

六、近期中澳關係觀察

中正大學戰略暨國際事務研究所教授趙文志主稿

- 中澳關係近期回暖，對澳洲來說主要是因為美國戰略微調、澳洲政府政黨輪替，因而採取和緩雙邊緊張關係作為；對中共而言，由於經濟制裁無效，同時為了突破美國戰略圍堵，改善與澳洲關係有其必要，這些因素促成了近期雙邊關係改善。
- 兩國關係雖說改善，但美中關係激烈競爭持續、澳洲對中共建立影響力的企圖疑慮未消、澳洲自身戰略選擇以及澳洲公民的人質事件，都對雙邊關係投下變數。

(一) 前言

中國大陸與澳洲雙邊關係曾有過一段很長的蜜月期，在這段蜜月期當中，兩國經貿關係快速增長，中方成為澳洲最大貿易夥伴。2018年中國大陸占澳洲出口的比重高達34.1%；同時，澳洲自2007年開始成為中國大陸對外投資第二大國，累計投資達900億美元，僅次於美國的1,000多億美元。此外，中國大陸目前在澳洲擁有的農地，也僅次於英國，是澳洲第二大地主。這些密切的關係讓中方對澳洲的影響力大增。除了經貿手段之外，根據澳洲媒體報導，中共還試圖以金錢手段（大量政治獻金）拉攏（收買）澳洲政治人物，建立對澳洲政治的影響力。為此，澳洲國會因此在2018年通過2項反外國干預法案，澳洲政府並以國家安全為理由，否決了中國大陸企業對澳洲的多項投資¹。

隨著新冠肺炎疫情的發生，澳洲政府提出呼籲，認為國際社會應該對於該疫情的源頭展開調查。此舉引起中國大陸政府高度不滿，隨即對澳洲展開報復。中共以澳洲企業低於市場價格出售葡萄酒，違反了世界貿易組織（WTO）規定為理由，對澳洲葡萄酒課徵高額關稅。除了葡萄酒之外，澳洲生產的大麥、煤炭、木材、海鮮、農產品等都陸續被中方施加懲罰關稅。

¹ 王曉玫，「中共如何利用民主摧毀民主——專訪《無聲的入侵》作者漢密爾頓」，報導者，2019年4月12日。

面對中共的壓力，澳洲一方面積極分散其產品市場，尋求其他可以替代中國大陸的出口市場；另一方面，則參加了由美國發起，日、美、印、澳組成的「四方安全對話」(Quad)，以及澳、英、美三邊安全夥伴關係 (AUKUS)，加強與美國的戰略合作。雖然這些對話與合作都沒有言明是針對那個國家而來，但主要還是為了應對中共崛起後日益強勢的對外作為所引發印太地區安全與國際秩序受到侵蝕與威脅而來。也因此，澳洲積極參與這些機制與合作亦是為了因應來自中共的脅迫，這讓澳中雙邊關係更加緊張。

然而，自去年 (2022) 開始，雙邊關係開始了改善跡象。雙邊高層官員開始接觸並釋放出對話和解的訊息。2022 年 11 月，中共領導人習近平與澳洲新總理艾班尼斯 (Anthony Albanese) 在印尼 G20 峰會進行會晤；同年 12 月澳洲外交部長訪問中國大陸，與中共國務委員兼外長王毅舉行第六輪澳中外交與戰略對話，並出席澳中建交 50 週年紀念活動；今年 (2023) 8 月中方解除對澳洲進口大麥徵收反傾銷稅和反補貼稅的實施期限；雙方因為新冠疫情調查而終止 3 年的第七屆澳中高級別對話也於今年 8 月在北京恢復舉行；艾班尼斯還接受習近平的邀請，預計將在今年內訪中國大陸。這一連串的事件顯示澳洲與中國大陸關係已經開始產生改變，然而為何會產生改變，是本文主要探討的重點。

(二) 為何中澳關係的破冰？

1. **美國拜登政府對中戰略的微調：**美國戰略的微調也改變了美國盟邦對中的政策與作為。拜登政府上任後，除了延續川普的若干對中政策與對抗衝突作為外，也宣示了與中國關係的微調，其認為美中關係是該競爭之處競爭，該合作方面合作，該對抗的地方對抗。也因此，美國持續強化與盟邦的關係以應對中共帶來安全、軍事上的挑戰與威脅，也在科技上圍堵中國大陸，對中實施一連串科技禁令，但拜登政府也調整川普時代全面對抗的作為，積極尋求與中國大陸在經貿、氣候變遷等議題的對話與合作。因此，拜登政府派遣國務卿布林肯 (Antony John

Blinken)、財政部長葉倫(Janet Louise Yellen)、商務部長雷蒙多(Gina Marie Raimondo)與氣候特使凱瑞(John Kerry)等高級官員相繼訪問中國大陸。美國這樣的戰略作為，對於身為美國盟邦的澳洲來說，當然也產生一定程度的影響。這使得澳洲開始試圖改善與中國大陸的雙邊關係，特別是經貿關係。所以澳洲外交部長黃英賢(Penny Wong)在「澳洲媒體俱樂部」(National Press Club of Australia)發表演說指出：「在與中國大陸的關係裡，我們將保持冷靜和一致性，繼續堅持我們執政以來做的事，在我們能合作的地方合作，在必要的地方表達反對，明智地處理雙方的分歧，最重要的是，參與並積極追求我們的國家利益²」。顯然這與美國的步調是一致的，這是促使了澳洲開始改善與中國大陸關係的第一個因素。

- 2. 澳洲政黨輪替：**不管是通過 2 項反外國干預法，或是禁止了具有監控疑慮的華為 5G 通訊設備，以及要求對於新冠肺炎調查的呼籲，都是在立場上偏右自由黨領導下的政府所展開的作為，這使得澳中兩國關係開始惡化。直到中間偏左的工黨艾班尼斯政府 2022 年 5 月勝選上臺，取代先前的右翼政府後，澳洲政府開始轉變了對中政策的立場，在美國戰略微調的背景下，澳洲新政府開始積極想與北京修復外交關係，解決在國防、貿易、外交、政治上的衝突。澳洲高層官員恢復到北京的訪問，艾班尼斯也接受邀訪問中國大陸。所以在政黨立場上，由於立場較為親中的工黨重新執政，再加上美國政策的微調，讓澳洲新政府展開與中關係正常化的政策，使得兩國關係產生與過去 3 年不一樣的發展情勢。
- 3. 經濟制裁失效與突破美國戰略圍堵：**相對的，對中共來說，近 3 年對澳洲的經濟制裁並沒有產生具體效果。澳洲政府加大開發原有的市場，過去分居澳洲出口排名的 2~5 名的國家：日本、韓國、臺灣和印度，制裁前的 2019 年與 2022 年相比，這些國家都對澳洲商品採購成長超過 100%，從而抵消了中國

² 陳艾伶,「《日經亞洲》解析中澳關係:外交冰凍三年後,艾班尼斯政府如何與北京重修舊好?」,風傳媒,2023年04月24日。

大陸自 2020 年開始對澳洲主要出口行業的打擊。再加上，中方仍高度依賴澳洲鐵礦石，使得其持續從澳洲進口大量鐵礦石。因此，重新利用澳洲政府有意改善雙邊關係的契機，打破過去的僵局，成為中共政府的第三個原因。此外，面對美國極力拉攏澳洲進行對中的戰略圍堵，這使得當澳洲新政府有意改善對中關係時，中國大陸也順水推舟，在突破美國戰略圍堵的指導原則下，把握契機回應澳洲新政府的期待，讓兩國關係開始回暖，都成為兩國改善關係的重要因素。

（三）中澳關係從此一帆風順？

1. **美中高度競爭結構未變：**澳洲與中關係仍離不開國際體系權力結構。在美國與中共仍在持續進行激烈的戰略競爭下，體系其他行為者仍然難以避免受到體系結構的衝擊與影響，澳洲也不例外。面對美中之間的激烈競爭，再加上中共之前的強勢態度，與美國在安全、戰略與軍事上的合作，符合澳洲國家利益，只要美國持續對中國進行戰略圍堵，澳洲要獲得美國在安全、軍事上的協助，配合美國政策就成為必然之結果，而這對澳洲與中國大陸要展開和緩乃至合作的雙邊關係來說，成為一個重要的變數。
2. **中共試圖建立的對澳洲政治影響力未消：**雖然澳洲為了削減外國（中共）的影響力，通過了反外國干預法，但是這是否就意味著中共不再試圖建立這樣的影響力，或是中共已經建立的影響力被消除，仍有待時間檢驗。然而，只要中方仍試圖通過各種手段影響澳洲政治，這就成為兩國在發展關係過程中的負面因素。雖然中方一再聲稱不會干預他國內政，但從過去經驗來說，中共常常透過合作的手段建立起對手國對自己的依賴，進而形成影響對方的工具，甚至成為制裁的武器。也因此，中澳兩國關係回歸正軌後，特別是經貿關係恢復正常後，如何尋求一個平衡的雙邊關係會是澳洲未來的挑戰，也是兩國關係未來發展的另一個變數。

3. **澳洲自身的戰略選擇：**從國家利益以及國防安全的角度觀察，澳洲脫離美國而與中國結盟的可能性並不高，也不可能離開 AUKUS 與 Quad；此外，澳洲還是情報共享組織「五眼聯盟」(Five Eyes) 的重要成員。再加上，澳洲與美國在價值觀、意識形態、理念上與中共相比都相近許多。因此，澳洲與美國合作的戰略選擇，將會影響到澳中兩國關係的發展。如果澳洲不會放棄與美國進行戰略合作，美中之間又進行激烈競爭，則對於澳洲來說，其在發展與中方的雙邊關係，將會不可避免受到美中大架構的影響。稟此，中澳兩國關係發展仍有變數。
4. **人質問題未解：**澳洲公民成蕾與澳洲籍華人作家楊恒均於 2020 年遭中共拘留與控告從事間諜活動，直至目前為止都仍未獲釋。這引起澳洲國內民意很大的關注。中方常使用人質外交的方式，透過以外國公民在中國大陸從事間諜活動方式抓捕，使其成為中共與外國政府談判的人質籌碼，以逼迫對方國家讓步這樣的方式，常成為外國與中方互動交流時常會因此感到需要特別顧慮的地方。因此，目前澳洲公民因間諜被中共持續關押的問題未解，如何有效處理這 2 位澳洲公民在中國關押的事情，也將成為兩國關係發展的重點。

(四) 結語

中澳關係隨著澳洲新政府工黨上臺後，產生了變化，兩國高級官員開始對話。因為新冠疫情調查事件而中斷的兩國高層往來也開始逐步恢復。這似乎都標示著兩國關係逐步和緩。而其主要緩和原因，包括了美國拜登政府的戰略微調、澳洲政黨輪替，以及中共對澳洲經濟制裁的失敗與中方尋求突破美國的戰略圍堵。然而這是否就意味著兩國關係將會一帆風順？本文認為長期來說，外部結構的美中關係未見和緩、中共對澳洲建立影響力的企圖疑慮未消、澳洲自身戰略選擇以及澳洲公民的人質事件都對兩國未來關係投下變數。