

印尼會掉入美國「圍堵中國」的新戰略陷阱嗎？

區鉅龍

前言

自從印尼獨立建國以來，六十五年的歲月中，它始終奉行獨立自主，不結盟的外交政策，這期間，它的外交及國防政策曾出現「親美」、「反美」、「親西方」、「反西方」、「親中國」、「反中國」反覆無常的政策變化，但始終堅持「中立不結盟」的基本外交路線，因此，任何強權國家都無法使印尼成為它的「戰略夥伴」或「軍事同盟」。

由於印尼在東南亞的重要戰略位置，因此美國自

從五十年代冷戰時期就已經試圖拉攏印尼加入美國在東南亞的反共聯盟例，如加入美國所領導的東南亞公約組織 Southeast Asia Treaty Organization (SEATO) 但印尼始終拒絕美國的各種引誘使得 SEATO 形成紙老虎最後於一九七七年宣佈解散，對美國是一大軍事戰略上的挫敗。

越戰時期，美國也曾企圖拉攏印尼加入抵抗北越圍堵中國的軍事聯盟，但印尼不從，堅持中立不結盟的立場。不過，越戰期間美國刻意慫恿蘇哈托揮軍佔領東蒂汶，因為當時美國寧可印尼佔領東蒂汶也不能讓左派人士在東蒂汶撐權而影響美國在越戰及東南亞的戰略佈局。這是首次印尼與美國暗中進行軍事合作行動。但一九九九年印尼軍人在東蒂汶向遊行示威人士大開殺戒，打死了一百多位抗議群眾，造成國際醜聞，美國各界譴責 Dili Massacre，美國政府對印尼進行武器禁運，並停止與印尼所有一切軍事合作關係，使兩國軍事關係陷入低潮。

二〇〇一年美國紐約世貿大樓遭受回教恐怖分子炸毀，二〇〇二年印尼巴

里島發生恐怖爆炸事件，有二百多人喪亡，引起美國印尼兩國不安及重視，美國布希政府遂開始希望和印尼恢復軍事合作關係。

由上述事態的變化顯示，美國對印尼的政策一向是被動性的，也就是隨著地區形勢和印尼政情的變化而轉變。就印尼而言，它對美國的政策也隨著內部政局的變動而轉變。因此，我們可以說，美國印尼兩國之間即「非友」也「非敵」他們只有以各自的「利益」為出發點。

壹、美國假借國際反恐之名積極拉攏印尼

二〇〇一年美國本土遭受回教恐怖分子的攻擊，對美國是史無前例的大事，也是美國的一大國恥。布希總統向恐怖組織 Al Qaeda 及賓拉登宣佈全面作戰，並爭取國際支持與合作。印尼是東南亞龍頭老大，二〇〇二年又發生了巴厘島恐怖爆炸事件，隨後印尼在各地一連串發生恐怖自殺攻擊事件，暴露了印尼「防恐」、「反恐」的弱點和能

力，極需外援來加強反恐的預防和打擊力。美印兩國乃不約而同的有意恢復軍事合作關係，而不是軍事聯盟，因為無論是在美國或印尼，都有內部不同的雜音，均不希望兩國走向軍事同盟。因此，無論是美國或印尼，雙方對於恢復全面軍事合作關係都採取了低調、漸進的方式來進行。

貳、美國主動，印尼被動

毫無疑問的，在美印近來低調的恢復雙方軍事合作關係上，美國是採取主動，印尼是被動。美國的主動自從二〇〇二年美國開始展開國際反恐軍事行動就十分明顯。自那年起，美國向印尼表態願意幫助印尼成立反恐特種部隊，由美國提供經費、裝備及訓練。起初規模不大，避免引起他國的誤解，認為美國將全面恢復對印尼的軍事合作關係，另一方面也為了避免引起印尼國內回教團體的反對和抗議，他們不希望印尼積極參與美國的全球反恐軍事行動，更不願意被美國利用來對付中東的回教同胞。印尼的人權團體更擔心，美國援助

印尼特種部隊KOMANDO PASUKAN KILUSUS (Kopasus)，加強該部隊的裝備及作戰火力，將增強它鎮壓人權及打擊民主運動人士的不法行為。因為在東蒂汶和一九九七年的椰加達「五月暴動」事件，印尼特種部隊已留下了罪惡令人不恥的紀錄。

美國的主動和金援也讓印尼政府，尤其是印尼軍方感到「盛情難拒」。一方面在印尼進入民主化改革之後，國防預算逐年被削減，大大影響了國軍的作戰能力。其次，印尼因為美國的武器禁運，許多老舊的武器無法更新，軍人在社會上的地位已經不如往年。軍方被禁止從事商業活動，許多軍方基金會被解散等，不利軍方的新政策，使得印尼軍方不得不接受美國的軍援。

參、美國由低調轉為積極冒進

美國對印尼由開始逐步恢復部份軍援一直到最近採取積極冒進的政策，很顯然的和東南亞地區形勢的巨變，中國的崛起，以及美國在亞太地區軍事、外交、經濟等影響力逐年衰退有直接關

係。其實，除了印尼之外，美國近年來也已同時試圖以各種手段和方式，和越南、泰國、柬埔寨、寮國、緬甸、馬來西亞等東協國家加強軍事戰略合作關係，並試圖分化東協國家與中國所建立互信與夥伴關係。一言以蔽之，美國全力在東南亞展開軍事戰略部署，它的最終目的不外是企圖在東南亞地區建立新的圍堵中國的戰略目標。其手段包括經濟和軍事誘惑，刻意大肆宣揚所謂的「中國威脅論」（雖然這種論調在東南亞地區老早已沒有市場），利用南中國海領土及海領問題，分化及挑撥東南亞國家與中國的友好關係。

肆、美國和中國角力升高

今年七月在越南河內舉行的東協外長年會，適逢與美國和南韓進行大規模海、陸、空軍事演習同時舉行。美國國務卿希拉蕊Hillary Clinton一反過去美國不直接干涉南中國海領海及領土的問題，強調南中國海必須保持所有船隻有自由通行的權利Right of Free Passage，並主張有關南海問題的爭議

和解決，必須是透過Collaborative Cooperation 集體協商的多邊談判方式來進行。

很顯然的希拉蕊是衝著中國的基本南海政策而來的。首先，中國一向主張個別與有關的東南亞國家進行談判、協商，不主張集團協商，主要由於南海問題特殊性和複雜性。希拉蕊的言論也表明美國不同意、也不承認中國在南海有「核心利益」Core interest的主張。中國的刻心利益包括中國對台灣、西藏、新疆及南中國海的不可侵犯的主權，中國也將不惜一戰來維護這些主權。因此，中國外交部長在河內會議上再度重申中國的立場，並批評美國不該插手南中國海事務以及分化挑撥中國和東協國家的友好關係。

伍、美韓今年軍事演習的意義

今年七月底美韓舉行了越戰結束以來最龐大的海、陸、空聯合演習，美國調動了它海軍最強大的華盛頓號航空母艦USS George Washington、廿艘戰艦、二百架戰鬥機以及八千名軍人

參加演習。其實，如果目的只是要警告北韓不可輕舉妄動，發動侵略或繼續發展核武，那麼這次美韓大規模軍事演習並展示最尖端武器系統，簡直是殺雞用牛刀，毫無道理。因北，一般觀察家認為，這次演習美國是向中國展示武力及美國決心駐留東北亞的戰略佈局。當然這是相當冒險的軍事舉動，尤其演習迫近中國黃海，一旦擦槍走火，戰爭一觸即發，不可收拾。

中國也不甘示弱，同時在黃海發射飛彈演習，並聲明美國不可插手南海事務，企圖分化挑撥中國與東協國家的友好關係。

陸、印尼的基本立場與政策

作為東南亞的龍頭老大，印尼始終體認到，它的一舉一動必然對本地區的軍事戰略、政治、外交、經濟等的變化將有莫大影響。因此過去六十年來印尼始終堅守不結盟的政策。印尼歡迎美國希望恢復與印尼全面的軍事合作關係，也接受美國援助印尼加強反恐作戰打擊力，但印尼不會因此參與美國在本地區

進行圍堵中國的新戰略，更何況，自從一九九〇年印尼恢復與中國的外交、經貿等關係，並於一九九四年和中國建立了戰略夥伴關係，雙方利益日漸深化，兩國關係穩固，不會受第三國的挑撥離間。

而且，近年來印尼學者專家一般認為，中國的崛起已經動搖了美國在東北亞及東南亞的傳統優勢地位，美國淡出亞太地區只是時間問題。不過印尼也不希望中國會走向霸權的路線，印尼始終反對任何霸權主義。

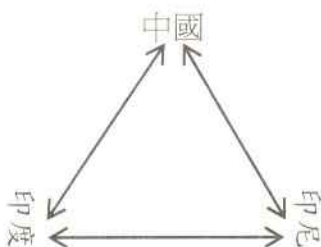
有關南海問題，因為中國也簽署了南海行為準則South China Sea Code of Conduct 並且也簽署了東南亞友誼協定書Southeast Asia Friendship Accord，因此，印尼基本上不再視中國為不友善或具有威脅的大國。

近來一些印尼學者專家甚至提倡在亞洲成立以中國、印度、印尼的鐵三角軍事同盟軸心，一方面希望在本世紀實現由亞洲人治理的亞洲，另一方面乃應因亞洲在本世紀的崛起。

以中國、印度、印尼這三個國家的地理、人口、資源、戰略地位等因素考

量，中國→印度→印尼三國組成亞洲鐵三角確實是一大戰略構想，不過，這個理念是否有朝一日能夠具體實現？或者停留在紙上談兵的遊戲？我們只能拭目以待。

印尼華裔政治學者Christiano Wibisono提倡的未來亞洲鐵三角由中國→印度→印尼三國組成。



（作者區鉅龍曾擔任國立政治大學國際關係研究中心研究員、外交系兼任印尼文教授、行政院研考會主任秘書、英文中國日報、中國郵報Asia Bulletin、Free China Journal、Taiwan Today及印尼星州日報等主筆職務。）



印尼總統蘇西洛連任一年來施政之評析

區鉅龍

前言

今年十月廿日是印尼總統蘇西洛第二度連任滿一周年，因為他一年前組成第二個新「團結內閣」

IN HARMONY



印尼第二屆團結內閣大和諧
右為蘇西洛總統，左為在野黨領袖 Aburizal Bakrie。

KABINET BERSATU 時曾經公開承諾一年後他要親自考核各部會首長表現及政績，以決定是否繼續留任或更換新人接替，因此，印尼各主要媒體、民意調查機構、學者專家等不約而同的紛紛發表對蘇西洛政府團隊一年的施政成果，他們的重點和焦點不同，因此所發表的觀點也不相同。筆者擬就從許多不同的觀點，歸納出若干主要的評論和分析。

政滿意度或批評，可謂見仁見智，不一而足。這是印尼走向民主化之後很自然，也是可喜的現象，蘇西洛自己也有氣度讓各界來檢驗他的施政缺失，顯示他具有民主的風範。

就一般肯定蘇西洛施政團隊的評論而言，主要可歸納如下列：

壹、肯定的評論

印尼各界對蘇西洛政府一年來的施

（一）宏觀經濟方面的成果——蘇西洛政府主管經濟事務的統籌部長哈達、拉查沙認為一年來經濟各項目標，有百分之九十已達成。有人認為太過誇張，不過，如果我們從各項數據來檢驗，確實成果非凡。例如今年二〇一〇年全年經濟成長率將可達百分之五·五，此去年的百分之四·五成長率更高。極貧窮人口從二〇〇九年的三千兩百五十萬人口下降為三千一百萬人。失業人口也從同年的百分之八·一減少為百分之七·四。印尼的國際競爭力也從

同年的全球排名第五十五位提升到第四十四位。在東協十國中，

比越南（排名第五十九），菲律賓（排名第八十五），以及柬埔寨（排名第一〇九名）超前許多。不過，比新加坡（排名第三名），馬來西亞（排名第二十六名），汶萊（排名第二十八名），以及泰國（排名第三十八名）印尼的競爭力卻相差許多。在維護政治與社會安全方面，一年來在打擊重大犯罪及恐怖分子也有明顯的成果。一年來雖然政治方面時常出現抗爭不安，但基本上，蘇西洛總統仍能掌管國會多數優勢和穩定聯合內閣。此外，一年來外資對印尼的信心也相當穩固，國民消費能力和消費市場，以及外銷，一年來也有增無減。印尼盾對美元的兌換也非常平穩，沒有大起大落。

貳、批評的聲音

當然，一年來蘇西洛團隊也有許多

諾言未能徹底實現或仍令各界不滿意，主要包括下列：

（一）政府在修改或修正已經過時而不能適用的法律條文和規章，進行非常緩慢，使得企業家、投資人和勞工都受損。

（二）司法體制仍不健全，甚至軟弱無威力，使得貪污及其他重大非法行為仍盛行。至今政府仍缺乏魅力來對付重量級貪污高官及司法流氓。其實，從二〇〇六年開始，蘇西洛政府已經表明要徹底肅貪及清除司法界黑道流氓。

（三）在處理宗教信仰自由、整頓交通、加強教育方面，一年來也有往後退的現象。

結論

一年來蘇西洛團隊的表現有褒也有貶的評論，這是自然的現象，因為一年的時間很短，不能讓政府各部門有充分的發揮施政能力的時間，不過，因為蘇西洛在二度連任曾誓言要嚴格監督各部門的施政成果，並每年進行考核，因此，

各界的評論，或褒或貶，他都必須謙虛接受，並作為內閣人事變更改組的參考依據，因此，他目前已積極著手進行內閣改組，一方面因應各界的呼聲，另一方面也為了確保未來四年他的行政團隊將有更令各界滿意的具體成果，也為確保他所領導的印尼民主黨（Partai Demokrat）將在未來大選更獲得印尼選民的支持。

值得一提的是，蘇西洛由於是軍人背景，因此，他盡量採取文人治國的作風，避免採取類似蘇哈托的強人領導權威。他又是典型的中爪哇人，政治地位雖然很崇高，權力也相當有威望，但他始終表現出溫和、有節制、不輕易發怒、不輕易展示出權威，凡事必經磋商才決定等優良的爪哇人政治文化和傳統。但很不幸，有些人反而把這些優點視為軟弱無能，缺乏魅力和果斷的作風和表現。因此還有一些人還懷念蘇哈托時期的鐵腕治國作風和專治獨裁體制。實在令人遺憾。

