

【国际关系】

美英澳三方安全伙伴关系， 地区和平稳定重大威胁

美英澳军事同盟与美国战略转向

胡峰笙

【作者简介】胡峰笙，军事科学院战争研究院助理研究员。

【原文出处】《世界知识》(京),2021.22.12~16

9月15日美国、英国、澳大利亚领导人宣布建立三边安全伙伴关系(AUKUS)的联合声明有四个重点:第一,提升在“印太”地区的外交、安全、防务合作,加强“共享与融合”,“维护印太地区和平与稳定”;第二,“利用美国和英国的专业知识,在两国潜艇项目基础上”帮助澳大利亚尽早获得核动力潜艇;第三,围绕网络空间、人工智能、量子技术和水下能力等新兴技术领域进一步开展合作;第四,促进更深层次的信息和技术共享,推动安防科学、技术、产业基地、供应链的“深度融合”。组建AUKUS是拜登政府强化全球联盟战略的重大步骤,更是其推动美“印太战略”走深走实的举措,将对地区和平稳定产生重要影响。

美国战略转向的重要标志

特朗普执政时期,美国开始推进全球战略重心的调整,不仅将焦点从反恐战争转向大国竞争,更制定和实施“印太战略”。这些动作均以中国为矛头,突出特征是发动对华贸易战、科技战、舆论战。但在实操过程中,美国未能明显受益,其期待

的“制造业回流”没有出现,国内失业现象加重,关税收入不增反降,政治外交上也没有占到便宜。因此,拜登政府对迄已进行的美国全球战略调整进行“再调整”,一方面痛下决心从阿富汗、伊拉克等地撤光美武装力量,将战略资源的投放重点从中亚、中东进一步转向“印太”,从陆地进一步转向海上;另一方面从所谓美“实力地位”出发,更加注重推进“印太战略”的实际威慑力,在军事层面转向更具优势的手段。

拜登政府正在制定的升级版“印太战略”,聚焦海上特别是水下作战,瞄准核潜艇这一“大国利器”,殚精竭虑制约对手的远洋作战能力,特别是抵消其臆想中的中国“反进入/区域拒止”战略。相对于常规潜艇,核动力攻击型潜艇具有运行时间长、巡航速度快、对陆攻击强的优势,可在几十天内保持水下潜航状态,无须上浮换气或补充燃料,不仅可以采用伏击战法攻击目标舰艇,而且可以凭借高机动性紧紧咬住目标舰艇,装备有远射程的巡航导弹(例如美军“洛杉矶”级核动力潜艇,装备的战斧巡航导弹射程2500公里),能从“第一岛链”外对遥远的内陆目标发起攻击。更重要的是,核潜艇作为构建“三位一体”核威慑体系的重要组成部分,是实施“二次核反击”的必要利器。

核潜艇的战略优势,加上澳大利亚所处的重要地缘战略位置、与美英的“盎格鲁—撒克逊”血缘联系,符合美强化岛链包围圈的意图,契合美利用海上军事优势遏制对手的需要,催生了AU-

KUS。美智库分析,一旦美国将核潜艇部署到澳西部的军事基地,将有能力对印度洋重要海上通道实施封锁,对对手的能源安全构成有效威胁。这就是美为什么愿用核技术武装澳,将其作为“印太战略”的重要“棋子”,为什么自2014年推行“第三次抵消战略”以来,大力发展水下作战力量并高度重视核潜艇升级研发和部署调整的原因。

拜登政府升级“印太战略”并组建AUKUS所反映的另一动向是更加注重构建紧凑联盟。特朗普时期推行以“美国优先”为核心的单边主义政策,对美全球伙伴关系造成负面影响,部分盟友的离心倾向加重。尽管当时已建立美日印澳“四国机制”(QUAD),但其只是以政治外交为主要议题的“论坛”,不是基于严密协约的军事联盟,更没有规定成员国在战争或危机中的互助义务,且从近几年实践看,也没有对“印太”格局做出实质性改变。更早就在活动的“五眼联盟”虽跨太平洋、印度洋和大西洋,拥有共同的“盎格鲁—撒克逊”血统,但相关合作主要限于情报分享,今年4月新西兰外交部明确表示绝不会将本国外交权力“外包”给“五眼联盟”。

拜登政府上任后,立即着手重整美国的联盟体系,构建更紧凑的“印太”联盟。在众多伙伴中,印度虽占据一定的“印太”地缘优势,但因其游走于美俄之间,既在美主导的QUAD中发挥作用,又与俄加强合作,同俄签署五个团的S-400防空导弹系统供应合同,引发美不满,日本虽紧抱美国“大腿”,但毕竟是迄今唯一遭受过美国核打击的国家,美断然不敢冒险对其进行核武装。美英澳的组合在血缘、价值观、意识形态、切身利益上相对一致,传统关系更为紧密,更便于分享核心军事技术,同时将北约盟友英国实质性纳入“印太战略”,分担了美在“印太”地区的军事压力。AUKUS具有更强的军事目的性和更高效的行动协同性,未来或将吸引美其他盟友加入,强化运用联盟战

略围堵对手的能力。

此外值得注意的是,AUKUS更加注重通过“一体化威慑”推进“印太战略”。今年4月美国防部长奥斯汀在出席美军“印太”司令部司令换届仪式时,“一体化威慑”与历史上的威慑截然不同,既要基于现有能力,又要打造新的能力,还要同盟友伙伴国家紧密联合。9月,美助理防长梅丽莎·道尔顿称,“一体化威慑”还将主导新版《国防战略报告》的编制,强调核威慑与网络威慑在该概念中的作用。可见,“一体化威慑”不是单纯依靠军事优势或数量规模优势,而是借助联盟力量,发挥核威慑作用,把尖端技术、作战理念及其他能力紧密结合在一起,对对手形成综合性威慑。AUKUS正是“一体化威慑”的有力落实,三国特别强调网络空间、人工智能、量子技术和水下能力的合作,加强安防领域的深层次“共享与融合”,与“一体化威慑”关注的重点内容高度契合。

战略转向背后的深层问题

以成立AUKUS为突出标志的美国战略转向,反映了背后的许多深层次问题。

首先是美对华战略认知的变化。自中美建交以来,美精英层力图通过与中国长期“接触”,将中国纳入美主导的国际体系。但随着时间推移,美发现中国并没有按其预想的路线行进,而是崛起为一个可以挑战美地位的大国。所以自奥巴马政府开始,美国战略重心逐渐转向亚太。特朗普上任后,否定美数十年的对华“接触”战略,重新掀起大国竞争。拜登上任后,不管是“最严峻竞争对手”定位的确立,还是“一体化威慑”的提出,本质上都是进一步放弃“接触”战略,AUKUS正是直接体现。

其次是美自身实力的变化。冷战结束后,美国成为世界唯一超级大国,通过海湾战争、科索沃

战争等军事行动,进一步展示了军事实力和霸主地位。但随着两场反恐战争的展开,美痴迷信息化装备,过于重视战争军事形态和技术形态,忽视战争的社会形态,以致深陷战争泥淖。同时,俄罗斯、中国、欧盟、日本、印度等国实力快速增长,对美霸权优势形成现实挑战。此次拜登政府从阿富汗快速撤军,如同在英国一战后、苏联在解体前撤出阿富汗一样,都是综合国力相对下降后的战略收缩。美国不仅是想把有限资源聚焦在“印太”,更要聚焦在海上,因为长期以来,美视海上优势为全球霸权支柱。卡特政府制定“航行自由”计划,旨在防止沿海国家“过度海洋主张”对美海洋大国地位形成挑战。里根政府制定控制包括马六甲海峡、霍尔木兹海峡、苏伊士运河在内的全球16个最具战略价值的海上咽喉通道计划,旨在抓住战略枢纽确保海上霸权。美对他国的陆上扩张尚能容忍,对海上相关动向却予以坚决回击。其认为对手发展航母、大型舰艇、远程打击能力等,是对其以确保海上霸权为核心的“航行自由”的挑战。这与一战前英国与德国进行白热化海军军备竞赛,极力塑造对德海上优势的举措如出一辙。在AUKUS框架中,美不计得失帮助澳建造核潜艇,就是为了借助盟友力量牢牢掌控海洋,也是在自身国力相对衰落、其他方面遏制对手难以奏效的背景下“以退为进”。

再就是美国国内环境的变化。据美哥伦比亚广播公司民调,超过50%的受访者认为美最大敌人是“其他美国人和国内敌人”,20%的人认为“经济力量”是最大威胁,8%的人认为“外国威胁”是美最大敌人。这一结果反映了美国社会的撕裂,也凸显了美深重的国内矛盾。目前美国内面临疫情、经济、党争、种族等问题。疫情损害了美国经济,美为转嫁国内矛盾,大肆渲染“新冷战”,极力挑动外部对抗。尽管美国两党分歧严重,但在遏华问题上高度一致。AUKUS的军事意图明确、对抗色

彩浓厚,正是这种战略态势下的必然结果。

“印太小北约”?

AUKUS在“五眼联盟”的基础上,进一步缩小同盟范围,进一步突出军事意图,进一步扩大合作与共享空间,将对国际安全局势产生重大影响。它会成为下一个“北约”吗?长期以来,美都企图复制“北约”模式,在除欧洲以外的世界其他地区拼凑联盟体系,以维护其全球霸权。为了掌控中东、遏制伊朗,奥巴马政府曾与海湾阿拉伯国家合作委员会讨论组建军事联盟的问题,特朗普政府曾计划建立由沙特、阿联酋、埃及、约旦等国组成的“中东战略联盟”。为了主导“印太”,应对大国竞争,特朗普政府建立了QUAD,拜登政府进一步组建AUKUS,但都无法复制真正意义上的“北约”,因为时代背景、现实威胁和地缘环境均已不同。

北约诞生于美苏两个超级大国为争霸世界划分势力范围的严重对立背景之下,在地缘上紧密相连的西欧国家为寻求安全庇护不得不依靠美国。而在和平与发展仍是时代主题的今天,全球经济一体化的大趋势与冷战时期两大阵营的对立与分化截然不同,地区国家处在不尽相同的地缘环境当中,也没有足够的共同威胁使美国持久获得其在北约当中那样的号召力和掌控力。

再者,北约内部的多边同盟关系十分深厚,军事委员会、北大西洋议会、北大西洋理事会等机构作用明显,而AUKUS和四国机制均不具备相应条件,加上美国的霸权相对衰落、在盟友当中的信誉大不如前,也需要付出一定核代价和安全风险,这些都决定了美难以吸纳众多盟友特别是欧洲盟友加入,难以形成“北约”般的凝聚力和行动力。

值得注意的是,美国发起AUKUS,企图通过长期的技术支持绑定澳,一旦核潜艇建成并批量

投入使用,将大幅提升澳的远洋机动作战能力,为美构筑岛链包围圈、封锁关键海上通道、进一步保持海上霸权提供便利条件。但正如三国领导人联合声明所称,项目需要“18个月的努力”,同时美媒也分析,核潜艇建造的时间和资金投入较大,仅训练水手和舰上官员就需要至少两年,在澳发展核潜艇并形成战力将是一个长期过程。另外,“五眼联盟”中的新西兰明确表示,澳大利亚核潜艇必须远离新西兰水域;北约中的法国,对澳大利亚撕毁合同异常愤怒。邻近澳大利亚的印尼、马来西亚等国,因其潜在受害者身份更是明确表示反对。因此,从美国的传统盟友到地区国家,都会持有复杂的心态,虽不能左右澳核潜艇项目,但或多或少会对其落地产生影响。

在美英澳加强军事联系、强化集团对抗之时,中国作为一支崛起力量在世界舞台上发挥更大作用。无论AUKUS及其相关项目如何进展,中国都会继续秉持建设性、负责任的大国姿态,保持战略清醒和战略定力,主动作为、苦练内功、增强实力,团结世界上爱好和平的国家,坚决维护国家安全和利益,维护世界和平、推动全球发展、守护国际正义,美国联合一些西方伙伴构筑遏华战略包围圈的企图终将破产。

美英澳核潜艇协议

可能导致国际核不扩散体制溃堤

罗 曦

【作者简介】罗曦,军事科学院战争研究院助理研究员。

【原文出处】《世界知识》(京),2021.22.17~19

美英澳三边安全伙伴关系(AUKUS)的首要任务是帮助澳大利亚建造核潜艇,从而开创了核武器国家与非核武器国家合作制造核动力潜艇的先例,也将使澳成为世界上首个拥有核潜艇的非核

武器国家。三国在9月15日首脑会晤后发表联合声明称,“将长期致力于维护印太地区的和平与稳定”。然而,审视三边核潜艇协议之后的国际核不扩散进程和“印太”地区安全形势,却是与和平稳定渐行渐远了。

凸显《不扩散核武器条约》漏洞

国际核不扩散机制以1970年生效的《不扩散核武器条约》(NPT)为基石,旨在以禁止核试验、限制核军备、防止核武器扩散为手段,以实现降低核风险并最终实现彻底废除核武器的战略目标。然而,鉴于NPT缔结时的时代背景与国际形势,以NPT为基石的国际核不扩散体制在公平、地位和责任等方面存在诸多问题和漏洞,例如条约只约束缔约国,对缔约国之外的国家没有约束力;退约机制模糊不清,缔约国享有事实上单方面退约的自由权利;没有规定对违约国的制裁举措;国际原子能机构(IAEA)在执行监督保障职能时受到多重制约,等等。

三边核潜艇协议的达成暴露出此前被国际社会忽略的NPT一个重要漏洞,即,没有禁止、也没有监督非核武器国家制造或运作核动力设施的行为,这在某种程度上为无核武器国家将核燃料转化为核武装提供了空间,为核燃料或核技术在“常规用途”与“军事用途”之间切换提供了可能性。

为了防止非核武器国家在和平利用核能时对核材料、核技术进行“非法”扩散,NPT第三条规定,“国际原子能机构制定并执行安全保障措施,以确保特种裂变材料及其他,不致用于推进任何军事目的。”为实施核保障监督职能防止核武器扩散,IAEA于1997年通过了《附加议定书》范本,旨在逐步建立起一套完整的保障监督系统。三边核潜艇协议的达成,同样预示着这套保障监督系统并不“完整”,即缺少对核反应堆尤其是海上核反

应堆的监督保障职能,缺少对无核武器国家将核材料用于“非条约限制下的军事用途”的监督保障职能。在《不扩散核武器条约》这一重要漏洞的庇护下,美英两国对澳进行核武装的战略企图一览无遗。

在美英两国提供敏感性核援助之后,澳大利亚的拥核前景究竟如何?通常来说,国家实现核武装需要同时满足四个前提条件:高浓缩铀或钚、工艺流程、搭载核弹头的运载工具,以及政治意愿。澳是全球第三大铀矿出口国和全球铀资源探明储量第一大国,也是核供应集团的核心国家之一。冷战时期美英法均在澳进行过数次核武器试验与反应堆掩埋。在澳新(西兰)美同盟的军事承诺下,澳一直在追求美国的核保护伞。此次美英两国将直接向澳方提供高浓缩铀用于核潜艇上的核燃料反应堆,虽然按照协议,澳方需保证核潜艇30年服役期满后将其核燃料反应堆返还供应国,但鉴于IAEA在该领域监督保障职能的缺失,澳要想突破从“用核”到“拥核”的临界点,已非技术或燃料问题,而只是“机会窗口”和政治借口的问题。

美国有选择的核不扩散政策

当今世界的国际核不扩散机制,是美国主导下的国际安全秩序的重要组成部分。受美国“绝对优先”和“实用主义”理念影响,本应凸显公平、价值和道义原则的国际核不扩散机制正逐步显现出工具化、片面化、策略化的弊端。出于确保盟友安全、制衡地区对手的目的,美推行的地区核不扩散政策分为“选择性”扩散和“歧视性”不扩散这样的“双标”做法,预示着“美国治下”的国际和地区核不扩散形势始终逃脱不掉反复性、多变性、复杂性的特点。

针对对手或者“不友好”国家,美常以“核不扩

散”为名,对其滥施政治孤立、经济制裁和军事威慑。但美国强制性的不扩散政策往往导致对手国家突破重重阻力“以核谋安全”,朝鲜半岛、伊朗核问题的演变就是结果。而对于盟友或者伙伴国家,美往往采取“选择性”支持政策,以政治承诺、前沿部署、核材料与核技术分享以及核磋商等手段,向它们提供延伸威慑保护。在美庇护之下,英国、法国、联邦德国、意大利、日本、韩国、以色列等都已发展或曾经试图发展核武器。其中,英、法成为联合国承认的核大国,印、以成为事实核国家,韩拥有武器级铀浓缩能力,意拥有核燃料后处理能力,德、日均拥有武器级铀浓缩能力和核燃料后处理能力。

美针对印度的核不扩散政策最具代表性。2006年美印正式签署《民用核能合作协议》,规定IAEA对其民用核设施进行全面保障监督,但选择性地保留八座反应堆、两座块增殖堆以及三座研究堆,不进行全面保障监督,使印成为世界上唯一不加入NPT却可突破核封锁的国家。

美英澳此次达成三边核潜艇协议,既是美借助澳地缘特点遏制中国海上力量发展的结果,也是澳“依美靠美”借机实现本国核潜艇野心的结果,同样还是美“选择性”核不扩散政策的结果。近年来,美国对外战略重心由大国合作迈向大国竞争,其核政策议题重心由核安全向核武现代化转移,核军控外交政策更多呈现“工具主义”“实用主义”倾向。在“任性”退出《中导条约》《开放天空条约》《武器贸易条约》等国际多边军控条约的同时,以“选择性”支持和“歧视性”打压为鲜明特征的地区不扩散政策,成为美制衡地区对手、维护地区主导权的有力手段。

引发地区军备竞赛升级风险

国际多边核军控进程存在着诸多结构性难

题,诸如五核国如何尽快达成“不首先使用核武器”承诺,如何在NPT框架下协调推进核裁军与防扩散进程,等等。国际社会对既存的多边核裁军行动(如《禁止生产核武器用裂变材料条约》谈判、《全面禁止核试验条约》生效等)存在巨大争议。受新冠疫情影响,五年一度的NPT全球审议大会推迟举办,大量重要的国际军控活动及会议改以线上方式进行。2021年1月22日生效的《禁止核武器条约》进一步凸显无核国家与有核国家之间的结构性矛盾。三边核潜艇协议的达成则进一步加剧了地区海上核军备竞赛与危机升级风险,严重威胁地区安全形势,冲击既有国际核不扩散进程。

一是地区国家恐将陷入核潜艇军备竞赛。2020年11月巴西开始在法国的援助下建造核潜艇,并计划于2034年服役。2020年8月韩国发布“2021~2025年国防计划”,表示有可能建造三艘4000吨级核动力潜艇。2021年9月韩国首次成功试射潜射弹道导弹,成为首个具有海基战略远程打击能力的无核武器国家。三边核潜艇协议的达成为那些已签署NPT但依然有“核野心”的国家开启了“先例”,即通过制造或购进核潜艇来借机实现“核武装”并免遭国际社会谴责和制裁。韩国已向美明确表示,希望美能向其提供类似技术,日本国内也重新掀起自制核潜艇的呼声。

二是海基中程导弹扩散引发该地区危机升级风险。美国自退出《中导条约》后,一直在“印太”地区谋求研发和部署陆基中程弹道导弹和巡航导弹,其中包含改装海基“战斧”的备选方案。在美英援助下,澳大利亚的核潜艇部队将仿照英国潜艇配置,搭载“战斧”潜射对陆攻击式巡航导弹(TLAM),从而实现在“印太”地区部署海基中导的战略构想。尽管澳方宣称该型导弹将搭载常规弹头,但由于其射程短、易突防且可携带核常两用弹头,极易造成对手国家的情报失误和战略误判。

为防止遭受海上核突袭,对手国家可能发动先发制人攻击,从而引发由常规冲突升级为核冲突的风险。

三是对几近停滞的国际核不扩散进程造成新的冲击。首先是加剧了五核国之间的内部矛盾,削弱了五核国机制的合作基础。澳方在未与法国提前沟通的情况下,取消了之前与法总价值约为560亿欧元的潜艇合同,导致法澳关系与美英法关系受影响。其次是海基“战斧”巡航导弹的可能性扩散,将严重削弱“导弹及其技术控制机制”(MT-CR)。该机制的目标是限制成员国向其他国家转让射程300公里、荷载500公斤以上的投送系统及其相关技术。美国向澳方提供“战斧”巡航导弹以及“联合增程防区外导弹”(JASSM-ER),实际上是对“导弹及其技术控制机制”的破坏。再就是对南太平洋无核区的负面影响。作为《南太平洋无核武器区条约》的缔约国,澳曾为推动南太平洋地区无核化进程、反对英法等国在南太地区的核试验发挥巨大作用。美英澳三边核潜艇协议,已然颠覆了澳方曾经在地区无核化进程中的历史贡献,也进一步损害了东盟国家建立东南亚无核区的长期努力。

东盟对美英澳三边同盟深怀戒虑

刘琳

【作者简介】刘琳,军事科学院副研究员。

【原文出处】《世界知识》(京),2021.22.19~21

美英澳建立三边伙伴关系(AUKUS),美英以技术转让方式帮助澳大利亚建造核潜艇,引起东盟国家高度关注。目前东盟尚未形成统一立场,菲律宾总体支持,新加坡希望“AUKUS能有利于地区和平稳定,与区域架构相辅相成”,印尼、马来西亚则对东南亚成为大国博弈前沿及澳引入核潜艇表示警觉。印尼外交部9月17日发表声明对

“本地区持续的军备竞赛和力量投射”表达担忧，强调澳应继续遵守核不扩散义务，维持根据《东南亚友好合作条约》而对地区和平、稳定和安全做出的承诺。马来西亚外长也于9月19日发声明称，马在维护“印太”地区和平与安全，包括与核裁军、核不扩散及和平利用核技术相关问题上的立场是坚定的。越南外交部发言人9月21日应询表示，“越南始终密切关注本地区形势的发展。本地区及世界的和平、稳定、合作与发展是各国的共同目标，所有国家均有责任为此作出贡献。”

多重担忧归于自身地区作用安危

东盟对AUKUS的疑虑主要体现在以下几个方面。首先，印尼、马来西亚明确表示，AUKUS的建立将导致地区军备竞赛的升级。不少东盟学者也表达了类似担忧。尽管澳宣称其要建造的潜艇仅是采用核动力，不会装备核武器，但即便如此，核潜艇在隐蔽性、续航力、反舰、反潜和对地攻击能力等方面相对常规动力潜艇都有质的提升，威胁性明显增大。特别对印尼而言，数十年来其与澳之间基于地缘战略及历史恩怨形成诸多矛盾，如东帝汶问题、帝汶海海域划界问题等，使其对澳始终保持警惕。近年两国关系还不时发生摩擦，如2013年印尼因澳方监听而召回驻澳大使，2017年因赴澳受训的印尼军官发现教材对印尼不敬而暂停两国军事合作。因此，两国长期以来难以真正建立互信。有印尼学者指出，印尼国内“鹰派”可能因AUKUS的组建要求进一步加强本国军事能力，转向更具灵活性的进攻性防御方式，以应对“南方邻国的更大威胁”。

实际上，近年来随着地区安全环境的日趋复杂及各国对威胁认知的变化，东盟国家已在大力投入军力建设，采购了诸多先进装备，如护卫舰、巡逻舰、两栖登陆舰、海上巡逻机等。潜艇成为不

少东盟国家着力发展的装备。越南、新加坡、印尼、马来西亚、泰国均已拥有或正在采购潜艇，菲律宾也考虑发展潜艇。澳大利亚引入核潜艇可能使本地区的潜艇军备竞争更趋激烈。

其次，东南亚国家担心东南亚无核区和国际核不扩散机制受到挑战。东盟在1995年通过《东南亚无核武器区条约》，坚定支持国际社会核不扩散的努力。尽管该条约并不禁止核动力潜艇进入该地区，但从潜在影响看，澳意图的不透明性及未来的不确定性仍令东盟担忧。澳虽宣称维持无核立场，但核动力潜艇毕竟是核军事运用的一种方式，敏感度很高，且理论上核动力随时可转为“核武装”，越来越多的核潜艇进入东南亚海域，不仅存在发生核事故的风险，战时更是可能引发核战争。另一方面，东盟担心澳此举会造成连锁反应，导致东北亚的日本、韩国效仿，引入核动力潜艇，或重新允许美国在其本土部署战术核武器，甚至推进本国核武器发展，造成整个东亚地区的核态势发生重大改变。

再次，东盟国家认为，美英澳三国合作机制的针对性不言而喻，是美为推进“印太战略”、围堵中国采取的又一步骤，将加剧地缘政治风险和地区安全阵营化趋势，使东盟在大国间协调“对冲”变得越来越困难。东盟在中美交锋背景下一直试图避免“选边站”，既维护与中国的经济关系，又在安全上得到美国的保护。尽管部分东盟国家认为美英澳联手有助于抗衡中国，但更多国家认为这可能导致地区进一步分化和对抗，甚至是在为战争做准备，东盟将面临更大的“选边”压力。澳长期有在亚太充当“副警长”配合美国的野心，近年提出要“更广泛地与亚洲接触”，但其所采取的实际举措却使印尼、马来西亚等东盟国家对其产生更大疑虑。

第四，东盟担心越来越多类似AUKUS、QUAD的小多边机制形成，从而使东盟主导的地区安全

机制及东盟在这些架构中的“中心地位”受到挑战。过去,东盟能够在地区机制中发挥议程塑造作用和扮演“召集者、协调者”的角色,主要得益于大国之间战略关系的相对稳定。但在大国博弈加剧的背景下,东盟能否继续有效发挥上述作用存在诸多挑战。因为东盟倡议建立的东盟防长扩大会、东盟地区论坛等地区安全机制,以预防危机和建立信任为主,本就被美西方诟病存在行动力不足、作用不明显等问题。QUAD等小多边机制合作形式灵活,合作效率较高,合作领域与东盟主导的机制存在交叉重叠。

如果东盟无法提供应对地区形势剧烈变化的有效方案,这些非东盟主导机制的发展可能使以东盟为中心的地区多边架构面临被边缘化的风险。另外,QUAD、AUKUS均被认为有强烈的针对中国的意味,而对东盟来说,任何将中国排除在外的机制都将破坏东盟构建包容、和平、稳定的地区秩序的努力。

主动协调大国的紧迫性更加突出

面对这些情况,东盟国家纷纷呼吁澳遵守其核不扩散承诺,同时希望大国之间的博弈能够有所克制。从澳核潜艇事件发酵以来东盟的表态和行动来看,东盟国家仍试图在大国之间维持“平衡”,不愿地区出现阵营化趋势,如马来西亚外长表示将同中国磋商。事实上,东盟对应对大国竞争并非毫无经验,东盟的成立恰恰是在冷战高峰时期,其初衷即是避免在美苏两大阵营之间“选边站”。今天的形势不同于冷战期间,但东盟的力量依然在于平衡大国关系及将诸大国拉入由其组织的地区机制网络中的能力。近年来,东盟在努力与中美两国保持良性关系的同时,试图让印、日、英、法等更多域外大国发挥作用,以平衡中美竞争的后果,维持地区均势。不同的是,面对更趋

复杂的地缘战略环境,东盟这样做的难度在增大,需要有更多新的思路和做法。

不少东盟学者也认为,今天的局面与东盟在地区机制建设上的弱点有关,如内部分歧导致无法用同一个声音说话,协调一致的要求使得某些倡议推进缓慢,再如缅甸政治变局等对东盟凝聚力、行动力的挑战及对东盟信心的冲击,等等。因此,东盟需要在强化地区多边架构效力方面采取更多举措。

东盟还意识到,应继续加强一体化建设,提升整体的“恢复力”和韧性。正如新加坡总理李显龙2019年6月在香格里拉对话会发表演讲时所言,诸如新加坡这样的小国无法影响大国决策,但并不意味着会任人支配。中小国家间有很多合作机会,推进区域一体化,并建立多边机制,这样便可以联合起来扩大影响力。在推动共同体建设的同时,东盟还提出“印太展望”,试图以合作、包容的理念对冲美日印澳等国排他性的“印太概念”,维护东盟在地区架构中的“中心地位”。马外交部在针对AUKUS的声明中就呼吁“区域内外有关各方进一步加强积极合作,以促进和维持《东盟印太展望》中将本地区建成和平、稳定、增长和繁荣地区的理念”。在此过程中,东盟会与欧盟等持有相似理念的国家 and 地区组织加强配合。

总体来看,AUKUS刚刚成立,其发展走向尚不确定,东盟仍在观望,但各国高度关注相关动向,已经在思考如何应对并协调彼此立场。不论是否能达成一致,AUKUS的成立及其所反映的地缘战略现实都意味着东盟未来面临的挑战将更加严峻。中国应与东盟加强协调和沟通,共同反对任何违背地区国家意愿、破坏地区和平稳定的图谋,维护真正的多边主义和包容性、合作性的地区架构发展方向,把牢地区和平发展的主题。

AUKUS对欧盟“战略自主”建设的影响

崔洪建

【作者简介】崔洪建，中国国际问题研究院欧洲研究所所长、研究员。

【原文出处】《世界知识》(京),2021.22.22~23

美英澳高调建立AUKUS,不仅动了法国军火销售的奶酪,损害了法国在亚太的“战略利益”,削弱了欧盟“印太战略”的影响力,还加深了英欧之间的嫌隙和欧盟对美疑虑。AUKUS的出现及其后续影响凸显了欧盟对外摆脱依赖实现独立自主、对内整合资源凝聚共识的必要性和迫切性,但受内部利益分化和对美安全依赖的制约,欧盟“战略自主”建设道阻且长。

对法国与欧盟的直接损害

AUKUS使法澳之间金额高达900亿美元的购艇合同作废,是对这个欧洲大国的最直接伤害。自奥朗德政府提出“转向亚太”的外交安全战略后,法国军火商积极级进取,于2016年收获两项亚太大单,分别是向澳大利亚出售12艘常规潜艇和向印度提供36架“阵风”式战机。在尝到甜头后,法国的亚太政策调整更加激进,不仅跟进“印太”概念、以“印太国家”自居,还在2018年推出法版“印太战略”。扩大军火销售成为法国体现其战略存在、在亚太地区争夺势力范围并增进其军工集团利益的重要手段。AUKUS的建立不仅影响到法国军工集团的利益,还通过后续不断曝光的信息暴露出法国行政系统拖沓低效、军工集团误工加价(2016年法澳潜艇合同金额400亿美元,2021年造价已增至900亿美元)等丑闻,对法国在亚太的形象和借此落实“印太战略”的目标都造成负面影响。

美英澳高调启动AUKUS之际,恰是欧盟推出其酝酿已久的“印太战略”之时,两者对冲之下欧版“战略”受到挤压。在法、荷、德等成员国先后推出国别“印太战略”后,欧盟将发布和推销欧洲整体的“印太战略”作为“战略自主”建设重要环节。与美版“印太战略”突出军事维度有所不同,欧盟试图通过经贸、产业合作、互联互通和规则输出等手段来体现其存在,然而欧盟“印太战略”的受关注度远不如预期。同时,AUKUS所强调的“团结高效”也反衬出欧盟战略的松散、庞杂,欧盟对此深感失落。

刺激欧盟“战略自主”建设

AUKUS的既成事实已被法国和欧盟利用成为推进“战略自主”建设的外在压力。在利益共同受损的情势下,法国与欧盟机构成为对AUKUS反应最为强烈的西方盟友。以此为契机,法国与欧盟重申欧洲加强“战略自主”建设的必要性和紧迫性,整合欧盟军工体系并提升军事能力、成立5000人以上常备军来独立执行欧盟使命等具体目标也被频繁提及。AUKUS成为推进欧盟“战略自主”的短期刺激因素,法国和欧盟都有意将这一外部压力转化为内在动力。尤其是对于面临2022年上半年内有总统大选、外有轮值欧盟主席等重要议程的马克龙政府而言,合理地利用遭背叛的“愤怒”来展示强硬,有利于在内博取民意、对外展示大国形象。

AUKUS加深了美欧、英欧之间的嫌隙,暴露了西方盟友体系的内部裂痕,强化了欧盟寻求“战略自主”的客观形势。AUKUS以前期秘密外交、后期高调宣示的方式面世,是继阿富汗仓促撤军后短时间内对美欧盟友关系造成的第二次冲击,加深了欧洲国家对拜登政府上台后对欧政策“换汤不换药”的疑虑和继续搞单边主义并给盟友分三六九等的愤懑。同时,脱欧不久的英国以促成

美澳交易的“掮客”角色,拉开了与欧盟竞争的架势,而曾被欧洲视为在“印太”地区经营势力范围“桥头堡”的澳大利亚也做出了亲美英、疏欧洲的选择。西方盟友体系内部的重新分化组合显示出激烈的相互竞争态势,将为欧盟“战略自主”提供更多的现实依据和外部动力。但 AUKUS 能否从外部的短期刺激因素转化为“战略自主”建设的长期内在动力,取决于欧盟能否真正凝聚内部共识并解决仍严重依赖美国安全保护的现实困境。

长期影响有待观察

欧盟“战略自主”建设的核心是在“复杂的竞争世界里”提升其生存、竞争和发展能力,通过自力更生来摆脱安全、经济和能源等方面的对外依赖,确保自己成为多极化世界中占据有利地位的“全能玩家”。但随着“战略自主”目标的推进,也出现了目标多元、利益差异、能力不足和资源缺乏等问题。尤其是在拜登政府摆出“回归盟友体系”的姿态后,在特朗普时期美欧关系最困难之际凝聚起来的一些欧盟内部共识受到冲击,一些“跨大西洋派”政客对“战略自主”唱反调,公开鼓吹“继续依靠美国的安全保护”。即便在 AUKUS 的刺激下,欧盟各国也表现出不同反应,丹麦等国认为法国对美“过度反应”了。当法国试图以 AUKUS 为由要求推迟美欧贸易与科技委员会活动时,欧盟多国表示反对,德国也站到了法国的对立面。

美历来善于通过调动欧盟内部矛盾来实现其

分化和控制欧洲的目标,面对法国的“愤怒”,利用经贸等议题牵制住其他欧盟国家,不仅导致法国对美国发动的“外交战”效果大打折扣,还削弱了欧盟凝聚“战略自主”共识的努力。

造成“战略自主”共识脆弱的现实因素,使欧盟在相当长时期内难以建立起让成员国放心、令外部世界认可的综合能力。尤其是在军事安全领域,法国在英国脱欧后成为欧盟国家中唯一拥有安理会常任理事国席位和核武器等“大国标配”以及完整军工体系的国家,但人口地域和资源禀赋难以支撑其参与大国角逐。欧盟 27 国的经济总量和科技实力可圈可点,但在发展水平、防务开支和资源结构方面差异较大,难以形成系统集成能力,各国地缘环境不同、安全关切差异又进一步放大了欧盟硬实力的缺陷。

尽管欧盟“战略自主”建设从安全与防务能力建设起步,但很快就遭遇到北约这只“拦路虎”。就在 AUKUS 曝光前夕,北约还公开要求欧盟安全与防务建设“必须服从北约需求,不能搞重复建设”。只要美国通过“提供安全保护”来掌控欧洲的目标不变,欧盟“战略自主”建设就只能在美和北约阴影下艰难推进。但欧盟追求“战略自主”是欧洲内外形势变化的客观产物,目前已基本完成自 2019 年启动的“战略指南”规划,各国将就统一安全目标、集体政治意愿以及协同合作路径等得出明确结论,并将在 2022 年上半年法国担任欧盟轮值主席国期间推出,那将是欧盟“战略自主”建设对 AUKUS 影响的更清晰反应。