

壹、前言

所謂「優勢政黨」(dominant party)，政治學者一般理解為長期在多黨政治競爭中贏得主導性地位，以及能長期掌握行政或立法統治權力的政黨 (Bogaards, 2004; Greene, 2007, 2010; Reuter, 2010)，其在面對其他較小反對黨與之反覆對抗與討價協商的過程中，具有絕對的議價優勢與一致的議題設定能力 (Pempel, 1990; Roozendaal, 1992)，甚至能夠左右政經制度的制定與沿革；換言之，在優勢政黨體制的國家，「執政黨」與「國家」間常形成緊密交織而難以分割的關係 (Arian & Barnes, 1974; Magaloni, 2006)。依其形成的時間點為標準，優勢政黨大致可分為三類：其一，是在成熟的民主體制中，透過既定政黨競爭制度努力登頂，並長期維持此優勢地位的政黨；其二，是在新興選舉型民主政體中，由於在制度創建與政權成立過程中發揮了關鍵作用，而贏得第一次奠基型選舉的政黨；其三，則是從威權時代便存在的執政黨，並且是在其主導之下，方才開啟該國多黨選舉的進程。除了第一型的優勢政黨之外，其他兩類型的優勢政黨，都是在新政局一開始便占據了「先發」的優勢，甚至很長一段時間是舞臺上的唯一行為者，因此能累積充足的競爭資源，包括規律的選民群、制度化的黨組織、派系聯盟的實力，甚至是形塑與操縱競爭規則的能力，以防堵後繼的競爭者 (Boucek, 2014; Templeman, 2014)。而優勢政黨的喪失政權，最常見的原因是黨內團結的崩潰，其次才是經濟危機，以及社會嚴重分歧所造成的動亂 (Boucek, 2014; Wagner & White Jr., 2014)。

印尼自 1998 年蘇哈托總統因亞洲金融風暴所造成的國內經濟危機下台後，開始邁向民主化。雖然印尼社會存在著許多學者們眼中不利於民主轉型的因子，諸如伊斯蘭文化普遍被認為反民主的傾向、強人長期執政所建立之綿密的黨政軍威權領導網絡、蘇哈托驟然下台後的菁英鬥爭、瀕臨崩潰的經濟、旺盛的分離主義運動與宗教族群暴力衝突等，但該國終究得以緩慢而穩健地鞏固其民主體制。迄今，印尼已是東南亞 11 國中民主指數最高的國家。¹ 在印尼民主轉型的過程中，一個很有趣的現象就是在蘇哈托時代便確立實質優勢「政黨」地位、組織與勢力並深入印尼社會各層面的「戈爾卡」(Golkar)，卻在 1999 年

¹ 印尼自 2005 年起，在自由之家 (Freedom House) 的評比中，成為東南亞唯一的「自由國家」。相反地，原本長期被評比為「自由國家」的菲律賓與泰國，自 2005 年起被降等為「部分自由」國家。不過，印尼在 2014 年因通過一項限制非政府組織活動的法案，而亦被降評為「部分自由」國家。

「後蘇哈托時期」的第一次國會大選中，即喪失其優勢地位。而自1999年以降印尼所舉行的諸屆國會與總統大選，基本上呈現多黨競爭而無一黨能持續掌握有效多數的態勢。戈爾卡黨的「不堪一擊」，不論是從其所掌握的國內各方資源觀之，或與其他東亞與東南亞國家的許多優勢政黨相比，都是頗令人驚訝而值得探討的現象。本研究旨在探討造成戈爾卡黨式微與多黨政治發展的制度性與非制度性因素，而認為印尼政治菁英的權力分享文化、伊斯蘭政黨的務實與高度妥協性、比例代表制的國會選舉制度、與國會政黨掛鉤的總統提名方式，以及選舉相關法規對政黨參選的限制，雖然使得戈爾卡黨喪失操控政局的能力與阻礙民主化進程的可能，卻也同時無法促使中大型政黨進一步整合、提升菁英的政黨忠誠度與抑制個人型政黨的崛起。如今印尼的多黨政治體系雖趨於鞏固，國會政黨碎片化所導致的效率不彰及眾政黨普遍缺乏制度化，則是該國未來欲提升其民主品質的兩大障礙。以下，第二節將回顧戈爾卡發展的歷史；第三節將從後蘇哈托時期印尼所舉行的諸次國會與總統大選及選舉相關法規的修正中，呈現其政黨競爭的若干特徵，以及戈爾卡黨在此民主化過程中的地位；第四節將探討造成當今印尼多黨政治及戈爾卡黨無法持續其優勢政黨地位的制度與非制度性因素；第五節總結討論印尼政黨政治與政黨體系發展情況，以及其對印尼民主鞏固與民主治理所造成的影響。

貳、蘇哈托威權時代戈爾卡「優勢政黨」地位的確立

印尼在1950～1957年間，曾經歷短暫而混亂的議會民主時期。由於印尼歷史背景、地理環境、族群、宗教信仰的高度複雜性，因此，獨立初期的憲政制度，是選擇仿效西方多元社會以比例代表制產生多黨內閣制的「共識型民主」，希望整合社會不同代表性的團體組織至國家體制內的政治活動中（戴萬平，2006，頁40）。然而，其結果卻造成國會中有近百個政黨相互競爭，派閥政治帶來的政黨惡鬥加劇國家內部分歧，更導致內閣不穩與更換頻繁，短短7年內就換了6個內閣。此時印尼政黨依意識型態之歧異而可分為三個主要陣營：以蘇卡諾（Sukarno）總統所領導的印尼國民黨（Partai Nasional Indonesia, PNI）為首的民族主義政黨、以馬斯友美黨（Masyumi）與宗教學者復興會（Nahdatul Ulama, NU）為首的伊斯蘭政黨，以及以印尼社會黨（Partai Sosialis Indonesia, PSI）與印尼共產黨（Partai Komunis Indonesia, PKI）為首的社會主義政黨。到