

霍华德政府时期澳大利亚在中美之间的平衡策略

丁念亮¹, 王明新¹

(1. 山东理工大学外国语学院, 山东 淄博 255049)

摘要: 霍华德执政初期紧跟美国, 与中国摩擦不断, 其后调整对华政策, 逐步显现出在中美之间寻求平衡的外交策略。在与美国继续加强军事安全合作的同时, 霍华德政府采取有别于美国的对华政策, 注重改善中澳两国外交环境, 发展同中国的经贸合作。采用这一外交策略的原因是澳国家利益最大化的要求, 更是中美澳三方博弈互动的结果。

关键词: 霍华德政府; 澳大利亚; 平衡策略; 中澳关系

中图分类号: D 829

文献标识码: A

文章编号: 1004- 8049(2010)02- 0049- 07

澳大利亚与亚洲在地理上是近邻, 而与美国在历史和文化上却有着紧密的联系, 这使得澳大利亚的外交政策有时显得模棱两可。正如澳大利亚人常不清楚自己的身份归属一样, 澳大利亚政府在处理其与亚洲邻国的关系和与传统盟国关系的时候也表现得摇摆不定。尽管在 1997 年的外交与贸易白皮书中透露出某种理想主义, 即: 澳大利亚可以从其历史和地理的互动过程中获得力量, 而不必在两者之间做出选择,¹ 但澳大利亚却一直面临着对外关系方面的困难与挑战。从基廷的“亚洲优先”政策到霍华德的“亚洲非唯一”政策, 澳大利亚对外政策的重心发生了很大的变化, 但其政策制定始终围绕国家利益这一核心。显然, 同时保持与邻国和盟国的良好关系符合其国家利益, 而能否平衡与两者的关系将决定澳大利亚的国家利

益能在多大程度上得到保障和实现, 因而这一平衡策略显得至关重要。

一、执政初期紧跟美国, 平衡策略 难觅踪影

在中美之间寻求平衡的外交策略并非出自霍华德政府的本意。自由党执政初期改变了前工党政府的外交政策, 提出面向亚洲并非背对美国, 并迫切向美国靠拢的举措, 严重影响了澳大利亚与包括中国在内的亚洲邻国的关系。特别是 1996 年在对华关系上所采取的一系列不当举措使中澳关系严重受挫。霍华德政府先是单方面取消对华优惠组合贷款援助, 后又与美国提升军事同盟关系, 并在中美关系因台海局势恶化而陷入低谷时, 支持美国航母进入台湾海峡, 还

收稿日期: 2009-09-15; 修订日期: 2009-12-09。

作者简介: 丁念亮 (1974—), 男, 山东淄博人, 讲师, 硕士, 主要研究方向: 澳大利亚和跨文化领域; 王明新 (1963—), 男, 山东青州人, 副教授, 硕士, 主要研究方向: 跨文化领域。

¹ DFAT. In the National Interest Australia's Foreign and Trade Policy White Paper. Canberra: Parliamentary and Media Branch, Department of Foreign Affairs and Trade, 1997. p. iv.

派遣高官访问台湾,会见达赖喇嘛等。这一系列鲁莽举动使中国政府感到极大震惊,中澳政治关系严重倒退。虽然霍华德政府在最初的几个月中失误不断,但他还是逐渐认识到了事态的严重性,所以从 1996 年后便陆续采取了一系列缓和两国关系的措施,来避免两国间的更大摩擦。但对霍华德政府而言,美国因素仍然是其外交政策的重中之重,在战略利害关系上,中国无法与美国相提并论。在很大程度上,中国只是被视为澳洲的一个重要贸易伙伴;相比之下,美国作为澳洲安全利益的保护者自然占有更重要的位置。这一特点在自由党执政时期表现得尤为明显。

纵观澳大利亚在二战后的历史,可以清楚地发现,澳美两国的盟友关系对双方战略利益的保障都十分有利。作为美国在南太平洋上的“南锚”,澳对美国在亚太的战略意义是不言而喻的。要扩大在亚洲的影响力和对该地区战略要塞和热点地区的控制,美国必须依仗澳大利亚的支持;作为交换,澳大利亚也希望得到美国的安全承诺,并以此增强其在该地区的经济政治能量。

对澳大利亚来说,它与中美两国的关系对其自身发展都至关重要,分别代表澳外交决策的主要经济因素和安全因素,这两个因素都决定着澳对外政策的制定。因此,如果这两个因素发生冲突,就不是选此弃彼那样简单的事了,这也并不符合澳大利亚的国家利益。正如保罗·迪布(Paul Dibb)所言:“不是在美国和亚洲之间做出选择,而是要平衡美国盟友与亚洲利益的关系。”¹

二、对华政策渐趋温和,平衡策略日渐明显

为缓和与中国的矛盾、维护澳大利亚的经济利益,霍华德政府既不能得罪中国也不能冒犯美国,因而寻求一种平衡策略成为保障澳国家利益的最佳选择,即:保持与中国在经济上的密切关系,同时维持与美国的战略同盟。然而,能否平衡其“历史和地理”之间的关系,对澳大利亚政府来说确实是一个严峻的挑战。

在经历了执政初期的外交挫折之后,霍华德政府激进鲁莽的对外政策逐渐被一种更为温合理性的外交方式所取代。同时加强与中美两国的关系,是实现澳大利亚国家利益最大化的最佳选择。澳美战略同盟是澳大利亚对外政策的基石,加强与美国的盟友关系仍是澳对外政策的主要方面。作为美国在亚太战略版图的“南锚”,澳大利亚希望继续扮演美国在南太平洋地区的“副警长”角色,通过不断加强与美国的盟友关系扩大其影响力。主要表现在:2006年3月,美澳日三边安全对话启动;2007年初,霍华德支持布什增兵伊拉克计划;同年3月,澳日签署安全保障联合宣言,从而在组建亚洲北约道路上又向前迈出一步;澳国防部拟定了2006—2016年的十年庞大军购计划,将花520亿美元购买美国的先进战机,以巩固澳在东南亚和南太平洋地区第一军事强国的地位,配合美国对东亚地区的控制;此外,澳军队的编号正从英制改为美制,军队接受美式训练,与美军的联合军演频繁,这表明澳正大规模提升与美军协同作战的能力,加强美澳政治军事伙伴关系,满足两国军事上控制亚太地区的需求。

在与美国发展安全伙伴关系的同时,澳大利亚也面临着一个巨大的挑战:如何让北京相信这一切并不针对中国?如果中国不像今天这样重要,澳就没有必要为此而烦恼,问题就变得简单多了。但随着中国经济的快速发展,中澳的利益互补性越来越强,霍华德政府不得不重新设计澳大利亚在中美澳三角关系中的角色,力图在不损害与美国同盟关系的前提下,逐步改善与中国和其他亚洲国家的关系。在这一理念的推动下,霍华德政府的平衡策略逐渐变得明朗起来。正如澳大利亚人报所报道的那样,“澳大利亚正在形成一种新的对华政策,即在维持澳美同盟关系和承认中国强劲的经济战略表现之间寻求一种平衡”。²要保持平衡就要

¹ Paul D Dibb, "Australia's Alliance with America", *Metbourne Asia Policy Papers* 2003 v 1, no 1, p 9.

² Kerin John, and Michelle Wiese Bockman "Beijing Puts the Flame to Downer", *The Australian*, 21 August 2004

在对华政策上表现出一定的独立性, 采取不同于美国的举措。如在人权问题上, 澳大利亚选择与中国进行人权对话的方式; 对美国在联合国提出的反对中国人权的动议也并不支持。在取消欧盟对华武器禁运的问题上, 霍华德政府并不表示反对。中澳还建立一种低层次防务关系 (如在 2004 年 10 月份与中国举行了澳历史上的首次联合军演), 具有某种战略意味, 其政治意义不可小觑。2003 年 6 月美国发起遏华秘密会议, 并邀请日本、英国、加拿大、新西兰和澳大利亚参加, 但澳大利亚明确表示拒绝。澳大利亚学界也普遍支持政府的决定, 认为对待崛起中的中国应采取接触而非对抗的方式, 若中国也被邀请参加上述会议, 那将会更有意义。¹ 时任澳大利亚外长唐纳在 2004 年 8 月会见温家宝总理时表示如果台湾海峡发生冲突, 澳大利亚并无义务根据《澳新美安全条约》助美协防台湾。这不禁让人想起 1996—2001 年之间澳大利亚对台湾问题所持的截然不同的态度。这种戏剧性的变化让人们期待澳对外政策的某种变化, 或者说在处理敏感问题时具备更大的灵活性。唐纳的言论被澳国内的许多媒体解读为“根本性背离”——摆脱美国的对华政策。《堪培拉时报》这样评论: “唐纳其实是认识到了这样的事实: 中国的国力增强意味着将来澳大利亚有时可能得向华盛顿说‘不’, 而对北京说‘是’。”² 但这样的结论似乎过于简单化了。2003 年澳大利亚国防白皮书也许能告诉我们答案: “我们与美国有着很大的共同点, 但我们双方都有着各自的国家利益和工作重心... 当与美国观点相左时, (澳) 政府仍将继续保护我们的利益不受损害。”³ 可以看出, 单纯的冷战思维已逐渐被一种更为理性和实用的外交方式所取代, 盲目的亲美政策已不能最大程度地保证澳大利亚的国家利益。在处理这个三角关系时灵活的平衡外交策略, 才能保证国家利益的实现。

三、夹缝中的平衡策略

在中美关系仍存在很多敏感问题的情况

下, “灵活性”的空间变得相对狭小。台湾问题一直是中美关系的不确定因素, 若台湾公开宣布独立, 则触动中国政府的底线; 若中国动用武力, 那么中美都会卷入武装冲突, 这正是澳大利亚的噩梦。休·怀特 (Hugh White) 这样分析: “澳大利亚不能袖手旁观。我们会面临派兵对华作战的强大压力。如果同意出兵, 我们与中国的关系将会遭到不可逆转的破坏, 与其他许多亚洲邻国 (它们至少会默默站在中国一方) 的关系也变得复杂化。如果拒绝出兵, 我们与美国的同盟关系将难以保全。”⁴

澳大利亚当然不愿陷入这种外交困境。亚历山大·唐纳 (Alexander Downer) 2004 年关于这个可能性的言论真实地反映了澳大利亚的思维逻辑。夹在两个大国中间却不得不做出非此即彼的选择, 澳大利亚面临的将是灾难性的后果。令澳大利亚政府感到庆幸的是, “9·11”恐怖袭击和美国的反恐战争使整个国际环境发生了戏剧性的变化, 朝着有利于澳大利亚施展平衡策略的方向发展。

中美关系的缓和为澳大利亚扮演中间角色提供了千载难逢的好机会。在国际战略环境有所改观的情况下, 澳大利亚学者和观察家建议澳政府利用这一机会推进与中美两国的关系, 而不必做出非此即彼的选择。澳大利亚其实也一直在尝试这种更实用、更平衡的外交方式。霍华德政府尽量在中国面前表现得不那么亲美, 而在美国面前也保证加强与美国的盟友关系, 努力避免在中美之间做选择的印象。⁵

¹ 李景卫: “澳大利亚拒绝参加遏华秘密会议”, 《环球时报》, 2005-7-1(3)。

² “Treaty Downplayed During Cosy Talks with China”, *The Canberra Times*, 22 August 2004.

³ DFAT. *Advancing the National Interest Australia's Foreign and Trade Policy White Paper* Canberra: Parliamentary and Media Branch, Department of Foreign Affairs and Trade, 2003, p. 86.

⁴ Hugh White “The US, Taiwan and the PRC: Managing China's Rise – Policy Options for Australia”, *Melbourne Asia Policy Papers*, November 2004, v. 5. Melbourne: Melbourne University Press, 2004, p. 10.

⁵ Brendan Taylor “US – China relations after 11 September: a long engagement or marriage of convenience”, *Australian Journal of International Affairs* 2005, v. 59, no. 2, pp. 179–199.

2003年 10月中美两国元首先后访问澳洲,霍华德安排两人同等规格的议会演讲,这一举动被认为是平衡外交的表现。霍华德向胡锦涛表示,愿推动中美之间“心平气和而富有建设性的对话”。就唐纳在 2004年 8月发表的言论,霍华德后来补充说,澳大利亚将努力降低中美在台湾问题上的紧张态势,目的是“消除选择”。¹ 霍华德在 2005年出访美国时曾表示,中国的崛起不能用零和博弈的观点来看待,中国的进步对中国和世界都有利。² 这样游说美国的言论在十几年前是不可想象的,而此时霍华德正试图在中美之间扮演中间人的角色。融入亚洲政策已有多年、不必在其“地理和历史之间”做出选择的豪言随着澳处理中美关系的进展而得到部分的实现。霍华德似乎找到了澳大利亚可以在国际舞台上扮演的角色。

四、平衡策略的背后

尽管霍华德政府一直宣扬“不在地理和历史之间做选择”的理想主义的平衡政策,但是这一趋势直到“9·11”事件之后才变得明显起来,这是国际战略大环境的必然要求,也是中美澳三方博弈互动的结果。

首先,霍华德执政初期至“9·11”之前,由于受冷战思维影响,澳大利亚盲目追随美国,导致中澳关系几度大起大落,严重阻碍了两国政治交往和经贸往来。其中美国因素是中澳关系变化的主要甚至是唯一变量。中美关系发展良好时,中澳关系也风平浪静;中美关系遇到困难时,中澳关系就变得阴雨绵绵。这种对美国亦步亦趋、唯美国马首是瞻的外交方式,给国际社会造成了澳大利亚缺乏外交独立性的印象,严重影响了澳大利亚的国际形象。因此,与美国拉开一定距离,展示某种外交独立性,并以此改善国际形象,是澳大利亚迫切需要达到的战略目标之一。2003年的外交与贸易白皮书指出,与一国关系的发展无须以损害与第三国关系为代价,并表示要与中国发展经济上的战略伙伴关系。”这表明澳欲从国家利益的角度出发来平衡其与中美两国的关系,展示其外交政策的

相对独立性。

其次,中国已成为该地区经济发展的发动机,并在地区及国际事务中发挥着越来越重要的作用。中国当时是世界第六大经济体,贸易量居世界第三,同时也是美国第三大贸易伙伴,澳大利亚的第二大贸易伙伴。据美国中央情报局当时的分析,中国的 GDP在 2005年将超过英国,2009年超过德国,2017年超过日本,2042年超过美国。³ 中国广阔的发展前景无疑会让澳大利亚更加对中国充满期待。此外,中国的政治影响也日渐增强,参加了诸如东南亚国家联盟、亚太经合组织、亚洲峰会等一系列多边国际组织和会议,以及许多国际安全组织如上海合作组织等。中国的国际地位得到了前所未有的提升,其影响力不可小觑。

第三,中澳经济互补性很强,加强经贸合作对双方都十分有利。中国经济的快速增长需要大量能源和资源,而澳大利亚正好拥有丰富的自然资源和原材料。中国前驻澳大使傅莹就曾形象地将两国的互补性比作两个相互咬合的齿轮。自霍华德就任总理以来,两国贸易量成倍增长。进入 21世纪,在铁矿、天然气等能源贸易领域,中国已与澳大利亚签订了数个长期购买合同,从澳大利亚进口的铁矿砂和羊毛占澳大利亚全国产量的 40%。中国也是澳大利亚第二大大麦出口市场、第三大铜矿市场、第四大镍矿市场,双方的天然气合作也已初见成效。2003—2004财年中国超过美国成为澳大利亚第二大出口市场。2005年中国取代美国成为澳最大的进口来源

¹ People's Daily Online “PM: Australia aims to keep good relations with both US and China”, 20 August 2005 http://english.people.com.cn/200408/20/eng20040820_154039.html

² John Howard, Address to the Asia Society Lunch, The Asia Society, New York City, 12 September 2005 <http://www.pm.gov.au/news/speeches/speech1560.html>

³ DFAT, Advancing the National Interest Australia's Foreign and Trade Policy White Paper Canberra Parliamentary and Media Branch Department of Foreign Affairs and Trade 2003 p. 86

⁴ 杜平:“中美非敌非友各国纷走中庸”,《联合早报》2005年 5月 13日。

国和第二大贸易伙伴。¹ 在投资领域,两国的合作也日渐加强。到2004年底,澳大利亚在中国的直接投资项目就达6700个,实际投资额达48.5亿美元;中国在澳大利亚也有250个投资项目,实际投资额达4.75亿美元。² 两国经济互补性的增强也促进了文化、体育、旅游、教育、商业和金融服务等领域的交流与合作。随着两国联系日益密切,特别是经济依存度的进一步提高,澳大利亚领导人越来越强烈地认识到中国的发展是机遇而不是威胁,避免不当言行开展互惠合作才是上策。

最后,“9·11”恐怖袭击后的世界进入反恐时代,这使得中美之间的紧张关系得以缓和,澳大利亚也因此可以在处理其与中美关系的策略上施展更多的灵活性。美国的主要精力耗在反恐战争上,台湾问题退居次要地位,因而与中国发生直接冲突的可能性大大降低。中国的战略压力也因此而减轻,有利于中国改善与东盟和澳大利亚等周边国家的关系。此外,全球战略合作和经济依赖性的加强,“使中美双边关系失去了发生动荡的强大动机”³,中美双方都采取更为实用的双边关系策略。在《2002年美国国家安全战略》中,中美关系被描述成“促进亚太地区稳定、和平与繁荣战略的重要组成部分”,美国希望“与变革中的中国建立建设性的关系”。⁴ 中美关系的缓和使澳大利亚决策者在处理与中美关系时有了很大的回旋余地。

五、平衡策略的未来——目前 中澳关系展望

澳洲工党重新上台执政,无疑给中澳关系注入了新的活力,也带来了新的期待。新政府是否会延续霍华德政府的平衡政策,曾一度引起人们的关注。陆克文总理频繁访华和他的中国背景似乎都在证明一点:新一届澳政府会与中国走得更近。曾经有评论乐观地以为,陆克文时代的中澳关系已处于历史上的最好时期。⁵ 如果中澳关系得到加强,那么霍华德时期在中美之间驾轻就熟的平衡策略还将继续

吗?就在人们对中澳关系的前景充满无限期待的时候,一系列事件的发生却使中澳关系跌入十年来的最低谷:澳大利亚最新的《国防白皮书》第一次把中国称为澳洲的“安全威胁”、“力拓间谍案”、澳大利亚拒绝中铝公司收购力拓股权、“疆独”头目热比娅访澳、澳官员指责中国公司从事间谍活动事件等都给中澳关系带来相当大的冲击。另外,澳媒体对中国的恶毒攻击和谩骂,以及反对党对陆克文的指责,都在一定程度上影响了澳政府的对华态度,使得事态更加恶化。一度被认为“亲华”的澳大利亚总理陆克文也不得不承认:中澳关系总是充满挑战,未来两国关系也还会有“更多的碰撞”。⁶

出现这种尴尬局面,至少可以从以下两个方面来考察。1. 从历史上看,中澳关系总是伴随着这样那样的摩擦和冲突。当前中澳关系出现的起伏波折,也是两国关系发展过程中出现的正常现象,具有一定的必然性。由于中澳两国政治制度和价值观都不尽相同,对许多事物的认识也有差异;同时两国出于自身国家利益的考虑,会产生分歧、误解甚至冲突都是必然的,这是大国外交博弈互动的结果。2. 从个人执政风格上看,陆克文虽然有“中国通”的美名,自诩对中国事务了解甚多,但似乎这一资源并未转化为其执政优势,反而成了他在国内党派斗争中的包袱。他时刻担心被扣上“亲华派”的帽子,故而在对华关系上缺少了应有的灵活性,反而屡屡触及中国核心利益问题,导致两国关系一路下滑。

¹ 王进昌:“机电产品占半壁江山双边贸易爆炸性增长,中国成澳最大进口国”,《环球时报》2005-10-31(14)。

² 张伟勋:“中澳自贸谈判:务实才会双赢——访澳大利亚驻华大使唐茂思博士”,2005-10-13 http://www.chinatradenews.com.cn/new/sArticle_Show.asp?ArticleID=11892

³ Brendan Taylor, “US-China relations after 11 September a long engagement or marriage of convenience”, *Australian Journal of International Affairs* 2005, v. 59, no. 2, pp. 179-199.

⁴ White House, *The National Security Strategy of the United States of America* [Z]. Washington, DC: US Government Printing Office, 2002, p. 27.

⁵ 沈世顺:“展望陆克文时代的中澳关系”,《侨报》2008年04月12日。

⁶ “中澳关系返正轨,李克强打造外交新形象”,《联合早报》,2009年11月3日。

这让人想到了霍华德执政初期的一系列鲁莽举动,也曾使中澳关系遭受严重挫折。所不同的是,霍华德时期的中澳摩擦多半是代表澳安全利益的美国因素造成的;而从过去几个月的情况来看,陆克文政府与中国的龃龉却是因维护其自身利益而对中国的漠视和傲慢引起的。这种微妙的变化也从一个侧面表明澳大利亚与中国关系的双边性正在加强。美国疲于应对金融危机和国内矛盾,对中澳关系的影响显然已没有过去那么强势。但这并不是说陆克文政府已弱化对美关系,抛弃平衡策略。恰恰相反,陆克文政府一直把对美关系放在与亚洲关系同等主要的位置;陆克文本人也多次声称,自己是澳美同盟的坚定支持者。在 2004 年唐纳事件时,陆克文就曾斥责唐纳削弱了澳美同盟。新发表的《国防白皮书》中也清楚地表明:澳美同盟是澳大利亚最重要的防务关系。¹由此可见,平衡澳大利亚的安全利益和经济利益仍是陆克文政府的要务之一。

在中澳两国关系遭遇困难的形势下,两国领导人都清楚地意识到,这种紧张状态只能导致“双输”的后果,两国的经贸往来只有在和谐的政治环境中才能顺利进行。中国已成为澳大利亚第一大贸易伙伴,两国经贸合作密切,关系倒退不符合两国的国家利益。于是,澳大利亚希望通过加强经贸联系来化解矛盾,缓和紧张关系。2009 年 8 月,在澳大利亚政府力促下,中石油与埃克森—美孚签署了价值约为 413 亿美元的澳大利亚西澳州高庚液化天然气进口协议。紧接着,停滞 9 个月之久的中澳自由贸易谈判于 2009 年 9 月中旬在北京重新开始。2009 年 10 月 29 日,李克强副总理访澳,显示了大国风范,使陷入僵局的中澳关系加快复苏。这些都表明中澳双方均不希望两国关系继续恶化,两国相互依存的经贸关系远比意识形态差异和政治斗争更重要。成熟健康的双边关系应建立在充分尊重双方关系和利益的基础上,并对双方的核心利益加以审慎对待。

从长远来看,两国经济的巨大互补性将促使两国继续努力保持密切商贸往来,这是两国关系的重要支柱。另外,两国在国际舞台上日

益相互倚重,希望在多边世界中各自发挥独特作用。澳大利亚为谋求更大的发言权,特别需要中国的支持;中国也有意将澳大利亚打造成与西方国家打交道的典范。双方彼此需要的现实使两国关系具有了更加坚实的基础,对澳大利亚来说失去中国就失去了未来的繁荣。另一方面,美国因素所代表的安全利益仍至关重要,失去美国就意味着失去了国家的安全,因此平衡策略在未来仍具有相当的必要性和现实性。

六、结束语

霍华德政府的平衡策略是各种因素综合作用的产物,其中美国因素是这一策略能否奏效的关键。但随着中国的崛起和国际地位的上升,中国因素的分量越来越重,逐渐成为澳对外政策制定过程中越来越重要的参考系数。平衡策略就是在各种力量的博弈互动过程中逐渐形成和发展起来的外交策略,反映了实用主义的外交理念,在一定程度上展现了霍华德政府的外交独立性,对其他国家的对华政策也起到了示范的作用。未来中美关系的波动仍可能影响中澳关系,做出“抉择”就意味着平衡策略的终结。但“抉择”这一词汇正渐渐淡出澳大利亚的外交词典。随着中国台湾国民党在地区领导人选举中的胜利,台海局势明显缓和,中美之间因台湾问题发生武力冲突的可能性大大降低,澳短期内不会面临严峻的国际政治挑战。澳大利亚会继续加强与中国和其他亚洲国家的合作,并巩固与美国的安全关系。平衡策略不会因为霍华德的下台而终结;相反,新任总理陆克文的工党政府将延续这种外交策略,协调与中美两国的关系,以保证澳大利亚国家利益的最大化。

责任编辑:薛迎春

¹ DFAT. *Defending Australia in the Asia Pacific Century Force 2030*. Canberra: Parliamentary and Media Branch, Department of Foreign Affairs and Trade, 2009, p. 93

Rope-Walking between China and the U. S. : A Strategy Adopted by Australia's Howard Administration

DING Nianliang¹, WANG Minxin¹

(1. Foreign Language College, Shandong Institute of Technology, Zibo 255049, China)

Abstract The initial stage of Howard government met constant frictions with China as a result of its pro-US policy. Then its China policy was readjusted in such a way that it seemed to feel for a balance between China and the US. While Australia continued to strengthen its military and security ties with the US, it started to adopt a China policy different from that of the US in an attempt to improve the diplomatic environment and promote the economic cooperation with China. This diplomatic finesse is necessitated by the optimum Australian national interests, and what's more, by the manipulative interplay of Australia, China and the United States.

Key words Howard Administration; Australia; balance; Sino-Australia relations