

美国对印尼政策 (1958~1967年)研究综述

马 骏

从1958年艾森豪威尔政府对印尼内战的干涉,到1967年约翰逊政府恢复对印尼的大规模经济援助,美国对印尼政策构成了一个比较独立、完整的时间单位。单纯从研究角度看,这一时期美国对两次涉及印尼的国际争端(西伊利安争端、马来西亚危机)和印尼一次政权变更之政策立场的变化,作为对影响美印(尼)关系和美国对印尼政策具有举足轻重地位的事件,为比较、分析美国政策演变的动力和机制,特别是美国的东南亚政策,以及美国与第三世界激进民族主义政权及第三世界军人集团和军人政权的关系提供了便利的视角。

—

美国印尼研究的奠基者乔治·卡欣与安德雷·卡欣合著的《作为外交政策的颠覆活动》是关于1950年代美国对印尼政策最重要的著作。作者认为,反共和反对中立主义,构成了艾森豪威尔政府对苏加诺政权的颠覆政策的基本动机。在艾森豪威尔政府的干涉政策背后,隐藏着艾森豪威尔政府的主要官员对新独立国家管理国家事务能力的怀疑,和对当地民族主义政权借助中立主义在冷战中保持独立愿望的轻蔑心态。与此相关,艾森豪威尔政府还过高估计了美国操纵第三世界国家国内政治构成和政治走向的能力。在处理与第三世界国家关系时,艾森豪威尔政府过度依赖那些从表面上看能取得立竿见影效果的秘密行动,尤其是那些带有军事色彩的秘密行动去干预这些国家的内部事务。作者认为,鉴于对美国在中国失败的经验教训的总结,艾森豪威尔和杜勒斯相信,当一个国家面临共产主义“威胁”时,美国没有必要坚持维护这个国家领土完整的政策,而是应该选择退守那些便于反共势力防御的地区,并等待合适的时机卷土重来。这一认识决定了印尼外岛叛乱期间美国政策的基本形态。^[1]

作者认为,“在相当大的程度上,美国在印尼的大规模卷入,是美国在处理与东南亚国家关系时,反共、‘失去中国’的经验教训和反对中立主义相结合的政策模式的结果。”^[2]促使艾森豪威尔政府下决心通过秘密的干涉行动介入印尼内部事务的直接刺激因素,是印尼共在1957年地方选举中取得的重大胜利,以及由此在美国决策层中引发的对爪哇乃至整个印尼落入共产党控制之下的惊恐心理。^[3]作者未曾区分究竟是苏加诺政权中立主义的对外政策,还是印尼国内局势的演变,构成了艾森豪威尔政府干涉政策的根本刺激因素。而辨析清楚这个问题,对于理解艾森豪威尔政府何以在1957-1958年先是走上颠覆苏加诺政权的道路,后又于1958年迅速转向与同样坚持中立主义道路的苏加诺和解的政策,具有至关重要的意义。在艾森豪威尔政府对中立主义的政策问题上,作者基本上沿袭了混淆政治偏好与实际政策的传统观点。在作者的结论与作者利用档案材料进行的具体阐述之间存在着某种紧张关系。

蔡佳禾先生强调了艾森豪威尔政府对印尼政策中遏制中立主义的一面。他认为,美国对外岛叛乱和此后印尼内战的干涉,是出于反对和阻止苏加诺政权的中立主义倾向的动机。^[4]蔡佳禾先生这个观点,与他在《双重的遏制》中从地缘政治角度理解艾森豪威尔政府对亚洲中立主义的政策,将艾森豪威尔政府东亚政策归结为遏制中国与遏制中立主义这两条互补的主线是吻合的。^[5]蔡佳禾先生把艾森豪威尔政府对印尼中立主义的敌视,与艾森豪威尔政府对印尼民族主义的态度联结在一起,这个概括是极有见地的。

加德纳认为,艾森豪威尔政府对印尼政策与此前的杜鲁门政府并没有实质区别,只是强调的侧重点有所不同。艾森豪威尔政府对中立主义的态度更加强硬。1957-1958年美国对印尼的干涉只是美印(尼)关系中一个短暂的插曲。加德纳或多或少忽视了这一时期美国对印尼政策中那些带有原型性的方面:如同时发展与印尼政府以及印尼社会中反印尼共势力的关系,并利用后者来影响和制约前者,准备在必要和可能的情况下取而代之的策略。他也未曾注意到美国促成的外岛叛乱造成的印尼国内政治极化这一后果的深远影响,有意无意淡化了美国对印尼内部事务的粗暴干涉,在以苏加诺为首的印尼领导人内心深处留下的伤痕,以及这一历史记忆对印(尼)美关系的影响。^[6]鲁书泉(音译)在对艾森豪威尔政府对印尼政策的研究中指出,新独立国家的中立主义倾向,使得美国的冷战需要与美国对亚洲民族主义的同情之间形成了紧张关系。他秉承导师加迪斯(John Lewis Gaddis)的风格,以美国、印尼与荷兰,美国、印尼与苏联这两对相互关联的三角关系作为观察视角,辨析了美国对印尼政策的目标、手段,美印(尼)相互关系的性质以及印尼在其中的作用和角色。他提出,美国决策者对印尼在美国东亚战略中的重要地位的界定,中立主义的印尼领导人拒绝与美国结盟的现实,迫使艾森豪威尔政府不得不在冷战的背景下,摸索处理与印尼关系的有效途径,并为实现美国在印尼的目标而寻找合适和稳定的代理人。^[7]

马骏认为,艾森豪威尔政府在第二个任期内确立了同时与苏加诺以及印尼陆军发展关系的“双轨”政策,该政策奠定了此后历届美国政府对苏加诺政权政策的基础。双轨政策是在意识到美国对印尼政策目标和政策手段有限,美印(尼)关系具有较强不确定性和较多制约性因素的背景下制订的,带有浓厚的过渡色彩。双轨政策的确立,标志着美国开始调整与印尼民族主义的关系。美国对印尼政策的重点由促使印尼走上与西方联合,共同反共的道路,转向了利用印尼民族主义,抑制印尼共,阻止印尼与东方阵营的联合。^[8]

二

关于1960年代美国对印尼政策,刘国柱先生的研究强调了肯尼迪“新边疆”外交与对印尼政策的联系,可惜对现有档案材料的发掘利用不够深入,也未能充分展示美国政策环境和决策机制的复杂性。^[9]马加从肯尼迪政府试图使印尼成为构建中的新太平洋共同体的支柱国家的角度,分析了当时美国对印尼的政策。^[10]卡欣探讨了美国政策对印尼国内政治构成变迁的影响。^[11]加德纳介绍了美国决策的官僚政治背景,但对决策意图论述较少。^[12]琼斯^[13]与苏布里斯基^[14]的研究探究了美国决策的国际政治环境,尤其是美国的亚洲战略与同盟外交对美国政策的影响,揭示了美国决策目标的复杂性和多重制约因素。邦内尔介绍了1961年贝尔格莱德不结盟国家首脑会议期间,美国对苏加诺使不结盟运动激进化努力的反应,强调了行政当局在这一时期美国对印尼政策中的主导地位。^[15]他还通过对当时刚刚解密的美中央情报局负责规划的副局长1961年关于印尼的秘密备忘录的剖析,分析了肯尼迪政府制定对印尼政策的官僚政治背景及过程。^[16]琼斯分析了越南战争与英国政策在约翰逊政府对印尼政策的

转化中所起的作用。^[17] 埃文思介绍了美国陆军是如何通过有意识地发展与印尼陆军关系,来影响印尼陆军政治倾向。^[18]

马骏认为,肯尼迪政府在促成西伊利安争端和平解决之后,试图抓住美印(尼)关系的转机,通过经济手段加强印尼与西方联系的纽带,把印尼注意力由国际事务转向解决国内问题,以促进改造印尼民族主义、影响印尼政治构成和国内外政策的长远目标。这一时期,美国改造印尼民族主义的政策,英国维持在东南亚的势力与影响的目标,以及苏加诺在地区内部消除一切殖民主义残余的努力之间产生了错综复杂、难以调和的矛盾。印尼苏加诺政权对于来自美国的压力也不会轻易就范。肯尼迪政府的对印尼政策难免以失望告终。^[19]

瓦尔达亚强调了美国对印尼政策的历史延续性。他认为,冷战意识,尤其是对“共产主义扩张”的恐惧,担心印尼“像中国一样”为共产党所控制,是决定美国对印尼政策的基本动机。肯尼迪政府与艾森豪威尔政府在对印尼政策问题上的差别,只是表现在对中立主义的不同态度而已。美国对印尼政策的制定,还受到美国对外政策官僚机构变迁的影响。不同的决策者有不同的强调重点,因此,制定出来的政策多少有些暧昧和自相矛盾之处,而不可能是线性延续的。尽管冷战意识形态为美国决策者制订对印尼政策提供了指导性原则,然而并不因此就意味着美国决策者对印尼的现实和美国政策有比较清晰的想法。^[20]

辛普森试图利用现代化理论来分析肯尼迪政府与约翰逊政府的对印尼政策。他认为,现代化理论为美国决策当局制定对印尼政策提供了认知框架、行动指南与合法性依据。历届美国政府致力于构建美国霸权庇护下的,从日本、印尼、印度到巴基斯坦的弧形区域集团。通过促进上述国家的现代化和经济、政治和安全一体化,与中国相抗衡。1960年代两届民主党政府的对印尼政策正体现了美国在东亚的这一长期战略。美国帮助印尼实现经济和政治现代化的动机是与华盛顿对共产主义的恐惧紧密联系在一起。两届民主党政府都错误判断了印尼社会的权势分布,过高估计了印尼共的实力,都无所顾忌地寄希望于印尼威权主义和印尼陆军,把它们作为实现印尼经济发展和政治稳定的主要依靠力量。^[21]

然而,以现代化理论来理解60年代美国对印尼政策,它的一个主要缺陷是割裂了两届民主党政府与此前的共和党政府在对印尼政策上的内在延续性。事实上,自艾森豪威尔政府对印尼外岛叛乱的干涉失败后,美国政府就开始从印尼面临的社会经济问题的角度看待美国在印尼遭遇的挑战。一直到1967年年初,美国对印尼政策都表现出较强的过渡色彩。只是在印尼的苏加诺时代终结,陆军当局将政治统治的合法性基础转向“秩序”与“发展”之后,推动印尼的“现代化”才成为美国政策现实的目标。

邦内尔在1969年完成的未刊博士论文“1962年至1963年间在印尼的肯尼迪创意”因没有条件利用美国政府尚未解密的决策文件,而把主要注意力集中于分析美国决策的国内政治背景。通过对苏加诺、美国国会与公众舆论、肯尼迪政府三者互动关系的研究展示了肯尼迪政府对印尼政策的决策过程。关注美国对外政策官僚机构内部力量分化组合对美国政策的影响,是邦内尔研究的另一特点。邦内尔把1962年8月至1963年11月美国对印尼政策划分为“最高目标”和“最低目标”两部分。前者是笼络苏加诺,把苏加诺的注意力由对外事务转向解决印尼国内问题,后者是维持美国在印尼的存在与影响。这一时期美国对印尼政策的主要政策工具是对印尼的经济和军事援助。美国国会和公众舆论对肯尼迪政府的政策缺乏理解和支持,严重制约了行政当局对印尼政策的制订与实施。尽管意识到美国对印尼政策手段的有限性,肯尼迪政府还是过高估计了美国影响印尼事务的能力。这是肯尼迪政府在印尼遭受挫败的根本原因。它也反映了美国决策当局对决定印尼事态演变的基本力量与动力缺乏深入的理解。

作为长期研究印尼的地区问题专家，邦内尔对美国决策的印尼背景也有相当详细的描述。^[22]

安德斯塔发展了邦内尔的观点，把美国政策区分为通过对印尼的经济和军事援助，影响苏加诺政权政治倾向，并以经济手段将印尼与西方世界紧密地联结在一起的“进攻性部分”，以及扶持陆军和其他反共势力，构建在印尼社会内部遏制印尼共的政治堡垒，并保障印尼反共的政治势力能在未来保持其优势地位的“防御性部分”。从肯尼迪政府到约翰逊政府的政策演变，主要体现在随着印尼走上与马来西亚对抗的道路，美国逐步放弃了把印尼引上亲西方的中立轨道的目标，而转向维持美国在印尼的存在，避免美印（尼）关系公开破裂对美国利益的打击。进入1965年后，随着政策环境的进一步恶化，约翰逊政府最终选择了退出印尼，从而宣告了肯尼迪政府制定的对印尼新政策的终结。两届民主党政府在对印尼政策上的区别仅仅在于强调的侧重点不同。与邦内尔相似，在辨析美国对印尼政策的官僚政治背景时，安德斯塔区分了对苏加诺政权采取强硬路线与和解策略两种主张，以及这两派势力在美国对外政策决策机构中影响力的消长对美国政策的影响。^[23]

三

关于9·30事件前后美国对印尼政策，邦内尔认为，在苏加诺执政晚期，约翰逊政府对苏加诺是极端敌视的，在筹划对印尼政策时也甚少道义上的顾忌。尽管在美国政府内部探讨了以秘密手段推翻苏加诺政权的可能，然而考虑到美国影响印尼事态演变的能力有限，美国不得不采取了“低姿态”策略。9·30事件发生前夕，美国已基本退出了印尼。没有确凿的证据可以证明美国与9·30事件有牵连。^[24] 布兰兹肯定了邦内尔的观点。他认为，9·30事件主要是印尼内部事态长期演变的结果。苏加诺被推翻与美国没有多少关系。在处理与苏加诺政权关系问题上，约翰逊政府表现出罕见的克制。9·30事件爆发前夕，美国决策当局采取了让印尼人自己拯救自己的政策姿态，已经放弃了影响印尼事态的努力。^[25] 就美国政府在印尼9·30事件中的责任问题，辛普森认为对于美国政府而言，这是一起突发事件。^[26] 斯科特则持相反的观点。他认为，从1950年代起，美国政府就精心培植印尼陆军这支政治势力，通过对印尼军事援助、对印尼陆军军官的培养计划，以及1962年后开始实施的民事行动计划，在印尼陆军中建立起了雄厚的政治资本。随着美印（尼）关系的恶化，约翰逊政府采取了旨在激化印尼国内矛盾，瓦解苏加诺政治统治基础的一系列经济手段和宣传战、心理战措施。斯科特认为美国有推翻苏加诺政权的强烈动机，同时也制定和实施了摧毁苏加诺政权的计划。他因此暗示，美国应对苏加诺政权的垮台负责。^[27]

马骏认为，1965年前后，美国约翰逊政府通过培植与以印尼陆军为首的印尼军人集团以及后来的军人政权的特殊关系，力图影响乃至操纵印尼的国内政治构成和对外政策走向，从而深刻地介入了印尼的内部事务。然而，无论是保障国家的安全与发展，还是维护军人政权生存，印尼陆军当局都具备了比较广阔的运作空间，它对美国的依赖是有限的。陆军在意识形态上与美国也存在较大分歧。无论是在9·30事件之前还是之后，美国与印尼陆军之间的关系远非融洽，彼此之间存在诸多矛盾，都力图利用自身掌握的资源对对方的政策行为施加影响，取得在相互关系中的主动地位。民族主义的印尼陆军无论在事变前还是事变后，都并非是美国在印尼利益俯首帖耳的代理人。^[28]

四

西方学者对1950-1960年代美国对印尼政策的研究，存在某些共通的特点。以安德斯塔

为例, 尽管他的论文完成时, 约翰逊政府时期《美国对外关系文件集》的印尼卷尚未编辑出版, 但他通过总统图书馆和美国国家档案馆等资料来源, 利用了大量美国政府的解密档案, 对美国政策的脉络, 交代得相当清晰。然而论文也存在一些明显的不足, 主要体现在以当年美国决策者的视角看问题, 对美国决策文件缺乏批判性分析; 在解读、介绍当时政治环境时照搬美国决策者的观点; 把美国对印尼政策的变迁, 主要看作是对印尼行为的反应; 有意无意把美印(尼)关系恶化的主要责任推给了苏加诺。与此相关, 安德斯塔的研究忽略美国政策对印尼行为的影响, 忽略历史问题在形成苏加诺对美国认知中所起的作用, 忽略这一时期美国政策中根深蒂固的对苏加诺的敌意和防范对苏加诺行为的影响。在对苏加诺的认识上, 安德斯塔没有超越当年美国决策者的理解, 没有摆脱他们的偏见和成见, 因此就难以客观全面地揭示美印(尼)关系演变的动力和机制的全貌。他也没有意识到, 美国对印尼政策, 除了有“在”印尼的一面, 还有“对”印尼的一面。安德斯塔过于强调了9·30事件前夕, 美国“在”印尼政策自我约束和表面上消极的一面, 而忽视其“对”印尼政策强硬、积极的一面, 忽视美国作为普通国家和作为西方盟主的双重身份, 以及美国对这种身份赋予其独特的政策资源有意识的利用。而以斯科特为代表的另外一些学者则把苏加诺政权垮台直接归咎于美国, 无意中夸大了美国操纵印尼内部事务的能力, 或多或少贬低了印尼自身事态演变的历史意义, 从而陷入了变相的美国中心论的窠臼。

注释:

[1] Audrey R. & George McT. Kahin, *Subversion as Foreign Policy: The Secret Eisenhower and Dulles Debacle in Indonesia*, New York: the New Press, 1995.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] 蔡佳禾:《双重遏制:艾森豪威尔政府的东亚政策》,南京大学出版社,1999年版。

[5] 同上。

[6] Paul F. Gardner, *Shared Hopes, Separate Fears: Fifty Years of U.S.-Indonesian Relations*, Colorado: Westview Press, 1997.

[7] Soo Chun Lu, "United States relations with Indonesia, 1953-1961", unpublished PhD thesis, Ohio University, 1987.

[8] 马骏:“1958至1960年艾森豪威尔政府对印尼的‘双轨政策’”,载《世界历史》2005年第6期。

[9] 刘国柱:“肯尼迪时期美国与印尼关系解析”,载《历史教学》2001年第6期。

[10] Timothy P. Maga, "New Frontier vs. Guided Democracy: Kennedy, Sukarno, and Indonesia", in Timothy P. Maga, *John F. Kennedy and the New Pacific Community, 1961-1963*, London: Macmillan, 1990.

[11] Audrey R. & George McT. Kahin, "Conclusion and Epilogue", in *Subversion as Foreign Policy*.

[12] Paul F. Gardner, *Shared Hopes, Separate Fears: Fifty Years of U.S.-Indonesian Relations*.

[13] Matthew Jones, *Conflict and Confrontation in South East Asia, 1961-1965: Britain, the United States and the Creation of Malaysia*, United Kingdom: Cambridge University Press, 2002.

[14] John Subritzky, *Confronting Sukarno: British, American, Australian and New Zealand Diplomacy in the Malaysian-Indonesian Confrontation, 1961-1965*, New York: St. Martin's Press, Inc., 1999.

[15] Frederick P. Bunnell, "American Reactions to Indonesia's Role in the Belgrade Conference", Southeast Asia Program, Ithaca: Cornell University.

[16] Frederick P. Bunnell, "The Central Intelligence Agency-Deputy Directorate for Plans 1961 Secret Memorandum on Indonesia: A Study in the Politic of Policy Formulation in the Kennedy Administration", *Indonesia*, No. 22, October 1976.

[17] Matthew Jones, "U.S. Relations with Indonesia, the Kennedy-Johnson Transition, and the Vietnam Connection, 1963-1965", *Diplomatic History*, Vol. 26, No. 2, Spring 2002.

[18] E. Bryan III Vans, "The Influence of the United States Army on the Development of the Indonesian Army (1954-1964)", *Indonesia*, No. 47, April 1989.

[19] 马骏:“驯服印尼激进民族主义:肯尼迪政府对印尼的政策(1961—1963)”,载《南洋问题研究》2006年第1期。

- [20] F. X. Baskara T. Wardaya, "A Cold War shadow: United States policy toward Indonesia, 1953-1963", unpublished PhD thesis, Marquette University, 2001.
- [21] Bradley Robert Simpson, "Modernizing Indonesia: United States-Indonesian relations, 1961-1967", unpublished PhD thesis, Northwestern University, 2003.
- [22] Frederick P. Bunnell, "The Kennedy Initiatives in Indonesia, 1962-1963", unpublished PhD thesis, Cornell University, 1969.
- [23] Stig Aga Aandstad, "Surrendering to Symbols: United States Policy Towards Indonesia 1961-1965", unpublished PhD thesis, University of Oslo, 1999.
- [24] Frederick P. Bunnell, "American 'Low Posture' Policy toward Indonesia in the Months Leading up to the 1965 'Coup'", *Indonesia*, No. 50, October 1990.
- [25] H. W. Brands, "The Limits of Manipulation: How the United States Didn't Topple Sukarno", *Journal of American History*, Vol. 76, No. 3, 1989; H. W. Brands, "Bloody Good Luck", in *The Wages of Globalism: Lyndon Johnson and the Limits of American Power*, New York: Oxford University Press, 1995.
- [26] Bradley Robert Simpson, "Modernizing Indonesia: United States-Indonesian relations, 1961-1967".
- [27] Peter Dale Scott, "The United States and the Overthrow of Sukarno, 1965-1967", *Pacific Affairs*, Vol. 58, No. 2, Summer 1985.
- [28] 马骏: " '9·30事件' 与约翰逊政府的印尼政策", 载《东南亚研究》2006年第5期。

(作者简介: 上海外国语大学国际关系与外交事务研究院助理研究员, 博士, 上海, 200083)

收稿日期: 2007年5月

征稿启事

一、本刊坚持严谨认真的科学态度, 遵循理论创新、学术争鸣的原则, 聚焦国内外热点问题, 努力为学术研究和交流提供良好的平台。

二、本刊实行匿名审稿制, 以文章的学术水平作为刊发与否的依据, 同时自本年度第五期起取消作者稿酬。与本刊宗旨无关的稿件不进入审稿程序。

三、在匿名审稿的基础上, 本刊以“主题文章”作为特色运作方式, 每期确定一个学术主题, 围绕该主题集中刊发3-4篇文章。近期主题请参阅2007年第3期第79页征稿启事。

四、投稿以电子邮件方式发送至本刊编辑部 gjgc2001@citiz.net, 作者务必注明姓名、职称、学位、工作单位、通讯地址、邮编、电话号码及电子信箱。本刊收到稿件后会通过电子邮件等方式通知作者, 作者如果在3个月内未收到用稿通知, 可另行处理。

五、文章(包括注释)一般不超过1万字, 应有中英文题目、摘要(200字左右)和关键词(3-5个)。注释以本刊文章版式为准, 投稿者请仔细参照本刊注释体例。

六、本刊是《中国人文社会科学引文数据库》、《中国学术期刊(光盘版)》、《中国期刊网》、《中国学术期刊综合评价数据库》、《万方数据——数字化期刊群》等来源期刊, 文章一经刊用, 将编入以上数据库。作者若不同意, 请来稿时注明, 本刊将做适当处理。

七、本刊有稿件删改权, 作者如不同意, 投稿时务请注明。

八、本刊严禁剽窃、抄袭行为, 作者文责自负, 请勿一稿多投。

《国际观察》编辑部