

企圖心：談成型中的陸克文外交政策（上）

Allan Gyngell 著

陳沛如 譯

陸克文政府外交政策的決定性特色在於它的企圖心。陸氏外交政策尋求的是讓澳洲在面臨國際上包括建立新的全球性及區域性建制、重啓解除核武的努力、以及成功尋求一個因應氣候變遷的新工具等各種挑戰，扮演型塑者的角色。

相較於其它任何一位前任總理，陸克文更能支配澳洲外交政策的形成。他上任時即具備一個以「亞太世紀」為中心的完整世界觀。他是澳洲第一個在二次大戰後出生的總理，也是第一個在觀點上受到中國崛起因素影響的總理。

有別於霍華政府在外交上採取跟少數大的夥伴國家建立主要關係以促進澳洲利益的簡約策略 (parsimonious strategy)，陸氏策略強調的是大量的合作，以及透過全球性的策略加以支持的外交關係。陸氏外交政策成功與否的關鍵，在於其政府是否能夠在企圖心跟執行力之間取得平衡。

企圖心：談成型中的陸克文外交政策

在陸克文以壓倒性勝利贏得一場鮮少論及外交政策的選舉的十二個月後，陸氏已掌握澳洲外交政策的決定權。這與他的兩位前任總理約翰·霍華跟保羅·基廷大相逕庭。他們在任內均對外交政策介入甚深，但他們兩位並非一開始就如此投入心力在外交政策上¹。相反地，陸氏則是研習中文跟亞洲歷史的外交官出身，在其擔任領導人之前，曾擔任影子外交部長。陸氏在上任之初即具備相當完整的世界觀。這一點即使是曾經在1972-1973年擔任自己內閣的外交部長、且在外交政策上的影響力鮮少受到執政黨內同志挑戰的惠特·蘭姆也望塵莫及。陸氏之所以在外交政策有影響力，有一部份原因來自於陸氏掌權時的情勢，跟澳洲工黨的傳統派系無關；一部份原因在於新任外交部長史堤夫·史密斯缺乏相關經驗；另一部份原因則是因為先前在黨內有關跟美國的同盟關係、以及東帝汶等足以引發分裂的論辯已經失去其熱度或其目的。因此，跟以往不同的是，現在澳洲的外交政策是一個由總理所型塑、主張的外交政策。

政治變遷在澳洲並不常見。在過去的25年裡，澳洲僅僅經歷過4任總理及4任的外交部長。本文的目的在於檢視陸氏政府執政後第一年內的外交政策、將該外交政策與澳洲過去的外交政策作一比較、檢視陸氏本人對其政府外交政策的貢獻以及針

對未來提出一些問題。雖然外交政策與國家安全政策之間存在著複雜的互動關係，彼此難以區分，但本文將著重於外交政策跟外交，而非國防戰略跟結構的問題。

澳洲外交政策的傳統

從歐洲人定居澳洲的初期開始，澳洲外交政策始終面臨一個兩難問題，亦即如何妥善保護一個佔有廣大領土、地理位置遠離其主要市場及安全夥伴的少數人口國家的安全跟經濟利益。早期的美國革命份子害怕跟外國打交道；澳洲最原始的恐懼則是被外界遺棄。

執是之故，孤立主義從未在澳洲的外交思想中佔有顯著的地位。這個國家從不認為與世隔絕最能保障其安全。這樣的傳統造就了澳洲外交政策務實跟具行動力的特性，使澳洲具備寧可嚐試改變世界，也不要被世界改變的信念。這樣的信念鼓勵了在外交上採取主動的熱情，其步調有時候甚至讓它的鄰國疲於應付。這樣的性格也趨使澳洲廣泛參與其盟國從波爾戰爭以來到伊拉克戰爭等的軍事行動，他們相信這就像在付保險的頭期款一樣（澳洲國防安全政策中最有力的比喻），以備哪一天它自己也可能需要別人的保護。

澳洲的領土及重要性日增，已經成爲一個中型的強權，名列世界上第14大經濟體，國防預算佔世界第13名，且具有豐富的能源及其他經濟資源。澳洲已經大到足以對國際事務造成影響，但仍不足以以一己之力達成它自己想要的結果。這表示澳洲仍需要與其它國家合作以達成自己的目標。

澳洲的外交政策傳統中針對澳洲應如何保護自己利益的問題，存有兩派的思想。一方面，包括自由黨跟國民黨在內的保守政黨強調仰賴跟盟國之間

深厚的雙邊關係。套用羅伯特·孟席斯爵士(Sir Robert Menzies)的話來講，就是建立跟我們「大而有力的朋友」之間的關係。另一方面，陸克文所屬的工黨傳統則傾向透過聯合國及其他國際組織，建立多邊的合作關係。不過，這兩種外交思維的要素均同時存在於主要政黨的外交政策中。

每個國家的外交政策均受到諸多複雜因素的影響。以澳洲為例，其地理位置、經濟資源結構跟貿易型態以及其歷史、價值等因素的結合，促使當代每一個想在政治上成功的澳洲政府都必須堅守一個含蓋：支持與美國的盟邦關係、支持與亞洲鄰國互動（因為我們不屬於任何一個自然地理區塊的成員）、以及支持一個以規範為基礎的國際貿易體系的外交政策。

在這個大原則下，澳洲政府的外交政策游走在上述兩個廣受民意支持的外交思維之間，其細節跟重點可能出現極大的差異；然而，任何太過偏於一端的澳洲政府均將面臨嚴峻的政治挑戰。工黨過去便因為與美國建立盟邦關係的議題而面臨過這樣的挑戰；霍華政府也因為其訴諸民粹式的反亞洲情緒認識到此一道理。

陸克文的世界觀

學界跟其他的觀察家有時候會對政府政策中的結構跟秩序做過多的解讀。學者跟智庫喜歡找出模式、強調一致性，但政府通常採取的是迅速、反應性的回應。政治人物在記者會跟演講中選用文字的用心程度可能不像分析家事後所想像的那樣。有鑑於此，再加上陸氏在外交領域的支配地位，因此，要討論澳洲過去12個月來的外交政策的最好的切入點，便是從陸克文的世界觀著手。

從分析的角度來看，陸氏對世界主要發展的一般性的評估跟其前任政府的差異並不大。他指出，這個世界的秩序正在經歷一個前所未有的快速變遷。這些變遷是錯綜複雜的。這些變遷彼此之間高度連結，對於傳統公部門的政策形成能力是一大挑戰。由於這些變遷主要也是全球性的，因此也惟獨對國家的因應造成挑戰。這些變遷迫使每個國家針對其國家目標、區域跟全球參與、以及其在變動世界中的定位等進行檢視及更新，「而沒有任何一個地方的變遷的速度比亞太地區還快的了」²。

陸氏試著調和長久以來，存在於工黨內部及澳洲廣泛的論辯中，有關利益導向的現實主義跟價值

導向的自由派國際主義兩派的思想。在他九月在聯合國的演講中，他用以下的方式表達他這個調和的概念：「互賴不是感性的理想主義者的表現…互賴是21世紀新的現實主義。」³

對陸氏而言，當前國際上最顯著的趨勢，以及其演說中最常見的主題便是權力向亞洲移轉。他最常用「亞太世紀」的興起或衰落來形容此一趨勢。對陸氏而言，「澳洲所面臨的主要挑戰是，我們如何準備好自己，以迎接這個亞太的世紀：也就是充份利用機會、將威脅減到最小、並對亞太世紀的和平、繁榮及永續發展做出積極的貢獻。」⁴

陸克文認為，未來中國跟美國之間的關係是達成這個目標的最關鍵因素。「對澳洲而言，攸關太平洋世紀的興起的單一最主要的因素，取決於這個最重要關係的長期的經營…」⁵

陸克文對亞洲的看法有別於其任何一位前任總理。他是第一位二次大戰後出生的澳洲總理，也是繼齊夫里(Chifley)之後，第一位不受東南亞反殖民運動影響其區域觀的總理。從各種不同的角度看，二戰之後印尼的獨立運動、馬來西亞的建國、英國從蘇伊士以東撤軍、越戰以及隨之而來高棉血腥屠殺的夢魘、一直到霍華執政時期東帝汶的獨立運動等，使得東南亞的反殖民運動一直是澳洲外交跟國防政策的主要考量。也因此，東南亞在大多數陸克文的前任者的澳亞關係裡，一直佔有一個特殊的地位。

陸克文是屬於比較後一個世代的總理；他是第一個在觀點上主要受到中國崛起的影響的澳洲總理。也因此，他對亞洲的看法便有所不同，也從一個比較宏觀、全球性的角度來看待亞洲。

陸克文對於澳洲所能扮演的角色，具有澳洲傳統上主動參與的精神。的確，他致力於建立一個「比過去更積極的澳洲外交。」⁶他常提及澳洲從事「具創造性的中權外交」的能力。我個人並不喜歡這個字眼，主要是因為我不認為不同大小的權力所從事的創造性的外交，在結構上有任何的不同。不過，陸克文指的是，澳洲應該運用它的影響力，跟其他國家在具有全球性意義的議題上，建立相互支持的聯盟。他用「追求全球利益的區域強權」⁷來形容澳洲。

儘管如此，陸克文跟其他的政治領導人一樣，他對世界的看法是受到超越其教育背景跟專業經驗的諸多因素所影響的。這些因素也包含他個人的宗

教信念。就陸克文願意談他的宗教信念對他的政治觀點的影響這一點來講，在澳洲政壇是頗不尋常的。

特別是，陸克文曾經用文章寫過反納粹的德國神學家潘霍華對他的影響。他表示，基督徒參與政治的核心原則應該是「永遠站在被邊緣化、弱勢、受壓迫的那一邊。」他的意思並不是說這樣的原則是制定所有社會跟經濟政策時所依據的普遍性道德法則，「只是，他們確實提供一個有助於我們了解什麼是有利於社群、國家跟世界的啟發性的原則。」⁸

這些個人的信念使陸克文在外交政策上多了一份對社會正義的強烈的關懷，且可能影響他的外交政策，包括支持千禧年發展目標，以及承諾在2015年以前把澳洲海外援助的金額提高到國民所得毛額的5%。

此外，即使不全然屬於外交政策的領域，這些個人的信念也反映在陸克文二月時，在國會針對政府過去的作為對原住民所造成「深沈的悲痛、苦難及損失」而提出的道歉中。這份由陸克文親自撰擬的道歉稿對澳洲在世界上的形象產生正面影響。

陸氏政府的政策

任何一個政府在上任之初都要經過一段學習的過程。1980年代初期的霍克政府即面臨對印尼及對美國關係上的難題。1996年，霍華政府在跟一些亞洲國家，尤其是中國的關係上，也面臨困難。也就是說，上任之初面臨困難是很尋常的事情。但相反地，陸氏政府上任後的第一年卻是大致上很平順的。就像我們所看到的，這個政府在跟日本、印度還有美國的關係上是有一些問題，但到今天為止，我們應該是可以說，澳洲跟它主要的雙邊夥伴之間的關係都很穩固。

外交政策並非選舉過程中的主要議題，但陸克文上台後，很快地就著手執行他一些特定的競選承諾，包括宣佈澳洲加入「京都議定書」、著手從伊拉克撤軍、以及終止執行將非法抵達澳洲的船民運送到太平洋偏遠小島的「太平洋解決方案」等。

陸克文最常用來形容他的政府的外交政策的說法是，他們是奠基在「三個支柱」上，也就是跟美國的同盟關係、跟亞洲的互動、以及做為聯合國的成員等。這已經變成澳洲官員朗朗上口的詞彙了。不過，這並沒有多大的意義。在本質上，他們不過

是重申澳洲長期以來的外交政策的主軸而已。我們有必要更仔細地了解陸克文政府實際上如何執行其外交政策。

1. 澳洲外交政策第一個支柱是與美國的關係

陸克文上任後在外交上所面臨的最困難挑戰，或許是與華盛頓之間的關係了。在美國遭受911恐怖攻擊時正在美國進行訪問的約翰霍華過去一直都跟當時的布希總統建立相當良好的私人關係。工黨是反對伊拉克戰爭的，且新政府也承諾要從伊拉克撤回地面部隊。工黨跟華盛頓在氣候變遷議題上的意見相左。這有可能導致未來雙方關係的緊張。

儘管如此，陸克文個人一直以來即在對美關係上投入大量心力；美國在其世界觀所佔有的重要地位無庸置疑。如同陸氏在其國安聲明中所宣示者，美國是「我們主要的戰略夥伴，也是澳洲國家安全政策的中心支柱」⁹。透過跟美國的緊密合作以及小心謹慎的用語，例如公開表示美國是「世界上沛然莫之能禦、追求良善的力量」，以及在將地面部隊撤出伊拉克的同時，重新把軍隊部署在阿富汗的作法，陸氏在改變政策的過程中展現了他的技巧。

雖然去年10月將布希總統問陸克文總理「什麼是G20」的對話披露給澳洲媒體的事件使陸克文聲望受到影響，這也影響到他跟這位即將卸任總統之間的關係，但這並不會造成長遠的影響。

隨著歐巴馬當選總統，以及希拉蕊獲提名為國務卿人選，未來兩國之間政策目標相符的可能性可望提高。

2. 陸克文外交政策第二個支柱是與亞洲的互動

從澳洲工黨政府在1945年支持印尼獨立運動開始，到惠特蘭姆在1972年承認中國，一直到霍克政府跟基廷政府在1980年代跟1990年代在APEC的作為為止，跟亞洲保持互動一直是工黨所強調的政策。對這方面而言，陸克文則再添加一個新的面向，即矢志要讓澳洲成為「西方世界中最了解亞洲的一個國家。」要達成這個目標，有一部份便涉及到陸克文多年來所提倡的，在澳洲的教育裡納入亞洲語言課程。

在陸克文上台前，部份的亞洲國家對陸克文親中的態度有些擔心。中國發展成為世界性強權的確影響陸克文對國際體系發展的看法。他曾說：「中國的崛起是這個新世紀裡面最受矚目的事件。中國會民主化嗎？中國會如何因應氣候變遷？中國將如

因應全球經濟跟金融體系的危機？中國國內將如何回應全球性的資訊革命？還有，中國文化面對一波波直接衝擊其國內、或是透過其海外移民所帶來的全球性影響，將如何進行調適？」¹⁰對陸克文來講，中國對這些問題的回應以及其他國家對中國態度的反應，是影響未來國際體系的重要決定性因素。

雖然陸克文對中國極為傾心，但他的大學畢業論文是有關中國的政治異議份子，且他對中國及其未來抱持的是一種深刻反省的看法。這種態度在他去年六月用中文對中國北京大學學生談「友誼」的演講中表現無遺。他談到：「真正的朋友可以是『諍友』，也就是一個超越近利、為持久、深刻、真誠的友誼提供廣泛、堅定基礎的朋友；也就是敢於在有爭議的事情上，提供堅定的建議及勸阻的真誠的友誼。這是我所知，中國的政治傳統所珍惜的友誼，也是我現在提供給中國的友誼。」¹¹

在這之前，在華盛頓，陸克文嘗試把美國的「負責任利害關係者」的概念跟中國「和諧世界」的概念結合在一起。他說：「和諧的世界必須奠基在中國跟其他國家一起，參與在世界秩序裡、且依據那世界秩序的準則來行動，否則『和諧』是不可能達成的。」¹²

在陸克文擔任總理之前，他對布希在競選總統時將中國定位為戰略競爭者採取批判的態度。他寫道：「國際關係的一個問題是，像這一類宣示性的用語不只是描述一個既定的事實，它是會創造那樣的事實…中國，就像日本一樣，有正當的理由期待它在其所屬的區域內以強權對待，但那並不表示中國在跟區域內第三國的外交關係上就有某種的管照權。」¹³

之後，在華盛頓，他則說：「在一定程度上，我們不應該對一個變得比較富裕的中國將錢用在軍事用途上感到驚訝。不過，中國也必須了解到，它的現代化是會對區域造成影響的。這有一部份牽涉到透明化的問題，也有一部份是牽涉到長程戰略目的不明之問題。我們必須對變動中的戰略形勢保持警覺，但我們不可以讓這樣的戰略警覺成為自我應驗之預言。」¹⁴

如果我們把陸克文對中國的看法簡單視之，那我們就錯了。陸克文懂中文、也對中國人這個民族有好感。但他所有的寫作跟政策行動都顯示：他對中國的認識恰恰能夠讓他對這個國家及其未來，產生一種複雜且具多面向的觀點。

陸克文政府跟日本之間的關係一開始並不穩定。對一些日本觀察家來講，要把陸克文對中國的了解程度、跟他對澳中關係及以他對中國在亞洲的地位的看法區分開來並不容易。（本文譯者為台經院國際處助理研究員）

注釋說明

- ¹ 請參照保羅 凱利 (Paul Kelly) 所著之「霍華的十年：澳洲外交政策的再評價」，羅威學院 (Lowy Institute) 第15號報告，2006：http://www.lowyinstitute.org/Publication.asp?pid=522。
- ² 陸克文，第29屆「新加坡講學」，「建基在東協的成功：邁向亞太共同體」，2008年12月8日，http://www.iseas.edu.sg/29thsl.pdf。
- ³ 請參閱陸克文在2008年9月25日在紐約對聯合國大會所發表的演說，http://www.pm.gov.au/media/Speech/2008/speech_0502.cfm。
- ⁴ 請參閱陸克文在2008年6月4日在亞洲學會澳亞中心所發表的演說，http://www.pm.gov.au/media/Speech/2008/speech_0286.cfm。
- ⁵ 請參閱陸克文2008年4月1日接受ABC電台「今日世界」節目的訪談內容，http://www.abc.net.au/worldtoday/content/2008/s2204826.htm。
- ⁶ 請參閱陸克文2008年12月4日第一次對國會所發表的國家安全宣言，http://www.pm.gov.au/media/speech/2008/speech_0659.cfm。
- ⁷ 陸克文第一次對國會所發表的國家安全宣言。
- ⁸ 陸克文，「政治的信念」，每月月刊，第17期，2006年10月，http://www.themonthly.com.au/tm/?q=node/300。
- ⁹ 陸克文第一次對國會所發表的國家安全宣言。
- ¹⁰ 陸克文，第29屆「新加坡講學」，「建基在東協的成功：邁向亞太共同體」。
- ¹¹ 請參閱陸克文2008年4月9日在北京大學所發表的「與中國青年談未來的對話」http://www.pm.gov.au/media/Speech/2008/speech_0176.cfm。
- ¹² 請參閱陸克文2008年3月31日在華府布魯金斯學會 (Brooking Institution) 所發表的「澳美同盟及興起中的亞太地區的挑戰」http://www.pm.gov.au/media/Speech/2008/speech_0157.cfm。
- ¹³ 陸克文，「美澳紐安全條約及21世紀」，澳洲國際事務期刊，2001年第55卷第2期，頁309。
- ¹⁴ 請參閱陸克文所發表的「澳美同盟及興起中的亞太地區的挑戰」。