

潘玥:中国海外高铁“政治化”问题研究

—以印尼雅万高铁为例

2017-12-04 潘玥

https://mp.weixin.qq.com/s/w5_B2U0WPCorNM0EB4o_rg

作者简介

作者简介:潘玥,中山大学国际关系学院博士研究生

内容摘要

在中国高铁“走出去”的过程中,中国企业与对象国发生经贸摩擦的情况并不少见,甚至存在“经贸问题政治化”的现象。文章以印尼雅万高铁项目为例,探讨“一带一路”背景下雅万高铁项目“政治化”问题的表现,包括项目的目的、性质和建设。文章认为雅万高铁项目的“政治化”甚至“国际化”问题,是印尼经济发展疲软背景下国内政治斗争的结果,而非中印尼两国国家利益与战略冲突所致。因此,在“国家—市场—社会”的分析框架下,中印尼两国的经济发展、社会和谐与政治稳定,将成为深化中印尼两国双边关系的基础。虽然“政治化”问题的主要根源在印尼国内,但经贸摩擦的“去政治化”和有效解决,将有利于中国高铁顺利地“走出去”。因而中方应采取措施以缓解中国海外高铁“政治化”的上升。

关键词

中印尼关系 中国高铁 雅万高铁 贸易摩擦 政治化

——本文转自《当代亚太》2017年第5期

一、问题的提出

近年来,中国高铁发展迅速,目前总运营里程已位居世界第一,且远超世界上其他国家。在国内发展的同时,中国高铁也正在积极地“走出去”。如2005年,中国企业成功竞标土耳其安卡拉至伊斯坦布尔高铁二期项目,该项目已于2014年7月顺利通车,这是中国承建的第一个海外高铁项目。2009年,中国正式提出了高铁“走出去”战略,并制定出中国周边三条高铁规划战略——中亚高铁、欧亚高铁和泛亚高铁。随后,国务院也确立了高铁等中国装备“走出去”的发展战略,开始整合行业资源,创新对外合作模式,探索采取合资、公私合营等投资运营方式,为有需求的国家提供工程设计咨询、施工建设、装备供应、运营维护等全方位服务,并通过国际合作开拓第三方市场。

根据《铁路安全管理条例》的规定,高铁指的是设计时速250公里以上(含预留),且运营初期时速达200公里以上的客运列车专线铁路。而根据国际铁道联盟(UIC)的定义,高铁是

通过改造原有线路（直线化或轨距标准化）、最高营运速率超过每小时 200 公里的铁路，或营运速率至少达到每小时 250 公里的新建铁路系统。因此，本文只将运营时速 200 公里以上的海外高铁项目列入考察范围，截至 2017 年 6 月，等待签约、等待动工、正在建设和顺利通车的中国海外高铁项目共 8 个（见下表）

在中国高铁“走出去”的过程中，中国企业不时与对象国发生贸易摩擦。例如，中国—英国高铁因“技术标准”而推进缓慢，中国—匈牙利高铁项目受阻，中泰铁路的建设一度陷入停滞，印尼雅加达至万隆高速铁路项目（简称“雅万高铁项目”）在建设初期“被叫停”等，甚至出现了中国高铁经贸问题“政治化”甚至“国际化”的现象。“政治化”是指由于对象国国内的政治、经济因素，将原本纯粹的经济问题，通过各种方式上升为两国政治、外交、政策甚至安全方面的争端。“国际化”是指在中国高铁“走出去”的过程中，当与对象国发生经贸摩擦时，有域外国家（中国与对象国以外的国家）介入经贸摩擦，从而加剧了两国高铁项目的“政治化”倾向。

本文以印尼雅万高铁项目为案例，探讨中国海外高铁项目的“政治化”倾向。21 世纪以来，中印尼双边关系日益紧密。2013 年 10 月，习近平主席在出访东南亚国家期间，在印尼提出打造“21 世纪海上丝绸之路”的倡议，可见我国对印尼的重视。印尼是东盟最大的经济体与世界第四大人口大国，已成为“一带一路”沿线重要的支点国家，并与中国在基础设施、互联互通、人文交流等方面开展了较为紧密的合作。雅万高铁项目是第一个“全面采用中国元素”（即中国的技术、标准和装备）的中国海外高铁项目，也是“一带一路”背景下中印尼重要的合作成果。雅万高铁项目对中国和印尼两国而言，都具有深远而积极的意义。对中国来说，雅万高铁项目仅是印尼全长 750 公里高铁建设计划的开始，中印尼合作建设雅万高铁，也是中国着眼于海外长远经济效益的第一步。中方旨在通过雅万高铁项目先进的技术和过硬的质量，形成“示范效应”，从而赢得印尼的信任和后续的高铁项目。这是中国高铁“走出去”战略的重要一步，也是“一带一路”倡议的重要组成部分。对印尼而言，雅加达和万隆是印尼重要的两个城市，建设雅万高铁项目是佐科·维多多（Joko Widodo）总统兑现竞选承诺的重要表现，也是佐科政府“大兴基础建设，提高人民生活水平”的实际举措。因此，本文以印尼雅万高铁项目为例，具有一定的代表性。

关于中国高铁“走出去”战略和雅万高铁项目，现有的研究成果相对较丰富。其中，以“高铁外交”“环球高铁”战略和“一带一路”倡议为切入点的成果较多。徐飞以全球化的视角审视了“一带一路”框架下中国高铁“走出去”的成功实践，从宏观上阐述了高铁在构建“一带一路”国际经济合作框架、开启高铁外交新时代、再造地缘政治新版图、重塑世界金融新秩序和打造“人类命运共同体”等方面的重大意义，但对中国高铁“走出去”存在的困难与问题论述较少。王德华从地缘政治的视域审视打造“环球高铁”的战略意义。他认为，中国高铁作为产品、技术和服务“走出去”的综合体，可促进中国出口商品转型，推动货物贸易向技术和服务贸易转型，是高层次且全面的“走出去”。但与此同时，中国高铁“走出去”也面

临各种挑战，如“修昔底德陷阱”问题、国际市场激烈的竞争态势、技术壁垒，以及在地缘政治、经济和文化等领域存在的诸多障碍，其阐释宏观有余，但缺乏深入的针对性案例。

目前关于雅万高铁项目的研究成果，主要集中在建设的“前景”“困难”“挑战”和“风险”等方面，如政权更替、域外国家干扰、合法性风险、资金困难、技术风险和运营困境等，并有针对性地提出了建议。贾都强以雅万高铁项目为例，分析和评估了中国高铁在印尼建成将产生的历史性机遇、示范效应、新型合作模式，以及所面临的风险与挑战。他认为中国高铁正式落地印尼，实现了中国高铁“走出去”的历史性突破，是中国高铁全产业链输出海外的第一单，其对中国高铁进一步开拓东南亚乃至世界市场都具有深远的意义。李皖南和王亚琴认为，雅万高铁是新时期中印尼合作的旗舰项目和标志性工程。他们以雅万高铁为例，探讨了中国“21世纪海上丝绸之路”与印尼“世界海洋轴心”战略对接过程中基础设施投资与合作的重要意义与价值。

但现有研究成果主要存在两方面的缺陷。一是所参考的文献多以英文和中文文献作为主要的文献来源，缺乏印尼语文献的补充和印证，且这些文献的政策分析较多，理论深度欠缺。另外，某些提法有待商榷，如有研究认为，印尼火山、地震多发是高铁项目产生技术风险的主因。而实际上中国高铁现有的技术水平已较为成熟，相对于建设中出现的合法性、征地困难和电力不足等问题，雅万高铁项目的技术难度非常小。二是研究成果鲜有结合印尼的国情，也没有以经贸问题“政治化”为研究的切入点，更没有深入分析上述“困难”和“风险”背后的深层原因。因此，本文将基于印尼语文献和实地调研的结果，利用国际政治经济学中“国家—市场—社会”的分析框架，尝试回答如下几个问题：雅万高铁项目“政治化”有哪些表现与危害？推动雅万高铁项目“政治化”的动因是什么？是否存在制约“政治化”持续发展的因素？印尼政府如何管理“政治化”问题？最后基于此，本文提出若干“去政治化”的政策建议。

二、雅万高铁项目“政治化”的表现与危害

中国素来反对将经贸问题“政治化”。经贸问题“政治化”只会使问题复杂化与国际化，而不利于问题与摩擦的解决，必将损害国家间的经贸关系。以印尼为例，在“国家—市场—社会”的分析框架下，雅万高铁项目的“政治化”主要表现在项目目的、项目性质和项目建设三方面。

（一）项目目的“政治化”

从国家层面来看，项目目的“政治化”表现在印尼部分群体刻意将“一带一路”与雅万高铁项目从经济合作的目的上升为中国欲“重塑全球秩序”和“威胁印尼国家安全”的政治目的。印尼方面认为，无论是“国家项目”还是“援助项目”，“一带一路”背景下的雅万高铁项目对中国来说并没有利润空间，且融资压力巨大，毁约风险激增，但在这种情况下，中方仍不遗余力地推动。同时，佐科总统为了使雅万高铁成为其主要政绩，多次动用总统职权，以颁发总

统令、敦促协调相关官员等方式，来加快雅万高铁项目的进度。面对迟滞的征地进度，一向随和的佐科总统变得“情绪化”而“暴跳如雷”，其中的目的必定不仅仅是中印尼经济合作。部分群体甚至批评佐科总统掩盖其华人身份，涉嫌贪污腐败，过度“亲华”等。同时他们认为，中方“一带一路”的目的也绝非“共商共议、共谋共享、共兴共荣”那么单纯。不少印尼学者和专家据此将“一带一”倡议解读为“中国版的马歇尔计划”，指出中国旨在借“一带一路”倡议重塑亚洲甚至全球秩序，所谓的“共荣共商”，是中国在南海建立霸权以及在亚洲和世界范围内建立新地区秩序的手段。一些伊斯兰极端组织，如伊斯兰传播委员会（DDI）、伊斯兰解放阵线（HTI）和伊斯兰捍卫者阵线（FPI）等，甚至借“中国工人误闯雅加达空军基地事件”，公开宣称这几个工人实际上是“解放”，中国在印尼兴建雅万高铁具有军事入侵的企图。中国修高铁是假，修军事基地是真，目的是实现“中国式殖民主义”，并伺机占领印尼，剥削印尼人民，掠夺自然资源。这些说法纯属造谣并歪曲事实。在亚太地区殖民主义和帝国主义时期，铁路曾在西方列强掠夺当地资源、倾销产品过程中发挥过重要作用，因此将雅万高铁项目的目的“政治化”，与军事、甚至殖民目的直接挂钩，是印尼很多极端组织惯用的逻辑。这不仅削弱了雅万高铁项目的民意基础，也不利于“一带一路”背景下其他中国高铁项目在印尼的推进。

（二）项目性质 “政治化”

从市场层面来看，项目性质“政治化”表现为，印尼将原为“商业项目”的雅万高铁项目误读为“国家项目”甚至“援助项目”。在雅万高铁项目竞标阶段，中日两国企业不仅多次修改竞标方案，并且双方都派出特使游说印尼。中日的激烈博弈使得这一单纯的商业项目被“高度政治化”。虽然有12名印尼部长和地方政府长官参与雅万高铁项目，但这实际上是一个“两国政府搭台、双方企业（B2B）合作”的商业项目，而非被印尼媒体报道的“国家项目”（Proyek Antaranegara）。另外，由于项目造价进一步降低，既不需要使用印尼政府预算，也无须印尼政府国家贷款的担保，于是，雅万高铁也被认为是“一带一路”背景下中国对印尼的援助项目。2015年中方中标的方案为项目造价55亿美元，50年还清，采用美元和人民币混合贷款方式。其中美元占63%，年利率为2%；人民币占37%，年利率为3.64%，贷款期限40年，宽限期10年。该方案已远低于日本2015年提交的62亿美元竞标方案。低造价，短工期，不使用政府预算，无须国家担保，这些是中方中标的几大因素。在2016年3月双方签署特许经营协议时，由于雅万高铁里程由原来的152.3公里缩减至142.3公里，虽然征地成本、劳工招募与补偿、“以桥代路”等建设成本不断上升，但工程造价仍降至51.35亿美元。这也意味着在建设阶段，雅万高铁已几乎没有利润空间。而且在印尼看来，中国政府和企业合作体一直非常模糊的利益诉求是雅万高铁项目被人误解的主要原因之一。众所周知，任何一个商业项目，如果利润空间极低，甚至没有利润空间，将不利于项目持续的商业运营。“既然是商业项目，怎么会什么都不要？‘什么都不要’就是‘什么都想要’。”

（三）项目建设 “政治化”

从社会层面来看，项目建设“政治化”表现为雅万高铁建设过程中的各种“劳工问题”。除了

上文提及的“中国工人误闯雅加达空军基地，勘察土质事件”外，一直被印尼社会热议的是“中国劳工潮”借“一带一路”涌入印尼。关于“中国劳工问题”主要有三种说法。第一种认为，目前中国约4000万人失业，中国政府借“一带一路”让大量失业者去外国工作，参与类似雅万高铁这种大型基础设施建设项目，可以很大程度上缓解中国的失业问题。第二种以极端宗教组织伊斯兰捍卫者阵线为代表，认为涌入印尼的中国工人都是“解放军”。第三种信者甚众，认为涌入印尼的1000万~2000万中国劳工的工资低于印尼工人，中国的“一带一路”倡议旨在合作共赢，并没有为印尼创造就业机会，这是“新殖民主义”的典型表现。一方面，劳工问题已成为“反佐科”势力抨击政府的工具。“反佐科”势力借助媒体和学者，煽动工人和工会罢工，抹黑雅万高铁项目，如夸大中国派遣中国工人的数量，发表中国虐待和歧视当地工人的不实言论，大肆宣扬“中国投资滚出去”。这些政客利用其政治地位和社会关系，向当地媒体（尤其是西方媒体在印尼的记者站）“定制”一些针对中企劳工问题的负面新闻，以煽动当地民众对中国人的负面情绪。另一方面，印尼地处热带，物产丰富，生存压力和紧迫感较小，加之医疗条件一般，平均寿命较短。因此，印尼人多随性而为、活在当下。他们生活、工作节奏慢，工资低，缺乏熟练技术，导致工作效率更低，这些都严重影响了工程进度。出于对本地劳工的保护，印尼劳工与移民局一再收紧外国劳工的工作签政策，从而导致印尼用工中的两组重要矛盾：“中国式”的工作速度与印尼雇员慢节奏的不协调；印尼缺少熟练技术工人，但由于印尼收紧的签证政策，中国技术工人又难以获得工作签。此外，由于项目建设阶段的“政治化”问题，使得雅万高铁项目的负面新闻层出不穷，导致该项目在用工问题上也处处谨小慎微，极大地阻碍了项目正常的建设秩序。

综上，雅万高铁项目的“政治化”，对中印尼经贸关系的进一步发展产生了巨大的负面影响，限制了中印尼经贸关系发展的高度与深度，阻碍了经济相互依赖关系对于两国政治与安全关系的“粘合”作用，影响了其正外部效应，在一定程度上危及了两国的互信。

三、雅万高铁项目“政治化”的深层原因

当前雅万高铁经贸摩擦的“政治化”大有日益严峻的趋势。中印尼两国经贸关系是双边关系中的“基石”，也极有可能成为两国发生争端的主要领域。21世纪以来，中印尼经贸关系日益密切，双边贸易年均增速超过20%，印尼成为中国对外投资的重要国家之一。2009年，中国仅次于日本，成为印尼第二大贸易伙伴、第二大出口市场和第二大进口来源国；2011年，印尼与中国双边贸易额为491.5亿美元，中国超过新加坡成为印尼第一大进口来源国。2016年，中印尼贸易总额为457.83亿美元，同比增长7.76%，其中对中国出口150.97亿美元，同比增长13.85%；自中国进口306.86亿美元，同比增长5.0%。中国继续成为印尼非油气产品的第一大贸易伙伴，日本和美国分居第二和第三位。因此，结合印尼国情，厘清雅万高铁项目“政治化”背后的深层原因，对于解决这一问题具有极为重要的意义。

（一）国家层面：印尼国内政治斗争激烈，反佐科势力巨大

经过近 20 年的民主改革，印尼民主化程度明显提高，但民主化水平仍有待提升，国内政治斗争复杂多变，主要表现在如下几个方面。

第一，世俗民族主义集团、伊斯兰集团、军人集团和保守政商集团的权力争夺与博弈激烈，佐科政府组建之初面临“朝小野大”的挑战。虽通过平衡策略（Politik Belah Bambu）拉拢伊斯兰集团，多次改组内阁，这些措施一定程度上缓解了“朝小野大”的问题，但本质上“草根”出身的佐科在政坛中的影响力和号召力并未彻底改变；第二，各势力利用宗教极端势力作为攻击工具，造成在印尼这个世俗化社会中，极端宗教问题时有抬头；第三，政治巨头的操纵仍非常明显。退而不休的两位前总统梅加瓦蒂·苏加诺普特丽（Megawati Soekarnoputri）和苏西洛·班邦·尤多约诺（Susilo Bambang Yudhoyono），以及苏哈托（Soeharto）的女婿普拉博沃·苏比安托（Prabowo Subianto）等政治巨头，在印尼政坛中依然起着举足轻重的作用。

佐科政府大刀阔斧的改革，一定程度上吸引了外资，但也触碰了既得利益集团。因此，出身“草根”的佐科总统及其政府受到保守政商集团、伊斯兰集团和军人集团三方的“围追堵截”。随着 2019 年大选的临近，“反佐科势力”在印尼社会中形成并有发展壮大之势。2016 年，印尼国内政局暗流涌动，反“钟万学”（Basuki Tjahaja Purnama）事件、中国劳工争议和雅万高铁项目纠纷，其实际矛头并非事件本身，而是佐科的政权。反佐科势力一方面蓄意制造事端，制造社会动乱，操纵反佐科的舆论导向；同时又批评佐科政府软弱，指责其任由极端组织借助宗教势力要挟社会，未尽到保护多元文化和多元宗教的责任。一些极端组织，如伊斯兰解放阵线和伊斯兰捍卫者阵线等，受印尼政府和军方某些高级官员的授意、物质支持和庇护，成为反佐科势力的攻击工具。他们借助宗教，直接提出“佐科下台”（Turunkan Joko）的口号。只要是佐科支持和推动的事情，这些极端组织必定激烈反对。虽然这些伊斯兰极端组织只能影响极少数普通民众的态度，并不代表大多数印尼普通民众的看法，但他们行事高调，背后又有反佐科势力的支持，因此，借着各种事端生事，极具惑众力。

由于佐科总统非常希望将雅万高铁项目作为 2019 年连选连任的政治筹码，因此他多番动用总统职权，加快项目的推进。与此相对，以伊斯兰捍卫者阵线为首的极端组织，高调与佐科政府“唱反调”，因而多次借故示威游行，发表极端言论。这也是印尼国内多次出现不实消息的原因之一。可以预计，2019 年的大选竞争将非常激烈，各方势力均已“浮出水面”，开始明里暗里的博弈与斗争。普拉博沃·苏比安托和前三军总司令维兰托（Wiranto）均表达了参选意愿。即使佐科能够成功连任，未来也会非常艰辛。万一佐科败选，出身政治精英阶层的继任者能否继续大力支持“一带一路”倡议和雅万高铁项目，仍是个未知数。继任推倒前任提出的项目，在印尼早有先例。例如，佐科总统一上任就以不符合“全球海洋支点”畅想为由，宣布废除前总统苏西洛大力推动的巽他海峡跨海大桥建设计划。

（二）市场层面：经济发展疲软，基础设施水平低

印尼现有的经济发展水平较低，基础设施严重滞后。这也是印尼赤贫人口和贫困率居高不下的原因之一。印尼国内生产总值（GDP）自2012年起持续走低，实际GDP增长率更是从2010年开始连年走低，2015年印尼实际GDP增长率跌破5%大关，仅为4.79%，创2009年以来新低。虽然2016年的GDP增长率恢复到5%的水平，但与佐科总统定下的7%的目标相距甚远，大部分经济指标均未达到《国家年度收支预算案》中既定的目标。总的来说，经济发展情况并未如佐科政府和外界预期的势头强劲，而是展现出明显的疲软态势。由于经济发展状况不佳，印尼的失业率和赤贫率在佐科总统执政时期虽有所回落，但仍处于较高水平。印尼人民生活水平低，家庭可支配收入非常有限，其实现经济发展和繁荣昌盛的目标任重而道远。

目前，基础设施落后已成为印尼经济发展的最大障碍之一。现有的道路、铁路、机场、港口和电力等基础设施，已无法适应经济增长的需要。世界经济论坛在《2016~2017年度全球竞争力报告》中指出，印尼基础设施的整体得分为4.24，位居全球第60/138位，虽然相比2014~2015年上升了12位，说明佐科政府大兴基础设施的举措获得了一定的成效，但基础设施水平较低仍是印尼经济竞争力的第三大短板，仅次于贪腐和官僚机构低效。因此，佐科总统坚信，加强印尼基础设施建设将有利于降低贫困率，带动经济发展，切实提高人民生活水平。

亚洲开发银行的一份报告指出，电力供应不足和道路交通不畅，是阻碍印尼基础设施建设的关键问题。根据《2016~2017年度全球竞争力报告》基础设施的指标，印尼的电力供应评分仅为4.2，排名第89位，而道路数量和质量情况稍好，但也仅得3.9分，排名第75位。在雅万高铁项目中，电力不足问题主要表现在电力增长的速度远低于国内的需求，以及长距离输电能力不足和电气化率较低。其原因主要是：第一，印尼国家电力公司（PT. Perusahaan Listrik Negara）资金不足，融资压力较大；第二，低电价带来低投资回报，导致投资不足；第三，技术水平亟待提升，电网输配电损失率和偷电率居高不下。在雅万高铁项目中，道路不畅的问题，主要表现在沿线站点配套的公共交通极有可能滞后于高铁的建设与通车。因此，供电不足和沿线公共交通配套不足等基础设施落后的问题，也将影响雅万高铁项目的正常运营。

（三）社会层面：长期存在“反华”情结，抵触情绪明显

由于“排华”历史、伊斯兰极端组织和域外国家的影响，印尼社会长期存在“反华情结”（Anti-China Sentiments），具有这种情结的人既有社会精英，也有普通民众。部分民众本能地抵触“中国”及其相关事物。除历史原因外，这与媒体宣传不无关系。印尼媒体普遍把中国称为“竹幕国家”（Negeri Tirai Bambu），暗示中国封闭落后，这种说法充满了歧视。再加上西方媒体如英国广播公司（BBC）和美国有线电视新闻网（CNN），它们与印尼当地媒体长期合作，其对中国的偏见也长期影响着印尼大众对中国的态度。相较于长期“深耕”印尼的美国和日本，中印尼两国曾断交二十余年，中企在印尼直接投资的历史也相对较短，印尼民众对中国产品的认同度远低于对日本、美国和德国等国产品的认同度。以汽车为例，日系品牌占据印尼近90%的市场份额，美国福特汽车公司于2016年才彻底退出印尼市场，而中国合资品牌上汽通用五菱（SAIC-GM-Wuling）2015年才刚刚进入印尼市场。日本的家电和电子品牌（如

索尼、东芝、日立和夏普等）、工业产品（如摩托车、机械设备、化学品等）也长期占据印尼市场。

与此同时，中企常常由于方式和方法不当，而引起当地政府和民众的反感。“新殖民主义”或“中国式经济霸权”在印尼有一定的受众。皮尤全球态度调查的数据显示，2005~2010年，印尼民众对中国的好感度总体呈下降趋势，2010~2013年好感度有所增加，但在2013年后，印尼民众对中国的好感度不断下降。在某种程度上，这反映了“一带一路”背景下，虽然中印尼两国政府、企业和人民的交流与合作日益频繁，但密切的交往并未提升部分印尼民众对中国的好感度，反而带来负面的“外溢”效果。在此，好感度的影响因子包括“中国不断发展”“中国富强”“中国有创新力”和“中国可靠、可信”等。

近期的另一项调查也得到了相似的结论。BBC国际台委托国际民调公司环球扫描在2016年底至2017年初，对全球19个国家的1.8万余名受访者进行民意调查，结果显示，印尼对中国的负面评价从2014年的28%激增至2017年的50%；而正面评价则从52%骤减至28%。这也是自2005年以来，印尼对中国的负面评价首次超过正面评价。因此，如果域外国家有计划要干扰“一带一路”倡议和雅万高铁项目在印尼的推进，完全可以利用“反华情结”。同时，通过当地部分媒体引导舆论，对部分中企或中国劳工的不当行为“移花接木”、歪曲事实，很轻易地制造出有关中国和“一带一路”的负面话题或不实言论，从而达到某些政治或经济目的。

（四）日本等域外国家的介入

日本在印尼高铁项目上的竞争和影响，为中国高铁“走出去”战略的推进带来了严峻的考验。日本是传统的高铁强国，在世界上率先建成高铁，也是最早实现高铁商业运营的国家。日本重视高铁输出与竞争，一方面出于自身经济发展、与中国竞争和地缘影响力的需要，同时也是为了配合美国“亚太再平衡”战略，制衡中国。出于资源和战略考虑，日本长期把印尼视为东南亚的重点国家“培养”，利用政府开发援助（Official Development Assistance, ODA）和直接投资（DI），在此“深耕”多年。早在2011年，日本便开始对雅万高铁项目进行可行性研究。一方面，日本认为凭借日本产品在印尼市场的口碑，新干线成功中标雅万高铁项目轻而易举，如“囊中取物”；另一方面，长期占领印尼超过90%的汽车市场的日本六大汽车厂商，担心高铁这类大型公共交通设施一旦建成，将对汽车市场产生冲击，因此，日本当时决定暂缓项目。但日本完全没有想到中国以“不可思议的融资方案”拿下了该项目，因而心生不满，于是在雅万高铁建设过程中，不断干扰工程进度并抹黑中国。在项目办理建设许可证的过程中，日本就曾从中阻挠。佐科基于“大国平衡”战略，计划将雅加达至泗水高铁项目（简称“雅泗高铁项目”）交给日本承建。印尼的高铁项目似乎变成佐科政府“两边下注，寻求利益最大化”的筹码。2017年7月，印尼交通部长布迪·卡尔亚·苏马蒂（Budi Karya Sumadi）公开表示：“我们没有终止与日本在雅泗高铁项目上的合作，但同时我们也欢迎中国的参与。”

综上，雅万高铁的“政治化”甚至“国际化”问题，主因是印尼经济发展疲软的背景下，国内政治斗争的结果；次因是日本等域外大国的介入，而非中印尼两国国家利益与战略的冲突所致。

印尼社会与中国企业，围绕公共利益（劳工权益、环保、教育和社会责任等）的互动，也日益影响中印尼经贸关系的相互依赖。2019年前后，印尼大选年将和雅万高铁项目经贸摩擦的“易发期”“高发期”重合，如果那时再遭遇经济衰退，那么，印尼国内的政治、经济形势将更加严峻。因此，雅万高铁项目更大的变数不在当下，而是在2019年前后。

四、阻遏“政治化”发展的限制因素

虽然雅万高铁项目的“政治化”势头似乎愈演愈烈，但还应看到其内在的制约因素。当下佐科政府正努力阻遏“政治化”的发展，我们对雅万高铁项目与中印尼经贸关系的未来不宜过于悲观。印尼的对华政策归根到底取决于对华利益，“一带一路”倡议迎合了佐科政府以国内经济发展为先的政策，包括“全球海洋支点”战略、简化投资程序、以村庄为中心的国家发展战略等。虽然印尼伊斯兰极端主义有所抬头，但整体的伊斯兰政治化程度较低，佐科也极力打击反佐科势力与域外国家引导下的假新闻。佐科政府管理与阻遏“政治化”的做法主要包括以下几点。

（一）坚持以经济发展为重点的政策

中国“一带一路”倡议迎合了印尼当下以经济发展为重点的政策。在总统佐科的领导下，印尼更重视本国的商业利益、外国直接投资以及未来的基础设施援助项目。佐科非常明确，他连连连任的最大筹码在于印尼经济的显著发展，基础设施水平的明显提高。目前，印尼民众对佐科政府的执政表现较为满意，佐科连任的可能性较大。根据印尼战略与国际研究中心（CSIS）2017年9月公布的调查，佐科总统2015年、2016年和2017年的当选率分别是36.1%、41.9%和50.9%，远高于主要竞争对手普拉博沃·苏比安托的28%、24.3%和25.8%。因此，只要佐科在任，他一定会不遗余力地继续推进雅万高铁项目。早在雅万高铁项目正式敲定合作意向前，佐科就颁布《2015年第30号关于第三次修订〈2012年第17号关于公共利益用地征地实施办法〉的总统令》，以立法的形式，加快以雅万高铁项目为代表的基础设施建设项目的征地进度。2015年10月，中国和印尼国有企业联合体正式签署《雅万高铁项目合作协议》后，佐科马上颁布了《2015年第107号关于加快建设雅加达至万隆高速铁路项目的总统令》，要求高铁沿线的9个市/县等地方政府配合项目的建设运营。

但由于总统令（Peraturan Presiden）的适用优先级始终低于法律（Undang-undang），即使佐科再次修订苏西洛颁布的总统令后，征地流程仍需约500天，与此前的差别并不大。中央与地方分权制背景下，地方政府的权力大有凌驾于中央政府的倾向，地方政府面对总统令，常常以“与地方政府条例”相悖的理由“阳奉阴违”。因此，外界评论佐科2015年颁布的这两份总统令形式大于实际，实施效果未达预期。根据印尼国有企业部部长莉妮·苏玛尔诺（Rini Soemarno）的说法，截至2017年8月，项目的征地进度只有55%，远低于印中高铁公司总经理韩格罗·布迪·威尔亚万（Hanggoro Budi Wiryan）于2016年5月和2017年1月对外宣称的60%和82.9%。这其中还包括印尼国有企业部和哈利姆·珀达纳库苏马空军基地的用

地，后续的 45% 征地进度、近 300 片土地主要是居民私人和工业区用地。面对民众不断上升的补偿款叫价和“一地多主”的情况，雅万高铁项目后期的征地任务将非常艰巨，2019 年如期竣工几近绝望。据 2015 年中国出口信用保险公司《“一带一路”国家基础设施行业专题研究报告》，征地难是制约中国投资印尼基础设施的第二大问题，仅次于行政许可。佐科政府为了继续推进项目，降低印尼方面的出资压力，以便作为 2019 年争取连任的主要政绩，不惜考虑将印尼方在项目中的出资份额降为 20% 或 10%。这意味着中国方面将掌握雅万高铁项目的主导权。但如果中国方面主导了雅万高铁项目的建设运营，极有可能在印尼社会引起更大的“政治化”问题，这对佐科政府的执政又是一个严峻的考验。

（二）印尼伊斯兰政治化程度依然较低

“伊斯兰政治化”是指政治的宗教化和宗教的政治化，即以伊斯兰教为工具或载体来表达政治诉求。近年来，“钟万学亵渎宗教案”、伊斯兰解放阵线和伊斯兰捍卫者阵线等伊斯兰极端组织高度活跃，印尼伊斯兰极端主义有所抬头。2016 年，印尼伊斯兰激进组织制造的事端明显增加，警方介入的激进穆斯林团体排斥、攻击其他宗教和派别的事件有 26 起。伊斯兰教似乎变成一种屡试不爽的政治工具。2016 年 10 月，雅加达首都特区省长竞选进入白热化阶段，此时建设团结党 (PPP) 主席穆罕默德·罗马胡尔姆兹 (Muhammad Romahurmuziy) 建议修改《1945 年宪法》(Undang-Undang Dasar 1945) 第六条，即规定印尼正副总统候选人必须是原住民，从立法上反对钟万学作为“双重少数”竞选省长。印尼国民军司令加托·努尔曼约 (Jenderal Gatot Nurmantyo) 公开朗诵“原住民主义”的诗歌，委婉地表达了国家现在掌握在“外人”手里，甚至认为，印尼现在的民主和实践与作为印尼立国基础和指导思想的潘查希拉 (Pancasila) 相悖。但印尼乌莱玛 (Ulama)、知识界和民众对此非常反感，强烈批评，认为他们都未真正理解潘查希拉。佐科总统认为，要坚持印尼的发展与民主，必须坚持潘查希拉，强调多元社会的包容性。2017 年，佐科总统在纪念开国五基“潘查希拉”诞生时提出，“我是印度尼西亚，我是潘查希拉” (Saya Indonesia, Saya Pancasila) 的口号，呼吁全国民众保持潘查希拉作为国家的原则，所有民众为潘查希拉团结。相对而言，潘查希拉原则一直为大部分民众所遵循。

因此，印尼伊斯兰政治化程度依然较低。印尼穆斯林约占全国总人口的 87.18%，是世界上最大的伊斯兰国家。以 2014 年印尼总统大选为例，印尼全国的投票率为 69.58%，其中穆斯林选民的投票率为 54%，基督教和巴厘印度教的信徒的投票率分别为 14% 和 3.4%。但得票率最高的佐科—优素福·卡拉 (Jusuf Kalla) 组合，并非来自伊斯兰政党，而是来自支持民族主义的民主斗争党 (PDI-P) 和专业集团党 (Partai Golongan Karya)，印尼穆斯林对伊斯兰教的信仰，并未转化为选举上的得票率。这源于两点，第一，印尼伊斯兰教实行政教分离；第二，印尼绝大多数的穆斯林属于逊尼派，遵奉沙斐仪学派教法，是“温和派伊斯兰典范”。因此，伊斯兰教对印尼政治的影响较小。印尼立国的基础是潘查希拉而非伊斯兰教，伊斯兰教并非国教，不是政治合法性的标志，因此，印尼呈现出伊斯兰教弱政治化的特征。与马来西亚或中东国家相比，印尼的伊斯兰教很少成为政治动员的工具。尽管印尼有少数激进组织以伊斯兰教为号召进行反政府宣传，但政府和合法政党很少利用伊斯兰作为政治动员的工具。

佐科政府近年也开始打击印尼的伊斯兰极端主义，绝不允许任何人或组织破坏印尼的世俗化和多元主义。佐科认为，印尼当下面临的实际威胁大多来源于意识形态。因此，佐科政府坚决打击那些意图篡改潘查希拉、违背《1945年宪法》、印尼国家主权与统一（NKRI）原则和“求同存异”（Bhinneka Tunggal Ika）原则的组织或团体。对此，佐科总统向涉嫌色情案的伊斯兰捍卫者阵线的主席哈比·利奇发出通缉令，致使利奇出国暂避。2017年7月，佐科政府以“违反潘查希拉和宪法，频繁引发社会冲突”为由，宣布解散伊斯兰解放阵线，正式撤销了其合法地位。2017年8月31日，政治、法律与安全统筹部部长维兰托称，全球面临的实际威胁都来源于意识形态的威胁，因此，印尼政府将坚定地对那些意图更改国家意识形态、违反《1945年宪法》和印尼国家主权与统一原则的社会团体，采取果断行动，直至解散它们。最近，印尼政府通过了关于社会团体的政府条例，并解散了印尼解放阵线组织。维兰托强调：“我们应封闭极端组织的所有发展空间。别让那些意识形态成为真正的威胁。因此，希望民众谅解政府发布《政府条例》的决定。”

（三）极力打击不实新闻和极端言论

佐科政府着力打击不实消息和极端言论，这对于互联网发展迅猛的印尼来说，尤为重要。印尼拥有约1.32亿互联网用户（约占总人口的52.0%），其中脸书（Facebook）用户达0.88亿人（其中约98%为活跃用户）。印尼国内互联网充斥着各种针对中国的不实消息和极端言论，如“1000万中国劳工”的说法。印尼社交媒体曾疯传刘延东在2015年的演讲中提到“中印尼两国为了取得理想的经济合作，中国在未来数年内将送出1000万名新移民”。实际上，刘延东的演讲并未涉及移民或劳工问题，也未提到任何数据。“1000万”这个数字实际上来源于佐科总统在《印尼—中国合作备忘录》中提到“吸引1000万中国游客赴印尼观光”。这种移花接木的抹黑方式似乎非常奏效，许多印尼网民信以为真，即使官方辟谣，也没有起到太大的作用。

印尼国内网上疯传的假新闻，已严重影响了中印尼关系，并险些酿成“外交事故”。例如，2016年底，印尼当局在华侨经营的农场中发现了感染有害细菌的红辣椒，部分印尼媒体立刻大肆渲染，并造谣说“中国正对印尼发动生物战”。中方不得不出面澄清，中方坚决反对某些印尼人炒作和过度解读个别中国公民涉嫌在印尼非法种植辣椒一事。但官方辟谣的作用并不大，因此，佐科总统认为必须建立专门的机构来加强审查和监督，从源头遏制住谣言。

此类造谣惑众事件已经引起了佐科政府的高度重视，正式宣布将强力打击谣言和诽谤，并成立打击假新闻机构。该机构直属于印尼警察总局，负责辨别网络新闻的真伪，过滤假新闻，抑制民众滥用、传播充斥在社交平台上的虚假和误导性消息。政治、法律与安全统筹部部长维兰托负责该机构的日常运行，以此来遏制印尼国内网络新闻和社交媒体上疯传的、意图制造分裂和散播种族仇恨的假消息。一旦发现，将关停有关网站和用户的短信服务、手机应用、在线游戏和社交媒体账号，清除视频文件。如必要将协同其他企业和部门共同执法。截至2016年底，

印尼已关闭 11 个屡次发布假新闻、散播恐怖主义、宗教和种族仇恨的社交媒体网站。2017 年 7 月，印尼政府以“传播恐怖主义信息，危害国家安全”为由，封禁即时聊天应用“电报”（Telegram）的 11 个域名系统（DNS）。印尼信息与通讯部还与美国互联网公司谷歌（Google）合作，清理油管（YouTube）播出的伊斯兰国（ISIS）视频，以及有关种族歧视、黄色和暴力的内容。2017 年 8 月，印尼警察总署网络犯罪侦查局成功破获在 Facebook 上散布种族、宗教、族群与派别（SARA）仇恨、挑衅言论的萨拉森（Saracen）组织，并逮捕了该组织高层。该组织在 Facebook 上设立了多个账号，吸引约 80 万粉丝，向用户提供假新闻“定制”服务，并从中获利。佐科政府虽然从 2016 年中才开始规范社交媒体，杜绝恐怖主义网络传播，但在短期内已取得了明显成效。由此反映出此前印尼政府对社交媒体和网络传播监管的不力，也反映了佐科政府打击不实新闻和极端言论的决心和力度。

鉴于中印尼的共同利益，佐科时期的印尼在大方向上已经确立了以中国为重要经济合作伙伴的基本战略，“一带一路”倡议中的“21 世纪海上丝绸之路”与佐科提出的“全球海洋支点”高度契合，印尼“经济上靠中国”的基本立场不会改变。当前雅万高铁项目的“政治化”主要由印尼国内深层原因造成，与印尼吸引外资、大兴基础设施等对华经贸战略目标多有冲突。在 2019 年前后，这种冲突将会更加激烈。因此，中国应继续扩大与佐科政府在共同利益基础上的合作，这同时也符合中印尼两国的近期与长远利益。

五、应对中国海外高铁“政治化”的对策建议

雅万高铁项目只是中国高铁“走出去”的项目之一。2017 年 7 月中旬，根据英国《金融时报》和华盛顿智库战略与国际问题研究中心（CSIS）公布的一项调查，中国有 18 个海外高铁项目（包括 1 个已完工项目、5 个在建项目以及 12 个对外公布的项目），其中被取消项目的总价值约为在建项目的两倍。大部分项目被取消的原因都与对象国不同程度的“政治化”问题相关。虽然大部分中国高铁“走出去”的“政治化”问题，主要根源在于对象国国内复杂多变的政治经济和社会形势，但经贸摩擦的解决与“去政治化”，将有利于中国高铁“走出去”，尤其是在东南亚树立成功案例，中方应减缓中国海外高铁项目“政治化”的上升。因此，中国高铁在今后“走出去”的过程中，应注意如下几点。

首先，高铁是公共外交的手段之一，但不宜突出其外交功能。中国高铁“走出去”的主体是相关的高铁企业，政府虽有引导，但项目性质归根到底是商业项目，“高铁外交”的提法有待商榷。该提法不仅将高铁视为出口产品，而且过多强调了国家利益、执行外交战略等地缘政治和非经济因素，导致经贸问题“政治化”，而易被对象国民众和学术界误读为另一种形式的“金元外交”，或被当地某些势力所利用，从而引导舆论为高铁项目打上“劳民伤财、华而不实”的标签，甚至将高铁项目“安全化”。如果中国高铁“走出去”战略过多地聚焦政治与外交层面，过多地与对象国政府和经济精英建立联系，而忽略“社会”因素，忽略受大型基础设施工程影响最深的普通民众的利益，将极不利于中国高铁更顺利地“走出去”。“高铁外交”

最初是媒体在不了解外交含义的情况下，滥用“外交”一词，在自发使用中形成的“新型外交”（New Diplomacies）提法。而后，不少学者才开始研究“高铁外交”的内涵、目的与意义，如高铁外交的目的是推动高铁“走出去”和实现国家利益，服务于国家战略和外交政策。这显然与高铁项目的商业性和非政治性有所矛盾。有学者认为，面对越来越多的实践行为体（agency）、过程（process）和主题（subject matter）被冠以“外交”之名，应谨慎创造和应用不同类型的“新型外交”，需要仔细分析外交实践、外交与国家的关系，以及此类新型外交的目的。因此，中国对外宣传时，应转变传播口径，强化“中国高铁是‘一带一路’倡议和中国技术新名片”的提法，而弱化过去老生常谈又易生误会的“高铁外交”。

其次，平衡对象国国内对“一带一路”倡议与中国高铁的消极影响。中国海外高铁的“政治化”甚至“国际化”问题，大多由对象国政治经济的深层原因造成，而非两国国家利益与战略的冲突所致。因此，中国企业很难在短期内影响对象国的“国家”与“市场”层面，但可以在“社会”层面多下功夫，要在对象国争取舆论话语权和主动权，平衡与抵消有关势力对“一带一路”倡议与中国高铁的歪曲。中国的高铁技术虽然在短短十余年间达到世界领先的水平，但对于不少发展中国家的民众来说，高铁仍是新鲜事物。中方要高度重视公关工作和企民关系等非经济因素，考虑成立负责公共关系的部门，派专员着力向民众普及高铁的有关知识，与当地的媒体保持良好的关系，定期召开发布会，提高项目建设期间的信息透明度，保持民众对高铁项目的热度。对抹黑“一带一路”倡议与中国高铁项目的不实新闻和谣言，要及时联合当地主流媒体共同辟谣。只有民心所向，获得更多对象国民众的支持和认可，方可减少对象国某些势力对“一带一路”倡议与中国高铁的消极影响。中企应寻求与对象国政府、社会机构（宗教团体和非政府组织）和公众的利益共同点，积极承担企业的社会责任，以对象国的核心关切为出发点，制定短期和长期目标。即从短期来看，应注重减少对象国社会对项目的抵触或干扰；长期来看，提高对象国民众对中企甚至“一带一路”倡议的认同度和好感度。

最后，中企应回归经贸项目以经济效益为本源，选择因地制宜、综合全面的投资合作策略。当下，中企尚不适应海外的民主体制，某些中国海外高铁目标的战略意义优先于经济意义，解决的途径是明确经贸项目的宗旨与目标。“共商共赢”的前提是中方的确从高铁项目中获益，因此，应明确项目的经济效益。中企应通过详尽的可行性分析，从观念上建立起对对象国国情与风险的正确认识，对高铁项目“政治化”问题及其背后的深层问题要有一定的心理准备，做到长远布局。在项目启动前，应建立评估、投保、退出、本土化和多元化机制，做好投保工作，根据对象国市场的实际情况制定建设策略，避免一哄而上和主观臆测，采取措施减少损失的可能性和降低损失的严重性，以提高回报率。必要时应引进专业的咨询机构，更加全面、细致和有效地落实可行性分析与调研工作。高铁时速也并非越快越好，应根据对象国的实际情况，权衡速度、造价和成本。切勿盲目低价竞标，尤其是在与日本、德国和法国等“高铁强国”竞争时，应警惕对象国“两边下注，得陇望蜀”。在以往的竞标项目中，中方往往低估了项目成本。诚然，中国国内高铁的确具有价格优势，即“设计时速 350 公里的项目成本为 1.29 亿元 / 公里；设计时速 250 公里的项目成本为 0.87 亿元 / 公里”，远低于其他国家平均 3 亿元 / 公里以上的成本。但这是建立在中国规模经济、低劳动力成本、国家主导计划、征地拆迁成本

较低、设计和零部件生产本地化的前提之上。但对象国的国情与中国不尽相同，因此，中国高铁的价格优势无法简单复制到对象国。中企应优先考虑利润，淡化商业或经济合作中的政治因素，切勿因政治战略而急切敲定合作意向。中方要多谈商业性和利益性，减少对象国不必要的质疑和猜忌。

虽然中国高铁“走出去”面临着许多困难，但应对中国海外高铁的建设前景抱有信心。另外，中国海外高铁项目的作用和效益不仅在于眼前，项目对两国都具有长远的重要意义。对中国而言，与其他国家合建高铁有助于打造“中国高铁”的品牌，形成示范效应，有利中国企业“走出去”，切实响应“一带一路”倡议。而对对象国而言，与中国合建高铁，也有利于推进当地基础设施建设，提高人民生活水平，拉动当地经济的发展。

在“一带一路”背景下，中国资本大量输出的时代已经来临，中国已成为全球对外投资中的一股重要力量。据中国商务部的数据，2016年中国境内投资者全年共对全球164个国家和地区的7961家境外企业进行了非金融类直接投资，累计实现投资1701.1亿美元，同比增长44.1%。随着中企对外投资规模和频率的提高，越来越多的中企高度重视对象国国家、社会和市场的深层问题，能够吸取早前海外投资的教训和经验，合理规避政治、法律、安全、劳工和商业等风险。中国高铁企业作为“一带一路”倡议的实际参与者，应以实际行动讲好“中国故事”，维护和提升中国及中国产品的海外形象。