

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 後蘇哈托時期印尼軍人「雙重角色」的持續與演變

The "Dual Role" of the Indonesian Armed Forces in the Post-Suharto Era—Continuity and Change

doi:10.30390/ISC.199904\_38(4).0002

問題與研究, 38(4), 1999

Issues & Studies, 38(4), 1999

作者/Author：區鉅龍(David C. L. Auw)

頁數/Page：17-29

出版日期/Publication Date：1999/04

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.199904\\_38\(4\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199904_38(4).0002)



*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



# 後蘇哈托時期印尼軍人 「雙重角色」的持續與演變

區 鉅 龍

(國立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

印尼軍人在印尼獨立之後不僅擔負起國防安全及領土完整的責任，同時在社會、政治領域也扮演了舉足輕重的角色。這種「雙重角色」乃基於印尼獨立戰爭的經驗、印尼傳統政治文化、印尼「軍民一體」的思想、以及印尼「班查西拉」建國五項原則的精神。

印尼軍人的「雙重角色」在過去半個世紀以來在不同的政治體制之下發生了變化。一九六七年蘇卡諾被迫下台，蘇哈托新秩序政府成立，軍人的「雙重角色」達到了高峰，但印尼基本上並未成為典型的軍人獨裁的政體。不過，軍人干政也阻礙了印尼民主化的發展。

一九九八年五月廿一日蘇哈托被迫下台，印尼進入了嶄新的民主改革的新時期，軍人「雙重角色」的合法性也面臨嚴峻的挑戰。在改革派強烈要求之下，軍人已開始調整長久以來扮演「雙重角色」的功能，其中包括軍人退出政壇、嚴守政治中立之立場、軍人專業化及軍隊國家化等改革措施。這些改革無疑將大幅改變軍人「雙重角色」的功能，進而影響印尼未來政局的演變。

關鍵詞：民主改革、軍人「雙重角色」、軍民一體論、文人政府、中庸之道

\* \* \*

## 前 言

印度尼西亞共和國自從一九四五年八月十七日宣布獨立以來，印尼武裝部隊（Angkatan Bersenjata Republik Indonesia，簡稱 ABRI）一向扮演舉足輕重的政治及社會建設的角色，即所謂的「雙重角色」（Dwi fungsi），所謂「雙重角色」是指武裝部



隊（以下簡稱軍人）一方面擔負著維護國家領土完整及國家安全的責任，另一方面積極參與政治及社會事務，為國家整體建設發展作出貢獻。

印尼一九四五年頒布的憲法，基本上是一部民主憲政的憲法，其中明文規定印尼為總統制及內閣制的雙首長制政府體制，總統兼任武裝部隊最高統率，行政、立法及司法部門三權分立。因此，理論上，就印尼憲法及政府體制而言，印尼政府理應由文人組成及主導，而印尼軍人干涉政治及社會事務誠屬反常現象，也不符合民主政治的原則和精神，更違背了印尼民主憲政的理念。

然而，半個世紀以來，雖然印尼並未成為典型的軍人獨裁（military dictatorship）或軍人集權（military totalitarian）的國家，國會及總統大選仍按期舉行，政黨政治雖受限制但仍被容許存在，但軍人卻持續主導政局，且成為印尼最龐大、最有組織、最具有資源、且是最有政治及社會影響力的集團。

印尼軍人扮演「雙重角色」起源於印尼獨立運動的特殊歷史背景以及印尼傳統政治文化的因素。因此，印尼軍人的「雙重角色」與一般拉丁美洲、亞洲、中東、及非洲等典型的軍人獨裁政權無論就其歷史、文化背景、性質、權力的來源和合法性、以及與文人體制（civilian institutions）的互動關係，皆有相當程度的差異。例如印尼軍人主要透過它「雙重角色」的途徑，而非經由軍事政變，掌控權力和主導政局。而軍人的「雙重角色」又有法令規章的依據。

不過，除此之外，印尼軍人干政也有其他的背景因素或理由，其中包括：一、不滿文人政府的無能與腐敗；二、議會民主政治運作不良造成內部分裂和危機；三、阻止極左勢力（如馬列政黨）及極右勢力（如回教基本教派團體）奪取政權，更改國體；四、軍人干政是為確保政治及社會安定，認為只有在穩定的政治和社會環境中，各項國家建設，尤其是經濟建設和發展才能得以實現；五、軍人干政乃為了分享國家資源，以鞏固軍人的勢力和影響力，進而增強了文人政府對軍人的依賴性。就上述背景因素而言，印尼軍人干政、主導政局、以及掌控權力的動機和目的，與第三世界許多軍人政府的性質頗多相同之處。<sup>①</sup>

西方政治學者把現代軍人主要歸納為三種類型，其一是典型的專業軍人（classical professional soldiers），這一類型普遍存在於穩定的政治制度中。其二是所謂的羅馬式執政官的軍人（或稱謂禁衛軍）（praetorian soldiers），這一類型普遍存在於不穩

註① 請參閱 Suchit Bunfongkarn, *The Military in Thai Politics* (Singapore: Institute of International Studies, 1987); J. C. Hurewitz, *Middle East Politics: The Military Dimension* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1982); Monte R. Bullard, *The Soldier and Citizen: The Role of the Military in Taiwan's Development* (New York: M. E. Sarpe, Inc., 1997); John W. Harbeson, ed., *The Military in African Politics* (New York: Praeger, 1987); Alexander Nadesan, *The Military in the Political Development of Asia* (Hong Kong: Asian Research Service, 1979); Andrew J. Goodposter and Samuel P. Huntington, *Civil-Military Relations* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977); Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Ithaca and London: Cornell University, 1978); Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times* (New Haven and London: Yale University Press, 1997).



定的政治環境中。其三是革命軍人（revolutionary soldiers），這一類型的軍人起源於動亂、腐敗或者新興中的政治制度，且與現存的政治秩序有密切的關連。<sup>②</sup>

就印尼軍人而言，由於它特殊的歷史背景、組織架構、「雙重角色」的功能、軍人對國家建設發展的使命感、以及印尼半個世紀以來軍人與文人微妙的互動關係，因此，印尼軍人實際上同時具有專業軍人、禁衛軍、以及革命軍人的特質（以下段章將進一步深入分析）。

本文主要探討印尼獨立半個世紀以來，印尼軍人在不同時期扮演「雙重角色」的功能與演變，並就蘇哈托一九九八年五月廿一日宣布下台之後，在當前印尼進入民主改革的新時期，剖析印尼軍人「雙重角色」的前景以及對印尼民主化的影響。

## 壹、印尼武裝部隊的起源

荷蘭殖民時期，荷蘭統治者並未建立由印尼人組成的軍隊，而僅僅招募了少數信奉天主教及基督教，而且意識形態上及政治思想上效忠荷蘭殖民地政府的安汶人（Ambonese）組成一小分遣隊。荷蘭殖民地政府的主力軍——荷蘭東印度遣隊，並未徵召印尼人入伍。<sup>③</sup>顯然荷蘭統治者刻意排斥印尼人入伍，以免印尼人武裝起義，推翻荷蘭殖民政府。俟日軍於第二次大戰大舉入侵荷屬印尼殖民地，荷蘭政府才成立「荷蘭東印度軍隊」（Royal Netherlands Indies Army），並徵召了少數印尼人擔任少尉以下的軍官和士兵。<sup>④</sup>一九四三年日本占領軍成立了「人民力量總部」（Pusat Tenaga Rakyat），其主要任務是透過軍事訓練來激勵印尼人民的民族主義意識，並加入日本軍抵抗盟軍的作戰行動。在「人民力量總部」的指揮之下，日本占領軍組成了保衛祖國自願軍（Tentara Sukarela Pembela Tanah Air），大量招募印尼人入伍。<sup>⑤</sup>這一自願軍在印尼獨立戰爭中成為印尼抗荷游擊隊的主力，且在印尼抗荷勝利獨立之後，重組為印尼國軍（Tentara Nasional Indonesia, TNI）。一些自願軍的軍官，後來成為印尼國軍高級將領。然而，這些將領並未受過正式軍事教育，他們以革命軍人自詡，同時他們也有獨立的意識形態信念及行事風格，這些因素在印尼獨立之後，形成了印尼軍人與文人技術官僚之間的衝突。<sup>⑥</sup>

印尼武裝部隊的組織架構，與一般國家大致相同，除陸、海、空三軍之外，尚有各種任務不同的特種部隊如戰略後勤部隊、快速作戰部隊、及特殊任務作戰部隊等。

註② Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times*, *op. cit.*, pp. 9~17.

註③ Alexander G. Nadesan, "The Role of the Military in Current Indonesian Politics," in Alexander Nadesan, ed., *The Military in the Political Development of Asia* (Hong Kong: Asian Research Service, 1979), p. 9.

註④ Guy Pauker, "The Role of the Military in Indonesia," in John J. Johnson, ed., *The Role of the Military in Underdeveloped Countries* (Princeton: New Jersey, Princeton University Press, 1962), p. 187.

註⑤ *Ibid.*, p. 189.

註⑥ Alexander G. Nadesan, *op. cit.*, p. 10.



印尼警察部隊隸屬國防部，並直接受武裝部隊的督導和指揮，進行維護社會治安的任務，實為印尼國軍體制最為特殊的性質。這一制度的設計，主要為配合及發揮印尼軍人扮演「雙重角色」的功能。

## 貳、印尼軍人扮演「雙重角色」的理論基礎

印尼武裝部隊自從印尼獨立之後，從來未曾把軍人的角色和任務侷限在軍事事務上。從一九四五年到一九四九年印尼對荷蘭統治者進行革命戰爭期間，印尼軍人便投入獨立鬥爭，這場鬥爭不僅僅是軍事行動的武裝鬥爭，同時也是一場政治鬥爭，兩者息息相關，無法分隔。<sup>⑦</sup>所謂政治鬥爭即是印尼一方面以武裝力量進行獨立革命戰爭，另一方面進行外交鬥爭，以爭取國際間，尤其是聯合國的同情並支持印尼抗荷獨立運動。這種歷史經歷更使印尼軍方領導菁英自我肯定認為印尼武裝部隊一方面是「軍事力量」，同時也是「社會及政治力量」，而作為社會及政治力量，他們認為印尼武裝部隊的活動應涵蓋意識形態、政治、社會、經濟、文化、以及宗教等的領域。<sup>⑧</sup>

此外，印尼軍事菁英也從「軍民一體論」、印尼「班查西拉」建國五項原則意識形態的涵意<sup>⑨</sup>、以及印尼固有傳統文化及政治哲學的價值觀，創造了一套有關軍人扮演「雙重角色」的理論基礎，以鞏固軍人扮演「雙重角色」的必要性和合法性。茲分別剖析如下：

### 一、軍民一體論

印尼軍事菁英從國家與社會整體論的觀點（Integralism）認為印尼武裝部隊原本是由人民子弟所組成，沒有人民子弟早期組成的抗荷游擊隊進行獨立革命運動，就沒有獨立後的印尼武裝部隊。換言之，人民與軍人是一體的，兩者不能分割或互相排斥。因為軍民是一體的，因此，軍人參與政治及社會事務，乃是天經地義的權利，不須任何特別的許可。<sup>⑩</sup>此外，印尼軍人認為印度尼西亞共和國是他們創建的，先有武裝部隊而後才有獨立的印尼。因此，軍人的「雙重角色」不受時間和空間的影響。因為軍民是一體的，因此，軍人的「雙重角色」將代代相傳。<sup>⑪</sup>

註⑦ Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1978), p. 24.

註⑧ *Ibid.*, p. 27.

註⑨ 有關印尼「班查西拉」建國五項原則的理論和實踐，以及它引發的爭議及面臨的挑戰，請參閱 Eka Darmaputra, *Pancasila and the Search for Identity and Modernity in Indonesia* (Leiden: E. J. Brill, 1988); Mashuri, "Pancasila Democracy," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 5, No. 4 (October 1977), pp. 32~33; 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45~54。

註⑩ Douglas E. Ramage, *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and the Ideology of Tolerance* (London and New York: Routledge, 1995), pp. 127~128.

註⑪ R. Hartono, "Peran dan Posisi ABRI dalam Format Politik Nasional (印尼武裝部隊在政治上扮演的角色與政治立場)," in Selamat Gining et al., eds., *ABRI dan Demokratisasi* (印尼武裝部隊與政治民主化) (Jakarta: Mizan Pustaka, 1997), p. 10.





## 二、「班查西拉」意識形態作為理論依據

印尼「班查西拉」建國五項原則（Pancasila）係由已故蘇卡諾總統（Sukarno）於一九四五年六月一日印尼正式宣布獨立前夕。首次向全國制憲委員會提出並被採納成為印尼建國意識形態的理論基礎，並為印尼一九四五年憲法的精神來源。「班查西拉」的政治哲學價值觀，主要起源自印尼爪哇人固有的文化傳統和思想。其五項建國原則包括：(一)信奉萬能之神（宗教主義）；(二)人道主義；(三)民族主義；(四)民權主義；(五)社會正義。<sup>⑫</sup>簡而言之，「班查西拉」已經成為印尼神聖不可侵犯的建國、治國最高宗旨。而印尼裝部隊既然扮演「雙重角色」，並積極參與政治及社會事務，「班查西拉」乃成為軍人參與政治及社會事務的最高指導原則。維護「班查西拉」更是印尼軍人神聖的任務。<sup>⑬</sup>印尼前海軍副司令蘇納迪中將（Vice Admiral Sunardi）曾經指出，對印尼裝部隊而言，「班查西拉」建國五項原則是印尼國家存亡的關鍵要素，也是國家生存的最高指導原則，沒有「班查西拉」，印尼必將解體。<sup>⑭</sup>印尼前陸軍參謀學院院長帕沙少將（General Abdul Kadir Besar）甚至認為軍民一體的概念乃是印尼軍人參與政治和社會事務的主要依據，因為國家與社會是一個有機整體，而「班查西拉」也是具有整體性的意識形態。<sup>⑮</sup>

## 三、文化傳統作為理論依據

印尼軍事菁英認為印尼文化傳統強調國家社會及族群是一個大家庭的價值觀，在這觀念規範之下，政府的任務是要維護整個大家庭（整體社會）而非個人的權益。他們認為印尼武裝部隊乃是社會弱勢團體的保護者，同時也是最能有效消除族群、宗教、種族以及階級之間的衝突。因此，軍人扮演「雙重角色」，符合印尼文化傳統。印尼是一個多元文化、多元族群、及多元宗教的海島國家，因此，他們也認為印尼軍人從印尼文化傳統的價值觀作為它扮演「雙重角色」的合法性，遠比其他理由更為有力，因為他們認為文化傳統是代代相傳，不受時間和空間的侷限。<sup>⑯</sup>

然而，雖然印尼軍人為扮演「雙重角色」創造了一套理論基礎，並且在一九六七年蘇哈托新秩序政府成立之後，更進一步獲得了合法性，此並不意味所有政治及社會團體均認同印尼軍人扮演的雙重角色。自由派知識分子及文人技術官僚對軍人參與政治及社會事務一向持保留的態度，甚至時有批評，認為軍人干政阻礙了民主化的發展。尤其是基本教派回教團體，不僅不滿「班查西拉」並未賦予回教特殊的地位和角色，更不滿軍人透過它的「雙重角色」來打壓回教勢力。「班查西拉」意識形態成為印尼

註⑫ 有關印尼「班查西拉」意識形態的精義，請參閱區鉅龍，前引文。

註⑬ Douglas E. Ramage, *op. cit.*, p. 122.

註⑭ *Ibid.*

註⑮ *Ibid.*, p. 123.

註⑯ *Ibid.*, p. 127.



建國基本原則，也埋下了日後印尼回教團體與政府及軍方的抗爭。<sup>①</sup>近年來，印尼軍中新生代少壯軍人，他們許多曾受過西方教育，對於軍人干涉政治及社會事務也紛紛提出異議，並主張軍隊國家化、專業化、完全退出政壇。<sup>②</sup>

### 叁、軍人「雙重角色」的實踐

無可諱言的，印尼軍人在印尼獨立戰爭扮演了重要角色，功不可沒。但在印尼獨立初期，軍人並未積極干涉政治事務，同時也缺乏參與政治及社會事務的理論和法理依據。直到一九五七年蘇卡諾總統鑑於議會政治效果不彰、多黨政治引起政局持續動亂、印尼經濟嚴重衰退、造成民不聊生，乃宣布成立國務委員會（Dewan Nasional），協助內閣推動政府施政，並任用若干高級將官擔任國務委員，軍人才開始參與政治事務。<sup>③</sup>一九五七年三月十七日蘇卡諾結束議會憲政制度並實施戒嚴以穩定政局，軍人也才被列為職業團體成員之一。<sup>④</sup>軍人支持蘇卡諾解散國會、恢復一九四五年憲法，顯示了他們反對西方式議會民主政治的立場。從此之後，軍人堅持西方式民主制度不適用於印尼，「班查西拉」意識形態遂成為印尼軍人思想教育的主要內涵。<sup>⑤</sup>因此，雖然印尼武裝部隊存在著不同派系利益，但在意識形態上卻具有高度的一致性和忠誠性。<sup>⑥</sup>毫無疑問的，政治思想上的一致性和忠誠性，堅定了軍人實踐「雙重角色」的決心。

蘇卡諾宣布戒嚴以應付外島兵變對抗中央政府，同時提升對抗荷蘭繼續占領西伊利安島的軍事行動，使軍人有機會接管荷蘭人在印尼的所有財產，也使軍人在政府行政及經濟事務的角色愈形擴張。<sup>⑦</sup>一九五九年印尼武裝部隊成功的粉碎了蘇門達臘中部武裝叛變企圖脫離中央政府並成立「印度尼西亞革命政府」（Pemerintah Revolusi Republik Indonesia, PRRI），以及弭平蘇拉威西島（Sulawesi）叛亂團體試圖建立「印度尼西亞臨時政府」（Permesta），使得軍人的勢力和影響力大為增加。蘇卡諾於同年宣布實行「指導民主」，限制政黨活動，不僅獲得軍方的支持，更使軍人有機會貫徹實踐其參與政治及社會事務的「雙重角色」。<sup>⑧</sup>

為了合理化軍人的「雙重角色」以及避免文人技術官僚的憂懼和反彈，印尼武裝

註① M. C. Richlefs, *Sejarah Indonesia Modern* (印尼近代史) (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1991), p. 314.

註② Michael R. J. Vatikiotis, *Indonesian Politics Under Suharto: Order, Development and Pressure for Change* (London and New York: Routledge, 1993), p. 87~88.

註③ Leo Syriadinata, *Military Ascendancy and Political Culture: A Study of Indonesia's Golkar* (Ohio University Press, 1989), p. 7.

註④ *Ibid.*, p. 5.

註⑤ Douglas E. Ramage, *op. cit.*, pp. 122~123.

註⑥ *Ibid.*, p. 123.

註⑦ Hamish McDonald, *Suharto's Indonesia* (Australia: Fontana Books, 1980), pp. 26~27.

註⑧ *Ibid.*, pp. 27~29.



部隊參謀總長納蘇森將軍（General Abdul Haris Nasution，後來曾任國防部長）於一九五八年提出了所謂「中庸之道」的概念以實踐軍人扮演「雙重角色」的功能。依據這個概念，軍人將不會接管文人政府，但也不會在政治事務上採取消極的態度。換言之，軍人不取代文人政府，但軍人將繼續有權在行政和立法部門以及在各階層政府機構擔任職務。<sup>②⑤</sup>依照納蘇森「中庸之道」的概念，印尼軍人只能有限度的參與政治事務，軍人更不得以武力奪取政權。他並強調「中庸之道」的概念主要在防止軍人涉足政治事務太深。<sup>②⑥</sup>

納蘇森所提出「中庸之道」的概念如果能夠貫徹，當可使軍人在實踐其「雙重角色」的功能時，有所規範，避免走向偏差。但是，自一九六五年印尼軍方召開第一次國軍研討會之後，軍方不再提及「中庸之道」的概念，反而更強調軍人作為「軍事力量」及「社會與政治力量」的雙重功能，並強調軍人的活動涵蓋意識形態、政治、社會、經濟、文化、以及宗教等的領域。<sup>②⑦</sup>一九六六年八月召開第二次國軍研討會時，軍人的政治及社會角色更加予以肯定，使得武裝部隊在軍事及非軍事領域的功能更為鞏固。<sup>②⑧</sup>

印尼軍人雖然早在一九五八年蘇卡諾成立國務委員會取代內閣的功能，隨而並宣布戒嚴，以及實行「指導民主」而開始參與政治事務，但直到一九六六年印共發動政變企圖奪權失敗，隨後蘇卡諾被迫下台之前，軍人實踐「雙重角色」的功能仍受侷限。在蘇卡諾時期，軍人主要的政治角色在於制衡印尼共產黨（Partai Komunis Indonesia, PKI）的勢力以及扶植反共團體，以對抗印共的政治野心。<sup>②⑨</sup>由於蘇卡諾個人的政治威望以及他利用印共來制衡軍人的勢力，因此，軍人未能在政治上扮演主導的角色。在蘇卡諾、印共、及軍人的微妙三角關係中，蘇卡諾與軍方為了各自的利益而相互利用對方。蘇卡諾於一九五七年結束議會民主政治並實行「指導民主」時，他與軍方即已取得默契，他支持軍人扮演「雙重角色」的功能，以換取軍人支持他實行「指導民主」的政治制度，而軍人支持「指導民主」的動機主要在從中壯大自己的力量和影響力，以制衡印尼共產黨日益增強的勢力。<sup>③①</sup>

俟一九六五年九月卅日印尼共產黨發動武裝叛亂失敗，翌年蘇卡諾被迫交出權力，由蘇哈托將軍領導的新秩序政府（Pemerintah Orde Baru）宣布成立之後，軍人的「雙重角色」才更為制度化及深化。同時軍人也開始深深體認到，穩定是發展國家各項建設的首要條件，在人民生活中，武裝部隊必須實踐它作為社會穩定者及社會建設推動者的功能。<sup>③②</sup>軍人也開始深信，在新秩序政府時期，人民的福祉和希望有賴武裝

註<sup>②⑤</sup> Harold Crouch, *op. cit.*, p. 25.

註<sup>②⑥</sup> Leo Suryadinata, *op. cit.*, p. 34.

註<sup>②⑦</sup> Harold Crouch, *op. cit.*, p. 25.

註<sup>②⑧</sup> Leo Suryadinata, *op. cit.*, p. 34.

註<sup>②⑨</sup> R. Hartono, *op. cit.*, p. 7.

註<sup>③①</sup> Clark Neher and Ross Marlay, *Democracy and Development in Southeast Asia* (London: Westview Press, 1995), p. 78.

註<sup>③②</sup> R. Hartono, *op. loc.*





部隊積極發揮它「雙重角色」的功能。<sup>②</sup>

### 肆、蘇哈托時期軍人「雙重角色」的演變

由於蘇哈托總統是軍人出身，同時他也是印尼首位擔任總統職務的軍事將領，因此他更體認到軍人必須發揮它「雙重角色」的功能，以及積極參與國家建設的任務。例如他早在一九七〇年十月五日印尼建軍節廿五周年演講中強調，武裝部隊作為公民團體，它的任務是參與國家及人民的一切活動，以便完成印尼獨立革命的建國目標，並支持及維護國家和人民的生活價值觀，以及發展國家民族的潛力和耐力以保障國防安全。因此，他強調武裝部隊的任務是要建立社會的團結、安定及活力，並使國家的一切努力和活動導向完成印尼獨立革命建國的理想。<sup>③</sup>

毫無疑問的，印尼軍人的權力和影響力在蘇哈托新秩序政府之下快速膨脹，蘇哈托與軍人共同建立了權威性的政府體制，他們不僅主導及控制印尼的政治舞台，更控制了社會、經濟、文化生活等各個層面。軍人更透過它參與政治和社會事務的功能，幫助蘇哈托使他有效控制印尼。<sup>④</sup>軍人毫無保留的支持蘇哈托新秩序政府，不僅僅是因為他們在新秩序政權之下已經成為統治菁英的核心成員，而且也是由於在歷經四十多年的軍事教育思想洗腦之後，軍人身為傳統的戰士，必須忠於領袖，並擔負起維持國家安全與社會安定的責任。<sup>⑤</sup>

蘇哈托新秩序之下軍人「雙重角色」的鞏固以及軍人影響力的擴張，主要係透過立法、政治控制、軍人擔任文人職務、以及加速經濟發展等手段來達成。在立法方面，在蘇哈托政府主導之下，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」，為軍人的「雙重角色」提供了法律的依據。這項基本法及其他有關國防安全法令的制定強化了軍人自我肯定的使命感及軍人堅持扮演軍事與非軍事角色的理由。因此他們認為武裝部隊不僅必須同時扮演經濟、社會、政治等的角色，而且不須受文人的控制，<sup>⑥</sup>而軍人凌駕文人技術官僚，正是蘇哈托新秩序政府的一大特色，使得它被批評為一個不折不扣的軍人政權。蘇哈托任用許多親信（包括軍人）在各個政府部門擔任要職為他們自己牟利致富，也使得新秩序被批評為古代爪哇封建王朝的化身。<sup>⑦</sup>曾經有多達兩萬軍官佔居文人職位，其中包括擔任內政部長、法官、及大使等

註② Ulf Sandhaussen and Barry R. Green, "Indonesia: Slow March into an Uncertain Future," in Christopher Clapham and George Philip, eds., *The Political Dilemmas of Military Regimes* (London: Croom Helm Ltd., 1985), p. 100.

註③ Nawaz B. Mody, *Indonesia Under Suharto* (New York: APT Books Inc., 1987), p. 115.

註④ Neher Clark and Ross Marlay, *op. cit.*, p. 22.

註⑤ Ulf Sandhaussen and Barry R. Green, *op. cit.*, p. 114.

註⑥ Nawaz B. Mody, *op. cit.*, p. 106.

註⑦ Claire Holt, ed., *Culture and Politics in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1972) p. 33; Nawaz B. Mody, *op. cit.*, p. 114.



高級文人職務。<sup>③</sup>

在政治控制方面，蘇哈托爲了避免重蹈一九五〇～一九六〇年代多黨政治所造成的亂象，乃透過立法實施所謂「簡化政黨」的措施，除禁止新政黨的成立，並要求各大政黨合併，例如回教政黨合併爲聯合建設黨（Partai Persatuan Pembangunan, PPP）天主教、基督教、社會主義及民族主義黨派合併爲印尼民主黨（Partai Demokrasi Indonesia, PDI），各個社會職業團體與軍人、公務人員、及退役軍人等組成戈爾卡職業集團（Golongan Karya, Golkar），形成三黨鼎立的政治局勢，雖然嚴格而言，戈爾卡職業集團並非政黨。蘇哈托提出簡化政黨及政黨合併的目的乃爲了提高政黨的功能及減少政黨的異質性，進而促進政治和諧及社會安定，以利經濟發展，在野黨則指責政黨合併的目的乃在削弱反對黨的勢力，因爲將不同主張的政黨合併只有造成彼此之間的不和及內部分裂。<sup>③</sup>

事實證明蘇哈托簡化政黨的措施不僅使得執政的戈爾卡職業集團在軍方扶植和控制之下形成一黨獨大，並且自一九七二年舉行的大選以來，均能贏得平均百分之七十的票數，因此，戈爾卡職業集團實際上已成爲蘇哈托新秩序政權掌權的政治工具。<sup>④</sup>而軍人雖然不得參加選舉，但得由總統提名委任爲人民政治協商會議及國會議員，更使軍人在立法方面具有舉足輕重的影響力。

在經濟控制方面，由於蘇哈托新秩序政府自一九六七年成立以來，即以發展經濟，改善人民生活爲施政主軸，因此，「經濟掛帥」遂成爲政府控制經濟活動的藉口。許多現役和退役高級軍官被安排轉入商界或擔任國營企業機構之主管。軍人涉入經濟活動也隨著他們經濟利益的增加而日益增強，同時也爲蘇哈托政權提供可觀的財力來源。

除此之外，軍方透過由中央到地方所建立的軍令系統，更有效的加強了軍人對文人官僚體系的監督和控制，因此，新秩序政權雖然並非典型的集權專制的軍人政府體制（totalitarian military regime），但軍人卻與文人享有平行的權力架構，甚至在實際上控制著文人的行政體系。（如表圖所顯示）

印尼文職與軍令系統對照表

總 統		
各部部長	內政部長	武裝部隊總司令
省政府	省 長	省軍區司令
縣政府	縣 長	縣軍區司令
地區政府	區 長	地區軍區司令
鄉村政府	鄉 長	鄉區軍區司令

資料來源：Bol Lowry, *Indonesian Defence Policy and the Indonesian Armed Forces* (Canberra: Strategic and defence Studies Centre, The Australian National University, 1993), p. 76.

註<sup>③</sup> *The Sydney Morning Herald*, September 12, 1998.

註<sup>③</sup> Leo Surayadinata, *op. cit.*, p. 70.

註<sup>④</sup> Nawaz B. Mody, *op. cit.*, p. 313.



總而言之，印尼軍人「雙重角色」的理論、法律依據、及實踐，在蘇哈托新秩序政府時期（一九六七～一九九八年）達到了前所無例的功能與效果，尤其是在經濟發展方面，在新秩序政府之下，印尼過去二十多年來均能獲得百分之七的平均年成長，並曾經一度被世界銀行稱讚為「亞洲經濟奇蹟」，及第三世界經濟發展之楷模，<sup>④</sup>確實難能可貴。實際上，蘇哈托新秩序政府也以它的經濟發展成果作為它統治的合法性最主要的依據。<sup>④</sup>

然而，由於新秩序政府強調「經濟掛帥」為施政的主軸，卻為了安全和安定而壓制民主多元政治的發展，使得政府不斷受到國內及國際間的批評。一九九八年亞洲爆發金融風暴，印尼長久以來極為不健全的經濟發展策略及金融體系首當其衝，終於造成印尼經濟全盤崩潰，引發反政府群眾暴動事件，若干大學生並在抗議示威中被軍警治安人員槍殺身亡，更引發了蘇哈托執政卅年來前所未有的大規模反政府運動，最後導致了蘇哈托被迫下台，為新秩序政權劃下了句點，也為印尼啓開了邁向民主改革的新時期。<sup>④</sup>

## 伍、調整中的「雙重角色」

一九九八年五月廿一日蘇哈托總統在印尼經濟嚴重衰落不振，民不聊生，以及群眾要求改革的聲浪中宣布下台，並依憲法將總統職務移交給副總統哈比比。蘇哈托下台不僅結束了長達卅年的新秩序政權，更對軍人扮演「雙重角色」的合法性造成莫大的衝擊。改革派提出的各項改革的訴求之中，尤以要求結束軍人扮演「雙重角色」的訴求最為凸顯，因為他們深信，只有結束軍人干涉政治及社會事務，印尼建立多元民主政治才有成功的希望。因此，改革派要求一、軍人退出政壇；二、取消軍人在人民政治協商會及國會所佔席位；三、取消軍人擔任文職，四、軍人專業化及軍隊國家化；五、建立司法機關的公信力；以及修改選舉法及限制總統的任期等一系列改革措施。換言之，改革派人士深信，印尼唯有進行全面性的軍事、政治、經濟、司法、及社會改革，才能建立民主制度。<sup>④</sup>

很顯然的，在後蘇哈托時期，要求改革的聲浪，尤其是要求結束軍人扮演「雙重角色」的改革訴求，已經無法抵擋。而軍方也為了因應民意的改革要求，已經採取了一些正面的回應，其中包括同意：一、減少軍人在人民政治協商會議所佔席位（由原來的一百席位減為卅六席位）；二、從今（一九九九）年四月一日開始，警察不再隸屬軍令系統，脫離軍人指揮而成為獨立執法的司法人員；三、軍人不再擔任戈爾卡職

註④ Michael R. J. Vatikiotis, *op. cit.*, p. 42.

註④ Ulf Sandhaussen and Barry R. Green, *op. cit.*, p. 107.

註④ 請參閱區鉅龍，「後蘇哈托時期印尼民主化的發展與前景」，*問題與研究*，第38卷第1期（民國88年1月），頁35～47。

註④ *Media Indonesia*, August 31, 1998.



業集團的黨務職位，並在選舉時嚴守中立的立場，不偏袒任何黨派。軍方未完全放棄在人民政治協商議的席位，主要的理由是國會並未廢除軍人扮演「雙重角色」的相關法律依據。同時軍方也認為，在印尼目前仍處於亂動不安的過渡時期，它仍有必要參與政治及社會事務，雖然軍人將不再扮演主導政局的角色。而改革派人士似乎也同意在目前局勢動盪及民主制度尚未健全的現實情況之下，容許軍人以漸進、階段性的步驟來結束軍人「雙重角色」的功能。改革派主要領導人並原則上同意，給軍方六到七年的時間，來完成結束軍人「雙重角色」的歷史包袱。

## 陸、結 論

從政治學的角度來分析，印尼長期以來軍人扮演「雙重角色」的特殊現象，足以佐證一些政治學家所提有關軍人與文人互動關係的複雜因素以及軍人干政的背景因素。<sup>⑤</sup>以印尼的經驗而言，軍人干政驗證了政治學家所提有關開發中國家軍人崛起掌權的一些理論分析，其中主要包括：一、軍人奪權並非憑空發生，而是有它政治、社會、經濟等的複雜背景因素；二、文人政府的無能與腐敗往往迫使軍人干政，甚至於接管政權，這樣的情形在缺乏民主制度的第三世界落後國家相當普遍；三、軍人政權往往以經濟等其他建設成果來維繫它統治的合法性，但一旦這些成果遭到嚴重挫折，其政權必將發生動搖，其合法性也面臨挑戰；四、軍人政權專制體制之下，政治權力及國家資源無法得到公平合理的分配，因而引起人民及文人技術官僚對軍人政權的不滿；五、一旦改革與民主化的訴求成爲全民運動，軍人政權不得不順應民意，採取正面回應措施。以上起碼是後蘇哈托時期軍人領導菁英所面臨的挑戰與困境。其未來發展及演變，殊值得持續觀察研析。

另值得一提的是，由於印尼軍人在蘇哈托統治時期涉及官商勾結貪污不法行爲、鎮壓異議民運人士、以及屠殺反對派人士等違反人權的事件，使得軍人的形象一落千丈，人民對軍人缺乏信心。因此，在後蘇哈托時期，軍人如何適應民主化的發展，改善形象，並轉化爲民主化的助力，實爲他們當前面臨的嚴峻挑戰。

今年六月七日印尼將舉行國會大選，並在年底前由人民協商會議選舉總統。而在大學生、民主改革派、社會團體、以及輿論的訴求與壓力之下，印尼軍方已初步調整長久以來扮演的「雙重角色」。其中最明顯的調整步驟包括：一、禁止現役軍人擔任政黨的職務；二、警察人員不再受軍方的管理與指揮，成爲獨立的執法人員；三、由於軍人的形象嚴重受損，今年四月起印尼武裝部隊 ABRI 的稱呼已被取消，改爲印尼國軍 Tentara Nasional Indonesia (TNI)，此舉顯示印尼軍人邁向更專業化，軍隊國家化，軍人退出政壇等改革措施。事實上印尼國軍於一九九八年八月在萬隆舉行研討

註⑤ 請參閱 Marris Janowitz, *The Military in the Political Development of the New Nations* (Chicago: University of Chicago Press, 1968); Samuel Huntington, *Civil-Military Relations* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977); Amor Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times*.



會時，既已經作出軍人必須退出政壇的決議。<sup>④</sup>

總而言之，在後蘇哈托時期出現的民主改革的聲浪中，印尼軍人恐已不可能繼續它傳統的「雙重角色」，而必須順從民意，自我調整，以更符合民主化的發展。這是後蘇哈托時期印尼軍人面臨的巨大挑戰。但軍人需要一段時間來調整長久以來所一貫扮演的「雙重角色」，因為從印尼軍人的立場而言，他們必須從確保國防安全、領土完整、政治社會安定、經濟發展等的著眼點來調整角色。此外，軍人仍堅持維護「班查西拉」意識形態、軍民一體、一九四五年憲法，以及印尼建國立國的基本傳統價值觀。

\* \* \*

(收件：88年4月9日，修正：88年5月14日，接受：88年5月18日)

---

註<sup>④</sup> *South China Morning Post* (Online), February 23, 1999.





# The “Dual Role” of the Indonesian Armed Forces in the Post-Suharto Era —— Continuity and Change

*David C. L. Auw*

## Abstract

The Indonesian armed forces (ABRI) has played an important role in Indonesia not only as the guardian of national security and territorial integrity, but also as a driving force for social and political development. The concept of the “dual role” of the armed forces was developed after Indonesia won independence in 1949 and was based on: the unique Indonesian experience during the revolutionary struggle to gain independence; Indonesian traditional political culture; and the Pancasila Doctrine.

The dual role of ABRI has undergone significant change since the establishment of the New Order regime in 1967 under the leadership of Suharto. Its political, social, and economic influence has grown significantly, making the ABRI the main pillar of the Suharto regime. Indonesia, however, did not become a typical totalitarian military regime despite ABRI's dominant social and political role.

The downfall of Suharto on May 21, 1998, has ushered in a new era of democratic reform in Indonesia, posing a challenge to ABRI's traditional dual role. This article analyzes ABRI's effort to readjust its role and its impact on the future political development in Indonesia.

Keywords : democratic reform, dual role, military-civilian relations, Pancasila

