

# 薛松：中国与印度尼西亚关系 70 年中印尼关系的互动与变迁 1

薛松 印度尼西亚研究

作者：薛松，复旦大学国际问题研究院助理研究员。

文章来源：《南洋问题研究》2020年第1期

摘要：本文回顾了中印尼 70 年关系史的发展和关键事件，提出应从国家间关系、华人问题和意识形态的不可分割性来看待两国关系，进而提出理解两国关系的分析框架：两国关系的主题和重心由中国对印尼的政策和印尼对华政策的交集确定；中国对印尼政策目标需要放在中国外交整体思路下理解，印尼对华政策目标主要是其对国外压力和体系压力的反应，但两国交往的具体措施和时间节点更多地受到变动中的印尼国内政治的影响。据此框架，本文将中印尼 70 年关系史分为 3 个时期及 6 个阶段。本文得出结论认为，复交以来两国关系不断向好，双方持续摸索相处之道、双方政策和利益的交汇增多、中国周边外交方针的稳定性和延续性，这 3 个因素发挥了重要作用。

关键词：中印尼关系；印度尼西亚；东南亚；周边外交；“一带一路”

印度尼西亚共和国（以下简称“印尼”）是世界人口第四大国、最大的群岛国家、穆斯林人口最多的民主国家和东盟创始国之一。中国与印尼在 1950 年建交、1967 年冻结外交关系、1990 年关系正常化、2005 年成为战略伙伴，并在 2013 年升级成全面战略伙伴。现在，印尼是中国“一带一路”倡议的伙伴国和亚投行的创始国之一，但同时南海、经贸、宗教等方面又与中国存在着分歧或矛盾。中印尼关系几经沉浮，如何理解这些变化以及背后的



动力？本文尝试从国际环境、两国对外政策和印尼内政 3 个层次探析中印尼关系的变化、特征和原因。第一部分探讨中印尼 70 年关系的研究内容和思路。第二、三、四部分将两国 70 年关系史分为冷战时期（1950—1989）、调整和发展时期（1990—2012）及新时代（2013—2020）3 个时期及 6 个阶段。第五部分总结并指出，复交后中印尼关系持续向好的 3 个重要原因，一是两国持续摸索相处之道，二是两国政策和利益交汇点增多，三是中国周边外交方针具有稳定性和延续性。本文最后指出，为进一步提升两国关系，中国应妥善定义与印尼的分歧，防止非核心利益分歧升级成政治分歧，并要做好花较长时间消除印尼社会对中国的误解的准备。

## 一、中印尼关系变迁的分析框架

在思考两个国家间的关系时，除了需要考虑政治、安全、经贸、社会等普遍性的维度，也有必要将在两国关系史中反复出现的、具有深刻和长期影响的非共性议题纳入讨论。1968 年鲁思·麦克维（Ruth McVey）提出印尼社会从 3 个维度理解中国，“一个国家、一场革命和一个少数民族群”（“一个国家、一场革命和一个少数民族群”（“a

state, a revolution, and an ethnic minority”）。苏克玛（Rizal Sukma）提出“三角威胁”（中国、印尼共产党和华人）是“新秩序”时期印尼精英对中国负面态度的来源呼应了麦克维的判断。这一判断至今仍然适用华人华侨问题和意识形态因素是将中印尼关系与中国和其他国家关系区别开来的两个不可忽视的维度，因此与国家间的政治、经济和社会关系一道成为研究中印尼关系时需要考察的内容。

既有研究从 3 种视角考察中印尼关系发展的动力。基于国际关系理论的现实主义传统，以后冷战时期东南亚国家对地区秩序变革的回应作为学术探索的整体背景，近十几年来产生了大量以“（软）制衡”或“对冲”为核心概念的、探究印尼的地区战略和应对中美两国的对外政策调整的研究成果。与这种以较短的历史时期为研究对象、地区比较视角相对应的，是以中印尼长期关系史为背景的、以印尼政治变迁作为主要解释变量的国内政治视角。此外，近年来基于解密的中国外交史料，产生了若干讨论 1945—1965 年间中印尼关系史的优秀作品，推动了关于国际环境和印尼两国政治变迁及双方互动关系的更动态、更全面的把握。

本文从两国关系互动的角度提出一种解释思

路，阐释中印尼 70 年关系变迁背后的动力和重大变化，并尽可能地把握互动中的细节。该思路可以概括为，两国关系的基本框架（主题和重心）源于中国对印尼政策和印尼对华政策的交汇点。其中，中国对印尼政策需要放在中国外交整体思路下理解，系统性和稳定性较高；印尼希望与中国建立联系的领域和主要议题受到国外压力和体系压力的影响很大，系统性和稳定性较低。在确定了两国关系的主要领域和议题之后，两国落实交往目标的具体行动（外交工具的选择和历史节点的选择）主要受到变动中的印尼国内政治的影响，具体指执政同盟的稳固性和广泛性限定了印尼使用对外政策工具的范围和时机。

中印尼关系的基本框架，即互动的主要领域和优先主题，由两国对外政策的交汇点确定。中国对印尼外交方针需要放在中国外交整体思路下理解，具有系统性和相对稳定性。1950—1967 年，中国对印尼外交政策应放在与周边民族主义国家关系的“中间地带”政策下讨论。1967—1976 年两国关系中断的紧张期，中国对亲美的苏哈托政权的态度从属于对美苏“两面出击”的外交总方针。约 1976—1989 年，两国紧张

关系松动，中国对印尼的态度从属于“联美抗苏”总方针下改善与东南亚国家关系的政策。冷战结束后，中国开始与周边国家建立基于和平共处五项原则的新型国家间关系，在睦邻友好与互利合作的宗旨下发展与印尼的全方位合作。后冷战时期中国对印尼政策至少需要在 3 个层次上理解：中国的周边外交总体政策和布局、对东盟和东南亚的政策以及对印尼的国别外交政策。随着国际关系主题的拓展，中国的对外政策体系也愈益多层化和精细化。

印尼对华政策层次较为单一且不稳定。对于印尼而言，中国是一个非常特殊且需要慎重对待的大国，对华政策几乎无法归类到东亚政策、亚太政策或任何类别、系统中去，因而印尼对华政策自成一体系、层次单一。印尼对华政策还具有不稳定的特点。苏克玛认为，印尼对华政策主要反映其国内发展诉求和国内政治情况，而印尼还是一个国家建构尚未完成的新兴国家，其自身的瞬息变化使得它对中国的态度和反应充满不确定性。那么应如何着手分析印尼对华政策的主体框架呢？贺凯曾提出一个有发展潜力的思路：认为后冷战时期的印尼对外政策是对国外压力的反应。国外压力主要是指美国对印尼

