之间的经贸往来日益密切，中国已经多

[1] 印尼海洋统筹部长卢胡特在出席第二届“一带一路”峰会时表示：“印尼与中国的合作模式不会出现政府债务，所以大可不必担心陷入所谓的债务陷阱。我们为项目进行的融资都需要经过科学的可行性研究。”参见《印尼海洋统筹部长：印尼开始共享“一带一路”合作成果》，国际在线，2019年4月27日，<https://news.cri.cn/20190427/5115c4e5-1f69-98c0-b12d-5eaf32a72e6e.html>。

年成为该省第一大进口伙伴与第二大出口伙伴，但这并没有减少当地土著民对于中国企业及华人华侨的顾虑。^[1]一方面，他们忌惮中国企业廉价的商品会强烈冲击当地产业；另一方面，他们还担心大量涌入的中国劳工会抢夺当地民众的工作。如上文所示，北苏门答腊省是域内人口最为密集的地区，拥有较为充沛的劳动力资源，即便印尼投资协调委员会要求来域内投资的中国企业尽可能雇佣当地劳动力，但在项目初期仍可能有大量涌入的中国劳工与当地劳工竞争岗位。如若当地土著民的这些顾虑长期得不到疏导，将可能引发民族主义冲突，从而增加域内中国企业的营商风险。如2023年初，在中资德龙工业园内，一家中资镍冶炼厂遭到园区外不法分子的打砸抢，造成中方和印尼方各一名员工死亡。^[2]

域外大国正是利用印尼国内长期存在的排华民族主义，通过网络媒体恶意抹黑中国在印尼的投资，进一步煽动当地民众的民族主义情绪。这些国家媒体通常采取片面、夸张或是造谣的报道方式，多利用“劳工问题”“债务陷阱”“环保问题”等敏感话题，在当地操弄民意。曾有国家在印尼网络上造谣，谎称“中国1000万劳工在印尼工作”。^[3]这些谣言无疑触动了域内劳动力充沛省份的敏感神经，引发当地民众呼吁在中国主导的项目中

[1] 参见“Import of Sumatera Utara by Main Country of Destination, 2014 - 2018,” Statistics Indonesia, <https://sumut.bps.go.id/statictable/2019/12/16/1456/imp-or-sumatera-utara-menurut-negara-asal-utama-2014---2018.html>; “Export of Sumatera Utara by Main Country of Destination, 2014 - 2018,” Statistics Indonesia, <https://sumut.bps.go.id/statictable/2019/12/16/1449/ekspor-sumatera-utara-menurut-negara-tujuan-utama-2014---2018.html>。

[2] “Production Resumes at Indonesian Nickel Smelter after Deadly Clash,” Reuters, January 17, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/production-resumes-indonesian-nickel-smelter-after-deadly-clash-2023-01-17/>.

[3] 《印尼网络谣言莫名缠上中国：1000万中国人在印尼打黑工》，环球网，2016年12月26日，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJZmME>。

多次持续多日喷发，警戒等级一度升至三级。^[1]大规模的火山爆发还会引发地震、海啸等连带灾害。这些重大的自然灾害在影响域内旅游业发展的同时还危及中国企业在域内的投资与人员安全，并使一些原本计划来域内投资的企业望而却步。

其二，海盗问题。据国际海事组织（IMO）发布的《海盗与武装抢劫年度报告》显示，苏禄海域已经成为近年来海盗活跃的热点地区。^[2]苏禄海连通南海与苏拉威西海，是中国商船前往北加里曼丹省与北苏拉威西省的必经之路。海盗的肆虐严重威胁到沿途商船人员与货物的安全。

其三，恐怖主义问题。据国际权威机构经济与和平研究所（IEP）最新公布的全球恐怖主义指数报告，印尼的恐怖主义指数为 5.502，高居全球第 24 位。^[3]近年来，以“伊斯兰祈祷团”为首的印尼本土恐怖主义势力尚未铲除，再加上“伊斯兰国”的渗透，使得域内恐怖主义形势变得愈发严峻。2017 年，“神权游击队”组织袭击了北苏门答腊省的一个警察局，在当地社会引发强烈反响^[4]；2020 年 1 月，北苏拉威西首府万鸦老市出现针对外国游客的恐袭事件。^[5]此外，由于恐怖主义具有碎片化的特征，域内还存在周边地区恐怖分子流窜的风险。例如与北苏拉威西省和北加里曼丹省临

[1] 参见《印尼索普坦火山喷发高达 6000 米浓烟和火山灰》，中国新闻网，2018 年 10 月 4 日，<http://www.chinanews.com/gj/2018/10-04/8642428.shtml>；“Indonesia’s Sopotan Volcano Erupts, Ejecting Thick Ash,” AP News, December 16, 2018, <https://apnews.com/article/asia-pacific-science-indonesia-volcanoes-ae563445bbed4f2b85933095cc65303a>。

[2] “Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery Against Ships, Annual Report 2016,” International Maritime Organization, March 30, 2017, [http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Reports/Documents/245 Annual 2016.pdf](http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Reports/Documents/245%20Annual%202016.pdf).

[3] “Download the Global Terrorism Index 2023 report,” IEP, p.8, <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2023/03/GTI-2023-web-270323.pdf>.

[4] 《印尼 2017 年恐怖主义及反恐大事记要》，东盟学院官网，2017 年 12 月 26 日，<http://dongmengxueyuan.gxun.edu.cn/info/1502/12509.htm>。

[5] 《印尼部分地区或有恐怖袭击，中领馆提醒中国公民注意安全》，新京报网，2020 年 1 月 13 日，<http://www.bjnews.com.cn/travel/2020/01/13/673711.html>。

近的菲律宾棉兰老岛就是恐怖分子活跃的热点地区。恐怖主义对域内投资、人员以及当地旅游业的危害都不容小觑。

四、“区域综合经济走廊”建设高效、可持续推进的路径及前景

域内欠佳的经济地理特征、域外大国的掣肘以及非传统安全问题的影响在不同程度上威胁中国与印尼共建“区域综合经济走廊”的效率与可持续性。在当前美国加速经营印太，地区紧张局势加剧的背景下，中国与印尼需要采取综合手段积极应对这些内外部挑战，以保障“区域综合经济走廊”高效、可持续推进，为地区的和谐与稳定注入强劲动力。

（一）重塑经济走廊域内经济地理特征

域内不佳的经济地理特征为“区域综合经济走廊”建设高效、可持续推进增添了难度。然而，经济地理特征作为“第二自然”特征并非与生俱来，其可以通过后天的政治、经济手段进行重塑。目前的当务之急是提升走廊域内的企业密度、减少其沿线的地区分割以及缩小其与高经济梯度之间的距离，来保障经济走廊建设的效率和可持续性。要实现这些目标，通常需要采取一些综合手段，例如开展基础设施建设、制定公共制度、亦或是干预措施^[1]；对这些手段的灵活运用有些时候可以达到“一石多鸟”的效果。为此，中国与印尼可做以下几点积极尝试。

其一，积极探索“港产业园”协同发展模式。“港产业园”的发展模式顾名思义便是“港口+产业园”协同发展的一种创新型模式。该模式可以帮助经济走廊域内在提升企业密度的同时缩短其与高经济梯度地区的距离，

[1] 当一个地区的发展陷入三重困境时，即经济密度不足、分割严重、经济距离遥远，多项经济工具需要同时发挥作用。参见胡光宇著：《2009年世界发展报告：重塑世界经济地理》，北京：清华大学出版社2009年版。

并实现与周边地区的协调错位发展，从而极大地提升经济走廊建设的效率和可持续性。根据“港产业园一体化理论”，产业集群可以极大地提高整体竞争力，实现交易成本的降低与部分资源的共享，被广泛认为是助力地区经济发展的有效手段。^[1]在域内开展“港产业园”协同发展模式便是以港口为依托，在港口临近地区打造以产业园为主体的卫星城。这种发展具有以下优势：首先，在域内基础设施落后、工业化水平欠佳、投资风险较高的现状下，产业园可以为中国企业及其他国家的企业塑造出一个营商环境良好的区域，成为它们的“避风港”，这便可以使域内承接先进技术的“硬件”条件得以升级；其次，由于产业园临近港口，这可以有效地规避了岛内复杂地貌所造成的交通不便，极大地降低了交通基建的难度以及商品运输的成本；最后，受益于临近产业园区，港口的货流量也将得到保证，使其竞争力得以提升。当前，域内加里曼丹省的塔纳库宁地区已经被选作“区域综合经济走廊”“港产业园”一体化发展的试点工业区。^[2]未来，域内应当充分发掘自身的优质资源，主推渔业、矿业、热带种植业、新能源、旅游业等优势产业，积极构建一港多园的复合功能集群，形成集开发、生产、加工、物流、销售为一体的全产业链，实现生产力的优化空间布局。

其二，建立与印尼地方政府的沟通协调机制。域内较为严重的分割情况在很大程度上要归咎于印尼各级政府间的沟通、协调效率低下。地方政府是经济走廊建设的直接参与者，沟通的失衡进而导致了它们为走廊提供的公共服务趋于碎片化和单一化^[3]，损害了经济走廊建设的效率和可持续性。基于这种现状，当前亟待强化负责推进经济走廊建设相关部门与印尼地方

[1] 李惟：《扬州市“区港产业园一体化”建设战略对策研究——基于产业集群视角》，载《市场周刊》2014年第9期，第29—30页。

[2] 《中国能建葛洲坝集团签约印尼卡扬A水电站项目EPC合同》，中国产业经济信息网，2019年6月8日，<http://www.cinic.org.cn/zgzz/xw/536730.html?from=singlemessage>。

[3] 朱春奎、毛万磊：《议事协调机构、部际联席会议和部门协议：中国政府部门横向协调机制研究》，载《行政论坛》2015年第6期，第39—44页。

政府之间的沟通与协调,以缓解域内的分割现状。成立于2017年10月的“区域综合经济走廊”建设合作联合指导委员会是负责推进双方在该框架下具体合作的统筹机制。因此,如今的当务之急是要建立联合指导委员会与域内各级政府之间的沟通协调机制。协调机制运作的主要目标是要更加透彻地贯彻走廊政策、消除各相关部门之间的矛盾与冲突、强化联合工作委会的宏观调控能力。^[1]双方在构建沟通协调机制时,需要做好两方面工作。一方面是以横向沟通替代纵向沟通结构。如前文所述,各级政府间自上而下的政策传达以及自下而上的请示审批致使政府间沟通效率低下,因此优化各级政府间的沟通结构尤为重要。另一方面是尽量避免同级政府间不必要的工作交涉。经济走廊的一些大型基建项目往往要横跨多个行政区划,涉及多方平级政府的利益。面临“跨界问题”时,各利益相关方通常会从自身利益出发,往往难以就走廊某一项目的具体落实情况达成一致意见,导致走廊推进受阻。为此,协调部门的行政级别应当设置在这些地方政府之上,至少在走廊建设的行政权力上要高于省级地方政府,以综合统筹、调配这些利益相关者之间的矛盾与争端。

(二) 妥善应对域外大国的对冲战略

域外大国与中国在印尼开展地缘竞争的烈度不尽相同,为此,中国需采取多元的手段妥善应对。

面对美国来势汹汹的“印太经济框架”,中国在与印尼共建“区域综合经济走廊”时,需在数字经济、绿色经济等新兴战略性领域加大资金与人力的投入,以抢占合作先机。美国强化与包括印尼在内的东南亚地区国家的经贸联系并不代表它们对于美国的全球产业布局有多么重要,而更多是由于这些国家对于美国遏制中国的崛起有着相当的地缘价值。这意味着

[1] 施雪华:《中央政府内部行政协调的理论和方法》,载《政治学研究》1997年第2期,第67—73页。

美国与地区国家经济合作的加深并非是为了推动地区的繁荣与稳定，而是将地区安全形势推向大国博弈的深渊。这与印尼以及其它东南亚国家所追求的和平与稳定地区态势大相径庭。因此，即便印尼加入了“印太经济框架”的谈判，却依旧对该框架持谨慎、怀疑态度。《雅加达邮报》曾载文表示，美国推出的“印太经济框架”旨在对抗中国，不符合本国以及地区其它国家的真正需求，地区国家不会轻信。该框架缺乏市场准入方面的内容，显得诚意不足。^[1]

基于印尼这般立场，中国需要做的是充分发挥自身的比较优势，直面与美国在印尼的经济合作竞争。相较于美国，中国在印尼基础设施建设的规模、效率以及成本控制方面都有明显的优势，而且加之中国与印尼的合作是以尊重其发展道路为前提的。^[2]为此，进一步加大对经济走廊建设的资金与人力投入将帮助中国在与美国的竞争中抢占先机。如前文所述，数字经济和绿色经济合作不仅是“印太经济框架”的主推内容，同时也是印尼近年国内经济发展战略的重要组成部分。由此，中国可与印尼在经济走廊合作框架下积极开展数字和绿色基础设施建设合作。

面对域外大国利用网络媒体造谣煽动经济走廊域内民众的民族主义情绪，中国需增强与两国之间的媒体合作，科学管控中国投资在当地社会的舆情，避免域内民众透过“曲面镜”来看待当地的中国投资。为此，双方可在以下方面做积极尝试。其一，双方应更加频繁地举行媒体交流见面会。通过高频次的见面会，双方媒体可以更为深入地交流研讨，帮助印尼社会

[1] “US, Japan Commitment Vital to Indo-Pacific Economic Framework’s Success,” The Jakarta Post, September 13, 2022, <https://www.thejakartapost.com/business/2022/09/13/us-japan-commitment-vital-to-indo-pacific-economic-frameworks-success.html>.

[2] “Belt and Road Quarterly: Q2 2020,” The Economist, August 17, 2020, <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1360024919&Country=Singapore&topic=Economy>.

了解中国对外投资的主要意图，并令前往域内投资的中国企业更为精准地洞悉当地的风俗民情。^[1]其二，双方需扩展媒体合作的领域和主体。长期以来，中国与印尼的媒体及相关产业合作基本停留在传统媒体领域。未来，双方应当积极扩展在电子报刊、电子图书等新媒体领域的合作，以保证新闻报道的及时性和可触及性，更好地扫清双方在经济走廊合作中出现的认知障碍。在合作主体方面，目前双方的合作除了中国国际广播电台、中国中央广播电台，印尼国家电台、印尼电视台等官方媒体外，双方还需要进一步强化在自媒体方面的合作，通过更为平民化和多样化的形式，为双方的企业及民众构筑认知的桥梁。

（三）强化两国非传统安全合作

经济走廊域内的安定是中国与印尼经济走廊合作高效、可持续推进的根基。为了更好地应对域内相互交织的非传统安全问题，双方可在以下领域积极开展合作。

第一，建立一个涵盖多个非传统领域的双边信息情报平台。以往中国与印尼之间的非传统安全合作多是在东盟主导的框架下开展。然而，由于参与方过多，这些非传统安全合作机制缺乏执行力，收效甚微。相较而言，中国与东南亚国家建立的双边或者参与方较少的多边非传统安全合作机制更具有行动力，例如中老缅泰湄公河联合执法以及中马两国的海洋非传统安全合作。因此，中国与印尼可通过构建更加全面的双边信息平台来获取跨国不法分子的计划、捕捉他们的行踪，及时遏制非传统安全事件的发生。

第二，强化粮食安全合作。经济走廊域内每一次大型自然灾害的侵袭都会造成大量人员伤亡、财产损失以及大批难民流离失所，这使域内部分地区成为贫穷滋生的土壤。贫穷的长期积累会增添社会的不稳定因素，进

[1]《驻印度尼西亚大使陆慷媒体见面会实录》，中国外交部官网，2022年12月22日，https://www.mfa.gov.cn/web/zwb_d_673032/wjzs/202212/t20221223_10994032.shtml。

而危及到中国与印尼经济走廊合作的社会可持续性。此外，贫穷同样也是恐怖主义、跨国犯罪等非传统安全问题的重要诱因。当生存难以为继之时，“铤而走险，放手一搏”成为部分贫民最后的选择。因此，只有消除域内贫困，才能根除地区诸多非传统安全问题的源头，而粮食安全合作是一种行之有效的方式。农业在印尼的产业结构中仍然占有较大比重，而其国内落后的农耕技术以及落后的农田水利设施，使农作物广种薄收，抗灾害能力弱，致使天灾来临之时民众生存的根基易受重创。中国作为全球农耕大国，拥有先进的农业技术、管理经验和广阔的农产品市场，是印尼天然的粮食安全合作伙伴。未来，中国与印尼应当进一步提升双方农业合作的机制化水平，让中国先进的农业技术更为广泛地在经济走廊域内传播，全面提升域内农产品的抗害能力，以保障域内粮食的稳定供应。

结 语

本文基于北加里曼丹、北苏拉威西、北苏门答腊以及巴厘四省的“第一自然”和“第二自然”现状，并结合相关经济地理理论以及当前地区局势，对中国与印尼共建“区域综合经济走廊”的潜力进行了挖掘，厘清了双方共建经济走廊所面临的挑战，并探究了双方高效、可持续推进经济走廊建设的具体路径。研究发现，“区域综合经济走廊”域内资源禀赋优异的“第一自然”特征赋予了双方在海上油气、新能源、渔业、热带种植业等领域巨大的合作潜力。然而，这些合作潜力的充分发挥却受限于经济走廊域内的“第二自然”即经济地理特征。域内较低的密度、较严重的分割现状以及与高经济梯度地区较远的距离都制约着经济走廊建设的高效、可持续推进。同时，双方的经济走廊合作还受到域内大国的掣肘和一系列非传统安全问题的侵扰。为此，双方需采取综合手段，妥善应对这些内外部挑战，以保证经济走廊建设的效率和可持续性。面对域内经济地理特征欠佳的窘境，双方可通过积极探索“港产业园”协同发展模式、建立与印尼地方政府

的沟通协调机制等方式，以重塑域内的经济地理特征；面对域外大国的对冲战略，中国需要在数字经济和绿色经济等新兴战略性领域加大对经济走廊建设的投入，并增强与印尼之间的媒体合作。面对经济走廊域内及沿线所存在的一系列非传统安全问题，双方可尝试搭建双边信息情报平台，并强化在粮食安全领域的合作。

印尼是古代“海上丝绸之路”的必经之地，也是“21世纪海上丝绸之路”的首倡之地。在中美博弈日益加深、印太局势日趋紧张的背景下，中国与印尼高质量共建“21世纪海上丝绸之路”的重要性进一步突显。共建“区域综合经济走廊”则是双方高质量共建“21世纪海上丝绸之路”的重要组成部分。未来，中国与印尼应继续秉承互助共赢、包容开放的“丝路精神”，携手高效推进“区域综合经济走廊”建设，让古海上丝绸之路的辉煌在当代重现，并为地区的繁荣与稳定做出积极贡献。

【收稿日期：2023年2月26日】

【修回日期：2023年4月20日】

（责任编辑：马燕冰）