

政治稳定 经济增长居东盟之首

——印度尼西亚2011~2012年回顾与展望

杨晓强 陈程*

摘要：2011年，印尼政治与社会继续保持稳定，筹备下届大选使政治气候升温，经济未受全球金融危机的明显影响，呈加速发展之势，双边和多边外交更加积极、活跃和自信。

关键词：印度尼西亚 回顾 展望

[中图分类号] D7342.0

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-2479(2012)4-0003-05

Stable Politics with the Highest Growth Rate :Indonesia's Retrospect in 2011 and Prospect in 2012

Yang Xiaoqiang & Chencheng

Abstract : The overall socio-political conditions in Indonesia remained stable in 2011 while the political atmosphere was heating up due to preparations for the next general election. Indonesia's economy has not been affected seriously by the global financial crisis and maintained the momentum of fast growth. On bilateral and multilateral diplomacy, Indonesia played a more positive, active and confident role.

Key words : Indonesia ; Retrospect ; Prospect

一、政治与社会：总体稳定

2011年，印尼的政局承接上一年的局势惯性发展，总体保持稳定。以民主党为首、由6个政党组成的执政联盟在国会中拥有约75%的议席，是总统苏西洛组建内阁和施行政纲的重要依靠力量。该联盟内部纷争曾于年初表面化，一些中小政党不满联盟秘书处的运作模式，公正繁荣党甚至声称要退出。3月，为维护执政联盟的团结，苏西洛与时任执政联盟秘书处执行主席巴克利就完善内部磋商和沟通机制达成一致，随后各政党重签联盟协议。一年来虽偶有波澜，但印尼政局未出现大的动荡，政府施政纲领推行大体顺利，苏西洛的领导能力得到社会肯定。《千岛日报》2011年10月25日报道称，调查显示多数民众对苏西洛总统近两年来的领导业绩表示满意。苏西洛改

组内阁，更换了34个部门中10个部长的职位，其中有7位部长为首次入阁。

尽管距离2014年大选还有相当一段时间，但相关筹备和各政党的博弈已然开局，印尼政治从年中开始持续升温。各派势力就选举法的修订问题展开争论，热点之一是国会门槛问题。2009年政党进入国会的门槛是在普选中获2.5%以上选票，最终9个政党在国会占有议席。有观点认为政党数目过多使国会的效率受到掣肘，为此，主张提高国会门槛至选票总数的4%~5%，使进入国会的政党减少到3~4个。中小政党表示反对并酝酿联合成立“中间轴心”来抵制。军队和警察的选举权问题也一度被提上台面讨论。选战背

* 杨晓强：厦门大学南洋研究院博士研究生、广西民族大学外国语学院副教授；陈程：广西民族大学外国语学院

景下,政治精英的贪腐案件更受关注。世纪银行注资案自2009年发酵,至今未有定论,印尼民主党前财政主管纳沙鲁丁涉嫌贪污巨港运动员村建设工程资金案和前警察副总长之妻努嫩向30多名国会议员行贿的“旅行支票案”又先后曝光,不同程度上对民主党、公正繁荣党和民主斗争党等党派的形象造成负面影响。上述案件成为舆论焦点固然有政治因素作用,同时也反映出反贪在印尼越来越受重视。苏西洛曾指出印尼的财政预算支出有103万亿盾遭贪污,并用“抢劫”一词强烈谴责贪腐分子的行为。印尼政府的反腐措施更加有力,体现在腐败分子所受惩处力度加大,司法与人权部颁布暂停执行给予贪污犯减刑和假释的条令等方面。备受瞩目的反贪委员会新领导层获国会批准产生,新主席阿伯拉罕·萨马特与4位副手走马上任。反贪委员会全年共受理贪污案5742件。

印尼实行区域自治制度以来,省、县和市政府首长选举是各地民主政治生活的重头戏。2011年,全印尼有69个地区的政府首长届满,换届选举工作相对更为有序,选举争议较往年明显减少。但两个特别自治区即亚齐和巴布亚的地方选举进展不顺。亚齐原定于10月举行的选举因连发暴力事件以及出现独立候选人资格纷争而一再推迟。巴布亚亦因选举造成不同派别的民众冲突,另有独立分子在10月份公然召开大会,被警方镇压。这些事件引发了印尼各界关于特别自治政策的思考。反恐方面,印尼继续加强国际合作,以铁腕手段打击恐怖分子。4月,井里汶一清真寺内发生自杀式爆炸案,至年底,印尼特种部队已逮捕或击毙涉案的嫌犯近20人。巴厘岛爆炸案重要嫌疑人奥马尔被从巴基斯坦引渡回印尼,即将按《反恐法》受到起诉。

二、经济 增速居东盟各国之首

2011年,欧美金融危机的持续深化和蔓延给全球经济发展蒙上了阴影。许多国家的经济形势一片愁云惨雾,但印尼受到的冲击并不明显,经济平稳较快增长。

(一)经济增长率达6.5%

印尼中央统计局数据显示,2011年,印尼国内生产总值GDP按现行价格计算达7427.1万亿盾,如按不变价格计算为2463.2万亿盾,同比增长6.5%,为东盟各国之首。除矿业以外的所有产业领域都实现了较高速增长,交通运输业增速最快,达10.7%,商贸、酒店和餐饮业,金融和地产业以及建筑业次之,增长率分别是9.2%、6.8%和6.7%。

与经济的强劲势头形成鲜明对比的是,全年通货膨胀率仅3.79%,远在预计的5.65%之下,同时也是亚太地区最低的。正因为如此,其3个月短期国库票据的利率能大致维持在4.84%的水平,低于预期的5.60%。至8月底,印尼外汇储备1246.4亿美元,创下历史新高,随后由于印尼央行积极干预市场而在12月31日减少至1101.2亿美元。印尼盾汇率基本保持稳定,与美元的平均兑换率为8776:1。原油价格平均为每桶111.5美元,高于国家收支预算案确定的每桶95美元。印尼每天生产原油89.8万桶,产量略低于预期。印尼证券交易所综合股价指数正向反映了经济的发展情况。12月30日收盘指数为3821.9点,较2010年同期增长3.2%。这一增幅仅次于美国道琼斯指数和菲律宾证券交易所指数的涨幅,全球排名第三。

印尼财政部长阿古斯在2012年年初的一次经济形势报告会上说,2011年度该国收支预算的落实情况较好。全年国家财政实际支出为预算的97.6%,国家收入随着经济发展水涨船高,首次突破1000万亿盾,达到1199.5万亿盾,是预算目标的102.5%,与2010年相比则增加20.5%。财政收入的大部分来源于税收,由于宏观经济形势向好和税务征管水平提高等原因,2011年印尼该国税收较2010年增加20.6%,达到872.6万亿盾,离收支预算案所确定的878.7万亿盾的目标仅咫尺之遥。税收总量与国内生产总值之比为12.3%,比2010年上升1个百分点,说明印尼的宏观税负还处于较轻的水平。非税收入为324.3万亿盾,超过了预计的286.6万亿盾的目标。唯一没有实现增长的是捐赠收入,2011年为2.6万亿盾,只实现预定目标的55.4%,较上一年度减少14.6%。

(二)“三驾马车”齐发力,消费对经济发展贡献率高

2011年印尼国内外实际投资共251.3万亿盾,同比增长20.5%;出口总额2036.2亿美元,增长29.05%,超过政府预定的2000亿美元指标。全年贸易进出口总额为3809.2亿美元,实现贸易盈余263.2亿美元。虽然消费增速有限(居民消费增长4.7%,政府消费增长3.2%),但在GDP结构中所占比重达63.6%。事实上,即便投资和出口受到外界危机的影响,但印尼民众消费意愿强烈,对国家经济发展和个人收入增长有乐观预期,这使得其国内市场始终一片欣欣向荣。调查显示,印尼消费者的信心指数自4月起一直保持在142点以上,80%的民众相信未来12个月内国家财政状况将保持良好状态,88%的人认为未来5年印尼经济将持续走强。在多种因素的推动

下,印尼房地产、商品零售和机动车销售均实现两位数增幅。以电子产品为例,1~11月销售总额为22.65万亿盾,较2010年同期上升27%。机动车全年共销售89.3万辆,增长16.83%,创下历史新纪录。

2011年,印尼人均国民收入升至3542美元,消费仍成为当之无愧的经济增长火车头。旅游业的发展在涉及消费的诸行业中引人注目,其国内游客共计1.23亿人次,消费114万亿印尼盾;外国游客770万人,较2010年增长8.5%,远超世界4.5%的平均水平,创汇突破85亿美元,比2010年增长11.8%。独特的自然风景和人文景观以及稳定的国内形势是印尼旅游业迅速发展的前提。印尼政府重视挖掘该产业的潜力,特别是2011年10月内阁重组后,印尼旅游与创意经济部着力推动各地提高旅游景区吸引力、交通便利程度和宾馆接待能力,大力开发生态、文化旅游和特色旅游项目,并加大了旅游宣传。目前,印尼旅游业竞争力在133个国家中的排名从第81位升至第74位。印尼相关部门制订了2012年实现国内游客1.27亿人的目标,并表示将进一步加强对中国、印度、澳大利亚和俄罗斯等新兴市场国家的旅游促销力度,争取吸引800万外国游客前来观光,使旅游创汇达到89亿美元。

(三)主权信用评级上升,外国投资增长

继信用评级机构穆迪和标准普尔分别于2011年1月和4月提高印尼的信用级别后,惠誉又在11月15日将印尼主权债信贷评级重新调升为投资级。惠誉亚太主权评级集团称,惠誉对印尼评级上升是基于印尼经济强劲增长,债务比率持续走低,外部流动性增强以及宏观经济政策稳健等事实。这是印尼自1997年亚洲金融危机后,14年来首次获惠誉信用调级,因而被评论为具有里程碑式的意义。另一方面,各评级机构对印尼的积极评价又助推更多外国投资流入印尼,对经济增长产生积极影响。印尼投资协调署的统计数据表明,第四季度印尼外资实际投资46.2万亿印尼盾,较2010年同期增长高达25.2%。

2011年,印尼的投资气氛活跃,增长势头强劲。外国投资共175.3万亿印尼盾,约占国内外投资总额的69.8%。新加坡、日本、美国和韩国是印尼最大的投资来源国。外资流入最多的行业依次是交通运输、仓储和电信业(19.51%),矿业(18.58%),电气和自来水行业(9.58%),五金电器(8.5%)和化工制药行业(7.51%)。流入制造业和橡胶种植园行业的外国资金增速最快。投资项目主要集中在雅加达、西爪哇、万丹、巴布亚和东爪哇地区。

(四)经济可持续发展问题受到关注

印尼未来经济发展将继续受益于其区位、人口与市场以及自然资源这三大优势,同时也面临诸多困难与挑战。当前制约印尼经济可持续发展的不利因素主要有以下几点:

首先,投资环境仍需改善。印尼在全球183个国家和地区中的商业便利度排名为第129位,显示出企业在开办、获取建筑准证、进行跨界贸易、寻求贷款、纳税及办理破产等方面需要付出时间和经济成本偏高。例如,在印尼开办一家新企业平均须要办理8道手续,耗时45天。此外,基础设施不足是长期以来影响印尼国内外投资的最主要问题之一。全印尼高速公路只有760公里,普通公路里程尚可但路况不如人意;在长达95181公里的海岸线上只有不到100个港口,即约1000公里才有1个港口。其他公共设施如铁路、桥梁、机场、水电煤气设施等也存在较严重的不完善问题,导致经济运行效率低,企业经营成本畸高。世界银行的研究结果显示交通问题导致了印尼企业营业额损失4%,能源问题引发营业额损失6%。

其次,产业内部结构欠合理,地区发展不均衡。印尼农业基础设施薄弱、生产率低的状况多年得不到改善,至今仍不能实现大米自给自足,给粮食安全蒙上了一层阴影。第二产业过于偏重对自然资源的开发和利用,商品增加值不高,结构升级慢。地区发展方面,经济重心长期以来过分集中于东部。爪哇和苏门答腊岛的经济总量占全国GDP比例的81.3%,其中以雅加达、东爪哇和西爪哇等3省市为主的爪哇岛就占了57%,而马鲁古和巴布亚岛相加也不过2.1%。在扶贫工作连年取得新突破的大背景下,经济发展缓慢的巴布亚和西巴布亚省仍有近32%的居民属于贫困人口。

第三,社会发展滞后于经济建设。印尼卫生部“社区卫生发展指数”报告称,全印尼33个省中有27个只能提供“低”或“极低”水平的公共医疗卫生服务,在排名靠后的东努沙登加拉、哥伦塔洛、马鲁古、亚齐和西巴布亚等10个省中,有近50%的县、市面临严重公共卫生问题。虽然国家财政中用于扶贫、教育和卫生的支出有所增加,但印尼人类发展指数在全球128个国家和地区中的排名不升反降(仅列第124位),说明印尼的相关财政投入数量和使用质量都亟待提高。以居民受教育程度这个指标为例,印尼在全球的排名比2010年下降4位,而印尼政府所做的劳动力受教育程度结构统计显示,49.53%的劳

动力受教育水平是小学程度以下,大学毕业的只有4.98%,存在未来人力资源竞争力不足的问题。

5月,印尼政府宣布实施“加速与扩大印尼经济建设总体规划”(Masterplan P3EI)。印尼这一中长期经济建设的纲领性文件是由400余名政府官员、企业界人士和专家学者在对印尼经济面临的国际国内形势进行分析研究的基础上制定的,其内容反映出经济可持续发展问题受到印尼政府、企业和社会公众的高度关注。规划要求以快速、包容、公平和可持续发展为目标推动经济转型,至2025年时把印尼建设成为“自立、发达、公正和繁荣的国家”。在具体措施方面,规划提出要完善法制,营造良好的投资环境;重点发展6大经济走廊,实现各岛经济均衡增长,而未来印尼国家财政支出相应地将向基础设施建设投入、改善公共服务和救助弱势群体等方面倾斜。

根据建设规划,2011~2015年的主要任务包括制定行动计划,推动已确定的基建项目尽快开工等。从实施情况看,基础设施建设方面已取得重大进展。筹备和争论长达10年的《征地法》终于在12月获印尼国会审议通过,为解决基建问题扫清了一大障碍,诸多因土地问题搁置多年的项目得以重燃复工希望。投入基建的财政资金达到51万亿印尼盾,是历年来数额最大的一年,政府还宣布将2011年预算剩余资金中的12万亿印尼盾用于基建项目。2012年至少有4项大手笔的基础设施建设工程即将开工,即雅加达地铁第1期和第2期建设工程、苏加诺哈达国际机场第3候机楼扩建工程、雅加达市内至机场的轻轨工程及雅加达北区汽车站等工程,总投资达65.7万亿印尼盾。

三、外交 积极自信

(一) 多边外交活跃

随着综合国力的恢复发展,印尼在国际舞台上的重要性不断增加。2011年,印尼坚持多边主义原则,积极参与国际经济治理机制改革,维护发展中国家利益,尤其是在可持续发展、国际防务、救灾减灾和人权等重大国际问题上发挥积极作用。

在达沃斯世界经济论坛、东亚世界经济论坛、20国集团会议和亚太经合组织会议等重要多边外交场合上,印尼总统苏西洛多次强调印尼经济外交的主张,即恢复全球经济平衡、提高经济增长率、改善经贸与投资环境和推动可持续的经济增长。国际防务方面,印尼坚持促进裁减军备和防止核扩散的工作,12月6日批准《全面禁止核试验公约》,成为此公约

的第156个签署者,受到国际社会好评。印尼国防部主办的首届雅加达国际防务对话会获各国积极回应,共有来自30多个国家的国防部长和军队参谋长与会共商当前世界安全形势以及加强反恐、救灾、维和等领域合作的具体措施。印尼和日本联合主办的2011东盟区域论坛救灾演练成功举行。印尼副总统布迪约诺表示,面对亚太地区自然灾害频发带来的挑战,论坛成员国应合作提高快速反应能力。因减灾成效显著,印尼总统在日内瓦举行的联合国第三届减灾会议上荣获全球减少灾害风险贡献奖。在利比亚问题上,印尼呼吁联合国及国际社会尽快实现利比亚停火及寻求和平解决方案,注重参与相关维和行动,并对利比亚人民提供人道主义援助。在选举2011~2014年联合国人权委员会成员的投票表决中,印尼获得最高票184票。

区域外交是印尼外交的重要支柱。2011年担任东盟轮值主席国为印尼更好地发挥区域大国的作用提供了条件。作为东盟主要成员国之一,印尼提出2011年东盟的3项要务是:在一体化进程方面取得显著进展,创造有利于发展的区域形势,提高东盟在国际事务中的话语权。印尼外长马迪认为,在印尼的领导下本年度东南亚地区更加安全、和平、稳定和繁荣。具体表现包括相关国家签署旨在发生大规模灾害时相互支援的“东盟10+3紧急大米储备协议”,并于泰国水灾期间首次付诸实践。为协调成员国的抗灾救灾合作,印尼作为东盟轮值主席国积极推动成立东盟灾害管理人道主义救援协调中心。在政治和安全领域,东盟内部协调能力提高,泰柬边界冲突问题得以化解,这是历史上东盟首次完全依靠自身力量解决其成员国之间的冲突。核武器安全方面,东盟完成与5个拥有核武器国家关于《东南亚无核武器区条约》议定书的谈判。南海争端问题上,东盟与中国就落实《南海各方行为宣言》指导方针达成一致。在民主和人权领域,印尼始终关注并促进缅甸的民主进程。经济合作层面,印尼推动东盟各国就签署经济均衡发展框架协议达成一致。《巴厘第三协约宣言》则为提升东盟作为地区组织在国际事务中的地位制定了发展方向。与这一系列成就相对应的是,第18届和第19届东盟峰会以及国防、外交、经济等层面的东盟部长级系列会议、东盟贸易与投资峰会等先后在雅加达和巴厘等地顺利召开。11月,在巴厘召开的第6届东亚峰会还通过关于互惠关系原则与东盟互联互通的两个宣言,印尼在其中发挥了重要作用。随着东盟影响力的提高,2011年又有16个国

家向雅加达派出了常驻东盟代表,至2011年年底,已有61个国家派出驻东盟代表。

(二)重视发展双边关系

作为具有战略区位优势东南亚国家,印尼注重在友好和平等互利的原则上拓展与大国、周边国家和发展中国家的双边合作。总的来看,2011年印尼与相关国家的双边关系呈现如下几个侧重点:

首先,广交新朋友,完善和深化与邦交国的合作机制。印尼与毛里塔尼亚、黑山共和国、萨尔瓦多、多米尼克、尼日尔、圣多美和普林西比、安提瓜和巴布达、不丹、圣马力诺等9个国家建立外交关系,联合国中尚未与印尼建交的国家只剩下12个。根据印尼总统的指示,印尼外交部还积极与全面战略合作伙伴商讨实施年度重点合作领域项目。此外,通过频繁的互访磋商,印尼与相关国家进一步完善了双边对话合作机制,例如与菲律宾、缅甸、老挝和文莱分别恢复了已停止运作数年的部长级联合委员会,与东帝汶、新西兰、美国和日本等国的对话机制在2010年基础上有程度不同的进展。2011年印尼共签署146份国际协议,其中131份是双边合作协议。

其次,与东南亚国家的双边合作不断加强。印尼与几乎所有其他东盟成员都保持着密切的合作,与泰国、新加坡和越南等国的友好关系进展尤其显著。泰国总理英拉正式访问印尼,双方同意扩大在贸易、渔业、农业、能源和军事领域的合作。泰印(尼)贸易额已达120亿美元,比2010年增长高达34%。新加坡与印尼首次设立双边商业合作框架,以利用新加坡在资金、科技、管理等方面的优势和印尼广阔的市场规模,促进两国企业界的商贸和投资合作。印尼是新加坡最大的贸易伙伴,而新加坡则是印尼最大的投资来源国。2011年是印尼与越南建交55周年,两国的传统友谊和全面合作关系不断加强。越南政府总理阮晋勇访问印尼期间,两国领导人一致同意在政治、国防安全、经贸投资和农业等领域继续密切合作,使两国关系向战略伙伴关系发展。

第三,外交服务于经济建设的特点突出。支持国民经济建设,不断提高本国人民生活水平是印尼外交的重点任务,为此,印尼致力于加强与友好国家的经济、贸易和投资往来。在2011年印尼签署的国际协议中60%是有关经济和金融合作的。印尼明确要求其驻外机构通过举办商品展、为企业家互访牵线搭桥、举行商贸投资论坛及推介会等方式支持经济外交,与印尼建立了战略合作伙伴关系的13个国家是经济外交的重中之重。在各方的努力下,2011年

印尼与所有邦交国家的贸易额都比2010年有所增长,与战略合作伙伴国的贸易额平均增长达50%。

第四,与中国、美国和日本等大国的关系有新发展。中国国务院总理温家宝于2011年4月底对印尼进行正式访问,双方就进一步加强双边关系及共同关心的国际和地区问题交换意见并发表《中华人民共和国政府和印度尼西亚共和国政府关于进一步加强战略伙伴关系的联合公报》。目前,两国已建立副总理级对话、经贸联委会、科技联委会、防务磋商、领事磋商、海上合作技术委员会等多种机制,并签署了战略伙伴关系行动计划。中国—印尼海上合作技术委员会第六次会议在印尼巴厘岛召开,双方同意进一步完善两国海上合作机制建设,加强合作规划,拓展合作领域,提高合作水平,为中印(尼)战略合作伙伴关系不断注入新活力。两国经贸合作成果丰硕,中国继续保持为印尼第二大贸易伙伴,同时也是印尼第二大出口市场和第二大进口来源地。各领域合作全方位发展,两国军队保持密切交往,海洋、航天科技交流日益深入,人文和青年交流活跃。与美国的关系方面,双方希望加强在经济和安全领域的合作。尽管美国深受债务危机和经济衰退预期的影响,但并未减少对印尼的投资。美国政府通过美国国际开发总署向印尼提供5亿美元的援助金,用于减少温室气体排放量,保护森林,生产绿色能源以及为民众提供相关教育基金等。美国总统奥巴马推崇印尼批准全面禁止核试验公约的做法,赞扬印尼在国际防止核扩散努力中的“积极带头典范作用”。为了落实美印(尼)防务领域双边合作,两国海军在印尼巽达海峡举行陆战队联合演习。与日本的关系方面,苏西洛总统访日期间双方就定期召开外交、防务和经济3大领域的部长级会议事项达成协议。2011年日本对印尼投资15亿美元,比2010年的7.1亿美元超出一倍多,使日本对印尼投资规模排名从前年的第4位上升到第2位。

四、展望

各政党为筹备下届大选而展开的角逐以及雅加达、亚齐等地的地方选举将继续推高印尼的政治气温,但随着竞选规则的不断完善,稳定的政局和社会形势可望维持。普遍认为,2012年印尼经济面临的外部环境会好于2011年,投资和出口形势看好,政府对基础设施投入力度加大,预计经济增速可达6.7%左右。