

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2024.02.002

宁团辉:“中美战略博弈背景下美澳同盟转型的特征、动因及影响”,《太平洋学报》,2024年第2期,第17-28页。

NING Tuanhui, “The Transformation of the U.S.-Australia Alliance: Characteristics, Motivations, and Impacts”, *Pacific Journal*, Vol.32, No.2, 2024, pp.17-28.

中美战略博弈背景下美澳同盟转型的特征、动因及影响

宁团辉¹

(1.中国国际问题研究院,北京 100005)

摘要:美澳同盟是美国亚太联盟体系的重要一环,是美国实施地区战略的重要工具。随着美国对华战略竞争的加剧,美澳同盟的转型进程加快。从同盟针对的目标来看,美澳同盟将围绕遏制中国的战略需求进行全面转型;从同盟内部关系来看,澳大利亚对美澳同盟的引导和塑造能力明显增强;从同盟性质来看,美澳同盟将从防御性同盟转型为进攻性同盟,进攻能力和威慑能力成为双方合作的重点;从同盟合作范围来看,美澳同盟的综合性特征更加明显。美澳同盟转型是美国调动盟友资源、推进“印太战略”部署和强化对华战略竞争的重要措施,同时也适应了澳大利亚缓解战略焦虑和制衡中国影响力的现实需求。这不仅使得两国在战略上深度捆绑,增强了美国对华战略竞争的力量优势,也使得澳大利亚处理对华关系难度加大,并冲击地区和平与合作的进程。

关键词:中美战略博弈;美澳同盟;联盟转型;“印太战略”

中图分类号:D83/87

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2024)02-0017-12

近年来,美国为维护其在全球的霸权地位,加快重塑盟友和伙伴关系体系,企图借此维持对华战略优势。在推进“印太战略”过程中,美国对澳大利亚的倚重明显上升,采取多项措施巩固和提升美澳同盟关系,甚至不惜将本国最高机密的核潜艇技术与澳分享。同时,澳大利亚为制衡中国在亚太地区日益增长的影响力,也积极引导和塑造美国的“印太战略”,使得美澳同盟更多满足澳大利亚的战略需求。在中美

战略博弈的背景下,美澳对彼此的倚重都在加深,双方对同盟关系的认知和定位发生了变化,在各领域合作也不断取得新突破,同盟转型愈发明朗。

美澳同盟的发展变化受到国内外学界的广泛关注。面对美国的战略收缩和中美之间的权力转移,澳大利亚将有限升级美澳同盟视为缓解联盟困境的理性选择,主动回归依附强国的战略习惯,使得原来奉行的“平衡外交”逐渐走

收稿日期:2023-08-01;修订日期:2023-11-28。

基金项目:本文系国家社会科学基金青年项目“大国竞争背景下美澳同盟的转型及对华影响研究”(23CGJ033)的阶段性研究成果。

作者简介:宁团辉(1991—),男,河南鹿邑人,中国国际问题研究院海洋安全与合作研究中心助理研究员,法学博士,主要研究方向:中国周边外交、澳大利亚和新西兰对外政策、中国与太平洋岛国关系。

*感谢《太平洋学报》编辑部匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

向失衡。^① 随着对中国崛起不确定性忧虑的增加,澳大利亚基于美澳同盟的行为取向非但没有弱化,还出现增强之势。^② 为了维系美澳同盟关系,澳大利亚甚至主动挑衅,成为与中国对抗的“急先锋”。^③ 此外,澳大利亚还通过支持和配合美国战略部署以巩固美国对亚太地区的投入,积极打造与美关联但又独立发挥作用的地区网络,来对冲美意愿不足或者无能为力的情况。^④ 美英澳三边安全伙伴关系(AUKUS)的建立是美澳同盟70多年来最显著的进展,虽然美英澳三边安全伙伴关系并非传统意义上的条约联盟,但其所代表的标志性意义仍值得充分重视,它不仅表明澳对华进行硬制衡的决心和意志,也反映出澳对美“对冲”战略的终结及与美深度捆绑的战略选择。^⑤ 美英澳三边安全伙伴关系将使美澳国防能力整合到前所未有的程度,使澳在未来地区军事行动中发挥更大作用。^⑥ 尽管澳大利亚对美英澳三边安全伙伴关系存在的风险仍有顾虑,但阿尔巴尼斯政府仍继续推动美英澳三边安全伙伴关系逐步落地,表明工党并没有改变联盟党的“联美制华”路线。^⑦ 总的来看,国内外学界对美澳同盟的发展变化及其对中澳关系的影响进行了较为深入的研究,但既有研究对美澳同盟的转型问题关注不多。鉴于此,本文将集中探讨美澳同盟的转型问题,分析美澳同盟转型的主要特征、背后动因及其产生的影响。

一、美澳同盟转型的特征

联盟是国家间基于共同利益而建立的制度性安排,是国际政治的核心议题。在联盟发展过程中,面对的外部环境和盟国国内政治的变化均会对联盟的稳定性和可靠性产生一定影响。因此,联盟转型是盟国间因应内外环境变化而重塑的产物,通过联盟转型,联盟实现了利益再协调、功能再设置、关系再调整和战略再协商。^⑧ 美国高度重视联盟转型的问题,推动联盟调整和转型也是美国实施亚太战略的重要途径。美澳同盟是美国亚太联盟体系的重要组成

部分,是美国实施地区战略的重要依托。在70多年的发展历程中,美澳两国对同盟关系进行了多次调整,美澳同盟不断得到发展和强化,澳大利亚也一直是美国在亚太地区最忠实和最可靠的盟友。近年来,随着国际与地区权力格局的深刻演变,美澳对同盟关系的认知和定位出现了明显的变化,美澳同盟的目标、结构、性质、内容和形式都经历了深度调整和重塑。

1.1 同盟针对的目标日渐清晰

从同盟的目标来看,美澳同盟针对的目标从模糊走向清晰,并围绕制衡和遏制中国的战略需求进行全面转型,加速完成针对中国的战略部署。美澳同盟起源于二战后澳大利亚对日本军国主义复活的恐惧,在冷战期间成为西方阵营对抗苏联威胁和社会主义阵营的重要组成部分。由于美澳力量的非对称性,美澳同盟经常沦为美国维护全球霸权的工具。在美澳同盟的发展和定位的问题上,澳大利亚的话语权较弱,为了换取美国的安全保护,澳不得不顺从美国的战略部署,追随美国参加了朝鲜战争和越南战争。冷战结束后,原有的威胁消失,美澳同盟一度失去发展方向,后来在反恐的旗帜下找

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 Chengxin Pan, “Identity Politics and the Poverty of Diplomacy: China in Australia’s 2017 Foreign Policy White Paper”, *Security Challenge*, Vol.14, No.1, 2018, pp.13-20.

③ 徐秀军:“澳大利亚正面临中澳关系的艰难抉择”,《世界知识》,2018年第12期,第13页。

④ 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页。

⑤ 许少民、李琦:“澳大利亚战略视野下的AUKUS抉择”,《战略决策研究》,2023年第2期,第96-97页。

⑥ Andrew Carr, “A Model Alliance? The Strategic Logic of US-Australia Cooperation”, *The Washington Quarterly*, Vol.44, No.4, 2021, pp.51-66; Luke Gosling, “The Future of the U.S. Alliance”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol.77, No.4, 2023, pp.399-406.

⑦ Brendon O’Connor, “Australia’s AUKUS ‘bet’ on the United States: Nuclear-powered Submarines and the Future of American Democracy”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol.77, No.1, 2023, pp.45-64; Nick Childs, “The AUKUS Anvil: Promise and Peril”, *Survival*, Vol.65, No.5, 2023, pp.7-24.

⑧ 凌胜利:“联盟的转型:一项概念分析”,《太平洋学报》,2015年第3期,第11-20页。

到共同目标。21世纪第二个十年以来,美澳同盟的中心任务逐渐由反恐调整为应对中国崛起。近年来,随着中美战略博弈的加剧,美澳同盟的目标和指向更加明确,那就是联合制衡与遏制中国。

对于美国来说,中美在亚太地区力量对比的变化对其维持霸权地位构成了严重“挑战”,美国单靠自身力量已经无法维持对华战略优势,调动和集中盟友资源成为其捍卫霸权的必然选择,这也是美国强化美澳同盟的根本动力。与此同时,在各种因素的作用下,澳大利亚对中国的认知在联盟党执政期间(2013—2022年)发生了非常大的转变,从过去将中国视为“机遇”“伙伴”转变为“挑战”“威胁”。联盟党保守政客更是以对抗和敌对思维来处理对华关系,认为中国对澳大利亚国家安全和“基于规则的国际秩序”构成了严重“挑战”,澳必须采取措施予以应对。然而,澳大利亚仅靠自身力量自然无法应对中国的“挑战”,借力美国成为其制衡中国的主要策略。总之,在美国和澳大利亚都将中国视为“挑战”甚至“对手”的背景下,将美澳同盟的目标聚焦在中国便成为美国与澳大利亚的自然选择。共同的战略目标是同盟得以建立和维系的基础,目标的变化对同盟的影响是全方位的,同盟的内容、形式和内部关系都可能因此而改变。从这个角度来看,针对目标的变化也是美澳同盟转型最为显著的特征。随着美澳同盟将制衡与遏制中国作为新的战略目标,该同盟对中国的关注度越来越高,双方合作内容对华针对性也越来越强。

因此,在美澳的各种会谈中,中国几乎都是必谈话题,所谈内容无非是中国如何构成了“挑战”,美澳应该怎么联合应对。例如,在2022年12月举行的美澳“2+2”会谈中,两国声称中国在整个印太地区从事危险的“胁迫性”行动“威胁”着地区和平与稳定,双方重点讨论了“应对中华人民共和国对‘基于规则的国际秩序’所构成的挑战”。^①可以说,美澳已经毫不避讳其调整和强化同盟关系的主要目的是制衡和遏制中国,这种对抗性的思维又强化了美澳同盟的转

型方向,两国日益将该同盟塑造成制衡、对抗和遏制中国的政治、军事和经济同盟。

1.2 同盟关系转变为“美澳协同”

从同盟内部关系来看,澳大利亚对美澳同盟的引导和塑造能力增强,同盟关系由“美主澳从”转变为“美澳协同”。自1951年美澳同盟建立之日起,该同盟最显著的一个特点就是力量对比的非对称性。美澳在力量上的巨大差距对于双方的战略思维和政策选择都产生了很大影响。二战后,美国对于承担太平洋地区的防务和与澳大利亚建立同盟关系并不积极,《澳新美同盟条约》在集体防御条款上的弱化就很明显体现出美国对澳大利亚和南太平洋地区的不重视。因此,在美澳同盟建立后的相当长时间里,美澳同盟的地位并不突出。因为对美国来说,澳大利亚只是其全球联盟体系中的一员,并不具有特别重要的位置,即使在亚太地区,美国最为倚重的也是比澳大利亚实力更强的日本,而且从地缘战略位置上来看,澳大利亚所处的西南太平洋地区在美国对外战略部署中地位也不突出。因此,美澳同盟关系的非对称性不仅体现在双方的力量对比上,也体现在对彼此的依赖上。

在美澳同盟建立之后的很长时间里,澳大利亚对美国安全保护的依赖都远超美国对澳大利亚的战略需求。澳大利亚自建国之日起就有非常强烈的安全焦虑,这种强烈的不安全感使得澳大利亚形成了与强权结盟的战略习惯,在母国英国二战期间无法为其提供安全保护的情况下,澳大利亚立即转向美国,并大力游说美国在二战后与其建立条约联盟。对美国安全庇护的高度依赖是澳大利亚多次追随美国参加战争的主要驱动力,同时也是美澳同盟得以长期维

^① “Secretary Antony J. Blinken, Defense Secretary Lloyd Austin, Australian Foreign Minister Penny Wong, and Australian Deputy Prime Minister and Minister for Defense Richard Marles at a Joint Press Availability”, U.S. Department of State, December 6, 2022, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-defense-secretary-loyd-austin-australian-foreign-minister-penny-wong-and-australian-deputy-prime-minister-and-minister-for-defense-richard-marles-at-a-joint-press-avail/>.

系和发展的重要原因。此外,这种不对称的依赖关系也塑造了“美主澳从”的关系格局,使得澳大利亚长期在美澳同盟中处于被动和服从的地位。

然而,随着中国的快速崛起和中美战略博弈的展开,美国对澳大利亚的重视程度日渐提高,对美澳同盟的期待明显上升。在美国看来,澳大利亚的加入有助于平衡美国与中国在亚太地区日益失衡的权力格局,美澳同盟的强化可以更好地服务于美国“印太战略”。而美国对澳大利亚战略需求的增加在客观上为澳大利亚向美国讨价还价提供了条件,澳大利亚不必再像以前那样通过一味追随和服从来换取美国的安全保护和外交支持。美国的倚重和拉拢改变了原来同盟关系“美主澳从”的格局,澳大利亚有了更多的发言权。对澳大利亚来说,美澳同盟是其外交与安全政策的基石,是澳在国际舞台上发挥影响的重要渠道。美国主导的国际经济秩序是澳能够保持经济繁荣的基础,澳在南太平洋的地位和影响也有赖于美国的支持。因此,在政治、外交、安全和经济等领域对美国的依赖是美澳同盟的另一个特征。这种依赖性也使澳大利亚格外担心“被抛弃”,如果在危机时刻得不到美国的支持则会使其焦虑感骤然升高,这点可以体现在1999年的东帝汶危机中。

为了摆脱“被抛弃”的恐惧,澳大利亚积极发展自身防卫力量,争取实现较大程度的自主防御。事实上,1976年版《国防白皮书》就提出了“自主防御”^①的概念,强调通过增强自身国防力量来更好地维护本国安全利益。此后,“自主防御”(self-reliance)作为一种指导思想对澳国防战略发展产生了重要的影响。^②“自主防御”要求澳大利亚在意图和能力方面尽可能地实现独立,以应对美国无意参与地区冲突和危机的情况。尽管在安全上仍依赖于美国,但追求“自主防御”的一个客观结果是,通过不断增加军事投入,澳大利亚军事实力不断增强,其在地区的军事角色也越来越被重视。需要指出的是,澳大利亚追求“自主防御”和强化本国防卫力量与美澳同盟并不冲突,因为澳大利亚本身并不追

求完全独立于美国情报、装备和后勤支持的国防能力建设,而且澳国防能力的增强也有助于美国维持在全球的军事霸权。这是因为澳大利亚追求“自主防御”是在美澳同盟的框架之下,而非脱离美澳同盟,其对军事的投入也符合美国对盟友的期待,并在事实上提升了美澳同盟作为整体的威慑力。在美国深感自身难以独自维持对华军事优势的背景下,澳大利亚的军事力量和军事设施成为美国对华竞争的重要筹码。也就是说,为了实现遏制中国和维持霸权的目标,美国也需要澳大利亚的支持与配合,这点从美澳近几年的军事布局中也可以看出一二。

因此,澳大利亚可观的军事和经济实力使其成为美国对华战略竞争的得力助手。在中美战略博弈加剧的情况下,美国对澳大利亚的战略需求上升,客观上提升了澳大利亚的地位。而为了拉拢澳追随美战略部署,美国也会在很大程度上照顾澳大利亚的诉求和关切,使得美澳同盟关系从原来美国绝对主导的“美主澳从”转变为更多以协商为基调的“美澳协同”。澳大利亚地位的提升和对美国影响的上升突出体现在美国对美英澳三边安全伙伴关系的决策上。获得美国的核潜艇技术是澳大利亚40年来的梦想,此前澳每次提出相关要求都遭到美方的拒绝,事实上这一请求甚至都没有到美国总统的办公桌前。然而,这次澳大利亚作为美英澳三边安全伙伴关系的发起者和推动者,成功说服了拜登政府同意帮助澳大利亚建造核潜艇,使得澳大利亚成为这一倡议的最大受益者。^③

1.3 同盟的进攻性特征更加明显

从同盟的性质来看,美澳同盟将从防御性

^① “Defence White Paper”, Australian Government Defence, November 1976, pp.10-11, <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/defence-white-paper>.

^② Stephan Frühling, “Australian Defence Policy and the Concept of Self-reliance”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol.68, No.5, 2014, pp.531-547.

^③ Peter Hartcher, “Radioactive: Inside the Top - secret AUKUS Subs Deal”, *The Sydney Morning Herald*, May 14, 2022, <https://www.smh.com.au/politics/federal/radioactive-inside-the-top-secret-aukus-subs-deal-20220510-p5ak7g.html>.

同盟转型为进攻性同盟,进攻能力和威慑能力成为双方合作的重点。美澳同盟建立的背景是澳大利亚希望美国介入太平洋地区防务,从而使自身安全获得更可靠的保障。《澳新美同盟条约》是由澳大利亚和新西兰所倡导的区域性防御条约,最初的防范对象是日本军国主义的复活,这与美日、美韩甚至美菲同盟一开始就将社会主义国家视为战略对手予以遏制有根本性区别。^①在冷战期间,虽然澳大利亚追随美国参加了朝鲜战争和越南战争,但澳参战的目的是向美国交“保护费”,并没有改变美澳同盟的防御性质。然而,美国对华战略竞争正日益改变美澳同盟的性质,使得该同盟的进攻性特征越来越明显。

首先,澳大利亚的国防战略日益从防御性转向进攻性。早在联盟党执政时期,澳大利亚的国防战略就发生了较为明显的转变。2020年7月莫里森政府发布的《2020年国防战略更新》突出体现了澳国防战略的进攻性转向,包括大幅增加军事预算以提升国防军的威慑能力,改变过去以防守为主的战略姿态,更加强调主动性和进攻性,强调国防军“必须能够从更远的距离将潜在对手的部队和基础设施置于危险之中,从而影响其对威胁澳大利亚利益所涉及的成本计算”^②。2022年工党上台执政不仅没有改变联盟党时期澳国防战略的进攻性转向,还通过“二战以来最重要的”国防战略评估确认了这一转向的“必要性”。

其次,美澳的军事布局更加突出主动威慑和进攻性特征。美国同意帮助澳大利亚建造核潜艇,是美澳同盟发展进程中具有里程碑意义的事件,装备核潜艇将极大提升澳海军的战略威慑能力,使得澳海军能力实现从主动防御向主动威慑的重大转变。同时,为增强对华战略威慑,美澳重点强化了在澳北部的军事部署。2020年2月,莫里森政府宣布投资11亿澳元升级位于北领地的廷德尔空军基地,以支持在该基地部署F-35隐身战斗机,美国军机也可以使用该基地。莫里森表示:“廷德尔基地将为加强空中加油及支援能力提供支持,确保能够支持

澳国防军的重要行动,这也是我们与美国联盟的组成部分,并将扩大澳空军在印太地区的能力范围。”^③在2020年7月举行的美澳外长和防长“2+2”会谈期间,两国还商定将在达尔文建设军事燃料储备库,以保障美军的补给与巡航能力。^④2021年4月,莫里森宣布,澳大利亚将投入7.47亿澳元升级4个北方军事基地,并扩大与美国的军演规模。值得注意的是,美国空军还计划在廷德尔空军基地部署6架B-52战略轰炸机,以增强美空军对华威慑能力。在2023年7月举行的美澳“2+2”会谈中,两国公布新的国防合作协议,以增加美国在澳大利亚的军队轮换和部署,联合建立澳大利亚联合情报中心,加强对华情报合作。

最后,美澳之间的军事合作更加突出进攻性。在武器采购和研发合作方面,澳大利亚向美国采购了大量进攻性武器装备,并且与美国开展了多项先进武器研发工作。2020年2月,澳大利亚向美国采购了200枚AGM-158C远程反舰导弹;12月,澳大利亚时任国防部长雷诺兹宣布美澳联合开发并测试高超音速导弹的计划。2021年6月,美国国务院批准向澳大利亚出售29架波音AH-64E阿帕奇攻击直升机。澳大利亚还计划向美国购买无人机、坦克、重型装甲作战车和货运直升机等先进武器装备。^⑤此外,美澳在国防工业方面的合作也不断取得新突破。继联合制造核潜艇后,美澳在2023年

^① 汪诗明:“‘澳新美同盟’的名称由来及其属性刍议”,《学术界》,2017年第7期,第232页。

^② Scott Morrison, “Address—Launch of the 2020 Defence Strategic Update”, Australia Government, July 1, 2020, <https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-42881>.

^③ 慕小明:“澳大利亚欲强化美澳军事合作的历史”,《兵器知识》,2020年第6期,第39页。

^④ “Joint Statement on Australia—U.S. Ministerial Consultations (AUSMIN) 2020”, U.S. Department of Defense, July 28, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2290911/joint-statement-on-australia-us-ministerial-consultations-ausmin-2020/>.

^⑤ Mike Stone, “U.S. State Dept Approves Potential \$3.5 bln Helicopter Sale to Australia—Pentagon”, Reuters, June 4, 2021, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/us-state-dept-approves-potential-35-blh-helicopter-sale-australia-pentagon-2021-06-03/>.

的“2+2”会谈中达成关于联合生产导弹的合作,美国将帮助澳大利亚在2025年具备生产制导多管火箭发射系统的能力,双方还承诺在关键技术和创新方面开展合作,以确保美澳同盟的非对称能力优势。

1.4 同盟合作的范围不断扩大

从同盟合作范围来看,基础设施、气候变化、清洁能源、关键矿产等新兴竞争领域成为美澳合作的重点,同盟的综合性特征更加明显。

军事合作是美澳同盟的核心,也是影响同盟关系的主导性因素。为追求和保持对华军事优势,美澳进一步拓展和深化了双边军事安全合作,使得美澳同盟关系更加紧密。然而在新的时代背景下,大国之间军事竞争和对抗烈度并没有冷战期间那样的强烈,大国竞争涉及的范围更加广泛。为适应时代的需求,美澳在同盟框架下开拓了更多的合作领域,使得同盟合作超出军事和安全的范围,呈现出更加综合的特征。

第一,基础设施合作是美澳应对“一带一路”倡议和与中国竞争的手段之一,太平洋岛国地区则是美澳基础设施合作实施的重点。早在特朗普政府时期,美国与澳大利亚就以三边形式开展基础设施合作,美日澳三国建立了印太基础设施投资伙伴关系,以动员和支持私营部门在印太地区建设重大基础设施项目,加强数字互联互通和能源基础设施建设。2020年10月,美日澳合作出资为帕劳修建海底光缆;2021年12月,三国宣布共同出资在南太平洋地区建设一个海底光缆项目,为瑙鲁、基里巴斯和密克罗尼西亚联邦提供更快的互联网服务。拜登政府继续加强与澳大利亚在南太平洋的基础设施合作。2023年10月,美澳宣布将共同资助基里巴斯的关键海上基础设施项目,并为太平洋岛国的海底光缆建设提供6500万美元的资金,以促进太平洋岛国之间及该区域与全球的互联互通。

第二,气候变化和清洁能源是美澳新兴的合作领域。拜登政府扭转了特朗普政府在应对

气候变化问题上的消极政策,采取积极的举措应对气候变化危机,以恢复美国在该问题上的领导地位。与美国情况相似,澳大利亚工党政府上台后也采取了更加积极的举措应对气候变化,以改变联盟党消极气候政策造成的负面影响。美澳在应对气候变化问题上的立场拓展了两国的合作空间。2022年的美澳年度部长级磋商会议(AUSMIN)强调应对气候变化采取紧急行动的必要性 and 清洁能源转型的重要性,并承诺将其作为美澳联盟的新支柱。^①阿尔巴尼斯表示,气候行动是国家安全问题,是美澳同盟关系的新增元素。^②2023年5月,美国与澳大利亚签署了《气候、关键矿产和清洁能源转型契约》,以加强同盟的气候合作,在拜登与阿尔巴尼斯发表的联合声明中,气候变化合作被明确列为美澳同盟的第三大支柱。^③

第三,美国出于遏制和打压中国的目的,对关键矿产资源全球供应链的问题十分重视。作为矿产资源丰富的国家,澳大利亚在全球关键矿产资源市场中占有重要地位,美澳在该领域的布局与合作也更加紧密。2023年5月,澳大利亚和美国就协调政策和投资,以支持澳大利亚关键矿产的发展达成协议,美国将大力支持澳关键矿产行业发展。阿尔巴尼斯称,该协议将促进澳大利亚关键矿产的可持续供应和加工,并支持清洁氢、电池技术和其他清洁能源产品的发展。^④澳大利亚的关键矿产和可再生能

^① “Joint Statement on Australia-U.S. Ministerial Consultations (AUSMIN) 2022”, Australian Government, <https://www.dfat.gov.au/international-relations/joint-statement-australia-us-ministerial-consultations-ausmin-2022>.

^② “Remarks by President Biden and Prime Minister Anthony Albanese of Australia Before Bilateral Meeting”, The White House, May 20, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/05/20/remarks-by-president-biden-and-prime-minister-anthony-albanese-of-australia-before-bilateral-meeting-2/>.

^③ “Australia-United States Joint Leaders’ Statement-An Alliance for our Times”, The White House, May 20, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/australia-united-states-joint-leaders-statement-an-alliance-for-our-times/>.

^④ 达乔、王佳琳、任重:“澳美搞关键矿产合作针对中国?”环球网,2023年5月23日, <https://world.huanqiu.com/article/4D0IMcMFhwf>.

源供应商,还可凭借该协议享受美国《国防生产法》给予美国国内生产商的优惠。

第四,2022年的美澳年度部长级磋商还首次提及原住民议题,声称双方致力于确保原住民的声音在国际层面得到倾听,加强两国在原住民相关项目上的合作。在阿尔巴尼斯2023年10月访美之际,美澳宣布将在科学、关键和新兴技术领域开展新的合作,以建立“创新联盟”。这也说明,美澳同盟在越来越多的非传统议题和新兴领域进行合作。总之,美澳同盟已非单纯的军事同盟,还是经济同盟、气候合作同盟与科技创新同盟,两国还将合作拓展到更广泛的领域,更鲜明体现了美澳同盟的综合性特征。美澳同盟的综合性转型,既是深化和拓展两国关系的需要,更是为了适应新形势下大国竞争的需要。正如拜登与阿尔巴尼斯在联合声明中所言,“随着我们的联盟合作达到新的高度,我们正将伙伴关系扩展到新的领域,以反映我们关系的演变以及全球和区域挑战的日益复杂性。”^①因此,美澳同盟合作领域的拓展并没有改变或者弱化该同盟对华针对性的一面,两国在关键矿产供应链和新兴技术等领域的合作恰恰是为了联合应对和赶超中国,从而形成对中国的竞争优势,服务于制衡和遏制中国的战略目标。换言之,美澳同盟针对性和对抗性的底色并没有因为合作领域的拓展而消失,而是嵌入在同盟合作的方方面面。

二、美澳同盟转型的动因

随着美国执意将中国视为“最主要的战略竞争对手”和“最严重的地缘政治挑战”,对华进行全方位遏制和打压,大国竞争不可避免地重回世界舞台。为强化对华战略竞争,美国积极推进“印太战略”部署,充分调动盟友和伙伴力量构筑对华包围圈。与此同时,澳大利亚最近几年对外部战略环境的认知愈发悲观,对中国日益增长的影响力忧虑加剧,对华认知也出现较大转变,导致中澳关系经历长时间的恶化。在此背景下,美国和澳大利亚对美澳同盟的认

知和定位也发生了变化,为美澳同盟转型提供了前提条件。

2.1 美国的印太转向和对澳大利亚的倚重

美国将印太地区视为对华战略竞争的主要区域,显著加大了对该地区的关注和投入。同时,为弥补力量上的不足,美国对澳大利亚等关键盟友的倚重加深,对美澳同盟等双边同盟重新进行了规划和调整。

(1) 以推进“印太战略”为名实施对华战略竞争

特朗普政府上台后,美国出台了地缘政治彩色浓厚的“印太战略”,以维护美国的主导地位并遏制中国的发展。拜登政府继承了特朗普政府“印太战略”的基本框架,继续将确保美国在印太地区的优势地位作为核心战略目标。2022年2月发布的《美国的印太战略》继续将印太地区置于美国全球优先事项的首位,声称要关注该地区的每一个角落,以应对中国带来的越来越严重的“挑战”。^②为了集中精力应对中国在印太地区日益增长的影响力,拜登政府匆忙结束了阿富汗战争,明确宣告美国全球地缘战略重心将不受干扰地转向印太。即使在俄乌冲突爆发后,美国依然认为“中国在印太地区的挑战从长远来说对美国的威胁更大”,在事实上也未放松对中国的遏制力度。总之,将战略重心转向印太、实施以遏制中国为核心目标的“印太战略”已经成为美国国内的战略共识,并且不会因为政府的更迭而发生改变。而且可以确定的是,美国的“印太战略”已经成为美国对外战略的核心,是美国实施对华战略竞争与发起“2.0版冷战”的浓缩版。^③

^① “United States-Australia Joint Leaders’ Statement: Building an Innovation Alliance”, October 25, 2023, The White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/10/25/united-states-australia-joint-leaders-statementbuilding-an-innovation-alliance/>.

^② “Indo-Pacific Strategy of the United States”, February 2022, The White House, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

^③ 刘鸣:“美国‘印太战略’最新进展与前景评估”,《太平洋学报》,2020年第10期,第41页。

(2) 充分利用盟友的力量打造遏华包围圈

为弥补自身实力不足,美国在实施对华遏制战略时格外注重利用盟友和伙伴的力量。拜登政府将盟友视为推进“印太战略”的重要支柱,强调盟友是美国最伟大的资产,^①是美相对于竞争对手最大的非对称优势,^②美将联合盟友共同应对中国带来的“挑战”。白宫国家安全事务助理沙利文指出,“拜登主义”要求美国对盟友伙伴进行深度投资,充分利用盟友与美国自身实力优势,协力应对各项挑战。^③拜登上台后,很快便采取措施修复特朗普时期受损的联盟关系,并通过拉拢盟友重构联盟网络,以实现对华围堵和遏制的战略目标。美澳、美日、美韩、美菲等重要双边同盟关系进一步加强,新建美英澳三边安全伙伴关系,修复与强化美日韩三边合作,将美日印澳“四边机制”升级为领导人级对话平台,拓展和深化“五眼联盟”的合作空间。以领导人互访、领导人峰会、外长防长“2+2”会晤等方式建立常态化沟通渠道,及时将美对华战略思维灌输给盟友伙伴,并通过提供支持的方式鼓动一些国家在地区热点问题上对华挑衅。

(3) 重视澳大利亚作为核心盟友的示范作用

作为美国在冷战期间构筑的“轴辐体系”军事联盟的一根重要辐条,美澳同盟对于美国维护其在印太地区的主导地位发挥了重要作用。相较于美国在印太地区的其他盟友,澳大利亚与美国有相似的历史和文化背景,拥有共同的价值观,这使得两国同盟关系格外密切。同时,澳大利亚作为国际体系中的中等强国,拥有较强的经济和军事实力,向来是美国实施地区战略的得力助手。因此,自“印太战略”出台以来,美国就十分重视澳大利亚的重要作用。2022年2月,布林肯在访问澳大利亚时表示,由于相同的观点、价值观和利益,澳大利亚自然是美国的首选伙伴。^④更重要的是,澳大利亚对美澳同盟的忠诚一再被证明,并且在抵抗中国方面为世界“树立了令人难以置信的强大榜样”,^⑤因而深受美国的赞扬。为进一步拉拢澳大利亚并将美

澳同盟打造为地区同盟的样板,美国不惜将本国高度机密和敏感的核潜艇技术分享给澳,因为“澳大利亚是美国独一无二的盟友”。^⑥

2.2 澳大利亚对外战略的调整和与美国同盟关系的深化

近年来,国际与地区形势的变化冲击了澳大利亚对外部环境的判断,中澳关系的恶化加剧了澳大利亚自身面临的外部环境的消极认知。为了应对局势的变化和制衡中国不断增长的影响,澳大利亚更加主动引导和塑造美澳同盟的方向和内容,推动了美澳同盟的转型。

(1) 澳大利亚对外部环境的判断更加悲观

国际与地区权力格局的变化深刻影响了澳大利亚对外部战略环境的判断。早在联盟党执政时期,澳大利亚对外部环境的悲观认知就已逐步形成。2020年7月,时任澳大利亚总理莫里森在《2020年国防战略更新》发布仪式的演讲中指出,当前处于20世纪30年代和40年代初以来最具挑战性的时期之一,自柏林墙倒塌到全球金融危机,澳大利亚曾享受过的友好安全环境一去不复返,新的战略竞争已经展开,而印太地区是日益激烈的战略竞争的中心,误判

^① “Remarks by President Biden on America’s Place in the World”, The White House, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

^② “Hicks: Governance Differences Between U.S., China Are in Sharp Focus”, U.S. Department of Defense, March 19, 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2544144/hicks-governance-differences-between-us-china-are-in-sharp-focus/>.

^③ “Defining the Biden Doctrine”, Foreign Policy, January 18, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/01/18/national-security-advisor-jake-sullivan-interview-qa-biden-doctrine-foreign-policy/>.

^④ “China Aims to Dominate the World: Antony Blinken”, The Australian, February 11, 2022, <https://www.theaustralian.com.au/nation/china-aims-to-dominate-the-world-blinken/news-story/d349a7e5acd421edf80d6e6364c5422b>.

^⑤ Peter Hartcher, “Australia Leads World on Standing up to China, Blinken Says”, The Sydney Morning Herald, February 10, 2022, <https://www.smh.com.au/national/australia-leads-world-on-standing-up-to-china-blinken-says-20220210-p59vhd.html>.

^⑥ “In Conversation: Kurt Campbell, White House Indo-Pacific Coordinator”, Lowy Institute, November 30, 2021, <https://www.loyyinstitute.org/publications/conversation-kurt-campbell-white-house-indo-pacific-coordinator>.

甚至发生冲突的风险正在加剧。^① 工党政府对外部环境的认知与联盟党基本相同,阿尔巴尼斯政府上台后不久即宣布对国防战略和军事力量进行全面评估。2023年4月发布的《国防战略评估》强调,美国不再是印太地区的单极领导者,中美激烈竞争正在成为地区和时代的决定性特征,大国竞争及发生重大冲突的前景对澳大利亚利益构成了潜在威胁;随着现代战争进入“导弹时代”,澳大利亚的地理优势从根本上被削弱,尽管澳大陆遭到入侵的可能性仍然较小,但被威胁使用武力和胁迫的风险不能忽视;印太地区的大国战略竞争、胁迫手段的使用、缺乏透明度的军备建设、新兴和颠覆性技术迅速转化为军事能力、核武器扩散和不断升高的误判风险是澳面临的直接安全挑战。^② 阿尔巴尼斯更是直言不讳地指出,澳大利亚面临着自第二次世界大战以来最具挑战的战略环境,无论是地区还是全世界都是如此。^③ 中国的崛起和中美关系恶化从根本上改变了澳大利亚的安全环境,这也是联盟党和工党对外部环境悲观认知的根源所在。

(2) 澳大利亚对华认知出现了消极的转变

近年来,“中国威胁论”“中国渗透论”“中国胁迫论”等论调在澳大利亚大肆传播,导致中澳关系节节倒退。无论是从意识形态还是所谓文明冲突的视角,澳大利亚的一些战略分析家得出的结论是,不断强大的中国对澳来说是一个潜在的“威胁”,澳要为此做好准备。2021年6月,时任国防部长达顿说,由于澳大利亚的地位和历史,它永远不会与中国建立像美国一样的军事关系。他还警告称,印太地区的军事化意味着战争的前景不像过去那么遥远,澳大利亚必须为任何突发事件做好准备。^④ 同时,中澳关系的持续恶化又进一步加重了澳大利亚的安全焦虑。《2020年国防战略更新》虽然只有9次提及中国,但澳的焦虑几乎渗透到该文件的每个字中,政党轮替和政府更迭也没有改变澳大利亚对中国的看法。早在2022年的大选期间,工党就不断强调其对华认知与联盟党没有根本性区别,并将中澳关系恶化的责任归咎于中方。

工党执政后,在处理对华关系上采取了较为理性、务实的做法,中澳关系逐步解冻,但这并不意味着其对中国的看法发生了根本性转变。事实上,工党政府对华认知仍然消极,这点也很鲜明地体现在阿尔巴尼斯政府主导的《国防战略评估》之中,“中国的军事建设是二战以来所有国家中规模最大也是最雄心勃勃的,但缺乏透明度并且没有向印太地区国家说明战略意图”,“中国宣称对南海的主权,威胁到印太地区‘以规则为基础的国际秩序’,对澳大利亚的国家利益产生不利影响”。^⑤

(3) 澳大利亚对美澳同盟的重视显著提高

对外部战略环境的悲观认识和对中国的消极认知自然会直接影响澳大利亚的对外政策选择。而美澳同盟在澳大利亚国内有着深厚的根基,与美国的同盟关系为澳大利亚提供了其无法自行获得或者发展的能力、技术和情报优势,^⑥澳政客和军方均将美澳同盟视为应对地区形势变化和制衡中国的主要手段。在澳大利亚看来,随着中美战略竞争的加剧,其过去在中美之间奉行的所谓“平衡”策略已经难以维持,需要在中美之间作出明确的战略抉择,而中澳关系的恶化更是加快了澳大利亚的战略转向。为了制衡中国在地区不断增长的影响力、维护美

^① Scott Morrison, “Address—Launch of the 2020 Defence Strategic Update”, Australia Government, July 1, 2020, <https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-42881>.

^② “National Defence: Defence Strategic Review 2023”, Australian Government Defense, pp. 23–28, <https://www.defence.gov.au/about/reviews-inquiries/defence-strategic-review>.

^③ “Press Conference Transcript”, Prime Minister of Australia, April 24, 2023, <https://www.pm.gov.au/media/press-conference-parliament-house-canberra-11>.

^④ Anthony Galloway, “‘Not Complicated’: Dutton Says China will never Share Deep Military Ties with Australia”, The Sydney Morning Herald, June 10, 2021, <https://www.smh.com.au/politics/federal/not-complicated-dutton-says-china-will-never-share-deep-military-ties-with-australia-20210610-p57zcc.html>.

^⑤ “National Defence: Defence Strategic Review 2023”, Australian Government Defense, p. 23, <https://www.defence.gov.au/about/reviews-inquiries/defence-strategic-review>.

^⑥ “Address: Center for Strategic and International Studies (CSIS)”, Australian Government Defense, July 12, 2022, <https://www.minister.defence.gov.au/speeches/2022-07-12/address-center-strategic-and-international-studies-csis>.

西方主导的国际秩序,在联盟党执政时期,澳大利亚对美澳同盟的重视程度日益提高,并以此作为对抗中国的筹码。同时,为了获得美国的支持,联盟党政府在反华方面不遗余力,将澳大利亚的对外政策推向极端失衡的地步。这种战略选择导致的结果是,澳大利亚对外战略思维的现实主义色彩更加浓厚,权力平衡和结盟对抗再度成为对外决策的重要指南。工党政府对联盟党时期极端亲美反华的立场进行了反思和调整,在处理对华关系时更加注重务实的外交方式,使得中澳关系得以改善。需要指出的是,尽管阿尔巴尼斯政府并没有像莫里森政府那样充当美国对华遏制战略的“急先锋”,但工党也没有偏离美澳同盟的主轴,并在军事和安全问题上继续追随美国,这点在澳大利亚对南海问题的介入上有明显体现。

三、美澳同盟转型的影响

美澳同盟的转型使得美澳相互倚重的格局更加明显,战略捆绑更加紧密,这不仅使中美战略博弈的态势更加复杂,也对澳大利亚处理中澳关系产生很大影响,并对亚太地区的和平与合作进程造成冲击。

3.1 美澳相互倚重与战略捆绑加深

美澳同盟的转型重塑了两国关系的格局。联盟既是国家权力的联合,也是国家意图的协调,联盟转型则是国家权力与意图的重新组合。在中美战略博弈的背景下,美国积极推动美澳同盟转型为遏制中国的工具,澳大利亚也希望借助美国的力量制衡中国,美澳相互倚重的格局由此形成。这既是同盟转型的动力,也是同盟转型的结果。换言之,美澳对于彼此的倚重促使两国形成战略共识、协调内部关系、拓展合作领域,但双方在这一过程中的相互倚重也进一步加深。同时,美澳同盟的转型也加速两国之间的战略捆绑。21世纪以来,中澳经贸关系的发展使得澳大利亚对中国的经济依赖不断加深,为充分利用中国的经济机遇,澳大利亚在中

美之间奉行了模糊的“平衡”策略,避免得罪任何一方。美国对澳大利亚的这种摇摆态度强烈不满,并对其忠诚度产生怀疑。因此,确保澳大利亚对美国的忠诚是美国推动同盟转型的主要动力之一。为实现该目标,美国在军事战略上与澳大利亚深度合作,帮助澳制造核潜艇、在澳北部部署远程轰炸机、扩建在松树谷的联合情报基地,使美国强化了对澳大利亚的军事控制,深化了两国之间的战略捆绑。需要指出的是,尽管澳大利亚通过深化与美国军事合作获得了一些好处,但在战略上与美国深度捆绑不仅使其丧失了战略自主,还使其面临的军事风险大大提高。

3.2 中美战略博弈的形势更加复杂

虽然美国仍是美澳同盟的主导方,并将美澳同盟转型视为弥补自身实力不足的重要手段,但澳大利亚的主动引导和塑造也是同盟转型得已发生的重要因素。作为国际体系中的中等强国,澳大利亚明确站队美国自然会影响到中美战略博弈的态势。澳大利亚调整军事战略、提升军事能力不仅有提高自身威慑能力的一面,也有主动替美国分担军事负担、提高自身在美澳同盟中分量的考虑,这就扩大了美国的战略优势,也加大了中国面临的战略压力。同时,澳大利亚军事战略调整契合了美国联合盟友对中国进行遏制、围堵的战略需求。作为美国在地区的代理人和重要帮手,澳大利亚在美国对华军事侦察监测活动中发挥了关键作用,美澳同盟转型将进一步提升其在美国亚太联盟体系中的地位,使其在美国对华遏制战略中能够承担更多的“责任”。长期以来,美国一直要求其盟友承担更多的“责任”,为联盟做出更多的贡献,澳大利亚军事战略的最新调整在一定程度上满足了美国的这一诉求,为美国的其他盟友树立了“榜样”,也为美国集中盟友力量共同制衡中国提供了助力。

3.3 澳大利亚处理对华关系的难度加大

澳大利亚过去在中美之间奉行的“平衡”策略还是比较成功的,其在保持与美国军事同盟

关系的同时也积极开拓与中国的关系,中澳关系也取得了很大的发展成就。然而,当澳大利亚跟随美国遏制中国之时,美澳同盟的对华针对性也就愈发明显。受此影响,中澳关系在过去几年也不断恶化,降至建交以来的最低点。尽管2022年5月工党政府上台后对华姿态有所调整,中澳关系也逐步解冻,但阿尔巴尼斯等工党高层也明确表态,美澳同盟仍是澳大利亚外交与安全政策的首要支柱,澳大利亚将继续配合美国的战略部署。可以预计的是,在过去的“平衡”策略被抛弃的情况下,澳大利亚处理对华关系的难度倍增,未来的中澳关系仍将充满挑战。首先,如果澳大利亚仍然坚定支持美国以遏制中国为战略目标的“印太战略”,并配合美国将美澳同盟打造成所谓的“反华联盟”,那么中澳之间的政治互信就难以重建。其次,美澳在军事安全领域已经达成和正在实施的合作项目严重损害了中国的战略利益,将成为影响中澳关系改善和发展的障碍。最后,无论是工党还是联盟党执政,如果澳大利亚无法在战略思维上摆脱对美国的依赖和依附,那么其对华政策也难以逃离美国的控制和影响。

3.4 冲击地区和平与合作的进程

冷战结束后,求和平、谋发展、促合作成为亚太国家的共同愿望,在和平与合作的环境下,亚太国家经济发展取得很大进步,区域合作不断取得新进展。然而,美国为了遏制中国发展,重新纠集澳大利亚等盟友搞排他性小圈子,在印太地区大搞集团政治和阵营对立,严重破坏了地区合作进程。澳大利亚对美国“印太战略”的支持与配合暴露了其作为西方成员的立场,反映出澳更在意西方主导的国际和地区秩序,而非地区国家的团结与合作。例如,美英澳三边安全伙伴关系是用冷战时期的集团对抗思维处理安全问题,本质上是为了增强美国在地区的军事优势,维护美国在地区的主导地位,同地

区国家求和平、谋发展、促合作的期待背道而驰。冷战结束后,地区国家建立了以东盟为中心的安全对话与合作机制,增进了地区国家的理解与信任,广受各方认同。美英澳三边安全伙伴关系的建立和运作将弱化东盟的中心地位,在地区国家中制造更多的分裂,这也是为什么美英澳三边安全伙伴关系的建立遭到了印度尼西亚和马来西亚等国的质疑和反对。

四、结 语

在中美战略博弈的背景下,美澳在印太框架下的协调与合作会继续加强,美国对澳大利亚的力量借重与澳大利亚对美国的安全依赖共同构成了美澳同盟持续强化的动力,美澳同盟的转型也将日益明朗。对于美国来说,美澳同盟的成功转型不仅强化了其与中国进行对抗的力量,而且为亚太地区的其他同盟关系打造了样板,为美国推动地区联盟体系转型提供了范例。同时,以美澳同盟为基础,美国可以构筑更多的小多边机制,以强化对华围堵与遏制的态势。对于澳大利亚来说,尽管美澳同盟能够帮助其应对地区权力格局变化带来的冲击,但澳大利亚是否要以牺牲中澳关系为代价来配合美国的“印太战略”,这样做的结果是使其战略环境更加安全还是更加严峻?过去的几年,澳大利亚盲目追随美国的战略步伐,大肆对华进行挑衅,导致中澳关系严重受损,澳国家利益和国际形象也受到了很大的影响,这是很深刻的教训。接下来需要关注的是,澳大利亚工党政府在强化美澳同盟关系上是否会有新的举措,美澳同盟在对华问题上还会有哪些新动作,以及澳对华政策能否避免被美澳同盟过度牵制。

责任编辑 邵雯婧

The Transformation of the U.S.-Australia Alliance: Characteristics, Motivations, and Impacts

NING Tuanhui¹

(1. *China Institute of International Studies, Beijing 100005, China*)

Abstract: The U.S.-Australia alliance is an important part of the U.S. alliance system in the Asia-Pacific region and an important tool for the U.S. to implement its regional strategy. As the U.S. strategic competition with China intensifies, the transformation process of the U.S.-Australia alliance has been accelerating. In terms of the goals of the alliance, the U.S. - Australia alliance has undergone a comprehensive transformation centered on the strategic need to contain China. From the perspective of internal relations within the alliance, Australia's ability to guide and shape the alliance has increased significantly. In terms of the nature of the alliance, the U.S.-Australia alliance will transform from defensive alliance to offensive alliance, and the offensive and deterrence capability will become the focus of the cooperation between the two sides. In the view of the scope of alliance cooperation, the comprehensive character of the alliance has become more obvious. On the one hand, the transformation of the U.S.-Australia alliance, being an important means for the U.S. to mobilize the resources of its allies, promotes the deployment of the Indo-Pacific Strategy and strengthens the U.S. strategic competition with China, while it adapts to Australia's practical needs to alleviate its strategic anxieties and counterbalance China's influence. On the other hand, it has brought the two countries into deep strategic bonding and enhanced the power superiority of the U.S. in the strategic competition with China. This has meanwhile made it more difficult for Australia to handle its relationship with China and has impacted the process of regional peace and cooperation.

Key words: China-U.S. strategic competition; U.S.-Australia alliance; alliance transformation; Indo-Pacific Strategy