

## 瓦希德總統執政危機與印尼民主政治前景

楊聰榮（香港大學亞洲研究中心研究員）

還記得瓦希德剛當選印度尼西亞總統的風光嗎？當時他的當選被國際輿論視為改革派的勝利，標誌著亞洲一個新的民主政體的興起，而他出任總統與梅加瓦蒂出任副總統更為印尼各界視為完美組合，適度平衡了印尼伊斯蘭勢力的崛起與民主改革派的民意支持，而瓦希德與各方交好，靈活手段，被認為是有理念又有領導能力的政治人物，印尼國內外都對新總統寄予厚望，相信他必有一番作為。

曾幾何時，失望取代了希望，想不到總統任期未滿兩年，政壇上昔日的盟友，已經放棄對瓦希德抱持任何期待，反而認為瓦希德應該儘快下台，多數認為瓦希德並不適任，各黨派聯合起來，準備在八月召開的人民協商大會特別會議，彈劾瓦希德。他的總統任期未滿三分之一，聲望已經由高峰跌到谷底，其政治生命是否可以延續，很快可以揭曉。

為什麼會如此？什麼因素導致今天的局面？瓦希德政治危機的性質是什麼？這必須要深入印尼的政治情勢來討論，以下將有較詳細的討論。同時，我們也應該將印尼的政治危機放到亞洲的民主發展的層次來討論，做為東南亞第一大國，印尼的發展舉足輕重，瞭解印尼的政治危機也對理解亞洲各地的政治發展有幫助，對於各華人地區的政治轉型也會有一定的啟發。

許多印尼本地人認為，這場政治危機主要是印尼各黨派精英的政治鬥爭造成，主要考量是為了個人或黨派的政治權力，以致將局面變得如此無可收拾。日前八個省長在日惹簽署聯合聲明，要求在雅加達的政治領袖停止政治鬥爭，致力於國家發展建設才是正途，就是抱著這種看法。湧到雅加達街頭的瓦希德支持者也認為，災難是在野黨聯盟製造出來的，是在野黨派輸不起，小題大作，一心將總統拉下馬，是造成混亂的禍源。兩者不同的地方是，瓦希德和其支持者始終認為問題在於在野政客，而八省長的日惹宣言則未有指名，顯然將總統與國會的惡鬥一起考慮進來。

從彈劾案的發展來看，的確是總統與國會惡鬥的戲碼，否則以兩起有爭議性的貪污指控，還不致於弄到非下台不可的地步。雖然反貪污是新政府的口號，然而擾攘多時，連前總統蘇哈托都無法以貪污治罪，相較之下，目前對瓦希德的指控的確是小巫見大巫，而瓦希德一再表示，他是一毛錢都沒有拿，挪用國家糧食局基金的指控，瓦希德稱是不知情，而另一起指控其私吞文萊蘇丹的禮物，瓦希德稱是私人捐款，他可以自由利用，因此用於人道救濟方面，

此一說法，得到文萊使館的證實與檢察官的採信。如果就法律而論，瓦希德是否涉及貪污罪，官司還有得繼續纏訟下去，未必真能將其定罪。這是瓦希德在應付政治危機時，一直採取高姿態的原因。

因此國會兩次通過對瓦希德譴責備忘錄，的確是出於黨派之爭的成份更大，而非出自任何高超的政治理想，來表示國會認為要以更高的標準來要求政治人物。若真要認真追究貪污罪嫌，國會中的前執政黨專業集團的成員，恐怕是麻煩更多。這是為什麼瓦希德改組內閣，任命巴哈魯丁擔任總檢察長，配合其借用反貪污行動來對付政敵時，外界認為這是相當有效的一著。可惜巴哈魯丁臨時因心臟病而過世，瓦希德痛失一員大將，功敗垂成。

然而這個政治危機不僅是在野黨的刻意杯葛，還涉及政治結盟的問題。當國會在二月一日的第一次通過譴責備忘錄時，目標可能不過是要羞辱瓦希德，因為當時很少有人會相信彈劾案最終有成功的機會，祇要瓦希德得到一個其他主要政黨的支持，彈劾案就難以得到通過所須的票數。而其中最可能的合作夥伴即為副總統梅加瓦蒂，祇要梅加瓦蒂與其任黨主席的鬥爭民主黨願意支持瓦希德，瓦希德應可坐穩總統寶座，無視在野黨的任何杯葛動作。

可惜整個政治爭拗過程長達大半年，瓦希德卻一再錯失機會，沒有和梅加瓦蒂達成任何協議，反而使得最可能接替瓦希德總統的梅加瓦蒂心存芥蒂，現在明白地對瓦希德保持距離，雖然她未有大動作反對瓦希德總統，祇是藉故在內閣會議與國家慶典中缺席，但是傳遞出來的訊息是相當清楚，首先是表示她並非主導反對瓦希德，祇是被動配合，免得激起瓦希德支持者的反彈，同時也清楚表示不太可能在彈劾總統程序中支持瓦希德。在這個情勢下，瓦希德現在是劫數難逃，能保住總統職位的機會不大。

瓦希德在這段時間將自己變得眾叛親離，除了自己的政黨支持以外，其他政黨卻在這段時間慢慢形成反對聯盟，最主要的敗筆即是戰略選擇錯誤。他一再以宣布國家緊急狀態以解散國會，來威脅國會不得展開彈劾程序，並且抵制國會要他做出說明的要求，反而有意無意地讓群眾運動來逼迫各政黨。在瓦希德的觀念中，國會的作法違反憲法，根本沒有權力以此來發動人民協商代表會議特別大會的彈劾程序。他認為國會的決議是不安好心，如果與之合作無異承認國會的調查權，最後祇能跟著國會訂下的遊戲規則，反而使自己陷入困境。因此瓦希德嘗試了幾個不同的解決方案，但是始終回到原點，表示將以宣布國家緊急狀態來反制國會，以阻止彈劾案。

熟悉瓦希德行事風格的人，必然可以瞭解這是瓦希德拒絕對手設下遊戲規則的慣見手法，如瓦希德對待緋聞案的手法一般，當媒體炒作瓦希德的緋聞事

件時，他完全拒絕說明個別案例，輕描淡寫地跳開這些話題，最後因為一個巴掌響不起來，緋聞案無疾而終。然而在宣布國家緊急狀態一事，瓦希德卻難以用同一手法脫困，原因是宣布國家緊急狀態，必須有軍方及警察支持，但是軍警高層卻一再出面說明，表示不支持宣布國家緊急狀態的做法，這樣瓦希德這一招便破功了。反而是因為如此，破壞了總統命令的公信力，同時也惹惱了其他黨派的領導人，形成各黨派聯盟與總統對峙的局面。

這種局勢對於瓦希德總統自然是很不利，祇要各黨派結成反瓦希德聯盟，他下台就成定局，以目前態勢來看，則梅加瓦蒂站了最有利的地位，如果瓦希德被彈劾，梅加瓦蒂以副總統身份就任總統，如果瓦希德打算妥協，仍然要與梅加瓦蒂協商，尋求支持，則瓦希德就非渡讓總統實權給梅加瓦蒂不可。然而印尼政壇向以詭奇多變著稱，這些情況都可能仍有變數，梅加瓦蒂至今尚未與其他黨派達成共識，也不願表態，其發言人更表示會到最後一分鐘才做決定。梅加瓦蒂應該很清楚，反對派可以聯合對待現任總統，以後當然可以重新組合來對待下任總統，如果不是達到比較有利的地位，她不必現在做決定。當初她以國會第一大黨黨魁的身份，硬是在總統選舉中被擠下來，應該還是記憶猶新的經驗。因此新的合縱連橫關係，存在各種變數，要到人民協商會特別大會八月召開時才會明朗化。

除了從政治鬥爭的角度來理解印尼的政治危機，還有可以放在亞洲民主發展的脈絡來看。印尼的局面固然有印尼的獨特情勢，但是瓦希德所面臨的政治局勢，卻與亞洲國家民主化或是結束一黨獨大的政治局面類似，都是在過去長期壟斷性的政治勢力崩潰後所面臨的政治重組過程，如同日本在自民黨體制瓦解後，以及台灣在國民黨下台以後的情況一樣，有共同的課題面對，這些課題，也值得民主政治未發展到這一地步的國家參考。

長期經歷一黨獨大的國家，因為長期享有政治穩定，所發展出來的政治行為很難在短時間內改變。在民主化的過程中，長期壟斷的政治勢力被拉下台，由充滿理想而缺乏經驗的新政治勢力上台，都面臨的同樣的問題，即有效治理(governance)與政治結盟如何平衡的問題，如果有辦法同時處理好這兩個問題，才能創造穩定的政治局勢，否則新政府通常會在混亂中渡過。

民主化的過程中，原有的統治勢力瓦解，乃是因為存在一些問題，無法在現有的系統內解決，此時改革派便有機會上台。而改革派上台時提出改革理想，必須在政治運作上改弦更張，但是由於缺乏經驗，同時又必須延用過去舊政府時代的行政體系並且與舊政治勢力合作。如何一方面在改革中與舊政治勢力結合，另一方轉化機制，發展有效治理國家的方式，成為政府最重要的問題。

在這個環結中，有效治理是最重要的一環，改革派在執政初期享有較高的支持率，這是因為民眾有很高的預期，然而必須要在一定時間內開始解決問題，否則民眾的預期會很快地轉變為失望，政治上的正分會立刻變為負分。以印尼的情況為例，人們一再提及新政府須要解決的目標，主要的是振興經濟與解決各地的種族衝突與分離主義運動，換而言之，祇要新政府能有效處理這些問題，即可符合民眾預期心理，則統治地位即可穩固，反之，如果沒有把握施政重點，即使十分努力也未必能得到支持。

從這個角度來看，瓦希德政權最大的敗筆，並不單純是政治結盟的問題，而是無法有效地解決核心問題。瓦希德上台一年半多以來，印尼情勢仍是一片混亂，經濟發展沒有起色，各地暴亂與分離主義運動問題依舊，政治改革未能有效展開，反而製造了許多新的問題，政治局勢一直動盪不安。這才是在其他黨派認為有機會將其拉下台的主要原因。

瓦希德的施政風格最大的弱點是沒有清楚的施政理念。他雖然有民主自由的理想，也的確在許多人權與自由方面有極開放的做法，以華人事務為例，大幅放寬了對華人的各種限制與歧視性的法令，這方面得到印尼華人激賞，然而在前述最核心的施政重點，卻是拿不定主意，反覆搖擺。鬥爭民主黨的一名派系領袖林丹即表示，瓦希德政府的問題在於沒有一套對政府運作與長期施政的長遠規劃，在任內閣已經改組很多次，至今新政府處理問題都還是在頭痛醫頭，腳痛醫腳階段，以致問題懸宕仍在，沒有解決的跡象。

其實這也是許多新政府的弊病，即空有理想，卻對於政府運作與施政欠缺經驗，以致於無法有效推動政務，而激烈的改革措施卻造成即有的政治運作系統瓦解，新的運作模式卻未建立起來。而當時剛上台的瓦希德在未站穩腳步，控制政府運作之前，即大力推行民主化，權力下放到地方政府，大方向雖然是沒有錯，施行步驟卻有問題，現在許多具體問題不知道應該找那個部門解決，這樣的政治效率反而比較差，自然不利於振興經濟。這種情況同樣發生在後自民黨時期的日本與後國民黨時期的台灣。

日前印尼政府宣布燃料價格加價，顯示了政府在施政上的混亂。加價措施引起民眾不滿，出現街頭暴動，政府因而宣布暫緩燃料加價 30%，以及其他加價措施，包括電費增加 20%，增值稅調高等，以平息民眾的情緒。再看看各地的種族衝突事件與分離主義運動，不但沒有解決跡象，有些地方還變本加厲。這種無法處理好實質問題的窘境才是瓦希德政府的真正敗筆。

印尼的例子可以協助我們反思亞洲各國的民主化歷程，民主化不僅僅是定期

改選，政黨輪替，以選票決定政權而已。民主化的歷程經常由於新政府政治結構上的脆弱，必須要以政治結盟的方式來組成穩定的政權，然而如果僅僅考慮如何政治結盟，祇是取得政治上一時的安定。而政治結盟的主要目的仍是希望能有效治理國家，如果不能發展出好的治理方式，必然會失去人們的支持。