

试析印尼新总统的施政方略与面对的挑战

吴崇伯

印尼是东盟人口最多、资源最丰富的国家，也是东盟最大的经济体，在东南亚地区的政治经济影响力举足轻重。因受到 1997 年亚洲金融危机的重创，以及 1998 年以后政权连续更迭的负面影响，印尼经济发展减缓，发展水平和发展速度落在了部分邻国的后面，在东盟的领导作用被严重削弱。首位直选总统苏西洛 2004 年 10 月正式入主独立宫后，立即制订出一系列推动改革、加快经济发展和改善民生的具体措施，并开始借亚洲经济，特别是中国经济发展的东风，奋起直追，力图重塑印尼国际形象，恢复在东盟的领头羊地位，各方面的工作开始有起色。苏西洛上台以来遏制腐败，改善投资环境，赢得了国内外投资者的欢迎，其政治技巧和清廉形象则使他成为印尼最受欢迎的总统之一。印尼新总统的施政方略引起世界的关注。

一、缓和党派矛盾，巩固政权，稳定政局

苏西洛领导的民主党在国会中是个小党，在国会选举中只获得 7.45% 的选票，因此，他必须联合其他政党组成联合政府。新组成的“团结内阁”容纳了 8 个政党的精英，几乎包括了国会的主要大党，充分体现了平衡的原则，兼顾了各方的利益。只有前总统梅加瓦蒂领导的斗争民主党 (PDIP) 和基督教会为主的和平福利党 (PDS) 未进入政府团队。苏西洛还成立了“国家政治安全委员会”和“国家经济委员会”，在总统府管辖下开展工作，聘用专家、政要专门向总统反映社情民意，并对重大问题提出政策建议。

苏西洛领导的民主党在国会 550 议席中只拥有 57 个议席，而其他 4 个大党，即专业集团、民主斗争党、建设团结党和国家使命党在国会中共拥有 331 个议席。尽管苏西洛是通过直选当选总统的，他不对国会负责，但他的施政纲领和政策主张如果无法得到各大政党的支持，必将在国会遇到重重阻力。为此，苏西洛上台两个月，施展高明政治手腕，分化议会反对派，为政府顺利施政扫清道路。首先，在议会组建以伊斯兰政党为基础的人民联盟对抗以专业集团党和斗争民主党为基础的对党联盟。2004 年首轮总统选举后，梅加瓦蒂所领导的民主斗争党 (PDI-P) 为扭转劣势，与专业集团党 (PG)、团结建设党 (PPP) 等几大政党结成“国民联盟”为梅加瓦蒂助选，号召所属党员在第二轮投票中支持梅加瓦蒂。但总统选举后，失败的“国民联盟”并未解散，而是作为反对党联盟在国会中继续存在。苏西洛领导的民主党 (PD) 则与星月党 (PBB)、繁荣正义党 (PKS)、民族使命党 (PAN)、民族觉醒

党 (PKB) 和民主先锋之星党 (PIB) 等政党联合, 组织起“人民联盟”, 在议会和人民协商会议 (人协) 中构筑起合作关系, 与“国民联盟”抗衡。在国会内形成的“国民联盟”与“人民联盟”两大政治派别势均力敌。其次, 支持副总统尤素夫·卡拉在专业集团党第七届代表大会上竞选总主席, 尤素夫·卡拉以优势票数击败阿巴丹戎顺利当选, 国会第一大党由反对派变为支持政府, 反对党联盟实力大为削弱, 并面临解体的危险。这样新政府获得多数议员的支持, 有利于清除执政过程中出现的各种障碍, 做到政令畅通, 实现政府制订的大政方略。

二、反贪与反恐兼行, 净化社会环境

在印度尼西亚, 腐败有四种基本类型: 寻租性腐败, 即权钱交易、官商勾结; 地下经济腐败, 即走私; 税收流失腐败 (偷税、漏税); 公共投资和公共支出腐败 (预算舞弊、中饱私囊)。在印尼, 社会“三歪风” (贪污腐败、官商勾结和裙带风) 泛滥成灾, 已成为一种顽疾, 几乎侵蚀社会的各个层面。苏西洛在上台伊始就特别强调“反贪与反恐”的重要性, 并把反贪定为政府施政的核心之一。新内阁突出清除政府腐败行为, 努力创造廉洁政府, 优化印尼的投资环境。最近, 苏西洛召集有关文武高官, 举行肃贪协调会议, 会后宣布肃贪先从总统和副总统办公室、国家秘书处、内阁秘书处等权利核心机构开始, 逐步在政府其他机构、国有企业、民间社团中开展。苏西洛责成财政与建设监察局 (BPKP) 审核国家资产流失状况, 授权肃贪委员会 (KPK) 和财务稽查局 (BPK) 审核政府各部门的以权谋私行为。

苏西洛政府执政以来, 颁布出台六项新措施, 在反腐倡廉方面采取了一系列大的行动, 包括审计国务秘书处、内阁秘书处、正、副总统秘书处资产; 审查政府各部、国有企业、国会、人协、地方代表理事会、宪法法院的舞弊行为; 防止地震海啸后亚齐灾后重建的舞弊行为; 防止未来 5 年大规模的基础设施建设的舞弊行为; 对国企、政府部门、私营企业和独立机构的贪污嫌疑犯和舞弊行为进行法律诉讼, 37 名省长、市长、县长和议员受到查处; 追捕和寻找逃窜到国外的贪污嫌疑犯; 强化打击滥砍滥伐森林的行为, 逮捕主谋和后台 400 多人, 等等。所有这些反贪新措施都比过去更具体、也更有针对性, 从而受到社会大众的广泛赞誉。

苏西洛政府还把国家安全确立为施政重点, 坚决打击恐怖主义活动, 平息地方分裂运动和宗教种族冲突, 结束国内部分地区的分离主义问题, 加强国际反恐合作。印尼被公认为东南亚恐怖活动的“重灾区”, 东南亚地区的恐怖组织“伊斯兰祈祷团”虽然受到沉重打击, 力量已经明显削弱, 但远远没有被根除。逍遥法外的“伊斯兰祈祷团”与“基地”组织有着千丝万缕的联系。印尼甚至还出现了新的伊斯兰武装恐怖组织——Mujahidin Kompak, 它是由“伊斯兰祈祷团”的强硬派分裂出来而组成, 这些强硬分子自立门户后, 拉拢和招募更多的极端主义者, 印尼反恐将是一项长期而又艰巨的任务。苏西洛政府表示, 要保证国内局势的稳定, 必须在反对恐怖主义和其他非传统安全问题上下大力气。2004 年 5 月, 印尼政府结束在亚齐为期一年的军事紧急状态, 转为实施民事紧急状态。2005 年初, 印尼政府与亚独恢复和谈, 8 月与自由亚齐运动签署和平协议, 印尼开始从亚齐撤出军队, 结束近 30 年的战乱。

三、加大经济振兴力度，努力改善民生

苏西洛总统将发展经济作为施政的首要目标，在新内阁成立后提出了许多发展经济的新思路，并制订了 2005—2009 年中期经济发展计划，推动经济复苏，重振印尼经济。

1. 新政府提出优先注重基础设施建设，并将此作为经济复兴的前提条件。

根据印尼工商会馆的一项调查，在未来 10 年内，印尼全国需要 1500 亿美元资金来发展基础设施建设，其中 980 亿美元（或每年 90 万亿盾）可由私人企业投资，而 520 亿美元（或每年 45 万亿盾）需要政府筹措。按照苏西洛政府提出的计划，在未来 5 年内将投资 720 亿美元，着力改进铁路、公路、桥梁、发电站、机场、码头等设施。苏西洛明确指出，将充分挖掘国内的经济潜能，诸如民众 190 万亿盾的银行存款以及保险和劳工福利保障的长期存款，总额可达 230 万亿盾（相当于 250 亿美元），如此将有许多基础设施建设项目得到落实。苏西洛还利用参加 APEC 峰会和东盟峰会的机会，主动邀请中国、日本、美国、韩国、澳大利亚、欧盟和东盟邻国来印尼投资，参与基础设施建设，并得到中、日等国的积极响应和支持，一些大型项目已经陆续开工。同时，世界银行也对印尼政府的上述计划表示支持，正在讨论具体计划协助印尼发展基础设施，包括兴建学校、医院和桥梁，修建农村的水利系统等。

2. 挖掘农业与制造业潜力，推动经济全面复苏和回升。

印尼农业有着巨大的发展潜力，土地广袤而肥沃，终年气候温和，雨水充沛，自然条件得天独厚。新政府将给农业、渔业、畜牧业和种植园业优先发展的条件。上台伊始苏西洛总统就从茂物 and 全国其他地方聘请农业经济专家为他出谋划策，拟借鉴泰国发展农业和农村社会的做法，推动农业各领域发展。根据政府农业发展计划，农渔业对印尼 GDP 的贡献率 2005—2009 年将力争每年增加 2.5%，农民实际收入每年增加 3.5%，农产品出口额 2009 年达到 90 亿美元，比 2004 年增加一倍多，同时努力提高国内食品供应，平均每年减少主食进口 10%。

金融危机前印尼制造业曾以每年 10% 以上的速度增长，整个制造业对经济增长的贡献率 1993—1996 年期间为 30%—35%。但自 1998 年以来，由于投资减少，制造业一直处于低迷状态，增长幅度仅徘徊在 5%，对国民经济的贡献率 2003 年下降为 24%。为保证经济增幅未来 5 年每年达到 6%—7%，印尼政府推出新的振兴制造业对策，振兴重点是纺织业、制鞋业、木材加工业、电子电器业、纸浆和造纸业等，力争使制造业在 2005—2009 年期间的年均增长率达到 8.1%。政府将以此推动制造业走出低谷，保持制造业出口的持续稳定增长，为经济发展和减少失业作出更大贡献。

3. 改善投资软硬环境，提高投资竞争力，吸引外资重返印尼。

1997 年以后外国直接投资下降一直是印尼政府高度关注的问题。2004 年印尼吸收外国直接投资 103 亿美元，比上年有所下降；国内投资只有 40 亿美元，比上年下降了 26%。新政府认识到改善投资环境、花大力气吸引外资对于国家经济恢复和减少失业的重要性。新政府决定将前总统梅加瓦蒂 2003 年 2 月发起的“2003 到印尼投资年”延长至 2005 年。印尼投资协调局已与全国 32 个省的省长签署合作协议，共同做好“2005 印尼投资年”工作，并组团赴印尼主要的资金来源地，推介印尼的投资环境；印尼政府还成立了由印尼投资协调局牵

头、由印尼负责投资和出口的政府部门组成的、为投资者提供优质的“一站式”服务的机构，以进一步简化投资审批手续；政府正在修改并即将出台新的投资法，以消除阻碍投资的各种消极因素。其主要特色是：内资和外资投资法规的统一；投资自由化的许诺；国有化、征用及补偿安排；外汇兑换政策；财政和非财政鼓励措施；土地权；对中小企业支持；中央和地方政府权限的设定等等。新的投资法规将令投资者受到鼓舞，并即将提交议会。工商界期望新政府能全力抓紧改善投资环境的工作，以便在激烈的国际竞争中恢复印尼原有的投资地位，吸引外资重返印尼。

4. 制订新的能源政策，减少或取消对燃料消费的高额补贴。

从 1978 年开始，印尼政府一直对燃料进行补贴。在 2004 年印尼政府的财政预算中，燃料补贴高达 63 万亿盾（约合 68 亿美元）。随着今年初以来国际油价的持续攀升，国际原油价格已突破 60 美元/桶，印尼政府 2005 年面临 140 亿美元的巨额补贴。为了避免社会动荡、遏制通货膨胀和保持国家货币币值的稳定，印尼政府正在考虑 2006 年全面提高油价，减少或取消对燃料消费的高额补贴，把资金改用于基础设施建设。政府还计划大力开发新的油田并提高现有油田的生产能力，决定修建第 10 座炼油厂，并与外资加强合作开发已探明的资源。另外，政府已决定颁布新的法令，大力支持可替代性环保能源的开发和利用，争取在 2015 年前调整各种能源消费结构，石油消费在全国能耗中的比例由 60% 降为 30%，同时保证煤炭、水电、太阳能、核能、“绿色能源”、生物能源等占到全国总能耗的 70%。作为一项短期措施，印尼政府还于 7 月初发起了全国节能运动，呼吁公务员和国营企业职工节约燃油。

四、借亚洲经济，特别是中国经济发展的东风，加快发展

自上世纪末遭受经济危机以来，亚洲经济正经历一个新的发展期。有鉴于此，加强与东盟以及亚洲其他国家和地区的合作成为新政府最重要的着力点。印尼政府和企业界一直密切关注着中国和亚洲地区的经济发展，期望搭乘中国的“经济快车”。中国已成为世界第三贸易大国，成为继美国和欧洲之后的又一大经济引擎。每年吸收超过 5 000 亿美元的商品和劳务对印尼来说无疑是一块有吸引力的大蛋糕，印尼期待着加深与中国在经济、能源等方面的互利合作。而近些年中国与东盟国家的经济关系迅速发展，印尼新政府更有意把对外经济关系的重心转向亚洲，尤其是中国。印尼正在从与中国广泛和深入的经济合作中受益，特别是双边贸易领域。过去几年中，印尼贸易一直以年均 18% 的速度增长。1990 年双边贸易额仅 11 亿多美元，2002 年达 79.28 亿美元，2003 年增至 102 亿美元，2004 年为 134.8 亿美元，2005 年将突破 150 亿美元，两国在 2005 年 4 月约定的争取在 3 年内（到 2008 年）使双边贸易额达到 200 亿美元的目标有望提前实现，到 2010 年双边贸易额可能超过 300 亿美元。中国已成为印尼第四大贸易伙伴。截止 2004 年，中国在印尼投资项目近 200 个，协议金额超过 10 亿美元，主要集中在石油和矿产业。

苏西洛总统执政 10 个月，先后接待了温家宝总理、胡锦涛主席到印尼访问，两国签订了《中国和印尼关于建立战略伙伴关系的联合宣言》，达成 8 项共识，加强双方在贸易与投资、农业、海事、基础设施、技术、防止自然灾害、以及防务设备等方面的广泛合作。苏西洛总统 2005 年 7 月 27—30 日对中国进行了成功访问，进一步深化两国在能源、基础设施方面的合作。中国与印尼友好合作和战略伙伴关系步入新的阶段。

为着眼于长期和持续发展，苏西洛特别任命了华裔经济学家冯慧兰担任贸易部长，以利于加快印尼外贸政策的调整，加强同中国和亚洲地区的沟通。冯慧兰多次会见陈大江、黄双安、郑年锦、熊德龙等知名企业家领导的促进印尼—中国贸易领导小组，希望华人企业家能发挥桥梁作用，推动印尼—中国贸易的全面发展，特别要求能下大力气吸引更多中国游客到印尼旅游，以推动印尼旅游业发展。冯慧兰被任命为印尼重要的内阁部长，这在当地引起了华人的好评，被普遍看作是新政府对华亲善的举动，不仅有利于吸引华人资本的投资，也有利于同中国以及其他亚洲国家的贸易往来。

五、面对诸多挑战，总统任重道远

第一，国内各大政党出现严重分裂，但副总统的“强势”却对总统的施政产生重大的牵制作用。

2004年全国大选后，印尼各大政党都举行了全国代表大会，选举出新一届领导班子领导今后5年的工作，迎接2005年和2006年的地方直接选举以及2009年的全国大选。但除了第一大党专业集团外，其他政党都出现了严重的分裂，有的甚至分裂成为两个中央领导，政党实力严重削弱。如斗争民主党，前总统梅加瓦蒂虽然保住了总主席的位置，但该党的大批核心骨干纷纷离她而去，组成斗争民主党革新运动，与梅加瓦蒂分庭抗礼；前总统瓦西德创建的民族复兴党也由于内部意见不一，分裂成势均力敌的两大阵营；国民使命党和改革之星党内部也是纷争不息、内讧不止。由于各大政党出现严重分裂，因此已难于对苏西洛总统的施政产生重大的牵制作用。

目前对苏西洛形成的最大挑战在于，副总统卡拉成为国会第一大党专业集团党总主席后，也就成为强势副总统，其政治实力和财团势力远远超越苏西洛总统，自然具有主导政权的人事安排和决策权。印尼有的媒体和学者指出，团结内阁的实际操作控制权已转移到以卡拉为首的专业集团手上，作为原来提名总统搭档竞选的民主党及其伙伴，已经逐步或大部分失去执政党的地位。卡拉副总统兼任第一大党总主席，将给苏西洛总统本人和他领导的民主党留下无穷的后患。卡拉副总统表示，现在只有专业集团地位最巩固、实力也最强，并信心十足地宣布，要在2005年194个地方选举中夺取70%的席位，并在2009年的全国大选中大获全胜。

第二，经济明显好转，但高油价、高通胀、低货币汇率成为新的经济隐患。

经过几年的治理整顿，印尼经济已经逐渐走出亚洲金融危机的阴影，经济运行和金融秩序趋于正常，宏观经济环境不断改善，2003年和2004年经济分别增长4.3%和5.1%，人均国民收入2004年达到1181美元，已恢复到金融危机前的水平。进入2005年以来，尽管印尼连续遭到天灾侵袭，但对其总体经济影响不大，继续呈现较强的复苏势头。但经济学家也提出警告，若政府无法妥善处理油价上涨和印尼盾汇率波动的问题，则将导致国内通货膨胀升高，进而破坏经济增长基础。目前通货膨胀已经成为印尼头痛的问题，政府3月1日宣布调高燃油价格29%以后，燃油高价导致生活必需品涨价，印尼在今年第一季度的通膨率率达到8.81%，引起各界不满，许多城市出现大规模示威活动。印尼央行预期，受高油价影响，印尼2005年通胀率将达到9%，超过官方此前预计的7.5%的目标。此外，脆弱的印尼盾是国家的一大难题，2005年以来，印尼盾对美元汇价已经下跌16%，仅在8月份跌幅就超过

10%。8月底印尼盾兑美元汇率跌至11 800盾兑1美元的程度，创下2002年以来的最低点，^①成为亚洲最疲弱的货币。雅加达股市也受到牵连而大幅下挫。印尼盾大幅贬值不仅引起印尼全国上下的恐慌，而且也引起东盟各国的极大关注，人们担心东盟主要货币会因此引发多米诺骨牌效应。为此政府不得不在能源、金融、财政等方面采取紧急措施，克服因国际燃油价格上涨而引发汇市动荡的困难，稳定汇市和股市。

第三，减贫和教育也面对诸多挑战。

苏西洛在竞选时承诺5年内把贫民人数降低一半，由3 600万人降为1 800万人，并决心让所有中小學生享受免费教育。但眼前看到的是失业率上升，据印尼科学院经济中心预测，2005年的失业人数将上升到1 183.3万人，远远超出政府预计的990万人。目前印尼有将近4 000万人生活在官方确定的贫困线以下，每年还有大量人员加入到劳动大军中，就业与减贫任务依然十分艰巨。另外全国200多万儿童营养严重不良，30%以上初中生全国考试不及格。贫民数量增加了，教育素质低落，失业状况恶化，挑战更为尖锐。

总的来说，印尼政治、经济仍处在转型阶段，印尼政坛各种势力错综复杂，贪污腐败现象严重，恐怖威胁依然存在，改善投资环境的任务非常艰巨，不能指望短期内有很大改善。但印尼是一个拥有两亿多人口的大国，是东南亚地区经济发展中心之一，石油、天然气、煤炭、电力等自然资源丰富，经济有一定基础，全国约有2 000万中产阶级，居民购买力较强；同时印尼也是一个市场化程度较高的国家，对外开放程度高，外汇没有管制，货币自由兑换，政府鼓励外资到印尼投资。为应付8月以后的货币危机，印尼当局加息、汇市干预、调高银行储备金及收紧商业银行外汇交易等措施迅速出笼。从目前看，市场的主流意见认为印尼不会因此陷入衰退，只是经济增长可能放缓，但亚洲开发银行最新预测2005年仍可达到5.7%。印尼国内预计2005年经济将能保持平稳适度增长，全年经济增长有望达到5—5.5%，是过去5年内的最佳表现。

注 释：

“回祈团内部发生分裂”，印尼《国际日报》2005年1月15日，A1。

立言：“新政府五项经济优先纲领”，《印度尼西亚商报》2005年2月26日。

评论：“中美日资本协助兴建基础设施”，《印度尼西亚日报》2005年6月23日。

Staff, Department of Economics, CSIS: “The Indonesia Economy: Moving along the Path of Modest Growth”, *The Indonesia Quarterly*, Center for Strategic and International Studies, Indonesia, First Quarter, 2004, P35.

“Government sees strong growth ahead in industries”, *The Jakarta Post*, Aug 15, 2004.

评论：“印尼经济喜中显忧”，印尼《千岛日报》2005年8月3日。

“中国-印尼第六次经贸联委会在印尼雅加达召开”，中国商务部网站，2004年9月27日。网址：<http://id.mof-com.gov.cn/article/200409/200409002786741.xml>

“去年国民生产总值增5.13%”，《国际日报》2005年2月17日。

“印尼：悲情中走向复苏”，马来西亚《工商世界》2005年6月号，41页；“印尼政府坚持调高燃油价格”新加坡联合早报网，2005年3月19日。

“Govt sees no concern as rupiah slumps over 10 000”, *The Jakarta Post*, August 23, 2005

(作者单位：厦门大学南洋研究院)

(责任编辑：王士录)