

# 佐科威面對 改組內閣的壓力

鄭耀章

印尼總統佐科威 (Joko Widodo) 的內閣已工作了九個月，最近希望佐科威改組內閣的聲音甚囂塵上，要求改組的壓力不僅來自反對陣營，也來自支持佐科威總統的政黨聯盟，甚至於推薦佐科威競選總統的鬥爭民主黨。是否需要改組內閣，坊間出現各種不同的聲音。

印尼採用的是總統制，組織內閣是總統的特權，改組內閣也是總統的特權。倘若總統認為某位部長不稱職，總統有權撤換該部長。不需要獲得國會或政黨的同意。但各政黨無不覬覦部長職位。



**改組內閣的影響**  
改組內閣不一定帶來正面的影響，

有時候反而帶來負面的影響。改革時代初期的瓦希德總統（一九九一—二〇〇一）在沒有明確理由的情況下多次改組「團結內閣」，結果引致支持他的政黨反感，對他極為不滿，最後導致他被人協大會彈劾下台。

瓦希德過後的美加娃總統的「互助合作內閣」與蘇希洛總統的「聯合內閣」，原則上是由支持的政黨組成的聯合內閣，由支持政黨的大小決定他們在內閣中分到職位。因此，若改組內閣支持的政黨不希望維持他們在內閣中的部位，至少不減少他們在內閣中的部位。

但民眾的願望卻與政黨不一樣，民眾希望由效忠政府、以國家與民族利益為重的專業人士出任部長，而不是由效忠政黨的人士出任部長。所以當有聲音要改組內閣的時候，就會出現民眾與政黨的意見對立的現象。

無論如何改組內閣的結果，都不能令各方滿意。瓦希德總統因為改組內閣，而導致他因此下台。也許就因為瓦希德的事件，使以後的美加娃總統與蘇希洛總統對改組內閣特別小心。美加娃總統（二〇〇一—二〇〇四）避免

改組內閣，在她任內沒有改組內閣，而是在後期擔任政治安全統籌部長的蘇希洛，因為與美加娃意見不合而自行引退。

蘇希洛總統（二〇〇四—二〇一四）也非常小心處理改組「聯合內閣」的事，蘇希洛改組內閣並不一定因為閣員的工作業績不佳，而是因為維持聯盟的團結，他甚至犧牲自己的愛將、亞洲最好的財政部長 Sri Mulyani，讓她出國當世界銀行的執行行長。只不過為了維持一個虛有其名的政黨聯盟的團結，不願意因為當時的世紀銀行案，而得罪政黨聯盟與國會裡的從業黨與公正福利黨。

蘇希洛總統在第二任期的第一年里，改組內閣時沒有更換部長人選，反而增加了十三位副部長，使內閣中的副部長人數從六位增加到十九位。

## 佐科威面對的難題

佐科威總統面對改組內閣的問題更加複雜，因為他並非政黨的總主席，在政黨裡沒有實權，而必須服從黨總主席美加娃蒂的命令。眾所周知佐科威與美加的關係並不是很深厚，與輝煌聯盟中的政黨的關係亦如此。



所以若進行改組內閣，他除了必須滿足鬥爭民主黨的要求之外，也必須滿足輝煌聯盟中政黨的要求，如國民民主黨（Nasdem）、民族復興黨（PKB）、民心黨（Hanura）的要求。

眾所周知，佐科威工作內閣的成員裡，有一半不是他所決定的人選，他必須容納支持他的聯盟政黨所推薦的人選，另外也要接受美加娃蒂與副總統尤淑夫·卡拉所推薦的人選。

此外，原來一些在反對陣營的政黨，現在因為已分裂成兩派，其中一派表明支持佐科威，若現在改組內閣，他們也希望獲得部長職位。佐科威也希望獲得他們在國會中的支持，俗語說沒有免費的午餐，佐科威是否因此分配給他一些部長職位？

改組內閣不一定能夠解決問題，可能使問題變得更加複雜。反而會促使各政黨因為爭奪部長職位而造成衝突。也許現在佐科威需要做的是，命令部長們在自己的崗位上繼續努力，國家開支預算剛發放，要部長們做出一些成績來，半年後再考慮改組內閣。

\*\*\*\*\*



這半年來盾幣兌美元的匯率一蹶不振，目前已突破一美元兌一萬三千三百盾，已接近一九九八年金融危機時盾幣的水平。可惜的是盾幣的貶值並未能推動出口的增長，主要原因是進口國經濟放緩，需求銳減，也在減少進口。另一原因是印尼的主要出口為礦物與原材料，但目前礦物與原材料的國際價格下跌，使印尼出口額跟著下滑。

### 出口下滑

二〇一五年一月至四月印尼的出口額僅達五二一·四億美元，同比下降百分之三一·〇二。非油氣出口僅達四四九·八億盾，或同比下滑百分之六·四三。而印尼國內的工業生產也非常需要美元用以進口所需原材料。但因為出口減少使美元外匯減少，促使美元升值，以上是國內促使美元升值的原由。

外在因素是美國經濟開始好轉，美

聯儲計劃今年內調升利率，促使世界各國的錢幣兌美元匯率因此下跌，包括印尼盾幣在內。印尼的傳統貿易伙伴，如中國及其他亞洲國家的貨幣也跟著走軟。印尼二〇一五年第一季的經濟成長只有百分之四·七，也成為盾幣走軟的原因之一。

有人認為盾幣走軟，是盾幣趨向平衡美元的一個過程，與當前印尼經濟成長的情況相稱。與印尼的通貨膨脹率、經常賬戶的情況、印尼的外債情況、及宏觀經濟指標都會影響盾幣兌美元的匯率。

但印尼政府必須注意的是：不要讓當前的經濟情況引發經濟危機。政府必須制定一些措施，以防止經濟情況繼續惡化。

### 私企的外債

雖然印尼的外匯儲備仍然夠高，二〇一五年五月的外匯儲備有一一〇七·七億美元，但比起二〇一五年一月一四二·五少了許多，這足以令人警惕，雖然印尼對外貿易出現入超，這是因為印尼進口減少之故。另外印尼外匯減少的原因，是中央銀行利用外匯干預外匯市場，使盾幣的跌幅不要太大。所



以印尼的外匯這幾個月來減少許多。倘若我們看，外匯儲備佔國民生產總值的比例，只有百分之十四，這表示印尼的外匯儲備仍然很少。同是東盟國家的泰國（百分之四十），馬來西亞（百分之三十三），菲律賓（百分之二十九）。

短期內即將到期外債與印尼外匯儲備的比例是二·三，這比菲律賓的八·四及泰國的二·五低。其實印尼的外債是私企外債佔大多數，印尼償債率（到期外債及利息與出口額的比例/DSR）已超過安全門檻百分之二十。二〇一四年第四季與二〇一五年第一季的DSR是百分之五四·六五與百分之五九·九。而印尼外債其實是私企外債佔大多數，如二〇一四年第四季DSR百分之五四·六五，其中私企的外債佔百分之四九·四，政府的外債只佔百分之四。大量的私企外債表示私企需要大量的美元來還債，這也成為促使美元升值、盾幣受壓的原因之一。特別是百分之八十的私企外債都未有對沖保險。

無法避免私企擁有大量的外債，從印尼銀行的貸款情況可以看出，印尼的貸款與存款比例（LDR）已達百

分之八七·六，接近飽和點的百分之九十二。換句話說國內銀行只剩下百分之四·四貸款資金可以動用。另外，印尼銀行的貸款利息也遠比外國銀行高。因為以上原因，政府無法禁止國內私企向外國銀行貸款。

### 冀央行鬆綁

另外，透過資本市場集資也有困難，因為缺乏吸引投資者的獎勵。為避免盾幣再次崩潰，貨幣和財政當局必須準備好緩解風險的配套措施，以應對私企的外債問題。

首先，政府可以對銀行業鬆綁，讓銀行有更大的機會擴展業務，推動銀行發放有價證券，以比較寬鬆的貸款資金比例（LER）取代貸款與存款比例（LDR）。以此銀行發放的貸款，可以不必來自第三者的存款，而是可以來自自有價證券或中期票據（MTN）。如此國內銀行可以降低底利息，商界不必依賴較便宜的外國貸款，而可以向國內銀行貸款。

第二，為了促進國內投資，仍然需要外國資金，因此中央銀行與金融管理局，理應在國內推動資本市場成立流動性對沖工具。

以上兩種措施是為了維持盾幣匯率

穩定的技術性措施。另外，在政治方面，政府有必要表現出有能力應對國內與國外對盾幣的衝擊。並且認真的改變一向以來成為我國經濟不穩定之原因的印尼經濟結構問題。

## 異常權力與模糊不清的政策

鄭耀章

每當更換政權，新政府總是承諾將給予人民一個美好的未來，佐科威政權也一樣，承諾進行一場「精神革命」的改革，也成為佐科威內閣的工作目標。「精神革命」給予人民莫大的希望，人民希望新政府能夠全面、快速的從根本上進行改革，樹立法律，撲滅貪污，提升人民的素質與福利。

但改革需要真正的實權為後盾，需要有一位全民真正信服、尊敬、服從的領袖，不是一位象徵性的領袖。因為只有真正擁有實權的領袖，才有力量推動改革，倘若缺乏真正的實權，改革將無固定的方向，最後反而將出現異常的改革結果。



很可惜佐科威總統無法展示其真正的實權，人民看到的是其屬下官員的不服從、不尊重、不遵守最高當局的命令，好像是佐科威的權力受到限制。似乎有另外一雙無形的手在操控整個政局，使改革無法順利的進行。

### 異常的權力

改革需要有一位擁有實力的領導推動，揭開改革的潛在力量，從家庭、集團、團體、企業、宗教、政黨、進而整個社會、國家與民族進行改革。一位領導在正常的民主制度中，理應擁有正常的權力，即進行改革的權力，其屬下的官僚必須服從、遵守領導進行改革的命令。人民可從三方面看出改革的成果，即最高當局的自我改革、官僚制度的改革、社會風氣的改革。

當一個政權出現異常的權力時，領導人正常的權力被異常的權力所限制，一個無形的手操控的權力，很可能導致錯誤的方向，使官僚不服從領導及走向錯誤的方向。

如正常警察的功能，即樹立法律、維持社會的公正與公平。當出現異常的權力時，警察單位的功能會被扭曲，使

到警察不再維護正義，不再樹立法律，或在樹立法律時維護其同伙，並曲解法律，特別在反貪、肅貪的案件上。

異常的權力導致異常的法律，與正確的行為不符，與公正的輿論不符，且製造公正的假象。

在民主制度裡，橫向平行的組織有三個機構互相平衡與互相牽制，即行政機構、司法機構與立法機構。而縱向的組織，即從總統到最低的官員，每一位都必須服從上司的命令，當下屬不服從上司的權力時，即出現所謂的異常權力。如發生在總統與警察部門之間，警察部門不聽從總統的命令。

在佐科威總統的政權裡，同時發生橫向與縱向的異常權力，橫向異常權力，如司法與人權部長對司法部門的干預，各部門之間各自為政，未能很好的合作。

### 模糊不清的政策

民主制度裡，最高當局是否能夠順暢的行使其權力，成為衡量民主制度素質的標準。不但必須順暢，而且必須一貫性、全面性的行使權力，不能模糊、矛盾、或互相抵觸。領導與被領導的地

位清楚，上司與下屬的地位分明，這才

是正確的民主制度。

當前的政府，經常出現模糊不清的政策，矛盾或互相抵觸的政策，如：一下禁止進口大米，一下開放進口大米，令人模糊究竟是禁止進口或是開放進口大米。又如：不向外國貸款與繼續向外國貸款，令人模糊不清，究竟是可以向外國貸款還是不可以向外國貸款。

因為政府模糊不清的政策，使人民對政府失去信心，人民對政府的信心是一個政權穩定的基礎，有一個穩定的政權，政府才能夠達到預定的指標。在肅貪會與警察部門的糾紛事件中，人民對政府感到失望，似乎有一雙無形的手在操控，使肅貪會無能為力，不能如以往一樣發揮肅貪的作用，人民覺得肅貪會的權力已被一無形的手阻礙，使其不能發揮應有的肅貪功能。

佐科威必須擺脫這異常的制度，擺脫那無形的雙手，不再讓那無形的權力再干預其施政，使政權恢復正常，在正確的民主制度下，施政進入軌道。

\*\*\*\*\*