從澳洲 2017 年外交白皮書解讀中型國家的安全觀

黃恩浩
澳洲墨爾本大學社會暨政治科學院政治學博士
澳洲墨爾本大學社會暨政治科學院榮譽研究員

一、前言

澳洲政府上一次發表「外交事務與貿易白皮書」(Foreign Affairs and Trade White Paper)是在 2003 年，當時澳洲正處於以霍華德(John Howard)為首的自由黨主政時期。在睽違十四年過後，坎培拉當局終於在 2017 年 11 月再次發布新版「外交政策白皮書」(Foreign Policy White Paper)並全面檢討澳洲的外交政策方向。該白皮書是由澳洲總理滕博爾(Malcolm Turnbull)、外長畢曉普(Julie Bishop)和貿易部長喬柏(Steven Ciobo)所主導，目的是重新規劃澳洲外交並確定發展方向。從澳洲 2003 年到 2017 年的外交政策白皮書有一個重要且明顯的轉變，就是澳洲不僅將其國家定位從一個歐洲國家轉向成為亞洲國家（一個跨印度與太平洋的國家），外交政策亦從忽視中國崛起到相當在意中國崛起的威脅。在澳洲「脫歐入亞」的外交政策轉型之背後，其所擁抱的安全觀究竟為何？這是一個值得探究的國際關係現實主義問題。

澳洲是一個被國際社會公認的「中型國家」，而中型國家外交的特色可歸納為下列幾點：第一、強調國際多邊主義與體系穩定及區域合作。第二、採取外交結合經貿的對外政策導向，並依附強權主導的經貿架構。第三、由於國力相對有限，所以時常扮演國際協調者角色。第四、在建構安全方面一直是強權戰略規劃的跟隨者。第五、對於國家安全大戰略思維常常在權力平衡與權力轉移的論述之間作權衡。在這長達 115 頁的 2017 年澳洲外交政策白皮書中，讀者可以很清楚瞭解到，其內容並不強調國家認同（因為澳洲是一個移民國家），卻大力凸顯澳洲價值（民主、社群團結、經濟穩定、自由開放等）。此外，其他的論述大至符合上述中型國家的外交特色。

在偏好與強權結盟的戰略文化思維中，坎培拉在白皮書中提及，一個愈趨孤立的美國，不利於「以規則為基礎的國際秩序」（rules-based

international order），並明確指出下一個十年澳洲國家安全將會面臨「中國不斷增加軍力」、「恐怖分子回流」以及「外國網絡攻擊」等威脅。其中，要如何面對中國崛起，以及要如何與中國建立緊密的經貿關係卻不受其政治與軍事威脅的等問題，這乃是目前澳洲規劃外交政策的兩難。究竟澳洲要如何在「中」美兩強之間建構其國際安全環境？其外交政策的戰略思維與方向因此值得深入探討。

二、從「權力轉移」走向「權力平衡」的國際戰略思維

為建構國家安全環境，澳洲外交與國防政策一直在追隨並配合強國的全球戰略，先是英國，再來是美國。在霍華德時期(1996-2007)，因為與美國軍事安全同盟之故，澳洲外交與國防政策幾乎配合了美國的全球行動，其此時的國際安全觀可以說是奠定在「權力轉移」或霸權穩定的論點上。這論點認為，當一國之權力與另一國相近時，也就是權力相當時，若該國對另一國或現狀不滿意，則該國極有可能發動戰爭造成衝突。反之，權力差距越大則越不容易發生戰爭，亦能確保區域安全。在這思維下，當時澳洲就是希望能夠在美國強權的保護傘下建構一個安全環境，對中國則是採取與美國一致的圍堵政策。換言之，當時坎培拉認為只要美「中」的實力差距越大，澳洲就越安全。

自 2007 年陸克文(Kevin Rudd)為首的工黨政府上台後迄今，澳洲所要面對的就是一個變化迅速的國際社會與一個快速崛起的中國政經影響力，這對原本在安全與經貿上都相當倚賴盟國美國與歐洲友邦的澳洲而言是一大挑戰。東亞及西太平洋地區正面臨權力轉移，美國扮演支配力強大的維持現狀國家，中國則擔任一個對抗支配強權的挑戰者。這使得澳洲在國際上必須將安全與經貿作一個切割，也就是在經濟上必須與中國發展密切關係，而在安全上必須與持續美國保持同盟有好關係，也唯有如此才能在崛起中國與強大美國間雙邊獲利，儘管澳洲視中國崛起是對區域的挑戰，也是對澳洲安全的威脅。

在澳洲新外交政策白皮書中，其已經不再僅僅強調一個強大美國對區域安全的必要性，同時也強調中國必須對區域安全負擔更多的責任。澳洲更擔憂一旦美國撤出亞太加上中國在南海的軍事擴張將導致亞洲衝突（該

文件以「區域秩序主要斷層」形容南海情勢)，所以其希望美國繼續留在亞太並持續發揮對中國制衡的效果，像是前歐巴馬時期的亞洲再平衡政策。白皮書亦表示，印度太平洋地區面對中國崛起，加上美國重審自己的領導角色，澳洲未來將在區內安全上承擔更大責任，澳洲將繼續大力支持美國的全球領導地位。面對海上爭端引發的緊張關係，澳洲應加強與美國聯盟，以應對中國在印度太平洋(Indo-Pacific)地區不斷增長的勢力。

由此澳洲新外交白皮書可知，澳洲外交政策中的「權力轉移」思維已經轉向「權力平衡」方向，在「中」美權力平衡的狀態下，澳洲才能靈活發揮中型國家在區域安全的「中樞」角色，像是擴大與其他國家的戰略關係，特別是澳、美、日和印四國安全對話，以及強化對區域安全議題的發言權，如反對在南海把有爭議的島礁和設施用於軍事用途、協助同盟國與聯合國降低北韓威脅，以及對中國對台動武的威脅感到擔憂等。澳洲認為「中」美維持權力平衡才能使國際體系有效運作和國際秩序穩定，澳洲安全只有在大國權力平衡的前提下才能確保。

三、面對中國快速崛起所產生的矛盾情節

澳洲對中國關係一直存有「歡迎中國經貿利益、拒絕中國政軍影響力」的兩難情節，所以其中國政策相當矛盾，這從近年澳洲官方公開的論述與文件中可以看出，像是 2013 年至 2014 年，澳方分別在南海航行自由、中國設置東海防空識別區等問題上攻擊中國。但於 2014 年，澳洲宣布與中國將雙邊關係提升為全面戰略夥伴關係。其次，澳外長畢曉普於 2015 年 5 月呼籲中國不要劃定南海防空識別區，總理滕博爾在同年 9 月將中國在南海的維權行為稱作「擴展勢力範圍」。但在同一年，澳「中」自貿協定簽署並生效；澳洲同年更以創始成員國身份加入亞投行。

澳洲面對中國的矛盾心態更表現在 2016 年 2 月發布的國防白皮書中，其內容對中國在南海的填海造陸行動表示嚴重關切，並指責中國 2013 年劃設東海防空識別區。然而，該國防白皮書卻也給與中國發展高度評價，認為中國發展給「印太地區」國家帶來的機遇，並認為中國對「北亞和印太」地區的和平穩定起着關鍵作用等等。可見，澳洲對中國崛起的矛盾情節幾乎是一種剪不斷理還亂的糾結，而這糾結也仍然出現在這新白皮

書中。

除了南海議題外，澳洲新外交政策白皮書對中國發展、中國地位及「中」澳關係等予以了正面評價，且希望深化「中」澳政治、經貿、法律、國防、國際事務等領域的關係，視此為澳洲繁榮穩定重要的一環。現實上，美國的主導地位正受到中國崛起的挑戰，加上川普上台後美國孤立主義的興起，該白皮書因此明顯表露出對中國崛起的不安全感，除了在南海問題上再次點名批評中國侵略行為外，更表達出對美國二戰後主導世界秩序與繁榮的懷念，以及對未來國際秩序走向的不安全感。

其實，這種面對中國快速崛起的矛盾心態和「經濟傾中、安全傾美」的兩手策略並非是澳洲專屬，大部分的亞太區域國家何嘗不是希望在中國崛起時能夠享受其經濟發展的外溢效果，卻也希望在獲得中國經濟利益的同時能夠獲得來自美國的安全保障。

四、期望擔任「中」美關係的協調者角色

在澳洲新外交政策白皮書的字句間，坎培拉有意提到願在北京與華府美之間充當中間人的角色，以化解未來「中」美在印太地區經貿與安全關係層面潛在利益衝突。目前，北京對澳洲這份白皮書的看法除了在南海議題上強烈表達反對立場外，其對整體內容的看法認為是比較溫和的。中國外交部發言人陸慷也提到，澳洲新外交白皮書總體上對中國發展的評價是積極的。

白皮書並沒有直接提到「協調」一詞，但卻在文中強調了這種意願。書中提及，澳洲政府將鼓勵「中」美雙方確保其在經濟層面的緊張關係不會加重雙方在戰略層面的競爭關係或損害國際多邊貿易體系。澳洲也希望促使「中」美能夠在整個印太地區層面達成某種地區自由貿易協定，降低彼此緊張的經濟關係，從而最大化地擴大地區經濟增長效益。中國經濟更趨自由化和市場化也有利於降低同美國的經濟競爭風險。

嚴格來說，澳洲不可能扮演「中」美之間協調者的角色，其中最大的一個因素就是其澳洲仍視中國是一個安全威脅，而中國對澳洲與美國的同盟關係亦有所質疑。澳洲迄今並沒有跳出「圍堵中國」的舊思維，中國給

予澳洲的經貿好處更讓澳洲當局陷入兩難。在新白皮書中明確提到，中國是專制國家，所以未來依然充滿各種不可預測性。對此，澳洲主張聯合印尼和印度等民主國家陣營的國家來「隔離」(hedge)中國影響力的擴張。澳洲通過釋出擬作為調停「中」美潛在衝突的意願之目的，其實就是藉以表明其未來的國家在印度太平洋區域的生存和發展之道。

值得注意的是，澳洲在其「權力平衡」的外交戰略思維中，這份 2017 年白皮書擬擴大在「中」美之間的權力平衡。若和 2003 年的外交白皮書相比，這份文件基本上是以「中」美在印太區域的權力平衡為基礎，並對中國行為持續採取鷹派的立場。因此，與其說澳洲的這份白皮書是一份關於未來十五年外交的政策構想，還不如說是圍繞「中」美就新印度太平洋區域秩序的一次外交願景的闡述。

五、結論：對臺灣的啟示

從澳洲新外交政策白皮書可了解到，中型國家的外交政策不僅偏好依附於強權的全球或區域戰略發展，也相當熱衷於國際多邊主義，當然澳洲外交政策的複雜性就在於要如何面對和處理中國因素。就臺灣而言，其何嘗不是一直想要依附美國強權，並一直探索如何在「中」美兩強之間求生存。澳洲蒙納許大學(Monash University)教授家博(Bruce Jacobs)曾指出，臺灣除了是亞洲少數「民主化」國家外，其綜合國力與澳洲、南韓、加拿大等「中型國家」相當，除人口數多於世界上三分之二的國家，領土也大於五分之二的國家。但臺灣因長期忽視本身的兩項優勢，加上長久以來面臨中國武力威脅與外交圍堵，導致對外關係陷入困境。

相較同處於亞太的澳洲與臺灣而言，雙方都是民主自由國家且人口數也相當，儘管雙方領土大小相差甚鉅，其實雙方有一些國家發展上的共同點。首先，雙方的國家發展都相當依賴國際經貿與投資。其次，雙方也皆屬「中型國家」之列，對區域與全球國際事務有一定影響力，但有限。再者，雙方都希望與美國維持緊密的政治、經貿與軍事關係，而且都支持美國繼續留在亞太地區作為區域安全之維護者。而雙方國家發展上最大的差異之處，乃在於中國宣稱擁有臺灣主權，而使臺灣在國際上成為一個特殊國家。

在國際現勢上，雖然臺灣的外交與經貿發展因為長期受到中國排擠而有所限制，所以我國政府在追求塑造臺灣一個國際安全環境確實不易。然而，在建構國家安全的前提下，我國在向美國或日本國際或區域安全戰略靠攏的同時，更要在兩岸關係之間建立本身經貿利益相對優勢、不僅以南向政策為根基與東南亞國家廣泛發展外交多邊主義，更要向有需要的發展中國家輸出人才與技術以強化國際連結的深度等，如此才能確保我國的生存與發展。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)