

## 九一一事件后美国 对印度尼西亚的公共外交

仇朝兵

〔内容提要〕九一一恐怖袭击事件让公共外交在美国对外政策议程中的重要性被再次凸现出来。在推行对印尼的公共外交时,美国既重视短期目标与长期效果的统一,也注意到传统外交与公共外交之间的相互作用与影响。美国加强对印尼这个世界上最大的穆斯林国家的公共外交,首先是出于九一一事件之后国际反恐的需要,意在消解印尼民众的反美情绪,尽可能降低极端主义和激进穆斯林的影响,改善美国的形象;但随着亚太地区形势的变化,美国对印尼的公共外交又被注入更多的地缘政治因素。由于存在各种复杂因素,评判美国对印尼的公共外交时,既要重视其对短期内改善美国形象所发挥的作用,更要关注其长期效果,特别是对形成印尼精英层稳定的美国观所发挥的作用。同时,还应注意传统外交与公共外交的相互作用。

关键词:美国外交 九一一事件后 公共外交 印度尼西亚

美国的公共外交,是指美国政府通过出版、广播等媒介及文化和教育交流等手段,直接向外国民众提供有关美国的信息(包括美国的社会文化、内外政策、政治制度、生活方式、价值观念等)并与之接触的活动。可以说,它是美国整个国际战略的重要组成部分,其基本目的是促进外国民众对美国的文化、价值观、对外政策及其动机的理解,塑造他们对美国的美好印象,传播美国的制度和价值观,并形成他们对此的认同,进而影响这些国家的内政与外交,使之采取对美友好政策,最终服务于美国近期和长远利益。

在不同时期、针对不同问题和挑战,美国公共外交有所侧重。冷战期间,它主要围绕遏制苏联和反共问题展开;九一一事件以来,则主要围绕反恐问题进行。为此,美国特别加强了对穆斯林世界的公共外交。穆斯林世界本身是非常复杂的:伊斯兰

教本身存在教派差异;不同的穆斯林国家往往存在着种族、民族、教派及历史和文化经验的差异<sup>①</sup>。印度尼西亚是世界上穆斯林人口最多的国家,又具有与其他穆斯林国家不同的特点,加之在东南亚的特殊地位,使得它也成为美国对穆斯林世界公共外交的重点关注。打击恐怖主义是美国在九一一之后加强对印尼公共外交的重要动力之一。不过,从九一一之后几年来亚太地区国际形势及美国—印尼关系的发展可以看出,美国对印尼的公共外交有明显而深刻的地缘政治考虑。

本文旨在通过考察九一一事件之后美国对印尼的公共外交活动及其特点,重点探讨这一时期美国加强对印尼公共外交的动因,进而分析美国在印尼推行公共外交的有利条件、制约因素及其成效。

## 一 九一一事件以来美国对印尼的公共外交活动及特点

九一一事件之后,面对世界各地特别是穆斯林世界激烈的反美主义浪潮,美国一些学者和研究机构都不约而同地把问题指向美国的公共外交。他们对美国公共外交所存在的问题进行了反思,并为加强美国公共外交提出种种建议。<sup>②</sup> 2003年,美国—印尼关系全国委员会在其报告中建议加强对印尼的公共外交,这些建议包括:增加对记者、媒体、教育机构及个人民意领袖的信息项目;扩大富布赖特项目,加强与印尼教育机构之间的关系,扩大英语教学项目;扩大国际访问者计划至每年100人,开展一些特殊计划,让众多印尼媒体代表访问美国;在印尼资助一系列项目,邀请美国或者印尼的专家讨论美国社会各个方面,特别是它的民主、多样性、历史及国际角色;美国

① 有学者认为,穆斯林世界存在6个主要的文化区域:阿拉伯、波斯、土耳其、撒哈拉沙漠以南、印度及马来亚(东南亚)。每一个区域都有其与众不同的特性,是受神学、法律构架及其与其他宗教和文化团体互动而形成的。见:“US Policy in Southeast Asia: Fortifying the Foundation,” A Report and Recommendations from the Southeast Asia in the Twenty-First Century: Issues and Options for US Policy Initiative, The Stanley Foundation, 2003~2005, p. 8.

② 参见:“Public Diplomacy: A Strategy for Reform, Report of An Independent Task Force on Public Diplomacy, Sponsored by the Council on Foreign Relations, July 30, 2002; “Building America’s Public Diplomacy Through a Reformed Structure and Additional Resources,” Report of the U. S. Advisory Commission on Public Diplomacy, September 18, 2002; “Changing Minds Winning Peace: A New Strategic Direction for U. S. Public Diplomacy in the Arab and Muslim World,” Report of the Advisory Group on Public Diplomacy for the Arab and Muslim World, October 1, 2003; “2004 Report of the United States Advisory Commission on Public Diplomacy,” September 28, 2004; “2005 Report of the United States Advisory Commission on Public Diplomacy,” November 7, 2005; “U. S. Public Diplomacy: Interagency Coordination Efforts Hampered by the Lack of a National Communication Strategy”, GAO~05~323; “U. S. Public Diplomacy: State Department and the Broadcasting Board of Governors Expand Efforts in the Middle East but Face Significant Challenges,” GAO~04~435T; “A Call for Action on Public Diplomacy,” A Report of the Public Diplomacy Council, January 2005.

大使馆向雅加达及其他地区的图书馆提供互联网和在线资源支持等。<sup>①</sup> 综观这一时期美国对印尼的公共外交活动,几乎没有超出这些建议范围。概言之,这些活动有以下特点:

第一,重视出版、电视广播、教育和文化交流等传统的公共外交手段,并为其注入新内容,增加新形式。

广播电视等大众媒介是美国推行公共外交的最简便易行的形式。自 20 世纪 40 年代初“美国之音”开播以来,美国一直在利用广播、电视等大众传媒直接向外国公众宣传美国的历史文化、外交政策、生活方式,特别是以“自由”、“民主”为核心的价值观念。九一一事件后,美国针对恐怖主义和穆斯林世界的反美主义更加强了广播电视等的宣传活动。2002 年,美国国会通过的《自由促进法》(*Freedom Promotion Act of 2002*)第 310 节《拨款授权》(*Authorization of Appropriations*)授权拨款 1.35 亿美元给广播管理董事会(Broadcasting Board of Governors),用于扩大对穆斯林人口占多数国家的电视和无线电广播宣传,其中 4300 万美元拨款用于扩大对印尼的广播活动并开展马来语、塔加路语和米沙鄢语广播。<sup>②</sup> 在 2001 年增加了电视节目之后,美国之音在印尼的听众人数每周增加了一倍多;2002 年增加印尼语节目之后,“美国之音”的听(观)众人数达到每周 780 万人。此外,它还通过开办拥有 5000 多订户的《每周电子通讯》(*Weekly Electronic Newsletter*)来扩大其影响范围。

除通过美国政府控制的诸如“美国之音”“自由亚洲”等广播和电视频道的宣传外,美国政府还通过购买其他国家广播和电视频道的某些节目时段,直接播出美国制作的节目。2002 年,负责公共事务和公共外交的副国务卿的夏洛特·比尔斯(Charlotte Beers)发起了一场“共同价值观”运动。运动于 2002 年 10 月 29 日从印尼开始,美国制作的电视宣传片在印尼五家主要私人电台持续播放了五个星期;印尼全国有 50 家广播电台播放了此类广播广告;美国还在印尼主流及具有伊斯兰倾向的杂志开展了平面媒体广告运动。所有这些,目的都是通过直接向印尼民众宣传穆斯林在美国的生活、工作和学习情况,改变印尼人对美国的负面印象。2003 年,印尼最有影响的电视频道在市政厅录制了美国和印尼两国人民之间面对面长达一个小时的谈话节目,制作成电视片,向 1.35 亿印尼人播放。2004 年布什总统发表国情咨文时,美国国务院公共事务局与驻印尼大使馆合作进行了实况转播,并配有印度尼西亚语同声传译,印尼一国家电台进行了全程实况转播。

① Edward Masters, "Strengthening U. S. Relations with Indonesia: Toward a Partnership for Human Resource Development," Report of the National Commission on U. S. -Indonesian Relations, pp. 43~44.

② *Freedom Promotion Act of 2002*, pp. 26~27.

教育和文化交流依然是美国开展对印尼公共外交的重要内容。2003年10月,布什总统宣布了一项向印尼提供1.57亿美元教育援助的计划,旨在提高印尼的基础教育水平。其中,至少1.07亿美元用于提高教师的教学水平和学生的学习能力、教育管理、学校管理的社会参与,以及促进资金使用的合理化等;约2600万美元用于失学青少年教育;其余2400万美元由美国大使馆公共事务处负责用于富布赖特奖学金项目以及其他公共外交项目。<sup>①</sup>截至2005年6月,该计划已直接惠及30万学生和大约2.4万名管理者和教师;预计到2010年,该计划将扩展到9000所学校。<sup>②</sup>美国还和印尼有关部门合作,通过总统学者基金(The Presidential Scholars Fund)、师范教育倡议(Teacher Education Initiative)以及教育技术倡议(Educational Technology)等,为印尼培养其高等教育急需的高层次人才,促进双方教育合作及相互理解,并帮助解决印尼高等教育机构面临的许多技术性问题,推动印尼高等教育的发展。

富布赖特项目在美国与印尼的教育与文化交流活动中占有重要位置。除资助印尼学者或学生赴美进行研究和学习外,该项目还资助美国学者和学生赴印尼进行研究和交流。从2001年到2006年,该项目共资助60名美国学生<sup>③</sup>赴印尼从事研究和学习,涉及的专业有人类学、经济学、语言、生态学与环境研究、公共健康、艺术、哲学与宗教、东南亚历史与政治、国际关系、新闻学、英语教育等。

与印度尼西亚的大学合作建立美国中心(American Corner)是九一一事件之后开始实施的一项公共外交举措。在2004、2005两年中,美国分别与印尼10所大学合作建立了10个面向社会开放的美国中心,试图以此为平台向印尼民众传递有关美国政治、经济、文化、教育和社会生活等的准确信息,增进印尼人民对美国的理解。

第二,加强美国政府各有关部门、机构间协调与合作,并开始重视发挥非政府部门、行业乃至美国公民个人的作用。

美国国务院和广播管理委员会是美国对外推行公共外交的领导机构。九一一之后,不断有人批评美国公共外交缺乏部门、机构之间的协调及资源的整合等。鉴于此,美国开始加强与公共外交事务有关的各部门、机构之间的协调与合作<sup>④</sup>,同时也特别强调加强非政府组织、私营部门和行业甚至个人的作用,积极开展公民外交(Citizen Diplomacy)。这样,美国公共外交不再只是国务院和广播管理董事会的事

① “Strengthening a Moderate, Stable and Productive Indonesia,” USAID Strategic Plan for Indonesia 2004~2008, p. 13.

② 数据来源美国国际开发署网站资料, available at [http://www.usaid.gov/locations/asia\\_near\\_east/countries/indonesia/indonesia.html](http://www.usaid.gov/locations/asia_near_east/countries/indonesia/indonesia.html).

③ 数据系根据富布赖特网站 <http://us.fulbrightonline.org/home.html> 资料做出的统计结果。

④ “2004 Report of the United States Advisory Commission on Public Diplomacy,” available at: [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/state/public\\_diplomacy2004.htm](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/state/public_diplomacy2004.htm).

情,美国国际开发署、国防部和其他行政部门分支机构及国会及其委员会也发挥着一定的公共外交作用;美国的跨国公司、非政府组织、私营部门、甚至美国民众个人都成了公共外交的实践者。

九一一之后美国在印尼的公共外交活动,形式上与以前没有太大区别,但在推行过程中确实融入了更多部门的协调与合作。2004年底印度洋海啸后,美国对包括印尼在内的受灾国家的救援行动充分体现了美国公共外交的这一特点。涉及公共外交的美国国务院和驻印尼大使馆、美国国际开发署、国防部和美太平洋司令部、农业部、财政部等各部门进行了全面合作,都参与到灾难救援和灾后重建过程之中。美国国际开发署主要着力于受灾国家的人道主义救援,派出灾难援助专家评估各国受灾状况,参与协调救援和重建行动,提出资金需求,为美国的救援行动提出可行性建议。国防部主要是动用军用物资支持救援行动,向人道主义救援提供必要的供应和后勤支持。灾难发生3天后,美国派出了林肯号航空母舰在内的十几艘美国海军舰只到印尼和斯里兰卡沿岸海域救援。国务院进行外交协调:国务卿鲍威尔积极与印度、日本及澳大利亚等国协商,建立起一个包括美国、印度、日本和澳大利亚四国的地区核心集团(regional core group),以进一步建立应对紧急人道主义救援及长期复兴与重建问题的国际联盟,协调国际救援行动;副国务卿马克·格罗斯曼(Mark Grossman)则受命领导一个工作小组(Task Force),其任务是:(1)与地区核心集团合作,提供协调和援助;(2)协调美国政府内部部门间的救援行动;(3)并争取其他国家做出更大救援努力。<sup>①</sup>卫生和人类服务部向受灾国家派出了技术方面的健康问题专家,农业部提供了食品援助,财政部则通过国际金融组织为灾难救援做出了努力。美国的私营部门向受灾国家提供了大量捐赠。

美国国际开发署对印尼的灾后救援活动涉及各个方面:与印尼政府合作重建道路、供水等基础设施,支持灾后住房建设;加强教育援助和师资培训,提高基础教育质量;进行医疗救助,资助修复和装备保健诊疗所,建立和培训乡村健康委员会,以及向妇女、儿童等弱势群体提供保护等;通过以社区为基础的复兴计划(Community Based Recovery Initiative),加强社区建设,帮助恢复亚齐地方政府职能(services),增加政府的可信度和透明度,强化地方立法进程,促进民众参与行政事务改革;向受海啸影响地区的青年提供职业技术培训,如房屋建造、电器安装以及计算机应用等。美国国际开发署对印尼受海啸破坏地区的援助是全方位的,而且都与当地民众的日常生活息息相关。从改变印尼人对美国的印象这一角度来看,这些实际的援助行动

<sup>①</sup> Charlene Porter, "United States Makes Long-Term Pledge to Tsunami Disaster Relief," *Washington File*, December 29, 2004, available at: <http://www.usinfo.org/wf--archive/2004/041229/epf302.htm>.

远比价值观和生活方式的传播更容易产生积极影响。从皮尤研究中心的民意测验报告可以看出：对美国有好感的印尼人，在 1999～2000 年占 75%，2002 年占 60%，2003 年下降到 15%，而在海啸灾难救援与援助后又回升到 38%；美国对东南亚海啸受害者的援助，79% 的印尼人持积极看法，14% 持负面看法。<sup>①</sup>“明日免于恐怖”(Terror Free Tomorrow)组织在 2005 年 2 月初所做的测验也表明，主要由于美国海啸援助的影响，印尼人对美国的印象比伊拉克战争伊始大为改观，对美国的好感增加。<sup>②</sup>

第三，重视公共外交短期目标与长期效果的统一，以及传统外交与公共外交之间的相互作用与影响。

上述各种公共外交活动，有些着眼于短期内塑造和改善美国形象，如通过电视、广播及出版等媒介，直接向外国公众解释美国的政策及其动机；有些则着眼于长期效果，如各种教育与文化交流活动、经济援助等。美国公共外交活动的短期目标和长远效果实际上是统一的，最终统一到实现美国国家利益这一根本目标上。

在印尼推行“共同价值观”运动，目的就是试图在短期内改变印尼民众对美国的印象。负责公共事务和公共外交的副国务卿夏洛特·比尔斯(Charlotte Beers)还专门与印尼伊斯兰教大学的学生直接面对面讨论美国的外交政策和反恐政策等。美国公共外交领域的专家还特地与印尼温和的穆斯林座谈，讨论穆斯林为何讨厌美国，试图从中找到改善美国形象的良方。美国国际开发署对印尼援助活动，既着眼于短期内改善美国的形象，更注重长期效果。它的援助目标也因时因事不断地调整：1997 年金融危机爆发前，考虑到富裕的印尼不再需要经济援助，美国国际开发署曾计划停止对印尼的援助，但在金融危机之后立刻增加了援助；1998 年苏哈托下台后，印尼开始了民主化进程，为防止印尼民主的倒退，开发署在 2000 年之后实施了支持印尼民主转型的援助计划。而在九一一之后，开发署则把其 2004—2008 年对印尼的援助计划目标定为“强化一个温和、稳定和富饶的印度尼西亚”，并把援助集中在四个主要领域：提高非集中化的基础教育水平；提高基本公共事业质量；通过提高经济管理水平，增加贸易投资及就业岗位；提高非集中化的、民主治理的效率。<sup>③</sup>

从根本上说，美国传统外交与公共外交目标是一致的。但在实践中，传统外交范畴内的某些政策和行为与公共外交努力有时却是背离的，传统外交会对公共外交产

① The Pew Global Attitudes Project “America’s Image Slips, But Allies Share U. S. Concerns; 15-Nation Pew Global Attitudes Survey,” Released on June 13, 2006.

② Jonathan M. Kissane, “A Mission with Mercy: A Unique U. S. Partnership for Aiding Tsunami Victims,” *Public Manager*, Summer 2005, Vol. 34., No. 2, p. 8.

③ “Strengthening a Moderate, Stable and Productive Indonesia”, USAID/Indonesia’s 2004～2008 Strategic Plan.

生深刻影响。因此,美国在九一一之后发展与印尼的关系时,相对比较注意传统外交与公共外交的相互作用。美国—印尼军事关系的恢复与发展,可以视为传统外交对公共外交产生重要影响的一个案例。

1999年8月东帝汶全民公决选择独立,印尼国民军及其支持的民兵对东帝汶居民发起了攻击,导致当地1000多人死亡,大多数房屋和基础设施被破坏。美国国会通过决议,中止了美国与印尼的一切军事联系,要求必须在印尼国民军进行一系列与人权有关的改革,包括起诉、惩罚对罪行负责的军官等之后才能恢复。尽管印尼在1975~1976年吞并东帝汶后一直受到国际社会谴责<sup>①</sup>,但美国政府对东帝汶独立问题的态度以及美国国会中止与印尼军事关系的做法还是会影响到印尼人的尊严和感情,给印尼人留下不良印象,他们怀疑美国图谋分裂印尼。

九一一事件之后,布什政府,特别是五角大楼,开始要求国会放松对某些援助(如反恐怖主义训练和装备等)、联合军事演习及一些非致命武器供应等的限制。印度洋海啸之后,美国政府加快了与印尼军事关系正常化的步伐。2005年11月16日,负责政治事务的副国务卿尼古拉·伯恩斯(R. Nicholas Burns)根据国务卿赖斯的授权,表示放弃对印尼军事援助限制符合美国的安全利益。2006年2月25日,赖斯宣布恢复国际军事教育训练项目(International Military Education and Training (IMET));3月,两国海军在苏拉威西海域进行了为期2周的双边军事演习;5月,布什总统在与苏西洛总统的联合声明中称:正常的军事关系符合两国的利益。

2005年11月,在美国决定实现与印尼的军事关系正常化时,美国的人权组织进行了抨击。美国国务院官员亲自为印尼进行辩解,在强调印尼的战略地位对美国利益的重要性的同时,高调表示印尼在改革军队和发展其民主制度方面已经取得了重大进展,以此来消解人权组织的抨击。这对印尼政府和民众传达的是一种积极的信息,能在一定程度和范围内改变他们对美国的态度,起到积极的公共外交效果。

## 二 美国加强对印尼公共外交的动因

美国公共外交的基本目标,如塑造对美国的美好印象、形成对美国制度、价值观及外交政策等的认同与理解及服务于美国的外交政策目标和广泛的国家利益等,在任何情况下都是一贯的。但在不同时期,针对不同国家和不同挑战,美国公共外交也会根据对其自身挑战的判断、国家利益的界定及战略选择的变化而追求一些更为具体的目标。九一一事件以来美国对印尼加强公共外交的动因大致如下。

<sup>①</sup> 张位均:《东帝汶独立问题浮出水面》,《当代亚太》1999年第4期,第43~46页。

首先,国际反恐是美国对印尼加强公共外交的首要动因。九一一之后,恐怖主义成为布什政府首要关注的问题。用“以暴制暴”的方式反恐,“更多使用武力进行报复,也就给恐怖分子的事业提供了更多的理由”<sup>①</sup>,恶性循环的怪圈难以打破,恐怕只能是“越反越恐”了。于是,公共外交的重要性被凸现出来,并在布什政府的对外关系议程中占有了相当重要的位置。布什政府2002年发布的《美国国家安全战略》报告就明确表示,要“利用有效的公共外交,促进信息和观念的自由流动,引燃处于全球恐怖主义支持者统治之下的社会里的人们对自由的期待和热情。”<sup>②</sup>美国在九一一之后加强对印尼的公共外交,正是出于国际反恐之需要。

东南亚地区聚居着大量穆斯林,基地组织也已对该地区进行了渗透,并在菲律宾、马来西亚和印尼建立了分支,制造了一系列恐怖袭击活动<sup>③</sup>。印尼本身也深受恐怖主义之威胁,其境内的两个恐怖组织“圣战军”(Laskar Jihad)和“印尼战士理事会”(Majelis Mujahidin Indonesia)与基地组织都有联系。印尼境内恐怖组织伊斯兰祈祷团(Jemaah Islamiya)头目汉巴利(Hambali)和基地组织驻印尼的高级代表法鲁克合谋了2000年圣诞节的教堂爆炸案。2002年10月12日,汉巴利又组织实施了造成死186人、伤约300人的印尼巴厘岛连环爆炸案。这些恐怖活动,都明显带有针对西方人的特点。东南亚地区的恐怖组织和恐怖分子与制造九一一惨案的基地组织有密切联系。在国际反恐背景下,由于东南亚的特殊情况,它很自然地在美国领导人视为“滋生恐怖活动的肥沃土壤”<sup>④</sup>,成为美国领导的全球反恐的“第二条战线”<sup>⑤</sup>。

印尼是世界上穆斯林人口最多的国家,总人口约2.079亿,其中约87.2%信奉伊斯兰教,伊斯兰教在政治和社会生活中有着重要影响。但印尼与大多数穆斯林国家不同:它穆斯林民众占人口的绝大多数,但对其他宗教也很尊重;尽管伊斯兰教对社会生活影响重大,却没有建国教。更重要的是,它还“体现着穆斯林的一种传统,代表着宽容、对妇女的尊重以及对世界的一种非常开放的态度。”<sup>⑥</sup>在美国看来,这与发动恐怖袭击的极端的穆斯林完全不同。

印尼与其他穆斯林国家存在差异,但它作为一个穆斯林人口占据绝对优势的国

① David Hoffman, "Beyond Public Diplomacy," *Foreign Affairs*, March/April 2002, Vol. 81, No. 2, p. 1.

② *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p. 6.

③ Zachary Abuza, "Terrorism in Southeast Asia and International Linkages," viewed on July 13, 2006 at: <http://www.usindo.org/Briefs/Terrorism%20in%20Southeast%20Asia.htm>.

④ Elizabeth Economy, "China's Rise in Southeast Asia: Implications for the United States," *Journal of Contemporary China* (2005), 14(44), August, p. 411.

⑤ 约翰·格什曼对布什政府把东南亚视为反恐“第二条战线”的做法提出了批评。见:John Gershman, "Is Southeast Asia the Second Front," *Foreign Affairs*, July/August 2002, Vol. 81, No. 4, pp. 60~74.

⑥ Paul Wolfowitz, "Active Engagement: U. S. -Indonesia Relations," *The Brown Journal of World Affairs* (Spring 2002), Volume IX, Issue I, p. 4.



家,也具有与其他穆斯林国家的共性,与其他穆斯林国家有着一种天然的亲近感。在很多情况下,同文明国家之间的交流和理解比跨文明之间的交流要顺畅得多。正是在这个意义上,印尼“如何处理民主和政治、宗教多样性问题能够对亚洲及更大范围的穆斯林世界的事件产生很大的影响。”<sup>①</sup>印尼的民主经历“可以为把政治伊斯兰融入更广泛的政治体制之中,发展能够鼓励温和立场的穆斯林市民社会组织,提供有价值的经验。”<sup>②</sup>另外,印尼的伊斯兰学者“对穆斯林世界内部关于宗教与国家关系的争论一直有很大影响。如果印尼能够成功地发展出一种切实可行且不受某一特殊宗教限制的民主制度,它的这种影响将会增加。”<sup>③</sup>国际开发署在题为《强化温和、稳定和富饶的印度尼西亚》的报告中指出,“印尼民主转型的结果对美国打击恐怖主义的战略利益、维持亚洲的区域稳定、加强民主原则、法治和对人权的尊重、扩大美国对世界第四大国的出口和投资等都具有深远的影响……印尼民主的茁壮成长,将会为经历了长期独裁统治的其他穆斯林国家树立榜样,并给他们以鼓舞。”<sup>④</sup>

显然,在他们看来,印尼成功的民主、温和宽容的穆斯林社会将可能会为其他穆斯林国家树立榜样,并对它们的世界观产生影响,使之也变得更加温和、宽容。鼓励和加强印尼温和穆斯林的力量,尽可能降低极端主义和激进穆斯林的影响,对于实现美国全球反恐的目标而言意义重大。

其次,地缘政治需求是美国加强对印尼公共外交的另一深刻动因。经过2001年的阿富汗战争和2003年的伊拉克战争,基地组织虽未被彻底摧毁,但受到重创。由于加强国内反恐措施,国际恐怖组织在短时间内似乎也无力对美国本土采取行动。同时,在九一一后的几年里,东南亚地区乃至整个亚太地区的形势出现了一些重要变化,反恐在美国对外政策议程中的地位也相对下降,于是,美国对印尼公共外交的地缘政治考虑被凸现出来。

对印尼在地缘政治上的重要地位,美国前国家安全事务顾问基辛格曾这样阐述:世界上第五大人口大国,人数约占东南亚总人口一半;地理位置和资源储备对美国在该地区的利益都具有重要战略价值;控制着连接太平洋和印度洋的几条枢纽性航道;

---

① Zalmay Khalilzad, et al, *The United States and Asia: Toward a New U. S. Strategy and Force Posture*, RAND Monograph, p. 164; see also Angel Rabasa, Peter Chalk, *Indonesia's Transition and the Stability of Southeast Asia*, RAND 2001, pp. 2~3.

② “Challenges to Democracy in Southeast Asia; Rethinking US Policy,” *Policy Dialogue Brief*, The Stanley Foundation, 46th Strategy for Peace Conference, October 20~22, 2005, p. 6.

③ Edward Masters, *Strengthening U. S. Relations with Indonesia: Toward a Partnership for Human Resource Development*, p. 14.

④ “Strengthening a Moderate, Stable and Productive Indonesia,” USAID Strategic Plan for Indonesia 2004~2008, p. 5.

确保美国可以通过这些航道对美国的商业和军事利益至关重要。<sup>①</sup> 印尼的这种战略地位取决于其地理位置和资源状况,是天然的。

对美国而言,印尼在地缘政治上的重要性还有其非天然的一面,也就是它对地区与国际事务的理解及其采取的行动,会对东亚地区力量平衡产生某种影响。在冷战时期相当长的时间里,特别是在越南战争开始起,美国历届政府都非常重视印尼的战略地位,视之为“阻止共产主义扩张的堤坝”,并向印尼军队提供了大量的军事援助。<sup>②</sup> 印尼是东南亚国家联盟(ASEAN)的创始国之一,并在东盟发展前30年中发挥了领导作用。作为区域内大国,印尼曾在柬埔寨问题上发挥作用<sup>③</sup>,并试图在南中国海问题上进行协调;在东盟逐步走向区域一体化的过程中,它自身的稳定与发展也会影响到其他国家。

最近几年,中国经济保持着高速增长,综合国力得到大幅提升,与东盟国家的关系也日益密切。特别是在九一一事件之后,中国与东盟国家的关系取得突破性进展:2002年11月,中国与东盟各国签署了《南海各方行为宣言》;2003年10月,中国正式加入《东南亚友好合作条约》;中国还决定2010年之前与东盟建立自由贸易区。有看法认为,“由于过于集中于反恐,并倾向于把双边关系置于多边关系之上,美国似乎正在失去对东南亚的影响力,东南亚正在转向中国。”<sup>④</sup>于是,中国在东南亚影响力的增长可能对美国构成的挑战<sup>⑤</sup>这类观点倍受关注。

然而,中国与东盟国家关系的发展和互信的增加,并不意味着二者之间不存在问题,猜疑和潜在矛盾依然存在,这就为美国利用东南亚国家制约中国留下很大空间。

- 
- ① 转引自 J. J. Richardson, “Strange Bedfellows: US Aid for Indonesia,” available at: [http://www.mother-jones.com/news/special\\_reports/east\\_timor/features/usaid.html](http://www.mother-jones.com/news/special_reports/east_timor/features/usaid.html).
- ② John B. Haseman & Eduardo Lachica, *Toward a Stronger U. S. -Indonesia Security Relationship*, published by United States-Indonesia Society, second printing, August 2005, p. 28.
- ③ M. Nagendra Prasad, *Indonesia's Role in the Resolution of Cambodian Problem*, Burlington: Ashgate (2001).
- ④ Tim Shorrock, “Why Southeast Asia Is Turning from US to China,” *Asia Times*, December 10, 2005, available at: [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/GL10Ae01.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/GL10Ae01.html).
- ⑤ Robert G. Sutter, “China's Rise in Asia: Promises, Prospects and Implications for the United States,” available at: [www.apcss.org/Publications/Ocasional\\_Papers/OPChinasRise.pdf](http://www.apcss.org/Publications/Ocasional_Papers/OPChinasRise.pdf); Elizabeth Economy, “China's Rise in Southeast Asia: Implications for the United States,” in *Journal of Contemporary China*, Vol. 14, Iss. 44 (August 2005), pp. 409~425; Simon SCTay, “China's Rise and the Regional Implications,” paper presented at the “Peace Forum International Conference - East Asian Security,” held in Taipei Monday, July 18, 2005; Bronson E. Percival, “China's Influence in Southeast Asia: Implications for the United States,” Hearing on “China's Global Influence: Objectives and Strategies,” July 22, 2005; David M. Lampton, “China's Growing Power and Influence in Asia: Implications for U. S. Policy,” Hearing on “China as an Emerging Regional and Technology Power: Implications for U. S. Economic and Security Interests,” February 13, 2004.

在美国一些战略家看来,印尼的地缘战略价值似乎变得更加重要了。首先,他们认为,印尼的稳定对于整个东南亚的稳定意义重大,“没有印度尼西亚的稳定,东南亚的稳定是难以想象的。印尼人口占东南亚人口的一半。没有稳定,其制度性缺陷将会对地区安全(特别是反恐战争中)及其经济健康造成威胁。”<sup>①</sup>其次,他们认为,从地缘政治上看,印尼和中国是天然的竞争对手,印尼的战略利益就是平衡中国,中国的战略利益就是控制东南亚<sup>②</sup>,稳定的印尼可以用来制衡中国。兰德公司的一份研究报告称:“如果印尼能够成功地实现民主转型,它将成为世界上第三大民主国家,也将是穆斯林世界最大的民主国家。一个稳定、强大、民主的印尼将会恢复它在东盟的领导作用,进一步推进基于民主原则的区域一体化,有助于保持东南亚的稳定,阻止中国潜在的冒险主义”。“一个不稳定、分裂的印尼将会导致区域安全环境的不确定,给企图破坏地区现状的力量以可乘之机,这将会向美国和美军提出更多的要求,印尼的地缘政治重要性使它成为东南亚的基础。……没有一个有内聚力的印尼,东南亚从根本上将是虚弱的,这将使中国更易于扩展它的影响,美国保持区域力量平衡的努力也更加复杂。”<sup>③</sup>美国—印尼关系全国委员会的报告中也表示:“一个不稳定、敌对或不确定的印尼将会从消极的方面影响美国的利益和目标,使国际平衡倾向于激进穆斯林,穿越战略海空航道变得复杂,妨碍打击海盗和毒品走私的努力,削弱对抵制中国的潜在的建设性的地区平衡点。”<sup>④</sup>

稳定东南亚,制衡中国成为美国发展与印尼关系的一个重要考量。这一因素也被注入到美国对印尼的公共外交活动之中。它不但要促进印尼与美国之间的相互理解,还要在二者之间形成民主联盟,利用印尼与中国之间存在的一些猜忌<sup>⑤</sup>,制约中国在东南亚日益增长的影响力。哥伦比亚大学国际和公共事务学院东亚研究所高级

① “US Policy in Southeast Asia: Fortifying the Foundation,” A Report and Recommendations from the Southeast Asia in the Twenty-First Century: Issues and Options for US Policy Initiative, The Stanley Foundation, 2003~2005, p. 12.

② “China-Indonesia Relations and Implications for the United States,” A Joint Conference Cosponsored by the United States-Indonesia Society and the Sigur Center for Asian Studies of the Elliott School of International Affairs at the George Washington University, November 7, 2003, Washington D. C., available at: <http://www.usindo.org/Briefs/2003/China-Indo%20Relation%2011-07-03.htm>.

③ *Indonesia's Transformation and the Stability of Southeast Asia*, pp. 99~100.

④ Edward Masters, *Strengthening U. S. Relations with Indonesia: Toward a Partnership for Human Resource Development*, p. 15.

⑤ 现实主义者们认为,中国和印尼存在着地缘政治的竞争。这种竞争植根于印尼对外政策权势阶层对印尼在东南亚地位和权利的认知。这种认知则是基于广阔的地域范围、战略位置、巨大的人口和国家的革命传统之上的。在雅加达,中国不被看作是一个迫近的安全威胁,但是被视为投下日益强大的阴影的国家。见迈克尔·利弗:《印度尼西亚与中国的接触:进退维谷》,[美]阿拉斯泰尔·伊恩·约翰斯通和罗伯特·罗斯主编,黎晓蕾等译,《与中国接触,应对一个崛起的大国》,新华出版社,2001年5月版,第115~141页。

研究学者约翰·布雷斯南(John Bresnan)说,美国在印尼的安全利益有两种:白宫和国防部依然集中关注“硬”安全,也就是在主要的地区性危机中使用美国武装力量,但未能对“软”安全,也就是在不使用美国武装力量的情况下创造有利于美国安全的条件,给予太多重视。美国在东亚和太平洋地区最主要的利益是,防止其他大国或者大国联盟在这一区域处于支配性地位。在他看来,中国经济等各方面都蒸蒸日上,当前最有潜力成为这样的国家;而其他大国的崛起就可能平衡中国,使之更加温和,印尼能够发挥这样的作用。<sup>①</sup>

九一一事件之后,布什政府顽固推行单边主义,遭到国际社会批评。反美主义浪潮几乎席卷全球,在东南亚各国也有不同程度表现。由于积极奉行“睦邻、安邻和富邻”的外交政策,中国与东南亚国家关系稳定发展,中美两国在印尼民众心目中的形象形成了很大反差。皮尤研究中心2006年6月13日公布的调查结果显示:印尼人对中国的看法,持非常好和比较好的看法者约占测验人数的73%,持非常不好和有点不好的看法者占25%,和2002年夏天时大致相当(当时二者分别是约68%和30%)。而印尼人对美国的看法则比较负面,持非常好和比较好看法者占约38%,持非常不好和有点不好看法者约占57%(2003年5月,分别是约15%和83%;2002年夏,分别是约61%和36%)。<sup>②</sup>

美国努力改善和发展与印尼的关系,加强对印尼的公共外交,其目的是多方面的,未必所有行动都直接针对中国日益增长的影响力,但这种努力无疑包含着制约中国影响力增长的意涵,只是这种制约不再像冷战时期那样以零和博弈的形式表现而已。

### 三 美国在印尼推行公共外交的条件

美国在印尼的公共外交活动能否及能够在多大程度上实现其目标,受制于多种因素。分析美国在印尼推行公共外交所面临的有利条件和制约因素,有助于更深刻认识和理解美国公共外交的效果及其对美国—印尼关系的影响。

美国在印尼推行公共外交的有利条件主要如下:

首先,也可以说是最重要的一点,是印尼在苏哈托倒台之后实现了民主化。在

<sup>①</sup> John Bresnan, "Indonesia and U. S. Policy," Discussion Paper No. 4, APEC Study Center, Columbia University, June 1997.

<sup>②</sup> Pew Research Center, "No Global Warming Alarm in the U. S., China America's Image Slips, But Allies Share U. S. Concepts over Iran, Hamas," 15-Nation Pew Global Attitudes Survey, available at: <http://pewglobal.org/reports/pdf/252.pdf>.

1997年亚洲金融危机中,印尼经济遭到严重打击,国内政局动荡,苏哈托被迫下台,由此开始了后苏哈托时代印尼的民主化进程。副总统哈比比继任总统后,重整了军队领导层,采取了一系列行动,清算苏哈托家族的政治影响,向民主化迈出了重要一步。后来的瓦西德总统、梅加瓦蒂总统和苏西洛总统都在推动印尼的民主化方面,采取了一些重要行动。2004年,印尼举行第一次真正的全国性选举,苏西洛成为印尼第一个全民选出的总统。在很多西方观察家看来,这是印尼民主制度实现稳定的重要标志。

印尼实现民主化,与美国长期坚持的对外扩展民主的目标是一致的,这使美国 and 印尼在政治制度方面有了较多共性,成为两国关系顺利发展的重要政治基础。美国—印尼学会(The United State-Indonesia Society)主席阿方斯·F.拉波特(Alphonse F. La Porta)在国会作证时说:“印尼政府和人民已经表明他们现在是一个真正追求民主的国家。在过去几年中,印尼已举行了三次自由和公开的政治选举;结束了军队的‘双重职能’(dwifungsi),军队不再参与政治和社会活动;扩大了新闻和出版自由;建立起稳定的宏观经济环境;并在实施法治方面取得了进展。”印尼的民主经验,“不但表明它已走上了民主道路,而且表明民主和伊斯兰教是可以并存的。”<sup>①</sup>

自从苏哈托下台后,美国一直密切关注着印尼的民主化进程,并施加各种影响,防止可能破坏这一进程的因素。国际开发署还帮助印尼地方政府加强了地方立法进程,鼓励印尼民众参与政策制订过程,并向他们提供基本服务;此外,国际开发署还支持受冲突影响地区的和平,推动司法改革、社会对话和宗教宽容,强化国民议会(national parliament)的力量等,以此来巩固印尼的改革,推进民主治理和政治稳定。美国支持印尼实现民主化、建立稳定民主制度的政策与印尼民众追求民主的目标是一致的,这就为美国与印尼政府及民众之间的顺畅交流提供了一个有利条件。

其次,是印尼独特的政治文化及其革命后的发展道路。在印尼1.3万多个岛屿上居住着300多个种族群,使用着50多种语言。独特的地理环境和复杂的种族状况,造成了印尼在文化上的多元性。印尼有三大传统文化:“阿班甘”文化,其主要代表者是爪哇内陆农民,受印度教、伊斯兰教文化的影响,但这些外来文化的影响并不深刻,在宗教信仰上具有“最大限度的包容性和最小程度的排他性”的特点;“圣特里”文化,主要代表者是爪哇沿海的商人,他们受伊斯兰文化影响最深刻,在信仰方面有“很强的排他性,比较强调伊斯兰教的纯洁性”;“普里亚伊”文化,主要代表者是爪

<sup>①</sup> Alphonse F. La Porta, “Opportunities for United States Relations with Indonesia,” Statement for Hearing on “Indonesia in Transition: Recent Developments and Implications for U. S. Policy”, Committee on International Relations Subcommittee on Asia and the Pacific, U. S. House of Representatives, March 10, 2005, available at: <http://www.usindo.org/Briefs/2005/Congressional%20Hearing%202003-10-05.htm>.

哇的政治统治阶层，“宗教色彩和意识淡薄”，“宗教倾向不够稳定”。“这种文化多样性所导致的政治多元化的现实就是造成印尼长期社会矛盾、分裂和冲突的主要根源，而最突出的矛盾就是伊斯兰化和非伊斯兰化两大趋势的对抗。”<sup>①</sup>而印尼政治文化中的一些观念则会从另一个角度消解这一矛盾，这些观念是：“和谐的大一统，对立中求平衡，自我克制与宽容，互助合作以及服从权威”等，其中自我克制和宽容“在爪哇人的道德观念中被特别加以赞赏。”<sup>②</sup>这可以在一定程度上解释，印尼为何比其他穆斯林国家更加温和，更具宽容精神。

在印尼革命及其后的发展过程中，苏加诺和苏哈托也都在试图抑制印尼社会的这些矛盾。印尼革命者在讨论独立时，正统的穆斯林主张建立伊斯兰国，其他民族主义者则主张建立世俗国家。但各方最终接受了苏加诺提出的“潘查希拉”，也就是建国五原则。苏加诺总统信奉民族主义和世俗主义，对宗教势力，尤其是伊斯兰教势力十分疑惧，因而严厉压制伊斯兰教的政治作用；苏哈托总统一方面重视伊斯兰教在个人信仰和生活中的作用，另一方面也压制其政治作用，力主伊斯兰教与政治分离。<sup>③</sup>除政治上压制外，苏哈托时期还建立起一套支持伊斯兰教温和化倾向的教育网络；很多印尼学生到西方学习，他们开始“将伊斯兰教看作是了解世界的一个动态过程，而不是一种一成不变的静态信仰”；印尼政界和学界中受过西方教育的一些人士，也在努力树立“一种不同的伊斯兰教形象——一种与包括民主、人权和活跃的公民社会在内的现代人类成就兼容的伊斯兰教。”<sup>④</sup>

在取代苏加诺之后，苏哈托没有抛弃前者提出的“潘查希拉”思想，而是进行了重新阐发。他特别重视经济建设，印尼在其任内实现了经济的迅速发展，人均国民生产总值大幅度提高，人民生活水平得到很大改善。积极参与建立东南亚国家联盟，并在东盟发展过程中发挥了领导作用；积极参加不结盟运动，大大提高了印尼的国际地位。

印尼独特的政治文化、特殊的发展经历、快速发展的经济，地区及国际事务的积极参与等，所有这些都有助于培育印尼对国际社会健康的看法，当然也包括对美国的理性的看法。

第三，印尼国内两大主流的穆斯林组织“穆罕默迪亚”(Muhammadiyah)和“伊斯兰教师联合会”(Nahdlatul Ulama, NU)也都比较温和，在印尼社会生活的各个方面

① 张锡镇：《当代东南亚政治》，广西人民出版社，第397～399页。

② 张锡镇：《当代东南亚政治》，第400～401页。

③ 范若兰：《苏哈托时期印度尼西亚的伊斯兰教政策》，《当代亚大》1998年第11期，第52页。

④ Mun'im A. Sirry, 《印度尼西亚的温和穆斯林》(吴畏 翻译), 见: <http://www.project-syndicate.org/commentary/sirry2/Chinese>.

都发挥着重要影响。

“穆罕默迪亚”是一个拥有大约 3000 万成员的群众性穆斯林组织。成立于 1912 年,成员主要来自城市和中产阶级,其主要活动包括宗教训导(religious teaching)、教育、公共医疗卫生服务、社会福利事业及经济能力培养(economic empowerment)等。它拥有众多教育、医疗、宗教和社会福利机构。“伊斯兰教师联合会”成立于 1926 年,代表的是印尼传统的逊尼派穆斯林,支持者有大约 3000 万人,主要是农民。它也是一个大的慈善组织,其主要活动是资助学校、医院;组织社区共同努力减少贫困,解决政府不能顾及的问题。尽管该组织本质上是保守的,但它也强烈反对激进伊斯兰组织袭击西方人和基督教徒的活动。

印尼这两个温和的穆斯林组织,都具有较大影响。在 2003 年 8 月 5 日雅加达万豪酒店(JW Marriot Hotel)恐怖爆炸事件发生后,这两个组织联合发表声明,强烈谴责恐怖主义行径,声明还表示支持政府通过专业、透明和坚定的步骤,逮捕罪犯并彻查爆炸背后的恐怖主义网络等。<sup>①</sup>他们不但反对本·拉登暴力反对美国的号召,还要求其支持者把伊拉克问题看成政治斗争,而非宗教斗争。这两大组织对美国在印度洋海啸救援中发挥的作用也都曾给予非常积极评价。美国也一直非常重视对这两个组织的工作,非常肯定它们所发挥的作用。美国国际开发署已与“穆罕默迪亚”以及印尼其他温和穆斯林组织建立起伙伴关系,以推动印尼的民主化进程。<sup>②</sup>印尼这两大主流穆斯林组织在印尼国内的影响力、对待恐怖主义的态度及其与美国的互动,显然有助于美国在印尼的公共外交活动。

第四,印尼与美国两国在经济上有共同利益,地缘上互有需求,在反恐问题上也需合作。美国是印尼重要的出口市场和贸易顺差源地,印尼是美国在亚洲的重要市场、廉价劳动力和原材料供应地。从地缘政治上看,印尼对美国具有重要战略价值;而印尼在面对区域内问题及区域外大国时,也需要美国发挥平衡作用;<sup>③</sup>印尼要想在地区和国际事务中发挥作用,也需要维持和发展与美国的关系。印尼也面临恐怖主义严重威胁,其国内反恐所必需的情报、装备等都需要美国提供和援助;美国也

---

① “Joint Statement and Concern by PP Muhammadiyah and PB Nahdatul Ulama on Act of Bomb Terror at JW Marriot Hotel,” Jakarta, August 5, 2003, available at: [http://www.us-asean.org/Indonesia/JointStatement\\_NU\\_Muhamadiyah\\_Aug03.htm](http://www.us-asean.org/Indonesia/JointStatement_NU_Muhamadiyah_Aug03.htm).

② USAID Press Release, “Indonesian Islamic Leaders to Gather in Washington to Discuss and Strengthen US-Indonesian Relations,” available at: <http://www.usaid.gov/press/releases/2006/pr060331.html>.

③ 迈克尔·利弗:《印度尼西亚与中国接触:进退维谷》,见阿拉斯塔尔·伊恩·约翰斯顿、罗伯特·罗斯主编:《与中国接触:应对一个崛起的大国》,北京·新华出版社,第 115~138 页。

担心,如果印尼政府缺乏反恐能力,印尼可能会被恐怖主义集团视为天堂。<sup>①</sup> 这些共同利益在推动着两国关系的发展,也成为美国在印尼推动公共外交的有利条件。基于这些共同利益,印尼通过民主程序选出的国家领导人并不反美,这与伊朗等国家显然不同;印尼穆斯林民众的反美情绪也不像其他穆斯林国家民众表现得那么强烈。

影响公共外交的因素多种多样。美国在印尼推行公共外交既存在上述有利条件,也面临着一些制约因素。

首先,尽管实现民主化的印尼在政治制度及价值观层面与美国的共性大大增加,但印尼社会内部依然存在着对美国深刻的不信任。这种不信任首先与美国的对外政策有关。很多印尼人不满美国的中东政策,厌恶美国在巴以问题上的双重标准,也对它在反恐合作中只取不予的做法感到不满。他们不相信美国政府,不希望印尼成为美国领导的反恐的一部分。

尽管发生在巴厘岛和万豪酒店的爆炸案已表明印尼深受恐怖主义的威胁,但这些爆炸并未能让印尼民众完全相信激进组织带来的危险,伴随这些爆炸而来的却是一种广为流传说,即美国外交政策体现着一种宗教狂热,它将会进行人道主义干预,以保护基督教民众,而不是穆斯林。因此,很多人把全球反恐战争看成美国更广泛的反伊斯兰战略的一部分。由于这些态度,印尼的公众舆论使印尼政府难以明确支持美国的外交政策。<sup>②</sup> 印尼副总统哈姆扎·哈兹(Hamzah Haz)在巴厘岛爆炸案之后,依然称美国是“恐怖分子之王”(king of terrorists)<sup>③</sup>。既然他们认为美国是真正的恐怖分子,伊斯兰祈祷团导致的破坏根本无法与‘美国及其走狗’给穆斯林世界造成的破坏相比,自杀式爆炸只是弱者对抗强大敌人的武器,那么,“无论美国开展多少公共外交活动,或给予多少新的援助,都不会改变印尼人对美国中东政策的深刻反感。……实际上,只要新的援助是与反恐战争联系在一起的,他们对美国意图的疑虑就可能会持续增加。”<sup>④</sup> 印尼人更关心的是贫困、腐败、实现民主等与其日常生活紧密相关的问题,而不是美国所领导的国际反恐。在美国发动阿富汗战争和伊拉克战争后,美国在印尼人心目中的形象直线下降。

① Anthony L. Smith, "A Glass Half Full: Indonesia-U. S. Relations in the Age of Terror," *Contemporary Southeast Asia*, Iss. 25, No. 3, Dec. 2003, pp. 450~451.

② Anthony L. Smith, "A Glass Half Full: Indonesia-U. S. Relations in the Age of Terror," *Contemporary Southeast Asia*, Iss. 25, No. 3, Dec. 2003, p. 469.

③ "Indonesian Vice President Says U. S. Is 'King of Terrorists'," *Asian Political News*, Sept. 9, 2003, available at: [http://findarticles.com/p/articles./mi\\_m0WDQ/is\\_2003\\_Sept\\_9/ai\\_107467363](http://findarticles.com/p/articles./mi_m0WDQ/is_2003_Sept_9/ai_107467363) [2007-4-29]

④ Sidney Jones, "Why Indonesians Distrust The U. S. ?" *Far Eastern Economic Review*, 13 November 2003, available at: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2351&l=1>.



美国在九一一之后加强出入境管制的措施也与它在印尼推行公共外交的目标相背离。2003年1月16日,美国宣布一些国家16岁及16岁以上的男性进入美国必须向美国移民和归化局登记,并需按手印、拍照并接受面谈,印尼名列其中。美国在颁布这项政策前未与印尼接洽,且东南亚诸国中也只有印尼被列入其中,这引起印尼民众的反感,印尼对此反应强烈。

其次,美国在印尼推行公共外交,还受制于印尼对自身国际地位的界定及其国内政治生态。

印尼在独立以来一直奉行独立自主的外交政策。在苏加诺时期,印尼作为东道主召开了亚非会议。苏哈托时期,印尼虽然在很长时期内被美国视为反共伙伴,但他实际上奉行的是不结盟政策。1997年亚洲金融危机之后,特别是在后苏哈托时代,印尼“对区域外大国——特别是美国——在这一地区的作用是感到不安和怀疑的,”<sup>①</sup>这也是这一时期印尼政府外交政策的主要特点。在亚洲金融危机期间,美国胁迫印尼接受美国及国际货币基金组织(IMF)的改革方案,未能让印尼从危机中摆脱出来。美国在东帝汶独立问题上的态度,以及限制与印尼的军事关系并要求惩处涉嫌侵犯人权的印尼高级军官等做法,都给印尼民众留下了负面印象。瓦西德任总统时甚至提出建立一个包括印尼、中国和印度的新的亚洲联盟(Asian Coalition),来表达他对西方主导的国际体系的不满。梅加瓦蒂时期,视东盟为印尼外交政策的基石,保持印尼在地区和国际事务中的独立。虽然她在九一一事件之后与美国一道谴责恐怖主义行径,但她领导的印尼政府也反对美国发动伊拉克战争,刻意与美国的反恐战争保持距离。印尼在地区和国际事务中坚持独立自主的政策,刻意与美国保持距离,对美国在印尼的公共外交活动构成了一定程度的制约。

印尼国内政治生态对美国的公共外交活动也形成制约。“圣战军”和伊斯兰祈祷团这样的伊斯兰激进组织坚持强烈的反美主义立场,并采取种种针对美国及西方人的行动。九一一之后,梅加瓦蒂清楚地认识到,印尼除了表达对美国反恐战争的支持外别无选择。因此,她在访美时与美国总统布什发表的联合声明中,表示支持美国反恐。但同时也必须仔细衡量其立场在国内可能遇到的反对,特别是穆斯林的反对。因为她支持美国的反恐战争,在印尼国内可能会被解释为屈从美国,<sup>②</sup>成为其政敌的把柄。苏西洛在2004年大选中赢得大选后,也无法忽视印尼国内政治多元化以及由此产生各种政治力量对美国的不同态度。所有这些,都会制约美国在印尼推行的公

① Rizal Sukma, “Indonesia and Regional Security: The Quest for Cooperative Security,” in See Seng Tan & Amitav Acharya eds., *Asia-Pacific Security Cooperation: National Interests and Regional Order* (London: M. E. Sharpe, 2004) p. 83.

② Rizal Sukma, “Indonesia and Regional Security: The Quest for Cooperative Security,” p. 86.

共外交活动,影响其效果。

#### 四 结 语

冷战结束后,世界政治与经济全球化加快,国家间相互依赖加深;与此同时,各国内部(无论是在民主国家,还是在非民主国家)社会与政治多元化趋势也在发展,并以不同的方式影响着各自国家的外交决策和外交行为。国内政治和国际政治相互作用、相互影响,国内政治国际化和国际政治内政化的趋势日益加强。所有这些,使美国公共外交处于一种复杂的环境之中。美国加强对印尼的公共外交,从印尼方面看,既存在各种有利因素,也存在着一些制约因素;从美国方面看,美国立法和行政机构的不同调(在恢复与印尼的军事关系问题上),利益集团的不同声音(人权组织的反对)等,都会给印尼留下混乱的印象,对美国的公共外交产生负面作用。各种复杂因素的存在,使得对美国公共外交活动的效果做出准确的分析和评价成为一件极其困难的事情,因为很难在这些活动(目标)与效果(后果)之间确立起不容置疑的因果联系。

在分析美国对印尼的公共外交及其对两国关系的影响时,既要重视美国公共外交活动对短期内改善美国形象所发挥的作用,更要关注其长期效果,特别是对形成印尼精英层稳定的美国观所发挥的作用。美国公共外交虽然号称直接面对其他国家公众,但除对外广播活动外,其大多数活动面对的主要还是社会精英阶层。印尼民众对美国的印象容易因时因事而变化,但精英阶层的美国观却会相对稳定。

在评价美国公共外交的效果时,还应注意传统外交与公共外交的相互作用:美国针对一种挑战开展公共外交所形成的良好印象,可能会被迁移到传统外交领域,从而有助于应对其他的挑战,实现美国的国家利益;而两国传统外交领域关系的发展,也可以为开展公共外交创造有利条件,传统外交领域关系恶化,则会制约和损害公共外交活动的效果。只有在美国公共外交目标与对象国及其民众的认知、需求和利益在很大程度上一致时,其效果才能得到最大程度地体现。美国对印尼的公共外交与两国国家关系的互动,可以说明这一点。

仇朝兵:中国社会科学院美国研究所助理研究员