

简析澳大利亚海洋安全战略

甘振军* 李家山

摘要 澳大利亚的海洋安全战略经历了逐步从模糊走向清晰,从单一走向综合,从依附到相对独立自主的历史过程。影响其海洋安全战略因素的主要是其地缘安全和传统历史视野下的海洋观。在面对冷战结束以后的新的国际关系形势下,澳大利亚海洋安全战略日益清晰完善,在战略目标、战略手段等方面采取了切实有效的措施,从根本上说不对我国国家利益构成直接威胁,但我们必须清醒地分析对我国的深远影响,应当采取相应的对策。

关键词 澳大利亚 海洋 安全战略

海洋安全是澳大利亚国家安全的重要组成部分,海洋安全战略作为一个较为复杂的综合性概念,涵盖政治、经济、外交、文化、军事等诸因素。尽管海军是达成澳大利亚海洋安全的关键力量,但实现澳大利亚海洋安全战略目标,还必须依托更为广泛的海上综合力量。

澳大利亚海洋安全战略的历史演变

1. 联邦成立前后的海上防务政策

当澳大利亚还是殖民地的时候,各个殖民区就已经重视海洋安全问题,突出表现在海上防务政策上。如何处理与新赫布里底群岛的关系和力主建立属于澳自身的海军问题上是其海上防务政策的集中体现。

(1) 新赫布里底群岛问题。新赫布里底群岛位于1853年被法国吞并的新卡

* 甘振军,华东师范大学澳大利亚研究中心;李家山,海军指挥学院训练部。通信作者及地址:甘振军,上海市闵行区虹梅南路5800号华东师范大学博士公寓17号楼127室;邮编:200241;E-mail: ganzhenjun2006@yahoo.com.cn。本书为冯梁主持的国家社科基金“新世纪以来周边国家‘经略’海洋重大战略举措及我应对之策研究”(11BGJ-07)和国家海洋局“世界海洋形势研究”子课题“世界主要国家海洋安全战略研究”之阶段性研究成果。

莱多尼亚东北部 600—700 公里处。地理位置而言,该群岛与澳东北部存在重要的战略联系,澳大利亚从来就没有放弃占有这些岛屿的希望。^① 当时澳力主推动英国吞并了新几内亚。其外交目标就是防止该群岛被法国作为基地攻击澳的军事基地。由于英法联合海军委员会作用不大,澳不断向英帝国政府呼吁并施加压力,要求吞并该群岛,并对英国殖民当局在解决此争端问题上的拖拉作风以及对澳大利亚海洋安全利益的漠视而甚感不悦。殖民当局则埋怨澳大利亚纠缠不休以及未能对谈判形势做出充分的估计。^② 澳与法国单独谈判也未成。虽然没能合并该岛,但若没有长期坚决的干预,最终该岛可能会落到法国人手中。

(2) 建立皇家海军的努力。首先是澳大利亚殖民时期外部海洋安全环境促使其海防不得不依靠英帝国。19 世纪中叶以后,随着淘金热的出现,海上人员往来和远洋贸易运输日益增多,保证海上贸易安全对殖民区各政府变得尤为重要,同时其他欧洲列强先后加强在太平洋岛屿上的开发、抢占殖民地的热潮风起云涌,各殖民区自治政府不得不认真考虑海上安全,英国却要求各殖民区加强自身海上防务能力。各殖民区都建立了各自的“海军舰队”,但力量相当弱小。海军只能够在沿海担任巡逻警戒和为近岸民用船只护航的任务,根本没有抗击海上强敌入侵的实力。由于各殖民区相距遥远又各自为政,“海军”根本无法成为一支“真正意义上的”联合海军。

直到联邦政府的成立,外部海上安全形势日益严峻。德国势力已经占据了俾斯麦群岛的北新几内亚;日本摧垮了俄国的海军。这增强了澳的不安全感,但是海军防务问题引发了复杂的帝国关系。英国对待殖民地海军政策模糊。1906 年澳政府宣布不再继续每年为英国海军提供 20 万英镑的防务补贴。1909 年澳英就建立海军舰队达成了新协议。次年政府通过了《海军防务法》,开始设立海军部,着手建立海军。联邦议会还通过《海军借款法案》,向英国贷款建造海军。

德国宣布到 1912 年将有 13 艘无畏舰下水,这直接推动了英国海军部最终同意澳组建海军舰队的计划。到一战爆发前,海军已初具规模。拥有 1 艘巡洋战舰、6 艘轻型巡洋舰、6 艘驱逐舰、2 艘潜水艇和一定数目的轻型支援和辅助舰

^① Meaney N. A History of Australian Defence and Foreign Policy 1901—1923, Sydney University Press, 1976, 1: 94

^② Ibid: 100

船。^① 澳大利亚终于迈出了国家海上安全战略的第一步。

2. “依附式”的海洋安全战略

一些评论家认为,一战前甚至到二战爆发时,澳大利亚没有外交,较大程度上体现为依附于宗主国英国的外交。其实,“依附外交”不过是一种很特殊的外交表现形式。这是与它的历史文化、国内外政治经济因素以及和防务安全等联系在一起。^② 同样,澳大利亚的海洋安全战略也呈现出较明显的“依附式”,即将本土安全特别是海上安全委托于某一个大国。具体而言,就是在20世纪前半期主要将自身的海防安全交付给英帝国,二战后又转而采取所谓澳新美同盟的形式交付给美国,同时想方设法筹划地区安全联防。

(1) 建国后至二战时期依附大英帝国。海军是国家海防的重要力量。澳在一战爆发前终于建立了海军,但其指挥和调度权由英国掌握。但一战结束后,远东和太平洋地区的国际形势发生了变化。

作为战后凡尔赛华盛顿体系的一部分,在远东太平洋地区,澳也参加了华盛顿军备限制会议。在对英关系上,整个20年代,澳支持英国将新加坡修建为巨大的海军基地的拟议,赞成签订太平洋公约。^③ 澳还希望国联能够真正实现集体安全。然而“九一八事变”宣告了一战后国际关系体系的破产,国联裁军会议失败,使其不安全感增强。澳也抱怨英国政府对澳海上安全利益重视不够。然而,澳并不能独立地承担本国海上安全。一战后,澳忽视了自身的海防建设,把安全完全托付给大英帝国。世界经济危机使澳国防经费最先削减,国防建设濒于停顿,国防能力已经降到了一战以来的最低程度。

在这一时期,澳因与英国在安全上的传统特殊关系,并未形成清晰明确的海洋安全战略,其海防政策完全“绑在英国海军的战车上”,海军的建设也不可避免地与英国一起,某种程度上受到国际裁军协定的制约。

(2) 二战对澳大利亚海防战略的影响和调整。二战是澳大利亚外交的转折点,包括海防在内的澳国防安全随着发生改变。澳逐渐认为“不能依靠英国在太平洋地区的海军来保卫澳大利亚。其原因主要是两国在太平洋地区利益不

① 张炜主编,冯梁副主编. 国家海上安全. 海潮出版社 2008: 323

② 汪诗明. 20世纪澳大利亚外交史. 北京大学出版社 2003: 前言部分

③ 刘樊德. 澳大利亚东亚政策的演变. 世界知识出版社 2004: 28

同,同时,英国海军不再像以前那样在太平洋地区所向无敌。”^①

澳大利亚外交政策开始调整,将重心从大西洋转到太平洋,决定和美国结成同盟。这成为澳大利亚对外关系的基石。为了加强澳美关系,柯廷总理还向罗斯福提议将西南太平洋战区盟军司令部设在澳大利亚。双方决定建立美澳联合司令部,总部在墨尔本。^②澳美军事联盟初步建立起来了。澳美联合作战不仅保卫了澳洲本土的安全并且为战后澳新美同盟的缔结作了铺垫。安全和外交政策的转变,为澳大利亚国防和海洋安全日后逐渐依附于美国埋下了伏笔。

(3) 战后依附美国的基本战略基石。二战结束后,世界进入两极格局。出于遏制共产主义在远东“扩张”的考虑,澳大利亚屈从美国签订对日和约^③,实现“软和平”,将中国视为最主要的威胁。从此,对美结盟也就成为澳对外政策和国家安全的重要基石。

在“前沿防御政策”和多米诺骨牌理论的影响下,澳重点将其海军力量配置在本土以北的地区,防范“共产主义”来自海上的“扩张”。这构成了战后特别是冷战前期澳海洋安全战略的主要内容。海军的主要使命就是要提供一支有效的力量来配合盟国的行动,一则可以抵御来自东南亚方向和中国的可能入侵,保护其海洋贸易通道的安全,更重要的是可以在南太平洋和东南亚海域同美国一道,对抗苏联在这一范围内的海洋扩张。

“前沿防御战略”思想和依附美国的战略基石,使得澳可以较少的资金维持小规模的海军力量就可以保证其海上安全,可以充分关注国内经济事务;然而长期“副作用”也是明显的,安全上完全依赖于美国,阻碍了政府独立自主地提出自身的海洋安全战略思想,使国防力量特别是海军布局结构畸形发展。

3. 逐步走向相对独立自主的海洋安全战略

(1) 20世纪70年代至冷战结束时期防务安全的调整。这一时期国际关系格局处于深刻的变革和调整之中,英美势力要相继从东南亚逐步撤出,而让海上军事实力较弱的澳大利亚继续留在“前沿防御”的最前沿,使澳不得不认真反思。澳政府认为,应当放弃沿袭几十年的“前沿防御思想”为核心的国防政策,

① 吴桢福主编. 澳大利亚历史 1788—1942. 北京出版社, 1992: 294

② 张天. 澳洲史. 社会科学文献出版社, 1996: 307

③ 张秋生. 澳大利亚与亚洲关系史 1940—1995. 北京大学出版社, 2002: 82

奉行“睦邻友好”和“地区合作”,改善周边的国际关系环境。澳海洋安全战略呈现出相对独立的倾向。

与此相适应,国防白皮书也强调东南亚地区和西南太平洋对于自身安全的重要意义,主张本土防御,通过打击和阻止来自海空的外来侵略来维护自身的海洋安全。1976年公布的国防白皮书尽管还没有详细地阐述对自身海防力量建设的战略规划和目标,但在首次提出“自主防御”的安全指导原则,具有标志性意义。

1986年,澳大利亚国际安全问题学者兼政府政策顾问保罗·迪比(Paul Dibb)向国会提交了《保罗·迪比报告》,认为澳在当时的形势下没有直接的军事威胁,应当依靠加强自身的防御力量来应对极有可能发生的低水平的武装军事冲突。与此同时,随着《联合国海洋法公约》的正式生效,政府和海军部更是加强了其在海洋专属经济区的经济利益和安全利益。政府和军方都认识到要维护好“良好的公海秩序”,即保证海上运输安全,保护海洋资源,保卫海洋主权,保护海洋环境。澳大利亚的海洋安全问题在新的历史条件下,其重要性日渐突出,内涵也日益丰富,多层次的功能也需要充分发挥,相应的战略构想也开始形成。

政府的基本主张是:一是继续巩固和加强澳美同盟关系,作为自身对外关系和国家安全的战略基石,借助盟国军事力量减少潜在威胁国家通过澳海域入侵的可能性;二是继续加强自身独立的海上军事力量,增强海军应对低水平武装冲突的能力;三是通过高层互访、战略对话、军事演习和海军出访、建立有效的海上安全合作机制等多种手段,促进自身周边海上安全环境(主要是东南亚、东印度洋海域和西南太平洋海域)的稳定。澳海军功能也发挥了不同层次的作用,特别是在执行情报搜集、海上侦察、海上巡逻、保护海上交通线和海洋资源等方面。

由于始终将澳美同盟视为不可撼动的战略基石,决定了其“自主防御”政策是在美澳同盟阴影下的有限的“自主防御”。

(2) 冷战结束以来的海洋安全战略。冷战结束后,世界政治格局出现“一超多强”的基本态势,经济全球化和区域经济一体化的日益加深。亚太经济的持续蓬勃发展和错综复杂的地区冲突同时并存。澳大利亚的海洋安全战略意图伴随着国防白皮书的逐步出台而日渐清晰。

1994年的国防白皮书是冷战结束后的新形势下出台的。政府认识到,国家未来的安全和繁荣是与整个亚太地区的繁荣和稳定息息相关的,但作为一个在地理位置上孤悬于南太平洋的国家,自身未来所可能受到的威胁是全方位的和

不确定的。1997年,外交和贸易政策白皮书明确地提出今后15年地区安全的总体要求,就是要保持强大的防御性的国防能力,为东南亚提供一个“安全的”南方和为南太平洋地区提供一个“安全的西方”。澳必须首先考虑的是大力加强自身的综合性海洋军事力量。同时继续肯定澳美同盟作为澳整体防务政策的重要性,包括与美国的联合军事演习、接受美国先进的武器系统、军事人员培训和情报交流等等。另外也开始加强与东亚国家建立安全对话机制,发展海上防务安全合作。这三个方面构成了澳整体实施海洋安全战略的基本政策。

在这样的过程中,澳对海洋安全的认识有了更为切合自身实际的变化,树立较为清晰的海洋观并调整其海防政策,从20世纪50年代到70年代的那种一味追随美国的国防政策和70年代到90年代对“自我防卫”而“摇摆不定”的国防政策中走出来,逐渐将自身的国防安全政策(主要是海防)同澳美同盟之间的关系摆清楚:就是这两者是不可偏废的,而是相互依存、相互依赖的。

有了这样的整体的政策导向,澳坚定地认为澳美同盟是其有效地维护独立国防政策的基础,加强与美国军方的合作对于保证其海上安全至关重要,同时也必须努力发展一支能够在东南亚地区具有攻防能力的海上作战力量,这对于实施海洋安全战略才具有主体的意义。在具体实施方向上,其基本判断是北部海域,来自东南亚的方向的威胁是最主要的,同时要注意西南太平洋和印度洋的两个方向。要加强和扩大同东盟国家和中国等国海军的交流与合作,这有助于维系和加强澳自身在东南亚地区的军事影响力,保证其在亚洲的海上贸易线路的通畅和经贸利益的实现,也可以保证其周围海上环境的安全。澳还宣布将采取“向西看”战略,寻求印度洋国家和地区的经贸合作,旨在通过经济合作来确保西部海洋的安全。随着海洋经济时代的到来,特别是东南亚恐怖主义问题,澳更加迫切地要保卫本国辽阔的各个海区、港口、重要海湾和贸易交通线的安全,维护和实现自身海权必须要有明确的海洋安全战略摆上议事日程。

具体而言,可以从如下几个方面说明:

第一,继续巩固和加强以海防安全同盟为鲜明特点的澳美关系。《澳新美安全条约》是澳外交和防务政策的基石,也是澳美关系的基础。以霍华德为首的澳政府在对外政策中最大的调整就是从工党的“面向亚洲”转变为“倾向美国”。适应冷战后国际形势的发展和美国的战略需要,澳美关系大幅提升。在

澳大利亚政府的日程表上,澳美联盟毕竟是排在第一位的。^①

澳美同盟使得澳积极支持美国参与亚太事务。冷战后每次对华政策调整几乎都与美国对华政策紧密相连。而在数次因台海危机导致的中美关系紧张之时,澳还付诸行动。比如中美因南海撞机事件关系紧张之时,澳三艘舰艇驶过台湾海峡,被认为是澳海军为“配合美国在东亚加强军事前沿部署的安排”^②而做出的举动。

从澳美联盟的历史和现状来看,在可预见的未来,澳美海防安全合作仍将占据双方安全关系的主流,这也正是澳海防安全实现的重要外交联盟途径之一。

第二,继续加强与东亚国家如中国和日本等国的海军交流与合作。地区安全和防务上,澳寻求同中国在内的亚洲大国的多边安全合作。冷战后澳认识到在新的安全环境中依靠美国军事保护这种单一的安全战略已难以应付复杂的安全形势,必须重新估价本国综合国力和所处的安全环境,面向亚洲制定新的国家安全战略和地区安全机制,以维护本国安全和亚太地区的稳定。^③冷战后新的不确定因素使澳在亚太的地缘战略地位更加凸显。澳十分重视同中国、日本、美国三大国的关系。对于中国的大国崛起,澳大利亚是有疑虑的。澳希望通过各种制约关系来达到地区力量平衡。1994年国防白皮书首次提出发展对华军事合作和对话,“鼓励中国充分参与地区与其他多边安全讨论”^④。基廷政府停止把中国说成是本地区和澳大利亚的威胁,废止了许多针对中国的防务条款。中澳两国军方交流与互访日益频繁,从1994年到2009年两国几乎每年都进行多种形式的接触交流和合作。澳国防部长尼尔逊2007年访华,称中澳是“地区稳定的好伙伴”,并邀请中国海军赴澳,参加澳大利亚、新西兰和中国三方举行的首度海上联合演习。

澳日关系是澳美同盟关系之外最重要的对外关系,重视将两国关系由原来以经济性质为主逐步向政治和安全合作方面发展。2007年3月,澳日签署了《防务与安全合作的声明》。这是战后日本与美国之外的国家所签订的第一个防务协定,也是澳美签订同盟条约之后的又一个着眼于国家安全的防务协定。

① Firth S. *Australia in International Politics: An Introduction to Australian Foreign Policy*. Allen & Unwin, 1999: 37-38

② 苏浩. 从哑铃到橄榄: 亚太合作安全模式研究. 世界知识出版社, 2003: 112

③ 张秋生. 澳大利亚与亚洲关系史 1940—1995. 北京大学出版社, 2002: 219

④ Defense White Paper, 1994

这使国际社会普遍认为“美日澳构筑战略铁三角 欲打造亚洲版北约”^①。

第三,调整海军部署,加强东南亚方向的维护海洋权益的力度。澳认为未来对自身威胁最大的地区是来自北部海域的东南亚区域,为了防范可能来自北部海域外来的入侵,必须将海军防卫力量由东部和南部重点挪移到北部和西部。海防力量在北部海岸设置了警戒雷达体系,还在重要海域和水道布设海底声纳以监控外国潜艇的行动,并加强了北部海域的海上巡逻力量。海军舰艇按照“三级保卫网”配置,以北部和西部为防御重点。第一级保卫网由导弹驱逐舰和护卫舰组成,在多数情况下可以单独对付来自空中、海上和水下的各种威胁;第二级主要由各种护卫舰组成,其任务是使用自身的反舰和防空武器支援第一级保卫网作战;第三级主要由大型巡逻艇和水雷战舰艇组成,平时主要用于对经济特区的巡逻。^②通过调整防御战略,澳加强了西北沿海的基地建设,由海军和空军组成海空防御屏障,而以机动的地面部队配合作战,确保“挫败任何来自陆地和海空的威胁”。政府还决定将22艘太平洋巡逻艇更新设备,延长使用30年。此外,澳大利亚作为典型的海洋型国家,海域辽阔,海洋资源丰富,如何确保和维护自身的海洋权益变得愈加重要。澳组织海上巡逻艇在北部海域的专属经济区打击非法捕鱼等活动颇有成效。这也有效地适应了海上安全形势的需要。

为了积极主动地应对可能来自东南亚方向上的海上威胁,保护海上通道,维护其在亚洲的经贸利益,保障海上周边安全,确保澳自身在东南亚一定力量的军事存在,澳加强了同东盟国家海军合作和交流,充分发挥海军的外交职能,积极派出海军舰艇访问有关国家和地区的海军基地。此外,澳还积极促成防务协定的签署和多种形式的地区联合军事演习,如多国海军联合军演、多国海空联合演习、多国多兵种协同演习、“五国联防”军事演习、澳新海军联合演习等。澳还十分重视海军军事人员的培训和交流,通过“太平洋巡逻艇”计划,向西南太平洋国家提供巡逻艇及相应的海上行动与技术顾问、训练、后勤和修理支援。同时,澳还积极向东盟国家“出借军事基地”,提供军事人员培训等等。这些措施有利于增强澳与周边国家的军事互信,确保周边海域的安全,也有利于扩大地区影响力。

^① 2007年3月17日新华网军事新闻. http://news.xinhuanet.com/mil/2007-03/17/content_5859883.htm

^② 张炜主编,冯梁副主编. 国家海上安全. 海潮出版社, 2008: 333

另外,澳致力于建设一支具有在东南亚“无与伦比”攻防力量的海上作战力量。90年代以来,澳加大了海上力量的建设力度。目前,澳海军人数12700人。海军装备有3艘驱逐舰、6艘护卫舰、4艘潜艇。皇家海军还购置了8艘本国制造的“澳新军团”级护卫舰替换老式的护航驱逐舰。从90年代中期起,海军已逐步起用6艘新建造的“柯林斯”级潜艇,以替换过时的“奥伯隆”级潜艇,该计划耗资50.1亿澳元,极大地提高了澳大利亚的海防能力。^①澳大利亚海军已成为一支在东南亚地区乃至整个亚太地区的重要的海防军事力量。

澳大利亚海洋安全战略的主要特点

1. 强烈的依附性及集体安全机制作用较大

澳大利亚的安全问题具有强烈的依附性,曾一度将国家安全完全委托给英国来处理,甚至到二战前期,仍保有对母国情感依赖的惯性,暂缓考虑本国防御的需要,将全部现役海军舰艇归英国海军部指挥。二战结束之后,随着国际冷战格局的到来,澳新美同盟的形成,澳将国家安全绑在美国战车上,向美国预付国家安全的保险金。这实质上是一种依附美国的安全战略。

无论是英国还是美国,都距离澳相对较远。因此,在应对地区安全问题上,澳很大程度上不得不依靠自己的努力去维护区域安全,当然,另一种有效途径则是通过与东南亚国家的一定程度上的结盟或者是地区联防的形式来达到自己的目的。在20世纪70年代前,澳作为西方阵营中的一员,参与地区联防具有浓烈的冷战色彩,如战后初期澳积极参与东南亚条约组织的筹划。英国政府宣布放弃在“苏伊士运河以东”的军事义务,在很大程度上影响了澳“前沿防御”总的战略部署。澳单方面做出了在没有美英两国合作的情况下继续给予马来西亚和新加坡军事援助的决定。1971年,澳还正式签署了《五国防务协定》,包括五国海军顾问工作小组在内的主要机构建立起来。进入新世纪以来,特别是巴厘岛爆炸事件,恐怖主义成为影响澳安全的现实威胁。为了保持先发制人的态势,澳曾一度拒绝东南亚国家提出的签署互不侵犯协定的要求,海上集体安全防务战略仍然面临诸多现实复杂国际关系的考验。

^① 沈永兴,张秋生,高国荣.列国志——澳大利亚.社科文献出版社,2003:245

2. 发展海上整体力量, 凸显皇家海军的作用

霍克工党政府执政后, 虽然受制于两极冷战格局, 基本保持澳美同盟关系, 但比以往历届政府都更强调两国关系的平等和澳大利亚的独立性。

在这种思想的主导下, 工党上台之初便决定将当时仅有的一艘航空母舰“墨尔本”号退役, 并不再建新航母, 这表明了澳将不再继续配合美国在西太平洋上实行“前沿防御”。^① 经过一系列政策准备, 澳国防政策完成了从过去一味依赖美国军事保护向在保持澳美军事同盟关系下逐步实现“自主防卫”的目标的过渡。

两极格局解体后, 澳对西太平洋地区的朝鲜半岛问题、南中国海主权之争、台海局势等热点问题密切关注, 这种情况在步入新世纪后仍然保持。由于澳长期以来对亚洲的不安全感, 陆克文刚上任就暗示要扩充自身的军力。他宣布将快速加强海军力量, 并耗资 600 亿澳元加强军备。^② 他还说“我们必须加强海军实力, 以保护我们的海上运输线, 并在陆军进行部署时提供支援。”^③ 军方已开展为期 10 年的现代化计划, 以建立一支规模更大的军队, 所将增添的军备包括大型两栖攻击舰、导弹驱逐舰。^④ 澳大利亚还将继续改进其拥有的全球最先进的常规潜艇——“科林斯”级潜艇。^⑤ 2009 年白皮书指出, 未来 20 年政府将加强海军军备力量的建设。大部分资金将用于购置新型潜艇、驱逐舰、护卫舰, 用以加强对领海的控制能力。

澳大利亚重点发展海军的思想在 2001 年公布的《21 世纪的澳大利亚海军》发展规划中体现得较为充分。该文件要求澳海军提升海上快速反应能力、支持登陆作战能力和区域防空能力。澳海军不但要在周边地区, 还要能配合盟国遂行远征作战。规划是澳海军的“现存舰队”到 2015 年蜕变为“增强舰队”, 到 2025 年发展成“未来舰队”。这是澳海军走向“蓝水海军”的标志, 也代表着澳海军成为一个非谨守领海, 而是逐渐扩张的战略角色。^⑥ 台湾学界也看到了澳海军转型的这一特点, 认为到了 2020 年后的战力必将有很大的提升, 其将具有

① 宫少朋. 澳美安全合作的纠葛及其前景. 美国研究, 1992(2): 64

②③④ New Chinese Marketing Weekly, 12. 9 - 18. 9 2008. [澳大利亚]新市场报(周报), 2008-09-12-18

⑤ 中国新闻网. 美国侨报: 陆克文也有一版“亚洲威胁论”? 2008-09-16. <http://www.chinanews.com.cn/gj/xwbj/news/2008/09-16/1383149.shtml>

⑥ 汪照棠. 后冷战时期的澳洲海军. 台湾淡江大学硕士学位论文, 2010-01-11

区域兵力投射,并掌握区域制海、制空权的能力。除此之外,澳海军还将会发展出新的军事思想,藉以达成澳成为区域性的军事和海上强权的目标。

3. 西南太平洋和印度洋方向的双向性趋于明显

澳大利亚海洋安全战略除了集中体现在西南太平洋方向,也表现在印度洋海域方向,以政治互信、海上经贸交流和地区核不扩散为主要内容。由此,澳大利亚海洋安全总体表现出双向性特征。

澳大利亚也是印度洋上的海洋型国家,随着印度实施海洋战略,澳自然也把目光转向这一地区。1994年,澳宣布将采取“向西看”战略,寻求印度洋国家和地区经贸合作。其“向西看”战略在澳海洋安全中成为重要的组成部分。

澳大利亚“向西看”战略,主要有以下三点理由:第一是防卫澳西部海上通道和海洋资源,要有两个大洋的海军。第二是保护澳贸易和交通路线的安全:澳有25%的贸易要穿过印度洋。第三是澳尤为担心核扩散尤其是南亚核扩散的问题,因为印巴均不是核不扩散条约的签字国。

从海上经贸的关系上看,澳向印度出口的商品主要有煤炭和羊毛。1997年印度洋沿岸国家成立了环印度洋合作联盟(环印联盟)。这是继欧共体、北美自由贸易区和亚太经合组织之后的世界第四大经济集团。随着时代的发展,澳大利亚的“向西看”的海洋安全战略必将继续涵盖更多的实质性内容。

澳大利亚海洋安全战略对中国的影响

1. 美国因素及澳美印日靠拢在战略上围堵和遏制中国的意图更加明显

澳大利亚的海洋安全战略具有强烈的依附性,集体安全机制发挥着较大的作用。澳美同盟是澳外交和防务政策的基石。2007年,澳日实际上构成了准军事同盟的关系,被国际社会普遍认为“美日澳构筑战略铁三角,欲打造亚洲版北约”。此外,澳还实施“向西看”的海洋安全战略,加强与印度的关系。澳美印日四国战略合作和靠拢十分明显,一旦与中国存在某种问题,四国之间的松散同盟必然会遥相呼应,在战略遏制中国上发挥彼此作用。

2009年,新的国防白皮书指出,未来20年政府要尤其是加强海军军备力量的建设。大部分资金将用于购置新型潜艇、驱逐舰、护卫舰,用以加强对领海的控制能力。这份名为《2030年的军力——在一个亚太世纪里保卫澳大利亚》的

国防白皮书花费长达140页的篇幅渲染中国威胁。虽然澳政府一再辩解扩充军力并非针对中国,但无论是澳舆论还是国际媒体均将二者紧密联系起来。《澳大利亚人报》一篇报道的题目则是“国防白皮书紧盯中国”^①。澳在此次白皮书中散布“中国威胁论”,在其官方文件中首次公开把中国作为对手,其实是秉承美国国防白皮书散布“中国威胁论”的传统,是以美国为主的西方国家散布“中国威胁论”的延续。它一方面反映了中国军力发展确实引起了澳的关注,另一方面也反映了澳在积极寻求加强与美国关系。

2. 搅浑本来就错综复杂的南中国海安全形势

我国海上形势近年来极为严峻,大量岛礁被侵占,海洋资源被掠夺,海上通道经常受到干扰,海上纠纷与争端不断,周边国家海上力量发展迅速,海洋大国又纷纷介入。这种情况最为突出地体现在南中国海,特别是南沙诸岛被瓜分殆尽。

澳大利亚的海洋安全战略虽然不会对我海上安全构成直接威胁,但澳大利亚的对美安全的依附性及其集体安全联防的总体思路,为东南亚国家拉拢更多的区域外大国、以形成大国平衡的战略态势提供了某种便利之处。东盟最近酝酿的“10+8”模式(包括中日韩、澳新、印度、美俄)就是证明。这在客观上与东盟、日本、印度的各自意图具有利益链条和战略博弈的关系,也符合美国亚太战略整体构想(如构建澳日“亚洲版北约”和所谓美日澳印“四国同盟”)。澳自觉不自觉地都要置身于这个总的战略格局中。这都使中国的海洋安全面临更加严峻的挑战。

中国应对澳大利亚实施海洋安全战略的策略

澳大利亚实施海洋安全战略要考虑美国因素,并且澳美印日靠拢在战略上围堵和遏制中国的意图更加明显,同时搅浑本来就错综复杂的南中国海安全形势。

澳大利亚的海洋安全战略符合其自身安全和经济利益,但其动辄以“中国威胁论”为借口,客观上对我国海洋安全利益构成一定的潜在威胁,我们需要在错综复杂的国际形势中准确判断,把握和应对澳大利亚实施的海洋安全战略。

1. 以东盟为协商平台,促进地区安全防务合作

澳高度重视澳美同盟、澳日“准军事同盟”关系、“向西看”的海洋战略;同时

^① <http://www.anti-cnn.com/forum/cn/viewthread.php?tid=162082>

重视同东南亚国家(东盟)的集体安全合作。无论从澳自身安全诉求还是服从美国亚太海上安全战略部署来看,这都会对我国海洋安全环境造成不利影响。

基于此,除了要妥善处理中美、中日和中印这三大双边关系,更要以东盟为平台,促成和展开东亚区域安全防务机制的建立。因为这里国家多、海洋安全环境复杂,我国的海洋利益最为关切。最为重要的是,从澳大利亚的角度来看,澳也特别重视东南亚地区,也是未来可能与我国在南海的利益发生冲突的地带。随着澳大利亚和新西兰逐步纳入与东盟的自由贸易区合作,澳在东南亚的利益会更加凸显。当然澳自身和东南亚国家尚有安全上的龃龉,特别是与印尼、马来西亚和新加坡的防务协作较为紧密。澳曾设想提出一个类似于“欧洲安全与合作委员会”的地区性安全机制,加强双边安全防务合作,但时机并未成熟。冷战结束后,东盟国家逐步形成了新的安全观:树立全方位外交安全意识,建立保障综合安全的多边安全合作机制。澳开始在“东盟区域论坛”等平台上开展“协商安全”。澳还加强了同新加坡、泰国、文莱和菲律宾等国家的双边防务合作。

我们应当加强与东盟的安全磋商与对话,避免东盟的“大国平衡”战略将更多的国家扯入东南亚而造成的更为复杂的困境。近来酝酿的东盟“10+8”模式,包括中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度、美国和俄罗斯八个国家,这无疑应当值得我们深思,应尽快采取相应的举措来消除不利的影晌。

2. 加强中澳两军防务交流、增进彼此安全互信

中澳两国没有根本利益冲突,但是澳对中国的崛起怀有疑虑。最近维基解密的外交文件更加印证了我们的论断^①加强两国的军事交流,特别是海军交流,从而加深了解、增进互信,是我们采取的重要手段。

澳在考虑亚太地区引发大国战争的最大威胁时,将目标指向崛起中的中国。此前对中国的军力和威胁评估基本上与美国同调,而此次新版国防政策白皮书则以独立的国防标准评估中国,认为中国是未来亚太地区可能的危机爆发点,因此必须把中国视为重要的考虑因素。澳认为“中国军事现代化的速度、规模和

^① 维基解密网公布了一份机密电报,文件透露澳大利亚前总理陆克文曾建议美国国务卿希拉里,在其他方式无效的前提下,对华使用武力,对两国关系产生了很大的影响。参考链接:http://news.ifeng.com/world/special/weijijiemi/content-2/detail_2010_12/07/3381660_0.shtml

结构可能会使其邻国感到不安”^① 必须做好独立防御的准备。

近来的中澳两国海军交流充分说明了在复杂的国际形势下,到底应该采取什么样的举措能够更好地增进互信,维护海上安全。2010年9月中澳海军在黄海海域举行联合军演。中澳军事官员都认为此次海上联合演练时间长、科目多,很务实。在打击海上目标科目中,双方均使用实弹演练,这在中外海军演练中比较罕见。在澳舰访华的同时,中国海军舰艇正访问悉尼港,这在两国海军友好交往史上尚属首次,推动了两国海军的务实性合作关系。海军互访,特别是两军联合演练有效地增进了两国军队之间的相互了解和信任,也促进了两国关系的发展。

3. 共同推进东南亚海上战略通道的安全

一是澳大利亚同东盟的关系发展迅速,特别是在经贸领域。新加坡、马来西亚、印尼、泰国、菲律宾在澳大利亚对外经贸关系中日益重要。东盟已成为澳大利亚继日本、欧共体后第三大出口市场。2010年元旦,澳新-东盟自贸区开始分阶段实施。目前澳大利亚与东盟贸易额年均800亿美元,而澳大利亚从东盟进口货物的价值是其出口的2倍。^② 澳同东盟的关系步入新的阶段。总之,日益加深的经贸关系,需要加强海上战略通道安全的关注。澳外长斯蒂芬·斯密斯多次以“后院”形容东南亚国家对澳大利亚的重要。^③ 这种说法固然有待商榷,但从一个侧面说明了澳同东南亚日益加深的海上经贸利益。

二是东南亚海上战略通道安全问题日益突出,中澳存在着安全合作的巨大空间。澳与东南亚的关系、中国与东南亚的关系是中澳推进海上安全利益需要共同协作应对的。目前中国-东盟自由贸易区建设发展势头迅猛。中澳自由贸易谈判也在紧锣密鼓地进行。这也必然会与正在建设的东盟-澳新自由贸易区相连接。中国-东盟-澳新的海上经贸交流必然会更加密切。要确保东南亚地区的海上贸易交通要道的安全和畅通,不仅符合中国的利益,也符合西南太平洋地区整体的经济利益和安全利益。

(责任编辑:张业亮)

^① Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030: 34. http://www.apo.org.au/sites/default/files/defence_white_paper_2009.pdf

^② 张学刚. 东盟的大国外交更趋务实灵活. 东南亚纵横 2010(1): 专家访谈录

^③ [香港]沈旭晖. 港评: 澳大利亚的“东南亚后院论” 2008-11-17