

近期澳洲與中國大陸關係評析

Comments on Recent Developments of Australia-China Relations

曾偉峯 (Tzeng, Wei-Feng)

淡江大學中國大陸研究所助理教授

壹、澳洲與中國大陸雙邊關係陷入低點

澳「中」關係近年來顯著惡化，最近更達到了歷史低點。中國大陸（以下簡稱大陸）與澳洲在許多議題上彼此爭議不斷，由於澳洲在新疆議題、香港問題以及新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，簡稱「新冠肺炎」）疫情的表態發言惹怒大陸，大陸因此用大國姿態反擊，透過貿易手段對澳洲採經濟制裁式的措施，試圖迫使澳洲讓步，¹也導致澳「中」關係見底。根據最新的資料，去（2020）年大陸對澳洲的投資創6年來新低，下降了61%，來到7.83億美元，²而澳洲出口大陸的重要貨物如木材、燃煤等，去年大幅減少，此外，澳洲近期要求恢復木材出口，大陸卻冷漠以對，³都是雙方關係探底之證明。

根據澳洲智庫洛伊國際政策研究院（Lowy Institute for International

¹ 類似經濟制裁但並非正式的經濟制裁，可被歸類為經濟手段（economic statecraft）之一。

² 「外交部談中國對澳投資斷崖式下降：原因值得澳方認真反思」（2021年3月1日），2021年3月18日下載，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/fortune/2021-03/01/c_1127154821.htm。

³ 「澳洲對華木材出口或長期中斷 中國未理會澳洲恢復出口要求」（2021年3月12日），2021年3月18日下載，《路透社》，<https://cn.reuters.com/article/au-china-timber-export-halt-0312-idCNKBS2B409J>。

Policy) 的民意調查，儘管澳洲有 71% 的問卷填答者認為自己一定程度上屬於「澳洲人」，但有約 37% 的華裔澳籍民眾感覺因他們的族群身分，因此受到有差異或較差 (differently or less favourably) 的待遇。究其原因，大約 2/3 受訪者將原因歸咎於新冠肺炎疫情的爆發，而有半數以上 (52%) 認為是澳「中」外交關係的緊張局勢導致。⁴ 而根據同樣民調資料，2020 年華裔族群在澳洲每 5 名就有 1 名遭到威脅或攻擊，從中便可看出大陸與澳洲衝突不僅在政治上，已經延伸到社會的族群關係。

澳「中」關係的緊張趨勢，可從雙邊關係與國際結構兩個層面觀察。從雙邊關係觀之，雙方不合源自大陸經濟政治影響力持續衝擊澳洲的政治經濟與外交等層面，已對澳洲主權產生負面影響，而澳洲為了反制大陸政經影響，在外交與內政的政策皆與大陸產生摩擦，雙方持續彼此放話競爭，至今未停。從國際結構觀之，隨著大陸各方面實力崛起後，美「中」競爭態勢越來越強烈，導致澳洲越來越難採取「避險」策略，不得以要「選邊站」。儘管如此，澳洲在美「中」兩大強權的引力下，很難完全排除大陸政經影響力而單一仰賴美國。澳洲代表著西方中等強權國家對抗大陸影響力的「前線」，其能否有效抵禦大陸後疫情時代不斷增強的國際影響力，從目前澳洲仍與大陸有著千絲萬縷關係下，將來澳「中」之間勢必仍會維持相當長一段的亦敵亦友關係 (Frenemy)。

貳、澳洲多管齊下防範大陸政經影響

澳「中」關係自 2017 年澳洲指責大陸對澳洲國內採取滲透等方式影響政治、民意等，試圖主導國內政策，成了雙方關係逐漸惡化主要導火線。2017 年 6 月，澳洲媒體《澳洲廣播電臺》(ABC) 時事調查節目《四角方圓》(Four Corners)，報導了大陸對澳洲在華人社區、政界以及教育上的影響力日益增強後，引發各界關注。那時以澳洲為例針對大陸「銳實力」

⁴ "BEING CHINESE IN AUSTRALIA Public Opinion in Chinese Communities" (March 3, 2021), visited date: March 10, 2021, 《Lowy Institute》, <https://interactives.lowyinstitute.org/features/chinese-communities>.

(sharp power) 的討論相當多，如吾人所知，「銳實力」一般而言指的是威權國家利用民主國家政治制度的多元特性，以偽裝民間組織，買通政治人物或滲透民意等方式來獲取有利於其的政策或資源，大陸利用澳洲的民主制度，買通政治人物以及影響在地民意，往往被視為「銳實力」的典型案列。⁵

為了阻止大陸持續對澳洲施展無形的「銳實力」，為防堵大陸對澳洲的政經滲透，澳洲政府隨即通過一連串措施，防止大陸在澳洲的影響力持續擴張。澳洲國會在 2018 年 6 月通過了《防止外國干預法》(foreign interference laws)，並陸續修訂《國家安全法》、《外國影響力透明化計畫法》、《選舉法修正案》等，不僅禁止外國對澳洲國內進行政治捐款，並擴大對於間諜活動的法律定義，將未經授權情況下獲取機密情報視為違反法律，改變了過去認定洩漏機密情報才算犯罪者。依照此法，澳洲政府在 2019 年拒絕與大陸關係密切的大陸籍富商黃向墨入境澳洲。2020 年 12 月，澳洲國會更通過了《對外關係法案》(Foreign Relations Bills)，賦予聯邦政府有權力否決各州地方政府以及大學與外國簽署協定，近年來許多類似協議都與大陸相關，2018 年維多利亞州與大陸簽署的「一帶一路」倡議諒解備忘錄尤其引起澳洲國內廣泛爭議，《對外關係法案》明顯地是澳洲政府針對大陸在澳洲各領域進行的廣泛滲透加以防範圍堵。除了制度上圍堵，澳洲也投放資源鋪設電纜，建立與索羅門群島與巴布亞紐幾內亞的獨立電網，同時禁止大陸電信巨頭華為參與澳洲的 5G 網路建設，主要目的也是為了在硬體上可以避免大陸滲透的風險。

參、澳洲軍事外交益加朝美國靠攏

在外交上，澳洲則跟隨與加入美國抗「中」行列。川普就任美國總統以後，美「中」在各領域競爭越來越激烈，2018 年美國以大陸侵犯美國智慧財產權為由，對大陸加徵關稅，美「中」貿易科技戰開打。2018 年以來，

⁵ Christopher Walker & Jessica Ludwig, *Sharp Power: Rising Authoritarian Influence* (Washington: National Endowment for Democracy, 2017).

大陸在許多問題上與美國針鋒相對，美國大力批判大陸在新疆的人權問題、香港的自治問題以及大陸在南海的軍事擴張，澳洲亦加入批「中」，2018 年澳洲多次提及新疆集中營問題，澳外長潘恩（Marise Payne）多次提到新疆人權問題，最近一次為今（2021）年 2 月，英國媒體《BBC》報導大陸在新疆再教育營對於婦女進行酷刑與性虐待，潘恩表示這些作為「令人深感不安」。⁶ 除此之外，香港 2019 年 6 月爆發的大規模「反送中」抗爭，引發國際關注，西方國家大多強烈支持香港民主，並批判大陸對香港自主權的侵犯，澳洲也多次表態反對大陸強硬干預香港事務。2020 年 6 月大陸全國人民代表大會常委會通過「港版國安法」，大力整頓抗爭者，並以顛覆國家罪等名義抓捕抗爭人士，此時澳洲除停止與港府的引渡協議外，同時還放寬港人簽證申請，引發大陸外交部強烈抗議。2021 年 3 月，大陸全國人民代表大會通過修改香港選制，並強調必須由「愛國者治港」，澳洲政府更表達嚴重關切，批評修改選制將嚴重弱化香港民主制度，大陸則駁斥此為外國干涉大陸內政之舉，澳「中」雙方關係更加緊張。

軍事上，澳洲也在美國針對大陸的抗「中」聯盟中，扮演著堅實的盟友。一方面澳洲是美國在南太平洋的重要盟國，雙方有美澳紐軍事防禦協定（The Australia, New Zealand, United States Security Treaty, 簡稱 ANZUS 或 ANZUS Treaty）；另一方面澳洲是五眼聯盟（Five Eyes）的一員，五眼聯盟包含了澳洲、紐西蘭、加拿大、英國以及美國，這 5 個英語系國家長期以來彼此分享各項情報，合作緊密。在美國總統川普上任以後大力推動印太戰略，印太戰略中扮演重要角色的四方安全對話（Quadrilateral Security Dialogue, 簡稱 Quad），也是由美國、印度、日本、澳洲 4 個國家組成，象徵澳洲在川普印太戰略抗「中」扮演的重要角色不言而喻。澳洲也是美國遏制大陸擴張政治與軍事影響力的前線，澳洲多次參與美國在南海設定的自由航行任務，澳洲總理莫里森在 2020 年也重申將堅決提倡南海航行自由。此外，澳洲自己也相當警覺與防範大陸在南太平洋軍事影響力擴張，2019 年

⁶ 「澳洲關切新疆人權後 中國再發布留學預警」（2021 年 2 月 5 日），2021 年 3 月 15 日下載，
《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202102050169.aspx>。

澳洲總理史上首次訪問斐濟，並與斐濟簽署《國防安全合作協議》，旨在強化澳洲在南太平洋抵抗大陸影響力擴張的能力。

肆、大陸對澳洲銳實力與硬措施並行

為了回應澳洲轉向反「中」，大陸對澳洲可謂剛柔並行。大陸除了透過既有銳實力以及利用澳洲國內民主制度特性，持續影響澳洲政治與民意，近期也大力使用硬措施，以貿易制裁方式懲罰澳洲過度親美，以及表達對澳洲各項損害大陸利益的舉動之抗議，特別是向澳洲政府施加壓力。首先，在銳實力部分，澳洲仍有相對支持與大陸交往的意見領袖，例如前外交部長伊凡斯（Gareth Evans），工黨參議員卡爾（Kim Carr）與前議員鄧森（Sam Dastyari），以及許多商界與農業產業的利益攸關者。因此強硬抗衡大陸仍尚未成為澳洲普遍共識。在民意上，根據洛伊研究所的調查，82% 澳洲人支持對「涉及侵犯人權的中國官員」進行制裁，但是當問到是否同意限制澳「中」雙方共同在限制國防軍事相關科技研究時，支持者僅有 57%。因此，澳洲民意並未在所有領域上都一致同意政府採取抗「中」措施，相信大陸的「銳實力」仍然有其影響力。

大陸對澳洲採取經濟制裁式手段，也同時搭配戰狼式外交，強化其對澳的硬措施上，以此強迫澳洲政策退讓。例如大陸持續針對從澳洲進口的多項產品，包含了酒、大麥、肉品、棉花、龍蝦、木材與燃料煤，採取加徵關稅或是直接禁止進口的限制：對大麥加徵 80% 關稅；禁止進口煤炭；或是以反傾銷為由，禁止進口葡萄酒；以檢疫為由，不讓澳洲龍蝦進入大陸市場等等。這些經濟手段近期接連不斷，甚至越來越多元，包含了雙方的教育文化交流。2020 年 6 月，大陸教育部發布留學澳洲預警，以澳洲發生多起對亞裔的種族歧視事件為由，提醒大陸學生當前要「謹慎選擇」赴澳或返澳學習；2021 年 2 月，當澳洲外交部再次提及大陸的新疆問題時，大陸教育部則再次發布留學預警，澳洲國際教育與留學生對其經濟貢獻分量不小，而當中，大陸留學生又屬大宗，大陸教育部此舉，明顯係針對澳洲國際教育經濟

進行強硬打擊。

除了經濟上施壓，大陸近期常以戰狼外交模式反制澳洲的對「中」政策。2020年11月，大陸駐澳使館對澳洲媒體提供了一份清單，條列大陸對澳洲的14項「反中措施」的不滿，其中包含澳洲聯邦政府破壞維多利亞州與大陸達成的「一帶一路」協議；無證據下卻指控大陸發動網路攻擊；將華為排除在澳洲的5G建設之外；干涉大陸的新疆、香港與臺灣事務；非主權聲索國卻介入南海主權議題；資助反「中」智庫散布不實報導；針對大陸通過禁止外國干預的法律；更重要者，呼籲調查新冠肺炎的起源等。大陸官方稱，若澳洲能在以上政策上有所讓步，澳「中」關係可有改善空間，大陸的大國強硬姿態表露無遺。大約同時，著名大陸戰狼外交官趙立堅在推特上發布了一張修改後的澳洲軍人在阿富汗殺戮兒童的照片，暗指澳洲軍隊濫殺無辜。此舉激怒了澳洲總理，大力抨擊且發言譴責趙立堅，並嚴正要求大陸政府道歉，然這樣的抗議反而引來大陸反唇相譏，引發澳「中」外交口水戰。明顯地，這些作為都是大陸採取的戰狼外交策略，重點在於對內外宣傳大陸不容忍外國欺凌的民族主義，以及激怒對方以顯示自己的強硬姿態。

伍、美「中」競爭下澳洲難以維持「避險」策略

以上觀之，澳「中」齟齬甚多導致彼此關係漸行漸遠。究其結構因素，主要係美「中」競爭越來越白熱化下，澳洲維持「避險」策略之成本日益增加，最終難以負荷，不得不向美國「選邊站」，加拿大則是另一個類似的案例。美「中」競爭近年來越加激烈，自從2018年美國總統川普發動對「中」貿易戰後，極力拉攏西方盟友，澳洲做為美國大力拉攏的對象之一，自然難置身事外。美國與澳洲，有著傳統的軍事同盟（防禦協定、五眼聯盟）等，拜登（Joe Biden）就任美國總統後，新啟動的美日印澳四方安全對話在2021年3月舉辦，此次會議更將既有的部長級會議升級成領導人高峰會，由四國領袖透過視訊對話，共同支持維護印太安全。而在緊接著的

3月18日的大陸與美國雙方在阿拉斯加舉辦的外交高層對話前，美國國家安全委員會印太事務協調員坎貝爾（Kurt Campbell）在16日對澳洲媒體表示，拜登已對大陸表達大陸停止對澳洲「經濟脅迫」是美「中」改善雙邊關係的前提，美國釋放出了明顯的訊息，表示對澳洲的堅定支持，同時也闡明美國不會在美「中」高層對話中出賣澳洲。

若撇開結構因素不談，僅從雙邊關係觀察，澳「中」關係亦很難再回到過去的密切局面。第一，澳洲很難再次採用「經濟靠大陸，安全靠美國」的避險策略，最主要原因，在於大陸持續對澳洲進行經濟脅迫手段，讓澳洲政府以至於澳洲民眾體認到，「經濟靠中國」等於是羊入虎口，增加經濟對大陸的依賴，等於給大陸更多更強的槓桿去影響澳洲政經局勢。因此，大陸的市場對澳洲而言已經不僅是充滿經濟利益的誘惑，同時也是充斥各項風險的場所。另一方面，對澳洲而言，政治與安全上仰賴美國，目前看來似乎可行且合理，也因此，為顧及其南太平洋利益，加上澳美的文化與制度相似性，澳洲向美國靠攏並不意外。第二個澳「中」關係難以恢復過去密切之原因，則是大陸越來越以大國之姿處世，特別是大陸持續透過其增強的經濟、軍事或政治實力，要求其他國家讓步越來越是常態。大陸對南韓、日本、加拿大等與美國親近的國家採取類似的脅迫措施，已非特例。大陸持大國姿態，旨在明確對外表達大陸已非吳下阿蒙，大陸已能與美國在國際政治上一較高下，也能像美國一樣，採取強硬的強制外交與制裁措施要求他國讓步。簡言之，從以上兩點研判，澳「中」關係已難回到過去。

陸、大陸與澳洲或將陷入長期亦敵亦友關係

綜上所述，可以發現澳洲與大陸關係的轉變，受到美「中」競爭結構的影響，加上大陸藉著澳洲的民主制度逐漸製造且累積的對「中」友善優勢，遭澳洲警惕與嚴防。因此，澳「中」關係不可避免地走向對立，近期的低點也恐將持續探底。儘管如此，仍有論者認為澳「中」雙方仍有合作機會，例

如有大陸學者認為澳「中」關係本質上是友善的，因為兩國沒有歷史恩怨以及根本利益的衝突，⁷ 然而這點忽略了美國將澳洲命運與美「中」競爭結果綁在一起的現實。隨著美澳之間聯盟關係越來越強化，澳洲的戰略自主空間也越來越小。由此觀之，澳「中」關係很難跳脫美「中」大框架，雙邊衝突很難立即獲得全面改善，外交與軍事上的對立競爭仍然會持續不斷。

儘管如此，澳「中」之間仍並不是完全缺乏共同利益，特別是在經濟上仍有相當大的利益重疊。例如 2020 年由 15 個亞太國家簽署的《區域全面經濟夥伴關係協定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)，同時由大陸主導，澳洲亦是成員國之一，這個全球最大的自由貿易區涵蓋了廣泛的經濟利益，澳洲很難置身於外。透過多邊機制調和彼此利益，或許是雙方唯一可以實現彼此貿易利益，又不觸及政治安全等問題的模式之一。依此來看，澳「中」之間將來會呈現常態性的亦敵亦友關係（英文又稱 Frenemy，由 Friend 與 enemy 組合而成的字）。澳洲一方面追求大陸市場，另一方面防範大陸透過經濟影響澳洲政治，而大陸則會試圖加大力度瓦解澳美聯盟，透過銳實力與硬措施，分化澳洲國內抗「中」力量，尋求支持大陸利益的盟友，目前美「中」走向長期競爭，大陸在亞太影響力也持續增強，在此態勢下，澳「中」亦敵亦友關係仍會持續很長一段時間，其中「敵」的成分仍將多於「友」。

⁷ 「觀察中澳關係的三個維度」(2021 年 3 月 16 日)，2021 年 3 月 16 日下載，《中國紀檢監察》，http://www.ciis.org.cn/yjcg/sspl/202103/t20210316_7811.html。