

印尼的民主化運動

金榮勇

(國際關係研究中心副研究員)

壹、前言

印尼自二次世界大戰後獨立以來，至今只產生過二位總統：獨立戰爭領袖及開國元首蘇卡諾先生做了十五年（一九五〇—一九六五）；推翻蘇卡諾並取而代之的蘇哈托將軍則從一九六八年執政至今。這二位總統在政治領導上都實施「指導式民主」(guided democracy)，在總統這個大家長的指導和所訂定的遊戲規則之下的民主政治，自然和西方式的民主政治有極大差異。難怪印尼被大部分的政治學者列為「威權政治」(authoritarian politics)。

隨著東西方冷戰的結束和近年來東南亞地區經濟的快速發展，進入九十年代的印尼和以前有了鉅大的改變。逐漸成形的中產階級一方面增加了印尼的政治穩定性，另一方面則也迫使政府做出更大的政治及社會開放。面對一連串的挑戰，蘇哈托總統和掌權的軍方也做出種種的回應，包括改革和壓制。而自前（一九九二）年國會改選以來，各式各樣的學生示威、工人罷工、種族騷動、以及反對勢力的日益壯大等，都使得原有的威權體制逐漸鬆動，進而使印尼可能於未來的十餘年間捲入政治民主化及經濟自由化的浪潮中。

本文即從政治及經濟互動的角度來探討印尼的政治民主化運動。第一部分先概略介紹過去印尼的政治生態及軍方在其中所扮演的角色。第二部分則是對現況以及印尼軍方角色的逐漸轉變加以分析。第三部分就印尼未來的政治發展做一評估和展望，最後則是結論。

貳、冷戰時期印尼的政治生態及軍方之角色

印尼自獨立建國後政治上即處於極度紛亂的局面，國會的二百三十二席次分屬十三個政黨，最大的政黨只有四十九席，蘇卡諾總統所領導的印尼國民黨（the Nationalist Party of Indonesia, PNI）僅是國會的第二大政黨。而由少數黨所組成的聯合內閣自然不能長久並且常是政治動亂的根由，例如自一九五〇至一九五七年之間，印尼即產生了七個內閣。政黨間的掙扎縱橫造成民眾及軍方的不滿，導致蘇卡諾總統在軍方支持下於一九五七年初宣佈實施戒嚴法，結束為期七年的議會政治實驗期，而進入到「指導式民主」階段。^①有鑑於過去實施議會政治的混亂和無效率，蘇卡諾於「指導式民主」時期將原本無甚麼實權的總統職位改為具有極大實權的印尼大家長。他解散國會、壓制各種反對政府活動以及在各種不同的勢力或利益團體中取得妥協，再加上他慣以印尼的團結和民族主義做為主要訴求。就在這些軟硬兼施的策略之下，蘇卡諾總統成功的實施了以他個人為決策中心的威權體制。這情形一直維持到一九六五年政變為止。

蘇卡諾總統在這時期的統治手腕很值得一提。印尼自從獨立以後所面臨的最大問題就是境內各種族之間、各不同地域之間以及不同宗教間之衝突。印尼的爪哇島（Java）雖不大，人口卻占了全印尼的三分之二，更在政府官員和高級軍官中占有壟斷性的比率，這使得爪哇人和其他島嶼人之間的心結存在已久。而在爪哇島上也有西爪哇及東爪哇等不同族群，就如同其他島嶼的印尼人也各依其不同族群而有個別認同的對象，這些均使得印尼的國內政治生態顯得十分複雜。^②

宗教間或同一宗教不同派系的差異更加深印尼政治的分歧性。爪哇島上主流的宗教信仰是印尼回教的傳統派，代表者是「回教學者協會」（Muslim Scholars' Association, Nahdatul Ulama, NU）。其他島嶼人所信奉的回教則屬於印尼回教的改革派，稱為「瑪蘇米派」（Masjumi Muslim, Federation of Muslim Organizations）。後者強烈懷疑前者已被共產主義思想所滲透以及前者的大爪哇人主義。^③所以當蘇卡諾實施「指導式民主」時，蘇門答臘（Sumatra）和蘇拉威（Sulawesi）二島即爆發暴動並導致武裝叛亂，歷時二年才被政府軍隊平定。

爲了要克服那些抗拒以他為決策中心之模式的反對勢力，蘇卡諾總統充分結合了軍方的力量，這使得印尼軍方力量大為擴張並逐漸成為政壇的一大股力量。原來印尼軍方在獨立戰爭以後僅是國家的守護者，在政治上並沒有很大的影響力。可是在建國後的政局紛亂中，軍方逐漸發展它的勢力，尤其是蘇卡諾在軍方的支持下實施戒嚴法以後，印尼軍方成為「指導式民主」的最重要支柱。相對的，軍方的勢力也因此進入官僚體系以及經濟活動之中，種下未來四十年與日俱增的勢力。^④這股

註① 有關此階段的政治互動，參閱Soemartjan, Selo, *Indonesia: A Socio-Economic Profile*, New Delhi: Sterling Publishers Private Ltd., 1988, chapt. 4.

註② 詳細情形參閱Drake, Christine, *National Integration in Indonesia: Patterns and Policies*, Honolulu: University of Hawaii Press, 1989, Chapt. 2.

註③ Tarling, Nicholas, ed., *The Cambridge History of Southeast Asia*, Vol. II, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, chapter 6, pp. 422-424.

註④ Drake, *National Integration in Indonesia*, pp. 49-50.

勢力一直持續到現在。

另一方面，蘇卡諾總統則拉攏印尼共產黨（Indonesian Communist Party, PKI）以抗衡日益膨脹的軍方勢力。蘇卡諾和其他革命領袖如建國後的副總統哈塔（Mohammad Hatta）、一九四五年至四七年擔任總理的沙瑞爾（Sutan Syahrir）等在爭取獨立的過程中就已經受到馬克思主義的影響。^⑤蘇卡諾在一九四五年時所提出的「建國五原則」（Panca Sila）：信仰一神、人道主義、國家統一、民主和社會正義即反映出其濃厚的社會主義思潮。^⑥

然而印共和蘇卡諾等人也可以說是互相利用而已。印共早在一九四六年及四八年即分別發動政變和暴動，雖然都被軍方所撲滅，印共希望奪取政權的企圖心卻深為印尼各界所熟知，較激進的回教團體更是大力反對印共。現在印共得到蘇卡諾總統的拉攏，自然樂得大力支持蘇卡諾總統的「指導式民主」，一方面可以藉總統的庇護而免得受到立場極端反共的軍方之迫害，另一方面印共可以在各地壯大它的聲勢和力量。

印共和印尼軍方的矛盾終於在一九六五年十月政變中爆發出來，並導致蘇卡諾總統下台。^⑦蘇哈托將軍（General Suharto）則在混亂中收拾殘局，並自此接掌大權至今。

蘇哈托總統上台和以前蘇卡諾在位時最大的不同是和美國的關係。美國自從印尼軍方撲滅一九四八年印共所發動的暴動後，即在聯合國支持印尼獨立的主張，並成功的迫使荷蘭放棄軍事干預行為。^⑧然而蘇卡諾及其他政治菁英都倒向社會主義，蘇卡諾更積極的從事聯合第三世界新興國家之「不結盟運動」（Non-Aligned Movement），自然不會和美國保持良好關係。美國在五、六十年代時期外交政策的排他性是十分強烈的，在無法拉攏並收歸反共陣營之下，CIA曾於一九五八年

註⑤ 他們毋寧說是一群社會主義者，並不主張階級鬥爭或無產階級專政等共產主義之做法。參閱Kalin, George McT., "A Personal View of the War", in

Born in Fire: The Indonesian Struggle for Independence, Wild, Colin & Carey, Peter, eds., Athens, Ohio: Ohio University Press, 1986, p. 189.

註⑥ 這不僅是在印尼，整個第三世界國家的政經領袖大多數均受到這股社會主義浪潮的影響，這股浪潮直到一九七〇年代中期後才逐漸失去它的魅力。參閱Har-
rington, Michael, *Socialism: Past and Future*, New York: Arcade Publishing, 1989, pp. 80~86.

註⑦ 關於此一政變的詳細情形，包括誰是主謀，蘇卡諾總統在此一政變中之角色，美國情報單位之角色，也是眾說紛紛。例如一九九〇年五月二十一日日的華盛頓
郵報（*Washington Post*）還根據剛解密的資料報導，指出在雅加達的美國官員提供數千名共產黨員資料給印尼軍方。至於較詳細的政變情況，參閱Mody,

Nawaz, B., *Indonesia Under Suharto*, New York: APT Books Inc., 1987, pp. 1~65。

註⑧ Frederick, William H., & Worden, Robert L., eds., *Indonesia: A Country Study*, Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, 1983, pp. 44
~46.

策動了蘇門答臘暴動，雖不成功，顯示二者關係之惡劣。^⑨

蘇哈托將軍和印尼軍方在美國的經濟、軍事及情報的支援下，才得以擊敗蘇卡諾和印共，蘇哈托掌權後自然採取親美、親西方的路線。當蘇哈托總統於一九六六年逐漸穩住他在印尼的國家領袖之地位後，他宣佈印尼外交政策的重點是區域內的穩定和合作，一反以前蘇卡諾攻擊馬來西亞之侵略者行爲。^⑩在他領導下，印尼也同意和區域內的其他國家共同組成「東南亞國協」(Association of South East Asian Nations, ASEAN)。而美國對這個全球第五(現第四)多人口的新「盟友」，自然是另眼相看，自此外援、外資就取代以前的自力更生，成爲蘇哈托時代的發展基石。其重要性可從印尼第一個五年計畫(一九六九—七四)中外援及外資所占比重高達百分之五〇中看出來。^⑪

蘇哈托總統時代的最主要政策是「新秩序」(New Order)：經濟發展重於政治(economics first, politics later)、多元中取得團結(unity in diversity)、和諧爲上。^⑫新政策的主要目的是希望一改過去蘇卡諾時期的混亂和無效率。在做法上，蘇哈托政府所採取的方式是放棄「百分之五十加一之多數決」的西式民主，代之以印尼傳統的集體協商以取得共識的決策模式。實施這種模式的主要原因是印尼是一個宗教、人種、族群等均極爲複雜的國家，如果硬要實施以爪哇人爲主的政治、經濟、社會文化等之運作方式，祇會重演蘇卡諾時期的混亂和衝突。而透過集體協商，則國內各種勢力或利益團體可以得到一個大家均能起碼接受的結果。

「新秩序」實施的結果使國內的戰亂和混亂減少許多，大家也有餘力來發展經濟，使得印尼在過去二十餘年間得以持續以中等速度發展經濟，而於九十年代初期被一些學者譽爲「新東亞三小龍」之一。^⑬另一方面，協商式決策模式十分容易造成「分贓式特權和貪污」，尤其是軍方人士和總統的子女更是最大的既得利益者。而這正是印尼近年經濟發展的特色。

有鑑於以前多黨林立所造成的政治混亂及不安，印尼政府以強迫方式將全國的諸多政黨重組成三個政黨：執政的「執政從業集團」(Golkar)，由各個回教黨派所組成的「團結發展黨」(United Development Party, PPP)，以及由包括蘇卡諾之國民黨等三政黨所合併而成的「印尼民主黨」(Partai Demokrasi Indonesia, PDI)。不過後二者一直還無法給予

註⑨ 有關此事件，參閱Kwiny, Jonathan, *Endless Enemies: The Making of An Unfriendly World*, New York: Viking Penguin Inc., 1984, pp. 278-285。

註⑩ Vatikiotis, Michael R. J., *Indonesian Politics Under Suharto*, London: Routledge, 1993, pp. 180-81.

註⑪ Suryadinata, Leo, & Sharon Siddque, eds., *Trends in Indonesia II*, Singapore: Singapore University Press, 1981, pp. 8-9。

註⑫ 有關「新秩序」的主張內容，參閱Vatikiotis, Michael R. J., *op. cit.*, chapter 4。

註⑬ 例如Vatikiotis, Michael, R. J., & Schlossstein, Steven等均在其中指出。

執政至今的從業集團有力的威脅。從維持政局安定以致力發展經濟的角度而言，蘇哈托政府的努力是成功的。

「新秩序」能夠成功的另一個重要因素是印尼軍方的配合。自從幫蘇哈托將軍取得政權後，印尼軍方就已經成爲印尼政治經濟體系中最重要力量之一。印尼軍事將領及高中級軍官均充分在政治、經濟、社會各層面中占據重要位置，並發揮領導者的力量。更值得一提的是，爲了要給予軍方參政的合法性，印尼政府提出了「雙重功能」(dual function, "dwifungsinya")理論。這理論說明印尼軍方(ABRI)有二種任務：一種是防禦國家的安全；另一種是積極參與國家社會的活動以保護「立國五原則」之政策，以及致力維護全印尼人民的福利。^④換句話說，軍方「要持續在印尼社會各階層中，不論平時或戰時，均占有並扮演一個十分重要的角色。」^⑤這種理念和角度一直到九〇年代才受到愈來愈多人的質疑和挑戰。

參、後冷戰時期民主化的挑戰

印尼蘇哈托政府在一九六七年成立以來，一直和美國保持良好密切的關係。可是進入一九八〇年代以後，雅加達即逐漸拉遠和美國的關係，一方面是許多印尼的政治經濟菁英基於其全球第四多人口、地理位置重要性、及長期政治經濟之穩定發展，覺得印尼應該在東亞區域扮演一個更重要的角色，而不只是聽命於美國。另一方面，自從統一後的越南於一九七九年初入侵柬埔寨並陷入進退兩難的困境後，印尼即基於避免因柬埔寨內戰而使中共軍力進入東南亞之顧慮而開始和越南採取互訪和對話之溝通。印尼稱它的外交政策爲「雙軌」政策(dual-track)，即一面基於戰略考量和越南交往，以降低東南亞的緊張情勢，另一方面則採行和東協各國一致的外交政策。^⑥這政策終於在一九八〇年代末期開花結果：越南自柬埔寨撤軍、各相關國家在巴黎召開會議協商解決柬埔寨問題。

此外，印尼也分別和蘇聯、中共建立互訪關係，以實現其所謂「平衡外交政策」(balanced foreign policy)。一九八四年，印尼外交部長Mochtar Kusumatmadja訪問莫斯科，翌年當蘇聯副總理Yakov Ryabow訪問雅加達時雙方並簽訂買

^④ Soedjati, Djwandong, J., "The Military and National Development in Indonesia", in Soedjati, Djwandono, J., ed., *Soldiers and Stability in Southeast Asia*, Singapore: ISAS, 1988, p. 79.

^⑤ *Ibid.*, p. 79.

^⑥ Weatherbee, Donald E., "ASEAN and Indochina: The ASEANization of Vietnam", in Simon, Sheldon W., (ed.) *East Asian Security in the Post-Cold War Era*, New York: M. E. Sharpe, Inc., 1993, p. 199.

易備忘錄。同年蘇哈托政府也首次邀請中共外長吳學謙訪問印尼，而蘇哈托的兄弟也隨後回訪中共，這些均顯示印尼要在外交上走出自己的道路的想法和做法。^⑩

印尼和美國關係疏遠的另一個因素是美國力量逐漸淡出東南亞地區，使得印尼和東協國家懷疑美國對此地區安全的承諾。^⑪在這種疑慮下，印尼等國家都重新思考如何降低本地區的緊張情勢以及維護本地區的安全保障。這些措施包括東協各國同意將其有效的軍事資源做最有效益的運用、以及日後所發展出來的區域性安全論壇CSCAP (Council for Security Cooperation in the Asia Pacific)、ASEAN年會後所召開的ARF(ASEAN Regional Forum)。^⑫因此，從以上的因素可以理解印尼及其他東協各國自一九八〇年代起所逐漸發展出的平衡外交政策之原因。

冷戰時期結束後，印尼這個原本被軍方所掌控的半封閉社會，經過外在及內在種種衝擊之下，也逐漸往政治民主化及經濟自由化、社會多元化的方向發展。首先就外在情勢變遷而言，蘇聯及東歐共產集團之瓦解，使得原本因反共而覺得有共同需要的印尼和美國關係起了更進一步的轉變。尤其當美國經濟力量不足而逐步撤出亞洲時，美國已經缺乏以前那種強有力的談判籌碼來迫使東南亞各國聽從其指揮，而少了共產黨的威脅，美國政府也「突然」發現印尼（其他東南亞各國也類似）不論在人權以及政治民主化的程度上都有許多值得批評之處，儘管歐美批評印尼人權及政治狀況的動機，學者間的說法不一，美國政府自從冷戰結束後，毫不掩飾她對印尼政治方面的不滿。^⑬

另一方面，印尼政府對美國也不是像以前那麼買帳。全球政經局勢於冷戰後已逐漸從以前的「地緣政治學」(Geopolitics)轉為「地緣經濟學」(Geoeconomics)，而在東南亞日本早已取代美國，成為此地區最大的貿易對手國及外援者。^⑭以象徵冷戰結束的柏林圍牆倒塌之一九八九年為例，印尼外銷到日本的金額是一百一十億美元，外銷到美國則只有三十九

註⑩ 雖然如此，蘇哈托政府仍把中共看成對本地區的一個長期性威脅，並一直到九十年代才和中共建交。參閱SarDesai, D.R., *Southeast Asia: Past and Present*, Boulder: Westview Press, 1989, p. 245。

註⑪ Smitwongse, Kusuma, "Meeting The Challenges of Changing Southeast Asia", in Scalapino, Robert A., et. al., eds., *Asian Security Issues*, Berkeley: University of California Press, 1988, p. 386。

註⑫ 有關CSCAP資料，參閱*The Pacific Review*, Vol. 7, No. 2, 1994, pp. 125~139。ARF則參閱*Far Eastern Economic Review*, June 30, 1994。

註⑬ 美國政府及正統學派學者的說法是從人權及政治民主化的角度出發；而東亞各國政府及較傾向他們的學者則認為這是美國霸權心態、西方人意識型態作祟之產物。

註⑭ 有關地緣政治學及地緣經濟學的互動，參閱Nester, William R., *American Power, the New World Order and the Japanese Challenge*, London: Macmillan Press, 1993, pp. 40~55。

億美元。²²同年日本在印尼的投資額也是美國的五倍，日本每年給予印尼的外援更占所有印尼外援的百分之六十。這些都使得日本能發揮不比美國小的影響力。

還有一點是日本對東亞各國的人權狀況及政治不太民主的現狀大都抱著睜一隻眼閉一隻眼的態度，這使得各國政府大為受用。當歐美各國常用直接方式批評東亞各國的政治壓迫時，日本最多採取間接方式提出不同意的看法，讓被批評的政府能下得了台，面子上不是那麼難看。而且如果日本要提出要求時，她的龐大外援也常是說服對手國的有力武器。不過日本想要在本地區甚或全球發揮更大影響力時，她也一定會被迫更常使用這些經濟上之工具，來達成西方各國向東亞施壓的目的。也就是說印尼未來受到來自國外要求其政治民主化及經濟自由化的壓力會愈來愈大。

至於在國內部分，整體政經社等各方面的改變也極為迅速。經過二十餘年長期而穩定的經濟發展，印尼人的經濟生活水準大為提高。個人平均所得從一九六〇年代末期的七十五美元增加到目前的七百五十美元，而生活在貧窮線以下的人口所占比率也從以前的百分之六十降低到百分之十五。²³預計到公元二千年時，印尼就能從聯合國發展報告中的低度開發中國家，提昇到中度開發中國家。這些發展都使得蘇哈托政府自信滿滿，雄心十足。

不過經濟發展的結果常常伴隨著民眾對於政治民主化的要求，印尼也不例外。從一九八〇年代下半年開始，民眾對許多政治及經濟的控制方法即以愈來愈大的聲音和行動表達不滿，各種學生運動、工人運動常走上街頭舉行示威，再加上亞齊（Aceh）、西伊利汶（Irian Jaya）、以及東帝汶（Timor）等地的獨立運動，都使得印尼政府萬分頭痛，並不得不逐漸放寬對社會、政治和經濟的種種控制。雖然這些放寬措施離民主化、多元化還有一大段距離，不可否認的，印尼的政治民主化已在政府自信中及內外壓力之下逐漸起步。

一九九〇年八月，蘇哈托總統在獨立紀念日文告中宣布印尼進入一個新聞開放的時代，幾乎同時開放的還有對外資的管制、銀行體系的自由化以及政府預算的公開和接受監督。²⁴可是沒隔數月，印尼政府就下令禁止演出一些諷刺劇、關閉一家報社、以及不准許一名詩人發表他的作品。這顯示出印尼政府對於「開放政策」（*Keperbukaan*）可能還是停留在口惠而實不至的階段，尤其當新聞報導牽涉到總統家族或政府高官可能涉及及不法情事時。一九九一年九月司法總長辛吉（*Singgih*）即毫不猶豫的禁止四本書的發行，其中一本被禁理由即為侮辱蘇哈托總統及軍方。²⁵然而禁歸禁，各個傳播媒體探討國會

²² *Fur Eastern Economic Review*, July 25, 1991, p. 54.

²³ *International Herald Tribune*, Nov. 14, 1994, Sponsored Section, p. III.

²⁴ Vantkotis, Michael R. J., p. 195.

²⁵ *Asia Yearbook 1992*, p. 121.

體制、新聞自由、政府各種管制、環保問題等風氣大盛。再也不是政府隨便禁止就能把事情遮蓋下來的。

一九九四年六月二十七日印尼政府下令三本雜誌不准繼續發行，引起軒然大波。這三本雜誌以專文挖掘在印尼向前東德採購三十九艘軍艦弊案之中二位政府內閣部長爭執不下的事件。印尼政府同時警告說政府仍然會實施開放政策，但是新聞道德一定要遵守。^{註26}原本政府只是警告這三家雜誌社，但是其中一本 *Debet* 週刊又在下一期報導中，詳細披露一家大財團所生產的速食麵導致六位顧客死亡之案件，在這家和官方關係極好的財團壓力下，政府於是取銷三份雜誌的執照。

這事件立刻引起整個社會的關注及不安。數百名抗議者在新聞部大樓前示威，遭到鎮暴警察以棍棒驅離和逮捕。美國及其他國家的人權組織也向印尼政府抗議，近十餘年才逐漸興起的中產階級也透過電話、投稿及其他方式表達對事件的不滿。最後蘇哈托總統親自出面發表談話表示印尼的開放應有限制，否則會造成無政府狀態，整個事件才暫時平息。不過比較以前在一九七〇及八〇年代政府查禁刊物時社會的幾無反應，日後印尼政府可能會覺得愈來愈難抵擋這股開放的潮流。

值得一提的是軍方對此事件的態度。軍方長期掌控印尼社會各階層，情治人員更是充斥各處，因此對於這類專找政府麻煩的媒體及主其事者理應主張嚴懲肇事者，並替政府的行為辯護。事實不然，根據遠東經濟評論報導，軍方的發言人哈米德 (Syarwan Hamid) 將軍表示查禁這三份雜誌是「不需要、令人遺憾、並不該發生的」，雖然他也說新聞責任的重要以示平衡。國防部長蘇拉嘉 (Edi Sudradjat) 也被引用指出「批評政府的誠信不應該被看成少數人的政治運作，應被看成人民的要求」。^{註27}原因之一是蘇哈托總統近年來一直呼籲軍方要促成印尼的政治民主化，並在一九九三年的新內閣中再度降低有軍方背景的内閣閣員人數：在四十一名閣員中，有軍方背景的人數從上屆的十一名降低到八名。這自然引起軍方的不滿。

另一方面，軍方的一些將領也在調整他們原有的「雙重功能」說法。最明顯的改變是，以前軍方堅持接替蘇哈托總統的下一任人選必須要有軍方背景。根據南華早報的報導，前內政部長魯迪尼 (Rudini) 將軍認為軍方背景已不是下一任總統的必要條件。^{註28}雖然在軍方裡面，仍有許多將領主張軍方的特殊功能，但是在整體社會日趨多元化以及蘇哈托總統的強烈意願和運作下，軍方可能被迫要逐漸接受其傳統功能之想法。一個很好的例子是蘇哈托總統提名當時的新聞部長哈默科 (Harmoko) 擔任首次的第一位非軍方背景的「執政從業集團」(Golkar) 主席。可是無論如何，印尼軍方在可預見的將來仍然是社

註26 South China Morning Post, June 18, 1994, p.14 & July 6, 1994, p.B.6.

註27 Far Eastern Economic Review, July 7, 1994, p.18.

註28 South China Morning Post, Oct. 15, 1994, Review 1 & 4. 不過魯迪尼能否代表現役將領及從政將領們的普遍心聲頗有疑問，有關報導參閱 Far Eastern Economic Review, Aug. 18, 1994, pp. 27~30. 不論如何，軍方也必須接受這種趨勢。

會中一股很大的勢力，雖然已經可能不再具有絕對性的主導地位。

在印尼的政治體制和實際運作方面，政府也受到愈來愈大的壓力要求民主化。印尼的國會計有五百席，其中四百席是經由人民在每五年一次的全國大選中，以全部由政黨比例代表制選出，另外一百席則是由總統自軍方人員中遴選。即使以這種不完全民主方式，也可以看出執政黨受到日益增加的挑戰。以最近一次的一九九二年全國大選結果來說，Golkar的得票率為百分之六十七強，比一九八七年那次大選的百分之七十三，下降五個百分點，席次也由二百九十九席下降為本屆的二百八十席。以回教徒為主的「團結發展黨」(PPP)得票率由上屆的百分之十六弱微增至百分之十七，席次增加二席至六十三席。以基督教徒和前國民黨為主的「印尼民主黨」(PDI)則從百分之十強增加至百分之十五，席次增加十七席至五十七席。在選舉時，PDI的競選活動常吸引數十萬的群眾參加，並對類此選舉制度大所批評的狀況觀之，政治民主化的壓力將會愈來愈大。

二個反對黨對執政黨長期以來的操縱也日益不滿。以前二個反對黨的主席產生都需要政府的准許，可是在一九九三年七月蘇哈托總統拒絕蘇嘉迪(Surjadi)成為印尼民主黨的主席，迫使民主黨於十一月重新召開大會選出新主席時，反對黨的與會人員不顧親政府派黨員的反對，於十二月底終於選出前總統蘇卡諾女兒梅嘉瓦蒂(Megawati Sukarnoputri)為黨主席。印尼政府最後同意梅嘉瓦蒂的任命。不過一些政治評論家認為以日益嚴重的貧富不均狀況言，在下層社會民眾中仍受到懷念的蘇卡諾總統之女兒將會在以後的選舉中對執政黨造成更大的威脅。^{註②}另一方面，擁有二十萬信徒的回教傳統教派組織NU(Nahdlatul Ulama)公開表示將於一九九八年(下一次國會大選年)後組成一個新的黨。這些發展均可以看出政府對政黨制度的操控力量日趨式微。

印尼的工會組織和工人運動也日趨活躍和不聽政府指揮。政府規定所有工會活動必須經由一個被退伍或轉業軍人所控制的總工會(SPSI)協調。然而在一九九二年一位律師Pakpahan，及其他工會領導人不顧政府的禁止，成功的組成了自主性的工會(SBSI)，並就最低工資、工人權益、人權等問題和政府展開示威、罷工等各種抗爭行為。這些抗爭間接導致棉蘭(Medan)排華暴動和一名華商的死亡。^{註③}Pakpahan在一九九四年八月被捕，隨後並被判刑。由於各國國際人權組織的聲援，甚至克林頓總統也向印尼施壓，使得印尼政府試圖壓制工會運動的努力也是辛苦萬分。

其他問題如東帝汶的獨立運動和蘇哈托家族的龐大財富所衍生出來的政商勾結及許多弊案，都是印尼政府極為頭痛的問題。

註② 有關報導參見South China Morning Post, Dec. 24, 1993, p. 10; Dec. 25, 1993, p. 10; Dec. 29, 1993, p. 10.

註③ South China Morning Post, May 22, 1994, p. 13.

題。隨著印尼的經濟發展和政治民主化浪潮，這些都會讓執政者窮於應付，而印尼社會的多元化將也是不可避免的趨勢。

肆、印尼未來政經發展的展望

蘇哈托時代的印尼不論在政治、經濟、社會等各個層面之成就，都是十分耀眼的。從政治角度而言，過去近三十年印尼一直是處於穩定和共識決的狀態，這不只改變過去的政治混亂和紛爭，也奠下印尼經濟長期而穩定發展的基石，蘇哈托總統的功勞絕不可以被抹煞的。

經濟層面的表現也不下於政治面。過去四分之一世紀印尼一直以平均百分之六的中高度經濟成長率著稱於世，史克羅斯登就把印尼和馬來西亞、泰國併列為亞洲的「新三小龍」。^④而通貨膨脹的大幅度降低和把生活在貧窮線以下的人口數，從一九六〇年代的百分之六十，降低到一九九〇年的百分之十五以下，印尼政府的努力也沒有白費。還有一點值得一提的，在政府及民間人士共同努力下，印尼也建立一個粗具規模的工商業體系，擺脫以前靠石油、木材等天然資源賺取外匯的傳統方式，使得印尼得以減少國際原料大幅波動對國內財政及經濟的影響。

隨著政治及經濟的發展，印尼社會的日趨多元化也是十分正常的。一個中產階級在都市區域的逐漸出現，使得印尼整體社會的穩定性日益提高。而各種工會、傳播媒介之不願完全接受政府或軍方的掌控，以及反對黨勢力的日益茁壯，均使得九〇年代的印尼社會和三十年以前的傳統風貌有結構性的改變。因此，在以上政治、經濟及社會各方面的發展及趨勢來看，作者有理由對於未來的印尼抱著更高的期盼。

雖然如此，身為一個開發中國家的社會，印尼要從一個以軍事強人爲主的威權政治體制轉化爲一個追求政治民主化、經濟自由化，以及社會多元化的體制，仍然面臨許多要克服的困難。在種種困難中，最棘手的就是繼承人問題。印尼獨立建國以來近五十年間，只出過二位總統，而第一位總統是在離現在三十年之前被第二位總統所推翻，第二位總統目前尚在第六任總統任期當中。到一九九八年改選第七任總統時，現任者已經七十八歲，除非想鞠躬盡瘁，否則勢必由別人出來領導。即使想繼續做下去，歲月也不會讓他維持多久。可是在印尼並沒有一個合理而民主的選舉總統的方式，以現在的選舉總統制度來說，總統是由有一千名代表的人民協商會議（People's Consultative Assembly, MPR）所選出，這一千名代表中，四百名國會議員由人民依比例代表制選出，一百名由總統自軍方代表所選出，另外五百名則由總統及執政當局者依據各職業團體

註④ Schlosstein, Steven, *Asia's New Little Dragons*, Chicago: Contemporary Books, 1991.

、省級議會代表及政黨按比例提名產生。②當總統可以掌控四分之三以上之總統選舉人的提名權時，民主最多只是一種口號罷了。

如果蘇哈托總統在一九九八年任期屆滿功成身退，並指定下任總統候選人，加上修改這種不民主的總統選舉制度，則問題可以減少很多。然而照目前趨勢判斷，蘇哈托屆時可能身退，這種選舉制度卻可能不會改變（否則豈不承認這制度有問題？）這只能把繼承人問題延後爆發而已，並沒有解決制度上的缺陷。

如果蘇哈托總統在任上因身體或其他因素不能執行總統職務時，則繼承人問題將會提前爆發。屆時軍方的態度將是一大關鍵。雖然目前蘇哈托公開呼籲軍方促成政治民主化運動，軍方重要人士也有一些人主張回歸軍人的傳統地位，作者認為要軍方自願放棄這個重要位置是不太可能的，尤其是當蘇哈托總統如果不在世後。因此這問題將導致整個社會很大的動盪及不安，不過印尼的民主化運動屆時也將真正邁開大步。

經濟上的貧富懸殊現象也是印尼社會上的一顆定時炸彈。蘇哈托政府在過去二十餘年，致力於消除貧窮的努力頗為世人所稱道，也將近一半的人口從貧窮線下拉到中低收入的水準。然而以前的印尼社會是絕大部份人口都窮，所分的只是大窮小窮而已。現在則不一樣，富者可敵國，窮者仍然在困苦邊緣掙扎，而物質社會的誘惑及吸引力又如此鉅大，使得社會上的不滿更為增加。再加上華人企業家幾近壟斷印尼的商業行為和蘇哈托家族的政商勾結，更可說是火上加油。印尼華商林紹良做壽時花了六十五萬美元，連文化部長都出面批評，逼得林紹良再捐出同等數額以平息眾怒，即為一例。是以在未來的民主化動盪期中，如不能應付妥當，對印尼社會的傷害是可以預期的。

逐漸增加的回教修正主義派徒眾和一些離島的分離運動，也是印尼所必須面對的問題。前者和經濟上貧富懸殊問題糾結在一起互相激盪，即貧富懸殊現象使得更多原本溫和的回教徒走向激進派，激進者則更利用貧富懸殊現象來製造社會對立和衝突，棉蘭的工潮導致殺害華商即為一例。至於分離運動則和軍方干政互為表裡，雖然東汶萊和西伊利安、亞齊的分離運動均占極小比例的人口，可是這也給軍方一個藉口，必須實施所謂的「兩項功能」政策。而軍方的嚴格管制，更逼使這些分離者採取激進做法，這均使得印尼整個社會必須付出極大代價。因此如何處理這些問題，將是印尼能否順利達成政治民主化、經濟自由化及社會多元化的主要關鍵。

註②

以一九九三年為例，一千名代表中，Golkar黨代表有四百五十九名名額，PDI有九十一名，軍方代表及各職業團體代表二百名，省級代表一百四十七名。除了不到二百名的反對黨代表外，其餘八百名都是由總統及執政當局所提名的。參閱Frederick, William H., Worden, Robert L., (eds), *Indonesia: A Country Study*, pp. 216~219.