

DOI :10. 14015/j.cnki.1004-8049. 2016. 10. 003

周玉渊：“佐科时期‘一带一路’在印尼推进面临的挑战与对策分析”，《太平洋学报》，2016 年第 10 期，第 18-29 页。

ZHOU Yuyuan, “Advancing ‘One Belt, One Road’ in Jokowi’s Indonesia: How to Cope with the Political Challenges”, *Pacific Journal*, Vol.24, No.10, 2016, pp.18-29.

佐科时期“一带一路”在印尼推进面临的挑战与对策分析

周玉渊¹

(1. 上海国际问题研究院, 上海 200233)

摘要: 印尼是中国“一带一路”建设的重点国家, 中国则是佐科政府推动经济改革发展议程的重要外部国家。这一现实构成了中国和印尼两国战略对接的重要基础。当前中国给予佐科政府高度的重视, 然而从一年多的执政实践来看, 佐科政府仍面临着相对严峻的国内政治环境。佐科推动的经济改革进程面临着传统寡头政治、反对党控制的国会、地方自治导致的政令不畅等结构性难题。因此, 从承诺和设想到真正得执行是当前佐科最大的问题。在这一背景下, 中国“一带一路”的推进必须清晰地认识到这一问题, 在重视双方合作机遇的同时, 更应认识和仔细研判其所带来的挑战。

关键词: 印尼; 佐科; 中国; “一带一路”

中图分类号: D822. 3

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2016)10-0018-12

印度尼西亚是中国重要的周边国家, 是“一带一路”的重要支点国家, 2013 年, 习近平主席在访问印尼时提出了建立“21 世纪海上丝绸之路”的倡议, 这足见中国对印尼的重视。印尼也将中国视为本国发展的重要伙伴, 尤其是 2014 年 10 月佐科政府上台后提出了海洋强国的梦想, 即将印尼打造成为全球海上支点和建设海上高速公路。印尼的设想与“一带一路”倡议在

本质上非常吻合, 这也为两国的战略对接和全面合作提供了良好政治基础。在这一背景下, 中国国内从政府、企业、学界和媒体给予了印尼很大的重视。^① 学术界的研究也已经将重点放在了如何进行战略对接。^②

然而, 相比于两国政府和战略规划层面所展示的巨大合作空间, 当深入观察印尼的国内政治环境后, 会发现情况并没有那么简单。一

收稿日期: 2016-04-28; **修订日期:** 2016-09-21。

基金项目: 本文是中国博士后科学基金第六批特别资助项目“中国的国际制度供给研究”(2013T60008)以及教育部人文社会科学研究青年基金项目“中非合作论坛与中国的国际制度供给研究”(12YJCGJW018)的阶段性成果。

作者简介: 周玉渊(1981—), 男, 河南南阳人, 上海国际问题研究院比较政治与公共政策研究所副研究员、博士, 主要研究方向: 中国与发达国家关系、东南亚问题。

① 许利平:“新时期中国与印尼的人文交流及前景”,《东南亚研究》,2015 年第 6 期,第 36-42 页;崔崑:“中国与印尼,共同推进海上全球互联互通”,《世界知识》,2014 年第 23 期,第 24-25 页;王莉莉:“中国有望成为印尼最大外资来源国”,《中国对外贸易》,2015 年第 7 期;吴前进:“中国与印尼关系:命运共同体的历史意蕴”,《国际关系研究》,2015 年第 2 期;安邦咨询:“中国民营企业计划在印尼兴建工业园区”,《时代金融》,2015 年第 31 期,第 50 页。

② 马博:“‘一带一路’与印尼‘全球海上支点’的战略对接研究”,《国际展望》,2015 年第 6 期,第 33-50 页;张洁:“‘一带一路’与‘全球海洋支点’:中国与印尼的战略对接及其挑战”,《当代世界》,2015 年第 8 期,第 37-41 页。

个重要的现实是印尼的国内政治非常复杂。印尼是一个具有多党民主形式同时很大程度上传统寡头政治(oligarchic politics)仍发挥核心作用的国家。相比于苏哈托时期威权统治的单一性,后苏哈托时代时期印尼的民主发展则伴随着民主改革主义与保守主义、执政者与党内外政治巨头、中央与地方、国家与社会等多重核心关系间的复杂博弈。这些关系之间的分歧、抗衡以及谈判妥协共同构成了印尼的基本政治生态。佐科政府的上台似乎开创了印尼民主政治的历史,即第一个没有家族政治背景的总统、第一个国会少数派总统、第一个更主要依赖志愿者的社会行动赢得选举的总统。然而,通过一年多的实践来看,佐科政府的这一光环并没有很快转化为实际效果,相反,甚至在一定程度上增加了国内政治波动的可能性。

因此,在这种背景下,作为一个宏大的规划设想以及由此带动的大量投资、工程承包、金融合作、基础设施建设等大规模项目建设,“一带一路”在印尼的推进就必须更好地理解和分析印尼的国内政治环境。当前中国与印尼政府在官方和政府层面已经形成了较大的共识,但如何将双方政府间的共识和合作在印尼国内层面推进则是一个更加重大的问题。为此,本文尝试重点梳理佐科执政下印尼的国内政治环境,并分析这一政治环境对“一带一路”在印尼推进的影响以及中国在这一过程中所存在的问题,最后提出相应的思考和建议。

一、佐科执政时期印尼的国内政治环境

后苏哈托时期,印尼开启了民主化进程。然而印尼的民主化和国内传统政治势力的相互交织带来了一个相对更加复杂的国内政治现实。民主化既为印尼政治发展带来了重要影响,同时又面临着国内寡头政治的挑战。地方自治改变了以往高度的中央集权制,却也给国家总体发展带来了新的问题。民主化和地方自治加速了印尼国内政治的碎片化趋势。^①

1.1 佐科与寡头政治

虽然佐科的当选很大程度上标志着印尼寡头政治之外新生力量的崛起。然而,另一方面,寡头政治依然决定着印尼国内的政治结构,这决定了佐科为代表的的新生力量很难改变同时又不得不适应这一政治结构。佐科在国内政治中的“三个少数派”现象正是寡头政治决定印尼政治的最真实反映。第一,佐科在执政联盟内部是少数派。一方面,缺乏党内根基的佐科必须依赖民主斗争党主席梅加瓦蒂以及同样是政治寡头的副总统尤素夫·卡拉(Jusuf Kalla)、民主国民党主席苏利雅·巴洛(Surya Paloh)的支持。另一方面,佐科又极力推动自己的政治和治国理念,比如佐科坚持内阁的职位应该由更多专业知识精英来担任,同时不承诺甚至减少执政联盟在内阁的配额人选。因此,这导致佐科在党内和联盟内部其实面临着巨大压力。例如佐科对布迪·古纳万(Budi Gunawan)担任警察总长的提名给佐科的政治盛誉几乎带来了致命打击。^②印尼《雅加达邮报》就直言佐科第一年任期最大的压力不是来自反对党,而是党内。^③第二,佐科政府在国会是少数派。在大选中败给佐科的普拉博沃是印尼传统保守势力和寡头政治的典型代表。虽然输掉了大选,但普拉博沃及其支持者获得了国会多数席位,其领导的红白联盟(包括专业集团党和大印尼行动党等重要政党)成为影响和向佐科政府施压的重

^① 关于碎片化论述可参见:Edward Aspinall, “A Nation in Fragments: Patronage and Neoliberalism in Contemporary Indonesia”, *Critical Asian Studies*, Vol.45, No.1, 2013, pp.27-54; 房宁、许利平、周少来、韩旭:“精英分裂之下印尼的多党政治”,《文化纵横》,2010年第5期,第58-61页。

^② 布迪(Budi)被印尼反贪局(KPK)怀疑具有重大贪腐行为并正在进行调查,佐科被迫暂时搁置这一任命。但随后印尼警察系统对KPK进行报复,对KPK主席以及其他一些高官进行犯罪指控,他们无视佐科要求其停止对KPK的犯罪化攻击的命令。这一事件使佐科无论是在党内、政府层面还是社会层面的权威都面临着巨大的质疑。梅加瓦蒂甚至公开提醒佐科“记住赢得总统大选并不是源自于自己,而是政党联盟共同努力的结果”。Peter Alford, “Mega Machinations Amplify Jokowi’s First Year Follies”, *The Australian*, October 17, 2015.

^③ Bagus BT Saragih, “Jokowi: A Hostage of His Own Alliance”, *The Jakarta Post*, January 30, 2015.

要反对力量。普拉博沃阵营利用国会多数优势不顾民意反对准备强行通过地方领导人选举修改法案,就是试图通过间接而非直接选举的方式扩大对地方的控制。在佐科赢得大选后,普拉博沃则坚称自己赢得大选甚至威胁动用国会弹劾佐科。第三,佐科相对于印尼根深蒂固的官僚体制也是一个“少数派”。印尼的民主化进程与印尼家族政党政治以及传统文化的结合共同塑造了当前印尼的官僚体制和办事风格。一方面,在民主化的背景下,印尼出台了各种各样对政府行为的限制和规范性措施,例如根据统计,直接能够影响发展项目执行的规章就有42 000个,同时还有3 000个左右的细则规定。繁杂拖沓的规章和细则导致政府效率的低下,直接影响到佐科的国家经济发展规划和项目实施。^①另一方面,固化的官僚体制及其所伴随的问题一旦形成就很难改变,甚至在一些情况下还不得不向其妥协,比如腐败、“国中国”、“小衙门”、政令不畅等。因此,佐科执政后面面临的一个重要问题就是促进官僚体制的改革。

佐科面临的结构性压力给其执政带来了严峻的挑战。据印尼统计公司SMRC的数据,印尼国内对佐科的满意度已经从2014年12月的62%下降到了2015年6月的40.7%,远远低于同一时期的前任总统苏西洛(70%),而且对佐科不满意度则超过了满意度。^②同期,根据印尼晴雨表公司对佐科执政一周年的问卷调查,佐科的民众满意度从3月份的57.5%下降到9月中旬的46%,而佐科内阁的满意度则从47%降到了37%。^③这一数据表明,人们对佐科内阁的表现越来越失望,而受到执政联盟和梅加瓦蒂等背后大佬的影响,佐科对内阁的控制力非常有限。^④党内外的牵制和压力不仅大大降低了佐科推进改革和经济发展的议程,甚至已经对其执政合法性提出严峻挑战。为此,佐科也开始做出调整和改变。一方面,通过内阁重组,降低梅加瓦蒂等党内大佬对内阁的过度干预,从而加快自己承诺的经济改革和发展步伐。2015年8月,在新内阁成立只有10个月后,佐科撤换

掉了内阁中6名部长。被撤换掉的经济部长、贸易部长和政治安全和法律事务部长分别是副总统卡拉、梅加瓦蒂和巴洛推荐的人选,尤其是在内阁中权力最大的政治安全法律事务部长一职上,梅加瓦蒂曾否决佐科对自己的盟友卢胡特·潘查伊坦(Luhut Panjaitain)的提名。而借助这次内阁重组,佐科终于使卢胡特得到这一重要职位。而这次重组并不是终点,据报道佐科已经在酝酿第二轮的重组。^⑤另一方面,佐科开始通过传统政治的方式与反对党接触,利用政党间的竞争和结构关系,来缓解自身的政治压力,以及实现特定的目标。当佐科意识到来自内部的压力远远超过反对党的压力后,佐科开始根据不同情况从其他政党获取支持。例如意识到不能在执政联盟内部解决警察总长事件后,佐科向普拉博沃寻求支持,通过提名一位新的人选并在由红白联盟控制的国会通过,佐科最终解决了这一麻烦。在与反对党的接触上,佐科越来越娴熟地利用印尼国内政治的传统,他既会向不同政党抛出胡萝卜,比如增加政党基金,同时也会利用反腐以及反对党内部的问题向反对党施压。2015年9月,国会第五大党国民使命党(PAN)转向支持佐科政府,使执政联盟接近国会多数席位(46%),这不仅削弱了反对党的力量,而且进一步巩固了佐科的权力基础。不过作为交换,佐科向PAN提供了两个内阁席位,这大大超过了红白联盟所能给予的资源 and 利益,而另外一个重要的诱惑是加入政

^① Ina Parlina, “Jokowi Wants Officials to Streamline Bureaucracy”, The Jakarta Post, March 23, 2016.

^② Hans Nicholas Jong, “Jokowi’s Approval Rating Nosedives: SMRC”, The Jakarta Post, July 10, 2015.

^③ Ismira Lutfia Tisnadibrata, “Joko Widodo’s One-Year Report Card”, Southeast Asia-Globe, November 16, 2015, <http://sea-globe.com/joko-widido-one-year-indonesia-politics-southeast-asia-globe/>.

^④ Peter Alford, “Mega Machinations Amplify Jokowi’s First Year Follies”, The Australian, October 17, 2015.

^⑤ “Cabinet Reshuffle, Jokowi Considers Input”, The Jakarta Post, December 23, 2015.

府俱乐部就意味着获得了免于腐败调查的法律保护。^①

1.2 地方自治

自苏哈托倒台以来,印尼中央和地方的关系发生了巨大的变化,一个总体的趋势是去中央集权化的政策使中央权威不断削弱,地方自治法的不断完善使地方拥有了更大的自主发展和自治权利。在新秩序时期,苏哈托政府颁布了象征性的1974年第5号法令,即《地方自治法令》,这一法令基本没有真正实施。苏哈托倒台后,为了防止印尼分离主义运动的蔓延,哈比比政府颁布了1999年第22号法令和第25号法令,即《地方政府法令》和《中央与地方政府财政关系法令》,进一步向地方政府下放权力。这两个法令在2004年、2005年和2008年又分别进行了多次修改。^② 印尼的去中央化集中体现在政治和财政两个方面,同时在其他政策权限领域也在不断向地方赋权。在政治结构上,地方长官从省级到县市级都由民众直选产生。在地方经济发展上,地方政府基本控制着地方经济资源和经济发展的主导权。政治和财政的去中央化使地方政府拥有了越来越大的权力和责任,地方政府开始控制着除了对外政策、安全、法律、货币财政政策、宗教等之外的所有领域。

然而,地方自治虽然在缓和高涨的地方分离主义上发挥了积极作用,但却对国家和地方的长远发展带来了重要影响,尤其是国家规划和地方自治之间关系的不顺畅已经成为阻碍印尼发展的一个重要因素。具体表现在:第一,地方自治在促进地方自主发展上的作用非常有限,印尼的地方发展并没有形成对国家总体发展的有力支撑。地方自治的一个重要目的是“通过去中央化,使地方依靠自己的努力来应对自身面临的挑战,从而推动诸多问题的解决”。^③ 然而,大量的研究表明去中央化并没有对印尼国家和地方经济的改善和发展产生实质性的作用。一个重要的表现是,地方赋权和中央的资源分配并没有促使地方政府因为良性竞争而制定好的政策和规划,同样,地方民主也没有促使地方政

府执政能力和长远发展能力的提高。总体上,失去中央化作为一个国家发展战略是失败的。^④

第二,地方自治加速了地方治理的碎片化,民主政治与传统政治的混合状态使地方并没有建立起有序有效的治理结构。一方面,民主的发展尤其是地方领导人的直选使地方政府和国会更在乎本地区选民的意見,这反过来导致中央对地方的控制力和影响力大大削弱,但地方政府并没有真正建立其对选民负责的行动机制,而更多仍是需要利用中央政府提供的政策和资源供给。另一方面,相对于中央政府控制力的削弱,不同政党对地方的渗透和控制大大加强,政党利用组织优势和对民主形式的利用加大在地方的争夺,从而增加在国家政治中的筹码。同时,印尼的地方民主和自治很大程度上是一种自上而下的结果,印尼不同地方公民的民主意识、参政和行动能力差别很大。在公民参政意识和能力相对低的地方,地方领导人更容易不受约束,从而执行恶政,形成所谓的“土皇帝”(raja kecil)。地方政府不对地方负责,而地方民众又对地方政府失去信心,这最终使地方治理形成了恶性循环。^⑤

第三,上述两种表现共同导致了国家指令和规划在地方推进的难度大大增加。一方面,中央政府的全国性规划在很多地方既缺乏地方政府的经济支撑,又面临着政党斗争的压力,地方政府的规划和议程优先于国家的项目,同时如果与地方利益的冲突或者遭到地方民众的反

^① Burhanuddin Muhtadi, "Jokowi's First Year: A Weak President Caught between Reform and Oligarchic Politics", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.53, No.3, 2015, p.366.

^② 许利平:“印尼的地方自治:实践与挑战”,《东南亚研究》,2010年第5期,第5-6页。

^③ Marsillam Simandjuntak, "Indonesia: Risks Around, a Case for Decentralization", Paper presented at the Conference on Can Decentralization Help Rebuild Indonesia, Georgia State University, Atlanta, 2003, p.1.

^④ 很多学者认为印尼的去中央化总体上是令人失望的政策,需要对此进行反思和做出改变。Thomas B Pepinsky, Maria M. Wihardja, "'Decentralization' and Economic Performance in Indonesia", *Journal of East Asian Studies*, Vol.11, No.3, 2011, pp. 337-371.

^⑤ 印尼语,意思是既不受中央约束,同时也不对地方负责。

对,那么这些项目和规划就很有可能无法实施。另一方面,“精英俘获”(elite capture)的存在加大了国家项目在地方推进的成本,甚至偏离了规划预期的方向和目标。在中央政府层面进行政策规划和项目实施的过程中,需要考虑的一个重要因素就是地方精英的腐败和对国家项目的“俘获”,比如在一些发展项目上,地方精英肯定比中央政府更了解地方的实情,包括贫困人口分布、医疗现状、就业情况等,但中央政府为了防止地方精英从中牟利,可能会采取一种防止地方精英过度参与的方式,但这种方式往往使项目执行的针对性和有效性大大折扣。^①最近一个比较明显的例子是,在国家大型基础设施项目建设上,佐科政府正在讨论改变传统的“项目跟着预算走”(Money Follows Function)的财政下拨方式,而是改为“资金跟着项目走”(Money Follows Programs)的形式,以此来回避复杂的中间环节和不必要的消耗。^②然而,与此同时,国家项目的推进又必须依赖地方精英,因此为了保证项目执行和实施,中央政府在很大程度上又默许地方精英的一些违规的做法,甚至包括通过与地方精英进行利益交换。佐科执政后反腐一直进展非常缓慢,这使其遭受了巨大指责。^③一个重要的原因是,印尼的反贪局(KPK)主要针对的是国家层面的腐败,这意味着发生在地区和地方的大量腐败并没有相关机构对其进行有效遏制。^④而深层次原因在于,佐科担心加大反腐力度会使地方政府领导人降低对国家项目的支持和执行力度。^⑤

二、佐科经济规划实施的政治难题

承诺经济改革和促进印尼的经济发展是佐科赢得大选的重要因素,因此经济改革和经济优先发展战略是佐科政府的核心任务。自上台后,佐科政府提出了明确的经济优先发展规划和倡议,包括海洋轴心战略、以村庄为中心的国家发展战略、简化投资程序等。佐科政府也尝试解决印尼经济中的结构性问题,为此提出四大经济举措,包括改善商业环境、保卫印尼盾、

提升实业部门的投资吸引力,以及简化工资年度增长体系。但是与佐科提出的宏大经济规划相比,其真正的执行和实施非常缓慢。一个很重要的原因仍然可归结于印尼长期以来形成的经济政治文化。基础设施建设是佐科经济设想的核心内容之一,也是理解佐科经济改革成效的一个重要参数。因此这里主要以佐科政府的基础设施建设来理解其佐科经济改革议程所面临的政治难题。

基础设施一直是制约印尼经济发展的一个重要瓶颈,后哈托时代的历届政府都希望通过加大基础设施建设的投入来解决国内就业问题,为国家经济发展提供动力。佐科政府上台后承诺将在未来五年内投资5000亿美元用于新的基础设施建设,据估计这将带来1600个项目,包括25个港口、15个机场。^⑥最近,印尼政府也公布了近两年内优先建设的30个基础设施项目,主要是公共交通和电力项目,包括跨苏门答腊高速公路、东加里曼丹铁路、中西爪哇输电电网等。^⑦与之相对应,在财政预算的增长上,2015年佐科政府在基础设施建设上的预算达到232亿美元,这一数字比2014年多了60%,几乎是2013年的2倍,占GDP的比重达到2.4%,而过去五年的这一比例只有1.6%。^⑧2016年,佐

① 具体案例可参见 Vиви Alatas, Abhijit Banerjee, Rema Hanna, Benjamin A. Olkan, Ririn Purenamasari, Matthew Wai-Poi, "Does Elite Capture Matter? Local Elites and Targeted Welfare Programs in Indonesia", *NBER Working Paper* 18798, 2013, pp.7-9.

② Ina Parlina, "Jokowi Wants Officials to Streamline Bureaucracy", *The Jakarta Post*, March 23, 2016.

③ "Jokowi Criticized for Lack of Commitment to Corruption Eradication", *The Jakarta Post*, Oct. 18, 2015.

④ Nithin Coca, "Indonesia's Anti-Corruption Fight", *The Diplomat*, Feb. 8, 2016, <http://thediplomat.com/2016/02/indonesias-anti-corruption-fight/>.

⑤ Burhanuddin Muhtadi, "Jokowi's First Year: a Weak President Caught between Reform and Oligarchic Politics", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.53, No.3, 2015, p.362.

⑥ Girindra Gautama, "Indonesia's Infrastructure Problem", *Think Nusantara*, Mar. 14, 2016, <http://thinknusantara.com/indonesias-infrastructure-problem/>.

⑦ 具体项目可参见 Khoirl Amin, "Govt to Pay Extra Attention to 30 Infrastructure Projects", *The Jakarta Post*, Feb.11, 2016.

⑧ Winarno Zain, "President Jokowi's Infrastructure Projects: Quantity vs Quality", *The Jakarta Post*, Feb. 23, 2015.

科政府将再投入 225 亿美元用于尤其是农村和偏远地区的基础设施建设。^①然而,基础设施规划和承诺是一回事,项目执行和完成则是另一回事。印尼苏西洛时期也曾把互联互通视为是印尼经济发展战略(MP3EI)的三大支柱之一,并通过加强公私伙伴关系等途径为基础设施建设提供支持,然而现实是,苏西洛执政的十年,印尼只修建了 126 公里的收费公路。这预示着佐科政府的基础设施承诺并不会一帆风顺。确实,与佐科政府的愿景和规划相比,截至目前,这些基础设施设想和规划真正开工建设的很少,一些印尼人估计 98% 的项目尚未开工。^②

佐科的基础设施建设努力目前主要面临着三个方面的政治阻力。一是如何打破长期以来形成的基础设施建设利益链条和利益输送文化。围绕基础设施建设形成了一个庞大的各行为体都希望从中牟利的利益链条。印尼的民主化使更多之前的“政治局外人”包括商业巨头等进入政府和政界,他们既代表着某一利益集团,同时又直接参与国家政策制定,这无疑是一种绝好的商业利益拓展途径。^③反过来,基础设施项目是政治官员为寻求政治支持而进行权力寻租的重要工具和资源。“一般而言,基础设施建设等国家项目的招标往往是建立在个人关系和私人利益基础之上,而不是质量、效率和成本。”^④可以预见,佐科政府要真正打破这一利益链条并推动实质性基础设施的建设并非易事。“佐科政府似乎提出了一些根本不可能完成的任务,因为领导人的个人意愿和能力几乎很难撼动和改变这一传统政治文化”。^⑤二是来自国会的阻力。相比于苏哈托时期国会的象征性功能,民主改革时期印尼国会的权力和影响力获得了重大提升。尽管根据印尼宪法,国会并不直接参与国家发展规划制定,国家的中长期以及年度发展规划只需要总统批准即可,然而,政府的年度预算则必须获得国会通过。同时,国会在代表民意、质疑和批评政府、间接影响政府决策上的影响在不断提升。尤其是佐科政府在一定程度上改变了传统的国家权力由各政党共同分享的传统,执政党联盟与反对党之间的界

线更加明确,这导致国会内对政府政策的质疑和反对声音比之前更大。三是社会层面的阻力。社会层面的阻力主要集中在两点,一是土地征用问题。尽管 2012 年印尼出台了《土地征用法》来确保政府征用土地用于公共利益的合法性,以此来加快征地过程,2015 年这一法案又进行了两次修改,但其效果并不明显。土地征用问题依然是印尼大型经济规划尤其是基础设施建设的头号难题,许多重大基础设施项目仍因土地问题而延误乃至取消。^⑥二是非政府组织的影响。大型基础设施建设因为直接涉及到当地的发展、国家债务、生态环境、就业等民生问题,非政府组织介入的空间非常大。同时,印尼一些非政府组织的宗教背景以及政治化趋向使其能够发挥更大的影响。一个典型的代表是印尼第二大伊斯兰组织默罕默德协会(Muhammadiyah),这一组织近些年来主张捍卫 1945 年的宪法,实行积极的保护主义政策,通过反对私有化和外资的扩张来保护本国资源,他们认为大规模的基础设施建设将增加国家的债务,而最终受伤害的只是穷苦百姓,因此他们反对尤其是外资在印尼大型基础设施上的参与。^⑦这里需要重视的是,虽然这一组织并不代表印尼的主流观点,但是因为其宗教背景以及其在偏远地区的影响力,再加上其相对极端的主张,其

① Ayomi Amidoni, “No More Javacentric Infrastructure Projects: Jokowi”, The Jakarta Post, Jan.10, 2016.

② “Text your say: People Trust Jokowi to Make Progress”, The Jakarta Post, Oct.29, 2015.

③ Jamie S. Davidson, *Indonesia's Changing Political Economy: Governing the Roads*, Cambridge University Press, 2015, pp. 5-19.

④ Eve Warburton, “The Business of Politics in Indonesia”, *Inside Indonesia*, July-September, 2014, <http://www.insideindonesia.org/business-and-politics-in-indonesia>.

⑤ Michael Buehler, “Book Review on Indonesia's Changing Political Economy: Governing the Roads”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol.37, No.3, 2015, pp.492-494.

⑥ 为此,佐科政府正考虑对这一法案进行第三次修改,其中在服务国家公共利益的情况下,土地所有者必须将土地卖出,政府则提供公平的价格。Nadya Natahadibrata, “Land Rule Revised to Speed Up Projects”, The Jakarta Post, Feb.17, 2015.

⑦ Jeffrey Hutton, “Muslin NGO Lawsuits Threaten Indonesia President's Reformist Agenda”, The Christian Science Monitor, April 1, 2015.

对基础设施建设的影响不容小视。对于外国投资者而言,在花数十亿投资印尼的基础设施之前则必须要充分考虑到这一因素。

三、“一带一路”在印尼推进面临的 政治挑战

印尼国内政治的碎片化、去中央化以及经济议题的政治化塑造了印尼对外经济合作的国内背景。从这一现实看,“一带一路”在印尼的推进其实存在着非常复杂和严峻的挑战。这集中表现在三个层面:一是“一带一路”倡导的开放性面临着印尼国内保护主义的抵制;二是印尼发展战略与“一带一路”的不对称性;三是国际因素诱发的挑战。

3.1 “一带一路”面临着印尼国内保护主义的抵制

1997年东南亚金融危机给印尼的经济政策和取向产生了重要影响,在相当长时期内,印尼的经济政策一直在自由开放和保护主义之间徘徊。2014年的印尼大选在很大程度上就代表了这两种经济思潮之间的对垒,佐科代表了主张自由开放的一方,而普拉博沃则被视为是民族主义和保护主义的代表。普拉博沃竞选的核心主张就是加大对外国资本和企业的限制,最大限度地保护印尼本国企业和民众的利益,这引起了外国企业和投资的巨大担忧,但却赢得了国内大量选民的支持。虽然最终普拉博沃以微弱劣势败选,但这反映了其所秉持的保护主义立场在国内存在着巨大的市场。总体上,这两种经济思潮的交替上升存在着一个规律,即当印尼经济发展好时,政府更有可能加强保护主义的措施,当经济发展不好时,则会采取更加开放的政策,即萨德里(Sadli)定律,“不好的时局导致好的政策”。^①然而,在佐科执政的第一年,这一定律和趋势似乎正在发生改变。佐科政府上台后,印尼经济面临的困难并没有促使佐科政府采取更加开放的政策,相反在内阁重组之前,保护主义的趋势则在强化。^②例如,在商品进出口上,从2009年到2015年,非关税障碍占

商品进口关税的比重从37%上升到51%,而同期出口中的非关税障碍则翻了三倍,涉及到41%的出口。^③这种保护不仅仅局限于农产品,也涉及到钢铁等生产和建设材料,这导致的一个后果是国内生产和建设成本的增加,这对于国外投资和承包企业而言的成本压力可想而知。^④佐科政府的一个重要目标是推动印尼制造业的发展,改善过于依赖出口贸易的现状。为此,印尼政府更加重视对本国制造业的保护。佐科竞选期间就承诺提升本国制造业,促进农业发展包括实现牛肉自给自足等。2014年,印尼公布了新的产业法规,这一法规要求印尼增加本国企业的产品附加值,不鼓励生产性领域的进口,为此甚至限制自然资源出口,以确保这些资源优先满足国内,加大对外籍工人的限制(如对中国赴印尼工作签证的为难)来保护本国就业等措施。^⑤保护主义政策反映了当前印尼经济发展的困境,一方面印尼尝试通过保护主义来降低印尼面临的外部经济风险,发展本国的产业链。但另一方面印尼又必须利用外资、技术和人员来解决本国无法解决的问题。这种矛盾和纠结是印尼外资利用效率不高的一个重要原因。因此,可以预见,“一带一路”要想在印尼推进,就必须清晰地认识到印尼的这一现实问题。“一带一路”与印尼的保护主义事实上呈现出两种较大差异的互动格局,“一带一路”是开放性的,而保护性和封闭性则是印尼的一个重要政策选项。“一带一路”是外向性的,而印尼的经济政策更多是内向性的,“一带一路”希望建立一种既包括基础设施等物理层面也包括

① Arianto Patunru, Sjamsu Rahardja, “Trade Protectionism in Indonesia: Bad Times and Bad Policy”, Lowy Institute, July, 2015.

② Arianto Patunru, “Will Jokowi Move beyond Protectionism?” East Asia Forum, Dec. 29, 2015, <http://www.eastasiaforum.org/2015/12/29/will-jokowi-move-beyond-protectionism/>.

③ Stephen V. Marks, “the Unbearable Cost of Protectionism in Indonesia”, the Jakarta Post, Dec. 14, 2015.

④ 笔者曾到多家中国驻印尼企业进行调研,用料价格昂贵是普遍反映的一个问题。

⑤ The Grace of God Almighty, “Law on the Republic of Indonesia No.3 2014 about Industry”, <http://www.indolaw.org/UU/Law%20No.%203%20of%202014%20on%20Industry.pdf>.

政策和制度等非物理层面的自由联动模式,而印尼国内无论是物理意义上的联通还是政策和制度层面的沟通都成本巨大。因此,从这个意义上讲,“一带一路”在印尼的推进本质上就是两种不同且差别很大的模式之间的沟通过程,印尼国内的政策、制度、文化和地理的现实决定了“一带一路”在印尼的推进将会是一个艰难的过程。

3.2 印尼发展战略与“一带一路”的不对称性

“一带一路”的提出在沿线国家和广大发展中国家引起了强烈的反响,因为相关国家认识到这一倡议能够给本国的发展带来的重要机遇。然而,如何将这一机遇转化为真正的发展动力则取决于国家对这一机遇的把握和利用能力,而不同国家国内政治的差异性则决定着这一能力的差异。也就是说,“一带一路”沿线国家的发展战略与“一带一路”战略对接的程度是不同的。在这一比较范式下,印尼的发展战略与“一带一路”战略具有明显的不对称性。虽然印尼佐科政府对“一带一路”战略表现出了浓厚的兴趣和热情,但印尼的国内政治以及经济和社会现实导致印尼发展战略与“一带一路”战略间的不对称性则在扩大。

首先,印尼国内对“一带一路”和中国角色的认识存在着较大的差异。相对于印尼中央政府对“一带一路”的认识和积极性,印尼国内对“一带一路”的认识则明显缺乏。笔者2016年1月份对印尼调研时发现,包括印尼大学、印尼战略与国际问题研究所等在内的印尼知识精英阶层对“一带一路”的认识相对有限。这种认识的局限性使“一带一路”的推进缺乏相应的社会基础,这一方面使印尼参与“一带一路”缺乏智力支持,另一方面,不了解更容易导致怀疑和误解,甚至更容易被当成政治斗争的工具。^①如印尼国内将“一带一路”视为是一种军事战略的怀疑,再比如印尼国会对国开行向印尼银行提供30亿美元贷款用于基础设施建设的质疑,这被怀疑将增加印尼的债务负担,而且从这一项目受益的主要是三家中国企业。^②

其次,印尼的战略规划能力与“一带一路”所体现的中国的战略规划能力存在明显的不对称性。在“一带一路”倡议提出后短短两年半时间内,中国建立了从中央到地方的政策制定和执行的分工格局,形成了从政府到企业、智库、媒体、社会组织等多元互动局面、确定了基础设施建设合作、国际产能合作、装备制造合作、金融合作等主要内容和合作抓手,成立了以亚投行、丝路基金、金砖国家新开发银行、上海合作组织融资机构为代表的重要配套和支撑机制,中国已与30多个国家签订了共建“一带一路”谅解备忘录。^③2015年3月,在博鳌论坛期间,习近平与佐科会晤,会后发布了中国与印尼加强全面战略伙伴关系的联合声明,对中印尼双方未来合作做出全面布局。其中双方认为中国的“21世纪海上丝绸之路”重大倡议与佐科领导的“全球海洋支点”战略构想高度契合,双方将携手打造“海洋发展伙伴”。两国签订或即将签订《中印尼经济合作谅解备忘录》、《中印尼基础设施与产能合作谅解备忘录》、《中印尼雅加达—万隆高铁合作谅解备忘录》、《中华人民共和国与印度尼西亚共和国经贸合作五年发展规划优先项目清单》等。^④然而,与中国的战略规划能力相对应的是,印尼针对性的战略规划则相对较弱。很大程度上,加强两国全面战略合作的框架和机制主要是由中国推动的,与中国媒体的大力报道和宣传相比,印尼媒体几乎没有对于这一议题给予关注。相反,这在印尼国内却面临着质疑和批评的声音,比如有声音说佐科政府与中国亲近将有损于印尼的外交自主和灵活性。^⑤

① “China Needs to Gain Trust for its ‘One Belt, One Road’ Initiative”, The Jakarta Post, Oct.31, 2015.

② “Chinese Debt Raises Eyebrows in Parliament”, Gres News, Sept.24, 2015, <http://gres.news/news/economy/101723-chinese-debt-raises-eyebrows-in-parliament/0/>.

③ “‘一带一路’完成顶层设计,对接沿线国家发展战略”,《第一财经日报》,2016年3月7日。

④ 《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》,新华网,2015年3月26日。

⑤ 对此,Rizal Sukma对于这种质疑有详细的回应,Rizal Sukma,“Insight: Is Indonesia Tilting Toward China?” The Jakarta Post, Dec.11, 2015.

也就是说,印尼更多的是考虑国内的政治经济需求和现实,而不会把重点放在如何与“一带一路”对接上。

不对称性还明显体现在战略执行力上。相比于“一带一路”战略倡议上中国的执行力,印尼则面临着执行力不足和效率低下的问题。例如,中国在雅加达—万隆高铁上的力推和乐观态度,但印尼政府在国内则存在着巨大的阻力,这一项目不仅因政府内的官僚体制一再拖延,更有国会反对声音要求停止这一项目。^① 据印尼一些学者,雅万高铁即使在后期的开工建设中也必将成为反对党和非政府组织攻击印尼政府和中国的工具。^②

3.3 国际因素诱发的挑战

最大的穆斯林国家、东盟的领导国家、连接印度洋、太平洋和南海的重要国家等各种身份使印尼自然受到各大国的重视。与之相对应,国内政治的碎片化则不可避免地塑造了印尼国内在与大国合作上不同主张。内外因素的相互交织大大增加了中国在印尼所面临的挑战。

第一,从印尼总体外交来看,印尼实行自由积极的外交政策,积极与各大国建立良好的双边外交关系,避免与任何国家建立正式联盟关系。在这一实用主义外交政策的指导下,利用印尼相对有利的国际环境尤其是大国间的竞争使本国利益最大化无疑是印尼对外合作的重要战略选择。2011年以来,随着美国“转向亚洲”、“亚太再平衡”以及日本针对东盟的“安倍主义”的提出,加上2013年中国在印尼提出的“21世纪海上丝绸之路”,印尼的战略地位和重要性更加凸显。这为印尼开展大国平衡和实用主义外交提供了重要外部环境,正如佐科所言,亚洲国际环境的变化正给印尼带来重要机遇,借此有望将印尼打造成为全球海上支点。^③ 在具体实践中,印尼既希望和欢迎中国在印尼经济发展中扮演重要角色,但又防止印尼外交过于亲近中国;既希望和欢迎美国在地区安全上发挥积极作用,但因为担心自身外交的自主性和在地区事务中的领导权受到削弱而不会与美国建立盟友关系;既希

望借助中美日等国间的相互竞争来获得最大收益,但又担心过度竞争甚至对抗使印尼利益受损。^④ 具体到“一带一路”上,印尼一方面希望能从中受益,但另一方面则持谨慎和怀疑态度,同时也积极利用其他国家如日本与印尼的经济合作来平衡中国可能带来的影响。

第二,美国的“亚太再平衡”战略和在东南亚地区推动的军事化和由此带来的安全困境正成为中国“一带一路”在印尼推进的重要外部挑战。其一,美国通过跨太平洋伙伴关系(TPP)来塑造新的贸易和投资规则,试图通过“高标准”来降低中国在地区经济合作上的主导权和竞争力。^⑤ 虽然印尼并不是TPP的成员国,而且TPP的最终通过和执行还面临着现实性的问题,但是TPP很大程度上是美国在亚太地区推动的经济规则的社会化过程,一方面,它建构了东盟国家新的身份,即TPP国家和非TPP国家,这事实上增加了地区性经济合作安排如中国支持的区域全面经济伙伴关系(RCEP)的难度。另一方面,通过这一学习过程,包括印尼在内的地区国家将在环保标准、劳工标准等议题上拥有更大的改革和谈判空间。其二,由美国支持和推动的地区军事化正在强化中国“一带一路”在印尼推进所面临的不利国内环境。一方面,美国希望通过加强与印尼的关系来推动印尼支持其东南亚战略,2015年10月,佐科访

^① “High-speed Railway Still Far Off”, The Jakarta Post, Feb. 26, 2016; Farida Susanty and Anggi M. Lubis, “Opposition Grows against Jakarta-Bandung High-speed Railway”, The Jakarta Post, Feb. 3, 2016; Anton Hermansyah, “High-speed Rail Expensive, Destructive: Observers”, The Jakarta post, Feb. 6, 2016; “印尼称中国承建高铁项目存在不足:未考虑安全规定”,《华尔街日报》,2016年2月4日。

^② 笔者在印度尼西亚大学访问时,几位印尼学者都表达了类似的担忧。

^③ Greg Fealy and Hugh White, “Indonesia’s ‘Great Power’ Aspirations: a Critical View”, *Asia & Pacific Policy Studies*, Vol. 3, No. 1, 2016, pp. 92-100.

^④ Rizal Sukma, “Indonesia and the Emerging Sino-US Rivalry in Southeast Asia”, London School of Economic and Political Science, November, 2012, pp. 42-46.

^⑤ Stephen Nagy, “The Geopolitics of the TPP: Reconfiguring Regional Architecture in East Asia”, *World Commerce Review*, Vol. 9, No. 3, September, 2015, pp. 110-113.

问美国时,双方签订了新的战略伙伴关系协定,双方发表了防务合作联合声明以及海洋合作的谅解备忘,反映了双方在海洋问题上的重视。但这更多是功能性领域的合作,印尼在地区安全尤其是南海问题上仍坚持自身一贯的主张。另一方面,美国在南海的“自由航行”行动以及背后支持菲律宾提出的国际仲裁夸大了中国的军事安全威胁。印尼国内本来就存在将中国的“一带一路”视为军事安全战略的疑虑,“一带一路”的推进伴随着中国在南海问题上与菲律宾、越南和美国的博弈,这自然更容易加剧印尼国内对“一带一路”的误解,从而形成不利于“一带一路”在印尼推进的舆论环境。

第三,“一带一路”在印尼的推进直接面临着日本的挑战。经过50多年的经营,日本与印尼建立了非常紧密的经贸和投资关系。在汽车制造、能源、矿产、电子产品等行业,日本进行了大量投资并建立起了相应优势和竞争力。如日本汽车几乎垄断了印尼的汽车市场,美国等汽车品牌很难进入或很难与日本进行竞争,如通用和福特先后从印度尼西亚撤出。^①因此,随着“一带一路”在印尼的推进,肯定会对日本在印尼建立的优势带来挑战,中国也自然会面临着日本的挑战。雅万高铁的争夺很大程度上反映了印尼的“传统朋友”和“新兴伙伴”之间的激烈竞争,而这只是开始,制衡中国在亚太地区的经济影响力一直是日本的一个重要战略,作为日本在东南亚的重镇,印尼将会见证中日未来更加激烈的竞争。^②

四、问题与对策

目前来看,在经历了一年多的调整和内阁重组后,佐科的执政环境正趋于改善,一个重要的趋势是占国会15%席位的专业集团党有可能转向支持佐科政府。^③这将使佐科在国会有可能获得多数支持,从而有利于其改革议程和佐科经济学的推进。通过内阁的重组以及未来仍有可能进行的重组,佐科开始不断降低党内寡头政治的影响,同时凸显专业精英的作用,从而

使其经济政策更加适应现实。从改善投资环境的角度,佐科政府的举措开始发挥积极作用,印尼货币贬值趋势得到扭转,2016年2月22日印尼启动了三小时投资批准服务,仅在当月就有七家公司获得批准,其中两家来自中国。据印尼投资局的数据,仅2月的投资承诺就高达266亿美元,比去年同期增加了167%。^④总体来看,佐科执政后印尼国内政治经济环境的改善为中国“一带一路”的推进开始提供更加有利的环境。然而,作为一个拥有现代民主政治同时传统政治依然强大的发展中国家,印尼国内的这一复合特性仍是影响印尼对外合作的重要因素。印尼的政治现实对于任何外部投资者而言都是挑战和考验,对于投资印尼经验相对缺乏的中国而言,这一挑战和风险更大。

在“一带一路”正推动中国投资印尼热潮的大背景下,中国是否在认识、评估和应对这些现实性问题上做足了功课?目前看,中国在印尼的投资和业务拓展主要存在着以下问题:第一,政府的宏观规划与企业的投资经营之间的相互支撑不够。印尼在“一带一路”战略中确实占据重要的地位,但是作为“一带一路”战略的主要执行者,企业的行为本质上仍是商业行为。国家外交和经济政策以及金融工具的支持是中国国有企业到海外进行拓展的重要优势,目前中国在全球工程承包和基础设施建设上建立了明显的优势。在“一带一路”的大背景下,借助这一运营模式中国也开始加大对企业海外投资的

^① Mattew Debord, “Ford is Shutting down Operations in Japan and Indonesia”, Reuters, Jan. 25, 2016, <http://www.businessinsider.com/r-ford-to-exit-all-operations-in-japan-indonesia-this-year-2016-1>.

^② Emirza Adi Syailendra, “The End of the Line for Japanese Influence in Indonesia”, East Asia Forum, Dec. 10, 2015, <http://www.eastasiaforum.org/2015/12/10/the-end-of-the-line-for-japanese-influence-in-indonesia/>.

^③ “Golkar Party to Support Indonesian President Joko Widodo’s Govt”, Asian Times, Jan. 24, 2016, <http://atimes.com/2016/01/golkar-party-to-back-indonesian-president-widodo/>.

^④ BKPM, “Investment Commitment Went Up 167 percent in February 2016”, BKPM Press Release, http://www.bkpm.go.id/images/uploads/file_siaran_pers/Press_Release_BKPM_16032016-Investment_commitment_went_up_167_percent_in_February_2016.pdf.

支持。然而,中国(国有)企业的一个通病是将海外投资和工程承包更多理解为政治行为,因为有政府和银行的政策和金融支持,企业的能动性反而不强,尤其是在前期的调研和可行性研究上明显缺乏,更多是盲目地参与和承接项目。这不仅大大增加了后期的成本,而且极有可能背离政府所期望的目标。第二,在印尼中国企业的不良竞争远大于企业间的协同。企业间的不良竞争与印尼复杂的国内问题相结合产生了非常不好的结果。据在印尼一家中资企业负责人介绍,有时印尼一个项目会有近百家中国企业来哄抢,这难免会带来恶意压价、贿赂等不法行为,这对中国企业的形象造成了恶劣的影响。中国企业虽多,却一盘散沙,并没有合力。第三,中国的投资和项目承包主要集中于基础设施领域,这些项目与土地征用、工作移民签证、环境保护、官员腐败、当地利益索取等存在密切联系,因此更容易面临延误甚至停工的风险。其中土地征用问题尤其困难,是阻碍项目和工程进展最重要的问题。笔者走访了一家在印尼的中资企业,该企业从一家韩国公司接手了一段约6公里的高速公路项目,然而由于征地问题迟迟得不到解决,该项目已经拖了三年多时间,已经超过了合同规定时间。而每拖一天就意味着新的成本的增加,在该公司人员看来,这一项目似乎已经成了一个无底洞。由此而言,“一带一路”在印尼的建设必须从这些现实问题中总结经验教训。

第一,增强“一带一路”与印尼战略的对称性,扩大“一带一路”在印尼的制度化和社会化基础。根据加强中印尼全面战略伙伴关系宣言,双方正在制定和完善全面战略合作框架。在这一过程中,在加强与印尼政府间的战略合作关系的同时,更应该加强与执政党民主斗争党、反对党大印尼行动党、专业集团党等印尼重要政党间的党际联系。通过议会交往的平台,促进印尼国会更好认识“一带一路”战略以及中国的对外合作。加大与印尼智库高校间的机制化联系,通过建立联合研究交流计划和“一带一路”研究基金等形式引导双方学者加强在共同议题上的研究,从而

为本国的政府决策提供智力支持。

第二,加强对中国在海外进行投资和经营的企业引导和规范,真正建立国家战略布局与企业海外拓展之间的良性互动格局。首先,必须明确国有企业的角色定位。国有企业享受着国家政策和金融支持,因此其理应承担着相应的外交使命,这最终表现为企业的经营行为有助于外交关系的发展,而不是因为企业自身的经营问题给双边关系或中国形象带来影响。同时,作为一个投资和经营主体,国有企业必须建立科学化、规范化、标准化的海外投资和经营管理模式,尤其是要加强企业海外经营的收益和风险评估机制建设,避免盲目性,增强科学性和规范性。其次,加强对国企海外资产的管理和监督,建立国企海外资产的公开和透明化机制,通过政府和社会监督以及问责机制来提升国有企业的效益和效率。同时,通过三方合作的形式促进国有企业的能力建设。在大型基础设施建设等重大项目上,世界银行已经建立了相对规范的国际标准和流程,而在海外投资的前期调研和风险评估上,日本等发达国家的企业则拥有相当成熟的经验,通过三方合作不仅有助于提升中国企业自身的能力,而且有助于降低海外运营的风险。

第三,加强与印尼地方政府间的交往,为“一带一路”在印尼的深入推进创造条件。民主化和去中央化使印尼地方政府在对外经济交往中发挥着越来越重要的作用,因此加强与印尼地方政府的交往对于“一带一路”在印尼地方的推进至关重要。“一带一路”战略的提出事实上赋予了中国地方政府更大的对外交往职能,与印尼地方政府间的机制化联系能够提升中国印尼合作的层次性,为“一带一路”提供有力支撑。关键的问题是,中国的地方政府在对外交往上的积极性并不高。这需要一方面中央政府能够向地方政府赋权,推动地方政府走出去。另一方面,地方政府必须提高自身的主动性和危机意识,在当前中国的经济形势,走出去应该是地方政府化解危机和实现发展的一个重要途径。

Advancing “One Belt, One Road” in Jokowi’s Indonesia: How to Cope with the Political Challenges

ZHOU Yuyuan¹

(1. *Shanghai Institutes for International Studies, Shanghai 200233, China*)

Abstract: Indonesia is an important partner country of “One Belt, One Road” (OBOR) initiated by China, and China is an important external country for Jokowi Widodo (Jokowi) Administration to promote economic reform and set up development agenda. This reality establishes a strong foundation for strategic linkage between China and Indonesia. Nowadays China has given great importance to Jokowi government in advancing OBOR in Indonesia. However, observing from the performance over the past years, Jokowi is still confronted with a tough political environment. The structural obstacles for Jokowi on economic reform including the traditional Oligarchic Politics, the parliament with a major the Opposite, and the difficulties of implementing national policy by local government resulting from decentralization. As a result, the biggest problem for Jokowi is how to transform the promises and initiatives to implementation on the ground. So it is of great importance that China must realize this issue and has a better knowledge of the challenges when advancing OBOR in Indonesia.

Key words: Indonesia; Jokowi; China; “One Belt, One Road”