

澳大利亚深化与北约关系：动因与影响

□ 沈予加

〔提 要〕随着国际安全形势和亚太地区秩序的深刻演变，澳大利亚与北约的合作不断拓展深化，双方互动逐渐机制化和常态化，在政治、军事、非传统安全、科学研究等领域的合作不断取得新突破。澳大利亚深化与北约关系受到内外部因素的共同驱动，对全球安全格局、亚太安全秩序及中澳关系改善都产生了较大的负面影响。尽管澳大利亚与北约的合作取得一定进展，但囿于战略重心和核心利益的差异，双方关系发展也面临深层的制约。

〔关 键 词〕澳大利亚、北约、美澳同盟、“印太战略”

〔作者简介〕沈予加，四川大学国际关系学院副教授，四川大学—成都市“一带一路”教育协同创新中心副主任

〔中图分类号〕D861.12

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2024）3 期 0095-17

乌克兰危机爆发后，北约与亚太国家的互动陡然增多。其中，澳大利亚与北约关系不断拓展深化，双方在诸多领域的合作不断取得新突破。作为美国在亚太地区的重要盟友，澳大利亚发展与北约关系配合了美国推动“印太

* 本文是国家社会科学基金一般项目“澳大利亚对华政策转向及其影响”（项目编号：22BGJ055）的阶段性的成果。

北约化”和“北约印太化”的战略布局，将对地区安全局势演进和中澳关系改善产生一定影响。研究澳大利亚与北约关系的发展，对于深入理解澳大利亚对外政策逻辑和全面研判亚太安全形势演变具有重要意义。

一、澳大利亚深化与北约的合作

澳大利亚与北约的互动从零星偶发到日益紧密，一直深受同盟关系的影响，当战略重心和战略利益重合时，双方合作就会有显著提升。在北约成立时，澳大利亚的军事体系尚未完全从英联邦独立出来，正因为如此，澳早期便通过英国与北约产生了联系。也是在英联邦的框架下，澳大利亚空军在 1953 年参加了北约在德国举行的军事演习，这被视为澳大利亚与北约关系的起点。^[1]不过，澳大利亚空军在第二年就返回国内，其与北约的早期“联系”也就此中断。之后由于战略重心不同，澳大利亚与北约基本没有太多交集。冷战末期，澳大利亚与北约的接触有所增加，但仅限于零星的高层对话，互动的频次及合作程度整体较低。2005 年以后，因为同北约在反恐上的利益契合，澳大利亚派兵前往阿富汗同北约共同执行任务，双方合作开始向军事能力和互操作性拓展。^[2]此后，澳大利亚和北约的联系开始增多，但尚未形成机制化、实质性互动，双方对话仅停留在就个别事件进行临时性、偶发性沟通，合作领域也较为单一。2012 年以来，澳大利亚与北约的互动关系开始升级；2022 年乌克兰危机爆发后，双方合作显著增强，关系也更加紧密。

（一）双方关系不断拓展升级

2010 年出台的北约战略概念文件提出“合作性安全”，并将其与“集体防御”和“危机管理”列为北约三大核心任务，强调要在更大程度和更大范

[1] “Relations With NATO,” Australian Embassy, Belgium, Luxembourg and Mission to the European Union and NATO, <https://belgium.embassy.gov.au/bsls/relnato.html>.

[2] Stephan Frühling, “Australia and NATO: Six Decades of Cooperation,” *NATO and Asia-Pacific*, 2016, pp.135-154.

围发展与其他国家和国际组织的伙伴关系。^[1] 这为澳大利亚拓展和深化与北约关系提供了条件。2012年6月，双方发表第一份政治文件《澳大利亚—北约联合政治宣言》，^[2] 澳成为第一个与北约签署《联合宣言》的伙伴国家。这份宣言提出澳大利亚与北约在亚太地区拥有共同安全利益，可以在反恐、防止大规模杀伤性武器扩散以及网络安全方面合作。2013年，澳大利亚与北约签署“个别伙伴关系与合作计划”，为双方开展对话与合作提供机制化的基础。2014年9月，在英国威尔士举行的北约峰会上，澳大利亚因参与北约在阿富汗的行动而获得“机会增强伙伴国”的地位，使其可以深度参与北约的政治磋商和军事演习等活动。此后，双方高层往来日益频繁，对话与合作逐步常态化、机制化，澳大利亚政要列席北约峰会和部长级会议，参与北约重大议事日程讨论。从安全利益的重合到机制化合作框架的搭建，澳大利亚与北约关系在此阶段不断磨合和提升。

乌克兰危机爆发后，澳大利亚与北约的关系步入新阶段，澳大利亚作为北约加强与印太伙伴合作的重要战略支点的定位更加明确。2022年，澳大利亚总理首次受邀参加北约峰会，讨论对俄制裁和对乌援助等议题。峰会期间，澳大利亚与日本、韩国、新西兰举行小型会晤，围绕“印太战略”和所谓“中国威胁”交换意见。^[3] 2023年，澳大利亚总理再次参加北约峰会。^[4] 此外，澳大利亚也定期参加北约的防长、外长等高级别会议。在布鲁塞尔北约总部，北约盟国定期与包括澳大利亚在内的亚太四国举行大使级会议，重点讨论气候变化、军备控制和海上安全等议题。

与此同时，澳大利亚与北约签署升级版的合作文件——“个别针对性伙

[1] “Active Engagement, Modern Defence,” NATO, November 19, 2010, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm.

[2] “Australia-NATO Joint Political Declaration,” NATO, June 14, 2012, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_94097.htm?selectedLocale=en.

[3] “Pre-Summit Press Conference,” NATO, June 27, 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_197080.htm?selectedLocale=en.

[4] “Secretary General Welcomes Australia’s Cooperation with NATO, Support to Ukraine,” NATO, July 11, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_217053.htm?selectedLocale=en.

伴关系计划”(ITPP)。^[1] 该文件的签署意味着澳大利亚与北约合作的定位进一步明晰, 双方合作范围几乎实现了全领域覆盖。“个别针对性伙伴关系计划”是北约面向日本、新西兰、韩国、澳大利亚四个亚太伙伴的专门方案, 其中澳大利亚与北约的谈判进行得最快。^[2] 该计划以深化双方军事互操作性为重心, 同时注重在非传统安全领域的对话和磋商。与“个别伙伴关系与合作计划”相比, “个别针对性伙伴关系计划”无论是在深度还是广度上都有所增加, 标志着澳大利亚与北约合作关系的进一步巩固和发展。

(二) 军事安全合作更加机制化

北约是全球最大的军事联盟组织, 强化与北约的军事安全合作是澳大利亚发展与北约关系的核心诉求。随着澳大利亚与北约关系的升级, 双方军事安全合作内容不断拓展, 合作机制不断完善, 其中, 强化军事互操作性成为澳大利亚与北约安全合作机制化的核心内容。北约将“互操作性”定义为盟国一致和高效地共同行动, 以实现战术、行动和战略目标的能力, 内容包括部队协同作战、军事系统协调、信息交流共享, 目的在于提高北约部队联合行动的作战能力。2014 年, 北约威尔士峰会出台了“伙伴互操作性倡议”, 有选择地升级与特定合作伙伴的关系, 尤其是军事联系, 使伙伴国能够更顺畅地配合北约领导的军事行动。作为“伙伴互操作性倡议”的一部分, 北约启动了互操作性平台, 澳大利亚积极参与互操作性平台和伙伴关系互操作性倡导小组。并且在北大西洋理事会批准的前提下, 北约可向澳大利亚公布内部机密作战文件。

澳大利亚和北约的军事互操作性通过多条路径实现。在机制和流程方面, 澳大利亚是“机会增强伙伴”, 而北约“机会增强”的重要指标之一是军事标准的北约化, 原来适用于北约正式成员国的标准扩大到了伙伴国, 该计划要求伙伴国使用统一的北约军事行动程序和军事设备, 而伙伴国在战术、作

[1] “Relations with NATO.”

[2] Ken Moriyasu and Takashi Tsuji, “NATO to Upgrade Ties With Australia, New Zealand, South Korea,” Nikkei Asia, June 13, 2023, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/NATO-to-upgrade-ties-with-Australia-New-Zealand-South-Korea>.

战和战略行动中获得类似北约成员国的地位。在人员交流方面，除了高级官员定期参加北约重要会议外，澳大利亚还向北约常设机构派驻工作人员，保持常态化联系。2022年5月，澳大利亚派遣一位官员常驻北约战略通信卓越中心，以支持该中心的工作。北约与澳大利亚的军事互操作性在合作实践中不断得到落实和评估。2016年6月，北约举行的“联盟战士”互操作性演习测试了北约成员国与伙伴国之间以信息系统为主的武器系统间互操作方法，澳大利亚以观察员身份参与其中。^[1]2019年，澳大利亚参与了北约“强大盾牌”军事演习，与北约盟国协调作战的能力得到练习和评估。^[2]

（三）非传统安全领域合作拓展

随着澳大利亚与北约合作不断深化，双方在反恐和网络安全方面的合作进一步强化。在打击恐怖主义方面，澳大利亚自2003年开始一直积极参与北约的维和反恐行动。^[3]2012年以后，澳大利亚参与反恐和维和行动更加积极。例如，在打击“伊斯兰国”的北约伊拉克特派团中，澳大利亚是唯一以伙伴国身份参与的国家。2022年10月，澳大利亚开始参与北约“海洋卫士”行动，向地中海部署了一架皇家空军P-8A海上巡逻机，为北约在该地区的海上反恐安全任务提供侦查和监视数据。^[4]

澳大利亚与北约在网络安全方面的合作也不断推进。一是参与北约主办的网络安全演习。2018年4月，澳大利亚以非北约成员国的身份加入北约合作网络防御卓越中心，并参与北约在爱沙尼亚首都塔林举行的全球规模最大、

[1] “Chairman of the NATO Military Committee Supports NATO Efforts for Enhanced Interoperability,” NATO, June 13, 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_132774.htm?selectedLocale=en.

[2] “Formidable Shield 2019 Concludes with DV Day in Lisbon,” NATO, May 29, 2019, <https://sfh.nato.int/media-center/news/2019/formidable-shield-2019-concludes-with-dv-day-in-lisbon>.

[3] 包括北约领导的阿富汗国际安全援助部队（2003—2014年）、北约在阿富汗的“坚决支持”任务（2015—2021年）、北约伊拉克特派团（2018年至今），以及北约“海上卫士”行动（2022年至今）。

[4] “Royal Australian Air Force P-8A Maritime Patrol Aircraft Completes First Mission with NATO’s Operation Sea Guardian,” NATO, October 14, 2022, <https://mc.nato.int/media-centre/news/2022/royal-australian-air-force-p8a-mpa-completes-first-mission-with-nato-operation-sea-guardian>.

最具影响力的“锁盾”（Locked Shields）实时网络防御演习。^[1]随后，澳大利亚成为该中心“贡献参与者”，通过参与培训、研发、演习等方式，加强与北约成员国在网络防御领域的能力合作和情报共享。^[2]二是达成网络安全战略合作意向。2017年，澳大利亚与北约签署的“个别伙伴合作计划”将网络防御合作置于优先位置，确立了双边网络安全合作的基本框架，为进一步合作提供制度保障与行动便利。三是网络安全合作逐步机制化。2022年，澳大利亚宣布将与北约战略通信卓越中心合作，不断深化双方以防卫为主的网络安全合作。^[3]目前，澳大利亚正在办理加入该中心的程序。参与北约网络演习和加强与北约成员国在网络防御领域的能力以及情报共享合作，加深了澳与北约成员国在网络安全方面的密切协作关系，有效助力构建并巩固了与北约的网络军事合作体系。

（四）先进技术合作深入发展

澳大利亚一直致力于通过参与北约框架下的科技合作项目来提升本国军事技术能力。2012年澳大利亚参与了北约“科学促进和平与安全计划”，该计划的主要目标是促进北约成员国与伙伴国之间基于科学研究、技术创新和知识交流的对话与合作。加入该计划后，澳大利亚深度参与了北约的一系列科技合作项目，借助北约成员国在军事技术方面的科研能力，弥补了其在相关领域的弱势。^[4]澳大利亚在该计划框架下参与的代表性项目包括用于加强边境和港口安全的碳化硅项目、用于探测和监测的高空气球雷达项目，以及提升军营能源利用监测能力和营地能源效率的模拟工具。虽然这些项目并非

[1] 截至目前，该机构有32个“赞助会员国”以及7个“贡献参与者”。

[2] “Australia Joins the NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence,” Australian Minister for Foreign Affairs, April 23, 2018, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/julie-bishop/media-release/australia-joins-nato-cooperative-cyber-defence-centre-excellence>.

[3] “Cooperation with NATO’s Strategic Communications Centre of Excellence,” Australian Minister for Foreign Affairs, April 7, 2022, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/media-release/cooperation-natos-strategic-communications-centre-excellence>.

[4] Richard Marles, “ASPI Sydney Dialogue (Opening Speech),” Australian Government Defence, April 4, 2023, <https://www.minister.defence.gov.au/speeches/2023-04-04/aspi-sydney-dialogue>.

直接的军事技术，但都是与传统安全紧密相关的辅助技术。此外，2020年11月，澳大利亚正式加入北约“海上无人系统倡议”，成为首个加入该倡议的非北约成员国。无人系统是一项可以改变未来海上游戏规则颠覆性技术装备，将大幅提高北约海域态势感知和制海能力。澳大利亚能够在此基础上与16个北约成员国在海上侦查、通道控制、反潜反舰等方面展开合作，以提升海军在日益复杂的海域中与多国协同作战的能力。^[1]2024年1月，澳大利亚首次以远程线上的方式参加了北约盟军医疗预备役军官联合会（CIOMR），共同探讨遥测、人工智能、大数据等技术在军事医学领域的应用。^[2]

二、澳大利亚深化与北约合作的动因

澳大利亚深化与北约合作的动力，既源于“中等强国”自我定位，也有借与北约合作强化其在地区安全事务中的影响力和提升国防能力建设的现实需求。从外部看，美澳同盟体系下澳大利亚对战略自主空间的追求，以及配合美国组建印太同盟体系的要求，都是促动澳大利亚深化同北约合作的重要影响因素。

（一）配合美国构建印太同盟体系

澳大利亚追随美国的战略传统是其深化同北约合作的重要影响因素。近年来，美国一直致力于打造一个地理范围涵盖“大西洋—印度洋—太平洋”，以多区域“盟伴协同”为核心特征的对华战略竞争体系，使亚太地区日益成为具有关键地缘政治经济意涵的竞争地带。^[3]在此基础上，拜登政府2022年

[1] “Two Allies and One Partner Join the Maritime Unmanned Systems (MUS) Initiative,” NATO, November 20, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_179602.htm?selectedLocale=en.

[2] “Reserve Forces Committee Addresses the Future of Military Medicine Through Telemetry, AI, and Big Data,” NATO, February 2, 2024, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/index.htm>.

[3] Luis Simón, “Bridging U.S.-Led Alliances in the Euro-Atlantic and Indo-Pacific: An Inter-theater Perspective,” Center for Strategic and International Studies, May 12, 2022, <https://www.csis.org/analysis/bridging-us-led-alliances-euro-atlantic-and-indo-pacific-inter-theater-perspective>.

2 月明确提出将欧盟和北约整体纳入美国“印太战略”体系的发展目标，同年 10 月发布的《国家安全战略》报告将在未来决定性十年中“竞赢”中国作为重要战略目标。^[1] 这份报告指出“（欧洲和印太）两个地区的命运是相互联结的”^[2]，北约以及美国在印太地区的盟友等传统安全伙伴关系是抵御外来侵略和加强国际秩序的互利合作平台。因此，美国十分重视在印太和欧洲盟友之间发展伙伴关系，并且力图通过建立美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）等来实现同北约和印太盟友的跨地区合作。^[3]

为调动西方集体力量开展对华竞争，^[4] 美国力促北约以及北约国家同美国在印太地区的盟友深化合作，寻求整合欧亚地区的同盟资源，共同遏制中国。一方面，美国在印太地区推动建立 AUKUS 等多边安全合作机制，^[5] 打造服务于“印太战略”的地区盟伴体系和复合阵营。另一方面，美国利用乌克兰危机，加深美国同欧洲各国在安全利益上的捆绑，打通欧洲与印太两大地缘政治板块，同欧洲国家在安全议题上做交易，拉拢北约支持其在印太地区的布局。^[6] 澳大利亚在这一战略中所扮演的角色，正是北约向该地区扩张的落脚点。

美国是北约的“主心骨”，在澳大利亚与北约深化合作的战略走向上发挥着重要作用，是澳大利亚与北约强化合作的主要引导者。美国防长奥斯汀在 2024 年香格里拉对话会期间表示美国和其盟友正在实现防务利益的历史性“融合”，称“价值观相近、对自由开放的印太地区抱有共同愿景的国家正

[1] The White House, “National Security Strategy,” October 12, 2022, p.23, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

[2] *Ibid.*, p.11.

[3] *Ibid.*, p.1.

[4] 孙茹：《中美全球博弈下的北约亚太化》，《现代国际关系》2022 年第 7 期，第 51、60、62 页。

[5] “Joint Leaders Statement on AUKUS,” The White House, September 15, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/>.

[6] 孙成昊：《美国拜登政府两洋战略下的北约亚太转向趋势》，《太平洋学报》2023 年第 7 期，第 17-30 页。

在共同努力实现这一愿景”。^[1]对于美国而言，引导印太盟伴体系建设与“北约印太化”战略扩张，进一步扩充、整合美国的同盟体系，增强其对华遏制的资本，其目的是减轻美国的战略压力，最终服务于维护美国全球霸权的目标。^[2]

（二）提升“中等强国”地位

虽然澳大利亚在不同时期对于“中等强国”有着不同的理解，但“中等强国”的定位是历届澳政府制定安全战略的重要依据。^[3]澳大利亚在其关于“中等强国”外交战略的相关论述中，都强调澳大利亚国家利益是寻求扩大在亚太地区的影响力，并借助特定的机遇和力量来提升话语权和军事投射能力，^[4]而深化同北约合作有助于澳大利亚实现以上目标。

一方面，北约在国际政治安全格局中具有特殊地位，并且近年来不断增强与亚太伙伴的联系，多边对话和互动频频升级。因此，澳大利亚可以借助北约的影响力和其在亚太地区的伙伴关系，使澳大利亚在亚太地区安全事务中的话语权和影响力得到提升，从而实现其“中等强国”国家利益。此外，加强与北约的合作有助于澳大利亚在对周边安全环境的塑造中发挥更大作用。

另一方面，澳大利亚企图通过加强与北约的互动与合作来增强自身军事实力及在亚太地区的军事投射能力。澳大利亚在国家安全战略上需要将威胁“抵御在国土之外”，希望通过深化与北约的合作在亚太安全事务中发挥更大作用。澳大利亚在《2024 年国防战略报告》中提出，面对日益恶化的周边环境，澳将采取以拒止战略为基石的国防战略，阻止潜在对手采取有损澳方利益与地区稳定的行动；澳大利亚应与美国一样采取基于拒止战略的国家安全方针，以便“在尽可能远离本土的地方应对威胁”。澳大利亚与传统

[1] Demetri Sevastopulo and Kathrin Hille, “China Accuses US of Seeking ‘Asia-Pacific NATO,’” *Financial Times*, June 1, 2024, <https://www.ft.com/content/b889d33c-7745-48b7-b847-64f2b3003409>.

[2] Jenny Clegg, “NATO, Europe, US & China,” *Asia Security*, Vol.15, No.1, 2020, pp.5-24.

[3] Carl Ungerer, “The ‘Middle Power’ Concept in Australian Foreign Policy,” *Australian Journal of Politics & History*, Vol.53, No.4, 2007, pp.538-551.

[4] *Ibid.*

西方盟友之间的安全合作是其实施拒止战略的主要手段。^[1] 该报告认为，澳大利亚面临的主要安全威胁并非对其国土的入侵，所以澳大利亚重新定义了安全“边界”，并相应调整了整体战略。澳国防部长马尔斯在对报告进行说明时指出，澳防务活动将不再局限于本国边界，澳安全“边界”不在本土海岸线上，而在更远的地方，这样才能维护其在太平洋和全球范围内的经济利益。而为了达到这一目标，澳大利亚认为需要“与合作伙伴一起为印太地区的集体安全，为维护基于规则的全球秩序作出贡献”，并指出北约是其重要的安全合作伙伴。^[2]

（三）扩大战略空间

澳方认为，深化与北约关系不仅有助于其实施拒止战略以及提升国防能力，同时也扩大了澳大利亚的战略空间。2022 年 12 月，澳大利亚外长黄英贤在美国卡内基国际和平基金会发表演讲时，强调了澳美同盟对澳大利亚的重要价值，希望美国加大对亚太地区的经济投入，同时又指出“中等强国”主动塑造地区环境的重要性，澳加强国防能力建设有助于确保亚太地区维持“战略平衡”，也即“地区国家能够作出自己的选择，而不是被迫作出选择”。^[3]

美国以维护全球霸权为目标，其在亚太地区的战略重心与澳大利亚并不完全重合。^[4] 澳大利亚的国家安全战略中一直强调维护“基于规则的秩序”，其内涵主要包括维护主权、守卫和平、限制权力的过度使用以及促进国际贸

[1] Australian Government Defence, “2024 National Defence Strategy,” pp.21-23, <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2024-national-defence-strategy-2024-integrated-investment-program>.

[2] *Ibid.*, p.7.

[3] “Speech to the Carnegie Endowment for International Peace,” Australian Minister for Foreign Affairs, December 7, 2022, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/speech/speech-carnegie-endowment-international-peace>.

[4] 澳大利亚《2024 年国防战略报告》指出，澳大利亚所关注的主要地区包括东北印度洋到东南亚海域直至太平洋的邻近地区，该地区包括我们的北部航线。详见“2024 National Defence Strategy,” Australian Government Defence, April 1, 2024, <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2024-national-defence-strategy-2024-integrated-investment-program>.

易和投资等。^[1] 相比之下，美国 2022 年《国防战略》则重点强调应对中国在多领域构成的与日俱增的“威胁”，拒止中、俄对美国及其盟友的“攻击”，并“在必要时在这些冲突中获胜”。^[2] 可见，美澳对亚太秩序的理解和目标有所不同，对中国在该地区角色的认知以及应对策略上也并不完全重合。澳大利亚强调亚太地区的稳定，以及通过拒止应对潜在威胁。而美国不仅明确将中国指认为“威胁”，更有与之爆发直接冲突的准备。但是美澳同盟呈现非对称性依赖特征，使澳大利亚处于一种“受牵连”的被动状态。因此，澳大利亚一直通过参与多边机制缓解其在澳美关系中所受的压力。加深与北约的合作正是澳大利亚寻求对冲与美国双边关系压力的路径之一。

与北约在军事、安全、科技等领域的合作为澳大利亚带来的发展机遇和资源也是澳大利亚不断深化与北约合作的重要驱动力，澳大利亚的国防工业还因此获得了现实利益。目前，澳大利亚是欧洲的装甲车供应国之一。2024 年 3 月澳大利亚签署了向德国出口 100 多辆装甲车的协议。这项合约对澳大利亚经济价值超过 10 亿澳元，并提供数百个就业岗位。澳大利亚防长马尔斯表示，这是澳历史上规模最大的防务出口协议，“制造并向德国陆军出口‘拳师犬’步兵战车凸显了两国间关系的加强”。^[3]

三、影响评估

澳大利亚深化与北约的合作，助推在全球范围内构筑以美国为主导、以亚太和欧洲盟友为辅的西方安全联盟，加剧亚太地区出现阵营对抗的风险，

[1] Ben Scott, “But What Does ‘Rules-Based Order’ Mean?,” The Interpreter, November 2, 2020, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/what-does-rules-based-order-mean>.

[2] U.S. Department of Defense, “National Defense Strategy,” October 27, 2022, p.15, <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>.

[3] “Australian-Made Armoured Vehicles to Be Exported to Germany,” Australian Government Defence, March 21, 2024, <https://www.minister.defence.gov.au/media-releases/2024-03-21/australian-made-armoured-vehicles-be-exported-germany>.

同时冲击中澳关系改善向好的势头。

（一）助力北约“东进印太”

乌克兰危机全面爆发后，北约在“全球北约”目标的指引下，积极实施战略转型，试图通过加强与澳大利亚等亚太国家合作，加快“东进印太”的步伐。澳大利亚深化与北约安全合作为北约提供了染指亚太安全事务的支点，使后者作为美国地缘政治竞争工具的效用进一步加强。

北约虽然传统上专注北大西洋地区安全，但在全球格局发生变化及乌克兰危机爆发的背景下，其对安全威胁和中国的战略认知发生了变化。2022 年北约马德里峰会宣称亚太地区事态发展会直接影响欧洲一大西洋的安全，因而需要加强与亚太地区新老伙伴的对话与合作，由此强化北约对亚太事务的关注和介入。北约在 2022 年发布提及中国的战略概念文件，将中国视为对欧洲一大西洋的“系统性挑战”，认为中国在国际秩序、网络空间、海洋领域损害了北约安全。^[1]乌克兰危机爆发后，北约战略调整背后的逻辑是持续塑造共同敌人和外部威胁，凝聚集团共识，提高自身军事水平，确保集体防务能力，激活北约自身的需求。2023 年北约维尔纽斯峰会公报再次多处提及中国，将中国视为北约利益、安全和价值观的“挑战者”。^[2]故而北约需要通过全球伙伴关系网络有效应对国际安全挑战。^[3]

作为军事安全组织，北约在亚太战略意图的落脚点始终还是围绕军事和安全。澳大利亚与北约在军事方面的合作深度与广度超过日本、韩国和其他亚太国家。同时，澳大利亚是亚太地区重要的“中等强国”，北约大力深化与澳大利亚的战略合作，将扩大二者实力和影响力，冲击地区既有秩序。

[1] NATO, “NATO 2022 Strategic Concept,” June 29, 2022, p.5, https://www.nato.int/nato_static_f12014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.

[2] “Vilnius Summit Communiqué: Issued by NATO Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Vilnius,” NATO, July 11, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.

[3] *Ibid.*

（二）增加全球安全领域“阵营化”风险

美国主导的西方安全联盟具有较强的封闭性和排他性特征，将多数亚太国家排斥在各类“小圈子”之外。被美国视为战略竞争对手的中俄等国进一步被人为推向对立的“另一边”，大国关系的不确定性、对立性上升，中小国家面临更大的“选边站”压力。

澳大利亚强化与北约合作使后者作为美国地缘政治竞争工具的效用进一步加强。随着澳大利亚深化与北约的合作，日本、韩国和新西兰也在利用与北约的共同联系试图在亚太地区建立新的合作机制，这无疑会进一步加剧亚太分裂，破坏区域一体化进程。随着西方安全联盟的形成，美国将在客观上实现欧洲—大西洋和印太两大板块军事资源和力量的整合，使跨欧亚板块“阵营化”“集团式”竞争和对抗风险日益增大。

（三）导致亚太地区地缘政治风险上升

澳大利亚深化与北约的合作，意味着北约与亚太伙伴建立了常态化、机制化的联系，使北约对亚太事务的介入和干预更加“合法化”和“机制化”，很大程度上推动以美国为主导的西方安全军事联盟体系在全球的构建。2023年7月，美国驻北约大使史密斯曾称，“我们正在打破美国大西洋盟友和太平洋盟友之间的障碍，着眼于网络安全、新兴和颠覆性技术、海上安全等共同挑战”，“在一系列问题上，我们可以相互学习，而不必让印太地区的任何国家正式加入北约这个联盟”。北约插手亚太安全事务将加剧地区冲突和紧张局势，势必导致亚太地区的地缘政治环境进一步复杂化，各种不稳定因素增加，地区和平稳定受到更大威胁。此外，通过深化与北约的安全合作，澳大利亚借北约力量进一步加强其在东南亚和南太平洋地区的军事影响力，打破原有的平衡，进一步提高全球地缘政治风险，对国际和平稳定造成严重负面影响。

（四）干扰中澳关系回暖

澳大利亚加强与北约的战略合作进一步反映了澳大利亚外交安全战略针对中国的一面。这意味着澳大利亚未来在经贸、供应链等诸多问题上可能会

更多寻求与“志同道合”的北约伙伴合作，从而削弱中澳合作的基础。更为重要的是，澳大利亚与将中国视为“系统性挑战”的北约不断深化合作会破坏中澳政治互信，给中澳关系带来一定程度的负面冲击。在 2024 年香格里拉对话会上，澳防长马尔斯就俄乌冲突、台海问题和南海局势制造话题，称担忧中国行为加剧地区紧张局势，并表示“欧洲在印太事务中拥有更大的发言权很重要”。^[1] 澳大利亚深化与北约的合作，深入绑定到北约的行动中，可能会导致澳大利亚进一步卷入南海、台海和东海等地区争端，中澳关系的脆弱性更加明显，双边关系的风险性随之上升。

四、澳大利亚深化与北约合作面临的制约

虽然澳大利亚在自身和外部因素的促动下加速推进与北约的战略互动，但从长远看，受到战略利益差异、双方可投入的战略资源、北约内部分歧以及澳大利亚国内疑虑等诸多因素掣肘，澳大利亚深化与北约合作仍有较大的局限性。

（一）战略利益的差异

澳大利亚与北约在亚太地区的利益并不完全重合，澳大利亚参与欧洲事务和北约介入印太地区的意愿有限。作为亚太地区的“中等强国”，澳大利亚认为其国家利益基于亚太地区的和平，^[2] 并没有兴趣加入制度化的北约政治模式，因为这可能会降低其在高度动态的亚太安全架构中的政策灵活性，被迫将自己的国家利益让渡于美国和其主导的联盟。澳大利亚仍然视美澳同盟为其国家安全最重要的保障，迎合美国的战略偏好是澳大利亚国家安全战略的重要部分，因此澳大利亚加深与北约的关系是其“中等强国”外交和迎合美国战略偏好的工具。但是，澳大利亚会在多大程度上配合美国以北约为

[1] Richard Marles, “Address to the Shangri-La Dialogue,” Australian Government Defence, June 1, 2024, <https://www.minister.defence.gov.au/speeches/2024-06-01/address-shangri-la-dialogue>.

[2] “Australian Interests in a Regional Balance of Power: Address to the National Press Club,” Parliament of Australia, April 17, 2023, <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22media%2Fpressrel%2F9121495%22>.

支点来制衡中国，仍存在较大的不确定性。因为澳大利亚希望在享受中国经济发展带来的利益的同时，保持亚太地区的稳定与和平，加剧亚太地区冲突风险不符合其国家利益。因此，澳大利亚一直审慎评估其与北约合作的深度。

从北约方面来看，其战略重点仍然在欧洲—大西洋地区及其周边，防范对象主要是俄罗斯，亚太地区的伙伴关系被置于次要地位。加之澳大利亚是一个中等国家，其战略资源和海外行动能力均相对有限，无法在欧洲事务上为北约提供太多支持。北约“东进印太”的速度和投入程度是基于“中国是北约的系统性竞争对手”这一判断，因此，对中国的战略认知直接关系到“北约印太化”的进展。虽然北约对中国快速崛起所引发的国际权力格局变化抱有极强的警惕性，但对于是否将中国直接界定为安全层面的威胁，北约内部仍然存在分歧。例如，北约 2022 战略概念文件虽然将中国定性为“系统性挑战”，但同时仍然强调“将与中国保持建设性接触”。^[1]

（二）北约资源投入有限与内部分歧

北约对中国的警惕并不意味着其将不遗余力地加速与亚太国家的合作。与俄罗斯被界定为“最大且直接威胁”不同，北约将中国定性为“系统性挑战”，挑战可能发展为威胁，但也可以通过协调、协商、调控等各种措施进行化解。虽然北约实力强大，但其防区边界不断扩大、安全任务范围不断扩展，在相当大程度上稀释了其在实际作战行动中可用于部署的战略资源。因此，北约提供的资源难以达到澳大利亚的预期。

北约内部对“东进印太”亦存在分歧。北约各成员国的战略偏好存在差异，并非所有成员国都同等关注亚太事务，大多数成员国仍然更加重视欧洲及周边地区事务，北约内部对于是否介入亚太地区事务及介入程度缺乏共识。例如，中东欧国家更加关注来自俄罗斯的威胁，而法德等国则需要应对随时可能发生的难民和能源危机，法国公开明确反对北约在日本设立联络处。^[2] 马克龙

[1] NATO, “NATO 2022 Strategic Concept,” p.5.

[2] 崔磊：《日本与北约安全合作的深化：成因、障碍及前景》，《太平洋学报》2023 年第 9 期，第 94–106 页。

在 2023 年北约峰会上表示，法国“原则上”不赞成向亚洲扩张。马克龙此前曾反对北约对中国的关注，称中国“与北大西洋关系不大”；北约应将重点牢牢聚焦于北大西洋地区，印太地区在地理上不是北大西洋，北约不能以某种方式建立所谓的“合法性”，并在其他非北大西洋地区建立地理上的存在。^[1]德国政府虽然在其中国战略文件中将中国描述为“合作伙伴、竞争对手和系统性对手”，^[2]但也继续积极寻求与中国建立更紧密的经济联系，因为中国仍是其最大的贸易伙伴。^[3]有 12 个北约成员国愿意参加“航行自由”行动，但只有德国、西班牙等 4 个国家愿意派遣军舰前往印太地区。^[4]这种差距将加剧北约内部对优先关注事项的意见分歧而产生的“内耗”，限制北约进一步与澳大利亚合作的意愿和能力。

（三）澳大利亚国内对深化合作持审慎态度

澳大利亚国内因素也是其深化与北约关系的掣肘，澳政治和战略界精英虽然对双方合作表示肯定，但也对合作的限度保持审慎。一方面，澳大利亚政治精英担忧，与北约的关系过度深入将使澳作为“中等强国”的外交空间大受影响。澳知名国际战略学者保罗·迪布（Paul Dibb）曾提醒澳总理阿尔巴尼斯在北约峰会上不应“过度敬畏”，也不要“作出太多承诺”。^[5]2023

[1] “France’s Macron Rejects NATO Push to Open Liaison Office in Japan,” CGTN, July 13, 2023, <https://news.cgtn.com/news/2023-07-13/France-s-Macron-rejects-NATO-push-to-open-liaison-office-in-Japan-1loJ9SQ1Jxm/index.html>.

[2] “Strategy on China,” The Federal Government of Germany, July 13, 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608580/49d50fecc479304c3da2e2079c55e106/china-strategie-en-data.pdf>.

[3] Alexandra Stevenson and Melissa Eddy, “Germany’s Leader Walks a Fine Line in China,” The New York Times, April 16, 2024, <https://www.nytimes.com/2024/04/16/world/asia/olaf-scholz-germany-china.html>.

[4] Frédéric Grare and Manisha Reuter, “Moving Closer: European Views of the Indo-Pacific,” European Council on Foreign Relations, September 13, 2021, <https://ecfr.eu/special/moving-closer-european-views-of-the-indo-pacific/>.

[5] Owen Leonard, “Albanese Shouldn’t Make ‘Too Many Commitments’ at NATO Summit in Madrid,” NCA News Wire, June 23, 2022, <https://www.news.com.au/national/politics/new-pm-anthony-albanese-vows-to-reset-ruined-relationship-with-france/news-story/f69022bfce81c8e307923b4533fdbb7d>.

年7月，正当阿尔巴尼斯前往欧洲巩固澳大利亚与北约关系之际，澳前总理保罗·基廷发表措辞强烈的评论，对北约东进亚洲地区发出严厉批评：

“欧洲人在300年的大部分时间里都在相互争斗，包括在过去100（多）年里带来了两次世界大战。他们将这种恶意的毒药出口到亚洲就像给当地带来瘟疫一样”。^[1]另一方面，澳政治和战略界精英也对澳大利亚和北约在印太地区的战略诉求持审慎和怀疑态度。澳大利亚国立大学教授梅德卡夫（Rory Medcalf）虽然对北约和澳大利亚加深合作表示欢迎，但也认为“欧洲能为亚洲的稳定做得最好的事情就是保护自己——包括乌克兰——免受俄罗斯的侵害”。^[2]

五、结语

澳大利亚与北约的相互接近、加强合作，是近些年国际格局发生重大变化的结果。澳大利亚与北约关系深化的过程还将继续，仍将对亚太乃至全球安全局势产生影响。澳大利亚不断深化与北约的关系将挤压自身和其他亚太国家的外交和战略空间，进一步加剧亚太地区阵营化和军事化的风险，迫使亚太地区其他国家加大对军事和安全的关注和投入，这并不符合亚太各国的根本利益。澳大利亚应顺应亚太国家普遍追求和平、发展与合作的诉求，主动为地区和平、稳定、繁荣作贡献，而不是增加亚太地区的安全风险和挑战。

【责任编辑：宁团辉】

[1] 《澳前总理基廷警告北约不要向亚洲扩张》，新华网，2023年7月11日，http://www.xinhuanet.com/world/2023-07/11/c_1129743813.htm。

[2] Rory Medcalf, “NATO Shares in Australia’s China Risk,” *Financial Review*, June 30, 2022, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/nato-s-globalised-strategy-20220628-p5axf0>.