

# 21 世纪美澳同盟再定义： 从联合反恐到应对中国崛起<sup>\*</sup>

喻常森

**内容提要：**美澳同盟关系缔结于 20 世纪 50 年代，是冷战条件下美国同盟体系的重要一环，成为美国在亚太地区南部的重要战略支点。冷战结束后，美澳同盟关系在经历短暂的“漂浮”后，又趋于稳定并得到进一步强化。进入 21 世纪后，联合反恐和应对中国崛起成为美澳同盟关系新的催化剂和强心剂。文章拟在分析美澳同盟建立和转型背景基础上，首先探讨澳大利亚作为美国亚太地区战略支点地位是如何确立的；其次分析冷战结束后美澳同盟经历了怎样的挑战和转型；最后重点探讨在中国崛起的形势下，美澳同盟如何进行政策调整及再定义。同时，本文还试图分析作为同盟相对弱小的一方，澳大利亚在追随盟主美国对外战略的同时，如何处理同盟义务与自身国家利益的不一致性，特别是当前经济上依赖中国，安全上依赖美国的矛盾。文章作者认为，作为一项较为明智的政策选择，澳大利亚可能倾向于加深与中国在经济上的合作，同时在政治和安全上仍然依靠美国。与此同时，作为一种长期政策，澳大利亚将会和美国一道，通过国际组织，极力诱使中国遵守美国主导下的国际秩序。

**关键词：**美澳同盟 反恐 中国崛起 战略支点

**作者简介：**喻常森，中山大学国际关系学院副教授

---

\* 本文为 2014 年国家社会科学基金重大项目“未来十年中国打造战略支点国家的理论分析与策略研究”（项目批准号：14ZDA086）的阶段性成果。感谢《当代亚太》匿名评审专家的意见和建议。文中错漏由笔者负责。

---

《当代亚太》2016 年第 4 期，第 70~86 页。

Journal of Contemporary Asia-Pacific Studies (Bimonthly)

## 一、导 论

作为冷战时期美国在亚太地区同盟网络的重要环节，美澳同盟具有与美日同盟相似的作为，它们一道构成美国亚太安全体系的“南北双锚”，发挥着重要的战略支点和稳定器的作用。

美澳同盟关系确立至今 60 多年，美主澳从，同盟服务于美国太平洋及全球大战略需要的基本性质没有发生重大改变，但是，在不同的历史时期，同盟的主要目标和任务表现出明显的差异性和多样性。在冷战时期，美澳结盟主要是为了遏制以苏联和中国为中心的东方社会主义阵营影响力向南扩展，是一种典型的意识形态和军事安全联盟。20 世纪 90 年代，冷战结束以后，美澳同盟出现过短暂的“漂浮”现象。21 世纪初，美澳同盟的重心一度转向“联合反恐”。与此同时，随着中国的强势崛起，美澳同盟关系又呈现再度强化趋势，在一定程度上出现了对传统的回归。

长期以来，中外学术界关于美澳同盟的专题研究成果主要是从历史和亚太安全两个维度开展的。例如，汪诗明的《1951 年〈澳新美同盟条约〉研究》，基于大量的历史档案资料，通过作者的细心考证，集中梳理了美澳同盟缘起、澳新美同盟条约的缔结过程及其影响等，是一部难得的有关美澳同盟关系的历史佳作。<sup>①</sup> 李凡的《冷战后美国和澳大利亚同盟关系》<sup>②</sup>、谷雪梅的《冷战时期美澳同盟的形成与发展》<sup>③</sup> 和岳小颖的《从“保障安全”到“提升地位”：第二次世界大战后澳大利亚对美国追随政策之分析》<sup>④</sup> 等三部专著，从历史学、中澳关系和国际安全的多重视角出发，分析了美澳同盟关系的建立和发展。而且，上述三部专著均是作者在自己的博士学位论文基础上修改而成。同时，中国学术界以美澳同盟为题材的博士、硕士学位论文和期刊论文也不少。

国外从事有关美澳同盟关系研究的主要是澳大利亚学者。例如，美籍澳

---

① 汪诗明：《1951 年〈澳新美同盟条约〉研究》，世界知识出版社 2008 年版。

② 李凡：《冷战后美国和澳大利亚同盟关系》，中国社会科学出版社 2010 年版。

③ 谷雪梅：《冷战时期美澳同盟的形成与发展》，中国社会科学出版社 2013 年版。

④ 岳小颖：《从“保障安全”到“提升地位”：第二次世界大战后澳大利亚对美国追随政策之分析》，上海社会科学院出版社 2013 年版。

大利亚知名学者威廉·陶 (William T. Tow), 早年在格里菲斯大学和昆士兰大学任教, 现就职于澳大利亚国立大学。他也是当代澳大利亚学术界研究美澳安全关系比较多产的一位学者, 发表过许多高质量的论著。<sup>①</sup>澳大利亚著名智库学者休·怀特 (Hugh White) 近年致力于中美澳三角关系研究, 著述颇丰。其代表作包括:《权力转移: 澳大利亚处于华盛顿与北京之间的前途》, 作者分析了中美关系的可能发展趋势, 并提出澳大利亚的应对策略。<sup>②</sup>《中国抉择: 美国为什么应与中国分享权力》, 作者认为, 随着中国的不断强大, 美国对华政策应该由“分享责任”转向“分享权力”。他指出, 为了避免中国崛起造成的冲击, 作为一种过渡性的地区秩序, 应该探讨建立一套亚洲大国协调机制的可能性。<sup>③</sup> 澳大利亚著名媒体评论人格雷·谢里丹 (Greg Sheridan) 是澳大利亚主流媒体《澳大利亚人报》国际版主编, 长期关注中澳关系及美澳关系, 著有《伙伴: 布什和霍华德时期美澳同盟的内幕消息》一书, 集中披露了霍华德执政时期 (1995~2007年) 澳大利亚寻求强化与美国双边关系的决策内幕。<sup>④</sup>美国学术界研究美澳同盟关系的学者屈指可数, 其中, 亨利·阿尔宾斯基 (Henry S. Albinski) 是成果最为丰富的一位资深学者。他的相关著作有《澳美安全关系: 一种地区和国际关系的视角分析》和《澳新美同盟条约、美国与太平洋安全》。<sup>⑤</sup> 两书出版年代都比较早, 作者通过查阅档案资料和采访调查, 主要论述了冷战背景下, 美澳同盟建立以后的

---

① William T. Tow and Mark Thomson, *Asia Pacific Security: US, Australia and Japan and the New Security Triangle*, London: Routledge, 2007; William T. Tow, “The ANZUS Dispute: Testing U. S. Extended Deterrence in Alliance Politics”, *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 1, Spring 1999, pp. 117-149; William T. Tow, “Deputy Sheriff or Independent Ally? Evolving Australian-American Ties in an Ambiguous World Order”, *The Pacific Review*, Vol. 17, No. 2, June 2004, pp. 271-290; William T. Tow and Leisa Hay, “Australia, the United States and a ‘China Growing Strong’: Managing the Conflicting Avoidance”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 55, No. 1, 2001, pp. 37-54.

② Hugh White, “Power Shift, Australia’s Future between Washington and Beijing”, *Quarterly Essay 39*, Black INC. Australia 2010, <https://www.quarterlyessay.com.au/essay/2010/08/power-shift>.

③ 休·怀特:《中国抉择: 美国为什么应与中国分享权力》, 樊彝译, 世界知识出版社 2013 年版。

④ Greg Sheridan, *The Partnership, Inside Story of the US-Australian alliance under Bush and Howard*, Sydney: the University of New South Wales Press Ltd, 2006.

⑤ Henry Stephen Albinski, *The Australian-American Security Relationship: A Regional and International Perspective*, New York: St. Martin’s Press, 1982; *ANZUS, the United States, and Pacific Security*, Lanham, MD: University Press of America; New York: Asia Society, 1987.

30 多年（1951~1985 年）时间内，美国和澳大利亚两国的安全合作、内部决策机制以及其他国家对同盟关系的反应。

通过对上述中外文献的综合考察，可以看出，围绕美澳同盟的研究主要有两个特点：一是对美澳同盟的起源，特别是《澳新美同盟条约》（ANZUS）签署历史背景的描述和分析比较完整；二是绝大部分研究均是从澳大利亚的视角出发，而对于美国政府的决策考虑，特别是在不同历史时期，美国这个盟主对澳大利亚这个相对弱小的伙伴赋予不同的角色身份等的阐述不够。因此，本文将基于美国和澳大利亚的双重视角，首先论述美国如何出于冷战遏制战略的需要，将澳大利亚打造成为南太平洋地区重要的战略支点；其次分析冷战结束以后，特别是“九一一”事件发生以后，美澳同盟如何被赋予新的历史使命，将合作目标转入联合反恐；最后重点分析从 21 世纪的第二个 10 年开始，为了配合美国“亚太再平衡”战略的出台和实施，美澳同盟被重新定义为应对中国崛起。本文还试图分析作为同盟中弱小的一方，澳大利亚在追随美国外交战略的同时，如何降低因同盟关系与国家利益之间的不一致性所产生的政治风险成本。

## 二、澳大利亚作为美国在冷战时期南太地区 重要战略支点地位的确立

美澳同盟关系的缔结和发展，与美国的亚太战略目标和澳大利亚特殊的地缘战略优势密切关联。同时，在很大程度上，也是美澳双方国家利益判断和价值观相互作用的产物。

美澳同盟关系的建立，缘起于太平洋战争期间两国联合抗击日本侵略的经历。1941 年 12 月 7~8 日，日本军队袭击珍珠港成功后，随即发起了大规模的对东南亚和南太平洋地区的军事进攻，美、英、法、荷等国驻扎在远东地区的军队节节败退，短期内，太平洋西岸沿线国家和西南部众多岛屿被日军控制。澳大利亚本土部分地区也遭受到日本海空军的入侵和袭扰。但是，得益于澳大利亚的帮助，从菲律宾撤出的美军在澳大利亚建立起新的基地，稳住了阵脚，从而为太平洋战争后期的盟军反攻作战奠定了坚实的基础。位于南半球的澳大利亚，凭借其广袤的大陆腹地和相对远离国际政治冲突中心的地位，成为美国太平洋战略的稳定后院。此后，1942~1945 年的太平洋战

争期间，在美国领导下，包括澳大利亚在内的反日盟军多国部队与日军展开了殊死的搏杀。盟军最终以高昂的牺牲为代价，彻底打败了日本帝国主义，并占领了日本本土。美国作为太平洋地区的解放者和保护者角色的地位由此奠定。

美澳同盟条约的签署，是冷战的产物。出于与苏联社会主义阵营对抗的需要，美国致力于打造一套亚太地区安全体系。其中，为了有条件地改造和武装日本，使之成为西方阵营的一员和针对共产主义国家遏制战略的重要环节，美国需要尽快促成《对日和平条约》的签署，以便从法律上结束战争状态。但是，作为遭受日本侵略的南太平洋地区的主要盟国，澳大利亚和新西兰却主张通过缔结一个惩罚性的对日条约，达到防止日本东山再起的目标，并要求尽快建立一套新的区域安全保障机制。尽管澳大利亚对美国的对日媾和政策表示严重不满，但是，由于自身的实力有限，只得做出妥协，希望在《对日和平条约》缔结的同时，要求美国同意签署一项《太平洋安全条约》作为交换条件或者保障。在此背景下，1951年9月1日，在美国旧金山签署了《澳新美同盟条约》（ANZUS），并于1952年4月正式生效。条约规定：“各缔约国在领土完整、政治独立或安全等任何方面在太平洋地区受到威胁时，将共同磋商”（第三款）；“各缔约国认识到对太平洋地区任何一方的武装进攻将是对每一方的和平、安全的威胁，那么各国将根据自己的宪法程序采取行动，对付共同危险”（第四款）；“对缔约国任何一方的武装进攻将被视为包括对各个缔约国本土区域的武装进攻，对各缔约国在太平洋上享有控制权的岛屿领土及其在太平洋上的武装力量、非军用船只或飞机的武装进攻”（第五款）。“条约的决策机构是由各国外长和代表团组成的理事会”（第七款）；“条约无限期有效”（第十款）。<sup>①</sup>《澳新美同盟条约》的签署，奠定了美澳同盟关系的法律基础。

对美国来说，《澳新美同盟条约》的缔结，“标志着冷战时期美澳同盟关系的正式建立。美国将澳大利亚纳入东西方冷战的总体战略之中。”<sup>②</sup> 在华盛

---

<sup>①</sup> “The Security Treaty between Australia, New Zealand and the United States of America”, in Roger Holdich *et al.*, eds., *Documents on Australia Foreign Policy: The ANZUS Treaty 1951*, Canberra: Australian Department of Foreign Affairs and Trade, 2001, pp. 242-243.

<sup>②</sup> 谷雪梅：《冷战时期美澳同盟的形成与发展（1945～1973）》，中国社会科学出版社2013年版，第69页。

顿看来，《澳新美同盟条约》是服务于美国从东欧到印度洋、太平洋这一广阔地区对苏联和中华人民共和国推行遏制战略的一部分。<sup>①</sup>《澳新美同盟条约》与此后美国主导下签署的一系列其他条约，<sup>②</sup>共同构筑了以美国为中心，以盟国为支点的亚太地区的“轴辐型”（hub and spokes）军事同盟网络，又称为“扇形军事同盟”结构。时任美国国务卿杜勒斯（John Foster Dulles）指出，《澳新美同盟条约》将成为“加强太平洋和平结构的系列协定之一，而且构成了这一进程的重要一步”。<sup>③</sup>澳大利亚之所以被美国选定为在亚太地区的重要盟友和南太平洋地区的重要战略支点，如前所述，与自身得天独厚的地缘战略价值相关。澳大利亚是南半球最大的国家，也是世界上唯一拥有一块完整大陆的国家。作为亚太地区的三个重要的政治经济板块（东亚、美洲和大洋洲）之一，澳大利亚是大洋洲地区当之无愧的地区大国。对美国决策者来说，澳大利亚地理位置独特，矿产资源丰富，政治制度稳定，经济发展迅速。<sup>④</sup>事实证明，在整个冷战时期，澳大利亚不仅成为美国重要的后勤和防务基地，而且成为美国在西南太平洋地区重要的通讯中心。在冷战时期，澳大利亚成为美国在其本土以外最大的导弹和航天技术研究中心以及美国海军的主要通讯、指挥和控制系统及战略核武器情报的收集和监视系统中心。尤其是在 1986 年新西兰工党政府因奉行无核政策退出澳新美同盟后，澳新美三方同盟实际上演变为澳美双边同盟。澳大利亚成为美国南太平洋战略的重要支撑，具有与日本在北太平洋的战略地位相辅相成的重要作用，二者共同构成美国亚太战略的“南北双锚”。

对澳大利亚来说，通过与美国的结盟，使本国的国家安全及外交政策与美国这个当时最强大的西方国家紧紧地捆绑在一起。《澳新美同盟条约》的正式签署，“使得第二次世界大战以来澳美间较为模糊的关系日益清晰起

① William T. Tow, “The ANZUS Dispute: Testing U. S. Extending Deterrence in Alliance Politics”, p. 177.

② 包括 1951 年 9 月 8 日美国和日本签署的《日美安全保障条约》；1953 年 10 月 1 日美国 and 韩国签署的《美韩共同防御条约》；1954 年 9 月 8 日美国与英国、法国、澳大利亚、新西兰、巴基斯坦、菲律宾和泰国签署的《东南亚集体防务条约》，以及 1954 年 12 月 2 日美国与台湾当局签署的《共同防御条约》。

③ Norman Harper, *A Great and Powerful Friend: A Study of Australian American Relations between 1900 and 1975*, Brisbane, Australia: University of Queensland Press, 1987, p. 252.

④ “Long-Range U. S. Policy Interest in Australia and New Zealand”, Washington, August 23, 1957, *FRUS 1955-1957*, Vol. XXI, pp. 356-372.

来……象征着澳大利亚外交和防务开始进入一个以太平洋地区为焦点的新时代。”<sup>①</sup> 作为孤悬海外的英国殖民地和英联邦成员国，澳大利亚在历史上长期将自己的国家安全托付给昔日的宗主国英国。鉴于自第二次世界大战以后，英国的国力迅速衰落，无力为像澳大利亚这样的过去的殖民地国家提供安全保护，澳大利亚逐渐将目标转向美国，依靠美国的安全保护，特别是核保护。自从 20 世纪 50 年代与美国结盟后，澳大利亚始终将与美国的同盟关系作为其外交和安全政策的重要基石和支柱。冷战时期，在取得美国这个“强大的盟友”为靠山以后，澳大利亚得以实行“向前防御”战略，将自己的战略纵深向北推进到东南亚地区，并与美国的亚洲反共战略捆绑在一起。澳大利亚对来自北方的共产主义扩张的恐惧，与美国当时甚嚣尘上的“多米诺骨牌”理论不谋而合。为了更好地配合美国的冷战战略，澳大利亚于 1954 年参与了美国带头组建的东南亚条约组织（SEATO），1971 年参加了英联邦国家的五国联防机制（FADA）。在南太平洋岛屿地区，澳大利亚积极配合美国推行的“拒止”战略，为阻止苏联势力南下渗透，<sup>②</sup> 发挥着无可替代的作用。

正是基于同盟的义务，以及共同的价值观和政策偏好，在整个冷战时期，澳大利亚紧密追随美国在亚太地区遏制共产主义威胁的安全战略，深度卷入朝鲜战争和越南战争。1950 年 6 月，朝鲜战争爆发以后，澳大利亚以“捍卫基督教文明”和“反对共产主义入侵”为借口，积极参与以美国为首的“联合国”军，与朝鲜人民军和中国志愿军作战，并派出轰炸机前往新加坡协防英军。正如有学者所指出的，澳大利亚参与朝鲜战争的目的，“一是赢得美国的好感及其对澳大利亚为区域安全所付出的种种努力的同情与支持；二是以实际行动来声援美国的全球遏制战略，与美国形成一种事实上的同盟关系。”<sup>③</sup> 美国也非常看重澳大利亚在朝鲜战争中的积极表现和价值，对澳大利亚的迅速响应和军事支持表示真挚的感激。<sup>④</sup> 继太平洋战争之后，朝鲜战争进一步夯实了美澳两国军事和安全合作的基础。也正是在朝鲜战争时

<sup>①</sup> 汪诗明：《20 世纪澳大利亚外交史》，北京大学出版社 2003 年版，第 103 页。

<sup>②</sup> Henry Stephen Albinski, *The Australian-American Security Relationship: A Regional and International Perspective*, New York: St. Martin's Press, 1982, p. 200.

<sup>③</sup> 汪诗明：《1951 年〈澳新美同盟条约〉研究》，第 155 页。

<sup>④</sup> Roger Holdich, et al., eds., *Documents on Australian Foreign Policy: The ANZUS Treaty 1951*, p. 14.

期，美澳同盟关系最终得以缔结。20 世纪 60 年代中期到 70 年代初，在“多米诺骨牌”理论指导下，作为东南亚条约组织成员，澳大利亚又一次追随美国，卷入越南战争。据资料显示，澳大利亚在越南的总兵力最高年份达到 8000 人。在整个越南战争中，澳大利亚付出了巨大的牺牲，共有 474 人阵亡，4307 人受伤，伤亡率为九分之一。<sup>①</sup>这也是澳大利亚在战后参与历次美国海外征战行动中伤亡最多的一次。但是，在澳大利亚看来，这种付出是必要的，它既可以阻止共产主义的快速向南推进，同时又可以换取美国的保护，如同向美国购买安全保险，<sup>②</sup>是一种必要的投资。

可以看出，美国和澳大利亚两国各自在同盟中的角色定位不同，美国是盟主和保护者，澳大利亚是扈从和被保护者。但是，借助同盟条约，美国从此获得了澳大利亚这个在亚太地区最忠实的盟友和稳定的战略支撑点。澳大利亚通过与美国的同盟关系，获得了梦寐以求的安全保护和心理慰藉。

### 三、联合反恐与后冷战时期美澳同盟关系的转型和扩大

美澳同盟的命运，与国际格局演变和美国的亚太战略密切相关。越南战争结束后，美国一度实行战略收缩，东南亚和西南太平洋地区在美国冷战时期的安全战略中的重要性有所下降。20 世纪 70 年代初中美关系走向缓和以后，澳大利亚工党政府及时调整政策，促成中国与澳大利亚正式建立外交关系。此后很长时间内，澳大利亚执政的工党政府强力推行“独立自主”和“融入亚洲”的政策，重新定义国家利益，开始对美澳同盟提出了质疑。工党政府认为，与美国的同盟关系不仅损害了澳大利亚的国家独立，而且，将澳大利亚绑在美国的战车上是一种危险的政策。<sup>③</sup>加之 20 世纪 80 年代中期，新西兰工党政府推行激进的“无核化”政策，单方面退出澳新美同盟，使美国的亚太同盟网络出现漏洞。20 世纪 90 年代初，苏联解体，冷战结束，美国撤走了设在菲律宾的两个军事基地。克林顿作为美国在冷战后上台执政

---

① 杰弗里·博尔顿：《澳大利亚历史（1942~1988）（二）》，李尧译，北京出版社 1993 年版，第 184 页。

② William T. Tow and Henry Albinski, “ANZUS-Alive and Well after Fifty Years”, *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 48, No. 2, 2002, p. 156.

③ M. Fraser, *Dangerous Allies*, Melbourne: Melbourne University Press, 2014, p. 257.

的首位美国总统，也希望将更多的精力放在国内事务上，对维系与诸如澳大利亚等传统盟友的关系显得不那么热心。<sup>①</sup> 这一系列重大国际国内事件的突变，导致美澳同盟关系迷失了目标，并一度出现了“漂浮”现象。<sup>②</sup> 这种现象一直延续到 20 世纪 90 年代中期以后才得到有效遏止。1995 年南海的“美济礁事件”和 1996 年春中国在台湾海峡试射导弹，被外界解读为中国有意的挑衅。1996 年澳大利亚联盟党领袖霍华德当选新一届总理，在对外政策上，有意识地继续加强与美国的双边关系，抑制了同盟关系因冷战结束而下滑的趋势。当年 7 月，在悉尼举行澳美部长会议（AUSMIN）期间，两国防长发表《关于 21 世纪澳美战略合作伙伴关系的悉尼联合安全声明》（《悉尼宣言》），“这被普遍看作是 1951 年《澳新美同盟条约》签署之后，美澳同盟关系发展的里程碑”。<sup>③</sup> 1996 年 11 月，克林顿连任后不久，对澳大利亚展开访问，明确指出美国对澳大利亚和亚洲地区安全负有责任。<sup>④</sup> 1999 年，在美国的鼓励和支持下，在联合国的授权下，澳大利亚积极参与并领导东帝汶的维和行动。对澳大利亚来说，插手东帝汶问题，可能会损害它与最大的邻国——印尼的关系。但是，“东帝汶事件为提高其地区大国地位提供了绝佳机会，因此，它十分看重这次维和行动”。<sup>⑤</sup> 澳大利亚最多曾派出 5500 名军人，最高指挥官由彼得·科斯格罗夫（Peter Cosgrove）担任。<sup>⑥</sup> 东帝汶维和行动是二战以来第一次在没有美国直接参与的情况下，澳大利亚发挥主导作用的地区军事行动。这一事件可能也是美国有意为澳大利亚这个位于西南太平洋地区的军事盟友提供单独表现的机会，据说，美国仅仅为澳大利亚的军事行动提供大型军事装备和设施，澳大利亚也因此获得地区“副警长”的称号。

进入 21 世纪以后，美国的对外安全战略发生重大改变，而导致这种改变的标志性事件是“九一一”恐怖主义袭击。2001 年 9 月 11 日，基地组织

① Harry Harding, “Asia Policy to the Brink”, *Foreign Policy*, Vol. 96, Autumn 1994, p. 62.

② 李凡：《冷战后的美国和澳大利亚同盟关系》，第 70~81 页。

③ 同上，第 97 页。

④ Address by the President of the United States to Both House of the Australian Parliaments and Press Conference of President Clinton and Prime Minister Howard at the Parliament House, Canberra, Nov. 20, 1996, <http://australianpolitics.com/1996/11/20/president-bill-clinton-address-australian-parliament.html>.

⑤ 刘樊德：《澳大利亚东亚政策的演变》，世界知识出版社 2004 年版，第 198 页。

⑥ 李凡：《冷战后的美国和澳大利亚同盟关系》，第 102 页。彼得·科斯格罗夫将军现为澳大利亚总督。

恐怖主义分子发动对美国本土多个重要目标的暴力袭击，造成美国国土安全的重大危机。这次恐怖主义袭击事件对美国国家安全的心理震慑作用不亚于“珍珠港事件”。美国认为，冷战后的“世界秩序的过渡时期已经结束”，国际社会已经正式进入“后冷战时代”。恐怖主义和大规模杀伤性武器扩散的结合，将成为美国今后最现实和首要的威胁。<sup>①</sup> 为了更有效地打击恐怖主义，美国改变过去冷战时期的“威慑”与“遏制”战略，转而采取先发制人的预防性进攻战略。2001年10月，美国发动代号为“持久自由行动”的针对阿富汗塔利班的战争。2003年3月，美国绕开联合国，发动代号为“伊拉克自由行动”的第二次海湾战争。

为了提升反恐战争的合法性，如同美国历次海外军事行动一样，仍然非常强调借重联盟的力量。“九一一”恐怖主义袭击事件发生不久，美国总统小布什就指出，在今后相当长的时期内，“美国将在不同的战线与一个极其难以捉摸的敌人作战”，为此，必须加强同盟关系，将盟国纳入全球反恐战争，最大限度地孤立敌人。<sup>②</sup>同时，美国希望增强同盟的行动性、实用性和灵活性；打破同盟地理界限，促使同盟相互联系和沟通。对美国的国家安全战略制定者来说，反恐不仅是一场针对伊斯兰教极端组织的惩罚性战争，而且是整个西方文明的保卫战。为了加强反恐行动的合法性和道义价值，美国以反恐划线，确定“非友即敌”的结盟新标准，迫使所有国家表态，否则，美国会将有关国家列入支持恐怖主义的黑名单加以打击或者制裁。

“九一一”事件发生以后不久，作为美国的坚强盟友之一，澳大利亚立即启动同盟响应机制。2001年9月14日，在堪培拉举行的特别内阁会议上，澳大利亚决定与北约一样，启动《澳新美同盟条约》，援引该条约的第四款，支持美国的反恐战争。澳大利亚积极响应美国的号召，参与了针对阿富汗基地组织的战争和第二次海湾战争。特别是2002年10月巴厘岛爆炸事件发生以后，澳大利亚更是十分热心于在东南亚地区开展反恐行动。澳大利亚甚至效仿美国，宣称要向东南亚地区派兵，对活跃在那里的恐怖主义分子发动“预防性打击”行动。澳大利亚的支持对美国来说也显得特别重要。正如美国前国务卿赖斯（Condoleezza Rice）所评价指出的那样：“美澳同盟对美国

---

<sup>①</sup> White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 17, 2002, p. 14, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

<sup>②</sup> Ibid., pp. 5-6.

来说非常重要。它是我们最为重要和持久的同盟之一。其重要性主要表现在我们之间密切的经济联系、两国的友好关系和价值观取向。在过去数十年中，美国和澳大利亚为了捍卫自由而战斗在一起。因而，对我们来说，美澳同盟是特别重要的和值得珍惜的关系。”<sup>①</sup> 同时，在美国打击恐怖主义的全球行动中，澳大利亚还具有不可替代的地缘战略价值。澳大利亚紧靠东南亚，特别是与世界上最大的伊斯兰国家印度尼西亚比邻。对美国来说，就像当年卷入越南战争一样，将东南亚地区作为反恐的“第二条战线”，与中东、南亚地区的反恐前线具有同等重要的地位。澳大利亚主动承担美国在东南亚地区的反恐任务并开辟“第二战场”的做法，进一步加强了美国的存在感和战略支撑。“美国和澳大利亚能在东南亚运用独立的影响，以便创造相互叠加的反恐行动结构，这会比单独行动更为有效；合作也能使澳大利亚更好地获得美国的情报，帮助它有效处理维和和反恐行动。”<sup>②</sup> 出于反恐的需要，澳大利亚还分别与印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和东帝汶等伊斯兰极端势力分布较为集中的东南亚国家签署了《反恐合作谅解备忘录》，并发起建立了“西南太平洋对话机制”。同时，加大对太平洋岛国的援助，密切关注所罗门群岛和巴布亚新几内亚的治安和经济恢复，以防止恐怖主义的蔓延。澳大利亚领导了所罗门群岛国际援助团，向群岛地区派驻了警察，帮助该国恢复社会秩序。

然而，澳大利亚追随美国采取激进的反恐政策，不仅招致恐怖主义者的怨恨和报复，而且在很大程度上导致地区国家的强烈反弹。马来西亚总理马哈蒂尔公开抨击澳大利亚提出的“预防性打击”政策是一种新干涉主义。<sup>③</sup> 印度尼西亚也因为澳大利亚的不当行为而单方面宣布终止两国签订不久的安全合作条约。这充分说明，澳大利亚作为美国在东南亚和南太平洋地区安全事务上的“应声虫”做法，导致其本身与亚洲邻国关系紧张，严重损害了它长期宣称的“融入亚洲”的政策。

但是，必须看到，澳大利亚对美国反恐行动坚定支持的立场，对强化美

---

<sup>①</sup> Greg Sheridan, *The Partnership, Inside Story of the US-Australian Alliance under Bush and Howard*, p. 322.

<sup>②</sup> Michael Horowitz, “Do not Take Canberra for Granted: The Future of the U. S. -Australian Alliance”, *Orbis*, Summer 2003, p. 473.

<sup>③</sup> Greg Sheridan, “ASEAN Thumbs-down Caps our Bad Week in Asia”, *Australian*, Nov. 7, 2002.

澳同盟关系具有十分重要的意义。第一，反恐成为美澳同盟关系新的粘合剂和推进器，并为其注入新的内容和生机，从而终结了同盟关系一度出现的“漂浮”现象。澳大利亚在决定参与反恐行动时，第一次正式援引《澳新美同盟条约》，认为恐怖分子对美国的袭击，即是对自己的攻击，作为盟国，有义务进行援助，从而激活了长期处于沉睡状态的盟约。第二，正是由于澳大利亚等铁杆盟友的支持和积极参与，美国才能够以打击恐怖主义的名义发动阿富汗战争和伊拉克战争，并大大提升了美国反恐战争的合法性和正义性。第三，澳大利亚参与美国领导的反恐行动，标志着美澳同盟关系安全合作范围的扩大化，即由亚太地区扩大到南亚、中东甚至全球。正如美国在2006年公布的《四年防务评估》称：“美国与澳大利亚的同盟是全球范围的，从伊拉克到阿富汗，再到我们历史性的自由贸易协定，我们一道努力以确保安全、繁荣与扩展的自由。”<sup>①</sup> 澳大利亚通过反恐行动，逐渐上升为仅次于英国的美国的全球伙伴和重要盟友。

#### 四、应对中国崛起：21 世纪美澳同盟的再定义

21 世纪亚太地区国际关系格局的最大变化莫过于中国的快速崛起。自从2001年中国加入世界贸易组织以后，在对外贸易和投资的驱动下，中国经济取得了高速发展。2008年前后，正当美欧等西方经济体面临信贷和债务危机冲击的时候，以中国为代表的新兴市场经济体却逆风飞扬。2010年，中国的GDP总量首次超过日本，成为世界第二大经济体，颠覆了过去近一个世纪以来东亚的政治经济格局。世界银行甚至认为，按照购买力平价计算，中国的GDP总量在2014年已经超过美国，成为世界第一大经济体。<sup>②</sup>随着经济的发展和综合国力的大幅度提升，外界逐渐发现，中国的外交政策似乎变得更加具有某种进取（assertive）色彩。国际学术界因而判断，崛起后的中国可能对现存美国霸权秩序构成严重挑战。<sup>③</sup>鉴于在过去十年中，美国及其盟国耗

---

<sup>①</sup> White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, 2006, p. 40, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>.

<sup>②</sup> 《世行报告：按购买力平价计算中国经济世界第一》，东方财富网，2014年5月6日，<http://finance.eastmoney.com/news/1350,20140506431786981.html>。

<sup>③</sup> Alastair Iain Johnston, “How New and Assertive is China’s New Assertiveness?” *International Security*, Vol. 37, No. 4, Spring 2013, pp. 7-48.

费过多的精力用于南亚和中东地区的反恐行动，从而为中国腾出了一个发展的空间。因而，出于对中国崛起的恐惧和防范心态，从 21 世纪的第二个十年开始，美国政府重新调整其对外政策，相继提出“重返亚洲”及“亚太再平衡”战略，决定将重心从反恐战争转为应对新兴大国的崛起。

美国“亚太再平衡”战略的重要环节，就是重新激活亚太联盟，并防止亚太国家认同中国获得更重要的领导地位，同时确保它们继续承认美国的领导地位。作为美国亚太地区重要盟友和战略支点的澳大利亚，理所当然地成为美国推行“亚太再平衡”战略的重要伙伴和强有力的支持者。由于美国的对华战略发生了重大调整，美澳同盟关系又一次进行重新定位，即从 21 世纪初的联合反恐，变为共同应对中国崛起带来的地缘政治挑战。

在新的历史条件下，澳大利亚对美国的战略支点价值被重新发现：“澳大利亚的地理、政治与现有的国防能力以及设施，扩大了美国的战略纵深，为美国其他重要的军事利益提供了帮助，使美国能更为有效合理地分配军事资源，这也提升了东南亚与印度洋的战略重要性。”<sup>①</sup> 为了重新定义美澳同盟，2011 年 11 月 16~18 日，美国总统奥巴马展开了对澳大利亚的历史性访问，为新时期同盟关系定调。他在堪培拉议会发表演说时明确指出，美国非常重视与澳大利亚的关系，并将开展更加广泛和长期的合作，而促使两国合作的新因素是中国的崛起。<sup>②</sup> 作为强化美澳军事同盟的重要步骤，澳大利亚同意美国在其北方领地首府达尔文建立军事基地，而该基地的用意之一，是应对未来南海地区可能爆发的军事冲突。因为，与设在韩国和日本的美军基地群相比，达尔文基地更加靠近南海。由此可见，美澳这一联合部署，针对中国崛起的色彩十分明显。

为了配合美国实施的“亚太再平衡”战略，澳大利亚一如既往地忠实履行作为美国盟友的义务，积极参与美国的对华“限制”战略。澳大利亚在 2009 年公布的国防白皮书中，将中国崛起当成是亚太地区不稳定因素，甚至

---

<sup>①</sup> David Berteau and Michael Green, *et al.*, *U. S. Force Posture Strategy in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment*, Washington D. C.: Center for Strategic and International Studies, August 2012, p. 13, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/120814\\_FINAL\\_PACOM\\_optimized.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/120814_FINAL_PACOM_optimized.pdf).

<sup>②</sup> Remarks by President Obama to the Australian Parliament, Canberra, November 17, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>.

把中国视作未来澳大利亚国防建设的假想敌。<sup>①</sup> 七年以后，澳大利亚又在其 2016 年新版国防白皮书中，再次确认“与（美国）维持强大和深层次的同盟关系，是澳大利亚安全和防卫计划的核心”，<sup>②</sup> 并宣誓澳大利亚将以实际行动维护美国在印度洋—太平洋地区的优势和主导地位。在该白皮书中，澳大利亚对东海、南海问题表达了严重“关切”，对中国的相关做法持明确的反对立场。在新的历史时期，澳大利亚将继续致力于维护美国主导下，以规则为基础的稳定的地区和全球秩序，并希望敦促崛起的中国能够成为规则的遵守者。

但是，澳大利亚这种在安全上一味追随美国的传统政策，与中国对立的作法，越来越遭遇到现实的严峻挑战，如处理不慎，将会付出极大的成本代价。与 60 年前相比，21 世纪的今天，亚太地区的国际格局发生了巨大的变化。中国居于亚洲甚至世界经济的重心地位，并不是冷战时期的苏联。中国的迅速发展，正在为世界各国源源不断地输送着大量经济红利，中国已经成为包括澳大利亚和美国在内的世界上绝大多数国家最大的经济贸易伙伴。正是由于中国经济高速发展带来的旺盛需求，刺激了澳大利亚资源型出口的持续增长，拉动了其国内就业率，避免了欧美国家的经济下滑。从 2010 年起，中国取代日本成为澳大利亚最大的贸易伙伴，中澳贸易额首次突破 1000 亿澳元大关。<sup>③</sup> 2014 年 11 月，中澳两国缔结了自由贸易协定，进一步加深了经济上的相互依赖关系。然而，与中国经济上的这种密切关系，却成为澳大利亚的一种极大的心理负担，并给澳大利亚的外交政策造成了空前的困境。<sup>④</sup> 因为，在澳大利亚看来，该国历史上最大的贸易伙伴分别是英国、美国和日本这些所谓的“民主国家”或者“盟国”，而中国明显不属于这些国家之列。

---

<sup>①</sup> “Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030”, Government of Australia, Canberra, May 4, 2009, p. 30, [http://www.apo.org.au/sites/default/files/defence\\_white\\_paper\\_2009.pdf](http://www.apo.org.au/sites/default/files/defence_white_paper_2009.pdf).

<sup>②</sup> Department of Defence, Australian Government, *2016 Defence White Paper*, Commonwealth of Australia, 2016, p. 121.

<sup>③</sup> 中华人民共和国商务部综合司、商务部国际贸易经济合作研究院：《国别贸易报告：澳大利亚》2011 年第 1 期，[http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news\\_id=23080](http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news_id=23080)。

<sup>④</sup> Jian Zhang, “Australia and China, the Challenges to Forging a ‘True Friendship’”, in James Cotton and John Ravenhill, eds., *Middle Power Dreaming: Australia in World Affairs 2006-2010*, Melbourne: Oxford University Press, 2011, p. 71.

特别是从安全战略上看，由于中国与美国存在着结构性竞争矛盾，一旦中美爆发冲突，澳大利亚将不得不选边站。对此，澳大利亚学者直言不讳地指出：“如何应对正在崛起的中国成为澳新美同盟建立半个世纪以来最根本的挑战。”<sup>①</sup>澳大利亚一方面要承担与美国的同盟义务，同时又必须尽量避免刺激中国，影响中澳经济关系的正常发展。

面对困境，澳大利亚正在积极寻求破解良方。选择之一，可能是采取政经分离，“两面下注”的战略，即在经济上维护与中国密切的互利互惠关系，而在政治和安全上，继续保持与美国的同盟关系，并时刻不忘其作为西方民主价值卫道士的角色。<sup>②</sup>而这种政策最终会遭到中国的抵制，并影响到两国建立战略伙伴关系的目标。另外一项政策选项看起来更具诱惑力，但是实施的难度更大，那就是，尽量推迟中美正面冲突的时间，为中澳经济合作延长战略机遇期。为了缓解中美战略竞争可能对地区稳定和澳大利亚国家利益造成的负面影响，澳大利亚学者建议，不妨效仿历史上欧洲的经验，在亚洲建立起中、美、日、印等大国地区协调体系。在这个体系中，中国外交政策不以将美国赶出亚洲为目标，而美国也必须承认中国的地区大国地位，允许其分享一定的领导权力。<sup>③</sup>澳大利亚作为美国的盟国和中等强国，愿意为化解中美冲突和建立新的地区秩序而充当桥梁和主要倡议者的角色。因为，“澳大利亚一项长期性的外交政策是，希望将全球和地区组织作为对中国这种崛起国家进行‘社会化’改造的机制，设法降低其对国际稳定的影响程度”。<sup>④</sup>澳大利亚发起成立亚太经济合作组织（APEC），积极参与东亚峰会，并提出建立南海多边对话机制倡议等，都是这种努力的一部分。

所以，鉴于中国崛起难以阻挡，澳大利亚不得不重新审视什么是自己的“国家利益”。<sup>⑤</sup>从历史传统和本国特殊的地缘政治现实来看，澳大利亚倾向

---

<sup>①</sup> William T. Tow and Leisa Hay, “Australia, the United States and a ‘China Growing Strong’: Managing Conflict Avoidance”, pp. 37-54.

<sup>②</sup> Chang Sen Yu and Jory Xiong, “The Dilemma of Interdependence: Current Features and Trends in Sino-Australian Relations”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 66, No. 4, November 2012, p. 590.

<sup>③</sup> 休·怀特：《中国抉择：美国为什么应与中国分享权力》。

<sup>④</sup> Allan Gyngell and Michal Wesley, *Making Australian Foreign Policy*, Melbourne: Cambridge University Press, 2007, p. 279.

<sup>⑤</sup> Mark Beeson, “Invasion by Invitation: The Role of Alliances in the Asia-Pacific”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 69, No. 3, 2015, p. 316.

于强化与美国的结盟，这“反映出澳大利亚面对中国崛起时凸显的不安情绪，体现了其亚太地区战略思维的不确定性”。<sup>①</sup> 但是，澳大利亚不希望看到中美冲突的发生，因为，一旦中美发生正面冲突，就会迫使澳大利亚做出选择，“（美国）如果（在需要的时候）没有得到澳大利亚的支持，就意味着美澳同盟关系的终结”。<sup>②</sup> 而选择强化与美国的同盟关系，又有可能伤及与中国的经济合作前景。面对中国崛起所带来的亚太地区政治经济格局的空前巨变，本文认为，澳大利亚能够找到的选择机会并不太多。

## 五、结 论

美澳同盟关系自 20 世纪 50 年代初缔结至今 60 多年以来，随着国际格局的变化，特别是美国的地区和全球战略目标的改变，其目标和任务呈现出比较明显的阶段性特点。从同盟建立之初到 20 世纪 80 年代末的整个冷战时期，美澳同盟与美国在世界各地的联盟关系一道，构成了西方阵营安全结构的重要“轮轴”之一。当时美澳联盟的关注重心是东亚和南太平洋，不仅设在澳大利亚的各种军事通讯和情报基地成为以美国为首的西方反共情报网络的重要结点，澳大利亚还追随美国的冷战政策，参与了朝鲜战争和越南战争。20 世纪 90 年代冷战结束后，美澳同盟一度迷失了方向，出现了短期“漂浮”现象。但是，随着 2001 年“九一一”恐怖主义袭击事件的发生，美国又找到了新的敌人——本·拉登基地组织和“邪恶轴心”国家。出于支持美国反恐战争的需要，美澳同盟的重心由亚太向西偏移到南亚和中东地区。同时，在美国的授意和支持下，澳大利亚积极寻求在东南亚开辟反恐的“第二条战线”。进入 21 世纪第二个十年以来，美国的反恐战争取得了阶段性胜利，阿富汗、伊拉克和利比亚都出现了有利于美国的政权更迭。与此同时，中国快速崛起，在一定程度上改变了亚太地区的国际格局和力量对比，迫使美国做出反应。美国决定抽身向东，实施“重返亚洲”和“亚太再平衡”战略，并将崛起的中国作为新的防范目标。在新的历史条件下，美澳安全同盟再度得到强化，其中心任务由反恐调整为应对中国崛起。

<sup>①</sup> 陈洪桥：《美国亚太再平衡战略下的美澳合作》，载《当代亚太》2014 年第 1 期，第 71 页。

<sup>②</sup> Michael Wesley, *The Howard Paradox: Australian Diplomacy in Asia, 1996-2006*, Sydney: ABC Books for the Australian Broadcasting Corporation, 2007, pp. 125-126.

纵观 60 年来美澳同盟发展的进程可以发现以下两大显著特点。其一，同盟的不对称性。具体表现为美强澳弱，美主澳从。根据《澳新美同盟条约》，每一方都有义务采取行动，但它并没有规定任何一方有义务在世界任何地方采取行动。换言之，美国可以自行判断在何时何地，以及采取何种方式反对共同敌人的义务。因此，签订这样的同盟条约，不会让美国为澳大利亚国家安全来承担过多的义务，反而让澳大利亚为美国的全球战略服务。而与美国保持一致，严重影响澳大利亚外交政策的独立性。其二，同盟的困境。同盟如同拴在一起的“囚犯”。特别是小国与大国结盟，小国往往会付出比大国更多的代价。小国如果选择强化同盟，会招致与自己毫不相干的外敌的仇恨和报复。例如，澳大利亚参与历次美国主导的海外战争所做出的牺牲，以及因为对美国反恐政策的支持而招致恐怖主义对澳大利亚国民和本土安全的威胁。特别是澳大利亚很难调和它在地理上及经济上在亚洲的巨大利益与战后在战略和历史文化上与美国的一致性关系之间的二元对立矛盾。因此，由于中美、中澳之间的经济上相互依赖关系的深化，安全同盟成为针对经济伙伴的手段变得越发不合时宜。

但是，由于美澳同盟关系在一定程度上符合两国的战略偏好，同盟关系在短期内不仅不会瓦解，反而会出现周期性的强化和更新。2014 年 8 月，美澳部长年度会议已经确立强化美澳同盟关系未来发展的三大基本方向。第一，通过多种途径，扩大美军使用澳大利亚设施；第二，进一步提升澳大利亚自身的海上安全能力；第三，将澳大利亚与美国在本地区的其他联盟和伙伴关系有机地连接起来，组成一个地区安全合作的网络。<sup>①</sup> 可以设想，在完成了上述三大改造任务以后，新时期的澳美同盟关系，无论从硬件设施，还是制度化建设方面，将更加与时俱进。澳大利亚也希望通过更新与美国的同盟关系，倚仗独特的地理位置和文化优势，不仅将自己打造成为美国在南太平洋地区的战略之锚，而且还要扩大到整个亚太地区，成为亚太地区重要的战略枢纽。

---

<sup>①</sup> AUSMIN 2014 Joint Communiqué, August 12, 2014. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/230524.htm>.