

论澳大利亚的南海战略目标 及政策选择*

冯 雷 喻常森

摘 要: 澳大利亚虽然不是南海争端的直接当事方, 近期却积极介入南海事务, 体现了其深刻的国家利益和战略目标考虑。一方面, 南海是澳大利亚连接与亚洲各国海上贸易的重要运输通道, 同时, 南海及其周边地区的安全与稳定, 也与澳大利亚自身的国家安全息息相关; 另一方面, 作为美国的重要盟友, 澳大利亚积极配合后者实现“重返亚太”, 钳制中国的战略诉求。同时, 作为自命不凡的“中等强国”, 澳大利亚也希望参与南海多边机制的建立, 掌握地区事务的话语权。本文在深入分析相关研究成果和中外文献资料的基础上, 旨在进一步探讨澳大利亚南海战略目标形成的原因、政策选择、主要特征及未来走向。

关键词: 澳大利亚 南海 战略目标 政策选择

中图分类号: D81 **文献标识码:** A **文章编号** 1005-4812(2016)06-0128-140

澳大利亚是孤悬于南半球的岛状大陆, 被太平洋、印度洋及南大洋三洋环绕, 历来重视海洋事务和海洋利益。特别是鉴于其地处太平洋与印度洋的交汇之处, 毗邻印度尼西亚、东帝汶等东南亚国家, 因而具有重要的战略地位。就南海事务而言, 澳大利亚并非南海主权声索方, 也不是南海沿岸国家, 其为南海问题发声表态也为历史上鲜见。进入 21 世纪以来, 澳大利亚政府不断增加对南海事务的关注度, 积极呼应并配合盟友美国将南海问题“阵营化”的做法, 深度介入南海事务。其极力呼吁南海问题按照国际法要求进行多边化解决, 并频频向中国施压。

*本文系中国海洋发展研究中心青年项目“美国巧实力重返东南亚对南海问题的影响及我国对策研究”(项目编号: AOCQN201030)的阶段性成果。

澳大利亚的种种做法，在一定程度上增加了南海争端的复杂化。

近年来澳大利亚南海政策的变化，已经引起学术界关注。相关研究成果主要围绕美澳同盟关系展开。本文试图从澳大利亚自身战略目标和国家利益诉求出发来分析其南海政策的深层次原因。具体来说，首先试图从澳大利亚南海政策的国内基础出发，结合地缘政治、国家利益和同盟理论等多维视角，探讨澳大利亚南海政策的战略目标和政策选择，把握其基本政策特征和走向。

一、澳大利亚介入南海事务的基本战略目标

国家战略是澳大利亚对外政策的最高层次，相当于一种宏观政策宣示。^①而战略目标主要建立在一定时期内对国家利益判断的基础上。所谓国家利益是“指一个民族国家生存和发展的总体利益，包括一切能够满足民族国家全体人民物质与精神需要的东西。在物质上，国家需要安全与发展，在精神上，国家需要国际社会尊重与承认。”^②按照利益的重要程度，可以将国家利益划分为核心利益、重要利益和一般利益等。作为南半球的大陆岛国，澳大利亚并非南海主权声索方，也不是南海沿岸国家，其因南海问题而发声表态也为历史上鲜见。在澳大利亚总理府有关 1940 年以来各任总理演说、接受媒体采访的数据库中，在霍华德总理之前，并未有就南海问题的发声表态，但自霍华德总理开始，澳大利亚历任总理对南海问题表态增多。虽然言辞多为外交辞令，但从霍华德总理 11 年任期仅谈及 1 次，激增至仅 2 年任期的阿博特总理 18 次表态，反映了澳大利亚对南海问题关注度的提升。^③2011 年 11 月 19 日，时任澳大利亚总理吉拉德在出访印尼时明确表示，“（南海）自由航行关乎澳大利亚利益。”^④澳大利亚官方在南海问题方面的态度日趋清晰。之后，澳大利亚政府官员多次作出类似的“南海问题关系澳大利亚国家利益”的表态。而澳大利亚政府领导人越来越密集的就南海事务的表态，除呼应美国的亚洲政策，还有哪些主要战略目标及国家利益考量呢？

1、澳大利亚虽然是域外国家，但在南海存在直接的经济利益

澳大利亚农牧业发达，自然资源丰富，素号称“骑在羊背上的国家”，“坐在矿车上的国家”和“手持麦穗的国家”，是世界第九大能源生产国，经合组织国

^① Allan Gyngell & Michael Wesley, *Making Australian Foreign Policy*, Cambridge University Press, 477 Williamstown Road, Port Melbourne, VIC 3207, Australia, Second edition, 2007, pp.22-31.

^② 阎学通：《中国国家利益分析》，天津：天津人民出版社，1996 年版，第 10-11 页。

^③ 资料来源：<http://pmtranscripts.dpmc.gov.au/>

^④ Australian government department of the Prime Minister and Cabinet website, <http://pmtranscripts.dpmc.gov.au/release/transcript-18293>

家中的3个能源净出口国之一。作为一个贸易立国、产业发展不平衡的国家,其以矿产品、畜牧产品和农产品为主要出口产品,以原油和石油产品、客车及货车、机械和运输设备、计算机和办公设备等为主要进口商品,海运贸易在该国经济中占据了重要的比重,其近80%的出口和70%以上的进口通过海运。^①据联合国贸易和发展会议组织出版的2014年《海运述评》显示,2013年,澳大利亚铁矿石出口占全球出口量的49%,主要目的地为中国等东亚国家;煤炭出口量占全球32%,仅次于印尼的34%,中国等东亚国家也是主要目的地。^②2015年11月,澳大利亚外交部长毕晓普表示:“澳大利亚三分之二的贸易要经由南海,因此现在澳大利亚在南海有着深厚的国家利益”。^③

同时,在关系国家经济命脉的石化产品方面,虽然澳大利亚拥有较为丰富的石油及天然气储藏量,但其炼制能力不足。且炼制企业主要分布在该国东部及东南部,西北地区严重依赖自新加坡、日本、韩国的成品油,以及马来西亚、沙特阿拉伯等国的原油。21世纪以来,澳大利亚成品油年均进口量以2%以上速度持续增长,进口石油依存度在2008年达到44%,近年来仍不断增加。因此,参与南海资源深度开发是澳大利亚在南海地区的又一重要经济利益。南海地区蕴藏着各种丰富的战略资源,其中石油和天然气的已探明储量可观。如果能够参与南海地区的石油开发,澳大利亚就可以降低对海外石化产品进口的依赖度,且可以有效调整澳大利亚国内石化行业的不平衡发展。目前,澳大利亚的必和必拓集团(BHP Billiton)已经获得在南沙群岛附近的一个争议海区进行勘探的权利。^④

2、澳大利亚借助南海议题拟实现的三大战略目标

作为域外国家,澳大利亚希望借助南海问题,实现以下三大国家战略目标。

第一,澳大利亚视美国为全球唯一超级大国并预判其将继续在一定时期内保持优势地位,因而澳大利亚欢迎美国重返亚太(印太)的战略调整以及关注在此调整中凸显出的南海争端问题,并在南海议题中保持与美国的阵营化立场,以此强化美澳同盟作为拱卫其安全利益之基石的作用。

在美国落实“重返亚洲”战略的过程中,因为本土距离亚洲遥远,其在该地

^① 中华人民共和国商务部:《对外投资合作国别(地区)指南—澳大利亚(2015年版)》,第20页,第23页, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/>

^② United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), “Review of Maritime Transport 2014”, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2014_ch.pdf, pp.15-16

Minister for Foreign Affairs, The Hon Julie Bishop MP, http://foreignminister.gov.au/transcripts/Pages/2015/jb_tr_151102c.aspx

^④ 王光厚:“澳大利亚的南海政策解析”,载《东南亚研究》2011年第6期,第10-15页。

区缺乏类似欧洲“北约”的多边同盟来支持其战略实施，面对综合实力和国际影响力与日俱增的崛起中中国，“在霸权优势下降时，美国更期望牢牢抓住同盟体系这项冷战红利”，通过强调同盟义务，约束同盟行为，一致“抑制潜在崛起国家的战略空间”^①。美国前国务卿希拉里在《美国的太平洋世纪》一文中坦言：“我们的盟友日本、韩国、澳大利亚、菲律宾以及泰国，是我们重返亚太战略的支点（Fulcrum）”。^②美国开始其战略调整后，高调介入南海问题，并将同盟国就南海问题的表态与行动作为验证与其同盟关系性质、程度的“试纸”，推动南海问题的国际化和阵营化，构建美澳日菲等一致对华的“阵线”。除了澳大利亚的美国同盟身份，其得天独厚的钳制东亚的“南钳”战略位置，以及在南海事务中“虽有利益，但无纠纷”的相对超然身份，都使其成为美国落实战略不可或缺的支点选项。一方面，美国以强化同盟安全承诺，提供军事援助，以及共享价值观、文化等共同点游说澳大利亚与其统一立场，参与南海事务；另一方面，美国以“中国威胁论”向澳大利亚施压，宣称中国在南海呈进攻态势，迟早会威胁澳大利亚。因此，一个大肆扩张的中国将逼迫堪培拉与华盛顿联手对其实施遏制。^③因此，澳大利亚参与南海事务是基于对美国实力的分析预测，冀望配合美国战略调整并插手南海事务，借此进一步强化美澳同盟的利益期待。

澳大利亚政府与美国政府的战略调整保持着高度的一致性。在 2013 年的国防白皮书中，澳大利亚追随美国“印太（Indo-Pacific）”战略，对接提出“印太是亚太概念的逻辑延伸，澳大利亚的战略优先调整、聚焦于印度经东南亚直至东北亚之弧，包括该区域的战略航道方面”，“印太正在形成体系，……澳大利亚的安全环境将深受印太体系发展影响”。^④澳大利亚也强调自身在“印太战略弧（Indo-Pacific Arc）”所处的特殊战略地位，即扼守印度洋与太平洋的交汇处，既可控制东南亚南海战略通道，又可以配合应对东北亚突发局势。“如果美国在东北亚卷入大战，澳大利亚可以阻断东南亚航路，发挥重要作用”。^⑤这反映出澳

^① 史田一：“冷战后美国亚太多边外交中的同盟逻辑”，载《当代亚太》2015年第2期，第38-60页。

^② Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, in Foreign Policy, <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>

^③ John J. Mearsheimer, “The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia”, in The Chinese Journal of International Politics, Vol. 3, 2010, pp. 394-396.

^④ Australian Government Department of Defence, “Defence White Paper 2013”, p.7, http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf

^⑤ Paul Dibb, John Lee, “Why China Will Not Become the Dominant Power in Asia”, in Security Challenges, Vol. 10, No. 3 (2014), p.20.

大利亚借配合美国插手南海事务,冀望参与美试图主导构建的印太体系和印太秩序,并在该体系中发挥一定作用,而不是被新构建的体系边缘化。

第二,东南亚地区一贯是澳大利亚的战略关注重点,澳大利亚借南海议题迎合了部分东南亚有关国家“大国平衡”的需要,进一步扭转东盟国家对其的顾忌和排斥,提升其作为“中等强国”在地区事务中的话语权。

东南亚是澳大利亚的近邻,是澳大利亚西北安全的藩篱所在,澳大利亚西北部到东南亚有些国家的首都距离甚至短于到堪培拉的距离。澳大利亚在历史上就对东南亚,特别是印尼存在忌惮防范,尤其担心大国借助东南亚对其本土构成威胁。在澳大利亚提出“面向亚洲”政策后,澳大利亚加大与东南亚的经济合作,以及对东盟事务的参与。1974年,澳大利亚即与东盟建立对话关系,参与东盟内部政治事务,积极斡旋柬埔寨问题,提高了其在该地区的话语权。但东南亚国家对于澳大利亚在该地区的角色保持着警惕和谨慎的态度,尤其是马来西亚前总理马哈蒂尔与新加坡已故领导人李光耀均多次发表批评澳大利亚地区政策的激烈言辞,吁请东盟及东南亚国家予以防范。“9·11事件”后,澳大利亚积极激活《澳新美安全条约》,追随美国全球反恐政策。在印尼巴厘岛发生恐怖事件后,其更是提出“先发制人(Pre-emptive)”的反恐政策,激起印尼、马来西亚等国的强烈反对。作为最早与东盟建立对话关系的域外国家,面对东盟对其发出加入《东南亚友好合作条约》的邀请,澳大利亚霍华德政府多次予以拒绝,直至2005年为获得首届东亚峰会(EAS)的参会资格,并在当年美澳领导人会晤时,霍华德得到时任美国布什总统的支持,才转变态度加入《东南亚友好合作条约》,以美国盟友和利益代表的身份获得东亚峰会与会权。^①

伴随美国“重返亚太”,东盟有意借美国在该地区的存在实现“大国平衡”,菲律宾、越南等南海主权声索国以及美国盟友新加坡更是欢迎美国、澳大利亚介入南海争端,推动南海问题国际化,扭转在争议中的“弱势地位”。澳大利亚也提升了对东南亚的重视度,对南太平洋地区与东南亚的关注,仅次于其对于保护本土免遭武力袭击。^②澳大利亚既有主动介入南海问题的动机,又受到部分东南亚国家的欢迎,因而澳大利亚认为与东盟及有关声索国协调立场,共同应对中国,有助于其稳固西北海防,有利于其提升其在东南亚地区的话语权,扮演地区事务

^① Jae Jeok Park, “The US-led alliances in the Asia-Pacific: hedge against potential threats or an undesirable multilateral security order?” in *The Pacific Review*, Vol. 24 No. 2 May 2011, p.151.

^② Australian Government Department of Defence, “Defence White Paper 2009”, p.12, http://www.defence.gov.au/whitepaper/2009/docs/defence_white_paper_2009.pdf

领导者的角色。再者，澳大利亚虽然不是南海主权声索国，但其与印尼、东帝汶这两个东南亚国家还存在尚待解决的海界问题。其与印尼 1997 年签署《珀斯条约》，迄今尚未批准生效；其与东帝汶尚未彻底解决海界划界。澳大利亚借南海问题与东盟及东南亚国家深化关系，有利于其在与印尼及东帝汶的海界划界问题中获得理解，尤其是遏止东帝汶借助中国香山论坛等平台向中国求援，在东（帝汶）澳海洋划界中向其施压。^①

澳大利亚也并非被挟裹而被迫卷入南海事务，其“中等强国”身份注定其在国际事务中作用的有限性，但其不甘心在国际事务中难有作为。曾担任澳大利亚国防部负责情报工作的副部长，澳大利亚国立大学战略学教授保罗·迪博 (Paul Dibb) 表示，像澳大利亚这样的国家必须依赖外来援助才能实现所有国家的基本目标——生存，诚然，也有类似国家可以选择中立或者不结盟，但这从来不是澳大利亚的选项，这会造成澳大利亚丧失对国际事务的话语权。^②

第三，借助中美就南海议题的竞争进行精妙平衡，提升自己在中澳关系中的“议价地位”，延长两国经济合作的机遇期。

中澳两国间本无结构性矛盾冲突。特别是进入 21 世纪以后，中澳经贸关系得到长足发展。中国的迅速发展，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出口的持续增长，拉动了国内就业率，避免了类似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 亿美元大关。2014 年 11 月，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。2015 年 6 月 29 日，澳大利亚与其它 56 个意向创始成员国代表在北京参加《亚洲基础设施投资银行协定》签署仪式。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。^③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、

^① Cirilo Cristovão, “Timor-Leste’s Outlook Towards Regional Maritime Security”, 东帝汶国防部长 2015 年 10 月 18 日在北京第六届香山论坛发表的演讲,

<http://www.xiangshanforum.cn/artsix/sixforum/speech/third/201510/1269.html>

^② Paul Dibb: “Australia’s Alliance with America”, in *Melbourne Asia Policy Papers*, vol.1, no.1,(March 2003),p.3.

Jian Zhang, “Australian 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*, Oxford University Press 2011, South Melbourne Victoria 3205,Australia, p.71.

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。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。

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，并时刻不忘作为西方民主价值卫道士的身份。^①而这种政策最终会遭到中国的抵制，并影响到两国要建立中澳战略伙伴关系的目标。另一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。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遵守者。

二、澳大利亚的南海政策选择

在借助南海议题追随美国构建新型地区战略格局、迎合东南亚有关国家诉求、在中美关系中左右逢源的三大战略利益驱动下，澳大利亚从以下四个方面推行其南海政策。

（一）自我定位为南海事务攸关方，借助美澳联盟以外交及军事手段插手南海事务

澳大利亚逐渐将南海问题与澳大利亚的核心安全与战略利益挂钩，不再将自己视为南海争端的局外人，而是定位为南海事务攸关方。^②在美国战略调整背景下，美国“综合利用美国的外交、军事和运用国际法的优势，推动南海局势朝着对美国有利的方向发展”。^③与此同时，澳大利亚政府内部及智库均出现澳大利亚政府南海问题上的“缄默”或者无用的“口头抗议”是在担心得罪中国，是对美澳同盟承诺失信的批评声音。^④此后，美澳同盟在南海事务上朝更具进攻性的态势转向。2011年11月，奥巴马于访问澳大利亚期间宣布，美国将从2012年开

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

^② 鲁鹏：“在理想与现实之间：从澳大利亚外交战略看澳大利亚南海政策”，载《亚太安全与海洋研究》2015年第2期，第11-26页。

^③ 朱锋：“岛礁建设会改变南海局势现状吗？”，载《国际问题研究》2015年第3期，第13页。

^④ Michael Wesley, "Australia's interests in the South China Sea", in *National Security College Occasional Paper*, No. 5, September 2013, p.47.

始在澳北部的达尔文港部署 200—250 名海军陆战队员，并计划在 5 年内使其规模达到 2500 人。2014 年 8 月，美澳在悉尼举行的第 29 届年度美澳部长级磋商会议（AUSMIN）上签署《美澳军力态势协议》（Australia-U.S. Force Posture Agreement）。2015 年 5 月，澳大利亚国防部高官、澳大利亚《2015 年国防白皮书》起草委员会起草者彼得·詹宁斯（Peter Jennings）提出，“澳大利亚应该做好准备向南海派出军舰和战机，以阻止中国控制海上战略通道”。^①2015 年 10 月 27 日，美国海军拉森号宙斯盾舰未经中国批准，擅自闯入中国南海南沙群岛的渚碧礁和美济礁附近水域进行巡航。2015 年 9 月接任总理的特恩布尔政府无视中国政府的警告，高调配合美国在南海的挑衅行为。2015 年 11 月 25 日至 12 月 4 日，澳大利亚一架军机在南海上空进行所谓的“航行自由”任务飞行。2016 年 1 月，特恩布尔总理访问美国，与奥巴马磋商涉及南海议题，并考虑针对中国在南海的造岛行为共同开展“航行自由”军事演习。^②2016 年 2 月 25 日，澳大利亚 2016 年《国防白皮书》发布，虽然继续表示澳大利亚不在南海争端中选边，但是“关注声索国填礁造岛建设行为强化地区紧张局势”，并“反对人工建筑被用于军事目的”^③，公开表态介入南海争端，公开或者隐秘地抨击中国立场及在南海采取的举措。

（二）利用东盟框架等多边平台及多边机制，以国际法及国际秩序捍卫者姿态操控话语权

在某些公开场合，澳大利亚曾在一段时期内在南海问题方面保持三点基本态度，即对南海争端保持中立，不选边站；强调依据国际法和平解决争端，维护航行自由；支持东盟的南海行为准则及建立多方安全和协商机制。但澳大利亚的态度近年来有所调整，明显倒向菲律宾等东南亚声索国一边。前总理阿博特 2015 年 6 月在新加坡明确表示，“澳大利亚政府在南海争端中保持中立，不会选边站

^① John Garnaut, David Wroe, “Australia urged to send military to counter China’s control over sea lanes”, in *The Sydney Morning Herald*, <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/australia-urged-to-send-military-to-counter-chinas-control-over-sea-lanes-20150515-gh2uks.html>

^② “Turnbull government considering Australian involvement in ‘freedom of navigation’ exercises challenging China’s push into South China Sea”, <http://www.news.com.au/national/turnbull-government-considering-australian-involvement-in-freedom-of-navigation-exercises-challenging-chinas-push-into-south-china-sea/news-story/eefc427d58cfaac02b1b97253ec2380b>

^③ Australian Government Department of Defence, “Defence White Paper 2016”, p.58, Department of Defence website, <http://www.defence.gov.au/WhitePaper/Docs/2016-Defence-White-Paper.pdf>

(Take No Side), 但反对任何单方面改变现状的举措”。^①澳大利亚学者麦克·韦斯利 (Michael Wesley) 隐晦地批评中国在南海的行为是以“受目的支配的秩序”(Teleocratic Norms)对“受规则支配的秩序”(Nomocratic Norms)的挑战, 是对国际法、国际制度及东南亚区域机制的不尊重, 将澳大利亚这个对“受规则支配的秩序”的坚定维护者置于艰难境地。^②澳大利亚以维护国际法及国际准则的姿态, 支持菲律宾、越南等主权声索国在东盟地区论坛、东亚峰会等东盟框架下的多边场合讨论南海问题, 支持东盟积极推动与中国磋商有约束力的《南海各方行为准则》。菲律宾单方面向南海仲裁案仲裁庭提出仲裁后, 多方寻求域内外国家支持, 虽然并未得到东盟内部的普遍支持, 但澳大利亚却表示出积极态度。2016年2月, 中澳外交与战略对话举行前夕, 澳大利亚外长毕晓普表示, “澳大利亚认可菲律宾寻求通过仲裁解决争端的权利, 督促各方不要威逼和恫吓。”^③菲律宾认为“在仲裁进展的关键时刻, (菲律宾) 得到澳大利亚在仲裁案方面的支持, 可以抵制中国的领土扩张和蚕食以及对武力弱小邻国的威吓”^④。7月12日仲裁结果出台后, 澳大利亚力挺菲律宾, 外长毕晓普表示, “请中菲双方共同遵守国际仲裁庭的终审和有约束力的仲裁结果”, “无视裁决将严重违反国际法, 付出巨大声誉成本”^⑤, 引发中国政府的严正抗议, 中国外交部发言人陆慷对此回应“殷鉴不远”。

(三) 深化与东南亚国家的安全、军事关系, 加强在东南亚的军事存在

澳大利亚积极参加美国主导的地区军事演习。2001年, 美国借反恐名义“重返”菲律宾, 美菲举行年度性“肩并肩”双边军事演习。澳大利亚积极作为唯一第三方加入年度性军事演习。2015年4月6日至30日, 美国、菲律宾和澳大利亚三国在菲律宾毗邻中菲争议海域的巴拉望地区举行了“肩并肩15”联合军演。

^① James Massola, John Garnaut, “Australia ‘Deplores’ Unilateral action in South China Sea: Tony Abbott”, in *The Sydney Morning Herald*, <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/australia-deplores-unilateral-action-in-south-china-sea-tony-abbott-20150629-gi0lxj.html>

^② Michael Wesley, “Australia’s interests in the South China Sea”, in *National Security College Occasional Paper*, No. 5 September 2013, p47,.

^③ “Julie Bishop to question China’s island reclamations in the South China Sea”, <http://www.abc.net.au/news/2016-02-16/bishop-to-raise-island-reclamations-with-china-foreign-minister/7174092>

^④ Amando Doronila, “Australia boosts PH in South China Sea dispute”, in *Philippine Daily Inquirer*, <http://opinion.inquirer.net/92433/australia-boosts-ph-in-south-china-sea-dispute>

^⑤ “China ‘bit shocked’ at Julie Bishop’s comments on the South China Sea ruling”, <http://www.news.com.au/national/china-bit-shocked-at-julie-bishops-comments-on-the-south-china-sea-ruling/news-story/05c8a0d11dd42ff86979ddda42c8eb6c>

2015年7月5日,美澳在澳北部举行两年一次的“护身军刀(Talisman Sabre 2015)”大型军演, 假想场景为在澳大利亚北部海域登岛, 并首次邀请日本自卫队参加。

与此同时, 澳大利亚有意激活《五国联防条约》, 加强与新加坡及马来西亚的安全合作。1971年11月, 英国与澳大利亚、新西兰、马来西亚、新加坡共同签订《五国防务协定(Five—Power Defence Arrangements)》, 成立了五国联防组织。冷战后, 该组织基本丧失功能。“9·11事件”后, 该组织重启以“反恐”为目标的海上军事演练。2015年1月30日, 英国外交大臣菲利普·哈蒙德(Philip Hammond)在新加坡发表演讲, 强调英国对南海问题的立场态度, 表示《五国联防条约》依然有效, 而且是该地区唯一的多边安全协定。英国随时有能力支持地区伙伴。^①澳大利亚充分使用《五国联防条约》缔约国的身份, 加强与新加坡、马来西亚的安全合作, 并为其参与南海事务获取到“合法性”^②。2015年11-12月, 澳大利亚在南海执行“航行自由”飞行任务, 其既体现了对美国在南海开展军事化举措的支持, 又解释了“该行动是五国联防组织自冷战便建立, 至今依然有效的‘门户行动(Operation Gateway)’的组成部分, 这是澳大利亚对《五国联防条约》规定的保障东南亚海事安全的承诺”。^③2015年11月22日, 澳大利亚与马来西亚在吉隆坡发表将两国关系提升到战略伙伴关系的《联合声明》, 强调通过《五国联防条约》及澳马共同防卫方计划(Malaysia Australia Joint Defence Program)推动两国防卫合作。^④

(四) 向中方表达在南海问题的关切态度, 同时也灵活地与中国开展安全合作

一方面, 澳大利亚追随美国的南海政策, 在南海问题上向中国施加影响, 但是另一方面, 其与中国并无深刻的政治、经济矛盾。1972年以来, 两国保持和发展了较好的双边关系, 2014年, 双边关系提升到“全面战略伙伴关系”层面,

^① “Foreign Secretary’s speech on the UK in Asia Pacific”,

<https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretarys-speech-on-the-uk-in-asia-pacific>

^② Sam Bateman, “What are Australia’s interests in the South China Sea?” in *Strategist*, The Australian Strategic Policy Institute,

<http://www.aspistrategist.org.au/what-are-australias-interests-in-the-south-china-sea/>

^③ “门户行动(Operation Gateway)”,

<http://www.defence.gov.au/operations/SouthChinaSeaIndianOcean/>; 另见 Hugh White, South China Sea dispute puts Australia in a strategic bind, in *Straits Times*,

<http://www.straitstimes.com/opinion/south-china-sea-dispute-puts-australia-in-a-strategic-bind>

^④ Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, “Australia – Malaysia Joint Declaration of Strategic Partnership”,

<http://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/australia-malaysia-joint-declaration-of-strategic-partnership.pdf>

中澳建立了总理年度定期会晤机制、外交与战略对话、战略经济对话等 30 多对政府间磋商机制。在发展与中国经贸关系的同时,澳大利亚也深化与中国的军事交流与合作。2015 年 12 月 1 日,中澳在堪培拉举行第 18 次防务战略磋商,中国人民解放军总参谋长房峰辉与澳国防军司令宾斯金、国防部秘书长理查森举行会谈,并会见了澳大利亚国防部长佩恩。2015 年 10 月,中国海军和平方舟医院船首次访问澳大利亚。^①10 月 31 日,澳大利亚皇家海军“阿兰塔”、“斯图尔特”号护卫舰,在中国海军导弹护卫舰运城舰引导下,抵达中国湛江,开展为期 3 天的友好访问。2016 年 1 月 2 日,参加亚丁湾护航的中国海军 152 舰艇编队抵达澳大利亚布里斯班,与澳大利亚海军进行 2016 年首次联合军事演练。^②即便是在南海仲裁庭裁决结果出台,美日澳公开表示支持菲律宾的背景下,中国国防部仍于 8 月 25 日发布消息,称“中澳美三方于 8 月 24 日至 9 月 11 日在澳大利亚达尔文港举行‘科瓦里-2016’陆军技能联合训练,此外,中澳陆军将于 9 月 14 日至 23 日在澳大利亚悉尼举行‘熊猫袋鼠-2016’联合训练”。^③中澳关系的这种既竞争又合作的局面,充分说明两国关系的多样性和复杂性。

三、澳大利亚南海政策的特点及其启示

澳大利亚并无独立成熟的南海战略,或者说澳大利亚的南海政策,是一种典型的机会主义和实用主义。从表面上看,其南海政策具有很强的对美附属性,以及随政府换届而出现振幅较大的波动性。澳大利亚的南海政策仍将长期受到美国外交政策(南海政策)的主导。澳大利亚将自身重新定位为南海事务攸关方,作为美澳同盟的一方积极配合美国地区战略调整,强化在东南亚地区的军事存在和影响力。

但是,我们必须同时高度关注澳大利亚南海政策自身的国家利益考虑,特别是保持经济繁荣,追求作为中等强国之首的外交政策,以及积极参与区域合作等多重因素的综合考虑。在这方面,中澳关系的健康发展也有助于缓和澳大利亚对南海事务的极端态度。近年来,中澳经贸关系发展迅猛,双边自贸协定新近正式

^① “中国海军和平方舟医院船首次访问澳大利亚”,
http://www.mod.gov.cn/hospital/2015-10/10/content_4623672.htm

^② “中国海军 152 编队圆满访问布里斯班”,
http://www.fmprc.gov.cn/web/zwbdt_673032/nbhd_673044/t1330082.shtml

^③ “中澳美和中澳陆军 9 月将分别举行联合训练”,
http://www.mod.gov.cn/shouye/2016-08/25/content_4719298.htm

生效。2015年9月在澳大利亚北领地的戴利里弗首次举行的中美澳“科瓦里”演习(Exercise Kowari),以及中澳在南海、南太平洋举行的多次军事演习也有助于增强互信;中澳在印度洋亚丁湾共同参与护航行动,扩大了中澳军事合作的视域,有利于维护共同的安全利益。澳大利亚总理特恩布尔于2016年4月中旬顺利访华,中澳两国领导人在“尊重彼此核心利益和重大关切方面”进一步达成共识。尤其是特恩布尔还受邀参加9月在中国杭州举行的20国集团峰会。同年7月,澳大利亚举行大选,特恩布尔领导的联盟执政党获胜,现任政府的南海政策继续延续。但如何打好“中澳经济牌”,这是在野党工党和执政党自由党—国家党联盟都要考虑的问题。“竞选靠口号,执政靠经济”,续任政府势必会将发展本国经济作为优先考虑。这些因素都有益于缓和澳大利亚在南海的强硬立场,增进其对中国在南海核心利益的理解。

澳大利亚虽然不是南海主权声索国,但其出于追随美国的外交政策以及自身利益考量而插手南海事务,客观上使中国与菲律宾、越南等南海主权声索国之间的争议日益多边化、国际化,造成中国一贯以来希望与争议方双边解决争端的努力成效受到冲击,南海争端的解决前景趋于复杂。

在美国强化遏制中国崛起的亚太大战略的背景下,澳大利亚渴望继续扮演南海地区“副警长”的角色。澳大利亚外交政策的价值观因素,也促使它继续加强自身的西方国家身份认同。^①这些都是不变的。中美竞争关系有利于澳大利亚在中美之间获益最大化,正如澳大利亚现任特恩布尔总理曾经表示的,“我们的国家利益要求我们,确实同时做到(而不是说说而已)华盛顿的盟友和北京的好朋友实现国家利益”。^②但澳大利亚欢迎适度竞争的中美关系,而不是使其被迫卷入战争选择的中美对抗,过于对抗的中美关系会收缩澳大利亚的灵活外交空间,并不符合其战略利益。中美如能顺利推进“新型大国关系”,有助于约束澳大利亚的南海举措。同时,更加重要的是,由于中澳经济的高度相互依赖,迫使澳大利亚在它的安全盟友和经济伙伴之间保持适当的平衡关系,以最大程度地维护其自身的国家利益。

^① Allan Gyngell & Michael Wesley, *Making Australian Foreign Policy*, Cambridge University Press, 477 Williamstown Road, Port Melbourne, VIC 3207, Australia, Second edition, 2007, pp.273-285.

^② 参见澳大利亚广播公司(abc)2016年1月19日电视节目,
<http://www.abc.net.au/7.30/content/2015/s4391071.htm>

(作者简介：冯雷，中山大学国际关系学院博士研究生，广州，510275；喻常森，中山大学国际关系学院副教授，博士，广州，510275)

收稿日期：2016年9月

(责任编辑：胡传荣)

Australia's Strategic Target and Policy Choice In the South China Sea

Feng Lei Yu Changsen

Abstract: Considering the profound national interests and strategic objectives, Australia has actively involved in the South China Sea affairs, although it is not a direct party to the dispute of the South China Sea. On one hand, the South China Sea is an important transport channel of maritime trade linking Australian with Asian countries. Thus, security and stability in the South China Sea and its surrounding areas are closely related with Australia's national security. On the other hand, as an important ally of the United States, Australia strongly supports latter's "pivot to Asia" strategy. Meanwhile, as the pretentious "middle power", Australia also wants to participate in establishing multilateral mechanism in the South China Sea, and thus further gets a norm-making right in the regional issues. Based on the literatures of both in Chinese and foreign languages, this paper is trying to further explore the reasons for the formation of the Australia's South China Sea strategic objectives, policy options, and the main features of the future direction.

Key words : Australia; South China Sea ; Strategic Targets ; Policy Choice.