

《專題》「東亞區域安全與民主化政治發展」

## 印尼民主化進程與挑戰

戴萬平\*

### 摘要

2004年總統直選與政權和平輪替，象徵印尼民主的里程碑。對於印尼是否達到所謂的民主鞏固？依然需要進一步加以探究。綜合理論與比較政治經驗性的觀察，本文認為民主鞏固應具有：民主機制的建構、民主文化的培養、經得起時間檢驗等三個特質。本文試圖由印尼民主化的發展背景與環境，分析印尼走向民主化的過程，並以上述三個特質以檢驗印尼的民主鞏固。本文認為：2004年的總統直選與政權輪替是印尼民主化的重要成就，但這不意味印尼完成民主鞏固。在制度面上，目前印尼已經具備民主化的要件，然而印尼尚欠缺滿足建立民主社會所需的公民社會條件，且缺乏多次大選與政權平順輪替時間的檢證。當後述兩項條件滿足之時，印尼才會真正達成民主鞏固。

**關鍵字：**印尼政治、民主化、民主鞏固、印尼回教政治、印尼分離主義

---

收件 2006 年 3 月；修正 2006 年 5 月；接受 2006 年 6 月。

\* 本文作者戴萬平現為正修科技大學國際企業系助理教授，E-mail: wptai@csu.edu.tw。

## 壹、前言

民主化研究理論大師 Samuel P. Huntington 曾經表示：「如果用普選的模式選出最高決策者是民主政治的精髓，民主化過程的關鍵就是：用自由、公開和公平的選舉中產生的政府來取代那些不是以這種方法產生的政府。」<sup>1</sup> 拉丁美洲等新興民主國家的經驗，威權政體轉型為民主政體後，並不等於「民主鞏固」；轉型為民主體制之後，卻可能重新回到威權政治體制或是國家解體。根據 Huntington 的觀察，世界政局過去曾經發生三波的民主浪潮，但前兩波的民主化浪潮，都曾發生「民主倒退」的「民主逆潮」之情形。因此，民主化過程中不僅會發生停滯，甚至發生民主倒退的逆潮；民主化的過程並非一定只會向前而達鞏固的民主。

提及近代印尼政治發展，外界印象大多停留在 1997 年金融危機後所帶來的一連串社會失序。這場「紅色五月」暴動，不僅大學生走向街頭要求掌權達 32 年的蘇哈托下台，印尼政治並沒有因為威權統治結束而走向平順的發展。短短數年內，印尼不僅更替三任總統，經濟蕭條、社會騷動、種族屠殺、宗教割裂、恐怖攻擊、以及隨著政權更替引發的政治衝突，為這個世界上最大的群島國家的未來蒙上陰影。學界認為印尼的民主化充滿「不確定」或是「悲觀」；<sup>2</sup> 甚至懷疑印尼將因民主而解體。<sup>3</sup>

令人驚奇的，在發生政治暴動發生 7 年後，2004 年印尼的憲政體制不僅將總統產生方式修正為 1 億 4700 萬選民直接投票選舉，並平和而公正的舉行民主化後第二次國會大選，使印尼政權平順的輪替。2005 年開放地方首長的直接民選，落實群島自治。對於命運多舛的印尼政局發展而言，轉變不僅是重大突破，也具有民主的重要意義：選舉公平公正且和平順利完成，新國會與新總統的產生，對

---

<sup>1</sup> Samuel P. Huntington 著，劉軍寧譯，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》（台北：五南圖書出版公司，1994），頁 7。

<sup>2</sup> Hermawan Sulistyono, "Electoral Politics in Indonesia: A Hard Way to Democracy" in Aurel Crossant (eds.), *Electoral Politics in Southeast and East Asia* (Singapore: Friedrich, 2002), p. 75; Robert G. Herman and Theodore J. Piccone (ed.), *Defending Democracy: A Global Survey of Foreign Policy Trends 1992-2002* (Washington: Open Society Institute, 2003), p. 101.

<sup>3</sup> Ahmad Syafii Maarif, "Can Indonesia survive until 2050?", *The Jakarta Post*, [http://www.thejakartapost.com/special/os\\_26.asp](http://www.thejakartapost.com/special/os_26.asp)

國家整合有所助益；政權和平輪替代表印尼社會不再因領導人更替而產生動盪。根據國際組織「自由之家」（Free House）所做的評比：檢視民主的「政治權利」（Political Right）與「公民自由」（Civic Freedom）指標，印尼由 1998 年蘇哈托統治時期的「不自由」國家，1999 年到 2004 年的「部分自由」國家。「自由之家」的評比顯示：印尼在 2005 年轉型為「自由國家」，成為東南亞十國中唯一「自由」政體。<sup>4</sup>

雖然總統直選、政權和平輪替、國際社會的肯定，象徵印尼民主的里程碑，但作為一個新興民主國，印尼是否達已經達到民主鞏固？需要進一步加以探究。綜合理論與比較政治經驗性的觀察，民主鞏固應具有：民主機制的建構、民主文化的培養、經得起時間檢驗等三個特質。本文試圖由印尼民主化的發展背景與環境，分析印尼由充滿懷疑的民主進而走向民主化的過程，並以上述三個特質加以檢驗。<sup>5</sup>

根據上述的探討，本文認為：總統直選與政權和平移轉是印尼民主化的重要成就，但這不意味已經完成民主鞏固。在制度面上，目前印尼已經具備民主化的要件，然而尚欠缺滿足建立民主社會所需的公民社會條件，且缺乏多次大選與政權平順輪替時間的檢證。除培養民主文化的公民社會外，2009 年舉行的第二次總統與國會大選，結果是否能如 2004 年維持平和順利，是觀察印尼政治發展走向與是否能民主鞏固的重要指標。

---

<sup>4</sup> 見自由之家的 2005 年的統計數字。<http://www.freedomhouse.org/>（2006/5/1）

<sup>5</sup> 學者 Linz 與 Stepan 認為一個已經鞏固的民主政治必須具備三個前提：1. 在行為上，沒有任何行動者企圖創造一些非民主的典則來達成其目的；2. 在態度上，社會中絕大多數的成員相信，即便在嚴重經濟困頓時，民主制度及程序是解決集體衝突最適宜的方式；3. 在憲政架構上，不論是政府或非政府的力量都已經習慣於在新體制下的法令程序與制度設計解決衝突。J. Linz & A. Stepan, "Toward Consolidated Democracies", *Journal of Democracy*, No. 7, Vol. 2 (April 1996), p. 14. Samuel P. Huntington 提出新興民主國家民主鞏固（democratic consolidation）的條件，分別是：1. 只有極少數國家是在初次嘗試中即建立穩定的民主體制；2. 經濟發展水準與民主政權的存在之間有著高度的相關性；3. 國際政治及外國勢力在第三波民主國家的肇建中扮演著重要的角色；4. 民主轉型的時機亦對一個國家的民主鞏固起相當的作用；5. 轉型過程與鞏固的關係；6. 政治菁英和民眾如何應付新民主國家所面對的情境問題，以及其對新民主政府無力解決這些問題時的反應。Samuel P. Huntington, "Democracy for the Long Haul," in Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-Han Chu, and Hung-Mao Tien (eds.), *Consolidating The Third wave Democracies* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997), p. 5.

## 貳、前民主化時期的政治發展（1945-1997）

由於歷史背景獨特、人口眾多、地理支離破碎、族群、宗教信仰、語言的多樣環境，印尼自 1945 年後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制的「共識型民主」（consociation democracy），希望透過制度設計，廣納不同代表性的族群團體，讓各種分歧社會組織整合至國家機制內參與政治活動。<sup>6</sup>

透過「共識民主」的制度設計，雖然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。<sup>7</sup> 因為國會由「比例代表制」產生，選民的利益表達被迫在政黨間抉擇；這使得多元政黨因為意識型態而對立，增加國家整合困難。自 1950 年到 1957 年印尼「議會民主」時期，政壇共更換 7 個內閣。族群、派閥政治（*aliran Partai Politik*）帶來的政黨惡鬥，阻礙國家發展。民主選舉結果因政黨意識型態的差異促使國家內部分歧<sup>8</sup>。多元政黨政治競爭弱化國家的統治能力，分歧社會摧毀社會共同的價值信仰，這就是所謂的「不可治理性」（ungovernability）。<sup>9</sup> 這樣的政治失序加上共黨叛亂，最終導致 1965 年共黨政變。

當政變被彌平，鑑於「議會民主」時期的政治惡鬥，軍事強人蘇哈托（Suharto）領導的軍人政權，援引「1945 年憲法」，以「新秩序」（New

---

<sup>6</sup> 印尼獨立初曾經制定以總統制為基礎的「1945 年憲法」。其後又制定「1950 年臨時憲法」。「1945 年憲法」與「1950 年臨時憲法」最大不同，在於「1950 年臨時憲法」採內閣制，使印尼進入「議會民主時期」。基於新的憲政架構，印尼在 1955 年舉辦獨立後首次的全國普選。

<sup>7</sup> 在「現代化理論」的流行時代，社會多元的差異被認為會隨著向西方學習的「現代化」結果而消失。相類似的論述論述可參閱 Karl Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton: Princeton University Press, 1957), p. 62. T. Parsons, *American Sociology: Perspectives, Problems, Methods* (New York: Basic Books, 1968), pp. 172-176. G. Almond and G. Powell, *The Politics of the Developing Areas* (Princeton: Princeton University Press, 1966), pp. 299-332; Lucian W. Pye, *Race and Culture* (Glances: The Free Press, 1966), pp. 33-45.

<sup>8</sup> 在印尼獨立之後，共有 70 多個政黨出現，1955 年的選舉則有 40 多個政黨角逐 226 個國會席位。參閱 Lucian W. Pye 原著，李偉成譯，《東南亞國家政治體系論》（台北：五南，1991），頁 132。

<sup>9</sup> 「不可治理性」的概念來自 P. Schmitter。他認為多元社會中政府無法負荷（overload）來自多元團體的需求，形成威脅政府的考驗。而印尼議會民主時期這種無法負荷來自多元族群政治的需求，失序現象就是印尼國家機關的「不可治理性」。參閱 Christopher Ham and Hill Michael, *The Process in the Modern Capitals* (Sussex: Harvester, 1984), p. 38.

Order) 的威權統治取代民主政治。<sup>10</sup> 根據「新秩序」的理念，蘇哈托提倡「班查西拉」(Pancasila) 國家意識型態<sup>11</sup>、成立「高爾卡黨」(Sekber Golkar, 簡稱 Golkar) 的統合主義政黨領導政府<sup>12</sup>，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「政治穩定」換取「經濟發展」。<sup>13</sup>

當 1971 年「高爾卡黨」贏得大選取得執政權後，蘇哈托下令降低政黨數目，將回教政黨結合為「聯合發展黨」(Partai Persatuan Pembangunan, PPP)；將民族主義政黨，天主教黨，基督教政黨則結合為「印尼民主黨」(Partai Demokrasi Indonesia, PDI)。這些政黨原本就有歧見，兩政黨因為內部的衝突而無法茁壯，執政黨就坐收漁利，取得歷屆大選的勝利(如表 1)。

<sup>10</sup> David Brown, "Indonesia: Neo-Patrimonial and Integration," in David Brown, *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia* (London: Rutledge, 1994), p. 112.

<sup>11</sup> 「班查西拉」(Pancasila) 指的是印尼建國的基本原則。蘇卡諾在 1945 年 6 月 1 日的演說中，提議以「班查西拉」的五個原則作為印尼建國意識型態，並將這些原則在於印尼憲法的序言上：「信仰唯一的真神」(Belief in One God)；「國家統一」(National Unity)；「人道主義」(Humanitarianism)；「人民主權」(People's Sovereignty)「社會正義與繁榮」(Social Justice and Prosperity)。

<sup>12</sup> 「高爾卡」組成成員包含勞工、農民、青年、學生、知識分子等不同的專業組織；軍隊也是構成「高爾卡」的重要支柱。蘇哈托透過這個政黨透過全國性控制的官僚系統，將所有的政策由中央政府集權制定，這樣的政治聯盟關係就成為控制印尼社會脈動的關鍵。有關「高爾卡」的組成，可參閱 Leo Suryadinata, *Military Ascendancy and Political Culture: A Study of Indonesia's Golkar* (Ohio: Ohio University, 1989), p. 197. R. William Liddle, "Leadership and Culture in Indonesian," *Pacific Affair* (April 1978), pp. 175-185.

<sup>13</sup> 「新秩序政權」類似於 O'Donnell 所提出的「官僚威權主義」(Bureaucratic Authoritarianism)，特徵是在政治上經由高壓的統治，包括是社會「非政治化」、排斥以往活躍部門，強加諸社會人們特殊的秩序，以封閉的政治系統達到經濟發展與政治穩定。Guillermo O'Donnell, "Reflections on Patterns of Change in Bureaucratic Authoritarian States," *Latin American Research*, No. 13, Vol. 1 (1978), p. 292.

表 1：新秩序時期歷屆選舉各政黨的得票率

	高爾卡黨 Golkar	聯合發展黨 PPP	印尼民主黨 PDI
1971	62.8	27.2*	10.0*
1977	62.1	29.3	8.6
1982	64.1	28.0	7.9
1987	73.0	16.0	11.0
1992	68.1	17.0	14.9
1997	74.5	22.43	3.06

Source: R. William Liddle, "The Islamic Turn in Indonesia: A Political Explanation", *Journal of Asia Studies*, 55, No. 3 (August 1996), p. 626.  
1997 年的資料則來自 Leo Suryadinata, op.cit., p. 199.

\* 號代表政黨重整前各黨得票率。

由於執政的「高爾卡黨」掌控行政資源，反對黨必須仰賴於政府財政支援，導致反對黨不具政策影響力，執政黨可在歷次的選舉中輕易的獲勝。反對黨的功能與活動受到限制，國會由「高爾卡黨」控制，有三分之一的國會議員是由政府所指定。在「高爾卡黨」的掌控下，國會議員提新議案受到限制的，反對黨很難有任何的作為。

政商關係與精英甄補方面，印尼經濟主要為華人資本家所掌控。以華人為主的企業家習慣選擇與政府合作，可以獲得政府的保障<sup>14</sup>。基於此，反對黨難獲企業的支持，因為企業家無法確定他們可以從資助反對黨中獲得利益；同樣的，具理想性的知識份子無法透過支持反對黨而進入官僚體系。

在人權保障方面，印尼 1945 年憲法有專章明訂基本人權，憲法規定在法律之前沒有差別與歧視，工作權、受教權、集會結社自由、出版自由、宗教自由，都受憲法的保障。如同其他提倡亞洲價值（Asia Value）的國家，印尼有自己詮釋的人權觀念，與西方人權觀大為不同。根據蘇哈托的看法，所謂的個人權利的保障，必須建構在個人與集體權利關係之下；換言之，個人權利是集體權利的次等權利。而且，這個問題的關鍵在於誰有權力去決定何為集體權利？何為個人權

<sup>14</sup> 蘇哈托推動印尼經濟的現代化，扶持大企業集團大多是華人企業，華人企業與土著官僚逐漸形成一種「主公系統」（*Cukong System*，或稱「阿里巴巴」*Ali Baba*）的聯盟，透過技術官僚掌握國家機器的優勢，給予特權壟斷或政府合約，華人企業藉此快速累積資本。但這也是一種是腐敗的象徵，未與政府建立聯盟關係的企業無法獲得生存。這樣的政商關係可參閱：Richard Robison, *Indonesia: The Rise of Capital* (Sydney: Allen & Unwin, 1986).

利？當爭議出現，政府用強勢的力量迫使人民接受政府所定義的人權，法院站在政府的一方。以新聞自由為例，雖然「新秩序政權」允許有部分的出版自由，但這項自由受到限制。任何出版品出版前需得到允許，政府會並干涉出版委員會的組成。<sup>15</sup>

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、軍隊及「高爾卡黨」控制政府官僚與國會。<sup>16</sup> 政治被高階的官僚與軍隊將領壟斷。國會則是受到更多限制。在文化上，蘇哈托透過制度的設計，將「新秩序」意識型態，貫徹至整個社會階層和官僚體制。<sup>17</sup>

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。藉由國家發展規劃局（*BAPPEWNAS*）技術官僚的規劃，系列五年計畫實施的結果，印尼生活在貧窮線以下的人口從 1976 年的 40.36% 降低到 1987 年的 17.4%，1990 更降到 14.33%。<sup>18</sup> 不僅貧窮率降低，教育水準與程度也為之提高，公共衛生的條件也被改善，村里設置社區服務中心提供醫療服務，交通運輸普及至偏遠村落與小鎮，使一些偏遠與孤立的小鎮也變為中型的都市。這些經濟表現，為蘇哈托贏得發展之父的美稱，「經濟奇蹟」也常被形容在印尼「新秩序政權」的經濟表現。

<sup>15</sup> 在新秩序時期，印尼政府可以根據三個原則對大眾媒體加以限制：1. 媒體報導削弱政府的威信；2. 媒體報導使政治穩定遭到威脅；3. 媒體報導使國家安全遭到威脅。1994 年印尼著名的政論雜誌 *Tempo* 就因批評科技部長哈比比鄉德國購買軍艦而被停刊。

<sup>16</sup> 顧長永，《東南亞政府與政治》（台北：五南，1995），頁 36。

<sup>17</sup> Liddle 認為新秩序的政權，是建基於總統—軍方—官僚—社會各階層的形式。簡單說，就是 1. 擁有一個主導的總統；2. 透過軍隊介入政治運作；3. 擁有決策中心的官僚體制；4. 國家與社會的密切結合。R. William Liddle, "Suharto's Indonesia: Personal Rule and Political Institutions", *Pacific Affairs*, Vol. 58 (1985), pp. 68-90.

<sup>18</sup> Amir Santoso, "Democratization: The Case of Indonesia's New Order", in Anek Laothamatas (ed.), *Demarcation in Southeast and East Asia* (Singapore: ISEAS, 1997), p. 23.

表 2：新秩序時期幾項經濟指標

	1965-1980	1980-1990	1990-1995
GDP 成長率%	8.0	6.3	7.8
資本累積成長率%	15.5	29.5	35.5
出口成長率%	7.2	-0.3	11.7
進口成長率%	13.0	2.6	11.5

資料來源：修改自 Shinichi Lchimura and James W. Morley, "Introduction: the Varieties of Asia-Pacific Experience" in James W. Morley (ed.), *Driven by Growth: Political Change in the Asia-Pacific Region* (London: M. E. Sharp, 1998), Table 1.6, 1.9, 1.10.。

Stefan Eklöf 認為威權統治下的「新秩序政權」之所以可以維持 32 年（1966-1998），主要原因可以歸納為：<sup>19</sup>

1. 自然和人文背景因素複雜：印尼是一個擁有 1 萬 7 千多個島嶼的群島國，不論在人口組成、地區差異、語言、文化及宗教等方面，印尼是一個極端分歧的國家。新秩序就是在一個跨越族群文化的政治經濟體制，以因應實際的需要而建構。
2. 軍人扮演的「雙元功能」（*dwi fungsi*）：印尼軍人有兩種身份，一是肩負國防安全、二是充當政治社會的管理者。這項原則賦予軍方介入政治的權力，進而穩固蘇哈托的統治。
3. 裙帶共生的政經關係：首先是透過經濟資源的提供，換取軍人和官僚階層的政治忠誠；其次是利用其政治權力的掌控，發揮「恩從關係」（*patron-client relationship*）的人際網絡，維繫「新秩序政權」龐大的金字塔式的科層體制運作。
4. 爪哇文化的個人特殊魅力（*charisma*）：蘇哈托個人的神秘色彩是建立在經濟高度發展的前提之下，利用派系傾軋、經濟資源提供、政治權力的分配建構的共生關係。

<sup>19</sup> Stefan Eklöf, "Suharto's New Order", *Indonesian Politics in Crisis: The Long Fall of Suharto, 1996-98* (Demark: NIAS, 1999), pp. 1-22.

### 參、印尼民主化的進程（1998-2004）

印尼的民主肇端於 80 年代中，政府開始允許有限制的政治參與；<sup>20</sup> 然而真正促使印尼民主轉型則是發生在 1997 年的亞洲金融危機之後。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所改善，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，聽任匯率的下滑，成為幣值下跌幅度的最大的國家。<sup>21</sup> 當經濟出現危機，經濟轉成為負成長，內政因此受到嚴重的打擊。這過去「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。持續的發生學生示威運動要求政治改革，包圍國會大樓，要求蘇哈托總統下台；當印尼政府已無法維持應有的政治秩序，迫使蘇哈托自動退位，讓繼任的哈比比善後。

哈比比上台以後，推行一連串的民主化措施，包括通過政黨法、選舉法與國會組織法。根據這些法律，印尼在 1998 年 5 月解除黨禁，並在 1999 年舉行首次沒有黨禁的全國大選。<sup>22</sup> 選舉結果揭曉，由印尼國父蘇卡諾的長女梅嘉瓦蒂（Megawati Soekarnoputri）所領導「民主奮鬥黨」（PDI-P, *Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan*），以民族主義與中產階級改革形象獲得選民支持，成為國會第一大黨。<sup>23</sup> 「高爾卡」則淪為國會第二大黨。雖然改革政黨獲得勝利，但因印尼社會結構社會的多元分歧，並沒有政黨能夠掌握到國會過半數的席次。回教政黨基於共同的宗教意識型態結盟，組成「中央軸心聯盟」（*Poros Tengah*）取得國會過半席次，並推舉國會第三大黨「國家覺醒黨」（PKB, *Partai Kebangkitan Bangsa*）領導人瓦西德（Abdurrahman Wahid）擔任印尼總統。<sup>24</sup>

<sup>20</sup> 這項改變稱之為「開放政治」，有關印尼的「開放政治」，請參閱李美賢，〈1997 年印尼國會大選與『開放政治』〉，《東南亞季刊》，第 2 卷第 4 期（1997），頁 27-50。

<sup>21</sup> 以 1997 年到 1998 年，泰銖的跌幅為 51.0%，馬元的跌幅約為 39.5%。印尼盾跌幅約 72.3%。資料來源：《國際經濟情勢週刊》，第 1225 期。

<sup>22</sup> 1999 年 1 月 28 日新政黨法規定，50 名以上年滿 21 歲的公民，只要遵循「不宣傳共產主義，不接收外國資金援助，不向外國提供有損於本國利益的情報，不從事有損印尼友好國家的行為」的原則，便可成立政黨。

<sup>23</sup> 「民主奮鬥黨」主要訴求為爪哇都市中產階級改革的政黨，吸收橫跨為「世俗民族主義者」、基督徒…等不同政治文化支持者，成為印尼民主化重要支持力量。

<sup>24</sup> 根據修正前的印尼 1945 年憲法，印尼總統是由「人民協商會議」（MPR）間接選出。人民立法會

雖然具有宗教領袖形象的瓦西德是印尼廣大回教社會比較能夠接受的總統人選，但是上任後並沒有帶來印尼政局的穩定。<sup>25</sup> 瓦西德總統無法處理有關於民主改革的進程、與軍隊的關係、新秩序的舊習、族群與宗教衝突、經濟失衡等國內外政經動盪的危機；瓦西德本身也面臨濫用私人與濫權（cronyism and abuse of power）的批評。2001年7月瓦西德因貪瀆案，遭到「人民協商會議」的彈劾審查。國會議長芮斯（Amin Rais）、副總統梅嘉瓦蒂與軍隊三股勢力結合支持彈劾案，總統職位由副總統梅嘉瓦蒂繼任。瓦西德的下台過程，引發另一波的政壇動盪。

為確保政治穩定，繼任總統的梅嘉瓦蒂選擇支持回教政黨「聯合發展黨」的哈茲擔任副總統。<sup>26</sup> 除贏得回教政黨的支持外，梅嘉瓦蒂並組成「互助合作」（Gotong Royong）內閣將政治理念不同的派系成員納入內閣，維持統治權的穩固。著名研究印尼的學者 William Liddle 認為，印尼政治的結構中，除國會席次分配外，行政資源的分享也是很重要的。互助合作內閣將行政資源釋出，加上維持國家整合的策略獲得軍方的支持，穩固維持統治基礎。<sup>27</sup>

當民主走上軌道，人民的訴求不僅是穩定，更需要魄力改革。隨著執政時期貪污腐化與種種負面的事證，梅嘉瓦蒂逐漸失去選民所認同的改革形象。對於恐怖份子的軟弱與緩慢的社會經濟秩序重建，更使都市選民對梅嘉瓦蒂執政失望。

這也是為何在 2003 年總統直選的憲法修正案通過後，軍方出身、形象清新、改革形象並曾任政治與安全統籌部長的尤多約諾（Susilo Bambang Yudhoyono）於 2004 年的總統直選中，以 60% 對 40% 擊敗掌握行政優勢的梅嘉瓦蒂。<sup>28</sup> 尤多約諾的當選與順利就職，大選平順進行與政權輪替，是在和平與歡樂中進行；過去 7 年伴隨政權更替出現的社會動盪不再出現，象徵民主轉型的

---

議則是由 500 名「人民立法會議」（DPR，國會），加上 135 省人民代表大會成員（DPRD），與中央選舉委員會所指定的 65 名功能團體的代表間接組合而成，所以能掌握國會過半席次的政治勢力，才能主導總統人選的產生。

<sup>25</sup> Azyumardi Azra, "The Islamic Factor in Post-Soeharto Indonesia" in C. Manning (ed.), op. cit., pp. 316-331.

<sup>26</sup> 哈茲被視為是回教基本教義派的成員，曾經出言反對女性擔任回教徒國家的總統。

<sup>27</sup> R. William Liddle, "Megawati May Retain Power until 2009: 1," *The Jakarta Post*, 16 September 2002, p. 6; "Megawati May Retain Power until 2009: 2," *The Jakarta Post*, 15 September 2002, p. 4.

<sup>28</sup> 根據印尼社會調查研究所（Lembaga Survei Indonesia）所做的民調，尤多約諾在民眾的心目中具有肯做事、敏捷、領導魅力、熱誠、誠實、親和力等形象，這幾點是梅嘉瓦蒂所不及的。  
[http://www.lsi.or.id\(2004/10/1\)](http://www.lsi.or.id(2004/10/1))

新進程。

直選新總統象徵印尼民主的新階段，國際社會給予印尼政權和平輪替的正面評價。根據「自由之家」(Freedom House)所做的調查，2005年印尼「政治權利」(Political Right)與「公民自由」(Civic Freedom)的程度在滿分為1-1的情況下，由3-4進步為2-3，政體歸類也由「部份自由」躍升為「自由」政體<sup>29</sup>，勝過新加坡(5-4，部份自由)、馬來西亞(4-4，部份自由)、菲律賓(3-3，部份自由且2005年政治權利指標退步)、泰國(3-3，部份自由且2005年政治權利指標退步)…等其他東南亞國家。

## 肆、民主的試煉

隨著總統選舉過程的結束，以及政局的緩和與穩定，印尼政局依舊有如文武關係、社會經濟發展、貪污腐化與金錢政治、回教政治、地區分離主義…等重大議題的民主考驗。

### 一、顯現文武分離

在新秩序時期，軍方扮演的是「雙重功能」(*dwi fungsi*)，除國防與社會安全外，軍人可以參與國家社會活動。<sup>30</sup>民主化初期，軍方對於印尼政局依是有相當的影響力。軍方對印尼政局影響力可由兩件事看出：其一，瓦西德的下台，主因於瓦西德不受軍方支持；其二，軍隊多半持中央集權的思考，對於分離主義的態度比較強硬。軍方主導下，在民主化初期，印尼政府傾向以強硬態度處理分離主義與地方自治議題。<sup>31</sup>

文武關係的分離是檢驗民主的重要指標。在2002年印尼憲法修正案取消國

<sup>29</sup> “2006 Freedom in the World Rankings” in

[http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=5\(2006/5/1\)](http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=5(2006/5/1))

<sup>30</sup> J. Djwandonq Soedjati, “The Military and National Development in Indonesia”, in J. Djwandonq Soedjati (ed.), *Soldiers and Stability in Southeast Asia* (Singapore: ISEAS, 1988), p. 79.

<sup>31</sup> 印尼目前並無外強的威脅，因此其目標就只在於國內的安全和政治的安定維護。國內安全的議題包括經濟分配、宗教差異、族群衝突、分離主義等因素。至於，政治安定的議題，軍方往往具有決定性的力量。John Haseman, “Indonesia’s Armed Forces: Difficult Challenges, New Future”, *Southeast Asian Affairs 1999* (Singapore: ISEAS, 1999), pp. 128-141.

會中功能團體的代表，軍方已經不能以「功能團體」的身份參與政治。<sup>32</sup> 此憲法修正案對於邁向正常民主國家是重要的里程碑。雖然軍方退出政壇的誠意遭到外界質疑，但軍隊還是十分希望印尼的民主化能夠在和平、順暢和有秩序。<sup>33</sup> 例如，印尼高層將領多次宣示軍方完全脫離實際政治運作，並在國會大選及總統直選保持中立。事實證明，軍方未介入總統大選，使民眾對軍方及其首長觀感好轉。<sup>34</sup> 國際媒體認為，在憲政民主的結構下，除非內部的動亂，軍方不太可能有重新政治參與的機會；<sup>35</sup> 「自由之家」也於 2004 年取消印尼「受軍方影響政體」的註記。

## 二、 推動經濟結構改革

金融危機使印尼陷入貧困。物價上漲，通貨膨脹居高不下，全國失業人口上升到 4000 萬、8000 萬人民生活在貧困線以下。<sup>36</sup> 為幫助印克服困難，國際貨幣基金（IMF）提供為期 5 年 20 個協助計畫。<sup>37</sup> 這些措施都收到一定的成效，幣值回升、通貨膨脹的壓力日趨緩和。2003 年印尼政府決定不再延續 IMF 援助計畫。<sup>38</sup>

就整體經濟環境而言，自金融危機之後，印尼經濟已經開始逐步穩定，加快經濟復甦進程，外債負擔也逐年降低。<sup>39</sup> 不過在經濟結構的層面上，某些威權傳承的經濟政策，在改革上遭到重大的挑戰。根據學者分析，在亞洲金融危機後印尼所要進行的經濟改革包括外債財政赤字、公務員薪資、農業與能源補貼、地方財政、國家濟濟計畫等五個重大項目。其中，燃油補貼牽涉燃油漲價引起的民眾

---

<sup>32</sup> 在過去，印尼的軍事部隊包括員警和民兵，與國民軍（TNI）合稱「印尼武裝部隊」（ABRI），民主化後軍警分離。

<sup>33</sup> 2003 年 11 月印尼陸軍參謀長發言認為：軍方不希望大選引起流血衝突。如果發生這種情況，那麼軍隊將挺身而出，阻止人民之間的衝突。

<sup>34</sup> 根據民意調查，認為軍隊形象和成績良好的印尼民眾，分別是 72.1% 和 70.9%；只有 14.5% 和 15.9% 受訪者認為軍隊形象不良及成績不佳。

<http://www.dajiyuan.com/b5/3/12/22/n434603.htm>(2004/2/18).

<sup>35</sup> <http://www.epochtimes.com/gb/4/9/27/n672333.htm>(2005/8/12).

<sup>36</sup> <http://www.jjckb.com/Article.asp?TempNum=5724> (2004/2/19).

<sup>37</sup> Hadi Soesastro, *Economic Recovery and Reform in Indonesia* (Jakarta: CSIS Economics Working Paper Series, 2003), p. 10.

<sup>38</sup> 印尼政府終止 IMF 計畫的原因是在印尼政府之中許多官員反對 IMF 的援助計畫。經濟學者、國家計畫部長 Kwik Kian Gie 就是反 IMF 的大將。經濟統籌部長 Dorojatin Kuntjoro Jakti 則沒有立場。

<sup>39</sup> <http://www.tempointeractive.com/hg/ekbis/2004/03/12/brk.20040312-04.uk.html> (2004/3/13).

反彈，是所有經濟結構改革中最為困難的一項。<sup>40</sup>

已實施 30 多年的燃油補貼政策，是造成印尼國家財政預算困難的關鍵核心。印尼政府本希望在 2003 年之初推出燃料的價格改革，減少對國營企業的補貼，改善投資環境和增加就業機會。習慣低燃油的群眾反對改革，加上當時反對黨的抗爭，經濟問題被嚴重政治化，引發全國性抗議示威活動，迫使政府讓步以平息事態發展，阻礙經濟改革的機會<sup>41</sup>。

在民主國家中，公共政策應受到理性的思考與辯論。印尼民眾因威權時代的陋習，習慣享有補貼低油價，對國家財政造成的傷害。國家財政的惡化，正是 1998 年金融風暴期間發生社會暴動的原因。<sup>42</sup> 所以尤多約諾上任後首要經濟改革困境，就是檢討燃油補貼政策。

2005 年國際燃油價格上漲，燃油補貼政策的排擠效應嚴重威脅國家預算，造成印尼盾的匯率大貶。<sup>43</sup> 基於首位民選總統的責任，尤多約諾孤注一擲在 2005 年 9 月 28 日促使印尼國會通過提高燃油價格的法案，宣佈自 10 月 1 日起提高燃油價格 125%。此舉被「國際貨幣基金」（IMF）評價為「英明果敢」的抉擇（IMF Welcomes RI's 'Courageous' Decision to Cut Fuel Subsidies），<sup>44</sup> 使政府預算得有喘息機會。

印尼政府計劃在未來數年內逐步取消燃油補貼，訂立落日條的時間表，燃油售價調漲至與國際價格接軌。<sup>45</sup> 欲達成此目標，必須逐年調整大眾所使用燃油之適當售價，對大量補貼燃油之適當售價進行規劃<sup>46</sup>。值得慶幸的，目前印尼主要

<sup>40</sup> Mark Baird, "Five Crucial Issues for the Economy," in Anthony L. Smith (ed.), *Gur Dur and the Indonesia Economy* (Singapore: ISEAS, 1999).

<sup>41</sup> 「梅嘉瓦蒂基於政治因素不提高印尼燃油價」，*聯合早報*，[http://www.zaobao.com/gj/yx008\\_030304.html](http://www.zaobao.com/gj/yx008_030304.html) (2004/3/8)。

<sup>42</sup> 在財政壓力下，1998 年蘇哈托放棄燃油和電力的價格補貼，油價上漲 71%，電價 60%，引起社會騷亂。

<sup>43</sup> 2005 年 8 月底印尼盾的匯率就跌破一美元對一萬印尼盾的心理關卡。

<sup>44</sup> "IMF Welcomes RI's 'Courageous' Decision to Cut Fuel Subsidies," *The Jakarta Post*, 6 Nov. 2005, p. 1.

<sup>45</sup> "Indonesian Lawmakers May Approve Additional Power Subsidy" in [http://aseanenergy.org/news/?p=436\(2006/2/23\)](http://aseanenergy.org/news/?p=436(2006/2/23))

<sup>46</sup> 自 2006 年開始印尼政府已經要求天然氣生產商將產量的 25% 用國內銷售；而在 2006 年 3 月底印尼政府宣布，在 2009-2010 年一些天然氣出口合約期滿後，將不再延期合約，使天然氣將用於印尼境內國內，替代進口燃料減輕印尼民眾的負擔。見新加坡亞洲新聞網，「印尼將在合約期滿後停止部分天然氣的出口」。<http://www.cna.tv/stories/economicnews/view/37665/1/b5/.html> (2006/3/26)

的經濟政策是由具專業性的技術官僚出任，只是經濟改革規劃如何說印尼大眾接受？則有待日後的檢驗。<sup>47</sup>

### 三、檢討貪污腐化與金錢政治

根據香港政治經濟風險顧問公司（Property and Environment Research Center, PERC）對亞太國家的貪污指數的調查結果顯示：印尼是貪污程度最嚴重的國家。報告指出，印尼的國家司法體制功能不彰，導致貪污問題更加惡化。<sup>48</sup> 根據「國際透明組織」（Transparency International）的指標，印尼在所有的調查國家的清廉程度排名倒數第六。<sup>49</sup> KNN 問題（*Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme*）：貪污、勾結、朋黨是印尼經濟的頑疾，也是國內外投資者頭疼的問題。不僅世界銀行和國際機構提供的貸款都因 KNN 有相當流失，即使是主管選舉的印尼「中央選舉委員會」（KPU）與南亞大海嘯後的災後重建委會，都有收賄的醜聞發生。

除貪污問題外，選民是否能克服「金錢政治」（*politik uang*）的誘惑是印尼政治改革的重點。<sup>50</sup> 雖然法令對有關「金錢政治」競選行為是要被處以徒刑與罰款，但「戰略與國際關係研究中心」（Center for Strategy International Studies）學者 J. B. Kristiadi 以及民間團體「選舉監督委員會」（Election Supervisory Committee, *Panwaslu*）都認為：政黨透過買票取得席次是普遍的現象。<sup>51</sup> 這是因為印尼地廣人稀島嶼分散，要在全國成千個島嶼競選，必須要有相當財力才能負擔。由於經濟情況不佳，資源豐富的政黨可以動員許多人力為其奔走；在廣大農村與外島區域，金錢政治可發揮空間更大，動搖民主政治公平競爭的基本原則。

---

<sup>47</sup> R. William Liddle and Saiful Mujani, "Indonesia In 2005: A New Multiparty Presidential Democracy", in *Asia Survey*, Vol. XLVI, No. 1 (January 2006), pp. 132-139.

<sup>48</sup> <http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/mar/11/today-e1.htm> (2002/4/11). 美國政府在 2005 年同意以援助的方式，支持印尼改善司法系統。

<sup>49</sup> Transparency International, *Global Corruption Report 2003* (Berlin: Transparency International Secretariat, 2003). 相關資料參考：<http://www.globalcorruptionreport.org>.

<sup>50</sup> 這些條文包括 2003 年第 12 號法律第 77 條第 1、2、3 款；2003 年第 701 號法律，也就是關於「中央選舉委員會」設置辦法第 39 條條文。

<sup>51</sup> 印尼選舉委員會對所有參選政黨的拉票與宣傳開銷有所限定，對各黨資金來源也有管制。可是缺乏有效監控，這些條規淪為紙老虎，並無多大束縛力。參閱「選舉監督委員會」之網站：

<http://www.panwaslu.org/>

[http://www.thejakartapost.com/detailheadlines.asp?fileid=20040317.B02&irec=8\(2004/3/17\)](http://www.thejakartapost.com/detailheadlines.asp?fileid=20040317.B02&irec=8(2004/3/17)).

52

為解決貪污與金錢政治問題，國際貨幣基金組織（IMF）與印尼政府簽訂的改革意向書中，即要求印尼政府成立肅貪機構，解決貪污問題。根據此協議，印尼國會在 1999 年通過「第 31 號法律」，賦予政府成立獨立的「反貪污委員會」（*Komisi Pemberantasan Korupsi, KPK*）的法源。「反貪污委員會」在 2003 年 12 月 16 日成立。美國政府也於 2005 年 8 月與印尼最高法院簽署一項 2000 萬美元的法庭改善計畫，協助印尼最高法院建立反貪污法庭。<sup>53</sup> 制度面外，印尼宗教界也積極呼籲透過學校的宗教與道德教育解決爪哇文化傳統「拿錢辦事」的惡習。嚴格來說，人民對於貪污行為感到厭倦，歷屆總統的下台，都是與貪污腐化牽連。各個政黨如何面對貪污問題，是都市選民未來投票重要參考指標。

#### 四、抑制恐怖主義與回教政治

印尼是全世界擁有最多回教人口國家，回教政治在印尼政治發展中一直扮演重要角色。<sup>54</sup> 當印尼民族主義興起時，民族主義者與軍方並不願意將印尼成為回教國，所以基於「多元而一體」（*Bhinneka Tunggal Ika*）的理念，印尼的建國者是以「班查西拉」（*Pancasila*）而不是以回教意識型態作為社會整合的工具。雖說如此，回教政治在印尼的政治發展中依然扮演關鍵角色。例如在 50 年代，回教政黨「馬斯友美」（*Masyumi*）與「回教教師會」（*Nahdatul Ulama, NU*）在政壇都具有相當的影響力，有的學者認為宗教與政治的結合是當時民主機制運作失敗的原因。<sup>55</sup>

民主化後，回教政治依然是政局發展的顯著特徵，回教政治相關的議題包

<sup>52</sup> 印尼著名的政論雜誌 *Tempo* 曾經專題報導國會中金權政治的情形。“Deep Bribes”, *Tempo*, October 7, 2002, pp. 14-20. 印尼一些非政府組織（NGO），如 Indonesian Corruption Watch，亦關注類似的議題。

<sup>53</sup> 由 51 名成員組成的「消除腐敗委員會」，已經逮捕包括亞齊前省長 Abdullah Puteh 在內的幾名引人注目的罪犯。然而，根據美國援助成立的「印尼法律援助基金」主任 Munarman 表示，印尼司法系統的腐敗現象非常猖獗，大約 60% 至 70% 的官員牽涉在內，所以即使因貪污被逮捕，依舊可以透過司法系統脫罪。由此可見貪污委員會成立並沒有發揮應有的功效。

<sup>54</sup> Robert W. Hefner, “Islam, State and Civic Society: ICMI and the Struggle for the Indonesian Middle Class,” *Indonesia*, No. 56 (1993), p.10. Amien Rais, “Islam and Politics in Contemporary Indonesia” in Adam Schwarz and Jonathan Paris (eds.), *op. cit.*, p. 149.

<sup>55</sup> Robert W. Hefner, *Civil Islam: Muslims and Democracy in Indonesian* (New Jersey: Princeton University Press, 2000).

括：回教政黨政治競爭、恐怖主義、憲政體制的定位三大議題。在回教政黨政治競爭的問題上，雖然目前印尼政壇的主流意見是宗教與政治的分離，根據過去大選的結果，回教政黨還是能吸引相當多的印尼選民。回教團體成立政黨積極參與政治，各自利用宗教動員選民，使許多選民對於政治的思考成為有宗教性的，而非理性政教分離的世俗思辨。

而宗教狂熱所引發出體制外的恐怖攻擊事件，亦是影響社會穩定的重要變數。民主化後，印尼因宗教因素發動的恐怖攻擊未曾間歇。2000年12月25日的聖誕夜，共有超過10個以上大城市的教堂遭到炸彈攻擊，造成18人死亡，119人受傷。在阿富汗受過訓練的激進回教徒 Jafar Umar Talb 在西爪哇建立「聖戰軍」(Laskar Jihad)，主張仿效50年代「回教家園」(Darul Islam)的精神，在印尼進行聖戰(Jihad)，對抗非回教徒。<sup>56</sup>「911事件」後，激進的回教團體更為活躍，包括二次的「峇里島」、「雅加達萬豪酒店」(Marriot Hotel)與「澳洲大使館」的爆炸案都被指證與「回教祈禱團」(Jemaah Islamiyah)相關，印尼社會秩序的穩定遭到破壞。<sup>57</sup>

在2004年印尼選民投票給尤多約諾總統，不僅是因為尤多約諾的清新改革形象，更因為前總統梅嘉瓦蒂對於回教激進團體的軟弱與對恐怖攻擊的束手無策。原本支持改革的都市中產階級選民，轉而支持軍人出身、曾任政治安全統籌部長的尤多約諾。印尼民眾期待尤多約諾總統不僅改革印尼社會，更希望尤多約諾能維護得來不易的政經穩定。2005年11月9日，策劃數次大爆炸案的首腦、回教祈禱團領袖、綽號炸彈博士(Doctor Bomb)的Azahari Husin以及黨羽Noor Din M. Top，分別被射殺與逮捕，顯現政府的打擊恐怖主義的行動出現成效。這不僅減緩恐怖份子對印尼社會穩定的威脅，更顯示尤多約諾總統不懼回教社會壓力，對抗恐怖攻擊的決心。

最後是宗教與印尼憲政體制定位的爭議。印尼民主化後，一些激進回教徒主張應把「回教律法」置於「印尼1945年憲法」第29條的條文中。「印尼1945年憲法」第29條的原文是：「國家應以最高的上帝為基礎」，回教團體主張將條文修正為：「國家應建立單一的回教信仰，以及回教律法信仰的上帝為基礎」。「回教入憲」的議題最後被認為是違反建國原則而遭擱置，只是印尼回教

<sup>56</sup> FEER, April 26, 2001, p. 57.

<sup>57</sup> [http://www.zaobao.com/gj/yx010\\_180204.html](http://www.zaobao.com/gj/yx010_180204.html)(2004/2/20).

政黨與民間對於「回教入憲」的相關辯論，並未完全終止。<sup>58</sup>

## 五、和解回應分離主義與區域自治

區域自主與分離主義的壓力也是民主化後印尼的重大議題。<sup>59</sup> 從印尼建國至新秩序時代，爪哇與外島的中央地方關係多數時期屬於中央集權的統治模式，這樣的統治關係造成爪哇與外島的對立，亞齊、伊利安加亞和東帝汶分離主義都是以武力鎮壓來維持，抗爭衝突使地方的地域主義轉變為分離主義運動。<sup>60</sup> 2002年5月東帝汶就在國際的支持下獨立。亞齊「自由亞齊運動」(*Gerakan Aceh Merdeka, GAM*)與伊里安加亞「自由巴布亞運動」(*Organisasi Papua Merdeka, OPM*)都是人民希望藉由武裝力量達成獨立訴求的組織。尤其是「自由亞齊運動」採取的暴力行動，帶給雅加達很大的威脅。某些學者悲觀的認為，印尼將會因為民主化後的分離主義運動而解體。<sup>61</sup>

某些外島省份沒有訴求獨立，但是希望中央政府給予地方更大的自治空間，並強化地方行政權。為安撫地方自治的訴求，印尼政府通過1999年第22號「地方自治法」與1999年第25號「中央地方財政平衡法」(*Fiscal Balance between Central and Local Governments Law*)，以及「2000年第25號行政規則」(*Regulation 25/2000*)作為「中央地方財政平衡法」的施行細則，給予地方更大的自主空間(*otonomi yang luas*)。根據這些法律，地方政府除首長直接民選外，享有稅賦、採礦、捕魚與森林砍伐權的自主權力，中央政府僅負責貨幣、外交、國防和司法。<sup>62</sup> 其後成立的「地方代表理事會」(*Dewan Perwakilan Daerah, DPD*)處理有關中央地方關係、地方自治的法制工作，亦是希望透過立法體制下滿足地方的直接需求。根據這些法令，印尼並於2005年開放全面性的

<sup>58</sup> Jusuf Wanadi, "The Role of Islam in fight global Terrorism," *The Jakarta Post*, 2 September 2002, p. 3.

<sup>59</sup> Robert Cribb, "Not the Next Yugoslavia: Prospects for Disintegration of Indonesia," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 53, No. 2 (1999), p. 174.

<sup>60</sup> Michael Malley, "Class, Region and Culture: The Sources of Social Conflict in Indonesia," in Nat J. Colletta, Teck Chee Lim and Anita Kelles-Viltnan (eds.), *Social Cohesion and Conflict Prevention in Asia* (Washington D. C.: The World Bank, 2001), p. 359.

<sup>61</sup> 在2004年南亞大海嘯後，亞齊地區遭受到慘烈的損害。在國際的關切壓力下，自由亞齊運動於2005年8月與印尼中央政府簽訂和平協議，放棄獨立的訴求，換取印尼政府允許成立地方政黨的承諾。

<sup>62</sup> 有關1999年第22號法案與過去的比較可參閱，*Inside Indonesia*, July-September 2000, p. 9.

地方首長民選。

就目前中央地方關係發展來看，因南亞海嘯的災情，印尼政府與自由亞齊運動於 2005 年 8 月 15 日簽署停火的和平協議，以更大的自治與允許成立地方政黨的承諾換取「自由亞齊運動」放棄獨立的訴求，10 月 15 日亞齊叛軍繳械，顯示此次和談的結果與誠意，分離主義的壓力已經稍微舒緩。

## 伍、印尼民主鞏固的未來條件：

### 民主機制的建構、民主文化的培養與時間考驗

總統直選與政權和平輪替象徵民主的里程碑，但是否達到民主鞏固，使民主是不可逆且唯一的遊戲規則，需要進一步討論。綜合理論與比較政治經驗性的觀察，民主鞏固應具有三個特質，包括：1. 民主機制的建構，國家執政權的取得以定期與合憲的選舉為依歸；2. 民主文化的培養，國內各團體遵守民主遊戲規則，以民主程序作為爭議解決的唯一選擇；3. 時間檢驗，民主能透過多次的選舉與政黨輪替的考驗。

#### 一、民主機制的建立：民主制度的改革與定期合憲的全國性選舉

所謂民主機制的建立，包括開放政治參與的開放、憲政體制中的基本人權保障、軍隊國家化、責任政治、司法獨立…等，制度建立目的是為建立政權統治的合法性。「程序性民主」(procedural theory of democracy)強調以切實可行的選舉來完成民主的基本要求，特別是「舊政府體制瓦解，新政府被認可，並舉行開創性的選舉(founding election)」的情況。<sup>63</sup>舉行公平公正的選舉是所有制度改革與開放社會(open society)驅動力與最低檢驗標準。<sup>64</sup>公平公正的選舉的意義是：在憲法與法律的規範下，選舉過程與結果並沒有被不當手段所操控，且選舉過程與結果被人民所信賴；有任何選舉爭議，應循憲政與法律途徑解決。更重

---

<sup>63</sup> 提出第三波民主理論重要學者 Samuel A. Huntington 認為：「民主政治最主要的程序就是由被統治的人民經由競爭性的選舉來選擇領袖」。Samuel Huntington, *The Third Wave* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), p. 7.

<sup>64</sup> Larry Diamond, "Is the Third Wave Over?", *Journal of Democracy*, Vol. 7 (July 1996), pp. 20-37.

要的是，公平合憲選舉的意義在於不同的政治團體，透過選舉機制制度性保障，以參與政治競爭維護自己的利益。

印尼民主轉型初期，最引起關注的是總統選舉制度的改革與國會的改造。印尼的憲政問題之所以會受到眾多討論，主要原因是「印尼 1945 年憲法」本文只有短短 37 個條文，其中有關於總統行使權力條文相當模糊，因此就讓威權統治者有自我詮釋憲法的機會。<sup>65</sup>

在總統產生方式上，根據「1945 年憲法」最初設計，印尼總統是由「人民協商會議」（*Majelis Perwakilan Rakyat, MPR*）間接選出。<sup>66</sup> 對於屬總統制的國家而言，間接選舉產生的總統，不僅無法代表廣大的直接民意，反而可能會使具有總統聲望的候選人因政黨結盟而落選。而且，間接選舉架構下的正副總統分開競選模式，分屬不同政黨背景的正副總統，也非民主國家的常態。因此藉由修憲將總統產生方式由間接改為直接民選，是較符合民主常軌。

除總統選舉方式被詬病外，印尼國會（「人民立法會議」*Dewan Perwakilan Rakyat, DPR*）選舉制度，亦有四個缺失。首先，「比例代表制」選舉制度維護多黨制度，造成小黨林立，「一席黨」比比皆是。<sup>67</sup> 其次，比例代表名單是政黨中央控制的封閉選舉名單（closed list），造成政黨權力的極大，結果國會成為政黨利益的競技場，而政黨又被少數的精英所把持。第三，在各省選區，政黨名單人數的龐大，造成選民的混淆。最後，國會議員的候選人僅代表政黨，而不是地方民意；政黨因此忽視地方需求。<sup>68</sup>

因此，為改進上述因制度面造成政治缺失，歷經四次的修憲後，「人民協商會議」將憲政結構作以下修正：

- a. 將印尼總統、副總統改為同組競爭、絕對多數的直選產生。並通過「政黨

<sup>65</sup> 印尼憲法是全世界最短的憲法。Michael R. J. Vatikiotis 著，林若雱譯，《東南亞政治與發展》（台北：韋伯，1999），頁 53。由於 1945 年憲法並未將總統的權限規定清楚，使得過去的威權獨裁者援引憲法獨裁統治。Leo Suryadinata, "Democracy, Indonesian Style?" in Leo Suryadinata, *Elections and Politics in Indonesia* (Singapore: ISEAS, 2001), p. 214. 由於 1945 年憲法並未將總統的權限規定清楚，使得過去的威權獨裁者援引憲法獨裁統治。

<sup>66</sup> 「人民協商會議」類似台灣過去的「國民大會」，是印尼最高權力機構，負責制定、修改與頒佈國家憲法和大政方針。

<sup>67</sup> 根據「杜瓦傑法則」，比例代表制將分化政黨導致不穩定的政府。Maurice Duverger, *Political Parties, Their Organization and Activity in the Modern State* (London: Methuen, 1964).

<sup>68</sup> IFES, *Some Questions about the Electoral System for the 2004 Indonesian General Election Answered* (Jakarta: IFES, 2003), p. 2.

法」、「選舉法」、「總統選舉法」等相關的法律條文，使印尼總統的角色與職權能夠符合人民的期待。

- b. 「人民立法會議」的席次由原先的 500 名增加為 550 名，選舉制度由封閉名單，改為開放名單的比例代表制。參選政黨須在國會選舉中獲得 5% 選票才可分配席次並提名總統候選人，減少極端意識形態政黨參與政治的機會。
- c. 「人民協商會議」增設「地方代表理事會」（*Dewan Perwakilan Daerah*, DPD）。「地方代表理事會」，在國會處理有關地方自治的法制工作。
- d. 取消「人民協商會議」功能團體代表。亦即印尼「人民協商會議」將由 550 名「人民立法會議」，以及 128 名省「地方代表理事會」組合而成「兩院制系統」（The new bicameral system）。依此條文，以功能團體身份進入「人民協商會議」的軍方，必須退出政壇放棄「雙重職能」。
- e. 在兩院制下，印尼國家最高權力機構「人民協商會議」由每年改為每五年集會一次，並將「人民協商會議」的功能界定在：修改憲法、決定國家政策的範圍、監督總統政策執行、彈劾總統的虛級化組織。<sup>69</sup>

不過，在總統直選後，印尼憲政有關總統的權責劃分與角色依舊有模糊之處：其一、由於正副總統是同組、而非同黨競選，這樣的結果造成當選後總統與副總統之間的角色劃分不清，造成兩者杆格、爭功與衝突。其二、總統由多數選民直接投票產生，但由直接民意產生的總統卻可能應為「朝小野大」而無法得到國會的支持。目前印尼政壇的局勢是：副總統領導國會第一大黨，總統所領導的政黨為國會小黨，屢屢出現總統與國會對立或是正、副總統失和的傳言。<sup>70</sup> 這些憲政制度運作的缺失，尚需未來進一步修正。

## 二、民主文化的培養

定期合憲的選舉對於民主的鞏固意義仍屬不足，以選舉為基礎的民主程序建立不能代表完全的民主鞏固。某些新興民主國家雖然符合「選舉民主」（electoral democracy）的定義，卻操控媒體、對人權不加以尊重、並騷擾反對黨

---

<sup>69</sup> John Bresnan, Rizal Mallaran, Bara Hasibuan, William Liddle, "Political Succession and the 2004 Election", *Report of a conference at the US-Indonesia Society* (Jakarta: US-Indonesia Society, 2004).

<sup>70</sup> 參閱 William Liddle and Saiful Mujani, "Indonesia In 2005: A New Multiparty Presidential Democracy", *op. cit.*, pp. 132-139.

或非政府組織。這些新興民主國家體制上雖然已經建立民主的程序，但無法解決一連串的問題，讓民主體制的支持者開始表現出對憲政體制不忠誠（disloyal）或半忠誠（semi loyal）的行為，民主無法鞏固、反而回歸威權。

因此，大多數學者同意：除制度面外，民主鞏固另一重要原則是需建立尊重民主遊戲規則的共識。<sup>71</sup> 民主共識意義在於：尊重現有的國家與憲政體制，掌權者必須平常心看待執政不確定性。政黨與政治人物對民主程序的尊重，政治行動者不會以非民主的行動（例如政變）推翻現行的民主體制。民主共識與環境的建立，就是民主文化的公民社會的精神。對於印尼來說，根除貪污文化、成熟媒體與公共政策的理性討論，是建立印尼民主文化與公民社會的重要基礎。

首先是印尼的貪污文化。印尼社會受到爪哇文化影響很大，爪哇文化的特徵是敬老尊賢與避免衝突。避免衝突意味忽視民主社會所須的法令規章。對長者的尊敬傳統，一般人的事業與工作皆由上位者所提供，下位者不敢越矩。<sup>72</sup> 爪哇文化關心自我利益與習慣性施捨，使印尼貪污腐化普遍並遭到縱容。在第三波民主化國家中，軍事政變和文人貪瀆構成冷戰期間拉美政權輪替的主因；貪污腐敗與金錢政治依然一向被認為是民主化的重大障礙。其原因是威權體系利益結構下的政商互動模式與形成的文化背景難以立即改變。而紅包文化與貪瀆之情形更是為本國人民與外來投資者詬病。印尼要成為成熟民主國家，不僅設法要排除投資障礙、促進產業發展，還必須建立高效率的廉能政府。

媒體也是形塑公民社會的重要部份。民主化後印尼開放報禁，恢復新聞自由，媒體對政府發揮監督作用。目前印尼對於媒體與新聞工作者制度性的保障，並免除來自於政府或是媒體經營者的干預。根據歐盟對 2004 年大選的觀察報告指出，印尼的媒體大致能夠在不受政治的壓力下，做出正確客觀的報導，這一點對於建立印尼公民社會相當重要。<sup>73</sup>

最後是公共政策的理性參與討論。在新秩序時代，蘇哈托透過國家統合主義，使印尼變成一個強國弱社會（Strong State, Weak Society），一般印尼民眾很

---

<sup>71</sup> Adrian Leftwich, "On the Primacy of Politics in Development" in A. Leftwich (ed.) *Democracy and Development* (Cambridge: Polity Press, 1996), p. 4.

<sup>72</sup> Benedict R. O'G. Anderson, *Language and Power: Exploring Political Cultures in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1990), p. 95.

<sup>73</sup> European Union Election Observation, *Final Report: Mission to Indonesia 2004* (EU: European Union, 2004), pp. 61-62.

難培養公民參與的概念。<sup>74</sup> 而自蘇哈托下野後，雖然多元團體隨著政治的解禁如雨後春筍班的出現，<sup>75</sup> 然而就如同世界上許多第三世界新興民主國家，在印尼民主實踐過程中，公民意識的缺乏、中產階級受限，整個社會幾乎不存在任何理性的溝通機制。<sup>76</sup> 這是民主化初期民眾習以上街頭解決公共事務的原因。而凡事上街頭解決，自然有給外界社會動盪的觀感。加上顯著的貧富差距，自我生存的眼前利益就遠比公共事務的社會遠景更為重要，使得當政者對於經濟政策無法大力改革的原因。

Linz 對於民主鞏固的討論曾經提及：「即便在嚴重經濟困頓時，民主制度及程序是解決集體衝突最適宜的方式。」<sup>77</sup> 因此如果未來印尼出現經濟危機，是否如同 1998 年的社會動盪侵蝕民主成果，是觀察印尼是否朝向民主鞏固的重點。當然，印尼社會如果有多一點專業性的非政府組織出現，更開放的政策參與管道，使公共政策的制定出現理性辯論而不是激情對抗與反對，才是具體民主的實踐。

### 三、時間檢驗：多次全國性大選作為維持民主鞏固的標準

民主政治必須要經過時間的淬鍊並維持穩定，「長治久安」代表實施民主政體的持續。Juan Linz 與 Alfred Stepan 對於民主鞏固的論述中，認為「時間」(timing) 是檢驗與觀察到民主鞏固結果的因素。Silvan 認為：除民主程序的建立、制度合法性外，「時間」因素，是觀察多元社會衝突議題是否侵蝕民主鞏固的關鍵。<sup>78</sup>

有的學者更認為民主鞏固必須建立在政黨輪替的必然性與必要性。2000 年台灣出現政黨輪替、政權和平移轉，被認為是台灣達成民主鞏固的重要成就。

---

<sup>74</sup> William Liddle, "The Politics of Shared Growth: Some Indonesian Cases", *Comparative Politics*, Vol. 19, No. 2 (January 1987), pp. 127-146.

<sup>75</sup> 民主化後印尼非政府組織的出現對於印尼的民主化有顯著的助益，然而這些組織在爭取本身的訴求時，往往是從個人或是自我團體的觀點出發，這一點反而不利於民主理性的共識建立。以燃油補貼政策為例，號稱改革的團體反而上街頭支持燃油補貼政策。

<sup>76</sup> 中產階級通常是受過良好教育，有穩定的收入，有固定的財產。因此需要選擇人權保障、民主和法治來捍衛自己的利益。只有當中產階級成為社會的主體，民主才會鞏固，社會才會穩定。

<sup>77</sup> Juan J. Linz, "Transition to Democracy", *Washington Quarterly*, Vol. 13 (1990), p. 156.

<sup>78</sup> M. M. Da Silva, "Modernization and Ethnic Conflict: The Case of the Basques," *Comparative Politics*, Vol. 7, No. 2 (January 1975), p. 251.

Huntington 提出「二次政黨輪替」(two-turnover test) 的看法，指在選舉中執政黨失去執政權，和平的政權轉移給反對黨，和平的完成第一次政黨輪替。接下來的選舉中，在野的前執政黨重新贏得選舉，而執政的前在野黨將政權和平的轉移給新取得政權的在野黨，完成第二次政黨輪替。<sup>79</sup> 雖然這樣的標準學者有不同之定論，<sup>80</sup> 但這是以實證指標檢驗民主鞏固的方式。除此之外，Mark J. Gasiorowski 和 Timothy J. Power 則是認為民主鞏固的條件除政黨輪替，並可以用「民主體制是否維持十二年以上」當作檢視的標準。<sup>81</sup>

目前印尼政局的發展，雖然在民主化之後歷經數次的輪替，除 2004 年的總統直選外，政權的轉移過程都非平和。就民主鞏固的標準而言，印尼真正和平輪替僅有 2004 年這一次，並不符合 Huntington 所言：「民主鞏固政權民主而和平地轉移兩次為最基本之要件」，印尼的民主尚未超過十二年。以時間因素檢驗印尼的民主，僅能說印尼自 2004 年總統直選後「朝向鞏固」，而不是「已經民主鞏固」。

## 陸、結論與建議

90 年代以來國際政經情勢，自由化 (liberalization)、民主化 (democratization) 與民主鞏固 (democratization consolidation) 是第三波民主轉型「三位一體」內涵。民主鞏固是建立在人民可以不斷的在日常生活中體現與實踐；民主的規範與機制，是建立在人民對於生活與自我周遭事物的瞭解與關切。這樣民主鞏固的內涵也就是 Juan Linz 與 Alfred Stepan 所謂：「民主鞏固必須是以民主的規範與習慣解決衝突，而成為唯一的遊戲規則」的正確途徑。<sup>82</sup>

<sup>79</sup> Samuel Huntington, *The Third Wave* (Norman: University of Oklahoma, 1991), pp. 266-267. Michael Bratton 亦抱持同樣的看法。Michael Bratton, "Founding Elections: Africa," in Richard Rose (ed.), *International Encyclopedia of Elections* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 2000), pp. 106-107.

<sup>80</sup> 有學者舉日本為例，認為以「二次輪替」檢驗民主政權的鞏固是較嚴苛的標準。Mark Gasiorowski and Timothy J. Power, "The Structural Determinants of Democratic Consolidation: Evidence from the Third World," *Comparative Political Studies*, Vol.31, No. 6 (December 1998), pp. 740-771.

<sup>81</sup> Mark J. Gasiorowski and Timothy J. Power, "Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World," *Comparative Political Studies*, No. 30 (1997), pp. 123-155.

<sup>82</sup> Juan Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), p. 5.

2004 年是印尼建國來首次總統直接選舉，選舉結果對印尼民主化具有重大的意義。印尼總統直選與政權和平移轉，被視為民主化的重要成就。印尼近期的民主表現是亞洲最引起注目的焦點，「自由之家」東南亞國家中唯一「自由政體」的評比，為印尼民主表現留下肯定的註記。

當然，這些成果僅是達到民主政體的最低門檻；在未來印尼民主還有可改善的空間。總統直選與政權和平輪替不意味印尼已經完成民主鞏固，印尼如何持續改革經濟結構，吸引外國投資；改善貪污腐化與金錢政治；維持宗教中立，化解外界恐怖攻擊的陰影；解決中央地方不平等的關係；促使軍隊進一步國家化…這是改善民主品質，建構民主鞏固的環境。

一個民主鞏固國家應具有民主機制的建構、對於民主文化的培養、時間檢驗等三個特質，目前制度上印尼已經具備民主機構建制的特徵，但是尚無法滿足建立民主社會所需的公民社會條件，且未通過多次大選與政權平順輪替的時間檢證。因此，除培養民主文化外，就民主長治久安的觀點，2009 年舉行的第二次總統與國會大選，結果是否能如 2004 年平和順利，是觀察印尼政治發展是否走向民主鞏固的重要指標。

## 參考書目

- Lucian W. Pye 原著，李偉成譯，1991，《東南亞國家政治體系論》，台北：五南。
- Michael R. J. Vatikiotis 著，林若零譯，1999，《東南亞政治與發展》，台北：韋伯。
- Samuel P. Huntington 著劉軍寧譯，1994，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》，台北市：五南圖書出版公司。
- 李美賢，1997，〈1997 年印尼國會大選與『開放政治』〉，《東南亞季刊》，第 2 卷第 4 期，頁 27-50。
- 顧長永，1995，《東南亞政府與政治》，台北：五南。
- Almond, G. and Powell, G., 1966, *The Politics of the Developing Areas*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- Anderson, Benedict R. O'G., 1990, *Language and Power: Exploring Political Cultures in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.

- Bratton, M., 2000, "Founding Elections: Africa," in Richard Rose (ed.). *International Encyclopedia of Elections*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.
- Bresnan, J., 2004, Rizal Mallaran, Bara Hasibuan, William Liddle, "Political Succession and the 2004 Election", *Report of a conference at the US-Indonesia Society*. Jakarta: US-Indonesia Society.
- Brown, D., 1994, "Indonesia: Neo-Patrimonial and Integration," in David Brown, *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia*. London: Rutledge.
- Cribb, R., 1999, "Not the Next Yugoslavia: Prospects for Disintegration of Indonesia," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 53 (No. 2 ), pp. 169-178.
- Diamond, L., 1996, "Is the Third Wave Over?," *Journal of Democracy*. Vol. 7 (July), pp. 20-37.
- Eklöf, S., 1999, "Suharto's New Order", *Indonesian Politics in Crisis: The Long Fall of Suharto, 1996-98*. Demark: NIAS.
- European Union Election Observation, 2004, *Final Report: Mission to Indonesia 2004*. EU: European Union.
- Gasiorowski, Mark J. and Power, Timothy J., 1997, "Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World," *Comparative Political Studies*, (No. 30), pp. 123-155.
- Ham, C. and Michael H., 1984, *The Process in the Modern Capitals*. Sussex: Harvester.
- Haseman, J., 1999, "Indonesia's Armed Forces: Difficult Challenges, New Future", *Southeast Asian Affairs 1999*. Singapore: ISEAS: pp. 128-132.
- Hefner, Robert W., 1993, "Islam, State and Civic Society: ICMI and the Struggle for the Indonesian Middle Class," *Indonesia*, (No. 56), pp. 1-35.
- Hefner, Robert W., 2000, *Civil Islam: Muslims and Democracy in Indonesian*. New Jersey: Princeton University Press.
- Herman, Robert G. and Piccone, Theodore J. (ed.), 2003, *Defending Democracy: A Global Survey of Foreign Policy Trends 1992-2002*. Washington: Open Society Institute.
- Huntington, Samuel P., 1991, *The Third Wave*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Huntington, Samuel P., 1997, "Democracy for the Long Haul," in Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-Han Chu, and Hung-Mao Tien (eds.), *Consolidating The Third wave Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- IFES, 2003, *Some Questions about the Electoral System for the 2004 Indonesian General Election Answered*. Jakarta: IFES.
- Leftwich, A., 1996, "On the Primacy of Politics in Development" in A. Leftwich (ed.) *Democracy and Development*. Cambridge: Polity Press.
- Leo, Suryadinata, 1989, *Military Ascendancy and Political Culture: A Study of*

*Indonesia's Golkar*. Ohio: Ohio University.

Leo, Suryadinata, 2001, "Democracy, Indonesian Style?" in Leo Suryadinata, *Elections and Politics in Indonesia*. Singapore: ISEAS.

Liddle, R. W. and Mujani, S., 2006, "Indonesia In 2005: A New Multiparty Presidential Democracy", *Asia Survey*, Vol. XLVI (No. 1), pp. 132-139.

Liddle, R. W., 1978, "Leadership and Culture in Indonesian," *Pacific Affairs*, (No. 2).

Liddle, R. W., 1985, " Suharto's Indonesia: Personal Rule and Political Institutions", *Pacific Affairs*, Vol. 58 (No. 1), pp. 68-90.

Liddle, R. W., 1987, "The Politics of Shared Growth: Some Indonesian Cases", *Comparative Politics*, Vol. 19 (No. 2), pp. 127-146.

Linz J. J. and Stepan, A., 1996, "Toward Consolidated Democracies", *Journal of Democracy*, Vol. 2 (No. 7), pp. 14-33.

Linz, J. J. and Stepan A., 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Linz, J. J., 1990, "Transition to Democracy", *Washington Quarterly*. Vol. 13: pp. 143-164.

Malley, M., 2001, "Class, Region and Culture: The Sources of Social Conflict in Indonesia," in Nat J. Colletta, Teck Chee Lim and A. Kelles-Viltnan (eds.), *Social Cohesion and Conflict Prevention in Asia*. Washington D. C.: The World Bank.

O'Donnell, G., 1978, "Reflections on Patterns of Change in Bureaucratic Authoritarian States," *Latin American Research*, Vol. 1 (No. 13), p. 292.

Pye, Lucian W., 1966, *Race and Culture*. Glances: The Free Press, 1966.

Robison, R., 1986, *Indonesia: The Rise of Capital*. Sydney: Allen & Unwin.

Santoso, A., 1997, "Democratization: The Case of Indonesia's New Order", in Anek Laothamatas (ed.), *Demarcation in Southeast and East Asia*. Singapore: ISEAS.

Silva, M. M. D., 1975, "Modernization and Ethnic Conflict: The Case of the Basques," *Comparative Politics*, Vol. 7 (No. 2), p. 251.

Soedjati, J. D., 1988, "The Military and National Development in Indonesia", in J. Djiwandonq Soedjati (ed.), *Soldiers and Stability in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS.

Soesastro, H., 2003, *Economic Recovery and Reform in Indonesia*. Jakarta: CSIS Economics Working Paper Series.

Sulistyo, H., 2002, "Electoral Politics in Indonesia: A Hard Way to Democracy" in Aurel Crossant (eds.), *Electoral Politics in Southeast and East Asia*. Singapore: Friedrich.

# Indonesian Democratization and it's Challenge

Tai, Wan-Ping<sup>+</sup>

## ABSTRACT

The year 2004, a landmark that symbolized the democracy in Indonesia, are the direct presidential election and the peaceful transfer of political power. Nevertheless, does Indonesia surely have *democracy consolidation* and take democracy as the only principle? It is still necessary to investigate further. According to the experienced observation on comprehensive theories and comparative Politics, the paper indicates that democracy consolidation should have three characteristics: the construction of democratic system, the cultivation of democratic culture, the inspection can stand time. Through the developing background ad environment, this paper analyzed the process of Indonesia from doubtful democracy to democratization. And the paper based on the three characteristics to examine the *democracy consolidation* in Indonesia. The thesis shows that the direct presidential election and the peaceful transfer of political power are considered as the great achievements in Indonesia's democratization. However, the consideration doesn't mean Indonesia has completed democracy consolidation. In terms of system, Indonesia has already had the factors of democratization, but Indonesia still lack of the social condition of civilians; moreover, it is short of the examination of direct elections and peaceful transferring. Indonesia cannot reach *democracy consolidation* until it has completed direct elections and peaceful transferring repeatedly.

**Keywords:** Indonesian Politic, Democratization, Democratic Consolidation, Indonesian Islam Politic, Indonesian Separatism

---

<sup>+</sup> Tai, Wan-Ping is an Associate Professor at the Department of International Business in Cheng-Shiu University.

