

# 印尼军人与对外冲突 (1945—1965)

唐 翀

**内容提要** 柯尔特·达赛尔 (Kurt Dassel) 研究了印尼军队与外交政策选择之间的关系。他认为,在“制度不稳定的国家中,军队会更倾向于使用武力来维护自身的组织利益。因此,当军队不能对内使用武力的时候,就采取对外用武的政策。然而,这一假设并不符合印尼 1945—1965 年期间军队与对外冲突之间关系的经验事实。本文对印尼军队与对外冲突的关系提出了新的假设,并用案例加以证明。

**关键词** 印尼 军队 对外冲突

1945—1965 年,印尼先后在独立革命、反对“印尼革命政府叛乱”(PRRI)、收复西伊里安 (West Irian)、“粉碎马来西亚”(Crush Malaysia) 事件中发生了四次对外冲突。印尼军队作为国内力量最强大且结构最为严密的政治组织,在印尼的内政外交中都发挥了巨大的作用。迈克尔 (Michael R. J. Vatikiotis) 指

---

印尼军队的名称经历了数次改变:人民保安军 (TKR, 1945 年 10 月)、印尼共和国军 (TRI 1946 年 1 月)、印尼国民军 (TNI 1947 年 5 月)、印尼联邦共和国武装部队 (APRIS, 1949 年 8 月)、印尼国民军 (TNI 1959 年 8 月)。印尼警察部队并入武装部队后,改称印尼共和国武装部队 (ABRI 1962 年 7 月)。

---

《国际政治科学》2009/1 (总第 17 期),第 34—58 页。

*Quarterly Journal of International Politics*

出,“在现代印度尼西亚,如果有一种组织,其重要性超越了其他所有的组织,那就是军队。印尼的军队远远不只是一个拥有指挥体系的传统战斗力量,它更是国家的灵魂,同时也是国内最大的政治组织。”那么,作为印尼国内政治中最强大政治力量的印尼军队,在以上数次对外冲突决策中发挥了什么作用?促使军队在对外冲突中采取各种政策姿态的原因又是什么?本文试图回答这两个问题。

### 一、军人与对外政策的理论回顾

关于军人与对外冲突的解释主要有军人主义理论和国内政治不稳定论。

#### (一) 军人主义理论的解释

军人主义理论的主要观点是:在外交决策中,军人对于武装斗争有一种天然的倾向,而军人与外交官员之间的政策倾向差异性主要来自于其不同的职业特质,而非政治经济背景的不同。例如,阿尔弗雷德·瓦格茨(Alfred Vagts)认为:“外交人员大都倾向于和平,而军人则倾向于战争;前者更相信国家对于领土或者其他的要求,如果有必要都能够通过谈判来获得;而后者则认为,战争是不可避免的,而这也是实现国家利益的最好方式。作为个人,外交人员是通过保持和平与推动和平的方式来赢得胜利,而军人则是通过战争。”

然而,这种观点不仅缺乏充足的经验证明,而且在逻辑上也存在缺陷。即使军队有向外诉诸战争的冲动,但实际上我们无法确保军队一定成为国内决策的主导,并能把这种“职业冲动”直接渗入国家的对外行为中。一些学者对“军人思维”是否会决定军队具有特殊的政策选择倾向进行了研究,得出了相反的结论。罗伯特·W. 杰克曼(Robert W. Jackman)通过对军队与文官在促进经济增长和推动社会变革行为的比较,认为军队并没有区别于文官的“特殊的政

---

Michael R. J. Vatikiotis, *Indonesian Politics under Suharto: the Rise and Fall of the New Order* (London: Routledge, 1998), p. 60.

Alfred Vagts, *Defense and Diplomacy: the Soldier and the Conduct of Foreign Relations* (New York: King's Crown Press, 1956), p. 9.

治技能”。约瑟夫·西尔维斯顿 (Josef Silverstein)对印尼和缅甸的军人与外交政策之间的关系进行分析后认为,掌权后的军人并不具有“一种独特的外交风格”,而“外交决策中的军人行为也与文官一样是可预测的”。亨利·宾南 (Henry Bienen)在研究了非洲军人与外交政策的关系后也指出,“非洲军人并没有特殊的政策偏见”,他们“也不是外交决策中独特的行为者”。

各种跨文化的经验研究表明,我们很难证明军人具有某种特定的“政策性格”以及天然的政策偏好,也无法证明军人比文官更具有发动对外冲突的倾向。至多,我们只能认为军人的职业特性,可能是影响军人采取某种政策取向的潜在因素之一。因此,正如哈罗德·克劳奇 (Harold Crouch)所指出的,“不存在某种无条件的指导军人在政治经济中如何行动的普遍意义上的军人思维”。

### (二) 国内不稳定论

许多学者试图寻求国内政治斗争与对外冲突之间的关联,其中最经典的莫过于转移冲突理论。该理论认为,发生内部政治危机(如罢工、骚乱、叛乱、政变、内战与革命)的国家与对外冲突之间存在以下三种关系:一是国内危机会增加对外冲突的可能,即领导人会使用对外冲突来转移国内矛盾。二是国内危机会减少对外冲突的可能,由于领导人被国内事务所困扰,因而更加缺乏处理外部危机的能力。三是国家内部危机与外部冲突之间存在一种U形关系,即在一定的情况下国内冲突的增长会增加对外冲突的可能性,而当国内冲突达到一定程度时,对外冲突的可能性又会降低。

然而,学者们的检验发现,既有支持冲突理论假设的事例,也有与之相反的

---

Robert W. Jackman, "Politicians in Uniform: Military Governments and Social Change in the Third World," *The American Political Science Review*, Vol 70, No. 4 (Dec., 1976), pp. 1096—1097.

Josef Silverstein, "The Military and Foreign Policy in Burma and Indonesia," *Asian Survey*, Vol 22, No. 3 (Mar., 1982), pp. 289—290.

Henry Bienen, "African Militaries as Foreign Policy Actors," *International Security*, Vol 5, No. 2 (Fall 1980), p. 186.

Harold Crouch, "The Military Mind and Economic Development," in J. Soedjati Djwandono and Yong Mun Cheong, eds., *Soldiers and Stability in Southeast Asia*, Singapore, ISEAS, 1988, p. 68.

Graeme A. M. Davies, "Domestic Strife and the Initiation of International Conflicts: A Directed Dyad Analysis, 1950—1982," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol 46, No. 5 (Oct., 2002), pp. 672—673.

事例。此外,该理论假定领导人能够完全控制军队,使得军队不顾及自身的组织利益,服从国家领导的命令,这种假设显然轻视了军队作为参与国内政治进程中的理性行为体的作用。

### (三) 军人利益论

柯尔特·达赛尔(Kurt Dassel)认为,国家“制度不稳定”与军人外交政策的选择具有相关性。他强调,拥有职业军队且“制度不稳定”的国家会产生两种后果:一是导致军队的核心利益(军队作为一个组织所要求的内部统一、对武力的垄断和政治特权等)受到威胁,从而使军队更倾向于采取武力的方式(对内或者对外用兵)来保卫自己的利益;其二,制度不稳定会剥夺文官对军队的控制能力,导致军队更容易按照自己的方式(用武力)来捍卫自身利益。而军队是否会采取激进的对外政策,则取决于军队对国内使用武力的结果:当军队可以在国内通过武力方式来维护自己的组织利益并能够维持军队的统一时,军队将采取一个相对和平稳定的对外政策,避免与外部冲突;而如果军队对内用武会导致军队自身的分裂以致引发内战,那么军队就会对外部诉诸武力,通过强化外部威胁来增加军队自身的重要性,从而可以维护军队的利益。因此,国家外交政策的选择,最终成为军队在不同的政治条件下,对如何维护自身利益方式的选择。

笔者认为,柯尔特提出的假设存在两个层面的问题。就该理论逻辑而言,柯尔特认为在国家“制度不稳定”的情况下,军队的组织利益会受到威胁,因此军队易于采取武力来维护自身的利益。但是,国家所有的对外使用武力行为基本上是由军队来执行,因此军队作为国家工具(在文官控制或影响之下)来执行国家(文官)的政策,还是作为一个独立的利益集团刻意地发动(与文官不同政策的)对外用武,是两种完全不同的情况。柯尔特所指的“使用武力”实际上指的是后一种情况,即军队不受到文官的控制,作为独立利益集团所采取的行为。不过,在他所举的“解放西雅利安”与“粉碎马来西亚”的案例中,军队是否

---

Kurt Dassel, "Domestic Instability, the Military and Foreign Policy: Indonesia, 1956—1971," in Miriam Fendius Elman ed., *Paths to Peace: Is Democracy the Answer?* (Boston, MA: The MIT Press, 1997), pp. 405—406.

刻意地发动对外用武,是个值得深究的问题。此外,柯尔特认为军队对武力的使用是一种非此即彼的情况,即如果不能对内用武就要对外用武,反之亦然。这种判断存在的疏漏是:当军队不能对内用武的时候,为何一定具有对外用武的条件?或者当军队可以对内用武的时候,为何就一定不会同时对外发生冲突?因此,它忽略了两种情况:在某种情况下,军队对内外都不用武,或者都用武。

## 二、印尼军队与对外政策的新假设

就印尼 1945—1965年之间的四次对外冲突的案例来看,笔者认为,军队与对外冲突关系的假设可以做这样的修正:

军队是否介入冲突取决于冲突是实现还是威胁军队组织的核心利益(军队统一、国家独立与统一、国家稳定与经济发展等)。如果对外冲突有利于实现与维护军队组织的核心利益,军队就会选择积极地介入甚至主导的政策姿态;

而如果对外冲突不直接影响和威胁军队的核心利益,军队就会采取模糊、回避甚至阻挠的政策姿态。

这里的关键问题是,什么是军队的核心利益?这可从以下几个方面入手。

### (一) 国内政治竞争

很多学者认为,国内政治斗争是引起印尼外交政策变动的主要原因。拉尔塔·赛(Lalta P. Singh)指出,印尼“变化的国内政治权力平衡”是决定其外交政策的重要变量。他认为,“印尼外交政策的持续与变化,很大程度上是由于印尼政治体系中的权力平衡的动力所决定的”,因而“对印尼对外行为的分析,如果离开(国内政治平衡)这个变量将是不完善的”。富兰克林·韦斯顿(Franklin B. Weinstein)与霍华德·瓦肖斯基(Howard Warshawsky)在对印尼外

---

Lalta P. Singh, "Indonesian Foreign Policy: The Linkage between Domestic Power Balance and Foreign Policy Behavior," *Southeast Asia: An International Quarterly*, Vol 4, 1971, pp. 379—380.

交政策研究中都把关注重点落在印尼国内的“政治竞争”和“政治平衡”上。迈克尔·利弗 (Michael Leifer) 同样强调, 印尼外交政策是“国内政治发展的反映”和“国内政治斗争的牺牲品”。

国内政治取向的外交政策理论假定不存在一个整体意义的、抽象的国家利益和外交政策, 因此国家利益和外交政策的表达实际上是部门之间相互竞争与妥协的结果, 军队从而被看作是参与并影响外交决策进程的一个“部门”或“利益集团”。在这种情况下, 参与及影响外交政策决策的军队利益的表达, 可以被理解成一种“军队的外交政策”。换言之, 这种军队外交政策的表达是通过与其他部门之间的相互讨价还价, 最终形成的抽象国家外交政策。

### (二) 外交的效用

罗伯特·古德 (Robert C. Good) 较早地提出外交政策功能作用的理论。他认为, 新独立国家的外交政策所附带的使命和功能有: 推动持续的反对殖民统治的革命; 建立新国家的认同; 保证利益集团的权力; 减少外部对国内的影响。富兰克林认为, “外交的效用”这一核心概念是理解印尼外交政策的关键。在他看来, 外交对于国内政治的作用有: 孤立国内对手的外部盟友; 为国内政治诉求提供合法性; 实现个人政治技巧与手段效用的最大化; 炮制民族主义和爱国主义的象征符号; 用以产生自豪、自尊以及各种有信心的心理; 成为衡量政府成功的标准以及反对批评的手段。因此, 外交成为掌控国家发展的集团手中强有力的工具。富兰克林指出, 对于印尼特定的国内政治现实而言, 外交政策有三个基本的效用: 对抗威胁、捍卫国家独立; 利用外部世界资源发展国民经济; 达到与国内政治竞争相关的各种目的。可见, 对外交功能的研究“有助

---

参见两人的博士论文: Franklin B. Weinstein, *The Uses of Foreign Policy in Indonesia*, Ph. D. dissertation, Cornell University, 1972; Howard Warshawsky, *From Confrontation to Cooperation: The Influence of Domestic Forces on Indonesian Foreign Policy*, Ph. D. dissertation, University of Virginia, 1974.

Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, The Royal Institute of International Affairs, 1983, pp. 53, 172—173.

Robert C. Good, “State-Building as a Determinant of Foreign Policy in the New States,” in Laurence W. Martin, *Neutrality and Non-alignment* (New York: Praeger, 1962), pp. 4—12.

Franklin B. Weinstein, *The Uses of Foreign Policy in Indonesia*, pp. 48—50.

*Ibid.*, pp. 39—40.

于理清这种功能的特性”，“有助于具体地说明国内政治竞争的压力，是如何‘侵入’外交决策的”。

尽管有学者指出，以外交功能特性本身来说，它只是连接国内政治与国际体系之间的一个方面，其作用不过是在重复强调国内政治对于理解外交政策的重要性，并没有说明国内政治与外交政策之间的关系。另有学者指出，把“外交的功能”作为外交政策分析途径的缺陷是，“容易分散大家对决策中众多限制因素的关注，而且这种分析方法最终会产生自相矛盾的结果。”不过，迈克尔·利弗认为，外交对国内政治的功能作用在印尼乃至整个东南亚地区尤为突出和明显，“对于国内政治需求而言，外交具有修复和抑制国内分裂，以及保持统治者的主导地位的作用，这种功能作用是东南亚国家外交的普遍性特征。”

结合这两个层面的因素，笔者认为，印尼军队与外交政策两者之间的关系可用图-1模式来加以描述。

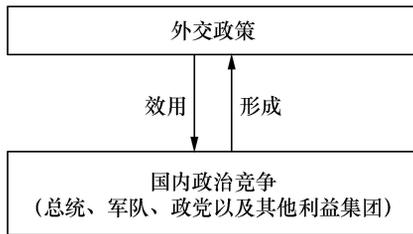


图-1 印尼军队与外交政策的关联模式

### 三、印尼军队对外政策选择的四个案例

本文接下来将上述解释模式应用于印尼军队对外政策选择的四个案例。

---

Franklin B. Weinstein, *Indonesian Abandons Confrontation: An Inquiry into the Functions of Indonesian Foreign Policy* (Ithaca, NY: Cornell University, 1969), p. 1, 92.

Christopher Clapham, ed., *Foreign Policy Making in Developing States: A Comparative Approach*, p. 7.

Michael Leifer, "South-East Asia," in Christopher Clapham, ed., *Foreign Policy Making in Developing States: A Comparative Approach* (Saxon House: Teakfield Ltd., 1977), pp. 31—32.

### (一) 独立革命中的印尼军队与对外政策

1945—1949年是印尼的独立革命时期,这一时期印尼面临的主要外交任务是,向国际社会证明新政府对印尼国内局势能够进行有效的控制,并寻求国际社会对其合法性的承认。为了实现这一目标,印尼政府首先要减少来自盟军的敌对态度,挫败荷兰重建殖民政府的企图。然而,印尼国内政治力量在如何实现国家独立的问题上发生了争执。争执的核心内容是,应通过何种方式取得国家独立,是诉诸战争还是通过外交,而这成为军人与文官政府斗争的焦点问题之一。

#### 1. 军人对国家独立的理解

在印尼革命过程中,军队积极主张通过武装斗争方式来实现国家独立。纳苏蒂安将军在《印尼国民军》中对以苏加诺为首的文官所采取的通过外交途径寻求独立的路线,提出了尖锐的批评。他认为,在日本投降后,盟军尚未在印尼登陆之前的六个星期内,政府应该及时组建一支强大的武装力量,并给随后到来的荷兰殖民者迎头痛击。在他看来,苏加诺等文官大大低估了印尼军队的战斗力量,而过分强调了外交方式的重要性。他写道:“一次次的停战使得印尼一次次地丧失了战略优势。然而,每一次都证明外交方式是失败的。”

陆军司令苏迪尔曼将军的讲话,更直接反映了军队对于国家独立的理解。他在电台公开指出:“我们必须认识到,军队是政府的工具,但是这个政府应该是纯洁而神圣的,政府必须百分之百地捍卫国家的自由。”此后,苏迪尔曼又在军队宣誓效忠政府的讲话中说,“军队应该服从印尼共和国的政府,但政府应该履行宪法赋予的责任,捍卫国家完全的独立。”一系列的讲话清楚地表明了军队特有的而非隶属于某个党派的意识形态,即以国家统一为宗旨的意识形态。

#### 2. 军队与文官政府的意识形态争斗

军人对文官政府采取对荷兰妥协退让的外交方式产生反感的原因,除了本

---

转引自 Harold W. Maynard, *A Comparison of Military Elite Role Perceptions in Indonesia and the Philippines*, Ph. D. dissertation, The American University, 1976, p. 120.

Ulf Sundhussen, *The Road to Power: Indonesian Military Politics 1945—1967* (Oxford: Oxford University Press, 1982), pp. 28—29.

身的职业特性所导致,还有一个重要的原因是,文官试图通过意识形态教化来实现对军队的控制。于是,印尼国内形成了文官与军人之间围绕意识形态的控制与反控制的局面,从而造成了军队对文官政府普遍的反感与不信任。最终,在独立道路选择问题上的纷争,进一步加深了军人与文官政府之间的对抗,并逐渐使军队与主张斗争的反对派结成了牢固的意识形态同盟。

如上所述,导致沙里尔政府与军队之间冲突的一个重要问题是,文官试图通过意识形态教化来控制军队。具体而言,文官政府主要通过两个方面来实现对军队的意识形态控制:(1) 指责军队存在日本法西斯遗毒。沙里尔指出:“民主革命斗争一定要摆脱日本的法西斯主义污点,并且要抑制那些仍然处于日本宣传与教化下的思维。”因而,沿袭由军方推选国防部长的日军惯例,也被沙里尔政府指责为军队受到很深的法西斯意识形态影响。埃德豪森指出,政府对军方日军背景的攻击,是为了一方面强化印尼政府反日、亲盟军的政治立场;另一方面是在公众面前表明军队意识形态存在的“历史问题”,以及确立政府的意识形态的正确性。(2) 对军队进行政治教化。国防部长阿米尔(Amir Sjarifuddin)积极寻求通过政治教化来达到控制军队的目的。他指出,“军队必须具有意识形态以及有效的政治基础,这样它才能在革命期间担负起它的责任并享有它的权力。”1946年2月,阿米尔还在外交部设立教育参谋机构,专门负责为军队制定政治教育大纲。

安德森(B. R. O'G Anderson)认为,政府对军队进行的政治教化的重要目的是,试图对军队观念进行“民主化”、“社会主义化”,同时也是为了在那些亲近苏第尔曼的军队长官心中确立政府的地位。政府指责军队的“历史污点”,主要是为了强化军队与政府的关系,因为这不仅可以确保政府的权力地位,还可以对军队进行意识形态训练,以保证军队在政治上跟随阿米尔所领导的社会主义方向。

覃马拉卡集团主张通过发动人民叛乱来迫使荷兰殖民者承认印尼的独立。武装斗争的策略在当时的形势下并非是不顾实际的冒险路线,因为从外

---

Ulf Sundhaussen, *The Road to Power: Indonesian Military Politics 1945—1967*, p. 21.

ibid

ibid, p. 26.

ibid

部环境来看,荷兰当时具有军事上的绝对优势,荷兰政府也根本不愿意承认刚成立的印尼共和国,这致使印尼缺乏实现外交方式的空间。在印尼国内,覃马拉卡集团提出了“百分百独立运动”、“人民大会”、“最小进步运动”,并号召成立“人民政府”,组建“人民军队”和没收外国资产,并把政见各异的政治团体统一在“团结斗争运动”的旗帜下。然而,政府通过意识形态教化来控制军队的措施,引起军队对国防部以及政府的强烈反对,实际上把军队推向了政府的对立面。安德森认为,军队领导人支持覃马拉卡的“独立斗争运动”,是因为“苏第尔曼将军希望在令他满意的文官之中寻求支持,以此使自己免于内阁阴谋的攻击。”

### 3. “7·3事件”后军人的妥协

尽管军队主张通过武装斗争方式来实现国家独立,但在与内阁第一次政治冲突中,苏加诺总统采取了支持内阁的立场,暂时缓和了军队与内阁的冲突,因而双方关于独立道路的争论不了了之。

由于荷兰拒绝妥协让步,印尼政府试图通过外交方式获取独立的幻想一再落空。这使得华人政治团体倒向反对派势力覃马拉卡集团提出的武装斗争路线,最终导致第一届沙里尔政府的倒台。然而,沙里尔很快又被苏加诺总统再次任命为总理。第二届沙里尔内阁仍然坚持推行与荷兰进行谈判的外交方式,引起覃马拉卡集团强烈反弹。但由于苏加诺总统站在支持内阁的一边,逐渐形成了孤立覃马拉卡集团的政治局面。最终,政府动用军警逮捕了覃马拉卡集团的主要领导人,并对“团结斗争运动”进行了清算。

印尼政府的行为激起部分支持覃马拉卡集团的军队愤怒。他们开始策划采取军事行动来推翻政府。6月28日,驻扎在日惹附近的第三战区部队,在指挥官苏达索罗(Sudarsono)少将的命令下在索罗逮捕了沙里尔总理。苏加诺得知这一消息后,立即宣布国家进入紧急状态,实施戒严令,并调遣军队控制局势。政府军很快进驻索罗,沙里尔总理也随即被释放。7月3日,苏达索罗在总统驻地被捕,“7·3”军人政变宣告失败。

这次军人政变失败的一个重要原因是,地方部队在政党的压力下采取擅自

---

Ulf Sundhaussen, *The Road to Power: Indonesian Military Politics 1945—1967*, p. 28.

行动,损害了军队的组织利益,因而受到试图使军队脱离政治纷争的军队高层的反对。军队迅速平息了政变,但军队与政府之间的冲突越来越激烈。苏加诺总统在军队与内阁的这一冲突之中,扮演了重要的平衡角色。他一方面支持内阁政府主张的实现独立的外交路线;另一方面在独立道路之外的问题上,采取支持军队的立场。在“7·3事件”之后,苏加诺任命苏第尔曼为印尼国民军的总司令,提升了军队的地位。由于苏加诺的平衡暂时化解了军队与政府之间的冲突,关于外交路线的争论也逐渐淡出了军人的视线。

军队在外交路线上对文官政府的妥协,说明军队在国内政治斗争中并没有取得绝对的优势。军队存在的最大问题是文官对军队的介入以及军队自身存在的分裂,从而影响了军队作为一个整体的行为能力。如何摆脱政党的政治介入成了军队领导人最关注的问题,这远远超过军队对国家外交路线的关注。因此,当过多干涉军队内部事务的沙里尔以及之后的阿米尔政府倒台以后,与军队高层关系良好的哈塔临时政府的上台,进一步缓和了军队与文官之间的纷争。

#### 4. 军人内部斗争与印尼外交局势的变化

哈塔 (Mohammad Hatta) 政府上台后,减少了对军队内部事务的干预,从而缓和了军队高层与内阁之间的关系。但是,政府着手推行的精简军队的计划,尽管符合军队高层试图借机整编军队、加强控制地方武装的目的,但这一计划激起正规军与非正规军队之间的激烈冲突。同时,冷战所导致的国际势力对印尼的激烈争夺,也加剧了印尼国内左右政治势力之间的严重对抗。最终,玛蒂芬事件 (Madiun Affair) 突然爆发,改变了印尼所面临的国际形势,也改变了革命的进程。

从二战时美国的东南亚政策来看,它的战略重点是倾向于支持欧洲前宗主国恢复对东南亚的殖民控制。美国国务院力图推进荷兰重新取得在东印度公司的主权,并希望借此来为美国的战后经济、政治与战略目标服务。然而,当荷兰恢复殖民统治的企图遭受到印尼民族主义者的激烈反抗后,如果继续支持荷兰必然会导致印荷之间的冲突升级。为了不对盟军在东南亚这种不受欢迎的

政策承担责任,杜鲁门政府采取表面上的“不干涉”政策。因此,在印尼独立革命的中前期,国际局势并不利于弱小的印尼与美国暗中支持的荷兰展开对抗政策。

长期以来,在美国的全球战略视角中,荷属东印度公司一直是维系西方经济体系的重要原材料尤其是原油出产地。随着战后美国主导的复兴欧洲和恢复日本经济计划的实行,对原材料的需求开始增加,因此保证东南亚与西方维持友好关系的重要性也与日俱增。然而,美国对二战后荷兰重新进入东印度公司抱有盲目的乐观态度,认为荷兰能够很快实现印尼的政治稳定,并恢复被战争损毁的印尼原材料工业。在这种评估下,战后初期美国在印尼问题的立场是,首先保证印尼的稳定,主张荷兰与印尼通过谈判方式解决主权纠纷,对印尼的独立诉求不做出明确的表态支持,采取表面上中立、不介入的姿态。究其原因,一方面是因为美国与荷兰的盟国关系,另一方面也是对印尼民族主义能力缺乏了解与信任,认为印尼民族主义者不能建立一个稳定的政府。这种表面中立而实际偏袒荷兰的政策,说明美国在战后初期对印尼国内政治的短视与无知。由于美国所倚重的荷兰在印尼采取固执的殖民政策,最终成了印尼政治持续动荡的重要原因之一,这正好给苏联势力渗入印尼创造了机会。

由于美国在印尼革命初期对印尼的独立诉求采取模棱两可的态度,印尼政府中温和民族主义派的独立诉求一直没有获得成功。而跃跃欲试的苏联对该地区的积极姿态,为印尼左翼集团的外交主张提供了实现的可能性。1947年底,阿米尔政府派遣苏立诺(Suripno)出访东欧,为国家独立寻求社会主义阵营的支持。1948年4月,莫斯科突然向媒体透露,苏联与印尼在互换领事的谈判中取得突破。8月间,苏立诺公开宣布两国已经签署互派领事条约。这一外交举措立即招致西方社会的警惕,并使继任的哈塔政府陷入了尴尬的境地。为了消除西方国家的担忧,哈塔内阁立即召回苏立诺。印尼外长阿古萨利姆(Agus Salim)表示,该条约要得到印尼国会的批准方可生效。最终,该条在印尼国会没有获得通过。这一外交事件成为国内政治纷争的开端,引起左翼集团的强烈

---

Andrew Roadnight, *United States Policy towards Indonesia in the Truman and Eisenhower Years* (New York: Palgrave Macmillan, 2002), p. 6.

*Ibid.*, p. 42.

不满。他们认为,哈塔亲西方政府的政策阻挠了印尼独立的进程,损害了国家利益。穆索回国后改组印共,开始寻求军队中亲共势力的支持,策划通过更激进的方式来实现国家独立并推翻哈塔的亲西方政权。

苏联对印尼问题的大力介入以及印共的积极活动引起美国的警惕。美国开始意识到,国际与印尼国内的共产主义势力有可能联合推翻哈塔政府。在这种情况下,确保代表温和民族主义的哈塔政府的生存,成为美国试图维持印尼稳定的重要战略目标。美国认为,哈塔政府是击败共产主义以及与荷兰实现妥协和解的关键。为了应对苏联势力对印尼的渗透,7月21日美国与印尼在塞朗干(Serangan)举行秘密会议。印尼政府向美国表示,印尼保证实现美国提出的“肃清红色共产党运动”计划,美国则为哈塔政府提供其急需的大量资金用于该行动的实施。

可以说,玛蒂芬事件是印尼独立革命的关键点。它的突然爆发改变了印尼独立所面临的国内国际环境。从国内政治来看,玛蒂芬事件为哈塔政府倒向美国扫除了国内反对势力。哈塔政府借此向美国强调自己在美国冷战政策中的重要地位。哈塔指出,必须保证印尼具有强有力的民主制度,以便能抵抗极权制度对世界的征服;一个弱小和不民主的印尼则是对世界和平的威胁。玛蒂芬事件后,美国把印尼问题提升到与苏联进行全球冷战的战略层次。美国开始修正之前对印尼民族主义问题的政策偏见,认识到哈塔政府不仅具备确保印尼稳定的能力,也是自己在东南亚地区的重要反共同盟。一位美国官员指出,“哈塔政府在遭受到荷兰欺凌的情况下,仍然是远东地区唯一在没有西方援助的情况下,成功扑灭共产主义叛乱的政府。”随后,美国对荷兰政府明确表示,美国不仅倾向于印荷双方通过谈判解决主权争端,而且不允许荷兰采取进一步的军事行动。

### 5. 军人的斗争与再次妥协

军队的独立方式尽管没有得到政府的支持,但由于文官政府的外交方式一

---

Andrew Roadnight, *United States Policy towards Indonesia in the Truman and Eisenhower Years*, p. 49.

Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, p. 21.

Andrew Roadnight, *United States Policy towards Indonesia in the Truman and Eisenhower Years*, p. 50.

次次遭受失败,并且由于政府的不断妥协,最终激起荷兰殖民者试图粉碎新生的印尼共和国的野心。在国家的危难关头,军人持续的武装斗争击溃了殖民者的进攻,改变了大国对印尼民族主义漠不关心的姿态,在很大程度上挽救了新生国家的覆亡命运。

沙里尔政府与荷兰签署林加耶迪协定后,受到国内的猛烈抨击,最终被迫下台。继任的阿米尔内阁仍然坚持与荷兰谈判的外交路线,并准备对荷兰做出妥协以缓和与荷兰的冲突。但是,荷兰政府打算消灭印尼共和国。1948年7月21日,荷兰军队入侵印尼共和国,两周之内占领了东爪哇、苏门答腊,控制了西爪哇的主要城市与交通线。

印尼军队在纳苏蒂安的指挥下,事先已建立指挥全国军队的西爪哇防务参谋机构。为了避开荷兰军队的主动攻击,印尼军队采取游击战术,将军队分散驻扎在各地。西爪哇也分别建立三个战区,每一个战区独立为战。由于兵力不足,荷兰无法应付印尼的游击战术,无法在短期内实现粉碎印尼共和国和印尼军队的既定目标。而且,国际社会强烈反对荷兰,最终引起国际联合干涉,荷兰不得不同意停火。在美国、澳大利亚、比利时组成的调解委员会的调停下,印荷进行和谈并签署了宁维利协定。

在荷兰的第一次进攻中,尽管印尼军队由于实力不济不能有效击退荷兰,但他们成功挫败了荷兰粉碎共和国的目标。同时,在整个游击防御中,印尼军队不接受中央的干预,而是坚持各自为战,这也被认为是军队控制文官政府的例证。

玛蒂芬事件之后,美国认识到哈塔政府的重要性,于是转变了一直以来偏袒荷兰的政策,因而出现了有利于实现文官政府外交路线的国际形势。然而,荷兰政府不顾美国政策的变化,悍然在1948年12月17日发动对印尼共和国的第二次侵略行动,并很快攻占日惹,逮捕了印尼共和国的政治领导人,从而再次打乱了印尼文官政府争取独立的外交努力。

印尼军队已为应对荷兰进攻进行了充分准备,因此当文官政府遭到荷兰进攻之后,印尼各地迅速成立了许多“微型军政府”。这些微型政府不仅负有保卫领土的职责,还具有文官管理的功能。印尼军人采取这种化整为零的游击战术,使各个地方军政府在没有中央政府的指挥下,继续为地方提供有效的军事、

政治组织管理。由于战线拉长,荷兰缺乏足够的兵力,印尼军队的游击战术有效地挫败了荷兰企图通过突袭印尼首都、逮捕政治领导人来迫使印尼屈服的战略目标。

印尼军队成功的游击战术再次使荷兰陷入尴尬的局面,更为印尼赢得了国际干预的时间。荷兰的侵略行径引起亚洲国家的强烈反应,联合国安理会要求荷兰立刻停火、释放所有被关押政治犯并恢复印尼共和国政府。尤其是,在苏联介入的威胁下,最终美国以取消马歇尔计划中的援助而迫使荷兰屈服。

### (二) PRR 地方叛乱中的印尼军队与对外政策

在议会民主的中后期,随着苏加诺总统的崛起,以及共产党势力在印尼国内的不扩张,美国对印尼的影响力呈现下降的趋势。美国国务卿和中情局对印尼政府的渐进“左倾”趋势十分担心。为了遏制印尼政府的“左倾”势头,美国政府于是在印尼国内政治中寻求抗衡共产主义威胁的政治势力,而具有反共倾向的军队成为美国政府选择的“朋友”。20世纪50年代早期,当苏吉曼政府与美国结盟失败之后,美国政府开始考虑通过军事援助尤其是培训军官的方式来建立与印尼军官集团之间的密切关系。据统计,在1958年一年当中,美国为印尼提供了价值1000万美元的武器。而在1950—1958年期间,美国为印尼训练了大量的军官。通过这种方式,美国与印尼军队建立了长期合作关系。然而,由于美国外交决策方式的缺陷,以及对印尼军人政治的误判,美国最终把自己长期培植的盟友推向了敌对面,导致与印尼军队关系的松懈。

1957年,印尼国内共产党势力增加,美国对印尼政局的影响力逐渐降低,这引起了艾森豪威尔总统、国务卿杜勒斯(Dulles)以及中情局的忧虑。于是,美国试图扭转在印尼政治中的不利局面,防止印尼陷入共产主义阵营。但是,由于苏加诺总统在印尼国内地位上升,美国政府很难在印尼寻找到可靠的盟友。即便通过对印尼的军事援助计划,美国与印尼军官、警察建立起了直接的联系,但仍然不能改变美国政府在印尼国内政治中的被动局面。

不过,随着印尼地方与中央政府关系的不断恶化,中情局认为,印尼苏门答

---

Andrew Roadnight, *United States Policy towards Indonesian in the Truman and Eisenhower Years*, p. 142.

腊与苏拉威西对爪哇的反抗,为美国提供了介入印尼政治以改变印尼政治进程的绝好机会。同时,在华盛顿形成的由中情局、国务卿组成的靠近最高决策层的小圈子,为了控制外交决策权,刻意对美国驻印尼使馆以及美国军方的态度采取“置之不理”的态度。中情局前局长休·S·卡明(Hugh S. Cumming)与国务卿杜勒斯,甚至把个人对苏加诺的偏见注入对印尼国内政治的理解之中。他们把印尼地方与中央政府之间的对抗,夸张为反共产主义与共产主义之间的斗争。于是,在这种带有误解与偏见的政策建议驱动下,美国政府采取的政策是利用任何可能“在印尼外岛地区塑造反共产主义力量,以此来促使爪哇地区的非共产主义以及反共产主义力量采取行动。”从而,在中情局以及国务卿杜勒斯的影响下,艾森豪威尔政府积极地介入了印尼的国内政治斗争之中,为印尼地方分离运动提供了大量的美军装备,甚至直接派出第7舰队参与印尼地方与中央的对抗。

然而,美国军方以及驻印尼大使对印尼的国内政治局势有着截然不同的理解。他们认为,印尼军队是美国可以依赖的盟友,但印尼的“地方叛乱”与反共毫无关联。这种理解以美国驻印尼大使霍华德·琼斯(Howard P. Jones)和美国驻印尼武官助理乔治·本森(George Benson)上校的观点为代表。在1958的地方叛乱期间,美国驻印尼大使霍华德在给华盛顿的建议中指出,“如果维持反共产主义力量是防止印尼被共产主义势力控制的方式,那么印尼的军队将是决定印尼未来的关键。……在保证印度尼西亚的‘自由与独立’问题上,印尼军队与美国具有一致的需求,因而印尼的军队能够成为防止苏加诺走向极端的保证。”此外,本森上校个人与纳苏蒂安(Nasution)、雅尼(Yani)等印尼军队高层建立了相当良好的关系,他对印尼的国内政治以及军队立场也有着客观的认识。本森在给华盛顿的报告中明确指出,“印尼的地方叛乱并不是一场共产主义与非共产主义之间的斗争,它只是一场非共产主义势力之间的派系斗争。”本森的观点得到美国陆军参谋长麦克斯韦尔·泰勒(Maxwell Taylor)将军的支持。正是在美国军方的坚持下,培训印尼军官的计划在美印关系最恶劣的时候

---

Bryan Evans, “The Influence of the United States Army on the Development of the Indonesian Army: 1954—1964,” *Indonesia*, Vol. 47 (Apr., 1989), p. 26.

*Ibid.*, pp. 27—28.

*Ibid.*, p. 29.

也一直没有中断。但是,由中情局与国务卿之间构建起来了“非正规”外交信息——决策的结构,保证了杜勒斯与中情局政策的决策和执行不受外界的干扰。因而,美国军方和驻印尼大使的政策建议,最终没有被华盛顿最高决策层所接受。

实际上,PRR运动在开始之后并没有获得印尼各个地方政府的一致支持。西苏门答腊、塔潘鲁尼(Tapanuli)、北苏拉威西为PRR运动提供了军事支援。但南苏拉威西、南苏门答腊以及加里曼丹只支持通过政治方式与爪哇进行斗争,对于PRR所采取的军事行动没有给予支持。这说明,外岛地方政府对爪哇的反抗并没有一致的目标和行为模式,也说明美国中情局武断地把外岛对爪哇的反抗看作是反共产主义与共产主义势力之间较量的观点是极其荒谬的。美国对“地方反叛”的介入反而激起印尼国内军队与文官的强硬派对PRR的一致反对。因为在他们看来,这是一场让外国势力卷入印尼国内政治并企图分裂国家的可耻行为,因而决定彻底“粉碎”这一“地方叛乱”。

### (三) 收复西伊里安中的印尼军队与对外政策

西伊里安属于荷属东印度公司的一部分。但是,1945年荷兰在移交主权时,拒绝把它一起归还印尼。因此,双方在西伊里安的主权归属问题上发生了争执。为了避免出现僵局,双方通过圆桌会议达成妥协。荷兰同意在向印尼联邦共和国移交主权一年之内,保持西伊里安(当时称作新几内亚 New Guinea)的现状不变;新几内亚未来的政治地位由印尼联邦与荷兰王国通过谈判来决定。由于西伊里安问题逐渐成为检验印尼民族主义“正确”与否的标准,其本

---

Ulf Sundhaussen, *The Road to Power: Indonesian Military Politics 1945—1967*, pp. 107—108.

阿伦德认为,西伊里安问题之所以成为国内重要的政治问题,是因为西伊里安与印尼民族主义之间的密切关系。在他看来,它包括六个方面的原因:(1)荷兰的殖民历史把印尼的民族主义与东印度公司所占有的领土紧密地联系在一起;(2)始于二战之前的印尼民族运动的基本出发点就是要建立一个统一的、不可分割的国家,因此,把西伊里安排除在国土之外,被看作是导致国家瓦解的严重威胁;(3)由于西伊里安在地理上处于印尼群岛的范围之内,因此更增加了其对印尼民族主义的重要意义;(4)西伊里安问题与印尼的独立革命直接相关,民族主义与革命运动相互促进,西伊里安成了荷兰殖民主义的象征,而收复西伊里安在某种意义上成为革命的继续;(5)印尼认为西伊里安是荷兰重新占领印尼的据点,收复西伊里安对维护民族革命胜利具有战略意义;(6)荷兰在印尼的经济控制,强化了印尼国内民众对西伊里安的关注,大部分印尼人认为荷兰阻碍了印尼的发展,因而对荷兰占据西伊里安十分愤怒。参见 Arend Lijphart, "The Indonesian Image of West Irian," *Asian Survey*, Vol. 1, No. 5, 1961, pp. 10—13.

身便成为各派政治力量在国内政治竞争中反击对手的有力武器。

印尼对西伊里安采取的政策大致可以分为三个阶段。第一阶段是印尼独立初期 (1949—1953年),这一时期印尼与荷兰之间主要通过谈判来解决双方的争端。第二个阶段 (1953—1957年)从第一届阿里政府上台开始,印尼通过联合国的调解来解决印尼与荷兰的主权争端,但这一方式由于一直没有获得联合国大会的多数通过,以失败而告终。在第三个阶段 (1957—1963年),印尼通过直接的军事威胁、对抗政策,迫使美国改变政策,最终荷兰屈服。总之,西伊里安问题在这一时期陷入印尼国内政治力量——总统、印共与军队——之间的斗争。

### 1. 军人与总统之间的意识形态分歧

进入民主时期,军队与总统对于西伊里安问题的认识逐渐发生分歧。这种分歧从意识形态层面来看,可以说是来自于双方对“革命”的不同理解。纳苏蒂安认为,印尼军队只应效忠于1945年宪法与“潘查希拉”(Pancasila)原则。他强调,“革命”必须符合争取独立过程中的意志标准。纳苏蒂安认为,在“潘查希拉”的规定中,“革命”意味着“通过奉献、纪律与努力工作,用秩序、变革的方式来首先实现社会的繁荣与公正。”因此,外交政策在纳苏蒂安所理解的国家利益中,并不占有重要的地位。纳苏蒂安与军队尽管都具有反殖民主义的立场,但在前者看来,内部安全才是其首要的考量。内部安全也被其视为军队的重要功能,这种认识是由于军队在对抗历次国内分裂运动——玛蒂芬运动、伊斯兰教国运动(Darul Islam)、PRRI“地方叛乱”——中逐渐形成的。

纳苏蒂安在1961年8月的讲话从三个方面分析指出,收复西伊里安不符合军队概念中的国家利益。纳苏蒂安认为,内部安全才是国家的最首要目标,他说:

只有保证了各级机构的安全,才能确保顺利地开展工作;只有保证了社会、文化与各个领域的安全,才能保证斗争的顺利进行。……西伊里安尽管是一个近期存在的问题,但并不意味着我们将在三年之内就应收复它。……我们的计划是在三年之内为人民提供充足的衣服、食物,以及

---

Ulf Sundaussen, *The Road to Power*, p. 154.

充分的安全。……而要想在三年之内收复西伊里安,对我们来说,那简直是一个盲目自大的决定。

纳苏蒂安认为,从印尼与荷兰的军事力量对比来看,印尼军队并不占有绝对优势;而从国际关系来看,收复西伊里安,会导致与荷兰有盟友关系的美、英等西方大国的干预。因此,在其看来,收复西伊里安显然不应该是印尼军队的首要任务。

然而,对于苏加诺总统来说,“革命”的概念是指反殖民主义、新殖民主义与帝国主义。换言之,反殖民主义为苏加诺的激进外交政策提供了合理的解释。因此,对总统来说,西伊里安问题是最优先考虑的问题。由于总统在外交决策中居于主导地位,并得到印共的支持,尽管收复西伊里安的计划遭到纳苏蒂安为首的军方的反对,该政策仍然得以实行。在1961年的印尼国庆日,苏加诺总统宣布,印尼将在政治、经济和军事各个方面与荷兰展开对抗。

### 2. 军人与总统在军购问题中的纷争

为了武力收复西伊里安,印尼需要采购大批的重型武器装备。美国与苏联成为印尼军事采购的可能对象,向谁购买武器成为军队与总统之间斗争的另一焦点。

苏联从20世纪50年代开始,在东南亚地区采取了积极渗透的政策。印尼收复西伊里安、“粉碎马来西亚”、没收外资运动,以及作为最大的非执政共产党的存在,被认为是最符合苏联利益的“民族民主”模式的第三世界中立国家。因此,苏联对印尼显示出格外的热情。前文已经提到,在印尼的反PRR地区叛乱中,苏联向印尼军队提供了价值1亿美元的武器租赁。1960年,赫鲁晓夫访问印尼,又给印尼提供了2.5亿美元的租赁援助,其中包括资助印尼建立一个200床位的医院。1961年,纳苏蒂安与苏联达成了4.5亿美元的军备租赁合同。这一批军事装备包括数量不等的米格19战斗机、图16远程轰炸机、斯维尔德洛夫斯克级驱逐舰以及导弹巡逻艇。印尼成为接受苏联军事援助最大的非共产主义国家及接受苏联经济援助规模最大的第三世界国家(仅次于印度和埃及)。

---

Ulf Sundaussen, *The Road to Power*, pp. 154—155.

Ibid., pp. 154—155.

Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, p. 63.

苏联的援助一方面是为了扩大在东南亚地区的影响。约翰·雷谢塔 (John S. Reshetar, Jr)指出:“印尼的个案充分显示,如何使用来自共产主义世界的武器来制造紧张。”另一方面,苏联也是为了平衡印尼国内政治力量,使之朝着有利于苏联利益的方向发展。鲍克尔 (Guy J. Pauker)认为,“苏联对印尼的积极态度主要出于政治上的考虑,苏联通过武器租赁扩大了其在印尼的影响、平衡了西方国家在印尼的势力、强化了印尼中立主义的立场,同时还有可能是为了拉拢印尼最反共的军队。”

很明显,一直具有反共立场的军队倾向于通过美国获得重型武器。1960年,纳苏蒂安访问美国,希望获得军备。然而,这个要求遭到美国政府的拒绝。于是,纳苏蒂安才在1961年1月勉强地去了莫斯科,并与苏联达成武器租赁合同。这正好符合苏加诺总统的利益,因为印尼除了获得必要的重型武器之外,还可以利用与苏联的接近来抑制军队对印共的排挤。另外,通过飞机、舰船的采购,苏加诺还加强了印尼空军和海军的实力,这使得海军和空军能够制约陆军在军队中的主导地位。同时,苏联的援助也可以降低美国在印尼军队中的影响。可见,在西伊里安的决策与军购问题上,印尼军队皆处于极其被动的地位。正因为如此,为了对抗共产主义的影响和维护自身利益,印尼军队更希望加强与美国的合作。

印尼军队的主张旗号符合美国对印尼的政策。中情局支持的反对苏加诺的PRR地方运动失败之后,美国不但没有从印尼撤离,反而加强了与印尼军队之间的合作。1958年8月1日,美国政府启动了每年提供给印尼2千万美元的军事援助计划,并在当年的美国参谋长联席会议备忘录中明确指出,“这一项援助是给予唯一有能力阻止印共的印尼军队,用以‘鼓励’纳苏蒂安执行控制共产主义的计划。”实际上,美国与印尼军队之间通过“市民行动计划”

---

John S. Reshetar, Jr, "The Soviet Union and the Neutralist World," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 362, 1965, p. 111.

Guy J. Pauker, "General Nasution's Mission to Moscow," *Asian Survey*, Vol. 1, No. 1 (Mar., 1961), pp. 13—14.

Frederick P. Bunnell, "Guided Democracy Foreign Policy: 1960—1965 President Sukarno Moves from Non-Alignment to Confrontation," *Indonesia*, Vol. 2 (Oct., 1966), pp. 47—48.

Peter Dale Scott, "The United States and the Overthrow of Sukarno, 1965—1967," *Pacific Affairs*, Vol. 58, No. 2 (Summer, 1985), p. 246.

(Civic Action Program, CAP)、军官训练计划等,已形成了一个系统、持久的合作关系,其根本目的是抗衡共产主义势力对印尼的威胁,而这也成为印尼军人平衡苏加诺的有力杠杆。

美国在印尼推行的“市民行动计划”于1962年中期开始实施。这一项目对印尼军队产生了巨大的影响。美国的主要目的是帮助印尼军队在国内乡村采取新的措施,加强在国内的实力以及对抗印共。印尼的“市民行动计划”的重要特点是,这一计划的施行比较独立,印尼军队只希望美国提供设备和训练,不需要美军的顾问和合作伙伴。这是因为在粉碎“伊斯兰教国运动”中,苏瓦托(Suwarto)上校已经在他就职的西利旺意师建立起印尼军队自身的旨在对抗印共、保持印尼军队与美国关系的“市民任务”(Civic Mission)。苏加诺与美国政府之间关系紧张,因此印尼的“市民行动计划”不是在美国与印尼政府层面开展的,而是通过美军与印尼军队之间进行的。美国通过设立“市民行动”大使特别助理的方式保证了该计划的实施。担任这一职务的官员具有很大的权力,其任务是确保美军与印尼军队之间合作关系的稳定,使之避免受到美印关系变动的不利影响。

此外,改革印尼军队教育制度、接受美国提供的军官培训计划,也是加强印尼军队与美国关系的重要措施之一。在这一时期,印尼军队建立了一系列新型的军事学院,其中玛格朗军事学院(Mage lang Military Academy)采用美国西点军校的模式,学校为印尼军官提供美国军校的课程和训练组织方式。这些学院在塑造军队新战略、提高军队素质上起到巨大的作用,同时它们也成为美国与印尼军队进行合作的平台。

### 3. 美国政策变化与印尼军人的政策

印尼军队在西伊里安问题上与总统存在着分歧,这种分歧不仅来自意识形态的差异,更来自于双方权力斗争的考虑。因为苏加诺总统利用苏联的介入来收复西伊里安,威胁了军队的根本利益。然而,西伊里安问题又是一个关乎印尼民族正义的问题,任何在这个问题上持反对意见的国内政治力量都会陷入孤

---

Bryan Evans, "The Influence of the United States Army on the Development of the Indonesian Army: 1954—1964," p. 34.

Ibid, p. 36.

立境地。正因为在这个问题上持反对意见,议会民主时期数届内阁倒台。因而,军队在西伊里安问题上陷入了进退两难的困境。不过,美国对印尼政策的变化很快化解了印尼军人所面临的难题。

美国肯尼迪政府上台之后,出于对苏联势力在印尼进一步扩张的担心,同时也为了与印尼政府重建信任,希望印尼在收复西伊里安之后能转入恢复经济的轨道,因此美国对西伊里安问题的政策出现了变化,从最初的消极中立转变为积极介入。这种转变意味着,美国不再坚持西伊里安维持现状的主张,而是默许西伊里安地位有所变化。很显然,这种立场有利于谋求收复西伊里安的印尼。因此,美国政策的转变在很大程度上化解了军队参与西伊里安问题的顾虑。1959年7月国防部长苏班德里奥(Subandrio)宣布,印尼将不再寻求联合国对印尼在西伊里安问题上的主权要求,相反将对荷兰采取“竞争性的权力”方式,就如同在1945—1950年期间的对荷政策。她宣称,随着印尼实力的增强,印尼将会在每一个方面对荷兰实行“对抗政策”。1960年2月,纳苏蒂安宣布,印尼将准备展开收复西伊里安的“领土战争”。也就是说,印尼军队此时已成为收复西伊里安运动的积极参与者。有学者指出,“尽管纳苏蒂安所发出的战争言辞并不一定反映他本人的态度,但是他参与并且推动了‘对抗政策’的发展。”

#### (四) “粉碎马来西亚”政策中的印尼军队与对外政策

“粉碎马来西亚”政策的形成是国内三大政治力量对马来西亚的不同理解,以及相互政治竞争的共同作用的结果。

印尼军队对“粉碎马来西亚”政策的态度是极为矛盾的。促使军队支持对抗政策的因素有内外两方面。从外部利益来看,军队的确担心马来西亚不能控制其国内华人,从而可能使马国落入中国的控制之下,而被中国控制的马国很容易成为支持印尼共产党活动的外部力量。此外,印尼军队认为,马来西亚联邦是英国在东南亚的据点,因而有可能成为印尼的战略威胁。从国内政治来看,持续的对抗政策,有利于继续扩大军队的政治与管理角色,以及增加军费开支。收复西伊里安运动结束之后,戒严令终止,国家很快将进入经济建设轨道,

---

Justus M. van der Kroef, "Nasution, Sukarno and the West New Guinea Dispute," *Asian Survey*, Vol. 1, No. 6 (Aug., 1961), p. 20.

因此军队裁员是势在必行的事情。这将触犯一部分军官的既得利益,很容易使民主政府遇到议会民主时期苏吉曼政府所面临的困境——由军队改革所引发的军队反对。从而,持续的对抗政策得到苏加诺与部分军官的支持。

然而,对抗政策同样会给军队带来很大风险。从外部风险来看,对抗政策最终有可能导致印尼与英国发生直接军事冲突,而印尼军队几乎没有获胜的可能。此外,由于印尼军人广泛介入国家的经济事务,因而非常关注国家的经济发展。持续的对抗政策会使印尼的经济情况进一步恶化。显然,经济风险也是印尼军人所不愿承担的。正如有学者所指出的,“军队在对抗马来西亚运动中采取‘拖后腿’姿态的主要原因是,他们认识到外交政策对国内政治斗争的重要功能,他们参与共产党所支持的对抗政策将会一无所获。此外,军队还认识到自身无论如何都无法与驻防马来西亚的英军抗衡,而对抗政策可能摧毁印尼经济,也造成了军队普遍的恐慌。”从国内政治风险来看,持续的对抗还可能破坏军队来之不易的团结。在国内政治竞争中,鉴于印共在西伊里安运动中提升了自己在国内的地位,军队领导层开始尽力防止印共再次利用对抗马来西亚来实现其政治目的。有报道显示,军人试图敦促总统与马来西亚寻求通过谈判来解决双方争端。可见,军队利益的重点在于国内政治的稳定,军队并没有采取明显的军事行动,即便采取军事对抗,其烈度也相当低。

实际上,当对抗运动发起之后,尽管印尼政府提出“激烈对抗”的战争口号,但陆军并没有积极执行对抗马来西亚的军事政策。因此,在对抗运动中实际的军事活动并没有出现明显的升级。真正主张对马来西亚采取积极进攻的是受印共影响最大的印尼空军。印尼空军在对抗运动中主张对马来西亚进行空袭,因为这样就可以提高空军在军队中的威信。然而,这遭到陆军的强烈反对,因为陆军担心英国会针对爪哇采取报复性的空袭行动。此外,陆军反对军事对抗马来西亚的另外一个考虑是,随着对抗的升级、英军部队的增加,陆军最强大的部队可能会被调往加里曼丹,这样就会让爪哇暴露在印共的势力范围之内。因此,陆军高层一直乐意让空军成为对抗运动的先锋,而决不让陆军的精

---

Ulf Sundhaussen, "The Military in Research on Indonesian Politics," *The Journal of Asian Studies*, Vol. 31, No. 2 (Feb., 1972), p. 364.

Frederick P. Bunnell, "Guided Democracy Foreign Policy," p. 65.

锐部队与马来西亚以及英国发生正面冲突。

在对抗运动采取消极待命姿态的同时,印尼陆军在与马来西亚和谈的过程中扮演了积极的角色。据报道,印尼陆军曾在 1965年 3月和 5月先后两次支持总统与马来西亚进行谈判的行动。实际上,军方在没有获得苏加诺同意的情况下,就已经与马来西亚进行更直接的接触。苏哈托将军也在一年后承认,陆军与马来西亚的直接谈判早在 1965年的 8月就开始了。

### 四、结 论

根据上面的分析,印尼军队在 1945—1965年所参与的与外部政策选择相关的情况可总结为下表。

表 -1 印尼军队在对外冲突中的政策选择 (1945—1965)

事件	国内政治竞争	对外冲突对军队核心利益的影响	威胁军队利益的来源	军队在对外冲突中的姿态
独立运动 (1945—1949)	文官与军队的控制与反控制、对独立道路的不同选择	实现军队的核心利益	外部:荷兰	主导
平定 PRR I (1949—1963)	爪哇与外岛的矛盾、中央军与地方军之间的矛盾	实现军队的核心利益	内部:外岛分裂势力 外部:支持分裂势力的美国	主导
收复西伊里安 (1962—1963)	苏加诺、PKI与军队	不对军队的核心利益构成最直接影响	内部:苏加诺、PKI 外部:荷兰	参与:从消极到积极
粉碎“马来西亚” (1963—1965)	苏加诺、PKI与军队	威胁军队的核心利益	内部:苏加诺、PKI	阳奉阴违/阻挠

从以上四个案例来看,军队政策选择的动力来自于实现和维护自身核心利

Franklin B. Weinstein, *Indonesia Abandons Confrontation*, p. 7.

Frederick P. Bunnell, "Guided Democracy Foreign Policy," p. 65.

Franklin B. Weinstein, *Indonesia Abandons Confrontation*, p. 8.

益,即维护国家独立和统一、军队的团结以及在此基础上实现经济发展、国内政治稳定。而军队是否介入对外冲突,主要取决于该冲突是实现还是威胁到军队的核心利益。从以上分析来看,印尼军队在对外冲突政策中遵循了两个行为准则:

第一,捍卫国家独立统一和军队的团结。印尼军队积极主导的对外冲突,都是在争取国家独立、捍卫国家与军队统一的冲突事件。可见,国家独立与统一是军队组织利益中最为根本的利益。在这个问题上,印尼军队不惜一战。由此,我们可以理解,为什么印尼军队会在独立时期强烈主张通过战争来实现国家独立,在平定“印尼革命政府叛乱”中与传统盟友美国发生激烈的对抗。

第二,优先发展经济、维持国内和地区稳定的对外政策。我们可以发现,除了国家独立和统一的冲突事件外,印尼军队在对外用武的问题上极为谨慎。即便在收复西伊里安这样具有民族主义正义的事件中,印尼军队在初期首先考虑的也是优先发展国内经济,因而采取了相对较为模糊的态度。只有当美国最后转变了支持荷兰的立场,使收复西伊里安对军队核心利益的威胁消除之后,军队才积极地参与了这场对外冲突。同样,在“粉碎马来西亚”的冲突运动中,印尼军队在外交政策上的内向性与保守性以及反对军事冒险主义的反对,表现得更为明显。由于印尼军队广泛介入国家的政治经济活动,发展经济、维持地区与国内稳定符合作为中产阶层的军队集团的利益。这种利益导向必然与冒险性的外交政策相违背,所以印尼军队集团反对冒险的、革命性的对外政策,反对与周边国家进行对抗。这也是为什么在“9·30”事件之后,以苏哈托为首的军人集团一上台,立刻停止“对抗”政策,并开启地区和解的大门。可见,印尼军队的对外政策体现了内向、保守、反对冒险主义的特性。

通过对柯尔特所提出的关于印尼军队与外交政策的假设的再检验,笔者认为,印尼军队为了捍卫自身组织利益,在对内或对外用武的问题上并不存在非此即彼的选择,在一定的情况下,也可能采取对内外同时用武,或者都不用武。笔者的分析发现,军人思维在印尼军队外交政策中的“表达”与对外冲突不具有必然的关联性,相反,印尼军队的外交政策取向体现了更为明显的内向性与保守性。

## 作者简介

**林珉璟** 联合国开发项目署 (UNDP)在华机构工作人员。2005年在首尔诚信女子大学中文系获学士学位。2009年在清华大学国际关系学系获法学硕士学位。

电子信箱: calling113@hotmail.com

**刘江永** 清华大学国际问题研究所教授。1979年在北京外国语大学获日语专业学士学位,1987年在中国现代国际关系研究所获法学硕士学位,2004年在清华大学获法学博士学位。新著有:《中国与日本:变化中的政冷经热关系》(2007年);《中日关系二十讲》(2007年)。

电子信箱: ljycn@mail.tsinghua.edu.cn

**唐 翀** 中国人民大学国际关系学院博士后。2007年在暨南大学获国际关系专业博士学位。

电子信箱: whiffet@163.com

**王海滨** 清华大学国际关系学系博士候选人。2002年在云南大学国际关系学院获硕士学位。

电子信箱: wang-hb05@mails.tsinghua.edu.cn

**周方银** 中国社会科学院亚洲太平洋研究所副研究员。1992年在华中科技大学获经济学学士学位,1998年在国际关系学院获法学硕士学位,2006年在清华大学获国际关系专业博士学位。

电子信箱: zhoufangyin@gmail.com

**王子昌** 暨南大学东南亚研究所教授。1989、1992和1997年在山东大学分别获法学学士、硕士和博士学位。著有:《东亚区域合作的动力与机制》(2004年)、《国家利益还是地区利益:东盟合作的政治经济学》(2005年)。

电子信箱: lmwzch@pub.guangzhou.gd.cn

**王日华** 广东省委党校副教授。1999年在安徽大学历史系获学士学位,2004年和2008年在北京大学国际关系学院分别获法学硕士和博士学位。

电子信箱: wangrighua@gmail.com

**陈 琪** 清华大学国际关系学系副教授。1991在北京大学获法学学士学位,1996年在中国人民大学获法学硕士学位,2002年在清华大学获法学博士学位。

电子信箱: chenqi@mail.tsinghua.edu.cn

**黄宇兴** 清华大学国际关系学系本科生。2006年作为交换生在香港大学学习。

电子信箱: hyx05.tsinghua@gmail.com