

2019澳洲聯邦大選後的澳中 關係：朋友與顧客的拉鋸

● 范盛保／澳洲昆士蘭大學政治學暨國際關係博士、崑山科技大學公共關係暨廣告系副教授

壹、前言

澳洲總理莫里森（Scott J. Morrison）在2019年聯邦大選前指出，「澳洲會跟朋友（指美國）站在一起，也會跟「顧客」（指中國）站在一起，不用選邊。你要站在朋友的一邊，也要站在顧客的一邊」。他的「朋友」與「顧客」說法引起反對黨批評。反對黨認為澳洲與中國的關係是貿易夥伴關係，不是單純的客戶關係¹。但如果再往回看半世紀，每次談到澳洲與中國（顧客）的關係，總是不能忽略美國（朋友）的角色。當與美、中相處，澳洲總在對待「朋友」與「顧客」間徘徊，莫里森所形容的「朋友」與「顧客」的確在某個程度上反映出半世紀的澳、中、美關係。筆者先簡述澳中1972年建交後至今的發展，再分析2019年大選後的影響。

貳、澳中半世紀關係摘要

澳洲是位在亞洲的西方國家。不論澳洲哪一個政黨執政，做為亞洲唯一的西方國家，有著中等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。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，又要顧慮它近七十萬名的華人（僅次於英國人九十九萬名，成為第二大移民群體）以及中國的市場。也因此，澳洲在與中國的相處上，會很理性的去計算現實主義與經濟理性主義之間的平衡。要了解澳洲近期選舉結果對澳、中雙邊關係的影響，不妨先從近半世紀澳洲如何看待中國談起。筆者先將澳中1972年建交後迄今各個首相的對中態度略述如下段²。

曾經極度反共的工黨領袖惠特拉姆（Gough Whitlam，勞工黨，1972-1975）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。7月15日當惠特拉姆離開北京，美國總統尼克森（Richard M. Nixon）宣布季辛吉

(Henry A. Kissinger) 已到中國。執政自由黨在1972年的大選下台，而惠特拉姆則在就任澳洲總理後，於1972年12月21日與中華人民共和國建交。在就任總理後，惠特拉姆總理認為「紅色威脅事實上一點都不是威脅」(Red Menace was, in fact, no menace at all)，東南亞不是澳洲軍隊要擔心的地方。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。這時候的「朋友」與「顧客」之說，顯然是以經濟利益為考量的「顧客重於朋友」。

福瑞澤 (Malcolm Fraser, 自由黨聯盟, 1975-1983) 在1973年仍在野時已喊出執政後仍會與中國保持外交關係。福瑞澤曾經批評美國總統雷根 (Ronald Reagan) 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。顯而易見的，彼時的自由黨聯盟是「顧客重於朋友」。

霍克 (Bob Hawke, 勞工黨, 1983-1991) 執政年代勾勒出澳洲對外安全政策——《Dibb報告》。這份報告的論點立足於「澳洲是全世界最安全的國家」。《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。接任的基廷 (Paul Keating, 勞工黨, 1991-1996) 認為與澳洲關係最重要的國家是印尼，他重視亞太經濟合作會議 (APEC) 並積極參訪周圍鄰國，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 (John Howard, 自由黨聯盟, 1996-2007) 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。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工作機會、生活水平。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」。

陸克文 (Kevin Rudd, 勞工黨, 2007-2010) 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。從福瑞澤、霍克、基廷、霍華德到陸克文，這一段澳中建交後的發展大致上是澳洲以經濟理性主義做為指導方針。既然是世界上最安全的國家，也不會有別的國家對其領土有所野心，澳洲當然很務實的去考量「顧客」的需求。畢竟，「朋友」不會也不曾傷害澳洲。

2012年11月美國國務卿希拉蕊 (Hillary Clinton) 訪問澳洲，並與吉拉德 (Julia Gillard, 勞工黨, 2010-2013) 發表《AUSMIN聯合公報》(Australia-United States

Ministerial Consultations)。聯合公報中強調《澳紐美安全條約》(ANZUS)的六十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、南韓以及東南亞國協(ASEAN)國家的重要性，提到印度在印度洋的重要角色、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」。這時，反而是長期被視為親中勞工黨扮演區域平衡的角色。

亞伯特(Tony Abbott，自由黨聯盟，2013-2015)執政時，其國防部長參議員約翰斯頓(David Johnston)表示，他相信澳大利亞不需要「在美國和中國之間做出選擇」。他代表聯合政府表示，「我們看到我們與中國的關係與維持與美國的強大聯盟之間存在平衡」。在經歷了十年的談判後，澳洲和中國也在自由黨聯盟執政下的2015年敲定了兩國之間「自由貿易協定」。

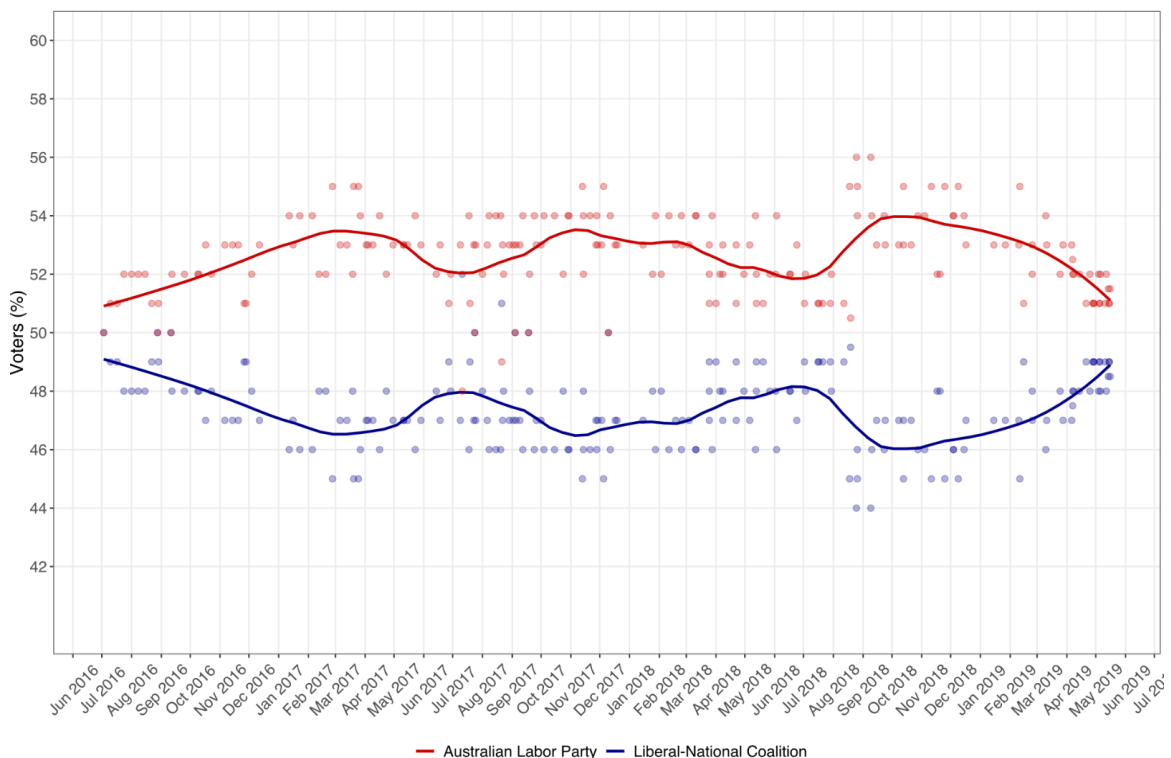
澳洲一直是中國對南中國海領土主張最堅決的反對者之一。2016年7月，在國際法庭裁定中國根據「九段線」地圖對南海「無歷史權利」作出裁決後，澳洲的特恩布爾(Malcolm Turnbull，自由黨聯盟，2015-2018)與日本、美國發表聯合聲明，呼籲中國遵守這一裁決。中國官方媒體稱澳大利亞為「跟在紙老虎後面的紙貓」³。隨著澳洲安全情報局對中共政府代理人以及政治捐款對澳洲影響的擔憂越來越大，總理特恩布爾在2017年12月宣布了新的反間諜和外國干預法案。反對黨議員Sam Dastyari被指控與澳大利亞工黨的南中國海政策相矛盾，並指責接受中國公司的財政支持。政府隨即宣布計劃禁止外國捐贈給澳大利亞政黨和活動團體。除了對中國的干預有所警惕外，2018年的民意調查中，澳大利亞人認為「政府允許中國投資過多」的比例急劇上升，從2014年的56%上升到2018年的72%⁴。

從前述依時序概述歷來各個澳洲首相對中國的態度，讀者不難理解澳洲雖然一直是英、美等西方國家的「盟國、朋友」，但面對中國這個「顧客」的市場，從中澳建交以來，一直是經濟理性主義掛帥。2015年的中、澳簽訂「自由貿易協定」更加深了雙方之間經濟的連結。根據《無聲的入侵—中國因素在澳洲》(*Silent Invasion: China's Influence in Australia*)一書，自2007年以來中國累計的新投資在美國已達一千億美元，在澳洲卻有九百億美元。由於澳洲的經濟規模是美國的三分之一，依比例來算，湧入澳洲的中國資本是湧入美國的十二倍。在2016年到2017年中國對澳洲農業用地的持有量增加了十倍，使中國成為次於英國的澳洲第二大地主⁵。澳洲人對此並非毫無警覺。2017年6月澳洲國家廣播電視台(ABC)播出的「Four Corners」節目，揭露專制中國崛起後，中共政權利用財大氣粗的中國人，撒錢買權勢影響力，明目張膽，公然、粗暴，甚至非法干預澳洲民主政治運作的惡形惡狀。該節目介紹中共對澳大利亞正在進行全面戰

略部署，企圖擾亂澳洲的政治秩序，以實現黨派利益。中共的目標包括澳洲大學、中國留學生、澳華人社區團體、澳洲中文媒體等。這些擔心一直延續到2019年澳洲聯邦選舉。

參、2019聯邦大選後的顧客還是顧客

自2016年6月以來的民調顯示勞工黨一直很平穩的獲得50%到56%的認同度。在2019年5月18號澳洲大選之前，主流媒體和各項民調仍然是一面倒的預測勞工黨將勝選。選前的自由黨聯盟連續輸了三十次以上的民調，一直到投票前夕仍然如此，但選舉的結果勞工黨卻是輸家，當然另一個輸家是民意調查。民調失常的原因是越來越多人使用行動電話，導致民調機構難以獲得準確數據。當然也有選民在接受民調時隱藏自己的投票傾向。不過，民調失敗似乎已經是一種全球趨勢，被民調否定的英國脫歐、川普（Donald J. Trump）以及莫里森，事後都呈現出與民調相反的結果⁶。



圖解：根據2016年以降的投票取向調查，勞工黨很平穩的一直獲得50%~56%的認同度。圖中勞工黨支持度為上面曲線，自由黨聯盟為下面曲線。

大選的第三個輸家則是中國。選舉前工黨的前總理基廷和前駐中國大使芮捷（Geoff Raby）分別發表聲明，「應該阻止澳大利亞情報組織在中澳關係上胡來」、「因為他們對中國干預澳洲、對澳洲造成威脅的看法已經走火入魔，執政後要換掉他們」、「改善中澳關係寄望工黨政府重新評估澳大利亞對中國華為公司的5G禁令」，爰上，中國希望工黨能夠獲得執政。曾經擔任運輸部長的艾班尼斯（Anthony Albanese）說，如果每次談到中國或中國在區域的角色，就有仇外心理，這樣不符澳洲的經濟利益。中國毫不避諱利用媒體力量影響選舉結果。澳洲坎培拉大學（University of Canberra）研究員顏森（Michael Jensen）等人在2018年11月至2019年3月間觀察「微信」在澳洲最受歡迎的四十七個帳號，其中二十九個有中共的官方背景⁷。

在自由黨聯盟宣布贏得2019年澳洲聯邦大選後，中國官方媒體《環球時報》迅速刊文表示「中澳關係前景再度不明；不論哪個黨執政，若想修復中澳關係，澳大利亞的下一任政府都有很長的路要走。而對於我們中國人來說，這個關係能不能變好，我們其實早已無所謂了；這一選舉結果也就意味著近年澳大利亞在自由黨聯盟領導下，每況愈下的中澳關係也將繼續前景不明」⁸。

對於澳洲而言，隨著中國在亞太地區影響力的擴大，中國與東南亞國家的政治與經濟關係愈來愈緊密，雖然中、澳在2015年簽署「自由貿易協定」（FTA），但由於兩國之間仍然缺乏戰略互信，中國的軍事力量的增長必然打破地區的力量平衡，進而產生外溢效應，對澳大利亞形成壓力。澳洲2017年的《外交政策白皮書》中指出，「亞洲政治平衡發生變化，中國正挑戰二戰以後美國在印太地區的主導地位。愈來愈孤立的美國，不利於以規則為基礎的世界秩序。如果美國撤出其建立的亞洲聯盟體系，這會是個錯誤，獲益的將是中國。澳洲憂心美國在亞洲政治、經濟和安全的勢力消退，平衡亞洲的力量將過度向中國傾斜」。白皮書亦指出，「澳洲對中國在南海前所未有的活動表示關切，海陸邊界的爭端恐持續引起摩擦。澳洲對在南海把有爭議島礁和設施用作軍事用途表達反對立場，對中國對台動武的威脅也感到擔憂」。總理特恩布爾在《外交政策白皮書》（*Foreign Policy White Paper*）前言表示，「澳大利亞必須對自己的安全與繁榮擔負起責任。相較以往任何時候，澳大利亞都更加有必要堅定獨立主權，不能依附任何國家」⁹。

澳洲自由黨對中國的警惕自有其一貫立場。近幾年看到澳洲媒體輪番指控中國「滲透」，以間諜操控在澳商人和留學生，並透過獻金影響澳洲的政治進程。2017年12月，澳洲總理特恩布爾向議會提交反間諜和反外國干預的新立法草案，以解決外國試圖影響該國政治格局的威脅問題。總理提到了他對中國在澳洲國內政治上影響力的擔憂，在宣佈修改《國家安全法》時，曾引述澳洲安全情報機構的報告「關於中國干擾的報導令人不安」。特恩布爾在推動此法案時更說「現代中國建立於1949年，當時有『中國人民站起來了』這句話，這句話代表了主權及尊嚴。」他隨後用中文表示「澳大利亞人民站起

來了」(Australian People Stand Up)¹⁰。他也強調，澳洲不用怕北京當局會反彈，中國人站起來爭取他們的主權，澳洲政治領袖也會站起來爭取主權，這是我們必須互相尊重的原因，他們必須尊重我和我的政府¹¹。

莫里森首相在贏得2019年大選後首次出訪的國家是索羅門群島，他認為太平洋地區是澳大利亞戰略前瞻的中心和前沿，但中國近年來在太平洋國家擴張影響力，引起澳大利亞的戒心。莫里森表示太平洋地區是澳大利亞的後院。他所訪問的索羅門群島是六個承認台灣的太平洋島國之一，美國也曾經表示希望澳大利亞利用其在該區的影響力確保這些國家不會轉而效忠北京¹²。待價而沽的索羅門群島究竟是會順著澳洲「朋友」的意思，還是臣服澳洲「顧客」的要求，這之間還有角力競賽持續中。

肆、結語

澳洲經常在朋友與顧客間拉鋸。漢米爾頓(Clive Hamilton)在《無聲的入侵—中國因素在澳洲》序言中提問，「雖然有人認為，與美國保持同盟關係犧牲了一些獨立性，但是經過多年的密切關係後，這個朋友從來沒有威脅過要奪走澳洲的自由，從來沒有像中國那樣利用經濟槓桿來要求澳洲聽從它的指揮，從來沒有危及澳洲的民主制度，從來沒有用金錢收買澳洲的政治人物，從來沒有試圖侵蝕澳洲的法治，從來沒有試圖動員海外美國人反對澳洲政府或是壓迫澳洲境內的不同意見」。同樣的問題似乎也可用在台灣。或許有人認為台灣是美國的棋子，但是經過多年的密切關係，美國幫助台灣走向民主，雖然有時候會用貿易的手段促使台灣經濟改革開放，但是美國從來不會想要收買台灣媒體，干擾台灣民主政治，沒收台灣人在美國的資產。美國也從來沒有試圖侵蝕台灣的法治，影響台灣的選舉。它只有聽取台灣內部不同意見，從來沒有想要壓迫反對意見。澳洲所經歷的「朋友與顧客」的拉鋸，似乎頗可以套用在台灣的美、中關係。

最後筆者再引用漢米爾頓的提問，「澳洲有個疑惑，難道只有中國可以保障澳洲的經濟繁榮？難道因為經濟的因素使澳洲不敢站起來反抗北京的霸凌？我們試問一下澳洲的主權價值為何？我們要給國家的獨立性訂定多少價格」？看著這些問題，台灣是不是也該有同樣的疑惑，難道只有中國可以保障台灣的經濟繁榮？難道因為經濟的因素讓台灣不敢反抗北京的霸凌？難道還有人天真的以為在中國共產黨的統治下，政治與經濟可以各自獨立運作？看著中國逐漸控制香港的經濟，侵蝕香港的法治、人權、自由、民主，看著香港群眾力圖堅守司法獨立的最後防線卻不得不以數百萬人的聲勢為「反送中」走上街頭，我們也想對台灣人民提出疑問，台灣的主權價值為何？我們要給台灣國家的獨立性訂定多少價格？我們還想犧牲多少國家獨立性來換到一口飯？如果台灣人能學習澳洲人有著反省能力，如果台灣也能夠認清中國只是市場，只是顧客，永遠不可能是朋友、兄弟，或許唯有如此才能確保台灣國家的獨立性。

【註釋】

1. 美國之音，〈澳洲總理稱中國是客戶，美國是朋友，遭批評〉，《VOA》，2019年5月15日，<<https://www.voachinese.com/a/australian-prime-minister-statement-over-relationship-with-china-and-us-20190514/4917041.html>>。
2. 本段除改寫自筆者〈澳洲外交政策的中國面向〉，《臺灣國際研究季刊2013年夏季刊》，亦參酌“Australia-China Relations.” *Wikipedia*, <https://en.wikipedia.org/wiki/Australia%E2%80%93China_relations>。
3. 社評，〈好鬥而脆弱的澳大利亞確像紙貓〉，《環球網》，2016年8月5日，<<http://opinion.huanqiu.com/editorial/2016-08/9268243.html?agt=16372>>。
4. Primrose Riordan & Joe Kelly，〈多數澳洲人認為移民水平太高 近四分之三認為中國投資過多〉，《澳洲人報中文網》，2018年6月20日，<<https://cn.theaustralian.com.au/2018/06/20/7538/>>。
5. Clive Hamilton, 江南英譯，《無聲的入侵—中國因素在澳洲》（*Silent Invasion: China's Influence in Australia*）（新北市：左岸文化，2019年），頁147。
6. “Opinion polling for the 2019 Australian federal election,” *Wikipedia*, <https://en.wikipedia.org/wiki/Opinion_polling_for_the_2019_Australian_federal_election>.
7. 石秀娟，〈澳洲選舉將登場 中國角色影響選情〉，《中央通訊社》，2019年5月14日，<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201905140189.aspx>>。
8. 〈中國官媒：澳大選結果“重大意外” 澳中關係“再度不明”〉，《ABC NEWS》，2019年5月19日，<<https://www.abc.net.au/chinese/2019-05-19/global-times-editorial-on-the-australian-federal-election/11128092>>。
9. BBC News，〈中國敦促澳洲停止就南海問題發表「不負責任的言論」〉，《BBC中文網》，2017年11月24日，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-42105536>>。蔡鵬如，〈澳外交政策白皮書憂南海爭議升高 中批澳言論不負責任〉，《中時電子報》，2017年11月23日，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20171123006004-260408?chdtv>>。Australian Government, “2017 Foreign Policy White Paper,” *Australian Government*, November 2017, <<https://www.fpwhitepaper.gov.au/foreign-policy-white-paper>>.
10. 許禎祺，〈「澳洲人站起來」澳總理用中文嗆中共滲透〉，《大紀元》，2017年12月10日，<<http://www.epochtimes.com/b5/17/12/9/n9942108.htm>>。
11. BBC News，〈澳洲通過「反外國干預法」：中澳關係何去何從〉，《BBC中文網》，2018年6月28日，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-44633401>>。
12. 美國之音，〈戒慎北京在太平洋擴張 澳洲總理訪問索羅門群島〉，《美國之音》，2019年6月2日，<<https://www.voachinese.com/a/australia-solomon-island/4942294.html>>。◆