

# 印尼、越南、中共的三角關係與高棉問題

陳鴻瑜

## 一、印尼的「雙軌」外交路線

印尼在一九四五年八月單方面宣佈獨立，迄一九四九年底，這個新興獨立國家一直未獲得國際的承認。在這一期間，建國初期的領袖們似乎以爲憑著本身的力量，是不難獲得世界各國的支持，但印尼領袖們很快地就不存這種幻想，他們體會到要取得國際的支持及使印尼獲得國際地位，必須先求自力更生。在追求本身的利益上，印尼發展了二種策略，一是「談判」策略，目的在獲取主權之移轉；二是「戰鬥」(Perjuangan)策略，目的在與荷蘭進行不妥協的對抗，以取得最後真正的獨立。依據這種「獨立自主」的精神，在往後飄搖不定的議會民主時期裏(一九四五—一九五九年)，印尼推行了一種更加自信與明顯的「不結盟」政策。

但是自一九五〇年蘇卡諾出任總統後，情形就改變了。蘇卡諾爲了促進國內團結，賦予外交政策一種英勇的素質，以表示要繼續原來的革命鬥爭的精神。一九五五年六月，他發起第一屆亞非會議——在萬隆舉行，表明自己是一個有抱負的區域領袖。萬隆會議在當時是轟動國際的政治活動，給這個年輕的共和國帶來聲望，也提高了蘇卡諾在國內的地位與威望。

一九五九年，在武裝部隊的支持與鼓勵下，蘇卡諾在國內實施一種新的政治制度——獨裁統治，並美其名爲「受指導的民主」(Guided Democracy)。爲了加強自己的地位，他憑自己的意願操縱縱政治活動，提出外交政策上的爭執問題，如一九六三年發動反對馬來西亞的「對抗」(Confrontation)運動，以激起國內民族主義的反應。蘇卡諾以其政治才幹、口才及具有魅力的個性，而贏得廣大羣衆的支持。同時，他已在國際上獲得「印度尼西亞之呼聲」的美譽。這項聲譽使他得到美國在道義上的支持

，展開了收復新幾內亞西部（西伊里安）的運動，終於在一九六二年將之納入印尼的版圖。

一九六二年七月，在英國的策劃下，馬來亞、新加坡、砂朥越、汶萊、沙巴籌組馬來西亞聯邦，一九六三年八月，除汶萊外，其餘四個政治體組成了馬來西亞。蘇卡諾因砂朥越主權問題而與馬來西亞發生齟齬，嚴厲地批評馬來西亞是英美帝國主義下的產物，而採取持續三年之久的武裝「對抗」行動。由於印尼共黨在一九六五年九月三十日發動流產政變，致使蘇卡諾垮臺，迄一九六六年三月改由蘇哈托將軍掌握政權後，纔終止這項「對抗」馬來西亞的行動。

蘇哈托將軍逐步修改印尼的外交政策，以較為溫和的目標來取代蘇卡諾時期的浮誇作風和矯飾的目標，恢復不結盟立場，中斷與中共的外交關係，重建「爪哇中心」觀念——認為印尼有資格在東南亞領導羣倫，在其領導下，可以使東南亞成為抗拒外來影響與干預的堡壘。而印尼所以有這種區域領袖感，則係源於下述基礎：對革命成就的自豪感、人口衆多、戰略地位重要、地大物博、天然資源豐富<sup>①</sup>。

一九六七年八月，在印尼的支持下，泰、菲、馬、新等東南亞五個非共國家在曼谷成立「東南亞國家協會」（以下簡稱東協）組織，這是印尼參與區域活動的里程碑。如果沒有印尼加入，這個組織將大為減色。從一九六七到一九七六年之間，東協本身無多大作為，同樣的，蘇哈托政府亦在這個時期埋首於鞏固對國家的控制及解決蘇卡諾政府遺留下來的經濟問題。一九七六年，印尼因合併葡屬東帝汶島而引起國際間強烈的反應，致使印尼的外交活動再遭受一次挫折。一九七八年十二月，越南揮軍入侵高棉，引起東協五國對東南亞安全的關切。東協五國採取一致的行動譴責越南的侵略行爲及謀劃對高棉問題的共同解決方案。

然而印尼在區域要角的自我意識下，對東南亞的外交政策却逐漸採取「雙軌」路線。印尼自認是東南亞的大國，應有自己的外交路線和看法，不必一定要與其他東協國家一致。因此，印尼一邊贊同東協的立場，一邊却同情越南的處境，期與越南保持「和解」關係，以共同對付來自中共的威脅。近年來，印尼武裝部隊總司令穆達尼（Benny Murdani）曾三度訪問河內，蘇哈托總統在一九八二年訪問美國、印尼代表在許多國際組織會議上的暢所欲言、兩年來外國領袖絡繹於途到雅加達訪問、以及一九八四年一月在雅加達主辦不結盟國家新聞部長會議等，都是印尼外交政策走向活躍及獨立自主的例子。印尼在外交陣線上保持低姿態已有二十年之久，經過這段長時間之後，印尼決定在國際事務上扮演更活躍的角色，而其跨出的第一步即是試圖扮演魯仲連的角色，謀與越南「和解」來解決高棉問題。

註① Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, The Royal Institute of International Affairs, George Allen & Unwin (Publishers)

## 二、印尼與越南的關係

從一九五〇年代初開始，印尼即很同情「越盟」。一九六〇年代蘇卡諾當政時期，印尼公開譴責美國侵略越南，積極支持北越和「南越民族解放陣線」所進行的「爭取國家獨立的戰爭」。印尼並批評西貢政府為美國的傀儡。一九六四年，印尼升高與河內的外交關係為大使級，導致南越與印尼斷交。接著，「南越民族解放陣線」在雅加達設置代表。一九六五年，印尼與「南越民族解放陣線」舉行會談，擬由印尼派遣志願軍協助「南越民族解放陣線」，但未實現。一九六五年，蘇卡諾甚至狂妄地主張要建立一個「雅加達——金邊——河內——北平——平壤軸心」，而從蘇聯取得武器供應。但是在「九卅政變」後，蘇卡諾的夢想破碎了。由蘇哈托領導的右派軍人開始清除印尼共產黨徒，並在一九六七年中斷了與中共的外交關係。儘管如此，部分印尼軍方領袖認為這次政變與中共有關連，而與越共沒有關係，所以還表示將繼續支持及同情越南人民進行反抗美國「侵略者」的愛國鬪爭行為<sup>②</sup>。

一九六六年三月蘇哈托將軍掌權後，從明確支持北越和「南越民族解放陣線」的政策轉變為曖昧的政策，主張越南問題應由越南人民自行解決，不得有外國干涉。在蘇哈托標榜推行的「新秩序」(New Order)下，雖然政策本身是帶有反蘇卡諾和反共的成份，但並不包括反越共在內。外長馬力克(Adam Malik)曾經明白地表示，印尼仍將穩定地支持越南人民對抗美國軍事干涉的鬪爭，而且主張美國應自越南撤軍。一九六九年九月，胡志明逝世時，蘇哈托總統及軍方領袖還曾讚揚他是愛國者及其對越南獨立運動的卓著貢獻<sup>③</sup>。

印尼反共領袖所以會對越共持友好態度，最重要的原因是他們認為兩國有共同的反帝經驗，而且在共產主義之下獲得統一的越南，將成為有效對抗中共擴張主義的緩衝國家，甚且相信共黨越南不會威脅印尼的安全。這方面的意見最典型的代表人物是外長馬力克，他在一九七五年五月曾表示：「在原則上，我們繼續支持北越。」他認為印支共黨不會擴大超出以前法國殖民時期的印支邊境線之外，所以共黨在印支的勝利對印尼沒有危險<sup>④</sup>。

在一九七四年，印尼曾向東協秘書處提出一份「印尼的外交政策與東協的區域合作」(Indonesia's Foreign Policy and

註② Franklin B. Weinstein, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: From Sukarno to Soeharto*, Cornell University Press, New York, 1976, p. 130.

註③ *Ibid.*, p. 130.

註④ *Ibid.*, pp. 148-150.

ASEAN Regional Cooperation) 的聲明，印尼希望把共黨的北越納入區域合作架構內，以期降低外來強權對東南亞事務的干涉。但至一九七五年四月，印支半島發生激烈的政治變化，「印支聯邦」隱然出現，越南已無加入東協區域組織的可能性，印尼政府纔不得不放棄把東協擴大包括該區域所有國家的希望，因為東協的集體意識已逐漸成長，當中若有共黨國家加入，將不再是一種資產，而可能會造成內部的緊張情勢<sup>⑤</sup>。

一九七九年一月，波布政權被越南推翻，使印尼備感困擾。第一，越軍的行爲明顯地侵犯了他國的主權，這違反了印尼與其他東協國家在一九七六年簽署通過的「友好和合作條約」(Treaty of Amity and Cooperation) 所承認的原則。第二，越南得到蘇聯的援助，與中共在東南亞競爭影響力，導致中共在一九七九年二月給越南一次「懲罰」，顯而易見的，越南的行爲將引起東南亞區域趨於緊張。這種情勢對印尼的外交政策造成兩難。印尼一方面願意容忍越南在印支半島取得主宰地位(如一九八〇年的「關丹宣言」所主張的)，關心制裁中共的影響力在該地區的擴張，及防止強權國家在東南亞競爭；而另一方面又要關心越南違反東協所堅持的原則。因此，印尼的外交政策即在原則與權力平衡之間搖擺。

在各方抗越行動中，東協已與中共在戰略上形成同一立場，這是印尼所不願看到的結果，因為這種情勢的發展將使越南的獨立性受到破壞，及喪失其抵擋中共勢力的緩衝作用。一九八〇年三月，蘇哈托與大馬總理胡申翁在關丹(Kuantan)舉行會議，他們堅持越南應儘可能擺脫來自蘇聯或中共的威脅或受其影響，應以政治解決而非軍事解決高棉問題，而該一政治解決應承認越南在高棉的安全利益。他們認爲一個強大而獨立的越南在戰略上是有用的，因爲它可以阻擋正在現代化中的中共之勢力<sup>⑥</sup>。

印尼與泰國沒有共同的戰略觀點，或對外來威脅有共同的想法。越南的軍事行動，對泰國構成立即的威脅，但印尼與越南中間隔著海洋，所以對印尼並不構成立即的威脅。因此，由於利益不同及力量上的差別，使得印、泰之間有政治立場上的距離。印尼政府認爲泰國聯合中共抗越，只會加強外來勢力干涉東南亞的事務，進而使當地國家的獨立地位受到挑戰。然而，這祇是印泰在戰略觀點上的歧見，並不影響印尼在東協的集體行動中對泰國的支持。這也就是印尼尊重東協自一九七六年二月在巴里島集會時所宣稱的「不侵犯他國主權的原則」。蘇哈托總統於一九八二年一月六日在國會再度重申該項原則，他說：「一些國家的政府是在外國的武裝部隊協助下成立的，由於這種做法違背了國家主權和自由之原則，印尼反對這類政府，而且也不能接受它。」<sup>⑦</sup>「印尼希望越南把軍隊撤出高棉。」又說：「作爲東南亞地區的鄰國，雖然我們在政治制度和意識形態方面有所不同，但是我們有

註⑥ Michael Leifer, *op. cit.*, p. 160.

註⑦ Justus M. van der Kroef, *Kampuchea: the Endless Tug of War*, Occasional Papers/Reprint Series in Contemporary Asian Studies, No. 2, 1982, p. 5.

必要建立良好而密切的睦鄰關係，爲了本國人民的利益而攜手合作，不要彼此猜忌和敵對」<sup>⑦</sup>。

另一方面，印尼也在秘密進行與越南保持對話的關係，一九八〇年五月及一九八一年九月三十一日，蘇哈托派軍事情報首長穆達尼(Benny Mardani)一次秘訪河內，協商高棉問題。在一九八一年的訪問中，阮基石向穆達尼表示，可以經由選舉，將賓索萬(Pen Sovan)取代橫山林。所以印尼官員在事後表示，「東協將有新的談判對象」。穆達尼也轉達蘇哈托的意思，因爲高棉問題未決，所以遲未應邀訪問河內<sup>⑧</sup>。

從以上的分析可知，印尼對印支衝突的看法與做法，有三點與其他東協國家（特別是泰國和新加坡）不同：

第一、印尼對越南入侵高棉的動機，其看法與泰、新不同。雖然印尼不能公開支持一國以武裝力量對付鄰國，但多數印尼的領袖在私下認爲波布集團是在對已取得合法控制地位的橫山林政府進行公然挑戰。

第二、儘管中共對越南對待華人的政策感到不滿，但印尼却同情越南對華人控制經濟所抱的恐懼感，因爲印尼本身也面臨華人控制經濟的危機。

第三、在戰略觀點上，強大的、統一的印支集團能充當長期對抗中共擴張主義的緩衝地位。從印尼的防衛觀點來說，東協若能與印支國家聯合起來對抗外來的威脅，將可以構成對抗中共的力量，以及防阻國內潛在的「第五縱隊」的活動<sup>⑨</sup>。

面對這種矛盾的情勢，印尼若想改變東協的方向，將會破壞東協的團結，因此，印尼在官方立場上不得不勉強同意東協的政策，而在暗地裏却持反對的意見。印尼在早期的聲明中，不稱越軍「侵略」高棉領土，甚且透過其外交部和軍事情報機構，與越南維持間歇性的雙邊對話。

一九八四年二月底，「越印研討會」在河內舉行。阮基石外長在一九八二年底訪問印尼時，印尼的「戰略及國際研究中心」

註⑦ 見新加坡〔南洋商報〕，一九八二年一月七日。

在一九八〇年八月十六日，蘇哈托的國情報告也表明了印尼的立場：「雖然高棉問題仍未解決，但因對泰國領土完整性的猛烈破壞，已使情況愈壞。無論什麼藉口，我們不能支持一個對他國及其領土的完整性之干擾。做爲東協之一員，我們充分地支持泰國保衛其國家安全之權利。我們對於高棉問題的立場，是極爲明顯的，即所有外國軍隊應撤出高棉。」(Guy J. Pauker, "Indonesia in 1980: Regime Fatigue?", *Asian Survey*, Vol. XXZ, No. 2, Feb. 1981, pp. 232-244.)

註⑧ Guy Sacerdoti, "The Troublesooter's Trip," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 113, No. 40, September 25, 1981, p. 12.

註⑨ Juwono Sudarsono, "Security in Southeast Asia: The Circle of Conflict," *The Indonesian Quarterly*, Vol. X, No. 2, April 1982, pp. 16-22.

(Centre for Strategic and International Studies) 首先提議邀請越南專家到印尼進行雙邊協商，但越南想在河內主辦第一屆。結果，雙方同意由越南的「國際關係研究中心」(Institute of International Relations) 負責籌辦。

印越雙方皆強調這次研討會是非官方性質的，目的在增進雙方的瞭解，而非談判。印尼方面表示不尋求也不期望對商討的問題有所突破。越南方面則稱他們準備與任何東協國家在任何時間舉行雙邊性的研討會，來協商彼此的歧見。但究其實際，印尼方面的代表有「戰略及國際研究中心」主任瓦南迪 (Jusuf Wannandi) (為武裝部隊的智囊人物) 和高級人員施拉拉烹 (Harry Tjan Silalahi) 、海軍副少將拉哈惹 (Sudibio Rahardjo) 和海軍副少將阿里芬 (Muhammad Arifin) ，後二位均曾擔任國防安全情報局副助理 (前者負責對外關係，後者負責戰略事務) ，並曾在一九八一和一九八二年隨當時擔任情報局長的穆達尼訪問越南。據稱這二位可能出任新近成立的戰略情報機構 (Bais) 的主要工作，直接受穆達尼的指揮。印尼外交部亦派遣研究與發展處主任哈山 (Fuad Hassan) 出席會議，他過去也曾訪問過河內。此外尚有三位過去曾訪問過越南的資深新聞記者與會。至於越南方面出席的代表有「國際關係研究中心」主任馮賓 (Pham Binh) ，而該中心是隸屬於越南外交部；其他代表有擔任國民議會國際事務委員會委員的杜文達 (Dao Van Tap) ⑤。由此可知，這次會議多少帶有半官方的色彩。這次會議的主題是高棉問題，會議結果雖未獲重大成就，但雙方對於能透過「非官方」的管道來交換意見，已感到十分的滿意。

一九八四年二月十三日，印尼武裝部隊總司令穆達尼將軍應越南國防部長文進勇的邀請，第三度前往河內訪問，不過這是他首次以官方身份訪越，也是自一九八〇年以來東協國家軍事領袖及高級官員官方訪越的第一位。一九八〇年一月，大馬外長李道丁 (Tunku Ahmad Rithauddeen) 曾訪問越南，越南也派多位高級官員，包括外長和總理，訪問東協各國，但東協各國堅持不互訪，以示對高棉問題的堅定立場，並孤立越南。這次穆達尼所以訪問越南，有二個理由：(1) 印尼軍方領袖對於東協為解決高棉問題而與越南對抗的作法，已逐漸感到不耐。穆達尼認為東協的方法與印尼欲建立的和平和安全的東南亞之長期目標相衝突，他也對不妥協的越南感到不滿⑥。(2) 穆達尼的主要興趣是與越南達成雙邊性的軍事協商，所以他在訪越期間，參觀了局勢緊張的中越邊境附近的越南軍事設施和在一九七九年被中共軍摧毀的越北諒山市，在河內也參觀軍事博物館中有關一九七九年三月反中共的戰圖史蹟和文物⑦。

⑤ Susumu Awanohara, "A Meeting of Minds," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 123, No. 6, 9 February, 1984, pp. 18-19; Susumu

Awanohara, "The Pace Quickens," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 123, No. 11, 15 March, 1984, pp. 15-17.

⑥ Susumu Awanohara, "Where There's a Will....," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 123, No. 9, 1 March, 1984, pp. 9-10.

⑦ Nayan Chanda, "ASEAN's Odd Man Out," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 123, No. 9, 1 March, 1984, pp. 8-9.

穆達尼在訪越期間，曾發表驚人的談話，他說：「我堅決相信，印尼與越南兩國將永遠不會存在著衝突。有一些國家說，越南是東南亞的一個威脅，但印尼軍隊和人民不相信有此事」<sup>⑭</sup>。他的談話引起東協國家及支持民主高棉的國家的反響與疑慮。二月二十二日，在隨同蘇哈托總統到汶萊參加獨立慶典時，穆達尼將軍對記者澄清說：「關於越南侵占高棉的問題，東協各國之間並沒有存在著分歧的看法。」又說：「當我說越南不再是東南亞的威脅時，那並不等於說，我對越南軍隊繼續留在高棉會感到高興。東協的外交政策依然像從前那樣堅決」<sup>⑮</sup>。也就是說東協依然堅決要求十五萬名越南占領軍退出高棉，同時要求以政治方式解決高棉問題。

三月十一—十三日，越南外長阮基石率團訪問雅加達。蘇哈托在會見阮基石時，闡明東協於一九八三年九月間所發出的一項呼籲，要求越南軍隊分批從高棉撤出，他強調有必要讓高棉人民採取和平行動，自己決定國家的前途。蘇哈托向阮基石建議說，國際和平軍也許可以包括派自區域國家和東協會員國的軍隊，至於波布及其追隨者則應由高棉人民經由自由選舉加以抉擇。但阮基石對於蘇哈托的建議，反應冷淡，越南似乎只想在高棉維持現狀及企盼國際給予保證認可，阮基石甚至表示，若中共威脅不消除，則越南尚須駐兵高棉五至十年。印尼外長莫達·庫蘇瑪特瑪加 (Mochtar Kusumatmadja) 曾批評阮基石的不妥協態度，指斥其不接受印尼最高領導階層 (指蘇哈托總統) 的真誠呼籲<sup>⑯</sup>。

從以上印尼軍方和外交部與越南之間關係的發展情形來看，穆達尼將軍到越南作正式訪問及瓦南迪到越南參加研討會，是在執行印尼與越南保持友好關係的軍事戰略政策，以及尋求印尼與越南對中共的威脅達成共同的想法；而外交部長庫蘇瑪特瑪加是在執行印尼與東協伙伴國家共同努力爭取以政治解決高棉問題的外交政策，這就是印尼目前所進行的「雙軌外交路線」的實際表現。

### 三、印尼與中共的關係

西元一二九二年，元世祖 (忽必烈) 遣使爪哇，結果東爪哇的喀坦納加拉王 (King Kertanagara) 割來使的鼻與耳，再將之遣回，致引起元朝派兵攻打爪哇。這可能是中、印之間關係的一個不祥的開始，以後的歷史也一再地顯示印尼對中國懷有信任與敵視的態度。

註⑭ 見新加坡《聯合早報》，一九八四年二月十七日。

註⑮ 引自曼梳撰：「印尼的『雙程外交』政策」，新加坡《聯合早報》，一九八四年二月二十八日，第十四頁。

註⑯ Susumu Awanohara, "A Soldier Out of Step," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 123, No. 13, 29 March, 1984, pp. 15-17.

一九五〇年，印尼與中共建立正式外交關係，並曾致力於支持中共加入聯合國，在聯合國表決中共為韓戰中的侵略者的問題上，印尼棄權。一九五五年，對於旅印華人的國籍問題，中共做了重大讓步，放棄了海外華人都是「中共公民」的傳統主張，允許旅印華人自行選擇其國籍。基本上，至一九五五年，印中（共）關係日益密切，大多數印尼外交政策的制訂人並不把中共看成具有危險性，因為當時中共似乎很衰弱，正在傾全力應付內部的問題，再加上周恩來在一九五五年參加萬隆會議，留給印尼領袖一個「友好中國」的印象。

一九五九年，印尼頒佈法令禁止當地華人在鄉村地區經營零售業，中共駐印大使向印尼政府提出抗議，並在背後唆使當地華人示威鼓噪。至一九六〇年底，雙方關係雖轉趨和緩，但印尼政府對於中共干涉內政的行為已感不滿。在一九六〇年代初，有些個事件的發展使得印尼更加關切其侵略性的中共。第一是中共援助印共的數額有增加趨勢。第二是自一九六三年後印尼的外交行動愈益依賴中共的支持，而逐漸脫離其他國家的支持。第三是中共在東南亞地區鼓勵及支持當地共黨進行叛亂，特別是一九六五年九月三十日在印尼策劃的印共叛亂事件。

隨著印共叛亂的失敗及蘇卡諾的下臺，印尼在一九六七年十月九日，中止了與中共的外交關係，而這時印尼國內排華聲浪正達頂峯。因此，可以說自一九六六年起，中共即被印尼視為侵略的來源及印尼獨立的威脅。然而印尼對中共的害怕，並不在於中共軍隊越海而來或中共的原子彈，而是擔心居住在印尼境內約六百萬的華人。印尼人懷疑華人對印尼政府的忠誠，視之為中共的「第五縱隊」，在陰謀進行顛覆印尼政府的活動<sup>⑨</sup>。

一九七二年三月十日，印尼外長馬力克對於中共降低批評印尼政府的作法，曾表示高興。當時有些印尼的高級軍官和外交人員不認為中共具有軍事侵略性，對印尼也不構成嚴重的威脅，甚至樂觀地相信將在最近恢復與中共的外交關係。他們認為這種發展是一種歷史的必然性，而且有助於平衡日本在東南亞日漸增強的力量。一九七三年，有些印尼國會議員和商人也主張與中共恢復邦交，他們希望由當地印尼商人進口中共的產品與設備，以加強中共在該地區與日本競爭的力量<sup>⑩</sup>。同年，中共首度表示願與印尼會談，改善雙方的關係。二月，印尼外長馬力克與中共外長姬鵬飛在巴黎出席越南問題會議時曾舉行三小時會談。印尼外長指出存在於兩國之間的障礙有二，一是中共仍庇護一九六五年政變後的印尼共黨領袖，如當時印尼駐中共大使加伍杜（Djawoto）；二是印尼境內華人地位的問題。中共外長表示極願與印尼討論這些問題。

註⑨ Franklin B. Weinstein, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: From Sukarno to Soeharto*, Cornell University Press, New York, 1976, p. 121.

註⑩ *Ibid.*, p. 122, Note 11.



一九七七年底，代理外長庫蘇瑪特瑪加指示印尼駐聯合國大使安瓦·桑尼（Anwar Sami）可自由與中共接觸及試探中共的態度。但這並未導致重大的發展，因為蘇哈托總統會訂下與中共恢復邦交的先決條件，即中共應先派遣代表訪問雅加達。雖然中共熱切希望與印尼關係正常化，但中共不準備讓步，反而主張印尼應先派代表至北平。蘇哈托仍以一九六五年的事件為戒，故不急於就此問題對中共做讓步。

一九七九年十一月，在蘇哈托總統準備訪英的前夕，印中（共）關係有了突破。中共駐聯合國大使黃華與印尼駐聯合國大使卡米爾（Abdullah Kamil）會晤，表示中共同意派代表至雅加達，蘇哈托覆電表示歡迎。但這項消息過早在紐約披露，中共態度轉趨猶豫，致未成行<sup>⑮</sup>。

一九八一年六月，即在我國孫運璿院長訪印尼前半年，印尼和中共的商務代表團在香港談判直接貿易的可能性問題，但是當孫院長要訪印的消息傳開後，中共立即取消貿易談判。

一九八二年五月二十五日，十七年來第一支中共體育代表團到雅加達參加第六屆亞洲乒乓球錦標賽。印尼外長庫蘇瑪特瑪加在接受訪問時表示，「印尼與中共的關係正在改善中，如果中共進一步向印尼保證，它已放棄對共黨叛亂份子的支持態度，兩國將可重建邦交，我相信這件事已比一年前甚至半年前更有可能」<sup>⑯</sup>。同一時期，中共也派遣代表團參加在雅加達舉行的聯合國糧食及農業組織（FAO）區域性會議。八月，中共派遣一貿易代表團訪問雅加達，談判雙方直接貿易的問題，中共向印尼購買兩萬多公噸的橡膠，這是斷交十五年以來首次直接貿易<sup>⑰</sup>。十二月七日，首批印尼橡膠從蘇門答臘南部的巨港啓運至中國的大連港。

印尼前副總統馬力克在一九八三年二月十六日表示，為促進印尼的經濟活力，最好是和中共直接通商。國會外交委員會副主席達魯斯曼完全支持馬力克對此問題發表的意見，他說：「由直接通商方面獲取的利潤應與政治分開。」又說：「無可否認的，雖然兩國之間沒有正式直接的貿易關係，但在印尼市場內却可發現到不少中國貨品」<sup>⑱</sup>。但此時馬力克仍持相當保留的態度，認為印尼目前暫不想跟中共直接通商，因為要直接通商，則需要讓中共在印尼設立一個貿易辦事處，此對印尼的安全具有威脅性。此

註⑮ David Jenkins, "China's Secret Wooing of Jakarta," *Far Eastern Economic Review*, February 15, 1980, pp. 16-17.

註⑯ 新加坡〔聯合早報〕，一九八二年五月二十六日。

註⑰ 新加坡〔聯合早報〕，一九八二年六月九日。

註⑱ 新加坡〔聯合早報〕，一九八三年二月二十日；另據新加坡〔聯合早報〕，一九八二年十一月十二日報導，印尼國家情報局（Bakir）局長蘇加瑪估計，印尼政府只允許四百種中共貨入口，但目前在印尼市場上總共流通著七百種中共貨品。

外，他認為印尼雖不與中共進行直接貿易，但不禁止印尼商人訪問中共，不過唯一的條件是要到印尼駐香港總領事館報到，其目的在讓印尼當局知道他們在中共的活動，同時也讓印尼保安當局了解中國大陸的情況，而無需依靠他人供給第二手情報<sup>②</sup>。

自一九六七年印中（共）斷交後，雙方是透過新加坡和香港進行間接貿易，而這種間接貿易大都是由印尼華商經手。近年來，間接貿易的數量日趨增長，據印尼政府的統計，由香港轉口到印尼的中共貨物，從一九七八年的港幣十三億元升高到一九八二年的四十六億元，約增加百分之三百。同樣地，由香港轉口到中共的印尼貨物，約增加百分之六十三，在一九八二年一年內達到二億五千三百萬港幣<sup>③</sup>。

一九八三年五月四日，印尼前副總統馬力克在接受印尼「羅盤報」之訪問時表示，「同中共恢復外交關係，無論在政治上或經濟上，對印尼都是有益的」。又說：「中共在聯合國擁有否決權，正當東帝汶問題還列在聯合國議程時，如果印尼繼續對中共採取敵視態度，印尼必將處於不利的地位」。又說：「如果中共和印尼兩國恢復關係正常化，那麼，印尼可以利用中共的威信和影響力，協助解決高棉問題」<sup>④</sup>。據此看法，馬力克在一九八四年三月初訪問香港，在「亞洲報業協會」聚會上發表演說，提出解決高棉問題的新方案，他建議由中共、蘇聯和越南方面舉行會談，以尋找高棉問題的解決方案。他說：「高棉問題是中共與蘇聯衝突的延續，不過，北平與莫斯科之間已有和好的趨勢」，「要是跟中共沒有外交關係，則印尼將無法發揮有效的作用」<sup>⑤</sup>。換言之，在馬力克的想法裏，是企圖把高棉問題的解決與印尼和中共恢復邦交這二件事結合起來，如果印尼能與中共復交，那麼印尼就可以運用對中共的影響力來緩和中共與越南之間的緊張關係，最後找出解決高棉問題的方案。

總結印尼主張與中共關係正常化者所提出的理由，包括：(1) 中共在聯合國安理會擁有否決權。如果印尼與中共的關係未獲改善，則一旦東帝汶島被列入聯大議程，那將損害印尼的利益。(2) 中共是解決高棉與越南衝突的重要關鍵國家，如果印尼與中共恢復邦交，則印尼不僅可從中擔任更重要的協調工作，而且可以實現印尼自立國以來所主張的扮演區域要角的外交政策。(3) 中共目前透過新加坡和香港間接地購買印尼的原料，如咖啡、橡膠和木材，如果兩國復交，便能進行直接貿易，將為印尼帶來更大的利益。

至於持保留態度或反對與中共復交的領導人物有蘇哈托總統、國會主席阿敏末姆與國會議員兼安全、國防及外交委員會委員

註② 新加坡〔聯合早報〕，一九八三年二月十七日。

註③ David Jenkins, "Trade on the QT," *Far Eastern Economic Review*, October 27, 1983, pp. 29-32.

註④ 新加坡〔聯合早報〕，一九八三年五月五日。

註⑤ 新加坡〔聯合早報〕，一九八四年三月七、十日。

阿明·伊斯干達以及其他重要的軍方領袖。蘇哈托總統在一九八三年三月一日向印尼最高決策機關「人民協商會議」的全體會議致詞時表示，「只要北平繼續支持東南亞的共黨，印尼就不會與中共恢復正常關係」，「由於我們把安全與國家利益置於其他一切利益之上，只要中共無法使我們相信它不會支持東南亞各地的共黨殘餘分子，我就會認為目前還不是與中共恢復正常外交關係的時候」<sup>28</sup>。一九八三年五月，日本首相中曾根康弘曾轉達中共有意與印尼復交的消息，但蘇哈托總統拒絕了中共的關係正常化建議。阿敏末姆表示，「復交之舉，不可干擾到印尼的政治、經濟、安全、文化及其他領域的穩定性，這是一個原則。」伊斯干達也說：「由於曾經發生損害印尼民族利益的印共政變事件，因此，復交之前必須具有加強信念的條件。條件之一是不援助危害印尼國家安全和社會利益的共黨活動，特別是不幫助共產黨意識形態的宣傳」<sup>29</sup>。印尼大多數的將軍和深具影響力的情報機構，仍然把印尼約六百萬的中國僑民和華人看成可能是國際共產主義的「第五縱隊」，他們擔心，重新在印尼設立一所中共大使館和派駐一些中共領事人員，將支持和鼓勵親中共派的前印尼共產黨死灰復燃<sup>30</sup>。

印尼外長庫蘇瑪特瑪則持較具彈性的態度，他表示，在原則上，印尼仍舊希望恢復和中共的關係，他說：「印尼正在等待適當的時機，以便兩國建交後，不致於影響到政府目前的發展計劃和國內穩定。」不過，他仍然擔心中共可能會利用印尼華人，作為對付印尼政府的工具。他表示，中共目前對印尼華人的政策仍舊含糊不明確，這些華人只有一半入籍為印尼公民。北平可以透過挑起他們對文化傳統的情緒，從而利用他們來推行其外交政策，因此要等到這個問題獲得解決之後，才能恢復和中共的外交關係<sup>31</sup>。

此外，印尼情報局局長蘇加瑪也曾指責中共仍舊在印尼進行滲透和顛覆活動，試圖使印尼共產黨復活及有野心要控制這一地區。他進而表示，已故蘇卡諾總統在執政時期曾欠中共數百萬美元的債務，必須先解決，然後才談邦交正常化的問題<sup>32</sup>。他的態度與外長庫蘇瑪特瑪加一樣，與中共復交之前須先滿足一定的條件。

總結印尼主張暫緩與中共復交者所提出的條件包括：(1)中共保證不支持印尼共黨及目前住在北平的前印尼共黨領袖；(2)中共願意停止反印尼的宣傳；(3)中共不干涉印尼的內部事務；(4)在印尼的華人重新登記國籍；(5)解決兩國之間由政府遺留下來的債

註<sup>28</sup> 新加坡〔聯合早報〕，一九八三年三月二日。

註<sup>29</sup> 引自曼梳撰，「印中關係正常化問題」，新加坡〔聯合早報〕，一九八三年五月二十八日。

註<sup>30</sup> 入法新社稿，墨非譯，「印尼防範共黨捲土重來」，新加坡〔聯合早報〕，一九八三年七月六日。

註<sup>31</sup> 新加坡〔聯合早報〕，一九八二年十一月十二日。

註<sup>32</sup> 同註<sup>31</sup>。

務問題。如果中共不能履行上述的保證及條件，則印尼將不考慮恢復邦交。

## 四、高棉問題的解決方案

### (一) 越南的立場與解決方案

一九八〇年一月五日，越、高、寮三邦在金邊召開第一次外長會議，提議與東協國家保持友好合作關係，甚至與東協國家簽訂雙邊互不侵犯條約。七月十七、十八日在永珍召開第二次外長會議，曾提出解決印支問題的聲明及建議案，其要點包括：(1)在邊境地區設立非軍事區，由泰國和高棉合組委員會及某種形式之國際組織參與，共同監督和控制；(2)與國際援助機構合作，減輕難民的痛苦及進行遣返難民的計劃；(3)在金邊政府和援助機構同意的計劃下，分配援助給高棉境內的難民，廢除邊境的難民營，及解除波布游擊隊的武裝；(4)舉行泰國和高棉兩國政府間或非政府間的直接談判，或透過雙方同意的中間國舉行間接談判<sup>⑧</sup>。

印尼和馬來西亞領袖為解決高棉問題，在一九八〇年三月發表「關丹宣言」，承認越南在印支的安全利益。但越南外長阮基石在一九八〇年五月中旬應邀訪問吉隆坡時，却反對「關丹宣言」。阮基石認為「關丹宣言」建議越南應更為獨立及脫離蘇聯和中共的影響，事實上這對於越南是一種侮辱，因為這種說法好像認為越南尚不是一個獨立的國家。他強調唯有高棉人民能決定其自己國家的未來。關於東協及聯合國要求越南從高棉撤出軍隊，除非中共對印支及東南亞的威脅中止，越南始加以考慮。

印支三邦外長在一九八一年一月二十八日於胡志明市再度集會，要求泰國與橫山林政權直接會談，以舒緩邊境的緊張關係；重申較早時他們建議召開的東南亞國家區域會議，來討論東南亞的和平與安全問題。越南的目的在轉移視線，即希望討論「東南亞的安全」問題，而非「越南占領高棉」的問題。在這次會議上，印支國家提出從高棉撤軍的二個條件：(1)假如泰國停止給予赤棉支持和庇護，則越南將局部撤軍；(2)假如中共完全停止對越南的威脅，則越南將完全撤軍<sup>⑨</sup>。六月十四日，三國外長在金邊開會，再度提議召開區域會議，並補充說，若能在區域會議中達成相互接受的協定，則印支國家願意參與「廣泛的」國際會議，這個國際會議應承認及保障區域會議所做的決定。

註⑧ Carlyle A. Thayer, "Vietnam: Beleaguered Outpost of Socialism," *Current History*, Vol. 79, No. 461, December 1980, pp. 165-168, 197.

註⑨ Lau Teik Soon, "ASEAN and the Cambodian Problem," *Asian Survey*, Vol. XXII, No. 6, June 1982, pp. 548-560.

寮國外長斯巴修特 (Phoun Sipaseut) 在一九八一年十月七日第三十六屆聯大會議上發表對東南亞問題的看法，提出七點建議：(1) 基於東協與印支的「和平共存」，相互尊重獨立與領土完整；(2) 以和平手段解決問題，但要尊重個人和集體的自衛權利；(3) 發展相互有利的關係，包括在經濟、科學、文化和其他領域的雙邊或多邊關係；(4) 尊重「南海沿岸國」對其領海（包括「專屬經濟區和大陸架」）的主權，將以「談判」方式來解決有關「海域和島嶼」的爭端；(5) 禁止任何國家使用他國領土做為「侵犯和干涉」（無論是直接或間接）的基地；(6) 建立一個常設機構來負責參與國家之間的對話和協商，及負責召開「每年」或「特別」的會議來解決問題；(7) 上述各要件是構成印支國家與東協國家目前進行對話和協商的基礎，而最終目的在訂立協定或某些其他形式的承諾<sup>⑳</sup>。

一九八二年二月十七日，越、高、寮三國外長在永珍舉行第五次外長會議，會後的公報中說，越軍入棉係基於越棉之間的協定，目的在對付中共霸權主義之擴張，一旦這項威脅消除，越棉將同意越軍從高棉撤退。四月，阮基石訪問西歐時，曾提出三點和平方案：(1) 撤出部分越軍；(2) 泰國政府宣佈不支持赤棉；(3) 在中共保證尊重印支國家的獨立後，越南即能撤出其在高棉的所有軍隊。七月十八、二十日，阮基石訪問新加坡時，特別強調：「假如中共簽訂一項不侵犯和不干涉印支國家內政事務的條約，則我們將在次日從高棉撤出軍隊」<sup>㉑</sup>。

一九八二年七月六、七日，印支三邦外長在胡志明市集會，決議：(1) 越棉同意越軍從高棉撤退；(2) 「高棉人民共和國」預備與泰國討論在兩國邊境設立「安全區」的問題；(3) 印支三邦同意由蘇聯、中共、法國、英國、美國和印度參加有關東南亞問題的國際會議。關於第一點建議，沒有詳細指出撤軍的數目，但指出未來的撤軍將視「泰棉邊境的安全與穩定情況及泰國對此項建議的反應而定。」關於第二點建議，則是將一九八〇年七月所建議設置的「非軍事區」改為「安全區」，目的是希望能為泰國所接受。在「安全區」內，分別由「高棉人民共和國」和泰國的軍隊駐守各自的邊境區，沒有越南軍隊，所有高棉的「反動勢力和波布殘餘軍隊」都應排除在外，所有難民營都要遷出「安全區」之外；並建議雙方皆應同意由國際來監督該「安全區」，「假如聯合國放棄對波布政權的承認，則可由聯合國來執行監督責任」。關於第三點建議，與一九八一年他們所提議的只有東南亞國家參加的區域性會議相較，有很大的改變。在這次會議中，他們提議，聯合國秘書長被邀請出席高棉問題國際會議，須符合下述二項條件之一：一是須以個人名義出席會議，二是在把波布代表趕出聯合國後，可以聯合國官方代表的身份出席會議<sup>㉒</sup>。

註<sup>⑳</sup> 參考 Justus M. van der Kroef, "Kampuchea: The Diplomatic Labyrinth," *Asian Survey*, Vol. XXII, No. 10, October 1982, pp. 1009-1033.

註<sup>㉑</sup> Sheldon W. Simon, "The Indochina Imbroglia and External Interests," *Australian Outlook*, Vol. 37, No. 2, August 1983, pp. 89-93.  
註<sup>㉒</sup> *Ibid.*

一九八三年二月二十二日，印支三邦外長在胡志明市舉行會議，越南建議在外國觀察員出席觀察的情況下及在高棉舉行新的選舉之後，越軍將逐步撤出高棉，屆時越南與中共即可達成協議。越南要求與中共簽訂互不侵犯條約，並提議從高棉逐步撤軍以換取中共不支持高棉反抗軍的保證。三月二日，越南邀請大批新聞記者到金邊參觀撤軍儀式，據估計約裁撤三萬六千人，尚有十四萬到十五萬越軍留在高棉。這項撤軍行動，受到蘇聯的支持，因為蘇聯希望越南能在未來二到三年之間完成撤軍工作，俾讓高棉軍隊能在一九八五年自行負起安全上的責任，以減少蘇聯軍援的負擔。

越南逐步裁撤駐高棉的軍隊，並非是發出停戰的訊號，相反的，從一九八三年一月底開始，越軍對民主高棉聯合政府的游擊據點發動一連串的攻擊，占領了位於泰棉邊境的農湛基地（屬宋山派），三月底攻占農察基地（屬波布派），四月四日攻占奧沙末基地（為施亞努總部）。一九八四年四月初，越軍且越界進入泰境，引發泰越之間的邊境戰爭；四月三日，中共再度大舉砲轟越北城鎮，大有「第二次懲罰戰爭」爆發之勢。

從以上的發展情況來看，越南為了鞏固印支三邦的陣地，同時採取了外交與軍事手段，外交手腕的目的是分化東協及東協與中共的聯合陣線，軍事手段是用來摧毀民主高棉聯合政府的游擊武力。但是在中共、泰國及其他東協國家的援助下，越南要一舉殲滅聯合政府的游擊武力，也不是一件易事。

## （二）中共的立場與解決方案

從一九七九年二月中共發動的懲越戰爭，即足以證明中共支持赤棉的政策，並無改變；因此對於越南所提出的解決高棉問題的方案，中共大都持反對態度，而與東協國家採取較一致的看法。在東協的建議下，聯合國在一九八一年七月十三、十七日召開高棉問題國際會議，中共駐聯合國「代表團」團長韓念龍，在七月十三日發表對高棉問題的看法，他認為高棉問題的全面政治解決必須包括下列要素：第一，越南軍隊必須在限期內全部撤出高棉；第二，高棉人民的自決權必須得到充分尊重；第三，對高棉的獨立、中立和不結盟地位要確立必要的國際保證。他繼而表示，「在越南軍隊從柬埔寨（高棉）全部撤出後，由安理會常任理事國、越南、東盟（東協）及其他有關國家共同作出以下保證：(1) 不以任何方式干涉柬埔寨的內政；(2) 尊重柬埔寨的獨立、中立和不結盟地位；(3) 不利用柬埔寨作為侵略或干涉其他國家的基地；(4) 尊重柬埔寨人民在聯合國監督下通過真正自由選舉所選擇的結果」<sup>②</sup>。

在這次聯合國高棉會議上，中共支持會議所通過的「要求外國軍隊全部撤出高棉，恢復和維護高棉的獨立、主權和領土完整

註② 見「中國代表團出席聯合國有關會議文件集：一九八一、七、十二」，北京，世界知識出版社出版，一九八二年十一月，第二二二—二二八頁。

以及所有國家保證不干涉和不干預高棉內政」的宣言。同時，中共也支持這次會議的五點決議：(1)由聯合國派出維持和平的部隊或觀察員到高棉；(2)在聯合國監督下舉行自由選舉；(3)確保高棉各派武裝團體不能妨礙或破壞自由選舉之舉行；(4)選舉產生的新政府應保證高棉是一個保持不結盟和中立的國家；(5)由聯合國安理會五個常任理事國、東南亞所有國家和其他有關國家保證尊重高棉的獨立、主權、領土完整、不結盟和中立地位<sup>②7</sup>。

中共在一九八一年「北京周報」的一篇文章中，也充分地表達了中共對高棉問題的看法。安丁(An Ding)在六月一日的一篇題為「反對區域會議」(No to Regional Conference)的文章中指出：「假如越南的計劃獲得成功而召開區域會議，則即是承認了傀儡的橫山林政權，而越南的侵略和占領高棉的行動也變成了合法。此將為越南進一步侵犯東南亞而鋪路」<sup>②8</sup>。慕耀林(Mu Youlin)在十月五日的「東南亞和平」一文中指出：「中國不希望東南亞建立勢力範圍；也不希望越南崩潰。當越南當局放棄他們的霸權野心，從高棉撤出軍隊，中國將儘可能恢復與越南的正常關係。」<sup>②9</sup>「中國對於政治解決高棉問題的立場是衆所皆知的。在越南軍隊撤出高棉後，中國支持由聯合國監督舉行高棉人民的選舉。允許高棉人民選擇他們自己的社會制度，高棉的獨立、中立和不結盟政策應予恢復。中國無意把高棉變成自己的衛星國家」<sup>③0</sup>。

一九八二年十月，中共與蘇聯在北平舉行第一回合關係正常化的談判，會談中中共提出雙方關係正常化的三大條件：(1)蘇聯必須裁減駐在中蘇邊境和中蒙邊境的軍隊；(2)停止支持越南占領高棉領土；(3)撤退在阿富汗的蘇聯軍隊。其中關於第二個條件，詳情未見披露，惟據「遠東經濟評論」的歸納分析，中共對高棉問題曾提出五點解決辦法<sup>④1</sup>：

(1)蘇聯必須停止支持越南入侵高棉，及必須運用其影響力勸服越南撤軍。越南必須進一步宣佈完全撤軍及提出撤軍的時間表。

(2)越南一旦宣佈撤軍時間表及開始進行第一次撤軍時，中共將與越南進行談判。而為了使這種談判順利進行，越南必須停止其反中共的政策。中共與蘇聯關係正常化之進行，將視越南撤軍速度而定。

(3)越南從高棉撤軍，有助於中共採取堅定的步驟，在政治、經濟、文化和其他方面與莫斯科發展關係。

(4)在完成撤軍後，高棉人民有權自由選擇他們希望的政治制度和領導人，這是高棉人民內部的問題。中共希望高棉是一個獨

註②7 參考董南亞撰，「柬埔寨局勢的決定性因素」，香港《大公報》，一九八一年八月一日。

註②8 An Ding, "No to Regional Conference," *Beijing Review*, June 1, 1981, p. 11.

註②9 Mu Youlin, "Peace in Southeast Asia," *Beijing Review*, October 5, 1981, p. 3.

註③0 Nayan Chanda, "The Peking Proposal," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 119, No. 9, March 3, 1983, pp. 10-11.

立、中立、和平與不結盟的國家，應成立一個由「能夠反應高棉各階級人民的意志和期望的各有關黨派」組成的政府。中共無意使高棉變成北平的勢力範圍內的一部分。

(5) 在全部撤軍完成後，各有關國家應聯合保證不干涉高棉的內政；應尊重其獨立、中立及不結盟的地位；不利用高棉做為攻擊和干涉鄰國內政的跳板；在聯合國監督下舉行選舉時，應尊重高棉人民所表達的願望。

中共的主要戰略想法是瓦解逐漸成形的「印支聯邦」，以解除其南疆所受到的壓力及打破蘇聯的包圍政策。中共採取二項策略來克服它所面臨的困難。一是援助民主高棉聯合政府各派，約提供五千名步兵武器裝備及彈藥，同時在外交上給予全力的支持。中共「外長」吳學謙在一九八四年二月二十八日訪問馬來西亞時，曾促請國際社會加緊援助由施亞努親王領導的民主高棉聯合政府，因為單靠中共的援助是孤掌難鳴的。他又表示，中共支持高棉成為「獨立與不結盟」的國家，而不贊同高棉成為社會主義國家。吳學謙的這種說法，主要是針對非共的東協國家，希望博取東協國家繼續支持民主高棉。因此，中共的第二個策略是與東協結成聯合陣線。吳學謙表示，中共向來對高棉問題即主張透過政治途徑以尋求一個平等及合理的解決方案，所以中共願意與東協國家進行密切合作，共同努力獲得政治解決方案，在這方面，中共完全贊同東協國家的立場<sup>④</sup>。

### (三) 印尼的立場與解決方案

印尼對高棉問題採取雙軌策略，一方面是由外長庫蘇瑪特瑪加負責與東協集團協商，另一方面是由武裝部隊司令穆達尼負責與越南進行雙邊協商。二條路線並行，不互相衝突，最後由總統蘇哈托總其成。

在越軍入侵高棉後，東協纔形成對越的共同看法，但在一九八〇年三月二十六、二十八日由蘇哈托和胡申翁共同發表「關丹宣言」後，東協內部對高棉問題開始出現了歧見。「關丹宣言」包含二項原則：(1) 越南應儘可能保持自由，不依賴或受蘇聯、中共之影響；(2) 關於高棉政權之競爭，應尋求政治的而非軍事的解決，惟應特別承認河內在高棉的安全利益<sup>⑤</sup>。第二項原則幾乎未顧及泰國直接面對越南威脅的事實。五月初，泰國總理普瑞姆(Prem Tinsulanond)訪問雅加達，表達泰國對「關丹宣言」的不滿。印尼外交部隨後承認「關丹宣言」的錯誤，認為該宣言損害了東協的團結<sup>⑥</sup>。因此，「關丹宣言」對印尼來說，無異是一個外交行動上的挫折。此後，印尼官方的態度儘量力求與東協相互配合。蘇哈托總統於一九八三年三月一日向「人民協商議會」

註④ 新加坡《聯合早報》，一九八四年二月二十九日，第三十三頁。

註⑤ Justus M. van der Kroef, "ASEAN, Hanoi, and the Kampuchean Conflict: Between 'Kuantan' and a 'Third Alternative', *Asian Survey*, Vol. XXI, No. 5, May 1981, pp. 515-535.

註⑥ David Jenkins, "Second Thoughts on Kuantan," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 110, No. 42, October 10, 1980, pp. 27-28.



致詞時表示，「印尼與其他東協成員國仍在設法根據聯合國大會通過的決議案，尋求高棉問題的解決途徑」<sup>④</sup>。一九八四年三月十一—十三日，越南外長阮基石訪問印尼，蘇哈托表明印尼將遵循東協在一九八三年九月所做的呼籲——即越軍分期從高棉撤退及高棉人民自決——他並建議國際和平軍的派遣國應包括東協成員國和越南等區域內國家，波布及其黨徒則應由高棉人民經自由選舉來決定其將來。但阮基石對該項建議，反應冷淡<sup>⑤</sup>。

同時，印尼也在進行「半官方」的政治協商。以尋求解決高棉問題的途徑。進行這項「半官方」協商的人物有二位，一是「印尼戰略及國際研究中心」主任瓦南迪，二是前副總統馬力克。

瓦南迪在一九八四年二月底率團到河內出席「越印研討會」，他在會議上發表一篇題為「在高棉衝突中尋求和平」(*Seeking Peace amid Cambodia's Conflict*)的論文。他在文章中強調，若要找出解決高棉問題的良策，首先必須使東協的觀點（認為越南干涉高棉是違反了「第三世界」及「不結盟」運動的原則）和越南的觀點（認為越南出兵高棉是經高棉政府及人民之請求，也是保障越南本身安全所需）取得妥協。其次，他建議東協和越南可依下述步驟進行談判，來解決高棉的衝突：

(1) 越軍逐步撤出高棉。基本上，越南已決定撤軍。因此，必須在越南撤軍後，設法不讓赤棉波布集團返回金邊。在越軍撤出的地區，實行停火；在這些地區監督停火，從事發展，進而舉行普選。

(2) 高棉人民自決的概念，已被越南所接受。所有在高棉的勢力——除了赤棉之外——應在國際信任的方式下進行自決。

(3) 進行高棉內部的政治協商。必須建立有利的環境，俾讓高棉所有黨派（除赤棉外）都能參加，為國家的發展，組織一個可行的結構——必要時由國際予以協助。

最後，瓦南迪認為越南沒有理由不與東協國家討論這些問題，如果雙方能進行討論，那麼，就不難找出解決高棉問題的方法。因此，他建議先由越南、寮國和東協國家進行第一階段會談，其次再讓與高棉問題有直接和間接關係的中共、蘇聯、美國、甚至日本加入會談，最後再讓一些高棉黨派參加<sup>⑥</sup>。換言之，瓦南迪的構想還是先舉行區域會議，再擴大為國際會議。這項建議，主要目的乃在使印尼在區域活動中扮演更重要的角色。

馬力克在一九八四年三月初訪問香港，在「亞洲報業協會」發表有關高棉問題的演講，他說：「高棉事態的發展，是中共和越南的利益與影響相互衝突的結果，是中蘇對抗的延長。這絕不是東協國家與越南之間的衝突。所以解鈴還需繫鈴人，只有發生

註④ 新加坡〔聯合早報〕，一九八三年三月二日。

註⑤ Susumu Awanohara, "A Soldier Out of Step," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 123, No. 13, 29 March, 1984, pp. 15-17.

註⑥ Jusuf Wanandi, "Seeking Peace amid Cambodia's Conflict," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 123, No. 10, 8 March, 1984, pp. 34-36.

利益衝突的中共、蘇聯和越南三方面坐下來談，高棉問題才有和平解決的希望」<sup>①</sup>。

馬力克的解決高棉問題方案，顯然與瓦南迪不同，前者親中共，後者親越南，以致有二種不同方案的構想，來平衡印尼與越南和中共的對角關係，這可能也是印尼所採取的「雙軌外交政策」的一個重要的運用。

## 五、結語

印支赤化事件，使得成立已十年而尚無多大成就的東協，逐漸地團結起來；越軍入侵高棉事件，進一步使東協開始磋商政治性問題，而非祇進行經濟和文化上的合作。區域衝突的日趨升高，更激起了一向以大國自居的印尼想趁勢起來領導東協。一九八〇年三月的「關丹宣言」即是印尼和馬來西亞片面發表的對印支情勢的看法，而未顧及東協的團隊精神，以致在泰國的反對下，使該項宣言變成一種「對印支情勢做錯誤判斷」的主張，印尼的區域領袖的角色也受到了頓挫。

然而，印尼政府並未因此挫折而停止其積極的區域治動，它轉而採取「雙軌外交路線」，在外交立場上採取與東協一致的政策，在軍事戰略上與越南進行「和解」；同時，印尼又與越南取得共同的諒解，以中共為東南亞最大的威脅來源，另一方面却與中共進行相當程度的「和解」。印尼這一連串的外交攻勢，最主要的目的是在重新恢復其在區域活動的領導地位。而促成這個情勢的最主要刺激物，是高棉問題。

印尼充當東協與越南之間的傳話人，目的在使越南加入區域合作，脫離蘇聯的掌握，但面臨的困難仍然很大。第一，雖然越南表示歡迎與印尼及其他東協國家發展關係，但不能期望越南會把印尼或其他東協國家視為取代對抗中共的蘇聯之力量。就越南的安全考慮來說，除了蘇聯外，幾乎沒有其他力量足為中共的對手，印尼遠在海洋的另一邊，其他東協國家軍力又不足，因此要依恃東協集團的力量來對抗中共，是十分不切實際的。其次，印尼雖然地廣人稠、天然資源豐富，但它沒有擔任區域霸權的資源與能力，它所推動的區域合作的條件，只有部分國家同意，而非全部贊同，再加上外來強權的干涉，印尼及其東協伙伴也一直沒有機會把其「和平、自由、中立區」的理想在東南亞付諸實現。第三個困難是，印尼與中共一旦復交，能否再取信越南說中共是印越兩國及東南亞安全的最大威脅呢？恐怕是一個疑問。

高棉事件帶給印尼一個重新恢復其扮演區域要角的契機，但高棉事件不單純是高棉本身的問題，它牽涉強權國家在高棉的競爭及追求不同的安全利益，因此，各方的解決方案都是在透過本身安全利益的考慮下而提出的，印尼必須從國家利益來看待高棉問題，同時也得從東協的整體利益來看待高棉問題，它之採取「雙軌外交路線」來處理高棉問題，即是在運用一種權力平衡的策略——保持跟東協、越南和中共的對等關係，來實現以「爪哇為中心」的區域主義。

註① 引自范蠡撰「馬力克何事到香港？」，新加坡《聯合日報》，一九八四年三月九日。