

几任总统尝试，印尼迁都依然“在路上”

文 / 许利平

8月16日，印尼总统佐科在国会发表国情咨文时首次提出，将印尼首都从现在的雅加达迁到加里曼丹岛。十天后，佐科总统携部分内阁成员举行记者招待会，明确提出将首都迁往东加里曼丹省。根据参加佐科总统新闻发布会的东加里曼丹省长易斯兰透露，新首都的具体位置将是位于北佩纳扬巴塞尔县的桑博贾镇和库台卡塔内加拉县的瑟巴库镇。

迁都计划正式出炉

为何选择上述地方为新首都所在地，佐科总统给出了五条理由。一是该地发生自然灾害的几率较低，比如洪水、海啸、林火、火山喷发、地震、土崩等，历史上很少发生；二是该地处于印尼地理中心位置，具有战略意义；三是靠近两大新兴发展城市巴厘巴板和三马林达，具有良好的经济依托；四是这里基础设施相对完善；五是政府已经储备有18万公顷的政府用地，不需要再大规模征地。

迁都议题被抛出后，印尼各界反应不一。印尼国会国民使命党派系秘书长延达利·苏山多表示，“如果没有迁都法律，任何迁都行为都是非法的。”印尼国会副议长法德利·佐恩则明确表示不同意，他说，“佐科总统把新首都迁到加里曼丹岛很可能是不现实的决定。这需要深入的研究，并得到全体人民的同意。”2019年印尼副总统候选人、前雅加达特区省长桑迪阿加·乌诺表示，“迁都应该由全体人民举行公投或参加听证会决定，并且迁都的资金也没有列入2020

年国家财政预算。”

面对政治精英的各种质疑和压力，庞大的迁都计划能顺利实施吗？佐科总统为何此时急匆匆提出迁都计划？其实，迁都计划由来已久，佐科政府进行了三年可行性研究。

20世纪50年代，印尼开国元勋苏加诺总统曾试图迁都。早在1957年7月17日，苏加诺总统甚至在中加里曼丹省首府帕朗卡拉亚举行过新首都建设开工仪式。后来，由于国内政局不稳，以及经济捉襟见肘，迁都工程半途而废。20世纪80年代，印尼第二任总统苏哈托也尝试将首都由雅加达迁到离雅加达约40公里的小镇绒果尔，

但由于当时国家建设任务繁重，没有精力推动迁都事宜。后来，哈比比总统和苏西洛总统，都在内阁成立相关小组，对迁都进行可行性研究，但由于当时印尼经济财力有限，涉及迁都经费庞大，只好作罢。

2017年，佐科总统责成国家发展规划部启动迁都可行性研究，并于2019年完成。国家发展规划部的专家们参考了世界各国的迁都经验，包括巴西、马来西亚、澳大利亚等国的经验，进行比较研究。研究内容包括迁都前期工作研究、首都居民社会和经济研究、迁都地点选择适应性研究、新首都设计研究、新首都地点选择研

究、新首都生活环境战略研究、迁都对环境影响研究等。

迁都背后的多重考量

第一，雅加达越来越不堪重负，难以承担首都行政、商业、金融、贸易与服务业中心功能。雅加达旧称巴达维亚，原来设计城市人口规模只有60万，现在为1000万人口，各项基础设施难以支撑这个首都特别行政区的发展。

首先，交通堵塞严重，影响了工作效率和经济发展。作为东南亚最大的城市，其交通基础设施远远跟不上

现代生活工作的节奏。很难想象，像轻轨、地铁等这些现代交通基础设施建设久拖不决，直到最近几年才开通。虽然雅加达目前实行了车辆限行措施，但交通堵塞现象并没有改善多少。根据国家发展规划部长班邦·布罗佐

内戈罗透露，2013年雅加达因为交通堵塞造成的经济损失达到64万亿印尼盾（约合43亿美元），2019年估计将达到100万亿印尼盾（约合68亿美元）。

其次，生存环境在不断恶化。由于过度开采地下水，雅加达地基每年都在下沉。根据相关研究结果显示，现在雅加达五分之二地区处于海平面以下，地基以每年两厘米的速度下沉。预计到2050年，雅加达北区的90%

■ 迁都不会削弱雅加达的金融中心和商贸中心地位。很多人担心，迁都后雅加达地位受到影响。其实，这种担心是多余的。雅加达及其周边地区覆盖大约3000万人口，已形成庞大的工业经济发展带，这是印尼任何地方都难以撼动的。■



2019年8月16日，印尼总统佐科在国会发表国情咨文，正式向国会提出将首都从雅加达迁往加里曼丹岛。

供图：东方IC

土地将被海水淹没。此外，雅加达机动车众多，空气污染严重。

第二，地方自治基本失败，地区发展差距拉大，全国发展逐渐失去了应有的平衡。印尼被称为“千岛之国”，实际上全国有17000多个岛屿，各个岛屿发展差异较大。为了消除各地发展的不平衡，2001年，印尼政府就启动了地方自治方案，让一些拥有丰富自然资源或独特地理位置的县、市或省份，通过中央政府下放权力等措施，实施自治，尽快完成脱贫任务。

经过近20年的地方自治的实践，80%的地方自治县、市治理失败。地区发展差异的鸿沟不仅没有缩小，而且还扩大了。表现最为明显的是爪哇与外岛的发展鸿沟越来越大。目前，爪哇岛面积只占印尼全境的7%，而人口则占全国人口的54%，其经济生产总值占全国国内生产总值（GDP）的58%。

与之相比，加里曼丹岛是世界第三大岛，印尼占有其73%的面积，为印尼国土面积的39%，但其人口和产值仅分别占全国的5.8%和8.2%。

第三，印尼国际地位日益提升，需要新的平台展现印尼崭新的国际形象，提高印尼人民的民族自豪感。印尼是二十国集团的主要新兴经济体成员。最近几年，在二十国集团内，其经济增长率保持在5%以上，仅次于印度和中国。2017年印尼GDP突破一万亿美元，首次进入万亿美元世界经济体俱乐部。根据2019年国际货币基金组织的预测，2023年印尼的GDP将居于世界第六，占全球经济份额的2.8%，与俄罗斯持平。印尼良好的经济前景迫切需要一个新的平台来充分展现。

由于历史上曾受荷兰的殖民统治，虽然雅加达有民族纪念碑、苏迪尔曼大街等爱国主义标志，但雅加达

的整体设计以及一些著名建筑物，仍存在着许多荷兰殖民者的痕迹，不利于激发现代印尼人的民族自豪感。新首都根据21世纪“绿色城市”和“智慧城市”等现代理念建设，现代的交通体系、智能的建筑物等将成为印尼人民心中的新地标，这有利于增强印尼人民的自豪感。新首都又地处爪哇外岛，更能激发全体人民的向心力，打破爪哇一岛独大的扭曲形象。

第四，延续佐科总统的政治遗产，着眼于2024年后佐科时代。自2014年佐科就任总统以来，内政上，他灵活运用“爪哇智慧”，团结大多数，取得国会对他执政的支持；经济上，简化各

种行政审批手续，营造良好外商投资环境，大力引进外资，通过减税等措施刺激国内消费；民生上，把“走基层”常态化、制度化，随时了解普通民众疾苦，发放“健康卡”“教育卡”，让普通民众有获得感；外交上，奉行务实外交和大国平衡外交，为印尼经济发展创造良好的国际环境。

由于佐科总统五年来的出色政绩，在2019年4月大选中，他获得了55%的支持率，赢得第二个总统任期（2019~2024年）。按照印尼宪法，总统最多只能任两个任期，到2024年10月，佐科必须卸下总统职位，将权力交给下一任总统。而迁都计划需要5~10年的时间，可以延续佐科的政治遗产。与此同时，迁都也有助于佐科整合各种政治资源，为2024年大选布局，为佐科继续发挥政治影响力做铺垫。

迁都需跨越“五道坎”

我们也应该看到，对于这个世界第四人口大国来说，迁都绝非易事，需要面临诸多挑战，至少要跨越五道坎。

一是法律坎。迁都意味着改变当前雅加达的地位。这就需要对雅加达作为首都特别行政区的相关法律条文进行修订。此外还需制定新的法律，对于迁都的建设、搬迁以及新首都的命名等，都将重新立法。这些立法需要国会充分讨论后，才能通过。

目前，佐科总统将迁都计划提交给国会，列入国会的议事议程之中。具体法律条文的修改或制定，需等待2019~2024年新一届国会就职之后。虽然新一届国会中60%以上议员支持佐科总统，但修改或制定法律是一个漫长的过程，这个过程能否与佐科总统的迁都计划节奏相匹配，还是一个未知数。

二是资金坎。根据政府计划，这次迁都将花费466万亿印尼盾（约合317亿美元），而政府只出19%的资金。在建设过程中，政府出资的19%资金能否按时到位，也是一个未知数。众多国会议员表示，建设新首都不能增加国家财政负担，毕竟印尼当下还有许多优先工作需要资金，特别是在人力资源建设方面。另一方面，剩下的约80%资金将是公私合营或私人企业的资金。新首都建设将采取何种方式在短时间内吸引80%的资金到位，则是一道不小的坎。

三是工程进度坎。按照印尼政府的规划，2024年将实施正式的搬迁。2019~2020年为设计论证以及相关法律制定通过阶段，2020~2024年为建设阶段。这就意味着在五年内，完成设计、建设和搬迁工程，这种效率，可能在印尼历史上从来没有过。要知道，新首都与雅加达相距1400公里，

搬迁工程更多依靠航空或海运来进行。

四是环境保护坎。加里曼丹岛矿产资源丰富，采矿活动众多。那里有大片热带雨林，是目前地球上为数不多的红毛猩猩自然栖息地之一。当地环保组织称，采矿活动和棕榈种植园早已威胁到加里曼丹的环境和濒临灭绝的物种，如今要在一个重点保护区附近大幅度辟林造地，兴建大城市，只会加剧环境问题。如何平衡环境保护与新首都建设则是一大挑战。

五是社会民意坎。社会民意的挑战来自两个方面。一方面，公务员是否愿意搬迁。根据印尼提高国家机构效率与行政改革部长沙弗鲁丁的说法，现在中央部门工作备案的公务员为18万人，有30%的公务员不愿意搬迁，因为他们即将进入退休的年龄；另一方面，普通民众不太了解迁都的紧迫性，甚至对迁都计划抱怀疑态度。网上一项民调显示，多达95%的受访者反对迁都。如何做好民意工作，也是一大挑战。

迁都的积极影响

鉴于印尼在区域内的重要地位，迁都不仅对印尼，而且对区域将产生一定的影响。一是对印尼经济有一定的拉动作用。根据印尼国家发展规划部的研究报告，迁都可以提高印尼经济增长率0.1个百分点，贡献15万亿印尼盾GDP（约合10.2亿美元）。迁都后，资本价格提高0.23%，劳动力价格提高1.37%。可以促进50%以上地区的国内贸易，还可以刺激投资，提高服务业的比重。

二是有助于提升加里曼丹的地位，推动印尼东部地区发展。加里曼丹地广人稀，基础设施相对落后。迁都到加里曼丹，有助于提升加里曼丹在全国乃至区域的地位，加快加里曼

丹的工业化和现代化进程。同时，新首都地处印尼地理中心，离印尼苏拉威西、马鲁古等东部地区较近，有利于政府更加积极、主动推动印尼东部发展，缩小地区间差异。

三是对消除区域烟霾有积极影响。每年森林大火或烧芭引起的烟霾对新加坡、马来西亚和印尼的环境产生十分恶劣的影响，烟霾俨然成为区域内一种公害。而加里曼丹和苏门答腊等地一向是区域烟霾的发源地。印尼迁都到加里曼丹，印尼政府则可以强化对当地烟霾的治理力度，对区域烟霾的消除有积极的影响。

此外，迁都不会削弱雅加达的金融中心和商贸中心地位。很多人担心，迁都后雅加达地位受到影响。其实，这种担心是多余的。雅加达及其周边地区覆盖大约3000万人口，已形成庞大的工业经济发展带，这是印尼任何地方都难以撼动的。在未来十年，政府将拨款400亿美元，推动雅加达改善交通、供水系统等基础设施，促进雅加达经济可持续发展。

对于中国来说，印尼迁都是一个难得的历史性机遇。一方面，新首都位于加里曼丹，正好位于东盟东部增长区的中心位置，可以趁势提升中国—东盟东部增长区的合作水平，打造中国—东盟东部增长区新亮点；另一方面，迁都需要兴建大量基础设施，中国有技术、资金和经验，中国企业可以通过各种形式参与到印尼迁都的工程之中。特别是一些重要工程，边设计边施工，中国企业拥有这方面比较优势。当然中企的参与需要保持低调、淡化自我，以跟当地有实力的企业合作为主，以免被一些媒体进行政治化炒作。^[7]

（作者为中国社科院亚太与全球战略研究院研究员）