



中澳关系的低位徘徊与“政冷经温”^{*}

(清华大学国际关系研究院中外关系定量预测组 李 冲 刘哲希^{**})

2022年5月,澳大利亚工党在大选中获胜。工党党魁阿尔巴尼斯(Anthony Albanese)接替联盟党领袖莫斯森(Scott Morrison)出任总理。政党轮替引发外界对澳新一届政府对华政策的关注。^①清华大学中外关系定量预测组认为,澳工党政府虽然释放出改善对华关系的信号,但其对华政策的调整主要集中在经贸领域,在军事安全领域仍配合美国对华实施遏制打压;不过澳工党政府的外交政策相对务实,中澳关系的不稳定性将有所减小。基于此,预测组判断,未来一年(2023年8月—2024年7月)中澳关系将在低级“不和”的状态内徘徊,整体呈现“政冷经温”的特点。^②

预测组曾判断中澳关系在2021年持续走低。^③现实的发展与该判断相

* 本文系国家社会科学基金重大项目“新时代下国际领导力研究”(项目批准号:21&·ZD167)的部分成果。

** 李冲,中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员;刘哲希,清华大学国际关系学系博士研究生。

① 宁团辉:《澳大利亚工党政府对华政策及其限度》,载《现代国际关系》,2023年第1期,第81—98页;袁正清、赵洋:《2022大选年:各国态势及其对世界政治的影响》,载张宇燕、邹治波主编:《国际形势黄皮书:全球政治与安全报告(2023)》,社会科学文献出版社2022年版,第227—230页;Corey Lee Bell and Elena Collinson, “Australia-China Relations: The Outlook for 2023,” December 22, 2022, 来源: <https://thediplomat.com/2022/12/australia-china-relations-the-outlook-for-2023/>, 访问时间:2023年4月29日。

② 根据清华大学中外关系数据库对国家双边关系类别的划分标准,当双边关系分值在0~3区间时,双边关系等级为“普通”;当分值处在-3~0区间时,双边关系等级为“不和”。在每个等级内部,又分为“低级”“中级”和“高级”三类。参见阎学通等:《中外关系鉴览1950—2005——中国与大国关系定量衡量》,高等教育出版社2010年版,第1页。

③ 方圆圆、黄贝:《美国印太盟友对华政策差异将持续》,载《国际政治科学》,2020年第4期,第183页。

《国际政治科学》2023年第8卷第3期(总第31期),第182—192页。

Quarterly Journal of International Politics

符。如图 1 所示,根据清华大学中外关系数据,在 2021 年初至 2022 年 5 月间,中澳关系从中等“普通”(2.1 分)恶化至中等“不和”(−1.6 分),达到两国建交以来的最低位。阿尔巴尼斯上台后,中澳关系出现止跌迹象(图 2)。在工党执政的第一年(2022 年 6 月—2023 年 5 月),中澳关系维持在中等不和的水平,关系分值在 −1.6 分附近徘徊。这期间,中澳关系中的正面事件

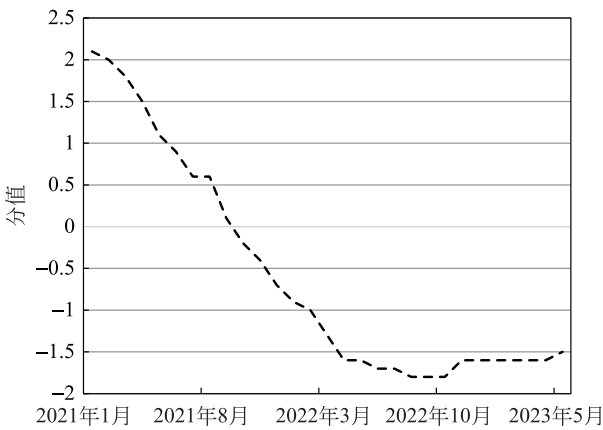


图 1 2021 年 1 月—2023 年 5 月中澳双边关系分值

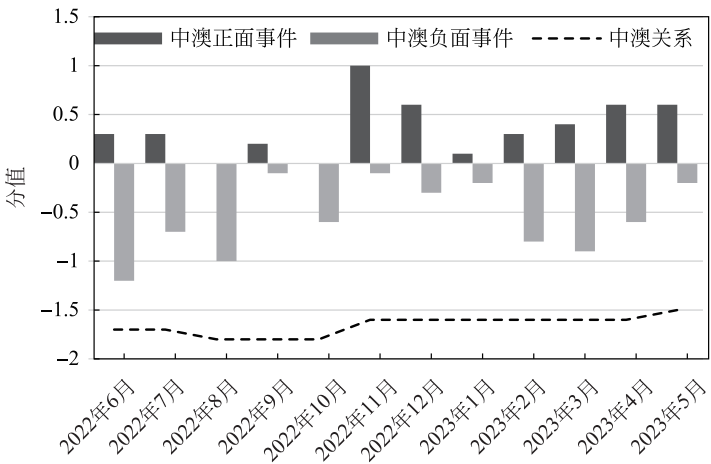


图 2 2022 年 6 月—2023 年 5 月中澳双边正负面事件分值与关系分值

增多。首先,中澳高级别对话重启,“外交冻结”局面得到改善。^①在2022年下半年的二十国集团(G20)系列会议中,两国实现了外长和首脑会晤。2022年12月,中澳举行第六轮外交与战略对话,决定启动或重启双边经贸事务、领事事务、气候变化、防务以及地区和国际问题等领域的对话沟通。2023年3—4月,中澳举行国防部工作会晤和外交部政治磋商。^②其次,中澳经贸合作逐渐恢复。2023年2月,中澳举行商贸部长视频会谈。^③5月,澳贸易部长法瑞尔(Don Farrell)访华,同中国商务部部长王文涛共同主持第16届中澳部长级经济联委会。^④中国则解除了对澳大利亚煤炭的进口限制,并取消了对澳大利亚大麦征收的反倾销税与反补贴税。^⑤

① 宁团辉:《澳大利亚工党政府对华政策及其限度》,载《现代国际关系》,2023年第1期,第91—92页;《国家发展改革委关于无限期暂停中澳战略经济对话机制下一切活动的声明》,2021年5月6日,来源:https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/xwfb/202105/t20210506_1279171.html,访问时间:2023年4月29日;外交部:《中国同澳大利亚的关系》,2023年2月,来源:https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/dyz_681240/1206_681242/sbgx_681246/,访问时间:2023年4月29日。

② 《王毅会见澳大利亚外长黄英贤》,2022年7月9日,来源:https://www.mfa.gov.cn/web/wjzb_673089/bzzj/202207/t20220709_10718039.shtml,访问时间:2023年4月7日;《习近平会见澳大利亚总理阿尔巴尼斯》,2022年11月15日,来源:https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202211/t20221115_10975617.shtml,访问时间:2023年4月29日;《中澳外交与战略对话成果联合声明》,2022年12月21日,来源:http://new.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/202212/t20221221_10993385.shtml,访问时间:2023年4月29日;《中澳举行第8次国防部工作会晤》,2023年3月22日,来源:<http://www.mod.gov.cn/gfbw/qwfb/16211123.html>,访问时间:2023年4月29日;《外交部副部长马朝旭赴澳大利亚举行中澳外交部政治磋商》,2023年4月12日,来源:https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202304/t20230412_11058128.shtml,访问时间:2023年4月29日。

③ 《商务部:中方愿与澳方重启经贸交流机制》,2023年2月6日,来源:http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/06/content_5740382.htm,访问时间:2023年4月29日。

④ 新华网:《第16届中澳部长级经济联委会在京召开》,2023年5月13日,来源:http://www.news.cn/world/2023-05/13/c_1129611577.htm,访问时间:2023年5月24日。

⑤ Giulia Interesse, “China to Lift Restrictions on Australian Coal Imports,” 来源:<https://www.china-briefing.com/news/china-to-lift-restrictions-on-australian-coal-imports/>,访问时间:2023年4月29日;人民网:《商务部:终止对原产于澳大利亚的进口大麦征收反倾销税和反补贴税》,2023年8月4日,来源:<http://finance.people.com.cn/n1/2023/0804/c1004-40050520.html>,访问时间:2023年8月15日。

一、中澳关系回暖势头有限

虽然当前中澳关系分值出现小幅回升,但结合清华大学中外关系数据库与“全球事件语言语调数据库”(Global Database of Events, Language, and Tone, GDELT)数据,预测组判断,未来一年两国关系的回暖势头有限。

首先,既有利好因素释放殆尽,政治对话与经贸合作对双边关系的提升作用下降。政治交流的重启以及经贸关系的恢复是当前中澳关系止跌的重要原因。在交流长期停滞的背景下,重启对话对稳定和改善双边关系的作用较大;但在交流机制恢复之后,例行对话对双边关系的提升作用将较为有限。此外,经贸往来属于低政治领域合作,相关领域的双边互动对解决中澳之间在安全、政治、意识形态等高政治领域分歧的效果不明显。^①

其次,工党政府的对华政策具有较强的延续性,中澳关系新增利好因素供给不足。政党政治限制了工党对华政策的调整空间。受所谓“中国威胁论”与“中国渗透论”的影响,有关中国的议题已经成为澳国内政党斗争的焦点之一。^②“亲中友华”是反对党用来攻击工党的常用借口。为了争取选

① 外交部:《王毅会见澳大利亚外长黄英贤》,2023年7月14日,来源:https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202307/t20230714_11113045.shtml,访问时间:2023年8月15日;联合早报:《澳外长向王毅提起人权和两国贸易议题》,2023年7月14日,来源:<https://www.zaobao.com/realtime/china/story20230714-1413757>,访问时间:2023年8月15日。

② 宁团辉:《澳大利亚工党政府对华政策及其限度》,第91—92页;“‘A Precarious Balancing Act’: Can Albanese Mend China Ties and Remain Firm on National Security?” ABC News, May 25, 2022, <https://www.abc.net.au/news/2022-05-25/china-australia-relations-foreign-policy-labor-win/101091996>, 访问时间:2023年4月2日; Elena Collinson, “The China Consensus: A Pre-Election Survey of Coalition Government and Australian Labor Party Policies on the People’s Republic of China,” *Australia-China Relations Institute, University of Technology Sydney*, March 14, 2022, https://www.australiachinarelations.org/sites/default/files/20220314%20Australia-China%20Relations%20Institute%20report_The%20China%20consensus_Elena%20Collinson.pdf, 访问时间:2023年4月29日。

民的支持,工党会有意识地展现对华强硬。^①在诸多涉华议题上,工党政府与前任联盟党政府保持了政策的一致。^②例如,工党政府依然阻碍中国加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP),拒绝响应中国的“一带一路”倡议,反对中资租用达尔文港及投资稀土企业,移除澳外交部和国防部建筑内中国企业生产的摄像头,禁止在公共部门设备上使用 TikTok 应用等。^③根据 GDELT 数据(图 3),工党执政后澳对华合作事件数量虽然呈增长趋

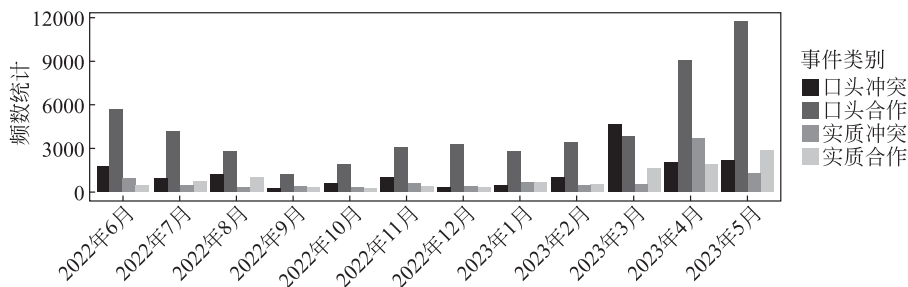


图3 2022年6月—2023年5月中澳双边事件类别频数统计

数据来源: <https://www.gdeltproject.org>。

① 宁团辉:《政党政治与澳大利亚对华政策的转变》,载《国际政治科学》,2021年第3期,第95—124页;宁团辉:《澳大利亚工党政府对华政策及其限度》,第93页;“Australia’s Main Parties Are More Alike Than Different on China Policy,” <https://thediplomat.com/2022/03/australias-main-parties-are-more-alike-than-different-on-china-policy/>,访问时间:2023年4月29日。

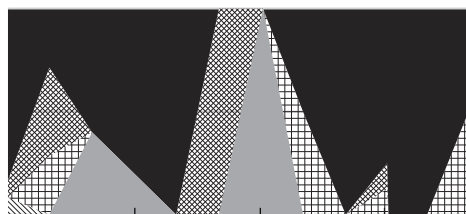
② “Albanese’s Foreign Policy the Same Song in a New Key,” *East Asia Forum*, January 9, 2023, <https://www.eastasiaforum.org/2023/01/10/albaneses-foreign-policy-the-same-song-in-a-new-key/>,访问时间:2023年4月29日;“Australia’s Main Parties Are More Alike Than Different on China Policy,” <https://thediplomat.com/2022/03/australias-main-parties-are-more-alike-than-different-on-china-policy/>,访问时间:2023年4月29日。

③ 《2023年3月3日外交部发言人毛宁主持例行记者会》,2023年3月3日,来源: https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202303/t20230303_11035459.shtml,访问时间:2023年4月29日;《2023年2月9日外交部发言人毛宁主持例行记者会》,2023年2月9日,来源: https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202302/t20230209_11022711.shtml,访问时间:2023年4月29日;《澳大利亚禁止在政府设备上用 TikTok,商务部回应》,2023年4月29日,来源: http://m.cyol.com/gb/articles/2023-04/07/content_qbeLV9Ipdl.html,访问时间:2023年4月29日。

势,但主要集中在“口头合作”领域,“实质性合作”事件数量的增加并不明显。^①未来一年,澳工党政府对华政策上大概率仍只会做局部性和策略性调整。

二、澳盟伴体系加大中澳军事安全关系下行风险

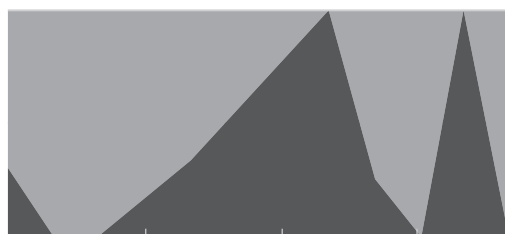
受澳大利亚军事盟友与安全伙伴关系(简称“盟伴体系”)的制约,未来一年,中澳军事安全关系的下行风险将加大。如图4与图5所示,在过去一年中,中澳负面关系事件的“主流”是安全议题;在有关安全议题的负面事件中,涉及澳盟伴体系的又占据半数以上。图6进一步表明,中澳关系与澳主要盟



2022年6月 2022年9月 2022年12月 2023年3月

■ 安全问题 ▨ 经贸 ▩ 其他 ▪ 台湾问题 ▫ 乌克兰问题

图4 2022年6月—2023年5月中澳关系负面事件类型分布



2022年6月 2022年9月 2022年12月 2023年3月

■ 盟伴相关 ■ 双边相关

图5 2022年6月—2023年5月中澳关系安全议题负面事件的类型分布

^① 在GDELT中,互动事件被分为“口头冲突”“实质冲突”“口头合作”“实质合作”4类。参见“The GDELT Story: About the GDELT Project,” <https://www.gdeltproject.org/about.html#intro>, 访问时间:2023年4月29日。

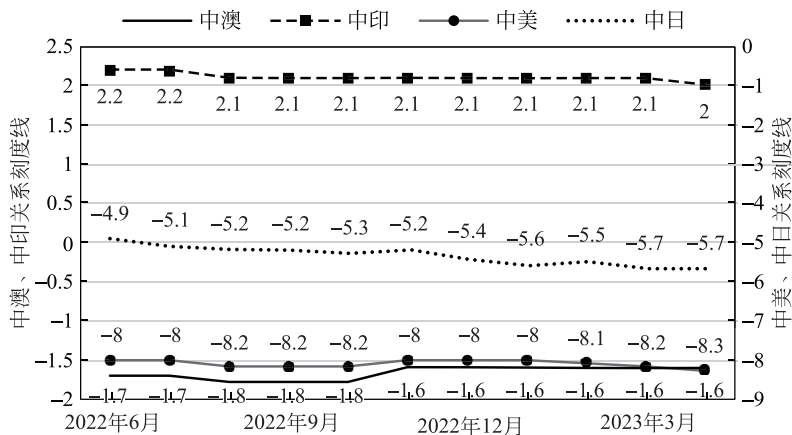


图6 2022年6月—2023年4月中澳、中美、中日、中印关系比较

伴(如美国、日本、印度等)对华关系具有较强的相关性。在美国加大对华遏制打压力度的背景下,澳大利亚对美国的追随将更加紧密,同相关盟伴一道配合美国对华政策的趋势更加明显,这将导致中澳军事安全关系的对抗性加强。^①

其一,澳大利亚将继续强化美澳联盟,深化美英澳核潜艇合作。在美澳联盟方面,2022年12月,澳大利亚同美国举行了工党执政以来的首次部长级年度磋商会议,就美国海空军事力量在澳部署与整合美澳国防工业基地达成一致。^②2022年3月,美国国务院批准向澳大利亚出售220枚战斧巡航导弹。澳国防工业部长表示,这些导弹将“给对手带来威慑作用”。^③2023年7月,澳大利亚宣布两年内将开始在国内制造导弹并向美国供应制导武器,

① Australia Government, *National Defence: Defence Strategic Review*, Canberra: Commonwealth of Australia, 2023.

② Department of Foreign Affairs and Trade, “Joint Statement on Australia-U. S. Ministerial Consultations (AUSMIN) 2022,” <https://www.dfat.gov.au/international-relations/joint-statement-australia-us-ministerial-consultations-ausmin-2022>, 访问时间:2023年4月5日。

③ 联合早报:《美批准向澳出售220战斧巡航导弹》,2023年3月18日,来源:<https://www.zaobao.com/news/world/story20230318-1373645>, 访问时间:2023年4月5日。

美国也表示将协助澳制造多管火箭系统。^①在“美英澳三边合作关系”(AUKUS)方面,澳工党与联盟党具有高度共识,希望获得核动力潜艇以应对所谓“中国的战略挑战”。^②2023年3月,澳、英、美三国达成关于装备常规武器的核动力潜艇(SSN)的阶段性协议。^③可以预见,未来一年核扩散问题将成为中澳关系中最大的不稳定因素。

其二,澳大利亚将加强与日本、印度、菲律宾等盟伴的外交防务关系,共同为美国对华政策提供配合。工党政府谋求深化与日、印等“四方安全对话”(QUAD)成员的安全合作。2022年10月,澳大利亚与日本更新《日澳安全保障联合宣言》,决定在军事、情报、网络安全、太空等领域开展合作。根据该协议,日本自卫队可以参与在澳大利亚北部举行的军事演习。^④在同年12月举行的日澳“2+2”会谈中,澳副总理兼防长马尔斯(Richard Marles)指出,日澳安全合作具有配合美国、针对中国的一面。^⑤2023年3月,阿尔巴尼斯访问印度,就加强防务协作与印度达成一致。在2023年下半年,澳大利亚将首次主办有美、日、印等国参加的“马拉巴尔”(Malabar)海上军演,印度也将首次参加在澳大利亚举行的“护身军刀”(Talisman Sabre)军演。正如阿尔巴尼斯所言,2023年澳印防务合作“将比以往任何年份都更加繁忙”。^⑥此

① 联合早报:《澳洲将制造和出口导弹 美国承诺协助》,2023年7月29日,来源:<https://www.zaobao.com/news/world/story20230729-1418775>,访问时间:2023年8月15日。

② 许少民、李琦:《澳大利亚战略视野下的 AUKUS 抉择》,载《战略决策研究》,2023年第2期,第89—91页。

③ The White House, “FACT SHEET: Trilateral Australia-UK-US Partnership on Nuclear-Powered Submarines,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/13/fact-sheet-trilateral-australia-uk-us-partnership-on-nuclear-powered-submarines/>, 访问时间:2023年4月5日。

④ 李嘉宝:《日澳升级安保合作损害亚太安全(观察台)》,载《人民日报海外版》,2022年11月5日,第9版。

⑤ “Tenth Japan-Australia 2+2 Foreign and Defence Ministerial Consultations Joint Statement,” 10 December, 2022, <https://www.minister.defence.gov.au/statements/2022-12-10/tenth-japan-australia-22-foreign-and-defence-ministerial-consultations-joint-statement>, 访问时间:2023年4月29日。

⑥ 参考消息网:《澳媒:澳印在军事领域迅速接近》,2023年3月10日,来源:http://m.cankaoxiaoxi.com/world/20230310/2506668_2.shtml, 访问时间:2023年4月29日。

外,澳也加强了与东南亚国家的安全合作。2023年2月,马尔斯访问菲律宾,就南海联合巡逻议题同菲磋商。^①在未来一年中,澳大利亚同盟伴的联合军事行动数量将呈上升趋势,相关活动对中国的指向性也会愈加明显。

其三,澳大利亚将围绕太平洋岛国与中国开展更为激烈的竞争。澳大利亚历来将太平洋岛国视作“后院”,对中国与相关国家开展安全合作极其敏感。竞选期间,工党就曾指责联盟党因为忽视太平洋岛国而导致中国“填补真空”。^②执政后,工党政府增加了对太平洋岛国的援助金额,时常干扰中国与该地区相关国家的合作。^③随着美国拜登政府2022年9月出台首个“太平洋伙伴关系战略”、提升对南太平洋地区的重视程度,澳大利亚将更多借助美国及其他盟伴的力量在该地区同中国开展竞争。^④未来一年中涉及太平洋岛国的议题可能成为中澳关系的风险点。

三、中澳关系的“政冷经温”及其限度

综合上述分析,预测组判断,在未来一年中,中澳关系将呈现“政冷经温”的特点。一方面,工党政府不会调整对华政策的总体方向,中澳政治军事关系难以改善,甚至有进一步下行的风险。另一方面,中澳都有稳定双边关系的意愿,两国管控分歧、降低政治军事关系对经贸关系负面影响的动机较强,中澳经贸合作企稳回升的态势将得到维持。

需要指出的是,中澳关系的“政冷经温”有较为明确的上下限。从“政

① 环球网:《紧随美国,澳大利亚也要和菲律宾在南海联合巡逻》,2022年2月22日,来源:<https://world.huanqiu.com/article/4BoCjYFS5HZ>,访问时间:2023年4月29日。

② 宁团辉:《澳大利亚工党政府对华政策及其限度》,第88页。

③ Corey Lee Bell and Elena Collinson, “Australia-China Relations: The Outlook for 2023,” December 22, 2022, <https://thediplomat.com/2022/12/australia-china-relations-the-outlook-for-2023/>, 访问时间:2023年4月29日;联合早报:《澳洲新西兰促中国所罗门公开警务合作协议细节》,2023年7月12日,来源:<https://www.zaobao.com/news/world/story20230712-1413258>, 访问时间:2023年8月15日。

④ 《简报:拜登总统发布有史以来首项太平洋伙伴关系战略》,2022年9月22日,来源:<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/fact-sheet-president-biden-unveils-first-ever-pacific-partnership-strategy/>, 访问时间:2023年4月29日。

冷”角度看,虽然短期内中澳政治安全关系不会改善,但两国关系在未来一年中大概率不会再次出现断崖式下降。工党政府虽然在相当程度上延续了联盟党政府的对华认知与对华政策,但与莫里森相比,阿尔巴尼斯在外交上更加务实。阿尔巴尼斯一改莫里森毫无底线抹黑中国的风格,在涉华表态上较为谨慎,尽量避免在中国的核心利益关切上进行挑衅。^①这降低了中澳关系因“麦克风外交”而在各个领域迅速恶化的可能性。^②同时,出于塑造周边安全环境和推动经济发展的考量,中澳均有稳定双边关系的意愿。两国元首在会晤时表示,“重视改善和发展两国关系的意愿”,“通过建设性、坦诚对话沟通缩小分歧”。^③在澳大利亚同美、英达成核潜艇阶段性协议后,中澳仍然举行国防部工作会晤,澳商界代表团继续频繁访华,阿尔巴尼斯也释放了希望来华访问的信号。^④

从“经温”角度看,未来一年中澳经贸关系回暖的趋势将持续,但双方经贸合作仍将集中在食品、农产品和煤炭等大宗商品的进出口上,高科技等关键领域的经贸合作仍然难以实现。2023年5月,七国集团(G7)峰会发表联合公报,声称要通过经济“去风险化”和“多元化”增强成员国经济的韧性。受邀出席峰会的阿尔巴尼斯表示,他支持G7的联合声明,并强调需要减少对中国贸易的依赖。^⑤澳贸易部长在国内演讲时则称“进行更多贸易是澳建

① Kevin Magee, “Australia-Taiwan Relations Under the New Labor Government,” December 22, 2022, <https://www.thechinastory.org/australia-taiwan-relations-under-the-new-labor-government/>, 访问时间:2023年4月29日。

② 新华网:《澳大利亚15位知名学者致信澳政府敦促改善对华关系》,2022年5月26日,来源:http://www.news.cn/world/2022-05/26/c_1128687828.htm, 访问时间:2023年4月29日。

③ 外交部:《习近平会见澳大利亚总理阿尔巴尼斯》,2022年11月15日,来源:https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202211/t20221115_10975617.shtml, 访问时间:2023年4月29日。

④ 《澳政商界代表团排队访华》,载《参考消息》,2023年4月23日,第8版;外交部:《2023年4月4日外交部发言人毛宁主持例行记者会》,2023年4月4日,来源:https://www.fmprc.gov.cn/wjdt_674879/fyrbt_674889/202304/t20230404_11054242.shtml, 访问时间:2023年4月29日。

⑤ 联合早报:《澳总理支持G7与中国“去风险”贸易》,2023年5月21日,来源:<https://www.zaobao.com/realtime/china/story20230521-1396717>, 访问时间:2023年5月29日。

立安全稳定经济未来的关键部分”,并建议企业推行多元化。^①可以预见,受政治和战略因素的冲击,中澳未来一年在关键经济领域难有合作空间。

四、结语

工党执政后,中澳恢复了中断近3年的高层会晤与交流,双边经贸合作企稳向好。结合工党政府近期的表现,以及清华大学中外关系数据与GDELT数据,预测组认为,澳工党政府的对华认知与对华政策并未发生方向性调整,未来一年中澳关系回暖乏力,双边关系等级将在低等“不和”区间徘徊。随着澳大利亚配合美国对华政策的力度加强、与盟友和安全伙伴合作的加深,中澳军事和安全关系的下行压力增大。但由于阿尔巴尼斯政府在外交上相对务实和稳健,加之中澳双方都有稳定双边关系的意愿,未来一年中澳关系将呈现“政冷经温”的特点。而随着澳大利亚对经济安全的关注日益升温,中澳经济关系受双边军事安全关系影响的程度会逐渐增加。

^① 联合早报:《中澳贸易回暖 澳洲仍致力推动贸易多元化》,2023年6月1日,来源:<https://www.zaobao.com/realtime/china/story20230601-1400196>,访问时间:2023年6月2日。