

# 澳美同盟与澳大利亚南海政策的蜕变<sup>\*</sup>

于 镭 赵少峰

**【内容提要】** 澳大利亚的南海政策经历了从“不介入、不选边”到“高调介入”的显著蜕变,这种变化既有囿于自身政治、经济和安全利益的强烈内生性,又有着来自美国明显压力的外生性。由于经济与国防力量脆弱,澳大利亚自立国以来不得不与全球体系中的超级大国结盟,以获取经济利益和安全庇护,并维护自身在全球权力体系中的地位。在从美澳同盟中获利的同时,澳也不得不对美效忠,并充当美在亚太地区维护其利益的“副警长”。尽管中国是澳最大的贸易伙伴,但中国在澳国民经济中的权重仍远远小于美国,并且两国在意识形态上根本对立。因此,澳大利亚在享受中国发展红利的同时,内心深处对中国崛起怀着深深的复杂情愫。鉴于中美两国的综合国力尚有不小的差距,澳大利亚在可预见的未来仍会奉行紧随美国的对外政策,在南海问题上不排除进一步蜕变的可能性。

**【关键词】** 权力体系 澳美同盟 中澳关系 平衡策略 南海策略

**【作者简介】** 于镭,聊城大学太平洋岛国研究中心首席研究员,北京外国语大学澳大利亚研究中心研究员,电子信箱: lei.yu@mymail.unisa.edu.au;赵少峰,聊城大学历史文化与旅游学院副教授,电子信箱: lcdxzs@163.com。

## 一、问题的提出

新世纪以来,中国与澳大利亚的经贸关系日益密切,先后跃升为澳第一大贸易伙伴、第一大出口目的地、第一大进口来源国、第一大贸易顺差来源

国、第一大农产品出口市场、第一大服务贸易出口目的地、第一大年度外资来源国、第一大移民来源国、第一大旅游收入来源国以及第一大留学生来源国。<sup>①</sup> 这“十个第一”标志着中澳经贸关系已攀升至前所未有的高度。<sup>②</sup> 然而,中澳经贸合作的屡创新高却未能阻止两国政治与安全关系的不断下滑:2015年,澳政府在南海问题上的立场急速后退;2016年至2017年,澳政府连续三次否决我对澳大型投资;在我国并没有对其安全构成威胁的情形下,澳政府却不断发出“中国威胁论”的喧嚣,积极推动美、澳、日在亚太地区的合流,并在印太区域的安全问题上加速向美国靠拢。

中澳两国经济依存度节节攀升,两国经济合作在广度和深度上的不断拓展本应成为两国关系发展的驱动力,却何以无力阻止澳大利亚在南海问题上从“不设立场”蜕变为积极追随美国武力寻衅南海的“搅局者”? 又何以无力阻止表面上并无利害冲突的中澳政治关系不断走低? 本文在着力探析这些问题的同时,首次运用全球权力体系与架构的理论,对澳大利亚基于这些理论所奉行的“与超级大国结盟”的立国之策展开深度剖析,从而深刻揭示澳南海政策蜕变的必然性。本文强调澳南海政策蜕变有着强烈的政治内生性,并非全然源于美国的外部压力,也决非为澳政治领导人的个人好恶所左右。基于理论与实证分析,本文判断若中美在亚太或印太地区的战略竞争加剧,澳极有可能以“文攻武压”方式配合美国,进一步“搅局”南海,中澳关系将进一步恶化。最后,本文亦将提出相应的政策建言。

## 二、关于中澳关系的文献梳理

自1972年中澳建交后,与澳大利亚发展友好合作关系便成为中国外交的重要任务。这不仅是由于中澳两国经贸互补,更是由于中国着眼大局,认

---

<sup>①</sup> 马朝旭:《驻澳大利亚大使马朝旭在〈中资企业在澳大利亚〉首发仪式上的致辞》,2016年12月10日,<http://au.china-embassy.org/chn/sgfyrth/t1323088.htm>,访问时间:2017年6月8日。

<sup>②</sup> Alex Oliver, “What to Expect from Malcolm Turnbull,” *Foreign Policy*, September 16, 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/09/16/what-to-expect-malcolm-turnbull-australia-tony-abbott-prime-minister/>,访问时间:2017年8月7日。

为两国建立平等、友好的互利合作关系有利于亚太地区的和平、稳定与发展。<sup>①</sup> 中国政府与人民对澳大利亚秉持的友好合作态度也深为澳大利亚政界、军界、学界乃至普通民众所熟知。<sup>②</sup> 然而,澳大利亚国内对中澳关系的发展与深化及其蕴含的台湾、南海等问题的看法存在较大分歧,大致可梳理为三派。

第一派对中澳关系,特别是经贸关系的迅速发展感到担心,认为双边经贸关系无论是在“体量上”还是“有效需求”上均存在着有利于中国的巨大“不对称性”,这种“不对称性”还将随着两国经贸合作的迅速发展而进一步拉大。该派人士秉持国际关系理论中的现实主义观点,认为这种“不对称性”将会单方面赋予中国在政治、经济、意识形态和安全领域对澳大利亚施加影响的“特权”,影响澳大利亚在诸如台湾、南海等涉及中国的外交政策取向和政策选择范围。这派人士甚至认为这种“不对称性”还将危及澳大利亚广义范畴中的国家利益和国家安全,以及澳大利亚与其“最伟大的朋友”美国之间的传统军事联盟。<sup>③</sup> 因此,秉持该派观点的政界、军界和学界人士对于发展包括经贸合作在内的中澳关系持有深深的疑虑,认为其对澳大利亚的国家利益与安全弊大于利。持这种观点的人士显然存在着认知缺陷,因为经济依存在给某一方带来“特权”的同时,也会带来国家间的“互利互惠”,有利于降低冲突“偏好”,并遏制冲突的风险。<sup>④</sup>

---

① 卢林:《90年代澳大利亚在世界和亚太地区的地位》,上海社会科学出版社,1991年;张露、黄吉:《中国大周边战略中的澳大利亚》,《现代国际关系》2007年第2期,第40页。

② Rowan Callick, “We’re Too Close to Fall Out, Says China’s Envoy,” *Australian*, September 6, 2010, p. 4.

③ Colin Mackerras, “The Australia-China Relationship: A Partnership of Equals?” in Nicholas Thomas, ed., *Re-orienting Australia-China Relations, 1972 to the Present* (Burlington, VT: Ashgate Publishing, 2004), p. 189; Mohan Malik, “Australia and China: Divergence and Convergence of Interests,” in James Cotton and John Ravenhill, eds., *The National Interest in a Global Era: Australia in World Affairs 1996—2000* (South Melbourne: Oxford University Press, 2001), p. 109.

④ Wu Rong-I et al., “Economic Interdependence and Security in the Asia Pacific,” in P. A. Petri and S. J. L. Croix, eds., *Challenges to Global Trading System* (Abingdon: Routledge, 2007), p. 156.

第二派则从实用主义出发,认为在全球化和亚洲整体崛起的时代,澳大利亚必须与中国开展经贸合作以发展经济、增强国力,并解决一直居高不下的失业问题。一方面,澳大利亚国土来源于对原住民土地的残暴掠夺,缺乏合法性;另一方面,澳大利亚与印尼等亚洲邻国,由于历史恩怨和领土纠纷而一向关系紧张。因此,保持强大的综合国力,特别是优于亚洲邻国的军事力量以吓阻邻国“入侵”始终是澳大利亚防卫政策的重中之重。安全与经济的综合考量使该派人士竭力支持对我实行“对冲”策略,即发展与中国经济关系以获取经济实惠,与此同时强化美澳军事同盟。其支持合流美、日、澳三边军事行动以遏制中国在亚太地区、特别是南海的“过度扩张”,防范中国全面崛起可能对美国主导的地区霸权体系与秩序以及澳大利亚基于此所获得的丰厚政治、经济与安全既得利益构成挑战。该派观点 21 世纪初受到霍华德(John Howard)政府的推崇,并已发展成为澳大利亚政界、军界与学界的主流观点。霍华德(John Howard)总理曾明确表示,澳大利亚外交政策成功与否就在于能否与美国强化传统军事同盟的同时与中国建立密切的合作关系<sup>①</sup>。但是,这派人士特别强调指出发展与中国的经贸关系决不能以牺牲与美国的军事同盟为代价。<sup>②</sup> 澳大利亚国立大学著名的国际关系学者威廉·托教授非常直白地表示:“在与中国发展经贸合作的同时,必须与美国保持强大的军事同盟,这是澳大利亚外交政策的基石。”<sup>③</sup>由此可见,该派人士虽然支持与中国发展经贸合作,但显然视之为“用”,而将美澳军事同盟视为“体”。

与前两派相比,第三派则显得顺应潮流,与时俱进。该派认为既然中国的崛起不可阻挡,那么澳大利亚就应正视这一现实,积极发展与中国的全面合作关系,以确保亚太地区的和平、稳定与繁荣,使澳大利亚的国家利益不致因大国的权力转换而受到破坏。该派人士指出“视中国崛起为‘零和’竞

---

① Michael Wesley, “Australia-China,” in Brendan Taylor, ed., *Australia as an Asia Pacific Regional Power: Friendship in Flux?* (New York: Routledge, 2007), p. 73.

② Derek McDougall, *Australian Foreign Relations: Contemporary Perspectives* (South Melbourne: Addison Wesley Longman Australia, 1998), p. 141.

③ William Tow, “Geopolitics, the ‘National Interest’ and the Sino-Australian Conundrum,” in Nicholas Thomas, ed., *Re-orienting Australia-China Relations, 1972 to the Present* (Burlington, VT: Ashgate Publishing, 2004), p. 63.

争”,不仅“过于悲观,而且具误导性,并极其危险”。<sup>①</sup> 鉴于中国在过去数十年里较好地奉行了“和平发展”的方略,因此,有理由相信在不触及中国包括台湾、南海等“核心利益”的情形下,中国主导的亚太地区新秩序是包容的,是能够照顾到包括美国在内的各国的利益。澳国立大学著名的外交政策专家休·怀特教授曾批评说“不惜一切代价与美国保持军事同盟关系不仅是错误的,而且将最终导致澳大利亚不战自败”。为此,怀特教授呼吁澳大利亚政府与中国发展全面战略伙伴关系,并敦促美国在西太平洋地区与中国“分权”,因为“这才最符合澳大利亚的战略利益,也最符合本地区各国的共同利益”。<sup>②</sup>

上述文献分析表明,中澳在发展双边关系的考量上不仅短期内无法做到“无缝对接”,而且长期看还存在着难以弥合的“鸿沟”。这不仅仅是由于澳大利亚的政界、军界和学界有着较强的“冷战思维”,更是受到澳基于西方国际关系理论所形成的与超级大国结盟以维护国家利益的百年立国之策的驱动,本文将对此展开详细的理论与实证探析。

### 三、全球权力架构体系理论和澳“与超级大国结盟”的立国之策

西方国际政治的现实主义大师汉斯·摩根索(Hans Morgenthau)在其经典著作《国家间政治》(*Politics among Nations*)中明确指出:“国际政治如同所有的政治活动一样,都是对权力的争夺。”<sup>③</sup>西方主流国际政治和国际关系理论认为任何一国在全球权力体系里的地缘政治作用是该国“硬实力”和“软实力”的功能性结果。<sup>④</sup> 当今的全球权力架构既是各国“硬、软”实力的产物,同时各国的“硬、软”实力也决定了他们在全球体系和地区次体系中的

---

① Gawenda, “Rise of China Good for All, Says Howard,” *Sydney Morning Herald*, September 13, 2005, <http://www.smh.com.au/news/world/rise-of-china-good-for-all-says-howard/2005/09/13/1126377262936.html>, 访问时间:2017年8月7日。

② Hugh White, “As China Rises, We Must Look beyond the US Alliance,” *Australian*, September 13, 2010, p. 14.

③ Hans Morgenthau, *Politics among Nations* (New York: Knopf, 1966), p. 18.

④ Shamsul Khan, “Middle Powers and the Dynamics of Power Shift,” *Harvard Asian Quarterly*, Vol. XIV, No. 3, 2012, p. 52.

地位。<sup>①</sup> 根据各国的“硬、软”实力,西方学者将世界各国划分为三大类:超级大国(全球体系的主导国家),区域强国(全球体系或地区次体系中的重要国家)和底层国家(全球体系和地区次体系里的弱国)。

在全球权力体系里占据主导地位的超级大国通常既拥有包括经济和军事实力在内的超强“硬实力”,又具有全球影响的软实力。处于全盛时期的英帝国曾构建过以其经济和军事霸权为主导的全球权力体系(Pax Britannica);而现存的全球唯一超级大国——美国,在二战后的两极体系和冷战后的单极体系里均以相同的方式构筑起以美国经济和军事霸权为主导的全球权力体系(Pax Americana)。超级大国凭借其无与伦比的“软、硬”实力对不服从自己意志的国家采取形象抹黑与妖魔化、经济制裁与贸易禁运、军事封锁与入侵等手段予以惩罚,并以倣效尤,达到增强自身在全球权力体系中威权的效果。区域强国和底层国家由于“软、硬”实力有限,不具备逆向或等量逆向作用的能力。<sup>②</sup>

区域强国在全球体系中的地位具有两重性:相对于超级大国而言,他们通常居于“从属”地位;但对于国际体系中的弱国,甚至是对于次级区域强国(tier-two powers),他们通常又具有“主导”地位。区域强国若非“软、硬”实力特别是以经济和军事为基础的“硬实力”快速扩张,从而觊觎并挑战守成超级大国的权力地位,通常会以与超级大国保持密切合作、甚至结为同盟为其首要战略目标,以谋取经济福利。更进一步的是,其会借力超级大国保卫国家安全,吓阻挑战者,维护并巩固自身在全球权力体系和区域次体系中的地位和既得利益。但作为回报,区域强国需对超级大国表现忠心,承担协助超级大国维护全球权力体系和等级架构现状的义务。区域强国对承担这一义务表现出较强的内生性,因为任何新兴大国的崛起都有可能调整现有的权力架构体系和利益分配。因此,协助超级大国打压新兴大国,就是维护自身在权力体系中的地位和既得利益。在这一点上,超级大国与区域强国在维护全球特别是新兴大国所在区域的权力体系和等级架构的现状上,有着

---

<sup>①</sup> Shamsul Khan, “Middle Powers and the Dynamics of Power Shift,” *Harvard Asian Quarterly*, Vol. XIV, No. 3, 2012, p. 52.

<sup>②</sup> Baldev R. Nayar 1979, “A World Role: the Dialectics of Purpose and Power,” *India: A Rising Middle Power* (Boulder Mellor: Lynne Rienner, 1979), pp. 117-145.



颇为相似的战略利益。

基于这一理论,澳大利亚出于对自身安全的担心和称霸南太平洋地区的雄心,曾与英国保持同盟关系。澳大利亚的安全担忧主要源于对原住民土地的掠夺,由于国土来源缺乏合法性,因而担心其他列强会循其例,夺其地,灭其国。澳大利亚的地区霸权雄心源于“白人至上”的偏见,以为自己的血统远较亚太地区其他人种更为高贵,因而表现出意欲在南太平洋地区以及东南亚地区建立自己霸权的野心。英国的没落、德国和日本的崛起迫使澳不得不寻求与新兴强国美国结盟,并“引美入亚”,阻止德、日对澳大利亚的觊觎。但是,美国忙于在拉美宣示“门罗主义”,巩固“后院”,因而对澳结盟请求不予理睬,以免招致新老帝国主义列强的忌恨,但二战的爆发终使美澳两国形成战时同盟。朝鲜战争的爆发彻底改变了美国的亚洲安全政策,出于和苏联争霸以及遏制共产主义在亚洲“扩张”的需要,美国急于获得具有广阔战略纵深的澳大利亚的支持。澳大利亚则借机要求美国与自己结盟,并为自己提供安全庇护。<sup>①</sup> 美、澳和新西兰遂于1951年9月缔结《澳新美安全条约》,三国同盟暨美澳同盟正式成立。由此可见,与超级大国结盟的立国之策不仅在澳有着深厚的理论依据,而且有着长期的实践基础。

冷战甫毕,美国的经济和军事实力如日中天,澳对美国的态度更是亦步亦趋,紧紧追随。霍华德总理1996年上台伊始,就为美国于冷战时期在亚太地区构筑的军事同盟,即所谓的“轮辐体系(又称旧金山体系)”大唱赞歌,并一再坚称美澳同盟是澳对外政策的基石。为了表现对美国的忠心,霍华德不顾国内外的反对,率先在澳部署弹道导弹防御系统,霍华德对美国亦步亦趋的追随即在美国的西方盟友中也实属罕见。时任外长亚历山大·唐纳(Alexander Downer)对《纽约时报》坦承,此举的最主要原因就是为了体现对美国的“忠诚”,以“强化与华盛顿的军事同盟”。<sup>②</sup> 1999年“霍华德主

---

<sup>①</sup> Russell Parkin and David Lee, *Great White Fleet to the Coral Sea* (Canberra: Australian Department of Foreign Affairs and Trade, 2008), p. 38.

<sup>②</sup> “Australia to join U. S. Missile-Defense System,” *New York Times*, December 4, 2003, <http://www.nytimes.com/2003/12/04/world/australia-to-join-us-missile-defense-system.html>, 访问时间:2017年8月7日。

义”出台,声称澳将在亚太地区扮演维护美国利益和价值观的“副警长”,有权对亚洲邻国采取“先发制人”的军事干预。<sup>①</sup> 澳学者认为霍华德主义表明,澳不仅要在亚太地区捍卫美国主导下的区域秩序和美国的利益,而且要不顾亚太地区的多元文化背景,扩大西方价值观。<sup>②</sup> 霍华德主义因此被亚洲邻国认为是专门针对亚洲的澳版“新干涉主义”,遭到了泰国、马来西亚和印尼等亚洲国家的广泛抨击。香港《亚洲时报》批评说:“霍华德主义让澳承担了没有亚洲国家欢迎却广受诟病的义务。”<sup>③</sup>

霍华德之后的陆克文(2007年12月—2010年6月及2013年6月—9月)、吉拉德(2010年6月—2013年6月)、阿伯特(2013年9月—2015年9月)以及现任总理特恩布尔(2015年9月—)虽然执政时间都不长,但美澳军事同盟却不断强化,并且美澳与美日同盟在亚太地区和印太地区出现合流之势,这主要表现在三个方面:一是美澳两国在澳大利亚的军事基地的规模越来越大,作战目标愈发具有兼顾太平洋和印度洋两大洋的特性。霍华德之后的几位总理均向美国保证,澳大利亚愿做美军在太平洋和印度洋地区的军事堡垒,并一再增拨军费扩建美军基地,以加强美澳在两洋地区的军事攻防能力。二是美、澳、日在亚太地区的联合军事演习越来越机制化,冷战时期都很少出现的逾万人的大型联合军演在今日的两洋地区却是频频出现。2015年7月,美澳在亚太地区举行了有3万多名士兵参加的大型联合军事演习。<sup>④</sup> 2016年2月和4月,美、澳、日等国连续举行万人联合军演。2016年9月,美澳在两洋交汇处的达尔文海域举行大规模军事演习,为印太

---

① William T. Tow, “Deputy Sheriff or Independent Ally? Evolving Australian-American Ties in Ambiguous World Order,” *Pacific Review*, Vol. 17, No. 2, 2004, pp. 271-290.

② William Tow, “Australia, the United States and a China Growing Strong: Managing Conflict Avoidance,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 55, No. 1, 2001, pp. 37-54.

③ “Deputy Sheriff Howard Rides into Town,” *Asian Times*, September 27, 1999, <http://www.atimes.com/oceania/AI28Ah01.html>, 访问日期:2017年6月7日。

④ “US Seeks Deeper Military Ties,” *Australian*, March 28, 2012, <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/defence/us-seeks-deeper-military-ties/story-e6frg8yo-1226311869939>, 访问日期:2017年4月7日。



区域大规模的战争预做准备。2017年7月,美澳两军在太平洋区域举行了有史以来规模最大的联合军演。美军太平洋司令部司令哈里·哈里斯表示演习就是要向潜在的敌人“传递一种信息”。<sup>①</sup> 三是尽管“印太战略”迟至2017年底才正式提出,但美、澳、日、印在太平洋和印度洋区域的联合军演与军事联动早已呈现出印太合流之势。澳大利亚2016年国防白皮书强调澳必须建构“印度洋-太平洋”新的地缘概念,配合美国在两洋的军事部署,确保美国掌控联系两洋的海上航线。<sup>②</sup> 2016年6月,美、日、印在印度洋举行大规模军演,澳表示将于近期加入。<sup>③</sup> 2016年9月,美、澳、日在“印太地区”举行大规模军演,印度派出观察员,预计不久也将加入。

上述分析可以发现,澳大利亚不仅坚定地奉行追随美国的外交策略,而且不断配合和推动美澳和美日军事同盟在亚太地区的合流,并向印度洋地区扩展。澳大利亚之所以对美国如此“忠诚”,是因为美澳同盟确实为其带来了西方国际政治学所谓的“高端政治(国家安全)与低端政治(经济福利)利益”的双丰收。首先,美澳同盟为澳提供了行之有效的安全保障。它不仅成功地抵御了当年日本的入侵,而且吓阻了澳臆想中亚洲邻国对澳领土的觊觎,为这个生活在“亚洲丛林中”的白人国家提供了现实与心理的安全保障。其次,美澳同盟为澳带来了实实在在的经济福祉。二战后,大量美资和先进技术助力澳大利亚经济发展,为澳跻身于发达国家之列奠定了基础。再次,美澳同盟也令美放心大胆地在政治、经济和军事领域扶持澳,助其实现成为亚太地区“强国”的百年“澳洲梦”。

不过,有收获就必须得付出。美澳同盟缔结后,澳大利亚不得不追随美

---

① Terri Moon Cronk, “Exercise Talisman Saber 17 Commences in Australia,” *US Department of Defense*, June 2017, <https://www.defense.gov/News/Article/Article/1233218/exercise-talisman-saber-17-commences-in-australia/>, 访问日期:2017年6月7日。

② Department of Defense, “2016 Defense White Paper,” Australian Government, February 25, 2016, <http://www.defence.gov.au/WhitePaper/>, 访问日期:2017年6月7日。

③ Prashanth Parameswaran, “US, Japan, and India Kick off 2016 Malabar Exercise,” *Diplomat*, June 17, 2016, <https://thediplomat.com/2016/06/us-japan-and-india-kick-off-malabar-2016/>, 访问日期:2017年7月7日。

国参加了所有由美国发动的战争。<sup>①</sup> 澳坚持奉行超级大国的“铁杆”追随者的战略,并非如一些学者所言完全是基于澳美文化、历史和价值观的相似性,而更多的是基于自身的政治、经济和安全利益的考量。澳大利亚的忠心获得了美国的高度肯定,被美誉为“最忠诚可靠的盟友”,澳既为此付出了沉重的代价,也收获了高额的利益回报。但是,从澳英同盟到澳美同盟“与时俱进”的演变,也同样印证了英国首相丘吉尔对同盟国间关系的断言:“没有永恒的朋友,也没有永恒的敌人,永恒的只有利益。”因此,利益所向,亦即澳忠心所向。

#### 四、全球力量转移与澳对华政策的嬗变

澳大利亚与英、美关系因两国实力的变化而变化,澳大利亚与中国的关系也同样因中国实力的发展而不断嬗变。澳与中国的对立最早发生在1949年初,澳外长伊瓦特(Evatt)率先鼓动联合国和美英干预中国革命。<sup>②</sup> 在美国国务卿艾奇逊宣称外交承认的前提是中华人民共和国必须承认西方列强与旧中国签订的一切不平等条约之后,伊瓦特率先在西方国家中支持艾奇逊,并警告中国必须“尊重香港的现状与领土完整”。<sup>③</sup> 此后,澳长期坚持“逢中必反”的态度,积极推动《东南亚条约组织》的构建,甘当美国在亚太地区输出冷战的工具。

20世纪90年代初,美国的政治、经济和军事实力达到战后巅峰,西方津津乐道美式制度与价值观是“历史的终结”。<sup>④</sup> 此时的中国正向改革的深水区迈进,政治与经济前景在西方政治领导人眼中极不明朗。澳领导人既得意与美国结盟战略的英明,同时又坚定了追随美国的决心。澳在苏联解体

---

① Josh Frydenberg, “Washington Is Intergral to Our Region,” *Australian*, September 21, 2010, p. 8.

② EM Andrews, *the History of Australian-Chinese Relations* (Xiamen University Press, 1992), p. 209.

③ EM Andrews, *the History of Australian-Chinese Relations* (Xiamen University Press, 1992), p. 210.

④ F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (London: Hamilton, 1992), p. 14.

后错判形势,以为失去西方资金和技术支持的中国经济不是行将“崩溃”,就是“停滞”不前,这就注定了中澳关系在澳领导人的心目中直线下降,从而导致冷战后的第一个十年成为中澳关系的下降期。

后冷战时期,全球形势因美国单边主义和新保守主义的盛行而更加动荡,从而引发了国际社会对西方学者的美国“单极稳定论”和“历史终结论”的质疑。与中国主张的世界多极化、国际关系民主化和以互信、合作为本质的新安全观相反,澳在冷战后固守冷战思维,坚持美澳军事同盟,维护美国在亚太地区的霸权。一些东南亚和澳学者指出,美澳军事同盟只能加深本地区国家的疑虑,认为美国已经将其冷战时的矛头从苏联转向了这些国家。学者们指出,美国与其南北“双锚”日本和澳大利亚的军事同盟频频以中国为假想敌,极大地增加了中国的疑虑,令中国不能不想起美国自1949年以来长期奉行的对华封锁和包围战略。<sup>①</sup>

新世纪伊始,澳谋求成为亚太地区强国的欲望更为强烈。为了获得美国的赏识与支持,澳主动提议举办美、日、澳安全会议,以强化亚太地区以美国为主体,澳、日为两翼的“一体两翼”安全架构,巩固美国的亚太军事霸权,并强化两国关系。许多国际关系学者指出三方安全会议明确印证了小布什视中国为战略竞争对手,<sup>②</sup>反映了“美澳意在将两国间的双边安全会谈扩充为以美为首的多边安全框架,旨在首要并主要防范中国”。<sup>③</sup>澳学者批评称,“某些国家纠集起来将另一些国家排挤出去的做法并不明智,这完全是冷战模式。一个合作与包容的多边架构显然是更好的选择”。<sup>④</sup>三国安全会议被普遍认为是美国刻意构建的亚太版北约,意在遏制中国,<sup>⑤</sup>加剧了亚太地区

---

① Purnendra Jain, “A Little Nato Against China,” *Asian Times*, March 18, 2006, <http://www.atimes.com/atimes/China/HC18Ad01.html>, 访问日期:2017年8月7日。

② Denis M. Tull, “China’s Engagement in Africa: Scope, Significance and Consequences,” *Journal of Modern African Studies*, Vol. 44, No. 3, 2009, pp. 459-479.

③ Purnendra Jain, “A Little NATO Against China,” *Asian Times*, March 18, 2006, <http://www.atimes.com/atimes/China/HC18Ad01.html>, 访问日期:2017年8月7日。

④ 同上。

⑤ Wang Yusheng, “Comments on Asia’s NATO,” August 11, 2010, [http://www.chinadaily.com.cn/hqpl/2010-08/11/content\\_11135370.htm](http://www.chinadaily.com.cn/hqpl/2010-08/11/content_11135370.htm), 访问日期:2017年5月7日。

“囚徒困境式”的军事竞赛。

中澳双方除了在国际政治新秩序和亚太安全体系上存有巨大分歧外,澳还在台湾、西藏等问题上挑战中国的核心利益。1996年,霍华德不顾警告,允许陈水扁出席在澳举行的亚太市长会议。不久,澳又与台湾秘密会谈,准备出口只能向主权国家出口的铀矿石。<sup>①</sup>随后,霍华德执意会见达赖。在1996年的台海危机中,霍华德不仅对中国反击“台独”的行动大加批评,而且还高调支持美国派遣航母战斗群到台海威慑。<sup>②</sup>在2001年的中美撞机事件中,霍华德成为西方唯一一位强硬要求中国立即归还美方“人员和设备”的领导人,霍华德指责中国“无权扣留和审问机上的美军人员”<sup>③</sup>。澳随后派遣多艘战舰巡弋台海,向中国寻衅,向美国献忠,即便招致中国抗议也在所不惜。

澳在冷战后第一个十年间执意奉行“背向亚洲”战略,其最主要的原因就是基于21世纪美国仍将是决定澳经济繁荣与安全的最主要因素的战略研判。1989年后,在西方对华制裁和技术封锁的情况下,中国“崩溃论”和“停滞论”在西方抬头,这是霍华德政府敢于抛弃前政府“面向亚洲”战略的重要原因。然而,霍华德再次转向美国并没有给澳带来繁荣,相反,澳经济增长乏力,失业率居高不下。新加坡总理李光耀曾自信地预言:尽管资源丰富,澳仍将很快沦为“亚洲贫困的白人渣滓”(the poor white trash of Asia)。<sup>④</sup>但是澳大利亚很幸运,中国和其他亚洲国家经济的快速增长使李光耀的预

---

① Michael Wesley, “the Challenges of China: Australian Perceptions and Reactions,” in DC Gladney, PHB Godwin, T Kim, MC Ott, M Pei, M Wesley and J Yang, eds., *Asian Perspectives on the Challenges of China*, (Washington D. C.: Institute for National Strategic Studies, 2000), p. 139.

② Yang Mingxing, “On Howard’s China Policies and the Development of Sino-Australian Relations,” *International Forum*, Vol. 7, No. 2, 2005, pp. 34-38.

③ “The Incident of Air-Collision Will Be Resolved through Diplomatic Channels,” *Zaobao*, April 4, 2001, [http://www.zaobao.com/special/china/sino\\_us/pages2/crash040401f.html](http://www.zaobao.com/special/china/sino_us/pages2/crash040401f.html), 访问日期:2017年5月7日。

④ Kenneth Davidson, “Land of Poor White Trash Approaching,” *Sydney Morning Herald*, October 4, 2010, <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-opinion/land-of-poor-white-trash-approaching-20101003-162ll.html>, 访问日期:2017年6月12日。

言未能成为现实。

中国经济在1992年之后重拾增长态势,吸收了欧美等发达国家无法消化的澳铁矿石和煤炭等资源,带动了澳经济发展和繁荣。2009年,中国跃升为澳第一大贸易伙伴;2016年双边贸易额增至1500亿美元,约为澳美、澳日贸易额之和。据澳有关部门估计,中澳经济互补性高达80%,中澳贸易增长潜力巨大。目前,澳铁矿石出口的60%输往中国,人均每年向中国出口2吨煤炭和11吨铁矿石。<sup>①</sup>澳中商会(Australia China Business Council)研究表明,对华贸易每年让澳家庭户均受惠4000美元(见表1)。物美价廉的中国商品使澳保持了较低的通胀率,普通百姓因此享受了较高的生活水平。<sup>②</sup>

表1 澳大利亚各州对华贸易概况 (单位:澳元)

州名	平均每户对华贸易额
堪培拉首都区	7100
新南威尔士州	9000
昆士兰州	6500
北领地	16900
西澳洲	58300
南澳洲	5100
维多利亚州	7000
塔斯马尼亚州	3200

Sources: Department of Foreign Affairs and Trade(2012); Australia's Trade by State and Territory; *Cat. No. 3236. 0 Household and Family Projections, Australia, 2006 to 2031*, Australian Bureau of Statistics.

中国经济的崛起令澳受惠良多,澳不得不改变对华政策。新世纪之初,霍华德发表政策讲话,表示“中国是本地区影响力增长最快的国家,澳愿意

① 中国外交部:《驻澳大利亚大使陈育明接受澳〈堪培拉时报〉专访实录》,2012年10月31日, <http://www.fmprc.gov.cn/chn//gxh/tyb/ywcf/t983976.htm>, 访问日期:2017年6月7日。

② 澳中商会:《澳中贸易关系千家万户》,2009年, <http://www.australiachina.com.au/business/zh/trade-with-china.html>, 访问日期:2017年6月15日。

在战略层面上与中国发展关系”。<sup>①</sup> 这标志着 1989 年后,澳一再强调的只与中国保持经贸关系的对华政策出现了重大变化。第一个重要迹象是,澳首次邀请中国领导人胡锦涛主席于小布什总统在澳议会讲话的次日发表演说。澳学者认为,霍华德此举旨在表明澳意图在中美两个大国之间寻求平衡的外交新策略。霍华德明确表示,澳愿做中美两国的桥梁,推动两国在那些可能引起两国关系紧张的问题上开展建设性对话。政策分析人士认为霍华德的调整反映了澳面对中国日益崛起的现实,不得不采取更为务实的政策<sup>②</sup>。霍华德承认在经济和地缘政治发生重大变化的背景下,只有务实的外交策略才能更好地维护澳利益。由此可见,澳政府调整对华政策,很大程度上是出于地缘经济考量。“霍华德努力试图与中国建立良好的战略经济关系”,因为“它使澳既能从密切的美澳同盟中获得政治和安全利益,又能从对华关系中获取经济利益”。<sup>③</sup> 霍华德在位 12 年,亲眼看见了冷战的终结和中国经济崛起的史诗般历程,他以政治家的敏锐和老练,翻云覆雨间完成了将澳从“面向亚洲”带入“背向亚洲”、再带回到“面向亚洲”的一个轮回。其后的 10 年间,澳换了 4 任总理,总体上都延续了其开创的平衡策略。这一方面是由于他们执政的时代全球重心东移已然势不可挡;更为关键的一方面是,在西方经济整体不振的背景下,与中国的经贸合作已成为带动澳经济发展的最为重要的发动机。

以“知华”著称的陆克文(Kevin Rudd)对中国经济发展潜力和能量的认识较澳其他政治家更为深刻,他坦承中国是澳 20 年来免于像其他西方国家一样陷于衰退的最主要原因。陆克文因此大力支持霍华德与中国建立更加密切关系、做“东西方桥梁”的主张<sup>④</sup>。然而,在加强中澳关系的同时,他也如

---

① David Uren, “Shifting Sands of Diplomacy”, *Australian*, June 2, 2012, <http://www.theaustralian.com.au/news/features/shifting-sands-of-diplomacy/story-e6frg6z6-1226380723263>, 访问日期:2017年6月11日。

② 同上。

③ 同上。

④ Michelle Grattan and Brendan Nicholson, “The Prime Minister Finds His Voice,” *The Age*, April 12, 2010, <http://www.theage.com.au/news/in-depth/the-prime-minister-finds-his-voice/2008/04/11/1207856827687.html>, 访问日期:2017年6月15日。



霍华德一样强化澳美军事同盟,并竭力敦促美加强在亚太地区的军事存在。陆克文时期发布的《国防白皮书》更是在冷战后首次公开指认中国是亚太地区和平与稳定的“威胁”。更令人不可思议的是,在西方经济整体不景气之际,陆克文竟鼓动美国务卿希拉里·克林顿要对中国“强硬”,甚至建言:“西方要准备对华动武。”<sup>①</sup>陆克文以自己对华政策的两面性再次向世人展示了西方政要眼中国际关系的本质,也揭示了澳平衡策略的本质。

吉拉德(Julia Gillard)接任总理时中国已成为世界第二大经济体,中国崛起的前景更为明朗。吉拉德对此有着清醒的认知,她一针见血地警告说:“中国的崛起并不仅仅是关于新兴市场,而是根本性地改变了澳所面临的形势。澳的命运取决于能否和中国保持密切关系。”<sup>②</sup>在世界大势趋于发展和共治之际,吉拉德除了选择与中国深化合作外,并无更佳选项,<sup>③</sup>这正是吉拉德总理在深思熟虑后决定与中国共建战略伙伴关系的关键。与此同时,吉拉德强调要正视中澳在一些重大问题上的分歧:“我们这个地区的形势在很大程度上因中国的崛起而改变,因此,我们应当建设性地与中国保持接触,开诚布公地谈论我们的分歧。”<sup>④</sup>正是意识到这些重大原则分歧,吉拉德也秉承了在中美间奉行平衡的策略。吉拉德对奥巴马重返“亚太战略”作出积极回应,不仅扩大美军在澳基地的规模,而且成建制地部署美海军陆战队。尽管吉拉德将美澳军事行动粉饰为承担国际人道主义使命,澳学者直言不讳地指出,这实际上是美澳联手应对中国崛起,因为“人们无法理解航空母舰

---

① “Australian PM Kevin Rudd sought tough China policy,” *BBC News*, December 6, 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-11925438>, 访问日期:2017年6月12日。

② Daniel Flitton, “PM Seizes Reins on China Links,” *The Age*, September 29, 2011, <http://www.theage.com.au/national/pm-seizes-reins-on-china-links-20110928-1kxlv.html>, 访问日期:2017年6月11日。

③ Rowan Callick, “Odd Couple on the World Stage,” *Australian*, October 7, 2010, p11.

④ Matthew Franklin, “Julia Gillard Rejects Need to Contain China,” *Australian*, April 27, 2011, <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/julia-gillard-rejects-need-to-contain-china/story-fn59niix-1226045266144>, 访问日期:2017年6月15日。

和核动力潜艇会在人道主义使命中发挥作用”。<sup>①</sup>

吉拉德执政后期,澳经济发展呈现疲态。为此,阿伯特(Tony Abbott)在竞选时提出将澳与亚洲国家的经贸关系置于第一位的外交思想,并于胜选后一改惯例,首访亚洲。在西方经济整体下行,全球经济重心发生历史性迁移的时代大背景下,中国对澳经济繁荣、民生福祉的重要性日益上升。澳上至政治领袖,下至普通民众,无不心知肚明。阿伯特在访前坦言与中国等亚洲国家的贸易就意味着“澳人民将会有更多的就业机会”,在人手一票的澳大利亚,任何一位政治领导人都无法对此掉以轻心,阿伯特也不例外。这就是为什么阿伯特在当选之日即承诺他将致力于尽早对华缔结《自由贸易协定》。阿伯特在就职后即率领由数百名企业家组成的“非常高级的商务代表团”访华,他表示:“我们可以在不丢失老朋友的情况下,结交新朋友。”<sup>②</sup>在阿伯特当政期间,澳美日在亚太地区军事合流的势头加速,澳美日在该地区首次举行了有上万名士兵参与的联合军演。外长毕晓普坚称美国是澳最伟大的盟友,日本是澳在亚洲最重要的盟友。正是基于对美国的“忠诚”,毕晓普才追随美国对中国东海防空识别区发表一些连澳学者都认为“有失公允”的言论。

## 五、中美南海纷争加剧与澳南海政策的蜕变

从以上论述可以看出,与超级大国结盟的立国策略在澳不仅有着深厚的西方理论基础,而且有着沉重的历史背景、广泛的民意基础以及行之有效的实践结果。因此,我们可以预见在今后相当长的一段时期内,澳仍将继续扮演美国“铁杆”追随者的角色。从西方国际关系权力架构理论的视角分析,这是中美综合国力特别是现阶段军事和高科技实力依然悬殊的必然结果;即便是从经济视角分析,美国目前仍是澳最大的经济伙伴,而中国仅是

---

<sup>①</sup> “US Seeks Deeper Military Ties,” *Australian*, March 28, 2012, <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/defence/us-seeks-deeper-military-ties/story-e6frg8yo-1226311869939>, 访问日期:2017年6月14日。

<sup>②</sup> Tony Abbott, “Working Hard on a Complex Relationship,” *Australian Politics*, July 24, 2012.

澳最大的贸易伙伴。正是由于澳在政治、经济和安全上高度依赖美国,澳才在对外关系上表现出对美的“百依百顺”。近年来,澳在南海问题上立场的逐步变化同样证明了这一点。客观来讲,南海岛礁的归属纷争存在已久,但从未影响过国际航行自由。世界上没有任何一个国家,包括美国在内,能够实证南海自由航行受阻。因此,作为非当事方的美国和澳大利亚在南海问题上所涉及的国家利益是极其有限的。在中国崛起成为事实之前(2000年—2010年),美、澳无论是对南海的政策,还是在南海的实践,都明显是不予关注,也无意介入南海纷争。

随着中国经济的快速发展和综合国力的增强,中国并没有遵照美国意愿成为另一个日本,即“经济繁荣、政治侏儒、军事无能”。因此,“阻止一个有能力在全球范围内、特别是在亚太地区挑战美国传统霸权的新兴超级大国的崛起”便成为美国的战略共识。<sup>①</sup> 奥巴马“重返亚太”战略的本质就是维护美国在二战后建立的全球霸权体系,遏制崛起于东方的新兴大国中国。作为一心想成为美在亚太地区“副警长”的澳大利亚,澳政府对美南海战略意图了然于心。只是因为介入的成本太大,同时又在经济上有求于中国,澳政府一段时期以来,只为美敲敲边鼓,以貌似公允的面目出现,在南海问题上一直宣称秉持中立,不支持也不反对任何一方的领土主权声索主张。澳这种“不介入、不选边”的立场在吉拉德政府时期表现得最为明显。澳时任外长卡尔(Bob Carr)在2012年中接受采访时,明确表示反对澳介入南海纷争:“我认为调解人的角色不符合澳利益……我认为澳应坚持自己的一贯立场,不支持争端的任何一方。”<sup>②</sup> 澳著名的国际关系学者卫斯理(Michael Wesley)认为澳长期以来在南海纷争中保持“超然”态度,这是因为澳无意在南

---

<sup>①</sup> William T. Tow and Beverley Loke, “Rules of Engagement: America’s Asia-Pacific Security Policy under an Obama Administration,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 63, No. 4, 2009, pp. 442-457.

<sup>②</sup> Michael Wesley, “Australia’s Interests in the South China Sea,” in Leszek Buszynski and Christopher Roberts, eds., *In the South China Sea and Australia’s Regional Security Environment* (Canberra: Australian National University, 2013), p. 46.

海问题上招惹是非,从而破坏因中国经济的快速发展而给它带来的经济繁荣。<sup>①</sup>

然而,美国逐渐深度介入并进而喧宾夺主,在南海纷争中俨然以当事国自居,不断派遣先进战机和舰船,甚至是双航母战斗群闯荡南海,向中国炫耀军事“肌肉”。澳政府随之在南海政策上也步步蜕变,甚至出现反转,显示出高调介入的姿态,而且还不断采取实质性军事行动,协助美军搅局南海。与美国的其他亚太盟国相比,澳在南海问题上对美国的高分贝支持显得异常突出。悉尼科技大学澳中关系研究院的报告显示,澳是美国巡航南海最坚定的支持者。从报告收集的数据来看,日本、韩国、新西兰、印度、新加坡和加拿大等美国盟友或伙伴此前均公开表示不会与美军共同或独自进行南海自由航行行动。<sup>②</sup> 澳前外长卡尔不无忧虑地指出,若果真如此,只有澳会在南海上孤独地追随美国自由航行。<sup>③</sup> 通过梳理分析,澳南海政策变化主要表现在以下几个方面:

一是力挺美国对中国捍卫南海主权行为的“文攻武压”。在2015年5月于新加坡举行的香格里拉对话会上,澳大利亚时任国防部长安德鲁斯罔顾事实,对中方被迫划定东海防空识别区和在南海的维权行为突然发难,称澳坚决反对“单方面、以胁迫手段改变南海和东海现状的任何企图”,<sup>④</sup>表示澳

---

① Michael Wesley, “Australia’s Interests in the South China Sea,” in Leszek Buszynski and Christopher B. Roberts, eds., *The South China Sea Maritime Dispute: Political, Legal and Regional Perspectives* (London, New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2015), p. 46.

② “South China Sea: What the Others Are Doing,” ACRI FACTS, Australia-China Relations Institute, University of Technology, Sydney, November 12, 2015, <http://www.australiachinarelations.org/content/south-china-sea-what-others-are-doing>, 访问日期:2017年6月15日。

③ Bob Carr, “South China Sea Would Be a Lonely Patrol for Australia,” *Australian Financial Review*, November 11, 2015, <http://www.afr.com/opinion/deputy-sheriff-would-ride-alone-20151111-gkw82e>, 访问日期:2017年7月15日。

④ David Wroe and Philip Wen, “South China Sea Dispute: Strong Indication Australia Will Join Push Back on China’s Island-Building,” *The Sydney Morning Herald*, June 1, 2015, <http://www.smh.com.au/world/south-china-sea-dispute-strong-indication-australia-will-join-push-back-on-chinas-islandbuilding-20150531-ghdjyy.html>, 访问日期:2017年6月17日。

会如美国一样派遣军机在南海相关海域实施军事自由飞行行动。在同年10月初于悉尼举行的国际海军大会(Sea Power 2015)上,刚刚就任国防部长的佩恩(Marise Payne)再次指责中国企图用“威胁、恐吓和侵略性的行动”来改变南海现状。在此后历届美澳同盟“2+2”年度战略对话会上,南海问题更是成为重要议题。会后发表的联合声明中都会对中国在南海的岛礁建设和维权行为表示严重关切。

2016年2月,澳外长毕晓普(Julie Bishop)背离澳政府原有立场,公开力挺菲律宾,支持其将南海领土纷争诉诸国际仲裁法庭,并要求其他国家尊重菲律宾的南海领土主权。毕晓普要求中国和平地、使菲律宾“不受威胁”地解决与中国的领土纠纷,批评中国捍卫南海主权的行爲无益于地区的和平与稳定。<sup>①</sup>在美国“威尔伯”号驱逐舰进入中国西沙岛礁领海后,澳防长佩恩立即对媒体发表讲话,为美国的军事霸权行为背书。佩恩声称美国在南海“捍卫全球自由巡航行动”完全符合国际法,“澳大利亚强烈支持”世界各国在南海自由航行的权利。2016年3月23日,自诩“中国通”的新总理特恩布尔(Malcolm Turnbull)在访华前对中国在南海加强军事力量、防御美军挑衅的行为予以批评。他指责中国加强武备之举极大地加剧了本地区的紧张局势,其效果只会“适得其反”。<sup>②</sup>特恩布尔对中国“非常强烈”的批评令澳媒为之咋舌。

二是澳积极响应美国所谓的武力维护“南海自由航行”的倡议,不断调整其南海政策,直至增派先进的军事力量巡航南海。2015年10月27日,美国首次派遣军舰巡航南海,开启了非当事国直接干预南海纷争、以使南海问题国际化和军事化的潘多拉魔盒。美国导弹驱逐舰拉森号随后闯入中国渚碧礁和美济礁12海里的水域,武力挑衅中国,并以此表明美国不承认中国在

---

<sup>①</sup> Shannon Tiezzi, “Australia’s Foreign Minister Gets Chilly Welcome in China,” *Diplomat*, February 19, 2016, <http://thediplomat.com/2016/02/australias-foreign-minister-gets-chilly-welcome-in-china/>, 访问日期:2017年6月15日。

<sup>②</sup> Byron Kaye and Matt Siegel, “Australia Calls China’s South China Sea Moves ‘Counterproductive,’” *Reuters*, March 23, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-southchinesea-china-australia/australia-calls-chinas-south-china-sea-moves-counterproductive-idUSKCN0WP0VS>, 访问日期:2017年6月15日。

南海建造的人工岛礁具有十二海里的领海权。就在拉森号战舰武力“搅局”的次日,澳国防部长佩恩发表声明,表示澳坚定地支持美国武力干涉南海,并声称澳同样具有维护南海航行自由和本区域和平与稳定的义务。佩恩还声称军事巡航南海是澳军的权利,表示将与美国和其他地区伙伴一道,共同加强军事合作,维护南海安全。<sup>①</sup>但是澳外长毕晓普则代表政府言语谨慎地表示澳不会升级南海军事行动,而是维持以往惯例,在国际水域巡航。特恩布尔总理此前一直谨言慎行,但在半个月之后的对美国事访问中,却对媒体发表讲话,称他与奥巴马总统“在亚太地区问题上观点一致”,并公开表态维护南海自由航行是澳坚持不懈的目标。<sup>②</sup>特恩布尔讲话后,毕晓普随即改变了先前的南海问题口径。2016年初访问日本时,毕晓普侃侃而谈,声称所有国家都有在南海自由航行与飞越的权利。在回答记者提问时,毕晓普断然否认美国施压澳搅局南海,但语泄天机地说:“澳会较以往更多地参与南海事务,这不是别人要我们这么做,而是我们自己想这么做。”<sup>③</sup>

在澳政府南海政策蜕变之际,澳政府前高官和在野党则与政府默契配合,鼓动澳追随美军巡航南海岛屿12海里水域。澳战略政策研究所负责人詹宁斯(Peter Jennings)不仅建言澳军采取挑衅行动,甚至鼓动美国的所有亚洲盟国都追随美国,实施南海巡航。<sup>④</sup>澳老牌政客、霍克-基廷政府的外长伊文思(Gareth Evans)也表示,要派遣军舰在南海实施武装巡航,抵制中国

<sup>①</sup> Department of Defence, “Minister for Defence-Statement-Freedom of Navigation in the South China Sea,” Australia Government, October 27, 2015, <http://www.minister.defence.gov.au/2015/10/27/minister-for-defence-statement-freedom-of-navigation-in-the-south-china-sea/>, 访问日期:2017年6月16日。

<sup>②</sup> Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama and Prime Minister Malcolm Turnbull of the Commonwealth of Australia after Bilateral Meeting,” White House, November 17, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/11/17/remarks-president-obama-and-prime-minister-malcolm-turnbull-commonwealth>, 访问日期:2017年6月14日。

<sup>③</sup> Julie Bishop, “Doorstop Interview-Australian Ambassador’s Residence Tokyo,” February 16, 2016, [http://foreignminister.gov.au/transcripts/Pages/2016/jb\\_tr\\_160216a.aspx?w=tb1CaGpkPX%2FIS0K%2Bg9ZKEg%3D%3D](http://foreignminister.gov.au/transcripts/Pages/2016/jb_tr_160216a.aspx?w=tb1CaGpkPX%2FIS0K%2Bg9ZKEg%3D%3D), 访问日期:2017年6月15日。

<sup>④</sup> Peter Jennings, “Cold War Threat Brewing in the South China Sea,” *Australian*, October 29, 2015, p.12



在南海的“非法主权诉求”。<sup>①</sup> 2016年2月26日,澳前防长安德鲁斯再次发声,要求政府派军舰进入南海有争议地区12海里水域。特别值得注意的是,就在同一天,前总理阿伯特也突然改变态度,呼吁政府应增加在南海的军事巡航。阿伯特还十分动情地宣称不应总让美国为了亚太地区的和平与稳定独自流血流汗又流泪。<sup>②</sup> 在这两位政府前高官的悲情鼓动下,澳在野党政客,包括影子内阁成员,纷纷要求澳武装巡航南海,并加入美国维护自由航行的军事行动。这些政客还呼吁有着相同道义观的国家联合起来,“共同捍卫国际海洋法和南海自由航行准则”。随后,毕晓普代表政府誓言澳有“不可动摇”的义务维护南海自由航行和飞越权。随后,澳军即增加了对南海的“自由巡航”,公开向中国武力施压。澳2016年《国防白皮书》更是借机首次提出“澳第二战略目标”的概念,将保卫包括东南亚海域在内的澳周边海域作为澳本土防卫之外的第二战略目标。<sup>③</sup>

三是澳在呼应美国军事巡航南海的同时,非常低调而又有选择性地加强了与东南亚相关国家的军事交流与合作,无偿赠送军事装备,帮助培训军事力量,并与之一道联防联守,从而达到利用这些国家抗衡中国的目的。与日本大张旗鼓地向菲律宾赠机送舰不同,澳采用的方式相当低调,旨在尽量不引起中国的关注,以便达到在抗衡中国的同时,尽可能长时间地从中国捞取经济利益。早在2015年2月,澳便将其部分海军舰船无偿地赠送给马来西亚。同年11月,澳军又向菲律宾捐赠了两艘重型登陆舰,并以“友好”价格向其出售了三艘同型号的舰船。与此同时,澳不断提升与东南亚相关国家的军事合作关系。例如,澳与越南匆忙达成建立长期军事与安全合作的协定,与马来西亚和新加坡快速缔结了“战略伙伴关系”,承诺续签与两国的国

---

① Andrew Greene, “Australia Should Send Warships to South China Sea, Former Foreign Minister Gareth Evans Says,” *Australian Broadcast Corporation*, October 20, 2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-10-20/australia-should-send-warships-to-south-china-sea-gareth-evans/6867814>, 访问日期:2017年6月15日。

② AAP, “China Putting Stability of South China Sea at Risk: Tony Abbott,” *Australian*, February 26, 2016, <http://www.theaustralian.com.au/business/business-spectator/china-putting-stability-at-risk-abbott/news-story/8dd1b933075b2852c7b7150f951bb168?nk=b27ecbd13352a6aad71add0f1cb3a6ef-1467639031>, 访问日期:2017年7月11日。

③ 2016 *Defense White Paper*, Department of Defense, Australia, Canberra.

防条约,并借《五国防务协定》<sup>①</sup>以及马澳联合防卫计划(Malaysia Australia Joint Defence Program),加强与新加坡和马来西亚的军事合作。<sup>②</sup>此外,澳还与自己的长期“不睦”邻居印尼实现和解,并进而加强双方的军事交流与合作。如果将澳与东南亚某些国家强化军事合作的行为与美、日近期在此区域的做法作比较研究,我们会发现这三国在本地区采取的措施是惊人的一致,不能不说这三国在本地区有着高度的军事默契。

四是澳与美、日、印度在印太区域的军事合流也在惹人注目地加速。2015年初,澳与日本开始积极主动地以战略对话和联合军演的形式企图在印太地区拼凑具有战略性目标的一体化军事联盟。该年6月,日澳联手与印度构建了部长级三边会谈机制,意图建立三方在印太区域的政治与军事联动。日本随后高调宣布加入美、印联合军演,从而为三方军演从印度洋扩大到太平洋作了铺垫。2016年初,澳也迫不及待地表示希望加入美、印、日三方联合军演,以实质性地将军演区域从印度洋扩大至太平洋,剑锋所指已是不言而喻,致使印太区域安全形势瞬间严峻。在美、日、澳、印军事合流的同时,以美为核心的亚太区域军事联盟也在日益强化,并呈现出迅速扩大之势。以往仅由美、日参与的亚太区域联合军演“对抗北方”(Cope North)已扩大为美、日、澳三国军演,并于近期进一步扩容,囊括了韩国、新西兰和菲律宾。2016年4月,澳第三次派遣军事人员和 AP-3C 军机参加美菲“肩并肩”军演。与往年不同的是,此次军演不仅规模空前,有一万多名士兵参演,而且美国的亚太“北锚”日本也派出包括潜艇在内的武装力量参演,显示出

---

① 英国、澳大利亚、新西兰、新加坡和马来西亚于1971年底签订了《五国防卫协议》(Five-Power Defence Arrangements)以共同应对来自前苏联和其他共产主义国家的威胁。2015年1月,英国外交大臣菲利普·哈蒙德(Philip Hammond)在新加坡发表针对南海问题的讲话,宣称英国要继续武力支持亚太地区的军事伙伴,五国防卫协议仍然有效。详情参见 Philip Hammond, “The Foreign Secretary Philip Hammond Gave a Speech on the UK in Asia Pacific at the S. Rajaratnam School of International Studies, Singapore,” January 30, 2015, <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretarys-speech-on-the-uk-in-asia-pacific>, 访问日期:2017年6月15日。

② Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, “Australia-Malaysia Joint Declaration of Strategic Partnership,” November 22, 2015, <http://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/australia-malaysia-joint-declaration-of-strategic-partnership.pdf>, 访问日期:2017年6月15日。

美、日、澳在南海问题上“合流”的趋势。鉴于目前的发展趋势,不排除以美、日、澳为主体的多国联合武力巡航南海在不久的将来成为现实的可能性。

在亚太地区经济格局发生重大变化的背景下,澳大利亚仍然奉行紧紧追随美国的外交政策,是因为美国主导的霸权体系与秩序在现阶段对澳大利亚仍然具有不可替代的重要价值,这主要表现在以下几个方面:

首先,美国在亚太地区的霸权体系为澳大利亚提供了安全保障。由于土地来源缺乏合法性,澳大利亚对于生活在“亚洲边缘”始终缺乏安全感。二战前,帝国主义列强的争霸给澳大利亚留下了难以磨灭的印记,担心自己随时会成为列强争霸的牺牲品。二战后以苏联为首的共产主义势力在东南亚的“扩张”,以及东南亚各国人民的民族解放与独立斗争都让澳大利亚担心自己会成为斗争与“解放”的对象。冷战后,亚洲国家的整体崛起令澳大利亚将安全担忧的矛头先后指向了邻近的印度尼西亚和中国,担心亚洲邻国的崛起会“侵入”,或是帮助澳洲原住民“收复”被西方殖民者掠夺的土地。特恩布尔上台后即声称:“我们生活的亚太地区比以往更具挑战。”<sup>①</sup>尽管特恩布尔没有具体言明他心中所谓的“挑战”究竟是什么,政府随后发表的2016年国防白皮书明确表明“这就是对中国国防现代化的不安”。<sup>②</sup>

其次,美国在亚太地区的霸权体系是澳大利亚既得利益和国家地位的保证,美澳同盟则是其国家力量的倍增器。澳大利亚人口不过2300万,陆海空军仅为7万人。澳大利亚以如此之小的体量,却在国际社会特别是亚太地区拥有远超其实力的话语权和影响力。究其原因,与美国的特殊关系特别是美澳同盟显然使澳大利亚的国家力量倍增。冷战结束后,澳大利亚凭借与美国的同盟关系,被美国“钦封”为维护美国在亚太地区利益的“副警

---

① Andrew Greene, “Malcolm Turnbull Sticks to Tony Abbott’s Defence Spending Pledges in Long-Awaited White Paper,” *Australian Broadcasting Company*, February 24, 2016, <http://www.abc.net.au/news/2016-02-23/defence-white-paper-turnbull-sticks-to-abbott-pledges/7194480>, 访问日期:2017年8月15日。

② Andrew Greene, “Malcolm Turnbull Sticks to Tony Abbott’s Defence Spending Pledges in Long-Awaited White Paper,” *Australian Broadcasting Company*, February 24, 2016, <http://www.abc.net.au/news/2016-02-23/defence-white-paper-turnbull-sticks-to-abbott-pledges/7194480>, 访问日期:2017年8月15日。

长”，协助美国维护亚太地区的安全与稳定。地位的“提升”令澳大利亚意气风发，频频代表美国领导地区维和重任，俨然成为亚太地区的一支“领导力量”。澳大利亚政府也因此自豪地向国民宣布，跻身世界中等强国的“澳大利亚梦”已经实现。不难想象，如果没有美国的“站台”，澳大利亚根本不可能获得亚太地区“副警长”的“显赫权力”，以及由此产生的丰厚政治和经济利益。鉴于此，澳大利亚不能不产生疑问：一个崛起的中国，以及一个更加公正、合理的世界新秩序，是将延续还是“剥夺”澳大利亚“物超其值”的“权力”和“地位”？如果是后者，澳大利亚不能不坚定地选边守成超级大国，阻止或延宕世界潮流的进程，因为这更符合它的既得利益。

最后，与美国的特殊关系给澳大利亚带来了实实在在且丰厚的经济利益。虽然中国是澳大利亚第一大贸易伙伴，但中国商品的科技含量难以企及美日。换言之，澳大利亚从美国进口的商品多为“刚需”，而从中国进口的商品却大多可由其他发展中国家替代。另外，美国是澳大利亚第一大投资来源国，据澳大利亚外交与外贸部 2016 年资料，美国在澳大利亚的投资存量近一万亿澳元，约为中国对澳投资存量的 10 倍。<sup>①</sup> 美国资本早已渗透到澳大利亚经济生活的方方面面，是澳大利亚许多大型媒体、矿山、农场和企业的幕后金主。可以说，美资关系到数百万澳大利亚普通民众的就业和家庭生活水准。这就是为什么外长毕晓普近年来在国会和对媒体讲话时，一再提醒议员和选民美国才是澳“唯一最重要的经济伙伴”，是澳对外关系的基石。<sup>②</sup>

正是基于对自身安全和既得利益与地位的考量，澳大利亚近年越来越显示出对美澳同盟的坚定支持，并协助美国遏制亚太地区新兴力量的成长，维护美国在亚太地区乃至印太地区的霸权体系与秩序。

---

① “Fact Sheets of the United States,” *Department of Foreign Affairs and Trade (Australia)*, April, 2016, <https://dfat.gov.au/trade/resources/Documents/usa.pdf>, 访问日期:2017年8月15日。

② Julie Bishop, “US-Australia: The Alliance in an Emerging Asia,” January 22, 2014, [http://foreignminister.gov.au/speeches/Pages/2014/jb\\_sp\\_140122.aspx?ministerid=4](http://foreignminister.gov.au/speeches/Pages/2014/jb_sp_140122.aspx?ministerid=4), 访问日期:2017年6月15日。

## 六、澳南海政策走向及中国的对策

澳大利亚脱胎于英国殖民地,与英、美有着深厚的历史和文化渊源,在意识形态、价值观和国际关系指导思想上深受英、美影响。澳自立国以来与英、美有着100多年的军事同盟史,澳不仅从中获得了丰厚的经济、政治和安全利益,而且借此跻身世界中等强国的行列。因此,中国应该对中澳关系在全球力量格局未发生根本性转变前有着一个清醒的认知。澳自新世纪以来对华奉行的所谓“灵活”策略,并在中美两国间寻求“平衡”,均不过是澳因应中国经济崛起、为己谋取福利的对外政策的“战术性”调整,其可行性与稳定性实质上取决于中美关系的大语境。中美关系稳定,则澳对华政策方显“灵活”,澳与中美关系才显“平衡”;反之,澳则表现出极强的偏向性,甚至是对美“一边倒”。鉴此,对于澳政府在南海政策上的变化,我们不应感到意外,更不应怀有不切实际的幻想,而应对之保持清醒的认识和高度的警惕,这样才能处变不惊,掌握南海全局。为此,本文提出如下建言:

(一)南海问题的实质就是美国利用超级大国的军事霸权对中国的国家主权与领土完整的破坏,也是美国凭借军事力量对中国崛起的强力遏制。我们对南海问题的外生性、国际性、复杂性和长期性要有深刻的认识,并因此警醒,而更加坚定我们的战略定力,既不懈怠,也不急于求成,而是不急不躁地按照我们的既定路线稳步增强我国的经济、科技、国防和综合国力等“硬实力”。这是我们的国家和民族立足于世界先进行列的根本,也是我们捍卫国家尊严、主权和领土完整以及人民幸福生活的最有效和最有力的保障。在当今这个实力政治还相当盛行的世界里,无数的实证说明没有国家的“硬实力”,就很难拥有申诉自己合法权益的话语权,更难捍卫自己的合法权益。这就是为什么即便是有“软实力之父”之称的约瑟夫·奈也强烈反对美国对“软实力”的过度追捧,他反复强调军事力量在当今的世界体系里仍然发挥着重要作用<sup>①</sup>。因此,在大国博弈的语境中,我们一定要坚定不移地

---

<sup>①</sup> Joseph Nye, “Is Military Power Becoming Obsolete?” *Project Syndicate*, Jan. 11, 2010.

发展我们的“硬实力”，特别是坚持以经济建设为中心，并在经济发展、综合国力不断增强的基础之上，坚持不懈地致力于国防现代化。早在1999年，西方学者西格尔(Gerald Segal)在美国《外交季刊》著文称，就中国的人口和面积而言，其国际影响力“远远低于预期”。<sup>①</sup>由此可见，以“实力政治”为基础的西方国际关系理论对西方学者、政客乃至普通民众的影响可谓根深蒂固。只有夯实以经济和国防为基础的硬实力建设，才能令充斥着冷战思维和霸权思维的旧势力和敌对势力知难而退，也才能促使国际有识之士认识到用所谓的遏制战略围堵中国只会导致全球经济衰退、安全危机加剧、全球共治无法推进等严重后果，从而与中国一道，共同抵制霸权行为，携手推进国际关系民主化与世界新秩序的构建。

(二) 南海问题是美国在面对中国经济快速发展、东亚经济一体化进程加速的时代大背景下，为了“平衡”中国在东亚(包括东南亚)的经济主导地位 and 区域一体化进程，而实施的“亚太再平衡”大战略的重要组成部分。通过挑动日本和东盟部分国家与中国的领土纷争，美国意在延宕乃至颠覆包括东亚经济共同体、中国东盟自由贸易区升级版和区域全面经济伙伴等东亚区域一体化进程，斩断中国经济发展的区域根基，从而维护美国在亚太地区的经济主导权。由此，我们应当清醒地看到，南海纷争不是中国与东盟关系的全部，也不是中澳关系的全部。我们不应被美国“误导”，步入偏离区域经济融合与发展的错误轨道。中国应学会并善于使用“双轨制”来处理与东盟、以及像澳大利亚这样积极卷入南海的美国军事盟国的关系，在维护主权的同时，加倍努力地推进区域经济合作与发展。从长远来看，这有利于增强我国的综合国力，特别是经济实力；同时，也有利于进一步加强亚太区域国家与我国的经济依存，通过长期的共同发展、共同繁荣，逐步化解美国在本地区的挑拨，耗损美国在本地区乃至全球军事霸权的经济基础。

(三) 南海问题国际“热炒”的表象异常深刻地揭示了美国的全球话语霸权，以及美国是如何利用自己掌控的全球话语霸权对南海主权归属和自由航行的事实肆意颠倒，如何对中国国家形象的刻意“抹黑”。由此，我们必须清醒地认识到，我国不仅在“硬实力”上与美国尚有不小的差距，我们在话语

---

<sup>①</sup> Gerald Segal, “Does China Matter?” *Foreign Affairs*, Vol. 178, Issue 5, 1999.



权这样重要的“软实力”上与美国的差距更为悬殊。由于我们的全球文化影响力尚不发达,例如在语言方面,英语在全世界的接受度亦远非汉语可比,因此,我们在短期内很难达到像美国一样的全球话语权。尽管如此,我们要相信“事实胜于雄辩”,相信世界上绝大多数正直的、被一时蒙蔽的人们在看到我们坚定不移地走和平发展和共同繁荣的崛起新路径的诚意和事实后,会与我们一道将被颠倒的事实摆正,将被“抹黑”的形象澄清。中国坚持和平发展和构建“人类命运共同体”的政策宣示和践行已经在很大程度上争取了爱好和平的人士,孤立了极端的和新保守主义势力。虽然有些学者和政治人士对西方霸权主义国际关系理论仍然抱残守缺,鼓吹中国威胁论,但越来越多的学者则客观、理性地指出他们“理论”的最大缺陷是缺乏“中国霸权”和“中国威胁”的实证支持。而没有实证支持的理论只能是“假设”或“猜想”,在实践性极强的国际关系中根本不具可信性。我们欣慰地看到,虽然澳政府在南海政策上不断蜕变,但是澳民众对中国的印象却在不断改善,这在很大程度上得益于我们在过去相当长的时期里坚持奉行和平发展和互利双赢的策略。正如中国领导人习近平所言,“中国的发展既要惠及自身,也要惠及世界人民”<sup>①</sup>。作为国际体系的“利益攸关者”,或中国所言的“负责任”的大国,中国理应抱持“达则兼善天下”的胸襟。澳国立大学专家默克多沃尔坦言,“几乎每一位澳民众都有受惠于中澳经贸合作的亲身感受”。<sup>②</sup> 这样的利益趋同既是当今世界联系各国的最佳纽带,也是提升我们国际话语权的有效途径。

(四) 南海问题的复杂化还表明,要想在大国高烈度博弈语境中掌握主动权,还要增强国际社会特别是西方国家政界、学界乃至普通民众对中国的正确认知。一些西方媒体囿于西方传统国际关系理论和冷战思维的影响,加之媒体受“眼球经济”的驱使,对中国的报道往往失之偏颇,甚至不乏别有用心者对我国进行选择性的“妖魔化”。这就提醒我们,要想增强我们的大国博弈能力,特别是提升话语权这种软实力,我们必须鼓励中国学者走向世界

---

<sup>①</sup> 陈曙光:《让世界知道中国》,《光明日报》2016年8月15日,转引自人民网,<http://theory.people.com.cn/nl/2016/0815/c376186-28635715.html>,访问日期:2018年3月15日。

<sup>②</sup> Roy McDowall, *Howard's Long March* (Canberra: ANU Press, 2009), p. 201.

界,学会利用西方的严肃媒体,特别是学术研究刊物以及大学的学术讲台,让世界人民既了解中国的观点,也了解中国观点生成的事实与理论依据,从而令在非严肃媒体中大出风头的妖魔化中国的喙头难以立足。只要中国学者的观点合理,论证严谨,理论科学,就不用担心别人不接受,也不用担心别人对我们的“抹黑”洗不去。在当今大国激烈博弈的语境下,我们应当学会并善于利用中国经济、政治和国防影响不断扩大的契机,通过多层次、多渠道的方式,加强与国外的人文与学术交流,推动国际社会特别是西方国家的学术界和普通民众对中国的认知,这对于提升中国的话语权无疑会起到事半功倍的作用。