

政党政治与澳大利亚对华政策的转变^{*}

宁团辉

【内容提要】 从澳中关系发展历程来看,维持良好的对华关系对澳大利亚来说具有重要的意义,过去以“接触”和“平衡”为基调的对华政策也被证明是行之有效的。然而,为何最近几年澳大利亚对华政策会发生明显的转变,并逐渐走上了同中国对抗的道路?本文从政党政治的角度对这一问题进行了分析,认为政党政治是影响澳大利亚对华政策转变的一个重要因素,联盟党和工党在对外政策上的不同传统和偏好、两大政党之间的博弈与妥协、政党内部的派系斗争共同塑造了澳大利亚的对华政策,而主流政党之外的小党也对此产生了一定的影响。在此基础上,本文重点分析了政党政治在“一带一路”和“中国渗透论”等问题上对澳中关系造成的冲击。

【关键词】 政党政治 澳大利亚对华政策 “一带一路” “中国渗透论”

【作者简介】 宁团辉,中国国际问题研究院助理研究员,北京大学国际关系学院博士研究生。

电子邮箱:ningtuanhui@ciis.org.cn

一、问题的提出

近年来,中澳关系受一系列事件的影响持续走低,双边关系进入中澳建交以来最困难的阶段。2017年下半年开始,澳大利亚国内媒体和一部分政治人物开始接连炒作中国对澳进行政治“影响”和“渗透”,对两国关系发展

^{*} 感谢陈长伟副教授对本文的指导,感谢《国际政治科学》匿名评审专家提出的修改意见和建议,文责自负。

的舆论氛围造成了伤害。2018年8月,澳大利亚以国家安全为由禁止华为参与当地5G建设,在西方国家中开启了禁用华为5G技术的先例,给两国关系改善前景蒙上了阴影。2020年4月,澳大利亚政府又无端要求对中国应对新冠肺炎疫情的情况展开独立调查,就疫情问题搞政治操弄,导致两国关系的紧张状态进一步加剧。2020年7月,澳大利亚政府致函联合国,声称中国在南海问题上的主张没有法律依据,中方则对此表示坚决反对。^①2021年4月,澳大利亚外长宣布撕毁中国同维多利亚州政府签订的“一带一路”备忘录和框架协议,引发中方的强烈不满和坚决反对。^②

回顾过去几年的中澳关系,可以感觉到澳大利亚对华政策发生了明显的转变。自20世纪70年代中美关系改善和澳中建交以来,澳大利亚对华政策的基调是“接触”与“平衡”。然而,从近年来两国关系中的相关事件来看,澳对华政策似乎已经转变为“防范”与“制衡”。这种转变主要表现在以下几个方面。首先,在政治上,两国之间制度和意识形态差异被不断放大,澳大利亚对华警惕与防范意识明显增强。其次,在安全上,受美国对华遏制政策的影响,澳国内有关“中国威胁”的讨论再次“热闹”起来,其军事战略部署针对中国的意图也越来越明显。再次,在经济上出现了政经分离和经济问题安全化的趋势。最后,在涉台、涉港、涉疆、涉藏以及南海和新冠肺炎疫情等涉华议题上,澳大利亚频频发表批评、指责中国的言论。

本文的问题是,从澳中关系发展历程来看,维持良好的对华关系对澳大利亚来说具有重要的意义,过去以“接触”和“平衡”为基调的对华政策也被证明是行之有效的。然而,最近几年澳大利亚对华政策为何会发生明显的转变,并逐步走上了同中国对抗的道路?是什么因素导致了这一变化?本文拟从政党政治的视角对这一问题进行探讨和分析。

① 中华人民共和国外交部:《2020年7月27日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》,2020年7月27日,来源:https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1801230.shtml,访问时间:2020年11月26日。

② 中国驻澳大利亚大使馆:《驻澳大利亚使馆发言人表态》,2021年4月21日,来源:<http://au.china-embassy.org/chn/sghdxwfb/t1870483.htm>,访问时间:2021年5月22日。

二、既有研究及不足

中澳关系发展演变受到国内外学者的广泛关注,他们从不同视角对近期澳大利亚对华政策转变及其影响因素进行了研究,为我们理解当前中澳关系提供了重要参考。通过对相关文献进行梳理分析,可以总结归纳为以下几种观点。

从国际体系层次来看,国际力量对比的变化和国际秩序的演变调整对澳大利亚产生了强烈冲击,深刻影响了澳对华政策的制定。在亚太地区中美两极化格局中,中美实力差距的进一步缩小将迫使澳在中美之间进行“选边”,而基于战略利益和政治认同,澳在安全和政治上必然选择美国,这将加剧中澳矛盾。^①近年来,澳大利亚频繁做出损害中国利益、破坏两国关系的事情,主要原因在于其尚未适应中国崛起带来的国际格局和地区形势的变化,尚未找到妥善协调地缘政治和经济发展关系的有效方法,对中美博弈、权力转移和地区秩序的理解判读存在结构性错位和方向性偏差。^②同时,作为中等强国,澳大利亚在不确定性增强的国际体系中高度重视国际秩序的稳定,并把中国视为可能冲击现有国际秩序稳定性的主要国家,澳对华政策在2016年至2018年出现恶化的主要原因是担心中国的迅速发展对国际与地区秩序的影响。^③中澳之间在包括“秩序”在内的地区事务的认知层面存在差距^④,这导致两国的矛盾分歧进一步放大。

从国际体系的视角来看,国际力量格局和国际秩序的演变是影响澳大利亚对华政策的重要因素。然而,国际体系的权力结构对澳大利亚对华政策方向和在具体问题上的决策能产生怎样的影响以及如何产生影响,是一

① 张旗:《分歧凸显的中澳关系将持续下滑》,载《国际政治科学》,2018年第2期,第158—160页。

② 丁工:《中澳关系的问题分析及加强两国合作的政策选择》,载《边界与海洋研究》,2021年第1期,第89—92页。

③ 周方银:《体系转型背景下的威胁认知与澳大利亚对华政策变化》,载《世界经济与政治》,2020年第1期,第22—59页。

④ 查道炯:《亚太地区秩序:中国与澳大利亚》,载《澳大利亚研究》,2018年第1辑,第61—67页。

个比较宏观且存在争议的问题。从战略层面来看,在中国崛起改变国际权力结构的背景下,澳大利亚应该采取什么样的应对策略,是制衡还是接触,是约束还是妥协?对于这些问题,澳大利亚国内一直存在较大的争议。事实上,澳大利亚政府所采取的策略也并非一贯的,甚至是前后矛盾的。例如,自2008年金融危机以来,以中国为代表的新兴市场国家群体性崛起已经对国际力量对比和国际秩序演变产生了很大的影响。虽然澳大利亚也对中国崛起带来的不确定性抱有很大疑虑,但最终还是选择继续同中国进行接触。问题是,为何当时澳大利亚没有选择对中国崛起进行制衡而是在几年之后才改变了对华政策?从国际秩序的角度解释澳大利亚对华政策的出发点是和中国和澳大利亚在国际秩序的问题上有不同的认知,中国被澳大利亚视为现行国际秩序的挑战者。然而,2017年特朗普(Donald Trump)政府上台后,以“美国优先”为指导,美国在国际上频频“毁约”“退群”,对当前国际秩序和国际合作造成了严重冲击。在对外政策上高度重视国际秩序和国际规则的澳大利亚为何没有对美国的“毁约”和“退群”行为采取反制,反而将中国视为现行国际秩序的挑战者并采取恶化澳中关系的措施?显然,仅从国际体系和国际秩序的角度分析澳大利亚当前对华政策转变是不充分的。

从双边层面来看,美国和中国在澳大利亚对外关系中占据着最重要的两个位置,两国内外政策的变化都会对澳对华政策产生一定的影响。美国是澳大利亚“伟大而强有力的朋友”,澳美同盟是澳大利亚外交与安全政策的基石,对澳大利亚来说具有多重战略意义。^①对澳美同盟的战略依赖已嵌入澳大利亚对外政策的思维,在国内受到两党的共同支持并得到国内民众的高度认可。^②在中美竞争加剧的背景下,为了维系澳美同盟关系,澳大利亚成了与中国对抗的“急先锋”。^③但美国实力的相对下降则使澳大利亚对

① Nick Bisley, “‘An Ally for All the Years to Come’: Why Australia Is Not a Conflicted US Ally,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 67, No. 4, 2013, pp. 405-406.

② Mark Beeson and Jinghan Zeng, “Realistic Relations? How the Evolving Bilateral Relationship is Understood in China and Australia,” *Pacific Focus*, Vol. XXXII, No. 2, 2017, pp. 164-167.

③ 徐秀军:《澳大利亚面临中澳关系的艰难抉择》,载《世界知识》,2018年第12期,第13页。

未来能否继续依靠美国制衡中国产生了质疑^①,因此,澳希望通过渲染“中国威胁”来拉住美国。美国内政变化同样对澳大利亚有较大影响。特朗普出人意外的当选及其就任以后美国外交的调整加剧了澳对自身安全利益的担忧,连带影响了其对华政策转向。^② 同样,中国自身也是影响澳大利亚对华政策变化的重要因素。澳大利亚政策界对中国崛起和地区影响力的提升一直保持谨慎态度^③,中国军事投送能力的增强加剧了澳“被侵略的焦虑”^④,当前其对华政策转变也是由于其尚未适应中国快速发展,看待澳中关系仍然带有冷战思维和意识形态色彩^⑤。同时,中国内外政策的变化使澳大利亚对华政策经历了“现实核查”(reality check),澳中关系也进入了一个“新常态”(new normal)。^⑥ 例如,中国在南海的行动和在南太平洋地区不断增强的影响力使澳大利亚对华认知发生了明显变化。^⑦

美国一直以来都是影响澳大利亚对华政策的一个重要因素。对澳大利亚来说,因为需要美国的安全保护,维系澳美同盟是其对外政策最重要的目标之一,配合美国的战略部署也是其作为盟友应尽的义务。对美国来说,澳大利亚也是其实施地区(无论是“亚太”或“印太”)战略最可靠的帮手,尤其是在中美战略竞争的背景下,美澳双方是相互需要的关系。在澳大利亚并

① Hugh White, “China’s Power, the United States, and the Future of Australia,” in Jane Golley and Linda Jaivin, eds., *China Story Yearbook 2017: Prosperity*, Canberra: ANU Press, 2018, pp. 114-125.

② 张国玺、谢韬:《澳大利亚近期反华风波及影响探析》,载《现代国际关系》,2018年第3期,第28—29页。

③ 马必胜:《合作的估算:评估中国对澳大利亚的响力》,载《战略决策研究》,2018年第4期,第68—81页。

④ Brendan Taylor, “Still the Frightened Country: Australian Anxieties in a Contested Asia,” *CSCAP Regional Security Outlook 2020*, pp. 35.

⑤ 丁工:《澳大利亚对华态度转变的原因及中国的对之策》,载《国际论坛》,2018年第5期,第62—68页。

⑥ Rory Medcalf, “Australia and China: Understanding the Reality Check,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 73, No. 2, 2019, pp. 109-118.

⑦ Patrick Köllner, “From Honeymoon to Hangover: Resetting Australia’s Relations with China,” *GIGA Focus Asien*, No. 4, October, 2018, <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/11571443-from-honeymoon-hangover-resetting-australia-relations-with-china/>, 访问时间:2020年12月1日。

无明显安全威胁而美国需要盟友配合其对华遏制政策的背景下,美国对澳大利亚的需求可能还更多一些。那么,澳大利亚为何要不惜以牺牲澳中关系为代价来维系和强化澳美同盟?与美国的其他地区盟友相比,为何澳大利亚在处理对华关系问题上要更为激进?诚然,中国自身也是影响澳大利亚对华政策的重要因素,但中国和澳大利亚之间并无领土主权纠纷,也没有重大利害冲突,中国的贸易需求还是澳经济增长的重要动力,维持稳定的对华关系对澳来说具有重要意义。尽管在2017年之后,澳大利亚方面在对华政策上采取诸多消极行动,中国仍然希望改善并推动中澳关系向前发展^①,在“一带一路”等合作倡议上,中国也都积极争取澳大利亚参加。所以,也很难用中国因素解释澳大利亚对华政策的转变。

从国内政治视角来看,身份政治被认为是导致澳大利亚对华负面认知的重要因素,加剧了其对中国政治和经济影响的恐惧和不安。^②在新的地缘政治经济环境下,澳大利亚身份与战略焦虑加剧,担心崛起的中国打破“基于规则的秩序”,因而希望挽留美国继续主导亚太秩序。^③媒体和智库在两国关系发展过程中也有着重要的影响力。有研究认为,在关于“中国影响”的报道中,澳大利亚主流媒体并没有坚持其宣称的独立、客观立场,对澳中

① 一个比较突出的表现是,2018年8月,时任澳大利亚总理特恩布尔在新南威尔士大学发表对华政策讲话,就中国改革开放、澳中关系及两国务实合作等问题作出了积极表态。这是2017年澳中关系开始恶化之后澳大利亚总理对华政策的一次重要表态。中国外交部发言人则很快对特恩布尔讲话进行专门回应,表示中方赞赏特恩布尔的积极表态,并希望澳方继续同中方相向而行,在相互尊重、平等相待基础上多做有利于增进两国互信与合作的事,以实际行动推动中澳关系沿着正确轨道向前发展。从中方的表态可以看出中国对改善中澳关系的积极态度和对推进中澳关系向前发展的期待。参见:中华人民共和国外交部:《外交部发言人华春莹就澳大利亚总理特恩布尔发表对华政策讲话答记者问》,2018年8月8日,来源:https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/dhdw_673027/t1583876.shtml,访问时间:2021年4月19日。

② Chengxin Pan, “Identity Politics and the Poverty of Diplomacy: China in Australia’s 2017 Foreign Policy White Paper,” *Security Challenge*, Vol. 14, No. 1, 2018, pp. 13-20.

③ 田京灵:《中澳关系:进入新一轮的“再调适”》,载《世界知识》,2018年第3期,第62—63页。

关系恶化事实上起了推波助澜的作用。^① 智库和学者同样在制造涉华社会舆论方面有较强的影响力,例如,澳大利亚战略政策研究所(ASPI)就被认为在澳中关系恶化过程中扮演了不光彩的角色。^② 另外,在日益盛行的保护主义和民粹主义浪潮面前,澳中关系的真实地位与作用被掩盖,而为了争取国内民众支持,澳中关系便成为澳政府转移国内问题与矛盾的“替罪羊”^③。

对外政策是国内政治变化和作用的直接结果。国内政治也为理解澳大利亚对华政策提供了诸多中观和微观视角。无论是身份政治还是媒体、智库,都会对澳大利亚对华政策决策产生影响,但这种影响多是间接的,很难就当前澳大利亚对华政策转变这一具体问题给出清晰的解释。

三、政党政治与澳大利亚对外政策

外交是内政的延续,内政是理解外交的基础。在影响对外政策的各种国内因素中,政党的作用尤为明显,是从国内政治角度分析对外政策的首要选择。^④ 澳大利亚对外政策同样深受国内政党政治的影响,自由党—国家党联盟(以下简称“联盟党”)和工党两大主流政党在对外政策上有不同的传统和偏好,联盟党和工党内部不同派别之间在对外政策上也有不同的利益诉求,政党之间和政党内部的利益纷争和妥协交换共同影响和塑造了澳大利亚对外政策的内容和方向。

① 张桂芳:《澳大利亚媒体在“中国影响”报道中的角色定位》,载《新闻与传播评论》,2020年第3期,第117—127页。

② Myriam Robin, “The Think Tank Behind Australia’s Changing View of China,” *Financial Review*, Feb 15, 2020, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/the-think-tank-behind-australia-s-changing-view-of-china-20200131-p53wgp>, 访问时间:2021年1月21日; Bruce Haigh, “ASPI Has Australia Trapped Under Ice,” *The Canberra Times*, May 23, 2021, 来源: <https://www.canberratimes.com.au/story/7263829/aspi-has-australia-trapped-under-ice/>, 访问时间:2021年5月25日。

③ 徐秀军:《澳大利亚面临中澳关系的艰难抉择》,载《世界知识》,2018年第12期,第13页。

④ 张清敏:《对外政策分析》,北京大学出版社2019年版,第145页。

(一) 政党政治与对外政策

政党和政党政治是当今世界的普遍现象。在西方宪政民主体制下,议会是民主的象征,选举是民主的基石,而政党则是民主的中枢。^① 在西方国家,选举是民众参与政治的主要方式,通过选举产生的议员或者领导人是国家内外政策的实际制定者,而政党则是选举背后的主要组织者。政党政治是指由政党掌握国家政权,并在国家和社会生活中处于中心地位的政治。从民主政治发展过程来看,政党政治是民主政治既有发展但又发展不充分的产物,是间接民主、代议制民主的一种表现形式。^② 因此,要理解国家的内外政策首先要对该国的政党和政党政治有一个较为全面和深入的认识。

政党政治是国内政治的核心环节,是从国内视角分析对外政策决策的首要选择。在现代政党政治运作过程中,政党作为政治权力的主角,在组织政府以及制定、执行和监督国策等方面发挥着不可替代的作用。^③ 在对外政策决策过程中,政党政治同样发挥着非常重要的作用。一方面,政党的本质决定了政党有充足的动力去影响对外政策决策。政党本质上是阶级的组织,代表了一定阶级或阶层或集团的利益,旨在执掌或参与国家政权以实现其政纲的政治组织。^④ 对外政策的目的是维护和拓展国家利益。在当代政治生活中,虽然我们无法将对外政策中的国家利益简单归结为某一阶级的利益,但它在很多情况下也不完全是全体国民的共同利益,有时候对外政策决策中的国家利益可能主要涉及某一阶级、某一阶层或集团的利益。随着全球化的发展,国际事务与国内事务的联系越来越紧密,国家利益的构成也越来越复杂,阶级或阶层或集团利益的涉外性也越来越明显,这就驱使它们通过政党和政党政治去影响对外决策。另一方面,政党的功能决定了政党拥有影响对外政策决策的能力。政党是代议制民主的核心角色,是联系政府和民众的枢纽。在西方民主政治体制下,政党的基本功能包括利益表达、社会动员、精英遴选、政治参与和民主监督等多个方面,这些功能的发挥使

① 柴尚金:《政党与民主新论》,中国民主法制出版社2018年版,第2页。

② 王韶兴:《政党政治与政党制度论》,载《政治学研究》,2000年第4期,第25页。

③ 赵可金:《政党外交及其运行机制》,载《当代世界》,2010年第11期,第46页。

④ 柴尚金:《政党与民主新论》,中国民主法制出版社2018年版,第14页。

得政党有多元的渠道去影响政府的对外决策。因此,要深入认识一个国家的对外政策,就要对这个国家的政党政治运作过程和政党政治与对外政策的关系有深刻的理解。

(二) 澳大利亚的政治体制与政党制度

澳大利亚政治体制是议会制君主立宪制,议会是国家政治生活的中心,主导着内外政策的制定和落实。根据澳大利亚宪法,澳大利亚议会由众议院和参议院组成,众议院目前由全国 151 个选区当选的议员组成,各州和领地根据人口规模划分选区,每个选区的人口数量大致相同。参议院目前由 76 名议员组成,与众议院不同,各州在参议院的席位数是均等的,即每州 12 个席位,北领地和首都领地也各有 2 个席位。^① 作为英国的前殖民地,澳大利亚的政治体制大体沿袭了“威斯敏斯特模式”,但同时又有所创新。与英国不同,澳大利亚参议院也拥有很大的权力,只是不能提出或修改有关税收和财政支出的议案,但众议院制定通过的法律和议案,必须经参议院批准才有效。在表决规则方面,参议院议案以过半数票通过,每位参议员只有一票。议长在任何情况下都有投票权,当表决票数相等时,议案被视为未通过。众议院中的议案则由除议长以外的多数票决定,议长不参加投票,除非票数相等时议长方可投表决票。在政府组成方面,在众议院赢得多数席位的政党或者政党联盟获得组阁的权力,该党的领袖通常会担任国家总理,内阁的各部长由总理任命。议会制君主立宪制的政体为澳大利亚民主政治发展奠定了基础,同时也为政党政治的发展创造了条件。

在澳大利亚,政党是公民参加政治活动的主要媒介,各党派通过竞选活动让本党支持的候选人进入议会,进而实现组阁及制定和影响国家政策的目标。目前,澳大利亚有工党、自由党和国家党三个主要政党,还有绿党、单一民族党、凯特的澳大利亚党、联合澳大利亚党(前身为帕尔默联合党)、中间联盟等小党。长期以来,工党、自由党和国家党占据着澳大利亚政治舞台的中心,是政治活动的主角,而其他小党只能在大党的夹缝中寻求生存之

^① 详情可参考澳大利亚议会网站相关信息,Parliament of Australia, https://www.aph.gov.au/Senators_and_Members。

道,是政治生活中的配角。因此,从政党制度来说,澳大利亚是两党制^①而非多党制。同时,澳大利亚的两党制又不同于英国,原因在于长期轮流执政的一方不是单一政党,而是政党联盟;但它又不同于多党制,因为这种政党联盟是稳定的,联盟党之间在意识形态、思想气质等方面都具有一致性,而多党制下的政党联盟往往是不稳定的。^②在2019年的澳大利亚联邦大选中,联盟党拿下众议院中的77个议席,总理莫里森(Scott Morrison)继续连任,工党拿下68个议席,未能赢得本次选举。联盟党和工党拿下了众议院的绝大多数席位,绿党、凯特的澳大利亚党和中间联盟分别取得1个席位,其他3个席位由无党籍人士赢得。这个选举结果反映出,联盟党和工党仍是澳大利亚政党政治的主导力量。不过,两党的主导地位也面临着挑战,澳大利亚政党政治也出现碎片化的趋势。例如,在这次选举中,选举转向小党派的人数创下二战结束以来最高纪录,将近1/4的选民不支持两大党。^③此外,在参议院,绿党和其他小党占据了15个席位,使得这些小党在澳大利亚国家政治生活中发挥了重要的作用。

(三) 政党政治对澳大利亚对外政策的影响途径

执掌政权是政党组织和参加政治活动最重要的政治目标。只有掌握政权,政党才能主导并制定反映本党意识形态和符合本党利益的内外政策。因此,在民主政治中,通过竞选活动赢得选举从而实现执政的目标是政党政治的主轴。在澳大利亚,每三年一次的联邦大选就是联盟党和工党的政权争夺战,为赢得选举,两大政党都费尽心思争取每个选区的议席,各个候选人必须拿出能讨好选民的政策承诺。选举有输赢,有执政党就会有在野党,在澳大利亚,联盟党和工党轮流执政意味着在议会中两党始终在执政党和

① 目前澳大利亚政坛参与执政的有自由党、国家党和工党,但自由党和国家党长期组成执政联盟,称为自由党—国家党执政联盟或者“联盟党”(他们的组合是固定搭配,甚至被视为是一体的),澳大利亚的政权就是在联盟党和工党之间轮换,所以在政党制度上将其视为两党制。

② 余科杰:《政党学概论》,世界知识出版社2015年版,第169页。

③ 袁野、姚亿博:《2019年澳大利亚大选与政党政治新变化》,载《当代世界》,2019年第9期,第77页。

反对党两个角色中切换。对于反对党来说,尽管无法像执政党那样通过掌握国家政权直接制定政策,但仍可以利用议会活动影响国家的政策走向,如果反对党在议会势力较为强大,执政党在制定国家政策时也会顾及反对党的感受。

对外政策通常被认为是中央政府在国家利益的基础上制定出来的,与国内政策不同,对外政策应该是超越党派和地区的,不受国内政治干扰。结构现实主义就将国家视为一个单一行为体,能够独立地确立国家利益,制定并执行国家的对外政策,国家的目标和利益具有整体性和统一性,这种整体的、统一的国家利益是超个人、超阶级、超社会集团的。^①然而在事实上,对外政策并没有完全超越国内政治纷争,不同的党派、地区和利益集团在对外政策上并不一定有一致的立场,有时甚至存在相互矛盾、相互冲突的政策取向。此外,随着全球化的深入发展,国内政治与国际政治的界限越来越模糊,国内政策与对外政策的联系也越来越密切。因此,要理解对外政策背后的逻辑就不能简单地只看国际力量对比和国际形势变化,还要探寻其背后的国内政治因素。澳大利亚的对外政策同样深受政党、利益集团、媒体和公共舆论等国内因素的影响,其中,政党的影响尤其明显。联盟党和工党在国内有不同的选民基础,在外交上也有各自的传统和偏好,两党通过选举、执政、议会和政治活动等方式影响对外政策。

第一,联盟党和工党在长期发展过程中在外交上形成了不同的传统和偏好。联盟党在身份认同上更强调西方属性,主张加强与欧美的传统联系,强化与美国的同盟关系。自由党创始人罗伯特·孟席斯(Robert Menzies)就非常亲英亲美,他在总理任期内签署了同美国的同盟条约,并追随美国参加了朝鲜战争和越南战争。孟席斯的外交思想对自由党有着深刻的影响,他的继任者也都或多或少继承了孟席斯的亲西方传统。例如,将孟席斯视为自己政治导师的约翰·霍华德(John Howard)在1996年担任澳大利亚总理后就改变了之前工党政府融入亚洲的政策,强调西方价值观是澳大利亚的立国之本,主张要在亚洲和欧美之间保持平衡,并注重强化与美国的同盟

^① 秦亚青:《现实主义理论的发展及其批判》,载《国际政治科学》,2005年第2期,第148页。

关系。相比较而言,工党则更加强调澳大利亚外交的独立性,注重与亚洲国家的关系,在外交上积极支持多边主义和国际主义。^①从惠特拉姆(Edward Gough Whitlam)摆脱冷战思维束缚与中华人民共和国建交到霍克(Bob Hawke)倡议召开亚太经济合作会议(后来发展为亚太经合组织),保罗·基廷(Paul Keating)直言“澳大利亚的未来属于亚洲”^②,再到陆克文提出亚太共同体倡议,工党的对外政策有着鲜明的亚洲底色。两党在外交上的这种传统和偏好在澳大利亚对外政策的重大议题上都有不同程度的体现。比如,针对美国在地区中的军事角色,联盟党更加强调美国在地区安全架构中的重要作用,对多边安全架构不太热心,工党则更愿意支持地区多边安全架构,尽管这可能会稀释美国的地区影响力;在是否派兵参加美国主导的军事行动这一重大问题上,联盟党更愿意支持美国的军事行动,即使该行动没有获得联合国安理会的授权,而工党则将联合国安理会授权与否作为衡量是否支持美国的依据。^③

第二,联盟党和工党的斗争与妥协对澳大利亚对外政策有直接的影响。一方面,执政党可以直接主导对外政策的制定和执行,进而实现本党的政策目标。在议会制的框架下,联盟党和工党在联邦选举中争夺众议院议席,获胜的一方不仅控制了众议院,还获得了组阁权,掌握了行政权力。这样的话,执政党就可以直接主导对外政策的制定和落实,执政党的轮替也意味着对外政策可能出现重大变化。例如,1972年惠特拉姆领导的工党上台执政,新政府改变了联盟党长期奉行的反共反华政策,宣布承认中华人民共和国,并与中国正式建交。2007年陆克文领导的工党击败联盟党赢得大选,上任后的第一时间,陆克文就签署了《京都议定书》,而此前的霍华德政府一直对此持反对立场。另一方面,反对党可以通过议会质询和制造舆论等方式影

① Laurie Brereton, “The Outlook for Australian Foreign Policy—A Labor Perspective,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 55, No. 3, 2001, pp. 343-349; Tanya Plibersek, “Australian Foreign Policy: The Labor Approach,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 70, No. 5, 2016, pp. 460-466.

② 保罗·基廷著,郎平、钱清译:《牵手亚太—我的总理生涯》,世界知识出版社2002年版,第16—21页。

③ Michael D. Cohen, “Political Parties, Australia and the U. S. Alliance: 1976—2016,” *Asian Security*, Vol. 16, No. 3, 2020, pp. 323-342.

响对外政策制定,还可以通过对外交往活动表明自己的政策立场。^①在澳大利亚两党轮流执政的政党格局中,联盟党和工党一方执政,则另一方自动成为反对党。反对党会组织影子内阁,设立影子部长,具体监督政府各部门的活动。在议会,反对党可以对执政党的各项政策进行质询和监督,促使执政党在制定政策时考虑反对党的立场。反对党还可以通过组织政治活动宣传本党政策,争取民众支持,并以此对执政党施加压力。此外,反对党可以直接与外国政党和政府开展国际交往活动,表明本党在对外政策上的立场和观点,彰显其不同于执政党的一面,以捞取政治资本,提高自身在国内的地位。^②

第三,除了党派之间的斗争与妥协影响对外政策外,各政党内部不同派别的斗争与妥合同样可以对对外政策产生影响。在自由党和工党内部都有不同的派别,不同的派别代表着不同的价值倾向和利益群体,政党的政策和主张同样是其内部各派别之间斗争与妥协的产物。澳大利亚的政治生态深受政党内部斗争的影响,2007年至2013年在工党执政期间,陆克文和吉拉德(Julia Eileen Gillard)围绕总理职位进行了激烈的党内斗争。2013年至2018年在联盟党执政期间,先是特恩布尔(Malcolm Turnbull)通过政变迫使阿博特(Tony Abbott)下台,后来特恩布尔又在阿博特等人的反对下被赶下台,在阿博特与特恩布尔的斗争中,党内温和派莫里森“渔翁得利”,成为自由党党首,并出任总理。一般而言,执政党内斗导致的党首和国家总理换人会对国家内外政策产生重大影响。除了党首易人导致的政策变化外,执政党的内部博弈同样会对国家的对外政策产生影响。在议会制框架下,澳大利亚总理的决策权不仅受制于宪法的授权,还取决于其个人在党内的权威。如果党首在党内权威不足,其在决策时就会受到党内其他派系的牵制,党首也可能会用对外政策中的某些议题来安抚其他派系,争取其对自己的支持。反对党内斗导致的领导层变化虽不如执政党那样对国家政策有直接的影响,但本党的政策方向多少还是会有些变化。

第四,小党在某些对外政策议题上可能发挥关键作用。近年来,在自由

^① 蒲国良:《政党政治对当代国际关系的影响》,载《中共南京市委党校南京市行政学院学报》,2006年第5期,第25页。

^② 余科杰:《关于“在野党外交”的理论思考》,载《当代世界与社会主义》,2016年第6期,第112页。

党、国家党和工党等主流政党之外的小党吸引了越来越多的选民支持,成为澳大利亚政坛一股不可忽视的力量。在最近的几次大选中,小党均在参议院占据多个议席^①,成为联盟党和工党争相拉拢的对象。尽管小党主要关注国内政策议题,但其在对外政策上有时也会发挥重要作用。一是小党在选举中与主流政党达成拨票协议,进而成为影响选举结果的关键性力量。根据澳大利亚的偏好投票制度,政党之间会在不同选区有相应的互换优先排序的交易,通过这种“结盟”使双方都能获得更多的议席。比较典型的是工党与绿党在选举中长期形成的拨票合作关系:在众议院选举中,绿党会拨票给工党;在参议院选举中,工党会拨票给绿党。在2016年的联邦大选中,自由党也曾与单一民族党在西澳大利亚州达成拨票协议。二是当联盟党和工党均无法在众议院获得超过半数的席位时会出现“悬浮议会”现象,这时小党选择与哪个政党联合组阁就会影响到澳大利亚政坛走向,从而影响到澳大利亚对外政策方向。在2010年大选中,由于联盟党和工党均未在众议院获得过半数议席,澳大利亚出现了1940年以来的首次“悬浮议会”,最终工党在绿党及独立议员支持下组建少数派政府。三是有些小党在对外政策的某些议题上有着强烈的政策主张,在一定程度上影响了澳大利亚对外政策辩论的议题设置和舆论导向。在历史上,1955年从工党分裂而来的民主工党(Democratic Labor Party)以反共的劳工阶级代表自居,反对承认新中国,在冷战的环境中获得一定影响力;20世纪80年代,在反核浪潮中兴起的核裁军党(Nuclear Disarmament Party)曾在澳大利亚政坛活跃一时,并对涉核的外交议题产生一定影响。^②当前活跃在澳大利亚政坛的小党在对外政策议题上也都有自己鲜明的立场。例如,绿党在国际事务中更加重视联合国的作用,将人权视为对外政策的前沿和核心^③;单一民族党则以反对外国投资、

① 在2014年、2016年和2019年大选中,绿党和其他小党及独立议员分别获得18个、20个、15个议席。

② Zareh Ghazarian, “Minor Parties and the Implications for Australian Foreign Policy,” *Australian Institute of International Affairs*, 16 May, 2019, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/minor-parties-implications-australian-foreign-policy/>, 访问时间:2020年12月27日。

③ Scott Ludlam, “Australian Foreign Policy: The Greens’ Approach,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 70, No. 5, 2016, pp. 467-470.

反对外来移民的保守政治立场活跃在澳大利亚政治舞台；克莱夫·帕尔默(Clive Palmer)创办的联合澳大利亚党同样带有右翼保守主义的政治色彩。

四、政党政治与澳大利亚对华政策的转变

对华政策是澳大利亚对外政策的重要组成部分，政党政治同样对当前澳大利亚对华政策的转变产生了重要影响。2017年特朗普政府上台后，美国明确将中国视为最主要的战略竞争对手，动员“全政府”“全社会”力量对华进行遏制和打压。拜登(Joe Biden)政府在对华问题上虽然进行了一些重要的调整，但还是延续了特朗普政府对华战略竞争的基调。^①美国对华政策的“质变”^②也影响了澳大利亚国内有关对华政策的讨论。在此背景下，澳大利亚国内各主要政党和这些政党内部各派系围绕澳中关系进行了激烈的辩论和较量，最终导致了澳对华政策的转变。

回顾过去几年影响中澳关系的几个重大事件，我们都可以从中看到政党政治的影子。在此基础上，本文将重点分析政党政治在“一带一路”和“中国渗透论”等问题上对中澳关系造成的冲击。

(一) “一带一路”与澳大利亚对华态度的转变

澳大利亚对“一带一路”的态度经历了复杂的转变过程。中澳经贸关系密切，中国已经连续多年都是澳大利亚第一大贸易伙伴、第一大进口来源地和第一大出口目的地。中澳同为亚太地区重要经济体，“一带一路”为两国经贸合作和双边关系发展创造了一个难得的机遇。因此，“一带一路”倡议自提出以来在澳大利亚国内受到了广泛的关注。2015年至2016年，在与时任澳大利亚总理特恩布尔的三次会面中，中国国家主席习近平均表示，希望

^① 吴心伯：《拜登执政与中美战略竞争走向》，载《国际问题研究》，2021年第2期，第35页。

^② 王缉思：《如何判断美国对华政策的转变》，载《环球时报》，2019年6月13日，第14版。

双方做好“一带一路”倡议同澳大利亚“北部大开发”计划的对接。^①澳大利亚官方最初对“一带一路”的态度虽然较为谨慎,但也存在着开放的一面。一方面,相较于工商界,澳大利亚官方在涉及“一带一路”的问题上用语谨慎,避免在公开场合合作倾向性表态。在2015年召开的第二次中澳战略经济对话中,中方发布的新闻稿指出:“双方认识到,中国的‘一带一路’倡议和国际产能合作与澳大利亚的北部大开发倡议和国家基础设施发展计划有许多共同点,要通过两国发展战略的对接进一步提升合作的领域和层次。”^②而澳方发布的新闻稿虽然强调了基础设施投资和北澳开发等议题,却没有提及“一带一路”。^③此外,特恩布尔也没有对中方领导人提出的“一带一路”合作倡议作出明确回应。另一方面,澳大利亚政府一开始并没有否定加入“一带一路”倡议的可能性,而且还曾与中方就开展“一带一路”合作进行过接洽。澳大利亚工商界普遍积极看待“一带一路”倡议带来的发展机遇,并推动政府就加入“一带一路”倡议同中国进行磋商。在澳大利亚政府内部,贸易部门的官员也大都对“一带一路”倡议持正面看法,希望能够为澳大利亚企业发展提供更多的机遇。^④在2015年中澳战略经济对话中,双方就“一带一路”倡议与澳“北部大开发”计划对接合作还成立了工作组。^⑤总体来说,在2017

① 参见新华网:《习近平会见澳大利亚总理特恩布尔》,2015年11月16日,来源:http://www.xinhuanet.com/politics/2015-11/16/c_1117159099.htm,访问时间:2020年12月23日;新华网:《习近平会见澳大利亚总理特恩布尔》,2016年04月15日,来源:http://www.xinhuanet.com/politics/2016-04/15/c_1118638771.htm,访问时间:2020年12月23日;新华网:《习近平会见澳大利亚总理特恩布尔》,2016年09月04日,来源:http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/04/c_1119507474.htm,访问时间:2020年12月23日。

② 新华网:《第二次中澳战略经济对话在澳举行》,2015年8月13日,来源:http://www.xinhuanet.com/world/2015-08/13/c_1116245962.htm,访问时间:2020年12月24日。

③ “Australia-China Strategic Economic Dialogue Promotes Investment in Regional Infrastructure,” The Treasury, Australian Government, 13 August, 2015, <https://ministers.treasury.gov.au/ministers/joe-hockey-2015/media-releases/australia-china-strategic-economic-dialogue-promotes>, 访问时间:2020年12月24日。

④ 沈予加:《澳大利亚对“一带一路”倡议的态度及原因探析》,载《太平洋学报》,2018年第8期,载《太平洋学报》,2018年第8期,第87—98页。

⑤ 李锋、鲍捷:《自贸协定为中澳关系注入新动力》,载《人民日报》,2016年12月19日,第3版。

年之前,澳大利亚官方对于是否加入“一带一路”倡议一直持犹豫和观望的态度,在澳大利亚国内,各方对“一带一路”存在不同的看法^①,在联邦政府内部,各部门对于是否加入“一带一路”也有不同的意见^②。

然而,澳大利亚政府对“一带一路”的态度自2017年以来发生了明显的变化。首先,2017年3月,在中国国务院总理李克强访澳前夕,澳政府明确表示将不会签署“一带一路”合作备忘录^③,这也是特恩布尔政府正式就“一带一路”倡议表明态度。虽然不签署合作备忘录并不意味着对“一带一路”的拒绝和否定,但其负面影响是显而易见的。其次,澳大利亚政府官员开始公开批评“一带一路”项目。2018年1月,时任澳大利亚国际发展与太平洋事务部长的孔切塔·菲拉万蒂-维尔斯(Concetta Fierravanti-Wells)指责中国以不利的条件为太平洋岛国提供贷款,用于建造一些“白象”基础设施工程。^④2018年6月,澳大利亚时任外长毕晓普(Julie Bishop)在接受媒体采访时表示,澳大利亚担心“一带一路”会给南太平洋岛国带来沉重的债务负担,并直言“一带一路”是中国在地区拓展政治和战略影响的工具。^⑤再次,澳大利亚维多利亚州政府与中国签订的“一带一路”合作文件不断受到联邦政府的质疑和审查,并最终被废除。2018年10月,工党执政的维多利亚州政府与中国签订了“一带一路”合作谅解备忘录,这也被视为具有特殊意义

① 邢瑞利、刘艳峰:《澳大利亚对“一带一路”的认知》,载《国际研究参考》,2017年第11期,第26—31页。

② 沈予加:《澳大利亚对“一带一路”倡议的态度及原因探析》,载《太平洋学报》,2018年第8期,第87—98页。

③ Jamie Smyth, “Australia Rejects China Push on Silk Road Strategy,” *Financial Times*, March 22, 2017, <https://www.ft.com/content/e30f3122-0eae-11e7-b030-768954394623>, 访问时间:2020年12月25日; Primrose Riordan, “China Snubbed on Road and Port Push,” *The Australian*, March 20, 2017, <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/foreign-affairs/china-snubbed-on-road-and-port-push/news-story/1534e4f7de0ab0031818854d24ae0a91>, 访问时间:2020年12月25日。

④ 联合早报网:《中国援助太平洋岛国 澳部长称是“白象”》,2018年1月11日,来源:<http://www.uzaobao.com/world/20180111/42348.html>, 访问时间:2020年12月25日。

⑤ David Wroe, “Australia Will Compete with China to Save Pacific Sovereignty, Says Bishop,” *The Sydney Morning Herald*, June 18, 2018, <https://www.smh.com.au/politics/federal/australia-will-compete-with-china-to-save-pacific-sovereignty-says-bishop-20180617-p4zm1h.html>, 访问时间:2020年12月27日。

的一个事件。然而,维多利亚州政府和州长本人随后不断遭到莫里森政府的质疑,时任内政部长彼得·达顿(Peter Dutton)在接受采访时也施压称:“维多利亚需要解释为什么维州是本国唯一一个签署此协议的州。”^①为此,莫里森政府还制定了《外交关系法》,要求所有州政府与外国签订协议前,必须先得到联邦外交部长同意。^②2021年4月,澳大利亚外长佩恩(Marise Payne)宣布,澳大利亚联邦政府决定废除维多利亚州与中国签署的“一带一路”合作谅解备忘录及框架协议。最后,澳大利亚开始与美日等国开展基础设施投资合作,共同筹划针对“一带一路”的替代方案。2018年7月,美日澳宣布建立“印太”基础设施投资伙伴关系,同年11月,进一步签署落实三国基础设施投资伙伴关系合作备忘录,将共同动员和支持私营部门在“印太”地区建设重大基础设施项目。此外,三方还在2019年大阪G20会议上共同推动高质量基础设施建设倡议。^③

从观望、犹豫到拒绝、否定,澳大利亚对“一带一路”态度的转变也受到了政党政治的影响。

其一,联盟党政府在外交上更重视澳美同盟关系,对于发展同中国的经济联系怀有较深的戒备心理。相对于工党,联盟党在外交上有鲜明的亲西方倾向,将澳美同盟视为澳大利亚对外政策的基石,对华政策受美国影响较大。特朗普政府上台后,美国出于遏制中国的需要,极力将“一带一路”污名化,要求盟友配合美国的战略部署。在此背景下,联盟党政府在政策选择上很难离美国太远,加上自身的亲美传统,其对“一带一路”的认知也日趋消极。此外,地缘政治思维对联盟党处理对华关系也影响较大。在“一带一路”等问题上,联盟党的决策者更多从战略和地缘政治的角度来分析和决策,从而忽视了“一带一路”的本质是经济合作而非地缘战略博弈。时任外

① 熊超然:《澳联邦政府指控维州“擅自签署一带一路”,州长出面反驳》,观察者网,2020年5月27日,来源:https://www.guancha.cn/internation/2020_05_27_551996.shtml,访问时间:2020年12月29日。

② BBC中文网:《澳大利亚计划加强管控州政府对外关系 总理莫里森称要“统一口径”》,2020年8月28日,来源:<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-53931452>,访问时间:2020年12月28日。

③ 刘飞涛:《美国“印太”基础设施投资竞争策略》,载《国际问题研究》,2019年第4期,第3页。

长毕晓普就曾表示,澳大利亚正在寻求美国在战略上更加重视亚太地区,如果澳大利亚加入“一带一路”倡议,有可能造成美国在亚太进一步“退群”。^①

其二,“一带一路”成为联盟党与工党政策辩论和相互指责的一个热门话题,两党斗争对澳大利亚国内对“一带一路”的认知产生了较大影响。作为反对党,工党对“一带一路”的态度较为积极,这一方面是因为工党一向较为重视亚洲尤其是中国带来的发展机遇,希望能够通过“一带一路”扩大两国经贸合作;另一方面也是为了在政策上展现工党不同于联盟党的一面,并借此对联盟党的政策进行责难。因此,工党人士在如何看待和是否加入“一带一路”等问题上显得较为开放。2017年5月,在联盟党政府拒绝签署“一带一路”合作备忘录的背景下,工党影子外长黄英贤(Penny Wong)表示,工党支持澳大利亚对接“一带一路”的全球基建计划。^②此后不久,黄英贤在作关于澳大利亚与亚洲关系的演讲时指出:“针对‘一带一路’,我们需要制定一项政策,着眼于双方的共同利益和互补,而不是反其道而行之,我们要认真研究‘一带一路’倡议,根据具体情况,寻找符合国家利益的倡议。”^③同年9月,工党影子财长克里斯·鲍恩(Chris Bowen)在亚洲协会发表演讲时表示,如果工党能赢得下次选举,澳大利亚将以开放的思维探索如何最好地与中国在“一带一路”倡议上开展合作,包括北澳基础设施建设与“一带一路”倡议的对接。^④与此同时,新南威尔士州工党领袖卢克·弗利(Luke Foley)也表示完全赞同中国的全球基础设施基金,并称如果不积极参与“一带一路”

① 沈予加:《澳大利亚对“一带一路”倡议的态度及原因探析》,载《太平洋学报》,2018年第8期,第89页。

② 中国贸促会:《工党支持一带一路:是有价值的机遇》,2017年5月9日,来源:http://www.ccpit.org/Contents/Channel_3869/2017/0509/803352/content_803352.htm,访问时间:2021年1月10日。

③ Penny Wong, “Looking Forward—Looking Back: Australia and the Asian Century,” 08 August, 2017, <https://pennywong.com.au/media-hub/speeches/looking-forward-looking-back-australia-and-the-asian-century-address-to-the-australia-360-conference-canberra-08-08-2017/>, 访问时间:2021年1月10日。

④ “The Hon Chris Bowen MP Address: The Case for Engagement with Asia,” *Asia Society*, 29 September, 2017, <https://asiasociety.org/australia/leaders-asia-hon-chris-bowen-mp>, 访问时间:2021年1月11日。

倡议,新南威尔士州和澳大利亚将可能签订“经济自杀声明”。^① 以上表态反映了工党对“一带一路”的积极态度,同时也间接批评了联盟党政府对“一带一路”采取的政策。工党对“一带一路”的支持和对联盟党政策的批评使其赢得了不少国内民众的支持,同时也在舆论上给联盟党政府造成不小的压力。有鉴于此,尽管联盟党整体对“一带一路”的态度较为消极,但特恩布尔政府并没有完全拒绝和否定“一带一路”,而是采取了较为模糊的政策:一方面拒绝签署“一带一路”倡议合作备忘录,另一方面又与中国签署了开展第三方市场合作的谅解备忘录,并两次派高官出席“一带一路”国际合作高峰论坛。

然而,受美国对华遏制政策的影响,联盟党对华政策日趋保守,其对“一带一路”的政策立场也不断倒退。2017年以来,随着中澳关系的恶化,任何关于中国的元素都会遭到质疑和审查,“一带一路”更是被严重污名化,被贴上了“债务陷阱”和“中国影响力工具”的标签。2020年5月,时任美国国务卿蓬佩奥(Mike Pompeo)警告称,如果维多利亚州与中国的“一带一路”协议威胁到澳大利亚的电信安全,美国可能会直接切断与澳大利亚的联系。^② 紧接着,联盟党政府就借着这股“东风”对“一带一路”展开了严厉的批判,其中,对维多利亚州工党政府的责难最为明显。自由党党首莫里森和自由党议员彼得·达顿、詹姆斯·帕特森(James Paterson)、马特·卡纳万(Matt Canavan)等都批评维多利亚州政府与中国签署“一带一路”合作备忘录。^③ 莫里森政府还利用新制定的《外交关系法》迫使维州政府废除签署的“一带

① 澳大利亚人报中文网:《新州工党领袖批评澳一些媒体对华的“冷战思维”》,2017年9月27日,来源:<https://cn.theaustralian.com.au/2017/09/27/558/>,访问时间:2021年1月11日。

② ABC中文网:《维州坚持“一带一路”协议 美国务卿警告或切断与澳洲联系》,2020年5月25日,来源:<https://www.abc.net.au/chinese/2020-05-25/mike-pompeo-warning-over-victoria-belt-and-road-deal/12283212>,访问时间:2021年1月13日。

③ Josh Taylor, “China’s Belt and Road Initiative: What Is It and Why Is Victoria Under Fire for Its Involvement,” May 25, 2020, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2020/may/25/chinas-belt-and-road-initiative-what-is-it-and-why-is-victoria-under-fire-for-its-involvement>, 访问时间:2021年1月13日。

一路”合作备忘录。^① 维州自由党领袖迈克尔·奥布莱恩(Michael O'Brien)批评丹尼尔·安德鲁斯(Daniel Andrews)政府加入“一带一路”对维多利亚州没有好处,若联盟党在2021年州选举中胜出将推翻已签署的“一带一路”文件。^② 联盟党政府在“一带一路”问题上的立场大幅后退,这一方面是为了迎合国内外保守势力的反华诉求,另一方面也是利用“一带一路”等涉华议题打击工党。面对联盟党的指责,时任工党党首比尔·肖滕(Bill Shorten)在2018年11月为维州加入“一带一路”倡议辩护,称这笔交易是州政府“正常日常工作”的一部分。^③ 工党影子外交部长黄英贤则批评莫里森政府试图用外交政策作为武器来对付维多利亚州政府。^④ 尽管工党仍在为维州政府辩护,但其对“一带一路”的政策立场也出现了明显的倒退。工党现任党首安东尼·阿尔巴内塞(Anthony Albanese)在“一带一路”问题上就拉开了与维州州长安德鲁斯的距离,并称,如果其当选澳大利亚总理,他领导的政府不会与中国签署“一带一路”协议。^⑤ 工党对“一带一路”采取政策转变的背后是联盟党持续攻击导致的政治氛围的变化。近年来,澳大利亚右翼保守

① Katharine Murphy and Daniel Hurst, “Coalition to Pursue Power to Block Deals such as Victoria’s Belt and Road Agreement with China,” 26 August, 2020, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/aug/26/coalition-to-pursue-power-to-block-deals-such-as-victorias-belt-and-road-agreement-with-china>, 访问时间:2021年1月13日。

② “Liberal Nationals to Withdraw Victoria from Controversial Belt and Road,” May 30, 2020, *Michael O'Brien MP*, <https://www.michaelobrien.com.au/liberal-nationals-to-withdraw-victoria-from-controversial-belt-and-road/>, 访问时间:2021年1月14日。

③ 澳大利亚人报中文网:《联邦反对党领袖为维州签署“一带一路”辩护》,2018年11月12日,来源:<https://cn.theaustralian.com.au/2018/11/12/14603/>, 访问时间:2021年1月14日。

④ Noel Towell, “Anthony Galloway and Michael Fowler, ‘Sinister intentions’: China Ups Stakes in Belt and Road Stoush with Dutton Attack,” *The Age*, May 27, 2020, <https://www.theage.com.au/national/sinister-intentions-china-ups-stakes-in-belt-and-road-stoush-with-dutton-attack-20200527-p54x1d.html>, 访问时间:2021年1月14日。

⑤ Marnie Banger, “Andrews Stands by Victoria-China Deal,” *The Canberra Times*, June 2, 2020, <https://www.canberratimes.com.au/story/6777620/andrews-stands-by-victoria-china-deal/?cs=14231>, 访问时间:2021年1月15日。

势力热衷炮制和炒作各种反华议题,不仅对两国关系本身造成了严重的伤害,还在澳大利亚国内形成了非理性的政治氛围。在此氛围下,任何对中国表示友好的言行都有被“抹红”的风险,联盟党借此攻击工党在涉华议题上不够“强硬”,批评维州参与“一带一路”损害了澳大利亚国家利益。受此影响,工党也改变了过去对“一带一路”的积极态度。

其三,联盟党内部保守势力对于联盟党政府对“一带一路”采取的政策产生了较大影响。派系斗争是澳大利亚政党政治的一大特征。在自由党内部,以特恩布尔为首的温和中间派和以阿博特为首的保守派之间就上演了多次领导权争夺战。2008年,特恩布尔首次成为自由党党首、反对党领袖。然而,仅一年之后,阿博特就对特恩布尔发起了领袖权挑战,并以一票的优势当选自由党党首,2013年联盟党赢得大选之后阿博特出任总理,特恩布尔被任命为内阁通信部长。2015年9月,特恩布尔以阿博特民意支持率较低为由对其发起挑战,并最终取代阿博特出任自由党党首和澳大利亚总理。2018年8月,时任内政部长彼得·达顿在阿博特的支持下宣布挑战特恩布尔的领袖位置,最终特恩布尔被迫下台,莫里森在特恩布尔与阿博特的斗争中“渔翁得利”,成为自由党党首。派系斗争的背后往往是难以弥合的政策分歧,由派系斗争导致的领导层频繁更换对联盟党政府的对外政策也产生了一定的影响。特恩布尔政府在2015年至2018年执政期间,内部始终面临着以阿博特为代表的保守势力的掣肘,而在2016年的联邦大选中,联盟党仅以76席的微弱优势赢得选举。在此形势下,特恩布尔在党内外都没有获得足够的权威和支持来按照自己的意愿施政,这也是导致其在“一带一路”倡议上持保守、犹豫态度的一个重要原因。^①

此外,在联盟党内部,对华鹰派势力通过操纵反华政治议题,不断抹黑、攻击“一带一路”,在一定程度上绑架了联盟党对“一带一路”采取的政策。在他们看来,澳大利亚经济已经过于依赖中国,而中国很可能利用这种依赖对澳大利亚进行“经济胁迫”,进而损害澳大利亚的主权和国家利益。在新冠肺炎疫情暴发后,与中国的经济关系受到了更多的质疑和审查。自由党

^① 沈予加:《澳大利亚对“一带一路”倡议的态度及原因探析》,载《太平洋学报》,2018年第8期,第94页。

参议员孔切塔·菲拉万蒂-维尔斯敦促澳大利亚贸易关系多样化,减少对中国的依赖,她还指责中国会利用新冠肺炎疫情推进“债务陷阱外交”,通过“一带一路”从经济紧张的国家那里占便宜;自由党参议员詹姆斯·帕特森则批评澳大利亚对中国留学生过于依赖。^①通过抹黑“一带一路”和渲染“中国威胁”等方式,对华鹰派议员对联盟党的“一带一路”政策产生了直接影响。

其四,单一民族党和联合澳大利亚党等右翼保守小党直接恶化了澳大利亚国内关于“一带一路”的讨论。在2016年的联邦大选中,单一民族党一举夺下参议院4个议席,成为议会中一支举足轻重的力量。该党以极右的政治立场为人所知,政策主张十分激进,单一民族党的再次崛起也反映了民粹主义、保护主义和种族主义思潮在澳大利亚的抬头和泛滥。反对华人移民、反对中澳自贸协定、反对中国投资是单一民族党一贯的政策主张^②,其党首宝林·汉森(Pauline Hanson)在当选参议员后不久便警告,澳大利亚将“被中国人淹没”^③,并在参议院的复出演讲中大肆抨击中国的投资^④。在“一带一路”问题上,汉森批评维州州长安德鲁斯与中国签署的“一带一路”合作备忘录是一个“秘密协定”,不符合维州的利益,还会造成严重的债务负担,一旦维州无法偿还债务,中国就可能接管这些资产。^⑤与单一民族党一样持右

① 澳大利亚人报中文网:《自由党参议员要求中国为新冠病毒“赔偿”》,2020年5月13日,来源:<https://cn.theaustralian.com.au/2020/05/13/39327/>,访问时间:2021年1月15日。

② Dorling Philip, “Still Anti-Asian? Anti-Chinese? One Nation Policies on Asian Immigration and Multiculturalism,” May 2017, *Australia Institute Research Report*, <https://australiainstitute.org.au/wp-content/uploads/2020/12/P349-Is-PHON-still-anti-Asian-FINAL.pdf>, 访问时间:2021年1月16日。

③ Kevin Lui, “An Australian Senator Says Her Country Will Be ‘Swamped by the Chinese’,” *TIME*, September 14, 2016, <https://time.com/4490738/australian-senator-pauline-hanson-china-chinese-immigration/>, 访问时间:2021年1月16日。

④ Jonathan Barrett, “Australia’s far-right leader denounces China investment in comeback speech,” *Reuters*, September 14, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-australia-politics-hanson-idUSKCN11K0UN>, 访问时间:2021年1月16日。

⑤ “‘Steer Clear of China’: Pauline Hanson,” *Sky News*, May 26, 2020, https://www.skynews.com.au/details/_6159172872001, 访问时间:2021年1月16日。

翼保守政治理念的联合澳大利亚党在涉华问题上更为激进,反华色彩也更加明显。联合澳大利亚党的前身是澳大利亚矿业大亨克莱夫·帕尔默(Clive Palmer)于2013年创建的帕尔默联合党,后重新注册为联合澳大利亚党。该党是一个完全由党首帕尔默主导的政党,是其进行政治活动的工具。^①帕尔默曾多次在涉华问题上发表惊人言论^②,意图通过操纵反华议题谋取政治资本和经济利益。他指责中国政府与维多利亚州政府签署“一带一路”协议是绕过联邦政府对澳大利亚进行“渗透”,坚决反对西澳大利亚州政府效仿维州政府加入“一带一路”倡议。^③

“一带一路”是中国提出的最重要的国际合作倡议。作为中国在地区重要的贸易伙伴,澳大利亚一直是中国积极争取的对象,其最终拒绝签署“一带一路”合作文件反映了澳大利亚对华政策发生了明显的转变。这背后当然有很多原因,既有国际层面的,也有澳大利亚国内层面的。本文认为,导致这一转变的原因主要在于,随着美国对华政策的“质变”,澳大利亚国内在对华问题上也出现了较大的分歧,各种政治势力和利益集团都有自己的对华政策主张,这些主张最终投射到澳大利亚的政党政治之上,通过政党政治的机制形成了国家政策,这也是本文理解澳大利亚对华政策的国内逻辑。

^① Glenn Kefford and Duncan McDonnell, “Ballots and Billions: Clive Palmer’s Personal Party,” *Australian Journal of Political Science*, Vol. 51, No2, 2016, pp. 183-197.

^② 参见:“Clive Palmer Attacks Chinese Government as ‘Mongrels’ Who ‘Shoot Their Own People’,” *ABC NEWS*, 19 August, 2014, <https://www.abc.net.au/news/2014-08-19/clive-palmer-attacks-chinese-government/5679900?nw=0>, 访问时间:2021年1月17日;BBC中文网:《澳财长霍基:帕尔默言论有损澳中关系》,2014年8月19日,来源:https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2014/08/140819_australia_china_palmer_hockey, 访问时间:2021年1月17日;“China’s Economy ‘Would Collapse’ Without Australia’s Iron Ore,” *Sky News*, September 1, 2020, https://www.skynews.com.au/details/_6186562942001, 访问时间:2021年1月17日。

^③ “Western Australia to Become a Chinese Province,” *Mirage News*, June 9, 2019, <https://www.miragenews.com/western-australia-to-become-a-chinese-province/>, 访问时间:2021年1月18日。

(二) “中国渗透论”与中澳关系的恶化

“中国渗透论”是最近几年中澳关系中的一个焦点话题,也是导致中澳关系恶化的一个重要原因。2017年6月,澳大利亚费尔法克斯传媒(Fairfax)和澳大利亚广播公司(ABC)联合制作了一个视频节目,对中国在澳大利亚的政治“影响力”进行“深度调查”,暗指中国政府通过在澳华人向澳政党提供政治捐款来换取他们对中国立场的支持。节目一经播出便在澳大利亚国内引发了关于中国对澳大利亚进行政治“渗透”和“影响”的激烈讨论,澳大利亚政坛也在随后被卷入讨论之中。2017年12月,时任总理特恩布尔声称,出于对中国影响力日益增加的担忧,澳大利亚将禁止外国“政治献金”。不久,特恩布尔再度公开指责中国影响力正在干预澳大利亚政治,甚至还用蹩脚的中文宣称“澳大利亚人民站起来了”。^① 特恩布尔政府以此为由向议会提议推行新的反间谍和外国干预法,并将中国作为重点关注的对象。对此,中国政府多次表明立场,对澳大利亚媒体和政客不负责任的言论进行了严厉的批判。^② 尽管如此,澳大利亚国内对中国的指责并没有停止,打着“反对中国干涉”的旗号,特恩布尔政府最终赶在2018年7月议会补选之前推动议会正式通过了“国家安全立法修正案(间谍活动及外国干预)法案”,以及“外国影响力透明化法案”,而另一条关于禁止外国政治捐款的议案也被提上了日程。至此,这场关于中国政治“渗透”和“影响”的争论算是告一段落。在这一过程中,在澳华人华侨和中国留学生遭到了严重的污名化,两国长期积累的政治互信几乎被破坏殆尽,这对中澳关系的恢复和发展造成了严重的伤害。

^① Caitlyn Gribbin, “Malcolm Turnbull Declares He Will ‘Stand Up’ for Australia in Response to China’s Criticism,” *ABC NEWS*, December 9, 2017, <https://www.abc.net.au/news/2017-12-09/malcolm-turnbull-says-he-will-stand-up-for-australia/9243274>, 访问时间:2021年1月18日。

^② 中国驻澳大利亚大使馆:《中国驻澳使馆发言人谈话》,2017年12月6日,来源:<http://au.china-embassy.org/chn/sghdxwfb/2017/t1516872.htm>, 访问时间:2021年1月18日;中国驻澳大利亚大使馆:《中国外交部发言人耿爽就澳大利亚领导人有关言论回答记者提问》,2017年12月8日,来源:<http://au.china-embassy.org/chn/sghdxwfb/2017/t1517868.htm>, 访问时间:2021年1月18日。

“中国渗透论”的背后同样少不了政党政治的“影子”。

第一,联盟党借此对工党进行了猛烈的抨击。工党参议员邓森(Sam Dastyari)是此次事件的一个焦点。邓森是一位伊朗裔的年轻参议员,被曝与华裔商人来往密切,并接受对方的资助,在南海问题上发表了与澳大利亚政府和工党政策不一致的言论。邓森事件被曝光后,联盟党很快对邓森和工党发起了攻击。在联盟党的压力下,邓森辞去了其在党内担任的参议院工党副党鞭和委员会主席职务。然而,联盟党并没有就此善罢甘休。特恩布尔表示,工党必须严肃处理邓森,而比尔·肖滕如何处理邓森是对其国家忠诚度的检验。^①此外,邓森的其他“亲中”行为也被联盟党揪出来进行批判。邓森在2015年接受中国经济网记者书面采访时祝贺中国人民抗日战争胜利70周年纪念活动成功举办的事情就被联盟党无限上纲上线。联盟党认为,邓森使用了中国官方对抗战的正式说法,特恩布尔批评邓森“出卖了澳大利亚”,毕晓普则指责邓森“抵抗力缺乏得令人绝望”。^②事实上,邓森只不过在书面回复中表示:“值此中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年纪念活动成功举办之际,我谨向伟大的中国人民表示热烈的祝贺,同时也祝澳中两国人民的友谊更上一个新台阶,结出越来越丰硕的成果,造福两国人民。”^③这一表述并无不妥之处,也没有损害澳大利亚的尊严和利益。尽管如此,这也被联盟党当作邓森“亲中”的把柄来炒作。在联盟党的强大压力下,2017年12月,邓森宣布辞去参议员职务,并称不会在2018年寻求重返参议院。除了邓森之外,工党的其他政治人物也因与中国有这样或那样的关系而受到质疑。2018年6月,新南威尔士州工党领袖卢克·弗利指责费尔法克斯旗下报纸在有关新州工党议员王国忠(Ernest Wong)和

① “Turnbull Says Shorten Must ‘Boot Dastyari Out’ to Prove He Is ‘on Australia’s Side’,” *The Guardian*, 3 Dec. 2017, <https://www.theguardian.com/australia-news/2017/dec/03/turnbull-says-shorten-must-boot-dastyari-to-prove-he-is-on-australias-side>, 访问时间:2021年1月19日。

② 王未来等:《因一句“中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年”澳议员又被总理炮轰》,环球网,2017年12月6日,来源:<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnK5WaV>, 访问时间:2021年1月19日。

③ 中国经济网:《澳参议员祝贺中国抗战胜利70周年纪念活动成功举办》,2015年9月3日,来源:http://intl.ce.cn/specials/zxxx/201509/03/t20150903_6393283.shtml, 访问时间:2021年1月19日。

其他澳大利亚华人的报道中充满“诋毁和含沙射影”。^①

联盟党不遗余力地批评、指责工党议员的“亲中”行为绝不仅仅是为了维护所谓的国家利益,2017年底其对“政治献金”的疯狂抨击其实意在打击工党,“反外国干涉法”的出台也意在获取政治支持。^②一方面,对工党议员的“亲中”行为进行猛烈抨击不仅能损害工党在选民中的形象,同时还能彰显联盟党坚决捍卫国家利益的立场。另一方面,在补选和大选即将到来的关键时刻,联盟党面临较大的选情压力,为了获取右翼和保守势力的支持,炒作“中国威胁论”就成为部分政客相互斗争的工具。^③在这种情况下,联盟党借着炒作“中国渗透论”对工党进行了激烈的攻击,中国议题成为联盟党对工党实施打击的政治工具,中澳关系也成为两党斗争的牺牲品。

第二,联盟党内部对华鹰派向来主张对华强硬,早就对中国在澳大利亚日益增长的影响力心怀不满。以安德鲁·海斯蒂(Andrew Hastie)为代表的自由党议员对华抱有强烈的意识形态偏见,到处兜售中国对澳大利亚进行“威胁”和“渗透”的观点。2017年以来,澳大利亚媒体炒作华裔商人贿赂联合国官员和“中国特工”王立强等事件,并以此佐证中国对澳大利亚的“渗透”,而这些事件的幕后操纵者正是海斯蒂。作为澳大利亚联邦议会安全和情报联合委员会主席,海斯蒂身份特殊,在社会舆论和政策辩论上有很大的影响力。在联盟党内部,尤其是在保守派中,海斯蒂的主张得到了不少人的支持,其中一些反华议员还组成了自称为“金刚狼”的团体,他们在涉及中国的议题上充斥着冷战思维和意识形态偏见,这导致两国之间的差异和分歧被无限放大,对中澳关系发展造成了不利影响。除了海斯蒂等极端保守的联盟党议员外,以彼得·达顿为代表的保守派在联盟党内部的影响力也日益上升。虽然达顿在2018年8月“逼宫”总理特恩布尔失败,但后来仍然担任了内政部长和国防部长等要职。在涉华议题上,达顿的保守色彩非常明

① 澳大利亚人报中文网:《新州工党领袖为王国忠和澳洲华人鸣不平 怒斥 Fairfax 媒体》,2018年6月28日,来源:<https://cn.theaustralian.com.au/2018/06/28/7974/>,访问时间:2021年1月19日。

② 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154页。

③ 李锋、赵理铭:《澳新“被渗透”焦虑,中外学者怎么看?》,环球网,2018年7月5日,来源:<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKa6xf>,访问时间:2021年1月19日。

显,他曾高调宣称“中国共产党的行为与澳大利亚价值观不符”,并呼吁对澳大利亚高校面临的外国干预、网络攻击以及窃取知识产权的行为加以警惕。^①由此也可以看出,极端保守派和中间保守派在联盟党内部的崛起不仅影响了澳大利亚的政治生态,也深刻影响了澳大利亚对华政策的走向。此外,联盟党右翼保守派政治人物还积极配合美国对华战略部署,与美国对华鹰派保持紧密的联系。在内外压力的共同作用下,中间派的特恩布尔在对华政策上也日益展现自己的强硬立场,这一方面是为了安抚党内保守派,另一方面也是为了避免自己在对华政策上陷于被动。

第三,为了反击联盟党,工党也开始挖掘联盟党的“亲中”行为。联盟党借“中国渗透论”的话题对工党多位联邦和州议员进行舆论和政治上的责难,对工党相关议员和工党形象都造成了不利影响。为了摆脱联盟党塑造的工党在涉华议题上“软弱”的形象,工党对联盟党的指责进行了反击,一方面重申工党捍卫澳大利亚国家利益的坚定决心,另一方面也对联盟党议员的“亲中”行为展开批评。2019年8月,澳大利亚广播公司报道称,刚在5月联邦大选中赢得选举的自由党众议员廖婵娥(Gladys Liu)曾在与中国统战部门有联系的世贸联合基金会担任过名誉主席,还曾在2003至2015年担任中国海外交流协会广东分会的理事。廖婵娥的华裔背景和这些“可疑”的经历很快成为澳大利亚国内热议的话题。工党呼吁廖婵娥要把事情讲清楚,工党影子外长黄英贤表示,这是对莫里森的一个考验(就像邓森是对比尔·肖滕的考验一样),“他需要在国会发表声明,向国会并向澳大利亚人民保证,廖婵娥是进入澳大利亚议会的合适人选”。^②而不久前因“政治献金”事件辞职的邓森也站出来表示,廖婵娥应该考虑从议会辞职。^③面对联盟党的

① Amy Greenbank, “Peter Dutton Vows to ‘Call Out’ China over Foreign Interference and Cyber Hacks,” ABC NEWS, October 12, 2019, <https://www.abc.net.au/news/2019-10-11/peter-dutton-calls-out-china-foreign-interference-cyber-hacks/11595750>, 访问时间:2021年1月20日。

② ABC中文网:《廖婵娥四面楚歌 总理莫里森力挺》,2019年9月12日,来源:<https://www.abc.net.au/chinese/2019-09-12/scott-morrison-defends-liberal-gladys-liu/11506392>, 访问时间:2021年1月20日。

③ “Sam Dastyari Says Gladys Liu Should Resign Over Alleged China Links,” SBS News, 9 September, 2019, <https://www.sbs.com.au/news/sam-dastyari-says-gladys-liu-should-resign-over-alleged-china-links>, 访问时间:2021年1月20日。

政治打击,工党的这种以其人之道还治其人之身的“自救”行动不仅有损自身形象,也进一步破坏了澳大利亚政坛讨论中国议题的政治氛围,自然也不利于澳大利亚形成客观明智的对华政策。

第四,小党也在“中国渗透论”的问题上煽风点火。近年来,民粹主义浪潮在西方持续蔓延,澳大利亚也被波及。在民粹浪潮的裹挟下,极右翼的民粹政党又重新在澳大利亚政坛崛起,在反全球化、反移民的旗帜下,中国经常成为它们的攻击对象。在“中国渗透论”发酵的过程中,这些民粹政党的领导人也纷纷指责中国的“影响”和“渗透”。单一民族党党首宝林·汉森曾声称:“中国正在把触角伸向世界各地,澳大利亚人民已经厌倦了中国的影响。”^①联合澳大利亚党党首帕尔默 2019 年 5 月在推特发文称:“共产主义中国在澳大利亚有成千上万的间谍,中国的国家安全法要求每一个中国公民和公司都为中国从事间谍活动。”^②塔斯马尼亚州绿党领袖卡西·奥康纳(Cassy O'Connor)称:“从加拿大到美国、新西兰和澳大利亚,中国对外国政府的干预都在进行中。”^③她还多次在塔斯马尼亚议会渲染中国共产党对塔斯马尼亚州的“渗透”和对澳大利亚民主制度的“威胁”^④,呼吁塔斯马尼亚要减少对中国的依赖^⑤。这些小党虽然不掌握政策主导权,但对公众舆论和政策辩论的影响力很大,会间接影响到澳大利亚对华政策制定。

① “China Is ‘Putting Its Tentacles’ Around the World: Pauline Hanson”, *Sky News*, December 1, 2020, https://www.skynews.com.au/details/_6213239005001, 访问时间:2021年1月20日。

② 参见:<https://twitter.com/clivepalmer/status/1129277078354911232>, 访问时间:2021年1月20日。

③ “Tasmanian Greens Leader Doubles Down on Chinese Election ‘Meddling’ as Slurs Hit Candidate,” *ABC NEWS*, October 15, 2018, <https://www.abc.net.au/news/2018-10-15/greens-cassy-oconnor-yongbei-tang-row-deepens/10376686>, 访问时间:2021年1月20日。

④ Cassy O'Connor, “Chinese Communist Party-Political Influence in Tasmania,” *Tasmanian Greens MPS*, 17 September, 2020, <https://tasmps.greens.org.au/parliament/chinese-communist-party-political>, 访问时间:2021年1月20日。

⑤ Cassy O'Connor, “Tasmania Must Resist Influence and Reduce Reliance on China,” 12 June, 2020, *Tasmanian Greens MPS*, <https://tasmps.greens.org.au/opinion/tasmania-must-resist-influence-reduce>, 访问时间:2021年1月21日。

在这场由联盟党政府发起、工党被迫卷入的批判“中国政治渗透”的事件中,联盟党凭借着执政优势,利用情报和安全机构提供的“线索”,对工党议员邓森进行了彻底的打击。特恩布尔政府也借此完成了修订国家安全法的目标,成功塑造了联盟党坚决捍卫国家利益的形象。在这个过程中,“中国威胁论”和“中国渗透论”被联盟党当作了打击工党的有力武器,在一定程度上也确实帮其赢得了国内右翼和保守选民的支持,特恩布尔在党内的地位也稍加稳固。为了反击联盟党,工党也开始拿“中国渗透”说事,对联盟党的“中国问题”展开攻击。在这种情况下,“中国渗透论”成了联盟党与工党相互攻讦的“工具”,中澳关系成了这轮政治斗争的最大受害者。单一民族党和联合澳大利亚党等小党虽不是这场“活动”的主要参与者,但“中国渗透论”与其一贯政策主张不谋而合,在一定程度上使它们获得了更多的关注,成为间接的受益者。

五、结语

对外政策的形成是一个复杂的过程,澳大利亚对华政策的转变也受到多重因素的影响。在以往研究中,国内学者侧重于从国际力量格局、国际秩序演变、美国对华政策和中国崛起等外部视角理解和分析澳大利亚对华政策,对澳大利亚国内政治与对华政策关系的专门研究相对较少,这就忽视了澳大利亚作为一个主权国家和中等强国的“能动性”和“复杂性”。本文认为,国内政治是理解对外政策的基础,在影响澳大利亚对外政策的各种国内因素中,政党政治的作用尤其明显。2017年以来,随着美国对华政策的变化,澳大利亚国内有关澳中关系的讨论氛围也在悄然发生改变,各主要政党和政党内部各派系围绕澳中关系进行了激烈的辩论和较量,最终导致了澳大利亚对华政策的重大转变。在此过程中,美国的诱导和施压对澳大利亚产生了重要的影响,但政党政治则对政策转变起到了直接的推动作用。在政党政治的机制下,澳大利亚国内各种政治力量关于澳中关系的辩论和博弈最终反映在政府的政策制定和执行层面,这突出体现于澳在“一带一路”“中国渗透论”等一系列事件的处理和决策上。