

# “9·11”事件后美国与印度尼西亚 军事关系的正常化

仇朝兵

(中国社会科学院 美国研究所,北京 100007)

**摘要:** 冷战时期,美国与印度尼西亚在大部分时间里保持着密切的军事关系。1991 年帝力事件后,美国政府行政部门在国会的压力下中止了对印度尼西亚的军事援助。1999 年 8 月东帝汶公投独立后,印度尼西亚军方及其支持的民兵对东帝汶进行了攻击,美国国会对两国军事关系进一步作出限制,两国军事关系跌入低谷。“9·11”事件后,随着亚太地区安全形势及力量平衡的微妙变化,美国政府行政部门积极推动恢复两国的军事关系,在印度尼西亚有巨大利益的美国大公司和印度尼西亚政府也都积极游说美国政府行政部门和国会。这些因素促使两国军事关系实现了正常化,美国全面恢复了对印度尼西亚的军事援助。

**关键词:** 美国;印度尼西亚;军事关系;正常化

**中图分类号:** D83/87.712.2

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1009-1971(2009)01-0041-08

军事关系是国家间关系中的一项重要内容,也是反映国家间关系发展水平的晴雨表。从冷战时期到后冷战时代再到“9·11”事件后,美国与印度尼西亚(以下简称“印尼”)的军事关系经历了起伏。冷战后,美国国会以人权问题为借口,以立法形式对军事援助印尼及两国军事关系作出限制。“9·11”事件后,美国与印尼的军事关系逐步实现了正常化。所谓正常化是参照冷战时期美国与印尼的军事关系而言的,指美国逐步放松对军事援助印尼及发展两国军事关系的法律限制、恢复对印尼各种军事援助的过程。

## 一、美国与印尼军事关系正常化的历程

1975 年东帝汶被印尼占领之后,东帝汶人一直未放弃争取独立的斗争。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。这一事件成为冷战后美国与印尼军事关系走入低谷的开端。事件发

生后,52 名参议员致信乔治·布什总统,敦促其支持东帝汶的自决权。1992 年 10 月,国会投票表决,中止了国际军事教育与培训项目(MET)对印尼的军事培训援助。在国会的压力下,国务院于 1993 年 7 月停止了通过约旦向印尼转售美国 F-5 战斗机;后来又禁止了向印尼出售轻型武器、暴乱控制装备、直升机机载设备以及装甲人员运输车等。

但实际上,美国军方一直在试图绕过国会的立法限制,维持和发展与印尼的军事关系。1993 年和 1994 年,国防部直接与印尼进行了军售谈判并达成若干协议;1997 年金融危机之后,国防部高级官员与印尼国民军高级军官每月至少会见二至三次。美军太平洋司令部也通过了一些项目保持着与印尼的军事联系。

1998 年 5 月苏哈托下台,开启了印尼民主化进程,为两国军事关系发展展示了广阔前景。8 月,美国国防部长威廉·科恩(William Cohen)在印尼对记者表示,美国愿尽其所能为印尼提供任何形式的援助,并对数月内恢复正常的军事关系感到乐观。次年 4 月,美军太平洋司令部司

Allan Naim. Indonesia's Killers <http://www.etan.org/news/news2/killers.htm> [2007-01-23]; J. J. Richardson. Strange Bedfellows: US Aid for Indonesia Aug 26, 1999. [http://www.motherjones.com/news/special\\_reports/east\\_timor/features/usaid.htm](http://www.motherjones.com/news/special_reports/east_timor/features/usaid.htm) [2007-01-23].

Douglas J. Gillert. Military Contacts Decline as Cohen Urges Indonesian <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=41872> [2008-01-10].

收稿日期: 2008-09-08

作者简介:仇朝兵(1974-),男,山东郯城人,助理研究员,从事美国外交研究。

令丹尼斯·布莱尔(Dennis Blair)与印尼武装力量总司令维兰托举行会谈,承诺提供新的美援,并邀后者访问美军太平洋司令部,准备下一轮双边防务会谈;同时,他还表示美国将援助印尼军队进行新的暴乱控制训练。

1999年8月,东帝汶举行全民公决,选择独立。9月,印尼国民军及其支持的民兵对东帝汶发动攻击,造成大量人员伤亡、多数基础设施被毁。美国与印尼的军事关系再次跌入低谷。美国政府在国会的压力下停止了与印尼的一切军事关系。9月15日,参议院对外关系委员会主席杰西·赫尔姆斯(Jesse Helms)和参议员罗素·D.法因戈尔德(Russell D. Feingold)共同提出一项法案,规定只有在东帝汶实现安全、难民返回家园、印尼军队停止支持民兵组织并开始撤出时,对军事关系的禁令才能解除。同时,参议员帕特里克·莱希(Patrick Leahy)也要求克林顿政府调查对在东帝汶支持民兵组织的印尼军官和部队<sup>[1]</sup>。美国国会通过的2000财年《外事行动拨款法》规定,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、对外军事资助项目对它的援助。

1999年10月,印尼完成首次民主选举。印尼的民主发展为两国军事关系发展注入了新动力。克林顿总统在11月13日会见瓦希德总统时说,美国愿意开展对话以恢复两国军事关系,并表示瓦希德当选有助于加强两国关系,包括军事关系<sup>[2]</sup>。2000年3月,国会同意克林顿政府恢复与印尼有限的军事合作。5月,十名印尼空军军官应邀作为观察员参加了在泰国举行的年度多国“金色眼镜蛇”联合军事演习,两国军方重新开始直接接触。2001年7月30日,布什政府宣布逐步恢复与印尼的军事关系,并考虑向印尼提供有限的军事培训和非致命性军事装备。

“9·11”事件凸显了印尼在国际反恐中的重要地位,为两国军事关系正常化提供了契机。“9·11”事件后不久,印尼总统梅加瓦蒂访美。两国元首达成四项协议:增加两国军方的联

系,恢复两军的例行会谈,支持印尼的军事改革;建立两国文官国防部长领导下的双边安全对话机制,推动增加文官参与印尼国防与安全事务;要求国会提供40万美元,通过国际军事教育与培训项目为印尼文官提供关于国防问题的教育;取消对印尼非致命性武器的商业出口限制<sup>[3]</sup>。国会于2001年12月通过的“2002财年国防预算法案”规定拨款1790万美元,设立地区防御反恐怖主义奖助金项目。由于该项目不受《对外行动拨款法》的限制,也未明确限定参加的国家,印尼军队可以获得训练。2002年3月,国务院又要求国会增拨1600万美元,其中一半用于印尼警察的反恐训练,另一半用于训练和装备国内冲突地区的维和部队。2002年4月,美国和印尼就安全合作问题进行了第一次对话。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进行援助。

在两国军事关系明显好转之时,2002年8月在印尼西巴布亚的提米卡(Timika)又发生了美国教师遇袭事件。警方调查显示,印尼国民军可能卷入其中。该事件成为国会坚持限制军事援助印尼的又一借口。次年5月,参议院对外关系委员会通过了一项修正案,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美国公民的责任者之前,限制国际军事教育与培训项目对印尼的援助。

2003年10月,布什访问印尼并与梅加瓦蒂总统进行了会谈,双方同意加强军事关系。2004年初,两国进行了第二次安全对话。2月,美军太平洋司令部司令托马斯·法戈(Thomas Fargo)访问印尼并会见了梅加瓦蒂总统及印尼国民军总司令恩德里亚托诺·苏塔尔托(Endriartono Sutarto)上将。

在2004年底印度洋海啸后的救援过程中,两国军队进行了全面合作。美国国防部抓住这一机会,呼吁解除对发展两国军事关系的限制,恢复国际军事教育与培训项目对印尼的援助。2005年2月,国务卿赖斯向国会证实印尼已满

Allan Naim. "U. S. Complicity in Timor" The Nation, September 27, 1999. <http://www.thenation.com/doc/19990927/naim> [2007-01-23].

以佛蒙特州参议员帕特里克·莱希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“恣意或协助民兵组织”的印尼军队成员及侵犯人权的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。见: Foreign Operations Appropriations Act of 2000.

足了国会规定的条件,美国恢复了国际军事教育与培训项目对印尼的援助。5月底,布什政府宣布允许向印尼出售非致命性军事装备和额外军品(Excess Defense Articles)。7月底,两国海军共同参加了第九次“海上战备与合作演习”。11月,国务院宣布解除对印尼的军售禁令,并通过了对外军事资助项目为印尼提供军事援助。

至此,美国全面恢复了对印尼的军事援助,两国军事关系实现了正常化。

## 二、亚太地区战略和安全形势与两国军事关系正常化

推动美国与印尼军事关系实现正常化的因素很多,既有宏观的国际战略背景,也有两国内部力量的推动。从国际战略背景来看,亚太地区的战略和安全形势的变化是影响两国军事关系正常化的一个重要因素。

冷战后,整个亚太地区安全形势好转,区域内各国着力发展相互关系,以增进各国间的信任与合作,和平、合作与发展逐步取代了对抗与敌视,成为各国共同追求的目标。苏联、东欧的剧变刺激了美国对外输出民主的欲望,民主输出等问题成为美国实现对外政策目标的重要手段。随着全球化的发展,国内问题越来越国际化;国会在美国外交政策制定与实施过程中的影响膨胀,经常利用人权、民主等问题对行政当局及外国政府施压。冷战结束这一国际背景,基本限定了 20 世纪 90 年代初到“9·11 事件之间美国与印尼的军事关系。这一时期两国军事关系的主要特点是美国国会的声音很大,在很大程度上以立法形式控制了美国对印尼的军事援助等重要议题,美国行政部门受到很大制约。

正是在这一背景下,美国国会对 1991 年 11 月发生的蒂力事件迅速作出反应,禁止通过国际军事教育与培训项目向印尼提供援助;1999 年 9 月,印尼国民军及其支持的民兵攻击东帝汶平民并破坏众多基础设施后,美国立即取消了国际军事教育与培训项目对印尼的援助,克林顿总统停

止了对印尼的军售,美军太平洋司令部结束了对印尼军官的培训项目。

从冷战结束到“9·11 事件发生的这段时间里,美国国会一直紧盯着印尼军队的人权问题,禁止美国政府向印尼提供军事援助。对美国政府行政部门、特别是军方任何援助印尼及发展与印尼军事关系的举动,国会都会表示关切,并采取行动予以制止。

1998 年 3 月,众议员兰恩·艾文斯(Lane Evans)和东帝汶行动网(ETAN)透露的国防部文件显示:从 1992 年起,美国陆海军工作人员在联合交互操演项目下每年都在对印尼士兵进行数月的训练。从 1992 到 1997 年,在国会不知情或未被允许的情况下,共对印尼士兵进行了 36 次训练。尽管该项目从技术上是合法的,但这种做法违背了国会限制通过国际军事教育与培训项目援助印尼的精神。事件曝光后,很多议员非常气愤。5 月 6 日,众议员妮塔·洛维(Nita Lowey)与 21 位众议员向众议院国际关系委员会提出《国际军事训练责任法案》,特别禁止向不适合提供国际军事教育与培训项目援助或其他军事援助和武器转让的国家提供防务服务和训练;次日,众议院国际关系委员会国际行动与人权小组委员会主席克里斯托弗·H·史密斯(Christopher H. Smith)为此专门举行了听证会。国防部面对国会的强大压力不得不宣布无限期中止对印尼军队的联合交互操演项目。

“9·11 事件之后,国际反恐成为布什政府外交政策议程中的首要关注。由于印尼的特殊地位,美国在东南亚的反恐需要它的合作。”美国在制定对印尼的政策时,反恐合作开始超越人权。有效的军事关系再次对美国的目标变得非常重要。<sup>[4]</sup>因此,美国政府行政部门官员在不同场合反复表示,应该恢复对印尼的军事援助,实现两国军事关系的正常化。布什总统在“9·11 事件后会见到访的印尼总统梅加瓦蒂时表示,实现两国军事关系正常化符合两国利益。应该说,尽管国会在“9·11 事件之后还在借人权问题限制对印尼的军事援助,但行政部门利用反恐形势逐步调整并主导了与印尼的军事

Statement by Allan Naim on the Suspension of U. S. Military Training Aid to Indonesia May 9, 1998. <http://www.etan.org/news/new2/naim.htm> [2007-01-23].

关系,到 2005 年底实现了两国军事关系正常化。

美国与印尼全面恢复军事关系并非完全是反恐需求使然。“9·11 事件后的数年里,亚太地区的国际形势和国家间影响力的平衡发生了微妙变化。其中最引人注目的是,中国对东南亚国家政策的调整及其影响力的增长。这引起美国一些战略家的关注,他们呼吁美国政府重视东南亚,抵消中国日益增长的影响力。有人这样评论印尼和美国在发展双边军事关系中的企图:印尼热切期望美国帮助其实现军事力量现代化并训练其高级军官;美国则热切期望印尼作为一个强大的民主的盟友,来抵消中国在该地区日益增长的影响力。沃尔福威茨也有类似的言论。

亚太地区国际形势的演变也必然会影响到国会对美国军事援助印尼的看法。到 2005 年上半年,国会虽依然关注印尼军队的人权问题,但对军事援助印尼的态度总体上发生了变化。例如,2006 财年《外事行动拨款法》虽为军事援助印尼限定了条件,但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国家安全利益时,可以将其搁置。这为行政部门军事援助印尼打开了一扇窗子。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,两国军事关系全面恢复。至此,国会以立法形式限制美国军事援助印尼的做法走到了尽头。

### 三、美国政府行政部门的积极推动

从美国方面看,行政部门,主要是国务院和国防部是两国军事关系正常化的主要推动者。行政部门推动与印尼军事关系正常化,除出于对亚太地区战略与安全形势的考量外,还出于推动印尼民主化进程之需要。对于像印尼这样处于

转型中的国家而言,实行军政关系民主化改革对其民主发展与巩固具有决定性意义。

国务院和国防部的决策者们认为,恢复对印尼的军事援助,实现两国军事关系正常化,有助于推动印尼军政关系的民主化改革。他们认为,通过发展与印尼的军事关系,在接触中影响印尼军方人士,可以改变他们;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,从而使他们更可能接受并尊重文官控制军队的原则。2001 年 4 月 30 日,国务卿鲍威尔在参议院拨款委员会作证时表示,印尼已经历了某些困难时刻,正沿着正确方向前进。他说:“现在我们应重新开始支持其军队,以确保它能够接触美国的价值观、西方的价值观,使我们有机会与他们合作,训练他们,对他们作投资以使之成为印尼内部一支积极力量……在与一个国家合作,并试图促进其政治发展时,我们应准备投资于那些尚未符合标准而我们又迫切希望它们完全符合、且又在沿着正确方向前进的机构。”2003 年 3 月 26 日,副助理国务卿马修·P·戴利(Matthew P. Daley)在众议院国际关系委员会东亚和太平洋事务小组委员会作证时也说:“印尼军队的改革未能赶上更广泛的民主发展步伐……但与之接触符合美国的国家利益。无论好坏,印尼军队不但会对印尼国家的未来产生极其重要的影响,还会影响到它的生存。为影响印尼军队成员的行为和态度,为确保对在印尼的美国人、美国利益的足够保护,我们必须与他们合作……我们支持恢复对印尼的国际军事教育与培训项目……这种教育可以为印尼军事人员提供机会,使他们接触文官控制军队以及负责任等观念,而这些正是印尼所没有的。在美国学习、并熟悉美国制度的印尼军官,更可能为美国提供机会推进美国的利益。”<sup>[51]</sup>2005 年 9 月 15 日,美国—印尼协会前主席保罗·M·克利夫兰(Paul M. Cleveland)在

Peter Cave "Rice Urges Greater Reform of Indonesia's Armed Forces" ABC News Online. <http://www.abc.net.au/news/newsitem/s/200603/s1592592.htm> [2007-07-04].

这些条件包括:印尼政府按罪行的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;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。见: Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 2006.

Secretary of State Colin Powell Testifies before the U. S. Senate Committee on Appropriations April 30, 2002. <http://www.etan.org/et2002b/may/01-4/00lehy.htm> [2007-01-23].

参议院作证时说：“军队和警察的改革需要很长的时间……我们不能等待某种理想状态的出现。现在美国的援助能够对改革过程产生最大影响……通过国际军事教育与培训项目、对外军事资助项目以及警察培训等，我们可以帮助值得信赖的印尼国防领导人进行我们希望看到的改变。不断冷落他们，只会让他们感到沮丧而疏远我们……国会应该与行政部门共同努力，进一步推进合作，而不是进一步施加限制。”

在所有赞同与印尼军事关系正常化的人中，时任美国国防部副部长的保罗·D·沃尔福威茨（Paul D. Wolfowitz）是强有力的推动者，他几乎在每一次谈到与印尼的军事关系时都会宣扬两国军事关系的重要性、印尼对于美国在东南亚和亚太地区利益的重要性等。2002年6月5日，他在胡佛研究所举行的研讨会上说，印尼民主化的未来及其成功对美国非常重要。若能成功地建立起一个穆斯林人口占多数的宽容、民主和自由的国家，它就可以为伊斯兰世界其他国家树立一种非常重要的榜样；若不能成功，变成一个公开为恐怖分子提供庇护所的印尼，一个在基督徒和穆斯林之间或在穆斯林与其他少数团体之间发生宗教冲突的印尼，这不但会对东亚造成严重的破坏性影响，还会以各种方式对整个世界造成破坏性影响。考虑到这种可能性，美国应恢复与印尼的军事联系。在他看来，建立这种军事联系是一种建设性的积极力量，可以促使印尼进行军事改革，可以为印尼军方提供一个可以效法的榜样。针对国际军事教育与培训项目、扩大的国际军事教育与培训项目及类似的项目，沃尔福威茨在接受美联社及路透社记者专访时说：“我知道，并不是每一个军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。”2005年1月访问受海啸袭击的印尼亚齐

省返回美国后，沃尔福威茨又敦促国会重新评估对国际军事教育与培训项目的限制。

显然，在美国政府行政部门、特别是国务院和国防部看来，恢复对印尼的军事援助和两国的军事关系，通过与印尼军方人士的建设性接触，有助于印尼军政关系的民主化改革，进而有助于印尼民主的巩固。这些力主两国军事关系正常化的人不断对国会游说并积极推动，是促使国会态度逐步转变的一个重要原因。

#### 四、美国商界的游说

除受亚太地区战略与安全形势演变的影响和美国政府行政部门的积极推动外，美国商界对推动恢复美国与印尼的军事关系也发挥了一定作用。美国政府行政部门推动恢复美国对印尼的军事援助及发展两国军事关系的活动，背后都有一些美国商业巨头的影子。

关注美国对印尼的军事援助和两国军事关系的美国公司大致可分为两类：一类是美国的武器制造商，他们看到的是他们的武器在印尼的潜在市场和庞大的商业利益，因而迫切希望恢复军售，大力游说美国政府和国会恢复与印尼的军事关系；另一类是在印尼有重大利益的公司，他们希望通过实现印尼的国内稳定，从而确保他们在印尼的巨大利益。这些商业巨头除直接游说美国政府和国会外，还通过资助一些非政府组织，来为他们游说。与石油和天然气工业以及在该地区有利益的其他公司有密切联系的思想库和研究所也都敦促恢复军事关系。

美国—东盟商会（U. S. - ASEAN Business Council）在2001年2月发布的一份报告中呼吁美国解除对印尼的军事装备和训练援助的禁令，重建与印尼军方的直接联系。而正是像波音公

Paul M. Cleveland Senate Testimony on Indonesia September 15, 2005. [http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2005\\_hr/050915-cleveland.pdf](http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2005_hr/050915-cleveland.pdf) [2008-11-04].

Jin Garamone Wolfowitz Says U. S. Must Encourage Moderate Muslim States <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=43784> [2008-01-10].

Deputy Secretary Wolfowitz Interview with A. P. Reuters (Interview in Singapore with Steve Gugkin, A. P., and Richard Hubbard, Reuters). <http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=3481> [2008-01-12].

Frida Berrigan Indonesia at the Crossroads U. S. Weapons Sales and Military Training Special Report October 2001. <http://www.worldpolicy.org/projects/ams/reports/indo101001.htm> [2007-01-27].

司、联合技术公司、通用电气公司等武器供应商和其他在东南亚、特别是在印尼有重大利益的矿业公司、银行以及像可口可乐和耐克等美国公司一起资助了美国—东盟商会的研究;不过,像波音公司和通用电气公司这样的公司可能更关注收益问题,它们希望在解除禁令时直接从新的武器合同中获益。参加美国—东盟商会的一些石油和天然气公司,大都在印尼有重大商业利益,且与布什政府有密切关系,曾是乔治·W. 布什 2000 年竞选时的重要金主。副总统理查德·切尼(Richard Cheney)(美国哈利伯顿公司前总裁)和布什家族与这个行当都有直接联系。埃克森美孚公司(Exxon Mobil)在印尼有巨大的项目,2000 年大选时提供了 100 多万美元的政治献金,其中大部分给了共和党。该公司在亚齐省设有开采石油和天然气的公司。它通过向印尼军方提供后勤和物质援助,来获得印尼军方对其利益的保护,甚至不惜严重侵犯人权。2001 年 3 月,由于自由亚齐运动的武装袭击,埃克森美孚公司不得不停止在亚齐省的重要资源、天然气等的生产,致使其向韩国、日本的出口受到干扰,并导致亚齐的一些工厂关闭。美国自由港迈克墨伦铜金矿公司(Freeport - McMoR)操控着印尼西伊里安查亚省(Irian Jaya),这里拥有世界最大的金矿和第三大铜矿。针对美国、澳大利亚等国家支持印尼的领土完整等政策,曾任加拿大外交官的彼得·D. 斯科特(Peter D. Scott)评论道:“在印尼,保持领土完整就意味着印尼军队对亚齐和西巴布亚等石油和矿藏丰富的省份的血腥镇压的继续。因为在这两个省份,有美国在印尼的最大投资:埃克森美孚公司在亚齐的天然气公司和自由港迈克墨伦铜金矿公司在西巴布亚的铜矿开发。正是这些美国公司,不断呼吁美国政府恢复对印尼的军事援助,并游说国会修改其为两国军事关系施加的限制。”

## 五、印尼政府对美国政府及国会的游说

作为民主化改革的一部分,印尼政府也很重视其军队的专业化和现代化改革,注重用民主原则对军政关系进行民主化改造,这些都需要国际社会、特别是美国的支持和援助;同时,美国的军事援助对于印尼国内反恐及国内稳定也具有重要意义。因此,印尼非常重视发展与美国的军事关系,为此不断游说美国政府行政部门和国会。

在两国历次高层会谈中,印尼都会就印尼军队及军政关系民主化改革的进展以及美国政府的关切作出说明,以影响美国政府,促其尽快恢复军事援助。2001 年 3 月,印尼外长阿尔维·希哈布(Awi Shihab)在与国务卿鲍威尔会谈时说,取消援助已严重损害了印尼解决分离主义的能力,而印尼的“领土完整得以有效保护”是符合美国利益的。次年 5 月 13 日,印尼国防部长马托利·阿卜杜尔·贾利尔(Matori Abdul Dajali)访美时向美国防部长拉姆斯菲尔德说明了印尼政府在改革方面取得的进展,并特别强调印尼已确立了文官对军队的最高权威这一原则。

印尼一些官员在接受美国媒体访问时也会就美国恢复对印尼军事援助的重要性作出一些带有倾向性的表述。印尼国防部国防战略局局长苏德加(Sudrajat)在 2002 年 7 月接受美国有线电视新闻网采访时说,不恢复国际军事教育与培训项目对印尼的援助,“其结果是从中校到上校,我们没有任何到过美国的军官……那些参加过国际军事教育与培训项目学习的都到了退休年龄。因此,如果等得太久,将不会再有理解美国的印尼军官。”他说,1998 年印尼军队内部的改革是在曾参加过该项目的官员领导下进行的,

Frida Berrigan Indonesia at the Crossroads U S Weapons Sales and Military Training Special Report October 2001. <http://www.worldpolicy.org/projects/ams/reports/indo101001.htm> [2007 - 01 - 27].

ibid

ibid

Peter Dale Scott Exxon? - U. S. Stakes in Indonesia's "Territorial Integrity". Pacific News Service, Aug 13, 2001. [http://news.pacificnews.org/news/view\\_article.htm?article\\_id=a6755f9114d0a6ccbd250cbcab744a92](http://news.pacificnews.org/news/view_article.htm?article_id=a6755f9114d0a6ccbd250cbcab744a92) [2007 - 03 - 08].

"Rumsfeld Media Availability with Indonesian Minister of Defense." May 13, 2002. <http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=3443> [2008 - 03 - 11].

他们与目前未受过美国教育的军官不同。新一代军官有其自己的特点,非常褊狭,对批评非常敏感,抵制变革。他们过于相信自己的经验,不信奉文官统治。他还说,如果军官没有民主价值观,印尼就有出现一个原教旨主义的或独裁政府的危险,甚至可能出现塔利班式的或共产主义式的政府。阿古斯·维德约约(Agus Widjaja)中将也说,认识到必须使军队成为更民主的制度的一部分的那些人,都曾接触过民主制度<sup>[6]</sup>。曾任印尼外长的阿里·阿拉达斯(Ali Alatas)在一篇文章中也表示:“在未来一些时间里,印尼军方将会继续在印尼政治发展中发挥重要作用。同样,在国际反恐战争中,印尼军方也是一个关键性的支持者;如果给它证明自己的机会,它将会成为美国值得信赖的盟友。如果美国与印尼的军事关系能够尽快恢复,军事改革的步伐也会更快。”<sup>[7]</sup>

自 1991 年的蒂力事件后,美国国会一直为美国与印尼的军事关系设置限制条件。对印尼政府来说,做美国国会的工作显得更为迫切。因此,印尼高层在访问美国时往往会选择到国会就印尼民主发展及美国—印尼关系等问题发表演讲,与议员交流,借此影响他们。印尼外长阿尔维·希哈布(Awi Shihab)在 2001 年 3 月访问美国时就曾到国会游说。

此外,为改善因人权问题而在美国国会受损的形象,印尼政府一直也很重视利用美国的公共关系和游说公司去游说国会。1991 年的蒂力事件之后,印尼政府付给博雅公关公司(Burson-Marsteller)500 万美元,由后者帮助改善印尼的人权和环境等方面的形象;2001 年初,印尼的塞卡尔·马霍尼·萨赫提基金会(Sekar Mahoni Sakti Foundation)雇佣得力帮手公司(Advantage Associates, Inc.)的工作人员开展游说活动,以塑造印尼在美国国会、行政部门和国防部的正面看法,从而取消对 C—130 军用飞机配件的禁运;2004 年,奥斯顿·伯德律师事

务所(Alston & Bird)与印尼一采伐业巨头签约,目的是在美国决策者、记者以及美国其他意见领袖(包括智库和学术界)当中把印尼塑造成布什总统反恐战争的坚定盟友和一个坚守民主和人权的国家;2004 年 1 月,印尼雇佣美国前参议员、现奥斯顿·伯德律师事务所特别顾问鲍勃·多尔(Bob Dole)为其游说,多尔的任务之一就是游说国会,争取恢复美国对印尼军官的培训。

印尼国家情报局(BN)也参与了游说美国国会的行动。它在 2005 年通过瓦希德基金会(Gus Dur Foundation),雇用理查德·L·柯林斯游说公司(Richard L. Collins & Co.)向美国政府施压,要求全面恢复对印尼的军事训练项目。根据瓦希德基金会和柯林斯公司签署的合同,前者在 2005 年 5 月向后者支付 3 万美元(一个月)用于游说国会“废除对与印尼进行安全合作的法律和政策限制”。瓦希德基金会的活动接受印尼国家情报局的指示和资助。根据这一合同所采取行动的性质是通过与印尼国家情报局的代表协商确定,印尼国家情报局为履行这一合同向瓦希德基金会提供资金。7 月 31 日,柯林斯公司和瓦希德基金会之间的合同终止。9 月 1 日,柯林斯公司直接与印尼国家情报局签署并实施了一份新合同,该合同于 2005 年 11 月结束。最初的合同规定,柯林斯公司的任务是,帮助消除印尼发展与美国更具合作性的关系的障碍,特别是在军事领域缓解美国国会对印尼人权运动组织者慕尼尔(Munir Thalib)遇害事件的关注。印尼国家情报局之所以选择柯林斯公司,是因为该公司负责国际事务的副总裁埃里克·纽森(Eric Newsum)曾任国务院负责政治—军事事务的助理国务卿,具体负责国际军事教育与培训项目和对外军事资助项目的运作;还曾任参议员帕特里克·莱希的高级助理。该公司在华盛顿

Amy Chew. Indonesia crucial ally for U. S. military. <http://edition.cnn.com/2002/WORLD/asiapcf/southeast/07/24/indonesia.usties/index.html> [2007 - 01 - 27].

Diane Farsetta. "Tsunami Washes Away Indonesian Human Rights" in PR Watch / First Quarter, 2005, Vol 12, No 1. <http://ics.leeds.ac.uk/papers/pmt/exhibits/2757/PRW12Q1.pdf> [2008 - 03 - 14].

"State Intelligence Used Gus Dur Foundation to Lobby the US" 11 September, 2006. <http://www.tempointeractive.com/hg/nasional/2006/09/11/bnk,20060911-83755,uk.html> [2007 - 03 - 08]; Dark Side of Wahid Charity Exposed September, 08 2006. <http://www.parasindonesia.com/read.php?gid=456> [2007 - 03 - 08].

Andreas Harsono & Nathaniel Heller. Jakarta's Intelligence Service Hires Washington Lobbyists. <http://www.publicintegrity.org/icij/default.aspx?aid=519#> [2007 - 03 - 08].

开展了密集的游说活动。2005年6月到10月间,柯林斯公司的游说人员会见了国会几个关键议员及其助手。其中包括莱希·参议员查克·哈格尔(Chuck Hagel)和莉萨·穆尔科斯基(Lisa Murkowski),以及众议员杰西·杰克逊(Jesse Jackson Jr)和参议员贝拉克·奥巴马(Barack Obama)的助手。

应该说,印尼政府对美国政府行政部门及国会开展的这些直接和间接的游说活动,对于两国军事关系的正常化也起到一定的推动作用。

## 六、结 语

从美国方面看,国务院和国防部以及一些在印尼有巨大商业利益的跨国公司在积极推动恢复军事援助印尼,实现两国军事关系正常化。国务院和国防部首要关注的是印尼对美国亚太战略的重要意义,包括对地缘与安全利益、经济利益以及扩展民主等利益的考虑。在印尼拥有巨大商业利益的大公司首先关注的是自身利益,它们期望印尼有稳定的投资环境;美国的军事援助对于维护印尼内部稳定意义重大。起主导作用的是国务院和国防部,其首要考虑的是美国在亚太地区的战略利益,包括反恐及地缘政治利益。

首先,印尼的民主化进程所取得的进展,特别是在军政关系改革方面的进展,为实现两国军事关系正常化提供了良好的基础,对美国国会逐

步放松对军事援助印尼的限制有积极影响。其次,印尼政府对美国政府行政部门和国会的游说对于实现两国军事关系正常化发挥了推动作用。美国与印尼军事关系实现正常化,正是各种因素合力作用的结果。

## 参考文献:

- [1] BECKER E. End to Jakarta Military Aid Urged [N]. New York Times, 1999 - 09 - 20.
- [2] SHENON P. Clinton Sees Indonesian Leader and Offers Talks on Military Ties [N]. New York Times, 1999 - 11 - 13.
- [3] GERSHMAN J. Fighting Terrorism, Understanding Democracy in Indonesia [J]. Foreign Policy in Focus, 2001, (September): 2.
- [4] HASEMAN J. B. National Interests and Mil - to - mil Relations with Indonesia [J]. Joint Force Quarterly, 2002, (Autumn): 26.
- [5] DALEY M. P. U. S. Interests and Policy Priorities in Southeast Asia [Z]. Testimony before the House International Relations Committee, Subcommittee on East Asia and the Pacific, March 26, 2003.
- [6] BONNER R. Some Indonesians Say U. S. Aid Could Promote Army Reforms [N]. New York Times, 2002 - 07 - 05.
- [7] ALATAS A. Progress in Democracy: Prospects and Challenges for the New Indonesia [G] // "An Imperfect Country of Great Consequence": Indonesia and the Challenge of Terrorism. Asia Program Special Report, No. 127, January, 2005: 4.

## The Normalization of U S - Indonesian Military Relations after September 11

QIU Chao-bing

(Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China)

**Abstract:** There was close relationship between the U. S. military and Indonesia's military during the Cold War, but these began to fray in the 1990s, particularly after congressional reaction to the 1991 massacre at Dili in East Timor. Their relations had further deteriorated since the massacre following the East Timor's referendum for independence (1999). Since September 11, U. S. - Indonesian military relationship has gone along the way to normalization, the U. S. military aid to Indonesia has been restored, and bilateral military cooperation have been getting deeper. There are several factors which contribute to their normalization process, such as the changing balance of power in the Asia - Pacific region, the efforts made by the executive branch of U. S. government, and the lobbying of the U. S. multinational corporations in Indonesia and the Indonesian government.

**Key words:** U. S.; Indonesia; military relations; normalization

[责任编辑 张莲英]