

# 澳大利亚在南中国海利益构成与策略

郭 剑

(南京大学 历史学系 中国南海研究协同创新中心 江苏 南京 210093)

[摘要]澳大利亚是亚太地区重要的中等强国,无论从政治、安全还是经济角度看都在南中国海及周边地区有重要的利益。本文从政治、安全、经济和海上交通四个方面分析了澳大利亚在南中国海地区的利益构成,认为澳大利亚肯定会卷入发生在这里的领土纠纷中。澳大利亚现行的南中国海政策是支持东盟国家和中国签订具有约束力的行为准则,强化和美国的军事同盟关系。为此,中国的外交政策首先应该承认澳大利亚在该地区具有重要利益,确保其在政治上保持中立,不要进一步卷入纠纷中,同时加强中国海军和澳大利亚皇家海军的对话与合作,缓解其紧张情绪。

[关键词]澳大利亚 南中国海 利益构成 应对策略

[中图分类号]K611 [文献标识码]A [文章编号]0457-6241(2014)12-0014-05

澳大利亚是位于南太平洋的中等强国,是东南亚周边地区重要国家之一,在南中国海有重要的利益关切。国家无论大小都会竭力维护本国的安全,构筑安全范围,并会对这一范围内的变化作出反应。安全范围的建构取决于历史遗产、自然地理、地缘政治、国家间政治关系以及国家实力等要素。澳大利亚是近代西方殖民扩张的产物,是处在亚太地区的白种人国家,安全保护在第二次世界大战之前和英国在一起,在第二次世界大战期间开始和美国合作。澳大利亚地理位置特殊,位于赤道以南地区,国家四周环海。孤悬南太平洋的澳大利亚严重依赖海上的贸易交通线安全。东南亚地区既是天然的地理屏障,也可能是进攻澳大利亚本土的跳板,这一地区的和平稳定与澳大利亚的安全息息相关。进入21世纪以来,澳大利亚奉行积极地融入亚洲战略,力争抓住亚洲经济快速发展的机遇,中国、日本、东南亚诸国等主要贸易伙伴都位于这一地区,经济利益的扩大使得澳大利亚更注重地区环境的稳定。

南中国海领土纠纷方都和澳大利亚有着密切的政治、经济和安全联系,所涉及的海域会对澳大利亚产生重要的影响,因此澳大利亚格外关注事态的进程。

## 一、澳大利亚在南中国海的利益构成

澳大利亚在南中国海具有重要的国家利益,  
【收稿日期】2014-04-01

主要包括政治、安全、经济和交通四个方面。

### (一)澳大利亚在南中国海的利益政治结构

分析澳大利亚在南中国海领土争端上的态度,必须考虑澳大利亚整体的外交政策。澳大利亚自身定位是“中等强国”。一个国家是否是中等强国的标准有:领土面积、自然资源、人口规模、工业生产能力和军事实力、世界政治影响力等因素介于大国和小国之间,可以归属这一类的国家包括澳大利亚、加拿大、挪威、瑞典等国家。中等强国在外交政策上有鲜明的特征,他们自知无法拥有全球性的政治影响力,外交政策强调创造性、灵活性、多边主义、注重同盟建设,在低政治领域如气候、人权、环境保护、人道主义援助方面有所作为。

第二次世界大战结束后,澳大利亚逐渐摆脱英国在政治上的束缚,根据自身利益需要谋求独立的政治和外交。二战后历次发生在东南亚地区的冲突都可以看到澳大利亚的身影,1950年制定针对东南亚发展援助的科伦坡计划,1954年签订《东南亚集体防御条约》,60至70年代越南战争,印度尼西亚西伊里安问题,80年代柬埔寨和平进程,2002年东帝汶独立等。受到地缘因素的影响,澳大利亚和东南亚国家之间关系越发密切,特别是和印度尼西亚等邻近国家。

### (二)澳大利亚在南中国海利益的安全结构

澳大利亚独特的国家形成历史决定了国家安全防卫事务的发展,在不同历史时期其安全和英国、美国联系在一起。从地理上看,澳大利亚位于

东南亚大巽他群岛以南的太平洋地区，东南亚是天然的进攻澳大利亚本土的跳板。东南亚地区秩序的稳定与否和澳大利亚国防安全高度相关。

第二次世界大战之前，澳大利亚在亚太地区的安全由英国提供保护，英国在东亚从香港、马来半岛、北婆罗洲，再到澳大利亚形成了一个体系完整的军事力量存在，其中位于马来半岛南端的新加坡是该地区最重要的海军基地。第二次世界大战爆发，英国同时遭到德国和日本两方面的进攻，不得不收缩防御力量保护欧洲本土。1942年2月15日，日军攻占新加坡使得澳大利亚本土直接暴露在日军锋芒之下，19日，澳大利亚北部重要军事重镇达尔文市遭到日军的空袭。在第二次世界大战期间，澳大利亚逐渐和美国在亚太地区结为战时军事同盟保护本土安全。战后英国实力快速衰退，澳大利亚彻底倒向和美国的同盟，并于1951年9月签订《澳新美同盟条约》。从图2-1可以看出，澳大利亚的安全关注范围的北端设定在中南

半岛南部陆地边界，穿过南中国海南部延伸进太平洋。尽管澳美新同盟具有浓烈的反共产主义和在亚太地区传播的意味，但是对澳大利亚来说开始把亚太地区看作是今后自身安全所依托的重要地区，而不再是遥远的欧洲或其他地区。由于条约将共同防御区域圈定在太平洋地区，而澳大利亚又视澳美同盟为自己外交和防务政策的基石。<sup>①</sup>

澳大利亚在南中国海地区的经济依赖和中国

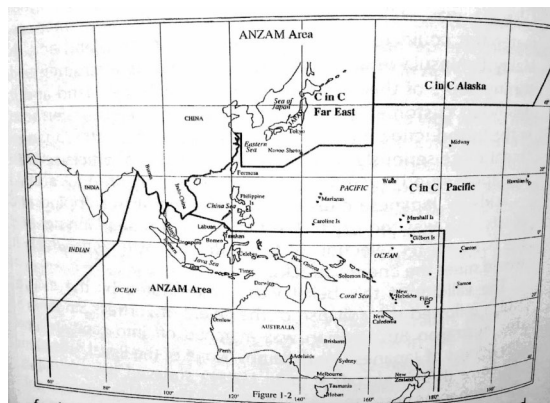


图 2-1 :《澳美新同盟条约》安全关注范围：

### (三)澳大利亚在南中国海利益的经济结构

表 3-1 2012 年澳大利亚前十名的双边贸易伙伴国(单位 :十亿美元)：

排名	国家	货物	服务	合计	比重
1	中国	117.4	7.6	125.1	20.0
2	日本	66.8	4.2	71.1	11.4
3	美国	39.9	16.3	56.2	9.0
4	韩国	29.7	2.2	31.9	5.1
5	新加坡	21.6	7.5	29.1	4.7
6	英国	13.4	8.9	22.3	3.6
7	新西兰	14.7	6.6	21.2	3.4
8	泰国	15.1	3.4	18.4	3.0
9	马来西亚	14.7	2.9	17.7	2.8
10	印度	14.8	2.7	17.5	2.8
	合计前十名贸易伙伴国	348.1	62.3	410.4	65.8
	全部双边贸易伙伴国	510.2	113.6	623.8	100.0

表 3-2 :1976—1978 年澳大利亚贸易和地区分布：

	进口			出口		
	1976	1977	1978	1976	1977	1978
经合组织国家	77.1	75.9	76.4	68.7	66.5	64.5
北美国家	23.3	23.4	24.0	11.8	11.5	13.3
日本	21.0	19.5	19.4	33.7	33.2	30.3
欧洲经济共同体	24.9	25.3	25.3	15.7	14.7	14.4
其他国际和地区	7.9	7.7	7.8	7.5	7.1	6.6
非经合组织国家	22.3	23.7	23.1	30.6	32.8	34.7
中苏地区 <sup>③</sup>	1.4	1.5	1.5	7.3	7.7	6.8
其他发达国家	0.4	0.5	0.6	0.7	0.5	0.6
发展中国家	20.5	21.7	21.0	22.6	24.6	27.3
未特别提到国家	0.6	0.4	0.5	0.7	0.7	0.7
合计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

① 汪诗明：《1951年〈澳新美同盟条约〉研究》，北京：世界知识出版社，2008年，第260页。

② Ian Pfennigwerth, *Tiger Territory. Rosenberg*. 2008, p.23.

③ 资料来源：澳大利亚外交与贸易部网站：[https://www.dfat.gov.au/publications/trade/trade-at-a-glance-2013/trade\\_performance\\_at\\_a\\_glance/part03\\_australias\\_trade\\_and\\_economic\\_statistics.html](https://www.dfat.gov.au/publications/trade/trade-at-a-glance-2013/trade_performance_at_a_glance/part03_australias_trade_and_economic_statistics.html)

④ *OECD Economic Surveys Australia*. June 1980.

⑤ 包括中国大陆地区、朝鲜和北越。

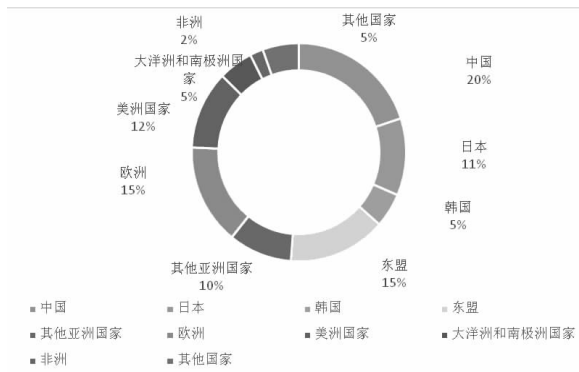


图 3-1 2012 年按地区分布的双边贸易比重

经济崛起,和整个东亚地区的经济迅速发展密切相关。1970 年代世界形势发生变化,美国从越战中的抽身,中美实现外交互访为亚太地区的国际形势改善提供重要契机。1972 年,以惠特拉姆代表的工党政府取代自由党执政,预示着这一时期内政外交政策的重大调整。战后初期澳大利亚经济依赖英联邦国家之间的贸易联系,随着 1973 年英国加入欧共体,澳大利亚不得不调整贸易政策,将主要贸易对象从英联邦国家逐渐转向经合组织其他国家。1976 年 10 月 11 日,澳大利亚和日本签订《友好合作基本条约》,扩大了双方在经贸领域的合作。1991 年冷战结束后,亚洲经济进入发展快车道,澳大利亚在亚洲的贸易伙伴扩大到中国、韩国和东南亚国家。直到今天,澳大利亚和东亚国家之间贸易额占全部对外贸易的一半。

#### (四)澳大利亚在南中国海利益的对外交通结构

各个时期主要经济伙伴的转向,意味着海上主要商业交通线路的变更。英帝国和英联邦时期,澳大利亚的贸易线路主要有两条:第一条向西北方向过苏伊士运河进入欧洲地区;第二条向东北方向连接美国市场。1970 年代之后,由于和日本的经济关系发展起来,澳大利亚的海上交通线路通过菲律宾东部外海的航道连接日本东部的各港口。1990 年之后,随着澳大利亚贸易伙伴国转向中国、韩国和东南亚国家,主要航线调整为经过巽他海峡和弗洛勒斯海向北通往南中国海到东亚地区。如果南中国海出现动荡,将会对澳大利亚贸易产生巨大的影响。由于南中国海领土纠纷的重要起因之一是中国的发展,使得这片水域成为黄金

水道,成为大家竞相争夺的目标。

总的来看,澳大利亚政治和外交独立运作,但是安全和美国绑定在一起,经济却和崛起的亚洲绑在一起,文化和价值观念继承西方的传统,这些因素是理解澳大利亚现行南中国海领土纠纷政策的基础。

## 二、澳大利亚在南中国海领土纠纷的现行政策

通过上面对澳大利亚在南中国海的利益结构分析,无论是从历史还是现实角度,我们可以肯定澳大利亚会卷入到南中国海领土争端的国际纷争中。2012 年 7 月 2 日,东盟地区论坛在文莱召开,时任外交部长的鲍勃·卡尔在会上表达了支持菲律宾通过国际司法仲裁的方式解决和中国的领土纠纷。30 日,鲍勃·卡尔在接受 ABC 采访时说:

我不认为,在南中国海领土纠纷问题上澳大利亚的利益是扮演中间人的角色,我不认为,这里发生的事情和我们的利益不相干。我认为,我们应该坚持的政策是不支持任何一个国家采取竞争性的领土申索说明,并且提醒所有相关国家,我们期待和平解决,因为我们在这里有重要的国家利益——澳大利亚 60%的贸易都要经过南中国海。

2014 年 2 月 20 日,澳大利亚外交部长朱莉·比舍普到访菲律宾马尼拉,参加澳大利亚和菲律宾第四次部长级会谈,会上关于南中国海领土纠纷和中日钓鱼岛争端议题的讨论占据了很长一段时间。比舍普说,澳大利亚不会站在任何一个申索国一方,但是在保持地区稳定与和平拥有合理的利益,特别是在南中国海,在这里我们有大量的出口和进口要经过。“澳大利亚不站在任何一个申索国一边,但是我们敦促所有各方解决任何纠纷或者任何申索要求都要依据基于规则的系统,依据国际法和平进行,只有这样我们才能保证自由航行和自由贸易通过这片重要的海域。在南中国海领土纠纷问题上,我们相信应该通过谈判,应该通过对话解决。我们支持东盟组织在行为准则上的目标,我们希望在行为准则上早日取得进展。”<sup>③</sup>

① 资料来源:澳大利亚外交与贸易部网站:[https://www.dfat.gov.au/publications/trade/trade-at-a-glance-2013/trade\\_performance\\_at\\_a\\_glance/part03\\_australias\\_trade\\_and\\_economic\\_statistics.html](https://www.dfat.gov.au/publications/trade/trade-at-a-glance-2013/trade_performance_at_a_glance/part03_australias_trade_and_economic_statistics.html)

② Michael Wesley, *Australia's interests in the South China Sea*. National Security College of Australian National University. September 2013, p.46.

③ Pia Lee-Brago. *Australia to sea claimants: Resolve dispute peacefully*. <https://www.philstar.com/headlines/2014/02/21/1292812/australia-sea-claimants-resolve-dispute-peacefully>

目前,来自澳大利亚国内一些智库的声音,对澳大利亚现行的南中国海纠纷外交政策表达了看法。现行的政策实际上让澳大利亚自身游离于解决纠纷的进程之外,站在东盟一方支持共同行为准则制定可能触怒中国,但又没有办法保护自己的经济利益。他们认为,澳大利亚可以采取更加积极主动和富有创造性的外交,因为现在小目标的战略载荷最终和重要的长期战略机遇是一致的。<sup>①</sup>

### 三、澳大利亚的应对策略

从历史深层维度看,对海洋的控制权自地理大发现 500 年以来由西方殖民者及其盟友掌握,但是这个局面正在被迅速装备先进海军武器系统的亚洲国家所改变。在某种程度上,堪培拉把南中国海领土纠纷视为中国崛起改变 500 年以来世界秩序主导权的一次冲击,是对冷战以来亚太地区国际秩序的冲击。除了可信赖的盟友之外,任何国家如果主导印度洋到太平洋之间的群岛,都对澳大利亚是种威胁。受到自然地理环境的影响,澳大利亚相对孤立的位置,外部世界的巨大变动会对澳大利亚产生巨大的影响,于是澳大利亚可能会改变外交策略更积极地影响事态的进程。澳大利亚认为自己可以通过外交努力缓解地区的紧张局势,寻求平衡中国崛起但又不威胁到美国在该地区主导性的角色。2012 年 9 月 14 日,主题为“中国世纪”的会议上,时任外交部长鲍勃·卡尔发表演讲说:

我们的国家利益是确保本世纪的持久辉煌,亚洲经济转型,但又不受到南中国海战略竞争的干扰……南中国海应该是美国、中国和东盟国家找到和平的共同发展的地区……美澳同盟是现实生活长期的、基础的方面……这个基础应该包括持久繁荣的开放的中国和自信的具有前瞻性的美国。澳大利亚的作用在于实现本地区最好的结果。

在东盟国家方面,澳大利亚支持类似菲律宾走国际司法仲裁的道路解决领土纠纷的立场,强调地区和平与稳定。在解决南中国海领土争端这个问题上,澳大利亚强调多边主义,参与解决的国家不止限于有领土争端的,还应该包括在该地区

拥有重要利益的国家。比如说,东南亚地区其他国家、澳大利亚、美国、日本、印度等,各个国家一起形成具有约束力管理机制。另一方面,相比较于其他解决纠纷的方式,走国际仲裁的道路更符合澳大利亚的和平外交理念。

与中国展开灵活的外交对话,经济上搭上中国的发展快车,但是在军事上谨慎对待中国海军的发展是澳大利亚对华外交政策的核心内容。2013 年 4 月,时任总理茱莉亚·吉拉德率领外交部长鲍勃·卡尔和贸易部长克雷格·艾默生访问中国,和习近平举行会谈。中澳双方宣布建立战略伙伴关系,计划建立每年一次的首脑对话机制。经贸关系是中澳关系的重要内容,中国是澳大利亚铁矿石、煤矿和天然气等资源的主要买主,中国同时也逐渐增加对澳大利亚的外贸投资。2014 年 1 月,澳大利亚注意到中国海军编队近期通过巽他海峡,到达印度尼西亚和澳大利亚之间的海域,舰队返回的时候通过龙目海峡,再经过望加锡海峡驶入西太平洋。中国海军的远洋训练,已经引起澳大利亚方面的震动。

相比于东南亚国家,澳大利亚在安全事务上更自然的和美国联系在一起,成为美国在亚太地区的战略盟友。澳大利亚为应对中国崛起的战略焦虑,加强和美国的战略同盟关系,为美国在亚太地区的存在提供海军、空军和情报通讯基地。随着中国军事投射能力的发展和军事技术的增长,中国海军已经实现常态化穿越第一岛链东进太平洋进行远洋训练,新型巡航导弹和弹道导弹的服役,也迫使美军不断调整在亚太地区的战略部署,不断强化解放军打击能力范围之外的军事建设。澳大利亚位于第二岛链的最南端,冷战期间,美国利用澳大利亚监听东亚地区情报,现在把这个监听站扩大地更为完善。松树峡口和西北角海军通讯基地由美国建设,两个基地负责军事和情报卫星和通讯系统的联络,和澳大利亚军方实现信息共享。2011 年 11 月,奥巴马和吉拉德在达尔文市宣布,美国海军陆战队进驻达尔文的皇家空军基地,2012 年中期,250 名士兵先行抵达,其最终规模是 2500 人。美国军事力量还计划进驻澳大利亚皇家海军位于珀斯的斯特林基地和印度洋的科克思岛

<sup>①</sup> Michael Wesley, *Australia's interests in the South China Sea*. National Security College of Australian National University. September 2013, p.9.

<sup>②</sup> Enda Curran, *Australia has role in china sea dispute*. September 14,2012.[http://cn.wsj.com/gb/20120914/bas085844\\_ENversion.shtml](http://cn.wsj.com/gb/20120914/bas085844_ENversion.shtml)

空军基地。可以预见,澳大利亚存在卷入南中国海领土纠纷的风险,因为和美国签署有同盟条约。如果中美在南中国海爆发直接军事对抗,澳大利亚没有第二个选择,一定会站在美国一边。

除了澳美军事同盟之外,澳大利亚也通过和美国、日本的三边战略对话,增强自己对亚太事务的干涉能力。2013年10月,在印度尼西亚巴厘岛,澳大利亚外交部长朱丽叶·比舍普,日本外务大臣岸田文雄和美国国务卿约翰·克里举行三边战略对话。会后的联合声明中说,美日澳反对可能改变东海现在局势的“过激和单方面的行动”,并呼吁南中国海纠纷的申索国约束不稳定的行动。澳大利亚还考虑进一步密切和印度及印度尼西亚在海上安全的合作。目前,澳大利亚、印度和印度尼西亚之间正在试图建立起三边的安全对话机制,促进海上合作。不过,鉴于澳大利亚及印度尼西亚之间不稳定的双边关系,澳大利亚和印度之间的合作可能先行进行。

#### 四、结语

澳大利亚是一个地理位置相对孤立,具有严重外贸依赖的国家。21世纪全球结构的转型,特别是亚太地区结构的转型给其带来战略焦虑。对海洋和平稳定的关心,自由通航权的高度关注也是急切的表达。对中国在亚太地区发挥影响政治上谨慎,在安全上提防,在经济上欢迎。澳大利亚这个立场在未来一段时间,与中国周边国家具有普遍相似性。澳大利亚不大可能会直接在南中国海纠纷中和中国采取直接对抗的姿态,但是会以支持东盟国家,支持美国在亚太地区力量存在的方

式平衡中国的影响力。

对中国来说,在南中国海领土纠纷这个问题上澳大利亚不进一步卷入其中,继续保持中立的立场,缓和澳大利亚和美国进一步军事合作的动力是理想的政策目标。首先,应该承认澳大利亚在南中国海地区存在利益,是合理的利益,澳方希望领土纠纷和平解决的做法符合中方的期待。中国会为澳大利亚在这一地区的经济贸易发展提供机遇,保护其海上商业交通路线的通畅。但是澳大利亚联合有关国家,在东海和南中国海问题上对中方施以政治压力的做法是中国不能接受的。其次,中国和澳大利亚建立起政治互信,中国是澳大利亚的第一大贸易伙伴国,但是澳大利亚却对来自中国的投资一直持有戒心,中国可以将经济上的高度相互依存转化为政治上的影响力。不得不承认,2009年力拓案的阴影直到今天依然存在。全球经济低迷时期,中国发展对矿产资源的巨大需求和澳大利亚对国际市场铁矿石和煤炭价格起伏的担心是双方合作的利益契合点。双方领导人可以通过推进深化经济合作带动政治互信建立。最后,可以安排中国海军和澳大利亚皇家海军之间制度化的军事合作,例如在地区人道主义援助、海上搜救、打击海盗等方面,通过实际行动建立起海上协作与互信。但是,中国也应该在澳美日益紧密的军事合作上坦诚地表达自己的利益关切,希望能得到澳大利亚对于这些合作行为合理透明的解释。

【作者简介】郭剑,男,1984年生,山西临汾人,南京大学历史学系博士生,主要研究方向为澳大利亚对外政策。

【责任编辑】王雅贞 实习编辑 杜敬红】

#### The Study of Australia's Interests and Strategies in South China Sea

Abstract: Australia is an important middle power in Asia-Pacific. In terms of political, security and economic of view, Australia have important interests in South China Sea and the surrounding areas. From four aspects, This article analysis the Australian interests in the South China Sea. Australia will undoubtedly involve in territorial disputes. The current policy of Australia was to support ASEAN and China to sign a binding Code of Conduct and strengthen military alliance between the United States. Therefore, China's foreign policy should admit Australia's important interests in the region, which can ensure Australia remain political neutral and can't further involved in the dispute. Strengthening cooperation and dialogue with China Navy and Royal Australian Navy can relieve situation tension.

Key Words: Australia, South China Sea, Structure of Interests, Strategy