

1

印尼的政治發展

要討論印尼產業，必須了解政治發展。¹印尼政治大體上可以分為四個階段，包括：1945年前的獨立時期；1945年到1965年的「指導民主時期」；1965年到1998年的「新秩序時期」；以及，1998年至今的「政治經濟轉型時期」。每一個時期，都有不同的政治特徵，而這些特徵所形塑的社會結構，不僅影響印尼的政治發展，也影響到經濟與產業特徵。

1. 本章部分資料，改寫自作者著作，顧長永、戴萬平、翁俊桔、蕭文軒，《亞太經貿市場：區域整合趨勢下的機遇與挑戰》（台北：前程文化，2015年8月），書中關於印尼的介紹部分。

獨立前的印尼政治

早期的印尼政治，就如同其眾多的島嶼，擁有許多不同的部落，各自由不同的酋長或家族及宗教領袖所領導。之後，在爪哇島及蘇門答臘島興起幾個王朝（Kingdom），他們之間只有平行的關係，沒有上下隸屬的關係。在荷蘭人還沒來到印尼之前，這個地區大概有三百多個大大小小的王國。一直到荷蘭人於16世紀末到達爪哇島後，印尼這個地區的政治發展才開始有所轉變。

葡萄牙人是最早來到現在印尼地區的歐洲人，他們早在16世紀初期，就來到這個地區。但是葡萄牙人只佔領及統治今天的東帝汶島（East Timor），而且一直持續到1975年；除此之外，葡萄牙人在印尼的其他地區都沒有長期的正式統治。

繼葡萄牙人之後，後來荷蘭人也來到印尼地區，打敗及趕走當時佔據爪哇島（Java）、最早自1556年就到達爪哇島的葡萄牙人，從此就把勢力伸入爪哇島及鄰近的蘇門答臘島（Sumatra）。荷蘭人正式統治印尼，應該是從1603年開始，當時荷蘭建立「東印度公司」（Dutch East India Company, VOC），負責管理在東南亞地區的事務。荷蘭政府又於1799年接管東印度公司，從此，荷蘭政府開始殖民統治印尼。

荷蘭人開始殖民統治後，今天的印尼地區才逐漸由一個有眾多島嶼各自為政的地區，轉變成為一個具有中央政府體制的當代國家，成為著名學者Benedict Anderson所稱的「想像共同體」（Imagined Communities）。荷蘭首先運用「分而治之」（Divide et impera）的策略，讓各部落分離並承受荷蘭的統治，如此荷蘭逐漸收服各個地區部落，統治勢力得以快速的在這地區擴張。

此外，荷蘭人同時採取「間接統治」(Indirect Rule)來治理印尼這個幅員廣大的地區。所謂間接統治，其實就是以當地人治理當地人，大部分的西方帝國主義都採取這項政策。荷蘭人採取這兩項統治的政策，使得對印尼完全陌生的荷蘭人，得以在短時間內迅速地擴張殖民版圖，從爪哇到附近的離島地區，包括蘇門答臘、蘇拉維西 (Sulawesi)、加里曼丹 (Kalimantan)、新幾內亞 (New Guinea) 及其他較小的島嶼。二次大戰結束前，蘇卡諾 (Sukarno, 1901–1970) 領導印尼的民族主義運動，並創立「印尼國民黨」(Partai Nasional Indonesia, PNI, 即 Indonesian National Party)，聯合印尼其他各種社團，共同推動印尼的獨立運動。蘇卡諾因此就成為荷蘭人眼中的叛亂分子，並兩度被捕入獄 (1932 年及 1934 年)。

「共識民主」與「指導民主」

二次大戰期間，日本人將荷蘭人趕出印尼，並釋放蘇卡諾，藉由他的影響力，殖民統治印尼。而蘇卡諾亦藉着日本的保護傘，持續發展他的獨立建國運動。日本在二次大戰後撤出，蘇卡諾就於1945年8月17日宣佈印尼獨立，蘇卡諾成為印尼的國父。

蘇卡諾在 1945 年 8 月 17 日發佈獨立宣言，公佈建國五大原則：

1. 信仰上帝 (Belief in the One and Only God) ，
2. 人道主義 (Just and Civilized Humanity) ，
3. 民族主義 (The Unity of Indonesia) ，

4. 民主 (Democracy Guided by the Inner Wisdom in the Unanimity Arising Out of Deliberations Amongst Representatives) ，及
5. 社會公正 (For the Whole of the People of Indonesia) 。

這五大原則就是有名的「班查西拉」(Pancasila)，一直到如今，「班查西拉」都是印尼學生「公民教育」課程的重要基礎。基於這個原則，印尼雖然是一個擁有穆斯林最多的國家，但是因為它是根據「班查西拉」原則，而不是「伊斯蘭律法」所建立的國家，因此印尼並不是一個宗教國家，而是「世俗國家」。

由於歷史背景獨特、人口眾多、地理支離破碎、多元的族群和宗教信仰，印尼獨立初期的憲政制度，是仿效西方多元社會，屬於「比例代表制」下「多黨內閣」的「共識型民主」(Consociational Democracy)。印尼希望透過制度設計，廣納代表不同族群的團體的意見，讓各種分歧的社會組織整合至國家機制內並參與政治活動。

可是「共識民主」的制度設計雖然能滿足多元社會參與政治的基本需求，但並不能達到「穩定經濟政治秩序」的預期效果，這讓獨立初期的印尼出現長期的動亂。蘇卡諾後來在1959年8月開始實施威權的「指導式民主」(Guided Democracy)；又自1960年起開始左傾，並與共產黨及社會主義政黨建立密切的關係。「印尼共產黨」勢力因而迅速發展，並在印尼各地擴充基層組織，形成一股龐大的政治力量。

1965年9月30日，印尼共產黨宣佈展開「930運動」，發動政變暗殺七位陸軍將領，沒想到當時駐紮雅加達郊區的蘇哈托將軍(Suharto)，立即率部隊進入雅加達，迅速逮捕印尼共產黨的領導人，結束這場政變，並隨即對共產黨發動大清洗。由於

印尼共產黨以華人居多，許多非共產黨黨員的華人也受牽連被處決。從此，蘇哈托開始掌權，印尼政治進入另一個新時代。

新秩序

鑑於「議會民主」時期的政治惡鬥，軍事強人蘇哈托領導的軍人政權，援引「1945年憲法」，以「新秩序」（New Order）為口號，用威權統治取代民主政治。根據「新秩序」理念，蘇哈托透過「班查西拉」意識形態、成立「高爾卡黨」（Sekber Golkar，簡稱Golkar），以「統合主義政黨」（Corporatism Party，政治學專有名詞）領導政府。民主原則被傳統爪哇文化「協商一致」、「互助合作」的概念取代，強調以「政治穩定」換取「經濟發展」。蘇哈托軍人出身，又藉由軍方力量弭平共產黨的叛變。因此，軍人成為蘇哈托總統任內最重要的倚靠，軍事威權統治亦成為他的統治標記。

在新秩序時期，蘇哈托是最高的領導人，統治所有的武裝部隊，並指派軍人進入國會，擔任國會議員，以控制立法機構。透過「高爾卡」的組織體系，蘇哈托的勢力延伸到印尼各民間社團及地區，不僅控制民間團體，亦藉此控制各地區的人民及其活動。簡單而言，「新秩序政權」的統治特色是：蘇哈托控制軍隊，軍隊控制政黨，以及「高爾卡」控制政府官僚與國會。政治被高階的官僚與軍隊將領壟斷，國會則受到更多限制。在文化上，蘇哈托透過制度的設計，將「新秩序」的意識形態貫徹至整個社會階層和官僚體制。

在「新秩序」時期，蘇哈托將政府的任務界定在「發展」（Pembangunan）。雖然民主表現不及格，但是「新秩序」強調的經濟發展確實為印尼帶來適度進步。掌權期間，印尼的政治

及社會逐漸穩定；經濟在 1980 年代中期以後，亦由於實施寬鬆的貨幣政策及開放外資，而有較明顯的改變。這是蘇哈托執政 31 年期間對印尼最大的貢獻。

可是，蘇哈托的軍事威權統治，亦造成他及家族、親信的腐敗，這是他長期統治最大的污點。蘇哈托在執政初期，僅是一個軍人；可是，他在下台後，卻不僅成為一個印尼的富豪，也是世界級的富豪；他的家人及子女每個都成為企業集團的領導人。當大多數的印尼人仍過着僅僅溫飽的日子，蘇哈托家族卻過着猶如百萬富豪的奢侈生活，形成極為強烈的對比。

蘇哈托在 1998 年 3 月當選連任總統之後，自以為可以繼續再擔任五年的總統，卻沒想到 1997 年 7 月爆發的東南亞金融危機，也衝擊到印尼。蘇哈托原本以為這對印尼的影響並不大，但沒想到印尼受到重創，失業率、物價升高，通貨膨脹率也迅速攀升。此時，印尼又發生駭人聽聞的侵害華人的暴動事件，而蘇哈托被懷疑是幕後的黑手。

此外，蘇哈托長期的威權統治，亦累積相當多的民怨，反對黨對蘇哈托尤其不滿。在這些眾多紛爭及不安事件之下，蘇哈托將軍承受巨大的內、外壓力，但他萬萬沒想到自己會在 1998 年 5 月 20 日被迫辭去總統職位，結束 32 年威權統治。

政治經濟轉型

金融危機之所以對經濟社會產生衝擊，主要原因是蘇哈托執政時期經濟雖然較以往有改善，但腐敗的政商關係並未建構良好的經濟體質。金融危機讓政府沒有能力採取護盤的政策，放任匯率下滑，令印尼成為幣值下跌幅度最大的國家。當經濟



蘇哈托被迫辭去總統職位，結束 30 年威權統治。

出現危機，經濟轉為負增長，內政因此受到嚴重的打擊，而「新秩序政權」引以為傲的「發展」成就幻滅，統治合法性持續下降。

蘇哈托下台以後，印尼的政治經歷一段不穩定的時期（1998年5月至2004年10月），這段時期共產生三位總統，包括：哈比比（B. J. Habibie，1998年5月至1999年10月）、瓦希德（Abdurrahman Wahid，1999年10月至2001年7月）、梅加瓦蒂（Megawati Sukarnobutri，2001年7月至2004年10月），他們都不是軍人出身，也沒有長期從政的資歷，又遭逢金融風暴後的印尼及2001年發生的全球經濟不景氣。因此，在這六年期間，印尼不僅經濟衰退，政治也因為黨派林立而不穩，社會上亦因

為分離主義運動的盛行，而經常發生爆炸及攻擊的暴動事件。這六年期間可謂是印尼的黑暗時期。2004年，尤多約諾將軍（Susilo Bambang Yudroyo）當選新總統，並於2009年7月連任成功。

尤多約諾上任後，印尼的情況開始好轉。儘管尤多約諾也沒有從政經驗，但是他卻具有幾個三位前總統所沒有的特質：

1. 軍人出身，可以擁有特定的支持群體，
2. 品德操守獲得印尼人民的信賴；
3. 具有領袖魅力，不僅個性堅毅果斷，而且通曉英文，深獲普羅大眾喜愛。

不過，印尼畢竟是一個大國，又有各種的社會及經濟差異，改革派的尤多約諾上任後頻頻使政府部門與機構高層涉貪事件曝光，引發印尼政府領導無方及無法維持紀律的負面印象。這導致在2009年尤多約諾成功連任後，必須與其他政黨合組成立聯合政府的困境，影響其政治聲望。

2014年7月，印尼舉行總統大選。由有「印尼奧巴馬」之稱的雅加達省長佐科維多多（Joko Widodo），以及前陸軍戰略後備司令部指揮官，亦是前總統蘇哈托二女婿的普拉伯沃將軍（Prabowo Subianto），共同競爭總統之位，兩人展開激烈對決。最後結果是由曾被《財富雜誌》（*Fortune*）評為「全球50大領袖」之一的佐科威，以得票率6.3%的差距勝出，²當選印尼第七任總統。

2. Fortune editors (2014, March). "The World's 50 Greatest Leaders," *Fortune*. Retrieved from <http://fortune.com/2014/03/20/worlds-50-greatest-leaders/>.

目前印尼政治發展雖已較穩定，而且其民主發展亦受到肯定。根據自由之家（Freedom House）最近幾年的調查，印尼政治自由度的評比，幾乎是全東南亞地區最好的。³

就政治經濟層面，獨立後印尼的經濟與產業政策都是隨着領導人的統治模式型塑的社經格局所決定，例如：反殖民的蘇卡諾以「經濟民族主義」企圖讓印尼擺脫「殖民經濟」，但卻帶來經濟發展停滯，甚至惡化，加上印尼國內政治不安定的因素，成為蘇卡諾執政的最大包袱。蘇哈托的「發展主義」，是透過「發展換取政權維繫」，採取調整外資政策、優先發展石油工業，成立「印尼國營石油公司」（Pertamina）、發展稻米、木材等農林業生產，特別是在1985年後開始實施寬鬆的貨幣政策，同時開放外來的投資。因此，外商企業（特別是亞洲四小龍）開始進入印尼，他們所帶來的資金亦開始帶動印尼的經濟發展及經濟建設。然而，印尼的社會雖有些進步及發展，可是貧富懸殊的問題，卻跟着浮現。1997年爆發的亞洲金融危機，重創印尼的經濟發展，印尼國內失控的經濟金融情勢，隨東亞地區金融風暴範圍的不斷擴大蔓延而急趨惡化。

2001年起，印尼的國內政治局勢隨着梅加瓦蒂總統的執政而漸趨穩定。2004年9月，印尼尤多約諾總統上台後，成功挫敗了伊斯蘭恐怖活動，並和平地解決了亞齊省的分裂活動；與此同時，他也推動多項經濟改革方案，帶動印尼的GDP增長率一路上揚，讓印尼成為全球第十九大經濟體，同時也是東協第一大經濟體。印尼的經濟表現也提升了外資的信心，經濟合作暨發展組織（OECD）就曾在2009年公佈的「全球化與新興經濟體」（Globalisation and Emerging Economies: Brazil, Russia,

3. Freedom House, "Freedom in the World." https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FIW_2017_Report_Final.pdf, 瀏覽日期：2017年4月30日。

India, Indonesia, China and South Africa) 報告中，把印尼涵蓋為世界上表現最好的大型發展中經濟體之一。⁴ 在大前研一 (Kenichi Ohmae) 所提及的「維他命十國」(VITAMIN) 中，印尼也是其中之一。

雖然印尼的經濟潛力及資源豐富已經是個不爭的事實，但是實際的產業發展是否像它所擁有的表面條件般亮麗？

4. Margit Molnar and Molly Leshner, "Indonesia," in OECD (ed.), *Globalisation and Emerging Economies: Brazil, Russia, India, Indonesia, China and South Africa* (OECD Publishing, 2009), pp. 333–371.

