

# 亚太经合组织多边能源合作与中国\*

许勤华 王红军

**[内容提要]**自 1989 年至今, 亚太经合组织 (APEC) 各经济体在 APEC 框架下进行了一系列多边能源合作, 涉及能源效率与节能、新能源及可再生能源、能源运输及基础设施建设等诸多方面。APEC 已经形成相对完整的能源合作机制及兼具原则性和灵活性的合作原则。APEC 多边能源合作受地缘政治关系的影响比较大, 区域内各经济体由于自身条件而在其中发挥着不同的作用。中国已经广泛参加国际多边能源合作, APEC 多边能源合作是其中最为重要的一环。

**[关键词]** 亚太经合组织 能源 多边合作 中国

**[作者介绍]** 许勤华, 中国人民大学国际能源与环境战略研究中心执行主任、副教授, 亚太能源研究中心高级研究员, 主要从事国际能源问题和 中国能源政策研究; 王红军, 中国人民大学国际关系学院国际政治经济学硕士生。

自 1989 年至今, APEC 诸经济体在 APEC 框架下进行了一系列的多边能源合作, 涉及能源效率与节能、新能源及可再生能源、能源运输及基础设施建设等方面, 并已形成相对完整的合作机制及兼具原则性与灵活性的合作原则。中国积极参与到了 APEC 多边能源合作之中并发挥着日益重要的作用。本文拟探讨 APEC 多边能源合作的进展及中国在其中的地位与作用, 以便总结经验、挖掘潜力。

APEC 各个经济体之间能源合作的诉求在 APEC 成立之初就有所体现, 1989 年召开的 APEC 第一次部长会议认为应就基本的能源供需前景、能源政策、优先发展领域、能源使用对环境的影响等情况加强地区交流。随着 APEC 框架内多边合作领域的扩展及合作程度的深化, APEC 能源合作不断推进, 能源合作机制逐渐完善, 合作实践日益多样化。

APEC 能源合作的进程可分为三个阶段, 即能源合作的缘起 (1989-1995)、能源合作的机制化 (1996-2006) 以及能源合作的深化 (2007 至今)。早在 1989 年 APEC 第一次部长会议上, 能源、环境

等问题就被确定为合作领域, 这是 APEC 会议上最早提到能源合作。1990 年召开的第二次部长会议确定了地区能源合作的宗旨, 即为亚太地区高级决策者交流各类能源发展问题提供方法和平台。之后, 围绕这一目的形成了 6 个具体的议题: 能源趋势的信息交流、供需展望、能源节约和效率、研究和开发、环境因素及能源技术转让。据此, 能源工作组 (EWG) 开展了搜集各经济体能源供需数据、建立地区能源数据库等基础性工作。

在能源合作的缘起阶段, 几次 APEC 部长会议提出并讨论了一系列能源议题, 如 1993 年西雅图会议中“安全平衡的能源供给及合理的能源利用对保持地区经济发展和环境保护的重要性”、1994 年会议中“能源消费、转换中效率的提高、减轻能源的环境后果以及日本提出的 3E 目标”<sup>1</sup>、1995 年会议中“建立亚太能源研究中心 (APEREC) 的倡议、召开 APEC 能源部长会议的倡议以及通过多种途径促进

\* 本文是教育部“985 工程”子项目《国际能源安全与中国能源战略研究》的中期研究成果。

<sup>1</sup> 3E 为 APEC 部长会议的三大倡议即经济增长 (economic growth)、能源安全 (energy security) 和环境保护 (environmental protection)。

能源部门的投资”；能源工作组配合相关倡议，通过许多原则性的纲领。这一阶段 APEC 能源合作的主要特征是，部长会议负责确定能源合作的方向，指导能源工作组的工作；能源工作组则沿着部长会议确立的方向，尝试开展了一系列基础性工作。

在能源合作的机制化阶段，为了对 APEC 能源领域的工作进行全面、专业的指导，并促使各成员重视本地区经济社会发展过程中凸显的能源问题，1996年 8月在澳大利亚悉尼召开的 APEC 第一届能源部长会议研究了 APEC 未来 15年的能源与环境态势，商定非约束性的“共同政策目标”，通过了《能源：我们的地区、我们的未来》宣言。该宣言认为，亚太地区将成为 21世纪全球经济增长的主要推动力，满足日益增长的能源需求并缓解能源消耗的环境压力已成为本地区充分发挥经济增长潜力的关键。为此，能源部长们在以下 5个方面达成了政策共识：以扩大供给、提高能效和促进开放市场作为能源保障的主要手段；改善规制体系，吸引企业界对电力基础设施的投资；通过综合性措施减轻由于能源供应和使用的增加所造成的环境影响；通过能源标准方面的合作，降低企业的能源投资成本；以共同能源政策的指导性原则作为各国能源政策的参考。会议还强调加强能源技术、节能技术、环境技术的交流和有关人力资源开发。另外，1996年 7月，APEC 在日本东京成立了亚太能源研究中心 (APERC)<sup>1</sup>，与能源工作组一起作为 APEC 部长会议确立的能源合作目标的执行部门。这使 APEC 的能源合作有了更明确的操作性。此后，能源合作逐渐形成了“年度部长会议 - 能源部长会议 - 能源工作组和亚太能源研究中心”这样一套较为完整、稳定的合作机制，这为地区能源合作的顺利开展奠定了基础。因此，以第一届能源部长会议为标志，APEC 能源合作进入机制化发展阶段。

在能源合作的深化阶段，面对日益增长的能源需求以及日益严重的能源环境问题，能源安全、气候变化等逐渐成为国际社会的热点议题，APEC 领导人非正式会议等机制对此给予了更多关注。2007年在悉尼召开的第 15届 APEC 领导人非正式会议上，“气候变化”、“能源安全”和“清洁发展”成为主

要议题，获得广泛讨论。会议就上述议题专门发表了《亚太经合组织领导人关于气候变化、能源安全和清洁发展的宣言》<sup>2</sup>。在宣言中，各经济体的领导人认为，“经济增长、能源安全和气候变化”是 APEC 区域面临的基础性且具内在关联性的挑战，并表示将采取广泛而有力的行为，确保满足区域经济发展的能源需求，同时关注环境质量、减少温室气体排放。此外，会议还通过了 APEC 行动议程，其中设计了一系列倡议和规划，以落实领导人共识，主要包括：强调提高能源效率的重要性，计划到 2030年（2005年作为基年）实现 APEC 范围内能源强度”降低至少 25%；建立亚太能源技术网络 (Asia-Pacific Network for Energy Technology, 简称 APNET)，加强区域能源研究合作；加强在环境商品和服务、航空运输、替代能源和低碳能源的使用、能源安全、海洋生物多样性的保护、政策分析能力等方面的合作。2008年 APEC 领导人非正式会议重申 2007年会议宣言的精神，支持开放能源市场和能源贸易、投资的自由，以保障本区域充足、可靠、清洁和可负担的能源供给。<sup>3</sup>可见，APEC 能源合作已得到各经济体的充分重视，形成了从最高领导会议到能源工作组、贯穿 APEC 各个层面的完整运行机制。

与此同时，APEC 能源合作实践稳步推进，涉及能源效率与节能合作、新能源及可再生能源合作、能源运输及基础设施合作、能源信息和数据共享、能源供给中断应急机制、清洁化石能源技术等方面，其中前三个方面合作实践的成效尤为突出。悉尼领导人

<sup>1</sup> 亚太能源研究中心 (The Asia Pacific Energy Research Centre 缩写为 APERC) 1996年 7月在日本东京成立。APERC 依照亚太经合组织领导人 1995年 11月在大阪峰会上的行动议程设立，受亚太经济合作组织能源工作组直接领导。日本作为东道国对 APERC 给予其中大部分的财政资助。APERC 的基本目标是培育 APEC 各成员在区域和内部能源供需趋势、能源基础建设、能源机制改革、区域视域下的相关政策等方面的共识。

<sup>2</sup> Sydney APEC Leaders “Declaration on Climate Change, Energy Security and Clean Development”, Sep 2007, [http://www.apec.org/ap ec/ leaders\\_ declarations/2007/ aeh\\_ clim\\_ atech\\_ ange. htm l](http://www.apec.org/ap ec/ leaders_ declarations/2007/ aeh_ clim_ atech_ ange. htm l)

<sup>3</sup> 能源强度又称为单位国内生产总值能源消费量，即一个国家或地区在一定时期内能源消费总量与国内生产总值 (GDP)之比。它是衡量一个国家或地区国民经济发展过程中能源利用经济效果的综合指标，可表示为：能源强度 = 能源消费总量 / 国内生产总值。

<sup>4</sup> “Declaration A New Commitment to Asia-Pacific Development”, 16th APEC Economic Leaders Meeting [http://www.apec.org/ap ec/ leaders\\_ declarations/2008. htm l](http://www.apec.org/ap ec/ leaders_ declarations/2008. htm l)

非正式会议曾达成这样的愿景: APEC 区域范围内到 2030年实现能源强度减少 25%。为此,各经济体结合整体目标和自身状况,制定了提高能源效率的目标和计划。澳大利亚制订了《能源效率机会法案 2006》(Energy Efficiency Opportunities Act 2006)和《能源效率规则 2006》以鼓励能源大户采取更加严格的能源管理方法。中国制定了节约能源、提高能源效率的“十大节能重点工程”,目标是“十一五”期间节能 2.4亿吨标准煤,并确定 1000家企业作为节能减排的重点企业;中国香港出台了《2960种设备标准》(Issue of labels for 2960 appliances)。越南则通过联合国发展计划和越南科技部推动中小企业提高能源使用效率。印度尼西亚开启了生物燃料计划。日本制定了“新能源战略”,要求到 2030能源强度降低 30%。韩国推出强制性的能源管理审核,并厉行公共部门雇员无驾驶日。马来西亚在工商业部门推行能源效率示范计划。新西兰在“新西兰能源战略”之下实行能源使用的效率最大化,保证环境和经济的可承受性。美国为提高能源效率,采取了多种措施包括能源效率标识的推广、对节能设备及交通工具的税收激励、联邦机构内的节能、制订可再生能源标准等。

新能源及可再生能源的发展主要是由 EWG 的新能源、可再生能源技术专家小组来推动的。该小组的工作重点是在能源研究发展与技术转移主题下,增进各经济体在评估、营运、维护及适应现有新技术方面的能力,增加各成员吸收新能源、可再生能源技术的程度。1998年,该专家组向 EWG 提交了《APEC 新能源及可再生能源项目财政支持指南》,为项目开发者和政策制定者提出了相应的建议。第四届能源部长会议通过了此专家小组的倡议——“21世纪可再生能源发展倡议”。按照此倡议,能源工作组针对个别 APEC 成员经济体在可再生能源方面的需求及议题执行一系列合作计划。新能源、可再生能源技术专家小组至 2004年已经进行或完成下列 8项计划:可再生能源训练认证系统之实施,建立与发展一个可再生能源合作计划整合体,设计一项海洋与热能转化计划的设计、作业与绩效之进度与评估,清洁能源/村庄电力民间部门论坛,在水力

发电领域经营一家可再生能源相关能源服务公司之可行性示范计划,推动电力储存以支持分散式再生能源为主系统之研讨会,支持村庄电力应用技术研讨会,APEC 经济体氢气规定与标准资料的收集、发展计划。

APEC 一些经济体的能源部门越来越依赖能源进口,而另外一些经济体的经济增长越来越依赖能源出口,作为整体的 APEC 区域对能源运输的依赖程度不断加大。2005年,APEC 区域集中了全球 6大能源进口者中的 4个(美、日、韩、中)以及 5大能源出口者中的 3个(俄、加、澳)。据 APERC 的数据,到 2030年,APEC 14个能源净进口经济体中有 7个的能源净进口依存度将达到 75%以上,6个能源净出口经济体中有 3个将会出口至少两倍于其自身使用量的能源。区域及国际能源贸易的发展要求能源运输设施的扩展。而保障能源资源在生产地和消费地之间流动的能源运输设施(包括海洋油轮、特制卡车、铁路、管道和电网等)的建设需要充足的投入和协调,跨境或其他多方共享的设施要求共同承担投资成本。根据 APERC 《能源供需展望 2006》,APEC 区域通过管道运输的国际石油和天然气贸易,在 2030年有望达到 10.9 亿桶/天、5300 亿立方米/年,其中许多有望建立在供需双方双边协议的基础上。目前,财政支持不足、可能的政治风险、技术水平和各国能源市场的差异已成为能源跨境运输合作的主要障碍。

APEC 现已发展成囊括 21 个成员经济体的巨大整体,这些经济体分布于亚洲及太平洋沿岸的广阔区域,各成员体在资源禀赋以及经济发展水平上存在巨大差异,从而为 APEC 多边能源合作提供了巨大的可能和广泛的空间。APEC 多边能源合作的巨大动力即蕴藏其间。

第一,资源禀赋的差异性。虽然 APEC 经济体大部分属于能源进口消费型,但各经济体资源禀赋还是存在一定差异。比如,俄罗斯能源储量丰裕,2007年底探明石油储量为 794 亿桶(占到全球的 6.4%),产量为 491.3 百万吨;天然气储量

为 44.65 万亿立方米 (占全球的 25.2%), 产量为 6074 亿立方米。<sup>1</sup> 加拿大石油、煤炭、天然气储量也比较丰富。印尼和马来西亚有部分石油出口, 澳大利亚、中国、美国煤炭资源较为丰裕。能源丰裕程度不同的经济体之间因此有了互补空间, 利用便利的地缘优势就能开展能源贸易, 可以实现资源的重新配置, 使参与方各取所需。

第二, 能源开发及能源基础设施建设的互补性。为解决 APEC 内部的能源需求, 除从区域外进口之外, 在区域内积极勘探和开发能源资源也是一个重要途径。如上文所指, 区域内一些经济体如俄罗斯, 其东西伯利亚地区能源储量丰富, 但产能开发相对不足或者运输困难。可喜的是, “现在, 全球国家和区域的能源市场对贸易、竞争和外来投资比历史上任何时期都要开放”,<sup>2</sup> 这就为解决问题提供了机会。如美、日等经济体在资金、技术方面拥有优势, 可以参与到能源的开采与能源基础设施建设中, 较为经济地获得所需能源, 又可使能源资源国取得巨大的经济效益, 形成双赢乃至多赢局面。此外, APEC 诸经济体在能源利用效率、能源环保、能源运输、新能源等领域存在技术上的差距, 这使它们之间有很大的空间开展技术研发、技术转让以及以技术换市场等多种经济技术合作。

第三, 对能源 - 环境可持续发展目标的共同关注与追求。近年来, 国际社会关注的焦点是能源消费引起的人类学意义上的全球气候变化。”正是对超越疆界的人类共同命运的关注和忧虑, 成为 APEC 能源合作的精神导向和支撑。早在 APEC 成立之初, 能源环境问题就已进入该组织的议题。在已经召开的 7 届 APEC 能源部长会议中, 每届会议都在关注本区域能源现状及未来的主题下, 讨论能源 - 环境的可持续发展问题。由于化石能源使用的环境负外部性的存在, APEC 各经济体需要通过合作进行共同治理, 包括提高能源效率、发展清洁能源技术和开发新能源等。APEC 能源合作倡议的 3E 目标即经济、能源、环境的协调发展, 其核心就是对于区域能源环境未来的关注。

当然, 还应该看到, APEC 多边能源合作仍然面临许多制约因素, 包括经济因素如能源市场结构、能

源存储分布结构、经济相互依存度等, 政治因素如国内政治制度、世界权力分配格局、地缘政治等, 以致文化因素如宗教、意识形态等。具体说来, 最突出的制约因素是, APEC 区域整体能源供需关系紧张, 加之域内几个主要国际政治力量对本区域的战略侧重不同, 使得 APEC 区域的能源地缘关系颇具竞争性。在区域内, 相关各方积极争夺有争议的油气资源, 如南中国海和东海的油气资源; 在区域外, 为获取稳定的外部能源供应, 域内美、日、中、韩等主要经济体之间互相竞争, 竞争地域远及俄罗斯、中亚、中东等地区。再者, 由于成员经济发展水平、社会制度和文化等方面存在差异, 为了实现合作, 在内部动力、外部压力及相互依赖的共同作用下, APEC 形成了一种区别于其他区域经济组织的特殊运作机制, 即 APEC 方式, 最大程度地尊重和包容各经济体的差异性, 建设性地处理双边和多边经济关系中的各种问题, 从而在众多成员之间形成了聚合力。

此外, APEC 地区经济体众多, 资本主义国家、社会主义国家和民族主义国家在亚太地区形成了三足鼎立局面。<sup>3</sup> 就发展程度看, 有发达国家、新型工业化国家、转轨国家和发展中国家。社会制度和意识形态的差异使能源合作在内的经济合作遇到了多方面的困难。APEC 地区曾是典型的冷战地区, 冷战时期形成的非友即敌冷战思维和与之相关的旧安全观在该地区仍有一定的市场, 各经济体之间缺乏互利共赢观念。因此, 区域内经济体对多边能源合作方式的认识和实践, 目前多停留在能源贸易等一些简单的形式上, 建立区域能源市场、共同石油战略储备以及组建国际能源开发团等深层次的合作尚未正式启动。

### 三

中国经济已融入世界经济的大潮, 中国能

<sup>1</sup> BP Statistical Review of World Energy 2008, June 2008.

<sup>2</sup> Joseph A. Stanislaw, “Energy Competition or Cooperation: Shifting the Paradigm”, p. 17, [http://www.cisionet.org/olj/ep/ep\\_may04/ep\\_may04\\_e.pdf](http://www.cisionet.org/olj/ep/ep_may04/ep_may04_e.pdf)

<sup>3</sup> Asia Pacific Energy Research Centre, “Understanding International Energy Initiatives in the APEC Region 2008”, p. 7, <http://www.apec.org/energy>

<sup>4</sup> 陈峰君著:《当代亚太政治与经济析论》, 北京大学出版社, 2001年, 第 27 页。

源供需状况也不可避免地与世界能源大势紧密联系在一起。国际能源合作因此成为中国保障自身能源安全、缓解能源供给紧张形势和对外能源竞争态势的重要政策选择之一。中国能源对外合作战略担负着极为艰巨的任务,包括保持境外能源资源来源的稳定和安全输送,以及通过国际合作促进能源技术进步、能效提高和环境保护。有学者指出,为了强化中国的油气安全,还必须积极而有步骤地参加国际性和地区性的经济和能源合作体系;作为亚太经合组织的成员,中国应更积极主动地发挥作用,包括积极参与 APEC 能源部长级会议和能源安全论坛。<sup>1</sup> 在 APEC 框架下,与俄罗斯这样的能源出口国进行合作,可以保障能源进口来源地的稳定,提高能源安全供给程度;与美、日、韩等能源消费国合作,可以缓和国际能源竞争态势,协同保障中东、非洲等能源产地的供给环境,共同应对能源市场的风险。可以说, APEC 能源合作机制为中国取得较优的能源合作成果在一定程度上提供了制度平台和空间。

中国自 1993 年成为 APEC 成员以来,积极参与 APEC 的多边能源合作并努力实施有关能源倡议,在提高能效、节能、能源对外开放、能源机构改革、可再生能源发展、增加清洁能源的消费比重等方面均取得了较大进展,为 APEC 框架内多边能源合作的推进做出了贡献。中国参与 APEC 多边能源合作主要表现在两个方面:积极参加 APEC 能源合作的机制性建设,即“年度部长会议——能源部长会议——能源工作组和亚太能源研究中心”,中国政府积极参加了 1996 年至今的各届能源部长会议、能源工作组会议及各项相关活动,派出专家参加能源工作组及 APERC 的工作;条件适当时,在中国境内主办 APEC 能源合作的相关活动,承办能源工作组会议及能源工作组各专家小组的活动;同时积极倡导开展地区性的能源合作。APEC 作为一个制度化程度相对不高的地区性国际组织,主要依靠目标的设定作为发展动力,其多边能源合作也是如此。在 APEC 能源合作机制运行中,一般都是先由领导人非正式会议提出某些合作倡议,能源部长会议照此进行具体协商及政策制定,随后再由能源工作组及亚太能源研究中心等机构加以落实并对执行情况进

行监督。能源合作倡议在 APEC 能源合作中的重要性可见一斑。作为区域内重要的能源生产国及消费国,中国多次提出自己的意见和看法。其中,2004 年 11 月,中国国家主席胡锦涛在智利召开的 APEC 第 12 次领导人非正式会议上提出了加强亚太地区能源合作的倡议:“为消除能源问题对亚太和全球经济增长的制约,我建议亚太经合组织加强这一领域的工作,开展政策对话,就提高能效、开发新能源和解决贫困人口的能源供应等问题深化合作。”<sup>2</sup>

随着中国国家实力的增强、在能源需求与消费市场的话语权日益增大,亚太地区其他经济体日益将中国看成该地区能源合作的领头羊之一,对中国国内能源发展的关注度显著提高。”中国被赋予与其实力相匹配的权利及义务,也将面临由此带来的机遇与挑战。如澳在 EWG 第 37 届会议之后即卸下自 1990 年来担任的 EWG 主席与秘书长职务,此职务自 EWG 第 38 届会议起由美国人接任。在此之前,许多经济体提出希望由中国接任该职务。就议题而言,新能源、可再生能源及能源效率三个议题在过去几年逐渐主导了 EWG 会议研讨及工作方向,得到 APEC 各经济体的认可,这种趋势在 2009 年 4 月的 EWG37 和 11 月的 EWG38 上愈发明显。由于能源政策在奥巴马新政中占有举足轻重的地位,今后美国将利用其 EWG 主席职位,顺势在 APEC 地区推动更多大型能源合作计划。这对正在积极进行能源消费结构调整、走循环经济道路的中国是一个契机, APEC 多边能源合作的健康发展有助于中国能源可持续发展及绿色能源产业的发展。

今后,中国无论是转变角色接受 EWG 主席一

<sup>1</sup> 徐小杰著:《新世纪的油气地缘政治:中国面临的机遇与挑战》,社会科学文献出版社,1998 年,第 176 页。

<sup>2</sup> “亚太经合组织领导人非正式会议举行第二部分会议 胡锦涛出席并发表重要讲话”,《人民日报(海外版)》,2004 年 11 月 23 日。

<sup>3</sup> 由 APEC 能源工作小组审批确定的各类项目中,国别研究的只有中国。迄今为止,有关中国的能源研究项目有三个,即 *Understanding Energy in China* 和 *Geographies of Energy Efficiency in China* 在 EWG 第 37 届会议上,来自中国的学者许勤华博士作为中国地区节能项目的项目组长,给来自 21 个经济体的代表们讲述了中国节能从中央到地方、从行业到企业的各种政策、实施及成效,表明了中国在节能减排方面的所做的各项努力。

职以推动各个专家研究小组项目的执行,抑或继续作为普通成员与其他经济体加强能源合作,都难免会遇到挑战,从而要求中国的能源合作政策更加具有高度和远见。一是增信释疑,以便各方正确认识中国能源安全政策。面对中国巨大且持续扩张的能源需求,许多 APEC 成员表示关注和担忧。作为世界第二大能源消费国,中国满足自身能源需求的正常能源外交行为常常受到诟病,这不利于中国在区域能源合作中发挥应有的作用。因此,中国应该多做宣传解释工作,并重诺、守信、坚持共赢原则,切实执行稳定的对外能源政策。二是慎重对待敏感性,协调域内各经济体关系。能源的重要战略属性使各经济体对能源安全问题极为敏感,为了保障自身能源安全,它们相互之间时常会展开激烈竞争。如在东北亚地区的能源博弈中,围绕俄罗斯东西伯利亚油气资源开发以及关于输油管道建设的“安大线”

与“安纳线”,中、日两国有过相当长的争执。此外,中国与个别周边国家之间存在领土争端,领土完整的核心利益性质加上油气资源的战略属性,使得这一问题更具敏感性。这种复杂而又敏感的国际关系状况在一定程度上制约了中国在 APEC 多边能源合作中的作用。对此,中国必须予以重视,并审慎应对。三是鼓励本国工商业企业和民间力量参与 APEC 多边能源合作。工商业企业和民间力量的参与,在一定程度上可以淡化合作的政治敏感性,发挥独特作用。企业也是大部分能源合作计划或倡议的最终实施者,APEC 能源合作机制层面及政府层面的合作协议最后也要依靠企业、机构等加以落实,因此,鼓励企业乃至民间力量的介入不仅是 APEC 框架内多边能源合作的重要措施,也是中国参与其他多边能源合作时需要特别关注和探讨的焦点。○

(责任编辑:黄昭宇)

(接第 21 页)看起来的确是一个两全其美的选择,但在实际操作中矛盾重重,而能否很好地平衡这种矛盾,是其此番国防政策转型的关键之一。出于经济和安全利益考虑,美澳一直非常重视两国同盟关系,美为澳提供经济支持、技术支援以及核保护伞,澳在美国征战全球时紧随其后,双方互惠互利。但随着美国受到经济危机冲击而影响式微,美战略优势受到来自俄罗斯、中国、印度等国的抑制,美澳同盟已经难以像过去一样为澳提供强大的保护和支撑。为维持其亚太中等强国地位,澳势必开始考虑独立自主地发展国防。在此过程中,美在经济、政治和技术上的支持仍然是必不可少的因素。如何让美国继续为澳提供保护和支撑,如何避免卷入美国与其他大国的冲突而专注于自身发展,是澳得不思考的重要问题。

第四,澳国防重心重返亚太,必然遇到区域内其他国家尤其是亚洲国家的防范。2008年,陆克文提出建立“亚太共同体”的构想,号召“在未来亚太地区合作中,进一步建立一个政治与安全框架”,以确保现有框架下的经济合作。<sup>1</sup>然由于各种因素的限制,澳的“亚太共同体”构想并未付诸实践,但是

2009 新国防白皮书所体现出的澳对亚太地区的关注程度、政策的指向性都无不重新而且更加坚定地表达了要完成这一任务的心愿。从亚洲现状看,澳政策转向还存在不少困难。就传统大国日本和印度来说,澳大肆渲染“中国威胁论”可以缓解它们对于澳亲华的疑虑,但它们又对澳返回亚洲会削弱其在亚太地位怀有戒心,毕竟澳之前就曾单方面退出由日本发起的四方战略对话,置日本于尴尬境地。就中国来说,对澳国防政策的剧变难免不太适应,对澳鼓噪的“中国威胁论”更是会持反对态度,澳的“返亚”步伐在争取中国支持的问题上需要下大力气。就东盟来说,面对金融危机的严重冲击,各国力图以经济合作谋求发展,特别注重搞好对华关系,它们几乎不太可能配合澳重拾“中国威胁论”老调和以军事强力扩大在亚洲影响的做法。因此,澳重返亚太的进程无疑将会比较艰难。○

(责任编辑:黄昭宇)

<sup>1</sup> Peter D rysdale “The Asia Pacific community idea”, June 19 2008 <http://www.eastasiainum.Org/2008/06/19/the-asia-pacific-community-idea/>