

# 經濟發展理論之應用：印尼個案研究

金榮勇

（國際關係研究中心副研究員）

## 壹、前 言

印尼於一九四九年底獨立後從事經濟發展，至今已有一百二十二年。在這四十二年中，印尼歷經蘇卡諾（Sukarno）時期的民族社會主義（National Socialism）和蘇哈托（Soeharto）時期的資本主義，然而發展的結果並不令人滿意。①到底印尼的經濟發展出了什麼差錯？印尼這一國家的發展是一特例還是通例？如何解釋印尼的經濟發展？這是本文擬加以探討的。

許多政治經濟學家提出各種不同的學說和模式來解釋開發中國家經濟發展的應走道路。羅斯托（Walt W. Rostow）在他當時的名著經濟發展的階段中曾預言：

「再精確點說，中國（共）和印度已開始經濟起飛。巴基斯坦、埃及、伊拉克、印尼和其他一些國家也將在十年內展開經濟起飛——基於各個社會中要求現代化的強大壓力。」②

另一方面，在一九六〇年代後期產生了頗為流行的「依賴理論」學派，這派理論家從政治經濟互動以及全球性近數百年來發展過程等二種角度來看亞、非、拉丁美洲各國的經濟發展。法蘭克（Andre Gunder Frank）宣稱：

「低度發展（underdevelopment）——不同於不發展（undevelopment）——並不是因為各（開發中）國家的因素所導致；而是因為整個世界發展過程中資本主義國家發展時所產生的必然結果。」③

註① 蘇卡諾時期所採取的意識形態是一種綜合了民族主義和社會主義的複合體，Golay用Economic nationalism，來形容印尼和其他類似國家的政策。另一方面，更多的學者如Roger a Freeman，用社會主義來形容印尼政府在蘇卡諾時期的政策。事實上，蘇卡諾採取的是一種包含此二種政治理念的政策，有關這點，在本文第一節會加以詳細解說。

註② Rostow, Walt W., *The Stages of Economic Growth*, Cambridge: Cambridge University Press, 1960, p. 126.

註③ 本段話引自 Frank, Andre Gunder, "The Development of Underdevelopment", in Rhodes, Robert I., (ed.), *Imperialism and Underdevelopment*, New York and London: Monthly Review Press, 1970, p. 9.

因此，依賴學派理論家們所提出的解決辦法是要求開發中國家放棄對已開發國家的幻想，而依據自己的方式來發展經濟。如果已開發國家不能夠把發展、發展理論，或發展政策擴散到開發中國家，那麼後者的人民就祇好靠自力發展。」<sup>④</sup>

在本文中，作者的看法是印尼獨立後四十二年的經濟發展，並非現代化理論（Modernization Theory）所能解釋，也非依賴理論所能說明。要解釋大多數開發中國家的經濟發展則必需從戰後整個國際局勢的演變，各開發中國家的內政狀況，人民的素質及教育水準、宗教及其他社會條件的影響力，國外投資及多國企業對國內經濟界的壓力及衝擊，以及各國的領導人士的意志力和企圖心等許多因素合併作一探討，方有可能替開發中國家的經濟發展找到出路。若想祇憑一個理論來解釋複雜的經濟發展問題，是十分危險且容易導致以偏概全的。

本文首先敘述印尼獨立後至今的經濟發展，其所根據的理念及採行的策略。然後拿此一案例來印證各種理論的適用性，最後再提出作者對於印尼經濟發展的各種因素之看法及解釋。

## 貳、蘇卡諾時代的經濟發展理念、策略及成效

印尼於一九四五年八月十七日——日本宣佈投降的三天後——宣布獨立，往後的四年就在戰爭與和談的過程中渡過。荷蘭在戰前原是印尼的殖民母國，戰後荷蘭重返印尼，對於印尼的反抗軍展開所謂的「警察行動」，（police action），希望能撿平動亂，恢復其統治權和取得經濟利益，<sup>⑤</sup>經過四年的衝突，最後雙方在聯合國和美國的協調下達成協議，荷蘭在一九四九年十二月二十七日放棄對印尼的主權，此後印尼才能從事經濟發展。

印尼獨立後的發展可以分為蘇卡諾時代和蘇哈托時代，二個時期的發展理念和策略各有不同。蘇卡諾是印尼的開國英雄，他從一九二〇年代起即致力於喚起印尼人民的國家意識和境內不同派系的整合工作，以便能夠團結一致對付荷蘭。他以他獨有的個人魅力（charisma）和他對於民族主義的狂熱而成爲一九三、四十年代印尼人的精神領袖。他於一九二七年組成印尼國民黨（Indonesian nationalist Party）也成爲領導印尼人追尋獨立的主要政黨。

蘇卡諾的政治理念如同許多第三世界的開國領袖一樣，具有強烈的反抗帝國主義和民族主義。自然這和當時印尼人民在

註④ 本句話引自 Chicote, Ronald H., *Theories of Comparative politics*, p. 284. 唯原句係出自 Frank, Andre Gunder, "Sociology of Development and Underdevelopment of Sociology", in *Catalyst*, 1967 Summer, p. 73. 馬克斯派學者和依賴學派學者對於低度發展的看法類似，然而二派對於解決方案則大不相同，本文後半部會討論此事。

註⑤ 有關蘇卡諾領導印尼人民對抗英軍及荷軍的和戰經過，請參閱 May, Brian, *The Indonesian Tragedy*, Singapore: Graham Brash (Pe) Ltd., 1978, pp. 53-70.

政治、經濟、社會均受到程度不等的平等待遇有極大關連。從表一中，我們可以看出在一九三八年時印尼人在擔任中、高階層政府職務時所受到的限制和歧視。<sup>⑥</sup>

蘇卡諾在反抗帝國主義的同時，也對殖民帝國所採用的資本主義大加撻伐。資本主義對他和第三世界的許多領袖一樣，是帝國主義者用來達成剝削這開發中國家的工具。因此蘇卡諾認為獨立後的印尼只有實施社會主義才能使印尼人民從帝國主義和資本主義的枷鎖中跳出，而達成民族獨立，經濟自主的地步。

然而蘇卡諾心目中的社會主義和共產主義是有很大的差異，其中最大的不同就是前者加了民族主義和伊斯蘭教。蘇卡諾在一篇發表於一九四五年六月一日的宣言中指出，五個印尼未來發展的指標：(1)民族主義，(2)國際主義(Internationalism，意指須聯合全球受剝削的國家共同奮鬥)，(3)民主政治，(4)社會正義(social justice)，(5)信仰真主(belief in God)。<sup>⑦</sup>

印尼式的社會主義實際上是所謂的馬哈恩主義(Marhaenism)。馬哈恩是蘇卡諾在一九三〇年於爪哇(Java)所遇到的一位農夫，他擁有一小塊稻田和各種種田的生產工具，但由於農村的商業和碾米業大都為華人所控制，因此他仍然飽受剝削且十分貧窮。馬哈恩是大多數印尼人的代表，這些小貧農、商人、工人們擁有自己的小田地或店面，但因無力和華商競爭，或被華商的高利貸所困，常常終生辛勞却仍僅勉可溫飽。這個例子給蘇卡諾很大的啟示，他即用馬哈恩主義來代表印尼的需要——一種無階級的、互助的、反帝國主義和華人剝削的社會主義。<sup>⑧</sup>他認為祇有這種互助式的社會主義才可打破印尼社會中根深柢固的資本主義經濟。<sup>⑨</sup>

註⑥ 本表係引自 Golay, Frank H., Anspach, Ralph, Planner, M. Ruth, Ayal, Eliezer B., *Underdevelopment and Economic Nationalism in Southeast Asia*, Ithaca and London: Cornell University press, p. 134.

註⑦ 有關內容，請參閱 Freeman, Roger A., *Socialism and Private Enterprise in Equatorial Asia: The Case of Malaya and Indonesia*, Stanford, Cali: The Hoover Institution, 1968, pp. 74-82.

註⑧ 有關馬哈恩主義的內涵，請參閱 May, Brian, *The Indonesian Tragedy*, Singapore: Graham Brash (Pte), Ltd., 1978, pp. 66-67.

註⑨ 有過被殖民經驗的第三世界國家的政治領袖普遍排斥資本主義。法蘭克·高來(Frank H. Golay)有一段說明引述如下：「The colonial experience tended to discredit capitalism; political elites, and populations generally, have been receptive to the establishment of government corporations and nationalization of existing enterprises...Expansion of the sector of bureaucraticenterprises obviously helps to satisfy the deep-seated urge to transfer important economic activities from alien to indigenous control.」見 Frank H. Golay, et al., *Underdevelopment and Economic nationalism in Southeast Asia*, Ithava: Cornell University Press, 1969, p. 18.

表一 政府公務人員之種族比例，1938年

種族	低層公務員	中低層	中高層	高層
歐洲人	0.7	35.5	60.1	92.7
印尼人	99.0	62.1	38.1	7.3
華人和其他亞洲人	0.3	2.4	1.8	—

資料來源：Netherlands-Indies, Department of Economic Affairs, Central Bureau of Statistics, *Statistical Pocketbook of Indonesia*, (Batavia: G. Kolff and Co; 1941).

印尼的經濟在二次大戰前是純粹的「殖民地經濟」——生產宗主國所需要的農經作物，消費宗主國所生產的工業產品。荷蘭政府當時的殖民政策是：

「吸收殖民地中具有世界性市場價值的初級產品，這需經由建立一個資本主義出口導向的殖民地經濟，以優先於原有的傳統式經濟。」<sup>⑩</sup>

當時荷蘭一位著名的經濟學家伯克（Boeke, Julius Herman）根據荷屬印尼的殖民經驗提出「雙重經濟」（Dual Economy）理論，主張由於傳統經濟生產落後，無效率，需要被「保護」和「協助」，所以殖民地無需發展工業，祇要配合宗主國的經濟需求即可。<sup>⑪</sup>是以戰前印尼一直是以生產咖啡、甘蔗、橡膠等經濟作物為重。

印尼獨立後工業化乃成為經濟發展計畫中的重點。偏重工業發展的原因有二：一是認為可以快速而有效提高國民所得和解決爪哇地區的人口問題，二是蘇卡諾的雄心想建造一個快速發展的國家。<sup>⑫</sup>可是當印尼的一些輕工業大部份仍被荷蘭人和華人所控制時，印尼政府和大多數剛獨立的開發中國家一樣均採取經濟本土化政策，這包括把荷蘭人的大型企業國有化和員工印尼化以及限制華人的入籍印尼和經濟活動。姑不論此類政策對經濟發展的實質成效如何，它起碼達成提昇印尼人民對於經濟活動的參與率。譬如說在一九四〇年時英印農場公司（Anglo-Indonesian Plantation Ltd.）的管理階層包括二百六十八名外國人和五十五名印尼人，這個比率到一九六〇年時已逆轉為二百二十五名印尼人和十六名外國人。這並不是少數的個例，而是大多數外國企業的情況。<sup>⑬</sup>

在發展工業化的優先順序上印尼是採用了大多數被殖民國家獨立後相同的進口替代工業（Import-Substitution Industrialization, ISI），諸如鋼鐵廠、紡織工業、石油工業等以滿足國內需求和達成工業自給的目標。為了維持這些新生工業的命脈，印尼政府只好採用高關稅政策來保護這些不合經濟規模和效率之工業，結果是把整個社會的資源投注在不是當時最需要的方向。一名研究印尼經濟的學者認為這是印尼和其他第三世界國家在獨立後經濟狀況沒有起色的主因，他說：

註⑩ 荷蘭政府當時對印尼的作法，可參閱 Reynolds Lloyd George, *Economic growth in the Third World, 1850~1980*, New Haven and London: Yale University Press, 1985, pp. 357~363.

註⑪ 伯克的「雙重經濟」概念具有隔離傳統經濟的含意，這和一般使用的「雙重經濟」理論不同。後者的含意是比較積極的把傳統經濟如何追趕並融入較現代的經濟體系。有關前者請參閱 Freeman, Roger A., *op. cit.*, pp. 7~8。有關後者請參閱 Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1987, pp. 66~67, 81~82.

註⑫ Wong John, *ASEAN Economies in Perspective*, Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1979, p. 58.

註⑬ Golay Anspack, Planner, Ayal, *Underdevelopment and Economic Nationalism in Southeast Asia*, p. 135.

「事實上幾乎所有新獨立政府中的革命領袖，在某種程度上均有強烈的社會主義傾向：這是可以理解的，當這些『無』（have-nots）的國家反對那些『有』（haves）的國家之政經制度時。」<sup>14</sup>

「對反殖民的印尼人言，社會主義和民族主義是他們從一九二〇和三〇年代以來即大力鼓吹的兩大法寶。當這個共和國成立時，所有政黨均主張某種類型的社會主義，沒有人贊成私人企業或自由市場。」<sup>15</sup>當整個國家的政治菁英都擁抱著社會主義的思潮時，西方式的資本主義註定在此是暫時行不通的。

印尼在一九五〇年代和六〇年代初期實施了混合民族主義和社會主義的經濟政策，希望能夠像蘇聯一樣「把一個落後的國家快速的轉變成工業化強國，以避免西方國家那種需花長久時間才能達成的工業化」<sup>16</sup>可是這種策略並不成功。蘇卡諾本人於一九六三年八月十七日的獨立紀念日文告中承認：「經過十八年的努力，我並沒有帶著印尼往理想的目標邁進，我要求人民再忍耐一些時間」。<sup>17</sup>印尼副總統哈塔（Mohammad Hatta）也於一九六六年承認當時的印尼人民的經濟狀況尚不如在被荷蘭殖民的時代。<sup>18</sup>

印尼的工業產品出口值之變化亦可以顯示出其經濟發展的成效。在一九五六到五七年間，平均出口值中農工原料產品為五億八千萬美元，占總出口的九七·九六%；而工業產品之出口值為一千二百萬美元，占總出口的二·〇四%。到了一九六四到六五年間，平均出口值中農工原料為五億八千二百萬美元，占總出口的比率微升至九八·五五%；而工業產品之出口值則降為八百五十萬美元，所占比率亦降至一·四五%<sup>19</sup>。由此項數據可顯示出經過十餘年的努力，印尼在增加出口以獲取寶貴的外匯方面是十分失敗的。

蘇卡諾時期經濟表現最差的大概是在控制通貨膨脹方面。以蘇卡諾實際掌權的後七年來說，物價指數從一九五八年的基數一百暴漲到一九六五年七月的一萬零一百四十一，七年間漲了一百倍，印尼人民所受之痛苦可想而知，這也促成了蘇卡諾下台的因素之一。<sup>20</sup>

<sup>14</sup> Freeman Roger A., *Op. Cit.*, p. 80.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 81.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 80~81

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 79~80.

<sup>19</sup> 蘇卡諾與 Morgan, Theodore, & Spoelstra, Nyle (eds.), *Economic Interdependence in Southeast Asia*, Madison & London: Ble University of Wisconsin Press, 1969, p. 398.

<sup>20</sup> Golay et. al., p. 198.

### 叁、蘇哈托時代的經濟發展理念、策略、和成效

一九六五年九月三十日蘇卡諾總統在一次共產黨的失敗政變中為軍方所推翻，<sup>②1</sup>由蘇哈托將軍（General Suharto）取得政權，至此印尼進入到一個和蘇卡諾在位時大不相同的時代。由於蘇哈托和印尼軍方受到美國的經濟、軍事、情報的支援才得以擊敗蘇卡諾和印尼共產黨（Partai Komunis Indonesia, P.K.I.），蘇哈托掌權後自然採取親美，親西方的路線。<sup>②2</sup>而美國對於這個全球第五多人口的新「盟友」自然也是禮遇有加，此後外資、外援就取代以前的自力更生，成為蘇哈托時代的發展基柱。

蘇哈托時代經濟發展理念的轉變並不是偶然的，這是大多數印尼人在經歷十餘年的社會主義式的發展却仍無所成後所產生的轉變。恩特（Heiny Arndt）曾描述一九六六年時印尼人的心情：

「假如政府的態度和輿論的氣氛有任何意義的話，在雅加達一個新時代產生了。這裏的人已願意放棄口號和意識形態，面對經濟上的問題，並願意走務實的路線，這在許多年來一直不是很流行的。」<sup>②3</sup>

這種態度上的轉變也間接促成了印尼共產黨政變的失敗和蘇卡諾的下台。<sup>②4</sup>

蘇哈托上台後標榜「新秩序」（New Order），包括貿易和工業政策上的改變。在投資貿易上採取開放政策，以吸引外

註②1 關於九·三〇政變的詳細情形包括誰是主謀者、蘇哈托將軍是否事先知曉、蘇卡諾總統的角色等等到現在為止還一直是一個謎，美國情報單位在此次政變中的角色也是衆說紛紜。直到一九九〇年五月二十一日的美盛頓郵報（Washington Post）還根據最新解密的資料加以報導，指出在雅加達的美國官員提供數千名共產黨員的資料予印尼軍方。（Far Eastern Economic Review, Aug. 2, 1990, p. 18）。較詳細的改變情況，參閱 Mody, Nawaz, B., *Indonesia Subarto*, New York: APT Books Inc., 1987, pp. 1-65。作者對於政變的描述係根據大多數學者的說法。

註②2 美國在冷戰時期一直對印尼抱著很大的興趣，祇可惜蘇卡諾和當時的印尼政治菁英都倒向社會主義，然而在五、六十年代美國外交政策的排他性是十分強烈的，在無法拉攏並收歸己方陣營下，CIA 策動了一九五八年蘇門答臘（Sumatra）暴亂，並從美軍在台灣的基地起飛支援裝備、武器，惟最後暴亂仍舊不成。有關此事件，參閱 Kwitny Jonathan, *Endless Enemies: The Making of An Unfriendly World*, New York: Viking Penguin Inc., 1984, pp. 278-285。參 Mody, Nawaz B., *Indonesia under Suharto*, New York: APT Books Inc., 1987, pp. 50-55。

註②3 引自 Robison, Richard, "Resisting Structural Adjustment: Conflict over Industrial Policy in Indonesia" in Carlsson, Jerker, & Shaw, Timothy M (eds.), *Newly Industrializing Countries and the Political Economy of South, South Relations*, London: The Mac Millan Press LTD., 1988, p. 250。參註田亞 Arndt, Heiny, "Economic Disorder and the task ahead", in Tan, T. K. (ed.) *Suharto's guided Indonesia*, Brisbane: Jacarand, 1967, p. 130。

註②4 Freeman, Roger A., *op. cit.*, p. 79.

資。印尼政府於一九六七年頒布外國投資法 (Foreign Investment Law)，目標即在恢復投資者對印尼的信心和鼓勵私人投資於策略性工業。<sup>25</sup>此法收效後，一九六八年印尼政府復將此法推廣至包括印尼人在內，另一方面則取消外匯管制，並採行單一匯率制度，將貨幣RUPIAH貶值到合理的價位等措施，以期儘快使印尼的經濟能和世界經濟搭上線。<sup>26</sup>

爲了消除前任政府留下的鉅額國際債務，印尼政府自一九六六年即開始和主要西方債權國家協商重擬償債計畫，並且商討新的外援和借款。西方的債權國家成立一個國際政府團 (Inter-governmental group on Indonesia)，要求印尼提出促進經濟發展的相對措施，前段所述的各種制度上之改變即是雙方互動下的產品。世界銀行 (World Bank) 也在美國的授意下大量援助印尼。<sup>27</sup>外援和國外投資的重要性可從其在印尼第一個五年計畫 (一九六九—七四) 所占比重高達五〇%事看出來。<sup>28</sup>另一方面，來自國外的經濟援助也是印尼的主要收入，在一九六九/七十會計年度，外援占印尼收入的百分之二十七，這比率一直到八一/八二年度仍占百分之十二。<sup>29</sup>

爲什麼這些債權國家如此願意幫助印尼呢？印尼豐富的石油和其他天然資源和一億餘人的潛在市場自然是吸引這些國家的最重要因素之一。缺乏資源的日本尤其對印下了很大的功夫。以對印尼的投資言，從一九六七至一九八九年日本企業在印尼投資了七十二億美元，占所有外國對印尼投資的百分之二五點四，遠超過第二位香港的二十七億美元 (百分之九點六)、美國的二十一億美元 (百分之七點一) 以及台灣的十三億美元 (百分之四·五)。<sup>30</sup>在雅加達的一名日本外交官表示：「一個穩定和安全的印尼對於維持我們的生活是極爲重要的」。<sup>31</sup>這也是爲什麼日本每年願經援數十億美元給印尼的主因，從一九八八到九〇年間，印尼得到約一百三十億美元的外援，其中日本占了一半以上。<sup>32</sup>

印尼的地緣戰略關係則是美蘇在冷戰時期如此看重印尼的主要因素。印度尼西亞群島橫跨三千餘英哩，地處太平洋和印

<sup>25</sup> 有關印尼的經濟改革，參閱 Pangestu, Mari, "Economic Policy Reforms in Indonesia," *The Indonesian Quarterly*, N. XVII, vol. 3, pp. 218-233.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Robison, Richard, "Resisting Structural Adjustment: Conflict over Industrial Policy in Indonesia," in Carlsson Jerker & Shaw, Timothy M., 1988, pp. 29-30.

<sup>28</sup> Suryadinata, Leo, & Siddique Sharon, (eds.), *Trends in Indonesia II* (Singapore: Singapore University Press, 1981, pp. 8-9. 另據 Robison 的資料，原來在規劃第一個五年計畫時，國外資本竟占到七二%之多。見 Robison, Richard, *op. cit.* 1988, pp. 29-30。

<sup>29</sup> Robison, Richard, *op. cit.*, 1988, p. 30.

<sup>30</sup> *Far Eastern Economic Review*, Sept. 27, 1990, p. 58.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 56。印尼的石油對日本尤其重要，波斯灣戰爭正好凸顯非阿拉伯油源對日本的重要性。

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 57.

度洋的交界，麻六甲海峽又控制了歐洲和中東貨物運往東亞的通路，這種地緣戰略上的因素當然讓美蘇在圍堵對抗時期對印尼另眼相看。<sup>33</sup>蘇聯在一九六五年以前是印尼最大的援助者，光是經援即超過二十億美元，其目的方面是消除西方的影響力，另一方面則是企圖對抗中共在印尼的勢力。<sup>34</sup>而美國在一九五〇年代則是受到艾森豪總統的圍堵政策（containment）之影響。蓋第斯（John Lewis Gaddis）敘述美國國家安全局（National Security Council）在國務卿約翰·杜勒斯（John F. Dulles）和其親兄弟中情局局長艾倫·杜勒斯（Allen W. Dulles）聯手合作下的模式：

「（運用）其宣傳、政治行動、經濟戰、顛覆等方式來對抗不友善的國家，包括援助地下反抗組織、游擊隊、和難胞解救組織；支持自由世界中受到共產主義威脅之國家中的反共分子；欺騙性的計畫和行動；以及其他必要性的行為。」<sup>35</sup>

印尼從一九五〇年代到八〇年代初期，一直靠著美、蘇和日本的援助來維持其經濟的運作。在經濟政策方面，蘇哈托時代為因應內外環境亦做了許多次的改變。蘇哈托總統執政的頭五年一直都採取開放性的經濟政策以鼓勵外資，成效也很好。在一九六七至一九七二年間，印尼的年平均國內生產毛額（GDP）增加率為一〇%，而年平均通貨膨脹率也降低為六%。

<sup>36</sup>惟整個工業政策仍停留在進口替代工業（ISI）的發展上，致使工業產品的出口數額占所有出口數額的一%左右。<sup>37</sup>

開放性的經濟政策到了一九七三年的石油危機時受到印尼內外雙重壓力而有了急劇的改變。首先就外來的壓力而言，油價的鉅幅調升使得印尼的外匯收入大幅增加，政府也相對的立刻提出許多發展計畫，希望能夠大力發展經濟。在此情況下，國內所流通的貨幣迅速增加，造成經濟的景氣過熱和通貨膨脹，印尼的通貨膨脹率從一九七一年的二%增加到一九七三年的二七%，和一九七四年的三三%。<sup>38</sup>這使得飽受一九六〇年代初期失控性通貨膨脹之苦的印尼人民大為不滿。

另一方面，開放性的經濟政策對於絕大多數的印尼中小企業言則是一種無情的打擊。原本受到政府保障而得以生存發展的中小企業在外來的競爭壓力下大多數呈現搖搖欲墜的現象，而這些中小企業家原本是支持蘇哈托上台的一股力量，現在則反過來向蘇哈托施壓要求保護民族工業、抑制外資和外來競爭。日本的民生工業滲透印尼最成功，所造成的反感也最大，因

註<sup>33</sup> 有關蘇聯經、軍援印尼一事，見 Sar Desai, D. R., *Southeast Asia: Past & Present*, Boulder & San Francisco: Westview Press, 1989, pp. 238~239.

註<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 238.

註<sup>35</sup> Gaddis, John Lewis, *Strategies of Containment* Oxford & New York: Oxford University Press, 1982, p. 158. 此段引述則是美國國家安全局一九五四的指引，出自 NSC 5412, March 15, 1954, pp. 2~3.

註<sup>36</sup> 資料取材自 Pangestu Mari, *op. cit.*, p. 220, table.

註<sup>37</sup> *Ibid.*,

註<sup>38</sup> 有關印尼在此時期經濟發展的狀況和資料，參閱 Salim, Emil, "Trends in the Indonesian Economy" in Suryadinata, Leo, & Siddique, Sharon (eds.), *op. cit.* pp. 101~116.



此演變成一九七四年初日本首相田中角榮訪印時發生示威暴動。<sup>③⑨</sup>在此次暴動中，一些日本的商店成爲洩憤的對象。

此後蘇哈托總統即改變他的經濟政策。反日示威暴動後沒多久印尼政府重新限制外資流入，以保護印尼人民的本土工業。另一方面則採取新金融政策來穩定物價，這些政策包括大幅提高銀行利率和控制貨幣供給率，是以年貨幣供給之增加率能從一九七三、七四年的四十餘%逐漸降低到一九七六和七十七年的二十餘%；物價也於一九七七年降低到可忍受的十一%<sup>④①</sup>

印尼的經濟成長在此種緊縮的金融經濟政策下立刻受到影響。國內生產毛額從一九七一到七三年的平均十·四%降到一九七四到七十七年的六·五%，這個成長率仍頗爲可觀。如果我們把石油除外後，情況就不那麼樂觀了。油礦類占印尼國內生產毛額的比率從一九六八年的四點一五%暴漲到一九七七年的一九點三九%，這顯示出印尼在此時期的經濟成長主要是靠油價的提高所致。<sup>④②</sup>

從一九七四到一九八一年，印尼政府又恢復到以前的以政府主導的經濟民族化、本土化(Economic Nationalism)。<sup>④③</sup>印尼政府運用國營石油公司(pertamina)的鉅額油元從事龐大的國有工業計畫，這包括克瑞卡桃鐵工廠(krakatau steel)、重化工業的興建和購買大型油輪。<sup>④④</sup>經濟民族化的目標在一九五〇年代因爲缺乏資本、政治上的鬥爭，和貪汙等因素而失敗。一九七〇年代印尼政府挾著油元的龐大收益而重新燃起經由政府指導推行「富國裕民」的計畫。

印尼政府的經建計畫在一九八〇年代初期受到嚴重的挫折。內在的因素是許多主經建大政者的貪汙及腐化，國營石油公司的總裁蘇托瓦(Lt. Gen. Ibnu Sutowo)和其他許多國營企業的負責人一樣都是將軍轉任，他們對蘇哈托總統忠心耿耿，換來的是享受不盡的榮華富貴，然而印尼所付出的代價是國營石油公司在九七六年的負債爲一百零五億美元，瀕臨破產邊緣。<sup>④⑤</sup>事實上，蘇哈托政府就是以貪汙及腐化聞名。<sup>④⑥</sup>

註③⑨ 參閱 Salim, Enli op. cit., p. 103. 唯據 Brian May 言，這是印尼人民藉反日示威來達到反對蘇哈托集團的目的，詳閱 May Brian Op. cit., pp. 304-307.

註④① 參閱 Wawn, Brian *The Economics of the ASEAN Countries*, New York: St. Martin's Press, 1982, pp. 12-15. 不過整體來說，印尼政府在一九七〇年代對抗通貨膨脹並不成功，年平均通貨膨脹率爲二〇%。

註④② 有關資料參閱 Anwar, M. Ars jid. "Trade Strategies and Industrial Development in Indonesia", in garnaut, Ross (ed.), *ASEAN in a Changing Pacific and World Economy*, Canberra: Australian National University Press, 1980, pp. 207-240. 經濟成長率的數據見二三四頁表八·八，石油的比重見二〇九頁。

註④③ Robison 用此名詞來形容印尼的經濟政策。詳見 Robison, Richard, op. cit., p. 32.

註④④ *Ibid.*, p. 33.

註④⑤ 詳見 May, Brian, op. cit., p. 381. 蘇托瓦和蘇哈托家族的密切關係是大多數印尼人所熟知的，蘇托瓦於一九七六年三月三日離職，取而代之的則是另一名將軍。

註④⑥ *Ibid.*, Chapter 7, pp. 215-234.

國際油價在一九八二年的大跌則是對印尼經建計畫的另一個打擊。劇減的油元收入一方面使得印尼的國際收支逆轉，經常帳的收支由一九八〇/八一年的盈餘二十一億美元降至一九八二/八三年的赤字六十八億美元。印尼的外債在一九八二年底也提高至二百四十四億美元，造成財政上的重大負擔。<sup>④</sup>另一方面，印尼政府也沒有餘力來執行需要龐大經費的經濟民族化，大企業因受保護而享暴利也導致一般老百姓的不滿，在此種情況下印尼政府只好再改變其經濟政策。

國際金融機構對印尼政府的壓力也是後者改弦更張的重要因素之一。印尼和許多拉丁美洲國家一樣在一九七〇年代從國際金融機構借款從事工業建設，這可以避免本國工業被國外企業控制的危險，符合經濟民族化的目標。另一方面，國際金融公司也樂於借錢給有政府擔保的國營或民營事業，因為他們想政府總不會破產的。佛利登 (Jeff Frieden) 用「借債工業化」(indebted industrialization) 來形容此種工業發展的模式。<sup>⑤</sup>

這種模式到了一九八〇年代初期開始嚐到苦果。美國於此時日益增加的貿易赤字和政府鉅額透支，使得國外的美元劇增，逼使聯邦儲備局 (Federal Reserve, Fed.) 提高銀行利率以維持美元價位。<sup>⑥</sup>高利率加上低油價使得印尼的外債負擔加重，不得不向國際貨金會和世界銀行請求援手。

在內外的壓力下，印尼政府從一九八〇年代中期開始又採行開放性的經濟。其中最重要一點是印尼政府在國際貨幣基金會和世界銀行的壓力下改採以出口為導向的工業政策 (Export Oriented Industrialization, EOI)，此一政策是被國際貨幣基金會和世界銀行認為亞洲四小龍——南韓、台灣、新加坡、香港——快速發展的主因。<sup>⑦</sup>以前由於意識形態，印尼本土企業家之反對等原因，印尼政府一直不採用鼓勵出口、歡迎外人投資、減少政府干預經濟活動、減少政府支出以維持平衡預算、以及稅制的修改等政策，現在則因受外來壓力而實施了。<sup>⑧</sup>

整體而言，印尼在蘇哈托總統時代仍舊維持中度成長，一九六五至一九八八年平均經濟成長率為百分之四點三，比起同

註④ Robison, Richard, *op. cit.*, p. 41.

註⑤ 此用詞出自 Frieden, Jeff, "Third World Indebted Industrialization: Internatnavor Finance and State Capitalism in Mexico, Brazil, Algeria, and South Korea," *International Wrganization* 35 (Summer 1981), pp. 407. 有關這些國家的借債原因和國際金融機構的反應，以及佛利登之用詞，均引自 Cohen, Benjamin J., "International Debt and Linkage Strategies: Some foreign, policy implications for the U.S.," Kahler, Niles (ed.), *The Politics of International Debt*, Itaca and London: Cornell University Press, 1986, pp. 127-155.

註⑥ 實際上美國政府在一九七〇年代後期即採提高利率手法而逐漸加重借款國的財政負擔。對印尼言，高油價時尚可應付，到一九八二年油價大跌時即不堪負荷。有關美國赤字對全球經濟的影響，詳閱 Brett, E. A., *The World Economy Since the War Hampshire and London: Mac Millan, 1985*, pp. 125-131.

註⑦ Robison, Richard *op. cit.* p. 23.

註⑧ 註見 Pangestu Mari *op. cit.*, pp. 222-223.

時期全球平均成長率百分之一點五情況要好很多。<sup>⑤①</sup>惟因為國民平均所得仍然偏低，僅四百四十美元，還是在全球中屬於低收入國家。<sup>⑤②</sup>另一方面，經過二十餘年的工業化，成效也還不顯着，製造業占國內生產總毛額的比例從一九六五年的八%增加到十四%，這顯示出保障民族工業的策略實施的並不成功。<sup>⑤③</sup>

不過印尼政府在消除生活低於貧窮線之人口的效果十分卓越。根據世界銀行的報導，經過一九七〇和八〇年代的努力，印尼人口中生活於貧窮線以下者從六十%降低至二十%以下，這對於社會的穩定具有不可磨滅的功效。<sup>⑤④</sup>

## 肆、何種發展模式適用於印尼

如何解釋開發中國家發展的道路，在學術上主要有二派理論：現代化理論和馬克斯帝國主義理論（Marxist Imperialism）所衍生的依賴理論。這二大學派只是大略的區分，因為每一學派中都包含有許多不同的說法，有些說法甚至是互相排斥的。作者在此僅一面介紹這二學派，另一方面則看此類理論能否適用於印尼的發展。

現代化理論在一九七〇年代以前一直是用來解釋發展中國家的主要理論。這理論起源於十九世紀的進化理論（Evaluatory Theories），主要論點是人類今日的社會是昨日社會的結果，而所有的人類社會之發展都跟隨著一條從簡單到複雜的軌跡運行。<sup>⑤⑤</sup>那時期最重要的大師是史賓塞（Herbert Spencer）和涂爾幹（Emil Durkheim）。此種理論在二十世紀經由韋伯（Marx Weber）、派森斯（Talcott Parsons）等人的闡揚後更確定此學派的主流地位。<sup>⑤⑥</sup>

第二次世界大戰後，整個世界面臨重建，而非西方世界更是絕大部份的人民都仍然生活在農業社會中，亟待發展。現代化理論遂順勢而生，其基本理念仍不出進化理論，主張一個社會從初民社會到工業社會的發展有其階段性，祇要循序漸進，大多數的社會日後都可以達到現代化的目標；而西歐的和美國逐步發展的模式就是最好的榜樣，日本在二十世紀的發展也是

註⑤① 參閱 The International Bank for Reconstruction and Development, *World Development Report 1990* edition, Oxford University Press, pp. 178~179.

註⑤② Ibid.

註⑤③ 本數據取材自 Tyabji, Amina, "The six ASEAN Economies: 1980~88," in Broinowski, Alison (ed) *ASEAN into the 1990s*, Hampshire & London: The Mac Millan Press, 1990, p. 36.

註⑤④ *World Development Report 1990* edition, p. 1.

註⑤⑤ 詳閱 Hooguet, Ankie M. M., *The Third World in global Development* Hampshire & London: Mac Millan Publishes, 1982, chapt three, pp. 105~111.

9.

註⑤⑥ *Ibid.*, 在二十世紀二次大戰前，此學派被稱為（新進化理論），主要是因為他們把十九世紀的理論作了更深入詳細的說明。

Table 2.2. *Income Levels and Growth Rates, 1960~1970*

	Population 1967 (millions)	GNP per Capita 1967 US\$	Average Annual Growth Rate 1960-1970	Approximate Stage of Growth
		\$	%	
United States	199	3,670	3.2	High Mass Consumption
Group 1 (\$1,750-\$3,670)	307	3,120	3.4	
Group 2 (\$1,000-\$1,750)	238	1,490	3.5	
Group 3 (\$700-\$1,000)	444	930	6.5	Drive to
Group 4 (\$400-\$700)	161	550	4.4	Technological
Group 5 (\$200-\$400)	299	270	2.9	Maturity
Group 6 (\$100-\$200)	376	130	2.6	Take-off
Group 7 (\$50-\$100)	1,580	90	1.7	Pre-conditions
World	3,391	610	3.2	

Source: Thorkil Kristensen, *Development in Rich and Poor Countries: A General Theory with Statistical Analyses* (Praeger Publishers, New York, 1974), pp. 156-9 Stages added by W. W. R.

循此途徑。<sup>57</sup>

然而現代化理論在一九七〇年代以後失去它的說服力。這要從理論和實際二層面來看，理論方面的缺失是對於大部分的第三世界國家言，他們在發展時面臨了一個西歐國家發展時所沒有的障礙：他們的天然資源和經濟活動已被已開發國家所控制或嚴重影響，而這些已開發國家基於其本身的利益經常迫使第三世界國家仍停留在原料提供者和工業產品的消費者之地位，這使得許多開發中國家在二次大戰後要發展經濟時常受到外國公司的影響而大打折扣。而大部分開發中國家都有被歐洲國家殖民的經驗，好不容易獨立後又有許多國家陷於政治和種族間的紛爭和動亂，這些更加深了發展經濟的困難度，而這些遭遇大部分西方國家在發展初期時並沒有碰到。

現代化理論不能解釋開發中國家經濟發展的另一個原因則是印尼的發展並沒有如羅斯托所預言從起飛 (take-off) 邁進到技術成熟 (Drive to technological maturity) 的階段。表二是羅斯托根據各國的每人平均所得來套入他的階段性發展之一個大略分類：

印尼在一九六〇年的每人平均所得是約九十美元，按照表二是屬於尚未起飛的階段，羅斯托那時也將印尼列入於十年內即將經濟起飛的階段。到了一九八八年，印尼在國際經濟體系中的地位卻從「中收入國家」(middle-income economies) 跌到「低收入國家」(low-income economies)，這顯示開發中國家的發展並非如羅斯托所講的如此容易。<sup>58</sup>

另一方面在實際層面來說，包括印尼在內的絕大多數剛獨立國家的政治菁英都是雄心萬丈，很想在短期內把他們的國家工業化，在這種心態下如何能夠接受可能需要數十年才能逐步發展的現代化理論呢？這也是為什麼有許多

註⑤7

註⑤8

一九五、六十年代最著名的此派學者是羅斯托主因是他於甘迺迪當總統時在政府中任要職，實際影響美國政策。詳見他的二本書：*The Stages of Economic Growth and Rich Countries and Poor Countries*, Boulder & London: Westview Press, 1987.

表1 資料取自 Rostow, Walt W., *Rich Countries and Poor Countries*, Boulder: Westview Press, 1987, p. 25. 有關印尼在聯合國組織中的經濟地位，見 *World Development Report, 1982 edition* (pp. 114-115) & 1990 edition (pp. 178-179).

多剛獨立國家都採用社會主義來作為發展的模式，因為蘇聯從一九一七年採行共產主義後不過四十年即成為全世界第一個發射人造衛星的國家，這個範例太吸引那些發展中國家的政治菁英了。<sup>59</sup>

印尼在一九六七到一九七二年間的發展經驗也證實了現代化理論沒顧及到民族主義的情緒這個缺失。這時期的經濟成長率是獨立後最快速的（平均百分之十，見註<sup>59</sup>）然而印尼人民對於外資的壟斷及控制深為不滿，終於導致印尼政府轉回政府領導的「富國裕民」計畫上。

從一九六〇年代中期以後有許社會科學家強烈批評現代化理論的缺失，進而逐漸發展出「依賴理論」此一學派。如同現代化理論一樣，依賴理論的理念可以往前溯及十九世紀的馬克斯主義和帝國主義。<sup>60</sup>有趣的是馬克思也用各個階段來解釋社會的演進，所不同的是在進化理論中資本主義社會是最後階段；<sup>61</sup>而在馬克斯學派的看法則是資本主義社會仍須渡到社會主義乃至最終的共產主義社會。

馬克斯本人在評述印度和愛爾蘭在十九世紀的經濟狀況時即表示「資本主義擴張將會同化並將控制其他類型的社會」，而被控制的社會（以愛爾蘭言）需要「自己的政府、獨立、農民革命、和保護性的關稅以對付英國」。<sup>62</sup>

馬克斯對於資本主義的批判到了二十世紀初期經由霍布森（J. A. Hobson）和列寧（V. I. Lenin）的闡釋而將資本主義和帝國主義的關連理論化，<sup>63</sup>此後這個資本帝國主義（Capitalist Imperialism）即成為許多依賴理論學者的理論基礎。祇是大多數的依賴理論家拋棄了馬克斯主義的無產階級革命，代之以民族主義，這個訴求再加獨立自主的發展，反帝國主義、和社會主義等即成為在一九六十年代後期以至七〇年代吸引眾多第三世界國家知識份子的主要訴求。<sup>64</sup>

依賴理論是否可以解釋印尼的經濟發展模式？依照依賴理論的說法，開發中國家由於受到西方跨國公司的控制和影響

註<sup>59</sup> 本文的第二節亦有討論印尼政治菁英的社會主義化的傾向，請參閱註<sup>9</sup>。

註<sup>60</sup> 有關依賴理論的理念和其中之馬克斯主義淵源，參閱 Terreault, Mary Ann & Abel, Charles Frederick, "Dependency Theory and the Return of High Politics," in Terreault & Abel (eds.) *Dependency theory and the Return of High Politics*, Westport, Conn: Greenwood Press, 1986, pp. 3~21. Chilcote, Ronald H., *Theories of Development and Underdevelopment*, Boulder & London: Westview Press, 1984, pp. 13~77.

註<sup>61</sup> 進化理論和現代化理論家均對社會的演化提出不同的階段，如羅斯托提出六個階段（後再加一個為六個），歐堪斯基（A. F. K. Organski）的四個階段，惟大致均同意資本主義社會是最成熟階段，見 Chilcote, Ronald H., *Theories of Comparative Politics*, pp. 279~80.

註<sup>62</sup> 有關馬克斯對社會發展的看法，參閱 Chilcote, Ronald H., *Theories of Development and Underdevelopment*, pp. 13~16.

註<sup>63</sup> 有趣的是二人分從自由經濟和共產主義的方向來探討資本主義和帝國主義的關連，霍布森主張自由經濟國家的定期性低消費（underconsumption）是導致帝國主義向外擴張的主因。而列寧則認為主因是資本主義傾向於壟斷的特性；他的帝國主義是資本主義的最高階段則是早期依賴理論學者主要參考資料。參閱 *Ibid.*, pp. 16~18.

註<sup>64</sup> 依賴理論學派是一個概略的區分，其內容眾說不一，有極端馬克斯論者，也有溫和派，不過大多數之理論均可以文中所述來概括之。有關此派理論可資參考者極多，介紹二本：*Dependency Theory and the Return of High Politics*, 和 *Imperialism and Underdevelopment*.

，經濟發展會受到停滯性的成長或者依賴性的成長。要消除此種禍根，唯有採取自力更生式的發展。可是這種說法以印尼在獨立後的發展經驗加以驗證則明顯的站不住腳。在蘇卡諾時期，實施的正是此種自力更生式的發展策略，包括國有化許多外資企業，消除跨國公司的影響力等等，其結果呢？誠如印尼副總統哈塔在本文前面所說在一九六六年時印尼人民的經濟狀況尚不如在被荷蘭殖民的時代。另一方面，在蘇哈托總統時代，從一九六五年到一九八八年的年平均經濟成長率是百分之四點三<sup>65</sup>和蘇卡諾時期相比好太多，這起碼顯示出在實證上，依賴理論的解釋能力不足。

依賴理論的另一個缺失則是屬於理論方面的。一方面許多學者嚐試用統計等可量化方式來測試依賴理論的可信度，但大部分都失敗。<sup>66</sup>另一方面南韓、台灣等的快速經濟發展也很難令依賴理論學者自圓其說，如果台灣每年能從美國淨賺一百多億美元並維持高度經濟成長，想必有許多國家願意學習台灣這個模式。<sup>67</sup>而台灣正是運用外援和外資以發展經濟的範例，是以外援、外資等並非如依賴理論學者所說的必然導致低發展甚或不發展。<sup>68</sup>在這種情況下，難怪有些學者把依賴理論比成一種政治號召。

## 伍、結 論

一個社會從農業時代邁向工業化時代是一個非常複雜且充滿各種變數，以印尼來說，獨立後嚐試走獨立自立的發展，也試過自由經濟的模式，惟結果仍然是一個低收入國家。而在發展的過程中，影響到發展理念的因素有國際整體環境的演變，各國的內政狀況、人民的素質及教育水準、宗教及其他社會條件的影響、國外投資、援助及多國企業對國內經濟的衝擊、以及各國領導者的企圖心及操守、能力等，絕非一個理論即可以解釋得通的。印尼的例子不是一個個案，我們看許多國家的發展軌跡即可發現開發中國家的經濟發展途徑仍然是一塊有待學者大力耕耘的荒地。

註<sup>65</sup> 數字資料取材自 *World Development Report*, 1990 edition p. 178.

註<sup>66</sup> 試圖證實依賴理論最大的困擾來自技術性的問題，包括模式的建立 (model construction)、理念的量化 (Operationalization)、資料的收集等問題 Hirsch 做了一個總體的分析，得出一個大致無法証實的結論。詳閱 Hirsch, Leonard Paul, "Incorporation into the World Economy: Empirical Tests of Dependency Theory" in Tetreault & Aiel, *op. cit.* pp. 101-121.

註<sup>67</sup> 許多學者用各種說法來解釋東亞的發展，比較好的是 Wallerstein 的資本主義世界經濟體 (World Capitalist System) 的中心—半邊陲、邊陲理論，不過東亞的經驗起碼使得依賴理論學者得修正其太過主觀的說法，而現代化理論學者也常拿東亞的例子來駁斥依賴理論。

註<sup>68</sup> 有關台灣的发展模式，請參閱 Kuo, Shirley W. Y., et al., *The Taiwan Success Story*, Boulder: Westview Press, 1981.