

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 6

的歌词，他赞颂“中国和印尼关系发展，如同美丽的梭罗河一样，越过重重山峦奔流向海，走过了很不平凡的历程”。本文在回顾中印尼 70 年外交关系的互动和演变的基础上，提出因为中印尼关系作为研究对象的特殊性，所以要从国家间关系、华人问题和意识形态的不可分割性来看待两国关系，进而形成一种分析两国关系的思路，即两国关系的基本框架(主题和重心)是由中国对印尼的政策和印尼对华政策的交集而定。其中，中国对印尼的政策方向需要放在中国外交政策的整体思路和层次中理解，系统性和稳定性较高；印尼的对华政策目标在两国交往的大部分时间中是对国外压力和体系压力的反应，系统性和稳定性较低。在两国关系的主题和重点确定后，两国交往的行动(具体政策措施和历史时间节点)主要受到变动中的印尼国内政治的影响，具体是指执政联盟的稳固性和广泛性规定或制约了印尼使用对外政策工具的范围和时机。

依据上述框架，本文将中印尼 70 年外交关系史分为 3 个时期及 6 个阶段。在冷战时期，西方国家对新兴民族主义国家的干预是理解新中国与苏加诺时期的印尼在政治伙伴阶段(1950—1965)形成相互支持关系的重要背景。由于亲美的印尼军人集团上台，两国外交关系进入冻结阶段(1967—1989)。20 世纪 70 年代随着中美关系正常化，印尼政府获得了缓和对华关系的国际环境。80 年代，中国的改革开放与独立自主和平的外交政策与印尼追求稳定和发展的方向一致，两国逐渐放弃了意识形态上的分歧。冷战结束以后，中印尼关系在一个大致缓和的国际环境下持续向前发展，两国的成长进程相互叠加，政策与利益的交汇点日益增多，合作领域和层次双双拓展，但两国之间也存在着不少问题、分歧和矛盾。在调整和发展时期(1990—2012)的第一个阶段，即亚洲金融危机爆发前



的邦交关系恢复和调整阶段(1990—1998)，两国都关注后冷战时代及国际新格局下的政治经济地位，双方在努力克服意识形态分歧、坚持睦邻友好的大框架下，重视发展经贸合作，加强在多边舞台上的相互支持。在重建信任阶段(1999—2004)，由于印尼受亚洲金融危机和政权更迭的双重冲击，与西方关系骤然紧张。中国向前后 3 届印尼政府(哈比比、瓦希德和梅加瓦蒂)提供亟需的经济援助和政治支持，使印尼对中国的信任快速提升，为下一个阶段(2005—2012)的战略伙伴关系奠定了坚实基础。在第三个阶段，新的中国领导层确立“和平发展”国家战略，推行“睦邻、安邻、富邻”周边外交；印尼也进入民主巩固和经济发展的关键时期，两国战略与利益日益汇合，双方进行全方位合作，经贸和防务合作有较快发展，印尼社会对中国的好感度快速提升。两国关系进入新时代(2013—2020)以来，在中美战略竞争背景下，中国领导人更加重视东南亚在周边外交布局中的重要性，印尼成为中国对东南亚次地区外交的首要对象和中国“21 世纪海上丝绸之路”倡议的重要伙伴；印尼佐科政府为推动实现海洋大国战略目标，同时因国内改革发展需要，主动寻求对华务实合作，在两国关系历史上首次实现了战略对接。

中印尼外交关系的 3 个历史时期之间的一致性(继承)和差异性(变化)，可进一步展示本文分析框架的说服力。在冷战时期，以 1965 年“九卅”事件和 1967 年外交关系冻结为分界点，两国在意识形态上一度出现了对抗。在外交方针或路线南

辕北辙的背景下，相互身份认知、意识形态、华人问题在前后两个阶段的作用也几乎完全相反。但在后一个阶段，即 20 世纪 70 年代后期和整个 80 年代，中国提出“和平与发展”的时代主题，对内坚持以经济建设为中心，对外奉行独立自主和平外交政策，推行睦邻友好周边外交，在外交实践中以国家利益为导向，努力克服意识形态等因素的干扰，推动实现了中印尼关系正常化。这在后来的两个历史时期得到了继承和发展。印尼改善对华关系的进程因国内政治和国际形势的原因而出现了滞后性，但也在很大程度上克服了意识形态分歧，促使两国外交关系走向缓和。1990 年恢复外交关系后，中国坚持和平发展道路，在“和平发展合作”的外交方针和“与邻为善、以邻为伴”的周边外交方针指导下，推行睦邻外交，印尼成为中国周边外交和东南亚区域外交的重点对象。印尼经历了亚洲金融危机和民主政治转型的双重洗礼，在外部压力缓减和体系压力上升的情况下，日益走向地区大国外交、大国平衡外交，对华合作亦日益积极。在这个重要的调整和发展时期，中印尼的政策和利益汇合点趋于增多，中国更多地提供合作和机遇的“红利”。进入新时代以来，中国外交政策、地区政策和印尼政策均在原来基础上呈积极的正向发展趋势，如坚持“和平发展合作共赢”外交方针和“亲诚惠容”周边外交理念，将印尼视作周边外交和海上丝绸之路倡议的最优先对象，从而在外交方向和政策实践上均最大程度地体现了继承性与创新性。印尼进入地区大国外交

和海洋大国外交时期，表现出更加积极而自信的外交形象，愈益将中国视为机遇和伙伴。总体上，在冷战结束以来的两个历史时期，中印尼关系的继承性均大于变革性，这反映在 3 个方面：一是两国的总体外交政策、地区政策、国别外交政策相互促进，二是两国合作领域和层次不断增加，三是双边关系的问题新老相接且交互纠缠，如钟万学事件所体现的华人问题与政党政治和宗教因素的复杂互动。变革性也是显而易见的，如中印尼双双迈向大国的抱负与步伐、两国的战略对接、双边及第三方和地区事务合作的领域和层次，是前一个时期所未有的。3 个历史时期之间的继承性与变革性与中印尼两国均处于成长期密切相关。双方从独立到发展，再到成为地区大国，并争取成为世界性大国，同时拥有成长的抱负和成就，也同时经历成长的烦恼和挫折，而这正负两个方面的因素会不时地交叉或叠加，对两国关系有着或显或隐的巨大影响。中印尼在成长的过程中，相生相处相容相伴，大致找到了双边关系的一种舒适交往模式。

本文提出的分析框架对于未来中印尼关系的走向具有政策参考意义。对于两国关系的基本框架，鉴于印尼将中国视为在各方面制衡美国的力量，美国对印尼、东盟、南海沿岸国家或伊斯兰世界施加压力，只会增强印尼国内的反美情绪，使印尼在政治上向中国靠近。中国应坚持和平共处五项原则和“亲诚惠容”周边外交理念，妥善处理与印尼之间的问题、分歧和矛盾，提升政治互信与合作水平。当前，中国与印尼之间实质的国家利益争议只有纳土纳海域专属经济区重叠一项，中国应妥善地与印尼一道界定此问题的性质、控制此问题的社会影响，而不能让资源分配问题危害两国的互信。

对于两国关系基本框架下的操作问题或政策实践(具体措施和时间节点)，中国应该对印尼国内政治的规则

和动态加深理解与掌握，这有助于优化双方合作的方式方法。中国要认识到，在印尼执政联盟的政治反对派挑战对华合作的动因中，国家利益只占一小部分，主要原因往往是华人问题、身份政治问题、宗教因素和意识形态等印尼本国的历史遗留问题，亦即“国家间关系、华人问题和意识形态三者间的不可分割性”。中国政府、高校和研究机构、媒体、民间团体应针对上述问题与印尼学界和社会一起，共同致力于释疑与和解工作，在较长时间内用“润物细无声”的方式消解印尼历史上的涉华遗留问题，消除印尼社会对中国的误解和疑虑。

本文的分析框架仅仅是理解中印尼关系变迁的一种思路，为了论述的清晰性，不免淡化了一些因素的作用，如领导人的个性特征，而这些因素在其他解释思路中或许是必要的，也是十分重要的。最后还要特别指出，自 1990 年复交以来中印尼关系持续而稳步地向好发展，有 3 个因素起到了重要作用：其一，两国在长期交往中都在不断摸索相处之道，寻找让对方舒适的交往方式，如前文提到的信任重建阶段两国共同处理贸易摩擦。其二，两国政策和利益的交汇点不断增多，这既来自于两国成长过程中的战略抱负、身份定位和现实需要，也在于后两个历史时期各个阶段两国领导人的战略视野、政治意志和外交风格。其三，中国外交政策的稳定性和连续性功不可没。正是由于中国在与印尼交往中坚持和平共处五项原则，贯彻“与邻为善、以邻为伴”的周边外交方针，才能使印尼逐渐放下长期以来的历史心结，致力于恢复和重建两国互信，提升合作的深度和广度。在百年未有之大变局中，特别是在国际政治秩序和印尼内政都充满不确定性的时刻，中国周边外交政策的稳定性和连续性对于中印尼关系的未来至关重要。(注释略)

印度尼西亚研究 完