

## 澳洲外交政策的中國面向

范盛保

崑山科技大學公共關係暨廣告系副教授

### 摘要

澳洲是位在亞洲的西方國家。在澳洲總人口數約 2300 萬人中，將近有 8 成的澳洲人在家僅說英語，移民人口的結構使澳洲政府長期以來在對外關係上以英、美國家意見為主；地理位置卻又迫使澳洲不得不重視與亞洲國家的關係。面對中國的崛起，澳洲在亞太架構中與中國的關係會是如何發展？本文試著從層次分析的角度去探討澳洲的中國政策。筆者認為，不論澳洲哪一個政黨執政，作為亞洲唯一的西方國家，有著強大的經濟力量與穩定的政治制度，與美國同盟且積極參與亞太事務是澳洲不可避免的選擇。澳洲曾涉入東帝汶的駐軍，在伊拉克與阿富汗戰爭中也出兵協助美國。由於中國仍算是亞太強國，中、澳的地理位置並不相鄰，澳洲與中國也沒領土爭議，澳洲在對中國關係拿捏上，又要顧慮它近 70 萬的華人以及中國的市場。爰此，澳洲的中國政策會很理性的去計算現實主義與經濟理性主義的平衡。

關鍵詞：層次分析、尼克森主義、經濟理性主義、公共外交

## 壹、前言

國際關係學者普遍將世界政治的研究途徑分成三個分析層次，亦即系統層次分析、國家層次分析及個人層次分析。所謂系統層次分析研究途徑是分析全球政治的世界觀，將世界的政治、社會、經濟結構以及影響國際行為者的互動型態予以理論化，藉此了解國際政治的運作。系統因素也可以說是國家外在環境（國際系統）的因素，這些因素略以分為國家地理環境、國家間交往以及整個國際系統的結構。國家層次分析是把各國當成國際行為者，對國家屬性中的人文屬性（人口、教育程度等）、經濟屬性、軍事屬性、政府屬性反映在外交政策的過程做一分析，國家層次分析也可以視為了解各國政策制定的機制與過程。而個人層次分析有的學者歸類成偏見分析，亦即決策者及其主觀意見左右一個國家的外交政策；有的學者則著重在「人民」的概念，因為人民決定政府的最終運作（Rourke & Boyer, 2005: 23-24; Pearson & Rochester, 2006: 109-30; Henderson, 2004: 30-31）。

早在中國改革開放之前，中共總書記胡耀邦曾說，獨立自主的外交政策是中國的一貫原則，中國決不附著於其他強權之下，也決不向任何強權低頭（Cheng 2012: 175）。自中國1982年的改革開放政策至今，中國的經濟實力日益增長，並逐漸強化與非洲、拉丁美洲、南亞、中亞、東南亞的接觸。中國已成為世界政治主要的參與者之一，但中國內部的不穩定以及執政的合法性基礎迫使中國共產黨必須在經濟成長上有所成就。經濟成長意味著需求更多的天然資源、貿易、市場與投資機會，同時也意味著可能的政治開放（Sullivan & Renz, 2012: 379; Ziegler, 2006）。當中國的政治開放仍屬不確定性時，其國力增強產生的「中國威脅論」卻早已引起各國擔憂。面對可能的中國威脅論述，部分學者舉例反駁認為，傳統中國的朝貢制度使中國、韓國、日本、越南等國家，因為分享共同的孔子學說，孔子價值，致使這些國家長期以來選擇貿易而非選擇戰爭。此論述認為東亞的制度很明顯的是屬於階層制度，政府是非民主的，這些國家的互動在國際體系上挑戰了自由主義的論述；而東亞國家傳統以來以中國為霸權，但小國家、

弱國家並未因為中國威脅論而組成同盟的現象亦挑戰了現實主義的學說 ( Cheng, 2012: 171 )。

無可否認的，中國軍事、經貿實力已非昔日可比。近來中、日在尖閣諸島的衝突以及中國在南海與東南亞國家的領土爭議，也凸顯出「中國威脅論」的論述有一定的空間。面對日漸崛起的中國，作為亞洲唯一的西方國家，英、美國家的前哨站的澳洲，其中國政策如何發展是本論文探討主題。本文即以三大層次分析論述澳洲的中國政策。

## 貳、時而跟班、時而自主的外交政策

澳洲的土地面積約為 770 萬平方公里，是世界上領土面積第六大之國家 ( 僅次於俄羅斯、加拿大、中國、美國及巴西 )，原居住著 30 萬至 100 萬的原住民 ( 目前約 46 萬 )。當英國在尋找新的罪犯殖民地時，1788 年英國第一艦隊在飛利浦 ( Governor Phillip ) 的帶領下，搭載了 1,500 人 ( 半數為罪犯 ) 於雪梨港口登陸，占領了英國自稱無主地 ( *terra nullius* ) 的澳洲，開啟了歐洲殖民澳洲之風。自占領至二次世界大戰結束的 150 年之間，澳洲只可以算是歐洲在南太平洋的一個前哨站，傳襲英國的法律、政治以及文化制度 ( Camilleri, 2006: 156 )。英國也曾在澳洲的戰略、國防和外交，以及它的財政和貿易的穩定性中扮演重要的角色。特別是 1901 年獨立的澳洲，其聯邦制度的概念以及國家元首是英國皇室的安排，使澳洲透過不列顛成為整個歐洲文明化的成員之一。

基於種族優越性的流行理論，澳洲獨立時透過 1901 年的『聯邦移居限制法案』 ( *Immigration Restriction Act* ) 以及『太平洋島嶼勞工法案』 ( *Pacific Island Labour Act* )，排斥非歐洲的移民 ( Gao, 2011: 103 )。然而，二次大戰期間，特別是新加坡在 1942 年落入日本手中，讓澳洲深切體認英國國力大不如前，澳洲要在國際上生存就必須跳脫依賴英國。而傳統的「白澳政策」只吸收歐洲移民，會更將澳洲推向孤立於亞洲國家之外。爰此，自由黨和國家黨聯盟在 1966 年終止了「白澳政策」，並以多元文化政策取代之。澳大利亞人越來越在意在與亞洲國家的關係中，不僅僅是「我們如何看待他們」

的問題，「他們如何看待我們」也同樣重要 ( Smolicz, et al., 2002 )。

澳洲在外交上逐漸轉向依賴美國也落實在 1951 簽訂的 ANZUS 條約 ( *Australia, New Zealand, United States Security Treaty*, ANZUS Treaty )，以及 1954 年東南亞條約組織 ( Southeast Asia Treaty Organization, SEATO )。這段期間澳洲的角色是「堅定的在東南亞提倡西方觀念」，支持美國的政策來穩定亞洲，極力排除共產黨勢力擴張。也由於這些理由，澳洲在韓戰 ( 1951-53 ) 直接貢獻了軍事力量，在馬來亞緊急狀態 ( Malayan Emergency, 1948-60 ) 以及馬、印衝突 ( 1962-66 ) 中協助英國。澳洲在越戰中也出兵協助美國。然而，當越戰打到一半，尼克森在 1969 年提出『尼克森主義』( *Nixon Doctrine* )，略以「美國會協助同盟國的國防及發展，但不會承擔所有自由國家的防禦責任」。換言之，美國認為共產主義如果在東南亞擴張，就必須靠當地國家自己來承擔責任 ( Jones & Smith, 1999: 444-45 )。

尼克森主義的提出令澳洲的對外政策必須做全面性的調整。澳洲外交政策逐漸邁向自主外交。首先落實的是在與中國的外交關係上。1949 至 1972 年間，澳洲政府一直和戰敗退至台灣的中華民國流亡政府保持著外交關係，拒絕承認中華人民共和國。戰後一直執政的自由黨政府不願意和中華人民共和國建交，以免影響到它和中華民國政府的關係。不過到了 1970 年代，自由黨政府便收到警告，指美國對中華人民共和國的政策正在改變，澳洲也應該檢討它對中華人民共和國的政策。於是澳洲外交部便在 1971 年評估中國政策，並派駐法國大使雷努夫 ( Alan Renouf ) 和中華人民共和國駐法國大使黃鎮商討改善兩國關係的問題。事後雷努夫向時任總理麥克馬洪 ( Sir William McMahon ) 提議，澳洲要和中華人民共和國商討復交的問題，但被麥克馬洪拒絕 ( 維基百科，2013 )。

曾經極度反共的工黨領袖惠特拉姆 ( Edward Gough Whitlam ) 在 1971 年 7 月，率領工黨代表團來到北京，並與當時的中華人民共和國國務院總理周恩來舉行會談。執政的自由黨大力抨擊惠特拉姆的政策是非常危險，會孤立澳洲與其盟友之間的關係。1971 年 7 月 15 日當惠特拉姆離開北京，尼克森宣布季辛吉已到中國，此舉等同於賞了執政自由黨一個耳光。1972 年 3 月，自由黨國防部長 David Faribairn 仍堅持說：「在考慮澳洲的國家安

全議題，不能忽略中國因素」。言下之意仍視中國為威脅。最終，執政自由黨在 1972 年的大選敗於工黨，而惠特拉姆則在上任澳洲總理後，於 1972 年 12 月 21 日與中華人民共和國建交 (Mackerras, 1992: 201-11)，比美、中建交早了七年。

縱看澳洲外交史，二十世紀有將近四分之三期間其對外關係是在大英帝國或是美國的框架下。雖然自 1901 年獨立，但澳洲遲至 1935 年才在海外設立第一個外務辦公室 (foreign office)，遲至 1940 才有第一個外交駐點 (diplomatic post)。外交上處處仰仗英國是因為前半世紀整個澳洲害怕外在世界，並且習慣性的將對外交涉託付給英國。二次大戰後，澳洲的對外關係逐漸仰望美國。但由於尼克森主義的提出以及同時間德國、日本逐漸自戰敗經濟走向復甦，澳洲逐漸發展出坎培拉的外交政策 (Hudson, 1992: 15)。近來，美國重返亞洲已逐漸明朗化，澳洲在國際政治的框架下，雖曾自主外交一段時間，但目前仍需配合美國政策，負責平衡區域安全。此時澳洲的外交作為已不再受國際政治的絕對牽制，在分析層次上留待次段「國家層次分析」之吉拉德政府論述。

### 參、國家層次分析

由於澳洲是內閣制，政黨與政府是一體的，執政黨的總理與外相在外交政策上扮演重要角色。爰此，在國家層次分析裏，僅以執政黨的外交政策過程做一分析。從『尼克森主義』提出後至今，澳洲經歷過幾個總理，包括惠特蘭 (Edward Gough Whitlam)、福瑞澤 (John Malcolm Fraser)、霍克 (Robert James Lee Hawke)、基廷 (Paul John Keating)、霍華德 (John Winston Howard)、陸克文 (Kevin Michael Rudd) 以及現任者吉拉德 (Julia Gillard)。必須說明的是，以總理當時的言論來分析其外交政策，確有可能發生總理之前言與後語存在相互矛盾之處，但大抵而言，各個執政政府在中國政策上的態度仍離不開經濟理性主義與現實主義的考量。分析如下<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 以下澳洲各總理的對外政策，主要取材於 Australia's Prime Minister/National Archives of Australia。

### 惠特蘭 ( 勞工黨 , 1972-75 )

二戰期間自新加坡淪陷後，澳洲即採取「前進防禦」戰略 ( forward defence )，也因此，澳洲參與了韓戰、馬來西亞緊急狀態、越戰。在就任總理後數週內，惠特蘭總理認為紅色威脅事實上一點都不是威脅，東南亞不是澳洲軍隊要擔心的地方 ( Jones & Smith, 1999: 447 )。惠特蘭正式承認了中華人民共和國，並全面建立兩國關係，他也是首位訪問中國的現任總理。對於中、澳的建交公報中關於台灣的敘述也以「認知」 ( acknowledge ) 中國的立場為內涵。除了政治上的轉變，經濟上也逐漸看好中國原物料市場 ( Mackerras, 1992: 211-12 )。為了積極擺脫跟班的外交政策，在惠特蘭任內，澳洲是西方國家唯一承認蘇聯併吞波羅的海三小國的國家，澳洲也容忍印尼侵略東帝汶，容忍北越入侵南越 ( Jones & Smith, 1999: 448 )。惠特蘭的任期遇到石油危機以及通貨膨脹、失業等問題，最後因預算遲遲未在參議院過關而引發憲政危機失去政權。

### 福瑞澤 ( 自由黨 , 1975-83 )

在 1975 年執政前，1973 年自由黨已喊出執政後仍會與中國保持外交關係。福瑞澤是在 1976 年中訪問中國，逢中國政權交替之際 ( 毛澤東於 1976 年 9 月 9 日過世 )。接替者鄧小平的開放政策提供澳洲極大的貿易商機，自由黨政府也視中國的改革開放政策為新中國的誕生。福瑞澤在外交上非常活躍，曾經批評美國總統雷根的中國政策，因為美國與蘇聯的歷史記憶引起的恐共，限制了澳洲與中共的建交。福瑞澤政府鑑於與印尼的友好關係，在 1978 年成為唯一的西方國家承認印尼在 1976 將東帝汶併入印尼的軍事侵略 ( 東帝汶已於 2002 年獨立 ) ( Jones & Smith, 1999: 449 )。

### 霍克 ( 勞工黨 , 1983-91 )

霍克執政年代勾勒出另一個澳洲對外安全政策，一般稱之為『Dibb 報告』。這份 1986 年的報告更清楚的放棄「前進防禦」，並且建議將軍事資源集中在可以防止澳洲國家安全、經濟利益受到直接攻擊的地理位置。這份

報告的論點立足於「澳洲是全世界最安全的國家」( Wikipedia, 2013 ) 『Dibb 報告』主張降低與美國的安全關係，並主張自給自足、獨立防衛的戰略。報告中認為，美國是全球的強權，其利益散布在全球，但沒有一個美國利益是落在澳洲國土上 ( Jones & Smith, 1999: 450 )。

霍克政府在 1989 年以前的中國政策基本上仍是以經濟合作、經貿往來為前提。此間政治上的重大突破是 1983 年中國總理趙紫陽的來訪以及 1985 年中共總書記胡耀邦的造訪。1989 年天安門事件後，霍克政府一改之前對中國的親密友善關係，轉向批判中國破壞人權。霍克政府還在 1989 年 7 月發布聲明，將人權議題置於中、澳關係舞台之中，並宣稱「經貿一如往常」不在中、澳關係選項。直到 1989 年年底以前霍克政府中止了部長級官員互訪。中澳雙方在 1990-91 年逐漸恢復高層互訪以及技術、農業交流，澳洲並認為由於日本、美國、歐盟對中國已恢復正常交流，澳洲亦須跟進。

在天安門事件之際，約有 16,000 名中國籍公民在澳洲，約 11,400 名為學生，5,000 名簽證到期。澳洲政府將這些人延簽四年，也引起中國對於人才外流澳洲的抱怨。也由於天安門事件，澳洲政府在 1991 年 3 月同意將台灣原駐澳洲的「遠東商務代表團」( Far East Trading Company ) 更名為「台北經濟文化辦事處」，提升台澳關係 ( Mackerra, 1992: 212-20 )。

### 基廷 ( 勞工黨 , 1991-96 )

基廷一直努力加強澳洲和週邊亞洲地區國家的關係。霍克政府在 1989 年出訪韓國時，提出了建立亞洲太平洋經濟合作組織 ( APEC ) 的概念並實施，被認為是近 15 年來引導了亞洲和太平洋地區經濟的重要舉措。而基廷則在亞太經合組織的組建過程和初期運行中，扮演了積極的角色。基廷的執政方向大抵上推動澳洲成為共和國 ( 未能如願 )、與原住民和解 ( 譬如 *Mabo* 案 ) 以及積極與亞洲經貿文化往來。他認為透過「*Mabo* 案」以及「共和國案」，可以讓澳洲很緊密的與亞洲連結，這樣的做法是澳洲人重新定義自己 ( Jones & Smith. 1999: 452 )。基廷認為與澳洲關係最重要的國家是印尼，他積極參與 APEC，啟動年度領袖會談。當馬來西亞總理馬哈地 ( Mahathir bin Mohamad ) 拒絕參加 APEC 高峰會時，他還批評馬哈地是固執倔強

(recalcitrant)的人，基廷說：「APEC 是比我們都大的組織——比澳洲、美國、馬來西亞、馬哈地以及其它固執倔強的人還大的組織」。他如此重視 APEC 並積極參訪周圍鄰國，是因為周圍東南亞鄰國被基廷視為澳洲與強大中國之間的緩衝屏障。

### 霍華德 (自由黨, 1996-2007)

霍華德執政時發布的白皮書正是反映現實主義與經濟理性主義的平衡。在 1997 年的外交白皮書中( *DFAT White Paper* ), 霍華德政府特別強調, 所有外交政策要符合最基本的國家利益, 那就是此政策是否會提升澳洲國家安全以及人民生活機會、生活水平? 他也重視澳洲與亞太關係, 特別是與東亞國家關係。而當牽扯到多邊議題時, 澳洲會以跟澳洲國家利益最有密切相關的地區為最優先考量。

霍華德執政中期正是美國遭受 911 恐怖攻擊之刻, 澳洲參與了美國所領導的反恐行動, 出兵阿富汗及伊拉克。澳洲與中國雖自 1997 年開始展開人權對話, 探討人權問題, 但澳洲的立場通常是「雙方重申承認並尊重人權的普遍性原則, 認為所有人權都是不可分割、相互依存和相互聯繫的」、「由於各國社會制度、文化傳統和發展水平各異, 在人權問題上存在分歧是正常現象」。霍華德的現實主義其實比較接近尼布爾的現實主義, 現實主義中的軍事力量不是唯一、絕對, 要重視政治權力的心理和道德因素 (Knutsen, 1997: 247-48) 換言之, 承平時期的強權國家的權力來源靠的是「威望」, 不是靠權力本身, 是依靠小心建構的「對權力的尊重」。爰此, 霍華德在對中國的政治運作上, 常是尊重中國的權力結構。

### 陸克文 (勞工黨, 2007-10)

陸克文算是被定義為中國通。曾到台灣師範大學留學的陸克文, 也曾以外交官的身分長期派駐中國, 他主張中國也應當更了解西方的各種國際關係流派, 而不僅僅是用「反華」與「親華」劃分西方兩個陣營。他曾經因在中國國內對中國政府在西藏人權的問題表達關心而引起國際媒體注意, 這也是第一位西方國家領袖在中國領土上表示關心西藏人權問題。陸



克文在 2008 年訪問中國並在北大發表演說，他以五四運動作為開場，並舉了一些中國歷史上的名人，如蔡元培、陳獨秀、胡適、李大釗、康有為、魯迅等，並以康有為的「世界大同」(harmonious world)，提醒中國要當負責任的利益攸關者(responsible stakeholder)(*Australian*, 2008/04/09)。私下沉不住氣的陸克文說話更是直接。2009 年陸克文在哥本哈根參加聯合國氣候變化大會時，由於中國堅持不願與澳洲和美國合作，簽訂具有國際約束力的碳減排條約，陸克文在非公開說：「那些中國混蛋想搞死我們！」

### 吉拉德 ( 勞工黨 , 2010- )

2011 年 4 月吉拉德訪中國時曾表示，澳洲政府重視中澳關係的發展。中國國家主席胡錦濤高度評價吉拉德上台之後對中國奉行的外交政策，而總理溫家寶也表示中國重視中、澳關係。不過吉拉德在訪問中國期間，又曾經表示她對中國人權狀況感到擔心。2011 年 11 月美國總統歐巴馬訪問澳洲，強調美國與澳洲的同盟關係，重申美國在此區維持和平穩定的承諾，展現美國重返亞太的決心。對此，吉拉德政府准許美國在 5 年內把 2,500 個海軍士兵派駐到澳洲的北領地。而依據一項調查，85% 的澳洲人在某種程度上支持美、澳聯盟 (Serizawa, 2012)。

Ishihara (石原雄介，任職日本防衛省防衛研究所)(2012) 在分析美、澳同盟時，認為美、澳同盟代表三種政策聚合的元素。首先，美軍與澳軍都希望增加其部隊在亞太地區的布署。隨著中東與西亞的戰事逐漸告一段落，美國正尋求創新的、低成本的、低耗能的方式來達成區域穩定、安全之目標。聯合訓練、軍力建置、支持同盟而非常駐基地是達成此目標的方式。而澳洲自各地的撤軍正可以提供聯合訓練的軍力需求。其次，是印度 - 太平洋 (Indo-Pacific) 的概念。由於澳洲大陸位於印度洋、東南亞以及太平洋間，美、澳逐漸認同印度洋、東南亞以及太平洋對澳洲而言具有高度的地理價值及戰略意義。第三，此二國分享共同的戰略訊息。歐巴馬強調亞太地區會是 21 世紀聚焦的舞台，美國會與澳洲強化同盟關係，並在此區扮演長期、重要的角色。而吉拉德也認為強化雙邊同盟關係有利此區正經歷的明顯改變。2012 年 11 月美國國務卿希拉蕊訪問澳洲，並與吉拉德發

表 Ausmin ( Australia- United States Ministerial Consultations ) 聯合公報。聯合公報中強調 ANZUS 的 60 週年象徵美澳同盟的重要性。針對如何提升亞太安全，公報中提到日本、南韓以及 ASEAN 國家的重要性，提到印度在印度洋的重要角色，提到緬甸的民主以及經濟改革。對於中國及南海領土爭議，公報中說「歡迎強大的、繁榮的、和平的中國在此區建設性的角色」、「對南海主權不預設任何立場」、「中國的崛起是亞太地區安全的不穩定因子，中國與日本在尖閣群島的對峙、與東南亞國家在南海問題的爭執，對台灣領土的野心都會造成周遭國家的不安，美澳堅定的同盟對此區的安定有莫大助益」。

國家層次的分析很多時候摻雜了經濟因素，對澳洲而言，經濟理性主義是其指導方針。如前所言，各個澳洲執政政府非常重視澳洲的經濟成長，而中國的市場、中國的經濟發展促使其向海外尋求各種天然資源，各類原物料如鋼鐵、棉花、木材、液態天然瓦斯 ( Liquefied Natural Gas, LNG ) 等，都是中國政府亟需的天然資源。其中，中國與澳洲的 LNG 交易還曾經是澳洲單一最大的國際交易 ( Ziegler, 2006 )。不過，經濟上依賴中國也並不是沒有反省的聲音。《大紀元》( 2012/7/27 ) 轉載《西澳財經日報》( *Western Australian Business* ) 專欄作家 Tim Treadgold 的文章，大意是說「我們的經濟已經過度依賴於單一國家，這個國家正在為我們習以為常的生活方式買單」、「中國對澳大利亞礦產資源看似無底洞般需求，這既是我們最大的財富，也是我們未來面臨的最大問題」、「中國付出不菲的資金購買澳洲的鐵礦石、煤炭、天然氣和其他他需要給中國工廠提供燃料的大宗商品。對眼前來講，這些大宗商品的交易是好消息。然而對於我們的孩子，將會是一個迥然不同的情況」、「中國成為我們的主導客戶，加強其不斷增長的控制力，目的是對大宗商品價格施加影響，進而希望將澳大利亞成為其採石場和農場，不斷提供大量的廉價原材料」。連地理位置遠離中國的澳洲都有此警覺經濟上不要過度依賴單一國家，台灣又豈可過度依賴中國卻毫無警覺？

綜上所述，在國家層次分析裏，澳洲既要扮演區域穩定角色，同時也

要顧及自身的經濟利益，國家安全與經濟理性主義的平衡是澳洲外交政策的主軸。

#### 肆、個人因素

第三個國際關係分析層次是個人層次分析。如前所言，有的學者歸類成偏見分析，亦即決策者及其主觀意見左右一個國家的外交政策；有的學者則著重在人民，因為是人民決定政府的運作。筆者認為決策者卸任後仍有一定的影響力，其平民身分言論更能透露出內心根本想法。再者，民主國家的人民在外交政策上有著很大發言權，這是提升國家軟實力的公共外交層面。本段即以部分「澳洲卸任元首」及「公共外交」這兩部分做個人分析層次。

##### 一、部分澳洲卸任總理的中國概念

###### 福瑞澤

福瑞澤在 2011 年曾經提到，越戰時澳洲接受了數以千計的難民，正是結束「白澳政策」的證明。他認為澳洲要走自己的路，而不是當美國跟班。澳洲的武力是美國、英國海外維和部隊的最堅定支持者。東帝汶有事、伊拉克有事，澳洲都全力支持美、英出兵。福瑞澤對此提出了一些質疑，他認為如果自由與人權是美國海外出兵的最高指導原則，那為何二戰期間美國一直遲不出兵協助英國攻打納粹？如果沒有珍珠港事件，美國還會參戰嗎？澳洲參與了伊拉克、阿富汗的出兵，但此二者出兵，一為中東，一為南亞，與 ANZUS 條約中僅限於太平洋地區是背道而馳的。因此，福瑞澤高度懷疑，如果澳洲遇到危險，美國是否會出兵協助澳洲（Fraser, 2011）？他反對澳洲一直當美國跟班的立場亦表現在最近的言論。針對美國重返亞洲之說，他認為美國的重返亞洲、圍堵中國政策是腦袋不清且危險的（wrong-headed and dangerous）。他認為美國想要獨霸亞洲將會引致戰爭，

並且讚許中國的穩定，認為「指控中國想要限縮南中國海自由」是一個荒謬的論述 ( *Australian*, 2012/9/26 )。

### 霍華德

霍華德對中國事務一直保持不介入、相互尊重的態度。霍華德認為中國政府的制度跟澳大利亞的制度很不同，但是中國未來的制度如何改革，這是中國人民自己的選擇。霍華德認為要更加關注澳大利亞和中國之間共同點而不是不同點。至於美、澳軍事合作問題，他認為這是澳大利亞和美國的軍事關係中一個自然的結果 ( 財經年會，2013 )。

### 陸克文

陸克文讚賞中國外交政策提出「和諧世界」的遠見，認為其包含著大同、中庸等中國傳統價值觀，也包含著「仁義禮智信」等儒家思想。陸克文在提到中國政治改革時表示，台灣是一個真正有中國文化的社會。整個社會崇尚孔子文化。同樣是華人社會，卻沒有專制統治，實行的是民主政治體制，並且國民經濟也很發展。他認為台灣應該是中國發展的方向 ( 大紀元，2012/11/13 )。

陸克文在最近的美國《外交》雜誌上撰文說，美國總統歐巴馬實施的重返亞洲戰略是對中國這種咄咄逼人之勢作出的直接回應。陸克文認為，中國的行為造成的不確定性令亞洲感到苦惱，美國的這種行為對安撫亞洲來說很有必要。雖然華盛頓和坎培拉一直表示，轉向戰略並非針對特定國家。陸克文表示堅信歐巴馬政府會繼續推進轉向亞洲戰略，美軍也會獲得各項資源協助推進這項戰略。陸克文堅定支援美國推行這項轉向戰略。他認為，美國繼續在該地區維持長期戰略影響力會增進澳大利亞在安全、外交及其他領域的長期利益。陸克文說，支援美國在亞洲推行轉向戰略、同時尋求與中國發展良好的多維關係才是澳大利亞的明智之舉 ( 國際中心 / 中國網，2013/2/25 )。

除了上述卸任澳洲總理的中國觀外，另一個個人層次分析是公共外交。

## 二、公共外交

公共外交被視為 21 世紀最突出的政治傳播。一般定義為「一個國家與他國公眾的溝通與相處」，或是「國際行為者意圖藉由與他國公眾溝通促成政策目標」。也有學者認為政府或非政府行為者所有維持或提倡國家軟性實力的活動都是公共外交。亦有比較負面的看法認為由於公共外交由政府提倡，稱之為公共外交，或是公共事務，或是心理宣傳戰，其實就是政府宣傳。講到政府宣傳，大概就是一些負面用語，包括謊言、扭曲、欺騙、操作、心理戰、洗腦、空話等 ( Hartig, 2012: 54-56 )。Cull 將公共外交的實務運作區分為五大元素，包含傾聽、倡導、文化外交、交流外交、以及國際廣播 ( Hartig, 2012: 56 )。

Antonio Gramsci ( 葛蘭姆西 ) 認為在資本主義市場，統治者除了藉由政治、經濟的表現合理化其統治外，仍必須贏得知識界以及文化機構的支持，使其道德上、政治上以及文化價值能為普羅大眾所接受，亦即透過文化上的霸權，令各階層的人認定突破階層並非是靠動亂、叛亂，而藉各階層的認知來維持社會現狀這些被灌輸的概念構成所謂的文化霸權。於是，後冷戰的國際體系不再是由意識形態、民族主義或是世仇所構成，而無論是 Gramsci 的文化霸權、或是摩根索 ( Hans Joachim Morgenthau ) 的文化模式、抑或是杭廷頓 ( Samuel Phillips Huntington ) 的文明衝突論，都在討論文化的概念 ( Ding & Saunders, 2006: 6-8 )，足見文化之重要性及在公共外交所扮演的重要角色。

如同許多國家一樣，澳洲政府也非常重視公共外交。依澳洲外交暨貿易部對公共外交的期許，包括藉由資深外交官強化媒體運作確保澳洲國家利益、儘可能讓受眾知道澳洲的國際事務優先序、提倡澳洲在科學、教育、媒體、原住民事務、運動、文化等部門的專業，以及文化的交流。Ramirez ( 2012: 309-10 ) 在一篇文章中以美國媒體最常出現關於中國新聞的字句，來論述西方國家經常性的對中國事務進行抨擊。這些西方國家 ( 包含澳洲、紐西蘭 ) 最關心的中國新聞字句是人權、西藏、民主、童工以及鎮壓等。他結論認為西方國家以這些常見的新聞字句加入「抨擊中國」( China

bashing) 行列，對彼此關係並無正面意義。為了平衡「抨擊中國」，中國政府極度重視文化交流並藉文化交流的公共外交軟實力增強其影響力。就公共外交的文化因素而言，如前所言，論述中國、韓國，日本、越南等國家分享孔子學說而在世界各地興起的孔子學院，就是中國公共外交的最重要工具之一。

依中國官方文件，截至 2010 年 10 月，各國已建立 322 所孔子學院和 369 個孔子課堂，共計 691 所，分布在 96 個國家 / 地區。孔子學院設在 91 國家 / 地區共 322 所，其中，亞洲 30 國 / 地區 81 所，非洲 16 國 21 所，歐洲 31 國 105 所，美洲 12 國 103 所，大洋洲 2 國 12 所。孔子課堂設在 34 國共 369 個，其中，亞洲 11 國 31 個，非洲 5 國 5 個，歐洲 10 國 82 個，美洲 6 國 240 個，大洋洲 2 國 11 個。依中國說法，孔子學院致力於增進世界各國人民對中國語言文化的了解，加強中國與世界各國教育文化交流合作（孔子學院，2013）。如 Hartig (2012: 57) 所言，孔子學院其實就是中國文化外交的一個工具。很不幸的，台灣的國民黨政府不思在地的原住民文化或移民文化，卻執意將台灣塑造成中華文化正統的輸出地，試圖以文化霸權強行連結中國與台灣。

前文提到，統治菁英除必須贏得文化機構的支持外，亦需有知識界的支持。在學界對中國的許多批評仍集中在中國的政治體制之運作及對人權的尊重與否。中國面對這一部分的批評時反應就比較官方制式的回應。澳洲國立大學的全球澳洲中國問題研究中心曾經出版《中國紀事年鑑 2012：紅起，紅蝕》<sup>2</sup>。該年鑑從多個角度、通過多個案例，對當今中國問題展開了研討。全球澳洲中國問題研究中心主任、世界著名漢學家巴姆 (Geremie Barme) 寄給中國大使館一份關於民主、言論自由和毛澤東思想殘餘的 13 頁教學講稿。對此，中國外交官員向澳洲外交事務和貿易部及全球澳洲中國問題研究中心提出抗議，指責該年鑑立場偏頗。中國政府還同時在大陸

<sup>2</sup> 資列舉部分有負面論述中國的章節如下：China's Foreign Policy Aggressiveness (Brendan Taylor), Uncertain Numbers, Uncertain Outcomes (Jane Golley), Discontent in Digital China (Gloria Davies), Anxieties in Tibet and Xinjiang, Behind the Great Firewall (Jeremy Goldkorn)。

互聯網封殺了這本年鑑。對此，1972年就任澳洲駐華第一任大使的菲茨傑拉德(Stephen FitzGerald)說，儘管學術研究獨立是澳洲的準則，但中國政府卻一直想要澳州政府對全球澳洲中國問題研究中心進行審查和訓誡，在此，我們得到的是價值觀的衝突(大紀元，2013/01/04)。

## 伍、結語

民主國家的執政黨均由選舉而來，而經濟民生議題常是選舉的主軸。換言之，任何一個澳洲的執政黨，其執政後仍須循經濟理性主義以獲得選民支持。在國家安全議題上，澳洲非常強調依其地理位置相關性擬訂國家安全策略。筆者認為，以三個層次去分析澳洲的外交政策，可以知道澳洲愈來愈清楚自己在亞洲的定位，雖然扮演美國在此區的代言人，卻又不是展現的十足霸權。澳洲非常尊重各國差異性，美其名是尊重他國的權力以塑造其政治權威，論者或亦可批評澳洲為了經濟利益時而忽略自由、民主、人權之普遍性價值。但國際現實是每個國家都須爭取自身國家利益。如同中國為了爭取擴大其公共外交影響力，連五四運動、文化大革命要被打倒的孔家店，在公民外交的運用下，都可以變成國際顯學，那澳洲平衡經濟理性主義與現實主義的外交政策，也只能說是理性計算的結果。

中、澳關係下的台灣，必須了解澳洲稱不上是強權，不會有美國、日本的地位；澳洲與中國相距甚遠，跟中國很難會有軍事上衝突的可能性；更重要的是澳洲的經濟需要中國的市場，澳洲的人口結構有許多的中國移民，澳洲在面對台、中關係，會重申中國「一個中國」的立場，會偶爾重申人權的重要性，會偶爾批判一下中國的不確定性，但絕對不會當區域警察對中國威脅台灣提供任何軍事方面的協助。這是基於澳洲的國家安全以及經濟理性主義的抉擇。台灣能做的，僅能逐步的提升雙邊關係，從公共外交、二軌外交到官方實質接觸，強化彼此利益，讓澳洲政府、澳洲人民多了解台灣民意的需求，以期為台灣發聲。



## 參考書目

- 孔子學院，2013。〈關於孔子學院〉。( [http://www.hanban.edu.cn/confuciousinstitutes/node\\_10961.htm](http://www.hanban.edu.cn/confuciousinstitutes/node_10961.htm) ) ( 2013/2/28 )。
- 財經年會，2013。〈預測與戰略〉《財經雜誌》11月28-29日 ( <http://economy.caijing.com.cn/2012-11-28/112317539.html> ) ( 2013/1/30 )。
- 國際中心 / 中國網，2013。〈澳大利亞人報：中國強勢促美重返亞洲〉2月25日 ( [http://big5.china.com.cn/international/txt/2013-02/25/content\\_28047950.htm](http://big5.china.com.cn/international/txt/2013-02/25/content_28047950.htm) ) ( 2013/2/28 )。
- 無作者，2012。〈澳陸克文和特恩布爾：台灣是中國大陸民主化的方向〉《大紀元》1月13日 ( <http://www.epochtimes.com/b5/12/11/13/n3728967.htm> ) ( 2013/1/30 )。
- 無作者，2012。〈澳媒：中國問題才是澳洲大選的關鍵〉《大紀元》7月27日 ( <http://www.epochtimes.com/b5/10/7/27/n2977774.htm> ) ( 2013/2/28 )。
- 無作者，2013。〈北京抗議澳國立大學出版中國年鑑 激怒澳洲學者〉《大紀元》1月4日 ( <http://www.epochtimes.com/b5/13/1/4/n3768862.htm> ) ( 2013/1/30 )。
- 維基百科，2013。〈中澳關係〉 ( <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E6%BE%B3%E5%85%B3%E7%B3%BB> ) ( 2013/2/28 )。
- Ausmin (Australia-United States Ministerial Consultations) 2012 Joint Communiqué* ( [http://foreignminister.gov.au/releases/2012/bc\\_mr\\_121114.html](http://foreignminister.gov.au/releases/2012/bc_mr_121114.html) ) ( 2013/1/30 )。
- Australia's Prime Ministers/National Archives of Australia* ( <http://primeministers.naa.gov.au/primeministers/> ) ( 2013/2/28 )。
- Australian*. 2012. "Malcolm Fraser praises China's stability and sense of purpose." ( <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/foreign-affairs/malcolm-fraser-raises-chinas-stability-and-sense-of-purpose/story-fn59nm2j-1226481377406> ) ( 2013/1/30 )。
- Australian*. 2008. "Beijing University speech by Australian Prime Minister Kevin Rudd." ( <http://www.theaustralian.com.au/news/kevin-rudds-speech-at-beijing-uni/story-e6frg6n6-111116015758> ) ( 2013/1/30 )。
- Camilleri, Joseph A. 2007. "Australia's Unique Future: Reconciling Place, History and Culture." *Futures*, Vol. 39, Nos. 2-3, pp.155-68.
- Cheng, Joseph Y. S. 2012. "Convincing the World of China's Tradition to Pursue Universal Harmony." *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 17, No. 2, pp. 165-85.
- DFAT White Paper*. 1997 ( [http://www.foreignminister.gov.au/releases/1997/fa106\\_97.html](http://www.foreignminister.gov.au/releases/1997/fa106_97.html) ) ( 2013/2/28 )。

- Ding, Sheng, and Robert A. Saunders. 2006. "Talking up China: An Analysis of China's Rising Cultural Power and Global Promotion of the Chinese Language." *East Asia*, Vol. 23, No. 2, pp. 3-33.
- Elliott, Michael. 2003. "The Aussie Rules of Foreign Policy." *Time International*, May 26.
- Fraser, Malcolm. 2011. "We Must Act for Ourselves, Not the US." *Age*, January 28.
- Gao, Jia. 2012. "Politics of a Different Kind: Chinese in Immigration Litigation in the Post White Australia Era." *Cosmopolitan Civil Societies Journal*, Vol. 3, No. 1, pp. 103-20.
- Hartig, Falk. 2012. "Confucius Institutes and the Rise of China." *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 17, No. 1, pp. 53-76.
- Henderson, Conway W. (金帆譯), 2004。《國際關係：世紀之交的衝突與合作》( *International Relations: Conflict Cooperation at the turn of the 21<sup>st</sup> Century* )。中國海口：海南。
- Hudson, W. J. 1992. "The Australian People and Foreign Policy," in F. A. Mediansky, ed. *Australia in a Changing World: New Foreign Policy Directions*, pp. 3-16. Botany, NSW: Maxwell Macmillan Publishing Australia.
- Ishihara, Yusuke. 2012. "U.S. Rebalancing towards the Asia-Pacific Region and the U.S.-Australia Alliance." National Institute for Defence Studies News.
- Jones, David Martin, and Michael L. R. Smith. 1999. "Advance Australia-anywhere." *Orbis*, Vol. 43, No. 3, pp. 443-60.
- Knutsen, Torbjørn L. (余萬里與何宗強譯), 2004。《國際關係理論史導論》(A History of International Relations Theory)。天津：人民出版社。
- Mackerras, Colin. 1992. "Australia and China," in F. A. Mediansky, ed. *Australia in a Changing World: New Foreign Policy Directions*, pp. 208-21. Botany, NSW: Maxwell Macmillan Publishing Australia.
- Pearson, Frederic S., and J. Martin Rochester (胡祖慶譯), 2006。《國際關係》( *International Relations* )。台北：五南。
- Ramirez, Carlos D. 2012. "The Effect of China Bashing on Sino-American Relations." *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 17, No. 3, pp. 293-311.
- Rourke, John T., and Mark A. & Boyer (張明貴、賴明芝譯), 2005。《世界政治》( *World Politics: International Politics on the World State* )。台北：風雲論壇。
- Serizawa, Sarah. 2012. "An Australian Perspective on U.S. Rebalancing toward Asia." (An Interview with Rory Medcalf). National Bureau of Asian Research.

- Smolicz, J. J., I. Nical, and M. J. Secombe. 2002. "Assimilation or Pluralism? Changing Policies for Minority Languages Education in Australia and the Philippine." Paper presented in the World Congress on Language Policies, Barcelona, April 16-20.
- Sullivan, Jonathan, and Bettina Renz. 2012. "Representing China in the South Pacific." *East Asia*, Vol. 29, No. 4, pp. 377-90.
- Wikipedia. 2013. "Dibb Report." ([http://en.wikipedia.org/wiki/Dibb\\_Report](http://en.wikipedia.org/wiki/Dibb_Report)) (2013/1/30).
- Ziegler, Charles E. 2006. "The Energy Factor in China's Foreign Policy." *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 11, No. 1, pp. 1-23.

## Australia's Foreign Policy: The China Dimension

Lloyd Sheng Pao Fan

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

### Abstract

Australia is a Western country located in Asia. In its total population of 23 million people, nearly 80 percent of Australians speak English at home. The immigrant population structure forces the Australian government to form its foreign policy in accordance with Britain and the United States. However, the geographic location also drive Australia to values its relations with Asian countries. Facing the rising power of China, How do Australia-China relations develop under the framework of Australia-Asia-Pacific relations? This article tries to explore Australia's China policy from the viewpoint of levels-of-analysis. The author argues that as Asia's only Western country with strong economic strength and stable political system, allying with the US and actively participate in Asia-Pacific affairs are inevitable choice for Australia, regardless of which political party come into power. Australian troops have been deeply involved in East Timor turmoil and sent troops to render assistance to the US in the war in Iraq and Afghanistan. Since China is still regarded as the Asia-Pacific rising power, Australia's geographic location is not adjacent with China, nor do they have territorial disputes, when dealing with Australia-China relations, the nearly 700 thousand

will be very rational to calculate the balance between political realism and economic rationalism.

**Keywords:** levels-of-analysis, Doctrine, economic rationalism, public diplomacy