



A Cross-ideological Anti-imperialist Alliance? An Interpretation of the Sino-Indonesian Relationship around the *Konfrontasi* (1961–1965)

Yanjie GAO

Abstract: The period from 1961 to 1965 marked a distinct phase of Sino-Indonesian relations characterised by strengthened ties between these two developing nations, despite their divergent ideological orientations. During this period, both governments articulated their visions for an anti-imperialist alliance and international division of labour. Although scholars traditionally consider the *Konfrontasi* to be a pivotal turning point in bilateral relations, analysis of Indonesia's multilateral diplomacy with major powers before and after this conflict suggests that its initial impact should not be overamplified. Notably, the Malaysian dispute did not substantially alter Indonesia's economic and military dependence on the United States and the Soviet Union. The primary convergence between China and Indonesia centred on their shared revolutionary discourse regarding anti-imperialism and anti-colonialism. The Sino-Indonesian "alliance" did not emerge directly from the Malaysian issue; indeed, China's support for Indonesia's "confrontation" policy was not immediate, and Jakarta remains maintained its established approach to multilateral diplomacy. The relationship transformed significantly only in mid-1964, catalysed by two factors: China's reassessment of regional security following the Gulf of Tonkin incident in Vietnam and Indonesia's increasingly precarious position in its multilateral relations with major powers. These developments enabled their shared anti-imperialist and anti-colonial rhetoric to evolve into concrete cooperation aimed at challenging the prevailing international order, effectively elevating their relationship to an alliance. Nevertheless, Indonesia never fully aligned with China. The Jakarta–Beijing axis ended abruptly with the 30 September Movement of 1965, which demonstrated the alliance's inherent limitations and contingent nature.

Keywords: China, Indonesia, international order, alliance, *Konfrontasi*

Author: Yanjie GAO holds a PhD in History from East China Normal University (2012) and is currently a Professor and Dean of the Research School of Southeast Asian Studies/School of International Relations at Xiamen University (i.e. Amoy University). His main research focuses are the international relations history of Southeast Asia during the Cold War period and China–Indonesia relations. His works include "The 1959–1961 Anti-Chinese Movement in Indonesia and the Fluctuations in Sino-Indonesian Relations", "Diplomatic Relations in Name Only: The Sino-Indonesian Relations during the Early Stage of the Cold War (1949–1954)" and "Crafting the History of the Overseas Chinese from the Perspective of International Relations: Historical Context, Theoretical Exploration, and Practical Pathways".



跨意識形態的反帝同盟？ ——關於“印馬對抗”前後中國與印尼關係的解 讀（1961—1965）^①

高艷傑

[摘要] 1961至1965年是中印尼關係史上一段特殊的歷史時期，兩個奉行不同意識形態的第三世界國家關係不斷升溫，以致雙方政府先後釋放建立反帝反殖民同盟和確立國際分工的言論，而其間出現的“印馬對抗”通常被視為影響兩國關係走向的關鍵節點。但從印尼與大國多邊關係的同步演進看，印馬對抗最初的影響是有限的，它並未改變印尼對美國和蘇聯在經濟、外交領域的依賴，中印尼之間的交集仍舊集中在以“反帝反殖民”方面的共通性上。中印尼“同盟”並非馬來西亞問題刺激下的直接產物，中國政府在印尼實行“對抗”政策後並未立即予以支持，而印尼政府也未改變獨立自主的平衡外交路線。直至1964年中期，中國政府在“東京灣事件”後重新評估東南亞安全形勢的整體性，而印尼同主要大國關係也逐步陷入失衡，蘇加諾亦喪失了調整政策的迂迴空間。此時，雙方圍繞反帝反殖民的互動，纔進一步向以挑戰不合理國際秩序為目標的“同盟”關係轉換。但自始至終，印尼完全“倒向”中國的局面從未出現，隨著印尼國內政變的爆發，“北京—雅加達反帝戰線”最終止步於此。

[關鍵詞] 中國 印尼 國際秩序 同盟 印馬對抗

[作者簡介] 高艷傑，華東師範大學歷史學博士（2012年），廈門大學南洋研究院/國際關係學院教授、院長，主要研究方向為冷戰時期東南亞國際關係史、中國與印尼關係等，代表作包括〈1959—1961年印尼排華浪潮與中印尼關係的波動〉〈“建而不交”：冷戰前期的中國與印尼關係（1949—1954）〉〈國際關係視野下的海外華人史書寫：歷史脈絡、理論探索與實踐路徑〉等。

① 本文是教育部人文社會科學重點研究基地重大項目“美國政府對東盟認知的歷史嬗變及其對印太戰略的影響研究”（22JSJD810019）的階段性成果。感謝匿名評審專家提出的修改意見。

1961至1965年是中印尼關係史上一段特殊的歷史時期。1954年中印尼通過互派大使實現關係正常化後，又先後經歷了印尼內戰和1959年排華浪潮的考驗。1961年後，兩個奉行不同意識形態的第三世界國家關係持續升溫，在“印馬對抗”（Konfrontasi）期間一度建立起以反帝反殖民為目標的“同盟”關係：中國領導人主動提出關於“反帝反殖民”的國際合作問題，表示中印尼兩國應有所分工，印尼集中對付英帝，中國主要對付美帝；而印尼總統蘇加諾則在1965年的獨立日演說中公開宣稱建立以“雅加達—北京”為核心的反帝戰線^①。由此，東南亞最大的民族主義國家和蘇聯之外最大的社會主義國家，以跨越意識形態的“同盟”姿態出現在國際社會。

回顧並重新探討中印尼形成“同盟”關係的歷史過程，具有重要的學術意義。從同盟關係的角度看，中印尼“同盟”的獨特性在於，它由具有鮮明革命旗幟的社會主義國家與長期奉行“中立主義”的民族主義國家組成，屬於冷戰時期罕有的、公開的、跨越意識形態的同盟組合；就中印尼雙邊關係而言，“同盟”的建立可以視為1950年代兩國友好關係升溫的延續，但亦可解讀為印尼所堅守的“獨立自主”（Independent and Active）外交傳統的背離，其發展過程暗含著中印尼關係波動的邏輯；從區域秩序的角度，1960年代上半期是東南亞乃至亞洲冷戰的分水嶺，先後發生了西伊里安危機^②、印馬對抗、越戰升級、“新馬分離”，以及“九·三〇事件”等衝擊地緣政治的重大變動，中國亦進入“文化大革命”的前夜，而中印尼關係的變化是其中的一股暗流，它與這些關鍵變動之間都存在交織點，這種多重脈絡下的關聯為觀察同一時期亞洲冷戰的演變提供了獨特的線索。

學界關於1960年代前半期中印尼關係的代表性成果，主要產生於兩個時段。第一個時段大致為1970年代，美國的一批東南亞研究學者成為主要貢獻者。他們討論的主題集中在印尼外交的特徵、印尼共產黨與中蘇兩黨關係等；第二個階段為冷戰結束至今，相關學術成果主要源自作為當事國的印尼與中國，前者側重對印尼內政與外交關係的考察，後者多偏重對中國外交政策的分析^③。儘管在研究路徑和史料運用上存在差異，但既有研究在中印尼結盟的動因上已有共識，如兩國對不合理的國際秩序的不滿，在反帝反殖民事業上的交集，馬來西亞聯邦成立產生的影響等。但是，既有研究普遍忽視了中印尼政府之間的外交分歧，並且誇大了印馬對抗對強化兩國關係的作用，同時也過度放大了中印尼在1965年所建立的“同盟”關係。本文運用來自中國、印尼、美國的解密檔案和報刊資料，以及其他相關史料，從以下五個方面分析和重新解讀印馬對抗背景下的中印尼“同盟”關係：首先，橫向分析印馬對抗前後印尼與主要大國之間關係的變動，以此闡釋中國對印尼影響力的變化；其次，印馬對抗期間，中印尼關係的階段性變化，特別是1964年“越南戰爭”升級對兩國關係的影響；第三，借助分析中國與印尼在彼此外交戰略中的位

① 《周恩來總理和陳毅副總理同印尼副總理蘇班德里約第2次會談記錄（關於反帝運動、印尼退出聯合國等問題）》，1965年1月25日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01910-02；〈在印尼獨立二十周年慶祝大會上蘇加諾總統的演說〉，《人民日報》1965年8月28日，第4版；“印馬對抗”指1963年至1966年期間印尼為反對英國組織組建囊括馬來亞、新加坡和加里曼丹北部的“馬來西亞聯邦”而發起的對抗政策和行動。

② 西伊里安（West Irian），亦稱西新幾內亞（West New Guinea），為今印尼巴布亞省和西巴布亞省的舊稱，印尼獨立後長期被荷蘭政府控制，雙方的領土爭端在1959年能進入危機階段。

③ 1970年代，美國學者邁克爾·萊弗（Michael Leifer）、韋斯特恩（Franklin B. Weinstein）、安東尼·戴克（Antonie C. A. Dake）等都曾長期致力於印尼外交、印尼共產黨等研究，其中對中印尼“同盟”關係有過深入探討的是康奈爾大學的大衛·莫金戈（David Mozingo），他通過對印尼政治精英的採訪獲取了珍貴的口述史料資訊，認為中印尼相互靠攏的主要動力源於“馬來西亞聯邦”帶來的共同威脅，參見David Mozingo, *Chinese Policy towards Indonesia, 1949-1967*, Cornell University Press, 1976, pp. 192-193；冷戰結束以來的代表性著作中，印尼學者蘇克瑪（Rizal Sukama）對中印尼“同盟”進行了解釋，認為印尼以革命和反帝國主義為核心的對外政策，與同時期中國的激進政策遙相呼應，進而使得兩國在反對英美帝國主義問題上找到了共同目標，參見Rizal Sukma, *Indonesia and China: The Politics of a Troubled Relationship*, Routledge, 1999, pp. 31-33；中國學者的相關研究主要集中在周陶沐和張小欣的論著中，二者都使用了新近解密的中國外交部或地方檔案，這些史料的挖掘使得中國政府的相關政策和行為被更加清晰地勾勒，參見Zhou Taomo, *Migration in the Time of Revolution: China, Indonesia, and the Cold War*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2019, pp. 150-151；Zhou Taomo, “Ambivalent Alliance: Chinese Policy towards Indonesia, 1960-1965,” *The China Quarterly*, vol. 221 (March 2015), pp. 208-228；Zhou Taomo, “China and the Thirtieth of September Movement,” *Indonesia*, vol. 98, no. 1 (October 2014), pp. 29-58；張小欣：〈印尼、馬對抗與中國對印尼外交（1963—1965）〉，《當代中國史研究》2018年第1期，第81—90頁；〈新興力量運動會的緣起與中國和印尼的關係〉，《當代中國史研究》2014年第2期，第82—87頁。

置變化，包括依賴程度，探討兩國反帝反殖民戰線的本質；第四，中國政府對印尼外交行為的認識，尤其是印馬對抗期間雙方外交路線的分歧。

一、在“有領導的民主”下的印尼獨立自主外交及其對華關係

印尼獨立後奉行“獨立自主”的外交政策，儘管被外界視為“中立主義”國家，但印尼的政治精英更強調外交的獨立性，拒絕同冷戰中美國或蘇聯集團的任何一方結盟^①。印尼的“獨立自主”實際上更接近國際關係中的平衡外交，它不是簡單地保持中立或者騎牆，而是根據國家利益的需要和對安全威脅的判斷調整立場，但永遠不會完全依賴於一個大國或者陣營，同時印尼還有積極參與國際和地區事務的傳統。大約從1953年開始，由於地理位置和戰略資源的重要性，印尼成為美國、蘇聯和中國等主要大國在東南亞地區競相拉攏的對象，而印尼借助在東南亞的戰略地位和獨立自主的平衡外交，同時獲得兩大陣營的大規模援助。1955年4月，在萬隆舉辦的亞非會議使印尼總統蘇加諾（Sukarno）的國際名聲大幅提升。他在次年受邀出訪美國、蘇聯和中國等國家，成為各國競相拉攏的對象^②。蘇加諾在先後目睹三個國家社會和經濟發展差異並進行比較後，對印尼國內政治制度的改革有了更明確的方向^③。1957年2月21日，他在獨立宮面向政要提出了“1957總統構想”的民主政治理念，成為印尼從“議會民主制”走向“有領導的民主”（Guided Democracy）的轉捩點。^④

至1959年，在“議會民主制”道路探索失敗後，蘇加諾對國家政治制度進行了全面改造。通過借助《1945年憲法》恢復總統在國家事務中的中心地位，到成立工作內閣和民族陣線，再到壓縮政黨數量和重組國會運轉方式，蘇加諾建立了以自己為權力核心的政治體系^⑤。1961年期間，即印尼進入“有領導的民主”的第三年，印尼新的政治體制、國內權力結構已基本穩定。蘇加諾在對外關係上仍奉行“獨立自主”的路線，拒絕倒向冷戰中的任何一方，並同時謀求兩大陣營的援助和外交支持。

中國與印尼外交關係在1961年之前主要呈升溫態勢，但不友好的雜音始終伴隨其中。1950年代初期，中國政府受朝鮮戰爭的影響開始調整對外政策，將包括印尼在內的民族主義國家視為可以爭取的對象；而印尼政府也在同一時期提出“不結盟”外交，加強與中國、蘇聯等社會主義國家的關係，以擺脫對西方國家的過度依賴，這構成了兩國1950年代友好關係的重要基礎^⑥。但在具體的外交利益上，中印尼之間的交集非常有限，中國能夠提供給印尼的僅包括規模有限的援助和對印尼收復西伊里安的支持；而印尼對中國的幫助也僅限於在聯合國合法席位和臺灣統一問題的呼籲。除了有限的互助外，中印尼之間的不確定性實際上非常明顯，尤其是雙方在華僑華人的國籍和地位問題上存在潛在矛盾，以至於1959年印尼出現排華浪潮後雙方關係一度出現波動^⑦。

1961年初，儘管中國與印尼政府已經基本平息排華浪潮造成的外交波動，但從同期印尼與大國之間的平行關係看，美、蘇對印尼的影響力遠勝中國。美國一直是印尼獨立後在援助和外交事

① 印尼副總統哈達（Mohammad Hatta）最早對印尼的“獨立自主”（印尼文Bebas dan Aktif）外交理念進行系統闡釋，強調印尼拒絕捲入東西方之間的冷戰，不依附於任何一個陣營，詳見Wardaya, Baskara T., *Bung Karno Menggugat: Dari Marhaen, CIA, Pembantaian Massal '65 hingga G 30 S*, Yogyakarta: Galang Press, pp. 225-226.

② 參見拙作：〈艾森豪威爾政府秘密支持印尼“外島叛亂”的緣起〉，《世界歷史》2015年第1期，第24—39頁。

③ Wuryandari, Ganewati, Mashad, Dhurorudin; Pudjiastuti, Tri Nuke; Alami, Athiqah Nur, *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik*, Jakarta: Pustaka Pelajar & Pusat Penelitian Politik-LIPI, 2008, pp. 89-91.

④ *Sekretariat Negara RI. 30 Tahun Indonesia Merdeka 1955-1965*, Jayakarta Agung Offset, 1997. p.39; Nursam Susanto Zuhdi (ed.), *Kamus Sejarah Indonesia Jilid II Nation Building(1951-1998)*, Direktorat Jenderal Kebudayaan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, p.135.

⑤ [澳] J.D. 萊格：《蘇加諾政治傳記》，上海外國語學院英語系翻譯組譯，上海：上海人民出版社，1977年，第309—333頁。

⑥ 參見拙作：〈“建而不交”：冷戰前期的中國與印尼關係（1949—1954）〉，《世界歷史》2018年第3期，第4—18頁。

⑦ 詳見拙作：〈1959—1961年印尼排華浪潮與中印尼關係的波動〉，《世界歷史》2020年第5期，第45—59頁。

務上依賴度最高的國家，儘管艾森豪威爾政府秘密干涉1958年印尼內戰的行徑曾導致印尼與美國關係惡化，但肯尼迪政府在改善兩國關係方面卓有成效。1961年4月，也就是中印尼排華風波結束前後，蘇加諾再次對美國進行了友好訪問。其間，肯尼迪向蘇加諾贈送直升機，並承諾提供總價值1億美元的經濟援助計畫^①。蘇聯與印尼關係的加強主要體現在軍事援助領域。1961年初，蘇聯與印尼簽署軍事協定，計畫未來三年向印尼提供超過5億美元的軍事援助，這一數字超過了此前社會主義國家對印尼軍事援助總體規模的兩倍^②。相比而言，中國當時向印尼提供的援助僅為價值3000萬美元的紡織設備，以及分四年提供的1000台織機^③。

與美國和蘇聯相比，中國在印尼最緊迫的外交事務，即“西伊里安爭端”中更欠缺左右事態的能力。“有領導的民主”制度建立後，蘇加諾將收復西伊里安作為印尼內政外交的首要議題。中國政府雖然支持印尼的立場，但影響力有限，而美國和蘇聯各自都具有干預爭端走勢的手段和能力。蘇聯的支持印尼的立場，其對爭端的影響力主要體現在軍事武器方面，它提供的進攻性武器讓印尼政府在與荷蘭政府的談判中擁有更多談判資本；美國政府則是關鍵的第三方，肯尼迪總統政府擔心因同盟關係在東南亞地區捲入不必要的戰爭，和失去對印尼的影響力，最終拋棄前任政府的騎牆政策，在1962年初決定以敦促荷蘭退讓的方式結束爭端^④。荷蘭與印尼於1962年8月15日簽署協定，以事實上撤出西伊里安結束了雙方長達十二年的領土爭端。繼通過施壓荷蘭幫助印尼實現國家獨立後，美國政府又一次運用外交手段幫助印尼實現了國家領土統一。

相較而言，中國政府對印尼的主要影響不在於現實利益層面，而在於雙方的制度、思想，以及反帝反殖民的共通性。作為印尼總統，蘇加諾對中國和共產主義的態度是友好和認同的，其關於“有領導的民主”的構想部分源於中國的發展經驗。他反感西方的個人主義和自由主義制度^⑤，而對中國的發展模式和成就情有獨鍾。1956年蘇加諾訪華後即發表了“埋葬政黨”的演說，表示在中國看到了“有領導的民主”的實踐，認為唯有這種民主可以將人民帶入到一個真正公正、繁榮的世界；^⑥關於共產主義，他在1926年就發表過題為《民族主義、伊斯蘭和馬克思主義》的文章，認為三者可以共存不悖，並以孫中山晚年推動國共合作為例，證明民族主義者與共產主義者能夠攜手前進^⑦。在“有領導的民主”制度下，共產主義也成為印尼國家意識形態的一部分，蘇加諾在“建國五基”（Pancasila）的基礎上提出了融合民族主義、宗教信仰和共產主義的納沙貢（NASAKOM）思想。

反帝反殖民的共通性是中印尼關係中的另一條重要紐帶，而這恰是美國和蘇聯所欠缺的。儘管美國是反殖民主義的先鋒和“民族自決”的宣導者，但是美國與歐洲殖民者的特殊關係以及在第三世界的擴張行徑，導致其常常被貼上“殖民主義”的標籤。蘇聯雖然也支持第三世界的反帝反殖民運動，但缺少與亞非拉國家類似的被殖民經歷，且在第三世界的行為一度被冠以“共產主義帝國”^⑧。形成鮮明對比的是，中國與第三世界以革命方式獲得獨立的國家，存在諸多共通之處，同印尼之間尤其如此。蘇加諾在1959年《政治宣言》（Manifesto Politik）中明確提出要消滅世界上所有的帝國主義^⑨，這與中國的革命路線相符。中印尼在反帝反殖民方面的共通性至少包

① C. L. M. Penders, *The West New Guinea Debacle: Dutch Decolonization and Indonesia, 1945-1962*, University of Hawaii Press, 2002, p. 335.

② “Soviet Military aid to Indonesia,” February 16, 1961, *U.S. Declassified Documents Online* (hereafter cited as USDDO), Gale Group, Inc., CK2349355745.

③ 李一平、曾雨棧：〈1958—1965年中國對印尼的援助〉，《南洋問題研究》2012年第3期，第28—36頁。

④ “Summary of President Kennedy’s remarks to the 1/18/62 NSC Meeting,” January 18, 1962, USDDO, CK3100089202.

⑤ [印尼]蘇加諾：《劃時代的文獻：Manifesto Politik dan Pedoman Pelaksanaannya》，雅加達：印尼覺醒文化基金會，1961年，第1—28頁。

⑥ Liu Hong, *China and the Shaping of Indonesia, 1945-1959*, NUS Press, 2011, pp. 223-224.

⑦ Sukarno, *Nationalism, Islamism, and Marxism (1926)*, Modern Indonesia Project, Cornell University, 1970.

⑧ 殷之光：〈反抗的政治：20世紀50年代毛澤東的第三世界視野與後冷戰的冷戰史敘述批判〉，<https://www.studocu.com/vn/u/112523675?sid=01733932905>，2023年8月24日。

⑨ Panitia Penjusun Naskah Buku “20 Tahun Indonesia Merdeka”, *20 Tahun Indonesia Merdeka*, Departemen Penerangan, 1966, p. 641.

括三個層面，即共同的被西方殖民者侵略和壓迫的歷史經歷，同為第三世界國家新興國家的國際社會身份，以及都致力於反帝反殖民的革命鬥爭。

但是，中國對印尼的影響力在1961年呈現出被弱化的趨勢，無論是在領袖關係，還是在援助規模的競爭上皆是如此。1961年，蘇加諾開啟環球訪問，美國、蘇聯和中國三個國家依然是其主要目的地。但與1956年的訪問不同，此時的中國在爭取蘇加諾的比較中似乎不再享有任何優勢。1961年4月蘇加諾訪問美國期間，肯尼迪總統滿足了蘇加諾提出的要求，親自率政府官員到機場迎接，這是艾森豪威爾政府未曾提供的禮遇^①。結束對美國的訪問後，蘇加諾又先後到達蘇聯和中國。1961年6月5日，蘇加諾率團訪問莫斯科，蘇聯領導人赫魯曉夫、勃列日涅夫等親自前往機場迎接^②。在蘇加諾訪華之行中，中國政府努力表達對蘇加諾的尊重，首都50萬人民群眾夾道歡迎^③。此次群眾活動規模絲毫不亞於1956年，區別在於毛澤東並未到機場迎接。領導人赴機場迎接是蘇加諾非常在意的外交禮儀，這代表著被訪國領導人對其重視程度，而中國曾是1956年蘇加諾環球之旅中，唯一由最高領導人親臨機場迎接的大國，但1960年的情況卻恰恰相反。

至1962年，雖然印尼與中國、蘇聯的友好關係整體保持平穩，但這一年卻更像印尼的“美國年”。美國政府不僅成功幫助印尼收復西伊里安，並且開始著手推進雙方協商已久的印尼綜合經濟改革計畫。肯尼迪政府試圖通過一攬子經濟援助對印尼進行全方位的社會改造，以抓住“西伊里安爭端”和平解決後的機遇期。而印尼政府也向美國人透露，“一旦他們收復西伊里安，就會著手解決經濟長期存在的問題”^④。肯尼迪總統高度重視印尼經濟問題，對印尼援助事宜甚至到了事必躬親的程度，要求“任何對印尼的財政援助計畫在執行前都要同他本人討論”^⑤。1962年期間，蘇加諾關於回歸經濟發展的表態和美國政府全面援助計畫的鋪陳，似乎意味美國在謀求對印尼影響力方面將繼續佔據優勢，而包括中國在內的整個社會主義陣營在與印尼的關係中都處於下風。

二、印馬對抗與中印尼外交關係的升溫

當種種跡象表明印尼的重心將轉向國內建設，並加強與美國的經濟合作時，蘇加諾政府在1963年1月突然宣佈對即將成立的馬來西亞聯邦將實行“對抗”(Confrontation)政策。此前，按照英國與馬來亞政府的規劃，馬來西亞聯邦將包括原馬來亞、新加坡，以及與印尼接壤的英屬北婆羅洲，亦稱北加里曼丹，而印尼政府並沒有表現出明確反對的姿態^⑥。1963年1月20日，印尼外長蘇班德里約(Subandrio)抨擊馬來亞為“新殖民主義和新帝國主義者的走狗”，指責馬來亞政府採取對印尼的敵對政策，迫使印尼採取“對抗”政策^⑦。蘇班德里約的表態顯得很突然，因為蘇加諾政府曾公開表態不反對組建馬來西亞聯邦的合併計畫^⑧。但汶萊在1962年12月爆發反對併入馬

① “Memorandum from Acting Secretary of State Bowles to President Kennedy,” April 20, 1961, *FRUS, 1961-1963*, vol. XXIII, pp.368-371.

② 《劉少奇主席同印尼總統蘇加諾會談記錄（談美國對中國的態度、阿爾及利亞問題等）》，1961年6月13日，中國外交部檔案館藏，檔號：204-01469-01。

③ 〈進一步發展中國印尼友好關係 蘇加諾總統到達北京 劉主席等國家領導人到機場迎接，五十萬人夾道歡迎〉，《人民日報》1961年6月14日，第1版。

④ Bradley R. Simpson, *Economists with Guns: Authoritarian Development and U.S.-Indonesian Relations, 1960-1968*, Stanford University Press, 2008, p. 53.

⑤ “Memorandum from Michael V. Forrestal of the National Security Council Staff to Secretary of State Rusk,” December 18, 1962, *FRUS, 1961-1963*, vol. XXIII, p. 654.

⑥ 參見拙作：〈印（尼）馬對抗與美印（尼）友好關係的斷裂〉，《廈門大學學報》（哲學社會科學版）2015年第1期，第68—79頁。

⑦ Rosihan Anwar, *Soekarno, Tentara, PKI: Segitiga Kekuasaan Sebelum Prahalah Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006. p.217; Ide Anak Agung Gde Agung, *Twenty Years (of) Indonesian Foreign Policy, 1945-1965*, Mouton, 1973, p. 463.

⑧ Ide Anak Agung Gde Agung, *Twenty Years (of) Indonesian Foreign Policy, 1945-1965*, p. 456.

來西亞的起義後，印尼政府態度突變^①。汶萊起義後，蘇加諾不僅讓蘇班德里約代表政府反對成立馬來西亞，還親自發表聲明攻擊馬來西亞是“新殖民主義”的化身，“馬來西亞是為帝國主義者保衛錫和石油”^②。“對抗”政策成為印尼的國內共識，得到了國內主要政治力量陸軍和印尼共產黨（PKI）的一致支持^③。

印馬對抗是1960年代東南亞地緣政治變化的拐點，但它最初對印尼外交轉向的影響不應被過度放大。印尼自獨立以來始終對殖民主義和帝國主義保持高度警惕，馬來西亞被視為英帝國主義策劃的殖民產物，且將北加里曼丹併入馬來西亞意味著印尼邊境安全受到威脅。除此之外，印尼政府還擔心英國政府覬覦蘇門答臘，將其併入馬來西亞聯邦的版圖^④。考慮到1958年英國曾同美國一起支持蘇拉威西、蘇門答臘等地區的叛亂，印尼對組建馬來西亞計畫的擔憂是可以理解的。無論是直接的邊境安全還是出於擔憂國家被“帝國主義”分裂的考慮，印尼政府採取抵制舉措都屬於正常的外交反應。

蘇加諾實際上也未採取與高調“對抗”相匹配的實際行動，這從其軍事活動的力度可見一斑。印尼在1963年已經擁有超過20萬的常規部隊，另有海軍和空軍共5萬，員警人數也已多達10萬之眾^⑤。但是，印尼“對抗”馬來西亞的軍事行動僅限於在邊境的數千人規模的遊擊活動，考慮到印尼的軍隊規模和1959年後印尼從蘇聯進口了大量進攻性武器，蘇加諾公開宣佈“對抗”更像是在彰顯外交姿態。印尼政府“對抗”行動烈度之低，以至於美國政府都判定印尼不會採取強硬舉措阻止馬來西亞如期建立^⑥。

相比“對抗”馬來西亞，經濟問題是1963年初期印尼政府面臨的更緊迫的危機。正如同時代的美國東南亞學者漢娜（Willard A. Hanna）所言，印尼的經濟危機超過了任何其他問題，印尼既無法提供足夠的食物和紡織品，貨幣已經接近分文不值，而償付國際貸款所需要的費用使得枯竭的財政雪上加霜。蘇加諾政府已經預測到災難性的後果，因此開始“不顧一切”推動國家資源社會化^⑦。印尼經濟之糟糕，甚至提倡全面“對抗”的印尼共產黨也認為，“政治繼續向左轉，但是肚子不斷向右轉”是殘酷事實^⑧。從印尼當時與中國、美國政府高層的互動內容看，經濟問題確實是印尼政府擔憂的首要事務，互動中討論最多的仍是經濟和技術援助。

但是，從中印尼關係的角度看，儘管蘇加諾的“對抗”行動規模有限，但它仍然改變了印尼維繫同大國關係的有利國際環境，為中國加強與印尼關係提供了條件。對於建立馬來西亞聯邦，主要大國態度迥異。組建馬來西亞聯邦是英國政府推動的，出於英美特殊關係以及兩國在東南亞地區開展合作的需要，美國傾向於支援馬來西亞。肯尼迪政府也認為這是最有希望維護東南亞地區安全的方式^⑨。而蘇聯方面，在印馬對抗發生之初立場模糊，未公開表態支持印尼，這與其在“西伊里安爭端”中明確支持印尼的做法形成鮮明對比。蘇聯把印尼收復西伊里安視為典型的民

① 關於印尼態度轉變的原因，其他相關解釋包括轉移國內經濟問題的視線、印尼對殖民主義的疑慮、西伊里安爭端的影響等不同觀點，參見Pamela Sodhy, “Malaysian-American Relations during Indonesia's Confrontation against Malaysia, 1963-66,” *Journal of Southeast Asian Studies*, vol. 19, no. 1 (March 1988), pp. 111-136.

② Sukarno, *Dibawah Bendera Resolusi Jilid ke II*, Jakarta: Yayasan Bung Karno & Penerbit Media Pressindo, 2019, pp. 413; George Modelski, ed., *The New Emerging Forces: Documents on the Ideology of Indonesian Foreign Policy*, The Australian National University, 1963, pp. 74-75.

③ “Samudutan Partai Komunis Tiangkong pada Kongres Nasional (Luar Biasa) ke-VII Partai Komunis Indonesia”, SOBSI 1950-1965 No. 383, ANRI (印尼國家檔案館)。

④ 《毛澤東主席接見印尼副首席部長蘇班德里約談話記錄》，1963年1月5日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01792-06，第4頁。

⑤ Willard A. Hanna, “The Indonesia Crisis: Early 1963 Phase,” *Southeast Asian Series*, vol. XI, no. 8, American Universities Field Staff Reports Service, 1963, p. 5.

⑥ “Special National Intelligence Estimate,” February 20, 1963, FRUS, 1961-1963, vol. 23, pp. 712-717.

⑦ Willard A. Hanna, “The Indonesia Crisis: Early 1963 Phase,” pp. 1-2.

⑧ [印尼]迪·努·艾迪：《激發熊牛精神！繼續前進，絕不退後！》，北京：人民出版社，1964年，第6頁。

⑨ Howard P. Jones, *Indonesia: The Possible Dream: United States and 1958 Rebellion*, Harcourt Brace Jovanovich, 1971, p. 385.

族解放運動，而將印馬對抗視為兩個新興國家之間的衝突^①。美蘇的各自反應，意味著兩個超級大國都拒絕為印尼站隊，至少未公開支持，而此時中國的態度顯得至關重要。

“馬來西亞聯邦”是英國調整東南亞殖民體系的產物，印尼採取措施反對新殖民主義，與中國的外交理念一致。中蘇分裂後，毛澤東對亞非拉國家寄以厚望，想借助新興國家的力量結成“反帝、反修”的國際統一戰線以抗衡蘇美對中國的壓力，消除從社會主義陣營分化出來所造成的孤立感^②。大致從1963年開始，毛澤東完全將中國歸屬於第三世界，全力支援第三世界的民族民主運動^③。不僅如此，中共在與蘇共的論戰中開始構建“世界革命”的宏大敘事，隨之而來的是對印尼等亞非拉地區革命的全面支援^④。中國領導人認為，亞非拉地區的民族民主革命運動同國際社會主義革命運動是當代的兩大歷史潮流，這些地區的反帝鬥爭嚴重地打擊著和削弱著帝國主義和新老殖民主義的統治基礎^⑤。

在東南亞地區，越南胡志明政府是中國首要支援的對象，但印尼同樣是中共外交戰略中的重要國家。對中國而言，印尼是亞非拉地區反帝反殖民運動的先鋒；在國際共運層面，印尼產黨在中蘇之間的立場選擇同樣意義重大，此時的印尼共產黨已經成為社會主義陣營之外規模最大的共產黨組織；在具體行為上，印尼始終呼籲中國政府應享有在聯合國的合法席位，並支持中國政府收復臺灣。此外，印尼在1962年中印邊境衝突後積極調停，蘇加諾甚至主動敦促中國派員赴印尼溝通，希望從中斡旋^⑥。蘇班德里約在拜見毛澤東時也並表露出同情中國的立場，他抨擊印度表面上是不結盟國家，實際上並不愛好和平中立。^⑦再者，中國政府本身對新成立的“馬來西亞”並無歡迎之意，《人民日報》所刊載的相關資訊全部是負面的抨擊言論。

因此，毛澤東在1963年1月5日接見印尼外長蘇班德里約時明確表示，中國已發表聲明支援汶萊起義，“必須破壞馬來西亞聯邦這一反動計畫”，中國和“亞洲、非洲、拉丁美洲國家中，凡是反帝反殖”的國家都支持印尼^⑧。此時，印尼尚未公開“對抗”政策，亦未向中國透露反對馬來西亞的具體計畫。中國出於反帝反殖民和支持第三世界民族民主革命的考慮，立即宣稱支持汶萊的武裝鬥爭。印尼政府宣佈“對抗”政策後，隨即向中國駐印尼大使館表示希望能圍繞印尼的舉動“取得共同的諒解”^⑨。中國政府支持印尼的選擇，很快做出了“大力支持北加里曼丹人民的武裝鬥爭的同時，加強反對馬來西亞計畫的鬥爭和對拉赫曼政權給予適當的揭露是完全必要的”的表態^⑩。

從中印尼關係的角度，馬來西亞問題與同一時期“新興力量運動”（New Emerging Forces），一起強化著中印尼之間關於反帝反殖的共同話語。“新興力量”是蘇加諾創造的政治術語，他在1960年9月聯合國大會的演講中把世界劃分為“舊勢力”和“新興國家”，呼籲創造一個嶄新的世界^⑪。這次演講的內容表明，蘇加諾將印尼反帝反殖民鬥爭的邏輯延伸至世界國際秩序。蘇加諾政府的外交目標不限於自身擺脫帝國主義和殖民主義的枷鎖，還包括聯合亞非新興

① Nadia Derkach, “The Soviet Policy towards Indonesia in the West Irian and the Malaysian Disputes,” *Asian Survey*, vol. 5, no. 11 (November 1965), pp. 566-571.

② 姜長斌等主編：《從對峙走向緩和：冷戰時期中美關係再探討》，北京：世界知識出版社，2000年，第624頁。

③ 賀燕青：〈毛澤東的國際戰略與第三世界〉，《中共黨史研究》2005年第3期，第81—87頁。

④ 牛軍：《冷戰時期的中國外交決策》，北京：世界知識出版社，2019年，第349頁。

⑤ 〈新殖民主義的辯護士：四評蘇共中央的公開信〉，人民日報編輯部，紅旗雜誌編輯部，1963年10月22日。

⑥ 《發去總理致蘇加諾的英譯文》，1962年11月27日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01786-02，第37—38頁。

⑦ 《毛澤東主席接見印尼副首席部長蘇班德里約談話記錄》，1963年1月5日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01792-06，第6頁。

⑧ 《毛澤東主席接見印尼副首席部長蘇班德里約談話記錄（關於印尼西伊里安問題、馬來西亞聯邦問題、中印關係等問題）》，1963年1月5日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01792-06。

⑨ 《印尼外長蘇班德里約接見我駐印尼使館代辦談中、印度邊界問題，印尼對馬來西亞採取對抗政策問題等》，1963年1月23日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01168-05。

⑩ 《復友方就馬來西亞聯邦問題徵詢我意見事》，1963年2月21日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01825-01。

⑪ Sukarno, “Membangun Dunia Kembali (To Build The World a New): Pidato Presiden Republik Indonesia di muka Sidang Umum P.B.B. ke-XV tanggal 30 September 1960,” <https://jakarta45.wordpress.com/to-build-the-world-a-new/>, 2020年12月3日。

國家改造不合理的舊秩序，將新興國家打造成東西方集團之外的第三股力量，以最終推動世界和平的發展^①。1963年4月，劉少奇拜訪印尼時，蘇加諾在歡迎晚宴的致辭中再次強調了這一點^②。蘇加諾關於“新興力量”的理念並非限於空談，他主動推動亞非新興國家的團結，主張舉辦第二次亞非會議，並向中國政府發出呼籲^③。

“新興力量”理念有重組國際秩序之意，中國表示支持並通過支援“新興力量運動會”落實於具體行動。中國在1960年代的國際社會中游離於核心秩序之外，它被美國主導的戰後國際組織拒之門外，並且在莫斯科為核心的社會主義陣營中亦遭受壓制，因此在改造國際秩序方面與印尼存在共同目標。1963年2月，蘇加諾宣佈退出國際奧林匹克委員會（下文簡稱奧委會），另行組織“新興力量運動會”^④。而蘇加諾另組國際賽事的舉動，實際上部分源自對中國的支援。在1962年的第四屆亞運會上，印尼作為東道主拒絕向臺灣當局和以色列發放簽證，結果被國際奧委會中止會員資格，蘇加諾則直接另組國際賽事作為反擊。蘇加諾將奧委會的行為與帝國主義關聯，指責國際奧委會已經淪落為帝國主義的工具^⑤。此外，他還努力將“新興力量運動會”與中國掛鉤，表示“新興力量活動也是受了毛澤東主席的啟發和委託”^⑥。中國政府認為印尼被奧委會開除，幕後是英美帝國主義操縱的結果，在與印尼的官方會晤中表示全力支持舉辦“新興力量運動會”^⑦。1963年3月底，陳毅在出席中印尼友好活動時，再次表示支持蘇加諾以召開“新興力量運動會”的方式來改變帝國主義操控體育運動的局面^⑧。

在一系列圍繞反帝反殖民問題的頻繁互動氛圍下，中印尼友好關係在1963年4月出現了新的高潮。1963年4月12日，劉少奇以國家主席的身份攜夫人王光美對印尼進行了友好訪問，此舉成為印馬對抗期間中國支持印尼的外交象徵。印尼曾對中國領導人遲遲不來印尼訪問有“情緒”^⑨，劉少奇的到訪安撫了印尼人的自尊心。為表達對劉少奇的重視，蘇加諾及印尼內閣、國會以及軍隊的高層悉數到機場迎接，並安排了50萬群眾夾道歡迎^⑩。劉少奇在國宴期間聲稱，中國和印尼人民是反帝反殖民鬥爭中“可靠的戰友”^⑪。蘇加諾則在4月18日的演講中表示，中國的6.5億人口加上印尼的1億人口已占了全世界的1/4，兩國的結合是反帝、反殖民、反修的巨大力量^⑫。4月20日，中印尼政府發表聯合聲明，強調繼續“支持亞洲、非洲和拉丁美洲各國人民為擺脫殖民統治或維護完全的民族獨立、反對新殖民主義和帝國主義而進行的鬥爭”，中國政府完全支持印尼政府關於召開第二次亞非會議和蘇加諾總統關於組織“新興力量運動會”的倡議。此外，雙方“堅決支持北加里曼丹人民為爭取民族自決權和獨立，從而反對落入以馬來西亞名義出現的新殖民主義圈套而進行的英勇鬥爭”^⑬。蘇加諾在機場送別劉少奇時，再次強調“中印尼兩

① 〈最高評議院關於印尼共和國外交政策大綱的詳細說明〉，《劃時代的文獻》，第154—174頁。

② “Pidato Perjamuan Presiden Sukarno pada Jamuan Makan Kenegaraan untuk Tamu Agung Ketua Republik Rakyat Tiongkok Liu Shao-Chi di Istana Merdeka,” Jakarta, April 13, 1963, Pidato Presiden no 477, ANRI.

③ 〈中蘇角力第二次亞非會議〉，《黨史博採》（紀實），2009年第1期，第32—36頁。

④ George Modelski, ed., *The New Emerging Forces: Documents on the Ideology of Indonesian Foreign Policy*, pp. 88-89.

⑤ “Pidato Presiden pada pembukaan persiapan konferensi Ganefo di Hotel Indonesia,” Jakarta, April 27, 1963, Pidato Presiden RI (Presiden Soekarno) 1958-1967 no 484, ANRI; “Pidato Perjamuan Presiden Sukarno pada Peringatan Ulang Tahun Ganefo di Istana Olahraga Bung Karno Senayan,” Jakarta, November 25, 1964, Pidato Presiden RI (Presiden Soekarno) 1958-1967 no 669, ANRI.

⑥ 〈關於發展中印尼關係中的若干問題〉，1960年3月21日，中國外交部檔案館藏，檔號：203-00275-04。

⑦ 〈耿飆副部長接見印尼駐華大使蘇卡尼談話記錄〉，1963年2月2日，中國外交部檔案館，檔號：105-01160-01。

⑧ 劉樹發主編：《陳毅年譜》下卷，北京：人民出版社，1995年，第960頁。

⑨ 〈關於發展中印尼關係中的若干問題〉，1960年3月21日，中國外交部檔案館藏，檔號：203-00275-04。

⑩ 〈劉主席在五十萬人夾道歡呼聲中抵雅加達 蘇加諾總統和高級軍政官員各政黨人民團體領袖等到機場迎接 劉主席途經仰光時受到緬甸革命委員會主席奈溫將軍熱烈歡迎歡送〉，《人民日報》1963年4月13日，第1版。

⑪ 〈中國人民和印尼人民永遠是可靠的戰友〉，《人民日報》，1963年4月21日，第2版。

⑫ “Pidato Perjamuan Presiden Sukarno pada Pawai Adat Pada Waktu Tamu Agung Ketua Republik Rakyat Tiongkok Liu Shao-Chi Berkunjung di Bali,” Denpasar, April 18, 1963, Pidato Presiden RI (Presiden Soekarno) 1958-1967 no 479, ANRI.

⑬ 〈中華人民共和國和印尼共和國聯合聲明 劉主席在印尼進行國事訪問期間，同蘇加諾總統進行了會談並簽署了聯合聲明〉，《人民日報》1963年4月21日，第1版；另，“第二次亞非會議”的召開由印尼政府提出，後經協商決定在阿爾及爾召開，但最終因阿爾及利亞國內政變而流產。

國友好關係是永恆的，兩國都在同一條革命路上”^①。

劉少奇訪問印尼標誌著中印尼友好關係實現突破。從國際關係的角度看，中國政府領導人選擇在印馬對抗期間啟動對印尼的首次訪問，無疑增加了印尼政府堅持“對抗”政策的外交資本，它意味著印尼獲得了亞洲大國的支持。從這個時期的具體外交領域合作看，雙方在反帝反殖民問題和亞非團結方面“有著較多的共同語言”^②，並將共同的反帝反殖民話語轉化為實際行動，印馬對抗與新興力量運動會、第二次亞非會議籌辦，構成了兩國合作的直接體現。這些事務雖然都源自印尼，但符合中國政府所推崇的“各國人民堅決進行革命鬥爭，把無產階級世界革命進行到底”的國際運動總路線。^③這種一致性自兩國建立以來既存在於各自的外交理念或政治綱領中，但在1950年代的共同的革命話語中是模糊而抽象的，唯一重大的具體事務就是中國支援印尼從荷蘭殖民者手中收復西伊里安。至1963年，雙方圍繞反帝反殖民的互動已經向更多同時牽扯實際利益的事務演化。

三、印尼與中國的外交分歧及其“獨立自主”外交的失衡

印馬對抗為1963年中國印尼關係的加強注入了新的有利因素，但兩國關係的親疏亦面臨檢驗。印尼與馬來亞、新加坡斷絕往來後，中國在力所能及的範圍內滿足印尼擴大貿易和援助規模的要求^④。但另一方面，中國對印尼“對抗”政策的支持力度有所保留，雙方圍繞馬來西亞問題互動遠比想像複雜。

首先，中國與印尼在解決馬來西亞問題的具體策略上存在分歧。印尼政府雖然高調宣佈“對抗”，但實際行動僅限於在北加里曼丹的低烈度、小規模的遊擊戰，並且同步嘗試以和平協商方式解決爭端。1963年4月9日，馬來亞、印尼和菲律賓^⑤的代表齊聚馬尼拉，為即將進行的三方外長會議進行磋商；5月底，蘇加諾和東姑進行會晤，雙方同意以和平方式解決爭端；7月30日至8月5日，三國最高領導人在馬尼拉舉行會晤，並簽署《馬尼拉宣言》（Manila Declaration），一致同意建立永久性的協商機構馬菲印多（Maphilindo），並要求聯合國派遣調查團赴沙巴和沙撈越進行調查。對此，中國政府認為印尼應該用鬥爭而非談判的方式爭取勝利，但印尼政府卻表示與菲、馬達成協議“並不是妥協，而是爭取他們”^⑥。

其次，中國支持印尼反對馬來西亞，但在公開表態時的措辭卻異常謹慎，印尼政府亦有所察覺。汶萊起義爆發以及印尼宣佈“對抗”政策後，《人民日報》立即表達了對汶萊人民鬥爭的同情，“譴責英帝國主義鎮壓和屠殺汶萊人民的血腥暴行”^⑦。但是，中國官方媒體僅僅是轉載了相關報導，且未發表任何支持印尼“對抗”政策的評論員文章或社論，中國領導人甚至未曾在公開場合明確反對組建馬來西亞的計畫。印尼政府認識到了中方言論的保守性，多次敦促中國“在適當時機發表聲明支持印尼，並採取具體措施來平衡帝國主義對印尼的壓力”。此外，印尼共產黨也通過黨際管道，要求中國與印尼共同採取防禦措施。但是，中國政府則認為馬來西亞聯邦問題“情況複雜”，僅限於對印尼政府表達支持的立場^⑧。

儘管中國政府已經公開的檔案中並無針對“情況複雜”的解釋，但這一點在與“西伊里安爭

① “Pidato Perjamuan Presiden Sukarno pada Waktu Tamu Agung Ketua Republik Rakyat Tiongkok Liu Shao-Chi Meninggalkan Indonesia”, Jakarta, April 20, 1963, Pidato Presiden RI (Presiden Soekarno) 1958-1967 no 481, ANRI.

② 《關於發展中印尼關係中的若干問題》，1960年3月21日，中國外交部檔案館藏，檔號：203-00274-04。

③ 《關於國際共產主義運動總路線的建議》，1963年6月14日，《人民日報》1963年6月17日。

④ 《中、印尼毛談判簡報（第一號）》，1963年11月21日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01550-03。

⑤ 由於歷史原因，菲律賓基於繼承古代蘇祿國法統的邏輯，主張享有沙巴地區的主權，因此成為該地區領土爭議的當事國之一。

⑥ 《蘇班德里約同姚大使談話情況》，1963年6月26日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01168-03。

⑦ 〈支持汶萊人民的正義鬥爭（本報評論）〉，《人民日報》1962年12月15日，第3版。

⑧ 《劉少奇主席訪問印尼參考資料：印尼概況及中印尼兩國關係近況》，1963年3月31日，中國外交部檔案館藏，檔號：203-00468-06。

端”的對比中可見端倪。“西伊里安爭端”是典型的殖民遺留問題，是老殖民主義者與新獨立國家之間的矛盾，和印尼能否完全實現獨立的問題，中國政府自始至終公開力挺印尼反對荷蘭，且援助力度不斷加強。但馬來西亞問題不同，印尼沒有對北加里曼丹提出領土訴求，祇是反對英國策劃的新聯邦，其面臨的直接威脅是邊境安全和所謂殖民勢力滲透，與“西伊里安爭端”性質完全不同。況且，印尼本身不是“馬來西亞聯邦”計畫的當事國，合情合理的做法是支援被合併地區的反抗，而中國政府確實也是採取了這種策略，即支持包括汶萊在內的北加里曼丹人民的獨立鬥爭。

除此之外，與英國，包括馬來亞之間的關係是中國政府必須考慮的因素。中國自與英國建立代辦級外交關係後，英國實際上成為中國與西方世界溝通的重要管道。中國政府採取了“若即若離”的方針，未將英國視為一種威脅^①。至1962年，毛澤東在中蘇分裂後發展了“中間地帶”理論，使得英國在中國外交戰略中的位置發生變化。毛澤東認為英國和法國是帝國主義，但它們是大帝國主義美國想吃掉的中等帝國主義國家，同美國有矛盾，可以成為人民的間接同盟者。毛澤東還認為，英、法在亞非有殖民地、附屬國和大量投資，但是美國想把英、法從這些地方擠出去，以新殖民主義代替舊者^②。從具體利益看，英國控制的香港、馬來亞、新加坡等地都對中國的對外貿易有重要影響。中國領導人認為香港是通商要道，如果我們現在就控制它，對世界貿易、對我們同世界的貿易關係都不利^③。而馬來亞、新加坡是中國商品出口的重點市場，當地人口眾多的華人對中國商品有著巨大需求^④。印馬對抗出現後，中國仍舊努力擴大對馬來亞和新加坡的出口，足見其對中國外貿的重要性。

由於這些因素的影響，中國對印尼的支持力度明顯受限，而中國政府的謹慎表態在劉少奇訪問印尼期間已經有所表露。訪問期間，劉少奇雖然強調印尼反對馬來西亞的正義性和對新老殖民主義的打擊云云，但始終避免正面回應是否支持印尼進行“對抗”。中國政府並非不清楚印尼政府的訴求，在雙方圍繞劉少奇訪問印尼的溝通中，蘇班德里約提到的兩國首腦可能討論的首個議題就是反對馬來西亞問題。蘇班德里約直言希望中國和蘇聯能像處理西伊里安爭端一樣，通過干預爭端迫使英美“不得不收斂”，甚至建議中國公開發表關於可能“採取相應的措施”干預北加里曼丹事務的言論^⑤。但整個訪問期間，劉少奇的口徑自始至終都未改變。

劉少奇的表態證明中國政府尚未決定全力支持印尼，而這一時期印尼也出現的一些有損兩國關係的活動，這無疑加重了中國政府的顧慮。首先，印尼國內在1963年上半年期間再次出現排華活動。1963年3月底，印尼井里汶發生了數百名土著打砸華人商店和毆打華人學生的事件，引發當地騷亂^⑥。同年5月，印尼土著打砸華人商店的情況再度發生^⑦。然而，在華人華僑遭受巨大損失的情況下，印尼政府不但未提供充分的保護措施，反而聲稱要“尊重印尼青年男女和社會大眾的戰鬥心態”，“實施總統十號法令是革命順利進行的絕對條件”等，公開為發動暴行的印尼青年辯護^⑧。此次印尼排華活動在全國範圍內蔓延，由於排華活動發生在劉少奇訪問印尼前後，雙方都採取了低調處理的方式。正如中國外交部所判斷的“相信雙方都會製造友好氛圍，以使訪問

① 〈中國外交方面的某些政策問題〉，1957年3月、9月，中共中央文獻研究室：《毛澤東外交文選》，北京：中央文獻出版社、世界知識出版社，1994年，第286-288頁；〈同蒙哥馬利元帥談國際局勢〉，1960年5月27日，中共中央文獻研究室：《毛澤東外交文選》，第421—435頁。

② 〈中間地帶國家的各有不同〉，1962年1月3日，中共中央文獻研究室：《毛澤東外交文選》，1994年，第485—489頁。

③ 《毛澤東年譜（1949—1976）》第5卷，中央文獻出版社2013年版，第249—250頁。

④ 〈關於對新馬出口工作問題〉，1963年2月18日，廣東省檔案館藏，檔案號325-1-737-071-071。

⑤ 〈劉少奇來印尼後可能會談的內容〉，1963年3月30日，中國外交部檔案館藏，檔號：203-00275-05。

⑥ 〈關於印尼井里汶地區發生騷亂事件〉，1963年4月5日，中國外交部檔案館藏，檔號105-01829-04。

⑦ Rosihan Anwar, *Soekarno, Tentara, PKI: Segitiga Kekuasaan Sebelum Prahalah Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006, pp.239-240.

⑧ 〈對蘇班德里約談話的看法〉，1963年5月18日，中國外交部檔案館藏，檔號：109-03352-01。

圓滿成功”^①。

其次，印尼處理涉中國核心利益的事務時有兩面討好的跡象。其一，印尼雖然堅持“一個中國”原則，但又有主動與臺灣當局緩和關係。在1963年3月雅加達舉辦的太平洋區旅遊業協會第十二屆年會上，印尼政府無視中國政府的反對，允許臺灣當局代表入境參會。其二，在中印邊境衝突中，印尼一方面在與中國的互動中表示同情，另一方面又拒絕公開支援中國，並且提出了一些反而對印度更有利的建議^②。印尼對中國支援的搖擺不定，這與中國有限支援印尼“對抗”馬來西亞的邏輯如出一轍，雙方都有所顧慮。

由此可見，印馬對抗並未立即導致中印尼關係出現質變，對比同時期美、蘇在印尼的影響力，中國依舊處於劣勢。蘇聯在1963年仍是印尼最大的債權國，給予印尼的各類援助、貸款總額達12億美元，這個數字甚至遠超美國^③。此外，蘇聯政府還採取宣傳、經濟等手段削弱中國在印尼的影響力，甚至向印尼表示能提供中國所不能供應的產品，且“條件更優惠、價格更便宜，交貨更快”^④。美國方面，由於印馬對抗打亂了美國對印尼的綜合援助計畫，肯尼迪政府為推動爭端的和平解決開展大量外交斡旋工作。在馬尼拉“三方外長”談判期間，蘇加諾因反對英國與馬來亞單方面簽署的主權移交協定而退出會談，美國則立即派駐印尼大使勸服蘇加諾重返會談^⑤。與此同時，美國還通過英國政府向馬來亞施壓，要求拉赫曼收斂挑釁姿態以避免局勢惡化^⑥。美英特殊關係決定了它具備影響印馬對抗發展走向的能力，這與它在“西伊里安爭端”中的角色類似。

直到1963年9月，馬來西亞聯邦在經過聯合國的民意調查後宣佈成立，印尼總統蘇加諾否認調查結果並宣佈“粉碎”（Crush）馬來西亞，同時著手部署在北加里曼丹的遊擊戰爭^⑦。此時，印馬對抗對印尼與大國關係的影響纔開始顯現，事態的升級也導致後者對印尼政策進一步分化。

其中，中國對印尼的支援力度未有明顯改變，但雙方的分歧卻日益明顯。聯合國承認馬來亞合法地位後，中國政府雖然未予以承認，但也未因此支持印尼的“對抗”政策。1963年9月，中國外交部在討論中印尼大使姚仲明的國慶講話稿時曾明確指示，除了援引劉少奇訪問印尼時發佈的聯合聲明外，僅表示英國在美帝國主義支援下策劃的馬來西亞的出現加劇了地區緊張局勢，帝國主義不顧“北加里曼丹、馬來亞、新加坡等地人民的反對”而強推新殖民主義計畫，中國支持當地人民和印尼人民的正義鬥爭^⑧。這一指示內容充分表露出，中國政府努力把“馬來西亞聯邦”描述成英美帝國主義單方面殖民行徑的結果，甚至把馬來亞也作為殖民主義受害者對待，從而迴避了印尼與馬來西亞之間的對立問題。到1963年底，中國政府仍舊祇願意公開宣揚對印尼反帝反殖民鬥爭的支持，拒絕公開支持印尼反對馬來西亞的鬥爭^⑨。

至此，中印尼之間在處理馬來亞問題上的基本互信出現危機跡象。印尼政府對中國政府的“有限”支持不滿，甚至一度懷疑中國是為了改善與英國的關係而有所顧忌^⑩；而中國政府也對印尼鬥爭精神不足表示擔憂，對印尼在“馬菲印多”（Maphilindo）框架下通過多邊談判的方式解決爭端表示質疑。尤其是到1964年初，中國政府明確認為應當把“馬菲印多”放在第二位，而

① 《劉少奇出訪前兩國關係問題》，1963年4月2日，中國外交部檔案館藏，檔號：203-00275-05。

② 《劉少奇主席訪問印尼參考資料：印尼概況及中印尼兩國關係近況》，1963年3月31日，中國外交部檔案館藏，檔號：203-00468-06。

③ 《修正主義正肆無忌憚地向印尼市場滲透》，1963年8月16日，中國外交部檔案館藏，檔號：109-03352-01。

④ 《駐印尼使館關於最近蘇聯在印尼活動的情況報告》，1963年5月19日，中國外交部檔案館藏，檔號：109-03352-01。

⑤ Howard P. Jones, *Indonesia: The Possible Dreams: United States and 1958 Rebellion*, pp. 279-280.

⑥ “Telegram from the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Bundy) to President Kennedy,” September 27, 1963, *FRUS, 1961-1963*, vol. XXIII, pp. 729-730.

⑦ Ide Anak Agung Gde Agung, *Twenty Years (of) Indonesian Foreign Policy, 1945-1965*, p. 490.

⑧ 《復國慶廣播演說內容事》，1963年9月28日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01167-03。

⑨ 《中、印尼貿易談判簡報（第五號）》，1963年11月28日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01550-03。

⑩ 《蘇卡尼談我支持印尼反馬鬥爭問題》，1963年10月19日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01168-04。

將支持北加里曼丹的獨立鬥爭放在首位，並且相信祇有靠“武裝鬥爭”纔能解決問題，而鬥爭的“主要對象”就是英國^①。在詹森政府推動印尼恢復多邊和談後，中國政府甚至擔心蘇加諾會在妥協的道路上“一直後退”，而對於印尼利用美國解決爭端的做法，中國政府認為印尼一直在“幻想”，其在鬥爭過程中“一再出現搖擺”^②。

與中國的立場類似，蘇聯對印尼“對抗”政策的支持繼續限制在軍事、經濟援助領域。到1964年6月，蘇聯在原有援助規模的基礎上，放寬了印尼的貸款償還期限，並在軍事方面答應提供特殊訓練和技術^③。6月22日，蘇聯領導人米高揚率團訪問印尼，而印尼首席部長蘇班德里於次月中旬進行了回訪，並獲得蘇聯額外提供的軍事裝備和物資，包括導彈快艇、飛機和反潛艇飛機等，同時還簽署了漁業合作協定和擴大貿易協定^④。但是印尼輿論對蘇聯未支持反對馬來西亞有些不滿，米高揚訪問印尼時僅表達了支持印尼反帝反殖民，但隻字未提印尼反馬鬥爭^⑤。顯然，蘇聯政府願意通過援助維繫雙方友好關係，但是不願自身外交在印馬對抗問題上陷入被動局面。

相比較而言，印馬對抗升級影響最大的雙邊關係是印尼與美國的關係。印尼開展“粉碎”行動，使得馬來西亞問題演變為東南亞的區域危機。對美國而言，馬來西亞局勢的惡化有可能觸發英美同盟義務，肯尼迪政府不可能輕易背棄英國，且認為馬來西亞計畫有利於東南亞的反共利益。更重要的是，美國在印度支那地區需要英國的支援和配合，英國政府在協助推動反叛亂計畫已經成為南越當局的戰略重心^⑥。即使祇考慮印尼本土情況，美國政府也不希望馬來西亞問題妨礙正在實施的綜合援助計畫，它希望後者將重心轉移到國內經濟建設。印尼政府激化矛盾的做法使得美國政府陷入進退維谷的境地，為此詹森政府極力推動印尼重新回到多邊談判的軌道。1964年2月，美國積極撮合的印、馬、菲三方外長會談在曼谷如期召開，但因各方圍繞沙巴和沙撈越地區的遊擊隊問題無法達成一致最終流產。美國國務院為促使印尼緩和局勢，威脅取消對印尼的援助，結果蘇加諾公開表達了那句著名的“讓你們的援助見鬼去吧”^⑦。蘇加諾在獨立日演講中極力譴責美國對北越的攻擊^⑧。1964年9月初，印尼政府向馬來亞本土實施了空降行動，造成一架軍墜落，機上傘兵全員傷亡^⑨。作為回應，美國政府在1964年9月聯合國譴責印尼侵略行為的投票中選擇了贊成票^⑩。至此，印尼與美國關係已經陷入破裂的邊緣，美國政府以及印尼國內的親西方勢力都成為蘇加諾反對和打擊的對象。

美國與印尼關係惡化帶來的影響是多方面的。首先，印尼“獨立自主”的平衡外交的有利國際環境被打破。就印馬對抗問題本身而言，雖然來自中、蘇的支持是印尼向美國施壓的外交籌碼，但二者都不具備外交斡旋的條件，唯有美國能夠同時對印尼和英國施加影響。印尼此番外交運作是以大國之間的相互競爭為前提，而印尼以被拉攏對象的姿態同時從各方獲益，即印尼同時維繫與主要大國平衡關係的有效性依賴於大國反應。而隨著美國政府逐步站在印尼的對立面，印

① 《周總理、陳毅副總理接見印尼駐華大使蘇卡尼談話記錄》，1964年3月19日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01869-06，第69頁；“馬菲印多”是印尼、馬來亞和菲律賓為解決爭端於1963年8月成立的多邊協調平臺，參見Temiz, S., “Asean Yolunda Maphilindo: Malezya, Filipinler Ve Endonezya Arasında Pan-Malayizm Temelli Güneydoğu Asya Teşkilatı Ve Güneydoğu Asya Bölgeselcilğine Etkisi,” *Asya Araştırmaları Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, vol. 3, no. 2(December 2019), pp. 227—252.

② 《關於馬來西亞問題》，1964年2月5日，中國外交部檔案館藏，檔號：110-01696-03。

③ 《蘇聯同印尼關係（1963年）》，1963年9月9日，中國外交部檔案館藏，檔號：109-03352-01。

④ 《印尼外長蘇班德里約訪問蘇聯情況》，1964年7月23日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01235-01。

⑤ 《米高揚訪印尼情況》，1961年6月24日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01231-01，第1—2頁。

⑥ 參加拙作：〈失敗的國家建設方針：肯尼迪政府與越戰初期的南越“戰略村計畫”（1961-1963）〉，《南洋問題研究》2010年第4期，第43—48頁。

⑦ Hal Kosut, ed., *Indonesia: the Sukarno Years*, p. 92.

⑧ Sukarno, *Dibawah Bendera Resolusi Jilid ke II*, Jakarta, Yayasan Bung Karno & Penerbit Media Pressindo, 2019, pp. 384-385.

⑨ Nino Oktorio, *Nusantara Membara - Operasi Dwikora - Sebuah Perang Terlupakan di Indonesia*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2020, pp. 100-101.

⑩ “Soviet Union Vetoes Resolution on Indonesia,” September 18, 1964, *FBIS*, FRB-64-183; Nick van der Bijl BEM, *Confrontation: The War with Indonesia, 1962-1966*, p. 137; Hal Kosut, ed., *Indonesia: the Sukarno Years*, pp. 97-98.

尼幾乎已經與整個西方世界為敵。在東西方之間的失衡態勢，迫使蘇加諾在外交上愈發依靠第三世界國家和社會主義國家，尤其是中國的支持。

其次，印尼國內矛盾的嚴重激化，導致蘇加諾在激進的民族主義道路上喪失了迂迴的空間。從內政的角度看，美國對印尼援助的中止幾乎是壓垮印尼經濟的最後一根稻草，直接衝擊著“有領導的民主”制度的經濟基礎。1963年後，不合理的經濟政策、外匯的匱乏，以及對馬來西亞採取的經濟對抗政策，導致印尼經濟加速衰退。為了改善國家經濟，印尼政府在1963年3月發佈了一項經濟宣言（Dekon），目標是創建民族、民主和清除帝國主義殘餘的經濟^①。但是，經濟宣言無法克服經濟困難和通貨膨脹問題，印尼經濟發展停滯。到1963年底，印尼國內的貨幣發行規模已逾一年前的兩倍，通貨膨脹壓力空前^②。經濟衰退給蘇加諾政府造成了巨大的政治壓力，以至蘇班德里約在面向國會的報告中明確指出，政府現階段的責任是動員一切力量來應對經濟問題，而“衣食”成為政府新綱領中的首要內容^③。國內經濟問題使得美國中斷對印尼的援助產生了雙重影響：一方面，它意味著印尼政府更加需要來自中、蘇的援助來發展經濟，加重了其對社會主義國家的依賴；另一方面，蘇加諾的“有領導的民主”政治邏輯建立在批判對西方資本主義、自由主義和“妥協”外交的基礎之上^④，在美國政府以經援手段公開威脅印尼後，蘇加諾如果繼續退讓，就等於走向了自已宣導的政治理念的對立面，這將對“有領導的民主”制度造成毀滅性的打擊。

到1964年中期，隨著印尼與蘇聯關係停滯不前，印尼政府在對外關係上陷入到了獨立以來最被動的境地。在與美國交惡後，印尼在外交上左傾的趨勢已經非常明顯，中國和蘇聯成為印尼僅有的求助選擇。但印尼與蘇聯關係此時亦陷入瓶頸期，蘇聯政府在“不結盟運動”中更支持印度，而印尼共產黨在中蘇論戰中更傾向中國；蘇聯宣導東西方和平共處，而印尼強調對西方國家的鬥爭，蘇聯甚至不贊同蘇加諾宣導的“新興力量運動”。這些隔閡在此後赫魯曉夫與蘇班德里約的會談中暴露無疑。例如，同樣是討論馬來西亞問題，印尼外長在與中國政府的互動中會直言需要支援，而在與蘇聯領導人的會談中卻隻字未提請求支持一事，而僅僅強調該問題對於東南亞地區的重要性^⑤。

印尼與美國、蘇聯關係的狀況，意味著其“獨立自主”外交的空間已經被嚴重壓縮，此時中國成為印尼可能倚重的唯一大國，結果使得中印尼關係中出現明顯的不對等現象。即，在中國政府關心的國際地位和外交事務中，無論是聯合國合法席位，還是中蘇矛盾、中印衝突方面，印尼都並非關鍵性的角色，且在立場上有搖擺的跡象；但對印尼而言，無論是在經貿、援助和馬來西亞問題上它都迫切需要中國的支援。1964年3月，印尼政府再次要求中國政府直接表態予以支持，而非僅僅加強相關報導^⑥。至5月，印尼外長蘇班德里約明確表態，希望中國政府通過採取系列行動說明印尼對抗馬來西亞，甚至直接向中方拋出具體要求：第一、利用駐外領事館向亞非國家解釋印尼對抗的動機；第二、在經濟方面向英國施壓，並加強與印尼的經貿關係；第三、設法動員新、馬地區的華人在內部反抗^⑦。但此時，中國政府面對複雜的馬來西亞問題仍有觀望和選擇的餘地。

① D.N.Aidit, *Dekon dalam Udjian*, Jakarta: Jajasan Pembaruan, 1963, pp. 6-25.

② Guy J. Pauker, “Indonesia in 1963: The Year of Wasted Opportunities,” *Asian Survey*, vol. 4, no. 2, A Survey of Asia in 1963: Part II (February 1964), pp. 687-694.

③ 〈政府向國會報告，現內閣施政綱領，過去的政治糾紛是由於模仿西方，現須動員民族力量應付經濟問題〉，《首都日報》（雅加達）1963年12月12日。

④ 蘇加諾：《劃時代的文獻》，雅加達：印尼覺醒文化基金會，1961年，第3—5頁。

⑤ 〈赫魯曉夫與印尼副總理、外交部長蘇班德里約的會談記錄〉，1964年7月12日，收錄於呂雪峰：《印尼卷》（暫定名，未出版），檔編號：RU0051607。

⑥ 〈關於報導支援反馬來西亞鬥爭〉，1964年3月30日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01817-03。

⑦ 〈姚大使同蘇維多談馬來西亞問題〉，1964年4月2日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01871-01。

四、越戰升級與中印尼反帝“同盟”的出現

中國政府在1964年9月終於邁出了關鍵一步，即“公開支持”印尼的對抗政策，而態度轉變的關鍵與印度支那地區的形勢密切相關。1964年9月9日，《人民日報》刊發社論文章明確表態支持印尼對抗馬來西亞。文章明言，“中國人民堅定不移地支持印尼政府和人民的正義鬥爭”，“反對‘馬來西亞’的鬥爭是我們兩國人民共同的鬥爭。帝國主義者們製造‘馬來西亞’，其目的既是為了反對印尼，也是為了反對中國”，“中國人民將盡自己的一切力量支援印尼人民，直到把美帝國主義徹底打敗”。^①這是中國政府首次公開聲明支持印尼“對抗”馬來西亞，刺激中國立場突變的直接因素是越戰的升級。1964年8月，美國炮製了驅逐艦“馬多克斯號”與越南海軍交火的“東京灣事件”，隨後美國國會通過授權總統採取必要措施保衛美國國家安全，詹森對越南南方進行報復性轟炸。

越戰升級“印證”了毛澤東對於美國發動第三次世界大戰的擔憂，中國周邊安全形勢陡然嚴峻起來，直接改變了中國對馬來群島地區的戰略評估。毛澤東對“東京灣事件”的第一反應是“要打仗了”^②。從9月9日的《人民日報》的社論內容看，中國政府認為越南局勢和馬來西亞問題之間存在聯繫。社論明確提出，美帝國主義在擴大侵略印度支那的同時，準備利用馬來西亞問題侵略印尼，進而把戰火擴大到整個東南亞^③。這表明，中國領導人並不認為中南半島和馬來群島地區的形勢是孤立的，他們將馬來西亞問題置於東南亞的整體安全框架下進行考慮。這種邏輯早在1964年3月鄧小平在與印尼官員的談話中已經浮現，他表示“我們懂得這不僅是印尼的問題，而且是東南亞的問題”^④。“東京灣事件”後，中國駐印尼大使館也秉承同樣的邏輯，建言中央政府進一步加強對印尼的工作，爭取印尼在反美、支持越南方面發揮根基的作用^⑤。儘管中國領導人在不久之後改變了對局勢的判斷，認為美國政府的軍事行動僅是試探性的，但美國軍事干涉升級的信號給東南亞局勢和中國安全造成的壓力客觀存在，中國的國家安全戰略已經進入應對世界戰爭可能性的調整期。這些壓力和變化對推動中國在馬來西亞問題上擺脫顧慮起到了重要作用，促使中國政府首次公開發聲支持印尼的“對抗”政策。

當然，中國在馬來西亞問題上的立場調整，並非僅僅是越戰升級刺激下的產物，自1964年6月以來中國政府就已經面臨著政策調整的壓力。首先，蘇聯在支持印尼的問題上後來者居上，公開表達了對印尼的支持。1964年6月下旬，米高揚代表蘇聯政府訪問印尼，試圖拉攏印尼支持其參加第二次亞非會議，以及影響印尼共在中蘇兩黨分裂中的立場。在馬來西亞問題上，米高揚本不願公開表態支持印尼的對抗政策，但在印尼共產黨的建議下，他在面向公眾的演講和發佈的新聞公報中公開表達了對印尼的支持^⑥。雖然米高揚的言論仍有所保留，如他表示支持印尼的同時，又力勸蘇加諾採取和解政策和正視英國拒絕讓步的現實等，但與之前的態度相比邁出了一大步。在中蘇圍繞第三世界革命話語和國際共運競爭加劇的背景下，蘇聯率先表態支持印尼的做法給中國政府造成了壓力。

其次，印尼政府已經通過空降馬來亞本土的軍事行動，證明其已不再執著於和平談判。印馬對抗以來，印尼政府策略是聯合菲律賓，以及在北加里曼丹派遣志願軍^⑦。也就是說，印尼自己

① 〈堅決支持印尼人民反對“馬來西亞”的正義鬥爭（社論）〉，《人民日報》1964年9月9日，第1版。

② 〈對中國政府抗議美國侵犯越南的聲明稿的批語〉，1964年8月6日，載《建國以來毛澤東文稿》（第11冊），北京：人民出版社，1996年，第120頁。

③ 〈堅決支持印尼人民反對“馬來西亞”的正義鬥爭（社論）〉，《人民日報》1964年9月9日，第1版。

④ 〈鄧小平總理接見印尼駐華大使蘇卡尼談話記錄（談亞非會議、不結盟會議和馬來西亞問題等）〉，1964年3月12日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01869-07。

⑤ 〈印尼對美國侵略越南問題的態度和反映〉，1964年8月6日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01067-09。

⑥ 〈對米高揚訪問印尼的出版看法〉，1964年7月7日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01231-01。

⑦ 〈鄧小平總理接見印尼駐華大使蘇卡尼談話記錄（談亞非會議、不結盟會議和馬來西亞問題等）〉，1964年3月12日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01869-07。

未發動針對馬來西亞的公開軍事行動，卻要求中國政府提供公開支持。此舉毫無疑問有利用中國外交支持為其背書的嫌疑，中國政府在印尼搖擺不定的情況下並未就範。但從1964年8月開始，印尼的“對抗”活動明顯升級，軍事行動也已經超越了此前的低烈度遊擊戰爭，並擴展至馬來亞本土。1964年9月，印尼政府在馬來亞本土發動海上登陸行動，此舉表明印尼調整了以往過度重視談判的做法，這吻合中國政府所期望的武裝鬥爭路線。

第三，蘇加諾政府積極推動反帝反殖民形勢的“升級”，主動提出建立反帝聯合戰線的主張。1964年8月30日，印尼國會議長在歡送越南代表團時表示將在當年解決馬來西亞問題，因為有“雅加達—河內—北京—金邊軸心，帝國主義即將進入墳墓”^①。這一提法最早源自印尼共產黨領袖艾地（D. N. Aidit），他的原話是“雅加達—金邊—河內—北京—平壤亞洲新興力量軸心”^②，但是印尼國會議長在公開宣揚時略做了修訂。但無論具體文字如何修訂，印尼政要公開提出建立反帝聯盟，等於是在反帝反殖民的革命性上又向前邁進了一步。考慮到反帝聯盟中有三個社會主義國家，印尼此主張有“倒向”社會主義陣營的意味。

組建“同盟”，毫無疑問有違印尼獨立後的獨立自主原則和外交傳統，其背後的變化邏輯依然是蘇加諾內部統治危機所導致的外交“迂迴”空間的喪失。印馬對抗初期，印尼左右翼政治勢力都支持蘇加諾的決定。但是到了1964年，“對抗”馬來西亞已不再成為印尼國內的政治共識，加上印尼經濟局勢繼續惡化，蘇加諾的“有領導的民主”制度已瀕臨崩潰。此時，陸軍已經消極執行反馬活動，甚至在印尼政府反美期間繼續與美國政府開展軍事合作。而蘇加諾在內憂外困的局面下已然沒有退路，他祇能繼續通過反馬鬥爭加強政治動員，用強化反帝反殖民的革命外交掩蓋國內建設的失敗，以激進的革命外交轉移國內矛盾和維持自己的領袖地位。

1964年底至1965年初，印尼在國際社會已經陷入極度被動的局面，這加劇了蘇加諾對激進外交政策的堅持。1964年12月，馬來西亞在建立新的國家的第二年，即成功加入聯合國並當選為安理會非常任理事國員。作為回應，蘇加諾於1965年1月7日宣佈印尼退出聯合國及其所有機構，聲稱“沒有聯合國專門機構，我們也能夠獨立支撐”^③。印尼退出聯合國後，中國與印尼政府發表聯合聲明，宣稱“中國政府和人民熱烈讚揚和堅決支持蘇加諾總統宣佈的退出聯合國的決定”，“給世界人民反對帝國主義和殖民主義的革命運動以莫大的鼓舞”。^④

印尼在外交上越是孤立，在援助方面對中國的依賴度就越高。1964年11月4日，蘇加諾應周恩來的邀請在上海作了短暫停留，兩國高層再度互動。1964年11月底，蘇班德里約在陳毅訪問印尼期間直接要求中國政府提供五千萬美元的貸款，而陳毅雖然尚未與中央溝通，但率先表態“數字並不太大”，相信中國政府能夠迅速答覆^⑤。次月，中國政府即批准向印尼提供五千萬美元的無息貸款，包括一千萬美元外匯和價值四千萬美元的物資，這也是歷次中國對印尼援助金額最大的一次，接近中國1958年以來對印尼援助總規模的一半^⑥。這次援助過後，印尼已經居於中國對東南亞八個民族主義國家援助的首位。

中國在1964年底不斷加大對印尼的外交支持和援助力度，而同一時期英國政府的對華不友好行為也減輕了中國的顧慮。中國在1964年10月成功試爆原子彈，成為的第一個擁有核武器的第三世界國家。而英國內閣在同月完成更迭，新上臺的工黨政府顯露出對華敵對和強化英美同

① 〈雅加達—河內—北京—金邊軸心將粉碎帝國主義〉，《首都日報》（雅加達），1964年8月30日。

② 《駐印尼使館對印尼總統蘇加諾“八·一七演說”的看法》，1964年8月24日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01233-02。

③ Ide Anak Agung Gde Agung, *Twenty Years (of) Indonesian Foreign Policy, 1945-1965*, pp. 503-504.

④ 〈中國印尼聯合聲明〉，《人民日報》1965年1月29日第1版。

⑤ 《蘇加諾總統、蘇班德里約第一副總理同陳毅副總理在個別場合談到的一些問題》，1964年11月27日，中國外交部檔案館藏，檔號：203-00592-06。

⑥ 《我國對印尼的經濟技術援助情況》，1965年1月16日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01676-03。

盟之意。1964年10月，工黨選舉獲勝後隨即發表了抨擊中國的言論，表示對中國進行的核子試驗“深感失望”；同時，英國內閣要員將美國作為新政府首次訪問的對象，外交大臣戈登·沃克（Gordon Walker）訪美期間強調英美聯盟是英國外交的“最後依靠”^①。英國新政府的行為，被中國政府公佈於黨媒之上以示不滿。

至1965年1月底，中國政府開始表露出贊同與印尼“結盟”的跡象。印尼國會議長雖然此前主動提出建立包括中國在內的反帝戰線，但並未得到中國政府的正面回應。到1965年初蘇班德里約訪問北京期間，周恩來表達了具體的反帝反殖民的國際分工問題。周恩來在1月25日的會談中將印尼稱為反帝鬥爭的“戰友”，表示“世界人民的反帝革命運動是一個整體，是不可分割的。美國是帝國主義的頭子，英帝是美帝的夥伴。中、印尼兩國面對英、美兩個敵人，應有所分工，印尼集中對付英帝，我們主要對付美帝，並以部分力量牽制英帝。如果英帝侵略印尼，我們一定支援”，具體支援方式則要根據敵情而定。不僅如此，周恩來進一步強調了東南亞革命的整體性邏輯，認為如果英美合作發動戰爭，中國和印尼要把整個東南亞看成整體^②。這次談話是中國領導人與印尼高層談話中最高調的一次，它表明中國政府不僅希望與印尼加強反帝反殖民鬥爭的合作，還希望印尼在東南亞地區的革命鬥爭中扮演領導角色。

中國政府主動提出反帝鬥爭的國際分工，是中國對印尼的支援力度加強的反映，也透露出中國對周邊安全局勢可能繼續惡化的判斷，並驅使其鞏固與印尼的“同盟”關係。1965年初，除了美國在越南的軍事干涉不斷加強，英國也已經將超過20%的兵力部署在馬來西亞^③。英美在東南亞的聯合干涉也刺激著中國與印尼相互靠攏。1965年1月28日，陳毅和蘇班德里約代表雙方簽署了《中國印尼聯合聲明》^④。聲明充滿了反帝反殖民的論調，並將矛頭直指英美兩國。聲明指出，雙方的友誼和團結“是為了實現加強世界一切反帝力量這一目標”，而中國政府公開強調“堅決支持印尼和東南亞各國人民反對美、英帝國主義的革命鬥爭”，第二次亞非會議也必須高舉“反對帝國主義和新、老殖民主義的旗幟”。1965年中印尼聯合聲明是周恩來關於反帝反殖民“國際分工”的對外表達，以至於被學者認定為印尼“非正式”與中國建立同盟的標誌^⑤。

中印尼簽署聯合聲明後，越南戰爭因美軍擴大轟炸範圍和直接派遣地面部隊而再度升級，此時印尼國內的反美活動亦被同步激化，這些都推動著中國與印尼相互靠攏。在此期間，雖然發生了“新馬分離”的變動，但未對印尼的反馬態度和中印尼關係造成影響。1964年4月10日，第二次亞非會議的籌備會終於在雅加達召開，中國派陳毅同其他二十一個國家的外長共赴雅加達進行商討。4月16日，周恩來又與陳毅前往印尼參加萬隆會議十周年的慶祝活動，並對蘇加諾的高調反帝演說大加讚揚，稱其為第二次亞非會議奠定了政治方向^⑥。經濟援助方面，除了執行原定的貸款安排外，中國政府還計畫幫助印尼在1966年建設完成新興力量大廈，作為印尼召開國際會議的場所和亞非會議的常設機構的場所^⑦。軍事援助方面，中國與印尼空軍的聯繫亦明顯加強，印尼空軍甚至提出要中國政府直接把援助武器交給空軍，用於空軍基地周圍的

① 〈英國工黨政府竟對我核子試驗“深感失望”力圖貶低我第一次原子彈爆炸成功的意義和影響〉，《人民日報》，1964年10月21日；〈英國外交大臣抵美將同臘斯克會談重申中英聯盟是英外交政策“最後依靠”〉，《人民日報》，1964年10月27日。

② 《周恩來總理和陳毅副總理同印尼副總理蘇班德里約第2次會談記錄（關於反帝運動、印尼退出聯合國等問題）》，1965年1月25日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01910-02。

③ “White House Meeting with Prime Minister Sato” January 12, 1965, DNSA, Item Number: JU00455.

④ 〈中國印尼聯合聲明〉，《人民日報》，1965年1月29日。

⑤ Robert M. Cornejo, “When Sukarno Sought the Bomb: Indonesian Nuclear Aspirations in the mid-1960s,” *The Nonproliferation Review*, vol. 7, no. 2 (June 2000), pp. 31-43.

⑥ 李潛虞：〈試論中國對第二次亞非政策的演變〉，《國際政治研究》2010年第4期，第115—134頁。

⑦ 《姚大使十一日約見蘇班德里約的情況》，1965年2月11日，中國外交部檔案館藏，檔號：106-01250-02。

人民^①。

但另一方面，蘇加諾政府持續“倒向”中國的同時，印尼國內的政治、經濟矛盾已經激化到極點。由於蘇加諾忽視國內發展，印尼經濟已經陷入崩潰狀態，再加上蘇加諾個人身體健康的持續惡化，印尼各派政治勢力已經開始為後蘇加諾時代的權力佈局展開爭奪，以至於印尼瀰漫著政變的氣息。1964至1965年交替之際，印尼內政與外交呈現出分裂的畫面，外交的表像仍舊是蘇加諾領導的印尼一致反帝反殖民的宏偉畫面；而內部則是印尼陸軍與印尼共產黨之間涉及生死存亡的政治角逐，危機四伏。印尼共產黨通過拉攏海軍和空軍力量擴大勢力，而陸軍則努力阻止共產黨發展民兵組織。

印尼內部的政治鬥爭的加劇、經濟形勢的惡化以及外交上的孤立局面，逼迫蘇加諾從強調平衡的“獨立自主”向單邊結盟的方向轉變，以保障至少獲得一個大國的支持。相應地，中印尼因此迎來了建交以來雙邊關係發展的頂峰。在1965年8月17日的獨立日演講中，蘇加諾公開宣稱反帝戰線，即雅加達—金邊—河內—北京—平壤中軸的形成^②。隨後，雙方在援助領域也出現了前所未有的信任。8月21日，蘇班德里約在與中國副總理陳毅的會談中，要求中國在核技術方面提供援助，以打破帝國主義的核壟斷。對此，陳毅給予了肯定的答覆，並表示“如果我們不給你們援助，我們就不夠朋友”。在對印尼提出的進一步加強經濟援助問題上，陳毅表示“我們將盡最大的努力給予（印尼）援助，我們已經提供比過去所給的三千萬、五千萬更大數目的新貸款……可以幫你們搞一些中、小型工廠，三百人，五百人，一千人……”^③。

由此，中國與印尼關係在達成“國際分工”的基礎上向前邁進，成為印尼政府宣稱的反帝戰線，中印尼“同盟”以公開面貌正式出現在國際社會。儘管中國政府並未公開承認這一反帝同盟的存在，但是《人民日報》刊登了蘇加諾的反帝講話，以一種保守的方式作出了積極回應。中印尼“同盟”關係的建立，意味著東南亞馬來群島地區的國際秩序發生重大變化，與美國在中南半島的戰爭升級形成呼應，而東南亞地區的冷戰因此分化出兩個主線明晰的區域。但是，印尼國內於1965年9月30日爆發了“九·三〇事件”，蘇加諾在政變後喪失政治主導權，印尼共產黨也遭遇滅頂之災。蘇哈托掌權後奉行反華反共政策，中印尼關係迅速惡化，結果剛剛建立中印尼“同盟”夭折，兩國於1967年10月斷絕外交關係。

結論

1963年的印馬對抗被學界普遍認為改變了印尼對外關係的面貌，尤其是與中、美關係的發展軌跡，但對綜觀1961至1965年期間印尼與主要大國關係的演變過程，這一論斷值得商榷。蘇加諾通過建立“有領導的民主”制度掌握國家實權後，利用印尼在冷戰中被爭奪的特殊戰略地位，在處理對外事務時將靈活的“獨立自主”外交發揮至極致，中國亦是其平衡外交中的一環。中國與印尼在反帝反殖民問題上存在諸多共通之處，但這種共同性最初對兩國關係的影響主要體現在“革命話語”中，即雙方領導人都在公開場合或雙邊會談時刻意強調反帝反殖民的追求，但實際合作非常有限。1963年出現的印馬對抗導致印尼的外交政策出現了不確定性，並為中印尼關係的加強提供了契機，但中國在圍繞印尼的大國博弈中依然處於劣勢。印馬對抗期間，中印尼之間仍舊充滿著疑慮和分歧，而印尼在外交、軍事和經濟上也依然更加依賴美、蘇兩國，中印尼之間在反帝反殖民上的共通性客觀存在，雙方在互動中都刻意強調反帝反殖民的共同事業，以突出共同的外交利益，並且確實在第二次亞非會議、新興力量運動上存在合作，且雙邊關係不斷加強，但

① 《空軍武裝基地周圍人民》，1965年7月2日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01696-02。

② Sukarno, *Dibawah Bendera Resolusi Jilid ke II*, Jakarta: Yayasan Bung Karno & Penerbit Media Pressindo, 2019, pp.403; 〈在印尼獨立二十周年慶祝大會上蘇加諾總統的演說〉，《人民日報》1965年8月28日，第4版。

③ 《陳毅副總理同印尼第一副總理蘇班德里約單獨會談記要（要我提供經濟援助及對印尼施壓等問題）》，1965年8月21日至8月22日，中國外交部檔案館藏，檔號：105-01912-09。

這些都不足以推動雙方立即走向結盟的道路。

從中國政府的角度看，印尼是中國政府劃定的“左派兄弟國家、兄弟黨和友好國家”中的第三類國家，即八個“亞非友好國家”之一^①。印尼長期以反帝反殖民的形象活躍於國際舞臺，在聯合國代表權、中印邊境衝突中對中國有所幫助，在第二次亞非會議的籌備中也積極與中國配合，但這些尚難以促使中國政府在涉及多方利益的馬來西亞問題上予以毫無保留的支持。就印尼政府而言，反對馬來西亞雖然在印尼外交中似乎被置於首要地位，但國內的經濟衰退纔是其面臨的壓倒性的難題。印尼政府試圖繼續運用“獨立自主”的平衡外交獲取大國的支持，從而迫使英國和馬來西亞作出讓步，表現形式就是將和平談判與軍事鬥爭結合。因此，印馬對抗升級的過程中，印尼政府一方面強調馬來西亞聯邦是殖民主義的產物，並急切要求中國表態支持自己；另一方面又繼續奉行平衡外交和靈活的談判策略，將獲取大國支持作為外交籌碼。中國政府對此有所察覺，在對印尼支持力度上並未因對方的催促而輕易鬆動。1963年劉少奇對印尼的正式訪問雖然象徵著兩國友誼的再度升溫，但雙方關係並未因此出現質變。

1964年中期至1965年期間，在中印尼關係急劇提升並最終形成“同盟”關係的過程中，越南戰爭局勢的變化起到了關鍵作用。越南戰爭與印馬局勢之間的關聯性在1964年後變得更加清晰。美國政府必須要考慮同英國在東南亞的合作，強化其支持馬來西亞的立場，結果導致美國與印尼關係的惡化。美印尼友好關係的破裂和越南戰爭的升級，以及蘇聯政府不溫不火的支持立場，導致印尼喪失了維持平衡外交的外部條件，而崩潰的內部經濟又導致蘇加諾喪失了扭轉方向的國內環境。與此同時，中國政府在“東京灣事件”刺激下也強化了對東南亞整體安全局勢的擔憂。在同一時期英國對華關係疏遠、蘇加諾採取軍事行動等因素的同步推動下，中國邁出了支持印尼“對抗”的關鍵一步，雙方圍繞反帝反殖民的共同話語，日益轉向以挑戰不合理國際秩序為目標的具體合作。到1965年初，中國實際上已經成為印尼唯一可能尋求實質支援的大國，雙方在反帝反殖民事業上開始形成具有“國際分工”的革命“同盟”，並表現出付諸實踐的趨勢。換而言之，美英兩國在東南亞的活動和相互支持，無形中在第三世界推動了一組跨意識形態的“同盟”的出現。

在印尼與大國關係視角之外，至少還有三個值得進一步探討的問題。其一是如何看待印馬對抗期間印尼政府的“獨立自主”政策及其選擇。“獨立外交”是印尼政府獨立鬥爭時期就形成的外交傳統和原則，其本質是具有高度靈活性和更加積極的平衡外交，即它雖然不會倒向任何同盟，但是不排除在特定條件下親疏有別。1965年期間，蘇加諾政府一度表現出拋棄平衡外交而決定選邊站的立場，甚至宣佈與中國建立反帝戰線，但他仍然沒有完全跳出平衡外交的框架，印尼人對“獨立自主”的外交準則的堅守和傳統，決定了他不可能完全倒向中國，也絕不會與美國徹底敵對，且印尼國內的政治環境也不允許蘇加諾“一邊倒”。印尼與中國建立“結盟”的過程中，仍舊試圖向美國政府釋放緩和信號的做法，證明了蘇加諾並沒完全跳出“獨立自主”的框架。所謂跨意識形態的中印尼反帝“同盟”的出現不應被過度誇大，至少在1965年這組同盟關係的可靠性仍充滿變數。美國對印尼政策的變化，以及中國政府對印尼訴求的滿足程度，都決定了蘇加諾是否會在推動反帝戰線的道路上回撤。

其二，是印尼內政的影響。蘇加諾政府在處理馬來西亞問題時，如果沒有走向激進的民族主義道路，印尼與中國“結盟”的局面也許不會出現，但1963年後的印尼國內政治的客觀形勢排除了這種可能性。如美國學者麥克·雷弗所言，政治動員是“有領導的民主”制度的典型特徵^②，而“對抗”馬來西亞是強化政治動員的有力工具，但印尼經濟的衰退和內部政治勢力衝突的激化，嚴重削弱了蘇加諾維持“對抗”政策的國內基礎。但蘇加諾沒有退路，印尼如果

① 牛軍：《冷戰時代的中國戰略決策》，第363—364頁。

② Michael Leifer, *Indonesian Foreign Policy*, 1983, pp. 78-79.

在帝國主義和殖民主義者面前屈服，那就意味著蘇加諾外交路線的失敗，其個人權威和整個制度都可能陷入崩潰。在支持“對抗”路線的國內基礎動搖後，蘇加諾除了嘗試私下挽回與美國政府的關係，唯一的選擇就是利用社會主義國家，尤其是中國的支持和援助維持其政策；相應地，他也不得不加強與印尼共產黨的關係，提升後者的實力和政治地位，以保證國內的政治力量對比與外交政策相一致。

其三是中國政府對印尼的謹慎態度。印尼“對抗”馬來西亞期間積極加強對華關係，符合中國在亞非拉地區支援民族主義國家反帝鬥爭的外交路線，但其“對抗”政策本身對中國外交帶有傷害性。即，中國支持印尼“對抗”馬來西亞，會被蘇加諾政府作為與英、美進行外交協調的資本，結果會損害中國與英國、馬來西亞的關係。如果不是“東京灣事件”後美國的干涉行動對中國造成的安全威脅，提升了印尼在東南亞反美鬥爭中的戰略地位，中國是否會在1964年9月下定決心公開支援印尼，值得商榷。中國在支持印尼問題上始終非常慎重，對蘇加諾左右搖擺的行為和對美國保留迴旋餘地的做法也有所察覺^①。因此，蘇加諾在1965年公開宣稱建立反帝戰線後，中國政府並未對等公開回應，原因可能正是如此。這種做法與此前中國慎重支援印尼“對抗”的邏輯一脈相承。儘管中國政府主動提出了革命的“國際分工”，並且對印尼的援助力度有了質的變化，但正如朝鮮戰爭證實了中蘇在國際共運上的“國際分工”和同盟關係類似，此時的中國與印尼的反帝“同盟”仍有待考驗。最終，印尼國內的政治動盪摧毀了蘇加諾的外交基礎，使得一度充滿無限可能的“雅加達—北京反帝戰線”止步於此。

[責任編輯：黃奇琦]

① 〈危機生存的一年〉（11篇連載），《首都日報》，1964年8月18—30日；《駐印尼使館對印尼總統蘇加諾“八·一七演說”的看法》，1964年8月24日，中國外交部檔案館，檔號105-01233-02。