

梁孙逸 李源正：中央—地方关系视角下 中国印尼经贸合作的风险因素分析 5

方关系视角下双边经贸合作面临的经济风险主要表现为地方自治法令的烦苛易变和私有土地所有制下土地转让的困难。

印尼《地方自治法令》实现了中央政府“权力下放”，提升了地方政府的地位，扩大了其制定法律的权限。对国际经贸合作而言，外国投资者有意前往印尼某个地方进行投资的时候，必须获得来自中央政府的许可和保证，但是同时也必须获得来自于地方政府的各种许可和保证。中央政府和地方政府有着各自的发展理念和规划。当两者之间的理念和规划不一致或矛盾时，往往给合作项目带来不确定因素。21世纪以来中国—印尼经贸合作正是在印尼地方权力伸张的情况下发展起来的。

（一）地方自治法令的烦苛易变

苏哈托30多年的铁腕统治以及把印尼各地的经济资源过度集中在雅加达的做法引起外岛地区的普遍不满。1998年5月，苏哈托下台后，印尼中央政府开始向地方“下放权力”。1999年印尼第2号法令已经把中央政府的部分权力转移给地方政府。根据《地方自治法令》，省和市县两级地方政府获得了较大的权力，主要包括立法权和制定行政法规的权力。在自治法令开始实施前一年的1998年，全印尼在雅加达以外的地方政府大约有292个。自治法令实施后，随着省和市县的重新划分，地方政府的数量持续增加，到2003年已经

达到440个。到2009年，印尼已经有33个省和484个市县。在2010年，印尼的地方政府已经有超过1000个立法机构，这个数目还在持续扩大，因为印尼各地寻求再划分行政区的呼声持续不断。持续多年的地方分权运动使印尼国内政治呈现行政权力分散的局面。这些突然拥有立法权的地方政府让原本已经非常复杂的印尼法律系统更加复杂，甚至被称之为“广泛的法律丛林”。中央与地方的分权使外国投资者面临着极其复杂的法律环境。特别需要指出的是，《地方自治法令》在经济和商业方面赋予了地方政府更大的权限，尤其是设置了税收和规范外国投资许可程序等规定，外国投资者面临着来自中央与地方的“双重许可”和“双重征税”问题。

由于发展水平不同、利益集团扭曲施政和立法技术等因素的限制，多数印尼地方政府利用分享的权力推动发展的实践并不理想。各级地方政府于1999年获得地方自治权和立法权之后，快速制定了各项旨在增加收入的法律法规，这些法律法规主要表现为税收或五花八门的政府费用。有研究指出，印尼地方政府获得自治权之后的一年时间内就制定了1000部新法律；而到2005年，已经有6000部新法律。这些新法律的数量虽多，但质量和效果有限。德国弗赖堡大学曾专门围绕“税务和政治分权对印尼的地方投资的影响”进行了实证研究，

比较详细地分析了印尼各地方政府在获得分权之后的预算支出和项目发展情况。《地方自治法令》在1999年开始实行之后，在实施过程中出现诸多问题；印尼中央政府随即于2004年发布第32及33号政府法令，进一步优化了中央与地方之间的税收安排。在印尼中央政府转移了部分权力之后，地方政府总体来说能够比较快速地对地方需求和当地发展做出反应。但与此同时，地方政府在提供公共服务时缺乏人力资源和基础设施。印尼各地的公共服务质量良莠不齐，公共服务的供给方式和方向在很大程度上取决于地方首长个人的优先选择。

地方立法的初衷本来应该是依靠法制稳定预期，保护投资者的利益，避免政策波动带来的不确定性，但在印尼，地方立法反而成为地方利益集团谋利的手段，未必能增进地方的福利或加速地方的经济发展，反而成为地方政府“自肥”的手段以及从投资者那里索取更多资源的依据。2013年的一份研究报告显示，有大约60%—70%的地方政府未能改善当地福利。地方立法未能起到有效激励外来投资的作用。2013年6月17日，印尼雇主协会对媒体表示，印尼的地方自治有85%归于失败，成功的只有15%。失败的原因主要是投资者缺乏对印尼各个地方进行投资的兴趣，地方政府的各项规定不具有稳定性，此外还有非政府组织的作用。



印尼中央与地方之间的关系仍然处于不明朗的状态，两者之间的权力争夺仍在继续，甚至在一些地方发生了法律诉讼，从而增加了不确定性。2014年，印尼中央政府发布了关于地方自治的第23号法令，这一次是为了削弱地方政府的权力。由印尼全国各地县政府组成的组织“印尼全国县政府协会”随即向印尼宪法法院提交了司法审查要求，2017年初，宪法法院裁决中央政府取消该法令。这个决议导致中央政府管制地方政府的权力被削弱。宪法法院裁决之后，印尼内政部表示，中央政府取消地方政府发布的地方法令是为了减少官僚审批程序以及为投资者提供便利。印尼雇主协会则表示，宪法法院的决议令人担忧，因为地方政府权限过大并经常发布离奇的地方法令。印尼经济与金融发展学院经济学家也表示，这个司法决议将加速地方政府发布增加自己收入的法令。这一事件表明印尼中央政府与地方政府之间的权力争夺的激烈程度，这将进一步制约外国投资者前往印尼投资的意愿。

例如雅万高铁建设面对的问题不仅来自于中央政府层面，更多的

还来自于高铁沿线的地方政府。《地方自治法令》让高铁的建设进程增添了许多变数。2015年12月16日，西爪哇省投资协调与许可综合厅厅长马苏恩表示，西爪哇省政府希望能获得承建雅万高铁项目的企业联合体的30%的股份。其理由是雅万高铁的大部分线路位于西爪哇省境内，西爪哇省政府计划通过省属企业入股高铁项目。2017年9月，西万隆县县议会拒绝西万隆县政府所提交的“空间规划方案”，原因是县议会认为高铁项目只是惠及少部分人。这一消息可以被理解为印尼中央政府对属于地方政府职权范围内的事情无能为力，也可以被理解为地方自治的制度安排阻碍了基础设施建设。

（二）私有土地所有制下土地转让的困难

印尼实行土地私有制，需要大面积土地的项目开发与投资必须先解决征地问题，履行合法使用土地的程序。这是阻碍印尼公共基础设施建设项目快速推进的一个重要因素。2015年初，印尼投资统筹部官员在北京出席商业论坛时表示，中国商人对印尼投资环境最大的不满集中在获得环境评估以及征用土地方面。以雅万高铁为例，征地难