

政情
資料

印尼的中央政制與政府新陣容

張希哲
(立法委員、中印尼文化經濟協會理事長)

壹、印尼的中央政制

印尼共和國現行中央政制，基本結構係由憲法規定，憲法未規定部份，則由法律補充。依照現行憲法^①的規定，中央政府最重要的機構，為下列七大部門：

(一) 人民協商大會

人民協商大會印尼文稱為 *Majelis Permusyawaratan Rakyat*，官方英譯為 *People's Consultative Assembly*，是國家最高權力機關，依憲法規定，印尼共和國的主權屬於全體人民，而由人民協商大會代表人民行使；所以人民協商大會最主要的職權，是代表人民行使主權，和我國的國民大會相近。至於具體的職權則為下列四項：

- (1) 制定憲法及修改憲法；
 - (2) 選舉總統及副總統；
 - (3) 制定國家基本政策；
 - (4) 接受總統「受委託責任」的報告（即國情及施政報告）；
- 人民協商大會由國民代表會全體代表及各地區各階層的代表組成。依有關選舉法令的規定：全部代表名額為九百八十名，其

註① 印尼獨立至今，前後制定了三部憲法。第一部憲法制定於一九四五年準備獨立時期，稱一九四五年憲法。施行四年後，於一九四九年制定第二部憲法，施行時間不到一年，於一九五〇年制定第三部憲法。一九五九年七月五日蘇卡諾總統發布命令，廢止一九五九年憲法，恢復一九四五年憲法施行至今。故印尼現行憲法，即一九四五年八月由獨立委員會所制定的第一部憲法。

中一半由國民議會的議員兼任；另有一半由政府按每屆大選各政黨各集團當選名額的比例指派，但須顧及職業與地區的代表性。其名額分配及指派方式在選舉法中詳細規定。^②

協商大會設主席一人，副主席五人；以協商方式產生為主，若協商無結果，則由舉選產生。

協商大會每五年集會一次，如有必要，可以召開臨時會議。每屆常會集會後，設置常務委員會，委員由各政團（政黨）推薦人選經協商後由主席指派。常務委員會主要的任務係替每次常會或臨時會準備議程及有關資料，並於會前向主席及副主席提供建議。

（一）總統

印尼憲法最大特點就是賦予總統很大的權力。他是國家元首、三軍最高統帥、又是行政首長。由於印尼立法部門對行政部門制衡的力量不及美國的國會，而人民協商會議要五年才集會一次，所以印尼總統的權力比美國總統的權力為大。

總統及副總統均由人民協商大會選舉產生，任期五年，連選得連任。現任總統蘇哈托、副總統蘇達莫諾係一九八八年三月十日及十一日選出。蘇哈托於一九六七年三月十二日被選為代總統，次年三月被選為正式總統，後於一九七三、一九七八、一九八三及一九八八年四度當選連任。印尼這二十多年來，在蘇哈托總統領導下，進步甚多。

（二）內閣

協助總統處理國家各部門行政的，有三十八位部長，由總統任免，對總統負責。這三十八位部長由總統直接領導，組成內閣。印尼內閣不設內閣總理，實質上等於總統兼任內閣總理。

這三十八位部長，在內閣中的地位，可以分為下列四類：

甲、沒有專責領導某一部的國務部長，共有三位，但他們却有固定的任務和職責，且是超部會的，有點類似英國內閣的不管部大臣和我國行政院不兼部會首長的政務委員，但工作較後兩者為重。

乙、專責主管某一行政部門的部長共有二十一位。

丙、主管特定事務的國務部長，共有八位。

註②

一九六九年第十五號法律規定人民協商大會代表名額為九百二十名；一九八〇年第二號法律修正前項規定，名額改為九百八十名。依「一九八三年印尼人民協商大會選舉法」規定「下屆大選應於一九八七年底舉行」（第二條），「依本法參加大選的，應有三種政治社會勢力，即從業集團、印尼民主黨和團結建政黨，三者應享有同等的權利和義務」。「大選應由協商大會主席負責舉行，並邀上述三團體擔任中央政府的選舉執行和監督工作」。（第三條）

丁、另有六位具閣員地位的初級部長，分別主管一部份行政，但須受相關的部長指揮。

此外，還有幾位國家機構的主管，由於任務重要，且所管的業務與內閣關係密切，他們雖然沒有閣員的地位，但也參加內閣會議。

(四) 國民議會

國民議會印尼文原名為 Dewan Perwakilan Rakyat，官方英譯為 House of People's Representatives，是印尼中央立法機關，相當於其他國家的國會。依憲法的規定，國民議會的主要職權有：

- (1) 議決法律案。每一法律須經國民議會的通過。(憲法第二十條)。
- (2) 審定年度預算。(憲法第二十三條)。
- (3) 總統對外國宣戰、媾和及訂約，須經國民議會同意。(憲法第十一條)
- (4) 總統因國家情勢緊急而發布代替法律的命令規章，須於國民議會下一會期集會時獲得追認。(憲法第二十二條)
- (5) 審計機構審查每年度國家決算，應向國民議會提出審查報告(憲法第二十三條第五項)。

上述這些職權，與一般國家國會的職權大致相同。惟印尼總統及內閣均不對國民議會負責，故國民議會的行政監督權較弱。國民議會由議員四百九十人組成，任期五年。依選舉法的規定，其中三百九十人係由各選區以普選方式產生，另一百名由國防及安全部就武裝部隊中推薦候選人請總統遴選。印尼國民議會的議員為什麼要保留一百名以這種方式產生呢？作者考察印尼國民議會時，據議員們說明：是鑒於軍人在印尼獨立運動及建國時期，對國家社會的貢獻很大，在國會裏應該有代表發言，可是現役軍人參加競選，亦有很多值得顧慮的地方，所以保留適當名額用推薦遴選的方式產生。由武裝部隊產生的議員，在國民議會中，也形成一個有組織的政團。本屆國民議會有四大政團(政黨)，其議席分配如下：

(1) 從業集團系 (The Faction of the Functional Group)：印尼文稱為 Golongan Karya，由公教人員及各行職業出身的議員組成，在政黨政治的進行上，被看作是印尼的執政黨，有議員二九九席。

(2) 武裝部隊系 (The Faction of the Armed Forces)：自武裝部隊中遴選產生，有議員一百席。政治立場與從業集團系相同。

(3) 團結建設黨 (United Development Party)：由回教神學會，回教聯盟黨，穆斯林林黨，回教貝迪黨等四個回教政黨合併組成，有議員六十三席。

(4) 印尼民主黨 (Indonesia Democratic Party)：由印尼民族黨、基督教黨、天主教黨、人民黨、維護獨立聯盟等非回

教政黨合併組成，有議員三十八席。與團結建設黨同被視為印尼國民議會的反對黨。

國民議會為審議法案的便利，分置十一個常設委員會，除議長副議長及各政團（政黨）領袖外，每一議員參加一個委員會。十一個委員會的分工如下：

第一委員會——國防、公安、外交、新聞、情報等。

第二委員會——內政、文官制度、行政改革等。

第三委員會——司法。

第四委員會——農業、人力及移民墾殖等。

第五委員會——交通、公共工程、電力、航空等。

第六委員會——工業、礦業及能源等。

第七委員會——財政、貿易、銀行審計等。

第八委員會——社會服務、衛生保健、家庭計畫等。

第九委員會——教育、文化、宗教等。

第十委員會——科技發展、太空研究、原子能等。

第十一委員會——國家預算。

國民議會設議長一人，副議長四人，法律上規定由議員互選，實質上由各政團（政黨）協商產生，且慣例均由人民協商大會的主席和副主席兼任。議長的職權與其他國家的國會議長相同。但副議長則有點不同，四位副議長分別有固定的任務：(1)第一副議長稱為政治部門統籌者，負責督導協調第一、第二、第三等三個委員會的工作。(2)第二副議長稱為財政經濟部門統籌者，負責督導協調第十一及第七委員會的工作。(3)第三副議長稱為建設及工業部門統籌者，負責督導協調第四、第五、第六等委員會的工作。(4)第四副議長稱為文教與福利部門統籌者，負責督導協調第八、第九、第十等委員會的工作。

一般國家國會制定法律均須經過三讀程序，然後送請元首公布；但印尼國民議會制定法律，除該會程序委員會（House Steering Committee）另有決定外，通常須經過下列四讀程序：（如不包括委員會審查程序，其實亦係三讀程序）。

第一讀會——每一會期開始時，政府或議員向大會提出各種法案，宣讀標題，並加以說明；

第二讀會——在大會中對法案進行廣泛討論，如有人提出質疑，由提案人答覆；

第三讀會——法案交付有關委員會或特別委員會審查；

第四讀會——將法案連同審查意見提出大會討論並作最後決定。在大會最後決定之前，各政團（政黨）可以提出意見。國民

議會議決法律案在謀求協調一致精神；第四讀會如在大會中未能獲得一致意見，則將該案交程序委員會協商。如經協商後已有一致之意見，即按該項意見通過；如仍未能一致，則再提出大會討論，以決定是否將該案投票、延擱、或打消。

法律案經國民議會四讀通過後，送請總統簽署公布。總統對該會通過的法律案有否決權。

(四) 最高法院

印尼幾次制定的憲法，大致均採三權分立的精神。現行憲法也是一樣，於第九章規定司法權力由最高法院及各級司法機構行使。而司法機構的組織與權力，及法官的任免案件，均另以法律定之。一九六八年蘇哈托主政後重建了最高法院及各級法院的組織，並於一九七〇年公布一項法律，詳細規定印尼司法權力行使的基本原則，其中特別強調司法部獨立行使職權不受政府干涉的原則。稍早施行的一九五〇年憲法原規定總統行使赦免權要徵詢最高法院的意見；司法機關如判決罪犯死刑，應在總統有依法宣告赦免的機會過後，始得執行；但現行憲法已無此項規定。

有些國家（如我國、日本、芬蘭、宏都拉斯等）的最高法院，有權解釋憲法及統一解釋法律，印尼的最高法院沒有此項權力。

(五) 最高評議院 (Dewan Pertimbangan Agung)

最高評議院是印尼中央政制中較為特別的一個機構。憲法第十六條規定該院的職權是答覆總統的諮詢及對國家大計向政府提出建議。該院設委員四十五人，由總統就社會各方面有顯著成就或政治經驗豐富的人士聘任，並就其中指定一人為議長，一人為副議長。院內分設幾個小組委員會，由各委員分別參加；有必要時，得舉行聽證會；亦得組織特別委員會，對某一特定事項進行調查，向總統提出報告及建議。該院舉行全體委員會，亦得邀請總統蒞院主持。所以該院可以看作總統的顧問機構，亦有協助總統監督行政部門的功能。

(六) 最高審計廳

和多數民主憲政國家一樣，印尼中央政府設置最高審計廳 (Supreme Audit Board) 獨立行使職權；主要的任務為檢查與稽核公共財政收支及有關年度預算執行情形。審計長由總統任命，但每年度的審計報告則向國民代表會提出。這一機構的職權及對國會負責的制度和我國的審計部有相似的地方，但亦有幾點不同之處：(1) 印尼審計長的任用，不須經過國民議會的同意，我國審計長的任用，須經立法院的同意；(2) 我國審計長的任期為六年，印尼審計長沒有任期制度；(3) 我國的審計部在系統上屬於監察

院，印尼的審計廳與國民議會、內閣、最高評議院、最高法院同是平行機構。

貳、印尼政府的新陣容

一九八八年三月十日，印尼人民協商大會依協商方式無異議通過蘇哈托將軍蟬聯第五任總統，這是早已內定的結果；^③由於他主政二十多年，使印尼安定、繁榮、進步；論聲望和實力目前還沒有第二位政壇人物和他爭衡。可是副總統人選，却有多人踴鹿。因為蘇哈托曾透露，他再做一任總統，便決意交棒給新人；甚至有人猜想，他也可能在第五任中途辭職讓副總統繼任；所以執政黨（從業集團系及武裝部隊系）便有幾人躍躍欲試。其中最有實力的是三軍總司令穆達尼（L. B. Moerdani）；因為穆達尼自一九八三年以來一直身兼三軍總司令及國內安全首長之職，深得蘇哈托的昇倚，實際權力僅次於蘇哈托。但蘇哈托突然在選舉前一個月（二月十日），任命陸軍總司令蘇特列斯諾（Try Sutrisno）接替穆達尼的職務。因此，很多人認為：蘇特列斯諾是回教徒（穆達尼是天主教徒），且年紀較輕（五十二歲），可能被蘇哈托選定為繼承人。然而出乎意料的，至三月初選舉前，由執政黨提名（當然也是蘇哈托的決定）競選副總統的，並非前述兩人，而是國務部長兼總統府秘書長多年的蘇達莫諾（Soedha imono）。另有團結建設黨提名人民協商大會副議長、前最高評議院副議長納羅（H. J. Naro）為副總統候選人。經過兩天的協商，人民協商大會於三月十一日未經投票，仍採協商方式，選出蘇達莫諾為印尼副總統。^④

蘇哈托於三月十一日宣誓就任總統（副總統於三月十二日宣誓就任）後，於三月二十一日宣布新內閣名單，稱為第五屆建設內閣；二十三日全體閣員宣誓就職，二十八日舉行首次會議。蘇哈托連任第五次總統的政府新人事陣容如下：^⑤

甲、統籌協調部長，為下列三位：

1. 主管政治及安全事務的協調部長：蘇道摩（Sudomo）（原任勞工部長）。
2. 主管經濟、財政、及工業的協調部長：拉廸斯（Radins Prawiro）（原任財政部長）。

註③ 本屆總統的選舉，實際上於一九八三年三月十日人民協商大會所通過的「印尼總統選舉法」(Decree of the People's Consultative Assembly of the Republic of Indonesia on the Appointment of the President of the Republic of Indonesia)時，便已決定蘇哈托於一九八八年當選印尼總統。因為該選舉法已明確規定，「由於蘇哈托符合擔任總統的條件，所以人民協商大會應選定蘇哈托為印尼總統」。

註④ 經兩天協商後，團結建設黨於十一日撤回該黨對副總統候選人的提名，只有一位候選人，自然無異議當選。

註⑤ 參見一九八八年三月十二日、二十二日，及二十九日印度尼西亞日報(Harian Indonesia)。

3. 主管人民福利事務的協調部長：魯斯坦 (Supardjo Rustam) (原任內政部長)。
乙、專責主管某一行政部門的部長，共二十一位：

1. 內政部長：魯迪尼 (Rudini) (前陸軍參謀長)。
 2. 外交部長：阿拉塔斯 (Ali Alatas) (原任駐聯合國大使)。
 3. 國防及安全部長：穆達尼 (Moerdani) (原任三軍總司令)。
 4. 司法部長：沙勒 (Ismail Saleh) (連任)。
 5. 新聞部長：哈摩柯 (Harmoko) (連任)。
 6. 財政部長：蘇馬林 (Sumarlin) (原任建設規劃國務部長)。
 7. 商業部長：錫勒加 (Siregar) (原任中央銀行總裁)。
 8. 合作事業部長：亞里芬 (Bustanil Arifin) (連任)。
 9. 農業部長：華多約 (Wardoyo) (原任該部糧食增產初級部長)。
 10. 林業部長：哈拉赫 (Hasyrul Harahap) (原任初級部長)。
 11. 工業部長：哈達托 (Hartarto) (連任)。
 12. 公共工程部長：拉迪那 (Radinal Mochtar) (原任該部秘書長)。
 13. 礦業及能源部長：季南加 (Ginanjar Kartasamita) (原任初級部長)。
 14. 交通部長：艾斯瓦 (Azwar Anas) (前任西蘇門答臘省長)。
 15. 旅遊及郵電部長：蘇西洛 (Soesilo Sudarman) (原任駐美大使)。
 16. 人力部長：巴杜巴拉 (Cosmas Batubara) (前國民住宅部長)。
 17. 移民墾殖部長：蘇吉亞托 (Sugianto) (前任中爪哇軍區司令)。
 18. 教育文化部長：哈山 (Fuad Hassan) (連任)。
 19. 衛生部長：阿迪雅馬 (Adhyatma) (參加衛生部工作三十年，原任該部一單位主管)。
 20. 宗教部長：慕那維 (Munawir Syadzali) (連任)。
 21. 社會部長：蘇巴迪奧 (Harayati Subadio) (前任文化事業局長)。
- 丙、主管特定事務的國務部長，有下列八位：
1. 國務部長兼國務秘書長：莫迪奧諾 (Moerdiono) (原任國務部初級部長兼內閣副秘書長)。

2. 主管國家規劃的國務部長（兼國家計畫委員會主席）：沙雷（Saleh Afiff）（原任行政改革部長）。
 3. 主管科技及研究發展的國務部長：哈比比（B. J. Habibie）（連任）。
 4. 主管人口及環境的國務部長：沙林（Emil Salim）（連任）。
 5. 主管國民住宅事務的國務部長：西斯沃諾（Siswono Judo Husodo）（前印尼房地產協會主席）。
 6. 主管青年及體育事務的國務部長：艾巴爾（Akbar Tanjung）（原任從業集團副秘書長）。
 7. 主管行政改革的國務部長：沙沃諾（Sarwono Kusumatmadja）（原任從業集團秘書長）。
 8. 主管婦女事務的國務部長：慕爾柏拉托莫夫人（Anindyati S. Moerpratomo）（連任）。
- 丁、具有閣員地位的初級部長（Junior Minister），有下列六位：
1. 內閣秘書處初級部長：慕西（Sayadillah Mursid）（原任國家計畫委員會副主席）。
 2. 商業部初級部長：蘇德拉查德（Sudradjad Djwandono）（原任印尼大學經濟學教授）。
 3. 工業部初級部長：阿利威勃沃（Ariwibowo）（原任鋼鐵公司總經理）。
 4. 財政部初級部長：納斯魯汀（Nasruddin Sumintapura）（原任印尼大學經濟學教授）。
 5. 農業部初級部長：巴哈夏（Sjarifuddin Baharsjah）（原任農業部秘書長）。
 6. 國家規劃部初級部長兼國家計畫委員會副主席：慕約諾（Benny S. Mulyono）（連任）。
- 戊、參加內閣的重要國家機關主管，共三位：

1. 三軍總司令：蘇特列斯諾（Try Sutrisno）（原任陸軍總司令）。
2. 檢察總長：蘇卡頓（Sukarton Marmosudiono）（大學法律系畢業，曾任海軍艦隊司令）。
3. 中央銀行總裁：慕依（Adrianus Mooy）（曾任大學經濟學教授，國家計畫委員會副主席）。

以上四十一位首長，在總統和副總統領導下，構成印尼現屆內閣的新陣容。

除了總統、副總統和內閣成員外，印尼中央政府另外幾個部門的首長是：

- 一、人民協商大會主席、副主席及國民議會議長、副議長——主席兼議長：賽胡德（Kharis Suhud），副主席兼副議長：蘇卡爾迪（Soekardi）、賽龍（Soiful Sulun）、納羅（Naro）及蘇利雅迪（Soeryadi）等四人。
- 二、最高法院院長：沙意德（Ali Said）。
- 三、最高評議院議長：班加比安（Panggabean）。
- 四、最高審計廳廳長：尤賽夫（M. Jusuf）。