# 如何经营与"危险盟友"的关系?

——澳美同盟机制探析

### 师小芹

内容提要 长期结盟是"美国治下的和平"的重要支柱。与美国结盟的国家如何经营跟美国这样一个"危险盟友"的关系,也在一定程度上塑造着同盟的最终状态。作为位于印度洋——太平洋地区的国家,在经营澳美同盟时,澳大利亚还面临不断恶化的中美关系、坚持亚太地区身份还是作为美国的同盟国、是否坚持和维护本国的独立性、对澳美同盟基石的认知等四重张力的影响。澳大利亚通过调整自身战略和部队部署态势配合美国战略调整的需求以巩固美国对地区的投入;同时,积极主动打造既与美国关联又能独立发挥作用的地区网络,来对冲美国意愿不足或者无能为力的情况。澳大利亚在经营澳美同盟时表现出的判断、意图和机制有助于理解其他美国盟友的国际行为特征。

**关键词** 地区与国别政治 澳美同盟 澳大利亚 美国 同盟 管理 多重网络

在过去几年中,中澳关系急剧恶化。澳大利亚认为中国变了,不断吹响

<sup>\*</sup> 师小芹:浙江大学公共管理学院研究员。(邮编:310058)

<sup>\*\*</sup> 本文为国家社会科学基金资助课题的阶段性成果,感谢《国际政治研究》编辑部匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

"中国威胁论"的号角,极力巩固澳美同盟在其战略中的核心位置,不断扩大针对中国的澳美合作。中国则认为,澳大利亚不遗余力要担当美国的"副警长"是中澳关系恶化的根本原因。澳美同盟特别是澳大利亚在澳美同盟问题上的立场和政策,已经成为影响中澳关系的至关重要因素。作为澳美同盟中较弱一方,澳大利亚在同盟关系中居于被动追随的位置,还是在同盟中仍发挥着不可忽视的主动作用,关系到能否准确研判美国同盟关系的变化,也关系到对澳政策的判断和调整。

本文拟对澳大利亚管理澳美同盟的机制加以研究。"危险盟友"一词系从前澳大利亚总理马尔科姆·弗雷泽(Marcolm Fraser)与现澳大利亚驻越南大使馆二等秘书凯恩·罗伯茨(Cain Roberts)处借用而来。①美国并不是一个与澳大利亚事事都一致的强大盟友,相反,美国可能会或明或暗地推进"美国第一",忽视或者侵害澳大利亚的利益。它是一个必须依赖的盟友,也是一个危险的盟友。本文通过对澳大利亚国家安全政策、澳大利亚的外交关系和澳大利亚国内各种争论的综合分析,提出澳大利亚虽然坚持澳美同盟中心,但它又处在多重网络相互牵扯的张力之中。澳大利亚既要处理中国崛起的新战略环境,又需要在加强澳美同盟的同时处理澳大利亚与中国、澳大利亚与印太地区之间在过去数十年间成长起来的紧密关系;澳大利亚既要拉住美国,又要塑造美国和平衡美国。这造成即使澳大利亚表面上看起来与美国步调相当一致,但它对其自身利益的判断、对于战略手段的选择和对国际规范的认知,都仍然与美国有所差异。本文通过分析澳大利亚如何建设和经营澳美同盟机制,希望深化对澳大利亚的了解,以便更好地应对中澳关系和全球战略格局的挑战。

# 一、澳美同盟的基本环境发生巨变

澳大利亚所处的亚太地区或者说印太地区,历经数百年首次成为世界政治经济军事的重心。澳大利亚前所未有地被卡在自己最大的贸易伙伴和军事盟友之间。任何中美之间的合作、竞争、冲突或者战争,都会对澳大利亚的关键利益产生影响,这与过去有巨大不同。2020年,澳大利亚总理斯考特•莫里森(Scott Morrison)在《国防战略白皮书(更新版)》发布会上声称,"自柏林墙倒塌至全球金融危机间我们曾经享有的友好的安全环境,已经一去不复返了"。现在,"已进入了一个新的、不像过去那样友好的战略时代。印太地区是不断

① Marcolm Fraser and Cain Roberts, Dangerous Allies, Melbourne University Press, 2014.

上升的战略竞争的中心。……中美关系往好了说也只能说是撕裂的"。<sup>①</sup> 对于一直随美国征战的澳大利亚来说,最大变化在于征战的地点或该地点对于澳大利亚的意义发生改变。在过去,征战地点对澳大利亚自身并不具有生死攸关的利益。澳大利亚鞍前马后,主要是为了向美国证明自己是忠诚可靠的盟友,以换取在澳大利亚危急时刻能够得到美国的保护。<sup>②</sup> 而今天,澳大利亚下一次随美国出征的地方极可能是对自己具有生死攸关利益的地区。

第一,中国崛起打破了澳美同盟的"前提假设",即美国强大,中国弱小。 澳大利亚想要维持美强中弱的"稳定"局面变得极为艰难,急剧变动中的中美 关系将持续成为澳大利亚安全环境的核心变量。在可见的未来,中国经济总 量有可能超过美国,中国的军事实力也在增长。在亚太地区,美国的相对实力 也在下降。无论在台湾海峡还是在南海地区,中美相遇时彼此很难做出让步, 紧张可能升级为冲突。中美之间的安全困境也成为澳大利亚的困境。

自 2013 年以来,曾任澳大利亚国防部长高级顾问的休·怀特(Hugh White)一直在推动澳大利亚探讨"澳大利亚的选择:中国还是美国"问题。<sup>3</sup> 2018 年,怀特在由澳大利亚安全与政策研究所(ASPI)主办的杂志《战略家》上发表题为《澳大利亚关于中国的真正的选择》的文章,认为澳大利亚面临的问题不是中国不喜欢澳大利亚的外交部部长、中国觉得澳大利亚的《外国干涉法》冒犯到它或者中国正在建设新的武装力量或者在南海的争端,而是"中国想要在东亚取代美国而澳大利亚不希望这样"。问题的核心是澳大利亚承认不承认中国的领导地位问题。澳大利亚不能再假装可以让美国人来收拾摊子,默默期待中国会放弃野心、接受美国的领导地位。<sup>3</sup>

2020年,澳大利亚总理暗示他对于澳中关系的终极目标是"愉快的共存

① The Hon Scott Morrison MP, "Launch of the 2020 Defence Strategy Update Address Transcript," Australian Journal of Defence and Strategic Studies, Vol.2, No.2, 2020, https://www.video.defence.gov.au/ADC/publications/AJDSS/volume2-number2/prime-minister-address-launch-2020-defence-strategic-update\_asn#\_ftml, 2021-07-03

② Albert Palazzo, "Planning to Not Lose: The Australian Army's New Philosophy of War," Australian Army Research Center, Australian Army Occasional Paper, No.3, https://researchcentre.army.gov.au/sites/default/files/AARC%20Occasional%20Paper%20No%203%20-%20Planning%20To%20Not%20Lose%20%28Palazzo%29.pdf, 2021-05-06.

③ Hugh White, "Australia's Choice: Will the Land Down Under Pick the United States or China?" Foreign Affairs, Sep. 4, 2013, https://www.foreignaffairs.com/articles/australia/2013-09-04/australias-choice, 2021-05-15; Hugh White, "America or China? Australia is Fooling Itself That It Doesn't Have to Choose," The Guardian, Nov. 17, 2017, https://www.theguardian.com/australia-news/2017/nov/27/a-merica-or-china-were-fooling-ourselves-that-we-dont-have-to-choose, 2021-04-12.

Hugh White, "Australia's Real Choice about China," The Strategist, May 31, 2018, https://www.aspistrategist.org.au/australias-real-choice-about-china/, 2020-12-20.

(happy co-existence),尊重彼此的主权与制度"。莫里森总理还抱怨说美国政府现在看待盟友只有一个视角,即美中关系的视角。<sup>①</sup> 而美国当前对华政策的终极目标显然不是"愉快的共存"。美国设想的是另一种共存:在将冲突风险保持至最低位的情况下,与中国进行强硬、紧张、全方位的竞争,保留一些有共同利益的双边和全球合作。

在中美双方都不太会轻易让步的情况下,双边关系甚至有可能滑入两极对抗,政治、经济和社会进一步"脱钩",同时冲突的风险大涨、双方充满敌意并进行更严厉的彼此戒备。如果澳大利亚想要生存,竞争共存的道路必然很狭窄且困难重重,而澳大利亚才刚刚踏上这条道路。因此,有研究者认为,澳大利亚需要认真考虑在变动中的全球秩序中的位置。<sup>②</sup>

第二,可能发生战事的地区将移至澳大利亚的利益攸关地区。未来澳大利亚有可能随美军出征的地区是自身所处的地区,而非欧洲或者别处。继2016年发布《国防战略白皮书》后,2020年,莫里森在《国防战略白皮书(更新版)》发布会上也讲到,"印太地区是不断上升的战略竞争的中心。这一地区不仅将塑造澳大利亚的未来,而且日益成为这个时代全球竞争的焦点地区。围绕领土争端的冲突正在上升,如中印冲突、南海和东海领土争端。误判和冲突的风险都在上升"。③ 在2021年9月15日的澳英美三方会议上,莫里森再次强调澳大利亚所在地区的安全环境发生了重大变化,他特别用"我们的地区"这个词:"对于澳大利亚来说,(安全环境的变化)不仅是技术和机会方面的翻天覆地的变化,也是我们的地区翻天覆地的环境变化引起的,而这些变化在五年前还一点儿苗头也没有。"④历史上澳大利亚参加了美国在亚洲地区的几次战争,包括朝鲜战争和越南战争等,但在出兵考虑中并非因为战事发生在亚洲地区,而更多是考虑与美国的盟友关系。同时,澳大利亚长期在身份上纠结自己是"亚太国家"还是"位于亚太的国家"。所以,将亚洲视为"我们的地区"具有不同以往的意味。

战事是否可能发生在自己的关键利益区,这在战略判断和制定上有决定

① Latika Bourke, "Happy Coexistence: Scott Morrison Offers China an Olive Branch in London Speech," Sydney Morning Herald, Nov. 24, 2020, https://www.smh.com.au/world/europe/happy-coexistence-scott-morrison-offers-china-an-olive-branch-in-london-speech-20201123-p56hae.html, 2020-12-30.

② Richard Maude, "Australia's China Debate-Where to Now?" Asia Society Australia, March 25, 2021, https://asiasociety.org/australia/australias-china-debate-where-now, 2021-05-15.

③ The Hon Scott Morrison MP, "Launch of the 2020 Defence Strategy Update Address Transcript," July 1, 2020, https://www.pm.gov.au/media/address-launch-2020-defence-strategic-update, 2021-07-03.

④ 澳大利亚莫里森总理新闻发布会纪录, Press Conference-Canberra, ACT, Sep. 16, 2021, https://www.pm.gov.au/media/press-conference-canberra-act-24, 2021-09-30。

性意义。此前,澳大利亚与亚太地区利害关系尚未如此紧密,无论是与英军还是与美军并肩在亚太地区之外作战,澳大利亚的终极关怀并非战争的最终结果,也非具体的作战对象如土耳其、伊拉克、朝鲜和阿富汗的最后结局。实际上,澳大利亚的终极战争目标是让强大的盟友一先是英国继而是美国,意识到澳大利亚的忠诚。当然这并不是说澳大利亚并不企图从这些战争中直接获利,而是说如果没有盟友存在,澳大利亚很有可能不会介入这些战争。总体上,由于这些战争不是澳大利亚发动的,不是应对那些直接威胁澳大利亚安全的敌人,所以,澳大利亚可以满足于做一个追随者。

随着英国加入欧洲共同体,加之亚洲地区在第二次世界大战后的繁荣,澳大利亚在国际关系上出现了一个"本土化"进程,即它与亚洲而非欧洲的联系变得更加紧密。先是日本,后是中国,成为澳洲经济最重要的伙伴。澳大利亚与亚洲地区的双向经济关系占到澳大利亚进出口总额的 2/3,亚洲地区对澳大利亚自然资源、农业产品、教育、旅游和其他专业服务的强劲需求是澳大利亚经济增长的重要引擎。在澳大利亚前 15 名贸易伙伴中,有 12 名位于亚洲。日本、中国、新加坡和中国香港地区对澳大利亚的投资也在快速增长。截至 2017年底,这几个国家和地区在澳大利亚的投资存量达到 1860 亿澳元,而美国是1900 亿澳元。①澳大利亚也倡导了一些重要的地区机制,如亚太经济合作组织(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)。此外,它还是东亚峰会的成员国之一。

相比之下,在欧洲和美洲,澳大利亚的地位和影响力要小得多。亚洲既是澳大利亚寓居其中的地理区域,又是一个它可以居于相对重要位置的区域。在战略核心利益区,仅仅满足于当一个追随者是不现实的。当整个安全和防务重心调整到亚太地区,特别是澳大利亚航线集中穿过的西太平洋地区之际,澳大利亚的战略计算必然发生变化。从 2021 年开始,澳大利亚政府开始越来越明确、公开地表达澳大利亚将不会置身于地区战事之外。2021 年 4 月,澳大利亚国防部部长彼得•达顿(Peter Dutton)认为"台湾战争"的风险不应被低估,<sup>②</sup>

① Edmund Tang, "Australia's Trade and Investment Linked to Asia's Powerhouse Economies," Australian Trade and Investment Commission, March 25, 2021, http://www.austrade.gov.au/news/economicanalysis/australia-s-trade-and-investment-linked-to-asia-s-powerhouse-economies, 2021-05-30.

<sup>©</sup> Sarah Martin, "Australian Defence Minister Says Conflict Over Taiwan Involving China 'Should Not Be Discounted'," *The Guardian*, April 25, 2021, https://www.theguardian.com/world/2021/apr/25/australian-defence-minister-says-conflict-over-taiwan-involving-china-should-not-be-discounted, 2021-04-28.

11月,达顿甚至表示,如果美国介入台湾战事,澳大利亚不加入是不可想象的。<sup>①</sup>

## 二、澳大利亚调整安全战略和部署态势

为了回应上述安全环境的巨变,澳大利亚在思想上和行动上都出现了一 些新动向。

第一,担忧美国承诺的可靠性。自 20 世纪 70 年代以来,澳大利亚一直实行"前沿防御"战略,支持美国军队的前沿部署。② 澳大利亚"前沿防御"战略的逻辑是,只要美国享有优势,澳大利亚就是安全的。这是澳大利亚跟随美国出征的原点——即维持美国的优势。但正如前文所述,中国崛起和中美关系恶化从根本上改变了澳大利亚的安全环境。中国购买 1/3 的澳大利亚出口商品,是澳大利亚最大的贸易伙伴,却被澳大利亚的盟友美国视作战略竞争对手。

在两难之中,澳大利亚的利益与价值观承受着来自各个方向的考验。澳大利亚再次被迫重新思考自己的国家利益究竟是什么。前任澳大利亚国立大学国家安全学院院长麦德卡尔夫(Rory Medcalf)提出,澳大利亚需要统一协调国家安全战略,有机整合澳大利亚的国防现代化、印太伙伴关系网络、内政部和国家情报办公室的行动。<sup>③</sup> 2021年8月中旬,美国撤出阿富汗事件再次刺激澳大利亚思考其国家利益与美国国家利益的异同。

让澳大利亚最难安心的是美国的保护到底能达到何种程度。1951 年签署的《美澳新太平洋安全条约》所做出的安全承诺与北约盟约第五条不同,它的同盟义务是第四条:"各方认识到太平洋地区发生的任何对其中一方的武装攻击都威胁到各自的和平与安全,各方宣布它将按照本国宪法程序采取行动以应对共同的危险。"即该条约只是表明在受到武装进攻时,各方应该"一起磋

① Reutres, "'Inconceivable' Australia Would Not Join U. S. to Defend Taiwan—Australian Defence Minister," November 13, 2021, https://www.reuters.com/world/asia-pacific/inconceivable-australia-would-not-join-us-defend-taiwan-australian-defence-2021-11-12/, 2021-11-30.

② 澳大利亚的前沿防御与美国的前沿部署之不同,参见师小芹;《战争记忆与澳大利亚的亚洲观》,《中国国际战略评论 2019(下)》,北京;世界知识出版社 2019 年版,第 188—199 页。

③ Rory Medcalf and Michelle Price, "Why Australia Needs a Total National Interest Strategy," Financial Review, Dec. 9, 2020, https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/why-australia-needs-a-total-national-interest-strategy-20201208-p56lr5, 2021-06-25.

商"并"按照各自的宪法程序行动",并没有直接表明要出兵协防。<sup>①</sup> 因而,美澳新同盟与北约和美日同盟不同。美澳新同盟并没有提供共同防御的义务,这造成了澳大利亚防务规划者持续不断的焦虑。2021年9月15日,在澳英美三边会晤后的新闻发布会上,有记者提问,花了这么多钱后,澳大利亚能否得到像北约第五条那样的保证。总理莫里森回答说,我们不追求北约第五条那样的条款,美澳新同盟能够服务好我们的利益,《澳英美三边安全协定》(AUKUS)将三方合作提升到新的水平上。<sup>②</sup> 但是,在《澳英美三边安全协定》中,目前尚不清楚如何界定三国的条约义务。

澳大利亚与盟友的利益分岔并不是第一次出现。1902 年英日同盟的签署及 1904—1905 日本在日俄战争中的取胜,就曾让澳大利亚人思考:澳大利亚在这个国际三角关系中到底居于何处。<sup>③</sup> 中美关系恶化和美国战略的调整,再次把澳大利亚置于一个非常难处的国际三角关系中,澳大利亚需要高超的技巧来界定自己的国家利益,更需要对保护自己国家利益的途径的思考。虽然美国与澳大利亚在与中国进行战略竞争时有共识,但是,澳大利亚能否确保美国"安全地"与中国竞争或者在与中国竞争时实现澳大利亚的利益?<sup>④</sup> 澳美两国纵使在战略目标上一致,在战略手段上也未必一致。

第二,澳大利亚开始以一种"本地区"视角看待澳美关系。过去,澳大利亚安全关切的排序依次是紧邻(immediate region)、南太、亚太地区和全球。这个排序总体上显然是首先假设美国维持了整个地区的安定,澳大利亚只需操心周边紧密邻接地区的事务即可。现在,澳大利亚的视角发生了变化。在将中国置于中心地区来看待后,澳大利亚与这些地区的关系都变成以澳中美关系为牵动轴了。如果说过去澳大利亚如何看待印尼主要取决于双边关系和澳大利亚对于近邻地区安全环境的塑造考虑,那么,今天澳大利亚与印尼的关系就必须以澳美关系、澳中关系和美中关系为参照系了。它不希望印尼与中国更亲近,也不希望它与美国关系影响到它与印尼的关系。亦即澳大利亚突然发现自己要处理一种复杂的网络关系;而在过去,澳美关系、澳大利亚与其他国

① The Australia, New Zealand, and United States Security Treaty (ANZUS Treaty), Office of the Historian, Australia, Department of State, the United States of America, https://history.state.gov/mile-stones/1945-1952/anzus, 2021-12-08.

② 澳大利亚莫里森总理新闻发布会纪录, Press Conference-Canberra, ACT, Sep. 16, 2021, https://www.pm.gov.au/media/press-conference-canberra-act-24, 2021-09-30.

③ 杰弗里·布莱内:《澳大利亚简史》,鲁伊译,桂林:广西师范大学出版社 2021 年版,第 217 页。

① Ethan Paul, "What Australia Needs to Ask Itself about the United States," *The Interpreter*, Oct. 29, 2021, https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/what-australia-needs-ask-itself-about-united-states, 2021-12-26.

家的关系是可以相对独立地发展的。

在 2020 年《国防战略(更新版)》发布讲话中,莫里森总理提请听众注意中美之外的力量。他说,"并非只有中美两国可以决定我们的地区是否走向自由贸易、投资和合作并带来稳定和繁荣。……日本、印度和韩国,东南亚国家——印尼、马来西亚、新加坡、越南和太平洋国家都有动能,都要做出选择,都可以发挥。澳大利亚亦如此"。<sup>①</sup> 与 2016 年相比,澳大利亚调整了地理区域的排序,澄清了它赋予优先次序的"紧邻"地区为从东北印度洋,穿过海陆东南亚、巴布亚新几内亚,至西南太平洋这一地区。<sup>②</sup> 在《2016 年国防白皮书》中则泛指北部通道、东南亚和太平洋。<sup>③</sup> 可以看出,澳大利亚试图不与美国戴同一副眼镜。相反,在其视野中,不仅澳大利亚所处的地区要放在澳美关系中加以考虑,且澳美关系也一定要关注澳大利亚所处的地区的情况。

第三,澳大利亚战略态势由"前沿防御"转向"前沿部署和威慑性部署"。澳大利亚防御态势正从"前沿防御"(forwarding defence)向"前沿部署"(forwarding deployment)和"威慑性部署"(deterring deployment)转型,主动性和进攻性有所增强。有三件事可为佐证:一是重视北部地区,主要是北领地地区的部署和建设;二是加强在西澳大利亚的防务建设;三是建设自己的远程打击能力。当然,最明显标志是刚刚确立的核动力潜艇舰队建造计划。

在上述方面,澳大利亚的政策落实进展很快。(1)目前,澳美在位于北领地达尔文(Darwin)的罗伯逊军营(Robertson Barracks)、西澳大利亚斯特灵基地(HMAS Stirling)和印度洋上的可可斯群岛(Cocos Islands)的合作都将扩大。<sup>①</sup>罗伯逊军营可能会变成永久性的联合基地,容纳更多美国海军陆战队,并成为组织中心。同时,达尔文美国海军陆战队轮换部署演习还将扩大成多边演习,将其他国家或者盟友包括进来;(2)在达尔文建设美国出资的商业化运作的战略军事燃油储备;(3)作为美国印太总部电子战、太空战和导弹防御网络的一部分,西澳大利亚的科嘉瑞纳(Kojarena)澳军国防卫星通信地面站(ADSCGS)正在扩建以容纳美国移动目标通信系统(US Mobile User Objec-

① The Hon Scott Morrison MP, "Launch of the 2020 Defence Strategy Update Address Transcript," July 1, 2020, https://www.pm.gov.au/media/address-launch-2020-defence-strategic-update, 2021-07-03.

<sup>© &</sup>quot;2020 Defence Strategic Update," Department of Defence, Australian Government, July 1, 2020, https://www.defence.gov.au/about/publications/2020-defence-strategic-update, 2022-04-01.

<sup>3 &</sup>quot;2016 Defence White Paper," Department of Defence, Australian Government, https://www.defence.gov.au/about/publications/2016-defence-white-paper,2022-04-01.

④ Andrew Greene, "Australia Could Soon Host More US Marines in Darwin," June 10, 2021, ABC Net News, https://www.abc.net.au/news/2021-06-10/peter-dutton-wants-more-us-marines-in-australia/100206142, 2021-06-22.

tive System, MUOS)和共享的宽带全球卫星通信(WGS)系统设施; (4)2020年,美澳双方在南海举行联合海军演习,双方承诺使海上合作定期化,并扩大合作至多边。2021年8月,美国印太司令部"2021年全球大规模演习"(LSGE21)在南海进行,澳军参加。可见,澳军在战略态势调整时非常注意与美军实现一体化。

与此同时,澳大利亚还正在将其战略态势从主要为联盟行动服务的防御性力量转变为一支威慑力量,<sup>①</sup>强调提高澳大利亚国防军的杀伤力,以在其紧邻地区领导实施军事行动。2021年初,澳大利亚宣布采购用以装备其"霍巴特"级驱逐舰的"战斧"巡航导弹、装备空军的联合防区外空地增程导弹。2021年3月31日,澳大利亚宣布加速发展"国家导弹"或者"主权导弹",亦即澳大利亚自己的制导导弹。<sup>②</sup>

从防御性力量到威慑力量的提法转换意味深长。近年来,澳大利亚的评估认为其北部与亚洲之间的宽阔空间已经难以构成有效的屏障或者防线。考虑到澳大利亚军队的数量劣势,能够抵消屏障丧失的办法之一是提高自己的远程打击能力。澳大利亚发展远程打击力量有四个考虑:一是席卷全球的武器射程增长的自然扩散。远程武器不再是尖端技术,在他国武器射程增长之后,澳大利亚的防御前线自然要往远处延伸;二是作为不接受美国在其领土部署远程打击力量的理由,部分考虑是担心刺激中国,认为自己发展远程武器好过接受美国部署远程武器;三是弥补澳军数量过少,而防御范围过广的劣势;四是对美国延伸保护能力的保留。

澳大利亚在军事态势上的动向十分清楚,即一方面加深同盟一体化,另一方面也在启动建设自主威慑能力,以提高其在同盟中的分量。

## 三、在四重张力中经营澳美同盟

虽然澳美同盟近两年在不断深化,但这些深化并非线性发展。澳美同盟 是位于国际关系网络中的同盟关系,身处以下四重张力之网中。

① "2020 Defence Strategic Update," Department of Defence, Australian Government, July 1, 2020, https://www.defence.gov.au/about/publications/2020-defence-strategic-update, 2021-08-10.

② "Australia to Produce Its Own Guided Missiles as Part of Billion-Dollar Defence Manufacturing Plan," *ABC Net News*, March 31, 2021, https://www.abc.net.au/news/2021-03-31/government-weapons-facility-guided-missiles-made-in-australia/100039990, 2021-07-12.

#### (一) 不断恶化的中美关系

目前,中澳关系进入建交以来冰河期,最根本原因在于澳大利亚对美国亦步亦趋,至少中国方面是这样认为的。中澳关系至 2015 年时达到高峰,澳大利亚一度想在中美之间发挥桥梁作用。2014 年,中澳建立"全面战略伙伴关系"。同年,在澳大利亚的居间邀请下,中美澳三国在澳大利亚进行了首次联合军事演习。2015 年 10 月,中澳双边自由贸易协定生效。同年,澳大利亚不顾美国反对加入亚洲基础设施投资银行(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)。澳大利亚北领地政府还将达尔文港租给中国岚桥集团 99 年,这象征中澳信任达到一定高度。双边经济关系也一度极为繁荣活跃。据澳大利亚外交通商部 2018 年统计,澳大利亚出口的 30.6%是去往中国,价值 1233亿美元。澳大利亚向中国出口的商品和服务相当于后面五个出口市场的总和。澳大利亚向中国出口的商品和服务相当于后面五个出口市场的总和。澳大利亚人中国进口的商品和服务也相当于其从第二至第五大进口国的总和,总额达 713 亿美元,占澳大利亚进口额 18%。① 在澳大利亚每年 900 万海外游客中,中国游客达 140 万人次。② 中国留学生是澳大利亚高校的"现金奶牛",撑起了澳大利亚名牌大学学费收入的 15%—25%。③

但岚桥集团的达尔文港租赁协议引起美国的关注,在澳大利亚国内也引起骚动,使澳大利亚认识到它需要维持中美平衡的微妙处境。<sup>®</sup> 很快,2016年,澳大利亚政府阻止了向中国控股公司出售澳洲电网(AUSGRID);2016年还发生了指控工党议员接受华裔澳大利亚商人献金事件,澳大利亚对华疑虑上升,心态走向悲情对抗。2017年,时任澳大利亚总理马尔科姆·特恩布尔(Malcolm Turnbull)声称有外国(指中国)干涉澳大利亚内政,并声称澳大利亚在中

① Department of Foreign Affairs and Trade, "Trade and Investment at a Glance 2019," https://www.dfat.gov.au/about-us/publications/trade-investment/trade-at-a-glance/trade-investment-at-a-glance-2019/Pages/default, 2022-01-22.

<sup>© &</sup>quot;International Market Performance Statistics, Tourism Australia," https://www.tourism.australia.com/en/markets-and-stats/tourism-statistics/international-market-performance.html, 2021-12-23.

③ Salvatore Babones, "Uni's Chinese 'Cash Cows'," The Centre for Independent Studies, Aug. 23, 2019, https://www.cis.org.au/commentary/opinion/unis-chinese-cash-cows/, 2021-05-06; Parliament of Australia, "Overseas Students in Australian Higher Education: a Quick Guide," April 22, 2021, https://www.aph.gov.au/About\_Parliament/Parliamentary\_Departments/Parliamentary\_Library/pubs/rp/rp2021/Quick\_Guides/OverseasStudents, 2021-10-09.

④ Jane Perlez, "U. S. Casts Wary Eye on Australian Port Leased by Chinese," *The New York Times*, March 20, 2016, https://www.nytimes.com/2016/03/21/world/australia/china-darwin-port-landbridge.html, 2021-11-10.

国面前要"站起来"。① 11 月,澳大利亚发布《外交政策白皮书》,重申独立自主 的外交政策。2018年6月28日,澳大利亚新的《外国影响和干涉法》在议会通 过,该法案具有历史性意义。8月,澳大利亚政府以国家安全为由,禁止中国华 为和中兴公司参加澳大利亚国家 5G 网络建设。2020 年 4 月,澳大利亚牵头要 求国际调查新冠疫情起源:澳大利亚认为此举是自己在国际上独立行事的标 志。2020年7月29日,澳大利亚紧随美国之后,向联合国递交报告,否认中国 在南海的主张有法律基础,被美国驻澳大使夸赞为"在地区发挥了领导作 用"。② 2020年,澳大利亚还暂停与中国香港地区的引渡协议。中国则对澳大 麦、牛肉、红酒、煤炭等采取提高关税或者暂停进口措施。2021年,中国无限期 暂停中澳战略与经济对话。2021年9月,澳英美三方核动力潜艇协议宣布之 后,中国认为这是赤裸裸的核扩散行为,将导致对国际核不扩散机制和国际战 略平衡与稳定的威胁。③但是,对于预想中的中国的怒火,莫里森在核协议签 订之后举行的新闻发布会上表示,"我公开邀请中国领导人与我讨论这些问 题,这个邀请一直在那儿"。莫里森还说,国家按照自己的战略利益做出决定 和建设自己的国防能力是再正常不过的事,与其他国家一样,中国也是这样做 的。言下之意,中国不应该恼怒。澳大利亚的这种反应令中国更为愤怒。

澳大利亚方面对于中澳关系恶化的解读是因为中国"杀鸡给猴看",认为中国通过对经济上最依赖它的发达国家,以及美国在亚太地区的"副警长"痛

① Caitlyn Gribbin, "Malcolm Turnbull Declares He Will 'Stand Up' for Australia in Response to China's Criticism," Dec. 9, 2017, ABC Net News, https://www.abc.net.au/news/2017-12-09/malcolm-turnbull-says-he-will-stand-up-for-australia/9243274, 2021-12-09.

② Anthony Galloway and Eryk Bagshaw, "Australia-US Looking to Ramp Up Joint Military Exercises in South China Sea," *The Sydney Morning Herald*, July 28, 2020, https://www.smh.com.au/politics/federal/australia-us-looking-to-ramp-up-joint-military-exercises-in-south-china-sea-20200727-p55fvn. html, 2020-08-03.

<sup>3</sup> Statement by H. E. Ambassador Wang Qun on The Trilateral Nuclear Submarine Cooperation under AUKUS, "From Chinese Mission to the United Nations and Other International Organizations in Vienna," 2021-11-26, FMPRC, https://www.fmprc.gov.cn/mfa\_eng/wjb\_663304/zwjg\_665342/zwbd\_665378/202111/t20211129\_10458433.html, 2021-12-04.

④ 澳大利亚莫里森总理新闻发布会纪录, Press Conference-Canberra, ACT, Sep. 16, 2021, https://www.pm.gov.au/media/press-conference-canberra-act-24, 2021-09-30。

⑤ "NT in the Dark Over Potential Moves to Cancel Chinese Company's Darwin Port Lease Amid Security Concerns," *The Guardian*, Oct. 13, 2021, https://www.theguardian.com/australia-news/2021/oct/14/nt-in-the-dark-over-potential-moves-to-cancel-chinese-companys-darwin-port-lease-amid-security-concerns, 2021-12-02.

下重手而警告其他国家。更直率的评论是中国的怒火不仅仅是针对澳大利亚那套政治言词,而是澳大利亚在全球势力均衡博弈中的立场。<sup>①</sup> 也就是说,澳方认为中国的意图是终结澳美同盟。

#### (二) 坚持亚太地区身份还是作为美国的同盟国

澳大利亚今天所面临的困境也源自它与亚太地区的紧密关系。澳大利亚的选择不仅仅是选择中国还是美国的问题,也是选择地区还是美国的问题。

20世纪60年代,英国退出苏伊士运河以东和加入欧共体,导致澳大利亚"失去"英国,不得不转而将注意力放在亚太地区,与日本签署了友好与合作条约,并深耕东南亚地区,这造就了澳大利亚半个世纪的经济繁荣。目前,澳大利亚第一大出口市场是中国(占澳出口的32.6%),第二大出口市场是日本(占到澳出口的13.1%);第三位韩国是5.9%,第四位美国是5.3%,第五位印度是4.9%。②前五个贸易伙伴中有四个是亚洲国家。半个世纪以来,澳大利亚是发达经济体中唯一没有发生过经济危机和保持持续增长的。这与整个地区的经济上升趋势是一体的。

相应地,澳大利亚也越来越具备"亚洲意识"。2012年,澳大利亚的外交白皮书甚至名为《亚洲世纪的澳大利亚》。<sup>③</sup> 而且,经过多年努力,澳大利亚在地区各种双边与多边架构中也取得一定的成就。通过这些网络,澳大利亚保持了在亚太地区的活跃度和影响力。但特朗普政府四年的做法令澳大利亚感受到美国东亚战略的胁迫性。美国的单边主义作风和咄咄逼人的方式,对盟友和地区伙伴都带来强烈的挤压,如在驻地国支援经费问题上压迫韩国和日本;在意识形态上问题上施压东南亚国家。特别是美国退出《跨太平洋经济伙伴关系》(TPP),留下的国家只能先行签署条约。而中国与地区国家签署的《区域全面经济伙伴关系》(RCEP)也不包括美国,美国可能将来也不会加入。美国过度强调竞争和对抗,漠视地区共同利益,忽略经济战略的做法,提醒澳大利亚至少在经济上它与美国具有不同利益。

所以,至少在经济上,澳大利亚被夹在美国与地区之间。由于美国当前在

① Shaimaa Khalil, "How Australia-China Relations Have Hit 'Lowest Ebb in Decades'," *BBC News*, Oct. 11, 2020, https://www.bbc.com/news/world-australia-54458638, 2021-07-01.

② "Trade and Investment at a Glance 2020," Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, https://www. dfat. gov. au/publications/trade-and-investment/trade-and-investment-glance-2020#exports,2022-04-01.

③ Parliamentary Paper (Australia. Parliament), Australia in the Asian Century: White Paper, No.387, 2012, National Library of Australia, https://catalogue.nla.gov.au/Record/6156747, 2021-11-30.

亚太地区的最短板就是经济参与问题,有人建议澳大利亚利用自己当前对于美国的重要性,引导美国回到地区经济规则建设中来。<sup>①</sup> 澳大利亚如何协助美国从经济上回归亚太地区?如果澳大利亚打中国牌,诱引美国重回亚太制定经济规则和框架,则澳中美关系的紧张只会加剧而不会缓解。当前中国正在申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系》(CPTPP)。在此问题上,澳大利亚提出了同意的条件。<sup>②</sup> 考虑到中国与地区经济关系的现状,澳大利亚如何利用它在这一问题上的筹码,自然会被中国和美国双方,以及其他所有地区参与方从政治角度进行解读。地区经济关系与地区安全关系的紧密联动,加大了澳大利亚周旋于其中的难度。

#### (三) 是否坚持和维护本国的独立性

澳大利亚在心理上"拒绝独立"有其历史渊源。澳大利亚的自主通常是不得已的自主。从殖民地成为独立国家,建立独立防务,以及独立在亚太地区生存,一直都令澳大利亚感到紧张。根深蒂固的"被抛弃"的恐惧仍然在影响着澳大利亚的同盟政策。无论是第二次世界大战期间被英国抛弃,还是在东帝汶国际维和行动时美国拒绝澳大利亚的支援请求,都成为澳大利亚战略调整的第一驱动力。所以,在特朗普政府推行"美国优先"政策时,澳大利亚方面就大为担心,非常担心美国"退出"。

如何看待澳美之间的"合"与"离"?著有《并肩作战》的澳大利亚悉尼大学历史系教授詹姆士·库兰(James Curran)指出,长期以来关于澳大利亚是美国可靠盟友的叙事应该重思,关于中国是不可避免的威胁的叙事也应重思。在过去漫长的、并肩作战的历史当中,澳大利亚和美国并不总是意见一致。将美澳同盟视为一种生活方式是一场"战略赌博"。澳大利亚应该重视其与美国的利益不一致之处,正视两国关系中的矛盾。③澳大利亚外交政策记者、现任洛伊(Lowy)研究所国际期刊执行总编的丹尼尔·弗里敦(Daniel Flitton)在一篇题为《是什么扼杀了"四边安全对话机制"(QUAD)1.0》的文章中披露,美国曾

① Hugh Piper, "Australia's Real Leverage in China's CPTTP Bid," *The Interpreter*, Lowy Institute, Sep. 28, 2021, https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/australia-s-real-leverage-china-s-cpttp-bid, 2021-12-01.

② Australian Associated Press, "Australia to Oppose China's Bid to Join Trade Pact Until It Halts Strikes Against Exports," Sep. 17, 2021, *The Guardian*, https://www.theguardian.com/australia-news/2021/sep/18/australia-to-oppose-chinas-bid-to-join-trade-pact-until-it-halts-strikes-against-exports, 2021-12-04.

<sup>3</sup> James Curran, "The Costs of Fear and Greed: Past and Present in Australia's China Story," Feb. 24, 2022, Australian Catholic University, https://www.acu.edu.au/about-acu/news/2022/february/the-costs-of-fear-and-greed-past-and-present-in-australias-china-story, 2022-03-31.

因在朝核问题和伊核问题上需要中国,决定暂时将"四边安全机制"冷却处理。<sup>①</sup> 这足可印证美国议程的优先事项并不总是与澳大利亚一致。

甚至有人批评说,"如果你有一支设计用来支持美国的军队,你就会想用它来支持美国。"有人则要求澳大利亚进行一场战略重启:无须离开同盟,但可在同盟内更为独立。从法律上看,这一战略选择的可行性基础是,在澳新美同盟下,澳大利亚并不是必须随美国出兵的;澳大利亚也没有义务接待美国驻军或者购买美国战机;澳大利亚可以选择自己的政策,如一边反击中国的政治干涉,一边可以不购买那些用来协助美国实施高烈度海战的两栖攻击舰等。②

澳大利亚政府的行为也表明它与美国并非完全一致。2020年,在被追问关于澳大利亚是否与美国一起采取更具进攻性的自由航行行动,如在距离南海争议岛屿更近的地方实施航行自由行动等问题时,时任国防部部长雷诺兹(Linda Reynolds)表示,澳大利亚是在国际法允许范围内使用其航行自由权利的,而并未直接回答是还是不是。当记者问及澳大利亚在中美之间会不会与中国分手的问题时,时任澳大利亚外长佩恩(Marise Payne)表示,澳大利亚的一切决定都是从澳大利亚国家利益出发的,也并未直接提到中国。<sup>③</sup>

刚离任不久的前总理马尔科姆·特恩布尔(Malcolm Turnbull)的回忆录披露了澳大利亚身处美中之间的微妙心态。特恩布尔表示,其政府从未派遣海军舰艇进入中国南海岛礁 12 海里之内,因为它担心被中国舰艇撞击或者导致失能。他的考虑是:如果美国支持我们,那么中国人会后退。但如果美国不管出于什么原因而犹豫不决,或者美国不愿或者没有能力立即进行干预,那么中国将会取得巨大的宣传胜利,就会揭露美国是只纸老虎,不值得它的盟国依靠。"所以我的判断是,考虑到地缘政治气候的多变,特别是在中美之间,我们不值得去冒这个险"。<sup>①</sup>

① Daniel Flitton, "Who Really Killed the QUAD 1. 0?" The Interpreter, Lowy Institute, https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/debate/quad#debatResponse\_370071, 2021-06-13.

② Louis Devine, "Australia Should Re-imagine Its Alliance with the United States," Australian Institute of International Affaris, May 7, 2020, https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/australia-should-re-imagine-its-alliance-with-the-united-states/, 2021-05-21.

<sup>3 &</sup>quot;Secretary Michael R. Pompeo at a Press Availability With Secretary of Defense Mark Esper," Australian Foreign Minister Marise Payne, and Australian Defence Minister Linda Reynolds, Remarks to the Press, July 28, 2020, https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-a-press-availability-with-secretary-of-defense-mark-esper-australian-foreign-minister-marise-payne-and-australian-defence-minister-lindareynolds/, 2020-08-03.

<sup>⊕</sup> Stephen Dziedzic and Andrew Greene, "US Official Urges Australia to Participate in South China Sea Freedom of Navigation Operations," *ABC Net News*, July 27, 2020, https://www.abc.net.au/news/2020-07-27/australia-pressured-to-participate-in-south-china-sea-operation/12496326, 2020-07-31.

从根本上来说,澳大利亚有其国家尊严,也与美国有不同利益,也会时不时考虑维护自己的独立,但它有更根深蒂固的恐惧,以及第二次世界大战后美国同盟体系很少有国家退出的整个潮流的约束。如何在依赖美国保护的同时维持自己的自主性,这一张力会是最微妙的一个。无人否认澳大利亚紧密地追随美国,但澳大利亚在追随中的保留也不是没有。

#### (四) 对澳美同盟基石的认知

对澳美同盟基石的认知是基于规则还是意识形态,澳大利亚一直表示它对于地区国际关系的愿望是建立"基于规则的国际秩序",但澳大利亚政治领导人也持续不断地强调,这一秩序是奠基于美国实力基础上的。澳大利亚前总理特恩布尔的表述是:规则和机制体系是美国及其盟友在第二次世界大战的灰烬上建立起来的,美国的战略性经济实力对维系基于规则的全球秩序的持续稳定至关重要。<sup>①</sup>

现在的挑战是,当美国开始破坏基于规则的国际秩序时,澳大利亚的外交 又将基于何处?如果澳大利亚想要美国同样遵守国际规则,澳美之间的张力 就会显现。2016年1月,特恩布尔总理游说美国通过《跨太平洋贸易伙伴关系 协议》(TPP)时告诉美国听众,美国不应该"只见树木,不见森林",而应该着眼 于大局,维护其数十年来奠定的基于规则的国际秩序。<sup>②</sup> 与美国相比,澳大利 亚政府对于"自由主义国际秩序"的热衷度较低,但对于"基于规则的国际秩 序"充满激情。对澳大利亚来说,"基于规则的国际秩序"是澳大利亚第二次世 界大战后逐步发展起来的对由国际法律、制度和规范组成的国际体系的偏好, "自由主义"仅是澳大利亚偏好的这一体系的一个侧面,但澳大利亚钟爱的这 种秩序正在经受压力测试。澳大利亚领导人也一直清醒地意识到现实世界是 "基于规则加权力的秩序"。<sup>③</sup> 在重回大国竞争的时代,澳大利亚"基于规则的 国际秩序"的倾向也承压日重。

澳大利亚给予意识形态的权重不像美国政府那样高,是因为它担心强调

① Ben Scott, et al., "Australia's Security and the Rules-Based Order: Tracking a Decade of Policy E-volution," Lowy Institute, Https://Interactives. Lowyinstitute. Org/Features/Rules-Based-Order/, 2021-06-14. 2022-05-01.

<sup>© &</sup>quot;Turnbull Tells US Legislators: Look at 'Big Picture' Benefits of Trans-Pacific Partnership," January 19, 2016, The Conversation, https://theconversation.com/turnbull-tells-us-legislators-look-at-big-picture-benefits-of-trans-pacific-partnership-53438, 2022-05-01.

③ Ben Scott, et al., "Australia's Security and the Rules-Based Order: Tracking a Decade of Policy E-volution," Lowy Institute, Https://Interactives. Lowyinstitute. Org/Features/Rules-Based-Order/, 2021-06-14.

意识形态会将东南亚及其他国家和地区推向反面,使地区陷入分裂,而地区的分裂并不符合澳大利亚的利益。澳大利亚学者阿什利·汤曾德(Ashley Tonshend)批评说,价值观或者说意识形态战略是行不通的,澳大利亚的首要关切应该是使美国在印太地区的存在可持续、影响力扩大,而不仅仅是呼喊民主自由的口号。他建议澳大利亚劝说美国降低其意识形态调门。<sup>①</sup>但是,在澳英美三边协议发布会上,总理莫里森却表示,协议的基础是"我们总是戴同一副眼镜看世界。……我们总是期望伙伴们做正确的事。与此同时,我们从不抛弃彼此。我们总是在一起,从不孤独"。<sup>②</sup>

在上述四张张力网络的约束下,澳大利亚的最终期望是美国不要因为错误的战略而最终在印太地区减少存在或者影响力下降。澳大利亚希望美国继续强大,但美国与地区打交道的策略需要修正。至于澳大利亚想要一个什么样的对华战略,它的选择受到上述四种张力的束缚,它将继续在这张网中挣扎、艰难地寻找平衡点。

### 四、网住美国,平衡同盟

虽是澳美同盟中的小伙伴,但澳大利亚在主动塑造同盟方面从来不曾懈怠过。<sup>③</sup> 美国"印太战略"的形成,就有澳大利亚的很多贡献。<sup>④</sup> 随着全球战略重心移至印太地区,中美关系的好坏对澳大利亚极为重要,澳大利亚已经被牢牢地卷入这一宏大竞争。在澳大利亚已经形成一种认知,即虽然美国靠不住的风险在上升,但中国战略威胁到来的速度比之更快。澳大利亚必须做出更多努力,以对美国决策施加最大限度的影响,同时反对美国退出。<sup>⑤</sup> 这便是人们看到的澳大利亚的"网络编织工作",它打造了四张网络以抵消美国"退出",

① Susannah Patton and Ashley Tonshend, "Australia Should Steer the US off a Values-Based Indo-Pacific Strategy," *The Interpreter*, Lowy Institute, June 11, 2021, https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/australia-should-steer-us-values-based-indo-pacific-strategy, 2021-06-27.

② "Joint Leaders Statement on AUKUS, Media Statement," September 16, 2021, https://www.pm.gov.au/media/joint-leaders-statement-aukus, 2022-05-06.

<sup>3</sup> Jack Detsch, "How the U.S. Learned to Stop Worrying About the Pacific and Love the 'Indo-Pacific'," Foreign Policy, July 30, 2021, https://foreignpolicy.com/2021/07/30/biden-pacific-china/, 2021-12-08.

① Rory Medcalf, "Pivoting the Map: Australia's Indo-Pacific System," *The Centre of Gravity Series*, the Strategic and Defence Studies Centre, The Australian National University's College of Asia and the Pacific, https://www.files.ethz.ch/isn/175987/COG1\_Medcalf\_Indo-Pacific.pdf, 2021-12-05.

⑤ Paul Kelly, "Game Changer for American Alliance," *The Australian*, Aug. 21, 2021, https://www.theaustralian.com.au/inquirer/a-game-changer-for-the-anzus-alliance/news-story/07e1419629bbcd4843b1d317a00ff3c0, 2021-09-03.

网住美国和管理中国。

在 2020 年 7 月 28 日召开的美澳"2+2"部长级会议后的新闻发布会上,澳大利亚外交部部长表示,"我们将把澳美同盟作为与其他国家深化友谊的基础。将与既有伙伴国家进行紧密合作,包括'五眼国家'、东盟、'美日印澳四方安全对话机制'、澳美日三边基础设施投资伙伴关系和东盟高峰会。并将建立新的群组,新的友谊,通过与共享'开放、繁荣和安全的印太'国家结成网络来增进安全"。<sup>①</sup>

为此,澳大利亚主要推动打造了四张网络。

第一张网是澳日美关系。2007年,澳大利亚与日本签署一项安全合作声明;2012年,双方签署信息安全协议;2014年,双方签署国防技术和装备转让协议,澳日关系升级为特殊战略伙伴关系。2018年,澳美日签署三边基础设施投资伙伴关系。2019年6月,澳日美三国国防部长会议后设立了一项战略行动议程,以补充澳美和日美双边同盟关系,集中资源处理地区安全问题。<sup>2020年7月,</sup>澳美日三方国防部长举行线上会议,重申"共同承诺致力于增进印太地区的安全、稳定和繁荣",表示要"促进强劲的三边防务合作和交流,为支持建设自由、开放、包容和繁荣的印太地区做贡献",并通过三方联合防务倡议继续在南太平洋的能力建设行动。<sup>30</sup>同年11月,澳大利亚与日本签署防务协定,允许对等访问、训练和作战,并关注南海问题。对日本来说,这是1960年以来首次允许外军在其土地上存在。这是澳大利亚多年努力的结果。在过去这些年里,澳大利亚一直在致力于加强与日本的关系,与日本一起力推"美日印澳四国安全对话"。2020年,莫里森总理宁愿付出回国后需要隔离的代价,将疫情后的首次出访地选在日本,显示出澳大利亚对日本的重视。

第二张网是澳法印关系。在印度洋方向,澳大利亚积极促进与法国、印度的三边关系。2018年5月,法国总统马克龙在澳大利亚悉尼一处海军基地发

① Secretary Michael R. Pompeo at a Press Availability With Secretary of Defense Mark Esper, Australian Foreign Minister Marise Payne, and Australian Defence Minister Linda Reynolds, Remarks to the Press, July 28, 2020, https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-a-press-availability-with-secretary-of-defense-mark-esper-australian-foreign-minister-marise-payne-and-australian-defence-minister-lindareynolds/, 2020-08-03.

② "Australia-Japan-United States Strategic Action Agenda," Department of Defense, U. S., June 1, 2019, https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/1863425/australia-japan-united-states-strategic-action-agenda/, 2021-12-06.

③ "Australia-Japan-United States Defense Ministers' Meeting Joint Statement," July 7, 2020, https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2266901/australia-japan-united-states-defense-ministers-meeting-joint-statement/, 2020-08-03.

表演说,提出"巴黎一德里一堪培拉轴心"。陪同访问的澳大利亚总理特恩布尔表示,将与法国和印度携手订立一项联合印太战略,制订具体的目标和行动路线图。<sup>①</sup> 2020年9月,澳法印三国举行第一次三边外长会议,并计划定期会晤。<sup>②</sup> 11月,两艘法国舰艇,包括一艘核攻击潜艇在西澳大利亚珀斯附近与澳海军进行联合巡逻训练后驶往中国南海地区。2021年5月4日,澳印法三国在G7外长会周边举行会议并发表了联合声明,彰显其对印太事务的立场。<sup>③</sup> 2021年9月,因为澳大利亚撕毁与法国的潜艇建造合同,双边关系受到挫折,但法国也没有太多选择,澳法印关系将持续下去。法国和澳大利亚都有清晰的"中等国家"意识,它们期望通过中等国家之间的联盟在地区势力均衡游戏中扮演重要角色,并对它们与美国的关系形成补充。它们希望通过这种合作向中国发出威慑信号,也在一定程度上抱有以此方式降低美中敌对的愿望。<sup>④</sup>

第三张网是澳日印网络。澳大利亚和日本同样是美国正式盟友,而印度仍处于不结盟但愿意积极参与的阶段。相比于澳法印,澳日印关系发展相对缓慢。2007年,日澳签署了一项安全合作协议。2008年,日本与印度签署了类似协议,作为日本在对美同盟之外构建安全伙伴关系的尝试。2014年,澳日关系升格为特殊战略伙伴关系。2015年,澳日印举行了第一次三边会谈。2020年6月,澳印关系升格为全面战略伙伴关系,达成了双边后勤支持协议,互相向对方开放军事基地。印度邀请澳大利亚加入已经有日本和美国参加的"马拉巴尔"军事演习。2020年10月,日本分别与澳大利亚和印度讨论了合作问题。⑤ 2021年4月,澳日印三方提出"供应链韧性"倡议,这是三国——不仅仅是双边之间,加强共同训练、情报共享和能力建设方面前进的一步。除此之外,澳日印最大的成果实际上是合力推动了"美日印澳四方安全对话机制"的发展。

① Reuters, "Macron Wants Strategic Paris-Delhi-Canberra Axis Amid Pacific Tension," May 3, 2018, https://www.reuters.com/article/us-australia-france/macron-wants-strategic-paris-delhi-canberra-axis-a-mid-pacific-tension-idUSKBN1I330F, 2020-08-04.

② Rajeswari Pillai Rajagopalan, "Rise of the Minilaterals: Examining the India-France-Australia Trilateral," *The Diplomat*, Sep. 17, 2020, https://thediplomat.com/2020/09/rise-of-the-minilaterals-examining-the-india-france-australia-trilateral/, 2021-06-24.

③ France Diplomatie, "India-France-Australia Joint Statement on the Occasion of the Trilateral Ministerial Dialogue (4 May 2021)," https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/asia-and-oceania/news/article/india-france-australia-joint-statement-on-the-occasion-of-the-trilateral, 2021-07-02.

④ Pierre Morcos, "How Franco-Australian Cooperation Can Help Stabilize the Indo-Pacific," War on The Rocks, April 5, 2021, https://warontherocks.com/2021/04/how-franco-australian-cooperation-canhelp-stabilize-the-indo-pacific/, 2021-04-30.

<sup>©</sup> Elaine Lies, "Japan, Australia, India Discuss Strategic Ties, Regional Security," *The Reuters*, Oct. 7, 2021, https://www.reuters.com/article/japan-foreignministers-int-idUSKBN26S0VD, 2021-06-14.

"美日印澳四方安全对话机制"意图拉住美国、网络美国的倾向是十分明显的。

第四张网是澳大利亚一印度一印尼(AII)三边关系。由于印度和印尼都不是美国的盟友,而且不出意外的话也不太可能与美国正式结盟,"中等大国轴心"遂成为三边关系发展的基本理念。在澳大利亚战略利益区设定中,印尼正位于其直接利益区弧带的正中心。在当前地缘政治和经济形势下,作为印太地区的两个中等强国,澳大利亚与印尼在地缘政治和地缘经济方面具有越来越多的共同利益。①针对未来可能发生的冲突,澳大利亚需要与印尼在信息和情报、海空通行等方面加强合作。印尼国防部门也认为澳大利亚是技术、技能等的重要提供者。②澳大利亚、印度和印尼三个中等大国共享海洋亚洲,且与中国都不存在海洋领土争端,同时其利益都会受到南海局势的影响。通过三个"中等大国轴心",可以确保亚洲海洋处于法律和规则之下,确保各国的海洋利益特别是应对因它们的地理位置而带来的大国竞争所产生的压力。③

此类"2+1"合作形式,目前势头强劲。在澳大利亚看来,既不脱离美国的支持,又能引进一些暂时的非正式盟友以扩大阵营,这在一定程度上既能作为 美国正式同盟的外延网络,反过来也能减轻对美国的依赖和增强对美自主性。

## 五、澳美同盟的未来:旧关系与新特点

在印太地区成为全球战略重心的时代,澳大利亚在地理、政治和军事上都成为一个关键国家。澳大利亚在同盟中的塑造力有所上升,特别是在推动同盟发展的动机上,显然比过往人们理解的要更为复杂。澳大利亚将继续努力管理澳美同盟:拉住美国、塑造美国和平衡美国。虽然总体上而言澳美同盟中"美主澳从"的格局不会改变,但澳大利亚的能动性将对同盟双边、同盟与地区之间的关系,以及亚太地区内部的国际关系网络产生相当的影响。

第一,澳美同盟的密切程度将前所未有,且澳美同盟走向的决定者仍将是

① Greta Nabbs-Keller, "Australia-Indonesia: An Uncertain World Makes for Firm Friends," *The Interpreter*, Feb. 7, 2020, https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/australia-indonesia-uncertainworld-makes-firm-friends, 2021-06-28.

<sup>©</sup> Greta Nabbs-Keller, "Indonesia's Stake in Sustralia's New Strategic Update," War on the Rocks, July 14, 2020, https://warontherocks.com/2020/07/indonesias-stake-in-australias-new-strategic-update/, 2021-07-03.

③ Jagannath Panda, "The Australia-India-Indonesia Trilateral Fostering Maritime Cooperation between Middle Powers," The National Bureau of Asian Research, April 23, 2021, https://www.nbr.org/publication/the-australia-india-indonesia-trilateral-fostering-maritime-cooperation-between-middle-powers/, 2021-07-03.

美国。拜登上台后,在很短时间内与澳大利亚方面通话,"重申美澳关系是地区和平与稳定之锚"。<sup>①</sup> 拜登政府认为,盟友关系是它与中国展开竞争的独特优势。2021年3月,美国印太事务协调官库尔特·坎贝尔(Kurt Campbell)在中美安克雷奇高级会晤前表示,美国不会只关注改善美中关系,美国会为澳大利亚等盟国出头,要求中国改善中澳关系。<sup>②</sup> 美国政府这一举动在澳国内受到热烈欢迎。<sup>③</sup> 2021年11月出台的美国《全球态势评估》,突出了澳大利亚在美国全球部署中的焦点位置。<sup>④</sup> 而在9月15日,澳英美三边核潜艇合作协议宣布后的新闻发布会上,莫里森总理称,虽然2016年没能与美国达成此类协议,但却在2021年实现了,因为现在有这个条件了。这显然是暗示美国意图的转变。<sup>⑤</sup> 美国的政策一经调整,澳大利亚就撕毁了与法国的协议,没有什么比这更能说明美国的主导地位了。

澳大利亚在先进武器和技术上对美国依赖很深,是美国最大的防务客户之一。同时,澳大利亚在经济上对美国的依赖并不比对中国和亚洲低。澳大利亚对中国的依赖集中于商品和服务的进出口,但美国是澳大利亚最大的投资国。截至 2020 年底,美国对澳投资是 9294 亿澳元(约合 6598 亿美元)。相比之下,中国仅是澳大利亚的第 9 大投资国,约为 792 亿澳元(约合 562 亿美元)。加上香港特区也总共才 1567 亿美元,与美国相比相形见绌。<sup>⑤</sup> 美国也是澳大利亚的最大对外投资地,澳美双向投资加起来高达 1.47 万亿美元。<sup>⑥</sup>

澳大利亚防御态势的调整大致与澳美同盟加强是一体的。在 2020 年和

① Reuters, Colin Packham, "U. S., Australia Discuss China and Myanmar in First Leaders Call, White House Says," Feb. 4, 2021, Https://Www. Reuters. Com/Article/Us-Usa-Australia-Idusk-bn2a40fc, 2021-06-30.

② Reuters, "U. S. Tells China to Improve Ties with Australia: U. S. official," March 16, 2021, https://www.reuters.com/article/us-australia-china-usa-idUSKBN2B80F9, 2021-04-15.

③ "Mate"一词是澳大利亚称呼关系不错的兄弟、伙伴、朋友的一个常用词汇,参见 Matthew Knott, "Newsmaker: Australia's 'Mate in Washington' Kurt Campbell," *The Sydney Morning Herald*, March 19, 2021

④ Jim Garamone, "Biden Approves Global Posture Review Recommendations," Nov. 29, 2021, DOD NEWS, https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2856053/biden-approves-global-posture-review-recommendations/, 2021-12-02.

⑤ 澳大利亚莫里森总理新闻发布会纪录, Press Conference-Canberra, ACT, Sep. 16, 2021, https://www.pm.gov.au/media/press-conference-canberra-act-24, 2021-09-30。

<sup>© &</sup>quot;Statistics on Who Invests in Australia," Trade and Investment Commission, Australian Government, https://www.dfat.gov.au/trade/resources/investment-statistics/statistics-on-who-invests-in-australia, 2021-12-08.

<sup>© &</sup>quot;US Investment in Australia," Trade and Investment Commission, Australian Government, https://www.austrade.gov.au/international/invest/importance-of-foreign-direct-investment/us-investment-in-australia, 2021-12-08.

2021 年两次澳美"2+2"部长级会议的推动下,<sup>①</sup>澳美军事同盟一体化的广度和深度都以惊人的速度向前发展:(1) 双方开展了包括美军全部类型的空军战机的部署训练、更为一体化的陆军合作,提高澳大利亚在其本土为双方提供海军勤务和维修保养的能力;(2) 双方签署秘密协议以提高双方在科技、战略能力和国防工业基础上的一体化程度,以补充美国工业基地,确保澳大利亚能够持久地提供印太防务供应链;(3) 使澳大利亚拥有生产制导武器、爆炸性军火等工业能力;(4) 双方还将深化研发方面的合作,将在高超音速武器和电磁战合作方面制订共同发展战略;(5) 双方还承诺加大努力,优化出口控制,以便利技术转让和保护。最后一点为双方将来对其他国家的军火出口留下了出口。

第二,澳大利亚将会不断努力编织托底澳美同盟之网。澳大利亚既希望美国保持在印太地区的强大存在,又不希望美中走向重大冲突。澳大利亚更倾向于保守第二次世界大战以来的国际秩序,通过这些制度、机制和规范来约束、化解大国冲突,包括制约中国和平衡美国。但这是非常不容易完成的使命:为拉住美国而采取的措施很容易"误伤"中国。有研究指出,前总理特恩布尔在 2017 年突然对中国"发威"是出于对特朗普"美国第一"下美国忽视盟友关系的回应,是为了大喊"中国威胁"来挽留美国。②

有一种建议是,在绥靖和挑衅中国之间寻找第三条道路,通过"有条件的接触",将中国接纳进多极印太体系之中。<sup>③</sup> 这条道路能否成行,还要看接下来几年的博弈。澳大利亚历史学家詹姆斯•库兰质问:澳大利亚对美国的贡献要多少才足够?过度依赖美国只会侵蚀自己的独立。澳大利亚的安全应该是与亚洲一起,而不是针对亚洲。<sup>④</sup> 但是,澳大利亚目前无法解决与亚洲一起,还是针对亚洲/中国的问题。

还有一种较为遥远的前景是澳大利亚成为一个"独立的大洲"。最近的澳 英美三边安全协定可以看作是一个最初的迹象,也许澳大利亚自己也尚未意 识到。澳大利亚位于太平洋与印度洋的门户位置,如同英国位于欧洲大陆向

① "Joint Statement on Australia-U. S. Ministerial Consultations (AUSMIN) 2020," Department of Defense, U. S., July 28, 2020, https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2290911/joint-statement-on-australia-us-ministerial-consultations-ausmin-2020/, 2021-12-03.

② David Brophy, "Australian's China Debate in 2018," *The China Story*, Https://www.Thechinastory.Org/Yearbooks/Yearbook-2018-Power/Chapter-6-Australias-China-Debate-In-2018/, 2021-07-02.

③ Rory Medcalf, Indo-Pacific Empire: China, America and the Contest for the World's Pivotal Region, Manchester University Press, 2020.

① James Curran, "Anglosphere Dreaming a Drag on Our Defence," Financial Review, June 17, 2021, https://www. afr. com/policy/economy/anglosphere-dreaming-a-drag-on-our-defence-20210617-p581xj, 2021-06-21.

海洋的咽喉地位;从大西洋两岸和太平洋两岸向中部合围,汇集于太平洋与印度洋的交界处。澳大利亚完全可以既拉开与中国的距离,居中拉住英国和美国,在欧亚大陆的外围划出一条巨大的弧形,成为全球新的"世界中心岛"。<sup>①</sup> 澳大利亚不是没有这个潜力。

但澳大利亚所面临的最大挑战是人口太少,全国人口约 2400 万人,仅相 当于北京市的人口。澳大利亚国防军规模也较小,2018—2019 年仅有员额 5.8058万人。<sup>②</sup> 而澳大利亚国土面积为 769 万平方公里,是地球上第六大的国家,仅次于俄罗斯、加拿大、中国、美国和巴西。不过,澳大利亚经济发达,其国内生产总值排名常年在全球第 12 位或第 13 位,还是"二十国集团"成员国。所以,澳大利亚给自己的定位是"中等国家"。拥有如此庞大幅员和经济实力的"中等国家"心态对澳大利亚的国际行为有深刻影响。澳大利亚是一定要有盟友、伙伴或者朋友的,它也一定会将自己寓于某种形式的互助关系之中。

在情感上,我们也看到一度向亚洲倾斜的澳大利亚正在重新回调。澳大利亚人总体上与中国在语言、文化、哲学、宗教和艺术上的链接较少。在情感上,对华好感度在下降。2021年刚刚发布的洛伊研究所年度调查显示,63%的澳大利亚人现在从安全威胁角度来看待中国,比2020年急升了22个百分点。同时,澳大利亚人对英国、印度、美国和日本的好感在上升;高达87%的人相信日本和英国是负责任的国家;对印度的信任度也有61%之高,比2020年上升了16个百分点;对美国的信任度现在是61%,继续处于高位。78%的澳大利亚人继续认为,澳美同盟对澳大利亚安全非常重要或者相当重要。虽然仍有57%的人认为澳大利亚应该在中美冲突中保持中立,但也有41%的人认为澳大利亚应该支持美国,而认为应该支持中国的仅有1%。③所以,莫里森总理以澳大利亚人特有的直率称,跟美国与英国的三边安全协议令澳大利亚"不再孤独"。在情感疏离和安全戒备的心态下,澳大利亚重新向着英美方向漂移而去。

因而,在可见的未来,澳大利亚不会从澳美同盟"独立"成为独立的大洲,但它看到了美国撤退的风险和自己的潜力,将继续编网,以期托住、拉住美国,同时减少对美国的深度依赖。

① 关于物理的与意念中的"世界中心岛",参见师小芹:《海权与中美关系》,北京:军事科学出版社 2012 年版。

② "ADF Permanent Members 2018-2019," Department of Defence, Australian Government, https://www.transparency.gov.au/annual-reports/department-defence/reporting-year/2018-2019-99, 2022-05-01.

③ "Understanding Australian Attitudes to the World," Lowy Institute Poll 2021, June 2021, Lowy Institute, https://poll.lowyinstitute.org/files/lowyinstitutepoll-2021.pdf, 2021-09-30.