

政策摇摆与认知分裂：转变中的澳大利亚对华外交

秦升

摘要：2017年以来，澳大利亚对华外交的急剧变化成为中澳关系发展的焦点。特恩布尔执政后期所制定的偏激和针对性的对华政策，破坏了中澳经贸合作的双赢局面，中国的贸易和投资利益遭受重大损失。一方面，澳美军事同盟和情报同盟开始影响澳大利亚的经济贸易政策，动摇了澳大利亚平衡外交的根基；另一方面，澳大利亚国内在政府、社会和研究三个层次的对华认知出现了严重分裂，进一步加剧了对华外交的不确定性。中澳关系矛盾中心的转变、澳大利亚执政党的政策摇摆以及中美战略竞争的加剧预示着澳大利亚的对华外交面临着巨大挑战。

关键词：澳大利亚；对华外交；认知分裂；政策摇摆；平衡外交

作者简介：秦升，中国社会科学院亚太与全球战略研究院；中国社会科学院会澳大利亚、新西兰与南太平洋研究中心助理研究员。

从20世纪90年代中期开始，在经过了一系列的试错之后，澳大利亚在霍华德时代确立了国家利益最大化的外交战略，即在中美之间、东西方之间奉行平衡外交，分别处理政治和经济关系。^①这种平衡外交战略，在与美国继续加强军事安全合作的同时，采取了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。^②

从特恩布尔（Turnbull）执政后期开始，澳大利亚的对华外交出现了

基金项目：中国社会科学院中国周边战略创新项目，项目编号2017QQYB06。

① 许善品：《平衡外交：澳大利亚的最佳选择》，FT中文网，2019年3月21日，<http://www.ftchinese.com/story/001081961?archive>

② 丁念亮，王明新：《霍华德政府时期澳大利亚在中美之间的平衡策略》，载《太平洋学报》2010年第2期，第51页。

显著变化。政治上，不断强化“中国威胁论”，通过对间谍和情报领域的重新立法，表达对中国的不信任和排斥；经济上，不再维持政治经济相分离的政策偏好，用安全议题绑架经贸合作，造成了中国企业的重大经济损失。澳大利亚政府高层的不当言论和新闻媒体的反华攻势，突显了对华外交的敌对性，进一步恶化了中澳双边关系。澳大利亚对华外交的激烈变化，偏离了双边关系的原有方向，改变了中澳之间的双赢局面。

外交是内政的延续，澳大利亚官方和民间舆论在讨论中国议题时，在政府行为、社会认知和政策研究领域均出现了前所未有的重大分歧，改变了澳大利亚对华外交的认知基础。本文通过分析澳大利亚制定对华政策的关键领域、实施结果和国内分歧，回顾澳大利亚对华外交的变化历程以及中国的应对，在国际格局变迁和中美战略竞争的大背景下探讨澳大利亚对华外交的困境和前景。

一、政经分离的对华外交原则面临重大挑战

在将近 20 年的时间里，以政经分离为原则的澳大利亚对华外交总体上是成功的，不仅维系了澳美之间稳固的军事同盟，确保了澳大利亚作为美国在太平洋地区的“南锚”的地位，也分享了中国经济高速发展的红利，实现了连续 28 年从未间断的经济增长，在发达经济体中一枝独秀。中澳在经济发展和资源禀赋上的互补性，是中澳关系长期积极向好的重要原因。中国的工业化和城镇化进程对煤炭、铁矿石等大宗商品产生了长期、巨大的需求，而能源和矿产行业正是澳大利亚的优势产业，双方经济发展上的契合推动双边贸易屡创新高。然而，澳大利亚对华外交的转变打破了双边经贸合作的良好势头，尤其是在澳美同盟的影响下，澳大利亚将政治和经济相分离的平衡外交越来越难以持续。

第一，中澳在经济贸易上的互利双赢是双边关系发展的“安全阀”，也是澳大利亚顺利开展对华外交的前置条件。如今，“安全阀”已经不再安全，中澳之间的双赢局面正在被中国经济利益不断遭受损失所代替。

中澳双边贸易在建交初期只有 8600 万美元，^③ 最新的统计数字显示，

^③ 《中澳商务合作进入“自贸繁荣”新时代》，中华人民共和国驻澳大利亚大使馆网站，2017 年 10 月 30 日，<http://au.china-embassy.org/chn/zagx/zajmhz/jmgk/>

2018年中澳双边贸易达到了创纪录的1527.9亿美元，41年来双边贸易年均增长超过20%。自2015年底中澳自贸协定生效以来，双边关税逐年降低，澳大利亚受益产业范围不断扩大，中澳贸易除了在大宗商品领域稳步增长之外，以酒、肉、奶为主的农业贸易和以旅游和教育为主的服务业贸易成为新的增长点。总而言之，中澳贸易的结构更加合理，前景十分光明。但是，就在澳大利亚对华出口高歌猛进之时，中国企业在澳大利亚的经济活动受到了越来越多不公平的对待。尽管从数量上来看，中资企业10年来在澳大利亚的基础设施投资总体上受到了当地政府和企业的支持，^④但是一些重要和重大的投资经营活动遭到了意外的禁止和否决，特别是其背后的意识形态偏见和零和思维极大地伤害了中国企业在澳的正常经济往来。

中国岚桥集团对达尔文港的租借（2015），中国大康集团对基德曼公司牧场的收购（2016），中国国家电网公司和香港长江基建对澳大利亚电网公司的联合股权竞购（2016），香港长江基建对澳大利亚天然气管道公司APA的收购（2018），华为公司和中兴公司对澳大利亚5G建设项目的投标（2018）等重大商业投资与合作项目均遭到所谓的“安全”审查和“政治”讨论，由于澳大利亚联邦政府的抵制而失败。澳大利亚日益呈现出的偏激态度使中国投资者的热情和信心受到极大的打击。在经历了近十年的稳步增长之后，从2017年开始，中国对澳大利亚的投资连续下降，2018年的降幅高达36%。^⑤澳大利亚对中国企业的不公平对待改变了中澳经贸合作的双赢态势。

第二，澳大利亚作为“五眼联盟”^⑥成员，在美国的压力下将信息通信技术的贸易投资与安全议题深度绑定，对中兴、华为等中国高科技跨国公司进行政治迫害，打破了澳大利亚长期以来政经分离的对华外交原则。进入21世纪第二个十年，中国高科技跨国公司的技术创新实现重大突

^④ 胡丹：《澳大利亚基础设施投资政策的最新调整与中澳“一带一路”合作前景展望》，孙有中，韩锋主编：《澳大利亚发展报告（2017-2018）》，社会科学文献出版社2018年版，第145-146页。

^⑤ “Demystifying Chinese Investment in Australia 2018”，The University of Sydney，June 1，2018，<http://www.demystifyingchina.com.au/>

^⑥ “五眼联盟”来自于英文FiveEyes，简称FVEY，始于1946年3月英国和美国签署的《英美防卫协定》（UKUSA Agreement），旨在建立情报共享和人员交流机制，不久后吸纳澳大利亚、新西兰和加拿大加入该协定，成为一个由五个国家组成的以英语为基础的情报联盟。

破，其所掌握的信息通信技术已经完全可以抗衡西方同类企业，美国、澳大利亚等国对此十分警惕。澳大利亚联邦政府开始通过立法从制度层面限制和打压中国的高科技投资和贸易，2018年7月，《2018年关键基础设施安全法案》正式实施；2018年8月，《5G安全指导书》正式发布，澳大利亚随即宣布禁止华为和中兴参与澳大利亚5G技术和产品的提供。美澳之间军事同盟和情报同盟的双重关系是影响澳政府决策的重要因素，由于美国在众多场合不断呼吁其盟友拒绝使用华为的设备和技術，英国、澳大利亚和新西兰等国与华为的合作都受到影响。对于美国而言，“五眼联盟”中的任何成员使用来自中国的网络设备对其情报系统将构成重大威胁。澳大利亚对待中国高科技公司的行为表明，其长期以来奉行的政经分离政策越来越难以实施。

根据市场统计和预测机构 IHS Markit 的报告，预计到2035年，5G价值链在全球范围内将实现3.5万亿的经济产出并创造2200万个工作岗位。^⑦在全球治理日益重要的今天，网络治理议题的重要性在不断增加，掌握网络核心技术是构建网络治理优势的基础。5G对于华为甚至中国都意味着不可估量的价值，中国必然要维护自己的企业利益和国家利益。2019年4月，中国政府正式向WTO方面提出诉讼，控告澳大利亚政府在5G电信技术方面采取的明显对中国电信制造商具有歧视性的政策，澳大利亚所谓的“安全”考量受到中国强烈反击。澳大利亚对中国企业的歧视和迫害不仅影响了中国企业的海外正常经营，也损害了澳大利亚自身的发展利益。澳大利亚于2009年开建的国家宽带网络项目（NBN）在经历了十年建设、投入510亿澳元之后，至今网络速度不达预期，2012年禁止华为参与NBN被认为是项目失败的一个重要原因。^⑧如今，对华为在5G建设上的打压正在重蹈当年的覆辙，澳大利亚第五代网络通信发展有可能再次受到负面影响。

第三，澳大利亚国内经济的不景气与对华的高度经济依赖形成鲜明对比，澳大利亚一方面希望继续分享中国经济增长的红利，另一方面，由于担

^⑦ “The 5G Economy: How 5G Technology Will Contribute to the Global Economy”, IHS Markit, January 2017, <https://cdn.ihs.com/www/pdf/IHS-Technology-5G-Economic-Impact-Study.pdf>, p.19.

^⑧ Jennifer Duke, “‘The NBN Project has Failed’: Huawei Executive Scathing of \$51b Spend”, The Sydney Morning Herald, June 25, 2019, <https://www.smh.com.au/business/companies/the-nbn-project-has-failed-huawei-executive-scathing-of-51b-spend-20190621-p5203w.html>

心对华依赖带来的巨大经济风险，“中国经济威胁论”此起彼伏。2019年3月，澳大利亚统计局公布了2018年第四季度的经济数据，GDP增长率仅为0.2%，将全年GDP增长率拉低到2.3%，远远低于澳大利亚联邦储备银行此前2.8%的乐观预期。澳大利亚人均GDP增长率为-0.2%，此前第三季度为-0.1%，这是自2006年以来澳大利亚人均GDP首次出现连续两个季度负增长。^⑨ 摩根士丹利认为，澳大利亚房价正以35年来的最快速度下跌，鉴于市场疲弱，2019年也不太可能出现好转，预计该国平均房价还将下降10%左右。^⑩ 澳大利亚国内经济增长长期依靠的两个引擎房地产和居民消费都面临下行趋势，房产崩盘和银行出现危机的可能性不断上升，甚至有经济硬着陆的风险。

与国内经济的不景气相反，澳大利亚对华出口“风景这边独好”，双边贸易额连续多年刷新历史记录。根据澳大利亚统计局的数据，2018年中澳双边贸易额为1431.3亿美元，增长14.1%。澳大利亚与中国的贸易顺差320.9亿美元，增长17.5%。中国继续成为澳大利亚第一大贸易伙伴、第一大出口目的地和第一大进口来源地。然而，随着中国经济进入新常态所带来的经济减速，澳大利亚过度依赖对华贸易的风险也日益显现。中国对大宗商品的需求在可预见的未来将不断萎缩，这不仅仅会影响澳大利亚重度依赖的铁矿石、煤炭等初级产品贸易，由于原材料在国际市场上的供求关系变化，还会进一步影响初级产品的价格，这些变化直接关系到澳大利亚的国家利益。^⑪ 对此，澳大利亚国内的“中国经济威胁论”正在形成气候，对双边关系的负面影响越来越大。

第四，特朗普政府对关税武器的运用以及对多边贸易规则的蔑视使澳美之间在全球经济治理领域无法形成共识，^⑫ 在中美战略竞争日益激烈的

^⑨ 数据来源：澳大利亚统计局(www.abs.gov.au)。

^⑩ “Australia Warned To Prepare For ‘Severe Housing Collapse’ And ‘Banking Crisis’”, Zero Hedge, Dec 10, 2018, <https://www.zerohedge.com/news/2018-12-10/australia-warned-prepare-severe-housing-collapse-and-banking-crisis>

^⑪ Greg Jericho, “China Has been A Great Driver of Our Economy-But We Can’t Rely on It”, The Guardian, May 24, 2018, <https://www.theguardian.com/business/grogonomics/2018/may/24/china-has-been-a-great-driver-of-our-economy-but-we-cant-rely-on-it>

^⑫ Rory Medcalf, “Toward a Shared Alliance Strategy in a Contested Indo-Pacific: A View from Australia”, NBR, May 21, 2019, <https://www.nbr.org/publication/toward-a-shared-alliance-strategy-in-a-contested-indo-pacific-a-view-from-australia/>

大背景下，澳大利亚正处于“选边站”的边缘，平衡外交的运用受到现实的重大挑战。澳大利亚多年来的外交实践表明，只有在中美之间奉行两面讨好、互不得罪的策略才能同时保障自身的经济利益和安全利益。特朗普当选美国总统后，屡次破坏多边贸易体制，不仅率先退出了已经完成谈判的跨太平洋全面合作伙伴协定（TPP），而且对包括自己盟友在内的贸易伙伴单方面加征关税。特朗普的贸易政策严重威胁了以WTO为核心的全球多边贸易准则，损害了世界上主要贸易大国的利益。

澳大利亚是一个严重依赖对外贸易的国家，2018年澳大利亚对外贸易占GDP的比重高达43%。^⑬ 由于全球价值链对各国经济的深刻影响，贸易战往往牵一发而动全身。美国的逆全球化贸易政策至少在三个方面对澳大利亚产生不利影响。首先，美国对中国钢铁等工业产品的出口加征关税将减少中国的工业品出口，进而降低中国对澳大利亚的铁矿石等原材料的进口需求；^⑭ 其次，中美贸易战强化了中国经济的下行预期，而中澳贸易占到澳大利亚对外贸易的约30%，中国经济波动必然对澳大利亚经济增长产生负面效应；最后，特朗普在全球范围内挑起的贸易争端给世界经济的前景蒙上阴影，澳大利亚作为一个贸易大国，在贸易保护主义盛行和多边贸易体系受到破坏的大背景下前景堪忧，至2019年1月，澳元对美元汇率已经降至十年来的最低点。

澳大利亚总理莫里森（Scott Morrison）在G20大阪会议期间表达了他的担忧，“中美贸易争端已经对别的国家造成‘附带伤害’，全球贸易体系面临实质性的压力，中美关系进一步恶化的影响将不止于这两个国家”。^⑮ 2019年8月，在特朗普威胁对中国3000亿美元商品加征关税之后，澳大利亚贸易部长西蒙（Simon Birmingham）指出，这种单方面加征关税的行为是不受欢迎的，不仅违背了WTO准则，而且会恶化国际贸易

^⑬ 数据来源：世界银行（data.worldbank.org）。

^⑭ Michael Heath, “Australia’s Economy Has a Lot to Lose From U.S. -China Trade War”, Bloomberg, Mar 23, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-23/-very-awkward-spot-in-u-s-china-firing-line-for-aussie-economy>

^⑮ Sarah Martin, “Scott Morrison Warns of ‘Collateral Damage’ in Region from US-China Rift”, The Guardian, Jun 25, 2019, <https://www.theguardian.com/australia-news/2019/jun/26/scott-morrison-warns-of-collateral-damage-in-region-from-us-china-rift>

和全球经济增长。^⑩因而，澳大利亚面临的是一个从未有过的外交困境，在对自己最重要的两个双边关系中，一方是能为自己带来巨大经济利益的贸易伙伴，另一方是可能间接损害自身经济利益的军事盟友，曾经行之有效的平衡外交面临着巨大的挑战。

二、对华外交中的议题转换与政策摇摆

澳大利亚的对华外交在中澳关系史上曾发生多次变化，回顾和比较这些变化有助于理清双边关系紧张背后的原因。从历史上看，与中澳之间的数次外交危机相比，始于2017年的对华外交转折有两个与以往显著不同的特点。

首先，矛盾中心由中国议题转向澳大利亚国内政治以及非中国周边的地区议题，这种议题转换既体现了中国崛起对双边关系的深刻影响，也体现了澳大利亚对自身在双多边关系中地位不断弱化的焦虑。

冷战结束后，中澳关系的第一次危机出现在约翰·霍华德（John Howard）执政初期的几个月内。1996年3月，霍华德领导的联盟党在大选中击败工党，成为第25任澳大利亚总理，几乎在其当选的同时，台海危机爆发。霍华德在危机爆发的第一时间表示了对美国的支持，并在当年9月派贸易代表团出访台湾，随后与外交部长亚历山大·唐纳（Alexander Downer）会见了访澳的达赖喇嘛。霍华德的一系列举动使中澳双边关系陷入冰点。^⑪

中澳关系第二次危机发生在陆克文（Kevin Rudd）执政期间。2008年4月，陆克文在北京大学演讲时表达对西藏问题的看法，极大损害了中澳双边关系。2009年澳大利亚国防白皮书批评说，“中国军事现代化的节奏、范围和结构已经对邻国造成担忧……甚至超过了解决台湾问题所需的军力”，^⑫也对中澳关系造成了冲击。

^⑩ Katharine Murphy, “Simon Birmingham Says Threat of New US Tariffs on China may Breach WTO Rules”, *The Guardian*, Aug 4, 2019, <https://www.theguardian.com/australia-news/2019/aug/04/simon-birmingham-says-threat-of-new-us-tariffs-on-china-may-breach-wto-rules>

^⑪ Roy Campbell McDowall, *Howard's Long March: The Strategic Depiction of China in Howard Government Policy, 1996-2006* (ANU Press, 2009), p.13.

^⑫ Australia Government, *Defence Paper 2009: Defending Australia in the Asia Pacific Century Force 2030*, Department of Defence, 2009, p.34.

与过去20年澳大利亚对华政策聚焦于中国内政不同，爆发于2017年延续至今的中澳危机展现出了不同以往的“中国威胁论”。除了南海问题短暂成为焦点外，中澳之间的核心分歧主要集中在澳大利亚国内政治和地区外交方面，既有特恩布尔政府通过针对中国的《反国外干涉法》以及对外国投资审查的加强，也有莫里森政府出于担忧中国在南太平洋地区的影响力而发表的批评言论。这种矛盾焦点的转换值得深思，它体现了澳大利亚在追求国家利益过程中外交优先秩序的深刻变化，同时也是中澳在政治、经济、文化领域互动博弈的结果。简言之，澳大利亚的对华外交在议题上出现了重大转变。

其次，澳大利亚执政者在任期内对华外交的一致性被特恩布尔执政后政策的频繁摇摆取代。^①如果说霍华德政府对华初期的不友好只是其刚上任时的一个插曲，那么在其执政的后10年里，中澳关系保持了极好的发展势头。政治上，霍华德拒绝在联合国发起谴责中国违反人权的决议案，在其之后的执政生涯中再也没有在西藏和台湾问题上干涉中国的内政。经济上，2004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。中澳之间的政治经济关系始终处在积极向上的轨道。

陆克文政府尽管偏离了之前的路线，但仍然保持了执政期间对华政策的一致性，在承认中澳分歧的前提下持续推动双边关系的发展。吉拉德（Julia Gillard）政府在外交上将突出中国的重要性贯彻到底。2013年4月，吉拉德访华时确立了中澳总理级别定期对话机制和外交部长年度对话机制，在当年的国防白皮书中，吉拉德政府做出表态，“澳大利亚政府不能在长期盟友美国和日益交往密切的中国之间进行选择，中美也不能认为澳大利亚必须选边站”，并欢迎“中国和平崛起”。^②

中澳此次危机期间，无论特恩布尔还是莫里斯，两位总理的对华外交在友好和强硬之间不停摆动。2017年3月，特恩布尔在会见来访的中国总理李克强时表示，澳大利亚愿保持澳中关系与合作的稳定性与连贯性，在

^① 尽管受各种因素的影响，从霍华德政府到艾伯特政府中澳双边关系会有一些短暂的波动，但从政策制定角度而言，各界政府任期内的对华政策相对稳定。

^② Australia Government, Defence Paper 2013: Defending Australia and its National Interests, Department of Defence, 2013, p.11.

当前保护主义抬头的背景下，推动全球自由贸易有利于各国实现就业和经济增长，与中方维护自由贸易与市场开放。^① 2017年下半年，特恩布尔忽然改变态度，开始了破坏中澳关系的一系列举动。首先是在联邦议会强调严肃对待媒体关于中国对澳渗透的报道，宣布推动反间谍和外国干预立法，不久又发表了“澳大利亚人民站起来”的宣言。2017年底发布的澳大利亚外交白皮书对中国的南海政策表示“特别担心”。^② 过了两个月，特恩布尔在访美前夕接受天空电视台采访时又表示“我们不认为中国是威胁”。^③

莫里森政府更是在他不到一年的任期内多次“重置”（Reset）了中澳关系，最近一次“重置”是设立澳中关系国家基金会（National Foundation for Australia-China Relations），取代之前的澳中理事会（Australia-China Council）。政府为新基金会投入4400万澳元，涉及的项目从覆盖教育、文化、艺术扩大到农业、基础设施、健康、环境和能源领域。^④ 此次“重置”无论是资金投入还是关注范围都到达该基金会（理事会）的历史最高水平，凸显了莫里森政府对中澳关系的极端重视。但这种方向错乱的“重置”只能印证澳大利亚现行外交政策尴尬的两面性。^⑤

三、从一致到分裂：澳大利亚对华认知的变化

在澳大利亚政府对华外交出现摇摆的同时，澳大利亚民众的对华认知

① 《李克强同澳大利亚总理特恩布尔举行会谈》，中华人民共和国外交部网站，2017年3月23日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cglagos/chn/zgyw/t1448107.htm>

② Australia Government, 2017 Foreign Policy White Paper: Opportunity Security Strength, Prime Minister of Australia and the Ministers for Foreign Affairs and Trade, Tourism and Investment, 2017, pp.46-47.

③ Paul Karp, “China is No Threat to Australia, Turnbull Says Before Visit to US”, The Guardian, Feb 21, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/feb/22/china-is-no-threat-to-australia-turnbull-says-before-visit-to-us>

④ PrimroseRiordan, “The Myth of the China Reset”, The Australian, Mar 29, 2019, <https://www.theaustralian.com.au/commentary/the-myth-of-the-china-reset/news-story/cb53584d6662b0316819160583e367ff>

⑤ 方腾：《澳中关系到底出了什么问题？》，ABC中文网，2019年4月14日，<https://www.abc.net.au/chinese/2019-04-14/australia-china-us-relations/10954544>

也出现新的特点，关于对华关系和对华政策的讨论覆盖群体之广泛、观点之极端达到了近20年来未有之程度。澳大利亚在政府行为、社会认知以及政策研究方面的对华态度产生了前所未有的分裂，这种分裂体现了中澳之间愈加复杂的双边关系以及两国所嵌入的激烈变化的国际格局。

从2017年开始，澳大利亚国内围绕与中国有关的话题展开了广泛讨论，包括中国对澳大利亚政治的“干涉”、中国留学生对澳大利亚大学体制的“破坏”、中国投资对澳大利亚国家安全的“威胁”、“一带一路”对澳大利亚国内经济的影响、“一带一路”对澳大利亚地区影响力的制约、澳大利亚华人参政议政问题、澳大利亚在中美竞争中的地位等一系列议题，发声群体涵盖政界、商界、草根、媒体，高校以及智库等澳大利亚社会的方方面面。不同群体之间、相同群体内部的观点和判断大相径庭，使整个澳大利亚的对华认知处于极端分裂的状态，具体体现为政府内部的分裂，公众的分裂，以及政策研究界的分裂。

（一）政府内部的分裂

澳大利亚政府关于中国议题的讨论受多重因素影响，首当其冲的是经济利益，主要体现在州政府和联邦政府对经济收益的不同考量方面。最为典型的案例是维多利亚州绕开联邦政府和中国签署“一带一路”备忘录，提出“基于现有的合作基础，双方将加强政策合作、设施连通性、贸易畅通、金融合作、民间交流和沟通、促进数字丝绸之路的合作”。莫里森总理对州政府绕开联邦政府做出此项决定表达了极大的惊讶和不满。

作为澳大利亚的地方政府，首先考虑的是本州的经济的发展，特别是选民的经济利益和就业问题。2017年，42%的中国投资流向新南威尔士州，36%的投资流向维多利亚州，14%的投资流向西澳大利亚州。^⑥换言之，中国的投资主要被上述三个州所吸收，加大与中国的经济往来推动本州经济发展、提升相应选区的就业水平成为维州、新州和西澳洲的理性选择，加入“一带一路”倡议是最好的保障持续合作的方式。但作为联邦政府，需要考虑的不仅仅是中澳经济合作的双边影响，更重要的是考虑多边层面的地缘政治影响。中国的“一带一路”倡议既聚焦于周边，更有全球视野，特别是中国将南太平洋地区作为“一带一路”倡议覆盖的重要地区。

^⑥ 《中国是澳大利亚最大贸易伙伴、第一大出口市场》，人民网，2019年1月11日，<http://world.people.com.cn/GB/n1/2019/0111/c1002-30517652.html>

到目前为止，该地区16个国家当中，除了6个未建交岛国外，巴布亚新几内亚、斐济、瓦努阿图、密克罗尼西亚联邦、库克群岛、萨摩亚、汤加、纽埃和新西兰都已经与中国签署了“一带一路”合作备忘录。而澳大利亚一直以来将南太平洋地区作为自己的传统势力范围，随着中国与太平洋岛国关系发展的不断深入，中国的“朋友圈”给澳大利亚这个地区大国形成了极大的地缘政治压力。也因此，澳大利亚官方三番五次地对在中国在南太平洋地区的援助项目指手画脚，并针对中国日益增长的影响力提出了一系列的包括政治、经济和军事在内的应对措施。这也是从特恩布尔到莫里森政府都不接受“一带一路”倡议的重要原因，联邦政府无法在政治诉求上和州政府达成一致。

在对待中国“一带一路”倡议的外交议题上，自由党和国家党执政联盟和作为反对党的工党采取了完全不同的态度。在特恩布尔政府和莫里森政府都对“一带一路”倡议保持沉默的同时，反对党工党的影子内阁多次表达了对“一带一路”倡议的开放态度以及做好与“一带一路”倡议对接的准备。2017年3月的博鳌亚洲论坛上，澳大利亚影子贸易、投资和资源部长克莱尔（Jason Clare）在接受采访时鼓励澳大利亚企业寻求参与“一带一路”的机会；2017年8月，影子外交部长黄英贤（Penny Wong）在澳大利亚国立大学的演讲中提到，澳大利亚需做好准备，审视“一带一路”框架下的各项提议，考虑哪些是符合国家利益的提议。^{②7}新南威尔士州工党领袖卢克·福利（Luke Foley）在2017年9月更为激进地表示，如果澳大利亚和新州不与中国展开“一带一路”合作，无异于经济自杀。^{②8}工党的积极表态既反映了其对“一带一路”的期望与肯定，但更多的是出于诘难执政党、提出迥异于执政联盟对外政策的诉求。

（二）公众与媒体的分裂

澳大利亚主流媒体在近两年的中澳信任危机中扮演了急先锋的重要角色，对中澳双边关系走向危机发挥了推波助澜的作用。与此相反的是，澳

^{②7} 艾琳娜·柯林森，范思梦，《2013-2017年澳大利亚对“一带一路”倡议的反应》，孙有中，韩峰主编：《澳大利亚发展报告（2016-2017）》，社会科学文献出版社2018年版，第202-203页。

^{②8} Primrose Riordan, “NSW Labor Leader Echoes Chinese Criticism of Australian Media”, The Australian, Sep 27, 2017, <https://www.theaustralian.com.au/nation/politics/nsw-labor-leader-echoes-chinese-criticism-of-australian-media/news-story/e3b75579e712d150bf2200091e0894ff>

大利亚商界和普通民众对中国的态度以及中澳关系的未来大多抱有积极的态度。

包括隶属于 Fairfax 的《悉尼先驱晨报》(The Sydney Morning Herald)，隶属于新闻集团 (NewsCorp) 的《澳大利亚人报》(Australian)，以及政府所属的澳大利亚广播公司 (ABC) 在内的众多澳大利亚媒体通过爆料“政治献金”，挖掘可疑“证据”，策划负面新闻，秘密调查和恶意揣测等手段勾勒出了一幅又一幅阴暗的图画，不断地给中澳关系蒙上阴影。在这些刻意引导对立情绪的报道中，ABC 的“四角”专题栏目是一个典型，该栏目策划了包括“干涉：中国在澳大利亚的秘密政治影响”，“金钱长城”，“力量与影响——中国软实力的硬边缘”等一系列反华的故事、调查和采访，所有内容都旨在论证中国以及在澳华人对澳大利亚的“侵犯”和对澳洲人民的“伤害”。表面上看，这些媒体凭借一己之力搅动了整个澳大利亚政坛和社会，在加剧党派斗争的同时掀起了一波又一波的反华高潮。实际上，澳大利亚安全情报组织 (ASIO) 和某些右翼势力可能发挥了更大的作用。^② 这些报道涉及到的华人群体不断用法律武器捍卫自己的尊严，无论是媒体还是情报机构都无法拿出确凿的证据，只能选择庭外和解或向当事人道歉。

与此同时，澳大利亚民众和工商界人士显得更加务实，对媒体虚构的负面新闻有着自己的客观判断。洛伊研究院 2018 年的调查问卷显示，82% 的澳大利亚人认为与中国是“比经济伙伴更好的关系”，而不是“军事威胁”，比 2017 年上升 3%；信任习近平的澳大利亚人甚至多于信任特朗普的人 (43: 30)。^③ 澳大利亚企业也对中澳经贸合作展现出了巨大的兴趣。2018 年 11 月，澳大利亚超过 80 家企业参展首届中国国际进口博览会，由企业代表组成的贸易委员会和中国国际进口博览局签订了谅解备忘录。澳中商会首席执行官海伦·索扎克女士 (Helen Sawczak) 在参加第二届“一带一路”国际合作高峰论坛时表示，尽管澳大利亚政府没有和中国签订“一带一路”备忘录，但这并不意味着澳大利亚企业被排除在“一带

^② 鲍勃·卡尔：《ASIO，是你在“中国恐慌”背后吗？》，澳大利亚人中文网，2018 年 8 月 14 日，<https://cn.theaustralian.com.au/2018/08/14/10185/>

^③ 洛伊研究所，《2018 洛伊研究所民意调查》，2018 年 6 月 20 日，<https://www.lowyinstitute.org/publications/2018-lowy-institute-poll>

一路”之外，澳大利亚企业应当积极寻求“一带一路”带来的商业机会。她还对“一带一路”的前景给出了乐观的分析，认为发达国家跨国公司企业参与“一带一路”建设表明中国政府正在提升“一带一路”的透明度和公司管理标准。^①

西太平洋银行发布的报告《2018年西太平洋银行中澳商业信心调查》佐证了海伦女士的观点，2018年超过半数的澳大利亚企业增加了其在中国的投资，有59.7%的企业预计2019年继续增加对华投资，78%的企业对在中国运营的商业前景表示乐观。中国政府对外资的开放态度与澳大利亚对中国投资的严格审查形成鲜明对比。认可中国的政治环境和政策取向是澳大利亚工商界对华投资信心增加的前提，这种认可进一步证明澳大利亚国内主流媒体的反华宣传和“中国威胁论”的荒谬。这种分裂的背后，一方面是澳大利亚媒体不愿意了解真实的中国，蓄意制造“假想敌”的意识形态偏见，另一方面，随着澳大利亚企业与中国的合作交流越来越多，越来越广泛，澳大利亚工商界对中国经济发展的信心越来越强，对中澳合作的重要性认识越来越深刻，归根到底是狭隘的零和思维和务实的发展思维之间的差距。

（三）对华政策研究领域的分裂

在澳大利亚主流媒体热炒中国“威胁”的同时，澳大利亚学术界和政策研究界也参与其中，学者之间的交锋日益激烈。关于如何理解中国的对外政策、理解中澳关系以及制定对华政策，澳学者们长期以来都有不同看法。总体上，认可中国的经济发展前景，维持与美国的同盟关系是较为主流的观点。如今，中国的崛起不仅重构了中澳双边关系，也使美国的对华政策从接触加遏制向全面竞争转变。澳大利亚作为中美之外的关键第三方如何定位自身，如何迎接国际格局的新变化成为学术研究和政策研究的核心议题。

休·怀特（Hugh White）是较早分析中国经济崛起对地缘政治产生不可逆影响的学者之一。早在2009年，休在《中国经济增长的地缘政治意义》一文中超前而激进地指出：“中国经济增长所带来的地缘政治变化将使美国在亚洲的盟友面临艰难的选择。对澳大利亚而言，这将是异常重大

^① 《澳中商会：澳大利亚企业应积极参与“一带一路”》，中华人民共和国商务部网站，2019年4月26日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjil/201904/20190402857752.shtml>

的选择，因为美国领导地位的衰落……迫使澳大利亚做出决定：是遵循传统和直觉与美国一道遏制中国，还是鼓励美国接受一个与以往不同的、影响力较小但仍然关键的角色，与中国在亚洲和谐相处。”^②十年之后的今天，澳大利亚越来越接近于做出重大选择的关键时刻。

一部分人秉持“中国威胁论”的基调，从模糊不清的案例和自我实现的臆想中诋毁和抵制中国，最具代表性的是学者汉密尔顿教授（Clive Hamilton）撰写的《无声入侵：中国如何将澳大利亚变成傀儡国家》（*Silent Invasion: How China Is Turning Australia into a Puppet*）以及澳大利亚战略政策研究所（APSI）发布的报告《全球采花，中国酿蜜：中国军方与外国大学的合作》（*Picking flowers, making honey: The Chinese Military's Collaboration with Foreign Universities*）。前者不仅延续了媒体对事实的歪曲，缺乏起码的学术严谨，将华人按照当地惯例进行政治捐助的活动视为中国的“政治入侵”，还给对中国友好的社会团体、研究机构和媒体贴上林林总总的负面标签，将某些学者的正常学术观点视为来自中国资助的影响。后者则从众多的学术交流互动中抽出了“军方”进行解读，将日益频繁的中外科研合作歪曲为“窃取军事技术”。这些联想除了本身就非常可疑的立场外，无视近年来澳大利亚多元社会的发展以及学术全球化的事实。

截至2018年9月30日，中国移民已经超越新西兰成为澳大利亚第二大移民团体，普通话已经成为澳第二大语言，在经济发达的新南威尔士州和维多利亚州某些地区，华人人口比例已经超过了30%。中国移民群体的扩大以及对自身商业利益的保护必然提升其参政议政的诉求，只有通过参政议政才能从法律和制度上保障自己经济利益不受侵害，提升族群在澳大利亚的社会地位和影响力。另一方面，中国日益加强对外学术交流正是中国社会更加开放和自信的表现，世界各国都在“全球采花”。中国在某些高科技领域的技术优势已经超过西方国家，科研和技术交流过程中各国都在“酿蜜”。

另一部分学者和机构则从事实出发，对澳大利亚社会关于中国的焦点

^② Hugh White, *The Geo-Strategic Implications of China's Growth* in Ross Garnaut, Li gang Song and Wing Thyee Woo, eds., *China's New Place in a World in Crisis: Economic, Geopolitical and Environmental Dimensions* (ANU Press, 2009), p.101.

议题进行分析和评价。其中，悉尼科技大学的澳中国国际关系研究院发布的《澳大利亚对中国的指责：符合事实吗？》（Do the Claims Stack Up? Australia Talks China）以数据为支撑，通过深入调研对中国留学生的抗议活动、华人的政治捐款、中澳经贸关系对澳大利亚的影响给予了客观公正的评价。作者罗震（James Laurenceson）指出，当澳大利亚谈论中国时，“中国机遇”和“中国挑战”的话语应当以事实和证据为基础，应该理性地就事论事，如果这样的讨论变成“中国恐惧”和“中国威胁”，将不利于澳中关系，不利于澳洲利益。^③ 澳大利亚政治哲学家约翰·基恩（John Keane）认为，关于澳大利亚社会中蔓延的反中情绪并非来自民间，而是来自权力集团，特别是部分媒体和政治家：媒体通过制造轰动效应吸引大量读者，部分政治家如约翰·盖纳特（John Garnaut）通过给澳大利亚情报组织撰写充满偏见的报告影响对华外交。对基恩而言，这些舆论是被利益集团利用和点燃的，他们为了一己之利制造了这种冷战思维和影响。^④ 澳大利亚国立大学校长加雷斯·埃文斯（Gareth Evans）教授明确地提出，澳大利亚作为多元化社会代表，当前的问题不是亚裔人群参政议政太多，而是相反，无论是政治和公共服务、法院、上市公司、主流媒体或大学，亚裔在领导岗位中所占的比例根本与他们在实际人口中的比例不相符，更与他们过去几十年对澳大利亚科学、文化和社会方面的贡献不相符。^⑤ 中国移民作为亚裔中最重要的组成部分显然也面临着相同的问题。

还有学者从中国崛起对地缘政治的深刻影响以及中澳关系的基本面出发，在对华认知和对华政策上给出了自己的论断。澳大利亚国立大学的迈克尔·韦斯理（Michael Wesley）教授认为：“我们的未来将越来越多地被北京而不是华盛顿所塑造……我们应该与美国保持联盟关系，但要重塑它，以确保美国在……新兴亚洲国家平衡中扮演一个持久的角色”。^⑥ 和

^③ James Laurenceson, “Do the Claims Stack Up? Australia Talks China”, ACRI, Oct 24, 2018, <https://www.australiachinarelations.org/content/do-claims-stack-australia-talks-china>

^④ 《约翰·基恩：澳大利亚对华情绪被政治和媒体操纵，不要被迷惑》，澎湃新闻网，2017年12月24日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2255246

^⑤ Gareth Evans, “Asian Australians: Breaking the Bamboo Ceiling”, University of Melbourne, Mar 13, 2019, https://asialink.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0010/3019483/AsialinkDunlopBambooLecture_v11.pdf

^⑥ Wesley Michael, “The pivot to chaos”, *Australian Foreign Affairs*, Issue 2, 2018, pp.7-26.

澳大利亚工商界人士相同，很多学者把澳大利亚参与“一带一路”建设视为中澳经济合作的新机遇。澳大利亚国立大学东亚经济研究局主任皮特·德赖斯代尔（Peter Drysdale）教授认为，“一带一路”是一个庞大的倡议，对国际公共产品发展有积极贡献，该倡议是一个基于伙伴关系和互利共赢合作的机制。澳大利亚格里菲斯大学国际经济与亚洲研究学院荣誉教授马克林（Colin Mackerras）指出，中国对全球化的贡献在快速上升，“一带一路”正是这一趋势的主要因素，更多的“一带一路”合作符合澳大利亚的国家利益，希望“一带一路”成为澳中开展地区基建合作的平台。^⑳

四、结论

随着2019年澳大利亚大选结束，自特恩布尔执政末期进入不稳定阶段的中澳关系走到新的十字路口。如果说在看守政府期间莫里森的对华政策还处于酝酿阶段，那么今后澳大利亚对华外交思路将日益清晰。莫里森在2018年首次就任总理的公开演讲中提到，澳大利亚的持续成功来自贸易和投资，澳大利亚需要资本输入、开放的市场以及透明的准则，贸易创造了澳大利亚五分之一的就业，雇佣了超过2200万人。^㉑作为重度依赖对外贸易的国家，澳大利亚深知中澳双边关系的极端重要性。

近年来，中澳双边经济结构已经发生了深刻转型，全方位的贸易形态和投资模式打破了澳大利亚对中国“资源出口、产品进口”的简单模式。过去十五年，澳大利亚对中国的服务出口达到了15%的年均增长率，如今已经超过对英国和美国服务出口的总和；中国对澳投资的多样化已经超越了矿产资源和基础设施领域，范围更加广泛；自2012年以来中国央行和澳大利亚央行还签署了货币互换协议，最新一期的货币互换规模最高达到400亿澳元，双边金融合作日益深化。^㉒中澳经贸关系的深度耦合已经

^⑳ 《澳大利亚学者：“一带一路”将推动南太地区基建合作》，中国日报网站，2019年4月23日，<http://world.chinadaily.com.cn/a/201904/23/WS5cbe4a23a310e7f8b15784a7.html>

^㉑ Scott Morrison, “The Beliefs That Guide Us”, Australia Government Website, Nov 1, 2018, <https://www.pm.gov.au/media/keynote-address-asia-briefing-live-beliefs-guide-us>

^㉒ Philip Lowe, “Australia’s Deepening Economic Relationship with China: Opportunities and Risks”, Reserve Bank of Australia, May 23, 2018, <https://www.rba.gov.au/speeches/2018/sp-gov-2018-05-23.html>

关系到澳大利亚社会经济的方方面面，促使澳大利亚必须谨慎制定对华外交政策。

另一方面，中国的迅速崛起在全球层面对美国主导的霸权体系形成了冲击，突出表现为中美两国的战略竞争；在地区层面则改变了地缘政治的权力格局，使周边国家处在一种剧烈变动的国家关系当中。无论是全球层面还是地区层面的冲击都与澳大利亚息息相关。一方面，70年的澳美军事同盟意味着美国对澳大利亚安全外交的深远影响，另一方面，作为南太平洋地区的传统大国，澳大利亚对地区秩序的变化异常敏感。中国对国际秩序和地区秩序的再塑造是澳大利亚对华外交转变的重要原因。

当前的经济形势下，由于澳大利亚对中国的经济依赖只会增强，不会减弱，澳大利亚不可能牺牲自己的经济利益而跟随美国的贸易保护主义政策。相反，中澳之间在全球经济治理领域有着更多的共同利益。对澳大利亚而言，唯有摆正心态，抛弃意识形态偏见和冷战思维，摒弃党派斗争和民粹主义的负面影响，从双边关系和国家利益的大局出发，尽快结束割裂的对华政策，才能推动中澳政治经济关系实现良性循环。

Russian Scholars' Perception of China's Belt and Road Initiative

Wang Xuemei

Abstract: Since China's initiation of the Belt and Road initiative, the Russian research community has paid close attention to the strategic intention of the Belt and Road initiative, its influence on Russia as well as its challenges and other issues. Russian scholars have formed a variety of different perceptions. Accordingly, two opposite policy recommendations have been put forward for the Russian decision-makers. Understanding the cognition and proposition of the Belt and Road initiative by the Russian research community is of great significance to strengthening the strategic communication and cooperation between China and Russia.

Key words: Russian scholars; the Belt and Road Initiative; Cognition

About the Author: Wang Xuemei, Ph.D Candidate, Graduate School of Chinese Academy of Social Sciences

Policy Swing and Divided Cognition: The Transition of Australian Diplomacy towards China

Qin Sheng

Abstract: Since 2017, the sharp changes in Australia's diplomacy towards China have become the focus of China-Australia relations. The extreme and targeted China policy formulated by Turnbull in the late period of his government ruined the win-win situation of China-Australia economic and trade cooperation, and China's trade and investment interests suffered heavy losses. On the one hand, the Australia-US military alliance and intelligence alliance began to influence Australia's economic and trade policies, which has undermined the foundation of Australia's balanced diplomacy; on the other hand, Australia's domestic cognition of China has been severely divided in terms of government, society and re-

search, further exacerbating the uncertainty of its diplomacy towards China. The transformation of the focus of China–Australia relationship, the policy sway of the Australian ruling party and the intensification of Sino–US strategic competition indicate that Australia’s diplomacy toward China faces enormous challenges.

Key words: Diplomacy with China, Divided Cognition, Policy Swing, Balanced Diplomacy, Strategic Competition

About the Author: Qin Sheng, Assistant Professor, National Institute of International Strategies, Chinese Academy of Social Sciences; Center on Australia, New Zealand and South Pacific Study, Chinese Academy of Social Sciences

Asymmetric Conflict: the Internal Logic of the U.S. –North Korea Interaction

Zhang Dongdong

Abstract: The asymmetry theory has novel value in explaining the conflict between small nations and big powers. This paper uses asymmetry theory to explain the interaction and conflict between the United States and North Korea, and holds that the asymmetric strength between the United States and North Korea leads to different concerns and different perceptions of the two sides, which is likely to lead to the escalation of conflict between the United States and North Korea.

Key Words: the United States; North Korea; Asymmetric Conflict; Concern; Perception

About the Author: Zhang Dongdong, Ph.D candidate, Institute for International Strategic Studies, Party School of the Central Committee of C.P.C (National Academy of Governance)

The “Indo–Pacific” Strategy: Retrospect and Prospect

Cai Zebin; Li Demu

Abstract: Major and middle powers in the Indo–Pacific region, including the