

美国对印度尼西亚军政关系 民主化改革的影响

仇朝兵

〔内容提要〕美国政府行政和立法部门及非政府组织为推动印度尼西亚军政关系民主化改革都做出了努力。美国政府在双边高层交往中不断对印尼政府和军方施加外交压力,促其改革;包括国务院、国际开发署、国防部、司法部等在内的行政部门,实施了一系列项目,旨在推动印尼的军政关系制度建设,支持培育印尼民主的军政关系文化;国会以立法手段或向行政部门施压的方式约束美国对印尼的军事援助及两国军事关系,意在通过制裁和压力迫使印尼进行军政关系改革;美国的非政府组织也以各种方式参与了推动印尼军政关系改革、促进形成民主的军政关系文化的活动。这些部门和组织广泛而深刻的卷入,在很大程度上推动了印尼的军政关系民主化改革,也可以充分说明美国在对外扩展民主时投入之大、关注之广、手法之细腻。

关键词:美国外交 印度尼西亚 民主化改革 军政关系

西方学者在研究第三世界国家民主化的著述中大都把军政关系民主化改革作为民主化进程中的重要一环,把文官控制军队的程度作为衡量民主化和民主巩固程度的一个重要指标。所谓军政关系,广义上指的是作为组织机构的武装力量与它所植根其中的社会各部门之间的互动。一般而言,军政关系主要是指一国政府与其武装力量之间的权力的相对划分。推动对象国在军政关系方面进行改革,实现文官对军队的控制,是美国对外扩展民主时着力甚多的一个方面。

军队在印度尼西亚民主转型之前是其国家权力和社会控制的主要支柱,承担着

“双重使命”(dwifungsi) :一是作为军事力量,“发挥严格意义上的国防作用”,二是作为社会政治力量,“发挥社会政治作用”。作为一种社会和政治力量,其活动涵盖了意识形态、政治、社会、经济、文化及宗教等领域:第一,通过重组军队地方管理系统,建立与文官官僚机构平行的地区司令部,由军队控制文官官僚机构,监控各地区人民的政治活动;第二,大量军官被指定为各级立法机构代表,退休军官在行政部门担任要职;第三,一些现役和退休军官被安插到执政的专业集团党并保持着对它的控制,军队还监视其他政党内部的工作、监督媒体并干预劳资冲突等;第四,很多高级军官被任命为国有企业主要领导人,军队高度卷入商业领域,建立起自己的商业帝国。通过这些方式,印尼军队高度卷入到社会政治生活之中,其特权还被以法律形式确定下来。1982年20号法令第28款规定,军队有责任确保在国家发展和提高人民生活水平方面取得成功。军队长期介入印尼政治和社会生活,逐步形成了一种根深蒂固的军政关系文化:“双重使命”原则被印尼军方视为其灵魂,为大多数军官所接受,成为为军队介入政治提供合理性的工具;在界定印尼的政治文化时,印尼政府往往是把印尼文化描述成不同于西方国家的独特文化,宣称印尼坚持既非自由主义民主、也非“有领导的民主”的潘查希拉民主,并进一步引申出文官最高权威或文官控制等是属于西方式自由主义民主的观念,不适合印尼的情况;军队的社会政治角色被视为以印尼传统哲学为基础、建立在相互支持观念之上、为印尼所特有的观念。

军政关系民主化改革在印尼民主转型(1997~2007)中处于重要位置,是决定印尼未来能否长期稳定的一个关键因素;同时,影响印尼军队也很可能是美国影响印尼未来政治发展的决定性因素。因此,军政关系民主化改革成为美国推动印尼民主转型时的重点关注。

(新)尼古拉斯·塔林主编:《剑桥东南亚史》(王士录等译),云南人民出版社,2003年1月第1版,II,第344页。

I. Ketut Gunawan, “Military Withdrawal from Politics: Discourse and Reform Agenda,” *Jurnal Sosial-Politika*, No. 2, January 1999, pp. 20~22.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), “Democratization in Indonesia: An Assessment,” Capacity-Building Series 8, *Forum for Democratic Reform*, 2000, p. 91.

I. Ketut Gunawan, “Military Withdrawal from Politics: Discourse and Reform Agenda,” pp. 29~30; Thomas E. Sidwell, “The Indonesian Military: Dwi Fungsi and Territorial Operations,” *Foreign Military Studies Office*, Ft. Leavenworth, Kan., 1995.

Larry Nicksch, “Indonesia: May 1998 Political Crisis and Implications for U. S. Policy,” May 18, 1998, *CRS Report for Congress*, p. 5.

一 美国在与印尼的高层对话中施加外交压力

美国政府行政部门在处理与印尼的双边关系时,一直高度关注印尼军政关系民主化改革。一方面,对印尼军方可能采取的任何可能破坏民主发展与巩固或导致民主化进程发生逆转的举动适时施加压力;另一方面,在两国间历次高层接触中,特别是在与印尼军方高层接触时,美方都会表达关切,对印尼政府和军方施加压力,敦促其采取切实有效地行动进行改革。需要指出的是,美国对该问题的关注开始于印尼民主化进程启动之后。冷战结束之际,美国对外扩展民主重点关注的是前苏东地区,与印尼的苏哈托政权还维系着既有关系。1991年11月12日的东帝汶事件之后,美国曾一度停止国际军事教育与培训项目(IMET)对印尼的军事培训和援助,但此时它关注更多是印尼军队侵犯人权的问题,并未把政权变更作为对印尼的政策目标,更未把军政关系民主化改革明确列入双边关系议程之中。

亚洲金融危机引发了印尼全面危机。印尼社会动荡,学生运动爆发,1998年5月起发生了多起骚乱。5月12日,雅加达一所私立学院数名学生被印尼安全部队枪杀。克林顿政府起初呼吁印尼政府和军队保持克制,但数月内苏哈托对美国特使及其他国家领导人的呼吁一直置若罔闻。于是,克林顿政府派出由海軍上将约瑟夫·W. 普理赫率领的高级军事代表团,要求印尼军队结束对示威平民的打击,避免暴力事件失控。但克林顿政府此时的关注也仅限于此。在印尼政局走向不明之时,它一直避免就苏哈托的去留采取明确行动,担心激怒这个印尼强人会损害美国在印尼和东南亚的现实利益。直到苏哈托下台后,克林顿政府对印尼民主转型的态度才变得明朗。美国依然关注印尼军队侵犯人权的问题,但已更多从民主化这一角度关注印尼军政关系民主化改革,并把它作为解决人权问题的途径。

鉴于军队是印尼最有权力的机构,且可能决定印尼的未来走向,克林顿政府于1998年8月派出以国防部长威廉·科恩为首的代表团访问印尼,意在通过这一高层访问影响印尼军方。科恩与印尼总统哈比比(Bacharuddin Jusuf Habibie)及武装力量总司令维兰托(Wiranto)将军特别就地区安全与稳定及印尼民主改革等问题进行了坦率的讨论,并敦促他们调查军方在此前的暴力行动中的责任。次年9月科恩再次访问印尼,与哈比比总统、维兰托将军、代外长费沙旦翁(Feisal Tanjung)及吉

Philip Shenon, "U. S. to Appeal to Indonesia Military to Stop Crackdown," *New York Times*, May 14, 1998.

Philip Shenon, "U. S. Officials, in Indonesia, Warn Rulers to Respect Rights," *New York Times*, August 2, 1998.

南加尔·卡尔塔萨斯米塔(Ginandjar Kartasasmita)部长等官员进行了会谈,并会见了梅加瓦蒂夫人和一些人权团体及非政府组织代表。他在所有会见中都表示,“美国支持一个民主、稳定、强大、繁荣和统一的印尼……军队必须在文官控制之下行动,必须在印尼全国表现出克制和对人权的尊重。”

1999年10月当选印尼总统后,瓦希德(Abdurrahman Wahid)领导的“民族团结”政府在若干问题上与军方存在严重分歧。印尼国民军发言人苏德加(Yayat Sudrajat)少将在1999年底就警告瓦希德总统,如果他同意在亚齐举行全民公决,可能会发生军事政变。2000年1月初,苏德加少将又公开表示,如果政府的政策不能解决马鲁古省的教派暴力,军方将行使权力。此时,印尼已政变传闻四起。1月14日,美驻联合国大使理查德·霍尔布鲁克(Richard Holbrooke)针对印尼可能发生军事政变的传言在纽约发出一系列警告。霍尔布鲁克说:“我们看到了印尼可能发生军事政变的报道,将会保持最大可能的关注……政变会给印尼造成巨大甚至可能是无法弥补的伤害……我希望这些传言是假的。考虑军事冒险的任何印尼陆军军官或任何军官可能已经忘记,我们已经处在21世纪。过去的经历已不能再重复了——对印尼的损害将难以估量。”次日,美驻印尼大使罗伯特·S.基尔巴德会见了瓦希德,传达了克林顿总统支持瓦希德的信息。

2000年6月,瓦希德访问美国。克林顿仔细研究了瓦希德的经济和军事改革计划,并在会见时鼓励后者加强印尼民主。9月,美国防部长科恩访问了印尼,并在18日的记者会上表示:印尼国民军正在进行艰难的转型,已进行了一些改革;美国非常愿意帮助印尼国民军使之成为一支尊重人权、因其军事能力而受到尊重的专业化的军队。

九一一事件之后,布什政府在争取印尼反恐合作的同时,也一直在敦促其进行军政关系改革。就在九一一事件后不久,布什总统与到访的印尼总统梅加瓦蒂进行了会谈,双方都强调了军事改革对于印尼民主转型的重要性。两位元首同意,增加两国间的联系,恢复两国军方的例行会见,以支持印尼在军队改革及专业化方面的努

Press Conference at the Borobudur Hotel, Jakarta, Indonesia, October 1, 1999, available at: <http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=326>.

Mike Head, “US Warns against Indonesian Military Coup,” January 19, 2000, available at: <http://www.wsws.org/articles/2000/jan2000/indo-j19.shtml>.

Michael Richardson, “Coup Rumors Prompt Strong Show of U. S. Support for Wahid,” *International Herald Tribune*, January 17, 2000.

Secretary Cohen Press Conference in Jakarta, Indonesia, September 18, 2000, available at: <http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1813>.

力。

2002年8月,国务卿鲍威尔在访问印尼时与梅加瓦蒂总统等印尼领导人讨论了如何提高印尼武装力量的军事效能及其专业精神等问题,敦促印尼通过军队改革杜绝侵犯人权的行为。他说,美国将继续保持密切关注,以确保印尼承诺的军事改革取得进展。2003年10月,布什总统访问印尼,与梅加瓦蒂总统举行了会谈。双方在会谈中重申,军事改革是印尼转型为一个成熟、稳定的民主国家的重要前提。双方还一致认为正常的军事关系符合两国利益,并同意继续朝这一目标努力。梅加瓦蒂总统欢迎美国以国际军事教育和培训项目和地区防御反恐怖主义奖助金项目(CTFP)等形式支持她建立适当的军政关系的努力。两国总统一致认为,有必要改进军政关系,并强调了尊重人权的重要性。2005年5月,苏西洛总统访问美国与布什总统会谈时重申,他将进一步加强军事改革、文官控制,增加透明度。布什总统承诺完全支持这些努力。

2005年2月,美国国务院宣布恢复国际军事教育和培训项目对印尼的援助,11月16日取消了对印尼提供对外军事资助和武器出口的限制。两国军事关系实现全面正常化。2006年3月中旬,国务卿赖斯访问印尼期间在印尼世界事务委员会的演讲中说,美国期望看到印尼在军事领域朝向更大责任和更完全改革方面继续取得进步,“一支经过改革的高效的印尼军队符合该地区所有国家的利益,因为对我们的共同安全的威胁还未消失。”

2006年11月,布什总统访问印尼并与苏西洛总统举行了会谈。双方对成功恢复两国军事关系表示了欢迎,并同意,这种关系的主要目标是增加灾难救援、民主社会中军队角色转换与培训,增进相互的专业发展并促进地区和海上安全。2007年6月3日,美国防部长罗伯特·盖茨在新加坡与印尼国防部长尤沃诺·苏达索诺举行了会谈。双方都强调促进印尼军队改革的重要性,认为这也是民主改革非常重要的、

Joint Statement between the United States of America and the Republic of Indonesia, September 19, 2001, available at: <http://www.usembassyjakarta.org/joint.html>.

Karen De Young, "Powell Says U. S. to Resume Training Indonesia's Forces," *Washington Post*, August 3, 2002, p. A15.

Joint Statement between the United States of America and the Republic of Indonesia, October 22, 2003, available at: <http://63.161.169.137/news/releases/2003/10/20031022-1.html>.

Joint Statement between the United States of America and the Republic of Indonesia, May 25, 2005, available at: <http://63.161.169.137/news/releases/2005/05/20050525-11.html>.

Remarks of Secretary of State Condoleezza Rice At the Indonesian Council on World Affairs Jakarta, Indonesia, Wednesday, March 15, 2006, available at: http://jakarta.usembassy.gov/press_rel/rice-icwa.html.

Joint Statement between the United States and the Republic of Indonesia, November 20, 2006, available at: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/11/20061120-3.html>.

不可分割的一部分。

美国的这些外交压力,对于推动印尼军政关系民主化改革、确保印尼成功实现民主转型有积极意义。

二 美国行政部门对印尼军政关系改革的援助和支持

长期以来,美国在转型国家支持和援助军政关系改革活动已形成了制度化的模式:有固定的组织机构安排,相对稳定的援助模式。国务院主要负责对外宏观政策制定和协调。国务院对外援助事务主任,兼任美国国际开发署署长,负责国务院和国际开发署所有对外援助资助,参与国务院和国际开发署内各局和办公室项目计划制定、实施及监管,也参与跨部门联合项目的制定、合作及实施。国际开发署是国务院领导下的对外援助政策执行机构,负责各种援助项目的制定和实施。国防部主要通过国际军事教育与培训项目和扩大的国际军事教育与培训项目(E-IMET)来推动其他国家军政关系改革。美军各战区司令部、各军种及军方所属院校,以及国防部各地区性安全研究中心也以各种方式支持和推动其他国家的军政关系改革。司法部主要通过国际犯罪调查培训援助项目(ICITAP)为世界各国警察提供培训。由于在转型国家警察常常是军队的一部分,军队的国内警察权力与民事警察功能没有明显区分,因此该项目对转型国家警察的培训对于军政关系改革也有重要意义。

上述美国政府有关各部门也都参与了援助和支持印尼军政关系民主化改革的活动。美国对印尼军政关系民主化改革的援助和支持主要包括两个方面:第一,促进印尼军政关系制度建设,支持在法律和制度层面实现军队对文官权威的服从和尊重及文官政府对军队的控制,包括参与一些与印尼军事改革相关的法律和文件的草拟和制定过程;第二,通过各种军事援助,包括军事教育与培训等,推动印尼建立民主的军政关系文化,促进在印尼文职政府官员、军队及整个社会形成一种关于民主的军政关系的共识和精神。

美国国际开发署为推动印尼军政关系的制度建设发挥了重要作用。1982年的印尼国防法赋予军队干预政治的合法权力,印尼国防部欲制订一部新的国防法取而代之。由于印尼军方无意对其自身进行改革,它所拟定的草案只是试图尽可能维护其既有的特权和地位,因此未能为印尼议会接受。国际开发署转型启动办公室在2001年组织并资助一文职军事专家小组赴印尼,在祖国研究所(Pro Patria Institute)

U. S. Indonesia Discuss Ways to Deepen Military Ties, June 3, 2007, available at: <http://www.iiss.org/whats-new/iiss-in-the-press/press-coverage-2007/june-2007/indonesia-us-discuss-military-ties/>.

的协作下为印尼草拟了一部新的国防法案。草案提交印尼国防部长之后,后者立即邀请该研究所草案拟定小组成员参与修改国防部的草案。经过一系列会商,该研究所拟定的草案几乎被完全接受。4月中旬,瓦希德总统把法律草案提交人民协商会议审议,各派力量对草案都做出了积极反应。国际开发署转型启动办公室还支持祖国研究所在人民协商会议审议草案过程中积极展开活动:对立法机构各派力量进行密集游说,向其阐明国防法案对现代国家的重要性;主办听证会及其他措施,向政治精英及公众解释它所草拟的法案。该草案于2002年获得通过,即2002年第3号法案。

随后,国际开发署转型启动办公室又要求祖国研究所再重新修订印尼人民协商会议当时正在讨论的警察法案,后者把修订后的警察法案提交人民协商会议,并与之进行了讨论。该法案对于警察的安全功能和军队的国防任务之间的划分具有重要意义。此外,祖国研究所还参与了印尼国民军内部组织法及紧急状态法的草拟,国际开发署转型启动办公室也都予以支持和援助。它还资助印尼科学院(LIPD)组织民间军事专家代表团到万隆参谋和指挥学院,与印尼国民军负责拟定内部组织及其原则草案的工作组举行研讨会。印尼的这些非政府组织、民间军事专家及其他政治人物参与印尼安全部门改革的决策过程,表明印尼军政关系改革已取得了相当的进展。从1998年起到2004年印尼大选尘埃落定之前,印尼民主化进程充满了不确定性。尽管政治环境非常不利,国际开发署转型启动办公室实施的项目还是成功地让一些重要法律修改走上正轨。长期来看,这将有助于印尼建立起文官对军队的控制。新的法律和制度框架的确立,无疑有助于降低武装力量的政治作用。

从法律和制度层面规范军政关系是转型国家民主化的内在要求,对于民主巩固来说是必不可少的。但仅有法律和制度规范还不够,民主制度的持久和稳固还有赖于民主的军政关系文化的形成。而在像印尼这样经历了长期独裁统治的国家,军队在社会政治生活中的影响非常广泛、深入,形成这种民主的军政关系文化殊非易事。为培育和形成印尼民主的军政关系文化,美国国际开发署转型启动办公室开展了一些非常具体且有针对性的活动:(1)为文官决策者提供讨论和研讨班,提高文官对军队实行民主控制的能力;全面研究印尼军队的地区结构,资助爱尔棱加大学(Airlangga University)司法研究中心组织关于印尼国民军地区结构改革的研讨班,推动军方代表与文职人员之间的对话与讨论,以化解二者间的矛盾,促进在军事改革问题上相互理解,以在印尼政府、安全机构及民间组织之间建立良好关系。(2)推动印尼

实现国内和平,化解种族和教派冲突,为印尼军政关系民主化改革创造有利的社会和政治氛围。在 2000~2002 年期间,开发署转型启动办公室试图把亚齐、巴布亚、西帝汶、马鲁古、北马鲁古及中苏拉威西等地的暴力冲突转变为和平对话和有意义的改革,转变过去导致暴力的结构和关系,为此还为地方社区领导人提供了冲突管理技能培训,支持相互冲突的政党和种族集团积极展开互动。在亚齐,国际开发署转型启动办公室支持了第三方协调者的工作,以促进自由亚齐运动与印尼政府之间的和平谈判。(3)改善军队与民间组织之间的关系,支持和资助媒体项目,以传授媒体记者更多有关国防的知识和问题及撰写和报道这些问题方法,从而通过媒体教育公众,以便为军政关系民主化改革打下牢固基础。从 1999 到 2003 财政年度,国际开发署转型启动办公室用于印尼的转型资助共约 1921.7 万美元,其中相当一部分用于支持印尼军政关系改革和培育印尼民主的军政关系文化。

国际军事教育与培训项目由美国国务院与国防部、陆军训练与条例司令部等军事部门联合设立,国务院拨款,国务院政治-军事事务局和国防部国防安全援助局负责管理。除向印尼军事人员和非军事人员提供军事技能方面的培训(包括先进武器使用与维护、国防资源管理等)外,美国通过该项目还为他们提供军政关系方面的培训,让他们接触美国的生活方式,特别是对民主价值和基本人权的尊重及对法治的信仰等,通过与他们接触并讨论诸如国防资源管理、军事审判、军政关系及人权等问题,进一步改善和强化印尼建设性的军政关系,推动印尼的民主化;同时,也通过这些项目教育印尼人民,使之能够在预算审计与透明度及人权等问题上监督军队。

从 2000 到 2006 年,美国通过国际军事教育与培训项目向印尼提供了共约 356.8 万美元援助,向来自印尼军事部门(包括国防部、印尼国民军陆海空三军、国家情报局、国家安全委员会等)、立法和行政部门(包括印尼议会、外交部、财政部、国内事务部、国家发展计划委员会、最高审计委员会、卫生部等)、高校与科研机构及非政府组织的数百名代表提供有关军政关系、国防资源管理、国际法、政策制定、预算编列、海上救援及高级英语语言技巧等培训。尽管这种接触不能确保杜绝印尼军队侵犯人权的行为,但“它确实提供了一个重要机会促使其信守法治、尊重基本人权并在

Office of Transition Initiatives (OTI, USAID), A Decade of Transition: 1994~2004, p. 21, available at: <http://www.globalcorps.com/sitedocs/oti10yearreport.pdf>.

数据系根据美国国际开发署网站有关报告中所列数据统计得出。参见:<http://www.usaid.gov/>

数据系根据美国国会批准的年度预算案及有关报告中所列数据统计得出。相关预算案及有关报告,参见:<http://www.fas.org/asmp/profiles/aid/aidindex.htm>

面对内外挑战时尊重专业行为”。

美国国防部也通过其主导的项目积极推动印尼军政关系民主化改革。从 2002 到 2004 财年,国防部通过亚太安全研究中心开设的中高级主管进修课程为来自印尼科学院、交通部、国防部、海陆空三军、海军陆战队、国民警察、国家情报局、外交部及一些非政府组织的 30 多名代表进行了短期培训;2006 财年,来自印尼军方各部门 16 名代表参加了此类课程培训。从 2003 到 2006 财年,国防部通过地区防御反恐怖主义奖助金项目资助来自印尼军、政有关部门及非政府组织的 350 余名学员参加了反恐、执法、军政关系等课程的学习,共花费约 259.85 万美元。此外,因国会在 1999 年中止美国对印尼的一切军事援助,又于 2002 年规定印尼只能获得扩大的国际军事教育与培训项目的援助,美国还一直利用联合交互操演(JCET)项目维持着与印尼军方的接触,以最大限度地对其施加影响,降低军队对内部事务的卷入。

苏哈托统治下印尼军队和警察一直是一体的,军队的国内警察权力与民事警察权力未能区隔。推动印尼国民警察与军队分离,建立一支能够保护公民免受不法侵犯的警察队伍也是印尼军政关系民主化改革的重要内容。通过一些援助项目,美国向印尼国民警察提供了大量的培训和装备,为推动印尼国民警察改革并实现专业化作出了努力。

由国务院国际麻醉品管制与执法局(INL)与经济支持基金(ESF)资助的印尼国民警察援助项目于 2000 年 8 月正式开始,目的是加快警务改革,支持印尼国民警察从军事组织转型为民事执法组织。具体目标有三:第一,帮助印尼国民警察加速结构性改革。2000 年 9 月,美国在雅加达为 20 名印尼国民警察官员举行了两个高级领导人研讨班,介绍了在民主国家管理民事警察机构的原则。2000 年 9 月到 2001 年 6 月间,向印尼国民警察计划与预算司提供了技术援助;在万隆为 50 名印尼国民警察高级官员提供技术援助和训练;为 80 名警务官员举行 6 次地区性高级领导人研讨班。第二,支持印尼国民警察、其他捐助者、非政府组织及市民社会的活动,使社区警务在印尼国民警察内部实现制度化。2001 年 1 月和 2 月,在雅加达和泗水就警察伦理、民主国家警务及社区警务等对指导员进行民主警务转型培训,并开展了一项地区

Bureau of Political-Military Affairs, *Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest Joint Report to Congress*, January 2001, available at: <http://www.fas.org/asmp/campaigns/training/annualreport2001/2568.htm>.

数据系根据美国国务院政治-军事事务局发布的 2002~2007 各财政年度报告 *Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest* 中相关数据作出的统计结果。各报告详情见:<http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/>.

U. S. General Accounting Office, "Military Training: Management and Oversight of Joint Combined Exchange Training," July 1999, p. 48.

性教育与培训援助项目,在各地开设类似课程,以提高印尼国民警察的组织能力建设。第三,增加公众对印尼国民警察作为合格的调查者与和平守护者的信心。

美国司法部通过国际犯罪调查培训援助项目也为印尼国民警察提供了援助。这项援助始于2000年印尼国民警察与军队分离之后,起初关注的是推动警察机构改革,建立民主的执法架构、制度和程序;后来其活动扩展到印尼海事警察发展、反腐败培训等方面。该项目对印尼第三阶段援助始于2003年,2003~2004年间为印尼国民警察3000名工作人员提供了各种技术培训,目的是提高管理能力、训练在维护法律和秩序及调查过程中使用现代技术等能力。

民主的军政关系涉及两方面含义:一是文官控制军队,社会各部门(立法机构、市民社会组织、媒体等)有能力监督军队;二是军队的自律及其对文官权威的尊重。推动印尼军政关系民主化改革的法律和制度建设方面的活动对美国来说相对容易开展,因为:一方面,美国有自身经验作参考;另一方面,长期以来美国对外扩展民主和支持军政关系改革的经历也可资借鉴。而民主的军政关系文化建设,是一个复杂的过程,是民主的军政关系原则在印尼社会内部各阶层中逐步社会化的过程,其中存在着新旧观念及习惯的冲突。“只有通过军官进行内容丰富的、积极和持续的对话的方式来训练政府官员并与其接触,民主的军政关系模式才能得以建立并持久存在。只有通过在全社会促进关于武装力量适当角色更广泛的了解,特别是在军队曾长期卷入政治的国家,才能成功建立起民主的军政关系模式。”美国政府各部门正是在这一认知基础上积极推动和支持印尼军政关系民主化改革的。

三 美国国会对印尼施加的压力

冷战结束后,美国国会在美国外交事务中的影响膨胀,不断利用人权等问题对行政部门施加影响,也直接向外国政府施加压力。在推动印尼军政关系改革的过程中,美国国会的作用也不容忽视。与行政当局不同的是,国会主要是利用人权问题,以立法手段约束美国与印尼的军事关系及其对印尼的各种军事援助;国会议员也经常直接致信总统、国务卿或国防部长,表达对印尼军队改革及其所涉人权问题的关切并提出相关要求,通过行政部门向印尼政府和军方施加压力,以促其改革。

印尼军队侵犯人权的行為在苏哈托时代一直存在,但在冷战背景下美国政府立

International Crisis Group, "Indonesia: Rethinking Internal Security Strategy," December 20, 2004, *Asia Report N 90*, Jakarta/Brussels, pp. 20~21.

USAID Center for Democracy and Governance, *Civil-Military Relations: USAID's Role*, pp. 7~8.

法和行政部门都未予以太多关注。冷战之后,美国政府,特别是国会对印尼军队侵犯人权问题的关注骤增。印尼民主化进程开始后,美国国会不再仅仅关注印尼军队侵犯人权的问题,军政关系民主化改革也成为它们关注的一个重要方面。更为重要的是,国会已把解决印尼军队在过去和现在侵犯人权的问题看作印尼军政关系民主化改革的不可分割的部分。

在印尼民主化进程开始后,美国国会关注的涉及印尼军队的人权问题主要有三个:第一是东帝汶独立引发的问题;第二是2002年8月发生在西巴布亚的美国教师遇害事件;第三是印尼政府和军队处理亚齐等地的分离主义运动的方式等问题。这些问题成为美国国会向印尼政府和军方施加压力的主要借口。

(一) 东帝汶问题及美国国会的反应

1991年11月12日,印尼国民军向在东帝汶首府帝力举行庆祝活动的非武装示威者开火,270余名平民被杀害,伤者甚众。军方最初宣布死亡19人,政府调查后宣布死亡约50人,而东帝汶人和外国人权组织则表示有200多人被杀。军方任命了一个委员会负责调查,但拒绝证实伤亡数字。

帝力事件激起国际社会的愤怒,也引起了美国人权活动家和国会议员的关注。52名美国参议员致信时任美国总统的乔治·布什,敦促美国支持东帝汶的自决权。国会在1992年10月投票表决,中止了国际军事教育与培训项目对印尼的援助。这作为1993财年《外事行动拨款法》的一部分成为法律,并在1994和1995财年《外事行动拨款法》得以重申。1996财年《外事行动拨款法》继续禁止该项目对印尼的援助,只允许提供扩大的国际军事教育与培训项目的援助。

1999年8月,东帝汶举行全民公决,多数东帝汶人选择独立。9月,印尼国民军及其支持的民兵对东帝汶进行了攻击,大量平民被杀,大量基础设施被破坏。美国国会做出强烈反应,立刻取消了国际军事教育与培训项目对印尼援助。9月15日,参议院对外关系委员会主席、参议员杰西·霍尔姆斯和罗素·D.法因戈尔德共同提案,冻结克林顿总统中止与印尼一切军事关系的决定,规定在东帝汶实现安全,难民返回其家园,印尼陆军停止支持民兵组织并开始撤出前,不得解除对军事关系的限制。同时,参议员帕特里克·莱希也要求克林顿政府调查对在东帝汶支持民兵组织负有责任的印尼军官和部队。国会通过的2000财政年度《外事行动拨款法》规定,

J. J. Richardson, "Strange Bedfellows: US Aid for Indonesia," Aug. 26, 1999, available at: http://www.motherjones.com/news/special_reports/east_timor/features/usaid.html.

Elizabeth Becker, "End to Jakarta Military Aid Urged," *New York Times*, September 20, 1999.

在印尼满足“莱希条件”前不得恢复与它的军事关系,不得恢复国际军事教育与培训项目及对外军事资助项目对它的援助。

九一一事件之后,东南亚成为美国全球反恐的“第二条战线”。印尼成为美国在东南亚反恐的首要关注,两国在反恐问题上逐步走向密切合作。布什政府清楚地看到,印尼国民警察刚从军队分离出来不久,无论是训练还是装备短期内都无法满足反恐需要,必须利用印尼军队进行反恐。因此,九一一事件后不久,从白宫到国务院再到国防部不断有美国官员鼓噪恢复与印尼的军事关系。

但国会并未因这些鼓噪而迅速改变其基本立场。参众两院通过的 2002 财年《外事行动拨款法》重申并扩展了与印尼恢复军事关系的条件。它明确规定:本法案在“国际军事教育与培训项目”和“对外军事资助项目”下的拨款,只有在总统确定印尼政府和印尼武装力量满足以下 7 项条件并向国会有关委员会提交报告之后,才能用于对印尼军事人员的援助。这 7 项条件与前两年《外事行动拨款法》之规定不同的是增加了第(5)点,国会开始把印尼军政关系民主化改革作为恢复军事援助印尼的条件,而不仅仅是只关注它的人权问题。

2001 年 12 月,民主党籍参议员丹尼尔·井上和共和党籍参议员特德·史蒂文斯在 2002 国防预算案中加入了第 8125 款,为国防部长拨款 1790 万美元以设立一个地区防御反恐怖主义奖助金项目,用以资助外国军官参加美国军事教育机构和所选择的地区中心提供的非杀伤性培训。该款未明确限定可以参加该项目的国家,印尼因此可能获得此前被禁止的援助。2002 年 3 月,布什政府提出增加拨款 1600 万美元的要求,其中 800 万美元用于培训文职和军事人员以支持印尼的人道主义和维和行动,另外 800 万美元用于审查、训练和装备反恐部队。

这两个行动引起部分国会议员关注。2002 年 5 月 14 日,6 名参议员联名致信国防部长拉姆斯菲尔德表示,对印尼的任何援助都必须遵守现存有关法律,实施地区防

以参议员帕特里克·莱希(Patrick Leahy)命名的这些条件包括:允许被迫迁到西帝汶及印尼其他地方的东帝汶人重返东帝汶;采取“有效措施”审判涉及“怂恿或协助民兵组织”的印尼军队成员,及侵犯人权之军队和民兵组织成员;协助调查印尼军队及其民兵组织侵犯人权的行为,防止民兵组织进一步的攻击等。

这些条件包括:印尼武装力量(1)采取有效措施审判那些有充分证据证明在东帝汶和印尼犯有侵犯人权之罪行的武装力量及民兵团体成员;(2)采取有效措施审判那些有充分证据证明在东帝汶和印尼帮助或怂恿非法民兵团体的武装力量成员;(3)允许被驱离的东帝汶人重返家园;(4)配合调查和检举对在印尼和东帝汶的侵犯人权行为负有责任的印尼武装力量和民兵团体成员;(5)表现出对文官控制武装力量的责任;(6)允许联合国和其他国际人道主义组织,以及受到承认的人权组织进入西帝汶、亚齐、西巴布亚和马鲁古;(7)释放政治犯。见: *Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act of 2002 (H. R. 2506)*, pp. 118 ~ 119.

Department of Defense and Emergency Supplemental Appropriations for Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the United States Act, 2002.

御反恐怖主义奖助金项目也须符合现存法律的精神实质和字面意思,不应撇开此前施加的限制;实施任何涉及印尼的军事援助项目时,国防部和国务院应及时与国会进行定期、全面的协商。6月25日,53位众议员也致信拉姆斯菲尔德和国务卿鲍威尔表达同样的关切。

(二) 美国教师遇害事件与国会对军事援助印尼的限制

美国国会对军事援助印尼的态度在九一一事件后虽未立刻发生太大变化,但国际反恐形势不可能不对其产生影响。应该说,此时美国松动对印尼的军事援助限制是具备一定条件的:在美国,爱国主义情绪空前高涨,支持反恐几乎成为美国社会内部的“共识”,布什政府有意通过恢复军事援助,争取印尼的反恐合作,加强印尼国内反恐能力;在印尼,从苏哈托下台到2002年中期,尽管过去侵犯人权的罪行尚未被彻底清理,但印尼军政关系改革已取得了一定进展。于是,在2002年8月,参议院拨款委员会决定拨款40万美元恢复国际军事教育与培训项目对印尼的援助。

但随后在印尼西巴布亚的提米卡(Timika)又发生了身穿军装的武装人员袭击10名美国教师和一名六岁儿童及护送他们的印尼人的事件,其中3人死亡。印尼军方迅速宣布该事件为恐怖袭击,系巴布亚独立组织(OPM)所为。警方调查显示,印尼国民军可能卷入其中,但由于它拒绝合作,印尼警方无法完成调查。该事件成为美国国会坚持限制军事援助印尼的又一借口。众议院27名议员在9月3日致众议院对外行动拨款小组委员会主席吉姆·科伯的信中表示,参议院拨款委员会决定恢复国际军事教育与培训项目对印尼的援助是一个严重错误,不符合美国的长远利益。

2003年5月21日,参议院对外关系委员会一致通过一项修正案,规定在布什总统确证印尼及其武装力量已采取有效措施进行完整调查并惩罚袭击事件的责任者之前,限制国际军事教育与培训项目对印尼的援助。国会在2004年初通过的2004财年《联合拨款法案》(H. R. 2673)也规定,在国务院确定印尼军队和政府联邦调查局调查该事件过程中进行了合作之前,禁止该项目对印尼的援助。6月,众议院拨款委员会外事行动小组委员会也决定延长对该项目的限制。7月,众议院全票通过议案,继续禁止国际军事教育与培训项目和对外军事资助项目对印尼的援助。9月,

Senators to Rumsfeld, Powell Re. Indonesian Military, May 14, 2002, available at: <http://www.etan.org/et2002b/may/12-18/14sentor.htm>.

“Members of Congress Oppose Bush Administration Moves to Increase Engagement with Indonesian Military,” available at: <http://www.etan.org/news/2002a/06house.htm>.

“Members of House Oppose Renewal of IMET and FMF for Indonesia,” September 3, 2002, available at: <http://www.etan.org/news/2002a/09hletter.htm>.

不过,该修正案不禁止美国政府继续与印尼武装力量开展一些项目或进行训练,包括反恐训练、军官访问、港口访问,或者该法案通过之日起将开展的教育交流等。

参议院决定,延长对外军事资助项目及对印尼的非致命性武器出口许可及国际军事教育与培训项目的限制。

(三) 印尼政府对分离主义运动的军事行动与美国国会的关注

伴随着民主化进程,印尼国内分离主义运动也在不断发展。东帝汶独立也鼓励了亚齐、巴布亚等地分离主义运动的发展。在和平谈判未能取得进展、分离主义运动愈演愈烈的情况下,印尼政府对亚齐等地的分离主义势力采取了军事行动。

2003年5月19日,印尼军队对亚齐的分离主义叛乱发动军事进攻,造成大量平民伤亡。参议院于6月26日致信布什总统,表示严重关切。17名参议员要求布什总统以尽可能严厉的措辞向印尼当局表示:军方必须尊重人权,停止进攻和威胁平民、和平的人权和政治活动家、记者及其他面临危险者。他们表示无法容忍这种粗暴侵犯人权的行径,并敦促布什政府继续鼓励印尼政府和自由亚齐运动结束敌对行动,重返谈判桌。同日,46名众议员也联名致信国务卿鲍威尔,敦促他要求印尼政府停止在亚齐使用美国提供的武器装备,立即实现停火。他们还要求美国政府在联合国安理会提出亚齐日益恶化的人权灾难。

应该说,对于推动印尼军政关系民主化改革,美国国会和行政部门目标是一致的。国会利用人权问题直接或通过美国政府行政部门间接向印尼军方施加压力,以促其对过去侵犯人权的行为负责,这也是印尼军政关系民主化改革的内在要求。但在行政部门看来,人权问题在美国与印尼双边关系中的位置并不突出,而且印尼民主化进程在逐步推进,军政关系改革也取得很大进展;它更多是从宏观角度审视印尼的民主化改革、从现实战略角度看待印尼在东南亚反恐乃至美国亚太战略中的重要地位。因此,布什政府在九一一事件之后一直在推动恢复对印尼的军事援助,实现两国军事关系正常化。对布什政府的这些举动,持支持和默许态度的议员越来越多,少数议员的反对已不再能对行政部门形成有力的立法限制。

到2005年上半年,美国与印尼的军事关系基本上实现了正常化,美国国会虽依然在关注印尼军队所涉及的人权问题,但它对军事援助印尼的态度总体上已发生了很大变化。这些议员的行动,虽然对布什政府军事援助印尼形成了一定压力,但其影响与九一一事件之前相比已小了很多;而且国会内部,特别是参众两院对这些问题的看法也有分歧。这明显地体现在参众两院对2006财年《外事行动拨款法》的争论之中。众议院在6月28日通过版本未对对外军事资助项目援助印尼做出任何限制;参

Senate Letter to President George Bush, June 26, 2003, available at: <http://www.etan.org/action/action2/06acehltr.htm>.

House Letter to Secretary of State Colin Powell, June 26, 2003, available at: <http://www.etan.org/action/action2/06acehltr.htm>.

议院在 30 日通过的版本则规定:对外军事资助项目对印尼的援助只能用于印尼海军,否则需要国务卿证明。11 月 14 日,布什总统签署了国会参众两院协商后通过的版本,使之成为正式法律。虽然该法案规定在印尼满足一定条件之前继续禁止通过对外军事资助项目向印尼提供军事装备和训练,禁止向其提供“致命性”装备出口许可,但它同时也赋予国务卿以搁置权,即:在他确定并向各拨款委员会报告搁置这些条件符合美国的国家安全利益时,他可以搁置这些条件。这就为行政部门军事援助印尼开了一扇很大的窗子。2005 年 11 月,国务院宣布解除对印尼的军售禁令并通过对外军事资助项目向其提供军事援助,美国与印尼的军事关系全面恢复。至此,国会以立法方式向印尼施压的做法走到了尽头。

四 美国非政府组织的推动

除行政部门和国会外,美国一些人权及其他非政府组织在推动印尼军政关系民主化改革方面也发挥了重要作用。这些组织主要从两个方面施加影响:第一,是努力阻止美国对印尼的军事援助和培训,着眼于制裁和施加压力。从这一角度施加影响的主要是一些人权组织或同时关注这些问题的其他非政府组织,它们或者直接向美国政府行政部门官员(包括总统、国务卿、国防部长及负责东亚事务的一些官员)表达意见,或者游说和影响国会议员,争取以立法形式约束美国对印尼的军事援助及两国军事关系。第二,是从积极方面为促进印尼军政关系民主化改革开展一些建设性活动,主要是与美国政府有关部门,如国务院、国防部、美国国际开发署、司法部等合作,实施一些军政关系项目。

(一) 直接向行政部门表达意见

美国人权组织和非政府组织就美国对印尼的军事援助及两国军事关系等问题向美国政府行政部门表达意见的方式有多种。一种是直接就各自关切的问题透过媒体向美国政府有关官员喊话。比如,在 2001 年 3 月美国国务卿鲍威尔与印尼外长阿尔维·希哈布(Alwi Shihab)会谈前,印尼人权网络组织(IHRN)事先敦促布什政府坚定地支持印尼的民主化,保持并强化国会对军事援助印尼的禁令。该组织执行委员会共同主席克雷格·哈里斯说:“我们希望国务卿鲍威尔在会见希哈布外长时能够强调,印尼安全力量及其盟友还继续在西巴布亚、亚齐、马鲁古及其他地方进行着严重

这些条件包括:(1) 印尼政府按罪行轻重起诉并惩罚被明确证明犯大规模侵犯人权罪行的武装部队成员;(2) 武装部队根据印尼总统的指示与民事司法部门及有关国际组织合作解决在东帝汶及其他地方的大规模侵犯人权的行为;以及(3) 武装部队根据印尼总统的指令实施促进文官对军队的控制的改革等。参阅 *Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 2006*.

侵犯人权的行动。”另一共同主席阿加莎·施马迪克说：“在恢复华盛顿与雅加达之间的任何军事关系之前，印尼武装力量必须进行重大改革。美国政府必须以实现文官对军队的控制及进行不低于国际正义标准的人权审判为恢复与印尼军方关系的前提条件。”再比如，在2005年2月25日国务卿赖斯向国会表示印尼已满足了恢复国际军事教育与培训项目援助的法律条件后，东帝汶行动网(ETAN)于27日发表声明说：“对印尼全面恢复国际军事教育与培训项目，是正义、人权和民主改革所遭受的一大挫败。我们督促(美国)行政当局重新考虑这一决定，呼吁国会对印尼的所有军事援助施加更严格、更广泛的限制。”

再就是直接致信美国政府行政部门官员，包括总统、国务卿、国防部长及一些级别稍低但专责相关事务的官员。2002年1月国会通过2002年《国防预算法案》，批准拨款1790万美元设立一地区防御反恐怖主义奖助金项目；3月，布什总统又提出增加拨款1600万美元的要求。由于国防部在执行这些拨款时可能会绕过国会对军事援助印尼的限制，39家非政府组织负责人在5月7日联名致信国务卿鲍威尔和国防部长拉姆斯菲尔德表达关切。他们在信中强烈要求行政部门与国会合作，以确保尊重国际军事教育与培训项目和对对外军事资助项目援助印尼国民军的限制条件，不通过地区防御反恐怖主义奖助金项目对其进行训练；不以任何形式援助印尼国民军；并要求五角大楼向国会证明，接受其培训的个人、警察或军队不会使用获得的技术来镇压国内冲突等。

在鲍威尔于2002年8月初访问印尼时，东帝汶行动网华盛顿协调人卡伦·奥伦斯坦也给他写信表示：正义的要求、军队改革、冲突地区非军事化及尊重人权等必须与反恐战争具有同等重要性，或被置于更优先考虑的位置。他呼吁美国不要为反恐战争而放弃人权。在布什总统于2003年10月21日访问印尼巴厘岛时，东帝汶行动网也敦促他严格限制对印尼国民军的一切援助，要求他向印尼总统梅加瓦蒂传递极其明确的信息：在他考虑把美国的援助给与印尼时，印尼军方必须清除其不良行为。2006年3月10日，就在国务卿赖斯即将出访印尼之前，国际人权组织“人权第

“Indonesia Human Rights Network Urges Continued Ban on U. S. Aid to Indonesian Military,” February 26, 2001, available at: <http://www.commondreams.org/news2001/0226-12.htm>.

“East Timor Action Network Condemns Reorientation of IMET for Indonesia,” available at: <http://www.etan.org/news/2005/02imet.htm>.

NGOs Write Secretary of State Powell and Secretary of Defense Rumsfeld on Military Ties to Indonesia, May 7 2002, available at: <http://www.etan.org/news/2002a/05ngoties.htm>.

Indonesian Activists Implore US Not to Forsake Human Rights, available at: <http://etan.org/et2002c/august/01-10/01iactiv.htm>.

Bush Must Set Record Straight: No Military Assistance for Indonesia, available at: <http://www.etan.org/news/2003a/10bush.htm>.

— 国际项目主任尼尔·希克斯也给她写信表示：“‘人权第一’组织坚信，支持印尼长期民主发展和健康的双边关系的最佳途径是促进尊重人权和真正的军事改革。”为此目的，希克斯敦促赖斯在与印尼总统苏西洛·班邦·尤多约诺及其他官员会谈时，对印尼施加压力。

这些非政府组织无论选择何种方式，时间点的选择大都有相似之处，也就是选在两国间有高层互访或有相关重要事件发生之时，这样可以充分引起官方、媒体及社会的关注，从而尽可能放大他们的声音。尽管无法确定这些非政府组织直接的意见表达到底在多大程度上影响了美国政府行政部门的政策选择，但有一点很明显：它们所关切的问题，也都是美国与印尼历次高层对话中没有回避的问题。

（二）游说和影响国会议员

关注人权、安全、军控等问题的非政府组织（包括人权、宗教组织和妇女团体等）形成了一个相互协调、相互支持的网络。它们还试图通过影响美国国会或相关委员会及直接游说国会议员，进而以立法手段约束美国与印尼的军事关系及其对印尼的军事援助，对印尼政府和军队施加压力，促其改革。

在这些方面，东帝汶行动网有过成功的经历。该组织成立于1991年11月，其目的是与东帝汶人一道，通过影响美国政府及与东帝汶有关的国际组织的政策，支持东帝汶的自决、民主、人权、妇女权利、可持续发展与社会、法律及经济公正等。它在成立后一年内就成功地促使美国国会通过法案限制对印尼的军事援助。此后，东帝汶行动网在美国全国范围内建立起草根性的联系网。在1999年8月东帝汶举行全民公决前后，它采取了一系列的游说活动：与50多名众议员和25名参议员积极合作，促成众议员吉姆·麦戈文（Jim McGovern）、参议员杰克·里德（Jack Reed）和汤姆·哈金（Tom Harkin）等访问东帝汶；5月初，安排利基卡惨案（Liquica massacre）幸存者达·柯斯塔（Francisco de Jesus da Costa）、东帝汶学者维森特·索尔斯·法利亚（Vicente Soares Faria）及前印尼军队雇员马奴埃尔·多斯·马蒂里斯（Manuel dos Martires）一起到美国国会就利基卡惨案、印尼军队人数及民兵与军队的勾结等问题作证；在3月和6月，举行了东帝汶行动网第六年度“游说日”活动，100多个草根说客拜访了众、参两院300位议员；他们还参与并推动国会通过了H. R. 2895和S. 1568两项法案，前者要求在1999年8月30日东帝汶投票结果生效并实施前立即中止对印尼的援助，并为恢复对印尼军事援助设定了条件；后者则规定在此之前中止

对印尼的安全和经济援助。

在很多情况下,东帝汶行动网还与其他人权及其他非政府组织合作,以最大限度地放大其声音,提高其社会能见度,游说议员或影响他们对相关议案的投票倾向和投票行为。2002年7月16日,东帝汶行动网与另外60个非政府组织联名致信美国国会参众两院拨款委员会成员,要求他们支持在2003财年对外行动拨款法案中重新恢复国际军事教育与培训项目和对外军事资助项目对印尼的援助限制,并加入排除通过地区反恐怖主义奖助金项目为印尼军方提供训练的内容。2005年9月20日,就在国会参众两院准备就2006财年《外事行动拨款法》不同版本进行协商时,东帝汶行动网与其他47个人权、军控及和平团体的代表联名致信美国国会议员,敦促继续限制对印尼的军事援助,并要求他们在最后的拨款法案中纳入参议院版本中关于向印尼提供对外军事资助项目及致命性防御武器的出口许可的限制、印尼合作情况报告及亚齐和巴布亚人道主义及人权状况报告等规定。他们说,国会必须对印尼军队保持一贯立场,否则将会失去促其改革的杠杆。只有胡萝卜没有大棒,只会削弱加强文官控制印尼军队及为侵犯人权行为的受害者追求司法公正的努力。2005年底美国全面恢复与印尼的军事关系之后,东帝汶行动网和另外14个非政府组织于2006年5月18日又在众议院外事行动拨款小组委员会审定2007财年《对外援助拨款法》前致信该委员会,要求它在该法案中全面限制对外军事资助项目对印尼的援助及致命性武器项目的出口,恢复对印尼军事援助的限制,以此作为影响它朝积极方向发展的最好办法。他们表示,对对外军事资助项目及致命性武器出口的法律限制是美国国会影响印尼发生积极变化的最重要的杠杆。

无论是行政部门施加压力、表达意见,还是游说国会议员、影响其投票行为和投票倾向,在大多数情况下都是很多相关非政府组织共同采取行动。也只有联合行动的情况下,这些非政府组织的诉求才有能最大限度地受到美国政府行政部门、国会乃至整个社会的重视,并产生预期效果。

(三) 与美国政府有关部门合作

除了这些试图以向行政部门和国会施加压力和影响的方式约束美国与印尼的军

“East Timor Action Network 1999 Annual Report,” available at: <http://www.etan.org/etan/1999anul.htm>.

“Groups Urge Congress to Continue Restrictions on U. S. Military Assistance to Indonesia,” available at: <http://www.etan.org/news/2002a/07letter.htm>.

“U. S. Groups Call on Congress to Maintain Restrictions on Military Aid to Indonesia,” available at: <http://www.etan.org/news/2005/09ngo.htm>.

“Groups Urge Congress to Restrict Assistance to Indonesian Military in Legislative Mark-up,” available at: <http://www.etan.org/news/2006/05forops.htm>.

事关系、反对军事援助印尼的美国人权组织、宗教和妇女团体等外,还有一些美国非政府组织主要通过与美国政府有关行政部门,如国务院、国防部、国际开发署和司法部等合作,在印尼实施一些军政关系项目,以推动印尼军政关系改革和民主的军政关系文化的养成。

与政府机构相比,非政府组织在接触对象国的社会时往往更具优势,其活动更灵活、更具体、也更容易深入到最深层次的社会需要。因此,美国政府也乐于利用这些组织,放大其影响力,来实现其对外政策目标。很多非政府组织,虽然形式上独立于美国政府,但在很多议题上与后者有着共同的利益,也愿意与政府部门合作,借此来推进和扩大自己的影响。

发展选择公司(Development Alternatives Inc.)在很多议题上与美国政府有关部门进行了合作。2002年10月巴厘岛爆炸案后,美国政府要求冲突预防和反应局(OCPR)和该公司迅速提出周延的应对方案。二者在当地政府及非政府组织的配合下,对损失状况进行了评估,向受影响的社区提供了经济援助。2003年雅加达喜来登宾馆汽车爆炸案后数小时内,它们又在当地非政府组织配合下,评估了受害者的需求,制定了一个对美国大使馆决策有指导意义的援助框架。2003年5月,印尼政府与自由亚齐运动的谈判破裂。在印尼政府发动军事进攻后,它们向受害者提供了紧急状态援助,并通过信息自由流动研究所(Institute for Free Flow of Information)开展了媒体监督项目,以支持言论自由、监督国有媒体对冲突报道的客观性。从2004年8月到2007年9月,发展选择公司与美国国际开发署合作,在亚齐、西伊里安查亚、马鲁古、中苏拉威西等省份实施了名为“支持和平的民主化”的项目,其目的是解决在资源分配、权力划分和政治决策参与、认同、地位或价值观等方面利益不相容的集团之间的暴力冲突。该公司在实施这一项目过程中,还与当地的非政府组织、大学及公共研究所等进行了合作,意在通过支持地方组织和机构开展社区复兴活动、培训及监督等活动,努力从根源上解决印尼的暴力冲突,为整个印尼实现和平、解决冲突培养一种持久的、制度性的能力。

“英特新闻”是一家独立的媒体组织,也接受国务院、美国国际开发署及国际开发署转型启动办公室的资助。2001年6月,在美国国际开发署资助下,“英特新闻”在西肯塔基大学开设了国际新闻业与媒体管理培训项目。该项目开展第一年就有印尼记者和媒体管理者参加培训。“英特新闻”特别注重媒体在减少国家间或国内冲突中

David Pottebaum, Ignacio Sainz Terrones & Daniel Ziv, "Fast Action Yields Real Results in Indonesia," in *Developments: A Quarterly Newsletter of Development Alternatives, Inc.*, Fall/Winter 2003, pp. 1, 15. USAID/Indonesia, "Support for Peaceful Democratization," available at: <http://indonesia.usaid.gov/en/Activity.150.aspx>.

所能够发挥的积极作用。他们认为,无偏见、准确地报道有助于降低冲突地区的紧张状态。该组织在2001年开设的名为“为和平而报道”(Reporting for Peace)的培训班为部分印尼记者进行了培训,其主要目的就是训练记者利用其报道技巧来缓和冲突、降低敌对状态。

这些非政府组织的活动,都直接或间接地对推动印尼军政关系改革和民主的军政关系文化的形成产生了一定影响。其他接受美国国际开发署资助并推动印尼民主发展和军政关系改革的非政府组织还有:国际共和研究所(IRI)、全国民主研究所(NDI)、选举制度国际基金会(IFES)、亚洲基金会、信息自由流动研究所、东南亚报业联盟(SEAPA),以及民间机构合作协会(PACT)等。通过与这些非政府组织的合作,来实施美国政府各有关部门推动印尼军政关系民主化改革的项目,有助于实现美国的政策目标;同时,通过它们直接与印尼民众对话,更有助于印尼民众理解和接受,对形成民主的军政关系文化有积极影响。

五 对美国作用的评估

美国政府行政部门、国会及人权和非政府组织都非常关注印尼军政关系民主化改革,其目标是一致的,都试图施加影响,推动印尼军政关系民主化改革;但施加影响的方式却不同。行政部门主要是试图通过发展与印尼的军事关系,在接触中影响印尼军方人士,促进印尼军政关系民主化改革;而国会和一些非政府组织则试图通过限制军事援助印尼等惩罚性措施施加压力,促其改革。这些差别反映出美国社会各界对“恢复与印尼的军事关系能否有效地促进印尼军队和军政关系改革?”这一问题的不同认知。

赞同者在国防部、国务院及美国国际开发署等部门居多,他们大都倾向于美国决策者在冷战时期偏爱的“渗透理论”——军队现代化和专业化将不可避免地导致更加民主的军政关系,主张通过与印尼军方的建设性接触,影响并改变它,促进印尼军政关系民主化改革。他们认为,印尼军官接受美国的军事培训,可以直接在美国的文化环境中感受美国军队的职业精神,认识美国的军政关系特点,从而更可能接受并尊重文官控制军队的原则。在所有赞同者中,时任美国国防部副部长的保罗·沃尔福威茨最具代表性。他在接受美联社和路透社记者访问时说:“我知道,并不是每一个军

Catharin E. Dalpino, “The Bush Administration in Southeast Asia: Two Regions? Two Policies?” in Robert M. Hathaway & Wilson Lee eds, *George W. Bush and Asia: A Midterm Assessment*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D. C., 2003, p. 106.

事教育的故事都是成功的,但总的看来,我认为经验确实表明,与美国有真正联系的那些军官,视野更开阔,更易于接受文官控制,也更支持民主。”而国会和一些非政府组织中有很多持怀疑态度者。他们关注的是印尼军官参加了这些项目的培训后侵犯人权的行为还在不断发生,认为“解决这种问题的更好的办法是停止军事训练,直到印尼武装力量处于文官政府的有力控制之下,并表现出对法治的尊重。”他们担心在印尼军队尚未对过去侵犯人权的行为承担责任、未完成民主化改造的情况下就向其提供援助,会传递错误的信号,不利于进一步推动印尼军事部门的改革,从而延缓或破坏印尼的民主化进程。

尽管不同部门对该问题的看法截然不同,但都以不同的方式推动了印尼军政关系民主化改革。从维兰托将军于1998年10月5日宣布实施“新范式”改革计划起,印尼国民军正式放弃了“双重使命”原则,军政关系改革取得了实质性进展:到2004年9月底,逐步取消了军方在立法机构的指定席位,并取消了全国和地区司令部占据的社会政治职位;实现了军队与警察分离,明确规范了军队与警察在国防及国内安全方面的责任;逐步确立了文官对武装力量的牢固控制;军队与专业集团党分离,实现政治上中立。

这些改革主要是从制度层面界定了军队的角色和职责,为民主的军政关系确立了法律保证。如前所述,美国国际开发署在其中所发挥的作用非常明显。从形式上看,法律和制度层面的改革可以相对容易地完成,但制度的稳定和成熟还有赖于民主的军政关系文化的形成。美国国务院、国际开发署和国防部通过一些军政关系项目对印尼军政关系改革的支持,再加上一些非政府组织的参与和合作,广泛地涵盖了印尼军政关系改革的各个方面,深刻地影响了印尼民主的军政关系文化的养成。

仇朝兵:中国社会科学院美国研究所助理研究员

Deputy Secretary Wolfowitz Interview with AP, *Reuters*, (Interview in Singapore with Steve Gugkin, AP, and Richard Hubbard, Reuters.), available at: <http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=3481>.

Dana R. Dillon, "U. S. Can Help Indonesia Democracy by Cutting Military Ties," *International Herald Tribune*, September 26, 2000.

该计划包括如下内容:改变印尼国民军的地位及其采取的方法,使之不必再处于前列;把控制(occupying)的观念转变为施加影响;施加影响的方式由直接转变为间接;准备与其他部门共同发挥政治作用等。参阅 Muhammad Najib Azca, "Security Sector Reform, Democratic Transition, and Social Violence: The Case of Ambon, Indonesia," in Clem McCartney, Martina Fischer & Oliver Wils eds., *Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation*, Berghof Handbook for Conflict Transformation Dialogue Series No. 2, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004, p. 37.

cation between the two sides of the Strait and political negotiations and the demand for strategic cooperation between the United States and China and the degree of tensions between the two sides. That is to say , the greater the need for American strategic cooperation with China on global affairs , the easier its acceptance of China's peaceful unification ; and the more intense the relations between the two sides , the greater the possibility of American urging for political dialogue between the two sides of the Strait.

The United States and Energy Security
in East Asia *Luo Zhenxing* (79)

The United States is one of the major external factors influencing East Asian energy security. In terms of safeguarding the sea lanes for transportation and ensuring global energy security , American influence on East Asian energy security is on the whole positive. But when it comes to American unilateral sanction and energy diplomacy , the influence is negative. In terms of the solution of energy conflict within the East Asian region , the current American position is beneficial to the restraint of various parties. But the changeability of its position may not be beneficial towards the final solution of the conflict. The goal of American energy policy toward East Asia is to bring the region into the global energy security system guided by the United States. The current focus is on the handling of US-China energy relations.

America's influence on the Democratic Reform of Civil-Military
Relations in Indonesia *Qiu Chaobing* (98)

In promoting a democratic reform of Indonesia's civil-military relations , the administrative and legislative branches of American government and NGOs have all made their efforts. In high level contacts , the American government has constantly exerted diplomatic pressures on the Indonesian government and the military authorities for reform. The administrative branch , including the State Department , International Development Agency , Department of Defense and Department of Justice , has implemented a series of programs aiming at promoting institutional construction in Indonesian civil-military relations and cultivating the culture of democratic civil-military relations. The Congress , through legislative means or pressure on the administration , restrains American military aid to Indonesia and military relations between the two countries so as to push Indonesia to conduct reform in its civil-military relations through sanctions and pressures. The wide range and deep involvement of governmental departments and other

organizations , to a great extent , promotes the democratic reform of Indonesian civil-military relations.

U. S. Demand for Seabed Rights and the Balance of Domestic Interest *Wang Jinqiang and Wang Wei* (119)

The promulgation of US seabed policy depends , to a large extent , on the balancing of domestic interests. From the angle of political science theory of gaming between governmental departments and interest groups , the article makes an in-depth analysis of the factors affecting the change in American policy of the sea. The article holds that the Truman Proclamation in 1945 was the first open statement on American seabed rights that ushered in the debate inside the United States on whether the U. S. should expand its continental shelf rights. From the disagreement on the broad or narrow definition of continental shelf between the Interior Department and the Defense Department to the debate among interest groups outside the government on economic interest and military interest , the divergence or convergence of interests determined the two changes of the Nixon administration on seabed definition. Finally , the United States handed the issue over to the United Nations and returned to the international ocean system. This reflected the position and rule of internal agencies and interest groups in the decision-making of American sea policy.

REVIEWS

- A Probe into the Logic behind the Construction of International Order :
A Review of *After Victory* by G. John Ikenberry *Men Honghua* (139)
- The Thinking Pattern of American Foreign Policy : A Review of
Ideology and American Diplomacy ed. by Zhou Qi *Li Nan* (147)

ACADEMIC ACTIVITIES

- A Summary of the Symposium on Sino-US Relations and
the International Political Structure *Wei Hongxia* (155)
- New Books** (158)
- Editor's Note (160)

Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in *Historical Abstracts and America : History and Life*.