

1997年东亚金融危机后美国对印尼民主化进程的干预

翟 崑

(中国现代国际关系研究院亚非所 东南亚及大洋洲研究室, 北京 100081)

摘要:1997年亚洲金融危机后,美国干预印尼走民主化道路。印尼民主化能否顺利发展,直接关系到美国推动穆斯林世界的民主化和全球范围内的反恐战争,同时也将影响东亚地区的整体形势。美国认为,印尼是接近失败的国家,目前形势虽有好转,但一些导致失败的因素仍将长期存在。为此,美国要对印尼的民主化进行必要的干预,影响其国家建设,以防止印尼的失败。从金融危机后克林顿和布什政府干预印尼民主化进程的实际情况来看,美国为防止印尼失败发挥了一定的正面作用,但也造成印尼国内反美情绪上升等副作用。

关键词:民主化;失败国家;弱国家;干预

中图分类号: D871.20;D734.2

文献标识码: A

文章编号: 1003-3386(2005)04-0030-06

美国在二战后推动全球民主化进程遇到的一个重要难题是,民主化中的发展中国家很难摆脱亨廷顿所说的“情境问题”,即这些国家在民主化进程中遭遇的政治动荡、经济混乱、民族宗教等问题^[1](P307-312)]。

1997年亚洲金融危机爆发后,美国克林顿政府积极干预印尼加速民主化进程。一方面,印尼作为世界上人口第四大国家,最大的穆斯林国家,东南亚最大的国家,其民主化如成功,对美国的意义则不言而喻。另一方面,印尼在民主化进程中深陷具有本国特色的情境问题——“金融危机综合症”。或者如美国所说,印尼是一个“接近失败的国家”。为此,美国开出了使印尼从“失败边缘”走上良性民主化轨道的药方,即对印尼的民主化进程进行必要的干预,具体手段是帮助印尼进行国家建设。本文将对此进行描述式分析。

一、印尼民主化进程对美国的意义

1997年东南亚金融危机爆发后,印尼政府在

内外压力下走上民主化道路。从1998年5月苏哈托下台,到1999年6月第一次多党选举,再到2004年10月印尼产生第一位直选总统苏西洛·尤多约诺,印尼的民主化速度相当快,也相对成功,甚至让世界感到震惊。美国前总统卡特更是以选举观察员身份,监督了印尼这6年的民主化进程。他认为印尼的民主是内生的,取得的巨大成就令人欢欣鼓舞。那么,印尼民主化对美国的意义何在呢?

在美国看来,印尼民主化成功与否,直接关系到美国能否结束穆斯林世界“民主例外”的历史。亨廷顿认为,世界民主化的第三波浪潮对包括印尼在内的绝大多数穆斯林世界都没产生什么影响;1990年……,从摩洛哥到印尼,从哈萨克斯坦到乍得”的穆斯林世界已远远落后^[1](P308)]。不仅如此,1999年,亨廷顿又言,从摩洛哥到印尼的广大伊斯兰国家和地区发生了许多冲突^[2]。美国以“民主和平论”与“民主繁荣论”为支撑,推动穆斯林世界民主化的动机有两重性:一方面是“利他”的。美国宣称民主能使伊斯兰国家尊重人权,

收稿日期:2005-06-23

作者简介:翟崑,男,中国现代国际关系研究院亚非所东南亚及大洋洲研究室主任。

并走向稳定与繁荣。另一方面是“利己”的,美国国家情报委员会前副主席格雷厄姆·富勒认为,支持伊斯兰国家的民主化进程是打击恐怖主义的有力手段^[3]。2001年初,美国中央情报局局长在参议院情报委员会作证时说:“一些东南亚国家的领导人担心,印尼的权力真空将会为国际恐怖主义集团与伊斯兰极端分子、毒品走私以及有组织犯罪造就一方沃土”^[4]。哈斯认为,民主可扩大穆斯林民众的政治参与程度,可减少人民在政治上的不满,从而遏制恐怖主义和极端主义的滋生。因此,印尼的民主化对美国至关重要。2004年,美国既在中东积极塑造伊拉克式的外生式的民主化进程,又在东南亚积极支持印尼内生式的民主化进程。美国乐于让国际社会看到,伊斯兰世界一东一西两个穆斯林国家因走向民主而复兴,从而结束穆斯林世界民主例外的历史。

在美国看来,印尼民主化在东亚地区也具有重要的地缘影响。亨廷顿曾预言,20世纪90年代以后,东亚地区的专制政权对民众的控制将有所放松,民主进程继续前进。1991年4月,美国《民主杂志》(Journal of Democracy)的共同编辑 Marc Plattne 也预言:“未来的东亚将更加趋同于西方式自由民主制度”;“现在处于威权主义或共产主义统治下的其他国家可能会走向民主”^{[5](P6-17)}。而到1998年9月,时任克林顿国家安全顾问的塞缪尔·伯杰说,这个零散分布的群岛之国(印尼)在加强民主的道路上正经历着世界上最为引人注目的一场转变,我们希望印尼取得成功。成功的印尼民主化将影响整个地区的走势,甚至是东盟的发展方向,而失败的印尼民主化也将殃及整个东南亚甚至是东亚地区。美国兰德公司于2001年出台一份题为《美国总统的全球议程》的报告,

称“印尼严重不稳重危及整个亚洲的贸易和投资,引起普遍的暴力活动,产生大批的难民潮,并鼓励整个东南亚地区的分离主义活动,妨碍这一地区的民主进程。因此,美国应当帮助印尼避免发生政治崩溃,使它继续在民主改革的道路上前进。我们应该支持印尼的经济复苏和维护领土主权,参与它的军事活动,帮助印尼重新在地区安全中发挥作用”^[6]。

二、美国眼中的印尼:从“接近失败边缘的国家”到“弱国家”

美国政、学两界对印尼,先后提出两种内涵相近的概念,即“接近失败边缘的国家”(failing state)和“弱国家”(weak state)。这两个概念都来源于“失败国家”。

“失败国家”的概念有广义与狭义之分。狭义上,它接近“崩溃国家”(Collapse State),是指国家政府完全丧失管理职能,政治、经济全方位失控,国内暴发内战与动乱;广义上,它除了包含“崩溃国家”之意外,还包括“潜在的失败国家”(Failing State),这些国家虽然尚未“崩溃”,但其政府职能逐渐弱化,存在国家“崩溃”的隐患。因此,西方学者认为,应将“Failed State”与“Failing State”放在一起考虑。目前,全世界191个民族国家中,阿富汗和伊拉克等几个国家被美国归类为失败或崩溃国家。还有几十个属于潜在的失败国。1999年,哈佛大学教授斯坦利·霍夫曼认为印尼是一个“衰败的国家”:“总统无能,民主制度摇摇欲坠、残缺不全,军队镇压人民等”^[7]。2003年底,美国情报委员会将逐渐从金融危机中复苏的印尼列为“弱国家”(weak state)^[8]。

美国国务院政策规划办公室主任理查德·哈斯2002年12月4日在美国外交关系委员会发表演讲,阐述美在伊斯兰世界推动民主化的计划。www.washingtonobserver.org/Alliance-MidEastPolicy-010803CN17.cfm

美国提出“失败国家”的说法并赋予其相对确切的含义。前国务卿奥尔布赖特在任内曾将世界各国分为“国际体系内的国家”、“过渡国家”、“失败国家”和“无赖国家”4类。布什时期,美国国务院规划司司长理查德·哈斯是“失败国家论”的坚定倡议者与推动者。“9·11”之前,在其著作《干涉——美军事力量在后冷战世界的使用》中就探索了美国干涉“失败国家”的合理性及合法化问题。“9·11”后,他更是提出了明确的“主权有限论”,直言应剥夺或限制“失败国家”的“绝对主权”。美国和平基金会设立的课题研究小组及美中央情报局资助的“失败国家”工作组等,也专门就“失败国家”问题进行了理论分析及实践探讨。

西方学者描述的“接近失败边缘”或弱国家主要具有如下特点^[9]：

1. 政府腐败现象严重 统治者失去民众拥护。政府官员缺乏社会责任感,中饱私囊,而国民整体生活状况却日益下降。比如,苏哈托下台前,印尼政治文化中的“三歪风”(贪污、腐败和裙带关系)盛行其道。根据美国主流媒体报道,苏哈托家族共聚敛了420亿美元的资产。这是民众为什么要将统治印尼30多年的苏哈托赶下台的原因之一。

2. 政府无法为民众提供安全保障,国土成为恐怖分子的活动基地和避难所。政府丧失对边界的有效控制,不能确保其国土安全,法制体系漏洞百出,社会成为暴力犯罪者的天堂,公民的生命及社会安定得不到应有的保障。恐怖组织利用“失败国家”的安全漏洞,在全球范围内进行人员、武器与资金的流动调配,并利用当地的混乱与贫穷吸收青年加入其组织。比如,印尼前总统梅加瓦蒂在2002年巴厘岛爆炸案后承认,印尼是恐怖分子的隐藏地、策划地和实施地。东南亚最大的恐怖主义网络“伊斯兰团”的总部及其精神领袖都在印尼。由于目前印尼贫困人口已达1100万,赤贫人口达4000万,贫困的穆斯林青年极易产生极端思想。

3. 经济恶化,基础设施损毁严重。经济增长陷于停滞或倒退,GDP与人均收入明显下降,贫富差距扩大,财政赤字增高,通货膨胀严重,走私猖獗。由于统治者抽走国家资金,政府无钱维护公路、铁路、水路和通讯等基础设施,这些设施往往成为被攻击的目标。此外,教育和医疗服务难以为继。药品严重匮乏,国家没有基本的健康保障;教育系统惨淡经营,国民失去受教育的基本权利,导致民众产生被国家抛弃的悲观心理^[10]。

4. 国内动荡的消极影响蔓延到周边国家和地区。对他们的经济发展和社会稳定造成诸多不利影响,如难民潮、常规武器扩散、毒品走私等。另外,国际社会对这类国家的人道主义援助与维和投入的负担也日益沉重。金融危机以来,新加坡、马来西亚、菲律宾、澳大利亚等的周边国家,都将印尼视为对本国的主要威胁。

美国国家情报委员会于2003年底推出一份

题为《2020年前全球趋势:东亚》的报告,认为2020年前,印尼仍存在以下问题:

1. 印尼的政治体制与统治文化将受到挑战。由于无法调和国内纷繁复杂的利益矛盾与民众需求,其民主体制可能遭到质疑。虽然印尼不会沦为“失败国家”,但也无法取得显著发展。

2. 以分离主义、恐怖主义、种族冲突形式出现的国内冲突仍将持续,并可能引发更大规模的伊斯兰主义运动,驱使更多的好战分子潜入该地区。印尼社会将对世俗主义、民主等西方价值观念的传播持否定态度,而伊斯兰极端主义将发展壮大,导致地区动荡。

3. 印尼因东帝汶的教训而对其国内各省挑战其领土完整的任何行为都极为敏感,任何进一步的领土分离都将深化印尼对外部世界的怨愤与怀疑。然而,该国因无法有效控制边境地区的人员跨国流动,将被迫赋予某些省份更大的自主权。

4. 印尼人口增长速度过快,可能威胁经济发展与政府的行政能力,教育水平的降低可威胁该国的民主政治;人口膨胀和社会冲突将导致政府无力完善基础设施、改进政府服务及加强应对安全问题的能力;人口压力将迫使印尼大量非法移民流向发达国家。

5. 公众意见和民族主义对印尼的政策形成制约,容易导致国家间的冲突。

这份报告的结论是,东亚面临的重要问题之一便是防止“弱国家”印尼走向失败。

三、美国的药方： 干预印尼的国家建设

美政客与西方学者认为,一旦某个国家成为“失败国家”,国际社会、部分国家、甚至是单个国家,都可以对其进行干预,包括改变其政权。印尼民主化进程的失败将损及美国的全球利益。干预印尼民主化进程,通过影响印尼的国家建设来防止印尼失败是美国政学两界的重要任务。

福山对国家建设做了相对理论化的说明。失败国家是侵犯人权、地区动荡、恐怖活动的源头,

其国内事务已经影响到别国乃至全球,必须在这些国家实行“国家建设”。福山提出的国家建设是“State Building”,它不同于Nation Building。State侧重谈国家的政治属性,而Nation侧重国家的民族属性,因此福山更重视政府能力问题,即“政治制度建设”。

对于如何干预印尼这样的弱国家类型的国家建设,一些美国专家指出,应干预该国政府建立安全、公正与和解、社会和经济福祉、管理和参与等四大支柱^[9]。

1.安全。实现安全是其他3个支柱获得成功的前提。帮助政府创建一个安全的环境,建立一批合法有效的安全机构。安全问题中最紧迫的一点是混乱的暴力局势结束后,为该地区的平民生命提供保障,并且重新恢复“失败”国家的领土完整。

2.公正与和解。通过正式和非正式的机构解决历史遗留问题,采取传统和非常手段实现冲突各方的和解。创建有效的执法机构、公开的司法机构和人性化的社会纠错系统。

3.社会和经济福祉。向该国人民提供一些关键性的服务,例如紧急救助、医疗和教育援助等。随着局势的稳定,干预的重点应从人道主义救助转向长期的社会和经济的发展,帮助该政府创建一个能自立的经济基础,并启动可持续发展的经济发展计划。

4.管理和参与。创建合法、有效的政治和行政机构,尤其是完备的宪法结构。加强公共部门管理使其更好地行使自己的使命,同时确保这个“失败”国家的广大群众能够积极公开地参与政府构成和政策制订的工作中来。

四、美国干预印尼 民主化进程的实证考察

克林顿和布什都把推进民主作为美对外战略的重要组成部分,而干预印尼的民主化进程,

影响印尼的国家建设,以防止其失败,则是该战略的要务之一。主要表现:

第一,借助金融危机干预印尼政府走民主化道路。1997年11月,克林顿宣布亚洲金融动荡只是“前进道路上的一个小障碍”。到1998年1月,他已经意识到,这不仅是一场影响美国利益的危机,也是干预印尼走民主化道路的机会。1月8日,克林顿在“空军一号”上给犹豫不决的苏哈托总统打电话,要求他实行国际货币基金组织(IMF)所推动的国内经济改革。同时,克林顿说,执政已经32年的苏哈托必须找到一种途径,“在一定程度上民主基础上同社会各个层面交往”^[11]。此后,尽管以李光耀为代表的东南亚国家领导人认为应保持苏哈托的继续执政,而“克林顿政府对这个观点无法认同,坚持务必推行民主,根绝贪污和侵犯人权的事件。反正冷战已经成为过去,没必要再‘纵容’苏哈托了。”^{[12] (P316)}1998年5月,苏哈托在内外压力下下台。1998年7月,美国务卿奥尔布赖特说,在印尼等亚洲国家,经济调整的同时必须以民主原则为基础进行“深入”的政治改革。奥卿的理论根据是:“民主国家应付危机的能力比独裁政权要强。”^[13]总的来说,印尼政府采纳了IMF苛刻的经济和政治改革方案,苏哈托也被民主的浪潮赶下了台。而当时IMF总裁米歇尔·康德苏要印尼总统苏哈托照办时颐指气使的形象,在亚洲人的记忆中打下深深的烙印^[14]。

第二,支持印尼政府的合法性。1998年年底,克林顿政府特别担心如果哈比比站不住脚跟,某位原教旨主义穆斯林领导人或原教旨主义穆斯林运动会控制这个战略上重要的国家。美国要做的事情是保证有一股对付任何穆斯林原教旨主义重新抬头的抗衡力量^[15]。1992年2月,克林顿总统在外交政策报告中说,将于6月举行的印尼大选意义重大,对该地区的稳定至关重要。如果大选失败,这将使印尼深陷无秩序状态。国务卿奥尔布赖特、财长萨默斯、国防部亚太事务司

福山指出:“政治制度建设”至少包括了政治组织设计与管理、政治制度设计、合法性基础、文化与结构因素4个层面。政治组织设计与管理是最容易移植的,政治制度建设也相对比较容易,但是合法性基础就很难移植,而“文化与结构因素”几乎是不可移植的。

长格森少将先后访问印尼。美国前总统卡特亲自率领观察团,监督印尼大选情况。美国专家的口径是:美国将支持通过选举产生的新总统,不管新总统是男性还是女性^[16]。最后,温和的穆斯林改革派领导人瓦希德成为印尼总统。克林顿说,瓦希德当选总统是“符合印尼宪法的”,“对世界来说是一种很有希望的事态发展”。1999年11月,瓦希德在亚齐等地方分离倾向日益高涨的情况下出访美日。克林顿表示,美国继续支持印尼政府为维护国家完整而采取的措施,不支持印尼国内的分离主义活动。国务卿奥尔布赖特同印尼外长阿尔维会谈时表示,美国愿意派遣一个处理冲突小组来协助印尼政府解决内部争端^[17]。2000年1月,印尼传出政变谣言,称心怀不满的军方强硬人物和保守的穆斯林政党正形成一个“倒瓦联盟”。美国坚定支持陷于困境的瓦希德政府,并警告可能制造政变的政治势力将遭受惩罚。在2001年瓦希德遭弹劾期间,美国则是要求保持印尼稳定。同年梅加瓦蒂政府上台后,布什仍然坚持其对印尼稳定、国家统一的支持。2004年7月和9月,印尼举行首次总统直选及复选,卡特两次率团观察,对印尼选举期间的平稳局势表示高度赞扬。9月22日,美国“卡特中心”以“有序且成功”描述印尼历史上举行的首次总统直接选举,称这是印尼民主进程的一道分水岭。

第三,敦促印尼军方实施改革。1999年8月印尼军队参与东帝汶大屠杀之后,美国于9月中断了与印尼的军事关系,只保留了低水平的接触。但到12月,克林顿在英国《简氏防务周刊》发表文章提出,支持印尼的民主过渡仍是美国新世纪的主要任务^[22]。2000年5月,克林顿政府又悄悄地恢复与印尼的军事关系,邀请印尼军事观察家观摩在泰国的联合军事演习^[19]。布什上台后,有意加强与印尼军方的交流。2001年6月,美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿凯利在众议院听证会上说,印尼的民主要长期繁荣就必须有

一支经过改革的、负责可靠的军队。我们将努力支持军队内外致力于改革的人。但基于立法限制和政策原因,在印尼军方取得实质性进步之前,不可能有全面的军事关系。2003年8月,万豪酒店爆炸后,美国恢复了同印尼的军事合作。美国以促进印尼民主为由,证明对印尼越来越多的军事援助是正当的。但国际危机研究组织则持相反看法,认为双边军事关系无法成功“造就一支符合现代标准、由文官控制的职业军队”^[20]。

第四,加强与印尼的反恐合作。“9·11”后不久,印尼总统梅加瓦蒂即访美支持美国反恐。但此后,梅加瓦蒂因国内高涨的反美游行转而批评美国对阿富汗发动战争。总体上,印尼对美国的反恐战还是采取了低调配合的态度。但印尼国内反美情绪日益高涨。2002年9月,美驻印尼使馆附近发生手榴弹爆炸事件。10月,印尼巴厘岛发生针对美国、澳大利亚等西方国家的爆炸案。2003年8月,雅加达爆发针对西方的万豪酒店爆炸案。此后,美国发动的伊拉克战争进一步加剧了印尼国内的反美情绪。一些美国学者担心反美情绪将影响整个东南亚地区的民主化建设。美国学者设想印尼反美的最坏情况是,印尼突然爆发危机,反美浪潮淹没了印尼;一个新的伊斯兰政府上台,把西方企业赶出国门;并且企图以武力控制马六甲海峡等西方国家的海上生命线^[21]。2004年6月,PEW的民意调查显示,83%的印尼人对美国怀有反感,大大高于一年前的60%。这其中约70%的人把不喜欢美国的原因归结在布什身上,而20%的人对整个美国都没有好感。由此可见,如何克服印尼国内的反美情绪,将是美进一步干预印尼民主化的一大难题。

结 论

印尼民主化能否顺利发展,直接关系美国推动穆斯林世界的民主化和全球范围内的反恐战

美国新闻署发表负责东亚和太平洋事务的助理国务卿詹姆斯·A·凯利2001年6月12日在众议院国际关系委员会东亚及太平洋事务小组委员会听证会上的证词,题为《美国对东亚与太平洋地区的政策:挑战及重点》。

见 <http://www.globalagendamagazine.com/2004/diliphiro.asp>。

争,同时也将影响东亚地区的整体形势。美国认为,印尼是接近失败的国家,目前形势虽有好转,但一些导致失败的因素仍将长期存在。为此,美国要对印尼的民主化进行必要的干预,从金融危机后克林顿和布什政府干预印尼民主化进程的实际情况来看,美国为防止印尼失败发挥了一定的正面作用,但也产生了反美情绪上升等副作用。

参考文献:

- [1][美]亨廷顿.刘军宁译.第三波——20世纪后期民主化浪潮[M].上海:上海三联书店,1998.
- [2][美] Samuel P Huntington. A Local Front Of a Global War [N]. The New York Times, December 16, 1999.
- [3][美]Graham E Fuller. The Future of Political Islam[J]. Foreign Affairs, March/April 2002.
- [4][新]2001年的世界威胁:变化世界中的国家安全[N].海峡时报,2001-02-09.
- [5]刘军宁.民主与民主化[A].马克·普拉特纳.民主的关头[C].北京:商务印书馆,1999.
- [6][美]By Frank Carlucci, Robert Hunter, Zalmay Khalilzad. Executive Briefing: A Global Agenda for the U.S. President[J]. Rand Review, Spring, 2001.
- [7][美]斯坦利·霍夫曼.巴尔干的原则,但不适用东帝汶? [N].洛杉矶时报,1999-09-11.
- [8][美] Global Trends 2020 -- East Asia [EB/OL]. http://www.cia.gov/nc/nic/2020_2003_12_08_intro.html.
- [9]John J Hamre, Gordon R Sullivan. Toward Postconflict Reconstruction[J]. The Washington Quarterly, Autumn, 2002.
- [10]庞中英.转型还是混乱:印度尼西亚考察报告——印尼作为今日世界问题的例子[J].东南亚研究,2001,(1).
- [11]彼得·格里尔.亚洲迫使美国采取新的对策:印度和印度尼西亚的危机可能迫使克林顿重新考虑他的中国优先政策[N].基督教科学箴言报,1998-05-18.
- [12][新]李光耀.李光耀回忆录:1965-2000[M].台湾:世界书局(台湾),2000.
- [13]Michael Richardson. Asian Nations Assail Social Cost of Reform [EB/OL]. International Herald Tribune, July 27, 1998. <http://www.iht.com/IHT/MR/98/mr072798a.html>.
- [14]C Fred Bergsten. America's Two-Front Economic Conflict [J]. Foreign Affairs, March/April 2001, Vol 80, Number 2.
- [15][美]吉姆·曼.印尼在美国担忧的名单上显得越来越突出[N].洛杉矶时报,1998-12-30.
- [16]麦棠源.美国关注印尼政治局势发展[Z].新华社雅加达 1997-07-23 电.
- [17]麦棠源.瓦希德访问美日获得政治保证和经济援助[Z].新华社雅加达 1999-11-17 电.
- [18][美]克林顿.简氏防务周刊[EB/OL]. <http://www.globalagendamagazine.com/2004/diliphiro.asp>.
- [19]Elizabeth Becker. United States and Indonesia Quietly Resume Military Cooperation [N]. The New York Times, May 24, 2000.
- [20][美]约翰·格什曼.美国:调整亚洲政策? [N].亚洲时报, 2002-11-26.
- [21][美]詹姆斯·曼.亚洲的挑战美国[N].美国展望,2001-11-19.

(责任编辑 严瑾)

America's Intervention on Indonesia's Democratization in the wake of 1997 Financial Crisis

ZHAI Kun

(China Institutes of Contemporary International Relations, Beijing 100081, China)

Abstract: Since the Asian financial crisis broke out in 1997, America has been intervening Indonesia's democratization that is critical to the United States' movement of democratization in Islamic world, campaign against terrorism and strategic interest in East Asia. The U.S. considers Indonesia a failing state due to the financial crisis. Although the current situation in Indonesia is getting better, there still exist many long-lasting factors, which possibly cause Indonesia a disaster. So the U.S. should intervene Indonesia's democratization to avoid its failure. Both Clinton's and Bush's administrations have imposed positive impacts on Indonesia's democratization to some extent on the one hand, but also evoked strong anti-America emotions in Indonesia on the other hand.

Key Words: Democratization; Failing State; Weak State; State Building; Intervention