

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 印尼外交政策基本方針：持續與演變

Indonesian Foreign Policy: Continuity and Change

doi:10.30390/ISC.199707_36(7).0002

問題與研究, 36(7), 1997

Issues & Studies, 36(7), 1997

作者/Author：區鉅龍(David Auw)

頁數/Page：25-34

出版日期/Publication Date：1997/07

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199707_36\(7\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199707_36(7).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



印尼外交政策基本方針： 持續與演變

區 鉅 龍

(國立政治大學國際關係研究中心
第二所研究員)

摘 要

印尼自一九四五年八月十七日宣布獨立以來，一貫執行獨立自主、積極、不結盟外交政策 (Independent, active and non-aligned foreign policy)，此項基本外交方針係基於印尼獨立建國過程的歷史經驗、建國五項原則 (Pancasila) 的崇高精神、一九四五年憲法的條文、戰後兩極化的冷戰局勢、印尼反帝國主義、反殖民主義的基本國策、以及內部多元的族群、文化、政治意識形態、以及宗教信仰而制訂的基本外交方針。此項基本的外交方針不僅已成為印尼國策的重要部分，並且也成為「神聖而不可被侵犯」的基本國策。

外交是內政的延伸，這個政治原理在印尼將近半個世紀以來的經歷更獲得了印證。印尼獨立自主、積極、不結盟基本外交方針在不同時期曾經由於內政發生鉅變而遭受扭曲或給予新的註釋，不但影響了印尼內政與外交的走向，甚至對東南亞及國際局勢產生了莫大的衝擊。

本文旨在探討印尼基本外交方針的形成、涵義及目標，並剖析此項基本的外交政策在蘇卡諾時期及蘇哈托新秩序政府時期執行上的相異，以進一步了解它在不同期所顯露的持續和演變。

關鍵詞：獨立自主、積極、不結盟外交政策、革命外交、新興力量與舊勢力、指導民主、建國五項原則、新秩序政府

* * *

壹、前 言

印度尼西亞共和國 (Republik Indonesia, 以下簡稱印尼) 自一九四五年八月十七日正式宣告獨立之後，外交上採取了獨立自主、積極及不結盟政策基本方針，並為各黨派朝野人士以及印尼國軍所共同奉行的國家基本政策。這項外交基本方針同時也根

據印尼憲法追求國際地位平等、世界和平、各民族地位平等、人道主義以及世界繁榮的目標和精神而制定，因而它成爲印尼「神聖而不可被侵犯」的國家大方針。

印尼獨立自主、積極及不結盟的基本外交政策的形成和制定，主要深受印尼早期獨立革命運動的經歷、內部因素如政治、族群及宗教因素、以及戰後冷戰東西方兩大陣營對抗形勢所影響。此外，印尼獨立自主、積極及不結盟的基本外交政策也反映印尼領導菁英深切的體認到印尼身爲世界最大群島國家，且在東南亞具有極重要戰略地位，以及印尼具有在東南亞地區甚至在國際舞台上扮演舉足輕重的角色的自我肯定和期許。無可諱言的，戰後在國際間崛起的中立政策（Neutralism）及不結盟運動（Non-Aligned Movement），以及東西方陣營意識形態的衝突，使印尼更堅定不移的執行它獨立自主、積極及不結盟的外交方針。在蘇卡諾執政時期，印尼甚至曾經於一九五五年在該國萬隆主辦第一屆亞非會議（Afro-Asian Conferemce），積極爭取主導不結盟運動的發展。

然而，自從印尼獨立建國半個世紀以來，印尼獨立自主、積極及不結盟的基本外交政策由於深受國際政治形勢、內部政治爭紛、經濟困境、政黨意識形態的對抗、以及領導人的政治思維和作風的影響等，曾經在不同時期被扭曲、大幅修正、甚至於脫軌。此種現象在蘇卡諾舊政權時代尤其極爲明顯。

一九六五年印尼共產黨（Partai Kommunis Indonesia, PKI）發動暴力革命企圖奪權失敗，蘇卡諾隨後被迫下台，接著由蘇哈托領導的新秩序政府（Pemerintah Orde Baru）於一九六七年正式誕生。新秩序政府爲了振興嚴重的經濟衰退、爭取西方國家的支持和經援、擺脫舊政府「親共」的外交政策、以及避免內部政治紛爭再度極化等，乃一方面著手重新整頓政黨政治的制度（如簡化政黨組織），另一方面則強調重新執行獨立自主、積極及不結盟的傳統外交政策。

外交是內政的延伸，這一政治原理在印尼半個世紀以來的經歷更獲得了具體的驗證。本文旨在探討印尼外交政策基本方針的形成背景、涵義、目標、以及在舊政權與新秩序政府不同時期執行上的相異，期能對當前印尼外交有進一步的了解。

貳、爭取獨立的外交經歷

印尼曾經被荷蘭統治達三百多年之久，終於在一九四五年八月十七日自行宣布獨立，並在一九四七年經過將近三年對荷蘭殖民地統治者進行游擊戰和一連串的談判之後，雙方簽署林卡嘉迪協議書（Linggadjarti Agreement），正式結束了荷蘭的殖民統治。惟荷蘭當時仍不放棄位於印尼東端的西伊利安島（Irian Barat），此舉不但使雙方關係無法完全正常化、歷史的傷痕無法彌補、更使獨立後的印尼對於西方國家採取不信任及敵意的態度。尤其是美國和西方國家在印尼爭取獨立的反殖地運動時期均採取中立的立場，而蘇聯、波蘭等共黨集團在聯合國均支持印尼的獨立運動，使得美國及其西方盟邦被印尼領導菁英分子視爲印尼的「出賣者」，同時也深深影響了日後

印尼領導菁英的國際觀。^①

印尼於一九四五年八月十七日宣布獨立之初，外交上當務之急主要在爭取國際承認與支持，尤其是美國與其西方盟邦的支持，以阻止荷蘭殖民政府以武力捲土重來掌權。因此，印尼一方面以武裝對抗爭取獨立，另一方面仍透過外交途徑積極爭取國際承認。此一經歷使得印尼領導菁英體承到外交的重要性，以及運用外交手腕來處理其他國際爭端，以維護國家利益的信念。^②同時，由於美國及西方國家不僅沒有支持印尼抵抗荷蘭的企圖以武力維護其殖民地，甚至還透過外交和軍事協助荷蘭，使得印尼領導菁英堅信只有採取「奮鬥」(Perjuangan)和獨立自主的雙重外交手段才能達成獨立建國的崇高目標。^③這種外交經歷，對印尼獨立之後對東西方冷戰的看法具有深遠的影響。

不過，雖然美國及其西方盟邦並未積極支持印尼獨立運動，相反的，以蘇聯為首的共產陣營在聯合國聲援印尼反荷蘭殖民統治的鬥爭，但印尼在獨立初期並未因而採取反美、反西方或親蘇聯的外交政策。其中原因錯綜複雜，但內政的因素最為明顯。蓋印尼領導菁英在進行獨立運動期間即已存有政治理念的分歧。這些分歧在獨立初期實行議會民主時期更形凸顯和明朗化，進而影響了外交政策的走向。^④換言之，印尼領導菁英在印尼獨立初期不僅在外交上存有不同的看法和立場，甚至在政治、意識形態、族群、宗教等問題上立場也很分歧。^⑤這些內部的諸多分歧，直接影響了印尼獨立初期的外交方向。因此，為免引發內部嚴重紛爭及分裂，印尼必須在外交上取得平衡點(Diplomatic balance)，任何一面倒向西方陣營或共產集團的外交政策，必然將造成內部的分裂，印尼獨立建國的目標也將因而毀於一旦。

因此，印尼的外交政策不僅基於國家利益，它同時也基於印尼內部不同政治意識形態及文化族群所認同的基本價值觀、原則及前提而制定。就此而言，印尼外交政策基本上是內政的延伸，從國際政治的角度來看並無任何特殊之處可言。不過，印尼從獨立建國的經歷所制定並堅持執行的獨立自主、積極、不結盟政策及反殖民主義的基本外交原則確實有它特殊的之處。尤其是這些基本外交方針從來未因內部發生政治變化及隨之而來的外交轉向而產生基本變化。^⑥

叁、獨立自主、積極、不結盟外交政策之涵義

印尼獨立之初，當時國內親俄派人士即曾建議印尼必須與蘇聯建立結盟關係，以

註① Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy* (London: George Allen & Unwin, 1983), p. 16.

註② *Ibid.*, p. 16.

註③ Rizal Sukma, "The Evolution of Indonesian Foreign Policy: An Indonesian View," *Asian Survey*, Vol. 35, No. 3 (March 1995), p. 307.

註④ *Ibid.*, p. 307.

註⑤ Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1962), p. 20.

註⑥ Rizal Sukma, *op. cit.*, p. 306.

符合印尼人民反西方殖民主義的基本外交政策。然而，一九四八年二月首屆內閣成立時，擔任總理的蘇丹·沙依（Sultan Sjahrir）在印尼全國中央委員會（印尼人民政治協商會議前身）發表講演時特別強調，印尼獨立之後必須執行不結盟外交政策，反駁了親俄派人士主張與蘇聯結盟的提議。雖然當時印尼不僅不希望在東西方冷戰中倒向以蘇聯為首的共黨集團，更不希望由於與蘇聯結盟而引起西方國家的反感，尤其是美國的不滿，^⑦然而，當時沙依總理並未具體闡述所謂「不結盟」外交政策的內涵。同年九月二日副總統哈達（Muhammad Hatta）在印尼全國中央委員會工作委員會反駁印尼共產黨主張採取親俄政策時，首次提出了獨立自主、積極、不結盟的外交政策。^⑧然而，當時哈達也並未詳細闡明所謂「獨立自主、積極、不結盟」外交政策的涵義。

有關「獨立自主、積極、不結盟」外交政策的涵義，哈達於一九五三年四月份美國外交季刊（*Foreign Affairs*）發表的一篇文章中，提供了更具體的闡明。他在文章中強調，由於印尼的地緣戰略地位，印尼沒有必須在東西方兩大集團中作選擇的急迫感，它在兩大敵對的陣營之間不偏任何一方，並依照自己制定的政策來處理國際事務，這個政策就是「獨立自主」的政策。按照哈達的解釋，這個政策的特色是「獨立自主」而又「積極」。所謂「積極」即是印尼將致力透過聯合國大多數會員國維護世界和平。然而他也強調，印尼政府的首要任務是達成內部團結和鞏固內政。他認為印尼政府必須首先在改善經濟和社會生活方面拿出具體成果，才能防阻極端分子煽動群眾的影響力。如果印尼在外交上與任何大國結盟，勢必將引發內部分裂，進而無法達成鞏固內政的任務。^⑨換言之，獨立自主、積極、不結盟的外交政策是基於要優先改善經濟、社會及政府行政的缺點，同時它也基於印尼內部各個不同政治主張及獨立建國運動過程的國際經歷。

換言之，印尼獨立自主、積極、不結盟外交政策主要基於以下四個基本要素：一、基於建國五項原則政治信念（Pancasila）；二、基於一九四五年憲法（Undang Undang Dasar）維護國家安全與利益的規定；三、基於追求國家利益的基本方針；四、基於務實的政策和作為來面對事實和狀況，以追求本身的利益。^⑩

有些學者則認為，印尼由於長期被荷蘭統治，社會上普遍存在著「自卑感」，這種「自卑感」反映在外交上強調採取獨立自主、積極、不結盟的政策，以顯示獨立之後印尼民族恢復了遭受殖民主義摧毀的民族自信心。^⑪這種分析，顯然太過狹窄，它忽視了其他構成印尼獨立自主、積極、不結盟外交政策的因素，同時它也忽略了內政因素、冷戰的影響、印尼的國際觀、以及印尼體承到國家的潛力和它期盼在國際舞台扮演的角色。

從內政因素而言，由於印尼群島存在着諸多不同的族群、宗教、文化和政治意識

註⑦ Michael Leifer, *op. cit.*, pp. 19~20.

註⑧ J. Soedjati Djwandono, "Indonesia's Post Cold War Foreign Policy," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 22, No. 2 (1994), pp. 91~92.

註⑨ Michael Leifer, *op. cit.*, p. 29.

註⑩ Rizal Sukma, *op. cit.*, p. 308.



形態社會團體，因此內政措施必須取得政治平衡點，才能避免內部分裂，確保族群團結和國家統一。由於外交是內政的延伸，因此印尼外交政策必須擔負起促進內部團結、穩定和發展的一貫使命。^⑩換言之，印尼獨立自主、積極、不結盟外交政策不僅是內政的延伸，它也反映印尼特殊的歷史、文化和政治經歷。外交政策從這些經歷發展成形且成爲國家基本政策的一部分。^⑪

事實上，印尼在五〇年代冷戰初期，由於蘇基曼（Sukiman）總理採取親美政策引發國內普遍批評而被迫下台。一九五二年一月蘇基曼政府與美國簽訂了經濟及軍事援助協議書，以對付印尼國內回教極端派（Darul Islam）在西瓜哇發動武裝叛亂，謀圖推翻政府並成立回教國度。而依據美國國會一九五一年十月通過的互防條款，受援國必須對自由世界的防禦作出貢獻，這些要求違背了印尼獨立自主、積極、不結盟外交政策。因此，在國內一片指責之下，蘇基曼內閣於同年二月被迫下台。^⑫此一事件凸顯了內政因素對印尼外交的影響力。在此之前，印尼獨立之初，曾經拒絕了親共黨派要求採取親俄的政策。而蘇基曼政府也因採取親美政策引發內部指責而被迫下台。同樣的，一九五〇年末至一九六〇年初蘇卡諾因採取反美、反西方及親共的外交政策，導致內部政治失衡，終於引發一九六五年九月卅日印共武裝叛亂謀圖奪權，所幸在蘇哈托將軍領導之下，印尼國軍在非共黨派的支持之下瓦解了印共的叛亂。此一事件再度顯示印尼獨立自主、積極、不結盟外交政策的一貫性及外交與內政的關聯性。

就冷戰的影響而言，毫無疑問的，印尼獨立自主、積極、不結盟外交方針一方面反映印尼對兩極化國際形勢的立場，另一方面也顯示印尼在東西兩大陣營之間所希望扮演的角色。冷戰的形成不僅使得新興獨立的印尼深怕遭受外國勢力的控制，更擔心印尼被捲入冷戰的對抗而失去獨立自主。印尼於一九五〇年五月拒絕菲律賓所提成立太平洋反共聯盟的建議，並於同年六月宣布與中共建交，成爲東南亞國家首先承認中共政權，充分顯示它堅持執行獨立自主、積極、不結盟外交政策以及它無意捲入冷戰的立場。

印尼於一九五〇年九月廿八日成爲聯合國第六十個會員國之後，在聯合國中即一貫採取不親西方也不親共黨集團的立場。韓戰爆發時，印尼曾拒絕採取支持或反對任何交戰一方的立場，並拒絕美國施壓要求印尼成爲美國全球性圍堵政策的成員之一。^⑬

此外，印尼的建國五項原則的精神、意識形態的理念、以及對人類的價值觀也深深影響了印尼對冷戰的立場。例如蘇卡諾在第一屆不結盟國家會議中（First Conference of Non-Aligned Nations）就曾強調，印尼的不結盟政策是印尼獨立革命崇高理念的延伸，不結盟是致力於實現獨立自主、永恆的和平、社會正義、以及追求自由崇

註⑩ *Ibid.* , p. 357.

註⑪ Hasjim Djalal, "Indonesian Foreign Policy at the Advent of the 21st Century," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 26, No. 3 (Third Quarter 1996), p. 236.

註⑫ Rizal Sukma, *op. cit.* , p. 306.

註⑬ Michael Leifer, *op. cit.* , pp. 32~33.

註⑭ *Ibid.* , p. 27.



高目標，不結盟政策符合人類的良心。^⑥換言之，如果印尼在冷戰期間支持或反對任何陣營，顯然違背內部共識和基本國策。而冷戰的形成，更使印尼獨立自主、積極、不結盟外交政策得以合理化和鞏固。誠如一些學者指出，外交政策也反映一個國家民族試圖將它視以爲然的崇高信念推廣到國際社會中。^⑦就此而言，印尼獨立自主、積極、不結盟外交政策也凸顯了印尼對國際政治的價值觀。印尼於一九五五年四月在西爪哇萬隆主辦第一屆亞非會議（First Asia-Africa Conference），從某些角度來看，此舉也顯示印尼試圖將它的國際價值觀推廣到其他新興獨立的亞洲和非洲國家，雖然該項會議主要是以反殖民主義爲凝聚力。誠如當時印尼總理阿里·沙斯多阿米佐約（Ali Sastroamijoyo）所說，萬隆亞非會議不僅凸顯了印尼獨立自主、積極、不結盟外交的本質，同時也使得印尼在國際間獲得重視與尊重。^⑧

肆、蘇卡諾扭曲外交基本原則

如前所述，印尼獨立自主、積極、不結盟外交政策的形成是根據印尼獨立建國的經驗、建國五項原則的精神、憲法的相關條文、以及內部族群、社會及政治結構而制訂的，因此它不僅反映內部共識，同時也充分顯示內政與外交的連貫性。

然而，隨著印尼內部政治形勢於一九五七年發生重大變化，印尼獨立自主、積極、不結盟外交政策也產生新的涵義，甚至於被扭曲。這一重大變化導源於一九五七年蘇卡諾總統鑑於政黨政治長期引發的紛爭，造成經濟不振，社會動盪，甚至於發生外島軍人叛變，乃決定放棄議會民主政治並實施「指導民主」政治體制（Demokrasi Terpimpin）。同時蘇卡諾進一步採取了一系列激進的內政政策，如反對西方式的自由主義和資本主義等，使印尼政局進入了新階段。

蘇卡諾採取的一系列激進和革命性的內政措施同時也反映在他的國際觀和外交作爲。這一轉變在蘇卡諾於一九五七年八月十七日印尼獨立週年向全國發表演講中即已明顯。在該次演講裡，蘇卡諾強調印尼的革命尚未完成，因此印尼必須重回革命的路線（Jalan Revolusi），他譴責放任的自由主義並採取了若干「革命性」的政策，其中包括決心以武力來解放仍然被荷蘭占領的印尼東部西伊利亞島（Irian Barat）。自此開始，印尼一切政治作爲均以「革命」爲出發點。^⑨

爲了使內政與外交相輔相成，兩者形成一體，蘇卡諾在外交上採取了一系列激進政策以便輔助內政政策的激進化，他深信印尼革命的兩大目標——國土的統一及建立

註⑥ Donald E. Weatherbee, *Indeology in Indonesia: Sukarno's Indonesian Revolution*, Monograph Series No. 8, Southeast Asia Studies, Yale University, 1966, p. 63.

註⑦ Charles O. Lerche, Jr. and Abdul A. Said, *Concepts of International Politics* (New York: Prentice Hall, 1963), p. 3.

註⑧ Michael Leifer, *op. cit.*, p. 39. 有關亞非會議期間的印尼外交活動，請參閱阿里總理回憶錄，C. L. M. Penders, ed. *Milestones on My Journey* (St. Lucia: University of Queensland Press, 1979).

註⑨ Rizal Sukma, *op. cit.*, p. 309.

公平繁榮的社會——由於敵人的阻力而無法達成。這個敵人是國際帝國主義、殖民主義資本主義為主。因此，他強調消滅這些敵人是印尼革命的第三大目標。^②

印尼反西方的態度在蘇卡諾親自掌握外交大權之後更為明顯。內政上，蘇卡諾利用群眾及印尼共產黨主導的反西方運動來制衡親西方軍人的影響力，並粉碎反蘇卡諾勢力，尤其是外島軍人叛變。外交政策則成為奪回西伊利安革命奮鬥的延伸。對蘇卡諾而言，西伊利安問題主要乃是殖民主義與印尼獨立兩者不可相容的問題。這時期的激進外交政策也標示了印尼議會政治的結束。^③

西伊利安問題，以及隨後蘇卡諾主導的「粉碎馬來西亞運動」和他將世界劃分為新興力量與舊勢力的兩極化國際觀（New Emerging Forces and Old Established Forces）也因而成為蘇卡諾「革命外交」（Diplomasi Revolusi）的論點。根據當時親共的印尼外長蘇班特里約（Subandrio）的闡明，印尼必須執行兩個不同層面的外交，即一方面執行傳統外交，另一方面則把外交作為革命的工具，兩者相補相成。^④

事實上，蘇卡諾的國際觀在一九六一年九月於南斯拉夫舉行的第一屆不結盟運動會議已具體表露。在該次會議的演講中，蘇卡諾強調國際政治的鬥爭並非不同意識形態之爭而是新興力量與舊勢力的對抗，他不認為不結盟是冷戰兩極中的第三勢力制衡力量，並認為國際間的不公平與正義是不能共存的。^⑤

蘇卡諾的國際觀、「革命外交」論點以及不結盟的概念在一九六四年於埃及開羅召開第二屆不結盟運動會議的演講中顯然變為更激烈。在該次演講中，他強調「鬥爭」（Struggle），「對抗」（Confrontation）及「抗爭」（Fight）為不結盟的主要涵義，並認為國際間新興力量與舊勢力不可能和平相處，他甚至指責和平共處的概念只是帝國主義者及殖民主義者用以欺騙新興獨立國家的空口號。^⑥不過，蘇卡諾基本上並不反對冷戰期間東西方兩大陣營和平相處，以避免核戰的爆發。但他強調這種和平相處之能夠存在主要因為雙方的勢力達到了均衡。^⑦

然而，蘇卡諾二分法的國際觀，把帝國主義、殖民主義及資本主義視為印尼不共戴天的敵人，並把消滅這些敵人列為印尼的第三大目標，充分顯示他反美、反西方國家的基本立場。尤其是在蘇卡諾宣布印尼退出聯合國，並號召新興獨立國家另組新的聯合國之後，他反美、反西方國家的態度更表露無遺。他曾在印尼群眾大會演講時當眾告訴在場的美國駐印尼大使鍾士（Howard Jones）要美國的經援「從印尼滾出去」，並利用群眾運動或在許多官方場合刻意羞辱美國。^⑧

註② *Ibid.*, p. 310.

註③ Michael Leifer, *op. cit.*, p. 52.

註④ *Ibid.*, p. 60.

註⑤ *Ibid.*, p. 58.

註⑥ Donald E. Weatherbee, *op. cit.*, pp. 63~64.

註⑦ *Ibid.*, p. 65.

註⑧ Marshall Green, *Dari Sukarno ke Soeharto* (Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 1996), pp. 30~40.

蘇卡諾反美、反西方的「革命外交」同時也反映在試圖在亞洲地區成立以印尼、中共、北韓、北越及高棉所組成的聯盟，以抵抗美國及西方國家在亞洲地區的勢力和影響力。這種激進的外交不僅反映了蘇卡諾刻意扭曲印尼傳統獨立自主、積極、不結盟外交政策的原則，它也反映了在蘇卡諾執行「指導民主」政策之下內部政治抗爭及政局的動盪。蘇卡諾為鞏固領導權及促進內部團結，曾提倡結合民族主義、社會主義及共產主義（Nationalism, Socialism, and Communism, NASAKOM）為一體的政治體制。然而，由於蘇卡諾與印尼共產黨兩者關係日益親密，蘇卡諾同時利用印共日漸壯大的勢力來制衡非共及反共政治團體，導致印尼內政傾左的形勢，終於爆發了一九六五年九月卅日印共企圖武力奪權的大規模流血慘劇，蘇卡諾也因而被迫下台。^②

總而言之，蘇卡諾結束議會民主政治、實行所謂「指導民主」的政治體制、拉攏印尼共產黨來對付反對者、縱容印共勢力坐大，以及強調「繼續革命」的論調等，不僅激化了內部的紛爭，同時也扭曲了印尼一貫執行的獨立自主、積極、不結盟外交大方針。

伍、蘇哈托重整外交路線

印共政變失敗、蘇卡諾被迫交出政權、共黨及馬列主義思想被禁止，使得印尼激烈的內部紛爭得以平息。然而，蘇哈托新秩序政府所面臨的卻是傾向破產的經濟。蘇卡諾時代所遺留下來的難題包括經濟負成長、高達百分之六百的通貨膨脹率、空白的外匯存款、以及高達二〇億美元的外債。^③印尼必須爭取外援，尤其是來自美國、西方國家和日本的援助來紓解這些問題。然而，印尼必須首先改善與這些國家的關係，並放棄蘇卡諾採行的「左傾」外交路線，才能獲得這些國家的信任和支持。同時由於蘇哈托新秩序政府內政上採取反共政策，宣布共黨及馬列主義為非法，使得印尼與蘇聯、中共等共黨國家關係陷入低潮，美國等西方國家遂成為外援的主要來源。

如何改變印尼的國際形象遂成為蘇哈托政府的當務之急。重新回歸印尼傳統獨立自主、積極、不結盟外交政策也成為新政府的要務之一。因此，首任新政府外交部長馬里克（Adam Malik）於一九六六年五月向印尼國會提出外交報告時強調，新政府將奉行印尼建國五項原則（Pancasila）作為制訂內政與外交政策的依據，同時要恢復

註② Donald Hindley, "Indonesian Politics 1965~1967: The September 30 Movement and the Fall of Sukarno," *The World Today*, August 1968, pp. 54~60. 另請參閱 Arthur J. Dommen, "The Attempted Coup in Indonesia," *The China Quarterly*, January-March 1966, pp. 28~39; Jurtus M. van der Kroef, "Origins of the 1965 Coup in Indonesia: Probabilities and Alternatives," *Journal of Southeast Asian Studies*, September 1972, pp. 43~59; Guy J. Pauker, "The Gestapu Affairs of 1965: Reflections on the Politics of Instability in Indonesia," *Southeast Asia*, Vol. 1 (1972), pp. 32~45.

註③ Michael L. J. Vatikiotis, *Indonesian Politics under Suharto: Order, Development and Pressure for Change* (London and New York: Routledge, 1993), p. 33.

民主政治，並遵循印尼不結盟政策以期在國際間增進國家利益。^②

蘇哈托總統於一九六六年七月廿八日向全國宣布新內閣成立時，也強調印尼恢復不結盟及反帝國主義的外交政策，不過他對於這項政策提出了新的詮釋，他強調印尼在執行獨立自主、積極、不結盟外交政策時不會再成為外國勢力的工具，印尼將採行「睦鄰政策」來促進國家利益，所謂的「反帝國主義」政策不僅是針對西方帝國主義，而且還包括共產帝國主義和其他形式的帝國主義。^③

印尼外長馬里克於一九六八年在美國外交季刊 (*Foreign Affairs*) 所發表的專文更明顯揭露了蘇哈托新秩序政府的外交方針。該文不僅批判蘇卡諾政府扭曲印尼基本外交政策，導致國家利益受損，同時呼籲西方國家恢復對印尼的信心和援助。不過，他也強調印尼將堅持執行不結盟政策，不會因為需要外援而加入任何國際集團。馬里克並指出恢復印尼國家尊嚴、擺脫印尼在國際上的自我孤立、建立區域合作以促進印尼的現代化為政府努力追求的外交目標。^④

蘇哈托總統在一九六六年十二月卅一日向全國發表新年文告時，更明白表示印尼必須放棄蘇卡諾的國際觀和激進外交路線，他強調在促進各國團結，尤其是亞洲和非洲國家的團結，印尼已經放棄了傲慢的態度及主導者的角色而在平等地位的基礎上採取更適當的作為。印尼未來的外交政策將著重於增進與亞洲及非洲國家的關係及促進東南亞地區的穩定和合作。^⑤

事實上，印尼人民協商會議在蘇卡諾下台之後於一九六六年七月五日作成有關印尼外交政策的聲明，強調印尼拋棄了蘇卡諾的國際觀，並重申印尼的外交將依據國家建設五項原則及一九四五憲法，貫徹獨立自主、積極、不結盟、反帝國主義和反殖民主義的基本外交方針，並在獨立自主、和平、社會正義的基礎上參與國際事務。由此可見，回歸印尼基本外交方針已成為印尼朝野人士所一致的共識。

蘇哈托新秩序政府隨後重新使印尼重返聯合國、結束對馬來西亞採取對抗政策，疏遠與共黨國家之關係，以及強調外交的首要任務是配合國內經濟發展等一系新措施，很快得到了美國、西歐國家及日本的積極回應，這些國家並於一九六七年組成國際跨政府援印組織 (Inter-Government Group on Indonesia, IGGI) 展開有關延續印尼所欠外債及經濟援助印尼相關事宜。美國、西歐國家及日本重新經援印尼，對蘇哈托新政府重振印尼經濟起了關鍵性作用，同時也使印尼在東南亞地區扮演了建設性的角色，其中包括印尼主導成立東南亞國家協會 (ASEAN) 等的睦鄰政策。

陸、結 論

印尼的獨立自主、積極、不結盟基本外交方針自印尼於一九四五年獨立至一九五八年蘇卡諾結束議會民主政治、宣布實施「指導民主」、以及隨後蘇卡諾採取「革命

註② Antara (印尼中央通訊社), May 6, 1966.

註③ Antara, July 28, 1966.

註④ Adam Malik, "Promise in Indonesia," *Foreign Affairs*, Vol. 46, No. 2 (1968), pp. 293-303.

註⑤ Michael Leifer, *op. cit.*, p. 118.

外交」路線，基本上並未發生質的變化。印尼基本外交政策在蘇卡諾時代被扭曲，主要由於他個人領導作風、內部政治勢力在他主導的 NASAKOM 體制出現嚴重失衡、蘇卡諾試圖以激進外交轉移內部紛爭以鞏個人權威、以及他利用民族主義及反西方為工具來轉移民衆對國內經濟衰退的不滿情緒。^②換言之，蘇卡諾並未公開放棄獨立自主、積極、不結盟外交方針，因為如此做勢將引發內部強烈反彈。蘇卡諾外交上脫軌主要在於他太過分強調反西方、反帝國主義及反殖民主義的外交論調，並為這些論調加予新的詮釋，以打擊國際間及國內反對者。外交因而成為鞏固個人權威、打倒內部敵人、以及轉移內部不滿的工具。

此外，蘇卡諾也刻意激化了內部政治局勢，並藉此作為他執行激進外交的後盾。然而，他的激進內政與外交政策造成了內部對立，終於引爆了一九六五年九月卅日印尼獨立以來最大的悲劇。

蘇哈托新秩序政府終止了蘇卡諾時代所執行的「革命外交」，並修正了蘇卡諾其他外交政策上的偏差，同時恢復了印尼獨立自主、積極、不結盟基本外交方針。同時為了重振印尼嚴重衰退的經濟，恢復國際間對印尼的信心，蘇哈托政府採取了更為務實的外交作為，在不違反既定基本國策的前題下，與西方國家改善關係爭取經援。蘇哈托政府強調，只有當印尼經濟持續成長，國家力量才能夠增強，而國力增強才能貫徹印尼獨立自主、積極、不結盟外交政策。換言之，推動經濟發展已成為推展外交的主要任務和目標。在目前的情況之下，務實外交駕臨了基本外交的理念。^③

然而，一旦印尼經濟與國力增強，或者一旦印尼內部政治勢力再度發生鉅變，其基本外交方針和理念是否將再次產生變化，殊值繼續觀察。

半個世紀以來的印尼外交作為充分證明內政與外交的關鍵性。印尼的基本外交方針是印尼基本國策的一部分。然而，在不同的個人領導作風、不同的內部政治環境、以及不同的施政需要與目標之下，當權者對印尼基本外交方針給予不同的註釋。堅持理念與務實主義的雙重需要使得印尼外交方針具有它的持續性與演變。

*

*

*

註② *Ibid.*, pp. 114~115.

註③ *Ibid.*, pp. 53~55.

註④ Michael R. J. Vatikiotis, "Indonesia's Foreign Policy in the 1990s," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 14, No. 4 (March 1993), p. 37.

