印度尼西亚的海洋战略和海洋经济

薛　松

【内容提要】印度尼西亚是世界上最大的群岛国家，海洋资源丰富、开发潜力大。印尼扼守马六甲海峡，有三条繁忙的国际航线穿过其领海。海洋是印尼安全和繁荣的生命线，印尼的海上安全也直接影响到全球贸易和战略物资的流动。2014年，印尼总统佐科提出“全球海洋支点”战略。经过三年的实践，2017年印尼颁布了历史上第一个综合海洋战略和短期行动计划（2016—2019年），即《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》以岛屿间互联互通为重点，以可持续发展海洋经济为目标。该文件为“全球海洋支点”战略提供了制度稳定性和机构稳定性，但同时也有国防和海洋外交的目标模糊、核心领导机构的领导力低、缺少新项目等不足之处。本文就印尼海洋战略的三项重要发展计划进行介绍，即海上高速公路、海洋旅游业和海洋经济特区。中国的“21世纪海上丝绸之路”倡议与印尼的“全球海洋支点”战略在方向上具有相似性。本着理念契合、互惠互利的原则，本文提出产业园升级经济特区或自贸区并与港口联动的未来合作方向。

【关键词】海洋战略；海洋经济；“全球海洋支点”战略；“一带一路”；“21世纪海上丝绸之路”

【作者简介】薛松，复旦大学国际问题研究院助理研究员。

一、引言

印度尼西亚不仅海上战略位置极其重要，而且海洋资源丰富。印尼扼守马六甲海峡，3条重要的国际航线穿过其领海，拥有1.7万多个岛屿和58万平方公里海域，海底油气、海洋生物等资源种类丰富、开发潜力高。海洋不仅是印尼安全和繁荣的生命线，其海上安全也直接影响全球贸易和战略物资的流动。

2014年，印尼总统佐科提出“全球海洋支点”战略构想，此后在实践中不断丰富海洋战略的内涵。印尼政府在2017年颁布了该国历史上第一个综合海洋战略和行动计划，即《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》（Perpres 16/2017）。该文件从海上边界、海洋空间和海洋外交，海洋产业和海上连通性，自然资源产业、海洋服务业和海洋环境管理，海上防御与安全和海洋文化5个方面对海洋战略的长期目标和短期行动计划（2016—2019年）进行了全面、详细的阐述。该文件与2014年印尼《海洋法》一道成为海洋战略的政策和法律基础。

印尼海洋战略涉及的内容十分广泛，本文仅聚焦于其海洋战略的3个关键方面。第一，海洋战略的基本制度框架。本文以《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》的文本为基础简要介绍印尼海洋战略的制度框架，包括长期目标、行动原则、7个支柱、实施规则和管理结构。第二，讨论印尼海洋经济的3个重点建设项目，即海上高速公路计划、海洋旅游业和海洋经济特区。第三，阐述中国与印尼海洋合作的机遇和对策，提出产业园经济特区或自贸区与港口联动的模式有潜力成为未来中印尼深化海洋合作的方向。

二、印尼海洋战略的制度框架

2014年佐科竞选期间提出“全球海洋支点”战略后，因其缺乏整体战略规划和具体的行动计划而被诟病。印尼战略与国际问题研究中心指出，印尼海洋战略缺乏战略自恰性、政治确定性和制度稳定性。[①] 基于2014年印尼《海洋法》第13条的规定，“政府制定长期、中期和短期的综合海洋建设政策”，印尼政府经过3年的酝酿和实践，出台了海洋权益保护和开发的首部战略性政策

① “CSIS Advocates a Unified Approach to Maritime Policy,” *The Jakarta Post*, March 8, 2016.

文件《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》，为印尼的海洋发展提供了亟须的制度稳定性。

《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》分为长期战略和短期行动计划两部分。第一部分全面规定了海洋发展的战略性内容，包括长期目标、行动原则、7个支柱、实施规则和管理结构等纲领性的制度框架。在此基础上拓展的第二部分制定了2016—2019年短期行动规划，提出了具体、可量化的短期行动目标，将76项战略目标细化成425项活动和330项短期目标。这种“长期战略加短期目标”的框架使海洋战略既具有目标上的开放性又具有实践上的可行性。

《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》明确了海洋战略的长期战略目标，即“使印尼成为主权完整、先进、自主、强大且能够顺应国家利益为地区和世界带来安全与和平的海洋国家”。[①] 其具体战略目标涉及海洋资源的开发和管理，提升人力资源水平，强化海洋安全和主权，强化海洋管理秩序，实现滨海和小岛居民的平等和繁荣，培育海洋产业，建设海上基础设施，完善海上空间规划，加强海洋环境保护，实践海洋外交和培育海洋文化。[②] 从《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》的文本和佐科政府的政策看，印尼海洋战略的首要目标是国内目标，即维护主权和领土完整，促进经济发展和社会平等。其次要目标是使印尼成为地区秩序的协调者甚至领导者。协调的方式是通过东盟机制帮助中、美、印等大国形成合力，在不威胁印尼国家利益的前提下促进地区和平。[③]

印尼海洋战略的基本原则是服务于国家利益和最广泛的印尼人民。《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》没有清晰定义何为国家利益。至于“最广泛的印尼人民”的概念，基本原则下六项子原则[④] 中的第一条，重新强调了苏加诺时期提出的努山塔拉观念（Wawasan Nusantara），即印尼群岛的政治、经济、社会、文化、国防和安全形成统一的整体，那么服务于最广泛的印尼人

① 见《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》第1条，参见“Perpres Nomor 16 Tahun 2017,” https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/62168。

② 见《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》附件一第4章第1条，参见“Perpres Nomor 16 Tahun 2017-Lampiran,” https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/62168。

③ 见《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》附件一，参见“Perpres Nomor 16 Tahun 2017-Lampiran,” https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/62168。

④ 见《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》附件一第4章第2条，参见“Perpres Nomor 16 Tahun 2017-Lampiran,” https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/62168。

民的意思不等于为绝大多数国民（如爪哇人或穆斯林）服务，而是应考虑到不同族群、宗教、阶层、地区等全体国民，在此文件中海洋短期发展政策尤其向偏远岛屿的贫困居民倾斜。其他五项子原则包括可持续发展原则、蓝色经济原则、综合透明的管理原则、广泛参与原则以及公平和均等原则。印尼海洋战略的原则体现了“平衡”的核心思想，即东西部平衡（努山塔拉观念）、发展与环境平衡（可持续发展原则）、陆海平衡（蓝色经济原则）、贫富平衡（公平和均等原则）、决策者与参与者平衡（综合透明的管理原则以及广泛参与原则）。

基于2014年11月13日佐科在东盟峰会上阐述的5个支柱，《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》增加了“海洋管理和机构”与“海洋空间管理和海洋环境保护”两个支柱，形成了结构较为完整的海洋战略内容。7个支柱是指：（1）管理海洋资源、发展人力资源；（2）海上国防、安全和执法；（3）完善海洋管理和机构；（4）发展海洋经济、海洋基础设施和促进繁荣；（5）海洋空间管理和海洋环境保护；（6）普及海洋文化；（7）进行海洋外交。

印尼海洋战略的实施规则由法律法规、筹集资金、行动计划、实施机构和监督评估五方面构成。执行海洋战略应遵循现行法律法规，特别是与海洋战略相关的法律法规。自2013年至2018年8月，印尼国会、中央政府、总统、相关部委等共出台了约370项涉海法律、法规、条例，其中涉及渔业管理的规定数量最多。最重要的涉海法律是2014年通过的《海洋法》。该法案从瓦希德执政时期开始讨论，直到苏西洛卸任前期才得以批准。《海洋法》是制定印尼海洋战略和行动计划的法律基础，《海洋法》第13条规定政府应“制定长期、中期和短期的综合海洋建设政策”，正是2017年海洋战略和短期行动规划的基础。

印尼海洋战略的项目资金源于中央政府和地方政府预算、银行贷款、私营部门和社会资源。《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》特别强调企业的社会责任、国企和市政发展资金向合作单位直接借贷等多种筹款方式。[①]

行动计划是指围绕7个支柱设定的具体执行计划。印尼海洋战略的第一个行动计划（2016—2019年）与海洋战略在一个法律文件（《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》）中同时推出。各执行部门对政策实施的评估结果将

① 见《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》附件一第6章第10条，参见“Perpres Nomor 16 Tahun 2017-Lampiran,” https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/62168。

成为日后修订政策和行动计划的基础。

印尼海洋战略的执行采用跨部门、多层次的网状执行结构。为此中央政府对海洋相关部门结构进行了调整。《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》明确了海洋政策设计、执行和监督的横纵分权框架。分权包括两种，一种是依据不同领域和职能向各部门分配政策制定和执行权利的横向分权。《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》第6条将制定和修订具体政策的权利下放给各相关部门的部长或机构领导，将执行政策的权利赋予相关行政部门或机构。佐科政府在2014年组建了海事统筹部作为海洋战略的顶层统筹机构，统筹能矿部、交通部、海洋和渔业部以及旅游部4个与海洋战略联系最密切的部门。海事统筹部下设4名副部长，分管海洋主权、自然资源和服务、基础设施、人力资源与科技文化。《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》规定，海事统筹部负责监督和评估各部门出台的海洋政策，并在与其他统筹部门协调后，至少每年向总统汇报一次。[①]

另一种分权是指中央政府与地方政府之间的纵向分权。目前，省级政府拥有管理12海里内领海中自然资源的权利，因此领海自然资源的开发必须得到省政府的许可。此外，海岸保护、禁渔期、恢复海洋生态等政策还需要省级和县级政府协作才能执行。行动计划将任务分配给相应的职能部门（部级单位）后，部级单位通过省级/县级地方办公室传达任务，通过地方办公室与地方政府合作完成任务。职能分权（横向）和央地分权（纵向）构成了执行海洋战略的基本网络框架。跨部门、多层次的网状执行结构是国际上比较先进的整合模式（integrated approach）的海洋战略执行架构，较少有国家能够达到这种结构设计的要求，让这套架构能顺利运转则更为困难。

印尼海洋战略的重要意义在于将“全球海洋支点”战略制度化，对此后的海洋开发具有奠基性意义和纲领性作用。印尼海洋战略涵盖内容全面、管理结构合理，推出之后在印尼国内的反响较为正面。2019年佐科总统连任，未来印尼发展战略应基本延续他第一任期的大方向，“全球海洋支点”战略仍然是重头戏。

印尼海洋战略也有一些不足之处。第一，战略和短期行动规划提出的国防和海洋外交的目标模糊，这是“全球海洋支点”战略从提出之日起直到现在

① 见《2017年第16号关于海洋政策的总统规定》第6条和第7条，参见“Perpres Nomor 16 Tahun 2017,” https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/62168。

一直被诟病的地方，在新战略规划中仍没有加以强调。[①] 第二，海洋战略的核心领导机构的领导力低。整合模式的海洋战略执行结构要求存在一个强有力的中心部门整合各部门的工作并起到监督作用，印尼海事统筹部就处于这样一个核心地位。然而因为部长卢胡特深得总统信任，他经常被指派去承担与海洋事务关系不大的任务，如承担与中国合作的“三北一岛”区域综合经济走廊项目对接的任务，负责芝塔龙河修复工作，担任雅加达—泗水中速铁路项目的赴日特使等，与海洋关系不大的事务占用了海事统筹部的大量行政资源。第三，2016—2019年海洋行动计划缺少新项目。大部分出现在文件中的项目是过去已经提出和正在执行的项目，因此整个短期计划显得四平八稳，缺乏自信和亮点。

三、印尼海洋经济的重点建设项目

印尼海洋战略有三个重要的海洋经济发展计划，即海上高速公路、海洋旅游业和海洋经济特区。

（一）海上高速公路

印尼海上高速公路是“全球海洋支点”战略中优先级最高的基础设施项目。海上高速公路是指“有效的海上联通性，从印尼西部到印尼东部有日常的、有计划安排的通航船只”。[②] 其基本要求是有存量（availability）、可获得（accessibility）和成本可担负（affordability），即照顾到偏远、落后和边界地区的交通和物流需求，降低东西部交通和物流的价格差异，以改善偏远地区人员和物资交流不畅的问题。海上高速公路项目由若干个产业和环节构成，包括航道维护、海港建设、船舶制造、航行安全和投资环境。

在维护航道航运权利方面，印尼政府通过立法维护国内载运权，即制定和实施航道法律法规的排他性权利。2005年印尼政府制定了若干关于国内载运权的法律法规。2005年第5号关于发展国家航运业的总统指示中首次定义了国内载运权。2008年第17号《航运法》第八条规定，自2010年起载客和载货的

---

① Muhibat, Shafiah F., “Indonesia’s New Ocean Policy: Analysing the External Dimension,” Maritime Affairs, *Journal of the National Maritime Foundation of India* 13, no.2 (2017): 50-61.

② 资料源于2017年8月印尼海事统筹部主办的海洋基础设施论坛上印尼交通部海上交通司代表发言的幻灯片。

沿海航行权仅属于印尼船只。2011年第22号政府规定和2011年第48号交通部长规定对国外船只的沿海航行权进行了更清晰的规定。对国内载运权的规定保障了印尼船只在本国河流和领海的载运权利。印尼维护航道的另一项措施是增加海上公共交通航线。在2016—2019年短期行动计划中，印尼期望建成9条海上公共交通航线，并增加百余艘新船增加海上公共交通航线的频率。印尼计划每年计划新增96条先锋航道和一条运送牲畜的转运航道，以提升偏远岛屿的交通便利性。

在海港建设方面印尼面临多重问题，主要表现为海港的驻留时间过长，陆海交通衔接不畅，缺乏优秀的深水港和海港收费高。印尼海港建设的远期目标是建成枢纽港—集散港—次级集散港的三层港口系统。建成后的系统将拥有5座深海枢纽港，即吉拉丹绒港（Kuala Tanjung）、丹绒帕里港（Tanjung Priok）、丹绒皮拉克港（Tanjung Perak）、望加锡港（Makassar）和比通港（Bitung）。19座集散港（feeder port，见图1和表1）和100座次级集散港（sub-feeder port）。2016—2019年短期行动计划提出以下目标：建设24个战略海港，包括19个集散港和5个枢纽港；完成100座非商用港的新建和续建工作；建设大雅加达周边地区、三宝垄、泗水等城市周边的陆港；建设保税物流中心；继续通过填海建设卡里巴鲁—雅加达海港；建设通往港口的公路和铁路；加强海港硬件和软件管理，与国家单一（服务）窗口（INSW）接轨；建设3个国防战略港，即纱笼港、比通港和萨温拉基港（Saumlaki）。

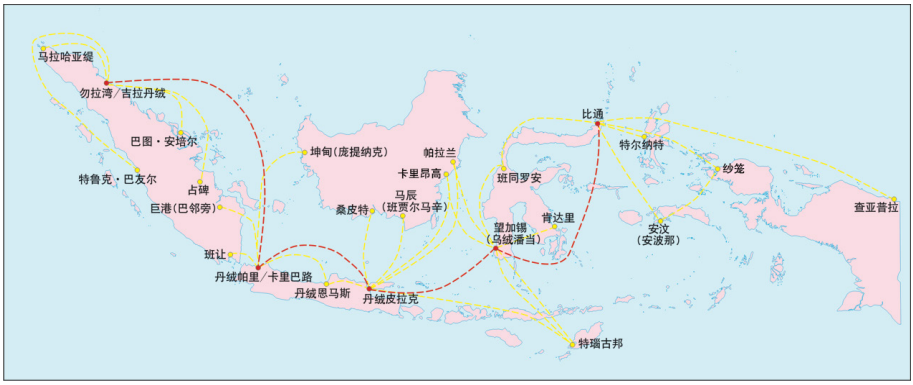

图1　印尼“海上高速公路”海港建设示意图

资料来源：祁怀高:《中国与“一带一路”沿线支点国家发展战略对接研究》，世界知识出版社，2019，插页18。审图号：GS（2019）200号。

注：本文的港口中文译名参考印度尼西亚共和国法律与人权部下发《〈关于对获得免签的外国人的来访目的和条件进行检查的指定边境站点〉的法律与人权部部长规定》（2016年第17号）

http://id.chineseembassy.org/chn/lsfw/zytz/P020161205463740181627.docx。

表1　印尼19座集散港

编号	集散港	编号	集散港
1	马拉哈亚缇	11	巴厘巴板的卡里昂高
2	巴淡的巴图·安培尔	12	沙马林达的帕拉兰
3	特鲁克·巴友尔	13	班同罗安
4	占碑	14	肯达里
5	巨港（巴邻旁）	15	特瑙古邦
6	班让	16	特尔纳特
7	三宝垄的丹绒恩马斯	17	安汶
8	坤甸（庞提纳克）	18	纱笼
9	桑皮特	19	查亚普拉
10	马辰（斑贾尔马辛）		

资料来源：作者整理。

在船舶制造方面，印尼面对的主要问题是船舶制造工业技术水平较低，成本控制不佳，以及东西部造船业水平差距过大，其结果是每年全国的船厂只能建造200—300艘新船，[①] 新船中只有约1/10为完全国产，零部件国产率低且没有能力建造远洋渔船。印尼政府提出3个努力方向：建设新的造船厂，在新法律法规框架下建立国有造船厂，出台行业振兴计划和配套政策鼓励船舶制造业发展。2016—2019年短期行动计划提出了一些切实可行的目标，如将造船工艺和零件规格标准化，提升15种配件的国产比例，为国内技术进入市场培育良好环境，培训760名造船专家等。这些目标虽然定量化、易于实现和考核，但是相比其雄心勃勃的港口建设计划，印尼政府在提升船舶制造业方面显得缺乏信心、资本投入和长远规划。

在航行安全方面，印尼主要通过提升海上通信质量、提升救援速度和能力，疏通繁忙航道来应对和预防航行中出现的危险。2016—2019年短期行动计划要求增加548个导航援助设备，建设和升级29个船舶交通系统，建设和升

① Bambang Prihartono, “Pengembangan Tol Laut Dalam RPJMN 2015-2019 dan Implementasi 2015,” BAPPENAS，2015, p.34.

级121个全球海上遇险与安全系统（global maritime distress and safety system），建设72个航行通信系统，设立天气预报系统，采购搜救船、直升飞机等设备，进行搜救演习，还要求在主要海港确定航道，在龙目海峡和巽他海峡确定分道航行制（traffic separation scheme）等。

在投资环境方面，印尼面对的主要问题是船舶制造行业的贷款利率过高[①]和海港基础设施的巨额投资难以担负的问题。为此，印尼政府倡议国有资产部门与私营部门合作融资，并降低相关产业的准入门槛，吸引更多外资到印尼投资，同时承诺减少投资准证的申请程序和时间。

在佐科第一任期中，海上高速公路建设取得了初步效果。2014年印尼位于物流表现指数（LPI）第53名，2018年提升到第46名，然而基础设施仍有较大的提升空间。

（二）海洋旅游业

印尼拥有漫长的海岸线，蕴含丰富的海洋旅游资源，潜力巨大但开发不足，只有巴厘岛和巴淡岛是享誉国际的海洋旅游圣地。印尼政府在《2015—2019年中期建设发展规划》中提出发展“自然旅游、文化旅游、创意旅游”的目标。自然旅游包括海洋旅游、生态旅游和探险旅游，其中设定海洋旅游产业占自然旅游产业的35%。在印尼海洋旅游资源中，60%属于海岸资源，25%属于海景资源（如游船），15%属于海底资源（如浮潜和潜水）。[②]2017年印尼海洋战略对发展海洋旅游业的一项政策革新是将海洋旅游与海洋环境保护与可持续发展合并成为一个类目。

印尼发展旅游业的整体政策被称为“3A”，即精彩的景区（ATRAKSI）、交通与通信接入（AKSES）和便利的服务（AMENITAS）。在建设精彩的景区方面，印尼政府在2016年确定建设10个“新巴厘岛”（即新印尼旅游景观）的国家规划，它们是北苏门答腊省的多巴湖（Danau Toba）、勿里洞岛的丹绒克拉杨（Tanjung Kelayang）、万丹省的丹绒乐宋海湾（Tanjung Lesung）、日惹附近的婆罗浮屠（Borobudur）、爪哇岛的布罗莫—腾格尔—斯摩鲁火山

---

① Tulus Warsito, “Geostrategi Maritim Indonesia Dalam Perspektif Diplomasi,” in Jalan Kemandirian Bangsa, Jakarta, *Kompas Gramedia, 2014*, pp.149-56.

② Kemenpar, “Menteri Pariwisata: Wisata Bahari Ditargetkan Hasilkan Devisa 4 Miliar Dolar Amerika Di 2019,” Kemenpar, July 31, 2015, http://www.kemenpar.go.id/post/menteri-pariwisata-wisata-bahari-ditargetkan-hasilkan-devisa-4-miliar-dolar-amerika-di-2019.

（Bromo—Tengger—Semeru）、西努沙登加拉省的漫达丽佳（Mandalika）、东努沙登加拉省的纳闽巴霍（Labuhan Bajo）、雅加达北部的千岛（Kepulauan Seribu）、中南苏拉威西省的瓦卡托比（Wakatobi）和北朋古鲁县的摩罗泰岛（Morotai）。其中，瓦卡托比、摩罗泰岛、丹绒克拉杨、千岛4个景点同时出现在2015—2019年国家旅游产业重点扶植的海洋旅游目的地名单中，得到交通部、公共工程和住房部和国企部的联合支持。

建设10个“新巴厘岛”预计将花费500兆印尼盾（约合2438亿元人民币）。2019年，印尼中央政府各部门、国企和地方政府共为旅游业出资170兆印尼盾（约合830亿元人民币）。[①] 在巨大的投资压力下，印尼希望与国外政府、国外投资者和国内投资者合作加快旅游区建设。2019年，印尼提出与菲律宾、马来西亚、新加坡等周边国家共同推出海洋主题特色旅游，推出如马尼拉—美娜多、达沃—美娜多的潜水旅游路线。[②]

在建设交通和通信设施方面，中央和地方政府将承担起主要责任。目前，许多印尼景区交通基础设施情况不佳，机场、铁路、公路、航运都有待提高，通信网络覆盖率和速度也比较落后，成为制约旅游业发展的最大障碍。旅游产业竞争力指数显示，印尼旅游业得分较低的方面是医疗、公共卫生设施和通信网络基础设施。中央政府已确认出资1兆印尼盾（约合4.9亿元人民币）用于建设10个新印尼旅游景点的基础设施。[③] 公共工程和住房部已经着手修缮景区的道路、给排水、垃圾处理站和绿地等公共设施。完善基础设施是提升海洋旅游质量的最紧迫需求，但是由于基础设施投资大、资金回收慢、无政府担保的特点，政府想吸引私营部门投资比较困难。目前，印尼中央和地方政府尝试的一种创新模式是将旅游景区批准建设成为经济特区，用减免税收的办法吸引私营部门投资到基础设施建设中。

在提升旅游服务方面，印尼政府邀请私营部门一起合作，提升景区的服务体验。印尼政府推出旅游准入便利政策和营商便利政策。根据2016年第21号

---

① Hiramsyah S.Thaib, “Strategi Pengembangan Kepariwisataan Indonesia,” Kemenkeu, accessed July 5, 2019.

② Aji Cakti, “Kemenpar ingin kembangkan wisata bahari sebagai ‘dual destinations’,” *Antara News*, June 18, 2019, https://www.antaranews.com/berita/918072/kemenpar-ingin-kembangkan-wisata-bahari-sebagai-dual-destinations.

③ Melisa Riska Putri, “Pemerintah Tenderkan Infrastruktur 10 Kawasan Wisata Strategis,” Republika, May 29, 2017, https://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/17/05/29/oqpc75383-pemerintah-tenderkan-infrastruktur-10-kawasan-wisata-strategis.

总统规定，169个国家获得落地免签待遇，而2013年仅有15个国家有落地免签待遇。为了支持海洋旅游业，政府简化了游艇到达手续，进入准证申请时间由过去的3周缩短为3个小时。政府撤销了游轮国内航行权原则，允许外国游轮在5个主要海港停靠。

佐科第一任期的旅游产业发展很快，但可能达不到预期水平。在吸引国外游客方面，印尼成效显著、成绩斐然。2017年，英国《每日电讯报》称印尼进入全球旅游产业发展最快国家前20名。[①] 2018年全年到印尼旅行的国外游客达到1581万人次，[②] 比2014年增加了约680万人次。截至2019年4月，到印尼旅游的国外游客仅达到512万人次，[③] 距离2000万人次目标还有一定距离。从旅游业营收来看，2019年旅游业成为印尼外汇重要来源行业。然而，世界银行指出外国游客到印尼的消费平均只有165美元，低于马来西亚、越南、斐济、哥斯达黎加等国家，印尼应想办法将快速增加的游客数量转化为外汇营收。[④] 尽管如此，印尼旅游业仍然发展势头迅猛，未来可期。

（三）海洋经济特区

印尼的经济特区是指在具有一定经济优势或地理战略优势的地区，由中央政府批准给予一定政策便利和自主性的物流、商贸、高科技、加工、能源、旅游等产业园区。印尼的海洋经济特区是指依托当地海洋交通、海洋生物和非生物、海洋旅游等资源建成的经济特区。经济特区受全国经济特区管委会和省级经济特区管委会管理，具有一定的政策自主性（见图2）。

---

① Oliver Smith, “The Surprising Places Where Tourism Is Growing Fastest,” *The Telegraph*, June 27, 2017, https://www.telegraph.co.uk/travel/lists/the-surprising-places-where-tourism-is-growing-fastest/.

② Kontan, “Jumlah Turis Asing Ke Indonesia Capai 15,81 Juta Kunjungan Selama 2018,” Kontan, February 1, 2019, https://nasional.kontan.co.id/news/jumlah-turis-asing-ke-indonesia-capai-1581-juta-kunjungan-selama-2018.

③ Koran Sindo, “BPS Catat Kunjungan Wisatawan Mancanegara Belum Optimal,” Okezone, June 11, 2019, https://economy.okezone.com/read/2019/06/11/320/2065186/bps-catat-kunjungan-wisatawan-mancanegara-belum-optimal.

④ Francisca Christy Rosana, “Bank Dunia Soroti Rendahnya Belanja Wisata Bahari di RI,” Tempo, June 4, 2019, https://bisnis.tempo.co/read/1220116/bank-dunia-soroti-rendahnya-belanja-wisata-bahari-di-ri.

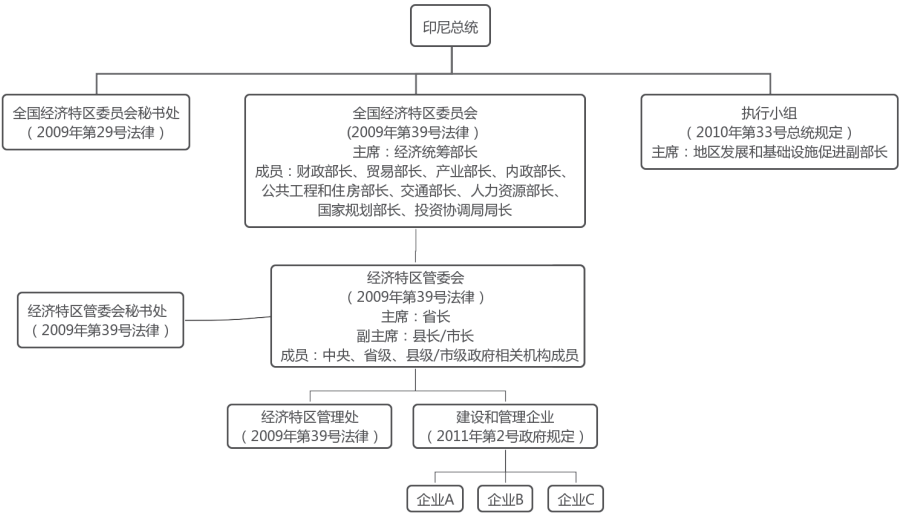

图2　印尼经济特区管理结构

资料来源：作者根据网络数据翻译、整理，网站网址：http://kek.go.id/kelembagaan。

开发商和主要产业经营者能得到税务假期的优惠，如投资超过1万亿印尼盾（约合7692万美元），则在10—25年可减免20%—100%的收益税；如投资超过5000亿印尼盾（约合3846万美元），则在5—15年享受20%—100%的收益税减免。其他经营者可以得到税务减免的优惠，如营业前6年的净收益税折扣30%、加速折旧、纯益税税率为10%等。此外，还有免缴进口商品收益税，免缴奢侈品增值税和销售税，免除或延期缴纳进口关税，快速办理移民局许可、土地许可、雇佣许可、投资许可等优惠政策。

目前，印尼政府共批准建立12个经济特区，全部位于滨海地区。其中8个经济特区由前任总统苏西洛批准，4个在佐科第一任期批准。苏西洛批准的经济特区大多是产业型经济特区。仅在2014年5—7月3个月内就批准了5个经济特区，显然与当年总统选举有关。佐科第一任期内批复经济特区较为谨慎，目标也更加明确。他提出经济特区基于3项目标，即加速爪哇岛以外的经济发展，均衡发展全国经济，加强各地互联互通，并通过这种互联互通关系改善全国各地的物流供应系统。[①] 8个经济特区已经基本建设完毕，只有纱笼港和丹绒亚皮—亚皮（Tanjung Api-api）特区还在建设中。

① 中国驻印尼使馆经济商务参赞处：《印尼政府拟再建14个经济特区》，2017年8月2日。

12个经济特区分别为：（1）万丹省丹绒勒松（Tanjung Lesung）：海洋旅游产业型经济特区。它通过2012年第26号政府规定设立，以海上运动、宾馆酒店、高尔夫和旅游专科学校为主要经营项目，面积1500公顷。（2）双溪芒克（Sei Mangkei）：产业型经济特区。它通过2012年第29号政府规定设立，是佐科总统上任后批准运营的第一个经济特区（2015年1月27日），主要产业为棕榈油和橡胶下游制品加工，面积2002公顷。（3）巴鲁（Palu）：产业型经济园区。它通过2014年第31号政府规定设立，面积1500公顷，经营范围包括物流、农业、矿产（镍、铁、金）加工和手工业。（4）比通：海港型经济特区。它通过2014年第32号政府规定设立。比通是北苏拉威西省的国际港口，经济特区占地1101.6公顷，北苏拉威西省政府是管理方。（5）莫罗泰（Morotai）：海洋旅游产业型经济特区。它通过2014年第50号政府规定设立，主要产业包括旅游、渔业、物流。（6）丹绒阿比—阿比（Tanjung Api-api）：海港—产业型经济特区。它通过2014年第51号政府规定设立。该地是南苏门答腊的国际港口，港口腹地是著名的棕榈油和橡胶产地，经济特区占地2030公顷。（7）曼达利卡（Mandalika）：海洋旅游产业型经济特区。它通过2014年第52号政府规定设立，主要产业包括农业和生态旅游，面积1250公顷。（8）跨加里曼丹马雷巴杜达（MBTK）：产业型经济园区。它通过2014年第85号政府规定确立，主要产业是棕榈制品加工，占地面积557.34公顷。（9）丹绒格拉央（Tanjung Kelayang）：海洋旅游产业型经济特区。它通过2016年第6号政府规定设立，位于勿里洞岛，特色是白色沙滩和当地文化，占地324.4公顷。（10）纱笼：海港型经济特区。它通过2016年第31号政府规定设立，位于印尼东部的巴布亚省，占地面积523.7公顷，是缩小东西部差异和实现互联互通的战略性港口和经济特区。该地产业基础比较薄弱，正在发展的产业包括造船厂、采矿和物流业等。（11）阿伦司马威（Arun Lhouksemawe）：产业型经济特区。它通过2017年第5号政府规定设立，位于苏门答腊岛北部、马六甲海峡南部的亚齐特区，主要产业为能源、石化、农产品、物流。（12）卡朗巴塘（Galang Batang）：产业型经济特区。它通过2017年第42号政府规定设立，位于重要的战略咽喉位置，坐落于廖内群岛省民丹岛上，周边有马六甲海峡、民丹自由港、菲利普海峡，主要产业为矿产品（铝土矿）加工和衍生产品加工制造。

四、中国与印尼海洋合作的机遇和对策

中国与印尼海洋合作的机遇在于“21世纪海上丝绸之路”与“全球海洋支点”战略具有相似的思想基础。两国都支持发展“蓝色经济”，这是两国海洋合作的思想基础。蓝色经济是指在考虑资源和环境承载能力的基础上统筹和整合陆地与海洋的发展，即“陆海统筹、协调发展”。从20世纪90年代开始，中国的蓝色经济开始快速发展，2015年前在国内生产总值中占比达10%，研发经费占海洋经济总产值的2%。[①] 中国将蓝色经济理念融入了“一带一路”倡议中。在2017年《“一带一路”建设海上合作设想》中，中国政府提出“推动建立全方位、多层次、宽领域的蓝色伙伴关系，保护和可持续利用海洋和海洋资源，实现人海和谐、共同发展，共同增进海洋福祉，共筑和繁荣21世纪海上丝绸之路”。2014年印尼《海洋法》中也将蓝色经济制定为海洋管理的原则。因此，以海洋保护为基础，可持续性开发海洋，造福于广大人民的蓝色经济是中国和印尼两国海洋开发和海洋合作的共同目标。

两国的海洋战略具有互补性是两国合作的必要条件。印尼海洋战略着重于海上交通和岛屿的基础设施建设，这恰好是中国有技术实力且有一定融资能力可以提供帮助的方面。根据印尼2015—2019年建设规划，基础设施需要约5500万亿印尼盾（4万多亿美元），而国家财政预算仅能提供36%，需要国外直接投资和国内私营资本补充，目前资金仍有较大缺口。中国有条件通过亚投行、丝路基金、中国—东盟投资合作基金或省市一级的专项资金提供支持。另外，中国和日本在东南亚国家的第三方合作也是一个可以考虑的协作框架。

中印尼在“一带一路”框架下第一阶段的标志性合作项目是雅万铁路，第二阶段的重点合作领域非海洋合作莫属。2017年中国国家发展改革委和国家海洋局联合发布的《“一带一路”建设海上合作设想》提出推进“东亚海洋合作平台”和“中国—东盟海洋合作中心”建设，共同推进海洋经济发展示范区建设，得到了印尼的欢迎和支持。[②] 2018年，李克强总理访问印尼期间，印尼

---

① 迈克尔·康森、斯科特·摩尔:《中国和美国对蓝色经济的开发》，美国进步中心网站，2015年5月，https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2015/07/22131014/ChinaBlueEcon-report-CN.pdf。

② 《中国与印尼更高水平合作前景光明》，中国驻印尼大使馆网站，2018年2月12日，http://id.china-embassy.org/chn/zgyyn/t1534310.htm。

主推的“三北一岛”区域综合经济走廊项目得到了中方的认可，双方签署了谅解备忘录，一些中国机构和企业已经向以上项目投资。2018年10月，两国政府签署共同推进“一带一路”和“全球海洋支点”战略建设的谅解备忘录，标志着双方对接发展合作迈上新台阶、步入新阶段。[①]

考虑到印尼海洋战略中互联互通的优先目标和中国企业最关心的投资收益问题，建议发展“经济特区+港口联动”模式。中国是印尼第一大贸易伙伴，货物基本依靠海洋运输，但印尼海港质量和数量都急需提升，因此港口基础设施建设符合两国利益。然而，由于港口建设开发时间长、资本投入多、投资回款慢的特点，以及印尼港口行业被国企垄断的市场现状，中国企业直接参与投资印尼港口的难度很大。为了解决上述问题，可以考虑推动港口型经济特区模式。港口以服务产业园进出口原材料和货物为主要目的，剩余的装卸和仓储能力可以租赁给印尼国企发展公共海上运载服务，或与印尼国企按港口利用的需求比例合资建造港口。如果印尼政府和国企没有足够的资金出资建港，中资企业可与地方政府、国企共同向中央政府提议将港口产业园升级为经济特区或自贸区，通过使投资者享受投资和税务优惠政策进行补偿性投资。

尽管中印尼两国海洋合作前景光明，然而我们也必须看到，许多中国企业满怀诚意到印尼投资，但项目却半途而废、无功而返。印尼虽然急需中国的技术和资金支持海洋战略起飞，但同时又对中国投资者有一些误解和偏见。印尼社会对中国投资常常有如下偏见：中国投资“来得快”（投资评估不谨慎），中国承接的工程造价低但施工质量差，中国劳工抢占本地人工作机会，中国投资者只和印尼华人企业合作，中国投资者不尊重本地宗教或习俗。在未来的两国海洋合作中，应注意以上偏见的来源，在改善中国投资者自身行为的前提下，与印尼官员、企业和媒体等相关方面做好沟通和社会舆论的疏导工作。中资企业也应沉下心来，用扎根本地的心态踏实地生长在印尼的土壤里，增强与本地群众和社会组织的联系，用时间和心意的投入，而不仅仅是金钱的投入，换来投资的安全，与印尼人民携手将“21世纪海上丝绸之路”和“全球海洋支点”战略转化成为和平、繁荣、开放、创新、文明之果。

---

① 王凤娟、王芳：《专访中国驻印尼大使肖千——“一带一路”对接“全球海洋支点”前景光明》，中国报道网，2019年1月7日，http://www.chinareports.org.cn/djbd/2019/0107/7437.html。

Indonesia's Maritime Strategy and Maritime Economy

XUE Song

Abstract As the largest archipelagic country in the world, Indonesia enjoys abundant marine resources and great development potential. Indonesia guards the Strait of Malacca, and there are three busy international shipping lanes cross its territorial waters. Therefore, the ocean is the lifeblood of Indonesia's security and prosperity, while Indonesia's maritime security also has a direct impact on global trade and the flow of global strategic goods. In 2014, Indonesian President Joko Widodo proposed the Global Maritime Fulcrum. In 2017, after three years' practice, Indonesia promulgated its first comprehensive maritime strategy and short-term action plan in history, which focused on the inter-island connectivity and aimed at the sustainable development of the Marine economy. The strategy provides institutional stability for the Global Maritime Fulcrum, but at the same time, it has shortcomings like unclear goals on national defense and maritime diplomacy, weak leadership of core lead agency, and the lack of new projects. This paper introduces three important development plans of Indonesia's marine strategy, including marine highway program, marine tourism, exclusive economic zone. Besides, China's BRI is similar to Indonesia's Global Maritime Fulcrum in strategic direction. Therefore, based on consensus and the principle of reciprocity, this paper points out the direction of future cooperation on promoting industrial parks to exclusive economic zone or free trade areas and the interconnected development of ports.

Keywords maritime strategy; marine economy; Global Maritime Fulcrum; the Belt and Road Initiative; 21st Century Maritime Silk Road

Author Xue Song, assistant researcher of School of International Studies of Fudan University.