

“曼陀罗思想”对印尼外交政策的影响：战略文化的视角（二）上

承接新报207期

三、苏哈托时期：从国内“新秩序”到东盟的构建与发展

1965年是印尼发展的转折点，是年发生的“九三零”事件导致苏加诺政权瓦解，将印尼陆军出身的苏哈托推上权力的宝座。苏哈托上台后面临内外交困的局势——国内经济发展存在问题，而外部环境也不利于印尼的经济发展；与马来西亚的对抗，加之冷战在东南亚的蔓延，致使印尼面临紧张的地区安全局势。因此苏哈托将主要精力放在国内，维护印尼的政治稳定和经济的发展成为整个苏哈托执政时期的核心。在内政方面，苏哈托始终坚持苏加诺所提出的建国五项基本原则——“潘查希拉”，将印尼建设成为公正、繁荣的国家，“其大政方针是完成三项建设任务：保持政治稳定，保持经济增长，实现社会公平。”为了与苏加诺有所区别，苏哈托将自己所要建立的经济、社会以及政治秩序称为“新秩序”。“新秩序”从苏哈托上台开始直至1998年下台，贯穿于他的整个执政时期。

苏哈托接管印尼大权后，首先结束与马来西亚的对抗，并改善与西方国家的经济援助，以发展印尼经济，维护政治稳定。1966年印尼在短暂离开联合国后重新恢复席位，是年10月便采用西方国家的经济建议，“大幅削减军费，特别强调确保预算平衡；提出增加出口的规定，并严格抑制通货膨胀。此外，印尼政府还从印度尼西亚大学聘请接受西方培训的经济学家，并接受了国际货币基金组织的建议。”正如时任印尼外长亚当·马利克曾经明确表示，印尼外交政策的首要任务是满足其发展需求。在这样的核心思想下，苏哈托执政时期，印尼的经济得到恢复并且快速发展，1966年至1997年，印尼实际GDP以每年5.03%的速度增长。为了保证经济持续增长，苏哈托需要维持印尼国内政治的稳定，消除苏加诺时期激进的民族主义政策，为此苏哈托建立起一个军事主导的独裁政府，以促使印尼国内维持稳定，同时苏哈托政府排华反共，使他在冷战期间得到西方外交和经济上的支持。1967年美国和日本等西方国家还专门为印尼成立了印度尼西亚政府间小组，为其提供经济等方面的援助，直到冷战结束，这一援助组织在1992年被另一个对印尼经济援助的国际组织即印尼问题协商小组代替。

苏哈托时期的外交政策除了围绕印尼经济发展和政治稳定这些核心目标外，对印尼“群岛国家”的完整和统一的维护也构成“曼陀罗”核心

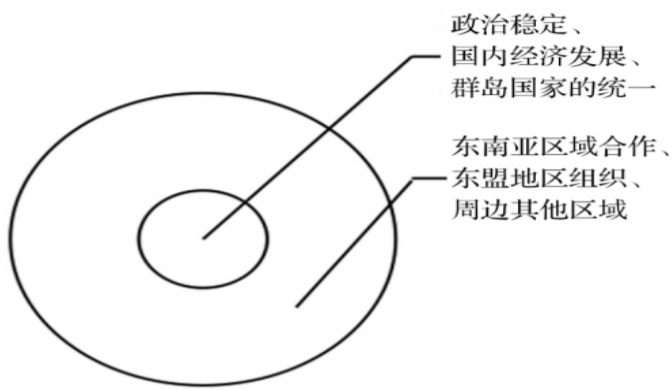


图2 苏哈托时期的印尼外交政策——曼陀罗

圈的一部分。印尼最为基本的地理形态是群岛，苏加诺竭尽全力想要完成对印尼群岛的彻底控制，甚至想建立“大印尼”，以完成群岛国家的构建，这一理念虽然在苏哈托时期有所弱化，但维护印尼群岛国家的统一，消除外岛的分离主义仍然是苏哈托外交政策中的一个重要核心目标。在这方面，苏哈托与其他领导人会谈时反复强调印尼的“群岛国家性质”，在《联合国海洋法公约》（下文简称《公约》）的制定过程中，印尼也始终坚持将“群岛”与海洋主权相结合，“苏哈托要求外国船只在通过‘印尼领海’之前必须获得航行许可。”1982年《公约》正式出台，其中对关于“群岛国家”的相关概念与权益进行了单独的规定，这些都是印尼、菲律宾等群岛国家努力的结果。《公约》公布后的1983年，“为了支持群岛观念的实现”，印尼政府通过了建立专属经济区（EEZ）的法律，并最终于1985年批准了《公约》。除此之外，苏哈托政府还通过立法的形式来确定“群岛原则”在外交事务中的重要地位。1988年印尼人民协商会议通过关于对外关系的决议案，指出：“强化印尼在促进和加强与各国友好关系、互利合作方面的国际作用，继续努力实现群岛原则和扩大其出口市场等国家目标。”

除了争取国际对“群岛原则”的认可之外，苏哈托时期维护印尼“群岛国家”安全的另一个方式是通过武力来解决离岛主义以及东帝汶的独立运动。对于离岛主义的处理方式，在苏加诺时期已然在解决西伊里安问题上表现出来，而到了苏哈托时期，这一问题表现最为突出的是“自由亚齐运动”，即亚齐的分裂独立运动。在苏加诺时期，由于印尼中央政府给予亚齐一定的自治权，亚齐的分离主义问题并不突出，“苏哈托执政后，在印尼实行中央集权统治，对地方的政治、经济等事务进行严格控制。70年代中后期，亚齐与中央政府在开发当地自然资源上的利益冲突日趋尖锐，1976年12月4日‘自由亚齐运动’组织成立，1976年和1989年亚齐爆发反政府武装活动，但遭到军方的强力镇压，中央政府对亚

齐进行军事占领。”亚齐的独立运动直到苏哈托下台后依旧未得到解决，印尼中央政府为此多次采取武力方式，直到2005年印尼中央政府与GAM签订协议，亚齐获得自治权，放弃独立。虽然苏哈托政府采取武力镇压方式并未完全解决该问题，但在一定程度上维护了印尼群岛国家的完整与统一。

亚齐问题可以说是印尼“群岛观念”战略文化的一种内在反映，而在东帝汶问题上，苏哈托所采取的政策实质上是这种战略文化的一种扩张。1975年东帝汶宣布独立，旋即印尼采取武力方式进行吞并，将东帝汶纳入印尼的群岛版图之内。关于吞并东帝汶的原因，苏哈托在与美国福特总统会谈时表示：“印尼并没有领土野心，只是担心自身的安全，希望与葡萄牙谈判，而东帝汶革命阵线在没有得到其他政党尤其是民主联盟和民主协会同意的情况下单方面宣布独立，加之革命阵线受到共产主义的影响，这威胁到了印尼的安全和地区的和平，印尼有必要采取行动。”这里的安全表面上是意识形态方面的，其实质是东帝汶的独立会加重印尼外岛分离主义，威胁到印尼的完整和统一。因此在东帝汶问题上，苏哈托所采取的外交政策是与西方国家合作，特别是赢得美国、澳大利亚等国的支持，来实施吞并计划，但其核心离不开维护群岛国家的完整和统一。正如1995年印尼国防白皮书所说：“在地缘战略背景下，印尼的基本国防和安全战略是一种分层安全的战略。最深的层次是国内安全，其次是次区域（东盟）安全、区域（东南亚）安全以及周边地区安全。”这就引出这一时期的“曼陀罗”的外层同心圆，即围绕东南亚区域合作、东盟地区组织以及周边其他区域的外交政策。

与苏加诺相比，在处理东南亚地区问题时，苏哈托采取的政策较为理性，他结束与马来西亚的对抗，并与马来西亚、新加坡、泰国、菲律宾合作，于1967年组成东南亚国家联盟（ASEAN），以东盟为平台开展区域合作，构建地区秩序，为印尼的发展创造一个良好的地区安全环境。印尼作为

东盟的创始国之一，在其中扮演着十分重要的角色。“在东盟成立初期，印尼用积极履行东盟宗旨以及国内经济政治制度的改革等行动，在东盟的发展方向与特质上打上了印尼的烙印。”东盟成立之时正是印尼历史上的一个转折点，即从苏加诺时期到苏哈托时期的转折。苏哈托上台后首先对内稳定政局，而后对外树立一个更加温和的国际形象，与周边国家搞好关系，营造一个和平的地区国际关系。“这一睦邻政策在1967年《曼谷宣言》的签署中得以实现，印尼与其他东南亚四国建立东南亚国家联盟。东盟逐渐成为印尼实现其雄心壮志的主要渠道和平台，也成为印尼外交的‘基石’。”正如德薇所说：“东盟为印尼提供了六个政治功能：维护印尼的国际信誉，帮助印尼维护地区和平，为印尼提供国家安全缓冲地带，发展更为自主的地区秩序，作为印尼进行国际谈判的平台，以及提高印尼的国际地位。”冷战结束后，印尼又积极推动东南亚区域经济合作，20世纪90年代初，“印尼与其他五个东盟创始国支持《东盟自由贸易协定》（AFTA）的通过，并且开始落实《共同有效优惠关税协定》。”另外，在这一时期，经过印尼的努力以及多方协调，东盟得以扩大，印尼和整个东南亚地区的经济也得到较为快速的发展，与此同时，“印尼站在东盟的基础之上，为促进该地区的安全与稳定发挥了主导作用。”印尼取得这些成就主要是因为，在苏哈托时期经济得到快速发展，印尼凭借自身的实力，在此时期成为东盟内部公认的领导者。

苏哈托时期，除了在东南亚地区展开合作，并通过东盟来构建起地区的经济、安全秩序外，印尼也通过外交在周边地区，甚至是亚太地区构筑起有利于印尼的发展环境。正如德薇所说：“新秩序政府（这里指苏哈托政府）将世界分为三个同心圆，它们对印尼的安全、整体利益的重要性有所不同。这种划分很大程度上受到爪哇人传统世界观的影响。第一个同心圆是东盟，东盟被印尼视为一个重要的战略区域。第二层为印尼主要的战略性区域，包括东南亚其他地区、南太平洋地区、澳大利亚和新西兰。世界其他地区属于第三个同心圆，或称为战略利益相关区域，其中最重要的是亚太其他区域。印尼的安全利益在于同这三个战略领域特别是同东盟国家保持友好合作关系。”这一重要的战略区域能够为印尼提供一个安全屏障，以抵御任何潜在的外部威胁或攻击，从而使印尼能够充分关注国家建设和经济发展等更为紧迫的任务。虽然德薇所说的这三个同心圆也是一种“曼陀罗”结构，但正如1995年《国防白皮书》所说的那样，从整个苏哈

托时期的“曼陀罗”来看，“事实上，苏哈托政权期间关于外交政策的内涵只包含了印尼世界观的两个同心圆，而忽略了第三个曼陀罗，即印尼后殖民时期的外交政策规划的重要组成部分——全球关系。此外，前两个同心圆也代表了印尼有限的地理范围。国内政治代表了第一个同心圆，而东南亚地区代表了第二个同心圆。”

上文说到，“曼陀罗”同心圆的边界并不总是保持不变，而是可能根据核心的强度和脆弱性而扩大或缩小。如沃特尔斯所说：“在实践中，在一个没有固定边界的模糊定义的地理区域，曼陀罗代表了特定的且往往不稳定的政治局势，并且在此区域里较小的中心倾向于向各个方向寻求安全。各个曼陀罗以叠压的方式进行扩张或收缩。”因此，1998年苏哈托倒台，新秩序政府结束统治，印尼进入后苏哈托时期的“曼陀罗”的核心以及边缘再次发生变化。

四、后苏哈托时期：以东盟为中心拓展外交范围

苏哈托执政下的印尼，经济得到快速发展，但也付出了高昂的代价，特别是政府机构的软弱和腐败，金融部门管理不善导致的严重公共债务，自然资源的迅速枯竭，以及商界精英贿赂产生的腐败文化。到20世纪90年代后半期，这种腐败影响到印尼的经济发展，同时也影响到苏哈托政权的稳固。1997年亚洲金融危机爆发，1998年印尼受此危机影响，经济严重下滑，社会动乱不堪，在这种情况下苏哈托被迫下台，印尼进入后苏哈托时期。在后苏哈托时期初期，印尼的关注点转向国内问题，因此哈比比和瓦希德时期的“外交政策失去重心和动力，对东盟的领导也直线下滑”。梅加瓦蒂时期虽然“积极主动”的外交政策有所恢复，倡导建立“东盟安全共同体”，但是由于国内政治经济尚未恢复稳定，因此外交政策的效果以及关注的重心仍然放在国内事务上。

2004年至今，印尼国内民主政治制度趋于稳定，经济逐渐恢复并得到快速发展，成为东南亚地区经济发展的领头羊，“重新”成为东盟的核心，印尼外交政策的首要方向也紧紧围绕着“推动东盟的发展，促进东盟共同体的构建，积极参与到东盟的各项议程”展开。正如印尼外交部官方网站所阐述的：“东盟或整个东南亚作为最内层的同心圆，也是印尼外交政策的主要支柱。”因此在后苏哈托时期，东盟成为印尼外交的核心。印尼凭借着在东盟越来越重要的地位，在维护东南亚地区的和平稳定方面起到十分重要的作用。