

美国亚太再平衡战略下的美澳合作^{*}

陈洪桥

内容提要：美国基于对当前亚太战略形势的判断提出了再平衡战略。从理论上来看，传统的竞争型权力平衡战略通常只强调物质利益，而合作型权力平衡战略则把理念因素纳入思考的范围，美国的亚太再平衡战略当属于后者，而澳大利亚在这一战略中的地位显得相当重要。文章对美国亚太再平衡战略下的美澳合作进行了讨论与分析，并在此基础上探讨了在这种战略下美澳合作的具体实践，发现不论是“澳新美安全同盟”机制还是“澳美部长级会议”机制均得到了强化。其原因在于，双方的战略思考有很大的相似性，美国看中澳大利亚在亚太的地缘战略价值，澳大利亚也试图借美国的力量进一步巩固自己在亚太的战略地位。不过需要特别指出的是，这种合作并不一定会给该地区造成类似冷战式的安全困境，未来双方关系的动向仍需深入观察。

关键词：美国亚太战略 再平衡 美澳同盟

作者简介：陈洪桥，北京大学国际关系学院博士后

一、前言

奥巴马政府在亚太战略上的重要转变具体表现为“重返亚太”的政策上。美国前国务卿希拉里·克林顿（Hillary Clinton）的几场重要演讲，以及她在2011年11月的《外交政策》（*Foreign Policy*）杂志上发表的《美国的太平洋世纪》（*America's Pacific Century*）一文向世人清楚地呈现出这个转变的思想脉络。希拉里·克林顿对美国重返亚太的政策做了明确阐述，即

* 感谢《当代亚太》杂志匿名评审专家提出的修改意见和建议，文责自负。

美国要对亚太地区给予高度重视，全面推进该地区“前沿部署”外交，加大对亚太政治、经济、战略和其他方面的投入。^① 亚太地区之所以成为美国的战略“前沿”，是因为它连结了印度洋到美国西海岸的所有地区。该地区拥有世界一半左右的人口，不仅有美国最为信赖的安全盟友日本与澳大利亚，也有快速崛起的新兴国家如中国、印度和印度尼西亚等国。该地区还有世界上最具活力的贸易和能源航线。作为一个横跨大西洋与太平洋地区的强国，为了追求一致的利益与价值观，美国要积极建立跨太平洋的伙伴关系和安全网络，使之具有与跨大西洋网络同等的战略价值。

传统上，澳大利亚一直是美国最忠实的军事战略盟友，自 2010 年美国推行重返亚太政策以来，尤其是 2012 年澳大利亚大幅削减国防预算之后，它就不断寻求与美国的最佳合作途径。冷战结束以来，澳大利亚始终追求在不危害其与中国重要贸易关系的前提下，建立与美国长远的安全同盟关系。2000 年以后，澳大利亚逐渐将地理战略重心置于其领土的北方与西方，而美国重返亚太的重心正好涵盖了这两个重要的地理位置。因此，在双方安全战略方向重叠且又是传统战略盟友的前提下，澳大利亚在美国亚太再平衡战略中扮演着极为重要的角色。面对美国的再平衡战略，澳大利亚国防部在 2012 年 5 月发布的《澳大利亚国防力量态势评估》（*Australian Defence Force Posture Review*）报告中指出，澳大利亚一直视美国为印度太平洋地区（Indo-Pacific region）的一种正面平衡力量，这种力量与澳大利亚国防力量部署的态势息息相关。未来，澳大利亚将持续加强与美国在亚太安全方面的双边合作，尽管双方的国防合作能力在未来几年将因澳大利亚国防预算的减少而受到限制，但是澳大利亚在未来仍会持续强化与美国的政治经济关系，以维持与美国的战略同盟。^②

美国欲重返亚太，澳大利亚的重要性不容小觑。澳大利亚不仅是美国亚太再平衡战略的跳板，也是美国监控东南亚地区与美国出入印度洋与太平洋地区的战略制高点。美国需要在降低其国家财政负担的同时维持在亚太地区足够的前沿部署，为此，它不仅要对军力结构与军备系统进行调整更新，更

^① Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, November 2011, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century.

^② Allan Hawke and Ric Smith, *Australian Defence Force Posture Review*, Canberra: Department of Defence, Australian Government, May 30, 2012, pp. 18-28.

要强化快速调度能力与投射能力，以降低非必要的前沿部署。此外，美国国防部在2010年的《四年防务评估报告》（*Quadrennial Defense Review Report*）中也提到，美国必须与其盟国及伙伴国家密切合作，^①这说明美国重返亚太政策与再平衡战略离不开同盟体系的强化，只有这样才能降低自身担负的责任与成本。换言之，在经济形势不佳的情况下，美国既要维持前沿部署，也要依靠盟国分担责任以降低其财政压力。要分析美国将如何建构一个重新平衡的亚太，美澳同盟关系可成为一个切入点。然而，究竟应从什么理论角度去理解美国的亚太再平衡战略？双方战略合作关系经历了怎样的调整以及双方的战略考虑如何？本文将就这些问题进行探讨。

二、美国亚太再平衡战略下美澳合作关系的理论分析

重返亚太是美国目前对外政策的战略重心。相关文件表明，美国对亚太地区的重视与美国和盟国关系的强化密不可分。奥巴马执政以来，积极参与甚至主导亚太地区的多边机制运作，如亚太经济合作组织、东亚峰会、东盟地区论坛以及跨太平洋伙伴关系协议（*Trans-Pacific Partnership Agreement*, TPP）。与此同时，美国与亚太地区的传统盟国——日本、韩国、澳大利亚和新西兰等——强化了多边对话与合作。面对崛起的中国，美国也积极保持与中国协商渠道的畅通，并强化政府间的高层互访与交流。至少从表面上看，美国重返亚太政策并非注定要以竞争对抗的形态出现，而是力图以合作的途径（*associate approach*）进入亚太地区，避免造成安全困境（*security dilemma*），以谋求共同繁荣发展的愿景。

然而，究竟美国的亚太再平衡战略是基于什么样的理论思维？这个议题值得深思。美国前国防部长帕内塔（*Leon Panetta*）于2012年6月在香港里拉对话上的演说对“再平衡”的战略方针做了全面系统的论述。他指出，美国作为一个太平洋国家，与亚太地区各国的命运休戚相关。因此，美国有必要强化对该地区事务的参与，并降低地区内的竞争对抗关系，以求得地区的

^① US Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2010*, Washington, D. C. : US Department of Defense, February 2010, http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf.

共同发展。帕内塔提出的亚太“再平衡”战略的四项基本原则包括：第一，遵守国际规则与秩序的共同原则。亚太各国必须尊重国际法规与行为准则，以和平解决争端、维持自由贸易，保障海洋、天空与互联网等全球公域的畅通无阻。第二，强化伙伴关系原则。美国在亚太地区的战略布局将以其与日本、韩国、澳大利亚、泰国、菲律宾的双边同盟体系为基础，并强化与新加坡、印度尼西亚以及印度三国间的伙伴关系。第三，存在原则。美国将继续维持在亚太的前沿部署，且未来部署将更加重视东南亚与印度洋地区。第四，军力投射原则。美国将通过增加亚太地区军力部署及更新相关国防战备，强化其军事投射能力，以应对任何可能出现的挑战。^① 帕内塔在演讲中强调，美国正以稳健、审慎的方式重新平衡亚太关系，努力使美国融入亚太地区，并且深入参与该地区的各项事务。^② 从美国的“再平衡”战略原则可以了解其亚太权力平衡的基本构想，即试图将亚太原本的“竞争型”权力平衡局势导向一个“合作型”的权力再平衡状态，这两个概念，可以从国际政治权力平衡理论来探讨。

一般来说，现实主义所探讨的“权力平衡”（balance of power）是英国学者利特尔（Richard Little）所提出的“竞争型权力平衡”（adversary balance of power），指强国在国际体系中国家所拥有的物质实力（包括政治、经济和军事等方面），并试图操纵体系权力的分配，使之朝着对自身有利的方向发展，以增加自身的生存机会，其最终理想与目的是通过分配国际权力的途径，来建立体系的政治均衡（political equilibrium）。^③ 这种权力平衡是一种物质化的机械反应。虽然在面对潜在威胁时，国家经常会以对内平衡或对外平衡的行动来应对，但是竞争型权力平衡忽略了权力平衡意义中国家对外政策的制度与理念层面。而国家除了追求生存之外，还要追求许多重要的利益，对于国际体系如何运作，国家有其独特的观点与意志。这些利益、观

^① Leon Panetta, “The US Rebalancing towards the Asia-Pacific”, the 11th IISS Asia Security Summit, the Shangri-La Dialogue, Singapore, June 2, 2012, <http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2012/speeches/first-plenary-session/leon-panetta/>.

^② Leon Panetta, “The US Rebalancing towards the Asia-Pacific”, <http://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/sld12-43d9/first-plenary-session-2749/leon-panetta-d67b>.

^③ Richard Little, *The Balance of Power in International Relations: Metaphors, Myths and Models*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, pp. 11, 72-73.

□ 当代亚太

点与意志都可能促使国家转而采取“搭便车”（*free-riding*）的行为，^①使竞争性权力平衡的预期机制效果难以体现。因此，平衡状态何时出现便无法预测，这在相当程度上取决于国家追求权力与安全的理念与态度。从国际体系角度来说，权力平衡实际上是一种以国家理念（或意念）为主，并用以维持体系运作的国际机制（*international regime*），而非是物质性机制（*material mechanism*）。

通常，结构现实主义并不看重包含理念变量在内的权力平衡理论。利特尔根据其近代欧洲历史中权力平衡概念、理论与实践的研究，提出了同时包括理念与物质两要素在内的权力平衡概念，即所谓的“合作型权力平衡”（*associational balance of power*）。这种权力平衡的着眼点在于维持体系的稳定，最终目标同样在于建构体系的政治均衡，但因其概念容纳了国家的理念变量，因而较竞争性权力平衡概念更加复杂。在这种权力平衡概念中，强国视整个体系与体系内所有行为者为一个整体，承认它们有维持国际社会秩序稳定的集体责任，不允许体系出现霸权国家主宰体系的权力平衡形态。^②体系中的权力是否能够真正平均分配，不是合作型权力平衡主要关切的议题——它承认体系中总会出现希望主导体系的霸权——其真正关注的重点在于其他国家必须联合起来，以集体行动的压倒性力量，克服霸权对体系稳定的威胁。换言之，竞争型权力平衡的特征是纯粹的物质性，而合作型权力平衡则同时强调物质力量、理念与国际合作对稳定体系与维护秩序的重要性。

理论上讲，合作与竞争两种权力平衡概念的运作，都能达成国际体系稳定的目标，两者也非完全互相排斥。合作型权力平衡涵盖了竞争型权力平衡的思维与实践。为了形成集体以抵抗霸权和重建秩序，以合作型权力平衡为基础的体系，仍允许具有共识的国家保有竞争性思维与举措。^③竞争型权力平衡除了以联盟的对外平衡行为来调整结构权力分配，以及应对潜在威胁之外，并没有形成维持体系秩序的共识，以及强化国际合作来应对共同威胁的概念。故单靠竞争型权力平衡所达成的物质条件稳定状态具有极高的内在紧

^① Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In”, *International Security*, Vol. 19, No. 1, Summer 1994, pp. 72-107.

^② Richard Little, *The Balance of Power in International Relations: Metaphors, Myths and Models*, p. 12.

^③ *Ibid.*, p. 274.

张，很容易因过度重视物质实力而走向“安全困境”。而合作型权力平衡如能成功发展则可维持较长时间的稳定与和平。然而，利特尔并未明确指出应该如何达成合作型权力平衡。不过，从历史上最著名的合作型权力平衡的实践——“维也纳会议”（Congress of Vienna）之后所建立的以大国会议外交为基础的“欧洲协调”（Concert of Europe）来看，其中各国不仅应视彼此皆为体系之一员，达成共同建立与维持体系秩序集体责任的共识，还必须先集体达成各国均能接受的政治安排，其中，最主要的是确立各国在体系中的政治地位与政治权利，解决经常能够引发国际争端的领土议题。^① 在这里，欧洲的历史经验与当前美国的再平衡战略理念似乎异曲同工。

此外，美国也相当重视再平衡战略中的多边框架。多边框架对于权力平衡运作的重要性在于它能降低主要大国对体系秩序的不满程度，使这些主要大国认识到既存的秩序对维护其利益的必要性，进而强化了国际秩序的合法性。假如这些主要大国彼此冲突的基本利益未能得到较好地协调，将难以使它们认为当前的体系对其有利，并愿意维持体系现状，反而可能会导致某个或某些大国认为既有结构与体系秩序压迫其国家利益，进而使得国际秩序成为大国革命的母体。^② 大国将不断寻求与增强改变的力量，进而伺机改变结构与体系来符合自身的利益，一旦权力分配出现大幅度的变化，例如，当科技发展不平衡，导致某一方拥有明显的科技优势时，体系就会变得极不稳定，大规模战争因此容易爆发。否则，单靠理念将无法促成合作性的权力平衡。

从以上分析可发现，美国亚太再平衡战略遵循的是一种类似合作型权力平衡的思路，在此路径中，美国在亚太盟国的战略角色与支持参与显得相当重要。美国与其盟国的政治关系也因此扩展到多层次（multi-tier level），包括经贸交流平衡与财政资源平衡等。值得注意的是，影响亚太国家是否愿意参与美国主导的再平衡战略的最主要的决定性变量在于，地区中的大国（尤其是中国）是否有意愿跟其他地区国家共同承担与维持亚太秩序的集体安全责任，同意在多边框架中与其他国家合作解决地区的传统与非传统安全议

^① Edward V. Gulick, *Europe's Classical Balance of Power*, New York: Cornell University Press, 1955, pp. 184-279.

^② Henry Kissinger, "The Congress of Vienna: A Reappraisal", *World Politics*, Vol. 8, No. 2, Jan. 1956, p. 265.

题，这是对美国再平衡战略的最大考验。从这个意义上说，美澳加强合作是其国家利益的必然体现，旨在巩固其在亚太地区的战略地位。

三、再平衡战略下美澳合作关系强化的具体实践

在亚太地区，澳大利亚对美国的安全依赖大于美国对澳大利亚的依赖，这使得美澳相互依赖的结构呈现一种“不对称”（asymmetric）状态。就战略而言，冷战后美澳结盟，表面上是共同安全防卫，实际上则是美国希望澳大利亚能够分担自己对亚太的部分安全责任，而澳大利亚则希望美国能够提供安全保障。在共同安全的框架下，澳大利亚几乎参与了美国在亚太发动的所有军事行动，包括 20 世纪 50 年代的朝鲜战争、60 年代的越南战争、1991 年的海湾战争以及 2001 年以来在阿富汗和伊拉克的反恐战争等。虽然澳大利亚较大依赖美国的亚太安全保护，但澳大利亚不是一个“不负责任的搭便车者”（irresponsible free-rider），而是美国最忠实的朋友与战略伙伴。这从冷战后澳大利亚政府积极参与美国主导的地区军事事务、双边合作、协同军事训练演习、情报合作与分享等方面可以得到证明。

然而，二战后澳大利亚跟美国的安全合作关系也并非一帆风顺。在 1969 年美国的“尼克松主义”（Nixon Doctrine）要求盟国确定承担自身的国防责任的背景下，澳大利亚 1971 年发布的国防报告表明了追求国防自立与“大陆防卫”（continental defence）对澳大利亚的重要性。^① 1976 年发布的澳大利亚国防白皮书中，惠特兰（Edward Gough Whitlam）的工党政府就明确界定“国防自立”并不意味着武装中立，而是指澳大利亚在保持与美国同盟关系的前提下将会更多地承担起国防自主的责任。^② 霍克（Bob Hawke）的工党政府在 1986 年的一份国防报告中认为，澳大利亚的安全环境没有立即受到威胁，所以有充分的时间建立高度的国防自主能力。这份报告主要指出了内陆防御对澳大利亚的重要性，强调澳大利亚在国防战略上只要有能力防御敌人对领土的侵略即可，不需要强调与美国全球战略一致的“前进防

^① Graeme Cheeseman, *The Search for Self-Reliance: Australian Defence since Vietnam*, Melbourne: Longman Cheshire, 1993, pp. 3-28.

^② Clinton Fernandes, “Self-Reliance, Alliances and the Continuity of Australian Defence Policy”, *Dissent*, Autumn/Winter 2006, p. 6.

御”(forward defence)。^①但是在霍华德(John Howard)的自由党政府时期,澳大利亚又将工党时期的大陆防卫政策调整回前进防御政策,澳美战略关系因此又重回巅峰状态,澳大利亚也顺势将自己的战略角色定位为美国在亚太地区的“副手”。

2009年澳大利亚工党上台执政后,调整了其在亚太地区的战略角色,从支持美国的全球行动转向国防安全独立自主,试图摆脱对美国的安全依赖。然而,在国防预算大幅削减的情况下,为配合美国自2010年开始实施的重返亚太政策与再平衡战略,澳大利亚决定再次调整其战略,从安全独立自主走向“再强化”美澳的亚太战略安全同盟关系。美国重返亚太与美澳双边安全关系主要是通过“澳新美安全同盟”(ANZUS Alliance)与“澳美部长级会议”(Australia-United States Ministerial Consultation, AUSMIN)两个机制来运作的。在美国重返亚太政策下,这两个机制也随之被强化。

(一)“澳新美安全同盟”机制的强化

就美国的亚太安全框架而言,其在亚太地区有两个基本的防御重心:一是以“美日安保条约”为基础的美日军事同盟,一是以“澳新美安全条约”为基础的澳新美军事同盟。^②这两者有“美国的亚太南北安全双锚”之称。可见,澳大利亚在美国的亚太战略中一直是不可或缺的角色。^③美国政府在21世纪的主要战略是将美国的安全防御重心由欧洲转向亚太地区,目的是要建立一个国际多边机制,以防止大规模杀伤性武器的扩散以及用于反恐和军备控制等。^④就澳大利亚而言,美澳军事同盟合作更是其国家安全与确保亚太地区稳定的保障。就美国而言,美澳同盟不仅是其与亚洲各国建立联系的桥梁,更是其国际安全行动的坚实后盾。

《澳新美安全条约》又称为《太平洋安全保障条约》,是一个由美国和澳

^① *Review of Australia's Defence Capabilities; Report to the Minister for Defence*, Canberra: Australian Government Publishing Service, 1986, p. 50.

^② Derek McDougall, *Australian Foreign Relations*, New South Wales: Person Education Australia, 2009, pp. 54-57.

^③ William T. Tow and Russell Trood, “The ‘Anchors’: Collaborative Security, Substance or Smokescreen”, in Brad William and Andrew Newman, eds., *Japan, Australia and Asia-Pacific Security*, New York: Routledge, 2006, pp. 70-71.

^④ Andrew Newman and Brad Williams, “Australia-Japan Security Cooperation: The Proliferation Security Initiative”, in Brad William and Andrew Newman, eds., *Japan, Australia and Asia-Pacific Security*, pp. 107-109.

□ 当代亚太

大利亚，以及澳大利亚单独和新西兰联合处理太平洋地区防卫事务的三边共同防御条约。澳新美军事同盟成立于1951年，一直是美澳战略关系的基础。该联盟是澳大利亚地区安全建构的一部分，也是美国全球战略中保障其拥有主导地位的一个重要条件。但新西兰于1984年决定不允许美国核动力军舰和搭载核武器的军舰使用其海港，并且依据1985年的《拉罗通加条约》(Treaty of Rarotonga)把美国排除在南太平洋无核区外。这些事件曾导致美新关系跌至冰点。从此，《澳新美安全条约》不再适用于美国和新西兰之间，但在美澳之间仍然有效。《澳新美安全条约》并不像北大西洋公约组织(NATO)那样拥有一体化的防卫框架和专属部队。不过，为了完成条约义务，澳大利亚和美国还是共同采取了许多行动，包括从特遣战斗群等级到营级特殊部队训练等级的陆上和海上军事演习、派遣军官至对方军队和装备与作战准则的标准化。双方也共同运作一些澳大利亚境内的防卫设施，主要包括早期预警卫星地面接收台和为梯队系统网络收集东北亚和东南亚地区情报的设施。冷战结束后，澳新美同盟比起澳大利亚与美国或与联合国的双边关系而言相对松散。但是在九一一事件之后，这个军事同盟的重要性被霍华德政府再度提起，他呼吁在对抗恐怖组织与伊斯兰激进武装分子的前提下，有必要强化澳新美之间的共同安全防御。这起恐怖袭击事件更拉近了澳新美三国在国际上的政治与军事合作关系。^①为了落实重返亚太政策，美国于2010年与新西兰签订了《惠灵顿宣言》(Wellington Declaration)，在2012年双方共同发表了《华盛顿宣言》(Washington Declaration)，这使得美新双方恢复了以往的紧密战略伙伴关系。^②另外，2013年5月17日生效的《美澳防务贸易合作条约》使得美国和澳大利亚军队能够“以最快的方式获得最好的技术”。

这些举措不仅强化了当今“澳新美安全同盟”的合作基础，而且奠定了美国亚太再平衡战略的重要基石。目前的澳新美同盟框架不仅被澳大利亚视为支持澳大利亚国防安全的手段，也是协助美国维护亚太地区安全与稳定的

^① Robert Garran, “Howard Invokes ANZUS Pact to Back Retaliation”, *The Weekend Australian*, September 15, 2001, p. 16.

^② Bruce Vaughn, “The United States and New Zealand: Perspectives on a Pacific Partnership”, with funding from the sponsors of the Ian Axford (New Zealand), Fellowship in Public Policy, August 2012, http://www.fulbright.org.nz/wp-content/uploads/2012/08/axford2012_v Vaughn.pdf.

重要途径。^①

(二) 澳美部长级会议机制的强化

美国亚太安全框架的另一个重要机制是澳美部长级会议。从1985年开始,美澳双方的国防部长经常列席年度部长级会议,美国太平洋司令部总司令和澳大利亚总参谋长也常进行磋商,美国国务卿和澳大利亚外交部长每年也会就条约相关事务举行会议,会议内容为外交、军事国防与战略等重大议题。为配合美国的亚太再平衡战略,2011年,澳美部长级会议双方发表联合公报,强调逐渐提升亚太地区的重要性,合作塑造一个连结起印度洋与太平洋的共同战略观。双方也再次承诺共同合作,在亚太地区的发展中扮演建设性的角色,以强化该地区的和平与繁荣,并重申共同支持东南亚与南海地区的航行自由、尊重国际法规范以及为商业活动扫除人为障碍。^②

在美国重返亚太战略的框架下,澳大利亚主流观点认为,澳大利亚一切外交政策都必须优先考虑与美国的联盟关系。因此,澳大利亚处理亚太问题的方向与美国的亚太战略息息相关,其在亚太地区的战略角色也随着美国的亚太战略方向的变动而调整。澳大利亚十分强调与美国保持长期安全合作关系,鼓励美国继续在亚太驻军,促进与东南亚国家的战略合作与地区性安全多边合作,以维持一个在美国领导下的亚太地区安全。^③ 由于美国在亚太驻军对澳大利亚相当重要,维持并强化与美国的同盟关系早已是澳大利亚最高的安全战略目标。另外,在同盟关系的互动中,澳大利亚必须持续体现出自己的战略功能,如共同反恐行动、情报分享、地区外交以及打造一支可观的军事力量以充当美军地区作战的军事伙伴等。^④

2011年的澳美部长级会议更加强化了双方在太空、网络安全以及军事发展领域的合作、相互配合与应变能力。双方在2011年的联合公报也详细说

^① Nick Bisley, "No Hedging in Canberra: The Australia-US Alliance in the Asian Century", *Asia Pacific Bulletin*, No. 157, East-West Center, April 3, 2012, <http://www.eastwestcenter.org/sites/default/files/private/apb157.pdf>.

^② "Australia-United States Ministerial Consultation (AUSMIN) 2011 Joint Communiqué", September 2011, <http://foreignminister.gov.au/releases>.

^③ Hugh White, "The Limits to Optimism: Australia and the Rise of China", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 59, No. 4, December 2005, pp. 471-472.

^④ Stewart Firth, *Australia in International Politics: An Introduction to Australian Foreign Policy*, St Leonards: Allen & Unwin, 1999, pp. 8-9.

明要扩大在太空预警与网络威胁方面的合作，以及扩大 2010 年成立的“双边军事态势合作机制”（Force Posture Bilateral Working Group）。双边相关的合作倡议包括：第一，增加美澳双边联合训练、演习和测试范围之外的其他合作选择；第二，扩大美国在澳大利亚的备战设施；第三，扩大利用澳大利亚的港口；第四，扩大在亚太地区的联合行动。2011 年 9 月签订的美澳《网络空间的联合声明》（Joint Statement on Cyberspace）也指出，美澳双方受到网络攻击之威胁时，可以启动澳新美安全同盟机制。^① 可见，在美国重返亚太的政策下，美澳关系正逐渐从处理传统安全问题扩展到处理非传统安全问题，这显示出双方的安全价值观与战略观是一致的。对美国而言，紧密的美澳关系是其与盟国共同建构亚太平衡秩序，并且共同承担地区安全责任的一个重要组成部分。

四、双方加强合作的战略考虑

前文已述及，美国再平衡战略的本质仍然是基于权力平衡的理论，虽然是合作型的平衡。这种平衡战略带来的结果之一就是美澳合作的强化。下文分别讨论双方是如何看待对方的战略地位和作用的。

（一）美国方面

美国 2012 年的《国防授权法案》（National Defense Authorization Act）授权国防部负责对美国在亚太地区的军事态势进行独立评估。该评估报告由华盛顿著名智库“战略与国际研究中心（Center for Strategic and International Studies, CSIS）”完成。报告强调了澳大利亚作为美国在亚太地区盟国的战略价值，并指出：“澳大利亚的地理、政治与现有的国防能力以及设施，扩大了美国的战略纵深，为美国其他重要的军事利益提供了帮助，使美国能更为有效合理地分配军事资源，这也提升了东南亚与印度洋的战略重要性。”^② 这份报告还分析了美国海军使用位于澳大利亚西海岸的斯特林海军基

^① US Department of State, “U. S. -Australia Ministerial Consultations 2011 Joint Statement on Cyberspace”, Washington, D. C. , September 2011, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/172490.htm>.

^② Michael Green and David Berteau, *et al.* , *U. S. Force Posture Strategy in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment* , Washington, D. C. : Center for Strategic and International Studies, August 2012, p. 13.

地 (HMAS naval base) 与设施以强化其海军在当地部署的可能性, 并且强调这可以扩大美国武装力量在当地的配置, 包括潜艇与航空母舰部署等, 更重要的是, 美国的远洋海军可以直接从澳大利亚进入印度洋地区。^① 澳大利亚国防部长史密斯 (Stephen Smith) 说, 关于让美军的航母战斗群永久使用西岸军港的建议已被排除, 但澳大利亚为美国进入印度洋的行动开放西岸军港一事则还在协商谈判中。^②

从印度洋到太平洋的地缘战略概念与发展中的美国印度—太平洋地区 (Indo-Pacific Region) 概念息息相关。美国前国务卿希拉里·克林顿曾明确指出这个概念是美国亚太再平衡战略的重要组成部分。在《美国的太平洋世纪》一文中, 她不仅阐释了美国的再平衡战略, 还界定了亚太地区就是太平洋与印度洋地区的结合, 主要是由海运航线与安全战略设计来连结。^③ 在印度洋地区, 美国与澳大利亚的战略利益相互重叠。澳大利亚前外交部长陆克文曾指出, 中东局势与西印度洋战略要点的压力将会持续增大, 因为印度和东亚地区的经济增长仍然需要依赖于中东的能源和非洲的资源, 据估计, 有 75% 的亚洲进口油气的运输要通过印度洋。美国在该地区的战略利益包括: 维持该地区自由的国际贸易和安全的海上交通运输, 当需要时能够把美军兵力从太平洋战区调度到波斯湾或中东地区, 从战略要点控制海洋航道 (如霍尔木兹海峡和马六甲海峡) 以维护航行自由, 预防海盗以及应对地区紧张局势与危机升级等。^④ 澳大利亚紧邻由波斯湾经科伦坡、马六甲海峡、马尼拉、关岛、夏威夷到美国的海上运输线, 冷战结束后它的地缘战略重要性有增无减。据估计, 有 40% 的全球贸易与 50% 的能源运输要经过马六甲海峡的国际航道。此外, 美国再平衡战略的重点在于将美国军力从中东移往东亚, 这使得澳大利亚的地缘战略地位直接与美国的亚太战略相挂钩。美澳之间的军事合作对于美国在南海与印度洋的兵力投射及维持, 具有相当重要的价值。当美国无法在东南亚地区取得军事基地时, 澳大利亚地缘战略角色的重要性便日渐凸显。2004 年, 澳大利亚当局基于南太平洋地区安全考虑, 曾不顾中

① Cameron Stewar, "The Battle for the Pacific", *The Australian*, March 29, 2012.

② Rod McGuirk, "Australia Rejects Nuclear Aircraft Carrier Proposal", *China Daily*, August 3, 2012.

③ Hillary Clinton, "America's Pacific Century".

④ Michael Green and Andrew Shearer, "Defining U. S. Indian Ocean Strategy", *The Washington Quarterly*, Vol. 35, No. 2, Spring 2012, pp. 177-178.

国反对，与美国签署了参与未来美国主导的反弹道导弹防御计划。^① 在地缘政治的层次上，澳大利亚认为美国在太平洋地区与印度洋地区维持军事存在相当重要，澳大利亚也视美国的存在有助于稳定与平衡亚太国际关系格局，因而两国的战略伙伴关系无法分割。

（二）澳大利亚方面

亚太地区对澳大利亚的重要性不仅限于地区经济贸易层面，更包括了国家安全层面。自 19 世纪初独立以来，澳大利亚的国家安全就已经长期依赖于亚太的安全与稳定。为了确保国家安全，外交结盟政策成为澳大利亚维持自身安全的主要战略考虑。在国际体系内建构“同盟”（alliance）关系，不仅符合大国追求或维持控制全球事务的权力欲望，也在相当程度上满足了中小型国家谋求安全的需要。^② 结盟政策因此被认为是 19 世纪国际社会的一个典型外交模式，其战略目的是在以丛林法则为基础的国际体系中求得生存与安全。从现实主义的角度来说，结盟政策也是国家“自助”（self-help）的一种外交行为。^③ 在脱离英国之后，澳大利亚就将自己定位为“中等国家”（middle power）。在这种自我认知的影响下，澳大利亚独立后的外交结盟政策主要以寻求“强大的朋友”与“公认的安全保障者”为目标，最初是英国，然后是美国。20 世纪 90 年代初期，时任外交部长的埃文斯（Gareth Evans）更把这种中等国家认知体现在澳大利亚的外交政策上，导致澳大利亚在国际上被公认为是一个在对外政策上实施依附大国战略的典型中等国家。对此说法，澳大利亚学者怀特（Hugh White）总结说：“对结盟强烈的偏好乃是澳大利亚特有的战略文化。”^④ 在澳大利亚偏好结盟的基础上，美澳同盟关系因而成为澳大利亚在南太平洋与印度洋地区的安全主轴。

二战以后，澳大利亚一直积极寻求美国在本土或亚太地区的军事存在。

① Federico Bordonaro, “Asia’s Dawning Multipolar System Increases Australia’s Geopolitical Importance”, *The Power and Interest News Report (PINR)*, June 14, 2006, http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=509&language_id=1.

② James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, New York: Longman, 2001, pp. 64-65.

③ Carl Ungerer, “The ‘Middle Power’ Concept in Australian Foreign Policy”, *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 53, No. 4, 2007, p. 539.

④ Hugh White, “Australian Defence Policy and the Possibility of War”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 2, 2002, p. 257.

二战期间，约 100 万名美国军人因作战需要经澳大利亚前往战区；冷战时期，澳大利亚积极寻求在太平洋地区建立美澳联合基地。20 世纪 60 年代，美澳两国也在西澳（West Australia）的西北角（Northwest Cape）、南澳（South Australia）的努伦加（Nurungar）和澳大利亚中部的松谷（Pine Gap）三个地方建立了情报监控设施。^① 西北角的美澳军事合作设施到了 1999 年才由澳大利亚完全控制；在努伦加设置的美军设施是用来监控其他国家的短程导弹，这些设施在 20 世纪 90 年代就已经逐步撤出；美军在松谷设置的是卫星情报系统，该系统迄今仍在运作。冷战期间，这些设施为美国提供了相当重要的军事安全情报通信，显示美澳在亚太安全战略上不可分割的相互依赖关系。

澳大利亚国防部长史密斯于 2012 年 3 月曾明确指出，“美国在亚太地区的存在无疑是一股和平、安全和繁荣的力量，这就是为什么堪培拉强烈支持美国的举措，仅仅维持与中国的双边关系不符合澳大利亚的利益，要与中国发展全面关系，同样的，也要维持与美国的双边军事同盟关系。”^② 澳大利亚战略分析家认为，强调加强与美联盟的愿望反映出澳大利亚面对中国崛起时凸显的不安情绪，体现了其亚太地区战略思维的不确定性。澳大利亚于 2012 年 10 月发表的《在亚洲世纪中的澳大利亚》（*Australia in the Asian Century*）白皮书是澳大利亚政府针对不断变化的亚洲地缘政治和经济局势所做的新说明。^③ 该报告详细描述了澳大利亚在亚太地区如何扮演一个中枢角色（pivot role），以及如何在地区内扮演一个“副警长”（deputy sheriff）角色，以协助其“核心的盟友美国”。^④

继 2009 年的澳大利亚国防白皮书发表之后，澳大利亚内部对华政策开

^① James Curran, “The Eagle Down Under”, *China Focus*, January 11, 2012, <http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/the-eagle-down-under/>.

^② “Minister for Defence Stephen Smith-Interview with Chris Uhlmann”, Australian Broadcast Corporation, March 28, 2012, <http://www.minister.defence.gov.au/2012/05/03/minister-for-defence-interview-with-chris-uhlmann-7-30-report/>.

^③ Australian Government, “Australia in the Asian Century”, Canberra, October 2012, <http://asiancentury.dpmc.gov.au/sites/default/files/white-paper/australia-in-the-asian-century-white-paper.pdf>.

^④ Sam Bateman, “Australia in the Asian Century: How Much New Thinking?” RSIS Commentaries, November 1, 2012, <http://www.eurasiareview.com/06112012-australia-in-the-asian-century-how-much-new-thinking-analysis/>.

始分化成“鹰派”与“鸽派”，双方的政策交锋也逐渐明朗化。具体体现在澳大利亚国家评估办公室（Office of National Assessments, ONA）、外交贸易部（Department of Foreign Affairs and Trade, DFAT）与国防部之间关于对华政策的争论上。时任总理的陆克文甚至不得不亲自干预 2009 年澳大利亚国防白皮书的起草过程。争论的最后结果是要将澳大利亚海军潜舰部队的数量提升一倍。^① 此外，2009 年澳大利亚国防白皮书的中心主题是强调全球军事力量的分配正从西方转移到一个多极的并以亚太地区为中心的世界，此白皮书也重申了美澳联盟在亚太存在的重要性，呼吁澳大利亚要在和平时期扩张海军武器装备。这份报告因此成为加强澳大利亚当前国防能力的基础。^② 鉴于 2012 年国防预算大幅缩减的现实，澳可能会重新思考制造或采购武器的时间表，并强化与美国的同盟关系。

目前，澳大利亚仍通过经济贸易互动维持与中国稳定的双边关系。澳大利亚外交部长卡尔（Bob Carr）预言，全球经济战略平衡的杠杆力量在未来几年会更加分散。已经讨论的澳中自由贸易协议（Australia-China Free Trade Agreement）在未来将会继续下去。^③ 在澳大利亚国防安全思维中，中国崛起的确是一个核心议题。战略分析学者巴贝吉（Ross Babbage）曾经在 2011 年澳大利亚国防智库科科达基金会（Kokoda Foundation）的一份报告中指出，中国人民解放军现代化的快速发展与中国激进的扩张行为，将对美国以及其在西太平洋地区的盟国造成直接的挑战，澳大利亚的战略环境在未来将会有所不同。澳大利亚的国防必须能够“在澳大利亚的战略途径中抵消和遏制迅速扩张的（中国）解放军”。^④ 然而现实是，中国要成为美国在亚太地区的竞争对手，还需要相当长的时间。^⑤ 因此，澳大利亚的唯一选择就是

① Cameron Stewart, “The Battle for the Pacific”, *The Australian*, March 29, 2012, <http://www.theaustralian.com.au/news/features/the-battle-for-the-pacific/story-e6frg6z6-1226312859906>.

② Department of Defence, *Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030*, Canberra: Australian Government Publishing Service, 2009, p. 97.

③ “China Still Concerned about Australia-US Relationship”, ABC Radio Australia, May 15, 2012, <http://www.radioaustralia.net.au/international/2012-05-14/china-still-concerned-about-australia-us-relationship/943420>.

④ Ross Babbage, “Australia’s Strategic Edge in 2030”, Kokoda Paper No.15, The Kokoda Foundation, Canberra, February 2011, p. iii.

⑤ Paul Dibb, “China: Not about to Attack the United States”, East Asia Forum, August 9, 2011, <http://www.eastasiaforum.org/2011/08/09/china-not-about-to-attack-australia/>.

敦促美国在避免冲突的前提下尽快适应中国的崛起。这可以视为一种合作型权力平衡的态度，与美国的亚太再平衡的战略方向一致。

五、结 论

奥巴马政府推行亚太再平衡战略以来，盟国角色与美国亚太政策之间的关系注定不可分割，而且这种同盟关系将会更加强化。在东北亚和东南亚，分别有美日同盟和美澳同盟。从地缘政治角度来看，日本在美国再平衡战略中的战略角色仅限于东亚地区，而澳大利亚由于其特殊的地理位置——东西横跨太平洋与印度洋，北临东南亚，这使得澳大利亚在美国亚太战略中的角色定位就更加重要。在再平衡战略中，美澳同盟关系可以使美国平衡亚太地区的力量投射范围更广，使澳大利亚分担美国在亚太地区的安全责任。鉴于美国目前的经济困境，它也期望澳大利亚能够发挥支持的作用以共同维持地区安全。为确保国防安全，澳大利亚也期望在国防预算有限的背景下能与美国共同建构合作型“再平衡”的亚太地区。

美国的亚太地区再平衡战略规划，在美国国内与其盟友之间并非完全没有争议，只是在绝大多数美国人及其盟国看来，美国的确有必要加强在亚太地区的存在，唯有如此，才能维持一个稳定平衡的亚洲，但在时间、方式等问题上还需要再三衡量。中国的崛起当然是美国在亚太进行再平衡和加强美澳合作的一个重要因素，但鉴于中美与中澳间均存在紧密的相互依赖关系，因此从现象上看，美国的再平衡战略并非有意在亚太地区造成一种针对中国的类似冷战的安全困境，而是以亚太地区的稳定与安全为前提，联合该地区国家（包括中国），以协商或沟通的方式来对抗传统或非传统安全威胁，共同建立一个合作型权力平衡的亚太结构。在此过程中，与盟国澳大利亚在战略上的紧密合作当然是不可或缺的。