

目 錄

第一章 緒論	3
第一節 研究動機與目的	3
第二節 研究方法及架構	4
第二章 澳洲外交政策形成之背景因素	8
第一節 冷戰後國際情勢	9
一、 經濟全球化與國際經濟區域化對澳洲的衝擊	10
二、 亞太地區經濟興起對澳洲的影響	12
第二節 國內環境層面	13
一、 澳洲地理環境的特殊性	14
二、 人口與社會結構	17
三、 澳洲主要政黨政策之異同	20
四、 澳洲外交歷史背景	22
五、 國內經濟因素	26
第三章 後冷戰時期澳洲外交政策取向、國家角色與政策目標 ...	29
第一節 聯盟的外交政策取向	30
第二節 多元化的國家屬性與角色	33

第三節 外交政策目標.....	37
一、 澳洲外交政策的核心價值或利益.....	37
二、 中程目標	39
三、 長程目標	41
第四章 冷戰後澳洲外交政策之實踐	43
第一節 聯盟關係	43
一、 澳美聯盟	44
二、 五國防禦安排.....	49
第二節 國際經貿組織.....	51
一、 澳洲在世界貿易組織中的角色	52
二、 亞太經合會對澳洲的意涵	54
三、 東南亞國協.....	56
第三節 澳洲重要雙邊關係	68
一、 日本.....	68
二、 中共.....	72
三、 印尼.....	79
四、 南韓.....	84
五、 澳洲與南太平洋地區.....	88
第五章 結論	94
參考文獻	99

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

澳大利亞（以下稱澳洲）位居印度洋與南太平洋交界上，鄰近東南亞，具有重要的戰略影響力，但其地緣政治（Geopolitisc）與地緣經濟的位置卻遠離國際政治、經濟與軍事核心之外。澳洲身為一個大洋洲國家，傳統上與亞太地區國家的聯繫並不密切，加上澳洲曾是英國的殖民地，因此其政治、外交、文化與經濟都與歐、美關係較為密切。其地緣鄰近亞洲、但歷史文化背景及人文景觀卻屬於西歐，因此長期以來澳洲一直被視為是「不插手亞洲事務的白人國家」。

隨著東亞地區經濟快速成長，亞太地區在經濟與軍事上正以驚人的速度成長，尤其是東亞近幾十年來的經濟飛快成長的成果，使得澳洲必須從國家利益出發，重視亞洲區域的發展。在冷戰結束後，世界局勢所呈現的軍事上「一超多強」，經濟上「區域化」與「全球化」的潮流下，以澳洲的地緣位置來看，澳洲的安全與「亞太地區的安全與繁榮」密不可分。因此近年來澳洲積極涉入亞太地區事務，包括 1996 年 3 月台海危機發生時，澳洲率先聲援支持美國尼米茲號航艦戰鬥群接近台灣海峽；1999 年除主導東帝汶維和部隊外；對於台灣與巴布亞紐幾內亞建交案則反應激烈，一再表示不滿；並且於 2000 年 5 月在兩韓舉辦高峰會之際，率先與北韓建交，可以看出澳洲希望在亞太地區發揮最大作用的企圖。

另外，相對於針對其他亞太國家的深入研究，國內對位處南太平洋的澳洲之相關研究，則顯得較為缺乏，¹也因此激發了筆者對於澳洲亞太政策研究的興趣。本文即

¹ 國內關於澳洲國家安全或外交之相關期刊論文計有以下 10 篇：(1) Bostock, Lan 著、范允文譯，防衛澳洲--澳洲國防白皮書之析論，《國防譯粹月刊》，第 23 卷第 1 期，民國 85 年 1 月，頁 35-43。(2) Harris, Stuart 著、張世儀摘譯，兩岸關係對澳洲的政策意涵，《國家政策(動態分析)雙週刊》，第 110 期，民國 84 年 4 月 18 日，頁 17。(3) 趙泰，澳洲與亞太區域經濟合作的推展，《臺灣經濟研究月刊》，

嘗試歸納出冷戰後澳洲亞太政策之取向；澳洲亞太政策的形成背景及因素；澳洲亞太政策的實踐，以幫助大家對澳洲亞太政策有更進一步的認識。本文的研究目的除了歸納、整理影響澳洲亞太政策形成的各項因素，分析其外交關係外，並希望回答下列問題：

- (一) 冷戰後澳洲的外交政策如何轉變？
- (二) 冷戰後澳洲所採取之外交政策取向為何？期望扮演之國家角色為何？其所意欲達成之外交政策目標為何？
- (三) 澳洲外交政策中的實踐為何？

第二節 研究方法及架構

本研究所採取的研究方法係以國內和國外環境等兩個不同層次作為分析澳洲亞太政策的架構²。在國內層次上，是指涉及影響決策的國內環境；關係國外環境的層

第 16 卷第 9 期，民國 82 年 9 月，頁 89-92。(4) 丁永康，一九九〇年代澳洲外貿政策之調整，《問題與研究》，第 32 卷第 12 期，民國 82 年 12 月，頁 11-20。(5) 丁永康，一九九〇年代澳洲與馬來西亞的關係，《問題與研究》，第 33 卷第 4 期，民國 83 年 4 月，頁 65-74。(6) 丁永康，九〇年代澳洲基廷政府與霍華德政府對國家利益觀點之比較分析，《問題與研究》，第 37 期第 7 卷，民國 87 年 7 月，頁 65-81。(7) 林正義，臺灣與澳洲、東協的安全合作關係，《國家政策(動態分析)雙週刊》，第 146 期，民國 85 年 9 月 3 日，頁 5-6。(8) 姜家雄，澳洲援外政策之研究，《國際關係學報》，第 14 卷，民國 88 年 12 月，頁 83-104。(9) 鈕先鍾，澳洲戰略環境與區域安全，《國防雜誌》，第 12 期第 7 卷，民國 86 年 1 月，頁 3-16。(10) 莫大華，澳洲參與「五國防禦安排」對東南亞區域安全的影響，《問題與研究》，第 37 卷第 9 卷，民國 87 年 9 月，頁 19-30。

² 國際政策學者郝思悌對外交政策的分析架構，郝思悌認為，外交政策是一國在面對內外環境時，所採取行動的形成過程。K. J. Holsti, *International Politics: a Framework for Analysis* (New Jersey: Prentice-Hall, 1995), pp. 18-19.

次方面，則在於分析國際體系的主要特性，如何影響個別國家的行為。

以上兩個標準構成影響外交政策的輸入項 (inputs) 及政治 (決策) 系統項。當影響外交政策因素等輸入項進入政治系統內，即轉化出輸出項 (outputs)，這些外交政策的輸出項即為政府希望達成什麼目標以及如何去達成，從一般的到特殊的，可分別界定為外交政策取向 (orientations)、國家角色 (national roles)、目標 (objectives) 及行動 (actions) 而行動此一項目亦可視為回饋項而影響輸入項之內涵，一再循環，由此形成「輸入 政治系統 (決策) 輸出 (回饋) 輸入」之系統分析架構。(見表一)

本論文共分五章，第一章緒論，簡述研究動機與目的、研究方法與架構等。第二章主要是從國際環境和國內環境兩個層面討論影響澳洲外交政策的相關要素。國內環境因素方面，以歷史背景、地理環境與經濟條件作為分析單元；關於國際環境的層次，則在於分析國際環境的主要特性，如何影響個別國家的行為。

第三章則是試圖以前述兩個因素解釋澳洲在冷戰後所展現出來的外交政策取向、在區域與國際上的角色，以及澳洲的外交政策目標。

學者郝思悌 (K. J. Holsti) 將一國的外交政策取向區分成三類：孤立、不結盟與外交或軍事結盟。³澳洲作為大英國協的一員，從二次世界大戰前在政治、外交、文化與情感上仰賴英國，到二次戰後加入以美國為首的反共聯盟組織，在冷戰後，不但繼續維持與美國的軍事連結外，更積極參與亞洲的區域組織，如 APEC、ASEAN 和 ARF，由此可以看出澳洲是以結盟為取向。

一國的國家角色與其對外政策有密切的關係，但是角色的概念則較為明確、具體。郝思悌提出十六種國家角色，⁴其中筆者認為「區域次體系的合作者」、「橋樑者」、「忠實的盟友」、「模範者」等角色在某些時空環境下與澳洲的對外政策相類似。

³ *Ibid.*, pp. 84-95.

⁴ K. J. Holsti 著，李偉成、譚溯澄譯，《國際政治分析架構》(International Politics: A Framework for

本章第三個研究重點是澳洲外交政策的目標。所謂國家的對外政策目標基本上是指對於該國未來情勢發展的一種想像與期待，這可以用來取代傳統研究國際政治模糊的「國家利益」(national interest)概念，至於一國的政策目標在時間、緊迫性上又可區分成(短程)核心價值、中程目標及長程目標。所謂核心價值是指不能讓步且要加以擴張的目標，國家將不惜犧牲一切也要確保的；中程目標是一國對於他國的要求，種類也較為複雜；長程目標是對於國際體系的一種計畫、理想與憧憬，其範圍顯然比中程目標更要廣泛；本節即試圖描繪澳洲外交政策的目標。

第四章則是延續前面兩章，將從區域與國際層面討論澳洲在實際外交政策層面的運作。主要討論澳洲最重要的兩個軍事聯盟關係「澳美聯盟」和「五國防禦安排」以及其與重要多邊組織，世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)、亞太經濟合作會議(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)與東南亞國協(Association of South - East Asian Nations, ASEAN)的關係；另外也討論亞太地區內四個對澳洲具有重大影響力的國家印尼、日本、南韓和中共的關係；同時探討印尼在南太平洋的政策，這裡的南太平洋地區是以南太平洋論壇和南太地區最大國家巴布亞紐幾內亞(Papua New Guinea)為討論重心，本章試圖以澳洲與上述多邊組織和雙邊關係作為澳洲主要對外關係的討論內容。

另外，如同題目所揭示的，本文在地域上以澳洲的「亞太地區」外交政策為研究的主要範圍。「亞太地區」在本文中採取廣義的解釋，係指環太平洋沿岸的北美國家、亞洲東岸國家以及南太平洋的幾個重要國家，包括：美國、南北韓、日本、中國、東協十國、台灣、紐西蘭、南太平洋諸國以及 APEC 和 WTO 等國際組織等。而本文所指「冷戰時期」，主要是從二次大戰到 1989 年東歐變局之間；而「後冷戰時期」或「冷戰後」，乃是針對 1989 年冷戰宣告結束後迄今。

Analysis), 台北：幼獅文化事業公司，民國 84 年 8 月，頁 121-122。

表一： 本文研究架構：澳洲外交政策產出與解釋

第二章 澳洲外交政策形成之背景因素

二十世紀初期，由於受到「地緣政治」思潮的影響，部份外交政策研究強調單一決定因素對一國外交政策之影響。例如美國理論家馬漢（Alfred T. Mahan）曾倡言：控制海洋如同控制整個世界，對全球平衡有決定性的影響。⁵馬金德（Halford Mackinder）在 1904 年發表「心臟地帶」（heartland）認為：「控制東歐必能控制歐亞心臟，控制心臟地帶必能控制歐亞非世界島，控制世界島則控制全世界。」⁶這些觀點認為地理位置決定了一國的外交政策取向。

1930 年代「現實主義」取向的國際政治研究極盛，國際政治複雜的現象則被化約成「權力」政治，現實主義大師莫根索（Hans Morgenthau）認為：「國際政治，就如同所有政治一般，是權力的爭奪；國家的外交政策則是用以保持權力、增加權力與表現權力」。⁷從現實主義的角度來看，「權力」此一因素幾乎解釋了所有國際關係的現象。從國際關係學的發展上我們也可以看出，該學科在二次世界大戰以後於學說的推演與理論的建構上雖屢有創見，也同時顯示出學者追求從更廣泛與更周全的面向來探討國際事務的努力，但事實上沒有任何單一因素與變項能夠適當且全盤地解釋外交政策的全貌，因此要解釋一國外交政策必須同時考慮多項的獨立變數。

而今國際社會發展之複雜程度遠遠超過十八、十九世紀，儘管國家仍是國際體系中主要的行為者，但蓬勃的國際組織發展也取代了國家的部份功能。經濟的蓬勃促使國與國之間的貿易量擴大，也增加國家間的互賴關係。交通科技的進步，使得人們在短時間內能到達全世界各個角落，人際間的交流頻繁，使得國與國間的分際不再僵化。在當今多元的國際社會中，存在著許許多多不同類型的國家，每個國家有其不同的歷史發展、政治制度、人文背景、經濟條件，故不同國家的外交行為很難用單一變項作全盤的解釋或找出一個通則，況且適用於單一國家的解釋未必適用於另一個國

⁵ Alfred T. Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History* (Boston: Little Brown, 1980).

⁶ Sir Halford Mackinder, *Democratic Ideas and Reality* (New York: Holt, 1919), p. 150.

家。有鑑於此，本章分別以國際環境與國內因素來研究澳洲的外交政策與演變。

第一節 冷戰後國際情勢

國際體系的結構是影響國家取向的基本因素。⁸自 1989 年開始，在短暫的一年多內，國際形勢發生戲劇性的變化。1990 年 2 月 25 日華沙公約宣告正式解散，象徵二次大戰以後東西雙方的意識型態鬥爭和軍事對抗的時代終止，蘇聯和東歐國家紛紛放棄共產主義，民主政治和市場經濟席捲全球。蘇聯瓦解，美蘇兩大超強僅剩其一，繼承蘇聯的俄羅斯忙於內政改革，在經濟和意志力上無力介入國際糾紛，致使其在國際政治上的影響力大降，全球兩極對抗的體系已不復存在。

隨著美蘇兩極體系的解構以及後冷戰時期的驟然來臨，世界上各個強權，如蘇聯、中共及日本的領導人，紛紛爭相提倡建立符合其國家利益的國際新秩序，但都未引起國際上廣泛的關切。直到 1990 年 – 1991 年的波斯灣危機，美國領導西方及中東國家，透過聯合國，對與蘇聯有友好合作關係的伊拉克實施經濟及軍事制裁，並贏得輝煌的勝利。布希總統復以波斯灣戰爭（the Gulf War）的勝利者姿勢，提出「世界新秩序」（new world order）⁹，欲將美國推向主宰國際政治的地位。然而，美國在波斯灣戰爭上要求日、德等國分攤戰爭費用，顯示美國經濟相對衰弱後，財政上已無力獨自承擔戰爭費用，與韓戰及越戰時美國獨霸一方的情形迥然不同。

⁷ Hans Morgenthau & Kenneth W. Thompson, *Politics Among Nations* (New York: Knopf, 1985), pp. 4-7.

⁸ W. C. Vocke, *American Foreign Policy: An Analytical Approach* (New York: The Free Press, 1976), pp. 15-19.

⁹ 美國希望與其他主要國家，以共同協作的方式，來嚇阻侵略，以達成地區的穩定、繁榮及和平。根據此一協作方式，大家共同分擔承諾，建立一套制約彼此關係的原則，為這個世界帶來希望。這套原則就是和平解決糾紛、團結一致對抗侵略、削減並控制軍備並且公平地對待所有民族。參見：George Bush, "Remarks at Maxwell Air Force Base War College in Montgomery, Alabama, April 13, 1991," *Weekly Compilation of Presidential Documentation*, Vol. 27, No. 16(April 22, 1991), p. 432.

平實而論，冷戰結束後，在全球體系中唯有美國有充分的力量將軍力投射至全球各地，但美國在國際經濟上早已不具一言九鼎的影響力，在區域安全與國際武器管制等議題上亦須爭取其他大國的合作與支持，因此冷戰後國際體系有形成「單極多元」體系之趨勢。¹⁰而整個國際政治結構也開始重新建構，往「全球化」與「區域化」兩極發展。¹¹

一、經濟全球化與國際經濟區域化對澳洲的衝擊

冷戰後美蘇兩大超強相繼自亞太地區撤軍，形成此一區域的權力真空，提供區域強權擴張填補的機會，因此造成區域主義（regionalism）興起。如果說冷戰時期區域化的目的主要在軍事安全方面；冷戰後，由於經濟問題重要性突顯，成為國際關係中的焦點，區域化趨勢不僅是政治上的聯合，更重要的是因應經濟發展的需要。

首先，各國認知到國際經濟力量在國家綜合國力中佔有非常重要的地位，因而致力於經濟發展，而區域性經濟整合或合作，則有助於成員國的經濟發展。其次，隨著企業對外直接投資數量的急速擴大，在全球資金、訊息、與技術的快速流通下，更使得經濟加快邁向全球化的腳步。全球性分工、生產體系的建立，促使世界貿易的流動與各國產業結構發生重大變化，跨國界的大分工合作模式儼然成形，也加深了各國間經濟相互依存的程度。

有許多方面，在支配一國行為的因素中，地緣經濟因素大幅取代過去的地緣政治考量，使當今國際間經濟上的對抗比軍事上的對抗更為激烈，例如貿易的進口抵制、

¹⁰周煦，後冷戰時期國際情勢的主要特色，《冷戰後美國的東亞政策》，（台北：生智，1999年），第18-19頁。

¹¹而澳洲政府則認為「全球化」和「東亞崛起」是未來15年澳洲在國際環境中首要因應的兩個主要趨勢，其中「亞太區域」更是澳洲政府外貿政策的首要目標。Department of Foreign Affairs and Trade, *DFAT White Paper: In the National Interest* (Canberra: Australia Government Publishing Service, 1997), <http://www.dfat.gov.au/ini/ch2.html>

出口設限、關稅壁壘的提高、經濟封鎖等手段，亦成為一種新興的戰略型態。如果說在冷戰時期，傳統的軍事政治聯盟為構成國際關係型態的主要結合體；那麼，在後冷戰時期，區域性經濟組織將逐漸取代政治和軍事同盟的傳統重要地位；有許多國家皆忙於形成新的經濟聯盟、擴大或恢復既有的經濟組合。¹²

目前世界貿易體系即正走向一個重要的轉折點；一方面是代表世界經濟趨向一體化的「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO) 繼續新一回合的貿易談判；另一方面全球也成立許多區域性的經濟組織，這些區域性經濟組織的結構和發展層次差異性很大，不過最主要有三個合作組織，即「歐盟」(European Union, EU) 及「北美自由貿易區」(North America Free Trade Agreement, NAFTA) 以及「亞太經濟合作會議」(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)，而澳洲就是 APEC 的倡議國家。

然而對澳洲而言，經濟全球化和經濟區域化過程對於澳洲不但具有同等的重要性，同時也是並行不悖、相輔相成的。區域性組織在促進各成員國經濟成長的同時，也能促進生產的專業化，擴大各國的市場需求，不僅增加區域內產品的需求，也提高對區域外產品的需求，使區域性經貿組織對區域外貿易的排他性之負面效應得以降低或抵消。因此，國際經濟區域化可以增加世界貿易的總量，並在某種程度上對經濟全球化發揮累積性的作用。¹³澳洲在歐盟、NAFTA 成立之際，提出成立 APEC 的倡議，以避免被歐洲與美洲國家孤立，可以看出澳洲因應經濟全球化與區域化的前瞻性；在世界貿易多邊組織，如 WTO 成立後，更是以積極的態度參與，可看出澳洲欲展現其影響力之意圖。

¹² 區域性經濟組合的特點，是對內減免或消除關稅、開放市場，為相互投資提供優惠待遇，對外則抵禦非成員國的競爭。優點是有益於發揮規模經濟的效益，增加經濟發展的活力，並可透過貿易創造效應，有效擴大成員國之間的貿易；缺點是具有一定的排他性，從而影響非成員國的經貿往來，甚至使得國際經濟的協調更加複雜與困難。

¹³ 張建雄，區域經濟集團化趨勢，《光明日報》，1995年1月1日，版3。

二、亞太地區經濟興起對澳洲的影響

澳洲認為亞太地區是世界經濟成長最具動力與潛力的地區，是目前與未來世界的重大發展¹⁴。如同美國國際政治經濟學者吉爾平(Robert Gilpin)所指出，世界經濟重心已逐漸由大西洋沿岸移轉至太平洋地區¹⁵。國際上也有其他學者認為二十一世紀將是太平洋主導的世紀¹⁶。因此，如何及時融入亞太地區，促成及實現亞太地區經濟合作，一直是澳洲政府所重視的。

90年代初期當諸多已開發國家及世界整體經濟陷於滯退時，東協各國、韓國及台灣、香港卻保持著6至8%的經濟成長率，尤其中國大陸更是出現兩位數的高經濟成長率。根據世界銀行報告指出，1992年東亞十國¹⁷國內生產總額合計約為5.1萬億美元，美國為6.9萬億美元、西歐為6.1萬億美元，東亞的經濟規模已到達美國和西歐的90%，亞洲國家經濟發展能力普遍受到肯定。¹⁸

除了東亞國家經濟大幅成長外，亞太地區區域內的貿易成長也十分迅速，例如，1990年至1995年間亞太區域內貿易平均年成長率為12.8%，較同期的世界貿易年平均成長率7.9%和歐盟區域內貿易年平均年成長率的3.5%為高。而且，亞太國家間的貿易關係遠比推動經濟整合多時的歐洲更為密切，例如1980年亞太國家區域內貿易量占總貿易比重的56.05%，同時期歐盟區域內貿易比則為55.7%；1990年APEC區域內貿易比為68.3%，比歐盟的60.6%為高，1995年再度升高為73.05%，歐盟則是62.0%，顯示亞太國家經濟發展帶動的市場需求，刺激了區域內貿易成長迅速。¹⁹

¹⁴ Gareth Evans and Bruce Grant, *Australia's Foreign Relations in the World of the 1990s* (Carlton, Victoria: Melbourne University, 1991), pp. 12-14.

¹⁵ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (New Jersey: Princeton University Press, 1987), p. 383.

¹⁶ Owen Harries, "The Coming Dominance of the Pacific," *The National Interest*, Spring 1988.

¹⁷ 指日本、中國、亞洲四小龍(台灣、新加坡、南韓與香港) 泰國、馬來西亞、印尼和菲律賓等十國。

¹⁸ 陳峰君 主編，《冷戰後亞太國際關係》，(北京：新華出版社，1999年1月)，頁11。

¹⁹ 蔡宏明，APEC在促進區域整合現況與展望，民國87年8月4日，

隨著亞太地區經濟實力的增強，本區域在世界經濟、政治中的地位也不斷提升。因此冷戰後世界主要國家和組織紛紛調整或制定了自己的亞太戰略。這些戰略和政策的調整有兩個重要特點，一是全面性的調整，涉及經濟、政治、安全各層面，但主要以經濟作為調整的基礎或出發點；二為面向整個亞太地區，以對東亞（含東南亞）之戰略及政策調整為重點核心。²⁰這些亞太政策內容五花八門，共同的出發點就是體認到冷戰後亞太地區在世界政治、經濟、軍事局勢中的重要地位，積極參與亞太事務，爭取亞太事務的主導地位，使自己在未來國際局勢中佔據有利地位並奠定基礎。

因此澳洲政府在冷戰後也不得不重視和及時調整自己的亞太戰略，在地緣經濟取代地緣政治的趨勢下，澳洲的外交政策在獨立自主的基礎上，一方面支持美國的世界新秩序；另外也以發展地緣經濟為先機，向東南亞、東北亞及南太平洋地區發展睦鄰政策並建立亞太地區的多邊安全、經濟機制。

第二節 國內環境層面

一國的外交政策通常有其脈絡演變可以追尋，很少突然發生轉折，因此歷史分析

<http://isc01.moea.gov.tw/%7Eecobook/season/satc16.htm>

²⁰ 例如美國的亞太戰略，柯林頓政府提出了建立「新太平洋共同體」主張，強調安全、民主和經濟是亞太戰略的三大支柱，目的是透過對亞太事務的參與，力爭美國在亞太事務中的主導權，加強美國在該地區的競爭能力，維護美國的經濟利益，進而在未來的經濟局勢中佔據有利位置。日本的亞太戰略目的是在經濟上構築「雁行模式」的區域經濟合作，從而維護日本在亞太事務中，特別是經濟事務的主導角色；其亞太戰略目的是為其政治大國外交所服務，最終目標是實現日本成為世界政治大國。東協也調整了其亞太戰略，可分為兩部分：一是區內戰略，建立大東協；二是區外戰略，爭取亞太事務的主導權。東協一方面為組建「東南亞共同體」和實現東南亞自由貿易區而努力，另一方面又積極參與區域事務，維護及爭取亞太事務的主導權。中國近幾年經濟持續成長，在亞太事務中的功能日益增加，也制定了相應的新亞太政策；此外歐盟各國也相繼調整了自己的亞太政策。陳峰君 主編，《冷戰後亞太國際關係》，頁 117。

相當重要，因為歷史能夠反應過去發生的事實，如果能夠釐清正確的因果關係，尋找可信的證據，便可在研究過程中正確地預測未來發展。

某些外交目標、決策及行動的制訂與實行，是為了實現一般的社會需要及增進國內團體、政黨及經濟組織的特定需要。更重要的是，一國的地理特徵、人口需求及資源特質有助於產生該國普遍社會及經濟的需求，只有和別國交易方能滿足。在許多界定情境的因素裡，國家的地理位置及地形特徵因為最不容易改變，可能是最重要的因素。此一先天條件亦和軍事與國防政策有極大的關係，地形特徵可能造成入侵的便道或提供最佳的防衛線；經濟特徵及自然資源分佈亦決定了國家在戰時及平時是自給自給抑或仰賴他國。²¹

一、澳洲地理環境的特殊性

地理環境對一國之安全有所影響，同時也會塑造一國外交政策的特質。例如擁有天然屏障、國防安全有所保障的國家，其外交政策較傾向溫和；相反的，缺乏天然屏障，時時有安全威脅感的國家，對於外人較有防衛心理。

前者以英國、美國為例，英國地處歐陸之外的海嶼，在其歷史上除了北歐人、羅馬入侵與早期的內戰以外，並沒有遭受外敵強鄰入侵的經驗，所以能夠穩定發展其政經制度。而美國的地理又優於英國，一方面遠離歐洲權力爭奪中心，另一方面也沒有強鄰環伺，為美國的發展提供了一個穩定因素；同樣的道理，澳洲、加拿大、紐西蘭的發展也是因為地利之便。至於後者可以波蘭、德國、俄國為例，波蘭的強鄰環伺，在歷史上曾多次遭鄰國瓜分而亡國，至於德、俄兩國則是因為這種不安全感，內政上採取中央集權，對外關係使用侵略的政策。²²地理環境險峻的國家則比較不滿足現狀，較具攻擊性，對鄰國具有侵略性；相反地，其中有些條件較弱的國家則是屬於被侵略者。

²¹ K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, p. 256.

因此，地理環境優越的國家一方面較滿足現狀，在外交政策上有採取孤立主義的傾向²³；但另一方面，其地理上的安全性也為國家累積實力，使其能在國際政治上發揮影響力。例如十八、十九世紀的英國被認為是歐洲的強權，美國則是在兩次世界大戰後，逐漸走出其孤立主義的色彩，主導戰後的國際政治。

以澳洲而言，澳洲是一個孤立的地理單位，其形狀成橢圓形，南北兩端有二個大海灣（大澳灣與喀本利亞灣）東北海岸外有大堡礁，四周環海、與世隔絕，加上水淺航行危險、形勢強固，此種地理形勢一向被視為對於安全非常有利。

澳洲擁有廣大的面積，加上與其他歐美等大陸距離遙遠²⁴似乎可為其提供安全屏障，但此種觀念實際上有再檢討之必要，因為澳洲距離亞洲大陸僅有 4,000 公里，其間還有許多島嶼分佈，尤其印尼的帝汶島距離澳洲西北海岸只有 560 公里，而澳洲北部唯一的重要港口 - 達爾文到新加坡的距離比到該國首都坎培拉要來得近，由此可見，澳洲與東南亞在地理上有著唇齒相依的關係。因此從長遠的觀點來看，澳洲的安全根本上仰賴其與鄰國的關係。目前在此一廣大區域中已經出現多種強而有力的發展，包括經濟、技術、政治、軍事等各方面，也必然會對澳洲未來的安全產生重大影響，因此澳洲必須隨時關心整個亞太地區的動態和發展，不可能置身事外。

從經濟面看，東北亞是世界經濟的主要動力來源，但其經濟發展又有脆弱的一面，東北亞國家對於能源和原料具有高度的依賴性。²⁵而澳洲礦產豐富，多達幾十種，在經濟合作暨開發組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）中，澳洲是五大能源進出口國之一，日本和其他東北亞國家的經濟對於澳洲所輸出的礦產都有很重的依賴。²⁶

²² 林碧炤，《國際政治與外交政策》，（台北：五南圖書出版公司，民國 84 年），頁 331-312。

²³ 美國在 1832 年門羅主義後所採的政策便是如此。

²⁴ 澳洲距離歐洲約 1 萬 6 千公里，距北美洲約有 9 千 6 百公里。

²⁵ 鈕先鍾，澳洲戰略環境與區域安全，《國防雜誌》，第 12 卷第 7 期，民國 86 年 1 月，頁 6。

²⁶ 澳洲也是全球最大的煤和主要的鈾出口國家。澳洲的鈾含量佔西方國家大致確定的鈾含量之三分之一；與巴西同是全球最大的鐵礦出口國，1994-1995 會計年度，澳洲鐵礦產量是一億三千六百五十萬

就戰略價值而言，澳洲位於印度洋南端，地廣人稀，內陸交通不發達，其約有42%的海外貿易和80%的進口石油，出入都需經過印度洋，因此航線受北方印尼的挾制。相反的，澳洲對於麻六甲（Malacca）、龍目（Lombok）、巽他（Sunda）海峽亦能構成威脅，如果麻六甲海峽及巽他海峽被封鎖，則太平洋方面的船艦就必須繞道澳洲南端才能進入印度洋，因此澳洲南部海域具有替代太平洋與印度洋航線的作用，是全球戰略架構中不可缺少的一環。目前澳洲因國力有限，無法建立強大海軍，對印度洋尚不足以產生重大影響。但其位東南亞地區南緣，若東南亞情勢危急，澳洲即可提供作為反攻的戰略整備基地。例如二次世界大戰中，日本於1942年將東南亞地區征服，但未能一併將澳洲征服，遂讓盟軍以澳洲作為反攻西南太平洋的基地。²⁷

如果從美國的戰略利益來看，大洋洲各島星羅密佈，也是亞洲與美洲海底電纜線經過之處，為亞洲與美洲間交通的墊腳石。對美國來說，澳洲與日本為其西太平洋島鏈防線的首尾，美澳合作關係不僅是亞太區域安全的基礎，在美蘇對抗的冷戰期間中，澳洲更是美國在南太平洋中唯一的軍事基地，其戰略重要性不言而喻。即使到今天蘇聯瓦解、冷戰結束，這種地緣戰略形勢也未有改變，假如將來在此廣泛地區內發生新的緊急狀況，美國的海空軍仍然有以澳洲為基地之必要，而美國在大洋洲的密克羅尼西亞及玻里尼西亞群島，亦掌握多處戰略性島嶼，對於印度洋南面戰略目的具有相當作用，因此澳洲對美國的安全具有相當重要的戰略價值，是故美國視澳洲為其亞太戰略中的「南錨」。

最後再從全球戰略的觀點來看，目前在澳洲仍然繼續維持的美澳「聯合設施」(Joint Facilities)，對於美國、澳洲、北約組織以及其他西方同盟國仍是一種重要的安全保障。例如，在澳洲所設置的海軍通信設施是在印度、太平洋兩洋中活動的美國潛艇主要的聯絡工具；其他如人造衛星與地面之間的通信站，對於軍備管制協定的執行、飛彈發射的預警、精密情報的搜集，具有重大貢獻。基於各種技術理由，澳洲是這些設施最理

噸；澳洲的鐵礦含量約是179億噸；是全球第一大鉛產地和第二大鋅產地。

<http://www.australia.org.tw/introduction/resource.html>

²⁷ 鈕先鍾，澳洲戰略環境與區域安全，頁12-13。

想的設置位置，因此，澳洲對於區域的集體安全和軍備管制之重要性不容低估。

二、人口與社會結構

人口因素也是評量一國綜合國力因素之一；澳洲地廣人稀，其人口成長一直無法配合其國土大小，因此利用移民快速增加該國國民人數²⁸，以擴大市場規模與提升產業技術，但由於澳洲人口組成主要為英國後裔，長期以來歧視有色人種，而建國後其移民政策亦曾推行具歧視亞洲人意味的「白澳政策」。一直到二次大戰後，澳洲逐步廢除種族主義的民族政策，到 70 年代廢止「白澳政策」。近年來澳洲積極與亞洲國家建立關係，期望被亞洲鄰國接受，但自 1996 年崛起的一族黨熱潮及其反亞裔的言論，使得亞洲國家對其種族政策感到疑懼，因此澳洲移民政策及其所代表之意涵，受到亞洲鄰國的注意。

澳洲的移民結構主要以歐洲人及英裔為主，在澳洲政府每年控制移民人口的情況下，亞洲移民僅佔澳洲總人口數不到 5%。澳洲從 1947 年開始實施移民政策，准許更多的歐洲移民到此安居立業，澳洲已收容大約 566 萬名移民，其中主要來自英國、蘇格蘭和愛爾蘭、義大利、希臘和德國等歐洲國家²⁹，亞洲移民則主要來自中國³⁰、日本

²⁸ 二次大戰後的 50 年內，澳洲人口從 700 萬上升至 1,850 萬。在全澳洲人口中，每 4 人就有 1 人（約 23%）出生於海外；其中以英裔為最大族群，在英國和愛爾蘭出生約佔 7%，其餘依序為在歐洲大陸 6.4%、亞洲 4.8%，大洋洲 2.1%，中東 1.2%，2% 的人口在其他區域出生。
<http://www.australia.org.tw/hot-topics/debate.html>

²⁹ 在其他少數民族中，義大利人最初是 19 世紀 50-60 年代因「淘金熱」吸引而來。在 1921 年之前，義大利移民人數一直不多；二次戰後，由於澳洲極度缺乏勞動力，加上義大利國內經濟崩潰，大批義大利人移入澳洲，因此在澳人數急遽上升，成為澳洲境內少數民族中的多數民族。希臘人則是僅次於義大利人的少數民族，最初大批移民來澳是 20 世紀前十年，由於當時美國限制移民入境，因此希臘移民來澳者大增。二次戰後，移民人數迅速增多，至 1971 年增至 16 萬人，一躍成為澳洲第二大少數民族。德國移民及其後裔也是澳洲重要少數民族之一，至 1981 年總數達 11 萬人。見戈登福斯 主編，趙曙明主譯，澳洲的移民政策及澳洲的華人，《當代澳大利亞社會》，33-36 頁。及張 天著，澳大利亞的少數民族，《澳洲史》，頁 383-384。

³¹、印度³²、馬來亞³³、印尼和阿富汗人以及越南和東南亞國家。

1973 年澳洲廢除「白澳政策」，准許更多的亞洲移民入境，並在越戰時期接受越南難民，使得亞洲移民人數開始增加。到 1990 年代，澳洲為求被亞洲國家所接受，再度接受更多來自包括台灣、香港、中國大陸、韓國和東南亞的亞洲移民。

澳洲移民政策隨著澳洲政府每一階段的政策目標而進行調整。例如，1947-48 會計年度，澳洲僅僅接受主要來自歐洲的 3 萬 4 千名移民。到 1950 年代和 1960 年代，因為擔心遭到土地面積比澳洲小，人口卻多達四億的澳洲鄰國印尼攻擊，因此採取積極的移民政策，增加移民配額，到 1969-70 會計年度達到高峰，移民人數高達 185,099 人，不過到 1975-76 會計年度，移民人數又下降至 5 萬多人；1988-89 會計年度則達到另一個高峰，移民人數為 145,321 人，不過，此一時期由於澳洲經濟蕭條，失業率攀升至破紀錄的 11%，移民問題開始浮出檯面並受到重視。但 1990 年至 1993 年之間，澳洲接受的移民人數仍相當高，從 10 萬到 12 萬人，主要是因為收留了 4 萬多名在 1989 年天安門事件之後逃到澳洲，並設法留下來的中國大陸學生；一直到 1996 年初工黨政府下台前，澳洲每年移民人數仍相當高，達到 99,139 人。³⁴

霍華德 (John Howard) 政府執政後，移民人數開始降低。有鑑於國內居高不下的失業率以及減輕財政負擔³⁵，霍華德政府改變移民政策，增加技術與商業移民，減少

³⁰ 中國人在 19 世紀 50 年代人數最多，但自 19 世紀 60 年代開始，華人在澳人數日趨減少，主要原因有二：一是澳洲殖民當局採取排華政策；二是來澳華人多為單身，存了錢後便返回祖國。1901 年澳洲政府公開推行「白澳政策」，採取種種措施限制華人入境，並且排斥、迫害華人，導致華人在澳人數有減無增；同前註。

³¹ 日本人來澳始於 19 世紀末，多從事珍珠採撈業。澳洲政府也對日本採取種族歧視政策，故在澳人數日益減少。張 天著，*澳大利亞的少數民族*，《澳洲史》，頁 385。

³² 印度人在二次大戰前約有兩千人，他們多為船員，少數經營農場和甘蔗園；同前註。

³³ 在澳馬來人和日本人一樣擔任珍珠採撈工人，約有兩千人。同前註，頁 386。

³⁴ 澳洲束緊依親移民辦法，1998 年 4 月 9 日，中央社新聞檢索資料庫。

³⁵ 澳洲政府認為因為支付社會救濟金給失業者，背負非常重的負擔，是澳洲多年來巨額的預算赤字的原因，而商業移民能為澳洲帶來外資。例如，1993 年-1994 年商業移民帶來的平均投資額為

依親移民和難民的配額，因此每年移民人數開始降低、亞洲移民人數減少。1998 年 7 月 1 日起開始實施新移民政策要求新技術移民不僅要具備英文能力，也要參考其經濟能力，以確保其在一定期限內能自行負擔生活費用，以免新移民抵達澳洲之後頭兩年就依賴社會福利，而欲將雙親接往澳洲移民者，除提高他們的財務負擔外，並規定移民父母親的年齡上限。³⁶ 澳洲移民團體紛紛抨擊此一新移民政策是針對亞洲人而訂，此舉不啻走向 1940 至 50 年代的「白澳政策」³⁷。

1996 年 9 月 10 日的聯邦國會大選中，議員寶琳韓森（Pauline Hanson）在國會發表政見大力抨擊亞裔移民、原住民和多種族文化，言詞犀利，一炮而紅並當選國會議員。他主張經濟保護主義，要求政府停止亞裔人民移民計畫、廢除多種族文化主義以及大幅削減對原住民的補助，曾在澳洲境內喧囂一時，並引起著名的「種族辯論」³⁸ 而 1998 年 6 月 13 日一族黨（One Nation Party）在昆士蘭舉行的國會大選中，更是一舉拿下 11 席次，獲得大勝，聲望達到沸點；而一族黨在大選過後更獲得全國 13% 的

53 萬 1 千澳元；同前註。

³⁶ 同前註。澳洲政府規定凡計劃把雙親接到澳洲團聚的子女，需先購買 2,670 美元債券，過去的金額是 2,333 美元，而且，每多一名成年人，需另外加付 1,335 美元；同時，健康醫療費用也由目前的 627 美元提高到 3,333 美元。至於依親移民澳洲的父母親年齡，也規定母親年齡不得超過 61 歲，父親不得超過 65 歲。此一新措施目的是為降低政府財務負擔，因為多數移民澳洲的老年人都是在享受社會的福利。此外，澳洲政府也規定，這些未來可能的移民必須先等兩年才可以獲享社會福利及醫療。技術移民人數仍為 3 萬 5 千人，是各類移民中人數最多的一；而 1 萬 2 千名人道移民是發給難民及尋求政治庇護的人。

³⁷ 規定任何移民者必須過英語聽寫測驗，有歧視黃種人的意味，但該項政策已在 1960 年代廢除。

³⁸ 澳洲政治領袖擔心種族問題辯論會在亞洲引起反響，霍華德與反對黨領袖比茲利於 10 月底聯合起來譴責種族主義，聯邦國會亦一致支持兩黨動議斥責排亞裔情緒，澳洲全體國民，不論種族、膚色、信仰或出身，都應受到平等尊重該動議，並重申堅守現行無歧視性的移民政策，確保澳洲成為多元文化、兼容並蓄與開放的社會，主張澳洲「堅守民主陣營與價值觀，排斥任何型式的種族歧視。」，澳洲領袖聯合提出重申國民平等權利動議，1996 年 11 月 1 日，中央社新聞檢索資料庫。關於寶琳韓森所引發的政治認同爭議及與種族相關的民意調查可參閱：Simon Jackman, "Pauline Hanson, the mainstream, and political elites: The place of race in Australian political ideology," *Australian Journal of Political Science*, Jul98, Vol. 33 Issue 2, pp. 167-187.

支持，震驚澳洲與全世界，並引起亞洲許多國家強烈反彈，例如新加坡總理李光耀曾批評霍華德對倡議種族主義的寶琳韓森及一族黨的崛起反應太過遲鈍。³⁹由此可以看出，西方中心主義、種族優越論思想在澳洲國內仍大有市場，要徹底根除對有色人種的偏見與歧視以及改善亞洲鄰國認為澳洲為種族歧視國家所生的反感，則尚需一段時日，這不僅讓澳洲在區域鄰國間的處境尷尬⁴⁰，也會影響澳洲亞太政策的順利推行。

三、澳洲主要政黨政策之異同

澳洲主要政黨為澳洲工黨（Australian Labor Party）與自由黨（Liberal Party of Australia）兩黨。澳洲工黨是澳洲最老、最大的政黨，其成員以工人為主，也包括一部份的資產階級。1901年澳洲聯邦政府成立後，工黨第一次參加大選，當時工黨候選人加入鬆散的聯合組織，獲得16個眾議院議席和8個參議院議席，使工黨在議會中與其他政黨的勢力均衡。1904年和1908-1909年間，工黨曾兩度執政，成為全世界第一個執掌政權的工黨，因當時沒有取得議會多數席位，執政期間又極短暫，因此沒有什麼特色。

³⁹ 李光耀對澳洲總理霍華德亦褒亦貶，1999年10月3日，中央社新聞檢索資料庫，其他國家反應還有包括馬來西亞稱澳洲有關亞裔移民的辯論，將對其觀光與貿易有所影響。他對澳洲國會兩黨聯合提出的動議表示歡迎；如果坎培拉未能化解種族問題，澳洲在亞太地區的發展前途將出現困難。他建議「澳洲當局必須立刻擺平此事，否則一旦其他亞洲國家廣予報導，澳洲與整個亞洲的關係將告受挫。」印尼大使館發言人則表示將密切注意澳洲的種族辯論後續發展。

⁴⁰ 根據98年「遠東經濟評論」針對亞洲地區企業領袖所作的一項調查顯示，澳洲一族黨領袖寶琳·韓森所獲得的支持日增，使澳洲在亞洲企業精英心目中的聲譽大受損傷。對此現象疑懼最深的是新加坡、香港、台灣與馬來西亞的企業界人士，對澳洲想法不若以往的比率都超過75%。超過半數的51.6%受訪者表示，他們不太可能到澳洲投資，香港企業所受影響最為嚴重，有此反應的達到63.8%。近半數的受訪企業界人士說，一族黨崛起不致嚇得他們不敢與澳洲作生意，但是也有44%表示，他們比較不可能這麼做。大多數受訪企業主管都認為霍華德的保守黨政府在反制種族歧視方面作得還不夠，這對霍華德是一項打擊。一族黨崛起影響亞洲企業赴澳洲投資意願，98年7月7日，中央社新聞檢索資料庫。

此後，澳洲工黨又多次執政，特別是 1983 年 3 月在聯邦大選中擊敗當時執政的自由 - 國家黨聯盟，上台執政直到 1996 年 3 月工黨被擊敗，期間連續執政達 13 年之久。在 1983 - 1996 年 13 年的執政期間，工黨政府政績頗佳，積極進行經濟改革，放寬金融管制，調整產業結構、引入競爭機制，使澳洲從貿易保護主義最嚴重的國家轉而成為國際上最開放的國家之一。⁴¹

在對外關係方面，工黨重視全球或區域性等國際機制或多邊組織，積極推動與強化 WTO 和 APEC 的作用，以增進澳洲經濟利益；同時在外交關係上，側重於亞洲國家，將澳洲訂位為「亞洲國家」⁴²，主張將國家政治、經濟的未來建立在加強與亞洲國家的往來上，並提出「面向亞洲」、「融入亞洲」等政策；同時認為澳洲的國家安全要透過外交途徑，建立與印尼等國的友好關係來保證；並且應徹底擺脫與原宗主國英國的關係，推動共和體制，拒絕再扮演帝國的分支機構。⁴³

澳洲另一個主要政黨為自由黨，在澳洲聯邦的歷史上，曾先後出現過兩個自由黨⁴⁴。新的自由黨成立於 1944 年 10 月，創始人是孟席斯(Robert Menzies)；其前身為澳洲

⁴¹ 澳洲的關稅從 70 年代的 24% 下降至 5%；年經濟成長率平均為 3.7%，1993 年為 4%，1994 年為 6.4%，是 APEC 國家中經濟成長最快的國家；通貨膨脹率從 1970 - 1990 年的 9% 下降到 1991 - 1996 年的 2.5%。

⁴² 丁永康，九 0 年代澳洲基廷政府與霍華德政府對國家利益觀點之比較分析，《問題與研究》，第 37 卷第 7 期，民國 87 年 7 月，頁 65-81。

⁴³ 關於澳洲共和運動之沿革參閱：王宇博，澳大利亞共和運動的起源和發展，《當代亞太》，1999 年第 12 期，頁 27-34。

⁴⁴ 早期自由黨成立於 1905 年，是由自由貿易派和保護關稅派合併而成。該黨宣稱，兩派合併的目的是要將聯邦內所有的自由主義者聯合起來，在議會中通過自由主義的立法，以便在民主的基礎上發展澳洲。當時自由黨黨綱要求實現下列目標：擁護聯邦；由聯邦承受各州的公債，以節省聯邦公共支出和提高公共事業的效率；堅持有效的保護關稅政策；建立白種人的澳洲；堅持所有居民代表在選舉和行動上應直接和單獨對居民負責的原則；通過普遍軍訓以發展澳洲的海陸軍。自由黨是澳洲歷史上繼工黨之後出現的第二個政黨，它的建立開創了澳洲政治歷史上的兩黨制時代。但是，1917 年 1 月，自由黨與國民工黨（建於 1916 年 11 月，由部份脫離工黨的黨員組成，創始人和領袖是休斯）合併，成立了國民黨，於是早期自由黨便不復存在。

聯合政黨⁴⁵。自由黨建黨目的是把一切反對工黨的力量統一起來。曾於 1949 年 - 1972 年與國家鄉村黨 (National Country Party) 聯合連續執政達 23 年。1975 年 - 1983 年重新執政，但在 1983 年 3 月大選中被工黨擊敗，成為反對黨。直到 1996 年 3 月，自由黨與國家黨結合成的反對黨聯盟，在聯邦大選中擊敗執政 13 年的工黨，取得壓倒性的勝利，聯盟領袖霍華德並成為澳洲聯邦第 25 位總理。

自由黨的意識型態較工黨保守，對國內強調傳統文化的社會思潮；在對外關係上，將國家定位為「亞洲第一」(Asia First) 但非「亞洲唯一」(Asia Only)，強調面向西方但並不背對西方，主張其對外關係應與歐、美等國繼續保持多方面的聯繫；特別強調與美國既存的安全聯盟關係，並支持美國參與亞太事務；透過擴大安全合作，以拉攏對抗國；同時也重視與日本、美國、中共和印尼等大國的雙邊關係，主張繼續維持澳、英間的傳統關係，仍把英國女王視為國家元首的象徵。

四、澳洲外交歷史背景

英國從 1788 年開始殖民澳洲，到 1901 年澳洲成立澳大利亞聯邦，成為大英國協的一員，因此負有保衛國協領土的責任，但僅止於與英國海軍聯合防衛海岸線，其他更遠的海域，則仍由英國負責。一直到第二次世界大戰爆發，英國一直是澳洲政治、外交政策、經濟、文化及情感上的依歸，因此長久以來澳洲一直被視為是「不插手亞洲事務的白人國家」，在國防事務上仰賴英、美等國的協助；對外關係也是以維持與英、美等國的良好關係為其外交主軸。

二次世界大戰是澳洲外交政策重新取向的開端。澳洲第一次面對日本侵略的威脅，但英國卻忙於對付德國納粹和義大利法西斯的入侵而無法對澳洲進行軍事援助，令澳洲人大為沮喪，被迫轉向美國求助。

⁴⁵ 澳洲聯合黨創立於 1931 年，在當年的 12 月，就在聯邦大選中取得聯邦議會參眾兩院的大部份席次，一舉擊敗工黨，成為執政黨。但在 1941 年的大選失敗後，澳洲聯合黨便一蹶不振，最後於 1943 年

澳美聯軍擊敗日軍後，二次戰後澳洲朝野普遍認為澳洲國家安全主要來自於美國對亞洲地區的介入，再加上澳洲政府對於日本軍國主義死灰復燃的恐懼感，於是促成澳洲於 1951 年加盟美國，簽訂「澳紐美安全防禦條約」⁴⁶（Security Treaty between Australia, New Zealand and the United States，簡稱 ANZUS），成立澳洲、紐西蘭和美國的聯合陣線。

澳洲在 1950 年代時期中外交活動的特點是與英國關係日漸疏遠，而與美國、日本的關係則日益密切；加上同時期澳洲受到亞洲共產黨的威脅，因此雖然保守派歷屆政府，無論是孟席斯（Robert Gordon Menzies）政府、1966 年上台的霍爾特（Horold E. Holt）政府以及戈登（John Grey Gorton）和麥克馬洪（William McMahon）政府在對外關係上，都將澳洲的影響力擴展到亞洲，因此，從 50 年代到整個 70 年代，澳洲始終把亞洲和美國作為其外交重點。

1949 - 1966 年保守派自由黨領袖孟席斯擔任總理⁴⁷。此時冷戰進一步發展，並隨著韓戰延伸到亞洲，澳洲政府日益擔心共產主義會威脅到東南亞一帶，共產主義與當時的中國遂取代日本成為澳洲安全的主要威脅。孟席斯並不認為聯合國在促進全球和區域性安全上能發揮作用，因此將澳洲的安全寄託在包括美國和英國在內的聯合陣線上。

同一時期，澳洲也積極與亞洲國家發展關係，1950 年 1 月澳洲聯合政府參加大英國協成員國外交部長會議，該會議認為亞洲的貧窮、落後、疾病與未開化提供了共產主義在此地散播的機會。在反共的旗幟下，大英國協外長們決心共同努力促進亞洲工

瓦解。

⁴⁶ 原名「太平洋安全條約」，由美國、澳洲和紐西蘭於 1951 年 9 月 1 日簽訂，其目的為：三國互助共同抵制外來侵略並以和平方法解決三國間爭端。美澳紐理事會由各成員國外長組成，每年舉行會議一次。後紐西蘭因反核政策並禁止美國核子艦艇訪問紐西蘭港口，而於 1986 年 8 月被美國取消在美澳紐協約之資格。這項軍事協議便成為澳洲戰後國防政策的基礎，詳細內容於第四章第一節「澳美聯盟」中詳述。

⁴⁷ 自由黨 - 鄉村黨聯盟控制了澳洲的政治，除了 1972-1975 年工黨執政外，均由它連續組織政府。其黨綱的要點為：緊密聯繫企業界；同美國密切合作；在內政外交上反對共產主義。

業化以及發展亞洲衛生和教育事業，以實現「遏止共產主義在東南亞擴張」戰略目的，並且根據會議精神提出「可倫坡計畫」(Colombo Plan)，當時席孟斯政府對於「可倫坡計畫」的實施十分積極，決定在前六年提供 3,125 萬英鎊的貸款；此外再撥出 325 萬英鎊作為獎學金，提供給亞洲學生在澳洲留學之用，惟這些留學生在畢業後須回到各自的國家服務。這些留澳學生對澳洲產生很大的影響，來自亞、非和太平洋諸島的學生與澳洲本國的學生一起學習、生活和娛樂，他們相互學習、幫助與瞭解，有助於消除澳洲種族主義的偏見。⁴⁸

1951 年以後，澳洲為了建立一個範圍更大的軍事防務條約，積極開展外交活動，經常訪問東南亞國家。1954 年，澳洲政府加入以英國為首，以圍堵共產主義為目的的同盟組織，「東南亞公約組織」(The South-East Asia Treaty Organization, SEATO)。「東南亞公約組織」簽訂後兩個月，1954 年 11 月，英國政府決定逐步從印度洋撤軍，並將可可群島交由澳洲管轄，此舉對於澳洲、紐西蘭和馬來亞和新加坡間的關係產生重要影響。⁴⁹

過去澳洲人一般對外國事務漠不關心，進入 60 年代後，澳洲對外關係又向前邁進一步，在 60 年代第一件引起澳洲關切的事就是西伊里安問題⁵⁰，後來又注意到馬來

⁴⁸ 張 天著，《澳洲史》，(北京：社會科學文獻出版社，1996 年 7 月)，頁 364。

⁴⁹ 在二次大戰之前，對澳洲來說馬來亞和新加坡是東南亞的防衛中心；1949 年，東南亞民族獨立運動高漲，此時英國工黨政府、澳、紐政府經過協商後一致同意共同制訂國防計畫，就是著名的「英澳紐馬軍事協定」(ANZAM)，後來英澳紐三國歷屆政府均繼續執行和擴大此一協定，但始終未能簽訂軍事條約。

⁵⁰ 即荷屬新幾內亞，印尼稱之為西伊里安。當地人屬美拉尼亞種族，和澳洲新幾內亞居民同種，有較近的血緣關係，但在人種、文化、和歷史上與印尼人、荷蘭人和澳洲人沒有任何共同之處。1949 年印尼宣佈獨立，荷蘭人把印尼諸島主權交出，但仍控制著西伊里安島，為此，印尼與荷蘭進行了長期的對抗，直到 1960 年 3 月，印尼總統蘇卡諾發起收復西伊里安運動，印尼與荷蘭間的矛盾進一步惡化。1961 年孟席斯向來訪的蘇卡諾特使表示不希望印尼與荷蘭訴諸武力，雙方達成的任何協議，澳洲政府都將予以尊重，但是蘇卡諾仍採取「總體對抗」戰略。1962 年，荷蘭在印尼強大的壓力下屈服；同時美國認為與蘇卡諾的對抗會增強印尼共黨的力量，並且增加蘇聯和中國在印尼的影響力。由於荷蘭、美國態度轉化，澳洲政府的立場也只好跟著改變。1965 年元旦，印尼為抵制澳洲所提西

西亞與印尼間的關係⁵¹與越戰等問題。

自 1949 年印尼共和國成立以來，澳洲與印尼的關係一直友好，但因為西伊里安問題，使得澳、印兩國關係蒙上陰影。1961 年 5 月，馬來亞總理東姑拉曼（Tunku Abdul Rahman）提出建立馬來西亞聯邦的建議⁵²；次年 9 月，新加坡和北婆羅洲決定加入馬來西亞聯邦。如此一來，一個強大的馬來西亞聯邦將在印尼面前出現，對印尼來說是一個威脅。印尼總統蘇卡諾（Sukarno）於是對馬來西亞聯邦採取「對抗（Confrontation）政策」，甚至進行顛覆活動和游擊戰爭。對此，澳洲反應強烈；孟席斯政府認為保護馬來西亞聯邦免遭印尼破壞是澳洲的利益所在，因此表明站在馬來西亞的立場，任何外部武裝侵犯和顛覆馬來西亞的活動都會遭到來自澳洲、英國和馬來西亞部隊的對抗。但孟席斯的豪語卻未以行動證明，1964 年澳洲仍與印尼政府保持外交接觸，而澳、馬關係開始緊張。1968 年蘇哈托（Suharto）出任印尼總統，澳洲與印尼的關係開始逐步好轉，同時馬來西亞聯邦也進一步的成形。從澳洲的角度來看，印尼政權的轉變是一件好事，印尼和馬來西亞開始進行「和平」談判。1968 年 8 月，印尼正式宣佈放棄「對抗」政策；同時澳洲與印尼外長進行互訪，雙方取得諒解。此後，澳洲便將注意力轉移到越戰上，派遣澳洲軍隊前往越南支援美國，直到 1969 年美國尼克森總統提出「越戰越南化」計畫，並宣佈將分批撤走美軍，澳洲亦於 1970 年 11 月開始撤回澳軍。

澳洲在 70 年代開始建立其外交政策的基本原則。1972 年工黨領袖惠特曼（Edward Gough Whitlam）執政，對外力圖遵循相對獨立的外交方針，主張在美國、紐西蘭和其他大英國協國家繼續保持密切合作的同時，與中共建立外交關係，出訪亞洲各國與其他國家發展友好關係，支持東南亞地區中立化的建議，並且從越南、新加坡、馬來西亞撤回澳洲軍隊。⁵³1975 年工黨政府被迫下台，自由黨領袖弗雷澤（Malcolm Fraser）

伊里安自治或聯合國託管的提議，正式退出聯合國。

⁵¹ 與印尼的雙邊關係於第四章詳述。

⁵² 馬來西亞聯邦包括英國在這個區域的所有前殖民地：馬來亞、新加坡、英屬北婆羅洲、沙勞越和汶萊。

⁵³ 趙曙明，*澳大利亞的外交政策*，《當代澳大利亞社會》，（南京：南京大學出版社，1993 年），頁 24。

與鄉村黨聯合執政。對外，在積極發展與美國的全面關係、加強澳紐美軍事同盟的同時，將反對蘇聯、維護亞太地區和平作為其主要戰略目標，並且進一步加強與東協五國、中共、日本和其他亞太國家的聯繫。

80年代澳洲與亞太國家的關係日益密切，1985-1986年，澳洲對亞太地區的出口佔其出口總額六成以上⁵⁴；澳洲對外的經濟關係便從以前的面向西歐逐漸轉為面向亞洲。在對外政策上，霍克（Robert Hawke）政府的目標是奉行獨立自主的外交政策，在變動的世界中保護並促進澳洲國家安全和社會經濟利益，為謀求良好的國際秩序發揮一個中等強權的作用。因此，霍克力圖與亞太地區各國建立緊密的聯繫，加強與澳洲有重要關係的已開發國家（尤其美國與日本）之聯繫；同時有限度地與蘇聯發展雙邊關係，積極主張裁軍、武器控制，並倡議建立南太平洋無核區、和平解決柬埔寨問題和區域安全建制。同時，霍克政府也對澳洲的外交經貿政策進行調整，將貿易政策導入外交政策，把外交部與貿易部合併為「外交貿易部」，並將外貿政策取向正式轉向亞太地區，澳洲此一以亞洲為重的外交政策一直延續到90年代。

五、國內經濟因素

當前的國際社會中決定國際關係的因素並不侷限於政治和軍事，也包括經濟及其他非政治性的活動，因此研究一國外交政策的同時，也應注意到經濟對於外交政策的影響。⁵⁵一般而言，經濟因素又可區分為天然資源與工業能力。天然資源主要是指食糧與原料而言，一國若能在食糧上自給自足，且擁有特殊天然原料，在國家對外政策上自然不同於完全依賴他國的國家。除了具有充足的資源外，另外構成國家經濟權力的重要因素就是該國的工業能力。如果一國擁有豐富的天然資源，其重要性雖然增加，但卻不一定能促使該國擁有相較他國為多的權力，造成此種不確定性的因素，主

⁵⁴ Richard A. Higgott and Kim Richard Nossal, "The International Politics of liminality: relocating Australia in the Asia Pacific," *Australian Journal of Political Science*, July 1997 v32 n2.

⁵⁵ 林碧炤，《國際政治與外交政策》，第348頁。

要在於該國是否具有將資源實際、有效運用的能力。從工業革命以來幾百年的歷史來看，擁有強大能力的國家在不同時期都被視為世界上的強國；工業革命以後的英國、二次大戰後的美國、蘇聯以及從戰後廢墟中復甦的德國與日本都是明顯的例子。

以澳洲而言，澳洲地大物博，以農牧立國，天然資源相當豐富，為世界主要礦產國家之一；農礦產品為其輸出大宗，二次世界大戰之後才開始發展工業，並擴大貿易往來範圍；由於產業結構的特殊性，加上人口稀少，導致國內市場狹小，使得澳洲經濟嚴重依賴對外貿易。過去，澳洲在資本和市場兩方面都對英國有重大的依賴程度，近年來情況已大有改變，與美國和日本的經濟關係日益密切，尤其日本已成為澳洲最大的貿易夥伴，澳洲提供日本煤礦與鋼鐵，是日本能源的重要供應國。

澳洲的農礦業發達，農礦產品佔其出口總額的三分之二以上，不僅是世界市場上羊毛、牛肉、小麥、蔗糖等農產品的主要出口國，同時也是煤、鋁礬土、黃金等礦產品的主要生產國和出口國。澳洲雖然為已開發國家，但其產業結構仍帶有明顯的開發中國家特徵，其農礦產品生產發達而製造業則相對落後。近年來，澳洲積極發展製造業、服務業以及旅遊業⁵⁶，均有助於澳洲出口成長和出口項目的多樣化，雖然澳洲的出口市場對於初級產業產品的依賴已經減少，但澳洲仍然是農產品出口大國。以 1998 年為例，澳洲的農礦原料產品的出口佔其整個出口總量的 59%⁵⁷，而其進口商品主要為加工工業產品，運輸設備、燃料、輕工業產品和日用消費品。

澳洲國內市場有限，過去貿易主要國家為英國、美國；現在則是以亞太地區國家與美國為其主要貿易夥伴。例如 90 年代，在 1993 年以前，澳洲出口總額的 50% 出口到歐美市場，但 1993 年之後，澳洲有 50% 的出口轉至亞洲，且多集中在東北亞；1994

⁵⁶ 由於澳洲擁有許多獨特的古老動植物與自然景觀等豐富的自然資源，因此旅遊業亦是澳洲重要的經濟部門之一。目前旅遊業收入約佔澳洲國民生產總值的 7% 左右。每年為澳洲創造約 80 億澳元的外匯，佔每年全國外匯收入的 10% 左右，每年從世界各地來澳洲旅遊、觀光、度假的遊客平均超過 400 萬人以上。《1999-2000 海外市場經貿年報 亞太篇》(台北：經濟部國貿局 外貿協會，1999 年 9 月)，頁 337。

⁵⁷ 農處產品佔同年度總出口值之 22%，礦產則佔總出口比率的 37%。同上註。

年，來自東北亞地區的商品佔澳洲進口商品的 30%，同時東北亞佔有澳洲 40%以上的出口市場。因此澳洲外貿政策更加強調開拓亞太地區市場，特別是與東北亞地區發展經貿關係，加強對話並促進互信，協助維持該區域的安全穩定與經濟發展，以增進澳洲在本區域內的最大利益。

第三章 後冷戰時期澳洲外交政策取向、國家角色與政策目標

大多數研究國際關係的學者都認為，近代國際關係的起源主要肇始於西元 1648 年歐洲各國在歷經長達三十年的宗教戰爭後所締結的「西伐利亞條約」(Treaty of Westphalia)，其最大特色在於歐洲從此擺脫封建制度，「民族國家」逐漸出現，同時也成為國際體系中最主要的構成單位。

在 17、18 世紀這些歐洲民族國家各自擁有至高無上以及不可侵犯的主權，彼此地位平等，在其上沒有一個超國家的最高權威存在，因此「國家」可說是當時國際體系唯一的行為者。時至今日，儘管許多政府間或非政府間國際組織參與國際事務，但「國家」仍是國際體系中主要的政治單位與行為者。這些政治單位彼此之間互相依賴、彼此牽制，是因為任一國家政府所祈求的任何事物，如果沒有對方的某種合作或接受之下絕不可能有所收穫。

在國家內政上，國家擁有絕對的管轄權，可以動用各種強制力量，例如軍隊、警察或司法以貫徹其命令的執行。但是在國際體系中，由於沒有一個超國家的無上權威存在，每個國家在法律上都處於平等地位，因此，如何為自己的國家爭取或保衛重大的利益，就必須依靠各種外交手段，制定各類外交政策。也因為一國政策的目標、需求、態度、選擇與行動都受到國際體系內權力分配的影響，因此要解釋國家之所以如此行為的原因，就必須先探討一國的外交政策(Foreign Policy)。

而外交政策的產出是國家的決策者所設計的行為或想法，用以解決環境中的一項問題，或促使環境作改變，這裡所謂環境是國際體系內其他國家的政策、態度與行動。不過外交政策的範圍顯然過於龐大，小如遞送一件外交照會，大到宣布一項主義，締結一個同盟，或是發表一項長程目標，因此可將外交政策概念分成四個構成要素：外交政策取向(Foreign Policy Orientation)、國家角色(National Role)、國家目標(Objectives)

和國家行動(Actions)。⁵⁸

這四個部份所涵蓋的範圍，由廣而狹，一脈相承。「外交政策取向」可確立和反應一國外交之大方向，同時亦界定該國在外交上所扮演的角色。國家所扮演的「角色」決定該國在外交上所欲實現的目標或所欲維護及增進的利益。一國的「外交目標」導致實現目標的具體外交行為，亦即通稱的個別外交政策。

本章利用此一分析架構，討論澳洲從冷戰結束迄今在國際體系中所奉行的外交政策，其中第四個構成要素：「國家行動」，則將在未來各章中陳述，不再重覆。

第一節 聯盟的外交政策取向

一國的外交取向是指該國對於外在環境的一般態度與承諾，以及為達成國內外目標與希望和克服持久威脅的策略。此種策略或取向並不是經由單一決策就可產生，而是須不斷權衡國內外環境，適度調整其目標、價值與利益所獲得的，因此一國參與國際事務的程度可表現出對待他國的一般取向。經由此一取向，可以看出一國對於外在環境的一般態度與行為，同時亦可推測其達成目標及克服威脅的基本策略。而此基本策略或取向不能僅由某一特定決策獲得，而是要從一國為適應國內外環境的條件與性質，而調整其目標、價值、利益所做的一系列決策中得到。⁵⁹

在人類漫長的歷史中有三種外交取向一再重覆出現：孤立(Isolation)；不結盟(Non-Alignment)；參與外交上的同盟或軍事上的聯盟(Diplomatic Coalition or Military Alliance)。⁶⁰在哪種情況下，一國會採取某種外交取向或策略？有四個影響一國的外交取向的變數：(1) 國際體系的結構，國際體系內統治、服從、指揮的方式，對於各國

⁵⁸ K.J. Holtsti 著，李偉成、譚溯澄譯，《國際政治分析架構》，第 133 頁。

⁵⁹ 同上註，第 98-99 頁。

⁶⁰ 同上註。

行動構成不同程度的限制；(2) 國家的一般外交政策策略，可與其國內態度以及社會與經濟需求的性質相連；(3) 決策者對於國家自身價值與利益具有「持續性」的外來威脅的感受程度，此種態度將會影響該國對外政策取向；(4) 一國的地理位置、地形特徵、以及所擁有的天然資源。

身為一個中等強權⁶¹，澳洲其實並沒有強大的武力或國力足以獨自影響其他國家的行為，因此從澳洲外交政策演變的歷史來觀察，參與外交上的聯盟或軍事上的同盟是澳洲一直以來採取的信念與原則。藉著參與外交上同盟或軍事聯盟，達成其目標、維護自身權益或阻擋外來侵略，所以澳洲經常與面臨相同問題或相似目標的國家相互依賴緊密地連結在一起。本節我們從外交同盟與軍事聯盟的意涵來分析外交同盟與軍事聯盟在澳洲外交政策中的意義。

從英國 1788 年開始殖民澳洲，到澳洲於 1901 年成為獨立國家，以至第二次大戰爆發，澳洲都依附在大英帝國外交政策的光環之中⁶²。自第二次大戰以後，在政治軍事上，澳洲開始加入以美國為首的圍堵共產主義之同盟組織，例如在冷戰時期中於 1951 年與美國、紐西蘭建立「澳紐美安全防禦條約」，1954 年加入「東南亞公約組織」，1971 年簽署「五國防禦安排」(The Five Power Defence Arrangements, FPDA) 等條約。

冷戰結束後，國際形勢已由過去的軍事及政治對抗，逐漸轉變為區域經濟合作，世界重心也東移至亞太地區，澳洲開始積極與亞洲國家建立關係，同時進行同盟的方式也由過去的被動受邀，轉為主動的倡議來建立聯盟⁶³，例如：倡議成立 APEC、鼓吹東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)，與印尼簽訂「澳洲、印尼維持安全協定」(Australia-Indonesia Agreement on Maintaining Security) 與紐西蘭簽署「較緊密經濟協

⁶¹ Gareth Evans and Bruce Grant, *Australia's Foreign Relations in the World of the 1990s*, pp. 322-323. 國際上關於中等強權並沒有一個共識的標準。大致以國民年平均所得、人口多寡、軍事能力、面積大小以及其他國家的認知而定。中等強權的外交(middle power diplomacy)企圖在國際政治、經濟，甚至軍事議題上發揮影響力，因此會根據不同議題組成聯盟國家。

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.* pp. 15-31.

定」(Closer Economic Relationship, CER) 等。

1980 年代末期以後，為求能夠「融入亞洲」被亞洲國家所接受，基廷政府的防衛政策追求「獨立自主」取向，在全球和區域事務中，強調積極參與 GATT、APEC 和 ARF 等多邊組織；但以澳洲的政經實力，如欲單獨透過外交手段斡旋處理爭端似不可能，因此基廷政府極力推動多邊安全主義，所以無論從歷史或現實面來看，澳洲的防務政策還是必須仰賴大國，談不上真正的「獨立自主」。到霍華德總理上任後，除一再肯定亞太地區為澳洲第一優先的外交區域外，澳洲仍然視美國為其安全防衛的最終保護人，並再三確定澳洲與美、英間的聯盟關係，特別是對於亞洲區域安全的穩定，強調其他亞太地區大國如美、日、與中共的支持，是澳洲維持其在亞洲國家利益不可後缺的要件。

從地理和位置來看，澳洲位於南太平洋，相對其他亞洲國家而言遠離國際衝突的區域，向來被視為是安全的國家。由於澳洲地理位置的關係，使得澳洲的外來威脅不可能來自陸地，最有可能是來自北方的印尼與南方的大洋洲國家（尤其是巴布亞紐幾內亞），因此澳洲十分重視與印尼與東南亞鄰國以及南太國家間的關係。澳洲與印尼及南太國家的海洋戰略、海上航行、國際貿易與海洋資源之維護息息相關；一旦東南亞的和平與穩定遭派壞，澳洲的海洋與貿易權益也將受到損害，因此澳洲為維護其國家利益，積極推動與印尼的友好關係，與印尼簽訂安全協定；在東南亞區域中積極參與成為東協對話夥伴國、加入 ARF；在南太平洋中，援助南太平洋諸島國，並作為南太論壇的領導國家。

就本身的需要而言，澳洲對 APEC 國家及東南亞擁有重大的貿易利益，因此澳洲政府格外重視 APEC 及東協國家的關係，因此澳洲的國家利益是維持本區內的和平與繁榮。惟本區域局勢複雜，詭譎多變，澳洲受限於土地廣大而人口稀少，國力有限，因此必須採取聯盟方式與其他大國合作或加入 APEC 與 ARF 等區域組織，以維持澳洲的國家利益。

最後，就外來威脅而言，在冷戰期間，由於澳洲身為美國陣營的一員，隨著越南

的淪陷，共產黨在亞洲的擴散成為澳洲潛在的威脅，加上來自北方鄰國 - 印尼的威脅，所以長期以來澳洲人始終將印尼視為「北方威嚇」。

澳洲認為冷戰後在亞洲有三個衝突熱點：朝鮮半島、南中國海及台灣問題，會影響本區域秩序的穩定，也攸關澳洲的利益，因此澳洲政府認為應該繼續加強與美國的聯盟關係及發揮「五國防禦安排」的影響力。

第二節 多元化的國家屬性與角色

在第一節中我們提到，在國際體系中每一個獨立的政治實體(國家)在處理對外關係上或多或少都會顯示三種外交取向中的一種，其與整個國際體系的結構有關。而本節所討論的國家角色(National Role)只與該政治實體所介入體系間或區域事物國家有所關聯。郝思悌將國家角色定義如下：國家角色是決策者基於下列兩項認知：一是可適用於他們國家的一般性決策、承諾、規則及行動；二為對於各種區域或問題上的情況所能指揮的功能。因此「國家角色」與「外交取向」之間具有密切的關係，兩者都代表一國對於外在國際體系、經濟與地理諸變數的基本傾向與態度，只不過國家角色更具體，也更能預測獨立行動的本質。⁶⁴

依照各國家角色的活動程度，各國的外交政策可更進一步歸類為十六種國家角色類型。⁶⁵事實上，一國在不同國際環境與時空下均扮演不同的角色；相反地，國際社

⁶⁴ K.J. Holtsti 著，李偉成、譚溯澄譯，《國際政治分析架構》，第 123-125 頁。

⁶⁵ 同上註，第 121-122 頁。這十六種國家角色分別為：(1) 革命基地(bastion of the revolution)；(2) 區域領袖(regional leader)；(3) 區域保護者(regional protector)；(4) 積極的獨立者(active independent)；(5) 解放的支持者(liberation supporter)；(6) 反帝國主義代言人(anti-imperialism agent)；(7) 信仰的護衛者(defender of the faith)；(8) 調停人或整合者(mediator or integrator)；(9) 區域次體系的合作者(regional-subsystem collaborator)；(10) 發展者(developer)；(11) 橋樑者(bridge)；(12) 忠實的盟友(faithfully)；(13) 消極的獨立者(independent)；(14) 模範者(example)；(15) 內部發展型(internal development)；

會在同一時間內也會存在具有相同角色的多個國家。此外，每個國家所扮演的角色並非單一，有時會扮演多種混和的角色。一個簡單的原則是，在國際事務上越活躍的國家，扮演的角色會越多，也介入更多組的國際關係網絡之中。

以澳洲來說，澳洲界定自己為一有效用的中等強權，但國力與資源有限，因此冷戰結束後，在全球體系、亞太地區以及與其他國家的雙邊關係等三個不同的層次上，得根據不同議題分別扮演不同的角色，以達成其外交政策之目標。

在全球體系層次上，由於在國際事務中，澳洲缺乏資源執行他們的觀點，只好扮演良好的道德領導者與信仰護衛者的角色，藉此推廣他們的想法，而不致於引起他國的猜疑與怨恨。⁶⁶因此長期以來，澳洲在國際間扮演優良公民的角色，關注並協助解決國際社會問題及正在形成的全球性議題，例如環境污染、愛滋病、人權、販毒、難民、裁軍、核武限制、債務等問題，而澳洲在這方面所獲得的國際聲譽和國家尊嚴的利益是無形的。例如，澳洲的難民援助計畫，表現出澳洲對於人權問題的關心，在過程中也為澳洲獲得人力資源和技術，對其經濟與社會亦有助益。⁶⁷

另外，澳洲也是信仰護衛者，澳洲國民主要是由歐裔移民所組成，其文化價值與意識型態源自西方，與美、英相近，強調政治民主、言論自由與人權保障。因此在冷戰時期澳洲是反共集團的一份子，參加以美國為首的「澳紐美安全防禦條約」、「五國防禦安排」等以圍堵共產主義的聯盟組織，捍衛自由民主的價值觀。

澳洲地處南太平洋、鄰近亞洲、但思維方式、價值觀念卻和西方一致，與亞洲國家相去甚遠，因此經常在地緣與歷史背景之間產生矛盾與尷尬、甚至發生國家認同的危機。80年代工黨執政時期，澳洲將外交重心轉向亞洲，強調「融入亞洲」、「與東亞一體化」等政策。但澳洲聯合政府卻有不同想法⁶⁸，1996年霍華德上台後認為澳洲

(16) 平衡者(balancer)。

⁶⁶丁永康，1990年代澳洲外貿政策之調整，《問題與研究》，第32卷第12期，民國82年12月，頁18。

⁶⁷ Gareth Evans, *Australia's Foreign Relations in the World of the 1990s*, p. 13.

⁶⁸ "A national identity crisis," *The Economist*, Dec 14 1996, pp. 35-37.

具有自己的「獨特性」，並不一定要在東、西方之間做選擇⁶⁹，澳洲既不想入亞，亦不想入歐，而是期望善加利用自己和歐洲傳統的文化聯繫及和與亞洲的地利之便；雖然面向亞洲，但不背對西方，期望扮演亞歐之間的「中間聯繫人」和「橋樑者」的角色。

70

在區域事務及與其他國家的雙邊關係方面，由於澳洲位於南太平洋邊緣，鄰近東南亞，因此涉入許多次級區域組織，在不同的組織中，澳洲也扮演著「區域領袖與保護者」、「區域次體系合作者」、「忠實的盟友」等不同的角色，茲分述如下：

雖然澳洲在全球戰略架構中扮演中等強權的角色，卻是南太平洋地區的大國。澳洲是南太平洋地區的一部分，並不希望成為一個局外人(not an external power)，希望做一個有益的鄰居，成為南太論壇的領袖、南太平洋諸國的保護國。⁷¹

澳洲在亞太地區內積極推動區域多邊安全機制、參與區域安全組織，是區域次體系的「合作者」，希望藉由參與國際組織討論、協商與合作的過程，能夠為擴大經貿、安全利益並增進國家威望。例如 1989 年澳洲總理霍克，倡議成立 APEC 希望凝聚區域內各國的力量，促進區域內的貿易自由化。另外，澳洲也是 ASEAN 的第一個對話伙伴國，並積極參與 ARF⁷²，由於澳洲曾主動提出區域武器登記制度、預防外交、軍事演習通報、建立區域減少危機中心等主張，進而推動 ARF 的成立。⁷³

另外，在澳洲的軍事國防利益上，長期以來均仰仗與英、美的聯盟關係，而澳洲

⁶⁹ Department of Foreign Affairs and Trade, *DFAT White Paper: In the National Interest*, pp.15-31.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² 1994 年 7 月 25 日，ARF 在泰國曼谷舉行首次年會，宣告正式成立。參與的國家共有十八個，包括東協六個會員國、七個對話伙伴(Dialogue Partners)、兩個諮商伙伴(Consultative Partners)、及三個觀察員。ARF 的成立被視為是「歷史性的事件(historical event)」，而且象徵為東南亞之和平、穩定、與合作開啟新的篇章，因為這是由東協主導，在亞太地區以探討安全問題為對象，而成立的第一個多邊政府間國際組織。

⁷³ 李國雄，東協安全機制的演變與區域秩序，《問題與研究》，第 34 卷第 9 期，民國 84 年 9 月，頁 21-40。

在本世紀所參與的第一次及第二次世界大戰、韓戰、越戰、馬來西亞與印尼的對抗、波灣戰爭、聯合國的維和行動（包括安哥拉、柬埔寨、索馬利亞、東帝汶等），究其原因澳洲為因應其超強盟邦 - 英國與美國的要求有關。

1951 年澳洲與美國簽訂「澳紐美防禦條約」使澳洲與美國建立堅固的雙邊關係，直到今天「澳紐美防禦條約」仍是澳洲國家安全的基石，作為美國的忠實盟友，澳洲在 1996 年台海危機發生時支持美國航空母艦巡邏台灣海峽，以及 1997 年與美國進一步簽署「澳美聯合安全宣言」，更引起中共的抗議，稱呼其為美國在亞洲的代理人。⁷⁴

澳洲國家角色的來源

國家角色	涵意	實例
區域保護者	對威脅的認知；地理位置；傳統地位；被威脅國的需求	南太諸國的保護國
區域領袖	超強能力；區域內的傳統地位。	南太論壇領袖
信仰的護衛者	對威脅的認知、意識型態原則、傳統的國家角色	維護西方價值觀、重視人權外交、追求貿易自由化、反核及大規模毀滅性武器
區域次體系的合作者	經濟需求、對區域的隸屬感、與他國交往的一般政治、意識型態及文化的傳統、地理位置	APEC、ARF 成員國之一，ASEAN 對話伙伴國。
橋樑者	地理位置、多民族的國家	歐亞的橋樑
忠實的盟友	對威脅的認知、能力薄弱、傳統政策、意識型態一致性	與美國簽訂「澳紐美防禦條約」、「澳美聯合安全宣言」與英國同為 SEATO 和「五國防禦安排」成員。
模範者	無明顯來源	優良的國際公民、簽署 NPT、鼓吹裁軍與環境議題

作者自行整理

⁷⁴ "There's A New Deputy in Town: Australia's New Strategy," Sep 27,1999,

<http://www.stratfor.com/services/giu/092799.ASP>

第三節 外交政策目標

國家利益是個人或集團間，不同利益概念衝突下妥協的結果，雖然國家在一般對外目標上可能一致，但對於實際的策略與行動，仍會有不同的看法。此種分歧是源自於決策者對國家角色的認定不同，因此縱使有明確的國家利益存在(如自保等)，但何種目標是達成該利益的手段卻無明確定義，⁷⁵因此可採用「目標」(goals)的概念來取代國家利益的概念，藉此找尋隱藏其中的真正目標⁷⁶。有些目標會延續數個世紀，影響整個社會與人群；有些則是天天有所變化，只影響到一部份人或團體。有些目標經過邏輯思考推演；有些只是執政者個人在短時間內的情緒反應。同時間中國家往往追求數個目標，這些目標中有些相容，有些卻互相違背。總而言之，國家目標是一國達成國家利益時所追尋的方向。

對於各國目標的類型，可以下列三種標準來分類：目標的價值(the value of the goal)；完成的時限(time elements)；為完成目標，所對他國的允諾(the kinds of demands)。因此，可進一步歸納出一國外交政策有下列三種目標：一、核心價值或利益(core value or interest)⁷⁷；二、中程目標(middle-range goal)⁷⁸；三、長程目標(universal long-range goal)⁷⁹。本節將以此三個分類來討論澳洲外交政策的目標。

一、澳洲外交政策的核心價值或利益

從地緣政治、經濟角度看，亞太地區、南太平洋地區與澳洲的安全和經濟利益息

⁷⁵ K.J. Holtsti 著，李偉成、譚溯澄譯，《國際政治分析架構》，第 123-125 頁。

⁷⁶ 郝思悌認為：目標是對未來事務與環境狀況的一種「設想」(image)，此設想必須以影響他國及使他國行為發生轉變或持續來達成。「未來事務的狀況」(the future state of affairs)可能是指某種具體的狀況，也可能是一種價值觀，或者兩者兼而有之。

⁷⁷ 通常為短期目標，需要時時全力以赴完成。

⁷⁸ 涉及有助核心價值或利益之次要利益，但無法實現時亦無重大關係。

息相關，因此「亞太地區」，尤其「東亞國家」是澳洲在冷戰後外交政策中最優先考量的基礎⁸⁰，而「更密切地與亞太地區擴大交往」則是澳洲外交政策的核心目標；其中又以與本區域中的三大主要強權美國、日本、中共以及澳洲的最大鄰國印尼的關係最為重要⁸¹，但區域內的平衡力量則以美、日、中三國關係為主，這三個國家對澳洲的影響最大，除美日中以外，印尼最重要；此外應加強與 ASEAN 各國、南韓、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、南太平洋諸國的關係；在多邊關係中澳洲則強烈地支持 WTO 和 APEC。⁸²

冷戰結束後，澳洲經歷工黨與聯合黨兩個政府執政，兩黨對於維護澳洲國家安全、利益的看法略有不同。

澳洲工黨政府在 1994 年的國防白皮書「防衛澳洲」(Defending Australia: Defence White Paper 1994) 中說明，澳洲認為冷戰結束後，亞太地區的國際環境變得相對比較安全與和平，⁸³因此澳洲的國防政策是獨立保衛澳洲領土、促進區域安全與穩定以及擁有履行盟邦義務的能力，此時美國是澳洲國防政策的關鍵因素，但在東南亞事務中，澳洲和印尼的國防關係最具重要性。⁸⁴

澳洲霍華德政府在 1997 年所出版的外貿白皮書中認為在冷戰後，美國仍是亞太地區的平衡力量，也是澳洲最重要的盟友，澳美聯盟是澳洲最重要的軍事聯盟關係，

⁷⁹ 多為理想，無法亦不會力求早日實現

⁸⁰ 澳洲外貿部長唐納曾經談到原因：首先，亞太地區澳洲未來未來工作和繁榮的最佳機會。第二，基於地緣政治的考量，澳洲的安全仰賴於與鄰國發展緊密的連結；

引自：http://www.dfat.gov.au/pmb/speeches/fa_sp/aust_for_pol.html

⁸¹ 此外，澳洲也相當重視東協各國、南韓、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、南太平洋諸國的關係。

⁸² Department of Foreign Affairs and Trade, *DFAT White Paper: In the National Interest*, <http://www.dfat.gov.au/ini/ch1.html>

⁸³ Robert Tay, *Defending Australia: Defence White Paper 1994* (Canberra: Australia Government Publishing Service, 1994), p. 7.

⁸⁴ 黃朝茂、宋一之譯，《亞洲的安全保障 1998-1999》，(台北：國防部史政編譯局，民國 88 年 10 月)，頁 296。

因此加強與美國之間的聯盟關係，支持美國參與亞太安全事務，促進兩國之間的軍事合作，提高澳洲在美軍事戰略中的地位，最符合澳洲重要的戰略利益。儘管如此，霍華德在上任後，仍首先安排出訪印尼、日本與中國大陸以行動證明亞洲被置於澳洲對外政策的優先日程上，但不論是工黨倡議的「面向亞洲」、「融入亞洲」，或聯合黨政府所強調的「亞洲第一，非亞洲唯一」；「與亞太地區擴大交往」均是冷戰後歷任兩黨政府外交政策的核心目標。

二、中程目標

根據上述核心利益的考量，澳洲政府在過去幾年，曾有許多積極作為：包括積極支持區域中重要經濟與安全組織。例如霍華德政府在 1997 年所出版的外貿白皮書「國家的利益」(The National Interest) 中表示，澳洲安全方面的外交政策，應首重 ARF，透過加強區域安全的合作環境、限制武力的擴增、以及推動聯合國的有效合作協定，增進澳洲的戰略利益；同時也積極與亞太國家發展雙邊的區域安全對話和政治軍事對談⁸⁵，藉以補足多邊安全建制的不足。⁸⁶而自由貿易政策，則重視 WTO 及 APEC，透過多邊貿易合作架構，強化澳洲在亞太經濟合作組織中的整合功能，增進澳洲的經濟利益。但從更現實的自由貿易區來看，應嘗試將與紐西蘭簽訂的「更緊密經濟協定」(CER)和次區域經濟貿易體「東協自由貿易區」(AFTA)合作成立「澳紐 - 東協自由貿易區」。⁸⁷

在與區域國家發展雙邊關係上，除了被視為澳洲國防基石的澳美聯盟關係外，在

⁸⁵ 澳洲目前擁有雙邊對話關係的國家包括美國、中共、印尼、日本、越南、南韓、菲律賓和泰國等。1980 年代早期的澳美政治軍事對話 (Aus-US PoI-Mil)；1993 年澳洲與中共的第一軌、一軌半區域安全對話；1994 年與印尼的區域安全和裁軍對話；1996 年澳、日及澳、韓政治軍事對話 (PoI-Mil)，詳閱 <http://www.dfat.gov.au/arf/pub98bil.html>

⁸⁶ 關於亞太地區安全合作相關概念，可參閱林正義，〈亞太安全保障的新體系〉，《問題與研究》，第 35 卷第 12 期，民國 85 年 12 月，頁 1-18。

⁸⁷ 黃朝茂、宋一之譯，《亞洲的安全保障 1998-1999》，頁 296-297。

本區域內澳洲最重視四大雙邊關係，分別是印尼、日本、中共與南韓。

澳洲與美國、紐西蘭因為澳紐美防禦條約而具有聯盟關係；也藉此加強了澳、紐兩國之間的「較緊密國防關係計畫」(Closer Defence Relations Program)。另外，澳洲和巴布亞紐幾內亞簽有正式的安全安排；澳洲也因為「五國防禦安排」而加強與馬來西亞和新加坡安全上的連結；1995 年澳洲更是與印尼簽署「澳洲 - 印尼維持安全協定」。

此外澳洲也與東南亞國家發展出更多關於區域安全議題的雙邊對話關係。包括利用外交部長和國防部長定期的戰略與安全觀點的交流，此種對話能夠促進彼此間的信任並增加國家間的軍事透明度，同時也可以加深澳洲更寬廣的雙邊關係。

澳洲在外交政策中除了強烈的亞洲定位，也強調自由及便利貿易的重要。澳洲政府認為，在未來 15 年中，影響澳洲外貿政策最關鍵的兩個因素，分別是全球化和東亞地區持續地成長。因此，澳洲政府對內必須加強澳洲本身的國際競爭力，拓展各種貿易與投資；在國際上，澳洲也將面臨更激烈的全球貿易與投資環境。⁸⁸

而澳洲貿易政策主要是一個綜合的雙邊設置，將焦點集中在與區域組織及多邊組織的關係上，主要目的是減輕針對澳洲商品、服務業和投資的貿易壁壘以協助發展這些市場。首先利用先前的烏拉圭回合談判 (Uruguay Round) 以及後來 WTO 談判的有效執行，以削減貿易障礙並加強多邊貿易架構，促進全球貿易自由化；再進一步在區域中發展 APEC，強化澳洲在亞太地區的經濟整合功能。

面對全球化趨勢，未來澳洲政府外貿政策的目標就是實現對澳洲出口產品最有利的市場，以促進澳洲的商業利益，進而確保澳洲人民享受上升的就業率和來自國際經濟的激烈競爭所帶來的高生活水準；⁸⁹在安全方面，則透過多邊組織、雙邊軍事協定或對話等預防性外交，維護本區域的安全與穩定。

⁸⁸ Department of Foreign Affairs and Trade, *DFAT White Paper: In the National Interest*,
<http://www.dfat.gov.au/ini/ch1.html>

⁸⁹ *Ibid.*

三、長程目標

全球性衝突在冷戰結束之後已經減少，但其他潛在性的非軍事威脅依然存在，包括秘密的武器交易、毒品買賣、人口問題和環境威脅等，都會對亞太區域的安全產生影響。而澳洲身為一個來自西方的移民國家，雖位於南太平洋，但價值觀與美、歐相近，重視自由民主與人權；因此澳洲的外交政策在長程目標方面除追求解決全球化的非軍事威脅，也強調推廣自由民主的價值觀，以增進區域內的結構穩定，進而維護澳洲的安全。

澳洲是一個移民社會，國民主要由歐洲移民的後裔所組成，社會、文化、價值觀與意識型態源自於西方，重視自由民主、人權保障、法治、平等和多元文化，與亞洲國家的價值觀差異懸殊，尤其強調自由民主的價值觀⁹⁰。例如，澳洲相當重視在區域內與印尼及中共的雙邊關係，卻經常因為人權問題而與此兩個國家產生糾葛，像對於1989年中共「六四天安門事件」，1999年的印尼「東帝汶事件」澳洲都曾積極譴責其政府違反人權。

此外，在安全議題上，為了顧慮核武測試對國際安全的影響，以及對環保的重視，澳洲堅決反對核武測試、核武部署，以及在南太平洋傾倒放射性廢料。澳洲是「禁止核子擴散公約」(Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT)⁹¹的會員之一，同時澳洲也積極促成1993年在巴黎召開的化學武器會議(Chemical Weapons Convention)；並且支持在1996年前完成全面禁止測試公約(Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT)，以達到全面禁止核武測試的目標。

作為一個世界上主要的鈾生產者，澳洲也針對核能原料與技術運用於和平目標提供國際交流，尤其是亞太區域，除支持加強禁止核子擴散建制外，澳洲也是出口管制國家，限制大規模摧毀性武器及技術的擴散。關於鈾原料的出口，澳洲也會要求買方

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ 「禁止核子擴散公約」是國際間禁止核武擴散的基石，最終目的是根絕核子武器。

保證不會用在軍事或爆破用途上，而且必須與其簽署雙邊防護協定，同時接受國際原子能委員會（International Atomic Energy Agency, IAEA）的監督。⁹²同時，澳洲也致力於支持禁止使用、囤積、生產和轉讓具人員殺傷力的地雷的國際建制；這些努力藉著澳洲實際補助像地雷清除、受害人援助和地雷清除技術計畫完成。⁹³

⁹² 澳 洲 統 計 局 網 站

<http://www.abs.gov.au/websitedbs/c311215.NSF/Australia+Now+-+A+Statistical+Profile/E15B3C147A4DE252CA2567220072E950/>

⁹³ 澳 洲 統 計 局 網 站

<http://www.abs.gov.au/websitedbs/c311215.NSF/Australia+Now+-+A+Statistical+Profile/E15B3C147A4DE252CA2567220072E950/>

第四章 冷戰後澳洲外交政策之實踐

澳洲外交政策的最高目標是捍衛國家主權並且追求獨立，促進國家經濟繁榮以及建立國際間良好秩序。⁹⁴本章將描述澳洲與美國、紐西蘭的聯盟關係；以及重要的國際經貿組織，WTO 和 APEC；還有區域內澳洲所重視的其與印尼、日本、中共和南韓等四個重要雙邊關係；最後介紹東南亞、南太平洋等地區的區域組織與澳洲的外交行動。

第一節 聯盟關係

澳洲關心東南亞的戰略發展可追溯自二次世界大戰，例如 1948 年，澳洲與英國、紐西蘭欲針對馬來西亞和西南太平洋發展「聯合戰略計畫」(joint strategic planning)。1949 年，工黨在孟席斯(Robert Menzies) 的帶領下再度執政，澳洲因為害怕日本再度侵略澳洲，因此加入英國和美國的區域安全安排。但由於美國不願意捲入於殖民防衛中，因此澳洲勉強接受了包括紐西蘭，但沒有英國的「澳紐美防禦協定」；1954 年，澳洲聯合英國促成美國成立一新的區域安全協定「東南亞公約組織」⁹⁵，實現了澳洲與英、美在東南亞區域建立正式委任關係的目標。

「澳紐美防禦協定」和「五國防禦安排」這兩個條約重要性主要在於帶動美國軍

⁹⁴ 金太軍，《當代各國政治體制--澳大利亞》，(蘭洲：蘭洲大學出版社，1998 年 3 月)，頁 24。

⁹⁵ 「東南亞公約組織」是冷戰時期的產物，美國為填補法國退出中南半島後所留下的真空地帶，主要目的為遏止中國在東南亞區域中的影響。參加這個組織的國家有美、英、法、澳、星、巴、菲及泰等國，與約國一致同意「澳紐美防禦協定」所確定的基本原則，並同意彼此在經濟和技術領域中進行合作。但實際上，「東南亞公約組織」除了為美國提供武裝干涉越南的根據外，對其他與約國而言並沒有產生什麼作用，該組織後於 1977 年 6 月 30 日宣佈解散。

力在東南亞區域的穩定作用，雖然「五國防禦安排」與「澳紐美防禦協定」之間並沒有直接的關係，但任何侵略者都必須考量到此兩條約間澳、紐兩國的樞紐地位。

一、澳美聯盟

澳洲與美國的伙伴關係始於第二次世界大戰後期，自 1950 年代以來，澳洲一直與美國保持著密切的同盟關係，澳洲亦視兩國的聯盟關係為其對外政策之基石。

「澳紐美防禦協定」是美國在 1951 年 9 月 1 日為圍堵蘇聯共產黨勢力而倡議建立，於 1952 年正式成立。藉由集體防禦外來的武裝攻擊，確保太平洋地區的區域安全與穩定，並建立外長理事會（Council）討論該協定之執行事宜。⁹⁶「澳紐美防禦協定」建構成為澳洲、紐西蘭和美國三國防禦的三角關係，以「美、澳防線」為三角關係中的主要防線，「澳、紐」為三角關係的第二道防線；而澳洲與紐西蘭也利用「澳紐美防禦協定」引入美國軍事力量作為後盾，以防禦區域內強權的興起。

就美國的立場來看，澳洲的地理位置具有重要的戰略意義，是連接太平洋和印度洋的「橋樑」，加強與澳洲的聯盟關係對於美國在亞太地區具有重要的「安全利益」，是美國在亞太地區安全事務中所安排的「扇形架構」（the Fan Framework）⁹⁷上的一根傘骨，⁹⁸具有重要戰略安全地位。

⁹⁶ 條約內容：遵照聯合國憲章之宗旨以和平方法解決國際糾紛避免使用威脅或武力；締約國應單獨或聯合使用自助或互助的發法，發展個別及集體力量以抵抗武裝攻擊。任何一締約國如在太平洋區內受到武裝攻擊，對其所有締約國之和平與安全亦是同樣威脅，應即依照本國憲法採取行動。《1999 世界年鑑》，台北：中央通訊社，民國 87 年，頁 610。

⁹⁷ 意即美國與亞太國家軍事安全結構猶如一把打開的折扇，折扇的底部或重心是美國本土、扇骨則向西輻射展開，北起日本，南至澳洲，成為一扇形架構。

⁹⁸ 此一「扇形架構」是由美國分別與日本、韓國、菲律賓、泰國和澳洲所簽訂的雙邊同盟條約為代表，其中最重要的一根扇骨是「美日軍事同盟條約」，各個扇骨之間的扇面則由雙邊及多邊的政經關係構成，在此架構之下，美國居中領導，其他國家尚無法在本區域中取代美國的領導角色。James Baker,

在 50 年代的韓戰、60 年代的越戰當中，由於澳洲是「澳紐美防禦協定」的締約國，故亦響應美國號召，先後派遣軍隊和志願人員交由美國指揮，澳洲不僅允許美國各類船艦自由進出澳洲港口，而且同意美國在澳洲本土建立軍事設施和駐軍，特別是在英國撤出亞洲之後，美國期望澳、紐兩國能取代英國的角色。⁹⁹「澳紐美防禦協定」運作一直很順暢，直到 1985 年，紐西蘭總理 David Lange 要求美國說明訪紐軍艦「布奇南號」(USS Buchanan) 是否為核子戰艦並配備核子武器，因美國拒絕說明而不允許該艦訪紐，美國立即終止雙方的政治軍事關係，並將紐西蘭排除於此協定之外。美國與紐西蘭雙方的關係，在此也受到嚴重傷害，雖經柯林頓政府改善，但兩國軍事關係仍有裂痕，也影響到此一協定在穩定太平洋地區安全的效力。因此美國遂積極加強與澳洲的軍事關係，以彌補紐西蘭退出「澳紐美防禦協定」的損失，確保其在大洋洲的防禦。¹⁰⁰

其實美國對於澳洲的國防，從國防規畫、兵力運作到武器發展各方面都有相當的影響。澳美兩國領導人和軍方經常就彼此之雙邊關係、防務、國際戰略問題進行磋商、協調和研究對策。一般澳洲人對兩國維持這種特殊的盟友關係並不持異議；從自身利益和安全考慮，澳洲政府也希望美在南太平洋地區的軍事存在能夠繼續維持。冷戰結束後，澳洲工黨政府一方面推行「融入亞洲」的政策，同時希望保持與美國的安全關係，這與美國的亞太安全戰略是相吻合的。澳、美並且宣稱，兩國決定透過美軍在澳洲的前置部屬鞏固美國在本地區的軍事存在，以有效地對付未來區域性和全球性挑戰。¹⁰¹

"America in Asia: Emerging Architecture for the Pacific," *Foreign Affairs*, 70:1 (Winter 1991), pp. 4-5.

⁹⁹ Derek McDougall, "Australia and the British Military Withdrawal from East of Suez," *Australian Journal of International Affairs*, Vol.51, No. 2, July 1997, pp. 190-191.

¹⁰⁰ 丁永康，紐西蘭與美國關係的裂痕與修復，《美歐月刊》，第 11 卷第 10 期，民國 85 年 10 月，頁 4-19；James M. McCormick, "Healing the American Rift with New Zealand," *Pacific Affairs*, Vol.68, No. 3, Fall 1995, pp. 392-410.；Jacqueline Rees and Nigel Holloway, "Cold Comfort: New Australia-U.S. Security Pact Causes Waves," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 159, August 8, 1996, p. 18. 轉引自：莫大華，澳洲參與『五國防禦安排』對東南亞區域安全的影響，頁 26。

¹⁰¹ Gerald Segal, "Australia Seeks to Forge a New Regional Balance of Power," *International Herald Tribune*,

從二次大戰後，美國與澳洲便維持有相當不錯的關係，尤其在軍事國防與區域安全的合作議題上。儘管這樣的合作關係在冷戰結束後也宣告暫告一段落，兩國將繼續開啟另一個有別於以往的合作關係。

相形之下，1996年執政的聯盟政府外交政策的立場，與1950、60年代保守派政府較為類似，態度相當親美。¹⁰²近年來澳洲擔心亞太地區安全形勢不穩定，遂加強與美國的安全關係；1996年5月台海危機發生時，澳洲是亞太地區唯一公開表示要為美國提供軍事支援的國家；澳洲國防部長麥克拉克蘭（Ian McLachlan）同時表示：如果亞洲發生軍事衝突，澳洲會允許美國儲存軍火及其他後勤設備，反映出美澳兩國在安全領域緊密合作的程度。¹⁰³

自霍華德政府上台後，即再三強調要重新加強與美國的傳統結盟關係，多次表示願意提供美國軍事基地，並要求美國在澳洲預先儲備軍事裝備，理由是亞太地區存在一些安全方面的潛在挑戰，以及本區域內各國的高度軍事化。澳、美宣稱兩國決定透過美軍在澳洲的前置部屬，鞏固美國在本地區的軍事存在，以有效地對付未來區域性和全球性挑戰。

1996年7月，澳美大幅提昇雙邊安全關係，美國國務卿克里斯多福（Warren Christopher）與國防部長培里（William Perry）聯袂訪澳，雙方並作出一系列加強軍事和防務合作的決定，共同發表「雪梨宣言：聯合安全宣言與澳美廿一世紀戰略伙伴關係」（“Joint Security Declaration” and “Australia-US Strategic Partnership for the Twenty-first Century”），雙方達成新的防禦協定，其中包括：增強兩國處理區域衝突的戰鬥能力，擴大兩國聯合軍事演習的次數與規模；更新美國設在澳洲的間諜衛星地面站，並將相關條約延長十年；同意美反彈道太空預警系統在澳洲建立中繼站；加強軍事技術與情

June 11, 1996, p. 8.

¹⁰² Susan Sim, "Australia Happy with SAF Using Its Facilities," *The Straits Times*, April 20, 1996, p.2 ; Michael Perry, "Australia-U. S. Links May Threaten Asia Ties," *The Jakarta Post*, July 24, 1996, p.4.

¹⁰³ Gerald Segal, "Australia Seeks to Forge a New Regional Balance of Power," *International Herald Tribune*, June 11, 1996, p. 8.

報分享，以做為區域安全的基礎。¹⁰⁴美國防部長培里並且表示美國在亞太地區有兩只「錨」，「北錨」是日本，「南錨」是澳洲，以顯示澳美聯盟對於美國在亞洲利益中的重要性已大為提高，更強化了澳洲在保障東南亞區域安全的關鍵角色，也是美國維持此區域安全與穩定的重要伙伴。¹⁰⁵而 1998 年 7 月 31 日，在華盛頓所舉行的澳美部長會議（Australia and the United States Ministerial Meeting, AUSMIN），更是再度確立美、澳在太平洋地區的合作關係。¹⁰⁶

1997 年 2 月底至 3 月初，17,000 名美軍及 5,000 名澳洲部隊在昆士蘭（Queens-land）舉行自二次世界大戰以來美軍在澳洲最大規模的軍事演習；同時兩國也在澳洲北領地（Pine Gap）聯合防衛營區設置衛星早期預警轉播基地，以取代將在西元 2000 年關閉的南澳奴南格（Nurrungur）基地。¹⁰⁷此舉正好符合美國在亞太地區的軍事戰略需求，在菲律賓要求美軍撤出蘇比克灣，以及琉球反美軍聲浪不退的情況下，美國需要在澳洲擁有海軍陸戰隊的訓練場地。¹⁰⁸

隨著世界經濟發展的議題份量逐漸加重，澳、美的合作關係也開始著重在這方面的議題上。美、澳的經貿關係，有大幅度且快速增長的趨勢，近幾年來，在澳洲對外經貿成長的趨勢發展中，約有四分之三來自於美澳間經貿關係的成長，而在澳洲目前的所有貿易伙伴中，美國是澳洲最大的進口與投資資金來源國家，同時也是澳洲第二

¹⁰⁴ Macolm Roberts, "Problems in Australian Foreign Policy, July-December 1996," *The Australian Journal of Politics and History*, Vol.43, No. 2 (1997), pp. 111-113.

¹⁰⁵ 莫大華， 澳洲參與五國防禦安排的東南亞區域安全的影響，頁 19-30。

¹⁰⁶ 會中討論議題包括美中（共）關係、美日關係、朝鮮半島情勢及印度與巴基斯坦進行核子試爆的影響等，參見於TRANSCRIPT: JOINT PRESS CONFERENCE AT CONCLUSION OF AUSMIN TALKS, <http://www.arc.org.tw/USIA/www.usia.gov/regional/ea/easec/ausminpr.htm> Feb 15, 2000.

¹⁰⁷ "Security Ties with Australia Vital, Says US," *The Straits Times*, July27, 1996, p. 4; "US and Australia to Boost Combat Cooperation," *The Straits Times*, July28, 1996, p. 4.

¹⁰⁸ Michael Richardson, "U.S. Bolsters Asian Defense In a Project with Australia," *International Herald Tribune*, July 26, 1996, pp.1-4. ; "Australia Ideal for Joint Military Exercises, Says Perry," *The Straits Times*, June 27, 1996, p.11.

大服務與貿易出口國家；¹⁰⁹因此，雙方無論在軍事國防合作或經貿關係上的重要性不可言喻。然而，隨著貿易往來的頻繁，兩國的貿易衝突開始浮出檯面，特別是澳洲對美國鉅額的貿易赤字。美國在農產品進口上採取保護主義政策，特別是在美歐貿易問題上不顧他人利益的做法，導致澳洲蒙受很大經濟損失，引起澳洲政府和民間的不滿和抱怨。¹¹⁰人們開始對於澳洲追隨美國的政策提出質疑，認為澳美關係應建立在平等互利的基礎上，而不是以犧牲一方的利益為代價。¹¹¹

過去這幾年在東南亞所發生的問題層出不窮，如：東南亞金融風暴、東帝汶（East Timor）的獨立問題等，這些問題不僅影響到澳洲與美國的利益，更已對區域的安定形成挑戰。基本上，美國對這些問題都有參與其中且出力甚多，摒除其所引來的爭議不談，至少我們可以確定的是，美國對這個區域的影響力以及與澳洲的關係上，的確相當難以取代。¹¹²

未來，澳洲可能會在美國所策畫的戰區飛彈防禦系統（TMD）中扮演重要角色，因為美國空軍部長曾強調，澳洲的松口美軍基地，在新一代「太空紅外線飛彈防禦系統」中的重要角色，這也是澳洲加強與美國關係的方式，但將冒著激怒中共的危險。¹¹³澳洲政府這些親美的行為，造成有人認為，澳洲外交政策方向中出現了非常嚴重的「孟席斯現象」。¹¹⁴尤其是 1999 年 9 月底在澳洲部隊登陸東帝汶後，澳洲總理霍華德

¹⁰⁹ Ralph L. Boyce (Deputy Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs), "AMERICA'S RELATIONS WITH AUSTRALIA AND NEW ZEALAND BEYOND THE TURN OF THE CENTURY," USIS Washington Files, <http://www.arc.org.tw/USIA/www.usia.gov/regional/ea/easec/boyce.htm>, Nov 8, 1999.

¹¹⁰ http://www.wtate.gov/www/background_notes/australia_899_bgn.html

¹¹¹ 曲如曉著，林輝基主編，《亞太地區國際關係概論》，（濟南：山東人民出版社，1995年），頁432。

¹¹² 澳洲在對東帝汶獨立事件的軍事行動中，提供了聯合國駐東帝汶維和部隊（United Nations Mission in East Timor, UNAMET）以及美軍極為重要的後勤支援，展現出雙方在軍事上合作關係的重要性。Australia - United States Ministerial Consultations 1999, <http://www.arc.org.tw/USIA/www.usia.gov/regional/ea/timor/ausmin.htm> Feb 15, 2000

¹¹³ 澳洲將在TMD中扮演重要角色，《澳洲人日報》，1990年10月13日，<http://www.ausdaily.net.au/>

¹¹⁴ 意即退回到 1950、60 年代將外交和安全事務由美國人代管的時代。鑄造和平盾牌，張建華主編，

曾宣佈澳洲的新區域政策，此一策略被稱為「霍華德主義」，其中包含兩項要素：一是澳洲在必要時刻，將在亞洲安全事務上將扮演更活躍的角色；二是澳洲必須接受此一角色會成為美國的代理人，也就是說澳洲將在亞洲扮演更活躍的美國代理人；霍華德同時保證將提高澳洲的國防預算，以達成目標；此舉使得東南亞國家更加確定澳洲是美國的區域代理人。¹¹⁵

二、五國防禦安排

由英國、澳洲、紐西蘭、馬來西亞及新加坡五國所共同組成的「五國防禦安排」(The Five Power Defence Arrangements, FPDA)是澳洲與東南亞最主要的安全依靠，也是東南亞區域內唯一的多邊軍事同盟。以下將探討澳洲以中等強權的身份，在維護東南亞區域軍事安全的過程中，所扮演的角色。

馬來西亞在 1957 年成立後，與英國簽訂「英馬防禦協定」(Anglo-Malayan Defence Agreement)，1959 年經各國討論之後，澳洲與紐西蘭也加入此一協定，共同協調馬來西亞防禦事務。英國在蘇伊士運河戰爭失敗後，1968 年 1 月 16 日宣佈撤回蘇伊士運河以東的駐軍，¹¹⁶為了馬來西亞與新加坡的外部防禦事務，英國遂倡議成立「五國防禦安排」，從 1968 年 6 月的吉隆坡會議之後，歷經兩年多磋商後於 1971 年 3 月於倫敦發表共同聲明，並 11 月正式成立。¹¹⁷五國外長在共同聲明中指出：馬來西亞與新加

《中國面臨的緊要問題》，(北京：經濟日報出版社，1998 年 2 月)，頁 150-151。

¹¹⁵ 例如馬來西亞與泰國即馬上表示強烈反對。澳洲將在 TMD 中扮演重要角色，《澳洲人日報》，1999 年 10 月 13 日，<http://www.ausdaily.net.au/>；"There's A New Deputy in Town: Australia's New Strategy," Sep 27, 1999, <http://www.stratfor.com/services/giu/092799.ASP>

¹¹⁶ Derek McDougall, "Australia and the British Military Withdrawal from East of Suez," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 51, No. 2, July 1997, p.189.

¹¹⁷ 「五國防禦安排」的成立是英國為防止其全面撤退蘇伊士運河以東的海外駐軍後，其原屬地國家（馬來西亞與新加坡）受到印尼國內共黨動亂威脅，而利用聯合共同防禦方式保障安全與穩定。根據 1971 年五國在倫敦的聯合公報指出：當馬來西亞和新加坡遭到外來攻擊或遭受攻擊的威脅時，五國政府需「立即共同協商」，以決定採取聯合或個別措施因應此類攻擊或威脅。Coral Bell, *Dependent Ally: A*

坡遭到外部有組織的武裝攻擊或威脅時，各國外長應立即聚會討論共同的因應措施。

美國在 1970 年代初期，因越南戰事節節敗退，計畫退出中南半島。1973 年，「五國防禦安排」簽署兩年後，澳洲也有意全面撤退在星馬的駐軍，以免遭到中南半島戰爭的波及，雖未成真，但已逐漸減少駐軍及裝備。

1980 年代，由於越南入侵高棉及蘇聯進駐金蘭灣，澳洲感受到強烈的威脅，自此澳洲開始積極推展「五國防禦安排」的運作，不但提升與星、馬兩國間軍事合作關係，也在「五國防禦安排」中扮演關鍵角色，並改善其與印尼的安全及防禦關係，希望藉此強固東南亞的區域安全，確保澳洲國家安全。

「五國防禦安排」規定澳洲和紐西蘭在雙方諮詢同意下，在馬來西亞的巴特沃茲（Butterworth）及新加坡的天格（Tengah）基地駐軍，並且提供馬來西亞與新加坡軍備及訓練，駐軍必須服從當地國法律及本條約的規定。澳紐兩國在星馬的駐軍，被視為是「象徵性（防禦）軍力」保護著馬來西亞與新加坡，並且利用軍事演習與合作以提昇其防禦水準。但隨著星馬兩國的軍力增強及澳紐國防預算緊縮與西南太平洋安全的考量，在 1988 年 4 月，澳洲縮減在巴特沃茲的軍力，但保證每年會輪流派駐 F-18 戰機至少 16 星期，並以 F-11 長程攻擊機為預備派駐，從 1988 年開始，澳洲海軍艦艇巡防兩國海軍基地；1989 年紐西蘭也撤回軍力，僅留下少數的總部參謀人員。雖然澳紐駐軍逐漸減少，但其所呈現的政治意涵不容忽視；而五國防禦安排的核心是「空中防禦整合系統」（Integrated Air Defence System），作為負責空軍訓練及作戰備戰之用，由澳洲將領擔任指揮官，從 1981 年 6 月起，五國開始進行小規模的軍事演習，以後定期進行不同的海空軍演習。¹¹⁸

五國防禦安排在 1989 年再度活躍，成員國開始進行為數眾多的陸地和海洋活動。1994 年第二屆國防部長會議，更決議要求「諮商委員會」（FPDA Consultative Council）研究擴大軍事演習規模與層面，而在 1997 年 4 月的「飛魚演習」（Exercise Flying Fish）

Sturdy in Australian Foreign Policy (Canberra: Allen & Unwin, Australia Pty. Ltd., 1988), pp.88-91.

¹¹⁸ Philip Methven, *The Five Power Defence Arrangements and Military Cooperation Among the ASEAN*

中，首次進行海空協同演習，¹¹⁹自此，「五國防禦安排」的聯合軍事演習規模與層次逐漸擴大及提昇。但 1998 年 9 月受到亞洲金融風暴的影響，馬來西亞國以經濟困難為由，暫停參與原定九月舉行的「五國防禦安排」軍事演習，引起其他成員揣測其真正動機，其未來發展尚有待觀察。¹²⁰

然而，基本上「五國防禦安排」的發展對此區域安全的影響是正面的，它增進了澳洲、馬來西亞、新加坡、印尼與澳洲等國的互信基礎，維持區域安全與穩定，防止區域內的重大軍事衝突。在馬來西亞宣佈退出「五國防禦安排」前，馬來西亞及新加坡不僅因空中防禦系統與聯合軍事演習獲得先進的軍事能力，更重要的是「五國防禦安排」提供給兩國人民的安全感，使星馬兩國面臨外部安全威脅時，仍保有基本的安全，特別是「五國防禦安排」讓馬來西亞與新加坡兩國能因增強雙方的軍事關係，而降低雙方自獨立以來的緊張關係，同時也進一步整合了澳洲與東協國家間的軍事演習與合作。

第二節 國際經貿組織

冷戰後，全球貿易區域化與區域貿易組織的興起，為澳洲的國際處境帶來許多改變，為了確保澳洲在全球以及亞太區域中的經貿利益，因此澳洲政府格外重視可保障其經貿利益的 WTO 和 APEC。¹²¹另外因澳洲鄰近東南亞，無論是國家安全或經濟利益均與東南亞國家息息相關，因此本節也將探討澳洲與東南亞國協（Association of South-East Asian Nations, ASEAN）的關係；而東協成員的外交策略、立場與意識型態

States, pp.112-114.

¹¹⁹ *Asian Defence Journal*, May 1997, p.8.

¹²⁰ 莫大華，澳洲參與『五國防禦安排』對東南亞區域安全的影響，頁 19-30；林正義，東南亞區域安全體系的研究：理論與實際，中央研究院東南亞研究論文系列，第 23 號（1998 年 10 月）

¹²¹ Department of Foreign Affairs and Trade, *DFAT White Paper: In the National Interest*, <http://www.dfat.gov.au/ini/ch3.html>

殊異，故在東協部份亦將討論澳洲與東協重要國家之雙邊關係¹²²。

WTO 和 APEC 是卓越的多邊以及區域性的論壇；WTO 確保澳洲在全球商業市場中的貿易利益，而 APEC 則是澳洲所參與的眾多區域組織中，最重要的區域組織。澳洲利用先前烏拉圭回合談判以及後來 WTO 談判的有效執行，來加強多邊貿易架構，促進貿易自由化；同時在亞太區域中進一步發展 APEC，以強化澳洲在亞太地區的經濟整合功能。

一、澳洲在世界貿易組織中的角色

「世界貿易組織」(WTO) 是全球貿易自由化的主要論壇，透過其所訂定的協議與規則，對全球商業行為提供一可預測、更透明的環境，同時提供解決貿易糾紛的方法，因此澳洲期望能在 WTO 中扮演一活躍的角色，包括鼓吹持續開放的全球市場，¹²³ 同時領導凱恩斯集團(Cairns Group)爭取農產品貿易自由化。¹²⁴

澳洲地處南半球，在冷戰期間並未成為世人注目的焦點。不過澳洲農牧業發達，在澳洲的出口產品方面，農產品所佔的份量一向居於首位；因此在關稅暨貿易總協定(GATT)於 1986 年 9 月在烏拉圭的東岬(punta de Este)召開多邊貿易談判之前，澳洲為了維護農產品出口利益，與其他的十三個國家¹²⁵在澳洲東北地區的凱恩斯(Cairns)召開會議，並組成以澳洲為主導的凱恩斯集團，以利在烏拉圭回合農產品貿易談判中對談判議題產生影響力，進而推動農產品貿易自由化¹²⁶，不過最後仍無法成功地將農業

¹²² 其中因印尼被澳洲視為具重要雙邊關係之國家，故在此不作討論，在下節「重要雙邊關係」中討論。

¹²³ 例如，澳洲 1999 年的關鍵目標即在未來 WTO 多邊貿易回合談判中積極投入以尋求國際支持。
<http://www.abs.gov.au/websitedbs/c./E9976C9E594E2AEFCA2567220072E943/>

¹²⁴ Department of Foreign Affairs and Trade, *DFAT White Paper: In the National Interest*,
<http://www.dfat.gov.au/ini/ch3.html>

¹²⁵ 這十三個國家包括阿根廷、巴西、加拿大、智利、哥倫比亞、匈牙利、印尼、馬來西亞、紐西蘭、菲律賓、泰國及烏拉圭。

¹²⁶ 凱恩斯集團的主張是先實施短期改革規劃，再進行長期規劃。短期規劃要求逐步減少政府對農業的

保護議題納入烏拉圭回合談判議題之中，也因此造成自 1980 年代以來至今，各國政府農業保護情形仍無法獲得改善的現象。於是澳洲決定透過每年召開部長會議的方式，加強成員國家間的合作關係，積極擴大凱恩斯集團的影響力量，無非就是希望能在未來 WTO 農業議題上，爭取更多的利益。

然而，由於澳洲的經濟結構這幾年來產生重大變化，其經貿利益並不再僅限於農業貿易¹²⁷，因此對澳洲而言，儘管烏拉圭回合談判後在農業議題上的收穫不大，但在紡織及成衣產品方面，澳洲已能夠比以往出口更多的羊毛到亞洲國家，獲取更大的利益；¹²⁸相較於過去農業的比重，紡織成衣產品的重要性已大幅提昇。在其他貿易與服務業方面，貿易的自由化發展，讓澳洲能輸出更多的技術密集性產品前往亞洲國家，如：電子商務方面的技術支援與產品。是故對澳洲而言，在下一回合 WTO 談判的議題中，有關貿易與服務業持續開放及自由化議題，將幫助澳洲成為亞洲金融業之高科技服務方面的提供者，所以澳洲對這一方面的議題也特別重視。¹²⁹從過去的不確定情勢，轉變成現在巨大的潛在利益，澳洲亦已逐漸成為 WTO 中重要的推動國家之一，並致力於其自身經濟的改革與以往保護主義的消除。

因此，長期來看澳洲在 WTO 中的目標是確保這些貿易體系能夠繼續切合澳洲商業上的需要，同時透過規則和紀律拓展新的領域；密切注意澳洲重要的市場議題在 WTO 中的工作計畫以及領導凱恩斯集團尋求農業貿易自由化並增加澳洲農產品的出

支持，為此將制定一種生產補貼等量標準。對政府支持進行測定，這一步需要十年的時間。然後再進行長期規劃，長期規劃設想取消所有對農業貿易的限制和補貼，並把農業貿易納入關貿總協定的監督和解決爭端機制。何澤榮主編，《面對敞開的國門——關貿總協與中國經濟》，(成都：四川科學技術出版社，1993 年)，頁 61。

¹²⁷ 其影響原因分述如下：(1) 近幾年來，在澳洲對外貿易出口品中，農產品所佔商品及服務出口比例已減低為四分之一，相較於 1950 年代的六分之五、1960 年代的三分之二、以及 1980 年代的五分之二都已明顯減少；(2) 由於東亞經濟的快速發展，使澳洲近年來的出口貿易中，有超過 60% 的產品為出口至東亞地區國家（在 1950 年代中期，其出口至東亞的比重不到 20%）。

¹²⁸ Kym Anderson, "The WTO agenda for the new millennium," *Economic Record*, v75, n228, <http://www.asiamedia.ucla.edu/Deadline/WTO/articles/Anderson.htm> Mar 1999.

¹²⁹ *Ibid.*

口。¹³⁰

二、亞太經合會對澳洲的意涵

經貿立國的澳洲，其亞太經濟戰略除了加強與東協、日、中、美等國的雙邊經貿關係外，經濟戰略核心就是亞太區域的經濟合作問題，而推動 APEC 便成為澳洲的核心價值之一，也是澳洲參與區域經濟事務的首要目標。

APEC 係亞太地區各經濟體高階代表間之非正式諮商論壇，由於烏拉圭回合談判因農產品貿易問題受阻而形成僵局時，刺激澳洲前總理霍克於 1989 年元月 31 日在漢城提出成立 APEC 的構想，獲美、日大力支持而成立，並於同年 11 月在澳洲首府坎培拉召開 APEC 首次部長級會議。APEC 的成立旨在加強亞太地區之區域經濟合作，希望凝聚區域內各國的力量，加強澳洲在烏拉圭回合談判中的發言地位，目前共有 21 個成員。

由於 APEC 的成立背景，以及各參與國家維護本國主權的顧慮，使得 APEC 一直以論壇的方式運作，直到 1992 年 9 月在曼谷召開的第四屆部長級會談中，APEC 才通過在新加坡成立常設秘書處的提案，擺脫非正式諮商的色彩。¹³¹此外，澳洲總理基廷於 1992 年 9 月訪問日本、新加坡時，倡議提昇 APEC 為亞太經濟共同體，並舉行定期的領袖高峰會議，以推動本地區經濟合作與安全的對話，獲得日本、新加坡的支持¹³²，美國也樂觀其成，因此 1993 年在美國西雅圖舉行非正式的領袖高峰會議並發表經濟展望聲明，預期 APEC 在繼續做為亞太地區的高級官員會議產生作用的同時，其官

¹³⁰ 澳洲統計局 <http://abs.gov.au/websitedbs/c./E9976C9E594E2AEFCA2567220072E943/>

¹³¹ 當時印尼貿易部長阿力分 (Arifin Siregar) 曾批評，霍克之建議目的應該是在戰勝貿易保護主義，而不應該是建立一個新的共同市場或像美國、加拿大的貿易體系。他說，如果亞太國家建成一個共同市場，印尼市場將充斥其他亞太國家的產品。陳鴻瑜，《東南亞各國的政治與外交政策》，(台北：渤海堂，民國 81 年 12 月)，頁 28。

¹³² Parliamentary Debates, 14:1992, Oct 14, 1992, p. 2003.

方磋商機構的功能能有所增強，進而在促進亞太地區之經濟活動中發揮日益重要的功能。而澳洲政府推動 APEC 的具體步驟則包括：加強 APEC 組織化、制度化建設，認為 APEC 應發展成為「亞太經濟共同體」，強調 APEC 不僅僅涉及經濟方面，而且也應包括政治、安全方面問題，並且主張在亞太地區建立自由貿易區。¹³³

澳洲倡議成立 APEC 是以經濟利益為目的，其實也含有戰略安全的考量。首先，APEC 將促成各國之間更大的依賴關係，而這種關係可促進區域的安全與穩定。亞太區域經濟的開放可促成全球經濟的自由化，消除各種壁壘的障礙，並可避免武力衝突的發生。另外，亞太地區的經濟合作將鼓勵及帶動其他更多的合作行為。APEC 除可鎖住美國在此區域的經貿利益，還可促成美國簽訂戰略協定，使 APEC 成為亞太國家與美國對話的管道。同時 APEC 亦是提供澳洲一個參與亞太事務的重要管道，而這種參與並不僅限於經貿方面。¹³⁴

此外，澳洲也想藉由參與 APEC 來加強與重要國家的關係，例如加強與美國防禦性夥伴關係，與日本成為理想的經濟夥伴等等。由於澳洲不像一般亞太國家對日本懷有疑慮和敵意，認為或許可以利用美、日、澳的合作關係，加強本身在亞太地區的地位；甚至在此三角關係中扮演一均衡者的角色，為本國爭取更多的談判籌碼。¹³⁵

雖然澳洲致力於參與 WTO 與 APEC，但未來澳洲在 WTO 和 APEC 中將面臨下列挑戰，兩個組織內的新成員可能會導致組織內部變動；區域內的協定未來將會成為全

¹³³ 澳洲在推動亞太地區貿易自由化問題上，贊成日本的觀點，認為亞太的自由貿易應建立在最惠國待遇基礎上，強調亞太自由貿易區是非排他性的組織，但同時對於美國的最惠國制度主張也積極支持。陳峰君主編，《冷戰後亞太國際關係》，頁 119-120。

¹³⁴ 全球區域經濟整合動向，《國際經濟情勢週報》，第 1219 期，民 87 年 1 月 22 日，頁 11-13 Desmond Ball，澳大利亞之亞太安全戰略，http://www.inprnet.org.tw/inprc/pub/biweekly/110-9/m111_6.htm；Grame Cheeseman and Michael McKinley, "Moments Lost: Promise, Disappointment and Contradictions in the Australian-United States Defence Relationship," *Australian Journal of International Affairs* 46, Nov 1992, pp. 203-220.

¹³⁵ Teuku Rezasyah, The Long Path Towards APEC: Where Do Indonesia, Australia and Japan Stand? " *The Indonesian Quarterly* 24 (2nd Quarter 1996), pp. 181-193.

球貿易體系中的遺珠；而全球性貿易議題將會更為複雜，例如國內的管理規則與機制不但影響投資也成為國際討論的主題，將導致政府壓力上升，包括：在國際貿易談判的工資標準、環境與競爭政策。¹³⁶

三、東南亞國協

澳洲位於南太平洋邊緣，其國家安全及經濟利益與東南亞區域的安全與穩定唇齒相依，而東協是東南亞地區中政治和外交的中心，也是最重要的經濟合作組織。¹³⁷東協與澳洲的關係發展是由於他們具有共同利益：在政治上，東南亞與澳洲具有歷史的淵源；馬來西亞、新加坡、汶萊都曾是英國的殖民地，戰後又是大英國協的成員，而「五國防禦條約」也一直是東南亞地區和其成員國安全的重要保證。在地理上，東協與澳洲不但緊鄰，也是區域合作的交會點，東協對於澳洲的經濟發展也具有重要意義；而在經濟方面，兩者具有明顯的互補性¹³⁸；近年來，雙方的經貿聯繫日益增多，東協國家雖然強調內部合作，但對區域外其他經濟大國也極力歡迎加強合作，以彌補自身的不足，擁有資金、技術和市場的澳洲自是其考慮對象之一。

東協成立於 1967 年，成立原因是由於印尼、泰國、新加坡、馬來西亞和菲律賓，擔心美軍自越南撤兵後可能會導致東南亞非共國家遭到赤化，為了自保所組成。在冷戰結束之後，國際局勢已由過去的軍事及政治對抗，逐漸轉變為區域經濟合作，世界經濟重心也東移到亞太地區，因此經濟成長迅速的東協，目前已成為世界上舉足輕重的政治經濟實體，在國際舞台上扮演愈來愈重要的角色，而其他國家包括澳洲，也愈

¹³⁶澳洲統計局 <http://abs.gov.au/websitedbs/c./E9976C9E594E2AEFCA2567220072E943/>

¹³⁷東協的宗旨是：透過共同努力，促進本地區的經濟成長、文化進步和社會發展，並促進東南亞地區的和平與安定。

¹³⁸澳洲的農產品、原料、技術和資金對東協經濟發展至關重要，而東協物美價廉的製成品和不斷擴大的市場對澳洲也十分具有吸引力。

來愈有興趣和東協建立關係。¹³⁹

1972 年之前，在澳洲對東南亞的認知中，東協的重要性並不高。¹⁴⁰在 1960 年代末期東協剛成立時，澳洲原本將東協視為區域安全措施，而有些觀察家也認為將東協當作一個潛在性的軍事聯盟，澳洲就可以與它進行有利的合作。¹⁴¹1971 年東協發表「吉隆坡宣言」，希望建立一個「和平自由中立區」(Zone of Peace Freedom and Neutrality, ZOPFAN)¹⁴²，但是當時澳洲政府並不認為這個提案可以立即獲得實行。¹⁴³直到 1972 年工黨執政後澳洲對東協的興趣才逐漸加深，當時澳洲總理惠特曼遂提高東協的重要性，將東協視為是一個促進經濟與社會合作的非軍事區域組織並且贊成「和平自由中立區」的概念。

從 1970 年代開始東協和澳洲間的關係主要集中於經濟部份¹⁴⁴。由於工黨政府一直維持親近東協的政策，因此 1973 年至 1974 年間澳洲開始與東協進行第一次的正式接觸關係。澳洲與東協的代表於 1973 年 5 月及 1974 年 1 月，分別開了兩次預備會議，會中東協會員國指出其主要興趣是在共同基礎下與澳洲展開經濟合作。1974 年 4 月，澳洲成為東協第一位「對話伙伴」¹⁴⁵國家，並且捐助 500 萬美元支持東協的聯合計畫¹⁴⁶，

¹³⁹ 陳鴻瑜，《東南亞國家協會之發展》，(台灣南投：國立暨南國際大學東南亞研究中心，民國 86 年 3 月)，頁 361。

¹⁴⁰ 艾利·森布洛諾斯基編，胡寶鳳等譯，東南亞國協與澳洲，《廿一東南亞國協巡禮》，台北：渤海堂，民國 77 年 7 月，頁 209。

¹⁴¹ 同上註。

¹⁴² 主要尋求建立相互不干涉的規範，免除區域外強權的威脅。

¹⁴³ 艾利·森布洛諾斯基編，胡寶鳳等譯，《廿一東南亞國協巡禮》，頁 209。

¹⁴⁴ Frank Frost, "ASEAN and Australia," in Broinowski, Alison ed., *Understanding ASEAN* (London: The Macmillan Press, 1982), p.144.

¹⁴⁵ 其他對話伙伴國包括：中共、美國、俄國、日本、加拿大、紐西蘭、南韓、印度和歐盟。東協建立對話夥伴關係之主要目的有四：(1)希望對話夥伴國對東協之計畫提供技術和發展協助。(2)透過東協之集體遊說從對話夥伴國取得貿易和經濟好處。(3)與對話夥伴國加強政治關係，希望其支持東協對區域問題之外交立場。(4)推動東協之經濟進步。陳鴻瑜，《東南亞國家協會之發展》，18-22 頁。最初的計畫範圍主要在農業、商業貿易與教育等領域合作。Hans Christoph Rieger, *ASEAN Economic*

並且協助東協訓練從事聯合計畫的專家。澳洲政府樂觀的認為，這些起步對發展東協與澳洲之間的特別關係有正面的貢獻。東協國家期望與澳洲合作，反映出其對澳洲區域政策的好評逐漸增加，而東協與澳洲的「對話伙伴」關係也是 1970 年代後半期澳洲與東協發展關係後，最具象徵性的議題。

東協對澳洲產品來說，是一個相當有益的市場，因此東協相形重要。1976 年開始，東協要求澳洲降低進口關稅壁壘，東協認為這些壁壘是對於進入澳洲的商品，如衣服、紡織品和鞋類產品的歧視。東協甚至認為澳洲經常性的維持貿易順差，並不利於雙方關係；但從澳洲觀點來看，這個貿易盈餘其實已經透過澳洲援助、投資及觀光等淨資金輸入的方式完全抵銷了。¹⁴⁷到 1977 年，東協與重要貿易國家的對話關係成為一定期磋商的制度，同時在坎培拉設有「東協澳洲委員會」(ASEAN-Australia Committee) 作為雙方聯繫之用。另外，澳洲也必須提出一系列的新制度與安排來回應東協給予的壓力，包括建立每年會面一次的「東協 - 澳洲論壇」，以及每年四次舉行一次的「東協 - 澳洲協商會」(ASEAN - Australia Consultative Meeting, AACM)¹⁴⁸。

80 年代，澳洲調整其亞洲政策，對東南亞進行「全面接觸」¹⁴⁹，同時積極參與亞太地區興起的區域安全對話，並且大力支持成立亞太地區第一個安全對話機制 - 「東協區域論壇」。¹⁵⁰

Co-operation: Handbook 1991, (Institute of Southeast Asian Studies: Singapore, 1991).

¹⁴⁶ 此計畫後來在 1977 年後成為澳洲與東協關係的最重要關鍵。

¹⁴⁷ 尤淑亞，澳洲保護政策導致東協不滿，《青年戰士報》，1977 年 4 月 13 日，版 2。

¹⁴⁸ AACM 達成協議，設立一個有關貿易事宜的工作小組，專門負責向東協會員國提出澳洲政策變更的預警系統。

¹⁴⁹ 主要內容包括與東協共同建立促進社會經濟發展的區域合作；在達成共識的前提下，解決參與區域的安全合作；致力於印支國家和緬甸加入上述合作計畫；在區域內實現國家利益過程中與不同的鄰國發展夥伴關係，而不是以不同地域的文化異同為標準。Gareth Evens & Bruce Grant, *Australia's Foreign Relations in the World of the 1990s*, pp.195-196

¹⁵⁰ 主要討論亞洲區域安全與政治議題，於 1994 年正式成立，ARF 是目前亞太地區中唯一討論區域安全的國際組織。會員國包括東協十國和澳洲、柬埔寨、加拿大、中共、歐盟、日本、寮國、紐西蘭、

1983 年澳、紐簽訂《更緊密經濟關係協議》(Closer Economic Relationship, CER) , 並於 1990 年成立「澳紐自由貿易區」, 為了保證東亞次區域經濟合作發展時, 澳洲不被排除在外, 澳洲在澳紐兩國合作的基礎上, 積極發展與東協地區的經濟合作。東協與澳、紐在 1995 年成立「東協經濟部長 - 澳紐自由貿易區協商會」, 確定合作的方向和領域。雙方同意建立一個促進貿易和投資的具體系統, 並將通過在資訊交換、人力資源發展、海關事宜、標準與統一化、協助推動投資與貿易發展的合作計畫, 來加強兩個區域的貿易與投資合作關係。¹⁵¹

澳洲前外長依凡斯曾在 1991 年 7 月的馬尼拉的一項非官方的安全會議上首先主張, 成立一個磋商性機構, 用來避免在「區域內出現不穩定的軍備競賽」。後來在 1993 年 7 月的外長會議上, 東協外長發表一項安全取向的宣言, 正式承認安全議題是東協所必須面對的新課題, 東協乃因此在是年後外長會議結束後正式成立。¹⁵²

傳統上, 東協和澳洲間的雙向貿易數字是平衡的, 但在雙向貿易中, 受益較大的是澳洲。例如, 1980 年代後期, 澳洲與東協間的貿易穩定成長, 1985 年到 1990 年間, 澳洲與東協的雙向貿易成長 17%, 總數達到 87 億美元; 在澳洲對東協出口額為 57 億的同時, 澳洲自東協進口總值 30 億美元, 澳洲對東協享有 27 億的貿易順差。¹⁵³另外, 從 1989 年到 1993 年間東協對澳洲的雙邊貿易平均成長 10.36%, 但是澳洲仍對東協享

巴布亞紐幾內亞、俄國、南韓、美國、印度、緬甸, 法國與英國也申請加入。澳洲外長唐納則認為 ARF 是相當有效的對話管道, 期望能利用此管道加強區域國家的政治、安全對話與合作。

¹⁵¹ 1994 年 4 月澳洲總理在訪問寮國、泰國、越南時提出建立「澳紐東協自由貿易區」。(澳洲總理基廷認為, 如果東協與澳、紐組成龐大的自由貿易區, 每年總產值可達 10 億美元。對此建議, 印尼則持謹慎態度, 認為應由東協來決定。《南洋星洲聯合早報》, (新加坡), 1994 年 4 月 9 日, 第 31 頁。)
1994 年 9 月東協經濟部長會議討論「東協自由貿易區」與「澳紐自由貿易區」合作的可能性, 陳建人主編, 《東協的今天與明天 - 東協的發展區至及其在亞太的地位》, (北京, 經濟管理出版社, 1999 年 9 月), 頁 162-166。陳鴻瑜, 東協與對話伙伴國家之關係, 《東南亞國家協會之發展》, 頁 204。
"ASEAN, Australia and New Zealand mull linking free trade area," *INVESTOR DIGEST*, 10/16/1999.

¹⁵² 關於東協機制的演變與內涵參閱: 李國雄, 東協安全機制的演變與區域秩序, 頁 21-40。

¹⁵³ Russell Trood and Deborah McNamara, eds., *The Asia-Australia Survey 1996-1997* (South Melbourne: Macmillan Education Australia Pty Ltd., 1996), p.9.

有貿易順差。¹⁵⁴在 1982 - 92 年之間，澳洲對東協國家的出口成長了 19%，而東協總出口成長率平均都在 8%以上，但是澳洲只佔東協出口市場的 1.9%，東協進口來源的 3.1%。東協認為之所以會造成此一貿易逆差，主因是東協國家進口過多澳洲的原料，以及澳洲實施反傾銷及檢疫措施，阻礙東協產品進入澳洲。¹⁵⁵

澳洲在東南亞的雙向投資金額向來是非常低的。澳洲對亞洲的雙向投資中亞洲國家對澳洲投資約佔外資的 23%，澳洲對亞洲國家的投資是澳洲對外投資總額的 17%¹⁵⁶。而澳洲的外資市場主要是被美國所控制約為總數的 23%¹⁵⁷；同樣的澳洲的海外投資也主要流向英、美等國¹⁵⁸。

1990 年代東協改變其對東南亞較低的投資比例，開始增加投資金額；相反的，澳洲在本區內的投資則從 1984 年中期到 1989 年開始衰弱，由 16 億美元降到 14 億美元，在同時期東協對澳洲投資金額則從 72 億美元提高到 73 億美元，最巔峰是 1987 年投資 104 億美元。¹⁵⁹

而同一時期，澳洲與東協之間的對話更加密切，並且轉移到科學、技術、教育、電訊和環境等方面的合作。同時澳洲也努力針對東協的批評提出改善方案，例如承諾稅務改革、部份財務的解禁以及航空科技指導方針、放寬外資限制，同時減少包括紡織品、衣服和鞋類等產品的關稅壁壘。因此，澳洲與東協之間的雙向商品貿易迅速成長，例如，1992 - 1993 年澳洲對東協的出口即達到 87 億美元。隨著東協國家經濟的迅速發展，澳洲與東協的經濟關係日益密切。1996 年澳洲對東協六國的出口佔澳洲出

¹⁵⁴ 東協對澳洲的進口從 1989 年到 1993 年平均成長 12.4%，其出口成長率平均為 9.2%。ASEAN Secretariat, *ASEAN Economic Co-operation Transition & Transformation* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997), p. 13.

¹⁵⁵ 《貿易快訊》，(台北：民國 85 年 7 月 3 日)，頁 2；陳鴻瑜，《東南亞國家協會之發展》，頁 203-204。

¹⁵⁶ Russell Trood & McNamara Deborah, eds., *The Asia-Australia Survey 1996-1997*, pp. 11-12.

¹⁵⁷ 其次是英國佔 20%、日本佔 13%和香港的 4%，同上註。

¹⁵⁸ 例如美國佔 24%、英國佔 20%、日本的 8%和紐西蘭的 7%，同上註。

¹⁵⁹ Carlyl A. Thayer, "From 'Security from Asia' to 'Security with Asia': Australia and South East Asia," *International Conference on Taipei-Canberra Relations in the 1990s*, Oct 3, 1998.

口的 16%，超過澳洲對歐盟和美國的出口與進口總額。¹⁶⁰

在經貿方面以外的交流，澳洲與東協在 1974 年簽訂「經濟合作計畫諒解備忘錄」¹⁶¹，到 1988 年向東協提供總額 8000 萬澳幣（約 8 千 1 百萬美元）的援助，共有 27 項合作計畫案使東協受惠，主要是協助東協的經濟、科學與人力資源方面的發展。1993 年 7 月，澳洲外長依文斯更在東協擴大外長會議上表示，澳洲希望與東協的合作範圍擴大到環境保護、文化交流和資訊，另外並與東協建立商業網絡。1995 年 9 月 9 日，第 27 屆東協經濟部長與澳、紐經貿部長舉行首次對話，並達成七個經貿合作領域的協議。¹⁶²

雖然澳洲是東協的重要貿易國家，也是東協第一個對話伙伴國，但 1993 年 3 月澳洲與紐西蘭要求加入「東南亞友好合作條約」(Treaty of Amity and Cooperation, TAC)¹⁶³時，並未被東協所接受¹⁶⁴。1985 年 12 月 30 日，馬國前總理東姑拉曼呼籲其他東協國家邀請澳、紐加入東協，他認為此舉將對東南亞地區的經濟與社會帶來良好的作用。但馬國外長李道丁(Tunku Ahmad Ruthaudeen Ismail)表示，東協不允許紐、澳入會。1996 年 1 月，馬國總理馬哈迪 (Mahathir) 對記者表示，「現在還不是澳洲加入東協的時候。」馬國外交部秘書長阿末卡米爾 (Amer Kamil) 也說，「東協目前所注重的是將東南亞十個國家組成一體，任何在東協地理範圍以外的概念，都可能言之過早。」新加坡總理曾表示，「如果澳洲和紐西蘭跟東協的政經關係越來越密切，有朝一日它們成為東協成員國的構想，將是可行的。」直到 1996 年的亞歐會議澳洲仍被排除在

¹⁶⁰ 賀曉琴，試論澳大利亞與東盟國家的經貿關係，《世界經濟研究》，1995 年第 1 期，頁 52-53。

¹⁶¹ 陳鴻瑜，《東南亞國家協會之發展》，頁 203。

¹⁶² 南洋星洲聯合早報（新加坡），1995 年 9 月 10 日，第 1 頁。

¹⁶³ 「東南亞友好合作條約」(Treaty of Amity and Cooperation, TAC) 於 1976 年簽訂，明定簽約國應尊重其他國家領土的完整與政治的獨立、不干涉他國內政，以及禁止使用武力來解決國際爭端等，並試圖將規範的範圍擴大到東南亞地區其他國家。雖然「東南亞友好合作條約」提供一個爭端解決機制，但東協國家在避免造成組織軍事聯盟的誤解以及對可能損及主權的顧慮下，在邊界爭議、漁事糾紛以及聯合軍事演習等事務上仍以雙邊的形式進行，而此一雙邊主義將削弱東協維持區域和平的角色。

¹⁶⁴ 陳鴻瑜，《東南亞國家協會之發展》，頁 17-18。

外，並遭到馬哈迪的否定與排斥。由此可知，東協內部對於是否讓澳、紐加入東協，仍存在著歧見。¹⁶⁵

澳洲政府希望加強與亞太地區國家經濟合作與軍事聯盟的外交定位，和東協的自我宣告政策相互契合。但澳洲長期來對東協的鉅額貿易順差，將成為繼續擴大雙邊貿易的障礙。雖然澳洲重視與東協的貿易關係，但澳洲民間對東協的投資金額並不高，這種比例關係固然有文化和歷史原因，也與澳洲企業界未重視或不瞭解亞洲投資市場有關。另外，澳洲屢次要加入東協，均未能如願以償，可以瞭解澳洲與東協之間仍有一道跨不過的鴻溝需要克服。

但是在雙方加強經貿關係上則有下列有利因素：第一，地理位置接近，有利減少運輸成本，並進而形成價格競爭優勢；第二，澳洲製造業產品的競爭力在 APEC 中提高最快，加上成本低，使得澳洲能夠瓜分其他成員國的部份市場；第三，隨著東協經濟的發展，對澳洲農業礦產品的需求越來越大；其四，澳洲在東協國家亟需的科技和服務業領域佔一定優勢；第五，在文化上雙方正不斷接近，近年來有越來越多的來自東協國家的青年人到澳洲求學，增進了東協國家對澳洲的認識和理解，而在澳洲學校中普遍展開亞洲語言學習，也將有利於澳洲在東南亞地區開創商業機會。未來，隨著澳洲亞太政策的發展進一步實施¹⁶⁶，澳洲與東協國家都可以獲得進一步的發展。

（一）澳洲與東協個別國家

馬來西亞、新加坡、汶萊

過去，東南亞區域主要是英國的勢力範圍，澳洲透過英國與其殖民體系 - 馬來西亞、新加坡和汶萊發生關係。澳洲在冷戰初期透過可倫坡計劃及相關項目，對本地區

¹⁶⁵ 同前書，頁 13-15。

¹⁶⁶ 澳洲對於東協的具體作法：1.加強與東協國家的防務合作和安全對話，頻繁與東協國家舉行軍事演習，積極向東南亞國家輸出武器。2.推動次區域經濟合作「東協自由貿易區」(AFTA)的建立。3.透過積極參與東協區域論壇，與東亞地區建立緊密關係，全面加強與該地區的安全合作關係，以提高澳洲在亞太安全事務中的發言權。

的經濟發展給予幫助。另外，澳洲參加的「五國防禦安排」聯合紐西蘭和英國保護馬來西亞與新加坡，使其免受印尼侵略，並且每年定期進行多邊的陸海空軍事演習。如今，馬、星、汶與澳洲的關係是建立在相互尊重和共同利益的基礎上。

自從澳洲對亞太地區採取敦親睦鄰政策，在東協國家中，馬來西亞與澳洲的經貿關係較好，但由於歷史與政治文化的差異和民主政治發展程度的不同，澳、馬之間關係時好時壞，馬哈迪時代曾經發生一連串的事件導致澳馬之間產生嫌隙，兩國關係並一度發生緊張，直到 1996 年，澳洲霍華德就任總理，雙方領導人之間的來往明顯增多，澳馬關係才進入一個新的夥伴時期。

在馬哈迪上任之前，馬來西亞第一、二任總理東姑拉曼與拉薩克（Razak）執政時期，馬來西亞的外交重點主要是與以英國為首的西方國家維持關係。雖然他們兩人也有其一定的獨立外交路線，例如保持不捲入東西冷戰的漩渦，可是由於馬共的武裝革命，迫使兩位總理非得依靠英國、澳洲、紐西蘭和新加坡的「五國防禦安排」不可，由於澳洲與英國的密切關係，澳洲也與馬來西亞維持了特殊關係。¹⁶⁷直到 1981 年馬哈迪上任之後，推行「東望」（Look East）政策，因此馬來西亞外交政策的重點由西方轉向東方世界¹⁶⁸。

在一連串的經貿改進措施下，使得馬國經濟地位逐漸受到重視；馬哈迪認為，APEC 是一個提供諮詢的組織，不應蛻變成一個貿易集團，否則將淪為美國的工具，以便向歐洲施壓，解決美、歐之間的問題；至於亞洲事務，尤其是經貿問題，則必須由亞洲地區國家共謀對策解決。因此馬哈迪在 1990 年更進一步倡議組成東亞經濟會議（East Asian Economic Caucus, EAEC）¹⁶⁹，主張由東北亞以迄東南亞的國家參與，但不要美國等歐美國家的干預，從而促進本區域的自由貿易，以對抗其他地區盛行的貿

¹⁶⁷ D. R. Sardesai, *Southeast Asia: Past and Present*, 2nd., (Boulder, Colo: Westview Press, 1989), p.255.

¹⁶⁸ 東望政策可從積極和消極面來看。就消極面而言，它被視為馬哈迪政府採取反英態度；例如馬哈迪拒絕出席 1982 年在澳洲舉行的大英國協政府首腦會議。

¹⁶⁹ 馬哈地提議成立東亞經濟會議旨在增進該集團會員國間的協調，及推動貿易自由化和促進東亞地區的經濟合作關係，但將美國、加拿大、澳洲與紐西蘭排除於外。

易保護主義。¹⁷⁰不過這項倡議，卻因為美國反對，使得日本不便明確表示贊同，以致於相關組織仍不能具體展開，這個問題曾使馬哈迪耿耿於懷，索性拒絕出席 1993 年 11 月在美國西雅圖召開的 APEC 西雅圖高峰會¹⁷¹，但遭到澳洲總理基廷嚴詞抨擊，指責馬哈迪「頑冥不靈」，同時表示對於馬哈迪的出席高峰會與否毫不在乎，引起馬來西亞舉國討伐基廷的聲浪，逼得基廷最後致函馬哈迪對此事表示「遺憾」，其後馬哈迪也表示既往不究，才解決兩國為維護領導人名譽而掀起的不愉快風波。¹⁷²

1994 年新加坡總理吳作棟於 APEC 經濟部長會議中向歐盟提出，成立亞歐會議¹⁷³ (Asia-Europe Meeting, ASEM)，並將 APEC 的非亞洲國家排除在外，澳洲積極爭取加入，但因馬哈迪極力反對，澳洲遂無法如願參加第一、二屆亞歐會議，這更導致澳、馬雙邊關係趨於緊繃。¹⁷⁴

霍華德政府為改善與馬來西亞的雙邊關係，在 1996 年 3 月上任後立即與馬來西亞總理馬哈迪進行非正式對談；澳洲外交部長唐納則分別在 1996 年 8 月和 10 月兩次訪問馬來西亞，並單獨地與馬國總理馬哈迪舉行四次會議。

近年來澳馬關係不睦的因素除了實質競爭利益以外，還有文化價持觀念的差異。澳洲實施西方式的民主制度，追求新聞報導自由，其媒體對鄰國的報導常導致外交事

¹⁷⁰ David Goldsworthy, "Perspectives on Australian foreign policy 1995," *Australian Journal of International Affairs*, Jul 96, Vol. 50 Issue 2, p200.

¹⁷¹ 馬哈迪杯葛 APEC 高峰會，他拒絕出席西雅圖高峰會原因有三：第一，簡化亞太事務。亞太國家自己組織起來，以免受美國的干預。第二，美、加、墨三國籌組「北美自由貿易區」不邀請亞太國家參加，為何 EAEC 要邀請美國參加？第三，美國經常以經貿市場為條件制約亞太國家的政治動向。例如以人權問題向亞太國家施壓。馬哈迪反對美國參與亞太經貿組織，才是他不參與 APEC 的主因。《信報》，1993 年 11 月 19 日，第 27 版。

¹⁷² 《聯合報》，民國 82 年 12 月 28 日，第 8 版。

¹⁷³ 1996 年 3 月在曼谷召開的第一屆「亞歐會議」，聚集了東協七國與中共、日、韓等亞洲十國以及歐聯十五個會員國和歐聯代表等 26 位領袖人物，目的是藉共同討論政治安全以及經貿社科等領域廣泛之重要課題，突顯東協欲擴大其在國際政壇之影響力，以及亞歐兩大洲促進交流與合作的共同意向。

¹⁷⁴ 馬哈迪反對的原因是，他認為無論從種族或文化上來看，澳洲都不是亞洲國家。"Australia's engagement rings," *Economist*, Vol. 339, Issue 7971(1996/6/22), p.37-38.

件。在馬來西亞朝野眼中，澳洲傳播媒體似乎常把馬來西亞描述成不文明、不合理的國家，雙方經常出現價值觀念的衝突，而馬來西亞對澳洲的不良印象，也經常是「傲慢」、「無禮」、「白種人的優越感」。¹⁷⁵例如，1998年9月澳洲霍華德總理批評馬哈迪直接將其副總理兼財政部長安華（Anwar Ibrahim）從辦公室撤職及安華之後所受的待遇，令人不快¹⁷⁶，並再度引起兩國關係的緊張；澳洲外長唐納則表示關切，並希望安華獲得公平的上訴。¹⁷⁷同時，馬來西亞也宣佈由於亞洲金融危機，該年剩餘的資金不足，馬來西亞停止參與FPDA的演習活動，令其他國家懷疑其動機，表示要建立雙方的互信關係仍有一段路要走。

而新加坡則是澳洲重要的貿易夥伴。1996年新加坡是澳洲在亞洲的第三、在世界的第九大出口市場，也是澳洲在東協國家中最大的直接投資地。由於新加坡也是「五國防禦安排」的成員之一，因此雙方的防禦關係也很緊密，新加坡在1994年於西澳的皮爾斯建立永久的空軍飛行訓練學校¹⁷⁸，雙方並於1996年1月簽訂「新伙伴」（New Partnership）防衛協定。¹⁷⁹澳洲也與區域中其他國家連結以擴充其防衛網絡，因此澳洲與新加坡發展緊密的保衛連結，澳洲不僅提供新加坡軍事訪問與各種不同的訓練設備，也分別在1993年3月及1996年10月簽訂契約，新加坡在RAAF基地建立一飛行訓練學校，以及在伯斯（Pearce），西澳和昆士蘭的直昇機飛行學校。

另外，汶萊與澳洲的關係也是在英國撤出亞洲之後發展起來的，雙方在軍事方面的關係密切，澳洲幫助汶萊訓練文官、軍官和培養學生。汶萊皇家武裝力量的許多部隊在澳洲接受訓練，汶萊的一些軍官是在澳洲的聯合參謀學院或其他軍事院校完成學

¹⁷⁵ 《中國時報》，民國82年12月5日，第10版。

¹⁷⁶ 澳洲總理郝爾德對安華被捕表示關切，1998年9月21日，中央社新聞檢索資料庫。

¹⁷⁷ 亞洲領袖譴責 抨擊政治迫害，《中國時報》，1999年4月15日，
<http://chiantimes.com.tw/report/malaysian/041503.htm>。

¹⁷⁸ 陳鴻瑜，《東南亞各國的政治與外交政策》，頁168。

¹⁷⁹ 林正義，亞太安全保障的新體系，頁15；Department of Foreign Affairs and Trade, "Country Brief: Singapore," Sep 1998, p.4. <http://www.dfat.gov.au/geo/sea/singapore/singapore.html>

業的。¹⁸⁰

泰國和菲律賓

由於兩國都與美國有軍事同盟關係，泰、菲兩國與澳洲的關係較為密切，雙方有較多的防務合作關係。其中，泰國與澳洲的關係發展較為穩健，雙方並於 1997 年決定在現有的高官會談基礎上，建立雙邊的區域安全對話機制。

泰國是東南亞最大的大陸國家，其自我定位為區域的商業中心。澳洲提供資金協助建造了連接泰國和寮國的湄公河大橋，泰國領導人採取融入世界（inclusionist）的世界觀。他們與澳洲的部長們有著輕鬆的伙伴關係，包括：貿易、投資、國防、教育、毒品管制、觀光、難民問題和援助計畫。

澳洲與泰國擁有豐富和長期的防禦伙伴關係，兩國在凱恩斯集團、APEC 及 ARF 中合作密切，同時也都是創始會員國。另外泰國也支持澳洲進入 ASEM，並且率先在 1993 年提出「東協自由貿易區」與「澳紐自由貿易區」間連結發展的可能。¹⁸¹

澳、泰兩國的國防政策對話自 1990 年開始每年舉行，同時討論項目逐漸也在發展中，主要活動包含高階訪問、訓練、聯合演習與科技合作，泰國軍隊透過這些對話改善與澳洲的防禦關係。澳洲則持續尋找進行一個較廣泛的防衛關係活動，包括發展服務和私人往來以促進對話和安全議題的瞭解。這個關係被大規模的防禦合作（Defence Cooperation, DC）計畫所支持，包含提供泰國皇家軍隊私人的訓練課程，研討訪問、高階訪問、船艦參訪及聯合軍事演習；此項計畫的支出已超過每年 4 百萬澳元，同時澳洲也正在監視經濟危機對於泰國軍事和雙方的軍事合作有無影響，並且調整此一國防合作計畫。

澳、泰兩國間的關係向來友好，近來發生一連串的事件使得泰國對於澳洲充滿好

¹⁸⁰ Department of Foreign Affairs and Trade, "Brunei Darussalam Country Brief," Aug 1998, http://www.dfat.gov.au/geo/sea/brunei/brunei_brief.html

¹⁸¹ 陳鴻瑜，《東南亞國家協會之發展》，頁 203。

感，並認為澳洲是可信賴的朋友與伙伴。這些事件包括，1997 年澳洲捐獻 10 億美元作為 IMF 的配套援助，協助泰國處理其經濟危機，而同年澳洲和泰國政府也同意展開一雙邊安全對話；1998 年 4 月澳洲總理霍華德訪問泰國，他同時宣佈將援助泰國政府處理經濟風暴；澳洲也強烈支持泰國競選 WTO 秘書長。¹⁸²

菲律賓與澳洲的關係發展則較為迅速，主要因為兩國文化共同點較多，且菲律賓大多數可以使用英語，因此菲律賓人是澳洲第十大移民來源，澳洲到菲律賓旅遊的人也很多。澳洲在菲律賓的投資在 90 年代增加得較快，而且兩國之間還有重要的防務合作。

菲律賓是美國在冷戰時期亞太地區最重要的海空基地，是身繫西南太平洋地區安危關鍵的戰略島嶼，第二次世界大戰日本發動太平洋戰爭，利用台灣為基地攻擊菲島，以滅除美軍在亞太地區的海空軍武力，幫助其太平洋的戰局。戰後，美國依據美菲於 1947 年簽訂的「美菲軍事基地協定」(Military Base Agreement)，繼續在菲國經營其海空基地，直至 1992 年方才撤離。

澳菲雙方並於 1995 年 8 月簽訂一諒解備忘錄，成立「聯合防禦合作委員會」(Joint Defence Cooperation Committee) 進行軍事防禦設備的互訪、聯合訓練活動、人員與資訊的交流、研究開發合作以及合資設置國防工業，澳洲同時也是目前菲律賓最大的防禦合作夥伴。

菲律賓在澳洲提供發展援助的國家中排行第四，而澳洲則是菲律賓第二大提供發展援助的國家，對兩國而言，此一發展援助的關係是重要的。外交部長唐納決定再度加強馬尼拉的雙邊關係，於 1997 年指示外交部的東亞分析單位寫一份關於菲律賓的報告，這份報告名為：「菲律賓：在危機的那一邊」(The Philippines : Beyond the Crisis)，並於 1998 年 5 月提出。同年 8 月，菲律賓外長席亞容 (Siazon) 訪問澳洲。1997 年

¹⁸² Department of Foreign Affairs and Trade, "Country Brief: Thailand,"

<http://www.dfat.gov.au/geo/sea/thailand/index.html>

10月澳洲外長唐納訪問菲律賓，宣稱澳洲將提供澳幣二百萬元¹⁸³，以協助岷達那峨的和平與發展，支持在後衝突區域（post-conflict area）的緊急計劃，並且幫助先前的「摩洛族解放陣線軍隊」（Moro national Liberation Front soldiers）轉移到和平時期的佔領；同年11月，澳洲和菲律賓在馬尼拉展開兩國間第一次的正式秘密會談。¹⁸⁴

第三節 澳洲重要雙邊關係

澳洲政府的外交政策主要是以東亞為主，並且與將其「北方威嚇」的印尼、重要的貿易伙伴日本與南韓、以及崛起的中國等四國的關係視為是澳洲四個最重要的雙邊關係¹⁸⁵；而澳洲對南太平洋地區的國家，無論在外交、軍事、經濟、文化上，都有很大的影響力，因此也將探討澳洲與南太論壇各國的關係。本節將就澳洲在亞太地區具重要雙邊關係之印尼、日本、中共和南韓以及南太論壇國家的政治與經貿關係作介紹

一、日本

澳洲與日本的經濟關係具有歷史淵源。澳洲在遠東市場的利益，尤其是日本，可追溯自十九世紀末，直到第一次世界大戰期間，澳日之間的貿易才有大幅度的成長，1935 - 1936年間日本佔澳洲出口市場將近14%。¹⁸⁶從1966年開始，日本就取代英國成

¹⁸³ 唐納宣佈澳洲將在往後的幾年內陸續援助岷達那峨總額達10億澳元，但未指定確切的時間。

¹⁸⁴ Carlyle A. Thayer, "Australia-Southeast Asia Relations," (International Conference on Taipei-Canberra Relations in the 1990s, Oct. 3, 1998), p.17.

¹⁸⁵ Department of Foreign Affairs and Trade, *DFAT White Paper: In the National Interest*, <http://www.dfat.gov.au/ini/ch4.html>

¹⁸⁶ Trevor Matthews, *Neville Meaney and Sol Encel, The Japanese Connection: Australian Leader's Attitudes Towards Japan and Australia-Japan Relationship*, (Melbourne: Longman Cheshire, 1988), p.20. ; 轉引自：To-hai Liou, "Australia-Japanese Relations in the post-Cold War Era, *International Conference on Taipei-Canberra Relations in the 1990s*, (Taipei: National Chengchi University, Oct. 3, 1999).

為澳洲最大的貿易夥伴和最大的出口市場，另外日本也是澳洲最大的旅遊市場。¹⁸⁷

在政治層面上，澳日兩國在亞洲事務上相互支持，澳洲的基本原則是當日本對全球政治和區域事務的貢獻與日本在國際上的領導地位時相等時，符合澳洲的國家利益。

在二次世界大戰中，澳洲和日本分屬兩個敵對的軍事集團。日軍曾經空襲過澳洲北部的重要城鎮達爾文；太平洋戰爭中，由於英國的綏靖政策，導致數萬名澳洲軍人被俘，在戰俘營內，有許多澳洲士兵慘死日軍手中，因此澳洲和許多亞太地區國家一樣，一度對日本保持高度警惕，對於日本在經濟上的日益強大隱約感到擔憂。戰後澳洲與日本於 1951 年簽署舊金山和約，條件是和平解決以提供足夠的保證預防未來日本任何的侵略行為，而這也是澳紐美防禦條約的濫觴。¹⁸⁸

由於經濟上強烈的互補性，50、60 年代是澳日經濟關係的蜜月期。這段期間，日本經濟高度發展，對農產品需求增加，日本國內經濟結構也產生改變，從輕工業轉至重工業，然而許多國家與日本在二次世界大戰中的宿怨仍深，拒絕出售日本其迫切需要的鐵礦，日本也只能從市場上以較高的價格購買。同時期中，由於歐洲共同市場成立後，推行共同的農業政策，英國開始考慮是否參加，澳洲與英國之間的國協優惠制逐漸失去作用，使得澳洲農產品的出口受到衝擊，澳洲與其最大的出口市場英國之間的貿易逐漸衰退，澳洲不得不為該國資源尋求新的市場。因此，澳日兩國簽訂商業協定，澳洲在 1957 年 12 月澳洲遂與日本簽訂貿易協定，給予日本最惠國待遇，促使日本與澳洲快速地擴大貿易往來。¹⁸⁹

60 年代初、中期，日本大量購買澳洲的原料和食品；澳洲則從日本進口鋼鐵、

¹⁸⁷ 例如 1991 年澳洲共接待海外遊客 200 多萬人，其中日本人就達 60 多萬人次。Mark McGillivray, "Australia's Economic Ties with Asia," in McGillivray and Smith (ed.), *Australia and Asia* (Melbourne: Oxford University Press, 1997), p.57.

¹⁸⁸ 然而，日本對澳洲的潛在威脅性隨即被中共的出現所取代。

¹⁸⁹ To-hai Liou, "Australia-Japanese Relations in the post-Cold War Era, *International Conference on Taipei-Canberra Relations in the 1990s*, (Taipei: National Chengchi University, Oct. 3, 1998).

運輸設備、電機和其他工業設備。60 年代後期，日本對澳洲的礦產資源倍感興趣，相繼大量購入鐵礦石、煤、鋁土和氧化鋁，1966 年後日本便成為澳洲最大的出口市場。

190

然而在 1970 年代初，當時日本政府提倡海外投資禁令和多元化資源來源政策；同一時期，澳洲也開始調整其外交政策，把目光從歐洲轉向亞太地區，特別在經濟利益上，澳日兩國互存互補，兩國逐步建立「建設性的夥伴關係」，從 1972 年開始澳日兩國定期舉行部長級雙邊會議，會議中就兩國雙邊關係、國際政治、經濟和戰略形勢等問題廣泛交換意見。這種夥伴關係為雙方帶來好處，特別是經濟上的利益，1976 年澳洲與日本更進一步簽訂「基本友好與合作條約」。¹⁹¹以 1989 年至 1992 年為例，日對澳洲的投資連續四年居各國之首，其中澳洲對日本出口 14.734 億美元，從日本進口 100.4 億美元。日澳兩國在經貿上相互滲透、依存，在區域政治與安全的利益取向接近，而日本在亞太地區日益上升的經濟、政治影響力，使得澳洲將發展穩定的對日關係視為亞太地區的重要目標之一。¹⁹²

在政治關係上，隨著 60、70 年代兩國經貿關係的加強，也為兩國在政治上相互支持打下基礎。1992 年 9 月澳洲總理基廷訪問日本，與日本首相會談後發表聯合公報，澳洲表示支持日本提出的刪除聯合國憲章中的敵國條款，以及接受日本成為安理會常任理事國的要求；¹⁹³日本則支持澳洲提出的「亞太領袖會議」構想。¹⁹⁴

到 1980 年代初，澳洲的日本出口市場再次面臨新的挑戰，1981 年美國雷根(Ronald

¹⁹⁰ 黃源深主編，《澳大利亞史》，第 267 頁。

¹⁹¹ 參閱 www.mofa.go.jp/region/asia-paci/australia/index.html 及 To-hai Liou, "Australia-Japanese Relations in the post-Cold War Era, *International Conference on Taipei-Canberra Relations in the 1990s*, (Taipei: National Chengchi University, Oct. 3, 1998).

¹⁹² 賀曉琴，面向 21 世紀的澳大利亞亞太戰略與中澳關係，《世界經濟研究》，1995 年，第 6 期，頁 39。

¹⁹³ To-hai Liou, "Australia-Japanese Relations in the post-Cold War Era, *International Conference on Taipei-Canberra Relations in the 1990s*, (Taipei: National Chengchi University, Oct. 3, 1998).

¹⁹⁴ *Ibid.*

Reagan) 總統上任之後為了刺激美國經濟成長，對日施壓，希望透過開放日本市場，促進雙方在能源方面的雙邊合作，以減少日本對美國的貿易順差。這與日本能源來源多樣化的利益一致，這些發展對澳洲來說卻是警訊。1984年2月，澳洲總理霍克訪日期間強烈要求澳洲在日本的市場佔有率不被減少，日本應該拒絕第三國家要求進入日本市場的要求。¹⁹⁵

由於日本在二次世界大戰期間曾入侵亞洲各國，日本的軍事問題在國際上被視為敏感的議題，因此1990年以前，雙方並沒有針對區域和防衛議題進行過討論。到1990年代之後，基廷政府推行與亞洲擴大往來政策，使得日本在澳洲外交政策的角色上更形重要，因此澳洲開始與日本站在同一陣線，致力於提昇日本的政治力量使其能與其經濟力量相稱，對於此一舉動，東亞國家，尤其是中國和兩韓紛紛提出抗議。¹⁹⁶

1990年的波灣戰爭中，日本派遣掃雷艦赴波斯灣參與聯合國維和行動，曾一度受到亞太地區多數國家的反對，而澳洲則認為日本參與聯合國維和行動是理所當然的事；¹⁹⁷澳洲政府也一再表示支持日本部隊參與的海外維和工作(PKO)，1992年4月澳洲外長依凡斯(Gareth Evans)在進行東京之旅時，呼籲日本在亞太地區扮演更活躍的領導角色，並鼓勵日本對於其在1930年代所做的侵略行為道歉。他也表示澳洲不會坐視任何反對日本參與海外維和行動的力量或政府，澳洲政府堅決支持日本在柬埔寨維和行動中所扮演的角色；而宮澤喜一於1993年4月訪問澳洲時，與基廷總理針對全球貿易、區域安全合作、柬埔寨局勢等問題作討論，¹⁹⁸顯示澳洲和日本已超越雙邊關係的侷限，在亞太經濟合作和安全對話層面建立了全方位的伙伴關係，¹⁹⁹可以預料，在未來的歲月裡，澳洲和日本的建設性關係會進一步加強。

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ "Australia Calls For Simultaneous Japanese Financial and U.S. Strategic Roles in Asia," Feb 23, 1999.
<http://www.stratfor.com/asia/aiuarchive/a990223.htm>

¹⁹⁷ 高京，《澳大利亞》，(北京：世界知識出版社，1996年)，頁45-54。

¹⁹⁸ To-hai Liou, "Australia-Japanese Relations in the post-Cold War Era, *International Conference on Taipei-Canberra Relations in the 1990s*, (Taipei: National Chengchi University, Oct. 3, 1998).

¹⁹⁹ 林耀基編，《亞太地區國際關係概論》，(山東：山東人民出版社，1995年5月)，頁435。

而澳洲也回應日本希望在聯合國中扮演較重要的角色的企圖，並且支持日本成為安理會常任理事國，1996年4月17日，美國總統柯林頓在日本國會演說時，再度確認美日同盟的關係，澳洲政府在隔日隨即表達歡迎之意。霍華德在1996年9月首次的亞洲之旅中，再次肯定澳洲支持日本加入聯合國常任理事國的努力，而日本首相橋本龍太郎則支持澳洲加入 EAEC 以及成為 ASEM 的會員。²⁰⁰

近年來澳洲的部份市場逐漸衰減，澳洲自日本的進口總額也逐年下降。澳洲與日本雖然是彼此重要的貿易伙伴，但在其他主要出口市場中，例如美國的穀類、牛肉和煤礦市場，也是競爭激烈的對手。雖然近年來日本國內經濟不景氣，對於澳洲的日本市場產生負面影響，但澳洲亦有措施因應逐漸萎縮的日本市場；包括以多樣化的商品來積極開拓日本市場；除了吸引更多的日資外，同時也要多元化外資來源，以減輕對日本的依賴。最後加強國內製造業的國際競爭力，改善國內的產業關係，給予外資更多的優惠與補助，例如，外資五年免稅等。而在政治與戰略上，由於澳洲與日本在經貿方面的相互滲透、依賴，在亞太合作的過程中密切配合，在區域政治、安全問題上的利益取向也相近，加上日本在亞太地區日益上升的經濟、政治影響力，促使澳洲積極尋求發展對日關係，但澳洲支持日本企圖成為東亞領導者的野心，將會造成澳洲與其亞洲鄰國疏遠、破壞澳洲與亞洲各國，尤其是中共的關係，因此，澳洲應注意與日本接近為澳洲在政治與經濟上所帶來的負面效應。²⁰¹

二、中共

澳洲政府相信後冷戰時代的戰略環境將受二個主要趨勢影響。一是亞洲兩個主要強權之間關係和戰略形式改變；二是亞洲各地的經濟變化，將提升區域中各國潛在的

²⁰⁰ 「亞歐會議」召開曼谷會議時，澳洲是被排除在外的，主要因為馬來西亞總理馬哈迪反對，馬哈迪認為澳洲既非歐洲國家，也不是亞洲國家，但澳洲在 ASEM 於 1996 年 3 月首次召開的曼谷會議後，即被接納成為會員；同註 198。

²⁰¹ To-hai Liou, "Australia-Japanese Relations in the post-Cold War Era, *International Conference on Taipei-Canberra Relations in the 1990s*, (Taipei: National Chengchi University, Oct. 3, 1998).

戰略與軍事力量。²⁰²經濟成長將提升亞洲區域主要國家的力量，而其國內政治的動盪將減少該國外交政策的可預測性。²⁰³中共已表現出亞太戰略環境兩個主要趨勢之一；雖然「中國牌」的戰略價值已經降低，但中共已顯露出 Denny Roy 所稱「超級大國候選人」(super power candidate) 姿態。²⁰⁴

身為中等強權，澳洲並不打算挑戰北京。相反地，澳洲採取建設性擴大交往的政策，試圖增加與中國大陸在經濟、文化甚至軍事上的交流，同時藉由鼓勵北京參與亞太多邊安全體系，協助中共成為維持現狀的強權。

澳洲國防部在 1997 年 12 月公布的「澳洲的戰略政策」(Australia's Strategic Policy) 中，再度表明澳洲並不視中共為其威脅，並且希望增加與中共的對話及雙方的國防接觸。²⁰⁵澳洲認為未來在全球安全環境中，穩定、繁榮且開放的中共將扮演建設性的角色，因此與中共進行持續性的擴大交往，將中共納入國際社會的成員之一，同時也希望中共能在合理的條件之下儘快進入 WTO。²⁰⁶

澳洲的中國政策主要受到澳洲國內政治和國際局勢影響而改變。例如，在二次世界大戰期間，中國是澳洲當時的盟友，後來共產黨在中國獲得政權，中共隨即取代日本成為澳洲的主要敵人。1949 年到 1972 年澳洲自由黨執政，澳洲政府逐漸確定其中國政策，在 1950 年代的韓戰與 1960 年代的越戰中，澳洲和美國聯盟所對抗的北越都是由中共所支援的，因此 1960 年代中期澳洲自由黨將中共視為主要且迫切的威脅。

²⁰² Australia, Department of Defence, *Defending Australia: Defence White Paper, 1994* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1994), p.4.

²⁰³ Gary Smith, Dave Cox, and Scott Burchill, *Australia in the World: An Introduction to Australian Foreign Policy*(Melbourne: Oxford University Press, 1996), P.134.

²⁰⁴ Sullivan, R.W., "Discarding the China card," *Foreign Policy*, Spring92 Issue 86, p3. ; Denny Roy, "Hegemon on the Horizon: China's Threat to East Asian Security," *International Security*, Vol.19, No.1 (Summer 1994), pp. 149-168.

²⁰⁵ Office of the Minister for Defence, "Australia's Strategic Policy," <http://www.defence.gov.au/minister/sr97/s971202.htm>, Aug 8, 1998.

²⁰⁶ 澳、美聯合公報，Australia-U.S. Ministerial Consultations Joint Communique 1999,11,3, from <http://www.arc.org.tw/USIA/www.usia.gov/regional/ea/timor/ausmin.htm>

1970 年代的國際形勢則有助於澳洲加強與中共的關係。²⁰⁷此一時期蘇聯被澳洲視為首要威脅，而在 1950 年代末期與蘇聯交惡的中共遂轉變為澳洲的朋友。1971 年 10 月 25 日中共進入聯合國，使得北京取得在國際社會中代表中國的合法地位；在澳洲國內，傾左的工黨在連續在野 23 年之後於 1972 年 12 月的大選中獲勝，也是促使坎培拉承認北京政府的原因之一；但最重要的因素是美國態度的轉變，1971 年季辛吉抵達北京，從此美國開始接近中共，這些改變都是促使澳洲與北京建立外交關係的原因。然而，除了外交上以及國際政治局勢的轉變，還有幾項因素持續影響澳洲與中共的往來。

澳洲位於南太平洋，並沒有明顯足以威脅其安全的敵人。然而，基於歷史與地緣因素，澳洲關切其北方鄰國的潛在性威脅。在 1991 年蘇聯瓦解之前，中共和蘇聯都是澳洲恐懼的首要目標²⁰⁸。十九世紀初期，由於種族主義和經濟上的恐懼，造成澳洲人對中國人的偏見，澳洲人相信中國移民進入澳洲將危害他們的社會及國家安全。由於澳洲人民對於中共不信任以及根深蒂固的恐懼感，使得澳中關係長期低落。²⁰⁹近幾年來，中共逐漸成為亞太地區的強權和潛在的超級大國，更使得澳洲對於北京在南中國海的侵略政策以及臺海兩岸的衝突感到恐懼，並且對於中共政治和軍事力量的上升非常敏感。

中共在鄧小平的領導之下開始進行門戶開放與經濟改革政策；二十年來整個世界目擊中國經濟迅速成長。國際貨幣基金（IMF）預測：「如果中國持續成長，2010 年中國將成為世界上最大的經濟體」。²¹⁰澳洲相信中國在十五年內會成為三或四大經濟

²⁰⁷ 首先，英國在 1950 年 1 月承認北京政府，並於 1972 年 3 月和中共建立全面外交關係；1970 年 10 月加拿大駐北京大使館成立；日本則於 1972 年 9 月宣佈與北京建交。

²⁰⁸ 儘管在 1970 年和 1980 年代中國被視為是蘇聯向南擴張的緩衝器，但只有少數澳洲人認為中共是可以信賴的。甚至在 1972 年兩國建立全面外交關係之後，許多澳洲人仍然視中共為澳洲的威脅。

²⁰⁹ Desmond Ball, 澳大利亞之亞太安全戰略,《後冷戰時期亞太集體安全》,(台北:業強出版社,1996 年 12 月),頁 197-198。

²¹⁰ Gerrit W. Gong, "China's Fourth Revolution," *The Washington Quarterly*, Vol.17, No. 1(Winter 1994), p.29.

體的其中一員，中國將成為亞太區域戰略事務中最具力量的新興勢力，²¹¹因此澳洲強調與中國擁有重要的共同利益，尋求與中國建立經濟夥伴關係。²¹²

然而 1989 年天安門事件之後中共每年的國防預算呈倍數成長，因此強化中共軍方在政治上的影響力。²¹³同時期，北京的戰略思維也有非常大的改變，中共的軍事部署和結構重新調整並獲得高階武器系統，讓中共人民解放軍提昇了高科技戰鬥的能力。例如，中共的海軍必須調整其戰略思維，從瞄準沿岸防衛轉移到近海防衛。²¹⁴雖然中共再三重申：「中國從未尋求霸權」，但亞洲國家仍然感受到「中國威脅」(China threat) 的陰影。換句話說，澳洲認為在後冷戰時期多元世界出現，而中共便是對於此一世界新體系穩定的一個不確定因素。澳洲政府曾清楚地指出：「中共如何管理其經濟成長和追求該國國際目標，而其他國家如何回應中共，將是這個世界未來十五年艱鉅的課題」。²¹⁵

因此坎培拉積極促進澳、中之間交流，1990 年代初期澳洲與中共兩國有頻繁的往來，例如曾於 1989 年因天安門事件中斷的高層官員的直接互訪在 1991 年再度開始，1994 年重新開始兩國的軍事交流；1994 年 5 月，澳洲空軍領袖 Barry Cration 成為 1989 年天安門事件之後首次訪問中共的三星級將領。九個月之後，中共人民解放軍副參謀長、海軍參謀長以及空軍參謀長，訪問澳洲，藉由高階軍官的互訪，顯示兩國間的軍事交流已經完全恢復。

²¹¹ Department of Foreign Affairs and Trade, *DFAT White Paper: In the National Interest*, <http://www.dfat.gov.au/ini/overview.html> ; Speech by the Alexander Downer to the Joint Services Staff college, Canberra, 5 Mar 1998. http://www.dfat.gov.au/pmb/speeches/fa_sp/issc5ma498.html

²¹² Department of Foreign Affairs and Trade, *DFAT White Paper: In the National Interest*, (Canberra: Australia Government Publishing Service, 1997), <http://www.dfat.gov.au/ini/ch4.html>

²¹³ 曾錦城著，《下一場戰爭？中共國防現代化與軍事威脅》，(台北：時英出版社，民國 88 年 7 月)，頁 143-144。

²¹⁴ "Asia's Naval Arms Race Revives," 0100 GMT, Feb 11, 2000, <http://www.stratfor.com/asia/commentary/c0002120100.htm>

²¹⁵ Department of Foreign Affairs and Trade, *DFAT White Paper: In the National Interest*, <http://www.dfat.gov.au/ini/overview.html>

至 1996 年 3 月「台海危機」發生，由於澳洲認為任何對台動武的行動都會引發美國的出面干預，引爆大規模區域戰爭，徒增亞太地區的不穩定，因而危及澳洲在東亞安全與貿易的聯結，²¹⁶以及憂慮中共在南海主權議題上的獨斷，所以當時霍華德政府決定再次確定其與美國的安全聯結，公開表示支持美國派遣航空母艦巡視台灣海峽。²¹⁷

同年 7 月澳洲與美國又共同發表「澳美聯合宣言」宣佈將加強防衛合作。對中共而言，這無異是一股「圍堵中國」的逆流。北京視澳、美間的軍事合作是恢復到冷戰時代的權力平衡策略²¹⁸，而不是澳洲一貫宣稱的對話、協商式合作性安全，同時也對霍華德總理背離過去工黨政府的「亞洲優先」政策提出質疑，²¹⁹兩國關係繼 1989 年天安門事件後再度陷入低潮。

然而，澳洲政府則是一再強調澳洲的中國政策是「擴大交往」多過於圍堵。²²⁰雖然澳洲未將中共視為立即的威脅，但澳洲軍方認為由於中共近年來經濟迅速成長，有成為超級大國的可能；長期看來，如果中共採取對抗亞太現狀的政策，可能對澳洲安全產生威脅。因此澳洲企圖透過對話以尋求理解北京的戰略看法，同時也鼓勵中共參與區域安全體系，在亞太地區扮演建設性的角色。²²¹例如，澳洲支持中共成為 ARF 和 CSCAP 的一員；鼓勵北京與亞太地區其他國家進行戰略上的對話，以促進區域內信心建設措施（confidence building measures, CBMs）並藉此預防衝突的發生。

²¹⁶ Colin Mackerras, "China," in Bernie Bishop and Deborah McNamara, *The Asia-Australia Survey 1997-98*(South Melbourne: Macmillan Education Australia, 1997), p.107.

²¹⁷ *Ibid.* p.140.

²¹⁸ 北京認為美國想藉日本與澳洲，一北一南形成螃蟹的兩支大鉗子，箝制、圍堵中共，因此中共開始積極加強其與東南亞國協、緬甸、柬埔寨、寮國等國家之外交關係，並重新與越南建交，近期更以開發西南地區、平衡沿海與內地經濟發展為餌，拉近其與東南亞國家間距離。

²¹⁹ 李學江，美國的兩只錨，《人民日報》，1996 年 8 月 6 日，版 6。

²²⁰ Bishop and McNamara, *The Asia-Australia Survey 1997-98*, p.118.

²²¹ Speech by the Alexander Downer to the Joint Services Staff college, Canberra, 5 Mar 1998.

http://www.dfat.gov.au/pmb/speeches/fa_sp/issc5ma498.html

近年來，台灣問題對於澳洲與中共間的關係產生困擾。雖然坎培拉與台北在 1972 年斷絕外交關係，但兩國間的貿易在過去二十年間仍持續的成長。1996 年，台灣是澳洲第六大商品出口市場以及第八大進口來源國；兩國雙向貿易的總額約為 59 億澳元，使台灣成為澳洲第七大貿易夥伴，兩國間的貿易平衡並有助於澳洲對台灣的善意。台灣是澳洲重要的貿易夥伴，近年來澳洲與台北的關係亦有所加強，坎培拉相當同情台灣的處境，隨著經濟聯繫的發展，台北的國際形象改善，兩國外交亦有所突破。

222

在安全議題上，澳洲也相信台灣應該被允許參加「第二軌」(track two) 對話。事實上，澳洲與台灣曾於 1994 年 10 月就兩國安全議題進行第二軌對話。²²³很自然地，澳、台的聯結引起北京的抗議，為了緩和北京的反對，坎培拉再三強調澳洲仍忠於「一個中國」政策，並且說明澳、台間的關係是非官方的。一般來說，澳洲對於處理澳洲與台北之間的關係是非常謹慎的，以免損及其與中共的關係。例如，在 1999 年 7 月台灣與巴布亞紐幾內亞 (Papua New Guinea, PNG, 後稱巴紐) 建交，過去曾統治過巴紐，也是巴紐最大援助國的澳洲政府立即警告巴紐：和台灣建交可能會激怒中共，進而與巴紐斷交，引起亞太地區的外交動盪，不斷對巴紐政府施加壓力要求其停止與台灣建交。²²⁴

西藏是另一個影響澳、中關係的議題。澳洲政府承認西藏是中國的一部份，但是坎培拉關心中共在西藏所進行的高壓統治。西藏人的精神領袖，達賴喇嘛在 1991 年 5 月首次訪問澳洲，基廷和伊凡斯承諾達賴喇嘛希望在澳洲成立一西藏新聞室的要求；1996 年 9 月，達賴再度造訪澳洲，總理霍華德及外交部長唐納不顧北京政府強烈的抗議與達賴會面。澳洲雖持續地關心中國的人權狀況，同時也嘗試推動中國持續進行市

²²² 第一，1991 年台北被允許在坎培拉設立代表處，名為「台北經濟文化辦事處」以取代早先的「遠東貿易公司」。第二，同年，坎培拉開始兩國間「非官方的」部長級訪問。第三，1991 年 3 月簽署航空協議以建立兩國間的直航關係。

²²³ Colin Mackerras, *China*, p. 138.

²²⁴ 澳洲黨的兇 史凱特得利，《中時晚報》，<http://www.chinatimes.com.tw/report/papuang/88070601.htm> 民國 88 年 7 月 6 日。

場經濟並鼓勵北京展開政治上的改革。然而，澳洲已準備好未來當人權議題與澳洲的國家利益發生衝突時犧牲理想主義。事實上，澳洲在與中共的關係中，澳洲已漸漸不再重視人權的重要性。

而貿易對於澳中關係則具有正面影響，甚至在澳洲與中共正式建交之前，澳洲與中國之間即有大量的貿易關係。1964年兩國間的雙邊貿易總額約為一億八千萬澳元。大麥與羊毛是澳洲在這段期間內對中共出口的兩項主要商品。1970年代末期，中國在鄧小平的領導之下採取門戶開放政策，對外界開放其市場，中國大陸遂成為比其他國家更受歡迎的市場。澳洲和中國大陸的貿易關係從1987年開始，之後每年持續成長；1996年中國大陸成為澳洲第五大貿易夥伴國²²⁵，兩國間的雙邊貿易總額維持在八十億澳元。然而，如果回歸中共後的香港，也計算在中國大陸之內，中國大陸將成為澳洲第二大貿易夥伴。²²⁶中國大陸1998年對澳出口金額大幅成長22.8%，從澳洲的第五大供應國成為澳洲第四大進口來源國。澳洲市場中、低價位之各類消費性產品幾乎已為大陸產品所佔據。²²⁷1999年澳洲與中國大陸往來的貿易金額為63億美元，為中國大陸第八位貿易夥伴。²²⁸

無論如何，在1989年天安門事件發生之後，澳洲立即拋棄了所有對於中共的浪漫想法，²²⁹澳洲了解到北京仍是一個獨裁政權，當中共認為有需要時，他會鎮壓他的人民，因此澳洲以務實的態度來處理與中國的關係。例如，澳洲準備在人權要求中摻水，即使他決定的目標是對中國大陸推動人權。然而，由於文化、價值和政治體系的差異，澳洲和中國的關係仍是脆弱的。另外，在國家安全問題上，澳洲仍然視中共為

²²⁵前四名分別為：日本、美國、南韓與紐西蘭。http://www.dfat.gov.au/geo/na/prc/brief3_bilateral.html

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ 當時中國大陸在雪梨設有進口分公司的單位逾50家，主要從事農礦資源採購與投資產品促銷工作。中國大陸在雪梨也設有「中國貿易展示中心」與當地僑商共同經營，並與各省市進出口單位簽約，每年定期在該展示中心舉辦產品展示會。經濟部外貿協會，《1999-2000海外市場經貿年報 亞太篇》，（台北：經濟部國貿局外貿協會，1999年9月），頁346。

²²⁸ 日本仍是大陸最大貿易夥伴，2000年1月13日，中央社新聞檢索資料庫。

²²⁹ Lachlan Strahan, *Australia's China: Changing Perceptions from the 1930s to the 1990s*(Melbourne:

一潛在性的威脅，與中共保持良好關係，已成為澳洲兩個主要政黨共同的政策，但仍須視兩國是否能建立良好的關係。

三、印尼

印尼位於亞洲東南角，北控東南亞、南控澳洲，國土西起蘇門答臘，東至新幾內亞，長達五千多公里，散佈於南海的三百多個島嶼，國土橫跨整個澳洲北方。從地緣政治的角度來看，身為澳洲近鄰的印尼，是澳洲的遠憂與近患。印尼與澳洲是世界上差距最大的兩個鄰國，無論是語言、文化、宗教、歷史、人種和人口規模還是政治、法律和社會制度，雙方都截然不同。擁有四億人口的印尼其國內政治的動盪與經濟的貧困，往往造成澳洲人民的不安，因此澳洲的安全戰略始終將印尼列為「北方威嚇」。

澳洲的外交政策在 1997 年《澳洲外貿政策白皮書》中，將澳洲與印尼的關係列為最重要的四大雙邊關係之一。²³⁰多年來澳洲政府試圖與具有不結盟國家背景的印尼建立緊密的關係，但人權與東帝汶議題一直是影響兩國雙邊關係的重要因素。

早期，澳洲是印尼爭取獨立時的支持者。1947 年印尼人民反抗荷蘭的殖民統治時，澳洲政府支持印尼人民的反殖民行動，而澳洲國內碼頭工人在政府沒有對工人施加壓力的情況下，主動拒絕卸裝所有在澳的荷蘭船隻。在聯合國當中，澳洲代表也提議接納印尼進入聯合國。²³¹

然而在印尼蘇卡諾採行國際主義與反帝國主義的「對抗」政策（1963-1966），使得印尼與周遭國家關係決裂，並引導印尼與共產國家結盟，形成反西方陣線。1960 年代中期蘇哈托執政的「新秩序」（New Order）時期，致力於恢復國內政治穩定與挽救經濟危機，從澳洲角度來看，重要的是此一階段印尼進行著傾向西方（pro-western）

Cambridge University Press, 1996), pp.303-312.

²³⁰ 陳建人主編，《東協的今天與明天 - 東協的發展區至及其在亞太的地位》，（北京：經濟管理出版社，1999 年 9 月），頁 162-166。

的外交政策；1996年4月澳洲並參與美國向印尼承諾恢復的經濟援助機構「政府間援助印尼團」。²³²儘管如此，印尼在經濟上雖依賴西方國家，但在政治上處理與西方國家的關係仍十分謹慎。

澳洲與印尼的關係從工黨的霍克和基廷執政時期（1983-96）開始逐漸改善。從1987年澳洲的《國防白皮書》確定其「北方取向」的國防戰略方向後，澳洲就積極擴展澳、印雙方的關係，特別在軍事關係上，雙方會進行資深軍官互訪、軍備透明、訓練計畫、聯合軍事演習及邀請觀察演習。1989年兩國關係好轉，兩國間定期的部長級官方會談（ministerial and official-level talks）開始著手進行；此外，澳、印之間還有兩個議題在進行談判：一是帝汶海溝條約（帝汶海峽谷條約）（Timor Gap Treaty, 1989），雙方計劃合作開採東帝汶海溝的石油和天然氣²³³；二是「海上邊界劃定協議」（Maritime Delimitation Treaty）；另外，澳洲、印尼兩國對於區域事務，無論在柬埔寨衝突中的調停行動或是促成APEC的過程中，兩國都有密切的合作。

1990年代開始澳洲與所有的周邊國家關係特別緊密，澳洲、印尼之間則因為蘇哈托總統和基廷總理兩人之間密切、和諧的關係，促成1994-95年間兩國開始秘密地展開「安全維護協定」（Agreement on Maintaining Security, AMS）的談判。直到1995年12月，澳洲、印尼兩國簽訂一項歷史性的安全協定，「澳洲 - 印尼安全維護協定」²³⁴，並於1996年7月正式批准，此一協議被澳洲政府指為是近來澳洲外交與國防政策中最重要的發展之一。在談判過程中不僅是秘密進行，而且是由蘇哈托總統直接介入，並未透過外長阿拉塔斯（Alatas），而此一協定的特殊意義在於澳洲與其所有主要鄰國

²³¹ 黃源深主編，《澳大利亞史》，（上海：華東師範大學出版社，1991年11月），頁266。

²³² 該組織原有澳洲、美國、德國、日本、荷蘭、英國。1968年時該組織又加入比利時、加拿大兩國。
Leo Suryadinata, *Indonesia's Foreign Policy Under Suharto*, (Singapore: Times Academic Press, 1996), P. 153.

²³³ 南洋星洲聯合早報，1989年12月25日。該條約最後於1997年簽訂，談判期間長達25年。

²³⁴ 本項協議在1999年9月16日時，印尼因為不滿澳洲政府在東帝汶問題中所表現的態度，而中止該項安全條約。

都簽有條約或協定。²³⁵ 印尼方面的態度則較為謹慎，談判代表之一國務卿 Murdiono 指出：「兩國都同意此一協定並非認可以干涉彼此的事務，雖然此協定可能會減少猜疑的感覺」；印尼外交部長阿拉塔斯則認為應該不會期待澳洲和印尼會『突然』同意任何事。

印尼在具有不結盟國家的背景之下，首次與其他國家締結安全協議，是這個緊密戰略關係發展的明顯指標。就印尼而言，這項協定表示澳洲不再視印尼為帶有威脅的擴張主義者，同時確認澳洲和印尼的長程戰略利益是一致的，兩國不再將對方視為威脅勢力，也意味印尼的安全不會侷限於東協，更可反映出印尼對於「五國防禦安排」的疑慮將因此降低。²³⁶

在同一時間內，澳洲與印尼也另外達成協議，建立兩國「部長論壇」，作為雙邊長期合作，特別是貿易和商業合作的機制。另外，澳洲在 1997 年正式提出在印尼東部建立「澳洲 - 印尼開發區」(Australia - Indonesia Development Area, AIDA)，計劃在印尼東部地區，西到巴厘、北至加里曼丹和蘇拉維西，並貫穿最東部的馬魯庫和伊蘭加雅省，建立經濟開發區，這是澳洲首次與東協伙伴締結的次級區域協定，實際上也是東協第一個延伸出去的次級區域協定。²³⁷

儘管澳洲與印尼之間的關係是「澳洲在意印尼，更甚於印尼在意澳洲」，因此促使澳洲尋求與印尼當局發展更緊密的關係；但印尼對東帝汶的入侵與佔領行為，仍是刺激兩國雙邊關係的重要因素。

帝汶島位於馬來西亞島的末端，與澳洲僅隔 400 公里。全島約 500 公里，寬約 100

²³⁵ Gary Brown, Frank Frost and Stephen Sherlock, *The Australian-Indonesian Security Agreement-Issues and Implications* (Canberra: Department of the Parliamentary Library Research Paper no. 25, 1995-96). 這項「澳洲 - 印尼維持安全協定」的規定包括，雙方舉行有關共同安全問題的部長級諮商，當一方或雙方受到第三國威脅時，就是否聯合回應的問題進行雙邊諮商，以及促進安全合作；這項協定並非軍事或防衛同盟條約，因為它並未規定雙方協防的承諾。引自：《中國時報》，民國 84 年 12 月 19 日。

²³⁶ 林正義，*亞太安全保障的新體系*，頁 17。

²³⁷ Carlyle A. Thayer, "Australia-Southeast Asia Relations," p.21.

公里，四周被印尼所屬的島嶼所環繞，島上劃分為東帝汶與西帝汶²³⁸。印尼於 1949 年 12 月脫離荷蘭殖民統治獨立建國，同時也一併接受西帝汶；印尼的獨立建國對於傳統的東帝汶並未造成重大影響，葡萄牙仍繼續殖民統治東帝汶；但印尼早就計畫出兵東帝汶，只是礙於國際反應，特別是澳洲與美國。1975 年印尼出兵佔領東帝汶之後使得印尼與澳洲的關係更加惡化，直到 1989 年之後兩國關係轉好，澳洲於是承認東帝汶為印尼的第二十七個省份，並成為聯合國內唯一承認印尼合法擁有東帝汶的國家。²³⁹

1991 年由於印尼在東帝汶首都的「狄力槍擊事件」，澳洲要求聯合國調查及派遣和平維持部隊，使得雙方關係回到原點。²⁴⁰到 1995 年中，雙方關係再度被破壞，當時印尼被提名繼任的駐澳洲外交大使 General Mantiri，對東帝汶做了不公的評論，而遭澳洲反對，甚至有某段時間印尼沒有駐澳大使上任。

1999 年由於澳洲強力介入東帝汶危機²⁴¹，導致東帝汶在 1999 年 8 月 30 日舉行公民投票主張獨立，造成印尼軍方與親雅加達的民兵撤出東帝汶，於是澳洲與印尼的關係出現緊繃，加上澳洲領導多國部隊進駐東帝汶，造成印尼境內反澳情緒高漲，雅加達片面取消 1995 年簽訂的雙邊安全協定，並促使澳洲中止兩國軍事合作，兩國關係再度惡化。²⁴²

²³⁸ 東帝汶過去為葡萄牙殖民地，1975 年時爆發獨立革命，成立「東帝汶人民共和國」；後者曾為荷蘭殖民地，後來成為印尼的一省。東帝汶人民信奉天主教，面積佔全島的 45% 人口約 75 萬人；西帝汶人民信奉回教，面積佔全島的 55%，人口約為 90 萬人。實際上東西帝汶的語言並無太大差異，真正造成東西帝汶差異的原因是歷史經驗。

²³⁹ Dangerous horizon, *Economist*, Vol. 351, Issue 8121 (05/29/99), p. 37.

²⁴⁰ *Sydney Morning Herald*, 28 August 1998, 18 November 1998.

²⁴¹ 東帝汶距離澳洲北部的達爾文僅有 690 公里。長期以來，東帝汶議題持續刺激澳、印兩國的關係。澳洲是東帝汶公投的催生者之一。澳洲也是唯一承認印尼對東帝汶主權的西方國家，並在策畫及監督 99 年 8 月底東帝汶所舉行的公投扮演重要的角色。Sheldon Simon, "Relations with Vietnam and the East Timor Tragedy," http://www.csis.org/pacfor/cc/993Qus_asean.html

²⁴² "Political background," *Australia Country Profile* (EIU), 2000, p4

另外，1997年亞洲發生金融危機時，印尼是受創最重的國家之一。澳洲訂定了一項協助印尼恢復金融安定及緩和社會不安情勢的計劃，包括履行國際貨幣基金會的經改措施，以確保能因應 IMF 就糧價所提擯節要求的影響。澳洲並同意提供糧食援助及在雙邊基礎下有計劃地協助印尼，²⁴³因此在金融危機開始直到蘇哈托總統下台期間，澳洲在鼓勵美國上扮演活躍的角色，而國際貨幣基金和世界銀行則對於維持印尼的政治穩定扮演一建設性角色，澳洲除私下提供援助貸款幫助印尼，並考慮對印尼人民進行食物供給與人道援助。1997年11月，澳洲是第一個建議 IMF 通過配套援助的國家之一。在總數 430 億美元的配套援助中，澳洲提供了 10 億美金；另外澳洲也提供澳幣 200 萬以援助與遭遇森林大火的東印尼。1998年3月，由於蘇哈托政府不進行經濟改革，與國際貨幣基金會產生對立，遭致延緩發放疏困貸款；澳洲站在支持印尼政府的立場，輸出了總額達三億八千萬美元的小麥給印尼，以協助供養其人民²⁴⁴，並且呼籲蘇哈托總統和國際貨幣基金會不要「放棄」有關印尼紓困方案的談判。

實際上，與東協其他國家及美國相比，印尼與澳洲有更緊密的防禦紐帶關係。霍華德在上任後即積極與印尼建立關係，一年之內聯邦部長級官員拜訪印尼多達十三次，包括總理霍華德在 1996 年 9 月訪問印尼，同時印尼部長級官員十次訪問澳洲。1997-98 年間聯合政府擴大澳洲與區域內國家安全對話的範圍，包括日本、南韓、越南、泰國和菲律賓。印尼也支持澳洲在 1997 年至 1999 年成為聯合國安理會的非常任理事國以及參加第二屆亞、歐高峰會議。

從 1995 年雙方簽訂「澳洲印尼安全維護協定」後，澳洲、印尼這兩個中等國家的防衛合作，顯然有意在東南亞及大洋洲扮演一股制衡外來威脅的力量，而中共正是潛在威脅之一，例如印尼外長阿拉塔斯就曾表示：南海及台海一旦發生危機，可在澳

²⁴³ 澳洲將開放門戶接納華人難民，1998年3月2日，中央社新聞檢索資料庫。

²⁴⁴ 1998年3月9日，目的是為了確保澳洲農產品的傳統市場，印尼是澳洲小麥的主要買主。澳洲政府先前曾表示，它已準備承保以個案方式輸出印尼的小麥。澳洲總理霍華德曾向國會表示，這些出口將由官方的輸出財務保險公司承保，他說，這項行動將有利於澳印兩國。他認為此舉確保澳洲的工作機會，且將有利於印尼人民。」澳洲 1998 年 1 月同意以個案方式承諾對印尼的小麥輸出，它認為美國出口商試圖利用東南亞的金融危機奪取澳洲農產品的傳統市場。

洲、印尼安全協議之下進行磋商的程序。²⁴⁵而在 1999 年底因為東帝汶事件而受創的兩國關係，雖然不會在短期內迅速恢復，但隨著澳洲退出東帝汶多國維和部隊的領導，以及印尼新政府瓦希德政府穩定一段時期後，會開始修睦印尼與澳洲的雙邊關係。²⁴⁶

四、南韓

自 1970 年代開始，南韓即以高經濟成長率，締造世人眼中稱羨的「漢江奇蹟」。冷戰後，南韓於 1991 年底進入聯合國、1992 年 8 月間與中共正式建交，使它的國際地位不斷竄升，南韓受到澳洲重視，最主要的原因是它具有經濟實力。在亞洲金融風暴之前，南韓經濟快速發展，表現優異，在策略性產業如半導體、汽車、鋼鐵等都扮演重要角色。在其國力最盛的 1996 年時，南韓國內產值(GDP)高達 4,850 億美元，是全球第 11 大經濟體，僅次於七大工業國、中國大陸、巴西與西班牙，同時也是第 12 大貿易國。在 1993 年時，有人甚至預測在不久的將來，南韓可能成為亞洲的另一個日本。²⁴⁷

從 1961 年澳洲、南韓兩國開始建立外交聯繫，由於澳洲與南韓的價值觀和彼此的國家利益一致，讓兩國在冷戰期間關係更為緊密。多年來澳洲和南韓的雙邊關係穩定且持續地成長，兩國間的關係在近十年來更進一步擴充到生活各個階層，包括政治、經濟、社會和文化領域，以下將對澳、韓之間的關係作一探討。

澳洲和南韓的接觸始於 1884 年，隨著韓國對外界作有限度的開放，當時有少數長老教會的傳道士抵達釜山。在 1920 年代到 1930 年代日本殖民統治時期，澳洲有 40 名傳教士在韓國工作，也有少數韓國人在澳洲接受職業和宗教訓練。²⁴⁸

²⁴⁵ 林正義，東南亞區域安全體系的研究：理論與實際。

²⁴⁶ "Political background," *Australia Country Profile (EIU)*, 2000, p4.

²⁴⁷ 邢慕寰，南韓在經濟上較之臺灣強在那裡？，《經濟前瞻》，第 29 期，民國 82 年 1 月 10 日。

²⁴⁸ Australia, Department of Foreign and Trade, "Historical outline of Australia's bilateral relationship with South Korea," http://www.dfat.gov.au/geo/na/rok/brief_bilateral.html

到二次大戰後，1947年韓國經聯合國表決，於1948年成立「聯合國臨時託管會」(UNTCOK)協助韓國政府以民主程序轉移政權；而澳洲即是UNTCOK成員國之一，並且是1948年第一個抵達南韓的UNTCOK成員。1950年6月25日韓戰爆發，北韓突然對南韓開火，澳洲是美國以外，第一個經由聯合國安理會決議，在聯合國的指揮下，投入武力協助南韓抵抗北韓侵略的國家²⁴⁹。澳洲非常迅速的回應聯合國安理會支援南韓的決議，6月27日當時美國總統杜魯門(Harry Truman)派遣美國海、空軍支援南韓。6月29日，澳洲政府即安排兩艘船艦給予聯合國部隊使用；6月30日，一支澳洲皇家空軍中隊被派往支持南韓，7月26日，澳洲的地面部隊也前往韓國。另外，韓戰在中國參與北韓之後，擴大成為國際戰線，成為簽訂澳紐美防禦條約的導火線，一直到1953年韓戰結束，澳洲仍是南韓的安全委任國之一。²⁵⁰

多年來澳韓兩國均維持友好的政府間關係，兩國領導人均多次進行互訪與交流²⁵¹。在1988年和1989年的交流訪問中，成立「澳-韓論壇」(Australia - Korea Forum)，奠定定期會晤的基礎，希望藉此促進兩國交流，加強並形成兩國間雙邊關係的多樣化途徑，以迎接90年代後的機會與挑戰。²⁵²

²⁴⁹ 澳洲參與韓戰的原因：(1) 二次世界大戰後，澳洲為韓國的託管國。(2) 澳洲欲維持在亞太區域利益上與美國的連帶關係。引自：Yong Whan Kihl, "Korea-Australia Relations: Security and Economic Dimensions," *International Conference on Australia and East Asian Security into the 21st Century*(Taipei: National Chengchi University Department of Diplomacy, 1999), pp.1-2.

²⁵⁰ Robert O'Neil, "Australia in the Korean War 1950-53," Volume1: *Strategy and Diplomacy* (Canberra: The Australian War Memorial and the Australian Government Publishing Service).

²⁵¹ 韓國總統朴正熙(Park Chung-hee)曾於1967、1968年兩次訪問澳洲；之後1988年盧泰愚(Roh Te-woo)、1994年金泳三(Kim Young-sam)、1999年9月金大中(Kim Daung)亦先後訪問澳洲。澳洲方面，1967年時霍爾特(Horold Holt)總理、1982年弗雷澤(Malcolm Fraser)都曾訪問韓國。霍克總理分別於1984、1989年前往韓國；基廷總理是在1993年。

²⁵² 澳韓論壇分別於1989、1991和1998年舉行，並就改善雙邊關係提出建議，兩國都派出一個來自於商業、學術、勞工、媒體文化團體的意見領袖所組成的小組來審查兩國間的關係，並對於未來長遠發展提出建議。例如，第二次澳韓論壇即建議提高兩國在政治和戰略上對話的措施，以便多樣化雙邊經濟關係；同時在各自的國家和社會中拓展合作基礎，包括科學、技術的擴充、教育、文化交流。Young Whan Kihl, "Korea-Australia Relations: Security and Economic Dimensions," pp.2-3.

1993年六月南韓總統金泳三與訪韓的澳洲總理基廷舉行「韓澳高峰會談」，兩人對1989年由韓、澳主導而創立的APEC之成果深表滿意，並對早日舉行APEC高峰會談達成共識，除對加強雙邊經貿及文化等交流合作廣泛地交換意見外，雙方並同意透過外交管道磋商成立「韓澳經濟共同委員會」。²⁵³

就澳洲與南韓間的雙邊貿易關係來看，南韓是澳洲最重要的區域貿易伙伴之一，其經濟結構與澳洲具有互補性²⁵⁴，兩國也都是中權國家，在亞太地區中擁有共同的利益。南韓的外貿政策以貿易與經濟、兩韓關係、亞太地區的和平與繁榮為優先；南韓是澳洲的第四大貿易伙伴國²⁵⁵，同時也是澳洲最大的原料出口市場之一。從南韓的立場來看，澳洲已經成為工業原料的主要來源，澳洲對南韓出口的原料包括煤、鐵礦、鋁和石油產品。

澳、韓雙邊貿易從1970年代開始戲劇性地增加；到1980年代，南韓更成為澳洲第四大出口市場。²⁵⁶1989年澳韓論壇舉行時，兩國的貿易額為32億美元，1997年兩國總貿易額為81億美元，8年之間成長了2.5倍，平均年成長率為11%。就澳洲來看，1997年亞洲金融風暴發生之前，南韓是澳洲在亞洲的第二大出口市場，雖然1998年因為1997年的韓國經濟危機，影響澳洲對南韓的出口，但南韓仍是澳洲第三大出口市場，第四大貿易伙伴²⁵⁷。由於兩國在經貿上有如此密切的關係，因此1997年亞洲金融危機爆發後，南韓規畫了一項具有企圖心的經濟改革計畫²⁵⁸；澳洲即於同年12月也

²⁵³ 南韓總統金泳三與基廷舉行韓澳高峰會談，1993年6月21日，中央社新聞檢索資料庫。

²⁵⁴ 澳洲出口至南韓的主要產品為：非貨幣黃金、煤、鋁、其他礦產；自南韓主要進口：機車、傳訊設備、電腦等產品。

²⁵⁵ 以1998年為例，澳洲對韓國出口60億9,900萬澳元（衰退10%），向韓國進口41億7,500萬元（成長41%），《1999-2000海外市場經貿年報 海外篇》，（台北：經濟部國貿局 外貿協會），頁332。

²⁵⁶ To-hai Liou, "A Comparative Study of Australia-Roc Relations and Australia-ROK Relations in the 1990s," *International Conference on Australia and East Asia into the 21st Century*, Taipei: National Chengchi University Department of Diplomacy, Oct 8, 1999.

²⁵⁷ 1998年澳洲對南韓出口金額約為61億美元，自澳洲進口金額約為42億美元。《澳洲統計局1997年及1998年12月季報》。

²⁵⁸ 韓國政府為了加強企業的競爭力與成長潛力，這套計畫包括持續進行企業結構調整、金融改革及肅

加強對南韓的經濟委任關係，向南韓承諾捐出 1 億美金以支持 IMF 的配套援助，並且透過出口金融保險公司（Export Finance Insurance Corporation, EFIC）對南韓進行貿易金融援助。²⁵⁹

至於兩國在軍事安全合作上，澳洲和南韓在 1996 年之前之間僅有有限度的軍事合作關係，包括軍事人員交流、海軍艦艇及資深軍事官員與文職人員互訪等；澳、韓兩國自 1996 年 7 月開始舉行高層軍事與政治會談，討論東北亞區域安全問題，為大幅度提升澳洲與南韓的防衛與安全合作關係奠定基礎；到 1999 年澳洲負責領導的聯合國東帝汶維和部隊中，南韓應聯合國要求，派出四百多名武裝部隊參與由澳洲所領導的東帝汶維和任務，這也是南韓戰鬥部隊有史以來首次派赴海外協助國際維和任務。

另外，近年來澳洲在兩韓問題中也扮演了重要角色。儘管冷戰結束，但東北亞地區仍然存在著不穩定的因素，北韓核子問題不僅威脅朝鮮半島及亞太地區的和平與安定，同時也是對整個國際社會的一項挑戰。1993 年朝鮮半島核子危機，北韓宣佈退出「禁止核擴散條約」（NPT），澳洲當時協助國際社會說服北韓同意全面核檢的任何行動。²⁶⁰澳洲同時也是國際社會中力圖促使北韓脫離孤立的主要國家之一，北韓政府於 1994 年時曾尋求透過澳洲加入東協區域論壇，當時坎培拉表示要在當時的核子爭執解決後才願討論這個問題。

自從 1998 年 2 月南韓總統金大中上任後，積極推展改革開放政策，力圖復甦韓國經濟，同時推動「陽光政策」，企圖透過務實的交流合作來鞏固和平、促進南北韓雙方共同發展，進而引導北韓放棄孤立主義，走向開放體制，成為國際社會的一員。

貪廉政等改革措施，以期提高韓國經濟的國際信任度。

²⁵⁹ "Australia Now - A Statistical Profile: International Relations Australia's bilateral relationships,"

<http://www.abs.gov.au/websitedbs/c./A622C8CC68E89E0ECA2567220072E932.html>

²⁶⁰ 北韓曾於 1994 年 1 月要求與澳洲恢復外交關係，但遭澳洲拒絕，澳洲政府並要求平壤必須先解決核子檢查問題，澳洲才有可能與其討論建交問題。同時澳洲是「韓國能源發展組織」（KEDO）的一員，並捐助 500 萬美元支持北韓興建輕水核子反應爐取代石墨式反應爐，以改善朝鮮半島安全情勢。

2000年5月在澳洲副總理費雪訪問南韓期間，南韓向澳洲提出與北韓恢復外交關係，以便澳洲在緩和平壤與漢城緊張關係上能扮演重要角色的要求，因此在2000年5月南北韓領袖舉行歷史性高峰會談之際，澳洲帶頭與北韓恢復邦交，為美、日與平壤改善關係鋪路，進而鼓勵北韓從事經濟與政治改革，使其成為南韓、日本及其他亞洲國家的芳鄰。²⁶¹ 由此可見，在可預知的未來澳洲與南韓除繼續加強雙方經貿關係外，兩國在區域安全事務上，除貿易自由化議題外，在防衛與安全合作上的合作將會繼續擴大。

五、澳洲與南太平洋地區

澳洲位於南太平洋，由於地理上的鄰近，南太平洋區域對於澳洲的戰略利益具有重要意義，與南太平洋國家的關係對於澳洲來說是永遠重要的²⁶²。在南太平洋地區的國家中又以與巴布亞紐幾內亞的關係是澳洲政府最為注重的，國際組織則以「南太平洋論壇」最為重要；以下將就南太平洋論壇、澳洲與巴布亞紐幾內亞之關係作一探討。

（一）南太平洋論壇

南太平洋論壇（South Pacific Forum，以下稱南太論壇）成立於1971年8月5日，是南太平洋國家獨立與自治國家的政治首長的聚會機構，為南太地區最重要的區域性政治、經濟組織，由南太平洋中的獨立和自治國家所組成，目前共有十六個會員國²⁶³，秘書處設在斐濟首府蘇瓦，每年舉行一次年會，共同討論政治與經濟問題。

南太論壇成立的目的，在結合南太平洋各新興島國的力量，從本地區和成員國的利益出發，表達區域成員共同的政治理念，以求在國際社會中發揮重要作用；同時聯

²⁶¹ 北韓與澳洲復交，《中國時報》，89年5月9日。

²⁶² Department of Foreign Affairs and Trade, *DFAT White Paper: In the National Interest*, <http://www.dfat.gov.au/ini/ch4.html>

²⁶³ 分別是澳洲、紐西蘭、科克群島、密克羅尼西亞聯邦，斐濟，吉里巴斯，馬紹爾群島、諾魯、尼烏埃，巴布亞紐幾內亞、索羅門、東加、吐瓦魯、萬那杜、西薩摩亞和帛琉等十六國。

合拓展對外出口貿易，提供就廣泛的共同議題進行非正式討論的機會，每年或議題需要緊急注意時開會。論壇並未制訂成文憲章，沒有規範其活動的國際協議，也沒有任何關於其宗旨、會籍、或開會程序的正式規則，決議經常採取共識決，不認為有就議題進行投票表決的需求或意願。²⁶⁴

此一論壇的會員國分布面積極廣，西從澳洲西端，東至吉里巴斯的加羅林島，橫跨一萬零四百公里，北從馬紹爾群島的東吉，南至紐西蘭的奧克蘭群島，南北長達八千公里。不過，其間大多是一望無垠的海洋或沙漠。但會員國的人口約為二千五百萬人，只占世界人口的百分之零點四，它們所涵蓋的海洋面積，卻占全球海洋面積的8.36%。這種人煙稀少、空曠的特質不利於經濟發展，南太平洋經濟主要築基於少數幾種產品：乾椰子肉，水果、蔬菜與魚產，這些產品的價格波動很大；而且南太平洋島嶼距離世界市場太遠，不適宜作為製造業的基地，加上地區人口太少，除了海運或航空業偶而造訪之外，根本無法吸引其他產業進駐。

區域內的經濟貿易方面的議題一直是南太論壇關注的焦點，而區域內經貿合作也頗有成就。1979年該論壇成立南太平洋貿易委員會；1981年「南太平洋貿易與經濟區域合作協議」生效，根據此協議，澳洲、紐西蘭兩國對其他會員國的特定產品實行無限制免稅進口或減稅進口，以保證南太平洋島國有較可靠的出口市場，減少他們對兩大國的貿易逆差；1985年澳洲又允諾從1987年開始進一步放寬貿易壁壘，對除了鋼、汽車、糖、鞋類和服裝以外的所有產品免徵關稅和取消配額限制。²⁶⁵

澳洲是南太論壇中最大的國家，不但其綜合國力有壓到性的優勢，南太論壇運作的基金主要也是由紐、澳所提供的，²⁶⁶因此澳洲對於南太論壇中居於領導位置。

從1989年開始，南太論壇邀請對南太平洋有影響力的國家代表進行「對話」。例

²⁶⁴ 中央通訊社，《2000世界年鑑》，(台北：中央通訊社，民國88年)，頁642。

²⁶⁵ 陳峰君主編，《冷戰後亞太國際關係》，頁318-320

²⁶⁶ 澳、紐各支付三分之一的年度預算，剩下三分之一則其他會員國政府平均分攤；超額預算則主要由澳洲、紐西蘭、日本、歐盟、加拿大和法國提供。蔡百銓譯，《大洋洲史》，(台北：國立編譯館，民國83年)，頁324。

如，1989 年邀請美、加、日、英、法以觀察員身份參加南太論壇的首腦會議；1990 年，請中國政府代表參加該論壇第 20 屆年會；1991 年，歐盟也應邀派代表參與南太論壇與已開發國家的對話。由於澳州與上述大國或國際組織關係良好，又在南太平洋論壇地區佔有優越的地位，因此這一系列多邊對話有利於澳洲扮演南太平洋地區代言人的角色，提高其在亞太地區的國際地位。²⁶⁷

澳洲政府則認為以建設性的態度給予南太地區承諾，以低姿態從事區域發展，尊重南太國家體制的獨特性，是確保澳洲長期追求在此地區重大安全利益的唯一方式。

268

（二）巴布亞紐幾內亞

巴布亞紐幾內亞（Papua New Guinea, PNG，簡稱巴紐）²⁶⁹位於澳洲北方新幾內亞島的東半部²⁷⁰，與印尼同為澳洲最鄰近的國家；由於地理位置使得巴紐對於澳洲具有非常重要的戰略價值，所以在南太論壇內，巴紐是除了澳、紐兩國以外最有影響力的國家，因此在南太平洋地區當中，澳洲將巴紐的關係列為特別優先。²⁷¹

巴紐置西與印尼的伊利安加雅相鄰，南隔托勒斯海峽與澳洲相望，面積為 46 萬 2 千八百餘平方公里，共有 430 萬人口²⁷²，是南太平洋地區中僅次於澳洲的第二大國。曾被澳洲所託管²⁷³，於 1975 年 9 月 16 日正式獨立，與澳洲都是大英國協中的一員，

²⁶⁷ 林輝基編，《亞太地區國際關係概論》，（山東：山東人民出版社，1995 年 5 月），頁 432-433。

²⁶⁸ Department of Foreign Affairs and Trade, *DFAT White Paper: In the National Interest*, <http://www.dfat.gov.au/ini/ch4.html>

²⁶⁹ 巴紐是南太平洋第二大島，與澳洲隔海相望。第二次世界大戰之後，巴紐由聯合國交由澳洲政府託管，定名為巴布亞紐幾內亞，巴紐在 1972 年 12 月成立自治政府，除了國防、外交及內部治安歸澳洲管轄之外，其他完成自治，直到 1975 年 9 月 16 日結束澳洲託管而獲獨立。

²⁷⁰ 新幾內亞島西半部是伊利安加雅（Irian Jaya）為印尼所有。

²⁷¹ Gareth Evans, *Australia's Foreign Relations in the World of the 1990s*, p. 7.

²⁷² 1998 年數字。

²⁷³ 1884 年，德國吞併新幾內亞（New Guinea I.）東北亞及海面上各島嶼；英國則將新幾內亞的東南部及鄰近各島嶼納入其保護地。1905 年英國將這些領土讓給澳洲，及澳屬巴布亞。1914 年，第一次大

尊英國女王為國家元首，因此，澳洲和巴布亞紐幾內亞有特別親密的關係，在巴國獨立後，雙方一直有廣泛的官方和非官方活動，巴紐也是澳洲最大的外援受援國。

在雙方的經貿關係上，澳洲是巴國第一大出口國，同時也是第一大進口來源；對巴紐的貿易佔澳洲對外貿易總額的 1.0%，為澳洲第十八大出口市場；可見巴國對澳洲的貿易依賴遠大於澳洲對於巴國的依賴。

巴紐在 1970 年代成立初期，曾有國土分裂、種族浴血、與軍事政變的預測，但在獨立後十多年，這些令人擔憂的事情無一發生。分離運動因為地方政府成立而消失；巴紐軍隊恪守其國家公僕的角色，並在國家發展上扮演重要角色。1977 年舉行的獨立後首次大選，政黨在巴紐比在太平洋其他國家(斐濟除外)都更具影響力，但黨紀鬆弛，黨員流動不定。該國的歷屆政府都是由數個政黨組成的脆弱的聯合政府，而這種情勢卻可能招來激進手段。²⁷⁴

巴紐獨立後與澳洲關係正常化的初步成果是在 1987 年簽訂的「巴紐與澳洲關係指導原則聯合宣言」，內容包括「當任一國家主權受外在武力攻擊時，簽約國雙方應商議如何維護共同安全」，這就是澳洲具有保衛巴紐外在安全責任的廣義解釋。另外，巴紐的國防軍隊透過與澳洲政府的國防合作計畫，巴紐國防軍得以持續得到實質的援助。然而，經過多年以後兩國的關係不再像以前那麼密切，特別是澳洲對於巴國發展援助計畫從全面性預算支援到計畫性援助的轉變後，已遭到巴紐領導人的負面批評。

²⁷⁵

由於巴國境內內亂衝突層出不窮以及居高不下的犯罪率，1991 年底巴紐和澳洲政

戰期間，澳軍趁機佔領德屬新幾內亞；1920 年，該地正式成為澳洲的國際聯盟託管地。至此，今天組成巴布亞紐幾內亞的土地，遂全部在澳洲的統治下。1942 年二次大戰期間，日軍幾乎佔領了整個新幾內亞；但 1944 年時又退出新幾內亞。等到戰爭結束，這一帶復歸澳洲統治。引自：巴布亞紐幾內亞，《東南亞、大洋洲》，錦繡出版社，頁 58。

²⁷⁴ 同上註。

²⁷⁵ Ronald J. May (ed.), 巴布亞紐幾內亞，《亞洲的安全挑戰》，(台北：國防部史政編譯館，民國 89 年 5 月)，頁 334-335。

府發表聯合聲明，宣佈將國內安全需求列為巴國國防軍的最高優先任務，且澳洲的援助將支持巴國訓練軍隊以維持國內的安全。

1999年7月5日巴紐與台灣簽訂建交公報，澳洲政府立即強力反對，並提出警告加以干預。澳洲政府認為巴紐與台灣建立關係將對亞洲地區產生重大影響，²⁷⁶巴紐是APEC的一員，如果巴紐承認台灣，將成為APEC中唯一承認台灣的成員國；在南太論壇中有諾魯、馬紹爾群島和索羅門群島三國承認台灣，巴紐的作法必然會產生區域影響力，台灣將可以更直接的在APEC與南太論壇中有所表現。²⁷⁷由於澳洲強烈反對巴紐與台灣建交，引起巴紐不滿，一度造成兩國關係的緊張，但後因巴紐總理史凱特下台，新上任的莫羅塔總理於1999年7月21日宣佈取消與台灣建交，此事告一段落，兩國關係遂恢復正常。澳洲外長唐納並於7月底訪問巴紐，表達澳洲對新任總理莫羅塔推動巴紐的經濟與其他改革計畫給予支持。²⁷⁸

在地理位置和歷史上，巴國和澳洲有不可分割的關係，對澳洲來說，一個團結、穩定和繁榮的巴布亞紐幾內亞是澳洲重要的國家利益，因此澳洲政府鼓勵並支持巴紐政府維持和平解決布干維島（Bougainville）²⁷⁹的衝突。²⁸⁰在澳洲政府於1997年所出版的外貿白皮書中表示，澳洲將繼續扮演巴紐最主要的供給者和投資者。未來，澳洲在巴紐境內的發展合作計畫將會有一基礎的改變，主要目標在於協助巴紐在經濟上能夠自主，但是澳洲也承認巴國對於援助的依賴需要被減少在培養一個成熟的雙邊關係的

²⁷⁶ 澳洲干預巴紐政府與我建交，中時電子報，1999年7月3日。

²⁷⁷ 1999年7月7日，中央社新聞檢索資料庫。

²⁷⁸ 澳洲官員近期赴巴紐訪問將支持經濟改革計畫，1999年7月27日，中央社新聞檢索資料庫。

²⁷⁹ 布干維在地理上是所羅門群島的一部份，但屬於巴布亞紐幾內亞所有，其人民自稱在人種上異於外來人民，主張脫離國內其他地區。關於澳洲與巴布亞紐幾內亞的歷史淵源可參閱：蔡百銓譯，《大洋洲史》，國立編譯館，民國83年出版。布干維島的分離主義運動詳閱：巴布亞紐幾內亞，《亞洲的安全挑戰》，台北：國防部史政編譯館，民國89年5月，頁341-349。

²⁸⁰ Department of Foreign Affairs and Trade, *DFAT White Paper: In the National Interest*, <http://www.dfat.gov.au/ini/ch4.html>

利益上，其中國防合作將仍是雙邊關係中的重要元素。²⁸¹

²⁸¹ *Ibid.*

第五章 結論

澳洲地大物博自然資源極其豐富，為世界經貿大國之一。其位處於南太平洋，位居洋與太平洋交界上，鄰近東南亞及其水域與航線，具有重要的戰略影響力。作為一個大洋洲國家，澳洲在傳統上與亞太地區國家的聯繫並不密切。由於其獨特的地緣位置、歷史文化背景及人文景觀，國家屬性自我定位為：雖然屬於西方國家，卻遠離西方權力中心。從全球觀點而言，澳洲自視為一個與世界強權（以前是英國，現在是美國和日本）有密切關係的「中等強權」國家；同時也是南太平洋地區的強權。

從英國在 1788 年開始殖民澳洲，到 1901 年澳洲組成澳大利亞聯邦，成為英國自治領下的獨立國家、一直到第二次世界大戰爆發，英國一直是澳洲政治、外交政策、經濟、文化及情感上的依歸，因此長久以來澳洲一直被視為是「不插手亞洲事務的白人國家」，不僅在移民政策上制定了極具歧視亞洲人意味的「白澳政策」；在國防事務上仰賴英、美等國的協助；對外關係也是以維持與英、美等國的良好關係為其外交主軸。

這種國家自我設限與依賴「大朋友」的情況，直到 1970 年代以後，英國宣佈自馬來西亞與新加坡撤軍以及美國總統尼克森發表美國駐軍不再干涉亞太事務的「尼克森主義」之後，澳洲才在工黨總理霍克（Bob Hawke）和基廷（Paul Keating）的主政下開始思索國家策略的新方向。

身為一個中等強權，澳洲的地緣政治和地緣經濟遠離國際政治、經濟與軍事核心之外，它沒有改變國際環境的能力，僅能透過掌握國際政治局勢的變遷，順應世界潮流，擬定適切其國家利益的外貿易政策，俾使其能符合澳洲的國家利益。

自第二次世界大戰後，在政治軍事上，澳洲開始加入由美國領導，以圍堵共產主義為目的的同盟組織，例如：1951 年與美國、紐西蘭建立的「澳、紐、美安全防禦條約」，1954 年加入「東南亞公約組織」；在 1989 年倡議成立 APEC 及領袖高峰會議……

等等。

1980 年代澳洲與亞太地區國家的關係日益密切，澳洲於是將對外經濟關係從以前的面向西歐轉為面向亞太地區，開始進行外交經貿政策調整，將外貿政策取向原則性地轉向亞太地區，並於 1986 年 8 月主動發起籌組有關農業出口國家的「凱因斯集團」，以削減農業產品補助。

1987 年澳洲公佈名為「澳洲防衛」(Defense of Australia 1987)的年度國防白皮書，當中指出東南亞與南太平洋兩地的發展將影響到澳洲國家安全，並認為澳洲在國防與外交策略上必須改採「北方取向」(Northern Orientation)，不但在國防上要採行「深層防衛」(defense in depth)的「自主」(self-reliance) 性策略，在外交上亦希望能夠改善與亞洲鄰國間的關係，以真正成為被亞太地區各國所能接受的一員，此時澳洲國防政策的方向大致確定。

換言之，澳洲在建立國防自主的同時，必須配合採取更有效的外交政策，「與東南亞國家進行全面性的交往」(comprehensive engagement with Southeast Asia)，以便在亞太安全事務中扮演「建設性的角色」。因此澳洲政府視「多邊主義」為其前進亞洲的跳板，積極參與東南亞區域事務，近年來澳洲亦成為積極主動倡導亞太多邊主義的先鋒。

後冷戰時期的國際政經局勢急遽變化，儘管澳洲是以歐洲移民為主體社會，觀念卻因國際政治經濟現實而不斷調整。其基本內容可概括為：經濟上，努力開拓亞太市場，發揮澳洲的出口優勢，促進澳洲國內的就業與繁榮；政治上，在亞太地區扮演重要角色，發揮中等強權的實力與作用；在安全上，則將亞太地區安全納入本國的對外政策，在區域安全中發揮作用。

澳洲的外交政策取向主要是以「聯盟」為主，無論是 1990 年代初期，工黨政府積極將外貿重心轉向亞洲，追求「融入亞洲」，支持 WTO 並倡議 APEC 成立；或是 1996 年霍華德政府上台，強調恢復與美、英等國的傳統聯盟關係，都需以其他國家進行合作或結盟，以完成符合澳洲國家利益的目標。

同時澳洲也扮演多元的國家角色，包括南太平洋與東南亞等區域的保護者、南太平洋的區域領袖、反對共產主義的自由民主主義信仰護衛者、APEC、東協等區域次體系的合作者、自詡為歐美與亞洲的橋樑者、同時也是美國忠實的盟友以及優良國際公民的模範者等角色。

澳洲的國家目標可分為核心（短程）目標、中程目標與長程目標。澳洲在亞太地區確立的安全目標首先是維持其在該地區的經濟安全，是建立安全和穩定的環境以利於貿易與投資，保證該區域發生的任何政治與經濟變化以和平方式進行。其具體表現是更密切地與太地區交往，並積極推動區域經濟與安全合作組織。

中程目標是訂定以東亞為主要目標的政策；重視與美國的聯盟關係，將日本、印尼、中共與南韓列為四大重要雙邊關係，但區域內力量的平衡則以日、美、中三國關係為主，這三國的關係，對澳洲的國家利益影響最大；在亞太區域中，除美、日、中三國外，印尼對澳洲的國家安全最具影響性；此外，澳洲也希望加強與東協各國、南韓、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、南太平洋諸國的關係；關於安全保障的國際組織，則應重視 ARF，而貿易自由化政策，則應重視 WTO 及 APEC。而在長程目標方面除追求解決全球化的非軍事威脅，也強調推廣自由民主的價值觀，以增進區域內的結構穩定，進而維護澳洲的安全。

冷戰後，澳洲亞太政策的實踐，主要強調與澳洲的近鄰東協國家加強聯繫，對東協進行全面外交。澳洲認為 APEC 和 ARF 是澳洲推行亞太政策的兩個最重要的區域組織，但必須有東協的支持才能有成效。

同時，澳洲也注意與美、日、中、印尼、南韓等亞太大國的關係。澳洲認為美國的軍事存在對亞太安全極具重要性，因此積極支持美國參與亞太事務，加強兩國的軍事訓練，還修訂了「澳紐美安全防禦條約」，加強澳美的防務合作，澳洲也成美國在亞太戰略的南錨，不但強化了澳洲在保障東南亞區域安全的關鍵角色，同時也是美國維持此區域安全與穩定的重要伙伴。澳洲政府的親美行為，使得有人認為澳洲在亞洲將扮演更活躍的美國代理人。

日本是澳洲最重要的貿易伙伴，然而隨著經濟往來的頻繁，澳洲與日本在政治、安全上的立場也漸趨相同。澳洲政府支持日本成為安理會常任理事國，近來澳洲也開始加強與日本在政治、經濟和安全等方面的聯繫。

對於中共，澳洲認為加強兩國之間的關係是澳洲對外政策的重點之一，澳洲政府認為中共是個發展中的大國，對亞太事務乃至全球事務將產生巨大影響。澳洲主要在以下幾方面加強與中國的關係：在政治上，除擴大兩國外交接觸，並反覆重申堅守「一個中國」政策；經濟上，強化現有的貿易聯繫，鼓勵澳洲企業與中國大陸建立合資企業，以此作為澳洲企業進入中國大陸市場的手段；文化方面，加強兩國之間的「教育交流」。澳洲雖然反對遏制和孤立中共，但強調在中共融入國際社會的同時，應加以「規範」。如在中共承擔相應的義務前提下，支持中共加入 WTO，另外還強調希望中共在國內政治及社會問題上，如「宗教自由」和「人權」議題上能有所改善。

在東協國家中澳洲尤其重視其與印尼之間的關係，但歷年來兩國關係受到東帝汶因素影響而有所起伏，1995 年 12 月，兩國簽訂「澳洲 - 印尼雙邊安全協定」，被澳洲政府視為近來澳洲外交與國防政策中最重要發展之一，但因 1999 年東帝汶獨立事件，使得印尼單方面取消此一安全協定，兩國關係再度受創，雖然在短期內部會迅速恢復，但隨著澳洲退出東帝汶多國維和部隊的領導，以及印尼新政府瓦希德政府穩定一段時期後，印尼與澳洲的雙邊關係應會開始修睦。

然而，澳洲在推行其亞太政策時將受到以下因素的制約：

從政治上來看，澳洲重視與美國的聯盟關係，其目的是借助美國的力量來鞏固與加強澳洲在亞太地區的地位。然而澳美聯盟關係的加強，讓許多亞洲領導人認為澳洲並不真正屬於亞洲。同時為了換取美國對澳洲在國際政治上的支持和「保持美國參與亞洲事務」而付出的代價是澳洲在許多議題上必須與美國配合或受到美國箝制。另外，澳洲與亞洲國家文化價值觀的矛盾，也將影響澳洲與亞洲國家關係的進展。人權問題一直是並且未來也仍將是澳洲以東南亞國家中一個引起爭議的問題。

澳洲要在亞太地區追求國家利益，實現外交目標，發揮作用，關鍵在於能否在外

交政策上保持一定的獨立性；是否能考慮到亞洲國家的特點、採取靈活務實的政策，為亞太區域鄰國所接受；是否有足夠的資源在亞太地區扮演更重要的角色；能否持久地融入亞太地區，而其參與亞太地區的政策使其得到國內民眾的支持，以上這些政策課題，都是今日澳洲所必然要面對的。

第六章 參考文獻