

澳洲的印尼政策與東帝汶政策*

許建榮

東華大學台灣文化學系兼任助理教授

摘要

澳洲、印尼、東帝汶是鄰近的國家，三者卻是西方國家與東方國家的差異，在澳洲的地緣戰略之下，三方的互動牽涉到彼此的利益。澳洲、印尼、東帝汶在區域安全、經濟開發等等都有共同且相互影響、互為因果的利益關係，這些關係透過近代歷史的角度可歸納為東帝汶獨立運動、亞太區域安全、難民問題、油田開發等議題來了解澳洲對印尼與東帝汶的政策。

關鍵詞：澳洲、印尼、東帝汶、難民、印太戰略

* 感謝兩位相關領域的學者專家匿名審查意見，得以讓本文內容更為豐富嚴謹。

壹、前言

印尼是澳洲鄰近面積最大、人口最多的國家，兩國在冷戰時期同屬美國為首的反共聯盟；後冷戰時代，澳洲與印尼也是美國在亞太區域安全的合作夥伴。不過，澳洲與印尼兩國其實是陌生的鄰居，一個是位於東方的西方世界，一個是全世界最大的回教國家，兩國的歷史與文化截然不同。然而，因為彼此過於鄰近，澳洲不得不審視與印尼的關係，印尼的任何動靜，都可能衝擊澳洲社會的穩定。由於東帝汶在當代也曾經是澳洲、印尼兩國政策的焦點，因此，本文以時序方式著重在 1970 年代中期以來，東帝汶獨立運動議題之後的重大事件，就東帝汶獨立運動的三角關係、區域安全、難民問題、帝汶海油田等重要議題，以歷史敘述的角度來陳述澳洲的印尼政策與東帝汶政策，藉以了解三個國家的關係與彼此關連的重要議題。

貳、澳洲與印尼：陌生的鄰居

就地理位置而言，澳洲與印尼相鄰，同樣位於亞太地區，但卻是文化迥異的國家，澳洲是位於東方的西方國家，印尼是位於亞洲、全球最大的伊斯蘭教國度。鄰近的雙方之差異不只在於東西文化不同、澳洲對於鄰居印尼也不甚了解。澳洲人不了解印尼，可從澳洲智庫 Lowy Institute 的系列民調窺知一二。以 2018 年民調為例，只有 24% 澳洲人認為印尼是民主國家，50% 不認為印尼是民主國家，不確定者有 26%。2015 年民調，47% 的澳洲人不知道印尼總統是誰。2007 年民調，80% 的澳洲人不知道印尼總統是誰。對印尼的感情溫度計只有 54 分（2018 年），認為印尼是澳洲最好的朋友僅有 1%（2017 年），只有 52%（2017 年）認為印尼是可信任且負責的國家（Troath, 2019: 137）。從這些相關數據來看，顯然澳洲人真的對印尼很陌生。澳洲與印尼的差異，本質上是西方 vs. 東方的差異，特別是已開發國家 vs. 開發中國家的歧異；對澳洲而言，甚至可能存在著文化偏見或國家偏見。從澳洲與印尼雙方的交往歷史來看，這些差異甚至偏見，可能影響了澳洲對印尼的政策。

澳洲與印尼雙方的往來，雖然在歷史上可追溯到 16、17 世紀 (Sulistiyanto, 2010: 119)，不過澳洲與印尼彼此依然被描述為陌生的鄰居 (strange neighbours)，雙方一直在誤會 (misperception) 與誤解 (misunderstanding) 的無限迴圈之中 (Troath, 2019: 126)。然而，印尼身為崛起的中等強權，經濟發展在 2030 年之前，將會成為第七大經濟體；從地理位置、戰略地位而言，印尼一直被認為是影響澳洲發展最重要的鄰國 (Troath, 2019: 127)。此外，印尼也是印度洋與太平洋中間的支點，因此，在美國、澳洲、日本為首的印度太平洋戰略之中，印尼扮演著重要的角色 (Troath, 2019: 127)¹。只不過，澳洲人傳統上對印尼有種焦慮感，這種焦慮則是根源於 19 世紀對亞洲人影響澳洲的焦慮。

19 世紀，中國淘金礦工大規模抵達澳洲引發澳洲白人的焦慮。第二次世界大戰，日本的軍事行動，以及二次戰後的亞洲共產勢力擴張，也同樣觸發澳洲白人的亞洲焦慮；對亞洲人影響澳洲的恐懼，實際上是白人澳洲認同的一種集體內化焦慮性記憶；學者認為，澳洲人對於亞洲移民影響澳洲社會的焦慮是不理性的行為 (Philpott, 2010: 372, 376, 383)。然而，印尼的地理位置，以及 1990 年代以後取道印尼前往澳洲尋求庇護的船民，長期以來都是澳洲社會關切的問題。而這個問題導致澳洲人在人道救援與衝擊社會經濟的兩難之中無法抉擇。

就區域安全與經濟穩定而言，印尼的確是澳洲最在乎的國家，印尼是全世界回教人口最多的國家，也是離澳洲最近的大國。事實上，澳洲與印尼的關係就像雲霄飛車 (roller coaster)，高峰之後又是一個低潮 (Troath, 2019: 131)。澳洲對印尼的重視是緣起於二次大戰時，因為日軍對印尼及澳洲領土西北部的攻擊，加上戰後英美陸續從東南亞撤軍造成區域安全真空

¹ 印度太平洋戰略源自於日本的戰略概念，隨著美國川普總統多次強調，各界都將焦點放在美國的「印太戰略」(Indo-Pacific Strategy, IPS)。白宮在 2017 年底發布《國家安全戰略》(National Security Strategy)，官方文件正式內入「印太」戰略，指出中國在印太區域的政治影響、軍事佈局及經濟利誘已經影響該區域內的自由貿易、國家主權、區域穩定以及自由開放的信念與原則。此外，北韓的核武威脅，同樣影響區域秩序的穩定運作，印太戰略成為川普政府鞏固美國利益的重要政策。

等因素，使得澳洲對外關係逐漸脫歐入亞。在地緣政治戰略規劃上，澳洲將印尼視為其與亞洲國家之間的緩衝國，因此，與印尼的關係就是澳洲的國家利益。但是澳印雙邊關係從 1945 年以來關係時好時壞，決定雙方關係重要之事件例如，一、1945 年至 1950 年期間印尼獨立運動，澳洲支持印尼獨立運動開起友好關係。二、1950 年至 1966 年，西新幾內亞 (West New Guinea) 歸屬權問題以及印尼馬來西亞對峙問題 (Indonesia's Confrontation Campaign)，澳印關係走向緊張。在 1995 年澳印秘密簽訂「共同安全合作協定」(Agreement on Maintaining)，雙方友好關係來到高峰。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 (黃恩浩, 2012: 92-93)。1990 年代，澳洲總理 Paul Keating 與蘇哈托 (Haji Mohammad Suharto) 就是此雲霄飛車關係的高峰；兩國領袖根據共同的利益，例如就安全議題簽署「共同安全合作協定」，雙方面對面會談創造了前所未有的關係²。Keating 曾經 6 次訪問印尼，加上兩次 APEC 會議，兩國互動的熱絡可見一斑 (Troath, 2019: 133-34)。以最近十多年為例，澳洲總理 Kevin Rudd 在 2013 年 6 月第二次擔任總理時首個出訪國家就是印尼；2013 年 9 月，Tony Abbott 率領執政聯盟 (Coalition) 擊敗 Kevin Rudd 領導的工黨取得政權³。當外界在猜測新任總理 Tony Abbott 首次出訪是美國、中國或是日本時，他選擇首訪的國家也是印尼。在地緣政治戰略上，印尼的穩定與否，將會影響澳洲的國家安全。(黃恩浩, 2012: 98) 因此，澳洲對印尼的關注，主要是著眼印尼扮演影響澳洲區域安全與經濟穩定的關鍵角色。

澳洲被公布曾經在 2009 年監聽印尼總統 Yudhoyono 與他的妻子 Kristiani Herawati (Troath, 2019: 131)，此事件又讓兩國的溫度降到最低點。如今，在美國的印度太平洋戰略之下，印尼與澳洲必須在區域安全議題上彼此合作。不過，長期以來彼此就是陌生的鄰居，澳洲與印尼雙方對彼此的了解都不足，雙方必須透過各種層面去溝通對話與交流 (Troath, 2019:

² Paul Keating 領導工黨政府在 1991 年 12 月至 1996 年 3 月期間執政。蘇哈托在 1967 年 3 月至 1998 年擔任印尼總統。

³ Tony Abbott 在 2013 年 9 月至 2015 年 9 月擔任澳洲總理。Kevin Rudd 在 2007 年 12 月至 2010 年 6 月，以及 2013 年 6 月至 9 月擔任澳洲總理。

127)⁴。兩國長期以來起伏的關係，都是經由區域安全與經濟合作來了解對方；例如，冷戰時期的區域安全、東帝汶議題、以及現在的印太戰略合作、難民議題，都能審視澳洲與印尼兩國近代與當代關係發展的趨勢。

參、澳洲、印尼與東帝汶獨立的三角關係

第二次世界大戰結束以後，許多殖民地變成主權國家，這些殖民地界線實質化東帝汶的國家想像空間；而歐洲殖民帝國的統治經歷，則是建構東帝汶的政治基礎（Strating, 2014: 493）。印尼在 1949 年脫離荷蘭獨立建國，同時將原本荷蘭統治的西帝汶併為印尼的一部份。1974 年 5 月 16 日，葡萄牙新任總統 Antonio de Spínola 宣布葡萄牙海外省與葡萄牙本土一樣享有民主權利⁵。1974 年 7 月 27 日，葡萄牙新憲法第 7-74 條承認海外領地人民的獨立自主權，允許東帝汶人民組織政黨，並得以公民投票決定未來。當時的公投選項有三：（一）成為葡萄牙聯邦的自治領地、（二）成為獨立而自由的國家、（三）與印尼共和國合併（Singh, 1996: 51）。1975 年 7 月 17 日葡萄牙頒布憲法第 7-75 條，詳細規定東帝汶自決過程，例如，1976 年 10 月由當地人民選出人民大會（Popular Assembly），人民大會投票決定東帝汶前途，葡萄牙對東帝汶的主權從 1978 年 10 月撤銷。主權轉移過渡期間，葡萄牙以高級專員（High Commissioner），過渡政府（Transitional Government）以及地方議會、當地政黨合組協商議會（Consultative council）管理當地。以上皆可見葡萄牙對於東帝汶獨立的完整規劃；不過，1975 年

⁴ 2009 年間，澳洲情報單位試圖竊聽印尼總統 Susilo Bambang Yudhoyono 伉儷，以及印尼部會首長的電話。澳洲廣播公司（ABC）與英國衛報取得美國國家安全局（NSA）包商前雇員 Edward Snowden 公布的機密文件，指出 Yudhoyono 與他身邊的 9 人是澳洲的監控目標。文件顯示，2009 年 8 月，澳洲在陸克文執政期間，澳洲情報機構「國防部通訊局」（Defence Signals Directorate）追蹤 Yudhoyono 的手機活動長達 15 天。

⁵ 葡萄牙加入聯合國之後，宣稱東帝汶不是殖民地，而是葡萄牙的海外省（overseas province），因此不適用聯合國憲章第 11 章及非殖民化宣言。葡萄牙在 1951 年將東帝汶的海外省地位明訂在憲法中。但聯合國大會自 1960 年起始終拒絕承認該聲明（許瑞文，2003：59-60）。

8 月，東帝汶卻發生內戰加上印尼介入。1975 年 12 月 7 日，東帝汶親印尼派與印尼合作，印尼三軍以志願軍平息內亂名義入侵東帝汶 (Liddle, 1977: 100)。因為東帝汶內戰與印尼介入，葡萄牙對於東帝汶的民主獨立建國進程規劃因而停擺。

東帝汶除了因印尼入侵而獨立無望之外，印尼的入侵也造成東帝汶人民大量死亡。根據葡萄牙官方統計，在印尼於 1975 年入侵前夕，東帝汶人口約有 68 萬人，依照年成長率 2% 計算，在 1993 年的人口應該在 97 萬人，但根據印尼政府統計，1993 年東帝汶人口只有 74 萬人，其中有 15 萬人為印尼移民。葡萄牙根據這些數據評估，從 1975 年至 1984 年為止，因為印尼入侵與飢荒問題，造成了東帝汶約 20 萬人死亡 (Carey & Bentley, 1995: 59)。

印尼與東帝汶的最大鄰居澳洲，在東帝汶獨立議題上扮演著重要的角色。然而，印尼對澳洲區域安全與經濟扮演著穩定與否的關鍵角色。因此，為了穩定與印尼的關係，澳洲在 1999 年之前對東帝汶議題採取冷漠的態度，這也是東帝汶悲慘命運的關鍵之一。除了冷戰因素外，地緣政治也影響了澳洲的態度。印尼對澳洲而言，是區域安全、經濟安全的重要鄰近國家。東帝汶的長期安全與穩定，是影響澳洲與印尼關係穩定與否的關鍵 (Kingsbury, 2011: 12)。東帝汶在印尼與澳洲之間成為主要的議題，大致是在 1974 年葡萄牙宣布放棄海外領地、印尼在 1975 年入侵東帝汶之際開始成形。向來強調重視民主與人權的澳洲，在 1974-75 年對東帝汶的政策是失敗的政策、外交的悲劇 (Mackie, 2001: 138)。至於澳洲對印尼的改善人權訴求紀錄顯示，都是基於政治、經濟與戰略考量且有缺陷的政策 (Catley, 2007: 15)。這主要是基於冷戰期間，西方世界合理化他們對印尼蘇哈托反共政權的承諾，將蘇哈托政權視為該區域安全與商業穩定的必要關鍵角色，西方世界的考量註定了東帝汶艱困的命運 (Wedgwood, 2001: 1)。

1974 年，澳洲總理 Gough Whitlam (工黨) 訪問印尼，根據外交部官方簡報，Whitlam 告訴蘇哈托，東帝汶成為一個獨立國家是不可行的方案，對區域穩定也是一個威脅 (Salla, 1995: 211)⁶。不過，Whitlam 也認為，這

⁶ Gough Whitlam 領導的工黨政府在 1972 年至 1975 年 11 月期間執政。

個殖民地的人民擁有自己未來的最終決定權 (Viviani, 1976: 199)。澳洲對於印尼佔領東帝汶時期的政策非常模糊，不連貫甚至相互矛盾。1970 年代至 1980 年代，多位澳洲外長對東帝汶主權與人權議題表達同情；然而，他們對東帝汶的同情不足以說服他們的總理支持東帝汶，總理認為維持與印尼緊密的關係比較重要 (Ishizuka, 2004: 276)。1976 年 7 月 17 日，印尼總統蘇哈托正式宣稱東帝汶是印尼的第 27 個省。澳洲總理 Malcolm Fraser (自由黨) 與蘇哈托在 1976 年 10 月會面，表達反對印尼入侵的狀況⁷。Fraser 聲明，澳洲將基於人道考量東帝汶議題 (Salla, 1995: 214)。

實際上，在 1970 年代至 1990 年代中期，無論是工黨或自由黨執政，澳洲對於東帝汶人權並沒有給予實質的協助 (Wuryandari, 2006: 86)。不過，澳洲媒體關心東帝汶人權狀況，卻適時給予澳洲政府壓力，調整澳洲對東帝汶、印尼的政策。當印尼在 1975 年 12 月入侵東帝汶時，印尼將東帝汶與外界隔絕，特別是外國媒體。1976 年以後，外國媒體記者處於被監視狀態，記者若要進入東帝汶採訪，必須由印尼軍人偽裝成東帝汶人擔任嚮導；1999 年，印尼總統哈比比 (Bacharuddin Jusuf Habibie) 支持東帝汶公投，並開放外國媒體記者報導東帝汶狀況⁸；澳洲媒體例如 *The Finical Review*、*The Age*、*The Australian* 對東帝汶議題的報導開始左右澳洲社會的視聽，也逐漸影響澳洲的外交政策 (Tapsell & Eidenfalk, 2013: 58-82, 583-84, 586-90)。澳洲針對東帝汶獨立議題所形成的印尼、東帝汶政策，大致可以區分為三個時期，一、1976-83 年的人道救援議題時期；二、1983-93 年的人權外交時期；三、1993 年起的安全合作議題時期。

一、1976-83 年：人道救援議題

1975 年 10 月，印尼軍方在 Balibo 槍殺包含三名澳洲人在內的五名記者，印尼認為澳洲對此案保持沈默，是表示澳洲支持印尼入侵東帝汶。1975 年 12 月 4 日，媒體關心若發生印尼入侵東帝汶事件，澳洲將會如何反應，

⁷ Malcolm Fraser 領導的自由黨政府在 1975 年 11 月至 1983 年 3 月期間執政。

⁸ 哈比比在 1998 年 5 月至 1999 年 10 月擔任印尼總統。

澳洲總理 Whitlam 答覆澳洲國家廣播公司 (ABC) 說，澳洲絕對不會做任何事情 (Ishizuka, 2004: 273)。1975 年 12 月的聯合國大會表決通過要求印尼即刻從東帝汶撤軍，在這個決議案中，澳洲投了贊成票 (Ishizuka, 2004: 274)⁹。1976 年，澳洲總理 Fraser (自由黨) 告訴國會，關於東帝汶衝突問題，他覺得未來比較重要 (Ishizuka, 2004: 274)。1978 年 5 月，澳洲外長 Peacock 承認印尼對東帝汶的事實合併，此後，無論工黨執政或自由黨執政，兩黨對此問題的政策均雷同 (McMichael, 1986: 140, Henry, 2013: 53-54)。

澳洲在 1978 年承認印尼實質統治東帝汶的事實，但基於人道主義，澳洲則以與人權相關議題處理東帝汶，澳洲總理 Fraser 也支持聯合國的人道救援行動 (Salla, 1995: 215)。1979 年 11 月 21 日，澳洲對聯合國大會提出的支持東帝汶人民公投案投出否決票，而最後這項議案也在 34 比 40 的比數之下遭到否決 (Ishizuka, 2004: 276)。1979 年 12 月，澳洲外交部公布報告，指出東帝汶的確存在嚴重的人道援助問題；1982 年，澳洲反對黨工黨宣布支持東帝汶有權公投自決。1982 年，反對黨工黨與民主黨控制參議院，並且展開東帝汶迫害人權問題的調查。然而，執政的自由黨報告淡化迫害人權的議題，只強調人道救援與國際社會合作 (Salla, 1995: 215)。由於工黨在野時支持東帝汶人民公投，工黨在 1983 年重返執政後，工黨過去對東帝汶的主張成為澳洲總理 Bob Hawke 與印尼維持關係的難題 (Ishizuka, 2004: 276)。¹⁰

二、1983-93 年：人權外交

工黨 Bob Hawke 政府在 1983 年執政，意味著改變澳洲政府的東帝汶人道救援政策。工黨於 1975-83 年在野時期，提出印尼自東帝汶撤軍、人權觀察與支持東帝汶自決的議題 (Salla, 1995: 216)。工黨原本反對 Fraser 政府 (自由黨) 承認印尼對東帝汶事實主權的主張，工黨 Hawke 政府卻從 1985

⁹ 69 票支持聯合國大會要求印尼撤軍、11 票反對、38 票缺席。

¹⁰ Bob Hawke 領導的工黨政府在 1983 年 3 月至 1991 年 12 月期間執政。

年起有條件承認印尼對東帝汶的主權。澳洲政府的立場與輿論觀點截然不同，澳洲社會輿論普遍反對印尼佔領東帝汶。不過，即便澳洲官方承認印尼對東帝汶的主權，人權議題卻還是澳洲與印尼關係的摩擦來源（Salla, 1995: 217, Callahan, 2010: 402）。

1991年11月12日的印尼軍方主導的Dili大屠殺，屠殺事件引起國際社會撻伐，敦促聯合國進行調查¹¹。聯合國秘書長因此批評印尼的侵略行爲，並且在12月1日指派聯合國代表前往東帝汶調查（Gunn, 1997: 41-42）。不過，1991年12月開始執政的工黨Paul Keating政府，在與亞洲接觸的政策下，視與印尼的雙邊關係爲最優先政策（Leaver, 2001: 4）¹²。因此，Dili大屠殺並沒有改變太多澳洲對印尼及東帝汶的政策。

三、1993年之後：安全合作議題

冷戰結束後，國際秩序在1990年代初期開始轉變。由John Howard領導的自由黨（執政聯盟）政府在1996年之後，將重心轉往與美國合作的關係（Leaver, 2001: 4-5）。Howard政府重心是與美國合作，但Howard政府也將印尼視爲決定澳洲安全的關鍵角色。雖然印尼軍事鎮壓東帝汶所造成的人權問題長期是澳洲與印度外交關係摩擦的主因，但澳洲也長期支持印尼對東帝汶的統治，因爲這是澳洲與印尼維持好關係的代價；即便到1998年之際，印尼新任總統對東帝汶的政策開始轉變，澳洲關心的政治重心依然是印尼，而非東帝汶（Henry, 2013: 54）。

從坎培拉的角度來看，印尼政權轉移憂喜參半，哈比比政權給予印尼許多機會；澳洲外交部認爲蘇哈托的離開，印尼新政權是讓澳洲擺脫後院這隻「猴子」的機會；1998年6月，澳洲外長Alexander Downer訪問印尼，希望印尼能夠推動政治與經濟改革。Downer此行將經濟安全視爲主要議題，因爲經濟安全被認爲是印尼政治穩定、民主化、內政與軍事進一步改

¹¹ 1991年11月12日，印尼軍方在東帝汶首都Dili至少屠殺了250名東帝汶獨立運動支持者。

¹² Paul Keating領導工黨政府在1991年12月至1996年3月期間執政。

革的必要條件，不過，印尼總統哈比比卻提供一項意外的選項，讓澳洲有改變東帝汶政策的原動力與空間 (Henry, 2013: 55, 57)¹³。然而，澳洲外長 Downer 認為東帝汶應該維持為印尼的一部分，應該避免舉行公投自決，否則可能又進入內戰 (Leaver, 2001: 5-6)。因此，澳洲並沒有熱情地接受哈比比的東帝汶公投自決政策，但最後只能接受公投是既定的事實；1998 年 12 月，澳洲國家安全委員會內閣會議，討論東帝汶政策變化的議題，決議澳洲將會支持實質過渡自治時期後的東帝汶自決。只是，澳洲政府依然認為，基於澳洲、印尼與東帝汶的利益，東帝汶維持為印尼的一部份是最好的選擇 (Henry, 2013: 66, 60)。

1998 年 12 月，澳洲總理 Howard 寫信給印尼總統哈比比，建議哈比比考慮解決長期軍事占領東帝汶的問題，但主要建議哈比比在東帝汶公投之前，延長東帝汶的自治期，而非東帝汶獨立。哈比比拒絕這項建議，卻提出允許東帝汶獨立公投的主張 (Burchill, 2000: 61)。印尼的內閣會議同意哈比比支持東帝汶自決的決定，並在 1999 年 1 月 27 日宣布，東帝汶將會舉行公投自決。最後，東帝汶人民在 1999 年 8 月公投決定獨立，2002 年 5 月正式獨立建國。澳洲無人預期到印尼總統哈比比這個勇敢且戲劇性的決定，而哈比比的決定，使得澳洲失去主導東帝汶政策的地位，獨立公投木已成舟，最後也促使澳洲總理 Howard 與外長 Downer 致力於東帝汶的獨立；在 2008 年，哈比比回顧歷史並親自將他的決定與 Howard 的信做了連結；他說，Howard 讓我做了這麼快的一個決定 (Henry, 2013: 65, 64)。

肆、澳洲與印尼的印太戰略及難民議題

美國在川普政府於 2017 年正式推動「印度太平洋戰略」(Indo-Pacific Strategy) 之後，正式由印太取代傳統的亞太 (Asia-Pacific) 一詞。澳洲傳統的亞太戰略基石是『澳紐美安全條約』(Australia, New Zealand, United States Security Treaty, ANZUS, ANZUS Treaty)，基本上的戰略是跟隨美國的

¹³ 意外的選項即是東帝汶獨立公投議題的可能性。

腳步，在美國推動印太戰略後，澳洲理所當然成為印太戰略的核心成員¹⁴。不可諱言，澳洲長期以來的外交政策無論在冷戰期間，或是當代的國際秩序之下，幾乎都是跟隨著美國的腳步。以東帝汶議題為例，雖然美國曾經在口頭上譴責印尼侵略東帝汶的行為，並中止對印尼的援助，但實際上依舊冷眼旁觀東帝汶民主與人權議題。事實上，美國福特政府（1974-76）與卡特政府（1976-80）都持續增加對印尼的軍援，估計有 90% 的美國軍備武器用於鎮壓東帝汶（Chomsky, 1980: 115）。東帝汶議題初期，澳洲與美國政策類似，1977 年，印尼軍隊增援鎮壓東帝汶的反抗勢力時，澳洲不僅和美國一樣提供武器給印尼，澳洲更在 1978 年承認印尼對東帝汶的主權（Singh, 1996: 112; Kingsbury, 2011: 11）。在 1980 年代，雷根政府無視東帝汶議題，白宮也向盟國施壓忽視東帝汶議題，澳洲就是被施壓最明顯的案例（Taylor, 1991: 169-70）。

1990 年代末期，印尼邁向民主，澳洲與印尼的關係才開始成熟，雙方願意在堅實的基礎上相互學習合作尋求比較好的未來關係，彼此強化策略性的夥伴關係（Nethery & Gordyn, 2013: 184）。1990 年代末期以後，印尼的角色對澳洲有新的的重要性改變；第一，印尼是澳洲最大也是最重要的鄰國，第二，與印尼的穩定關係促使澳洲在印尼未來的發展上扮演重要的角色。第三，印尼是澳洲通往東南亞的天然橋樑（Chalk, 2001: 239）。從印尼民主化、東帝汶獨立之後，印尼與澳洲發生了許多影響雙方關係的重大事件，例如 2001 年峇里島爆炸案、2004 年澳洲大使館恐怖攻擊、澳洲協助印尼亞齊省大地震、2006 年 Bantul 大地震等等，以及後來經由印尼前往澳洲的難民（庇護尋求者）議題等等（Sulistiyanto, 2010: 118）。印尼和澳洲的關係在 Howard 時代趨向成熟，在 2007 年 Kevin Rudd 擊敗 Howard 取得政權後，雙邊關係也沒有太大的改變。印尼輿論也認為無論澳洲誰當家，強化澳洲與印尼的雙方關係會持續下去（Sulistiyanto, 2010: 119）。

¹⁴ 澳洲、紐西蘭與美國在 1951 年 9 月 1 日於美國舊金山完成此軍事同盟條約，並於 1952 年 4 月 29 日生效。但由於紐西蘭反核聲浪升高，1985 年曾經拒絕美國可攜帶核武飛彈驅逐艦 *USS Buchanan* 停泊紐西蘭，1986 年 9 月 17 日起，美國暫時停止對紐西蘭的軍事義務。

一、印度太平洋戰略的夥伴

在政治與戰略上，印尼是澳洲重要的政治夥伴，一個穩定的印尼是澳洲重要的戰略利益，除了區域安全外，澳洲出口到亞洲的產品無論海空也都需要經過印尼 (Sulistiyanto, 2010: 119)。不可否認，印尼對其周遭群島緊密的控制，是影響澳洲領土安全的關鍵與事實 (Ishizuka, 2004: 272)。澳洲、印尼與美國區域安全的協議對澳洲、印尼雙方都非常重要。對澳洲而言，三者區域安全議題的結盟可以穩定與印尼猶疑不安的關係，並加強與美國的同盟關係。澳洲在 2018 年公布的外交政策白皮書強調，澳洲需要推動與區域的主要民主國家的合作，進一步促進區域的平衡 (Kelton & Willis, 2019: 2)。美國印度、太平洋戰略在 2017 年正式成形後，澳洲的國防與外交政策，理所當然也跟隨美國的腳步。

2017 年的澳洲美國部長級諮商聯合宣言 (Australia-United States Ministerial Consultation (AUSMIN) 2017 Joint Statement) 強調，為了對抗來自朝鮮半島、南海、東南亞的恐怖主義活動等等區域威脅，澳洲與美國必須和該區域的夥伴合作。美國的印度太平洋司令部 (Indo-Pacific Command) 也同時在這個區域合作夥伴體系中運作 (Kelton & Willis, 2019: 3-4)。澳洲的最大鄰國印尼，自然也就是最重要的區域合作夥伴。

印尼長期以來都很清楚印尼的生存是依賴在美國霸權保護之下 (Kelton & Willis, 2019: 10)。澳洲在 2016 年的國防白皮書之中就強調，印尼與澳洲是區域安全的策略夥伴。不過，美國與澳洲在東亞向來被認為「外人」，只能透過區域安全合作來拉近彼此的關係 (Kelton & Willis, 2019: 6)。印尼自冷戰時期開始就是美國的戰略夥伴，而印尼與東南亞、東協等有強烈連結；再者，東協還有東協加三 (東北亞)、加六 (增加印度、澳洲與紐西蘭) 等組合，澳洲可透過經貿、區域安全的多重加乘，以及印尼與美國的傳統戰略關係、印太戰略，強化澳洲與印尼的區域安全合作。

再者，中國主張的南中國海九段線海域與印尼的經濟海域有所重疊，中國的南中國海九段線主張，促使印尼尋求新的戰略利益，與美國、澳洲的合作就是一個途徑。2018 年 8 月，澳洲與印尼的「2018 澳洲印尼海上合

作行動計劃」(2018 Australia-Indonesia Maritime Cooperation Plan of Action) 確認強化美國與印尼的國防合作；澳洲與美國是透過發展涵蓋印尼在內的區域安全網路，在印度太平洋地區捍衛印太同盟的利益與秩序 (Kelton & Willis, 2019: 14, 16)。因此，基於傳統的美國印尼戰略合作，中國領海擴張對區域國家安全的威脅，以及新的印太戰略的夥伴關係等因素之下，澳洲能夠與陌生的鄰居印尼在區域安全議題上密切合作。

二、難民議題

1990 年代以後，借道印尼搭船偷渡到澳洲尋求庇護的難民，一直是澳洲政府頭痛的議題¹⁵。此外，澳洲也不希望印尼崩潰失去國家秩序，印尼一旦崩潰，將會為澳洲帶來不安定的危機。倘若數以萬計的印尼人登陸澳洲北部海岸，將會造成澳洲相當大的問題 (Sulistiyanto, 2010: 120)。可以想見，澳洲社會對難民可能造成社會穩定與經濟安全有很嚴重的焦慮。1992 年開始，移民拘禁成為澳洲對付船民抵達澳洲的主要政策，澳洲與印尼也達成了兩個協議來處理移民拘禁；自 1990 年代中期以後，抵達澳洲尋求庇護的難民成為澳洲內政非常緊迫性的問題，澳洲政府持續推動限制性的措施，阻止難民從印尼搭船進入澳洲；1990 年代後期，澳洲與印尼針對難民政策展開合作，雙方在非法移民拘禁、人口走私販賣等等協議；至於難民的保護與移動等管理也變成雙方重要的區域合作項目 (Nethery & Gordyn, 2013: 186, 185, 177)。

為了解決借道印尼偷渡到澳洲的難民問題，澳洲政府對印尼的政策，一向將此議題當作除了戰略與區域安全之外的優先議題。澳洲與印尼積極合作難民問題，例如，澳洲與對印尼的經濟援助，協助印尼發展移民監禁的基礎建設以及在 2011 年制定移民法 (Nethery & Gordyn, 2013: 187)。2013 年 9 月，澳洲總理 Tony Abbott 贏得政權後，首次出訪的國家就是印尼，主

¹⁵ 對澳洲而言，所謂的難民有兩種，一種是傳統定義的 *refugee*，*refugee* 是被迫成為難民，另一種是 *asylum seeker*，即是「宣稱」自己是難民藉以尋求他國庇護者。這兩種在中文可被統稱「難民」，在澳洲，*refugee* 與 *asylum seeker* 也常被混用，但實際上有明顯不同，就澳洲而言，*asylum seeker* 是造成澳洲難民政策困境的主因。

要目的就是和印尼討論難民問題。只是，難民議題迄今還是澳洲與印尼未能解決的問題；以 2015 年 5 月為例，澳洲總理 Abbott 公開拒絕接收東南亞的難民；印尼外交部則是批評澳洲，要求澳洲等簽署國際難民公約的國家要負起接收難民的責任¹⁶。顯見，難民議題在兩國之間依然無解。

伍、澳洲與東帝汶的帝汶海資源政策

介於澳洲與東帝汶之間的帝汶海 (Timor Sea) 原本是澳洲與印尼彼此分享利益的海域，在東帝汶獨立之後，就成為澳洲與東帝汶之間的議題。帝汶海介於北澳洲與東帝汶之間，被評估涵蓋有世界第 23 大的油田，可以提供 50 億桶的原油以及 50 兆立方呎的天然氣。澳洲很清楚與東帝汶的外交關係影響到帝汶海的經濟利益 (Ishizuka, 2004: 277)。

1972 年，澳洲與印尼簽訂海床界線，這個界線比較靠近印尼。1975 年，當澳洲政府知道印尼入侵東帝汶的企圖時，澳洲駐印尼大使 Richard Woolcott 傳遞訊息給坎培拉，訊息指出，與印尼商定海域界線比與獨立的葡萄牙帝汶商定界線更為容易。因此，澳洲與印尼的非正式交涉從 1976 年 2 月開始。這個時間點剛好與聯合國大會舉行譴責印尼入侵東帝汶的議案，澳洲在此議案投下反對票的時間點恰巧吻合。1979 年 2 月，澳洲正式承認印尼對東帝汶的主權，此時剛好是澳洲與印尼針對帝汶海域正式協商之際。當然，印尼沒有權利來交涉東帝汶的資源，因為印尼對東帝汶領土的佔領違反國際法，除了澳洲以外，並沒有任何國家正式承認印尼對東帝汶的領土主權 (Ishizuka, 2004: 277)。

1983 年，澳洲政府為了與印尼合作開發帝汶海石油，促進澳洲在東南亞的貿易投資利益，因此強化與印尼的關係，特別是軍方的合作。澳洲與印尼在 1989 年底簽訂 *Treaty between Australia and the Republic of Indonesia on the zone of cooperation in an area between the Indonesian province of East Timor and Northern Australia* (簡稱 *Timor Gap Treaty* 帝汶海溝條約)，澳洲

¹⁶ 印尼、泰國、馬來西亞等東南亞國家並未簽署國際難民公約。

與印尼兩國一起開發東帝汶南部海域的石油與自然資源，澳洲認為這個條約是因為兩國最堅實關係的表現¹⁷。事實上，條約的領海界線比較靠近印尼，對澳洲比較有利，也就是說澳洲可以取得更多的海洋資源利益。根據1982年聯合國大會海洋法公約，兩國海洋界線少於400海浬就必須以雙方的中間線為分界，聯合國海洋法公約明顯有利於印尼。然而，印尼卻不根據公約在國際法庭提出仲裁保護自己的權益；原因有二，第一，這個訴求會鼓勵葡萄牙與國際社會更用力宣稱印尼非法佔領東帝汶。第二，在澳洲是唯一承認印尼對東帝汶的主權後，印尼在經濟海域交涉議題上就已經是弱勢的地位（Ishizuka, 2004: 278）¹⁸。1995年，澳洲與印尼簽訂維護安全協議（Agreement on Maintaining Security, AMS），再次強化澳洲與印尼雙邊關係（Suter, 1993: 294, Huntley & Hayes, 2001: 173-85）。東帝汶獨立之後，帝汶海就成為澳洲與東帝汶兩國之間最重要的關係交涉議題。

東帝汶在2002年正式獨立以後，澳洲與東帝汶的雙邊關係被消耗在資源豐富的帝汶海界線上。事實上，自1970年代至2018年止，澳洲、印尼、東帝汶都沒有遵守相關國際法，領海海域的邊界比較靠近印尼或東帝汶，亦即長期以來，澳洲在帝汶海所享有的海域利益優於印尼與東帝汶。此外，無論是澳洲與印尼或是澳洲與東帝汶，關於帝汶海的協議，彼此都是在尋求該海域的石油探勘利益（Strating, 2017: 259）。

如前述，1989年，澳洲與印尼政府曾就帝汶海簽定 *Timor Gap Treaty*，雙方建立主權中立的聯合開發海域，並且推延永久的領海界線劃定。1999年10月，東帝汶獨立後，*Timor Gap Treaty* 失效，使得澳洲必須與東帝汶協商新的協議。1999年10月，澳洲與東帝汶在 *Timor Gap Treaty* 基礎上，暫停邊界畫線（Strating, 2017: 259-60）。2002年5月30日，澳洲與東帝汶簽署的 *Timor Sea Treaty* 取代 *Timor Gap Treaty*。在這個條約中，澳洲同樣取得比東帝汶還多的石油開發利益。東帝汶與澳洲的談判居於弱勢有許多原因，第一，弱勢的東帝汶經濟需要外界的援助；第二，東帝汶需要澳洲在

¹⁷ *Timor Gap Treaty* 奠基澳洲與印尼在1972年協商的海洋界線基礎之上。

¹⁸ 針對 *Timor Gap Treaty*，葡萄牙於1991年2月在國際法庭控告澳洲與印尼兩國。

經濟與安全上的援助；第三，東帝汶是一個新的國家，需要區域的國家合作 (Ishizuka, 2004: 281-82)。2004 年起，東帝汶積極就東帝汶海域的資源開發與澳洲交涉。2006 年，澳洲與東帝汶簽訂 *Treaty on Certain Maritime Arrangement in the Timor Sea* (CMATS)，內容規避領海主權，一起合作開發帝汶海 Sunrise (日出海域) 一帶的海域 (Strating, 2017: 260)。

東帝汶的帝汶海政策希望達成三個目標；第一，尋求永久的領海邊界劃定；第二，取得 Greater Sunrise (大日出) 海域的主權；第三，建立出口的海上油管 (Strating, 2017: 264)。爲了爭取東帝汶海的權益，東帝汶將爭取帝汶海權利的訴求，進一步連結到東帝汶的獨立運動論述之中，將帝汶海的領海主權論述爲東帝汶獨立運動的第二階段。第二階段獨立論述以澳洲取代印尼，把澳洲當成另一個否認東帝汶主權的殖民帝國；東帝汶以外交來施壓澳洲，希望達成同意界定永久的領海邊界來促使東帝汶可以控制 Sunrise，或者是提交第三國仲裁 (Strating, 2017: 272)。

然而，東帝汶的論述與外交政策成功與否，取決在澳洲的戰略與利益，端視澳洲願意退讓多少。就澳洲而言，澳洲主要兩黨的外交政策並不會有太顯著的差異，澳洲在帝汶海的核心利益是經濟戰略，主要在保護澳洲對石油、天然氣礦藏的利益，並支持澳洲企業可利用這些資源 (Strating, 2017: 274)。由於東帝汶在帝汶海資源的分配上較爲不利，東帝汶積極爭取國際法庭仲裁，澳洲在 2016 年曾經拒絕仲裁。不過，東帝汶對於帝汶海開發權益爭取總算有個較好的結果，2018 年 3 月，東帝汶和澳洲在美國紐約的聯合國總部，根據聯合國海洋法公約終結兩國爭議多年的海上邊界問題，就共享帝汶海的油氣田營收達成協議。根據協議內容，帝汶海的 Greater Sunrise 油氣田的石油與天然氣的營收分配，東帝汶獲得營收比大於澳洲，天然氣輸往東帝汶，東帝汶可獲得 70% 收益；天然氣輸往澳洲加工，東帝汶獲得 80% 收益 (March & Dziedzic, 2018)¹⁹。

Greater Sunrise 的協議對東帝汶的經濟有莫大的助益，也可凸顯東帝汶

¹⁹ 大日出油田位於東帝汶東南方 150 公里處、澳洲達爾文港西北方 450 公里處，估計蘊藏有 5.1 兆立方呎的天然氣與 2.76 億桶凝析油，價值初步估計在 4 百億到 5 百億美元之間。

在爭取主權上的勝利。就在此時，中國在全球各地的經濟戰略，也影響了東帝汶與澳洲。爲了開發 Greater Sunrise 油田，東帝汶邀請中國參與投資開發，對於中國的投資，東帝汶朝野都表達非常歡迎的態度。澳洲非常關切中國的投資，認爲這是非常危險的事。其實，中國已經協助興建了東帝汶南部海岸連結新機場與沿岸城市的高速公路，也興建了東帝汶總統府、外交部大廈、國防部大廈 (Massola, 2019)。東帝汶讓中國來協助興建這些重要、敏感且機密的建築物，的確是非常危險的事，澳洲官方憂慮中國對東帝汶的投資是可以想像的。更何況，中國積極透過經濟與投資來影響東南亞及亞太地區經濟發展較差的小國，例如巴布亞新幾內亞、所羅門群島、萬那杜等國家。中國對澳洲周遭國家的經濟影響，等同在挑戰澳洲的區域安全、澳洲在東南亞及亞太地區的領導地位與影響力，令澳洲不得不防備中國在其周遭國家的影響力，以及對區域安全的衝擊。

陸、結語

澳洲與印尼是兩個相近的國家，但卻有著截然不同的歷史、文化背景與經濟發展程度，一個是位於東方的西方世界，一個是全球最大的回教國家。澳洲、印尼兩國的關係，除了冷戰時期同屬反共陣營之外，基於當代同是美國的區域安全戰略夥伴，彼此也是戰略夥伴，但兩國也曾因東帝汶獨立事件而衍生諸多的外交問題。澳洲、印尼、東帝汶，三者彼此鄰近，三方關係密切，主要的關係或問題可以透過東帝汶獨立事件、區域安全、難民問題，以及帝汶海的油田利益來觀察彼此的關係脈絡。由澳洲對印尼與東帝汶的政策來看，澳洲對印尼，在 1999 年之前，主要著眼在區域安全合作、帝汶海油田利益、難民問題、人權議題等等的考量。在 1999 年以後，澳洲對印尼的關係，立基在區域安全戰略、難民議題之上。在澳洲對東帝汶的政策上，在 1999 年之前，著重穩定與印尼的關係，因此無視於印尼入侵東帝汶的爭議，關於東帝汶的人權議題，也僅限於表徵意義。1999 年之後，澳洲與東帝汶主要的關係是糾結在帝汶海界線與油田利益的談判等議題。雖然澳洲與東帝汶的帝汶海油田 (Greater Sunrise) 爭議在 2018 年獲

得解決，但中國趁勢投資東帝汶的油田開發以及協助興建總統府、外交部、國防部的建築等事件，勢必加深澳洲對東帝汶的疑慮並影響彼此的合作關係。就澳洲的區域安全、戰略利益來看，雖然澳洲在東帝汶獨立初期是國際社會協助東帝汶最多的國家，但顯然，在中國的介入之後，雙方的關係勢必轉向緊張。澳洲與印尼兩國之間的問題，主要在於無法解決長期困擾彼此的難民議題；至於區域安全合作議題，澳洲與印尼兩國則是同屬美國亞太戰略的夥伴關係；相較於澳洲與東帝汶的關係，澳洲與印尼雖然被澳洲學者認為彼此是陌生的鄰居，但至少還有共同的區域安全戰略合作利益。

參考文獻

- 許瑞文，2003。《聯合國處理柬埔寨與東帝汶問題之比較》碩士論文。台北：國立政治大學外交研究所。
- 黃恩浩，2012。〈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〉《東亞研究》43期，頁87-128。
- Burchill, Scott 2000. "East Timor, Australia and Indonesia." *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, Vol. 32, Nos. 1-2, pp. 59-65.
- Callahan, David. 2010. "History and Shame." *Interventions: International Journal of Postcolonial Studies*, Vol. 12, No. 3, pp. 401-14.
- Carey, Peter, and G. Cater Bentley. 1995. *East Timor at the Crossroads: The Forging of Nation*. New York: Social Science Research Council.
- Catley, Bob 2007. "Australia in Pursuit of Human Rights in Indonesia." *International Journal of Human Rights*, Vol. 3, No. 1, pp. 1-15.
- Chalk, Peter 2001. "Australia and Indonesia: Rebuilding Relations after East Timor." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 23, No. 2, pp. 233-53.
- Chomsky, Noam 1980. "Statement Delivered to the Fourth Committee of the United Nations General Assembly," in Torben Retboll, ed. *East Timor, Indonesia and the Western Democracies: A Collection of Documents*, ed. pp. 1-25. Denmark: Copenhagen.
- Gunn, Geoffrey C. 1997. *East Timor and the United Nations: The Case for Intervention*. Lawrenceville, N.J.: Red Sea Press.
- Henry, Iain 2013. "Unintended Consequences: An Examination of Australia's 'Historic Policy Shift' on East Timor." *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 1, pp. 52-69.
- Huntley, Wade, and Peter Hayes. 2001. "East Timor and Asian Security," in Richard Tanter, Mark Selden, and Stephen R. Shalom, eds. *Bitter Flowers, Sweet Flowers: East Timor, Indonesia, and the World Community*, pp. 173-88. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers.
- Ishizuka, Katsumi 2004. "Australia's Policy Towards East Timor." *Round Table*, Vol. 93, No. 374, pp. 271-85.
- Kelton, Maryanne, and David Willis. 2019. "A Us-Australia-Indonesia Trilateral Security? Conditions for Cooperation." *Australian Journal of International Affairs*,

- Vol. 73, No. 1, pp. 1-23.
- Kingsbury, Damien. 2011. "The ADF and Timor-Leste Looking Towards 2020," in *A Reliable Partner: Strengthening Australia-Timor-Leste Relations*, pp. 11-21 (https://www.files.ethz.ch/isn/161621/6_59_12_PM_SR39_Timor-Leste.pdf) (2020/2/22).
- Leaver, Richard 2001. "Introduction: Australia, East Timor and Indonesia." *Pacific Review*, Vol. 14, No. 1, pp. 1-14.
- Liddle, William 1977. "Indonesia 1976: Challenges to Suharto's Authority." *Asian Survey*, Vol. 17, No. 2, pp. 95-106.
- Mackie, Jamie 2001. "Australia and Indonesia." *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 55, No. 1, pp. 133-43.
- March, Stephanie, and Stephen Dziedzic. 2018. "Australia, East Timor Sign Deal on Maritime Border, Agree to Share Revenue from Greater Sunrise Oil and Gas." *Australian Broadcasting Corporation*, March 7 (<https://www.abc.net.au/news/2018-03-07/australia,-east-timor-sign-deal-on-maritime-border/9522902>) (2020/2/22)
- Massola, James 2019. "East Timor Invites Chinese Investment in 'Risky' Oil Project." *Sydney Morning Herald*, August 29 (<https://www.smh.com.au/world/asia/east-timor-invites-chinese-investment-in-risky-oil-project-20190829-p52m05.html>) (2020/2/22)
- McMichael, H.C. 1986. "Australia-Indonesia Relations." *Australian Outlook*, Vol. 40, No. 3, pp. 139-42.
- Nethery, Amy, and Carly Gordyn. 2013. "Australia-Indonesia Cooperation on Asylum-Seekers: A Case of 'Incentivised Policy Transfer'." *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 2, pp. 177-93.
- Philpott, Simon 2010. "Fear of the Dark: Indonesia and the Australian National Imagination." *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 55, No. 3, pp. 371-88.
- Salla, Michael E. 1995. "Australian Foreign Policy and East Timor." *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 49, No. 2, pp. 207-22.
- Singh, Bilveer 1996. *East Timor, Indonesia and the World: Myth and Realities*. Kuala Lumpur: ADPR Consult.
- Strating, Rebecca. 2014. "Contested Self-Determination: Indonesia and East Timor's Battle over Borders, International Law and Ethnic Identity." *Journal of Pacific History*, Vol. 49, No. 4, pp. 469-94.

- Strating, Rebecca. 2017. "Timor-Leste's Foreign Policy Approach to the Timor Sea Disputes: Pipeline or Pipe Dream." *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 71, No. 3, pp. 259-83.
- Sulistiyanto, Priyambudi 2010. "Indonesia-Australia Relations in the Era of Democracy: The View from the Indonesian Side." *Australian Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 1, pp. 117-32.
- Suter, Keith. 1993. "Timor Gap Treaty: The Continuing Controversy." *Marine Policy*, Vol. 17, No. 4, pp. 294-302.
- Tapsell, Ross, and Joakim Eidenfalk. 2013. "Australian Reporting from East Timor 1975-1999: Journalists as Agents of Change." *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 59, No. 4, pp. 576-92.
- Taylor, John. 1991. *Indonesia's Forgotten War: The Hidden History of East Timor*. London: Zed Books.
- Troath, Sian 2019. "Bonded but Not Embedded: Trust in Australia-Indonesia Relations, Keating and Suhato to Turnbull and Jokowi." *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 73, No. 2, pp. 126-42.
- Viviani, Nancy 1976. "Australians and the Timor Issue." *Australian Outlook*, Vol. 30, No. 2, pp. 197-226.
- Wedgwood, Ruth 2001. "East Timor and the United Nations." (https://www.files.ethz.ch/isn/6850/doc_6852_290_en.pdf) (2020/2/22)
- Wuryandari, Ganewati. "Human Rights in Australian Foreign Policy, with Specific Reference to East Timor and Papua." Ph.D. Dissertation, University of Western Australia, 2006.

Australia's Policy towards Indonesia and East Timor

Chien-Jung Hsu

*Adjunct Assistant Professor, Department of Taiwan and Regional Studies,
National Dong Hwa University, TAIWAN*

Abstract

While Australia, Indonesia and East Timor are geographically close to each other, they are actually very different, to the point that they are cast as “Western” versus “Non-Western” countries. Still, in consideration of Australia's geo-strategy, interactions among the three countries have significant implications on each other's interests. Australia, Indonesia and East Timor have common, mutual and reciprocal interests in issues such as regional security and economic development, as cases in modern history--East Timor Independence Movement, Asia-Pacific regional security, asylum seeker issue, oil field development, and etc--have shown. And these cases provide insights into Australia's policy towards Indonesia and East Timor.

Keywords: Australia, Indonesia, East Timor, asylum seeker, Indo-Pacific Strategy