

印尼出国移民治理中的民族共同体外延演变^{*}

陈礼豪

内容提要 民族国家中,国籍政策可作为观察民族共同体外延演变的重要窗口。印尼虽不是传统意义上的“移民大国”,也随着21世纪以来海外印尼人社群的不断壮大而踏上国籍政策改革之路。在向内整合不同族群与向外接触出国移民的互动下,印尼出国移民治理中的民族共同体外延呈独立初期“收紧”、苏哈托威权统治期“部分拓展”和民主化时期“全面拓展”的趋势演变。以此为基础,补充跨案例比较和体系层次的分析可进一步深化相关研究。

关键词 印尼 出国移民治理 民族建构 海外印尼人 多重国籍

一、引言

民族国家(nation-state)中,国籍是彰显民族共同体成员法律身份的基本标识;国籍政策划定了索取“效忠”(allegiance)和给予“保护”(protection)对象的范围,可作为观察民族共同体外延演变的重要窗口。1930年海牙国际会议通过《关于国籍法冲突的若干问题的公约》后,“单一国籍原则”逐渐成为国际共识。这意味着在绝大多数情况下,出国移民归化(naturalize)并获取他国身份后,将不再被视为国籍国民族共同体的一员。但自20世纪末以来,随着人的跨国流动性不断增加,美西方发达国家率先推动针对“单一国籍原则”的政策改革,部分发展中国家则跟进效仿。^①

印尼虽非传统认知中的“移民大国”,但也随着海外印尼人(Masyarakat Indonesia di Luar Negeri)数量的不断攀升而踏上国籍政策改革之路。^②2016年8月,印尼能源矿务部部长阿詹德拉(Arcandra Tahar)因被曝曾在海外生活期间取得美国公民权,上任仅20天就遭火速撤职,引发印尼社会有关是否允许出国移民持有双重国籍的热议。^③2017年,印尼推出旨在提高出国移民与祖(籍)国凝聚力的“海外卡”(Kartu Masyarakat Indonesia di Luar Negeri, KMILN),被认为是通过“族裔身份制度”将出国移民视作印尼民族的特殊成员。^④与此同时,有关印尼出国移民的研究迅

* 本文是国家社科基金重大项目“海外华人与人类命运共同体研究”(项目批准号:21&ZD022)的阶段性研究成果。感谢《世界民族》编辑老师及审稿专家的指导与修改建议,作者文责自负。

① Benjamin V. Carino, “Initial Assessment of the Citizenship Retention and Reacquisition Act and the Absentee Voting Act: Policy Issues and Problems”, in Virginial A. Miralao and Lorna P. Makil (eds.), *Exploring Transnational Communities in the Philippines*, Quezon City: Philippine Migration Research Network and Philippine Social Science Council, 2007, pp. 112–156.

② Riwanto Tirtosudarmo, “The Indonesian State’s Response to Migration”, *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, vol. 14, no. 1, 1999, pp. 212–228.

③ Susi Dwi Harijanti, “Report on Citizenship Law: Indonesia”, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/45372/GLOBALCIT_CR_2017_04.pdf.

④ 陈礼豪、张振江:《跨国移民的兴起与东盟国家的应对》,载《东南亚纵横》,2021年第3期。

速成为一门显学,其悠久的移民传统被学界“重新发现”,丰富的治理实践和经验也日益受到重视。^① 在现有研究基础上,本文的核心问题是:为何印尼近年会推动国籍政策改革,以维系出国移民的民族共同体成员身份?

目前,学界主要从下列三个角度解释祖籍国维系出国移民民族共同体身份的动因。第一,从国民经济发展的角度,即将祖籍国接触、拉拢、凝聚出国移民的行为归因于其国民经济发展对出国移民汇款、投资、知识转让和政治影响力的倚重。^② 第二,从政治现代化的角度,即认为祖籍国的民族共同体身份是出国移民的一项“天赋人权”,其维系与否取决于祖籍国的政治现代化程度。^③ 第三,从民族建构的角度,即认为全球化时代的民族建构话语转变了出国移民的角色和形象,使祖籍国通过政策工具和结构性官僚形式最大化出国移民在民族建构中的推定利益。^④

① 详见沈燕清:《分权化背景下的印尼海外移民治理研究》,载《东南亚研究》,2015年第1期;沈燕清:《印尼海外侨汇治理及其对策研究》,载《南洋问题研究》,2015年第4期;Palmira Permati Bachtiar, “Migration Outflow and Remittance Patterns in Indonesia: National as well as Subnational Perspectives”, *Philippine Journal of Development*, vol. XXXVIII, no. 1 & 2, 2011, pp. 27 – 55; Julia Martinez & Adrian Vickers, “Indonesian Overseas: Deep Histories and the View from Below”, *Indonesia and the Malay World*, vol. 40, no. 117, 2012, pp. 111 – 121; Antje Missbach, “The Waxing and Waning of the Acheness Diaspora’s Long-distance Politics”, *Modern Asian Studies*, vol. 43, no. 3, 2013, pp. 1076 – 1077; Charlo Setijadi, “Harnessing the Potential of the Indonesian Diaspora”, *Trends in Southeast Asia*, no. 18, 2017; Mirjam Lücking, “Working in Mecca: How Informal Pilgrimage-Migration from Madura, Indonesia, to Saudi Arabia Challenge State Sovereignty”, *European Journal of East Asian Studies*, no. 16, 2017, pp. 248 – 274; Susi Dwi Harijanti etc., “Citizenship and the Indonesian Diaspora: Lessons from the South Korean and Indian Experiences”, *Border Crossing: Transnational Working Papers*, vol. 8, no. 2, 2018, pp. 297 – 310; Bilal Dewansyah, “Indonesian Diaspora Movement and Citizenship Law Reform: Towards ‘Semi-dual Citizenship’”, *Diaspora Studies*, vol. 12, issue 1, 2018, pp. 1 – 12; Ernst Spaan & Ton van Naerssen, “Migration Decision-making and Migration Industry in the Indonesia-Malaysia Corridor”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 44, no. 4, 2018, pp. 680 – 695; Maria Platt, “Migration, Moralities and Moratoriums: Female Labour Migrants and the Tensions of Protectionism in Indonesia”, *Asian Studies Review*, vol. 42, no. 2, 2018, pp. 1 – 18; Sri Endah Pujatin, “Indonesian Voting from Abroad: Highly Educated Citizen Participation in the 2019 Election at Tokyo Polling Station”, *The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning*, vol. 2, no. 1, 2021, pp. 1 – 14。

② 详见 Alan Gamlen, “Why Engage Diasporas” in Robin Cohen and Carolin Fisher (eds.), *Routledge Handbook of Diaspora Studies*, Oxon: Routledge, 2019, pp. 302 – 310; Myra A. Waterbury, “Bridging the Divide: Towards a Comparative Framework for Understanding Kin State and Migrant-sending State Diaspora Politics”, in Rainer Bauböck and Thomas Faist (eds.), *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, pp. 131 – 148; Ben Page and Claire Mercer, “Diaspora and Development”, in Robin Cohen and Carolin Fisher (eds.), *Routledge Handbook of Diaspora Studies*, Oxon: Routledge, 2019, pp. 320 – 327; Graham Hassall, “Citizenship in the Asia-Pacific: A Survey of Contemporary Issues”, in Alastair Davidson and Kathleen Weekly eds., *Globalization and Citizenship in the Asia-Pacific*, UK: Macmillan Press Ltd., 1999, pp. 49 – 70; 李涛:《试论近三十年来菲律宾的侨务政策及其作用》,载《东南亚纵横》,2012年第6期;路阳:《菲律宾政府的海外菲律宾人政策探析》,载《华侨华人历史研究》,2014年第3期。

③ 详见 Robyn M. Rodriguez, “Migrant Heros: Nationalism, Citizenship and the Politics of Filipino Migrant Labor”, *Citizenship Studies*, vol. 6, no. 3, 2002, pp. 341 – 356; Low Choo Chin, “Malaysian Diaspora Philanthropy: Transnational Activism, Mobilization and Resistance”, *Diaspora Studies*, vol. 10, no. 2, pp. 152 – 174; 沈燕清:《分权化背景下的印尼海外移民治理研究》,载《东南亚研究》,2015年第1期;施雪琴:《印度尼西亚移民政策法规》,载李明欢主编:《各国移民政策法规比较研究》,暨南大学出版社,2018年,第73—100页;代帆、李涛:《菲律宾移民政策法规》,载李明欢主编:《各国移民政策法规比较研究》,暨南大学出版社,2018年,第46—72页。

④ 详见 Jen Dickinson, “Postcolonial States, Nation-Building and the (Un) Making of Diasporas”, in Robin Cohen and Carolin Fisher (eds.), *Routledge Handbook of Diaspora Studies*, Oxon: Routledge, 2019, pp. 260 – 267; Thomas Faist, “Diaspora and Transnationalism: What Kind of Dance Partners?” in Rainer Bauböck and Thomas Faist (eds.), *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, pp. 9 – 34; Myra A. Waterbury, “Bridging the Divide: Towards a Comparative Framework for Understanding Kin State and Migrant-sending State Diaspora Politics”, in Rainer Bauböck and Thomas Faist (eds.), *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, pp. 131 – 148; Cristina Szanton Blanc, “A Filipino Extension of the National Imaginary and of State Boundaries”, *Philippine Sociological Review*, vol. 44, no. 1/4, 1996, pp. 178 – 193; Caroline S. Hau, “Rethinking History and ‘Nation-Building’ in the Philippines”, in Wang Gungwu (ed.), *Nation-Building: Five Southeast Asian Histories*, Singapore: ISEAS Publications, 2005, pp. 39 – 67; Filomeo V. Aguilar Jr., “Political Love: Affect, Instrumentalism and Dual Citizenship Legislation in Philippines”, *Citizenship Studies*, vol. 22, no. 8, 2018, pp. 829 – 854; Anna Lyne P. San Juan, “To Be or Not To Be Natural-born: The Status of Persons Who Retained or Reacquired Philippine Citizenship Under the Citizenship Retention and Reacquisition Act and Its Implications on the Right of Suffrage”, *Ateneo Law Journal*, vol. 49, no. 1, 2004, pp. 180 – 211。

本文认为,多数祖籍国对20世纪末兴起之跨国移民潮的回应,本质上是“超越现有民族边界的再认同(reidentification)”^①。因此,在解释印尼近年为何推动国籍政策改革以维系出国移民的民族共同体成员身份时,必然要突出民族建构的因素。具体而言,应从长时段把握印尼向内整合(integrate)不同族群、打造统一民族认同与向外接触(outreach)出国移民、变革民族共同体边界既有假定的相互关系。基于此,本文首先通过剖析向内整合不同族群与向外接触出国移民的关系内核提出解释框架;其次通过追踪印尼出国移民治理中的民族共同体外延演变过程进行验证;最后立足验证结果提出进一步深化研究的方向。

二、向内整合不同族群与向外接触出国移民

在民族国家向内整合不同族群与向外接触出国移民的过程中,民族主义是最常用也是最见效的意识形态工具。这源于与民族主义紧密捆绑的民族建构设想在前,而民族国家对跨越边境的移民管控以及对领土内多元族群的整合在后。而将民族国家、出国移民和内部多元族群视作不同的行为体,则可以发现少数族群移民是三者互动的关键中介。有了上述论点的支撑,即可搭建向内整合不同族群与向外接触出国移民的互动解释框架。

(一) 民族主义催生的“孪生机制”

自法国大革命以来,以民族为认同的政治单元逐渐成为国际体系中最重要的行为体。一战后确立的“民族自决”原则,进一步使民族成为争取平等政治权益的重要合法性来源。但在民族国家打破壁垒、整合认同及建构民族性(nationality)的过程中,少数族群(ethnic minorities)的利益往往被忽略。为此,民族国家内部的少数族群,也通过建构次民族(sub-nation)的政治实践抵制中央政权的整合。因而在一些分离运动研究者眼中,“分离主义是民族主义的变种”;而作为分离主义实践形式的分离运动,则是“民族国家建设的副产品”。^② 与此类似,向外接触出国移民、制定和发展相关治理措施,也是民族国家塑造民族认同、对社会进行动员以汲取资源过程中的副产品。有学者认为,民族国家是有史以来规模最大的社会资源俘获器(capture machine)。它们通过各种法律、强制和政治技术整合人口,并对价值(value)和盈余(surplus)进行协调、控制和汲取,将社会生活和生产的流动联系在一起。而通过制定和发展治理政策同出国移民进行接触和互动,“只是在某种程度上对民族国家汲取能力(extractive capacities)的拓展”。^③ 另有学者指出,民族国家向外接触出国移民、制定和发展相关治理措施就是对民族共同体外延的拓展,其目的是将国家对人口的控制延伸至领土边界之外。^④

鉴于民族国家向内整合不同族群与向外接触出国移民均同民族建构存在上述联系,有学者进一步假定,无论是分离运动的次国家认同建构还是出国移民的跨国认同建构,都再度激活了民族国家的身份建构。^⑤ 还有学者从谱系学(genealogy)的角度,直接将国家与出国移民、离散者的互动以及分离运动的形成概括为由民族主义触发的“孪生机制”。一方面,国家的政治边界与族裔的版图

^① Jonathan Friedman, “Transnationalization, Socio-political Disorder, and Ethnification as Expressions of Declining Global Hegemony”, *International Political Science Review*, vol. 19, no. 3, 1998, pp. 233–250.

^② 周光俊:《何种分离?谁之命运——一项关于分离运动概念的梳理》,载《世界经济与政治》,2017年第10期。

^③ Caroline S. Hau, “Rethinking History and ‘Nation-Building’ in the Philippines”, in Wang Gungwu (ed.), *Nation-Building: Five Southeast Asian Histories*, Singapore: ISEAS Publications, 2005, pp. 39–68.

^④ Cristina Szanton Blanc, “A Filipino Extension of the National Imaginary and of State Boundaries”, *Philippine Sociological Review*, vol. 44, no. 1/4, 1996, pp. 178–193.

^⑤ Jonathan Friedman, “Transnationalization, Socio-political Disorder, and Ethnification as Expressions of Declining Global Hegemony”, *International Political Science Review*, vol. 19, no. 3, 1998, pp. 233–250.

之间通常并不一致,政治边界分隔族裔-文化(ethno-cultural)共同体的客观现实可能阻碍共同体实现其政治愿景。而当这些族裔-文化共同体与某个独立的政治单元存在效忠关系时,便有机会产生分离运动或国家同出国移民、离散者的互动。另一方面,即便国家已成功实践其民族观念(national idea),也不能排除;甚至还可能助长族裔共同体对建构政治民族的渴望,从而引发分离主义或民族统一主义(irredentist)^①的冲动。因为分离主义和民族统一主义早已潜藏在民族国家的诞生与成熟过程中,二者均由民族国家所建构的民族观念自我生成(self generating)。总之,民族国家向内整合不同族群与向外接触出国移民都同现有民族的建构与维系相关,也都是对产生新的民族认同或维系既有认同过程中某些“缺陷”(flaws)的回应,二者之间存在一种“二重属性”(duality)^②。

(二) 少数族群移民是关键中介

从行为模式上看,向内整合不同族群则往往与既有国家民族(state-nation)的“消解”(disintegrate)相对抗,而向外接触出国移民往往可能导向既有民族共同体边界的拓展。行为模式的异质性增加了直观把握二者互动框架的难度。为此,有必要聚焦二者产生互动的中介——少数族群移民。一些将少数族群移民视作独立行为体的研究者发现,远距离民族主义(long-distance nationalism)是除分离主义和民族统一主义以外的另一种民族主义变体。少数族群移民在主体意识觉醒后,可能会借助通信和传输技术革命贯彻自我关于“故乡”(homeland)的认知、想象,以及群体利益诉求,由此成为新的独立行为体。^③有关远距离民族主义的研究通过强调少数族群移民主体性,既揭示了民族国家、出国移民和内部多元族群三边互动的图景,也还原了向内整合不同族群与向外接触出国移民互动解释框架的关键中介。

具体而言,少数族群移民基于对“故乡”自成一体的认知、想象和族群利益,既可能倾向于追逐次国家认同的分离运动,也可能与民族国家向外接触出国移民激发的民族统一主义相向而行。理想情形下,民族国家、出国移民和内部族群整合对象可以少数族群移民为中介,通过向内整合不同族群与向外接触出国移民的互动,可衍生三类四种民族共同体外延演变趋势。(见图1)

第一,向内整合不同族群与向外接触出国移民均处在低位,民族共同体外延趋于“收紧”。此时,民族国家对出国移民的关注和影响较少,中央政府采取“一刀切”的治理措施将部分出国移民排除在民族共同体之外。

第二,向内整合不同族群处在高位但向外接触出国移民处在低位,民族共同体外延趋于“部分拓展”。此时,民族国家对出国移民的关注和影响同样较少,但中央政府基于现实需要,对主动向其靠拢的部分出国移民调整治理措施。

第三,向内整合不同族群处在低位但向外接触出国移民处在高位,民族共同体的外延也趋于

① 笔者注:也有学者将之译为“领土收复主义”。

② Yossi Shain and Martin Sherman, “Dynamics of Disintegration: Diaspora, Secession and the Paradox of Nation-states”, *Nations and Nationalism*, vol. 4, no. 3, 1998, pp. 321–346.

③ 详见 Benedict R. O'G. Anderson, *Long-distance Nationalism: World Capitalism and the Rise of Identity Politics*, Amsterdam: Center for Asian Studies, 1992; Yossi Shain & Aharon Barth, “Diasporas and International Relations Theory”, *International Organization*, vol. 57, issue 3, 2003, pp. 449–479; Nina Glick Schiller, “Long-Distance Nationalism,” in Carol R. Ember, Melvin Ember and Ian A. Skoggard (eds.), *Encyclopedia of Diasporas: Immigrant and Refugee Cultures around the World (Volume 1: Overviews & Topics)*, New York: Springer, 2004, pp. 570–580; Fiona B. Adamson and Madeleine Demetriou, “Remapping the Boundaries of ‘State’ and ‘National Identity’: Incorporating Diasporas into IR Theorizing”, *European Journal of International Relations*, vol. 13, no. 4, pp. 489–526; [美]本尼迪克特·安德森著,甘会斌译:《比较的幽灵:民族主义、东南亚与世界》,译林出版社,2012年,第72—93页;梁茂春:《远距离民族主义:离散族群的跨国政治认同与实践》,载《世界民族》,2020年第1期。

“部分拓展”。此时,民族国家积极关注和影响出国移民,中央政府从部分出国移民中获取支持。第四,向内整合不同族群与向外接触出国移民均在高位,民族共同体外延趋于“全面拓展”。此时,中央政府面向全体出国移民调整治理措施。

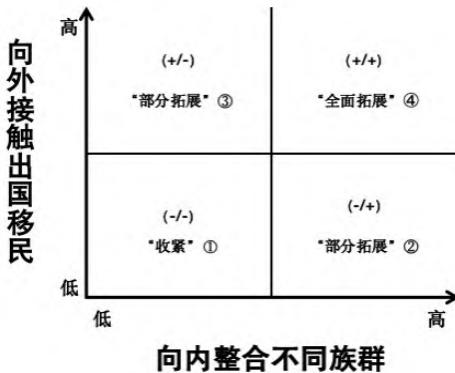


图1 “接触”与“整合”相互作用下的民族共同体外延演变①

需指明的是,上述三类四种趋势仅由理论推演得出,在印尼单一案例中不一定都能得到验证。

三、印尼独立初期“收紧”民族共同体外延

独立初期,印尼向内整合不同族群与向外接触出国移民均在低位,出国移民治理中的民族共同体外延演变符合第一种理想情形。一方面,部分非原住民等少数民族对印尼政府“强制同化”方针产生抵触情绪。另一方面,印尼任由部分有抵触情绪的少数民族出国脱籍,且在安置归国的独立前出国移民中作为比较有限。基于此,印尼颁布并严格执行《1958年国籍法》“收紧”民族共同体外延,将部分出国移民排除在民族共同体之外。

(一) 向内整合不同族群处在低位

印尼独立初期以“建立一个完整的没有各种少数民族的民族”为目标,即通过严厉的人为措施实现社会同质化,具有鲜明的“强制同化”意味。^②实际上,印尼的“强制同化”方针在1928年已奠定。当时,以苏加诺为首的独立运动核心人物提出“建立一个国家——印度尼西亚,一个民族——印度尼西亚民族,一种语言——印度尼西亚语”的“青年誓词”,被印尼民族主义者奉为圭臬。1945年,苏加诺进一步提出“民族主义、人道主义、民主、社会公正和信仰神道”的“建国五基”指导思想,成为“强制同化”另一源泉。^③印尼独立初期的“强制同化”具有双重性,既针对外来的非原住民少数民族,也面向与主流社会发展相隔离、生活在“孤立社会”(masyarakat terasing)中的原住民少数民族。1950年起,印尼中央政府持续在经济和文化领域推出贯彻“强制同化”方针的法令和条例。如1954年,印尼政府要求门塔瓦伊人(Mentawai)等原住民部落接受“文明化”改造,具体措施包括:(1)禁止传统信仰改宗基督教或伊斯兰教;(2)禁止保留男性蓄长发、缠腰布和凿掉门牙等习俗;(3)就近搬迁到有教堂和学校的村庄。^④

“强制同化”很快引发部分少数民族的抵触,他们以多种形式表达不满。如1950年4月25日,

① 资料来源:笔者自制。

② 杨阳:《二战后印尼政府的华人政策与华人参政》,载《东南学术》,2003年第2期。

③ 汤平山:《从同化政策到多元文化政策——谈印尼政府华侨华人政策的变化》,载《当代亚太》,2001年第6期。

④ 高鹏:《印尼现代国家的建构——以央地关系、族群、宗教三位一体关系为视角的考察》,载《社会科学》,2022年第2期。

一批少数族群精英占据马鲁古群岛中部及东南部,宣布成立“南马鲁古共和国”(Republik Maluku Selatan, RMS)。1950年9月至12月,印尼政府军分批进驻“南马鲁古共和国”活动区,该组织残余势力在克里斯蒂安·苏莫基尔(Christiaan Soumokil)领导下逃往斯兰岛(Ceram)发动游击战。^①1954年,华人萧玉灿在任“印尼国籍协商会”总主席期间也多次公开批评“强制同化”方针,并呼吁以“自然统合”作为替代。^②1958—1961年,西苏门答腊还爆发了主要由当地米南加保人支持的地方政权与中央政府的军事冲突。^③然而,不管是激烈地抗争还是温和地寻求替代方案均未动摇印尼政府推行“强制同化”的决心。因此,部分少数族群选择离开印尼。如1951年初,约12500马鲁古人离开印尼前往荷兰。^④1955年前后,则有一批前往荷兰本土及其海外领地的少数族群移民,他们被荷兰人称作“spijtoptanten”,即“后悔入印尼籍者”。^⑤20世纪50年代末,另有一批流向中国大陆(内地)、台湾和香港的少数族群移民。^⑥1961年中,则有一批米南加保人在西苏门答腊的冲突结束后去往马来西亚。^⑦有研究表明,对“强制同化”的抵触正是这一时期少数族群离开印尼的主要原因。^⑧

(二)向外接触出国移民也处在低位

独立初期的印尼向外接触出国移民所处地位表现上有两种:一是先任由部分有抵触情绪的少数族群出国,后又单方面终止协商移民的归国安排;二是拒绝有归国意愿的独立前出国移民回原籍地定居,并引导他们二次出国谋生。

如前所述,印尼在独立初期有几批因抵触“强制同化”出国的少数族群移民。印尼政府对他们采取任由出国脱籍的态度。例如,印尼在对“南马鲁古共和国”采取军事行动期间,曾以防止支持叛乱为由拒绝将约8000名出身自马鲁古群岛的荷印军人解散回乡。马鲁古群岛局势初步稳定后,这批军人及其家属因忧虑遭民族主义者清算而要求出国暂避。^⑨1951年初,荷兰提出接走这批军人及其家属并临时安置在12个由纳粹集中营改建的收容设施中。印尼不仅没有反对,更承诺时机成熟时协调符合条件者归国。^⑩但这批军人及其家属抵达荷兰后,仅少部分人与印尼驻当地使领馆保持联系,多数人则日益倾向“南马鲁古共和国”且高调举行相关纪念集会和游行活动。^⑪1954年,印尼在同荷兰交恶的背景下,单方面宣布终止协调马鲁古出身军人及其家属的归国安排,导致该群体长期滞留荷兰。20世纪50年代中后期,以马努萨马(Manusama)为首的“南马鲁古共和国”

① Dieter Bartels, “Can the Train Ever Be Stopped Again? Developments in the Moluccan Community in the Netherlands before and after the Hijackings”, *Indonesia*, no. 41, 1986, pp. 23–25.

② 周南京等编:《印度尼西亚华人同化问题资料汇编》,北京大学亚太研究中心,1996年,第65页。

③ Jeffrey Hadler, “A Historiography of Violence and the Secular State in Indonesia: Tuanku Imam Bondjol and the Uses of History”, *The Journal of Asian Studies*, vol. 67, no. 3, 2008, pp. 971–1010.

④ Wim Manuhutu, “Moluccans in the Netherlands: a Political Minority?”, in *L’émigration politique en Europe aux XIXe et XXe siècles*, Rome: école Française de Rome, 1991, pp. 497–511.

⑤ Paul W. van der Veur, “Eurasian Dilemma in Indonesia”, *The Journal of Asian Studies*, vol. 20, no. 1, 1960, pp. 45–60.

⑥ 高鹏:《印尼现代国家的建构——以央地关系、族群、宗教三位一体关系为视角的考察》,载《社会科学》,2022年第2期。

⑦ Aris Arif Mundayat, “Indonesia-Malaysia Cultural Network of Minangkabau Diaspora: A Preliminary Finding”, *Journal Melayu*, vol. 15, no. 2, 2016, pp. 129–144.

⑧ 高鹏:《印尼现代国家的建构——以央地关系、族群、宗教三位一体关系为视角的考察》,载《社会科学》,2022年第2期。

⑨ Dieter Bartels, “Can the Train Ever Be Stopped Again? Developments in the Moluccan Community in the Netherlands before and after the Hijackings”, *Journal Indonesia*, no. 41, 1986, pp. 23–25.

⑩ Wim Manuhutu, “Moluccans in the Netherlands: a Political Minority?”, in *L’émigration politique en Europe aux XIXe et XXe siècles*, Rome: école Française de Rome, 1991, pp. 497–511.

⑪ Tamme Wittermans and Noel P. Gist, “The Ambonese Nationalist Movement in the Netherlands: A Study in Status Deprivation”, *Social Forces*, vol. 40, no. 4, 1962, pp. 309–317.

残党也辗转流亡到荷兰，并与滞留当地的马鲁古移民社群建立联系，使他们与印尼政府的分歧更难化解。^① 同样地，印尼在1955年前后也允许欧亚裔少数族群出国，多达3600人顺利获得离境许可，反倒是荷兰对他们采取了严格的入境签证限额。^② 而在20世纪50年代末，印尼也表明不会阻拦有意愿的华人离开。^③ 由此，仅1960年1月至11月就有88247人从印尼离境抵达广东各口岸。^④

与此同时，独立前出国移民在印尼独立初期纷纷表达了强烈的民族情感和归国意愿。他们的构成复杂、数量难以准确统计，大致有两类：一是受外来势力集中驱使出国的政治流放犯、奴工、契约劳工和官兵等；二是分散出国的留学生、商人、朝圣者和难民等（见表1）。1945年，澳大利亚新南威尔士北部“胜利营”有数百名出身自印尼的士兵因不愿继续服从荷兰人号令而遭军法审判和拘禁，直至当地政府介入才获释归国。^⑤

表1 印尼独立前出国移民大致去向及规模^⑥

时期	去向及规模
荷兰殖民前	4—8世纪，商人、冒险家前往马达加斯加岛、非洲西海岸，具体人数不详。 16—17世纪，南苏拉威西雇佣军前往中南半岛，具体人数不详。 “海上吉普赛人”季节性到访菲律宾群岛、马来半岛、澳大利亚北部及新几内亚，具体人数不详。
荷兰殖民时期	17—18世纪，巴达维亚“马来政治犯”、安汶岛“自由穆斯林”（Mardyckers）及爪哇奴工被带到南非开普敦和斯里兰卡驻屯劳作，具体人数不详。 17世纪起持续有留学生、商人及政治犯前往荷兰，具体人数不详。 以留学生为主体前往开罗，具体人数不详。 朝圣者、留学生、商人和政治犯前往阿拉伯半岛，具体人数不详。 1825—1881年，爪哇劳工前往英属海峡殖民地，高峰时有5885人。 19世纪末至二战前，爪哇劳工前往澳大利亚从事采珠及制糖业，具体人数不详；前往英属马来亚约有12800人；前往荷属圭亚那约32965人；前往法属新喀里多尼亞约7970人；前往北婆罗洲，高峰时有8714人；前往交趾支那，具体人数不详。
二战日据时期	马都拉和爪哇奴工被日军带到泰国、缅甸和新加坡等地参与工程建设，约16万—20万人。 随荷印政府流亡至澳大利亚新南威尔士北部“胜利营”，约1万人。 前往中国福建等地避难，约数万人。

① Hans van Amersfoort, “The Waxing and Waning of a Diaspora: Moluccans in the Netherlands, 1950—2002”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, no. 1, p. 157.

② Paul W. van der Veur, “Eurasian Dilemma in Indonesia”, *The Journal of Asian Studies*, vol. 20, no. 1, 1960, pp. 45—60.

③ 周陶沫：《华侨问题的政治漩涡：解析1959—1962年中国对印度尼西亚政策》，载《冷战国际史研究》，2010年第1期。

④ 杨建：《一九五九年印尼排华事件与广东归侨安置》，载《广东党史》，2005年第1期。

⑤ Stephen Gapps, *When the Indonesian Revolution Came to an Australian Country Town*, <https://www.sea.museum/2015/11/04/when-the-indonesian-revolution-came-to-an-australian-country-town>.

⑥ 笔者综合文献资料自制。参见 Stephen Gapps, *When the Indonesian Revolution Came to an Australian Country Town*, <https://www.sea.museum/2015/11/04/when-the-indonesian-revolution-came-to-an-australian-country-town>; Julia Martinez and Adrian Vickers, “Indonesian Overseas: Deep Histories and the View from Below”, *Indonesia and the Malay World*, vol. 40, no. 117, 2012, pp. 111—121; Ebrahim Mahomed Mahida, *History of Muslim in South Africa: A Chronology*, South Africa: Arabic Study Circle, 1993, pp. 1—6; Pamela Allen, “Diasporic Representations of the Home Culture: Case Studies from Suriname and New Caledonia”, *Asian Ethnicity*, vol. 16, issue 13, 2015, pp. 1—18; Alexander R. Arifianto, “The Securitization of Transnational Labor Migration: The Case of Malaysia and Indonesia”, *Asian Politics & Policy*, vol. 1, no. 4, 2009, pp. 613—630; Adrian Vickers, *A History of Modern Indonesia*, UK: Cambridge University Press, 2005, pp. 89—91；林真：《战后初期闽籍华侨复员东南亚问题概述》，载《南洋问题研究》，1990年第1期。

在法属新喀里多尼亚和苏里南，也有成千上万名出身于西爪哇中部、泗水和三宝垄等地的契约劳工表达了归国意愿。1948年起，共有六批约7500名契约劳工从法属新喀里多尼亚乘船返回印尼。^① 1954年，则有上千人在“苏里南印尼人联合会”（Pergerakan Bangsa Indonesia Suriname, PBIS）领袖萨利金·哈乔（Salikin Hardjo）的率领下返回印尼。^② 然而，这些独立后归国的移民多被政府以人口过剩为由拒绝回原籍地定居。部分从法属新喀里多尼亚归国者只好前往人口较稀少的苏门答腊岛定居。^③ 而从苏里南归国者同样被迫转往苏门答腊岛西部小镇“汤加尔”（Tongar）开辟新家园。^④ 此外，印尼政府还大力引导归国移民二次出国谋生以缓解国内就业压力，主要方式是为他们补充开具各类证明文件以便办理出国手续。^⑤

（三）出台并严格执行1958年《国籍法》

1958年《国籍法》是印尼完全独立后首部用于确定民族共同体成员资格的专门性法律，其出台与执行反映了印尼在独立初期的出国移民治理中“收紧”民族共同体外延的趋势。1958年《国籍法》在“出生地主义”和“家庭成员一致”等原则基础上新增“血统主义”作为确定民族共同体成员资格的重要依据，将许多原本有资格成为印尼民族一员的非原住民排除在外，从整体上“收紧”民族共同体外延。^⑥ 针对出国移民，1958年《国籍法》进一步明确：凡有在外国大选中投票、持有外国护照及在海外连续居住五年且未向印尼使领馆申明保留国籍等行为的印尼公民，以丧失国籍论。^⑦ 如此规定早有迹可循。1950年5月8日，印尼内政部少数民族司司长就表明：已入印尼籍者出国超过一年即以丧失国籍论处，所享种种权利也会被一并取消。^⑧ 1958年《国籍法》出台后，滞留荷兰的马鲁古移民不仅归国遥遥无期，更陷入无国籍困境。^⑨ 由于印尼任由部分少数族群脱籍出国并以1958年《国籍法》堵住了他们的退路，中、荷政府为免无国籍个案增多，也纷纷加快处理抵境印尼移民的居留和入籍问题。^⑩

四、苏哈托威权统治期“部分拓展”民族共同体外延

苏哈托威权统治期，印尼向内整合不同族群与向外接触出国移民均有提升，但前者仍处在低位，出国移民治理中的民族共同体外延演变符合第三种理想情形。一方面，印尼继续推行并全面强

① Jean-Luc Maurer, “The Thin Red Line between Indentured and Bonded Labour: Javanese Workers in New Caledonia in the Early 20th Century”, *Asian Journal of Social Science*, vol. 38, 2010, pp. 866 – 879.

② Peter Meel, “Continuity through Diversity: The Surinamese Javanese Diaspora and the Homeland Anchorage”, *Wadabagei*, vol. 13, no. 3, 2011, pp. 95 – 134.

③ Jean-Luc Maurer, “The Thin Red Line between Indentured and Bonded Labour: Javanese Workers in New Caledonia in the Early 20th Century”, *Asian Journal of Social Science*, vol. 38, 2010, pp. 866 – 879.

④ Peter Meel, “Continuity through Diversity: The Surinamese Javanese Diaspora and the Homeland Anchorage”, *Wadabagei*, vol. 13, no. 3, 2011, pp. 95 – 134.

⑤ Wayne Palmer, *Indonesia's Overseas Labour Migration Programme, 1969—2010*, Leiden: Brill, 2016, p. 25.

⑥ Susi Dwi Harijanti, *Report on Citizenship Law: Indonesia*, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/45372/GLOBALCIT_CR_2017_04.pdf.

⑦ Law No. 62 of 1958, *Law on the Citizenship of the Republic of Indonesia*, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b4ec8.html>.

⑧ 华侨问题研究会编：《印度尼西亚华侨问题资料》，联合书店，1951年，第44—46页。

⑨ Ricky van Oers. etc., *EUDO Citizenship Observatory Country Report: Netherlands*, file:///Users/chenlihao/Desktop/%E5%8D%9A% E5% A3% AB% E8% AE% BA% E6% 96% 87/% E5% 8D% B0% E5% B0% BC/Country% 20Report - % 20The% 20Netherlands.pdf.

⑩ 详见《国务院举行第一零七次全体会议核准中国印度尼西亚双重国籍条约实施办法》，载《人民日报》，1960年12月20日，第5版；《我国和印度尼西亚交换双重国籍问题条约实施办法换文》，载《人民日报》，1960年12月22日，第1版；Paul W. van der Veur, “Eurasian Dilemma in Indonesia”, *The Journal of Asian Studies*, vol. 20, no. 1, 1960, pp. 45 – 60。

化“强制同化”方针,部分少数族群的抵触情绪有愈演愈烈之势。另一方面,印尼在经济和宗教领域大幅提升向外接触出国移民的力度,不仅建立由政府主导的劳务输出项目,而且全面介入出国朝圣活动。因而,印尼虽未改变1958年《国籍法》框架,但探索建立对出国移民的财政汲取能力,并通过跨国反庇护约束出国移民的政治表达。

(一) 向内整合不同族群仍处在低位

苏哈托掌权后,印尼向内整合不同族群的程度虽有所提升但仍处在低位。由于苏哈托政府继续推行并全面强化“强制同化”持续引发少数族群抵触,印尼东部和西部省份更爆发了族群分离运动。这一时期,印尼政府将语言政策作为重要抓手,印尼语的民族统一象征地位日趋神圣化。为将印尼语生态位置多语种环境的顶端,苏哈托政府再次大范围关闭以非原住民少数民族母语教学的“外来语学校”,且严禁一些被认为有分离主义倾向的原住民少数民族使用母语方言教学。印尼华文学校受此冲击最大,校舍、设备及产业一律被政府没收,部分被改为国民学校。^① 1969年,西巴布亚方言被禁止用于教学,所有与西方传教活动相关的书籍也遭焚毁。西巴布亚学生被要求以印尼语为课程学习重点,并从印尼民族的角度看待历史。同时,西加里曼丹部落使用的达雅语(Dayak)也被禁止用于教学。^② 此外,苏哈托政府还取缔了“印尼国籍协商会”,将主张以“自然统合”替代“强制同化”的萧玉灿逮捕入狱。20世纪70年代,隶属印尼谍报机构的“民族统一建设机构”和半官方性质的“民族统一交流机构”相继成立,为推行并全面强化“强制同化”政策做了大量工作。^③

可见,比起独立初期,抵触“强制同化”的少数族群所受打压更严厉,这也让更多人选择离开印尼。1966年5月至8月,3100余人受华校关闭影响流落棉兰市收容所。同年9月,印尼政府同意中国政府派船从棉兰和班达亚齐接走自愿出国者。1966—1969年,被中国政府从印尼接走者主要去往广东、福建、云南和广西,其中到广东的人数居首,超过2万人。^④ 另有部分少数民族以暴力形式抗争,当族群暴力积累到一定程度且与央地关系交织在一起时,分离运动就爆发了。^⑤ 分离运动导致的动荡局势,又进一步推动少数民族“用脚投票”出国。其中,西巴布亚人主要从陆路去往与之相邻的巴布亚新几内亚,而亚齐人则大多跨海前往马来西亚。^⑥ 此外,由于印尼在1976年将东帝汶吞并为其第27个省,当地也有部分抵触“强制同化”的少数民族出走葡萄牙和澳大利亚。^⑦

(二) 向外接触出国移民大幅提升

苏哈托威权统治期的印尼虽继续任由部分少数民族出国脱籍,但通过主导出国务工和朝圣两类移民活动大幅提升向外接触出国移民的程度。

一方面,苏哈托政府为应对国内劳动人口相对过剩导致的就业难问题,自20世纪70年代起开创并逐步完善出国劳工治理体系。当时,印尼主要外汇收入受国际石油和天然气价格波动的影响而大幅减少。与此同时,马来西亚沙巴地区对引进外来劳动力的需求日益旺盛,苏哈托政府遂将外

① 温广益:《1967年以来印尼华文教育的沉浮》,载《华侨华人历史研究》,1997年第3期。

② Subhan Zein, *Language Policy in Superdiverse Indonesia*, New York: Routledge, 2020, pp. 66–72, 168–175.

③ 汤平山:《从同化政策到多元文化政策——谈印尼政府华侨华人政策的变化》,载《当代亚太》,2001年第6期。

④ 张小欣:《“九三〇”事件后中国对印尼归难侨救济安置工作论析》,载《华侨华人历史研究》,2011年第2期。

⑤ 薛松:《分权与族群分离运动》,载《国际政治科学》,2019年第4期。

⑥ 参见 Ian Bell, Herb Feith and Ron Hatley, “The West Papuan Challenge to Indonesian Authority in Irian Jaya: Old Problems, New Possibilities”, *Asian Survey*, vol. 26, no. 5, 1986, pp. 539–556; Antje Missbach, “The Waxing and Waning of the Acheness Diaspora’s Long-distance Politics”, *Modern Asian Studies*, vol. 43, no. 3, 2013, pp. 1055–1082。

⑦ Karla S. Fallon, *Making Noise: The Transnational Politics of Aceh and East Timor in the Diaspora*, UBC P. h. D. Dissertation, 2009, pp. 91–120.

汇增收目标转向劳务输出。1978年,为扩大向沙巴输出印尼劳工,印尼人力资源部与马来西亚沙巴州政府商定,由沙巴企业向当地印尼领馆提出用工需求并支付中介费用。^① 1983年,印尼批准中东劳务中介机构招募出国劳工,并于次年学习菲律宾在人力资源部下设“境外就业中心”(Pusat Antar Kerja Antar Negara, Pusat AKAN)。^② 随着沙特阿拉伯、马来西亚和新加坡等地用工需求进一步增长,苏哈托政府通过许可海外雇主从出国劳工工资中扣除劳务中介费、免除出国劳工的国际离境税(fiskal)等措施提升雇佣印尼劳工的国际竞争力。然而,出国劳工权益受侵害的现象却未引起重视,一些印尼官员甚至限制媒体与非政府组织曝光出国劳工遭雇主虐待和剥削的情况。^③ 到20世纪90年代,印尼已建成由海外劳务中介公司统一认证制度、央地各级劳务输出协调机构以及国有劳务输出企业“PT Bijak”等组成的出国劳工治理体系,将劳务输出打造成促进国内经济发展的重要工具。^④

另一方面,苏哈托政府在20世纪60年代末决定全面介入出国朝圣这一独具宗教色彩的移民活动。作为全世界穆斯林人口最多的国家,印尼在出国朝圣活动中的非正式安排(informal arrangement)被认为既威胁了“想象共同体”也挑战了国家主权。^⑤ 因此,关注并影响那些在麦加长期逗留的朝圣者、防止泛伊斯兰主义扩散就成为一项重要的政治议题。但在独立后较长时间里,印尼穆斯林的朝圣活动仍主要由宗教性和地方性志愿团体运作。出国朝圣的穆斯林与印尼政府的关系相对疏离,他们对伊斯兰教令(fatwa)的重视程度远甚于政府制定的法律法规。随着跨洋航空运输技术的发展和普及,印尼出国朝圣者数量在20世纪60年代末持续攀升。为此,苏哈托政府在1969年3月7日颁布关于朝圣服务的总统法令,同年3月24日,一份关于朝圣服务的执行指引补充两项规定:一是由政府组织的朝圣服务包括确定朝圣配额和服务费用、办理朝圣候选登记、收取朝圣费用、签发赴外朝圣护照、保障出国朝圣者旅途安全及健康等与朝圣相关的活动;二是禁止民间团体和私人机构从事上述与朝圣相关的活动。起初,印尼政府全面介入出国朝圣活动遭遇一定阻力。如1970年,印尼穆斯林企业家协会(Himpunan Usahawan Muslimin Indonesia, HUSAMI)无视禁令自行组织约1000人经海路出国朝圣,并以印尼《宪法》第29条、1966年人民协商会议第23号及第27号决议作为辩护。

20世纪70年代后,印尼政府为进一步监管朝圣活动中止朝圣航运专营公司“PT Arafat”的运作,改由四家国有航空公司独占朝圣出行服务。1981年,印尼政府再公布三项新规定:一是明确朝圣活动只能在政府支持下进行;二是指定由宗教事务部长负责协调组织朝圣活动;三是指定由宗教事务部和财政部审查有关朝圣事务的拨款意见,再由总统综合决定。到20世纪90年代,印尼已建成包括朝圣医院、朝圣综合管理信息平台(Sistem Komputerisasi Haji Terpadu),以及朝圣基金管委会(Badan Pengelola Dana Ongkos Naik Haji Indonesia)在内的出国朝圣治理体系。^⑥

① Wayne Palmer, *Indonesia's Overseas Labour Migration Programme, 1969–2010*, Leiden: Brill, 2016, p. 26.

② 沈燕清:《印尼海外侨汇治理及其对策研究》,载《南洋问题研究》,2015年第4期。

③ Wayne Palmer, *Indonesia's Overseas Labour Migration Programme, 1969–2010*, Leiden: Brill, 2016, pp. 31–37.

④ 参见 Palmira Permata Bachtiar, “Migration Outflow and Remittance Patterns in Indonesia: National as well as Subnational Perspectives”, *Philippine Journal of Development*, vol. XXXVIII, no. 1&2, 2011, pp. 27–55; Wayne Palmer, *Indonesia's Overseas Labour Migration Programme, 1969–2010*, Leiden: Brill, 2016, pp. 43–47。

⑤ Mirjam Lücking, “Working in Mecca: How Informal Pilgrimage-Migration from Madura, Indonesia, to Saudi Arabia Challenges State Sovereignty”, *European Journal of East Asian Studies*, vol. 16, 2017, pp. 248–274.

⑥ Moch. Nur Ichwan, “Governing Hajj: Politics of Islamic Pilgrimage Services in Indonesia Prior to Reformasi Era”, *Al-Jami‘ah Journal of Islamic Studies*, vol. 46, no. 1, 2008, pp. 125–151.

(三) 对出国移民的财税汲取与跨国约束

苏哈托威权统治期的印尼率先在经济领域“部分拓展”民族共同体外延,探索建立对出国移民的财政汲取能力。首先,苏哈托政府向每家劳务输出企业收取 100 美元的资质申请费用,并监管其年度招募计划。其次,苏哈托政府强制向每名出国劳工收取 1000 印尼盾用于办理海外身份证。最后,苏哈托政府授权“境外就业中心”审批劳务输出企业资质,同时要求出国劳工将不低于一半的海外收入通过正规渠道汇回国内。^① 在这些措施的综合作用下,印尼出国移民向国内汇款规模连年递增,所占国民经济比重更在 1998 年达到历史高位。^② 而这无疑再度激活了印尼的民族身份建构,作为其孪生机制的次国家认同也再度活跃。印尼东部和西部省份的族群分离运动同样试图从出国移民中获取经济支持。

为此,苏哈托政府继续坚持 1958 年《国籍法》框架,对出国移民进行跨国约束。例如,苏哈托政府将族群分离运动一概定性为“叛乱”,并依据 1958 年《国籍法》剥夺了哈桑·迪罗和尼古拉斯·朱威(Nicolaas Jouwe)等与“叛乱”地区相关的出国移民的印尼国籍。^③ 同时,苏哈托政府还频频向出国移民所在地政府及国际组织施压,阻拦与“叛乱”地区相关的出国移民获得难民身份及接受他国庇护。如在 1984 年,苏哈托政府极力反对联合国难民署介入巴新境内的西巴布亚人遣返问题,避免使其国际化。同年 8 月,巴新在苏哈托政府施压下阻止教会团体为其境内的西巴布亚人提供食物和医疗援助,酿成 92 人饿死的惨剧。^④ 1986 年,尽管联合国难民署已依据“大规模流入”准则认定收容营地中的西巴布亚人为难民,但印尼仍继续要求巴新配合遣返。^⑤ 同年 10 月,印尼与巴新两国签署《相互尊重、友好和合作条约》,将遣返西巴布亚人并阻断境外对“自由巴布亚”的支持作为主要目标。^⑥ 同时,苏哈托政府也向马来西亚政府及联合国难民署驻马来西亚分支机构施压,阻止“自由亚齐运动”成员在当地或第三国寻求庇护。^⑦ 在苏哈托政府的强力跨国约束下,旅居马来西亚的亚齐人长期避免举行政治性集会表达对“自由亚齐运动”的同情或支持。^⑧ 苏哈托政府还频频以维护国家主权和领土完整为由,阻拦亚齐人和西巴布亚人前往联合国人权理事会等境外平台发声,以降低国际社会关注。^⑨

五、民主化改革时期“全面拓展”民族共同体外延

民主化改革时期,印尼向内整合不同族群与向外接触出国移民均提升至高位,出国移民治理中

① Wayne Palmer, *Indonesia's Overseas Labour Migration Programme, 1969—2010*, Leiden: Brill, 2016, p. 26.

② World Bank, *Remittance Inflows to GDP for Indonesia*, <https://fred.stlouisfed.org/series/DDOI11IDA156NWDB>.

③ Ruslan Burhani, *Hasan Tiro Kembali Jadi WNI*, <https://www.antaranews.com/berita/206162/hasan-tiro-kembali-jadi-wni>.

④ Ian Bell, Herb Feith and Ron Hatley, “The West Papuan Challenge to Indonesian Authority in Irian Jaya: Old Problems, New Possibilities”, *Asian Survey*, vol. 26, no. 5, 1986, pp. 539 – 556.

⑤ Unspecified, “Australian Jurists Visit West Papuan Refugees”, *Tapol Bulletin*, no. 79, 1987, pp. 22 – 23.

⑥ Malcolm Gault-Williams, “Organisasi Papua Merdeka: The Free Papua Movement Lives”, *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, vol. 19, no. 4, 1987, pp. 32 – 43.

⑦ Sheila Murugasu, *The State and the Transnational Politics of Migrants: A Study of the Chins and Acehnese in Malaysia*, Springer, 2017, p. 108.

⑧ Antje Missbach, “The Waxing and Waning of the Achenese Diaspora's Long-distance Politics”, *Modern Asian Studies*, vol. 43, no. 3, 2013, p. 1066.

⑨ 详见 Kirsten E. Schulze, “Insurgency and Counter-Insurgency: Strategy and the Aceh Conflict”, in Anthony Reid (ed.), *Verandah of Violence: Aceh's Contested Place in Indonesia*, Singapore: NUS press, 2006, pp. 225 – 271; U-N, Summary Record of the 52nd Meeting, https://digilibRARY.un.org/record/171826?ln=zh_CN; 马克·博叙伊:《防止歧视及保护少数小组委员会第四十四届会议报告》,载联合国数字图书馆:https://digilibRARY.un.org/record/155514?ln=zh_CN, 2024 年 4 月 26 日访问;约安·马克西姆:《防止歧视及保护少数小组委员会第四十五届会议报告》,载联合国数字图书馆:https://digilibRARY.un.org/record/178769?ln=zh_CN, 2024 年 4 月 26 日访问。

的民族共同体外延演变符合第四种理想情形。一方面,印尼以“多元文化”方针取代“强制同化”,部分少数族群的抵触情绪大为缓和。另一方面,印尼主动与出国移民共创交流协作平台,更注重对后者的权益保障与人文关怀。向内整合不同族群与向外接触出国移民同处高位下,印尼大力推进海外投票权与1958年《国籍法》渐进改革,将海外印尼人视为民族共同体的特殊成员,在出国移民治理中“全面拓展”民族共同体外延。

(一) 向内整合不同族群处在高位

1998年5月,震惊世界的排华族群暴乱成为终结苏哈托威权统治的导火索。民主化改革后,印尼以“多元文化”方针替代“强制同化”,以化解过去长期累积的族群矛盾。“多元文化”方针指,民族国家在对内整合不同族群时,通过对边缘弱势族群语言、习俗和文化的保护与援助落实族群平等与民主包容。^①“多元文化”的具体举措有三:一是在政治权利上取消对部分少数民族的歧视以实现平等和民主;二是在文化教育上解禁外来语言文化和地方语言文化;三是在经济发展上创造各族群机会均等的环境。如1998年9月,印尼正式取缔“原住民”和“非原住民”称呼,次年2月颁布新法允许华人组织政党和参与各级立法机构的选举。^②1999年,印尼不仅以《自治法》承诺授权地方政府发展地方文化及语言^③,还废除了关于禁止和限制学习普通话及其他中文方言的规定^④。同时,印尼政府严查括财政、银行、就业、办理营业许可等各经济领域的不公平法规。2015年以来,印尼继续在多项经济刺激政策中坚持多元共存理念。^⑤

“多元文化”替代“强制同化”,为化解东部和西部的族群分离运动创造了条件。1999年,印尼提出东帝汶自治方案并在联合国监督下举行投票,78.5%选民拒绝自治、选择独立。其后,投票结果获印尼议会通过,东帝汶先由联合国托管再走向独立。^⑥同年,印尼提出有条件允许西巴布亚民众展示地方旗帜和给予该省特殊自治权,对化解当地分离运动起到积极作用。^⑦与之相比,亚齐族群分离运动的化解略显曲折。1998年,一批旅美亚齐青年学生创办“亚齐国际论坛”(International Forum for Aceh),试图以游说国外政客、组织示威游行和举办研讨会等方式推动亚齐问题的和平解决。^⑧印尼对此采取对话和强制并举的策略,既和“自由亚齐运动”等分离势力展开和平谈判,又宣布实行军管严厉打击极端暴力分子。^⑨2004年,突然袭来的海啸极大加速亚齐分离运动缓和进程,冲突各方同意放下歧见,将重建家园摆在首位。^⑩2005年8月15日,印尼政府与“自由亚齐运动”达成和解。此后,许多曾因抵触“强制同化”离开印尼的少数族群纷纷归国定居,仅2006年就有超过3万人从马来西亚归国。^⑪

① 张燕:《同化主义与多元文化主义:印度尼西亚文化政策的演变》,载《南亚东南亚研究》,2020年第3期。

② 黄永弟:《从同化到多元:印尼独立后华侨华人政策演变及其主导因素分析》,载《学术探索》,2017年第4期。

③ Lucy R. Montolalu and Leo Suryadinata, “National Language and Nation-Building: The Case of Bahasa Indonesia”, in Lee Hock Guan and Leo Suryadinata (eds.), *Language, Nation and Development in Southeast Asia*, Singapore: ISEAS Publishing, 2007, pp. 39–50.

④ Subhan Zein, *Language Policy in Superdiverse Indonesia*, New York: Routledge, 2020, p. 187.

⑤ 黄永弟:《从同化到多元:印尼独立后华侨华人政策演变及其主导因素分析》,载《学术探索》,2017年第4期。

⑥ 鲁虎:《东帝汶问题的由来与演变》,载《世界历史》,2000年第2期。

⑦ [澳]史蒂文·德拉克雷著,郭子林译:《印度尼西亚史》,商务印书馆,2019年,第168—170页。

⑧ Antje Missbach, “The Waxing and Waning of the Acheness Diaspora’s Long-distance Politics”, *Modern Asian Studies*, vol. 43, no. 3, 2013, p. 1074.

⑨ Kirsten E. Schulze, “Insurgency and Counter-Insurgency: Strategy and the Aceh Conflict”, in Reid, Anthony (eds.), *Verandah of Violence: Aceh’s Contested Place in Indonesia*, Singapore: NUS press, 2006, pp. 262–264.

⑩ Gunnar Stange and Roman Patocke, “From Rebels to Rulers and Legislators: The Political Transformation of the Free Aceh Movement (GAM) in Indonesia”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, vol. 29, no. 1, 2010, p. 99.

⑪ Antje Missbach, “The Acheness Diaspora After the Helsinki Memorandum of Understanding: Return Challenges and Diasporic Post-conflict Transformations”, *Asian Ethnicity*, vol. 12, no. 2, 2011, pp. 187–188.

尽管向内整合不同族群已提升至高位,但长期积攒的抵触情绪与族群矛盾并未完全消失。2001年2月21日,加里曼丹岛桑皮特镇达雅人和马都拉人发生田地纠纷,两族矛盾再次引爆。过去被视作“落后”族群的达雅人身着传统服饰、手持“猎人头”专用的“曼刀”利剑等器械成群结队上街游荡,在“杀光马都拉人”的呼声中截杀路人。据称有数百人在为期数天的族群仇杀中丧命,桑皮特镇街头巷尾均可见骇人的无头残尸,副总统梅加瓦蒂也无奈承认族群冲突很难在短期内解决。^①同时,“强制同化”的支持者仍然活跃。2016年下半年,“反钟万学运动”爆发。虽然该运动并未指向钟万学的族群身份、殃及华人,但涉华不实消息多次在印尼社交媒体中蔓延开来,表明针对特定族群的暴力隐忧犹在。^②此外,2023年2月至2024年9月,“西巴布亚民族解放军”(Tentara Pembebasan Nasional Papua Barat, TPNPB)将其挟持新西兰籍飞行员菲利普·梅坦斯(Phillip Mehrtens)作为谈判筹码,也一度成为国际热点。^③部分少数族群移民也仍在海外活动表达抵触。^④

(二)向外接触出国移民也处在高位

民主化改革时期,印尼向外接触出国移民也处在高位的表现除了继续完善对劳务输出和出国朝圣的治理体系外,还愈发重视出国群体的多方面需求。其中一项重要举措是政府与海内外民间力量共创“印尼离散者大会”(Indonesian Diaspora Congress)与“印尼离散者网络”(Indonesian Diaspora Network)。2012年7月,印尼驻美大使迪诺·帕蒂·贾拉尔(Dino Patti Djalal)在美国洛杉矶发起第一届“印尼离散大会”。^⑤其创立宣言中明确提出“加强世界各地印尼离散者之间的友谊,同时通过建设强大而充满合作的伙伴关系与印尼共享繁荣与发展”^⑥。2013年8月,第二届大会顺利举办,会方连同印尼政府及其他相关机构成立涵盖就业、移民、国籍、教育、科技创新、宜居城市、绿色经济、公共卫生、商业、投资、航空航天、青年和印尼美食等多领域工作组。2017年7月1日,第四届大会在雅加达举办,继续得到印尼外交部在内各相关部门的全力支持,多名时任部长级官员、高级军官、地方首长以及奥巴马、梅加瓦蒂等名人到会致辞。^⑦2021年8月,第六届大会虽受疫情影响改为线上进行但气氛仍旧热烈,外长雷特诺·马尔苏迪等多位高官到会表达政府重视。^⑧目前,“印尼离散者大会”已成功举办六届,“印尼离散者网络”则在全球各地建立了多达60个支部、覆盖五大洲海外印尼人社群,足见民主化时期“向外接触”的广度和深度。^⑨

同时,印尼政府还主动对标国际强化出国移民权益保障制度建设。2004年,印尼出台首部旨在关怀出国劳工就业并进行专门性保护的法令。2006年第81号总统令则指示组建“印尼派遣与保护外劳机构”。2008年,印尼外交部宣布将通过与出国移民所在国的领事馆和办事处及非政府

① 佚名:《达雅克族再现“猎人头”——印尼发生种族大暴乱》,载《东南亚纵横》,2001年第5期。

② 张洁:《“反钟万学运动”:观察印尼政治生态的风向标?》,载《世界知识》,2017年第3期。

③ The Jakarta Post Agencies, “Papua Armed Group Releases New Zealand Pilot from Captivity: Police”, <https://www.thejakartapost.com/indonesia/2024/09/21/indonesia-rebels-release-new-zealand-pilot-from-captivity-police.html>.

④ 参见 Redaksi, “Is the South Moluccas Republic a legitimate State or a Separatist Movement against the Unitary State of the Republic of Indonesia”, <https://titastory.id/is-the-south-moluccas-republic-rms-a-legitimate-state-or-a-separatist-movement-against-the-unitary-state-of-the-republic-of-indonesia-nkri-international-law-study/>; Pelita, “Separatis Papua Didukung Australia?”, <https://tni.mil.id/view-2382-separatis-papua-didukung-australia.html> 等。

⑤ Meilinda Sari Yayusman and Ayu Nova Lissandhi, “Hometown Transnationalism and the Emergence of Indonesian Diaspora Organizations in Europe”, *Intermestic: Journal of International Studies*, vol. 6, no. 2, 2022, pp. 422–441.

⑥ Bilal Dewansyah, “Indonesian Diaspora Movement and Citizenship Law Reform: Towards ‘Semi-Dual Citizenship’”, *Diaspora Studies*, vol. 12, no. 1, 2019, pp. 52–63.

⑦ Charlo Setijadi, “Harnessing the Potential of the Indonesian Diaspora”, *Trends in Southeast Asia*, no. 18, 2017, pp. 1–28.

⑧ Liputan6.com, “Congress of Indonesian Diaspora 6, Bringing Diaspora from Different Parts of the World”, <https://feb.ui.ac.id/en/2021/11/06/congress-of-indonesian-diaspora-6-bringing-diaspora-from-different-parts-of-the-world/>.

⑨ IDN, *Tentang Kami*, <https://www.diasporaindonesia.org/pages/about>.

机构合作为海外公民提供协助。此后,各市、县等次级行政主体也先后出台保护出国劳工的地方规章制度。^① 2012年,印尼完成加入联合国《保护移民劳工及其家庭成员权利的国际公约》(*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*)的国内立法程序。^② 2017年11月,印尼在现有规章制度上整合颁布《出国劳工保护法》(*Law on Protection of Indonesian Migrant Workers*),不仅明确国家对出国群体出国前、在国外生活及归国后三个不同阶段的全过程保护职责,还进一步细化各级政府和出国就业机构等相关主体在保护赴外学习、工作和经商的公民及其亲属方面的具体职能。^③ 2019年,印尼将“派遣与保护外劳机构”(BNP2TKI)改组为“出国劳工保护委员会”(BP2MI),在继续努力提高出国移民及其亲属福利之余,加大力度打击非法组织出国务工活动。^④

此外,印尼政府也持续加强对出国群体的人文关怀,强化他们对祖(籍)国的认同感与归属感。具体方式包括在“元首外交”中专门慰问探访海外印尼人,以及通过驻外使领馆开展针对海外印尼人的文化教育活动。如2016年5月,佐科访问韩国时专门会见1080位印尼劳工、250位印尼留学生及20位远嫁当地的印尼妇女。^⑤ 2018年3月,佐科访问新西兰时也专门会见当地印尼移民并探讨有关西巴布亚地区发展的话题。佐科在会见中称,中央政府努力改变东部边陲发展长期遭忽视的境地,他在就职后已多次亲临西巴布亚了解当地社会和基础设施状况。^⑥ 在苏里南,当地印尼使领馆也通过开办爪哇皮影戏班、民族舞蹈班、传统武术班和印尼语班及支持爪哇语和印尼语广播电视台等方式,唤醒并深化当地海外印尼人与祖(籍)国的文化联结。如今部分受印尼政府资助到日惹艺术学院学习民族舞蹈和在印尼使领馆学习印尼语的苏里南土生印尼人,已成为印尼文化的在地传播者和教学主力。^⑦

(三) 推进海外投票权与《国籍法》渐进改革

2001年,印尼启动1958年《国籍法》修订程序,部分海外印尼人向政府倡议承认双重国籍。同时,由于部分过去离开印尼的少数族群移民被政府依据1958年《国籍法》剥夺国籍,如何安置并更新有意归国者的法律身份也被列入修法议程。2003年,印尼新制定的《选举法》规定,在外公民可登记为海外选民为国会和总统选举投票。^⑧ 为迎接2004年多场重要选举,印尼国会向国家选举委员会拨付600万美元用于海外选票管理,外交部则在海外设立了69处投票处供符合条件的出国移民依法行使投票权。此背景下,共有40万—46万符合条件的出国移民参与海外选民登记,约占总数55%—60%。^⑨ 2006年,印尼新修《国籍法》的第四条有条件允许跨国婚姻家庭的未成年子女持

① 沈燕清:《分权化背景下的印尼海外移民治理研究》,载《东南亚研究》,2015年第1期。

② *Law Ratifying the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (Law No. 6/2012)*, https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=91042&p_country=IDN&p_classification=17.

③ *Law on the Protection of Indonesian Migrant Workers (Law No. 18/2017)*, <https://antislaverylaw.ac.uk/wp-content/uploads/2019/08/Indonesia-Protection-of-Indonesian-Migrant-Workers-law-2017.pdf>.

④ BP2MI, *Sejarah BP2MI*, <https://www.bp2mi.go.id/profil-sejarah>.

⑤ Office of Assistant to Deputy Cabinet Secretary for State Documents & Translation, *President Jokowi: Equal Development is Needed to Face Global Competition*, <https://setkab.go.id/en/president-jokowi-equal-development-is-needed-to-face-global-competition/>.

⑥ Agus Salim, *President Jokowi Meets Indonesian Citizens in New Zealand*, <https://en.antaranews.com/news/115033/president-joko-wi-meets-indonesian-citizens-in-new-zealand>.

⑦ Pamela Allen, “Diasporic Representations of the Home Culture: Case Studies from Suriname and New Caledonia”, *Asian Ethnicity*, vol. 16, issue 13, 2015, pp. 1–18.

⑧ Sri Endah Pujiatin, “Indonesian Voting from Abroad: Highly Educated Citizen Participation in the 2019 Election at Tokyo Polling Station”, *The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning*, vol. 2, no. 1, 2021, pp. 1–14.

⑨ Alan Wall, “Indonesia: A Long-established System for External Voting at Diplomatic Missions”, in Andrew Ellis etc. (ed.), *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*, Federal Electoral Institute of Mexico, 2007, pp. 53–55.

有双重国籍；第二十三条则明确非经公民自愿不得剥夺其国籍，政府如确有必要剥夺公民国籍，应避免被剥夺者陷入无国籍困境。^① 2007年，印尼政府补充规定，因“在海外连续居住五年以上且没有为国家服务、缺乏正当(legitimate)理由及有意不声明保留国籍之意愿”被剥夺国籍者可向相关部门申请恢复印尼国籍。^② 据此，印尼法律与人权部长帕特里阿里斯·阿克巴(Patrialis Akbar)在2010年6月授权恢复哈桑·迪罗和尼古拉斯·朱伊的国籍，且表示同受分离运动影响失去国籍者均有望比照办理。^③

由于2006年《国籍法》未允许出国移民持有双重国籍，不少海外印尼人继续积极游说政府和国会。如英达·摩根(Indah Morgan)和伊莱·哈基姆·西拉班(Eli Hakim Silaban)发起了“双重国籍申请登记运动”(Pendataan Petisi Kewarganegaraan Ganda, PPKG)，他们在国际知名请愿网站“www.change.org”协调了来自18个不同国家的29名海外印尼人代表向政府提出倡议。2012年7月，第一届“印尼离散者大会”的6000多位与会者均表态支持“双重国籍申请登记运动”，并以大会备忘录的形式转达印尼政府。2013年8月，第二届大会负责移民与国籍问题的工作组不仅邀请专家学者研究双重国籍问题，还密集同政府和国会进行沟通。2015年，佐科表态同意承认双重国籍，国会也将修订《国籍法》列入立法工作规划。“印尼离散者网络”负责人艾尔·阿瑞夫(Al Arief)则提出参考“印度裔卡计划”(Persons of Indian Origin Card Scheme)推动承认双重国籍的渐进改革。^④ 然而，国会国防、情报、外交和通信委员会副主席梅蒂亚·海菲德(Meutya Hafid)随后称，承认双重国籍并非立法优先事项，政府内部也未达成统一意见。外长雷特诺·马尔苏迪也宣布，政府计划先为出国移民提供特殊身份卡，方便他们在印尼出行、投资、营商和置业。2017年8月4日，印尼正式推出“海外卡制度”，符合条件者可向驻外使领馆申领。^⑤ 2024年5月，两位内阁部长卢胡特(Luhut Binsar Panjaitan)和亚索纳(Yasonna Laoly)再度谈及双重国籍议题。卢胡特表示，政府希望承认海外印尼人才，特别是数字行业人才的双重国籍，但短期内难以实现，可考虑给予终身免签作为替代方案。亚索纳则呼吁效仿印度继续完善“海外卡制度”。^⑥ 同年8月，印尼外交部与国家银行达成促进“海外卡制度”发展的协议，相关人士透露海外印尼人总数已超700万但仅1747人持有“海外卡”，表明该制度仍有较大完善空间。^⑦

六、结 论

综上，印尼作为一个族群构成多元、人的跨国流动性持续增强的群岛国家，其出国移民治理中的民族共同体外延演变符合本文分析框架的推论。印尼之所以推动国籍政策改革、采取“族裔身份制度”的路径将海外印尼人视作民族共同体的特殊成员，源于向内整合不同族群与向外接触出

① Susi Dwi Harianti, *Report on Citizenship Law: Indonesia*, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/45372/GLOBALCIT_CR_2017_04.pdf.

② *Government Regulation No. 2 of 2007 Procedures for Obtaining, Losing, Nullifying and Regaining Citizenship of the Republic of Indonesia*, <https://www.refworld.org/docid/54eee3c04.html>.

③ Ruslan Burhani, *Hasan Tiro Kembali Jadi WNI*, <https://www.antaranews.com/berita/206162/hasan-tiro-kembali-jadi-wni>.

④ Bilal Dewansyah, “Indonesian Diaspora Movement and Citizenship Law Reform: Towards ‘Semi-Dual Citizenship’”, *Diaspora Studies*, vol. 12, no. 1, 2019, pp. 52–63.

⑤ Charlo Setijadi, “Harnessing the Potential of the Indonesian Diaspora”, *Trends in Southeast Asia*, no. 18, 2017, pp. 1–28.

⑥ Editorial Board, *Embracing Indonesian Diaspora*, <https://www.thejakartapost.com/opinion/2024/06/24/embracing-indonesian-diaspora.html>.

⑦ Siaran Pers, “Facilitating Diaspora, BNI and Ministry of Foreign Affairs Collaborate on the Indonesian Community Card Abroad”, <https://www.bni.co.id/en-us/home/bni-news/news/articleid/23938>.

国移民的互动。这为认识同类国家出国移民治理中的民族共同体外延演变提供了有益的参考。具体来说,在是否允许出国移民持有双重国籍的问题上,既要考虑向内整合不同族群与向外接触出国移民的程度,也要考虑两者的互动。

本文提出的分析框架能否适用于除印尼以外的案例,还有待进一步的比较研究。同时,本文分析局限于肯尼斯·沃尔兹所提出的“人”和“国家”两大层次,而“体系”层次的跨国规范扩散与习得无疑也是值得深入探讨的影响因素。例如,本文提及印尼在建立出国劳工治理体系与推出“海外卡”的过程中分别参考了菲律宾和印度的经验,那么它们为何会成为印尼效仿的对象?又如,由世界银行等发展行业行为体塑造的“利用侨汇促发展”话语、有关移民国籍的国际规范以及治理技术的等因素,是否也影响了印尼出国移民治理中的民族共同体外延演变?进一步挖掘这些问题,将有助于全面理解印尼等国在出国移民治理中的民族共同体外延演变,产出更丰富的理论成果。

Abstract In nation-states, nationality policies can serve as an important window for observing the external evolution of the ethnic community. Although Indonesia is not traditionally considered a major “emigration country”, it has embarked on a path of nationality policy reform with the continuous growth of the overseas Indonesian community since the new century began. Under the interaction of integrating different ethnic groups at home and engaging with Indonesian emigrants abroad, the extension of the ethnic Indonesian community in Indonesia’s emigration governance has shown a trend of “tightening” in the early stage after independence, “partial expansion” under Suharto’s authoritarian rule, and “comprehensive expansion” during the period of democratization. Based on this, supplementing cross-case comparisons and system-level analyses can further deepen the relevant research.

Keywords Indonesia Emigration Governance Nation-Building Overseas Indonesians Multiple Citizenship

(陈礼豪,助理研究员,暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院,广州,510632)

[责任编辑:邓颖洁]