

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 印尼的族群衝突危機

Ethnic Conflict in Indonesia

doi:10.30390/ISC.200107\_40(4).0004

問題與研究, 40(4), 2001

Issues & Studies, 40(4), 2001

作者/Author：金榮勇(Rong-Yung King)

頁數/Page：65-79

出版日期/Publication Date：2001/07

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200107\\_40\(4\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200107_40(4).0004)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 印尼的族群衝突危機

金 榮 勇

(國立政治大學國際關係研究中心  
第一研究所研究員)

## 摘 要

印尼近年來發生嚴重族群衝突事件，往往造成數以百計的死亡人數與日趨惡化的族群關係。在擁有數百種不同族群的印尼群島，宗教、文化、資源分配、以及政府政策無疑是引發族群衝突的主要因素。占有最多人數的爪哇人，不論在掌控資源分配和以強勢作為推廣回教文化等作為，均引起許多弱勢族群的不滿、甚至以血腥方式謀取應有利益。實施有近百年的境內族群遷徙計畫也是引發印尼族群衝突的因素之一。除非以爪哇人為主的各族群能夠體會到互信互諒以及和平共存的重要性，否則族群問題仍然會是印尼社會的不定時炸彈。

關鍵詞：印尼、族群衝突、境內族群遷移計畫、道德政策、荷蘭殖民政府

\* \* \*

## 壹、前 言

本(二〇〇一)年二月十七、八日，印尼最大島嶼的加里曼單(Kalimantan)中部發生激烈族群衝突。<sup>①</sup>原來居住在島上數十個土著之一的達雅(Dayak)族人、血洗從爪哇(Java)旁的馬杜拉(Madura)島所移民過來的外族人。十天後官方統計有428人死亡，絕大多數是馬杜拉人，非官方統計則超過一千人。為緩和族群間之仇恨，數以千計的馬杜拉人在印尼政府協助下搭船離開居住十餘年以上的家園。三年多前加里曼單西部的申巴(Sambas)也發生土著和外來移民者的血腥衝突，造成超過三千人以上的死亡。

距離一千多公里以外的摩鹿加(Moluccas)群島，以宗教為別的族群對立將省府

註① 加里曼單是婆羅州(Borneo)島上印尼部分的稱呼，婆羅洲還包括馬來西亞的沙巴(Sabah)及沙勞越(Sarawak)二州、和汶萊(Brunei)。另外新幾內亞(New Guinea)整個島雖大過婆羅洲，以西巴布亞面積計是小於加里曼單。

安汶 (Ambon) 劃分成基督教徒區和回教徒區二大部分。最近二、三年以來發生於基督教徒和回教徒間的流血衝突、不僅造成數以千計的傷亡和難以估算的財產損失，更引發回教激進份子的「聖戰」(jihad, holy war) 行動：成千上萬的回教民兵組織人員從全國各地誓師要到安汶消滅基督教徒，迫使印尼政府宣佈外地人不得進入該地。同樣的族群衝突也發生在西巴布亞 (West Papua, 原名西伊利安 Irian Jaya)、龍目 (Lombok)、蘇拉威西 (Sulawesi) 等地，更不要說歷經二十餘年奮鬥、終獲獨立的東帝汶 (East Timor) 和目前爭取獨立最激烈、死亡人數超過五千人的亞齊 (Aceh) 省。如果遍及境內各地的族群衝突不能夠獲得有效遏止，印尼恐有陷入分崩離析的危境，屆時不僅印尼初萌芽的政治民主化運動受到重挫，整個東亞區域的戰略及安全生態都因此大幅改觀。這項發展值得吾人密切注意，本文即為其中的努力之一。

文章分成三部分。第二章首先探討以往印尼的族群結構和蘇卡諾 (Sukarno) 總統、蘇哈托 (Suharto) 總統任內所實施的境內族群遷徙計畫，因此種下日後衝突的遠因。其次第三章則深究造成近年來族群不和、以致爆發激烈血腥衝突的主要原因和衝突所產生的嚴重影響。接下來第四章檢討印尼政府的對策，包括目前計畫中的聯邦制度和地方自治模式。最後在結論的第五章提出作者對未來印尼族群發展的展望。至於本文的主要論點是面對印尼社會中的一些結構性不利因素、族群問題在可預見將來一直會是社會動亂的引爆點；而且除非印尼境內的回教徒、基督教徒以及其他不同宗教信仰者之間能夠學會彼此互相容忍與尊重歧異，否則在現今政經動盪的情形下，未來印尼很容易陷入族群仇視與對抗的惡性循環裡。

## 貳、印尼的族群結構與境內族群遷徙計畫

印尼是一個多族群社會。在超過二億一千萬人口裡，有三百種以上不同族群。各個族群人口多少極為不平均，多者如爪哇人 (占 45 % 以上)、巽他族 (Sundanese, 占 14 %)、馬杜拉人 (7.5 %)、和馬來人 (7.5 %)；較少者如華人 (約 3 %)；再少者只有數十萬人、甚至瀕臨絕種的吐瓦拉 (Toala, 在蘇拉威西島山區) 族僅有一百多人。<sup>②</sup>全印尼境內計有 669 種方言，其中十五種方言有超過一百萬人以上使用。<sup>③</sup>族群之複雜可想而知。更令人頭痛的是境內人口分布不平均。儘管全印尼有一萬三千六百六十七個島嶼，土地有一百九十一萬多平方公里，大約百分之六十的人居住在大小僅十三萬平方公里的爪哇島，另外約百分之二十的人住在蘇門答臘 (Sumatra) 島。爪哇和馬杜拉島的人口密度每平方公里超過 600 人，其他的離島卻大部分是地廣人稀，例如其他幾個主要島嶼蘇門答臘人口密度是每平方公里 59 人，蘇拉威西

註② 參閱 Parsudi Suparlan, "Ethnic Groups of Indonesia," *The Indonesian Quarterly* (Jakarta), Vol. 7, No. 2 (April 1979), p. 56.

註③ William H. Frederick & Robert L. Worden, eds., *Indonesia: A Country Study* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1993), p. xxx.

55人，加里曼單12人，西巴布亞更只有3人。<sup>④</sup>在這麼一個多元且複雜的國家裡，要維持族群的和諧本來就是一项高難度的任務。

印尼到底有多少族群，一直是個很難明確統計的難題。族群的印尼文稱做 *suku bangsa* 或是 *suku*，每一個族群有其獨自的語言。有自己的社會結構和社會組織。社會中的家庭成員間關係亦有不同。一些族群甚至有特殊的建築、或者有自身傳統的服裝。許多族群間由於語言的隔閡是無法彼此溝通。還有許多族群又區分為一些次族群，各自以方言做區別。再加上離島地區往往地形阻隔，造成族群或次族群間甚少往來，以至於在一九八〇年代的西巴布亞山區仍然存在有石器時代的文化。<sup>⑤</sup>其次本文在此要對所討論的族群涵意作一定義。許多文章論及印尼族群問題時都只侷限在華裔印尼人的處境，至於其他族群之間的種種問題則是被歸類為宗教、文化，經濟或社會問題。作者不贊同這種處理方式。個人認為只要一羣共同生活的族群因為以上因素而產生強烈族群意識，願意不惜一切去爭取族群利益並發生衝突，這些人就是一個族群。根據這項定義，印尼三百多族群裡只有十幾個族群有強烈族群意識。其他融合程度較強的族群就不符合此一定義。甚至華人都只有部分符合此一定義，因為多數華人缺乏爭取族群利益的決心，而且往往是單方面的被打壓與殺害。只是如果文中不討論華裔印尼人與當地人互動，和一般論述相差過大，因此亦有論及。

以前在一九六〇年代時許多研究落後社會族群政治的學者、常常用傳統的世襲制度理論 (*patrimonialism or neo-patrimonialism*) 來解釋印尼中央與地方的互動關係。<sup>⑥</sup>在這種互動關係中，印尼的中央級政治人物透過人際網絡和各偏遠落後地區的酋長們維持一種主從關係 (*patron-client relationship*)：也就是說印尼中央提供偏遠族群領袖各種政治及經濟利益，來交換他們對中央的效忠。只要這些地區領袖能夠對中央維持向心力，地域主義常常是國家整合的重要支柱。<sup>⑦</sup>這種主要由人際互動角度來研究複雜的族群政治、不免有過於簡化之弊。<sup>⑧</sup>本文即試圖從實施有近百年歷史的境內移民計畫來探討對印尼族群關係的影響。相信可以增強學術界對此領域的瞭解。

自古以來印度尼西亞群島由於生產香料及其他熱帶地區物品，一向即為東亞、南亞、阿拉伯、和地中海商人和文化的交流地，其中尤以印度文化對爪哇、蘇門答臘和巴里等主要島嶼影響最深。起源於印度的佛教、印度教先後在印尼各島嶼留下大小不等的蹤跡。從九到十世紀開始，回教文化就陸續隨著阿拉伯和印度商人而進入印尼各

註④ Christine Drake, *National Integration in Indonesia: Patterns and Policies* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1989), pp. 8~9.

註⑤ Selo Soemardian, *Indonesia: A Socio-Economic Profile* (New Delhi: Sterling Publishers Private Limited, 1988), Chapter 3.

註⑥ S. N. Eisenstadt, *Traditional Patrimonialism and Modern Neo-Patrimonialism* (Beverly Hills: Sage, 1973).

註⑦ David Brown, *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia* (London: Routledge, 1994), pp. 112~157.

註⑧ *Ibid.*, pp. 289~290, note 8. 譬如說，D. Y. King 就從官僚威權體制 (*bureaucratic-authoritarian regime*) 來解釋印尼族群政治，參閱 B. Anderson and A. Kahin, eds., *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate* (Ithaca: Cornell University, 1982).

島嶼。回教教義那種只要是信徒一律平等的主張甚獲大多數印尼人的支持，逐漸取代印度教的階級制度成爲印尼社會的主流文化。<sup>⑨</sup>儘管如此，佛教和印度教文化還是有一定程度的影響，並且在許多地方融合回教文化形成印尼社會所獨有的回教文化。

自十六世紀開始歐洲文化依次進入。首先是來自葡萄牙的天主教文化也被介紹到印尼，分別在帝汶、蘇拉威西、弗洛勒（Flores）、和摩鹿加群島等地吸引不少信徒。葡萄牙在印尼部分島嶼所主導的時間不長，僅從一五一二年到十七世紀中期而已。隨著葡萄牙的沒落、取而代之的是英國和荷蘭的新教（Protestant）文化。英國和荷蘭勢力於十七世紀開始經營印尼各島。英國曾經短期占領過爪哇島（1811~16），<sup>⑩</sup>後來基於協助荷蘭對抗法俄勢力的宏觀戰略角度著眼，把印尼整個讓給荷蘭，轉而經營新加坡、馬來西亞和緬甸等地。因此從十九世紀三〇年代開始、荷蘭逐步牢牢掌控印尼的政經資源。

不過荷蘭殖民印尼之過程也是經過許多戰爭的勝利所達到的，而反對者大部分都是回教勢力，由此可以看出印尼宗教衝突的歷史淵源。<sup>⑪</sup>早在十七世紀時印尼的回教社會就曾經興起一股反抗荷蘭的浪潮，許多回教領袖紛紛起兵發動對荷蘭的聖戰。武器精良的荷蘭分別於一六五七年取下蘇門答臘的巨港（Palembang）、一六六八年擊敗亞齊人、一六六九年征服錫江（Makassar, 亦稱馬加撒），透過這幾次戰爭荷蘭軍隊大致擊敗印尼回教勢力的反撲。只是其餘各地的叛亂行動仍然持續發生，譬如荷蘭一直遲至二十世紀初期以後才真正有效控制亞齊、蘇拉威西西部、及西巴布亞北部等地。

荷蘭統治時期的殖民地政府在爪哇、馬杜拉、蘇門答臘等幾個主要島嶼採取與回教勢力和平共存的政策，<sup>⑫</sup>至於在其他較落後的地區則經由傳教士積極活動，再配合一些行政措施輔助。這些傳教士在離島落後地區傳教的成效十分顯著，有些族群甚至把基督教已經內化爲他們自己的文化傳統，例如羅堤（Roti）族人接受上百年的基督教信仰後，即認爲基督教是先祖所留下來的宗教，而非由歐洲傳教士所帶來的。<sup>⑬</sup>這些土著遇到後來才移民過去的爪哇回教徒，雙方引發衝突的機會自然大幅提高。

華人次文化（相對於主流回教文化而言）在印尼社會的存在、與其強大的經濟力量也一直是引發族群衝突的因素之一。從中國明朝開始就有華人移民印尼。起初只是中國大陸沿海地區青年男性華人小部分移民，這些人大部分在爪哇地區和當地女子成婚，信奉回教，逐漸融入印尼社會。譬如說瓦希德前總統就承認先祖具有華人血統。

註⑨ Bill Dalton, *Indonesia Handbook* (Chico, California: Moon Publications, 1991), p. 8.

註⑩ 從十八世紀末期到十九世紀初期歐洲各國正處於對拿破崙(Napoleon Bonaparte)的戰事，而荷蘭自1795年就被法國占領，因此英國攻占爪哇島有避免後者爲法國所利用的戰略因素。參閱 M. C. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia* (London: MacMillan Education, 1981), pp. 105~109.

註⑪ Nicholas Tarling, ed., *The Cambridge History of Southeast Asia, Volume One* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 542~546.

註⑫ 荷蘭政府理論上把所有非新教（包括天主教）的宗教信仰都非法化，不過實際上是和其他各教和平共存。參閱 P. S. Gerbrandy, *Indonesia* (Essex, Great Britain: The Anchor Press, 1951), pp. 37~43.

註⑬ Nicholas Tarling, ed., *The Cambridge History of Southeast Asia, Volume One*, p. 529.

儘管如此，還是有許多華人保留文化傳統，他們和當地人的生活習慣及宗教信仰不同，容易發生衝突。此外一些華人賺錢以後逐漸往商場發展，威脅到荷蘭殖民政府許多商業貿易的壟斷，引起後者的反制行動，這些反制行動導致許多下層社會華人的不滿。在一七四〇年爪哇就曾經發生華人苦力所引起的暴動、和荷蘭軍方藉機鼓勵當地爪哇人對華人的屠殺，造成二萬多名華人的死亡，以及殖民地政府日後對華人更嚴厲的歧視法律。<sup>⑭</sup>

至於比較大規模的移民則是發生在十九世紀末期到二十世紀初期階段。由於印尼爪哇的製糖工業和加里曼單西部發現金礦，需要大批勞工，<sup>⑮</sup>許多男女華人湧進印尼，後來者逐漸形成一華人社區和自有的次文化，至此華人和當地人的隔閡日深，同化更趨困難。不過這時候印尼華人在經濟領域已經掌握了衆多商業活動，再加上荷蘭殖民政府利用華人作為征收稅捐的中間人，以塑造印尼為多元社會的形象。<sup>⑯</sup>這種失衡的社會結構自然會使得華人在當地往往是被仇視的對象，時有大規模的排華行動發生。許多印尼回教徒基於武器裝備不如荷蘭軍隊，不得不接受荷蘭在政治經濟上的掌控。但是他們對於異教徒的華人在經貿上的壟斷、以及利用高利貸賺取當地人錢財的方式卻是深惡痛絕。因此印尼社會興起一些回教組織以對抗華人的經貿剝削，最著名的如一九一一年所成立的「回教聯盟」（Sarekat Islam, SI）。<sup>⑰</sup>學者甚至把反華意識當成印尼二十世紀初期催化民族運動的重要因素之一。<sup>⑱</sup>印尼獨立建國以後許多華人支持印尼共產黨（Indonesian Communist Party, PKI），使得原本只是經濟強勢的華人更面臨政治理念與國家忠誠度的質疑，<sup>⑲</sup>最後導致一九六五年政變以後由印尼軍方主導的屠殺華人事件，造成數十萬華人死亡的慘劇。從華人在印尼的境遇可以瞭解到印尼這個多元社會裡不同族群相處之困難。

### 境內移民計畫（Transmigration Program, transmigrasi）

從荷蘭殖民地政府時代即實施的境內移民計畫，對印尼的族群互動有極為深遠的影響。原本印尼社會絕大部分本土族群都有自己的生活空間，各離島之間交通不便，

註⑭ 有關事件詳情及各方見解，參閱 Victor Purcell, *The Chinese in Southeast Asia* (Kuala Lumpur: Cambridge University Press, 1965), pp. 403~411; 以及 Steven Warshaw, *Southeast Asia Emerages* (San Francisco: Canfield Press, 1979), pp. 49~50.

註⑮ Nicholas Tarling, ed., *The Cambridge History of Southeast Asia, Volume Two* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 110.

註⑯ 在荷蘭人的設計中，荷蘭人自然位居印尼社會的最高層，華人是中間層，最下面的是當地人。Christine Drake, *National Integration in Indonesia*, pp. 83~84.

註⑰ 回教聯盟當初成立的主要目的就是對抗華人的經貿壟斷，後來大受歡迎並且成為日後印尼獨立運動的最重要啟動組織之一。參閱 Colin Wild & Peter Carey, eds., *Born in Fire: The Indonesian Struggle for Independence* (Athens Ohio: Ohio University Press, 1986), pp. 17~21.

註⑱ *Ibid.*, pp. 83~86.

註⑲ 有關印尼共產黨在蘇卡諾執政後期的發展，參閱 Rex Mortimer, *Indonesian Communism under Sukarno: Ideology and Politics, 1959~1965* (Ithaca: Cornell University Press, 1974).

缺乏互動。幾個主要大島又都是高山阻絕，許多地方仍然是人煙罕至，是以族群間的糾紛相對減少，衝突規模亦小。這情況從荷蘭殖民地政府實施境內移民計畫以後逐漸改觀。這項計畫牽涉到十九世紀下半期開始從歐洲到荷蘭政界及學術界對殖民地政策的改變。以往荷蘭政府對於印尼的態度一向是儘量剝削當地經濟利益，以配合當時國際市場需要為首要考量依據，幾乎不顧及印尼社會的長期發展與人民福祉。因此曾經有強迫爪哇和蘇門答臘人民改種經濟作物譬如咖啡、甘蔗、棉花、煙草等而導致鬧饑荒的情事發生。<sup>②</sup>

自十九世紀後期以後歐洲大陸興起自由主義的浪潮，越來越多的自由主義者主張把從殖民地獲得的利益回饋給殖民地社會。一八九九年一名曾經待過印尼的自由派律師范德溫特（Conrad Theodoor van Deventer）即在荷蘭媒體撰文，呼籲把過去在印尼賺的財富用於改善印尼的教育和福利措施上。這篇文章不論在學界和政界都引起很大迴響，當持自由派立場的政府於一九〇一年上台後，即採行此一政策，訂名為道德政策（Ethical Policy），內容主要是利用在印尼所獲取的部分利益回饋印尼社會、以推廣印尼人的教育機會、改善耕作及水利措施、和實施人口志願遷移計畫為主。<sup>③</sup>

如前所述，印尼人口百分之六十以上擁擠在爪哇和馬杜拉島，其人口密度在全世界來說都是最高的區域之一。為了緩和這幾個島嶼的人口壓力，殖民地政府自一九〇二年即訂定計畫，籌措經費補助爪哇、馬杜拉、巴里島的低收入家庭自願遷往人口稀少的島嶼，當時是以蘇門答臘南部及東部為主。每個家庭可以獲得大約一公頃的可耕地，政府則提供一些最基本的公共設施。不過由於下面幾個因素，這項計畫在那時期成效並不顯著：這些島嶼的人口密度還沒有達到飽和的程度；印尼人安土重遷的習慣；<sup>④</sup>政府基於經費限制所提供的補助及公共設施有限；以及落後地區生活機能 and 品質均遠低於主要島嶼地區。至一九三〇年為止，移民過去的人數總共只不過約三萬六千人左右。<sup>⑤</sup>當爪哇以及其他擁擠地區人口還沒有大幅移居離島時，各族群間的衝突並不嚴重，族群矛盾主要集中在當地人和華人之間。這是境內移民計畫的第一階段。

印尼獨立以後的蘇卡諾和蘇哈托兩位總統都面臨到人口分布不均衡的問題，只是情形更嚴重，因此所制訂的境內移民計畫規模更龐大，所產生的社會互動與影響亦遠高過前一階段。尤其是蘇哈托總統的「新秩序」（New Order）政府，把境內移民計畫當成施政重點之一，內閣裡設有境內移民部專門負責相關事宜。其目的除了緩和人口不均衡的壓力，還有達成國家穩定與族群融合的雙重目標。<sup>⑥</sup>另一個重要因素是當

註② 參閱 William H. Frederick & Robert L. Worden, eds., *Indonesia: A Country Study*, pp. 24~25.

註③ William Frederick & Robert Worden, *Indonesia: A Country Study*, pp. 31~32.

註④ 以往在殖民地時期很少有做民衆遷移的調查。以印尼政府一九八〇年所做的人口普查而言，僅有7%的印尼人口居住在不是他們以前所出生的省份。從這份資料可以推論數十年前人口移動當更不頻繁。參閱 Christine Drake, *National Integration in Indonesia*, p. 126.

註⑤ M. C. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia*, op. cit., p. 147.

註⑥ 境內移民部從一九五〇年即成立，不過由於缺乏經費，在蘇卡諾政府時期一直沒有發揮很大功用。新秩序政府把這計畫列入五年國家計畫，大力宣導並編列巨額經費。Christine Drake, *National Integration in Indonesia*, p. 132.

時各離島地區陸續發現石油、天然氣及其他礦產，地窄人稠的爪哇島需要掌控這些重要資源。爪哇人的移民自此更有政治及經濟上的整體戰略考量。<sup>⑤</sup>

從一九六九到一九八三會計年度之間的三次五年計畫（Repelita I to III），有五十萬戶、超過三百萬的貧窮人口從爪哇、馬杜拉、巴里、和龍目等島嶼遷徙到人口稀少之各離島。每戶可以分到一棟房子和一定面積的可耕地；政府則在村落處提供學校及診所等設施。<sup>⑥</sup>這些遷移戶預計五年內可以在經濟上達到自給自足的地步。原本政府計畫在第四期五年計畫期間遷徙另外四十萬戶，由於經費不足，只遷徙二十三萬戶。<sup>⑦</sup>還有許多民衆是自費遷徙到離島區域屯墾。連同以往的移民，總共有超過六百萬以上爪哇人外移到離島。這種大規模的移民行動，甚至被某些評論家形容是「最後一個殖民主義者（指爪哇人）」（the last great colonial power）。<sup>⑧</sup>

### 叁、族群衝突之蔓延與後果

這種大規模的族群遷徙逐漸對各離島地區的經濟、政治及社會生態產生極為深遠的影響，並因此直接或間接導致嚴重族群衝突。首先最嚴重的現象是這項計畫對當地產生極為不公平的後果。爲了要使得這項計畫成功並且吸引後來的人願意參加，不論是印尼中央與各地政府剛開始時都提供最合適的土地與後勤支援。譬如政府還提供某些就業機會或者保留貸款額度給新移民者。這些新移民者就逐漸順勢取得當地的經濟及商業掌控權，而這些權益是建立在當地土著的犧牲上。新移民者的相對優渥環境很快引發當地原住民的不滿，有許多分配的土地還牽涉到和當地人的糾紛中。尤其是貧窮的原住民更是質疑這項政策的公平性，這些人往往最容易被當地政客所利用，形成族群互動的不定時炸彈，遇有偶發意外事件時常常釀成族群衝突。<sup>⑨</sup>

族群遷移在宗教文化上的衝擊可能不亞於經濟層面。隨著衆多爪哇人的到來、越來越多的回教寺廟在離島各地被興建起來。回教活動與爪哇人的木偶戲（wayang）文化在各離島被推廣，形成一股新的強勢主流文化，似乎有取代原住民既有之宗教與文化的用意。<sup>⑩</sup>這些外來文化自然會引起本土文化的抗拒。不同宗教文化互動的結果往

註⑤ 這時的政治考量是印尼中央深恐資源豐富的離島少數民族產生分離意識，一向掌控印尼軍方及社會菁英的爪哇人透過移民選負有穩定離島政治生態的作用。有關爪哇人在軍方及社會中的心態及做法，參閱 Nawaz B. Mody, *Indonesia Under Suharto* (New York: APT Books Inc., 1987), Chapter 5.

註⑥ Widjojo Nitisastro, "Public Policies, Land Tenure and Population Movements," in Widjojo Nitisastro, *Land Tenure, Industrialization and Social Stability: Experience and Prospects in Asia* (Milwaukee, Wisconsin: The Marquette University Press, 1961), pp. 201~213.

註⑦ William Frederick & Robert Worden, *Indonesia: A Country Study*, pp. 172~174.

註⑧ Kerry B. Collison, "Indonesia: Disintegration of the Last Great Colonial Power?" *Defense & Foreign Affairs Strategic Policy* (Alexandria, VA), Oct. 2000, pp. 4~8.

註⑨ Christine Drake, *National Integration in Indonesia*, pp. 132~133.

註⑩ 新秩序政府內閣內有專門部會推廣 wayang 文化，並以印尼國語取代原有的爪哇語，目標是使此一藝術成爲印尼文化的代表。參閱 Barbara Hatley, "Cultural Expression," in Hal Hill, ed., *Indonesia's New Order: The Dynamics of Socio-Economic Transformation* (St. Leonards, NSW, Australia: Allen & Unwin, 1994), pp. 229~238.



往先是猜疑、衝突以後才學會互相接受。可是當糾紛發生時信奉回教的政府官員又通常偏向回教徒，這使得許多原本信奉基督教、天主教、和其他自有宗教的原住民們難以接受，導致越來越多的宗教衝突，進而嚴重影響族群間的互信與和諧。

隨著越來越多的外來移民，各離島的環境生態受到很大衝擊，並影響當地原住民對外來者的觀感，不利於族群互動。這項計畫剛開始時，政府所提供的土地和後勤支援是比較好的，頗能被新移民接受。逐漸的，靠近河流及海邊的可耕地都分配完畢，只好往內陸發展，以砍伐熱帶森林取得耕作土地，造成當地環境生態的巨幅改變與惡化。譬如說新移民者在蘇拉威西南部過度屯墾的結果，使得山坡地沒辦法抓住泥土，河流含泥量大增，而下游的居民成為受害者。<sup>①</sup>再加上眾多的自費新移民以更沒有計畫和更粗糙的方式開墾耕地，常常和實施輪耕的原住民發生土地糾紛。累積起來的恩怨一旦爆發，常會引起嚴重族群衝突。

印尼中央政府的集權和集錢政策也要為日益嚴重的族群問題負部分責任。當初荷蘭殖民地政府和獨立運動領袖談判印尼建國後政治體制時、即建議印尼成爲一個聯邦政府，中央和地方維持適度分權，並且和宗主國保持一定程度的聯繫。獨立運動人士反對這建議，最後成立共和國體制，中央享有最大的政經資源分配權力。<sup>②</sup>獨立以後實際狀況是以爪哇人爲主的中央政府，利用各離島豐富的天然資源來補助爪哇島的建設，各離島地區的建設則遙遙落後。更令離島原住民爲之氣結的是、經過長期的壟斷，以蘇哈托總統家族成員及軍方直接或間接所掌控的企業貪污橫行，許多獨占事業居然倒閉。印尼國營的石油公司 Pertamina 的倒閉祇是其中最著名的例子而已。<sup>③</sup>這些原住民見到他們的資源被爪哇人剝削、浪費，萬分氣憤。比較激進的政治人物訴求獨立，一般人民則往往懷恨於新移民者。

### 族群衝突的蔓延

一九九一年底在東帝汶首府狄力（Dili）所發生印尼軍方射殺示威行動民衆之事件，使得印尼社會的族群衝突問題引起國際媒體的高度重視，也在印尼社會各少數族群間產生蔓延效應，且更難以平息。東帝汶自十六世紀以來一直到一九七五年爲止都是屬於葡萄牙的殖民地，雖然葡萄牙從來沒有好好建設過東帝汶。東帝汶人種和鄰近島嶼居民相同、都是屬於美拉尼西亞（Melanesian）族系，自己的語言達敦（Tetum）爲大多數帝汶島人使用。東帝汶人民在殖民地時期就常常以武力抗暴而未果。葡萄牙的左傾政府於一九七四年上台後即放棄以往的海外殖民地，印尼政府乘機占領東帝汶，

註① *Ibid.*, p. 206.

註② 當然荷蘭政府當時的提議是不安好心，其目的方面拖延時間，另一方面希望藉此架構仍然能夠藉此控制印尼部分政經資源。有關印尼建國獨立時期和荷蘭及國際社會互動之細節，參閱 Audrey R. Kahin, *Regional Dynamics of the Indonesian Revolution: Unity From Diversity* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1985), pp. 8~10.

註③ 有關印尼政商勾結的嚴重情形，可參閱 Richard Mann, *Economic Crisis in Indonesia* (London: Gateway Books, 1998).

並將該地設為印尼的第二十七省。面對國際的質疑和東帝汶的反抗人民，印尼政府宣稱反抗軍是共產黨，因而取得美國和澳洲的勉強支持。<sup>④</sup>

印尼併吞東帝汶後同樣遇到東帝汶游擊隊的反抗，除了採用軍事手段強制鎮壓外，還在當地積極實施境內移民計畫。到一九九一年，來自爪哇和其他人口擁擠地區的人口占東帝汶七十五萬人口中的十萬人左右。這些新移民成為主張和印尼合併的最主要人口，還有中央政府派駐當地及一萬多名印尼軍隊的全力支持，使得他們掌握東帝汶許多經濟資源，包括由軍方所擁有的專賣公司 PT Denok 壟斷最主要的出口產品咖啡。<sup>⑤</sup>然而他們和東帝汶原住民完全相反的意識形態、以及受到政府補助的待遇卻造成東帝汶社會的兩極化發展。一方面是人口少數卻屬印尼主流意識的新移民群；另一方面則是多數原住民。這現象隨著中央政府在政治和文化上的壓迫而更形嚴重。尤其是年輕一代的東帝汶原住民，為了反抗主流文化的壓迫，特意學習一些以往所排斥的葡萄牙傳統：學習葡萄牙文並用為溝通之工具，信奉天主教並尋求教會幫助，以及請求葡萄牙的援助以達到自決前途的目的。再加上尋求獨立的反抗游擊隊越戰越勇，讓印尼軍方頭痛萬分，對反對黨人士的恐怖控制與打壓更為嚴厲。

一九九一年十一月十二日，超過兩千五百名反對統一之東帝汶人民聚集在狄力的一間天主教堂、為日前因族群衝突而喪生的青年人舉行彌撒，結束後群眾遊行到墓園，途中並呼喊獨立口號。這些群眾卻在墓園裡當著許多國際媒體人員前面被印尼軍方包圍掃射，造成數十人死亡。事件發生後引起國際輿論強烈譴責。在後冷戰時代基本人權和民主訴求早超過反共論點成為國際社會追求之目標，印尼軍方的殘暴行為自然不容於國際社會。國際施壓的結果使得印尼軍方收斂許多，少數負責的軍官也被判刑。<sup>⑥</sup>

狄力事件對國內其他族群的負面影響可能還超過來自國際的壓力。透過國際媒體的報導、印尼社會逐漸瞭解到軍方強勢鎮壓的真相。除了軍方的形象為之破產以外，各弱勢族群亦紛紛從被主流文化壓抑的陰影中跳出，積極爭取自身的權利與經濟利益。如前所述，印尼本身就是一個多族群組成的複雜社會，要讓這些族群共同接受一個中央政府和主流理念，就是一件艱巨的工程。即使在獨立建國初期，西從亞齊省、蘇門答臘西部，往東到蘇拉威西南部、安汶（Ambon）、及西巴布亞等地就會發生動亂。這些地方除了西巴布亞自始就堅持獨立外，其他地區大都是不滿中央政府對他們偏頗又不公平的政經及宗教文化政策所引發的。<sup>⑦</sup>

譬如摩鹿加群島的首府安汶，大部分居民從十六世紀開始就受到葡萄牙傳教士的影響而信仰基督教。印尼獨立後的境內移民計畫轉來數以萬計的回教徒，而使得該地

註④ 在冷戰時代，美國的外交政策主要是以反共為主，並且大力支持反共但通常違反民主與人權的軍方勢力。有關東帝汶事件美國和澳洲的戰略考量，參閱 Adam Schwarz, *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s* (St. Leonards, NSW, Australia: Allen & Unwin, 1994), Chapter 8.

註⑤ *Ibid.*, p. 210.

註⑥ Michael R. J. Vatikiotis, *Indonesian Politics under Suharto: Order, Development and Pressure for Change* (London: Routledge, 1993), pp. 184 ~ 188.

註⑦ Adam Schwarz, *A Nation in Waiting*, p. 208.

的三十萬居民中，回教徒和基督教徒大約各占一半。自此雙方的矛盾日增，基督徒抱怨新來的回教徒壟斷貿易活動，相對的回教徒抗議基督徒迫使他們失去受教育的機會。儘管當地情勢在蘇哈托時代被軍方所強勢壓制，彼此的不和與仇恨卻與日俱增，終於在一九九〇年代末期爆發嚴重流血衝突，超過二千人以上死亡。現在整個安汶城市被劃分成兩個區域，不同宗教信仰不敢跨越區界，否則就有性命危險。爆發衝突以來，已經有超過十萬回教徒離開安汶，等事件平息後才有部分人回到安汶。甚至連維持治安的軍方和警方都被劃清界線，因為警方大部分是當地招募，傾向基督徒；而軍方則是由外地進駐，支持回教徒。這種對立還引發回教徒的聖戰行動。雙方仇恨之深由此可見。<sup>③</sup>

亞齊省則是混合宗教理念與經濟利益雙重因素的例子。亞齊人早在荷蘭殖民印尼大部分島嶼時期，就採取武力抗爭手段維持獨立狀態，一直到二十世紀初期才被荷蘭軍隊征服。其後反抗運動轉為游擊隊形勢持續抵抗。荷蘭政府為了安撫亞齊人，仍然維持當地的世襲領袖 Uleebalang。不過從一九三九年亞齊地區成立「亞齊回教學者組織」(All-Aceh Ulama Association, PUSA)，領導人是道德布魯 (Teungku M. Daud Beureueh)。主張亞齊要實施回教律法，得到許多人的共鳴。PUSA 在日據時期訓練一批年青軍隊，戰後還阻擋荷蘭軍隊的返回；他們在各地設有回教法庭，也取代 uleebalang 成為亞齊的社會菁英。戰後印尼和荷蘭發生軍事衝突以爭取獨立時，蘇卡諾還訪問亞齊並答應道德布魯「盡力促成亞齊為一個回教自治區」。<sup>④</sup>可是印尼建國後的議會政治使得亞齊人的回教律法訴求得不到支持，加上印尼中央移民爪哇人到此地和派爪哇人擔任此地區行政職務，PUSA 正式和中央決裂並發動抗爭。中央政府隨後派兵平亂，也只能控制都市地區，許多鄉村地區仍然在游擊隊掌控中。<sup>⑤</sup>

除了宗教因素外，經濟剝削更讓亞齊人憤憤不平。亞齊擁有豐富的石油和天然氣，開採權利和利益卻由中央所掌控，僅有極少部分分給當地，造成當地經濟水準低落。絕大部分的國營企業是由蘇哈托家族和軍方所掌控，貪污腐化情形嚴重，早就為印尼人民所詬病。亞齊人民看到國營的石油公司 Pertamina 因貪污累累、負債數十億美元而倒閉，<sup>⑥</sup>他們卻享受不到自身豐富天然資源的成果，心中的不滿是可以理解的。這也使得亞齊人早就有的族群意識更為高漲，從自治進而要求獨立之聲普獲亞齊人支持。當東帝汶透過公民投票獲得獨立成功後的週末，亞齊省的四百萬人裡有超過一百萬人上街遊行要求獨立自主，就是一個警訊。

註③ *Far Eastern Economic Review*, Feb. 24, 2000, pp. 32~34.

註④ 原文是 Islamic nation，不過那時雙方的共識是亞齊自治，亞齊則支持印尼共和國。參閱 David Brown, *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia* (London: Routledge, 1994), p. 139 & note 72.

註⑤ *Ibid.*, pp. 143~157. Brown 用新世襲制度 (neo-patrimonialism) 模式來解釋亞齊人與中央之間的互動關係。本文作者認為過於簡便。亞齊的個案，基本上是宗教領袖以回教律法之訴求獲得多數人民回應，再加上經濟剝削、政治上被邊緣化等理由所導致，也因此才能長期在以游擊隊的抗爭方式或得亞齊人支持。

註⑥ 參閱 Michael R. J. Vatikiotis, *Indonesian Politics under Suharto* (London: Routledge, 1993), p. 37.

此外後冷戰時期印尼軍方對於弱勢族群態度的改變，也是後者立場越趨強硬的重要因素之一。從印尼爭取獨立成功，歷經蘇卡諾總統的指導式民主（guided democracy）、蘇哈托總統的新秩序政府，軍方都占有極為重要的地位及影響力。<sup>④②</sup>印尼軍方往往以國家的守護神自居，還創造一些理論諸如「中間路線」（Middle Way）<sup>④③</sup>、「雙重功能」（dual function, dwifungsi）<sup>④④</sup>來合理化自身的政治及經濟權利。冷戰時期印尼軍方在蘇哈托總統的支持下十分強勢，對於弱勢族群的要求與抗爭、一概以鎮壓和恐怖統治對待，累積的民怨自然日增。冷戰結束後國際環境大幅改變，對印尼軍方所造成的壓力越來越大、軍方只好被迫收斂以往的強勢作為以求自保。

軍方影響力式微的趨勢在東亞金融危機爆發、以至蘇哈托總統下台以後更為明顯。過去數十年來印尼所產生的政經不公平現象、都被歸咎於蘇哈托家族和軍方的長期壟斷，因此要求軍方退回軍營的呼聲四起，使得軍方如同過街老鼠。<sup>④⑤</sup>面對這種不利的大環境，軍方逐漸產生正反兩種反應。其一是正面的反應：自我克制，以比較民主及合法的方式應付離島的自主要求與動亂。另外一種則是充滿權謀：以縱容甚或幕後主導離島及都會的動亂或爆炸事件、來合理化軍方過去所採取鎮壓方式的作法。<sup>④⑥</sup>譬如在去年初發生於龍目島的族群衝突中，政府情報單位就指出有軍方人員和回教民兵份子牽涉到製造動亂、以此迫使瓦希德總統停止對軍方違反人權行為的調查。<sup>④⑦</sup>另外去年九月在雅加達證券交易所的炸彈爆炸事件導致十五人死亡，六個被起訴的罪犯中即有二人是軍人。<sup>④⑧</sup>因此從軍方領袖的角度而言，替國家維護領土完整、竟然落得受調查被判刑之結果，那何必要自討苦吃；不如讓動亂擴大，整個社會自會再請軍方出來處理善後。軍方這種消極心態亦間接助長離島族群衝突，情形有日趨擴大之勢。

註④② 有關印尼軍方的地位和影響力，參閱 Michael Vatikiotis, *Indonesian Politics under Suharto: Order, Development and Pressure for Change*, Chapter 3.

註④③ 此一政策表明印尼軍方不會取代政府、但也不會採行不干政立場；亦即軍方應該在政府、國會及各級行政系統中擁有一定的代表權及影響力。參閱 Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1978), p. 24.

註④④ 其意義是軍方除了軍人角色以外，在政治、經濟及社會各層面都要扮演最重要的角色。因此軍方在國會中有固定比率的保留席次，在政府各部會的最高級職位也一定擁有席次。參閱 Muthiah Alagappa, "Military Professionalism and the Development Role of the Military in Southeast Asia," in Soedjati Djiwandono & Yong Mun Cheong, eds., *Soldiers and Stability in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1988), p. 25.

註④⑤ 雖然如此，沒有人預期印尼軍方會很快完全退出政壇。參閱 Rowena G. Layador, "Indonesia and the Military at the Crossroads," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 27, No. 3 (1999), p. 216.

註④⑥ 印尼軍方在瓦希德總統上台後分裂成數個不同派系，有倒向總統的，有維持中立的，也有強烈反對總統而倒向副總統梅嘉瓦蒂（Megawati Soekarnoputri）者。參閱 Damien Kingsbury, "The Reform of the Indonesian Armed Forces," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22, No. 2 (Aug. 2000), pp. 302~321.

註④⑦ *Far Eastern Economic Review*, Jan. 27, 2000, p. 18.

註④⑧ *Far Eastern Economic Review*, Feb. 1, 2001, p. 28.

## 肆、印尼政府的對策

隨著離島族群衝突情況日益嚴重、雅加達政府開始思考解決問題的方法。方向之一是把印尼未來的政治體制改為聯邦制度，給與各離島更大的政治與經濟自主權。如前所述，印尼獨立建國前荷蘭曾經建議成立一個聯邦制國家，希望藉此機制仍然掌控印尼的企圖。不過當時即在各菁英間引起一陣辯論，最後主張聯邦制（不包括荷蘭）的副總統哈塔（Mohammad Hatta）不敵蘇卡諾總統所主張集權集錢於中央的共和國體制。④獨立後數十年之中央集權集錢作為引起各離島人民的不滿，只有靠軍警鎮壓，卻留下各地族群意識與分離主義高漲的後果。蘇哈托總統下台後爆發一連串族群衝突案例，爲了要安撫各地的分離意識，雅加達政府即於一九九九年任內很快通過「地區自治法」（Regional Autonomy Law）和「中央及地方政府財政平衡法」（Fiscal Balance between Central and Local Governments Law）二項法律，給與全國二十六省（東帝汶省已經脫離印尼）和三百六十一個地方以及市政府有徵收某些稅賦的自主權力，也給與地方議會和個別企業制訂或廢止採礦、捕漁、及森林砍伐權。⑤這二項法律原訂於本年初實施。

不過這二項立意甚佳的法律卻引起中央政府、各政黨及投資者很大爭議，並導致暫緩實施的結果。國會通過法案後首先引起相關業務部會的阻撓，他們質疑缺乏經驗的地方政府官員、是否有能力應付極爲複雜的談判和締約過程，國家財政狀況會因此大幅惡化，以及貪污的情形會蔓延到全國各地方政府。⑥許多政黨也反對驟然實施這些法律，譬如以當時擔任副總統的梅嘉瓦蒂女士爲首之印尼民主黨奮鬥派（Indonesian Democratic Party of Struggle, PDI Perjuangan）、以及大部分軍方重要領袖亦反對公開聯邦制。⑦還有國外投資者也私下批評此二法律，普遍認爲地方自治後、他們可能必須應付從中央到地方政府更多的索賄者和更多的行政干涉。因此在雅加達政府的運作下，原本屬於地區自治部（Ministry of Regional Autonomy）的相關業務在去年八月被轉移到內政部，內政部卻沒有設立相關單位負責此業務。此外礦業和能源部長普諾謀（Minister for Mines and Energy Purnomo Yusgiantoro）亦在今年初時表示，有關採礦的相關權利起碼還會被雅加達控制五年。⑧由這些發展來看，除非印尼政府的體制有明確走向，不然中央和地方對於權力和資源的爭執還會持續下去。

聯邦制在印尼的實施有二個結構性的弱點，使得這項提議充滿矛盾性與爭議性：

註④ M. C. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia*, op. cit., Chapter 17.

註⑤ 根據新的法律，地區政府掌握幾乎所有權力，而中央政府只是在貨幣、外交、國防和司法部分負責。The *Jakarta Post*, Nov. 15, 1999, p. 1.

註⑥ 當然這些都只是表面上理由，現實層面的理由是權力下放後，這些中央官員即處於既無利益又無權力的窘境。

註⑦ 梅嘉瓦蒂女士已經於二〇〇一年七月接替瓦希德（Abdurrahman Wahid）擔任總統。

註⑧ *Far Eastern Economic Review*, Jan. 18, 2001, p. 22.

其一是超過三分之二人口聚集在資源缺乏的爪哇島和馬杜拉島；而人口稀少的離島區卻擁有豐富的自然資源。如果國內資源不能做整體利用、由生產地取得最大比率的分配所得，那麼掌握最多選票的爪哇人將會是最大的受害者。因此在以民主方式決定印尼政府體制之前，主張完全掌握自有資源的少數族群很難在印尼國會裡贏得多數。這項致命的不利因素、導致許多要求更大自主權利的離島領袖轉而主張獨立。<sup>⑤</sup>

另外一項弱點是民主制度的運作、可能會使得實施聯邦制的各離島地區更為走向獨立之途。不論是實施聯邦制或是地方自治，其邏輯就是各離島人民有權力掌握自身的政經資源，甚至在一定時期後透過合法程序決定該區域的法律地位。我們可以推想在享受到更多經濟資源的離島區域，他們的人民願意中央政府或爪哇人分掉大部分的資源嗎？如果不願意，透過民主程序尋求獨立或高度經濟自主是合理的發展。那麼印尼未來極有可能面臨一連串的獨立和自主挑戰，政治的動亂未必小於目前情況。這是許多專家所擔心的。在一個貧窮、過去沒有地方自治經驗且資源分配如此不均衡的國家如印尼者，驟然實施聯邦、地方自治等民主機制，極可能未蒙其利，就先受其害。<sup>⑥</sup>

面對如此艱困的環境，印尼政府另外一個方向是尊重並承認少數族群的權益：包括不再實施或撤回境內移民計畫；把少數族群以往輪耕的土地歸還；在離島地區限制外來者的政經利益；以及接受少數族群所適用的宗教文化甚至律法等等。以加里曼單西部和中部來說，僅僅從一九八〇到一九八五年間就有超過十萬外來移民在政府的移民計畫下定居，而非移民計畫內的自願移民更遠超過此數。移民大量進入已經使得西部加里曼單的達雅族人成為少數，只占該地總人口的百分之四十，連當地高階官員都是外族人。<sup>⑦</sup>難怪達雅人會恢復百餘年不用的砍人頭方式驅趕馬杜拉人、和爭取自己的權益。因此就雅加達方面來說，改善雙方關係的最好策略應該是劃定保留區，以保護當地原住民的權益與固有宗教文化。此外中央政府也應該儘速訓練並提拔原住民政治菁英擔任該地區的領導職位，在很短時期內達到原住民自治的目標。而各地區的領袖也應該擁有更多權力。否則如果還是像 Dalton 所說的：在蘇哈托總統時代後期，大約有兩千人左右的菁英真正掌控印尼政治，這其中只有數十人是非爪哇人的情形來論，其他族群的不滿是可以想像。<sup>⑧</sup>這些可能都是需要爪哇人帶頭、以真正的關心與扶持才能使雙方的誤會逐漸消除，也才能建立族群間的真正互信。

## 伍、結論：印尼族群互動的未來展望

數百年來印尼一直是一個多族群社會，族群間的相處問題長期以來就困擾著這個社會。從十八世紀開始華人的經濟壟斷行為即引發印尼全國各地的不滿與衝突，一九五〇與六〇年代的印尼共產黨興盛時期、又增加印尼人民對華人的國家忠誠度之質疑，

註⑤ *The Jakarta Post*, Dec. 8, 1999, p. 1.

註⑥ *Far Eastern Economic Review*, Feb. 8, 2001, p. 30.

註⑦ *Far Eastern Economic Review*, Mar. 29, 2001, pp. 60~62.

註⑧ Bill Dalton, *Indonesia Handbook* (Chico, CA: Moon Publications, 1991), p. 19.

不過在這類衝突案件裡，華人都只是被欺壓的對象。真正族群衝突的發生，大致是獨立建國以後執政者的偏頗政策所導致。譬如說現今要求獨立呼聲最高的亞齊省在一九四五到一九四九年獨立戰爭期間，還是最堅定支持建國領袖的成員之一，隨後因為對回教律法實施問題走向分裂之途。除了東帝汶已經獨立、西巴布亞的特殊歷史環境以外，<sup>58</sup>其餘的族群衝突大部分是可以透過政策與制度的設計來加以彌補。不論是聯邦制、地方擁有適度自治權、中央對地方的補助（譬如瓦希德總統一九九九年十月上台後立即給予亞齊省大約九千萬美元的補助）、或是爪哇人真心尊重與承認少數族群的權益等方式，都可以有效改善族群間互動關係。這是印尼族群問題的樂觀面。

然而現實面卻並非如此樂觀。印尼社會的不均衡結構已如前述，在經濟嚴重不景氣又缺乏資金的印尼，爪哇島需要離島區域的天然資源收入，才能夠維持一億多人口的民生及建設所需。除非印尼的製造業在可預見的將來有大幅度的成長，並且能吸收足夠的就業人口，離島資源在整體經濟中所占比重才會下降。只是這項可能從目前角度來看是不存在的，所以各族群對於離島資源的競逐仍然似乎是不可避免。即使雅加達基於善意願意在聯邦制度上做出讓步，它可能還是會掌握離島資源收入的多數比率，否則它怎麼面對占有多數的選民。這種結構性的失衡仍然將使得未來中央與地方間、爪哇人和各弱勢族群間的互動呈現緊張關係。

以目前的發展趨勢來說，除非印尼境內的回教徒、基督教徒和信仰其他宗教的信徒能夠互相包容，爪哇人放棄唯我獨尊心態，以關心及扶持幫助各弱勢族群，各族群也能在政經資源分配問題上取得共識，族群問題一直會是未來印尼社會動盪不安的引爆點。這類動盪很容易將印尼社會陷入族群仇視與對抗的惡性循環裡，讓剛萌芽的印尼民主政治充滿不確定性。

\* \* \*

（收件：90年4月16日，修正：90年5月23日，再修正：90年7月26日，接受：90年7月31日）

註<sup>58</sup> 西巴布亞一直到一九六三年印尼與荷蘭軍隊的停火後才在印尼的統治下。當地原住民反對並成立「自由巴布亞運動」（Free Papua Movement, OPM）反抗游擊隊存在至今，然而印尼政府仍然透過所謂的共識決方式通過公民投票、於一九六九年正式將此地建為第二十六省。參閱 William H. Frederick & Robert L. Worden, eds., *Indonesia: A Country Study*, pp. 63~64.

# Ethnic Conflict in Indonesia

*Rong-yung King*

## Abstract

Indonesia has experienced many ethnic conflicts during recent years, severely hurting the unity of the Indonesian people. There are a few major factors that contribute to these unfortunate results. In addition to religious and cultural reasons, also important are government-sponsored policies. The so-called Transmigration Program, adopted by both the Dutch and Indonesian governments, has had negative effects on the interaction among Javanese and many aboriginal people on remote islands. Unless Javanese and other Indonesian peoples share some kind of consensus, these ethnic conflicts will become a time-bomb in Indonesian society.

Keywords: Indonesia; ethnic conflict; Transmigration Program; ethical policy; the Dutch Government

