

印尼的外交政策：持續與變遷

陳鴻瑜

(國際關係研究中心研究員兼國際組召集人)

一、人文地理環境

印尼是世界上最大的羣島國，全國由一萬三千六百六十七座島嶼構成，其中只有一千座島嶼有人居住。主要島嶼為爪哇島 (Java)、蘇門答臘島 (Sumatra)、蘇拉威西島 (Sulawesi)、婆羅洲的加里曼丹 (Kalimantan)、西伊里安島 (Iran Jaya)。這五大島嶼佔印尼全國面積一百九十萬四千三百四十五平方公里的百分之九十。印尼海岸線總長為三萬六千六百一十六公里，羣島散布南北寬二千二百一十公里，東西長五千二百七十一公里。

印尼在陸地上的鄰國為馬來西亞和巴布亞紐幾內亞，海洋上的鄰國為新加坡、越南、菲律賓、澳洲。印尼位於印度洋和太平洋之間，扼控在戰略、航運和商務上具有重要性的麻六甲海峽、龍目海峽、錫江海峽等交通孔道。

據一九八八年統計，印尼總人口為一億七千六百萬，出生率為百分之二點一。①人口大都集中在爪哇島上，約有一億人居住，印尼政府目前正推行人口徙置計畫，鼓勵人民移徙人煙稀少的島嶼，以疏緩爪哇島上的人口壓力。

印尼人由三百多個種族構成，主要族系是馬來族，因語言和文化的差別又可分成許多不同的族羣團體，其中以爪哇族 (Javanese) 最大，佔總人口百分之五十，次為巽他族 (Sundanese)，佔總人口百分之十五，三為馬都利族 (Madurese)，佔總人口百分之八。②其他較大的族羣有：巴塔族 (Batak)、布金族 (Buginese)、伊里安族 (Irianese)、岷那卡波族 (Minangkabau)、巴杜伊族 (Badui)、登吉利族 (Tenggerese)。此外，住在偏僻地區的少數民族有：班特族 (Bantenese)、阿斯族 (Acehese)、達雅克族 (Dayak)、馬卡沙利族 (Makasarese)、杜拉加族 (Toraja)、岷納

註① 南洋星洲聯合早報 (新加坡)，一九八九年一月十日，第九版。

註② Steven Warshaw, *Southeast Asia Emerges, A Concise History of Southeast Asia From Its Origin to the Present*, The Diablo Press, Berkeley and San Francisco, 1975, p. 227.

多族 (Menadonese)、佬朗族 (Loinang)、班古拉吉族 (Bungku-Laki)、穆納布丁族 (Muna Buting)、安邦族 (Ambonese)、羅蒂族 (Rotinese)、黑羅族 (Helonese)、亞東族 (Atonese)、巴厘族 (Balinese) 等。外來的非馬來族之少數民族有華人、阿拉伯人和印度人。^③

自獨立以來，印尼語（國語）不僅成為各種族間通用的語言，也是所有教育、傳播、政府及商界之間使用的語言。然而，根據一九八六年印尼教育部之統計，印尼語人口的識字率僅達百分之三十九。方言仍是各地區重要的語言，至於英語亦甚為普及。

印尼憲法規定人民信仰宗教自由。印尼是世界上最大的回教國家，據調查自認為信仰回教者約佔總人口的百分之九十。印尼曾為荷蘭的殖民地，受荷蘭統治之影響，約有五百萬人信仰天主教，佔總人口百分之二點九，是東南亞地區天主教人數僅次於菲律賓的國家。天主教徒大都住在偏遠的東部島嶼，如東努沙登加拉 (East Nusatenggara) 的佛洛斯 (Flores)，天主教徒人數約佔當地人口百分之四十，日惹 (Jaya) 天主教徒佔當地人口百分之二十，卡里曼丹天主教徒佔當地人口百分之二十，東帝汶島 (East Timor) 天主教徒佔當地人口百分之二十。基於此，教皇保祿二世於一九八九年十月九日訪問印尼。^④ 此外，信仰佛教者約有二百萬，佔總人口百分之一點二，大都集中於巴里島。其餘為信仰拜物教者。^⑤

二、政治與經濟狀況

古代印尼羣島散佈著大小不一的部落，大都行酋長制。直至七世紀，才出現一個較具規模的佛教王國，即室利佛逝 (Sriwijaya)，勢力範圍達到蘇門答臘、馬來半島和砂朥越。九世紀中葉，位於中爪哇的蘇利王朝 (Sailendra) 和室利佛逝兩大王國因婚姻關係而結合為一，成為東南亞強大的勢力，直至十四世紀滅亡為止。^⑥

一二九二年，元世祖發兵擊東爪哇的信訶沙利王朝，為羅登必閣耶 (Raden Wijaya) 所敗，後者乃在惹班 (Modjokerto) 附近建立滿者伯夷王國 (Majapahit)，後滅室利佛逝，勢力範圍及於馬來半島、蘇門答臘、婆羅洲及東爪哇。十五世紀末葉，回教勢力入侵，信奉佛教的滿者伯夷王國遂告滅亡。取而代之者，為兩大回教王國，一是東爪哇的瑪打藍 (

註③ Frederica M. Bunge (ed.), *Indonesia: A Country Study*, Headquarters, Department of the Army, United States, 1983, Fourth Edition, pp. 80-87.

註④ Michael Vatikiotis, "Pope's Visit May Spotlight Sensitive Issues: Pastoral Politics," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 146, No. 40, 5 October 1989, pp. 29-30.

註⑤ Steven Warshaw, *op. cit.*, p. 233.

註⑥ 吳振強編著，東南亞史綱，新加坡青年書局出版，一九七一年一月版，第六〇—六三頁。

Mataran)。「是西爪哇的萬丹(Bantam)。

一五九五年，荷蘭探險家霍特曼(Houtman)率探險隊到爪哇，展開侵略行動，一六〇五年佔領安汶，一六一九年佔領雅加達，改名爲巴達維亞(Batavia)，設總督府於此。至十七世紀中葉，荷人在爪哇的勢力和瑪打藍、萬丹鼎足分立。十八世紀中葉，瑪打藍和萬丹爲荷人所滅。十九世紀以後，荷人勢力從爪哇擴及到蘇門答臘、西里伯斯、卡里曼丹、巴里、龍目、松巴哇、廖島等地，印尼全境遂爲荷蘭統治。

一九四二年，日軍入侵印尼羣島，驅逐荷人勢力。在日本統治下，印尼人民從事反日及獨立運動，一九四四年，日本答應讓印尼獨立。一九四五年八月，日本宣佈無條件投降，印尼便在蘇卡諾(Sukarno)和哈達(Mohammad Hatta)領導下宣布獨立，成立共和國。但荷蘭並未放棄宗主權，荷、印之間開始衝突。一九四九年，印、荷雙方舉行海牙圓桌會議，荷蘭允許印尼獨立。一九五〇年元旦，印尼共和國成立，結束荷蘭三百餘年的統治。

根據一九四五年制訂的印尼憲法，採取議會制，亦即由議會中的多數黨組織內閣，而行政部門向立法機關負責。但印尼國會中多黨林立，不易形成穩定的政治聯盟，蘇卡諾總統於一九五六—五七年間，建議以傳統的協商和共識概念所建立起來的「國民協商會」(National Council)來取代代議政府，且內閣應由四個政黨組成，包括印尼國民黨(Indonesian Nationalist Party)、印尼共產黨(the Indonesian Communist Party)、Nahdlatul Ulama(由位在爪哇的保守的回教學者聯盟 Muslim Scholars' League 所組成)、Musyumi(爲一現代主義的回教運動組織，根據地在西爪哇及外島)。但此項建議爲反共勢力及回教徒所反對。在爪哇島之外的若干島嶼的陸軍司令宣佈戒嚴，並切斷與中央政府的關係。蘇卡諾遂在一九五七年三月十七日宣佈緊急狀態。

一九五八年反蘇卡諾者組織印尼共和國革命政府，首都設在蘇門答臘西部的帕丹(Padang)。美國透過中央情報局(CIA)援助此一革命政府，並從駐菲國基地派軍機協助在蘇拉威西(Sulawesi)的叛軍。印尼陸軍在鎮壓叛軍成功後，迅即掌握實權，蘇卡諾也依其「指導民主」(Guided Democracy)概念，建立強有力的總統制。

印尼共黨在一九六五年九月三十日策動左派軍人政變，②組成革命委員會(Revolutionary Council)，當時擔任戰略

註② Hamish McDonald, *Suharto's Indonesia*, The Dominion Press, Victoria, Australia, 1980, pp. 43-44. 印共介入九月三十日政變有多深，一直有爭議，未有定論。比較有直接證據的是叛軍占領的哈林(Halin)空軍基地，發現有二千名共黨婦女和青年組成的志願人員支持叛軍。印共主席艾迪特(Aidit)恰好在哈林，印共在Jogja Karta 組織羣衆支持叛軍，具共黨身分的Solo市長也表示支持叛軍，以上種種情形似乎是地方性支持叛軍的表示。此外，共黨報紙人民日報(People's Daily)遲至十月一日才表示謹慎支持政變，該報在刊登此一立場前，應已知道政變已失敗。惟蘇哈托政府却指稱印共是政變的首謀，認爲印共自一九六四年起即滲透武裝部隊。一九六七年被捕的叛軍領袖錫安(Syam)(別稱 Kamaruzaman bin Mubaidah)在法庭上供稱，印共主席艾迪特和叛軍領袖汶東(Untung)有關連。此項證詞成爲印共涉及政變的直接證據。

後備 (Strategic Reserve) 司令的蘇哈托將軍，在右派軍人支持下，對叛軍進行反擊，十月二日晨，攻下叛軍據點哈林 (Halim) 空軍基地。十月十六日，蘇哈托被任命為參謀長。一九六六年三月十三日，蘇哈托正式下令禁止印共，十八日下令逮捕十五位部長，同時宣佈由蘇哈托、哈門古布烏諾蘇丹 (Sultan Hamengkubuwono) 和亞當馬力克 (Adam Malik) 組成臨時的三人執政團。一九六七年三月，蘇哈托被選為代總統。一年後，經人民協商議會通過，當選為正式總統。

依據印尼憲法規定，總統是由人民協商議會每五年選舉產生的，連選得連任。人民協商議會每五年集會一次，主要任務是推舉總統和副總統，以及議定國家政策的新方針。人民協商議會共有一千名議員，包括五百名國會議員及全國各級地方議會推舉的五百名議員。目前這一千個議席分配情形為：「戈爾卡」(Golkar) 黨有五百四十八席、政府控制的軍人代表有一百五十一席、政府控制的省區代表有一百四十七席、建設統一黨有九十三席、民主黨有六十一席。

印尼國會採一院制，共有五百席，其中一百席保留給軍方代表，另外四百席則由民選產生。反對黨在國會中的力量不足以與執政黨相抗衡，建設統一黨有六十一席、民主黨有四十席，合起來才佔總席次的五分之一。較值得注意的是，軍人在國會中有一百席保障席位，軍人在印尼政治中具有舉足輕重之地位。

蘇哈托執政後，實行「新秩序」(New Order)，其主要精神為「班卡西拉」(Pancasila)。「班卡西拉」為蘇卡諾於一九四五年六月所提出的建國理想，後納入一九四五年憲法中。所謂的「班卡西拉」，指印尼建國將依循下述五項原則：信仰神、人道主義、國族統一、民主和社會正義。「班卡西拉」在官方上被視為一種價值體系、一種和諧的觀念，不容許個人主義、自由主義或極權主義存在。它被用來引導印尼人，喚起其和諧、團結、統一、平等和相互幫助的精神，達到真正的一家人之精神，體現印尼人之生活方式，不受外來的思想如個人自由、基本權利、批評、反對、自由表達和民主等觀念之污染。^⑧據此，「班卡西拉」所建立起來的民主政治，係透過協商、共識和互助來進行的，體現此一精神的是，歷來印尼總統和副總統之選舉皆未出現二人以上之競選場面。

印尼是個人口眾多且天然資源豐富的國家。主要糧作是稻米、花生及大豆。橡膠是主要經濟作物，產量僅次於馬來西亞。棕櫚油係印尼第二大出口作物。蔗糖是近年來成長最大的農作物。咖啡與茶是賺取外匯之主要作物。印尼全國約有百分之六十的土地 (約一百一十三萬公頃) 是熱帶林，惟印尼的造紙業仍相當落後，無法自製高級紙張。

印尼是波斯灣以東最大的石油輸出國，也是全世界出口液態天然氣最多的國家。一九八三年，石油日產一百三十萬桶，出口八十萬桶，其餘五十萬桶供內銷。出口石油中，有百分之六十輸往日本。^⑨一九八五—八六年，原油銷售從一九八四—

註⑧ Frederica M. Bunge (ed.), *op. cit.*, pp. 204-205.

註⑨ 南洋商報 (新加坡)，一九八三年二月二十一日。

八五年的一〇六億美元下降至一九八五、八六年的八十八億美元。一九八八年，印尼日產石油一百十九萬桶，天然氣日產四兆八千五百萬立方英尺。^⑩ 印尼的礦產蘊藏量估計有兩百億立方噸，但僅開採百分之十。印尼是世界第二大產錫國。此外，亦產鎳、鐵、金、鋁、銅、錳等礦。

據一九八八年統計，印尼全國勞動力有七千四百五十萬人，其中七千二百三十萬人有工作，另外二百二十萬人失業，約百分之三。在就業人口中，有百分之八十是小學程度，大學畢業者只有百分之零點五。^⑪

印尼的工業化程度不高，年平均經濟成長率低於百分之五，一九八六年為百分之三點二，一九八七年為百分之三點七，一九八八年為百分之四點九，為東協國家中最低者。一九八九年四月一日，印尼開始實施第五個五年經濟計畫，把常年經濟成長率定為百分之五。^⑫ 印尼在一九八一年始達到年平均國民收入五二〇美元，以後直至一九九〇年初還一直維持此一數字，顯示人民收入沒有增加。據估計有二十五個大機構控制全印尼經濟權益的百分之二十，因社會貧富差距擴大，導致有三千萬人在貧困中過日。

印尼經濟成長緩慢，外債年年增加，一九八五年外債為三二一億美元，一九八六年為三八〇億美元，一九八七年為四七三億美元，一九八八年為五〇〇億美元，已成為亞洲最大負債國。儘管債臺高築，但印尼並不要求債權國重編其債務，仍按時償債，債信不錯。^⑬ 目前日本是印尼最大的貸款國，一九八八、八九年，貸給印尼十四億美元。次為法國和英國，共貸給印尼六億美元。美國提供貸款九千萬美元，世銀貸款十二億美元，亞銀貸款五億五千萬美元。總計在一九八八、八九年，各國經援印尼達四十億美元。^⑭

三、外交政策的背景因素

印尼是東南亞地區地大物博的國家，在蘇卡諾政府時期，即受此地理及人口因素之影響，而亟謀在國際政治舞臺上扮演

註⑩ *Asia 1987 Yearbook, Far Eastern Economic Review Ltd., Hongkong 1987, p. 157; Asia 1989 Yearbook, Far Eastern Economic Review Ltd., Hongkong 1989, p. 139.*

註⑪ 南洋星洲聯合早報（新加坡），一九八九年二月五日，第十五版。

註⑫ 南洋星洲聯合早報（新加坡），一九八九年四月一日，第二版。

註⑬ Jon Halldorsson, "A Higher Profile for Indonesia," in Ng Chee Yuen (ed.), *Southeast Asian Affairs 1989*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1989, pp. 137-154; Michael Vatikiotis, "The Soft Option," *Far Eastern Economic Review*, 1 June 1989, pp. 50-51. 關於印尼在一九八八年積欠外債之數字，各方估計不一，國際貨幣基金會估計為五百一十八億美元，世界銀行估計為六百三十三億美元，印尼政府估計的政府債務為四〇六億美元。

註⑭ Jon Halldorsson, *op. cit.*

積極的角色；但自蘇哈托執政後，却一改過去的作風，採取低姿態，不再在國際政治舞臺上以要角自居。底下試從戰略位置、經濟環境、內政因素、區域與國際因素加以分析。

甲、戰略位置

印尼由一長條散佈的島羣構成，位居印度洋和太平洋兩洋間之交通樞紐，再加上土地廣、物產豐，因此自十六世紀西方勢力東漸後，即成為西方列強及東洋日本覬覦之對象，先後遭到荷蘭和日本之殖民統治。印尼在獨立之初，領導精英即強調恢復印尼之民族主義精神之重要，而要提振印尼之民族主義，最好的途徑即是在國際政治舞臺上採取積極的角色。

印尼是一羣島國家，因此在第三次海洋法會議上堅決主張「羣島主權」。對麻六甲海峽，印尼與馬來西亞採取共同立場，堅持麻六甲海峽不是國際水域，而是領海，同時建議超過二十萬噸油輪禁航麻六甲海峽，改行位於印尼的龍目海峽和錫江海峽。一九七二年四月，印尼和馬來西亞兩國決定戰艦行經麻六甲海峽須事先知會沿岸國，並且警告將採取軍事手段執行任務。^⑮爲了開發沿岸海底資源，印尼於一九八九年十二月十一日與澳洲簽訂東帝汶海溝條約，雙方將合作開採東帝汶海溝的石油和天然氣。^⑯

乙、經濟環境

印尼地處熱帶，物產豐富，資源充足，在一九六三～六五年期間，因與馬來西亞「對抗」，及採取反西方政策，導致經濟深受打擊。在蘇哈托之「新秩序」(New Order)下，著重經濟發展工作，惜因失業問題、外債多、外匯短缺、國民儲蓄率低、糧食生產率低、石油價格下跌、及貪污問題，^⑰致使印尼經濟成長遲緩。

印尼爲改善其經濟情況，於一九八八年十一月二十一日宣佈放寬貿易限制，開放批發和航運業給外國公司參與。^⑱爲加

註⑮ Yacov Vertzberger, "The Malacca/Singapore Straits," *Asian Survey*, Vol. XXII, No. 7, July 1982, pp. 609-629; John H. Esterline and Mae H. Esterline, *How the Dominies Fell? Southeast Asia in Perspective*, Hamilton Press, United States, 1986, p. 186.

註⑯ 南洋星洲聯合早報，一九八九年十二月十五日，第二十七版。

註⑰ 南洋商報(新加坡)，一九八三年十一月四日；南洋星洲聯合早報，一九八九年七月三日，第六版。據統計資料顯示，印尼的貪污件數，一九八四年有五二二件，一九八五年有五二六件，一九八六年有三一九件，一九八七年有三三六件。一九八八年八月到一九八九年三月，印尼官員貪污款項總數達一千二百三十一萬美元。

註⑱ 南洋星洲聯合早報，一九八八年十二月二十二日，第一版。

強與亞太地區國家之經貿關係，印尼於一九八九年十一月七日出席在澳洲坎培拉舉行的亞太經貿部長會議，但印尼將繼續留在東南亞國家協會內及使其繼續存在。

丙、內政因素

跟其他東南亞國家一樣，印尼的對外關係也受到內政因素之影響，而主要的內政因素有共黨叛亂、軍人、回教徒和華人。這四個因素中，除了回教徒因素外，餘皆彼此有所關連。

蘇卡諾為反對英國計畫把沙巴和砂朥越併入馬來西亞聯邦而採取「對抗」馬來西亞的政策，並走左傾路線，組織反帝的雅加達—金邊—北平—平壤軸心。在這項政策下，印尼共黨勢力崛起，軍方也分裂為二派，一派支持左傾路線，一派則持反共立場。當印共支持的軍事政變失敗後，以蘇哈托為首的右翼軍人，立即恢復與星馬的友好關係，及中斷與中共之邦交。

蘇哈托在鎮壓印共叛軍時，印尼也同時掀起排華風潮，印尼人除了不滿華人控制當地經濟外，亦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。^⑨蘇哈托政府採取積極的不結盟和中立主義政策，同時與西方國家和社會主義陣營的蘇聯和東歐國家維持密切關係。至印尼與中共關係正常化方面，在蘇哈托於一九八九年二月至東京參加日皇裕仁葬禮時，與中共「外長」錢其琛會晤，並宣佈印尼將與中共恢復關係正常化之前，印尼軍人對於與中共關係正常化之速度深具影響力。^⑩除了對中共之外交政策外，一般而言，印尼軍方對於外交政策之制定，已逐漸減少參與，基本上係支持文人之決策。^⑪

印尼是一個回教徒居絕大多數的國家，但有百分之八十回教徒是信仰世俗回教，而非正統派回教。印尼的回教徒是遜尼派，而非像伊朗回教徒屬什葉派。印尼的回教派系沒有長老制度，因此沒有一個特異的領袖或機構能夠贏得印尼正統回教徒的絕對效忠，或有權威地代他們說話。由於受到伊朗回教領袖何梅尼在一九七九年革命成功之影響，印尼少數激進回教徒乃意圖組織回教革命理事會，仿效伊朗成立回教國。^⑫激進回教徒批評「建國五原則」，號召回教青年發動「聖戰」，在一九

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 南洋星洲聯合早報，一九八三年七月六日。南洋星洲聯合早報，一九八四年十二月十七日，第一版。Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, The Royal Institute of International Affairs, London, 1983, p. 127.

註⑪ Josef Silverstein, "The Military and Foreign Policy in Burma and Indonesia," *Asian Survey*, Vol. XXII, No. 3, March 1982, pp. 278-291.

註⑫ 南洋商報(新加坡)，一九八二年二月二十二日，第二十三版；曼梭，「回教勢力抬頭」，南洋星洲聯合早報，一九八五年一月二十四日，第二十八頁。

八二、一九八四、八五、一九八九等年，均曾發生激進回教徒發動示威及參與顛覆政府活動。有鑑於此，印尼政府加強與溫和的回教國家之關係，如在一九八五年十一月二十八日與馬來西亞達成三項協議，包括兩國同意在納古那島舉行聯合海軍演習，印尼同意在緊急情況下提供軍事設備給大馬軍隊；兩國同意在麻六甲海峽聯合巡邏系統下，克服漁民越境捕魚問題及維持海上交通秩序；採取步驟改善沙巴、沙撈越及卡里曼丹邊界人民的生活水準。^②蘇哈托和大馬總理馬哈迪亦在一九八八年六月十三日達成加強兩國軍事合作的協議，並同意協力促進兩國間的觀光旅遊事業。^③印尼在一九八六年二月首次將自製的CN-235型雙引擎螺旋槳飛機賣給中東國家，已售給沙烏地阿拉伯六架、約旦二架。^④

丁、區域與國際因素

印尼雖是東南亞地區的大國，但在一九六五年以前，印尼對於區域事務興趣不大，譬如不參加一九五四年的東南亞公約組織（SEATO）和一九六一年的東南亞協會（Association of Southeast Asia）。一九六三年八月雖與馬來亞和菲律賓組織「馬、菲、印組織」（Maphindo），但因一九六三年九月馬來西亞聯邦成立後，印馬斷交而使該組織迅即瓦解。印尼之所以對區域組織不感興趣，主因是印尼仍具有強烈的反帝和反殖精神，總認為這些組織幕後仍是殖民強權在操縱。直至一九六七年八月，印尼始參加以經濟和文化社會發展為宗旨的東南亞國家協會（ASEAN）。印尼受其本身國力發展之限制，在東協內部雖屬大國，但並未取得領導國地位，而是與他國立於平等地位共同協商東協之政策。因此，在東協集團體制下，印尼之對外關係，受到相當的限制，特別是對印支半島共黨國家之關係。

至於區域外之國際因素，印尼則具有較大的自由選擇空間，並不受區域內國家之影響，如對中共、蘇聯、美國、澳洲和西歐國家之關係，印尼可以不考慮東協集團之立場而自行決策。在對中共之外交政策方面，新加坡甚至跟隨印尼，李光耀在一九七四年八月表示新加坡將在印尼和中共建交後，才會與中共建交。^⑤此外，由於印尼在一九七〇年代即與東歐社會主義國家有來往，因此其對東歐之政策並不受東西方關係改變之影響。特別是一九八九年蘇聯及東歐國家展開民主化變革，及東西方漸趨和解，將不致影響印尼的不結盟立場。

註② 南洋星洲聯合早報，一九八五年十一月二十九日，第一版。

註③ 聯合日報（菲律賓），一九八八年六月十四日，第九版。

註④ 南洋星洲聯合早報，一九八六年二月八日，第三十一版。

註⑤ Charles E. Morrison and Astri Suhrtke, *Strategies of Survival: The Foreign Policy Dilemmas of Smaller Asian States*, University of Queensland Press, Queensland, 1978, p. 178.

四、對外在環境之認知

印尼無論從人口和面積來看都是個大國，但印尼因長期受殖民統治，故一直對強權懷有疑懼，尤其是在獨立後不久遭遇一次由中共在幕後支持的印尼共黨政變，益使印尼朝野對強權之野心戒懼不已。

關於印尼人對外來威脅之認知，印尼文時代周刊（Tempo）在一九八四年和一九八五年分別做了二次民意調查，其結果如下。一九八四年八月，時代周刊針對九六五人進行調查，回答對印尼安全構成最大威脅的國家依次為蘇聯、中共、越南、澳洲、美國、巴布亞紐幾內亞、日本。一九八五年八月，再針對一千人進行民意調查，對印尼安全威脅最大的國家之順序有所變動，回答是中共者有百分之二十八點八，蘇聯者有百分之二十三點六四，越南者有百分之九點六三，美國者有百分之六點七六，日本者有百分之六點三三，澳洲者有百分之四點三一，巴布亞紐幾內亞者有百分之四點七九。^②依這兩次調查所得，在排名順序上雖稍有差異，惟中共、蘇聯和越南則顯然是印尼人民認為最大的安全威脅來源。茲分述如次。

第一，對中共威脅之認知

印尼對中國人之認知，不是近代的事，遠在東漢順帝之前，蘇門答臘、爪哇、婆羅洲等地，即與中國通商往還。唐以後，我國沿海居民因經商而定居印尼者日多。印尼與中國之首次衝突，是一二九二年元世祖忽必烈因東爪哇的葛達那加刺王（King Kertanagara）割元使孟琪的鼻與耳，再將之遣回，忽必烈乃命令征伐，以史弼總軍事，亦黑迷失總海道事，會福建、江西、湖廣三行省兵凡二萬人，發舟千艘，給糧一年。此後至十六世紀末印尼為荷蘭統治止，印尼與中國均有貢使往來。^③

近代以來，印尼對中國感到不安，有二個因素，一是經濟因素，二是政治因素。經濟因素非直接與中國有關，而係印尼華人掌握當地的經濟命脈，印尼華人約有四百一十一萬六千人（一九八一年資料），佔印尼總人口百分之二點八，^④但却掌

註② 南洋星洲聯合早報，一九八四年八月二十日，第三十版；余文鎮，「印尼人對國家問題看法」，南洋星洲聯合早報，一九八五年八月十八日，第二十九版。

註③ 有關早期印尼與中國之交流史，可參閱宋哲美撰，「中印文化關係」，東南亞學報，第一卷第五期，一九六五年十二月，第九～一五頁。

註④ Leo Suryadinata, "Ethnic Chinese in Southeast Asia: Problems and Prospects," *Journal of International Affairs*, Vol. 41, No. 1, Summer/Fall, 1987, pp. 135-151.

握當地百分之六十～八十的經濟活動。^②因此，印尼政府在獨立後不久即開始採取限制華人權利之政策。一九五五年與中共達成協議，禁止印尼華人取得雙重國籍。一九五九年，頒佈總統第十號法令禁止當地華人在鄉村地區經營零售業，中共駐印尼「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。結果印尼政府在審視該法令對印尼經濟之可能影響後，商業部長訓令只有在不影響政治穩定的情況下才可實行，然各省並未實行該項法令。^③

一九六五年「九卅」事變後，印尼政府關閉所有的華校。一九六八年一月，允許華人開辦「民族特種學校」。^④一九七四年，將所有的「民族特種學校」改成國民學校。一九五八年，禁華文報刊出版。一九六五年，只允許官方主辦的印度尼西亞日報有極少篇幅的華文報導。印尼法令禁止華文在市面上出現。此外，印尼政府也基於對「華人少數民族的深根固蒂的偏見」，而不願採取更寬大的措施讓華人入籍。^⑤至一九八〇年始放寬入籍之規定。^⑥

由於印尼華人擁有經濟力量，導致印尼政府疑懼印尼華人與中共可能有政治連繫，而帶來內政上的困難，特別是中共在一九六五年後給予流亡的印共領袖庇護。同時，中共一再表示不放棄與東南亞共黨的道義關係，也影響印尼對中共安全威脅性之評估。蘇哈托總統在一九八三年三月一日向印尼的「人民協商議會」致詞時表示，「只要北平繼續支持東南亞的共產黨，印尼就不會與中共恢復正常關係」，又說：「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。」^⑦印尼大多數的將軍和深具影響力的情報機構，擔心在印尼重開中共大使館和駐守中共領事人員後，將有助於和鼓勵親中共的前印尼共黨死灰復燃。^⑧如印尼武裝部隊總司令穆達尼(Benny Murdani)在一九八四年十二月曾對中共之威脅提出警告說：「越南和其他東南亞國家，應該建立更密切的關係，以應付中共在下一個世紀更趨於強大的潛在威脅。」他認為「中國」地大物博，總有一天會成爲一股不可忽視的力量，「當這麼一天到來時——距今可能五十年、六十年或一百年——中國之外的各個國家，特別

註② "A Struggle for Identity," *Asiaweek*, Vol. 9, No. 22, June 3, 1983, pp. 27-37.

註③ 廖建裕，現階段的印尼華族研究，新加坡，教育出版社出版，一九七八年十一月，第二六頁。

註④ 同前註，第三一頁。所謂「民族特種學校」，指具民族成份的特殊學校，規定外僑學生人數不得超過印尼學生的數目，學校的科目與印尼政府學校一樣，教學媒介語是印尼語，教師和校長須爲印尼公民。學生可在課外時間學習一門華語，但華語成績不計入升留級評分標準內。

註⑤ 同前註，第三七～四一頁。

註⑥ Leo Suryadinata, *op. cit.*, p. 143.

註⑦ 南洋星洲聯合早報，一九八三年三月二日。

註⑧ 墨非譯，「印尼防範共黨捲土重來」，南洋星洲聯合早報，一九八三年七月六日。

是東南亞必須團結，即使不能以實際行動，也應在思想意識上團結起來。」^{②7}

一九八九年二月，蘇哈托表示願與中共復交後，雙方即開始展開談判，蘇哈托並在當年十月一日電賀中共國慶，十二月三日，中共「外交部」部長助理兼亞洲司司長徐敦信率代表團訪印尼，就雙方關係正常化的技術性問題進行磋商，這是一九六七年雙方斷交以來中共官方代表團首次訪問印尼。從此一事態之發展來看，印尼已逐漸改變對中共之看法。例如印尼政治安全統籌部長蘇多摩將軍於一九九〇年三月十六日表示：「越南和中共雖然是共產國家，但不是印尼的敵國。」又說：「雖然蘇聯推行的改革還沒有影響中共，但是這不意味著中共對印尼是一種威脅，不過我們仍須對中共保持警惕。」^{②8}

第二，對蘇聯威脅之認知

印尼與蘇聯距離遙遠，印尼本不必擔心蘇聯會對其有領土野心或派兵攻擊，但由於一些歷史因素，使得印尼領袖對共產世界的領導人蘇聯保持戒心。^{②9}一九四八年，蘇聯曾支持印共在馬地烏（Madiun）的叛亂活動。印尼獨立初期，蘇聯也未立予承認，至一九五〇年二月雙方始建交。此後至印馬「對抗」時期，印尼與蘇聯尚維持密切關係，蘇聯對印尼提供軍援及支持印尼對抗荷蘭以取得西伊里安（West Irian）之控制權。在對抗時期末期，因為中蘇共關係惡化，印尼轉向中共，而與蘇聯疏遠。^{③0}一九六五年發生的印共政變事件，與蘇聯沒有關係，蘇聯甚至批評印共犯了採取「修正主義左派」政策、小資產階級革命主義和冒險主義、組織不良、計畫不週、不當地依賴蘇卡諾的權力等錯誤。^{③1}

一九六八年八月二十四日，印尼學生因不滿蘇聯出兵侵略捷克，而攻擊蘇聯駐印尼大使館，印尼輿論指控蘇聯派駐印尼的「塔斯社」和大使館人員在進行間諜活動，導致雙方關係惡化。蘇聯停止對印尼的經援，並撤回技術人員。一九六九年六月七日，布里茲涅夫在「世界共黨與勞工黨會議」（International Conference of Communist and Workers' Parties

註②7 南洋星洲聯合早報，一九八四年十二月十七日，第一版。

註②8 南洋星洲聯合早報，一九九〇年三月十七日，第三十一版。

註②9 J. Soedjati Djwandono, "Indonesia's Response to Soviet Initiatives," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XVII, No. 2, Second Quarter 1969, pp. 140-146.

註③0 Robert O. Tilman, *Southeast Asia and the Enemy Beyond, ASEAN Perceptions of External Threats*, Westview Press, Boulder and London, 1987, p. 66.

註③1 Justus M. van der Kroef, "The Soviet Union and Southeast Asia," in Roger E. Kanet (ed.), *The Soviet Union and Developing Nations*, Johns Hopkins University Press, 1974, pp. 79-118, at p. 102.

）上提出「亞洲集體安全體系」的構想，但蘇哈托表示反對，^④外長馬力克於一九七〇年三月訪問蘇聯歸途路經新加坡時，也曾表示：「所有亞洲國家，包括印尼在內，皆反對蘇聯所提有關區域安全安排的建議。」^⑤

一九八二年二月五日，蘇聯航空公司（Aeroflot）在首航印尼哈林機場後，該公司駐雅加達之經理即以間諜罪名被捕；同月十日，印尼政府又驅逐第二名涉嫌間諜罪的蘇聯官員，原因是蘇聯駐印尼大使館官員和印尼海軍軍官涉及間諜案，使雙方關係一度緊張。^⑥一九八七年，蘇聯外長謝瓦納澤訪問雅加達；一九八九年九月，蘇哈托訪問莫斯科，為二十五年來首次。印尼和蘇聯也進行經貿和文化合作。

儘管印尼與蘇聯仍維持外交和經貿關係，但印尼仍視蘇聯具潛在的威脅性，原因有二，一是蘇聯可能援助印尼內部的顛覆和叛亂份子；二是蘇聯介入東南亞的區域衝突。一九七〇年代初，以前避居中國大陸的印共流亡領袖，因不滿中共對蘇哈托政府採取妥協態度，而有二百五十名印共份子轉赴蘇聯定居，^⑦印尼對於蘇聯收容印共份子深表不滿。

一九六八年三月，蘇聯海軍首度在印度洋出現，引起印尼的恐懼，印尼並不是害怕蘇聯從海上攻擊其國土，而是擔心蘇聯將介入該地區之衝突，蘇聯在一九八〇年代初使用越南的金蘭灣，益增印尼的不安。柬埔寨僵局拖延不決，印尼及其東協夥伴國也一直認為跟蘇聯介入有關。一九九〇年初蘇聯宣布將自一九九〇年代初撤出在越南之駐軍，此舉或能消除印尼之疑慮。

第三，對越南威脅之認知

印尼是個從殖民地獲得獨立的國家，因此對於越南之處境頗為同情。一九六〇年代蘇卡諾當政時期，印尼曾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。「南越民族解放陣線」隨後在雅加達設置代表處。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

註④ J. L. S. Girling, "Soviet Attitudes Towards Southeast Asia," *The World Today*, Vol. 29, No. 3, May 1973, pp. 206-215.

註⑤ Justus M. van der Kroef, *op. cit.*, p. 106.

註⑥ Sophie Quinn Judge, "Roubles adripians," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 145, No. 38, 21 September, 1989, pp. 10-11.

註⑦ Frederica M. Bunge (ed.), *op. cit.*, p. 214; Michael Leifer, "The Soviet Union in Southeast Asia," in E. J. Feuchtwanger and Peter Nallor (ed.), *The Soviet Union and the Third World*, St. Martin's Press, New York, 1981, pp. 164-182. 蘇共國際革命委員會，一九八五年五月二十八日，第一版。

九六五年，蘇卡諾甚至主張要建立一個「雅加達——金邊——河內——北平——平壤軸心」。「九卅政變」後，部分印尼軍方領袖認為政變與越共沒有關連，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鬥爭行動。^④

在蘇哈托之「新秩序」下，外交政策並不包括反越共。外長馬力克曾明白表示印尼仍將穩定地支持越南人民對抗美國軍事干涉的鬥爭，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。

印尼之所以會對越共持友好態度，主因係印尼領袖認為印越兩國有共同的反帝經驗，而且認為統一的越南可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。在南越淪陷後，馬力克於一九七五年五月曾表示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。^⑤

一九七八年年底，柬埔寨的波布政權被越南推翻，使印尼備感困擾。第一，越軍的行為明顯地是侵犯他國的主權，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，越南的擴張主義行為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，關心阻止中共在該地區的擴張，及防止強權國家在東南亞競爭；另一方面又要關心越南違反東協所堅持的原則。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，雙方認為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柬埔寨問題，而該一政治解決應承認越南在柬埔寨的安全利益。他們認為一個強大而獨立的越南在戰略上是有用的，因為它可以阻擋正在現代化中的中共勢力向東南亞擴展。^⑥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。^⑦

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，這是他

註④ Franklin B. Weinstein, *op. cit.*, p. 130.

註⑤ *Ibid.*, pp. 148-150.

註⑥ Justus M. van der Kroef, *Kampuchea: the Endless Tug of War*, Occasional Papers/Reprint Series in Contemporary Asian Studies, No. 2, 1982, p. 5.

註⑦ Juwono Sudarsono, "Security in Southeast Asia: The Circle of Conflict," *The Indonesian Quarterly*, Vol. X, No. 2, April 1982, pp. 16-22.

首次以官方身份訪越。在訪越期間，他曾發表驚人的談話，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。」^④他甚至強調越南應和其他東南亞國家建立更密切的關係，以應付中共在下一個世紀更趨強大的潛在威脅。

印尼之所以對越南採取包容的態度，可歸納出二項原因：

- (1) 印尼不信任中共，而欲使越南至少事實上主宰柬埔寨，以減弱中共支持的赤柬之地位；同時，印尼欲支持越南阻止中共在該地區之擴張活動。印尼想迅速解決柬埔寨僵局，但擔心中共與泰國相結合，及蘇聯勢力介入，將使局面拖延不決。
- (2) 是出於地緣政治之考慮。印尼同情越南，贊同符合越南安全利益之解決方案。印尼認為其與越南有共同的反帝精神，因此相信越南是民族主義第一，共產主義第二，對該地區並不構成嚴重的威脅。
- (3) 是印尼所持的「獨立和積極的」外交政策。印尼自認為係東協的領導國家，在區域秩序上應扮演重要的角色。^⑤印尼數次代表東協國家與越南磋商，正是此種認知之反映。

第四，對美國在該地區扮演角色之認知

早期印尼與美國的關係不深，印尼在獨立戰爭時期，還寄望美國施予援手。但戰後美國對於荷、印衝突却採取曖昧不清的立場，美國一方面支持印尼獨立的主張，另一方面又透過馬歇爾計畫 (Marshall Plan) 援助荷蘭。一九四八年底，荷蘭二度進兵印尼時，美國才開始支持印尼。一九五〇年，印尼與美國簽訂一項協議，由美國進出口銀行貸予印尼一億美元，並售予值五百萬美元的輕型武器。一九五二年，印尼外長蘇巴德卓 (Achmad Soebardjo) 原欲與美國駐印尼大使簽訂相互安全法 (Mutual Security Act)，但遭到印尼許多領袖批評及民衆抗議示威，認為蘇巴德卓之行爲已違反印尼的不結盟政策，導致蘇基曼 (Sukiman) 內閣下臺。^⑥

一九五〇年代中葉以後，印尼與美國關係惡化，因為一九五七～五八年間印尼發生地方性叛亂事件，美國同情叛軍及支持荷蘭對西里安的立場，同時拒絕給予印尼軍經援助。結果印尼轉向蘇聯、波蘭、捷克、南斯拉夫等社會主義國家尋求援

註④ 南洋星洲聯合報，一九八四年二月十七日。Susumu Awanohara, "Murdani's modification," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 123, No. 10, 8 March 1984, p. 36.

註⑤ Andrew J. MacIntyre, "Interpreting Indonesian Foreign Policy: The Case of Kampuchea, 1979-1986," *Asian Survey*, Vol. XXVII, No. 5, May 1987, pp. 515-534.

註⑥ A. R. Sutopo, "Indonesia between East and West," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XIII, No. 4, 1985, pp. 452-462.

助。一九六一年四月，蘇卡諾總統訪問華府，甘迺迪總統表示願派一個援助調查團到印尼，準備經援印尼八年經濟計畫；同月荷蘭召開有關紐幾內亞前途會議，美政府未派代表出席，顯示美國已不支持荷蘭將西伊里安變成自治政府之計畫。^⑤

自蘇哈托執政後，印、美兩國一直維持友好關係，兩國領袖互有往訪，美國繼續對印尼提供軍售，如在一九八六年售印尼八架F十六戰機。但雙方也曾發生齟齬，印尼國防部長尤索夫將軍 (General Mohammad Jusuf) 於一九八二年五月前往華府訪問途中，突接到美國駐東京大使館的通知，說雷根總統無法會晤他，尤索夫遂延遲訪美。事隔幾星期，印尼政府拒絕接受美國新派阿布拉莫維茲出使印尼，理由是莫維茲為極右的狂熱份子。^⑥至七月，尤索夫順利訪美，會晤了雷根總統和國防部長溫伯格，美國也改派國務院亞洲司最高官員何理治出使印尼，使駐印尼大使懸缺達十個月的問題獲得圓滿解決。

最近，因為印尼經濟成長遲緩，外債高築，美國為表示對印尼友善，美國國際開發署署長梅里爾在一九八九年四月表示，今後所有援助印尼的雙邊發展援助計畫，將不再以優惠貸款的形式進行，而改為贈款的形式進行，以減輕印尼之外債負擔。^⑦

基本上，印、美兩國對一些問題所持的態度是相同的，如反共、對蘇聯不信任、要求越南從柬埔寨撤軍、贊成自由市場經濟。但雙方也有歧見，如印尼視中共為安全上的長期威脅，並擔心美中（共）關係改善會使中共逐漸強大。印尼人之所以對美國的看法有所保留和懷疑，並不是擔心美國會入侵印尼，而是因為印尼自認也是大國，有其既定的不結盟立場，所以不願與美國走得太近而破壞其扮演角色的形象。

第五，對日本在該地區扮演角色之認知

日本在一九四二年三月曾佔領印尼，一九四四年九月，因戰局轉對日軍不利，日本首相小磯昭宣布日本有意讓印尼獨立。一九四五年五月，因同盟國軍事節節勝利及當地印尼人的反抗，日軍與印尼領袖在雅加達召開會議，討論獨立之條件及印尼之疆界。七月，召開第二次會議，決議印尼領土包括馬來亞（及新加坡）、英屬北婆羅洲、葡屬帝汶、紐幾內亞東半部、及荷屬東印度羣島，但此議為日本政府否決。^⑧以後日本戰敗退出荷屬印尼羣島，荷蘭勢力重返印尼，印尼人繼續爭取獨立，至一九四九年十二月二日荷蘭始允給予印尼聯邦共和國 (Republic of the United States of Indonesia) 法定地位。

註⑤ Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, The Royal Institute of International Affairs, London, 1983, p. 64.

註⑥ Anthony Lewis 撰，「印尼為什麼拒絕美大使新人選？」南洋商報，一九八二年五月三十一日，第二十七版。

註⑦ 南洋星洲聯合早報，一九八九年四月十一日，第二十八版。

註⑧ Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, p. 1.

基於過去的歷史經驗，印尼至今對日本仍存有戒心，對日本在印尼進行龐大的投資，備極不滿，一九七四年曾爆發反日浪潮，攻擊日本在印尼進行經濟掠奪。多年來，日本對印尼加強雙邊經貿關係，一九八三年四月印尼與日本簽訂一項二億七千四百二十萬美元的財政合作協定備忘錄，其中二億六千五百萬美元為計畫援助經費，其餘九百二十萬美元為技術援助補助金。前項貸款將資助印尼推行糧食控制、通訊與電力發展；後項補助金則用來購買各種農業配備，以及購買殺蟲劑協助推行印尼的稻米自助計畫。^{⑤7}一九八四年七月十四日，日本又貸給印尼三億二千一百萬美元，償還期為三十年，年息百分之三點五，寬限期為十年。^{⑤8}一九八五年，日本貸給印尼三億零三百二十六萬美元，一九八六年為四億七千三百五十七萬美元，一九八七年為六億零六百八十萬美元。^{⑤9}至一九八八年印尼所積欠的五百億美元外債中，百分之四十五是以日圓計算，日本成為印尼首要的債權國，顯見印尼經濟依賴日本極深。

另一方面，印尼却對日本的擴軍表示憂慮。日本在一九八二年財政年度中撥款一百億美元做為國防開支，比一九八一年多出百分之七點七七。鈴木善幸首相也向美國保證將代替美國負起防衛距其沿岸一千海里範圍內的海道的工作。蘇哈托於一九八二年十月二十一日訪問日本時，表示關注日本在美日安保條約下的擴軍活動，同時呼籲日本在加強其軍力上自我節制。印尼外長莫達(Mochta Kusumatmadja)也表示反對日本軍隊取代美國保衛東南亞地區，反對由日本代替美國充當「亞洲警察」的概念。^{⑥0}印尼副總統馬力克於一九八三年一月初接受朝日新聞的新年訪談時，明白表示反對日本整軍。他強調日本應該拒絕美國強迫日本增加防務，假如日本要重整軍備，那是所有亞洲人最擔心的。^{⑥1}

第六，對區域主義之認知

印尼在一九五〇年代初採取靠攏第三勢力的不結盟立場，不願介入美蘇冷戰衝突，對於一九五四年由美國和西方國家的英國和法國所推動的東南亞公約組織持反對態度，深怕捲入東西方衝突中。但印尼並不因此而排斥區域主義，一九五四年四月，印尼總理阿里·薩斯特羅米惹惹(Ali Sastroamidjojo)出席可倫坡會議時曾建議召開亞非會議，獲緬甸、錫蘭(斯里蘭卡)、印度和巴基斯坦等國之贊同。一九五五年四月底在萬隆召開亞非會議，在通過的十項原則中，第六項明白反映出印

註⑤7 南洋商報(新加坡)，一九八三年四月二十五日。

註⑤8 南洋星洲聯合早報，一九八四年七月十五日，第二十四版。

註⑤9 南洋星洲聯合早報，一九八八年四月二十二日，第十四版。

註⑥0 南洋商報(新加坡)，一九八二年十月二十二、二十三日。

註⑥1 南洋商報(新加坡)，一九八三年一月三、四日。

尼對區域主義之觀點，此即不使用集體防禦的安排爲任何大國的利益服務，任何國家不對他國施壓力。^②

一九六〇年，蘇卡諾拒絕馬來亞總理東姑拉曼 (Tunku Abdul Rahman) 之邀加入區域合作，且公開敵視「東南亞協會」。一九六六年五月底，印尼改變態度，馬力克和拉薩克 (Tun Abdul Razak) 在曼谷會談，贊同進行區域合作。一九六六年八月十六日，蘇哈托對國會致辭，首度表示對區域主義之看法，他說：「當對抗馬來西亞此一問題解決時，我們就能進一步把外交政策之活動向前推進，建立東南亞國家間在互利基礎上密切合作。我們將恢復擴大『馬菲印』組織的觀念和範圍，俾在不同領域達成東南亞合作，特別是在經濟、技術和文化領域。」又說：「假如有一天一個整合的東南亞能夠建立起來，這個世界的一部分就能堅強地站起來，以及面對來自各方，無論是經濟的、軍事的干涉等外來影響。一個合作的東南亞，一個整合的東南亞，將構成最強大的堡壘和基地，可面對無論何種形式以及來自何方的帝國主義和殖民主義的挑戰。」^③一九六八年三月，蘇哈托向人民協商議會明白表示，東協之組成是出於印尼的主動。

就長期而言，蘇哈托的區域主義觀點從一開始至目前一直沒有改變，即主張區域經濟和社會文化的合作發展，而非成立一個軍事性組織。一九七一年，印尼支持馬來西亞所提議的東南亞和平、自由與中立區概念。基此認知，印尼反對東協成爲軍事性同盟組織，自一九八四年九月起，印尼與其東協夥伴國提出東南亞「無核區」概念，^④作爲實現東南亞和平、自由與中立區的一個步驟。印尼外長莫達在一九八六年六月二十七日出席在馬尼拉舉行的東協外長會議時，表示東協不會採取像紐西蘭一樣的立場，拒絕美國艦艇使用本國的港口，^⑤及迫使美國退出此一地區。一九八七年十二月十四、十五日東協在馬尼拉舉行第三屆高峯會議，在會後的宣言中規定：「東協應加緊努力，朝向早日建立一個東南亞非核子武器區，包括研究有關此舉的各方面問題與各項適當的行動。」^⑥換言之，東協國家只對設立「無核區」達成諒解，尚未採取共同的政策和行動。

註② 孟浪，「萬隆會議與萬隆精神」，南洋星洲聯合早報，一九八五年五月九日，第六版。萬隆會議聯合公報通過的十項原則爲：(1)尊重基本人權、尊重聯合國憲章的宗旨和原則；(2)尊重一切國家的主權和領土完整；(3)承認一切種族的平等和大小國家的平等；(4)不干預或干涉他國內政；(5)尊重每一國家按照聯合國憲章單獨或集體進行自衛的權利；(6)不使用集體防禦的安排爲任何大國的利益服務，任何國家不對他國施壓力；(7)不以侵略行爲或威脅或使用武力侵犯他國的領土完整或政治獨立；(8)按照聯合國憲章，通過談判、調停等方法和和平解決一切國際爭端；(9)促進相互利益和合作；(10)尊重正義和國際義務。

註③ Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, p. 119.

註④ 南洋星洲聯合早報，一九八四年九月十三日，第一版。

註⑤ 南洋星洲聯合早報，一九八六年六月二十八日，第二版。

註⑥ 聯合日報（菲律賓），一九八七年十二月十五日，第七版。

對於東協本身合作之方向，印尼基於本身工業化程度不高，必須保護初級產業之緣故，也持著與其他夥伴國不同的立場。一九八六年八月，東協經濟部長在馬尼拉集會時，馬來西亞代表提議於公元二千年前在東協地區建立自由貿易區，菲律賓代表提議建立東協共同市場，印尼和新加坡代表則持反對立場，認為此一構想將來會造成效率低落，且不會帶來任何利益。

⑥ 印尼經濟部長瓦德哈納 (Ali Wardhana) 於一九八七年七月再度表示反對成立東協共同市場，他說東協六國經濟發展程度有極大差異，不適合太快形成經濟共同體。^⑥

對於澳洲總理霍克 (Bob Hawke) 在一九八九年所提出的召開亞太經濟部長會議的構想，印尼與東協其他伙伴國於一九八九年九月十一日在曼谷舉行六國經濟部長非正式會議後，一致同意將出席同年十一月在澳洲坎培拉召開的亞太經濟合作非正式會議，惟聲明坎培拉會議將不會被利用來展開新的合作計畫，而應該被看成是一項非正式的磋商，目的是要討論亞太區國家共同關心的經濟問題。另外還強調東協本身的區域角色決不能被削弱。^⑦

對於印尼的立場，可從印尼的一位學者瓦南迪 (Jusuf Wanandi) 的論述中窺知，他認為印尼參加亞太經濟合作，必須基於下述三項前提：(1) 為建立一個可行的機制，在其初期階段，可透過已存在的東協組織進行太平洋區的經濟諮商和合作，如改革現有的東協的擴大外長會議；(2) 此一區域合作不應導致有歧視性貿易安排的區域經濟集團；(3) 會員資格應基於公開性原則，允許新會員之加入應採取緩進原則及考慮到該機構本身之能力。因此，不能基於原則問題而排斥該地區的社會主義國家，而應依其經濟之「適合性」(compatibility) 程度來決定其是否加入。^⑧ 從而可知，印尼對於亞太經濟合作構想，基本上仍是以東協為架構，不願東協因此而被削弱其重要性。

第七，對東埔寨問題之認知

如前所述，印尼在戰略上並不認為越南對其安全構成威脅，但越南在一九七八年底出兵侵略柬埔寨，引起東協部分國家之懼怕，印尼為了顧及東協之共同政治立場，乃力求儘量與東協採一致行動。印尼曾以東協發言人身份，數度派遣學者和官員訪問越南，做為東協集團和印支集團間的溝通橋樑。^⑨ 一九八七年七月二十九日，印尼代表東協集團與越南在胡志明市簽

註⑥ 聯合日報 (菲律賓)，一九八六年九月十六日，第七版。

註⑦ 聯合日報 (菲律賓)，一九八七年七月十三日，第十六版。

註⑧ 南洋星洲聯合早報 (新加坡)，一九八九年九月十二日，第一版。

註⑨ Jusuf Wanandi, "Indonesian Domestic Politics and Its Impact on Foreign Policy," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XVII, No. 4, Fourth Quarter, 1989, pp. 350-357.

註⑩ 陳鴻瑜，「印尼、越南、中共的三角關係與高棉問題」，問題與研究，第二十三卷第九期，民國七十二年六月，第一一八頁。

訂一項協議，原則決定召開解決束局的非正式會議。越南也同意在一九九〇年之前從柬埔寨撤兵。

在印尼穿梭安排下，東協集團和印支集團的代表於一九八八年七月二十五～二十八日在雅加達附近的茂物舉行非正式會談。印尼外長阿拉達斯 (Ali Alatas) 在閉幕時發表聲明，要點爲：(1) 柬埔寨問題之解決應防止種族滅絕政策再度出現，應防止波布重新掌權，應阻止外國干涉和對交戰派系提供援助；(2) 同意由國際組織監督越南撤軍；(3) 由與會各方推派代表組成一個工作小組，於年底前提出召開新會議的建議。^② 一九八九年二月十九～二十一日，兩大集團代表又在雅加達召開第二次柬埔寨問題會議，印尼外長阿拉達斯在閉幕時發表聲明，要點爲：(1) 柬埔寨和平協定一旦生效，立即開始停火；(2) 停火一旦開始，越南軍隊、軍事顧問和武器裝備，即應開始撤離柬埔寨，最遲應在同年九月三十日之前撤完；(3) 撤軍工作應在國際機構適當而有效的監視下進行；(4) 應採取具體措施，避免赤柬的屠殺行爲重演；(5) 應採取具體措施，停止外國給予反抗軍武器援助。^③

印尼對柬埔寨問題採取「雙軌外交路線」，在外交立場上採取與東協一致的政策，在軍事戰略上則與越南進行「和解」，印尼成爲東協和印支集團間的傳話人，此一角色提升了印尼在區域問題上的重要性。印尼也利用保持跟東協、越南和中共的對等關係，尋求以「爪哇爲中心」的區域主義，而柬埔寨問題實爲促使印尼重新恢復扮演區域要角之契機。

五、外交政策之目標與原則

印尼外交政策之主要目標是國家的獨立自主，印尼一九四五年憲法序言中曾載明：「獨立是每個民族的自然權利，在這個世界上必須廢除殖民主義，因爲它與人道和正義不符。」印尼前副總統哈達對於此一立場曾表明：「我們的立場是努力不使印尼成爲國際政治爭端的目標，而應成爲主人，我們有權決定自己的立場，追求自己的目標，即一個充分獨立的印尼。」又說：「我們的努力必須基於我們舊的口號：即依賴我們自己的力量，以及基於我們自己的能力進行奮鬥。但這並不意指我們不能利用國際政治的動亂。的確，獲取強國地位的每項政策，是從現行國際衝突中獲取利益，以達成本國的目標……。」^④

註② 南洋星洲聯合早報，一九八八年七月二十九日，第一、二版。

註③ 星暹日報 (泰國)，一九八九年二月二十二日，第一版。

註④ J. Soedjatji Djwandono, "Forty Years Indonesian Foreign Policy: Change and Continuity," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XIII, No. 4, 1985, pp. 441-451.

一九五三年，印尼前副總統哈達在外交季刊 (*Foreign Affairs*) 撰文詳述了印尼的外交政策。他認為印尼外交政策所欲達成的目標有三：(1) 維護人民自由和國家安全；(2) 致力從海外得到各種必須的援助以提高人民的生活水準；(3) 獲得各種資金以重建國家，並且推動工業化、商業和農業建設。他進而說明印尼的獨立和積極的外交政策在使其不與各方為敵，避免因傾向某一集團而使其國家利益受損，同時印尼願基於相互尊重的原則與各國為友。^⑤

為維護印尼的獨立自主目標，印尼採取中立不結盟路線，但在遂行此一政策之策略上，蘇卡諾和蘇哈托之作法有明顯的不同。在蘇卡諾時期，印尼主張國際反帝陣線，譴責現行國際體系為一剝削體系，即舊有勢力欲壓制新興勢力，他甚至警告說，由舊勢力所提供的援助，目的在限制新興勢力之獨立自主，因此他贊揚獨立自主，以與剝削力量鬭爭。但一九五〇年代初印尼所採取的獨立與積極的外交政策，並不能理解為「中立的」外交政策，事實上印尼是較親西方的，特別是在哈達、納特錫爾 (*Natsir*)、蘇基曼 (*Sukiman*) 和魏洛波 (*Wilopo*) 等任政府是如此。蘇基曼在一九五二年原欲與美國簽訂相互安全法，却遭輿論批評而垮臺。阿里·薩斯特羅米惹惹執政時，則擴大對獨立與積極的外交政策之解釋，他認為所謂的獨立的外交政策，是不能與他國訂立條約，且要與二個集團保持合理的平衡。一九五三年十二月，他與中共簽訂第一個貿易協定，一九五五年又簽訂雙重國籍條約，一九五四年也與蘇聯和其他共黨國家建交，他稱此為獨立外交之表現。^⑥

一九五〇年代初，印尼所採取的不介入東西方衝突之事例有：在一九五〇年與中共建交，不支持美國加入韓戰，印尼國會拒絕贊同美國起草的對日本和平條約，拒絕在美國壓力下承認南越保大 (*Bao Dai*) 政權，反對西方國家施壓加入反中共的貿易制裁行動，改善與東歐國家之貿易關係，邀請北越和中共參加萬隆會議。

一九五〇年代中葉，印尼與西方國家間的關係變得緊張，主要原因是美國在西太平洋地區對共黨施行圍堵政策，並組織東南亞公約組織，印尼擔憂該一組織將給東南亞帶來嚴重的衝突。另一個原因是印尼在一九五七～五八年發生地方性叛亂事件，美國同情叛軍及支持荷蘭對西伊里安之立場，同時中斷對印尼的軍經援助，印尼乃轉向蘇聯、波蘭、捷克、南斯拉夫尋求援助。一九六三年，印尼對大馬進行「對抗」政策，導致印尼與西方國家和蘇聯關係更加疏遠，其與中共間雖加強了關係，但中共並無餘力對印尼提供援助，致使印尼國內經濟在「對抗」過程中日趨惡化。

在蘇卡諾統治時期，印尼的外交政策事實上是建立在蘇卡諾對不結盟的看法之基礎上。他對不結盟的立場，最早出現在一九六一年九月在貝爾格萊德召開的首屆不結盟會議上，他發表題為「從不結盟到協調累積道德力量，邁向國際間的友誼、

註⑤ Mohammad Hatta, "Indonesian Foreign Policy," *Foreign Affairs*, April 1953, pp. 441-445.

註⑥ Franklin B. Weinstein, *op. cit.*, p. 163.

和平和社會正義」(From Non-Alignment to Coordinated Accumulation of Moral Force Toward Friendship, Peace and Social Justice Among Nations)的演說。他批評國際體系之結構，也挑戰不結盟運動的正統學說，主要是針對納瑟(Nasser)和狄托(Tito)支持尼赫魯(Jawaharlal Nehru)的觀點，他們認為不結盟是對美蘇冷戰鬥爭的一種積極反應，此一鬥爭對世界和平也構成重大威脅。

但蘇卡諾認為國際間的真正衝突是新舊勢力之鬥爭，而非強權間的意識形態之爭，他說：「當今舉世輿論要我們相信國際衝突和緊張之真實來源是強權間的意識形態衝突。我想這不是真實的。有一種衝突深深切入人的肌肉中，此為追求自由和公道的新興勢力和舊支配勢力間的衝突，一個是殘酷地把頭顱擲向給予人類血液的地表，另一個則是奮不顧身盡全力要制止歷史的前進。」^⑦

在一般的看法中，所謂的不結盟國家是指戰後從殖民地獨立的國家形成美蘇兩大集團之外的第三勢力，其目的不僅在避免冷戰的糾纏，而且可充當緩和國際緊張局勢的媒介。但蘇卡諾則認為現存國際體系並無讓第三勢力活動的空間，因為國際體系是由二極結構組成，它反應公道與不公道間的衝突，二者沒有共存之可能性。但此一看法並未阻止他參加傳統的不結盟組織之活動及要求美蘇限制其核子武器和核子試爆。他在一九六三年雖把國際體系分為新興勢力和舊勢力，但他並未成功地團結新興勢力，也未與他們結盟。

對於蘇卡諾之外交風格，賴佛(Michael Leifer)曾有極精闢的描述，他說：「蘇卡諾利用外交政策問題去維持國家統一，及使其在權力關係中居於有利地位。他善用其個人魅力，把革命之熱情充當意識形態之正統。外交政策成為蘇卡諾個人之玩物。他著重印尼在世界舞臺上的地位，經常提及印尼人的挫折感，即印尼雖是擁有世界第五大人口的國家，富於天然資源及位居重要的戰略地位，但竟未受到國際的重視。他的夢想未能實現，西方世界也未準備去接受他。他被批評為鋸屑的凱撤，他糟蹋國家的經濟，及說話誇大不實。亞非國家領袖可能樂見其所主張的反帝主義，但未必贊成他的誇大不實作風。」^⑧

印共在一九六五年九月三十日政變失敗後，蘇卡諾的權力於一九六六年三月十一日移轉給蘇哈托，而進入了蘇哈托時代。蘇哈托之性格與蘇卡諾不同，他不喜歡英雄式的領導風格，完全沒有蘇卡諾那種喜歡羣衆喝采的性格，他採取與蘇卡諾不同的發展策略，即經濟優先於政治。他相信要達到政治目的，必須有健全的經濟基礎，而不是透過羣衆煽動。

註⑦ Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, p. 58.

註⑧ *Ibid.*, p. 56.

一九六六年五月五日，外長馬力克在國會演說指出：「政府採取的新觀點認為東南亞的和平與安全是該區域內諸國的責任，外國軍事基地對該地區的和平安全沒有積極的貢獻，反而有害。」^②他呼籲美國從越南撤軍，批評馬來亞仍有新殖民主義作風，譴責中共給印尼反革命份子和顛覆份子政治庇護。

一九六六年七月五日，人民協商議會宣佈一個修正的外交政策聲明，認為外交政策應基於「班卡西拉」原則及一九四五年憲法，其特點如下：

「獨立的和積極的，反對各種各樣的帝國主義和殖民主義，基於獨立、遵守和平與社會正義、參與執行世界的角色。」

^② 這項聲明結合了傳統的觀念和萬隆精神。新的外交政策目的在修補和恢復經濟和承擔區域角色，避開蘇卡諾的誇大不實和好戰作風。

基於上述新的外交方針，印尼於一九六六年八月，宣布結束對大馬的「對抗」政策；九月，印尼重返聯合國，放棄召開國際新興勢力會議之計畫；一九六七年八月，宣布加入東協，並與大馬復交。一九六七年十月，宣布與中共斷交；與蘇聯維持冷淡關係，轉向西方國家尋求援助和投資，包括日本在內。

印尼在「新秩序」下改變外交政策，主要目標乃欲恢復其在國際社會中的適當地位，獲得安定的發展環境，從西方國家吸取資金和技術。但印尼並不因此倒向西方國家，仍堅持不結盟的態度，與東方集團維持一定的關係。印尼也是東協集團中與越南保持最密切關係的國家。尤其近年來在柬埔寨問題上，印尼一直扮演積極協調溝通的角色。

印尼是區域大國，但其所扮演的區域角色，却是以協調面貌出現，以溝通者的角色來間接顯示其重要性；換言之，印尼在東南亞所扮演的是有限的區域角色。印尼承認東協之存在對東南亞追求和平、自由和中立化之目標具有重要性，而東協若欲達成共識和一體化，印尼與其他東協夥伴只能透過協商以求行動一致。據此而言，我們可以清楚地辨別蘇哈托的外交政策是一種溫和的不結盟路線，不像蘇卡諾想利用第三勢力來與美蘇抗衡。蘇哈托根本想擺脫這種權力對抗關係，試圖從對國際及區域問題採取低姿態之途徑來達成其外交政策之目標。

六、結 論

印尼的外交政策深受其殖民地歷史背景之影響，在獨立初期，印尼領袖所追求的反帝、反殖和獨立的外交政策，即充分

註② Ibid., p. 114.
註③ Ibid., p. 115.

反映此一歷史事實。一九五〇年代初至一九六五年，印尼在親西方和親東方之間搖擺不定，直至發生「九卅」流血政變後，才醒悟改採較堅定的親西方路線。而在這種尋求獨立自主的過程當中，出現了善於在羣衆中煽動民族情感的蘇卡諾，使印尼的外交政策在意識形態之主軸上滾動，致偏離了印尼人民與社會之實際需要。中立不結盟的外交政策，變成了蘇卡諾玩弄權力遊戲的魔咒，印尼不僅捲入了國際強權衝突中，而且與鄰邦也形成對抗。在雅加達、金邊、河內和北平軸心未完成之前，蘇卡諾政府已爲軸心之一的北平政權所暗中摧毀。

印尼的地理位置偏處東南亞一角，地大物博、人口又多，周圍都是小國，中共、蘇聯和美國都遠在一邊，對印尼不致構成直接的威脅。基於這種地緣環境之認知，蘇哈托採取溫和保守的外交政策，既不炫耀印尼是個大國，也不想擴張在區域之外的角色。除了對中共外，印尼幾乎是放棄了意識形態的外交路線。由於印尼改採務實主義，使其能持平地正視柬埔寨問題，而對其他東協夥伴和越南採取並進的「雙軌外交」路線，一方面謀求與鄰國維持友好關係，另一方面試圖解決區域問題。印尼在柬埔寨問題上，扮演的是溝通者的角色，而非決定者的角色。

另一個影響印尼採取低姿態的外交政策之因素，是印尼經濟生產落後，須依賴外在資金和技術。低姿態有助於吸引來自各國和國際機構的資金和援助；同時，印尼也致力於改善投資環境，放寬投資限制。印尼爲實行這種務實主義，增進本身的經濟利益，不顧馬來西亞之疑慮，而在一九八八年一月與新加坡達成軍事合作協議，允許新加坡在其領土上進行轟炸練習。一九八九年三月，雙方又簽訂陸軍協議書，印尼允許新加坡陸軍使用其場地訓練軍隊。馬來西亞疑懼新加坡在加強軍事力量，尤其是新、印兩國的軍事合作，將可能危及馬、印之關係，但印尼駐大馬大使蘇爾納多對此解釋說，「印尼需要與新加坡保持友好關係，是一些現實問題，尤其是商業交易所致。」又強調說：「由於經濟競爭越來越激烈，而資源却越來越有限，所以我們現在的態度必須更加現實。」^⑧

在現實主義考慮之下，印尼已逐漸忘掉「九卅事件」所帶給印尼的悲慘記憶，而欲與中共「復交」，此將是印尼外交政策的重大轉變。根據印尼過去的經驗，其外交政策之改變，大抵反映了政治體系之改變，也就是政治體系改變會引起外交政策理念之相對改變，據此而言，印尼欲與中共復交，除了顯示其外交政策理念改變外，可能也意含著其政治體系也將發生變化，而這種變化，可能與軍方對中共態度轉變以及蘇哈托將不再繼續尋求連任總統有關。

在蘇哈托之長期統治下，印尼的外交政策也維持了歷久不變的特色，無論是對國際性問題或區域性問題，印尼均以謹慎緩慢的態度加以反應，對於柬埔寨問題，印尼也以高度耐性從中穿梭協調，並致力睦鄰關係，凡此顯示印尼是朝著溫和有節制、務實的不結盟路線前進，而隱藏其「區域霸權」的潛力。事實上，以當前印尼的國力而言，此一外交政策實爲其現實狀況之反映。幸運的是，蘇哈托已避開了蘇卡諾所犯下的錯誤。

註⑧ 南洋星洲聯合早報，一九九〇年二月十日，第二版。