



国际战略研究简报

International and Strategic Studies Report

第33期

2009年5月5日

北京大学国际战略研究中心主办

Center for International and Strategic Studies, Peking University

中等强国的对华“两面下注战略” ——澳大利亚新版《国防白皮书》解析

北京大学国际战略研究中心副主任 朱锋

亚太地区的防务与安全战略局势正在出现新变化。这些变化不仅包括美国在区域内军事部署的新调整、非传统安全挑战的扩大以及领土和专属经济区争议的加剧，更包括一系列已经出现的和正在出现的区域内中等强国的战略调整。这些调整从狭义的角度来看是在重新加强与美国的同盟关系、加强对美国在战略上的倾斜和倚重；从广义的角度来看，是在针对中国的崛起以及未来美国是否将会衰落等新的不确定性加强自身的力量建设，以便开始重新规划应对不确定未来的能力建设。近来这一调整的典型案例是澳大利亚以国防白皮书为代表的战略新动向。

澳大利亚的国防白皮书：扩军基调清晰而又强烈

2009年5月2日，澳大利亚前国防部长菲兹吉本发表了新版《国防白皮书》。该份防务战略文件最令人瞩目之处，是宣布了一项雄心勃勃的军力发展计划。该计划提出，将在未来20年内花费720亿美元增强澳大利亚的军事装备和战斗能力。为此，澳大利亚军方将新购6艘新的攻击型潜艇，采购和装备120架F35联合攻击战机，装备长程巡航导弹以及建造8艘吨位在5000吨级以上的新型驱逐舰。为了满足这项军费开支计划，白皮书要求将澳大利亚的军费支出从占国内生产总值的2%，提高到2.5%；未来20年每年的军费增长幅度将达到3%。这是自1991年冷战结束18年以来，澳大利亚规模最大的军备扩张计划。



新的国防白皮书在澳大利亚国内引起了巨大争议。其字里行间的“中国指向”非常清楚。首先,《白皮书》指出,增加军费和扩大军事采购是为了应对亚太地区未来局势的不确定性。这一不确定性究竟来自何处、或者说是什么国家构成了澳大利亚战略家们眼中未来最大的不确定性,白皮书并没有明说。但可以明确的是,这一“不确定性”并不来自澳大利亚的周边。《白皮书》说得很清楚,澳大利亚邻国中的新西兰、印度尼西亚、巴布亚新几内亚和南太平洋岛国不是未来“威胁的来源”。那么,在澳大利亚的防务精英们看来,“威胁”只能来自于同属一个区域、但却是地理位置更为遥远的国家。

其次,《白皮书》提出区域内其他国家的“能力变化”是澳大利亚判断不确定性的首要指标。《白皮书》强调要保障的最基本的战略利益,是免于受到其他国家或者拥有大规模杀伤性武器的非国家行为体的威胁和攻击。《白皮书》明确表示,这一澳大利亚的基本战略利益不管其他国家意图如何都必须得以持续;这是“自身的地理位置与区域内其他国家当前与未来的力量水平所决定的”。为此,《白皮书》明确澳大利亚未来的军事力量的重心是在海上军事力量的建设上。

第三,在澳大利亚眼中“能力变化”的国家中,美国是澳大利亚的盟国、是澳大利亚防务的核心支柱,日本是澳大利亚“关键性的战略伙伴”,韩国是同澳大利亚有着共同对美同盟关系以及相互利益的国家,印度是澳大利亚有着共同民主价值的伙伴。那么中国呢?《白皮书》提出中国只是澳大利亚的“利益攸关方”。澳大利亚对未来中国的判断和态度很大程度上取决于“中国与区域内澳主要战略伙伴——美国、日本和印度——的战略互动关系”,因为澳大利亚相信“中国对亚太地区安全所采取的应对方式”,对澳洲的利益来说“至关重要”。虽然白皮书没有明确点明中国究竟会使用什么样的“应对方式”,但显然字里行间的含义是中国的“应对方式”将会至少是一种“麻烦”。《白皮书》断言,澳大利亚对中国采取接触政策的目的是为了支持“维持区域稳定、繁荣与良好治理国家的共同需要”。

如果将2009年的澳国防白皮书与2004年版的国防白皮书相比,不难看出“中国元素”的论述已经发生了实质性的变化。在前一版的白皮书中,中国被认为是一个亚太区域内“成长中的大国”,提出保持与中国的合作是整个地区稳定与繁荣的需要。在“中国问题”上,台湾海峡的和平是澳大利亚的重大安全关注。时隔5年之后,澳大利亚推出的新的《国防白皮书》充斥的,已经不再是对于中国在亚太区域内势头上升的肯定,而是对中国的安全影响从整体上究竟会消极到什么程度的担忧。

堪培拉的“中国战略”转型:原因究竟是什么?

2009年5月,我在走访澳外交与贸易部、国防部、国家情报评估办公室以及众多智库时,试图了解2009年防务白皮书出台的真实背景。国防部和外交部高官们解释说,对白皮书的“中国威胁论”质疑是澳媒体的炒作,澳政府并没有这方



面的想法，顶多是在白皮书中增加了在战略上对中国崛起“两面下注”(hedging)的防范因素。但在访谈中不难看出，此份白皮书的出笼有着更长远的战略考虑，即担心美国在亚太乃至全球范围内霸权地位的衰落，担心以中国为代表的“非西方势力”的崛起，以及以美国为首的整个西方对现有国际秩序主导能力的下降。

在澳防务与外交精英看来，澳不仅是英国移民创建的国家，也是过去300多年来全球范围内盎格鲁—萨克逊文化占据主导地位的受益者，在价值观、体制与利益上都是如此。太平洋战争之前，英国是澳大利亚的庇护者；战后英国衰落，堪培拉就自动投向美国以获得足够的安全，凭借澳独特的资源与地缘环境以及传统西方人的重商主义赢得竞争与富裕。但美国受伊拉克战争与阿富汗战争的拖累以及2008年9月开始的金融危机，让澳洲的政策精英开始思考美国霸权从长远来说将会衰落的可能性。如果这一可能性越来越大，澳将不得不重新调整自己的防务与安全战略。从以前几乎完全被动地依靠美国，转向思考如何提高澳自身的防务与外交能力，以支持和巩固澳心目中盎格鲁—萨克逊文化的主导地位。澳大利亚国立大学教授、著名的国际战略专家修·怀特(Huge White)就是这一“居安思危”理论的始作俑者之一。他指出，澳大利亚今天所面临的战略挑战，如同19世纪末英国开始衰落、现代亚洲在二战后兴起那样，它必须重新确定自己的世界地位。所不同的是，1945年的澳大利亚可以将依靠对象从盎格鲁—萨克逊文化圈中的英国转移到美国，但现在它要面对的是一个内心有强烈抗拒感、在澳国人眼中完全“异质”的中国。澳大利亚下定决心要做的，是和美国以及“泛盎格鲁—萨克逊文化圈”内的民主国家一起，来对付所谓来自中国的挑战。

另一个重要因素，是澳大利亚目前在亚太区域中不断提升的自我角色期待。过去20年间，澳对外经济依赖关系出现了重大变化，中国、日本已经取代美国与欧洲，成为澳最重要的贸易伙伴和投资来源。堪培拉的“面向亚洲”、而不是传统的“面向西方”的政策，在这种依赖关系变迁中已经不可逆转。加强与亚洲市场的贸易与金融联系，是澳保持经济增长的重要支柱。澳希望加入东亚峰会、和中日商谈自由贸易协定等举动，深刻地反映了澳外交在变化了的时空维度中的利益导向。澳迫切需要提升参与和影响亚洲事务的能力。增加军费、扩大军事采购、提高防卫能力，正是澳期待对亚洲事务发挥更大作用的基础之一。

我这次走访澳助理国防部长办公室，听佩祖鲁(Michael Pezzullo)先生详尽介绍了澳防卫政策的历史，听他解释新的防卫白皮书不是针对中国威胁，而是在回归70年代初“尼克松冲击”之后的防卫政策传统。这一传统就是针对战略环境开始变化的新现实，需要立足自身能力建设。今天，澳开始重新寻求自身防卫能力发展，这一“传统”的核心含义确实并没有本质的变化：70年代澳担心的是美国在亚洲的战略收缩，而今它担心的是美国可能出现的战略衰退。所不同的是，当

年澳防范的是苏联，而今天则是中国。

澳大利亚防卫战略的调整：中国应该怎么办？

以《白皮书》为代表的澳防务战略的转型，反映了澳对中国崛起开始加重的疑虑。这一疑虑并不是单纯针对中国能否和平崛起，而是来自于中国崛起之后、澳历来具有优越感的盎格鲁—萨克逊文化可能衰落的不安。澳新版《国防白皮书》深刻地揭示了这一事实：不管中国人怎么思考自己的崛起选择，世界政治中“中国因素”的扩大正在带动一波区域、甚至全球范围内的地缘战略转型。当美国、欧洲、日本为代表的现有国际秩序主导者意识到中国的崛起可能带来自己主导地位的动摇时，他们的忧虑是更为绵长的、对现有秩序缺乏安全感后的不安。其实，中国崛起是否会真正动摇现有主导者的地位尚无法确定，即便动摇也需要漫长的时间。主导世界政治将近400年之久的盎格鲁—萨克逊文化自美苏两极时代之后再次受到质疑，已成为一种新的趋势。

在亚太地区，出现类似战略性调整的国家并不只限于澳大利亚。90年代末的日本、2000年的新加坡、2008年李明博上台后的韩国，事实上都在以各种形式在对华关系及战略选择上进行“两面下注”，增强对中国崛起后的对美战略依赖和对中国的战略防范。因为中国的崛起，主导世界政治的盎格鲁—萨克逊文化正在扩展为“泛盎格鲁—萨克逊文化圈”新的战略整合，其目的都是在不愿意失去“接触”中国所获得的巨大商业利益的同时，尽可能避免在未来失去让他们获得了安全感和舒适度的西方世界的主导地位。

一方面，这反映了中国崛起正在给世界政治灌注新的含义。另一方面，这也放大了中国正在经历的“战略困境”：和平崛起是保障中国融入国际社会的必要条件、但并非充分条件。即便中国的崛起是完全和平的、合作的，中国崛起必然带来的权力与财富的再分配是可能让一种主导的“文化”改变的过程，或者是被担心将被改变的过程。

中国外交强调“增信释疑”。但中国的崛起，恰恰不可避免地会带来上述改变。单纯地通过言语和沟通上的“增信释疑”去消除其他国家的疑虑和不安，是难以发挥实质性作用的。一个崛起的中国通过实际行动让其他国家感到可靠和安全，已经比“增信释疑”更加重要。然而对中国来说，这同样是一个漫长而又艰巨的政策转型与变革的过程。

编辑：胡菁菁 审核：王缉思

网址：www.ciss.pku.edu.cn

邮件地址：CISS@pku.edu.cn

地址：北京 北京大学国际关系学院

电话：86-10-62756530

邮编：100871

传真：86-10-62759302