

后苏哈托时代印尼军队的改革^{*}

刘相骏, 皮 军

(厦门大学 东南亚研究中心, 福建 厦门 361005)

摘 要: 印尼军队的改革主要是解决军队“双重职能”的问题。印尼军队的改革随着国家领导人的更迭以及军队内部派系斗争而呈波浪形轨迹发展, 但总的趋势是往“军队非政治化与政治过程非军事化”的方向发展。军队的改革经历了哈比比与瓦希德执政时期的混乱, 以及梅加瓦蒂时期的停滞不前之后, 随着倾向于改革的苏西洛成为总统再一次提上日程。到目前为止已经在军政关系、军队职能立法、军队结构重组等方面取得了不少成就。影响印尼军队改革因素主要是印尼政府与军队以及军队内部之间的权力斗争、国内族群冲突与地区分离主义运动、军队经费不足、军队参与政治的传统等。

关键词: 后苏哈托时代; 印尼军队; 现代化改革

中图分类号: D73/77.342.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9856(2008)01-0048-08

1998年5月, 实行了30多年威权统治的苏哈托被迫辞去总统职务, 印尼开始走上民主化改革之路。其中军队¹是印尼民主化的一个关键, 印尼国内的许多问题, 包括宗教冲突、族群冲突、地区分离主义运动等热点问题, 都与军队有着千丝万缕的联系。曾经作为苏哈托政权基石的印尼军队, 历经哈比比、瓦希德、梅加瓦蒂、苏西洛4届政府, 目前改革情况如何? 主要改革内容有哪些? 是如何进行的? 影响印尼军队现代化改革的因素有哪些? 未来又将如何发展? 这些问题对于理解印尼在新世纪的政治发展有着尤为重要的意义, 本文正是对这些问题所做的初步探索。

^{*} 收稿日期: 2007-11-28

作者简介: 刘相骏, (1978-), 男, 山东潍坊人, 厦门大学南洋研究院博士研究生, 现为新加坡东南亚研究所 (ISEAS) 访问学者; 皮军 (1966-), 男, 湖北人, 厦门大学东南亚研究中心、南洋研究院副教授, 经济学博士。

¹ 印尼军队在1999年4月之前被称为“印度尼西亚共和国武装部队” (Angkatan Bersenjata Indonesia, ABRI), 之后为了重新恢复印尼军队在社会中的信誉, 摆脱苏哈托时期军队的腐败形象而改名“印度尼西亚国防军” (Tentara Nasional Indonesia, TNI)。本文为了论述方便, 均称为印尼军队, 如在某些地方需要特别注明的, 将会予以注明。

一、“双重职能”(Dwifungsi)——印尼军队特殊地位的由来及其发展

军队在印尼建国的过程中发挥了关键性的作用,从1945年到1950年,印尼军队同荷兰殖民者、国内分离主义势力进行了艰苦的斗争,最终赢得了印度尼西亚共和国的独立。在独立过程中,印尼军人不同意政治家们部分建国的主张(与荷兰组成联邦共和国,荷兰女王为象征性元首),而是要求彻底建国(建立独立的印度尼西亚共和国),因此对于当时的印尼军人来说,印尼军队是共和国的“保护人”(national guardian),印尼的独立与建国,他们功不可没,在国家政治生活中,军队应该有发言权。¹

这个理念在苏哈托时代得到了发展。1965年“9·30事件”之后,印尼的权力集中到了苏哈托手中。苏哈托利用这次事件,大肆清除印尼共产党(PKI)以及其他政治势力,最终迫使苏加诺下台,开始了长达30多年的“新秩序”(New Order)时代。军队成为1965年之后决定印尼发展方向的最重要力量。^[1]苏哈托1968年取代苏加诺成为总统之后,将经济的现代化和发展作为新政府的首要目标,强调“稳定和秩序”是实现这个目标的基础。在这种情况下,军队创造了“双重职能”(防务与政治)的概念,为其参与非军事事务奠定了合法性基础,并将该理念体现于1982年的法律之中。

印尼军队参与非军事事务,维护“新秩序”主要通过两种方式进行。首先,建立一个由苏哈托本人亲自领导的“恢复安全与秩序作战指挥部”(Kopkamtib)。它具有广泛的职权,可以对与安全相关的所有事务进行干预,比如调查政党领导人以及国家公务人员的政治思想、清除共产主义残余势力、镇压学生以及劳工运动等。利用这个新的机构,苏哈托当局对日常政治意识形态的控制机制化了。^[2]另外Kopkamtib还负有反对地区分离主义势力,保持国家统一的任务,这得到了地方军区领导人的支持。Kopkamtib在亚齐、伊利安查亚、东帝汶等地的军事行动中制造了大量的恐怖事件,成为印尼军队践踏人权的证据,也是印尼军队被诟病的一个重要原因。^o其次,在国家的政治生活中,军队自动成为执政党专业集团(Golkar)的一个组成部分,并在议会500个议席中占有100个席位(F-ABRI)。军队任命代表,进入非军事管理部门,与文官共同管理日常行政,军人占据了从政府部长到村长等许多重要职位,在印尼被称作Kedayaan(武装部队人员担任非军事职务)。^[3]这在“新秩序”时期被认为是保证政府发展项目顺利完成,克服文官政府在处理政府事务过程中的低效而必须采取的措施。^[4]所以有学者指出,“双重职能”的实施严重限制了印尼社会的政治参与。^[5]

苏哈托政权以“稳定和发展”为口号,压制民主,限制各种政治参与,最终导致贪污腐败盛行,尤其是苏哈托政府的“新秩序”无法消除印尼的贫困问题,再加上对法律和人权的严重破坏,造成社会的普遍不满。而军队在“新秩序”时期所享有的特权地位以及与苏哈托政权的亲密关系,也导致了军队的信誉危机。^[6]1989年印尼开始了所谓的“政治开放期”(Keterbukaan),在“新秩序”时代不能讨论的问题,包括军队的“双重职能”问题,可以进行公开探讨了。印尼军队内部一些不满苏哈托统治的高级将领也借着这个机会对苏哈托施加压力,拉开与苏哈托的距离。而苏哈托也像他的前任

¹ 1948年12月,荷兰殖民者占领日惹革命首都,苏加诺总统领导的文官政府屈服,而军队则决定通过非常规战争继续抵抗,所以军队认为政治是一件及其严肃的事,不能让政治家专门负责,因为他们在民族最困难的时刻放弃了自己应尽的职责。参见迈克尔·利弗著:《当代东南亚政治研究指南》,薛学了等译,香港:厦门大学东南亚研究中心、香港城市大学东南亚研究中心2003年版,第63页。

^o 从1965年至1966年,据估计有50万人死于印尼的国内冲突,参看梅·加·李克莱弗斯:《印度尼西亚历史》,北京:商务印书馆1993年版,第394页。

[»] 1989年5月,前美国驻印尼大使保罗·沃尔福威茨评论说印尼需要在经济开放成功的同时,加大对政治领域的开放。参见Paul Wolfowitz, *Keterbukaan Politik Semakin Diperlukan*, Pelita, 11 May 1989.

苏加诺一样,开始支持各种势力,以限制军队的权力和影响,维护自己及其家族的利益。最突出的一个例子就是他在1990年12月力促“印度尼西亚穆斯林知识分子协会”(Association of Indonesian Muslim Intellectuals, ICMC)成立。^[7]在苏哈托统治末期,一方面由于外界压力,另一方面由于军队内部的权力斗争,对军队进行现代化改革,尤其是争议最大的军队“双重职能”问题,已经无法回避。

二、印尼军队改革的内容与进程

苏哈托下台之后,为了回应社会舆论的压力,军队重新调整组织结构,并对日益遭到非议的“双重职能”进行了改革。但是,军队的改革并非一帆风顺,而是经过了不断的反复,与印尼国内的权力斗争与政党政治紧密相关。

军队的改革主要经历了哈比比时期、瓦希德时期、梅加瓦蒂时期以及苏西洛时期几个阶段。之所以用国家领导人作为划分军队改革阶段的标志,而不是军队领导人,主要是因为在这个时期,军队内部的改革直接与国家的政治斗争联系在一起,不同政治领导人执政的时期,军队对待现代化改革的态度以及内容也有所区别,再加上军队内部派系斗争严重,军队领导人无法完全掌控军队,所以用国家领导人作为划分的标志比用军队领导人更准确。

1. 哈比比时期。军队内部由于苏哈托的倒台而引发的权力斗争日益加剧,维兰托(Wiranto)最终排除了普拉博瓦(Prabowo)的竞争而取得了对军队的控制权。接着以对军队改革为借口,加紧打击军队内普拉博瓦的残余势力。1998年8月,维兰托宣布了几项措施:减少在东帝汶、伊利安查亚和亚齐的军队部署,结束80年代末以来实施的“军事行动区”(DOM)状态,特别是对亚齐,他以军队总司令的名义对历史上印尼军队在亚齐的错误行为进行道歉;为了减少社会舆论对军队“双重职能”的批评,军队在议会(DPR)中的代表席位由75席减少到38席,并且不再支持专业集团;将警察从军队中分离出去。^[8]这个阶段的基本改革内容集中到《ABRI新模式》的文件中:军队从“政治的前台”脱离出来;军队角色从“控制”政治向“影响”政治转变;转变军队对前台事务所承担的政治义务,从一个“直接”的角色转变成为一个“间接”的角色;与文官分享权力。^[9]这份文件是对军队的重新定位,也代表了此时军队领导层在政权转换过程中的基本立场。从中也可以看出,军队依然没有放弃参与政治的立场,而且根据这份文件,军队还应该更积极地参与到市民社会以及民主化的发展过程中去。^[10]对此,社会舆论并不满意,认为所谓的“新模式”过于空洞、抽象。为了回应社会舆论的压力,改革派将领苏西洛提出了几项更深入的改革建议:取消军队总部的社会政治部门,用一个地区事务部门来代替。1998年11月,苏西洛成了首任“地区事务长官”(Chief of Territorial Affairs, Kaster);结束军队人员在非军事部门的任职(Kekaryaan);取消军队地方司令部中的社会政治部门。^[11]因此,从总体上来说,在哈比比执政时期,军队在维兰托的领导之下,进行了一系列的现代化改革,也取得了一定的成就。但是,从本质上来说,维兰托作为苏哈托时代军队培养出来的将军,不可能真心希望削弱军队的权威,他只是将军队的专业化改革作为排除异己、巩固自己权力的手段。随着1999年大选的到来,他借助军队力量捞取个人政治利益的企图也日益明显,再加上军队未能阻止东帝汶独立,军队内部对强化军队力量的呼声增高,反对改革的势力开始结成联盟,军队的改革就停滞不前了。

2. 瓦希德时期。瓦希德上台之后,为了打击维兰托过度膨胀的权力,巩固自己的政治地位,对军队的改革采取积极态度。他任用苏达兰索诺(Juwono Sudarsono,文职)担任国防部长,并利用新设立的“东帝汶侵犯人权调查委员会”(KPP-HAM Timtim)对维兰托卷入1999年东帝汶暴力活动提出

调查,最终解除了维兰托“政治与安全事务统筹部长”(Merko Polkam)的职务。¹这成为政治领导人控制军队的一个标志。接着瓦希德对军队内部的人事安排进行干预,将维兰托的势力从军队重要职位上解除,并安插上自己信任的将军:2000年2月解除了苏帕拉曼(Djaja Suparman,陆军战略后备部司令,Kostrad)、马拉沙比斯中将(Suaidi Marasabess,军队司令的社会与政治事务长官,Kasum TNI)等人的职务,并任命维拉哈迪库苏马(Agus Wirahadikusumah)作为新的Kostrad司令、卡迪(Saurip Kadi)准将作为陆军参谋总长的地区事务助手、西姆博朗(Romulo Robert Simbolon)上校作为雅加达军区参谋长(Chief of Staff, Kodam Jaya)。²陆军参谋总长提阿索诺·苏达拉托(Tyasno Sudarto)也见风使舵,与总统接近,于是“提阿索诺—维拉哈迪库苏马”联盟成为瓦希德控制军队的工具。瓦希德时期军队的改革主要集中在以下几个方面:2000年通过了警察与军队职能划定的法令,警察部队负责国内安全事务,军队专司国家对外防御;¹¹²2000年3月2日,宣布将警察的人数从20万人增加到60万人;¹¹³同年3月9日,瓦希德在没有与军队总司令协商的情况下,解散“国家稳定协调机构”(Bakorstanas, the Coordinating Body for National Stability),这导致了500多名军官和文职官员丢掉了职务,其中包括3名将军和87名上校;¹¹⁴军队的政治功能逐渐减少,到2010年只有国防部长可以参与政治问题的讨论;警察到2001年1月由国防部转归政治与安全事务统筹部长管辖,并于2001年7月1日开始直接受总统管辖;到2010年将军队总司令以及陆海空三军司令置于国防部长领导之下,军队总司令由国防部长而不再是总统任命;改组军队,在18个月内将特种部队人数由6000人减少到5300人。¹¹⁵由于瓦希德对军队人事任命干涉过多,军队内部对政府产生强烈怀疑与不满,后期军队领导人公开抵制总统的命令,这直接加速了瓦希德在2001年7月21日的倒台。”

3. 梅加瓦蒂时期。由于梅加瓦蒂上台得力于军队的帮助,所以她给予军队比较大的自主权,一般不干涉军队内部的事务,对军队的专业化改革也没有太大的积极性,而是将更多的精力放在了2004年的总统大选中。2002年6月,恩迪利阿拉托诺·苏塔拉托(Endriatono Sutarto)代替维多多(Widodo)担任了军队总司令,雷阿米扎德·雷阿库都(Ryamizard Ryacudu)成为新的陆军参谋总长。在梅加瓦蒂时期,军队被相对保守的强硬派军官把持,“恩迪利阿拉托诺—雷阿米扎德”组合也是近年来印尼军队历史上最团结的领导组合(包括Feisal Tanjung Hartono, Feisal Tanjung Wiranto, Wiranto-Subagyo, Widodo-Tyasno, Widodo-Endriatono)。¹¹⁶自维多多退休后,亚齐、伊利安查亚、马鲁古、加里曼丹以及其他一些地区的冲突为军队扩展其势力找到了借口¹¹⁷,印尼军队指挥机构开始扩张,尤其是地区指挥系统更是扩张的重点,军队原计划到2004年建成17个军区(Kodam),不过只有马鲁古、亚齐完成了这个设想。¹¹⁸随着军队地区单位的增加,军队和地方权力精英的联系将更加密切,这也会扩大军队在地方上的政治影响。2003年3月,印尼政府与“自由亚齐运动”(GAM)签署了“停止敌对行动协议”(Cessation of Hostilities Agreement, CoHA),但遭到军队破坏,并最终迫使政府停止谈判,实施军事戒严,主持和平谈判的政治领导人苏西洛(时任政治与安全事务统筹部长)也因此去职。这是军队领导人反对政治领导,重建军队权威的一个举措。另外,2002年10月12日巴厘岛发生的大爆炸又使政府不得不加强其国内安全机构,“国家情报机构”(Badan Intelijen Negara, BIN)长官亨德勒普利亚诺(Hendropriyono)宣布了将在全国范围内建立地区分支机构的计划以扩展其情报网络,陆军参谋总长雷阿库都此时更是公开宣称要恢复军队维护国内安全的职能¹¹⁹,他甚至还企

¹ 对维兰托被解职更为详细的分析可参考The Editors, “Current Data on the Indonesian Military Elite: January 1, 1999-January 31, 2001”, *Indonesia* 71, April 2001, pp. 144-147.

² Agus Wirahadikusumah, Saurip Kadi, Romulo Robert Simbolon 是同班同学, 参看The Editors, “Current Data on the Indonesian Military Elite: January 1, 1999-January 31, 2001”, *Indonesia* 71, April 2001, Ithaca NY: Cornell University, p. 148.

» 关于军队从瓦希德到梅加瓦蒂过渡过程中作用的论述可参考The Editors, “Current Data on the Indonesian Military Elite”, *Indonesia* 71, April 2003, Ithaca NY: Cornell University, pp. 14-18.

图在 2003 年 3 月起草的《TNI 法案》中加入所谓的“第十九条”，即授权国防军在紧急状况下无需总统批准而部署军队的权力，只是最后由于招致舆论强烈抨击而不得不取消。¹ 这一系列的措施，都说明在梅加瓦蒂时期，由于地区分离主义活动猖獗，再加上美国 9·11 之后发动的全球反恐攻势，使军队找到拒绝改革、加强自身影响力的借口。军队经过最初几年内部与外部一系列的混乱之后，开始对要求民主化改革的压力进行反击，一部分持强硬立场的领导人希望通过各种手段恢复军队以前的特殊地位。

4. 苏西洛时期。2004 年苏西洛当选总统对印尼军队的民主化改革起到了关键性的作用。苏西洛作为高级将领，在军队中一直扮演改革派的角色，离开军队后担任过瓦希德和梅加瓦蒂政府政治与安全统筹部长的职位，处理过瓦希德总统与军队领导人的争执问题以及梅加瓦蒂时期的亚齐问题。他担任总统之后，首先通过采取各种措施，撤掉了强硬派的陆军参谋总长雷阿库都，而以德尤卡·桑托索(Djoko Santoso)代之。² 这样，政府与军队之间在一些政治与安全问题上开始取得一致，尤其是在亚齐问题上。2004 年 12 月 26 日的印度洋大海啸给亚齐造成了极大的伤害，不过却为政府与 GAM 之间的和谈创造了难得的历史机遇，2005 年 8 月 15 日双方终于缔结了和平协定，GAM 宣布放弃它长期坚持的独立要求并解散了 3 000 多人的武装，政府撤出部队并对 GAM 的成员大赦，亚齐问题终于得到和平解决。2004 年 11 月，国防部长苏达兰索诺宣布成立两个工作小组(Pokaja)，研究将军队置于国防部管辖之下以及清算军队商业活动的问题。首先，对《国防法》以及《TNI 法案》进行修改，删除了 TNI 的义务中“战争之外的军事行动”(OMSP)这一模糊条款，明确规定了它负有 4 个方面的“支持任务”(supporting task, tugas bantuan): 民事任务、维护人权、联合国维和行动、协助警察维护安全和公共秩序，并且起草一项规范军队与警察合作关系的单独法案；³ 其次，Pokaja 对陆军主导的传统结构提出改革建议，成立 5 个“地区防务指挥部”(Kodahan)，各兵种联合行动，借此削弱陆军在军队中的影响，同时也减少地方部队的政治独立性；第三，在《TNI 法》第十二条中加入一个军队组织在国防部之下的条款，军队只能执行政府制定好的防务政策，以此来显示“文官至上”的原则，并且也在一定程度上降低军队的政治独立性。经过以上改革，苏西洛与军队之间的关系相对平稳了，政府对军队的控制也大大加强，但在处理军队非法生意问题上，政府还需作更多的努力。

总之，苏哈托下台之后，军队经历了最初哈比比与瓦希德执政时期的混乱，开始重新集结势力，至梅加瓦蒂时期军队强硬保守势力反弹，后随着 2004 年大选倾向于改革的苏西洛成为总统，军队改革再一次提上日程。到目前为止已经在军政关系、军队职能立法、军队结构重组等方面取得了不少成就。

三、影响印尼军队改革的因素

通过上面的分析可以发现，印尼军队的改革并不是一帆风顺的，而是呈一条波浪形的曲线，随着国内政局的变动而起伏。在这过程中，影响印尼军队改革的因素主要有以下几个方面：

¹ 军队最后承认这一条款与 2002 年《国防法》相抵触，从草案中删除。

² 苏西洛之所以撤换 Ryamizard Ryacudu，还因为美国认为 Ryamizard 是一个民族主义者、保守派，反对改革，在解决亚齐、伊利安查亚问题上倾向于使用强硬手段，而这也将会使苏西洛在亚齐问题上所签订的和平协定受到威胁。The Editors, “Current Data on the Indonesian Military Elite”, *Indonesia* 80, October 2005, Ithaca NY: Cornell University, p. 141.

3.

首先,印尼政府与军队以及军队内部之间权力斗争的影响。苏哈托下台之后,印尼国内政局一直不稳。经过“新秩序”30多年的威权统治之后,印尼国内的各种政治势力还不能适应民主政治的规则。在这种情况下,各政治力量为了取得国家权力,互相倾轧。作为“新秩序”时期印尼国内最重要政治力量的军队,无疑在这些政治斗争中起着举足轻重的作用。从苏哈托、瓦希德的下台,到哈比比、梅加瓦蒂的上台,无一不与军队的立场直接相关。苏哈托的下台,除了社会危机的总爆发之外,军队领导人维兰托的态度也起到了关键性的作用。¹而瓦希德下台过程中军队所起的作用更是可以看出政一军之间关系的复杂与斗争的残酷,以及由此给军队改革带来的影响。由于瓦希德独断专行的做事风格,导致与议会矛盾激化,军队与议会反对派以及副总统梅加瓦蒂联合,公开拒绝瓦希德宣布紧急状态的命令,这也直接为反对瓦希德的力量增加了信心,导致印尼历史上第一位民选总统中途下台。军队借由政府内部的权力斗争来化解要求改革的压力,重新夺回它在苏哈托下台之后几年失去的一些政治权力,这既说明军队依然是印尼最强有力的政治力量与独立的权力中心,又是国家权力斗争影响军队改革最明显的一个例子。^[21]而维兰托在苏哈托下台之后积极支持改革,处处把自己打扮成改革派的形象,借此清除军队中普拉博瓦的势力,而当他巩固了在军队中的领导地位之后,就反过来打击改革派,用军队的影响力为他个人谋取政治私利。在维兰托之后,军队总司令由海军上将维多多担任,由于陆军传统上的强势地位,作为一个弱势将军,维多多根本无法约束陆军的势力。在这个时期军队内部实际上分成了三派:维兰托的支持者(保守派)、维拉哈迪库苏马阵营(改革派)、军队总司令维多多(Widodo, TNI Commander)为首的大多数不愿卷入冲突的中间派。由于军队内部派系斗争,权力分化,军队领导人在保持军队独立与介入国家政治之间摇摆,偏重于哪边,与军队内部的权力斗争以及总统与议会之间的权力斗争密切相关。

其次,国内族群冲突与地区分离主义活动的影响。苏哈托之后,印尼国内政治有两个矛盾的发展趋势:一个是社会舆论强烈要求军队从国家政治中退出的要求;另一个是由于印尼国内族群冲突与地区分离主义引发的暴力活动要求加强军队的作用。在前面已经分析过,如果军队从政治活动中退出,就必须要使军队与警察分离,这也是改革军队“双重职能”的一个重要步骤。但是由于传统上军队负责国内安全以及介入地方政治而取得了大量政治与经济利益,因此退出这些领域将会损害军队的既得利益,肯定会遭到抵抗。最为严重的是原本维护国家统一与秩序的军队与许多族群暴力冲突和分离主义运动有着各种各样的关系,军队为了加强其政治影响,并不希望能真正解决这些冲突,比如在东帝汶、亚齐、马鲁古、伊利安查亚等地,军队与当地的屠杀有直接的关系。军队对哈比比与瓦希德政府寻求政治谈判解决亚齐与伊利安查亚等地冲突的努力总是暗中破坏,甚至有报道称是军队在暗中支持“自由亚齐运动”,给他们提供武器,让军队士兵扮作“自由亚齐运动”的游击队员,从而为强化军事力量寻找借口。^[22]2003年3月当苏西洛代表政府与“自由亚齐运动”领导人签订“停止敌对行动协议”之后,也是军队在暗中破坏,使协议无法实施,最后只能宣布实行军事戒严。在维兰托与梅加瓦蒂时代,军队中的许多将领都是在东帝汶、亚齐执行过任务之后得到晋升的,这些地方的冲突为军队将领的晋升提供了机会。^[23]

第三,军队经费不足的影响。金融危机之后,印尼经济一直没有完全恢复,再加上国内冲突加剧,军队军事行动不断,导致军事预算严重不足,几乎所有军事行动的经费,甚至士兵的薪水都是军队自筹的。^[24]2001年1月,时任国防部长马富德(Mahfud)提醒政府,国家给予军队的预算只能满足军队最低需求的30%,所以军队只能通过它在控制之下的基金以及经济活动来筹足剩下的70%。^[25]军队剩余的这70%的预算主要来自于3个途径:军队基金(yayasan)控制下的企业;为社会

¹ 对此时印尼军队内部权力斗争更详细的分析可参考 Jun Honma, *Military Politics and Democratization in Indonesia*, London: Routledge Curzon, 2003, pp. 159-162.

提供的保安以及其他的军事服务,比如运输等;由军队个人或单位从事或支持的非法/犯罪经济活动,比如收取保护费等。¹ 2002年10月5日,梅加瓦蒂总统在军队年会上强调了军队预算不足的问题,并且承认政府无法提供充足的预算。但对于军队从经济活动中退出的建议,军队总司令苏塔拉托明确予以拒绝,认为这是不得已的解决措施,除非国家能给予充分的预算。^[26] 国家军事预算不足尽管在一定程度上影响到了军队的职业化发展,但并不是最重要的,印尼的军事预算从2001年的7.7万亿印尼盾提高到2002年的13万亿印尼盾,提高幅度将近70%,但这对印尼军队的职业化发展并没有什么明显的效果。政府要求精简军队指挥系统以及减少地区军事行动以减少开支,军队以扩展作为回应,表面原因是军队对于国家的统一与稳定负有责任,实际上是因为只有当军队介入到地区冲突之中,军队才有足够的自主权行动,以取得更多的经济利益。长期以来军队介入国家与地区经济事务已经形成一个既得利益集团,他们从中取得了巨大的经济与政治利益。在这种情况下,如何清除军队从事经济活动的传统,对历届政府领导人来说都是一个巨大挑战。

第四,军队参与政治的传统对改革的影响。印尼军队参与政治的传统从独立前就开始了,到苏哈托时代更是达到顶点,军队参与政治、经济、社会管理各种事务,成为印尼国内最强大的政治力量。苏哈托下台之后,印尼国内民主化取得巨大进展。与此同时,各种政治力量的出现也导致国内政局动荡。军队在历次政治危机中,尽管一直被舆论诟病,却显示了它依然是印尼最强有力的权力中心。从瓦希德下台到梅加瓦蒂2004年的大选策略,都可以看出政治领导人在政治权力角逐中引入军队力量的意图,而这对军队恢复“新秩序”时代的政治影响力起到了一定作用。让军队从印尼的政治领域完全脱离出来,除了现实利益的考虑,至少在情感上,也是许多军队领导人不愿接受的。因此,印尼军队的非政治化必定是一个长期的过程。

四、结论

正如文章所分析的,印尼军队的现代化改革在苏哈托执政后期就已经在酝酿了。随着苏哈托的下台,加快了发展进程,成为整个印尼社会民主化的一部分。尽管改革的进程随着领导人的更迭以及军队内部派系斗争而呈波浪形轨迹发展,但总的趋势是往“军队非政治化与政治过程非军事化”的方向发展。

迄今为止,印尼军队改革取得的最重要的成就就是在政府与军队的关系上,“文官至上”的原则已被广为接受。关于军队“双重职能”的改革也已经取得了不小成绩,2000年8月印尼人民协商会议决定,武装部队到2009年将只保留象征性的(议会)代表权,这剥夺了军队参与国家政治活动的法律基础。^[27] 再加上军队与警察部队分离,职责分工也以法律加以明确规定,这样就杜绝了军队以维护国家统一作为借口介入国家政治。因此军队从国家政治生活中退出只是时间的问题。

但另外一个方面,对于军队内部事务,尤其是人事任命,国家领导人更需谨慎。从瓦希德对军队内部人事任命的干预引起的激烈反应来看,军队对此极为敏感,许多军队领导人认为它关系到军队作为国家利益保护者的独立地位以及军队内部的团结,军队在这方面应该会有所坚持。

最后,军队作为印尼国内最重要的政治力量之一,与社会、政治、经济生活有着千丝万缕的联系,要真正做到职业化,还会遇到各种阻力。再加上印尼国内政治斗争激烈,国内族群冲突、地区分离主义运动活跃,让军队完全超脱于外,也是不可能的。尽管随着印尼政治改革的深入,军队最终

¹ 这3类经济活动非常混乱,第一类军队总部可以直接管辖,第二类主要由地区司令部(Kodan/ Korem)管辖,至于第三类,主要由低级的指挥部门从事,所以就是地区司令也很难弄清除,详细参考The Editors, “Current Data on the Indonesian Military Elite”, *Indonesia* 71, April 2003, Ithaca NY: Cornell University, p. 22.

可能从国家政治生活中退出,但在可预见的将来,军队在印尼社会生活的各个领域还会有着强大的影响力。在对印尼国内复杂的政治活动进行研究时,军队是一个不可忽视的因素,在很多时候甚至是关键性的因素,必须加以仔细分析。

注释:

- [1][5][8][11] Jun Honna, *Military Politics and Democratization in Indonesia*, London: Routledge Curzon, 2003, p. 9, 10, 165, 166.
- [2] Richard Tanter, “The Totalitarian Ambition: Intelligence and Security Agencies in Indonesia”, in Arief Budiman (ed.), *State and Civil Society in Indonesia*, Victoria: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, 1990, pp. 211-288.
- [3][6] 梅加·李克莱弗斯著:《印度尼西亚历史》,周南京译,北京:商务印书馆,1993年,第398、397页。
- [4] David Jenkins, *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics 1975-1983*, Ithaca: Cornell Modern Indonesian Project, Cornell University, 1984, p. 47.
- [7] Robert Hefner, “Islam, State, and Civil Society: ICMC and the Struggle for the Indonesian Middle Class”, *Indonesia*, Vol. 56, October 1993, p. 24.
- [9] Peran ABRI Abad XXI: Redefinisi, Reposisi dan Reaktualisasi Peran ABRI dalam Kehidupan Bangsa (Makalah Awal Seminar ABRI), Bandung: Sesko ABRI, September 1998.
- [10] Harold Crouch, “Wiranto and Habibie: Civil-Military Relations Since May 1998”, in Arief Budiman, Barbara Hatley and Damien Kingsbury (eds), *Reformasi: Crisis and Change in Indonesia*, Clayton: Monash Asia Institute, 1999, pp. 127-148.
- [12] Ketetapan MPR No. V/2000 Tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia and Ketetapan MPR No. VII/2000 Tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- [13] *Suara Pembaruan*, March 2, 2000.
- [14] Admiral Widodo's Statement quoted in *Suara Pembaruan*, April 10, 2000.
- [15] *Suara Pembaruan*, March 8 and 21, 2000.
- [16][17][18][21][23][24][26] The Editors, “Current Data on the Indonesian Military Elite”, *Indonesia* 71 (April 2003) Ithaca NY: Cornell University, pp. 21, 34, 35, 14-18, 21, 22, 33.
- [19][20] “KSAD Tegaskan Kembali NKRI Tidak Boleh Pucak”, *Kompas*, February 21, 2002, P. 143
- [22] Tim Huxley, *Disintegrating Indonesia Implications for Regional Security*, London: Oxford University Press, p. 46.
- [25] “Wawancara dengan Menhan”, *Suara Pembaruan*, January 2, 2001.
- [27] 迈克尔·利弗著:《当代东南亚政治研究指南》,薛学了译,香港:厦门大学东南亚研究中心、香港城市大学东南亚研究中心,2003年,第65页。

[责任编辑:邵鸣]

Modernization Reform of Indonesian Army in post Soeharto Era

LIU Xiang jun, PI Jun

(Center for Southeast Asian Studies, Xiamen University, Xiamen, 361005, Fujian)

Abstract: The key point of Indonesian army's reformation is to deal with the principle of dwifungsi (dual functions). The army's transformation has developed wavelike with the changes of state leaders and the faction within the army, however, the general trends towards “depoliticization of army and demilitarization of political process” have been evident. After the chaos of President Habibie and Wahid's regimes and the stagnation of President Megawati's administration, army reform has been placed on the agenda again when Susilo who favors the reform became the president. So far, many achievements have been made in such areas as civil-military relations, legislation of military functions and military restructuring. The factors which will affect the future reformation include the struggles between government and army and within the army, domestic ethnic conflicts and regional separatism, deficiency of army outlay and the tradition of army to engage in politics.

Key words: post-Soeharto era, Indonesian army (TNI), Indonesia's political transformation to modernization