

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 6

不仅源于铁路所需土地的地主不愿意出售土地或者索要更高的价格，还在于地方土地管理混乱，经常出现一块地皮有多方声称拥有的问题。征地问题对中国企业在印尼投资构成了现实挑战。

在私有土地所有制的关系极其复杂，土地权属关系的差异增加了投资者的交易成本，不利于项目的顺利推进。由于征用土地是大型项目推进必须解决的前提条件，不论是工业园区、基础设施建设，还是简单的办公场地，都需要解决征地问题。征地不仅必须得到土地所有者同意，还需要获得政府主管部门的许可，这种复杂的关系无疑提高了征地成本。比如，印尼征用土地法规定，具有宗教意义的土地必须获得宗教部的许可、具有森林用途的土地必须获得森林部的许可等，这导致印尼中央各部门和地方政府之间的横向或者纵向沟通和协调更加繁杂，直接拖延和牵制了任何投资和商业行为。土地是十分重要的生产资料，土地转让非常容易引发利益冲突。有一项研究显示，仅在2013年，印尼国内因土地纠纷引发的暴力冲突就导致22人死亡，并影响到14万个家庭。在

苏西洛总统的十年任期内，发生了大约1391起土地纠纷，并导致70人死亡。

佐科政府为解决征地难题出台了一些举措。2016年，佐科总统发布了优化土地征用相关法律的第102号总统令，旨在为企业提供更多便利。之前征用土地必须使用国家或者地方预算，而根据新的总统令，私企或者私人可以在印尼政府定位的战略性项目当中先完成征地，再由国家预算予以返还，由此开放了新的融资通道。这个总统令被认为将加速需要占用大量土地的基础设施项目的建设进程，包括雅万高铁。2017年4月4日，印尼经济统筹部长纳苏迪温表示，政府将向国家基金注资2万亿印尼盾（约15亿美元），用来加速战略性基础设施建设的征地进程。上述举措只是从财力上为解决征地问题创造了条件，并没有触动印尼征地问题的根源，也未能从根本上解决征地难题。印尼的土地问题由来已久，极其复杂。印尼前总统苏哈托家族及权贵肆意掠夺印尼各地的土地导致土地争端扩散，迄今未能妥善解决。据印尼森林部估计，全印尼发生纠纷的土地面积多达168亿公顷。佐科曾经承诺将妥

善解决当地民众和部落的“传统土地”，但并未取得成效。

印度尼西亚大学法律系曾经专门针对印尼各地奇特的传统法及其相关的“传统土地”现象进行过研究。所谓“传统土地”是地方人士世代代拥有并管理的土地，其土地登记和管理权属相当模糊。中央政府对此的统治和管控也相当薄弱和无奈。而印尼工业化进程每年需要征用数千公顷土地，这与现有的“传统土地”所属产生了矛盾。

佐科政府在解决土地问题时面临着两难。一方面，承诺将争议的土地归还给当地民众或部落，这有助于维护当地民众的利益，但同时也会助长地方主义，增加征地的难度；另一方面，大力发展基础设施建设和推进工业化需要大面积土地，又需要采取措施从民众和部落那里征用更多的土地。平衡好土地、当地民众和发展的关系绝非易事，这涉及到佐科政府的发展理念和价值取向问题。散落在印尼各地的当地部落和民众赖以生存的土地该如何处置？是继续延续传统且比较落后的生产方式，尊重人民对土地的“主权”，还是应该让位于国家政策并进行现代化投资和发展工业化？佐科政府面临的问题其实是印尼历届中央政府力图解决但是仍未妥善解决的问题。只不过在大力建设基础设施的背景下，这一问题才凸显出来。

随着十多年来“走出去”战略的实施，中国对外经贸合作已经具备了按照国际惯例开展合作的思维和意识，但“一带一路”倡议的实施需要中国在更大范围和程度上走向世界。仅仅具有国际意识是不够的，还需要具备属地意识，即对合作对象国的本土知识具有深刻理解。只有将国际意识和属地意识结合起来，才能尽可能地规避风险，维护权益。

中国企业在进行海外经贸合作时存在将本土知识投射到合作对象国的问题，将国内特殊的中央—地方关系背景下形成的合作模式、操作方式、思维观念应用到对象国往往会带来意想不到的问题。中国的国情具有特殊性，中国是中央集权型国家，中央在中央—地方关系中占据主导地位，民众对中央政府的信赖和认同度较高，党的集中统一领导有利于破除地方政治势力和利益集团的干扰，土地国有的制度安排使中国有条件集中力量快速改善基础设施。国内的这一权力关系结构在其它国家并非天然具备，在国内行之有效的方式方法在其它国家并不一定就有效。印尼与中国的国情截然不同，印尼是分权型国家，权力关系相对分散，地方在与中央的博弈中享有更多的权力。在政治层面，“原始忠诚”和“诸侯政治”塑造着地方政治生态；在经济层面，《地方自治法令》和私有土地制度等经济领域的制度安排有效维护着地方各个利

益阶层的利益。印尼特殊的国情决定了在中央政府主导下短平快的合作模式在权力主体多元、权力关系复杂的政治经济背景下难以适用，雅万高铁一波三折的境遇就是这种挑战因素发挥作用的体现。

中央—地方关系这一视角对印尼国内影响中国印尼经贸合作的挑战因素的分析，给中国提供了启示。在开展双边国际经贸合作时，不仅要关注中央政府因素，考虑到执政党更迭所带来的发展理念、外资政策、法律法规、人事布局的变化，还需要研究和关注地方政治和地方政府，既要考虑到民众对地方的政治认同和地方的各种政治势力，世俗与宗教势力的关系消长，以及这些因素所决定的地方政府的政策取向是否与中央政策相协调，也要考虑到地方经济的特殊性，这样才能更准确地把握本土情况。需要注意的是，沉浸在中国国情背景中的人们往往将国内存在的因素普遍化，但这些因素在“一带一路”沿线国家并非天然具备，在地方分权和土地私有的背景下建设大型基础设施是许多中国企业不熟悉的新课题。“一带一路”建设要真正向纵深推进，需要化中国思维为属地思维，深化对包括印尼在内的沿线国家权力关系和地方政治的研究，在深入学习本土知识的基础上精准选择合作方案和项目，使“一带一路”建设真正取得实效。

完

四、小结

