

印度尼西亚国内移民计划浅析(1905~2000年)

沈燕清*

摘要：众所周知，印度尼西亚长期以来一直面临着人口分布极不均衡的问题，这极大地影响了印尼资源的开发与经济的发展。早在荷兰殖民统治时期，荷兰殖民者就开始有计划地将爪哇与马都拉人等地区的人口向人口稀少的边远地区迁移。在独立后，印尼政府继续推行国内移民计划，该计划在一定程度上解决了印尼的人口问题，但也给外岛地区带来相当大的负面影响，因此，2000年印尼政府正式终止大规模的国内移民计划，以本地移民计划取而代之。

关键词：印尼 国内移民计划

An Analysis on Indonesia's Transmigration Program (1905~2000)

Shen Yanqing

Abstract : As we know , the distribution of Indonesia's population is always extremely uneven , which greatly influences the exploration of its' resources and economic development. As early as 1905 , The Netherlands East Indies government began to transmigrate people from Java and Madura to those sparsely populated islands. After independence , the Indonesian government continued to apply the Transmigration Program , which made some achievement in tackling the population problem in Indonesia , but also gave some considerable negative impact on the Outer Islands , therefore , in 2000 the Indonesian government formally terminated the Transmigration Program , replaced it with the Local Transmigration Scheme.

Key words : Indonesia , Civil Transmigration Program

一、印度尼西亚国内移民计划的演变

作为一个由超过 13000 个岛屿（其中 6000 个有人居住）组成的国家，印尼从独立后一直面临着人口分布极不均衡的问题。爪哇岛和邻近的马都拉岛土地面积占全国的 6.89%，但人口却占全国的 61.9%。而苏门答腊、加里曼丹、苏拉维西和伊里安查亚四个大岛的人口却仅合占全国人口的 29.2%。这种人口分布的不平衡，影响到印尼土地和矿产资源的充分开发和利用。特别是自 20 世纪 60 年代下半期以来，由于人口持续增长，国内人口分布不平衡的矛盾更加尖锐^①。为了解决人口问题、复兴经济，印度尼西亚政府一直推行一种所谓的国内移民

计划(Transmigration Program)。

作为世界上最大的国内居民重新安置计划，印尼的国内移民计划是建立在早期荷兰殖民政策的基础上的。20 世纪初，荷兰殖民政府推行所谓的伦理政策(the Ethical Policy)，从 Java 移民到其他岛屿被认为是伦理政策中最成功的一部分。第一次国内移民尝试(当时称为 kolonisatie)于 1905 年开始，在南苏门答腊楠榜建立了一个称为 Gedong Tataan 的安

* 厦门大学南洋研究院副教授、博士研究生

^①程超泽、倪新贤：《浅析印度尼西亚的国内移民问题》，《人口研究》1983 年第 3 期，第 56 页。

置有 155 个家庭的移民安置点^①。苏门答腊是此时期移民的主要目的地，荷兰殖民时期的移民定居点大多建立在苏门答腊南部的楠榜地区，1905~1941 年为止，在那里设立了 3 个重大移民安置点：Gedong Tataan，Kota Aung 和 Sukadana^②。1905~1931 年共 27338 人被迁移。在 1929 年开始的经济大萧条的影响下，楠榜和南苏门答腊省的种植园主解雇数以千计的工人，导致国内移民以更大规模进行以减轻由此产生的社会压力。在 1932~1941 年期间共有 162600 人被转移，二战爆发后，荷兰殖民政府推行的移民计划被中断^③。

印尼独立后，国内移民计划被设计为其经济发展战略的一部分，且不同形式的移民一直是印尼独立发展计划的核心。印尼建国总统苏加诺称国内移民计划(时称 transmigration，或印尼语 Transmigrasi)为“关系印尼民族生死存亡的问题”。1965 年，苏加诺确定了每年迁移 150 万人的目标，相当于当时 Java 每年增加的人口。苏哈托在 1966 年上台后继续推动了国内移民计划的实施。与此同时，印尼政府于 1967 年启动了计划生育方案。从 1969 年开始，印尼的国内移民计划被纳入 5 年发展计划(印尼语为 Repelitas)中^④。第一个五年发展计划(1969~1974 年)时期，国内移民计划被视为发展爪哇以外地区农业的强有力手段，移民被纳入各省开发自然资源的总计划中。在该 5 年计划的头两年里，当局提出了重新安置老移民的方针，包括提供和赈济移民食物，修筑急需的道路、桥梁等，这大大促进了移民工作。整个 5 年计划期间，有 18.2 万多人被安置在定点移民区。第二个五年发展计划(1974~1979 年)时期，国家和地方制订的经济发展计划都同移民问题紧密地联系起来，印尼政府把南苏门答腊、西加里曼丹以及南苏拉维西三个经济优先发展地区作为主要移民迁入区。政府计划在这 5 年里，由国家全部资助的迁移家庭数为 25 万户，并争取动员 20 万户家庭作为自发移民迁移。但是以后的执行结果并没有实现这些指标。第三个五年发展计划期间(1979~1984 年)，由于政府制定了一个发展种植园的规划，移民工作就与种植园发展战略结合起来了。政府打算有组织有计划地从爪哇岛迁出 50 万户居民(按每户 5 人计算)，分散到苏门答腊、加里曼丹以及苏拉维西等地 15 个省 250 个安置区去。第一年内移民 5 万户，以后每年递增 2.5 万户。计划中规定，移民达到目的地

后，每户分给两公顷土地。在移居的第一年里，政府提供基本生活资料和用具，一年后自力。移民区将兴建学校、商店、公路等配套设施^⑤。20 世纪 70 年代末和 80 年代初由于石油价格坚挺，印尼的国家收入增加，再加上世界银行的资助，印尼的国内移民计划工作取得了较大进展，到 1989 年，累计共大约 100 万个家庭(约 500 万人)作为官方移民计划的一部分被迁移到外岛，此外还有大约 2~3 倍于这个数字的自发移民或其他形式的移民^⑥。80 年代中期以后，由于国际石油价格下跌，印尼政府大幅削减预算，加上国内外非政府组织对该计划所带来的负面影响的不断抨击以及国际金融援助的大幅下降，到 90 年代早期移居者的年移居数量已开始减少，如第六个五年发展计划(1994~1999 年)的发展目标是搬迁 60 万个家庭，实际只有 30 万个家庭被迁移，第七个五年计划的头一年，移民工作成效更是不尽人意(见表 1)^⑦。

二、印度尼西亚国内移民计划的特点分析

从国内移民对象的选择来看，为了保证国内移民计划的成功，印尼政府对移民的选择是具有一定标准的，通常移民必须符合下列条件：1. 必须是真正的农民；非农民是移民计划的负担且损害移民计划最后的成功；2. 必须是强壮和健康的个人，因为他们将独自承担移民草创阶段生活中的巨大困难；3. 选择年轻人，移民户主年龄必须在 20~40 岁之间，最小家庭成员大于 6 个月，最大家庭成员不超过 60 岁的家庭。鼓励以家庭形式移民，这将是移民安置点社会秩序和平和稳定的基础；5. 避免移民家庭有过多的幼童，否则移民家庭刚开始时的负担将过于沉重；6. 避免接纳植园工人；7. 户主必须已婚，但不容忍为了被招募而进行的结婚，因为这样会带来不良的麻烦；8.

①Riwanto Tirtosudarmo, *The Indonesian State's Response to Migration, Sojourn*, Vol.14, No.1 (1999), pp.213~214.

②J.M.Hardjono, *Transmigration In Indonesia*, Oxford University Press, 1977, pp.16.

③④⑥Philip M. Fearnside, *Transmigration in Indonesia: Lesson from its environmental and Social Impacts, Environmental Management*, Vol.21, No.4 pp.553~554.

⑤程超泽、倪新贤《浅析印度尼西亚的国内移民问题》，《人口研究》1983 年第 3 期，第 56~57 页。

⑦M.Adriana Sri Adhiati and Armin Bobsien (ed.), *Indonesia's Transmigration Programme -An Update*, <http://dte.gn.apc.org/ctrans.htm>.

表 1:1905~2000 年 1 月的移民数据

年份	移民目标(家庭)	实际迁移数量	
		家庭	人数
1905~1928		5922	27388
1929~1931		0	0
1932~1941		35225	162600
1942~1949		0	0
1950~1965		84576	390402
1966~1968		6003	27712
1969~1974(Repelita I)	38700	36483	182414
1974~1979(Repelita II)	250000	118000	544688
1979~1984(Repelita III)	500000	535000	2469560
1984~1989(Repelita IV)	750000	230000	1061680
1989~1994(Repelita V)	550000	?	?
1994~1999(Repelita VI)	600000	300000	1500000
1999~2000.1(Repelita VII)	16235	4409	22000

注 表中显示 1929~1931 年以及 1942~1949 年移民数字为零,这分别与 1929~1933 年世界性经济危机和二战中日本侵略东南亚以及战后印尼的民族独立运动有关。1989~1994 年没有具体的移民数字。

资料来源 M.Adriana Sri Adhiati and Armin Bobsien (ed.), *Indonesia's Transmigration Programme—An Update*, <http://dte.gn.apc.org/ctrans.htm> 以及 Philip M. Fearnside, *Transmigration in Indonesia: Lesson from its environmental and Social Impacts*, *Environmental Management*, Vol.21, No.4, pp.555 的相关表格绘制而成。

不接受孕妇,因为在第一年里移民户主需要他妻子所有的工作能力;9.不接受未婚男子,因为他们可能会与其他居留者的妻子有瓜葛;10.鼓励一个乡村作为一个整体迁移,在这种情况下,前面9条规定可以被忽略。此外,移民也被要求有一定的教育水平,如能阅读等。在宗教信仰上对移民也有一定的要求,以便达到不同民族和不同宗教的群体和平共处的基本要求,特别是在移民安置点的新环境中^①。

从移民类型来看,印尼国内移民包括三种不同的类型:第一种主要的移民群体是受政府赞助的移民,即官方移民,他们由政府出资运送到安置点,分给土地(约 1~2 公顷),一所小房子,以及其他社会服务设施。生存必需品的供应是一年,因为当时土地正在被开垦、作物正在被耕种。移民安置点预期在 5 年后实现自给自足,在此期间移民安置点的行政控制是由省级政府承担。第二种移民类型,即自费的、自发参与移民计划的家庭。这些人得到同样数额的土地,并从政府的相同的经济社会服务中受

益。然而,政府对这种类型移民的直接支持较小,而且是以信贷的形式而不是补贴的形式提供。这种方式的移民主要由小农场主“种植园中心”(NES)来组织。这个机构的组织者是农业部的种植园理事会。在新环境中,移民先在种植园当工人,当土地被开垦和种植后,他们就随之成为小块农田的拥有者。他们必须保证不把种植园的份额转让给第三者^②。第三种移民类型,即当地移民,居住在移民安置点内或靠近移民安置点的移民,他们从政府那里得到与自发移民同样的利益。这种移民通常是由于其世代居住的场所在政府的开发项目中被征用而面临着流离失所,诸如因政府修建水坝或中央加里曼丹大型发展项目(PLG)而带来的人口迁移,或者是那些由于自然灾害影响或政府划定自然保护区而失去家园的人们^③。在所有移民中,大部分是属于政府完全资助的类型。例如在 1979~1984 年间,大约 36.6 万个移民家庭是政府赞助移民,而 16.9 万个家庭则是利用他们自己的资源迁移的。然而,从 20 世纪 70 年代后期开始自发移民的参与开始增加;在 1984~1987 年间大约 59%的移民家庭被认为是自发迁移的^④。

从政府对移民的相关援助措施来看,首先,为了保证移民工作的成效,印尼移民部在正式移民之前通常要进行较详尽的规划,这种规划通常分为三个阶段:第一阶段是对安置点的宏观计划。任务是确定移民安置点,选择安置点的标准包括:容易迁入、与市场连接和土壤质量好等。第二阶段是对已确定的安置点做详细的研究。除了地理、地形方面,还特别重视气候、水文等农业发展的重要因素。第三阶段是充实和完善移民计划。这一阶段,在已经完成了的地形调查基础上,绘制成 1:20000 的地图。此外,还要进行勘测坡度,开展土壤调查,研究土地使

① P.Levang&O.Sevin, 80 years of transmigration in Indonesia: 1905-1985, horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/doc34-05/36036.pdf.

② 迪特里克·凯尔舒尔著,利民摘译:《移民——印尼的迁居计划》,《印度支那》1989 年第 4 期,第 59 页。

③ M.Adriana Sri Adhiati and Armin Bobsien (ed.), *Indonesia's Transmigration Programme—An Update* <http://dte.gn.apc.org/ctrans.htm>。

④ Leinbach, Thomas R, Smith, Adrian, *Off-farm employment, land and life cycle: Transmigrant households in South Sumatra, Indonesia*, *Economic Geography*, Worcester Jul 1994. Vol.70, Iss.3, pp.273.

用和森林分布状况, 预算水的供给量, 防止洪水泛滥, 解决排出物及饮用水的问题等。最后一步是制定可行性计划, 包括建立一个新村庄并长期存活下去的全部资料。据估计, 第一阶段需要4~5年, 第二阶段2~3年, 第三阶段1~2年。此外还有一些具体规定, 如坡度超过8%的斜坡不必用来生产粮食, 种植园作物的比例不超过15%; 当有关地区已经被免除农业使用时, 才允许迁移到森林地区。这些规定既照顾了移民的利益, 也符合地方政策和生态学的要求^①。其次, 从经济上对移民给予保证, 使移民个人及其家庭看到其近期的和长远的自身利益。在第一个五年发展计划期间, 政府政策充分强调有关移民个人及其家庭的福利的实现。第二个五年发展计划又要求在移民区移民的人均收入要比在原来地区高。此外, 政府还重视自发移民的作用, 在经济上给他们与全部由国家负担的移民以同等待遇, 如土地、防务、食物、种子、暂时免征税等, 并鼓励自发移民迁入就业机会比较多且经济较发达的地方去。如在第一个五年计划的最后两年里, 政府就把移民安置在南苏拉维西马利利县正在扩建的镍矿企业附近以及东加里曼丹的木材中心。当然, 更重要的是满足移民对土地自主权的愿望。政府在第二个五年发展计划中规定: 在没有水利灌溉的地区, 每户移民家庭可分得4~5公顷土地, 而在水利灌溉地区则分2公顷土地。1972年以来, 政府在原来有关土地政策的基础上又进一步制定了土地分配三三制, 即分给移民的土地三分之一(至少3公顷)归移民家庭直接所有, 三分之一是专为国家销售而耕种的土地, 三分之一是备以后迁入的人口以及移民孩子成人后需用的土地, 这种做法极大地提高了移民的积极性。再次, 政府还不断完善移民行政区划和移民领导管理机构。政府规划每一移民区至少要有10个乡组成, 每个乡约500户人家, 重点将其中的一个乡发展成为小城镇。移民中心建立之后, 最终发展成为省属和县属的一个行政区域。这样既解决了移民区的行政区划问题, 移民和地方的关系也得到改善, 有利于与移民有关问题的解决。在移民领导管理机构方面, 1972年有关移民管理的所有权被置于人力迁移合作部, 1974年, 印尼又成立了扩大移民地区发展机构, 设中央、省、县三级。中央一级由人力迁移合作部领导, 负责规划。制订年度和长期移民基本计划和政策, 省一级则负责制订有关地方移民的详尽计划; 县一

级是实际执行部门, 处理和落实移民日常事务。由于三级机构都包括了来自各有关部门的代表, 处理如移民教育、医疗卫生、银行信贷等问题就有了直接的可能性。总之, 扩大移民地区发展机构对于实施和监督移民区的发展, 保证计划的有效实行起了重要作用^②。

三、国内移民计划的影响及其终结

(一)对自然环境影响

印度尼西亚拥有世界雨林的10%, 但森林面积从20世纪60~90年代大幅度减少, 每年消失的森林面积达到9000平方公里^③。这种情况除了政府从60年代开始采取的错误的森林资源开发方针外, 国内移民计划对森林资源的破坏也是一个主要的原因。由于印尼人口大规模向人烟相对稀少原始热带雨林的偏远岛屿迁移, 移民安置点多在林区或林区附近, 移民往往砍伐森林, 将森林、草地、沼泽地开辟为耕地, 致使森林、湿地遭到破坏。据估计, 从1969~1983年, 印尼约有6000平方公里的森林、沼泽地和草地被移民开辟为农业用地。1980~1986年间, 经政府动员组织的移民(不包括自发移民)砍伐外岛的森林面积(包括兴建种植园)每年平均达25万公顷^④。如苏门答腊岛的占碑省的Hitam Ulu移民项目中就要开垦约9000公顷的土地^⑤。由于森林被毁坏, 林区内的土地遭到破坏, 使水土流失加重、洪水增多、水污染加剧、土壤退化日益明显、可灌溉地减少, 已经直接威胁到农业生产和环境保护, 也破坏了大自然的生态平衡, 这使得人与自然的和谐关系遭到破坏。例如1982年在总面积只有370万公顷的南加里丹省, 因非法采伐而遭受破坏的土地就占该省总面积的26%, 而且遭受破坏的土地以每年平均18万公

①迪特里克·凯尔舒尔著、利民摘译:《移民——印尼的迁居计划》《印度支那》1989年第4期,第60页。

②程超泽、倪新贤:《浅析印度尼西亚的国内移民问题》,《人口研究》1983年第3期,第57~58页。

③王小民:《热带雨林迅速减少的原因及其后果》,《东南亚》2001年4期,第16页。

④Imothy Babcock, Transmigration: The Regional Impact of a Miracle Cure in Colin Macandrews (edited), Central Government and Local Development in Indonesia, Singapore, 1986, pp.169.

⑤Philip M. Fearnside, Transmigration in Indonesia: Lesson from its environmental and Social Impacts, *Environmental Management*, Vol.21, No.4, pp.559.

顷的速度在扩大^①。

(二)对土著人民的影响

印尼政府移民计划的一个目的是消除少数族裔的文化,早在1985年3月20日当时的移民部长Martono在一份提交给IGGI(即the Inter-Governmental Group on Indonesia)的文件中就声称:“通过移民方式,我们将试图……将所有的种族群体融合成一个国家——印尼,长远来说不同的民族群体将消失,由于融合……而且……将会只有一种人——印尼人”^②。国内移民计划的实施,在很大程度上就是印尼政府这种民族政策的一个体现。为鼓励移民自发迁移,政府在给予移民多种优惠的同时,往往忽视当地土著居民的利益。一些印尼政治人士就认为,政府施行的移民政策有失公平,从而造成土著受到忽视和被边缘化,这是引起土著和外来移民之间仇恨的主要根源^③。国内移民计划对外岛地区土著人民权益最大的侵犯就是移民安置点的土地所有权问题。上文述及,1972年以来,政府在土地政策上制定了土地分配三三制,但是这些提供给移民的土地只是形式上属于印尼政府,而按照当地传统习惯,这些土地被认为是当地土著人民的财产,由此就产生了移民与土著居民之间根本利益的冲突。如2001年3月在印尼中加里曼丹省桑皮特镇的种族冲突,就是由于该镇两名土地官员在处理达雅克人与马都拉人的田地之争时处事不当而引起的。

此外,外来移民与本地土著之间文化与宗教的冲突也不断加剧。以中加里曼丹地区冲突较为明显的达雅克族与马都拉移民为例。达雅克人是加里曼丹土生的种族,他们主要是基督教徒和万物有灵论者。而马都拉族是外来民族,在2001年前约40年间,共有数十万人迁移到加里曼丹地区,其中大部分是来自马都拉岛的马都拉族穆斯林。由于马都拉族较善于经商,又比较勤劳,到中加里曼丹后占据了当地许多工作岗位和土地资源,引起达雅克族的仇恨,认为马都拉族抢占了他们祖传的土地,夺走他们的工作机会,并歧视他们达雅克族。因此,达雅克族与马都拉族之间常发生种族冲突,在1997~1998年亚洲金融危机的冲击下,达雅克人的领袖就开始挑起种族之间的仇恨,加里曼丹岛上的马都拉人就成了失业和贫穷的替罪羊。1997年和1999年,西加里曼丹的邻近几个省的数百人在达雅克人向马都拉人的攻击中丧生。在2001年中,加里曼丹唯一马都拉族

占多数的城镇桑皮特镇发生了较大规模的种族冲突事件,此次种族冲突主要是达雅克族有规模地屠杀马都拉族,屠杀方式是以令人惊恐的斩首为主。

此外,从整体上看,印尼政府国内移民计划在改变国内人口分布不均衡的状况上成效并不大。2000年人口普查结果显示,印尼总人口为203456005人,爪哇岛仍是印尼人口最多的地区,占总人口的59.19%;其次是苏门答腊岛,占20.97%;加里曼丹岛5.28%;苏拉威西岛为7.1%;其他岛屿和省份占7.36%^④。

因此,面对国内移民计划日益显现的负面影响,加上印尼国内日益高涨的民族分离运动,长期以来实行的国内移民计划难以继续,2000年印尼移民部门进行体制改革,其最大的政策改变包括:给予移居者选择到理想和合适的地区的自由,给予移民更多商业和其他活动的机会,更关注于赋予当地人民权力和改善他们的社会福利,要优先考虑人民的利益而不是政府的利益,考虑该方案的实施对环境的影响^⑤。2001年12月,印尼的人力和移民部部长Jacob Nuwa Wea正式承认,现行的移民政策未能正确评估移民目标区域的社会、文化和环境背景以及生活在那里的人们,他宣布政府将进行移民方案改革,国内移民计划将终止,取而代之的是新的当地移民计划(The Local Transmigration Scheme,即Trans-Lok)^⑥。新的当地移民计划可能有助于避免地方和中央政府之间的紧张关系。但是,另一方面,一些地方政府高度优先考虑以牺牲社会和环境利益为代价增加自己的收入,也可能意味着利用当地移民计划来运作大型商业项目,可能将加剧区域内的紧张局势。所以,如同其他许多部门一样,由于印尼国内分离运动的不确定性,印尼的移民计划已被迫进入一个“等待和观望”的境地^⑦。

①黄丁兰:《印尼森林资源堪忧》,《南洋问题研究》1993年第3期,第49页。

②Philip M. Fearnside, Transmigration in Indonesia: Lesson from its environmental and Social Impacts, *Environmental Management*, Vol.21, No.4, pp.563.

③《印尼种族骚乱为何难以平息》,《国际展望》2001年4月,总第417期,第45页。

④《印尼人口与经济问题》, <http://wenda.tianya.cn/wenda/thread?tid=1aad586db7fa2a10>.

⑤⑦M. Adriana Sri Adhiati and Armin Bobsien (ed.), *Indonesia's Transmigration Programme - An Update*, <http://dte.gn.apc.org/ctrans.htm>.

⑥“Transmigration”, http://www.preventconflict.org/portal/main/background_transmigration.php.