

在不信任中合作：印尼对华外交政策行为解读

——新古典现实主义视角

[新加坡] 兰诺德·C. 塞巴斯蒂安 [印尼] 埃米尔扎·阿迪·赛伦德拉

内容提要：多年来，印尼和中国在双边关系中很好地保持了一种平衡状态，用实用主义策略平衡威胁认知，达成政策目标。不过，双方的实用主义仍有细微差别。尤其是在印尼方面，大量的否决者（Veto Players）和政治体制中的制衡设计，限制着印尼与中国发展更为紧密的关系。否决者还推动印尼采取更多元化的政策，虽然多元化政策也是毁誉参半，但都反对太过依赖中国投资。本文从新古典现实主义视角对中国和印尼关系进行研究，考察国内政治对外交政策的影响。本文意图概括出中国和印尼的关系模式，希望能通过关注高层官员的个人观点，展示印尼精英在对华威胁认知上的差异。若精英间无法就此问题达成共识，印尼对华采取更具进攻性的制衡行为便会受到制约。上述论断相当程度上支持了兰德·施韦勒（Randall Schweller）“没有应答的威胁”理论。

关键词：印尼 对华政策 不信任 合作 实用主义

背景

印尼和中国在互不信任中维持着合作。多年来，双方都能在两国间高度的威

[新加坡] 兰诺德·C. 塞巴斯蒂安（Leonard C. Sebastian）新加坡南洋理工大学拉惹勒南国际研究院印尼项目负责人，并在澳大利亚国防军学院（ADFA）、新南威尔士大学任客座教授；[印尼] 埃米尔扎·阿迪·赛伦德拉（Emirza Adi Syailendra）亦供职于新加坡南洋理工大学拉惹勒南国际研究院，任国防与战略研究所（印尼项目）研究员。两位作者感谢北京大学国际关系学院于铁军副教授和新加坡南洋理工大学人文和社会科学学院周陶沫助理教授对本文写作的鼓励，文责由两位作者负责。

胁认知和实现特定目标的实用主义需求间找到平衡。2016年3月19日,中国海警阻止印尼海洋和渔业监测特遣队(Maritime and Fisheries Monitoring Task Force)抓捕在印尼专属经济区捕鱼的中国渔船“桂北渔10078(Kway Fey)”,使两国关系白热化。在中国渔船被拖往纳土纳群岛的过程中,中国海警船干预并解救了被扣押的渔船,但印尼仍拘留了8名船员。尽管如此,为维护两国间的友好关系,尤其是印尼方面考虑到正在积极吸引中国投资,两国政府最终对此还是采取了模糊立场。¹ 20世纪70年代中美重新接近后,印尼外交部便看到了对华采取更具建设性政策的价值,但这个看法在印尼军方受阻,军方认为中国是潜在威胁。但即便对华整体上仍抱负面情绪,苏哈托总统还是决定恢复和北京的关系。² 苏哈托总统于1998年5月辞职后,虽时有紧张,印尼和中国仍然维持着战略模糊,并基于实用主义考量而继续维持现状。

如果依据现实主义学派的均势理论,面对国家利益的直接威胁,印尼应采取对华制衡战略。如肯尼思·沃尔兹所论述,如果实力稍逊国家有选择权,它们将会倾向于制衡或与处于类似地位的国家结盟以对抗威胁。³ 自佐科总统提出印尼将转型为“全球海上支点”(Poros Maritim Dunia, 英文为 Global Maritime Fulcrum, GMF)的外交政策学说并强调该学说的关键支柱之一是要维护其海洋边疆之主权时,⁴ 这点就显得更为正确了。制衡之外,国际理论家们认为面对崛起国,实力稍逊国家可采取的另一战略便是与更强的对手结盟,即“追随强者”。⁵ 可是,我们并不能将上述理念直接套用于东南亚。学者之间有一个共识,即很难按照制衡还是“追随强者”对东南亚国家进行分类。⁶ 因此,分析东南亚的内在动力需要一种能重视本地区国家复杂行为的理论。要分析这一案例,新古典现实主义有很大优势,因为它能将国内因素纳入外交政策分析之中。⁷

1 Leo Suryadinata, "Did the Natuna Incident Shake Indonesia-China Relations?" *ISEAS Perspective*, April 26, 2016, https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2016_19.pdf, 2017年7月30日登录。

2 Ian J. Storey, "Indonesia's China Policy in the New Order and Beyond: Problems and Prospects," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22, No. 1 (April 2000), pp. 148-149. On Southeast Asian Perceptions of China, see, Leonard C. Sebastian, "Southeast Asian Perceptions of China: The Challenge of Achieving a New Strategic Accommodation", in Derek da Cunha ed., *Southeast Asian Perspectives on Security*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000, pp. 158-182.

3 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979, p. 126-127.

4 Joko Widodo "Revolusi Mental," *Kompas*, 10 May 2014.

5 Stephen Walt, "Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia," *International Organization*, Vol. 42, No. 2 (1988), p. 282.

6 Ann Marie Murphy, "Beyond Balancing and Bandwagoning: Thailand's Response to China's Rise," *Asian Security*, Vol. 6, No 1 (2010), pp. 1-8; David Kang, "Getting Asia Wrong: The Need for New Analytical Frameworks," *International Security*, Vol. 27, No. 4 (2003), p. 70.

7 Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*, Vol. 5, No.1, (October 1998), pp. 144-177.

虽说印尼—中国关系有明显的实用主义特征,但由于众多否决者的存在,两国关系受到印尼国内因素的微妙制约。尤其是在苏哈托威权政权于1998年垮台后,加入决策圈的新行为体在特定政策议题上贡献了更多的不同观点。这种状况使得国家利益形成过程更为松散。当面对不确定的外部环境,尤其是面对崛起大国中国的出击,或者由之而来的美国“再平衡”或者“重返亚洲”战略,这样的利益形成过程便会释放混杂的、有时甚至是矛盾的政策信号。这一背景对理解印尼对外政策实践中的各种脱节都至为关键。如兰德尔·施韦勒所解释的,对外政策制定过程中若存在很多的否决者,精英共识便难以达成。而当精英就什么构成威胁、合适的制衡反应又是什么无法达成一致时,我们便可以预测国家将会因无法对威胁做出反应而难以制衡或者其制衡行为可能流于无效。¹

如何解读印尼 将威胁认知和外交 政策行为加以区隔的 能力?

本文对中国—印尼关系的研究将聚焦于印尼精英间相互不同、竞争的观点对多元化外交政策、有时甚至是不一致的对外政策信号产生的影响。如何解读印尼将威胁认知和外交政策行为加以区隔的能力?

合作与不信任

中国—印尼关系可追溯至20世纪50年代,由于有推进不结盟运动和支持发展中国家利益的共同目标,两国关系曾非常密切。但20世纪50年代晚期日渐兴起的对共产主义革命的恐惧,让两国关系变得复杂。印尼指责北京干涉内政,两国在1967年断绝了外交关系。²中国在苏哈托时代一直被视为是印尼的主要外部威胁,但两国关系正常化进程一直都在进行,并于1990年恢复了外交关系。虽然如此,从苏哈托到佐科总统,两国都放下负面态度,致力于通过合作实现共同目标。为理解这种态度与行为间的矛盾关系,本文以新古典现实主义范式为分析框架,将国内政治因素纳入外交政策分析中。³

在苏哈托的“新秩序”时期,总统及其最亲近的助手垄断了具体的外交政策

1 Randall L. Schweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*, New Jersey, NJ: Princeton University Press, 2006, p. 48.

2 Ian Storey, “Progress and Remaining Obstacles in Sino-Indonesian Relations,” The Jamestown Foundation, December 31, 1969, http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=3887#.VXRaPPmqBc.

3 Some of foundational works of Neoclassical realist scholars: Rose, “Neoclassical Realism”; Thomas Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947–1958*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996; William Wohlforth, *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993; Randall Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, New York: Columbia University Press, 1998; Schweller, *Unanswered Threats*, p. 6.

制订。¹ 即便在民主转型后，印尼总统仍然在决定对外政策总体方针上占据主导地位。四修宪法后，印尼在2004年从半总统制过渡到了总统制，印尼的国家领导人也第一次由普选决定。但宪政设计仍授予总统以立法权和在很多情况下颁布行政命令的权力。这些权力让总统居于立法过程的中心。比方说，苏西洛总统在其任内喜欢直接指导外交部，而且不咨询任何机构。² 虽然宪政改革创造出一个平衡的国内政治环境，印尼国会（DPR）手握重权，其功能不再只是一个橡皮图章；宪法修正案还赋予国会监督、修正预算和核准很多政府职位任命的权力。例如，2007年由于国会拒绝核准，印尼和新加坡的国防合作条约（DCA）未能达成。³ 同年，印尼国会中的部分议员又通过行使质询权，迫使印尼政府转变立场，不再支持制裁伊朗核项目的联合国安理会1747号决议。⁴

其他行为体（如政府各部，民间机构和其他公民社会组织）亦有相当权力，并常有不同于总统的立场。例如2013年苏西洛总统驳回了外长纳塔莱加瓦（Natalegawa）之前的声明，对受到印尼森林大火所引起的空气污染影响的国家正式道歉，而外长在前一天刚声明印尼将不会道歉。⁵

民主转型前的印尼—中国关系

领导人的雄心和普遍的国家利益常是驱动印尼—中国关系的主要力量。印尼对华的主要路径是维持现状，即在维持与北京紧密关系的同时，也维持印尼作为东南亚区域领导者的可信度。为实现这两个相互矛盾的目标，印尼采取了复杂的对华战略，以纳土纳群岛为例，印尼就将外交、移民、引入外国公司开采天然气，以及在岛上及其周边实施有限军备建设等手段结合起来。⁶ 20世纪60年代早期，虽然陆军司令雅尼将军（Ahmad Yani）1965年宣称中国是印尼最主要的威胁，但北京和雅加达的关系在苏加诺政府时期越走越近。这是由于苏加诺反对新殖民主义的雄心因美苏缓和遭遇挫折，而中国成为苏加诺雄心的主要支持者，因此要维持有利可图

印尼对华的主要路径是维持现状，即在维持与北京紧密关系的同时，也维持印尼作为东南亚区域领导者的可信度。

1 Rizal Sukma, "Indonesia's Bebas-Aktif Foreign Policy and the 'Security Agreement' with Australia," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 51, No. 2, (1997), p. 239.

2 Interview with Yudhoyono's Presidential Special Staff for Foreign Policy, Jakarta, October 2, 2013.

3 Dewi Fortuna Anwar, "The Impact of Domestic and Asian Regional Changes on Indonesian Foreign Policy," *Southeast Asian Affairs*, January 2010, pp. 128-131.

4 Iis Gindarsah, "Democracy and Foreign Policy-Making in Indonesia: A Case Study of the Iranian Nuclear Issue, 2007-2008," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 34, No. 3 (2012), pp. 416-437.

5 "Ministers Respond Coolly to Yudhoyono Apology," *The Jakarta Post*, June 25, 2013, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/06/25/ministers-respond-coolly-yudhoyono-apology.html>, 2017年7月30日登录。

6 Storey, "Indonesia's China Policy," p. 158.

的对华关系。¹

1990年同中国关系的正常化,并未伴随着对华态度的变化,印尼仍将中国视为重要外在威胁。这主要是由于悬而未决的纳土纳群岛专属经济区问题。纳土纳群岛坐落在雅加达以北700海里处,由散布在马来西亚东海岸与婆罗洲北岸之间大约300个富于资源的小岛和环礁组成。² 中国1947年出版了一份地图,以断续线划定了其在南海的主张,而这一区域同1992年《联合国海洋法公约》颁布后印尼划定的纳土纳群岛专属经济区相重叠。³ 在外交领域,印尼寻求中国澄清,但中国的回应含糊且暧昧。印尼外长阿里·阿拉塔斯(Ali Alatas)先就地图一事非正式询问中国,随后又在1995年4月正式照会中国,询问中国对纳土纳岛以北水域海洋主张的法律根据。⁴ 1995年两国接触后同意保留各自意见并接受分歧的存在。

阿拉塔斯一直都认为,九段线地图仅是说明性的,并不能被看作是真正的地图,因为它缺少对应物和其他说明性特征。1995年6月,中国外交部发言人陈建回击指出印尼忽视了中国的历史性权利,强调两国在纳土纳群岛的所有权上并无争端但愿意就划分两国共同边界进行讨论。阿拉塔斯争辩说,考虑到两国间的地理距离,双方并没有共同边界。而且,阿拉塔斯相信,按照《联合国海洋法公约》的群岛定义,作为大陆国家的中国没有权利环绕南沙群岛划定领海基线。⁵ 尽管如此,南沙群岛与其周围海域间的海上边界线目前仍无清晰定义,这使得其是否与纳土纳专属经济区重叠的问题变得更为模糊。⁶ 印尼外交部当前无视中国主张的策略,源于那个时代的外交决策过程。

1992年,中国通过了《中华人民共和国领海及毗连区法》,宣布了它在南海的主权主张,并声称拥有使用军事力量以防止任何外国军舰、研究船只侵犯其主权的权利。⁷ 印尼的反应是,宣布除了经济存在之外,将增加在纳土纳群岛的军事存在。1993年,印尼购买了39艘原东德海军的二手舰艇和2艘德国海军的209

1 Franklin B. Weinstein, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1976, p. 298.

2 Michael Leifer, "Indonesia's Encounters with China and the Dilemmas of Engagement," in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *Engaging China*, London: Routledge, 1999, p. 98.

3 Austin Greg, *China's Ocean Frontier: International Law, Military Force and National Development*, St. Leonards, Australia: Allen & Unwin, 1988, p. 213.

4 Donald E. Weatherbee, "Re-Assessing Indonesia's Role in the South China Sea," *ISEAS Perspective*, April 21, 2016, https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2016_18.pdf, 2017年7月30日登录。

5 Douglas Johnson, "Drawn into the Fray: Indonesia's Natuna Islands Meet China's Long Gaze South", *Asian Affairs: An American Review*, 24:3, (1997), pp.155-156.

6 John MacDougall, "China - Natunas Belong to Indonesia," July 22, 1995, <https://www.library.ohiou.edu/indopubs/1995/07/22/0012.html>.

7 Hyun-Soo Kim, "The 1992 Chinese Territorial Sea Law in the Light of the UN Convention," *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 43, No. 4 (October, 1994), pp. 894-904.

型柴电潜艇。¹ 此外，印尼还从英国购买了24架“鹰式”战斗机。² 按照印尼军队总司令费萨尔·丹戎（Feisal Tanjung）的说法，购买“鹰式”战斗机就是为了保护纳土纳地区。³ 1995年，哈斯基姆·贾拉（Hashim Djalal），高调的印尼精英人物、印尼外交部的国际海洋法专家，声称存在与中国在纳土纳地区发生冲突的可能性。⁴ 随后的1996年，印尼在纳土纳地区举行了19000名军人、50艘海军舰艇和41架喷气式战斗机参加的军事演习，这是印尼有史以来最大规模的联合军事演习。⁵

在加强对纳土纳群岛控制的同时，印尼也邀请美日等其他地区角色在纳土纳投资，支持并加深印尼对这一区域的经济控制。1995年1月，印尼同美国的埃克森·美孚公司就纳土纳地区最大气田的权益签署了价值400亿美元的协议。⁶ 印尼政府还利用国内上升的反华情绪，巩固其进攻性民族主义，这是1998年印尼多个城市爆发反华骚乱的可能原因之一。⁷

虽采取如此姿态，雅加达和北京仍维持着紧密的外交关系。印尼在不结盟运动主席的选举中得到中国支持，并于1992年获得了这一职位。虽然国内有很强烈的反印尼情绪，中国仍毫不遮掩地表现出继续发展建设性关系的愿望，还出手帮助印尼渡过金融危机。在1998年印尼反华骚乱之后，北京保持低调并克制对印尼的批评，还强调反华骚乱是印尼内政。1998年8月，中国还同意向印尼出售50000吨大米，并授信提供价值300万美元的药品。中国也加入了国际货币基金组织的援助计划，并做出了同意人民币不贬值的重要决定，以避免对印尼出口造成致命影响。⁸

后民主转型时期的印尼—中国关系

在转型的背景下，印尼对华继续采取了一系列的战略。2017年，一次对供职于海洋事务统筹部（Coordinating Ministry of Maritime Affairs）高阶外交官的访谈，显示出印尼对中国日渐增长的强硬及对纳土纳专属经济区可能产生的影响持有

1 Ming Cheung Tai, “Defence - Instant Navy,” *Far Eastern Economic Review*, February 18, 1993.

2 “British Aerospace Gets Large Indonesian Order,” *Reuters News*, June 10, 1993.

3 “Military to Shield Natuna Gas,” *The Jakarta Post*, February 19, 1997.

4 “Indonesia Discounts China’s Map on Natuna,” *Reuters News*, June 3, 1995.

5 Bernade Estrade, “Veiled Warning to China in Indonesia’s Biggest-Ever War Games,” *Agence France-Presse*, September 2, 1996.

6 Michael Richardson, “Indonesia Signs Major Gas Pact With Exxon,” *New York Times*, November 17, 1994, <http://www.nytimes.com/1994/11/17/business/worldbusiness/17iht-gas.html>. 2017年7月30日登录。

7 Storey, “Indonesia’s China Policy,” p. 152.

8 Rizal Sukma, “Indonesia-China Relations: The Politics of Re-engagement,” *Asian Survey*, Vol. 49, No. 4 (2009), pp. 598-599.

警戒之心。不过，这位外交官虽强调印尼将继续在纳土纳建设可信威慑，也反复提及不会发展到与中国对抗的程度。¹ 这种策略表明，纵使印尼国内越来越担心中国是一个潜在威胁，但印尼仍强调保持交往，并采用实用主义政策。2005年，苏西洛总统与胡锦涛主席签署了战略伙伴联合宣言，表明印尼将发展同中国的双边关系置于优先地位。² 在军事关系上，两国自2000年起开始举行联合训练。³ 2007年双边防务磋商论坛的建立和2011年确定国防工业合作，是双边关系的里程碑，并将最终带来更密集和更多样化的两国军方高层会议。⁴

中国虽然在1998年亚洲金融危机中对印尼慷慨地施以援手，印尼仍保持戒心，小心评估着北京在南海表现愈发强硬的真实意图。2009年6月，印尼海军以在纳土纳专属经济区非法捕鱼为由，拘留了8艘中国船只和75名渔民。北京反应激烈，要求立即予以释放。⁵ 在数轮双边调解谈判后，印尼释放了59名渔民，但仍然以印尼国内司法程序拘留了16名渔民。印尼做出这些调解姿态是考虑到了双方仍在寻求签署战略伙伴关系协议，避免激怒中国。⁶ 2010年5月15日和6月23日发生在纳土纳地区的事件，即中国海监迫使印尼海洋和渔业部的巡逻船释放在靠近纳土纳的印尼专属经济区非法捕鱼而被捕的中国渔船，⁷ 引发了印尼武装力量总司令阿古斯·苏哈尔多诺（Agus Suhartono）将军的回应，他强调“我国的国防战略……是阻止外国对我专属经济区的侵犯”，该发言被认为是针对中国。⁸ 这种警觉状态在2013年6月的另一起事件后，变得更加紧迫。当时中国海上执法力量“渔政301”船，与刚拘留了9名非法渔民的印尼海洋和渔业部的巡逻艇“晓马坎001（Hiu Macan 001）”号遭遇。中国船只威胁使用武力，阻止了

1 Interview with the Deputy Minister for Maritime Sovereignty at the Coordinating Ministry of Maritime Affairs, Depok, February 10, 2017.

2 Qin Jize, “Indonesia Now a Strategic Partner,” *China Daily*, April 26, 2005, http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-04/25/content_437349.htm.

3 Ken Conboy, “Troubled Courtship: Military Ties Between China and Indonesia,” *China Brief* 2, No. 20, December 31, 2003.

4 “TNI Eyes Closer Cooperation with China,” *The Jakarta Post*, February 26, 2014, <http://www.thejakartapost.com/news/2014/02/26/tni-eyes-closer-cooperation-with-china.html>, 2017年7月30日登录。

5 Keith Loveard, “The Thinker: Caution Over Natuna” *Jakarta Globe*, July 02, 2009 <http://jakartaglobe.id/archive/the-thinker-caution-over-natuna/>.

6 I Made Andi Arsana and Clive Schofield, “Indonesia’s ‘Invisible’ Border with China,” in Bruce A. Elleman, Stephen Kotkin, and Clive Schofield, eds., *Beijing’s Power and China’s Borders: Twenty Neighbors in Asia*, London: Routledge, 2013, p. 69.

7 Arsana and Schofield, “Indonesia’s ‘Invisible’ Border with China,” p. 69.

8 Istiqomatul Hayati, “Admiral Agus Suhartono: We Must First Secure the Key Points,” *Tempo Magazine*, October 19, 2010.

印尼方面声称的执法行动。¹ 这些负面行动要与两国间范围更广泛的积极外交行动相对照来理解。

2013年,雅加达和北京签署了全面战略伙伴协议,覆盖了从教育到安全合作的诸多领域。² 这里有几个相关重要事件需要被提及,包括2013年习近平主席成为到访印尼国会的第一位外国元首。而雅加达也被他选为赴东南亚官方访问的第一个目的地。也正是在这次访问中,中国对外宣布了其“发展海上伙伴关系,共同建设21世纪‘海上丝绸之路’”的计划。³ 习近平主席的演讲饱含象征意义,意味着中国承认印尼在实现海上丝绸之路倡议中作为关键伙伴的重要地位。⁴ 伴随着这一姿态,作为印尼对华好意的表示,苏西洛总统于2014年3月12日颁布总统令,撤销1967年内阁主席团公告,将官方称呼中带有歧视性的“支那”(Tjina)⁵ 换为“中国”(Tionghoa)或“中华”(Tionggok)。⁶

实用主义的局限: 印尼—中国关系中的否决者

随着佐科总统在2014年上台,中国在双边关系上获得了新的动力。苏西洛政府在同中国发展更深入的关系上戒心重重,呈现出同新兴大国保持战略距离的形象。与之相较,佐科采取了更为实用主义的立场,要与能带来经济利益的国家发展更深入的关系。⁷ 这为深化两国关系提供了机会,扩大了空间。佐科上台伊始,中国对印尼的兴趣日益明显,两国高层交往频繁。两国领导人看到了联结中国的“两国世纪海上丝绸之路”和印尼的“全球海洋支点”这两大海上倡议的机会,随

1 Scott Bentley, "Mapping the Nine-Dash Line: Recent Incidents Involving Indonesia in the South China Sea," *The Strategist*, October 29, 2013, <https://www.aspistrategist.org.au/mapping-the-nine-dash-line-recent-incidents-involving-indonesia-in-the-south-china-sea/>, 2017年7月30日登录。

2 Indonesia's Foreign Ministry, *Future Direction of Indonesia-China Comprehensive Strategic Partnership*, October 02, 2013, <http://kemlu.go.id/Documents/RI-RRT/Joint%20Statement%20Comprehensive%20Strategic%20Partnership.pdf>, 2017年7月31日登录。

3 "Speech by Chinese President Xi Jinping to Indonesian Parliament," *ASEAN China Center*, October 03, 2013, http://www.asean-china-center.org/english/2013-10/03/c_133062675.htm, 2017年7月30日登录。

4 Wu Jiao, "President Xi Gives Speech to Indonesia's Parliament," *China Daily*, 2 November 2013 http://www.chinadaily.com.cn/china/2013xiapec/2013-10/02/content_17007915.htm, 2017年7月30日登录。

5 Leo Suryadinata and Charles Coppel, "The Use of the Terms 'Tjina' and 'Tionghoa' in Indonesia: An Historical Survey," *Papers on Far Eastern History*, No.2, (September, 1970), pp.97-118.

6 "Keppres Penggantian Istilah Cina Menjadi Tionghoa Ditandatangani," [Presidential Decree Replacing Term Cina to Tionghoa], *ANTARA News*, May 31, 2015, June 10, 2015, <http://www.antaranews.com/berita/425081/keppres-penggantian-istilah-cina-menjadi-tionghoa-ditandatangani>, 2017年7月31日登录。

7 "Thousand Friends' Policy No More Under Retno," *Jakarta Globe*, October 30, 2014, <http://jakartaglobe.beritasatu.com/news/thousand-friends-policy-retno/>.

即在2015年11月北京 APEC 峰会上,共同宣示要加强双边关系以促进共同利益。¹之后在亚非会议60周年纪念活动上,习近平主席承诺中国将参与印尼的大规模基建项目。佐科总统则公开支持“亚洲基础设施投资银行(亚投行)”。²

印尼—中国间的紧密关系虽然符合佐科总统从中国吸引投资的愿望,但印尼国内的诸多否决者仍对两国关系现状持批评和怀疑态度。这导致了印尼对华的双轨外交:1)政策多样化;2)强调实用而短期的计划,而非长期投资。

印尼的否决者

印尼的民主化进程创造出了多个相互竞争的行为体和利益集团,这意味着外交决策中有更多的否决者。按施韦勒的预测,民主国家对外来威胁的应对尤其慢,因为其对外政策进程中有很多的“否决者”,而它们能达成一致对改变现状又是不可或缺的。

印尼的民主化进程创造出了多个相互竞争的行为体和利益集团,这意味着外交决策中有更多的否决者。按施韦勒的预测,民主国家对外来威胁的应对尤其慢,因为其对外政策进程中有很多的“否决者”,而它们能达成一致对改变现状又是不可或缺的。³尤其是对于佐科总统来说,他在掌控受政党寡头和军方所左右的政府体系上已非常困难。即便是总统自己的印尼民主斗争党(Indonesian Democratic Party of Struggle, PDI-P)也在管控限制总统施展腾挪的空间。这在第一次内阁各部长候选人的提名过程中表现得尤为明显。佐科机敏的政治控盘让他处于一个既能逐渐取得公众信任和支持,也能与政治寡头的既得权力与利益进行斗争的位置。⁴尽管如此,精英不能团结一致和充满争论的政治环境会对国家利益有所影响且会愈加明显。一个很明显的例子便是“全球海洋支点”这一概念在成型过程中的宽泛无序。由于在

构述的过程中缺乏相关政府各部门的实质性探讨,在宣告的过程中又缺乏清晰的方针和行得通的定义,各部门在把这一概念落实到具体行动中时,最终都采取了自己的解释。⁵

目前,印尼预计需要4500亿美元来实现其基建发展规划,包括公路、铁路、

1 “Jokowi Serius Tautkan Jalur Sutra dan Tol Laut,” [Jokowi is Serious in Linking the Silk Road with Maritime Highway], *Tempo*, November 12, 2014.

2 Satria Sambijantoro, “AIIB May Take Major Role in RI Projects,” *The Jakarta Post*, April 29, 2015.

3 Schweller, *Unanswered Threats*, p. 48.

4 Emirza Adi Syailendra, “Two Years Under Jokowi – Jokowi: King or Puppet?” *RSIS Commentaries*, August 19, 2016, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/co16212-two-years-under-jokowi-jokowi-king-or-puppet/#.WWb9sYiGO70>, 2017年7月30日登录。

5 “Poros Maritim Tanpa Strategi: Indonesia Bisa Menjadi Penyeimbang Strategis,” [Global Maritime Fulcrum without Unified Strategy: Indonesia Should Have Acted a Strategic Balancer], *Kompas*, September 1, 2016.

港口和发电厂的建设。¹ 其中70%基建融资需要依赖于投资者和国企。于是,印尼期待三分之一的投资能出自中国领导的亚投行。² 这更彰显了亚投行对“全球海洋支点”旗下项目融资的重要性。³

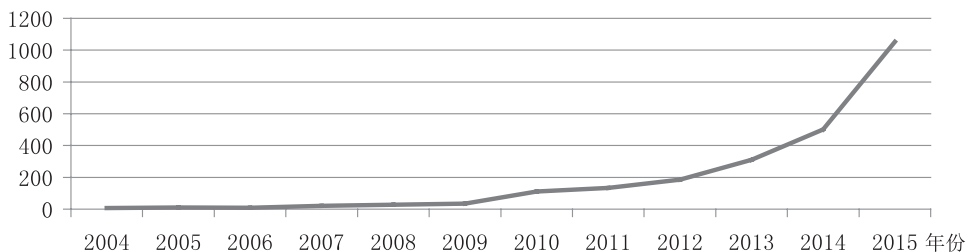


图1 2004—2015年中国在印尼落地投资项目数⁴

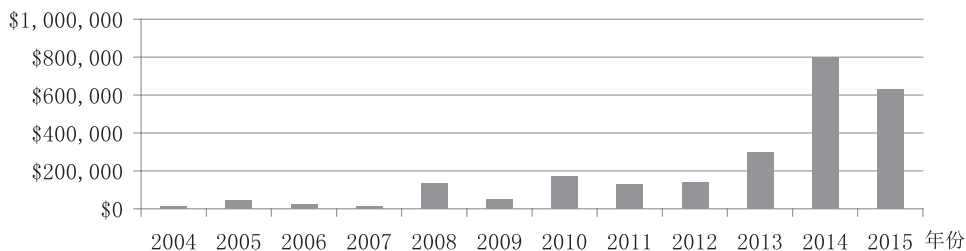


图2 2004—2015年中国在印尼落地投资项目总值(千美元)⁵

1 Wilmar Salim and Siwage D. Negara, "Why is the High-Speed Rail Project so Important to Indonesia," *ISEAS Perspective*, 7 April 2016, https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2016_16.pdf.

2 Chris Brummitt and Haslinda Amin, "Jokowi Leans on China, Central Bank to Revive Indonesia GDP," *Bloomberg*, 11 February 2016, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-02-11/jokowi-seeks-china-funds-rate-cuts-to-meet-indonesia-gdp-target>, 2017年7月30日登录。

3 Zhang Qishi, "China, Indonesia Vow to Strengthen Maritime Cooperation," *CRI English*, 4 November 2014, <http://english.cri.cn/12394/2014/11/04/3745s850828.htm>, 2017年7月30日登录。

4 The data that was published by the Indonesia Investment Coordinating Board refers to the numbers of realized projects done by China in Indonesia. See, National Single Windows for Investment & BKPM (n.d.) Investment Development Based on Year. Investment Development Based on Year [online]. Available from: http://nswi.bkpm.go.id/wps/portal/biumum!/ut/p/c5/04_sb8k8xllm9msszpy8xbz9cp0os3hdawnpjydrwn3u1mta0f_egovydcxywmdq_1wka6zeamcwnfa388jpdzvyya7rxwakmxvpg!!/dl3/d3/l2dqsevuut3qs9zqnz3lzzfntawsujcmuewrzu1ndbbt1qzslngdrmwmdel/, 2016年4月15日登录。

5 Available from: National Single Windows for Investment & BKPM (n.d.) Investment Development Based on Year. Investment Development Based on Year, http://nswi.bkpm.go.id/wps/portal/biumum!/ut/p/c5/04_sb8k8xllm9msszpy8xbz9cp0os3hdawnpjydrwn3u1mta0f_egovydcxywmdq_1wka6zeamcwnfa388jpdzvyya7rxwakmxvpg!!/dl3/d3/l2dqsevuut3qs9zqnz3lzzfntawsujcmuewrzu1ndbbt1qzslngdrmwmdel/, 2016年4月15日登录。

印尼—中国投资关系在最近十几年里发展迅速。基于印尼投资统筹局（Indonesian Investment Coordinating Board, BKMP, Badan Koordinasi Penanaman Modal）的数据，由图1可知中国在印尼落地的项目数从2004年的11项上升到2015年的1052项。如图2所示，同期中国在印尼投资的总值也增加了约56倍，2015年已达6亿2833万7300美元。自两国于2005年建立战略伙伴关系后，中国在印尼投资于2010年后稳步增长，并在2014—2015年间实现了指数性的增长，而这正好发生在2013年中国和印尼签署全面战略伙伴协议和2014年佐科总统上台之后。

对于佐科在诸多项目上对中国的依赖，公众的反应是复杂的，很多观察家和外交政策学者之前也有提及过度依赖中国投资的危险，其主要原因是中国在印尼基建项目上的既有表现并不总是尽如人意。¹ 印尼国内对接收中国发展援助的主要反对意见源自媒体对中国在印尼基建项目质量的负面报道。例如苏西洛政府时期饱受批评的10000MW电站项目，其90%的项目投标最后都落入了中国承包商手中，批评则遍及中国设备的低质量、中国承包商的资质不合格、低质量的维护服务以及完工期限拖延等问题。²

迄今为止，为推动基建计划的落实继而确保其2019年能取得连任，佐科倾向于忽视反华情绪。在2016年9月2日杭州之行中，佐科丝毫未提纳土纳或南海等问题，而是强调“中国和印尼伙伴关系应能对全球和平与繁荣有所贡献”。³ 再强调一下，最重要的还是需要通过与北京合作以确保经济目标能实现，并进而确保2019年总统大选的胜利。尽管如此，来自很多否决者的批评仍然阻碍着两国关系进一步发展的势头和范围。一些否决者与中国的国际对手还维持着长期的关系。例如，在中国赢得雅加达到万隆高铁项目的竞争后，考虑到平衡相互关系和使投资来源多样化，2017年3月印尼决定选择日本作为建设雅加达至东爪哇泗水的铁路项目的合作伙伴。⁴

中国在印尼大型投资的另一个例子是超过170亿美元的发电站投资项目。这项目由印尼的国家电力投资集团（State Power Investment Corporation）和中国的安徽海螺水泥有限公司合作进行。它是印尼有史以来最大的发电站项目，其目标是在婆罗洲建设7000MW的水电站。⁵ 2016年1月，据《Tempo》杂志报道，印

1 Salim and Dharma Negara, "Why is the High-Speed Rail Project so Important".

2 "Selamat Datang Buruh Cina," [Welcome Chinese's Labor!] *Tempo*, September 6, 2015.

3 Ina Parlina, "Jokowi has Fifth Meeting with China's Xi," *The Jakarta Post*, September 3, 2016, <http://www.thejakartapost.com/news/2016/09/03/jokowi-has-fifth-meeting-with-chinas-xi.html>, 2017年7月30日登录。

4 "Japan Selected as Partner for Jakarta-Surabaya Railway Project," *The Jakarta Post*, March 27, 2017, <http://www.thejakartapost.com/news/2017/03/27/japan-selected-as-partner-for-jakarta-surabaya-railway-project.html>, 2017年7月31日登录。

5 Tito Siahaan, "China Invests \$17b in Indonesian Power Project," *Jakarta Globe*, May 29, 2013, <http://jakartaglobe.beritasatu.com/business/china-invests-17b-in-power-project/>, 2017年7月30日登录。

尼国家电力公司（Indonesian State Electricity Company, PLN）所设计的投标疑似偏向中国公司。该公司所提的条件现实中只有中国能满足，如候选方需要在非常紧的期限内能提供价值615兆印尼盾的10%的履约保证金（约合475亿美元），2%的现金抵押和10%的投资价值。按该杂志的调查，上述严苛条件旨在排除中国以外的其他公司的竞争。¹ 中国投资者之后获得了印尼政府35000MW电站建设目标中的17000MW的合同。包括能源部电力部门负责人查尔曼（Jarman）在内的不少观察家和以昆多罗·孟古苏布洛托（Kuntoro Mangkusubroto）为首的印尼国家电力公司理事会，都曾提醒该项目不能被一两个国家的技术所主导。虽然印尼国家电力公司总经理苏菲延（Sofyan Basir）强调过同中国伙伴们的合作更有利可图，他也解释说该项目本质上是实用主义的和短期的。²

中国威胁论的多面性：印尼精英们的不同看法

正如前几节中提到的，精英统合的缺失使得理解国家利益的构成愈发困难。精英群体间的不同视角也反映了他们在竞争相互重叠的权威和管辖权。这通常是在对外威胁的性质和政策处方上意见不同的结果。正如施韦勒所述，精英共识在决定下列问题上非常重要：（1）问题是如何被认知的；（2）问题的性质；（3）如何着手处理。一定程度上，精英团结与否会决定威胁等级的排序和面对威胁时形成一致有效战略的能力。³

中国在2016年3月和6月“侵犯”了印尼的领土主权（即纳土纳专属经济区），但未遇到坚决抵抗。这彰显了印尼外交政策的问题。⁴ 尽管如此，海洋资源和渔业部部长苏西·普吉亚斯图蒂（Susi Pudjiastuti）等精英谴责中国拦阻印尼在其领土内的执法行动，要求中国方面归还原本打算拖回印尼水域中弄沉的拖网渔船。⁵ 与之相较，印尼外交部虽然就事件发表了言辞激烈的声明，但对使冲突军事化的任何动作都十分谨慎，因为那样做可能会削弱长期以来鼓励中国在南海接受多边主义路径的外交努力。⁶ 随后印尼时任财政部长班邦（Bambang Brodjonegoro）也重申“两国领导人关系紧密……我们在南海没有任何问题”。⁷

1 “Shocked by Chinese Electricity,” *Tempo*, January 11-17, 2016, pp. 21-23.

2 “Chinese Investors Today Are Different,” *Tempo*, January 11-17, 2016, p. 26.

3 Schweller, *Unanswered Threats*, pp. 47-54.

4 Suryadinata, “Did the Natuna Incident Shake Indonesia-China Relations?”

5 Weatherbee, “Re-Assessing Indonesia’s Role in the South China Sea.”

6 Interview of *Tempo* Magazine with Foreign Minister Retno Lestari Priansa Marsudi, “Indonesia Will Always be There for Palestine,” *Tempo* (English), March 27, 2016, p. 48.

7 “Indonesia-China Economic Relations Unaffected by Maritime Row: Minister,” *Reuters*, March 23, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-indonesia-southchinesea-china-idUSKCN0WP0CT>, 2017年7月30日登录。

佐科总统对中国蚕食纳土纳专属经济区也没有做出非常强烈的公开声明。这与苏加诺和苏哈托总统的路径是相似的，即纵使国内对华威胁认知已逐渐上升，对北京也不采取制衡战略。

中国威胁的四个面向

佐科政府几个重要部门间的官僚政治，加上总统在基建计划上对中国投资的期望，使得印尼对华政策出现了相互竞争的利益和观点。在威胁认知上，精英内部在对华威胁认知上有至少四种视角：¹ 其一，中国对印尼主权构成了一种想象出来的威胁。正如施韦勒所解释的，这一威胁是“想象的”，即“对认知主体来说，这一威胁是真实的，但手头证据的客观解读并不支持这种认知”。² 印尼军方仍有人对中国的共产主义意识形态抱有疑虑。当佐科总统吸引中国投资的努力达到高点的同时，公众对共产主义意识形态扩散的不安感也在上升，这是印尼对共产主义意识形态仍有隐忧的又一个证据。³

在海上前沿，中国的九段线可能与纳土纳专属经济区重叠。这种不安目前还只是推测，因为两国间是否存在主权冲突，牵涉到中国如何界定其九段线。如果九段线与印尼的专属经济区出现重叠，两国间可能会出现边境冲突。但迄今为止，中国还未就九段线的功能做出进一步的解释，不确定中国是将九段线内视为专属经济区、大陆架还是其他。比方说，若中国以九段线标记其范围内海岛的所有权，印尼与中国间将无争议，因为印尼并未对南海或九段线内的任何岛礁主张主权。⁴ 尽管如此，人们也认识到同中国发生海洋边界争端是有可能的。⁵

其二，中国在南海增加了对“武装渔民”（fishing militias）的使用，且常与印尼保护其海洋资源的努力相冲突。中国在南海越来越多地使用其所谓“海上民兵”（maritime militia）的非正规武装来帮助巩固它对南海的主张。⁶ 在最近几年

1 Emirza Adi Syailendra, "A Nonbalancing Act: Explaining Indonesia's Engagement Amid Distrust Towards China," Paper Presented at Conference on "Great Power Rivalries, Domestic Politics and Southeast Asian Foreign Policy: Implications for the United States", Held by the Dorothy Borg Research Program, Weatherhead East Asian Institute at Columbia University New York, NY on November 10-11, 2016.

2 Schweller, *Unanswered Threats*, p. 38.

3 Randy Fabi and Kanupriya Kapoor, "Indonesia's 'Red Scare' Stokes Unease Over Military's Growing Influence," *Reuters*, May 18, 2016. Available at <http://www.reuters.com/article/us-indonesia-military-idUSKCN0Y933F>, 2017年7月30日登录。

4 Interview with KEMLU's Diplomat, *Jakarta*, April 26, 2016.

5 Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia (Indonesia's Ministry of Law and Human Rights), *Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 33 Tahun 2012 Tentang Rencana Kerja Pertahanan Negara Tahun 2013* [Defence Minister Regulation no 33/2012], Jakarta: Indonesia's Ministry of Law and Human Rights, 2012, p. 12.

6 Andrew S. Erickson and Conor M. Kennedy, "China's Maritime Militia," *Foreign Affairs*, 23 June 2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2016-06-23/chinas-maritime-militia>, 2017年7月30日登录。

中，这些民兵在国际水域中引起了数起摩擦，包括之前提及的2016年3月和6月的印尼海上巡逻艇相关事件。

其三，印尼的决策者担心他们所认为的中国在南海对国际法的漠视。例如，常设仲裁法院（PCA）2016年7月所做裁定判决“中国侵犯了菲律宾的主权”。¹但北京拒绝此裁定。²其四，印尼还担心中国在南海的行为会造成东盟分裂，而东盟一直是地区团结的基础。

精英间的冲突：直面威胁 vs. 部门利益

对安全挑战性质的不同认知，导致了政策优先顺序上的不协调——究竟该重视未来可能浮现的安全挑战，还是吸引中国投资之类的眼前考虑。外交部和印尼军方两个机构间的不同做法是一个好例子。当面对中国日趋明显的强硬姿态时，外交部更倾向于低调处理与中国的潜在紧张，而印尼军方则计划采取更具有进攻性的方针，如增强在纳土纳群岛的军事部署。³ 2015年11月，与总统关系密切的政治、司法与安全事务统筹部长卢胡特·潘查伊坦（Luhut Pandjaitan），宣称若同中国的海上冲突无法以对话形式得到解决，就要将中国告到国际法庭（International Court of Justice）上去。⁴ 印尼外交部发言人之后否定了此声明，并再次强调其既有立场——两国间不存在领土争端。⁵

对安全挑战性质的不同认知，导致了政策优先顺序上的不协调——究竟该重视未来可能浮现的安全挑战，还是吸引中国投资之类的眼前考虑。

与之类似，印尼武装部队总司令穆尔多克将军（Moeldoko）2014年4月在美国《华尔街日报》发表评论文章，在未同苏西洛总统和纳塔莱加瓦外长商量的情况下，就宣称要在南海采取更强硬的态度。⁶ 穆尔多克的说法与外交部轻描淡写潜在冲突的努力大相径庭。这种不同观点并存的局面让印尼能维持现有立场，并

1 Permanent Court of Arbitration (PCA), *The South China Sea Arbitration*, The Hague: PCA, July 12, 2016, p. 10.

2 “Full Text of Statement of China’s Foreign Ministry on Award of South China Sea Arbitration Initiated by Philippines,” *Xinhua*, July 12, 2016, http://news.xinhuanet.com/english/2016-07/12/c_135507744.htm, 2017年7月30日登录。

3 “TNI to Increase its Forces Around Natuna Waters,” *ANTARA News*, February 27, 2014.

4 “Indonesia Says Could Also Take China To Court Over South China Sea,” *Reuters*, November 11, 2015, <http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-china-indonesia-idUSKCN0T00VC20151111>, 2017年7月30日登录。

5 Randy Fabi and Ben Blanchard, “Indonesia Asks China to Clarify South China Sea Claims,” *Reuters*, November 12, 2015, <http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-china-indonesia-idUSKCN0T10KK20151112#FpxvFikQ4V2vr8eB.97>, 2017年7月30日登录。

6 Moeldoko, “China’s Dismaying New Claims in the South China Sea,” *Wall Street Journal*, April 24, 2014, <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304279904579515692835172248>, 2017年7月30日登录。

采取一种避免与中国直接冲突的立场。例如，印尼对常设仲裁法院决定的反应便非常低调。¹ 虽然一直有国内压力要求雅加达利用这一机会，并塑造东盟的集体共识来压中国接受裁定，但雅加达最终决定不采取任何行动。² 东盟最终也没有做出任何提及这一裁决的声明，也没有呼吁相关各方遵守决议。³

风险认知很大程度上也与精英的个性和政治资本有关系。例如，佐科总统受爪哇文化影响，其固有的实用主义和协调本性影响着雅加达对北京的态度。苏西部长个性则更直接，刚上任便取消了两周前签署的向中国购买1000艘大型拖网渔船的谅解备忘录。虽受到了某些政客以及其他方面的批评，还要面对影响两国外交关系的可能性，苏西部长仍坚持其决定，并主张过去的政策与本届政府所主张的新原则与政策相冲突，因为这些船的运载能力超过了1000吨，对海洋环境具有潜在的恶性影响。⁴ 在这个背景下，便需要将个性看作一个能在印尼精英决策过程中发挥作用的要素，虽然本质上，其对双边关系的影响可能只是短期的。

虚张声势与红线政策：在变动的区域地缘政治中保持现状

为协调这些相互冲突的目标，佐科采取了混合策略，既虚张声势以安抚国内民众，也安抚中国表明印尼仍是一个有价值的伙伴。

没有任何一个爪哇人总统可以承受得起在国内民众面前被视为弱者和屈服于中国。在爪哇文化中，一个总统、一个父亲、一个部门领导或一个村社领袖都被视为其所在群体或机构的化身，因此不能将个人同其所代表的集团分开看。领导人的声誉像盾牌一样保护着社群的团结。但佐科总统需要来自中国的大量支持以实现其雄心勃勃的多项计划。为协调这些相互冲突的目标，佐科采取了混合策略，既虚张声势以安抚国内民众，也安抚中国表明印尼仍是一个有价值的伙伴。

2017年6月17日，印尼海军“伊玛·波吉383（KRI Imam Bonjol-383）”舰因扣押一艘悬挂中国旗帜的非法渔船“粤阳东渔（Han Tan

1 Evan A. Laksmana, "The Domestic Politics of Indonesia's Approach to the Tribunal Ruling and the South China Sea," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 38, No. 3, (2016), p. 382.

2 Tama Salim, "RI urged to Support Int'l Tribunal Ruling," *The Jakarta Post*, July 11, 2016.

3 "Asean Will Not Make Statement on South China Sea Ruling: Diplomats," *Strait Times*, July 14, 2016, <http://www.straittimes.com/asia/se-asia/asean-to-keep-mum-on-south-china-sea-ruling-diplomats>, 2017年7月30日登录。

4 Ministry of Marine Resources and Fisheries, "Maritime Alasan Kerjasama 1000 Kapal Super Purse Seine Cina Dibatalkan," [Reasons of Termination of '1000 Super Purse Seine Ships' Agreement with China], April 15, 2016, <http://kkp.go.id/2016/04/15/alasan-kerjasama-1000-kapal-super-purse-seine-cina-dibatalkan/>, 2017年7月30日登录。

Cou) 19038”号，并逮捕了7名船员，与中国海监船只发生了对峙。¹ 6月23日，佐科总统同几位部长一起访问了纳土纳，并在停留于争端水域的“伊玛·波吉尔383”舰上召开了会议，做出了令媒体瞩目的外交姿态。这次会议后，印尼军方亦制订计划加强其在纳土纳群岛的军事部署。² 2016年10月3日，印尼空军也在南海某些岛屿附近举行了有史以来最大的军事演习，向外界展现力量，并强调其有能力保护富于天然气的纳土纳地区的主权。³ 这些行动为佐科在国内政治上带来了明显的好处，印尼公众亦对他能摆出如此大胆的对华态度有所好评。⁴ 2016年9月13日印尼战略与国际问题研究中心发布的国情调查表明，上述动作都加强了公众对佐科维护海洋主权的信心。按照该调查，73.6%的被调查民众支持政府在加强印尼海防上的强烈意愿，而69%的民众认为佐科的行动表明他决心使印尼在本地区发挥海上大国作用。⁵

即便只是一个象征性的强硬姿态，纳土纳访问后印尼各部门仍追加了一系列的澄清，如佐科总统再次强调印尼仍期待同中国建立强有力的外交关系。卢胡特·B. 潘查伊坦部长（Luhut）也发表安抚性声明，强调印尼对华没有敌意。⁶ 外长马尔苏迪（Retno Marsudi）亦提及军事演习只是空军例行训练的一部分，印尼既没有对抗中国的意图，也并不想给外界留下在纳土纳积极进行军备建设的印象。⁷ 这种各方高度配合的澄清模式也表明，军备建设和“活动筋骨”的尝试不针对中国，也不能被认定为是制衡行为。印尼对外确实展现出一副坚毅面孔，但

1 “Ministry Narrates Chronology of Chinese Fishing Boat in Natuna Sea,” *ANTARA News*, June 21, 2016, <http://www.antaranews.com/en/news/105317/ministry-narrates-chronology-of-chinese-fishing-boat-in-natuna-sea>, 2017年7月30日登录。

2 “TNI to Increase Its Forces Around Natuna Waters,” *ANTARA News*, February 27, 2014, <http://www.antaranews.com/en/news/92881/tni-to-increase-its-forces-around-natuna-waters>, 2017年7月30日登录。

3 “Indonesia air force holds its largest military exercise in South China Sea,” *Reuters*, October 4, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-indonesia-idUSKCN124009>, 2017年7月30日登录。

4 Agus Trihartono, “Diplomasi (Megafon) di Natuna: Langkah Kuda Presiden Jokowi,” [Strong Diplomacy in Natuna: President Jokowi’s Maneuver], *CNN Indonesia*, July 1, 2016, <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20160701102959-21-142315/diplomasi--megafon--di-natuna-langkah-kuda-presiden-jokowi/>, 2017年7月30日登录。

5 “Dua Tahun Pemerintahan Jokowi: Optimisme Publik, Konsolidasi Kekuasaan, dan Dinamika Elektoral,” [Two Years Under Jokowi: Public Optimism, Power Consolidation, and Electoral Dynamic], *CSIS Indonesia*, September 13, 2016, https://www.csis.or.id/uploaded_file/event/konferensi_pers_rilis_hasil_survei_nasional_csis_dua_tahun_pemerintahan_jokowi_optimisme_publik_konsolidasi_kekuasaan_dan_dinamika_elektoral_notulen.pdf, 2017年7月30日登录。

6 Prima Gumilang, “Indonesia Tegaskan Tak Berniat Konfrontasi dengan China” [Indonesia Clarifies That It Has No Hostile Intentions Towards China], *CNN Indonesia*, June 23, 2016.

7 The Ministry of State Secretariat of the Republic of Indonesia, [Setkab] “Menlu: Tidak Ada Konflik Perbatasan Dengan RRT,” [Foreign Minister: There is No Conflict In the Border With PRC], *Jakarta: Setkab*, 6 October 2016, <http://setkab.go.id/menlu-tidak-ada-konflik-perbatasan-dengan-rrt/>, 2017年7月30日登录。

这一信号旨在实现两个目的：首先是安抚国内，表明印尼政府不会屈服于外国势力；再就是重申印尼同中国的战略距离。

红线问题

印尼精英们采用的策略显示，他们在同中国是否存在领土冲突、在塑造东盟对华共识上是否发挥领导作用缺少共识。同时他们也面临新的可能的冲突。本区域的安全环境受制于多个热点，印尼也担心失去战略自主性。东盟成员国在南海争端上无法达成共识，之前在达成2012东盟联合宣言上的区域合作失败也展示了这一点。而且，印尼也需要对中国的新主张做出反应，如2016年6月16日中国外交部发言人华春莹提出的纳土纳专属经济区位于中国“传统渔区”之内的主张。¹ 这将成为紧张局势的新来源，因为中国渔民会从该声明中得到此区域位于中国九段线领土内的提示。而印尼的困境在于，如果对这些渔船既不抗议也不制止，就意味着承认中国的九段线主张；若强烈反应，则与其否认存在领土争端的既有战略相冲突。因此印尼外交部亦鼓励其他单位不要做出否认以外的其他强烈反应。印尼外交部仍会继续否认中国方面提出的争端水域位于其“传统渔区”内的说法。² 随之而来的问题是，是否存在一条能统合印尼精英不同立场的“红线”和印尼精英在何种情况下将被迫对华采取制衡策略。

关于印尼在什么情况下会对华做出强硬反应，历史上有如下几个例子：第一种情况是中国干涉印尼内政的迹象。1967年，苏哈托取代苏加诺成为印尼总统后，指控北京介入1965年“9·30行动”，即那次由印尼共产党发动的流产政变，印尼中止了同中国的外交关系。印尼国内的很多力量，尤其是印尼军方，至今仍将这次事件解释为北京试图将印尼变成共产党附庸国。³ 两国恢复关系后，印尼军方对它认为的任何干涉其国内事务的行为仍保持戒心。例如，在中国外交部批评1994年4月发生在棉兰的针对华人店铺和商业的骚乱行为后，印尼官方对此做出了强烈回应。⁴ 第二种情况是当精英可以维持统合并就对华威胁行为达成实质共识之时，如印尼对纳土纳地区局势渐趋紧张的反应。也包括之前由于担心中国的意图，而在1995年12月18日背离其不结盟立场，同澳大利亚签署《共同安全合作协定》（Agreement on Maintaining Security, AMS）以升级两国防务关系的决

1 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, "Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Remarks on Indonesian Navy Vessels Harassing and Shooting Chinese Fishing Boats and Fishermen," June 19, 2016.

2 Interview With a High Ranking KEMLU's Diplomat Who Is Also a Deputy of Maritime Sovereignty at the Coordinating Ministry of Maritime Affairs, *Jakarta*, April 22, 2016.

3 Storey, "Indonesia's China Policy," p. 145.

4 Storey, "Indonesia's China Policy," p. 154.

定。¹ 印尼不认为该条约是军事条约，但一些分析家注意到了中国在南海的强势是该条约得以签订的主要因素。² 该条约在1999年由于澳大利亚介入干涉东帝汶的国际制裁而被中止。³ 即便如此，上述动作仍可看作是当印尼精英对中国威胁的认知存在共识时，印尼借助外力强化对华威慑的例子。

结 论

雅加达控制对华负面态度和合作实现共同目标的能力证明了两国关系的实用主义本质。上述解释也同样是印尼无法采取纯粹的制衡或追随强者战略的证据。在两国于1990年实现关系正常化后，印尼虽有时仍视中国为威胁，但尚未采取更强有力的行动，如以与其他外部力量结盟的方式获取助力，或针对性地致力于对华军事建设。但另一方面，印尼面对中国尚能维持战略自主与战略地位，这意味着印尼还是可以不采取追随强者的战略，也就不会引致该战略的传统结果——即向超级大国低头。印尼对华采取复合战略以实现其常常相互冲突的目标，其得到的好处包括经济和外交支持，以及保持其作为中立而诚实的中间人的位置。

国内层次的变量如领导人目标、政治团结和国家结构，在影响印尼外交政策的选择上也发挥着重要作用。我们的研究支持新古典现实主义者如吉登·罗斯、柯庆生、威廉·沃尔弗斯和兰德尔·施韦勒等的观点。他们试图使用国内分析层次的自变量来解释国家行为。本项研究表明，印尼决策者不仅仅将外在因素或国家间的权力分配视为关键决策变量。国内变量如部门利益、领导人个性和个人利益，都在塑造中国—印尼大方向上具有影响力。印尼精英在中国威胁的性质和程度上观点不同。这源于他们对风险紧迫程度和严重程度看法不一致，而且他们会考虑如何回答中国是不是威胁这个问题会不会与部门利益冲突。

受历史包袱的影响，北京和雅加达关系仍充满模糊性和不确定性。印尼国内体系中行为体的多样性也让对华政策意见多种多样，而实用主义亦迫使雅加达继续坚持能带来多种政治利益的对华交往。这种交往仍是充满戒心的。大量的否决者在印尼复杂的国内政治环境中活动，要求印尼采取多样化的政策，而不是过度

印尼虽有时仍视中国为威胁，但尚未采取更强有力的行动，如以与其他外部力量结盟的方式获取助力，或针对性地致力于对华军事建设。但另一方面，印尼面对中国尚能维持战略自主与战略地位，这意味着印尼还是可以不采取追随强者的战略。

1 Storey, "Indonesia's China Policy," p. 161.

2 Michael Leifer, "Indonesia's Encounters with China and the Dilemmas of Engagement," In Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *Engaging China*, London: Routledge, 1999, p. 104.

3 Storey, "Indonesia's China Policy," p. 162.

依赖中国的支持。原因有三:(1)对中国的干涉仍然感到恐惧,这主要是受到军方仍相信中共与1965年的流产政变有关的影响;(2)可能在南海问题上与中国关系紧张;(3)本地区其他国家对印尼保持战略自主性和诚实中间人地位的期待。印尼国内的反华情绪有多个源头,公众对共产主义意识形态在印尼扩张的疑虑;印尼人和华人关系;以及印尼军队所持续发动的反对外国干涉的宣传。

将中国视为潜在威胁的观点一直都很流行,在海上冲突的背景下,上述因素在各种政治圈子中都能发挥作用甚至火上浇油。但这并不意味着北京和雅加达的关系就无法改善。双方都已经证明能彼此区分负面态度与负面行为,并能从更实用主义的角度看待双边关系。随着双方相互了解和理解的深入,双边关系也将进一步深化。两国学术机构和智库在这方面可以发挥作用。日本在深化本国对印尼的了解上投入很大,也非常成功,也因而在两国间建立起强有力、可持续的相互依赖关系。中国有雄厚的财力,在改善同印尼的关系上可以做得更好。

(李卓 译;师小芹 校)