

## 冷戰時期臺灣與印尼的雙邊關係： 關鍵人物的初探 (1966-1971)

林平

(國立中正大學政治學系副教授)

林東余

(國立臺灣師範大學東亞學系博士生)<sup>1</sup>

### 摘要

關於臺灣與印尼雙邊關係的歷史研究，大多集中在荷印統治時期或日軍佔領階段，對冷戰時期的研究相對較少。本文是在筆者過去研究的基礎上，進一步探討 1966-1971 年期間臺灣與印尼的雙邊試探。藉由已解密的外交部檔案，本文討論五類關鍵人物（馬樹禮、彭孟緝、馬力克、馬須鈴，以及軍方）在協商過程中的參與，以及可能的意涵。本文發現除了有助於瞭解雙方關鍵人物的角色外，亦能一窺當時雙方政府內部的運作模式。

**關鍵字：**關鍵人物、檔案研究、臺灣、印尼、冷戰

---

<sup>1</sup> 林平為國立中正大學政治學系副教授，聯絡方式為 Email: bottle@alum.ccu.edu.tw；林東余為國立臺灣師範大學東亞學系博士生，聯絡方式為 Email: donnylin0770@gmail.com。本文部分內容，曾以會議論文的形式，發表於國立中山大學（東南亞研究年會）與國立臺灣大學（國際關係研究年會），並感謝助理顏婕仔在格式修訂的協助。

## 壹、前言

1965年印尼政變後，蘇哈托（Soeharto）取代蘇卡諾（Soekarno）成為實質領導人。內政上，由蘇卡諾提倡的「納沙貢」（NASAKOM）原則，即強調國家主義（Nasionalisme）、宗教信仰（Agama）與共產主義（Komunisme）的三合一政治領導，轉為蘇哈托主導的反共政策。外交上，印尼仍秉持前副總統哈達（Mohammad Hatta）所提出的自由且積極（*bebas aktif*）的中立原則，<sup>2</sup>除了中止與北京的外交關係，並未與其他共產國家斷絕往來，但開始擴大與親西方的國家交流，中華民國也是當時印尼嘗試交往的對象之一。<sup>3</sup>

由於印尼當時經濟陷入困境，須要輸入稻米以緩解國內糧食短缺，而中華民國當時也受困於聯合國會籍案的壓力，促使雙方在1966年開始接觸。就是這個時間點，臺灣與印尼的關係，從蘇卡諾時期的疏離薄弱，開始轉為蘇哈托時期的相互試探與協商。雙方為了達成各自的目標，透過不同的人員展開交流，進一步確立兩國的關係。探究雙方當時的關鍵人物，有助進一步瞭解當時臺灣與印尼的雙邊關係是如何建立，並對同一時期臺灣與東南亞其他國家的互動提供思考方向。

一般認為蘇哈托主政後，不再受制於蘇卡諾時期不同意識型態（即：伊斯蘭教與共產主義）支持者互相對立的困擾，更能以個人意志主導印尼的對外政策。印尼政府的外交工作者，都可視為蘇哈托對外政策之執行者。<sup>4</sup>但這些看

<sup>2</sup> 「自由且積極」（*bebas aktif, free and active*）的外交原則，是1948年9月由當時的副總統兼總理哈達（Mohammad Hatta）提出，認為印尼應避免在美蘇對抗的局勢中選邊站。參見 Muhammad Hatta, *Mendajung antara Dua Karang: Keterangan Pemerintah Diutjapkan oleh Drs. Mohammad Hatta di Muka Sidang BPKNP di Djokja Pada Tahun 1948* (Jakarta: Kementerian Penerangan, 1951), p.14. 因為此一原則，印尼成為少數能同時與蘇聯、美國及中國（北京）都保有外交關係，並獲得軍事或經濟援助的國家。此一原則既限制印尼在各種對立的情境中做出過於極端的選擇，也避免外交事務對印尼內政產生的割裂。參見 Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy* (New York: Routledge, 2013), pp. xvii, 20, 37-41.

<sup>3</sup> 中華民國成立於1912年，但1949年之後實際治理地區為臺灣、澎湖、金門、馬祖等附屬島嶼，一般簡稱「臺灣」。因此在本文中，若涉及1949年之後的事件，「中華民國」與「臺灣」基本上意義相通，其中可能的差異，並未對本文的論點帶來影響，故本文並未深入區分，而是視前後文字結構將兩種稱謂交互運用。

<sup>4</sup> Leo Suryadinata, *Indonesia's Foreign Policy under Suharto: Aspiring to international leadership* (Singapore: Times Academic Press, 1996), pp. 32-36; Rizal Sukma, "Indonesia's Bebas-Aktif Foreign Policy and the 'Security Agreement' with Australia," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 51, No. 2 (1997), pp. 238-239.

法都是以 1980 年之後的外交事務進行分析所得到的結論。本文的事件點 1966-1971 年，正是蘇哈托剛上台，政權尚未穩固之際。本文印尼關鍵人物若隱若現的競爭關係，可以視為蘇哈托掌權初期，新政局尚未完全鞏固的現象。因此，本文對於印尼方面關鍵人物的討論，恰巧可以提供機會，一窺蘇哈托執政初期的政治結構，特別是與臺灣及中國有關事務的樣貌。

是故，本文作為筆者前文〈打開黑盒子：冷戰時期的臺灣與印尼關係發展（1949－1971）〉（以下簡稱：〈打開黑盒子〉）之延伸，<sup>5</sup>以中央研究院近代史研究所的《外交部檔案》為核心，輔以其他次級資料（如關鍵人物的自傳或傳記），探究 1966 年雙方接觸，至 1971 年正式設立商會的這段期間，建立臺灣與印尼關係的若干關鍵人物，以及這些關鍵人物對於兩國關係重大事件的影響。儘管當時涉及雙邊事務的參與者不少，本文主要集中在檔案資料較為完整的五人／類。臺灣方面有：中國國民黨中央委員會第三組主任的馬樹禮（Mah Soo Lay, 1909-2006），以及中華民國駐泰國大使彭孟緝（1908-1997）。印尼方面有：外交部長馬力克（Adam Malik, 1917-1984）、民間人士馬須鈴（Be Sulindro, 1928-?），以及若干軍事將領等人。由於印尼方面的檔案取得困難，<sup>6</sup>本文並未包含印尼方面的檔案資料，但是希望這些基於過去的研究、既有的文獻，與臺灣官方檔案而來的討論，能夠對未來印尼檔案公開後的研究，提供一定的基礎。

## 貳、兩國再次互動的關鍵事件： 稻米採購案與聯合國會籍案

印尼雖然在 1950 年就與北京建立正式外交關係，但雙方的關係一直到 1955 年的萬隆會議（Bandung Conference）後才逐漸穩定。<sup>7</sup>1957 至 1958 年，蘇門

<sup>5</sup> 林平、林東余，「打開黑盒子：冷戰時期的臺灣與印尼關係發展（1949-1971）」，*亞太研究論壇*，第 68 期（2020 年 12 月），頁 87-116。

<sup>6</sup> 雖然印尼也有相關的檔案保存機構「印尼國家檔案館」，但是根據筆者 2022 年 6 月前往查詢的經驗，以及與印尼大學專家學者諮詢得知，由於 1965 年的政變事件至今仍為敏感議題，與政變事件或時間點有關人員的檔案很可能都已遺失，或者難以取得。所以本文當中關於印尼方面相關人士的資料，並未包含印尼方面的檔案，僅以相關人物的自傳或傳記，作為本文印尼方面的文獻基礎。

<sup>7</sup> Naoko Shimazu, "Diplomacy as Theatre: Staging the Bandung Conference of 1955," *Modern Asian Studies*, Vol. 48, No. 1 (January 2014), p.227.

答臘與蘇拉威西軍人叛變。由於叛軍曾接受臺灣（在美國中情局策劃下）的軍事支援，<sup>8</sup>故蘇卡諾政府決定關閉親臺灣的華社、華校與華報，使得臺灣與印尼的雙邊關係，幾乎降至冰點。<sup>9</sup>

1965年9月30日，印尼再度發生叛變（一般簡稱：930事件）。新掌權的蘇哈托政府，對內清除共黨份子，對外中止與北京的外交關係，並轉而與美國等西方國家交往。為了解決通貨膨脹與稻米短缺等經濟問題，<sup>10</sup>印尼除了與西方各國協商債務之外，<sup>11</sup>亦向臺灣探詢稻米採購與經貿合作之可能。當時正受困於聯合國會籍保衛戰的中華民國，也想與印尼建立友好關係，爭取印尼在聯合國會籍案的支持。這些迫切的問題，為臺灣與印尼建立關係提供契機。

1966年6月起，多名印尼軍方、政界與商業人士訪問臺灣，積極與臺灣建立互動管道，以期達成經濟合作與稻米採購；中華民國也善意回應，希望藉以獲取印尼在聯合國會籍案的支持。儘管雙方協商初期並不順利，印尼於1967年11月的聯合國會籍案（第2271號議案）投下有利於北京的贊成票，<sup>12</sup>但中華民國與印尼雙方藉由駐泰大使接觸，互相表明立場之後，再度開啟協商。最終，雙方於1968年3月簽訂「食米購銷合約」，並於4月正式簽署「直接貿易及經濟合作協定」。<sup>13</sup>同年11月，印尼成為聯合國會籍案（第2389號議案）唯一缺席的成員國。<sup>14</sup>

<sup>8</sup> Kenneth Conboy and James Morrison, *Feet to the Fire: CIA Covert Operations in Indonesia, 1957-1958* (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 1999); Tim Weiner, *Legacy of Ashes: The history of the CIA* (New York: Anchor Books, 2008), pp. 145-148; Hsiao-Ting Lin, *Taiwan, the United States, and the Hidden History of the Cold War in Asia: Divided allies* (London: Routledge, 2022), pp. 106-108.

<sup>9</sup> 林平、林東余，「打開黑盒子：冷戰時期的臺灣與印尼關係發展（1949-1971）」，前引文，頁94-98。

<sup>10</sup> Robert E. Elson, *Suharto: A political biography* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), p. 160; Richard Borsuk and Nancy Chng, *Liem Sioe Liong's Salim Group: The business pillar of Suharto's Indonesia* (Singapore: ISEAS Publishing, 2014), pp. 165-166.

<sup>11</sup> Marshall Green, *Indonesia: Crisis and Transformation: 1965-1968* (Washington, D.C.: Compass Press, 1990), pp. 113-114; Shofwan A. B. Choiruzzad, "To Build the World Anew: Decolonization and Cold War in Indonesia," *Asian Perspective*, Vol. 44, No. 2(Spring 2020), p. 225. 如1966年9月，印尼重新加入國際貨幣基金會（International Monetary Fund, IMF）；12月，巴黎俱樂部（Paris Club）在東京召開會議，西方債權國原則上同意印尼延期償付債務之要求。

<sup>12</sup> United Nations, *1967 Yearbook of the United Nations, Vol. 21* (New York, NY: Office of Public Information, 1967), p. 139.

<sup>13</sup> 〈馬樹禮接見印尼貿易訪問團〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號012.22，1968年4月6-7日。

<sup>14</sup> United Nations, *1968 Yearbook of the United Nations, Vol. 22* (New York, NY: Office of Public Information, 1968), pp. 166-167.

表 1：1958-1968 年臺灣與印尼關係重大事件表

時間	事件
1958 年 8 月	印尼禁止中國國民黨在境內活動
1958 年 10 月	印尼關閉境內親臺灣的華社、華校與華報
1962 年 8 月	印尼（主辦國）拒絕核發簽證給參加第四屆亞洲運動會的中華民國選手
1966 年 5 月	印尼政府派遣華商來臺洽談經濟合作
1966 年 9 月	印尼軍方穆托波准將訪問臺灣
1967 年 4-10 月	中國國民黨中央委員會第三組主任馬樹禮與印尼外交部長馬力克，先後於東京、曼谷、香港協商聯合國會籍案
1967 年 5 月	曾被印尼驅逐出境的徐琺清，持中華民國護照入境印尼
1967 年 9 月	臺灣工商友好貿易訪問團出訪印尼
1967 年 9 月	外交部長魏道明與馬力克於美國紐約協商聯合國會籍案
1967 年 10 月	印尼記者訪問團訪臺，其中一位是馬須鈴
1967 年 11 月	印尼貿易訪問團訪臺洽談經貿合作
1967 年 11 月	印尼在聯合國會籍案（第 2271 號議案）投下贊成票
1968 年 2 月	印尼大馬經濟銀行經理馬須鈴訪臺洽談稻米案貸款方案
1968 年 3 月	臺灣與印尼簽訂「食米購銷合約」
1968 年 4 月	臺灣與印尼正式簽署「直接貿易及經濟合作協定」
1968 年 11 月	印尼缺席聯合國會籍案（第 2389 號）議案

資料來源：筆者自行整理

兩國關係於蘇哈托掌權後的快速轉變，各有不同的經濟與政治目的。印尼的目標係為向臺灣採購稻米；而臺灣的主要目標，則是希望藉由商業貿易，換取印尼於聯合國會籍案的支持。這段期間雙方人員的往來頻繁，透過各種不同名目或身分，並且真假難辨的交流非常多。如何以簡馭繁的理解這段時期的交流，就變得非常重要。

## 參、印尼：以人為中心的政治運作

在臺灣與印尼雙邊關係的歷史資料中，可以發現雙方早在荷蘭時期即有交流，在日本時期往來更為頻繁，特別是南洋華商的跨國聯姻與企業網路，使臺灣與印尼有著一定的連結。<sup>15</sup> 例如 1919 年，板橋林家的林熊徵與爪哇的郭春秧

<sup>15</sup> 鍾淑敏，日治時期在南洋的臺灣人（臺北：中央研究院臺灣史研究所，2020 年），頁 159-173。

等華商，合資成立「華南銀行」，並由郭春秧出任顧問；<sup>16</sup> 臺籍日本兵李柏青，曾加入支持印尼獨立的游擊隊對抗荷蘭人。<sup>17</sup> 然而，印尼獨立後於 1950 年與北京建交，與臺灣的連結漸趨低調，並在 1958 年（即前述：蘇門答臘與蘇拉威西的叛變）之後幾乎消失。

近年來由於檔案文件逐漸解密，不斷有學者探討冷戰時期臺灣與東南亞的雙邊關係。若以單一國家印尼為例，依照時間順序亦有不少發展。例如：周陶沫（Zhou Taomo）以中國大陸官方檔案為基礎，討論 1950-1955 年期間臺北與北京在印尼的政治競爭；<sup>18</sup> 陳鴻瑜以臺灣及美國公開的檔案為基礎，討論臺灣如何在 CIA 的策畫下，於 1958 年介入印尼政變；<sup>19</sup> 林孝庭以蔣經國日記為基礎，描述了 1960-1970 年代間臺灣與印尼的高層密訪。<sup>20</sup> 曾經擔任外交部長的錢復，亦在回憶錄談論 1980-1981 年間多次出訪印尼的經過。<sup>21</sup> 這些研究偏重以事件為基礎，介紹臺灣與印尼雙邊關係的變化。

然而衡諸印尼政治的研究，可以發現不少研究是以主政者為主題（或時間斷點），來討論相關事件的發展，是因為在實際的運作中，政治人物的延續或更替往往是影響事件發展方向的關鍵因素。例如，Sukma 的研究認為，印尼的外交政策會因為主政者的不同而有所差異，從獨立初期的「自由且積極」（副總統哈達提出），到 1959 年起的「反殖民主義與反帝國主義」（總統蘇卡諾提出），<sup>22</sup> 再到強調國家發展（蘇哈托掌權後提出）。各種外交政策的制定、解釋與執行，都充滿主政者的個人色彩。主政者的更替，而非國際局勢的重大變

<sup>16</sup> 釋明瑛，「被遺忘的豪商郭春秧：以日治時期活動為主題」，*臺灣學研究*，第 20 期（2016 年 12 月），頁 56；郭慧英，*帝國之間、民國之外：英屬香港與新加坡華人的經濟策略與「中國」（1914-1941）*（臺北：季風大文化有限公司，2021 年），頁 167-172。

<sup>17</sup> 周永捷，「情繫逾甲子，印尼感念李柏青義助獨立建國」，*台灣學通訊*，第 100 期（2017 年 7 月），頁 31。

<sup>18</sup> Taomo Zhou, *Migration in the Time of Revolution: China, Indonesia, and the Cold War* (Ithaca: Cornell University Press, 2019), pp. 52-96.

<sup>19</sup> 陳鴻瑜，「一九五八年臺灣軍援印尼革命軍始末（上）」，*傳記文學*，第 702 期（2020 年 11 月），頁 4-27；「一九五八年臺灣軍援印尼革命軍始末（下）」，*傳記文學*，第 703 期（2020 年 12 月），頁 43-57。

<sup>20</sup> 林孝庭，*蔣經國的臺灣時代：中華民國與冷戰下的臺灣*（新北：遠足文化，2021 年），頁 310-311。

<sup>21</sup> 錢復，*錢復回憶錄：第二卷（1979-1988）*（臺北：聯經出版社，2021 年），頁 87-96。

<sup>22</sup> Frederick P. Bunnell, "Guided Democracy Foreign Policy: 1960-1965 President Sukarno Moves from Non-Alignment to Confrontation," *Indonesia*, No. 2(Oct 1966), pp. 37-39.

遷，才是重大事件持續、轉變或平息的主因。<sup>23</sup> Weinstein 的研究，則是進一步比較蘇卡諾與蘇哈托時期的外交。透過與印尼外交政治菁英進行訪談，瞭解不同主政者對外政策的差異。<sup>24</sup> Leifer 的研究，則是探討印尼外交在蘇卡諾與蘇哈托時期的轉變或延續，以及伊斯蘭與華人因素對於外交政策的影響。<sup>25</sup>

此外，亦有針對主政者前後期外交政策變化之討論。例如，曾於蘇卡諾時期擔任外交部長的 Agung，認為 1959 年之前的外交政策，仍秉持副總統哈達提出的「自由且積極」外交原則，但 1959 年之後開始推動「反殖民主義與反帝國主義」，外交上採取對抗行動（如針對西巴布亞地區的爭議，以及針對馬來西亞態度）。<sup>26</sup> 而 Suryadinata 的研究，則是聚焦在蘇哈托主政期間，前後期外交政策的轉變。<sup>27</sup> 從這些研究可以知道，外文出版品偏向以當時的主政者為中心，討論印尼外交政策的特色或轉變。<sup>28</sup>

相比之下，目前關於冷戰時期臺灣與印尼關係之研究，多以事件為中心，少有以主政者或政治菁英為核心的討論。筆者前文〈打開黑盒子〉雖然也對當時的試探過程，依照事件時間序列進行介紹，但是沒有探討參與者所扮演的角色。因此，本文改以人物為基礎，重新探討當時的協商過程，來補充筆者前文的不足，並呼應外文研究裡關於印尼政治人物的討論。

是故，本文以 1966 年 6 月為時間起點（即：蘇卡諾 3 月簽署命令書

<sup>23</sup> 若印尼－馬來西亞對抗（Konfrontasi Indonesia-Malaysia）為例，事件的發生與結束，很大程度上就是因為蘇卡諾與蘇哈托兩位主政者，對於國際局勢有著不同的理解，與事件本身究竟如何的關聯不大。請參閱 Rizal Sukma, “The Evolution of Indonesia’s Foreign Policy: An Indonesian View,” *Asian Survey*, Vol. 35, No. 3 (March 1995), pp. 304-315.

<sup>24</sup> Franklin Weinstein, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: From Sukarno to Soeharto* (Singapore: Equinox Publishing, 2007).

<sup>25</sup> Michael Leifer, *Indonesia’s Foreign Policy*, *op. cit.*

<sup>26</sup> Ide Anak Agung Gde Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy, 1945-1965* (The Hague: Mouton, 1973).

<sup>27</sup> Leo Suryadinata, *Indonesia’s Foreign Policy under Suharto: Aspiring to international leadership*, *op. cit.*

<sup>28</sup> 即使是針對印尼民主化之後的外交政策研究，亦多以主政者為中心，例如 Fiona 等學者編著的書籍，收錄多篇針對前總統蘇西洛（Susilo Bambang Yudhoyono），在任期內對於雙邊關係、國際組織的參與反恐作為等外交議題上之分析。此外，Almuttaqi 的研究，分析現任總統佐科威（Joko Widodo）第一任期的印尼對外關係與外交政策的變化。可見 Ulla Fiona, Siwage Dharma Negara and Deasy Simandjuntak, *Aspirations with Limitations: Indonesia’s Foreign Affairs under Susilo Bambang Yudhoyono* (Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2018); Ahmad Ibrahim Almuttaqi, *Jokowi’s Indonesia and the World* (Singapore: World Scientific, 2020)。

Supersemar，將政局交給蘇哈托後不久），<sup>29</sup> 探究臺灣與印尼一連串的人員交流。由於過去研究認為，蘇哈托主政時期，軍人是國家發展的重要力量；即便是外交事務，軍人也有能力與外交體系分庭抗禮。<sup>30</sup> 因此本文的人員交流，印尼方面並不以外交人員為限，還包含了以各種身分前來臺灣的軍事將領，探討他們在臺灣印尼雙方協商過程中的角色。

除了外交與軍事人員外，本文也關注檔案中經常出現的印尼華人，即便這些華人並沒有正式的官方身分。在荷蘭殖民時期，統治者透過選取華人為「中介者」（middle-men），來進行各項稅收以及對外的貿易。<sup>31</sup> 如何選擇適當的中介者，往往成為統治者的首要課題；<sup>32</sup> 如何與統治者進行策略聯盟，也成為華人獲取資源的捷徑。<sup>33</sup> 印尼獨立後，雖然華人在內政上的重要性逐漸消退，外交上卻因為蘇卡諾與北京友好，在中國事務上仍有著一定的影響力。<sup>34</sup> 印尼民主化後，華人也被臺灣官方視為可能的施力點。<sup>35</sup> 基於上述原因，印尼華人在臺灣印尼雙邊協商中可能的角色，也是本文討論的重點之一。

也就是說，本文關於印尼方面的人物介紹，除了具備外交身分的政治人物外，還包含不具官方身分（或者具備官方身分，卻以非官方身分出現在協商過程中），但在檔案中明顯可以辨識的軍方人士與華人。希望藉由這些關鍵人物的介紹，能進一步瞭解雙方在 1966-1971 年期間的協商。

<sup>29</sup> Adam Schwarz, *A Nation in Waiting: Indonesia's search for stability* (Boulder, Colorado: Westview Press, 2000), pp. 29-33.

<sup>30</sup> Leo Suryadinata, *Indonesia's Foreign Policy under Suharto: Aspiring to international leadership*, *op. cit.*, pp. 34-49; Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, *op. cit.*, pp. 333-335.

<sup>31</sup> James Rush, *Opium to Java: Revenue farming and Chinese Enterprise in colonial Indonesia, 1860-1910* (Jakarta: Equinox Publishing, 2007); Charles Patrick FitzGerald, *The Third China: The Chinese Communities in Southeast Asia* (Singapore: Donald More Books, 1965), pp. 14-15.

<sup>32</sup> James Rush, "Social Control and Influence in Nineteenth Century Indonesia: Opium Farms and the Chinese of Java," *Indonesia*, No. 35 (April 1983), pp. 53-64.

<sup>33</sup> Peter Post, *The Kwee Family of Ciledug: Family, status, and modernity in colonial Java*. (Volendam: LM Publishers, 2019), pp. 101-112; Peter Post, "Profitable Partnership: The Chinese business elite and Dutch lawyers in the making of Semarang," *Journal of Southeast Asia Studies*, Vol. 52, No. 2 (June 2021), pp. 214-245.

<sup>34</sup> Hong Liu, *China and the Shaping of Indonesia, 1949-1965* (Singapore: NUS Press, 2011).

<sup>35</sup> Monique Chu, "Lu Slips into Jakarta after Bali Detour," *Taipei Times*, <<https://www.taipetimes.com/News/front/archives/2002/08/17/0000164475>> (August 17, 2002).



## 肆、臺灣印尼雙邊協商中的關鍵人物

依據外交部檔案，當時臺灣方面是由中國國民黨秘書長出面，召集黨（中國國民黨）、政（外交部、僑務委員會）、軍（國家安全局、國防部情報局）人士，成立「印尼工作指導小組」，來負責進行對印尼的協商。<sup>36</sup> 相較之下，印尼方面同時有來自外交體系與軍方的人士來臺協商，還有若干印尼華人穿梭其間。由於若干軍方<sup>37</sup> 與海外黨務系統關鍵人物<sup>38</sup> 身分辨識困難，本文僅以檔案中明確可辨識者進行討論。臺灣方面是：中國國民黨中央委員會第三組的馬樹禮，以及中華民國駐泰國大使彭孟緝。印尼方面是：外交部長馬力克、大馬經濟銀行（Bank Dharma Ekonomi）經理的馬須鈴，以及若干身分明確軍方人士。

### 一、黨務主管馬樹禮<sup>39</sup>

1949年舉家僑居印尼、奉派擔任國民黨駐印尼總支部負責人的馬樹禮，在1953年創辦《中華商報》後，便以社長與總編輯的身分，積極透過該報表達反共、反獨裁、反貪污之立場，希望力阻共產黨勢力在印尼蔓延。<sup>40</sup> 然而臺灣在1958年介入印尼政變後，《中華商報》便被印尼政府關閉。包括馬樹禮在內的多位國民黨員被逮捕，並以「支援叛黨」、「從事顛覆活動」等理由囚禁。<sup>41</sup> 1959年9月，馬樹禮等人獲釋返回臺灣。<sup>42</sup>

<sup>36</sup> 這個工作小組，其實是1956年起設立的「海外對匪鬥爭工作統一指導委員會」的縮小版，目的將黨務、僑務、外交，與情報工作緊密結合。關於「海外對匪鬥爭工作統一指導委員會」的討論，可見葉川睿，*冷戰下的國民黨海外黨務（1950～1962）*（新北：花木蘭文化，2021年），頁116-144。

<sup>37</sup> 例如，在國安局的報告裡，經常以「本局在印尼的工作同志」，作為該局對相關事務建議的基礎。由於身分辨識的困難，本文無法討論這類的相關人士。

<sup>38</sup> 根據研究，中國國民黨在印尼地區的19個支部，已經在1953-1957年期間全數轉為秘密組織，相關負責人皆以化名與臺灣聯繫。由於身份辨識困難，本文無法討論這類的關鍵人士。相關討論可見葉川睿，*冷戰下的國民黨海外黨務（1950～1962）*，前引書，頁108-109、121-123。

<sup>39</sup> 雖然馬樹禮多次出任黨政要職，但是關於他個人生平的研究並不多。他的個人資料已經由家人捐贈給美國史丹福大學胡佛檔案館。本文討論並未包含胡佛檔案館的內容，僅在此留下紀錄，提供有興趣的學者日後參考。

<sup>40</sup> 何邦立，*何宜武與華僑經濟*（臺北：獨立作家，2015年），頁131。

<sup>41</sup> 夏誠華，「替罪羔羊：一九六〇年前後印尼華人的處境」，*玄奘人文學報*，第6期（2006年2月），頁156-157。

<sup>42</sup> 何邦立，*何宜武與華僑經濟*，前引書，頁131。

由於擁有豐富的印尼經驗，馬樹禮返臺後出任國民黨中央委員會第三組（海外工作）主任，並成為當時印尼工作指導小組的主要決策者。從檔案顯示，指導小組會議雖然是由國民黨祕書長負責召開，但幾乎所有事務都有馬樹禮參與的身影；或是由馬樹禮針對相關事務提出建議，再透過工作指導小組的討論產出決議。例如針對1967年9月臺灣工商友好貿易訪問團的成員組成、行程與準備工作，馬樹禮曾對此事提出建議並做出決議；<sup>43</sup> 即便是印尼軍方派員前來臺灣受訓事宜，除了國安局主管的參與之外，馬樹禮亦參與討論並提供意見。<sup>44</sup> 由此可知，馬樹禮在印尼工作小組內頗有關鍵影響力。

除了提出建議或做出決策之外，馬樹禮有時也是決策的執行者。由於馬樹禮擔任《中華商報》社長的期間，與時任安塔拉（Antara）通訊社社長的馬力克有私交，<sup>45</sup> 馬樹禮曾於1967年前往東京<sup>46</sup>、曼谷<sup>47</sup>及香港<sup>48</sup>，與印尼外交部長馬力克針對聯合國會籍案展開協商。而具備印尼文讀寫能力的馬樹禮，亦曾親筆致函馬力克，討論兩國關係與聯合國會籍案。<sup>49</sup>

對於印尼試探與臺灣展開經貿合作的提議，馬樹禮亦積極參與回應。例如：1968年2月，印尼大馬經濟銀行經理的馬須鈴訪臺，提議由十家印尼華人商業銀行，辦理稻米案的相關貸款方案，是由馬樹禮親自接見會談；<sup>50</sup> 1968年4月，雙方簽訂稻米協定後，印尼派蘇哈迪曼將軍（Letnan Jenderal Suhardiman）率團

<sup>43</sup> 〈印尼工作指導小組第三次會議紀錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號095，1967年7月29日；〈印尼工作指導小組第四次會議紀錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號095，1967年8月15日。

<sup>44</sup> 〈印尼工作指導小組第六次會議紀錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號095，1967年9月22日。

<sup>45</sup> 〈印尼工作指導小組第一次會議紀錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號095，1967年6月6日。

<sup>46</sup> Taomo Zhou, *Migration in the Time of Revolution: China, Indonesia, and the Cold War*, op. cit., p. 181.

<sup>47</sup> 〈台(56)中秘字第162號谷鳳翔、馬樹禮呈〉，中國國民黨黨史館藏，《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽56/0086，1967年8月17日。

<sup>48</sup> 〈駐香港中華旅行社第40號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號633.02/88107，1967年10月6日。

<sup>49</sup> 〈Kepada Paduka jang Mulja, Menteri Adam Malik, Republik Indonesia〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號633.02/88107，1967年8月26日。

<sup>50</sup> 〈關於印尼僑領馬須鈴等來臺洽談中印貿易事報告〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號010.11/0003，1968年2月24日。

訪臺，亦由馬樹禮親自接見。<sup>51</sup> 甚至在此之前，馬力克曾向馬樹禮建議，臺灣應任命或指派一名貿易代表，全權代表臺灣處理雙邊關係事務；<sup>52</sup> 之後臺灣印尼有意互設商務代表團，馬樹禮更是擔任組織人事及預算之籌辦會議主席，<sup>53</sup> 顯見擁有印尼實務經驗的馬樹禮，對於當時臺灣與印尼雙邊協商的重要性。

## 二、印尼外交部長馬力克

如同前述，印尼獨立之初便與北京建交，但是雙方關係並不穩定，1955年萬隆會議後，雙方關係才逐漸穩定。此後由於總統蘇卡諾的緣故，雅加達與北京的關係日益密切，也引發印尼與西方國家的緊張關係。1963年，新成立的馬來西亞聯邦因為領土包含婆羅洲上的砂拉越（Sarawak）及沙巴（Sabah）兩地，印尼大為不滿。1965年，馬來西亞聯邦在英、美兩國的支持下，當選為聯合國安全理事會的非常任理事國之後，更被蘇卡諾認為是西方國家聯合馬來西亞來抵制印尼。為了表示抗議，印尼宣布不再參與聯合國。<sup>54</sup>

蘇哈托於1966年3月掌權後，內政上依靠軍方維持政治穩定。外交上為了與西方國家增加互動，派任曾於蘇卡諾時期擔任貿易部長的馬力克擔任外交部長（至1977年9月），修復與馬來西亞聯邦的關係，並重新出席聯合國會議。<sup>55</sup>

<sup>51</sup> 〈馬樹禮接見印尼貿易訪問團〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，一般 554 / 317，1968年4月1日。

<sup>52</sup> 〈馬力克（Malik, Adam）往來函件 001〉，國史館藏，《蔣經國總統文物》，全宗號 005，1968年5月17日。

<sup>53</sup> 〈商討派駐印尼商務代表團組織及預算會議紀錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.19 / 0002，1969年5月24日。

<sup>54</sup> Marshall Green, *Indonesia: Crisis and Transformation: 1965-1968*, *op. cit.*, pp. 5-9; Franklin Weinstein, *Indonesia Abandons Confrontation: An inquiry into the functions of Indonesian foreign policy* (Singapore: Equinox Publishing, 2009), pp. 21-39; Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, *op. cit.*, pp. 91-110; 范盛保，「印尼的外交政策—兼論「出走」聯合國」，*臺灣國際研究季刊*，第16卷第1期（2020年4月），頁97-98。為了對抗聯合國，在北京的支持下，蘇卡諾於1965年1月成立「新興勢力會議」（Conference of the New Emerging Forces, CONEFO），但這個構想也因1966年蘇哈托掌權後放棄，可見 Alastair M. Taylor, “Sukarno: First United Nations Drop-Out,” *International Journal*, Vol. 20, No. 2(Spring 1965), pp. 208-210.

<sup>55</sup> Franklin Weinstein, *Indonesia Abandons Confrontation: An inquiry into the functions of Indonesian foreign policy*, *op. cit.*, pp. 50-64; Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, *op. cit.*, pp. 108-110, 113-118; Greta Nabbs-Keller, “Reforming Indonesia’s Foreign Ministry: Ideas, organization and leadership,” *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol. 35, No. 1(April 2013), p. 60.

1971年9月，馬力克被選為聯合國大會主席，可視為印尼成功返回國際社會的具體成果。<sup>56</sup>

荷印時期便與印尼獨立運動人士合辦安塔拉通訊社的馬力克，年輕時期即投入政治活動。1948年，馬力克與同有左傾思想的獨立運動人士合組印尼平民黨（Partai Musyawarah Rakyat Banyak, Partai Murba），並於1956年成功代表該黨進入國會。1959-1963年期間馬力克擔任印尼駐蘇聯與波蘭大使，並由蘇卡諾指派為協商西巴布亞（West Papua）歸屬權的印尼代表團團長。1963年，印尼正式接管西巴布亞地區之後，馬力克被調回國內擔任貿易部長至1964年。<sup>57</sup>

馬力克得以在蘇哈托主政初期擔任外交部長，原因就在於他過去的政治與外交經歷。<sup>58</sup> 首先，馬力克參與籌組的印尼平民黨，雖然一開始帶有左傾思想，但後來訴諸於民族主義與社會激進主義，成為強烈反對印尼共產黨的政黨，使馬力克能同時被蘇卡諾與蘇哈托時期的政治生態所接受。<sup>59</sup> 更重要的是，他在蘇卡諾時期擔任印尼駐蘇聯與波蘭大使長達六年，並且參與印尼接管西巴布亞的協商。足夠的外交經驗，加上印尼當時欲與國際社會修復關係的動機，讓曾是蘇卡諾政府時期的重要官員的馬力克，也能成功擔任蘇哈托主政初期的外交部長，後來更出任副總統一職。<sup>60</sup>

由於馬力克是蘇哈托主政初期的外交部長，更是1971年聯合國大會主席，也就涉入臺灣印尼雙方協商過程中的聯合國會籍案。當1967年8月21日，即將出任印尼駐聯合國代表的阿不都甘尼（Roeslan Abdulgani）公開向媒體表示：「印尼將支持北京入聯合國」，<sup>61</sup> 一時之間令臺灣頗為謹慎。儘管稍後印尼駐

<sup>56</sup> Joseph Chinyong Liow, *Dictionary of the Modern Politics of Southeast Asia* (London: Routledge, 2015), pp. 245-246.

<sup>57</sup> Adam Malik, *In the Service of the Republic* (Singapore: Gunung Agung, 1980), pp. 11-16, 239-242.

<sup>58</sup> Ruth T. McVey, "In Memoriam: Adam Malik (1917-1984)," *Indonesia*, No. 39(April 1985), p. 145.

<sup>59</sup> Herbert Feith, *The Wilopo Cabinet 1952-1953: A turning point in post-revolutionary Indonesia* (Singapore: Equinox Publishing, 2009), pp. 52-53.

<sup>60</sup> 除了馬力克之外，另一位同樣藉由外交經驗，先後在蘇卡諾與蘇哈托政府的外交系統擔任要職的是阿不都甘尼（Roeslan Abdulgani）。他先於1954-1956年任職外交部，並擔任1955年萬隆會議的秘書長，後於1956-1957年擔任外交部長，1963-1964年擔任資訊部長。蘇哈托主政前期的1967至1971年，阿不都甘尼被指派為印尼駐聯合國代表。Retnowati Abdulgani-Knapp, *A Fading Dream: The story of Roeslan Abdulgani and Indonesia* (Singapore: Times Books International, 2003), pp. 159-162, 167, 193.

<sup>61</sup> 〈Jakarta Said to Support Peiping's UN Membership〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 633.02 / 88107，1967年8月21日。

泰國大使館表示，印尼將在該案投下「棄權」票，讓臺灣稍微放心。<sup>62</sup>馬力克卻接著於8月29日表示，希望臺灣方面能以「臺灣共和國」的名稱或其他方式，結束兩岸聯合國代表權之爭議。<sup>63</sup>9月30日，外交部長魏道明與馬力克於美國紐約會面時，馬力克針對聯合國代表權議案，僅表示「了解我方盼其支持之態度」，並未明確回應。<sup>64</sup>10月，印尼與北京互相關閉大使館，並且令對方外交人員離境後，<sup>65</sup>臺灣對於印尼在聯合國的投票意向有著一定的期待，判斷印尼「至少做到棄權」。

但是11月17日，印尼貿易訪問團訪問臺灣之際，馬力克卻透過印尼駐泰國武官向臺灣傳達訊息，表示印尼會在聯合國代表權議案投下贊成票，原因是「印尼為顧及本身困難」，且該國仍「力主一個中國之說」，因此希望臺灣體諒印尼的投票決定。<sup>66</sup>接著，11月28日，印尼貿易訪問團無功而返當日，印尼果然於聯合國第2271號議案投下贊成票。雖然印尼投票動向（贊成）與臺灣的預判（至少做到棄權）不同，<sup>67</sup>卻符合馬力克的事先預告。

不過，隨著印尼與臺灣的稻米採購合約在1968年簽訂，雙方交流更加頻繁。但是與此同時，北京要求進入聯合國壓力也日益增高。印尼雖然自1967年起與北京中止外交關係，卻不願意得罪北京在聯合國的支持者，也不願意違背臺灣的期待，所以1969年與1970年的聯合國會籍案，印尼以「未出席投票」的方

<sup>62</sup> 〈駐泰國大使館第627號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號633.02 / 88107，1967年8月29日。

<sup>63</sup> 〈駐美國大使館第941號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號633.02 / 88107，1967年9月2日。

<sup>64</sup> 〈魏道明第473號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號633.02 / 88107，1967年9月30日。

<sup>65</sup> Charles Dobbs, *Triangles, Symbols, and Constraints: The United States, the Soviet Union, and the People's Republic of China, 1963-1969* (Lanham, Maryland: University Press of America, 2010), pp. 175-176; Justus M. Van der Kroef, "The Sino-Indonesian Rupture," *The China Quarterly*, Vol. 33(March 1968), p. 35; 〈Jakarta, Peiping Suspending Relations Today〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號633.02 / 88107，1967年10月31日。

<sup>66</sup> 這位印尼駐泰國武官表示：「自印匪關係停頓以來，匪共對印態度改善，匪偽電台廣播語氣已見和緩，印尼為顧及本身困難，不得不偏存觀望，又其國內現存力主一個中國之說」，顯見對於是否在聯合國會籍案支持中華民國，印尼政府內部仍有歧異。〈駐泰國大使館第754號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號010.11 / 0003，1967年11月17日。

<sup>67</sup> 〈外交部電復駐泰國大使館第469號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號010.11 / 0003，1967年11月20日。

式表達立場。直至 1971 年，馬力克擔任聯合國大會主席，印尼在無法不出席投票之情況下，選擇以「棄權」的方式表達立場。<sup>68</sup>

從印馬關係和解、印尼重返聯合國、1967 年主動預告印尼在聯合國的投票意向（支持北京），以及 1969-1971 年期間在聯合國的實際投票行為（未出席或棄權），都顯示蘇哈托掌權後的印尼，雖然內政上已經走向清除共黨，但是外交事務在馬立克的主導下，雖然不與北京往來，卻避免觸怒北京的支持者，也不願陷入臺灣與北京之間的對抗。這種「友善，但不願陷入爭議」的外交政策，<sup>69</sup> 也展現在印尼臺灣雙邊關係的建立過程，印尼雖然樂於對臺灣表示友善（有限度地接受臺灣以中華民國的正式國號，參加 1969 年的雅加達博覽會<sup>70</sup>）或接受臺灣的好意（發展經貿關係與簽訂稻米協議），卻也很謹慎的將友善或好意限制在可控制（雙方以政府授權的商會，而非正式國號之商務代表團，作為 1971 年以後的常設機構）的範圍內。印尼在不同選項之間的謹慎選擇，都與當時的外交部長馬力克的態度密切相關。

值得注意的是，若觀察聯合國會籍案之協商過程，可以發現馬樹禮與馬力克有著頻繁接觸，兩人不僅多次於海外私下會晤，亦曾通信討論會籍案。馬力克身為印尼外交部長，當然可視為印尼外交體系的代表，但是馬樹禮並非外交體系的人員。雙方核心人物的直接接觸，跳脫外交系統固定的協商機制，更顯現出這段期間以人物（而非特定議題相關部門）為中心的接觸模式。

### 三、駐泰大使彭孟緝

臺灣印尼雙邊協商過程，除了透過印尼訪問團在臺北進行外，也同時透過兩國駐泰國大使館商議，因此身為中華民國駐泰大使的彭孟緝，其角色亦相對重要。彭孟緝會在臺灣與印尼建立關係過程中擔任要角，可能與早年曾經在「海

<sup>68</sup> 錢復，錢復回憶錄典藏版，卷一：外交風雲錄（臺北：天下文化，2021），頁 136-158。

<sup>69</sup> 值得一提的是，馬力克於自傳中提到，中華人民共和國可以取代臺灣，在聯合國代表中國並獲得否決權，是因為美國於 1970 年初期之作為，將結果推給美國的主導，避免對結果進行實質評論，也避免外界對於他（印尼）作為大會主席可能的猜測。這個做法可以反映出印尼外交中立原則的風格：不論事件發展的方向，都極力避免可能的爭議。可見 Adam Malik, *In the Service of the Republic*, *op. cit.*, pp. 284-286.

<sup>70</sup> 〈印尼工作指導小組第二十八次會議紀錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.19 / 0002，1969 年 8 月 1 日。

外對匪鬥爭工作統一指導委員會」擔任要職有關。<sup>71</sup> 也可能是個偶然，單純是因為印尼方面指定由駐泰大使尤淑夫（Achmad Yusuf，任期 1967-1969 年），取代原先的印尼駐日本大使來處理臺灣事務，彭孟緝也就成了印尼政府與臺灣官方接觸的正式窗口。<sup>72</sup> 不論原因為何，當時中華民國駐泰國大使彭孟緝，的確成為臺灣與印尼外交體系接觸的關鍵人物。

儘管 1967 年 11 月，印尼工商界友好貿易訪問團在臺北的協商沒有結果，印尼也在聯合國會籍案投票支持北京，但臺灣與印尼都無意中斷協商，因此在會籍案投票後不到一個月，兩國在駐泰大使館的接觸下，再度展開協商。12 月 26 日，印尼駐泰國大使尤淑夫主動向彭孟緝商談，希望尋求臺灣對於印尼在聯合國投票案的諒解，<sup>73</sup> 並提議發展常設性質的雙邊機構。<sup>74</sup> 在兩國駐泰大使館的聯繫下，雙方又開始在臺北協商（印尼希望的）稻米案，以及（臺灣期望的）聯合國會籍案。

由於稻米案的細節協商過程中，不時有授權不明的印尼訪客前往臺北，臺灣數度透過駐泰國大使彭孟緝與印尼駐泰國大使尤淑夫聯繫，確認訪客的身分與提議是否獲得印尼官方完整授權。在彭孟緝的要求下，臺灣拒絕印尼訪客的提議，堅持承辦稻米案貸款的商業銀行，必須先獲得印尼政府正式授權才能進行。<sup>75</sup> 當臺灣與印尼雙方在 1968 年 3 月 6 日簽訂「食米購銷合約」後，<sup>76</sup> 彭孟

<sup>71</sup> 與彭孟緝在同一個時間加入這個委員會的，還有中國國民黨秘書長張厲生、國防部長周至柔、救國團主任蔣經國、國安局局長鄭介民、僑委會委員長鄭彥棻等人。顯見這個委員會在當時的重要性。可見葉川睿，冷戰下的國民黨海外黨務（1950～1962），前引書，頁 118。

<sup>72</sup> 〈印尼工作指導小組第一次會議紀錄〉，前引文。雖然時任印尼駐日大使的魯克米多（Rukmito Hendraningrat，任期 1966-1968 年）與尤淑夫皆為蘇卡諾時期外交體系的官員，但是魯克米多曾在 1958 年幫助蘇卡諾政府弭平蘇拉威西北部的叛亂，可能使他無法取信於蘇哈托與馬力克，才會改由背景相對單純的尤淑夫及其駐泰使館，處理印尼與臺灣的外交事務。

<sup>73</sup> 時任印尼駐泰國大使尤淑夫面晤彭孟緝時解釋：「印尼投票立場，確有予人不合邏輯之感，印尼本意在排斥共匪於聯合國外，而其投票助匪者，蓋深知其不能因印尼一票而獲准入會，故此次在聯大投票立場，實係基於切身利益所採之戰術。」〈駐泰國大使館第 828 號電文〉，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1967 年 12 月 26 日。

<sup>74</sup> 〈駐泰國大使館第 878 號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1968 年 1 月 6 日。

<sup>75</sup> 〈駐泰國大使館第 963 號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1968 年 3 月 2 日。

<sup>76</sup> 〈外銷印尼食米購銷合約〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1968 年 3 月 6 日。

緝數次向外交部鄭重表示，臺灣與印尼的「貿易之建議與任何問題之接洽，應透過兩國駐泰大使館館長進行」；<sup>77</sup>「兩國商談貿易之政府代表亦須透過雙方駐泰大使介紹」，確保臺灣在相關協商中的權利義務。<sup>78</sup> 儘管因為二二八事件，可能影響一般人對彭孟緝的評價，<sup>79</sup> 不過出任駐泰國大使期間，彭孟緝對於臺灣印尼雙邊協商的謹慎態度，在曼谷協助確認印尼官方的意向，的確避免日後可能的爭議，也為臺灣與印尼雙方的經貿關係奠定重要基礎。

#### 四、「民間人士」馬須鈴

彭孟緝堅持稻米案的協商細節，皆須經由中華民國與印尼駐泰國大使館確認，乃因認為在協商的過程中，「印尼商人向我政府交涉貿易信用貸款，乃係私人貿易動機，似不適用增進我與印尼政府之關係」。<sup>80</sup> 而彭孟緝所指稱的印尼商人，即是曾經涉入稻米案與經貿合作協定的大馬經濟銀行經理馬須鈴。

雖然馬須鈴在當時的身分，僅是印尼商業銀行經理，但在1967年9月，臺灣工商友好貿易訪問團抵達印尼時，卻是由馬須鈴等人代表半官方的自力更生公司（PT. PP Berdikari）出面接待。<sup>81</sup> 同年10月，馬須鈴便以印尼日報（*Harian Indonesia*）社務顧問之身分，率領由印尼報業人士組成的記者訪問團來臺。<sup>82</sup> 馬須鈴等人不僅拜會臺灣報業，採訪國慶大典之外，亦先後拜會外交部、經濟

<sup>77</sup> 〈駐泰國大使館第974號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號010.11 / 0003，1968年3月7日。

<sup>78</sup> 〈泰使（57）字第404號〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號010.11 / 0003，1968年3月15日。

<sup>79</sup> 黃彰健，*二二八事件真相證稿*（臺北：聯經出版社，2017年）。

<sup>80</sup> 〈駐泰國大使館第963號電文〉，前引文。

<sup>81</sup> 自力更生公司當時是由蘇哈迪曼將軍領導，負責接管大型企業資產的半官方機構，1969年之後影響力逐漸消退。在這次拜會中，臺灣代表團除了表示希望與印尼發展商業關係，還願意提供2,000萬美元的貸款，以獲取印尼政府在聯合國會籍案中對臺灣的支持。但是由於印尼政府的態度，貸款案最後並未實現。Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1978), pp. 281-282. 不過，根據外交部檔案，該項貸款應為臺印雙方針對經貿協議之信用貸款總額，希望臺灣借貸予印尼工商業者，以利當地經貿發展，並用該貸款向臺灣購買稻米、肥料等物資。然而，由於臺灣方面對於貸款的交單方式有所疑慮，當時的協商才會破局。〈Memorandum from Amran Zamzami〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號010.11 / 0003，1967年11月22日；〈Memorandum from C. F. Koo〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號010.11 / 0003，1967年12月1日。

<sup>82</sup> 這批印尼記者團的成員有：馬須鈴賢伉儷、溫年增、余歌滄（Jacob Irawan）、魯斯第（Rusdy Agus）與攝影記者王宜忠。除了魯斯第為印尼本土人之外，其他團員皆為印尼華人。



部、行政院敵情研究室與司法行政部，<sup>83</sup> 甚至受到總統蔣中正的親自接見（如圖 1），<sup>84</sup> 顯見臺灣官方當時對於馬須鈴及該訪問團的高度重视。

1967 年 12 月，臺灣與印尼再次針對稻米案及聯合國會籍案展開協商後，馬須鈴也在 1968 年 2 月 20 至 24 日，偕同印尼信託銀行（Bank Kredit Umum Indonesia）曾雲總經理，以及鄭聯基先生等人，先後拜會多個政府部會，當面提交由自力更生貿易公司董事長蘇哈迪曼將軍，託其帶交之「直接貿易及經濟合作協定」草案，<sup>85</sup> 並提議由十家印尼華人商業銀行辦理稻米案的貸款。<sup>86</sup> 臺灣一開始認為馬須鈴的草案與提議，應該是獲得印尼官方的正式授權，但是經



左二為印尼記者魯斯第（Rusdy Agus），中為蔣中正，右為馬須鈴賢伉儷

**圖 1：總統蔣中正與印尼新聞記者訪問團團長等人合影（1967 年 10 月 24 日）**  
資料來源：〈領袖照片資料輯集（六十六）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，  
數位典藏號：002-050101-00068-200，1967 年 10 月 24 日

<sup>83</sup> 〈我與印尼新聞界揭開新頁！印度尼西亞日報訪問團參觀本報〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 012.22，1967 年 10 月 16 日。

<sup>84</sup> 〈領袖照片資料輯集（六十六）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，數位典藏號：002-050101-00068-200，1967 年 10 月 24 日。

<sup>85</sup> 〈工商協進會理事長辜振甫先生呈外交部亞太司田寶岱司長〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1968 年 2 月 21 日。

<sup>86</sup> 〈關於印尼僑領馬須鈴等來臺洽談中印貿易事報告〉，前引文。

由前述彭孟緝與印尼駐泰大使的聯繫後，卻發現馬須鈴不具有印尼官方代表身分，<sup>87</sup> 因此回絕馬須鈴的提議，馬須鈴只好返回印尼。

然而，稍後4月3日蘇哈迪曼將軍率團前來臺灣簽署「直接貿易及經濟合作協定」時，馬須鈴卻以貿易代表團「執行秘書」之身分（而非印尼大馬經濟銀行經理）再次來訪。兩個月前才被印尼政府否認獲得官方授權的馬須鈴，卻能夠以官方代表團核心成員的身分再次出現在臺北，顯見在蘇哈托掌權初期的新政府裡，他對當時的臺灣印尼雙邊協商有一定影響力。

此外，蘇哈托掌權後，為了尋求外商投資以推動國內經濟發展，於1968年6月成立半官方性質的印尼商業中心（Indonesia Business Center, IBC），中心第一任主席即是訪問臺灣簽署協定的蘇哈迪曼將軍，而中心重要成員之一就是馬須鈴。<sup>88</sup> 雖然一般認為，印尼不論是獨立前或獨立後，華人在經濟事務都有相當大的影響力，但是政治影響力相當低。但是馬須鈴的數次訪臺，加上他擔任印尼商業中心的要職，皆可顯示華人在印尼的對外關係，特別是與臺灣或中國議題有關的事務上，仍有一定的政治影響力。

另一方面，臺灣與印尼簽署「直接貿易及經濟合作協定」前後，馬須鈴與蘇哈迪曼將軍在印尼的經貿議題上幾乎是形影不離，某種程度上是印尼內部某些勢力對臺灣投石問路的「中介者」，其過程就如同殖民晚期荷印政府，習慣選取若干華商來處理對中國貿易的方式。除了馬須鈴外，臺灣與印尼在進一步展開雙邊交流之前，印尼政府亦曾於1966年5月，派遣華商陳寶源（Tan Po Goan）與 Liauw Tjeng An 前來面商經濟合作，促使臺灣派人前往泰國，與印尼方面負責人協商。<sup>89</sup> 從馬須鈴到陳寶源、Liauw Tjeng An 等華商，不時出現在涉及經貿合作之檔案，來訪的目的時而清晰時而隱晦。可以顯示在臺灣與印尼建立雙邊關係的過程中，印尼內部不同勢力都有著各自的估算，進而促使不同的華商，以不同勢力「中介者」的角色來探詢與臺灣合作的可能。<sup>90</sup>

<sup>87</sup> 〈泰使（57）字第404號〉，前引文。

<sup>88</sup> 根據檔案，馬須鈴在印尼商業中心擔任華人資金服務部副主席。〈印尼工作指導小組第二十二次會議紀錄〉，《外交部檔案》，檔號095，1968年10月15日。

<sup>89</sup> 〈台（55）中秘字第090號谷鳳翔、馬樹禮呈〉，中國國民黨黨史館藏，《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽55／0038，1966年5月2日。

<sup>90</sup> 根據檔案，筆者僅能得知馬須鈴與蘇哈迪曼之間關係密切，而蘇哈迪曼又是蘇哈托執政初期的重要軍事將領，進而判斷馬須鈴在一定程度上，是印尼當時某些政治勢力對臺灣投石問路的中介者。對於其他華商背後可能代表的政治勢力，需要更多的檔案資料才能加以解讀。

## 五、印尼軍方人士

除了前述幾位外，曾於中國國民黨擔任要職的徐琚清，1966年二度前往曼谷，會晤印尼駐泰國大使與印尼國家情報統籌局（Badan Koordinasi Intelijen, BAKIN）的副主任穆托波准將（Brigadir Jenderal Ali Moertopo）。1967年5月，徐琚清持中華民國護照入境印尼，與印尼情報單位商議協商機構，以及建立正式外交關係之可行性。<sup>91</sup> 1968年，徐琚清成為臺灣印尼籌設商務機構的協商要員之一。<sup>92</sup> 徐琚清與印尼國家情報統籌局的往來，顯示印尼軍方人士對當時的雙邊協商也有一定的影響力。

臺灣與印尼正式簽訂「直接貿易及經濟合作協定」後，印尼的軍方人士便以各式名義訪問臺灣，成為另一批穿梭於臺灣與印尼的重要人物。其中最為關鍵的，莫過於時任印尼國家情報統籌局副主任，同時作為蘇哈托個人助理團隊（Asisten Pribadi, Aspri）成員之一<sup>93</sup>的穆托波准將。根據檔案資料顯示，早在1966年9月初，在臺灣印尼雙方外交體系開始接觸前，穆托波就已經訪問過臺灣，商討反共合作計畫，並試探與臺灣建立關係的可能。<sup>94</sup> 1968年7月，以穆托波為首的印尼軍方，推翻臺灣印尼雙邊外交體系互設商務代表團（Trade Delegation）之協議，改為互設商會（Chamber of Commerce），<sup>95</sup>並於1970年1月確認由印尼國家情報統籌局高層出任商會主席。

若檢視蘇哈托執政初期的外交事務，會發現印尼軍方也有相當的影響力，其中穆托波又是非常關鍵。身為蘇哈托個人助理團隊成員，穆托波負責的是海外事務與特別任務，主管國家情報統籌局與特別行動單位（Operasi Khusus,

<sup>91</sup> Taomo Zhou, *Migration in the Time of Revolution: China, Indonesia, and the Cold War*, op. cit., pp. 173-174.

<sup>92</sup> 〈台（56）中秘字第103號谷鳳翔、馬樹禮呈〉，中國國民黨黨史館藏，《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽56／0054，1967年5月25日。

<sup>93</sup> 蘇哈托的個人助理團隊，除了有主掌特殊事務的穆托波准將之外，另有主掌經濟事務的Sujono Humardhani少將，主掌財政事務的Suryo中將，以及負責總統安全的Tjokropranolo少將。

<sup>94</sup> 〈外交部亞東太平洋司簽呈〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號012.22，1966年9月29日。

<sup>95</sup> 〈中印（尼）互設商會始末〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號010.15／0003，1973年3月6日。雖然無法得知印尼軍方當時為何能夠推翻外交體系的建議，但顯示軍方與外交體系在涉外事務上的確有所競爭，這與後來其他的研究者的觀察相當一致。

Opsus），有時還會負責執行蘇哈托交付的海外任務。<sup>96</sup> 從 1966 年 9 月穆托波先於外交體系人員來臺訪問一事，即可得知印尼軍方的部分勢力，也想要介入與臺灣的協商過程。而蘇哈迪曼（即前述「民間人士」馬須鈴連結的政治勢力）在自傳中亦提到，穆托波曾指示他在與（包含臺灣在內的）相關國家進行「掩蔽任務（covered mission）」，<sup>97</sup> 更進一步確認了穆托波曾經介入印尼的外交事務。<sup>98</sup> 此外，1968 年 4 月 25 日，索菲安上校（Kolonel N.J. Sofjan）以軍方報紙 *Armed Forces Daily Mail* 總編輯之名訪臺；8 月 15 日，蘇山托空軍准將（Brigadir Jenderal Soesanto），則以印尼航空交通總監之身分，與臺灣簽訂臺北與雅加達之間的航權協定。<sup>99</sup> 雖然這些將領皆以非軍事的身分來臺灣，卻也突顯軍方在臺灣印尼雙邊關係建立過程中的重要性。<sup>100</sup>

整體而言，不論是參與稻米案與聯合國會籍案的關鍵人物，或是蘇哈托主政初期往返臺灣與印尼之間的重要政軍人士（如表 1 所示），皆顯示當時雙方以人物為核心的交流試探，的確為日後的雙邊關係建立基礎。

<sup>96</sup> 特別行動單位最為人知的海外任務，莫過於處理西巴布亞問題，以及 1970 年代的印尼於東帝汶發動的軍事行動。John Saltford, *The United Nations and the Indonesian Takeover of West Papua, 1962-1969: The anatomy of betrayal* (New York: Routledge, 2003), pp. 130-131; Adam Schwarz, *A Nation in Waiting: Indonesia's search for stability*, op. cit., p. 201.

<sup>97</sup> 不過，穆托波同時警告蘇哈迪曼，若是任務過程中發生問題，後果自負。蘇哈迪曼坦言，在與臺灣互動的過程中，明顯感受到阻力，導致蘇哈托曾經對他無法迅速與臺灣簽署經貿合作協議表達憤怒。據此推論，除了蘇哈迪曼之外，仍有其他軍方勢力介入。Soehardiman, *Kupersembahkan kepada Pengadilan Sejarah: otobiografi Soehardiman* (Jakarta: Yayasan Bina Produktivitas, 1993), pp. 228, 232-233.

<sup>98</sup> 然而由於無法得知的因素，1966 年 9 月訪臺之後，至臺灣與印尼雙方協商互設商會之前，穆托波沒有出現在臺灣的檔案中，因此本文並沒有進一步討論穆托波對稻米案或聯合國會籍案的可能影響。至於穆托波與其他印尼軍方人士（例如蘇哈迪曼）的關係，是否如蘇哈迪曼在自傳中所言，也有待進一步資料加以檢視。

<sup>99</sup> 〈我與印尼航權定今正式簽約〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 012.22，1969 年 8 月 15 日。

<sup>100</sup> 除了軍方人士之外，筆者前文〈打開黑盒子〉也介紹過這段期間訪問臺灣的印尼政治人物。例如印尼國會（DPR-GR）議長，也是亞非伊斯蘭組織總主席的賽胡（K. H. Achmad Syaichu），以及蘇哈托胞弟伯樂蘇德佐（Probosutedjo）等人。由於這些印尼政界人士並未直接涉及當時的稻米案與聯合國會籍案，故未作進一步討論。

表 2：參與稻米案與聯合國會籍案的關鍵人物<sup>101</sup>

臺灣方面關鍵人物	事件	印尼方面關鍵人物
彭孟緝 (辜振甫)	稻米採購案	(蘇哈迪曼) 馬須鈴
馬樹禮	聯合國會籍案	馬力克

資料來源：筆者自行整理

## 伍、個人利益、內部共識性與外交決策主導權

雖然稻米案與聯合國會籍案，促使了臺灣印尼雙方在 1966 年開始展開協商，最終在 1968 年簽訂協議，並於 1971 年以互設商會的形式，將雙方的交流常態化。但是透過檔案資料，經過以人物為中心的分析，筆者發現在這些關鍵人物的協商過程，還可能反映出雙方內部結構的差異，以及政治菁英是否擁有外交決策的直接主導權。以下是進一步的討論。

### 一、印尼：摻雜個人（或所屬勢力）利益差異的稻米案及經貿合作協定

蘇哈托上任後，臺灣與印尼開始接觸，印尼希望與臺灣洽談經貿合作，首要目標是向臺灣購買稻米，以解決當時的糧食危機。同時，中華民國政府也希望藉由稻米案而來的經貿合作，進一步影響印尼在聯合國的投票意向。雙方在 1967 年 9 月，簽訂「中印（尼）直接貿易及經濟合作基本協議書」。<sup>102</sup> 同年 11 月，印尼派遣訪問團來臺灣商討實施細則，以及稻米採購案的具體內容。<sup>103</sup> 但此處特別指出，相關協商過程中印尼方面因為參與者個人（或所屬勢力）利益的加入，對協商過程可能帶來的影響。

<sup>101</sup> 這個表格中，辜振甫是稻米採購案合約協商過程（例如時間、數量、金額、交付方式）的重要執行者；蘇哈迪曼則可能是馬須鈴背後政治勢力的主要執行者。由於辜振甫的角色只是協商合約細節，蘇哈迪曼的相關資料尚未充分，所以此處以括號表示，留待日後有需要再進行分析。

<sup>102</sup> 〈Basic Arrangement on Direct Trade and Economic Cooperation between Indonesia and The Republic of China (Taiwan)〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1967 年 9 月 18 日。

<sup>103</sup> 〈Memorandum from Amran Zamzami〉，前引文。

例如，當稻米案進入協商細節，討論該以何種商業貸款的方式進行時，就發生多次授權不明的印尼訪客（例如前述的馬須鈴），向臺灣提供建議。因此才有中華民國駐泰國大使的彭孟緝的提議：「關於促進兩國貿易事，應由兩國在臺北及雅加達分別設置總領事館或貿易代表團，負責處理貿易事宜，以免兩國商人絡繹於途，徒滋紛擾」，<sup>104</sup> 希望雙方的協商過程交由官方主導。由於此一提議，官方性質的稻米採購案，才能維持在官方主導的框架之下進行。

如果進一步檢視檔案資料會發現，這些挾帶個人目的之印尼人物，並非僅有馬須鈴這一類的商人。根據印尼工作指導小組的會議紀錄，早在臺灣與印尼交流初期，印尼外交部長馬力克即派親信提出要求，希望臺灣贊助其私人印報設備、報館房屋及開辦經費，<sup>105</sup> 後來更曾希望臺灣支持其所經營商業公司的業務，作為兩國互設商會的條件。<sup>106</sup> 對於這樣的情形，國安局曾在小組會議上直言，「印尼公私部門對外接觸目的，均在牟利。」<sup>107</sup> 顯見印尼政府雖然有意與臺灣接觸，並洽談稻米採購案以解決該國糧食危機，但新政府內部結構複雜，對臺灣並沒有明確的政策。絡繹不絕的印尼訪客前往臺灣，雖然增加雙方接觸的經驗，也對雙方的協商帶來困擾。

除了參與者的個人利益外，印尼不同部門之間的態度落差，也對協商過程帶來困擾。已有研究指出，雖然馬力克是印尼當時的外交部長，但是在外交事務上並無完整主導權，還必須面對蘇哈托強勢掌權，<sup>108</sup> 以及與軍方勢力的競爭。<sup>109</sup> 從臺灣的外交部檔案中亦可看出，交涉之初時常出現印尼政府外交體系

<sup>104</sup> 〈駐泰國大使館第 828 號電文〉，前引文。

<sup>105</sup> 〈印尼工作指導小組第一次會議紀錄〉，前引文。

<sup>106</sup> 〈印尼工作指導小組第二十八次會議紀錄〉，前引文。

<sup>107</sup> 〈印尼工作指導小組第十八次會議紀錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 095，1968 年 4 月 23 日。

<sup>108</sup> 與本文有關的案例，就是如何處理印尼與北京之間的關係。雖然 1967 年 10 月之後印尼與北京已經中止外交關係，但是馬力克接任外交部長後就有意恢復雙方關係，可是新任總統蘇哈托（以及相關軍方勢力）認為，若恢復印尼與北京的外交關係，將會對於印尼（當時進行的親西方）外交帶來阻礙。1980 年代末期，蘇哈托不再仰賴軍方穩定政局，才改變原有立場，願意恢復與北京的關係，促使雙方最後在 1990 年 8 月正式恢復外交關係。Soeharto, *Soeharto: My Thoughts, Words, and Deeds: an autobiography as told to G. Dwipayana and Ramadhan K.H.* (Jakarta: Citra Lamtoro Gung Persada, 1991), p. 285; Rizal Sukma, *Indonesia and China: The politics of a troubled relationship* (London: Routledge, 1999), pp. 115, 120-121, 161-164.

<sup>109</sup> 印尼外交體系與軍方勢力的競爭案例，亦可見於印尼在馬來西亞、柬埔寨與東帝汶的外交事務。Muhamad Haripin (ed.), *Membangun Intelijen Profesional di Indonesia: Menangkal Ancaman, Menjaga Kebebasan* (Yogyakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2022), pp. 159-169.

與軍方勢力的拉距。印尼外交部的意見，不一定完全代表印尼政府的決定；印尼軍事將領的提議，也可能僅代表其個人態度或所屬的軍事體系立場，不一定能影響印尼外交部的態度；<sup>110</sup> 甚至軍事將領之間也可能存在著緊張關係。為此，臺灣必須透過不同管道進行情資蒐集，才能推測印尼人士的相關提案，最後是否能獲得印尼政府的支持，以決定臺灣應採取何種立場。

換言之，針對印尼關鍵人物的分析顯示，雖然他們都應該是為貫徹蘇哈托的外交政策來臺灣協商，但是前來臺灣協商的相關人士，除了帶有個人利益的動機外，也會受到背後所屬勢力影響，甚至兩者互相交錯，互為表裡。例如：儘管馬須鈴前來洽談稻米案貸款事宜時，是以個人利益（即：大馬商業銀行）為主，但他又持有某一半官方機構（即：自力更生貿易公司）認可的協定草案，加上他稍後又成為另一半官方機構（即：印尼商業中心）的核心成員。這些多重身分顯示馬須鈴的作為，背後有著特定政治勢力或政府部門之授意或默許。這些持不同立場的印尼關鍵人物，能在 1966-1971 年期間內重複出現在臺灣，顯示那段期間印尼政府內部組成並不穩定，除了有外交與軍事體系的競爭外，同為軍事體系的高階將領，彼此之間也有著緊張關係。

## 二、臺灣：黨國體制主導下的聯合國會籍案

相較之下，1949-1966 年之間的臺灣，既未像印尼一樣經歷過政變，也沒有發生過重大的政治分歧，外交事務仍是在國民黨主導的黨國體制下運作。反映在臺灣印尼雙邊協商的，就是臺灣方面的關鍵人物及其所屬部門雖然不同，但對於如何與印尼進行協商的共識較高。

反映黨國體制特色的，就是「印尼工作指導小組」的組成。這個工作小組可以說是 1956 起設立的「海外對匪鬥爭工作統一指導委員會」的縮小版，目的是將黨務、僑務、外交，與情報工作緊密結合，成為一個跨部門的任務型組織。與指導委員會一樣，工作小組也是由國民黨秘書長擔任召集人，召集黨政軍不同部門共同討論，但實際運作上是由國民黨中央委員會第三組主任馬樹禮所主導。除了馬樹禮以外，時任駐泰國大使的彭孟緝，1956 年時便以參謀總長的身分，成為指導委員會的重要成員。或許是這層身分，使他在協商期間，超越一

<sup>110</sup> 例如，國安局相關人士與印尼軍方人士會晤後表示，「明顯獲知印尼對我（臺灣）施行兩面手法，原則上跟隨著西方大國對匪（中國）政策；而另以 Opsus 代表軍方對我（臺灣）保持友好連繫。」，顯示臺灣方面對於印尼內部軍方與外交體系的差距是有所體會。（印尼工作指導小組第二十八次會議紀錄），前引文。

般外交官的身分，能多次與非邦交國的印尼駐泰大使接觸，主動確認印尼官方在若干事件的態度，甚至要求臺北外交部在協商時應該注意若干細節。

從馬樹禮與彭孟緝二人的角色，可以看出當時黨國體制是如何處理外交事務。由於黨國體制的結構，使得臺灣不同部門面對印尼的訪客時，能夠有較為完整的評估，又不會因為部門的立場差異而發生爭執。這也許說明了為何臺灣最後採行務實的立場，接受了印尼在聯合國會籍案中「缺席」或「不投票」的方式表達立場，也接受雙方以政府授權的商會（而不是包含正式國名的商務代表團）作為常設聯繫機構。

此外，藉由黨國體制的運作，臺灣官方讓熟稔印尼事務的馬樹禮，直接與馬力克接觸，跳脫傳統外交管道的限制。也讓駐泰大使彭孟緝，主動與印尼駐泰大使接觸。相較於印尼方面的來訪人物，可能各自追求所屬部門或勢力的利益，臺灣方面的關鍵人物，則因黨國體制的主導，突破了既有官僚體系的限制，也避免了不同部門間可能的內在衝突。

### 三、外交決策的主導權

臺灣與印尼雙方關鍵人物的協商過程，除了反映出雙方內部結構的差異，亦突顯這些身為政治菁英的關鍵人物，是否擁有直接影響外交決策的主導權。

一般而言，威權體制國家的決策由領導者與高層政治菁英所把持，外交決策同樣限於包含領導者的高層決策圈之內。最為常見的案例，即為中共過去與現在決策的模式及變化。毛澤東主政時代，中共對外決策的最後決定權掌握在毛澤東手上，政治菁英僅有執行決策的角色，可視為個人領導模式；自鄧小平時期，外交決策不再僅由總書記（或國家主席）一人定奪，而是一群高層政治菁英，透過協商後產出外交決策，也就是集體領導的決策模式。<sup>111</sup>

印尼在指導民主（1959-1965年）時期，軍方、技術官僚與外交體系彼此競爭，總統蘇卡諾則是最後決策者，決定外交政策的方向。但是到了蘇哈托時期，過往的政策競爭被限縮在如何操作的技術層面，關鍵議題的決定權都在蘇哈托手上。<sup>112</sup> 本文顯示的，正好是蘇哈托執政初期，軍方與外交體系仍有競爭，蘇哈托尚未完全掌握權力的情況。

<sup>111</sup> 廖小娟，「中國大陸外交決策模式的演變？以兩次朝核危機的處理為例」，*國際與公共事務*，第1期（2015年7月），頁112-119；許志嘉，*中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢證分析*（臺北：水牛出版社，2000年），頁214-247。

<sup>112</sup> Franklin Weinstein, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: From Sukarno to Soeharto*, *op. cit.*, pp. 332-333.



當時外交部長雖然是由熟悉外交事務的馬力克出任，也要面對來自軍方的強勢競爭，但雙方都仰賴蘇哈托作最後裁決。筆者認為，臺灣印尼協商初期，印尼方面的態度反覆，除了是因為不同的協商者可能夾帶不同的利益外，一種檔案中無法顯示，但是合理的推論是，對印尼而言，與臺灣發展到什麼層次的關係（大使館、領事館、商務代表團，還是商會），這與印尼該如何處理與北京的關係（繼續中止，還是恢復外交）高度相關。印尼該如何回應中華民國對聯合國會籍案（支持、反對、缺席或棄權）的需求，又與印尼該如何處理與北京友好國家的關係密不可分。每一個看似技術層面的選擇，都具備高度的政治意涵，也就面臨軍方與外交體系的不同評估。這些評估又可能混雜了參與者個人（或所屬勢力）的利益考量，使剛掌權的蘇哈托需要較多的時間能做出決定，才會發生臺灣認為印尼參與者的態度不同，立場前後反覆的現象。這也許說明了為何印尼最後以四次的中立態度（缺席或棄權）來回應臺灣在意的聯合國會籍案，並由軍方（而非外交部）出面，在臺灣設立政府授權的商會。

相較之下，當時臺灣政府面對與印尼的要求，不再是由總統蔣中正一人主導，而是透過黨國體制的運作，成立任務型的印尼工作指導小組來因應，藉由匯集黨、政、軍方不同的情資及建議，做出最後的決策。也就是說，印尼方面當時內部結構仍屬不穩定的情況，不論是身為外交部長的馬力克或是代表軍方的穆托波（或蘇哈迪曼），都沒有外交決策的主導權，蘇哈托雖然是各種選擇的最後決定者，也需要留意不同勢力之間的平衡。簡言之，蘇哈托主政初期對臺灣的政策，是不穩定的個人領導模式；臺灣方面對於印尼的決策，由於透過印尼工作指導小組的運作，則為集體領導模式。

#### 四、通例或特例？

儘管臺灣與印尼皆有意建立關係，但由於政府結構的差異，導致雙方關鍵人物在外交決策上有不同的角色。若綜觀冷戰時期臺灣與東南亞國家的交流，臺灣與印尼如此的互動模式應視為通案或是特例？

冷戰時期的臺灣與東南亞國家，皆為威權或軍事體制，外交事務高度仰賴政治菁英之間的互動。雖然以人為中心的互動係為常態，但是臺灣與印尼的交流模式卻是特例，原因在於 1960-1970 年之間，印尼是東南亞唯一長期未與臺灣有任何正式外交關係，卻因為政權更迭影響對外政策，讓臺灣有機會與之建立關係的國家。<sup>113</sup>

<sup>113</sup> 比較常見的現象，是本來與臺灣有外交關係，後來因為政權更替而影響外交政策，進而影響

臺灣方面為了與印尼建立關係，透過黨國體制的運作，成立任務型的印尼工作指導小組，以統合當時臺灣所有面向印尼的外交事務，並於評估後做出高度共識性的外交決策。相較之下，冷戰時期臺灣與其他東南亞國家的協商過程，常有軍方及外交體系橫向聯繫不足或資訊落差的情形，彼此的共識程度較低。最為明顯的是案例是臺灣與高棉（柬埔寨）商議建交的過程。1970年，代表外交體系的駐泰國公使兼高棉代表團團長的董宗山，原本希望透過拖延該國向臺灣的軍需品採購，作為推動臺灣與高棉建交的手段，但最後仍不敵軍方強烈建議與美方態度，致使臺灣在未獲得高棉外交承認的情況下，還持續進行軍事援助。<sup>114</sup> 由於缺少如同印尼工作指導小組的任務型編組，致使相關官僚體系或組織的建議未能整合，無法達成預期的結果。

當時臺灣與印尼雙方皆有意開展雙邊關係，才會開始各項試探與交流。印尼以尋求經濟援助為實質目的，透過軍事、外交，以及華人等不同體系向臺灣試探；而中華民國為了爭取印尼於聯合國會籍案的支持，組成工作指導小組來積極回應印尼。這樣的建立關係過程，在當時臺灣與東南亞國家的交流，實屬特例。

## 陸、結論：以人物為中心的研究

本文以1966-1971年期間臺灣與印尼的雙邊試探為基礎，透過稻米案與聯合國會籍案之協商，討論臺灣官方的馬樹禮與彭孟緝，以及印尼方面的馬力克、馬須鈴與若干軍方人士，在協商過程裡的角色、作為及影響。本文除了進一步瞭解臺灣與印尼互動的過程，更揭露雙方政府內部的運作方式的差異。

不論是臺灣方面的馬樹禮與彭孟緝，或印尼方面的馬力克、馬須鈴與軍方人士，皆是以人為中心，促進雙邊協商的重要人物。透過這些關鍵人物的介紹，顯示對於冷戰時期的威權體制國家（當時的臺灣與印尼）而言，以人物為中心的外交分析，比理論導向的結構分析，更具有穿透力。透過臺灣印尼雙方關鍵人物的探討，本文也揭露了雙方內部的差異。對印尼而言，雖然已經在1967年

---

到與臺灣的關係，例如高棉（柬埔寨）、寮國，與越南。像印尼這樣一直沒有外交關係，卻因為政權更替，嘗試與臺灣交往的國家的確少見。

<sup>114</sup> 陳鴻瑜，*揭密：冷戰時期台灣與東南亞國家之軍事關係*（臺北：臺灣學生書局，2022年），頁174、191。

中止與北京的外交關係，但是內部對於未來該如何處理與北京的關係並無定論，軍方與外交系統各有不同的態度。蘇哈托雖然是最後決策者，也需要仰賴軍方與外交體系的支持，也就進一步影響與臺灣協商時的細節。對臺灣而言，由於黨國體制的主導，不同部門對印尼的資訊差異，都會匯集到國民黨召集的「印尼工作指導小組」進行決議，再交由不同官僚負責執行。

這種以人物為中心的政治運作方式，是印尼民主化之前的政治常態，也是威權時期臺灣政治運作的主要模式。不過因為當時雙方政府內部的結構差異，使得這樣以人為核心的互動模式，在當時臺灣與東南亞國家的交流中屬於特例。民主化之後的印尼與臺灣，雖然已經建立了既有的聯繫管道，雙邊關係依然仰賴許多半官方或民間的人員交流與互動。臺灣駐印尼的代表，雖然已經由高階軍官改為職業外交官，但是代表處仍有國安局人員常駐，負責與印尼軍方的聯繫協商。印尼駐臺機構的重要成員，也一直是由印尼軍方主導。臺灣與印尼的交往，依然有若干印尼華人穿梭其間。而本文當中的馬須鈴，更在 1980 年成為中華民國國會的僑選立委。<sup>115</sup> 這些都顯示冷戰時期臺灣與印尼的互動方式，是如何影響到當今的雙邊關係運作方式。

（收稿：111 年 6 月 23 日，修正 111 年 12 月 14 日，接受 112 年 1 月 3 日）

---

<sup>115</sup> 〈第三區亞洲其他地區（印尼）候選人馬須鈴、高鵬等〉，《僑務委員會》，國史館藏，數位典藏號：033-020600-0024，1983 年 11 月 1 日。

## 參考書目

### 中文：

#### 書籍

- 何邦立，何宜武與華僑經濟（臺北：獨立作家，2015 年）。
- 林孝庭，蔣經國的臺灣時代：中華民國與冷戰下的臺灣（新北：遠足文化，2021 年）。
- 許志嘉，中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢證分析（臺北：水牛出版社，2000 年）。
- 郭慧英，帝國之間、民國之外：英屬香港與新加坡華人的經濟策略與「中國」（1914-1941）（臺北：季風大文化有限公司，2020 年）。
- 陳鴻瑜，揭密：冷戰時期台灣與東南亞國家之軍事關係（臺北：臺灣學生書局，2022 年）。
- 黃彰健，二二八事件真相證稿（臺北：聯經出版社，2017 年）。
- 葉川睿，冷戰下的國民黨海外黨務（1950～1962）（新北：花木蘭文化，2021 年）。
- 錢復，錢復回憶錄、第二卷（1979-1988）（臺北：聯經出版社，2021 年）。
- 錢復，錢復回憶錄典藏版，卷一：外交風雲錄（臺北：天下文化，2021 年）。
- 鍾淑敏，日治時期在南洋的臺灣人（臺北：中央研究院臺灣史研究所，2020 年）。

#### 期刊論文

- 周永捷，「情繫逾甲子，印尼感念李柏青義助獨立建國」，臺灣學通訊，第 100 期（2017 年 7 月），頁 31。
- 林平、林東余，「打開黑盒子：冷戰時期的臺灣與印尼關係發展（1949-1971）」，亞太研究論壇，第 68 期（2020 年 12 月），頁 87-116。
- 范盛保，「印尼的外交政策—兼論『出走』聯合國」，臺灣國際研究季刊，第 16 期第 1 卷（2020 年 4 月），頁 91-115。
- 夏誠華，「替罪羔羊：一九六〇年前後印尼華人的處境」，玄奘人文學報，第 6 期（2006 年 2 月），頁 149-169。
- 陳鴻瑜，「一九五八年臺灣軍援印尼革命軍始末（上）」，傳記文學，第 702

期 (2020 年 11 月)，頁 4-27。

陳鴻瑜，「一九五八年臺灣軍援印尼革命軍始末 (下)」，*傳記文學*，第 703 期 (2020 年 12 月)，頁 43-57。

廖小娟，「中國大陸外交決策模式的演變？以兩次朝核危機的處理為例」，*國際與公共事務*，第 1 期 (2015 年 7 月)，頁 105-137。

釋明瑛，「被遺忘的豪商郭春秧：以日治時期活動為主題」，*臺灣學研究*，第 20 期 (2016 年 12 月)，頁 31-68。

### 檔案資料

〈Basic Arrangement on Direct Trade and Economic Cooperation between Indonesia and The Republic of China (Taiwan)〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1967 年 9 月 18 日。

〈Jakarta Said to Support Peiping's UN Membership〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 633.02 / 88107，1967 年 8 月 21 日。

〈Jakarta, Peiping Suspending Relations Today〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 633.02 / 88107，1967 年 10 月 31 日。

〈Kepada Paduka jang Mulja, Menteri Adam Malik, Republik Indonesia〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 633.02 / 88107，1967 年 8 月 26 日。

〈Memorandum from Amran Zamzami〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1967 年 11 月 22 日。

〈Memorandum from C. F. Koo〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1967 年 12 月 1 日。

〈工商協進會理事長辜振甫先生呈外交部亞太司田寶岱司長〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1968 年 2 月 21 日。

〈中印 (尼) 互設商會始末〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.15 / 0003，1973 年 3 月 6 日。

〈台 (55) 中秘字第 090 號谷鳳翔、馬樹禮呈〉，中國國民黨黨史館藏，《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 55 / 0038，1966 年 5 月 2 日。

〈台 (56) 中秘字第 103 號谷鳳翔、馬樹禮呈〉，中國國民黨黨史館藏，《蔣中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 56 / 0054，1967 年 5 月 25 日。

〈台 (56) 中秘字第 162 號谷鳳翔、馬樹禮呈〉，中國國民黨黨史館藏，《蔣

- 中正總裁批簽檔案》，總裁批簽 56 / 0086，1967年8月17日。
- 〈外交部亞東太平洋司簽呈〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 012.22，1966年9月29日。
- 〈外交部電復駐泰國大使館第469號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1967年11月20日。
- 〈外銷印尼食米購銷合約〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1968年3月6日。
- 〈印尼工作指導小組第一次會議紀錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 095，1967年6月6日。
- 〈印尼工作指導小組第三次會議紀錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 095，1967年7月29日。
- 〈印尼工作指導小組第四次會議紀錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 095，1967年8月15日。
- 〈印尼工作指導小組第六次會議紀錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 095，1967年9月22日。
- 〈印尼工作指導小組第十八次會議紀錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 095，1968年4月23日。
- 〈印尼工作指導小組第二十二次會議紀錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 095，1968年10月15日。
- 〈印尼工作指導小組第二十八次會議紀錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.19 / 0002，1969年8月1日。
- 〈我與印尼航權定今正式簽約〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 012.22，1969年8月15日。
- 〈我與印尼新聞界揭開新頁！印度尼西亞日報訪問團參觀本報〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 012.22。
- 〈泰使（57）字第404號〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1968年3月15日。
- 〈馬力克（Malik, Adam）往來函件001〉，國史館藏，《蔣經國總統文物》，全宗號 005，1968年5月17日。
- 〈馬樹禮接見印尼貿易訪問團〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 012.22，1968年4月1日。
- 〈商討派駐印尼商務代表團組織及預算會議紀錄〉，中央研究院近代史研究所

- 藏，《外交部檔案》，檔號 010.19 / 0002，1969 年 5 月 24 日。
- 〈第三區亞洲其他地區（印尼）候選人馬須鈴、高鵬等〉，國史館藏，《僑務委員會》，數位典藏號：033-020600-0024。
- 〈領袖照片資料輯集（六十六）〉，國史館藏，《蔣中正總統文物》，數位典藏號：002-050101-00068-200，1967 年 10 月 24 日。
- 〈駐美國大使館第 941 號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 633.02 / 88107，1967 年 9 月 2 日。
- 〈駐香港中華旅行社第 40 號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 633.02 / 88107，1967 年 10 月 6 日。
- 〈駐泰國大使館第 627 號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 633.02 / 88107，1967 年 8 月 29 日。
- 〈駐泰國大使館第 754 號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1967 年 11 月 17 日。
- 〈駐泰國大使館第 828 號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1967 年 12 月 26 日。
- 〈駐泰國大使館第 878 號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1968 年 1 月 6 日。
- 〈駐泰國大使館第 963 號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1968 年 3 月 2 日。
- 〈駐泰國大使館第 974 號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1968 年 3 月 7 日。
- 〈魏道明第 473 號電文〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 633.02 / 88107，1967 年 9 月 30 日。
- 〈關於印尼僑領馬須鈴等來臺洽談中印貿易事報告〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，檔號 010.11 / 0003，1968 年 2 月 24 日。

## 英文：

### 書籍

United Nations, *1967 Yearbook of the United Nations, Vol. 21* (New York, NY: Office of Public Information, 1967).

United Nations, *1968 Yearbook of the United Nations, Vol. 22* (New York, NY: Office

- of Public Information, 1968).
- Abdulgani-Knapp, Retnowati, *A Fading Dream: The story of Roeslan Abdulgani and Indonesia* (Singapore: Times Books International, 2003).
- Agung, Ide Anak Agung Gde, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy, 1945-1965* (The Hague: Mouton, 1973).
- Almuttaqi, *Ahmad Ibrahim, Jokowi's Indonesia and the World* (Singapore: World Scientific, 2020).
- Borsuk, Richard and Nancy Chng, *Liem Sioe Liong's Salim Group: The business pillar of Suharto's Indonesia* (Singapore: ISEAS Publishing, 2014).
- Conboy, Kenneth and James Morrison, *Feet to the Fire: CIA Covert Operations in Indonesia, 1957-1958* (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 1999).
- Crouch, Harold, *The Army and Politics in Indonesia* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1978).
- Dobbs, Charles, *Triangles, Symbols, and Constraints: The United States, the Soviet Union, and the People's Republic of China, 1963-1969* (Lanham, Maryland: University Press of America, 2010).
- Elson, R. E., *Suharto: A political biography* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).
- Feith, Herbert, *The Wilopo Cabinet 1952-1953: A turning point in post-revolutionary Indonesia* (Singapore: Equinox Publishing, 2009).
- Fionna, Ulla, Siwage Dharma Negara and Deasy Simandjuntak (eds.), *Aspirations with Limitations: Indonesia's Foreign Affairs under Susilo Bambang Yudhoyono* (Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2018).
- FitzGerald, Charles Patrick, *The Third China: The Chinese Communities in Southeast Asia* (Singapore: Donald More Books, 1965).
- Green, Marshall, *Indonesia: Crisis and Transformation: 1965-1968* (Washington, D.C.: Compass Press, 1990).
- Haripin, Muhamad (ed.), *Membangun Intelijen Profesional di Indonesia: Menangkal Ancaman, Menjaga Kebebasan* (Yogyakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2022).
- Hatta, Muhammad, *Mendajung antara Dua Karang: Keterangan Pemerintah Diutjapkan oleh Drs. Mohammad Hatta di Muka Sidang BPKNP di Djokja Pada*



- Tahun 1948* (Jakarta: Kementerian Penerangan, 1951).
- Leifer, Michael, *Indonesia's Foreign Policy* (New York: Routledge, 2013).
- Lin, Hsiao-Ting, *Taiwan, the United States, and the Hidden History of the Cold War in Asia: Divided allies* (London: Routledge, 2022).
- Liow, Joseph Chinyong, *Dictionary of the Modern Politics of Southeast Asia* (London: Routledge, 2015).
- Liu, Hong, *China and the Shaping of Indonesia, 1949-1965* (Singapore: NUS Press, 2011).
- Malik, Adam, *In the Service of the Republic* (Singapore: Gunung Agung, 1980).
- Post, Peter, *The Kwee Family of Ciledug: Family, status, and modernity in colonial Java*. (Volendam: LM Publishers, 2019).
- Rush, James, *Opium to Java: Revenue farming and Chinese Enterprise in colonial Indonesia, 1860-1910* (Jakarta: Equinox Publishing, 2007).
- Saltford, John, *The United Nations and the Indonesian Takeover of West Papua, 1962-1969: The anatomy of betrayal* (New York: Routledge, 2003).
- Schwarz, Adam, *A Nation in Waiting: Indonesia's search for stability* (Boulder, C.O.: Westview Press, 2000).
- Soehardiman, *Kupersembahkan kepada Pengadilan Sejarah: otobiografi Soehardiman* (Jakarta: Yayasan Bina Produktivitas, 1993).
- Soeharto, *Soeharto: My Thoughts, Words, and Deeds: an autobiography as told to G. Dwipayana and Ramadhan K.H.* (Jakarta: Citra Lamtoro Gung Persada, 1991).
- Sukma, Rizal, *Indonesia and China: The politics of a troubled relationship* (London: Routledge, 1999).
- Suryadinata, Leo, *Indonesia's Foreign Policy under Suharto: Aspiring to international leadership* (Singapore: Times Academic Press, 1996).
- Weiner, Tim, *Legacy of Ashes: The history of the CIA*. (New York: Anchor Books, 2008).
- Weinstein, Franklin, *Indonesia Abandons Confrontation: An inquiry into the functions of Indonesian foreign policy* (Singapore: Equinox Publishing, 2009).
- Weinstein, Franklin, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: From Sukarno to Soeharto* (Singapore: Equinox Publishing, 2007).
- Zhou, Taomo, *Migration in the Time of Revolution: China, Indonesia, and the Cold*

*War* (Ithaca: Cornell University Press, 2019).

### 期刊論文

- Bunnell, Frederick P., "Guided Democracy Foreign Policy: 1960-1965 President Sukarno Moves from Non-Alignment to Confrontation," *Indonesia*, No. 2(Oct 1966), pp. 37-76.
- Choiruzzad, Shofwan A. B., "To Build the World Anew: Decolonization and Cold War in Indonesia," *Asian Perspective*, Vol. 44, No. 2(Spring 2020), pp. 209-231.
- McVey, Ruth T., "In Memoriam: Adam Malik (1917-1984)," *Indonesia*, No. 39(April 1985), pp. 144-148.
- Nabbs-Keller, Greta, "Reforming Indonesia's Foreign Ministry: Ideas, organization and leadership," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol. 35, No. 1(April 2013), pp. 56-82.
- Post, Peter, "Profitable Partnership: The Chinese business elite and Dutch lawyers in the making of Semarang," *Journal of Southeast Asia Studies*, Vol. 52, No. 2(June 2021), pp. 214-245.
- Rush, James, "Social Control and Influence in Nineteenth Century Indonesia: Opium Farms and the Chinese of Java," *Indonesia*, No. 35(April 1983), pp. 53-64.
- Shimazu, Naoko, "Diplomacy as Theatre: Staging the Bandung Conference of 1955," *Modern Asian Studies*, Vol. 48, No. 1(January 2014), pp. 225-252.
- Sukma, Rizal, "Indonesia's Bebas-Aktif Foreign Policy and the 'Security Agreement' with Australia," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 51, No. 2(1997), pp. 231-241.
- Sukma, Rizal, "The Evolution of Indonesia's Foreign Policy: An Indonesian View," *Asian Survey*, Vol. 35, No. 3(March 1995), pp. 304-315.
- Taylor, Alastair M., "Sukarno: First United Nations Drop-Out," *International Journal*, Vol. 20, No. 2(Spring 1965), pp. 206-213.
- Van der Kroef, Justus M., "The Sino-Indonesian Rupture," *The China Quarterly*, Vol. 33(March 1968), pp. 17-46.

網路資料

Chu, Monique, “Lu Slips into Jakarta after Bali Detour,” *Taipei Times*, <<https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2002/08/17/0000164475>> (August 17, 2002).

## **The Taiwan-Indonesia Relationship in the Cold War: A Preliminary Study on the Keypersons (1966-1971)**

**Lin, Ping**

(Associate Professor, Department and Graduate Institute of Political Science,  
National Chung Chneg University)

**Lin, Dong-Yu**

(PhD student, Department of East Asian Studies, National Taiwan Normal  
University)

### **Abstract**

Studies on the Taiwan-Indonesia relationship in the history are limited in the late colonial period or the Japanese occupation during the WWII, with little emphasis on the era of Cold War. This article is extended from the authors' previous research to explore the Taiwan-Indonesia interaction in 1966-1971. Through investigating the declassified archives of the Ministry of Foreign Affairs in Taiwan, this article discusses the participation of five keypersons (Mah Soo-lay and Peng Meng-chi from Taiwan; Adam Malik, Be Sulindro, and military officers from Indonesia) in the process of negotiation. The findings of this article show not only the role of these keypersons, but also the internal patterns of management in both governments.

**Key Words:** keypersons, archive studies, Taiwan, Indonesia, Cold War