

多元制衡：“印太”变局下 澳大利亚的外交战略

李彦良

【内容摘要】 随着美国“印太战略”的推进，澳大利亚在国际政治中的角色日益受到学界的关注，中澳关系也自2016年以来经历了重大波折和结构调整。澳大利亚认为，中国的崛起和美国领导能力及意愿的下降，对澳大利亚所处的国际环境带来了结构性挑战。安全挑战的加剧、国际秩序的变化、经济依赖的失衡，均给澳大利亚的国家利益带来极大的不确定性。在此背景下，澳大利亚试图在调整其与中国和美国关系的同时，强化与其他域内国家的关系，通过多元制衡的方式应对风险挑战。在安全领域，澳寻求强化以美澳同盟为核心、以亚太盟友体系为支撑的多元威慑能力；在政治领域，澳试图以“志同道合”国家的小多边倡议为主要机制、以“基于规则的秩序”为核心发挥多元领导作用；在经济领域，澳在稳定中澳经贸关系的同时，追求以亚洲国家为主要经贸合作伙伴的多元融合目标。同时，澳外交战略仍存在一定局限性，一是对美依附性下战略独立性尚有不足；二是外交政策受制于国内政治斗争。对中国而言，需要在正视中澳分歧的基础上，探索双方利益的交汇点，同时也需将澳纳入国际政治经济新秩序的改革进程中，缓解澳方战略焦虑，促进中澳关系行稳致远。

【关键词】 中澳关系 美澳同盟 澳大利亚外交 中等强国 亚太地区秩序

【作者简介】 李彦良，上海国际问题研究院助理研究员（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 D822.361.1 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2024)02-0047-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202402003

随着美国“印太战略”的推进，澳大利亚在国际政治特别是中美关系中扮演的角色正日益受到学界的关注。澳大利亚既是美国在亚太地区的关键盟友，也与中国贸易关系密切，同时也是在亚太尤其是南太地区极具影响力的中等强国，其对外战略的演变具有显著的外溢性影响。

从 1973 年爱德华·高夫·惠特拉姆（Edward Gough Whitlam）访华开始，澳大利亚与中国的关系经历过多次波折。但总体而言，澳大利亚在维持美澳同盟关系的同时，加强了自身作为中等强国的政策独立性，并在经济和安全之间、在西方意识形态和亚洲地理身份之间寻求平衡。^① 进入 21 世纪后，澳大利亚进一步加快了融入亚洲经济的进程，与中国的关系也进一步升温。2012 年吉拉德政府发布的《亚洲世纪中的澳大利亚》白皮书强调，亚洲经济的快速发展为澳大利亚带来了史无前例的机遇。^② 2014 年，习近平主席应邀访问澳大利亚并在澳联邦议会发表演讲，此后中澳关系提升为全面战略伙伴关系。

然而，近年来，澳大利亚逐渐改变了在中美之间“边走路边嚼口香糖”的立场，积极迎合美国开展了一系列敌视中国的行动，致使中澳关系急剧恶化。澳大利亚重新激活了美日澳印“四国机制”（Quad），并与英、美建立了“三边安全伙伴关系”（AUKUS）机制，成为美国亚太盟友体系重塑进程中的关键支点。安东尼·阿尔巴尼斯（Anthony Albanese）领导的工党政府执政后，尽管通过积极务实的外交政策着力修复中澳关系，并成为自 2016 年以来首位访问中国的澳大利亚总理，但在对外战略的整体思路上其基本继承了联盟党。澳方专家普遍认为，中澳关系的基础已经发生结构性改变，两国已无法回到过去。^③

既有研究主要从如下方面分析、解读澳大利亚外交政策的变化。一是以

① 许善品：《走向失衡：澳大利亚平衡外交新动向》，《太平洋学报》2020 年第 8 期，第 56—67 页。

② *Australia in the Asian Century*, Australian Government, October 2012, <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id:%22media/pressrel/2010380%22>.

③ 宁团辉：《澳大利亚工党政府对华政策及其限度》，《现代国际关系》2023 年第 1 期，第 81—98 页；Richard Maude: “How Australia’s Relationship with China Went Down, and Then up Again, and What Comes Next,” Asia Society, October 22, 2023, <https://asiasociety.org/australia/how-australias-relationship-china-went-down-and-then-again-and-what-comes-next>.

美澳同盟关系作为分析起点，基于同盟理论考察不同战略环境下澳大利亚在“依附”与“自主”之间对美澳同盟的经营。^①二是着眼于中澳双边关系，分析梳理了国内政治、外部环境、意识形态等不同因素对中澳关系演变及其前景的影响。^②三是对澳大利亚与特定国家或地区关系的发展变化进行研究。^③这些研究为更深入、全面地理解澳大利亚的对外政策提供了有益的视角。但仅从美澳同盟或中美澳三边关系的视角解读澳大利亚外交战略的变化，将澳大利亚简单概括为美国的追随者或弱势盟友，恐难以全面理解澳大利亚对外战略的转型和变化。本文基于澳大利亚对国际环境多重风险的认知，对其新时期的外交战略进行梳理和分析。

一、澳大利亚对当前国际环境的感知

澳大利亚《2017年外交政策白皮书》（2017 Foreign Policy White Paper）的发布，标志着其对国际环境的判断开始出现转向。白皮书序言明确指出，中国的崛起正挑战美国自二战以来在“印太”地区的主导地位。莫里森政府2020年的《国防战略更新》进一步指出，澳大利亚所处的战略环境快速恶化，“印太”地区形势正发生自二战以来最彻底的变化，并成为大规模战略竞争的中心。^④工党政府执政后，对澳大利亚的国防政策进行了全面审查，并在此基础上推出了2023年《国防战略评估》报告。^⑤2023年4月，澳大利亚外长黄英贤（Penny Wong）进行了外交政策演讲，指出战略竞争正在多

① 刁大明、刘颖哲：《体系压力、决策者认知与澳大利亚作为中美第三方的战略选择》，《同济大学学报（社会科学版）》2023年第2期，第40—55页；师小芹：《如何经营与“危险盟友”的关系——澳美同盟机制探析》，《国际政治研究》2022年第2期，第58—79页。

② 李航：《澳大利亚强化对华意识形态遏制及其影响》，《和平与发展》2023年第4期，第118—137页。

③ 宁团辉、朱中博：《从依附到自主：澳大利亚在南太平洋地区角色的演变》，《区域国别学刊》2023年第6期，第14—29页。

④ 2020 Defence Strategic Update, Australian Government Department of Defence, July 1, 2020, <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2020-defence-strategic-update/>.

⑤ National Defence: Defence Strategic Review 2023, Australian Government Department of Defence, April 2023, <https://www.defence.gov.au/about/reviews-inquiries/defence-strategic-review>.

维度进行，并列出了澳大利亚面临的多重安全挑战，指出澳大利亚在这一变动环境中积极作为、实现地区战略均衡的重要性。^① 2023 年 12 月，澳总理阿尔巴尼斯也在洛伊研究所（Lowy Institute）的演讲中强调，澳大利亚政府正面临“根本性的地缘政治挑战和激化的战略竞争”。^②

从上述表述可以看出，澳大利亚对其国家利益所面临风险的认知具有多元性，其内容涵盖国防安全、国际秩序、自由贸易等不同议题。^③ 中国崛起与中美在“印太”地区的竞争，使澳大利亚感受到日益复杂的挑战，这种挑战一方面源于澳对中国“运用实力改变现状”的担忧，另一方面也显示出澳对美国这一关键盟友在领导既有国际秩序的能力与意愿上的疑虑。

（一）对国防安全环境的忧虑不断加深

国防安全是澳大利亚对外政策制定中的重要内容。这一安全利益不仅限于澳大利亚本土，也延伸到周边海域及其关键的海空航路上。澳大利亚《国防战略评估》指出，作为澳大利亚关键盟友的美国已经不再是“印太”地区的单极领导者，地区军备竞赛和军事冲突的风险加剧，使澳原有的安全环境面临极大变化。^④

第一，澳大利亚认为其被卷入地区冲突的可能性正在上升。随着地区国家军事现代化速度的加快及先进军事技术的发展，澳大利亚因其独特地理位置在国防安全上的时空优势正在消失，其过去的国防政策所依赖的“十年预警期”已显著缩短。^⑤ 同时，澳大利亚强调其国防战略的首要威胁已从地区

① Penny Wong, “National Press Club Address, Australian Interests in a Regional Balance of Power,” Australian Government Minister of Foreign Affairs, April 17, 2023, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/speech/national-press-club-address-australian-interests-regional-balance-power>.

② Anthony Albanese, “2023 Lowy Lecture - Prime Minister Anthony Albanese,” Lowy Institute, December 20, 2023, <https://www.lowyinstitute.org/publications/2023-lowy-lecture-prime-minister-anthony-albanese>.

③ 参见许少民：《国家利益、威胁认知与澳大利亚对华政策的重置》，《外交评论》2020 年第 5 期，第 52—86 页；王传兴、蒙叶熙：《澳大利亚对华政策变化的外交价值原则根源》，《复旦国际关系评论》2022 年第 2 期，第 270—299 页；秦升：《周边建构与美国盟友的联盟战略——以澳美同盟为例》，《当代亚太》2023 年第 2 期，第 94—122 页。

④ *National Defence: Defence Strategic Review 2023*, Australian Government Department of Defence, p. 5.

⑤ *Ibid.*, pp. 23-24.

中小型国家的低烈度冲突转变为“大国竞争及其可能带来的冲突”。^①此外，尽管工党政府致力于降低外交声调，避免炒作中澳战争风险，但仍明确提及中国军力的快速增长、“不透明的”战略意图、“强制性战术”的使用等问题，无疑将中国视为其国防安全的主要假想敌。

第二，澳大利亚对中国周边海域局势的升温表示关注。随着中国海洋维权能力和决心的上升，以美国海上霸权为核心的既有海上秩序松动。中国对2016年所谓的“南海仲裁案”的回应虽然符合自身在缔结《联合国海洋法公约》时的保留条款，却仍被澳视为不尊重国际法的表现。中国在南海、东海维权活动的增加，更使澳将中国视为“凭借实力改变现状的破坏者”。2022年，随着乌克兰危机的爆发及台海局势的恶化，澳国内对台湾问题的关注也进一步升温。洛伊研究所2023年的民意调查显示，有64%的受访者将中美围绕台湾问题发生的军事冲突视为对澳大利亚安全的关键威胁。^②

第三，澳大利亚对中国在南太平洋地区影响力的加强表示担忧。澳大利亚长期将南太平洋地区视为其“海上疆域”，与南太岛国在安全、政治、经济、人文等多领域建立了特殊联系，并作为太平洋岛国论坛的成员国之一，在地区议程的设置中享有特权。中国在南太平洋地区对外援助与投资的增长，以及与南太平洋国家政治关系的升温，使澳大利亚认为其正在失去对岛国的控制。^③尤其是在坎贝尔（Kurt Campbell）于2022年抛出所谓南太平洋“战略意外”的论调以来，澳大利亚对中国在南太地区的安全存在更为敏感，担心中国借机建立海外军事基地。^④中国与所罗门群岛于2022年签署的警务合作协议更被澳视为中国试图扩大影响力的重要例证。

第四，澳大利亚国内对美国捍卫亚太盟友利益的能力与意愿的质疑也在

① *National Defence: Defence Strategic Review 2023*, Australian Government Department of Defence, pp. 31-32.

② Ryan Neelam, “Lowy Institute Poll 2023,” Lowy Institute, June 21, 2023, p. 11, <https://poll.lowyinstitute.org/report/2023/>.

③ Rory Medcalf, “How Australia can Counter China’s Pacific Ambitions,” *Australian Financial Review*, February 24, 2023, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/how-australia-can-counter-china-s-pacific-ambitions-20230220-p5cm0r>.

④ “Pacific May be Most Likely to See ‘Strategic Surprise’ - U.S. Policymaker Campbell,” Reuters, January 11, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-most-likely-see-strategic-surprise-pacific-official-2022-01-10/>.

不断加深。特朗普执政后，提出重新考虑与盟友分担成本。2019 年，休·怀特（Hugh White）就发出提醒，轻信美国将无条件保护澳大利亚将会付出惨重代价。^① 拜登政府执政后，尽管采取了一系列措施巩固与盟友的关系，但乌克兰危机、巴以冲突等域外事件也不断冲击澳大利亚对美国的地区承诺的信心。澳大利亚前外长加雷斯·埃文斯（Gareth Evans）认为，未来澳大利亚或许不能依赖美国保障其安全。^②

（二）对既有国际秩序的变革感到忧虑

作为英联邦国家和美国的亲密盟友，澳大利亚在意识形态上与英美高度一致，并作为冷战后国际和地区秩序的既得利益者，充分享受了“自由主义国际秩序”下西方主导的经济全球化带来的收益。然而，随着中国不断坚定道路自信和制度自信，以及美国国内民粹主义和孤立主义思潮的兴起，澳大利亚对其所处的国际环境的不确定性感到担忧。

第一，在国内政治层面，澳大利亚大力炒作所谓“中国影响力”渗透问题，将此视为对澳大利亚价值观和政府独立性的严重挑战。2017 年，借所谓中国商人对澳国会议员行贿事件，澳媒体高调炒作中国“影响力渗透”问题，并在 2018 年通过《国家安全立法修正案（间谍活动及外国干涉）法案》和《外国影响力透明化法案》，要求代表外国委托人开展政治影响力活动的个人或实体进行申报，澳情报和执法部门据此开展了多次突袭搜查，吊销部分中国商人、记者和学者的签证，并借机打压对华友好人士。尽管事后一些媒体报道的真实性受到了批驳，但所谓“中国对外干预”问题却在澳国内不断发酵。澳媒及右翼智库还极力炒作所谓“虚假信息”问题，认为中国运用社交媒体等途径对其国民开展宣传攻势，并可能对其国内政治造成影响。

第二，在国际秩序方面，更加“奋发有为”的中国被澳视为是既有秩序的“挑战者”。2016 年以来，“基于规则的秩序”逐渐成为澳大利亚对外政策中的核心概念。澳大利亚认为，其作为中等国家在与大国互动时天然处于劣势，因此需要与其他中等国家共同维护国际规则，以防止其国家利益受

^① Hugh White, *How to Defend Australia*, Victoria: La Trobe University Press, July 2, 2019.

^② Gareth Evans, “Why Australia can’t Rely on the US to Save it from China,” *Australian Financial Review*, December 8, 2023, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/why-australia-can-t-rely-on-the-us-to-save-it-from-china-20231201-p5e0et>.

到大国的侵害，并塑造大国的国际行为。^① 基于此，澳大利亚将中国在南海的所谓“灰色地带”行动、对澳经济制裁、独立开展的对发展中国家的援助项目都视为一种“改变既有规则”的行动，认为应通过国际体系予以制衡。然而应该指出的是，任何国际规则和秩序的建立都是对当时国际权力分配的一种体现。澳大利亚对国际秩序的理解具有显著的西方中心主义特点，并将美国的存在和西方民主价值观视为这一秩序的必要组成部分。^② 从某种程度上说，澳大利亚希望通过对“国际秩序”概念的强调，维护其在冷战后国际体系中享有的特权。

有学者指出，澳大利亚对中国在价值观层面的威胁感知的根源是其对国内民主价值和国际规范的不确定导致的身份焦虑。^③ 这种焦虑的一大根源无疑是以“特朗普主义”为代表的民粹主义在西方世界的广泛兴起。特朗普执政时期，不仅在国际上采取了一系列“退群”“毁约”的行动，而且在国内政治中不断突破常规制度对总统权力的限制，2021年1月的“国会山骚乱”更动摇了澳大利亚对美国的信心。澳大利亚学者沃尔普（Bruce Wolpe）就认为，特朗普的第二任期意味着美国民主制度的终结，并将对美澳同盟的意识形态基础产生巨大的冲击。^④ 在此背景下，尽管澳大利亚对美国在安全上的依赖仍难以改变，但其与美国同盟关系中的价值观因素正不断受到质疑。

（三）对经济全球化的前景感到担忧

冷战结束以来，贸易立国的澳大利亚充分享受了经济全球化带来的利益，并成为20世纪80年代以来发达国家中维持最长经济增长周期的国家。澳大利亚经济高度依赖对外贸易，出口占其国内生产总值的20%以上，且主

^① Penny Wong, “National Press Club Address, Australian Interests in a Regional Balance of Power.”

^② 澳大利亚学者关于“基于规则的秩序”的讨论参见：Melissa Conley Tyler, Allan Gyngell, and Bryce Wakefield, eds., *Australia and the Rule-Based International Order*, Australia Institute of International Affairs, October 11, 2021; Ben Scott, Madeleine Nyst, and Sam Roggeveen, “Australia’s Security and the Rules-Based Order: Tracking a Decade of Policy Evolution,” Lowy Institute, November 2020, <https://interactives.lowyinstitute.org/features/rules-based-order/>.

^③ 汪金国、魏衍学：《本体安全视角下的澳大利亚对华政策演变》，《外交评论（外交学院学报）》2023年第3期，第106—130页。

^④ Bruce Wolpe, *Trump’s Australia: How Trumpism Changed Australia and the Shocking Consequences for Us of a Second Term*, NSW: Allen & Unwin, June 20, 2023.

要出口对象集中在亚太地区。2022 年排在澳出口前五位的分别是中国（27.6%）、日本（17.9%）、东盟国家（12.7%）、韩国（8.1%）和印度（5.2%），美国仅占 4.6%。^① 然而，随着国际经济环境面临新的变化，澳大利亚对其所面临的国际经济环境的不安全感也在不断上升。

一方面，中国经济的快速增长及中澳贸易在澳大利亚贸易中的占比不断扩大，使澳逐渐感受到不对称相互依赖带来的风险。尤其是在中澳关系恶化及新冠疫情对全球供应链造成冲击的背景下，澳大利亚对其贸易结构的担忧也进一步上升。如何应对与中国这一最大贸易伙伴国之间可能发生的贸易冲突，成为澳大利亚国内激烈争论的议题。^②

另一方面，美国贸易保护主义的兴起对高度依赖国际贸易的澳大利亚带来负面影响。拜登政府执政后，虽然宣称“美国回来了”，并努力修复与盟友的关系，但其推行的“中产阶级外交”及供应链“去风险”政策，在一定程度上延续了特朗普政府的重商主义逻辑。尽管“印太经济框架”（IPEF）为美澳在关键矿产和数字经济等新领域深化合作带来希望，但美国的经济承诺及其可靠性仍令澳大利亚极为不安。^③ 澳学者也认识到，“大国寡民”的澳大利亚与美国在国内市场规模与经济结构上存在显著差异，无法通过自给自足的方式促进经济的进一步发展。^④ 外向型的经济特点使澳对国际局势的变化更为敏感。

从澳大利亚的视角看，中国的崛起和中美竞争的加剧，对澳大利亚所处的国际环境造成了结构性的挑战。安全挑战的加剧、国际秩序的变化、经济依赖的失衡，给澳大利亚的国家利益带来极大的不确定性，这种风险感知促使澳大利亚的对外战略逐步出现转型。

① Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, Trade Time Series Data, <https://www.dfat.gov.au/trade/trade-and-investment-data-information-and-publications/trade-statistics/trade-time-series-data/>.

② Ian Zhou and Tessa Satherley, “Global Trade Risks and Opportunities,” in *Parliamentary Library Briefing Book: Key Issues for the 47th Parliament*, Parliament of Australia, June 2022, pp. 100-105.

③ Hayley Channer, Victoria Cooper, and Jared Mondschein, “An Economic Pillar to Round Out US Strategy in Asia: IPEF and Australia’s Interests,” United States Studies Centre, September 18, 2023, <https://www.ussc.edu.au/an-economic-pillar-to-round-out-us-strategy-in-asia>.

④ Stephen Grenville, “How Should Australia React to Bidenomics?” *Interpreter*, October 24, 2023, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/how-should-australia-react-biden-omics>.

二、当前澳大利亚的外交战略及其特点

自特恩布尔政府以来，澳大利亚的对外战略随着国际环境的变化而逐步转型，中澳关系也在一系列事件的影响下降至建交以来的历史最低点。虽然阿尔巴尼斯政府消除了前政府外交政策中的非理性因素，但在对外战略的整体思路上保持了延续性。一方面，与许多东南亚国家在中美竞争中避免选边站队的“对冲”（hedging）策略不同，澳大利亚坚持将美澳同盟作为其对外战略的基石，并试图借此对中国崛起进行“制衡”（balancing）。另一方面，在对美国维护联盟的能力和意愿产生疑虑的背景下，澳大利亚针对不同议题领域，与不同域内行为体开展积极互动，促进其伙伴关系的多元化。这使澳大利亚的对外政策呈现出“多元制衡”的特点。

（一）安全领域：以美澳同盟为核心的多元威慑

在安全议题上，澳大利亚继续将美国在亚太地区的军事存在视为维持地区力量均衡的关键要素，寻求通过强化以美澳同盟为核心的亚太同盟体系，加强威慑能力，维持地区稳定。在工党政府执政下，美澳同盟的合作议程进一步深化，与其他盟伴的合作水平也进一步提高，呈现出多元威慑的特点。

第一，安全合作的整体水平进一步提高。在军事方面，工党政府继承了莫里森政府拓展美国在澳军事部署的方针，增加对美开放的军事基地，并进一步明确在海陆空军、维护和后勤保障等方面的合作。^① 在核潜艇采购方面，澳大利亚不仅与盟友商定了执行路线图，开展了技术人员培训，还承诺对美国造船厂额外提供 30 亿美元以提高其潜艇产能，使潜艇采购案得以在美国国会通过。^② 在先进技术方面，美澳不仅加强了在太空技术、网络安全等新疆域的技术合作，还通过 AUKUS 协议的第二支柱确定了人工智能、先

^① Penny Wong, “Joint Statement on Australia-United States Ministerial Consultations (AUSMIN) 2023,” Australian Government Minister of Foreign Affairs, July 29, 2023, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/media-release/joint-statement-australia-united-states-ministerial-consultations-ausmin-2023>.

^② Jade Macmillan, “AUKUS Deal Approved by US Congress as Backers Say Future Presidents can be Trusted,” ABC News, December 15, 2023, <https://www.abc.net.au/news/2023-12-15/aukus-legislation-passes-us-congress-house-senate/103232048>.

进网络和电子战等军事技术的联合研发和试验目标。^①

第二，安全合作的区域性目标更为聚焦。澳 2023 年发布的《国防战略审查》报告明确强调，从东北印度洋经东南亚海域至太平洋是澳大利亚的周边地区，应成为其国防安全的重点区域。^② 澳大利亚需在该区域内采取“全政府”行动并加强与盟友的合作，强化对地区国家的威慑能力。在东南亚地区，澳大利亚逐渐转变了其避免卷入“航行自由行动”的原有立场，逐渐增加了在南海争议海域的军事活动，并于 2023 年 11 月与菲律宾在南海开展了首次联合巡航。但与此同时，澳大利亚对其周边以外地区安全议题的关注兴趣显著下降，避免过度卷入美国等盟友在其他地区的行动。例如，2023 年 12 月，美国针对也门胡塞武装在红海的活动发起了“繁荣卫士”行动，号召西方盟友开展联合军事行动，但澳大利亚并未派出军舰，仅象征性地派出了军事人员参与。面对媒体质疑，阿尔巴尼斯强调，澳大利亚将专注于“印太”地区，这一角色定位已经得到美国的理解。^③

第三，与美国其他盟伴的联动关系更为密切。在美国的地区盟伴中，澳大利亚与日本、韩国、印度、印尼、新西兰等均建立了“2+2”对话机制，安全合作逐渐深化。其中，澳日安全合作尤为密切，合作议题逐渐拓展至人员交流、武器采购、联合研发等多方面，2022 年 1 月正式签署的《互惠准入协定》和 2022 年 10 月更新的《日澳安全保障联合宣言》已使两国的双边安全合作具有了准同盟性质。在 2023 年的美日澳三边防长会议上，三方还提出了进一步加强三边安全合作的路线图。^④ 澳印于 2020 年 6 月确立了全面战略伙伴关系，并签署了《军事后勤支持协定》《印澳海军合作指南》等安全协议。2023 年 3 月，阿尔巴尼斯宣布与印度在互操作性、海上态势感

① Australian Government Department of Defence, “AUKUS Defense Ministers Meeting Joint Statement,” December 2, 2023, <https://www.minister.defence.gov.au/statements/2023-12-02/aukus-defense-ministers-meeting-joint-statement>.

② *National Defence: Defence Strategic Review 2023*, Australian Government Department of Defence, p. 28.

③ Prime Minister of Australia, “Press Conference - Sydney,” December 20, 2023, <https://www.pm.gov.au/media/press-conference-sydney-10>.

④ Australian Government Department of Defence, “Joint Statement - United States - Japan - Australia Trilateral Defense Ministers’ Meeting 2023,” June 3, 2023, <https://www.minister.defence.gov.au/statements/2023-06-03/joint-statement-united-states-japan-australia-trilateral-defense-ministers-meeting-2023>.

知、国防工业、反恐、网络安全等领域深化合作。^① 澳大利亚还与越南、菲律宾建立了战略伙伴关系，并将防务安全合作确立为优先领域之一。

第四，重视发挥外交作用以稳定关系。工党政府执政以来，在继续加强威慑能力的同时，强调通过外交活动设置护栏、避免冲突，为局势降温。2023年2月，澳大利亚广播公司以“中澳战争将意味着什么”为主题邀请澳多位专家进行了笔谈，对澳被迫卷入中美军事冲突的可能后果进行了反思，在澳公众中引起强烈反响。^② 后出任澳大利亚驻美大使的澳前总理陆克文也撰文指出，在诉诸军事力量前应首先穷尽外交手段，以防陷入“本可以避免的战争”。^③ 工党执政以来，澳副总理兼国防部长马尔斯（Richard Marles）出席香格里拉峰会并与中方代表交流，中澳国防部工作会晤也于2023年3月重启，显示出澳大利亚政府希望与中国加强外交对话的意愿。

（二）政治领域：以小多边倡议为特点的多元领导

在政治议题上，澳大利亚以“志同道合”国家的灵活性小多边机制为主要抓手，寻求通过对国际议程的塑造和提供国际公共产品，发挥自身在国际尤其是地区事务中的影响力，降低因美国领导能力和意愿下降带来的风险，维护所谓“基于规则的秩序”。工党执政后，在此基础上进一步加强了对地区国家的外交投入，进一步呈现出多元领导的特点。

第一，政治议程上的泛安全化。在南海、台海等问题上，澳大利亚频繁发声，强调尊重既有秩序，反对“改变现状”。在与地区国家开展合作时，澳大利亚积极配合美国，推动海上态势感知、网络安全、打击虚假信息、供应链韧性等议题。尤其是在南太地区，澳大利亚不仅与美国共同开展基础设施投资，阻碍中国在当地的网络基建尤其是海底电缆项目的推进，而且试图在与南太岛国更新安全协议时加入限制其与中国开展安全合作的条款。

第二，以小多边机制作为合作平台。澳大利亚通过美国引领的小多边机

^① Prime Minister of Australia, “Joint Statement - 1st Australia-India Annual Summit,” March 11, 2023, <https://www.pm.gov.au/media/joint-statement-1st-australia-india-annual-summit>.

^② John Lyons, “What Would War with China Look Like for Australian?” ABC News, February 20, 2023, <https://www.abc.net.au/news/2023-02-20/what-would-war-with-china-look-like-for-australia-part-1/101328632>.

^③ See Kevin Rudd, *The Avoidable War: The Dangers of a Catastrophic Conflict between the U.S. and Xi Jinping's China*, NY: Public Affairs, 2022.

制推进相关政治议程，其中最具代表性的是美日澳印“四国机制”的升级。“四国机制”于 2017 年重启，并在拜登政府执政后升级为年度领导人峰会。从合作议题看，“四国机制”呈现出相对松散和灵活的特点，先后在疫苗、关键新兴技术、气候变化、网络、太空、基础设施等领域设立了工作组，并就海上态势感知建立伙伴关系，其议程设置作用大于其行动的实际效果。正如 2023 年的《领导人愿景声明》所强调，“四国机制”的目的在于“作为良善力量为地区利益寻找共同的解决方案”。^① 此外，澳大利亚积极参与了美国主导建立的“蓝点网络”（Blue Dot Network）计划、“印太经济框架”、“蓝色太平洋伙伴关系”倡议（PBP）、“矿产安全伙伴关系”（MSP）等倡议，试图与美国的盟友共同推进相关议程。

第三，以温和外交话语争取地区国家支持。澳大利亚深知大多数亚太地区国家并不愿意在大国竞争中选边站队，也不具有强烈的意识形态倾向。因此，在处理与地区国家的关系中，澳大利亚试图以更温和的外交话语展现积极的形象。在与东盟的合作中，澳大利亚在重申支持东盟中心地位的同时，也强调其“基于规则的秩序”理念与东盟国家在多边主义、贸易制度、海上安全等领域诉求的共性。^② 在对华政策表述上，澳大利亚政府则提出了“在可合作处合作，在须反对时反对，妥善管理分歧”的指导思想，这一表述与美国提出的对华“竞争、合作、对抗”三分法相比显然更为温和。黄英贤指出，中国追求自身国家利益最大化是正当的，澳“不应为此感到震惊或愤怒”，而应专注于发挥自身的特殊优势。^③ 可见，尽管澳大利亚不会改变与中国在意识形态和地区影响力竞争中的立场，但在外交实践中更趋于理性。

（三）经济领域：以亚洲国家为目标的多元融合

在经济议题上，澳大利亚在正视对国际贸易尤其是中澳贸易高度依赖的

^① Prime Minister of Australia, “Quad Leaders’ Vision Statement - Enduring Partners for the Indo-Pacific,” May 20, 2023, <https://www.pm.gov.au/media/quad-leaders-vision-statement-enduring-partners-indo-pacific>.

^② Penny Wong, “Special Lecture to the International Institute for Strategic Studies - A Shared Future: Australia, ASEAN, and Southeast Asia,” Australia Minister of Foreign Affairs, July 6, 2022, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/speech/special-lecture-international-institute-strategic-studies-shared-future-australia-asean-and-southeast-asia>.

^③ Penny Wong, “National Press Club Address, Australian Interests in a Regional Balance of Power.”

同时，寻求贸易伙伴和产品的多元化发展，为澳大利亚继续融入全球尤其是亚洲地区的经济一体化提供保障，呈现出多元融合的特点。

第一，追求贸易对象的多元化。澳大利亚与印度于 2022 年 4 月签署《澳印经济合作与贸易协定》（ECTA），这被澳视为进入这一新兴市场的重要机遇。两国正在此基础上推动谈判升级版的《澳印全面经济合作协议》，并计划在关键矿产、卫生、关键技术、科技和农业等领域继续推进合作。澳英自贸协定于 2023 年 5 月正式生效，同时，英国也成为首个获准加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）的新成员国。与东盟经贸关系的强化则是澳大利亚的另一个外交政策重心。2021 年 10 月澳与东盟建立全面战略伙伴关系，并将绿色经济转型、数字经济和区域经济一体化确立为合作的重点领域。2023 年 9 月，澳发布了《至 2040 年的澳大利亚东南亚经济战略》，指出东南亚经济增长潜力巨大，与澳经济结构高度互补，未来的双向投资具有巨大增长空间。^① 澳大利亚也承认，其贸易对象多元化的努力仍难以改变中国在澳大利亚贸易中的中心地位。基于此，当前澳大利亚政府将中澳经贸关系的正常化置于其外交工作的中心，阿尔巴尼斯更是将参加在上海举行的第六届中国国际进口博览会作为其访华行程的重要内容，强调中澳两国都在贸易相互依存中获益。^②

第二，追求贸易结构的转型升级。工党政府执政后，澳大利亚将可再生能源作为其拓展对外贸易的新领域，提出利用澳大利亚自身的地理和资源优势，打造“可再生能源超级大国”。澳大利亚与美国建立了气候、关键矿产与清洁能源转型合作关系，并将其视为继国防、经济之后美澳双边关系的“第三大支柱”。^③ 清洁能源合作也成为澳大利亚与日、韩、印及东盟国家经贸对话的重点议题。但与美国试图将中国排除在新兴产业链之外相比，澳大利

^① Nicholas Moore, *Invested: Australia's Southeast Asia Economic Strategy to 2040*, Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, November 2022, <https://www.dfat.gov.au/southeastasiaeconomicstrategy>.

^② Prime Minister of Australia, "Opening Session of the China International Import Expo," November 5, 2023, <https://www.pm.gov.au/media/opening-session-china-international-import-expo>.

^③ Prime Minister of Australia, "United States-Australia Joint Leaders' Statement - Building an Innovation Alliance," October 25, 2023, <https://www.pm.gov.au/media/united-states-australia-joint-leaders-statement-building-innovation-alliance>.

亚对与中国的产业合作显然更为开放。澳大利亚更新的关键矿产投资战略仅提出了创建多样化、有弹性和可持续的供应链的目标，并未过度强调意识形态问题。^① 澳贸易部长唐·法雷尔（Don Farrell）也表示，澳大利亚对中国在关键矿产领域的投资持开放态度。^②

总体而言，崛起的中国是澳大利亚对外战略的主要防范和制衡对象，但中澳在经贸领域也相互依赖。美国作为澳大利亚的关键盟友，在军事安全和意识形态领域扮演的角色仍然重要，但其政治经济领导力的下降已成为事实。加强与中、美之外其他国家的伙伴关系，通过小多边路径塑造战略环境，成为澳大利亚对外战略的重要选择。有学者指出，澳工党政府对亚太地区多极秩序的期待意味着其也不希望美国继续成为该地区的霸权力量，这或许意味着澳大利亚在对外战略中将更具独立性。^③

三、澳大利亚外交战略的局限性

阿尔巴尼斯政府执政以来，澳大利亚外交政策更趋于冷静、务实，其针对不同议题开展多元制衡、追求利益最大化的特点也更为明确。尽管如此，澳大利亚的对外战略仍受到内外两方面因素的制约，其政策稳定性仍将面临挑战。

（一）难以摆脱对美依附的政策惯性

许多澳大利亚战略专家声称，追随美国寻求对华“均势”是澳大利亚基于自身国家利益而作出的自主决策，将澳大利亚视为美国的亚太“副警长”是一种过于简单化的概括。然而，澳大利亚在安全和政治领域对美澳同盟的过度依赖仍对澳外交战略的独立性造成制约。

^① Australian Government Department of Industry, Science and Resources, *Critical Minerals Strategy 2023-2030*, July 7, 2023, <https://www.industry.gov.au/publications/critical-minerals-strategy-2023-2030>.

^② Matthew Cranston, “Farrell Welcomes Chinese Investment in Critical Minerals,” *Australia Financial Review*, November 16, 2023, <https://www.afr.com/world/north-america/farrell-welcomes-chinese-investment-in-critical-minerals-20231116-p5ekg0>.

^③ Hugh White, “Hugh White on the Choice Facing Penny Wong,” *Interpreter*, April 19, 2023, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/hugh-white-choice-facing-penny-wong>.

第一，维系美澳同盟的需求迫使澳付出成本。正如学者艾伦·金格尔（Allan Gyngell）所指出的，对“被抛弃”的恐惧长期主宰着澳大利亚的安全政策。^①而在美澳同盟这组“不对称”关系中，澳大利亚显然是更弱势的一方。特朗普政府时期澳大利亚主动增加对维持同盟关系相关成本的分摊，并积极配合美国推进网络安全、新冠病毒溯源等议题，导致中澳关系降至历史低点。在 AUKUS 协议的谈判进程中，澳也被美国不断要求提供额外的资金和政策支持。而在美国退出 TPP、影响 WTO 争端解决机制正常运转的情况下，澳大利亚也仅能“礼貌地”表达其不满。可以预见的是，一旦美国随着国内政局变化在对华政策上采取更为激进的立场，澳大利亚的外交战略选择空间将不可避免受到压缩。

第二，对美国的长期追随也削弱了澳大利亚战略思维的独立性。一些学者已经意识到，澳大利亚需要重塑对安全和秩序的理解。如休·怀特就指出，对美澳同盟的盲从可能使澳大利亚“梦游进入一场战争”。^②迈克·克拉克（Michael Clarke）也认为，轻易接受“战略竞争”是时代主题的逻辑将严重限制澳大利亚的外交选项。^③山姆·罗格文（Sam Roggeveen）则批评澳大利亚潜意识中对美国将永远留在亚太，并扮演国际秩序和意识形态领袖的假定是非理性的。^④但这些反思之声尚未成为澳战略界的主流。

澳大利亚对美国依附程度的加深也对其与第三方关系的发展形成掣肘。为了与英、美签署 AUKUS 协议，澳大利亚废除了与法国签订的潜艇采购合同，这对澳法关系的伤害至今未能完全修复。而在南太平洋地区，澳大利亚与美国过度强调战略竞争、试图通过排他性安全协议维持地区特权的做法也被南太地区国家的一些学者称为“另一种形式的殖民主义”，^⑤这些做法在

① Allan Gyngell, *Fear of Abandonment: Australia in the World since 1942*, Victoria: La Trobe University Press, 2017, pp. 5-7.

② Hugh White, "Sleepwalk to War: Australia's Unthinking Alliance with America," *Quarterly Essay*, June 2022, <https://www.quarterlyessay.com.au/essay/2022/06/sleepwalk-to-war>.

③ Michael Clarke, "We Need to Talk about 'Strategic Competition'," *Interpreter*, January 24, 2024, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/we-need-talk-about-strategic-competition>.

④ Sam Roggeveen, *The Echidna Strategy: Australia's Search for Power and Peace*, Victoria: La Trobe University Press, August 2023.

⑤ "Another Form of Colonialism': Academics React to Tuvalu-Australia Treaty," *Pacific Media Network*, November 16, 2023, <https://pnmn.co.nz/read/pacific-region/another-form-of-colonialism-academics-react-to-tuvalu-australia-treaty>.

巴布亚新几内亚、瓦努阿图等国家甚至成为国内政治动荡的诱因。

（二）国内政治竞争对理性外交政策形成掣肘

国内政治竞争也对澳大利亚理性务实地执行其对外政策形成制约。以《反外国干涉法》为例，尽管其维护国家政治安全、打击腐败的初衷具有一定正当性，但随着澳保守派政客及反华势力借机渲染“中国威胁论”，并对中国在澳学者、记者、商人等群体进行广泛的骚扰和打击，甚至在澳国会要求作证的华裔学者进行宣誓，这一政治议题逐渐演变为一场“猎巫运动”，对中澳正常的人文交流造成严重冲击。时至今日，一些澳高校和企业在与中国伙伴开展合作的过程中仍心有余悸，恢复联系的进程缓慢。

2022 年大选期间，澳大利亚时任国防部长彼得·道顿（Peter Dutton）为挽回选情颓势大肆炒作台湾问题，并宣称应作好追随美国对华“开战”的准备。尽管这一策略未能避免联盟党的败选，但国内政治对澳外交尤其是对华政策的影响是深远的。随着选后联盟党内部管理层的调整，以道顿和参议员詹姆斯·帕特森（James Paterson）为代表的对华鹰派进一步得势，并将批评工党政府对华软弱作为主要策略之一。例如，2023 年 11 月，澳炒作的其潜水员被中国海军声呐震伤事件发生后，反对党在事件真相并未完全明晰的情况下，批评阿尔巴尼斯政府应对不力，且未借 APEC 峰会向中国提出严正交涉。^① 这一趋势不仅制约了工党管控中澳关系的政策空间，也对未来进入新一轮选举周期后中澳关系的走向带来新的不确定性。

同时，阿尔巴尼斯和黄英贤领导下的工党在竞选期间及胜选后也并未对莫里森政府的对外政策遗产进行充分评估和反思，而是将强调外交政策的“两党性”和延续性作为主要策略。竞选期间，阿尔巴尼斯团队一方面批评莫里森政府夸大中国威胁获取政治利益，另一方面也高调炒作中国与所罗门群岛的警务协议，称其为对澳安全的重要挑战和莫里森政府的“重大外交失败”。^② 阿尔巴尼斯政府执政后不仅公开反驳了前总理保罗·基廷（Paul

^① James Paterson, “Transcript, ABC News Radio,” November 20, 2023, <https://www.senatorpaterson.com.au/news/transcript-abc-news-radio-20-november-2023>.

^② Eryk Bagshaw, “‘Morrison Has Gone Missing’: Albanese Attacks PM over Solomons Deal, US Sends Diplomats in,” *Sydney Morning Herald*, April 21, 2022, <https://www.smh.com.au/politics/federal/scott-morrison-has-gone-missing-albanese-attacks-morrison-over-solomon-islands->

Keating)对AUKUS协议的批评,而且对基层工会对AUKUS表达的不满保持了弹压之势。^①这也意味着,澳大利亚两党之间对美澳同盟和未来世界秩序的走向始终缺乏真正深入和实质性的辩论。未来一段时间内,澳大利亚仍难以跳出美澳同盟和“战略竞争”的既有框架,这将制约中澳关系在稳定基础上更进一步的空间。

四、对推动中澳关系发展的几点思考

在百年变局的历史背景下,澳大利亚作为既有国际秩序的受益者,面临权力结构失衡、国际制度失效、经济全球化失速带来的高度不确定性,其选择以“多元制衡”的方式降低风险、促进自身利益。尽管其政策选择不可避免地受到美澳同盟历史惯性和澳国内政治的影响而存在不成熟和不稳定的特点,但这一对外战略的形成具有合理性和一定的延续性。需要指出的是,澳大利亚外交战略的调整仍是一个动态的过程,将随着未来国际和地区权力结构的变化而进一步演进。在后美国霸权时代的亚太地区,澳大利亚应如何实现自身安全和发展?澳大利亚对地区秩序的终极目标是什么?这些问题都将在澳政界和学界引发越来越多的讨论。

对中国而言,澳大利亚不仅是重要的贸易伙伴国,也是在地区政治中不可忽视的重要行为体。随着中国日益崛起,与地区中等国家尤其是美国盟友的关系逐渐发生变化是在预料之中的。更为重要的是,在明确两国已无法“回到过去”的基础上,中澳关系如何“面向未来”,基于新的地缘政治经济现实调整预期、促进双边关系和地区秩序发展,形成新的、健康的和公正的稳定状态。这既需要务实审慎的外交风格,也需要高屋建瓴的战略谋划。

首先,中国需要正视和妥善管控中澳的利益分歧。在百年变局的历史背景下,中澳在意识形态和周边安全上的立场差异必然会被逐渐放大。对此,一方面,中国应继续明确自身的核心利益,适度展示自身维护主权和领土完

security-deal-as-us-launches-pacific-offensive-20220421-p5af3x.html.

^① Phillip Coorey, “PM Hoses down Internal Unrest but AUKUS Still Simmers,” *Australia Financial Review*, August 13, 2023, <https://www.afr.com/politics/federal/pm-hoses-down-internal-unrest-but-aucus-still-simmers-20230813-p5dw2i>.

整的能力与决心，促使美、澳等国理性思考操弄相关议题的成本与风险，调整其言行和预期；另一方面，中国也需要继续疏通与澳大利亚进行战略对话的渠道，促进相互理解，避免战略误判。

其次，维护和扩大中澳共同利益，增强中澳经济相互依赖的韧性。经济合作不仅是中澳关系的压舱石，也是推动中国高质量发展、保证国家长期竞争力的现实需求。在稳定中澳关系基本盘的同时，也需在国际政治经济结构调整中寻求中澳经济关系新的增长点。一方面，中国应继续提高对外开放水平，与澳探索在服务贸易、数字经济、清洁能源等新业态上进一步合作的空间；另一方面，中国也可依托《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），在促进与东盟国家的产业链融合升级的同时，在区域经济一体化中增强与澳大利亚经贸关系的韧性。

再次，积极加强中澳人文交流，扩大澳大利亚国内的对华友好力量。一方面，鼓励智库、商会、高校等机构开展文化交流，并尽量为澳各界人士来华访问交流创造便利条件，促进澳普通民众对中国的了解；另一方面，中国企业与机构在澳开展活动时，也应尊重当地法律和习惯，避免授人以柄，避免成为澳国内右翼势力攻击的对象。

最后，从长远的角度看，中国需将澳纳入国际政治经济新秩序的改革进程中，缓解澳方战略焦虑。应该注意到，在澳大利亚的国际秩序观中，其对多边主义和国际规则的追求具有一定合理性，与中国构建人类命运共同体的理念并不相悖。中国需要通过话语和行动向澳方表明，全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议和构建人类命运共同体的努力并非意图颠覆既有国际秩序，也并不寻求与美国“争霸”，澳大利亚的合理利益诉求可以得到保证。同时，中澳在气候变化、环境保护、公共卫生、发展援助等全球治理议题上也拥有充分的对话空间，可以共同为国际社会提供公共产品，成为多极世界中的积极力量。

[责任编辑：陈 雪]