

第四章 印尼改善與中共關係之因素

印尼與中共關係在歷經冷戰時代的變動與猜忌後，中共自 1978 年起進行改革開放，加上 1980 年代末前蘇聯解體國際局勢轉變，使得印尼政府必須對如何維護國家利益重新審視；其中引起印尼改善與中共關係之因素，當然會涵蓋印尼對國際局勢的認知，以及對中共崛起的看法。此外，傳統以來印尼國內的華僑因素，以及長期應付國內多元民族與分離主義活動等問題，也間接對印尼與中共關係發展產生間接性的影響。不過，由於印尼已經持續進行民主化改革，其政治與經濟活動也朝更開放的方向發展，使印尼國際形象能夠逐年好轉，並獲得美、日、中共等國際大國的支持，讓印尼得以在外交政策上獲得較大的自主空間，尤其是近年來已經與中共建立更為緊密的合作關係。

第一節 印尼對國際局勢的認知

由於印尼自認其人口眾多，應算是區域甚至於世界的大國，故在國際事務上也期望能有大國的表現；此與印尼的民族文化中具有強烈的自尊心理有關，迄今印尼政府及知識分子也常以 1955 年能順利舉辦「萬隆會議」，展現印尼獨立自主的外交手腕自豪。尤其冷戰結束後，世界與區域都出現了多極化的趨勢；在亞太地區，隨著美國的軍事力量從東南亞撤離，中共本身在全球的政治經濟地位逐漸提升，並與美、日間的經濟摩擦加劇，因此出現了中、日、美三大國相互制衡的局面。¹讓印尼瞭解到中共國力正在上升，若能透過改善與中共的經貿關係，將有利於協助與振興印尼的經濟。²

一、美國在亞洲影響力趨弱造成國際格局轉變

印尼自立國以來，除蘇卡諾總統時期因反殖民主義而有反西方與反美的聲浪

¹ 張錫鎮，〈中國同東盟的睦鄰互信夥伴關係〉，《後冷戰時期的中國外交》（北京：1998 年 7 月 21 日「後冷戰時期的中國外交」研討會），頁 213。

² Asvi Warman Adam, "The Chinese in the Collective Memory of the Indonesian Nation," *Jakarta: Kyoto Review of Southeast Asia*, 3 March 2003. <http://kyotoreview.cseas.kyoto-u.ac.jp/issue/issue2/article-244-p.html>

外，1960年代後印尼政府認為中共介入印尼共產黨叛亂而開始採取反共的立場，並在亞洲國家中，成為美國聯合反共，圍堵共產勢力的一環。但因蘇卡諾總統遺留下來的不結盟，以及獨立自主的外交政策仍被後來的印尼領導者所奉行；因此，雖然美國對印尼實施武器禁售，影響印尼政府控制國內分離主義活動的能力，印尼寧可向其他國家採購武器，例如向俄羅斯購買蘇愷型戰鬥機，也不願改變其外交政策。另一方面由於美國常把恐怖主義和印尼回教混為一談，並指印尼為恐怖主義在東南亞的溫床，有礙印尼與美國的關係發展；故印尼總統蘇希洛於 2005 年 6 月訪問美國時，曾要求美國恢復對印尼的武器出售，惟未獲美國同意，僅提供印尼軍事訓練。³上述的情勢發展，也影響到印尼對西方國際強權的認知。

冷戰前國際大國對印尼影響最鉅者應屬美國，但冷戰結束後美國在東南亞之勢力銳減，印尼與美國的經貿關係與軍事領域的合作雖仍然持續，但印尼因為東帝汶人權問題，使得印尼與美國的合作關係存在矛盾與觀念的衝突。⁴因此，過去靠美國大量的經濟和軍事援助來鞏固的蘇哈托政權，在 1990 年代後失去了美國的全力支援，促使印尼開始在國際上尋找其他可以依賴的勢力，當然除了東協是印尼最能展現外交能力的組織，從中獲得鄰國的協助外；中共亦是區域內較具影響力的大國，與中共發展關係可提供印尼一個拓展國際活動空間有利的嘗試。

另印尼認為未來美國若要再發揮其對印尼的影響力，主要還是在於雙邊的經濟關係，而且在東協加三逐年推展之後，美國在東南亞的利益也會受到衝擊。⁵因此，就國際格局而言，美國在東南亞甚至是亞洲部分地區，已透露出其影響力勢微之趨勢；相對地則是包括印尼在內的東南亞國家之外交主導性增加，有利於中共趁勢介入，與中共加強雙邊關係，並使中共有機會成為區域具影響力的大國，在東南亞形成中共與美國，甚至歐盟與日本也能插足的區域環境，更進一步的轉變國際格局。

³ 區鉅龍，〈印尼與美國反覆無常的外交關係〉，《印尼僑聲》第 100 期（台北：中華民國印尼歸僑協會，民國 94 年 7 月），頁 20~21。

⁴ 劉虎，〈冷戰後美國與印尼關係的國家利益層次分析〉，《東南亞》2006 年第 2 期（雲南：社會科學院東南亞研究所），頁 31~33。

⁵ Hadi Soesastro, "Indonesia's Role in ASEAN and Its Impact on US-Indonesia Economic Relationship," *The Indonesia Quarterly*, CSIS Indonesia, Fourth Quarter 2005, p.380.

二、東協是印尼與世界強國交往之後盾

從主權國家的本質而言，獨立自主追求的最高目標應是單邊主義，其次為區域主義；最後才是多邊主義。其中單邊主義的最佳表現在於全球霸權；但在霸權相對勢微的時代，單邊主義已成為不符成本效益的政策選擇。故在實際的情況下，少數強勢成員往往傾向在多邊機制中掌握一定的議題優勢，使得其他弱勢成員在多邊機制中的參與雖有制度性保障，但卻不易形成實質上的影響力量來威脅到強權國家。此種以少數利益相近的強勢成員間之合作關係稱為小型多邊主義，乃係多邊機制與現實妥協下的新產物。⁶由於印尼無法單獨對抗中共，或是在與中共的談判中取得優勢，因此必須借助東協組織的力量，以多邊方式進行交流與合作。

東協國家之間雖然存在有疆界問題，例如印尼與馬來西亞間在婆羅洲（Kalimantan）的邊界爭議，但卻未引發真正的武裝衝突；惟在南海領土爭議上則東南亞國家曾感受到中共的威脅。因此就東協國家的立場言之，中共雖然有巨大市場的吸引力，可為鄰近國家帶來經濟發展的機會，不過對東協國家也存有潛在的威脅。⁷由於東協國家彼此間的多元文化傳統相近，且經過長期的集體組織運作經驗也提升了互信與依賴程度；因此，印尼自認係東協（秘書處設於印尼首都雅加達）的龍頭大國，甚為善用東協組織的集體力量，以抗衡中共向東南亞伸展的勢力。而東協成立主要目的在於降低區域的衝突，迄今因東協國家的共同努力，該組織除在經濟領域的合作之外，已被視為是一個安全體；印尼則是藉由東協組織，在該國的群島範圍之外構築一層緩衝區，靠著東協的外層掩護，可降低受到來自中共等外在大國的勢力影響。⁸

印尼智庫「國際關係研究中心」（Centre for Strategic and International Studies Indonesia, CSIS Indonesia）國關組研究員夏菲亞（Shafiah Fifi Muhibat）認為印尼政

⁶ 彭慧鸞，〈資訊科技貿易自由化的國際合作機制：WTO 中的小型多邊主義〉，《美歐季刊》第 12 卷第 1 期（台北：國立政治大學國際關係研究中心，民國 86 年），頁 48。

⁷ Marty Natalegawa, "Problem dan prospek keamanan di kawasan Asia Pasifik," Habibie Center Jakarta, 1 May 2006. (印尼文) <http://www.habibiecenter.or.id/index.com?fuseaction=artikel.detail&detailed=382&bhs=ina>

⁸ 林若雱譯，《東南亞政治與發展（Political Change in Southeast Asia）》（台北：韋伯文化，民國 88 年），頁 220。

府在外交政策上，除要注意國際對印尼民主發展程度、人權問題，以及反恐作為等領域努力的質疑之外；更應該要將焦點置於未來東協一體化的發展進程，其重點即在於透過東協的運作框架討論有關的國際事務。⁹此項觀察充分道出東協組織對印尼外交的重要性，印尼的部分對外交往也會在獲得東協國家一致的共識下，再採取較為適當與有利的策略。

第二節 印尼對中共崛起之認知

中共的崛起已成為國際關注之焦點，尤其中共經濟實力的增強，已促使世界各國紛紛加強與中共的關係，希望在中共的發展過程中獲利。而印尼認為中共國力上升後會持續向東南亞擴張戰略利益，另外東南亞區域內的國家也都會關心中共這個強國的發展現況，以及對區域的權力平衡所造成之衝擊。¹⁰美、日與歐洲等強權國家，也已經認識到中共崛起將對世界權力均衡產生影響，並改變國際格局。

一、中共已是亞洲的強權國家並發揮其影響力

冷戰的結束，世界各國對所謂國家安全之定義，已逐漸開始由偏重於軍事安全轉為考量包含政治、經濟與社會等層面之影響因素；尤其是「911」恐怖攻擊事件發生後，因國際恐怖主義活動跨國界的特性，使得安全問題已擴大涵蓋了所有國家內部發展面臨之問題，以及對外的與他國互動關係。過去根據現實主義者認為，國際社會的本質是霍布斯（Hobbes）所謂的無政府狀態，因為國際社會沒有一個世界政府的存在，無法保證國際社會的秩序與安全，因此每一個主權國家必須靠自己本身的軍事力量和外交策略的運用，來維持生存與保障財富，自然國家安全便成為每一個國家所追求的首要利益。¹¹而印尼所屬的東協國家與中共之間在安全議題上，主要有三個重要領域：首先是因為彼此間在南中國海因疆界紛爭可能引發的安全問

⁹ Shafiah Fifi Muhibat, "Foreign policy issues in presidential election," *The Jakarta Post*, Jakarta, 17 June 2004. http://www.csis.or.id/scholars_opinion_view.asp?op_id=202&id_47&tab=0

¹⁰ 林若雱譯，《東南亞政治與發展（Political Change in Southeast Asia）》（台北：韋伯文化，民國 88 年），頁 232。

¹¹ 郭承天，《國際建制與國際組織》（台北：時英出版社，民國 85 年）頁 1。

題；其次則是東協國家因應中共的崛起期待建立區域非核化以降低中共對區域的威脅；最後則是有關中共供油命脈的麻六甲海峽之安全問題。¹²香港城市大學（City University of Hong Kong）教授 Joseph Cheng 認為，自 1980 年代迄今，中共除在經濟與軍事方面發展快速，且中共對東協之外交策略運用也相當成功，確實已經降低了中共帶給區域國家的威脅感。¹³

中共的軍事與經濟力的上升，配合其參與東南亞事務的意願，使東南亞國家面臨一個新興強權對區域安全事務的介入。過去在冷戰時期，中共就是影響東南亞局勢的一個重要角色，而自 20 世紀 80 年代起，中共改革後，其軍事與經濟力量逐年提升，加上中共在南沙群島宣示主權的強硬立場，充分顯示中共欲介入區域甚至國際事務的意願也隨之增長。因此有「中國威脅論」的出現，其代表了世界對一個政策不可預測的中共，在扮演區域強國或是世界強國的恐懼。¹⁴因此，印尼的學者對「中國與東協自由貿易區」的建立，視為是中共對外戰略之一環，其目的在強化中共在亞太地區的角色。¹⁵未來其與印尼的關係發展將會展現出中共在區域權力運作的佈局，進而藉印尼在東協的地位，間接介入東南亞區域事務。相對地，由於美國近年來將重心置於應付伊拉克戰爭等反恐作為上，而忽略了對東南亞的經營；因此，中共在東協地位的增長已對美國產生了排擠作用。¹⁶

此外，在亞洲中共是美國要遏制的對象，同時，中共也被印尼視為在南中國海爭端中的對手；故在區域安全或是美國的全球佈局上，印尼是一個能夠牽制中共崛起的新興國家力量。¹⁷印尼將利用上述東西方世界兩個主要強國對東南亞拉攏之戰略形勢，游走在中共與美國之間以爭取最大利益；例如印尼就其在區域安全的國家

¹² “ASEAN-China Harus Bekerja Sama,” *KOMPAS*, Jakarta, 1 November 2006. (印尼文)
<http://www.kompas.com/ver1/nasional/0611/01/072433.htm>

¹³ “China Makin Kuat,” *KOMPAS*, Jakarta, 27 October 2006. (印尼文)
<http://www.kompas.com/ver1/internasional/0610/27/042620.htm>

¹⁴ 陳欣之，《東南亞安全》（台北：生智文化，民國 88 年），頁 61。

¹⁵ Hadi Soesastro, “Hubungan Indonesia-Cina Mana Dagingnya?” *KOMPAS*, Jakarta:1 April 2002. (印尼文)
<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0204/01/UTAMA/huba01.htm>

¹⁶ “China Makin Kuat,” *KOMPAS*, Jakarta, 27 October 2006. (印尼文)
<http://www.kompas.com/ver1/internasional/0610/27/042620.htm>

¹⁷ John Bresnan, “Indonesia and U. S. Policy,”
<http://www.columbia.edu/cu/business/apec/publications/bresnan.pdf>. p. 18. 轉引自劉虎，〈冷戰後美國與印尼關係的國家利益層次分析〉，《東南亞》2006 年第 2 期（雲南：社會科學院東南亞研究所），頁 32。

防衛能力方面考量，由於麻六甲海峽（Malacca Straits）為國際重要航道，每日均有大約五萬艘船隻經過，但因當地海盜猖獗，影響航行安全。¹⁸而美國曾積極藉維護該海峽安全之理由，透過與新加坡的軍事合作關係，想要介入麻六甲海峽安全事務，但未能如願，現在則是由印尼與新加坡、馬來西亞三國共同巡弋維護航安。¹⁹印尼在其軍事能力無法獨立維護國境內重要水域安全，且擔憂強國藉機滲入區域事務影響國家主權與國際地位；因此，若能加強與中共關係，勢將可以藉中共之力量平衡美國勢力介入之企圖。

二、中共可成爲印尼進軍國際的奧援

由於包括美、日、歐盟等國際大國或勢力基於尋找能源與市場等理由，對東南亞進行爭奪，歸納其形式有藉強調經貿合作關係的重要，以加強大國與東協國家的雙邊關係；其次部分大國將東協作為制衡其他大國的籌碼；以及例如美國積極介入麻六甲海峽維安行動企圖將東協納入大國本身的安全體系。因此，東協以推動「東南亞自由貿易區」（ASEAN Free Trade Area, AFTA），計畫在 10 年內把東協區域內國家關稅下降至 5% ，並藉東亞國家中、日、南韓的資本技術加速東協經濟發展，配合推動東協加三經貿架構；另亦擴大運用東亞勢力抗衡歐美貿易集團，主張以東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）主導東協地區安全事務，希望建立以東協為主體，阻擋大國威脅的安全機制，同時能夠處理地區衝突。

印尼認為由於美國目前關注焦點在於全球的反恐，以及美國在伊拉克的軍事行動；因此在亞洲讓逐漸崛起的中共有可趁之機，積極藉由經援的方式對東南亞發揮影響力。²⁰因此若印尼期望在區域扮演更積極的角色，勢將要與中共維持密切友好的合作關係；故嗣後促使印尼與中共於 2003 年 5 月 13 日建立「戰略夥伴關係」，

¹⁸ 「國際海事局」（International Maritime Bureau, IMB）認為印尼無力巡邏麻六甲海峽使該地區海盜襲擊事件激增，據統計 2003 年 1~6 月即有 234 起海盜襲擊事件。參閱財團法人兩岸交流遠景基金會，《亞太綜合安全年報》（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2005 年 6 月版），頁 283~284。

¹⁹ Barrett Bingley, "Security Interests of the Influencing States: The Complexity of Malacca Straits," *The Indonesia Quarterly*, CSIS Indonesia, Fourth Quarter 2004, pp.353~359.

²⁰ "China Makin Kuat," *KOMPAS*, Jakarta, 27 October 2006. (印尼文)
<http://www.kompas.com/ver1/internasinal/0610/27/042620.htm>

雙方並承諾將持續進行高層互訪與經貿、文化各領域之合作。²¹ 藉此，印尼也將能夠要求中共對印尼在政、經等方面提供必要之協助，其中最重要的應是在聯合國中支持印尼爭取成為非常任理事國之一，以提升印尼的國際地位。

過去冷戰時代中共企圖以共產主義與武器輸出，來影響東南亞地區國家；但是現在經濟快速發展的中共，則是以對東南亞國家的經援方式，伸展中共對此區域國家的影響力。²² 印尼願意與中共建立戰略夥伴關係，共同加強軍事、經濟、文教等領域之合作，未來中共藉由增強其在東協國家的影響力，勢將會改變東南亞的權力架構。²³ 尤其是東協與中共成立自由貿易區後，將正式宣告東南亞已經納入中共的勢力範圍，而印尼藉中共對東協的支持力量，也將增強印尼透過東協向國際發聲的影響力。

第三節 印尼與中共關係之華僑議題

在印尼以及其他東南亞國家中，由於華人掌握著大部分的經濟活動；因此，華人的親族網絡，較之任何公司的系統，更能夠跨越國界，尤其是在東南亞全境，已經發揮和大陸的經貿聯繫優勢。一般預測中共的市場規模在 2010 年將可能成為世界最大的經濟體，屆時大陸的持續開放，就民族情感而言，將對東南亞的華人具有引誘的作用；另一方面，東南亞華人也會重新認同華族，並有利於中共對東南亞的外交推進。²⁴ 此亦將對印尼華人在當地政、經與社會等層面，產生重大的影響。

一、早期印尼與中共關係交惡形成排華立場

百餘年來華人在印尼的蓬勃發展狀況，可由早期華校的數目窺之一斑，印尼僑界於 1900 年 3 月 17 日在雅加達成立「中華會館」(The Tiong Hoa Hwee Koan)，並

²¹ <綜述中國與印尼友好關係穩定發展> (北京：人民網，2005 年 4 月 21 日)。
<http://politics.people.com.cn/BIG5/1026/3344718.html>

²² “China Makin Kuat”, *KOMPAS*, Jakarta, 27 October 2006. (印尼文)
<http://www.kompas.com/ver1/internasional/0610/27/042620.htm>

²³ 區鉅龍，〈印尼與美國反覆無常的外交關係〉，《印尼僑聲》第 100 期 (台北：中華民國印尼歸僑協會，民國 94 年 7 月)，頁 20~21。

²⁴ 林若雱譯，《東南亞政治與發展 (Political Change in Southeast Asia)》(台北：韋伯文化，民國 89 年)，頁 250~254。

開始設立華僑學校，當時的僑校數目逐年大幅增加，由 1908 年的 54 所，到 1934 年已有 450 所。²⁵但因印尼政府懷疑中共可能介入「930 事件」，故在之後的數年間，印尼下令關閉中文學校，同時也禁止華人社團舉行公開活動，斷送了華僑學習中華文化的機會，間接地造成華僑與中國大陸關係的中斷。

此外，印尼華人向來在社會上相當活躍，除大城市中的華校林立之外；由於部分華人在印尼的生活條件優於原住民，加上印尼建國早期共產黨員成長速度驚人，成員人數從 1953 年的 30 萬人，一路增加到 1956 年的 100 萬人，以及 1965 年的 300 萬人，其影響力已經深入到印尼全國工會及地區基層組織。²⁶故引起印尼右派人士的憂慮，也埋下日後藉機採取排華政策的因子。嗣後在印尼與中共兩國的關係往來上，華僑的地位乃為當時重要的議題；印尼原住民與華人的利益衝突也不斷地發生，最後更促成印尼政府實行排華政策，逐漸冷卻與中共的往來。²⁷

印尼華人被要求在政治立場上必須支持印尼政府，且不得參與國內的政治，但華人可以從事經濟活動；因此，在蘇哈托執政時期，以「阿里巴巴企業」(Ali-Baba) 著稱。當時經商的華人常以良好的政商關係得到印尼政府給予的計畫，被印尼原住民視作搶奪他們的商業機會，且目前雅加達等大型城市高級商業區多屬於華商所有，也引起印尼原住民的忌妒。²⁸因此，早期由於印尼與中共關係交惡，所造成的印尼民眾排斥華人的心理，仍根深蒂固地存在一般原住民心中；只要一旦社會治安不佳，政局不穩的局面出現時，有心的印尼原住民將會煽動不良分子搶劫商家，且因經營商店者多為華人，故會出現所謂的「排華」現象。

在 20 世紀 80 年代，海外華人對中共的投資，主要來自港、澳，較少數來自東南亞其他地區，而 90 年代後由於中共與東南亞國家改善外交關係，以及中共進一步的開放，才使得華僑們一改過去對中共的謹慎態度，逐步向中共大量投資。惟仍多集中在華僑的祖籍地區，不過也因此促使了中共的僑務組織擴大了在海外的活動

²⁵ Asvi Warman Adam, "The Chinese in the Collective Memory of the Indonesian Nation," Jakarta: *Kyoto Review of Southeast Asia* 3, March 2003.

<http://kyotoreview.cseas.kyoto-u.ac.jp/issue/issue2/article-244-p.html>

²⁶ 顧長永，《東南亞政府與政治》（台北：五南圖書出版公司，民國 84 年 9 月），頁 26~27。

²⁷ 顧長永，《印尼：政治經濟與社會》（高雄：復文出版社，民國 91 年版），頁 390~391。

²⁸ 阿里巴巴企業 (Ali-Baba) 其中阿里係因印尼原住民多取該名，故以此代表印尼人；而巴巴則為對華人之稱呼，故阿里巴巴企業就是華人用原住民名號成立的企業。參閱，李美賢，《印尼史》（台北：三民書局，民國 94 年），頁 166。

力。²⁹近年來經過印尼與中共的交流，透過中共的解釋與宣傳以及印尼對中共的逐步增加瞭解，使得表面看來印尼華人在社會上已受到較為平等的待遇。

二、印尼華人在經濟發展中將扮演重要角色

由於印尼境內華人數目眾多，且自荷蘭殖民印尼時期以來，印尼華人即多從事商業活動，掌握印尼大部分經濟實力，因此，印尼與中共的關係發展，甚受印尼國內各界之關注；尤其在印尼過去的歷史上曾發生過多次排華運動，造成印尼與中共雙方關係敏感。但因印尼與中共在國際或是區域事務領域，彼此有相互需要政治支持，故能基於彼此的國家利益考量，在不同時期發揮特殊作用。

對印尼的發展歷程而言，華人曾經對當地付出極大的貢獻，例如華人對印尼帶來了大陸中原的稻米文化，最早則可追溯到 17 世紀，其中包括了種植稻米、水果與製糖等農業技術。另外還有冶金工業發展，像是在西加里曼丹（West Kalimantan）的礦場曾有許多來自中國大陸的礦工，以及造船工業等。而近代在 1870 年至 1960 年，華人從事海外貿易，對印尼的工商業發展更顯重要；雖然如此，但 1998 年印尼發生大暴動時，華人卻仍成為替罪羔羊。³⁰上述印尼華人在當地所處的情境，顯示印尼在族群與文化融合上仍待努力；若印尼政府能夠提升對華人的重視，應能更激發華人對當地的向心，對印尼的經濟發展繼續提供貢獻。

中共學者認為海外華人與中共密切合作可造就雙贏局面，甚至進一步帶動亞太政治、經濟格局的變化；最近 20 年大陸的快速發展，其主要的成功因素之一，除港台華人的投資以及管理經驗的輸入外，另一方面海外華僑的赴陸奉獻也是重要原因之一。相對而言，海外華人因利用大陸廣大市場，尤其是包括印尼在內的東南亞華僑，藉由「大中華經濟圈」的提倡，使華僑的經濟實力大幅成長。³¹此外，西方國家也發現其在東南亞之政治與經濟影響力，日益為中國的巨大市場實力所牽制；尤其中國在東南亞的文化影響正穩定成長，並且就長期而言，已較中共軍事力量更

²⁹ 鄭宇碩，《後冷戰時期的中國外交》（香港：天地圖書有限公司，1999 年），頁 195。

³⁰ Asvi Warman Adam, "The Chinese in the Collective Memory of the Indonesian Nation," *Jakarta: Kyoto Review of Southeast Asia* 3, March 2003.
<http://kyotoreview.cseas.kyoto-u.ac.jp/issue/issue2/article-244-p.html>

³¹ 莊國土，《華僑華人與中國的關係》（廣州：廣州高等教育出版社，2001 年 9 月），頁 3。

為重要。³²因此，華人在東南亞的潛在影響力已經逐漸顯著，迫使印尼必須針對過去不利於華人的措施加以調整（請參閱表 4-1），以鼓勵在印尼真正握有商業經營能力的華人能夠為印尼與中共經貿發展扮演積極的角色。

表 4-1：印尼政府對印尼華人政策之演變

年代	印尼政府對印尼華人之政策
1946 年之後	印尼政府為凝聚華人及各族的力量對抗殖民主義，對華僑國籍問題採取寬容政策，並採出生地主義，但華人可自由選擇是否入印尼籍。
1954 年之後	印尼政府懷疑華人對其政府之忠誠度，拒絕華人規劃入印尼籍；故採取限制華人企業政策，並改採屬人主義輔以屬地主義，但須具有印尼文能力者方符合入印尼籍條件。
1965 年之後	蘇哈托總統執政，中共與印尼斷交後，印尼政府禁止華人社團舉行公開活動。
1980 年之後	因國際局勢發展及中共改革開放後，印尼政府恢復放寬華人規劃入籍印尼政策。
1998 年之後	蘇哈托政權垮台後，印尼政府逐漸改變對印尼華人之政策，第一個華人政黨「印尼華裔改革黨」獲准成立。
1999 年迄今	印尼政府開放華人慶祝農曆新年等傳統民俗活動，並允許商店招牌使用中文，以及中文補習班可公開招生。

資料來源：綜整自莊國土，《華僑華人與中國的關係》（廣州：廣州高等教育出版社，2001 年 5 月版）

由於長期以來印尼社會的排華情節未除，故為化解原住民與華人間的長期隱藏性仇恨與不信任，已成為印尼政府當前重要的課題；因此，有印尼學者在印尼華人學術研討會中提出政策建議：第一、提升印尼華人的參政機會，如參加選舉或是擔任公職；第二、鼓勵華人投入國家建設與發展，以提高華人對國家的向心力；第三、進行民族同化，但要採取自然方式。印尼政府應將華人視為國家的重要資產，如此才能有效化解民族敵視的情緒。³³華人未來勢將在印尼的經濟發展中扮演重要的角色，尤其是印尼改善與中共關係之同時，印尼華人與原住民發生衝突的機率理應將會日益減少。

第四節 印尼改善與中共關係之內外部因素

³² 林若雱譯，《東南亞政治與發展（Political Change in Southeast Asia）》（台北：韋伯文化，民國 88 年），頁 256~257。

³³ Asvi Warman Adam, "The Chinese in the Collective Memory of the Indonesian Nation," *Jakarta:Kyoto Review of Southeast Asia* 3, March 2003.
<http://kyotoreview.cseas.kyoto-u.ac.jp/issue/issue2/article-244-p.html>

基本上目前印尼發展對外關係，尤其是考量國家利益，希望藉助中共的力量解決印尼所面臨之挑戰，就印尼學者分析，圍繞在印尼內外部的綜合安全因素包含有以下幾個類型：(1) 全球化所帶來的跨國性犯罪行爲，例如非法捕魚、販賣人口，以及恐怖主義活動等；(2) 國內種族衝突、宗教衝突，以及分離主義活動等；(3) 印尼與鄰國疆界紛爭，天然資源遭竊與流失問題；(4) 面臨經濟發展與環保之兩難矛盾。印尼希望藉由對外界更加開放，尋求更多國際間的合作，以協助印尼解決所面臨之問題與挑戰。³⁴因此，在印尼改善與中共關係方面，可以歸納出不同的內外部影響因素。

一、內部因素

印尼境內大約估計有 300 餘個不同民族，各族至少使用一種不同的語言，其中僅巴布亞地區因叢林阻隔就有百種以上的語言。由於印尼全境島嶼遍佈，各地往來不易，自然造成各族間的猜忌與不信任，加上宗教信仰的不同，雖然印尼以回教徒居多，但也有地區的基督教徒人數佔當地人口比例甚高，故宗教衝突在印尼時有所聞。此亦是造成印尼多處有分離主義發展的重要成因，其中較重要的分離主義活動有南蘇拉維西省 (Sulawesi Barat) 首府錫江 (Makasa) 的回教與基督教徒衝突、西加里曼丹 (Kalimantan Barat) 的達亞 (Dayak) 人與馬杜拉 (Madura) 人種族衝突、亞獨組織 (Gerakan Aceh Merdeka) 爭取獨立運動、以及南馬露姑 (Maluku) 建國運動；以及巴布亞 (Papua) 獨立運動等。³⁵

上述由於種族或宗教衝突所產生的分離主義運動，綜論其形成的原因包括：(1) 在前總統蘇哈托的新秩序政府時代，由於中央政府對地方採取高壓的控制，造成地方上不同文化與族群對中央的反彈；(2) 中央政府掌控不同地區的天然資源，使當地不滿資源被剝奪而反抗政府，尤其在亞齊生產的石油，其獲利並未給予地方合理的回饋；(3) 在蘇哈托執政時期以維持社會穩定與保障經濟發展爲由，政府對於可

³⁴ Edy Prasetyono, "Internal dan External Challenges," *The Indonesia Quarterly*, CSIS Indonesia, Third Quarter 2004, pp. 296~297.

³⁵ 顧長永，《印尼：政治經濟與社會》(高雄：復文出版社，民國 91 年)，頁 70~78。

能危害政局穩定之因素多以軍事力量加以鎮壓，形成印尼民眾對軍人政府之不滿態度。³⁶因此，印尼國內面臨諸多的政、經、社會、族群與宗教等問題，除因貧富懸殊造成社會不穩定之外，種族與宗教衝突所衍生的分離主義活動，也迫使印尼政府在無力完全掌控下，必須尋求外國對其政府統治權的支持力量。而中共即是一個強調領土完整與主權統一的國家，與印尼面臨大致相同的國內問題（請參閱表 4-2）可以與印尼站在同一立場相互呼應，共同支持消弭彼此國家內部的反政府力量；此外在外交關係上，印尼亦可爭取中共支持成爲聯合國安理會的非常任理事國。

表 4-2：印尼與中共國內面臨類似的問題

	印尼	中共（大陸）
區域性獨立運動	亞齊、巴布亞、馬露姑等地的獨立運動。	疆獨、藏獨
國內經濟發展不均衡；全球化造成貧富差距加大。	印尼東西部區域的發展差距。	東、西部或沿海與內陸的發展差異
少數民族問題	華人與原住民經濟利益分配不均	少數民族的分離主義傾向
政府貪污腐敗問題	印尼政府的貪污情形舉世皆知	清廉國家排名：2001 年 57 名；2002 年 59 名；2003 年 66 名；2004 年 71 名。 ³⁷

資料來源：作者整理

再者，印尼現任總統蘇希洛的外交政策，雖然仍是延續過去印尼一向採行的中立、積極、不結盟的外交路線；但因蘇希洛曾在美國接受軍事教育，瞭解美國的自由民主制度，並與美國政、軍界維持一定程度的密切往來關係，故外界會懷疑蘇氏可能會走親美路線。惟由於印尼目前國會係由在野政黨操控，蘇希洛僅係小黨「民主黨」所支持的總統，因此，若蘇希洛在外交上採取傾向美國或是西方國家的政策，勢將會遭到來自國內在野政黨或是回教團體反美情緒之反彈。³⁸上述的狀況也成爲

³⁶ Philips Jusario Vermonte, "Threat To Disintegration," *The Indonesia Quarterly*, CSIS Indonesia, Third Quarter 2004, pp. 303~305.

³⁷ 「國際透明組織」(Transparency International, TI) 首席執行長大衛·紐斯邦 (David Nussbaum) 對全球數十個國家超過兩萬民眾進行調查了解貪腐現象，內容要點摘譯刊載於天下雜誌 (台北：2005/9/15)。

³⁸ 區鉅龍，〈印尼蘇希洛總統面臨的機運與挑戰〉，《印尼僑聲》第 96 期 (台北：中華民國印尼歸僑協會，民國 93 年 11 月)，頁 16。

促成印尼必須選擇另尋外交奧援，積極加強與中共關係的原因之一。

二、外部因素

由於全球化與自由貿易的進程快速發展，使得區域組織對區域外國家展現開放關係，例如東協即是希望透過開放性的區域主義（區域市場開放不僅針對會員國，也延伸至非會員國，達成市場開放的過程與方法，也開放給會員國自行決定。），積極整合以便進入國際社會。東協塑造成為代表亞洲區域組織的自主性象徵，一方面強化亞洲集體對話能力，透過亞歐會議與歐洲國家建立合作架構，另一方面則為鞏固區域安全的國際勢力，以抗衡美國在亞洲的力量。³⁹1992年5月20日前美國國防部長曾對有關集體安全合作之重要性表示：「美國從亞洲撤軍，亞洲馬上就有真空，遲早會有別的國家來填補，將會造成此區域的不穩定，如此並不符合美國的利益」。⁴⁰此說明中共勢力遲早將深入東南亞地區，而藉由與東協大國印尼的關係發展方式，取代美國在此區域之地位。

美國在東南亞有主要的經濟與戰略利益，尤其是海上航道的戰略地位，東南亞位於世界上最繁忙的兩條海上航道的交會區，東西向的航道連結了印度洋與太平洋，而南北向的航道則將南半球的澳洲及紐西蘭與東北亞連結起來；這兩條海上航道都是經濟命脈，東北亞國家經由這兩條航道獲得重要物資，如石油及其他天然資源，並將製成品外銷至世界其他地區。再就軍事觀點而言，該等航道係運送美國部隊從西太平洋前往印度洋與波斯灣的必經要道，區域內的海峽被稱為「扼制點」（chokepoints），包括麻六甲海峽（Malacca Straits）、巽他海峽（Sunda Strait）、龍目海峽（Lombok Strait）以及孟加錫海峽（Makassan Strait），而上述的海峽均在印尼海域內。⁴¹因此，印尼由於所處的地理位置與環境，更突顯了在國際強權眼中的

³⁹ 郝培芝，〈亞歐會議形成的結構性動力與意義：從新區域主義的觀點分析〉，《問題與研究》第43卷第1期（2004年，1、2月），頁125~141。

⁴⁰ 吳玲君，〈美國與亞太經濟合作會議：經濟與政治的互動關係〉，《美歐月刊》第10卷第7期（台北：國立政治大學國際關係研究中心，民國84年），頁47~48。

⁴¹ 國防部史政編譯室譯（Richard Sokolsky, Angel Rabasa, C. R. Neu 合著），《東南亞在美國對中共策略中的角色 The Role of Southeast Asia in U.S. Strategy Toward China》（台北：國防部史政編譯室，民國89年），頁13~14。

戰略價值，成爲印尼改善與中共關係之有利條件。

中共面對著 1990 年代世界經濟的大勢，國際貿易市場擴大、國際分工深化、新科技不斷突破等有利經濟發展的環境。因此，1992 年鄧小平南巡後又掀起了經濟快速發展的三個熱潮——開發區熱；房地產熱；第三產業熱。隨後 1993 年朱鎔基總理提出宏觀經濟調控，採取 16 項金融調控措施，號稱以經濟手段處理經濟問題，並獲得控制經濟過熱的成效，使通貨膨脹率由 1994 年的 21.7%，連續下降至 1995 年的 14.8% 到 1996 年的 8%，讓大陸經濟得以繼續平穩發展。嗣後 1997 年發生亞洲金融風暴，1999 年採取擴大內需政策以爲因應，雖然 2003 年受到 SARS 影響，但中共自 1980 年代以來實施的經濟特區開放與設立開發區政策，造就了上海、廣州、閩南等三個開放地帶，以及 14 個沿海港口、城市的開放，在符合鄧小平讓少數地區先富起來的希望，進而自 1990 年至 2003 年先後提出浦東開發、西部大開發，以及東北振興。2005 年 11 月 11 日中國「十一五規劃」，更明確描繪出來經濟發展的方向，其中主要的內容重點歸納有：建設和諧社會、以環保與提升科技發展改變經濟增長方式；另亦注重改革效率，期以最適當的時間做最適當的事。上述旨在表現中國整體的產業競爭力，並能兼顧國家安全因素，以面對未來國際環境的變化。

42

從中共改革開放後，由於緊接著冷戰逐漸結束，國際秩序也隨之變化，新的國際格局尚未穩定，中共基於國家發展之利益，自 1991 年起，其重要領導人江澤民、李鵬、錢其琛等，陸續多次闡述中共期望建立公正合理的國際新秩序之願望，其主張原則包括：(1) 國家不分大小、強弱、貧富，均爲國際社會的獨立成員。(2) 世界各國都有權利根據其國情，選擇國家的政治制度、經濟模式與社會發展的道路。(3) 各國應相互尊重主權與領土完整，他國不得藉故侵犯。(4) 國際爭端必須通過協商謀求和平解決，極力反對訴諸武力或以武力威脅來達成目的。(5) 以公正、合理、平等與互利原則建立國際的新秩序，來謀求共同的發展。⁴³ 上述中共的對外宣示，其外交精神正符合印尼政府長期以來，所標榜的國家獨立自主立場，且能夠

⁴² 香港文匯報，2005/10/12 A29 版。

⁴³ 林蘊暉，《強國的方略》（北京：中國青年出版社，1999 年），頁 540。

支持印尼政府壓制國內分離主義活動之聲勢，並爭取國際上的支持與協助，尤其是中共對印尼維護國家主權與領土完整之聲援；因此，中共於冷戰結束後的外交策略轉變，亦是 1990 年印尼與中共復交，雙方關係能夠快速改善，並再進一步考慮建立夥伴關係之重要因素。

印尼的學者認為，1997 年亞洲金融風暴後，大部分東南亞國家經濟多已逐漸復甦，尤其是中共的經濟發展相較於其他亞洲國家更為快速，亦吸引了全球對中共的大量投資；因此，2004 年起印尼在蘇希洛總統新政府的領導下，首要處理的經濟難題即是如何增進外商到印尼投資，以及提升印尼的對外貿易競爭能力，這也是由於中共經濟實力對區域國家造成威脅感所導致。⁴⁴就經濟層面而言，印尼和其他東南亞國家一樣，想要進入世界最大的單一市場（中國大陸）；因此，印尼的外交傾向也會有擺向中共之可能。⁴⁵尤其是中共的外交策略也有利於印尼改善與中共的關係，因為中共為免於其國家發展受到來自國際不利的因素影響，在東南亞區域正面臨著重大的外交挑戰，即中共必須防範區域內的次要國家，例如東協組織內的國家向美國靠攏，使中共遭到美國的圍堵。⁴⁶

從美國學者角度觀察，中共力圖恢復其在東南亞區域的主宰角色，而且積極重新展開其對南中國海的主權宣示，在未來的數十年中共對進口石油的依賴將大幅增加，而且此等進口石油之運送大部分要經過東南亞的海上航道；因此中共可能會採取積極的政策，以影響地區內的情勢發展，並建立對地區內全境遂行武力投射的能力。⁴⁷因此，中共主動的向東南亞擴張影響力之外交政策，也是印尼能夠順勢改善與中共關係的重要因素之一。

⁴⁴ Mari Pangestu., "The External Environment and China Factor: Implications for Indonesia," *The Indonesia Quarterly*, CSIS Indonesia, Third Quarter 2004, pp. 237~242.

⁴⁵ 林若雱譯，《東南亞政治與發展（Political Change in Southeast Asia）》（台北：韋伯文化，民國 88 年），頁 248。

⁴⁶ 國防部史政編譯室譯（Michael E. Brown, Owen R. Cote, Jr., Sean M.Lynn-Jones, and Steven E. Miller 等著），《中共崛起 The Rise of China》（台北：國防部史政編譯室，民國 89 年），頁 19。

⁴⁷ 國防部史政編譯室譯（Richard Sokolsky, Angel Rabasa, C. R. Neu 等著），《東南亞在美國對中共策略中的角色 The Role of Southeast Asia in U.S. Strategy Toward China》（台北：國防部史政編譯室，民國 89 年），頁 1。