

專題報告：印尼遷都背景、進展及相關研析

駐印尼代表處經濟組

2023年2月

壹、背景

印尼佐科威(Joko Widodo)總統 2019 年連任成功後，提出遷都計畫，主要考量雅加達人口超過 1,000 萬人，不僅交通堵塞問題嚴重，且地下水過度開採導致地層下陷，雅加達也成為全球下沉速度最快的都市之一。

此外，印尼超過 60%的人口及經濟活動都集中在雅加達所在的爪哇島上，為促進印尼區域均衡發展，佐科威總統盼藉由遷都來緩解環境危機及減少貧富差距。惟受到新冠疫情影響，至 2022 年 1 月 18 日印尼國會始通過法案，將首都從雅加達遷至婆羅洲東加里曼丹省，並將新首都命名為「努山打拉」(Nusantara)。

貳、遷都規劃

一、立法

努山打拉將橫跨North Penajam Paser和Kutai Kartanegara行政區，總面積約25.6萬公頃。根據目前規劃，該項目將耗資466兆盾(約327億美元)，其中20%資金預計將由印尼國家預算提供，其餘資金則來自私部門與外國投資人。

佐科威總統於2022年2月簽署一項新法律，為搬遷計畫提供法律基礎，並於3月指派技術官員Bambang Susanto及來自民間部門的Dhony Rahajoe分別擔任努山打拉首都管理局(Nusantara Capital Authority)的負責人(部長級)及副負責人(副部長級)，任期五年。

二、目標

印尼政府期盼藉由新首都的建設，實現其在2045年成為已開發國家的目標，因此將在新首都打造清潔技術、醫藥、永續農業、生態與健康旅遊、化工產品、低碳能源等6大產業聚落，以及智慧城市與工業4.0中心，並以國家認同的概念為基礎，加速該國的經濟轉型。

新首都生態系：透過該地區四個重要城市的分工連結，成為發展東加里曼丹省的催化劑。

(一) 新首都(Ibu Kota Negera，簡稱IKN)：中央政府中樞及綠色創新中心。

(二) 沙瑪琳達(Samarinda)：為新首都生態系的心臟位置，且為東加里曼丹省的歷史中心，當地可再生能源產業。

(三) 峇里巴板(Balikpapan)：為石油及天然氣的上游產業，也是東加里曼丹省的物流樞紐。

(四) 東加里曼丹(Kalimantan Timur)：將加強農業發展，打造生態與健康旅遊中心。

三、新首都建設時間表：

(一) 2022-2024年：建設主要基礎設施，包括總統府、眾議院、第一階段搬遷政府部門(國務秘書部、內政部、外交部及國防部)、150萬名公務員住房，以及最初居住50萬居民基礎設施，預計將在2024年8月17日在努山打拉慶祝印尼獨立建國79週年。

(二) 2025-2035年：打造新首都核心區域，建立創新與經濟中心，完成政府部門搬遷，發展優先經濟部門並實施獎勵制度，實現永續發展目標。

(三) 2035-2045年：建設三城生態系基礎設施，成為外國直接投資印尼優先經濟部門的首選地，及東南亞前5大主要旅遊目的地。透過

循環經濟推動創新與人才發展中心，鼓勵永續的公用事業網絡。

- (四) 2045年以後：建立「人人共享的全球城市」美譽，成為世界上最具競爭力的都市，入選全球前10大宜居城市，並實現淨零碳排目標。100%實現再生能源裝機目標，成為全球第1個實現該目標的100萬以上人口之城市。

參、遷都資金來源

2022年4月印尼政府發布政府條例(PP)第17/2022號關於新首都資金來源，該條例涉及國家首都及地方行政的籌備、發展與搬遷相關的資金與預算管理，共有六項資金來源方式：

- (一) 國家預算：可用於基礎設施建設，如新總統府、部會辦公室、政府核心區的供水、道路及污水與排水系統。印尼政府已在2022年的國家預算中為該新首都的發展編列5.4兆盾(約3.59億美元)。2023年新首都發展的預算將增至20.6兆盾(約13.68億美元)，2024年則為17.5兆盾(約11.63億美元)。
- (二) 使用國有財產：可以採取租用、建用、移交等合作形式，利用或優化雅加達的政府大樓及辦公室，來獲得新首都發展資金。惟專家評估此方式仍存在挑戰，例如政府辦公樓往往較為陳舊，需要改造以適應當前趨勢，另使用國有財產必須經過招標及資產重估的繁瑣程序。
- (三) 善用政府與企業之間的合作(PPP)：透過與企業簽署協議建設基礎設施，可用於在國家預算撥款之外的項目，包括公務人員住房、基礎設施、公用事業、教育與衛生設施。惟實施PPP時，需要政府的鼓勵措施來吸引企業投資新項目，例如法律確定性、PPP準備與交易機制、項目可行性支持、稅收優惠與政府擔保等。

(四) 企業之間的投資合作：包括國有企業對新首都項目的分配、國有企業與私營企業之間的合作，以及單純私營企業的投資。本項投資合作計劃的資金可用於民辦教育、衛生設施、商場與非公務人員住房。但與PPP一樣，該計劃亦需要政府的支持及鼓勵措施，例如提供國家注資、政府擔保與稅收優惠，以吸引投資者參與。

(五) 來自其他國家或國際機構：

1. 其他國家的財政支持包括雙邊及多邊的贈款與貸款形式。例如在首都建設考慮綠色及智慧城市概念，透過綠色融資吸引國際資金。
2. 此外，首都管理局負責人Bambang曾於2015年任亞洲開發銀行副行長，負責知識管理與永續發展議題。2022年3月印尼政府指派Bambang任首都管理局負責人後，亞洲開發銀行表示將幫助印尼開發東加里曼丹的新首都城市項目，包括城市設計、評估潛在的環境與社會影響，以及動員公共與私營部門的資金來支持新首都之發展。

(六) 創造性融資：由印尼政府發行包括市政債券、綠色債券、永續發展目標(SDG)債券、集體投資合約、慈善基金以及企業社會責任基金等方式融資。

肆、遷都面臨兩大問題

一、資金未到位

據當地報導引述知情人士透露，自2019年印尼政府宣布遷都計畫後，沒有任何國家或私人外國機構簽署具約束力的合約，表達將為新首都提供資金，儘管有部分潛在投資者已簽署意向書，但沒有對實際支出做出承諾。謹綜整報導略以：

- (一) 2022年3月日本軟銀集團宣布不再為該項目提供資金，在日本投資界引起不安，同年10月日本交通及城市發展海外基礎設施投資公司亦宣布退出。
- (二) 阿拉伯聯合大公國政府雖然已表達將透過對其國家基金投資100億美元於建設努山打拉，但未簽署具有約束力的合約。
- (三) 雖然佐科威總統在2022年7月訪問日本及韓國期間獲當地企業允諾投資119億美元，但並未明確指出投資新首都的具體金額。
- (四) 印尼幾乎沒有與中國政府直接討論建立努山打拉資金事，儘管中國及香港在過去五年中對印尼投資約400億美元，但依據Lembaga Survei Indonesia所作的民意調查，印尼民眾對中國的負面情緒正在上升。
- (五) 中國、韓國、馬來西亞及阿拉伯聯合大公國等國的私人企業雖然已經簽署投資意向書，但意向書不具約束力，該等企業仍可隨時退出。亞洲開發銀行亦僅表示，將提供規劃及籌款方面的幫助，但不會提供直接投資。

二、下任總統會否繼續投入

對佐科威總統本人而言，新首都的建立是創造歷史的機會。惟遷都並非易事，工作、教育及醫療機構的重新配置將是一項挑戰，目前雖然已有企業30年稅收減免以及其他搬遷獎勵措施之構想，但最終決定權將落在佐科威總統的繼任者身上。

新加坡國立大學政治學系副教授Jamie Davidson評論，考量印尼因疫情而遭受的經濟重創，倘能完成新首都的建設將令人驚訝，但若每一任印尼總統都覺得需要留下像這樣的政治遺產，未來就像是放火燒錢。

三、努山打拉變成「新北京」的恐懼

中國已在當地進行多年的投資與建設，包括中國國有企業葛洲壩集團，自2006年起即在印尼北加里曼丹及西加里曼丹進行12個水電設施項目。另2019年北京向印尼政府提供價值8,485億盾(約5,900萬美元)的貸款，用於建設峇里巴板港口-沙瑪琳達公路部分路段。

此外，中國國有的中國鐵道建設集團公司已表達參與努山打拉交通系統的開發。中國路橋總公司、中國交通建設印尼公司、中國交通建設公司，以及中國建築第八工程局，也已表達可能投標參與建設連接港口峇里巴板與努山打拉的收費公路。

過往中國在印尼的投資方式，例如雅萬高鐵全面使用中國勞工、中國列車、中國原物料等，使得印尼民眾普遍認為中國投資旨在促進中國政府的經濟利益，而非整個印尼的經濟利益。因此有批評人士也提出質疑，中國的參與將使努山打拉成為「新北京」。

伍、結語

佐科威總統已命令其內閣在2024年之前完成現有的基礎設施項目，並優先對具有戰略意義的項目發放許可證。然而，批評人士擔心新首都面臨與該國捷運相似的命運，該項目因土地徵用問題及資金限制而面臨近30年的延誤。雖然目前印尼政府規劃由政府支付五個建設階段中的第一個階段，但國家資源因教育及應對不斷上漲的通貨膨脹等問題而捉襟見肘。

此外，印尼政府在面對新首都將成為「新北京」的說法，應再研擬相關政策，包括確保建設新首都時將優先使用國內產品、避免自然資源落入外資手中及避免外國工人搶奪就業機會等。

由於全球經濟放緩，許多國家不是正面臨衰退，就是已經陷入衰退。在接下來的幾年裡，即使是最富有的國家也可能優先考慮其國內議程。新首都早期大部分開發工作都集中在道路及橋樑等建設，投資者無法

確定如何從投資此類基礎設施中獲利。即使建設進展順利，投資者可能也需要很長時間才能收取報酬。

外國投資者非常謹慎，因為該項目仍處於初始階段，新冠疫情導致潛在支持者猶豫是否要投入建設，尤其佐科威總統將在新首都建設完成前就卸任。2024年印尼總統大選後，新任總統會否繼續支持佐科威總統的政治遺產，將是完成努山打拉建設的重要關鍵。