

“建而不交”：冷战前期的中国与印尼关系 (1949—1954)

高艳杰

内容提要 印度尼西亚是第一个未经谈判而直接与中华人民共和国建交的非社会主义国家,但两国关系从建交到实现正常化经历了复杂的过程。中国与印尼建交前夕,台湾当局曾尝试与印尼“建交”,但印尼政府出于现实利益的考虑决定选择中华人民共和国,并得到中国政府的积极回应。中国与印尼建交后,受国内政治环境和美国反共战略的双重影响,印尼政府刻意与中国保持距离,拖延派遣驻华大使,并屡次做出有损双方友好关系的举动,导致中国与印尼关系陷入“建而不交”的特殊状态。1953—1954年,印尼对华政策进行调整,两国实现互派大使,外交关系才得以走上正轨。

关键词 中国 印尼对华政策 台湾当局 冷战 关系正常化

1950年4月,印度尼西亚联邦共和国(Republic of the United States of Indonesia)与中华人民共和国正式建立外交关系,成为第一个未经谈判而与中华人民共和国直接建交的非社会主义国家。^①但两国建交实际上是一系列复杂因素推动的结果,且后期双边关系的发展并非一帆风顺。1954年以前,中国与印尼罕有政治互动和经贸往来,事实上处于“建而不交”的特殊状态。关于印尼与中国建立外交关系的过程及建交初期的关系,自20世纪70年代以来已有相关论著涉及。美国学者大卫·莫金戈依据对当事人的采访和新闻报道,为相关研究奠定了基础,但碍于史料的限制,作者对这段时期两国关系变化的复杂性缺乏细致的分析,推测多于论证。^②印尼学者里萨尔·苏克玛从国内政治冲突的角度出发,为解释印尼对华外交政策构建了经典分析路径。^③近年来,中国档案陆续开放和出版,为该问题进一步的讨论提供了史料基础,来自中国和日本的学者利用解密档案对中国与印尼建交的互动过程、中国政府的反应以及与荷兰政府的交涉,进行了详细的梳理。^④但整体而言,对冷战初期中国与印尼关系的研究仍然存在探讨的空间。首先,既有研究多聚焦于印尼与中国的建交过程,而实际上1949—1954年是两国关系中一段特殊而完整的历史时期。其次,对中国与印尼建交过

本文为国家社科基金特别委托项目“周边国家对华档案文献搜集、整理与研究”(项目编号:15@ZH009)的中期成果。

- ① 1950年8月,“印尼联邦共和国”合并为单一的“印尼共和国”(Republic of Indonesia),除特殊语境外,以下统一简称“印尼”。
- ② 大卫·莫金戈《中国对印尼政策,1949—1967》(David Mozingo, *Chinese Policy toward Indonesia, 1949 - 1967*),康奈尔大学出版社1976年版,第86—87页。
- ③ 里萨尔·苏克玛《印尼与中国:混乱关系的政治》(Rizal Sukma, *Indonesia and China: The Politics of a Troubled Relationship*),劳特利奇出版社1999年版,第21—23页。
- ④ 陈衍德、许振政《印尼对华关系的背景:1950年印尼与中国建交前后》,《南洋问题研究》2009年第3期;张小欣《论中国与印尼杜尼西建交》,《当代中国史研究》2011年第1期;三宅康之《建国初期中国与第三世界外交:以和印尼建交外交为事例》,《近现代国际关系史研究》2014年第6辑。

程中台湾当局与印尼政府的互动,虽有提及,但语焉不详。再次,关于冷战环境,尤其是美国反共战略对中国与印尼关系的影响,缺乏具体分析。最后,关于1953—1954年期间中国与印尼关系实现正常化的过程,相关论述过于简单和模糊。有鉴于此,本文试图利用来自中国大陆、中国台湾地区和美国的解密档案,以及印尼本土报刊资料,对印尼政府在中国大陆与中国台湾地区之间进行选择时的外交思路和策略,以及1950年后两国“建而不交”的具体表现和结束过程进行系统阐述,以期有助于深刻理解当代中国与印尼关系的变动。

一、台湾当局的“建交”努力与印尼的外交选择

1945年8月17日,印尼民族主义的代表人物苏加诺宣布印度尼西亚共和国独立,随后与试图重返“荷属东印度”的荷兰军队发生冲突,印尼被迫开始长达四年的反荷斗争。独立斗争时期,印尼革命者为获得外交支持,与中华民国政府保持着密切联系。但随着中国国民党撤守台湾以及中华人民共和国的成立,是选择中国共产党还是中国国民党,印尼政府有一个观望的过程。

中国国民党对印尼革命有重要影响,孙中山被印尼政治精英视为革命的榜样。早在日本占领末期,苏加诺就在独立筹备会议上公开表达对孙中山及其三民主义思想的崇拜。^① 印尼独立战争爆发后,苏加诺在1945年的辛亥革命纪念日上表示,“三十四年前的今天,我们中国兄弟在革命领袖孙中山博士的领导下打破了帝国主义的枷锁”,“中国人反帝国主义的斗争与印尼人民今日反对帝国主义的斗争是一致的,我们印尼人也是为了国家的独立而斗争”。苏加诺同时还强调,发表此番演说是因为,辛亥革命是“中国人民的重要时刻,也是亚洲历史的重要时刻”^②。由于当时荷兰军队正随英国人重返印尼,苏加诺的演讲显然带有示好中华民国政府之意。此时,中华民国已成为联合国安理会常任理事国,也是亚洲地区唯一拥有大国地位的国家,因此成为印尼寻求外交支持的重要对象。

但由于国际地位悬殊,印尼与中华民国之间的关系存在严重的不对称性。印尼在独立斗争中急盼获得中国的外交支持,而中国在印尼并无直接利益,只较为关注在印尼的百万华侨。按照清朝延续下来的“血统主义”原则,在印尼生活的华侨仍为中国人,中国政府有保护义务。而荷兰与印尼的冲突使得当地华侨成为无辜受害者,印尼革命者中的极端分子,时常在各城市劫杀华侨。^③ 为此,中华民国政府曾公开表示,“荷兰政府必须履行其对保护华侨之法律责任,印尼必须停止适用焦土政策于华侨之生命财产”^④。

为获得中国的外交支持,印尼政府一方面推卸华侨受害的责任,另一方面则利用华侨问题向中华民国政府施压。1946年5月15日,印尼外交部致电中华民国外交部部长叶公超,强调与荷兰爆发“冲突已在所难免”,同时将华侨遭遇与印尼独立捆绑在一起。印尼方面表示,“中国兄弟”已经成为军事冲突和动乱的牺牲品,但这是难以避免的悲剧,希望中国政府能够理解,同时恳求中国将印尼问

① 苏加诺《潘查希拉的诞生》(Sukarno, “The Birth of Pantja Sila”),《潘查希拉: 印尼共和国之根基》(Pantja Sila: The Basic of the State of the Republic of Indonesia) 印尼信息部1964年版,第27页。

② 《苏加诺先生对印尼华人的演讲》(“Mr. Sukarno’s Address to the Chinese People”),《自由印尼之声》(The Voice of Free Indonesia) 1945年第1期。《自由印尼之声》是印尼革命者在独立斗争时期以英文发行的刊物,现部分散存于印尼国家图书馆。

③ 《王世杰日记》第5册,台湾“中央研究院”近史所1990年版,第338—339页。

④ 《印尼、荷兰战争爆发》,《东方杂志》1947年第15号。

题提交联合国委员会,并称赞“中国是亚洲最强大的国家,期望贵国能够帮助我们保住自由,而无须走向该死的战争”^①。同日,苏加诺总统也亲自致信蒋介石,再次表达了类似的观点,并对蒋介石个人以及中华民国的国际地位大加赞赏。^②这两封信的表述和逻辑如出一辙,都强调在战争不可避免的情况下,希望中华民国考虑到华侨利益问题,向印尼提供帮助。

印尼革命者的求助,为中国加强对印尼的影响创造了条件。但此时中华民国虽为联合国常任理事国,在国际社会的话语权却非常有限。1947年7月,荷兰发动第一次侵略印尼的“警察行动”(Police Action)时,中华民国政府试图出面调停,被荷兰政府拒绝。^③除了设法保护侨民外,中华民国政府唯一能做的就是联合国呼吁停火。^④因此,在印尼独立斗争期间,中华民国政府对印尼革命者的支持,更多地体现在外交场合上表达的同情言论。

在当时的国际形势下,美国是唯一有能力且有意愿改变印尼政治命运的国家,认识到这一点对理解印尼独立后的外交选择至关重要。美国政府早期默许荷兰殖民者重返印尼,但“茉莉芬事件”(Madiun Affair)后,美国政府的立场立即反转。1948年,哈达政府(Mohammad Hatta)^⑤以印尼共产党(PKI)在茉莉芬地区夺权和建立苏维埃政府为由,武力镇压了该地区的共产党活动。^⑥“茉莉芬事件”发生在中国国民党败退之际,这使得美国政府开始重新审视印尼局势。正如美国副国务卿罗维特(Rovert Lovett)所言,印尼是“远东地区唯一遭遇并彻底摧毁共产党进攻的国家”^⑦。出于亚洲反共战略的考虑,美国决定施压荷兰促成印尼独立。最终,在美国和联合国的斡旋下,荷兰被迫与印尼在海牙展开谈判,并于1949年11月2日签署《圆桌协定》(Round Table Conference Agreement),同意是年12月向“印尼联邦共和国”移交主权。

《圆桌协定》的签署意味着独立的“印尼联邦共和国”即将建立,但此时中华人民共和国已成立,中国国民党与印尼政府的关系亦出现逆转,即由此前的印尼政府向中国国民党寻求外交支持,转变为中国国民党争取与印尼政府建立“外交”关系,中国国民党在与印尼的交往中已处于被动地位。印尼政府在海牙谈判期间,已经表露出希望与中国共产党领导的中华人民共和国建立外交关系的意愿。1949年11月,印尼副总统哈达以非正式的方式向媒体透露,“中国共产党承认新印尼联邦,则后者亦承认中国共产党”^⑧。

中国国民党败退台湾后,其“执政”合法性面临严峻挑战,在国际社会的“合法”身份亦出现危

① 《印尼共和国外交部部长给中华民国外交部部长的信函》(“Letter from Minister of the Republic of Indonesia to the Minister of the Republic of China”),1946年5月15日,台湾“国民政府外交部”档案《印尼为了独立问题请我国支持》,档案号:012/0003,台湾“中央研究院”近史所藏。

② 《苏加诺给蒋介石的信函》(“Letter from Sukarno to Chiang Kai Shek”),1946年5月15日,台湾“国民政府外交部”档案《印尼为了独立问题请我国支持》。

③ 朱汇森主编《中华民国史事纪要(1947年7—9月)》,台湾“国史馆”1988年版,第348—349页。

④ 陈鸿瑜《中华民国与东南亚各国外交关系史》,台湾鼎文书局股份有限公司2004年版,第432—435页。

⑤ 哈达是印尼独立斗争时期的领袖人物之一,与苏加诺共同签署《独立宣言》,1945年8月成为印尼共和国副总统,1948—1950年曾在不同政治时期出任印尼总理,还在1949年12月—1950年9月期间兼任印尼外交部部长。

⑥ 瓦赫尤·达雅特米加《慕梭:共和国转角的赤色》(Wahyu Dhyatmika, Musso: Si Merah di Simpang Republik),拉美地亚出版社2011年版,第45—61页。

⑦ 罗伯特·麦克马洪《殖民主义与冷战:美国与印尼独立斗争(1945—1949)》(Robert McMahon, Colonialism and Cold War: The United States and the Struggle for Indonesian Independence, 1945—1949),康奈尔大学出版社1981年版,第244页。

⑧ 《蒋家栋致电“外交部”》,1949年11月20日,台湾“国民政府外交部”档案《庆贺印尼独立及交换使节》,档案号:012.5/0001,台湾“中央研究院”近史所藏。

机。有鉴于此,努力与各国维持或者建立“外交”关系,成为台湾当局对外政策的重心,而实现与印尼“建交”亦是《圆桌协定》签署后其对印尼政策的核心。为实现这一目标,台湾当局主要采取了两方面措施。首先,通过原驻荷属东印度的“领事馆”加强与印尼政府的联系。此前,驻巴达维亚(雅加达旧称)“总领事”蒋家栋多次致电“外交部”,催促台湾当局加快与印尼的“建交”步伐。1949年11月13日,台湾当局在给“欧洲司”的电令中提出,“为争取时间,似应再电蒋总领事尽早密洽印尼当局,探明其对策”^①。显然,由于印尼国内政治环境已经发生重大变动,台湾当局并不清楚印尼新政府的外交立场。

此外,台湾当局积极寻求美国政府的支持。印尼实现独立得益于美国的外交支持,台湾当局希望美国出面阻止印尼与中国建交。1949年11月23日,台湾方面致电“驻美大使”顾维钧,表示“盼密洽美方协助劝阻”^②。顾维钧与美方人员接触后,于12月13日致电台湾方面传达了美国的答复,“印尼与中共彼此承认问题,美方未有所闻,惟美方观察过去苏联中共对印尼方面均乏好评,以情理言,中共承认印尼似应稍缓”^③。这表明,美国政府既不相信中国政府会立即承认印尼,也未获得中国与印尼建交的确切情报,因此拒绝采取任何行动。

尽管未获得美国的支持,台湾当局仍决定自行采取措施抢先与印尼“建交”。1949年12月31日,蒋家栋奉命会见了印尼代理外长穆罕穆德·卢姆(Mohammad Roem),正式提出交换“使节”。蒋家栋提出,“我国即将派遣大使来印尼,希望印尼亦派大使至华”。但卢姆反应冷淡,他一方面否定印尼将与中共建交一说,另一方面又表示要等哈达回国召开内阁会议,才能讨论经费及人选事宜。^④对于卢姆的解释,蒋家栋多有质疑,在后来呈报给“外交部”的电报中,他也指出“此言固属事实,然似亦不无借故拖延之嫌”^⑤。从两人的互动可以看出,印尼政府虽然倾向于与中国建交,但在获得中国政府的承认之前,不愿过早向台湾摊牌,以免在外交上陷入被动。

为摸清印尼政府的真实态度,台湾当局曾与美国政府进行沟通。1950年1月1日,蒋家栋咨询了美国驻印尼大使柯克伦(H. Merle Cochran)。柯克伦认为,与印尼“建交”对台湾当局至关重要,他确信印尼不喜欢共产党,尤其是考虑到苏联在联合国采取的反印尼态度。^⑥与美国大使沟通一周后,台湾方面开始施压印尼政府表明立场。台湾“外交部”向蒋家栋发出三条命令:第一,在与印尼尚未交换“外交使节”前,授予蒋家栋以“外交官”身份,代表台湾当局与印尼进行一切交涉事宜;第二,原驻印尼各“领事馆负责人”应立即换领印尼政府的“领事证书”;第三,交换“使节”一事,请印尼政府速回复。^⑦

不过,台湾当局“抢先建交”之策未能奏效,1950年2月2日哈达给台湾的回信,基本宣告后者“外交”努力的失败。哈达在信中表示,尽管印尼全体人民对独立斗争期间对方给予的帮助深表感激,但是印尼政府认为目前的“现实情况也要考虑”,“考虑到东亚地区复杂的国际形势,现阶段我们

① 《“外交部”致电“欧洲司”》,1949年11月23日,台湾“国民政府外交部”档案《庆贺印尼独立及交换使节》。

② 《“外交部”致电“驻美大使”》,1949年11月23日,台湾“国民政府外交部”档案《庆贺印尼独立及交换使节》。

③ 《“外交部”致电“欧洲司”》,1949年12月13日,台湾“国民政府外交部”档案《庆贺印尼独立及交换使节》。

④ 《吴铁城致电“外交部”》,1949年12月31日,台湾“国民政府外交部”档案《庆贺印尼独立及交换使节》。

⑤ 《吴铁城致电“外交部”》,1950年1月13日,台湾“国民政府外交部”档案《庆贺印尼独立及交换使节》。

⑥ 《吴铁城致电“外交部”》(“Telegram from Wu Tieh-Chang to Ministry of Foreign Affairs”),1950年1月11日,台湾“国民政府外交部”档案《庆贺印尼独立及交换使节》。

⑦ 《“外交部”电令蒋家栋》,1950年1月9日,台湾“国民政府外交部”档案《庆贺印尼独立及交换使节》。

不可能对阁下电报中的建议给予像样的考虑”。他随后又指出,“由于印尼华侨的态度整体上已经适应了中国的主流趋势,这使得印尼政府在制定对整个中国的政策时,必须对此情况给予适当考虑”^①。哈达指出的所谓东亚的“国际形势”和中国的“主流趋势”,毫无疑问是指中国已经成为共产党领导的中华人民共和国,台湾当局已经不具备吸引或者制约印尼的“外交筹码”。哈达的措辞虽然含蓄,但却表露出不愿与台湾当局纠缠之意,且丝毫不隐瞒印尼政府的外交思路,即在处理与台湾当局的关系时,印尼政府是基于实用主义的思路,考虑的是现实政治利益。

二、印尼政府的建交要求与中国政府的反应

哈达在1950年2月给台湾当局的复信,暗示“现阶段”难以与对方“建交”,但也未完全否认“建交”的可能,这种模糊的态度恰恰反映了印尼的策略,即其倾向于与中华人民共和国建交,但仍然处于观望和选择的过程中。早在1950年1月,印尼政府事实上已经向中国政府发出了照会示意建交,并为建交开展了多方面努力,但在中国与印尼建交“尘埃落定”前,台湾当局一直被蒙在鼓里。

1950年1月11日,哈达通过荷兰政府向中国转交了关于印尼独立情况的照会信函,内容包括印尼独立时间、首都信息等。^② 印尼的做法带有明显试探性,哈达政府一方面未明确回绝台湾当局的“建交”请求,另一方面在给中国的信函中未明确提出建交,只以照会的方式暗示希望获得承认。同样是处理与社会主义国家关系,印尼政府就未曾向苏联政府转交照会,而是直接由荷兰政府代其发出,照会直接提出希望苏联承认新的印尼共和国。^③ 但在处理同中国关系时,印尼政府不仅亲自草拟照会,且未直言建交,这说明印尼在处理对华关系时更加谨慎。究其原因,不外乎是由于两百万华侨的存在及其对印尼社会和经济的巨大影响。在不确定中国政府态度的情况下,印尼的做法为自己在外交选择上保留了回旋余地,一旦中国不回应,印尼政府可以另作打算,甚至可以与台湾方面发展关系。

需要指出的是,印尼对华政策虽然表现出一定的特殊性,但仍处于印尼政府处理与社会主义国家关系的框架内。在独立后一年内,印尼政府向包括中、苏在内的多数社会主义国家都发出了建交请求,说明它对社会主义国家的态度基本是一致的,同时也表明哈达政府已经放弃了之前的反共立场。与1948年期间的反共政策不同,印尼独立后再次执政的哈达政府调整了以往对待共产主义的立场。在国内,对印尼共产党采取了宽容政策,允许其正常开展政治活动;^④ 外交上,则避免卷入冷战冲突,拒绝依附于冷战中的任何一方。

印尼政府对共产主义运动的政策转变,主要是由“独立自主”(Independent and Active)的外交定位和国内政治冲突共同作用的结果。1948年9月,哈达对“独立自主”的外交政策做出阐述,提出“印尼不应在国际政治中成为消极的一方,而应扮演积极的角色,自行决定立场……印尼的方针不能

① 《哈达致电叶公超》(“Telegram from Mohammad Hatta to Yeh Kung Chao”),1950年2月2日,台湾“国民政府外交部”档案:《庆贺印尼独立及交换使节》。

② 廉正保、王景堂等主编《解密外交文献——中华人民共和国建交档案(1949—1955)》,中国画报出版社2006年版,第299页。

③ 叶菲莫娃著,吕雪峰译《斯大林和印度尼西亚》,世界知识出版社2016年版,第102页。

④ 阿诺德·C. 布莱克曼《印尼共产主义:一段历史》(Arnold C. Brackman, *Indonesian Communism: A History*) 格林伍德出版社1976年版,第123—124页。

由其他国家的喜好决定”^①。“独立自主”原则获得印尼国民中央委员会批准,成为国家对外政策指导方针。“独立自主”外交政策的提出,源于印尼在殖民时期形成的强烈的反帝反殖民精神以及对外来势力的高度敏感,同时也是为了缓和国内左、右翼政治力量之间的冲突,以平衡各方政治理念,进而推动国家内部的团结统一。正如里萨尔·苏克玛所言,印尼独立后事实上采取的是中立但却亲西方(pro-Western)的路线。为了应对国内对其亲西方政策批评,印尼需要与中国建立外交关系。^②

哈达通过荷兰政府向中国转交的信函,直到1950年2月27日才送达中国外交部,“延误”一个半月之久。信函的落款日期是确定的,但其转交荷兰的时间不得而知,因此无法确定荷兰是否有意拖延转交。按照印尼与荷兰1949年签署的《圆桌协定》,印尼与荷兰将在各自独立外交的基础上保持合作、沟通与协调,同时还明确规定,倘若在一方尚未与某一个国家建交,则允许另一方“优先”(by preference)作为其外交代表开展活动。^③虽然此时荷兰政府尚未与中华人民共和国建交,但滞留中国的前驻华使馆人员具有与中国沟通的便利,印尼通过荷兰转交照会,属于双方国际合作的正常活动。这也说明,印尼与荷兰在与中华人民共和国建交一事上立场一致,因为“优先”只是一种原则,并非法定的外交权力,如果印尼与荷兰存在分歧,印尼完全可以通过别的渠道转交照会。

荷兰政府向中国转交照会前,曾与中方代表就印尼问题有过沟通。1950年2月6日,荷兰前驻华总领事费渊(Jan Vixseboaxse)向中方宣读荷兰政府电文,表示“荷兰政府拟与最近承认中央人民政府为合法政府,并提议此项承认可能与我国承认印尼合众国同时时间。似此,荷兰政府即以我承认印尼为彼承认我之条件”^④。荷兰电文表明,荷兰政府试图通过条件交换,以“承认中华人民共和国”为谈判条件,换取中国对印尼的外交承认。

荷兰政府积极主动推动中国承认印尼,除因《圆桌协定》规定印荷双方应在外交领域合作外,还有两方面因素。首先,荷兰与印尼在与中国建交一事上,存在共同目标。《圆桌协定》生效后,荷兰积极采取措施推动国际社会承认印尼,并主动帮助印尼向各国递交照会,苏联和东欧等社会主义国家都收到了荷兰发出的照会。^⑤新生的印尼是松散的联邦形式,其中包括荷兰扶持的15个傀儡邦,这保障了荷兰在印尼地区控制力的延续,荷兰政府希望这种政治安排得到国际社会的承认。对印尼而言,独立斗争前后,获得国际社会承认是其对外政策的核心目标之一,印尼政府早在1949年底就表示希望与中国政府相互承认。^⑥因此,荷兰政府推动中国与印尼建交,是争取印尼独立地位获得国际社会承认的一部分,荷兰与印尼在此问题上目标与利益一致。

其次,中国官方媒体曾透露中国政府无意承认印尼,这也促使荷兰政府采取措施推动中国政府予以承认。中华人民共和国成立初期,中国政府对新独立的民族主义国家并不认同,仍将其与西方资本主义联系在一起,对印尼的态度亦是如此。《圆桌协定》签署后,《人民日报》公开发文,表示“坚决反对出卖人民利益的海牙协定”,认为《圆桌协定》是“妄图恢复旧殖民统治”,并将苏加诺和哈达

① 阿纳克阿贡《印尼对外政策二十年:1945—1965》(Ide Anak Agung Gde Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy, 1945 - 1965*) 德古意特穆彤出版社1973年版,第26页。

② 里萨尔·苏克玛《印尼与中国:混乱关系的政治》,第22—24页。

③ 《圆桌协定》的相关内容,可参见<http://oppb.org/wp-content/uploads/2015/11/KMB.pdf>,2017年5月3日。

④ 中共中央文献研究室、中央档案馆编《建国以来刘少奇文稿》第1册,中央文献出版社2008年版,第374页。

⑤ 叶菲莫娃著,吕雪峰译《斯大林和印度尼西亚》,第102页。

⑥ 阿纳克阿贡《印尼对外政策二十年:1945—1965》,第29页《蒋家栋致电“外交部”》,1949年11月20日,台湾“国民政府外交部”档案《庆贺印尼独立及交换使节》。

领导的印尼政府称为“新傀儡政府”^①。印尼是通过《圆桌协定》实现独立的,否定该协定就等于否定印尼独立的合法性。有鉴于此,荷兰采取外交措施帮助印尼获得中国政府的承认,是有必要的。

但荷兰政府将中荷关系与中印尼关系“捆绑”的做法并未奏效,中国政府明确表示拒绝。中国国家副主席刘少奇于1950年2月6日做出批示“与荷兰政府建立外交关系,不能附加任何条件,对于荷兰政府的提议不能考虑。中央人民政府对于最近成立的印尼政府,在接获该国文件后,当按照自己的判断采取自己所认为适当的措施。”^②中国政府坚持将两个问题分开处理的做法,使得荷兰以“条件交换”方式迫使中国政府承认印尼的努力以失败告终。刘少奇的指示还表明,中方此时尚未收到哈达的照会信函,所以才会说“在接到该国文件后”。

哈达的照会信函直到1950年2月27日才由费渊转交给中方,中国政府虽然未及时收到信函,但在此之前已有考虑,确切地说是毛泽东已经同斯大林进行过磋商。苏联政府收到印尼建交请求的时间早于中方,荷兰政府正式向印尼移交主权前三天,就代表印尼向苏联发出了建交照会。此时,毛泽东正在莫斯科访问。中国政府的相关文献显示,中苏两国领导人在第二次会谈中讨论过印尼问题。^③

虽然毛泽东和斯大林就印尼问题会谈的具体内容未被记录下来,但有资料表明,两国领导在讨论期间确立了处理印尼问题的立场。1950年1月19日,联共(布)中央通过决议,向斯大林提出了“对成立印度尼西亚联邦共和国的照会不予答复的建议”。然而仅仅六天后,苏联外交部部长维辛斯基(Andrey Vyshinsky)突然改口建议承认印尼的合法地位,并得到斯大林的批准。根据俄国学者叶菲莫娃(Larisa Efimova)的研究,苏联态度的急转是1950年1月22日毛泽东与斯大林举行会谈的结果,在这次会谈上毛泽东成功“劝服”斯大林承认印尼,而正是在这次谈话后维辛斯基改变了对印尼的立场。^④考虑到中苏在国际共运上的分工协定,即中国共产党更多地负责东方的革命,叶菲莫娃的推论有其合理性。中国政府公开的档案也显示,毛泽东曾在1950年1月26日电告刘少奇,指出斯大林曾表示“如印尼政府要求中国政府承认,我们亦可与之建立外交关系”^⑤。这进一步证明,毛泽东与斯大林在第二次会谈中已经确定对印尼的外交立场。

但是否如叶菲莫娃所说,是毛泽东“劝服”斯大林改变了对印尼的态度,值得商榷。从毛泽东在访苏期间表达的观点看,他当时对印度、缅甸以及“另外一些”从属于英美的国家心存顾虑。毛泽东认为,这些国家“承认中国首先是为了保护它们在中国的经济和政治利益,也是为了从事反对新民主制度的破坏活动。它们在美国的领导下企图分裂中国的联合政府,在民族资产阶级中建立第三种势力,并企图借助这股势力消灭民主制度……鉴于上述情况,我们将推迟与承认我国的这些国家交换外交使团”^⑥。毛泽东虽然未点名印尼,但考虑到中国对美国推动的《圆桌协定》的否定态度,印尼应

① 《联大特别政委会讨论印尼问题 乌克兰等代表斥美荷阴谋坚决反对出卖人民的“海牙协定”》,《人民日报》1949年12月10日第4版;《海牙协议恶毒阴谋 剥夺印尼人民自主权利妄图恢复旧殖民地统治》,《人民日报》1949年12月10日第4版;《美荷帝国主义扶植下印尼新傀儡政府组成》,《人民日报》1949年12月23日第4版。

② 廉正保、王景堂等主编《解密外交文献——中华人民共和国建交档案(1949—1955)》,第536页。

③ 中共中央文献研究室编《毛泽东年谱(1949—1976)》第1卷,中央文献出版社2013年版,第63页。

④ 叶菲莫娃著,吕雪峰译《斯大林和印度尼西亚》,第108页。

⑤ 中共中央文献研究室、中央档案馆编《建国以来周恩来文稿》第2册,中央文献出版社2008年版,第27—28页。

⑥ 《科瓦廖夫致电时代林报告:与毛泽东会谈情况》,1950年1月7日,沈志华主编《俄罗斯解密档案选编:中苏关系(1945—1991)》第2卷,东方出版中心2015年版,第220页。

属于“另外一些”的范围。因此,毛泽东“劝服”斯大林改变态度的说法,难以立足。更合理的解释是,斯大林决定承认印尼,而毛泽东遵循了斯大林的主张,所以1950年1月25日苏联承认印尼后,次日毛泽东即电告刘少奇传达了斯大林的意见。

中国政府承认印尼的时间较晚,主要是因为毛泽东于1950年2月17日才动身回国,且中国外交部2月27日才收到哈达的照会信函。在转交照会前后,印尼政府同时通过两方面活动对中国开展外交攻势。首先,派遣印尼共产党附属组织的代表团访问中国。利用各国共产党组织之间的天然联系推动建交,是印尼政府与社会主义国家建立关系时普遍采用的策略。在独立斗争期间,印尼派遣代表团赴苏联、东欧等社会主义国家开展建交谈判时,都有印尼共产党和印尼全国总工会的身影。^① 印尼全国总工会是印尼共产党最重要的附属组织,主要负责开展工人运动。在寻求与中国建交时,印尼政府采取了同样的办法,派印尼全国总工会先行到北京开展铺垫工作。1950年1月,印尼全国总工会代表团赴中国香港访问,其间提出希望访问北京,并明确表示出访目的之一就是“与中国讨论印度尼西亚人民与新中国人民的关系”^②。刘少奇获悉此事后,命令予以热烈欢迎,并要求相关人员协助代表团赴京。^③ 同时,刘少奇致电在苏联的毛泽东通报情况,毛泽东很清楚印尼代表团的意图,他后来也提到,印尼“系以工会名义前来试探”^④。

其次,通过在印尼的爱国华侨推动与中国建交。早在1949年10月,哈达代表印尼在海牙与荷兰谈判期间,就曾向印尼《新报》社长洪渊源透露,准备承认中华人民共和国,同时也希望得到对方的承认。^⑤ 洪渊源是印尼著名华侨领袖,陈嘉庚同月邀请其赴北京,但被洪渊源婉拒,因此无法确认他是否曾将哈达的信息传递给中国政府。除了通过私人关系向中国释放信号外,印尼部分爱国华侨也就承认印尼一事向中国政府发过电报。1950年1月17日,刘少奇在给毛泽东的信中,提到“印尼合众国已有几个华侨团体来电请我承认”^⑥。印尼爱国华侨致电北京寻求建交的行为,背后应有印尼政府的推动,因为“印度尼西亚政府希望华侨能够和政府一样,承认中华人民共和国为中国唯一合法政府”^⑦。

收到哈达信函后,周恩来于1950年3月28日代表中国政府复函哈达。周恩来在函件中明确指出了收悉哈达信函的时间,表示“中华人民共和国政府收到经由费渊先生于二月二十七日转来的阁下一月十一日的公函”,随后提出“鉴于来函所述,中华人民共和国中央人民政府表示愿在平等、互利及互相尊重领土主权的基础上,与印尼合众共和国政府建立中华人民共和国与印尼合众共和国之间的正常的外交关系”^⑧。周恩来复函由印度政府转交给印尼,未经荷兰之手。

周恩来答复印尼建交时,台湾当局驻原荷属东印度的“使馆”人员仍滞留在印尼,但中国和印

① 叶菲莫娃著,吕雪峰译《斯大林和印度尼西亚》,第48—50页;阿诺德·C. 布莱克曼《印尼共产主义:一段历史》,第75页;威拉德·A. 汉纳《一场铁幕之下的短程旅行》(Willard A. Hanna, *An Indonesian Excursion behind the Iron Curtain*) 美国大学工作人员协会1956年版,第3页。

② 中共中央文献研究室、中央档案馆编《建国以来刘少奇文稿》第1册,第396页。

③ 中共中央文献研究室、中央档案馆编《建国以来刘少奇文稿》第1册,第394页。

④ 中共中央文献研究室、中央档案馆编《建国以来周恩来文稿》第2册,第28页。

⑤ 洪渊源著,梁英明译《洪渊源自传》,中国华侨出版公司1989年版,第184页。

⑥ 中共中央文献研究室、中央档案馆编《建国以来刘少奇文稿》第1册,第427页。

⑦ 洪渊源著,梁英明译《洪渊源自传》,第192页。

⑧ 廉正保、王景堂等主编《解密外交文献:中华人民共和国建交档案(1949—1955)》,第300页。

尼双方也还未讨论印尼与台湾“断交”一事,这显然有违中国政府的建交原则。在缅甸、印度政府寻求与中华人民共和国建交时,毛泽东就已明确中国与“一切资本主义国家”谈判建交的原则,即要同中国国民党断绝“外交关系”和派遣代表赴京商谈。^①而中方仅通过照会就同意与印尼建交,说明中方已经获悉或者确认印尼对台湾方面的立场。1950年3月27日,荷兰政府经费渊向中国外交部表示,荷兰愿与中国建立邦交,并已与中国国民党集团断绝“外交”关系。^②荷兰表态次日,周恩来即回信表示愿与印尼建交。虽然无法确定荷兰是否私下向中方传达过印尼的立场,但由于荷兰与印尼对华立场一致,荷兰宣布与台湾“断交”的做法,意味着印尼也会采取同样的方式。中国政府虽然在外交形式上坚持将荷兰问题与印尼问题分开处理,但未就与台湾“断交”一事再另行与印尼政府谈判。

需要进一步解释的是,美国学者莫金戈认为,中国政府“拖延”至3月28日才答复印尼,是因为印尼尚未与台湾当局撇清关系。^③但是,台湾方面解密的“外交部”档案推翻了这一论断。档案显示,哈达政府在4月以前从未通知台湾方面,要求其撤离“领事馆”。台湾方面收到“撤馆”通知的时间是4月6日,当天哈达召见台湾驻印尼“总领事”蒋家栋,当被问及维持“领事馆”原状一事时,哈达明确表示“当然取消”^④。这是印尼政府首次对台湾当局给予明确答复,而在此之前,印尼政府虽然不愿承认台湾“领事馆”的合法地位,但却曾明确表示“领事馆仍可暂照维持现状,执行职务”^⑤。这进一步证明了印尼处理对华关系的审慎态度与灵活策略,印尼政府一直等到中国同意建交后,才正式通知台湾当局撤离遗留的“领事馆”。

哈达政府收到周恩来复函后,于4月4日宣布接受中国政府的承认,并提出双方互换使节。^⑥中国外交部收到哈达政府接受承认之照会的时间是1950年4月13日,哈达除表达欢迎建交外,进一步提出“欢迎互换外交使节”,以促进两国之间的“了解和友好往来”^⑦。至此,中华人民共和国与印尼联邦共和国正式建立外交关系。

三、中国与印尼外交关系正常化的曲折过程

中国和印尼双方同意建交后,两国政府对建交的后续事宜都表现得积极主动。1950年5月31日,周恩来复电表示接受两国交换外交使节,提议两国互派大使。互派大使就意味着建立大使级外交关系,对此哈达在6月9日给予了积极回应,表示印尼政府亦认为“两国的外交关系应为大使格”,并同意中国政府任命王任叔为驻印尼大使。但哈达同时指出,“一俟我政府准备妥当,当将被任命为

① 《罗申与毛泽东会谈纪要:与印度、缅甸建交问题》,沈志华主编《俄罗斯解密档案选编:中苏关系(1945—1991)》第2卷,第207—208页。

② 宋恩繁、黎家松主编《中华人民共和国外交大事记》第1卷,世界知识出版社1997年版,第27页。

③ 大卫·莫金戈《中国对印尼政策,1949—1967》,第88—89页。

④ 《蒋家栋致电“外交部”》,1950年4月6日,台湾“国民政府外交部”档案《印尼与中共建交后我驻印尼各领馆停闭》,档案号:010.11/0002,台湾“中央研究院”近史所藏。

⑤ 《“外交部”致电行政院》,1950年4月9日,台湾“国民政府外交部”档案《印尼与中共建交后我驻印尼各领馆停闭》。

⑥ 《撤回驻印尼各领事报告》,1950年4月11日,台湾“国民政府外交部”档案《中荷使馆升格:驻荷兰及印尼各馆暨应变;荷承认中共伪政权后我驻荷使馆关闭》,档案号:310.11/0001,台湾“中央研究院”近史所藏。

⑦ 廉正保、王景堂等主编《解密外交文献:中华人民共和国建交档案(1949—1955)》,第301页。

印尼驻北京大使姓名提请贵政府同意”^①。哈达的答复意味着,印尼暂时无法派遣驻华大使,而恰恰是在互派大使这一环节,中国与印尼之间出现了问题。

中国与印尼建交后,中方迅速选定王任叔为驻雅加达首任大使。王任叔笔名“巴人”,1925年加入中国共产党,后辗转在中国香港、新加坡和印尼等地从事革命工作,1947年被荷兰政府驱逐出境,回到中国。^②王任叔的任命建议,是由印尼政府提出的。中国与印尼建交后,苏加诺向周恩来提出希望选派王任叔担任中国驻印尼大使,随后获中国政府同意。^③1950年8月14日,王任叔在印尼总统府正式向苏加诺递交国书,成为中华人民共和国成立初期中国政府外派的少数文人大使之一。

与中国政府积极派遣大使的举动相比,印尼的反应显得较为“懈怠”,迟迟未任命驻华大使,导致两国关系处于一种“不对等”的状态。印尼政府虽主动提出建交,却对社会主义国家存有戒心。在与苏联、波兰等国建交后,印尼都以各种理由推迟派遣大使,对中国也不例外。建交后,印尼政府与中国刻意保持距离。中国在雅加达的大使馆建立后,印尼直到1950年11月17日才任命伊沙玛蒂(Isak Mahdi)为驻华临时代办。^④与此同时,对于中国政府提出的在印尼增加领馆一事,印尼政府百般拖延,表示要“等待华侨人数登记完毕,才肯决定”^⑤。但实际上,主要原因是印尼部分政治势力对共产主义持疑惧态度。印尼国会外交委员会主席覃文南公开表示,因“共产主义的本质,所以仍抱观望态度”^⑥。甚至印尼总统苏加诺也怀疑华侨中的共产党人“通过上海和驻雅加达大使提供的黄金,资助泗水和其他地区的肇事者”,甚至还极力搜集中国干涉其内政的证据。^⑦

苏加诺总统对中国不信任的背后,是印尼国内强大的反共势力。印尼独立后,印尼共产党虽然重新恢复政治活动,但马斯友美党(Masumi)、伊斯兰教士联合会(Nahdlatul Ulama)两个伊斯兰政党奉行坚决的反共政策,并且长期在议会中占据优势,哈达之后的两届内阁都是由马斯友美党人主导的联合内阁。出于维护政党合作的考虑,印尼政府在处理对华关系时必须考虑反共政党带来的政治压力。1950年9月上台的纳席尔(Mohammed Natsir)组阁时就曾因席位分配问题一度陷入僵局,联合内阁成立后,仅马斯友美党人就占据了包括外交部部长在内的四个职位。纳席尔之后的苏基曼(Sukiman Wirjosandjojo)政府,虽然也表示要“为了和平而采取独立和独立的外交政策”^⑧,但在内阁安排方面也存在与前任类似的情况。在新组建的内阁中,外交部部长的职务再次被马斯友美党人垄断,而两个伊斯兰政党共占据五个内阁职位,优势明显。反共力量在印尼政治舞台占据主导地位,严重影响了印尼与中国等社会主义国家关系的正常发展。

除此之外,对美国的过度依赖也直接干扰了中国与印尼关系的正常发展。印尼的独立是依靠美国的支持实现的,1950年前后又先后接受了美国提供的4000万美元援助和1亿美元贷款。^⑨除国内

① 廉正保、王景堂等主编《解密外交文献: 中华人民共和国建交档案(1949—1955)》,第303—304页。

② 伍英光、林克胜等主编《忘不了的岁月》,世界知识出版社2003年版,第77—75、149—154页。

③ 李卓辉《印华写作精英奋斗风雨人生》,印尼联通书局出版社2010年版,第13页。

④ 廉正保、王景堂等主编《解密外交文献: 中华人民共和国建交档案(1949—1955)》,第309页。

⑤ 《印尼不应拖延我设领馆问题》,《苏门答腊民报》1950年11月19日第1版。

⑥ 《覃文南一再空谈·关于设立领馆问题》,《苏门答腊民报》1951年2月20日第2版。

⑦ 《美国对外关系文件集,1950年》(Foreign Relations of the United States, 1950)第6卷,美国政府印刷局1976年版,第1096—1098页。

⑧ 《国家内阁》(“The National Cabinet”),《印尼评论》(Indonesian Review)第1卷,1950年第3期,第165页。《印尼评论》是印尼独立初期在本土发行一份综合介绍印尼信息的杂志,现部分散存于印尼国家图书馆。

⑨ 《美国对外关系文件集,1950年》第6卷,第1011—1016页。

经济发展外,印尼在外交领域也多次依赖美国的支持。在西伊里安(West Irian)领土争端^①中,荷兰拒绝移交该地区的主权,印尼政府希望美国政府向荷兰施压,帮助其收复西伊里安,完成国家统一。在加入联合国问题上,美国阻止台湾当局在安理会投反对票,印尼才顺利成为联合国的一员。^②过度依赖美国的后果是,印尼政府尽管不愿放弃“独立自主”的外交姿态,但在实际行动上却不得不适当向美国靠拢,这一点在其对华关系上得到了充分体现。

首先,朝鲜战争期间印尼政府被迫追随美国实施对华战略物资禁运。印尼政府在朝鲜战争中保持中立,拒绝联合国军的军舰在印尼港口进行补给和维修。^③但在对华战略物资禁运上,印尼因美国的外交压力被迫做出让步。印尼政府曾考虑投票反对实施对华禁运,在国会中负责外交事务的覃文南曾表态,“作为一个执行独立外交政策的印尼,必须将原料卖给中华人民共和国”^④。但在联合国投票表决前三天,美国国务卿迪安·艾奇逊(Dean Acheson)与美国驻印尼大使科克伦轮番对印尼政府官员进行“劝服”。次日,印尼外长苏巴约(Ahmad Subardjo)的态度即出现明显转变,表示如果决议最终通过,印尼将服从禁运决议。^⑤结果正式投票时,印尼选择了弃权票。由于对华禁运的决议最终获得通过,印尼也成为对华实施战略物资禁运的43个国家之一。

其次,为迎合美国在亚洲的反共战略,尤其是美台特殊关系,印尼政府在国内打压亲共的爱国华侨。1951年8月,印尼政府未宣布明确理由即对左翼人士进行抓捕,1.5万无辜者被捕入狱。^⑥在这次反共浪潮前后,包括报业人员在内的左翼华人遭到政府迫害,印尼华文报纸《生活报》主笔王纪元被驱逐出境,《生活报》社长黄周规、《生活周报》主编郑楚耘等被捕入狱。^⑦王纪元被俘后,中国驻印尼大使馆曾多次派人交涉,但未能抑制印尼的反华活动。1951年10月,印尼国内还发生了检察官起诉亲华的华文报刊的事件。1951年10月3日,印尼《生活报》、《新报》和《民主日报》全文刊登了中国华侨事务委员会主席何香凝的国庆广播词,内容包括中华人民共和国成立后取得的成就,以及对蒋介石集团的抨击,她鼓励华侨“揭穿蒋匪帮的一切卖国害侨的罪行”。结果这三家报刊遭到起诉,理由是它们在印尼本土与台湾当局开展舆论斗争,影响了印尼的“秩序和安宁”^⑧。

中国与印尼建交后,两国关系却陷入“建而不交”的尴尬局面,这是中国政府不愿看到的结果。在1951年中国确立的外交方针中,印尼被中国政府视为要“保持友好关系”的第一类资本主义国家。这类国家包括印尼、缅甸、印度和阿拉伯联盟国家,以及曾经或者仍旧依赖帝国主义的其他国家。这些国家在一些场合支持中国,中国政府希望他们“为我所用,同时进一步加剧他们与帝国主义宗主国

① 西伊里安主要位于新几内亚岛的西半部分,按照《圆桌协定》荷兰将在1951年以前与印尼协商解决该地区的归属,但荷兰政府却以人口、文化等方面的差异为由,拒绝向印尼移交主权。关于争端的具体情况,可参见高艳杰《肯尼迪政府与印(尼)荷西伊里安领土争端的和平解决(1961—1962)》,《南洋问题研究》2011年第4期。

② 《美国对外关系文件集,1950年》第6卷,第1066—1069页。

③ 理查德·梅森《美国、冷战与中印尼关系,1950—1955》(Richard Mason, “The United States, the Cold War and Indonesia—People’s Republic of China Relations, 1950—1955”),《亚洲人文学刊》(Kemanusiaan)第23卷,2016年第1期,第1—20页。

④ 《覃文南一再空谈·关于设立领馆问题》,《苏门答腊民报》1951年2月20日第2版。

⑤ 《美国对外关系文件集,1951年》(Foreign Relations of the United States, 1951)第6卷,美国政府印刷局1977年版,第656页。

⑥ 许天堂著,周南京译《政治漩涡中的华人》,香港社会科学出版社2004年版,第625页。

⑦ 《椰城当局采取迅速行动逮捕企图暴乱的不法分子》,《诚报》1951年8月18日第2版,《生活文化基金会通讯》2014年第1期,第15页。

⑧ 《关于1952年2月印尼最高监察厅起诉《生活报》的有关资料》,《生活文化基金会通讯》2014年第1期。

之间存在的矛盾”^①。

与中国政府希望“保持友好关系”的态度相比,印尼政府的姿态显得并不友好。1951年中期以后,中国与印尼之间的问题日益增多,甚至出现了印尼政府拒绝中国外交人员入境的情况。1951年7月26日,中国驻雅加达总领事何英和驻其他领馆的职员等19人,乘船前往雅加达。次日,印尼外交部突然通知中国驻印尼大使馆,只准持有外交护照的何英总领事等3人上岸,拒绝其余16人入境。^② 印尼外交部宣称,“不准他们登陆,系因政府对他们到达‘未先’得到通知,这批人员大都是翻译员及行政人员”^③。印尼政府此举是对中国存在猜疑的集中体现,但同时也是在展示一种反华姿态。美国政府也不断向印尼政府灌输反华思想,美国驻印尼大使科克伦曾“提醒”苏加诺,要警惕中国大使馆利用印尼的两百万华侨作掩护从事非法活动。^④

1951年11月,中国政府决定召回驻印尼大使王任叔,中国与印尼关系的前景更加暗淡。王任叔被召回,不排除是中国政府摆出的外交姿态。由于印尼在建交一年多以后仍未派遣驻华大使,且对华态度不友好,因此中国召回大使以示不满,也在情理之中。1952年1月,王任叔被召回国后,由钟庆发参赞担任中国驻雅加达大使馆临时代办,双方外交关系事实上降至“代办”级别。

中国与印尼关系出现倒退后,印尼苏基曼政府继续追随美国的反共路线。为进一步获得美国的援助,苏基曼政府在1952年初与美国秘密签署《科克伦—苏巴多协定》(Cochran-Subarjo Agreement),该协定是在美国《1951年共同援助防卫管制法》(Mutual Defense Assistance Control Act of 1951)框架下签署的。^⑤ 按照法案规定,受援国须确保援助不仅用于维护本国防务,同时要致力于巩固整个自由世界的防务力量。协定的签署意味着印尼放弃“独立自主”的外交原则,与美国结成了事实上的军事同盟关系。但该协定内容被公开后,因国会的反对未能获得批准,苏基曼政府也被迫下台。《科克伦—苏巴多协定》的天折证明,“独立自主”的外交政策在印尼具有根深蒂固的政治基础,尽管印尼在经济、外交方面都严重依赖美国,但大多数印尼人仍然不能接受公开与美国结盟。

美国与印尼结盟失败,意外地为中国与印尼关系的改善提供了契机。鉴于国内出现压倒性的质疑声,苏基曼政府一方面否认已经在军事协定上签字,另一方面在新公布的1952年外交计划中,增加了与社会主义国家关系的分量。1952年2月,印尼政府宣称,驻苏联和中国大使的人选已经确定,驻北京大使派出后,伊沙玛蒂代办将被调回国任职。^⑥ 与此同时,印尼政府还决定加强与社会主义国家的经贸关系,派遣观察团参加在莫斯科举行的国际经济会议。^⑦ 由于亲美政策导致的来自国内的巨大政治压力,苏基曼政府不得不通过发展与社会主义国家的友好关系,来彰显对“独立自主”原则的坚持,避免被反对者进一步抨击。

但是苏基曼政府的补救措施未能扭转其倒台的命运,由韦洛坡(Wilopo)领导的联合内阁于1952

① 《罗申与周恩来谈话纪要:朝鲜战争前景及中国政治形势》,1951年7月24日,沈志华主编《俄罗斯解密档案选编:中苏关系(1945—1991)》第3卷,东方出版中心2015年版,第376—378页。

② 《印尼政府表示不准十六名中共领馆人员登陆》,《诚报》1951年7月28日第2版。

③ 《印尼拒发我官员登岸证 王任叔大使提出抗议》,《黎明报》1951年7月27日第4版。

④ 《美国对外关系文件集,1950年》第6卷,第1054—1057页。

⑤ 保罗·E·加德纳《共同的希望、不同的恐惧:美国 and 印尼关系五十年》(Paul E. Gardner, *Shared Hopes, Separate Fears: Fifty Years of U. S. - Indonesian Relations*),西景出版社1997年版,第107—109页。

⑥ 《印尼本年外交计划 开设驻中苏两使馆》,《生活报》1952年2月9日第4版。

⑦ 《印尼经委会主席称:参加苏京经济会议意义重大》,《黎明报》1952年3月19日第4版。

年4月上台。韦洛坡政府再次强调,不愿卷入冷战冲突,表示要“极力设法使印尼不致为足以将印尼拉进任何正在有矛盾的集团的问题所约束”^①。韦洛坡执政时期,中国与印尼关系并无实质进展,但已表现出改善的迹象。新政府上台次月,印尼外长慕加多(Moekarto Notowidigdo)即在国会的报告中明确表示,“在实行积极的独立自主的外交政策中,亦亟须与苏联及中华人民共和国有良好的关系。为此政府迅将在莫斯科设置外交代表,同时并派大使前往北京”^②。印尼政府的表态再次证明,印尼与中国关系是其处理与社会主义国家关系的一部分。1952年7月,印尼政府表示向北京派遣大使一事“原则上已获同意”^③。1953年1月下旬,印尼政府向媒体宣布,决定派遣情报部部长莫诺努图(Arnold Mononutu)出任驻北京大使。^④但至韦洛坡下台,印尼政府向中国派遣大使的工作并未完成。

中国与印尼互派大使,直到阿里(Ali Sastroamidjojo)上台后才得以实现。1953年7月,左翼民族主义者阿里出任印尼总理,开始对外交政策进行调整。阿里在“独立自主”的基础上,提出要实行“不结盟”的外交政策,强调不与任何集团结盟的立场。^⑤阿里政府努力摆脱印尼以往的亲美姿态,努力发展与社会主义国家的关系,这为中国与印尼“建而不交”状态的结束创造了前提。另外,此时印尼国内面临严峻的经济问题,也促使其主动改善与中国关系。朝鲜战争期间,印尼依靠向联合国军出口橡胶、石油等战略资源,取得了短暂的经济繁荣,橡胶贸易的世界份额一度高达51.9%。^⑥但从1952年开始,印尼的橡胶出口量不断下降,印尼政府的禁运政策也因此承受着巨大政治压力。为此,韦洛坡政府不得不在国会的答辩中强调,“正努力设法消弭一切因禁运引起的困难”^⑦。而印尼政府就业事务部部长苏洛梭(R. P. Soeroso)直接在国际场合抨击美国的禁运政策,呼吁与中国发展贸易。^⑧显然,扩大对外贸易是印尼政府必须要考虑的现实利益问题,也是其改善对华关系的重要驱动力之一。

印尼外交政策的调整,恰逢中国政府酝酿“和平统一战线政策”之时。朝鲜战争后国际政治环境的变化,促使中国政府主动加强与民族主义国家的关系。中国政府认为,民族主义国家虽然属于资本主义世界,但它们不参加战争并要求中立是有可能的,而东南亚国家与帝国主义有矛盾,应当争取其在战争中保持中立,在和平时期同帝国主义保持距离。^⑨与此同时,中国也考虑通过发展与印尼的关系,摆脱外交孤立。1953年初,针对中国与印尼之间的物品交换问题,周恩来曾表示,“对印度尼西亚以大米换橡胶的合同已签,数量虽少,但对打破帝国主义的封锁是有利的”^⑩。

印尼与中国双方对外政策的调整,在两国关系的改善上立即得到体现。1953年8月31日,印尼政府正式告知中国政府,已任命莫诺努图为驻华特命全权大使。同年10月28日,莫诺努图拜见毛

① 《韦洛坡总理向国会报告之内阁施政纲领大要》,《生活报》1952年5月20日第4版。

② 《慕加多外长在国会报告印尼外交政策》,《新报》1952年5月12日第3版。

③ 《印尼派大使驻北京原则通过遴选人才》,《黎明报》1952年7月3日第4版。

④ 《印尼驻北京大使经决定莫诺努图》,《生活报》1953年2月22日第4版。

⑤ 阿里·沙斯特罗阿米佐约著,周高塔译《我的历程》,世界知识出版社1983年版,第164—165页。

⑥ 卢素春《美国与印尼关系,1953—1961》(Soo Chun Lu, *United States Relations with Indonesia, 1953 - 1961*),俄亥俄大学历史系博士学位论文,1997年,第32页。

⑦ 《内阁今午再答辩》,《新报》1952年6月19日第3版。

⑧ 《出席亚太区和会之印尼代表苏洛梭提三点建议》,《生活报》1952年10月9日第4版。

⑨ 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编《周恩来外交文选》,中央文献出版社1990年版,第52—54页。

⑩ 中共中央文献研究室编《周恩来年谱》上册,中央文献出版社1997年版,第182页。

泽东并递交国书。^① 在与中国建交两年半后,印尼向中国释放出积极信号,完成了首任驻华大使的任命和派遣。莫诺努图赴北京后次月,印尼即与中国签署第一个双边贸易协定。1954年11月2日,印尼与中国对敏感的华侨双重国籍问题展开初步谈判。^② 其中,双边贸易协定列出的商品清单中,包含禁运政策规定的橡胶等战略物资,就连一向反共的马斯友美党也表示,这是阿里政府“勇敢而明确”的行动。^③ 这充分表明,现实经济利益的需要压倒了部分政治势力对共产主义的疑虑和排斥。不仅如此,印尼政府还积极响应缅甸总理吴努的倡议,支持中华人民共和国参加筹划中的亚非会议。

1954年,中国对外政策亦出现微调,积极倡导和平共处,为中国与印尼关系的进一步改善创造了有利条件。周恩来在访问印度期间明确表示,和平共处五项原则适用于亚洲的其他国家以及世界上所有国家。^④ 在同年7月7日召开的中共中央政治局扩大会议上,毛泽东提出,中国要“走出去”发展与“中间地带”国家的关系,指导方针就是“和平共处”。次日,毛泽东进一步指出,中国外交全面发展的指导方针就是“国际和平统一战线”^⑤。中国政府外交思路的变化,使得中国对印度支那、缅甸和马来亚等国的政策随之调整,中国与印尼关系也因此受益。随着印尼持续释放友好信号,如积极支持中国进入联合国、呼吁联合国取消对华禁运等,中国政府在召回大使一年多后,终于在1954年9月21日任命黄镇出任第二任驻印尼大使。11月29日,黄镇大使在独立宫向苏加诺总统递交国书。^⑥ 至此,中国与印尼之间“建而不交”的非正常外交状态正式宣告结束。

结 语

中华人民共和国与印尼外交关系的建立,并非仅仅是双方互动的产物。台湾当局的活动以及美国的影响,使得中国与印尼建交的过程超出了双边范围。由于自身“国际”地位、政权合法性都面临严重危机,台湾当局在争取与印尼“建交”上已处于全面被动的境地。印尼选择与中华人民共和国建交,既顺应了亚洲局势的发展趋势,又可避免与一个强大的邻国对立,同时还有助于平衡国内左、右翼势力之间的冲突,这完全符合印尼的国家利益。印尼外交带有明显的实用主义和灵活性,这在印尼“拖延”通知台湾“撤馆”和1950年2月哈达给台湾的复信中得到了充分体现。

中国与印尼建交后,印尼刻意与中国保持距离,导致双方陷入“建而不交”的特殊状态,直到1954年才真正实现关系正常化。在此过程中,主导印尼对华政策的关键因素主要有两个方面。首先,印尼部分政治精英对中国的“疑惧”态度。这部分群体以马斯友美党人最具代表性,他们在印尼社会中拥有广泛影响力,通常把华侨与共产党联系在一起,因此在1951年苏基曼政府的反共活动中,受到迫害的人士包括很多亲华的华侨领袖,还有此后的中国外交人员被限制入境事件,也是印尼对中国“疑惧”的集中体现。这种“疑惧”态度一方面导致中国与印尼关系频繁波动,另一方面也使

① 廉正保、王景堂等主编《解密外交文献: 中华人民共和国建交档案(1949—1955)》,第310、313页。

② 《刘少奇主席访问印尼参考资料: 中国印尼两国关系大事记》,1963年3月31日,中国外交部档案馆,档案号: 203-00468-01。

③ 《中印贸易协定生效 各党各派均表支持》,《新报》1954年1月19日第3版。

④ 《中华人民共和国对外关系文件集(1949—1950)》第3集,世界知识出版社1957年版,第110—111页。

⑤ 牛军《重建“中间地带”: 中国亚洲政策的缘起(1949—1955年)》,《国际政治研究》2012年第2期。

⑥ 范中汇、刘海风《将军、外交家、艺术家: 黄镇传》,中央文献出版社2007年版,第353页;朱洪《将军·外交家: 黄镇》,湖北人民出版社2006年版,第153页。

得印尼面临巨大压力,不愿与中国成为敌对关系。因此,印尼对华政策始终存在一条清晰的“底线”,即“疏远”,而非与中国“对立”。不仅在两国建交初期如此,整个冷战时期亦是如此。一个明显例证就是,1967年中国与印尼断交后,印尼外交部一直声称双方关系只是“冷冻”,而非断交,同时再次拒绝了台湾当局提出的“建交”请求,避免迁怒于中国。

其次,印尼对“独立自主”外交原则的坚持。中华人民共和国成立初期,印尼在内政外交方面过于依赖美国的支持,导致其在对华政策上不可避免地要适当迎合美国的反共战略,接连采取了有损对华关系的举动。美国政府也在幕后不断敦促印尼领导人对中国保持警惕,干扰了中国与印尼关系的正常发展。但“独立自主”原则的存在,决定了印尼对美国的依赖是有底线的。长期遭受殖民统治的历史经历,使得印尼无法接受对任何大国的依附,因此印尼不会完全追随美国的对华遏制政策,更不会彻底“倒向”美国。也正是这条底线,为后期中国与印尼关系的正常发展提供了可能性和外交空间。

相比频繁变化的印尼对华政策,中国对印尼的外交政策较为稳定。这种稳定性,是由两方面因素决定的。首先,是中国作为区域大国的国际地位。尽管在联合国的合法席位彼时仍被台湾当局占据,但中华人民共和国毫无疑问是亚洲地区的大国,并且在印尼有超过两百万华侨,中国对印尼的内政外交具有重要影响力。相反,印尼对中国的影响较弱,至少在中苏分裂前,印尼在中国对外战略中的地位非常有限,中国政府无须对印尼事务过于敏感,动辄改变政策方针。其次,是中国政府对外政策的理念以及对民族主义国家的认识。从中华人民共和国成立时毛泽东宣布愿意在平等、互利和互相尊重领土主权等原则基础上与任何外国政府建立外交关系,到1951年中国政府将印尼列入需要“保持友好关系”的第一类资本主义国家,再到后来的“国际和平统一战线”,中国对印尼政策的外交框架和指导思想虽然不断调整,却保持着高度延续性和统一性,未出现突然中断和颠覆性变化。就政策性的角度而言,由于中国长期保持对印尼友好态度,因此,1950年后中国与印尼之间非正常的外交状态,主要是由印尼的政策摆动造成的。1953年后,随着印尼积极改善对华关系和中方的积极回应,中国与印尼关系迅速实现正常化。

[本文作者高艳杰,厦门大学南洋研究院副教授。]

(责任编辑:李冉)

SUMMARIES OF ARTICLES

Gao Yanjie ,*Diplomatic Relations in Name Only: The Sino-Indonesian Relations during the Early Stage of the Cold War (1949 – 1954)*

Without any bilateral negotiations , Indonesia became the first nationalist country which directly established the diplomatic relations with the People’ s Republic of China. Nonetheless , after the establishment of the diplomatic relations , the Sino-Indonesian relationship went through a complicated process to realize its normalization. The relation with China was a part of Indonesian foreign policies toward all the communist countries. However , the Sino-Indonesian relations had some differences from Indonesia’ s relations with other communist countries because of the existence of Kuomintang and its authorities in Taiwan. Around the period of the Independence of Indonesia , the Taiwan authorities made efforts to establish relations with the Indonesian government. Considering its interests of realpolitik , Jakarta eventually decided to turn to the new-born China and received the positive response from the latter. However , under the influence of its domestic political environment and the anti-communism strategies of the U. S. , the Indonesian government kept distance with China deliberately , delaying dispatching its ambassador to Beijing and taking activities which damaged the bilateral friendship between Indonesia and China. With the adjustment of Indonesia’ s foreign policy from 1953 to 1954 , the ambassadors were dispatched mutually between China and Indonesia , and the Sino-Indonesian diplomatic relations realized normalization gradually.

Zhang An and Li Jingxuan ,*An Attempt to Open Up the ‘Silk Road’ in the Air: The Negotiation Related to China-Afghanistan Air Transportation Linkages in the 1950s*

In the 1950s , Afghanistan put forward the issue of air transportation linkages to China initiatively by many subjective and objective , historical and realistic factors. Facing the Afghanistan’ s proactive attitude , China once supported to build the air transportation linkages between China and Afghanistan. The Ministry of Foreign Affairs of the People’ s Republic of China not only asked the Chinese Embassy in Afghanistan to collect and investigate the relevant information on Afghan civil aviation and communicate with the related Afghan authorities , but discussed this issue with the Chinese Ministry of Transport several times. However , after careful consideration , China finally refused that request of direct flights because of the restrictions imposed by objective conditions of China’ s aviation and the situation of the international Cold War. The failure of this negotiation shows that Afghanistan was only