

# 印度尼西亚 人口大迁移：向外岛移民

□吴崇伯

印度尼西亚的人口迁移计划长期以来一直是一个热门的争论话题。这次计划由荷兰殖民当局1905年首先在爪哇实施，到1932年已发展到颇具规模。印尼独立后，向外岛移民的问题多次提到议事日程上来，苏加诺政府为此成立了专门机构，还于1951年拟定了1953—1987年长期移民计划。但由于当时印尼政局动荡，移民只能是纸上谈兵，收效甚微。1968年苏哈托执政后，为降低爪哇地区的人口密度，开发外岛经济，印尼政府以更大的规模来实施人口迁移计划，并取得不小的成绩，引起了国际上许多发展中国家的重视。巴西、埃塞俄比亚、泰国和缅甸等份派人前往考察。本文拟对苏哈托政府移民的动机、政策措施、成效以及今后趋势等作些分析和探讨。

从1969年开始，印尼政府把移民工作正式列入五年建设计划，将人口迁移问题放在了一个重要位置上。移民规模不断扩大。苏哈托政府之所以实施如此有计划大规模的移民行动，主要是出于以下考虑：

(1) 印尼是世界人口大国，根据印尼官方公布的数字，1991年印尼全国人口总数达到1.85亿，仅次于中国、印度和美国，居第四位。但人口分布极不平衡，爪哇、马都拉和巴厘岛仅占全国土地面积的不足7%，却集中了全国62%的人口，即1.08亿，平均每平方公里825人，是世界上人口密度最高的地区之一。而爪哇以外的其他岛屿则地广人稀，加里曼丹的土地面积占全国土地面积的27.2%，却只居住着全国4.4%的人口，平均每平方公里

仅有9人。处于这个国家最东端的伊里安查雅，由于受多种条件限制，许多地方迄今仍人迹罕至，平均每平方公里仅有4人，与爪哇相差200多倍。爪哇地区人口过份集中，对其经济、社会和文化造成诸多不利影响，印尼政府迫切希望通过向外岛移民，来缓和爪哇地区的人口压力。

(二) 印尼是一个农业大国，发展粮食生产解决人民的吃饭问题至关重要。由于粮食生产不足，印尼每年必须把大量的外汇用在进口粮食上。苏哈托执政后，为了实现粮食自给，印尼政府除了在爪哇地区采取扩大耕地、兴修水利、增加化肥、农药供应，改良品种等措施外，亦把向外岛移民视为发展爪哇以外地区农业的强有力手段。从60年代中期至70年代中期，印尼政府向岛外移民优先考虑的就是在边远地区开辟更多的耕作区，以增加粮食生产。如在第三个五年计划期间，政府计划通过移民开垦40万公顷的土地，生产120万吨粮食，以减少爪哇岛向其他人口稀少的岛屿如苏拉威西和加里曼丹的粮食供应。

(三) 发展外岛经济，缓和印尼各地区经济发展的不平衡状态。

印尼由东西两部分组成，西部地区工业基础雄厚，生产总值占全国四分之三以上，进出口贸易占全国的一半以上，是印尼名符其实的经济中心。但其资源经过长期的开发利用日趋枯竭，经济的进一步发展受到很大限制，而广大东部地区却拥有丰富的自然资源，但产业基础薄弱，许多可耕地未被开垦，资源远未得到充分利用。为了改变这种生产力布局的不合理状态，印尼从60年代末就开始重视产业东移问题，将移民与落后地区的开发紧密结合起来，印尼政府在第一个五年计划（1969—1973）中明确指出：“在执行五年计划的过程中，移民不是孤立的，而要与所有开发性事

业和活动联系起来，移民活动应为外省的开发事业和需要劳动力的项目提供支援。”

从第三个五年计划（1979—1984年）开始，印尼政府移民的政策目标，即促进各地区经济的平衡发展，以减缓爪哇岛和外岛之间的经济差异就更加明确，开发的重点亦由早期的苏门答腊逐渐转向加里曼丹、苏拉威西、伊里安查雅等经济最落后的岛屿。

综上所述，苏哈托政府的向外岛移民计划，不仅是为了解决人口分布不均和发展粮食生产的问题，同时亦是政府有意识地开发外岛地区丰富的自然资源、加速外岛经济发展的一次宏大工程。

## 二

为了加强对移民工作的领导，印尼政府1969年成立了专门负责移民工作的机构“移民领导委员会”，集中领导全国的移民运动，并采取了以下政策措施。

(1) 帮助移民解决生产和生活问题。政府发给每户移民两公顷土地，供他们种植粮食或经济作物，或者发展木材和经济作物加工；向移民提供必要的种子、化肥、农药、农具、住宅及十四个月的生活费用，以资助移民在政府开辟的新农业区定居；向移民发放搬迁费用。政府还帮助移民解决一些必要的基础设施问题，如建设简单的乡村公路，安装供水系统，兴建学校、清真寺以及健康医疗中心等。

(2) 多方筹措资金，解决移民工作中的资金困难。移民开荒，为新移民点建设道路、住房以及其他基础设施需要大量投资。随着移民规模的扩大，政府不断多方筹集资金。一是政府的经费预算不断增加，如政府70年代初对移民的预算为23亿盾，到80年代初增加到3600

亿盾,十年间提高了150倍;二是争取外国政府、国际金融机构以及其他国际组织的援助或贷款。世界银行已对印尼的移民计划提供了3.5亿美元的援助,联合国粮农组织以及亚洲开发银行亦向印尼提供财政支援。德国阿登纳基金会则向这一计划派遣专家和技术人员,协助制定移民计划和建设新移民点。此外,印尼的人口迁移计划还得到了来自美、英、法和荷兰的财政和技术援助。

(3) 利用各种舆论工具进行宣传 and 动员,以打消移民的顾虑。政府利用广播、电视、电影、广告等各种宣传媒介宣传移民工作的意义,介绍移民区的情况,还组织移民对象到示范移民点参观。政府于1985年将每年的12月12日订为“移民节”。

经过多年的努力,印尼的移民工作取得了很大的成效,1969年以来,政府制订或经过修改后的移民指标,除“二五”计划外,其他几个五年计划均已实现,甚至超额完成。

在“一五”计划期间,印尼由爪哇岛向外岛移民4.5万户,共20多万人,相当于原计划指标的110%。“二五”期间移民8.8万户,40万人,相当于原计划指标的35%。在实施第三个五年计划期间,爪哇地区共有53,5474万个家庭,约250万人迁移到外岛,平均每年有10.7万个家庭到外岛定居,相当于原计划的107%,是成绩最为突出的五年。“四五”期间(1984—1987年)共有47.7万个家庭、230多万人向外迁移,相当于原计划的103%。印尼政府的长远打算算是移民500万人。如果这一宏伟计划能实现,将大大缓解爪哇地区的人口压力。

由于印尼政府实施的移民计划部分满足了农民对土地的要求,因此,它受到无地农民的欢迎,他们抱着求生的欲望在新的土地上重建家园,生产的积极性大大提高。在第四个五年计划期间,印尼政府在外岛建立了375个移民村,每个村可容纳2000个移民户。移民们在新的聚居地开出了田地,修起了道路,有些地区甚至还建起了新的工厂和矿山,这在一定程度上改善了爪哇等地人多地少的状况,开发了外岛经济。实践证明,鼓励人口过份集中的爪哇、巴厘和龙目的居民向外岛迁移,为人口稀少的外岛输送劳动力,这对于开发和利用外岛丰富的土地资源,缓和印尼人口分布不均的状况,发展移民地区的经济,改善印尼的国民经济布局都有很大的意义。

### 三

印尼的人口迁移计划虽然取得了上述成就,但这一计划同时也出现了许多问题,目前要继续进行如此雄心勃勃的移民行动遇到了前所未有的困难与挑战,

已引起印尼国内和国际上人口学家的严重关注,有许多人甚至对这一计划提出了尖锐的批评,其理由是:

(1) 印尼政府为人口迁移付出了过份沉重的经济、社会和环境代价,移民的可行性值得怀疑。

从经济上看,移民的费用与年俱增。据计算,在1969—1970年度,印尼每迁移一户五口之家,政府仅需支付577美元的费用,但到1982至1983年度已上升到11663美元。这意味着第四个五年计划期间,政府每年的移民经费就需20多亿美元。但另一方面,自1986年以来,主要是石油价格的猛烈下跌,以及随之而来的政府财政收入的减少,政府不得不减少移民经费,仅1986年一年政府对移民计划的预算就削减了44%,由1985年的5010亿盾降为2080亿盾,1987年仍保持这一水平,这使印尼移民安置费用短缺的问题更加严重。庞大的移民费用越来越成为政府的沉重负担。

从社会方面看,爪哇人移居到外岛后,破坏了当地土著人的传统文化。由于移民与当地居民之间在文化传统和生活习俗等方面均有明显的差异,特别是在诸如土地和水源等问题上常与当地居民发生争执。

从环境方面看,由于大规模地为移民修建住房、开辟农田以及兴建种植园等,印尼每年要砍伐大批的热带森林,致使生态平衡遭到严重破坏。据报道,仅1980—1986年,经政府动员组织的移民(不包括自发移民)砍伐的外岛森林面积每年平均就多达25万公顷。

(二) 移民计划对缓和爪哇地区的人口压力并未起太大的作用。

由于移民工作存在诸多缺陷,如准备工作不足,管理不善,后勤供应跟不上,政府未能在新移民区建立相应的生活、卫生、文化和教育等公共福利设施;缺乏必要的调查研究,有的移民点选在十分偏僻的地区,交通运输条件极为落后,而有的移民区则土地贫瘠,水源不足,不适合农作物的生长;加上有的移民机构和工作人员贪污移民经费等等,导致许多移民生活艰难,被迫重返故里,或重新定居于适宜居住和业已开发的地区,人口倒流现象严重。在这种情况下,移民计划对缓和爪哇地区的人口压力,其作用自然就有限。爪哇地区的人口在继续膨胀,从1968年的0.72亿增至1990年的1.08亿。据印尼官方估计,到2000年印尼人口将达2.5亿,爪哇地区的人口亦将增至1.4亿。而印尼大多数人口学家认为,爪哇地区的最大容量为7000万人。

针对以上出现的种种问题以及国内外各种批评意见,加上移民经费困

难,印尼政府虽对移民工作仍然比较重视,但近年作了一些政策上的调整,主要表现在:

(一) 放慢移民速度。在“四·五”计划期间(1984/1989),印尼政府的移民指标为75万户,而“五·五”计划期间(1989/94)降为17.5万户,和前几个五年计划相比,移民规模大大压缩,速度明显放慢。这些移民计划分散到苏门答腊、加里曼丹和苏拉威西等15个省的250个安置区内。在“五·五”计划的头一年,即1989年仅有2.65万个家庭迁移到外岛,比前几年已有明显的减少。

(二) 大力鼓励自发移民,并准备过渡到以这种形式为主。印尼的移民大致分为两种类型,计划移民和自发移民。计划移民是在政府有关部门的挑选和组织管理下,移民按照既定的计划进行开发活动,政府给予完全的资助,是一种政府包下来的移民形式;自发移民是在政府政策引导下进行,在经济上享受与计划移民同等待遇,如土地、房屋、种子和粮食等,但搬迁费用必须自理。近年印尼政府大力鼓励自发移民,并准备过渡到以这种形式为主,政府今后只负责灾民的迁移。

(三) 采取综合对策,从各方面扶植落后地区的经济发展,改善外岛的社会经济条件,以增强这些地区对移民的“拉力”作用,减少外岛人口向人口稠密的爪哇迁移或倒流,巩固移民成果。主要措施包括:在落后地区开辟新的工业区,发展那里的工矿业生产,提高当地居民的收入水平;运用多项优惠措施,鼓励国内外私人资本参与外岛的开发投资;加速发展外贸交通运输、通讯等基础设施建设,消除东部落后地区的封闭与隔离状态,等等。

大规模向外岛移民是印尼政府的一次基本国策之一,今后将长期、持久地坚持下去。只要政府及时发现和解决移民工作中出现的问题和困难,印尼的移民计划将会逐步取得进展。

