

印尼的外交政策—— 兼論「出走」聯合國

范盛保

崑山科技大學公共關係暨廣告系副教授

摘要

印尼自 1945 年獨立至今的外交政策，在歷任總統的主政下，雖作法有所不同，但均以「獨立」和「積極」為價值核心。本論文在論述時依時序分析蘇卡諾與蘇哈托兩位強人總統的外交主張，前者的「不結盟外交政策」在東、西對抗中求取平衡；後者的「新秩序外交」則在區域政策中尋求務實主義。在後蘇哈托時期的外交作為逐漸以人權、民主、經濟成長、區域合作為訴求。文末筆者分析印尼「出走聯合國」（或是一般用語「退出」聯合國）的外交經驗，作為對比「台灣、中華民國與聯合國」的關係，藉以釐清學理上的誤解。

關鍵詞：不結盟運動、新秩序外交、全球海上軸線、「出走」聯合國

壹、前言

每一個國家的外交政策都取決於國家利益、國家目標、地緣政治、國家歷史背景等因素，而對於二戰後新獨立的國家而言，獲得國家獨立的過程也會直接影響到國家的外交政策。本論文探討印尼的外交政策，影響印尼外交政策因素包括戰略位置（位處於亞洲、澳洲兩大陸與印度洋、太平洋兩大洋之間）、充足的天然、人力資源、人口結構以及社會政治制度等。更重要的是印尼的獨立不是經過和平協商，而是經歷與荷蘭殖民母國間慘烈的戰鬥過程。

僅以當今印尼戰略計劃之國家長期發展計劃（2005-25）、國家中期發展計劃（每五年一期）中與外交相關的策略做一描述，並以此論述印尼外交政策內涵，對於了解印尼外交政策有所侷限。根據印尼外交部（Ministry of Foreign Affairs Republic of Indonesia, 2019a, 2019b）：

在國際國內背景下，印尼強化了在雙邊、區域和多邊關係中的外交表現。應該通過堅實的雙邊外交關係加強印尼在多邊和區域外交方面的努力。印尼的外交政策將積極尋求改善與亞太、非洲、美洲和歐洲國家的關係，並將其提升到更高的水平，以實現國家的利益。讓國際了解印尼在各國外交政策上是一個重要因素。外交政策應該反映在國內發生的民主變革，未來有必要強調所有利益攸關方支持和參與有效的印尼外交政策，以強化印尼在國際地位的重要性。

外交部的目標：改善和加強印尼與亞太和非洲各領域的雙邊和區域關係與合作；改善印尼與美國和歐洲各國家和組織的雙邊關係和合作；在創造國際和平與安全，促進和保護人權以及發展經濟，社會文化，金融，環境，貿易，工業，投資和保護知識產權方面，扮演更積極角色以強化區域和多邊領域合作；在國家和國際社會間提供準確的信息讓利益攸關方能了解印尼的外交政策，創造更加正面的印尼形象；以及其他制度面上的政策執行等。

前段關於印尼外交政策戰略目的似乎僅是放諸四海皆準的一般性原則，對理解印尼外交政策助益不大。倒是印尼外交部長勒特諾（Retno

Marsudi) 在 2017 年於紐約演講時，闡述了印尼長期的外交主張，亦即「獨立」和「積極」的外交政策，以及當今印尼外交政策的四大優先目的，分別是保護領土的完整性、保護居住在外國的印尼公民、強化經濟發展以及強化印尼在區域和全球的角色，更能突顯印尼的外交主張 (youtube, 2017/9/25)。勒特諾所強調的「獨立」和「積極」的外交政策其實是自印尼獨立後至今 70 年的外交原則。要了解印尼獨立後至今的外交主張，終究還是要先理解印尼獲得獨立的過程。本論文在論述中，依時序分析曾經歷過殖民經驗的蘇卡諾與蘇哈托兩位強人總統的外交主張，在後蘇哈托時期的總統外交作為則以另一段落論述。文末再分析印尼「出走聯合國」(或是一般用語「退出」聯合國) 的外交經驗，作為對比分析「台灣、中華民國與聯合國」的關係。

貳、印尼獨立與蘇卡諾時期「獨立」與「積極」的外交主張

印尼並不像馬來西亞或是新加坡，透過與殖民國家的協商獲得獨立。二戰期間的 1942 年，印尼進入了三年半的日本佔領時期。在日本政府於 1945 年 8 月 15 日宣布無條件投降後，印尼最終在 8 月 17 日片面宣布獨立。由於荷蘭統治印尼近 350 年，荷蘭帝國主義似乎無法忘懷曾經有的光榮時刻與利益糾結，二戰後英國以解除日本武裝為名派遣軍隊進入印尼，荷蘭則以盟軍名義登陸印尼，印尼遂進入四年的荷蘭占領及印、荷軍事對峙時期。印尼的民族主義者對於如何達成獨立分為兩派，一派主張武裝鬥爭，另一派則傾向以談判達成獨立 (Osborne, 2017: 173)。1946 年底印荷雙方達成『林加札提協議』(Linggadjati Agreement)，荷蘭承認印尼對爪哇、馬都拉、蘇門答臘行使事實上的權力，印尼則承認婆羅洲、巽他群島、蘇拉威西和馬魯古群島等地仍受荷蘭控制，並同意建立以荷蘭女王為首的「荷印聯邦」(Wikipedia, 2019a)。在荷蘭不願讓印尼取得真正獨立並透過推動聯邦以維持荷蘭統治的背景下，荷蘭藉由 1947 年 7 月以及 1948 年 12 月的兩次「警察行動」(實際上是一個軍事而非維護治安的行動) 控制爪哇和蘇門

答臘。兩次「警察行動」期間曾在聯合國安理會的斡旋下簽訂『倫維爾停火協議』(*Renville Agreement*)。荷蘭的「警察行動」究竟是軍事行爲還是治安行爲？從「聯合國」介入的停火協議中早已昭然若揭 (Sukma, 1995: 305-307; Wikipedia, 2019b)。

印、荷最終在 1949 年 11 月 2 日達成協議，印尼共和國也於 1949 年 12 月 27 日無條件獲得完整主權。但荷蘭在 2005 年才宣布，荷蘭正式承認印尼獨立的日期爲 1945 年 8 月 17 日。箇中原因是因爲從 1945 到 1949 年的 4 年間，如果荷蘭認爲彼時的印尼仍屬荷蘭統治，所有的屠殺、滅村，可以合理化爲「警察行動」或是「治安行爲」，是對游擊隊以及恐怖攻擊的反擊；但如果荷蘭承認印尼的獨立日期是在 1945 年，則這 4 年間所有荷蘭的行爲，是入侵，是發動戰爭。正如 2013 年荷蘭政府正式對 1946-47 年荷蘭軍隊的殘酷鎮壓表示道歉，那些曾被屠殺滅村的受害者向荷蘭政府提起訴訟，每位原告並獲得判賠約 60 萬台幣 (環球網，2013/9/12、2014/5/21)。

當聯合國都已經承認印尼的獨立是在 1945 年發生，荷蘭卻一直到 2005 年才第一次承認 1945 年是印尼獲得獨立的年代，這樣的情境其實呈現出荷蘭帝國主義的幽靈一直不願面對被殖民國家的獨立，以及被殖民國家的被殖民經驗是揮之不去的陰影，亦影響了新興獨立國家的外交政策。印尼的外交政策反映出非常獨特的印尼歷史、文化以及政治經驗，這個政治經驗就是反殖民主義。雖然 1945 年 8 月 17 號印尼已經宣布獨立，但並未得獲得國際承認，反而經歷了 4 年的荷蘭再殖民意圖。在這四年中所發生的兩次與荷蘭的軍事行動中，西方國家並未大力支持印尼民族自決。獲得獨立後的印尼人普遍相信，荷蘭承認印尼的主權並非因爲國際壓力，而是印尼人的持續反抗 (Sukma, 1995: 305-306)。

印尼外交政策的根基源於 1948 年荷蘭的第二次軍事行動。在 1948 年 9 月 2 號的臨時國會中，印尼副總統哈達 (Mohammad Hatta) 勾勒出印尼外交政策主張 (Hatta, 1953: 446; Sindunegoro, 1991: 20)：

我們印尼人在爲了我們人民以及國家自由的鬥爭中，難道只可以在親蘇聯或是親美國之間作出選擇？難道沒有其他的立場可以滿足我

們追求自己的國家理想？印尼政府在國際政治領域採取的立場，不應該是被動的一方，應該是積極的決定自己的立場。印尼的外交政策必須根基於自己的利益，並且應該反應出現況與事實。印尼的外交政策不應該取決於其他國家基於他們自己的利益所持的立場。

哈達的主張成爲現今印尼外交政策的基礎，這個原則就是「獨立」與「積極」的外交政策。所謂的「獨立」是指印尼世界強權中不選邊站。獨立的原則也與印尼的國家哲學、認同相呼應，這些哲學基礎包含四個重大前提，亦即「不可分離與相互關聯的原則」（分別是信仰上帝、公平與文明的人性、印尼的統一、由人民代表所決定的民主，以及對印尼人的社會正義）、「外交政策首重維護國家利益」、「國家利益需透過獨立政策確保」，以及「印尼的外交政策必須是一個務實的外交政策」（Sindunegoro, 1991: 21; Sukma, 1995: 308）。哈達也解釋了他所謂的「獨立」並不是「中立」。作爲一個聯合國的會員國，印尼無法採取中立的立場，他致力於國際團結。雖然西方國家認爲對於較弱的國家而言，並沒有所謂的中立立場，他們也只能在美、蘇兩強之間做選擇。而獨立自主的國家通常是選擇自由世界一方。西方國家也提醒比利時和荷蘭在二戰期間秉持中立的後果。哈達則認爲印尼秉持的獨立立場是爲了和平。人類本著自然的理性，會在善與惡、和平與戰爭中做選擇，印尼堅信印尼所選擇的獨立道路是根據現實通往世界和平之路（Tan, 2007: 152）：

「獨立」和「積極」的外交主張與印尼在國際事務中自身利益相呼應，並且反應一個信念：印尼有權作爲自己歷史的「主體」，而不僅是別人眼中的「客體」。

畢竟，對印尼而言，雖然英國與美國的海軍在印度洋、太平洋之間航行，英、美兩國是期待印尼維持獨立性，而印尼與蘇聯、中國之間並沒有邊境問題，蘇聯與中國並不對印尼構成直接的威脅。哈達也特別強調「積極」也就是針對美蘇兩集團所引發的緊張關係傾盡全力保障和平（Hatta, 1953: 443-45）。1952年5月時任印尼內閣總理的韋洛坡（Wilopo）針對印尼的獨立政策做出更明確的定義（Hatta, 1953: 446）：

印尼政府在外交事務上主張「獨立」是因應東方、西方兩大集團的對峙情形。所謂的「獨立」是印尼不選邊站，但如果東、西雙方有所衝突，「獨立」也並非是維持中立。此時的印尼會將以下情形列入考慮：作為聯合國會員國的目標與目的，以及印尼對於國家與民族作為近期和遙遠未來具有重大影響力的信念為何？

蘇卡諾的「獨立」與「積極」外交政策在 1955 年的萬隆會議到達高峰。來自亞非 29 個新興獨立國家、代表世界 54% 人口，在印尼的萬隆首度集會，反對任何國家的殖民主義。萬隆會議促成了「不結盟運動」(non-alignment movement, NAM) 和第三世界或南方的概念。Anwar (1994: 155-56) 認為對印尼而言主導不結盟運動包含了兩個重要層面，一是印尼在開發中國家以領導者身份被世界其它各國看見，這對於剛獨立的印尼而言提升了無比的自信；其次是不結盟運動在國際組織上的意義，畢竟它是僅次於聯合國的最大國際會員國組織。在西方和蘇聯的冷戰開始之際，萬隆會議要求採取另一種方式來實現全球治理和全球正義。蘇卡諾在開幕致詞時特別強調這是有史以來第一次所謂的「有色人種」的世界大集會 (youtube, 2013/5/9; Timossi, 2015)：

我們經常被告知殖民主義已經死了。我們不要被欺騙甚至被安撫。我告訴你們，殖民主義還沒有死。只要亞洲和非洲的廣大地區不自由，我們怎麼能說它已經死了。而且，我懇求你們不要只考慮我們印尼以及亞洲和非洲不同地區的兄弟所知道的經典形式的殖民主義。殖民主義也有其現代形式，其形式包括經濟控制，智力控制，一個國家內所存在的小而外在的團體的實際控制。它是一個精巧且堅定的敵人，它出現在許多偽裝中。它不會輕易放棄戰利品。無論何時何地，殖民主義都是邪惡的東西，必須從地球上消滅。

時任內閣總理阿里 (Ali Sastroamidjojo) 宣稱，萬隆會議使印尼在世界政治上獲得了被尊敬的地位，萬隆會議的原則成為發展中國家在與他國接觸時最重要的指標：國家同意對領土完整、主權的相互尊重；對於其他國家互不侵犯、互不干涉；在相互平等上互利、和平共存 (Tan, 2007: 152-53)。對殖民主義心懷戒懼的蘇卡諾在建國初期仍面臨許多動亂與危機，1957 年 3

月蘇卡諾宣布全國戒嚴，並逐步走向「指導式民主」(Guided Democracy)。Weinstein (1972: 366) 在分析當時印尼外交菁英利用外交政策為其政治做服務以達到三種目的：保衛國家的獨立性以反抗外在的威脅，動員外在世界的資源以謀求國家經濟發展，以及達成國內政治競爭的多種目的。換言之，蘇卡諾的外交政策主要訴求在彰顯國家獨立、謀求經濟發展以及作為國內政治競爭的利基。原來的不結盟外交政策在「指導式民主」後轉成「對抗政策」；原本藉由「獨立」與「積極」的外交政策以平衡東方與西方，在親共的蘇卡諾下變成了雅加達—金邊—北京—平壤軸心，將外交政策作為內部控制的工具，藉以平衡國內共產黨與軍隊之間的政治權力 (Tan, 2007: 154)。Bunnell (1966: 44-57) 認為印尼的對抗政策大致上有兩個階段，第一階段是 1960 年初期的西新幾內亞爭議 (West New Guinea Dispute)，也被稱為西伊里安爭議 (West Irian Dispute)，是荷蘭和印尼之間關於荷屬新幾內亞的外交和政治衝突。由於西新幾內亞在 1969 年已成為印尼的西巴布亞省，西新幾內亞爭議於此不再論述¹。倒是 Bunnell 歸類的第二階段對抗論述如下。

1963 年的「粉碎馬來西亞」是蘇卡諾反抗殖民主義的第二階段對抗。1961 年英國和馬來亞政府 (西馬) 提議建立一個馬來西亞聯邦，包括馬來亞、北婆羅洲 (沙巴)、沙勞越、汶萊和新加坡。這個舉動讓印尼相信馬來西亞將會是一個威脅，因為馬來西亞並不是一個真正獨立的國家，只是新殖民主義的附屬物。畢竟印尼的領導者經歷過反抗帝國主義，而馬來西亞的建國基礎是與殖民國家做協商。如果一個國家獲得獨立是透過協商，甚至還允許前殖民母國在其領土維持軍事基地，此國家怎可能是一個獨立國家 (Hindley, 1964: 904-907) ？

我們為何反對馬來西亞聯邦？因為馬來西亞是一個新殖民主義的表徵。我們認為成立馬來西亞的目的是要孤立印尼。馬來西亞是新殖

¹ 二戰後荷蘭鼓勵巴布亞民族主義，並協助以「西巴布亞共和國」的身分，在 1961 年 12 月 1 日宣布建國獨立。然而二戰後新建國的印尼，也同樣主張擁有西巴布亞地區的主權，而後在西巴布亞共和國獨立後 7 天，就發兵入侵荷屬新幾內亞。經過聯合國的主權協議，最後聯合國承認印尼於 1969 年併吞了西巴布亞。

民主義的產品，記住我的話：馬來西亞的成立只是爲了保護帝國主義的錫礦、橡膠，以及石油的利益 (Tan 2007: 156)。

「粉碎馬來西亞」期間 (1963-66) 除了敵對行動外，1965 年 1 月馬來西亞擔任聯合國非常任理事國後，印尼因此不再參與聯合國 (請參閱第五段「印尼出走聯合國」)。當時，中國大力支持印尼不參與聯合國的決定。中國與印尼早在 1950 年即建立正式外交關係，蘇卡諾不願依附在美、蘇兩強之間，選擇與中國越走越近。然而，印尼的軍隊基本上還是反共的，1965 年流產政變九三〇事件後，蘇哈托逼迫蘇卡諾交出政權。至 1966 年間約有 50 萬至 100 萬共產黨的同情者被屠殺，共產黨被宣布爲非法組織，印尼與中國關係惡化。同年 8 月印尼與馬來西亞簽署『和平條約』，兩國同意停止敵對行動，同意立即恢復外交關係，馬來西亞同意讓沙巴和沙撈越的人民有機會在大選中盡快重申他們在馬來西亞聯邦的地位。隔年，蘇卡諾被迫辭職，蘇哈托正式接任，「指導式民主」的外交也從此結束 (History SG, 2019; 李美賢, 2019: 230-39; Suryadinata, 1981: 197-98)。

參、蘇哈托的新秩序外交

印尼的人口超過 2.8 億，是世界上人口第四多的國家。印尼擁有近 1 萬 8 千個島嶼，是世界上最大的群島國家。陸地面積爲 280 萬平方公里，爲全世界第 16 大國家，但如果以專屬經濟區來看，則擴張到 790 萬平方公里。印尼是全世界最多穆斯林人口的國家，是第三大的民主共和國，第 16 大經濟體。現實主義學派如果以這些物質條件來看印尼，如果印尼可以善用這些資源，似乎印尼的崛起是不可避免的成爲區域性的強權 (Laksmana, 2011: 158, 160)。不過根據印尼大學所進行的調查，自 1945 年至 2004 年間的 249 個由印尼軍方和警察所採取的作戰行動中，有 67% 是被認定爲內部安全威脅。換言之，擁有先天資源優勢的印尼，須時時面對許多的安全威脅 (Laksmana, 2011: 165)。

掌權後的蘇哈托建立起「新秩序」，以別於蘇卡諾時代的「舊秩序」。

在結束了與馬來西亞的對抗後，出於對共產主義的共同恐懼，1967年印尼成爲東南亞國家國協的創始會員國。1970年蘇哈托在訪問馬來西亞時特別強調「國家忍耐力」(National Endurance)的概念。國家忍耐力是一個國家堅韌抵抗能力，據以應對內部和外部挑戰。對於透過擴張或顛覆的外部威脅和挑戰，「國家忍耐力」是最佳解答。蘇哈托的「國家忍耐力」包括與國家認同相互呼應的國家意識形態；在經濟和科技發展領域可以實現國家需求的能力；在社會忍耐力上可以分享共同命運並且相互尊重；以及軍事備戰能力(Kroef, 1970: 316)。蘇哈托在任總統31年，基本上是走向合作取代對抗，他的合作從1967年與東南亞其他國家創建「東南亞國家國協」(ASEAN)開始。蘇哈托的「新秩序」(New Order)其區域政策常被界定爲務實主義。由於印尼是東協最大的國家，還曾經與馬來西亞發生對抗，蘇哈托在東協裡選擇保持低調，強調經濟發展，維持國家和區域的穩定(Vatikiotis, 1993: 357)。由於東協對任何議題是採取共識決，此時印尼的「獨立」與「積極」的外交政策自然與東協的團結有所牴觸。新政府的領導者有個同心圓概念，認爲東協是他們的優先目標，並且專注於經濟發展。除了創建東協，印尼在蘇哈托時代外交的成就還有強化與伊斯蘭合作組織(Organisation of Islamic Cooperation, OIC)鏈結，以及1990年與中國復交。

一、ASEAN 與印尼

Smith (1999: 240-42; 2000: 501-502) 認爲蘇哈托的新秩序對印尼的外交政策所造成的影響範圍有三，第一是與西方的貿易、投資、援助形成連結。蘇哈托執政後首要關心的是改善印尼的經濟前景，與開發國家進行貿易與投資則是不二法門。第二個影響範圍是在開發中國家，最主要是在不結盟國家中扮演積極的角色。第三個影響範圍則是在 ASEAN 所扮演的角色。在 ASEAN 中蘇哈托持續強調不結盟運動，並且避開美、蘇兩強的干預。雖然 ASEAN 的憲章強調經濟和社會的合作，ASEAN 的主要成就還有在外交領域，它建立了會員國之間相互尊重主權、領土的默契。例如在1971年的『和平自由與中立區宣言』(Zone of Peace, Freedom And Neutrality Declaration, ZOPFAN) 中公開表示，東協希望東南亞不受任何形式或方式

的外來干涉，並且希望擴大合作領域。當越南於 1979 年入侵柬埔寨時，由於泰國與柬埔寨有 800 公里的邊界，泰國擔心越南的擴張主義，要求越南立即從柬埔寨撤軍。東協國家傾向支持泰國的外交政策，並且群起反對越南。在冷戰結束後，印尼在聯合國所組成的選舉觀察團以及在柬埔寨和越南關係正常化中，扮演重要角色 (Anwar, 1994: 148-49)。儘管東協堅守傳統的不干預政策，在 2011 年泰國、柬埔寨邊境衝突中，泰、柬雙方同意印尼觀察員前往兩國邊境，以幫助防止軍事衝突。當聯合國安全理事會要求東協解決雙方爭議時，印尼被賦予的角色更加重要。印尼的介入與傳統「東協方式」（不介入它國爭議）不同，實質上是東協不干預政策的結束，顯示東協可以自我管理內部問題，增進區域團結與穩定性 (Islam, 2011: 40)。

對印尼而言，東協的成立是印尼外交政策的基石。除了東協之外，參與聯合國、亞太經濟合作會議、東協區域論壇、伊斯蘭合作組織、不結盟運動等，在新自由主義制度論者認為這些國際機構可以在互惠互利中維持最大的國家利益。印尼所謂的「獨立」與「積極」的外交政策，在嵌入了這些國際機構後，「積極」的元素仍然存在，但所謂的「獨立」似乎仍需受限於國際規範。印尼也因為外交政策的變化衍生出一些外交辭令，例如「區域韌性」、「共識建立」、「和平創造者」、「信心建立者」、「問題解決者」等，為印尼的外交政策做新的詮釋 (Laksman, 2011: 161)。在後蘇哈托時期印尼經歷政治轉變後，亦直接影響到印尼外交政策。歷經民主洗禮，印尼外交政策議題主流意見強調民主與人權，而「東協方式」的不干涉內政及共識決與印尼所堅守的核心價值民主與人權有所衝突，印尼民主運動者對於東協傳統不干涉政策也逐漸提出批評 (Anwar, 2010: 132)。

二、強化與伊斯蘭合作組織的鏈結

創立於 1969 年的伊斯蘭合作組織是僅次於聯合國的第二大政府間組織，是穆斯林世界的集體聲音，除致力於促進國際和平與和諧的精神外，力主維護和保護穆斯林世界的利益。它的 57 個會員國中，有的是穆斯林國家，有的是穆斯林佔多數的國家，有的是擁有大量穆斯林人口的國家。印尼在 1984 年成為會員國，並且在 2016 年第一次主辦伊斯蘭高峰會。雖然

印尼是穆斯林佔多數的國家，但它並不是一個伊斯蘭國家。印尼擁有相當大的宗教自由，不同信仰的人們在開放的環境中尊重宗教的多元化。早在 1972 年蘇哈托希望印尼和伊斯蘭國家的合作是在聯合國憲章的基礎下，而非依伊斯蘭教的原則。在未成為會員國之前，印尼因尊重不結盟運動而被接受參與伊斯蘭合作組織的活動（Suryadinata, 1995: 297）。

在瓦希德擔任總統時，2000 年 7 月印尼成功獲得伊斯蘭國家在聯合國的聲明，他們重聲「對於印尼的主權、領土完整、國家統一，給予堅定的、持續的支持」（Smith, 2000: 509）。在 2016 年的伊斯蘭合作組織高峰會開幕式上，總統佐科威提到了蘇卡諾在 1962 年所表達的聲明：「只要巴勒斯坦人的獨立沒有移交給巴勒斯坦人，印尼將反對以色列的佔領」。「我們，印尼人民將始終如一地堅持這一承諾」（*Jakarta Post*, 2016/3/21）。佐科威在峰會上說：「伊斯蘭合作組織應該成為解決方案的一部分，而不是問題的一部分。如果伊斯蘭合作組織不能成為巴勒斯坦解決方案的一部分，那麼伊斯蘭合作組織就變得無關緊要了」（*teleSUR*, 2016/3/7）。隔年的特別峰會上，佐科威要求與以色列關係密切的伊斯蘭合作組織採取必要的外交措施，重新考慮與以色列的關係。佐科威鼓勵穆斯林國家在任何場合都支持巴勒斯坦，遊說其它尚未承認巴勒斯坦獨立的國家（*Anadolu Agency*, 2017/12/14）。

三、印尼與中國遲不復交？

印尼與中國在 1967 年停止了外交關係，一直到 1990 年雙方發表了『關於恢復兩國外交關係的公報』。相較於許多西方國家大概在 1980 年以前陸續跟中國建立外交關係，印尼與中國算是花比較長的時間才恢復邦交。反對印、中恢復外交關係的主要考量是對於中國以及印尼境內華人的疑慮，軍方勢力擔心中國在雅加達的大使館會對印尼華人會造成一定影響。由於大使館有時候被視為合法的間諜中心，大使館亦不可避免的介入情蒐以及情報活動，印尼希望中國大使館能夠保證不會支持非法共產黨的活動，並且不會動員在印尼的中國公民、華人來反抗印尼政府。而印、中關係的正常化不可否認的會引起一定程度的種族緊張。「新秩序」下的知識份子也是反對中國，他們認為華人控制了印尼 70% 的經濟，多數的華人說他們不會

競選總統，但只會控制總統。這也造成印尼人對於華人的怨恨。經濟因素也是印尼考量原因之一，彼時印尼與台灣仍有龐大的經濟利益往來，台、印雙方貿易量甚至超過印、中，對於伊斯蘭團體而言，他們認為印尼早已與熊（蘇聯）有相處上的問題，何必另外再邀請龍（中國）來攪局？伊斯蘭團體並不認為與中國友好可以作為反制蘇聯的力量（Suryadinata, 1981: 200-203）。

肆、後蘇哈托時期

一、哈比比、瓦希德、梅嘉瓦蒂

相較於蘇卡諾、蘇哈托以及蘇西洛或現任佐科威總統的長時間任期，後蘇哈托時期的前三位總統的任期總共僅 6 年多。此三位總統的外交重點如下。哈比比（B. J. Habibie, 1998-99）在擔任總統期間的外交主要是為了找到解決東帝汶局勢的辦法。Weatherbee（2005: 153）認為東帝汶的悲劇是東協的恥辱。由於東協的「尊重主權與不干涉原則」導致東協忽略了東帝汶的屠殺，一直到國際社會要求後才有所行動，促成東帝汶獨立。他擔任總統期間的另一項重要貢獻是為強有力的人權外交奠定了堅實的基礎。通過人權外交，印尼不僅在國內促進和保護人權，更成為全球人權外交的關鍵角色。瓦希德（Abdurrahman Wahid, 1999-2001）在近兩年的總統任期內，通過一系列雙邊和多邊倡議，指導了印尼的外交政策。瓦希德總統恢復了印尼與許多國家的關係和合作，並參加了第三世界國家 77 國集團（G77）在哈瓦那舉行的「南方峰會」（South Summit），以及紐約千禧年峰會。他擔任總統期間的另一項具有里程碑意義的舉措是成立「西南太平洋對話」，至今印尼於此對話中仍扮演重要角色。梅加瓦蒂總統（Megawati Soekarnoputri, 2001-2004）強調了區域主義。印尼在 2003 年擔任東協主席並簽署了『峇里第二協約』（*Bali Concord II*），聲明於 2020 年實現「東協經濟共同體」，使東協走向區域整合。梅加瓦蒂總統還啓動亞非次區域合作倡議，試圖恢復 1955 年萬隆亞非會議的精神（Mulyana, 2018）。

二、蘇西洛

蘇西洛總統（Susilo Bambang Yudhoyono, 2004-14）在就職演說中呈現他對於外交政策的延續性：我的行政團隊會持續堅守「獨立」和「積極」的外交政策原則，印尼並且有決心為提倡和平、促進繁榮、保護正義發聲（Weatherbee, 2005: 156）。在執政近十年後，蘇西洛總統的最大成就在於鞏固印尼民主和擴大經濟成果。他在印尼外交政策上，雖然植根於不結盟和實用主義，但他願意正面處理民主和人權的價值觀。蘇西洛於 2004 年上台，獲得超過 60% 的選票；在 2009 年贏得了連任。2009 年的就職演說亦能描述印尼的外交政策戰略前景：

印尼正面臨著一個戰略環境，沒有一個國家認為印尼是敵人，印尼認為沒有哪個國家是敵人。因此，印尼可以四面八方自由行使外交政策，擁有一百萬朋友和零敵人。

對印度尼西亞來說，擁有「一百萬朋友和零敵人」對於維持其對外貿易和投資的顯著增長有很大幫助。它還有助於解釋其不願採取可能破壞人權記錄較差的主要經濟夥伴的關係，例如中國（Piccone & Yusman, 2014）²。

三、佐科威

2014 年 11 月在緬甸舉行的第 9 屆東亞峰會期間，佐科威總統（Joko Widodo, 2014-）宣布印尼將成為「全球海上軸線」（Global Maritime Axis），其五個關鍵發展的支柱分別是：海洋文化、海洋經濟和資源、海洋基礎設施和連通性、海上外交和海上安全（Sambhi, 2015: 41; Connelly, 2015: 7-8）³。

² 印尼長期以來一直傾向於不干涉和反對外部企圖干涉他人內部事務的做法與其避免國際批評其國內情況一致，這是印尼未能批准國際刑事法院『羅馬規約』的原因。印尼認為印尼所有法律都規定了所有公民的權利和責任。所有這些都涉及人權問題。因此，即使沒有批准『羅馬規約』，印尼也已經遵守了其中所載的原則。

³ 這五大支柱是 (1) 重建印尼的海洋文化。作為一個由 17,000 個島嶼組成的國家，印尼應該意識到並將海洋視為國家身份的一部分，其繁榮和未來取決於我們如何管理海洋。(2) 維護和管理海洋資源，重點是通過發展漁業來建立海洋糧食主權。(3) 通過沿爪哇島建設海上公路，建立深海港口和物流網絡以及發展航運業和海洋旅遊業，優先發展海洋基礎設施和連通性。(4) 通過海上外交，印尼邀請其他國家在海洋領域進行合作，消除海

新政府的全球海上軸線試圖保護印度尼西亞的主權，增強其海上防禦能力，解決地區性海盜問題，改善印尼的基礎設施以及加強印尼境內的連通性等（*Jakarta Post*, 2014/11/13）。且有 5 大行動方針，分別是「海洋外交加速解決印尼邊境爭議」、「確保領土完整、國家統一，包括海洋主權以及外島的安全與繁榮」、「確保印尼專屬經濟區的天然資源」、「強化國防外交」，以及「緩和海上敵對勢力，推動領海爭議之解決方案」（Connelly, 2015: 8）。

由於印尼不僅是世界人口第四大國，也是第三大民主國家，更是穆斯林國家中穆斯林人口占多數的國家。2015 年 1 月印尼外交部長勒特諾在雅加達的第一份年度政策聲明中闡述外交政策三個優先事項：維護印度尼西亞的主權、加強對印尼公民的保護以及加強經濟外交⁴。如果前任蘇西洛的外交政策因過於精英化和國際化而受到批評，那麼佐科威較傾國內的世界觀、現實主義風格可能會被理解過於孤立或自私。甚至擔心雅加達對於東協的關注會少於全球其他地區（Parameswaran, 2015）。

印尼位於作為通往印度洋、南中國海和太平洋的關鍵地緣位置，當印尼的「全球海上軸線」理論轉向實踐時，對於印尼而言，要堅守印尼廣大群島的主權和領土完整，必定有其脆弱性。印尼並非中國在南海九段線的聲索國，但印尼對於南海爭議堅持依國際法以及維持自由航行。佐科威要求東協國家與中國的『南海行為準則』能儘速簽訂（已在 2019 年 7 月 31 日東協－中國外長會議中通過一讀）。印尼和馬來西亞曾對納土納群島（Natuna Regency）有主權爭議，經國際仲裁後判予印尼。印尼以此為基點的專屬經濟海域與中國的南海九段線重疊。雖然 2015 年 11 月 12 日中國外交部的例行記者會明確表明納土納群島主權屬於印尼，但由於不少中國漁

上衝突的根源，如非法捕魚，侵犯主權，領土爭端，海盜和海洋污染。(5)印尼有義務發展其海上防衛力量。這不僅是維護海上主權和財富的必要條件，也是維護航運和海上安全的一種形式。

⁴ 保護印尼主權主要是回應任何侵入印尼領土和解決海上邊界問題，因為每天大約有 5,000 艘船（大多來自鄰近的東南亞國家和中國）在印尼水域非法運營，這是對該國主權的嘲弄。而加強對印尼公民的保護則是因為在海外工作的 620 萬印尼人中，有 180 萬人沒有證件，其中的許多人遭受虐待、獲得不公平的工資、遭受外國政府的嚴厲起訴。勒特諾在其聲明強調印尼只會同意將移民工人送到正式同意保護其工人的國家。

船多次到該海域附近捕撈，和印尼軍艦發生衝突，印尼政府在 2017 年 7 月中把這個位於北部海岸外、在南海部分範圍內的專屬經濟海域，重新命名為「北納土納海」（North Natuna Sea），雖引起中國抗議，但印尼表示，印尼有權做出這項決定，「北納土納海」就是座落在印尼的領土內，不是位於南海之內，印尼有權重新命名這處水域（Sambhi, 2015: 45-47; ABC News, 2017/7/15）。

伍、從印尼「出走」聯合國解析中華民國·台灣與聯合國的議題

2016 年 6 月 23 日所上演的英國脫歐全民公投中，有 51.9% 的英國選民投票支持離開歐盟。公投後，英國國內立法通過『退出歐盟法案』（*European Union (Withdrawal) Act 2018*），並由英國女王簽署生效。雖脫歐日期一延再延，但英國根據『歐洲聯盟基本條約』之『里斯本條約』（*Treaty of Lisbon*）第 50 條，「任何決定脫歐的成員國必須通知歐洲理事會（European Council），並商討脫歐具體細節；各方要在兩年時間內達成協議—除非所有成員國均同意延期—而即將脫歐的國家將不能參與關於其脫歐的歐盟內部討論。任何協議必須由有效大多數（qualified majority）—即餘下 27 個歐盟成員國中的 72%（代表 65% 的歐盟人口）—贊成通過，同時必須得到歐洲議會支持」。歐盟將退出權納入里斯本條約，英國脫歐也就依循退出權的規範。然而，對於聯合國而言，認為退出權的設計是違反聯合國團結一致的核心理念，為了避免有些國家以退出聯合國來迴避國際義務，聯合國憲章並沒有所謂的退出權的規定。

一、印尼出走（walk out）聯合國

2016 年聯合國人權人士批評菲律賓總統杜特蒂的掃毒手段太過激烈，要求他停止未經審判就動用私刑，杜特蒂揚言「退出」聯合國。不過，菲律賓不是第一個揚言要「退出」聯合國的國家。1965 年印尼總統蘇卡諾由於

反對聯合國決定給馬來西亞安全理事會席次，又由於彼時印尼跟馬來西亞陷入「未宣戰的戰爭」（undeclared war）中，蘇卡諾在1月7日宣布（Gutierrez, 2016）：

幾天前我在公告中說，如果馬來西亞成為安理會成員，我將命令印尼「出走」（walk out）聯合國。現在，既然馬來西亞已成為安理會成員，我宣布印尼「出走」聯合國⁵。

蘇卡諾並且「出走」聯合國特別組織，包括聯合國教科文組織、世界衛生組織。當時特別支持印尼「出走」聯合國決定的是中國，中國認為印尼此舉是聰明而且有決心，對亞洲、非洲、拉丁美洲人民反抗帝國主義是一大鼓勵（Kroef, 1970: 340）。雖然蘇卡諾決定「出走」聯合國，也寫了兩封信告訴聯合國他的決定，但是印尼的國旗以及銘牌仍然留在聯合國大廳裡。經過了18個月的缺席後，1966年9月29號印尼「重返」聯合國。當年9月10號政變成功的蘇哈托表達了要「回去」（return）聯合國。由於聯合國憲章對於「退出」聯合國並沒有任何的規範，當印尼「回去」聯合國的議題被提到大會時，並非依照入會程序，並無經過安理會同意，也無經過大會投票，在沒有任何一個國家於大會上反對此事，印尼也就「回去」聯合國了（Gutierrez, 2016; Conforti, 1996: 38-42）。

相對於歐盟對於脫歐有程序上的規範，英國如果想重新加入歐盟，當然需要依照程序得到歐盟成員國同意。而聯合國的憲章就沒有所謂的「退出聯合國」或「重返聯合國」的規定。在台灣常常存在的錯誤觀念是「中華民國退出聯合國」或者是「台灣退出聯合國」，也因為常常誤解「退出」，以為只要到聯合國敲個門、寫封信就可以「重返」聯合國了。這些錯誤的認知當然導致錯誤的推論，須知聯合國憲章並沒有所謂「退出」聯合國的規範，中華民國不是「退出」聯合國，而是中國代表權被中華人民共和國所取代；不曾加入聯合國的台灣更沒有「退出」聯合國的經歷。

⁵ 原文：In my announcement a few days ago I said that if Malaysia becomes a Security Council member, I will order Indonesia to “walk out” of the United Nations, he said. Now since Malaysia has become a Security Council member, I declare that Indonesia has “walked out” of the United Nations.

二、中華民國·台灣「重返」聯合國的錯誤議題⁶

當有二個政權同時宣稱是某個國家的政府代表，聯合國代表權爭議和外交承認之問題於是焉產生，1971年以前蔣介石的國民黨中國與毛澤東的共產黨中國於聯合國中互爭中國代表權是此一爭議的典型例子。1950年2月時，聯合國秘書長向聯合國大會所提報之備忘錄，顯示出聯合國支持共產黨中國代表中國的主張。在此備忘錄中提及（Sohn, 1967: 107-11）：

聯合國會員國之義務，僅能被擁有權力之一方政府執行之。當有革命政府，相對於既存政府，更能展現自己為一國家之代表時，所爭議之焦點，應該是這兩個政府中，哪一個政府在實質上能運用該國之資源，掌控該國之人民，去實行聯合國會員國之義務。此意味著要提出質疑處，應是此新政府是否能在其領土上運作有效之權力，並經常性的為人民所遵守。若果真如此，則聯合國透過其集體行動，賦予此政府於聯合國組織中代表此國家之行動是適宜的，縱令此間有某些國家拒絕或持續拒絕給予該政府外交承認。

然而，1950年6月25日韓戰爆發，牽涉出台灣與澎湖的法律地位問題。美國在1950年8月25日向聯合國安全理事會做如下的說明（王景弘，2000: 455）：

美國的行動（指派第七艦隊協防台灣）對該島地位未來的政治解決不預存立場，此業經表明。該島的實際地位是，她是太平洋地區盟軍勝利，從日本取得之土地。像其他類似土地一樣，她的法律地位在沒有國際決定其前途之前，無法解決。中國政府受盟國之託，接受在台灣之日本軍隊的投降，這是當前中國人在台灣的原因。

1950年12月14日聯合國大會決議案第396號表明了美國支持蔣介石中國的立場，此決議案提及：

當聯合國內有複數政權競相主張其為代表某一會員國之政府，且此一問題成為聯合國內爭議的根源時，應依憲章的目的、原則及個別狀況審議此問題。當發生此種問題時，聯合國大會應加以審議之。

⁶ 以下段落改寫自范盛保（2002）。

此決議案意味著中國代表權問題將先被聯合國大會審議，而大會之決議應為聯合國其他機構與專門機構所考慮與接納。1951 年時，中國代表權之爭議在大會中因泰國所提出的緩議案得以延後審理。1952 年至 1960 年則因美國提出緩議案反對共產中國進入聯合國，期間如 1956 年之 1108 號決議案、1957 年之 1135 號決議案、1958 年之 1239 號決議案、1959 年之 1351 號決議案、1960 年之 1493 號決議案 (Simma 1995: 324)。美國在延續大會第 396 號之決議案認為，除非大會已表明態度，否則其他聯合國機構與專門機構最好延緩彼等有關中國代表權之議題。

自 1961 年第 16 屆大會起，至 1971 年 26 屆大會止，聯合國大會對於中國代表權問題之處理方式是以重要問題限制之。1961 年時由美國所提出的重要問題案獲得通過，該決議案是指依照聯合國憲章第 18 條規定，大會對於重要問題之決議，應以到會及投票之會員國三分之二多數決定之。而關於其他問題之決議，包括另有何種事項應以三分之二多數決定之問題，應以到會及投票之會員國過半數決定之。按美國的構想，中國代表權之問題如經出席會員國之過半數決定為一重要問題後，則任何欲改變蔣介石代表中國之提案，必須經過出席會員國三分之二以上多數贊成始能通過。重要問題案之決議案例如 1966 年之 2159 號決議案、1967 年之 2271 號決議案、1968 年之 2389 號決議案、1969 年之 2500 號決議案、1970 年之 2642 號決議案。雖然有重要問題案做屏障，蔣介石政權仍在 1971 年的大會投票中先以 55 票贊成，59 票反對，15 票棄權，在重要問題案中敗陣下來。在後續由阿爾巴尼亞所提議的驅蔣納共產中國案中，以 76 票贊成，35 票反對，17 票棄權敗陣下來，其所代表的中國席次，在聯合國大會第 2758 號決議案中，終為中華人民共和國政府所取代 (Conforti, 1996: 97-98; 劉志攻, 1985: 124-31)。

此處要強調的是，在此中國代表權爭奪戰中，並非是新的成員加入而取得新的席次，讓聯合國會員國增加一席；亦不是舊有的會員國被逐出，而讓聯合國會員國席次減少一席。1971 年時兩個代表團同時出現在大會上，各自宣稱自己代表那一整個中國，此取決於聯合國大會決定要讓哪一個代表團來代表中國。大會可以決定讓中華人民共和國代表離開會場，如

同大會在 1971 年以前所做的每一次的決議；大會亦可以決定讓兩個代表團入座。但是大會最後決定讓蔣介石的代表團離開會場，讓中共的代表團入座。此決議案解決了究竟是蔣介石的國民黨中國或是毛澤東的共產黨中國代表中國，決議案本身純粹是代表權的爭議，解決了由誰代表中國的問題，但從未解決誰代表台灣在聯合國發聲的問題。

如果可以正確的掌握聯合國並無退出權的設計，就可以明瞭沒有中華民國或台灣「重返」聯合國的錯誤議題；如果了解中華民國跟中華人民共和國在聯合國席次上的「取代關係」，既已被取代，何來中華民國以「原身分」「加入」聯合國？如果能了解台灣跟中華民國這兩個符號在聯合國席次上的「沒有關係」，就不會將台灣與中華民國對於參與聯合國一事混為一談。排除掉上述選項（亦即排除中華民國或台灣「重返」聯合國以及中華民國「加入」聯合國），台灣應該討論的也僅剩「台灣加入聯合國」的議題。

陸、結語

在論述印尼外交政策時，「獨立」與「積極」二原則經常貫穿印尼的外交主張。從蘇卡諾時期哈達所定義的「獨立」與「積極」政策開始，70 年來歷經各任總統，雖然內涵有所調整，但大原則不變。從參與聯合國到積極與 OIC 鏈結，從加入 NAM 到創建 ASEAN，從區域主義到全球海上軸線，擁有豐富資源、人口且是世界最大穆斯林國家，印尼外交主張的「積極」原則不變，但「獨立」原則因各任總統積極參與區域組織、國際組織，必須因應各個國際機制的要求，做一部分的妥協。21 世紀的印尼，無論是蘇西洛的「百萬朋友、零個敵人」，或是佐科威的全球海上軸線，可以看出印尼在兩大洋、兩大陸之間，積極尋求更重要的槓桿地位。畢竟，印尼人口分別佔 ASEAN 的 1/2 與 OIC 的 1/5，沒有了印尼的參與，ASEAN、OIC 將會變成什麼？川普的印度—太平洋戰略，如果僅是美國（東）、日本（北）、印度（西）、澳洲（南），而少了軸心的印尼，印太戰略將剩下什麼？當泰國軍方政變有如家常便飯，菲律賓的杜特蒂又很難讓人與民主做連結，曾經是穆斯林民主象徵的土耳其卻產生自詡為凱末爾第二的艾爾多安超級大

總統，此時，強調人權外交、民主外交的印尼卻成東南亞與穆斯林的特例，是東南亞國家堅持亞洲價值的反證，並印證了穆斯林國家可以實行民主。

最後筆者引用奈伊和威爾許（2019：18）的論點，建構主義者認為，當國際社會在一個由尼克森和季辛吉所領導的局勢下，現實主義對國際政治的解釋力比較強；當國際社會由威爾遜這樣的人所領導的情況下，自由主義的解釋力比較強。但由於所有事情取決於特定時期、特定空間的觀念，而觀念是不斷變化。筆者認為印尼外交主張的「獨立」與「積極」二原則，由過去指導式民主走向現今與區域、全球互利合作，並強調人權與民主外交，此觀念的改變與建構主義所關注的認同、規範、文化、國家利益、國際治理等面向較契合。可以期待印尼除了印太戰略位置的重要性外，民主外交、人權外交對於印尼在區域政治、穆斯林國家甚至國際政治上持續扮演重要角色。

參考文獻

- 環球網，2013。〈荷蘭爲印尼獨立戰爭中荷軍暴行進行正式道歉〉9月12日 (http://world.huanqiu.com/regions/2013-09/4354065.html?agt=735_1.undefined) (2019/7/1)。
- 環球網，2014。〈荷蘭向印尼道歉：47年追剿獨立者時屠殺全村男性〉5月21日。
(<http://world.huanqiu.com/article/2014-05/5001262.html?agt=16372>) (2019/7/15)。
- 王景弘，2000。《採訪歷史：從華府檔案看台灣》。台北：遠流。
- 李美賢，2019。《印尼史》。台北：三民書局。
- 范盛保，2002。〈台灣到聯合國之路〉收於莊萬壽（編）《台灣獨立的理論與歷史》頁233-37。台北：前衛。
- 約瑟夫·奈伊、與大衛·威爾許，2019。《哈佛最熱門的國際關係課》（*Understanding Global Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History*）。台北：商業周刊。
- 劉志攻。1985。《中華民國在聯合國大會的參與：外交政策、國際環境及參與行爲》。台北：商務。
- ABC News. 2017. "South China Sea: Indonesia Renames Part of Maritime Economic Zone in Defiance of Beijing." July 15 (<https://mobile.abc.net.au/news/2017-07-15/south-china-sea-territory-renamed-by-indonesia/8711346?pfmredir=sm>) (2019/7/31)
- Anadolu Agency. 2017. "Indonesia Urges OIC Members to Reconsider Israel Ties." December 14 (<https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/indonesia-urges-oic-members-to-reconsider-israel-ties/1004789>) (2019/6/15)
- Anwar, Dewi Fortuna. 1994. "Indonesia's Foreign Policy after the Cold War." *Southeast Asian Affairs*, pp. 146-63.
- Anwar, Dewi Fortuna. 2010. "The Impact of Domestic and Asian Regional Changes on Indonesia Foreign Policy." *Southeast Asian Affairs*, pp. 126-41.
- Bunnell, Frederick P. 1966. "Guided Democracy Foreign Policy: 1960-1965 President Sukarno Moves from Non-Alignment to Confrontation." *Indonesia*, No. 2, pp. 37-76.
- Conforti, Benedetto. 1996. *The Law and Practice of the United Nations*. London: Kluwer Law International.
- Connelly, Aaronl. 2015. "Sovereignty and the Sea: President Joko Widodo's Foreign Policy Challenges." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 37, No. 1, pp. 1-28.

- Gutierrez, Natashya. 2016. "What Happened When Indonesia 'Withdraw' from the United Nations." *Rappler*, August 22 (<https://www.rappler.com/world/regions/asia-pacific/indonesia/bahasa/englishedition/143883-united-nations-withdrawal-phillippines-duterte>) (2019/7/15)
- Hatta, Mohammad. 1953. "Indonesia's Foreign Policy." *Foreign Affairs*, Vol. 31, No. 3, pp. 441-52.
- Hindley, Donald. 1964. "Indonesia's Confrontation with Malaysia: A Search for Motives." *Asian Survey*, Vol. 4, No. 6, pp. 904-13.
- History SG. 2019. "Confrontation Ends." (<http://eresources.nlb.gov.sg/history/events/f950e04d-44d7-47ad-a10c-16dfb0cc9ce3>) (2019/7/15)
- Jakarta Post*. 2014. "Jokowi Launches Maritime Doctrine to the World." November 13 (<https://www.thejakartapost.com/news/2014/11/13/jokowi-launches-maritime-doctrine-world.html>) (2019/6/30)
- Jakarta Post*. 2016. "Jokowi Reaffirms Support for Palestine at OIC Summit, Appoints Honorary Consul." March 21 (<https://www.thejakartapost.com/news/2016/03/07/jokowi-reaffirms-support-for-palestine-at-oic-summit-appoints-honorary-consul.html>) (2019/6/30)
- Laksmana, Evan A. 2011. "Indonesia's Rising Regional and Global Profile: Does Size Really Matter?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 2, pp. 157-82.
- Islam, Shada. 2011. "Indonesia's Changing Regional Role: Relations with ASEAN and China." *Studia Diplomatica*, Vol. 64, No. 3, pp. 35-52.
- Kroef, Justus M. van der. 1970. "Indonesian Foreign Policy since Sukarno." *Il Politico*. Vol. 35, No. 2, pp. 339-53.
- Ministry of Foreign Affairs Republic of Indonesia. 2019a. "Foreign Policy: Foundation, Vision and Mission -- Executive Summary." (https://kemlu.go.id/portal/en/read/12/halaman_list_lainnya/executive-summary) (2019/7/1)
- Ministry of Foreign Affairs Republic of Indonesia. 2019b. "Foreign Policy: Foundation, Vision and Mission -- Strategic purposes of the Indonesian Foreign Policy." (https://kemlu.go.id/portal/en/read/19/halaman_list_lainnya/strategic-purposes-of-the-indonesian-foreign-policy) (2019/7/1)
- Mulyana, Yayan GH. 2018. "The Indonesian Presidency and Foreign Policy." *Diplomat*, March 27 (<https://thediplomat.com/2018/03/the-indonesian-presidency-and-foreign-policy/>) (2019/7/31)
- Osborne, Milton (王怡婷譯), 2017。《南向：面對東南亞》(*Southeast Asia: An*

- Introductory History*)。新北：好優文化。
- Parameswaran, Prashanth. 2015. "The Trouble with Indonesia's Foreign Policy Priorities Under Jokowi." *Diplomat*, January 9 (<https://thediplomat.com/2015/01/the-trouble-with-indonesias-foreign-policy-priorities-under-jokowi/>) (2019/7/1)
- Piccone, Ted, and Yusman, Bimo. 2014. "Indonesian Foreign Policy: A Million Friends and Zero Enemies under SBY." *Diplomat*, February 14 (<https://thediplomat.com/2014/02/indonesian-foreign-policy-a-million-friends-and-zero-enemies/>) (2019/6/30)
- Puspitasari, Irfan. 2010. "Indonesia's New Foreign Policy: Thousand Friends Zero Enemy." *IDSA Issue Brief*, August 23 (https://www.files.ethz.ch/isn/136921/IB_IndonesiaForeignPolicy.pdf) (2019/7/31)
- Sambhi, Natalie. 2015. "Jokowi's 'Global Maritime Axis': Smooth Sailing or Rocky Seas Ahead?" *Security Challenges*, Vol. 11, No. 2, pp. 39-56.
- Simma, Bruno, ed. 1995. *The Charter of the United Nations: A Commentary*. New York: Oxford University Press Inc.
- Sindunegoro, Karjadi. 1991. "Indonesia's Foreign Policy." *Pakistan Horizon*, Vol. 44, No. 1, pp. 19-26.
- Smith, Anthony L. 2000. "Indonesia's Foreign Policy under Abdurrahman Wahid: Radical or Status Quo State?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22, No. 3, pp. 498-526.
- Smith, Anthony L. 1999. "Indonesia's Role in ASEAN: The End of Leadership?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 2, pp. 238-60.
- Sohn, Louis B., ed. 1967. *Cases on United Nations Law*. Brooklyn: Foundation Press.
- Sukma, Rizal. 1995. "The Evolution of Indonesia's Foreign Policy: An Indonesian View." *Asian Survey*, Vol. 35, No. 3, pp. 304-15.
- Suryadinata, Leo. 1981. "The Chinese Minority and Sino-Indonesian Diplomatic Normalization." *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 12, No. 1, pp. 197-206.
- Suryadinata, Leo. 1995. "Islam and Suharto's Foreign Policy: Indonesia, the Middle East, and Bosnia." *Asian Survey*, Vol. 35, No. 3, pp. 291-303.
- Tan, Paige Johnson. 2007. "Navigating Turbulent Ocean: Indonesia's Worldview and Foreign Policy." *Asian Perspective*, Vol. 31, No. 3, pp. 147-81.
- teleSUR. 2016. "Indonesia: Muslim Nations Must Lead Solution in Palestine." March 7 (<https://www.telesurenglish.net/news/Indonesia-Muslim-Nations-Must-Lead->

- Solution-in-Palestine-20160307-0002.html) (2019/6/30)
- Timossi, Adriano José. 2015. "Revisiting the 1955 Bandung Asian-African Conference and its legacy." *South Bulletin*, May 15 (<https://www.southcentre.int/question/revisiting-the-1955-bandung-asian-african-conference-and-its-legacy/>) (2019/7/15)
- Vatikiotis, Michaelr. J. 1993. "Indonesia's Foreign Policy in the 1990s." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 14, No. 4, pp. 352-67.
- Weatherbee, Donald E. 2005. "Indonesian Foreign Policy: A Wounded Phoenix." *Southeast Asian Affairs*, pp. 150-70.
- Weinstein, Franklin B. 1972. "The Uses of Foreign Policy in Indonesia: An Approach to the Analysis of Foreign Policy in the Less Developed Countries." *World Politics*, Vol. 24, No. 3, pp. 356-81.
- Wikipedia. 2019a. "Linggadjati Agreement." (https://en.wikipedia.org/wiki/Linggadjati_Agreement) (2019/7/15)
- Wikipedia. 2019b. "Renville Agreement." (https://en.wikipedia.org/wiki/Renville_Agreement) (2019/7/15)
- Youtube. 2013/5/9. "President Sukarno Opening Speech at the Bandung Conference, 1955, Indonesia." (<https://www.youtube.com/watch?v=DRIch247vb8>) (2019/10/16)
- Youtube. 2017/9/25. "Foreign Minister of the Republic of Indonesia Retno Marsudi Gives an Address on Peace and Stability in Southeast Asia, Followed by a Discussion with Asia Society Policy Institute Diplomat in Residence Daniel Russel." (<https://www.youtube.com/watch?v=fQxPCJ7kEew&t=513s>) (2019/10/16)

Indonesia's Foreign Policy: Also on Its “Walk Out Off” the United Nations

Lloyd Sheng-Pao Fan

*Associate Professor of Public Relations and Advertising
Kun-Shan University, Yongkang, Tainan, TAIWAN*

Abstract

Since its independence in 1945, Indonesia's foreign policy is based on the core values of “independence” and “positiveness,” although the practices under the presidency of previous presidents are different. This paper first discusses the diplomatic propositions of Sukarno and Suharto in chronological order. The former's “Non-Aligned Foreign Policy” strikes a balance between East and West confrontations; the latter's “New Order Diplomacy” seek pragmatism in regional policy. In the post-Suharto period, Indonesia's foreign diplomacy gradually has changed the directions to human rights, democracy, economic growth, and regional cooperation. At the end of the article, the author analyzes Indonesia's diplomatic experience of “walk out” the United Nations as a comparison of the relationship between Taiwan and the United Nations to clarify theoretical misunderstandings.

Keywords: Non-Aligned Movement, New Order Diplomacy, Global Maritime Axis, “Walk Out” the United Nations

