

# 澳大利亚小多边政策：实施路径、 动因及影响<sup>\*</sup>

□ 沈予加

〔提要〕随着地区格局的深刻变化，美国亚太同盟体系向网络化结构转型，澳大利亚采取双重策略积极拓展小多边合作：一方面积极参与并强化以美国为核心的排他性小多边机制，以巩固传统同盟关系；另一方面也主动参与构建不以美国为主导的小多边机制，以追求安全架构的多元化。这一政策的驱动因素包括中等强国的身份定位、对核心盟友的战略依赖，以及应对大国竞争与地区不确定性的考量。尽管该政策在一定程度上增强了澳大利亚的战略自主性和安全保障，但也使地区阵营化与军备竞赛的风险上升。小多边机制的地缘政治与排他属性与亚太国家追求和平稳定的愿景存在张力，给地区安全秩序及大国关系带来了新的挑战。

〔关键词〕澳大利亚、小多边机制、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”教育协同创新中心主任

〔中图分类号〕D861.10

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2025) 6 期 0110-24

近年来，随着美国加快推进亚太同盟体系从双边“轴辐”结构向多边网络化结构转型，澳大利亚在积极参与美国组建的小多边机制的同时，也在推

\* 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）的阶段性成果。

动建立不包括美国的小多边机制，试图实现“多元化安全架构”<sup>[1]</sup>构想。澳大利亚小多边政策的变化反映了其在依赖澳美同盟的同时，也试图通过参与和构建小多边机制影响地区秩序重塑、增加安全保障系数和提升地区安全事务话语权，并借此扩大本国的战略选择空间。因此，分析澳大利亚小多边政策的演进有助于更好研判澳大利亚对外政策变化及其对亚太安全局势的影响。

## 一、澳大利亚参与构建小多边机制的路径

二战后，澳大利亚先后加入澳新美同盟、东南亚条约组织、“五眼联盟”、五国联防等多边安全机制。随着时间的推移、地区形势变化及同盟内部的龃龉，除“五眼联盟”外，澳新美同盟因新西兰反核政策而破裂，东南亚条约组织因成员国缺乏文化和价值观认同以及共同安全目标而于1975年解散，五国联防虽延续至今但因活动较少几乎没有存在感。但无论上述机制存续期间、还是陷于停滞或解散之后，在澳大利亚安全战略中，澳美同盟一直发挥着至关重要的基石作用，是澳外交和安全战略的第一优先。随着亚太安全结构的演变，澳大利亚在不断强化澳美同盟的同时，<sup>[2]</sup>也更加重视以安全为导向的小多边机制构建。<sup>[3]</sup>

### （一）积极参与美国主导的小多边机制

长期以来，澳大利亚主要是以追随者身份参与美国主导的具有排他性质和以安全为导向的小多边机制，以此保障自身安全、提高在亚太地区的军事影响力。早在2007年，澳大利亚就参加了美日推动的“四方安全对话”（Quad），

[1] “2017 Foreign Policy White Paper,” Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, November 23, 2017, <https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/2017-foreign-policy-white-paper>.

[2] 宁团辉：《中美战略博弈背景下美澳同盟转型的特征、动因及影响》，《太平洋学报》2024年第2期，第17-28页。

[3] 学界普遍公认对小多边机制的定义为：通常是三个但有时是四个或五个国家举行非正式会议，讨论涉及威胁其安全的问题或者与地区稳定和秩序有关的具体任务。参见 William T. Tow and H. D. P. Envall, “The US and Implementing Multilateral Security in the Asia-Pacific: Can Convergent Security Work?,” *IFANS Review*, Vol.19, No.2, 2011, p.62。

但在当时的国际环境下，澳大利亚尚不希望因为这一机制与中国交恶，对Quad有所保留，这也是该机制昙花一现、长期被搁置的重要原因之一。在特朗普第一任期，美国正式推出“印太战略”，重新激活了Quad。<sup>[1]</sup>拜登政府更是将该机制升级为首脑峰会层级，使其成为美日澳印协调印太事务的主要平台。<sup>[2]</sup>但由于四国的利益冲突以及对亚太局势认识的不同，Quad将理念转化为实际政策的能力非常有限。因此，在重组至今长达8年的时间中，该机制实质性合作进展有限，更多地成为四国政策沟通与理念交流的平台，而非具备实际威慑力的安全机制。<sup>[3]</sup>

尽管Quad长期陷于停滞，澳大利亚对多元化安全保障的诉求并未消解，并一直在寻求以三边合作为代表的多边机制合作。在这一背景下，美日澳三边战略对话（Trilateral Strategic Dialogue，TSD）发展提速。TSD以美国为轴心、澳日为支点，以安全合作为主要内容，是美国亚太双边安全同盟体系向机制化小多边拓展的开始。TSD的主要目标是促进澳日战略目标协同并与美相协调，确保地区安全秩序向更有益于美日澳的方向演进，以期建立秩序的规范性。<sup>[4]</sup>TSD通过联合威慑达到这一目的，这也是Quad所缺少的关键内容。<sup>[5]</sup>2007年，美日澳开展三边联合军演，标志着军事合作的正式开始。<sup>[6]</sup>

---

[1] 在2017年11月10日的亚太经合组织（APEC）岘港峰会演讲中，特朗普使用了“自由开放的印太地区”这一表述，标志着“印太战略”正式被提出。11月12日东亚峰会（EAS）期间美日印澳四国举行了高级官员的会谈，标志着Quad重启。12月特朗普政府发布《国家安全战略》报告，正式将“印太战略”纳入国家安全框架。

[2] 2021年9月24日，拜登在白宫主办了Quad成员国首次面对面的领导人峰会，此前3月四国已经通过线上形式举行了首次领导人会谈。2022年10月拜登政府发布《国家安全战略》报告，“印太战略”被置于美国全球战略的首要地位。

[3] Nick Bisley, “Minilateralism and the Dynamics of Great Power Competition in Asia: AUKUS and the Quad,” Japan National Institute for Defense Studies, 2023, pp.15-30, [https://www.nids.mod.go.jp/event/proceedings/symposium/pdf/2022/e\\_01.pdf](https://www.nids.mod.go.jp/event/proceedings/symposium/pdf/2022/e_01.pdf).

[4] Thomas Wilkins, “U.S.-Japan-Australia Trilateralism: The Inner Core of Regional Order Building and Deterrence in the Indo-Pacific,” *Asia Policy*, Vol.19, No.2, 2024, pp.159-185.

[5] William T. Tow, “The Trilateral Strategic Dialogue, Minilateralism, and Asia-Pacific Order Building,” *US-Japan-Australia Security Cooperation: Prospects and Challenges*, U.S. Stimson Center, 2015, pp.23-36.

[6] James L. Schoff, “The Evolution of US-Japan-Australia Security Cooperation,” *US-Japan-Australia Security Cooperation: Prospects and Challenges*, U.S. Stimson Center, 2015, pp.37-49.

TSD 的另一目标是提升澳大利亚与日本的战略和军事协调能力以及推进军事技术的合作。<sup>[1]</sup>2007 年，澳大利亚与日本签署了《安全合作联合宣言》，强调加强两国的战略磋商，深化和扩大在安全和防务领域的双边合作。<sup>[2]</sup>由于担心刺激中国及受到日本国内政治的约束，澳日并没有进一步签订正式的防务条约，仅停留在政治宣言层面。<sup>[3]</sup>在此基础上，澳日军事合作不断升级。2022 年 1 月，双方签署《互惠准入协定》，为日本自卫队和澳大利亚国防军之间的互访和开展联合军事活动提供了行动框架。<sup>[4]</sup>同时，该协定也为澳日开展联合军事演练、日本自卫队进驻达尔文港提供了极大便利。<sup>[5]</sup>澳大利亚在三边合作的框架下更多地发挥自主性，积极与日本开展战略合作。2022 年 10 月，澳日更新了《安全合作联合宣言》，强调了深化与美国三边合作的重要性，“对于提升我们的战略协同、政策协调、互操作性以及联合能力至关重要”。<sup>[6]</sup>此外，澳日还计划联合开发新型护卫舰，日本以“最上”级防卫舰为基础参与澳海军竞标，这不仅体现双方在国防工业领域的深度合作，也为未来的联合演训和技术共享奠定了基础。2024 年 11 月的美日澳防长级会议则首次明确提出“集体威慑”的合作目标，强调在 TSD 框架下，通过联合研发、情报互通、战术演练以及军备互操作等多层次举措，进一步提升双方

[1] Yuki Tatsumi, “US-Japan-Australia Cooperation in Defense Equipment: Untapped Potential or a Bridge Too Far?,” *US-Japan-Australia Security Cooperation: Prospects and Challenges*, U.S. Stimson Center, 2015, pp.77-90.

[2] “Japan-Australia Joint Declaration on Security Cooperation,” Ministry of Foreign affairs of Japan, March 13, 2007, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/australia/joint0703.html>.

[3] Tomohiko Satake and John Hemmings, “Japan-Australia Security Cooperation in the Bilateral and Multilateral Contexts,” *International Affairs*, Vol.94, No.4, 2018, pp.815-834.

[4] “Australia-Japan Reciprocal Access Agreement,” Department of Defense, Australian Government, January 6, 2022, <https://www.defence.gov.au/defence-activities/programs-initiatives/australia-japan-reciprocal-access-agreement>.

[5] 宁团辉：《日澳强化军事合作为哪般？》，中国网，2024 年 11 月 22 日，[http://news.china.com.cn/txt/2024-11/22/content\\_117564265.shtml](http://news.china.com.cn/txt/2024-11/22/content_117564265.shtml)。

[6] “Australia-Japan Joint Declaration on Security Cooperation,” Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, October 22, 2022, <https://www.dfat.gov.au/countries/japan/australia-japan-joint-declaration-security-cooperation>.

在亚太地区的联合作战能力和战略互信。<sup>[1]</sup>

美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）是近年来对澳大利亚最具战略意义的小多边机制，有望从根本上重塑澳大利亚防务能力，也是其外交战略发生重大转变的标志。<sup>[2]</sup> AUKUS 的核心内容是美英向澳大利亚提供核潜艇技术方面的援助，并整合美国核心盟友的科技战略资源。澳大利亚希望通过 AUKUS 获得现成的核潜艇装备、成熟的核潜艇操作人员，从而获得在地区进行战略威慑的能力。<sup>[3]</sup> 在外交上，AUKUS 表明澳大利亚已经放弃“避免选边”的外交策略。冷战结束后的很长一段时间，由于在经济上依赖中国、在安全上依赖美国，澳大利亚一直在中美之间扮演“对冲者”的角色。随着亚太地区局势的深刻变化和美国对华战略竞争的愈发激烈，澳大利亚逐渐从“对冲者”转变为“制衡者”，选择与美国一道遏制中国，AUKUS 就是最明确的标志。<sup>[4]</sup>

鉴于 AUKUS 的特殊战略意义，澳大利亚除了在合作框架下积极执行项目之外，还试图寻求扩大自身的能动性。<sup>[5]</sup> 澳大利亚为 AUKUS 主动投入大量的资金，其预算高达 3680 亿澳元，用于向英美采购潜艇装备、升级潜艇基地以及开展技术研发。<sup>[6]</sup> 巨大的资金投入使得澳大利亚 2024—2025 年度国防预算再创新高，其中海军预算达到 107 亿澳元，核潜艇项目支出占其中的 26%，

---

[1] “Australia-Japan-United States Trilateral Defense Ministers’ Meeting November 2024 Joint Statement,” the Defense Secretary and Ministers of the United States of America, Australia, and Japan, November 17, 2024, <https://www.minister.defence.gov.au/statements/2024-11-17/australia-japan-united-states-trilateral-defence-ministers-meeting-november-2024-joint-statement>.

[2] Korolev Alexander, “Transition from Hedging to Balancing in Australia’s China Policy: Theoretical and Empirical Explorations,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol.77, No.5, 2023, pp.548-568.

[3] “Fact Sheet: Trilateral Australia-UK-US Partnership on Nuclear-Powered Submarines,” The White House, March 13, 2023, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/13/fact-sheet-trilateral-australia-uk-us-partnership-on-nuclear-powered-submarines/>.

[4] Korolev Alexander, “Transition from Hedging to Balancing in Australia’s China Policy: Theoretical and Empirical Explorations.”

[5] Nick Bisley, “Minilateralism and the Dynamics of Great Power Competition in Asia: AUKUS and the Quad,” pp.15-30.

[6] Tiffanie Turnbull and Katy Watson, “AUKUS: Could Trump Sink Australia’s Submarine Plans?,” BBC, June 14, 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/ckg4jd7rvro>.

较之前猛增近 5 倍。<sup>[1]</sup> 澳大利亚在 AUKUS 的两大支柱中都处于实质性的执行地位，并提出构建第三支柱。除了在第一支柱进行核潜艇的建造之外，澳大利亚还参与研发海底能力、量子技术、人工智能和自动化、高超音速和反高超音速、电子战以及深空雷达等非核领域的尖端技术合作项目。澳大利亚在量子与太空合作议题上表现最为积极，已经率先提出了将太空领域作为第三支柱的战略构想，合作内容包括通过太空合作为核潜艇提供精确定位，并确保合作国在通信及情报方面的安全。澳大利亚作为 AUKUS 的参与者和推动者，通过制度建设、技术整合与战略扩展，以最大程度整合盟友的军事科技能力并强化印太同盟体系。

美日澳菲是澳大利亚最近积极参与的以安全为导向、以美传统盟友为成员的小多边机制。拜登政府上台后继续深化“印太战略”威慑中国，菲律宾在强化美菲军事同盟关系的基础上，配合美国不断在南海挑起事端，进一步激化南海问题。2023 年 6 月，美日澳菲四国防长于香格里拉对话会期间举行首次会晤，商讨在南海进行防务合作。该机制的主要目的是维护所谓的南海“航行自由”及“南海仲裁案”的结果，因此该机制的核心是美菲同盟，目标是利用军事安全合作、情报共享、网络安全合作等促进美菲与其他盟友的联动，其最重要的活动是不定期在南海区域举行“海上协作行动”。

作为美国传统盟友，澳大利亚以维护“基于规则、自由开放的印太秩序”为借口，选择与美国、日本积极介入南海问题。2024 年 4 月 5 日，美日澳菲发表联合声明，重申 2016 年“南海仲裁案裁决”的“最终性和约束力”。<sup>[2]</sup> 两天后，澳大利亚皇家海军派出护卫舰参与该小多边机制在南海开展的“海上协作行动”。这一声明和行动不仅标志着美日澳菲四边合作机制的成形，也意味着澳大利亚对该机制及其相关立场的认可。随后，该机制快速发展，

[1] 朱丽：《澳大利亚公布创纪录国防预算》，新华网，2024 年 5 月 17 日，[https://www.news.cn/mil/2024-05/17/c\\_1212362959.htm](https://www.news.cn/mil/2024-05/17/c_1212362959.htm)。

[2] “Joint Statement: Australia-Japan-Philippines-United States Maritime Cooperative Activity,” U.S. Department of Defense, April 5, 2024, <https://www.war.gov/News/Releases/Release/Article/3733095/joint-statement-australia-japan-philippines-united-states-maritime-cooperative/>.

2024年5月四国防长在夏威夷举行第二次会晤，继续表达其在南海问题的所谓共同立场。美日澳菲四边合作快速推进且多次开展军事活动，从2024年4月至2025年9月共开展11次“海上协作行动”，并在此过程中不断吸纳新成员，如2024年6月参与“海上协作行动”的加拿大，以及同年9月参与该机制的新西兰，11月，美日澳菲联合韩国发表声明，再次申明要深化防务合作、维护“印太秩序”。

澳大利亚在该机制的平台化和制度化过程中发挥了重要作用，是除美国和菲律宾以外参与“海上协作行动”最多的国家，表明了其对菲律宾的支持。2025年5月发布的美日澳菲四国防长联合声明鲜明体现出澳方的立场和角色，澳大利亚承诺继续支持菲律宾防务基础设施建设，并推动防务投资与信息共享同步化。<sup>[1]</sup>

## （二）推动构建更具自主性的小多边机制

作为太平洋地区的重要国家，澳大利亚在区域事务中发挥作用的能力在很大程度上依赖于小多边机制的运作。为提升在地区事务中的影响力与自主性，澳大利亚有推动建立具备自主驱动特征的小多边合作机制的内在需求。澳大利亚除了积极参与美国主导建立的小多边机制外，也努力尝试主动拓展与其他国家的小多边合作。澳大利亚主动构建的小多边机制在合作领域与自主程度上呈现显著差异，体现了其对国际环境和地区局势变化的适应性。

澳大利亚推动的小多边机制主要集中于人道主义援助、经济合作等低政治领域，本质上是在保持对美国高度安全依赖的前提下，在地区内寻求一定的战略自主空间。澳大利亚、法国和新西兰于1993年缔结的《南太平洋灾害救援合作联合声明》标志着法澳新三边合作安排（France, Australia, New Zealand, FRANZ）正式建立，这是澳大利亚在南太平洋地区率先发起的小多边合作，也是其向太平洋岛国提供人道主义援助的重要渠道。经过三十多年

---

[1] “Joint Statement on the Meeting of Defense Ministers From Australia, Japan, the Philippines, and the United States,” U.S. Department of War, May 31, 2025, <https://www.war.gov/News/Releases/Release/Article/4202565/joint-statement-on-the-meeting-of-defense-ministers-from-australia-japan-the-ph/>.

的实践，该机制已形成包含灾害预警、应急响应及防灾能力建设的多边协作体系。2023年7月，三国最新发表的联合声明进一步明确，面对人道主义紧急情况日益加剧的问题，将加强合作的制度性安排，明确在太平洋岛国提出援助请求时，启动快速响应程序。成员国还承诺，在非紧急时期，三国将持续关注南太平洋地区国家的人道主义状况，与地区国家分享经验，并为应急管理规划和人员培训提供支持。<sup>[1]</sup>

除此之外，澳大利亚还积极同地区内其他国家和组织构建经济领域的小多边机制。2009年12月，澳大利亚与新西兰、东盟签署《关于建立东盟—澳大利亚—新西兰自由贸易区的协定》（AANZFTA）。该协定自2010年生效后成为澳大利亚与东盟经贸关系的核心支柱，大幅提升澳大利亚商品在东南亚市场的竞争力，同时通过简化原产地规则及通关程序提升贸易便利性，并使东盟成为澳大利亚第二大贸易伙伴。更重要的是，AANZFTA是澳大利亚参与区域经济一体化的重要贸易机制，提升了其与东盟国家的制度性联系。2023年8月，AANZFTA完成修订升级，引入数字贸易、可持续发展与中小企业等新领域规则，实现了自贸协定的“现代化”。2025年4月，修订升级后的AANZFTA正式生效，“强化了区域对开放、基于规则、非歧视性贸易体系的承诺”<sup>[2]</sup>。

随着亚太地区战略地位的不断提升，美国逐步将全球战略重心转向太平洋地区。从奥巴马政府提出的“亚太再平衡”到特朗普第一任期内倡导的“印太战略”，以及拜登政府时期对“印太战略”的不断扩展，美国持续加大对亚太地区的战略投入。作为美国的重要盟友，澳大利亚在积极参与美国主导的小多边合作机制的同时，其自主推动的地区性合作也多以配合美国的地区

---

[1] “30th Anniversary of the FRANZ Trilateral Cooperation Arrangement—Joint Declaration by France, Australia, and New Zealand,” Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, July 10, 2023, <https://www.dfat.gov.au/news/media-release/30th-anniversary-franz-trilateral-cooperation-arrangement>.

[2] “AANZFTA Upgrade Enters into Force,” Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, April 21, 2025, [https://www.dfat.gov.au/news/aanzfta-upgrade-enters-force?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.dfat.gov.au/news/aanzfta-upgrade-enters-force?utm_source=chatgpt.com).

战略为导向。

澳大利亚—印度—印度尼西亚三边合作 (Australia, India, Indonesia, AII) 是澳大利亚积极推动构建的重要小多边机制，其合作的动力在于三国“在海上安全、贸易和网络安全等问题上有着共同的关切，并秉持民主价值观和开放经济”<sup>[1]</sup>。澳大利亚国防部助理部长彼得·哈利勒也指出，三国同为印度洋沿岸国家，共同的贸易路线和海上关系将其紧密联系在一起，而且当前不断加剧的战略竞争和印度洋地区军事力量格局的变化，以及气候变化、人口贩运、恐怖主义等跨国挑战，对三国利益都有直接的影响。<sup>[2]</sup> AII 肇始于 2017 年澳大利亚、印度、印尼三国举行的高级官员对话会，该对话会在 2018 年和 2019 年又连续举行了两次。2019 年 11 月，三国举行了首届海上安全研讨会。后来受新冠疫情影响，AII 合作进程一度放缓，疫情后，AII 合作明显提速。2023 年，三国首次开展了海上联合巡航活动。2024 年 5 月，三国举办了海上安全研讨会；7 月又举行了联络人会议，探讨在印太海洋倡议 (IPOI) 和环印度洋联盟 (IORA) 框架下开展合作的可能。<sup>[3]</sup> 可以看出，AII 比较关注海上安全、海洋治理和航行自由等议题，这也与美国“印太战略”倡导的“自由开放的印太”理念相契合。未来，AII 或将与 Quad 等机制协同，成为平衡大国竞争、推动印太海洋治理的关键平台。<sup>[4]</sup> 澳大利亚在该机制的创立和发展过程中发挥了重要作用，并推动核心议题围绕海洋环境治理与航行自由保障展开，同时积极拓展包含气候变化、反恐等方面的合作，其对议

---

[1] Shruti Godbole, “What about India, Indonesia, Australia: The New Trilateral?,” Brookings, September 19, 2018, <https://www.brookings.edu/articles/what-about-india-indonesia-australia-the-new-trilateral/>.

[2] Peter Khalil, “Address to the Australia India Institute Trilateral Maritime Security Dialogue,” June 24, 2025, <https://www.minister.defence.gov.au/speeches/2025-06-24/address-australia-india-institute-trilateral-maritime-security-dialogue>.

[3] “India-Indonesia-Australia Trilateral Dialogue-Focal Points Meeting,” Ministry of External Affairs, Government of India, July 16, 2024, <https://www.meaindia.gov.in/press-releases.htm?dtl%2F37973%2FIndiaIndonesiaAustralia+Trilateral+Dialogue+Focal+Points+Meeting=&referrer=grok.com>.

[4] Jagannath Panda, “The Australia-India-Indonesia Trilateral: Fostering Maritime Cooperation Between Middle Powers,” The National Bureau of Asian Research, April 23, 2021, <https://www.nbr.org/publication/the-australia-india-indonesia-trilateral-fostering-maritime-cooperation-between-middle-powers/>.

题的设计也在一定程度上体现了对美国战略部署的配合和补充。

除了利用小多边机制配合美国的战略之外，澳大利亚在自主构建小多边机制的战略选择上也优先服从于美国主导的亚太安全布局。2018年5月，法国总统马克龙在悉尼提出建立“巴黎—德里—堪培拉轴心”（Paris-Delhi-Canberra axis）的倡议，以应对亚太地区的挑战和中国日益增强的影响力。<sup>[1]</sup>这一提议得到澳方积极回应。2020年9月，法国、印度和澳大利亚三国外交部高官以视频会议的形式举行对话，重点讨论了地区和全球面临的挑战，并同意每年举行一次对话。<sup>[2]</sup>2021年9月，澳大利亚宣布加入AUKUS并同时取消与法国的潜艇合同导致法澳关系急剧恶化，法印澳三边合作就此搁置。<sup>[3]</sup>

随着美国孤立主义和单边主义的上升，澳大利亚追求战略自主的动力进一步增强，开始与美国的其他亚太盟友探索建立更具自主性的小多边机制，澳日韩三边对话（Australia, Japan, Korea, AJK）就是典型的代表。该对话的雏形可追溯至2014年美国推行“亚太再平衡”时期，<sup>[4]</sup>但长期以来发展缓慢。近年来，澳日韩在双边合作的基础上加快推进三边合作进程。2024年6月，悉尼大学美国研究中心主办了澳日韩代表参加的首届1.5轨三方对话，旨在强化三国之间的直接联系，协调资源以支持共同的区域战略目标。<sup>[5]</sup>同月，在新加坡香格里拉对话会期间，澳日韩举行了首次三边国防部长会议。与既有的三边机制不同，该对话是澳大利亚加强与美国盟友横向互动的重要举措。

[1] “Macron Wants Strategic Paris-Delhi-Canberra Axis Amid Pacific Tension,” Reuters, May 3, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-australia-france-idUSKBN1I330F/>.

[2] “First Australia-India-France Trilateral Dialogue,” Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, September 9, 2020, <https://www.dfat.gov.au/news/media-release/first-australia-india-france-trilateral-dialogue>.

[3] “Statement by Jean-Yves Le Drian, Minister for Europe and Foreign Affairs,” France Diplomacy, September 17, 2021, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/united-states/events/article/statement-by-jean-yves-le-drian-minister-for-europe-and-foreign-affairs-17-sept>.

[4] Melissa Conley Tyler, “A Possible Australia-Japan-Korea Trilateral is Gathering Momentum,” Australian Institute of International Affairs, February 3, 2025, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/a-possible-australia-japan-korea-trilateral-is-gathering-momentum/>.

[5] “Australia-Korea-Japan Trilateral Dialogue,” The United States Studies Centre at the University of Sydney, <https://www.ussc.edu.au/about/programs/australia-korea-japan-trilateral-dialogue?referrer=grok.com>.

澳日韩三方在接触过程中强调未来建立机制的基础应当是对美国及其可能行为的回应，并能够促使三方在没有美国参与的情况下开展合作。澳日韩三方在一定程度上都强调要将对话机制的关注点从中国转移到对地区稳定和共同利益的追求。<sup>[1]</sup> 尽管澳日韩三边合作还处在酝酿和接触的阶段，但在美国对外政策存在高度不确定性的情况下，三国对开展自主合作的诉求也在日益增强。

从澳大利亚小多边合作的内容和性质来看，其小多边政策呈现如下特点：

第一，以美国为核心的小多边机制主要开展传统安全合作，聚焦地缘政治竞争。除 Quad 外，美日澳三边合作机制、AUKUS、美日澳菲、“五眼联盟”均以美盟友为重要成员，聚焦军事、安全、情报等领域的合作，具有较明显的针对性，是美维系全球霸权的主要工具。澳大利亚将这些机制作为澳美同盟的拓展，并通过这些机制深化与美国其他地区盟友的安全合作。

第二，不包含美国的小多边机制，通常兼顾传统与非传统安全合作，但更多关注非传统安全议题。这些小多边机制由澳大利亚作为主要推动者，具有覆盖多领域、战略目标协同以及澳努力推进制度化的特点。澳大利亚通过在多领域推进合作机制建构与制度化平台建设，为其对外合作提供制度支撑。这些机制所涉及的成员国基本是印太地区的国家。澳大利亚通过设计合作规则和长期维护经营，使其合作架构一经确立即具有显著的制度延续性。澳将其作为安全政策的重要补充和扩大地区影响力的重要途径。

第三，澳大利亚参与构建的小多边机制整体上呈现“核心+外围”的圈层式网络。这种圈层式网络的形成与扩展，源于澳大利亚在地区主动进行战略参与和布局的意图。与其所构建的圈层式结构一致，澳大利亚在小多边网络中同核心盟友开展核心领域合作，与非核心盟友展开外围合作，合作领域与合作盟友整体都呈现出排他且地缘政治色彩浓厚的特征。

第四，这些小多边合作大都有较为明显的“价值观外交”考量。澳大利

---

[1] Thomas Wilkins, “Middle Power Minilateralism: The Australia-Japan-Korea Trilateral,” The Japan Forum on International Relations, January 24, 2025, <https://www.jfir.or.jp/en/commentary/4547/>.

亚参与的小多边机制多以意识形态划线，合作伙伴的选取面向所谓的“志同道合”国家，声称旨在维护“基于规则的秩序”或推动建设“自由开放的印太”。

## 二、澳大利亚拓展小多边合作的动因

澳大利亚积极参与构建小多边合作网络，是基于内部对中等强国<sup>[1]</sup>身份的认知和外部对中美在全球尤其是亚太地区战略博弈作出的调整与适应。其行为逻辑是在对中等强国身份认同和对美国长期依赖的基础上，对冲中美在亚太地区战略博弈加剧的风险。

### （一）应对战略环境剧变的内在驱动

澳大利亚从政界精英到普通民众普遍接受中等强国的定位。这一定位意味着澳大利亚“无意对世界发号施令”<sup>[2]</sup>，但对于自身在地区安全事务中的话语权和影响力有一定追求，倾向于通过多边机制而非单边行动影响并塑造区域安全环境。这一定位也意味着澳大利亚仅靠自身力量很难完全实现安全状态，必须依赖区域战略平衡以及保护这种平衡的规则和规范。因此，澳大利亚高度重视“地区”、“关系”和“规则”。<sup>[3]</sup>

随着国际局势愈发动荡、国际秩序日趋脆弱，澳大利亚外交政策日益强调优先关注对其至关重要。“不仅要投资于传统关系，更要投资于更加多元化的关系”，以建设强大的全球盟友尤其是太平洋盟友网络；更加支持和保护“基于规则的全球和地区秩序”免受“侵蚀”和“挑战”，“希望建立一个没有哪个国家占据主导地位，也没有哪个国家被主导的世界”。<sup>[4]</sup> 作为一

[1] 中等强国通常是指那些综合实力居于国际等级体系的中间位置、具有参与国际事务的强烈意愿并追求独立政策目标的区域性大国。参见孙志强：《地位护持、角色扮演与澳大利亚“印太战略”实施》，《印度洋经济体研究》2024年第5期，第35-36页。

[2] “Australia in the World-2025 Snapshot,” Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, February 27, 2025, <https://www.dfat.gov.au/publications/international-relations/australia-world-2025-snapshot>.

[3] *Ibid.*

[4] “Australia in the World-2025 Snapshot.”

个中等国家，澳大利亚外交理念中长期存在着多边主义偏好，更倾向于以多边主义的方式解决问题。<sup>[1]</sup>落实到具体操作上，就是以小多边机制为主要方式，能动、自主地在印太地区构建更具韧性的盟伴网络和规则秩序，以应对大国战略竞争加剧带来的震荡。澳大利亚外长黄英贤曾指出：“在全球局势动荡不安之际，为维护主权、保障国家利益，澳大利亚必须与其他中等强国及较小国家建立持久而全面的伙伴关系网络。”<sup>[2]</sup>

然而，以东盟为中心的多边机制存在着成员复杂、决策机制僵化的问题，<sup>[3]</sup>澳大利亚转而寻求具有排他性、议题集中的小多边合作，以兼顾安全诉求与经济发展。小多边合作给澳大利亚构建盟友网络提供了极大的便利，契合了其在印太地区与盟友展开弹性合作的需求。2019年，澳外交贸易部官员曾指出：“这些小型团体，即所谓的‘小多边机制’，使我们能够在各种议题上灵活地与不同的国家开展合作。”<sup>[4]</sup>机制化的小多边合作能够让澳大利亚与其盟友在面临重大问题时快速反应和决策，并提高实现共同目标的效率。同时，小型“联盟”合作在一定程度上避免了双边合作可能完全被大国支配的风险，让澳大利亚有更多的话语权。

相比其他地区，亚太地区国家之间安全共同体意识淡薄，很难形成类似于北约那样制度化的、稳定的多边机制来维护地区安全。亚太地区曾经有过建立大型多边安全机制的尝试，但均以失败告终。地区部分国家在军事安全上对美国有很强的依赖性，这些国家相互之间没有必要再展开大规模的多边合作。小多边给各国之间建立临时磋商机制、完善现存联盟体系提供了有效

---

[1] Nick Bisley, “Minilateralism and the Dynamics of Great Power Competition in Asia: AUKUS and the Quad,” 2023, pp.15-30.

[2] Penny Wong, “The Hawke Lecture in University of South Australia Location,” December 9, 2024, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/speech/hawke-lecture>.

[3] Nick Bisley, “The Quad, AUKUS and Australian Security Minilateralism: China’s Rise and New Approaches to Security Cooperation,” *Journal of Contemporary China*, Vol.37, No.154, 2025, pp.564-576.

[4] “Australia-Japan-ASEAN: Strengthening the Core of the Indo-Pacific,” Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, March 22, 2019, <https://www.dfat.gov.au/news/speeches/Pages/australia-japan-asean-strengthening-the-core-of-the-indo-pacific>.

途径。澳希望借助小多边合作，以更加能动自主的姿态应对加速演变的地缘政治格局。

## （二）迎合美国地区联盟网络化布局

澳大利亚在心理和安全上都高度依赖美国。一方面，澳大利亚自视为西方国家，但独特的地理区位使其实际远离欧美核心权力圈。心理和地理位置的错配，令澳大利亚长期存在被西方世界边缘化和抛弃的焦虑。另一方面，随着现代军事技术的发展，特别是远程投射能力的提升，澳大利亚失去了原有的战略预警时间，更加剧其地缘安全焦虑。<sup>[1]</sup>为了缓解这种安全焦虑，澳大利亚将自身与西方阵营领导者——美国高度绑定，将澳美同盟作为国防战略的基石。澳大利亚副总理兼国防部长马尔斯曾在公开场合对澳美同盟的重要性进行了直接描述：“澳大利亚与美国的同盟关系对我们的国家安全和世界视野至关重要，而且这一同盟现在比以往任何时候都更重要。”<sup>[2]</sup>在2024年的《国防战略报告》中，澳大利亚提到澳美同盟对其国家安全和国防军队建设至关重要，并且强调将会继续加强与美国的防务合作。<sup>[3]</sup>

澳大利亚对美国的深层依赖，使其小多边合作的政策框架和内容设计都深受美国政策牵引。澳大利亚小多边网络的搭建在一定程度上受到美国的怂恿与引导，但也有主动嵌入美国“印太战略”布局的一面。<sup>[4]</sup>澳大利亚希望在维系传统联盟框架的同时横向扩展盟友网络，配合美国地区盟伴体系网络化的布局，借迎合美国来缓解“被抛弃”的焦虑。自奥巴马政府以来，美国

[1] “National Defense: Defense Strategic Review 2023,” Department of Defense, Australian Government, April 24, 2023, <https://www.defence.gov.au/about/reviews-inquiries/defence-strategic-review>.

[2] “U.S., Australian Defense Leaders Stress Importance of Alliance System,” U.S. Department of War, October 1, 2022, <https://www.war.gov/News/News-Stories/Article/Article/3176948/us-australian-defense-leaders-stress-importance-of-alliance-system/>.

[3] “2024 National Defense Strategy and 2024 Integrated Investment Program,” Department of Defense, Australian Government, April 17, 2024, <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2024-national-defence-strategy-2024-integrated-investment-program>.

[4] Brendan Taylor, “Australian Agency and the China-US Contest for Supremacy,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol.79, No.4, 2025, pp.618-635.

的战略重心逐渐从反恐转移到亚太地区，更加重视地区盟友的战略价值，将具有独特区位优势的澳大利亚视为推行“亚太再平衡”与“印太战略”的重要支点。美国在提高对美澳同盟重视程度并加大对澳大利亚支持的同时也要求其承担更多责任。美国前副国务卿阿米蒂奇就曾告诫澳大利亚，不要将美国“重返亚太”视为“搭便车”的借口。<sup>[1]</sup>为彰显自身战略价值，澳大利亚作出主动迎合姿态：积极配合美国主导的地区安全架构从“轴辐”式向网络化转型，如加入 AUKUS、Quad 等具有排他性的小圈子，并加强与日本等美国盟友的横向联动；在军事安全上主动为美国分担成本，如在 AUKUS 框架下将达尔文基地和斯特灵海军基地扩建为核潜艇维护中心，为美国潜艇舰队提供后勤保障。因此，澳大利亚扩展小多边合作的具体内容明显受到美国牵引，实际上是美国对美澳同盟的“逆向搭便车”。

### （三）借助小多边机制对中国进行联合制衡

随着中国军事实力的日益增强和国际影响力不断提升，澳大利亚对华战略认知出现了明显的偏差，错误地将中国定位为“主要威胁来源”。尽管中国强调无意在亚太地区寻求主导地位，也无意与美国及其盟友在地区形成对抗，但伴随美国将中国界定为“战略竞争对手”，澳大利亚决策者的对华威胁感知显著上升，对华立场也从长期以来的“骑墙政策”转变为在各方面炒作“中国威胁论”。澳大利亚 2023 年《国防战略评估》声称，中国军事实力的增强是“二战结束以来世界上所有国家中规模最大、最具野心的”，“中国对南海的主权主张威胁到印太地区基于规则的全球秩序，从而对澳大利亚的国家利益产生不利影响”。<sup>[2]</sup>2024 年《国防战略报告》进一步提到：“中国正在以近一个世纪以来世界上从未见过的速度和规模提高其在所有军事领域的能力，而这一切都是在其战略目的不透明的情况下发生的”；澳大利亚尤其担忧中国为实现其战略目标在太平洋地区采取“胁迫手段”（coercive

---

[1] 沈予加、喻常森：《特朗普时期美澳同盟发展趋势探析》，《当代世界》2019年第3期，第 27 页。

[2] “National Defense: Defense Strategic Review 2023.”

tactics），认为此举会对其国家安全构成直接的威胁。<sup>[1]</sup> 简而言之，对所谓“中国威胁”的战略认知已经成为澳大利亚对外战略的前提。

这种强烈的不安全感致使澳大利亚企图对中国进行制衡和遏制，并且通过小多边合作的方式威慑其所认为的“潜在对手”。<sup>[2]</sup> 澳大利亚认为，通过构建和强化小多边合作对中国进行威慑是一种相对有效的路径。一方面，澳大利亚以实现“拒止战略”<sup>[3]</sup> 为目的，配合美国组建具有浓厚地缘政治色彩的针对中国的小圈子。2021年9月，美国、英国、澳大利亚三国宣布成立AUKUS，标志着澳大利亚在美英的帮助下有望逐步掌握战略威慑能力。美日澳三边机制更加聚焦防务安全合作，以应对中国军事实力的发展和在南海、东海的行动。在2024年4月发布的美日澳国防部长会议联合声明中，三国对中国在东海和南海“单方面改变现状的行为”表示担忧，强调三方将继续就此加强合作。<sup>[4]</sup> 另一方面，为消解中国在太平洋地区的影响力，澳大利亚与盟国一道大幅增加对太平洋岛国的经济援助。例如，澳大利亚外交贸易部及出口金融保险公司与美国海外私人投资公司、日本国际协力银行建立对标“一带一路”的印太地区基础设施投资三边伙伴关系。

#### （四）提升自身战略自主性

近年来，美国的联盟政策出现波动，并在特朗普二次入主白宫后呈现更大不确定性，这在一定程度上加剧了澳大利亚“被抛弃”的不安全感，使其

[1] “2024 National Defense Strategy and 2024 Integrated Investment Program,” Department of Defense, Australian Government, April 17, 2024, <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2024-national-defence-strategy-2024-integrated-investment-program>.

[2] Arzan Tarapore and Brendan Taylor, “Minilaterals and Deterrence: A Critical New Nexus,” *Asia Policy*, Vol.17, No.4, 2022, pp.2-7.

[3] 澳“拒止战略”旨在阻止潜在对手采取不利于澳大利亚利益和地区稳定的行动。“拒止战略”涉及与美国和主要盟友的合作，以确保没有国家试图通过军事行动实现其地区目标。通过表明有可靠的能力将潜在的对手部队置于危险之中，该战略还寻求阻止通过武力胁迫澳大利亚的企图。

[4] “United States-Japan-Australia Trilateral Defense Ministers’ Meeting (TDMM) 2024 Joint Statement,” Department of Defense, Australian Government, May 4, 2024, <https://www.defence.gov.au/statements/2024-05-04/united-states-japan-australia-trilateral-defense-ministers-meeting-tdmm-2024-joint-statement>.

愈发寻求更具自主性、务实性、影响力的盟伴体系。面对美国的持续衰落和外交政策不确定性，澳大利亚虽然高度依赖美国但无法对其彻底信赖，期望借助小多边合作整合资源，搭建更具韧性的盟伴关系网络，以提升本国的战略自主性，并拓展维护国家安全的方式。

澳大利亚不同党派的领导层均认识到美国霸权的时代已经过去。莫里森政府时期，时任外长玛丽斯·佩恩指出，世界对美国能够在国际秩序出现问题时承担责任寄予厚望，印太地区的安全与繁荣需要美国的深度参与；但单一全球超级大国的时代已经结束，世界不能指望美国独自承担全球领导地位所需付出的代价。<sup>[1]</sup> 澳大利亚2023年《国防战略评估》强调，美国不再是印太地区的单极领导者，中美之间的激烈竞争是印太地区和当下时代的决定性特征。<sup>[2]</sup> 中美在亚太地区的战略竞争趋于激烈，美国无法维系在地区的单极霸权。面对战略环境的变化，澳大利亚需要更加自力更生并且更具韧性。<sup>[3]</sup>

既然已无法通过完全仰赖美国获得充分的安全保障，澳大利亚便选择追求更多的战略自主，以“澳大利亚的未来和在世界上的地位为总体愿景”，投资于其“外交”和“威慑”。<sup>[4]</sup> “外交”即与其他中等强国和更小国家建立持久而全面的关系网络。该关系网络主要通过小多边机制维系，以安全为核心，覆盖多领域。“威慑”即以“拒止战略”作为澳大利亚国防规划的指针，减少在关键能力方面对合作伙伴的依赖，提高自主部署和投送战斗力的能力，有效威慑任何潜在对手，并分担高昂的军事设备研发维护成本。<sup>[5]</sup> 近年来，

---

[1] Marise Payne, “Ensuring Security, Enabling Prosperity” - United States Studies Centre,” Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, October 29, 2019, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/speech/ensuring-security-enabling-prosperity-united-states-studies-centre>.

[2] “National Defence: Defence Strategic Review 2023.”

[3] *Ibid.*

[4] Anthony Albanese, “Australia in the World - 2023 Lowy Lecture,” Prime Minister of Australia, December 19, 2023, <https://www.pm.gov.au/media/australia-world-2023-lowy-lecture>.

[5] Yuki Tatsumi, “US-Japan-Australia Cooperation in Defense Equipment: Untapped Potential or a Bridge Too Far?”

AUKUS 是澳大利亚众多小多边合作中战略地位和投入最高的机制，这是因为拥有核动力潜艇被澳大利亚视为实施“拒止战略”和远程打击的关键资产，属于进攻性而非防御性战略部署，是澳大利亚提升战略自主性的重要工具。

与此同时，美国不稳定、不连续的亚太政策，令其提供的安全承诺可信度大打折扣，强化了澳大利亚对战略自主的诉求。虽然美国两党已达成“以中国为最大竞争对手，以印太地区为最重要竞争地区”的战略共识，但不同党派、不同领导人的执政风格和具体实施路径差异显著。拜登政府认为，应将盟友和伙伴关系置于美国外交政策的核心，主张联合亚太地区的盟友共同实行“一体化威慑”，积极推行多边主义协调和制度化建设，例如建立 AUKUS、强化 Quad、设立美日韩和美日菲三边协调机制。<sup>[1]</sup> 在这一时期，美国主导的亚太安全架构呈现明显的网络化倾向。

但在特朗普时期，他提倡的“美国优先”在外交上呈现浓厚交易色彩，偏好“讹诈”与“收益一成本”计算。这一风格在其第二任期更加明显：特朗普发动关税战和在乌克兰危机中与乌克兰的利益交换，都体现出美国希望盟友承担更多义务、缴纳更多保护费并以减少安全承诺进行威胁的特点。有学者认为，未来特朗普可能更倾向于以美国传统的“轴辐”体系为核心进行双边交易式外交，偏重单边主义和强制手段，将小多边机制边缘化，亚太安全架构网络化进程可能会趋于停滞甚至倒退。<sup>[2]</sup> 这是澳大利亚不愿意看到的。在地区事务中，澳大利亚更偏向于建立多边合作的框架，以便其拥有更大政策空间。因此，澳美同盟内部存在明显的“策略分歧”，这种“分歧”成为澳大利亚以小多边机制提升自身战略自主性的重要动因。<sup>[3]</sup> 黄英贤强调，澳

[1] Ryan Hass, “How Will the Biden Administration’s China Policy be Remembered?,” Brookings, February 3, 2025, <https://www.brookings.edu/articles/how-will-the-biden-administrations-china-policy-be-remembered/>.

[2] 袁征、陈桂芸：《特朗普 2.0 版联盟战略与美国联盟体系的嬗变》，《国际安全研究》2025 年第 2 期，第 15-18 页。

[3] Andrew Carr, “A Model Alliance? The Strategic Logic of US Australia Cooperation,” *The Washington Quarterly*, Vol.44, No.4, 2022, pp.51-66.

澳大利亚不需要在中美之间作选择，维护澳大利亚国家利益和国家地位的核心在于看到更多国家、获得更多关系，进而在不确定和不稳定的世界中拥有更多的选择和对未来更多的控制权。<sup>[1]</sup>

### 三、澳大利亚小多边政策的影响

澳大利亚加入和推动构建的小多边机制，覆盖首脑对话、防长对话、外长会晤等多种形式，囊括军事安全、防务合作、新兴技术、海上安全、航行自由、基础设施、自由贸易、信息共享、人道主义救援等多个领域。通过运用不同小多边机制进行差异化合作，澳大利亚形成了辐射亚太区域并服务于本国利益的盟伴网络。通过支持和加入美国主导的各类对抗性、排他性小多边机制并在太平洋及印度洋地区推动构建暗含地缘竞争色彩的非传统安全合作小多边机制，澳大利亚不可避免地成为美国维护霸权地位的工具和棋子，此举不仅会损害澳大利亚的国家安全利益，也给地区局势带来了新的不稳定性因素。

#### （一）助推美国亚太安全架构网络化

美国主导的亚太小多边机制是其地区霸权战略和安全战略的重要抓手。澳大利亚积极参与和配合这些机制的运作，加速了美国亚太安全架构的网络化进程。在此进程中，小多边尤其是三边机制构成美国亚太安全网络的核心框架，促进了美国盟伴之间的协调与合作。这些美国主导的地区小多边机制以军事安全合作为优先，提高了美国及其盟友之间的军事协调能力。以 TSD 为例，其在美澳同盟和美日同盟这两个双边同盟关系的基础上将美日澳三国连接起来，补充了美国的亚太安全架构的横向连结，深化了盟友间的协作关系，并在一定程度上缓和了美国与盟友间由单方依赖关系和资源付出差距引发的张力。在此基础上，三国之间的防务关系和战略互信进一步加强，澳大利亚和日本显著提升国防预算，展现出更强的安全责任分担意愿，<sup>[2]</sup> 有效降低了

---

[1] Penny Wong, “The Hawke Lecture in University of South Australia Location.”

[2] Thomas Wilkins, “Allies Strengthen Trilateral Bonds in the Face of Strategic Competition,” January 21, 2025, [https://www.spf.org/iina/en/articles/thomas\\_09.html](https://www.spf.org/iina/en/articles/thomas_09.html).

美国在区域集体防御体系中的战略负担。横向联合使得美国亚太安全架构中独立的“辐条”相互连接，形成美国盟友相互之间高度协调且互为支撑的多边安全网络。在 TSD 框架下，日本得以参与美澳“护身军刀”联合军演，逐步提升与澳大利亚等其他美国盟伴的军队互操作性。<sup>[1]</sup> 澳大利亚也于 2012 年加入美日“对抗北方”空军演习，加强了三边机制下澳大利亚和日本的协同作战水平。<sup>[2]</sup> 此外，澳大利亚和日本还分别与美日菲、美日韩、美澳印等其他小多边机制展开安全防务合作。通过多个支点国家的横向联合，美国亚太安全架构的稳定性和聚合力大为增强。

不能忽视的是，小多边机制推动了美国亚太安全架构下的“集体化”防务合作，进而助长地区的阵营化态势。美国虽推动小多边机制建设，但仍与传统盟友之间保持着“轴幅式”双边关系，使得同盟关系中的美国主导性在亚太安全架构中持续生效，增强了盟友以配合美国为目标的合作联动效率与成效，提高了美国及其盟伴通过双边和小多边等多层次关系整合军事资源的能力，进而加强在亚太地区的“集体威慑”。例如，在 TSD 框架下，通过澳大利亚和日本签订的《互惠准入协定》，美国与澳大利亚得以在日本的海陆空军事基地实现全面共享，从而实现美日澳三方在东北亚和亚太地区的军事合作与资源整合。<sup>[3]</sup>

## （二）加剧美国发起的对抗性竞争，恶化地区安全局势

美英澳的核潜艇技术合作利用了《核不扩散条约》（NPT）的漏洞，使作为无核国家的澳大利亚具有制造核武器的潜在能力。在规则上，《核不扩

[1] Alexandra Fisher and James Dunlevie, “Talisman Sabre: Top End Beach under Mock Attack by US, Japanese, Australian Troops,” ABC News, July 11, 2015, <https://www.abc.net.au/news/2015-07-11/talisman-sabre-exercise-nt-beach-under-mock-attack/6612506>.

[2] “Eleventh Japan-Australia 2+2 Foreign and Defense Ministerial Consultations (2+2),” Department of Defense, Australian Government, September 5, 2024, <https://www.minister.defence.gov.au/statements/2024-09-05/eleventh-australia-japan-22-foreign-and-defence-ministerial-consultations>.

[3] 周锡生：《日澳军事合作意图不善》，文汇报网站，2020 年 11 月 23 日，<https://www.tkww.hk/epaper/view/newsDetail/1330576539917619200.html>。

散条约》不限制无核国家获得军用核动力装置，美英利用 NPT 的这一漏洞，通过 AUKUS 向澳大利亚分享核燃料，使澳大利亚直接获得武器级高浓度铀，从技术层面大大降低了澳大利亚研制核爆炸武器或核爆炸装置的难度，开辟了无核国家从有核国家合法获得核燃料并借此拥核的可能路径。<sup>[1]</sup>

美英澳核潜艇技术合作已经引起了其他国家尤其是亚太国家的核焦虑，导致核扩散的“多米诺骨牌”效应。以印度尼西亚和马来西亚为代表的东盟国家明确表达了对 AUKUS 的反对。印度尼西亚宣布“对该地区持续的军备竞赛和力量投射深表关切”，并呼吁“澳大利亚保持对地区和平、稳定和安全的承诺”。<sup>[2]</sup> 马来西亚则警告称，“这将催化印太地区的核军备竞赛，激发其他大国在该地区采取更激进的行动。”<sup>[3]</sup> 越南也有同样的担忧，强调核能的开发和利用必须服务于和平目的和各国的社会经济发展。<sup>[4]</sup> 此外，AUKUS 也有可能刺激印度进一步升级其核动力潜艇。过去，印度的核潜艇从俄罗斯租借，但随着时间的推移，印度更希望能够自主拥有核潜艇。目前，印度政府已经批准建造两艘新型核动力潜艇的计划，预计耗资 54 亿美元。<sup>[5]</sup> 虽然印度并没有加入该合作机制，但也可以在美国的协助下，复制其开创的第三国

---

[1] 相关判断参考：《危险的合谋：美英澳核潜艇合作的核扩散风险》，中核战略研究总院网站，2022 年 7 月 21 日，<https://www.cinis.com.cn/zhzlhgyjzy/yjbg/1236785/index.html>；《美英澳核潜艇合作对核不扩散机制和全球安全的风险》，中国军控与裁军协会网站，2023 年 8 月 4 日，<https://cacda.org.cn/a/xiehuihuodong/20230804/4453.html>。

[2] “Statement on Australia’s Nuclear-Powered Submarines Program,” Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, September 17, 2021, [https://kemlu.go.id/portal/en/read/2937/siaran\\_pers/statement-on-australias-nuclear-powered-submarines-program](https://kemlu.go.id/portal/en/read/2937/siaran_pers/statement-on-australias-nuclear-powered-submarines-program).

[3] K. Iwamoto, “Australia Seeks to Calm ASEAN Nerves over AUKUS, Nuclear Weapons,” Nikkei, September 21, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/Australia-seeks-to-calm-ASEAN-nerves-over-AUKUS-nuclear-weapons>.

[4] Bo Ngoai GIAO VIET NAM, “The 17th Regular Press Conference,” September 23, 2021, [https://www.mofa.gov.vn/en/tt\\_baochi/nr140808202328/ns210924221703](https://www.mofa.gov.vn/en/tt_baochi/nr140808202328/ns210924221703).

[5] “India Prepares to Build Two Nuclear-Powered Attack Submarines,” Reuters, October 10, 2024, <https://www.reuters.com/world/india/india-prepares-build-two-nuclear-powered-attack-submarines-2024-10-10/>.

技术转移模式，从第三方获得尖端技术，从而推动其核潜艇的发展。<sup>[1]</sup>

美国与澳大利亚频繁组织小多边机制下的军事技术合作以及联合军事演习，对周边地区构成威慑，这不可避免地会引发周边国家的安全焦虑，促使各国纷纷增加国防投入，进而引发军备竞赛，导致地区安全局势恶化。澳大利亚核潜艇项目引发的军事焦虑已迫使东南亚国家增加防务投入。印度尼西亚在国防装备上投入巨资以应对地区局势紧张，分别从法国、土耳其、美国、英国等购买战斗机、无人机、潜艇等军备。<sup>[2]</sup> 马来西亚国防开支出现明显增长，2023年增幅达8.4%，预计2027年国防开支将达52亿美元。<sup>[3]</sup> 新加坡2025财年国防预算达174亿美元，较上一财年增长12.4%，并且未来将会维持在GDP占比约3%的水平。<sup>[4]</sup>

以美国为主导的小多边机制针对中国的意图十分明显，美国在不同的小多边机制中不断要求盟友表明立场。近年来，美日澳三边合作、美日澳菲四边合作明显加大对南海问题和台湾问题的关注。2011年6月南海局势升温，美日澳三国随即在7月9日于濒近南海的文莱近海海域开展具有针对性的三边军事演习，防长级会议频次明显增多，进一步刺激了地区安全紧张局势，使南海地区的对抗风险逐渐上升。2013年美日澳在联合声明中首次对南海争端表示关切，<sup>[5]</sup> 此后多次提及南海问题。2024年4月，美日澳菲四国首次在中国南海联合开展“海上协作行动”，自称以《联合国海洋法公约》为基础

[1] Joshy M Paul, “India and the AUKUS Pact: Pain or Gain for New Delhi,” CAPS, September 20, 2021, <https://capsindia.org/india-and-the-aukus-pact-pain-or-gain-for-new-delhi/>.

[2] “Indonesia Approves Rise of 20% in Defense Spending Through 2024,” Reuters, November 30, 2023, <https://www.chinadailyhk.com/hk/article/364143>.

[3] 张小丽、董小超：《马来西亚加快军备建设步伐》，中国国防报网站，2023年2月13日，[http://www.81.cn/gfbmap/content/2023-02/13/content\\_333581.htm](http://www.81.cn/gfbmap/content/2023-02/13/content_333581.htm)。

[4] 刘贝：《新加坡启动新一轮装备升级》，中国国防报网站，2025年5月9日，[http://www.81.cn/szb\\_223187/gfbszbxq/index.html?paperName=zggfb&paperDate=2025-05-09&paperNumber=04&articleId=954645](http://www.81.cn/szb_223187/gfbszbxq/index.html?paperName=zggfb&paperDate=2025-05-09&paperNumber=04&articleId=954645)。

[5] “Trilateral Strategic Dialogue Joint Statement,” the Defense Secretary and Foreign Ministers of the United States of America, Australia, and Japan, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/10/215133.html>.

维护“航行与飞越自由”，并重申2016年“南海仲裁案裁决”的“最终性和约束力”。<sup>[1]</sup>针对这种对中国明显的挑衅行为，中国国防部进行了严肃回应，并表示“在捍卫国家主权安全问题上，中国军队一向说到做到”。<sup>[2]</sup>2025年10月30日，美国总统特朗普在社交媒体披露韩国将建造核动力潜艇，这是继AUKUS以后美国第二次共享核潜艇技术，这一行为就是AUKUS的后遗症之一。这一系列的行动与表态显著加剧了地区国家的阵营对立，使地区安全呈现集团化趋势，冲击了亚太地区安全格局。

### （三）进一步导致非传统安全合作的政治化

客观上讲，澳大利亚参与或推动构建的小多边机制在应对地区非传统安全挑战上发挥了一定的积极作用。例如，FRANZ在成立的30多年间提供了超过40次人道主义援助。最近的一次是2023年为瓦努阿图气象灾害提供的救援，法澳新三国一次性为受灾国家提供超过10吨的生活必需物资，并且帮助瓦努阿图进行灾后重建。同时，FRANZ长期以来还在非灾害时期为太平洋岛国提供灾害应急训练和人员培训。<sup>[3]</sup>人道主义援助措施对于改善受帮扶国家民众的生活条件、提升太平洋岛国的抗灾韧性与可持续发展能力发挥了一定积极作用。除人道主义援助外，澳大利亚通过美日澳三边基础设施伙伴关系向太平洋岛国提供基础设施援助，并协助越南进行气候融资，为越南减少碳排放、能源转型以及应对气候变化提供了资金支持，这对于应对气候变化具有正向功能。但需要指出的是，随着亚太地区大国博弈的加剧，澳大利亚在战略上明显向美国靠拢，其推动的非传统安全合作带有明显的争夺地区影响力意图，即通过相关合作巩固其在太平洋岛国地区的传统主导地位，并在东南亚地区拓展影响力、挤压中国的地区影响。在相关合作中，澳大利亚对中国采取排斥态度，影响地区国家在灾难救助、应对气候变化等问题上的整体合作。

---

[1] “Joint Statement: Australia-Japan-Philippines-United States Maritime Cooperative Activity.”

[2] 李晓明：《国防部新闻发言人就近期涉军问题答记者问》，新华社，2024年4月12日，<https://www.news.cn/world/20240412/8719b4f218d04b259d5f6221ba759a04/c.html>。

[3] “The FRANZ Arrangement,” New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, <https://www.mfat.govt.nz/assets/Aid-Prog-docs/NZDRP-docs/Franz-Arrangement-Brochure.pdf>.

#### 四、结语

澳大利亚强化小多边合作是对中美战略博弈加剧、地区秩序转型与安全架构重塑的主动应对，其相关政策既有强化自身中等强国地位的考量，更是为本国在动荡变革的世界中增加安全保障。澳大利亚一方面希望通过参与美国主导的小多边机制，巩固澳美同盟，并进一步拉拢美国；另一方面也通过构建其他小多边机制形成“多头下注”格局，对冲美国亚太政策的不确定性和美国实力的相对衰落。这种双重安全保障政策是澳在安全领域采取对冲战略的充分体现。

澳大利亚虽然声称要构建不受干涉、去霸权化的地区秩序，但其合作对象和领域都具有指向性，参与和主导的小多边机制的地缘政治属性和排他性明显。特别是主要的小多边机制合作都是以与核心盟友的军事与安全合作为主，过分强调提升军事威慑，容易引发周边国家不安与恐慌、亚太地区阵营化与军备竞赛化，长期来看不符合亚太国家的利益，给中澳关系以及地区秩序的稳定带来了更多的不确定性。澳扩展小多边机制的战略目标与亚太地区各国希望稳定与和平的目标存在明显张力，相关机制的深化发展将不可避免地面临诸多掣肘。

【责任编辑：王玉莹】