



# 印尼为何要迁都努山塔拉 新首都建设情况如何



2024年8月17日，印尼首次在新首都努山塔拉举行独立日庆典仪式。

印度尼西亚国会近日通过法案，正式取消雅加达作为首都的地位并将其设为特区。印尼国会副议长卡迪尔在国会全体会议后说：“雅加达的地位不再是首都，而是一个特区。我们已将首都迁至努山塔拉。”

印尼政府计划于2025年初开始将公务员迁往新首都。至于雅加达，印尼内政部长卡尔纳维安表示，雅加达将经历从首都向特区的地位过渡。尽管雅加达不再是首都，但仍将是经济和文化活动中心，并将保持其在国家事务中的战略吸引力和重要地位。



印尼迁都示意图

## 雅加达，不堪重负

首都作为国家象征的一部分，往往拥有大量人口和密集设施。对于现代国家而言，迁都是一件大事。

然而在印尼，迁都并不是一个新想法。印尼自建国以来，苏加诺、苏哈托、苏西洛等多位总统曾有迁都念想，但均无疾而终，直到2014年佐科上台，才将迁都大计最终付诸实践。

2019年，印尼政府宣布将首都从雅加达迁至东加里曼丹省一处森林腹地；2022年1月18日，印尼国会正式通过迁都法案。

印尼政府之所以下定决心，耗费巨大人力物力财力迁都，主要是为了纾解原首都雅加达发展面临的难题、推动国家平衡发展。

当年佐科在提出迁都计划时表示，“作为行政、商业、金融、贸易和服务中心，又拥有印尼最大的空港和海港，雅加达承受着难以承受之重”。

雅加达的发展困境，和印尼本身的地理、人口因素有很大关系。

印尼被称为“千岛之国”，是世界上最大的群岛国。印尼的国境东西跨度超过5500公里，其190.5万平方公里国土被“打散”成了17506座大小不一的岛屿，分布于太平洋和印度洋之上。

印尼岛多人多，目前其拥有2.7亿人口，是世界第四人口大国。但是，这2.7亿人口，分布非常不均衡。

雅加达所在、面积不到13万平方公里、约为印尼土地总面积6.6%的爪哇岛，聚居着1.5亿多人口，占印尼总人口的54%。巨大的人口聚集在此，为印尼提供了占比超过一半的国内生产总值。

相比之下，占印尼总面积超过六成的中东部岛屿，包括中部的加里曼丹岛和东部的苏拉威西岛等，对印尼国内生产总值的贡献率不足17%。

雅加达人口众多，因为这里在过去几百年都是印尼政治经济发展的中心。1602年，荷兰在印尼成立荷兰东印度公司，成为当时欧洲在印尼的主要势力。荷兰人将贸易中心建设在巽他克拉帕港之上，并将其命名为巴达维亚。

后来，1942年3月5日，日军从荷兰控制下夺取巴达维亚，将这座港口城市命名为雅加达。

1950年，印度尼西亚共和国正式成立，雅加达随即成为印尼首都。

其实，印尼将近80%人口都集中在苏门答腊岛和爪哇岛。“千岛之国”的地理条件，天然地阻隔了印尼国内人口流动。加上前述历史原因，共同导致了当下印尼人口过于集中分布。

一方面是人口高度聚集；另一方面，雅加达作为一个沿海港口城市，数据显示其地面正在不断下沉。拥挤，下沉，这些使得迁都势在必行。

去过雅加达的人们都对那里的交通拥堵印象深刻。千万人口聚集于雅加达所在的沿海平原，并非只有交通压力。多年来，为满足日常生活，雅加达对于地下水的开采已经超量。另外，雅加达所在的爪哇岛，是一座火山岛，岛屿本身还处于环太平洋地震带，板块运动、频繁地震，也是加速下沉的动因。

印尼万隆理工学院的研究显示，到2025年，拥有千万人口的雅加达将有26.86%的面积被海水淹没。如果持续下沉，这座城市的35.61%将完全沉没。

相比之下，新首都努山塔拉发生火山喷发、海啸地震等自然灾害的概率较低，是建设新都的理想之地。

## 迁都，好处多多？

2024年10月20日，印尼新任总统普拉博沃和副总统吉布兰在雅加达宣誓就职。

在就职仪式上，普拉博沃重申其对迁都计划的支持，承诺将优先考虑新首都努山塔拉的持续建设和发展。

迁都努山塔拉，对于印尼发展又有哪些好处呢？

首先自然是推动印尼区域经济发展的平衡。

对此有学者指出，短期看，通过新都基建投资扩大地区间贸易，刺激经济发展。长期看，力争将新都打造为新的经济增长引擎，通过建设“努山塔拉经济走廊”及清洁技术、生态旅游等六个战略性新兴产业集群，推动印尼的经济向数字、绿色等新兴产业转型。

努山塔拉所在的东加里曼丹省，是

印尼著名的木材生产中心，自然资源丰富，主要包括森林、黄金、煤炭、石油、天然气等。

其次，迁都也有助于促进印尼的国家公平团结。印尼有100多个部族，200多种语言，但爪哇族作为最大族群，长期在印尼政治和经济版图中占主导地位。

此前，佐科政府希望借迁都，将国家发展从以爪哇为中心转为以印尼为中心，促进社会公平包容，加强国家凝聚力。2022年，在新都祈福仪式中，佐科曾将各省长带来的土壤和水汇集到一起，以此传递全国团结一致的美好愿景。

至于为何目前将新首都的建设完成节点定在2045年，因为印尼政府在两年前提出了“印尼2045愿景”：到2045年，印尼人口将超过3.19亿，其中73%将居住在城市，目标是成为一个以人力资本为基础的高收入国家。

## 佐科的雄心壮志

佐科·维多多已经于今年结束了为期10年的印尼总统任期，但迁都这一项长远大计，仍然将他与这个国家联系在一起。

佐科执政期间，做出了诸多成绩。过去10年，印尼政府主导修建了逾2000公里收费高速公路、36万多公里乡村道路、1900公里乡村桥梁、6000公里国道、110万公顷新灌溉网络、43座水坝，以及50座新港口和机场等。

但是，迁都所产生的政治影响力，显然将超越任期，持续更多年。推动了前任们都未曾实现的迁都，势必使得佐科在印尼当代历史上留下浓墨重彩的一笔印记。

迁都这么重要的事情，免不了争议。努山塔拉当地生活着一批土著群体，他们一直生活于密林之中，与森林生态系统共进退。

自从项目确立之日起，环保主义者和当地土著就一直批评新首都的修建将加速森林砍伐，进一步挤压婆罗洲猩猩等濒危动物的栖息空间，并导致依赖土地谋生的土著人流离失所。

当然，东加里曼丹省也有不少支持迁都的居民，他们认为迁都计划能加强当地与爪哇岛、马来西亚、文莱等国家或地区的经济往来。

## 印尼迁都计划 仍存在变数

暨南大学国际关系学院华侨华人研究院副研究员、印度尼西亚研究中心副主任潘玥表示，因尚未通过总统令，印尼首都的实际职能仍由雅加达来履行，“而此法案旨在为雅加达政府运行的命名提供法律确定性。”

努山塔拉意为“群岛”，位于印尼东加里曼丹省的北佩纳占巴塞县。公开资料显示，该岛屿是世界第三大岛屿，位于马来群岛中部，分属马来西亚、文莱、印尼，地理位置十分重要。“努山塔拉是一片原始森林，地广人稀，自然资源丰富，受地质灾害的威胁小，在资源环境承载力方面具有优势，发展潜力巨大。”潘玥介绍道。

据报道，印尼新首都努山塔拉目前仍在建设中。努山塔拉建设工作于2022年年中正式启动，分五阶段开发，定于2045年完成建设，预计建成后人口将超过200万。

“但目前的建设进度不如预期。”潘玥说，即使按照预期，这也是一项长达20年左右，关于基础设施建设的巨大工程，“因印尼基建能力、速度、效率都有限，真正能够初具规模还比较困难。”

此外，目前迁都计划横跨两届政府，也因此存在不确定性。“2019年，佐科顺利连任印尼总统，因不再有竞选包袱，实现迁都计划的想法也更加坚定，佐科的执政理念是印尼迁都的重要推力。”潘玥表示，虽然现任总统普拉博沃对外承诺会延续佐科的执政方针，但在基础设施投入方面不如佐科那般热衷，“为急于获得实质性的政治业绩，迁都还可能存在变数。”

“目前，即使国家层面推进着迁都进程，但仍然面临着不少阻力。”潘玥分析，如政治团体和非政府组织基于国家当前发展的现状思考，都认为迁都计划的提出不合时宜，缺乏执行基础。另外，迁都过程中所涉及的基建融资方案、法律程序审查等因素也难以避免引起争论，“其中部分阻滞或阻力植根于印尼国内深层的政治、经济与社会现实，短期内无法彻底消解。”

潘玥认为，就目前情况来看，印尼若想按原计划实现迁都目标，就得逐一攻克上述难题，形成国内迁都的合力，方能可能进一步深化迁都计划的实践。

综合新华社、新民周刊、潮新闻等



雅加达街景