

艾森豪威尔政府拉拢印度尼西亚军人势力政策的确立 ——美国外交文档解密

代保平

(湖北经济学院社会科学系, 湖北武汉, 430205)

摘要: 1958年美国中央情报局支持的印尼外岛叛乱平息后,艾森豪威尔政府重新调整了对印尼的外交政策。在政策调整过程中美国国务院和军方的意见占据了上风,即主张政府多接触具有反共姿态的印尼陆军。随后美国国家安全委员会通过的5901号文件明确了印尼陆军已成为对印尼外交政策中的重要角色。1959年7月印尼政治体制回归到苏加诺主张的“有领导的民主”上,政党政治在印尼走向死亡,支持印尼军方的重要性尤为迫切,国家安全委员会6023号文件再次确认了此点。至此,陆军成为了美国制衡印尼国内政治向左倾发展的唯一代理人。

关键词: 艾森豪威尔政府; 美国中央情报局; 美国冷战战略; 印尼政变; 美国外交档案

中图分类号: D871.2

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2010)02-0081-06

1965年印度尼西亚“九三零事件”后,印尼陆军成为了政治体制主导者,苏哈托军人威权政府形成。仿佛是在一夜之间一场政变把印尼陆军送到了政治前台,但是通过近些年解密的美国外交文档来看,印尼陆军在镇压1958年外岛叛乱后就开始崛起,而崛起的过程中参杂了诸多美国因素。根据目前解密档案显示,艾森豪威尔政府在秘密支持外岛叛乱失败后,放弃了对印尼过于急促的亲美改造,而选择支持印尼具有反共倾向的陆军作为制衡印尼未来向左翼发展的棋着。从后来印尼政治发展态势来看,这一政策是富有成效的。本文依据解密的美国外交文档,对艾森豪威尔政府拉拢印尼陆军并出台NSC6023号文件这一过程做系统的梳理,求教于方家。

—

战后美国对印尼的外交政策形成相对较晚,直到1955年美国的印尼政策才从东南亚区域政策中分立出来。同年5月,美国国家安全委员会通过第5518号文件首次概述了美国对印尼的战后设想,即服从并服务于战后美国的全球冷战战略,遏制印尼走向共产主义是美国对印尼外交政策的核心和基本要求^[1]。秉承着这一思路,在1956~1958年印尼出现的外岛叛乱中,美国中央情报局积极参与,秘密支持了外岛分裂势力以此打击具有亲共姿态的苏加诺政府^[2]。但随后印尼外岛叛乱被镇压,美国秘密支持外岛的中情局雇

员波普被俘,这给美印关系发展带来了麻烦。就在波普被俘2天后,美国一改过去对外岛同情的政策基调,国务卿杜勒斯于1958年5月20日声明:“我们相信目前印尼(外岛叛乱)的问题是其内部事务,在没有外部干预下,印尼政府能够很好的解决。我们希望印度尼西亚早日恢复和平与稳定。”^{[3](190)}

5月22日,杜勒斯在同澳大利亚驻美大使霍华德·比尔的谈话指出:“美国先前对印尼政策的基本点就是鼓励叛乱者起到杠杆作用,阻止中央政府滑向共产主义的趋势。但是目前外岛已经失败,美国的一些干预行动已经遭到了印尼政府的抗议。鉴于此,我们最近几天必须采取措施放弃对塞拉班(苏拉威西)集团的任何支持。”^{[3](191-192)}当天,美国驻印尼大使琼斯与印尼外长苏班德里约在雅加达会谈时表示,美国同意在先前“粮食换和平的计划”的框架内提供价值550万美元的3.5万吨大米给印尼。苏班德里约和苏加诺对美国的行动表示了热情的回应。这有力缓解了前几天波普事件带来的风波。

印尼内部也积极向美国传达一种观点,即陆军是美国下阶段必须要重点支持的对象。5月23日,印尼驻美大使穆卡托与美国国务院西南太平洋司东南亚的负责人约翰·梅恩的谈话中就指出:“印尼叛乱的结果使大家认识到,印尼陆军纳苏蒂安是印尼政治的一支重要力量。纳苏蒂安是反共的,这点很明显,如果不去支持陆军,那么谁也无法阻止印尼共在1959年大选中夺取政权。”^{[3](190-191)}

收稿日期: 2010-01-08

作者简介: 代保平(1979-),男,湖北武汉人,历史学博士,湖北经济学院社会科学系讲师,主要研究方向: 冷战史。

1958年5月初,陆军参谋长纳苏蒂安的代表、负责情报工作的陆军副参谋长苏根德罗中校在菲律宾举办的美国武器展览会上,曾经就对美国太平洋美军总司令菲利克斯·斯顿普表示过,他们想同美国接近,陆军决意采取措施除掉政府内的共产党并使苏加诺脱离其左派顾问。但是苏根德罗强调这需要时间,并且暗示美国必须要有耐心,他强调一切取决于及早停止叛乱者的活动。5月23日,美国驻印尼大使琼斯向国务院建议,目前是时机再次邀请纳苏蒂安访问美国,可以考虑推后印尼外长苏班德里约访问美国的计划。23日负责远东事务的助理国务卿罗伯逊致电斯顿普将军,建议对印度尼西亚军官表示美国希望及早停战,并且强调雅加达应该努力做出一些抑制共产党威胁的行动。如果印尼采取这些行动,美国愿意提供帮助^{[3](197)}。随即,斯顿普就此和苏根德罗进行了会谈,确保美国与纳苏蒂安之间保持联系。

1958年6月,琼斯和纳苏蒂安进行了多次会谈,在会谈中琼斯对纳苏蒂安表示,虽然目前美国对陆军的姿态不明显,但是美国已经采取了部分措施便于陆军反共^{[3](200)}。

由于印尼内战给国内政治带来冲击,1958年6月25日,印度尼西亚宣布内阁改组。左翼分子哈纳菲和托宾管辖的部门权力被苏加诺取消,但是仍然作为没有实际权力职位的部长保留在内阁中。美国对印尼的改组表示失望,但是不得不接受这个事实,如何加强纳苏蒂安的地位成了美国的唯一选择。6月25日,美国国务院批准了对印尼陆军的额外援助清单。援助项目包括美国向印尼陆军提供无线电设备、汽油发电机和干电池的出口许可证,同时还为印尼陆军的情报军官提供培训^{[3](205)}。

6月27日国务院和参谋长联席会议中讨论到印尼问题时,军方与国务院观点不太一致。罗伯逊同意先前琼斯的观点,认为印尼政府改组是令人失望的,左派分子仍然留在了内阁中。美国军方的泰勒和伯克将军认为印尼的改组对印尼形势的缓和有帮助,目前来说强化对纳苏蒂安的支持是极其重要的^{[3](214)}。

6月底外岛战事已经结束,叛乱基本得到了控制,印尼混乱的政治局面告一段落。美国对外岛彻底放弃了,重新依据近来印尼国内的变化来讨论下一阶段美国的对策显得尤为必要。在1958年7月30日罗伯逊在致国务卿杜勒斯的备忘录中,罗伯逊对目前印尼基本情况谈了几点:由于从5月20日决定开始接近政府和陆军中的反共和亲美分子,美国和印度尼西亚之间的紧张局势已经有了明显的缓和,印尼政府已经在言论和行动上都希望和美国改善关系以及决心采取反共行动;但由于缺少美国的反应,(印美关系的改善)这一阶段正在变缓。这个阶段再次表明苏加诺是稳定印尼

局势的关键人物,而且苏加诺也认为印尼共产党是对他地位挑战的严重威胁;陆军的反共倾向变得更加明显,而且印度尼西亚民族党也变成了积极反共派;印尼中央政府对支持叛乱者的来源和范围非常熟悉,借此印尼政府若指控“外部干涉”会对美国不利。最后结论中罗伯逊指出,目前是美国加强印度尼西亚陆军权力的最佳时机,应立即开始阶段性交付已经准备给与印尼陆军价值700万美元的武器,并且建议委派一名军官到印尼协同完成这个计划。罗伯逊还列举了“美国能够采取的可能行动方针”。在军事方面,为印尼陆军提供额外特别援助,同意为印尼军事营房的建设提供基金。给印尼陆军发放包括装备、少量武器和弹药的长期许可证。另外在航空、航运和进出口银行等方面提出新的行动方针。罗伯逊认为应该批准实施这些额外行动方针,认为美国如果不积极采取措施,那么影响印尼局势的潜力将下降^{[3](230-231)}。

1958年8月12日国务院、中情局、三军情报组织以及联合参谋部提出针对印尼的特别国家情报估计。该文件对当前印尼形势作了总体评估,概括为7点:① 印尼共在过去一年内实力明显上升,如果印尼1959年的大选如期进行,那么印尼共极有可能占据第一大党位置入主内阁。② 印尼共会继续目前的政策,试图通过合法手段夺取政权。③ 外岛叛乱者的行动已经使政府在军事和经济上承受重担。④ 陆军因为镇压外岛叛乱而实力大增,陆军领导人已经考虑采取反共措施,包括推迟选举的建议。⑤ 苏加诺已经顾虑到共产党势力的不断增加,但是他不愿使用武力或放弃其超越党派观念。他在极力利用共产党势力上升形成国内政治的平衡。⑥ 独立以来国内经济形势不妙,内战加剧了这一局面。⑦ 继续为反共领导人提供支持,这将阻止印尼共夺权^{[3](252-254)}。8月12日针对印尼的特别国家情报估计,清晰地分析了印尼目前基本状况,选择继续支持陆军来反共是美国的这一阶段的指导性原则。

8月13日琼斯和印尼政府正式签订了先前美国允诺的军事援助协议,协议规定美国将向印尼政府提供大约700万美元的援助。美国这次意图非常明显,借此象征性援助对苏加诺在随后8月17日独立纪念日例行演讲的内容施压影响。

1958年8月17日——印尼独立纪念日,苏加诺发表演说指出,西方国家阻碍了亚洲对民族主义政权的渴望,并且暗示印尼将同进步国家集团结盟。美国国务院对苏加诺的演讲非常失望。副国务卿赫脱在给琼斯的信中指出,苏加诺对资本主义和帝国主义阴谋进行了谴责,并暗示印尼与东方进步国家的联合,已经偏离了印尼一贯追求的中立立场。如果苏加诺的演说反映印度尼西亚政府的真实态度,那么美国应该考

虑调整其立场。因为美国提供给印尼的援助是基于印尼将继续推行中立主义的路线。如果印尼的最高掌权者主张同美国和自由世界的敌人结盟，那么就破坏了美国支持印尼的基础^{[3](258-259)}。

琼斯也表达了对苏加诺演讲内容的不满，但是，琼斯认为，目前美国对印尼政策的大体方针因为苏加诺的一次演说而发生改变是极其愚蠢的。琼斯指出，目前印尼国内唯一反共的力量是印尼陆军，美国的首要目标就是加强与印尼陆军的联系，并且使所有具有反共倾向的力量团结在印尼陆军周围。如果美国的这个目标实现，那么印尼将按照美国设想的方向前进。如果失败了，美国将丢掉印度尼西亚。鉴于此，美国不应该为苏加诺的政治煽动而左右^{[3](266)}。

8月20日，赫脱在给琼斯的信中同意琼斯的看法，反对因为苏加诺的一次演说而改变美国的现行方针。但对支持印尼陆军政策的实行应在一定时间内出现促使印尼形势好转的迹象^{[3](267-268)}。8月26日，在琼斯拜访苏加诺时，苏加诺适时地软化了其论调，认为美国误解了其演讲内容的立场，他认为尽管美国犯了错误，但是并没有抨击美国的意图。苏加诺并且暗示，在他9月1日的万隆讲话中，他将说些关于美国的好话^{[3](269-270)}。

国务院因此也松了口气。9月2日，琼斯致信国务院指出，自从美国交付军事援助开始，雅加达的气氛已经有了显著变化。但目前仍然不应该把赌注押在苏加诺身上，对其做适当的姿态很重要，也要避免其反对纳苏蒂安^{[3](271)}。9月8日，琼斯建议国务院应该尽可能推进对印尼陆军的军事援助计划，维持纳苏蒂安对美国的信心，同时为美国与印尼政府之间改善关系营造气氛^{[3](274-276)}。

9月22日，朱安达政府宣布原定于1959年的印尼全国第三次大选推迟一年，美国政府认为这是一个良好的信号。在9月25日召开的国家安全委员会第380次会议上，中情局代理局长卡贝尔认为，印尼推迟大选的决定显然是陆军压力的结果，陆军正在有计划的抑制共产党在印尼的发展^{[3](283)}。9月29日，琼斯建议继续对印尼进行经济和军事援助，加强反共分子并促进印度尼西亚与西方国家的联系^{[3](297)}。

军方也基本同意驻印尼使馆的观点，认为加速目前的援助计划十分必要。10月15日，罗伯逊对国务卿杜勒斯指出，印尼推迟大选的决定至少可以继续让印尼政治保持两年的稳定，美国应该借此在军事和民事部分拓展美国的利益。为此，罗伯逊建议国务院应该在以下5个方面推进援助。①军事方面：全面迅速地完成了8月1日的军事援助计划；根据1954年的共同安全法将扩大对印尼的军事援助计划提供资金。②消除对发放所有类型的民用飞机等出口许可证的限

制。③增加经济援助计划。④通知进出口银行，因为政治原因美国希望他们继续考虑在印度尼西亚符合其标准的计划。⑤通知荷兰和澳大利亚政府，美国打算继续进行对印度尼西亚在军事和经济部门的援助计划^{[3](297-299)}。

11月5日国务卿杜勒斯批准罗伯逊建议的扩大援助计划。两天后，国务院把此通知电致美国驻印度尼西亚大使馆。至此，美国开始了大规模对印尼中央政府和陆军的援助。在外岛危机后，美国把外交重新转回内岛，陆军已经被确立成为了一个可以信赖的对象。

二

1958年底美国国家安全委员会内各派已经基本形成了一致观点——选择支持陆军作为新的反共代理人。到1959年初，艾森豪威尔政府迫切需要一个确定的政策来贯彻美国对印尼外交的调整。

在1958年底，美国各方基本对陆军的反共立场没有怀疑。同时琼斯多次向国务院表示，应该保持和扩大当前的支持。要保持纳苏蒂安在陆军中的地位和威望，主要取决于他完善的装备^{[3](314)}。但此时美国政府对印尼的政策还基本遵循NSC5518号文件所制订的方针，这显然与目前印尼的实际情况不符合。经过1958年5月以来美国与印尼关系的逐步调整，美国对印尼新政策的雏形基本形成。

1959年1月底，美国国家安全委员会在NSC5518号文件和SNIE65-58号文件的基础上提出了NSC5901号文件，即“美国关于印度尼西亚的政策声明”。1月29日在国家安全委员会召开第395次会议上，各方积极讨论了美国的政策声明。

在讨论NSC5901号文件时，中情局局长艾伦·杜勒斯认为，苏加诺“有领导的民主”在随后的大选中可能实现，大约只有一半议员将属于民选，而另一半则是苏加诺认定的。印尼陆军仍然在印尼政治生活中扮演着重要角色。艾伦·杜勒斯对外岛的失败耿耿于怀，认为外岛在与中央政府的对抗中没有把握好机会^{[3](326-327)}。

在讨论印尼政策的时候，美国在西伊里安问题上的立场是一个重要方面。国务卿杜勒斯指出，荷兰政府在西伊里安问题上很敏感，目前荷兰就西伊里安问题给联合国的压力大于给美国的压力。英国也可能支持荷兰在西伊里安问题上的态度。如果印尼对西伊里安发动军事进攻，英国会向荷兰提供军事援助。国防部部长夸尔斯建议美国在西伊里安问题仍然应该保持中立态度，他同时指出荷兰反对目前对美国提供给印度尼西亚的军事援助，尽管他本人已经多次向荷兰表示此举是为了阻止印尼共夺权所采取的的必要措施。参

谋长联席会议代理主席伯克对当前美国的印尼政策表示满意,认为最近几个月美国已经慢慢地把印度尼西亚拖出了共产党的魔掌,而此举的实现正是借助于陆军参谋长纳苏蒂安。伯克认为当前应该继续美国的军事援助,不能使纳苏蒂安的地位受到削弱。

国务卿杜勒斯最后总结发言,他对中情局支持外岛的失败以及后来撤销支持做了全面辩护。他认为美国已经相当好的运用了策略并且有可能在印尼带来好结果。他同意伯克的观点,认为赢得印尼反共分子的信任就必须推行一个长期有效的军事援助计划。艾森豪威尔虽然不太同意约翰·杜勒斯前面为美国政策辩护的理由,但他仍然认同国务卿的话,即相比在外岛叛乱期间,现在美国可以选择更好的扶持对象^{[3](328)}。

会议最后决定采纳 NSC5901 号文件中的政策声明。1959 年 2 月 3 日艾森豪威尔批准了 NSC5901 号文件。至此 NSC5901 号文件取代 1955 年 5 月通过的 NSC5518 号文件“美国对印度尼西亚的政策”以及 1957 年 9 月 3 日通过的“关于印度尼西亚特别报告”的建议部分,成为此后美国对印度尼西亚新政策的基本方针。

NSC5901 号文件包括三个部分,即总体评估、政策目标和政策指导组成。在总体评估方面,NSC5901 号文件列出了 21 点,基本可以概括为以下几个方面。

(1) 对印尼整体局势的评估:美国对印尼政策面对的主要危险是印尼国内政治的不稳定性;印尼共力量的增长有可能导致共产党掌权或对中苏采取友好的政策;印尼的重要性在于连接着澳大利亚和亚洲,如果丢失印尼会对此地区产生严重的后果,这些因素决定了美国必须阻止这种可能性的出现。印尼部分领导人仍然对西方的动机表示怀疑,他们认为如果屈从于西方,印尼将不可避免失去国际行动的自由。他们反对印尼加入任何军事条约组织,认为这只能加剧国际局势的紧张。

(2) 对印尼共产党的分析:印尼共是目前印尼政党中最具有纪律性的政党。1957 年和 1958 年的地方选举已经表明印尼共的公众支持在稳步上升。印尼的大选被推迟了一年,这延缓了印尼共继续发展的态势。印尼共支持苏加诺总统和赞同政府对外岛叛军的军事行动,这些行为已使得公开压制印尼共在目前的印尼政治生活中的地位很难实现,并且将使任何政府面临屈从于西方的指责。印尼共不可能通过武力公开夺取政权,大选的推迟可能延误印尼共通过合法选举来获得政权。但是印尼政府的低效,在印尼共的颠覆、合法政治手段或暴力措施下,印尼仍然有可能倒向共产主义。

(3) 对印尼政府及非共阵营的分析:印尼一些非共领导人和政党代表已经认识到共产党给国家带来的

危险,他们现在更加愿意与军队合作。在军队的支持下,他们现在可以在政治领域扭转反击共产党的形势。现在印尼政府的非共产党姿态在苏加诺总统、陆军的纳苏蒂安和朱安达首相之间保持着微妙的平衡。苏加诺在国家政治生活中掌握绝对控制权,但是他并不像亚洲其他国家的领导人一样直接控制政权,他一直主张“有领导的民主”。苏加诺仍然是印尼政权必不可少的象征者。苏加诺也担心印度尼西亚共产党势力的增长,但是他不愿意使用武力或不愿意抛弃其超越党派斗争的地位,他可能寻求控制非共产党来平衡印度尼西亚共产党的力量。陆军和陆军军官的非共产党倾向是印尼共产党力量持续增长的主要障碍。这种形势相当程度来自于美国军事学校的训练给他们留下的良好印象,这些军官现在掌握要职,他们已经接受了美国的组织、装备和训练方式。陆军在反共将领纳苏蒂安的领导下,已经在印尼政治舞台上扮演着一个重要角色,包括在政策的制订方面。

NSC5901 首次把美国对印尼的目标分为两个方面,即短期目标和长期目标,并且把以前的行动方针改为主要政策指导。短期目标为:防止共产党通过公开的武装进攻、颠覆、经济控制或其他手段控制印度尼西亚或印度尼西亚极其重要的部分。长期目标为:建立一个政治稳定、经济独立并且对西方友善的国家,具有抵制国内外共产主义的意志和能力,并且拒绝向中苏集团提供其人力、自然资源及战略位置。政策指导主要为承认目前印尼的实际政治状况,容忍苏加诺的中立主义政策,发展非共产党的政治势力和支持印度尼西亚陆军。具体执行为:

(1) 依据宪法所允许的各种可行的方式,包括必要的军事措施,防止印尼共产党通过公开的武装进攻、颠覆、经济控制或其它手段控制印尼及其重要组成部分。

(2) 目前必须接受印尼中立主义政策,即使印尼目前的政权同中苏集团保持外交、贸易和文化关系,美国应努力保证使这些关系适当地被印尼与自由世界的关系所平衡。

(3) 寻求官方和个人关系以及美国同印度尼西亚关系的共识,鼓励苏加诺把美国视作印尼的一个朋友,寻求约束和遏制苏加诺对印尼政治和经济发展影响的有害方面。

(4) 为了促进非共产党势力的发展,鼓励叛乱者同中央政府的和解,鼓励非共产党政治和军事领导人之间及政党之间的协调。

(5) 保持和加强美国同印尼警察和军队的联系;通过先前达成援助基础上提供适当的武器、装备和训练,增强印尼警察和军队在印尼保持内部安全以及与共产党斗争的能力。

(6) 促进印尼同东南亚其它国家关系的发展，特别是与澳大利亚、日本、菲律宾和马来亚联邦关系的改善。寻求机会促使印尼同荷兰关系的良性发展。

(7) 优先对待且积极提供援助那些孤立印尼共产党、迫使印尼共产党采取公开反对印尼政府的立场的计划和方案。

(8) 鼓励政府官员反对共产党的活动，并鼓励工人、农民和小商人阶层的反共意识。

(9) 在西伊里安问题上继续保持中立政策^{[3](334-344)}。

NSC5901 号文件的出台意味着美国对印尼的政策有了新的思路，由于中情局秘密支持外岛的失败，美国政府对印尼的认识更趋于客观和成熟，在深刻理解印尼中立主义外交选择和国内政治实际构成后，美国对印尼的政策显得更加具有耐心，更有针对性。不同于 NSC5518 号文件谋求直接把印尼拉入到西方阵营中去，NSC5901 强调美国应该先容忍印尼的现实情况，特别是苏加诺和印尼中立主义的外交，最终在印尼谋求建立一个反共和亲西方政权的长远目标。NSC5901 号文件中明确了陆军已经成为美国的印尼外交政策中的重要角色。

在新政策的指导下，美国促进了同印尼关系的稳固发展。1959 年 3 月 28 日助理国防部长欧文致函罗伯逊指出，美国当前应该扩大援助以实现美国在印度尼西亚的目标^{[3](362)}。4 月 10 日，罗伯逊回复欧文时指出，目前对印尼推行一个长期的军事援助计划不太现实，如果印尼政府在重组的过程中出现一个稳定且反共的政府，那么可以考虑进一步军事援助计划^{[3](367-368)}。

就在美国军方讨论对印尼新的援助方案时，印尼“有领导的民主”的新政治体制开始形成。1959 年 4 月 22 日，苏加诺以印尼政府的名义正式对制宪会议建议，印尼应该回到 1945 年的宪法体制上去。制宪会议内部意见不一，就此展开激烈讨论。印尼民族党和印尼共产党表示接受苏加诺的方案。穆斯林政党不愿意接受这个方案，他们认为这是印尼政治的倒退，这样无疑就是降低了政党在政治活动中的作用。但该党由于自身实力的弱小，并没有采取公开反对苏加诺的行为。军方则是苏加诺坚定的支持者，在 6 月 2 日制宪会议反对苏加诺的提案时，纳苏蒂安就采取了禁止政治活动来配合苏加诺的建议的通过。

7 月 5 日，苏加诺宣布解散制宪会议并且正式宣布印尼采用 1945 年宪法。次日内阁总理朱安达把权力归还苏加诺。7 月 10 日，印尼“有领导的民主”政治体制正式形成。苏加诺兼任总理，朱安达为内阁首席部长，纳苏蒂安为国防与安全部长并兼任陆军参谋长。同时，民族委员会被新成立的最高评议会和临时人民

协商会议取代。

在印尼“有领导的民主”制度内阁形成后，美国国务院极其乐观。1959 年 7 月 16 日代理国务卿狄龙指出：相对前任内阁来说，新内阁有利于向美国设想的方向发展。内阁中没有左派占据核心位置，陆军的反共领导人都在其中占据着有利地位，这样的内阁可能在政治倾向性上比前任更加保守^{[3](413)}。

9 月底，琼斯致函国务院指出：对印尼陆军的军事援助已经加大了他们与印尼共之间的不和，同时苏加诺和陆军已经开始团结起来。苏加诺与印尼共之间的冲突可以预见，这对美国的政策目标是极为有利的。当前应该适当加大对印尼的援助水平以保持良好的势头^{[3](435-438)}。

1960 年 1 月 12 日，太平洋司令部总司令费尔特在参谋长联席会议上指出，过去的一年美国对印度尼西亚的军事援助已经对印尼陆军产生了有益影响。目前印尼陆军统帅部是亲美的，并且坚定反对国内外共产党^{[3](463)}。

在军方和驻印尼大使馆的推动下，1959 年 12 月 7 日国务院指令琼斯通知纳苏蒂安、朱安达和其他印度尼西亚官员，美国准备在 1960 年财政年度支出计划中，将继续根据 1958 年 8 月 13 日销售协定的条款提供印尼军队额外的军事装备和服务^{[3](455)}。

12 月 8 日国务院和中情局以及陆海空三军的情报组织和联合参谋部提出 NIE65-2-59 报告，即“印度尼西亚的前景”。该报告的主旨就是分析印度尼西亚目前的形势并且估计今后两年的发展可能。报告认为，印尼经济仍在持续恶化，但政治局势趋于稳定。苏加诺仍然在国家政治生活中处于绝对地位。在纳苏蒂安领导下的印尼陆军已经强化了其在国家政治与管理中的角色，并且采取了一些限制共产党活动的措施。随后的一年，印尼不会发生剧烈的政治变动，陆军的地位将更加稳固，它与印尼共产党之间的对抗将变得更加尖锐^{[3](456)}。报告的基调认为 1960 年的美印关系将是乐观的。

事实正是如此，1960 年 10 月苏加诺和纳苏蒂安谋求正式访问美国。美国各部门谨慎把握与印尼主要政治和军事领导人的接触机会，做了详细的安排。特别是针对纳苏蒂安，琼斯和国防部取得一致意见，认为美国应该在纳苏蒂安的访美过程中传递这样的信息：美国将大幅增加对印度尼西亚政府的军事和经济援助，但这取决于印尼政府积极实施促进国家政治稳定的合理计划，特别是政府应该继续抑制印尼共的权力；如果陆军由于在同印尼共的冲突中发现自己能控制印尼，美国可以直接提供大规模的军事和经济支持。在苏加诺与纳苏蒂安之间，美国尽量做到表示出支持纳苏蒂安的姿态，但又不能遭来苏加诺的反感

[3](542-544)。就在琼斯表明观点后的三天,9月29日负责远东事务的助理国务卿帕森斯就会见了纳苏蒂安,明确表达了美国的态度。帕森斯指出,美国不期望陆军过早和印尼共摊牌,但是意外出现后,美国应该让纳苏蒂安知道美国的态度是什么^{[3](547-549)}。

这是美国首次直接向印尼陆军领导人清晰地表明自己的观点,它成了美国支持陆军最直接信号。随后美国国家安全委员会制定了贯彻这一方针的新政策。也就是1960年12月19日拟定的NSC6023号文件,即“美国对印度尼西亚的政策声明草案”。27日参谋长联席会议首先从军事上表明这个政策是可以接受的。29日国家安全委员会召开的第472次会议上讨论了NSC6023号文件,1961年1月2日艾森豪威尔未做改动的批准了该文件^{[3](590)}。

NSC6023号文件和先前的NSC5901号文件对印尼的基本认识没有实质性的区别,仍然认为大部分印尼领导人都参与了印尼独立革命运动,他们对西方国家有种天生的排斥。印尼共产党在印尼已经获得了长足的发展,它已经成为了印尼重要的政治力量之一。由于马斯友美和社会党被解散,印尼内部正面对共产党的力量被削弱。

NSC6023号文件与NSC5901号文件无论在指导方针和行动目标上基本一样,唯一区别就是在NSC6023号文件指导方针的最后一条主张通过联合国途径来解决印尼的西伊里安问题。再就是更加鲜明地强调了对陆军的支持。由于苏加诺“有领导的民主”体制的实行,政党已经在印尼政治生活中丧失了舞台,反共的重担直接落于印尼陆军之手。NSC6023号文件最终把陆军作为了美国制衡印尼国内政治向左倾发展的唯一代理人。从长远来看,这一政策对后来印尼政治的发展产生了深远影响。

参考文献:

- [1] 代保平. 战后美国对印度尼西亚外交政策的形成——暨美国国家安全委员会5518号文件的出台 [J]. 历史教学, 2009, (5): 59-67.
- [2] 代保平. 1956-1958年印度尼西亚外岛叛乱与美国的隐蔽行动[J]. 陕西师范大学学报, 2007, (2): 77-84.
- [3] Department of State. Foreign Relations of the United States 1958-1960(第17卷)Indonesia[Z]. Washington D.C.Government Press Office, 1994.

The Formation Of U.S Diplomatic Policy to supporting Indonesia's Army during 1960's——As U.S. National Security Council document of 6023 issued

DAI Baoping

(Department of Social Sciences, Hubei University of Economics, Wuhan 430205, China)

Abstract: After suppressing the Indonesia's Outer Islands rebellion which was supported by the CIA of U.S. Eisenhower Administration readjusted the policy of diplomacy to Indonesia. In the process of readjusting the policy, the opinion of the U.S State Department and Military took a leading role, That is, the government should have more contracts with the anti-Communist Indonesian army. Later, The NSC5901 document passed clearly stated that the Indonesian Army had played an important role in the policy of diplomacy to Indonesia. In July 1959, the Indonesia's political system came back to the Sukarno statement “The Guided Democracy”, while the political parties went to death in Indonesia. Supporting the Indonesia's Army was particularly urgent. NSC6023 had reconfirmed it. So far, the army had become the role agent for America to count balance the development of the left extreme in Indonesia.

Key Words: Eisenhower Administration; CIA; Cold War strategy of the U.S.A; coup detat in Indonesia; diplomatic policy files of the U.S.A

[编辑: 汪晓]