

美日印澳峰会加剧地区秩序博弈

文/张洁

2021年3月12日,美日印澳“四边对话”以线上形式举行首次峰会,美国总统拜登、日本首相菅义伟、印度总理莫迪、澳大利亚总理莫里森出席。这是“四边对话”机制创立以来举办的最高级别会晤,也是拜登就任总统后美国着力推动的结果。从会议公报看,“四边对话”作为美“印太战略”的支柱性机制,未来会以集体方式更多参与地区事务,从而加剧中美在地区层面的博弈。

四边合作议程更趋实质

会议发表了题为《“四边对话”精神》(Spirit of the QUAD)的联合声明,重申四国对“印太”概念的坚持以及推动基于规则的地区秩序的共识,并且宣布了未来合作重点及实施方案。

声明开篇强调“我们带来了不同的观点,团结在自由和开放的印度-太平洋共同愿景中”。峰会为“印太”一词添加了“包容、健康、有弹性的”“以民主价值观为基础、不受胁迫约束的”“无障碍、多样化的”等定语,几乎涵盖了世界上多方各种官方版本“印太战略”“印太愿景(outlook)”的基本要义,“包容”一词更直接呼应《东盟印太展望》,反映了四国迫切希望机制建设得到更多国家认同和参与的意图。

声明重申了四国坚持的基本规

则和地区秩序方案,强调“共同致力于促进根植于国际法的自由、开放、基于规则的秩序,以促进安全和繁荣,应对印度-太平洋内外面临的威胁”。为此,四国重申支持“法治”“航行与飞越自由”“和平解决争端”“民主价值观”和“领土完整”等原则,并以此为指导,罗列了包括网络空间、关键技术、反恐、优质基础设施投资、人道救援、海上安全在内的合作议题,其中疫苗与气候变化合作被放在优先位置。

声明称,新冠肺炎疫情是当前全球面临的最紧迫挑战,四国将在世界卫生组织和“新冠肺炎疫苗实施计划”(COVAX)等多边框架下密切合作,以扩大安全、可负担和有效的疫苗生产与公平获取。峰会明确了四国疫苗合作的分工:美日澳提供资金,美国提供技术,印度负责生产,日澳承担采购和交付事宜。预计到2022年底,四国将为太平洋岛国、东南亚和印度洋国家提供总计约十亿支疫苗。

关于应对气候变化,峰会决定推动各国共同遵守《巴黎协定》,加强在减缓、适应、修复、技术、能力建设和气候融资等方面的合作。

为推进后续落实,“四边机制”成立了“疫苗”“气候”“关键和新兴技术”三个工作组,将定期召开专家和高级官员交流会议,至少每年举行一次部长级会议,并争取在2021年底前在线下举行面对面的首脑会议。

凸显拜登政府外交特色

成立于2007年的“四边对话”一度因四国国内政局变动而进入“休眠”状态,2017年重启后四国以安全合作为重点,以遏制中国地区影响力增长为目标,举行了数次局级、部长级会议。本次四国峰会形成的共识却突出了对非传统安全问题的重视,展现了务实风格,有意淡化四边机制的针对性和排他性信号。这些不同以往的新特征带有浓厚的拜登政府色彩,反映了美国在“四边对话”中的主导地位。

自2017年“复活”后,“四边对话”各种会议从未发表过联合声明,外界将这解读为四国利益差距大、成员国在与中国公开为敌方面有所顾忌所致。尤其是2020年10月举行的第二次部长会议,日澳印都将抗疫合作与经济复苏作为首要任务,时任美国国务卿蓬佩奥却大肆渲染“中国威胁”,号称要将“四边对话”构建成“印太版北约”。因此,彼时的“四边对话”虽完成机制升级,但除军事领域外,其他合作多具象征意义,实际进展缓慢。相较之,这次峰会不仅形成了联合声明,会后四国各自的新闻发布也均是对联合声明的“增量”表达,突出了一致性,分歧得到掩盖。

峰会依据四国各自优势,确定了联合生产和分配疫苗的具体方案,不仅找到了四国务实合作的起始通道,也加快了美“印太战略”

的落实。2020年新冠疫情暴发后，美提出建立“经济繁荣网络”，试图借机加快全球产业链供应链重构，减少相关国家对中国的依赖，但进展缓慢。2021年2月“四边对话”部长级会议专门讨论了鼓励替代性医疗供应链减少对华依赖的问题。此次峰会定案后，印度声称，四国相关合作的真正目的在于应对中国通过“疫苗外交”日益扩大的影响力。

突出非传统安全合作议程是本次四国峰会的另一大特点，旨在发挥四国“软实力”优势。拜登在峰会演讲中专门强调，“四边对话”的成立动机来源于2004年印度洋海啸，也就是本地区面对前所未有的非传统安全威胁之际。此次峰会重点就公共卫生、气候变化、科技等领域合作做出安排，可被视为是对“四边对话”传统的回归。这种“回归”符合本地区当前的共同安全需求，也在一定程度上避免挑起与中国在军事安全领域的正面对抗，以及由此加剧的地区国家“选

边站队”困境。拜登政府推动这种“回归”，更是直接服务于其重塑美地区领导地位的目标。

嘴上不说“中国”不等于心里没有

首次四国峰会刻意淡化遏制中国的色彩，联合声明虽提及东海、南海等“海上安全问题”，但只字未提“中国”。美国总统国家安全事务助理沙利文在会后接受采访时明确拒绝了美方有将“四边对话”发展为“印太版北约”的说法。不过，不容否认，四国在心底里是将中国视为“最大竞争对手”的。沙利文也承认峰会讨论了“中国带来的挑战”，并且声称四国领导人“对中国不抱任何幻想”。日本在会后单独发布的新闻简报不仅指责中国“挑战”东海和南海地区的海洋秩序，更对2021年1月22日中国第十三届全国人民代表大会常务委员第二十五次会议通过的《海警法》说三道四，还对香港、新疆问题表示“严重关切”。

可见，联合声明对于中国议题的调门调整是策略性的，更多是为了争取地区国家和组织的支持，丝毫不能改变四国机制和美“印太战略”旨在围堵中国的性质。

未来，“四边对话”将双管齐下，在加强内部合作的同时拓展外部对接，构建美主导下的、更广泛的地区合作网络。2021年3月初日本外相茂木敏充曾在美国智库会议上表示，东盟、欧洲、中东乃至非洲，与“四边对话”成员国拥有共同的价值观，应加强合作，让这些国家分享自由而开放的“印太愿景”，而越南、韩国又是四国机制重点争取的对象，将来不排除形成“四边对话+”的“核心-外围”伙伴合作模式。

当然，美日印澳之间的双边和小三边合作才是“四边对话”合作的真正基础。在就任总统后不久，拜登陆续与日印澳领导人通话，确认将继续实施“印太战略”。四国峰会一结束，美国务卿、国防部长就开启了访问韩、日之行。另据悉，日本首相菅义伟即将成为拜登就任后首位到访白宫的外国领导人，而此前这一“殊荣”一直属于英国。

“四边对话”峰会的召开是拜登政府调整印太政策的首要之举，未来将推动四国机制和美“印太战略”走向何方值得密切关注。中国有必要从引导地区秩序发展演变方向的高度加以应对，既做好对美工作，更及时、灵活地调适周边外交政策。^[7]

（作者为中国社科院亚太与全球战略研究院研究员）



2021年3月13日，澳大利亚总理莫里斯在堪培拉以线上形式出席美日印澳四国峰会。