

印尼的巴勒斯坦政策：演进、动因及挑战*

钮松 王丹钰**

内容提要 印度尼西亚与巴勒斯坦的关系由来已久，本文将印尼的巴勒斯坦政策演进分为两个阶段：第一阶段为印尼建国至2004年，第二阶段为2004年至今。这两个阶段内印尼的巴勒斯坦政策既有延续又有发展。第一阶段内印尼以在政治上声援巴勒斯坦为主，而第二阶段内除了政治声援之外，印尼还对巴勒斯坦进行经济援助，同时利用国际组织的力量来支持巴勒斯坦。印尼一直选择支持巴勒斯坦主要缘于三个因素，首先，印尼支持巴勒斯坦缘于传统的独立和积极的外交政策理念；其次，印尼对信奉伊斯兰教的巴勒斯坦有着独特的情感；最后，印尼国内穆斯林团体的影响。苏西洛总统上台后印尼对巴勒斯坦的支持相比之前有更深程度的发展，则缘于随着时间的推移印尼在外交政策中对伊斯兰因素更加重视。印尼的巴勒斯坦政策也面临着挑战，在巴以冲突的大背景下，印尼作为一个外围新兴角色能够为巴勒斯坦提供的支持是有限的；另外，印尼与以色列没有正式外交关系，限制了印尼在双方调解中作用的发挥。印尼国内也不时出现重新考虑与以色列关系的呼声，但这又面临国内强烈的反以情绪的挑战。

关键词 印尼 巴勒斯坦 巴以冲突

印尼和巴勒斯坦的关系由来已久，印尼独立后派往中东国家的代表团受到

* 本文系国家社科基金“伊斯兰教对当代国际关系的影响研究”（21BZJ054）、上海外国语大学第三届青年教师科研创新团队“百年未有大变局之下的中东政治变迁研究”（2020114046）成果。

** 钮松，上海外国语大学中东研究所研究员，博士生导师，上海高校智库复旦大学宗教与中国国家安全研究中心兼职研究员，主要研究方向为中东国际关系、中阿关系；王丹钰，上海外国语大学国际关系与公共事务学院、中东研究所2021级博士生，主要研究方向为阿拉伯国家政治与外交、巴以关系。

巴勒斯坦穆夫提阿明·侯赛尼 (Syaiikh Amin Al-Husaini) 的欢迎和支持, 侯赛尼后来还帮助印尼游说阿拉伯世界的其他国家承认印尼独立;^① 而印尼当时也是支持巴勒斯坦建国的首批国家之一, 在巴以冲突中一直站在巴勒斯坦这边, 即使以色列早在 1950 年就承认印尼, 但印尼当时并没有承认以色列国, 而且至今印尼和以色列还没有建立官方外交关系。印尼长期以来对巴勒斯坦的支持值得关注。

目前, 国内学者很少直接探讨印尼的巴勒斯坦政策, 一般都从印尼的外交政策着手略谈印尼与巴勒斯坦的关系。如杨光海在《试析印尼中东政策中的伊斯兰因素》一文中, 以苏哈托政府时期伊斯兰因素影响印尼政府对待巴勒斯坦解放组织 (Palestine Liberation Organization) (简称“巴解组织”) 的态度为突破口, 谈到了印尼一直支持巴勒斯坦民族解放斗争;^② 施南奇在《印度尼西亚外交政策中的伊斯兰因素研究》一文中谈到了苏哈托时期印尼对巴勒斯坦的态度, 以及印尼与伊斯兰会议组织的关系。^③ 还有其他一些文章如姚驰的《后苏哈托时期印尼外交中的伊斯兰因素》、刘国忠的《试论政治伊斯兰对印尼外交政策的影响》都谈到了伊斯兰教如何影响印尼外交中的双边关系塑造。在国外已有研究中, 一些学者研究了印尼关于巴以问题的外交政策。例如谢里夫·巴霍丁·穆多雷 (Syarif Bahaudin Mudore) 在《印尼外交在巴以冲突中的作用》中指出, 印尼曾作为联合国非常任理事国, 积极参与解决巴以冲突问题;^④ 赛巴图尔·阿斯拉米亚 (Saibatul Aslamiah) 在《印尼在联合国中对巴勒斯坦的支持》、阿扎尼 (Azani) 和祖迪 (Zuhdi) 在《印尼在国际论坛中对巴勒斯坦的支持》中都谈到了印尼在国际社会中为支持巴勒斯坦所做出的贡献。^⑤ 还有一些外国学者探讨了伊斯兰教在印尼外交中的角色。如安瓦尔 (Dewi Anwar) 的《印

① Saibatul Aslamiah, “Diplomasi Indonesia dalam Mendukung Palestina Menjadi Negara Peninjau di PBB tahun 2012”, *Jom FISIP*, Vol. 2, No.2, 2015, p.8.

② 杨光海:《试析印尼中东政策中的伊斯兰因素》,《东南亚研究》1998年第3期,第8页。

③ 施南奇:《印度尼西亚外交政策中的伊斯兰因素研究》,硕士学位论文,天津师范大学,2014,第31页。

④ Syarif Bahaudin Mudore, “Peran Diplomasi Indonesia dalam Konflik Israel-Palestina”, *Jurnal CMES*, Vol.12, No. 2, 2019, pp.170-181.

⑤ Saibatul Aslamiah, “Diplomasi Indonesia dalam Mendukung Palestina Menjadi Negara Peninjau di PBB tahun 2012”, *Jom FISIP*, Vol. 2, No.2, 2015, pp.1-21; N. S. Azani, M. L. Zuhdi, “Indonesia’s Support for Palestine in International Forums”, in Isbandi Rukminto Adi, Rochman Achwan, eds., *Competition and Cooperation in Social and Political Sciences*, London: Taylor & Francis Group, 2018, pp.339-345.

度尼西亚的外交政策、伊斯兰和民主》和艾莎·穆马里·松巴图米斯（Aisyah Mumary Songbatumis）的《伊斯兰教在印尼外交政策中的作用：苏西洛·班邦·尤多约诺的案例》都指出，苏西洛打造了印尼伊斯兰教、民主和现代化齐头并进的国际身份，国际社会也希望印尼能为伊斯兰教提供一种新面貌；^①苏克马（Sukma）的《印尼外交政策中的伊斯兰教》一书详细探讨了民主化之前伊斯兰教在印尼外交政策中的地位。^②总的来说，目前国内外均缺乏对印尼的巴勒斯坦政策的直接研究。因此，本文试图对印度尼西亚的巴勒斯坦政策进行详细的研究，探寻其演变过程、内在动因以及面临的挑战。

一 印尼巴勒斯坦政策的演进

印度尼西亚在 1945 年宣布取得独立，独立后先后武装抵抗英国、荷兰的入侵，直到 1950 年印度尼西亚共和国才成立。印尼建国至今的巴勒斯坦政策可以分为两个阶段，即以 2004 年苏西洛总统上台为界，分为两个阶段。在第一阶段，印尼以国内建设和发展为主，重点关注国内政治经济问题，对国际事务的参与度不高；进入第二阶段之后，随着苏西洛总统提出外交新理念，印尼对外交的重视程度有所增加，并由此影响了印尼该阶段的巴勒斯坦政策。

（一）第一阶段：政治声援为主，缺乏实际措施

印度尼西亚自从 1945 年取得独立之后，走上了独立自主的发展道路。苏加诺和苏哈托两位总统为印尼的国家发展奠定了基础。苏哈托下台后，印尼经历了一段过渡时期，直到 2004 年开展第一次民主选举。在 2004 年之前，印尼的历任总统都关注到了巴勒斯坦问题的重要性，也在巴以冲突中对巴勒斯坦进行了声援。不过，印尼对巴勒斯坦的支持主要是政治声援，很少采取实际措施。

苏加诺时期，印尼在政治立场上支持巴勒斯坦人反对以色列的斗争。为了支持巴勒斯坦，苏加诺总统邀请耶路撒冷的穆夫提参加 1955 年在印尼万隆举行

① Dewi Fortuna Anwar, "Foreign Policy, Islam and Democracy in Indonesia", *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, Vol.3, 2010, pp.37-54; Aisyah Mumary Songbatumis, "The Role of Islam in Indonesian Foreign Policy: A Case of Susilo Bambang Yudhoyono", *Polish Political Science Yearbook*, Vol.50, No.2, 2021, pp.89-111.

② Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2003, pp.1-144.

的亚非会议，^①与会者于1955年4月通过了《万隆宣言》。此次会议以后，印尼开始发挥对巴勒斯坦的支持作用。该宣言表达了对“巴勒斯坦阿拉伯人民的权利”的支持，并呼吁执行联合国关于巴勒斯坦的决议，和平解决该地的冲突。^②印度尼西亚还通过亚非会议和“不结盟运动”，积极提出并带头支持巴勒斯坦建国。但印度尼西亚当时的支持被认为只是一种话语支持，因为印尼当时处于国家发展的早期阶段，无法对巴勒斯坦做出实质性的支持，而是在反殖民主义和亚非团结精神的基础上进行涉巴外交。

与此同时，印度尼西亚对以色列国采取了不承认政策，拒绝与以色列建交。1962年，在雅加达举行的第四届亚运会期间，苏加诺禁止以色列代表团入境。^③苏加诺把当时的国际形势视为大国的殖民统治和弱小国家被殖民的时代。他根据个人的原则、思想和人生背景，在印尼外交中推崇反殖民主义政策。印尼出于自身曾经被殖民的经历，对被殖民国家怀有同情。以色列占领巴勒斯坦领土也被视为一种殖民行为，导致了印尼对以色列的不承认政策。^④

在苏哈托总统时期，印尼继续支持巴勒斯坦人的反以斗争。1984年，巴解组织领导人亚西尔·阿拉法特（Yasser Arafat）出席了在默迪卡宫与苏哈托举行的会议；1988年巴解组织领导人阿拉法特在阿尔及利亚宣布建立“巴勒斯坦国”后，苏哈托政府承认了巴勒斯坦国。印尼与巴勒斯坦国签署了建立外交关系的协议。^⑤1989年，巴勒斯坦在印尼雅加达开设大使馆，这标志着印尼与巴勒斯坦的关系更进一步。^⑥苏哈托总统还邀请阿拉法特总统出席1992年在雅加达举行的不结盟运动会议。

① Noor Fahmi Pramuji, *A Comparative Analysis of Indonesia and Turkey's Foreign Policy toward the Middle East: The Case Study of Palestine Issue and Syria Crisis*, Master dissertation, Uludag University, 2018, p.98.

② Noorayni Rahmawati, *Indonesia's Foreign Policy: On Israel-Palestine Conflict Issues*, Bachelor dissertation, University of Muhammadiyah Malang, 2013, p.3.

③ Saibatul Aslamiah, "Diplomasi Indonesia dalam Mendukung Palestina Menjadi Negara Peninjau di PBB tahun 2012", *Jom FISIP*, Vol. 2, No.2, 2015, p.10.

④ Noor Fahmi Pramuji, *A Comparative Analysis of Indonesia and Turkey's Foreign Policy toward the Middle East: The Case Study of Palestine Issue and Syria Crisis*, Master dissertation, Uludag University, 2018, p.98.

⑤ N. S. Azani, M. L. Zuhdi, "Indonesia's Support for Palestine in International Forums", in Isbandi Rukminto Adi, Rochman Achwan, eds., *Competition and Cooperation in Social and Political Sciences*, London: Taylor & Francis Group, 2018, p.341.

⑥ Noor Fahmi Pramuji, *A Comparative Analysis of Indonesia and Turkey's Foreign Policy toward the Middle East: The Case Study of Palestine Issue and Syria Crisis*, Master dissertation, Uludag University, 2018, p.99.

但苏哈托政府时期印尼的中东政策效果有限，印尼与巴勒斯坦的关系并未深入推进。在参与巴以冲突的和平努力方面，伊斯兰因素没有出现在苏哈托的外交政策议程之中。1972年伊斯兰会议组织在起草宪章时，印尼拒绝寻求正式成员资格，并以印度尼西亚共和国不是伊斯兰国家为由拒绝签署。印尼大部分人口是穆斯林，政府在涉伊国际问题上不能忽视国内穆斯林的意见，因此1972年印尼仅以观察员国身份参与伊斯兰会议组织。苏哈托政府一方面必须维持其国家的非宗教特性，另一方面又必须对其国内现实所提出的限制做出反应。^①苏哈托政府中东政策的基本考虑并不是宗教因素，宗教只是被视为印度尼西亚在国际政治舞台上维护地位并试图保持与国内穆斯林的关系以维系政权的方法。

苏哈托政府垮台后，印尼政治步入向民主化的过渡时期。这一时期的印尼被归为经济和政治不稳定的国家。总体来说，哈比比（B. J. Habibie）、瓦希德（Abdurrahman Wahid）和梅加瓦蒂·苏加诺（Megawati Soekarno）政府均因国内的不稳定而没有采取积极的外交行动来发展印尼与巴勒斯坦的关系。在苏哈托下台后，印尼继续选择支持巴勒斯坦。然而，在巴勒斯坦问题上引起国内激烈反应的是瓦希德总统在任内试图与以色列建立外交关系。当时以色列希望促成与印度尼西亚建立外交关系，瓦希德也希望能与以色列开展贸易合作以应对经济危机，为扩大印尼的商品出口提供新的契机。但这遭到了印尼国内许多组织，如繁荣公正党（PKS）的激烈反对。^②随着瓦希德于2001年8月下台，印尼和以色列之间的关系亦未能进一步推进。^③

（二）第二阶段：政治声援为主，多种支持方式并存

2004年印尼举行了第一次总统直选，苏西洛·尤多约诺成功当选印尼实行民主化改革之后的第一任总统。苏西洛下台后，佐科当选印尼总统。从苏西洛到佐科，印尼一直延续着支持巴勒斯坦的政策，并且与此前相比，印尼对巴勒斯坦有了更多的经济支持，并利用国际组织为巴勒斯坦提供帮助。

① Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2003, p.49.

② N. S. Azani, M. L. Zuhdi, "Indonesia's Support for Palestine in International Forums", in Isbandi Rukminto Adi, Rochman Achwan, eds., *Competition and Cooperation in Social and Political Sciences*, London: Taylor & Francis Group, 2018, p.342.

③ Greg Barton, Colin Rubenstein, "Indonesia and Israel: A Relationship in Waiting", *Jewish Political Studies Review*, Vol.17, No.1/2, 2005, p.165.

苏西洛总统继续在政治上支持巴勒斯坦。阿拉法特去世时，苏西洛出席了在开罗举行的追悼会；马哈茂德·阿巴斯（Mahmoud Abbas）继任时，印尼外交部声明支持阿巴斯，并希望建立一个享有主权和民主的巴勒斯坦国。^① 印尼还积极支持巴勒斯坦提升在联合国中的地位。印度尼西亚在2007~2008年担任联合国安理会非常任理事国期间，积极推动维护巴勒斯坦人的权利、巴勒斯坦的合法性和主权。印尼成功说服安理会通过了关于中东和平进程，特别是巴以冲突的第1850号决议。这一决议是自2004年以来联合国第一次通过关于巴以冲突的决议，并于2008年12月16日获得批准。^② 2012年在联合国大会讨论有关巴勒斯坦问题的议程时，印尼和其他60个国家提出一项决议草案，要求巴勒斯坦国成为联合国观察员国；在之后的联合国大会中，印尼表示支持提高巴勒斯坦的地位是国际社会应该做的事情，全世界不应该对巴勒斯坦人长期遭受的苦难，其基本自由、人权，以及他们决定自己命运和独立的权利的被剥夺视而不见。一个拥有和其他国家一样权利和责任的独立的巴勒斯坦国将为中东实现全面正义与和平做出贡献。印度尼西亚强调，尽管巴勒斯坦仍面临很大的以色列殖民障碍，但巴勒斯坦已有能力作为一个独立国家发挥自己的作用，因此国际社会没有理由拒绝巴勒斯坦成为一个观察员国。印度尼西亚还呼吁联合国大会支持巴勒斯坦成为联合国的正式成员，它认为承认巴勒斯坦为一个独立的国家是对两国解决方案的支持。^③

与此同时，印尼政府向巴勒斯坦人提供了经济援助和技术外援。2007年，印尼向巴勒斯坦提供了100万美元的捐助以供在加沙的希法医院建立印尼心脏研究中心；2012年，印度尼西亚和巴勒斯坦间的贸易额增至100万美元，而2011年早些时候仅为不到12万美元。在2008年至2013年间，印尼在亚非新型战略伙伴关系巴勒斯坦能力建设项目（New-Asian-African Strategic Partnership for Palestinian Capacity Building Programme）和东亚国家合作促进巴勒斯坦发展会

① N. S. Azani, M. L. Zuhdi, "Indonesia's Support for Palestine in International Forums", in Isbandi Rukminto Adi, Rochman Achwan, eds., *Competition and Cooperation in Social and Political Sciences*, London: Taylor & Francis Group, 2018, p.342.

② Noor Fahmi Pramuji, *A Comparative Analysis of Indonesia and Turkey's Foreign Policy toward the Middle East: The Case Study of Palestine Issue and Syria Crisis*, Master dissertation, Uludag University, 2018, p.100.

③ Saibatul Aslamiah, "Diplomasi Indonesia dalam Mendukung Palestina Menjadi Negara Peninjau di PBB tahun 2012", *Jom FISIP*, Vol. 2, No.2, 2015, pp.14-15.

议（CEAPAD）框架内启动了 128 个技术援助项目，培训了超过 1000 名巴勒斯坦人。^①2014 年，印尼又在加沙地带遇袭后向巴勒斯坦重建提供了 100 万美元的援助，其中包括太阳能电池和救护车等。

印尼社会组织也参与到印尼对巴勒斯坦的援助之中，其显著特点是出现了注重人道主义和帮助向巴勒斯坦人民运送援助物资的非政府组织，如巴勒斯坦人民全国委员会（Komite Nasional untuk Rakyat Palestina, KNRP）。KNRP 关心巴勒斯坦人道主义问题，自 2006 年以来组织了许多社会和艺术活动来为巴勒斯坦筹集资金。它还在提供人道主义援助方面与印尼政府合作，并且收集和反馈与社会援助相关的信息。还有阿克萨友谊基金会，该基金会于 2007 年成立，目的是支持阿克萨清真寺和巴勒斯坦人民的自由斗争，向巴勒斯坦人民传播信息并为其筹资。除此之外，印尼媒体还对巴以冲突中巴勒斯坦的情况进行了大量的报道，要求印尼政府更加积极地帮助巴勒斯坦人，为战争受害者筹集资金。^②

佐科上台后，印尼对巴勒斯坦的政治支持依旧。佐科坚称，印尼对巴勒斯坦斗争的支持不仅不会减弱，甚至会增加，印尼将与巴勒斯坦并肩作战。^③2017 年，美国总统特朗普声称美国政府承认耶路撒冷为以色列“首都”后，印度尼西亚谴责了美国承认耶路撒冷为以色列“首都”并将美国驻以大使馆迁往耶路撒冷的做法。印度尼西亚认为这一举措违反了联合国大会和安理会的决议，可能危及巴以和平进程。印度尼西亚呼吁联合国成员国不要追随美国的政策。印尼政府和人民一直与巴勒斯坦人民一起为自由和权利而战。^④印尼通过在巴勒斯坦拉姆安拉开设名誉领事馆的方式表达了对巴勒斯坦的支持，佐科任命马哈·阿布·舒舍夫人为驻拉姆安拉名誉领事。这表明印尼打算继续支持巴勒斯

① N. S. Azani, M. L. Zuhdi, “Indonesia’s Support for Palestine in International Forums”, in Isbandi Rukminto Adi, Rochman Achwan, eds., *Competition and Cooperation in Social and Political Sciences*, London: Taylor & Francis Group, 2018, p.342.

② Saibatul Aslamiah, “Diplomasi Indonesia dalam Mendukung Palestina Menjadi Negara Peninjau di PBB tahun 2012”, *Jom FISIP*, Vol. 2, No.2, 2015, p.10.

③ Hendra Maujana Saragih, “Kebijakan Luar Negeri Indonesia dalam Mendukung Palestina sebagai Negara Merdeka pada Masa Pemerintahan Joko Widodo”, *Jurnal Kajian Keislaman dan Kemasyarakatan*, Vol.3, No.2, 2018, p.9.

④ Syarif Bahaudin Mudore, “Peran Diplomasi Indonesia dalam Konflik Israel–Palestina”, *Jurnal CMES*, Vol.12, No. 2, 2019, p.10.

坦人。^①在2021年的巴以冲突中，印尼重申了对巴勒斯坦的坚定支持。印尼总统佐科联合马来西亚最高元首和文莱君主发表联合声明，呼吁联合国安理会采取一切可能措施，保护整个“被占领土”上的巴勒斯坦平民。^②印尼外交部长还在联合国大会呼吁联合国采取具体行动缓和巴以冲突局势，呼吁全世界团结起来，为巴勒斯坦伸张正义并结束以色列的非法占领。^③

印尼也继续向巴勒斯坦提供经济援助。2017年，印尼与巴勒斯坦签订了关于促进两国产品贸易便利化的《印尼-巴勒斯坦谅解备忘录》^④，第一阶段印尼会取消椰枣和橄榄油的进口关税；2019年，印度尼西亚通过联合国近东救济工程处向约旦杰拉什的巴勒斯坦难民提供了100万美元的人道主义援助。2020年，印尼又通过联合国近东救济工程处提供了类似数额的援助，该援助专门用于帮助巴勒斯坦应对新冠肺炎疫情。除了人道主义援助外，印度尼西亚还向巴勒斯坦人提供培训机会。在2021年的巴以冲突中，印尼政府宣布通过国际红十字会向巴勒斯坦提供50万美元的援助。^⑤

印尼还通过凝聚伊斯兰合作组织（简称“伊合组织”，英文简称“OIC”）的力量来支持巴勒斯坦。伊合组织成立于1969年9月，原名为伊斯兰会议组织，2011年6月改名为伊斯兰合作组织。其宗旨除了促进成员国间的团结，加强它们在经济、社会、文化和科学等方面的合作之外，还包括努力消除种族隔离和种族歧视，反对一切形式的殖民主义，支持巴勒斯坦人民恢复其民族权利和重返家园的斗争，支持所有穆斯林保障其尊严、独立和民族权利的斗争。^⑥

① N. S. Azani, M. L. Zuhdi, “Indonesia’s Support for Palestine in International Forums”, in Isbandi Rukminto Adi, Rochman Achwan, eds., *Competition and Cooperation in Social and Political Sciences*, London: Taylor & Francis Group, 2018, p.342.

② Jayanty Nada Shofa, “Indonesia, OIC Appeal for Immediate End to Israeli-Palestinian Conflict”, *Jakarta Globe*, May 17, 2021, <https://jakartaglobe.id/news/indonesia-oic-appeal-for-immediate-end-to-israelipalestinian-conflict>.

③ Ministry of Foreign Affairs, “Indonesia Urges the UN Take Immediate Actions to Stop Violence in Palestine”, *KEMLU*, May 21, 2021, <https://kemlu.go.id/portal/en/read/2492/berita/indonesia-urges-the-un-take-immediate-actions-to-stop-violence-in-palestine>.

④ 韦红主编《印度尼西亚国情报告（2019）》，华中师范大学出版社，2020，第223页。

⑤ “Indonesia Sumbang Rp7, 1M untuk Bantu Palestina”, *CNN Indonesia*, May 18, 2021, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20210518140005-106-643775/indonesia-sumbang-us-500-ribu-untuk-bantu-palestina>.

⑥ 中华人民共和国外交部：《伊斯兰合作组织（OIC）概况》，中华人民共和国外交部官网，2021年7月，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/yslhz_682878/jbqk_682880/。

在伊合组织召开的会议上，中东和巴勒斯坦问题尤受重视，因为它涉及全世界穆斯林的共同利益。伊合组织的目标是在更大程度上实现伊斯兰世界的和平与安全，加强伊斯兰国家内部之间的团结，其中包括保卫巴勒斯坦不受以色列的侵犯。^① 印尼建议伊合组织内部加强团结，呼吁组织内部各成员国利用自己的影响力鼓励巴以双方停止暴力行为以及停火。在伊合组织第五届特别首脑会议中，所有成员国一致通过了《雅加达宣言》，重申伊合组织成员国支持承认巴勒斯坦人民的自决，包括以耶路撒冷为首都的权利；佐科总统还提出将伊合组织变成解决巴勒斯坦问题的平台；呼吁国际社会抵制以色列产品，敦促联合国安理会解决以色列非法定居点问题，并为巴勒斯坦人民提供国际保护。^② 2019年，印尼外长蕾特诺在伊合组织会议期间讨论了巴勒斯坦问题，并在伊合组织高级别会议的最终文件中特别编制了《巴勒斯坦和尊贵禁地问题决议草案》。印尼借助伊合组织成员国的力量在巴以冲突中对以色列施压，尤其是在以色列时任总理内塔尼亚胡在巴以问题上频频强硬表态，声称要将约旦河西岸犹太人定居点纳入以色列领土时，印尼外交部称其发言“违反国际法和各种联合国决议”，同时敦促伊合组织成员国表态，此后伊合组织成员国紧急召开外长会议讨论内塔尼亚胡的这一争议性言论。^③ 2021年的巴以冲突中，印尼外长蕾特诺建议伊合组织推动恢复可信的多边谈判，以便巴以双方在两国方案原则的基础上实现持久和平。^④

无论是第一阶段还是第二阶段，总体来说印尼一直采取支持巴勒斯坦独立建国的政策，但在这两个阶段印尼具体的支持方法有差异。在第一阶段，印尼主要采取声援巴勒斯坦反以斗争以及与以色列保持距离的方式，来凸显印尼对巴勒斯坦的支持；而在第二阶段，印尼除了声援巴勒斯坦外，还采取了较为实际的行动，不仅对巴勒斯坦进行经济援助，还在国际组织如联合国、伊合组织中，利用印尼自身的影响力为巴勒斯坦争取利益。

① Muh Novan Prasetya, Aulia Srifauzi, “Diplomasi Politik Indonesia Terhadap Kemerdekaan Palestina”, *Jurnal PIR*, Vol.2, No.2, 2018, p.187.

② Xinhua, “OIC Summit Concludes with ‘Jakarta Declaration’ Supporting Palestinian Independence”, *China.org.cn*, March 3, 2016, http://www.china.org.cn/world/Off_the_Wire/2016-03/07/content_37961910.htm.

③ 韦红主编《印度尼西亚国情报告（2019）》，华中师范大学出版社，2020，第267页。

④ Jayanty Nada Shofa, “Indonesia, OIC Appeal for Immediate End to Israeli-Palestinian Conflict”, *Jakarta Globe*, May 17, 2021, <https://jakartaglobe.id/news/indonesia-oic-appeal-for-immediate-end-to-israelipalestinian-conflict>.

二 印尼巴勒斯坦政策的动因

通过前文的探讨可以发现，印尼的巴勒斯坦政策具有两个特点：第一，自建国以来，印尼一直在政治上坚定地支持巴勒斯坦，在巴以冲突中也一直声援巴勒斯坦；第二，印尼对巴勒斯坦的支持程度有所加深。第一阶段主要采取声援方式，而第二阶段除了政治声援之外，还对巴勒斯坦进行经济援助，并利用国际组织的力量来支持巴勒斯坦。印尼巴勒斯坦政策的选择有其内在动因。

（一）印尼为什么要坚定地支持巴勒斯坦

第一，印尼一直追求独立和积极（free and active）的外交理念，基于传统的反殖民主义思想而选择支持巴勒斯坦。印尼自独立之时便提出了独立与积极的外交原则，尽管独立之后印尼国内政治持续动荡，但从根本上来说其外交政策始终秉持这两项基本原则。^① 印尼的政策首先包含作为新独立的国家，印尼在主权面临威胁时，运用一切手段抵制任何他们认定的殖民行为，同时在相互尊重和互不干涉的基础上发展与所有国家的友好关系；印尼的积极政策则代表了在冷战背景下，通过谋求联合国大多数成员国支持的努力来维护世界和平，缓和东西方两大集团对峙所造成的紧张局势。独立和积极的外交政策包括四个重要前提：一是，外交政策的实施应该建立在意识形态的基础上，即“潘查西拉”（Pancasila）五原则；二是，外交政策应以维护宪法规定的国家利益为目标；三是，对国家利益的追求最好通过一项独立政策来实现；四是，印尼的外交政策要务实，即“要从自身利益出发，结合自身所面临的形势和事实来执行”。苏哈托政府后来认为有必要将外交政策重新纳入意识形态和宪法框架内，于是“潘查西拉”原则和1945年宪法就为其外交政策提供了一些重要理论和思想来源，如“潘查西拉”中的人道主义和社会正义原则是印尼支持反殖民主义和追求国家间平等的思想基础；1945年宪法要求印度尼西亚为消灭殖民主义而努力。苏西洛时期，奉行“千友零敌”的政策，全方位开展外交工作，并在

^① Rizal Sukma, "The Evolution of Indonesia's Foreign Policy: An Indonesian View", *Asian Survey*, Vol.35, No. 3, 1995, p.306.

外交政策上表现出亲伊斯兰的形象。佐科时期更是奉行务实的外交理念。根据1945年宪法，印尼坚决反对一个国家对另一个国家的殖民，印尼认为巴勒斯坦有权不受其他国家的干涉，但以色列殖民了巴勒斯坦土地，使得巴勒斯坦人无法享有完全主权。^①正如苏哈托在1987年11月所说，印度尼西亚认为巴勒斯坦人的事业是神圣的，是“反对殖民统治和外来统治不可逆转的全球运动的一部分”，对巴勒斯坦人斗争的支持是基于“正义原则，这也是我们外交政策的原则”；另外，反对以色列存在的理由是，以色列是“侵略者”，占领了阿拉伯领土，剥夺了“我们的巴勒斯坦兄弟自决和建立自己国家的合法权利”。^②基于此种理念，印度尼西亚认为任何形式的殖民都不符合人道主义和公正原则，反对任何形式的殖民，而以色列对巴勒斯坦所采取的是殖民行动，因此印尼支持巴勒斯坦的斗争。

第二，印尼对伊斯兰教的独特情感。印尼和巴勒斯坦之间存在着一种长期的双边关系，巴勒斯坦在印尼独立之初首先通过巴勒斯坦穆夫提向国际社会宣传印尼。正因如此，印尼的独立才在国际社会得到了回应。^③虽然印尼是一个世俗化国家，但印尼拥有大量的穆斯林人口。从数量来看，印尼是世界上穆斯林人口最多的国家，其穆斯林大多是逊尼派。印尼有三个重要的伊斯兰教组织，穆罕默迪亚（Muhammadiyah）和伊斯兰教士联合会（Nahdlatul Ulama, NU）是其中的两个。穆罕默迪亚以传播伊斯兰教、实现真正的伊斯兰社会为宗旨，主张大力发展宗教教育，普及伊斯兰教知识和生活方式。伊斯兰教士联合会成立于1926年12月，是印尼最大的穆斯林组织，推崇温和与包容的伊斯兰教义，在印尼具有很大的影响力，在宗教、教育、公益等领域表现活跃。这两个社会组织都认为，巴勒斯坦问题必须得到印尼穆斯林的支持，这样才能使其摆脱以色列的束缚。这两个组织都倾向于将巴勒斯坦问题视为与伊斯兰世界的身份有关的意识形态问题。^④此外，印度尼西亚是穆斯林占多数的第三世界国家，印

① Saibatul Aslamiah, “Diplomasi Indonesia dalam Mendukung Palestina Menjadi Negara Peninjau di PBB tahun 2012”, *Jom FISIP*, Vol. 2, No.2, 2015, p.9.

② Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2003, p.48.

③ Muh Novan Prasetya, Aulia Srifauzi, “Diplomasi Politik Indonesia Terhadap Kemerdekaan Palestina”, *Jurnal PIR*, Vol.2, No.2, 2018, p.181.

④ Mulawarman Hannase, “Response Muslim Indonesia Terhadap Gerakan Islamisme di Timur Tengah: Kasus Hamas dan Konflik Palestina”, *Rausyan Fikr*, Vol.12, No.2, 2016, p.164.

尼和巴勒斯坦有着相同的伊斯兰信仰且都属于逊尼派。印度尼西亚和巴勒斯坦之间良好的关系促使印尼政府采取主动措施，帮助巴勒斯坦应对侵略。^①

第三，穆斯林社群的态度影响着印尼的外交政策选择。伊斯兰因素对印尼外交政策的约束可从瓦希德政府推迟与以色列建立直接贸易关系的计划中看出来。瓦希德当选总统后立即宣布了与以色列建立贸易关系的计划。印尼外交部前部长阿尔维·希哈布（Alwi Shihab）很快宣布：“（印尼）将在不损害我们的原则的情况下与以色列建立直接贸易关系，（我们的原则）即支持巴勒斯坦，直到它成为一个独立的主权国家。”阿尔维坚持认为，该计划是国家经济复苏进程的关键，为了应对长期的经济危机，印尼需要外国投资及重建经济的资本，而以色列掌握着大量的经济资源。阿尔维得出结论称，印尼不可能永远对以色列关闭。他的观点也得到了—些商界人士的支持。^②他们认为与以色列的直接联系将使印度尼西亚有机会在寻求和平解决巴以冲突方面发挥作用，也有利于为印尼吸引外来投资。

而反对者则列出了如果印尼与以色列建立直接关系可能遇到的一些不利因素。一是，与以色列的关系有可能破坏印尼与阿拉伯—伊斯兰世界的政治和经济联系。二是，以色列将利用与印尼的关系作为政治工具来提高其国际合法性。三是，该计划会造成印尼社会进一步分裂，危及全国和解进程，进而影响政治稳定的恢复和经济复苏的进程。四是，印尼将成为以色列产品有利可图的市场。五是，印度尼西亚将被认为背离了它自己的宪法，该宪法规定该国反对一切形式的殖民主义——以色列仍然对巴勒斯坦人实行这种行为。六是，如果印尼政府实施该计划，将使穆斯林社群失望，这将严重影响瓦希德政府的合法性。总之，该计划对政府和社会而言都弊大于利。^③

该计划还受到了来自伊斯兰公众集会和街头示威的政治压力。印尼伊斯兰世界团结委员会（Indonesian Committee for Solidarity of the Islamic World）在雅加达举办了一场大型伊斯兰公众集会活动来批评政府的计划。在活动期间，印尼伊斯兰世界团结委员会主席艾哈迈德·苏马戈诺（Ahmad Soemargono）呼吁

① Muh Novan Prasetya, Aulia Srifauzi, “Diplomasi Politik Indonesia Terhadap Kemerdekaan Palestina”, *Jurnal PIR*, Vol.2, No.2, 2018, p.181.

② Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2003, p.111.

③ Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2003, p.114.

总统和外交部长取消与以色列建立直接贸易关系的计划。在日惹市，印尼穆斯林学生行动阵线（Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia, KAMM，一个在推翻苏哈托政权中发挥了重要作用的组织）的数百名学生举行了和平抗议瓦希德和阿尔维的活动。更大的抗议由 KAMM 在雅加达所领导，各种穆斯林组织向议会表示抗议。伊斯兰教士联合会由阿卜杜拉·法奇（Abdullah Faqih）领导，瓦希德总统视他为导师，该组织坚持认为总统应该取消该计划，因为它已经在社会中造成了裂痕。^① 最终瓦希德让步了。

作为一个民主国家，印度尼西亚的政治决策者必须考虑占国内人口多数的穆斯林的政治倾向。在苏西洛总统时代，哈马斯赢得 2006 年巴勒斯坦议会选举，这引发了西方国家的抵制浪潮，而印尼外交部长维拉尤达（Hassan Wirajuda）则表示，印尼尊重巴勒斯坦人民的民主选择。随后，印尼政府呼吁国际社会不要对哈马斯抱有任何偏见，应集中精力继续推进和平进程，以解决巴以冲突。印度尼西亚穆斯林公众舆论对哈马斯的印象是正面的，并对其表示同情。该声明明确指出，印尼政府对哈马斯的支持是为了满足印尼国内穆斯林公众的愿望。^② 2014 年，印度尼西亚共和国总统竞选活动的议题之一就是巴勒斯坦问题，这被两位总统候选人——普拉博沃（Prabowo Subianto）和佐科写入各自的外交政策愿景中。普拉博沃还在竞选期间参加了由巴勒斯坦人民国家委员会发起的巴勒斯坦声援行动。两名候选人都认识到，巴勒斯坦得到大多数印尼人的支持，因此巴勒斯坦问题是一个有效的媒体竞选议题，可以获得更大的政治支持。无论涉足这个问题仅仅是出于一种政治礼貌，还是一种真诚的支持，这无疑证明了巴勒斯坦政治问题对印尼民众的重大意义。^③

（二）在政策延续基础上得到进一步发展的原因

外交政策中对伊斯兰教的重视程度变化是印尼的巴勒斯坦政策得到进一步发展的原因。在第一阶段，苏哈托政府时期的印尼把巩固国家政权、发展国内

① Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2003, p.114.

② Noor Fahmi Pramji, *A Comparative Analysis of Indonesia and Turkey's Foreign Policy toward the Middle East: The Case Study of Palestine Issue and Syria Crisis*, Master dissertation, Uludag University, 2018, p.113.

③ Mulawarman Hannase, "Response Muslim Indonesia Terhadap Gerakan Islamisme di Timur Tengah: Kasus Hamas dan Konflik Palestina", *Rausyan Fikr*, Vol.12, No.2, 2016, p.171.

经济作为国家首要任务，在外交上没有给伊斯兰教足够的重视；过渡时期的印尼领导人更替频繁，加上经济危机后印尼以恢复国家经济为主要任务，因此也无暇改变巴勒斯坦政策；在第二阶段，苏西洛注重塑造印尼的温和伊斯兰形象，佐科同样注重外交中的伊斯兰因素，因此印尼的巴勒斯坦政策取得了进一步发展。

苏哈托领导下的印度尼西亚注重内部重建和政权巩固、国家统一和领土完整等问题，在外交政策上没有特别的伊斯兰倾向。苏哈托把促进政治稳定和经济发展的需求以及寻求一个稳定的东南亚区域秩序置于其外交政策议程的首位。迫切的国内经济需求也让印尼与西方的关系更加紧密。正是这种在内容上显然是非宗教的务实逻辑，指导和塑造了苏哈托政府时期的外交政策。^① 印尼对阿拉伯世界的政策更多是由国家利益的非宗教属性决定的，正如印尼外交部前部长亚当·马利克在1976年承认的那样，“印尼并不认为该地区重要，除了每年的朝觐活动。随着石油的开采，我们才意识到它的重要性”^②。除了口头上表示支持外，印尼政府一直谨慎执行对巴勒斯坦政策。如1974年，在雅加达开设巴勒斯坦解放组织办事处的可能性被搁置。当时任外交部长亚当·马利克表示印尼不反对设立这样一个办事处时，据说军方提出了异议，主要原因是巴解组织办事处可能对印度尼西亚的穆斯林社群产生影响，以及担心巴解组织与共产主义之间的联系。1989年，巴解组织提出的在雅加达设立一个特派机构的要求终于得到批准，而印尼之所以同意是为了恢复自身作为一个不结盟国家的形象。^③ 总之，在苏哈托“新秩序”时期的大部分时间里，印度尼西亚的外交政策更多地受到实用主义和非宗教因素的影响，当它涉及伊斯兰相关问题时，印尼是以非宗教国家的身份参与其中。

哈比比总统外交政策中的伊斯兰因素主要是为了实现其政权的合法性和政治利益，他的外交政策优先重视寻求外部帮助以促进经济复苏。伊斯兰教虽然在印尼国内政治中的作用日益重要，但在印度尼西亚外交政策中的地位一直没有发生重大的变化。瓦希德政府时期，一方面，国内伊斯兰教和后苏哈托时

① Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2003, p.47.

② Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2003, p.47.

③ Delphine Alles, *Transnational Islamic Actors and Indonesia's Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2016, p.54.

代印尼外交政策的弱点继续维持了国家对外部援助的依赖，特别是来自西方及其金融机构的援助；另一方面，继续依赖外部世界特别是西方，可能会损害该政权的国内政治利益。在解决这种国内政治需要与对外援的迫切需要之间的矛盾时，瓦希德的外交政策选择确实有限。它再次强调了在外交政策中区分“形式”与“实质”的必要性。和之前的苏哈托政府一样，瓦希德不得不采取一套无法实施的宣示性政策。^①而声明中改善与中东国家关系的意图更多地体现在国内政治和经济利益方面。2001年7月，梅加瓦蒂接任总统后，寻求恢复印尼外交政策中的常规议程。在梅加瓦蒂看来，外交政策的主要功能是为国家利益服务。在这种情况下，梅加瓦蒂政府重申，印尼承诺根据“同心圆”的利益优先发展双边关系，而不是寻求新的外交政策路线。在这个圈子里，首先是与东南亚邻国建立良好关系，这是最重要的政治安全利益圈，其次是与东北亚和美国建立良好关系，这是最重要的经济利益圈。对“同心圆”概念的回归清楚地重申了相较于阿拉伯-伊斯兰世界，印度尼西亚更加重视其在亚太地区 and 邻近地区的地位。^②

苏西洛政府对国际问题有浓厚的兴趣并推进外交政策的发展。苏西洛政府认为温和伊斯兰作为印尼的国际身份必须通过外交政策表现出来，并因此成为世界其他地区的榜样。^③苏西洛这一提法与之前伊斯兰教被边缘化的时代相反。他强烈希望在其他国家面前树立一个不同于以往时代的印尼的国际身份，通过独立和积极的外交政策，展示一个开放、自信、宽容、温和的国际形象。苏西洛认为民主和伊斯兰教是“印尼外交软实力的两大元素”^④，因为印尼是世界上拥有最多穆斯林人口的国家，也是世界上第三大民主国家。在2004~2009年和2009~2014年两届总统任期内，苏西洛获得了所有伊斯兰政党的支持，他将伊斯兰教纳入其政策制定的考虑范围，并致力于将印尼打造成伊斯兰和民主相容的例子。^⑤佐科同样重视伊斯兰教，希望能够加强印尼作为

① Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2003, p.110.

② Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2003, p.139.

③ Dewi Fortuna Anwar, “Foreign Policy, Islam and Democracy in Indonesia”, *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, Vol.3, 2010, pp.37-54.

④ Rizal Sukma, *Soft Power and Public Diplomacy: The Case of Indonesia*, New York: Palgrave Macmillan, 2011, pp.91-115.

⑤ Aisyah Mumary Songbatumis, “The Role of Islam in Indonesian Foreign Policy: A Case of Susilo Bambang Yudhoyono”, *Polish Political Science Yearbook*, Vol.50, No.2, 2021, pp.89-111.

一个温和穆斯林占多数的民主国家的形象，^①其外交政策就包含加强印尼作为穆斯林占多数的温和民主国家在促进区域和全球群体间民主和宽容方面的作用。佐科上台后，重视参与伊合组织并在其中发挥更大的作用。苏西洛政府曾要求在伊合组织中增加一个独立的永久性人权委员会，该委员会最初由印度尼西亚人领导。印度尼西亚一向通过双边关系和伊合组织来大力支持巴勒斯坦，这一政策也得到了佐科的支持。印尼于2016年3月主办了第五届伊斯兰合作组织巴勒斯坦和耶路撒冷特别峰会，使印尼的亲巴勒斯坦立场获得了更大的国际影响。^②

三 印尼巴勒斯坦政策面临的挑战

印尼在与巴勒斯坦的双边关系中以及在国际社会中，对提升巴勒斯坦国际地位的帮助是显而易见的。尽管一直积极支持巴勒斯坦的斗争，印尼的巴勒斯坦政策依然面临着许多挑战。

印度尼西亚在伊斯兰世界中的边缘地位使得其只能对巴勒斯坦问题发挥相对次要的作用。苏哈托政府时期，印度尼西亚对中东和伊斯兰问题的谨慎政策和态度使其在伊斯兰世界处于独特的地位。虽然印尼是世界上拥有最多穆斯林人口的国家，但印尼在伊斯兰世界的地位和作用一直被认为是边缘化的。印度尼西亚对伊斯兰世界问题的反应主要以声明的形式表示。关于这一问题印尼国内的普遍看法是，印尼在伊斯兰世界的地位和作用一直是边缘化的，人们还对印度尼西亚对中东的关注和兴趣有限感到强烈担忧。例如，印尼主要的中东问题专家里扎·施布迪（Riza Shihbudi）坚持认为：“阿拉伯国家是最早承认印尼独立的国家，但在其发展过程中，雅加达似乎与西方更‘亲密’，而不是中东。”^③他还指出：“尽管印尼在中东地区有许多国家利益，但印尼在中东地区的表现尚未充分发挥其潜力。”^④同样，学者阿米恩·赖斯（Amien Rais）也指出：

① Bani Pamungkas, “Challenges of Jokowi–Ma’ruf Diplomacy for Islamic World: Visions and Reality”, in Izzatul Mardhiah, Dewi Anggraeni, Suci Nurpratiwi, eds., *International Conference on Islam and Civilizations Proceeding Book*, Jakarta: Laboratorium PAI FIS UNJ, 2019, p.298.

② Donald E. Weatherbee, *Understanding Jokowi’s Foreign Policy*, Singapore: ISEAS, 2016, p.14.

③ Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2003, p.53.

④ Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2003, p.53.

“我们可以从苏哈托的外交政策（1967~1989）中感受到伊斯兰教的次要地位。在国际论坛上，印度尼西亚的影响力与其穆斯林人口的规模并不相称。因此，印尼在伊斯兰世界的地位还不理想。”^①他还指出：“就政治影响力而言，印度尼西亚在伊斯兰世界的影响力很小，我们在各种伊斯兰大会和会议的决策过程中没有影响力。”^②印度尼西亚宗教部前部长塔尔米兹·塔赫赫尔（Tarmizi Taher）承认，印尼在伊斯兰世界中的边缘地位确实使其很难影响在伊斯兰教中心的穆斯林社会。^③尽管苏西洛上任后加强了印尼在国际中的伊斯兰形象建构，但问题是印尼能否成长为一个能够满足自己的当前国家愿望和国际预期的国家，然后把世界第三大民主国家和拥有最多穆斯林人口国家的形象作为其外交政策的杠杆，从而增进印尼的国家利益，调解涉及穆斯林利益的国际冲突，或者为现代伊斯兰社会提供另一种模式。^④尽管印尼是一个穆斯林人口占多数的国家，也是伊合组织的积极参与者，但这并不意味着印尼有更大的影响力。在中东地区的地缘政治演进中，印尼只是一个次要参与者，并且在应对中东复杂的政治情势中缺乏经验。换言之，印尼在中东地区政治中很难扮演重要角色。^⑤

印尼与以色列没有外交关系也影响到印尼对巴勒斯坦完全建国的支持。当印尼努力在巴以问题的和平解决中发挥更大的作用时，印尼主要受到与以色列没有外交关系的限制。在2016年3月6日至7日于雅加达举行的伊合组织第五届特别首脑会议系列活动期间，佐科与巴勒斯坦总统阿巴斯举行了双边会议。在会议期间，佐科表示支持巴勒斯坦根据巴以“两国方案”框架进行的努力。但对于印尼来说，支持巴以“两国方案”的框架是比较困难的，因为印尼倾向于只支持巴勒斯坦一方。对于印尼政府来说，如果想在巴以问题上取得进一步的外交突破，有必要重新考虑印尼与以色列的关系，是通过重新考虑与以色列建立官方关系来促进印尼在巴以问题上的利益，还是继续有限度地对巴勒斯坦单独发起政治支持和援助，这对印度尼西亚来说将是巨大的挑战，尤其是

① Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2003, p.54.

② Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2003, p.54.

③ Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2003, p.50.

④ Dewi Fortuna Anwar, “Foreign Policy, Islam and Democracy in Indonesia”, *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, Vol.3, 2010, p.49.

⑤ Noor Fahmi Pramji, *A Comparative Analysis of Indonesia and Turkey's Foreign Policy toward the Middle East: The Case Study of Palestine Issue and Syria Crisis*, Master dissertation, Uludag University, 2018, p.198.

在与以色列建立正式关系的努力上。^①关于巴勒斯坦问题，印度尼西亚人民不仅通过向政府提供支持或建议，而且通过积极参与社会组织的方式来支持巴勒斯坦事业，其背后的主要原因有两个：第一，人道主义团结；第二，宗教团结。印尼一直从人道主义团结角度出发支持巴勒斯坦事业，但不可否认的是，大多数印度尼西亚人是穆斯林，这两个因素相互支持，这种团结虽是基于人道主义同情，但亦由维护真理和反对谬误的宗教义务所激发。若与以色列发展正式关系，最大的挑战是印度尼西亚人民，特别是穆斯林的各种反应。

在印尼国内，伊斯兰组织强烈反对在巴以问题解决之前承认以色列地位。自苏哈托时代结束以来，印度尼西亚和以色列之间建立官方关系的努力已经进行了很长时间。这一努力在瓦希德总统时代得到加强，他敦促与以色列加强合作，特别是在贸易领域。对瓦希德来说，这一想法符合印尼在经济危机后复苏的利益。以色列与印度尼西亚的贸易关系也有可能促进印度尼西亚的出口活动。但他的主张遭到了国内穆斯林团体的强烈反对，甚至印尼政府和以色列代表之间的非正式接触也招致印尼伊斯兰组织的强烈批评。^②事实上，在2005年，苏西洛在雅加达的亚非峰会上表达了访问巴勒斯坦的愿望，并希望在中东和平进程中发挥更重要的作用，但考虑到巴勒斯坦的现实处境，这一愿望很难实现。尽管有传言称苏西洛政府可能与以色列发展关系，但这一消息很快被否认，同时政府重申印尼应该成为巴勒斯坦和以色列之间的直接和平中间人。^③印尼一位议员提出了与以色列建立外交关系的有争议的提案后，遭到了穆斯林团体和伊斯兰政党的强烈反对。印度尼西亚专业集团党（Golkar）的一名成员也因访问以色列受到了严厉的讨伐，这一行为被认为冒犯了穆斯林民众，这些穆斯林团体包括穆罕默迪亚、NU、印尼乌拉玛委员会和其他伊斯兰政党和组织。最终该成员公开道歉并重申他对巴勒斯坦的支持。^④以色列政府也曾多次提出与印

① Nadia Sarah Azani, Muhammad Luthfi Zuhdi, "The Challenges of Indonesia's Foreign Policy towards Palestine", paper presented at "6th International Conference on Trends in Social Sciences and Humanities", Bangkok, December 27-28, 2016, p.62.

② Dewi Fortuna Anwar, "Foreign Policy, Islam and Democracy in Indonesia", *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, Vol.3, 2010, p.51.

③ Mohamad Zakaria Al-Anshori, "The Role of Islam in Indonesia's Contemporary Foreign Policy", Ph.D. dissertation, the Victoria University of Wellington, 2016, p.185.

④ Aisyah Mumary Songbatumis, "The Role of Islam in Indonesian Foreign Policy: A Case of Susilo Bambang Yudhoyono", *Polish Political Science Yearbook*, Vol.50, No.2, 2021, p.97.

尼加强合作，但由于印尼社会的强烈反对而失败。印尼时任总统苏西洛排除了与以色列建立正式外交关系的可能性，他表示：“印尼和以色列官员之间的任何沟通都将以帮助巴勒斯坦人民获得独立为目标。”^① 2020年底，美国提出以20亿美元援助计划要求印尼与以色列实现关系正常化，^② 印尼总统、外长均表示印尼不会与以色列达成协议。^③

结 语

总的来说，自独立以来，印尼一直维持着一种支持巴勒斯坦的政策，除了多次在巴以冲突中表达其对巴勒斯坦反以斗争的支持外，苏西洛上台后印尼也更多地对巴勒斯坦进行经济和技术援助，还为巴勒斯坦争取应有的国际地位做出自己的贡献。同时也应注意到，印尼虽是一个穆斯林人口占多数的国家，但并不是一个宗教国家，印尼一直希望将自己塑造为一个民主国家；作为穆斯林人口占多数的国家，印尼国内的伊斯兰因素不可避免地会影响到该国的外交政策，但印尼对巴勒斯坦的支持更大程度源于对宪法和印尼外交理念的遵循及实践。近年来，世界处于百年未有之大变局中，中东地区局势也变幻莫测，美国作为世界超级大国一直偏袒以色列，近年还曾以经济援助为筹码拉拢印尼，试图促使印尼与以色列建立外交关系。印尼目前拒绝了美国的要求，未来印尼在巴以问题中将会面对更多来自美国的压力。

① Noorayni Rahmawati, *Indonesia's Foreign Policy: On Israel-Palestine Conflict Issues*, Bachelor dissertation, University of Muhammadiyah Malang, 2013, p.4.

② Jewish Telegraphic Agency, "Trump Administration Prods Indonesia to Recognize Israel with Promise of Perhaps \$2 Billion More in Aid", *The Jewish News*, December 22, 2020, <https://thejewishnews.com/2020/12/22/trump-administration-prods-indonesia-to-recognize-israel-with-promise-of-perhaps-2-billion-more-in-aid/>.

③ Nicholas Ryan Aditya, "Lagi, Menlu Tegaskan Indonesia Tak Berniat Buka Hubungan Diplomatik dengan Israel", *Kompas*, January 6, 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2021/01/06/15412771/lagi-menlu-tegaskan-indonesia-tak-berniat-buka-hubungan-diplomatik-dengan>.

Indonesia's Palestinian Policy: Evolution, Motivation and Challenges

Niu Song Wang Danyu

Abstract: This article divides the evolution of Indonesia's Palestinian policy into two phases: the first phase is foundation of Indonesia-2004, the second phase is from 2004 to present. In these two stages, Indonesia's Palestine policy has both continued and developed. In the first phase, Indonesia focused on political support for Palestine. In the second phase, in addition to political support, Indonesia also provided economic assistance to Palestine and at the same time used the power of international organizations to support Palestine. Indonesia has always chosen to support Palestine mainly due to three factors. First, Indonesia's support for Palestine stems from its traditional free and active foreign policy concept; secondly, Indonesia, as the country with the largest Muslim population, has a unique sentiment towards Islam; and finally, the influence of Indonesia domestic Muslim groups. Indonesia's support for Palestine after President Susilo came to power has developed to a greater degree than before, which stems from Indonesia's greater emphasis on Islamic factors in its foreign policy over time. Indonesia's Palestine policy is also facing challenges. In the context of the Palestine-Israel conflict, Indonesia, as a peripheral emerging player, can provide limited support to Palestine. In addition, Indonesia and Israel have no formal diplomatic relations, which restricts Indonesia's mediation between the two sides. There has been calls in Indonesia to reconsider relations with Israel, but this has come to a standstill due to the challenge of strong domestic anti-Israel sentiment.

Keywords: Indonesia; Palestine; Palestinian Israeli Conflict