

打開黑盒子： 冷戰時期的臺灣與印尼關係發展 (1949-1971) *

林平** 林東余***

摘要

傳統的冷戰研究強調大國之間的對立與競爭，認為中小型國家只能在大國間選擇扈從或抗衡。本文藉由回顧前人研究，以及分析中華民國外交部機密檔案，認為 1965 年之前臺灣印尼雙邊關係的確符合傳統冷戰研究的解釋。但 1965 年之後，臺灣與印尼藉由稻米案與聯合國會籍案展開協商，雙方最後達成協議並在 1970/1971 年互設商務代表機構。臺灣印尼雙邊關係的轉變顯示即使是冷戰期間，中小型國家的外交仍有一定的自主空間。

關鍵字：稻米案、聯合國會籍、臺灣、印尼、冷戰

* 感謝中央研究院人文社會科學研究中心，對本研究蒐集資料與寫作過程的協助，以及三位匿名審查人的修改建議。部分內容曾以會議論文或課程演講形式，發表於國立臺灣師範大學、國立臺北大學、國立暨南大學、國立成功大學、國防醫學院與廈門大學，並以附件形式申請經費支持。

** 國立中正大學政治學系副教授。

*** 國立臺灣師範大學東亞學系博士生。

一、前言：冷戰下的東南亞

以臺灣對外關係為主題的研究，長期以來是以臺灣與歐美、日本與中國大陸等國為主，少有研究是針對臺灣與東南亞的雙邊關係。對於東南亞國家而言，對外關係的研究也集中在與歐美、中國、日本、澳洲、印度等大國，少有研究探討東南亞與臺灣的雙邊關係 (Tarling, 2011)。然而自 1990 年代起，為數不少的傳統產業從臺灣外移到東南亞、東南亞移工與新住民進入臺灣，加上臺灣官方推動的 (新) 南向政策，以臺灣與東南亞雙邊關係為主題的研究也日益增加 (陳鴻瑜, 2004; 楊昊、陳琮淵, 2013; Ku, 2017)。¹

在東南亞各國中，臺灣與印尼的關係較為特殊，雙方從未建立正式外交關係。過往的學術研究認為雙方在荷蘭與日本時期，因為同為荷屬東印度公司的貿易據點或日軍佔領地，有一定程度的商業與人員往來 (林滿紅, 1999; 司馬嘯青, 2015; 羽田正, 2018)。但二戰結束之後，往來極為有限。這種互動有限的情況，一直到了 1970/1971 年，雙方同意在臺北與雅加達分別設立「駐臺北印尼商會」(Kamar Dagang Indonesia di Taipei, KADIN)²與「駐雅加達中華商會」(Kamar Komersial Tiongkok untuk Jakarta)³後，才又開始比較密切 (Ku, 2002: 233; 陳鴻瑜, 2004; 薛化元, 2015)。

然而，根據「駐臺北印尼經濟貿易代表處」(Kantor Dagang dan Ekonomi Indonesia di Taipei, KDEI) 網站資料，⁴印尼的國家情報統籌局 (Badan Koordinasi Intelijen, BAKIN) 在 1967 年即在臺北派駐代表，負責印尼與臺灣之間的聯繫。1970 年成立的「駐臺北印尼商會」，首任代表是由退役准將，後來於印尼國家情報統籌局任職的 Irawan Sukarno 擔任 (Bachtiar, 1988: 353)。設立商會以來，臺灣派駐印尼的六任代表皆為

¹ 中華民國成立於 1912 年，但 1949 年之後實際治理範圍主要在臺灣、澎湖、金門、馬祖等相關附屬島嶼，一般常以「臺灣」簡稱。本文雖然觸及中華民國在聯合國的會籍，但是純粹僅止於聯合國會籍案與稻米案如何引發臺灣印尼間一系列的協商。筆者無意針對會籍名稱的實質意涵進行討論，也無意涉及國際法當中各種可能的爭論。

² 駐臺北印尼商會於 1995 年，更名為具大使館性質之「駐臺北印尼經濟貿易代表處」(Kantor Dagang dan Ekonomi Indonesia di Taipei, KDEI)。

³ 駐雅加達中華商會於 1989 年，更名為具大使館性質之「駐印尼臺北經濟貿易代表處」(Taipei Economic and Trade Office, Jakarta, Indonesia, TETO)。

⁴ <http://www.kdei-taipei.org/index.php/berita/item/1701-Sejarah-KDEI-Taipei>

軍方出身，直至 1999 年以後才由職業外交官出任（外交部檔案資訊處，1998）。這顯示雙方互設商會的舉動，必然與當時的政治軍事變化有關。⁵而雙方互設商會的時間點，正值冷戰的低盪時期。筆者認為有必要回到當時的國際局勢，才能瞭解臺灣與印尼雙邊關係是如何建立。透過探討臺灣與印尼當時的雙邊關係，也有助於瞭解冷戰時期的東亞與東南亞。

傳統的冷戰研究，主要從結構現實主義的觀點，分析大國之間的對抗或合作，認為中小型國家只能在不同的大國之間選擇「扈從」或「抗衡」，很少討論中小型國家的外交空間（Waltz, 2008; 吳玉山, 1997a, 1997b）。在此一觀點下，認為美國與蘇聯在二戰後的對立的態勢，成為當時國際局勢的主要架構，進而影響東亞與東南亞各國之間的外交關係（McMahon, 2003; 鄧峰, 2015; 沈志華, 2018）。例如，冷戰前期美國支持由蔣介石領導、從中國大陸遷移到臺灣的中華民國政府，是為了對抗蘇聯支持的共產中國（林孝庭, 2017）；同理，以美國為首的西方陣營為了避免東南亞國家受到莫斯科或北京的影響，在東南亞推動不同的政策來遏制共產勢力擴張（Murfett, 2012）；臺灣戰後的國際關係，也都受到此一對立的結構所影響（周湘華、董致麟、蔡欣容, 2017; 蔡東杰, 2019）。此一觀點下，東南亞的冷戰史除了反映出美蘇全球競爭或美中（北京）東亞對立的架構外，還強調東南亞各國（例如越南）的獨立運動是如何受到冷戰結構所影響，呈現出國族主義或反殖民的色彩（Osborne, 2010）。

晚近的冷戰研究則較為多元，有的探討中小型國家如何在大國對立下創造出的有限外交空間，有的探討常民百姓的生活是如何被冷戰所影響，有的關注民間社會的力量是如何影響當時的大國對立（宋怡民, 2016; Oyen, 2016）。此一發展下的東南亞冷戰研究，也比較關注中南半島以外的國家、探討各國地方勢力與國際局勢的折衝、關注經濟文化政策如何成為冷戰對立的工具，或相關國家如何在美蘇對立之間創造出中立空間（Guan, 2018; Lin, 2016; Choiruzzad, 2020）。

冷戰結束後，結構現實主義的觀點仍影響國際關係的學術討論，認為中小型國家在大國之間的自主空間有限（林詩凱、廖坤榮, 2018）。這樣的觀點其實忽略了中小型國也可能在「扈從」或「抗衡」以外，採取多

⁵ 感謝審查人建議，本文關鍵時期（1966-1971 年）雖然早於李登輝總統時期的「務實外交」，但臺灣與印尼當時雙邊協商過程，如何從鮮少往來到達成共識，確實可供日後「務實外交」甚至「(新)南向政策」相關分析參考。

方等距交好的「對沖／避險」策略(郭清水, 2017; 羅金義、秦偉燊, 2017; Novotny, 2010)。此外有學者從新自由主義「相互依存」的觀點出發, 認為中小型國可以透過積極參與大國的活動, 增加大國的「需要性」, 進而引導大國在特定議題的態度, 來滿足中小型國家的外交需求(宋學文、藍於琛, 1998)。不論是「對沖／避險」, 還是「相互依存」, 都提醒研究者應採取更多元的觀點來檢視冷戰時期的國際關係。

二、研究問題與資料來源

本文跟隨此一多元觀點的趨勢, 認為即使是冷戰時期, 中小型的國家並非毫無外交自主空間。臺灣與印尼雙邊關係在 1965 年之前相當疏離, 卻在 1966-1971 年期間產生變化, 更說明了原屬不同陣營的國家, 也有可能產生合作。本文的重點, 就是在探討這樣的合作關係是如何產生。臺灣與印尼從陌生到交好的轉變, 正好說明在傳統冷戰的「扈從」或「抗衡」外, 仍有更多值得探究的可能。

傳統冷戰研究關於「扈從」或「抗衡」的討論, 主要是集中在「中小型國家與大國」之間的關係, 與本文所關注的「中小型國家之間」的雙邊關係有所不同。此外, 傳統冷戰研究認為不同陣營的國家, 即使沒有實質對立也很少往來。而本文臺灣印尼的雙邊關係, 討論的就是兩個本屬不同陣營的中小型國家, 如何從「鮮少往來」到「有限合作」之間的轉變過程。

由於類似的個案並不多, 所以本文並非有著明確「假設檢驗」的實證研究, 而是希望透過臺灣與印尼交往的特殊個案 (deviant case), 來討論中小型國家如何跨越政治聯盟進行交往的個案研究。透過此一個案的「發生過程」瞭解個案是如何產生, 以及個案與外部因素的關係? 未來再以此為基礎, 透過不同條件的特殊個案, 逐步發展成具有外部推論能力的理論架構(陳向明, 2007; Schrank, 2006; Bennett and Elman, 2007)。

在東南亞國家中, 臺灣與印尼從未建立正式外交關係, 雙方在 1965 年之前往來非常有限, 卻能在 1966 年起快速試探與合作, 正顯示臺灣印尼雙邊關係的變化, 足以成為冷戰時期中小型國家如何跨界交往的特殊個案。透過瞭解臺灣與印尼雙邊關係的展開, 也有助於未來擴大成冷戰

時期臺灣對外關係的研究。⁶

本文資料來源主要分成以下幾部分：（一）從已出版的研究回顧 1965 年以前印尼的內政與外交，以及臺灣與印尼雙邊關係的若干重要事件；（二）再透過中央研究院近代史研究所檔案館之數位影像資料系統，分析 1966 年至 1971 年期間已解密的外交部檔案，探討臺灣印尼雙方在這段時間的協商，瞭解此一特殊個案的「協商過程」是如何進行；（三）由於印尼方面檔案取得不易，⁷本文以當時美國駐印尼大使格林（Marshall Green）的回憶錄、Sukma, Liu 與 Zhou 等人關於北京印尼雙邊關係的研究，以及 Weinstein, Suryadinata 與 Novotny 等人關於印尼外交政策的研究，來瞭解當時美國及北京的態度，以及印尼內部政治菁英的變化，進而推測當時「外部因素」、「內部結構」與「協商過程」之間可能的關係（Green, 1990; Suryadinata, 1996; Sukma, 1999; Novotny, 2010; Liu, 2011; Zhou, 2019; Weinstein, 2007）。

本文認為臺灣印尼雙邊關係在 1965 年之前相當疏離，卻在 1966-1971 年展開試探與協商，並非在大國（美國或北京）壓力下的「扈從」或「抗衡」，也不是以特定大國（北京）為對象的「對沖／避險」策略，而是冷戰低盪時期兩個中小型國家出於不同國家利益的自主協商，週邊大國在此一過程中的影響極為有限。本文因此認為東南亞冷戰並非完全附屬於東亞冷戰或全球冷戰的架構，區域內的中小型國家在外交事務上仍有若干自主空間。

三、印尼內政與外交（1965 年之前）

印尼在 1945 年宣布獨立後，很快的就面臨荷蘭軍重返印尼的挑戰。美國原先無意介入印尼的獨立運動，但是在 1947 年起逐漸涉入，促使印

⁶ 感謝審查人的建議，除了本文的臺灣印尼外，另一個值得研究的案例是臺灣與蘇聯在 1960 年代中期起的相互試探。雙方外交官自 1963 年起就在紐約、東京與墨西哥嘗試接觸，1968 年以後更由魏景蒙（時任新聞局局長）與路易斯（Victor Luis，蘇聯記者，任職於英國報社 *London Evening News*，應是 KGB 情報員）在臺北與維也納進行會談。這些接觸最後雖然沒有具體成果，仍相當值得關注（Zhai and Xiao, 2015; 林孝庭, 2020）。

⁷ 印尼雖然有國家檔案館（Arsip Nasional Republik Indonesia）進行檔案保存，但對於二戰後的檔案開放程度非常低，檔案館中對於 1965 年 930 事件之後的檔案，更是限制外國學者接觸（Zhou, 2019: 13; 梁志、王世圓、高艷杰、賀艷青、游覽、陳玉珊、陳洪運, 2019）。因此，筆者決定將已經獲得的資料先行投稿，也歡迎日後學者對本文進行補充或修訂。

尼與荷蘭雙方於在美國軍艦「倫威爾號」(Renville)上簽署協議，更在 1948 年由印尼共產黨 (Partai Komunis Indonesia, PKI) 主導的茉莉芬事件 (Peristiwa Madiun) 後，以「馬歇爾計畫」(Marshall Plan) 的經濟援助為代價，要求荷蘭放棄在印尼的殖民統治。荷蘭最後在 1949 年 12 月底撤軍，印尼正式獨立 (李美賢，2012: 152-155; Poeze, 2009)。建國初期的印尼採行獨立積極的外交政策，沒有加入美國或蘇聯主導的聯盟，⁸而是與其他亞非國家合作，在 1955 年舉行亞非會議 (Konferensi Asia-Afrika)，甚至在 1965 年倡議成立一個以新獨立國為主的「新興勢力會議」(Conference of New Emerging Forces) (Van der Kroef, 1970; Suryadinata, 1996; Choiruzzad, 2020)。⁹

印尼獨立初期的政治菁英，大致可以分成世俗穆斯林為主的印尼國民黨 (Partai Nasional Indonesia, PNI)、以傳統教義及蘇菲主義穆斯林為主的伊斯蘭教師聯合會 (Nahdlatul Ulama, NU)、在爪哇有一定影響力，同時也是外島最大政黨的馬斯友美黨 (Masyumi)，以及左派勢力為主的印尼共產黨 (Feith, 2007: 436-437; Madinier, 2015: 211-215)。1950 年的新憲法強調以議會為政治運作的核心，這樣的設計雖然提供政黨合縱連橫的空間，也造成內政與外交事務在不同政黨之間擺盪。不同政黨與派系之間的對立，引發副總統哈達 (Mohammad Hatta) 在 1956 年 12 月辭職，以及外島軍人在 1957-1958 年發動叛變 (詳後述) (Suryadinata, 1996: 26-28; 李美賢，2012: 158-170)。

1958 年叛亂平定後，總統蘇卡諾在 1959 年解散國會 (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR)，推行以蘇卡諾為核心的「指導式民主」政治運作 (李美賢，2012: 175-176, 180-181)。在蘇卡諾的主導下，印尼共產

⁸ 從常見反共／親共 (或西方／非西方) 二分法來看，印尼避免在與美蘇有關的聯盟或衝突事件中表態的做法，就是「中立」(neutrality)。但印尼更傾向以「獨立積極」(independent and active) 來形容這樣的外交政策 (Van der Kroef, 1970; Sukma, 1999: 17-19; 范盛保，2020)。因此值得一提的是，印尼雖然沒有加入美國或蘇聯主導的政治聯盟，卻能同時接受來自蘇聯與美國的援助，來彰顯其獨立積極的外交政策 (Mahajani, 1970; Choiruzzad, 2020: 218)。

⁹ 比較完整的過程是，印尼認為馬來亞在 1963 年擴大成為馬來西亞聯邦，並在 1965 年加入聯合國安理會的轉變，都是西方帝國主義為了孤立印尼的陰謀，所以蘇卡諾在 1965 年 1 月宣布出走 (walk out) 聯合國，但是隨著蘇卡諾的下臺，印尼在 1966 年 9 月回去 (return) 聯合國，他所倡議的新興勢力會議也未曾召開 (Sukma, 1999: 32; 范盛保，2020)。

黨的影響力逐漸上升，並且在 1965 年 1 月計畫成立一個以農民及工人為主的武裝部隊。但是這個以蘇卡諾為核心，同時包含共產黨、伊斯蘭教與軍方的政治運作，很快地在 1965 年的 930 政變後終止（Suryadinata, 1996: 29-31; 李美賢，2012: 187-196）。¹⁰

根據中國大陸學者的研究，1949 年之後的北京，認為無產階級的革命經驗可以輸出到東南亞。但為了獲取更多外交承認，此一「積極輸出革命」的立場在 1954 年後暫時被「和平共處五原則」所取代。¹¹北京希望藉由此一原則與亞非新興獨立國結盟，在美蘇之間創造出第三條路（Zhou and Liu, 2018）。北京與蘇聯在韓戰之後的嫌隙，使北京對這個以蘇卡諾為政治核心，外交上不在美蘇之間選邊站的印尼，投注高度期望。除了在 1955 年積極參加亞非會議，北京還多次邀請包含蘇卡諾及哈達在內的政治與文化菁英訪問中國大陸，努力將自己打造成印尼現代化的學習典範，也提升印尼共產黨的影響力（Liu, 2011）。但是印尼北京的密切關係也引起不少穆斯林與軍方的疑慮，他們認為北京、境內華人，以及印尼共產黨的結合才是最大隱憂（Sukma, 1999: 31-32）。現今的研究顯示，在 1965 年 930 政變發生上半年，北京就預知可能發生政變，並至少在口頭上對印尼共產黨給予支持。但由於 930 政變最後是由反對印尼共產黨的軍人勝出，新掌權的蘇哈托為了肅清印尼共產黨，就在 1967 年 10 月中止與北京的外交關係（Zhou, 2019: 159-165）。¹²

印尼與北京在 1965 年之前的交好，以及新興獨立國的大量增加，皆顯示以美蘇兩極為主軸的國際體系也開始鬆動（蔡東杰，2019）。美國國會雖然在 1964 年通過《東京灣決議》（Gulf of Tonkin Resolution），賦予詹森（Lyndon B. Johnson）政府對北越採取軍事行動的空間，但也導致大規模的反戰運動（Cohen and Tucker, 1994: 33-34）。面對印尼與北京在 930 政變前夕的友好關係，美國政府的態度也不一致。一派以副國務卿哈里曼（William Harriman）、國家安全會議助理佛列斯特（Michael

¹⁰ 關於 1965 年 930 政變的原因，至今仍有不同的說法，但實際上的結果是蘇卡諾雖然名為總統，但已失去影響力。蘇卡諾在 1966 年 3 月 11 日正式授權蘇哈托處理政務，蘇哈托於 1967 年 3 月成為代理總統（李美賢，2012: 194-196; Green, 1990: 93）。

¹¹ 事實上，北京仍繼續支援泰國、馬來西亞、菲律賓、與印尼的共黨。一直到 1978 年文革結束鄧小平上臺後，才算是停止輸出革命。

¹² 印尼與北京在 1967 年中止外交關係後，一直到了 1978 年後才漸有往來，然後在 1990 年 8 月恢復外交關係（Suryadinata, 1996: 104-110）。

Forrestal)，以及即將離任的駐印尼大使瓊斯（Howard Jones）為首，認為美國應該盡量配合蘇卡諾的要求，才能防止印尼成為共黨國家。另一派以其他駐印尼官員以及即將就任的大使格林為主，認為美國不應該一直配合讓步（Green, 1990: 12-13）。930 政變發生後，美國大使館與華府官員很快達成共識，承認蘇哈托實質掌權，但不要介入事件變化，靜待局勢逐漸恢復正常（Green, 1990: 63-75）。

簡言之，美蘇兩極對立的架構雖然在 1965 年之前已經成形，印尼與北京卻都追求美蘇以外的第三條路，進而互為盟友。美國雖然對於印尼與北京的密切關係感到憂慮，但也因越戰因素對印尼舉棋不定。雖然 930 政變至今原因不明，但是造成的結果就是印尼與北京交惡，轉而尋求西方國家支持。沒有任何資料顯示，臺灣與 930 政變有關，但臺灣與印尼之間的協商，就在 930 政變之後展開。

四、臺灣與印尼的雙邊關係（1965 年之前）

臺灣與印尼的雙邊關係並不密切。雙方雖然在荷蘭與日本時期有過一定的商業貿易與人員往來，但脫離殖民地地位後也從未建立正式的外交關係（林滿紅，1999；司馬嘯青，2015；羽田正，2018）。但是荷屬東印度時期的印尼，曾經因為境內的華人移民與移工，在 1911 年接受清政府在巴達維亞（Batavia，現為雅加達）、泗水（Surabaya）、棉蘭（Medan）等地設立（總）領事館。中華民國政府在 1912 年成立後不但延續相關領事館，還多次針對當地華人身分地位與荷印政府進行協商（李盈慧，1997）。1945 年印尼宣布獨立後，中華民國政府也因為聯合國安理會成員國的身分，與英美等國派遣軍事聯絡員，協商荷軍與印尼軍之間的衝突，希望能藉此保障當地華人的生命財產安全。雖然荷蘭軍於 1949 年 12 月撤出後，中華民國政府就派遣特使吳鐵城恭賀，印尼仍在 1950 年 4 月與北京建立正式外交關係（陳鴻瑜，2004: 444）。

印尼雖然在 1950 年與北京建立正式外交關係，但是雙方關係一直到了 1955 年的亞非會議後才逐漸穩定（Sukma, 1999: 24-26）。在此之前，印尼為了治理的需要，曾於 1951 年邀請臺灣派遣情報人員，協助維持境內華人社群治安，臺灣亦由曾任副總領事的朱昌東出面，協助印尼蒐集相關情報（Zhou, 2019: 55）。此外，臺灣也曾在 1952 年 3 月底派遣陳克

文密訪印尼，希望將這些政治立場親臺灣的華人，納入與中華民國友好國家，或聯合國在印尼相關機構保護下，以免因為國籍問題（詳後述）發生困難（陳克文，2012: 1309-1310, 1313, 1316; Zhou, 2019: 56-57）¹³。

1954年12月，臺灣與美國簽訂了《中美共同防禦條約》（Sino-American Mutual Defense Treaty），正式成為美國在東亞地區的反共盟友；隔年2月，美國與泰國及菲律賓成立了「東南亞公約組織」（Southeast Asia Treaty Organization, SEATO），以防止共產主義的擴張。但是印尼不但沒參加東南亞公約組織，反而與印度等國在1955年召開了亞非會議，並邀請北京參加。當美國與北京在東亞地區的對立態勢已經成形，臺灣與印尼卻分別與美國及北京建立密切關係的結果，使臺灣印尼的雙邊關係更為疏遠，只能從某些事件中，看到雙方偶然的交集。

（一）亞非會議與華人國籍事件

由於印尼獨立後便與北京建立正式外交關係，境內親臺華人若不願意加入印尼籍，就會陷入無國籍的風險中。當時中華民國派駐聯合國代表建議，臺灣應對海外華人的國籍有更彈性的做法，才有助於維繫與新興獨立國家的外交關係（Zhou, 2019: 61）。最後在時任印尼《天聲日報》主編丘正歐之主導下，表示（臺灣）不反對華人取得印尼國籍為保護，仍堅持要抵制北京在印尼的相關機構。1953年8月，印尼政府改組，由印尼國民黨與印尼共產黨聯合組閣，阿里（Ali Sastroamidjojo）出任總理。同年9月，印尼以「維護治安」之名，逮捕了朱昌東、章勳義等數名親臺灣的印尼華人（華僑志編纂委員會，1961: 126），直至1954年12月才將他們遣返臺灣（南洋商報，1954）。

印尼境內華人國籍的議題，一直到了1955年的亞非會議後才比較明朗。印尼為了展現獨立自主的外交能力，邀請周恩來參加亞非會議（Shimazu, 2014: 227）。北京當時希望在參加會議之外，還能與印尼政府建立更為密切的關係，便針對華人國籍問題與印尼展開協商。最後雙方達成協議，北京改變雙重或多重國籍之觀點，主張單一國籍，認為當

¹³ 陳克文曾任職於南京國民政府僑務委員會委員，後於1948年當選立法委員，並短暫出任立法院秘書長，1949年因國共內戰之後避居香港。當時陳克文是在當地華人湯良禮的安排下，銜外交部密令前往印尼。然而這次出訪並未成功，因為當時對臺灣較為友好的蘇基曼（Soekiman Wirjosandjojo）內閣即將卸任。

地華人必須在中國籍（北京）或印尼籍兩者之間做出選擇（李美賢，2012: 167-168; Liu, 2011: 177-179）。

臺灣雖然未能參加亞非會議，但是會議當中也有若干事項與臺灣有關。當時北京政府租用印度航空的克什米爾公主號（Kashmir Princess）的客機，預計於 4 月 11 日自香港飛往印尼雅加達，但是飛行途中飛機疑似遭到臺灣情報人員炸毀，墜入納土納海域（Laut Natuna），共有 16 人罹難，僅有 3 名機組人員倖存。不過，周恩來與陳毅等高級官員並未登機，罹難的反而是基層幹部與記者，周恩來仍然順利參加了會議（Tsang, 1994: 768-770; Blum, 2003: 99）。為了展現對印尼的善意，北京表示印尼想要收回西伊里安（Irian Barat）的舉動，就像北京想要收回臺灣一樣「不是國際議題，而是內政議題」（Zhou, 2019: 65; Barnouin and Yu, 2006: 160; Sukma, 1999: 26）。

（二）蘇門答臘叛亂

亞非會議後，印尼逐漸親近北京的外交政策，引起反共與外島的軍方勢力不滿，¹⁴這些不滿又與既有的中央地方分權爭議，以及總統副總統的內部衝突結合，引發蘇門答臘與蘇拉威西軍人叛變。1957 年 3 月，擔任東印尼軍區司令的蘇穆亞上校（Letnan Kolonel H.N.V. Sumual）¹⁵宣布其管轄區域戒嚴，提出「全面鬥爭憲章」（Perjuangan Semesta, Permesta），並與蘇門答臘的反蘇卡諾勢力合流，意圖推翻當時的內閣（Sundhaussen, 1971: 103）。1958 年 2 月，印尼共和國革命政府（Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia, PRRI）於蘇門答臘的武吉丁宜（Bukittinggi）成立（Elson, 2001: 160）。一般認為美國為了抵禦共產勢力之擴張，也透過第三國協助叛軍。¹⁶

¹⁴ 參見 Special Report: Sukarno and the Communists, OCI No. 0354/64A, CIA-RDP79-00927A004600100002-1, October 23, 1964. <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP79-00927A004600100002-1.pdf>

¹⁵ 東印尼軍區係指 Tentara dan Teritorium (T&T) VII/Wirabuana，當時管轄範圍涵蓋蘇拉威西、馬鹿古（Maluku）、峇里（Bali）以及西伊里安（Irian Barat）的全部地區（Anderson and Kahin, 1983）。

¹⁶ 感謝審查人的提醒，美國是否支持 1958 年的叛變，至今有爭議，其中一個關鍵點在於由美國中情局策畫，透過第三國家進行的隱蔽行動，是否可以視為美國政府的行動？現有的研究顯示，美國的確對叛軍表達同情，也有間接支持，但缺乏直接涉入的證據（Suryadinata, 1996: 28; Choiruzzad, 2020: 223）。此外，感謝審查人提供的資訊，美

當時臺灣已經成為美國在東亞地區的反共盟友，所以臺灣也對印尼革命軍提供若干軍事支援。1958年3月，在美國中情局高級情報官卡萊特（Cecil Cartwright）的計畫下，臺灣遠東航空公司出售兩架 C-45 運輸機予印尼革命軍（Wardaya, 2008: 188-189），並計畫以菲律賓南部島嶼作為中繼點，空投武器與補給予印尼革命軍。¹⁷印尼因此決定關閉親臺灣的華社、華校，與華報，臺灣印尼的關係此後更為薄弱（涂成吉，2007: 120-121；衣復恩，2011: 364-366；李美賢，2012: 176-177）。

（三）親臺灣的印尼華人

1955年印尼與北京簽訂國籍協議後，華人如欲取得印尼國籍，必須先至北京在印尼的使領館辦理放棄國籍，始能取得印尼國籍。親臺灣的華人如果不願意加入中國（北京）國籍，也不願意取得印尼籍，就成了「無國籍人」（Zhou, 2019: 75）。根據非正式統計，在印尼政府關閉親臺灣的華人社團之前，印尼的華人社團當中，約有 2,000 個組織親北京，700 個親臺灣（Zhou, 2019: 79-81, 89, 91-93）。

在這些親臺灣的華人中，較為突出的是馬樹禮、丘正歐與梁錫佑等人。馬樹禮於 1949 年起僑居印尼，並擔任中國國民黨駐印尼總支部的負責人，1953 年起擔任《中華商報》社長與總編輯（何邦立，2015: 131）。丘正歐為廣州中山大學教授，1949 年前往印尼，擔任《天聲日報》總編輯兼總主筆，以及雅加達中山中學代理校長。梁錫佑為當地華人，曾出任《天聲日報》副社長與《自由報》社長（李卓輝，2010: 163-164）。與此三人有關的組織或報社，就成了當時臺灣與印尼之間聯繫的主要管道。

印尼在 1958 年弭平叛變後，便將這三人與其他華社菁英拘禁。此三人於 1959 年獲釋，馬樹禮與丘正歐轉往臺灣，而梁錫佑則成立的潤發公司，於 1966 年之後專營臺灣出口到印尼的多項貿易（李卓輝，2010: 173-

國駐澳洲大使曾在 1958 年對於印尼局勢進行評估，相關評估內容雖然有多處尚未解密，但已解密的段落顯示美國曾經考慮以各種方式（例如出售軍事裝備）表達對叛軍的鼓勵，惟相關行動需要考慮荷蘭政府、印尼政府、美國與印尼一般大眾可能的反應。美國國務院檔案，107. Memorandum of Conversation, Washington, May 22, 1958, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v17/d107>。

¹⁷ 當時的主要中介者是遠東航空、復興航空，還是「民航空運隊」（Civil Air Transport Corp, CAT），不同的資料來源有不同的描述，但都認為臺灣當時應美國中情局的要求，支援印尼革命軍（翁台生，1991: 153-158；涂成吉，2007: 120；Weiner, 2008: 145-148；Kahin and Kahin, 1995: 185-188）。

174)。在此之後，臺灣與印尼之間往來更為有限。¹⁸

從前述三項事件得知，1965 年之前臺灣與印尼的關係極為薄弱，主要原因是當時（美國與北京對立）的東亞國際關係結構下，臺灣與印尼分屬不同陣營。在此一情形下，臺灣印尼的雙邊關係完全符合結構現實主義的預測，雙方只有零星的互動。這樣有限的互動關係，更顯示雙方在 1966 年以後的轉變值得關注。

五、臺灣與印尼的雙邊關係（1966-1971 年）

從前一小節的討論顯示，1965 年之前的臺灣與印尼，分別與美國及北京交好，因此雙方互動像是兩條不同時空的平行線，僅在特定情況下偶有交集。1965 年印尼發生 930 政變後，由於新政府認為政變是因為（北京支持的）印尼共產黨而起，開始與北京保持距離，並轉而與美國等西方國家保持友善（tolerant）關係，希望在象徵性的軍事協議與例行性的糧食援助計劃外，獲得更多投資與經濟援助（Green, 1990: 113-119; Suryadinata, 1996: 139; Zhou, 2019: 152-171）。¹⁹

1966 年 3 月，蘇哈托正式獲得總統蘇卡諾授權處理政務後，便於 6 月派遣當時任職於印尼國家情報指揮部（Komando Intelijen Negara, KIN）的穆托波准將（Brigadir Jenderal Ali Moertopo）²⁰訪問臺北；同年 10 月，多位印尼軍方、政界與商業人士訪問臺灣。1967 年 5 月，印尼政府同意境內親臺華人前往臺灣後仍可回印尼；6 月同意臺灣派出僑務委員會秘書徐琚清，可持中華民國護照入境印尼；10 月，印尼與北京凍結外交關係。印尼與臺灣關係的快速轉變，各自有實質的經濟與政治需求。從稻米案與聯合國會籍案可知，兩者更是互為因果。

¹⁸ 馬樹禮返回臺灣後，於 1966 年出任中國國民黨中央委員會第三組主任，主理海外工作，對 1966 年之後的臺灣與印尼雙邊關係中有一定影響力。例如後文提到的聯合國會籍案，馬樹禮曾與時任印尼外交部長的馬力克（Adam Malik），先後於日本東京及泰國曼谷展開協商（Zhou, 2019: 181）。

¹⁹ 須特別說明的是，根據廖建裕（Leo Suryadinata）的研究，印尼並不認為是改變政治結盟的對象，而是對北京較為防範，對西方國家比較容忍（Suryadinata, 1996: 139-143）。本文同意這樣的說法，因為這才能解釋為何臺灣印尼在這段時間的協商並不十分順利。

²⁰ 印尼的重要智庫「戰略與國際研究中心」（Centre for Strategic and International Studies, CSIS）與英文報紙《雅加達郵報》（*Jakarta Post*），就是穆托波日後與他人合作創立（Suryadinata, 1996: 38-40; Crouch, 2007: 243）。

（一）「稻米案」與「聯合國會籍案」的初步試探（1967年11月以前）

蘇哈托執政之後，立刻面臨通貨膨脹及稻米短缺等經濟問題（Elson, 2001: 160; Borsuk and Chng, 2014: 165-166）。²¹為了解決這些問題，印尼重新加入國際貨幣基金會（International Monetary Fund, IMF）與世界銀行（World Bank），希望與各國協商債務（Green, 1990: 113-114; Choiruzzad, 2020: 225），也向臺灣探詢經貿合作的可能。臺灣當時忙於聯合國會籍問題，也願意與印尼建立友好關係。

1967年8月21日，即將出任印尼駐聯合國代表的阿不都甘尼（Ruslan Abdulgani）於赴任前公開表示：「印尼將支持北京入聯合國」，²²令臺灣必須謹慎應對，由駐泰國大使向印尼探詢意向。8月25日²³與29日²⁴的紀錄顯示，印尼駐泰國大使館表示將在相關投票投「棄權」票。但是印尼外交部長馬力克（Adam Malik）²⁵於8月29日表示，希望能以「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。²⁶

²¹ 根據當時美國駐印尼大使格林的觀察，1965年印尼的通貨膨脹達到1000%（Green, 1990: 132）。

²² 〈Jakarta Said to Support Peiping's UN Membership〉，《外交部檔案》，檔號 633.02/88107，1967年8月21日。

²³ 8月25日，印尼駐泰國武官蘇根表示：「（一）阿不都甘尼謂，印尼將支持匪入聯合國一節，與印尼現行政策不符。（二）馬力克告渠稱：印尼本年將對排我納匪案投票，並將視會場發展情形決定是否改採對我更為有利之投票立場，此一政策毫無變更。（三）馬力克外長將於聯大開幕一、二日到達紐約出席會議，是否取道曼谷抑直飛東京轉美，尚無確悉。（四）此次蘇哈托將軍派阿不都甘尼擔任駐聯合國專使，似在藉以克制蘇卡諾舊人，以減少內政上之若干困擾，惟事情未與任何人商量。」〈駐泰國大使館第619號電文〉，《外交部檔案》，檔號 633.02/88107，1967年8月25日。

²⁴ 8月29日，中華民國駐泰國大使彭孟緝宴請印尼駐泰國大使尤淑夫（Mayor Jenderal Achmad Yusuf）以及武官蘇根洽談聯合國代表權一事，尤大使表示：「（一）阿不都甘尼談話，不值重視。（二）印尼外長馬力克業已決定對我聯大代表權案，投票棄權。（三）蘇哈托將軍在八月十六日向國會演說時警告共匪。國會議員中已有人要求與匪絕交。……（五）印尼反匪輿論益烈，紛紛要求與匪絕交。（六）馬力克外長到達紐約時，將與我方密切聯繫。」〈駐泰國大使館第627號電文〉，《外交部檔案》，檔號 633.02/88107，1967年8月29日。

²⁵ 馬力克後來出任聯合國大會主席，為1971年10月25日第2758號決議案之主席。

²⁶ 〈駐美國大使館第941號電文〉，《外交部檔案》，檔號 633.02/88107，1967年9月2日。

面對印尼不明確的態度，臺灣希望能藉由經貿合作的方式，影響印尼在聯合國的投票意向。因此，臺灣於同年 9 月 11 至 19 日，派遣工商友好貿易訪問團前往印尼，與印尼簽訂「中印（尼）直接貿易及經濟合作基本協議書」。²⁷與此同時，臺灣持續對印尼在聯合國的投票意表示關切，但是印尼回應仍不明確。²⁸印尼對臺灣的回應，一直要到 1967 年 10 月，印尼外交部宣佈關閉駐北京大使館，並要求北京駐印尼外交人員離境後（Dobbs, 2010: 175; Van der Kroef, 1968: 35），²⁹對臺灣的態度才逐漸明朗。

印尼希望透過與臺灣建立經貿關係，來解決國內稻米短缺的問題。因此，同年 11 月 16-28 日，印尼派遣工商界友好貿易訪問團，由國營自力更生貿易公司（PT. PP Berdikari）經理庵母蘭（Amran Zamzami）³⁰率團訪問臺北，商討「中印（尼）直接貿易及經濟合作基本協議書」實施細則，並將購買稻米作為貿易項目的「首要重點」。印尼希望購買稻米 2 萬噸，其中 1 萬噸以付清金額的「付款交單」（Documents against Payments, D/P）方式交付款項，另外 1 萬噸則以長期信用貸款的「承

²⁷ 此一訪問團的團長是臺灣水泥公司總經理辜振甫。〈Basic Arrangement on Direct Trade and Economic Cooperation between Indonesia and The Republic of China (Taiwan)〉，《外交部檔案》，檔號 010.11/0003，1967 年 9 月 18 日。

²⁸ 9 月 21 日，馬力克藉印尼駐泰大使轉告臺灣：「（一）印尼政府因內政顧慮，不擬自動與匪斷交。（二）聯大討論我代表權問題時，馬力克外長將參加討論。惟不擬作支持納匪或排匪表示。倘會場投票情形對我有利，則將對排我納匪案投贊成票。倘會場投票情形對匪有利，則對排我納匪案投反對票。（三）馬力克外長廿二日抵達紐約後，將與部長詳談。」〈駐泰國大使館第 670 號電文〉，《外交部檔案》，檔號 633.02/88107，1967 年 9 月 22 日。

9 月 30 日，臺灣當時的外交部長魏道明於美國紐約與馬力克懇談，並剖析當前匪情及其演變趨向。儘管馬力克告稱「印尼一億人民當為我後盾」，但是提及我國代表權議案時，僅「表示了解我方盼其支持之態度，並願密切合作」。〈魏道明第 473 號電文〉，《外交部檔案》，檔號 633.02/88107，1967 年 9 月 30 日。

10 月 6 日，馬樹禮與馬力克於香港的機場短暫會晤，馬力克表示：「曾與紐約晤我部長，決定改變支持中共之立場，轉移支持我方。並稱，暫不與共匪斷絕外交關係一節，將伺機行事」。〈駐香港中華旅行社第 40 號電文〉，《外交部檔案》，檔號 633.02/88107，1967 年 10 月 6 日。

²⁹ 〈Jakarta, Peiping Suspending Relations Today〉，《外交部檔案》，檔號 633.02/88107，1967 年 10 月 31 日。

³⁰ 庵母蘭於 1966-1971 年為國家貿易公司的董事會成員之一，曾於 1945-1947 年為印尼獨立時期棉蘭地區指揮部准尉（Komando Resimen Istimewa Medan Area, Pembantu Letnan Dua），1947-1949 年任職於蘇門答臘地區亞齊青年第二軍團（Tentara Pelajar-Resimen II Aceh, Divisi Sumatera），有一定的政治軍事影響力（Jakobi, 1992: 215; Sitompul, 2019）。

兌交單」(Documents against Acceptance, D/A) 付款。³¹

由於雙方對稻米案是否要延伸到其他政治事務有不同看法，稻米案暫時受阻。11月28日庵母蘭離開臺灣，³²印尼同日於聯合國第2271號議案投下贊成票(United Nations, 1967: 139)，與當時臺灣希望的「至少做到棄權」之建議不同。³³對於臺灣而言，如何保持在聯合國的會籍，是項重要議題，臺灣希望藉由與印尼的往來，緩解聯合國會籍案的壓力。但對印尼而言，雖然與北京中止外交關係，但是其內部對於要與臺灣發展雙邊關係到什麼程度尚無定論。

(二) 「稻米案」的實質協商(1967年12月以後)

雖然臺灣與印尼在稻米案與聯合國會籍案的試探上初步受阻，雙方都無意因此中斷。臺灣持續受困於聯合國會籍案，印尼的稻米短缺問題也持續惡化。因此在庵母蘭離開臺灣後不到一個月，雙方又再度展開協商。

1967年12月1日，辜振甫向庵母蘭提出之備忘錄，表示「購米一事須再經曼谷商談」，以及「須待雙方貿易代表互相設立辦事處，確定兩國建立正常關係之後，始可採用承兌交單(D/A)方式進行貿易」，³⁴表達臺灣希望由稻米案發展成正式雙邊關係的立場。印尼駐泰大使尤淑夫也在12月26日與彭孟緝大使商談，彭大使明確表示購米案的代表需有印尼方面正式授權、相關貸款業務需經由政府指定銀行進行，以及應發展常設性質的雙邊機構。³⁵印尼大使亦對第2271號投票案提出解釋，希望

³¹ 〈Memorandum from Amran Zamzami〉，《外交部檔案》，檔號010.11/0003，1967年11月22日。

³² 庵母蘭於11月28日公開表示：「此次訪華行程無功而返……這次任務的失敗，將有可能影響兩國之間的貿易關係……我們非常失望這次訪華期間，沒有任何適當的對口人士與我們討論這些貿易合作計畫……中華民國政府應該與我方以誠相待。」〈Associated Press: Trade, Jakarta〉，《外交部檔案》，檔號010.11/0003，1967年11月28日。

³³ 〈外交部電復駐泰國大使館第469號電文〉，《外交部檔案》，檔號010.11/0003，1967年11月20日。

³⁴ 〈Memorandum from C. F. Koo〉，《外交部檔案》，檔號010.11/0003，1967年12月1日。

³⁵ 彭大使表示：「(一)關於購米事，我可首次售予印尼政府食米一萬噸。惟須由尤淑夫將印尼政府指派之購米代表，正式通知彭大使，再由彭大使給該代表以介紹函，由其持往臺北謁見徐柏園主任委員，詳商購米細節。(二)關於一千萬美元信用貸款事，我僅允以是項信用貸予印尼國家銀行，而非貸予私人企業，並由該銀行與我政府銀行簽訂協

臺灣諒解，³⁶也同意發展常設性質的雙邊機構。³⁷故 1968 年起，雙方開始進入實質協商。1968 年 1 月 16 日，印尼國家糧食採購局 (Badan Urusan Logistik, BULOG)³⁸助理阿里芬中校 (Letnan Kolonel Bustanil Arifin)，以及印尼中央銀行常務董事普拉諾沃 (Pranowo Soewandi) 前往臺北，與納山打拉公司 (PT. Nusantara) 駐臺代表麥淑藩 (Mak Soek-Fan)，與臺灣相關單位洽談細節，³⁹同意由第三國銀行辦理貸款。⁴⁰

儘管臺灣與印尼雙方幾乎確定相關貸款事宜，但於 2 月 20 至 24 日，印尼大馬經濟銀行 (Bank Dharma Ekonomi) 馬須鈴經理、⁴¹印尼信託銀行 (Bank Kredit Umum Indonesia) 曾雲總經理，以及鄭聯基先生三人到臺灣，先後拜訪行政院外匯貿易審議委員會與外交部亞東太平洋司。其中，馬須鈴經理亦帶交印尼國營自力更生貿易公司董事長蘇哈迪曼將軍 (Letnan Jenderal Suhardiman) 對於臺灣印尼直接貿易及經濟合作協議書的草案，⁴²提議由十家印尼華人商業銀行辦理稻米案的相關貸款。⁴³對於馬須鈴的提議，外交部亞太司隨即於 2 月 25 日電文予駐泰大使彭大使詢問意見。3 月 2 日，彭大使電復外交部表示反對，認為相關細節都須

定，處理有關銀行業務。(三)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。」〈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。

³⁶ 印尼駐泰國大使尤淑夫表示：「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，故此在聯大投票立場，實係基於切身利害所採之戰術」。³⁷〈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。

³⁷ 〈Memorandum from Amran Zamzami〉，《外交部檔案》，檔號 010.11/0003，1967 年 11 月 22 日；〈Memorandum from C. F. Koo〉，《外交部檔案》，檔號 010.11/0003，1967 年 12 月；〈駐泰國大使館第 878 號電文〉，《外交部檔案》，檔號 010.11/0003，1968 年 1 月 6 日。1 日。

³⁸ 此處譯名是參照徐遵慈 (2018) 的翻譯。感謝審查人建議，也可以譯為「後勤事務局」。

³⁹ 〈駐泰國大使館第 898 號電文〉，《外交部檔案》，檔號 010.11/0003，1968 年 1 月 16 日。

⁴⁰ 〈Letter to Mr. Poh-Yuan Hsu〉，《外交部檔案》，檔號 010.11/0003，1968 年 2 月 2 日。

⁴¹ 馬須鈴於 1980 年舉行的第一屆第三次增額立法委員選舉中，當選為印尼僑選立委。

⁴² 〈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〉，《外交部檔案》，檔號 010.11/0003，1968 年 2 月 21 日。

⁴³ 馬須鈴與外交部楊西崑政務次長商談時表示，提議「華僑十家商業銀行聯保，代替第三國銀行擔保之方案，盼我能同意。」〈關於印尼僑領馬須鈴等來臺洽談中印貿易事報告〉，《外交部檔案》，檔號 010.11/0003，1968 年 2 月 24 日。

經由雙方駐泰國大使館確認，無法接受未經印尼政府正式授權的商業銀行，並表示印尼駐泰大使也否認馬須鈴獲得官方授權。⁴⁴在貸款方式確定後，雙方在3月6日簽訂「食米購銷合約」。⁴⁵

（三）「稻米案」的外溢效應（1968年3月後）

臺灣與印尼在3月簽訂「食米購銷合約」後，雙方互動更加密切。4月3日，印尼政府派出以蘇哈迪曼將軍為團長，總統蘇哈托胞弟伯樂蘇德佐（Probosutedjo）為副團長之貿易代表團訪問臺北，與臺灣正式簽訂「直接貿易及經濟合作協定」。⁴⁶雙方簽訂「直接貿易及經濟合作協定」之後，印尼政治人物或軍方人士，便以各類名義訪問臺灣。⁴⁷11月19日，在聯合國第2389號投票案，印尼成為「唯一缺席」的成員國（United Nations, 1968: 166-167）。⁴⁸雖然筆者沒有印尼方面的資料，但合理的推測是，關於北京是否能加入聯合國的議題，印尼由1967年（第2271號）的「贊成」轉變成1968年（第2389號）的「唯一缺席」，此一轉變除了印尼北京外交關係已在前一年中止外，更與當年度稻米案的順利確認有關。

1969年4月3日，印尼總統蘇哈托胞弟伯樂蘇德佐再次訪問臺灣，

⁴⁴ 3月2日，彭大使電復外交部：「至於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……又本館前經與印尼駐泰大使館覓致協議有關一千萬美元貸款事宜，由我方與印尼政府指定之官方代表交涉，似不宜改弦更張，故商人進行借款，似以另案辦理為宜。」〈外交部機要室發電第1175號〉，《外交部檔案》，檔號010.11/0003，1968年2月25日；〈駐泰國大使館第963號電文〉，《外交部檔案》，檔號010.11/0003，1968年3月2日。

⁴⁵ 〈外銷印尼食米購銷合約〉，《外交部檔案》，檔號010.11/0003，1968年3月6日。
⁴⁶ 值得注意的是，儘管馬須鈴2月份來訪洽談貸款細節時，印尼否認為官方授權。但是4月偕同蘇哈迪曼將軍來訪時，卻是以貿易代表團「執行秘書」之身份前來，這顯示印尼華商在相關事件中仍有一定影響力。〈中印加強合作，邁向建交大道〉，聯合報；〈印尼貿團今離華，部分留臺商細節〉，經濟日報；《外交部檔案》，檔號012.22，1968年4月6-7日。

⁴⁷ 例如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。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），在同年的10月31日至11月4日訪問臺灣，拜會副總統嚴家淦與行政院副院長蔣經國等官員。〈賽胡率我國代表團出席第二屆世界伊斯蘭會議〉，印度尼西亞日報，《外交部檔案》，檔號012.22，1969年10月17日；〈外交部機要室去專電第65號〉附件，《外交部檔案》，檔號012.22，1968年10月24日。

⁴⁸ 根據1968年聯合國第2389號議案的投票結果，聯合國成員國總數為126國，73國贊成，47國反對，5國棄權，1國未出席，而「未出席」議案投票的國家即是印尼。

參觀石門水庫與多項建設工程，並拜會臺灣省政府、臺灣省議會與中央信託局等政府單位。⁴⁹1969 年 6 月，臺灣派出代表團，以中華民國的名義，參加雅加達博覽會（Pekan Raya Jakarta）（Zhou, 2019: 182）。同年 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份，與臺灣簽訂臺北與雅加達之間的航權協定。⁵⁰1970 年，正式成立「駐臺北印尼商會」。

綜合上述得知，1965 年（印尼 930 政變）至 1970 年（成立商會）期間，儘管臺灣與印尼未有正式的經貿關係，但是由於印尼國內稻米短缺問題，以及臺灣在聯合國會籍案的困境，雙方交流互動頻繁。這段期間訪問臺灣的印尼代表中，雖然是以經貿、文化、宗教或新聞媒體之名，但這些印尼代表都有政府官職或軍方色彩，⁵¹並且也促成一系列的實質合作案。這顯示「稻米案」的確成功地引發了一連串政治可能。

筆者在相關檔案中並沒有看到這些合作案如何外溢到「聯合國案」。但實際的發展是，在 1968 年 1 月雙方開始針對稻米案進入實質協商後，印尼在聯合國相關投票案亦產生變化。1968 年（第 2389 號議案）、1969 年（第 2500 號議案）、1970 年（第 2642 號議案），印尼都以「未出席投票」（absence）表達對臺灣的友善。1971 年，由於印尼外交部長馬力克擔任聯合國大會主席，因此印尼代表必須列席，但是針對中華民國在聯合國會籍的第 2758 號議案表示「棄權」（abstention）（United Nations, 1968: 166-167, 1969: 158, 1970: 199, 1971: 136）。

（四）內部結構與外部因素

本文一開始就提到，印尼商會早年的代表都具有軍方背景，從前述的檔案中得知，負責臺灣印尼雙邊事務協商的印尼官員，幾乎都是軍方將領、情報機關，或者軍情相關的專業人士。臺灣最在意的聯合國會籍

⁴⁹ 〈印尼訪問團擬請我國遣農耕隊前往協助開發農業〉，中央日報，《外交部檔案》，檔號 012.22，1969 年 4 月 4 日。

⁵⁰ 〈我與印尼航權定今正式簽約〉，新生報，《外交部檔案》，檔號 012.22，1969 年 8 月 15 日。

⁵¹ 事實上，印尼駐泰武官已曾經表示，當時印尼政府處理與我國關係之單位為「情報機關」：「……（二）印尼政府處理對我關係，現係由其情報機關主持，外交部僅執行其決策，故設立商務代表之關鍵，在洽獲印尼情報機關之同意。……」〈駐泰國大使館第 433 號電文〉，《外交部檔案》，檔號 010.11/0003，1967 年 5 月 25 日。

案，卻很少看到印尼外交部門對臺灣明確表示意見。主要的原因是印尼當時軍方人員在外交事務的影響力大幅提升，甚至超越既有的外交部門（Suryadinata, 1996; Sukma, 1999）。

雖然在蘇卡諾執政時期，軍方就已經高度參與印尼政治運作，同時負有國家安全與穩定政局的功能。但 1965 年政變之後，軍方的影響力更大幅提升，甚至擴散到既有的外交部門。在蘇哈托等軍方將領的影響下，印尼的外交政策有了大幅的改變。例如，在 1966 年結束了與馬來西亞的對抗、重新回到聯合國、在 1967 年支持成立東南亞國協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）、尋求西方國家投資與經濟支援，並與蘇聯、北越及北京保持距離。軍方甚至開始藉由設立自己的專業部門（例如國防研究所（Lembaga Ketahanan Nasional, Lemhannas）與國家情報統籌局），與既有的外交部門爭奪外交事務的決策權（Suryadinata, 1996: 34-38; Sukma, 1999: 79-82），其中最明顯的案例之一，就是關於北京加入聯合國的議題（Suryadinata, 1996: 34-38, 42-43）。

如果將檔案中出現過的印尼官員以軍方背景或外交背景來區分，會很明顯的發現直接與臺北接觸的官員，全部是軍方將領、軍方支持的政治人物，或軍方將領授權的專業人士。但是臺灣駐泰大使館所接觸的印尼駐泰大使尤淑夫，以及臺灣多次探詢意象的外交部長馬力克，都是納入外交體系高級官員。根據廖建裕（Leo Suryadinata）的研究，蘇哈托執政時期軍方與既有的外交部門經常在外交事務有不同看法。例如，軍方認為可以持續發展與西方國家的關係，並因 930 政變而對北京保持距離，但外交部門卻認為北京在聯合國有不少的支持者，要避免因為（順應臺灣要求的）聯合國會籍案而陷入爭議中（Suryadinata, 1996: 42-43）。從檔案內容判斷，臺灣當時對於印尼新政府的權力結構瞭解很有限，並不知道印尼在聯合國會籍案立場模糊，實際上是軍方與既有外交部門的立場差異，因此也就出現了臺灣與印尼軍方代表協商時順暢，向印尼外交部門確認時卻又得不到明確回應的現象。

在臺灣印尼雙邊協商的過程中，是否有哪些國家扮演重要的角色呢？由於印尼 1965 年突然發生政變，然後在 1967 年與北京中止外交關係。雖然印尼外交部門在 1978 年起就倡議恢復與北京的外交關係，但雙方關係一直到了 1990 年才回復（Suryadinata, 1996: 104-106; Sukma, 1999:

58-69, 104-131)。沒有任何資料顯示，1965-1978 年之間的北京，曾經有意識地影響了臺灣印尼雙邊關係的協商。

那美國在臺灣印尼協商的過程中扮演什麼角色呢？筆者認為對於 1966-1967 年之間的印尼外交，美國的影響力是很低的。根據時任美國駐印尼大使格林的回憶錄 *Indonesia: Crisis and Transformation, 1965-1968* 顯示，在 1965 年的 930 事件中，美國當時雖然樂見親北京的蘇卡諾下臺，但整個過程非常低調克制，採取不介入靜待事件落幕的態度。在此一原則下，美國除了維持對印尼例行的援助外，只對極少數親蘇哈托軍人提供有限的醫療與通訊協助，並拒絕在公開場合進行外交活動。一直到 1967 年 3 月蘇哈托正式成為代總統後，美國與新政府的關係才浮上檯面 (Green, 1990: 66-96)。

根據 1976 年研究顯示，印尼雖然外交政策轉向，但是政治菁英對美國仍有一定的疑慮，也就沒有與美國的盟友（西貢、漢城及臺北）發展外交關係 (Weinstein, 2007: 78, 261)。雖然從冷戰結構來看，印尼是從「親共」走向「反共」，但從印尼建國以來外交政策的角度來看，印尼依然是「積極自主」，並沒有因為與北京關係惡化，就中斷與其他共黨國家的聯繫，或者刻意加強與美國友好國家的聯繫。美國對臺灣印尼在 1966-1971 年期間的雙邊協商可能知情，但沒有進一步的資料顯示，美國曾對臺灣印尼的雙邊協商表示支持或反對。

不論是當時美國駐印尼大使的回憶錄外，或以美國印尼、印尼北京雙邊關係為主題的研究，或臺灣方面已經開放的機密檔案，都沒有資料顯示北京或美國曾經涉入臺灣印尼在 1966-1971 年之間的雙邊協商。筆者認為臺灣印尼雙邊協商，是兩個中小型國家自行對外尋求合作的嘗試，當事國內部對於相關細節也許有不同的意見，週邊大國（美國或北京）即使得知相關訊息，也未曾試圖促進或阻止臺灣印尼的雙邊協商，對此一過程的影響力非常有限。

六、結論：從「疏離」到「有限合作」

從本文中，筆者完成了原先設定的目標，看到印尼與臺灣如何從極少往來，轉為互相試探，進而建立有限度合作關係的「過程性研究」。也看到此一建立合作關係的過程中，印尼軍方與外交部門的不一致，以及

美國與北京兩個可能的「外部因素」，對臺灣印尼雙方關係的（有限）影響。

臺灣與印尼在1965年之前往來極為有限，是當時國際體系限制下的結果。當時美蘇的全球對立，使得印尼在短暫的猶豫後，很快地在1955年與北京等新興獨立國家建立合作，試圖在美蘇之間找出第三種可能。經歷韓戰之後的美國與臺灣，為了抑制北京在東亞地區的擴張，很快地形成同盟。於是，美蘇全球對立的兩極體系到了東亞地區，就成了美國與北京為主的競爭。臺灣與印尼分別與美國及北京結盟的結果，就是臺灣印尼雙方的互動極為有限，只有在與印尼華人國籍相關的議題上偶有交集。當時雙方的關係非常符合結構現實主義的預測，認為中小型國家在不同大國之間的自主空間有限，一旦選定了「扈從」或「抗衡」的大國，也就決定了它們與其他相關國家的交往方式。

印尼在1965年突然發生政變，意外地創造了改變的空間。印尼不但中止與北京的外交關係，也中止了與馬來西亞的對抗政策，並且回到聯合國（Sukma, 1999: 35-36）。這些轉變既提供臺灣印尼雙邊協商的空間，也帶來若干限制。印尼與北京在1967年10月中止外交關係後，很快地在同年12月便與臺灣針對稻米案與聯合國會籍案展開實質協商，隔年3月就達成協議。臺灣與印尼能夠快速達成協議，實在是受惠於印尼政變，以及隨之惡化的印尼北京雙邊關係。但是印尼重返聯合國的決定，也間接對協商中的臺灣印尼雙邊關係帶來限制。由於北京當時積極想要參加聯合國，而聯合國的新興會員國中又有不少是北京的支持者，使印尼外交部在臺灣要求的聯合國會籍中採取比較保守的立場，只能選擇「未出席投票」或「棄權」。對於臺灣在一開始提出的，在雅加達與臺北「設立總領事館或商務代表團」的提議，最後也以「官方派任代表的商會」來進行。

臺灣印尼雙邊關係在1965年前後的轉變，從「疏離」到「有限合作」的改變，雖然看似比若干後冷戰時期學者所說的「對沖／避險」策略，或者新自由主義倡導的「相互依存」的觀點來得保守，但都顯示即使是在冷戰時期，體系結構對於中小型國家的外交政策既有限制，也有空間。臺灣與印尼從「疏離」轉向「有限合作」的案例，啟發研究者應採取更多元的觀點來檢視冷戰時期的國際關係，以及臺灣與其他非盟邦的外交關係。

儘管本文的初步發現，一定程度上彌補了臺灣與東南亞外交關係的空白，但仍有若干值得改進之處。例如：1965年之後的資料相當程度仰賴中華民國外交部檔案，筆者雖然從當時美國駐印尼大使的回憶錄，以及後人關於印尼外交政策、美印關係、印尼北京關係的研究，瞭解當時週邊國家以及印尼內部對臺灣印尼雙邊協商可能的反應，但仍然期待更多來自印尼的檔案來加以驗證。此外，從大馬銀行經理馬須玲在1968年2月與4月，兩次以不同身分來臺北一事，知道華人對1965年之後的印尼新政府有一定的影響力。華人菁英在印尼政治中的角色，絕非簡單的「經濟巨人、政治侏儒」可以解釋，這些不足都有待後續研究加以改進。⁵²筆者希望能有相關機構支持進一步的研究，也歡迎不同領域的學者加入這些議題的研究。

參考文獻

· 中文

- 司馬嘯青。2015。《臺灣荷蘭總督》。臺北：玉山社。
- 外交部檔案資訊處。1998。《中華民國駐外代表處辦事處歷任館長銜名年表》。臺北：外交部。
- 羽田正。2018。《東印度公司與亞洲的海洋：跨國公司如何創造二百年歐亞整體史》（林詠純譯）。臺北：八旗文化。
- 衣復恩。2011。《我的回憶》。臺北：立青文教基金會。
- 何邦立。2015。《何宜武與華僑經濟》。臺北：獨立作家。
- 吳玉山。1997a。〈抗衡或扈從：面對強鄰時的策略抉擇（上）〉。《問題與研究》，36(2)：1-32。
- _____。1997b。〈抗衡或扈從：面對強鄰時的策略抉擇（下）〉。《問題與研究》，36(3)：61-80。
- 宋怡民。2016。《前線島嶼：冷戰下的金門》（黃煜文、陳湘陽譯）。臺北：臺大出版中心。

⁵² 此外，感謝審查人提供的資訊，印尼 1958 年政變後，似乎有若干軍方右派人士曾前往臺灣，這些人有可能促成臺灣與印尼在 1966 年起的協商。筆者雖然尚未尋找到可靠的資料，但是在此提出此一資訊，還有待日後印尼方面的資料來檢驗。

- 宋學文、藍正琛。1998。〈小國外交政策的理論基礎：1996年3月臺海危機中的美國－臺灣－中共三角關係〉。周世雄主編：《兩岸外交政治總體驗》，頁111-151。臺北：河洛出版社。
- 李卓輝。2010。《七代聯輝：梁世楨家族創業與學風雨歷程》。雅加達：Menaravisi Commerce。
- 李盈慧。1997。《華僑政策與海外民族主義（1912-1949）》。臺北：國史館。
- 李美賢。2012。《印尼史：異中求同的海上神鷹》。臺北：三民書局。
- 沈志華。2018。《冷戰在亞洲：沈志華演講錄》。臺北：廣場出版社。
- 周湘華、董致麟、蔡欣容。2017。《臺灣國際關係史：理論與史實的視角1949-1991》。臺北：新銳文創。
- 林孝庭。2017。《意外的國度：蔣介石、美國、與近代臺灣的形塑》（黃中憲譯）。臺北：遠足文化。
- _____。2020。〈冷戰時期臺灣與蘇聯的秘密接觸〉。《臺灣研究集刊》，4: 35-48。
- 林詩凱、廖坤榮。2018。《抗衡或扈從：東南亞國家對中國戰略的回應》。臺北：翰林出版社。
- 林滿紅。1999。〈印尼華商、臺商與日本政府之間：臺茶東南亞貿易網絡的拓展(1895-1919)〉。湯熙勇主編，《中國海洋發展史論文集第七輯》，頁585-636。臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 南洋商報。1954。〈遭印尼當局拘留之反共僑領朱昌東已恢復自由，限一月內自費離境〉。《南洋商報》，12月30日，第10版。
- 范盛保。2020。〈印尼的外交政策：兼論「出走」聯合國〉。《臺灣國際研究季刊》，16(1)：91-115。
- 徐遵慈。2018。《新南向重點國家之農業投資法規與臺灣投資契機之研析》（107年度國際經貿政策研究中心計畫）。臺北：中華經濟研究院。<https://web.wtcenter.org.tw/DownFile.aspx?pid=319844&fileNo=0>
- 涂成吉。2007。《克萊恩與臺灣：反共理想與理性之衝突和妥協》。臺北：秀威資訊。
- 翁台生。1991。《CIA在臺活動祕辛》。臺北：聯經。

- 梁志、王世圓、高艷杰、賀艷青、游覽、陳玉珊、陳洪運。2019。〈冷戰史研究東南亞國家檔案導論〉。《近現代國際關係史研究》，1: 325-387。
- 郭清水。2017。〈弱小國家如何對沖：以東盟國家對中國的定位選擇為例〉。高飛、李明江主編：《中國大周邊關係：和平發展 VS 戰略對沖》，頁 197-224。新加坡：八方文化。
- 陳向明。2007。《社會科學質的研究》。臺北：五南。
- 陳克文。2012。《陳克文日記：1937-1952（下冊）》。臺北：中央研究院近代史研究所。
- 陳鴻瑜。2004。《中華民國與東南亞各國外交關係史（1912-2000）》。臺北：鼎文書局。
- 華僑志編纂委員會編。1961。《印尼華僑志》。臺北：華僑志編纂委員會。
- 楊昊、陳琮淵主編。2013。《臺灣東南亞研究新論：圖像與路向》。臺北：紅葉文化。
- 蔡東杰。2019。《冷戰、霸權秩序與兩岸外交》。臺北：暖暖書屋。
- 鄧峰。2015。《冷戰初期東亞國際關係研究》。北京：九州出版社。
- 薛化元。2015。《臺灣全志：外交、條約及協定篇》。南投：國史館臺灣文獻館。
- 羅金義、秦偉樂。2017。《老撾的地緣政治學：扈從還是避險》。香港：香港城市大學出版社。

• 西文

- Anderson, Benedict R. and Audrey Kahin. 1983. Indonesian Army Territorial Commanders: 1950-March 1983. *Indonesia*, 35: 109-124.
- Bachtiar, Harsya W. 1988. *Siapa Dia?: Perwira Tinggi Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat (TNI-AD)*. Jakarta: Djambatan.
- Barnouin, Barbara and Changgen Yu. 2006. *Zhou Enlai: A Political Life*. Hong Kong: Chinese University Press.
- Bennett, Andrew and Colin Elman. 2007. Case Study Methods in the International Relations Subfield. *Comparative Political Science*, 40(2): 170-195.

- Blum, William. 2003. *Killing Hope: US Military and CIA Interventions since World War II*. London: Zed Books.
- Borsuk, Richard and Nancy Chng. 2014. *Liem Sioe Liong's Salim Group: The Business Pillar of Suharto's Indonesia*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Choiruzzad, Shofwan A. B. 2020. To Build the World Anew: Decolonization and Cold War in Indonesia. *Asian Perspective*, 44(2): 209-231.
- Cohen, Warren I. and Nancy Bernkopf Tucker. 1994. *Lyndon Johnson Confronts the World: American Foreign Policy, 1963-1968*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crouch, Harold. 2007. *The Army and Politics in Indonesia*. Singapore: Equinox Publishing.
- Dobbs, Charles. 2010. *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.
- Elson, R. E. 2001. *Suharto: A Political Biography*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Feith, Herbert. 2007. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Singapore: Equinox Publishing.
- Green, Marshall. 1990. *Indonesia: Crisis and Transformation, 1965-1968*. Washington, D.C.: The Compass Press.
- Guan, Ang Cheng. 2018. *Southeast Asia's Cold War: An Interpretive History*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Jakobi, Teungku A. K. 1992. *Aceh Daerah Modal: Long March ke Medan Area*. Jakarta: Yayasan Seulahwah RI-001.
- Kahin, Audrey and George Kahin. 1995. *Subversion as Foreign Policy: The Secret Eisenhower and Dulles Debacle in Indonesia*. New York: The New Press.
- Ku, Samuel C. Y. 2002. Indonesia's Relations with China and Taiwan: From Politics to Economics. *Asian Perspective*, 26(4): 227-256.

- _____. 2017. Strategies of China's Expansion and Taiwan's Survival in Southeast Asia. Pp. 249–280 in L. Dittmer, ed., *Taiwan and China: fitful embrace*. Los Angeles, CA: University of California Press.
- Lin, H. T. 2016. Taiwan's Cold War in Southeast Asia. <https://www.wilsoncenter.org/publication/taiwans-cold-war-southeast-asia>
- Liu, Hong. 2011. *China and the Shaping of Indonesia, 1949–1965*. Singapore: NUS Press.
- Madinier, Remy. 2015. *Islam and Politics in Indonesia: The Masyumi Party between Democracy and Integralism*. Singapore: NUS Press.
- Mahajani, Usha. 1970. *Soviet and American Aid to Indonesia (1949–68)*. Athens, OH: Ohio University, Center for International Studies.
- McMahon, R. 2003. *The Cold War: A Very Short Introduction*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Murfett, M. ed. 2012. *Cold War Southeast Asia*. Singapore: Marshall Cavendish International Asia.
- Novotny, Daniel. 2010. *Torn between America and China: Elite Perceptions and Indonesian Foreign Policy*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Osborne, Milton. 2010. *Southeast Asia: An Introductory History*. Sydney: Allen & Unwin.
- Oyen, Meredith. 2016. *The Diplomacy of Migration: Transnational Lives and the Making of U.S.-Chinese Relations in the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press.
- Poeze, Harry A. 2009. The Cold War in Indonesia, 1948. *Journal of Southeast Asian Studies*, 40(3): 497–517.
- Schrank, Andrew. 2006. Case-based Research. Pp. 21–38. in Ellen Perecman and Sara Curran, eds., *A Handbook for Social Science Field Research*. London: Sage Publications.
- Shimazu, Naoko. 2014. Diplomacy as Theatre: Staging the Bandung Conference of 1955. *Modern Asian Studies*, 48(1): 225–252.

- Sitompul, Martin. 2019. Gerilyawan Aceh di Medan Area. <https://historia.id/militer/articles/gerilyawan-aceh-di-medan-area-vJNAB>
- Sukma, Rizal. 1999. *Indonesia and China: The Politics of a Troubled Relationship*. London: Routledge.
- Sundhaussen, Ulf. 1971. The Fashioning of Unity in the Indonesian Army. *Asia Quarterly*, 2: 181-212.
- Suryadinata, Leo. 1996. *Indonesia's Foreign Policy Under Suharto: Aspiring to International Leadership*. Singapore: Times Academic Press.
- Tarling, Nicolas. 2011. *Southeast Asia and the Great Power*. London: Routledge.
- Tsang, Steve. 1994. Target Zhou Enlai: The "Kashmir Princess" Incident of 1955. *The China Quarterly*, 139: 766-782.
- United Nations. 1967. *1967 Yearbook of the United Nations, Vol. 21*. New York, NY: Office of Public Information.
- _____. 1968. *1968 Yearbook of the United Nations, Vol. 22*. New York, NY: Office of Public Information.
- _____. 1969. *1969 Yearbook of the United Nations, Vol. 23*. New York, NY: Office of Public Information.
- _____. 1970. *1970 Yearbook of the United Nations, Vol. 24*. New York, NY: Office of Public Information.
- _____. 1971. *1971 Yearbook of the United Nations, Vol. 25*. New York, NY: Office of Public Information.
- Van der Kroef, Justus M. 1968. The Sino-Indonesian Rupture. *The China Quarterly*, 33: 17-46.
- _____. 1970. Indonesia Foreign Policy since Sukarno. *IL Politico*, 35(2): 339-353.
- Waltz, Kenneth. 2008. *Realism and International Politics*. New York: Routledge.
- Wardaya, Baskara T. 2008. *Indonesia Melawan Amerika: Konflik Perang Dingin, 1953-1963*. Yogyakarta: Galangpress Publisher.

- Weinstein, Franklin. 2007(1976). *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence*. Jakarta: Equinox Publishing.
- Weiner, Tim. 2008. *Legacy of Ashes: The History of the CIA*. New York: Anchor Books.
- Zhou, Taomo. 2019. *Migration in the Time of Revolution: China, Indonesia, and the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press.
- Zhou, Taomo and Hong Liu. 2018. Chapter 29: Chinese Foreign Policy: Southeast Asia. Pp. 610–630 in Weiping Wu and Mark Frazier eds., *The SAGE Handbook of Contemporary China*. London: Sage.
- Zhai, Xiang and Ruping Xiao. 2015. Shifting Political Calculation: The Secret Taiwan-Soviet Talks, 1963-1971. *Cold War History*, 15(4): 533–556.

Unpacking the Black Box: The Taiwan and Indonesia Relationship in the Cold War (1949-1971)

Ping Lin

Associate Professor, Department and Graduate Institute of Political Science,
National Chung Cheng University

Dong-Yu Lin

PhD Student, Department of East Asian Studies,
National Taiwan Normal University

Abstract

Conventional studies on the Cold War concentrate on the competition between leading countries. They argue that small to medium countries had no role other than to choose which countries to take side with. This article, mainly based on previous studies and the newly declassified archives of the Ministry of Foreign Affairs in ROC, displays the diplomatic ability of small to medium countries (Taiwan and Indonesia) in the Cold War.

This study's findings on the pre-1965 Taiwan-Indonesia relationship basically concurs with the arguments of conventional studies. Both Taiwan and Indonesia associated little with each other because they allied with the US and PRC respectively. However, the G930 incident in 1965 provided Taiwan and Indonesia an opportunity to build up their relationship. Through negotiating a rice deal and UN membership in 1966-1967, Taiwan and Indonesia reached a certain level of mutual trust. Eventually, Taiwan exported rice to Indonesia in 1968 and Indonesia was absent or abstained in the four pro-PRC UN membership resolutions (2389, 2500, 2642, and 2758) in 1968-1971. Both

countries also agreed to establish trade offices in Jakarta (1970) and Taipei (1971). The transformation of the Taiwan-Indonesia relationship after 1965 shows that small to medium countries had their own roles even in the period of the Cold War.

Key words: Rice Deal, UN Membership, Taiwan, Indonesia, Cold War