

第三章 印尼民主化對其外交決策之意涵

印尼的民主政治表現甚受該國傳統文化之影響，並且是印尼公民的政治社會化的重要因素，曾有印尼學者觀察該國的社會特徵，綜合出五項印尼文化中的傳統精神；包括（1）維持和諧與控制衝突發生；（2）濃厚的社會階層與秩序；（3）強烈的互賴與互助精神；（4）服從團體規範；（5）婉轉的行動和溝通。¹上述的精神內容可以在印尼的政治發展過程中尋得印證，例如，蘇哈托的「新秩序時代」強調社會秩序與服從團體規範；梅嘉娃蒂的「互助合作內閣」（Kabinet gotong royong）主張互賴與互助精神等。但由於印尼近年來快速的民主化進程，使得印尼政府不能再標榜單一的文化特性，而必須融合印尼多元的民族文化特質，以及面對全球化趨勢，在對外關係處理與政策制定上，以新的視野與作法，期能展現印尼的特色，同時也能維護國家的利益。

第一節 印尼民主化之過程

印尼的建國也如同其他大多數民主國家一樣，經歷過一段與帝國主義奮鬥的時期，早期印尼於 1598 年由於荷蘭商人登陸爪哇島，嗣於 1602 年荷蘭成立「東印度公司」開始長達約 300 餘年的殖民歷史；第二次世界大戰結束後，印尼才於 1945 年 8 月 17 日由第一任總統蘇卡諾帶領下宣告獨立。印尼建國初期的政治運作，可分為 1950 年至 1959 年的「代議民主時期」，以及 1960 年至 1965 年的「指導式民主時期」；但在 1955 年的第一次全國大選後，印尼政壇呈現多元政治景象，印尼共產黨也趁機發展。²惟嗣後於 1965 年「930 事件」後前總統蘇哈托奪取政權，肅清印尼共黨，開啓由蘇哈托的威權統治長達 32 年。雖然印尼在這段時期裡，社會經濟大幅發展，使印尼能夠全心全力地進行國家基礎建設；但是在政治民主發展上，卻未有明顯進展。直到 1998 年蘇哈托下臺後，開放成立新政黨並於 1999 年舉行大選，進行政治民主改革；而 2004 年再首次舉行總統直選，印尼正式邁入民主化國家之林，同時也因共產國際早已瓦解，而大幅度地改善過去的強烈反共態度，與中

¹ 江丙倫，《亞洲政治文化個案研究》（台北：五南圖書出版公司，民國 78 年 6 月），頁 117~121。

² 劉富本，《國際關係》（台北：五南圖書出版公司，民國 88 年）頁 129~130。

共加強外交關係。

一、蘇卡諾指導式的民主

印尼第一任總統蘇卡諾的治國理念係基於「班察希拉建國五原則」(Pancasila)，即包括「信仰至上真主的神道主義」、「公平文明的人道主義」、「團結統一的印度尼西亞」、「賢能代表領導下的協商民主制度」、以及「印度尼西亞全民性的公道社會」(1. Ketuhanan Yang Maha Esa, 2. Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, 3. Persatuan Indonesia, 4. Kerayatan Yang Dipimpin Oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan, 5. Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.)。³上述五點共同的精義主要是源自於印尼傳統的「互助合作」(gotong royong)⁴信念，蘇卡諾也就是藉由社會各領域人士之間，鼓吹製造互助合作共識，以此吸納所有政壇上的競爭派系和政黨進入政府，並假國會議員及地方議會代表所組成的「人民協商大會」之名，自上而下的監督與領導政府；印尼的哲學家阿里吉巴納(S. Takdir Alisjahbana)即曾指出，蘇卡諾操縱的民主政治結構，是以其為唯一且絕對的領袖作前提，不被議會或是政黨，以及其他人士所干擾。⁵這樣的民主政治運作模式，被印尼官方稱之為「指導式民主」(Guided Democracy)。

印尼建國初期的政治制度屬於「指導式民主」，當時並無強有力的反對黨⁶，此種意識形態主導了印尼早期的民主政治發展路線；⁷從文化心理因素分析，甚為符合印尼強調傳統的「互助合作」文化。不過，印尼在 1950 至 1959 年期間，可謂是政黨的自由發展時期，當時便已有 30 多個政黨，大致上可分為三類：第一為宗教類型的政黨，例如屬於回教的有名政黨「馬斯友美黨」(The Masjumi Party)及「印尼神學會」(Nahdatul Ulama)，傾向於主張建立一個以回教教義為主的國家；第二類為支持民族主義的政黨，最具代表性的即是蘇卡諾領導的「印尼國民黨」(Patai

³ 印尼外交部網頁；<http://www.Indonesia.go.id/index.php/content/view/112/336/>

⁴ 印尼前總統梅嘉娃蒂的內閣即稱作為：互助合作內閣 (Kabinet gotong royong)。

⁵ 林若雱譯，《東南亞政治與發展 (Political Change in Southeast Asia)》(台北：韋伯文化，民國 88 年)，頁 51。

⁶ J. Kristiadi, "Political Parties and Democracy," *The Indonesia Quarterly*, CSIS Indonesia, Third Quarter 2004, pp. 278~279.

⁷ 陳鴻瑜，《政治發展理論》(台北：桂冠，民國 71 年)，頁 219~221。

National Indonesia 亦為前總統梅嘉娃蒂所屬的「民主奮鬥黨」的前身)；第三類則是社會主義政黨「印尼共產黨」及「印尼社會黨」。⁸雖然現在印尼政黨林立，數目多達 40 餘個，但因大多數還是延續舊有政黨，或是由老黨分裂出來，故仍可大致以上述分類方式將其歸類。

二、蘇哈托威權式的民主

在 1965 年「930 事件」後，印尼前總統蘇哈托以平亂有功，掌握軍權並繼承了蘇卡諾總統權力，蘇哈托在面對外界輿論批評下，將過去政局發生動盪歸咎於印尼政黨數過多，故強迫把當時 9 個政黨合併成 2 個，即回教屬性政黨「建設團結黨」(PPP)，以及信仰國家主義的非回教屬性政黨「印尼民主黨」(PDI)；而蘇哈托本身則控制執政團隊以及軍方力量，組成所謂的「從業集團黨」(Golkar)⁹。但在蘇哈托執政的時期，反對黨沒有顯著的發展，同時在野的兩個政黨僅是聊備一格，充當蘇哈托「新秩序政府」時代民主的象徵，實際上對印尼民主化進程並無貢獻。¹⁰

蘇哈托主政時期所採取的統治方式主要有以下兩個特點：第一、對反對分子採取鎮壓手段；第二、籠絡各領域中優秀分子參加由蘇氏所創設的「從業集團黨」。¹¹由於該黨以榕樹為黨徽，故華人多將其稱為「榕樹黨」；在 1998 年蘇哈托下台之前，蘇哈托有效地掌控印尼政壇，並以一黨獨大之勢將全國公教人員，以及國營企業成員納入該黨，在歷屆選舉中常以囊括多達 60% 以上之選票支持，一直擁有執政權。在此一時期值得注意的即是印尼軍人對政局具有重要的影響地位，由於蘇哈托係出身軍人，且加上印尼軍人一向認為印尼共和國是先有武裝部隊，才有獨立的印尼；因此印尼軍人自視軍方與印尼政府不可分割，且負有維護印尼建國五原則的神聖使命。印尼軍方一方面是國防武力，另一方面又要肩負維護社會治安與國家統一的責任，並能佔有國會議員的保障名額，顯示軍方在政治中的地位。這樣所謂的「雙重

⁸ 顧長永，《印尼：政治經濟與社會》(高雄：復文出版社，民國 91 年)頁 37~38。

⁹ 區鉅龍，〈印尼大選與印尼政經發展之動向〉，《東南亞經貿報導》(民國 88 年 6 月號)；
<http://www.moea.gov.tw>

¹⁰ J. Kristiadi, "Political Parties and Democracy," *The Indonesia Quarterly*, CSIS Indonesia, Third Quarter 2004, pp. 279~280.

¹¹ 劉富本，《國際關係》(台北：五南圖書出版公司，民國 88 年)，頁 132~133。

功能」一直延續到 1999 年國會修改憲法後，才重新定位印尼軍隊的地位，將原屬軍方的警察力量獨立出來，軍人不在單負維護社會治安的責任；並規定於 2009 年時軍人在國會不擁有保留席次。¹²

另由於在印尼二億多的人口當中，爪哇人約超過一億人，為所有三百餘種民族中的大多數；加上爪哇人因長期屬於統治族群，主宰著印尼政治與經濟資源，因此爪哇人天生既存在有較其他族群優越之想法。¹³以致於在過去的印尼民主政治發展史上，爪哇文化中家長式的封建政治文化，被利用且取代意識形態成為知識分子作為反對進行民主化辯論的工具。不過許多印尼回教徒認為印尼並非由爪哇文化所主導，卻將印尼定義為傾向伊斯蘭之國家¹⁴；此種操作之目的，可能係為了有利於蘇哈托透過印尼佔多數之回教徒勢力，對其政權給予較多的支持，以鞏固蘇哈托的威權式民主。

雖然蘇哈托執政時代，印尼的民主政治並沒有明顯的發展，但在這一時期印尼國民每年平均所得由 1971 年的 13.6 美元增長到 1991 年的 553 美元，再到 1995 亞洲金融風暴發生前的 1,013 美元，¹⁵堪稱印尼經濟發展最為快速的一段時期。此點也在 2004 年印尼舉行大選的時候，由於當時的總統梅嘉娃蒂執政，印尼自從受到亞洲金融風暴打擊後，經濟復甦速度緩慢，民眾的不滿情緒高漲，曾引發社會開始討論並稱讚過去蘇哈托「新秩序時代」的經濟發展榮景；並認為目前的政治改革與民主化，均是植基於印尼過去經濟發展之基礎。

三、2000 年以後的民主改革

印尼的民族主義者在 1945 年起草第一部憲法時，該國回教領袖曾有意規定回教徒要遵守伊斯蘭法律，並訂定印尼國家領導人也必須是回教徒之規範；¹⁶迄今深

¹² 區鉅龍，〈印尼民主改革中軍人角色的演變〉，《印尼僑聲》89 期（台北：中華民國印尼歸僑協會，民國 92 年 9 月），頁 22。

¹³ 顧長永，《印尼：政治經濟與社會》（高雄：復文出版社，民國 91 年），頁 75。

¹⁴ 林若雲譯，《東南亞政治與發展（Political Change in Southeast Asia）》（台北：韋伯文化，民國 88 年），頁 197。

¹⁵ 劉富本，《國際關係》（台北：五南圖書出版公司，民國 88 年），頁 134。

¹⁶ 同註 15，頁 193。

藏在大多數印尼回教徒心中的印尼總統應是回教徒之期望，仍然影響著印尼總統大選時，民眾對候選人宗教信仰的支持傾向。因此，要瞭解印尼現階段的政治發展脈絡與改革方向，實必須先瞭解印尼回教教派與組織對政治如何產生影響。有學者將印尼的回教徒分為兩大類：第一類為虔誠的回教徒，被稱為 Santri，包括印尼前總統瓦希德（Abdurrahman Wahid）領導的印尼神學會運動（Nadhdatul Ulama，簡稱 NU，1926 年由哈沁阿席爾 Hsahim Ashir 在泗水創立），代表回教的傳統與保守主義；以及阿敏賴斯（Amien Rais）領導的穆罕莫迪亞運動（Muhammadiyah，1912 年由阿瑪達蘭 Ahmad Dahlan 在日惹創立），代表回教的現代主義。第二類為世俗派的回教徒及傳統的爪哇文化，被稱為 Abangan，代表的主要政黨有「從業集團黨」（Golkar）、「民主奮鬥黨」（PDI-P）；另外軍方勢力也被歸屬於這一派。¹⁷

印尼前總統哈比比（B. J. Habibie）於 1998 年 5 月繼蘇哈托之後擔任總統，正式開放印尼黨禁，相繼登記成立政黨者有 100 餘個，但在 2004 年大選時，具有影響力的政黨僅有 24 個（請參閱表 3-1），印尼自此也開始進入多元政治的時代，對印尼未來的政治社會及經濟發展影響深遠。¹⁸繼哈比比之後，印尼前總統瓦希德是一位伊斯蘭學者，也是印尼最大的回教團體「回聯」（NU）的領袖，他則主張在印尼發展的回教信仰，應該努力成為具包容性的宗教信仰，並採取接受非回教徒的立場，將會有助於印尼回教的發展，以及對國家的認同。因為在印尼的回教信仰已成為民族認同之共通點，並能鼓舞印尼民眾發揮民族主義熱情；不過，印尼的知識分子也了解印尼是一個多元的社會，其爪哇文化的寬容傳統是不允許任何一種宗教壓制另一種宗教。儘管如此，但因為回教徒在印尼相較於其他宗教信徒仍佔大多數，且印尼傳統的民俗活動亦已參入回教的文化；因此，回教組織在印尼對其政治發展仍具有潛在的影響。¹⁹

¹⁷ 顧長永，《印尼：政治經濟與社會》（高雄：復文出版社，民國 91 年），頁 89。

¹⁸ 區鉅龍，〈印尼大選與印尼政經發展之動向〉，《東南亞經貿報導》民國 88 年 6 月號；
<http://www.moea.gov.tw>

¹⁹ 林若雱譯，《東南亞政治與發展（Political Change in Southeast Asia）》（台北：韋伯文化，民國 88 年），頁 204~205。

表 3-1：2004 年印尼大選參選之主要政黨：

Partai Nasional Marhaenisme (印度尼西亞全國黨): 保守型政黨
Partai Buruh Sosial Demokrat (社會民主黨勞工黨): 社會民主黨
Partai Bulan Bintang (新月形星黨): 中性回教黨
Partai Merdeka (自由黨): 自由黨
Partai Persatuan Pembangunan (團結統一黨): 中性回教黨
Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (全國團結民主黨): 反貪腐政黨
Partai Perhimpunan Indonesia Baru (新印度尼西亞聯盟黨): 保守型政黨
Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (自由公牛全國黨): 改革派政黨
Partai Demokrat (民主黨): 民主自由黨
Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (印度尼西亞正義和團結黨): 反貪腐改革政黨
Partai Penegak Demokrasi Indonesia (印度尼西亞民主黨先鋒黨): 保守型政黨
Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (印度尼西亞公共黨): 平民化政黨
Partai Amanat Nasional (全國使命黨): 中性回教政黨
Partai Karya Peduli Bangsa (關心為國家功能黨): 反貪腐政黨
Partai Kebangkitan Bangsa (全國喚醒的黨): 反貪腐政黨
Partai Keadilan Sejahtera (興盛的正義黨): 寬宏民主黨
Partai Bintang Reformasi (改革星黨): 中性回教改良派黨
Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (奮鬥印度尼西亞民主黨): 保守型政黨
Partai Damai Sejahtera (興盛的和平黨): 基督較徒屬性政黨
Partai Golongan Karya (從業集團黨): 最大黨
Partai Patriot Pancasila (愛護建國原則黨): 愛國型政黨
Partai Sarikat Indonesia (印度尼西亞團結黨): 保守反自治權政黨
Partai Persatuan Daerah (地方團結的黨): 主張地方分權政黨
Partai Pelopor (先驅的黨): 主張自治政黨

資料來源：Komisi Pemilihan Umum 印尼中選會

(http://www.kpu.go.id/partai_partai/nourut.php)

印尼民主化最大的特色之一在於其政治體制已由指導民主式的中央集中行政權，轉型到 1999 年後的權力下放的地方分權，此可由中央的財政調節權下放，以及明顯增加部分地方在天然資源的分配比例中得到印證。²⁰此外，印尼當地的學者評論 2004 年的總統選舉認為，選舉的結果由小黨候選人蘇希洛當選總統，顯示目前印尼民眾的民主性已經提升，不再是像過去一樣，大部分的民眾的投票傾向侷限

²⁰ 戴萬平《印尼族群政治研究：宗教、地域與種族》(高雄：國立中山大學中山學術研究所博士論文，民國 91 年)，頁 214。

於所屬宗教團體或是社會領袖之影響，而能夠充分表達出對梅嘉娃蒂總統政績不佳之不滿態度，渴望求變與改革而選出具較有國際遠見之領導者。²¹此亦是印尼民主政治發展的一大進步，也使印尼有機會走出區域，成為世界上重要的國家之一。

第二節 印尼民主化後的國家發展

若由整個東南亞觀之，該地區的國家已由過去注重經濟發展轉型至先進層次的政治發展階段，這種假定即是由專制或威權的形式逐漸演化成民主的形式；雖然過程中既得利益的政治菁英並非是出於自願，但迫於社會及經濟發展的結果與趨勢，不得不將政府權力讓渡給一個更具代表性，以及更多元化形式的政府。²²其中印尼的民主化過程可以算得上是一個明顯的例子，但在印尼長期掌握政治資源的菁英階層，實際上是抗拒上述所稱的演變，故也曾發生過懷念過去威權時代，社會穩定但缺乏民主思想的反潮流情形。

一、民主化的落實提升印尼外交形象

1998 年蘇哈托的「新秩序政府」垮台，印尼邁入民主改革時代，接著哈比比主政後其主要的革新措施包括有：(1) 禁止組黨的禁令全面解除；(2) 軍人退出政壇；(3) 依照憲法貫徹地方自治；(4) 文人主政；(5) 總統、副總統改由人民直接選舉產生。²³其中，印尼的政黨數由原先的 3 個（執政派系的「從業集團黨」、民族主義派的「印尼民主黨」，和以回教團體為後盾的「建設團結黨」），迅速增加至 40 餘個；不過如前所述目前只有少數的政黨，在近年的全國大選中能獲得較多數選民的支持，例如 2004 年大選符合資格的參選政黨僅 24 個。²⁴至於能爭取到國會席次甚至有推派總統候選人之資格，對印尼政壇較具影響作用的政黨則更少（請參閱表

²¹ Jusuf Wanandi, "Lessons from The First Direct Presidential Election," *The Indonesia Quarterly*, CSIS Indonesia, Forth Quarter 2004, pp. 322~323.

²² 林若雱譯，《東南亞政治與發展（Political Change in Southeast Asia）》（台北：韋伯文化，民國 88 年），頁 243。

²³ 區鉅龍，〈印尼地方自治之發展〉，《印尼僑聲》109 期（台北：中華民國印尼歸僑協會，民國 96 年 2 月），頁 12。

²⁴ Harry Tjan Silalahi, "Towards A New Political Environment," *The Indonesia Quarterly*, CSIS Indonesia, Third Quarter 2004, p. 235.

3-2)。

表 3-2：2004 年 7 月 5 日和 9 月 24 日先後 2 輪總統選舉結果（首輪若未有候選人得票超過 50%，則獲得最高票 2 組候選人再進行下一輪選舉）

總統候選人	第 1 輪 %	第 2 輪 %
Susilo Bambang Yudhoyono 當選者：蘇希洛-（民主黨）	33.6	60.9
Megawati Soekarno Putri 梅嘉娃蒂 -（奮鬥印尼民主黨）	26.2	39.1
Wiranto 威蘭托 -（從業集團黨）	22.2	-
Amien Rais 阿敏賴斯 -（全國使命黨）	14.9	-
Hamzah Haz 涵薩 -（團結統一黨）	3.1	-

資料來源：Komisi Pemilihan Umum 印尼中選會

(http://www.kpu.go.id/partai_partai/nourut.php)

此外，印尼政府在 1960 年代的清共政策，使得印尼軍方由從擔任維護國家安全，領土完整之使命，更增加肩負穩定政治與維持社會治安之任務，並在之後的印尼政黨政治與經濟發展中，軍方扮演了舉足輕重之角色。²⁵當然這樣的發展，演伸出印尼軍人的「雙重功能」²⁶；不過在 1998 年蘇哈托總統下台後，民主改革派已經提出結束軍人在政壇上扮演特殊地位之要求。由於早期的印尼與中共關係發展過程，使得印尼軍方留下採取反共立場之傳統，同時也藉當時局勢的演變，讓印尼軍方勢力快速抬頭，迄今對印尼政局發展仍具有一定程度之影響力。因此，印尼政府在民主改革後，其外交的反共態度將因軍方之逐漸退出政壇而日趨減弱，使印尼更能採取獨立自主的外交作為，不受所謂西方民主國家過多的干預。

當然印尼民主化的重要指標之一，在梅嘉娃蒂擔任總統時期，印尼通過了包括關於印尼國家軍隊、地方自治等所謂民主化法案，依據規定取消原軍方得經營企業之權利，且到 2009 年大選後，國會的席次分配將不再給予軍方保障名額，屆時傳

²⁵ 區鉅龍，〈印尼民主改革中軍人角色的演變〉，《印尼僑聲》89 期（台北：中華民國印尼歸僑協會，民國 92 年 9 月），頁 21。

²⁶ 印尼軍人的「雙重功能」係因印尼於獨立戰爭時期，抵抗荷蘭之軍隊多由人民組成，基於軍人對國家之特殊貢獻，以及軍民一體之觀念，故能容許軍人參政；惟印尼政府自 1998 年起進行民主改革後，已陸續降低軍人對政治之影響力並修改憲法，除警察部門獨立不受軍方指揮外，亦規定自 2009 年以後，軍方不再保留國會議席。參閱區鉅龍，〈印尼民主改革中軍人角色的演變〉，《印尼僑聲》89 期（台北：中華民國印尼歸僑協會，民國 92 年 9 月），頁 21~22。

統印尼軍人在政壇擔任穩定政局之功能將不存在，軍方的勢力也會正式退出印尼政壇。²⁷這樣的改革將使得過去印尼軍方在東帝汶舉行獨立公投後，曾因鎮壓當地動亂被指控有迫害人權之不良形象獲得改善；²⁸未來印尼在面對一旦發生的地區性族群或是宗教衝突時，其不論是在借助軍方力量或是派遣警力，所採取之處理方式也將會更接近一般民主國家之標準，徹底改善印尼的民主國家形象。

至於地方自治問題，印尼在 1999 年修定了一系列的地方自治法令，自 2001 年起印尼一改過去中央集權的政府運作體系，開始落實地方自治法，採取地方分權，除了外交、國防、司法、財政以及宗教事務等 5 項由中央統籌外，其餘則由省或縣級地方政府掌理。²⁹使得印尼的民權大為提升，對於擁有豐富自然資源的地區，也能依照合理的比例提供當地較公平的社會福利。但是由於印尼開放地方自治不是漸進的過程，造成一夕間地方政府的權力大漲，容易形成地方山頭主義，以及不同區域的民族間之對抗，甚至中央與地方的政策矛盾等，致使外商因深恐觸法，對印尼投資裹足不前。³⁰因此，蘇希洛總統才會於 2006 年 10 月份訪問中共參加「上海能源論壇」(Indonesia-China Energy Forum) 時，保證返國後將推動中央與地方法令一致性，以降低外商投資印尼之障礙。³¹

上述印尼在政黨政治的開放運作，以及地方自治的推動與發展，使該國很快地就具備了民主國家的形象，此增進了國際間對印尼政府外交政策的信賴感。對內而言，更具民意代表的印尼政府，將會採取較理性且能維護國家整體利益的政策，而非僅係考量執政集團少數人之利益；對外則提升了世界各國未來與印尼擴大發展關係的領域，以及達成互惠共利的可能性。

²⁷ 區鉅龍，〈印尼民主改革中軍人角色的演變〉，《印尼僑聲》89 期（台北：中華民國印尼歸僑協會，民國 92 年 9 月），頁 21。

²⁸ Shafiah Fifi Muhibat and Lina A. Alexandra, "Human Rights," *The Indonesia Quarterly*, CSIS Indonesia, Third Quarter 2004, p. 288.

²⁹ Yose Rizal Damuri & Puspa Delima Amri, "Decentralization," *The Indonesia Quarterly*, CSIS Indonesia, Third Quarter 2004, p. 271.

³⁰ 區鉅龍，〈印尼地方自治之發展〉，《印尼僑聲》109 期（台北：中華民國印尼歸僑協會，民國 96 年 2 月），頁 12。

³¹ 首屆印尼與中共能源論壇係於 2002 年 9 月在峇里島舉行。參閱 "SBY Janji Hapus Hambatan Investasi," *KOMPAS*, Jakarta, 29 October 2006. (印尼文)
<http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2006/102006/29/0102.htm>

二、民主化有利印尼藉外交途徑發展經濟

一般的印尼學者皆認為 2004 年的總統直選是印尼民主化的一大進步，且能在一個多元種族，宗教衝突時有所聞的國家中，能夠和平的完成大選，稱得上是開發中國家的民主典範；惟由於自 1997 年亞洲金融危機迄今，印尼經濟復甦緩慢，其國內的失業人口與貧窮人數仍居高不下，顯示印尼快速民主化後仍面臨著諸多挑戰。依據印尼政治學者分析，目前印尼政府為持續其國家發展勢將採行的政策包括以下幾個方向：(1) 加速恢復經濟穩定；(2) 降低分離主義活動；(3) 為長期發展尋找外來資源，尤其是國際貨幣基金會 (International Monetary Fund, IMF) 將不會長期提供印尼援助；(4) 致力於恢復國際形象 (5) 維持穩定政局與社會安定。³²由於上述政策具有相互關連性，若要改善國內的經濟困境，在現階段最重要的還是建立民主法治以確保社會穩定，並創造一個能吸引外商來印尼投資的環境。

印尼民主化後將對過去該國所面臨的一些國內問題帶來解決的契機，例如第一、民主化可以避免佔人口多數的爪哇族群(約佔總人口數的 45%) 壟斷印尼政治、經濟、文化與宗教等權益，有利於促進國家的團結；其次是印尼各地自然資源能夠相互流通，以及進行公平的分配，尤其是中央政府可以一改過去獨占地方資源，造成地方發展落後的困境；第三、建立中央與地方分權的平衡機制，以及權力分享，避免因為中央政府的專權，迫使地方走向分離主義或是獨立。³³上述的狀況可由印尼 1999 年通過的「中央與地方財政平衡法」後，逐漸改變了中央與地方的資源分配比例，增加了地方發展的資源(請參閱表 3-3)。³⁴不過，印尼人民最為關注的還是民生問題，若經濟不能改善與持續發展，將會減損了印尼推動民主改革的成果；因此，印尼學者在蘇希洛當選總統兩年後檢驗其政績指出，印尼民眾對蘇希洛政府之要求在於，第一、建立祥和與穩定的社會；第二、使印尼政治的民主化更深植社

³² Bantar Bandoro, "Foreign Policy Challenges," *The Indonesia Quarterly*, CSIS Indonesia, Third Quarter 2004, p. 316.

³³ 區鉅龍，〈印尼地方自治之發展〉，《印尼僑聲》109 期(台北：中華民國印尼歸僑協會，民國 96 年 2 月)，頁 12。

³⁴ 戴萬平，《印尼族群政治研究：宗教、地域與種族》(高雄：國立中山大學中山學術研究所博士論文，民國 91 年)，頁 212。

會當中；第三、增進人民的福祉。³⁵

表 3-3：印尼 1999 年「中央地方財政平衡法」中央與地方的資源分配

天然資源	地方分配額度	上繳中央額度
森林、農、漁、牧	80%	20%
天然氣	30%	70%
造林基金	20%	80%
原油	15%	85%

資料來源：戴萬平《印尼族群政治研究：宗教、地域與種族》（高雄：國立中山大學中山學術研究所博士論文，民國 91 年），頁 212

經濟發展在印尼已成為除了政治民主改革外的另一項重要工程，尤其自 1997 年發生亞洲金融風暴以來，其他東協各國經濟均已開始恢復，但印尼因為國內原有的經濟問題未獲得妥當改善，例如支持經濟建設的基礎設施不完備、工業用電力供應不足、農業生產力落後等，致使經濟復甦緩慢。因此，2004 年蘇希洛總統任命的新內閣之經濟統籌部長阿布利薩爾（Aburizal Bakrie）針對過去印尼經濟發展面臨到上述急迫的問題，衡量國家整體利益與民眾需求，提出了 5 項優先計畫，包括加強發展農業、推動工業化、拓展國內經濟市場、擴充基礎設施建設，以及訂定能源策略。³⁶但依據印尼自身的國力狀況觀之，上述的施政能否成功端視爭取到的外援多寡而定；因此，印尼的外交作為具有關鍵性影響。由於在印尼民主化大步向前之後，民主法治觀念得以較有效地伸張，國際形象也將逐漸改善，外交活動的效能自然會提升，勢將對印尼經濟發展提供更有利的條件。

第三節 印尼民主化對區域之影響

印尼雖是一個多元民族的國家，但自建國迄今不論政權如何更迭，印尼朝野與社會大眾，均致力於追求印尼的國家統一與領土完整，究其原因包括有：印尼境內

³⁵ Bantarto Bandoro, "Yudhoyono's foreign policy is all about image," *The Jakarta Post*, Jakarta, 19 October 2006. http://www.csis.or.id/scholars_opinion_view.asp?op_id=562&id_40&tab=0

³⁶ Staff, Department of Economics, CSIS, "Steady and Promising Growth," *The Indonesia Quarterly*, CSIS Indonesia, Fourth Quarter 2004. p. 351.

各族擁有共同的殖民歷史經驗，以及長期使用共同官方語言—印尼語（Bahasa Indonesia），成為各族彼此間溝通的基礎，甚至當地華人大多數已不會說母語（福建話、客家話或廣東話），也使用流通的印尼語；其次則是印尼人民有高達 90% 是回教徒，在共同的宗教信仰下，亦有利於促成印尼的統一性。³⁷由於長期以來印尼因族群的衝突曾造成區域其他國家的不安，擔心社會動盪所帶來的難民潮危害治安；因此，持續的民主化有助於印尼維持國家的統一與穩定，對區域發展具正面影響。

一、印尼將成為維護區域穩定的重要力量

由於印尼、馬來西亞、汶萊等國在東南亞國家中，屬於國內回教徒佔有比例較高的國家；過去曾出現過回教團體要求上述三國聯合菲律賓南部民達那娥島（Mindanao），共同成立「伊斯蘭國家」之主張。也由於印尼人口中回教徒的比例甚高，其中印尼最大的兩個回教團體「回聯」（Nahdlatul Ulama）、「穆罕莫迪亞」（Muhammadi），即分別擁有信徒成員四千萬人及三千萬人。加上曾經在印尼境內發生的多起爆炸案（請參閱表 3-4），使得外界認為由群島組成的印尼是國際恐怖主義分子有利的藏身處所；³⁸因此，美國等西方國家常要求印尼加大反恐力度。雖然印尼極力撇清該國不是回教國家，但因印尼境內仍有幾個激進的回教組織，例如，「印尼回教軍」（DI/TII, Dar al-Islam/Tentara Islam Indonesia）、「印尼回教國」（NII/Negara Islam Indonesia）、「聖戰軍」（Lasykar Jihad）、「回教捍衛陣線」（FPI/Front Pembela Islam），以及「印尼聖戰士理事會」（MMI/Majelis Mujahidin Indonesia）等。³⁹而上述組織則多次否認與任何在印尼發生的恐怖攻擊事件有關，且印尼政府也尚未查到明確的直接證據，因此，在印尼政治制度逐漸走向更民主與開放，對於國際上的責難，尤其是區域國家對印尼反恐行動的質疑，更需要以投入較多的資源進行反恐作為回應。

³⁷ 顧長永，《印尼：政治經濟與社會》（高雄：復文出版社，民國 91 年），頁 75~77。

³⁸ 許嘉，《冷戰後中國周邊安全態勢》（北京：軍事科學出版社，2003 年 10 月），頁 182。

³⁹ Azyumardi Azra, "Recent Developments of Indonesia Islam," *The Indonesia Quarterly*, CSIS Indonesia, First Quarter 2004, pp. 10~15.

表 3-4：近年在印尼發生的重要恐怖攻擊活動

發生地點	發生時間	死傷人數
雅加達證券交易所	2000.09.13	15 死
雅加達、棉蘭、萬隆等 15 地的教堂	2000.12.24	20 死
雅加達周一商場	2001.09.23	6 傷
峇里島觀光街俱樂部	2002.10.12	202 死，其中 88 人為澳洲籍
雅加達萬豪酒店 (J.W.Marriott Hotel)	2003.08.05	13 死
雅加達澳洲駐印尼大使館	2004.09.09	10 死，百餘傷
蘇拉維西首府波梭 (Poso)	2005.05.28	22 死
峇里島海灘	2005.10.01	23 死，102 傷

資料來源：Irman G. Lanti, "Indonesia Accomplishment Amidst Challenges", *Southeast Asia Affairs 2006*, Singapore: ISEAS 2006, p101.

另因為印尼是區域的主要大國，所以印尼持續朝向民主化發展，凸顯區域大國的政局已趨於穩定；印尼的民主化象徵其政府的決策過程將會更趨理性與透明，使外界更能瞭解印尼的外交作為之邏輯思維。而印尼自認係東協龍頭大國，透過東協組織的運作印尼將被信任能夠扮演更重要的角色，此亦強化了印尼成為東協大國的地位，以及印尼藉由其在東協的角色有助於維護印尼的國際信譽；⁴⁰在西方國家，以及日本、中共等亞洲國家競爭對東南亞的影響力之下，民主開放的印尼將可成為國際勢力介入區域事務的重要切入點，以及產生平衡力量。

二、印尼民主化為區域經濟發展提供有利條件

印尼前總統哈比比在 1999 年 1 月 27 日宣佈同意東帝汶以公投決定未來，曾引起當地贊成與反對兩派之衝突與動亂，並使印尼軍方侵害人權情形擴大，有損印尼的國際形象；⁴¹因此，印尼民主化帶來的社會穩定，以及提供經濟發展較良好的環

⁴⁰ 蔡百銓譯，Dewi Fortuna Anwar 著，《印尼與東南亞國協：外交政策與區域主義》（台北：國立編譯館，民國 87 年），頁 271。

⁴¹ 宋學文，〈從東帝汶獨立運動探討美國的干預主義：一個霸權穩定論的觀點〉，《問題與研究》第 41 卷第 3 期（台北：國立政治大學國際關係研究中心，民國 91 年 5 月），頁 101。

境，整體而言便是顯示出印尼的民主形象，印尼的國際地位獲得提升，也增進世界對印尼的信賴感。⁴²尤其是若印尼政治的更開放與民主，將有利於改善過去印尼給國際的不良印象。此外，雖然印尼民主改革後仍面臨經濟低迷、貪污腐化與金權政治、回教政治與宗教極端主義、地域與分離主義、軍人干政等問題，但印尼於 2004 年舉行的總統直接民選，對於整個東南亞區域的安定具有重大的意義。⁴³而此種穩定的力量將創造一個和平的環境，提供區域內國家一個有利於成長與發展的條件。

東南亞地區大部分國家都是民主國家，且區域性的國際組織東協、亞太經合會等，多係以民主方式運作，故印尼的大幅民主改革，將可促進印尼在各組織中的積極參與角色；且印尼自認係世界第三大民主國家（以人口數論），和最多回教徒的國家，由於國際恐怖分子的影響，給予回教不良的形象；但印尼的民主發展可以逐漸改變國際對回教徒的印象，因為印尼和平的完成總統直選，證明回教徒也可帶來社會穩定。⁴⁴也使得國際社會對未來印尼發展有所期待，將印尼視為東南亞區域中逐漸進步與開放的大國；並鞏固區域和平與穩定，有利於東南亞國家的經濟發展。

其次，在印尼大幅度進行民主改革之後，未來印尼政局應會朝向穩定發展，尤其 2004 年的總統直選能夠和平落幕，讓印尼給予國際良好的民主形象，等同肯定了印尼的國際地位；誠如印尼外長哈山在 2004 年 10 月 22 日總統選舉結果出爐後即曾公開表示：由於印尼大選的民主表現，使印尼未來可以在國際上扮演更重要的角色。印尼國內學者評論認為，由於外交是內政的延伸，故印尼的民主化將會對其外交政策產生一定之影響；另外蘇希洛也認為，因為印尼提升了國際地位，增加國際對印尼的信任度，才能進一步促進印尼的經濟發展。⁴⁵以上有關印尼民主化發展後，給予國際新的觀感，以及提升國家形象，同時可能為區域經濟發展提供有利的條件。

⁴² Bantarto Bando, "Yudhoyono's foreign policy is all about image," *The Jakarta Post*, Jakarta, 19 October 2006. http://www.csis.or.id/scholars_opinion_view.asp?op_id=562&id_40&tab=0

⁴³ 戴萬平，〈2004 年印尼大選之政經背景分析〉，《問題與研究》35 卷 11 期，民國 85 年 12 月，頁 40~49。

⁴⁴ Bantarto Bando, "Democracy and foreign policy?" *The Jakarta Post*, Jakarta, 30 December 2006. http://www.csis.or.id/scholars_opinion_view.asp?op_id=314&id=40&tab=0

⁴⁵ Bantarto Bando, "Democracy and foreign policy?" *The Jakarta Post*, Jakarta, 30 December 2006. http://www.csis.or.id/scholars_opinion_view.asp?op_id=314&id=40&tab=0

第四節 印尼民主化後的外交政策

至於目前印尼的外交政策趨勢，印尼季刊（*The Indonesia Quarterly*）總編輯班達托（Bantarto Bandoro），同時也是印尼智庫「國際關係研究中心」（Centre for Strategic and International Studies Indonesia, CSIS Indonesia）國際事務組主持人，認為印尼在 2004 年舉行總統直接民選之後，新的民主政府為處理當前印尼所面對的國家發展困境，首先必須要改善印尼的投資環境，俾利於吸引外商投資印尼，以協助恢復印尼的經濟持續發展，故在制定外交政策時將會基於以上之國家利益考量，對外政策上雖仍延續印尼獨立自主的外交傳統，但也會促進人權與配合國際的反恐行動，以改善印尼在國際上的民主形象，爭取他國在政經方面的支持。⁴⁶此種看法已道出印尼政府積極促進與中共關係的重要原因之一。

一、印尼民主化後外交政策具文人色彩

就整個地區觀察，東南亞的種族與文化複雜，並受到來自鄰近的中共與印度兩個大國的影響，當然印尼的現況也會是上述特徵的一個綜合表現，尤其是在獲得外來文化與宗教外觀的同時，又要保存著其固有文化因子；故在印尼雖然以回教徒為主體，但也混合了印度教與爪哇文化的傳統。另外，東南亞大部分地區都曾被歐洲國家殖民過，因此，就個別國家之歷史命運而言，相似性甚高；所以印尼與其他東南亞國家進行聯盟之東協，已成為東南亞一體化的具體組織，其協商共識之精神也深刻地影響印尼的傳統對外關係，尤其是印尼在獨立初期的反荷蘭鬥爭經驗，形成部分印尼外交官對西方的懷疑態度。此亦是印尼願意參與籌辦進行以反殖民主義為目的之一的「萬隆會議」。⁴⁷這樣不屈從於強權主宰的外交作為，也是印尼發展對外關係的特色之一。

在印尼根據爪哇傳統社會結構與道德價值觀，可以歸納出兩個爪哇文化的核心

⁴⁶ Bantarto Bandoro, "Foreign Policy Challenges", *The Indonesia Quarterly*, CSIS Indonesia, Third Quarter 2004, pp. 315-316.

⁴⁷ 林若雱譯，《東南亞政治與發展（Political Change in Southeast Asia）》（台北：韋伯文化，民國 88 年），頁 217~219。

觀念：首先即是所謂的「和睦思想」(Rukun)，因為爪哇人認為失去和睦是造成人與人之間交惡的根源，因此要不惜一切地來維持和睦，才能夠避免衝突；其次是所謂的「禮貌」和「互相尊重」(Sopan/Santun)的原則，爪哇人認為人類應不分階級與貧富，不論學識高低或階級貴賤，都必須保持禮貌和互相尊重，才能使各種衝突消弭於無形。⁴⁸此外，爪哇人也相當重視面子，以及忌諱引發衝突對立；上述的爪哇傳統文化是印尼發展對外關係的基礎，現在印尼吸收了西方的民主思想，對其外交政策產生了綜合性的影響，不僅講求一貫的獨立自主，也增添了妥協與合作的精神。

此外，東南亞國家建國之初期經驗，國家內部苦於應付建國的衝突歷程，使東南亞國家在界定安全定義時，在於排除外在的干擾，讓各國得以建立國家內部的權威與穩定；而相較於西歐、北美的國家安全概念，東協國家所採取的「綜合性安全」(comprehensive security)包含了政治、經濟、軍事、社會、文化等廣泛層次。⁴⁹上述的各項領域也都是印尼制定外交政策的重要考量因素，由此顯示印尼外交政策已融合了傳統與西方民主思維；並且印尼政府在民主化後，脫離了過去長期以來的威權統治心態，外交政策不再僅以國家統治階層利益為考量，而改採取基於民眾福祉，考量較全面性的因素，已能看出印尼外交政策已由文人領導。

二、印尼外交政策以發展經濟為主要導向

由於蘇希洛總統是由人民直接選舉出來的，其施政必須考慮到民眾的福祉，因此，反映到印尼的外交政策上，即包含了以下三方面：(1) 加強吸引外商來印尼投資，以及提升印尼的經濟競爭能力；(2) 促進國際貿易；以及(3) 參與國際多邊論壇。⁵⁰惟由於外交政策的遂行牽涉到政府的執行能力，而且印尼沒有明顯的外患與敵國，使得大部分的民眾因為經濟環境不佳，忙於謀生而對於該國的外交政策效

⁴⁸ 區鉅龍，〈爪哇人的社會結構和道德價值觀〉，《印尼僑聲》105期（台北：中華民國印尼歸僑協會，民國95年5月），頁16~17。

⁴⁹ 陳欣之著，《東南亞安全》（台北：生智文化，民國88年），頁33。

⁵⁰ Bantarto Bandoro, "Yudhoyono's foreign policy is all about image," *The Jakarta Post*, Jakarta, 19 October 2006. http://www.csis.or.id/scholars_opinion_view.asp?op_id=562&id_40&tab=0

能並不太關心；但也因為印尼人民目前較注意改善生活之民生政策，故政府亟為重視經濟復甦問題，其與中共的外交關係當中也是著重在經濟領域的合作。⁵¹上述反映了印尼在民主化之後，其外交政策已開始向民眾利益傾斜，且未來勢將會受到國會更多的監督，以確保政府施政能夠以民為主，充分表現出民主國家的施政多半注重經濟問題的正常運作模式。

由於中共認為東協自由貿易區的建立，將使該區域成為世界上主要的經濟體之一，勢將會吸引更多的外國企業到該區域投資，故也積極推動中共與東協自由貿易區之發展。⁵²因此，印尼身為東協的大國，並致力於改善與中共關係，除表現出印尼獨立自主的外交作為外，也透露出經濟發展在印尼外交領域中佔有重要份量；尤其近年來全球化趨勢發展快速，世界上大部分國家都以經濟議題作為最重要的施政項目，當然印尼政府也會受到全球化的影響，不得不在外交事務上增加經濟工作的比重。

印尼民主化後其歷任總統在推動與中共交往時，多係以拓展兩國經貿關係為主，例如梅嘉娃蒂總統為爭取中共對印尼的投資，於 2001 年 12 月曾委派渠夫婿陶菲克（Taufik Kiemas）前往中共商討兩國漁業合作，和邀請中共協助印尼興建發電廠；以及梅氏於 2002 年 3 月訪問中共時，雙方同意兩國將定期舉行「能源論壇」（Forum Energi）等。⁵³此點顯示雖然梅嘉娃蒂沿襲其父親蘇卡諾的親中共立場，但仍可看出印尼政府的外交政策，除形式上在增進外交關係外，而實質內容卻是以經濟為主要導向。

三、爭取中共支持印尼成為安理會非常任理事國

對印尼而言，要走入世界並在國際間嶄露頭角，在亞洲則必須要與區域大國中共維繫友好關係；而國際上最重要的當然是爭取美國的奧援。因此，印尼勢將借重

⁵¹ Shafiah Fifi Muhibat, "Foreign policy issues in presidential election," *The Jakarta Post*, Jakarta, 17 June 2004. http://www.csis.or.id/scholars_opinion_view.asp?op_id=202&id_47&tab=0

⁵² Puspa Delima Amri, "Economic integration in Southeast Asia", *The Jakarta Post*, 30 December 2002.

⁵³ Shafiah Fifi Muhibat, "Hubungan Indonesia-RRC," *Koran Tempo*, Jakarta: 1 April 2002. (印尼文) http://www.csis.or.id/scholars_opinion_view.asp?op_id=108&id=47&tab=0

其在東協組織中之角色，積極支持東協發展共同體之功能，一方面，藉以促進東協在區域甚至於國際上的影響力，同時突顯印尼的國際地位；另一方面，透由中共亟欲加強與東協組織關係之便，使中共更爲重視印尼係區域大國之地位。⁵⁴印尼在瓦希德執政時代，曾一度公開主張在亞洲成立由中共、印尼、印度、日本、南韓及新加坡等新興亞洲國家勢力的軸心聯盟，以便對抗歐美國家在亞洲的霸權主義；瓦希德之後的梅嘉娃蒂總統更支持中共與東協國家合作的立場，而因印尼係東協的龍頭大國，其傾向中共的態度自然會對其他東協國家造成一定程度的影響。⁵⁵若中共可以將印尼視爲介入區域事務的切入點，拉攏東協對中共的好感，則印尼也會得到中共外交上的支持。

由於印尼也是美國在東南亞極力爭取合作的國家，誠如印尼外長於 2002 年 5 月訪問美國後表示，美國政府與國會雖然認爲美國與印尼維持良好的軍事關係具有重要的意義，但由於印尼軍方過去具有國防與維護社會治安雙重功能，且曾在東帝汶實施鎮壓行動，違反人權案受到國際矚目；因此，印尼軍方在上述兩項改革之發展狀況，仍是美國與印尼維繫軍事合作關係之重要考量因素。⁵⁶反面觀之，印尼的對美外交政策，也將視美國對印尼提供之政治、經濟、軍事等各領域的協助條件而定；當然由於美國對反恐的積極態度，勢將會重視印尼在東南亞地區的反恐角色，加上中共在東南亞對美國的排擠作用日益增強，印尼並不擔心美國對印尼採取不支持的立場。

對美國而言，印尼是美國在區域的重要夥伴，尤其在梅嘉娃蒂總統執政時期，印尼對美國的重要性在於東南亞的反恐作爲；而在目前美國將會觀察印尼在反恐與民主化改革兩方面的成果，作爲是否推進與印尼關係發展至戰略夥伴層次之依據。但蘇希洛總統曾公開指出，印尼與美國發展進一步的關係，必須要遵守兩國的互信、公平與雙邊等原則。⁵⁷此可視爲印尼對美國提出進一步加強關係的條件，也是

⁵⁴ Mari Pangestu, "The External Environment and China Factor: Implications for Indonesia", *The Indonesia Quarterly*, CSIS Indonesia, Fourth Quarter 2004, pp. 381~385.

⁵⁵ 區鉅龍，〈爪哇人的社會結構和道德價值觀〉，《印尼僑聲》97 期（台北：中華民國印尼歸僑協會，民國 94 年 1 月），頁 18~19。

⁵⁶ "AS Akan Buka Kembali Hubungan Militer dengan Indonesia," *KOMPAS*, Jakarta, 22 May 2002. (印尼文) <http://www.kompas.com/utama/news/0205/22/101603.htm>

⁵⁷ Bantarto Bando, "Is RI-U.S. partnership a strategic alliance?" *The Jakarta Post*, Jakarta, 16 November 2006.

說明印尼與外國交往的模式；由於印尼的態度並非完全傾向美國，且認為中共對印尼的重要性已經提升，可以支持印尼的外交作為。

此外，印尼目前積極爭取在聯合國組織架構改革後，能夠成為安理會非常任理事國之一；因此，印尼能在 2004 年順利舉辦民主的總統直選，此將是印尼向世界展現民主國家身分，成功邁向聯合國安理會的第一步；基於這樣的思考，未來印尼的外交政策走向，應是對外宣示該國將持續民主化發展，掃除政府嚴重貪污的印象，國內加大對各種宗教的容忍，以及積極地投入國際反恐合作，以提供區域與國際一個能帶來穩定的環境。⁵⁸藉此必將能爭取到更多國家在聯合國對印尼的支持，尤其是改善與中共關係後，中共也會基於雙方之利益需求考量，交換彼此在各項議題上的相互支持。

http://www.csis.or.id/scholars_opinion_view.asp?op_id=562&id=40&tab=0

⁵⁸ Bantarto Bandoro, "Democracy and foreign policy," *The Jakarta Post*, Jakarta, 30 December 2006.
http://www.csis.or.id/scholars_opinion_view.asp?op_id=314&id=40&tab=0