

苏西洛执政十年与印尼的未来政治前景

■ 张 洁 / 文

2004—2014年，在苏西洛总统的领导下，印尼发生了巨大变化，民主化转型逐步完成，政治社会稳定，经济快速增长，地区和国际影响力不断上升。各方普遍预测，印尼将会成为又一个金砖国家，成为与中国和印度比肩的亚太新兴经济体。当然，印尼仍面临诸多挑战，包括腐败问题严重，基础设施落后，贫富差距巨大等等。

2014年是印尼的选举年，这次选举共有1.86亿选民参加，分两个阶段进行：4月9日，国会选举进行了投票，结果已于5月9日揭晓，之后在7月进行总统直选。由于苏西洛执政期限已满，因此，这次选举意味着印尼将进入政治发展的新阶段，内政外交也会相应地做出调整。故而，总结过去十年印尼发展变化的主要特点，展望未来的政治走向，具有重要的现实意义。尤其是鉴于印尼是全球穆斯林人口最多的国家，并且顺利进行了多次民主选举，回顾并研究其议会选举的变迁与成功经验，对于其他国家也具有一定的借鉴意义。

苏西洛：执政十年，成绩斐然

2004年苏西洛首次当选总统之时，面临的是一个政治改革维艰、经济恢复缓慢、社会动荡不安的印尼，许多学者认为，印尼为民主转型付出了沉重的代价，已经濒临“失败国家”的边缘。但经过十年的治理，印尼发

生了巨大变化。

经济发展总体趋好，增速明显。1998年东南亚金融危机后，外国对印尼的投资急剧下降，地区分离运动和恐怖主义更是使投资者望而却步。2004年苏西洛政府成立后，实行一系列改革措施，使投资者恢复了信心，对外直接投资大规模增长。2009年，苏西洛续任总统后，又连续出台了多项经济措施，成功地应对了全球金融危机。2011年，苏西洛政府宣布《2010—2025年加速与扩大印尼经济建设总规划》，主要内容包括建设六大经济走廊，推动农业和制造业发展，注重基础设施投资，努力将印尼打造成为新的金砖之国。根据世界银行的统计，2004—2013年，印尼的国内生产总值的增长速度平均达到了5.76%，这在发展中国家是相当少见的。

印尼的贸易及国际收支状况良好，创汇能力增强。受鼓励出口政策的影响，2004—2010年印尼出口的平均增长率为18%，出口的显著提升增加了贸易顺差，2009年，印尼的贸易顺差达149.3亿美元，2010年继续增长，达221.3亿美元。^[1]贸易顺差使国际收支出现了相当高的盈余，外汇储备增长迅速，截至2012年底，印尼外汇储备总额从2004年的363亿美元增加到1128亿美元，创造了历史新高。^[2]由于国家总体支付能力趋好，国家信用评级不断上调，外资

持续流入，印尼的国际竞争力逐年上升，根据世界经济论坛最新发布的《2013—2014年全球竞争力报告》，印尼的全球竞争力排名位居第38位，较此前上升12位，一跃成为2006年以来G20国家中进步最快的经济体。

国家安全水平提升，恐怖袭击活动得到遏制。苏西洛政府在国土安全方面做出的贡献至少突出表现为两点，一是基本解决了以亚齐为代表的地区分离问题，保证了国家领土与主权的完整。二是有效打击了恐怖主义，改善了印尼的社会安全环境。2002年巴厘岛爆炸案发生后，印尼政府致力于打击极端主义和恐怖主义，加强了反恐的预防性措施，建立了一套较为完善的执法体系。截至2012年，至少已有700多名涉恐嫌疑犯被逮捕，65人被处死，恐怖袭击活动得到了有效遏制。

长袖善舞，双边多边外交均有所建树。伴随着综合国力的提升，印尼在国际舞台上的信心逐渐恢复，并不断积极推动双边与多边外交。在双边领域，印尼改善了与东帝汶、巴布亚新几内亚的关系。在多边领域，苏西洛政府把东盟作为多边外交的基石，致力于提升印尼在东盟内部的影响力，积极推动东盟共同体的建设。同时，印尼积极化解东盟内部矛盾，2011年泰国和柬埔寨发生边境冲突后，印尼展开调停外交，派遣观察员监督双方

停火,敦促双方通过谈判和平解决争端,缓和了柬泰冲突。2012年7月,第45届东盟外长会议因南海问题产生分歧,第一次未能发表《联合公报》。印尼领导人在36小时内访问了菲律宾、越南、柬埔寨、马来西亚和新加坡等国,最终东盟发表了一份不涉及敏感问题的联合声明,维护了东盟的团结。除东盟外交平台外,印尼还是二十国集团成员。苏西洛认为,G20是全球多种文明团体的代表,印尼应该充分利用这个重要的国际舞台,维护本国和发展中国家的利益。在外交实践中,印尼借助G20的对话平台,致力于就全球治理的热点问题与G8国家进行广泛接触和意见交流,并就全球气候等议题积极提出自己的倡议。^[3]

印尼仍然面临重重挑战

苏西洛总统的政绩虽然得到广泛褒奖,但其领导的民主党在2014年大选中的表现却差强人意,根本原因在于该党内部严重的腐败问题。事实上,腐败问题长期无法得到有效治理已经成为印尼国内政治面临的重大挑战。此外,印尼还面临着就业困难、贫富差距悬殊、基础设施建设薄弱、投资环境有待改善等一系列长期性的挑战。

一、反腐败工作任重道远

腐败是印尼国内政治面临的最大问题之一。2004年苏西洛执政后,通过各种手段致力于打击腐败,对任何涉贪人员均毫不留情。他赋予反贪委员会巨大的权力,仅在2008年就有42位中央政府官员、地方政府官员或国会议员被反贪委员会扣押。^[4]根据透明国际公布的数据,印尼的腐败情况已大有好转,全球排名从2003年的122名提高到了2011年的

第100名,这表明印尼政府推行的反腐败措施取得了一定成效。但是,一些新的腐败案件仍然层出不穷,使苏西洛政府备受困扰,除了世纪银行腐败丑闻案件外,苏西洛政府的重臣、前青年体育部长安迪和民主党前主席阿纳斯,也因腐败丑闻而受到反贪委员会的调查。被一连串贪污案拖累,苏西洛领导的民主党遭受重创,在2014年的国会选举中得票率大幅下降,只获得了10.19%的选票。

腐败问题在印尼历史悠久,已经成为社会的一种大众文化。印尼的腐败是一个网络,主要是军方、企业界和政府官员的相互勾结。目前印尼的反腐只是触及腐败网络的边缘,并没有触及腐败网络的核心和本质。因此,反腐工作将是未来印尼新政府必须应对的主要挑战之一。

二、基础设施落后,投资环境有待改善

苏西洛政府提出着力打造贯穿印尼全境的六大“经济走廊”,大力推动建设总额达2000亿美元的电力、交通等基础设施工程项目计划。但是,印尼目前的道路、港口和发电站等基础设施仍然落后于其他发展中国家,这也直接影响到国内外投资者的投资意愿,成为制约印尼经济增长的最大瓶颈之一。

印尼虽然实现了经济的高增速,但是庞大的贫困人口与失业问题并没有得到根本性解决,并成为引发社会动荡的隐患。根据世界银行统计,目前共有2900万印尼人生活在贫困线以下。印尼的基尼系数从1999年的0.31上升到了2011年的0.41,表明印尼的贫富差距正在逐步拉大。此外,较高的青年失业率和较低的入学率使印尼一旦遇到经济恶化或突发事件,

极易陷入社会动荡的乱局。

三、国内安全环境有待进一步治理

印尼是世界上穆斯林人口最多的世俗国家,在恐怖主义得到遏制的同时,伊斯兰原教旨主义和极端主义迅速抬头,伊斯兰教对基督教、佛教等其他宗教信仰的容忍性不断下降,排他性明显增强,加之受国内与国际双重因素的影响,引发了一系列穆斯林与其他教徒的冲突,成为影响印尼国内社会稳定的主要因素。据统计,在印尼,2009年共有134起针对宗教少数派的暴力事件,2010年则上升为196起,2011年更高达244起。2013年,印尼中央政府发出明确警告,宗教冲突是印尼社会不稳定的主要来源。

选举制度的完善 与印尼政治的发展趋势

1998年,印尼开始从一党执政的政治体制向多党民主制度转型,转型包括一系列对政治、社会、法律和济等领域基本制度的变革,选举制度日臻完善,并逐步实现了军队职业化、地方自治等,这些措施从根本上改变了印尼的政治进程和国家宪政结构。

1999年10月至2002年8月期间,印尼先后进行了四次修宪。宪政改革是印尼多元民主改革的核心内容。修改后的宪法规定,印尼为单一的共和制国家,“信仰神道、人道主义、民族主义、民主主义、社会公正”是建国五项基本原则(简称“潘查希拉”)。人民协商会议(简称人协)是国家立法机构,由人民代表会议和地方代表理事会共同组成,负责制定、修改和颁布宪法,并对总统进行监督。如总统违宪,人协有权弹劾甚至罢免总统。人民代表会议(简称国会)是国家立法机构,每五年举行一次换届选举,



2014年4月9日，印度尼西亚总统苏西洛（前）在首都雅加达的一个投票站为国会选举进行投票。

行使除修宪之外的一般立法权。国会无权解除总统职务，总统也不能宣布解散国会；但如总统违反宪法，国会有关建议人协追究总统责任。地方代表理事会是2004年10月新成立的立法机构，负责有关地方自治、中央与地方政府关系、地方省市划分以及国家资源管理等方面的立法工作。成员分别来自全国33个省级行政区，每区4名代表，共132名，兼任人协议员。印尼实行总统制，总统为国家元首、行政首脑和武装部队最高统帅。总统每任五年，只能连任一次。总统任命内阁，内阁对总统负责。

印尼的议会和总统都由选举产生。印尼的选举制度经过不断的修改、完善和实践，逐渐走向成熟。1999年，印尼三十多年来第一次自由选举顺利举行，全民选举产生了人民协商会议，又由人民协商会议选举产生了总统和副总统。从机制和程序上说，这无疑是印尼在民主化道路上的一次飞跃。2004年，印尼在全民直接选举议会的基础上，又进一步实现了总统

的直接选举。2014年，印尼在第一次没有国际机构监督和观察的情况下举行选举，全国2.47亿人口中的1.86亿参加了投票。在分阶段实现议会和总统的直接选举外，印尼还逐步完善了民主选举的制度建设，例如，2008年颁布了总统选举法令，2010年12月又通过了新的《政党法》。总体来说，印尼的选举政治在逐渐完善的同时，也结合本国的政治、文化和社会等因素，形成了自己的特色。

第一，全民参选，影响广泛。从20世纪60年代到90年代末，印尼长期实行威权统治，“专业集团”一党独揽，军人在印尼政治中占有重要地位。经过民主化改革，印尼完成了军队的中立化，军人在印尼政坛的作用逐渐被削弱，最为明显的一个标志即国会不再单独为军队保留38个不经竞选直接获得的席位。更为重要的是，印尼作为最大的穆斯林国家，实行了全民直选。据统计，2014年，印尼选民人数为1.86亿，全国参选中央国会的各党候选人为6675人，

参选地方代表理事会议员的各省代表为940人，参选33省议员的各党候选人约2.57万人，而参选地方自治县市级议员的候选人有约21.8万人。全国参加竞选的“政治精英”多达25万人，可说是全面参与、影响广泛，对提高国民的政治意识与改革进程具有重大的积极意义。^[5]

第二，参选和进入国会的政党数目减少，政治文化日益成熟。印尼是一个典型的多党制的政治体系，这种特征与印尼社会细碎的利益结构直接相关。印尼是一个多地区、多族群、多宗教、多文化的国家，从而决定了印尼社会复杂多样的利益结构，各种利益交叉重叠、界限不清，分化不充分，导致数目众多的政党产生，而这些政党在意识形态、政治纲领、组织形态、社会基础等诸多方面都相应地呈现出不清晰、不稳定的状态。^[6]不仅如此，由于参选的政党林立，联合执政造成了政府工作效率低下。例如，尽管苏西洛个人威望高，但是他领导的民主党在2009年国会选举中的得票率却仅为21%，不得不同其他五个政党联合执政。民主党在国会中的弱势牵制了苏西洛的执政，导致其在近些年推出重大经济政策时，频频在国会中受阻，冗长的辩论和谈判大大影响了决策效率。^[7]

经过政治实践，印尼力图改变这种现状，颁布了新的立法，规定在今后的大选中，政党只有取得全国普选票的3.5%才有资格进入国会，而政党或其联盟要取得25%的选票或20个国会议席才可提名一组总统候选人。回顾过往，1999年印尼国会大选中，48个政党中只有6个政党取得了2%以上选票；2004年大选中，24个政党中仅7个达到2%的门槛；

2009年大选,34个政党参选,仅9个政党取得超过2.5%的选票名槛而进入国会,25党出局。而在2014年大选中,参选的全国性政党有12个,亚齐特区另加三个地方小党,共有15个政党派代表竞选,政党数目已经明显减少,同时,政党进入的门槛提高到3.5%,这都意味着进入议会的政党数目将得到有效控制,这是“精简政党,节约开支、政治成熟”的表现,也将有助于新的中央政府提高政府执行力和行政效率。

第三,反贪腐亲人民的政党及其政治新星受到民众广泛支持。在一届选举中,执政的民主党由于党内高层、部长和议员涉嫌贪污,其他一些大党如戈尔卡党也因党内地方官员贪腐严重被捕入狱,因此大选得票率都受到了明显影响。而斗争派民主党(PDI-P)的政治新星佐科(Joko Widodo,雅加达首都特区首长)因致力于反腐败,保持清明形象,注重接近民众获得广泛支持,也使斗争派民主党成为本届大选的第一大党。

第四,印尼选民的年轻化是未来的趋势。目前印尼的生育率是2.2%,国家人口的年龄结构偏低,全国约44%人口是25岁以下的年轻人。^[8]选民的年轻化及其政治文化特征对印尼的大选以及未来政局走向将产生深远影响。年轻人求新图变,但大多对政治缺乏深思熟虑,更倾向选择新兴政治力量,尤其容易被一些激进的、不切实际的政党选举纲领所吸引。同时,印尼的就业率低,大量年轻人毕业后无法找到工作,年轻人对社会不满,这些因素叠加,也将会增加印尼政治发展的不稳定性。因此,如何吸引年轻选民,关心他们的政治与生活诉求,成为各个党派制定纲领、开展

多种竞选形式的新议题。

2014年4月,印尼的国会选举已经完成,选前被看好的斗争派民主党的表现不如预期,虽然位列第一,但也只获得了18.95%的选票,因此无法独立选派候选人竞选总统,必须与其他政党结盟。目前各种分析担心,政党联盟不仅将降低政策的执行力,而且可能导致交易型政治的出现。尤其下一届政府在制定和推动重要经济政策时,可能因此而面对较大阻力,施政效率也将受到影响。而这可能导致政府未来在制定及推动政策时,面对“人多嘴杂”的阻碍,进而延缓经济改革的步伐。印尼的政治发展方向,仍需拭目以待。

中印尼关系稳定, 未来合作空间巨大

20世纪90年代,中国与印尼恢复了正常的双边关系,以2005年中印尼建立战略伙伴关系为标志,双边关系进入全面快速发展的新阶段。中印尼政治互信不断加强,高层互访频繁,政治、经济、防务、海上等对话机制运行顺畅。近年来,中印尼各领域友好合作不断结出硕果,战略性合作已经成为当前两国关系的最鲜明特点。^[9]尤其是2013年10月,中国国家主席习近平访问印尼,双方共同决定把中印尼关系提升为全面战略伙伴关系,中国与印尼的合作空间巨大。但是,目前中印尼贸易额在中国同东盟国家贸易额的排名中仅列第四位,投资水平也有待提高,一些新兴领域的合作还处在起步阶段。与两国16亿人口相比,100多万的双向人员往来规模还远远不够。

中印尼两国领导人承诺,将加强基础设施建设、制造业、农业、投融

资等领域合作,创造新增增长点,实现2015年两国贸易额达到800亿美元的目标。中国企业将积极参与印尼“六大经济走廊”和互联互通建设,在印尼建设两国综合产业园区。加强油气、新能源等领域合作,建立长期可靠的能源合作伙伴关系。深化财政金融合作,续签总额1000亿元人民币的双边本币互换协议并积极考虑扩大规模。

中国和印尼都是本地区和世界上有影响的发展中大国和重要新兴市场国家。两国在国家发展进程中有相似目标,在维护本地区繁荣稳定方面有广泛的共同利益,在国际事务中有共同语言。印尼新政府的上台,虽然会在一定程度上调整内政外交,但是基于中印尼共同发展的利益,两国关系应该不会受到明显影响,尤其近年来印尼华人的政治地位得到改善,也将有助于稳定和推动两国关系的全面发展。■

(作者系中国社会科学院亚太与
全球战略研究院副研究员)
(责任编辑:魏丹丹)

[1] 吴婷. 苏西洛执政以来印尼外国直接投资(FDI)流入结构变化及其原因分析[J]. 东南亚纵横, 2011, 11.

[2] 世界银行统计数据. [2014-04-15]. <http://data.worldbank.org.cn/indicator/FI.RES.TOTL.CD/countries/all?page=1&display=default>

[3] 印尼称G20地位上升体现全球多样化. [2009-09-30]. 路透社, Indonesia and the G20[EB/OL]. [2014-04-21]. <http://www.thejakartapost.com/news/2009/04/03/indonesia-and-g20.html>

[4] 许利平. 印尼民主改革时期腐败问题探析[J]. 东南亚研究, 2013, 3.

[5] 李卓辉. 印尼议会大选启动大改革时代新进程[N/OL]. [2014-04-01]. <http://www.zaobao.com>

[6] 房宁. 精英分裂之下印尼的多党政治[J]. 文化纵横, 2010, 5.

[7] 选举初步成绩:各党得票相近 印尼新国会料严重分化影响施政效率[N]. 联合早报.

[8] Business Monitor International Ltd. Indonesia Business Forecast Report: No Escaping External Malaise: 24. <http://www.businessmonitor.com>

[9] 刘建超. 中印尼关系发展新的里程碑[N]. 人民日报, [2013-08-30].