

印尼中央地方關係的發展與展望*

戴萬平

正修科技大學國際貿易學系助理教授

一、前言

印尼是一個由一萬三千六百多島嶼，相距三千多英里，跨越四個時區所組成的國家，地域的廣大使得統治權要延伸所有的群島是一件不容易的事情。自印尼獨立後，中央與地方權限的屢有變化：在印尼獨立初期曾經實施過短期的聯邦制；在指導民主與新秩序政權時代，透過爪哇中央集權造成與外島的對立，這樣的壓迫引發的抗爭衝突使一些地方族群的地域主義轉變為分離主義運動。

因此，區域自主與分離主義的壓力是印尼民主化後國家整合的重大議題。為了回應來自地方利益的需求，印尼國會重新改造，除以政黨比例代表議席外並增加由「單記不可讓渡制」(Single Non-transferable Vote, SNTV)以個人身份產生、每省4席的「地方代表理事會」(*Dewan Perwakilan Daerah*, DPD)，處理有關中央地方關係、地方自治的法制工作，以便在國會中能夠反映地方的直接需求。

本文主要討論自獨立以來印尼中央地方關係的發展，以此說明新秩序時期的中央集權是造成印尼民主化後區域自主與分離主義課題的元兇。本文認為：由於短期內不可能實施聯邦制，印尼中央政府透過「地方代表理事會」的機制設置，將是為中央與地方之間建立制度性的對話管道。未來如果印尼政府能夠實際履行「去中心化」(*decentralize*)的承諾，重新獲得外島居民的信任；長遠來看，即使不實施聯邦制，印尼並沒有像南斯拉夫一般解體的可能性。

* 本文初稿發表於 2004 年 12 月 3、4 日，國立中山大學政治學研究所舉辦「民主化、全球化、議會角色學術研討會」。本文作者感謝國立成功大學政治學系陳欣之教授與兩位匿名審查人給予本文的評論意見。

二、由聯邦邁向共和¹

印尼政治地理疆界的形成卻是荷蘭殖民者與英國、西班牙、葡萄牙、澳洲等國家殖民談判的結果。由於印尼領土面積的廣大，加上缺乏長遠的統一歷史、風俗、習慣，所以早在前殖民者對印尼群島佔領的期間及統治程度上就有很大差異。²一般而言，殖民者在爪哇與蘇門答臘採取的是「直接統治」，除建立殖民的官僚制度外，在教育體系側重西化教育的發展，直接統治也較會引發被殖民者的反抗。³所以論者多有「印尼民族主義」其實就是「爪哇中心主義」的思考。獨立初期印尼國家意識也就特別集中在爪哇與蘇門答臘的都市等中央政府與人口較為集中之地（Suryadinata 1998：75）。相對的，殖民者對於外島的統治是屬於「間接統治」的策略，「間接統治」策略偏經濟控制，傳統社群價值則繼續維繫地域情節，外島居民的對於印尼國家認同比較不容易輕易建立（Suryadinata 1999：41）。

由於前殖民者荷蘭為了在印尼獨立後維持殖民的影響力，所以荷蘭政府一直希望把印尼建立為一個聯邦國家。⁴為了達成這樣的目標，荷蘭刻意製造爪哇與外島的矛盾。1946年7月邀集外島代表組成的「印尼聯邦國」（United States of Indonesia, USI）（馬樹禮 1977：192）。1949年12月「圓桌會議」（又稱海牙會議）後，在民族主義者的不得已承諾下，荷蘭同意正式將主權移交給「印尼聯邦合眾共和國」（Republic of the United States of Indonesia, RUSI，也就

¹ 關於印尼獨立初期聯邦主義的討論，可參見Schiller（1955）。

² 在社會發展史上，過去的「印尼」是許多獨立的土著國家林立，尚無「印尼」的身份意識，並分別隸屬於兩百個或更多的種族團體。不同島嶼與種族的環境差異，影響到不同的社會性質。這是由於地理位置的使然，早期印尼群島主要出現有兩種類型國家：一種是海上貿易王國；一種是農業生產出口王國，兩王朝相互爭奪控制的鬥爭一直持續。而位於蘇門答臘上的王朝大多屬於前者，因為蘇門答臘位於麻六甲海峽的最短航海線上；大多數的爪哇國家屬於後者，這是因為爪哇則位於群島的中心位置，加上有其自然條件的優越，佔有較大的支配優勢。不過由於這些王朝變遷與循環的更迭迅速，缺乏持續且一統天下的佼佼者。

³ 是否直接統治地區會比較有反殖民意識？筆者於博士論文中曾經論證：由於殖民者所建立的教育機構多半集中在爪哇，反國民意識的覺醒也多半集中直接統治的爪哇，所以早期的印尼民族主義運動，其實就是一種「爪哇中心主義」。例如被認為是印尼民族主義起源的「至善社」（Bidi Utomo），就是由爪哇貴族所開辦教育機構。類似論點見Abdulgani（1972：2）。

⁴ 1946年2月10日荷蘭政府曾經發表對印尼的政策宣言，當時就提出「印尼聯邦國」的構想（朱鶴賓 1955：532-533）。

是「印尼聯邦國」的後繼)⁵。聯邦制的提出，意味著中央政府必須默許地方能有更大的自主性，這都是共和國政府在無力介入地方事務與國家整合困難下不得已的選擇 (Sjamsuddin 1985: 3)。

然而，聯邦制的構想並沒有獲得以爪哇人為主的民族主義者真正支持。這是因為民族主義領導人理解聯邦制並不可能讓民族自覺與獨立的願望真正實現。爪哇的領導人防堵「分而治之」的策略，體認到唯有在中央集權下爪哇才可能以其密集的人口操縱整個印尼的大權。蘇卡諾處理印尼中央與地方關係上的基本原則是「多元而統一」(*Bhinneka Tunggal Ika*)，這個原則是尊重印尼宗教與族群的多樣性現實，但不是分裂成不同的小國。所以在聯邦共和國成立之後，爪哇的中央政府開始著手取消聯邦制，恢復統一的共和制。1950年8月15日，也就是印尼獨立五週年，蘇卡諾宣布「印尼統一共和國」(也就是今日的「印尼共和國」)正式取代「印尼聯邦共和國」，採取共和制重新劃定省份。雖然，「印尼聯邦國」最後並未真正的徹底執行，但聯邦主義的想法已逐漸在爪哇與蘇門答臘以外的區域、特別是「東印尼」地區生根。⁶

從國家認同的角度來說，在印尼獨立初期雅加達中央政府尚能獲得外島地區對共和國的忠誠。因為大多數外島的族群團體並不希望自己成為一個小而同質的國家，而失去民族主義者承諾的「現代化」機會。外島各地的傳統社會的領導者期待，在保有對印尼國家忠誠的原則下，自由分享原屬地方的統治模式，也就是印尼應該要變成一個聯邦國家，用以保護各個多元傳統的地方政體。地方領導人期待以聯邦體制下的地方自主性換取對中央政府的忠誠 (Cribb 1999a: 23)。當然，也有些支持聯邦主義的外島菁英，所持信念是：聯邦制是以「去中心化」、並透過民主體制解決印尼國家認同危機的必經過程 (Maryanov 1958: 20-27)。

⁵ 「圓桌會議」最重要的協議是荷蘭必須在 1949 年 12 月 30 日前將主權移交，並由荷蘭、印尼聯邦共和國，蘇利南 (Surinam)，庫拉索 (Curacao) 等前荷蘭殖民地組成「荷-印聯盟」(Netherlands-Indonesian Union)，以荷蘭女王為最高元首，雙方「永久合作」。

⁶ 「東印尼」指的是印尼蘇拉維西島以東的地區。「東印尼」在日本投降後很快的就被荷蘭人重新控制，在利用「荷裔印尼人」(維斯特森, Westerling) 殘酷的鎮壓下，印尼民族主義的活動多半被壓制。在這種情形下，被殖民者認為是「聯邦主義」的示範區域 (馬樹禮 1977: 298)。

職是之故，當中央政府宣佈廢除聯邦體制的改變，立刻引發地方菁英的不滿。從民族主義者的角度而言，維持印尼的統一一致是相當重要的，但對「爪哇中心主義」持懷疑態度的外島，在沒有獲得自治與自主的條件，加上省區界線的劃分不公，民族情感反而逐漸開始分離，產生許多地方叛亂事件。

這些叛變的事件，包括 1950 年 3 月前殖民軍官領導的「望加錫事件」；⁷1950 年 4 月「南摩鹿加共和國」脫離印尼獨立的叛變；1953 年因宗教因素爆發亞齊「達烏德貝魯事件」(Daud Beureueh Event)，此事件訴求成立「自治省」，保留外匯收入，建立以回教為基礎的宗教自治區，是今日亞齊獨立運動開端之濫觴(鄭瑞明 2000: 68)。這場叛變直到 1956 年共和國政府增設亞齊省、1959 年印尼中央政府給予亞齊「特別領土」(*Daerah Istimewa*) 的自治地位，局勢才告暫時平順結束(Legge 1961: 53)。⁸地方全面性的叛亂更發生在 1957 年 3 月，外島地區共同發表「共同奮鬥宣言」(*Permesta, Universal Struggle Charter* 或譯為「全面鬥爭憲章」)，要求爪哇中央政府給予外島各省廣泛的自治權與經濟自主，廢除中央集權制，1958 年 2 月蘇門答臘「印尼革命政府」(*Revolutionary Government of the Republic of Indonesia, PRRI*) 成立，要求地方經濟獨立，並與「共同奮鬥宣言」陣營達成一致的立場⁹。

為了回應外島叛亂的壓力，在經濟上，中央政府於 1956 年頒布「1956 年第 32 號法案」(*Law No. 32 of 1956*)，劃分中央與地方歲收分配的公式。政治上，中央政府在 1957 年頒布「1957 年第 1 號法案」(*Law No. 1 of 1957*)，給予地方的自治權力(包括亞齊省在內)，開放地方行政首長民選。以上的措施雖然呈現出爪哇中央政府對外島地區的善意，但是多數的外島民眾還是質疑，作為進口地區的爪哇政府會優先照顧消費者利益，透過操控關稅政策與匯率以確保進口產品價格低廉。相反的，爪哇中央政府對印尼的出口並未妥善照顧，使在外島的出口產品收入比殖民前更低。所以當時印尼外島地區流傳一句話：「爪哇的中央政府把爪哇當成全國財富的消費者，其他島嶼當成是全國財富的生產

⁷ 「望加錫」位於蘇拉維西的西南部，是荷蘭扶植 1946 年成立的「東印尼共和國」的首府，是外島地區與東印尼政治與文化的中心。

⁸ 一些不滿對中央政府屈服的亞齊領導者則轉而將活動地下化，繼續以游擊隊與政府對抗。

⁹ 西蘇門答臘地區，以「米南卡包」人為主，在荷蘭統治時期是一直保有地方財政與教育的自主性，因此較有地方自主的傾向(Kahin 1985: 146)。「印尼革命政府」在 1960 年 2 月 6 日改組為「印尼聯邦共和國」(*Republik Indonesia Serikat, RIS*)，持續提出聯邦制的主張。這段時期的叛變研究可參閱Kahin (1999)。

者」¹⁰。

著名印尼研究學者 Leo Suryadinata 認為，1950 年代的地方叛變與分離運動能迅速被政府壓制，是因為民族主義已經深植大部分群眾的心中，大部分的印尼人民害怕國家的分裂使印尼走向殖民統治的老路 (Suryadinata 1999: 41)。因為這樣的不公平待遇，到 1950 年代末、1960 年代初期，雖然多數外島地區並沒有分離主義的念頭，但是聯邦制的呼聲並未消逝。這樣的爭議最後就演變為「爪哇」與「外島」的二分法對抗。由於爪哇仰賴外島的經濟資源，由爪哇人主導的中央政府自然會在這樣的爭辯上為自己的利益強力辯護，導致前述的叛變活動也大多是透過軍事的鎮壓，而非以政治制度面解決。

三、新秩序時期中央集權的法規面分析

雖然印尼中央政府曾經在「1957 年第一號法令」(Law No.1/1957) 給予地方政府較大的自主權，但是等到 1959 年「指導民主」時期，該項法令被蘇卡諾宣告暫時中止，回歸 1945 年憲法的中央集權制。事實上，「1945 年憲法」對於中央地方關係只有含混的保證中央與地方事務的「協商原則」與特殊區域的「傳統權利」，這給了蘇卡諾「指導民主」與蘇哈托「新秩序」的威權統治在處理中央與地方關係上一個相當大的空間。所以「中央集權」的統治就由 60 年代一直延續到 1990 年代末期。

等到結束 1960 年代混亂的政治經濟局面，來到「新秩序」時期，蘇哈托在 1974 年頒布「1974 年第 5 號法案」(Law No.5 of 1974, 又稱「區域自治基本法」, Regional Autonomy Basic Law), 宣稱印尼的中央政府要「去中心化」、「去集中化」、「去管制化」(medebewind)。根據這個法令配合蘇哈托「國家總體發展」的口號，中央政府在各省設立各省的「地區發展計畫局」(Bappeda) 與各城鎮的「發展計畫局」(Bappeda)¹¹。「計畫局」就是一個「主從關係」(clientism) 資源分配的機制，意味是要將印尼省、地區、次地區的行政體制、軍事力量、透過資源分配機制的重建。透過資源分配機制的重建，不僅是使地方區域的重新劃分，打破原有外島菁英傳統的統治權威，同時也可使各地方傳

¹⁰ 印尼的出口物資大多產於爪哇以外的外島，據當時的統計，僅蘇門答臘地區出口總值就達到全國總額的 70%，中央政府機構幾乎是靠外島來維持 (馬樹禮 1977: 394)。

¹¹ 學者觀察各省「地區發展計畫局」真正發揮功能只有「東爪哇」(Dick, Fox and Mackie 1993)。

統領人地域疆界與地方行政的領域一致，便於中央政府對於地方事務的重新掌控。

另一方面，這個地方的法令看似將權力下放，實質上反而是一種中央集權。這有幾個現象可以解讀。第一，各地方的行政官員雖然名義是由內政部指派，但總統擁有決定省長、城鎮與地方軍事指揮官的最終決定權。第二，在軍方的「雙重功能」角色下，中央機關可透過軍事系統介入地方事務。第三，中央政府可透過總統顧問委員會的特別計畫 (*Inpres programs*)，直接將原油收益直接交付給地方做資源分配。第四，地方的公務員受到「公共行政管理處」(*Badan Administrasi Kepegawaian Negara*) 的指導 (*juklak and jukins*)、地方財政也受中央的「國家發展計畫局」監督控制 (Wihana and Dick 2001: 223)。這樣的結果造成在許多政策上，地方只是負責執行，決策機制還是掌握在中央手中，所謂地方自治的美意是很難被應到實際的統治行為。

1979 年，中央政府通過「1979 年第 5 號法律」(Law No. 5 of 1979，又稱「鄉村法」*Village Law*)，此項法律主要是以爪哇傳統鄉村 (*desa*) 的機制與模式作為樣本，將印尼所有外島地方行政機構標準化外，由政府指派的地方官員也解構傳統鄉村 (*nagari*) 原有的土地貴族統治權威 (MacAndrews 1986: 39)。¹² 鄉村領域的改變，不但摧毀了地方鄉村人口的社會文化行為，也改變鄉村原有的土地經濟根基 (Ambler 1998)；地方行政的標準化給予爪哇中央政府有較大的控制權力，財政管理也由中央統一標準調配。

1992 年雅加達中央政府另外頒布「1992 第 45 號行政命令」(Regulation No.45 of 1992)，認為唯有透過「行政區」(*kobupaten*) 與「村鎮」(*desa, dusun*) 的地方自治，才能使政府的統治更「親近民眾」。此舉意味印尼的地方自治的層級下放到省以下的地區 (Level II)。中央政府此舉的目的是希望降低「省」層級的角色。這有兩個原因。第一，區域的分離主義、離心 (*centrifugal*) 與瓦解 (*disintegrate*) 力量很容易以「省」為邊界聚集，因此必須有對「省」的制衡力量。第二，複雜的地方自治事務是一種負擔，如果將地方自治下放可以減

¹² 以亞齊省為例，亞齊地方特區的特色本來主要體現在宗教、風俗和教育上，例如他們有自己的「地方教育理事會」、「亞齊文化和風俗機構」和各教區的教長，但中央政府通過成立鄉村政府，把在政治上和文化上親中央的親信委為鄉長，推行全國一律化的、帶有濃厚爪哇文化氣息的制度，相反的亞齊傳統的風俗和教育文化特色，被爪哇的一元文化所排斥。

輕「省」的負擔，也可防止其坐大。

由上述相關法規的探討，明顯的新秩序時期的中央集權是將爪哇與外島定位成一種「中央」與「邊陲」關係。在爪哇的官員眼中，地方制度的地方自主的建立目的是在強化單一國家與國家發展的原則下，建立「和諧」、「回應」與「責任」的中央地方關係，地方政府要有能力透過地方事務的管理以實現國家意志 (Ferrazzi 2000 : 68)。而所謂的「和諧」指的是中央與地方關係應該被強化而非分化與損害；「回應」則是指地方政府要負義務而非權利；「責任」則是達成國家的目標與強化國家的統一。根據上述的原則，印尼的中央地方制度的關係就是：「*pusat pusaynya daerah, dan daerah daerah pusat*」(中央是地方的中央，地方是中央的地方) (Ferrazzi 2000 : 68 ; Bakker 1995)。

四、新秩序時期中央集權的統治面分析

除法律制度層面外，基於 1950 年代地方叛亂的歷史背景因素，Gunther Roth 認為：在印尼多元文化與地域的割裂下，即使透過制度面還是無法有效連結中央與地方，所以新秩序政權必須透過政府與地方社群與區域菁英的「議價 (bargain) 聯盟」的統治關係，更能維持政治的穩定 (Roth 1968 : 205)。

由於印尼人口約有 85% 是居住在鄉村，「爪哇中心主義」下的「議價 (bargain) 聯盟」網絡包括三個層面：(1) 政府指派包括省、區、村的地方官員，這些地方官員更分別在所屬區域建立起「主從關係」(clientism)。(2) 限制地方傳統的領導者人數，給予這些被指定傳統領導者某些特權。(3) 建立與地方宗教領袖 (如回教教師) 主從關係 (Brown 1994 : 120)。這些官員、傳統地方領導人、與宗教領袖，就像一個政治掮客 (political brokers)，作為中央政府與地方群眾的聯繫管道：一方面從政府獲得資源，一方面動員群眾支持政府。這樣的資源包括執照、契約與工作... 等等的公共財 (Brown 1994 : 121)。尤其在許多公共發展計畫下，國家的投資變成地方族群菁英與政府的資源交換。

這樣的「議價聯盟」給予的保護機制，目的在於動員地方菁英為國家整合服務。所以，鄉村的選民的投票行為就會偏好與該地區有「主從關係」者，特別是與政府關係良好的候選人，也就是執政黨或是軍方的候選人，這種模式在鄉村地區尤其有效 (Silalahi 1988 : 100)。

其次，在爪哇文化中心的優越心態下，所有的外島是屬於「邊陲」，多數的爪哇人自視他們的官僚形式標準與政治規範優於其他外島，大多數政府的政要官員也出自於爪哇。根據 Bill Dalton 所統計，在蘇哈托統治時期，大約有 2000 名菁英掌控印尼政治，其中只有數十人是非爪哇人 (Dalton 1991: 19)。「中央邊陲」的領導觀念是普遍為爪哇人視為理所當然，在缺乏對地方傳統的尊重下，爪哇的中央政府也就儼然成為一個「土著殖民」者 (Mulder 1994: 53)。

爪哇人不但掌握官僚體系也掌握軍隊。在 1960 年代，爪哇人口佔印尼總人口的 45%，卻有 80% 的軍方將領來自爪哇 (Harymurti 1999: 77)。根據 Anderson 統計，常態性的 80% 外島指揮官來自爪哇¹³。90 年代，軍隊中的爪哇人還是呈現出過度代表的情況 (表 1)。¹⁴ 軍方要的意識型態是民族主義，因此不論是回教徒與分離主義，印尼軍方就是扮演壓制的角色 (Haseman 1999: 128-132)。由於沒有明顯的敵人威脅，印尼軍方主要的任務反而就是對內整合。同時由於國土分散，對內整合最大的問題是如何整合民情不同的各個部分，軍方大量介入民政與治安工作。基於「安全途徑」，中央政府透過軍方掌控的官僚力量控制地方資源，大多數的地方官員也都是由軍方退役將領所轉任，以爪哇人為主的軍方也就成為地方事務的監督者 (*pembina*) (Crouch 1994: 128)。

表 1、1992 年印尼高級軍官宗教與地域背景

	回教徒	基督徒	其他	總數與百分比
爪哇	47	9	0	56/67.4%
蘇門答臘	1	2	0	3/3.6%
巴厘	0	1	4	5/6%
其他外島	15	4	0	19/23%
總計	63/76%	16/19.2%	4/5.8%	83/100%

資料來源：Frederick and Worden (1994: Appendix, Table 30)。

¹³ 參閱 Anderson (1999b) 以及各期的 *Indonesia*。

¹⁴ 蘇哈托下台後，來自南蘇拉維西副總統 Habbie 繼位，這是印尼自獨立以來首次由一個非爪哇人擔任印尼總統。然而任期短命的 Habbie，馬上還是被 Wahid 所取代，這尚無法觀察印尼人民是否接受一個非爪哇人擔任國家領導人。

然而，爪哇是人口眾多，天然資源貧乏的區域，所有的物資大多仰賴外島所供應，所以經濟資源分配與經濟控制是尤其是爪哇中心主義的顯著表現。爪哇與外島的不平衡關係尤其反映在人口、工業化程度與產業結構、稅收分配之上（Malley 1999：102）。

在人口調適方面，印尼人力與自然資源分配一直是印尼區域發展的重大議題。¹⁵根據統計，在印尼約有 60% 居住在人口集中的爪哇（Drake 1989：8-18）。1968 年的新秩序時期，印尼中央政府為化解爪哇人口壓力，因此積極推動「內部移民政策」（Transmigration Programme）的構想，有計畫性將人口從稠密的爪哇地區遷徙到人口稀疏的加里曼丹、蘇拉維西、南摩鹿加、東帝汶、伊里安加亞等地。¹⁶在中央政府所提供優惠條件的情況下，使爪哇移民逐漸掌握經濟優勢與土地資源，反而排擠原有外島居民的空間，「移民政策」反而形成一種「內部殖民」（Collison 2000：132-133）。當這些外島被爪哇移民所淹沒，爪哇的宗教、文化優勢因此散佈到整個外島地區，也穩定外島地區的分離意識。有學者批評這樣的政策是印尼版的「爪哇種族淨化（*Lebensraum*，源自於德國納粹）政策」（Hancock 1989：133-138）。

在工業化方面，雅加達政府往往以國家建設為藉口，扭曲各地資源的分配。中央政府的態度是在國家政策性的保護下，將所有的建設資源集中在爪哇，使爪哇成為勞力密集與出口導向的產業的中心，外島則為爪哇工業化資源供應而服務。由表 2 所顯示，印尼的基礎建設與財政資源分配大多集中在爪哇與雅加達，一些區域自然資源豐富、生產力高的區域（例如，亞齊、廖內、東加里曼丹、伊里安加亞）反而沒有得到合理的資源分享。中央政府並且對外島地區實施經濟管制的歧視性政策，例如：限制外島農產品的輸出以保護爪哇的稻米與糖業，以維護爪哇農業人口經濟收益確保社會穩定¹⁷；各地天然氣、原油、礦產等資源更是國家直接壟斷，如此一來也就可以防止外島透過經濟坐大，危及中央政府的統治。在外島地區，僅有蘇門答臘的棉蘭（Medan）與巨港（Palembang）與蘇拉維西的馬卡薩（Ujungpandang）有少許的工業區成立。因此，雖然在 1990 年代印尼經濟成長迅速，但外島地區的貧困（例如，東印尼

¹⁵ 例如在 90 年代初，爪哇地區的人口是每平方公里 784 人，伊里安加亞每平方公里只有 5 人（*Far Eastern Economic Review* 1990.04.19：18）。

¹⁶ 第五期（1989-1994）與第六期移民計劃（1994-1999）則有下降的趨勢。有關於印尼內部移民計劃的統計、移居地點與相關資訊，參閱Hugo（2000）。

¹⁷ 有關印尼地域不平等的工業政策可參閱Sondakh（1995）。

地區)並沒有因此而改善。

稅收的控制也是中央政府控制地方經濟重要的手段。新秩序政權建立一套世界上稅收分配最集中的一條系統，地方政府高度仰賴中央的提撥，因此地方僅能以非常少量的稅收從事地方建設工作¹⁸。所以地方政府能做的，只有仰賴中央政府像「聖誕老人」分配資源。因此，地方也必須聽令中央政府的指示而運作，對中央毫無抗拒能力 (Santoso 1997: 41)。這樣的結果造成區域失衡的情形是十分嚴重。經濟學家Anne Booth就曾經認為，區域發展不均衡是印尼國家整合的重大危機 (Booth 1992: 46)。

表 2：印尼區域失衡的各項指標

區域	貧窮指標	財政分配	建設分配	區域生產比值
東印尼 (東西努沙群島，摩鹿加，帝汶)	20.2	4.2%	7.5%	-5.8
蘇拉維西	8.6			
爪哇與巴厘 (包括馬都拉島)	11.5	32.4%	38.9%	-10.3
出產石油天然氣與礦業的省分 (包括亞齊，廖內，東加里曼丹，伊里安加亞)	11.2	5.3%	7.5%	8.2
蘇門答臘 (不包括亞齊與廖內)	10.3	13.4%	15.4%	-3.1
加里曼丹 (西，中，南加里曼丹)	17.1			
雅加達	2.5	44.7%	30.7%	11.0
整個印尼	11.3	100.0	100.0	

資料來源：National Statistical Coordination Board of Philippines (1996: Table 106)。並修改自 Booth (1999: 120, 122, Table 4-1、4-2)。

新秩序時期印尼建國「多元而統一」的根本原則發生異化。新秩序政權用所謂「一致性原則」(the uniformity approach)解釋「多元而統一」的建國思想，以對付各地域要求自主與日益增長的獨立訴求。由於「一致性原則」忽視了差異性，認為印尼已經是一個民族，一種語言，所以嚴重忽視地方與外島的

¹⁸ 有關印尼新秩序時期的財稅分配，參閱Shah (1993)。

利益，爪哇統治菁英的觀念與文化被強行當作全印尼文化。結果，新秩序執政三十多年來，不僅沒有解決地域與中央的衝突問題，反而為更大規模的衝突與分離主義運動埋下深刻禍根（Ferrazzi 2000：69-70）。

五、後蘇哈托時期地方自治的改革

明顯的，有鑒於 1950 年代地方的叛亂，新秩序政權是透過中央集權維持國家的統一性，並以滿足統治者的利益。然而如同 Bouchier 所言，如果印尼地域統一性是必然的，何必藉由中央集權的威權主義加以維持？（Bouchier 1996：10）由於集權的統治導致地方的不滿，造成民主化後地方自主的訴求與分離主義的聲浪開始出現，東帝汶的獨立更是給這些尋求自主的地方很大鼓舞。地域尋求獨立或自主的壓力，是對於民主化後的印尼最重大的政治課題（Cribb 1999b：174）。

為回應區域分離主義與地方自治的訴求，民主化後的印尼政府在 1999 年 5 月通過「地方自治法」（Regional Autonomy Law on 22/1999，1999 年第 22 號法案）規範有關中央地方關係實施省長、地區首長（*Bupati*）與省人民立法會議（*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*，DPRD）的自治選舉。¹⁹在該項法案與其後的修正案中，更明定印尼中央與地方民意機關的結構是「人民協商會議」（*Majelis Permusyawaratan Rakyat*，MPR）、「人民立法會議」（*Dewan Perwakilan Rakyat*，DPR）、「省人民立法會議」。對於地方民意機關而言，除一般地方立法事項（*Government Regulation*）外，並賦予「省人民立法會議」有聽取與監督有關於「去中心化」的相關資訊，任命與罷免省長，並可單獨簽訂有關於與地方發展相關的國際協定。

1999 年第 25 號法案「中央地方財政平衡法」（*Fiscal Balance between Central and Local Governments Law on 25/1999*），以及 2000 年第 25 號行政規則（*Regulation 25/2000*）作為「中央地方財政平衡法」的施行細則，給予地方更大的自主空間（*otonomi yang luas*）。根據這兩個法律，地方政府享有稅賦、採礦、捕魚與森林砍伐權的自主權力，中央政府主要在貨幣、外交、國

¹⁹ 1957 年印尼就已經實施地方首長的民選。在 1974 年蘇哈托執政時期，蘇哈托修改法律將這些民選的職務改為由內政部（*Home Affairs Minister*）官派，「1999 年地方自治法」還原「1957 年地方自治法」的精神。

防和司法上負責，給予區域自主的權力²⁰。尋求獨立的亞齊與伊里安加亞，則另外以特別自治法案規範。印尼政府在瓦希德的主導下，在 2001 年宣告推動並執行「去中心化」的政策，在維持「省」的建制下，將全國劃為 357 行政單元（*districts or regencies*）作為政府提供行政服務的基本單位。

依照這些法律的修正，表面上看起來可以解決地方的不滿，但實際的助益卻是有限。這有包含了幾個原因。首先，在財政劃分上，雖然地方上繳財源由原來的 90% 到 95% 調降為 70-85%，但是這個比例並沒有獲得地方政府的認同。Wahid 總統曾經承諾給予亞齊省 75% 的收益保留權，但這項政策於內閣官員擔心其他區域跟進，反對而作罷。

表 3、印尼「中央地方財政平衡法」中的資源分配

資源	省	中央
森林農漁牧	80%	20%
天然氣	30%	70%
造林基金	20%	80%
原油	15%	85%

資料來源：修改自 Ravich (2000: 14)。

其次，在民主化後中央政府在心態上對部份外島地區是相當有敵意的，尤其是 1950 年代有叛變紀錄的各省。爪哇中央政府在心態上認為外島這些區域是「麻煩製造者」(trouble-maker)，並無誠意回應來自地方的需求。Anderson 認為這是印尼中央區域衝突的「根本性」問題，假如爪哇中央政府的態度沒有改變，緊張與衝突關係將會持續 (Anderson 1999b)。

第三，中央政府有無能力與意願修正以往的不公平處理地方事務的心態。例如對於亞齊，民主化後，中央政府還是以違反人權與的武力鎮壓方式壓制亞齊人民。中央政治人物，特別是民族主義者與軍方領袖反對給予地方更大的權力。此外，雖然二法的建立有助改善中央與地方關係，但是一些配套措施，相關權責並未充分釐清，也阻礙這地方自治法令的實施精神 (Buising 2000: 8-9)。

²⁰ 有關 1999 年第 22 號法案與過去的比較可參閱 *Inside Indonesia* (2000)。

六、聯邦制的思考與討論

面對印尼越來越走向區域化與分離主義的問題，解決這樣的問題印尼的政治人物有不同的看法。Wahid 前總統允許舉行區域公民投票，處理類似亞齊是否採用回教律法的問題，但不允許公投帶有獨立的選項。這種手法，學者認為 Wahid 是利用「政治手段」，而非「管理手段」解決印尼的區域自主問題（Emmerson 1999：104）。因此有學者與政治人物認為聯邦主義將是維持印尼整合的可行途徑（Ferrazzi 2000：63；Anderson 1999a：5；區鉅龍 1999）。

前述提及，印尼曾經實施過短期的聯邦制，在當時的時空背景被認為是荷蘭前統治者藉由區域自治破壞統一印尼的手法，所以民族主義者沒有採取聯邦制的計畫。但是隨著民主化與區域自治的需求，1999 年末、2000 年初，逐漸有將印尼轉型為聯邦國家的辯論出現。

支持聯邦主義的聲浪主要是以外島菁英、回教領袖與學者為主。例如東加里曼丹省人民代表大會訴求：「唯有採取聯邦制，才能使印尼維持國家統一與穩定」（The Jakarta Post 1999a）；人民協商會議議長 Amein Rais 鼓吹以聯邦制解決分離主義的問題；某些學者也提議透過聯邦主義才能平等與和諧的分配國家資源（Ferrazzi 2000：84）。

反對聯邦制的主要是以爪哇菁英與民族主義者政黨居多。例如日惹蘇丹 Hamengku Buwono X 就認為，作為一個多族群多宗教的國家，實施聯邦制的後果將會使這些地區尋求獨立而將印尼解體（The Jakarta Post 1999c）；以爪哇都市為選民基礎、前執政黨「民主鬥爭黨」秘書長也認為聯邦主義並不能被印尼民眾所接受（The Jakarta Post 1999b）。一位來自要求自治的廖內省（Riau），研究印尼中央地方關係的學者 H. Tabrani Rab 認為：印尼中央地方關係的問題不在「聯邦」或「自治」之間的爭辯，而是中央政府是否願意修正以往威權的心態（Rab 2001：150）；印尼政府應該實施的是「有聯邦制精神的地方自治」（Rab 2001：164）。來自亞齊 Syiah Kuala University 大學的學者 Qismullah Yusuf 則認為：中央政府願意放棄多少權力給予地方政府，是比討論制度問題來的更重要（Yusuf 2001：186-187）。憲法學者 Dellar Noer 從憲法與法律層面分析：將印尼轉型為聯邦國家是一個浩大的憲政工程，在單一國家系統下充分的地方自治在制度與法律層面上是較可執行的作法（Noer 2001）。

目前一般印尼民眾，特別是爪哇民眾對聯邦制的議題仍有顧慮，具有分離意識的省份要求的是積極的獨立而無法滿足於聯邦體制。而上述的討論目前還是多半集中在非政府部門，加上目前印尼中央政府多半被為反聯邦制的民族主義者掌控，印尼內政部長也認為印尼只有「單一國家」(*einheidsstaat*)的選擇，顯而易見，短期內聯邦主義尚無法變成印尼政府的政策思考。

七、選舉制度與國會改造

既然聯邦制短期內無法成為印尼中央政府主要的政策思考，因此除有關地方自治的法律面修正外，印尼中央政府的領導者思考建立與地方制度性的對話管道，一個新的機制處理「去中心化」(*decentralize*)的承諾，才能重新獲得外島居民的信任。於是，透過改革國會選舉制度改革與國會改造變成一個重要的改革途徑。

在過去印尼的選舉制度中，所採取的是「以全國為選區的比例代表制」，在此種制度下，會使選舉結果將由人口居於優勢的爪哇地區所決定，所以民主化後有關選舉制度的改革議題受到廣泛討論。1999年大選前，已逝的選舉改革委員會委員、政治學者Afan Gaffa，曾經建議將印尼的選舉制度改為單一選區的「地域代表制」(*district system*)。然而，另爪哇中央政府擔心的是「地域代表制」並不能保證政黨政治的穩定，反而會使許多以地域為基礎的小黨出現，破壞國家的統一性。況且「比例代表制」讓小黨有生存空間，較符合印尼這個多族群國家「共識民主」的精神，所以「地域代表制」的改革計劃最後也就被否決，僅將「以全國為選區的比例代表制」修正為「以省為選區的比例代表制」。²¹

不過，「以省為選區的比例代表制」的選舉制度，依然有三個缺失為大眾所詬病，包括：(1)「比例代表制」選舉制度維護多黨制度，造成國會小黨林立，國會「一席黨」比比皆是。(2)比例代表名單是政黨中央控制的封閉選舉名單(*closed list*)，造成政黨權力的極大，結果國會成為政黨利益的競技場；政黨又被少數的菁英所把持，地方黨部無權置喙政黨提名人選、反映地方基層民意。(3)在每省選區中，選民投票給政黨，但是政黨名單人數的龐大，造成選民的混淆，根本不認識代表當地的國會議員；(4)所以在比例代表制下，候選人僅

²¹ 當然這樣也可維持現存大黨的既得利益 (Hadiz 1999: 116)。

是代表政黨，而不是地方民意；政黨就不會重視來自地方民意的需求（International Foundation for Election Systems 2003：2）。

因此，為了改進上述制度而造成缺失，2004 年大選的國會結構與國會選舉制度在有關改進中央地方關係的部份，作了以下修正：

(1) 將印尼總統改由印尼人民直接選舉產生。在程序上，正副總統候選人必須在第一輪投票獲得 50% 以上的選票，並在全國過半數省分贏得 20% 以上的選票，才可直接當選為印尼總統。若沒有任何正副總統搭檔贏得上述條件，得票最高的兩組候選人在三個月內進行二輪投票。這項改革的目的除了顧及總統的直接民意基礎外，也避免擁有全國 70% 人口的爪哇即可決定總統的人選。

(2) 將「人民立法會議」選舉由過去的封閉名單，改為開放名單的比例代表制；也就是除黨中央提名外，選民可以在每張選票中選擇喜好與熟悉的候選人。一個候選人當選與否，除政黨名單外，也可能根據個人得票當選。減少政黨中央對於提名名單的顛預；候選人必須多與地方選民接觸，將自己的排名提前，增加當選的機會。

(3) 在新的國會結構中，除以政黨比例代表產生的「人民立法會議」外，為了回應來自地方利益的需求，增加由「單記不可讓渡制」(SNTV)、以個人身份產生、每省 4 席組成的「地方代表理事會」(*Dewan Perwakilan Daerah*, DPD)。所以，印尼最高的權力機構「人民協商會議」取消原有的包括軍方、地方少數族群團體在內的功能團體代表，改由 550 名「人民立法會議」，以及 128 名省「地方代表理事會」組合而成兩院制系統(The new bicameral system) (Bresnan, Mallaran, Hasibuan and Liddle 2003：1-5)。²²

根據上述修改的國會結構，「地方代表理事會」的產生與組成是有點類似於美國的參議院，成立主要目的就是再印尼的國會中成立一個民選的機制，處理有關中央地方關係、地方自治的法制工作，以便在國會中反映來自於地方的直接需求。根據的官方網頁記載，「地方代表理事會」的功能包括「法律案提出」、「法律案討論」、「審議預算」(以上三者稱為法案功能 *Legislasi*) 與「監督決議」(*Pengawasan*)。²³

²² 印尼目前有 32 省，所以「地方代表理事會」共有 128 席。但從實際的功能來看，美國的參議院包括人事同意權與否決權，權限遠比「地方代表理事會」大的多。

²³ <http://www.dpd.go.id> (2004/12/6)。

如果進一步細分，「地方代表理事會」可以向「人民立法會議」提出有關的法律，包括：(1) 地方自治法；(2) 中央與地方關係法；(3) 地方區域範圍調整法；(4) 自然與其他經濟資源運用法；(5) 中央與地方財政劃分法等相關項目的法案。除上述法案外，「地方代表理事會」應該參與在「人民立法會議」有關(1) 地方自治法、(2) 中央與地方政府關係、(3) 地方區域範圍調整、(4) 自然與其他經濟資源的管理、(5) 中央與地方財政劃分等法案的討論。在立法過程中，「地方代表理事會」應該提供有關國家預算法案與地方稅收、教育、宗教事務等相關預算法案之意見。

在監督方面，「地方代表理事會」可以監督有關：(1) 地方自治法、(2) 中央與地方政府關係、(3) 地方區域範圍調整、(4) 自然與其他經濟資源的管理、(5) 教育、宗教、國家預算與歲收等法律案與國會決議的執行。「地方代表理事會」並可針對「人民立法會議」的立法與執行結果做進一步的審查。

最後，從實際的政治運作來看，「地方代表理事會」每年至少需集會一次，實質處理地方自治的事項，至少意味這不會淪為以往「人民協商會議」地方代表的「橡皮圖章」。而且，「地方代表理事會」是以個人身分不是以政黨身分決定當選與否，這樣的獨立性不僅可以代表選民的直接託付，直接思考地方選民的需求，並擺脫以往印尼政壇出現的政黨利益與政黨政治的泥沼。

八、結論

根據本文的討論，可以約略的將印尼中央與地方的關係的進程分為：聯邦階段、地方自治階段、中央集權階段、民主化階段，並可把各階段之間的順序關係與相關法規做出以下的整理（如表4）。

就目前發展的情勢來看，第一屆「地方代表理事會」已經在2004年10月1日正式就職，尚無法觀察看出實際的運作成效。但是就法規與組織設立來看，「地方代表理事會」實質的功能發揮是可以期待的。當然，這並不意味印尼中央權力下放的過程已經達到終點。下一步有關中央與地方關係討論的議題是：地方應仿照總統直選的模式，由「省人民立法會議」選舉改由人民直接選舉省長；省下一級地方的區域領導人（*Bupatis*、*Mayors*、或是回教地區的領袖

Walikota) 也開放直接民選。當然，目前亞齊問題還有待真正解決，²⁴1999 年的地方自治法中仍有諸多事宜是歸中央掌控，未來還有相當的權力需要下放。上述的事項顯示印尼在中央與地方的關係上還有努力改善的空間。

表 4：印尼中央與地方關係的演變

期間	法律基礎	政治體制	行政關係	財政劃分	綜合指標
後殖民時期 1900-1942	Law 1903	地方授權	地方授權	授權地方可自行徵稅	地方分權
	Law 1922	授權給「省」	地方授權給爪哇土著 (爪哇傳統貴族)		
獨立初期 1945-1949	1945 年憲法*	單一共和國			中央集權
	Law22/1948 圓桌協議	民主原則下的授權 採取聯邦制	行政權下放 地方自主	財政下放 財政自主	地方分權
舊秩序時期 1949-1965	1950 憲法	廢除聯邦制	中央集權	中央集權	中央集權
	Law 1957	地方分權	行政權下方	中央集權	
	1959 總統命令	指導民主	中央集權	中央集權	
新秩序時期 1965-1998	Law18/1965	宣稱權力下放	中央集權	中央集權	中央集權
	Law5/1974	行政權集中在中央 的軍隊與官僚	中央集權	中央集權	
民主化時期 1999-now	Law22/1999	權力下放	權威與責任重新分配	財政支出調節權下放	地方分權
	Law25/1999	民主化 強化地方立法權	地方利益直接反映中央	財政收入中央分配	
	憲法修正案	「地方代表理事 會」的設置			

資料來源：筆者整理並修改自 Wihana and Dick (2001: 219)。後殖民階段係參考 Wihana Kirana Jaya and Howard Dick 的額外補充。*「1945 年憲法」對於中央地方關係只有含混的保證中央與地方事務的「協商原則」與特殊區域的「傳統權利」。

²⁴ 2004 年底的海嘯後，印尼中央政府與亞齊叛軍 (Gerakan Aceh Merdeka, GAM) 重新開始在芬蘭舉行復談。但中央政府的底限是「有限自治」、亞齊叛軍主張「獨立」(近日有軟化為「自治政府」)，兩者交集不大，會談並無重大進展。
<http://www.cna.tv/stories/other/view/27044/1/gb/.html> (2005.03.09)

最後的問題是，分離主義與地方自主的壓力會不會導致印尼的解體？以目前印尼中央政府修正相關法令、改革中央為主的權力結構、權力下放、並透過「地方代表理事會」建立制度性的對話管道來看，已經具備「去中心化」（decentralize）初步誠意。長期而言，如果印尼政府持續履行承諾，以實際的權力分立政策獲得外島居民的重新信任，大部分的學者還是樂觀認為，分離主義的力量還是有限，印尼並沒有像南斯拉夫一般解體的可能性（Cribb 1999b：175；Ferrazzi 2001：84-85；Emmerson 1999：105-106；Ravich 2000：20）。

參考文獻

- 朱鶴賓。1955。《東南亞新興國家》。台北：中華文化事業出版委員會。
- 馬樹禮編著。1977。《印尼獨立運動史》。台北：正中書局。
- 區鉅龍。1999。〈後蘇哈托時期印尼民主化與發展的前景〉。《問題與研究》，38（1）：35-48。
- 鄭瑞明。2000。從〈歷史角度看印尼亞齊獨立運動〉。《歷史月刊》，64：65-72。
- Abdulgani, Roeslan. 1972. History of Indonesia Nationalism. Monash: Monash University Press.
- Ambler, John S. 1998. Historical Perspectives on Sawah Cultivation and the Political and Economic Context for Irrigation in West Sumatra. *Indonesia*, 46: 69-77.
- Anderson, Benedict. 1999a. Indonesian Nationalism Today and in the Future. *Indonesia*, 67: 1-11.
- _____. 1999b. Current Data on the Indonesian Military Elite January 1, 1998 - January 31, 1999. *Indonesia*, 67: 133-162.
- Bakker, Han I. 1995. The Hindu-Javanese World View: The Structural Roots of the Pancasila State. Pp. 189-205 in *Managing Change in Southeast Asia: Local Identities, Global Connections*, eds. J. Bernardi, G. Forth and S. Niessen. Ottawa: Canadian Council for Southeast Asian Studies.
- Booth, Anne. 1992. Can Indonesia Survive as a Unitary State. *Indonesia Circle*, 58: 46.

- _____. 1999. Development: Achievement and Weakness. Pp. 120-122 in *Indonesia Beyond Suharto*, ed. Donald K. Emmerson. London: M. E. Sharp.
- Bourchier, David. 1996. Lineages of Organicist Political Thought in Indonesia. PhD thesis, Politics Department, Monash University, Australia.
- Bresnan, John, Rizal Mallaran, Bara Hasibuan, and William Liddle. 2003. Political Succession and the 2004 Election. Report of a conference at the United States-Indonesia Society, March 20, Washington D.C., USA.
- Brown, David. 1994. *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia*. London: Rutledge.
- Buising, Trevor. 2000. A Century of Decentralization. *Inside Indonesia*, 63: 8-9.
- Collison, Kerry B. 2000. Indonesia: Disintegration of the Last Great Colonial Power? *Defense and Foreign Affairs Strategic Policy*, 10: 132-133.
- Cribb, Robert. 1999a. Nation: Making Indonesia. P.17 in *Indonesia Beyond Suharto*, ed. Donald K. Emmerson. London: M. E. Sharp.
- _____. 1999b. Not the Next Yugoslavia: Prospects for Disintegration of Indonesia. *Australian Journal of International Affairs*, 53(2): 169-178.
- Crouch, Harold. 1994. Indonesia: An Uncertain Outlook. *Southeast Asian Affairs 1994*: 128.
- Dalton, Bill. 1991. *Indonesia Handbook*. Chico, CA: Moon Publications.
- Dick, Haward, James J. Fox and J. Mackie. (eds.) 1993. *Balanced Development: East Java in New Order*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Drake, Christine. 1989. *National Integration in Indonesia: Patterns and Policies*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Emmerson, Donald K., ed. 1999. *Indonesia beyond Suharto*. London: M. E. Sharpe.
- Ferrazzi, Gabriele. 2000. Use the "F" Word: Federalism in Indonesia's Decentralization Discourse. *The Journal of Federalism*, 30(2): 63.

- Frederick, William H. and Robert L. Worden. (eds.) 1994. *Indonesia: A Country Study*. Washington, D.C.: Federal Research Division, Library of Congress.
- Hadiz, Vedi R. 1999. Contesting Political Change after Suharto. Pp. 105-126 in *Reformasi: Crisis and Change in Indonesia*, eds. Arief Budiman, Barbara Hatley and Damien Kingsbury. Clayton, Australia : Monash Asia Institute, Monash University.
- Hancock, Grahham. 1989. *The Loads of Poverty*. London: Macmillan.
- Harymurti, Bambang. 1999. Challenges of Change in Indonesia. *Journal of Democracy*, 10(4):69-83.
- Haseman, John B. 1999. Indonesia's Armed Forces: Difficult Challenges, New Future. Pp. 128-132 in *Southeast Asian Affairs 1999*, eds. Daljit Singh and John Funston. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Hugo, Craeme. 2000. Indonesia. Pp. 317-328 in *Southeast Asia: Diversity and Development*, eds. Thomas R. Leinbach and Richard Ulack. New Jersey: Prentice Hall.
- Inside Indonesia. 2000. *Inside Indonesia*, 4: 9.
- International Foundation for Election Systems (IFES). 2003. *Some Questions about the Electoral System for the 2004 Indonesian General Election Answered*. Jakarta: International Foundation for Election Systems.
- Kahin, Audrey. 1985. Introduction. Pp. 5-6 in *Regional Dynamics of the Indonesian Revolution: Unity from Diversity*, ed. Audrey Kahin. Honolulu: University of Hawaii Press.
- _____. 1999. Section: Region versus Capital. Pp. 165-228 in *Rebellion to Integration: West Sumatra and the Indonesian Polity*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Legge, John David. 1961. *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration 1950-1960*. Ithaca: Cornell University Press.
- MacAndrews, Colin. 1986. The Structure of Government in Indonesia. P.39 in *Central Government and Local Development in Indonesia*, ed. Colin

- MacAndrews. Singapore: Oxford University Press.
- Malley, Michael. 1999. Regions: Centralization and Resistance. Pp. 71-105 in *Indonesia Beyond Suharto*, ed. Donald K. Emmerson. London: M. E. Sharp.
- Maryanov, Gerald S. 1958. *Decentralization in Indonesia as A Problem*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mulder, Niels. 1994. *Inside Indonesian Society: A Interpretation of Culture Change in Java*. Bangkok: Duang Kamol.
- National Statistical Coordination Board of Philippines. 1996. *Gross Region Domestic Product of Province in Indonesia by Industrial Origin 1993-1995*. Manila: National Statistical Coordination Board.
- Noer, Dellar. 2001. Republic of Indonesia: Federation or Autonomy? Pp. 127-139 in *Unitary State versus Federal State*, eds. Ikrar Nusa Bhakti and Irine H. Gayatri. Jakarta: Center for Political and Regional Studies, Indonesian Institute of Sciences.
- Rab, H. Tabrani. 2001. Independence, Autonomy or Federal State: Voice of Local People. Pp. 148-165 in *Unitary State versus Federal State*, eds. Ikrar Nusa Bhakti and Irine H. Gayatri. Jakarta: Center for Political and Regional Studies, Indonesian Institute of Sciences.
- Ravich, Samantha F. 2000. Eyeing Indonesia through the Lens of Aceh. *Washington Quarterly*, 23(3): 7-20.
- Roth, Gunther. 1968. Personal Rulership, Partrimonialism and Empire-build in the New States. *World Politics*, 20(1): 205.
- Santoso, Amir. 1997. Democratization: The Case of Indonesia's New Order. P.41 in *Democratization in Southeast and East Asia*, ed. Anek Laothamatas. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Schiller, A. Arthur. 1955. *The formation of Federal Indonesia, 1945-1949*. The Hague: W. van Hoeve.
- Shah, A. (ed.) 1993. *Inter-Governmental Fiscal Relations in Indonesia*. D. C. Washington: World Bank.

- Silalahi, Harry Tjan. 1988. Election in Indonesia. Pp. 97-105 in *Southeast Asian Affairs 1988*, eds., M. Ayooob and Ng Chee Yuen. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Sjamsuddin, Nazaruddin. 1985. *The Republican Revolt: A Study of the Acehese Rebellion*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Sondakh, Lucky. 1995. Deregulation and its Potential Impacts on Agriculture and Regional Disparity in Indonesia. Paper presented at the Conference on Building on Success: Maximizing the Gains from Deregulation, held by World Bank and the Indonesian Economists Association. April 26-28, Jakarta, Indonesia.
- Suryadinata, Leo. 1998. Pribumi Ethnic Group and National Integration. *Interpreting Indonesian Politics*, Leo Suryadinata. Singapore: Times Academic Press.
- _____. 1999. Nation-Building and Nation-Destroying: The Challenge of Globalization in Indonesia. Pp. 38-70 in *Nationalism and Globalization: East and West*, ed. Leo Suryadinata. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- The Jakarta Post. 1999a. East Kalimantan Legislators Join Call for Federalism. *The Jakarta Post*, December 2.
- _____. 1999b. PDI-Prejuangan Rules Out Option of Federal State. *The Jakarta Post*, December 13.
- _____. 1999c. Unitary vs. Federal System Sized up. *The Jakarta Post*, December 13.
- Wihana Kirana Jaya and Howard Dick. 2001. The Latest Crisis of Regional Autonomy. Pp. 216-230 in *Indonesia Today: Challenges of History*, eds. Grayson Lloyd and Shannon Smith. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Yusuf, Qismullah. 2001. Independence, Autonomy or Federal State: Voice of Local People. Pp. 173-187 in *Unitary State versus Federal State*, eds. Ikrar Nusa Bhakti and Irine H. Gayatri. Jakarta: Center for Political and Regional Studies, Indonesian Institute of Sciences.