



中国外交与国际合作丛论

韦红一主编

『21世纪海上丝绸之路』与 中国—印尼能源合作

宋秀琚◎著

华中师范大学出版社





中国外交与全球合作

国际视角下的中国

中国对亚太地区投资合作研究

中国参与国际体系变革进程研究

中国参与亚太地区救灾合作机制研究

★ 21世纪海上丝绸之路与中国—印尼能源合作

责任编辑 / 熊然
责任校对 / 王炜
封面设计 / 胡灿

ISBN 978-7-5622-8400-0



9 787562 284000 >

定价：49.00元

中国外交与国际合作丛论

韦红一主编

『21世纪海上丝绸之路』与 中国—印尼能源合作

宋秀琚◎著

華中師範大學出版社



新出图证(鄂)字 10 号

图书在版编目(CIP)数据

“21 世纪海上丝绸之路”与中国—印尼能源合作/宋秀琚著.—武汉:华中师范大学出版社,2018.12

(中国外交与国际合作丛论)

ISBN 978-7-5622-8400-0

I. ①2… II. ①宋… III. ①能源经济—国际合作—中国、印度尼西亚
IV. ①F426.2 ②F434.262

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 237054 号

“21 世纪海上丝绸之路”与中国—印尼能源合作

© 宋秀琚 著

责任编辑:熊 然

责任校对:王 炜

封面设计:胡 灿

编辑室:学术出版中心

电话:027-67867792

出版发行:华中师范大学出版社

社址:湖北省武汉市洪山区珞喻路 152 号

邮编:430079

电话:027-67863426/3280(发行部)

027-67861321(邮购)

传真:027-67863291

网址:<http://press.ccnu.edu.cn>

电子信箱:press@mail.ccnu.edu.cn

印刷:湖北新华印务有限公司

督印:王兴平

开本:710mm×1000mm 1/16

印张:14.75

版次:2018 年 12 月第 1 版

印次:2018 年 12 月第 1 次印刷

字数:250 千字

定价:49.00 元

欢迎上网查询、购书

敬告读者:欢迎举报盗版,请打举报电话 027-67861321

前言 中国—印尼能源合作为“21 世纪海上丝绸之路”添彩

能源资源是能源发展的基础。新中国成立以来,中国政府不断加大能源资源勘查力度,组织开展了多次资源评价;不断努力使中国的能源资源发展状况适应我国的社会主义现代化建设目标。改革开放近 40 年以来,中国的经济高速发展是建立在能源资源供应充分的基础之上的。作为世界上最大的发展中国家,中国是一个能源生产大国和消费大国。根据 2017 年版《BP 世界能源统计年鉴》数据:2016 年,中国占全球能源消费量的 23%,占全球能源消费增长的 27%,已连续十六年成为全球范围内增速最快的能源市场。就各能源种类而言:煤炭在中国能源消费结构中的占比由 2015 年的 64%降至 2016 年的 62%,中国煤炭产量下降 7.9%,创下自 1981 年开始记录该数据以来的最大年度降幅;天然气产量增长 4.8%,消费量增长 7.7%;石油产量下降了 7.2%,为历史最大降幅,消费量则增长了 2.7%;可再生能源消费全年增长 33.4%。2016 年,中国可再生能源消费占全球总量的 20.5%,已超越美国,成为全球最大的可再生能源消费国。在清洁能源中:太阳能消费增长 71.5%,风能增长 29.4%,核能增长 24.5%,水电增长 4%。中国石油对外依存度上升至 68%,为历史最高值^①。总体而言,中国的能源生产与能源消费之间的鸿沟虽然越来越小,但是近几年来,中国经济增长率持续保持在 7%左右,以及中国新农村建设与电气化水平的不断提升等因素相互作用,这一鸿沟近期内还无法大幅缩小。1993 年起,中国由能源净出口国变成净进口国,能源总消费已大于总供给,能源需求的对外依存度迅速增大。煤炭、电力、石油和天然气等能源在中国都存在缺口,其中,石油需求量的大增以及由此引

① 2017年版《BP世界能源统计年鉴》, http://www.bp.com/content/dam/bp-country/zh_cn/Publications/StatsReview2017/2017版《BP世界能源统计年鉴》报告%20中文版。

起的结构性矛盾日益成为中国能源安全所面临的重大难题。

中国的能源消费结构中,清洁能源及能源资源所占比重仍然较低。以煤炭为主要能源资源的能源消费结构导致经济发展与环境污染的矛盾越来越突出。这对矛盾必须在全面建成小康社会及实现中华民族伟大复兴的中国梦的过程中加以解决。习近平提出“环境就是民生”、“生态环境保护是功在当代、利在千秋的事业”、“绿水青山就是金山银山”等绿色发展新理念,为我们解决能源消费与环保问题之间的矛盾提供了新思路。中国能源的需求状况使我们不得不关注世界能源生产、消费等市场格局,寻求重要的能源战略突破口,确保中国的能源供应多元化,进而保障中国的能源安全、经济发展安全和国家安全。能源安全问题日益成为中国战略安全的隐患和制约经济社会可持续发展的瓶颈。在国际能源市场寻找质优价廉,运输通道相对安全、便捷的安全能源资源生产地,是当下中国摆脱能源困局的主要着力方向。2014 年 11 月 19 日,国务院办公厅公布的《能源发展战略行动计划(2014—2020 年)》提出:加快清洁能源供应,控制重点地区、重点领域煤炭消费总量,推进减量替代,压减煤炭消费,提高天然气消费比重,大力发展可再生能源等具体举措。在能源发展战略的途径上,则要立足国内,拓展能源国际合作:一是统筹利用国内与国际两种资源、两个市场,坚持投资与贸易并举、陆海通道并举,加快制定利用海外能源资源中长期规划,着力拓展进口通道,着力建设丝绸之路经济带、21 世纪海上丝绸之路、孟中印缅经济走廊和中巴经济走廊,积极支持能源技术、装备和工程队伍“走出去”。二是加强俄罗斯和中亚地区、中东、非洲、美洲和亚太五大重点能源合作区域建设,深化国际能源双边及多边合作,建立区域性能源交易市场。积极参与全球能源治理。加强统筹协调,支持企业“走出去”^①。如上战略部署,印尼正处于“21 世纪海上丝绸之路”和亚太重点能源合作区域的交接处,因此,开拓印尼能源市场,加强与印尼的能源合作,是 2014—2020 年国家能源发展战略的重要布局。

中国—印尼能源合作也是“21 世纪海上丝绸之路”建设的重要内容。“一带一路”倡议是新时期中国统筹国际与国内两个大局,构建对外开放新格局,实现人类命运共同体的重大设想。在“共商、共建、共享”的原则之下,“一带一路”建设内容丰富,包括政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和

^① 《国务院办公厅关于印发〈能源发展战略行动计划(2014—2020 年)〉的通知》, http://www.nea.gov.cn/2014-12/03/c_133830458.htm。

民心相通五大领域;重点突出,如基础设施建设、贸易拓展等。它们共同织就了五彩缤纷的“丝绸之路经济带”,其中,能源合作是丝绸之路经济带中的亮点和热点。2015 年 3 月 28 日,国家发展和改革委员会、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》(下文简称《愿景与行动》),突出了能源合作对“一带一路”建设的重要性。该文件分别在基础设施建设和拓展投资领域两个部分用 157 个字集中阐述了能源合作:“加强能源基础设施互联互通,合作共同维护输油、输气管道等运输通道安全,推进跨境电力与输电通道建设,积极开展区域电网升级改造合作。”“加大煤炭、油气、金属矿产等传统能源资源勘探开发合作,积极推动水电、核电、风电、太阳能等清洁、可再生能源合作,推进能源资源就近加工转化合作,形成能源资源合作上下游一体化产业链。加强能源资源深加工技术、装备与工程服务合作。”^①在推进“一带一路”倡议的具体实践中,能源合作是为数不多的贯穿政治、设施、贸易、资金和民心五大建设领域的项目之一,可见能源合作在“一带一路”建设中的重要性。

为具体落实《愿景与行动》中的能源合作,在“一带一路”国际合作高峰论坛召开前夕,国家发展和改革委员会、国家能源局又推出《推动丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路能源合作愿景与行动》(下文简称《能源合作愿景与行动》),从一般意义上回答了“一带一路”建设中为什么要加强能源合作、如何加强能源合作,以及能源合作的目标是什么等问题。文件提出,能源合作与推进“一带一路”建设具有重大意义,“能源是人类社会发展的重要物质基础,攸关各国国计民生,加强‘一带一路’能源合作有利于带动更大范围、更高水平、更深层次的区域合作,促进世界经济繁荣,这是中国与各国的共同愿望;为推进‘一带一路’建设,让古丝绸之路在能源合作领域焕发新的活力,促进各国能源务实合作迈上新的台阶”。加强“一带一路”能源合作的目的在于:共同打造开放包容、普惠共享的能源利益共同体、责任共同体和命运共同体,提升区域能源安全保障水平,提高区域能源资源优化配置能力,实现区域能源市场深度融合,促进区域能源绿色低碳发展,以满足各国能源消费增长需求,推动各国经济社会快速发展。能源合作的重点有七大领域:加强政策沟通、加强贸易畅通、加强能源投资合作、加强能源产能合

^① 国家发展和改革委员会、外交部、商务部:《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》(2015 年 3 月 28 日),http://news.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm。

作、加强能源基础设施互联互通、推动人人享有可持续能源和完善全球能源治理结构^①。在国家能源局有关负责人就《能源合作愿景与行动》答记者问中,除了强调“一带一路”能源合作的必要性、重要性之外,还阐述了共建“一带一路”能源合作俱乐部的设想,为更多国家和地区参与“一带一路”能源合作提供平台,增进理解,凝聚共识。能源合作俱乐部的工作包括组织开展多双边政策交流、开展多双边能源合作规划制定、开展联合研究、服务各国能源企业和组织开展能源智库交流等^②。可以说,《能源合作愿景与行动》及国家能源局负责人的谈话,是《愿景与行动》在能源合作领域的具体实施规划。这表明,能源合作是推动“一带一路”建设的重要抓手,具有不可或缺的突出地位。2017 年 5 月 15 日在北京举行的“一带一路”国际合作高峰论坛,规划了“一带一路”国际合作的蓝图,其中包含核能、水电等能源合作项目,如:中国政府与泰国政府签署的政府间和平利用核能协定;中国国家能源局与瑞士环境、交通、能源和电信部,瑞士联邦能源办公室签署的能源合作路线图;中国与巴基斯坦水电部签署的关于巴沙项目及巴基斯坦北部水电规划研究路线图的谅解备忘录和关于中巴经济走廊能源项目清单调整的协议;全球能源互联网发展合作组织^③与联合国经济和社会事务部、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会、阿拉伯国家联盟、非洲联盟、海湾合作委员会互联电网管理局签署的能源领域合作备忘录;中国进出口银行与白俄罗斯、柬埔寨、埃塞俄比亚、老挝、肯尼亚、蒙古、巴基斯坦财政部门签署的输变电、风电、水坝等项目贷款协议;中国与埃及、孟加拉国、乌兹别克斯坦、沙特

① 国家发展和改革委员会、国家能源局:《推动丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路能源合作愿景与行动》(2017 年 5 月 12 日),http://www.nea.gov.cn/2017-05/12/c_136277473.htm。

② 《国家能源局有关负责人就〈推动丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路能源合作愿景与行动〉答记者问》,http://www.nea.gov.cn/2017-05/12/c_136277500.htm。

③ 2015 年 9 月 26 日,习近平主席在联大峰会上提出了“探讨构建全球能源互联网,推动以清洁和绿色方式满足全球电力需求”的中国倡议,得到联合国和国际社会广泛支持。全球能源互联网发展合作组织是中国在能源领域发起成立的首个国际组织,也是全球能源互联网的首个合作、协调组织。时任国家电网公司董事长刘振亚担任该组织首届主席,美国能源部前部长朱棣文、时任国家电网总经理舒印彪以及日本软银集团总裁孙正义担任副主席。全球能源互联网发展合作组织的成立,标志着全球能源互联网将进入一个新时代。“一带一路”国际合作高峰论坛将该组织推向前台,也表明它将在“一带一路”国际能源合作方面发挥越来越大的作用。

有关企业签署的电网升级改造、燃煤电站改造、煤矿改造等项目贷款协议等。这些合作项目的取得,表明“一带一路”沿线国家最高层对能源合作非常重视,在能源合作的种类、途径和目标上已经达成广泛共识。虽然国家发展和改革委员会、国家海洋局在 2017 年 6 月 20 日特别发布的《“一带一路”建设海上合作设想》(下文简称《设想》)中,没有直接触及“21 世纪海上丝绸之路”能源合作问题,但其“人海和谐、共同发展、共同增进海洋福祉”的合作目标,以及“共走绿色发展之路,共创依海繁荣之路,共筑安全保障之路,共建智慧创新之路,共谋合作治理之路”^①的海洋合作重点领域中,无不体现了保障能源合作的要求和目的。

印尼是“一带一路”沿线上的重要国家,也是“21 世纪海上丝绸之路”国际合作南线上的支点国家。与印尼的能源合作是中国“21 世纪海上丝绸之路”与印尼“全球海洋支点”重要的战略对接口,是中国与印尼(后文简称“中印尼”)双方都在努力突破的方向。印尼非常重视“一带一路”建设,积极争取在“一带一路”建设中获得更多的实惠。在“一带一路”国际合作高峰论坛召开之前,印尼驻华大使苏更·拉哈尔佐在接受中国记者专访时,对中印尼合作的前景充满信心,指出“中印尼两国合作的范围很广,除了基础设施建设,还包括能源、制造业等领域”,可见,印尼方对中印尼两国能源合作非常重视^②。随后,佐科总统出席高峰论坛并与习近平主席会见时,虽然没有直接谈到能源合作,但两国领导人从构建合作大框架的高度为能源合作规划了广阔的空间。习近平主席表示,中方愿本着平等互利的原则,推动两国在“一带一路”建设框架内全方位合作。两国要做深做务实合作,推进基础设施建设项目,推动两国贸易平衡增长;要推进投资、金融、矿业、农业、核能以及反恐、禁毒、网络安全、打击跨国犯罪等领域合作,积极开展海上对话和合作;要推动旅游、教育、文化交流,加强在多边组织中的沟通和协调。对于这种全方位合作,佐科回应,电力合作(中印尼能源合作的主要内容)应是其中必有之义^③。会见后,两国签署的落实全面战略伙伴关系行动计划、经济

① 《我国发布〈“一带一路”建设海上合作设想〉(全文)》, http://www.china.com.cn/news/2017-06/20/content_41063034.htm。

② 《印尼驻华大使:“一带一路”倡议旨在实现合作共赢》, <http://world.huanqiu.com/hot/2017-05/10639332.html>。

③ 《习近平会见印度尼西亚总统佐科》, http://news.xinhuanet.com/world/2016-09/02/c_1119502818.htm。

技术合作、基础设施建设等领域合作文件,囊括了能源合作的经济技术、基础设施建设和贸易三方面内容。

综上可知,中印尼能源合作是“21 世纪海上丝绸之路”南线建设的主要组成部分,也是中国“21 世纪海上丝绸之路”倡议与印尼“全球海洋支点”战略契合度最高的领域之一。因此,研究中印尼能源合作是一项具有开拓性和刺激性的工作。说本书具有“开拓性”,只是相对而言。关于中印尼能源合作的文章已有近百篇,学科领域涉及地质地理、工业技术、国际贸易、两国关系等各个层面,这为我们全面认识中印尼能源合作提供了多维度视角;但同时,此项研究现状过于碎片化,还无法拼成一幅完整的画面。遗憾的是,本书所展现的也不是一幅完整的中印尼能源合作画面,因为受学科方向限制,笔者较少从地质构造、能源(煤、油、气等)勘探技术、油气分离、发电厂的建设标准、新能源的开发利用等方面去剖析能源合作的过程,但社科研究仍然有其价值,通过梳理中印尼能源合作事实,挖掘隐藏在其表象之下的政治、经济和文化意义,就是作者研究的目的所在。

说本研究具有“刺激性”,完全是笔者个人的理论偏好。作者想借此机会修正 11 年前关于国际合作理论的某些论断。在《国际合作理论:批判与建构》^①中,作者花了较大气力对西方国际合作理论进行了梳理:西方主流国际关系理论为现实主义、新自由制度主义和建构主义/英国国际社会学派,西方的国际合理理论包括权力合作论、制度合作论、文化合作论/社会合作论。笔者还尝试确立国家能力、国家意愿和国际社会三个层次的变量与国际合作之间的关系。笔者现在仍然坚持这个分析框架,但认为缺少两个考量:一是在不同的国际无政府文化背景下,权力、制度(机制)、文化和社会都是促成国际合作的主导性要素。现在重新考虑这个问题,觉得当时仅仅探究了合作的开端,没有细究过程与结果;而研究国际合作,过程与结果的价值往往要高于开端。为什么这么说呢?因为各种因素促成的国际合作开端也许能持续,也许只是昙花一现。对于这样不确定现象的研究,无非是探究为什么能够持续或者为什么不能持续,这种研究有一定的意义,但却偏离了国际合作研究的主流方向。经过对国际合作事例尤其是对中印尼能源合作的研究,作者发现,参与国的国内因素对国际合作的影响可能是决定性的,而国际权力结构、国际制度、国际无政府文化及国际社会等超国家因素

^① 宋秀琚:《国际合作理论:批判与建构》,北京:世界知识出版社,2016 年。

的影响是有限的。这一认识更符合国家仍然是国际社会的主导行为体的现实——在全球化浪潮仍然无法撼动国家主权护持的国家神圣地位的当下,英国脱欧、逆全球化以及某些国家的分离主义倾向不时地提醒我们:该清醒啦。在国际体系(国际格局)变化还无法触及主权这一敏感领域的情况下,国家还必须依靠自己争取、维护自己的利益。同样,国际合作也不是理所当然的,必须由国家去争取和维护。“国际合作是大势所趋”仅表明存在国际合作的可能性,要将之变成可行性和现实性,则需要参与国付出努力。这种努力更多的是合作参与方之间的磨合。在合作中,切忌“推己及人”的惯性思维。

二是国际合作应该有不同类型的。初步思考的结果是,按照国际合作有无实质性内容来划分,可分为两类:第一类是过程式国际合作,即参与方只希望通过这种紧密联系向外界传递相关方友好的信号,至于合作的成果及分配,则不是参与方的主要考虑。过程式国际合作可能是相关方维持关系的手段,也可能是改善关系的前奏。由于这种合作类型的政治象征意义大于实质内容,因此不具有真正的学术研究价值。第二类是收益分成式国际合作,即合作的目的是取得收益并按照约定在参与方之间分配这种收益。由于涉及利益的分配,因此从合作的产生到最终收益的分配、争端的解决及后续行为都有明确的条文规定,也包括保障合作顺利开展的监督、工作协调、仲裁等机构。此类合作尊重国家主权不可超越的事实,是各国在主权范围内作出的决定,同时也是国际社会有序运作的表现。明白这一点,就不会对真实存在的国际合作抱持不切实际的、理想主义的幻想:任何国际合作的曲折和中断都属正常。目前,国际社会的大部分合作都是此类合作。

在重新思考国际合作理论的基础上,有一个事实逐步清晰:在国际合作中,技术、自然资源、人力资本和财力等,并不像一般人想象的那么重要。这里真正要强调的是,对国际合作具有决定性影响的是各国的法律法规、社情民意及合作方对此的理解和接受程度等。这里再次强调,对他国法律法规、社情民意的“推己及人”式的了解是合作中的大忌。每个国家都有自己的国情,在不同的国家,政府和民众对发展的理解、对物质利益与精神追求的优先排序并不总是一致的,某些后现代意识诸如对环保的重视程度已经在某些发展中国家落地生根,不同国家的政制也存在差异——总之,国家与国家是不同的,我们不能以自己的经历去界定他国或为他国赋予价值。每个国家都是根据自己的国情民意决定对外政策的,若非如此,则该国的行为就不

是理性、正常的行为。这就是国际社会的真实情况,是再正常不过的事实^①。这一认识,决定了本书写作的布局。首先,本书以中国的视角,介绍印尼的能源状况,包括能源种类、分布、开采及消费现状。这个工作比较琐碎,没有多少学术涵养,无非就是将一些既成的数据资料整合到一起,是技术活。其次,笔者将着重梳理、论述印尼国内的能源法律法规,以及那些影响中印尼能源合作的社情民意。而这恰恰是很多研究者所忽视的——中国自然希望两国的能源合作顺利进行并且达到收益目标,但实际情况是,中印尼能源合作曲折缓慢,即使两国中央政府努力推进也是如此。问题出在哪里?就是对印尼这个国家,对它的法律法规、社情民意,我们还不太了解。在有关印尼的知识欠缺的情况下,我们更愿意做的就是“推己及人”,“应该是这样”、“国际惯例是这样”等先入为主地占据了我们的知识空间,也就是说,我们对印尼的知识是建立在将印尼自我化的基础之上的。“自我中心主义”的惯性思维与印尼的实际情况格格不入,导致了中印尼能源合作的缓慢曲折;而“自我中心主义”拒绝理解甚至错误对待印尼的实际情况,更增加了两国合作的难度。中印尼能源合作不是象征意义的工作式合作,而是具有实际利益的收益分成式合作。作为合作的积极方,中国要想开拓、加强与印尼的能源合作,就必须加强对印尼的研究,积累印尼政治、经济、人文、社会、对外关系等各方面的知识,并用于指导我国对印尼的外事工作。在第二部分的基础上,本书将进一步梳理中印尼能源合作存在的风险,如技术风险,在能源领域,包括能源基础设施建设领域,印尼采用的是国际标准或欧美标准,而中国有些还是自己的国标。中国标准虽然在中国国内合法合规,但在

① 如果一位国际政治(国际关系)学者的言论能被绝大部分人听懂并接受,这绝不是什么幸事。因为大部分民众都是生活在政府治理之下的社会之中,他们对知识的接受和判断也都是基于国内有序社会这一事实的。正如美国国际政治大师肯尼斯·华尔兹所强调的,国际政治与国内政治的最大区别,就是国际政治是无政府社会下的政治。这也就意味着国际政治中的任何价值和权威都是由国家界定并认可的。对于这些知识,没有经过国际政治专业训练的一般民众如何能够理解?有人也会以美国的新自由制度主义学派、英国国际社会学派等反驳笔者,认为国际社会与国内社会一样,是有秩序的。笔者不否认这一观点,但问题在于:由主权政府建立的国内秩序与由各种制度规范维持的国际秩序是一样的吗?后者显然要脆弱得多,而且追根究底,国际秩序也是国家认可的结果。因此,将国际政治作国内化的理解,对国家无益。笔者并不是想将国际政治神圣化,而是想正本清源,它是一门学科专业、一门严肃的学问,严谨的专业理论知识对于这一领域的研究是不可或缺的。

它还没有成为国际标准之前,合作中,我们还得遵从印尼的标准。如印尼电站锅炉安装执行的是美国 ASME 标准,其中焊口检验与中国标准不同,技术难度、成本和检验耗用时间等也与中国大不相同。再如法律风险,典型事例就是印尼的征地制度。印尼的土地一般为私有,加上印尼 1998 年后的民主化进程及中央与地方分权制度的执行,征地不仅涉及印尼土地所有者、部族,还牵扯到各级地方政府,甚至跨国企业。在印尼,征地涉及面广,谈判难度大,耗时长,这是中国企业所无法想象的。环保标准及劳工制度等也属于法律风险。最后,还有对印尼社会不了解而导致的风险,如印尼是一个以伊斯兰教为主要宗教的多宗教信仰的世俗国家,宗教生活是印尼人的日常,这也导致印尼人生活、工作节奏慢。在印尼的中国企业必须适应这一事实,也要尊重印尼劳动人员的宗教习惯并为他们提供便利。本书的最后,将分析如何规避中印尼能源合作中的风险,更好地推进两国能源合作深入下去,这种合作效益能够外溢到其他领域,成为中国“21 世纪海上丝绸之路”倡议与印尼“全球海洋支点”战略对接的成功亮点。

中印尼能源合作是两国关系发展的缩影。中印尼关系源远流长,自汉代开始,就有了经济和政治的接触,历经吴、晋、南北朝、唐、宋各代,一直保持着友好的关系,而且越到后来,这种关系发展得越好。尽管因为元军攻打爪哇而造成了短期间局部的隔阂,但邦交关系并没有完全中断,通商关系一直保持频繁^①。明朝郑和第一次下西洋,即于 1406 年 6 月 30 日在爪哇三宝垄登陆,在当地开展贸易活动。新中国成立以来,中印尼关系在曲折中有所发展。1990 年 8 月 8 日,两国恢复外交关系。2000 年,两国建立长期稳定睦邻互信的全面伙伴关系。21 世纪以来,中印尼关系逐步恢复正常。2005 年 4 月,前中国国家主席胡锦涛访问印尼,与印尼总统苏西洛共同签署建立战略伙伴关系的联合宣言;同年 7 月印尼总统苏西洛正式访华。两国领导人实现互访,表明双边关系步入快速、稳定、健康发展新时期。2010 年,两国签署战略伙伴关系行动计划,为两国关系开启了新的篇章。2011 年 4 月,前国务院总理温家宝对印尼进行正式访问,双方发表了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。2012 年,中国发展进入新时期,中国的内政外交也进入了“主动进取积极有为”的新发展阶段,中印尼关系的“新时代”来临了。2012 年 3 月,苏西洛总统对中国进行国事访问,双方发表联合声明。2013 年,中印尼关系提升为全面战略伙伴关系,两

^① 江醒东:《元代中国与印度尼西亚的关系》,《学术研究》,1986 年第 2 期。

国共同发表了《中印尼全面战略伙伴关系未来规划》。2015 年,在中印尼建交 65 周年之际,两国签署了《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》,宣布习近平主席提出的建设“21 世纪海上丝绸之路”重大倡议与佐科总统倡导的“全球海洋支点”战略构想高度契合,双方将携手建立“海洋发展伙伴”关系。目前,两国高层访问和接触频繁,副总理级对话机制、经贸联委会、防务磋商、海上技术合作委员会等磋商合作机制运行顺畅,经贸合作成果丰硕,政治互信增强,民心相通获得重大进展。

中印尼关系发展的客观条件非常优越:中国-东盟自贸区客观上为两国提供了一个有效的双边政治对话机制平台;印尼是中国的重要周边国家和最大的发展中国家之一,两国历史联系紧密,发展遭遇相似;中华人民共和国在国际舞台上第一次与亚非拉国家和地区站在一起,并公开提出处理国际关系五项基本原则的地点是在印尼万隆,在国际政治立场上,中印尼两国有一种同属感;中印尼在纳土纳群岛附近水域专属经济区上存在争议,为两国探索“搁置争议,共同开发”途径提供了契机;印尼处于中国西出印度洋、南下大洋洲的海上交通要道上,是“21 世纪海上丝绸之路”上的支点国家,地缘经济价值和地缘战略价值重合度较高;印尼华人众多,居住历史久远,“19 世纪末以来大批中国移民来到印尼群岛后,中国文化在印尼也有一定的影响”^①。这些条件应该催生出令人羡慕的中印尼双边关系,但实际上,目前两国关系仍处于搭建框架的初始阶段。全面战略伙伴关系应该是什么样子这一问题还处于探索阶段;中国“21 世纪海上丝绸之路”倡议与印尼“全球海洋支点”战略对接仍处于细化阶段,尚有很多领域需要开辟。因此,中印尼发展友好关系的大方向定了,但具体层面尚需推动。有了这样的判断,我们对中印尼能源合作的起起伏伏就不难理解了。还有另一个问题需要说明,按照资本性质划分,目前与印尼能源合作的中国企业有两类:一是资本雄厚的国企;二是运转灵活的私企。据观察分析,两者与印尼能源合作的进度是有差别的。

^① 梁敏和:《印度尼西亚文化概论》,广州:世界图书出版广东有限公司,2014 年。

目 录

第一章 能源篇 印尼丰富的能源资源是合作的基础	1
第一节 印尼的油气资源及开采开发现状	9
第二节 印尼的煤炭资源及开发开采现状	31
第三节 印尼的水能资源及其开发现状	36
第四节 印尼其他可再生及清洁能源及其开发现状	42
第二章 法律篇 中印尼能源合作的法律规范	59
第一节 印尼的能源资源法	61
第二节 印尼的土地法	94
第三节 印尼的投资法	99
第四节 印尼的劳工法	104
第五节 印尼的环境保护法	107
第三章 风险篇 与印尼能源合作存在的风险与困境	112
第一节 自然灾害风险	115
第二节 政治风险	127
第三节 社会安全风险	136
第四节 商业风险	140
第五节 卫生健康风险	153

第四章 合作篇 中印尼能源合作的现状及未来·····	161
第一节 中印尼能源合作机制·····	161
第二节 中印尼能源合作现状·····	174
第三节 中印尼能源合作的未来发展·····	210
后记·····	219

第一章 能源篇 印尼丰富的能源资源是合作的基础

正如上文所言,拥有丰富的能源资源并不是国际能源合作的必备前提。拥有能源资源的国家之间可以合作,拥有能源资源的国家与没有能源资源的国家之间也可以合作,而完全没有能源资源的国家之间同样可以开展能源合作。这并不奇怪,因为涉及能源合作的内容多种多样,包括能源资源的勘探、开采、生产、运输及终端销售等各个环节的技术、管理,能源卖方市场和买方市场调控,能源价格协调,能源消费终端设备设计制造,能源投资及发展规划等各个方面,包括一些看似简单的细枝末节如节油技术等。有的合作注重合作过程,有的合作注重合作收益,因此,不管拥不拥有能源资源,只要国家愿意,都可以参加能源合作,合作方都能在合作中各取所需。中印尼能源合作属于收益分成式合作,此类合作需要双方存在能源资源的互补性及能源产业发展阶段的不同,这也正是中印尼两国进行合作的基本前提。本书只详细梳理印尼的能源资源状况,因为在作者看来,中国在与印尼的能源合作中,主动性更强;因为中国对自己的能源资源状况及需要是非常清楚的。

在切入正题之前,有必要对印尼的地理地质、民族宗教、社会发展及政治等方面做一个简单的介绍。因为地理地质特征决定了一国的能源资源分布状况,也是资源勘探所必须掌握的第一手资料,而民族宗教、社会发展和政治则影响能源资源的开发管理的所有环节。它们都是影响印尼对外能源合作的重要因素。

印度尼西亚位于北纬 $6^{\circ}04'30''$ 与南纬 $11^{\circ}00'36''$, 东经 $94^{\circ}58'21''$ 与 $141^{\circ}01'10''$ 之间,横贯赤道,东西长度在 5 500 千米以上,陆地总面积达 191.36 万平方千米,领海面积达 316.6 万平方千米。截至 2015 年,印尼人口达 2.555 亿。近 10 年的人口增长率保持在 $1.3\% \sim 1.4\%$ 左右。全国 34 个省,主要分布在 5 个主要岛屿与 4 个群岛之上,82 190 个村庄,511 个城市。