

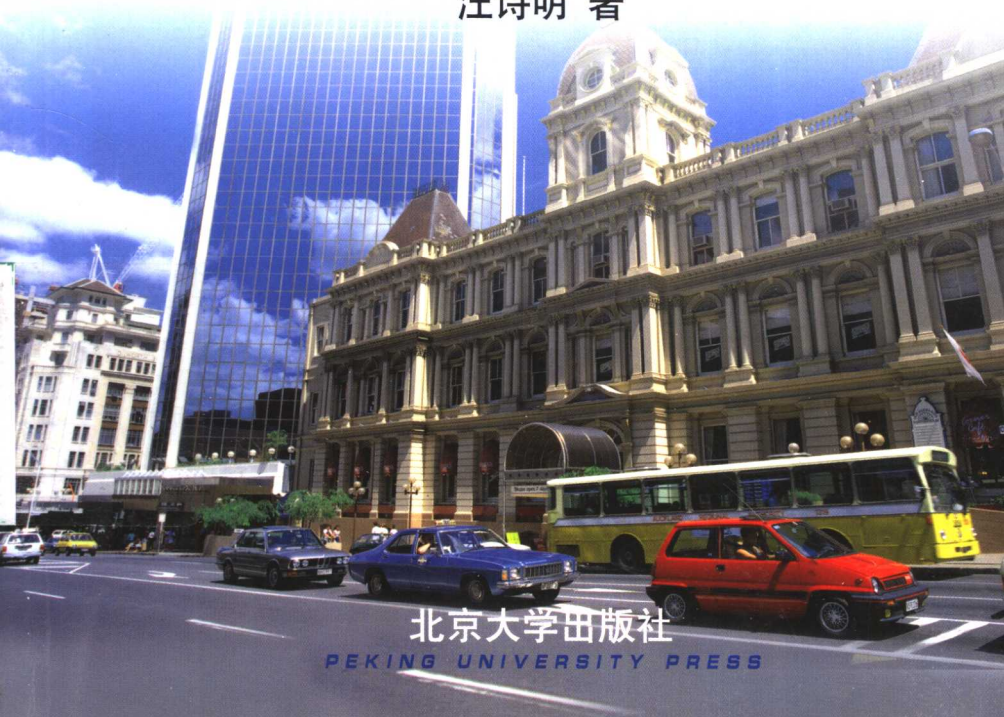
认识澳洲丛书

总主编 胡壮麟

20世纪澳大利亚外交史

The Australian
Diplomatic History of
The 20th Century

汪诗明 著



北京大学出版社

PEKING UNIVERSITY PRESS

20 世纪澳大利亚外交史

**The Australian Diplomatic
History of the 20th Century**

汪诗明 著

北京大学出版社
北 京

图书在版编目(CIP)数据

20 世纪澳大利亚外交史/汪诗明著. —北京:北京大学出版社,
2003.10

ISBN 7-301-06565-5

I . 2 … II . 汪 … III . 外交史-澳大利亚-20 世纪
IV . D861.19

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 085981 号

书 名: 20 世纪澳大利亚外交史

著作责任者: 汪诗明 著

责任编辑: 刘胜利

标准书号: ISBN 7-301-06565-5/D·0783

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电子邮箱: zpup@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62767347

排 版 者: 北京华伦图文制作中心 82866441

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

850 毫米×1168 毫米 32 开本 10.625 印张 270 千字

2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 18.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

总 序

澳大利亚这个名称对国人不算陌生,一提起它,脑海中总会浮现出许多强有力的印象:这是一个与洲齐名的国家;这是一个聚居着皮肤黝黑的土著民族的国家;这是一个袋鼠欢蹦跳跃的国家;这是一个流放犯不时缅怀英伦三岛故土的国家(多数人至今仍眷恋着女王和米字旗);这是一个盛产羊毛和小麦的国家(以至未能挤入由美、日、德、法、意、英和加拿大组成的七国集团);这是一个曾在长时期内奉行白澳政策排挤华人和亚洲移民的国家(多少华人家庭既为自己的祖先对开发澳洲所做的贡献而感到荣耀,也为 19 世纪 50 年代以来所遭遇的被压迫的不公正待遇而气愤)。

随着国际形势的变化,土著民族和亚裔移民为维护自身权益的斗争的深入,澳洲大陆上正在发生蜕变——一种缓慢的但不可逆转的变化。

这首先表现在白澳政策已让位于比较宽容的移民政策,战后 50 年内新移民达 570 万人之多。1998 年 7 月至 1999 年 6 月的 84143 名新移民中,来自中国的达 7.3%,仅居新西兰和美国之后。

新移民构成了 150 多个民族,这必然导致澳大利亚成为名副其实的多元文化社会,作为其象征的就是政府建立了特殊广播电台 (Special Broadcasting Service, SBS),一家以多种语言广播的广播电视台。我有幸在 1987 年第二次访澳时被该台记者追踪报道过。

近年来,澳大利亚的工农业和进出口贸易均有大幅度的增长。2000 年,澳大利亚出口值猛增了 25%,达 1430 亿澳元。在出口结构上也发生了变化,除保持传统的商品出口外,出现了新的服务行

业和高精尖产品的出口市场,两者在 1998、1999 年度分别达到 260 亿澳元和 860 亿澳元。中国已成为澳大利亚的第三贸易伙伴和第四大出口市场。

但澳大利亚在对外关系上也有其固有的特色。它在文化传统上与英伦三岛和欧洲有千丝万缕的联系,在经济贸易上力图扩展它与亚洲国家,特别是与日本和中国的联系,但在政治和军事上似乎与美国更为接近,这未免令人不安。澳大利亚政府对亚洲人民的这一警惕也很了解。今年 5 月,澳大利亚总理霍华德第三次访华,行前对记者说,1997 年 8 月发表的白皮书,明确地提出了澳大利亚与美国、日本、中国和印尼的关系被列为澳大利亚最为重要的四大外交关系。新的白皮书会作一些调整,但不会有根本性的改变。

所有这些都说明,我们要加深对澳大利亚的了解和研究。虽然两国在管理国家方面有着不同的方式,但只有通过对话,才能在求同存异、互敬互重的基础上建立起良好的双边关系,保持良好的发展势头。

正是基于这个认识,北京大学澳大利亚研究中心在澳中理事会的支持下,并取得北京大学出版社的同意,将陆续出版这套“认识澳洲”丛书。我们希望这套丛书能增进读者对澳大利亚的了解。当然,丛书各册中的观点反映的是各位作者自己的认识。我们本着对话的精神,未作干预。但我们期待读者会对一些问题进行坦率的讨论,以推动我们的研究。

胡壮麟*

2002 年 6 月 5 日

* 胡壮麟为北京大学澳大利亚研究中心主任,北京大学英语系教授。

前 言

20 世纪是人类社会文明巨大进步的时期。每个国家、每个民族都在自己特定的文明轨道上向前迈进。伴随着时代的进步,人们看到的是国家的强盛和民族的成熟。

文明在地理上是相互分离的,即被时空所分隔。文明的进步不仅靠自身的内蓄力驱动,而且各文明之间的相互交往所产生的相互碰撞和融合也是促进文明健康发展的有益因素。20 世纪,“文明之间的关系从受一个文明对所有其他文明单方向影响支配的阶段,走向所有文明之间强烈的、持续的和多方向的相互作用的阶段。”^①外交是各文明之间正常交往的制度化方式,自古以来就受到民族国家政府的高度重视,它是随着国际关系的发展而发展。也就是说,外交不仅推动人类文明的进步,而且人类文明的进步也需要理性、有效的外交作为后盾。相反,不成功、拙劣的外交对文明的发展是十分有害的,如第二次世界大战前夕英国张伯伦推行的绥靖主义外交即属此类。鉴于二战的经验与教训,各国政府都高度重视外交实践,把外交视为“以最小的成本获取最大的国家利益,扩大国际影响和提高国际地位”的手段。^②

在国际关系领域,大国的对外关系总是受到人们普遍而格外的关注。有关大国之间外交关系的著述可谓俯拾皆是。但世界是由少数大国和更多的中小国家所组成的一个大家庭,只有少数几个大国显然无法组成一个世界。国际关系是一个互动的体系。大国之间的关系往往是以中小国家为焦点或有中小国家参与而展开的。因此,中小国家是国际关系中不可或缺的角色,甚至在特定的

历史时期或特定的历史事件中发挥大国无法体现或无法取代的独特作用。澳大利亚就是中等国家中的一个典型。

一些评论家认为,第一次世界大战前澳大利亚没有外交,甚至到第二次世界大战爆发时,澳大利亚也没有自己的外交政策。得出这样一个结论的依据是,澳大利亚政府没有推行一个有别于大不列颠的清晰可辨的外交政策,“然而,在更广泛的意义上,如果我们把‘外交’理解为一个国家的政府试图建立与其他国家的良好关系而制订的计划,那么,澳大利亚就一直有自己的外交政策——即使是以她接受某个大国政策动机的形式。”^③依附外交是一种特殊的外交形式。从这个意义上看,1901 年联邦的成立标志着澳大利亚外交第一次有了她的本位意识和主体含义。同时,我们还注意到,即使在宪制上英国享有殖民地或自治领外交的掌控权,但澳大利亚位于亚洲的边缘,有着英国无法统揽的主体行为。有鉴于此,本书切入点是在澳大利亚联邦成立前后,而止于 20 世纪末。希望以 20 世纪这样一个整时段,来展现澳大利亚从一个英国殖民地到自治领再到独立国家的外交演进历程。

一个国家的外交是与它的历史文化、国内外政治经济因素、防务安全等联系在一起。不存在单纯的技术性外交。因此,本人在论述澳大利亚外交时,通常将这些因素有机地糅合在一起,尽力展现其外交丰富多彩的一面。

需要说明的是,一个国家的对外关系是复杂的,澳大利亚亦不例外。与大国对外关系不同的是,像澳大利亚这样的中等国家,在某一历史时期的外交主线有时很难用某一历史事件来概括或阐明,况且国际关系中的重要历史事件的主角往往都是由大国来扮演或受大国意志左右的。所以,在整合澳大利亚外交史时,我们撷取了与澳大利亚关系密切的事件,试图从更广泛的国际关系框架内来展示澳大利亚的外交个性。读者还可注意到,本书在章节划分上并不均衡,这就是在论述中等国家外交时通常遇到的一个较

难处理的问题。本书的章节划分是以时间为经,事件为纬,并突出澳大利亚外交发展的特点,所以,在当代外交的论述方面,着墨较多。在对具体的国家间关系的处理上也有所侧重,澳大利亚与大国或者重要国家间的关系无疑在本书中占据重要地位。澳大利亚与有些国家或地区的外交关系源远流长,有的是时断时续地发展,有的则是长期保持低规格、低层次的外交往来,没有引人注目的历史事件,但在当今全球化时代,它们在澳大利亚外交中的地位都得到不同程度的提升,在本书的最后一章都给予它们一定的位置。此外,澳大利亚与某些国家或者大洲的关系没有进入著述的范围,或是因为其重要性不够,或是因为篇幅所限,在此特作说明。

目 录

绪 论	20 世纪澳大利亚外交概述	(1)
一	澳大利亚的外交政策目标	(1)
二	影响澳大利亚外交决策的国内政治和社会因素 ...	(14)
三	澳大利亚外交机构建置的沿革	(29)
第一章	澳大利亚联邦成立后至第一次世界大战前的 澳大利亚外交	(38)
一	联邦成立前后的外交和防务政策	(38)
二	1911 年帝国会议	(45)
三	联邦与州的外交权限之争	(49)
四	高级专员	(51)
第二章	澳大利亚与第一次世界大战	(54)
一	一战爆发与澳大利亚参战	(54)
二	巴黎和会与休斯外交	(59)
第三章	两次世界大战期间的澳大利亚外交	(64)
一	国际局势的变化与澳英关系	(64)
二	澳大利亚与绥靖政策	(68)
三	二战前澳大利亚寻求美国的保护意识	(70)
四	“黄祸”威胁与澳日关系	(74)

第四章	第二次世界大战与澳大利亚外交	(79)
一	二战爆发与澳英联合作战	(79)
二	太平洋战争与澳美携手抗日	(82)
三	澳苏建交威慑日本	(87)
四	战争后期的自主外交	(93)
第五章	冷战初期澳大利亚与美英日关系	(98)
一	澳美同盟关系的形成与发展	(98)
二	澳英传统关系的松动与维系	(106)
三	与日本“软”和平	(111)
第六章	冷战初期澳大利亚与东南亚关系	(119)
一	参与“科伦坡计划”	(120)
二	澳大利亚与东南亚条约组织	(122)
三	《五国防务协定》	(126)
四	复杂多变的澳印(尼)关系	(131)
五	澳大利亚与越南战争	(138)
第七章	70 年代澳大利亚的外交战略	(145)
一	工党外交的新思维	(145)
二	澳大利亚对英国加入欧共体的反应	(149)
三	“白澳政策”的废除	(153)
四	澳大利亚的“托管”与巴新独立	(158)
五	澳中关系正常化及其发展	(163)
六	由削弱到加强的澳美关系	(174)
七	澳日《友好合作基本条约》	(179)
八	澳大利亚与东盟关系的发展	(182)
九	澳大利亚与印度支那	(188)

第八章	八九十年代澳大利亚的全球外交 ·····	(195)
一	军备控制、裁军和核不扩散外交·····	(196)
二	环境外交·····	(204)
三	人权外交·····	(210)
第九章	八九十年代澳大利亚的区域性外交 ·····	(216)
一	澳大利亚与柬埔寨和平进程·····	(216)
二	澳大利亚与 APEC 进程·····	(223)
三	澳大利亚与“大东盟”关系新发展·····	(228)
第十章	八九十年代澳大利亚外交的主要双边关系 ·····	(235)
一	不平等的澳美关系·····	(235)
二	全面深化的澳中关系·····	(243)
三	澳日“建设性伙伴”关系·····	(252)
四	澳大利亚—印度尼西亚关系新框架·····	(259)
第十一章	八九十年代澳大利亚与其他国家或地区的关系 ·····	(269)
一	共和运动与澳英关系·····	(269)
二	澳大利亚与欧共体(欧盟)关系的发展·····	(274)
三	澳大利亚与西南太平洋岛屿国家的关系·····	(278)
四	澳大利亚与印度关系的变迁·····	(283)
五	一波三折的澳苏关系·····	(290)
六	澳大利亚与中东国家的关系·····	(297)
七	澳大利亚与新南非的诞生·····	(301)
主要参考文献 ·····		(313)
后 记 ·····		(325)

绪 论 20 世纪澳大利亚外交概述

一 澳大利亚的外交政策目标

外交政策决策的出发点必然是国家利益原则。所有的外交政策理应是保护和提升国家利益。国家利益是指满足国家生存和发展的必要条件,具有某种客观性,不是任意界定的。国家根本利益,亦即摩根索所谓的国家利益的“内核”,“有相对永恒存在之必然性”,其基本要素是国家安全、领土完整、社会制度和经济繁荣。^④任何国家的外交政策目标主要体现在政治、防务安全 and 经济利益三个方面。

政治目标 对于一个国家来说,外交政策最显著的目标之一就是维护自身的安全与繁荣——也就是领土安全与经济利益。各国在界定这些利益的依据方面基本上大同小异,但在对政治目标的界定上则显得困难得多。政治目标一定得贯穿于社会的政治价值制度之中,这些政治价值尺度通常基于意识形态、历史或宗教之上,而且这些因素历来争议颇多。

政治目标有时与安全目标或经济目标联结在一起。政治目标往往以安全目标或经济目标的形式出现。各国外交的政治目标都处于动态之中。澳大利亚外交的政治目标也不是一成不变的,它取决于国际和国内环境的变化。国际环境主要指大国主导下的国际关系格局的演进态势。国内环境则主要指国家的军事能力和经济实力这两个变量因素的整合。据此推断,70 年代以前澳大利亚外交政策的目标不是自主的,而是包容在它所依附的国家对外政

策目标当中。

二战以前,英国外交政策的政治目标基本反映了澳大利亚的外交政策目标。在 20 年代中期以前的英帝国时期,澳大利亚是英帝国的一部分。英帝国的外交政策目标是在全球范围内维护帝国这一政治实体的独尊地位,让“日不落”帝国永远屹立在世界舞台上。作为英帝国的一分子,澳大利亚无自主外交,甚至连独立行使外交功能的机构都不存在。尽管澳大利亚的外交人士在多种不同的场合下极力证明自己国家的独立存在,如休斯总理(W. M. Hughes, 1915. 10—1923. 2)在巴黎和会上的穿梭外交等,但这种独立的声音并没有突破英帝国的整体框架,因而充其量只是一种姿态而已。20 年代中期后的英联邦时期,澳大利亚在理论上取得了与英国在外交上的对等权利。1926 年的“贝尔弗定义”和 1931 年生效的《威斯敏斯特法案》,使英联邦国家的自治权力有了很大程度的改观,如各自治领可以不受任何英帝国过去或将来的法律约束。同样,英国议会也不能否决各自治领的法律,在对外事务方面均互不隶属,但各自治领对英国的忠诚在原则上没有大的改变。这种关系的最好体现便是在第二次世界大战前期,包括澳大利亚在内的英联邦国家很自然地站在英国一边参战。澳大利亚在这方面似乎是个典范。尽管自治领中的加拿大、南非等都建立了自己的外交机构,从而为澳大利亚走上独立外交提供了先例,但是澳大利亚在自身安全未遭到真正威胁前,决定不行使这方面的权利。^⑤

战争改变了英国,也改变了英国与英联邦国家之间传统的政治关系。二战后,澳大利亚把加强与美国的同盟关系作为其外交和防务政策的基石,美国替代了英国成为澳大利亚的保护者。为此,这一时期澳大利亚外交政策的政治目标是服从于美国的政治价值观及其全球战略构想。国家安全左右了澳大利亚的外交路线,其政治目标以国家安全目标为转移,澳大利亚不由自主地陷入到由美苏主导的冷战漩涡之中。对共产主义的敌视成了影响澳大

利亚对苏联、对中国以及对东南亚民族解放运动政策的重要因素。^⑥1954 年,澳苏关系中断。对中国的偏见使得澳中正常外交关系迟迟难以建立。澳大利亚视共产主义力量为世界和平以及澳大利亚安全的最大威胁,这是一种被夸大的政治目标。战后 30 多年间,无论从移民政策,或是对外关系的展开,澳大利亚自始至终视自己为在充满外部环境威胁的情况下维护欧洲价值观念的国家,是西方同盟的一员,因此它参加了总部设在巴黎的西方工业俱乐部——“经济合作与发展组织”。

“白澳政策”是联邦成立后澳大利亚的一项基本国策,反映在对外关系上就是亲近欧美国家而歧视或诋毁有色人种国家,澳大利亚企图以此来维护澳大利亚民族的纯洁性,巩固其自身安全以及维护白人种族的优越的价值观念。结果,这项令人厌恶的国策不仅遭到国际社会的痛骂,而且在澳国内也不得人心。正如老金·比兹利早在 1966 年就预言的那样:“‘白色澳大利亚’政策对澳大利亚带来的真正危害绝不仅仅体现在外国人如何看待澳大利亚这件事上,而是在于它使澳大利亚变得封闭,以自我为中心,并且缺乏一个恰当的亚洲政策。”^⑦70 年代,白澳政策走向灭亡。澳大利亚的国际地位也因此而大大改善。

戈夫·惠特拉姆总理(Gough Whitlam, 1972. 12—1975. 11)的工党外交政策是对其前任外交政策的一次修正。当然这种修正只是相对的,并非决然的逆反。正如米勒(T. B. Millar)对惠特拉姆上台后的一系列外交举措所做的评价:“12 月期间,惠特拉姆先生的行动具有象征而不是根本的意义。”^⑧与中国的建交,与印尼关系的修好,加快巴布亚新几内亚的独立进程,惠特拉姆外交舞台这一连串令人目眩的变化,表明澳大利亚外交的自主性和目的性大大增强。这些外交成就是在砸破根深蒂固的意识形态的锁链下取得的,表明澳大利亚外交中新的政治价值观正破土而出。因此,这一年被视为澳政府树立了自己在国际事务中独立形象的一年。^⑨

八九十年代是澳大利亚外交全面拓展时期。双边外交(如与印尼关系)、区域外交(如与东盟的关系)以及全方位外交(如核裁军、环境外交等)都取得了与其国力相称的成就。随着国力的上升,澳大利亚外交的政治目标渐趋成型和多元化,表现为:(一)澳大利亚虽不能左右国际关系,但它总能不失时机地在国家间关系紧张状态时居间调停。充当调停者是澳大利亚乐于且又善于扮演的角色,也是它的外交资源,如在 80 年代中期美国与新西兰之间的“核舰事件”^{*} 上的态度就是如此。澳大利亚一方面规劝美国不要终止新西兰的澳新美同盟成员资格,另一方面,劝导新西兰采取模糊处理立场,以避免事态升级。澳大利亚对这一事件的反应很本位地体现了一个中等国家的实用主义立场。时任澳大利亚总理的霍克(Bob Hawke, 1983. 3—1991. 12)在理论上与新西兰总理大卫·朗伊抱有同样的政治立场,但美新之间较量的天平无疑地倒向了美国一边。在美国的压力下,澳大利亚表示在疏离它的新西兰伙伴的情况下继续保持与美国的同盟关系。澳大利亚这一“弃车保帅”的做法赢得了美国的信任。但是,新西兰毕竟是西方国家中距离澳大利亚最近的国家,两国关系可谓唇齿相依。因此,澳大利亚在新西兰被终止与美国的同盟关系后,为了修复损伤的澳新关系,两国以“合作”的名义举行了联合军事演习。也就是说,作为一个中等国家的澳大利亚在超级大国和小盟国为了各自的政治目标而采取高姿态外交的同时,以实用的立场最佳地维护了自身的安全利益。对澳大利亚来说,以追求其经济和军事实力的膨胀来

* 以大卫·朗伊(David Lange, 1984—1989)为首的新西兰工党政府素以反对核武器和提倡女权运动而著称。1984 年,新西兰政府以政治原则之名义拒绝配备有核武器的美国舰队在新西兰港口停泊,而美方以它的“既不肯定亦不否定”的政治原则,拒绝了新西兰提出的对美方舰队是否配备有核武器一事给予确认的要求。双方僵持不下的结果是新西兰事实上被终止了澳新美同盟的成员资格。新西兰的武装力量将不能从英美情报网中得到情报,美新军事演习也被取消。

实现其自己的目标显然是不明智的,因此,澳大利亚依附并强烈支持多边主义,追求外交的品质效应。^⑩(二)在地区性事务中,发挥中等国家的区域性“大国”作用或主导作用,并且在特定的条件下借助大国的力量,如在柬埔寨冲突问题的和平解决方面,澳大利亚就发挥了一个中等国家的积极建设性作用。在 APEC 的倡议和组建方面,澳大利亚外交更是给国际社会留下深刻的印象。(三)在国际舞台上为澳大利亚国家定位。澳大利亚认为它已不再是以前依附于英国、又靠美国保护的弱小角色,而是一个在国际舞台上不可轻视的并有一定影响的中等国家。澳大利亚可以在亚洲寻找其合适定位,并且“在这样一个多元文化的舞台上,澳大利亚有可能成为西方国家中第一个与亚洲趋同的现代化国家”。^⑪(四)做一个良好的国际公民。澳大利亚认为世界上一些中等国家的外交都在朝这个方向努力,并且取得国际社会的尊敬,如加拿大和挪威等国。像澳大利亚这样一个实力中等的国家虽然不可能像美国、前苏联和中国那样在国际事务中发挥其重要作用,但可以通过积极参与国际组织、军备控制、国际人道主义援助以及环境外交等,为国际社会的和平与发展做出建设性贡献。澳大利亚曾连续四次当选为安理会非常任理事国,最后一次是在 1985—1986 年。澳大利亚开始越来越关注核裁军、核不扩散、全面禁止核试验以及消灭化学和生物武器等全球性问题,但澳美军事同盟的维系以及澳政府在铀出口政策上的摇摆,使得她的无核外交政策并不令人信服。在人权领域,自 20 世纪 70 年代白澳政策被取消后,澳大利亚开始理直气壮地关注世界的普遍人权问题,但人权外交并没有取得预期效果,因为在国际事务中,澳大利亚并不是一个发挥主导作用的国家,况且她本身的人权记录并不良好,如不平等待待土著民族问题。

90 年代初的基廷时期(Paul Keating, 1991. 12—1996. 3),全面“融入亚洲”是澳大利亚外交所追求的政治目标,当然,这也是一种

安全和经济战略。基廷一直认为,澳大利亚的未来“主要存在于亚洲”。基廷说:“我们必须在一个更高的水平上同亚洲国家发展更为密切的关系,而这是我们以前尚未做到的。当然,这并不是说当时我们对亚洲不感兴趣,而是说在 1991 年,我们所有的国家利益,不论是政治、经济、战略还是文化利益,都前所未有地汇聚在一个地方——亚洲。直到今天仍是如此。”^⑫基廷的“融入亚洲”政策的实质就是增进与亚洲国家的了解,利用本地区经济快速发展的机遇,来推动澳大利亚国家利益的实现,并为澳大利亚创造一个更加稳定和安全的和平环境,融入亚洲不等于成为亚洲国家。

1996 年,以霍华德(John Howard)为首的自由党上台后,工党的融入亚洲政策告一段落。自由党外交政策调整的基本特点是保持澳大利亚的西方文化传统和价值观念,将人权和西方的民主意识摆在外交关系的优先位置;不再对亚洲国家奉行无原则的迁就姑息政策,澳大利亚根本就没有必要成为一个亚洲国家;密切与美欧的关系,在全球维和行动中把自己看做是美国的主要副手,并在本地区事务中发挥主导作用。1999 年澳大利亚出兵东帝汶反映了澳大利亚外交的“主动性”,而在此次联合国维和行动中,澳大利亚不失时机地掌握了东帝汶国际维和部队的军事领导权。澳大利亚之所以如此关注此次维和行动,主要原因在于澳大利亚近年来经济势力明显增强,并以此为后盾提高自己的国际地位。美国在东帝汶问题上的特殊态度给澳大利亚提供了角色转换的便利。看来,追求地区大国或有影响力的国家的角色将成为未来澳大利亚外交所追求的主要政治目标。

安全目标 “一个国家的防务责任根源于保护本国主权免于外部势力的威胁与挑战。外交或广义上的外交政策和军事力量或防务政策是代表一个主权国家首要考虑的同一利益的两个方面。”^⑬

“国家安全一直是澳大利亚外交的首要目标。”^⑭1901 年联邦