

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 2

施加的压力。美国曾在印尼脱离荷兰控制、西巴布亚问题、20世纪50年代地方叛乱、“九卅”事件和印尼共产党的清洗、东帝汶问题、苏哈托下台和民主改革等决定印尼命运的重大历史事件或问题上扮演重要角色，还充当了“新秩序”时期对印尼经济援助的主要提供者。后冷战时期，尤其在1998年开始民主改革后，如何平衡和适应美国的压力与诉求是印尼对外政策制定者的主要任务。中国正是在这样的背景下成为印尼疏解美国压力的合作伙伴。在印尼的外交光谱上，中国的许多特质正是美国的反面：中国奉行不干涉主义，与美国高举民主和人权旗帜干涉他国内政的行为截然不同；中国的对外援助不附加政治条件，而美国的援助常常以政治和经济改革为前提；改革开放后中国在东南亚的主要利益在于促进双方的经济和社会发展，而美国则主要关注其在该地区的安全利益。在印尼看来中印尼关系与美国关系是此消彼长的零和关系。正因为中国被印尼看作是缓解美国压力的伙伴，所以美国对印尼的诉求在一定程度上影响了印尼主动向中国寻求合作的领域。

近20年来，随着中国国力的快速增长，体系压力的相关性愈发突出，也约束了印尼与中国发展关系的方向和重心。体系压力指在冷战结束后美国霸权相对衰落和中国迅速发展的背景下，中美在东南亚日益显著的主导权竞争关系对印尼造成的“选边”压力。印尼在双边领域与中美保持适当距离，在多边领域与东盟国家一道制衡大国竞争的威胁。印尼对中国所谓的“软制衡”或“对冲”行动正是源于体系压力，因此体系



压力影响到中印尼关系的亲疏(尤其在安全领域)和合作范围，为中印尼关系的提升设定了上限。

鉴于中印尼关系的演变是两国互动的结果，其基本框架(交往主题和重点)反映了各时期中国对印尼政策和印尼对华政策的交集，下文将分阶段阐述。在两国关系基本框架和发展趋势下，两国交往的具体政策、措施和历史节点具有弹性，这与印尼政府使用对外政策工具的能力有关。决策者选择何种外交工具实现对外政策目标受到国内制度和政治结构的限制。1950年以来，因政治制度的3次重构和政府频繁更替的原因，印尼实现对华具体政策和行动的时间范围弹性更大。换句话说，在落实两国关系基本发展框架过程中，印尼时常缺乏迅速落实的条件，而中国经常要等待、试探和提供替代性选择。尤其是印尼政府面对在野党联盟议席数量多于执政党联盟议席数量时，或反对者成功组织起挑战执政派系的社会动员时，或执政联盟内部不稳定的情况下，印尼政府广泛利用外交工具的能力会受到限制。这种情况在中印尼两国漫长的复交沟通过程(1978—1989年)中表现得非常明显。所以，将印尼国内政治和决策规则中的制约因素纳入考察范

围，这对于推动两国关系发展的具体措施和历史节点具有一定的解释力，尤其是为两国关系基本框架和政策措施不匹配的情况提供了解释思路。

二、冷战时期的中印尼关系

在冷战背景下，反对帝国主义干涉内政、支持新兴民族主义运动是中印尼两国1950—1965年间发展关系的基本框架。“九卅”事件后，印尼冻结了与中国的外交关系，而20世纪70年代中美关系正常化为印尼缓和与中国的关系减缓了外部压力。同时，中国改革开放和独立自主的外交政策与苏哈托政府追求稳定和发展的方向一致，两国复交提上议程。80年代后半期苏哈托总统独揽大权，为恢复对华关系突破了国内政治障碍。

(一) 作为政治伙伴的反帝反殖同行者(1950—1965)

冷战初期，中国和印尼都面临着巨大的体系压力。中华人民共和国成立后，在一个相当长时期内面临着美国的封锁、孤立和遏制，首要的外交任务就是突破美国领导的西方集团对中国的战略包围。在处理与新兴民族国家关

系方面，中国依据“中间地带”路线，秉承“修睦四邻”的原则，广泛团结新兴民族主义国家。因此，反对西方干涉和支持新兴民族国家独立解决主权和民族解放问题的政治共识确立了中国与印尼发展友好关系的基础和相互支持的主要内容。印尼也面临着巨大的国外干预和体系压力：一方面，美国担心“多米诺骨牌”理论在印尼实现，加强对印尼的直接干预；另一方面，美苏争霸的体系压力表现为印尼国内尖锐的意识形态之争和党派之争。在双重压力下，印尼政府一方面反对西方国家对印尼民族解放运动的干涉，另一方面坚持“独立、积极”(bebas aktif)的外交路线，不追随美苏任何一方。印尼广泛地与包括中国在内的新兴民族国家建交，以获得更多的国际支持。

中国和印尼在1950年4月13日建交。建交初期的互动并不频繁，以万隆会议为转折点，两国开始高层互动，并进行了初步的经济和社会交往。1955年周恩来总理在亚非会议上阐述了“和平共处五项原则”和求同存异的立场，赢得印尼等亚非拉国家的赞赏。参会期间，周恩来也与印尼签订了解决印尼华人双重国籍问题的条约，试图消除印尼对中国通过华侨干预印尼内政的后顾之忧，展现出中国对印尼政府的政治支持。万隆会议后，两国开启高层互访，在国际政治舞台上逐渐发出相互支持的声音。1955—1959年，印尼总统苏加诺、总理沙斯特罗阿米佐约、副总统兼外交部长哈达、国会议长沙多诺和众多议员、军队领导访问中国。中国公开支持印尼民族解放运动，反对以美国和荷兰为代表的西方国家对印尼内政的干

涉。印尼对中国的政治支持投桃报李，同意台湾问题与西伊里安问题具有相同的性质，支持中国在台湾问题上的立场。在高层互动的引领下，两国开始了经贸和文化交往。1956年，两国继1953年第一份贸易协定后又签署了第二份贸易协定，双边贸易快速扩大。1955年中国次派出大型文化代表团造访印尼。从1954年开始中国邀请大批印尼知识分子和文化团体访问中国。印尼精英赞叹新中国的建设成就和中国人民的精神面貌，认为中国提供了一种与西方资本主义不同的发展模式。

然而，1950—1959年间两国关系从陌生到相互理解的发展过程远非一帆风顺，而是受到印尼政局变化的负面影响。印尼在此期间实行议会民主制，不到10年组阁7次，政党间竞争激烈。印尼的伊斯兰政党和陆军不乐见两国交好。领导层不稳定和党派竞争导致印尼政府在提升与中国关系过程中需要跨越诸多障碍。例如，纳席尔(Mohammad Natsir)和苏基曼(Sukiman Wirjosandjojo)内阁曾为中国在印尼设立大使馆设置障碍；1955年签订的关于华侨双重国籍问题的条约一直没有换文；1959年5月1日贸易部颁发法令禁止华人在乡村进行商业活动，地方军区借机搞排华行动等。尽管如此，但中印尼两国关系的大方向没有改变，趋势总体向好。

1958—1959年中国的外交方针和印尼所处的国际环境都发生了变化，这拉近了两国的政治伙伴关系。一方面，1958年中国对外政策转向“世界革命”，对美苏两线出击，因此团结包括印尼在内的新兴民族主义国家变得更为重要，中国在政治