

浅析冷战后美国与印尼军事关系的演变*

王良生

(厦门大学 东南亚研究中心, 福建 厦门 361005)

摘要: 冷战结束后的15年中, 美国与印尼的军事合作关系发生了显著变化: 由中断到恢复、不断升温。现实主义的权力观根据国际环境发生变化后国家利益的侧重点也会变化这一视角进行解读。建构主义认为, 观念会影响身份的建构, 美国与印尼观念的变化对它们身份和军事合作产生了重要影响。美印(尼)军事合作关系的恢复和升温, 对东南亚地区安全环境将产生深远的影响。

关键词: 冷战后; 军事关系; 权力; 身份

中图分类号: D83/ 87. 342. 2 文献标识码: A 文章编号: 1003-9856(2007)02-0028-06

冷战结束伊始, 基于东南亚安全形势和战略地位的变化, 美国从东南亚实行了战略收缩。在这种业已变化的安全观念情境下, 美国以东帝汶问题、印尼军队干预政治等理由逐渐冻结了对印尼的“国际军事教育与培训计划”。印尼认为美国是在干预其内政, 并拒绝满足美国提出的里奇修正案条款。因而, 双边的军事关系基本处于中断状态。9. 11事件后, 美国重新发现印尼的重要性, 同时认为后苏哈托时期印尼在民主、人权等方面有所改善, 为了对印尼取得以上成绩和反恐成就的“鼓励和回报”, 美国在2005年恢复了冻结长达14年的双边军事关系。印尼在历经多年的经济动荡、政府更迭之后, 对东帝汶问题、民主化和非传统安全问题产生了与以往不同的认知。为了发展经济、恢复地区大国地位, 印尼也希望改善与美国的的关系。因此, 美国和印尼军事关系在后冷战时期经历了一个由中断到不断升温的演变过程。

一、冷战后美印(尼)军事关系的演变

1. 两国军事关系的低谷时期(1991-2001年)

冷战期间, 印尼(苏哈托执政时期)成为美国在东南亚地区的军事盟友。除政治和经济等领域

* 收稿日期: 2006-11-12

作者简介: 王良生(1975-), 男, 江西赣州市人, 厦门大学南洋研究院博士生。

深受美国的影响外,军事上,印尼加强与美国的军事合作,接受美国的军事训练和武器等援助。苏哈托执政期间,美国历届政府总共向印尼转让了价值 10 亿美元的武器。^{[1][4]}双方还经常举行海上和陆上联合军事演习。

冷战结束后,双方的军事合作关系受到印尼国内分裂运动、民主和人权等问题的影响。1991 年 11 月,印尼军队对东帝汶独立运动实行镇压。美国参议院外交委员会提请国会重新审议对印尼的军事援助。第二年,美国众议院裁决削减 230 万美元的军事训练资金,并以印尼军队“屠杀”东帝汶示威群众、严重违反人权等为由,限制印尼参加美国的“国际军事教育和培训计划”。1997 年,美国国会因国防部在未通知它的情况下私自向印尼提供军训,因而决定 1997-2000 年全面禁止向印尼提供任何军训服务,包括课堂形式的军事知识讲授计划。1999 年 9 月,美国指责印尼军方策划杀害 1 500 名争取独立的东帝汶人,当时的克林顿政府决定“中断美国与印尼军方的关系,并表示印尼政府继续抵制东帝汶的独立,美国将考虑停止对它的经济援助”。^[2]国会通过的 2000 年对外行动拨款法(即里奇修正案),把对外军事关系与人权挂钩。其中涉及印尼的内容是认为印尼只有做到了以下几点美国才考虑与它进行军事联系和往来:第一,允许被迫流散到西帝汶和印尼其它地方的东帝汶人回到东帝汶;第二,采取有效手段将所有涉嫌资助和教唆组建民兵组织以及涉嫌违反人权的官兵绳之以法;第三,协助调查印尼军队和民兵组织违反人权的行,并阻止今后任何类似准军事袭击行为。^[3]印尼认为这是美国对其内政的干涉,拒绝接受以上条件。因此,双方的军事合作基本上是处于中止状态。

2. 两国军事关系的不断升温时期(2001 年至今)

9.11 事件后,印尼在美国全球反恐战略中的地位凸显。时任印尼总统的梅加瓦蒂在访问美国时严厉谴责了恐怖主义的暴行,表示在反恐问题上坚决与美国合作,这种姿态博得了美国的赏识,也为印尼赢得了价值 4 亿美元的贸易和援助协议,开启了印(尼)美安全对话。^{[4][454]}当时的国务卿鲍威尔在 2002 年 8 月访问印尼时宣布美国向它提供 5 000 万美元帮助其改革安全部队。^{[4][459]}尽管美国在 2002 年对外行动拨款法中维持对印尼的禁令,但在当年的国防部拨款法里最后增加了 1790 万美元^[51]用来建立东南亚地区反恐伙伴关系计划,它不受对外行动拨款法的限制,其中部分可用于培训印尼军官。另外,同年 3 月美国政府又追加了 800 万美元用在印尼审查、训练和装备一支反恐部队。^[6]

2004 年底,印度洋海啸为双方恢复和提升军事关系提供了千载难逢的契机。这主要表现在:第一,彼此向对方示好,印尼向美国开放关闭了 19 个月的亚齐“禁区”。美国向印尼等重灾区承诺提供 3.5 亿美元援助;第二,美军调遣了 1.4 万兵力赴印尼等灾区进行搜救和医疗救助等活动,包括派“仁慈”号大型医疗舰前往海啸灾区,动用 12 艘运输舰救灾;^[7]第三,绕开国会禁令,美国政府同意对印尼提供军售。在印度洋海啸救援期间,小布什政府还为印尼购买先前被列入禁令范围的 C-130 运输机的零部件开绿灯。最后,一些军政要员为恢复与印尼军事合作造势。时任美国副国务卿的沃尔福威茨、太平洋舰队司令法戈、前总统布什和克林顿等政要纷纷前往印尼灾区视察并会晤印尼军政要员,呼吁美国恢复与印尼军事合作关系。国务卿赖斯在参议院拨款委员会听证会上表示,鉴于印尼 2004 年成功举行总统民主选举及两名美国人在印尼遇害案调查中给予充分合作,“现在是让印尼重获美国国际军事教育和培训计划的最好时机了”。^[8]2005 年初,美国向印尼开放“国际军事教育与培训计划”,同时 10 多年来首次拨款 40 万美元用于培训印尼军官。^[9]5 月恢复向印尼“非杀伤性武器出口”,7 月两国在爪哇举行代号为“海上戒备、合作和训练”的联合军事演习。

二、权力观与身份观对双边军事关系演变的解读

1. 权力观对双边军事关系演变的解读

权力是现实主义理论的核心概念。摩根索认为权力是人对他人的心灵和行动的控制,政治强权是指公共权威的拥有者之间,以及他们和一般人民之间的控制关系。^{[10]38}从个体主义本体论出发,现实主义把权力概念扩展到国家和国际层面,认为国家就是个体的扩大。权力主要是物质性的,权力对比决定了国家在国际体系中的地位和作用。

随着冷战的结束,美国成为全球唯一的超级大国,它在经济、军事、技术和文化等具有决定性作用的方面居于首屈一指的地位。^{[11]32-33}通过表1的对比,美国的权力资源指标除了人口总数相差不大外,其他的都明显高于印尼。尤其是经济性指标远高于后者。例如,美国GDP为12.5万亿美元,是印尼2872亿美元的近44倍;人均GDP为43740美元,是印尼的34倍;进口额和出口额也是印尼的10倍以上。从图1可以看出,1989-1995年印尼的军费不足美国的2%,军事人员也只占美国的12-17%。另外,表1显示,2005年美国的军费高达5125亿美元,印尼军费仅25.8亿美元,前者是后者的近200倍。这些指数表明,美国拥有比印尼大得多的物质性权力。在以意识形态划线的两极对抗期间,苏哈托政府的反共和亲西方政策使美国等西方国家看到了印尼的价值所在。所以不难理解,美国会容忍1975年印尼“占领”东帝汶的军事行为。冷战结束后,印尼的这种战略地位不复存在。美国看到的印尼却是经常使用暴力镇压国内的分裂活动,侵犯人权。美国不再容忍这种行为,在它看来,印尼自由公正的选举和避免使用暴力镇压国内分裂活动是援助它的先决条件。^[12]这时候,美国把在全球推行西方民主价值作为其至关重要的利益。印尼认为日益蔓延的国内分离主义活动是国家面临的巨大威胁之一,通过必要手段化解威胁是维护国家统一和领土完整的需要。现实主义认为,由于权力资源的极不对称,强大的美国可以轻易制裁印尼(理由是它侵犯人权,违背了西方的价值利益),中断与后者的军事关系。

表1 美印(尼)物质性权力资源对比

权力资源指标	美国	印尼
国土面积	960万平方公里	190万平方公里
人口	2.97亿	2.21亿
GDP	125000亿美元	2872亿美元
人均GDP	43740美元	1280美元
出口额	10976亿美元 [*]	1082.7亿美元
进口额	14798亿美元 [*]	936.2亿美元
军费	5125亿美元	25.8亿美元

注: *为2000年的统计数据,其他的为2005年统计数据。

资料来源: The World Bank, World Development Indicators Database, April 2006.

9.11事件后,反恐成为美国最重要的国家利益之一。因东南亚的一些恐怖组织与“基地”组织有直接联系,美国把东南亚地区当作全球反恐“第二战场”。在这种语境下,印尼的价值被重新发现。因印尼地缘战略地位极其重要,北面是海上生命线南中国海和国际咽喉马六甲海峡,美国担心恐怖主义在海上对自己及其盟友发动袭击。印尼有2.21亿人口,其中88%信仰伊斯兰教,^{[13]147}是

世界上最大的穆斯林国家。另外, 印尼是东盟成员国中最大的国家, 稳定和繁荣的印尼对东盟的发展极其重要, 因为构筑地区均势可以防止任何地区大国挑战美国霸权。美国在遭受恐怖袭击后, 印尼采取了“顺风使舵(bandwagon)”政策,^① 在外交和道义上支持美国反恐。2002年巴厘岛爆炸案以来印尼不断加强反恐措施, 至今逮捕近300名恐怖嫌疑犯, 包括伊斯兰祈祷团精神领袖巴希尔。印尼对外政策的变化获得了外交红利, 美国恢复了对印尼的军事关系, 增加了对它的军事和经济援助。修昔底德的“强者随心所欲, 弱者任人宰割”^{[14]352}的主张正好道出了印尼顺风使舵为其带来的好处。

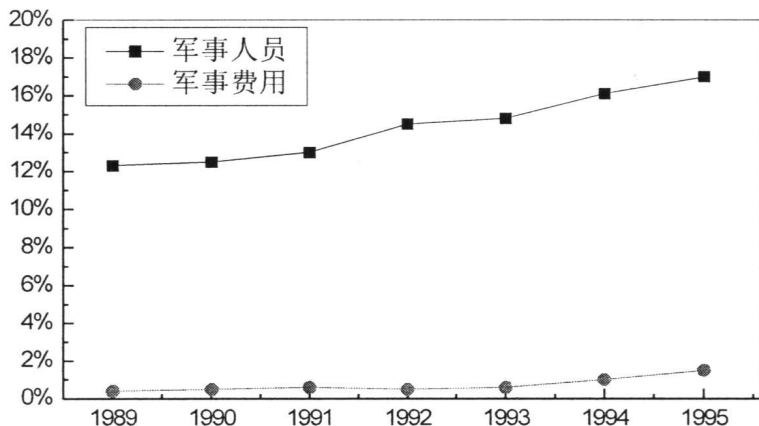


图1 印尼军人和军费分别在美国军人和军费中的百分比(1989-1995年)

注: 冷战结束初期, 印尼军人的比例稍有上升, 并非是印尼扩充了军事人员, 而是美国进行了战略调整, 削减部队编制特别是减少陆军人数所致的。

资料来源: World Bank, World Development Indicators on CD-ROM(1999), in Timo Kivimaki, “U.S.-Indonesian Relations During the Economic Crisis: Where Has Indonesia’s Bargaining Power Gone?”, Contemporary Southeast Asia, vol. 22, no. 3, 2000, p. 530.

作为现实主义的核心概念, 权力观结合国家利益解释了冷战后美国与印尼军事关系的演变。当美国看重西方民主价值利益时, 美国中止了与被认为不民主、侵犯人权的印尼军事关系; 当把反恐作为其至关重要的国家利益时(不排除仍然看重民主价值利益), 美国又恢复了与印尼的军事关系。权力观对美国 and 印尼双边军事关系的演变, 是从国际环境发生变化时国家利益的侧重点也会变化这个视角进行解读的。冷战结束以来, 美国的物质性权力没有出现重大变化, 但与印尼的军事关系却发生了显著的变化。建构主义认为, 这是双方的观念发生了变化了, 并对双边军事关系产生了深远影响。

2. 身份观对双边军事关系变化的解读

建构主义并不否认物质权力与利益在国际关系的作用, 但质疑“观念”只能起到无足轻重的辅助作用。权力和利益之所以具有意义和内容并因之产生作用, 首先是观念使然。如果把使权力和利益具有意义和内容的观念剥离出去, 单纯的权力和利益是很难解释国家之间的关系的。^{[15]前言40}

① 对于 bandwagon 的翻译, 信强译为“追随强者”, 王义桅和唐小松译为“跟着强者走”, 具体的阐述见[美]肯尼思·华尔兹著, 信强译:《国际政治理论》, 上海人民出版社2003年版, 第166-167页; [美]约翰·米尔斯海默著, 王义桅和唐小松译:《大国政治的悲剧》, 上海人民出版社2003年版, 第203页。

观念的作用像物质力量一样,是客观的、具有制约作用的、真实的。^{[15]202}美国把冷战的结束看作是自由民主对共产主义“专制”的胜利,这种观念进一步激励美国加紧在全球推行西方的民主价值观,以此作为其重要国家利益。在东帝汶问题上,美国认为印尼军队在1991年制造了桑塔·克鲁兹(Santa Cruz)“大屠杀”^[6],而且印尼军队还经常干预国内政治。这些都是严重侵犯人权和不民主的表现。在印尼看来,冷战的终结带来了新的不确定的国际环境,印尼国内出现的民族分离运动有可能会造成国家的分裂和解体,化解这些危机是捍卫国家统一、维护领土完整的需要。因此,美国 and 印尼对同一问题领域产生了截然不同的观念。

9.11事件没有对美国的权力造成很大的冲击,却改变了美国的观念。美国认为受到了恐怖主义现实的、严峻的威胁,恐怖主义不仅是对人类生命和尊严的蔑视,而且是对西方自由民主价值观的公然挑战。因此,在全球打击恐怖主义成为美国最重要最紧迫的任务之一。小布什的反恐逻辑就是要么和我们站在一起,要么和恐怖主义站在一起。在对外政策上,美国就是用这种思维给各个国家划线和定位的。当时的印尼总统梅加瓦蒂在访问美国时,及时表态坚决支持美国的反恐大业。巴厘岛和万豪大酒店爆炸案后,印尼更加认识到恐怖活动对自身的危害,担心国际恐怖主义与地方分离主义相勾结,因而强化了反恐措施。一方面加强立法打击恐怖活动,另一方面和国际社会合作逮捕近300名恐怖嫌疑犯。恐怖主义的现实危害使美国 and 印尼都认识到反恐的必要性和紧迫性,也建构了需要进行反恐合作的观念。

建构主义认为,两种观念可以影响国家身份,一种是自我持有的观念,一种是他者持有的观念。身份是由内在和外在结构建构而成的。内在结构与国家政权属性相联系,外在结构是国家置身其中的一种国际政治文化环境。在国际社会,自我持有身份相类似的行为体通过互动产生认同,使自我-他者的界限模糊,从而建构起集体身份。集体身份诱使行为体把他者的利益定义为自我利益的一部分,亦即具有“利他性”。^{[16]6-7}冷战结束初期,美国 and 印尼对彼此有截然不同的看法。这种不同的看法影响和强化了各自的身份,美国认为自己是民主国家,它不能继续出售武器给印尼,因为后者利用美国的武器去“镇压”国内分裂运动。如果继续与它进行军事合作,美国就等于认可和纵容它的这种行为。印尼认为自己是维护国家的统一和领土完整,别国的指责是干涉其内政,印尼没有必要满足里奇修正案条款来迎合美国,接受美国的军事“施舍”。

9.11事件后,印尼通过加强立法和采取行动在国内打击恐怖活动,在外交场合支持国际社会的反恐活动。这些观念和举措都试图表明,印尼不是国际社会中的一个纵容恐怖活动的国家。与此同时,美国在透过西方民主价值这面有色眼镜看待印尼时语气也缓和了许多,认为“印尼是伊斯兰世界的温和国家,它在推动民主进程方面有了显著进步,并在相当短的时间里加以执行”。^[17]另外,美国也理解印尼军队在印尼民主化过程中所发挥的作用。^[18]印尼在国内的打击恐怖活动与美国在全球的反恐之间找到了契合点。自我-他者的身份在反对恐怖主义上出现重叠,由此塑造了一种集体身份(某种形式的反恐联盟),集体身份的建构使美国把印尼在其国内的反恐当作自己全球反恐利益的一部分。这样,恢复和提升与印尼的军事关系就可以更好地推动印尼在国内打击恐怖活动,有效地促进美国全球的反恐利益。

三、美印(尼)军事关系升温对东南亚地区的影响

9.11事件后,美国 and 印尼军事合作关系的恢复和升温,对印尼、美国 and 东南亚地区安全环境都将产生深远的影响。

对印尼来说,首先,在某种程度上它愿意发展与美国的军事关系,因为恢复与美国的军事关系,由此辐射到其它领域的合作,可以为印尼带来巨额的军事和经济援助,促进印尼的经济恢复与发

展,改善部队的装备,实现军队的现代化。其次,可以增强印尼实行大国平衡战略的能力。近年来,印尼与中、日、印等国的关系日益密切,印尼改善与美国的关系,可以更灵活地在大国之间周旋,从中获得更多的利益。再次,亚洲金融危机之后,印尼国内政局不稳,经济实力有所削弱,转型中的印尼需要借助美国的力量增强在国际上的影响力,恢复其在东盟的领导地位。

对美国来说,加强与印尼的军事关系能实现其多层利益。第一,有助于美军调整战略部署,完成重返东南亚地区的夙愿。亚太是美国战略调整的重点,尽管美国在日、韩及东南亚一些国家有军事存在,但印尼、马来西亚等国对它在东南亚的军事强化一直保持警觉。通过改善的美印(尼)关系,美国以打击海盗和维护航道安全为名,可以继续加强与包括印尼在内的东南亚国家的双边和多边军事演习,实现在整个东南亚地区的军事存在。第二,推进在东南亚地区的反恐战略。近年来印尼国内极端势力有所抬头,与基地组织密切联系的伊斯兰祈祷团在巴厘岛和外国使馆区制造了多起针对外国人的恐怖袭击,还支持 and 培训菲律宾等国的恐怖势力。作为世界上拥有最多穆斯林人口的印尼参与东南亚的反恐阵线,直接关系到美国在反恐第二战场的成效。第三,有助于整体上加强美国在东南亚地区的影响。由于军事打击阿富汗塔利班和伊拉克等问题,美国认为它在东南亚的影响力有所削弱,中、日、印的影响迅速上升,这引起美国的不安。因印尼是东南亚最大和人口最多的国家,双方军事关系的升温有助于美国增强在东南亚地区的影响。

另外,美印(尼)加强双边军事关系给地区安全环境带来微妙和复杂的影响。首先,可能为东南亚地区的军备竞赛起到推波助澜的作用。^[19]虽然军事现代化并不必然等于军备竞赛,但冷战后东南亚国家的军事现代化往往以一国的军事装备为参照物,正如马来西亚国防部长所说:“印尼、新、泰有 F-16 战机,而我们没有。拥有这种战机将使我们与这个地区其他国家处在一样的空中优势地位。”^{[20] 138-139}从这种观点可以看出,美国与印尼加强军事关系可能会引起东南亚各国竞相购买尖端武器的浪潮。其次,将使地区政治和安全形势进一步复杂化。尽管美国在东南亚的军事存在和强化在一定程度上抑制和打击了当地的恐怖主义,但它和东南亚国家对于恐怖主义概念的界定以及反恐方式存在争议,美国借用军事手段打击恐怖主义作为要务,有可能激起该地区伊斯兰势力的宗教情绪,从而影响一些国家的政局和社会稳定。

参考文献:

- [1] BERRIGAN F. Indonesia at the Crossroads: US Weapons Sales and Military Training[R]. New York: Arms Trade Resource Center, 2001.
- [2] ROBERTS J. Washington takes another step towards restoring US-Indonesia military ties[EB/OL]. <http://www.wsws.org/articles/2002/aug2002/indoa01.shtml>.
- [3] BIDDLE K. Indonesia-U.S. Military Ties: September 11th and after[EB/OL]. www.insideindonesia.org/edit70/kurtedit.a.htm.
- [4] SMITH A L. A Glass Half Full: Indonesia-U.S. Relations in the Age of Terror[J]. Contemporary Southeast Asia, 2003, 25 (3).
- [5] Resuming US-Indonesia Military Ties[R]. Jakarta: International Crisis Group on Asia Briefing Paper, 21 May 2002.
- [6] BIDDLE K. U.S. Training of Indonesian Armed Forces[EB/OL]. see www.fpif.org/papers/miltrain/box6.html.
- [7] HUANG R. Priority dilemmas: US-Indonesia military relations in the anti-terror war[EB/OL]. <http://www.cdi.org/terrorism/priority.cfm>.
- [8] 钟天祥. 印尼欢迎美恢复提供军训[N]. 联合早报, 2005-02-28.
- [9] LOBE J. US paves way for new Indonesia military ties[J]. The Asia Times, 2005-01-28.
- [10] 汉斯. 国际纵横策论——争强权, 求和平[M]. 卢明华, 等译. 上海: 上海译文出版社, 1995.
- [11] 布热津斯基. 大棋局——美国的首要地位及其地缘战略[M]. 上海: 上海人民出版社, 1998. (下转第 82 页)

From Prison to Community: Development of Singapore's Offender Rehabilitation in Theoretical and Practical Perspectives

XIE Qing-xia

(Department of Law, East-China Institute of Technology, Fuzhou 344000, Jiangxi)

Abstract: How to rehabilitate offenders and facilitate their re-integration into society is a critical issue to all countries. From the first simple jail in 1825 to the nowadays all-round and sophisticated Changi Prison Center, there has been a great change in Singaporean prison. At the same time, Singapore has been making great progress in the concept of offender rehabilitation, the prison is no longer a place just for detention and punishment, but a place for rehabilitating offenders, and the communities also play a more and more important role in helping the offenders to re-integrate into the society.

Key words: Singapore, offender rehabilitation, prison, community rectification

(上接第 33 页)

- [12] KIVIMAKI T. U.S.-Indonesian Relations During the Economic Crisis: Where Has Indonesia's Bargaining Power Gone? [J]. *Contemporary Southeast Asia*, 2000, 22 (3): 538.
- [13] 韦民. 民族主义与地区主义的互动: 东盟研究新视角[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005.
- [14] STRASSLER R B, et al. *The Landmark Thucydides: A Comprehensive Guide to the Peloponnesian War*[M]. New York: Simon and Schuster, 1998.
- [15] 温特 A. 国际政治的社会理论[M]. 秦亚青, 译. 上海: 上海人民出版社, 2000.
- [16] MONROE K. *The Heart of Altruism*[M]. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- [17] 钟天祥. 奖励印尼反恐努力 美决定恢复与印尼军事合作[N]. 联合早报, 2005-11-25.
- [18] RHEM K T. Disaster Could Mean Closer U. S.-Indonesia Military ties [EB/OL]. http://www.defenselink.mil/news/Jan2005/n01182005_2005011809.html.
- [19] TAN A. Force Modernisation Trends in Southeast Asia[R]. IDSS working paper, January 2004.
- [20] ACHARYA A. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*[M]. London and New York: Routledge, 2001.

[责任编辑: 邵 鸣]

Preliminary Analysis of the Evolution of U. S.-Indonesian Military Ties in Post Cold War Era

WANG Liang-sheng

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

Abstract: There has been an obvious change in the military ties between the US and Indonesia since the end of the cold war. The realist concept of power reads this from the angle of view that the priority of national interests will change with the changing international environments. The Constructivist view believes that idea in sociology may affect identity-building. Accordingly, the cognitive changes in both sides exert a great impact on their identities and military cooperation. In the end, the improvement of bilateral military ties will have a deep effect on security settings in Southeast Asia.

Key words: post Cold War, military ties, power, identity