

向爪哇說再見：印尼遷都初探

顏永銘*

2019年8月16日，印尼總統佐科威(Joko Widodo)在獨立紀念日前夕發表國情咨文宣布遷都。他指出，印尼的發展必須「以印尼為中心」，也就是須對全國各行各業的人都有利，遷移到新都表國家發展是為促進經濟的平等與正義，新首都也是國家認同的象徵。十日後，佐科威總統正式宣布新首都將設立於婆羅洲東加里曼丹省 Penajam Paser Utara 以及 Kutai Kartanegara 兩縣之間。消息一出，立即引發各界關注討論。相較於過往數次遷都的倡議，此次印尼已決心付諸實現。本文將討論遷都案的緣由，時機，效益，以及可能之挑戰，分析的焦點除印尼國內政經情勢外，並同時考量區域脈動的關聯。

搬遷的理由

自17世紀初荷蘭人在爪哇島西北端建立巴達維亞城(Batavia)起，荷屬東印度群島的政治與經濟中心始終坐落於此。事實上，此處在歐洲殖民之前便是經貿活動輻輳之地，室利佛逝王國(Srivijaya)與巽他王國(Karajaan Sunda)均曾對於周邊地區的交流活動發揮重大影響力。二戰結束後，宣

* 作者為東海大學政治系副教授。

布獨立的印尼共和國雖然一開始於爪哇中部的日惹市建立政府，但在四年的反殖民抗爭勝利後，便正式定都雅加達。蘇卡諾總統並推動一系列公共建設計畫，以凸顯雅加達作為國家首都以及國際都會的地位。

隨著時間的發展，雅加達都會區持續擴張，人口迅速增加，城市發展運作的瓶頸一一浮現。在關於遷都的討論中，為何要遷都是最沒有爭議的問題。在一個人口超過三千萬的都會區中，基本的維生服務以及城市經濟運轉必須之交通設施均遠遠不足。交通、居住、水資源，電資源、廢棄物處理、空污等問題均構成城市治理的嚴重挑戰。2019年8月4日，雅加達都會區與西爪哇省因區域電路系統故障以及電廠跳機而出現大停電，只是最新的一則案例說明。在公共運輸方面，雅加達的第一條大眾運輸系統(MRT)於2019年3月運正式通車，另外輕量捷運(LRT)也在2019年6月通車，然兩套系統目前初期路網皆仍未建置完成(前者目前僅開通一條十六公里路線，後者僅開通一條5.8公里路線)，相較於雅加達都會區的規模，可知捷運系統的之助益仍屬未來式。由於交通基礎建設不足或相關計畫落實延宕，雅加達每年在交通擁塞上所耗費的成本達到65億美元。此外。各型交通工具所排放的廢氣，讓雅加達的空氣污染雪上加霜，2019年6月所測得知空氣品質，甚至比德里以及北京還差，引發環保團體嚴詞批判。

然而相較於交通問題，水資源的挑戰或許才是雅加達難以再承擔首都重責之關鍵。無論是水源供應，廢水處理，或者是氣候變遷引發的海水倒灌問題，都成為中央與地方政府難以克服的挑戰。2018年印尼亞運期間，主辦單位以黑色尼龍布覆蓋選手村旁嚴重污染的盛中河(Sentiong River)，就凸

顯出雅加達都會區排水系統的落後。由於人口迅速膨脹，缺乏汙水處理系統建設，導致雅加達都會區的主要河川均有嚴重的汙染問題。在水源供應方面，雅加達缺乏完成的供水系統，造成新社區與新建物必須大量仰賴地下水井，地層下陷日益嚴峻，近十年來估計平均年下陷幅度達 25 公分。印尼政府曾於 2014 年開始推動大海提計畫，於雅加海北端興建堤防與人工島，期能阻絕海水倒灌，然計畫執行因政治與技術障礙而嚴重落後，即使能順利完成，各方對於海堤能否防止雅加達減頂依然看法分歧。此一事實在氣候變遷日益極端化的今日，實乃遷都決定的最後一根稻草。

搬遷位置的選定

相較於為何遷移首都，搬遷的位址從 2017 年佐科威政府展開先期研究時便引發熱烈討論。早在 1950 年代，蘇卡諾總統便曾提出將遷都至中爪哇省首府帕朗卡拉亞 (Palangka Raya)。蘇哈托將軍主政時期，曾討論過將首都遷移到西爪哇省首府絨果爾 (Jonggol)，2010 年，時任總統蘇西洛 (Susilo Bambang Yudhoyono) 又提出遷都之議，還曾考慮過另一個西爪哇省城市普爾瓦卡達 (Purwakarta)。佐科威政府的決定看似追隨蘇卡諾總統的願景，惟持平來說乃務實思考下的結果。相較於雅加達，遷都至東加里曼丹的主要理由包括地理條件優異，週邊有都市設施可供利用，以及土地取得便利等。在地質環境上，婆羅洲位處亞歐板塊南部，地震帶僅存在於南部海岸區域，比起爪哇島或蘇門答臘島來的穩定，受地震與火山侵害的機率較低。此外，新首都預定地並非位於濱海地區，其海拔高度介於 8 至 52 公尺，無

淹沒之虞。更重要的是，新首都位於雅加達東北方 1,400 公里處，相較於後者更接近全國幅員中心點，合乎佐科威總統「以印尼為中心」的象徵意義。

從開發角度來看，新首都位於東加里曼丹省兩大都市巴厘巴伴市 (Balikpapan) 和三馬林達市 (Samarinda) 之間，相較於帕朗卡拉亞有更完善的海空運輸設施以及與經濟資源，可協助初期建設所需，並符合成本效益。

最後，新首都預定地之土地產權單純，印尼政府指出，在 1,800 平方公里的基地中，政府擁有產權者達 90%，這些土地目前大部分由國營或私人企業進行產業種植林經營，政府可以將產權其收回；至於剩下 10% 土地，則將運用採購機制進行徵收，在此同時，收購這將大大降低徵收私人土地之開發成本，並有利於建設計畫的展開。農業與空間規劃部長 Sofyan Djailil 並表示將對於新首都週邊土地採取禁止移轉措施，以壓制可能的投機行為。¹

深層意涵

佐科威政府的遷都之議，在上述務實層面的因素外，尚有深層的經濟與安全考慮，以下分別討論之。

誠如佐科威總統所言，遷都的一項主要考量在於平衡經濟發展差異。在印尼五大島中，爪哇面積最小，但卻擁有近全國 60% 的人口與經濟產出。民主化之前的威權統治，惡

¹ Riska Rahman, Marchio Irfan Gorbiano and N. Adri, "Who owns land in new capital city?" *The Jakarta Post*, August 29, 2019. <https://www.thejakartapost.com/news/2019/08/29/who-owns-land-new-capital-city.html> [Last accessed October 5, 2019].

化了此「爪哇中心」傾向，使其他區域人民心生怨懟，甚至引發偏遠地區的分離主義挑戰。1998年蘇哈托政權瓦解，新政府開始推動地方自治政策，下放資源與權限，然而爪哇與其他區域的發展差距仍持續擴大。有鑑於此，佐科威陣營在2014年總統大選期間提出「由邊陲發展」的經濟戰略，主張透過大規模基礎建設投入，刺激邊陲地區經濟發展，以降低區域貧富落差，提升整體經濟實力。²在其第一任期中，佐科威政府大力推動國家戰略工程建設（National Strategic Project, NSP），內容涵蓋鐵公路、寬頻網路、港口、水壩、電廠等基礎設施，雖然從項目數量來看，位於爪哇島的計畫仍有接近40%比例，但投入金額則僅占25%左右。連任成功後，佐科威總統延續基礎建設的意圖十分清晰。在選後第一次公開演講中，佐科威總統確認基礎建設以及促進國內經商環境將是未來施政主軸。由此來看，遷都乃佐科威第二任期接續國家戰略工程建設的旗艦項目，符合開發邊陲以及基礎建設導向的目標，若執行得當，其經濟效益將相當可觀。印尼最大私人金融機構中亞銀行首席經濟學家David Samuel指出，遷都計畫的第一輪經濟效應主要出現在營建，重型機具、糧食、以及貿易等產業，預測可創造50萬個工作機會。爾後受益的產業則包括零售、教育、醫療等後勤服務業，整體而言，遷都將提升印尼全國經濟成長率達2%，而加里曼丹島將享有

² Emilianus Yakob Sese Tolo, “Weighing Jokowi’s infrastructure projects in Eastern Indonesia,” *new mandala*. <https://www.newmandala.org/weighing-jokowis-infrastructure-projects-in-eastern-indonesia/> [Last accessed October 5, 2019].

8.5% 的成長率。³

地緣關係上，婆羅洲分別由印尼、馬來西亞、與汶萊三國所有，東加里曼丹省並鄰近菲律賓的蘇祿群島。遷都之議必然會牽動印尼與馬、菲、汶萊等國之安全關係。當然，新首都與馬來西亞或汶萊都仍 500 公里以上的距離，具有一定的空間縱深，無立即迫切之威脅，而三國同屬東協成員國的夥伴關係，也有助於降低彼此之間的安全疑慮，不至於出現軍備競賽之情勢。不過首都與鄰國陸地相連畢竟是前所未有的情況，印尼與馬來西亞勢必在軍事安排上有所規劃與調整。另一方面，遷都至婆羅洲所面臨的安全問題，更大程度上來自於非傳統領域，新首都的位置鄰近東南亞恐怖組織活躍的蘇祿 - 蘇拉威西海域 (Sulu-Sulawesi Seas)，菲南與印尼的不法份子利用馬、菲、印三國交界的低度監管特性，流竄於各國之間以逃避執法單位追捕，進行恐怖主義、海盜、與綁架等犯罪作為。⁴ 2017 年 6 月，三國政府通過協議，針對三國鄰接海域展開海上巡邏合作，並共享情資，允許越界執法。對印尼而言，遷都東加里曼丹對乃強化此安全合作架構的良好機會，透過人力與資源的投入，印尼可強化上述安全機制的落實，並將合作範疇擴大到陸地區域，抑制恐怖主義活動與海盜行為。

³ Erwida Maulia, “Indonesian developers rush to join capital relocation project,” *Nikkei Asia Review*. August 29, 2019. <https://asia.nikkei.com/Business/Business-trends/Indonesian-developers-rush-to-join-capital-relocation-project>[Last accessed October 5, 2019]

⁴ Prashanth Parameswaran, “What’s next for the Sulu Sea Trilateral Patrols?” *The Diplomat*. September 18, 2018, <https://thediplomat.com/2018/09/whats-next-for-the-sulu-sea-trilateral-patrols/>. [Last accessed October 5, 2019]

從更宏觀的地緣政治角度來看，印尼遷都加里曼丹，有積極回應戰略挑戰的政治意涵。2014年甫當選總統時，佐科威政府便提出全球海洋支點（Global Maritime Fulcrum）的戰略願景，希冀轉變印尼長期以來背離海洋的傾向，積極的利用其島群的地理特徵，扮演全球海洋連結的樞紐。在過去幾年間，印尼政府在此戰略的落實上多體現於經濟與基礎建設等內向性較強領域，而在海洋外交與海洋防衛等議題的進展較為有限。以印尼海軍建設為例，印尼政府規劃於2024年達成先前所提出的最低必備軍力（Minimum Essential Force），但迄今水面艦艇數量僅達原先規劃的四分之一弱。近年來隨著南海緊張情勢升高，北京大力推動一帶一路戰略，並力圖將影響力穿透至南太平洋地區，全球海洋支點背後隱含的群島願景（Wawasan Nusantara）面臨日益嚴峻的外部挑戰。遷都加里曼丹，一方面顯示印尼在南中國海議題上不願缺席的態度，並加強其對於鄰近「九段線」的納土納群島（Natuna Islands）關注。另一方面則可藉機強化婆羅洲島上三個伊斯蘭政權的合作關係，防範中國影響力的進一步滲透。此外，對自詡區域大國的印尼而言，如何維繫東協的團結乃確保其國際地位的重要關鍵。在柬埔寨與菲律賓明顯傾向中國的情況下，印尼將政治重心向北移動，可視為對中國在東南亞地區日益上升影響力的平衡操作，並可補強美國、日本、澳洲、印度四個印太戰略核心國安全合作中線的不足。

挑戰與隱憂

和上述的討論類似，有關遷都計畫的挑戰也可從實質面以及結構面加以探究。對於遷都倡議的反對意見，大多集中

於如何實現的質疑上，這也是為何過往多次的遷都倡議皆無疾而終的主要因素。佐科威總統挾連任成功之勢啟動遷都計畫，顯然企圖藉勝選之勢，強化推動的政治能量。簡單來說，目前遷都之議如何落實的兩大關鍵，在於資金來源以及規劃可行性。根據現有的資訊，印尼政府指出遷都計畫將耗費 327 億美元，其中公部門將投入 19% 的資金，其餘資金則將透過公民營夥伴關係以及私人投資的方式挹注。印尼政府期望國營企業與私營企業能貢獻 26% 的投資金額。在建設規劃上，將近 30% 的經費將用於交通設施與水電通訊網路的鋪設，政府辦公廳舍（包括總統府，國會，軍方與警察總部）僅占不足 10%，其餘大部分經費將用在建設輔助設施如醫院，學校，居所等。印尼政府希望今年年底前可通過法案並完成新首都規畫，明年展開基礎水電網路建設，辦公廳舍的工程規劃於 2023 年展開。若一切順利，第一階段的搬遷工作將於 2024 年展開，預計新首都在初期階段將有 150 萬人遷入，包括 19.9 萬公務人員，2.5 萬軍警人員，以及其眷眷和商業人口。這些書面的規劃是否充分考慮實際情況讓人存疑。短期內要遷移百萬人至 1,400 公里遠的全新城市，是否可能僅需要印尼政府自籌 70 億美元左右的資金即可實現？再者，即便是 19% 的資金，對於印尼政府來說也是可觀的負擔，近日已有報導指出，印尼財政單位正思考各種籌資可能，包括出租雅加達市區的政府資產，或採行某種交換機制取得民間資金等，或民間興建營運後轉移（BOT）模式。由此可見，遷都在財務上確實構成挑戰，而期待民間部門會積極參與投資也是不切實際的想法，最後的情況可能會延續佐科威政府過去幾年的操作模式，透過國營企業取得建設資金，而這顯然並非理想的做法。

另外一方面，遷都計畫也引發環境與生態的憂慮與批判，倡議團體認為在東加里曼丹建立新都將破壞當地植被，摧毀已遭受威脅的熱帶雨林以及瀕臨滅絕的紅毛猩猩棲地。印尼政府則表示，將打造一座智慧、綠能的森林首都，國家發展規劃部（National Development Planning Agency, Bappenas）部長 Bambang Brodjonegoro 指出，新首都的建設將採取漸進方式，第一階段開發面積為 40 平方公里，第二階段為 400 平方公里。新首都將有整合的運輸系統，完善的基礎設施管線配置，而受保護的雨林區也不會進行開發，1,800 平方公里基地中有一半為綠地。在動物保育方面，可效法中國照顧熊貓的經驗，建立紅毛猩猩的保育中心。

上述承諾與願景能否實現，根據現有的規劃看來並非易事。而現有規劃所呈現的都市設計願景顯示，公部門和民間社會之間對於新首都的想像仍有相當落差。綠能都市並非僅止於多種植樹木與保持綠色空間，而是致力於達成零碳排放，在交通運輸、能源利用、廢棄物處理，甚至經濟活動上均朝向永續發展的方向努力。學者暨建築師 Bagoes Wiryomartono 指出，現已公布的新首都架構規劃，為了呼應建國五原則（Pancasila）而設計成五角形的街道系統，土地安排也依然以公部門設施與活動為重心，和佐科威總統的風格差異甚大。⁵ 若按此設計，新首都將無異於馬來西亞聯邦政府行政中心所在之布城（Putrajaya），缺乏永續自足之經濟動能，而必須仰賴外部資源的持續挹注。而印尼新首都坐落於廣大森林

⁵ Bagoes Wiryomartono, “Challenges of Jakarta’s replacement,” *Jakarta Post*. September 11, 2019. <https://www.thejakartapost.com/academia/2019/09/11/challenges-of-jakartas-replacement.html>. [last accessed October 5, 2019]

中的東加里曼丹，不似馬來西亞布城仍處於吉隆坡大都會區網路中，其需付出的經濟成本將更為可觀。倘若新首都無法在經濟上自足，則所謂綠能智慧城市的願景也不過是沙丘上的城堡。

從更宏觀的角度來看，新首都的規劃正反映出當前印尼經濟轉型的重大挑戰。作為一個資源豐富的開發中經濟體，印尼長期以來仰賴原物料產業作為發展引擎，此種情況在地廣人稀的加里曼丹特別明顯。佐科威政府第一任期的基礎建設投資，提供了經濟發展的另一個支柱，但倘若印尼期望持續維持相當速率的經濟成長（佐科威總統 2014 年競選時曾承諾 5% 的經濟年成長率但並未兌現），則產業結構調整勢在必行。開發邊陲地區並不必然要複製爪哇的模式，也應該超越對自然資源產業的依賴，因地制宜發展出開創性的經濟活動，如此才可能達成永續發展之願景。這個新經濟模式也是佐科威政府所致力推動，但迄今成效尚未體現的願景。新首都目前的規劃固然令人失望，但畢竟仍有修正可能，印尼政府若能充分與民間社會討論諮商，發展出切實可行的方案，則新首都不但只是新的行政中心，更可充分實現平衡區域發展的理想。

結語和未來觀察

佐科威總統在連任成功後正式啟動遷都計畫，可看出他建立個人歷史地位的企圖心。作為印尼有史以來首位出身平民的總統，佐科威在第一任期的政績毀譽參半，他在諸多進步價值上的妥協，讓許多公民社會團體深感失望，而在經濟發展上，過度關注基礎建設也引發批評。作為一位務實的政

治領袖，佐科威顯然更加重視印尼的物質發展。面對現有的發展模式瓶頸時，佐科威政府將重心放在人力資源投資上。在國情咨文提及的五大焦點中，基礎建設與人力資源分列前兩位。根據前文的分析，遷都計畫的理想能否實現，正需仰賴基礎建設與人力資源的投入，特別是後者，乃新首都發展出自主永續經濟動能之關鍵。

無論如何，印尼遷都已正式啟動，未來發展有幾大重點值得觀察。首先，相關遷都法案在國會的審議過程，以目前情勢來看法案通過的機率頗高，但須注意的是在審議過程中朝野各方的利益妥協，在多大程度上影響了原初的願景。其次，更為棘手的障礙在於印尼的官僚體系，相較於各方利害關係者，中央政府官僚或許是對遷都抵觸情緒最高的團體。如何說服渠等接受政策，並忠實履行，將是佐科威政府統御能力的重大考驗。最後，遷都計畫一旦啟動，對於我國相關產業而言，將有可觀的投資機會，無論是智慧城市所需的資訊通訊設備，或公共運輸系統發展所涉及的土建與工程設計，相信都有跨國合作的可能。⁶ 有關單位宜密切掌握遷都計畫的期程與資訊，即時提供國內廠商參考。

⁶ 石秀娟，〈雅加達首條捷運3月底通車 臺灣廠商參與建造〉，《中央社》，2019年2月27日。<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201902270057.aspx> (參考日期2019年10月5日)。