

Kevin Rudd's Asia Pacific Community

To-hai Liou

Professor of Diplomacy and Director of the Center for
Australian Studies, College of International Affairs,
National Chengchi University

Keyword: Australia, Kevin Rudd, Asia Pacific Community,
China, Japan, India

Abstract

Kevin Rudd who led the Australian Labor Party to win the election in November 2007 proposed in June 2008 to set up Asia-Pacific Community (APC) by 2020. His proposal surprised many people inside and outside Australia. The initial responses from the international community were largely lukewarm, except China. However, with the election of Barak Obama as the US President, chances of the realization of the proposal seem increasing, because Obama is in favor of multilateralism. The positive atmosphere nevertheless has encounters a new challenge posed by the Kevin Rudd Government itself in May 2009, when the Government publicized *Defence White Paper 2009 : Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030*. Suspicious of Rudd's true intention, China now holds a reserved attitude toward his APC proposal. This paper is aimed to explore the proposal.

陸克文亞太共同體倡議之研析

劉德海

政大外交系教授兼國際事務學院澳洲研究中心主任

關鍵字：澳洲、陸克文、亞太共同體、中國、日本、印度

霍華德 (John Howard) 自 1996 年帶領自由黨與國家黨的擊敗勞工黨的基挺 (Paul Keating) 取得政權以來已 4 度連任總理、執政 11 年，成為澳洲執政時間第二長的總理。同時，此期間自由黨與國家黨的執政聯盟創造了明顯的經濟成長和 1960 年代以來最低的失業率，2005 年和 2006 年甚至還因財政盈餘而減稅。儘管如此，2007 年 11 月舉行的澳洲國會大選，在野的勞工黨卻在 150 席的眾議院拿下 86 個席次，比執政所需的 76 席多達 10 席之多。自由黨與國家黨的執政聯盟只拿到 62 個席位，比 2004 年的 86 席相去甚遠。這使得的自由黨的霍華德 (68 歲) 所帶領的「中間偏右聯盟」，拱手讓出政權。不僅如此，霍華德尚且在自己的選區落敗，失去其擔任 33 年的國會議員席次，成為 78 年來第一位在位總理遭到此一噩運。

陸克文 (Kevin Rudd) 所領導的工黨贏得 2007 年 11 月大選，顯示國內的因素是此次選舉的競選主軸，尤其是經濟、教育、環保、醫療與移民等議題，而這些議題都是勞工黨在競選期間所提出承諾的主要內涵。陸克文集中攻擊霍華德的職場改革，成功地獲得了藍領階級的普遍支持而獲勝。藍領階級多認為這項改革對雇主比較有利，而自身權益受

損。此外，受到全球化的衝擊，近年來雖然澳洲人普遍所得提升，但是物價不斷攀升，貧富的差距拉大，讓澳洲人覺得傳統文化價值中要給予弱者公平競爭機會的 *fair go* 已蕩然無存，是導致中下層社會對執政聯盟不滿的另一個原因。再者，霍華德執政以來違背諾言，連續升息超過 5 次之多，使得不少中下層社會人民因繳不出房貸，被迫賣掉房子，改租房子度日。其次，霍華德對亞裔移民的態度一向採取高姿態，被亞洲移民認為種族歧視，而 2007 年才開始實施的要求新移民必須通過澳洲基本常識測試之規定，引起移民怨聲載道。而霍華德積極支持美國的反恐得罪不少回教移民，錯抓印度裔的醫生，指其涉嫌進行恐怖攻擊也激怒印度裔移民，將他們的選票投給了工黨。

陸克文在就任澳洲總理後，於 2008 年 6 月初在雪梨（Sydney）澳亞中心亞洲學會（Asia Society Australiasia）發表演講時出人意料之外地提議於 2020 年之前籌建一個類似歐盟（EU）的亞太共同體（Asia-Pacific Community）的組織，引起澳洲國內以及亞太各國的關切與議論。令人不解的是，亞太經濟合作會議（APEC）是在前澳洲總理霍克（Bob Hawke）倡議下而在 1989 年成立的。陸克文做此提議莫非是有意與其工黨（ALP）老前輩唱反調亦或是另有他圖？其次是為何選在此時作此提議？而此一提議究竟是隨興發言抑或是經過深思熟慮？此外，在他做此提案前是否曾與相關國家討論過抑或是未經協商的唐突之舉？更重要的是，此一倡議的實質內涵為何？是否有實現的可能？而對台灣言究竟是契機抑或是危機？應該如何因應？本文將試圖就這些謎團一一予以剖析。首先將簡述其內涵，繼而解析其做此倡議的背景與意義，終而討論此一提案可行性以及台灣的因應對策之建言。

陸克文自 2007 年 11 月接任澳洲首相後把參與亞洲社會當做澳洲外交首要任務。他認為全球經濟與策略的重心正逐漸移轉至亞洲。澳洲應為「亞太世紀」做好準備。他在 2008 年 6 月演說中稱亞太共同體的組建旨在凸顯亞太地區在國際事務中越來越重要的地位。2020 年底前，亞洲的經濟產值將占全球 GDP 的 45%，貿易額占全球總額的 3 分之 1，軍事支出占全球總額的 25%。他指出亞太各國的雙邊關係脆弱，而現存的東協（ASEAN）、亞太經合會（APEC）和東亞經濟高峰會（EAS）等區域組織雖已有所成果，但做得仍不夠多，亞太地區因而有必要進一步成立一個涵蓋全區域的組織以適應亞太世紀與日俱增的挑戰。他表示東南亞的恐怖主義將會持續帶來挑戰，而在更廣闊的亞洲大陸，印度和中國的崛起對未來經濟、環保、能源政策及安全領域造成重大影響。此時此刻我們應開始思考 2020 年應有何種形式的區域組織，必須有個亞太共同體的願景。他認為成立亞太共同體不但可鼓勵各國在政經安全事務上進行合作，亦可發展出「真正而全面的共同體意識」。他主張此一共同體應涵蓋澳洲、美國、中國、日本、印度及印尼等國在內的整個亞太地區，成立的主旨則是在處理政經、安全等全方位議題的區域組織。澳洲外長史密斯（Stephen Smith）隨後補充說「印度不是亞太經合會（APEC）的成員，美國不是東亞高峰會的一員。我們目前沒有一個機制包括所有的主要區域國家，能把他們在同一時間召集到同一會議室討論經濟戰略的事宜。」¹因而陸克文有此倡議。

¹ Stephen Smith, "Australia, ASEAN and the Asia-Pacific," Lowy Institute, 18 July, 2008, http://www.foreignminister.gov.au/speeches/2008/080718_lowy.html

至於既有的組織可續存或做為新組織的基石，而新組織不妨學習歐盟的經驗，但不必完全像歐盟。陸克文也承認亞太地區要成立共同體，無法依歐盟模式畫葫蘆。因為亞太地區比歐盟在政治體系和經濟結構、發展層次、宗教信仰、語言及文化等方面存在更大差異。但他強調亞太所應學習的是歐盟的精神。陸克文在接受 Fairfax 廣播網專訪時闡明之所以建議成立類似歐盟的組織主要是為了提升安全和區域合作，目前在這方面亞太仍處鬆散狀態。他指出亞太地區目前存在不少懸而未決的領土紛爭，如台灣海峽、朝鮮半島、喀什米爾等，一些核武國家牽涉其中。陸克文指出亞太成立類歐盟的組織旨在鼓勵發展真誠且包羅萬象的共同體意識，其常態運作原則是合作，倘若亞太國家現在不有所行動，恐怕就是屈服於「亞太境內未來發生衝突將是無可避免的」之觀感。陸克文表示亞太國家面對區域內領土紛爭，可以選擇袖手旁觀、聽天由命抑或選擇對外宣示，其實應該有更好的方式有助化解衝突，這就是他倡議成立類歐盟的亞太共同體的動機。他同時任命前澳洲駐印尼大使伍爾科特（Richard Woolcott）為特使，他將負責造訪各國首都，就此構想與各國交換意見。伍爾科特曾協助澳洲前總理霍克推動亞太經合組織的成立。

戰略意涵

陸克文倡議亞太共同體基本上與長期以來工黨重視多邊主義的外交政策特色一致，該黨自認為中型國家，執政時期其外交較重視經貿利益（尤其是亞洲，因為是澳洲商品貿易與服務業貿易順差的主要來源），偏好採行多邊主義（multilateralism）的策略來推動外交，即透過國際組織來增

進與維護國家利益。而為了要成功地運用多邊組織達成外交目標，澳洲強調中型國家必須能提出具創意的建議（既可充當意見領袖，又可兼顧其國家利益）、呼籲國際領導應以專長為基礎而非權力（創造出中型國家可發揮領導能力的機會）以及建立聯合陣線（coalition-building）共同增進利益（實則可防止強權主控國際政治議程），²提高該國的國際地位、影響力與增加國際談判的籌碼。而此一以協調政經、安全等各種問題為目的的亞太共同體便是多邊主義的實踐。

以上分析亦可得知，陸克文之所以做此倡議主要是在正確地反應出當前亞太新格局（即中印的崛起）、已經形成的美中的 21 世紀大戰略以及試圖解決澳洲外交長期面臨的歷史（與美國的安全利益）與地理（在中國的經貿利益）的困境。美國前國防助理國務卿奈伊（Joseph S. Nye, Jr.）在 1995 年發表美國東亞與太平洋地區安全戰略（the US Security Strategy for the East Asia Pacific Region）或稱奈伊提議（Nye Initiative）。基於中國在政經軍三方面崛起，美國已不適宜對中國採取對抗或圍堵的作法，所以他建議柯林頓政府對中採取建設性交往（constructive engagement）的策略。但是，美國必須要有因應中國可能採取不利美國國家利益的備案。此即所謂的預防性外交，與澳日強化戰略安全合作以制衡崛起的中國。其後，2000 年 3 月柯林頓訪問印度意味著該國已被華府納入其制衡中國網的伙伴，而在小布希總統上臺後，由於視中國為戰略競爭伙伴，使美國與印度的戰略安全合作進一步強化。

² Ann Capling, "Australian Approaches to the World Trade Organization: Implications for Taiwan- Australian Relations," *Taiwanese Journal of Australian Studies*, Vol. 3, 2002, p. 39-40.

另一方面，中共 21 世紀大戰略亦於 2000 年成形。1995-96 台海危機後，北京發展出一套「台灣為主要敵人（台灣首度躍升為中共外交的首要考量），美日為次要敵人」的大戰略：聯美制台，但又同時孤立美國。在外交上，推動以美國與台灣為核心的大國外交。一方面積極與包括美國在內各主要大國改善與強化關係，而主要目的是試圖藉與美國找出共同利益（南亞核武危機、北韓核武危機、防阻台獨等），形塑中美共治（Sino-US Condominium）的局面，提升中國的國際地位，貶抑日本，弱化美日安全同盟，更重要的是遏阻台獨。而另一目的則是聯合其他大國制衡美國所欲構建的單極體制。³1996 年下半年開始呼籲亞太地區各國共同培養透過對話強化信任，促進安全合作的「新安全觀」。而在經濟上，則推動以 WTO（1999 年與美國達成入世）與 FTA（2000 年 ACFTA 提議）為主軸的軟性權力外交。2000 年 11 月中國總理朱鎔基向東協提議成立 FTA，翌年獲得東協同意，因而取代日本成為東亞經濟整合的領導地位。2001 年中國加入 WTO。

而就在美中兩大強權的大戰略交互影響下在經濟上產生不含美國在內的東協加六的亞洲經濟整合的模式，在戰略上衍生出以制衡中國崛起為主旨的美、澳、日、印度的亞太四國民主同盟。陸克文倡議的亞太共同體含括美國與印度在內，顯然也考量到美國及其盟邦的利益。而澳洲與中國、東協的關係也將會趨於緊密。陸克文在制訂其東亞或對美政策時將會加入亞洲國家的考慮，也可能會利用其特殊的背景來

³ To-hai Liou, "A Taiwanese Perspective on the DPRK's Nuclear Test," *The Icfai University Journal of International Relations*, January 2009, Vol. III, No.1, pp. 53-55. <http://www.iupindia.org/109/ijir.asp>

扮演美中間的調人（亞太共同體不僅未排除美國，也未排除中共。兩方都有可能接受，對北京言，此無異取代四民主聯盟圍堵中共的機制，而美國則有可以彌補他未包含在亞洲經濟整合機制的缺憾），並積極促進亞洲經濟整合與提升澳洲的積極角色功能。同時，此一提議亦突顯出澳洲執政當局眼見亞太情勢變得越來越複雜，且對抗日益增加，擔心此一區域的主要強國中美日印有發生衝突的可能性。所以希藉此化解此一憂慮。⁴陸克文在 2008 年 8 月訪問新加坡時曾提及其之所以做此亞太共同體倡議的動機是「我擔心如果不對此包括各主要強權的較廣泛區域不斷宣導這種合作與對話的習慣，就一直會出現戰略漂流到相反方向的風險。」⁵更何況此提議是在 2008 年 3 月下旬到 4 月初陸克文進行其上任以來出訪美國、EU、北京後出訪印尼與日本前夕發表，時機顯係刻意安排。最值得吾人注意的是中共外交部發言人秦剛對此表示「凡是有利於實現亞太地區共同發展、互利共贏這一目標的倡議，中方都持開放態度」。他還指出「加強區域合作是當今時代的一個潮流。我們希望亞太地區的有關國家都能夠共同努力，增進交往，加強政治互信，深化互利合作，促進共同發展，實現互利共贏。」似乎陸克文事先曾與中方討論過此事，所以中方才會如此快的正面回應而毫無驚訝之色。美國方面，小布希政府大抵應會支持，但當時無暇他顧，正專注於是年 11 月的總統大選。

⁴ John Chan, "Australian call for 'Asia-Pacific Community': A sign of growing tensions," 27 June 2008, <http://www.wsws.org/articles/2008/jun2008/rudd-j27.shtml>

⁵ Nazry Bahrawi, "Asia Pacific Community could replace Apec by 2020, says PM Rudd," August 13, 2008, <http://www.todayonline.com/articles/270542.asp>

各國反應

陸克文在做此亞太共同體的提議後隨訪日，與當時日本首相福田康夫（Yasuo Fukuda）會晤，事先並未與日方協商，所以福田政府並未直接表示支持陸克文所提議的稱亞太共同體，但兩人都強調亞太地區繼續商討解決區域內共同挑戰的重要性。其實，日本覺得說得一口流利中文的陸克文上台，澳洲有倒向中國的傾向，⁶對日不甚友善，尤其是對陸克文在 2007 年澳洲國會大選前曾承諾要使用軍機和軍艦監視日本在澳洲以南海域捕鯨的船隻。日本共同社報導，陸克文對於調查捕鯨態度嚴厲，曾表示不排除訴諸國際法庭的可能性。⁷更讓日本難以忍受的是，陸克文上任後 2008 年 3 月的首次出訪，未包括日本卻包括中國。⁸所以對陸克文的亞太共同體的提議態度冷淡。更何況，日本在小泉首相時曾有東亞共同體的倡議，當然不甘願讓自身不喜歡的陸克文搶了風頭與甜頭。

至於印度與東協國家，印度則最初有點猶豫，但後來則表示支持。主要是考量到該提議有助於印度在亞太的戰略存在。⁹而東協的反應則是正面與負面皆有，但是似乎負面居

⁶ “Editorial: Australia with a new face,” *Japan Times*, November 28, 2007, <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/ed20071128a1.html>

⁷ 「陸克文望外交解決調查捕鯨問題 稱重視澳日關係」，*中國新聞網*，2008 年 6 月 12 日，<http://world.people.com.cn/GB/1029/7375252.html>

⁸ 「澳總理陸克文首次出訪選擇中國 日本震怒被遺忘」，*環球網*，2008 年 3 月 18 日，<http://www.tianshui.com.cn/news/guojj/2008031809151919734.htm>

⁹ Vibhanshu Shekhar, “Asia-Pacific Community Options and Opportunities for India,” *IPCS Issue Brief*, No. 74, June 2008, p. 1.

多，因為大多數東協國家認為此一提案將會不利東協為核心的現存機制。前新加坡大使 Barry Desker 2008年6月宣稱陸克文的提議早已胎死腹中，¹⁰因為他未事先取得共識前即逕行提出。¹¹不過，東協秘書長 Surin Pitsuwan 則表示歡迎，稱是此一區域未來發展的下一步。¹²2008年6月印度外交部長慕克吉 (Pranab Mukherjee) 訪中到北大演講時建議共建一個印中積極參與的新區域安全架構。¹³慕克吉在與中國國家副主席習近平會談前曾提及有必要型塑一個顧及亞洲現實條件的安全架構、一個開放而具包容性的架構，有足夠靈活度以容納亞洲龐大的多元性。因此，Jabin T. Jacob 呼籲印度應對能反映印度崛起與國家利益的像陸克文所提議亞太共同體這樣的新區域安全架構予以正面回應，因為此一新區域安全架構能反映印度崛起與國家利益。¹⁴

¹⁰ Malcolm Cook, "Asia Pacific Community backlash," January 2009, <http://www.lowyinterpreter.org/post/2009/01/Asia-Pacific-Community-backlash.aspx>

¹¹ Lachlan McGoldrick, "Is Rudd still talking about an Asia-Pacific community?," August 13, 2008, <http://australianinterest.wordpress.com/2008/08/13/is-rudd-still-talking-about-an-asia-pacific-community/>

¹² "Australia says warm response to Asia-Pacific Community at ASEAN," *Thomson Financial News*, 23 July, 2008, <http://72.14.235.104/search?q=cache:aoMgVqzQu3YJ:www.cnn.com/id/25810411+Asia-Pacific+Community+and+ASEAN&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=3&gl=tw>

¹³ 「印度外交部長：中印有責任重新塑造未來世界」，*環球時報*，2008年6月7日，http://big5.am765.com/shouye/syxw/gj/200806/t20080607_362305.htm

¹⁴ Jabin T. Jacob, "Toward a New Asian Architecture: India and Ideology," *IPCS Issue Brief*, No. 80, New Delhi: Institute of Peace and Conflict Studies, August 2008, http://ipcs.org/pdf_file/issue/623680277IB80-Jabin-AsianSecurity.pdf

另一方面，中國對亞太共同體倡議的態度在 2009 年出現變化，從正面而趨於保守，4 月外交部部長助理胡正躍認為澳大利亞總理陸克文的亞太共同體倡議時機尚未成熟。同年 5 月初陸克文政府公佈首份以《在亞太世紀保衛澳大利亞：2030 的軍事力量》為題的國防白皮書（defence white paper）更使中國態度出現變數，因為該白皮書被中國認為內容有渲染中國威脅之嫌。¹⁵國防白皮書旨在針對未來戰略環境的變遷，擬定政府的國家安全戰略與構建防衛武力的指導原則。通常聚焦於戰略、武力結構與對主要軍事平臺的資金投資。由於澳洲各政黨均有其獨特的外交政策導向，歷任新政府上台後都會制訂國防白皮書。此次國防白皮書是針對未來 20 年澳洲的國防發展及需求制訂指導原則，這是澳洲自越戰結束以來所發表的第 5 次國防白皮書，前一次是在 2000 年時公布。過去澳洲國防白皮書通常聚焦於戰略、武力結構與對主要軍事平臺的資金投資。而此次的白皮書則更進一步試圖就一系列的防衛問題作宏觀分析。所以，其內涵包括澳洲所面對的安全環境的宏觀評估、澳洲的戰略利益與設定澳洲國防軍(Australian Defence Force, ADF)未來的任務與角色。¹⁶

此次國防白皮書是以《在亞太世紀保衛澳洲：2030 的

¹⁵ 「澳大利亞公布新國防白皮書渲染中國威脅」，*環球時報*，2009 年 5 月 2 日，
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2009-05/02/content_11298892.htm

¹⁶ 'Key Questions for Defence in the 21st Century' A Defence Policy Discussion Paper,
http://www.defence.gov.au/whitepaper/discusspaper_html.htm

軍事力量》，長達 140 頁。¹⁷該白皮書指出，澳洲國家安全政策可歸納為鞏固與美國的軍事同盟關係、加強與亞太國家經貿合作以及維持澳洲鄰近地區的和諧與穩定。而變遷中的亞太戰略環境特徵有四：一、全球金融危機加速亞太國家權力更替。全球金融風暴已導致美國在此一地區的主導地位日漸式微，也加速亞太國家的權力遞嬗，未來亞太地區的安全架構將取決於美國、中國和日本三者間的戰略互動。二、新興國家崛起所帶來的憂慮，隨著中國、印度與俄羅斯等新興國家試圖挑戰美國在區域內的領導地位，亞太地區未來或有可能發生越來越多的衝突。儘管爆發軍事衝突的機率不大，但若一旦爆發衝突，澳洲勢將受到波及。三、印度洋戰略地位上升，隨著全球暖化，能源、食物和水資源的短缺，由於各國皆尋求確保關鍵資源供應之無虞，可能將出現危害世界和平的國家。而印度洋是中東石油運往亞洲的主要海運通道，因此印度洋的重要性將日益提高。四、非傳統安全威脅與日俱增：該白皮書認為非國家行為者所造成的非傳統安全威脅將有增無減。蓋達組織及其相關恐怖組織將持續策畫恐怖活動。而這些恐怖組織試圖獲取更具有戰略意義的武器如大規模毀滅性武器等。

在此背景下，未來 20 年澳洲政府將在 2018 年前每年增加 3% 的國防預算，在 2018 年到 2030 年期間增幅將調降至 2.2%。預估未來 20 年內將斥資逾 3,100 億澳元（約 2,263 億美元），以提昇澳洲國防軍的作戰能力，尤其是加強海、空

¹⁷ *Defence White Paper 2009 : Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030*,
http://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/defence_white_paper_2009.pdf

軍力量，以因應美國國力衰退可能帶來的安全挑戰。根據該白皮書，澳洲海軍的艦艇數量將擴充一倍，採購 12 艘新型傳統動力潛艇、2 艘坎培拉級兩棲攻擊艦、8 艘多用途護衛艦、3 艘神盾級防空驅逐艦，若外加原先購置的 F-18F 型海軍隱形戰鬥機，將使澳洲成為亞太地區重要的軍事大國。該白皮書不僅呼應了陸克文的亞太共同體的提議，以彌補此一地區現存多邊機制的缺陷與不足，俾利因應此一區域新的戰略與經貿環境特徵，防阻潛在的安全威脅于未然，同時顯示隨著澳大利亞經貿力量的增強，陸克文對澳大利亞在國際事務的角色與地位之信心與期望亦隨之升高，有意尋求走出傳統較依賴美國的澳大利亞國防態勢，邁向較具獨立自主性的國防政策。

未來前景

由於特殊的地理位置與歷史文明，澳洲外交與國防的最大特徵，也是最大困境就是經常要在歷史與地理中做抉擇。¹⁸就歷史言，澳洲的安全、語言、文化、種族、外資、技術均與西方關係密不可分，而就地理言，澳洲相信其最有可能的安全威脅來自亞洲，¹⁹但其經貿利益則仰賴東亞，尤其是

¹⁸ Peter Chalk, (ed.) *Australian Foreign and Defense Policy in the Wake of the 1999/2000 East Timor Intervention*, Santa Monica, California: RAND National Security Research Division, 2001, p.1.

¹⁹ 澳洲的不安全感以及感到無力單獨防衛來自此一地區的安全威脅是澳洲與美國建立軍事同盟的主要動機。澳洲的害怕的主要來源來自亞洲，如二次大戰後擔心日本再度崛起，1950 年代與 1960 年代則是畏懼中共、共黨勢力與印尼甚至整個亞洲。Gary Smith, Dave Cox and Scott Burchill, *Australia in the World: An Introduction to Australian Foreign Policy*, Melbourne: Oxford University Press, 1996, p. 61.

東北亞。在冷戰時期，此一地理和歷史相衝的困境並不明顯，因為美日兩國與澳洲的價值觀、經貿與戰略利益幾乎重疊。但進入 21 世紀以來，中國的崛起，尤其是其對澳洲的經貿重要性已取代日本使得澳洲越來越擔心有朝一日必須在中美間選邊的最惡劣的情境。此次白皮書所凸顯的意義之一便是因應日益明顯的地理（經貿利益）與歷史（戰略利益）衝突的困境，儘管澳洲選擇美國所付出的經濟代價龐大且此一代價正日益增加（即在中國的經貿利益），但白皮書仍暗示陸克文政府傾向於選擇美國，因白皮書警告中國軍力的崛起使亞太地區在未來 20 年有可能發生戰爭，但卻明指美國在區域內的領導地位是亞太地區能長期維持和平與穩定發展的主因。白皮書所凸顯的第二項意義是陸克文的國防政策與前任自由黨霍華德政府的國防政策有其一致性與延續性，即前後兩個政府都視澳美同盟是澳洲國防的軸心，且所增強的武力皆聚焦在海空軍。白皮書的第三項意義是隨著澳洲經貿力量的增強，澳洲領導人對澳洲在國際事務的角色與地位之信心與期望亦隨之升高，有意尋求走出傳統較依賴美國的澳洲國防態勢，邁向較具獨立自主性的國防政策。白皮書的第四項意義是該白皮書也呼應了陸克文在 2008 年 6 月所提議的在 2020 年之前籌建一個可以處理政經與安全問題的亞太共同體的多邊機制，以彌補此一地區現存多邊機制的缺陷與不足，俾利因應此一區域新的戰略與經貿環境特徵，防阻潛在的安全威脅於未然。

陸克文的亞太共同體倡議已提出近兩年，起初各國的反應並不熱絡，但並不意味就此終結，因為去年出現有趣的發

展，即雖然大多數亞洲中小型國家多不贊成，²⁰但主要大國卻無強烈的反彈，其中美國與中國的立場至為重要。美國歐巴馬政府自去年以來多次表明將採取重返亞洲的積極政策，而陸克文的亞太共同體倡議有助於美國推動此一政策，可協助美國改善其在亞洲的形象，讓亞洲國家覺得美國重然諾。²¹事實上美國也已對亞太共同體做出正面回應。今年 1 月美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）在夏威夷演講時表示美國對亞太地區有興趣，且會支援在此區域的盟邦與朋友強化現存的區域合作論壇或建構新的區域機制，尤其是澳洲。²²另一方面，伍爾科特特使向陸克文所提出的中期報告裡提及基於合作原則，中國對亞太共同體採取開放的態度，但不願見現存的區域機制被矮化，暗示仍將視東協加三為區域的主要決策制訂的團體。更何況，大多數東協國家都堅持東協加三必須仍在亞洲整合扮演主導角色。而陸克文的亞太共同體倡議也言明不會一開始就取代東協加三。而且，陸克文與伍爾科特都認知到東協是 APC 提案的潛在輸家，而沒有東協的支持任何新架構都不可能存活下來。有鑑於此，伍爾科特的中期報告建議在亞洲先成立一包括中、美、日、俄、印度、印尼、南韓與澳洲的八國集團（G8）或再加上東協的前後任主席的十國集團（G10）。至於東協個別國家對 APC 提案有不同程度的回應。新加坡反對最強烈，馬來西亞告訴伍

²⁰ Paul Kelly, "Diplomatic activist reshapes region," *The Australian*, December 12, 2009, <http://www.theaustralian.com.au/news/opinion/diplomatic-activist-reshapes-region/story-e6frg6zo-1225809551784>

²¹ Paul Kelly, "Shape of the future," *The Australian*, December 20, 2008, <http://www.theaustralian.news.com.au/story/0,,24824788-12250,00.html>

²² "Clinton celebrates the alliance," *The Australian*, January 15, 2010, <http://www.theaustralian.com.au/news/opinion/clinton-celebrates-the-alliance/story-e6frg71x-1225819430389>

爾科特該國不反對美俄參與東亞高峰會。印尼總統蘇西洛 (Susilo Bambang Yudhoyono) 對陸克文表示印尼並未排除支持 APC 提案的可能性，但現階段不可能支持該提案，因為印尼將東協集團視為其對外關係的最優先，而東協目前對此提案的態度仍相當冷淡，所以蘇西洛不願冒與東協夥伴矛盾的風險。不過，此一問題可由兩國外長史密斯與那塔萊格瓦 (Marty Natalegawa) 來處理。²³此外，陸克文的亞太共同體倡議獲得南韓的正面回應。2009 年 3 月韓國總統李明博提出強調澳大利亞、紐西蘭與東南亞的新亞洲構想 (New Asia Initiative)，²⁴與陸克文所主張的中型國家的積極外交不謀而合，即皆為中型國家的澳韓有利益交集。不過，當陸克文邀請李明博參加去年 12 月由洛伊國際政策研究所 (the Lowy Institute for International Policy) 為推銷陸克文政府 APC 倡議在雪梨所舉行的一場研討會時，²⁵李明博並未親自與會，而僅由前總理韓升洙 (Han Seung-soo) 代表，並發表主題演講。²⁶可見南韓仍在觀望。

²³ “Susilo Bambang Yudhoyono cool on Kevin Rudd's Asia plan,” *The Australian*, March 10, 2010,

<http://www.theaustralian.com.au/politics/susilo-bambang-yudhoyono-cool-on-kevin-rudds-asia-plan/story-e6frgczf-1225838896842>

²⁴ 「李明博“新亞洲外交構想”，向中日發起挑戰」，*朝鮮日報*，2009 年 10 月 26 日，

http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2009/10/26/20091026000008.html

²⁵ “Conference to promote Rudd's Asia Pacific community,” December 3, 2009,

<http://www.radioaustralia.net.au/connectasia/stories/200912/s2760878.htm>

²⁶ “Debate on Australia's Proposal for New Asia-Pacific Community,” *The JoongAng Ilbo*, December 10, 2009,

http://www.koreafocus.or.kr/design2/layout/content_print.asp?group_id=102844

總之，陸克文的 APC 提案在亞洲地區已出現正面迴響，雖然東協有異議，但主要大國並未拒絕，所以仍有希望在澳洲的外交斡旋下實現，美國與中國的立場至為重要。晚近東協決定將美國與俄羅斯拉進東亞高峰會 (East Asian Summit, EAS) 適正與陸克文 APC 提案的建議參與國一致，顯現東協也有同樣的關切，頗值得吾人進一步觀察。不過，APC 並非唯一的多邊機制提案，陸克文的 APC 倡議尚面臨日本首相鳩山自 2009 年 9 月就任以來所積極推動的「東亞共同體」以及東協加三東亞經濟整合主流機制的挑戰。²⁷更何況，而今陸克文已遭到工黨黨內的不流血革命罷黜（6 月 24 日），取而代之的竟是 2007 年大選前與他合作拉下前領袖比茲利（Kim Beazley），聯手贏得政權的搭檔吉拉德（Julia Gillard）。²⁸一般相信吉拉德政府對主要國家的外交政策將不會有大幅調整，僅是微幅改變。吉拉德雖然拒絕立刻讓陸克文擔任他所盼望的外長一職，但她承諾若工黨在 8 月選贏，繼續執政，就會讓陸克文擔任資深閣員。²⁹

因應策略

陸克文提議亞太共同體適逢兩岸關係轉趨和諧，所以堪稱是我國走出被邊緣化的大好契機。更何況，該共同體由將

²⁷ Amitav Acharya, "Competing Asian Communities: What the Australian and Japanese Ideas Mean for Asia's Regional Architecture," *East Asia Forum*, October 29, 2009,

<http://www.eastasiaforum.org/2009/10/29/competing-asian-communities/>

²⁸ 「前昆州州長籲陸克文為姬拉蒂鋪路」，*澳洲日報*，2010 年 6 月 22 日，<http://120.136.34.229/site1/news/au/2010/06/22/1248722.shtml>

²⁹ Greg Sheridan, "Retreat signalled from old policy," *The Australian*, June 29, 2010, <http://www.theaustralian.com.au/news/opinion/retreat-signalled-from-old-policy/story-e6frg6zo-1225885420254>

含括政經安全事務，且確實反應了 21 世紀美中大戰略佈局的現實。所幸台海兩岸已於今年 6 月簽署經濟合作協議架構（E C F A），關係恢復正常化。我方可嘗試就 APC 的提案與北京進行非正式接觸，表示我方參與的意願，因為中共領導人胡錦濤已表示注意到台灣對於希望國際空間的關切，且願意做出回應。因此，台灣未來加入亞太共同體並不是不可能。值得我們密切觀察亞太共同體提案的未來發展。

而且，由於近期日澳與中共關係皆有明顯的改善（凸顯北京柔性與經貿外交的成功已大幅增加其在此一地區的影響力）。另一方面，民主黨歐巴馬就任美國總統後，美國外交已走向自由主義路線，且有意重新重視亞太地區地區。因此，未來亞太國際關係有可能會合作多於對抗，像台灣這樣中小型經濟體應該師法澳洲的中型外交，重視多邊主義與經貿外交，且對國際環境的變遷具有高度的敏感度，掌握各國的思維邏輯與政策的優先順位甚至國內的脈動，並能同時與各國維持友好關係，並適時提出能獲各國支持的提案，成為意見領袖。陸克文的亞太共同體倡議即為可參考的例證。此外，中小型經濟體亦應採取積極主動的外交，掌握先機，否則一旦大國完成戰略佈局，恐將成過河卒子。這就是新加坡、南韓與紐西蘭為何採取積極簽署自由貿易協定（FTA）的主因。台灣目前的當務之急便是如何儘快融入亞洲經濟整合的機制，走出邊緣化的困境。唯今之計是必須借鏡南韓的策略，即是借力使力，利用中國崛起的經濟力量復甦經濟，所以目前與北京恢復正常關係，推動互利共榮的雙邊關係是正確的抉擇，藉經貿交流作為兩岸建立信心的措施。而陸克文的亞太共同體的倡議未嘗不是為我們提供同時與澳中強化關係、融入亞洲經濟整合的契機。