昆明学院学报　2016，38(4)：120～124　ISSN 1674－5639　CN 53－1211/G4
Journal of Kunming University　【历史】

# 影响后苏哈托时代印尼军队职业化改革的主要因素

朱陆民，崔　婷
（湘潭大学 历史系，湖南 湘潭 411105）

**摘要**：苏哈托时代提出印尼军队“双重职能”理论，这一理论指印尼军队负有军事与政治的双重职责。苏哈托倒台后，印尼社会各界要求对军队改革的呼声日益高涨，而军队“双重职能”就是改革的核心所在。印尼军队改革进程艰难曲折，影响因素多种多样，其中，文人政府软弱无力、民族分离主义严重、恐怖主义猖獗是影响改革进程的几个主要因素。

**关键词**：后苏哈托时代；印尼军队；军队改革；职业化；双重职能
**中图分类号**：D734.2；E342　**文献标识码**：A　**文章编号**：1674－5639(2016)04－0120－05
**DOI**：10.14091/j.cnki.kmxyxb.2016.04.020

## The Main Influential Factors for the Reform of the Indonesian Military Professionalization in Post-Suharto Era

ZHU Lumin, CUI Ting
(Department of History, Xiangtan University, Xiangtan, Hunan, China　411105)

**Abstract**: The dual-function theory of Indonesian army was proposed during the Suharto era, and it means that the Indonesian army had dual-function involving military and politics. After the downfall of Suharto, the Indonesian public had stronger and stronger requirement for military reform and the dual-function was the key. However, the reform was arduous with several of influential factors such as the weak of civilian government, serious ethnic separatism and rampant terrorism etc.

**Key words**: post-Suharto era; Indonesian army; military reform; professionalization; dual-function

苏哈托时代提出印尼军队的“双重职能”理论，这一理论指印尼军队负有军事与政治的双重职责。苏哈托倒台后，印尼各界要求对军队改革的呼声日益高涨，其中军队“双重职能”就是改革的核心所在。改革派要求对军队实行职业化，就此问题提出新范式，对“双重职能”理论重新定义，要求文官至上，结束军人对于地方政治事务的参与，军队回归军营，彻底实现军警分离。但印尼军队的职业化改革道路并不是一帆风顺的，而且还具有反复性。导致其改革进程艰难的因素到底是什么？本文将对这一问题进行探讨。

## 一、文人政府软弱无力

后苏哈托时代的印尼军队改革主要经历了哈比比、瓦希德、梅加瓦蒂、苏西洛执政这四个时期。在前三位总统执政期间，由于总统均没有军方背景，难以对军队完全掌控，其军队改革伴随着不同程度的让步与妥协，再加上政治领导人为了追求各自私利，导致对军队职业化改革的方式和策略不同，并没有将军队职业化改革这一目标一脉相承。

### （一）哈比比时期

哈比比执政时期由于形势所迫，不得不对军队

**收稿日期**：2016－05－10
**基金项目**：国家社科基金项目“美国重返东南亚的同盟战略研究”(14FGJ005)。
**作者简介**：朱陆民(1968—)，男，湖南汝城县人，教授，博士，博士研究生导师，主要从事国际关系理论及东南亚地区研究；崔婷(1990—)，女，江苏徐州人，硕士研究生，主要从事国际关系理论及东南亚地区研究。

的职业化改革踏出艰难的第一步。但由于哈比比政府无力,而此时的军队势力过于强大,哈比比制定的政策需要军队的支持才能得以实施,因此在改革中伴随着让步与妥协,军队改革并没有太多实质性的进展。哈比比的上台得益于军方的支持,由于没有深厚的政治资本和军方背景,他要想掌握更多的权力,只有从军方手中获得。哈比比作为继任总统,曾有评论说哈比比总统更多地被视为"问题的一部分"而不是"问题的解决者"。[1]1998 年 7 月,哈比比要求维兰托协助他推荐的专业集团候选人阿克巴尔·丹戎(Akbar·Tanjung)取得胜利,在 11 月还要求军队动员几千名平民示威去支持他领导政权的合法性以及他在人民协商会议中的特殊话语权。[2]11 哈比比政府要依赖军队稳定其统治,抵挡一些可以改变他政权合法性的社会力量,因而也给予军方一定的好处,如给予他们任命高级军官将领、分配资源、设置政治议程等权力。[2]10 在军队职业化改革进程中,哈比比总统虽然令维兰托更换苏哈托的二女婿普拉博沃(Prabowo)担任国防部长兼武装部队总司令一职,以此来清除影响军队改革进程中的实力派人物。但是,这样的人员替换,并没有为军队改革带来实质上的进展,维兰托将军因为权力过于膨胀,曾有人认为他是印尼在这一时期的实际领导人。

此外,哈比比的妥协还表现在给予军队制定其改革议程的权力。在这场主动的改革中,军方是最大受益者。1998 年 7 月至 11 月,维兰托宣布了许多内部改革,以至于产生了许多相关机构的改革,并最终保护了军队的主要权力。其中特别值得注意的就是区域指挥架构问题。区域指挥架构分为三层,即地区司令部、团司令部和村一级。它使得军队骨干存在于社会政治生活中的多个地区,从而保证了军队对印尼中央和地方政权,以及对政治、经济和社会生活等各项事务的全面控制。军队的这些指挥系统在哈比比执政时期毫发未损,依旧得以保留。

哈比比政府无力与军队势力的强大形成强烈的反差,在此期间军队继续作为统治权力的支柱。东帝汶事件,导致哈比比失去了军队的支持而很快下台。由此看出,在此期间军队仍然是印尼强有力的政治力量以及独立的权力中心。

### (二)瓦希德时期

瓦希德执政时期,对军队的改革方式过于激进而遭到军方的强烈反对。军政之间斗争激烈,矛盾不断激化,最终导致了其政权的中途倒台。首先,瓦希德上台后便免去了维兰托的国防部长兼武装部队总司令一职,而让他担任了没有实权的政治和安全事务统筹部长。后来又利用新设立的"东帝汶侵犯人权调查委员会"对维兰托卷入 1999 年东帝汶暴力活动提出调查,最终解除了维兰托政治与安全事务统筹部长的职务。[3] 其次,瓦希德又多次大幅度地对军方将领进行调整撤换,削减印尼军队的经费,并表示将追究军方在镇压民众示威及其他事件中所犯下的侵犯人权罪行。瓦希德对军队的这种改革举措和行为激起了军方强烈的不满。军方不仅对瓦希德政府持不合作态度,而且经常批评瓦希德的言论和政策。更重要的是,在处理亚齐省独立和安汶教派冲突等问题上,双方的意见分歧很大。瓦希德宣誓就职不久后,表示同意亚齐全民公决,这样的行为立刻激起军方的强烈反对,导致了军队对文官政府更加不信任。一段时间内,有关军队可能发动军事政变的谣言在印尼不断流传。当印尼人权组织调查军队高级将领在东帝汶全民公决前后策划暴乱、侵犯人权时,遭到了军方强烈抵制,而瓦希德拒绝在暴乱四起的城镇实行军管,更令一些高级指挥官感到愤怒。这些都使得总统与军方的矛盾公开化。

2001 年,印尼人协对总统瓦希德展开弹劾前夕,总统瓦希德曾寻求军队的支持去对抗印尼国会。瓦希德总统提议国家进入紧急状态并解散国会,然而这个提议被军队首领拒绝了。[4] 军方已多次明确表示,反对总统实施全国紧急状态法,因为这样的举动必将加剧总统与国会之间的对立,国家会更加动荡不安,国家政治和经济形势会进一步恶化。军队称他们始终把整个民族的利益置于一切问题之上,军队绝不会容忍使民族和国家状况恶化的行为。

瓦希德是一个"弱势总统",他创建的印尼民族觉醒党在国会中只占 51 个席位,军队与议会反对派以及副总统梅加瓦蒂联合,直接为反对瓦希德的力量增强了信心,导致印尼历史上第一位民选总统中途下台。[5] 在这场斗争中,军队重新夺回它在苏哈托下台之后几年失去的一些政治权力,军队深知梅加瓦蒂所带领的印尼斗争民主党与军队在治国方面有许多共同点,拥护梅加瓦蒂也就为军队未来铺好了道路。由此可见,印尼军方善于把握时机,利用政

治集团之间的斗争,以高姿态站在国家利益的角度来处理问题,成功地化解了迫使其改革的压力。

(三)梅加瓦蒂时期

梅加瓦蒂总统执政期间印尼军队的职业化改革可以说是停滞甚至是倒退的。梅加瓦蒂的上台有很大一部分原因是军方的暗中支持与帮助。因此,她任职期间给予军队很大的自主权,并且很少干涉军方的内部事务,对军队改革也没有太大的积极性,而是将更多的精力放在了国家的政治稳定、经济发展问题以及关于 2004 年总统大选的事务上。梅加瓦蒂任职期间还要处理国内和国际的安全问题,由于国内地区分离主义活动猖獗,国际恐怖主义威胁上升,使政府在面对安全问题上不得不依靠军队武装力量。在 2000 年,瓦希德做出让步已经给予军队一些优惠政策,比如终止军队领土指挥结构的改革、罢免有争议的官员、允许对亚齐和巴布亚的安全问题采取军事镇压手段等[2]34,而梅加瓦蒂在这些优惠政策之上又继续扩大了军队的权限。另一方面,梅加瓦蒂急于获得军队的支持以防止政治精英背弃她,对军队机构自治做出让步的同时又扩大军队对安全事务的影响力。梅加瓦蒂支持里亚米扎尔德·里亚库杜担任陆军参谋长的位置,其是一个保守主义者,且反对进一步的军队改革,虽然在政治上有争议,但却受到军队的欢迎。这一系列的措施,都说明在梅加瓦蒂时期,无论是国家内部因素还是国际因素甚至是梅加瓦蒂为了维护个人利益的考虑,印尼军队的职业化改革都是停滞不前甚至是倒退的。

总之,印尼军队长期参与政治的传统不可能在短时间内改变。改革是一个长期过程,要消除军队与政府之间的摩擦,使军队回到受文官政府领导的正常体制上,要有计划、有目的、有恒心地坚持进行。如何通过改革,既削弱军队参与的政治力量,又能获得军队的支持,将是印尼政府面临的一大难题。

## 二、民族分离主义危害严重

苏哈托威权统治结束后,印尼进入民主化转型期,中央集权被削弱,随之而来的是社会更加动荡不安。印尼独特的地理状况导致各民族之间的融合程度很低,民族矛盾一直突出,少数民族分离主义明显,其中亚齐最具代表性。而印尼军方在处理亚齐问题中一直扮演维护国家内部安全的重要角色,阻止把军队限制在仅有外部防御功能的改革企图。[4]

几十年来,军队在镇压亚齐分离运动中发挥了至关重要的作用。特别是自 20 世纪 80 年代末以来,政府将亚齐列为军事行动区(DOM)。在军事行动区,军队的权力不受限制,以粉碎所谓“自由亚齐运动”(GAM)的分裂组织,保持政治稳定,从而维持经济稳定增长。哈比比执政期间,东帝汶通过选举获得独立,这一事件激励了印尼其他地区的民族分离势力。1999 年 11 月,瓦希德多次发表言论坚持在亚齐也可以像东帝汶那样进行全民投票[6]。他的这种表态立刻遭到军方的强烈反对。军方发言人表示,瓦希德对全民公决的提议是其私人意见,而并非国家元首的意见。[7]国家分离对军方来说是很大的羞辱,在军人眼里领土完整是不可侵犯的,为此军队不惜使用武力。瓦希德鉴于军方态度强硬,而很快改变了立场,不得不采取强硬手段应对“自由亚齐运动”。在处理亚齐等问题上,瓦希德政府的权威受到军队的影响,军队依旧可以影响政府的决策。

梅加瓦蒂上台不久后,军队为强化其政治影响力、强化军事力量,因而升级了与亚齐的冲突,破坏与“自由亚齐运动”的和平谈判。军队在当时由一名极端民族主义上将里亚库杜(Ryacudu)领导,他坚持保家卫国是军人的职责,与分离主义者没有讨价还价的余地。军队甚至策划试图挑拨在境内引发骚乱以支持其观点,曾有报道军队暗中为“自由亚齐运动”提供武器。在 2003 年 5 月,亚齐问题进入了一个新阶段,双方再次举行谈判,但是谈判期间警察逮捕了五名当地的“自由亚齐运动”的谈判代表,和谈最终以失败告终。军队成功破坏了和谈,并说服梅加瓦蒂对亚齐实施戒严,以便能够对亚齐进行大规模的军事行动。在军事行动的打击下,“自由亚齐运动”遭到了严重的削弱。亚齐战争被军方视为一个爱国行动,军队在执行捍卫国家的职责,以挽救印尼解体或“巴尔干化”的威胁,同时这些地方的冲突为军队将领的晋升提供了机会。2003 年底的民意调查显示,认为军队“形象”和“成绩”良好者比例分别达 72.1% 和 70.9%。[8]这表明,在多数民众心目中军队依旧是值得信任的。

由于在苏哈托时期军队长期负责国内安全以及介入地方政治而取得了大量政治与经济利益,退出

这些领域将会损害军队的既得利益,军队为了加强其政治影响力,维护其政治地位,并不希望能真正解决这些地区冲突。因此对于军方来说,亚齐全民公决是一个噩梦,军队制定了详细的破坏总统倡议和平谈判的计划。陆军参谋长苏达尔托重申要用强硬的方法来应对“亚齐独立运动”。军队领导人坚持认为印尼国土是不可分割的,为了维护国家的统一,军队不惜一战。通过这种方式强调民族主义,后苏哈托时期的军队企图通过维护在亚齐的安全局势重新使他们的强硬做法变得合法,同时重申了他们的角色仍然是国家“守护者”。

民族分离主义是如何影响军队职业化改革的?本文认为至少有两个方面的显著影响。第一,军队职业化改革是要使军队“非政治化”,减少其在政治生活中的作用。而在“自由亚齐运动”中暴露出文官领导人管理安全问题的缺陷,他们容易被军队甚至是整个群岛派驻势力挫败,文官领导的和平谈判屡不被尊重。军队将民族分离作为一个机会,左右政府的决策,凸显自己的重要地位,文官政府必须要强有力的军队作为后盾。第二,军队成功地动摇公众舆论,并突出“另一东帝汶”的危险,克服了民主政治家的反对。这样做是通过利用民族团结而把他们作为国家安全保卫者的角色,很显然这是在提醒人们,只有军队才能够有效地守护国家的利益。

## 三、恐怖主义活动猖獗

苏哈托倒台后的几年,印尼是闻名世界的恐怖组织“伊斯兰祈祷团”的窝藏区。“伊斯兰祈祷团”的恐怖行动主要针对外国人。恐怖袭击事件频发导致国际社会将印尼看作是跨国恐怖主义的温床,西方将其界定为全球反恐地区中的第二条战线。这里并非要分析印尼恐怖活动的细节,而是旨在探讨恐怖主义问题是如何影响印尼军队的职业化改革的。

“9·11”事件后,印尼因发生了三起震惊世界的恐怖袭击事件而上升为恐怖袭击的重点目标之一,引起国际社会的密切关切。尤其是在 2002 年,巴厘岛爆炸案之后,印尼政府指出恐怖主义对印尼国家安全方面造成了真正的危险和潜在的威胁,进而寻求要与全球反恐议程同步,对恐怖主义采取强硬措施,维护国家的安全和稳定。显然,对于军队来说反恐无疑为其维持自身势力提供了良好契机。

自 1999 年瓦希德任职以来,开始加大对军队职业化改革的力度,军警分离是其第一项改革目标。2000 年警察开始真正脱离武装部队,明确划分职责范围:警察的责任是维持国内的“安全”和“秩序”,而军队的职责仅为对外防御。但是 2002 年在反恐问题的军警联合,使这一改革目标大打折扣。2002 年印尼开始加大反恐力度,首次实行大规模军警联合反恐演习,这不得不说是引人注意的。军警分离政策中明确划分了军人和警察的各自职责,像维护治安、打击恐怖主义应是警察的职责范围,军队无权过问。而此次演习军警联合,表明印尼警察对于反恐明显感到力不从心。在军警联合反恐中军队逐渐成为反恐的主要力量,扮演了不可替代的角色,意义重大。此外,印尼国内从一开始就有许多保守派认为,警方没有能力处理国内的安全问题,受当时国内外环境的影响,军队将继续参与国内安全事务。

苏西洛总统执政期间,印尼仍是恐怖主义的活动中心,反恐力度需进一步加强。恐怖主义是一个变化中的威胁,对社会、经济破坏力度很大,印尼军队参与反恐已经成为形势所需。2005 年 10 月 5 日,苏西洛表示,印尼军队应积极主动参与反恐斗争,并正式要求军方参与打击恐怖主义的活动。[9] 印尼军方立即积极响应,并恢复了地方军事情报系统。此外,陆军地区司令部的区域安全指导任务也得到恢复,同时还恢复了苏哈托时期为巩固政权而设的“社区监控系统”。[9] 此次反恐演习后,印尼国防部长尤沃诺指出,印尼防范和打击恐怖主义至关重要的因素是有军队参与。印尼政府还加紧修改相关法令以保证军队参与反恐战,军警联合演习以后将每年举行一次。国民军总司令桑多索指出,鉴于当前印尼复杂的反恐形势,军队主导反恐战将成为首选,军队将掌控唯一的反恐战争领导权。

反恐问题不仅影响了政治精英们对军队职业化改革的态度,还为军队转移改革压力提供了一个契机,军队重新夺了回失去的地盘。军官们坚持认为国防和国内安全在现实中是不可分割的,而且他们援引了“灰色地带”的概念,这意味着外部国防和国内安全之间没有严格分离。印尼军队称印尼的地缘政治环境必须需要军队,外部威胁和国内安全应该是“防御”行动的一个组成部分。2002 年 10 月巴厘岛恐怖爆炸事件表明印尼脆弱的安全条件需要一个

更为集中、更加协调一致的反应。为保证印尼的安全,应允许军方继续执行领土指挥结构。在媒体发布会上阿古斯·维德约将军说可能要到 2020 年才能取消领土指挥结构。在 2003 年,军队发表了第一个后苏哈托国防白皮书,军队援引了“灰色地带”的说法,强调防务与安全是不可分割的。根据该白皮书,为了回应这些威胁,军方需要加强在其防务与安全之间的能力和非战争军事行动的能力。毫无疑问,印尼军队依旧保有其实力,恐怖主义等非传统威胁使政府对于军队改革的注意力有所转移,反恐使军队的力量得到加强,而且军队还回到了苏哈托时代组建的海、陆、空三军中。

在 2010 年,军方强烈游说要求苏西洛政府设立一个国家反恐局(BNPT)直属总统。国家反恐局(BNPT)包括国家情报局(BIN),并且有来自印尼军队的反恐部队,包括陆军、海军和空军。这样一来,军队巧妙地中和改革的压力,通过将非传统安全问题纳入“防御”议程的范围来显示其作用,同时以“国防”事务为借口也有效地回避了法律的限制。更为重要的是,军队的区域指挥系统一直是至关重要的,通过区域指挥系统,军队已经获得了进入当地的政治经济领域且在各省发挥领导作用的机会。

军警分离是后苏哈托时代军队改革的第一个项目。它的目的是推动军队对外国防事务专业化,而且反对军队在后苏哈托时代职能滥用。然而,军方显然不愿意将国内的安全职能交给警察,他们坚持认为失去这个安全角色会危及到他们的区域指挥系统,进而损害到他们多方面利益。军队自定义为国家守护者的角色,以坚决维护国家利益为出发点,减缓改革的压力,阻碍军队改革进程。反恐战争无疑是一个很好的机会,突出了军队的重要地位。国家反恐不得不依靠军队力量,维护国家安全稳定,使得军队得以收回一部分权力且推翻之前的改革措施。

## 四、结 语

印尼军队自成立以来就具有相对独立性,在国家中一直扮演着重要的角色。印尼军队伴随着印尼民族独立战争和印尼共和国的诞生而成长。尤其是在苏哈托执政时期,军队在印尼社会长期居于一个特殊地位,享受政治上的特权,形成了庞大的利益集团。苏哈托政权的忽然倒塌,军队面对突如其来的改革必将利用各种方式强烈反对,阻断改革的进程。

毫无疑问的是,如今印尼军队相比于苏哈托时代有根本上的区别,已经很好地适应了印尼的新政策和社会环境。但是,尽管后苏哈托时代军队特权在逐渐减少,他们可能失去了许多直接影响社会政治事务的权力,但是印尼军队被允许恢复一些在社会上的权力,尤其是在捍卫印尼的国家主权和打击国内威胁方面充当了一个崭新的角色。

印尼的民主政治仍然很脆弱,长期的威权政治也不可能在短时期内完全过渡到民主政治。印尼军队以宪法传播自我形象,称他们是印尼国家统一和完整的保护者,并利用自私自利的政党之间的争吵让总统的职能严重削弱,通过一个“不称职”的总统去“破坏”一个印尼政府。一个政治上陷入困境的总统更倾向于强有力的军队支持,军队特权由此将被保留在体制中。在这种情况下,政权将被转变成一个非民主政权。印尼军队作为一个重要的幕后政治玩家,面对国内复杂的政治环境,依旧是印尼政坛不可忽视的强大力量。

## [参考文献]

[1]张祖兴. 评哈比比执政时期印尼的政治改革[J]. 东南亚研究,2002(2):48.

[2] MIETZNER M. The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance[M]. Washington: The East-West Center, 2006.

[3]刘相骏,皮军. 后苏哈托时代印尼军队的改革[J]. 南洋问题研究,2008(1):51.

[4]LEONARD C. Sebastian and Iisginda ,Assessing 12-year Military Reform in Indonesia: Major Strategic Gaps for the Next Stage of Reform[N]. The Jakarta Post, 2010-05-19(2).

[5]费列娜,麦棠源. 瓦希德与梅加瓦蒂剑拔弩张,印尼政局面临严峻考验[N]. 中国青年报,2001-05-28(2).

[6]杨恕. 世界分裂主义论[M]. 北京:时事出版社,2008:227.

[7]张洁. 民族分离与国家认同关于印尼亚齐民族问题的个案研究[M]. 北京:社会科学文献出版社,2012:149.

[8]于英红. 印尼军政势力低调回潮[J]. 双周刊,2009(15):83.

[9]骆永昆. 印尼反恐联合演习及反恐战争新趋势[J]. 国际资料信息,2009(2):42.