

# 「亞洲式民主」與政治危機

## ——印尼個案研究，1997～1998\*——

李美賢

(國立暨南國際大學東南亞研究所  
助理教授)

### 摘要

「亞洲式民主」為許多政治學者及大部分的亞洲領袖所推崇。他們相信，因為「亞洲式民主」標榜許多與群體價值優先相關的價值，使得一些亞洲國家免於面對西方所面臨的諸多困境。他們同時堅信，人民內心深處渴望的是經濟生活面的滿足，民主與否則非重要問題。

然而，本研究的基本論點認為，「亞洲式民主」事實上是不民主，也因為它不民主，所以它即具有不穩定的本質。當支持「亞洲式民主」政體合法性的經濟發展消失時，尤其又必須面對政治領導繼承問題時，以上所稱的不穩定的本質往往就會轉變為政治危機。本研究即以透過對印尼一九九八年政權轉移的觀察，來檢視「亞洲式民主」的不穩定本質與政治危機間的關係。

關鍵詞：「亞洲民主式」、亞洲價值、政治危機、蘇哈托、哈比比

\* \* \*

### 壹、前言

何謂民主？民主的定義或內涵並無確切最終一致的看法，但是 Joseph A. Schumpeter 的民主定義，事實上即涵蘊了民主最根本的精髓而廣為政治學者所採用。其定義包括三方面：政治菁英由人民選舉產生、選舉具競爭性、人民的公民自由權和政治自由受到政府的承認。①換言之，競爭性的選舉是民主根本的本質，而一定程度

\* 本文初稿發表於「台灣的東南亞區域研究年度研討會，1999」，民國88年4月16～17日，台北，南港，中央研究院東南亞研究計畫。本研究為國科會補助專題研究計畫（NSC 87-2418-H-260-004-S5）之部分研究成果，謹此致謝。同時感謝李永傑、翁俊桔及陳丁輝對本研究的諸多協助。

註① 參 Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (New York: Harper & Brothers, 1950).



的言論、集會、出版自由，以及反對黨可以批評執政黨而不用擔心受到報復等，則是公開、公平、並具競爭性的選舉的前提。根據以上，民主即如 Samuel P. Huntington 所言，「民主不僅是建構權力的工具，它同時也是限制權力的工具」。<sup>②</sup>

也許沒有人可以確切指出始自何時，以上有關民主的定義被稱作「西方式民主 (Western Democracy)」，同時創造了一個相對應於「西方式民主」的「亞洲式民主 (Asian Democracy)」這樣的概念。「亞洲式民主」概念之建構，是建立在——「亞洲是一個不同於西方的地方，因此，此一地方必須建立一個適合此地區文化條件的獨特政體」<sup>③</sup>這樣的理念之下。據此，「亞洲式民主」即是一種反映亞洲文化所強調的那些價值的政治體系；亦即，強調和諧一致、穩定、服從等價值，同時強調集體忠誠優先於多元主義及個人主義；它最貶抑的價值即是類似「競爭」這樣的概念（如：競爭性的選舉）。

除了強調以上那些價值外，「亞洲式民主」另一方面也強調，「爲了保存亞洲文化優良的特質，許多公民自由權，如表達意見的自由、集會自由、自由參與競選等自由，必須受到限制；必要的時候，政府也會介入干預個人的生活。」<sup>④</sup>

「亞洲式民主」除了標榜群體主義取向文化之外，它同時採行一黨優勢的政治體制；換言之，一黨優勢政體同時也是「亞洲式民主」運作的機制。新加坡現任總理吳作棟，一席有關新加坡政治體制的談話，即對一黨優勢政體與「亞洲式民主」間的關係作一註腳：

「我想一個穩定的體系即是讓一個主要的主流政黨代表大部分的人民，在這種情況之下，這個體系可以允許其他幾個邊緣但又有崇高理念的小黨存在。這些小黨不可能有遠大的視野，但至少他們代表了某些團體的利益。在這樣的體系下，由這個主流政黨一直執政。我認為這樣的情形是一件好事。如果同樣的情形發生在新加坡，我不會道歉或感到任何的遺憾。」<sup>⑤</sup>

吳作棟以上的論述指涉，當一個政體爲一個主流政黨所掌握控制時，這個政治體系就是穩定的；而當一個政體其他小黨存在參與選舉，它即是民主的；在此一多黨體系下，輪流執政卻又不會發生，因此，這樣的體系當然就是民主而穩定的。換言之，「亞洲式民主」的倡議者之所以認爲「亞洲式民主」是既民主又穩定的，因爲這個體系不同於威權政體，它允許其他政黨存在，並允許它們參加選舉；同時，「亞洲式民主」優於西方式民主，因爲，在「西方式民主」的體制下，透過競爭性選舉，執政黨

註② 引自 Samuel P. Huntington, "American Democracy in Relation to Asia," in Robert L. Bartley et al. *Democracy & Capitalism-Asian and American Perspectives* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1993), p. 28.

註③ Steven J. Hood, "The Myth of Asian-Style Democracy," *Asian Survey*, Vol. 38, No. 9 (September 1998), p. 853.

註④ *Ibid.*

註⑤ *New York Times*, August 14, 1985, p. A13.



有可能被反對黨所取代，這一「競爭—取代」的過程本身，即夾帶著不穩定的因子。

根據以上的討論，「一黨優勢政治體制及賦予人民非常有限的自由」即是「亞洲式民主」的基本精神；亦即，「亞洲式民主」是一個由上而下、為一優勢政黨長期執政的控制體系，在此一體系之下，為了群體的利益，人們被要求犧牲個人的自由和權益。然而，任何一個政體欲長治久安，都需要有其政治合法性。<sup>⑥</sup>「亞洲式民主」這樣一個由上而下、沒有政黨輪替、又要求人民犧牲自由權益的體系，又是藉由什麼來合法化其政權呢？事實上，「亞洲式民主」支持者所言有關「亞洲式民主優於西方式民主」的原因本身，也正是「亞洲式民主」合法性的基礎。以下，筆者將就這點加以說明。

「亞洲式民主」為許多政治學者<sup>⑦</sup>及大部分的亞洲領袖（如：馬來西亞首相馬哈地、新加坡的前、現任總理李光耀和吳作棟、以及印尼總統蘇哈托<sup>⑧</sup>）所推崇。他們相信，一個強調群體價值的體系「必然優於不強調這類價值的西方體系」；因為「亞洲式民主」標榜許多與群體價值優先相關的價值，這些「亞洲式民主」體系得免於面對西方所面臨的諸多困境，如經濟發展停滯、失序、暴力犯罪、以及其他一般的社會病象。<sup>⑨</sup>換句話說，亞洲價值有利於維持高度的社會政治秩序；而經濟發展也唯有在這樣「穩定和秩序」的社會中，才有可能發展。<sup>⑩</sup>值此之故，一個政府的主要職責在於盡力維持社會秩序，提供經濟發展所需的良好環境。至於公民自由等權利，對這些「亞洲式民主」支持者而言並不重要，他們堅信，人民內心深處渴望的是經濟生活面

註⑥ Muthiah Alagappa, *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority* (Stanford: Stanford University Press, 1995).

註⑦ 這些學者及其相關著作包括 Bilahari Kausikan, "Governance that Works," *Journal of Democracy*, Vol. 8, No. 2 (April 1997), pp. 24~33; Linda Chao, Ramon H. Myers, and James A. Robinson, "Promoting Effective Democracy Chinese Style: Taiwan's National Development Conference," *Asian Survey*, Vol. 37, No. 7 (July 1997), pp. 669~682; Francis Fukuyama, "Asia's Soft Authoritarian Alternative," *New Perspective Quarterly*, Vol. 9, No. 2 (Spring 1992), pp. 60~64; and "The Illusion of Exceptionalism," *Journal of Democracy*, Vol. 8, No. 3, (July 1997), pp. 146~50; Clark D. Neher, "Asian-Style Democracy," *Asian Survey*, Vol. 34, No. 11 (November 1994), pp. 949~961; Denny Roy, "Singapore, China, and the 'Soft Authoritarian' Challenge," *Asian Survey*, Vol. 34, No. 3 (March 1994), pp. 231~242; Meredith Woo-Cumings, "The 'New Authoritarianism' in East Asia," *Current History*, Vol. 93, No. 587 (December 1994), pp. 413~416.

註⑧ 新秩序政權是建基在印尼一九四五年的憲法之上，此憲法同時納入建國五原則，即一般所謂的「班察西拉(Pancasila)」。因此，在印尼「班察西拉民主(Pancasila Democracy)」較之「亞洲式民主」是一個比較常見的用詞，用以描繪印尼的新秩序政體。不過，基於「班察西拉民主」的運作方式和內涵，筆者認為與「亞洲式民主」實無差異。例如，五原則之一的第四原則，強調人民代表在議會內，應以協商思想為主導(democracy guided by the inner wisdom of deliberations of representatives)。在這樣的原則指導下，人民代議的行為本身，究竟是否具真正的民主精神，就非常可議了。此外，貫穿本文的討論和辯證，亦可證明此一觀點。有關建國五原則與印尼政治制度的運作，可參閱：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⑨ Steven J. Hood, *op. loc.*

註⑩ 筆者必須強調，這裡所謂的「穩定和秩序」是政府控制的結果，並非是一種自發的現象或結果。



的滿足，亦即，經濟的重要性先於任何其他東西。一如李光耀曾說的：

「……人民根本不在乎民主這樣的問題，只要他們的政府能讓他們吃得好、住得好、受教育、給他們的孩子良好的醫療照顧。」<sup>①</sup>

換言之，在「亞洲式民主」支持者的思維中，政府經濟發展上的政績，是一個政府合法性最重要的基礎。

依據以上的論述，支持「亞洲式民主」的邏輯即是——「亞洲式民主」所強調的價值，是建立一個強勢而穩定的國家的基礎；而一個強勢而穩定的國家是快速經濟發展必要的先決條件；而快速的經濟發展正是發展中國家最迫切的課題；因此，「亞洲式民主」的體制適合需要快速發展經濟的國家採行；同時，在這樣一個為求穩定而強力控制的體系下，其快速經濟發展的成果，會回饋到體系中，成為此一體系合法性的基礎。

然而，本研究的基本論點認為，「亞洲式民主」事實上是不民主，也因為它不民主，所以它即具有不穩定的本質。當支持「亞洲式民主」政體合法性的經濟發展消失時，尤其又必須面對政治領導繼承問題時，以上所稱的不穩定的本質往往就會轉變為政治危機。

為什麼會這樣呢？沒有憲制化的政權轉移機制正是問題之所在。在一個所謂的「西方式民主」之下，人民對於政府施政不當之處會直接怪罪於執政黨；經過政黨競爭，人民透過選票選舉新的領導人。換句話說，政權轉移已有類似選舉這樣的機制來加以規範。但是，一個「亞洲式民主」國家，是建立在「某一政黨永遠掌權，其他政黨永無執政之日」這樣的基礎上，因此，當人民不滿政府的施政時，往往也伴隨「以革命的方式來改變政治體系」這樣的情形。<sup>②</sup>此外，「如果一個政治競爭結構本身不允許政黨輪替存在的話，對政府施政不滿往往也會導致遊行示威抗議，以及發動群眾來推翻政府。」<sup>③</sup>

事實上，以上的辯證，由歷史的經驗中我們也可以得到例證，即如上所述違反亞洲價值基本精神的遊行示威抗議事件，亦經常發生在強調亞洲價值的「亞洲式民主」社會中。例如，一九九七年亞洲金融風暴發生後，發生在印尼和馬來西亞的許多要求政治改革的示威和暴動；以及南韓歷史上不斷的許多學生示威運動等等。不容否認，這些事件本身即已強烈否定了所謂亞洲價值或亞洲文化所昭示或標榜的精神（如服從、和諧等）。換言之，所謂「西方式民主」底下所標示或強調的人權和自由，其實或許正是人性最自然的需求；不論在西方或亞洲，<sup>④</sup>此一自然天性的需求，一旦被侵犯或抑制到某種程度，激烈的反抗行為即會自然發生。根據以上論述，筆者認為，亞洲價

註① 轉引自 Rihcard Halloran, "Unmasking Asian Values," *Far Eastern Economic Review*, April 22, 1999, p. 63.

註② Sameul P. Huntington, *op. cit.*, p. 42

註③ *Ibid.*

註④ 至於究竟有無東西方價值之別，則是另一個問題。



值或文化，往往是在追求經濟發展或社會穩定這樣的美名下，被利用或誤用以合理化許多政治迫害；換言之，價值或文化經常是威權統治者用以侵犯人權的一種便利的藉口罷了。<sup>⑮</sup>

本研究即以透過對印尼一九九八年政權轉移（由蘇哈托到哈比比）的觀察，來檢視「亞洲式民主」的不穩定本質與政治危機間的關係。亦即，印尼這個「亞洲式民主」國家，在缺乏制度化的政權轉移機制下，當合法化其政權的經濟成長消失時，伴隨領導繼承而來的政治危機便不可避免。

## 貳、「蘇哈托的新秩序政府」—— 一個典型的亞洲式民主

印尼在一九七一年恢復普選，從那時候起至一九九八年五月蘇哈托辭職下台，蘇氏所領導的新秩序政權是一個典型的亞洲式民主。其亞洲式民主的本質，可以由三方面來觀察。第一，在蘇哈托的領導下，印尼的經濟由瀕臨破產邊緣到成爲世界上經濟發展最成功的國家之一；<sup>⑯</sup>此一經濟成就，成爲新秩序政府長期掌握政權的合法化基礎。<sup>⑰</sup>第二，新秩序政府的執政黨——戈爾卡（Golkar），在五年一次的定期選舉中，皆獲得壓倒性的勝利，事實上，沒有任何一個在野黨有足夠的實力挑戰它。<sup>⑱</sup>第三，

註⑮ 有關這點，對筆者而言，一個最明顯的例子就是發生在一九九八年七月，印尼執政黨戈爾卡(Golkar)第一次以投票方式解決黨內的事務。過去不論是在戈爾卡內或印尼其他一般的政治場域，向來不用投票來解決事情，因爲，投票被認爲違反印尼重視和諧的文化。然而，在蘇哈托下台兩個月後，戈爾卡即以投票解決黨內的事務。以上這些情形，我們應該說印尼的文化在兩個月內忽然改變了呢？或是，事實上，過去「文化」不過是蘇哈托用以避免政治難題的一種便利藉口呢？有關戈爾卡歷史上的第一次投票，請參 Dewi Fortuna Anwar, "The Habibie Presidency," in Geoff Forrester, ed., *Post-Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos?* (Singapore: Institute of Southeast Asian studies, 1999) p. 45

註⑯ Michael R. J. Vatikiotis, *Indonesian Politics Under Suharto: Order, Development and Pressure For Change* (New York: Routledge, 1993), p. 37; R. William Liddle, "Suharto's Indonesia: Personal Rule and Political Institutions," *Pacific Affairs*, Vol. 58, No. 1 (1995), pp. 69~90; R. William Liddle, "The Relative Autonomy of the Third World Politician: Suharto and Indonesian Economic Development in Comparative Perspective," *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 4 (December 1991), pp. 403~427.

註⑰ Yoshinori Murai, "The Authoritarian Bureaucratic Politics of Development: Indonesia Under Suharto's New Order," in Takashi Shiraishi, ed., *Approaching Suharto's Indonesia From The Margins* (Ithaca, New York: Southeast Asia Program, Cornell University, 1994), pp. 75~99; Leo Suryadinata, "Understanding Indonesian Politics," *Interpreting Indonesian Politics* (Singapore: Times Academic Press, 1998), pp. 1~28.

註⑱ 參李美賢，「印尼的政黨政治：走上『非自由民主』之路？」，*東南亞季刊*，第2卷第1期（民國86年1月），頁43~67；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（民國86年10月），頁61~77。



和諧共識的價值為整個政治體系所認同及強調。⑩當印尼的政治交織在以上三種情況下，此一所謂的「民主」體系，實際上已成為一個橡皮圖章，因為，根本沒有任何有效的監督與制衡機制存在，整個體系乃受最高無上的統治者（蘇哈托）所操弄，為他個人的政治目的來服務。以下即針對以上三點作進一步的說明和分析。

### 一、經濟成就與政治合法性

印尼的經濟在一九六五年時瀕臨崩潰的邊緣，⑪蘇哈托即是在此時掌權，開始其長達三十二年的統治。由於蘇哈托的上任並非經由選舉產生，為獲得及維持其政權合法性，蘇哈托政權的當急任務即是重建印尼的經濟。三十多年來，印尼的經濟表現，不論由什麼指標來看，都有極高的成績表現，如人民平均所得的大幅度提高、大量外資投入、以及低通貨膨脹率。此外，在解決貧窮問題上也有好表現。印尼在一九七五年時全國有近一半的兒童營養不良，但到一九九〇年代，此一數字已降至三分之一。⑫事實上，因為新秩序政府在經濟上的表現，已為蘇哈托贏得印尼「發展之父」的美稱；而「經濟奇蹟」這樣的詞彙也常被引用來形容印尼新秩序政府的經濟表現。簡言之，自一九六〇年代中期以來，蘇哈托領導印尼由一個極度貧窮的國家，發展成為世界上經濟發展最快速且最成功的國家之一。

不凡的經濟表現穩定了蘇哈托的新秩序政權，事實上，新秩序的合法性正是建立在經濟成長的表現上。先前許多人預測，強勁的經濟成長表現，會在一九九八年順利將蘇哈托再次推上總統寶座。⑬

### 二、一黨優勢的政治體系

除了前面提到的經濟表現外，一黨優勢的政治體系是構成蘇哈托新秩序政府為一亞洲式民主體系的另一特徵。新秩序政府在一九七三年，強迫將當時的九個政黨合併成兩個政黨。一個是聯合發展黨（Partai Persatuan Pembangunan, PPP），另一個為印尼民主黨（Partai Demokrasi Indonesia, PDI）。⑭新秩序政府同時在一九七〇年代

註⑩ 參Douglas Ramage, *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and the Ideology of Tolerance* (London and New York: Routledge, 1995); Leo Suryadinata, "Two Political Culture: Pancasila vs. Political Islam," *Interpreting Indonesian Politics* (Singapore: Times Academic Press), pp. 93~116; William R. Liddle, *Leadership and Culture in Indonesian Politics* (Sydney: Allen & Unwin), pp. 15~36.

註⑪ 當時的通貨膨脹率很高且持續在攀升中。在一九六五年的「九三〇」事件後，通貨膨脹率每年以百分之六百五十的速度惡化。當時外債也達到超過美金二十億；外匯存底也由一九五九年的二億五千九百萬降至一九六三年的八百萬美元。數目轉引自Leo Suryadinata, *Interpreting Indonesian Politics* (Singapore: Times Academic Press, 1998), p. 11.

註⑫ 有關本段引用數據轉引自Leo Suryadinata, *op. cit.*, p. 234.

註⑬ *The Jakarta Post*, March 2, 1998, p. 1.

註⑭ 有關此一發展請參考R. William Liddle and H. Monte Hill, "Republic of Indonesia (Republik Indonesia)," in George E. Delury, ed., *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*, Vol. 1 (Facts on File Publications, New York, 1987, 2nd Edition), p. 503.



通過諸多法令，在那些法令下，聯合發展黨和印尼民主黨或其他有意組黨者，在競選的道路上，處於極度不利的地位和處境。例如，限定只有聯合發展黨、印尼民主黨、以及戈爾卡為合法政黨組織；規定不得組織新政黨；所有政治活動都受到嚴格限制；<sup>②④</sup>此外，聯合發展黨和印尼民主黨不得參與有關普選的任何策畫與執行的工作；<sup>②⑤</sup>同時，所有政黨不得在村這樣的行政單位設立黨分部（此一政策顯然對戈爾卡有利，因為，所有行政單位的主管都必須加入戈爾卡，在此情形下，村級的行政首長即可在沒有別黨的競爭下，就行政之便動員民衆支持戈爾卡。）。<sup>②⑥</sup>

新秩序政府在一九七一年恢復普選，從那次起，戈爾卡即於每次大選皆獲得壓倒性的勝利。<sup>②⑦</sup>事實上，遠在選前，人們就知道戈爾卡將會獲勝。因此，真正具有競爭性的選舉，從來沒有發生在新秩序政府時期；選舉在新秩序時期的印尼，其實只是選舉主義（electoralism）的一種形式。<sup>②⑧</sup>

根據前面的論述，我們清楚可見，在新秩序政府之下，戈爾卡是政治體系中一個優勢的政黨，幾十年來，此一政治體系即在此一政黨的統治下，從未發生政黨輪替的現象。

### 三、一個強調和諧共識的「民主」體系

強調和諧共識，是另一個構成蘇哈托新秩序政府為一個亞洲式民主的政治特徵。在這個體系下，一些原設計用來監督與制衡的政治機構，都被玩弄於蘇哈托的手中，為其個人政治目的服務。以下即以人民協商會議（Pepole's Consultative Assembly, MPR）此一機構的組成和運作為例，來加以說明。

人民協商會議是根據西方民主理念而設計，目的在於代表印尼人民修改憲法或選舉總統及副總統。換言之，其功能類似西方民主國家的國會。然而，人民協商會議的功能，似乎遠遠背離一個國會或總統選舉人團的原始設計理念。這一點，從其議員結構就可以得到例證。一千名（一九八七到一九九七年的國會）人民協商會議議員中，僅有四百二十五名由區域選舉產生〔即人民立法會議（DPR）所有的議員〕，其餘五百七十五名是由遴選產生。這些遴選人選名單，事前還須蘇哈托同意。在這情形下，此

註②④ 參 Robert Cribb and Colin Brown, *Modern Indonesia: A History Since 1945* (New York: Longman Publishing, 1995), pp. 52~59; Leo Suryadinata, "Indonesia under the New Order: Problems of Growth, Equity, and Stability," in Leo Suryadinata and Sharon Siddique, eds., *Trends In Indonesia II* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1981), p. 22.

註②⑤ *The Jakarta Post*, March 4, 1998, p. 1.

註②⑥ 參見 Cribb and Brown, *op. cit.*, pp. 130~131.

註②⑦ 戈爾卡在 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997 各次大選的得票率分別為 62.8%, 62.1%, 64.3%, 73.2%, 68.0% and 74.5%。

註②⑧ 詳見李美賢，「印尼的政黨政治：走上「非自由民主」之路？」，*東南亞季刊*，第 2 卷第 1 期（民國 86 年 1 月），頁 43~67；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（民國 86 年 10 月），頁 61~77。



一名單充斥了與蘇哈托親近的官員、特權人士、軍人、以及蘇哈托個人的親朋好友。<sup>②</sup>另外，蘇哈托不允許有人同時出來與他競選總統，他認為有競爭就必定帶來衝突。<sup>③</sup>而人民協商會議議員多數皆為戈爾卡政黨的成員，而所有戈爾卡候選人的決定，從未由投票的方式來決定。<sup>④</sup>以上種種設計的目的即在於確保「全國上下一致的和諧」。<sup>⑤</sup>以民主的設計而言，人民協商會議是印尼最重要的政治場域，因為，其理念即為一代表人民的機構，然而，在蘇哈托的操縱下，它的重要性卻僅成了一個傳聲筒，告訴人民印尼是一個和諧共識型態的國家。因此，每次在選舉未開始前，人們已知道將要發生什麼事、故事要如何進展。換言之，人民協商會議做的事僅在於「強調印尼需要和諧和順從」<sup>⑥</sup>這樣的事實。

### 參、「亞洲式民主」—— 一種內含不穩定本質的政體

前面一節提到的是，何以印尼在蘇哈托新秩序時期是一個典型的「亞洲式民主」。本節則是要論證「亞洲式民主」是一種不民主的政體，因而內含了不穩定的本質，以及這些內含的不穩定本質對一個體系的影響。「亞洲式民主」是不民主的，在印尼可由沒有任何監督制衡機制看出。在這個缺乏監督的體系下，整個政治體系長期掌握在一個超級統治者（即蘇哈托）之下，貪污、恩從主義、裙帶關係逐漸形成為一種普遍的文化現象。雖然，近三十年的經濟成長合法化這樣的政權，但很快地，一個經濟危機即完成非法化此一政權過去的合法性，進而逼迫蘇哈托辭職下台。

#### 一、一個貪瀆腐化的王國

本研究的基本論點之一為，「亞洲式民主」——一個強調「和諧共識」的「民主」體系必定會走上貪瀆腐化之路。何以如此？理由很簡單，因為，在缺乏有效的監督制衡下，政治上比較有影響力的人，自可以利用其地位與管道來謀取不當利益。恩從、裙帶主義、以及貪污瀆職自然會在社會上蔓延。

在印尼，貪污瀆職確實就像慢性病並一樣，已成為印尼的一部分。依據香港政治經濟風險顧問公司所作的一項報告顯示，印尼是亞洲國家中最貪腐的國家。<sup>⑦</sup>雖然，

註② Michael R. J. Vatikiotis, *op. cit.*, pp. 25~26.

註③ *Ibid.*; Adam Schwarz, *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s* (Boulder: Westview Press, 1994), p. 40.

註④ 在戈爾卡的歷史中，第一次以投票表決決定人選是在一九九八年七月，亦即蘇哈托下台後不久。參註⑤。

註⑤ 其他例子可參見李美賢，「印尼『新秩序』時期的威權政治機制與官僚政治」，*東南亞季刊*，第1卷第4期（民國85年10月），頁30。Adam Schwarz, *op. cit.*, p. 40.

註⑥ *Asiaweek*, March 20, 1998, p. 18.

註⑦ 轉引自 *The Jakarta Post*, March 31, 1997, p. 1





貪腐現象在印尼不僅是菁英主導的，而且是一種普遍的現象，可以說，從官僚體系最下層一直到第一家庭，貪腐現象皆存在。<sup>⑤</sup>不過，蘇哈托及其族閥一直是討論此一問題的核心，因為他們的財富，富可敵國。此外，他們的財富也經常是印尼許多不靖的根源，甚至阻礙國家的經濟發展，更甚而是外國投資公司投資時一個很大的憂慮。<sup>⑥</sup>本節即藉由對蘇哈托及其族閥的貪瀆情況之描述，來論證印尼貪瀆的影響。

蘇哈托究竟有多富有呢？根據美國中央情報局的估計，在一九九七以前，其總財產約二百億美金；而依據其他單位的估計，其財產總值也在一百三十億至一百六十億美元之間。<sup>⑦</sup>事實上，在許多媒體工作者的報導中，蘇哈托是一個習慣性「貪婪而不知羞慚」的人。<sup>⑧</sup>

至於其他的第一家庭的成員，其財富雖不及蘇哈托的那麼多，不過其各自擁有的財富仍屬「特別富有」，且其富裕之程度，似乎無法由其單純的事業經營可以達到。<sup>⑨</sup>而據美國中央情報局的報告，蘇哈托本人除外，其所有家人財富的總額非常接近蘇哈托個人的財富。<sup>⑩</sup>

除了第一家庭之外，與蘇哈托親近的一些生意夥伴，也都成為非常富有的人。大家最耳熟能詳的人包括 Mohamad Hasan 和三林集團（the Salim group）總裁林紹良（Liem Sioe Liong）。據估計，三林集團每年約獲利九十億美元，而其中百分之六十的獲利來自印尼國內的經營。而 Mohamad Hasan 是蘇哈托固定的高爾夫球球伴，除此之外，他與以蘇哈托為首的許多互助友愛慈善基金會及其他蘇哈托家人的事業，有極密切的關係。而他最大的財富來源則是幫忙開發加里曼丹地區的森林區，每年獲利約在四十億美元左右<sup>⑪</sup>。<sup>⑫</sup>

總之，歷經三十年的開發後，貪瀆已成為一種政治文化，也已成爲印尼社會的頭號敵人。然而，這麼嚴重的問題並未獲得蘇哈托政府的正視，更未獲其應有的回應。針對這一點，本文稍後再進一步說明。

## 二、恩從世襲的政治

研究印尼政治的重要學者 Crouch 曾指出，恩從世襲是印尼政治的一大特色。在

註⑤ Damien Kingsbury, "Corruption and the First Family," in *The Politics of Indonesia* (South Melbourne: Oxford University Press, 1998), p. 200.

註⑥ David Jenkins, "After Marcos, Now for the Soeharto Billions," *Sydney Morning Herald*, April 10, 1986, pp. 1, 7; Damien Kingsbury, *op. cit.*, p. 202.

註⑦ 參 Kingsbury, *op. cit.*, p. 202.

註⑧ Michael Vatikiotis, *Indonesian Politics under Suharto* (London: Routledge, 1993) p. 99; 另參見 Adam Schwartz, *op. cit.*, pp. 77~78, 110~13, 133~161.

註⑨ Kingsbury, *op. cit.*, p. 204. 另參見 L. Murdoch, "Suharto Fortune Expands with the Family," *Age*, August 3, 1996, p. 1; K. Loveard, "Suharto's Son Rises," *Asiaweek*, April 12, 1996, pp. 34~37.

註⑩ 相關資料請參 Kingsbury, *op. cit.*, pp. 204~206.

註⑪ *International Business Asia*, June 30, 1997, p. 16.

註⑫ 本段內容主要引自 Kingsbury, *op. cit.*, pp. 206~208.



恩從世襲的政治之下，「統治者的權力建立在他如何贏得及維持重要政治菁英對他的忠誠」；當統治者缺乏足夠的威信來迫使這些政治菁英順服時，統治者往往就提供物質利益給這些菁英或支持者，以換取對方對他的忠心。<sup>③</sup>

Crouch 以上的敘述確實是印尼政治文化的一部分。在過去，蘇哈托政權的擴張，雖然一部分是藉由威嚇手段來打擊反對他的人或團體，不過，最主要的方式是透過分贓或提供特殊恩惠的手段來達到目的。<sup>④</sup>一個明顯的例子即是，過去幾次內閣改組後，總統就會把各卸任閣員原本使用的公務用車（通常是富豪/Volvo 轎車）送給他們，成為他們的私有財產；另外，卸任的副總統，因為必須於卸任後搬離副總統官邸，因此，蘇哈托就送給他一幢新的房子。<sup>⑤</sup>

一部 Volvo 轎車或一幢新房子或許沒什麼大不了；但是，如果這裡談到的特殊物質利益，指的是一個「薪水高、地位高、權力大」的高階工作職位的話，那麼這個提供利益的恩主（patron），必會期待由其屬從（clients）處獲取大大的回饋。哈比比和威蘭托將軍二位，是蘇哈托下台前，目前印尼權力最大的政治菁英。而他們的崛起，正是蘇哈托統治下，所謂的恩從政治最佳的例證。

哈比比在一九九八年成為副總統以前，是任職蘇哈托政權最久的內閣閣員。據說，除了回教知識份子聯盟（ICMI）內的一些支持者，哈比比沒有什麼朋友或政治夥伴，人民也不特別喜歡他。一般認為，若不是蘇哈托的庇蔭，在政治此一階梯上，哈比比不可能爬上今天的位子。<sup>⑥</sup>

威蘭托將軍是另一個類似的例子。他於一九八九年到一九九三年間，被蘇哈托欽點成為其副官。他為什麼被挑上，沒有很確實的說法，不過，出任這個職位，確實是威蘭托一生轉變的契機。<sup>⑦</sup>他離開總統官邸後，隨即在二、三年內出任雅加達軍區最重要幾個職務；並於一九九六年獲授第三顆星。一九九八年三月，威蘭托出任陸軍參謀總長兼國防部長。威蘭托這般快速被提拔的情況，在印尼是前所未有的。<sup>⑧</sup>

註③ Harold Crouch, "Patrimonialism and Military Rule in Indonesia," *World Politics*, Vol. 31 (July 1979), p. 572.

註④ Adam Schwarz, *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s* (Boulder: Westview Press, 1994), pp. 40~41.

註⑤ *The Jakarta Post*, March 2, 1998, p. 1.

註⑥ 在蘇哈托延攔他回國領導印尼發展如太空科技這樣的高科技之前，哈比比一直都在德國從事太空工程師的工作。蘇哈托要哈比比在印尼不計代價地快速發展高科技。蘇哈托為什麼這麼信任哈比比？因為，當哈比比尚是個小男孩時，蘇哈托曾是駐蘇拉威西省哈比比家鄉的陸軍軍官，並與哈比比家人建立深厚的情誼，也因此蘇哈托從那時即認識哈比比。當哈比比的父親過逝時，蘇哈托即是在闔眼典禮上，為哈比比父親闔眼的人。其關係非比尋常，由此可見。而從那時候起，蘇哈托也就一直照顧哈比比，而哈比比也一直對蘇哈托忠心不二，並譽蘇哈托為「超級大天才」(SGS/Super Genius Suharto)。Asiaweek, June 5, 1998, p. 25.

註⑦ John McBeth, "Transitional Tautologies: Guessing Who Will Succeed Suharto - and How - Has Become a Growth Industry," *Far Eastern Economic Review*, May 22, 1997, p. 50.

註⑧ 參 Leo Suryadinata, *op. cit.*, pp. 224~225.



除了威蘭托外，蘇哈托也同時提拔其他一些軍官。據廖建裕（即 Leo Suryadinata）的研究指出，如威蘭托一樣，這些被提拔者的共同特點是，他們不是出自蘇哈托的副官就是來自安全情治單位；另外，他們對蘇哈托都極為忠誠，政治傾向上皆屬溫和，不激進也不太靠近回教立場。<sup>④</sup>

哈比比、威蘭托和其他蘇哈托快速提拔的那些軍官所共同缺乏的是政治權力基礎。正如 McBeth 在談到威蘭托時，曾說：「他在國家發展或經濟發展上，並沒有任何經驗，而這些東西卻是蘇哈托心中最在意的東西。」<sup>⑤</sup>不過，他們所缺乏的東西，也正是蘇哈托中意他們的地方，也因為這樣，蘇哈托才會在非常短的時間內，將他們提拔到非常高的位子。因為他們缺乏這些東西，使得他們不可能直接威脅蘇哈托的政權；另一方面，這種快速提拔，即是一種特別的恩寵，可為蘇哈托換得特別的忠心。正如人們可見的，即使是在蘇氏一生最羞辱的時刻，哈比比及威蘭托他們二人，自始至終對蘇哈托皆非常忠心不二。<sup>⑥</sup>

然而，蘇哈托的下台，蘇氏本人認為是導因於那些他最信任的人背叛了他。<sup>⑦</sup>不論内幕究竟為何，忠心與背叛不應存於一個真正制度化的民主國家，這也更進一步印證印尼恩從主義政治與「亞洲式民主」間的關係。

### 三、經濟崩潰與政治危機

印尼經濟自一九九七年中期，捲入整個所謂的「亞洲經濟風暴」<sup>⑧</sup>之中，並一蹶不振。經濟危機的嚴重性可由印尼盾對美元匯率的大幅滑落、失業率快速攀升、公司倒閉、外資撤退等等現象來觀察。<sup>⑨</sup>以匯率為例，一九九七年七月以前的匯率為 3000 印尼盾兌換 1 美元；從一九九七年底至一九九八年三月，其匯率則於 9000 至 12000 印尼盾兌換 1 美元間起伏。整體印尼的經濟現象，借用 Hal Hill 的說法，「印尼的經濟像一隻勇猛的老虎奇怪且突然地死亡了」。<sup>⑩</sup>

政治社會的動亂也緊跟經濟危機而至。過去新秩序政府完成掌控的政治，也逐漸露出脆弱或將瞬息完全垮下來的跡象。除了蔓延各地、此起彼落的騷動外，要求政治改革的聲音和動作逐漸出現，要求蘇哈托下台的聲音與行動，也較往年大聲而勇敢；

註④ *Ibid.*

註⑤ John McBeth, *op. cit.*, p. 50.

註⑥ 至蘇哈托辭職前的兩三天，哈比比和威蘭托皆仍公開表達對蘇哈托全心全意的支持。參 Geoffrey Forrester, "Introduction," in Geoff Forrester & R. J. May, eds., *The Fall of Soeharto* (Singapore: Select Books, 1999), pp. 3~4.

註⑦ *Ibid.*, p. 69.

註⑧ 相關詳細資料及發展，參 Richard Mann, *Economic Crisis in Indonesia: The Full Story* (Gateway Books, 1998); Dan Biers, ed., *Crash of '97: How the Financial Crisis Is Reshaping Asia* (Hong Kong: Far Eastern Economic Review, 1998), pp. 128~197.

註⑨ Richard Mann, *op. cit.*

註⑩ Hal Hill, "The Indonesian Economy: the strange and sudden death of tiger," in Geoff Forrester & R. J. May, eds., *The Fall of Soeharto*, pp. 93~103.



學生及非政府組織的凝聚也愈來愈強。換言之，改朝換代的期待，已逐漸轉變成推動改革的運動。<sup>⑤</sup>

至一九九八年三月，社會和經濟二方面的亂象，依然沒有任何好轉的跡象，不過總統選舉仍如期在此時舉行。如果是在一個所謂的「西方式」的民主國家，在這樣的情況下舉行選舉，無疑的，在位者很難辭咎，其當選機率必很渺茫。不過，在印尼這個「亞洲式」的民主政體下，情況卻很不同。在位者不僅當選，還如往昔一般，受到「全體無異議的愛戴與支持」。由選舉的結果和之後蘇哈托重組的內閣來看，很顯然地，蘇氏領導的整個政治體系，對當前印尼所面臨的種種危機（如，社會首號公敵——貪瀆、以及其他伴隨經濟風暴而來的政治社會亂象）並沒有任何敏銳的知覺和反應。不過，情形與以前不同的是，在他被「全體無異議通過」當選第七任總統七十二天後，蘇哈托被迫下台了。在他下台後，領導危機立刻產生。為什麼這一次的情形會這樣發展呢？其原因即在於，此次的經濟危機徹底地「去合法化（delegitimized）」蘇哈托的政權；換句話說，經濟風暴徹底搗毀人民對蘇哈托政權的信心。而這正是「亞洲式民主」內含不穩定本質的一面，亦即，在這種體系下，當經濟表現不復存在時，政權亦無法倖存。

## 肆、麻木不仁的政治體系和繼承危機

經歷了如印尼一九九七年嚴重的經濟危機後，在真正的民主體制之內，在位者是絕不可能連任的。可是，在「亞洲式」民主下，情況卻完全不同，蘇哈托總統獲得了「無異議」的續任。實際上，這個「無異議」的連任，卻成爲一九九八年和往後的領導繼承以及政治動亂的根源。

### 一、連任第七屆總統的雄心

「以一種純正的爪哇形式，做作弄姿以及扮裝表演開始了。一如往常，它以最不必要的劇情作開始：蘇哈托打算在一九九八年退休。」<sup>⑥</sup>爲何這種劇情對蘇哈托（或「亞洲式的民主」）是如此的重要呢？如此作法的重要性乃在引起一般的揣測：總統將會挑選一個最終繼承他的副總統；<sup>⑦</sup>同時，它也讓人們相信總統並沒有意圖繼續掌權，以致成爲一個獨裁者。

再次，於一九九七年，許多人揣測蘇哈托將利用其第七任五年的任期來安排一個順利的政治繼承。可是，蘇哈托此時卻要求人民協商會議賦予他「處理緊急事件的特

註⑤ 參 Ken Young, "The Crisis: contexts and prospects," in Geoff Forrester & R. J. May, eds., *The Fall of Soeharto*, pp. 104~129.

註⑥ McBeth, *op. cit.*, p. 42. 蘇哈托總統發出強烈的暗示，他將不會完成他的第五任任期，如果選民覺得他未能很好地執行他的工作，而應該馬上被取代。

註⑦ Vasta Charmandira Choessin, "The Indonesia Vice-Presidency: Problems in Leadership Succession," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 11, No. 2 (1989), p. 151.



殊權力」；而此一特殊權力並沒有明定適用的範圍<sup>⑤</sup>——這顯示了他將要穩當地繼續掌權。<sup>⑥</sup>不過，蘇哈托的族閥曾為蘇氏仗義執言，認為人們不應就此即斷言，蘇氏此舉就是為其個人獨裁作準備；這樣的看法，是一種錯誤，是對權力本身持負面的看法，<sup>⑦</sup>因為將來要由蘇氏手中收回此一權力並非難事，「蘇哈托雖也曾於一九八八年被賦予此權力，但此權力於一九九三年被人民協商會議收回，因為人民協商會議認為種種客觀條件顯示，此一權力已無存在的必要。」<sup>⑧</sup>

可是，這種負面的看法真是一種錯誤嗎？根據 *Asiaweek* 的報導，在一九九八年總統選舉前，「[蘇哈托]維持他過去簡單卻積極的作息：黎明前起床，在午夜後方才睡眠。過去他曾經放手讓他的閣員，特別是技術官僚們，去處理他們各自的事務，可是現今他卻傾向於介入許多的決定。」<sup>⑨</sup>一般相信，自捲入經濟風暴後，新秩序政府在過去三十二年所達致的成就已嚴重地被摧毀了，因此，蘇哈托不可能在此刻將國家交給他人。事實上，在一篇對人民協商會議的演講裡，蘇氏欲連任的野心即非常明顯。在其演講中，他提到好時光已經過去了，「作為一個國家，我們必須縮緊腰帶」；但在其演講裡，卻沒有論及與 IMF 的大問題。他也說道：「五年之後，在上蒼的旨意下，我將會站在這個講壇上再次呈現我領導的成就。」<sup>⑩</sup>這裡已非常清楚地說明了蘇哈托有意繼續支配印尼政治舞台的企圖。

如前所示，在「亞洲式民主」體系裡，即使印尼國內的普遍情況如此惡劣，蘇哈托仍如願地再次連任絕非意外之事。可是，連任是一回事，眾人的反應，對他的連任和處理危機能力的見解，卻又是另一回事了。這我將在之後作討論。

## 二、蘇哈托如何選擇及選擇誰為副總統？

在人治的體系內，有一個重要的特色，即統治者從不明確地點名昭告眾人他的繼承人是誰，因為一旦新的統治者身分確定，則權力將開始向他或她轉移。<sup>⑪</sup>蘇哈托總統在此也表現了他的十分不願意，這可以從一連串正式或非正式的次掌門人——副總統、國防部長、武裝部隊將領——的委任上找出端倪，即使他們曾因不同的原因（經常是族群和宗教因素）而不能成為有力的總統候選人。<sup>⑫</sup>

在一九九八年的繼承變局裡，也發生了同樣的事情。當戈爾卡代理主席支持 Harmoko 成為蘇哈托的競選夥伴後，<sup>⑬</sup>為抑制對他競選夥伴的投機活動，蘇哈托要求

註<sup>⑤</sup> *The Straits Times*, March 7, 1998, p. 24

註<sup>⑥</sup> *Asiaweek*, March 20, 1998, p. 20

註<sup>⑦</sup> 合理的權力使用乃在於確保「國家發展」和促進這個由 17,000 散布島嶼所組成的國家的團結。

註<sup>⑧</sup> *The Straits Times*, March 7, 1998, p. 24

註<sup>⑨</sup> *Asiaweek*, March 20, 1998, pp. 20~21.

註<sup>⑩</sup> *Ibid.*

註<sup>⑪</sup> William Liddle, "Soeharto's Indonesia: Personal Rule and Political Institutions," *Pacific Affairs*, Vol. 58 (Spring 1985), p. 85.

註<sup>⑫</sup> *Ibid.*, pp. 85~86.

註<sup>⑬</sup> *The Jakarta Post*, February 8, 1998, p. 18.



執政的戈爾卡不得發布他的副總統候選人名字。他呼籲人民協商會議各團體應該說明「成爲一位副總統所需要的特質，而非公開道出候選人的名字」。<sup>⑥</sup>

當繼承的問題重新逼近，副總統一職，馬上成爲所有可能的繼承人鬥爭的最前線。<sup>⑦</sup>一九九八年的總統選舉吸引了前所未有的注意力，其原因至少有三個：首先，因爲年齡的關係，蘇哈托總統可能在任內去逝。如果真的發生了，副總統則將是合法的總統繼承人。第二，謠言盛傳蘇哈托總統將作第七屆連任，但將在該任內第二年結束後，將政權轉移到副總統的手上，並開始推進政治改革計畫。<sup>⑧</sup>第三，一般看法認爲，他已不能解決印尼的經濟危機，所以呼籲這個76歲印尼領導人下臺的聲浪日漲。例如，由小部分的退休將領、政治家和學者所組成的國家互助友愛慈善基金（YKPK）<sup>⑨</sup>即表示，現在是這個76歲領袖下臺的時候了；<sup>⑩</sup>回教領袖也要求蘇哈托下台，以便其他人能接手處理印尼的經濟危機。<sup>⑪</sup>假如這類的呼聲在他當選後仍舊持續，他可能被迫辭職。<sup>⑫</sup>

經過長期的搜尋後，蘇哈托選擇了他長久的門徒哈比比成爲副總統。哈比比是最不能討好衆人的副總統。<sup>⑬</sup>傳言道，他所以被挑選是基於一種策略的考量，而非其本身的合適性。他沒有群眾和軍事權力的背景。軍事領袖和大部分的技術官僚能容忍他，可是卻不尊重他。<sup>⑭</sup>簡言之，他是個對蘇哈托沒有威脅的人，而這似乎就是他被挑選的原因。<sup>⑮</sup>

即使哈比比似乎不是每個人心中副總統的第一選擇，但他卻也是在「無異議」情況下獲選。有傳聞說，哈比比並非戈爾卡或軍方（ABRI）（國會五大派系中重要的兩大派系）最屬意的副總統候選人，但這兩大派系仍在巨大的壓力下被迫提名他。<sup>⑯</sup>戈

註⑥ *The Jakarta Post*, February 12, 1998, p. 48

註⑦ 在60年代中的權力鬥爭中，副總統在繼承蘇卡諾總統的可能名單中是缺席的。1956年，Mohammad Hatta 辭去副總統之後，該職位即被懸空，因此副總統是否會成爲一個強大的權力競爭者的問題，就只能是揣測性的答案了。見 Vasta Charmandira Choessin, "Indonesian Vice-Presidency: Problems in Leadership Succession," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 11, No. 2 (1989), pp. 138~159.

註⑧ McBeth, *op. cit.*, p. 42

註⑨ 國家互助友愛基金(The Yayasan Kerukunan Persaudaraan Kebangsaan, YKPK)，成立於1995年，向以其批評政府的強烈見解著稱。見 *Straits Times*, January 9, 1998, p. 26。這是在90年代由菁英所建立的其中一個類—反對（如：Persatuan Persaudaraan Kebangsaan、YKPK）或親—反對組織（如：Komite Independen Pemantau Pemilu、KIPP/ Independent Committee for Monitoring General Elections）。見 Leo, Suryadinata *op. cit.*, p. 205.

註⑩ *The Straits Times*, January 9, 1998, p. 26

註⑪ *The Straits Times*, January 13, 1998, p. 41

註⑫ 這個見解後來被證明是正確的。

註⑬ *Asiaweek*, June 5, 1998, p. 25.

註⑭ *Ibid.*, p. 23; *Asiaweek*, March 20, 1998, p. 21.

註⑮ 哈比比的密友在新內閣裡都被剔除。這更證明了外界的謠言，蘇哈托要一個沒有能力威脅他的人。

註⑯ 見 Derwin Pereira, "Abri denies it was forced to nominate Habibie," *The Straits Times*, February 22, 1998, p. 10; 和 "All Golkar MPs must back Habibie as V-P or be punished," *The Straits Times*, February 25, 1998, p. 23.



爾卡主席 Harmoko 曾被引述道：「沒有任何政黨成員膽敢反對哈比比博士的提名。」<sup>⑦</sup>換言之，哈比比之所以當選，全是因為蘇哈托要他當選。

### 三、蘇哈托的新內閣

經濟風暴發生後，經濟的挫折感，使得乾淨、清廉、有效的政府，成為社會普遍的要求。針對群眾對反貪污和反裙帶關係的強烈要求，聯合發展黨要求國會創制一個有關廉潔政府的獨立法令，並同時強調，當國家處於危機的時候，最需要的就是誠實的領袖。就如一位印尼大學的教授指出：「內閣部長必須由一些從不貪瀆的人士出任。如果有需要，最高稽核機構應該不時地詳查部長們的資產。」<sup>⑧</sup>推動一個廉潔政府的看法，並沒有獲得其他效忠蘇哈托的國會派系支持。<sup>⑨</sup>面對著印尼史上最艱難的時局，蘇哈托政府並沒有瞭解到它的問題，更不必說有任何答案了。政治體系的麻木不仁，亦可由蘇哈托如何組成以及挑選他的新閣員中得知。

在新內閣名單出爐前，謠言盛傳總統的兒女們高度地介入一九九八~二〇〇三年內閣成員的決定過程；同時，總統是先徵詢其子女的意見，而後才聽取一向具有很大影響力的戈爾卡和軍方派系的意見。因此，一般預測，那些和總統家庭有密切關係的人士，最有機會出任部長。<sup>⑩</sup>

上述的謠言都一一成真。蘇哈托對某人的信任，是他選擇內閣成員最主要的原因。在蘇哈托的新內閣裡，包含了那些過去人們認為與印尼政府無效率、貪污、勾結和裙帶關係最有關係的人。例如，蘇哈托指派了他的長女 Siti Hardijanti Rukmana（別名 Tutut）為社會事務部長；她的盟友 Hartono 為家庭事務部長；蘇哈托的老朋友 Mohamad “Bob” Hasan 為貿易和工業部長；Fuad Bawazier，蘇哈托家族有名氣的顧問，成為財政部長；另一位則是 Sjahril Sabirin，一個中央銀行的老僱員，他似乎無法抵擋成立貨幣局系統的倡議，以使用外匯來支撐印尼盾。<sup>⑪</sup>除此之外，許多的新內閣和 Siti Hardijanti Rukmana 有密切的關係，如內政部長 Hartono。其他的則和她的兄弟有著密切往來。<sup>⑫</sup>簡言之，第一家族成員及其族閥大量出現在新內閣成員的名單上，使得新內閣抹上了徇私的色彩。<sup>⑬</sup>

在新內閣裡，誰被排除了呢？技術官僚被排除了。過去，在蘇哈托的統治下，經

註<sup>⑦</sup> *The Straits Times*, February 25, 1998, p. 23.

註<sup>⑧</sup> *The Jakarta Post*, March 4, 1998, p. 1.

註<sup>⑨</sup> 武裝部隊國會派系主席 Hari Sabarno 少校，反對公開公務人員的個人財產資料，他說道：「這（公布政府官員的個人財富）是不道德的，並侵犯了他們的基本權利。」高卡爾立法委員和對外資訊部長 R. Hartono 也同意如此說法，強調宣布個人財富是不道德的，同時違犯了宗教教義。見 *Ibid.*。

註<sup>⑩</sup> *The Straits Times*, March 12, 1998, p. 30.

註<sup>⑪</sup> 此一政策當時懸而未決，充滿著爭議，因為它們一方面可圖利蘇哈托，但另一方面卻會激怒 IMF。

註<sup>⑫</sup> Jose Manuel Tesoro, “Fortress Suharto—His Cabinet Headed by Friends and Family, the President Seems Willing to Go It Alone,” *Asiaweek*, March 27, 1998, pp. 21~22.

註<sup>⑬</sup> 雖然新內閣中也容納少數備受尊重的人物，如 Ali Alatas 繼續擔任外交部長，著名的宗教領袖 Tutty Alawiah 擔任婦女事務部長等。見 *Ibid.*。



常是技術官僚和蘇哈托族閥之間的「拔河賽」，是擬訂政策者和裙帶攀附者的角力賽，而「過去三十年，雙方幾乎勢均力敵。」<sup>⑥</sup>可是現在，理性的一方已完全出局。<sup>⑦</sup>

除了技術官僚外，副總統哈比比的密友們也從新內閣裡被剔除。由哈比比擔任主席的回教知識份子聯盟（ICMI）此一組織的成員，向來被看好將會有許多人入閣。可是這次，哈比比派系當中只有少數獲選入閣，且出任較不具政治重要性的職位。<sup>⑧</sup>這現象一方面反映了哈比比與蘇哈托兒女們之間可能存在的緊張關係；<sup>⑨</sup>它同時也發出了一個清晰的訊息，即總統不願意見到其副手擁有強大的政治權力基礎。換言之，新內閣的人士配置都是基於蘇哈托個人的考量。

## 伍、繼承之後

### 一、麻木不仁招致反彈

當不正義累積，再加上（經濟）績效的合法性消逝，人們可以作出任何的事情。到了五月二十日，蘇哈托所作所為似乎已經過分了。人們起而要求全面的改變，群眾示威、暴動等事件紛湧而至，這些行為都是亞洲價值或文化所反對與譴責的，但是這些行為或事件卻都發生了，一如本研究基本假設所認為的一般。

「一九九八年五月二十日，學生佔據了國會，軍隊鎮守著市中心，軍人領袖對他們的總司令官失去了信心，政治聯盟恫言要彈劾恩主，內閣部長答應辭職。第二天清晨，在還能體面地露面的情況下，蘇哈托辭職了。在統治了印尼三分之一個世紀後，他將權力轉移與哈比比——一個跟隨其十幾年的門徒，不過卻是上任才兩個月的副總統。」<sup>⑩</sup>……「多年以來，印尼政治體系服務於蘇哈托，然而，在短短幾天的時間內，它卻遺棄了他。過去在印尼沒有任何東西，更不用說是任何的變革，會發生的如此快速。」<sup>⑪</sup>

沒有人曾將哈比比視為印尼第三位總統的最佳人選；他甚至是一般預測的繼承人選當中最不被看好的；<sup>⑫</sup>此外，哈比比還有形象上的問題。<sup>⑬</sup>不過，他握有憲制的支

註⑥ *Ibid.*

註⑦ 少數內閣成員，如：衛生、礦產、和能源部長，可以被視為是技術官僚（在美國受教育、對自由市場友善、對多邊組織的建議保持開放的姿態）。可是，當蘇哈托的死者都占據了主要的職位，技術官僚顯然不得聖心。*Ibid.*, p. 21.

註⑧ *Ibid.*

註⑨ *Ibid.*

註⑩ *Asiaweek*, June 5, 1998, p. 23

註⑪ *Ibid.*

註⑫ *McBeth, op. cit.*, p. 43~50.

註⑬ 哈比比以揮霍無度見稱。可是現今的印尼已經負擔不起他所提出的那些高價位、高科技計畫了。他同時領導了一個回教知識份子的組織（ICMI）。當針對少數族群的憎恨轉為暴力的時候，一些人相信這個組織對華人社群是有威脅的。*Asiaweek*, March 20, 1998, p. 20





持，可是也就僅止於此了。換言之，他在政治體系內外都不受歡迎。在真正民主制下，像哈比比這樣的人選，有可能當選為總統，或甚至只是副總統嗎？哈比比宣誓就任的當下，人們即開始要求他下臺。<sup>④</sup>一般人認為，哈比比的上台是蘇哈托操控下的結果；哈比比應該和蘇哈托一起辭職，因為他們都是同一夥人。

接任後三天，哈比比自己也表示：「我了解現今政府的合法和正當性仍然被社會所質疑。」<sup>⑤</sup>當一個領導者對擁有的權力自認為沒有合法性，也沒有信心進行領導時，他該如何領導？他又將引領這個國家通往何處？

## 二、誰在掌權？

直至一九九九年二月，經歷了繼承的變革，這個國家面臨了解體崩析的命運，社會動盪不斷——暴動，搶掠，攻擊警局，敵對村落間相互攻擊，和族群衝突不斷。<sup>⑥</sup>這些動亂一再說明，蘇哈托總統下台八個月以後，還沒有人能完全地掌控局勢。

印尼陷入了獨立後少有的嚴重危機裡頭。食物成了普通人所遙不可及的東西；對政府的信任徹底的崩潰；憤怒和挫折感累積到了爆發點。<sup>⑦</sup>貧苦的人們展開了一場沒有規則的革命，一場沒有領導的叛亂；他們由下而上地撼動了印尼這個國家。<sup>⑧</sup>顯然地，中心似乎已漸漸把持不住政局。簡言之，在繼承之後，這個國家仍舊處於不穩定的狀態，或實際上，是處在一片大混亂中。<sup>⑨</sup>

許多印尼人所恐懼的是，最糟糕的情況還未到來，但卻也不遠了。一方面，過去三十二年，蘇哈托在將領們之間拓展了恩從關係，並且建立了一個地下網絡，其中是專事政治恐怖活動的受僱暴徒和激進份子。這些組織在「後蘇哈托時代」形成危險的因子。<sup>⑩</sup>另一方面，印尼面臨了這個國家幾十年以來第一次具競爭性的民主選舉，大部分的人都預測在六月七日的國會選舉，以及四個月後的總統選舉，暴力事件將蔓延充斥各地。

是誰或是什麼造成了這樣的結果和製造了這麼多似乎處理不了的問題？「亞洲式的民主」體系本身，或正是問題的來源。在這個體系底下，哈比比政府，大部分是蘇哈托政權的前朝遺臣，正為了獲取大眾的信任而掙扎，它同時也顯露了無力平息動亂。

註④ *Asiaweek*, June 5, 1998, p. 25.

註⑤ *Ibid.*

註⑥ *Asiaweek*, February 5, 1999, p. 10.

註⑦ Loekman Soetrisno, "A Current Social and Political Conditions of Rural Indonesia," Geoff Forrester, ed., *Post-Suharto Indonesia: Renewal or Chaos?* (Singapore: ISEAS, 1999), pp. 165~169.

註⑧ Kevin Evans, "Economic Update," Geoff Forrester, ed., *Post-Suharto Indonesia: Renewal or Chaos?* pp. 105~129.

註⑨ 詳細情形請參見 Geoff Forrester ed., *Post-Suharto Indonesia: Renewal or Chaos?*

註⑩ Jose Manuel Tesoro, "A Power Conference—Army Chief Wiranto Meets Top Oppositionists," *Asiaweek*, February 5, 1999, p. 29; Jose Manuel Tesoro, "SUHARTO—PART II—You probably thought after last year's explosive turmoil that the old man was gone for good. You would be wrong." *Asiaweek*, February 12, 1999, pp. 24~25.



這個原來是鐵腕統治的國家裡，舊政權的崩潰同時也意味了法律和秩序的徹底破壞。

## 陸、結 論

正如本文最初所說明的：「民主不僅僅是建構權力的工具，它也是一種限制權力的工具。」可是顯然的，在印尼的「亞洲式民主」底下，這個體系只不過是一種建構權力的工具，卻不是限制權力的工具。「亞洲式民主」的倡議者認為，「亞洲式民主」是一個強勢而穩定國家的基石，而一個強勢而穩定的國家則是快速經濟發展（發展中國家人民眼裡的「好事」）的先決條件。但是，在一「亞洲式民主」體系裡，政治自由被嚴格地限制；民主政治建制之下，卻總是由一優勢政黨來支配，而這種支配性政黨依賴著（經濟）績效的合法性。

然而，本文論證了「亞洲式民主」有著本質上的不穩定性，這是因為它的「非民主」特質，如：人治、恩從關係、一黨優勢政黨（沒有競爭性的選舉、沒有政黨輪替的空間）、沒有制衡等等。一旦經濟表現不復存在，政治（合法性）危機也會隨著出現。

Amien Rais 曾說：「唯一能逼走蘇哈托的就只有進一步和完全的經濟衰退。」<sup>⑩</sup>一九九八年，印尼的經濟真正和完全地衰退了，而蘇哈托也正如 Amien Rais 所預測般被「逼走」。哈比比這位最不被看好和期待的繼承人，成為了印尼第三位總統。這個和平繼承，值得印尼慶賀嗎？實際的情況是，印尼政治自從一九九七年的繼承問題重現後，一直處於不穩定的狀態。自從哈比比取代蘇哈托成為總統後，越來越頻繁的搶掠、暴力和示威折騰著印尼這個國家。這些情況正反應 Horald Crouch 曾說的：「當衝突和不穩定無法控制甚至更嚴重時，祖傳的恩從利益分配和敵對菁英之間的利益平衡，都不足以延續政權。」<sup>⑪</sup>而這樣的情形，也是本研究認為是「亞洲式民主」政體早晚必將面對的問題。

印尼三十年來辛勤地發展經濟，經濟發展也改善了部分人民的生活，然而，印尼最終卻走到國家幾乎破產的境地。發展動力被祖傳政治——貪污、勾結、裙帶和濫權——所拖累。可是，因為政府不願也無能滿足群眾強烈的改革要求，所以造就了致命的因子，使錯誤蛻變成爲無可挽救的政治危機。

一九九八年諾貝爾經濟獎得主 Amartya Sen 曾道：

「民主政治中的公民權力賦予人民機會——有機會讓政府注意到他們日常一般的需要，同時要求政府以具體行動回應其需求；正因為這樣，人類社會可怕的大饑荒，從未發生在一個獨立且允許表達的民主國家中。（這正是民主的工具性角色。）」

註<sup>⑩</sup> Asiaweek, March 20, 1998, p. 27

註<sup>⑪</sup> Horald Crouch, *op. cit.*, p. 572.



「當一切事情都很順利時，人們不會特別去注意到民主的工具性角色；但是，當事情變壞了時，它的角色和重要性就顯現出來了。」<sup>⑩</sup>

筆者認為，Amartya Sen 以上的話，事實上也反映了「亞洲式民主」的困境。在一個缺乏監督制衡機制的體系裡，不負責任是政治場域裡一種普遍的文化特質。「亞洲式民主」就是這類的體系。然而，一個所謂真正的「民主」體制，是無法把民衆參與全然排拒在政府決策透明化的過程裡的。從印尼的例子我們看到，一旦人們對政府失去信心，「亞洲式民主」體系的運作即馬上停擺。換句話說，在「亞洲式民主」之下，既然不可能有真正的「意見表達自由」、「政黨競爭」，那麼真正的「大眾政治參與」也不可能存在。在這種情況下，「亞洲式民主」所自信的「穩定」，其實僅是「政治控制」的化身而已。民主若要在印尼能夠確實運作，它必須超越「新秩序」政治底下的「亞洲式」的民主；亦即，體制本身必須回歸到 Schumpeter 定義下所指涉的民主，絕不能再如過去一般，僅是舉辦選舉而已。

\* \* \*

(收件：88年5月26日，修正：88年6月30日，接受：88年7月19日)

---

註<sup>⑩</sup> “Democracy and Crisis: Openness, Participation and Accountability Can Become the New ‘Asian values’,” *Asiaweek*, April 9, 1999, p. 52.



# “Asian Democracy” and Political Crises: The Case of Indonesia, 1997~1998

*Mei-Hsien Lee*

## Abstract

“Asian Democracy” – which stresses conformity and communal loyalties over pluralism and individualism – has been upheld by most of the leaders of Asian countries. They argued that “Asian Democracy” is a foundation of a strong-and-stable state and that a strong-and-stable state is a prerequisite for rapid economic development (which is highly desired by people in developing countries).

This paper, however, argues that “Asian Democracy” is inherently unstable due to its “non-democratic” traits (e.g., personal rule, electoralism, etc.). Asian democratic systems, therefore, largely depend on economic performance legitimacy. In such a system, once economic performance stalls, a legitimacy crisis follows.

This paper examines the dynamics between the spirit of “Asian Democracy” and the fall of Suharto to exemplify the inherent instability of the “Asian democracy” theory.

Keywords : Asian democracy, political crisis, political succession, Indonesia, Suharto

