



澳洲印尼雙邊關係在二次戰後的發展：
澳洲地緣政治之觀點*

**Australia's Relations
with Indonesia after WWII:
The Geopolitical Perspective from the
Australian Side**

政治大學國際關係研究中心博士後研究員 黃恩浩

Huang, An-Hao

(Postdoctoral Research Fellow, Institute of International Relations, National
Chengchi University)

* 作者為澳洲墨爾本大學政治學博士。感謝兩位匿名審查教授的寶貴意見。感謝國立政治大學邁向頂尖大學計畫的部分經費支持，使本研究得以順利進行。

Australia's Relations with Indonesia after WWII: The Geopolitical Perspective from the Australian Side

Huang, An-Hao

Postdoctoral Research Fellow, Institute of International Relations, National
Chengchi University

Abstract

Australia is a middle power with a limited defence capability. Therefore, Australia's foreign politics and defence strategy are traditionally connected with international superpower-led military coalition, the UK first, then the US. The increasing strategic importance of Indonesia for Australia's national security was due to the UK, then the US, decided to withdraw troops from Southeast Asia after the Second World War. In order to keep its national security by shaping a regional security setting, Australia consequently started to promote regional multilateral diplomacy and security building toward the Southeast Asia. Regarding Australia's geopolitics, the geographical position of Indonesia is very close to Australia and has a deep influence on Australia's security concern. For this, Australia's relationship with Indonesia is, therefore, the most important one in the region. This article tries to examine that how and why a middle power Australia has applied political and economic approaches to construct a relationship with Indonesia through the Australian perspective of geopolitical security after WWII.

Keywords: Australia-Indonesia Relations, Geopolitics, Middle Power, East Timor Issue, Lombok Treaty

澳洲印尼雙邊關係在二次戰後的發展： 澳洲地緣政治之觀點

黃恩浩

政治大學國際關係研究中心博士後研究員

摘要

澳洲是一個中型國家，其國防力量相當有限。因此澳洲的外交關係與國防戰略，在傳統上就一直緊密地連結於以超級強權為中心的同盟關係，先是英國再來是美國。澳洲對印尼關係的重視起源於，二次戰後不久英美相繼從東南亞撤兵，所造成區域權力真空的狀態。在地緣政治的考量之下，為了彌補軍事力量的不足與確保國家安全之故，澳洲便開始以外交多邊主義為基礎與其周邊東南亞國家建構安全措施。在與東南亞的地緣關係中，印尼不僅是地理上距離澳洲最近，亦是在安全上影響澳洲最深的國家。在澳洲與東南亞的關係中，也以與澳印的雙邊關係最為重要。本文乃企圖從澳洲地緣政治的角度探討，自二次戰後迄今澳洲如何以經濟與政治的外交途徑和印尼建構穩定的雙邊關係，以確保其國家安全。

關鍵詞： 澳洲印尼關係、地緣政治、中型國家、東帝汶事件、龍目條約

壹、前言

在國際政治現實主義觀點上，國家生存的途徑不外乎就是追求安全與權力，國家在國際上權力的大小更是決定一個國家要採取何種外交政策的重要依據。在地緣政治的考量上，地緣關係更是制定一國的軍事戰略和外交政策，以獲取較大的國家利益的決定要素。¹東南亞地區對澳洲的重要性不只僅限於區域經濟貿易層面，更包含了國家安全層面，主要是因為澳洲自十九世紀初獨立以來，其國家安全就已經長期依賴著東南亞區域的安全與穩定。²在相當有限的國力基礎上，與西方在外交和軍事上的結盟政策，因此就成了澳洲維持國家與區域安全的主軸策略。基本上，在國際體系內「結盟」(alliance)關係的建構，不僅符合了強權國家追求或維持權力的欲望，並以此作為控制全球事務的手段，結盟亦相當程度地滿足了中小型國家謀求安全的渴望。³結盟政策因此被認為是20世紀國際社會中的一個典型外交模式，其戰略目的是為了在以叢林法則為基礎的國際體系中求得生存與安全。從現實主義的角度來說，結盟政策也就是「中等國家」(middle power)偏好在無政府狀態下「自助」(self-help)的外交行為。

-
1. Saul B. Cohen, *Geography and Politics in a World Divided* (New York: Oxford University Press, 1973), p. 29. 葛雷 (Colin S. Gray) 曾指出：地緣政治是國際政治權力與地理背景的關係。地緣政治不僅是協助闡明政策結構問題的一種相對觀念，而且也是國家對外關係的主要架構，其不預設立場地指出，在特殊地理位置上國家安全目標之長期因素與趨勢。請參考：Colin S. Gray, *The Geopolitics of the Nuclear Era: Heartland, Rimlands, and the Technological Revolution* (New York: Crane, 1977).
 2. David W. Lovell, "The Challenge for Australian Foreign-Policy Professionals," in David W. Lovell ed., *Asia-Pacific Security: Policy Challenges* (Canberra: Asia Pacific Press, 2003), pp. 18-19.
 3. 例如：華沙公約組織與北大西洋公約組織就是很好的例子。James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey* (New York: Longman, 2001), pp. 64-65.

就中等國家或中等強權一詞而言，其並無特定的解釋與衡量標準。⁴在國際關係領域中，此名詞常被用來描述一些既不是具有對全球影響力的「超級強國」(super power)或「大國」(great power)，也不是對國際毫無影響力的「小國」(small power)，但是在國際或區域上卻具有一定的政治經濟與軍事影響力，並為國際所認同的國家。澳洲在脫離英國之後就將自己定位為「中等國家」，強調以維持東南亞與南太平洋地區穩定為其責任範圍，並積極與強國結盟以支援國際維和行動。在這種自我認知的影響下，澳洲獨立後的結盟政策主要是以尋求「巨大而且強而有力的朋友」與「公認的安全保障者」為目標，先是英國，然後美國。⁵在1990年代初期，前澳洲外交部長艾文斯(Gareth Evans)在任期內更將這種中等國家認知深化到澳洲外交政策上，因此使得澳洲在國際上被認定為是一個在對外政策上實施依附強權，以維持區域穩定的典型中等國家。⁶澳洲學者懷特(Hugh White)就曾經說：「對結盟強烈的偏好乃是澳洲特有的戰略文化。」⁷在這偏好結盟的基礎上，在二次戰後的美澳同盟關係因此成為澳洲、東南亞與南太平洋區域的安全主軸。在這基礎之上，澳洲則積極擴大與東南亞國家之間外交友好與軍事安全關係，尤其是與地緣關係最近的印尼。

-
4. Carl Ungerer, "The 'Middle Power' Concept in Australian Foreign Policy," *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 53, No. 4 (December 2007), p. 539.
 5. Graeme Cheeseman, "Back to 'Forward Defence' and the Australian National Style," in Graeme Cheeseman and Robert Bruce eds., *Discourses of Danger & Dread Frontiers: Australian Defence and Security Thinking after the Cold War* (Canberra: Allen & Unwin Australia Pty Ltd., 1996), pp. 258-262. 要補充說明的是，澳洲與英美戰略結盟的外交關係，與澳洲對英語系國家文化認同與信任息息相關。參閱 Peter Shearman, "Identity Politics, New Security Agendas and the Anglosphere," in Derek McDougall and Peter Shearman eds., *Australian Security after 9/11: New and Old Agendas* (Burlington: Ashgate Pub. Co., 2005), pp. 54-57.
 6. Carl Ungerer, "The 'Middle Power' Concept in Australian Foreign Policy," p. 540.
 7. Hugh White, "Australian Defence Policy and the Possibility of War," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 2 (July 2002), p. 257.

不管是在國際政治理論中或是在現實外交關係中，國家安全都是一個相當重要的概念。但究竟國家安全在理論上的定義為何，到目前為止仍是莫衷一是，因為在不同的地緣政治與國際環境背景下，不同的國家就有不同的安全解釋。因此布贊（Barry Buzan）曾說，國家安全仍是一個「發展不完全且深具爭議的概念。」⁸雖然國家安全是一個主觀又模糊的概念，但它包含有國家生存、國家自由與國家繁榮三個不可被忽視的核心價值。⁹國家安全面向有二：外部的國家安全與內部的國家安全。其中，外部的國家安全則是在國際外交領域上所要探討的議題，大致上，國際地緣政治關係似乎就已經決定了國家與生俱來的安全思考方向。雖然結盟一直是澳洲國家安全策略的主軸，但在地緣政治上，澳洲與印尼的關係才是澳洲最主要的地緣安全建構方向，這亦影響著澳洲的外交與國防政策。由於印尼地處澳洲北方與東南亞地區之間，澳洲對亞洲的經濟與貿易，不管是走航空或是水路，都必須經過印尼。雖然有美國軍事安全同盟的保護傘，但是澳洲在面對與印尼的雙邊關係時乃強調，在不採取軍事手段的前提下，堅持以外交途徑來維持一個穩定友好的澳印關係，因為印尼在地緣政治上的穩定與否，都直接地關係到東南亞區域與澳洲安全。¹⁰

澳洲對印尼的重視是受到二次大戰結束前日軍對印尼且對其領土西北部攻擊，加上戰後英美陸續從東南亞撤軍造成區域安全真

8. Barry Buzan, *People, State and Fear: The National Security Problem in Relations* (Sussex: Wheatsheaf Books Ltd., 1983), pp. 3-9.

9. Daniel J. Kaufman, Jeffery S. McKittrick and Thomas J. Leney eds., *U. S. National Security: A Framework for Analysis* (Washington, DC: Health and Company, 1985), p. 5.

10. 就領土、人口與宗教三方面而言，此兩國的差異相當大。澳洲目前擁有約二千兩百八十萬人口，領土面積約為七百六十一萬平方公里，是基督教文化國家。印尼目前擁有約二億三千七百四十萬人口，領土面積約為一百九十一萬平方公里，是回教文化國家。印尼的人口約是澳洲的十倍，而澳洲領土約是印尼的七倍大。詳細數據請參見澳洲與印尼政府官方網站。

空所刺激，這才使得澳洲對外關係逐漸脫歐入亞。¹¹在地緣政治戰略規劃上，澳洲則將印尼視為其與亞洲國家之間的緩衝國（buffer state），¹²所以兩國關係穩定與否對坎培拉而言，是相當重要的國家利益。但是澳洲印尼雙邊關係從二次大戰結束後以來就時好時壞，決定雙方關係重要之事件包括：從1945年至1950年期間印尼爆發去殖民化獨立運動，澳洲支持當時印尼獨立行動為兩國開啓一個友好關係的開始。於1950年至1966年，因為西新幾內亞（West New Guinea——又稱之為「西依里安」）歸屬權問題，和印尼馬來西亞對峙問題（Indonesia's Confrontation Campaign，印尼稱*Konfrontasi*），澳印關係開始走向緊張。在1995年澳印秘密簽訂「共同安全合作協定」（Agreement on Maintaining），雙方友好關係又達到高點。於1998年至1999年東帝汶（East Timor）事件發生，澳印關係由友好轉向敵對。直到2006年澳洲與印尼簽訂「龍目條約」（Lombok Treaty）後，雙方關係才又開始走向友好。因此，澳洲在面對印尼時的地緣政治策略主要是採取兩個管道：一、在外交上強調建立區域多邊制度化的對話與經濟援助；二、在軍事上強調在區域中建立雙邊安全合作關係（並非是軍事同盟關係）。在短期看來，這兩手策略對澳洲安全絕對有正面的保障效果；但長期來看，一旦區域多邊政經安全制度化之後，澳洲在區域上仍不修正其對建立雙邊軍事安全合作關係之偏好，這使澳印兩國在未來朝向建立具民主價值之夥伴關係的互

-
11. 澳洲在1940年代末期對荷屬東印度群島（The Netherlands East Indies—荷蘭殖民統治下對印尼的稱謂）之關係，主要受到二次世界大戰同盟國所影響，所以與印尼的關係在二次大戰前並非是澳洲對外政策的主要考量，直到太平洋戰爭爆發，英國在新加坡設立軍事基地準備防禦日軍南下，荷蘭在荷屬東印度群島被日軍擊退，同時澳洲東北部也受到日軍襲擊，這時印尼對澳洲安全的重要性才慢慢凸顯出來，印尼在澳洲外交政策與前進防禦（forward defence）戰略規劃中也變得越來越重要。Craig A. Synder, "Australia's Pursuit of Regional Security into the 21st Century," *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 21, No. 4 (December 1998), p. 3.
 12. Priyambudi Sulistiyanto, "Indonesia-Australia Relations in the Era of Democracy: The View from the Indonesian Side," *Australian Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 1 (March 2010), p. 120.

動過程中，籠罩在相互不信任的陰影下。

本文所要探討的問題是，在二次戰後澳洲與印尼建立關係之過程為何？再者，澳洲在地緣政治上面對印尼崛起時，其國家安全要如何因應？最後，澳洲是否可能憑著一己之力，在外交與軍事上維持與印尼和睦友好的關係？爲了能夠深入分析這些重要問題，本文乃從現實主義地緣政治的角度出發，在歷史途徑爲研究論述主軸的背景下，以地緣政治觀點探討澳洲在戰後如何建構與東南亞最大島國印尼的外交安全關係，並輔以分析上述重要事件，以瞭解其雙邊關係發展之轉折與未來走向。

貳、澳洲：印尼獨立的催生者（1945~1949）

在1942年年初，日軍在爪哇擊退荷蘭軍隊並佔領印尼的期間，日軍釋放了當時民族運動領袖蘇卡諾（Sukarno）等人，一方面企圖利用他們的影響力來鞏固日軍的統治。同時另一方面，則積極掠奪印尼豐富物產，強迫印尼人從軍並進行殖民教育，卻引起了印尼人的反抗。日軍因此以扶植印尼獨立爲口號，來緩和印尼高漲的民族主義與反日情結。此時，蘇卡諾爲對付日軍的偽善，決定採取兩手策略：一方面假裝與日軍合作，利用機會強化群眾組織，滲透到日軍的統治系統爲地下活動份子掩護。另一方面則進行秘密的地下活動，企圖與盟軍配合對抗推翻日軍統治，並用此作爲要求列強支持印尼獨立之籌碼。1944年底，盟軍節節逼近印尼本土，印尼反日情緒隨之高漲，這局勢迫使日軍不得不改變策略，儘快承認印尼獨立，以壓制印尼人民的抗日情緒。1945年3月，日軍同意成立印尼獨立準備調查委員會，蘇卡諾就在會上提出「立國五原則」（*Pancasila*）：信奉獨一真神、人道主義、國家統一、民主政治，與社會正義。日軍在8月7日宣布成立印尼獨立籌備委員會。在同月，日軍戰敗投降後，領導地下抗日活動者與民族主義者決定提早

宣布獨立，蘇卡諾等人在8月17日簽署獨立宣言，印尼共和國（Indonesian Republic）宣告成立，史稱「八月革命」。並於隔日通過印尼共和國憲法，由蘇卡諾擔任總統、哈達為副總統、薩里爾（Sjahrir）出任總理，並組織中央政府決定脫離荷蘭統治。就澳洲而言，由於地緣政治與戰略因素，印尼八月革命使得澳洲在戰後的外交政策，必須開始重視印尼在東南亞地區的角色，印尼獨立與民族解放運動對澳洲外交政策的方向，亦造成了新的挑戰。¹³澳洲與印尼關係開始於，1945年至1949年間澳洲對印尼獨立革命的協助與支持。印尼的崛起，因此逐漸成為澳洲與亞洲區域安全之間關係一個重要且永久的因素。¹⁴

日本戰敗後，英澳聯軍於1945年9月進入印尼接受日軍投降。英澳軍隊在離開前就將日軍佔領區交還給荷蘭，荷蘭軍政人員同時也準備恢復殖民統治，但是澳洲工黨政府在當時已經意識到，荷屬東印度群島於太平洋戰爭期間已經分崩離析，這不穩定的印尼將直接影響到澳洲未來的安全。¹⁵因為荷蘭企圖恢復其對印尼殖民統治，又不承認印尼獨立的情況下，荷蘭與印尼的衝突終於爆發。為緩和印尼人民的抗爭，荷蘭對印尼獨立行動操弄兩手策略：一方面與印尼獨立活動領導人進行和平談判，另一方面則進行分裂印尼的策劃與軍事部署。因衝突不斷，英國在隔年介入調停，促使雙方簽訂「鄰家雅地」（Lingadyati）協定，其中規定印尼在爪哇、馬都拉和蘇門達臘擁有統治權，同時須與其他荷蘭管轄地區組成印尼聯邦，最高統治權由荷蘭掌握。但是在荷蘭的分離政策下，卻造成很多印尼與荷蘭雙方在地方上的流血衝突。荷蘭於1947年7月發動第

13. John Legge, "Preface" in John Legge ed., *New Directions in Australian Foreign Policy: Australia and Indonesia 1945-50* (Melbourne: Monash Asia Institute, 1997), pp. 1~4.

14. Allan Gyngell, "Australia-Indonesia," in Brendan Taylor ed., *Australia as an Asia-Pacific Regional Power* (New York: Routledge, 2007), p. 97.

15. Derek McDougall, *Australian Foreign Relations* (New South Wales: Person Education Australia, 2009), p. 171.

一次警察行動（First Police Action），進攻中爪哇與東爪哇等地。

當時澳洲工黨政府認為荷蘭不遵守原先與共和國的協定，又企圖以軍事武力解決印尼社會的不穩定狀況，澳洲政府因此轉向支持印尼共和國派。更確切的說，比起去協調降低荷蘭與印尼反殖民運動之間的衝突，澳洲寧願去維持一個政治穩定的印尼。¹⁶同年澳洲齊夫利（Ben Chifley）政府率先決定依據聯合國憲章第7章第39條規定，以違背和平為由將此事提交聯合國安理會處理。¹⁷這舉動是澳洲對當時支援印尼獨立運動最有效官方行為。¹⁸隨後印尼即向聯合國安全理事會提出控訴，聯合國同意成立斡旋委員會（Good Offices Commission），印尼更指定要由澳洲出任委員會中的其中一員，最後聯合國決定由澳洲、美國，與比利時三國出面斡旋，並於1948年1月雙方簽訂「魯范利」（Ruvenli）協定。在此協定中，印尼承認荷蘭佔領區主權，並劃定有利於荷蘭的停火線，使一些非荷佔領區也落入荷蘭手中。同時還規定在爪哇，蘇門達臘及馬都拉的荷蘭佔領區舉行公投，讓當地人民自己決定要成為印尼共和國，或是加入荷蘭主導的印尼聯邦。澳洲在當時委員會中的代表是科比（Justice Kirby）與克里齊萊（Tom K. Critchley）對此貢獻最大，協助印尼在委員會中呼籲荷蘭解除對印尼耕地與主要交通線的經濟封鎖。¹⁹雖然協約已經簽訂，但是荷蘭仍然繼續行使統治權，尚未放棄消滅印尼共和國的獨立計畫。在同年12月趁印尼內亂之際，荷蘭調派約二千六百名軍隊，包括步兵與空降兵，發動第二次警察行動（Second Police Action），攻佔共和國臨時首都日惹，逮捕蘇卡諾等人。1949年1月在印度首都新德里召開的亞洲會議上，澳洲除了對荷蘭警察

16. Derek McDougall, *Australian Foreign Relations*, p. 172.

17. Tom K. Critchley, "View from the Good Offices Committee," in John Legge ed., *New Directions in Australian Foreign Policy: Australia and Indonesia 1945-50*, p. 53.

18. Janie Mackie, *Australia and Indonesia: Current Problem, Future Prospects* (Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2007), p. 48.

19. Tom K. Critchley, "View from the Good Offices Committee," p. 56.

行動加以譴責，也極力呼籲國際對印尼的聲援，這澳洲的行動當時便引起亞洲國家的關注與支持。

在聯合國安理會及美國的調停下，於1949年11月荷印雙方在海牙簽訂「荷蘭—印尼協定」（海牙協定），其規定印尼共和國與十五個邦組成聯邦共和國，參加以荷蘭女王為首的「荷蘭—印尼聯邦」外。同時承認西新幾內亞歸荷蘭佔領，其歸屬日後再協商。印尼在外交、國防、財政與文化等方面要與荷蘭永久合作。印尼須償還前殖民地政府數十億，荷蘭亦對印尼提供相關軍事配備並協助其訓練軍隊。1949年12日荷蘭正式移交主權（除西新幾內亞外），荷蘭結束對印尼三百四十多年的殖民統治。1950年1月，印尼聯邦共和國成立，實行一院制議會民主政體。而印尼共和國在當時只是16個組成聯邦中的一員，由蘇卡諾與哈達分別擔任正副總統。由於印尼聯邦共和國的建立完全違背了人民對獨立的嚮往，各地方紛紛退出聯邦制度加入蘇卡諾領導下的共和國。因此，於1950年8月印尼共和國終於完成統一。

在印尼獨立建國的這段期間，澳洲基於其地緣安全的考量之下會給予印尼極大的支持，這舉動開啓了在印尼建國統一之後兩國的友好關係。如同澳洲當時在印尼的斡旋代表克里齊萊所說的：「他們（印尼）經歷在歷史上的一個重要時期，原本以為他們會選擇其他亞洲國家代表自己，但是儘管他們幾年前對我們（澳洲）還是一無所知，他們還是選擇我們作為他們在安理會建立的聯合國斡旋委員會之代表。……毫無疑問，他們也感受到了澳洲在安理會上對他們支持的影響。」²⁰這段對當時兩國關係的評價，不僅顯示出澳洲在外交上對印尼睦鄰友好的第一步，也意味著在戰後澳洲外交政策方向由歐洲轉向亞洲的第一步。因此，說澳洲是當時印尼獨立建國

20. Tom K. Critchley, "View from the Good Offices Committee," p. 53.

催生者的角色是不為過的。²¹

參、澳洲與革命時期印尼的雙邊關係（1950~1966）

印尼內部的穩定與否，一直都是澳洲在地緣戰略上所考量的重要部分，因為一個不動亂的印尼將影響到鄰近澳洲的國家安全。在1950年代，印尼統一之後的這段時間，印尼的政治體制也正處於由國會式民主（parliamentary democracy）轉變為專制的指導式民主（guided democracy）之過渡時期。這政治體制的轉變主要是以蘇卡諾為中心，因為他在國內必須支撐在印尼共產黨與印尼軍隊兩大組織之間政治不平衡的狀況，在離島地區他也必須防止區域分離主義與叛變發生，例如：在1957年至1958年之間蘇門達臘島（Sumatra）與婆羅洲（Borneo）就曾經想叛變脫離印尼的控制，於1965年在西新幾內亞成立的「自由巴布亞運動」（Free Papua Movement），利用游擊戰的方式抗拒印尼統治。²²這兩個因素因此使得蘇卡諾對外關係逐漸走向激進，這當然也直接衝擊到地緣關係最接近的澳洲安全。在印尼這段不穩定的時期中，有兩個重要事件影響著澳洲與印尼關係：一是印尼與荷蘭爭取西新幾內亞歸屬權的問題；二是印尼對抗馬來西亞聯邦的問題。這兩個事件主要是牽涉到澳洲與印尼之間敏感的政治與軍事問題，所以澳印雙邊關係逐漸由友好轉向敵對。基於相鄰的地緣政治關係，對澳洲而言，一個混亂且充滿威脅的印尼將不符合其國家安全利益原則。在當時為了不讓兩國在政治軍事上的衝突持續惡化，澳洲在外交戰略上則開始計畫對印尼經濟援助，以維持印尼內部政治社會穩定並保持雙邊外交溝通管道通

21. Garry Woodard, "Best Practice in Australia's Foreign Policy: Konfrontasi (1963-66)," *Australian Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 1 (March 1998), p. 91.

22. Rachel Harvey, "Papua's Struggle for Independence," *BBC News*, March 13, 2009. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7942026.stm>>

暢，²³像是「可倫坡計畫」(Colombo Plan)，²⁴與「航空固定電信網計畫」(Aeronautical Fixed Telecommunication Network Project, AFTNP) 等等。²⁵

一、西新幾內亞歸屬權的議題

西新幾內亞主要位於新幾內亞島的西半部，曾為荷蘭殖民佔領，又稱為「荷屬新幾內亞」(Dutch New Guinea)。新幾內亞島東部在歷史上曾經被英國與德國殖民瓜分，而最後乃轉屬於澳洲，所以被稱為「澳屬新幾內亞」(Australian New Guinea)。²⁶西新幾內亞由於荷蘭在1949年後仍然繼續保留對西新幾內亞的統治權，在1950年蘇卡諾利用反殖民運動為手段促進國家統一後，便開始向人民推銷「新興勢力」(New Emerging Forces) 之意識型態，這想法已經超越了國際不結盟的概念，其對外焦點也集中於世界激進國家新興勢力與西方國家「舊存在勢力」(Old Established Forces) 之間的衝突。蘇卡諾的激進意識型態在當時，更反映出他構思發展「雅加達—金邊—河內—北京—平壤」五國軸心以對抗西方。²⁷蘇卡諾激進的

23. Craig A. Synder, "Australia's Pursuit of Regional Security into the 21st Century," p. 12.

24. Gordon Greenwood, *Approaches to Asia: Australian Postwar Policies and Attitudes* (Sydney: Mcgraw-Hill Book Company, 1974), pp. 37~38. 「可倫坡計畫」(Colombo Plan) 是一個區域性的組織，這個組織是在1950年1月由「國協外長會議」(Commonwealth Conference of Foreign Ministers) 於斯里蘭卡的可倫坡決議成立的，其組織包括：諮詢委員會、議會，與秘書處。其成立主旨是要在人道救援的前提下，在亞太地區結合跨政府的力量來強化成員國的經濟社會發展，以及提高其生活水平。可倫坡計畫並非是一個強制且整合的計畫，它只是一個雙邊安排的架構，主要涉及對區域國家經濟與社會發展的外交與科技的援助。此計畫要求較富裕與發達國家提供資金、技術和專業援助開發中或未開發國家之發展。這個跨國援助計畫曾經在1980年代之前延長好幾次，最後因效果不彰而終止。

25. Pierre ven der Eng, "Konfrontasi and Australia's Aid to Indonesia during the 1960s," *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 55, No. 1 (March 2009), p. 47.

26. 1906年英國把在新幾內亞的屬地(被稱之為「新愛爾蘭」)的管轄權交給澳洲。第一次世界大戰期間，澳洲強行奪取德國在新幾內亞的屬地，並於1920年獲得國際聯盟的承認。

27. Derek McDougall, *Australian Foreign Relations*, p. 173.

外交策略讓當時澳洲政府將印尼定位為一個準共產主義國家，這也使澳洲在戰後，真正感受印尼對其國家安全的直接威脅。

由於印尼對外政策走向激進主義，加上其高漲的民族主義要求要解放西新幾內亞，西新幾內亞歸屬權問題因此爆發。當時澳洲孟吉斯（Robert Menzies）政府為了澳屬新幾內亞的邊界安全考量，不願印尼反對，支持荷蘭持續對西新幾內亞的佔領。此舉造成澳印雙方關係開始從友好狀態轉變成緊張的局面。根據1949年荷蘭與印尼在海牙會議上簽訂的協定，雖然荷蘭對印尼移交主權不包括西新幾內亞，但規定這地區的政治歸屬問題需於一年內由雙方談判協商。²⁸但是從1950年起，連續四年的荷印雙方對西新幾內亞歸屬權問題的談判都無疾而終，因為荷蘭主張設定西新幾內亞進行民族自決的議程，然而印尼則堅持對該地區擁有政治上的掌控權。²⁹澳洲代表克里齊萊回憶說，當時蘇卡諾曾向哈達為首要前往海牙的印尼談判代表團強硬聲明，只要西新幾內亞沒有收回，印尼的革命就不會停止。³⁰於是，1957年蘇卡諾政府成立全國性的「解放西新幾內亞行動委員會」，決定派兵進入西新幾內亞對荷軍展開游擊戰。為了加速軍隊建立與強化武裝設備，印尼與前蘇聯在1960年簽訂協定採購約八億美金的軍事裝備，前蘇聯也於隔年開始運送武器給印尼，這使得印尼對區域的軍事威脅能力大增。³¹

澳洲對當時的西新幾內亞問題非常重視，澳洲的安全策略是希望藉以支持荷蘭對西新幾內亞的控制，以確保澳屬新幾內亞邊界安

28. Gordon Greenwood, *Approaches to Asia: Australian Postwar Policies and Attitudes*, p. 290.

29. Freddy K. Kalidjernih, "Australian Indonesia-Specialists and Debates on West Papua: Implication for Australia-Indonesia Relations," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 62, No. 1 (April 2008), pp. 77-78.

30. Tom K. Critchley, "View from the Good Offices Committee," p. 75.

31. Pierre ven der Eng, "*Konfrontasi* and Australia's Aid to Indonesia during the 1960s," p. 50.

全，因此澳洲極力杯葛印尼在聯合國提出對西新幾內亞主權的要求。印尼在前蘇聯的支持下，企圖於1962年8月15日武裝侵入西新幾內亞，在此同時，隨著美國在越南軍事衝突的升高，甘乃迪政府爲了杜絕共產主義南下，以及避免在東南亞產生第二戰場，所以希望重新與印尼建立關係，美國因此對荷蘭施壓並要求其與印尼在9月簽訂「紐約協定」(New York Agreement)，決定將西新幾內亞交給聯合國暫時執行管理委員會(United Nations Temporary Executive Authority, UNTEA)託管。美國當時也希望藉由協助解決西新幾內亞問題，以建立印尼對西方信任關係。在美國干預的情勢下，澳洲並無足夠的地位來影響這事件的結果，澳洲政府最後只好對印尼的要求讓步。³²直到1963年5月1日，聯合國將西新幾內亞主權移交給印尼，規定印尼必須在1969年之前舉行「自由選擇法」(Act of Free Choice)讓當地人決定自己的未來。西新幾內亞於1969年舉行公投，在印尼政治干涉下，投票通過決定成爲印尼的一個省，蘇卡諾政府藉此正式接管此地區，之後印尼政府便將此地區改稱爲伊利安查亞(Irian Jaya)。³³澳洲對西新幾內亞的態度，雖然最後因美國的壓力而轉變，但澳印的雙邊關係卻因此蒙上陰影。

二、印尼與馬來西亞對抗的議題

在西新幾內亞的議題平息不久，澳洲又涉入到1963年印尼與馬來西亞聯邦對峙(*Konfrontasi*)之事件中，此對峙的議題比起西新幾內亞議題的複雜程度，更有過之而無不及。澳洲在當時對馬來西亞的態度，主要是支援英國在東南亞區域讓殖民地自治化的行動，

32. Derek McDougall, *Australian Foreign Relations*, p. 174.

33. Michla Pomerance, *Self-Determination in Law and Practice: The New Doctrine in the United Nations* (Boston: M. Nijhoff, 1982), p. 32. 雖然聯合國於1963年將西新幾內亞政權移交給印尼蘇卡諾政府時，並未說明自由選擇法要如何運作，但在1962年的紐約協定中荷蘭有明確提出，自由選擇法必須在國際的運作之下，並賦予所有成年男女有投票權。但是在1969年印尼卻違反「一人一票」與「不受外力干擾」兩項原則，操控了當地的公投。

並且扶植馬來西亞建立聯邦政府，因為英國當局認為這是讓馬來西亞去殖民化的最好方式。³⁴建立馬來西亞聯邦的計畫於1961年提出，主要是爲了處理兩個問題：一、馬來亞（指馬來亞半島的南部，今日的西馬來西亞）已經於1957年獨立於英國，但問題在於要如何達成英國在北婆羅洲的殖民地自治化；二、同樣地，要如何也在新加坡完成自治化的過程。³⁵蘇卡諾相當反對這個計畫，因為他認為這計畫是西方的新殖民主義，這將使英國影響力延伸至整個馬來西亞，而且這影響力會永遠存在這區域，所以提出要與之對抗。

由於英國、澳洲與紐西蘭的支持，這殖民地自治化計畫不僅持續進行著，於1963年9月終於促成馬來西亞聯邦宣布成立。澳洲與印尼在當時的衝突點就在於，因為澳洲身爲英國國協的一員，早在1957年就與「英國馬來亞防禦條約」（Anglo-Malayan Defence Agreement）有軍事合作關係，³⁶但是爲了等待美國對「澳紐美條約」（ANZUS Treaty）協防的承諾，包含澳洲在馬來西亞軍事行動，所以澳洲一直延遲到1959年才加入。³⁷澳洲當時不僅在外交上支持馬來西亞，在視馬來亞爲國協戰略保留區（Commonwealth Strategic Reserve）之一部份的原則下，在當地也派有駐軍隊。³⁸蘇卡諾要對

34. Garry Woodard, "Best Practice in Australia's Foreign Policy: Konfrontasi (1963-66)," p. 86.

35. Derek McDougall, *Australian Foreign Relations*, p. 175. 新加坡在馬來西亞聯邦成立時，即爲聯邦成員的一份子，最後因爲當地馬來人與在馬來亞的華人不合產生政治上的種族議題，終於1965年8月以馬來人爲主導的馬來西亞聯邦，強迫以華人爲主導的新加坡離開聯邦體系，新加坡因此成爲一個獨立的新興國家。

36. Pierre ven der Eng, "Konfrontasi and Australia's Aid to Indonesia during the 1960s," p. 53. 在馬來西亞聯邦於1963年成立後，「英國馬來亞防禦條約」（Anglo-Malayan Defence Agreement）便改成「英國馬來亞防禦條約」（Anglo-Malaysian Defence Agreement），這是英國與馬來西亞的雙邊條約。

37. Peter Edwards and Gregory Pemberton, *Crises and Commitments: The Politics and Diplomacy of Australia's Involvement in Southeast Asian Conflicts 1948-1965* (Sydney: Allen & Unwin, 1992), pp. 263~267; 280~282.

38. Garry Woodard, "Best Practice in Australia's Foreign Policy: Konfrontasi (1963-66)," p. 88.

抗馬來西亞聯邦的企圖，在當時不僅是在外交層次上的口頭威脅，在軍事層次上他也已經調配軍隊準備入侵馬來西亞聯邦。在1965年，印尼首先舉兵以低度游擊戰方式入侵馬來西亞的婆羅洲邊界，澳洲在美英授權下調派部隊駐守在馬來西亞的沙巴（Sabah）與沙撈越（Sarawak）邊境與印尼軍隊對峙，直到1966年蘇卡諾下台。

在經濟援助的面向上，澳洲政府認為印尼經濟的瓦解，將會促使印尼共產主義勢力擴張與發展的機會，所以設法維持一個穩定且統一的印尼，乃是澳洲的地緣安全利益。前英國國防部長希利（Denis Healey）就描述說，在反對印尼與馬來西亞的對峙事件之中，澳洲的策略是「在政治的指導下，以經濟的力量，達成政治目的。」³⁹澳洲對印尼的經濟援助政策因此形成。事實上，澳洲對印尼經濟援助，並不能反轉印尼國家整個經濟情況，但是這激勵著美國與歐洲能夠採取比較正面的方式對待印尼。當時澳洲支援印尼經濟援助政策的計畫很多，其中以區域性質的可倫坡計畫與澳洲單邊的航空固定電信網計畫，對印尼的援助最多。在可倫坡計畫中，澳洲提供馬來西亞和泰國的道路建設所需之機械和設備，以及提供柬埔寨與印尼灌溉與電信設施，在當時的援助金額已高達五千二百萬美元。但是此區域援助計畫僅限於以人道救援為範圍，加上印尼於1963年以來在該地區的侵略行為，已經使得國際貨幣基金組織、美國，與其他歐洲國家減少對印尼援助甚至停止，也沒有任何印尼對援助的請求被接受，此計畫對印尼的援助因此變得相當有限。在區域傾向對印尼進行經濟上的制裁時，澳洲仍持續其對印尼的外交援助，並以「非可倫坡計畫」的途徑來援助印尼。其中，澳洲對印尼最重要的援助計畫就是航空固定電信網計畫（簡稱航電計畫）。

澳洲援助印尼的航電計畫在當時非常敏感，因為印尼空軍將可以使用這套航電系統作為軍事對抗用途。印尼當時的航空電信系統

39. Denis Healey, *The Time of My Life* (London: Michael Joseph, 1989), p. 287.

相當落後，其國內機場之間與國際機場無法以電信連結，所以需要國外科技的支援。又因為外匯不足無法負擔這費用，因此印尼在1960年對澳洲提出這項請求，期望能夠在可倫坡計畫下獲得協助。在通過澳洲國家飛航部對當地進行評估之後，認為有必要支援印尼的飛航電信系統，加上這將有利於澳洲通往東南亞的國際航空業發展，像是澳洲航空公司（Qantas Airlines）與澳洲與東南亞經貿往來，澳洲政府便於隔年同意此援助計畫。這計畫從1962年執行到1968年，包括協助建立九個印尼的通訊基地、支援專業電信工程師，以及提供所有電信硬體設備。⁴⁰這航電計畫並不因印馬對峙事件而中斷，反而成為在政治與軍事的對峙事件中，開啓在外交上與印尼的溝通管道。

直到1966年9月30日，一場由印尼政府左派軍官發動一場流產政變（史稱930事件），加速了隔年蘇卡諾集權政府被推翻，繼之以不熱衷於對抗的蘇哈托（Suharto）接任總統。在新政府上台後印馬對抗的情況才趨於緩和，雙方在簽訂和平協議後敵對狀態便告一段落。儘管從1950年至1966年這段時期，澳洲與印尼關係先後因為西新幾內亞與馬來西亞問題，因而從友好走向敵對狀況。澳洲學者麥琪（Janie Mackie）研究發現，雖然關係走向惡化，但雙方政府在地緣政治的考量下，都相當小心地處理彼此間亦敵亦友的外交關係，以避免敵對態勢的升高而造成衝突。⁴¹

肆、澳洲與新秩序時期印尼的雙邊關係（1967~1998）

澳洲與印尼真正建立外交關係主要是在蘇哈托時期。蘇哈托上台後既積極推行「新秩序」（New Order）政府，承諾要建立政治秩

40. Pierre ven der Eng, "Konfrontasi and Australia's Aid to Indonesia during the 1960s," p. 55.

41. Janie Mackie, *Australia and Indonesia: Current Problem, Future Prospects*, p. 56.

序、經濟發展，與在政治過程中移除大眾的參與，更強調要建立一個強大、中央集權與軍事統治的官僚系統以維持印尼穩定。這威權制度是弱化印尼公民社會的政策，但卻是執政者推行國家發展政策，壓制反對者之有效率的執政工具。⁴²再者，蘇哈托政府已開始積極穩定民族分歧的印尼，並要公開宣布對抗共產主義，新印尼政府因此在冷戰期間贏得了西方經濟和外交支持。印尼當時仍然持續擁護不結盟政策，但已經廢除了強調對抗的新興勢力意識型態，在外交上也由傾向蘇聯變成傾向美國。印尼頓時成爲美國在東南亞的重要盟友。蘇哈托在外交上也積極以「區域睦鄰友好政策」，扭轉在蘇卡諾時期負面的印尼國際形象。新秩序政府的建立，可以說是澳印關係由敵對再次走向友好穩定的分水嶺。同時，印尼經濟仍然陷於困境當中而急需外援，蘇哈托更轉向其鄰國澳洲以尋求協助。澳洲政府當時視印尼的請求是一個提升雙方關係的一個契機，所以就利用於1966年至1967年間成立的「在印尼的跨政府集團」(Intergovernmental Group on Indonesia) 提供金融援助，以協助蘇哈托政權克服國家債務與經濟通貨膨脹等問題。⁴³澳洲對印尼在這段時期的雙邊關係，可以分爲國際戰略、經濟援助與人權議題三個部分進行探討。

一、區域地緣戰略局勢

對東南亞地區而言，印尼在蘇哈托時期對外關係的轉變是一個相當重要的安全里程碑。在美國甘乃迪與詹森總統時期的前國防部長麥克納瑪拉 (Robert McNamara) 就曾經說，美國對於印尼從親共到堅決反共的轉變，在當時還不能充分的理解。⁴⁴印尼的轉變，

42. Adam Schwarz, *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s* (Boulder: Westview Press, 1994), p. 3.

43. Janie Mackie, *Australia and Indonesia: Current Problem, Future Prospects*, p. 56.

44. Robert McNamara, *In Retrospect: The Tragedy and Lessons of Vietnam* (New York:

讓當時身陷越戰的美國及其同盟國在東南亞地區瞬時沒有後顧之憂，尤其是在印馬對峙結束之後。自發的「東南亞國協」(ASEAN)在1967年成立後連結了鄰近的新加坡、馬來西亞、菲律賓與泰國之關係，印尼在區域中的新地位乃因此被確定。該組織對當時國際政治沒有多大的影響力，主要目的只是強調在東南亞非共產主義國家之間的區域合作。這組織直到近年在區域整合的政治、經濟與軍事等議題上，才變得越來越受到國際矚目。⁴⁵蘇哈托的反共方向，以及願意參與區域合作，大大地降低了澳洲視印尼可能成為其主要對其安全威脅的恐懼。印尼對區域安全的重要性，在當時主要連結於兩個因素：一、1960年代晚期至1970年代初期，英國前首相威爾森(Harold Wilson)與國防部長希利決定從蘇伊士東部(East of Suez)、東南亞的新加坡與馬來西亞撤軍，使得東南亞區域安全處於真空狀態；二、美國1969年的「尼克森主義」(Nixon Doctrine)要求同盟國確定能夠負擔起自身的國防責任。⁴⁶這意指澳洲此後必須強化國防自立與自主的能力。這兩個國際戰略因素，造就印尼成為東南亞區域穩定與澳洲國家安全的重要國家。

為了防止在英國軍隊撤出東南亞之後的任何外來對新加坡與馬來西亞之威脅，英國、澳洲、紐西蘭、新加坡與馬來西亞於1971

Times Book, 1995), pp. 213~215.

45. David Martin Jones and Andrea Benvenuti, "Tradition, Myth and Dilemma of Australian Foreign Policy," *Australian Journal of International Affairs* (Australia), Vol. 60, No. 1 (March 2006), pp. 114~115. 在東南亞公約組織結束之後，取而代之的是以地緣政治經濟合作與區域穩定為目標的「東南亞國協」(ASEAN)，此組織由東南亞國家自行發起，當時並沒有包含澳洲等西方國家，但是在霍華德時期則相當重視參與東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)，積極建立以雙邊關係為基礎的區域安全與經濟交流，並與新加坡、泰國、印尼、印度，與柬埔寨個別簽訂自由貿易協定。

46. Graeme Cheeseman, *The Search for Self-Reliance: Australian Defence since Vietnam* (Melbourne: Longman Cheshire, 1993), pp. 3~28.

年簽訂了「五國防衛協議」(Five Power Defence Agreements)，⁴⁷強化成員國之間的軍事防禦合作，包括：新加坡空軍可以在澳洲訓練、馬來西亞同意新加坡空軍可以進入其領空，⁴⁸以及讓澳洲主導整合這些國家之間的空防體系。⁴⁹在這五國防衛協議下，澳洲在馬來西亞巴特沃斯(Butterworth)與新加坡登加(Tengah)地區，分別部署幻象戰機(Mirage)及反潛偵察機(P-3C Orion Aircraft)，定期每月巡視印度洋與南中國海區域，三方並於1971年9月共同建立「空中防禦整合系統」(Integrated Air Defense System)。⁵⁰由於印尼崛起一直是澳洲與新馬兩國最大的地緣政治安全考量，澳洲也長期認為印尼的穩定與否將會直接地衝擊到其國家安全。而五國防衛協議將印尼排除在外，其目的很明顯的是為了防範印尼的威脅，⁵¹因此導致蘇哈托政府在1970年代初期對澳洲產生安全上的不信任，隨後澳印雙邊熱絡的友好關係便逐漸冷卻。

1972年澳洲威特廉(Gough Whitlam)工黨政府上台後，第一次明確表示澳洲外交政策方向將轉向亞洲，也試圖挽回澳印冷卻的雙邊關係。在威特廉執政時期，他從1973年起連續兩年親身訪問印尼，充分的展現了威特廉個人的外交手腕。此外，這種個人外交效

47. Department of Foreign Affairs, "Five Power Defence Agreements," *Australian Treaty Series 1971*, No. 21, Canberra. <<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1971/21.html>> 其實五國防禦協定並非是英、澳、紐、新、馬五國多邊的一個共同協定，而是在五國之間一系列的雙邊防禦協定，並共同簽署於1971年。

48. Yang Razali Kassim, "Uncertainties Still Cloud FPDA," *Business Times* (Singapore), February 24, 1999, p.4.

49. Robyn Lim, "Australia and Maritime Strategy," Okazaki Institute Special Presentation, Hiroshima Shudo University, February 19, 1999, p. 7. <<http://www.okazaki-inst.jp/robyn.ausmari.html>>

50. Foreign Affairs, Defence and Trade Group, "Australia's Asian Connections: A Stocktake," *Background Paper*, No. 9 (1996~1997). <<http://www.aph.gov.au/library/pubs/BP/1996-97/97bp9.htm>>

51. Brenton Crowhurst, "The Australian-Indonesian Security Agreement: Where Did It Come From—Where It Is Going?" *Australian Defence Force Journal*, No. 132 (September/October 1998), p. 34.

益也外溢到兩國官員之間的互動，並建立了密切的私人關係，威特廉的外交方式使得坎培拉與雅加達雙方對彼此的立場能更加瞭解，進而持續推動兩國關係的發展。⁵²儘管於1974年至1975年間發生東帝汶宣佈要脫離葡萄牙獨立之問題，威特廉與蘇哈托就為此議題進行雙共同邊會談兩次，第一次是在1974年9月於爪哇（Java）舉行，第二次是在1975年4月於唐斯維爾（Townsville）舉行。威特廉對東帝汶議題的看法是，偏好由葡萄牙繼續行使統治權一段時間，再慢慢交由當地人民施行管理其事務。然而不幸的是，葡萄牙並不想負這個責任，葡萄牙與東帝汶雙方也都不想妥協。⁵³因此在澳印的雙邊會談中，澳洲對解決東帝汶議題的方式乃轉向在不使用武力與尊重民族自決的前提下由印尼合併。⁵⁴

印尼就東帝汶議題的看法是，一個獨立且不穩定的東帝汶將會影響到印尼的安全，加上共產主義份子的煽動可能會引發印尼分裂主義。⁵⁵對於東帝汶未來前途的爭議，當時東帝汶內部有三股主要勢力相互較量：⁵⁶一、富瑞特林派（Fretilin）——獨立東帝汶的革命前鋒，其倡導激進的民族獨立運動；二、東帝汶民主團結會（Timorese Democratic Union）——屬於政治保守團體，其偏好葡萄牙的持續統治；三、阿波德體派（Apodeti）——主張要與印尼統一合併。1975年1月富瑞特林派與東帝汶民主聯盟結為同盟，獨立的勢力因此高過合併的勢力，東帝汶的獨立事件就此爆發。葡萄牙當局在獨立事件爆發後，便急於讓該地殖民地自治化，所以於1975年

52. W. J. Hudson ed., *Australia in World Affairs, 1971-1975* (Sydney: George Allen & Unwin, 1980), p. 285.

53. Gough Whitlam, "Australia, Indonesia and Europe's Empires," *Australian Outlook*, Vol. 34, No. 1 (April 1980), p. 7.

54. Nanci Viviani, "Australians and the Timor Issue," *Australian Outlook*, Vol. 30, No. 2 (January 1976), pp. 199~212.

55. Derek McDougall, *Australian Foreign Relations*, p. 181.

56. Derek McDougall, *Australian Foreign Relations*, pp. 180~181.

11月28日宣佈東帝汶民主共和國成立，但是12月7日印尼就出兵長期侵佔當地，並稱此地區為印尼的第二十七個省分。當時威特廉政府，爲了不破壞兩國得來不易的友好外交關係，因此在法律事實上（*de facto*）與權利上（*de jure*）承認這佔領的合法性，姑息了當時印尼對東帝汶的武裝佔領，但卻引來了澳洲人民強大的反對聲浪。同時，威特廉內閣在國會中因爲爭執不下的法案問題，於1975年10月工黨內閣被解散，由當時反對黨領袖弗雷澤（Malcolm Fraser）擔任看守內閣總理直到11月11日大選。⁵⁷雖然在1975年底弗雷澤自由黨政府贏得澳洲大選，在這段時間因爲與美國的同盟關係，使澳洲也身陷於越戰的泥沼中，弗雷澤在那時有企圖走回冷戰對抗的思維，但這仍然不影響澳洲對印尼新政府持續提供經濟援助。因爲在視印尼爲一個潛在不穩定國家的前提下，澳洲政府不管是工黨或自由黨，都不想與印尼發生衝突，一旦衝突發生，將會使印尼與東南亞區域更不穩定，進而造成澳洲安全更難維持。⁵⁸爲了強化雙邊的關係，到了基廷（Paul Keating）工黨政府於1993年執政後，坎培拉更將澳印雙邊關係提升到安全與國防合作的層次，在澳洲1994年的國防白皮書就聲明，印尼是「澳洲通往區域防禦交戰途徑中最重要且核心的區域要素。」⁵⁹

二、經濟援助策略

印尼新秩序中的一個重要項目就是強調經濟發展，但蘇哈托上台後卻是以採取熱絡的外交方式與西方建立關係，來引開人民對國內經濟貧困狀態的注意力。不同於前弗雷澤自由黨政府，澳洲霍克

57. Derek McDougall, *Australian Foreign Relations*, p. 181.

58. Derek McDougall and Kingsley Edney, "Howard's Way? Public Opinion as an Influence on Australia's Engagement with Asia, 1996-2007," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 64, No. 2 (April 2010), p. 214.

59. Department of Defence, *Defending Australia: Defence White Paper 1994* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1994), p. 87.

(Bob Hawke) 工黨政府於1983年執政後，澳洲對外政策的態度與方向更集中於對亞洲地區的交往，對印尼則企圖藉由經濟援助關係的發展，以建立雙方更密切的政治關係。⁶⁰於1989年成立「澳洲印尼研究中心」(Australia-Indonesia Institute)，其目的就在於要建立一個廣泛領域，讓兩國人員能夠持續交流與接觸以提升雙邊關係。⁶¹而於同年成立的「澳洲印尼商務會議」，其主要目標是作為澳洲與印尼在貿易與投資上的一個論壇平台。霍克於1991年下台後由基廷繼任總理，基廷同其外交部長艾文斯(Gareth Evans)仍持續地將外交重心集中在與印尼蘇哈托政權之交往。在基廷執政時期，澳洲不僅持續擴大對印尼經濟援助、推動雙方官方多次互訪、建立部長級會議論壇，並且建立姊妹省與姊妹市的友好雙邊關係。這段時間雙方交往相當熱絡，而兩年一次的部長級會議論壇也有秩序地進行著；在民間領域的互動，像是在貿易投資、教育訓練、農業發展，以及工業科學技術領域都有著合作。⁶²霍華德自由黨政府在1996年上台後也藉由遊說美國，期望在國際貨幣基金組織談判中，幫助印尼能獲得延長的經濟援助。

在1993年至1999年間澳洲對印尼的援助，已經由1993年的約六千萬美元增加到1998年的八千三百萬美元。⁶³從1991年至1999年間，澳洲議會官員總共訪問印尼七次，印尼官方官員共訪問澳洲四

60. Ian McAllister and John Ravenhill, "Australian Attitudes toward Closer Engagement with Asia," *The Pacific Review*, Vol. 11, No. 1 (May 1998), pp. 120~122.

61. Defence and Trade, The Parliament of the Commonwealth of Australia, Joint Committee on Foreign Affairs, *Australia's Relations with Indonesia* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1993), p. 11.

62. Janie Mackie, *Australia and Indonesia: Current Problem, Future Prospects*, p. 58.

63. Defence and Trade, The Parliament of the Commonwealth of Australia, Joint Committee on Foreign Affairs, *Near Neighbours – Good Neighbours: An Inquiry into Australia's Relationship with Indonesia*, Commonwealth of Australia (Canberra, 2004), p. 28.

次。⁶⁴再者，澳洲的昆士蘭省與印尼的中爪哇省、澳洲的西澳省與東爪哇省、澳洲達爾文省與印尼安汶省都結為友好城市，以利於促進雙方互惠與互利的關係。⁶⁵重要的是，基廷政府與蘇哈托政府雙方於1995年12月秘密簽訂「澳洲印尼安全合作協定」(Australia-Indonesia Security Agreement)以增加彼此的信任合作與區域穩定，⁶⁶這意味著雙邊外交友好關係已經達到政治上的高峰。在1997年「賽門斯報告」(The Simons Report)中，更建議澳洲對印尼的援助要更加集中在印尼「最貧窮的區域或省分」才能達到最佳的援助的效果。⁶⁷從1967年至1998年之間，可以說是澳印兩國外交友好關係的穩定階段。

三、人權議題

爲了不影響在這段時間兩國的政治友好關係，人權議題是澳洲對印尼最爲姑息的議題。在蘇哈托的新秩序時期，爲了反共，他不僅殺害了共產黨人士，也殺害了疑似共黨人士與同情共產黨人士，被殺害人民數以千計難以估算，⁶⁸這是二十世紀以來最大的屠殺事件之一。此外，1991年印尼對東帝汶帝利地區的大屠殺事件(Dili Massacre)更埋下東帝汶人民於1998年決定獨立暴動的主因。但澳洲對印尼人權議題卻不能說什麼，其反對印尼新秩序威權政府之範圍相當有限，澳洲也只能默默接受印尼這種不人道的政治文化，因

64. Defence and Trade, The Parliament of the Commonwealth of Australia, Joint Committee on Foreign Affairs, *Near Neighbours – Good Neighbours: An Inquiry into Australia's Relationship with Indonesia*, Commonwealth of Australia, p. 28.

65. Defence and Trade, The Parliament of the Commonwealth of Australia, Joint Committee on Foreign Affairs, *Australia's Relations with Indonesia*, p. 55.

66. Ikrar Nusa Bhakti, "The New Security Agreement between Indonesia and Australia," *Pacific Research* (November 1995 / February 1996), p. 16.

67. Committee to Review the Australian Overseas Aid Problem 1997, *Report* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1997), p. 91.

68. John Roosa, *Pretext for Mass Murder: The September 30th Movement and Suharto's Coup D'Etat in Indonesia* (Wisconsin: University of Wisconsin, 2006), p. 225.

爲若澳洲干預這新秩序政府處理其內政的激進方式，將會直接影響到兩國的外交關係。在以發展雙方正向外交關係爲主要考量中，澳洲因此才輕忽印尼人權狀況。澳洲對印尼在人權議題上的姑息行爲，也間接影響了澳洲於1970年代姑息印尼派兵入侵東帝汶之不當行爲，雖然威特廉當時強調印尼對東帝汶的合併，要考量人權議題與民族自決。根據「東帝汶的接受真相與和解委員會」(Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor) 統計，印尼佔領東帝汶從1975年至1999年期間，因武裝衝突所造成死亡的人數高達約102,800人，其中被殺害的約18,600人，因飢餓與疾病死亡的約84,200人。⁶⁹

澳洲之所以姑息印尼對東帝汶佔領與人權迫害，除了政治戰略的考量因素之外，其實還牽涉到一項關於澳洲對經濟安全利益考量——帝汶海溝 (Timor Gap) 議題。此議題的重要性在於，位於印尼、東帝汶與澳洲西北部之間的帝汶海 (Timor Sea) 大陸礁層的天然資源 (石油與天然氣) 與劃界問題。在1972年還是葡屬東帝汶的時候，澳印雙方曾經就帝汶海溝劃界問題達成協定，但不構成效力。葡萄牙在東帝汶殖民勢力還沒撤退時，澳葡雙方也曾經商談海底劃界問題，但是在1975年東帝汶危機發生後，澳葡雙方對帝汶海溝的議題也就不了了之。在承認印尼對東帝汶合法有效佔領之前提下，澳洲因此必須與印尼共同處理這劃界問題。當時，澳洲認爲其對帝汶海溝主張範圍應該從澳洲領海基線算起，到大陸礁層自然延伸的終止；然而，印尼反對澳洲的主張，因爲澳洲的方式將使澳洲對海域的控制權，延伸到相當靠近東帝汶，印尼認爲應該要以

69. Benetech Human Rights Data Analysis Group, "The Profile of Human Rights Violations in Timor-Leste, 1974~1999; A Report by the Benetech Human Rights Data Analysis Group to the Commission on Reception, Truth and Reconciliation of Timor-Leste." <http://www.hrdag.org/resources/timor_chapter_graphs/timor_chapter_page_02.shtml>

東帝汶與澳洲西北部之間的中點來劃界。於是，雙方就構想出將帝汶海溝劃分為三部分的方式：A區（是位於澳洲B區與印尼C區的中間地帶）澳印雙方有分享的控制權；B區（是靠近澳洲的地帶）澳洲有合法的控制權；C區（是靠近印尼的地帶）印尼有合法的控制權。雙方在長時間的談判後終於在1989年簽訂達成「帝汶海溝條約」(Timor Gap Treaty)。⁷⁰但是，這個澳印雙方的條約在東帝汶1998獨立後失效，澳洲就與東帝汶重新談判帝汶海溝劃界議題，於2002年雙方簽訂「帝汶海條約」(Timor Sea Treaty)。⁷¹與舊約不同的是，帝汶海條約只有規劃一個石油共同開發區，東帝汶可分得90%收入，澳洲分得10%收入；而舊約的A區則依公平劃界原則，分屬雙方管轄。

伍、澳洲與民主化時期印尼的雙邊關係（1998~2011）

印尼穩定一直是澳洲的地緣政治利益，民主體制亦是澳洲崇高的政治價值，澳洲支持印尼民主化的原因不外乎就是希望印尼有個民主理性的政府，這是區域安全穩定的重要因素。⁷²而印尼民主化過程對澳洲的挑戰就在於：澳洲在面對與支持印尼民主發展過程中，因印尼國家對社會的關係由強轉弱造成內部不穩定的狀態，澳洲要如何維持與民主化過程中印尼的外交關係，這對1996年上台的澳洲霍華德政府，則是一個困難的外交挑戰。

70. Department of Foreign Affairs, "Treaty between Australia and the Republic of Indonesia on the Zone of Cooperation in an Area between the Indonesia Province of East Timor and Australia [Timor Gap Treaty]," *Australian Treaty Series 1991*, No. 9, Canberra. <<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1991/9.html>>

71. Department of Foreign Affairs, "Timor Sea Treaty between the Government of East Timor and the Government of Australia," *Australian Treaty Series 2003*, ATS 13, Canberra. <<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/2003/13.html>>

72. House of Representatives, Joint Standing Committee of Foreign Affairs Defence and Trade, "Australia's Defence Relations with the United States," *Inquiry Report*, 2006, Canberra, pp. iii-iv. <<http://www.aph.gov.au/house/committee/jfadt/usrelations/report/front.pdf>>

印尼民主化過程開始於，因為蘇哈托政權無法有效因應1997年金融危機對印尼經濟的衝擊，所以失去印尼最高立法機關人民協商會議（People's Consultative Assembly）在政治上的支持，於1998年5月蘇哈托自行下台結束了長達二十一年的威權統治，並由副總統哈比比（Bacharuddin Jusuf Habibie）繼任並帶領當時過渡時期的政府。從此之後，印尼社會對民主化訴求的運動就頻繁起來，不僅政府機關要求民主化的呼聲與要求去除中央集權的呼籲越來越多，社會要求政府要走向制度化替換的呼聲也越來越高，所以1998年可以說是印尼進入民主化過程的開始。⁷³這更意味著印尼國家與社會關係的緊張範圍將擴大，像是對經濟改革的訴求、對分離主義支持與政黨政治的競爭，也都一直升高，印尼領導人因此必須有開放的胸襟來面對這個民主過程。長期執政的新秩序印尼從業集團黨（Golkar—Joint Secretariat Functional Groups）在伊斯蘭黨（Islamic Parties），與印尼民主奮鬥黨（Indonesian Democratic Party of Struggle—PDI-P）崛起之後，印尼政黨政治因此從一黨獨大變成多黨政治。⁷⁴印尼人民協商會議全體會議（General Session）在1999年對哈比比是否繼任總統進行表決，結果遭到反對，民主奮鬥黨的哈比比因而結束短暫的任期。此後，印尼總統產生都依據人民協商會議的制度而進行，直到2004年才由直選的方式產生，尤多約諾（Susilo Bambang Yudhoyono）為第一任直選的印尼總統。

這場印尼民主化過程發展迄今，最明顯的特徵就是政府管控能力的弱化與社會分歧的擴大，進而造成在澳印雙邊關係中非傳統安全問題的產生。在這段時間，澳印的外交合作乃開始集中於難民庇護、走私、組織犯罪與恐怖主義等議題。正因政府弱化問題，這亦

73. Priyambudi Sulistiyanto, "Indonesia-Australia Relations in the Era of Democracy: The View from the Indonesian Side," p. 118.

74. Derek McDougall, *Australian Foreign Relations*, p. 185.

使得印尼政府無法獨立處理第二次東帝汶危機，因此造成必須由澳洲與聯合國外力介入，也使得澳印雙方關係陷入冰點。

一、澳洲干預1999年東帝汶危機

1998年再次發生東帝汶獨立暴動事件，哈比比於1999年初決定給東帝汶人民進行全民公投機會表決，是否願意成為印尼的「特別自治區」(Special Autonomy)，而否定這規劃的則被視為支持獨立，但這需要由印尼政府承認。因為印尼當時仍不放棄對東帝汶的主權，哈比比因此企圖要獲得葡萄牙對此規劃的同意。而葡萄牙立場仍是決定，依據自決表決的原則讓東帝汶殖民地自治化，而不是由葡印兩國政府簡單地達成協議，來解決東帝汶議題。雙方於5月達成協議，同意在聯合國的監督下讓東帝汶公投決定，當時東帝汶安全仍是由印尼負責。基於對印尼統一與民族主義的承諾，印尼軍方的立場對於哈比比的決定相當敵視，對東帝汶的獨立公投更是不能接受。在1999年8月30日東帝汶公投的結果，有高達78.5%的投票率贊成決定獨立。之後，隨之而起乃是歐里科古特雷斯 (Eurico Guterres) 領導印尼軍方，與其軍方支持的當地印尼民兵組織，藉由蓄意破壞與攻擊當地居民，以懲罰這場東帝汶獨立投票，使得當地居民傷亡慘重，部分東帝汶人民因此逃到西帝汶 (West Timor) 避難。

澳洲一反往常地調整對東帝汶的觀望態度，霍華德當時要求哈比比能負起解決這場危機的責任，也留意到美國助理國務卿羅司 (Stanley Roth) 建議要將這安全的責任國際化。9月澳洲終於不再給印尼處理這場危機猶豫懷疑的時間，因為這場危機將會對澳洲與區域造成立即的安全威脅。澳洲國內當時有72%的人數支持政府派遣維和部隊對東帝汶進行干涉，有34%的人支持即使在沒有聯合國

授權下也要進行干涉。⁷⁵澳洲在聯合國安理會同意與當地國的認可下，帶領多國聯軍維和部隊（International Force East Timor）進駐東帝汶進行國際干預。澳洲也協助「聯合國東帝汶臨時行政機構」（United Nations Transitional Administration in East Timor）暫管東帝汶直到2002年正式獨立。澳洲領導下對東帝汶的干預，造成印尼片面地終止了雙方1995年的安全協議，使得兩國關係又陷入一場敵對的僵局。⁷⁶這也是導致澳洲在霍華德時期與印尼雙方關係最差的一個外交事件。

澳洲在2000年的國防白皮書就提到，印尼對澳洲在東帝汶維和角色的誤解，將使得雙邊國防關係的重建變得相當困難；然而，基於地緣安全的考量，澳洲會繼續尋求與印尼建立「好的國防關係」（a good defence relationship），這是澳洲最基本的利益與目標。⁷⁷從這場危機中亦可看出霍華德在外交上的野心，他以與美國同盟為主軸的安全關係為後盾，在聯合國安理會的授權下來處理這個事件，雖然美其名是為區域穩定與國家安全，但澳洲從不否認它是扮演著美國在東南亞地區副警長（deputy sheriff）角色，⁷⁸這種澳洲外交與軍事結合的大動作，似乎是在對印尼及周邊國家，宣示澳洲這個中等強權正在提升對區域的領導地位。

二、對澳洲的恐怖攻擊事件

東帝汶危機過後，當澳洲還正在處理對印尼關係的重建時，在2001年9月11日卻發生了在美國紐約遭受蓋達組織（Al Qaeda）恐怖

75. McDougall and Edney, "Howard's Way? Public Opinion as an Influence on Australia's Engagement with Asia, 1996-2007," p. 215.

76. Richard Leaver, "The Meanings, Origins, and Implications of 'the Howard Doctrine'," *The Pacific Review*, Vol. 14, No. 1 (March 2001), p. 29.

77. Department of Defence, *Defence 2000: Our Future Defence Force* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 2000), p. 42.

78. Fred Brenchley, "The Howard's Defence Doctrine," *The Bulletin* (September 28, 1999), pp. 22-24.

攻擊事件。雖然這激進的穆斯林組織只是穆斯林世界中的極少數，9/11事件卻使得穆斯林世界備受全球矚目。印尼是東南亞最大的穆斯林國家，又與澳洲是極為相近的鄰國，加上在印尼國內極端偏激的聖戰組織（Jihadists——支持暴力手段的激進伊斯蘭組織）在東帝汶事件中的崛起，澳洲因此倍感威脅。值得一提的是，印尼的回教主要是由伊斯蘭教正統的遜尼派（Sunni group）所主導，但後來卻分為現代派（modernists）與傳統派（traditionalists）兩個路線。前者傾向對可蘭經（Qur'an）做原意的解釋，其信仰宗師為穆哈瑪蒂亞（Muhammadiyah），組織領袖賴斯（Amien Rais）；後者則傾向較自由地詮釋經典，宗師為納達丘烏拉馬（Nahdatul Ulama），組織領袖為瓦西德（Abdurrahaman Wahid）。印尼的激進伊斯蘭主要與現代派有密切關係，但是兩者都否認以暴力手段為對抗戰略。但是在聖戰組織內部惡名昭彰的「伊斯蘭祈禱團」（Jemaah Islamiyah）則是受到國際相當高度的重視。⁷⁹

此起恐怖攻擊事件發生後，美國小布希（G. W. Bush）政府就主張對恐怖主義宣戰（war on terrorism），卻被穆斯林言論解釋為反穆斯林行動。美國為了贏得穆斯林言論，於2003年3月以聖戰（crusade）口號發動了第二次對伊拉克戰爭。印尼當局也備受壓力，印尼總統蘇卡諾普翠（Megawati Sukarnoputri）曾低調地表明她支持美國的行動；而副總統哈茲（Hamzah Haz）則高調的說美國是「恐怖主義者的領袖」（king of terrorists）。⁸⁰由於澳洲不僅參與美國在2001年的對阿富汗戰爭，也參與協同美國出兵第二次伊拉克戰爭。為了對抗恐怖主義這非傳統安全的議題，澳洲國防部在2003年則更新了其2000年的國防白皮書，並提及澳洲要提升應付非傳統安全的能力與

79. Derek McDougall, *Australian Foreign Relations*, p. 189.

80. Derek McDougall, "Australia and 'the War on Terrorism': A Preliminary Assessment," in McDougall and Shearman eds., *Australian Security after 9/11: New and Old Agendas*, p. 110.

反恐的作為，其中強調澳洲要在警察、移民與情報三組織上與印尼進行有效合作（effective cooperation），以強化彼此的信任。⁸¹霍華德當時雖然曾經傳訊息給蘇卡諾普翠，以解釋澳洲參與美國反恐行動，只是針對小部分激進的穆斯林，並非對所有回教世界，但是美澳同盟的反恐戰爭行動看在印尼與其他東南亞穆斯林國家眼裡，相當不是滋味。隨之而起是針對澳洲的幾起攻擊事件，像2003年8月5日印尼馬格瑞特旅館爆炸、2004年的9月9日澳洲駐印尼大使館再次遭到恐怖份子炸彈攻擊，以及2005年10月1日峇里島再次發生爆炸事件。⁸²這一連串針對澳洲的恐怖攻擊事件，使得澳洲霍華德政府不得不重新思考要如何與印尼建立穩定的外交關係。

雖然在1999年東帝汶事件發生後兩國關係便走向低潮，加上9/11事件的陰影，在印尼發生的對澳洲人民恐怖攻擊的事件就連續不斷。其實在2001年澳印兩國在面對國際壓力下，都在考量著區域發展與安全的需求，所以雙方在當時也都有意緩和這緊張低盪的局勢。到了2004年10月，尤多約諾贏得直接民選的印尼總統後，由於他中庸的政治領導性格，使澳印雙方關係的破冰終於出現契機。同年12月，印度洋大海嘯重創蘇門達臘約造成十三萬人死亡，印尼急需國際援助與人道救援，這天然災害卻創造了澳洲與印尼重修舊好的契機。澳洲那時對印尼投入約十億澳幣經援，是所有捐助國家中的最高金額。⁸³2005年1月5日，霍華德與印尼總統尤多約諾在雅加達舉行會談並達成援助協議，其中澳洲承諾將在五年內，持續對印尼提供約二十億澳幣援助印尼災後重建，這是史上澳洲對外援助最

81. Department of Defence, *Australia's National Security: A Defence Update 2003* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 2003), p. 20.

82. Priyambudi Sulistiyanto, "Indonesia-Australia Relations in the Era of Democracy: The View from the Indonesian Side," p. 118.

83. Australian Government, *The Australian Government's Overseas Aid Program (AusAID)*, "About AusAID in Indonesia," Canberra. <<http://www.indo.aid.gov.au/aboutausaid.html>>

大的一筆金額，也是災後印尼收到的最大援助。⁸⁴隔日，在雅加達舉行的「東協地震和海嘯災後問題領導人特別會議」(The Special Association of ASEAN Leaders' Meeting on Aftermath of Earthquake and Tsunami) 上，霍華德更宣布要建立制度化的「澳洲印尼重建與發展夥伴關係」(Australia and Indonesia Partnership for Reconstruction and Development)。⁸⁵在4月3日尤多約諾訪問澳洲並簽署了「澳印全面合作夥伴關係共同宣言」(Joint Declaration on Comprehensive Partnership between Australia and Republic of Indonesia)，其中包括：加強雙方在經貿、教育與災害重建方面進行合作。雖然印尼天然災害頻繁常常需要外援，但卻給其鄰國澳洲能夠以經濟援助策略向印尼示好的機會，以藉此走出敵對的陰霾，並重建雙邊友好關係。

三、「龍目條約」的簽訂

大致上，澳洲基於要維持地緣關係的穩定，導致對印尼一廂情願的經濟援助計畫也只讓雙邊關係停留在表面的供給與需求關係，所以雙方安全互信的基礎依然薄弱。坎培拉對經營澳印雙邊的關係可說是相當盡心盡力，然而澳洲經濟外援行動卻未受到印尼的對等重視。在雙方關係轉好的同時，卻又發生了印尼巴布亞人難民至澳洲尋求政治庇護的事件。在國際難民條約(Refugee Convention)的規範下，澳洲當局沒有理由拒絕這些人，於是在2006年3月澳洲政府基於保護人權的立場，宣布接受四十三名來自印尼巴布亞人政治庇護的請求，並給澳洲的難民臨時簽證，此舉卻使得印尼當局又對澳洲的作為不諒解。

84. Australian Government, The Australian Government's Overseas Aid Program (AusAID), "About AusAID in Indonesia," Canberra.

85. Australian Government, The Australian Government's Overseas Aid Program (AusAID), "Australia Indonesia Partnership for Reconstruction and Development (AIPRD)," "Government Partnership Fund (GPF)," Guidelines, Canberra, August 2005. <http://www.ausaid.gov.au/business/pdf/gpf_guidelines.pdf>

雖然霍華德當時認為這事件不會影響兩國關係，但是印尼卻對澳洲發給印尼潛逃居民臨時簽證之作爲，立即召回印尼駐澳洲大使，並嚴重到要終止雙邊外交關係。霍華德因此緊急對印尼當局承諾，要立法規範限制對從印尼行駛至澳洲大陸近海的船民。但這外交僵局不久就因印尼在同年5月發生地震造成的天災，澳洲及時提供三百萬澳幣的支援而重修舊好。隨後，由五名印尼國會組成的代表團訪澳，先後會見澳洲總理霍華德、外長唐納 (Alexander Downer) 與移民部長范斯頓 (Amanda Vanstone)。後來，霍華德也應邀到印尼的巴淡島 (Batam) 就雙方問題進行會談，以化解雙方矛盾恢復正常關係。2006年11月澳洲與印尼雙方，繼1995年的共同安全合作協定之後，簽訂了第二個安全協定——「安全合作架構」(Australia-Indonesia Agreement on the Framework for Security Cooperation)，又稱爲「龍目條約」。⁸⁶其簽訂目的在於擴大雙邊諮詢合作機制，領域範圍包括防務、法律執行、反恐怖主義、情報、海上安全、航行安全、防止大規模武器擴散、緊急災難處理，與雙邊以和平爲目的的核子合作。⁸⁷與1995年安全協定不同的是，雙方增加不互相干涉彼此內部事務原則，強調不能透過個人或集體採取任何方式支持、參與或威脅到另一方的穩定、權力與領土統一的活動，包括那些進行分裂主義的人士。⁸⁸這份安全協議可說在雙邊起起伏伏的關係發展中，再次強化了雙邊對地緣安全的承諾。澳洲2007年更新的國防

86. Department of Foreign Affairs, "Agreement between Australia and the Republic of Indonesia on the Framework for Security Cooperation," *Australian Treaty Series 2008*, ATS 3, Canberra. <<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/2008/3.html?stem=0&synonyms=0&query=Indonesia>>

87. Department of Foreign Affairs, "Agreement between Australia and the Republic of Indonesia on the Framework for Security Cooperation," *Australian Treaty Series 2008*, ATS 3, Canberra.

88. Janie Mackie, *Australia and Indonesia: Current Problem, Future Prospects*, pp. 31~32.

白皮書中亦提到，未來要在區域合作中與印尼維持長期的安全夥伴關係。⁸⁹

在霍華德自由黨從1996年起長達十二年的執政之後，以陸克文（Kevin Rudd）為首的澳洲工黨終於贏得2007年底的大選。龍目條約也於隔年批准並開始實施，澳印雙方正式能夠進一步的分享安全利益。⁹⁰在雙方國防關係方面，這條約提供的合作架構促使澳印雙方於2009年簽訂國防合作聯合聲明，表示在未來雙方決定擴大實踐合作、演習、人員與機構的連結、防禦能力的提升與戰略對話。⁹¹陸克文上台後，除了接續霍華德時期所建立的澳印雙方友好關係外，亦積極地調整澳洲整體的國防政策與外交政策。在國防方面，澳洲企圖調整與美國的軍事安全同盟關係，從全然地支持美國海外軍事同盟行動轉變成部分支持；前進防衛的戰略也調整為本土大陸防衛的方向。在2009年5月最新的澳洲國防白皮書中更提及，澳洲將自立強化自身的防衛能力，且到2030年之前的國防武力建設規劃要能夠應付澳洲周邊衝突與海上安全。新版的白皮書亦提及民主印尼穩定仍關係著澳洲的國家安全利益，澳洲要有足夠的軍事能力來應付兩國周邊事務。⁹²

89. Department of Defence, *Australia's National Security: A Defence Update 2007* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 2007), p. 35.

90. 除安全議題之外，於2008年6月13日，前澳洲總理陸克文在訪問印尼時曾宣布要與印尼強化社會發展關係。這個戰略顯示，澳洲不僅要幫助解決印尼的貧窮狀態，而且更要積極促進兩國的和平穩定關係。澳洲渴望能夠協助加速印尼的「千禧年發展目標」（Millennium Development Goals）的過程，包括：改善其婦女兒童健康、協助發展衛生與乾淨水源，以及對抗氣候變遷等等。為了改善印尼社會環境，澳洲也正在對印尼提供一個約五千萬澳幣的四年期對母親與初生嬰兒之協助計畫。參考：The Australia Government's Overseas Aid Program: *AusAID* in Indonesia, Canberra. <<http://www.indo.ausaid.gov.au/>>

91. Department of Defence, *Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 2009), p. 97.

92. Department of Defence, *Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030*, pp. 1~5.

在工黨吉拉德 (Julia Gillard) 接續陸克文總理一職，並贏得2010年大選而成爲澳洲第一位女性總理之後。她基本上還是延續陸克文的國家安全政策，並積極強化與美國的軍事同盟關係，來制衡東南亞地區的印尼。2011年11月16日，澳洲總理吉拉德與美國總統歐巴馬 (Barack Obama) 共同宣布美國將首次部署並維持一定軍力在澳洲，以因應區域與澳洲安全。從2012年起，美軍將派遣200至250名海軍陸戰隊駐守澳洲距離印尼最近的北領地省 (Northern Territory)，並且每年將持續增加兵力。從最近的美澳軍事關係來看，澳洲不外乎是要藉由美軍的力量來協防處於澳洲北方的印尼，美國則是企圖強化與澳洲的軍事聯盟，來維持東南亞與南太平洋區域穩定並且合力抗衡中國。⁹³在對區域外交方面，吉拉德政府也正積極地拓展區域經貿與安全多邊主義，在亞太地區扮演著協調與平衡者的角色，不僅要強化與印尼之間的雙邊安全夥伴關係，也要強化澳洲與東南亞國家之間的多邊合作，更使澳洲從中等國家走向名符其實的中等強權地位。

陸、結論

國家在國際政治體系的運作中，對生存與安全的渴望一直是國家行爲相當重要的驅動力，也是最核心的國家利益。就中型國家而言，其在國際上的國家安全建構，某種程度上是相當重視與超級強權或區域強權之間的關係。而結盟與多邊主義似乎就成爲中型國家（或小型國家）主要的安全建構途徑。然而，這類型國家在以外交結盟與多邊主義換取國家安全的過程中，好處是其安全能夠受到強權與周邊多方的安全承諾，而缺點就在於容易喪失其國家外交與國防政策的主導性，而必須以強權的安全政策爲依歸。就此觀點而

93. "Times Topics: Julia Gillard," *The New York Times*, November 16, 2011. <http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/g/julia_gillard/index.html>

言，澳洲的中型國家外交實踐與國際行爲，從1980年代始就已經被國際公認爲是一個中型國家的典範，這個論點並不爲過。

從地緣政治角度，二次戰後英美勢力逐漸撤離東南亞地區的過程中，澳洲在1960至1970年代的外交與國防政策，就處於一個在地緣政治上的分水嶺，其不僅要面對舊的且逐漸褪色的歐洲世界，更要面對一個新的且逐漸鮮豔的亞洲世界。這對於一個身處南太平洋亞洲的西方國家而言，就只有兩個選擇：一、進入亞洲世界並成爲當地的一份子；二、繼續以西方白人國家自居，而被亞洲國家孤立。其實，在印尼獨立革命的時期，澳洲當局的外交與國防政策就已經開始重視亞洲區域，其在與印尼建立外交關係與處理東南亞的去殖民化議題時，澳洲的外交與國防政策就已經慢慢的轉向亞洲，並務實地與該地區深入交往。

澳洲當局所要追求的澳印關係是一個地緣政治的安全關係。在澳洲脫歐入亞的外交政策中，以鄰爲壑的軍事對抗並非是最理性的國家安全抉擇。澳洲在地緣上無法靠一己之力與印尼建構安全友好關係，除了加強與美國關係外，仍然需要結合區域上的多邊力量來制衡印尼。就一個實力有限的中型國家澳洲而言，在與美國長期的軍事安全同盟之保障下，積極地與東南亞區域建立多邊主義，並與印尼進行正面的經濟與政治交往，乃是最好的安全方向。再者，澳洲是個西方基督教文明的國家，而印尼則是東南亞地區最大的回教國家，在雙方存有迥異價值觀之背景下，要建立以互信爲基礎的安全則是相當困難。但爲了國家安全緣故，澳洲對印尼外交關係的發展可以說主要是投資在經濟援助的基礎上，在這基礎上建立雙方互信，然後再慢慢外溢至近年的安全與軍事合作領域。就目前澳洲印尼正處於穩定的雙邊關係而言，與其說是澳洲（或印尼）的睦鄰友好政策維持了雙方穩定且安全之關係，不如說是兩國在國家利益爲前提下，所維持的一種各取所需的地緣政治關係，這似乎也印證了

一句國際政治名言：國家之間沒有永遠的朋友，也沒有永遠的敵人，只有永遠的國家利益。

參考文獻

- Bhakti, Ikrar Nusa, "The New Security Agreement between Indonesia and Australia," *Pacific Research* (November 1995 / February 1996), pp. 16~19.
- Brenchley, Fred, "The Howard's Defence Doctrine," *The Bulletin* (September 28, 1999), pp. 22~24.
- Buzan, Barry, *People, State and Fear: The National Security Problem in Relations* (Sussex: Wheatsheaf Books Ltd., 1983).
- Cheeseman, Graeme and Robert Bruce eds., *Discourses of Danger & Dread Frontiers: Australian Defence and Security Thinking after the Cold War* (Canberra: Allen & Unwin Australia Pty Ltd., 1996).
- Cheeseman, Graeme, *The Search for Self-Reliance: Australian Defence since Vietnam* (Melbourne: Longman Cheshire, 1993).
- Cohen, Saul B., *Geography and Politics in a World Divided* (New York: Oxford University Press, 1973).
- Committee to Review the Australian Overseas Aid Problem 1997, *Report* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1997).
- Crowhurst, Brenton, "The Australian-Indonesian Security Agreement: Where Did It Come from—Where It Is Going?" *Australian Defence Force Journal*, No. 132 (September/October 1998), pp. 33~40.
- Defence and Trade, The Parliament of the Commonwealth of Australia, Joint Committee on Foreign Affairs, *Australia's Relations with Indonesia* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1993).
- Defence and Trade, The Parliament of the Commonwealth of Australia, Joint Committee on Foreign Affairs, *Near Neighbours – Good Neighbours: An Inquiry into Australia's Relationship with Indonesia* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2004).
- Department of Defence, *Defending Australia: Defence White Paper 1994* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1994).

- , *Defence 2000: Our Future Defence Force* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 2000).
- , *Australia's National Security: A Defence Update 2003* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 2003).
- , *Australia's National Security: A Defence Update 2005* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 2005).
- , *Australia's National Security: A Defence Update 2007* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 2007).
- , *Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 2009).
- Department of Foreign Affairs, "Five Power Defence Agreements," *Australian Treaty Series 1971*, No. 21, Canberra. <<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1971/21.html>>
- , "Treaty between Australia and the Republic of Indonesia on the Zone of Cooperation in an Area between the Indonesia Province of East Timor and Australia [Timor Gap Treaty]," *Australian Treaty Series 1991*, No. 9 (Canberra, 1991). <<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1991/9.html>>
- , "Timor Sea Treaty between the Government of East Timor and the Government of Australia," *Australian Treaty Series 2003*, ATS 13, (Canberra, 2003). <<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/2003/13.html>>
- Dougherty, James E. and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey* (New York: Longman, 2001).
- Edwards, Peter and Gregory Pemberton, *Crises and Commitments: The Politics and Diplomacy of Australia's Involvement in Southeast Asian Conflicts 1948-1965* (Sydney: Allen & Unwin, 1992).
- Eng, Pierre van der, "Konfrontasi and Australia's Aid to Indonesia during the 1960s," *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 55, No. 1 (March 2009), pp. 46~63.
- Frost, Frank, "Perspectives on Australian Foreign Policy 2006," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 61, No. 3 (September 2007), pp. 403~426.

- Greenwood, Gordon, *Approaches to Asia: Australian Postwar Policies and Attitudes* (Sydney: McGraw-Hill Company, 1974).
- Healy, Denis, *The Time of My Life* (London: Michael Joseph, 1989).
- Hudson, W. J. ed., *Australia in World Affairs, 1971-1975* (Sydney: George Allen & Unwin, 1980).
- Jones, David Martin and Andrea Benvenuti, "Tradition, Myth and Dilemma of Australian Foreign Policy," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 60, No. 1 (March 2006), pp. 103~124.
- Kalidjernih, Freddy K., "Australian Indonesia-Specialists and Debates on West Papua: Implication for Australia-Indonesia Relations," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 62, No. 1 (April 2008), pp. 72~93.
- Kaufman, Daniel J., Jeffery S. McKittrick and Thomas J. Leney eds., *U. S. National Security: A Framework for Analysis* (Washington, DC: Health and Company, 1985).
- Kelton, Maryanne, "Perspectives on Australian Foreign Policy 2005," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 60, No. 2 (June 2006), pp. 229~246.
- Leaver, Richard, "The Meanings, Origins, and Implications of 'the Howard Doctrine'," *The Pacific Review*, Vol. 14, No. 1 (March 2001), pp. 15~34.
- Legge, John ed., *New Directions in Australian Foreign Policy: Australia and Indonesia 1945-50* (Melbourne: Monash Asia Institute, 1997).
- Lovell, David W. ed., *Asia-Pacific Security: Policy Challenges* (Canberra: Asia Pacific Press, 2003).
- Mackie, Janie, *Australia and Indonesia: Current Problem, Future Prospects* (Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2007).
- McAllister, Ian and John Ravenhill, "Australian Attitudes toward Closer Engagement with Asia," *The Pacific Review*, Vol. 11, No. 1 (May 1998), pp. 119~141.
- McDougall, Derek and Kingsley Edney, "Howard's Way? Public Opinion as an Influence on Australia's Engagement with Asia, 1996-2007," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 64, No. 2 (April 2010), pp. 205~224.

- McDougall, Derek and Peter Shearman eds., *Australian Security after 9/11: New and Old Agendas* (Burlington: Ashgate Pub. Co., 2005).
- McDougall, Derek, *Australian Foreign Relations* (New South Wales: Person Education Australia, 2009).
- McNamara, Robert, *In Retrospect: The Tragedy and Lessons of Vietnam* (New York: Times Book, 1995).
- Pomerance, Michla, *Self-Determination in Law and Practice: The New Doctrine in the United Nations* (Boston: M. Nijhoff, 1982).
- Roosa, John, *Pretext for Mass Murder: The September 30th Movement and Suharto's Coup D'Etat in Indonesia* (Wisconsin: University of Wisconsin, 2006).
- Schwarz, Adam, *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s* (Boulder: Westview Press, 1994).
- Sulistiyanto, Priyambudi, "Indonesia–Australia Relations in the Era of Democracy: The View from the Indonesia Side," *Australian Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 1 (March 2010), pp. 117~132.
- Synder, Craig A., "Australia's Pursuit of Regional Security into the 21st Century," *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 21, No. 4 (December 1998), pp. 1~17.
- Taylor, Brendan ed., *Australia as an Asia-Pacific Regional Power* (New York: Routledge, 2007).
- Ungerer, Carl, "The 'Middle Power' Concept in Australian Foreign Policy," *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 53, No. 4 (December 2007), pp. 538~551.
- Viviani, Nanci, "Australians and the Timor Issue," *Australian Outlook*, Vol. 30, No. 2 (January 1976), pp. 179~226.
- White, Hugh, "Australian Defence Policy and the Possibility of War," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 2 (July 2002), pp. 253~264.
- Whitlam, Gough, "Australia, Indonesia and Europe's Empires," *Australian Outlook*, Vol. 34, No. 1 (April 1980), pp. 3~12.

Woodard, Garry, "Best Practice in Australia's Foreign Policy: 'Konfrontasi' (1963-66)," *Australian Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 1 (March 1998), pp. 85~99.

聯絡作者：黃恩浩
地址：臺北市文山區萬壽路64號
E-mail：huanganhao@yahoo.com.tw
收稿日期：2010/10/25
審查通過：2012/1/9
責任編輯：黃奕鳴