

印尼民主鞏固的發展與挑戰—— 從 2014 及 2019 年總統大選的觀察

黃敬芝

臺灣師範大學東亞學系博士生

摘要

印尼在 2004 年總統才由全民直接選舉選出，相較於台灣於 1996 年實施總統民選、新加坡於 1993 年全民直選，晚了十年左右。若從 1998 年印尼威權體制崩解後起算，印尼民主化發展迄今已逾二十年，期間實施了多次立法機構選舉、地方選舉和四次總統直選。即使如此，印尼仍面臨社會上各方勢力的挑戰，如：宗教影響、種族差異以及社會中不同的價值觀等，對於印尼是否「民主鞏固」仍有討論空間。本文從民主機制的建構、2004 年蘇西洛當選首任直選總統至今，來探討印尼民主發展的歷程，並從 2014 年、2019 年佐科威及普羅博沃兩組總統候選人的政策取向，及其所屬政黨聯盟特性在「議題空間模式」中的變化，來說明印尼民主發展需兼顧經濟與宗教的特殊性。

關鍵詞：印尼總統大選、民主鞏固、議題空間模式、佐科威

壹、前言

印尼人口超過二億七千萬人，為全球第四大國 (World Bank, 2020)，也是東南亞重要民主國家，以及區域組織東協其中一個主要成員國，在過去二十多年間快速發展。印尼脫離荷蘭、日本殖民統治，在 1945 年 6 月 1 日獨立準備調查會第一次全體會議結束時，蘇卡諾 (Sukarno) 宣讀建國五原則「班查西拉」(Pancasila)，在憲政體制方面推動單一體制並獲得採用，簽下「雅加達憲章」(Jakarta Charter)，由他本人擔任印尼第一任總統、哈達為副總統 (Wikipedia, 2020；施正鋒，2020)，從此開啓印尼的自由獨立建國之路¹。自 1967 年在蘇哈托 (Haji Mohammad Suharto) 軍人的強勢領導下，印尼開啓長達三十二年威權統治時期，他提出的「新秩序」(New Order)，主要與經濟復興有關 (Legge & Adam, n.d.)，但撐不過 1997 年金融危機，終在 1998 年不敵國際、軍方、政治菁英及社會巨大的反對聲浪而黯然下台。2004 年印尼在憲政體制下舉行首次由一億四千七百萬選民直接投票選舉的總統大選、國會大選，並於 2005 年開放地方首長直接民選、落實群島自治，這些舉措皆具有民主發展重要里程碑的意義²。印尼的多元主義除了結構上由一萬七千多個島嶼形成之外，其主要多元主義面貌基建於印尼建國的五原則³，並在往後逐漸發展出政治、宗教、族群及意識型態多元的色彩。

台灣在 2016 年提出「新南向政策」，印尼也成為台灣在經貿、文化、教育及民間互動重要的對象國之一，其民主發展情形也牽動台灣與其交流發展。從印尼民主歷程脈絡來看，印尼的政治風格是多元且靈活的。印尼在獨立初期的憲政制度下，政府採取西方多數內閣制的「共識型民主」，使國會由「比例代表制產生」，也造成印尼政黨林立、意識型態互相對立 (戴

¹ 蘇卡諾在 1945 年宣布印尼獨立，直到 1949 年才獲得荷蘭承認。

² 後蘇哈托時代的印尼舉行四次立法機構選舉。

³ 班查西拉 (Pancasila) 的五原則：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)。

萬平，2006)。印尼要將這樣極端分歧的國家整合在一個制度之下，必須兼顧多元因素且靈活變化，且為求發展也必須在宗教、種族等傳統主義與尋求開創的經濟利益中取得平衡點。2004 年蘇西洛 (Susilo Bambang Yudhoyono) 當選印尼第六任總統，也是印尼第一任民選總統，並在 2009 年連任成功。2014 年佐科威 (Joko Widodo, 多數人稱 Jokowi) 在總統選舉中獲勝，並在 2019 年連任成功，民主發展持續進行。印尼是個多元又高度認同的社會，印尼的民主模式可持續下去，也是基於普遍認同。因此從候選人在競選中提出的政策議題，也可看出人民的認同與國家民主發展的影響因素。

印尼於 1998 年蘇哈托的威權政府崩解後，2004 年政權交接給首任民選總統蘇西洛，自 1998 年起迄今印尼民主發展多年，佐科威在 2014 年獲選為總統，並在 2019 年連任，象徵印尼民主方式的持續可行。我們可以說印尼的民主就此鞏固了嗎？候選人的政見在「議題空間模式」中轉變的代表意義為何？印尼民主發展未來的挑戰為何？這些問題都將在後續繼續討論。

貳、關於「民主鞏固」的文獻探討

對於民主的解釋，美國總統林肯 (Abraham Lincoln) 的說法是「民有、民治、民享」的政府⁴。民主政治制度的分類，可以簡單地分為「直接民主」或「代議制民主」，最常見的形式是代議制民主政治，藉由代議制的運作，限制政府權力、保障公民以憲法為基礎的基本權利，形成立憲民主政府形式，其要素就是多數裁定原則與個人及少數人的人權保障相結合。民主制度的政府還要與不同的政黨、機構、團體等社會結構共存，形成一種多元主義。立法議員可以由各區域選出，另一種方式是每個政黨按其在全國投票總數所佔百分比取得席次，稱為「比例代表制」(proportional representation) (Cincotta, 1998)。印尼是採取比例代表制，相較於台灣，印尼政黨多，比例代表制鼓勵政黨關心選民期待，也可反映人民需求與民主制度發展現況。

⁴ Democracy is a government “of the people, by the people, and for the people.”

民主根據西方學者杭亭頓（Huntington, 1991）的說法，對於民主化的解釋，認為國家要轉型為民主國家，選民可自由選擇候選人，且政治領袖願意依選舉結果放棄權力。杭亭頓也提到在第三次民主轉型時期中的許多國家其實都保留強大的威權主義元素，並提出檢驗民主鞏固標準的「雙翻轉測驗」（two-turnover test），如果在轉型期中初次選舉的掌權者，把權力移交給下一個勝選者，然後勝選者又能和平地把權力移交給再次一屆選舉中的勝選者，也就是能政權經歷兩次更迭，這樣的民主政權就可以認為是已經鞏固。西方學者戴蒙（Diamond, 2004）也提到民主的四個基本要件，一是透過自由、公開選舉方式去選擇與更換政府的政治體系，二是公民積極參與政治或生活，三是對公民人權的保護，四是無論在法治的法律與程序中公民皆平等。

而 Linz 與 Stepan（1996）提出三項檢驗標準，著重於政治菁英及社會大眾對於民主規範與價值信念的維持。除了個體行為上、態度上堅信民主秩序與制度外，更高的憲政層次上，無論政府或非政府，都已慣於從民主過程建立的明確法律程序與制度，解決彼此的衝突（林聰吉，2007）。而 Andreas Schedler 所提出的積極概念，則是從「威權政體」、「選舉的民主」、「自由的民主」與「先進的民主」等四個層次中區分的，完全民主就是去除威權主義的遺緒，從選舉的民主走向自由的民主（李西潭，2011）。

另外，國家是否已達「民主鞏固」（democratic consolidation）的標準，必須經過時間的檢驗。邱吉爾（Winston S. Churchill, 1947）曾說，「各種形式的政府已經試過，未來也將在這個罪惡世界中繼續試行著。沒有人能說民主是完美的，反而民主是最糟的政府形式，除非其他的形式已經經過長時間的嘗試了⁵。」由於印尼是一個「多元社會」（plural society），存在社會分歧，Lipset 與 Rokkan（1967）提出「分歧結構」（cleavage structure），將「社會分歧」（social cleavage）與「政治分歧」（political cleavage）結合，

⁵ Many forms of Government have been tried, and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed it has been said that democracy is the worst form of Government except for all those other forms that have been tried from time to time....'

其乃由於社會中群眾存在「差異」(difference)，並出現我群與他群不同的集體認同「意識」(conscience)，並透過「政黨代表」(representation)作為表達管道。西方學者 Lijphart (1977) 也提到多元社會的民主發展，多元社會表現在客觀的社會差異，來自於文化、種族、族群、宗教、意識型態、語言或地域等方面廣為人知的差異，這些差異使多元社會的民主難以達成。社會分歧造成許多國家未能成功實現民主，因此政治制度的設計關乎分歧的消弭、國家的和諧與政權的穩定。戴萬平 (2006) 的研究表示綜合理論與必較政治經驗性，民主鞏固應具有三個特質：民主機制的建構、民主文化的培養，經得起時間檢驗。

參、印尼民主化發展歷程

印尼自建國起迄今的民主發展歷程，筆者以執政者及其領導政府之主要特性及特徵，依發展情形劃分為三個時期，分別為民主缺陷時期 (1945-98 年)、民主停滯時期 (1998-2014 年) 及民主整合時期 (2015-19 年)。

一、民主缺陷時期 (1945 年至 1998 年)

十六世紀印尼爪哇島在成為荷蘭殖民地之前，為印度教王國滿者伯夷，隨後阿拉伯人帶入伊斯蘭教，成為影響印尼最主要的宗教。印尼在十八世紀荷蘭政府接管後進入殖民時期，並遵循「阿達特」(Adat) 律法，當時並沒有一個代表政府或傳統的爪哇信仰系統的概念是強調避免衝突、工作共識，以及尊重長者或更高社會層級的人。如同其他殖民地一樣，民主概念由荷蘭人藉教育系統帶進印尼，通過荷蘭東印度公司對殖民地實施殖民統治，著重多元主義，荷蘭殖民統治者與當地華人形成合作夥伴關係，賦予華人獨特的經濟地位，任命最有權勢的商人為華人「甲必丹」⁶，將外島族群視為獨立存在的共同體、甚至視之為真正的印尼人。華人在此時更

⁶ 「甲必丹」是荷蘭語「kapitein」的南方漢語音譯，本意為「首領」(與英語「captain」同源)。

加快速累積財富，更加展現管理能力，同時華人仍可保有與家鄉的聯繫與宗教習慣，與當地本土印尼人產生相當大的差異，又加以印尼人對於認同的高度需求，這樣社會分歧嚴重現象埋下往後嫌隙的種子，印尼人對華人的不滿終在 1998 年大規模的排華動亂中展現無遺。從這些荷殖統治者的角度看，所謂真正的印尼人，意指為被伊斯蘭化、以完全有別於西方文明的法律與傳統治理社會的族群（戴維信，2019）。

印尼自 1945 年由開國元首蘇卡諾宣布獨立，之後於 1965 年發生「九·三十共黨政變」，蘇哈托平息變亂並於 1967 年奪得政權，開啓了長達三十二年的軍人威權統治期。印尼在 1998 年前，經歷了殖民時期、長時間的威權統治時期，在後蘇哈托的「改革時代」（reform era），印尼面臨許多轉型議題，而現在許多印尼所面臨的挑戰，根源於當時的「民主缺陷」（democratic deficits）（Purdey, et al.: 2020）。人民在民主機制上產生疏離感，參與意願降低，社會中民意的流入比民主政府決策要少，當時的民主是處在民粹主義（populism）和新保守主義（renewed conservatism）的威脅下。社會上穆斯林強硬派的影響力增加，使國家內部對於多元主義的共識正在破碎，而這些穆斯林強硬派組織似乎正與印尼的非主流右派（alternative right）結合，以捍衛他們的保守價值不受威脅（Lindsey, 2018）。

二、民主停滯時期（1998 年至 2014 年）

印尼於 2003 年通過總統直選的憲法修正案，並包括一連串民主化措施，例如通過『政黨法』、『選舉法』與『國會組織法』，以及於 2004 年舉行首次總統直選等。在 2004 年的總統大選結果中，軍方出身的蘇西洛擔任印尼首任民選總統，政權輪替和平進行，蘇西洛並在 2009 年連任成功，並且堅持以選舉方式延續印尼的民主（Bachelard, 2014）。不過，表面看來的和諧，也隱藏了政府內部貪腐、地區分離主義、恐怖主義，社會中的反改革主義者為民主發展帶來了停滯（Mietzner, 2012）。

2014 年印尼舉行第三次總統直選，這場選舉由佐科威對抗普羅博沃（Prabowo Subianto），最後由佐科威勝選。佐科威與普羅博沃宗教信仰皆為伊斯蘭教，兩人出身與政策方向卻不相同。佐科威曾擔任梭羅市市長、

首都雅加達省省長，在參政之前是梭羅市的傢俱商人，他的政見被稱作「九點計畫」(Nine Point Plan)，包括加薪、對村莊給予資金補助、振興傳統市場、改善醫療、改善伊斯蘭學校，以及推動教育普及與給予教師更好的待遇，他的政見著重解決貪污、人民貧困等經濟問題。而普羅博沃是蘇哈托威權時期的陸軍軍方將領，也是蘇哈托的前女婿，本身帶有強勢軍人威權統治形象，是社會中的菁英份子，他提出的「具體拯救印尼計畫」(Concrete agenda and program to save Indonesia)中也強調工商業發展，但偏向於企業與產業運用人力的立場 (Putatunda, 2014)。普羅博沃也在演說中多次向國人展現軍人鐵腕作風，其競選主張之一，就是要廢除總統直選、恢復 1945 年強調行政主導的憲法 (戴維信, 2019)。在選舉之前，多家民調公司即認為佐科威平民的背景、形象貼近群眾，較受民眾青睞 (Putatunda, 2014)。

2014 年 7 月 9 日選舉結束後，兩人都聲稱獲選的爭議最後交由憲法法院裁決，由佐科威以 53.15% 擊敗普羅博沃的 46.85%，法國研究評論認為本次選舉未出現外界期待已久的民主浪潮 (法國廣播電台, 2014)。在將舉辦的國會選舉中，印尼的 560 席人民代表會議 (下議院，俗稱國會)⁷ 議員席位將由 12 個政黨的 6,600 名候選人角逐。佐科威所屬的民主奮鬥黨 (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, 簡稱 PDI-P) 是印尼開國總統蘇卡諾的女兒梅嘉瓦蒂 (Megawati Soekarnoputri) 以反對蘇哈托威權統治及剷除貪汙為訴求，因而獲得民眾支持的政黨，在 2014 年的國會大選中成為第一大黨。以其為首所形成的少數聯盟包括人民良知黨 (Partai Hati Nurani Rakyat, 簡稱 Hanura)、國民民主黨 (Partai Nasional Demokrat, 簡稱 NasDem)、民族復興黨 (Partai Kebangkitan Bangsa, 簡稱 PKB)，共擁有 207 個國會議席。

而普羅博沃所屬的大印尼運動黨 (Partai Gerakan Indonesia Raya, 簡稱 Gerindra) 由他本人成立，奉行建國五原則，主張民族主義和民粹主義，在 2014 年的選舉中取得 72 個席次，成為國會第三大黨。另外以其為首所形

⁷ 印尼立法機關為人民協商會議 (人協) 包括人民代表會議 (下議院，又稱國會) 及地方代表理事會 (上議會)。

成的多數聯盟包括戈爾卡黨 (Partai Golongan Karya, 簡稱 Golkar)、建設團結黨 (Partai Persatuan Pembangunan, 簡稱 PPP)、繁榮公正黨 (Partai Keadilan Sejahtera, 簡稱 PKS)、國家使命黨 (Partai Amanat Nasional, 簡稱 PAN) 以及印尼民主黨 (Partai Demokrat, 簡稱 PD), 共獲得 353 席, 獲得國會過半的席次。

從 2014 年的總統選舉結果看來, 印尼民眾對於過去軍方造成動亂、威權統治或是嚴重的內部貪腐問題都存有疑慮, 因此希望選舉一位有力足以改變現況的總統, 對於總統候選人的選擇則視候選人本身在政治上的魅力。佐科威選擇重經濟、反貪腐做為主要競選政見, 切中普羅大眾需求。但民眾對國會議員的選擇仍受社會認同影響, 傾向支持保守傳統及舊有政治思想的普羅博沃所屬的政黨聯盟。人民對總統與國會議員的選擇偏好並不一致, 造成的分立國會也使領導人政局無法確實穩定, 雖然仍遵循民主法治規範, 但仍反對改革的族群也為數不少。當選總統的佐科威要面對普羅博沃所屬的大印尼運動黨在國會裡所形成的多數聯盟, 成為其當選後第一項重大的挑戰。

三、民主整合時期 (2015 年至 2019 年)

在 2019 年的第四次總統直選中, 佐科威與普羅博沃兩人再次交鋒, 這次則再次由佐科威擊敗普羅博沃, 成為印尼第八屆總統。兩人在副手的選擇上展現不同想法, 佐科威提名伊斯蘭學者理事會主席馬魯夫·阿敏 (Ma'ruf Amin) 擔任副手, 馬魯夫曾起草伊斯蘭教令 (Fatwa), 其宗教詮釋包括不人道的女性割禮, 因此評論認為佐科威在人權議題上表現得令人感到失望 (黃亦筠, 2019)。而普羅博沃則是選擇年輕且商人從政的桑迪阿加 (Sandiaga Uno) 為副手, 他是私募公司沙拉托加投資公司 (Saratoga Investama Sedaya) 創辦人, 並曾獲選印尼最富有 50 人。佐科威在副手的決定上說明了在印尼這個擁有最多穆斯林人口的國家的選舉, 候選人不得不把伊斯蘭教納入考量, 以拉攏穆斯林選民 (Varagur, 2019)。

在 2019 年 4 月 17 日選舉完畢, 選委會在 5 月 22 日完成計票送交司法機關確認後, 結果是佐科威以 55.4% 的得票率擊敗普羅博沃的 44.6%, 較 2014

年的 53.15% 對 46.85% 的差距加大，擁護普羅博沃的特定政黨不滿選舉結果，打算動員支持者到選委會外抗議，美國駐印尼大使館也發也因此發出安全警示。這次選舉沒有平靜舉辦完畢，但佐科威的連任表示印尼政治徹底世代交替，正式終結後蘇哈托時代的威權陰影。此次大選是印尼首次同時舉行總統與國會選舉，也是有史以來最多華人參政的一次，幾乎每一個政黨，都有華裔候選人。佐科威所屬的政黨聯盟加入兩個華人所領導的新政黨，雖然印尼強調「多元而一統」，但選民對於華人參政仍持懷疑的態度。由印尼前女主播伍小惠（Grace Natalie）所組成的印尼團結黨（PSI），黨員以華裔為主，根據快速計票結果，只拿到 2.35% 的票數，而華人媒體大亨陳明立所領軍的印尼統一黨（PPI）則拿到 3.18%，由於依印尼政府規定，獲得超過 4% 選票的政黨，才能分配國會席次，因此印尼團結黨（PSI）與印尼統一黨（PPI）皆未取得國會席次⁸。

佐科威開始他的第二任總統任期，其所屬的政黨聯盟也占印尼國會過半的席次。在這次國會選舉中，佐科威所屬的民主奮鬥黨（PDI-P）在 575 席次中獲得 128 席，是國會最大黨。另外其所屬的政黨聯盟，共獲得國會中的 349 席次，超過國會過半席次，分立國會消失⁹。在 2019 年的總統與國會議員選舉中，可發現充滿更多多元主義的色彩，例如佐科威選擇保守派宗教主席擔任副手，其所屬的政黨聯盟加入華人為主的政黨，以及在 2014 年屬於普羅博沃政黨聯盟的戈爾卡黨（Golkar）、建設團結黨（PPP）加入佐科威所屬的政黨聯盟，顯示佐科威政營加入不同宗教、種族及群體等多元主義的考量。

⁸ 在 2014 年的立法機構選舉，印尼主要大黨將參選政黨數目限制在 12 個，政黨必須在每省、每省四分之三縣或市，以及全國至少一半縣或市開設常駐辦事處，才能獲得參選資格。政黨得票率需達 3.5% 才可獲得分配席次，選舉中得票率最低的兩個政黨將不會得到國會議席。

⁹ 如表 1 印尼主要政黨彙整表。

表 1：印尼主要政黨彙整表

政黨 (中文、印尼文、英文)	訴 求	國會獲得席次
工作聯盟 (佐科威政黨聯盟) 共 10 個		
民主奮鬥黨 Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, PDI-P; Indonesian Democratic Party of Struggle	由蘇卡諾之女梅嘉瓦蒂所成立的政黨，目前是印尼國會最大黨，主張反威權與反貪腐。	2014 年：109 2019 年：128
專業集團黨 (戈爾卡黨) Partai Golongan Karya, Golkar; Functional Group Party**	由蘇哈托在新秩序時期建立，在 1998 年前是長期的執政黨。成為印尼當時反制印尼共產黨的重要力量。	2014 年：91 2019 年：85
民族復興黨 Partai Kebangkitan Bangsa, PKB; National Awakening Party	傳統主義穆斯林(traditionalist)。	2014 年：47 2019 年：58
建設團結黨 Partai Persatuan Pembangunan, PPP; United Development Party**	主張司法獨立，實施廣泛地方自治和宗教平等。	2014 年：39 2019 年：19
國民民主黨 (民族民主黨) Partai Nasional Demokrat, NasDem	民族主義政黨，代表印尼世俗政治力量。	2014 年：36 2019 年：59
人民良知黨 (民心黨) Partai Hati Nurani Rakyat, Hanura; People's Conscience Party		2014 年：16 2019 年：0
公正團結黨 Partai Keafilan dan Persatuan Indonesain, PKPI; Indonesian Justice and Unity Party*	1998 年從戈卡爾黨分裂出來，反對國際貨幣組織和私有化。	2019 年：0
團結黨 Partai Solidaritas Indonesia, PSI; Indonesian Solidarity Party*	印尼前華人伍小惠組成，黨員以華裔為主。	2019 年：0
印尼統一黨 Partai Persatuan Indonesia, PPI; Indonesian Unity Party, Perindo*	華人媒體大亨陳明立組成，政黨定位為世俗政黨，支持繁榮和正義的價值觀。	2019 年：0
星月黨 Partai Bulan Bintang, PBB; Crescent Star Party**		2019 年：0
公正繁榮聯盟 (普拉博沃政黨聯盟) 共 5 個		
大印尼運動黨 Partai Gerakan Indonesia Raya, Gerindra	由普羅博沃成立，奉建國五原則，主民族主義和民粹主義。	2014 年：73 2019 年：78
繁榮公正黨 (福利公正黨) Partai Keadilan Sejahtera, PKS; Justice and Prosperity Party	極端右派，裂解印尼共和國、建立伊斯蘭律法國家。	2014 年：40 2019 年：50
國民使命黨 Partai Amanat Nasional, PAN; National Mandate Party	主三權分立制衡、人民主權、經濟平等、種族宗教和睦。	2014 年：48 2019 年：44
印尼民主黨 Partai Demokrat, PD;	由前總統蘇西洛 (Susilo) 領導的政黨。	2014 年：61 2019 年：54
工作黨 (創興黨) Partai Berkarya*		2019 年：0

資料來源：Wikipedia (2020)、Library of Congress (2001)、Encyclopaedia Britannica (1998)、李皖南 (2019)。

說明：*為 2019 年大選新加入之政黨、**為 2019 年從敵對政黨聯盟改加入之政黨。

肆、從 2014 及 2019 年總統大選看民主的發展與挑戰

一、從「議題空間模式」分析 2014 及 2019 年總統大選

印尼自 1998 年脫離威權政府統治，2004 年民選總統出現，民主發展經歷多年，不過印尼是一個多元社會，是否達到「民主鞏固」，還需要長時間的檢驗。印尼政黨眾多，每經選舉各政黨將再次選擇候選人政營，由於印尼國會議員的選舉採比例代表制，所提政見議題必須經過詳細考量，包括是否能代表多數選民意見、是否能吸引選票等等。因此，總統大選及其所領導的政黨聯盟所提出的議題象徵其代表的族群意見，獲勝的一方也可代表當時社會多數意見，因此觀察選舉結果可驗證政治發展現況。

二、議題空間模式內涵

「議題空間模式」(issue space model) 是指以議題為軸所展開的座標軸，在上面可以標誌各種不同的政策選擇點。「顯著的議題」(salient issue) 所形成的兩條影響的軸線，一條是「認同面向」，另一條是「利益面向」，兩條議題軸線形成「議題空間模式」(issue space model)。吳玉山 (1999) 以此模式對台灣的政治系統，做出一個國內層次的解釋，並根據 Graham Allison 的概念，參與的行為者可區分為「首領」、「參謀」、「徒眾」與「非固定參與者」。在此，筆者將此方法用於標示印尼總統候選人及其政黨聯盟的政策選擇範圍。

三、議題空間模式定義

印尼多元主義體現在種族、宗教、社會階層等各方面，且是一個高度認同的國家，人民高度認同有相同種族、宗教的傾向，也會透過投票給相同訴求的政黨表達意見、追求本身利益。在議題空間的界定上，實難從一個二維空間中充分表現代表印尼的所有議題空間分布，筆者僅能選擇個人認為選舉人或政黨所表達的主要的議題。在本文論述的參與者為「首領」，指的是總統候選人，以及「徒眾」，指的是政黨聯盟領袖等。

從 2014 年到 2019 年的兩次總統大選中，兩組總統候選人象徵社會分歧結構，佐科威出生平民家庭、追求改善人民生活的經濟利益，普羅博沃擁有軍人背景，代表蘇哈托時代菁英主義及傳統保守分子，追求重返傳統保守利益，因此將 y 軸界定為「利益層面」的「經濟利益 / 傳統利益」為兩端的議題軸線。在 x 軸界定的「認同層面」方面，由於印尼人民多數信仰回教，在政治選舉的認同上也多認同印尼人為主，不過 2019 年華人加入政治的競爭行列，因此使用種族作為認同層面分類，將 x 軸界定為「非印尼人/印尼人」為兩端的議題軸線。而此兩條議題軸線便形成第一象限：兼顧印尼人及經濟利益、第二象限：兼顧非印尼人（華人）及經濟利益、第三象限：兼顧非印尼人（華人）及傳統利益、第四象限：兼顧印尼人及傳統利益等四個不同象限。

四、議題空間模式分析結果

2014 年的選舉中，佐科威所屬政黨聯盟數目較對手普羅博沃所屬政黨聯盟少，佔議題空間範圍較小。佐科威主要提出反貪腐、重視改善人民生活的經濟政見（第一象限），普羅博沃提出重視產業經濟、重視伊斯蘭教及期望重返威權統治的政見（第一、四象限），兩個不同政營分屬不同位置的議題空間。

在 2014 及 2019 年兩次選舉中間，印尼發生關乎少數族群、宗教族群的爭議事件，舉國嘩然，對國內政治造成不小的影響。華人背景，信仰基督教的雅加達首長鐘萬學（Basuki Tjahaja Purnama），2016 年被指控在公開場合褻瀆可蘭經而後以「褻瀆宗教罪」定罪，宗教強硬派崛起，屬相同政黨的佐科威僅呼籲各界尊重司法程序。在 2019 年的總統大選中，佐科威延攬遵循伊斯蘭傳統教義的無黨籍副總統人，顯示佐科威及其所屬的政黨聯盟考量傳統宗教因素，攏絡選民的支持（Varagur, 2019），並加入 2014 年屬普羅博沃政黨聯盟的政黨，如戈爾卡黨等，使其所屬政黨聯盟涵蓋的範圍從第一象限擴展到第四象限。佐科威的政黨聯盟也加入少數華人領導的政黨，如伍小惠、陳明立的政黨，也使其所屬政黨聯盟涵蓋的範圍從第一象限擴展到第二象限。而普羅博沃雖延攬具有經濟背景的副手，不過其所屬政營的政黨減少，使其處於第一、四象限，但第四象限的範圍縮小（如圖 1）。

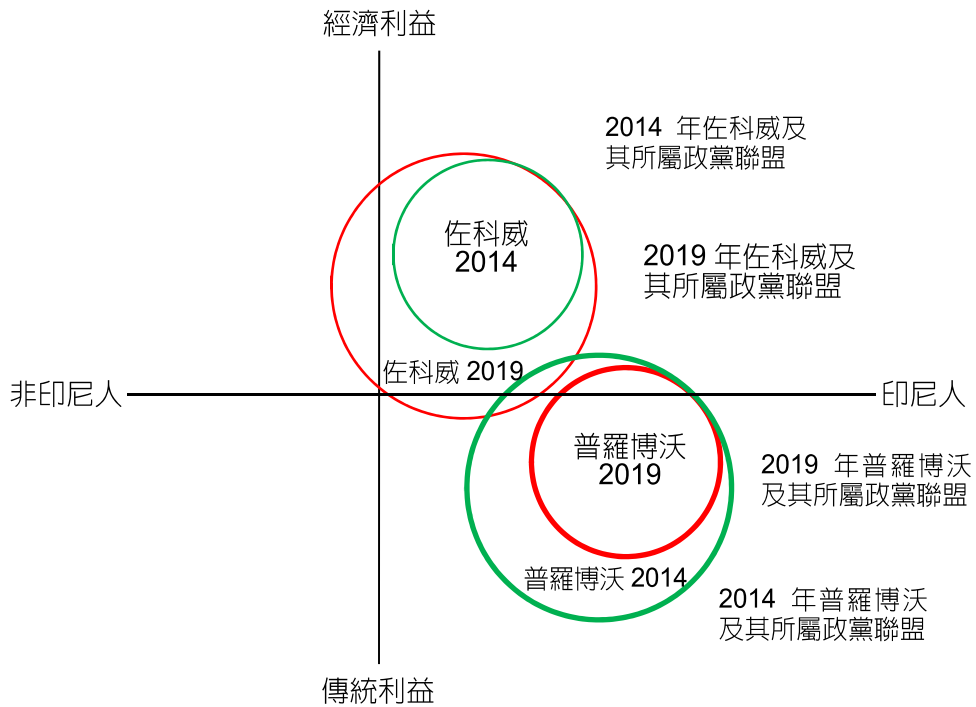


圖 1：2014 及 2019 年印尼總統候選人及其所屬政黨聯盟的選舉政見偏好分布

從 2014 年及 2019 年兩次總統大選及議會選舉看來，在 2014 年，佐科威與普羅博沃的政治偏好分屬不同議題空間，社會分歧現象相對極化，人民選擇經濟利益多過於傳統利益。在 2019 年，佐科威加入種族宗教多元考量，其轉折點或與鐘萬學被定罪一事有關，且納入不同意識形態的政黨，包括傳統主義與華人領導的政黨，使其可獲得更高的民意支持。

五、印尼民主化的發展與挑戰

從「顯著的議題」中形成兩條政策的軸線，一條是「非印尼人 / 印尼人」，另一條是「經濟利益 / 傳統利益」的兩條政策軸線，所形成的「議題空間模式」(issue space model)，可觀察 2014 及 2019 年兩次選舉中兩組總統候選人的政見偏好及其所屬政黨規模消長的變化。其意義包括一、印尼

仍維持多元社會，兼容並蓄接納更多宗教、種族、團體及階層的意見。2019 年總統佐科威開啓他的第二任總統任期，除仍強調經濟的改善與發展，更吸納保守穆斯林派政黨，接納更大範圍的意見，藉由人民生活與經濟改善以及政黨聯盟的機制消弭社會分歧結構，有利未來民主持續發展。二、少數族群參政體現民主意涵。2019 年華人政黨及華人參政增加，雖未獲席次，卻展現民主國家體現自由、平等、多元的特色，但也說明印尼尚未完全認同華人參政。

對於印尼民主的挑戰，來自於外部與內部因素。在外部，中國崛起因素在東南亞國家中也持續發酵，政府意向須持續被檢驗，普羅博沃雖曾質疑佐科威過度親中的態度，認為其政黨取向偏向共產黨，然而佐科威的發言人祖海里米司拉維 (Zuhairi Misrawi) 則解釋「必須向中國學習如何建設國家」。實質利益與國家安全間的權衡，是印尼選舉期間必定會提出討論的議題 (李宗憲，2019)。

在內部，佐科威在面對同屬政黨的鐘萬學被定罪一事，呼籲尊重司法程序，遵循民主制度。另外，觀察 2014 年與 2019 年總統大選，落選一方候選人向憲法法庭提出不滿聲浪，街頭上也出現了反對者的抗議行動，依 Linz 與 Stepan 提出三項檢驗民主的標準，印尼人民在行為、態度上未完全遵守民主秩序與認同選舉制度，政府也未慣於從民主過程所建立的明確法律程序與制度解決彼此衝突，顯示印尼尚未完全服從民主制度。

再者，菁英主義遺緒仍存，為印尼民主發展挑戰之一。自蘇哈托下台後，經歷過四次修憲，其內容包括對總統職權及任期的改革、修改選舉制度、限制軍人干涉社會及政治事務、司法改革和國會組織架構的重整。2020 年，印尼政治菁英再次提出加速推動憲法改革，修憲恢復人民協商會議制定國家政策綱領的權力，等同把權力交回給傳統的政治菁英，由其控制的政黨主導立法機關，為印尼走向民主抑或是走向寡頭政治帶來不確定的因素。影響印尼民主發展的因素會因時代改變，未來印尼的民主挑戰，還要加上來自於政治勢力推動憲法改革的挑戰，印尼要達成完全民主仍需繼續努力。

伍、結論

印尼擁有世界上最多的穆斯林人口，卻未採取政教合一的體制，主要由於蘇卡諾在獨立建國時認知，必須以最大公約數號召國民愛國心與向心力，一定必須海納百川（紀舜傑，2020：81）¹⁰。印尼在建國五原則中即提到重視人權與繁榮的主張，而此是民主的意涵，也是印尼各屆領導人動員國民發展經濟重要的立基點。印尼的國家發展必須兼顧人民生活改善，也必須兼顧宗教傳統，以減少人與人間的差異、尊重多數人認同結合少數人權益，以有利國家的發展。印尼是多元社會、人民對宗教、種族高度認同，若此高度認同宗教的特點被政治人物操作，以宗教之名揚棄多元主義，回復舊時代菁英主義，將更加加深印尼社會分歧，如 Lijphart 所言，國家將難以達成民主化，也難以達成共同的繁榮社會。綜合上述內容，印尼的民主化發展從建國起始即認知必須兼顧宗教傳統與經濟利益，在後續民主發展道路上的案例看來，政治人物在處理政治事務時，必須兼顧伊斯蘭宗教傳統等多元文化。

印尼自 1998 年從威權轉移到民主，2004 年完成第一次政權轉移，以杭亭頓所提出檢驗民主鞏固標準的「雙翻轉測驗」來說，印尼尚未達到民主鞏固標準。但 2014 年及 2019 年的選舉皆有其民主意義，且 2019 年的總統選舉所象徵的一個重要民主里程碑在於，印尼確定軍人勢力無法影響政局，且印尼民主化發展可兼顧經濟、宗教等多元主義。

不過，人民對佐科威政府的改善經濟等政策訴求抱持高度期待，但在目前全球疫情、國際關係變化等因素下，佐科威政府是否還能滿足人民在生活改善的需求仍待檢驗，若否，人民與社會中社群反彈的衝擊對民主發展與國家穩定等造成的變化，仍有待觀察。此外，雖然佐科威所屬政黨聯盟在國會已佔多數，但佐科威還須面臨其所屬政黨聯盟中最大黨民主鬥爭黨（PDI-P）所提的修憲提議。未來印尼如何因應國際變化、國內政經穩定

¹⁰ 印尼東部主要為基督信仰地區，若將印尼定為伊斯蘭國，他們將拒絕加入印尼，因此將伊斯蘭教定於一尊不利建構國家認同。

因素與社會多元主義挑戰，皆是重要課題，也使民主發展之路充滿了變數。

台灣在 2016 年提出「新南向政策」，印尼也成爲台灣在各方面互動重要的對象國之一，其民主發展情形也牽動台灣與其交流發展。目前印尼仍兼顧經濟、宗教等多元主義，但未能保證印尼一定會朝民主鞏固方向前進，影響印尼民主發展的因素是不斷在變動的，過去的影響因素不見得會持續下去，因此持續觀察印尼民主變化有其必要。

參考文獻

- 吳玉山，1999。〈台灣的大陸政策：結構與理性〉收於包宗和、吳玉山（編）《爭辯中的兩岸關係理論》頁 155-210。台北：五南圖書。
- 李酉潭，2012。〈台灣民主鞏固的挑戰〉《新世紀智庫論壇》58 期，頁 7-11。
- 李宗憲，2019。〈2019 印尼大選：親中的佐科威有望連任，華人參政卻舉步維艱〉《BBC News》4 月 18 日 (<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-47977904>) (2020/7/25)。
- 李皖南，2019。〈民主的盛宴——評 2019 年印尼大選與華人參政（6）〉《新報》12 月 6 日 (<http://www.harianbaru.com/xinbao/20191206/20191206-10.pdf>) (2020/7/24)。
- 無作者，2014。〈法國專家：印尼民主還不太成熟〉《法國國際廣播電台》7 月 30 日 (<http://www.rfi.fr/tw/政治/20140710-法國專家%EF%BC%9A 印尼民主還不太成熟>) (2020/7/25)。
- 林聰吉，2007。〈政治支持與民主鞏固〉《政治科學論叢》34 期，頁 71-104。
- 紀舜傑，2020。〈印尼的國家認同——異中求同的歷程〉《台灣國際研究季刊》16 卷 1 期，頁 71-89。
- 施正鋒，2020。〈印尼的獨立建國〉《台灣國際研究季刊》16 卷 1 期，頁 1-39。
- 黃亦筠，2019。〈跟著佐科威看見新印尼〉《天下雜誌》670 期，頁 60-85。
- 戴維信 (Jamie S. Davidson) (鄭健銘譯)，2019。《印尼模式 國家民主化 20 年史 (1998-2018)》(*Sejarah Perkembangan Demokrasi di Indonesia*)。台北：季風帶文化有限公司。
- 戴萬平，2006。〈印尼民主化進程與挑戰〉《中山人文社會科學期刊》14 卷 1 期，頁 37-63。
- Bachelard, Machael. 2014. "SYB vows to challenge new threat to local democracy in Indonesia." *Sydney Morning Herald*, September 26 (<https://amp.smh.com.au/world/sby-vows-to-challenge-new-threat-to-local-democracy-in-indonesia-20140926-10mbk0.html>) (2020/7/25)
- Churchill, Winston S. 1947. "The Worst Form of Government." *International Churchill Society* (<https://winstonchurchill.org/resources/quotes/the-worst-form-of-government/>) (2020/7/25)
- Cincotta, Howard, ed. 1998. "Defining Democracy." *What Is Democracy?* (<https://web-archive-2017.ait.org.tw/infousa/zhtw/DOCS/whatsdem/whatdm2.htm>) (2020/9/27)

- Diamond, Larry. 2004. "What Is Democracy?" (<https://diamond-democracy.stanford.edu/speaking/lectures/what-democracy>) (2020/7/27)
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Legge, John David, and Asvi Warman Adam. n.d. "Suharto's New Order." (<https://www.britannica.com/place/Indonesia/Indonesia-from-the-coup-to-the-end-of-the-New-Order>) (2020/9/27)
- Legge, John David, James F. McDivitt, Thomas R. Leinbach, Goenawan Susatyo Mohamad, Oliver W. Wolters, and Asvi Warman Adam. 1998. "Justice." *Encyclopedia Britannica*, (<https://www.britannica.com/place/Indonesia>) (2020/7/25)
- Library of Congress. 2001. "Partai Persatuan Pembangunan (PPP)." (<https://www.loc.gov/item/lcwaN0008624/>) (2020/7/25)
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lindsey, Tim. 2018. "20 Years After Soeharto: Is Indonesia's 'Era Reformasi' Over?" (<https://pursuit.unimelb.edu.au/articles/20-years-after-soeharto-is-indonesia-s-era-reformasi-over>) (2020/7/24)
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1996a. "Toward Consolidated Democracies." *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 7, pp. 14-33.
- Lipset, S. M., and S. Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspective*. New York: Free Press.
- Mietzner, Marcus. 2012. "Indonesia's Democratic Stagnation: Anti-reformist Elites and Resilient Civil Society." *Democratization*, Vol. 19, No. 2, pp. 209-29.
- Purdey, Jemma, Antje Missbach, and Dave McRae. 2020. *Indonesia: State and Society in Transition*. Boulder: Lynne Rienner.
- Putatunda, Mainak. 2014. "Democratic Politics in Indonesia: Impact of the Presidential Election 2014." *JAIR Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 2, pp. 48-58.
- Varagur, Krithika. 2019. "Islam Is the Winning Ticket in Indonesia." *Foreign Policy*, (<https://foreignpolicy.com/2019/04/17/islamism-is-the-winning-ticket-in-indonesia/>) (2020/7/13)
- Wikipedia. 2020. "Jakarta Charter." (https://en.wikipedia.org/wiki/Jakarta_Charter) (2020/7/13)
- World Bank. 2020. "Population, total – Indonesia." (<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=ID>) (2020/9/6)

The Developments and Challenges of Democratic Consolidation in Indonesia: Discussing 2014 and 2019 Presidential Elections

Ching-chih Huang

*Ph. D. Student, Department of East Asian Studies
National Taiwan Normal University, Taipei, TAIWAN*

Abstract

The 2004 Indonesian presidential election is the first direct presidential election in Indonesia. Compared with Taiwan's first direct presidential election in 1996 and Singapore's first direct presidential election in 1993, Indonesia was late in holding direct presidential election for about ten years. Since Indonesian authoritarian regime collapsed and democratic system started to develop in 1998, Indonesia has maintained democracy for over 20 years, during which legislative elections and local elections were held for many times, and direct presidential election was also held for four times. However, the Indonesian government faces various challenges in the society such as religious influence, racial differentiation and different concepts of values. Therefore, Indonesia's "democratic consolidation" is still an issue worth discussing further. The study analyzes the establishment and development of Indonesia's democracy, Susilo's winning the first direct presidential election in 2004, and the recent presidential elections competed by Joko Widodo and Prabowo Subianto in 2014 and 2019. Meanwhile, the study explains that both economic and religious factors play important roles in the development of Indonesia's democracy by analyzing the changes of these two presidential candidates' policies and their alliances' characteristics demonstrated in the "issue space model".

Keywords: Presidential election, Democratic consolidation, Issue space model, Joko Widodo