

# 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

丁永康

(國立政治大學國際關係研究中心  
第二研究所副研究員)

## 摘要

國家利益概念一直是研究國際政治、分析各國外交政策常用的。在界定一個國家的國家利益之前，必須先知悉什麼是「國家認同」(national identity)？以及這個國家的歷史、文化背景、地緣政治、經濟前景以及綜合國力大小。冷戰結束後，澳洲政府與學術界為重新界定國家利益而辯論。澳洲在找尋歸類的過程中，爆發「認同危機」(identity crisis)：「我們是誰？」「我們屬於哪裡？」以及問「我們站在那一邊？」。隨著澳洲政府改組，吾人以「國家利益」概念，分析九〇年代澳洲基廷工黨政府及霍華德聯盟黨政府如何處理「國家利益」？兩個不同的政黨，在執政期間有何區別？吾人列舉五項指標作為分析比較澳洲工黨政府與聯盟黨政府國家利益的同異：一、國家定位；二、經濟利益；三、政治體制；四、軍事安全；五、價值觀。

關鍵詞：國家利益、國家認同、基廷政府、霍華德政府

\* \* \*

## 壹、前言

在後冷戰的國際關係發展是大國間以對話代替對抗，軍事安全與經濟安全議題同等重要，地緣經濟與地緣政治並重，經濟區域化與全球化同時演進，科技及網路資訊日新月異，大大地縮小了地球的時空距離。過去澳洲深受「距離暴虐」(tyranny of distance)之苦因而得以改善。此外，九〇年代爆發了全球「認同危機」(identity crisis)，幾乎我們所見的每個地方的人民都在問：「我們是誰？」「我們屬於哪裡？」以及問「我們站在那一邊？」每個國家都在找尋歸類。一個國家領導人可依軍事與經濟安全利益、均勢的評估，以及他們的意識形態偏好來作一個文明選擇。文明認同是決定一個國家敵友的核心要素，一個國家雖然可以避免冷戰的結盟，卻不能沒有認同。



政府的政策是反映一個國家的菁英與人民對國家利益的看法，有許多方法會使這個看法可能發生變化。最明顯的是政治變遷，經由選舉、政變、或一般的演進造成統治集團的更替，因而導致對國家利益看法的不同。國家利益的變化一則反映了社會大多數人新的認知觀點，另則也反映了領導人的變化及其對國內外事務政策與問題的看法。民主國家政府更替，同時會導致前後任政府政策的持續與變遷的討論與爭議。每個國家的具體國家利益都不是永久的，會隨著國內外環境的變化而變化。①內政是外交的延長，一九九六年三月二日，澳洲大選的結果，自由黨與國家黨聯盟贏得壓倒性的勝利，取代已執政十三年的工黨。②在議會 148 個席位中，自由黨與國家黨聯盟獲得 90 個席位，而工黨祇獲得 46 個席位。聯盟政黨在競選期間推出「一項有信心的澳洲聯盟外交事務政策」(A Confident Australia Coalition Foreign Affairs Policy)，聲稱其外交政策的核心是以更集中的、務實的、現實主義的及有原則的態度，來追求、保護並促進澳洲的國家利益。③工黨基廷 (Paul Keating) 政府的外交貿易部長在其著作《澳洲外交政策：九〇年代的世界》(Australia's Foreign Relations: In the World of the 1990s) 一書中也倡議追求澳洲的國家利益。④隨著澳洲政府的改組，吾人將以「國家利益」概念，分析九〇年代澳洲工黨政府及聯盟黨政府如何處理「國家利益」？兩個不同的政黨，在執政期間有何區別？

## 貳、「國家利益」的概念分析

國家利益一直是研究國際政治、分析各國外交政策常用的概念。冷戰結束後，全球各國政府與學術界都在為重新界定國家利益而辯論。無論是世界超級強權的美國、⑤第三世界與社會主義強權的「中華人民共和國」、⑥中等強權的澳洲都不例外。⑦杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 認為「在界定一個國家的國家利益之前，必須知悉我們是誰？國家利益起源於國家認同 (national identity)。」⑧以及這個國家的歷史、人文背

註① 參考 Fred A. Sondermann, "The Concept of The National Interest," *ORBIS*, Vol. 21, No. 1 (Spring 1977), pp. 121~138; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 2nd ed. (Boston: Little, Brown, 1989), pp. 264~265.

註② Rawdon Dalrymple, "Perspective on Australian Foreign Policy 1996," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 51, No. 2 (July 1997), p. 243.

註③ 參考 "A Confident Australia Coalition Foreign Affairs Policy," <http://www.liberal.org.au/policy/foreign>, p. 1.

註④ 參考 Gareth Evans and Bruce Grant, *Australia's Foreign Relations: In the World of the 1990s*, 2nd ed. (Victoria: Melbourne University Press, 1995), pp. 33~35.

註⑤ 參考 Samuel P. Huntington, "The Erosion of American National Interests," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5 (Sep./Oct. 1997), pp. 28~49.

註⑥ 參考閻學通《中國國家利益分析》(天津:天津人民出版社,一九九六年)。

註⑦ 參考 The Department of Foreign Affairs and Trade, *In the National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy* (Canberra: The Department of Foreign Affairs and Trade, 1997)。

註⑧ Samuel P. Huntington, *op. cit.*, p. 28.



景、地緣關係、經濟前景以及綜合國力大小。

儘管學者與政府官員對國家利益的概念難有共識，但是任何試圖描述、解釋、預測和規範國際行爲的努力都離不開這一核心概念。國際關係的研究者和實務工作者們幾乎一致贊同國家外交政策最基本的根據是國家利益。然而，當問及國家利益的概念或實質時，分歧便產生了，吾人如何才能爲「國家利益」一詞確定一個普遍接受的，或者是標準的定義呢？特定的國家和人民，在特定的場合，針對特定的問題，其具體的國家利益是什麼呢？由誰來決定國家利益的先後次序呢？什麼時間和如何實施這些利益呢？如何判斷敵友？由誰來判斷？面對在國家目標和價值觀上產生的嚴重內部分歧，政府的作用是什麼等等；上述每個問題都存在著正反兩種，甚至更多的不同看法。爭執的各方都力圖以國家利益的名義證明自己的觀點確有道理。

以古代及近代幾個例子而言，在「伯羅奔尼撒戰爭」（Peloponnesian War）中，阿爾西比亞狄斯（Alcibiades）以爲了古雅典的利益而戰作爲號召來煽動群眾激情，使雅典人發動了災難性的西西里遠征。拿破崙以法蘭西利益爲藉口，發動了對俄戰爭，最終走上了通往滑鐵盧的絕望之路。林肯總統爭辯道，對於美國來講，聯邦的分裂比內戰更痛苦。希特勒是用德國國家利益的名義爲其擴張主義政策（包括發動愚蠢的多戰場戰爭）而辯護的。斯大林以蘇聯利益的名義消滅或驅逐了數百萬俄國的農場主和反蘇維埃分子。美國總統詹森認爲，在歷史性的越南對抗中，美國和西方世界的利益岌岌可危。從上述衆多的事例中，吾人發現政治家們總是以國家利益的名義來證明其對外政策的合理性。<sup>⑨</sup>然而，吾人怎樣才能在機會和歷史的重大考驗來臨之前評價這些政策是否明智呢？本文將試圖澄清這一極爲難解的問題。並將此一理論架構應用到澳洲的國家利益分析上，因爲澳洲的學界並沒對國家利益概念作深入的理論探討，而澳洲的各個政黨及政治人物卻常以此概念來說明其外交政策，職是之故，吾人在國家利益的學術源頭得多所著墨。

在國際關係學界存在著一個重大的分歧觀點。一派認爲，國家利益可以客觀地和理性地予以確定，他們把國家利益的認定視爲一門科學，另一派則認爲，國家利益的確定是各種不同的主觀觀念及偏愛之間相互鬥爭所產生的政治結果，他們把國家利益的認定視爲一門藝術。前一種思想學派通常被稱作「菁英統治論」，其鼻祖是柏拉圖。第二種思想學派大都崇尚民主，其鼻祖是亞里士多德。<sup>⑩</sup>從歷史上看來，亞里士多德的方法似乎比柏拉圖的方法效果更好一些。因爲運用科學精確性和理性去決策是相當困難的。由於在整個歷史過程中，不得不作出許許多多對結果無從估計的決定，因此，政治家們都相信，他們必須奉行自己認爲是最反映本國利益的政策，而只能讓事態的發展和歷史來對這些決定作出最終的裁決。<sup>⑪</sup>以林肯總統爲例，對這種觀點作了最精闢的說明：

註⑨ Theodore A. Coulombis and James H. Wolfe, *International Relations: Power and Justices* (Englewood; Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1990), pp. 96~97.

註⑩ *Ibid.*, pp. 97~98.

註⑪ *Ibid.*, p. 98.



我只須做我認為是最好的事情，盡可能地做得圓滿，並且毫不動搖地堅持到底。如果，結果證明我完全正確。那麼，對我的一切指責統統等於零，如果結果證明我錯了，哪怕是十個天使證明我是對的，也無濟於事。<sup>⑫</sup>

吾人認為，最好把客觀方法和主觀方法綜合起來看待國家利益。像民族國家這樣大的集體中，不管政府體制如何，寡頭政治鐵律是行之有效的，這意味著，政府決定只由極少數人作出，這些決定通常是為了促進決策者所理解和認定的國家利益概念，或至少要以與國家利益有關這一理由證明其決策是正確的。英國國際關係理論家 Hugh Seton-Watson 認為，「國家利益」(National Interest) 一詞無法令人滿意，因為對外政策是由政府而不是由民族國家制訂的。因此，應改為「國家利益」(State Interest) 或「政府利益」(Government Interest) 或許更為貼切一些。<sup>⑬</sup>但是，這兩種提法很少為政治家和政治科學家們所運用。

為了明確地和現實地判斷特定的政治體制追求何種國家利益，吾人必須涉及利益形成的幾個變量，這些變量包括決策者的品質、個性和理想，政府結構和政府過程的類型和指導思想，不同社會的傳統和文化類型；不同國家所處的地緣政治位置及其能力；以及各國所面臨的鄰國、強國和國際組織施予的挑戰和壓力的類型。國家利益概念中未加說明的內在含義便是生存。然而，是誰的生存呢？摩根索認為，民族國家最低限度的必要條件是反對他國侵犯，保護自己物質上、政治上和文化上的統一性。具體來說，物質上的統一是指維護領土的完整。政治上的統一是指維護其政治經濟體制——如民主競爭體制，共產主義體制，獨裁主義體制和極權主義體制——的生存。文化上的統一是指維護一國種族、宗教、語言和歷史的傳統。<sup>⑭</sup>正是根據這些抽象的目的，政治家得以推導出具體的合作政策和衝突政策，如軍備競賽，權力平衡，結盟，顛覆，經濟戰和宣傳戰等等。怎樣，由誰，在什麼基礎上斷定一個國家的國家利益呢？摩根索認為，國家利益是衝突的政治利益的折衷、是持續不斷的內部政治爭奪的產物。政府通過其各個不同的機構，最終負責確定出並履行反映著國家利益的政策。<sup>⑮</sup>一國的國家利益的範圍和界限應當是什麼？一國的國家利益應當與其能力成正比，澳洲自我定位為中等強國。<sup>⑯</sup>它卻企圖在九〇年代謀求在亞太地區擁有更多「自然影響區」(natural zone of influence) 的影響力。這個「自然影響區」概念是由美國麻州大學經濟學教授謝波德 (William Sheperd) 所提出的概念。<sup>⑰</sup>他以「成本—收益」(benefit-cost)

註⑫ Hans J. Morgenthau and Kenneth W. Thompson, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 6th ed. (N.Y.: Alfred A. Knopf, Inc., 1985), p. 13.

註⑬ Hugh Seton-Watson, "The Impact of Ideology," in Brean Ernest Porter, ed. *International Politics, 1919~1969* (London: Oxford University Press, 1972), p. 209.

註⑭ Theodore A. Coulombis and James H. Wolfe, *op. cit.*, p. 103.

註⑮ *Ibid.*

註⑯ Gareth Evans and Bruce Grant, *Australia's Foreign Relations: in the World of the 1990s* (Carlton, Victoria: Melbourne University Press, 1991), pp. 121~122.

註⑰ William G. Sheperd, "Self-Interest and National Security," *The American Economic Review*, Vol. 78, No. 2 (May 1988), pp. 50~54.



為標準，認為每個國家都在外交、軍事、經濟、文化或政策，尋求對其他國家一定程度上的影響力。影響的獲得是要付出代價的，且距離越遠，邊際成本越高。每個國家周圍都有一定的自然影響範圍，其界線在影響邊際成本和邊際收益的均衡點。任何國家超出自然範圍，擴展自己的影響，成本會大大超過收益。澳洲是否有些高估自己的實力呢？<sup>⑩</sup>

一國國家利益應當如何與他國利益相聯繫？一國國家利益不僅要清醒地認識到自身的利益，還要把他國的利益同自己的利益協調起來，二者不可偏廢。國家利益如何與集體（全球）安全或局部（地區）安全相聯繫？基本上，國家利益是高於地區利益及全球利益。卓有成效的聯盟之所以得以長期維繫，不是由於意識形態或倫理道德的制約，而是由於參與聯盟的各民族國家相互得益和相互確保安全的作用結果。一個並非真心實意地為各參與國（由其政府所追求的）自身利益而服務的地區性聯盟是不可能生存下去或長期有效的。

美國政治學教授羅斯諾（James N. Rosenau）認為國家利益的概念，作為分析工具，可用來描述、解釋或評估一國外交政策的本源或正當性；作為政治行動的手段，可用來為某些政策進行辯證、提出譴責、或加以肯定。在對國家利益的研究，存在「客觀主義的」與「主觀主義的」兩種態度。<sup>⑪</sup>國家利益仍是研究國際關係和分析外交政策，受到廣泛使用的一個重要概念。

具體說來，一個國家把哪些東西當成自己的基本利益呢？摩根索說：「國家利益的概念包括兩重因素。一種因素是邏輯上所要求的，在其邏輯意義上必不可少的；另一種因素則是由環境所決定的，是可變的。因此，前者有相對永恒存在之必然性，後者將依環境而改變」。所謂相對永恒的利益也可叫做國家利益的「內核」（hard core），用一句話來表示，它就是國家的生存。「在一個許多主權國家為了爭奪權力而競爭和對抗的世界裏，任何一國的對外政策都必然把自己的生存當作最低限度的要求。國家作為一種政治實體的生存，包括國家領土、政治制度和文化的完整。<sup>⑫</sup>另外一位學者杜查希克（Ivo D. Duchacek）把國家利益歸結為五項：一、國家有形本體的保存。這主要指國民的生存，因為只有國民存在，國家與民族才能存在；二、信仰系統，如民主、自由、獨立、和平……等等；三、政治制度；四、經濟系統，如經濟的進步，社會的繁榮；五、領土完整。<sup>⑬</sup>

從上述對國家利益的概念與內涵的分析，吾人認為不是所有的國家利益概念都是

註<sup>⑩</sup> 參考“*Australia's Foreign policy*,” Address by the Hon Alexander Downer MP, Minister for Foreign Affairs, to the Joint Services Staff College, Canberra, March 26, 1997, [http://www.dfat.gov.au/pmb/speeches/fa\\_sp/aust\\_for\\_pol.html](http://www.dfat.gov.au/pmb/speeches/fa_sp/aust_for_pol.html); Gerald Segal, “Australia Seeks to Forge a New Regional Balance of Power,” *International Herald Tribune*, June 11, 1996, p. 8.

註<sup>⑪</sup> James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy* (New York: Nichols Press, 1980), pp. 239~242.

註<sup>⑫</sup> Hans J. Morgenthau, *Dilemmas of Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1958), pp. 66~69.

註<sup>⑬</sup> 轉引自陳漢文，在國際舞台上：西方現代國際關係學淺說（台北：谷風出版社，民國七十六年），頁二九。



能放之四海而皆準，須看一國的實力運作而定。後冷戰時代，超級強權美國、強權中共與中等強權澳洲的國家利益，顯然是有差異的。將此概念應用到澳洲時，得將澳洲特殊的歷史、地緣政治與經濟、文化、戰略環境及國力考慮進去。吾人列舉五項指標作為分析比較澳洲工黨政府與聯盟黨政府國家利益的同異：一、國家定位；二、經濟利益；三、政治體制；四、軍事安全；五、價值觀。<sup>②</sup>

### 叁、工黨基廷政府的國家利益

工黨政府執政正好跨越冷戰的結束，國際政治經濟的結構開始重新建構，地緣經濟與地緣政治並重。九〇年代初，澳洲工黨的基廷政府外交貿易部長艾文斯（Gareth Evans）在一篇探討「澳洲外交政策：在變遷世界中的優先秩序」（Australian Foreign Policy: Priorities in A Changing World）的文章中指出，澳洲的外交決策過程的基本考慮因素有三：一、精確地辨認可感知的國家利益，如地緣政治與經濟利益、被視為優良國際公民等等；二、評估追求這些利益的有利時機，不僅考慮調動有關的國家資產——經濟、政治、與軍事或其他任何資產；而且還考慮國內外的制約因素；三、戰略設計與管理，決定國家利益的優先秩序以及達成它們的現實機會。<sup>③</sup>對澳洲而言，一方面在獨立自主的外交政策前提下，支持美國的世界新秩序；同時發展地緣經濟的先機，脫歐歸亞，向南太平洋地區、東南亞與東北亞發展睦鄰政策與強化經濟的競爭力。所以澳洲率先倡議成立「亞太經濟合作會議」。進入九〇年代以來，隨著歐洲統一市場和北美自由貿易區的發展，澳洲加快向亞洲靠攏的步伐。歐美已開發國家日益抬頭的貿易保護主義傾向，使澳洲產生了危機感，從而增強其與亞洲合作的緊迫要求。另一方面，澳洲政府在為求亞太地區的和平、安全、穩定與持續發展，遂在「亞太經濟合作會議」的基礎上，倡議建立亞太地區的多邊安全機制乃是當務之急。<sup>④</sup>

#### 一、面向亞洲的國家定位

（一）作為亞太國家（an Asia Pacific Nation）：澳洲夾在亞洲與歐洲這兩大洲的文明與經濟中，角色很尷尬。自工黨執政以來，積極地介入亞太事務，一股「亞洲熱」在澳洲興起，澳洲開始在檢討它在亞太地區的定位問題。誠如外貿部長伊文斯於一九九一年七月在吉隆坡演講指出，未來幾年主導澳洲外交關係的問題是「我們是否要永

註② 參考 Gareth Evans and Bruce Grant, *Australia's Foreign Relations: in the World of the 1990s*, 2nd ed. (Carlton, Victoria: Melbourne University Press, 1995), pp. 32~33; Department of Foreign Affairs and Trade, *In the National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy, White Paper* (Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade, 1997), pp. 1~14.

註③ Gareth Evans, "Australian Foreign Policy: Priorities in A Changing World," *Australian Outlook*, Vol. 43, No. 2 (Aug. 1989), p. 1.

註④ 參考聯合早報（新加坡），一九九三年十二月七日，版二；曹雲華，「澳洲趕搭亞太經濟快車」，經濟導報（香港），一九九三年十一月二十二日，頁四五~四七。



遠被視為歐洲人的屯墾區，一種文化誤植於異化的地理環境之中？或是我們得認知到澳洲的未來不可避免地要在亞太地區，也就是說這裡是我們戰略與經濟的生存地方，假如我們要發展我們國家的完全潛力，我們必須找一個地方與角色。」<sup>⑤</sup>

(二)倡議成立「亞太經濟合作會議」(Aisa-Pacific Economic Cooperation, 簡稱 APEC)：對工黨政府而言，經濟全球化和經濟區域化過程是並行不悖，相輔相成的。兩者對澳洲具有同等的重要性。澳洲為了避免被孤立，乃主動於一九八九年聯合韓國倡議成立開放式的「亞太經濟合作會議」。此會至今，已召開了第十屆會議。常設祕書處已設立在新加坡，此會議對促進區域內的貿易自由化與投資聯繫功能彰顯。此外，澳洲總理基廷於一九九二年九月訪問日本、新加坡時，又倡議提昇 APEC 為亞太經濟共同體，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。此外，美國也樂觀其成。因此，一九九三年的美國西雅圖 APEC 就舉行了非正式的領袖高峰會議。

(三)加強與亞太各國的睦鄰訪問政策：基廷自一九九一年底就任總理以來，已陸續訪問了印尼（九二年四月）、日本、新加坡、柬埔寨（九二年九月）、紐西蘭（九三年五月）、南韓與中國大陸（九三年六月）。此外，派貿易部長庫克（Peter Cook）訪問中華民國（九三年十一月）...等等，這種姿態無疑地傳達了澳洲政府積極「面向亞洲」的訊息。在經貿重點轉移的同時，澳洲企圖在亞太事務中尋求發揮更大的作用和影響。但唯獨馬來西亞這個國家澳洲總理尚未親自造訪，僅派外交部長伊文斯於一九九一年七月赴吉隆坡。

## 二、增進經濟利益

(一)分享亞太經濟成長：國際上與澳洲都認為亞太地區是世界經濟成長最具動力與潛力的地區，這是當前與未來二十一世紀世界的重大發展。伊文斯認為亞太地區經濟動力成功的因素有下列幾個原因：1. 相對的政治穩定；2. 勤奮工作與日益增長具有良好教育的勞動力；3. 高儲蓄及投資率；4. 健全的經濟管理；5. 實質的意願從事快速的結構變遷；6. 利用西方開放的國際經濟秩序的難得機會與優良技術等等。<sup>⑥</sup>澳洲目前的十大出口市場中，有七個在亞洲，譬如：日本、南韓、新加坡、中華民國、香港、中共、印尼；馬來西亞則是澳洲第十一大國出口國。<sup>⑦</sup>

(二)重新界定澳洲為亞洲國家：基於經濟成長在決定國家的命運上優於文化的假設。其核心動力是東亞經濟的驚人成長，而這相對的也刺激澳洲和亞洲貿易的快速擴張。在一九七一年，東亞和東南亞吸收了 39 % 的澳洲出口，並提供了 21 % 的澳洲進口，到一九九四年，東亞和東南亞已經占澳洲出口的 61 %，並提供 41 % 的進口。相形之下，在一九九一年，澳洲只有 11.8 % 的出口是銷往歐洲共同體，10.1 % 則是輸往

註⑤ Department of Foreign Affairs and Trade, *Monthly Record*, July 1991, p. 386.

註⑥ Gareth Evans and Bruce Grant, *op. cit.* (1991), pp. 121~122.

註⑦ *Far Eastern Economic Review*, Dec. 16, 1993. p. 14.



美國。加強和亞洲的經濟關係，是因澳洲深信世界正朝三大經濟區發展，而澳洲是在東亞經濟區內。<sup>②</sup>

(三)透過全球與區域組織來增進澳洲經濟利益：澳洲透過烏拉圭回合談判及後來的世界貿易組織的談判有效的執行，來加強多邊貿易架構，促進貿易自由化。此外，透過進一步發展亞太經濟合作會議，來強化澳洲在亞太地區的經濟整和功能。

### 三、在既有的基礎上，主動推動政治體制改革

(一)推動政治體制改革，行共和制：澳洲早已是一個獨立自主的國家，但它還是以英王為其君主，由英王任命一名總督作為其代表。雖然那基本上是象徵意義重於實際作用的憲制安排，但總督仍然有解散政府的權力，在七〇年代中期，這項權力還曾經引起一場全國爭論的糾紛。從澳洲作為一個獨立國家以及民主的真諦等角度來看，這樣的安排顯然已不合時宜。所以澳洲修憲大會的這項決定，並不令人感到意外。

在九〇年代初期，澳洲的政治領袖決定，澳洲應該要背離西方，重新定位為亞洲社會，並和其地理上的鄰國維持密切的關係。當時的總理基廷宣稱，澳洲不應再扮演「帝國的分支機構」(a branch office of empire)，而應該是個共和國，涉入亞洲事務。<sup>③</sup>澳洲不能既要以多元文化社會的身分在世界出現，投入亞洲，建立關係，並且做得令人信服；而同時在憲法上卻還是一個「衍生性社會」(derivative society)。基廷宣稱，澳洲多年來飽受「英國崇拜和麻木遲鈍」之苦，繼續和英國維持密切的關係，將「削弱我們自然文化，我們的經濟未來，以及在亞太地區的命運。」外交部長艾文斯也表達了類似的情緒。<sup>④</sup>一九九三年三月工黨選舉再度獲勝，工黨政府任命了一個共和國諮詢委員會，就最小的變動而達到可行的共和制度，同時並保留澳洲目前的傳統及原則的方法提出意見。該委員會得出的結論是，澳洲可通過以一澳洲國家元首取代君主及總督的方式轉變為共和國。

到了九〇年代中期，首先，澳洲菁英階層對這個路線反應並不熱烈。這多少牽涉到黨派問題，自由黨領袖立場搖擺不定或甚至反對，工黨政府則遭到各種知識分子和新聞記者口誅筆伐。對選擇亞洲，澳洲菁英階層並未達成明顯共識。其次，輿論如流水，從一九八七至一九九三年，贊成結束君主政體的澳洲人，從21%劇增為46%，但當時支持熱度已開始退燒和流失，贊成把英國國旗的標識從澳洲國旗上除去的人，從一九九二年五月的42%跌到一九九三年八月的35%。誠如一位澳洲官員在一九九二年所說的，「民衆很難接受這點，每當我說澳洲應該成為亞洲的一部分時，你不知道我收到多少反對的信件。」<sup>⑤</sup>

註② Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996), p. 199.

註③ Richard Higgott, "Closing a Branch Office of Empire: Australian Foreign Policy and the UK at Century's End," *International Affairs*, Vol. 70, No. 1 (1994), pp. 41~65.

註④ *Financial Times*, September 11~12, 1993, p. 4; *New York Times*, August 16, 1992, p. 3.

註⑤ *Economist*, July 23, 1994, p. 35; *New York Times*, August 16, 1992, p. 3; Richard Higgott, *op.cit.*, p. 58.





#### 四、維護與促進軍事安全

澳洲的軍事安全政策在一九九四年的「國防白皮書」(Defence White Paper)中已公開說明。冷戰結束後，澳洲認為亞太地區的國際戰略環境變得相對比較安全與和平。<sup>②</sup>強權間爆發核子戰爭或傳統性戰爭的可能性已降低了許多。澳洲的國防政策是獨立保衛澳洲領土、促進區域安全及穩定、及有能力履行盟邦義務。

(一)與美國聯盟，但防衛政策是追求「獨立自主」的取向：在傳統的軍事安全議題，事實上，儘管近幾屆澳大利亞政府都自稱澳大利亞的防衛政策是追求「獨立自主」，可是無論從歷史還是從現實看，澳大利亞的防務政策基本算不上真正的「獨立自主」。第二次世界大戰以前，澳大利亞的安全防務多依靠英國；二次戰後，澳大利亞的安全防務轉而依靠美國。一九五一年九月，澳大利亞、紐西蘭和美國簽訂了「澳紐美安全條約」，至今仍然有效。其主要內容有，締約國將單獨和共同保持及發展他們單獨及集體的軍事力量；締約國任何一國受威脅時，應共同進行協商；締約國任何一國受到武裝攻擊時，應共同行動。該條約無限期有效。

在六〇年代，澳美安全防務關係更上一層樓，澳美在澳大利亞建立了三個聯合軍事基地，即一九六三年六月建立的西北角基地(North West Gape)、一九六六年十二月建立的派恩加普基地(Pine Cap)和一九六九年十一月建立的那蘭加基地(Nurrungar)，運作仍然正常。西北角基地的設施主要用於向印度洋和太平洋西部的海軍艦隻提供低頻的無線電聯絡；位於澳洲中部的派恩加普基地實則是一個地面衛星接收站，通過衛星收集情報。波灣戰爭期間，該基地向美國提供了大量準確的情報，為美國攔截伊拉克的飛毛腿飛彈立下了汗馬功勞；那蘭加基地服務於美國的「防禦支持計畫」，主要是對飛彈的發射及核武器的爆炸進行監視並做出預警。<sup>③</sup>

(二)積極參與聯合國的維和行動：澳洲一向支持聯合國憲章以及聯合國各專門機構的工作，除了積極參與其中的活動外，且曾擔任許多聯合國機構的工作，如安全理事會。在後冷戰時期，澳洲更積極介入聯合國的活動。聯合國第一個急迫任務就是處理波斯灣戰爭。澳洲以其傳統的優良國際公民及其理性與世界利益的認知，支持聯合國對伊拉克的軍事制裁，而不是根據美國的認知。<sup>④</sup>

澳洲多次參加維持和平行動，其中特別是在亞洲的唯一重大行動——柬埔寨恢復和平計畫，澳洲派少將山德森(John Sanderson)將軍擔任聯合國駐東部隊的最高指揮官，及五百名通訊部隊加入聯合國和平部隊協助處理「聯合國柬埔寨政權和平轉移」(the United Nations Transition Authority in Cambodia)。<sup>⑤</sup>澳洲對聯合國在亞太區域的

註② Robert Ray, *Defending Australia: Defence White Paper 1994* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1994), p. 7.

註③ Gareth Evans and Bruce Grant, *op. cit.* (1995), p. 77.

註④ *The Australian*, February 5, 1991, p. 5.

註⑤ Stewart Firth, "Problems in Australian Foreign Policy, July 1991~June 1992," *The Australian Journal of Politics and History*, Vol. 39, No. 1 (1993), pp. 10~11.



參與持比較鼓勵和合作的態度。另一方面，這種「契合」更重要的推動力在於，澳洲希望藉助聯合國的聲望和力量，推動它「融入亞洲」的戰略進程。

### 五、維護並推廣澳洲的價值觀

(一)澳洲在價值觀及意識形態方面與西方社會相同，強調政治民主、言論自由、人權保障、法治、平等、多元文化、容忍、開放。<sup>⑥</sup>澳洲前任總理基廷並企圖在亞太地區推行她的價值觀。其結果是一九九三年十一月，因為馬來西亞總理馬哈迪（強調亞洲價值觀）拒絕參加亞太經合會議（APEC），基廷批評了他一句「頑固」，立刻引起兩國的緊張。從這件事來看，澳洲雖然認同亞洲，但對亞洲的文化還不太習慣。

就亞洲人而言，比較不會公然指責其他國家，或對他們遽下論斷。但澳洲因為屬於歐洲文化，自覺有權告訴別的國家什麼該做，什麼不該做，什麼是對的，什麼是錯的。當然，這和亞洲團體是不相容的。這是馬來西亞反對澳洲加入「東亞經濟會議」的理由。不是膚色問題，而是文化問題。<sup>⑦</sup>馬哈迪斯認為文化和價值觀是澳洲加入亞洲社會的基本障礙。

(二)亞洲人排除澳洲加入其組織的理由和歐洲拒絕土耳其的理由一樣，他們和我們不同。澳洲常因對民主、人權和新聞自由的尊重，及對幾乎所有亞洲鄰國侵害人權的抗議而時起衝突。澳洲一位資深外交官指出，「澳洲在這個地區真正的問題出在根本的社會價值觀，而不在國旗上。我想你找不到任何一個澳洲人，願意為了被這個地區接納而放棄這些價值觀。」<sup>⑧</sup>

(三)個性、風格和行為的差異也很明顯。誠如馬哈迪所說的，亞洲人在和其他人共同完成某些目標時，比較委婉、間接、有彈性、迂迴、不論斷、不作道德批判、也不對立。但澳洲人過於直接、突兀、坦率，有人甚至說是英語世界中對事情最欠敏感的民族。這種文化衝突，在基廷本人和亞洲人打交道時最明顯。基廷把澳洲的民族性發揮得淋漓盡致。有人曾形容他是「重量級政治人物」，行事「天生帶有挑釁好鬥」的作風，他常毫不留情的抨擊他的政治對手是「齷齪卑鄙的人」、「娘娘腔的舞男」和「頭殼壞去的瘋子」。<sup>⑨</sup>

### 肆、聯盟黨霍華德政府的國家利益

一九九六年三月澳洲新政府上台後，霍華德（John Howard）政府維護與促進國家利益，與前任基廷政府在方法上有所轉變。澳洲國內強調傳統文化的社會思潮以及政

註⑥ 參考 Graham Maddox, *Australian Democracy in Theory and Practice*, 3rd ed. (Melbourne: Longman Australia Pty Ltd., 1996) .

註⑦ *Japan Times*, November 7, 1994, p. 19.

註⑧ *New York Times*, August 16, 1992, p. 3.

註⑨ Paul Kelly, "Reinveting Australia," *National Interest*, Vol. 30 (Winter 1992) , p. 66; *The Economist*, December 11, 1993, p. 34.



府急於加強與美歐的軍事政治關係，表明澳洲政府今後在國際上，尤其是亞太地區的自我定位出現了政策性的轉變。當前澳洲霍華德政府的國家利益是由地理、歷史、戰略環境、經濟概況以及它的價值觀所形塑。<sup>④</sup>

### 一、扮演橋樑角色的國家定位

(一)面向亞洲，但不背對西方，扮演亞歐之間「中間聯繫人」和「橋樑」的角色。<sup>④</sup>自由黨—國家黨聯盟在競選綱領中明確地把澳洲定位為既不屬於亞洲，亦不屬於歐洲，而是有自己的「獨特性」。澳洲既不想入亞，亦不想入歐，而是想利用自己和歐洲傳統的文化聯繫及和亞洲的地域便利，扮演亞歐之間「中間聯繫人」和「橋樑」的角色。澳洲多年來由於國家定位正在轉形中，因此，產生國家認同的危機。澳洲多年來在工黨的領導下，一直為建立一個多元文化的國家而奮鬥不懈，開放移民的配額給它的亞洲鄰邦。然而，在聯合政府執政下，澳洲已開始有了不同的想法。<sup>⑤</sup>在澳洲與東亞的關係應擺在何種位置上，澳洲新政府與工黨政府的差異較為明顯，雖然在自由黨一九九六年的競選文件中，有「進一步融入亞洲在我們的外交政策中佔有最為優先的地位」的表示。<sup>⑥</sup>

但自一九九七年三月起，亞歐高峰會議已經連續召開了兩屆，尤其是一九九八年四月在英國召開的亞歐高峰會，澳洲也未獲邀請。儘管日本、中國和韓國都支持澳洲加入亞歐峰會，不過此事長久以來遭到馬來西亞的反對。澳洲總理霍華德說，澳洲政府已經就印尼支持馬來西亞反對澳洲加入亞歐峰會的事件，向印尼提出抗議。<sup>⑦</sup>看來，澳洲一時難以獲得亞洲國家的認同，想融入亞洲的打算受挫。在亞歐直接對話的情況下，不知澳洲如何扮演中間人的角色？

(二)澳洲對亞洲政策是「亞洲第一」非「亞洲唯一」。<sup>⑧</sup>東南亞目前面臨的經濟和金融困難說明，澳洲總理霍華德認為對該地區的政策是正確的。有人批評澳洲政府沒有與亞洲建立更密切的關係，霍華德說，澳洲現政府執行的「亞洲第一」、而非「亞洲唯一」的政策是正確的。他說：「我認為，亞洲在過去幾個月裡所發生的事情已經表明，上屆政府奉行的『亞洲唯一』的政策是錯誤和短視的。」霍華德說：「關於基廷政府的亞洲政策，我的批評意見是，它把經濟和政治的前途全都押在亞洲身上，但它沒有認識到這一點的重要性，即我們和亞洲生活在兩個不同的世界裡，我們必須與全球各地建立經濟和政治聯繫。」霍華德說，澳洲政府應該對世界大舞台有所認識，

註④ The Department of Foreign Affairs and Trade, *In National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper* (Canberra: The Department of Foreign Affairs and Trade, 1997), p. 1.

註⑤ "A Confident Australia Coalition Foreign Affairs Policy," op. cit., p. 1.

註⑥ "A national identity crisis," *The Economist*, December 14, 1996, pp 35~37.

註⑦ *The Asian Wall Street Journal*, March 19, 1996, p. 5.

註⑧ 「澳抗議印尼支持馬國反對澳加入亞歐峰會」，聯合早報，一九九八年四月十八日，<http://www.asia1.com.sg/cgi-bin/cweb/g2b.pl?pages/gj0056.html>.

註⑨ 「澳洲對東南亞政策是亞洲第一非亞洲唯一」，聯合早報，一九九七年十月十七日，<http://www.asia1.com.sg/cgi-bin/cweb/g2b.pl?pages/gj0065.html>.



不應該把注意力只集中在區域性問題上。他說：「亞太某些地區的貨幣和經濟動盪完全說明，我們的政策是多麼平衡和富有遠見。」

霍華德政府提出「均衡外交」(comprehensive diplomacy)，<sup>⑥</sup>在面向東亞地區的同時，保持和發展與東亞地區之外重要國家的關係。霍華德在上任後，出訪了印尼和日本、中國大陸，以行動證明亞洲仍被置於澳洲對外政策的優先日程上。

(三)強調與大國發展雙邊關係。霍華德政府認為上屆工黨政府只重視如亞太經濟合作、東協地區論壇等多邊外交，忽視了發展同大國的雙邊關係，結果是雙邊外交沒弄好，多邊外交也難有成。新政府決心補上雙邊關係這一課。澳洲除加強與美國的防務關係外，霍華德總理認為亞太三大強權日本、中國大陸及美國；以及最大鄰邦印尼是澳洲雙邊外交政策重要支柱。此外，南韓、其他東協國家、南太平洋的紐西蘭及巴布亞紐幾內亞都是澳洲重要的雙邊關係國。<sup>⑦</sup>

## 二、經濟利益

(一)澳洲的經濟利益與亞太地區息息相關。澳洲的四分之三的出口集中在 APEC 市場，澳洲一半以上的直接投資也是在 APEC 市場。<sup>⑧</sup>澳洲目前的十大貿易夥伴中，有六個在亞洲，如：日本、南韓、中共、香港、中華民國、新加坡。<sup>⑨</sup>

(二)減輕東亞金融危機對澳洲經濟影響的衝擊。霍華德政府上台時，東亞經濟除了日本外，仍是一片欣欣向榮之勢。但一九九七年七月東南亞爆發金融危機以來，已經一路延燒到東北亞，東亞經濟奇蹟只有大中華經濟圈未被嚴重波及，東亞地區出現了近三十年最嚴重的經濟危機。澳外交部長唐納告訴商界領袖們說，亞洲金融風暴是一個必然出現的惡魔，只有這樣，才能夠使東南亞各國的金融運作更為透明。<sup>⑩</sup>澳洲與亞太地區經濟關係密切，當然受到波及。根據聯邦財政部的報告，由於亞洲金融危機的影響，礦業、農業和製造業今年將面臨嚴峻形勢。<sup>⑪</sup>

此外，根據澳洲官方發表的數字，到澳洲的旅客和留學生銳減，說明亞洲經濟危機對澳洲經濟中脆弱部門的打擊，比原本擔心的還厲害。澳洲旅遊理事會的調查結果顯示，單是截至三月的第一季度，光臨的遊客就減少了9%，或十萬人。澳洲原本預測全年會減少二十萬四千人。業者說，自從區域危機爆發以來，到澳洲修讀英文的

註⑥ "A Confident Australia Coalition Foreign Affairs Policy," op. cit., p. 1.

註⑦ The Department of Foreign Affairs and Trade, *In National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper*, op. cit., p. 57.

註⑧ *Ibid.*, p. 3.

註⑨ 參考 "A Confident Australia Coalition Foreign Affairs Policy," op. cit., p. 6.

註⑩ James Woodford, "Asia Cash Crisis 'the One It Had to Have'," *Sydney Morning Herald*, Feb. 23, 1998, p. 23, <http://www.smh.com.au/daily/content/980223/national/national3.html>.

註⑪ 「亞洲金融危機影響澳出口業礦業農業製造業受打擊最大」，澳洲日報，一九九八年二月二十一日，<http://www.ausdaily.net.au/>.



亞洲學生人數下降 40 % 左右。六十三所教導海外學生英文的大專學府中，至少有二所因學生人數下降被迫跟三所大專的分校一起關閉。<sup>②</sup>由於亞洲金融危機的影響，一九九八年澳洲產出增長率的預計減少了大約百分之一。對東南亞金融危機，澳洲霍華德政府倡議在溫哥華亞太經濟合作會議的非正式領導人會議上，籌一千三百六十億澳元（約一千億美元），作為緊急基金為受困國疏困。<sup>③</sup>

### 三、在既有的基礎上，推動政治體制改革

自從前工黨總理基廷一九九五年六月將共和正式提上日程以來，人民要求共和的呼聲日漸高漲。這使得原本主張君主立憲派的霍華德不得不在一九九六年的大選中許下諾言，一旦當選，他將願意聽取人民意見，舉行憲政會議討論共和問題。此會於一九九八年二月二日至十三日召開，討論澳洲成為共和國的一些籌備事宜。<sup>④</sup>憲政大會的決定，雖然並沒有約束性，但對澳洲的政治發展，卻無疑是影響重大。這次憲政會議的三項主要議題是：一、要不要實行共和；二、要什麼樣的共和模式；三、何時和如何實行共和。根據憲法大會通過的共和國模式，澳洲將保留由總理領導一個民選政府的現行體制，另設一個總統職位，由總理從各省與民間建議的提名名單中選出總統候選人，經在野黨領袖附議後，交由國會三分之二多數表決通過。總統任期五年。<sup>⑤</sup>總統將保有總督（英國女王派駐澳洲代表）的權力，可以更換政府。不過，即便澳洲人民在明年的公投中贊成建立共和國，澳洲仍將留在大英國協內，並沿用澳洲聯邦（Commonwealth of Australia）的國名。

這次憲政會議的成功，在一定程度上歸功於總理霍華德的開明態度。在會議開始，他曾為會議定下基調——會議要拿出一個有明確多數支持的共和模式，共和派才算得勝，也才能就此舉行全民公決；否則公決前也要就此進行一次全民性公意投票。儘管霍華德個人一直是一個保皇派，並且他本人對維護現行君主立憲體制不變投了贊成票。面對澳洲將在建國一百週年時，也就是二〇〇一年一月一日之前實現共和，作為君主立憲制堅決擁護者的總理仍如此心胸坦盪，不計個人得失，民代們深為感動，全場爆發出長時間熱烈掌聲。由於霍華德總理一槌定音，澳洲的共和列車終於駛出了第一站。明年的全民公決將是共和列車所面臨的另一場考驗。<sup>⑥</sup>

註② 「受亞洲經濟危機影響赴澳游客和留學生銳減」，聯合早報，一九九八年五月十二日，<http://www.asia1.com.sg/cgi-bin/cweb/g2b.pl?pages/gj0122.html>。

註③ “Australia Set to Support \$136bn Asia Crisis Fund,” Sydney Morning Herald, Nov. 17, 1997, <http://www.smh.com.au/daily/content/971117/national/national14.html>。

註④ see Mark McKenna, 1788 to 1993: Tracking the History of Republicanism in Australia, <http://www.republic.org.au/issues/history.html>; “The Constitutional onvention,” <http://www.republic.org.au/conv/index.html>。

註⑤ 「製憲大會共和人士推出共和新模式全民投票選出候選人由國會多數任命」，澳洲日報，一九九八年二月十三日，<http://www.ausdaily.net.au/>。

註⑥ 「澳洲憲法會議通過改制共和國」，中國時報，民國八十七年二月十四日，版十。



#### 四、加強軍事安全

(一)提昇與美國的安全關係，作為美國在亞太地區的戰略「南錨」(south anchor)。<sup>⑤</sup>澳洲新政府在強調「獨特性」之時，卻再三強調要重新加強與美國的傳統結盟關係，多次表示願向美國提供軍事基地，並要求美國在澳洲預先儲備軍事裝備。其理由是本地區(指亞太地區)存在一些安全方面的潛在挑戰，以及本地區各國的高度軍事化。一九九六年七月，澳美大幅提升雙邊安全關係，美國國務卿克里斯多福(Warren Christopher)、國防部長(William Perry)等首次聯袂訪澳，陣容之強僅次於總統出訪。雙方發表了「雪梨宣言：聯合安全宣言與澳美二十一世紀戰略夥伴關係」(Sydney Statement: "Joint Security Declaration" and "Australia-US: a Strategic Partnership for the Twenty-first Century")。<sup>⑥</sup>澳美做出了一系列加強軍事和防務合作的決定，其中包括：增加美澳聯合軍事演習的規模與次數；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；同意美反彈道飛彈太空預警系統在澳建立地面中繼站；加強在軍事技術和情報分享、後勤支持方面的緊密合作等。美國國務卿克里斯多福稱，澳美間的安全關係將是跨越下個世紀的美國安全的支柱之一。美國防部長佩里則形象地表示，美國在亞太地區有兩只「錨」，「北錨」是日本，「南錨」是澳洲。

澳美關係升溫的原因，首先在於澳洲的安全觀有所變化。澳洲認為，目前亞太地區不穩定因素有三：一是朝鮮半島；一是台灣海峽；一是南沙群島。<sup>⑦</sup>澳美稱，兩國決定通過美軍在澳洲的前沿部署，鞏固美國在本地區的軍事存在，以有效地對付未來地區性和全球性挑戰。一九九六年五月，當中共人民解放軍在台灣海峽舉行陸海空三軍大演習時，澳洲公開表示支持美國派航空母艦介入「台灣海峽危機」。<sup>⑧</sup>

(二)倡議將中共納入亞洲安全體系。澳洲採取上述政策，導致中共的強烈反應。中共透過英文中國日報(*China Daily*)抨擊澳洲「和美國亦步亦趨」的外交政策。<sup>⑨</sup>該評論的重點認為：1. 澳洲此舉促使亞太鄰邦不願和他們進一步發展關係。2. 允諾西藏流亡精神領袖到訪後，「中」澳雙邊關係已顯現不睦。3. 當白宮向伊拉克發動空中攻擊時，坎培拉當局卻表現出少見的熱切，跟著「山姆叔叔」的腳步「亦步亦趨」；這種「有樣學樣」的行為，只會引起國際社會的不滿。澳洲為了回應稍早中共對澳洲外交政策的批評，外長唐納(Alexander Downer)在新南威爾斯大學(University of New South Wales)發表一場由亞澳協會主辦的外交政策演說時，重申澳洲政府重視亞

註⑤ Malcolm Roberts, "Problems in Australian Foreign Policy, July~December 1996," *The Australian Journal of Politics and History*, Vol. 43, No. 2 (1997), pp. 111~113.

註⑥ Rawdon Dalrymple, "Perspective on Australian Foreign Policy 1996," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 51, No. 2 (July 1997), pp. 252~253.

註⑦ Ian McLachlan, "Defence Policy Overview," *Insight*, Vol. 5, No. 5 (April 24, 1996), p. 4.

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

註⑨ 轉引自中國時報，一九九六年十一月六日，版九。



太集體安全的決心，並對稍早中共對澳洲與美國關係緊密表達不滿一事指稱，亞太區域所有國家都應該發展彼此間的互信，並形成共同利益。他表示，中共應融入亞太安全體系，和所有亞太區域國家建立互信。<sup>②</sup>

## 五、維護及推廣西方的價值觀

(一)強調自由民主的價值。<sup>③</sup>這個價值觀是由自身的政治經驗、歐洲的主導文化和歷史傳統所形塑。此價值觀包括法治、言論自由、民選國會與政府、公平的承諾……等等。澳新政府上台後，強調它與東亞之間的政治和文化差異，與歐洲及北美的相似性。霍華德說，澳洲不是亞洲國家，有自己獨特的歷史、傳統、文化和價值觀。澳洲在東西方之間，願意在經貿方面起鈕帶作用，但無意成為政治和文化層面上的橋樑。這表明澳洲並打算放棄自己在政治、文化和價值觀方面的西方傳統和屬性。

(二)倡議多元化、包容與平等。霍華德政府儘管在政策上強調種族多元化、包容、平等，但實際的日常生活並無法消除及拒絕種族歧視。澳洲政府自一九七〇年代以來，取消「白澳政策」，尤其是工黨政府執政十三年以來，大力倡議多元文化政策、強調種族平等、擴大吸收亞洲移民、定位為亞洲國家……等措施。此舉在澳洲社會產生了兩極化的反應。霍華德政府在法律與政策層面雖然持續前任政府的政策，但在執行上，則採消極的態度。因此，當澳洲無黨派議員漢森（Paul Hanson）一九九六年九月十日第一次在國會發表的演說，大力宣揚反亞洲移民理念，在澳洲國內外引起強烈的不滿情緒。這位女議員漢森警告，澳洲正面臨被亞洲人淹沒的危機，力促政府立即停止讓亞洲人進入澳洲定居。<sup>④</sup>在澳洲的一千八百萬人口當中，亞洲人占了約 5%。與此同時，澳洲每年約有十萬名新移民，亞洲人占三分之一。<sup>⑤</sup>

澳洲執政黨自由黨和反對黨工黨十月三十日在國會一致通過霍華德總理提出的譴責種族歧視動議，不僅說明絕大多數澳洲人并不支持漢森的極端種族主義論調，也證明了澳洲其實是一個講求種族容忍的社會。<sup>⑥</sup>澳洲前任總理基廷說，導致澳洲舉國沸騰的種族爭論，可能導致澳洲出現危險的分裂現象，而最佳之解決方案是澳洲成為共

註② 參考 Address by The Hon Alexander Downer, MP, Minister for Foreign Affairs, to the Asia-Australia Institute, University of New South Wales, Sydney, November 6, 1996, [http://www.dfat.gov.au/pmb/speeches/fa\\_sp/asia\\_ins.html](http://www.dfat.gov.au/pmb/speeches/fa_sp/asia_ins.html).

註③ The Department of Foreign Affairs and Trade, *In National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper*, op. cit., p. 11.

註④ This is Mrs Hanson's speech verbatim, as supplied by her office, Pauline Hanson MP Independent Member for Oxley, Parliament House, Canberra, Tuesday 10 September 1996, <http://www.theage.com.au:80/special/hanson/speech.htm>; Caroline Milburn, Ben Mitchell, "Racism on the Rise-Special Report," *The Age*, September 11, 1996, p. 1.

註⑤ 「澳議員種族主義言論風波」，聯合早報，一九九六年十一月五日，<http://www.asia1.com.sg/cgi-bin/cweb/g2b.pl?pages/yx0022.html>.

註⑥ 「互相尊重，擴大交流」，聯合早報，一九九六年十一月三日，<http://www.asia1.com.sg/cgi-bin/cweb/g2b.pl?pages/gj0070.html>.



和國。◎關於種族主義或「漢森辯論」(the Hanson debate)成爲一九九六年十大新聞中的第二大新聞。◎

(三)視人權議題與外交政策不可分的一部分。◎一方面人權是澳洲人所關切的，另一方面保護與促進人權與澳洲安全與經濟利益有關。政府的人權政策是根據世界的標準，包括：民間、政治、經濟、社會與文化權利。對人權的尊重是社會穩定的力量，政府認爲支持人權對與亞洲國家的雙邊關係會產生困難，甚至影響商業利益。職是之故，霍華德政府與中共及印尼雙邊關係，主張以對話代替對抗來伸張人權議題。

## 伍、結 論

國家利益是研究與分析國際政治的一個重要概念。可用它來分析、描述、解釋或評估一國外交政策。冷戰結束後，澳洲政界與學界都在爲重新界定國家利益而辯論。理論與實務之間的關連(linkage)緊密與否，常考驗論者對理論與實務的理解與分析能力。筆者根據澳洲特殊的歷史、地緣政治與經濟、文化、戰略環境及國力，列舉國家利益的五項指標：一、國家定位；二、經濟利益；三、政治體制；四、軍事安全；五、價值觀；作爲分析比較澳洲工黨政府與聯盟黨政府國家利益的同異，有以下幾點結論：

一、工黨基廷政府的國家利益：強調國家定位爲亞太國家，加強與亞太各國的睦鄰訪問政策；分享亞太經濟成長與繁榮的成果，透過全球與區域經濟組織來增進澳洲經濟利益；主動推動共和國體制，拒絕再扮演帝國的分支機構；相對獨立自主與美國維持聯盟的軍事安全關係；扮演優良國際公民，並推廣其價值觀。

二、聯盟黨霍華德政府的國家利益：國家定位強調面向亞洲，但不背對西方，扮演亞歐之間「中間聯繫人」和「橋梁」的角色，澳洲視「亞洲第一」非「亞洲唯一」；經濟上減輕東亞金融危機對澳洲經濟影響的衝擊；繼續推動共和政治體制改革，澳洲今後仍將留在大英國協內，並沿用澳洲聯邦的國名；提昇與美國的安全關係，作爲美國在亞太地區的戰略「南錨」；維護及推廣西方的價值觀，強調強調自由民主、法治、多元化、包容、人權與平等。

三、基廷政府比較強調地緣經濟與政治並重，不重視歷史與文化因素，對美國也強調獨立自主的外交軍事政策，較重視國際機制與多邊關係。

四、霍華德政府較重視現實主義，加強與大國的雙邊關係，尤其是與美國的關係。

註⑦ 「種族爭論可能導致澳洲出現分裂現象」，聯合早報，一九九六年十一月十二日，<http://www.asia1.com.sg/cgi-bin/cweb/g2b.pl?pages/gj0072.html>。

註⑧ 根據澳洲時代報(*The Age*)對一九九六年的十大新聞的調查報告顯示：種族關係與辯論佔百分之十五，居第二位；而與此相關的經濟不景氣因素佔百分之二十三，居第一位。*The Age*, December, 31 1996, p. 1, <http://www.theage.com.au:80/news/n961231e.htm>。

註⑨ The Department of Foreign Affairs and Trade, *In National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper*, op. cit., p. 13.





霍華德政府認為上屆工黨政府只重視如亞太經濟合作、東協區域論壇等多邊外交，忽視了發展與大國的雙邊關係，結果是雙邊外交沒弄好，多邊外交也難有成。

五、澳洲迄今面臨的地理、歷史與文化的困惑與尷尬會重覆發生。無論是語言、文化，還是宗教信仰、司法制度，甚至價值觀念，都與英美相同或相似，屬於西方文明社會的一員。從地理上看，澳洲地處南太平洋，靠近亞洲，但思維方式，價值觀念卻和亞洲國家相去甚遠。由於澳洲的這種兩重性，它對自己的定位一直搖擺不定，「漢森辯論」會持續發生。

六、澳洲的中等國力與地緣政治與經濟不變。她的地緣政治與地緣經濟的位置遠離國際政治、經濟與軍事核心之外，她沒有改變國際環境的能力。澳洲要想在亞太地區獲得影響力，要付出代價，距離越遠，邊際成本越高。然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。

\* \* \*

(收件：87年5月21日，修訂：87年7月8日，接受：87年7月27日)



# A Comparative Analysis of the National Interest Perceptions of the Keating and Howard Administrations

*Yong-Kang Ting*

## Abstract

The concept of national interest is always useful for studying international politics and analyzing foreign policies. Before defining a country's national interest, we must know its "national identity" as well as its history, cultural background, geopolitical situation, economic perspective, and comprehensive national power. After the cold war, the government of Australian debated with local academic circles the definition of their national interest. During this debate, an identity crisis erupted, with Australians asking themselves: "Who are we? Where do we belong? Where do we stand?" This article uses the concept of national interest to analyze and compare the policy views of the Keating labor government and the Howard coalition government of the 1990s, using five indexes: (1) national identity; (2) economic interest; (3) political system; (4) military security; (5) value system.

Keywords: national interest, national identity, Keating Administration, Howard Administration

