

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 後蘇哈托時期印尼民主化的發展與前景

Democratization in Post-Suharto Indonesia: Developments and Prospects

doi:10.30390/ISC.199901_38(1).0003

問題與研究, 38(1), 1999

Issues & Studies, 38(1), 1999

作者/Author：區鉅龍(David Auw)

頁數/Page：35-48

出版日期/Publication Date：1999/01

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.199901_38\(1\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199901_38(1).0003)



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



後蘇哈托時期 印尼民主化的發展與前景

區 鉅 龍

(政治大學國際關係研究中心
第二研究所研究員兼所長)

摘 要

一九九八年五月廿一日印尼總統蘇哈托在東南亞爆發金融危機，印尼經濟衰落不振、以及群眾不斷抗爭示威中終於宣布下台，並將總統職位移交給副總統哈比比繼任。哈比比總統為順應民眾要求改革及實行民主的訴求，同時為了保護政權、安定民心，上台不久即採取了一系列改革措施，其中包括釋放政治犯、解除組織政黨之禁令、恢復及保障言論自由、限制軍人干涉社會及政治事務、重整國會組織架構、修改選舉法及限制總統、副總統任期、以及建立獨立的司法體制等改革政策。

解除黨禁以來，印尼出現了一百多個不同色彩的政黨，他們並積極準備投入今年六月七日大選。當前印尼已邁向「百花齊放、百家爭鳴」的多元政黨政治。然而，印尼基本上仍缺乏樹立民主政治的條件，中產階級仍非常薄弱，公民社會尚未建立，司法制度尚未健全。此外，經濟貧困未見改善，而族群、宗教、社會暴力衝突方興未艾，法治尚未建立，社會日益脫序。凡此均不利民主化的發展。今年六月七日大選的過程是否公平、公正進行，以及各個政黨是否接受選舉的結果，對未來印尼民主化的發展影響深鉅。

關鍵詞：民主化、改革、多元政黨、公民社會、經濟貧困、社會失序

* * *

壹、前 言

一九九七年六月泰國爆發金融危機，隨而引發東南亞各國幣值相續滑落，短期投機性外資紛紛撤離東南亞，終於引爆了該地區金融風暴，金融體制一向甚不健全的印尼，更是首當其衝。在短短的九個月之內，九項基本民生物品猛漲高達百分之四百，印尼盾兌換美元由兩千二百盾大幅上漲達一萬九千多盾，印尼盾貶值高達百分之八十八，國民年均個人所得由一千美元滑落到四百元，極貧人口由二千二百萬人遽增到五



千多萬人口，預估今年底極貧人口將達一億多人，既印尼人口的半數。^①加上連續三年來的嚴重旱災，使農作物大量減產，影響國民生計甚鉅。此外，印尼外債高達一千三百多億美元，其中私人企業呆帳就高達八百多億美元，許多工廠及公司行號在經濟蕭條中紛紛倒閉而大量裁員，使失業人口遽增，不僅一般中、低收入家庭三餐難繼，甚至一般中產階級人士也陷入經濟困境。

印尼將近三十年以來經濟不斷穩定成長，自從七〇年代末期，其經濟年成長率平均高達百分之七以上，曾被世界銀行讚譽為第三世界經濟發展的楷模，成為亞洲「經濟奇蹟」之一。^②印尼的經濟成就，使它成為東南亞地區經濟發展和區域穩定的支柱，同時也使得東南亞國家協會組織在國際經濟及國際政治舞台上扮演了日益重要的角色。

然而，印尼在歷經這次嚴酷的經濟蕭條之後，一般估計印尼今年經濟成長率將面臨百分之十五到百分之廿的負成長，經濟復甦至少需要三年到五年時間才能有望，而一旦政局更惡化，社會更動亂，經濟前景更難樂觀。

在印尼面臨卅多年來最嚴重的金融風暴及經濟蕭條期間，蘇哈托政府未能立即採取果斷有效應因之對策，使得經濟蕭條演變成大規模反政府群眾運動，並造成四名大學生在抗爭中被安全部隊槍殺的不幸事件，引發了更極烈的群眾反政府抗爭，終於導致蘇哈托下台，結束了其卅年政治生涯，同時也結束了他自一九六七年一手建構的所謂「新秩序政府」^③

本文旨在評析後蘇哈托時期主要的政局演變，包括哈比比新政府的改革措施、多元政黨政治的形成、政治勢力的重組、軍人政治角色的變化，以及民主化發展的前景。

貳、哈比比政府的改革措施

哈比比自從今年五月廿一日繼承總統職位以來，各方人士對他的評價不一。由於哈比比與蘇哈托長久以來建立了父子般的親密關係，更令民主改革派人士懷疑他是否有決心與舊勢力劃清界線，並積極推動民主改革。例如哈比比宣誓就任總統之後，在不到廿四小時之內宣布成立改革建設內閣（Kabinet Reformasi Pembangunan），並以「改革者」的身分自詡。然而，由於三十六位新內閣人員之中，有近一半是前總統蘇哈托的原班人馬，不但引發大學生抗議，認為內閣改組只是換湯不換藥的政治表演，甚至還要求哈比比下台。哈比比並未進用改革派人士入閣，更令反對派人士的不滿。^④不過，也有在野人士，包括著名的回教領袖芮伊斯（Amien Rais）則認為，哈比比係依據憲法繼承總統職位，強迫要求他下台是違憲行為，人民應該給他機會進行改革，

註① *Suara Pembaruan*, March 20, 1998.

註② *Asia Week*, August 9, 1996, p. 18.

註③ 有關印尼金融危機的前因後果以及蘇哈托政府欠當的應變措施，請參閱Richard Mann, *Economic Crisis in Indonesia: The Full Story* (Malaysia: Gateway Books, 1998); Leo Gough, *Asia Meltdown: The End of the Miracle?* (Great Britain: Capstone Publishing Ltd., 1998).

註④ *The Sydney Morning Herald*, June 4, 1998.



至到後年總統大選為止。

無可諱言的，哈比比過去與蘇哈托的父子般關係，對他構成沈重的政治包袱。因此，爲了取信於民，他不斷設法在理念、施政方針，以及領導作風上擺脫蘇哈托的陰影，塑造出全然與蘇哈托不同的國家領導人。例如在他上任之後，即宣布要在最短期內改選國會和人民協商會議，進行政府體制的改造，強調一切改革必須循憲法程序進行。他認爲由於蘇哈托年事已高，因此未能洞察民意的趨向，而他自己比較了解年青一代的心聲和願望，相較於蘇哈托，他自詡自己是民主和人權的鬥士，認爲他的開放性經濟政策也將能恢復印尼人民及外國投資者對印尼經濟復甦的信心。^⑤哈比比在今年八月十七日印尼獨立紀念日發表的國情諮文中，特別稱讚四名在五月抗爭遊行喪身的特里沙迪（Trisakti）大學學生爲改革的英雄，認爲他們是新改革時期的啓動者，顯示出他是站在改革的陣營。誠如雅嘉達英文郵報社論指出，在改善經濟方面，哈比比上任以來鮮有成就，但在政治改革方面已有一些成果，而他最大的貢獻是讓印尼人民擁有要求改革的言論自由與訴求，哈比比同時讓民間團體發揮其功能和力量，向政府及領導菁英施壓，以加速改革之步調。很顯然的，哈比比這些政治作爲主要在讓印尼人民以及世界人民體認到他和蘇哈托並非一丘之貉，他容許及鼓勵民主政治的萌芽。^⑥

我們仔細觀察哈比比上任半年以來的言論及實政措施，不難看出在政治革新方面，確實已獲初步進展。例如哈比比順應民情，成立超越黨派的改革委員會，負責研擬有關國會、人民協商會議，及政府體制的改造，政黨及選舉相關法規的修正，以更符合民主政治，建立獨立、公正、公開的司法制度，貫徹人權保障，以及消除貪污，官商勾結，經濟壟斷和特權等長久以來存在的弊端，其最終目標是要建立多元民主政治制度和法治社會，防止強人專制統治死灰復燃。目前初步主要成果包括下列各項革新措施：

一、多黨政治的發展：印尼在蘇哈托統治三十二年來，在他於一九七三年提出的所謂「政黨精簡」政策之下，透過立法只容許兩個反對黨存在，其一是包括由不同回教團體所組合的聯合建設黨（Partai Persatuan Pembangunan, PPP），另一是包括由天主教、基督教、社會黨及民族主義黨派所組合的印尼民主黨（Partai Demokrasi Indonesia, PDI），另外則是由軍公教人員、退役軍人、及社會各個行業所組成的戈爾卡從業集團（Golongan Karya, Golkar）。後者卅多年來成爲蘇哈托掌權的主要政治資源和工具。由於「政黨精簡」政策使得戈爾卡集團取得絕對政治優勢，在過去七次大選中執政黨均能大勝。^⑦哈比比上任不久，即取消了對政黨的禁令。從今年五月到十月初，印尼已出現了八十多個政治色彩不同的政黨，^⑧政黨林立使印尼已邁入「百花齊放、百家爭鳴」的劃時代歷史階段，甚至部分印尼華裔人士也已紛紛組黨，爭取

註⑤ *Ibid.*

註⑥ *Jakarta Post*, August 20, 1998.

註⑦ Michael R. J. Vatikiotis, *Indonesia's Politics Under Suharto: Order, Development and Pressure for Change* (London and New York: Routledge, 1993), p. 156.

註⑧ *Pikiran Rakyat*, October 16, 1998.



參政權利。這些政治發展，相對於與蘇哈托時期一黨獨大的局面，形成了強烈的對照。

二、言論自由的開放：哈比比總統解除蘇哈托時代政府對新聞媒體及言論的嚴密控制，恢復憲法保障人民言論的自由與權利，一時之間各種各樣的報紙、雜誌如雨後春筍，不勝枚舉。過去被查封的主要報刊如 *Tempo*, *Detik* 等也紛紛重新發行。當前各報刊時有公開批評哈比比改革步調緩慢，政績不彰等言論，而未遭受政府制裁，充分顯示思想言論自由獲得解放。印尼國會於今年十月廿二日依據印尼憲法第二十八條通過修正案容許人民有自由集會表達意見的權利，更顯示了哈比比政府保障言論自由的決心。

三、人權的恢復：哈比比上任不到一個星期，立即下令釋放部份因批評蘇哈托而被判刑的異議人士，除因涉及叛亂受刑者之外，許多所謂的「政治犯」均已獲得平反。蘇哈托女婿，前印尼特種部隊司令普拉波沃（Prabowo）中將亦因其部隊涉及軍隊屠殺反對派人士的違反人權暴力事件而遭革職，顯示哈比比維護人權的決心。此外，哈比比也強調必須建立健全的司法體制，以保障憲法賦予公民的基本權利，並使民主政治能夠在健全的司法制度之下發展，使人民能夠體認到民主並非放任的自由，並提昇人民守法的觀念。^⑨

四、減少軍人的政治、社會角色：在蘇哈托時期，由於印尼國會於一九八二年通過了「印度尼西亞共和國國防暨安全基本法」，奠定了軍人參與政治、社會事務的法律基礎，強化了軍人扮演所謂「雙重功能」（Dwi-fungsi）的角色，及不受文人政府的監督和控制，^⑩該法使得蘇哈托政府被批評為一個不折不扣的軍人政權。^⑪印尼軍人不得參加選舉，但總統得提名軍人代表軍方在國會及人民協商議擁有席位。目前軍人在一千個人民協商會議席位中佔有七十五席，在國會中佔有三十八席。在行政機構中，曾經有多達兩萬軍人佔居文人職位，其中包括擔任內政部長、法官、及大使等文人職位。^⑫由於武裝部隊在蘇哈托時期曾被利用作為鎮壓異議分子的工具，而且它涉及許多違反人權的暴力事件，使得軍人的形象一落千丈。印尼人民希望軍人更專業化，為人民謀福祉，而不是追求分享權力。^⑬因此，哈比比總統在今年十月五日印尼建軍節五十三年紀念周會上致詞時更明白指出，武裝部隊必須體認它在目前局勢所應擔當的責任，而更重要的是，武裝部隊必須能夠在社會轉型中重新調整它的角色，以促進社會的公平正義及民主化的發展。^⑭印尼國防部長韋蘭托（Wiranto）上將在同一紀念周

註⑨ *Pikiran Rakyat*, October 10, 1998.

註⑩ 有關印尼軍人的雙重角色，請參閱 David Jenkins, *Suharto and His Generals* (Ithaca: Cornell, 1984).

註⑪ Michael R. J. Vatikiotis, *op. cit.*, p. 71; Nawas B. Mody, *Indonesia Under Suharto* (New York: APT Books Inc, 1987), p. 106. 有關蘇哈托時期軍人對政治、社會影響力的增強，請參閱 Leo Suryadinata, *Military Ascendancy and Political Culture: A Study of Indonesia's Golkar* (Ohio University Press, 1989).

註⑫ *The Sydney Morning Herald*, September 12, 1998.

註⑬ *Pikiran Rakyat*, October 6, 1998.

註⑭ Antara, October 5, 1998.



會上致詞時亦宣示，國防部已決定從明年開始，警察機關及人員將不再隸屬軍方，成爲一個獨立的治安機關，軍人也將不再主導維護社會治安的工作，警政工作將隸屬內政部，^⑤此外，印尼軍方甚至還表示，武裝部隊在未來各項大選將嚴守中立的立場。^⑥這些變化顯示在後蘇哈托時期，面對人民要求軍人退出政壇的訴求，武裝部隊正在逐漸調整它傳統上參與政治及社會事務的「雙重功能」的角色，這些變化自然有助於民主化的進展。

五、建立司法機關的公信力：哈比比總統在今年八月十七日印尼國慶文告中強調，建立民主制度及保障人權的目的是要使印尼從軍人統治邁向文人統治。^⑦他上任不久即進行司法院高層人事改組，並同意司法院成立專案小組，針對前總統蘇哈托被指控污貪，進行調查，期使真相大白。此外，司法單位也著手調查其他高級政府官員涉及污貪的嫌疑。凡此顯示了哈比比在人民要求民主改革的聲浪中，決心樹立司法的獨立與權威，恢復人民對司法機關的公信力。

六、恢復自由開放的經濟體制：建立透明化的金融體制、健全自由市場經濟、掃除經濟特權、以及與國際貨幣基金會和債權國充分合作，以期儘早達成經濟復甦，改善人民生活等，乃是哈比比上任以來重要的施政目標。半年以來雖然印尼經濟仍未脫離困境，但自由開放的市場已復現，經濟特權逐漸消失。印尼盾兌換美元由一萬七千盾已下降爲七千多盾，政府金融政策也已更透明化。

綜觀半年以來哈比比政府所展現的進行改革的決心，以及初步改革成果，雖然距離民衆要求全面改革的願望相差很遠，但客觀而言，這些成果仍值得肯定。尤其是哈比比在缺乏權力基礎，背著蘇哈托留下的沈重政治包袱，其繼任總統的合法性程序仍備受反對派人士置疑，以及部分大學生仍不斷要求他下台等等困難的處境之下，仍毅然勇猛進行改革，確實難能可貴。哈比比是印尼獨立五十三年以來唯一曾在西方國家接受過高等教育，且在德國居住將近二十年的國家最高領導人，這些背景自然使他體認到民主政治的可貴，他曾經毫無猶疑的表示，在民主與專制之間，印尼自然選擇民主，印尼的文化具有民主的草根，印尼的各宗教也教導人民要走向民主。^⑧不過，哈比比也體認到民主制度並非一蹴可成，並認爲印尼要建立民主制度，仍有許多障礙有待消除。他曾經毫無諱言的指出，當前印尼進行民主改革最大的挑戰在於人民對民主的認知尚不足，許多民衆誤以爲民主是無限的自由，民主可以不受道德與法律的規範。他同時提醒印尼人民，要建立民主制度是一項相當艱難的政治工程，一旦有差錯，必會製造麻煩，民主的成長更要依賴人民成熟的思想，因爲只有在各方均能堅守道德規範、守分守法、互相尊重之下、民主政治方能健全發展，否則民主將形成政治鬧劇，甚至形成無政府狀態。^⑨可見哈比比也體認到印尼建立民主制度仍有許多阻力有待克服。

註⑤ *Jawa Post*, Oct 4, 1998.

註⑥ *Suara Merdeka*, October 17, 1998.

註⑦ *Jakarta Post*, August 20, 1998, 社論。

註⑧ *Pikiran Rakyat*, October 10, 1998.

註⑨ *Ibid.*



哈比比總統一方面強調印尼必須走向民主的康莊大道，另一方面又指出民主化必須具備的基本條件以及可能產生的負面結果，確實反映了後蘇哈托時期印尼民主化所面臨的契機和挑戰。

叁、改革理念與方向有待整合

哈比比政府成立半年以來，為順應民意，已充分展現出推動改革的決心，且已有初步成就。然而，由於經濟仍未好轉，政局迄今仍動盪不穩，引起了反對派人士、知識分子、企業界、民間團體，以及執政黨內部對於改革的緩慢及改革缺乏方向的不滿。究其原因，主要乃由於各個社會階層對於改革的認知、理念、方向及最終目的意見紛歧，缺乏共識所至。社會菁英對於印尼目前所面臨的危機的本質，以及如何渡過危機、建立民主制度、認知上有相當的差異。甚至於改革派及支持民主改革的政黨及民間團體之間，由於意見不一而出現了所謂「保守派」及「激進派」的不同陣營。哈比比總統甚至在今年十月五日印尼建軍節五十三年紀念週會上發表演講時指出，今天有一小部分民衆企圖利用改革運動來進行激烈運動及革命。他們在首都及各省區試圖利用暴力來達成他們分裂國土的陰謀。^②他的這一番話，主要是針對當前印尼在進行改革期間，出現了許多政治、社會不安因素，以及改革可能面臨之危機。

有關改革的理念、認知、方向與目標的爭論，隨著印尼邁入「百花齊放、百家爭鳴」的新時期而大放異彩。知識菁英及自由派學界人士的看法尤其引人注目。印尼著名社會評論家 A. Dahlan Ramuwihardjo 指出，人民提出改革的訴求，並不是因為印尼發生金融危機之後才出現，但是金融危機的出現，更使改革成為必要。改革的目的是為了剷除三十多年來政府貪污、官商勾結、政治腐化等弊病，進而建立公民社會 civil society、重振道德價值觀，及建立廉能政府。他並且認為執政已卅多年的戈爾卡集團 Golkar 必須調整組織成為普通政黨，武裝部隊與政府應該脫鉤，人民協商會議代表必須經由直接選舉產生、選舉必須採取比例代表制與分區代表制兩者合併、改變總統、副總統的選舉產生方式並限制任期為兩任期，並以印尼建國五項原則「班查西拉」(Pancasila) 作為經濟發展策略和目標，以建立公平社會、維護印尼固有傳統文化。^③他不僅認為印尼的改革應該是全面性而不是局部性，甚至主張權力結構的澈底改造。

印尼著名反對派領袖，也是今年八月成立的人民主權黨 (Partai Amanat Nasional) 主席芮伊斯認為印尼當前面臨的危機是多方面的，它包括社會危機、道德衰落的危機、

註② Antara, October 5, 1998.

註③ A. Dahlan Ramuwihardjo, "Memasuki Abad Kedua Puluh Satu dengan Reformasi Parapura," (透過全面改革邁向廿一世紀), in Tim Kahmi Jaya, edited, *Indonesia di Simping Jalan: Reformasi dan Rekonstruksi Pemikiran di Bidang Politik, Sosial, Budaya, dan Economy Menjelang Milenium Ketiga* (印尼站在十字路口：邁向廿一世紀中有關政治、社會、文化與經濟改造的新思維) (Jakarta: Mizan Pustaka, May 1998), pp. 25~35.



政治危機、國家紀律的危機、金融危機、貧富差距擴大的危機、失業人口遽增的危機、信心危機，以及人性敗壞的危機等，這些危機已經具有爆炸性的危險。他認為面臨目前的各項危機，只有兩條路可走。一是維持現狀，另一是進行全面性澈底的改革。他警告說，維持現狀只有拖延危機，最後使印尼步向前蘇聯及東歐國家解體的悲劇。^②

印尼大學（Universitas Indonesia）社會系蘇瑪誠教授（Prof. Selo Soemardjan）無奈的承認他無法描述當前的印尼局勢，因為無論是政治、經濟、社會及司法各層面均已出現嚴重失序的狀況，甚至於已經有解體的現象。他把這些現象主要歸究於印尼目前沒有德高望眾的領導人，失序的現象更凸顯了蘇哈托政權殘餘的舊勢力與要求澈底改革、實行民主的改革派之間正在進行你死我活的鬥爭。他認為哈比比政府雖然標榜要進行改革，但仍盡一切所能來鞏固舊勢力，顯示了哈比比政府的想法與改革派大相逕庭。政府強調改革必須在現行法律規範之內進行。然而，蘇瑪誠認為現行法規皆是蘇哈托時代所制定，它們皆是革新的阻力。^③蘇瑪誠教授的見解，足以反映印尼知識菁英對當前印尼進行改革的共同觀點。

印尼有些學者則從文化的因素來解析當前社會失序的亂象與改革的阻力。例如印尼著名文化學者任達（W. S. Rendra）認為當前的各方面失序主要乃由於道德價值觀的衰落。這是由於蘇哈托時代政府埋沒了年青人的思想創造力，學校教育只強調個人必須服從及效忠國家。當前改革面臨種種阻力，乃是由於人民的思維能力在蘇哈托時代已衰落。長久以來政治人物只是在追求權力而不是以鞏固民權為己任，對他們而言，人民只不過是任由他們擺佈的政治群眾而已。他同時批評當前的改革運動仍充滿著個人英雄主義的色彩，認為改革要能成功，改革者必須要有主權在民的信念，才能建立健全的民主制度。^④他的見解可供我們從文化思想的角度來進一步研析當前印尼民主改革的困境。

印尼著名政論家巴楚利（H. Abdul Kahar Badjuri）則認為印尼必須進行政治文化的改造，才能建立健全的民主制度。他認為目前印尼仍缺乏公民社會和民主文化，人民仍依賴上層菁英分子，而上層菁英分子所形成的菁英政治文化，使他們得以壟斷一切問題的是非真假，包括對印尼建國「班查西拉」意識形態的詮釋。印尼上層菁英階層與下層民衆之間缺乏良好的溝通管道，彼此之間的關係是由上而下的主從關係，這種現象不利於民主的發展。除此之外，巴楚利還認為封建文化傳統仍在印尼社會深根蒂固，產生了父權主義的政治制度。因此，如果想要從文化上和社會上來進行改革，需要相當漫長的時間才能達成。因此，他認為必須首先建立健全的政黨政治和公民社會來進行改革。^⑤

社會各個階層對於改革仍缺乏共識也反映在各個主要政黨、大學生與民間團體，

註② M. Amien Rais, "Pilihan dalam Mengatasi Krisis: Status Quo atau Reformasi" (處理危機的選擇：維持現狀或改革)，同註①，pp. 17-18.

註③ *Pikiran Rakyat*, October 26, 1998.

註④ *Ibid.*

註⑤ H. Abdul Kahar Badjuri, "Kendala Demokratisasi di Indonesia Menyongsong Milenium Ketiga," (印尼邁向廿一世紀民主化的阻力)，同註①，pp. 68-69.



以及軍方等對民主化不同的理念。例如印尼著名回教知識分子馬佐諾（H. Hartono Mardjono）表示，當前印尼改革運動不是要以激烈革命的方式來推翻現有國家民族的生活方式和價值觀，而是要矯正過去蘇哈托政權背叛建國理想及憲法的錯誤行為，改革應該有多面目標，包括確保印尼的國家統一，主權完整，以免印尼在全球化、市場開放、及經濟自由化不可抗拒的世界潮流中，成為新經濟殖民主義所謂「自由競爭」政治口號的犧牲者。^⑥另有一位回教領袖指出，在目前改革運動中，可以明顯看到四種不同的人物和團體，一是只會高喊改革口號而無所作為者，二是利用改革運動混水摸魚爭取個人利益者，三是對改革立場搖擺不定者，四是真正要建立公平公正社會的改革者。^⑦回教領袖也是印尼人民主權黨主席的芮伊斯更提出了國家體制改革的必要性，主張成立印尼聯邦政府來取代目前的共和國政體。他認為印尼只有改採聯邦制才能使中央與地方共享國家資源，避免國家分裂。^⑧他的此項主張，立即遭受執政黨及其他在野黨的嚴厲批評。印尼內政部長哈密特（Syarwan Hamid）批評說，無論從印尼歷史或建國獨立的目標，印尼人民是不會接受將現行共和政體改為聯邦政體，因為聯邦制只將導致印尼國家和民族的分裂。^⑨印尼戈爾卡執政黨主席丹鏞（Akbar Tanjung）也堅決反對將現行共和政體改為聯邦政體，認為這不符合印尼獨立與建國目標。^⑩印尼國防部長韋蘭托對於當前改革的涵意也提出了不同的看法，他認為改革的目的是要提醒印尼全體人民他們過去曾經犯了錯誤，進行改革是為要避免重犯過去的錯誤，而所謂革新就是要剷除貪污、官商勾結及特權裙帶關係，革新並不是要改變現行的制度，如果要改變現有制度，那是一場革命。^⑪哈比比總統甚至提出警告，有某些團體正想盡一切辦法使政府的改革措施失敗，它們利用不民主的手段試圖主導改革的方向來達到自己的利益，他並要求武裝部隊確保安全與治安，以保障改革的成功。^⑫很顯然的，他的這些警告，主要針對社會上一些團體主張極烈改革引發社會分裂而發的。例如激進派大學生不僅要求武裝部隊完全退出政壇，停止干涉政治及社會事務，他們甚至要求廢除印尼建國「班查西拉」意識形態以建立民主，並立即審判前總統蘇哈托以建立法治。^⑬

印尼朝野各黨派及社會各個階層在後蘇哈托時期均同聲要進行改革和民主化，然而，政府迄今仍未能規劃出完整的改革藍圖，國會也未能在改革及民主化的過程中扮演主導、積極的角色。因此，改革派人士不僅懷疑政府進行改革的誠意，他們甚至認為哈比比政府基本上是要維持現狀以鞏固舊勢力。隨著印尼進入「百花齊放、百家爭鳴」的多元政治，如何整合有關改革的方向和步調，進而建立健全的民主制度，實為

註⑥ H. Hartono Mardjono, *Reformasi Politik Suatu Keharusan* (政治改革的必要性) (Jakarta: Gema Insansi Press, 1998), p. 80.

註⑦ Antara, October 4, 1998.

註⑧ *Republika*, September 6, 1998.

註⑨ Antara, September 12, 1998.

註⑩ Antara, September 15, 1998.

註⑪ *Pikiran Rakyat*, September 25, 1998.

註⑫ *Ibid.*

註⑬ *Harian Waspada*, November 5, 1998.



後蘇哈托時期印尼政府及人民所面臨的一大挑戰。

蘇哈托統治印尼卅多年來，在執政黨「一黨獨大」的局面之下，使民主化的發展遭受許多阻力。^④如今印尼一時之間進入了多元政治的「戰國時代」，在「百花齊放、百家爭鳴」的新開放時期，尤其是經濟蕭條仍未好轉，社會出現失序的情況之下，各方對改革的方向和目的意見分歧，是所難免。如何整合對改革的不同理念，將是相當艱難的政治工程。它的成敗也將對印尼民主化的發展產生鉅大影響。

肆、宗教及族群問題重新浮現

印尼堪稱是世界上少數擁有多元宗教及多元族群的島國，就宗教而言，除回教之外，政府正式承認的宗教包括天主教、基督教、佛教及印度教。在印尼二億二百多萬人口中，有百分之八十五以上的人民信奉回教。不過，大多數信奉回教的爪哇人基本上屬於 Abangan（世俗回教徒或名義上的回教徒），大多數爪哇人，尤其是居住在東爪哇和中爪哇者，仍然信奉爪哇固有的傳統宗教，他們有別於回教基本教派信徒。^⑤爪哇文化不僅是印尼文化的主流，爪哇族在印尼主要族群中更占了絕對的優勢（詳見附表）。

印尼主要族群比率表

Javanese (爪哇族)	47.02
Sundanese (巽他族)	14.53
Madurese (馬都拉族)	7.28
Minangkabau (民南卡包族)	3.36
Buginese (布吉族)	2.59
Batak (巴達族)	2.04
Balinese (巴厘族)	1.88
Batavian (巴達維亞族)	1.66
Malay (馬來族)	1.61
Banjar (班查族)	1.52
Achenese (亞齊族)	1.41
Palembang (巨港族)	1.30
Sasak (沙薩克族)	1.12
Dayak (達雅克族)	1.10
Makasarese (馬卡沙族)	1.09
Toraja (托拉雅族)	0.94
其他族群	9.54
合計	100

註：印尼獨立之後，為避免族群問題的敏感性，並未再發布有關各個族群的比率分布。

基本上而言，族群比率迄今尚無鉅大變化。因此，本表尚具參考價值。

資料來源：區鉅龍，「印尼『班查西拉』意識形態的理論與實踐」，問題與研究，第37卷第3期（民國87年3月），頁五一。

註④ 有關蘇哈托時期印尼民主化發展的阻力，請參閱：區鉅龍，「印尼政治民主化的困境」，問題與研究，第三十五卷第十二期（民國八十五年十二月），頁八九～一〇〇。

註⑤ 有關爪哇人宗教信仰及文化傳統價值觀，請參見 Clifford Geerts, *The Religion of Java* (Glencoe: Free

爪哇人一向掌握權力，成爲印尼統治菁英階層，他們成爲印尼建國五項原則——班查西拉——的捍衛者，一向反對印尼回教激進人士試圖建立回教國度的運動，他們認爲一旦印尼成爲回教國度，印尼必將四分五裂。

印尼一九四五年獨立以來，激進回教組織，尤其是Masyumi（瑪修美）激進回教團體，曾數度試圖以武裝叛亂推翻政府，建立回教國度，但均告失敗。此外，爪哇島以外其他族群，也曾經在北部及中部蘇門達臘，蘇拉威西島（Sulaweei）及安汶島（Ambon）等地區發動武裝叛變，試圖脫離由爪哇人控制的中央政府。回教叛亂及非爪哇人族群的分離運動，如今仍在北蘇門達臘的亞齊省（AjeH），天主教占多數人口的東蒂汶（Timur Timor），以及非亞來土族的西伊利安島（Irian Barat）等地區方興未艾，構成內部不安主要因素之一。

蘇哈托執政期間，爲了推動經濟建設、消除宗教及族群紛爭、及穩定政局，於一九七三年透過立法實施所謂「政黨精簡」政策，把所有回教團體合併成爲Partai Persatuan Pembangunan（聯合建設黨），並把天主教、基督教、佛教及民族主義及社會主義團體合併成爲Partai Demokrasi Indonesia（印尼民主黨），同時把其他社會團體、職業團體、及軍公教人員合併納入在戈爾卡（Golongan Karya）執政黨組織架構之下，形成了三黨鼎立的政治格局。^⑥這項「政黨精簡」政策卻造成了戈爾卡執政黨一黨獨大的絕對優勢，同時箝制及削弱了回教政治勢力的發展。自一九七一年到一九九六年舉行的六次國會大選中，執政黨平均贏得百分之七十以上的得票率，回教政黨則僅平均獲得百分之廿以上的得票率。很顯然的，雖然印尼有百分之八十五的人民信奉回教，但並未有利回教政黨贏得選舉和政權。回教團體把他們的政治挫敗歸罪於蘇哈托軍人政權對回教政黨的壓制。蘇哈托於一九七八年三月廿二日透過人民協商會議通過決議，規定印尼所有民間團體及政府機構必須奉行班查西拉爲唯一建國原則，以保證各個政黨對班查西拉意識形態的認同，更引發了回教基本教派人士的不滿。^⑦許多回教領袖及回教知識分子認爲，這項規定等於把意識形態駕凌在宗教之上。總而言之，回教勢力的減弱、蘇哈托個人權力的集中、以及戈爾卡執政黨的一黨獨大，乃是蘇哈托新秩序政府執政時期的主要特色。^⑧

一九九八年五月蘇哈托被迫下台，其繼承人哈比比總統上任不久立即宣布解除黨禁，一時之間新的政黨如雨後春筍，相繼成立。從一九九八年五月到十二月，已有一〇七個各種不同主張的政黨成立，並準備投入一九九九年六月國會大選。回教人士更乘機紛紛成立新的政黨，其中比較具有組織規模者包括Partai Kebangkitan Bangsa（民族復興黨）、Partai Bulan Bintang（月星黨）、Partai Ummat Istam（回教徒黨）

註⑥ Michael R. J. Vatlicciatis, *Indonesian Politics Under Suharto: Order, Development and Pressure for Change* (London and New York: Routledge, 1993), p. 31.

註⑦ Jamie Mackie and Andrew Mac Intyre, "Politics," in Hal Hill. ed., *Indonesia's New Order: The Dynamics of Socio-Economic Transformation* (Australia: Allen & Unwin, 1994), p. 91.

註⑧ *Ibid.*, p. 4.



等，這些新的回教政黨並且採用回教符號，以顯示它們的政黨屬性。在蘇哈托時期，這是被禁止的。此外，回教團體也紛紛發行新的報刊，以宣揚回教理念。^③

很顯然的，在目前印尼邁向多元化政黨政治及民主政黨的新時期，回教文化復興及回教政治勢力已逐漸浮現。然而，近數月以來，印尼各地不斷發生回教徒與基督徒流血衝突，各地也時常發生族群抗爭，令許多印尼有識之士擔心宗教及族群衝突將扭曲民主改革的方向。

伍、印尼民主化的前景

印尼現行憲法及「班查西拉」建國方略基本上是建構在民主的原則與精神。^④不幸的是，印尼獨立五十三年以來，議會民主政治僅僅在一九五〇年初期短暫萌芽。一九五九年蘇卡諾實行所謂的「指導民主」（Demokrasi Terpimpin）使印尼的民主政治胎死腹中。蘇哈托新秩序政府成立之後，雖然拋棄了「指導民主」的政治制度，但卻實行了所謂的「班查西拉民主」（Demokrasi Pancasila），在戈爾卡集團一黨獨大的政體之下，民主化的發展受到了許多阻力。

一九八〇年代末期至一九九〇年代初期，隨著印尼經濟高度成長、社會多元化、民智開啓等的發展，蘇哈托新秩序政府曾一度容許社會公開討論政治開放的議題。蘇哈托並曾在一九九一年國會講演中明白指出，在印尼多元及不斷改變的社會環境裡，必然會出現新的社會願望、新興的社會力量及新的社會期望。^⑤據報導，蘇哈托並曾委託印尼社會科學院，就印尼國會結構之改造、選舉法之修正，以及政黨政治之發展等，提出研究報告與建議，以供政府修法之參考。足見蘇哈托也已體認到，隨著印尼經濟持續成長、人民生活改善、社會多元化，以及人民教育程度提高等成果，印尼遲早必須邁向民主化的康莊大道。

然而，蘇哈托在位時期，並未致力推動民主化的發展。今年五月蘇哈托在印尼經濟蕭條惡化演變成大規模政治及社會抗爭運動中，終於被迫下台。印尼人民要求民主改革的聲浪也隨著蘇哈托時代的結束而達到高點。

展望印尼民主化的前景，仍有許多不決定因素將影響民主化的發展。其中主要包括：一、明年六月大選的結果及新產生的人民協商會和國會的陣容；二、武裝部隊是否確實能夠減少干涉政治、社會事務，並採取中立的立場，以利文人政府的建立；三、健全的司法制度是否能夠建立起來，以維護法治和人權；四、在多元政黨政治的新時期，不同黨派是否能遵守民主政治遊戲規則，異中求同，相互容忍不同意見和主張，這在印尼多元文化、多元族群、多元宗教的社會尤其重要。然而，數月以來，印尼各

註③ *Republika*, December 1998.

註④ 有關「班查西拉」的理論淵源，請參閱：區鉅龍，「印尼班查西拉意識形態的理論與實踐」，問題與研究，第三十七卷第三期（民國八十七年三月），頁四五～五四。

註⑤ Michael R. J. Vatikiotis, *Indonesia's Politics under Suharto: Order, Development and Pressure for Change*, p. 97.



地不斷發生族群、宗教及黨派之衝突，使得政治多元化蒙上了陰影。不少朝野人士擔心，民主開放之結果將導致國家之分裂。

此外，印尼薄弱的中產階層人士勢必影響民主化的進展，印尼人口計二億二百多萬人，然而其中只有百分之廿的勞動人口被列為中產階級，可見印尼仍缺乏強勢、自主性的中產社會階層作為民主化的推動力。^②印尼能否在目前進行改革時期同時建立公民社會（Civil Society），也將影響民主化的成敗。而公民社會的建立，亦非一蹴可成。

總而言之，誠如印尼Media Indonesia社論所指出，印尼當前的亂象已不是普通的感冒而是末期的癌症，須要大動手術才有復元的希望，也只有進行全面的政治、經濟、社會、司法、教育、文化等改革，才能建立民主制度。^③

哈比比總統已經啓開了印尼邁向民主化的道路，且已獲得初步成果。如果印尼朝野各黨派能夠對民主改革的內涵、方向及目標取得共識，吾人對印尼民主化的前景或許乃可持樂觀的期待。誠如哈比比所指出，在集權專制與民主之間，印尼毫無猶疑的選擇民主，因為民主符合印尼文化傳統、價值觀，以及建國的理念和目標。^④他的這一番話，毫無疑問的道出了這一代印尼人民的心聲。

印尼一九四五年憲法原本是一部民主憲法，印尼必須回歸這部憲法的民主精神，建立文人政府，武裝部隊國家化及專業化，完全退出政壇，民主改革才有希望實現。

此外，經濟因素也勢將對印尼民主化的進展產生鉅大影響。印尼到今年年底估計將有一億多人口屬於極貧人口，換言之，到一九九八年底，在印尼二億二百萬人口中，有半數將陷於極貧生活水平，而印尼經濟蕭條至少需要五年時間才有復甦的希望。而印尼人民是否有耐心等待經濟復元，也是印尼民主化發展一大隱憂。

從政治學的理論而言，印尼在後蘇哈托時期已邁入多黨政治的新時期，但宗教、族群、及上層菁英派系激烈的權力鬥爭，使得多元政黨政治出現嚴重失序的政治亂象。國會最近修正之有關政黨法及選舉法仍遭各黨派批評，尤其修正後之選舉法仍繼續保留三十八國會席位給委任的軍方代表，更令反對派人士不滿。

今年六月七日預期舉行的國會大選，將有一百多個不同意識形態的政黨投入參選，這是印尼獨立五十五年以來首次出現「百花齊放、百家爭鳴」的民主政治「大年華會」。然而，本次選舉是否能夠在公開、公正、公平的民主遊戲規則之下順利完成，落敗的黨派是否能夠有民主的風度接受選民的決定，並成為忠誠的反對，共渡國難，在在考驗著印尼民主化之發展。

從經濟層面而言，今年選舉之後產生的新政府是否能夠善用國際奧援，提出更具體且有效因應短、中、長期的經濟復甦宏觀計畫，並大力消除仍存在的諸多經濟、金

註② Amir Santoso, "Democratization: The Case of Indonesia's New Order," in Anek Loathamatas, edited, *Democratization in Southeast and Northeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997), pp. 33-43.

註③ *Media Indonesia*, August 31, 1998.

註④ *Pikiran Rakyat*, October 10, 1998.



融、銀行等弊端，以便恢復國內外投資者及企業界對未來市場的信心，凡此皆將影響印尼經濟深鉅。

民主化的健全發展及經濟復元乃是當前印尼領導人所面臨的雙重挑戰。

* * *

(收件：87年11月7日，修正：87年12月31日，再修正：88年2月26日，接受：88年3月2日)



Democratization in Post-Suharto Indonesia: Developments and Prospects

David Auw

Abstract

The downfall of Indonesian President Suharto on May 21, 1998 marked the dawn of a new era for the world's largest island nation. His successor, President Burhanuddin Habibie, pledged to implement reforms and democratization as demanded by the student and other opposition groups who toppled Suharto from power.

Some reforms and democratization measures have been carried out since Habibie assumed the presidency. Prominent political prisoners were released. The ban on the formation of new political parties was lifted. More than 100 new political parties have emerged since May 1998. The press also enjoys greater freedom. Moreover, the government has also adopted new election laws and curtailed the social and political role of the military. It has also pledged to promote and protect individual liberty and human rights.

There is no question that Indonesia is beginning to move toward democratic pluralism. However, prospects have remained uncertain as Indonesia still lacks the basic ingredients for democracy, and economic poverty as well as ethnic, social, and religious confrontations have intensified.

Keywords : reformation, democratization, political change, economic poverty, civil society

