

后苏哈托时期印尼政党制度的变化及其影响

郑|省*

【内容提要】 在后苏哈托时期的民主政治化进程中,随着诉求议题的多元化,印尼的政党制度从|党控制下的三党制向多党制转变,伊斯兰性质的政党仍然举足轻重,而华人政党则破土而出。本文认为,政党制度的这种变化对印尼的政治和社会产生了很大的影响:|是遏制了印尼专制政府的产生;二是逐渐出现了|批政治精英;三是提高了民众参政议政的民主意识。此外政党体制的软弱也造成印尼政局经常出现不稳和混乱。

【关键词】 后苏哈托时期 印尼 政党制度

印尼政党制度的变化

20世纪90年代末是印尼经济和社会发生重大变化的时期,印尼历史由此进入了“后苏哈托时期”。在后苏哈托时期的民主化政治进程中,随着诉求议题的多元化,除了修改1945年宪法和改革选举制度外,也对政党制度进行了改革,从而引起了印尼政党格局的变化。

(一)从“一党控制下的三党制”向多党制转变

在苏哈托统治时期,苏加诺总统任内的十多个政党大多被下令解散。根据1975年国会通过的《政党法》,仅保留了建设团结党(PPP)和亲政府的印尼民主党(PDI),加上执政的专业集团党(GOLKAR),总共不过三个

政党,然而这种体制实质上是专业集团党控制下的三党体制。哈比比上台后,于1998年5月宣布解除党禁并颁布新《政党法》。1999年1月28日国会通过的新《政党法》规定,50名以上年满21周岁的公民,只要遵循“不宣传共产主义,不接受外国资金援助,不向外国提供有损于本国利益的情报,不从事有损于印尼友好国家的行为”的原则,便可成立政党。印尼司法与人权部长尤斯利尔(Yusril)曾于2001年11月公布,向司法与人权部登记的新党已达300个,平均每周都有一个新政党前往登记^①。自1999年举行第一次真正意义的大选以来,印尼相继诞生了273个政党。虽然这些政党大多数实力较弱,除了一些竞选

* 广西民族大学民族学与社会学学院副教授

① 《印尼》罗盘报2001年11月22日。

纲领外,未给人留下什么深刻的印象。但是如此众多政党的出现,在印尼历史上绝无仅有,印尼的政治格局中已开始有代表不同立场的政党出现。这种从一党控制下的三党制向多党制的过渡,可以说是后苏哈托时期民主化进程中的一个重要成果。

由于出现的政党如此之多,也产生了像有的学者所认为的现象,即成立政党不但可以达到政治目的,还可以从政府那里得到财政资助。因为根据2001年6月14日第51号条例,参加1999年普选的政党可以从政府的财政预算中额外领取资助金^①。此外,政坛小党林立、党派纷争不断,其结果势必会造成印尼政局的混乱,直接侵害民众的切身利益。因此,为了杜绝这种现象,也为了减少参与竞选的政党数目,印尼政府修改了普选法令和政党法令,规定有权参与竞选的政党是获得人民支持的政党,至少要在三分之二的省、市和县设立分部,县、市级至少要有1000名党员,政党的办公室必须符合政府规定的标准,领导层除了中央理事会,还必须设立各部门和工作局。这些规定实施后,遏制了一些不符合条件的政党的出现,淘汰了一些意在政府津贴的政党。根据印尼中央选举委员会(KPU)记录,1999年6月大选普选委员会从161个政党中甄选出48个合法政党登记参加大选,2004年大选中报名的政党有232个,被司法与人权部筛选到50个,再由普选委员会严格查核,最终仅剩24个合法政党参加角逐^②。

在1999年和2004年印尼的两次大选中,几个较有实力的政党脱颖而出。

在1999年大选时,梅加瓦蒂领导的印尼民主斗争党(PDI)获得相对多数,得票率为33.74%,成为国会第一大党,占154个席位;在苏哈托时期曾最具影响力并掌管所有行政资源的前执政党专业集团党在这次大选中退居第二,得票率为22.5%,占120个席位;由

哈兹领导的建设团结党在1999年大选中获得10.7%的选票,占58个席位,是国会第三大党;瓦希德领导的民族觉醒党(PKB)获得12.6%的选票,占52个席位,是国会第四大党;由阿敏·赖斯领导的国民使命党(PAN)取得7.1%的选票,占35个席位,列为国会第五大党^③。

2004年大选中,虽然国会的席位还是在以上有实力的政党之间争夺,但其位次和影响已发生了许多新的变化。例如,曾退出执政地位的专业集团党跃升为议会第一大党,执政党印尼民主斗争党成为第二大党。除了一些原有的较大政党继续保持较多的议席外,刚成立不久的民主党异军突起,而福利公正党的议席也大幅上升,这些新的变化反映了下层民众渴望改变现状的心态。在这次选举中,专业集团党等七个大党控制了91%的议席;11个标榜民族主义的政党获得319个议席,约占议席总数的60%^④。大选后,印尼政坛形成了以改革派为主体的五大政党鼎立的新格局。

(二) 伊斯兰性质的政党仍然举足轻重

早在苏加诺时期,印尼的政党体制中伊斯兰教的色彩就十分浓厚。1955年国会大选时,公开标榜伊斯兰教色彩的政党占了三分之一,其中以伊斯兰教为号召的有马斯友美党(MASYUMI)、伊斯兰教师联合会(NU)、印尼伊斯兰教联盟(PSII)和“白尔蒂”伊斯兰教党(PARTI)等。而到苏哈托时期,在所谓“精简政党”的政策之下,伊斯兰政党被迫合

^① 莫非:《五十七年荆棘路》,香港千岛日报出版社2003年版,第40~42页。

^② 李卓辉编著:《民主改革时代政治风云》,联通书局出版社2004年版,第67页。

^③ Hadi Soeastro, "The 1999 Election and Beyond", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 35, No. 2, August 1999, p. 139, p. 146.

^④ 《新加坡》联合早报》2004年9月13日。

并。在苏哈托时代一党控制的三党体制中,惟一的伊斯兰性质的政党是建设团结党,这一政策不仅限制了伊斯兰政党的政治发展空间,更引发了伊斯兰政党的内讧,进而阻碍了伊斯兰政治势力的发展。在后苏哈托时期,自1999年新《政党法》颁布后,印尼出现了大量的伊斯兰政党。根据印尼选举委员会的记录,1999年合法登记可以参选的48个政党中,公开以伊斯兰教为号召的政党有17个以上,几乎占40%,而在2004年大选中的24个政党中,也有五个政党不是以“潘查希拉”为意识形态,而以伊斯兰教为号召,这种伊斯兰性质的政党约占参选政党总数的20%^①。

以伊斯兰教为号召的政党可分为传统主义教派的伊斯兰政党和现代主义教派的伊斯兰政党。

传统主义教派的伊斯兰政党主要以民族觉醒党为代表。该党领袖为瓦希德,其成员以“伊斯兰教师联合会”(NU)成员为主。这个党的选票主要集中在东、西爪哇等传统伊斯兰教社群。瓦希德于1984年担任伊联总主席后,把伊联改革为有活力的群众组织,在苏哈托专制的统治下,他审时度势,宣布伊联退出政治活动,全心投入宗教宣传、教育和慈善活动,成为全国最大的伊斯兰教群众组织^②。

建设团结党也是传统主义教派的伊斯兰政党。该党于1973年成立,由伊斯兰教师联合会(NU)、印尼穆斯林党(PARMUSI)、印尼伊斯兰教联盟(PSII)和“白尔蒂”伊斯兰教四个伊斯兰政党合并而成。1984年伊斯兰教师联合会退出,建设团结党的政治力量受到很大的削弱。建设团结党是苏哈托“新秩序”中惟一的伊斯兰教合法政党,主要的成员是中、下层穆斯林。建设团结党主席为哈姆扎·哈兹(Hamzah Haz)。在苏哈托时期,他经常批评政府的政治与经济政策,反对垄断,支持中小企业。1998年他曾任哈比比政府投资

协调机构国务部长,并当选为建设团结党总主席,并长期任国家收支预算委员会官员。1999年10月他曾参加副总统竞选,被梅加瓦蒂击败。瓦希德民选政府产生后,他曾任人民福利统筹部长^③。

其他传统主义教派的伊斯兰政党还包括“伊斯兰教师联合会”系统的“印尼伊联统一党”(PNU)等。

现代主义教派的伊斯兰政党主要有“穆罕默迪亚”(Muhammadiyah)的赖斯(Amein Rais)所领导的国民使命党。赖斯是学者出身,拥有芝加哥大学政治学博士学位,国民使命党在现代伊斯兰教派流传的亚齐与西苏门答腊地区获得高度支持。该党自称是开放性的政党,吸收官员、退休军人、专业人士和各阶层人士参加,但实际上大部分成员来自穆罕默迪亚组织的穆斯林。

其他具有影响力的现代主义教派的伊斯兰政党还有星月党(PBB)和繁荣正义党(PK)。星月党于1998年成立,有人认为其前身是被苏加诺政府取缔的右派政党马斯友美党,其支持者多为城市现代主义教派的穆斯林。星月党的总主席是尤斯利尔·伊扎·马亨德拉(Yusril Isha Mahendra)。青年时,他是大学生运动积极分子,接触了许多马斯友美党右派元老。苏哈托执政时期,他是总统演讲的撰稿人,学识渊博,对宪法条款和政府政策很熟悉;在瓦希德政府时期任司法与人权部长,2001年2月在“倒瓦”活动中退出内阁;在梅加瓦蒂内阁中再次出任司法与人权部长,负责监督2004年大选^④。繁荣正义党的前身则是一个反苏哈托的激进伊斯兰组织,主

① 许利平:《解析印尼国会和总统选举形势及其影响》,载《当代亚太》2004年第2期,第19页。

② 《印尼日报》2001年5月26日。

③ 温北炎等:《印尼的伊斯兰教对局势的发展和对外华人的影响》,国务院侨办研究报告,2001年,第12页。

④ 同上书,第13页。

要吸引城市的年轻人,并与中东伊斯兰教团体保持密切的关系。星月党和繁荣正义党现已结成联盟。这两个政党在党章中都公开宣称以伊斯兰教义为核心原则,要在印尼建设“伊斯兰化社会”;并多次要求把“雅加达宪章”列入1945年宪法。他们支持印尼成为一个伊斯兰教国家,强调伊斯兰教的政治作用,反对压制穆斯林政治势力,支持对美国 and 西方国家进行“圣战”;多次参与在雅加达举行的反美示威游行,是印尼政坛激进伊斯兰势力的代表^①。

此外,2002年1月20日成立的改革之星党(主席为K. H. 詹奴丁),2003年3月5日成立的印尼伊斯兰乌玛协会党(主席为苏克隆·马克盟)也都属于现代主义教派的伊斯兰政党。

后苏哈托时期出现如此众多的伊斯兰政党,是与印尼的国情相吻合的,即印尼国民中穆斯林占绝大多数。这些伊斯兰政党强调反腐败、反贫穷的一些口号吸引了大批底层穆斯林,从而获得较多的支持者。虽然许多伊斯兰政党在1999年和2004年的两次选举中的得票率远不如预期,但在大选后的国会和议会席位中仍占有较大的比重。如在2004年国会议员选举中,明显带有伊斯兰教色彩的新老政党共得到30%以上的席位^②。

此外,从1999年和2004年两次大选来看,传统主义教派的伊斯兰政党和现代主义教派的伊斯兰政党得票有所不同,前者的得票率有所下降,而后者的得票率却在上升。如建设团结党,从20世纪70年代起一直是印尼政治舞台上的三大党之一。在1999年的大选中,该党仍保持了第三的位置,其得票率为10.71%。而在2004年的大选中,其得票率下降到8.15%,减少了近3个百分点。另一个以伊斯兰教为背景的政党——国民使命党在1999年大选中得票率为7.1%,而在2004年

大选中得票率却下降到了6.44%,在议会中的地位从第五位降为第七位。与此相反,一些新成立的伊斯兰政党,如公正福利党和改革之星党都得到了人们的关注,前者得到7.34%的选票,后者得到2.44%的选票。这也说明,传统伊斯兰教的影响有所减弱。不过,从总体来看,伊斯兰政党的影响在当今印尼的政治生活中仍举足轻重、不容忽视,特别是在选举中各政党或政党联盟推举正副总统候选人时均考虑到伊斯兰教的利益,他们的搭配模式通常是“民族主义领袖+伊斯兰教领袖”,这也正是印尼政治现实的反映^③。

(三) 华人政党破土而出

苏哈托政权垮台之前,印尼政府一直对华人实行歧视、同化政策。苏加诺时期,华人虽有一定的政治与公民权利,但其经济权利却受到限制、排斥;苏哈托时期,华人的政治与公民权利几乎被剥夺,印尼华人不仅不准从政、不能参军,而且还常成为排华事件的政治牺牲品。

苏哈托下台后,在国内民众与国际舆论的强大压力下,印尼的新领导人取消了一些针对华人的歧视性政策,当地华人开始感到政治平等的民主气息。特别是哈比比上台后,解除党禁,允许组织政党,给华人参政提供了机会。再加上“五月社会大骚乱”唤醒了华人社会参政意识,使华人认识到,要团结自救,集聚社会力量,自行结社组党,才能在政治上维护自己的合法权益。在这种形势下,一些华人政党破土而出。

1998年6月1日,印尼华人的第一个政党——印尼大同党(Partai Bhinneka Tunggal Ika Indonesia)在雅加达成立,总主

① 印尼《罗盘报》2004年12月9日。

② 新加坡《联合早报》2004年12月3日。

③ 武文侠:《印尼大选及大选后国内形势的分析》,载《国际论坛》2005年第1期,第65页。

席吴能彬(Nurdin Purnomo)是位华人企业家。该党宗旨是要求民族平等,消除种族歧视,争取华人合法权益,建立公正和民主的社会。该党也吸收其他原住民参加,实现‘殊途同归’的理想。

1998年6月4日,印尼同化党(Partai Pembauran Indonesia)在雅加达成立,创办人为伊斯兰教华人企业家尤素福·汗卡(Yusuf Hamka)和华人同化运动领导人刘全道(Yunus Yahyah)。其宗旨是加强华人与原住民的同化,缩小华人与原住民的差异,实现社会公正与繁荣。但由于该党被许多华人指责为追随苏哈托政权的强迫同化政策,因而名声受损,1999年该党改为华人社团。

1998年6月5日,印尼中华改革党(Partai Reformasi Tionghoa Indonesia)成立,领导人李学雄(Lieus Sungkarisme)是佛教青年会和印尼全国青年会主席。该党宗旨是以建国五项原则为指导思想,与印尼各族共同建立融洽的社会,并鼓励华人参政,争取政治权利。

2003年1月21日,印尼协和党(PPBT I)成立。华人蔡华喜博士(Frans Tshai)任主席,该党以华人为主体,提出了“建立公正、和谐的新印尼”的主张。

上述华人政党成立后即开始在印尼的政治民主化进程中崭露头角。如印尼大同党成立后,迅速在全国各主要城市建立支部和参加竞选活动,并成为1999年6月全国大选48个参选政党中惟一的华人政党。获国会议席1席,省议席25席,县议席45席。

对于华人政党的出现,印尼政坛和社会各界反应不一。大多数原住民认为成立华人政党具有种族主义意味,但一些原住民政界人士支持华人成立政党,他们认为华人是一个族群,政治上长期受歧视。对于华人而言,则深感压力,担心参加华人政党会得罪原住

民;一些华人也反对成立华人政党,认为华人政党太小,力量薄弱,在政坛上起不了大作用。有些华人对华人政党参加竞选持冷漠态度,甚至说:“你们力量很小,投你们的票,等于把票丢了。”^①但是,多数华人认为成立华人政党是华人团结自救的勇敢行动,是符合印尼1945年宪法和建国五项原则的。印尼大同党副主席余麦风认为该党在国会和省、市县议会有议员,便于掌握各种信息,有利于与各大党议员和政府官员沟通,反映华人社会的意愿。印尼同协研究机构主席和《增益》(Sinerji Indonesia)杂志总编辑陈瑞麟认为,应该充分重视华人政党的作用,“由于(印尼)华人问题基本上是政治问题,那么必须由组织政党来解决”。“华人组织的政党不像其他政党追求国家政权。它仅仅是为了共同建立和维护健康的民族生活,同时改善华人自己的社会、文化和政治地位。否则,华人政党就不能使华人在民族生活秩序中处于有利的地位。”^②对于华人政党的性质和主张,印尼华人最大的政党——大同党的创始人吴能彬认为,“大同党并不只是华人政党,我们的中央领袖也有非华人,包括印度人、锡克人、爪哇人、达雅人等。我们开放给所有民族参加,是多元性的。我们打出‘殊途同归’的旗号,是所有印尼人都熟悉的理念,容易接受,因为印尼建国五原则就是要把这个多元化的国家融为一体。在面对各种意见的情况下,我们赞成‘存小异,求大同’。我们要求政府取消一切含有种族歧视的法律,坚持以和平与协商的原则解决一切内部纷争。”^③

① 新加坡《联合早报》2003年8月4日。

② 印尼陈瑞麟:《面临2004年大选,华族该怎么办?》,载《印尼》(呼声)第49期,2003年4月30日,第35页。

③ 参见(马来西亚)钟天祥:《印尼华裔艰苦奋进》。
<http://www.zaobao.com/zaobao/special/indonesia/hauren150599.html>

政党制度的变化对印尼 政治和社会的影响

在后苏哈托时期,印尼的政党制度从以往的一党控制下的三党体制转向了多党竞争体制,这是印尼政治民主化进程的一大成果。政党制度的这种变化对印尼的政治和社会产生了诸多的影响,主要表现在:

(一) 遏制了印尼专制政府的产生

自苏哈托政权垮台后,印尼社会各阶层内部、集团内部的利益分化加剧,从而改变了旧的政治格局,这便是多党制产生的因素之一。从世界民主发展的历程来看,新党的产生、新党派的出现,不过是各阶层、各集团的利益格局和力量对比变化在政治上的反映。在实行多党制的国家中,如出现党派林立或者党派之争等现象是符合该国现实的必然表现。可以说,印尼废除一党专政,发展多党政治,实现了从专制向民主的过渡。因为在实行多党制的印尼,由于众多的阶层或集团自身都未形成绝对优势,相互间彼此抗衡,为夺取政权,往往利益相近的一些政党联合起来形成议会中的多数,组成多党政府,或相互联合形成政府外压力集团,对政府进行监督和影响,从而遏制了印尼专制政府的产生。

(二) 逐渐出现了一批政治精英

没有好政党,没有好的政党制度,就不可能有健全的民主。随着政党制度的改变,印尼政坛已出现一批新生代的政治精英,他们认识到改革派政党必须与民众运动相结合,因而纷纷走到大学校园与大学生沟通交流,深入到社会群众组织中汲取政治营养,也认识到必须用现代资讯网络宣传其社会主张和民主观念。比如苏西洛在梅加瓦蒂内阁任职时,就常常深入民间,了解民众疾苦。而且在美国式的电视辩论中,他对答如流,语言生动,完全压倒了梅加瓦蒂。“SBR”——苏西洛·班

邦·尤多约诺的姓名首字母缩写,甚至成为印尼民间最流行的词汇^①。

(三) 提高了民众参政议政的民主意识

由于废除了专制制度、发展了多党政治,印尼公民在社会政治生活中开始享有一定的民主权利,各种主要社会政治思潮和社会发展道路之争,均有一定的自由表达机制。各种不同社会背景和利益要求的知识分子团体,各种类型参政议政的群众组织和压力集团的数目和活动有了空前的发展。印尼政党政治、民主政治虽未完全定型,但随着多党制的出现,印尼社会的人权观念、民主政治观念、民主福利观念,特别是参政议政的民主意识明显提高。例如,在1999年印尼44年来的第二次(1955年曾进行了类似的第一次大选)自由选举中,投票率高达82.5%^②。

(四) 政党体制软弱造成印尼政局经常出现不稳和混乱

印尼有三种政治思潮:世俗民族主义、西方民主主义和伊斯兰复兴主义。这些思潮的不断交锋,造成目前印尼各政党的地位、功能和作用受到种种冲击和挑战,从而使刚刚确立的多党体制十分软弱。这主要表现为:一是各政党的实力参差不齐,多数仍处于起步阶段;二是政党的政治丑闻不断,执政能力差强人意;三是时常出现党内领导权争夺,并导致政党分裂;四是政党在边远地区并没有建立分部或支部,未能在全国形成网络;五是缺少完整的政治纲领,政治动员能力有限。政党体制的种种缺陷,造成印尼社会内部的阶级、民族、宗教矛盾不断,从而容易诱发社会冲突和动荡,加上西方大国的压力,不可避免地使印尼政局经常出现不稳和混乱。

^① 庄礼伟:《苏西洛现象与印尼政治的转型》,载《领导科学》2004年第21期,第55页。

^② 李卓辉编著:《民主改革时代政治风云》,第155页。