

中國對澳洲經濟報復：戰略目的及有效性

楊雯婷

國防策略所

壹、新聞重點

澳洲總理莫里森 (Scott Morrison) 在 4 月 23 日表示正計劃在 5 月舉行的世界衛生組織年度大會 (World Health Assembly, WHA) 針對「2019 年新型冠狀病毒疾病」(COVID-19, 以下簡稱武漢肺炎) 起源、疫情擴大等背景提出獨立調查。得知此消息後, 中國駐澳大使成競業隨即警告澳洲政府, 若堅持此獨立調查, 中國民眾可能因此抵制澳洲紅酒和牛肉, 家長也可能不送子女到澳洲留學。5 月初澳洲政府正式送出倡議之後, 中國政府對澳洲進行了一連串的經濟報復, 包括: 5 月 12 日, 中國海關總署宣布對 Kilcoy Pastoral、Beef City、Dinmore、Northern Cooperative Meat 四家澳洲屠宰業者施行進口禁令; 5 月 18 日, 中國商務部裁定原產於澳洲的進口大麥存在傾銷和補貼, 將徵收反傾銷稅和反補貼稅, 反傾銷稅率為 73.6%, 反補貼稅率為 6.9%, 徵收期限為 5 年 (有關近日中澳關係, 可見文末附表大事記)。¹ 本文以下就中國對澳洲經濟報復的戰略目的及有效性兩方面進行研析。

貳、安全意涵

一、中國對澳洲經濟報復產生負面影響

中澳的貿易關係往來頻繁, 中國是澳洲最大的貿易伙伴。如表 1 所示, 澳洲出口到中國的商品佔其全出口的 36.1%; 中國亦是澳洲的最大進口國, 自中國進口的商品佔了澳洲全進口商品的 24.5%。

¹ Dan Conifer, "China imposes 80pc tariff on Australian barley for next five years amid global push for coronavirus investigation," *ABC*, May 18, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-05-18/china-to-impose-tariffs-on-australian-barley/12261108>.

澳洲對中國出口的商品主要為鐵砂、天然氣、煤；教育、旅遊業則是澳洲其它兩大項服務業出口產業，且中國觀光客名列澳洲外來消費者人口的最大宗。雖然澳洲國內近年來質疑貿易上過度依存中國經濟是否安全，也不斷有呼聲希望能糾正此情況，然而由於中國在澳洲的投資佈局已久，移民至澳洲的中國人也不少。澳洲對中進出口仍然逐年上升，如圖 1 所示。

表 1、中澳貿易投資關係（2018-19 年）

澳對中商品貿易額（澳幣）		佔出口總額	位數	較去年增長
出口到中國	134,696	36.1%	1	26.4%
自中國進口	78,286	24.5%	1	14.9%
總和	212,982	30.7%	1	21.9%
澳對中主要的出口商品（澳幣）		澳對中主要的進口商品（澳幣）		
鐵砂	63,120	通訊設備及零件	8,866	
天然氣	16,363	電腦	6,625	
煤	14,117	家具、床墊、靠墊	3,415	
金	5,072	精煉石油	2,770	

資料來源：Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT), “Fact sheet: China,” <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/chin-cef.pdf>。

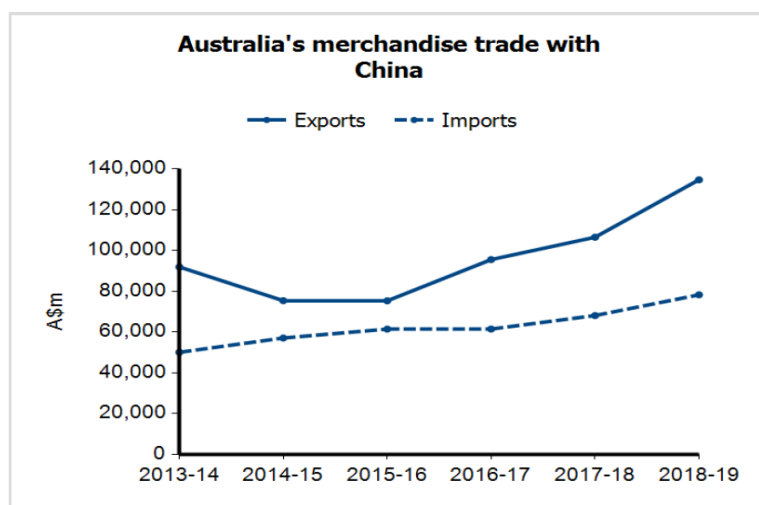


圖 1、澳洲與中國的商品貿易

資料來源：DFAT, “Fact sheet: China,”

<https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/chin-cef.pdf>。

此次被中國選中經濟報復的商品為牛肉及大麥，中國所禁止的四家澳洲牛肉業者佔了澳洲對中國牛肉出口的 35%，今年的貿易額原可能達到 35 億美元。尤其，2019 年由於非洲豬瘟的影響，中國民眾對牛肉等其他肉類的尋求增加，澳洲牛肉對中國出口大幅提升。澳洲生產的大麥幾乎有一半出口到中國，通常用於啤酒釀造，2018 年總出口價值高達澳幣 15 億元（2019 年因乾旱降至 6 億元）。澳洲穀物生產商協會主席便坦承這對澳洲大麥出口是重大打擊，認為被課以 80.5% 這麼高的稅額，中澳大麥交易恐怕會歸零。²因此，這兩項經濟報復確實會讓澳洲經濟蒙受不少損失。

二、中國旨在嚇阻澳洲於 WHA 提案調查武漢肺炎起源

近年來中國已對外國實施了不少次的經濟報復，其戰略目的主要在於改變對方的外交或甚至安全政策，或引出對方在其他方面的讓步或承諾。像 2010 年中國對日本禁運稀土時，是為了施壓日本政府釋放中國漁船的船長；2016 年到 2017 年中國因南韓部署薩德系統而對南韓進行經濟報復，直到南韓在 2017 年 10 月 31 日提出「三不立場（中方視為「三不承諾」）」才有轉機。此次，經濟報復的戰略目的很明顯地是：嚇阻澳洲在 WHA 提出獨立調查武漢肺炎起源的議案。

另一方面，中國擅於選擇用於報復的商品或產業，這些標的有時有其他的經濟目的。例如，中國對日本禁運稀土之前，本來就想限制稀土的出口上額，以將稀土資源保留為國內產業發展之用。對南韓經濟報復時，中國在其國內電動車電池補助名單上移除了韓國

² 有關牛肉貿易，請見：Meat and Livestock Australia, “Market Snapshot: Beef & Sheep Meat,” August 2019, <https://www.mla.com.au/globalassets/mla-corporate/prices--markets/documents/os-markets/red-meat-market-snapshots/2019/mla-ms-greater-china-beef-sheep-2019.pdf>; 〈中國增加進口美國大麥 報復澳大利亞調查病毒源頭？〉，《美國之音》，2020 年 5 月 14 日，<https://www.voacantonese.com/a/china-imports-barley-blueberries-US-20200514/5419452.html>。大麥貿易的報導，請見：吳妍，〈不滿被追究武漢肺炎 中國怒課澳洲大麥 80.5% 重稅〉，《鏡週刊》，2020 年 5 月 19 日，<https://www.mirrormedia.mg/story/20200519edi002/>。

電池廠，實質上是在幫助中國電動車電池廠的發展。此次之所以選擇大麥作為報復對象，從 2020 年 5 月 14 日中國海關總署網站發布一則允許中國購買美國大麥的通知看來，有可能是考量到可以藉機購買美國大麥以滿足於中美貿易協議的要求，又能報復澳洲。

三、歐洲版決議的通過是否可視為澳洲的讓步？

最終被送到 WHA 的決議草案、並在 5 月 19 日獲 134 個會員國表決通過的其實是歐洲版提議。歐洲版決議缺乏澳洲政府原先倡議的中的幾個要素：第一、沒提及中國；第二、沒提及要由世界衛生組織（World Health Organization, WHO）之外的調查小組來進行獨立調查；第三、沒提及這樣的調查要在何時進行。實際上，歐洲版決議所要求的調查，比較像是事過境遷後的檢討報告書，³因而最後連中國也加入此版的連署。

由於澳洲方面的決策過程不明，很難判斷澳洲政府為何轉而支持歐洲版議案。究竟是因為各國不想在抗疫之際進行政治折衝、澳洲只好從善如流；⁴或是因為基於害怕中國經濟報復所帶來的損失，且害怕會有進一步、涉及其他產業的經濟報復。若是後者，則中國經濟報復起了效用，畢竟澳洲對中國貿易的依存程度高，經濟報復也更有力量。

歐洲版決議通過後，澳洲官員仍然重申這份決議，雖然言辭沒直指中國，但是仍然能妥善調查到中國疫情的情況；而且這份決議

³ World Health Organization, "COVID-19 response," Seventy-Third World Health Assembly, May 18, 2020, https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_CONF1Rev1-en.pdf; 另見，Tom Porter, "More than 110 countries are backing a motion for WHO to investigate the origins of the coronavirus outbreak, despite China's objections," *Business Insider*, May 18, 2020, <https://www.businessinsider.com/120-nations-support-un-investigating-coronavirus-origin-china-angry-2020-5> 及 Alexandra Ma, "China outplayed the world on the day it was meant to face a reckoning over its coronavirus response," *Business Insider*, May 19, 2020, <https://www.businessinsider.com/china-who-outplayed-coronavirus-response-reckoning-2020-5>.

⁴ Stephen Dziedzic, "Australia started a fight with China over an investigation into COVID-19 — did it go too hard?" *ABC*, May 20, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-05-20/wha-passes-coronavirus-investigation-australia-what-cost/12265896>.

始於澳洲最初的倡議，因此認為是澳洲的外交勝利。然而，卻被中國外交官員譏諷澳洲聲稱WHA的決議是其倡議的勝利，完全是一個笑話。兩方外交口水戰似乎仍相峙不下。由此看來，澳洲可能已陷入兩頭落空，既沒讓達成原先想要的獨立調查，也沒能讓中國取消經濟報復。

參、趨勢研判

中國對外國經濟報復的案例不少，不論這些經濟報復是否達成了當初想要的戰略目的，但很明顯地曾遭受經濟報復的國家，後來都有顯著的反中情緒。拿日本的例子來看，「言論NPO」定期進行中日兩國之間的相互認知民意調查，2011年的調查結果中，對中國印象不佳者從72%升至78.3%，而當被問及「中國漁船與日本巡邏船釣魚島相撞事件為何成為中日之間的大問題」，有20.4%的日本受訪者回答因為「中國採取禁止對日出口稀土的制裁行動」。⁵

表 2、澳洲輿論對中國觀感

	很喜歡(%)	算是喜歡(%)	算是不喜歡(%)	很不喜歡(%)
2019	4	32	37	20
2018	5	43	32	15
2017	10	54	24	8
2016	6	46	28	11
2015	6	51	25	8
2013	7	51	27	8
2008	6	46	31	9

資料來源：_Pew Research Center, “Topline questionnaire (Spring 2019 Global Attitudes Survey),” December 5, 2019, https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2019/12/PG_2019.12.05_Balance-of-Power_TOPLINE.pdf.

近年來中澳關係惡化，從2015年中國嵐橋集團（Landbridge Group）公司租借達爾文港，澳洲國內及國際上警覺到中國對澳洲政

⁵ 言論 NPO, 〈「第 7 回日中共同世論調查」結果〉, 2011 年 8 月 11 日, <http://www.genron-npo.net/world/archives/4165.html>。

治、經濟的涉入之深。此後，又傳出澳洲國內選舉被滲透、干預的國安事件，⁶間接導致澳洲國會在 2018 年通過《反外國干政法》，澳洲政府成為第一個禁止華為參與 5G 網路建設的美國盟國。這些事件早已加深澳洲民眾對中國負面觀感，如表 2 所示，皮尤研究中心（Pew Research Center）2019 年的調查亦可看出，近兩年對中負面觀感已從 2017 年的 32% 升至 2018 年的 47%、2019 年的 57%。此次的經濟報復事件可能會導致澳洲對中觀感進一步惡化。

附表、近日中澳關係大事記

日期	大事記
2020 年 2 月 1 日	澳洲宣布，禁止兩週內曾入境中國的外國人入境。
2 月 13 日	旅行禁令延長。中國駐澳大使館抨擊澳洲此舉太極端，且反應過度。
4 月 15 日	<ul style="list-style-type: none"> 美國總統川普 14 日指出，針對 WHO 處理疫情的方式，他已指示政府暫時停止提供資金給他們。 澳洲總理說，他對美國總統特朗普對世界衛生組織的批評有共鳴，但不會停止對 WHO 的援助金。澳洲財長弗萊登伯格（Josh Frydenberg）批評 WHO 對活禽交易市場的安全性的觀點令人難以置信。
4 月 19 日	澳洲外交部長佩恩（Marise Payne）要求對武漢肺炎病毒來源及中國對疫情在武漢爆發初期的處置等問題進行獨立的國際調查；並主張該調查應獨立於 WHO 之外。
4 月 23 日	澳洲總理莫里森說，該國正計劃在下個月舉行的 WHA 針對病毒起源疫情擴大等背景提出獨立調查。
4 月 26 日	中國駐澳大使成競業警告澳洲政府，若堅持此獨立調查，中國民眾可能因此抵制澳洲紅酒和牛肉，家長也可能不送子女到澳洲留學。
4 月 27 日	澳洲外長發表聲明，告誡中方不要試圖經濟脅迫，並指出「任何國家，都沒有必要覺得這個調查是衝著自己而來」。
4 月 28 日	<ul style="list-style-type: none"> 澳洲外交貿易部（Department of Foreign Affairs and Trade, DFAT）部長伯明罕（Simon Birmingham）對中方言論表示失望，並重申「澳

⁶ 請參照：黃恩浩，〈中共在澳大利亞的政經滲透途徑與作為〉，《台北論壇》，2017 年 8 月 24 日，<http://www.taipeiforum.org.tw/view/394.php>。

	<p>洲並不會因為經濟脅迫或恐嚇，而改變我們的國家安全政策立場，更加不會改變我們對重大公共衛生政策的立場」。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 中國駐澳大使館發表了一個不尋常的聲明，描述 DFAT 秘書長孫芳安 (Frances Adamson) 已就此事致電成競業。孫「承認現在不是開展調查的時機，澳方也沒有具體方案，不希望此事影響澳中關係」。 ● DFAT 發表聲明，對於中國大使館的言論表示「遺憾」。
5 月 4 日	澳洲總理向全體二十國集團 (G20) 領導人致信，呼籲對武漢肺炎疫情的起源問題進行獨立調查。
5 月 12 日	中國海關總署宣布將對 Kilcoy Pastoral、Beef City、Dinmore、Northern Cooperative Meat 四家澳洲屠宰業者施行進口禁令。這四家業者佔了澳洲對中國牛肉出口的 35%。
5 月 17 日	澳洲 DFAT 部長伯明罕指出，澳洲已向中方提出貿易問題討論，不過未獲得回應。
5 月 18 日	● 中國商務部宣布，裁定原產於澳大利亞的進口大麥存在傾銷和補貼，將自 2020 年 5 月 19 日起徵收反傾銷稅和反補貼稅，反傾銷稅率為 73.6%，反補貼稅率為 6.9%，徵收期限為 5 年。
5 月 19 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 歐洲版議案在 WHA 通過，共有 137 國同意此決議，包括中國及澳洲。 ● 澳洲外長表示：對於中國政府向澳洲大麥課徵 80% 關稅一事，澳洲政府保留向世界貿易組織提出申訴的權利。
5 月 28 日	澳大利亞加入英國、美國及加拿大於 5 月 28 日發表外長聯合聲明，共同譴責北京強行實施《國安法》。

資料來源：楊雯婷整理自 Nic White, "Why China Needs us: Economist claims Beijing's 80 per cent barley tariff is just 'posturing' and won't start a \$135 billion trade war as it 'can't do without' our iron ore and food," May 19, 2020, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-8322663/China-needs-Australian-iron-ore-food-start-real-trade-war-coronavirus.html> 及其他公開資料。

(責任校對：黃恩浩)