

# 印尼苏西洛新政府国内外政策的走势

温北炎

(暨南大学东南亚研究所 广州 510630)

[关键词] 印尼; 新政府; 国内外政策; 走势

[摘要] 印尼总统直选经两轮投票后, 苏西洛以多数票当选为印尼第六届总统。印尼是东南亚地区大国, 国际社会很关注印尼新政府国内外政策的变化。苏西洛总统组建的新内阁有什么特点? 新政府对外政策和国内政策的走势如何? 新政府面临的挑战是什么? 这些是本文要探讨的问题。

[中图分类号] D342 [文献标识码] A [文章编号] 1008-6099(2005)01-0013-04

2004 年 4 月 5 日, 印尼举行独立后的第三次民主选举, 产生国会议员 550 人, 加上地方代表 128 人, 组成最高权力机构人民协商会议(人协)。这次选举产生了七大政党: 专业集团党(GOLKAR, 128 席)、斗争民主党(PDIP, 109 席)、建设团结党(PPP, 58 席)、民主党(PD, 57 席)、民族复兴党(PKB, 52 席)、国民使命党(PAN, 52 席)、福利公正党(PKS, 45 席)。

7 月 5 日举行总统直选, 苏西洛—尤素夫·卡拉组合和梅加瓦蒂—哈辛组合领先于其他三对总统候选人, 但都没有超过半数选票。9 月 20 日总统直选第二轮投票, 苏西洛—尤素夫·卡拉组合获选票 60.29%, 以多数票当选印尼第六任总统。10 月 20 日新总统宣誓就职并公布内阁名单, 国际社会关注苏西洛新政府的国内外政策。

## 一 苏西洛新内阁的特点

### 1. 建立“团结内阁”, 把为民服务放在首位

新总统苏西洛·班邦·尤多约诺(SUSILO BAMBANG YUDHOYONO)领导的民主党在议会中居第四位, 力量单薄, 但在总统直选中获多数选民支持。为了顺利执政, 他建立“团结内阁”, 增加了各政党在内阁中的代表, 以求议会对新政府的支持。苏西洛要求各政党和社会团体, 各派选民放弃大选中的成见和矛盾, 团结一致建设国家。他在总统献词中对全国人民说: “虽然今天我是总统, 可我跟你们没有什么不同。我来自普通家庭, 我是国家和人民的儿子, 我要做一个所有印尼人民的总统。为人民服务是我们的责任, 任务非常重, 却是神圣使命。”苏西洛下令各个部门在一百天内采取震撼且有效的“休克疗法”措施, 包括逮捕本区域恐怖分子和抓拿贪污要犯。内阁百日

纲领的实施, 使各部门工作都取得了重要的进展<sup>[1]</sup>。

### 2. 组建以专业人士为主, 政党代表为辅的廉洁、高效政府

苏西洛当选总统后, 重申入阁人选以有能力、诚实、言行一致的专业人士为主。组阁时要面试每位入阁人选, 根据人格、能力、经验和公信度来挑选, 做到公开和透明。内阁成员 36 人, 60% 是专业人士, 40% 是政党代表。苏西洛要建立自己的权威, 严格要求部长, 每年都要对每位部长的业绩进行评估, 他警告说, 任何滥用权力或抵触法律的部长须马上撤职, 并面对制裁。新内阁增加了几个部, 政治与安全统筹部增管法律, 工商部分为工业部和商业部, 重设人民住房部、体育部。国防部长由文官担任。苏西洛还效仿美国成立国家咨询委员会, 处理印尼当前面对的经济和安全问题, 每天 24 小时进行有效的专业化运作<sup>[2]</sup>。

### 3. 起用有军人背景的五位退役将领主管政治、法律、内政、海洋、内阁秘书等重要部门

前三军总司令、退役海军上将维多多担任政治、法律与安全统筹部长, 前三军社会与政治办公厅主任马鲁夫退役中将担任内政部长, 前印尼东部海军基地司令、退役少将菲利迪任海洋与渔业部长, 前东爪哇军区司令、退役将领苏迪·西拉拉希任权力很大的内阁秘书部长, 前警察高官、退役将领陶菲克任国家机构作用部长<sup>[3]</sup>。

### 4. 削弱政党的作用, 新政府与议会、政党之间关系微妙, 各派政治力量正在重新组合

内阁成员多数是专业人士和退役将领, 能入阁的政党代表与苏西洛关系良好。苏西洛要处理好与反对派民族联盟的关系, 新政府要搞好与议会的关系才能顺利执政。苏

[收稿日期] 2004-11-29

[作者简介] 温北炎, 暨南大学东南亚研究所教授。

西洛政治手腕高明, 执政两个月, 就瓦解了反对派, 控制了议会。第一步他组织了以伊斯兰党为基础的人民联盟对抗民族联盟, 第二步他支持副总统。卡拉在党七届代表大会上以 323 票击败获 156 票的丹戎, 专业集团党由反对党变成政府的第一大党<sup>[4]</sup>。

### 5. 组建强有力的经济领导班子, 重视华人精英的积极作用

前工商总会总主席巴格利担任经济统筹部长, 他与美、欧、日和中国的关系良好, 又有丰富的经济工作经验。华人自由派经济学家、战略与国际研究中心经济专家冯慧兰担任商业部长。财长尤素夫·安华原是财政部秘书长, 曾任亚洲发展银行副总裁。主张市场经济的经济专家占了上风。

## 二 对外政策的走势

### 1. 实行大国平衡外交政策, 但会比较接近美国

印尼高官和军人受美国的影响比较深。苏哈托时期, 印尼对外政策向美国一边倒, 是美国的亲密盟友, 许多高官和军人接受美国教育和培训。尤其是军人亲美色彩浓厚, 与美国军事合作密切, 武器装备靠美国供应。苏哈托下台后, 军人受民主改革浪潮的巨大冲击, 威信下降, 逐步退出政治, 走专业化的道路。梅加瓦蒂执政时, 重视军队在遏制分离主义运动和打击恐怖主义的作用, 军人势力重新抬头。过去军队具有双重职能, 在政治上留下劣迹, 但它是一个文化素质较高, 组织纪律性强, 团结合作的团队。具有军人背景的苏西洛当选总统, 军人势力的影响将进一步扩大。

亚洲金融危机对印尼造成严重破坏, 美欧西方国家不仅没有伸出援助之手, 反而在政治、经济、军事和人权等领域向印尼施加压力, 以致瓦希德政府提出建立“印尼——中国——印度战略伙伴合作关系”的主张。梅加瓦蒂政府实行大国平衡外交政策, 加紧向亚洲国家靠拢。“9·11”事件后, 美国军事占领阿富汗和伊拉克, 引起印尼广大穆斯林的强烈不满, 反美情绪不断高涨。

美国很重视印尼的议会和总统大选, 从人力和财力影响印尼大选。美国为印尼大选提供了巨额援助, 帮助培训数万名印尼大选工作人员。此外, 美国派出前总统卡特为首的 60 人大型观察团到印尼, 卡特赞扬大选结果是“从专制政治到民主政治的美妙过渡”。美国把印尼看成世界上第三大民主国家, 又是反恐战争的重要战线, 而且印尼石油天然气非常丰富, 美国在印尼有着巨大的政治、经济和军事利益。10月4日印尼宣布苏西洛当选总统, 美国总统布什当日发出贺电, 赞扬印尼朝民主方向发展, 美国在将来仍然是印尼的好朋友, 希望美国与印尼在反恐中进一步合作<sup>[5]</sup>。

具有军人背景的苏西洛总统 1973 年毕业于印尼军事学院, 曾到美国韦伯斯特大学攻读硕士学位, 参加美国和德

国的各种军事训练。在梅加瓦蒂政府担任政治与治安统筹部长时, 苏西洛在反恐斗争中与美国合作良好。在总统竞选时, 许多印尼传媒报道美国重视苏西洛。苏西洛当选总统后, 将面临美国的反恐压力和国内穆斯林的反美情绪, 他将会以国家利益为重, 继续实行大国平衡外交政策, 但会比较接近美国。

### 2. 对华政策: 将继续采取对华友好政策

首先, 印尼从国家利益出发, 需要中国在国际事务中支持印尼。中国是联合国安理会常任理事国, 印尼希望在国际事务上遇到困难时中国能维护印尼的利益。印尼亚齐等地的分离主义严重, 希望包括中国在内的国际社会支持印尼维护国家的统一。印尼几十年来坚持奉行“一个中国”政策, 反对台湾独立。2004 年 2 月苏西洛在上海会见中国外长李肇星时重申印尼将继续坚持“一个中国”政策, 坚定支持中国维护国家主权和领土完整。今年 8 月印尼外长哈山在雅加达代表东盟外长宣读声明, 重申支持“一个中国”政策。

其次, 瓦希德和梅加瓦蒂两届政府对华采取友好政策, 中国印尼两国在政治、经济、科技和文化教育等领域向全方位、多层次方向发展, 印尼从中受益。苏西洛在全国电视直播的总统献词中称, 印尼必须与国际社会合作, 极力引进外资, 开拓各种建设。中国一直支持印尼的重建工作, 加强了两国友好合作关系, 不断向印尼提供各种援助。特别是 2004 年 12 月 26 日, 印尼大地震海啸造成十万人死亡, 中国提供巨大人力物力援助, 派出救援队赴亚齐重灾区, 使印尼人民深受感动。苏西洛新政府将维持对华友好关系的良好势头, 加强对华友好关系, 有利于巩固政权和重建经济。

第三, 中国崛起成为世界经济强国, 又是印尼近邻, 印尼需要加强与中国的经贸关系来重建经济。2003 年中国印尼两国双边贸易突破 100 亿美元, 预计 2004 年将达到 120 亿美元。福建、广东、四川、浙江已与印尼签订开发和购买数十亿美元的石油与天然气协定。中国印尼两国双边贸易, 印尼累积顺差 80 亿美元, 有利于印尼的经济重建<sup>[6]</sup>。最近, 笔者曾咨询印尼驻广州总领事韩达礼和经济领事苏维托, 他们表示, 苏西洛新政府对华友好政策将不会有变化。

### 3. 加强与国际社会尤其是与美澳的反恐合作, 增强打击国内恐怖主义的力度

“9·11”事件后, 盖达基地组织加紧向印尼渗透, 与“伊斯兰团”勾结在印尼发动三次震惊世界的恐怖袭击: 2002 年 10 月 12 日, 著名旅游胜地巴厘岛汽车炸弹大爆炸, 造成 202 人死亡, 309 人受伤, 多数是西方游客, 其中澳大利亚游客死亡 88 人, 当时它被称作亚洲版的“9·11”事件; 2003 年 8 月 5 日, 雅加达外国使馆区有美国背景的万豪酒店发生汽车炸弹爆炸, 16 人死亡, 152 人受伤, 其恐怖袭击手法与巴厘岛大爆炸相似, “伊斯兰团”宣布对

爆炸案负责；2004 年 9 月 9 日雅加达澳大利亚驻印尼大使馆发生汽车炸弹袭击，又是“伊斯兰团”所为，造成 9 人死亡，182 人受伤。

近年来，盖达基地组织成员已渗透到东南亚地区。在印尼，他们与当地宗教极端势力和分离主义分子相互勾结，人数虽少，但组织严密，破坏力强，不断制造恐怖袭击事件，以影响东南亚各国的反恐斗争。上世纪 90 年代后期的亚洲金融危机给印尼造成严重的破坏，造成印尼国内的民族与宗教冲突不断，社会混乱，社会贫富差距拉大，从而使恐怖分子有机可乘。加上印尼是千岛之国，海岸线长，海防漏洞大，国际恐怖分子易于潜入，印尼就成了恐怖袭击的薄弱环节<sup>[7]</sup>。

苏西洛新政府在反恐斗争中面临美国和国内穆斯林的双重压力。美国担心印尼这个世界上穆斯林人口最多的国家成为第二个中东，会给美国造成没完没了的麻烦，要求印尼政府对恐怖主义采取更加严厉的措施；另一方面国内许多穆斯林反美情绪高涨，反对政府对美国过于软弱，他们提出的口号是：“反对美国！反对恐怖主义！”苏西洛总统强调单靠印尼的力量反恐是不够的，需要加强国际合作，尤其是加强与美澳合作反恐。但美澳也借反恐合作的契机加紧向印尼渗透，扩大在印尼的影响。

#### 4. 积极推动东亚合作和中国—东盟自由贸易区的建设，实现重当东盟领头国的梦想

印尼是东南亚地区大国，人口最多，自然资源非常丰富，过去曾经是东盟国家公认的领头国。2004 年印尼顺利举行议会选举和总统直选，本区域国家非常重视印尼，希望新政府为印尼带来和平与稳定，促进整个区域的安全与稳定。

世纪之初，东亚合作进程进一步发展，中国与东盟构建“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”，2002 年双方签署了 2010 年建成中国—东盟自由贸易区的协议。印尼正积极推动东亚合作和中国—东盟自由贸易区的建设。印尼希望出现象苏西洛这样的强人领导的强势政府，进一步稳定政局，促进外国直接投资，复苏经济，解决成千上万的失业人口。随着政局的稳定和经济的复苏，印尼在东亚和东盟事务中将发挥更重要的作用，重当东盟领头国的梦想将有可能实现。

### 三 国内政策的走势

#### 1. 坚持维护国家统一和民族团结

苏西洛担任政治与治安统筹部长时，亲自处理亚齐独立运动，马鲁姑和西伊利安分离主义问题以及各地的民族与宗教冲突，成绩显著，国内声望上升。他竞选总统时说：“在许多场合我一再强调，维护印尼共和国的统一和领土完整，是现任和历届国家领导人必须履行的司法责任。”印尼是一个多元民族、多元宗教和多元文化的国家，近年来民族与宗教冲突不断，社会治安混乱，难民流离失所，

造成严重的社会问题。梅加瓦蒂政府在军警支持下，处理了许多民族与宗教冲突，矛盾有所缓和。苏西洛主张印尼应成为多元文化社会，重视民族团结。他选择东部地区代表人物尤素夫·卡拉为副总统，体现了他重视东部落后地区的发展和团结全国人民的愿望。他承诺当选总统后将取消所有形式的种族主义，实现民族大团结。他号召各政党和社会团体，各宗教和各派选民放弃大选中的隔阂和矛盾，团结起来重建国家。他在总统献词中誓言要做“人民总统”，带领全国人民建设国家<sup>[8]</sup>。

#### 2. 加强反贪力度，建设廉政高效政府

总部设在柏林的透明国际公布了 2004 年度全球腐败报告，其中印尼前总统苏哈托名列榜首，贪污数目 150—350 亿美元。该反贪机构还公布了世界 146 个国家中，印尼在贪污名单上排名第五。近年来印尼实行地方自治，放宽各省、市的自治权，造成管理混乱，从中央到地方贪污更加泛滥，引起了全国上下的强烈不满。印尼社会贫富差距扩大，官方宣布的失业人数 4,000 万人，贫困人口占 60%，赤贫占 20%<sup>[9]</sup>。消除贫困，解决成千上万失业人口是新政府面临的重大考验。苏西洛新政府将加大反贪力度，任命新最高检察长，组建新的反贪团队。苏西洛总统已签署审查全国 70 位县长的贪污罪，重新审查前总统苏哈托长女杜杜等一些大财团的贪污案，判处亚齐省长 4 年徒刑。他表示不会放过大贪污犯。新政府的反贪行动获得全国民众的支持<sup>[10]</sup>。印尼传媒和民众都把中国反贪措施作为学习榜样，总统和议会领导人多次号召要学习中国的反贪措施和经济建设经验。

#### 3. 重建经济：吸引外资，重点扶持中小企业，发展农业，增加出口

梅加瓦蒂执政三年多，国内经济有所好转，经济年增长率 4% 左右，印尼盾汇率稳定在 1 美元：9,000 盾上下，外汇储备 430 亿美元，数十项重点工程项目重新启动，社会消费和购买力有所提高。但是印尼经济复苏缓慢，远远落后于邻国马来西亚、新加坡、泰国等国，经济仍然困难重重。主要表现在：外国投资下降，一些外资企业撤离印尼，因为当地存在贪污严重、劳资纠纷、办事效率低、治安环境差等问题；失业人数居高不下，贫穷人口非常庞大；制造业开工不足，外贸出口增长缓慢；外债巨大，达 1,350 亿美元，偿还债务压力很大。

苏西洛提出振兴经济计划：稳定政局与治安，极力吸引外国直接投资，增加国内投资，减少失业人口；重点扶持中小企业和合作社，大力发展农业和渔业，继续发挥这些部门在重建经济的重大作用；争取国际社会援助和合作，实行市场经济，发挥政府职能作用<sup>[11]</sup>。

重建经济要加大经济增长率和引进外资。大量资金的流入将推动工业建设和基础设施建设，扩大就业机会，2005 至 2007 年经济增长将达 5—6%。此外，还要创造良好的投资环境，确立法制的权威性，肃清贪污<sup>[12]</sup>。

#### 4. 对华人政策：承诺将消除各种形式的种族主义，公正平等对待华人

瓦希德和梅加瓦蒂两届政府对华人采取了较为宽松的政策，两位总统对华人的亲善态度受到了广大华人的普遍赞扬。在民主改革的大环境中，华人社会发生了巨大的变化，华人的正当权益开始受到重视，华人参政议政势头不减，一批华人精英当上了国会和省、市、县议员，郭建义先后担任经济统筹部长和建设规划委员会主任，华人组建各类社团近 400 个，创办了十多种华文报刊，华文教育迅速发展。

苏西洛在竞选总统时承诺将消除各种形式的种族主义，公正平等对待华人，但华人社会担心苏西洛政府的华人政策会倒退。副总统尤素夫·卡拉主管经济，他在经济上将实行原住民优先政策，排斥华人经济，把印尼社会多次发生排华社会骚乱简单归结于社会贫富差距的扩大。印尼尤素夫·卡拉网站还公开说：“必须更明确和继续坚持偏袒原住民的政策”<sup>[13]</sup>。

### 四 新政府面临的挑战

#### 1. 具有军人背景的苏西洛上台，军人在政治上的影响可能会扩大

苏哈托下台标志着军人统治的结束，印尼处于政治转型时期，民主改革浪潮势不可挡，军人领袖让位于民政领袖瓦希德和梅加瓦蒂。苏西洛的上台又出现民政领袖让位于军人领袖的现象。民主改革的政治人物瓦希德和梅加瓦蒂两位总统、人协议长阿敏·赖斯、国会议长丹戎等都纷纷落马，国内民主改革进程是否会继续下去，社会上的敏

感阶层大学生和传媒界忧心忡忡<sup>[14]</sup>。

军人虽然已退出议会，但在政治上的影响力还存在，甚至可能会扩大。苏西洛总统任命了五位退役将领担任政治与法律、内政、海洋、内阁秘书等重要部门的部长可看出军人的作用。苏西洛在竞选时警告须防共产党卷土重来，他说印尼民族必须警惕共产主义的威胁，不让共产主义分子卷土重来<sup>[15]</sup>。

#### 2. 新政府在反恐斗争中需缓解来自美国 and 国内穆斯林的双重压力

新政府外交政策将以国家利益为重，实行大国平衡外交政策，但有军人背景的苏西洛可能会比较接近美国。美国借反恐合作的契机加紧对印尼的渗透，扩大对印尼的影响。但是，印尼国内穆斯林反美情绪高涨，苏西洛须缓解来自美国和穆斯林的双重压力。

#### 3. 新政府将面临议会中民族联盟的制约

印尼国会中有 10 个派系，由七个大党和几个小党组成，民族联盟的专业集团党已成为支持政府的第一大党，但还有斗争民主党派系，民族复兴党派系，改革之星党派系、福利和平党派系属反对派。苏西洛自称是“人民总统”，表示要做一个所有印尼人民的总统，他只有搞好与议会的关系，才能顺利执政。

苏西洛面临国内堆积如山的问题，经济上仍然困难重重，贪污腐败严重，失业队伍庞大，社会贫富差距悬殊，恐怖主义猖獗。特别是 2004 年 12 月大地震和强海啸造成生命财产的严重损失，估计损失数十亿美元，给国家造成巨大负担。他的五年任期只是个过度阶段，人们不能对他寄托过高的期望。

#### 【注 释】

[1] (新加坡)《联合早报》网站, <http://www.zaobao.com.sg>, 2004 年 10 月 22 日至 12 月 24 日。

[2] (印尼)《罗盘报》网站, 雅加达, <http://www.kompas.com>, 2004 年 10 月 20 日。

[3] (印尼)《时代》周刊网站, 雅加达, <http://www.tempointeraktif.com>, 2004 年 10 月 21 日。

[4] (印尼)《时代》周刊网站, 雅加达, <http://www.tempointeraktif.com>, 2004 年 12 月 26 日。

[5] (印尼)《罗盘报》网站, 雅加达, <http://www.kompas.com>, 2004 年 10 月 19 日。

[6] 温北炎:《印尼:政局和经济好转》, 广西《东南亚纵横》, 2004 年第 2 期。

[7] 温北炎:《雅加达大爆炸炸了谁》,《世界知识》半月刊, 2004 年第 19 期。

[8] (新加坡)《联合早报》网站, <http://www.zaobao.com.sg>, 2004 年 10 月 22 日。

[9] (印尼)《罗盘报》(KOMPAS), 雅加达, 2001 年 12 月 20 日。

[10] (印尼)《罗盘报》(KOMPAS), 雅加达, 2004 年 10 月 23 日。

[11] (印尼), 苏西洛·班邦·尤多约诺著《振兴印尼经济: 商业政治和良治政府》, 雅加达, 光明出版社, 2003 年 6 月, 第 37-61 页。

[12] (印尼)《罗盘报》网站, 雅加达, <http://www.kompas.com>, 2004 年 12 月 28 日。

[13] (印尼)《千岛日报》, 泗水, 2004 年 9 月 3 日, 2004 年 9 月 28 日。

[14] (印尼)《千岛日报》, 泗水, 2004 年 10 月 2 日。

[15] (新加坡)《联合早报》网站, <http://www.zaobao.com.sg>, 2004 年 8 月 28 日。

【责任编辑：邓仕超】