

“中国人文社会科学集刊AMI综合评价”入库集刊
复旦大学“学术期刊质量提升支持计划”资助立项

Journal of China's
Neighboring Diplomacy
Volume 7, Issue 1 (2021)

中国周边外交研究

第十三辑

复旦大学中国与周边国家关系研究中心 编

 世界知识出版社

图书在版编目（CIP）数据

中国周边外交研究. 第十三辑/复旦大学中国与周边国家关系研究中心编.—北京：世界知识出版社，2023.12

ISBN 978-7-5012-6700-2

I. ①中… II. ①复… III. ①中外关系—研究 IV. ①D822

中国国家版本馆CIP数据核字（2023）第227592号

书 名	中国周边外交研究·第十三辑 Zhongguo Zhoubian Waijiao Yanjiu · Di-shisan Ji
编 者	复旦大学中国与周边国家关系研究中心
责任编辑	蒋少荣
责任出版	赵 玥
责任校对	陈可望
出版发行	世界知识出版社
地址邮编	北京市东城区干面胡同51号（100010）
网 址	www.ishizhi.cn
电 话	010-65233645（市场部）
经 销	新华书店
印 刷	北京虎彩文化传播有限公司
开本印张	710毫米×1000毫米 1/16 19½印张
字 数	350千字
版次印次	2023年12月第一版 2023年12月第一次印刷
标准书号	ISBN 978-7-5012-6700-2
定 价	88.00元

版权所有 侵权必究

为适应我国信息化建设，扩大本集刊及作者知识信息交流渠道，本集刊已被中国知网（CNKI）和万方数据（Wanfang Data）收录，其作者文章著作使用费与本集刊稿酬一次性给付。免费提供作者文章著作引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录，请在来稿时向本集刊声明，本集刊将做适当处理。

《中国周边外交研究》第十三辑（2021年第一辑）

由复旦大学“学术期刊质量提升支持计划”（复旦大学文科“双一流”建设项目）及复旦大学国际关系与公共事务学院政治学“高峰学科”经费资助出版。

特此致谢！

The publication of
Journal of China's Neighboring Diplomacy Volume 7, Issue 1 (2021)
was made possible through generous grants from
“Quality Improvement Program for Academic Journal” of Fudan
University (Fudan University “Double First-Class” Construction Project of
Liberal Arts) and
School of International Relations and Public Affairs of Fudan University
(Fudan University Gaofeng Project of Political Science).

《中国周边外交研究》

Journal of China's Neighboring Diplomacy

主管 复旦大学国际问题研究院
主办 复旦大学中国与周边国家关系研究中心

主编 杨 健
副主编 包霞琴 祁怀高 薛 松

编委 (以姓氏笔画为序)

左希迎	中国人民大学	石源华	复旦大学
卢光盛	云南大学	归泳涛	北京大学
包霞琴	复旦大学	关培凤	武汉大学
祁怀高	复旦大学	李皖南	暨南大学
杨 健	复旦大学	杨鲁慧	山东大学
吴心伯	复旦大学	吴寄南	上海国际问题研究院
[日本] 青山瑠妙	日本早稻田大学 (Waseda University)		
周方银	广东外语外贸大学	赵卫华	复旦大学
赵可金	清华大学	赵青海	中国国际问题研究院
赵明昊	复旦大学		
钟飞腾	中国社会科学院亚太与全球战略研究院		
费 晟	中山大学	夏立平	同济大学
[马来西亚] 黄子坚 (Datuk Danny Wong Tze Ken)	马来西亚大学 (University of Malaya)		
郭 锐	吉林大学	薛 松	复旦大学
魏 玲	对外经济贸易大学		

编辑部主任 温 尧
编辑 张泽宇 孙志强

编辑部联系方式

投稿邮箱: ccrnc@fudan.edu.cn

电 话: 86 21-6564 2939

传 真: 86 21-6564 2939

地 址: 上海市邯郸路220号复旦大学文科楼307室复旦大学中国与
周边国家关系研究中心

邮 编: 200433

目录

CONTENTS

卷首语..... 祁怀高 / 1

新冠疫情与周边外交

中国和东盟的抗疫合作研究报告
.....“中国-东盟学术共同体”成员机构学者 / 9
新冠疫情以来印度对华外交新态势..... 杨路 / 46

周边国情研究

新环境下俄罗斯北极政策的再转型展望：目标、路径与挑战
..... 徐博 陈立赢 / 65
蒙古国转型三十年：人民党的政治改革与探索..... 祁治业 黄佟拉嘎 / 83
阿富汗“帝国陷阱”效应析论..... 杜哲元 / 114

周边国家对华外交

2008年全球金融危机以来澳大利亚涉华认知中的变与不变
..... 孙西辉 刘雨桐 / 137

中国边海事务

中印边界西段对峙及其对双边关系的影响..... 关培凤 万佳 / 163

2020年中日钓鱼岛问题再起的特点与原因.....	包霞琴 宋 奥 /	181
南海外大陆架问题初析.....	杨 力 /	197
中国在南海共同开发中的动因和政策选项.....	祁怀高 /	217

周边国家数字经济研究

印度尼西亚佐科政府的数字经济发展探析.....	夏方波 /	233
中亚国家数字经济发展及其与中国的合作.....	王海燕 /	257

会议综述

周边视域下的中国与东南亚校庆报告会综述.....	/	285
--------------------------	---	-----

附 录

复旦大学中国与周边国家关系研究中心简介.....	/	291
《中国周边外交研究》征稿启事.....	/	293
《中国周边外交研究》稿件体例及注释规范.....	/	295
审稿专家致谢.....	/	300

Contents

Preface of Volume *QI Huaigao* / 1

Covid-19 Pandemic and Neighboring Diplomacy

Research Report on ASEAN-China Cooperation in the Fight against Covid-19 / 9
 The New Trend of India's China Policy since the COVID-19 Pandemic
 *YANG Lu* / 46

Studies on Neighboring Countries

Re-Transformation of Russia's Arctic Policy in the New Environment:
 Goals, Paths and Challenges *XU Bo* and *CHEN Liying* / 65
 Mongolia's 30 Years Transition: The Political Reform and Evolution
 of Mongolian People's Party *QI Zhiye* and *HUANG Tonglaga* / 83
 On the Effect of "Empire Trap" in Afghanistan..... *DU Zheyuan* / 114

Neighboring Countries' Diplomacy towards China

Changes and Non-Changes in Australia's Perception Involving China
 since the Global Financial Crisis in 2008..... *SUN Xihui* and *LIU Yutong* / 137

China's Boundary and Ocean Affairs

The Confrontation in the Western Section of the Sino-Indian Border
 and Its Impact on Bilateral Relations *GUAN Peifeng* and *WAN Jia* / 163
 The Characteristics and Causes of the Recurrence of the Diaoyu Islands
 Issue in 2020..... *BAO Xiaqin* and *SONG Ao* / 181

A Preliminary Analysis on the Issue of the Outer Continental Shelf in the South China Sea	<i>YANG Li</i> / 197
Joint Development in the South China Sea: China's Incentives and Policy Choices.....	<i>QI Huaigao</i> / 217

Studies on Digital Economy in Neighboring Countries

Study on the Development of Digital Economy under Jokowi's Government	<i>XIA Fangbo</i> / 233
Digital Economy Development in Central Asian Countries and Their Cooperation with China.....	<i>WANG Haiyan</i> / 257

Review on Symposiums

Review on Academic Seminar Heralding the 116th Anniversary of Fudan University China and Southeast Asia in the Perspective of Neighborhood.....	/ 285
---	-------

Appendix

Introduction on Center for China's Relations with Neighboring Countries of Fudan University (CCRNC-Fudan)	/ 291
Notice Inviting Contributions to the <i>Journal of China's Neighboring Diplomacy</i>	/ 293
Standards of Articles and Annotations of the <i>Journal of China's Neighboring Diplomacy</i>	/ 295
Acknowledgements.....	/ 300

2008年全球金融危机以来澳大利亚涉华认知中的变与不变^{*}

孙西辉 刘雨桐

【内容提要】在中国经济快速发展的背景下，中澳联系日益紧密，双边关系发展迅速，但近年来中澳关系因澳大利亚对华政策的变化出现明显恶化趋势。理解澳大利亚对华政策需要了解其涉华认知问题，这涉及澳大利亚基于国际体系和国家实力的国家利益关切，也涉及澳大利亚国内政治、经济与社会因素。因此，结合国际体系因素与国内因素探讨2008年全球金融危机以来澳大利亚的涉华认知，有助于更好地理解其对华政策变化的逻辑。总体来看，在涉华认知方面，澳大利亚重视地区国际秩序、重视澳美同盟和重视中澳经济关系的认知没有变化；但是，澳在安全与威胁来源、对中国一些重要对外政策的认知以及中澳关系的公共认知方面发生了不同程度的变化。

【关键词】全球金融危机；涉华认知；国家利益；国际体系；国际秩序

【作者简介】孙西辉，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员，中国社会科学院大学国际关系学院副教授；刘雨桐，中国社会科学院大学国际关系学院学生。

随着中国的持续快速发展，中国与世界各国尤其是周边国家的联系日益紧密，中澳关系在21世纪初取得显著发展。然而，2016年以来，中澳关系出

^{*} 作者感谢《中国周边外交研究》集刊匿名审稿专家提出的建设性修改意见。文中疏漏之责由作者自负。

现明显恶化的趋势，这主要是澳大利亚采取恶意对华政策的结果。任何国家的决策均以维护本国利益为导向，以决策者的认知为基础，对外政策的制定亦如此。澳大利亚对华政策的根源在于其基于本国利益考量基础上的对华认知，理解澳大利亚的对华政策需要了解其对中国的认知状况。由于中国是一个综合实力和国际影响力快速上升的具有全球影响力的大国，而澳大利亚是一个国际公认的中等强国和南太平洋次区域的地区性大国，澳大利亚对中国的认知并不限于中国或中澳关系本身，还涉及国际体系和一些地区热点问题。值得注意的是，中国近几十年来一直保持快速发展的趋势，尤其是2008年全球金融危机之后中国的实力和地位出现突破性变化，这对美国及包括澳大利亚在内的中国周边国家对中国的感受和认知产生了重要影响。因此，本文拟从体系结构与国内因素相结合的角度，聚焦2008年全球金融危机以来澳大利亚的涉华认知问题，探讨其中的变化与未变之处。

一、澳大利亚涉华认知中的关注点

根据现实主义国际关系理论的逻辑，对外政策的根本目的是维护国家利益。国家利益取决于国家实力，大国间的力量分布及战略关系决定国际体系结构。国际层面的体系结构是一国对外政策的主导性因素，但是国家层面的因素对一国的对外政策也具有重要作用。鉴于决策层的相关认知是制定对外政策的基础，我们可以从国家实力、大国关系和国内政治等角度分析澳大利亚在涉华认知上的关注点。

（一）基于国家实力的国家利益关切

第一，国际体系结构取决于大国的力量对比。根据沃尔兹（Kenneth N. Waltz）的观点，国际体系结构由排列原则、单元的功能、单元间能力分配三个要素界定。在排列原则方面，国际体系的各组成部分是平等的关系，排列原则是分权的和无政府的。^①国际体系的无政府特性在可预见的未来都看不到变化的可能性，因而这一排列原则可视为一个常量。关于单元的功能，“作为国际政治系统单元的国家并不因功能的差异而有所不同。无政府状态要求

^① 肯尼思·华尔兹：《国际政治理论》，信强译，上海人民出版社，2008，第94页。

系统单元间是一种同等关系，这意味着功能的同一性”。^①也就是说，各单元的功能是相同的，也不具有区分度。关于单元间能力分配，“在无政府秩序下，单元主要依据其实现类似任务的能力大小来加以区分……国家根据权力大小而占据不同的位置”。^②因此，“能力分配的变化就是系统的变化”。^③沃尔兹还指出，国家不是，也从来不是唯一的国际行为体。但是结构是根据系统的主要行为体，而非活跃于其中的所有行为体加以定义的。^④“只有非国家行为体发展到足以与大国（而非仅仅是一些小国）相匹敌，甚至超越大国的时候，我们才需要一个否认国家中心作用的理论。”^⑤国家能力取决于国家权势，即一国的权（authority）、势（influence）和力（strength），体现为其国际地位（international status）、国际影响力（international influence）和国家实力（national strength）。^⑥进一步来说，一国的实力是影响力的基础，也在很大程度上决定其国际地位。因此，国际体系中的主要行为体是大国，大国实力对比决定国际体系结构。

第二，澳大利亚是中等强国和南太地区大国。笔者在此前的研究中确立了划分国家大小强弱的方法和标准，包括基础维度的人口和国土指标、实力维度的经济与军事指标、认知维度的自我感知与国际认同指标，^⑦并在此基础上确立了界定和划分中等强国的方法与标准。^⑧在基础维度方面，澳大利亚的人口约2617万（2022年10月），符合普通小国的人口标准，在世界和大洋洲中的排名分别是第56和第1名；国土面积为769.2万平方千米，符合普通大国的国土面积标准，在世界和大洋洲的排名分别是第6和第1名。在实力维度方面，澳大利亚的国内生产总值约1.2万亿美元（2016年），符合中等强国的标准，在世界和大洋洲的排名分别是第14和第1名；国防开支约240亿美元，符合地

① 肯尼思·华尔兹：《国际政治理论》，第99页。

② 肯尼思·华尔兹：《国际政治理论》，第103页。

③ 肯尼思·华尔兹：《国际政治理论》，第106页。

④ 肯尼思·华尔兹：《国际政治理论》，第99页。

⑤ 肯尼思·华尔兹：《国际政治理论》，第101页。

⑥ 吕虹、孙西辉：《国际经济秩序变迁的理论与现实——基于结构化概念的分析》，《太平洋学报》2019年第9期，第82页。

⑦ 孙西辉、金灿荣：《小国的“大国平衡外交”机理与马来西亚的中美“平衡外交”》，《当代亚太》2017年第2期，第4—35页。

⑧ 孙西辉：《中等强国的“大国平衡外交”——以印度尼西亚的中美“平衡外交”为例》，《印度洋经济体研究》2019年第6期，第1—30页。

区域性大国的标准，在世界和大洋洲的排名分别是第13和第1名。^①在认知维度方面，澳大利亚的自我认知是中等强国，国际社会对其定位基本上也是中等强国。从4项客观指标来看，澳大利亚符合2项大国标准、1项小国标准和1项中等国家标准。综合主客观维度的各项指标和优先次序来看，澳大利亚是全球层面的中等强国和南太（大洋洲）地区的大国。

第三，国际体系层面的澳大利亚国家利益关切。在国际关系领域，国家利益指有利于国家生存和发展的物质与精神利益，包括安全利益、政治利益、经济利益和文化利益。不同类型的国家追求国家利益层次的优先次序不尽相同，地区大国通常优先考虑国家的安全利益、经济利益和政治利益，其次是文化利益；中等国家通常优先考虑国家的安全利益和经济利益，其次是政治利益，最后是文化利益。^②作为一个中等强国，澳大利亚的地理位置和美国的安全保护使其没有明显的外部入侵风险，其安全风险主要来自难民、气候变化、流行疫病等非传统安全领域，其国家利益的优先层面是政治利益和经济利益，其次是安全利益和文化利益。此外，任何国家都处在相互关联的国际体系中，其国家利益的确定与实现也无法脱离国际体系和国际秩序。一方面，社会体系由行为体、格局和行为规范构成，国际体系也是如此，由国际行为体、国际格局和国际规范构成。另一方面，国际秩序是国际体系的性质，指国际体系中主权国家依据国际规范采取非暴力方式处理冲突的状态，基本要素包括判断正义的主导价值观、国际规范和维护规范的制度安排。^③国际行为体本身和以大国间实力对比为基础的国际格局的形成与演变，不以任何国家的意愿为转移，但是国际规范、主导价值观和制度安排可以通过努力进行维护或改变。从国际体系层面角度看，澳大利亚最关注的政治层次的国家利益是西方主导的国际秩序，尤其是围绕“印太”地区热点问题的国际秩序。

^① The US Central Intelligence Agency, “The World Factbook: Country Comparison: Population”; The US Central Intelligence Agency, “The World Factbook: Country Comparison: Area”; The World Bank, “Gross Domestic Product 2016”; “Defense Spending Budget Data through 2017,” Global Firepower, accessed June 1, 2021, <http://www.globalfirepower.com/defense-spending-budget.asp>; 孙西辉、金灿荣：《小国的“大国平衡外交”机理与马来西亚的中美“平衡外交”》，《当代亚太》2017年第2期，第4—35页。

^② 孙西辉、金灿荣：《小国的“大国平衡外交”机理与马来西亚的中美“平衡外交”》，《当代亚太》2017年第2期，第4—35页。

^③ 阎学通：《无序体系中的国际秩序》，《国际政治科学》2016年第1期，第1—32页。

（二）基于大国关系的国际关系关切

第一，“结构性矛盾”导致中美战略关系变化。由于中国持续快速发展，中美在亚太区域的实力和影响力对比发生重大变化。^①这意味着，中美实力对比的变化使得亚太地区的国际体系结构发生重大变化，导致中美之间产生体系层面的“结构性矛盾”。^②换言之，两国的实力和影响力发生根本性变化，导致国际体系结构的变化，进而产生国际体系结构方面的矛盾。尽管中国的经济实力目前尚未超越美国，但是中国正在快速缩小与美国的实力差距，以目前的发展趋势看很可能在不远的将来实现超越。因此，中美在亚太地区存在现实的“结构性矛盾”，在全球层面存在预期的“结构性矛盾”。在这种大背景下，中美战略关系发生了重大变化。21世纪初，小布什政府曾明确将中国定位为战略竞争者，但这些观点和想法因各种原因没有完全落实，中美继续维持战略合作的关系。2008年全球金融危机之后，奥巴马政府为巩固美国的领导地位开始与中国的战略竞争，但同时也强调与中国的合作，中美保持战略竞争与合作的关系。特朗普政府强调与中国的战略竞争，中美战略关系由竞合关系走向战略竞争关系。

第二，“结构性矛盾”加剧中澳关系中的矛盾。澳大利亚是南太平洋地区综合实力和地区影响力最强的国家，将南太地区视为其“后院”。21世纪以来，随着中国实力的增强，中国国际地位和国际影响力也不断提高。中国本着平等互利的出发点参与地区的基础设施建设并加强对外援助的力度，得到大多数南太岛国的欢迎和信任，地区影响力不断提升。尽管美国和日本等国在南太地区存在不同程度的军事影响力或经济影响力，但是由于价值观、政治制度和澳美同盟等因素，澳大利亚并不排斥美日的力量存在，却将中国视为其地区主导地位的挑战。因此，中国不仅与美国在全球层面和地区层面存在双重“结构性矛盾”，而且与澳大利亚在南太平洋次区域存在现实的“结构性矛盾”。在这种情况下，澳大利亚既不希望中国取代美国在亚太地区的地位，又担心中国“威胁”其在南太次区域的主导地位。冷战结束后，尤其是21世纪以来，中澳保持密切的经济联系。澳大利亚产业结构较为单一，人口有限，国内市场狭小，

^① 孙西辉、吕虹：《亚太“双领导”与中美自贸区战略博弈》，《现代国际关系》2017年第3期，第45—52页。

^② 吕虹、孙西辉：《“结构性矛盾”与“特朗普主义”——特朗普政府“印太战略”的双重动因》，《世界经济与政治论坛》2018年第6期，第1—26页。

严重依赖国际市场与对外贸易，正在迅速工业化、城市化、现代化的中国对澳大利亚国内经济繁荣至关重要，中国是澳大利亚最大的贸易伙伴和出口市场。同时，中澳因价值观和意识形态差异产生的政治分歧并未随着经贸联系的增强而削弱，反而在两国间“结构性矛盾”的作用下不断加剧。

第三，大国关系层面的澳大利亚国际关系关切。尽管澳大利亚是南太地区实力最强的国家，但是其综合实力无法与中国相提并论。以2016年为例，中国的GDP约为澳大利亚GDP的10倍，中国的军费开支约为澳大利亚军费开支的24倍。在这种情况下，澳大利亚认为依靠自身实力不可能抗衡中国的影响力，只能通过加强与美国、日本和印度的关系制衡中国。在政治和防务领域，澳大利亚注重加强与其他大国的双边关系，不仅强化澳美同盟，而且与美国、日本和印度分别建立了由外长和防长参加的“2+2”会谈机制。在经济领域，除了继续重视中国市场之外，澳大利亚还积极参与美国推动的“蓝点网络”（BDN），抗衡中国的“一带一路”倡议；积极参与美国提出的“经济网络繁荣计划”（EPN）和日本提出的“供应链弹性倡议”（SCRI），配合美日推动的产业转移和“印太”地区供应链重组。在安全领域，澳大利亚积极参与美日推动的“四边机制”，配合美国在南海的所谓自由航行行动。

（三）基于国内政治的对外政策侧重

第一，两党政治与对外政策。澳大利亚存在以自由党（LPA）、国家党（NPA）和工党（ALP）为主的许多政党，但是自冷战时期以来长期由自由党和工党轮流执政，是典型的两党制。成立于1891年的工党是澳大利亚历史最悠久的政党，主要代表工会组织的利益，是该国最早的“群众型政党”（mass party），即在理论上是允许工会成员加入并在制定政策、选择候选人和参与选举等方面发挥作用，以获得政权的政党。^①通常来说，“群众型政党”既有群众性成员基础又有明确的组织形态和党章与党纲。澳大利亚工党也以其广泛的组织网络、成员对团结和纪律的期望、对集体政治方法的承诺以及高度重视忠诚而闻名。^②二战结束后，特别是1949年工党下台后，澳大利亚工党开始做出—

^① Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (Methuen, MA: Methuen, 1959), p.63.

^② Andrew Parkin and John Warhurst, “The Labor Party: Image, History and Structure,” in John Warhurst and Andrew Parkin eds., *The Machine: Labor Confronts the Future* (Sydney: Allen and Unwin, 2000), pp.24-25.

些调整，向“全方位型政党”（catch-all party）转变，即不再以某一特定阶级为阶级基础，而是广泛吸收各阶级选民，最大限度地争取选票，根据大多数选民的诉求制定政策与纲领。^① 在对外政策方面，澳大利亚工党重视自由贸易、气候变化与环境保护等问题，注重与亚洲国家的经济联系和全球气候治理。自由党成立于1944年，前身是1931年成立的澳大利亚联合党，主要代表工商业主的利益。自由党最初由联邦政治中的激进保护主义者组成，为了对抗工党联合了一些更加保守的党团。^② 因此，相对于工党而言，自由党更加保守，在对外政策中重视贸易但有保护主义倾向，强调国家安全和澳美同盟。

第二，党内权争与对外政策。除了政党之间为了获取执政地位进行的竞争之外，政党内部也会因各种因素发生分歧和争斗。在澳大利亚议会民主制的政治环境下，党内领袖地位易主意味着政府首脑更替，新上台的领导人通常会吸取前任的教训并结合自己的理念适当调整执政思路和内外政策。2008年全球金融危机以来，澳大利亚工党和自由党在执政期间都发生过党内争斗和领导人更替，有些情况也会导致部分政策的调整。在工党执政期间，2010年6月23日，时任澳大利亚总理和工党领袖陆克文（Kevin Rudd）的民意支持率下滑，引起党内不满。时任副总理吉拉德（Julia Gillard）借机掀起内讧，在党内投票中获得全票支持，成为首位女总理。^③ 吉拉德政府进一步强化了与中国的联系。在自由党执政期间，2015年9月14日，时任澳大利亚通信部长特恩布尔（Malcolm Turnbull）辞去职务，对时任总理阿博特（Tony Abbott）的自由党党首地位发起挑战，要求举行党内投票，最终赢得自由党党首位置和总理职位。^④ 特恩布尔政府继续维持与中国的密切经贸联系，同时进一步加强与美国的战略协调与合作。2018年8月，时任澳大利亚内政部长达顿（Peter Dutton）在一周内两次挑战特恩布尔的党首地位，在24日的党内信任投票中，特恩布尔退出竞选，但是达顿败于莫里森（Scott Morrison），后者成为新的党首和总

① 赵婷：《二战后澳大利亚工党从群众型政党向全方位政党的转变》，《当代世界社会主义问题》2012年第2期，第106—116页。

② “Liberal Party of Australia,” Britannica, accessed June 1, 2021, <https://www.britannica.com/topic/Liberal-Party-of-Australia>.

③ 高珮君：《陆克文和吉拉德的三次“交锋”》，《青年参考》2013年7月3日，第6版。

④ 《澳大利亚8年换5个总理 “亲华派” 总理特恩布尔宣誓就职》，央广网，2015年9月16日，http://china.cnr.cn/qqhygbw/20150916/t20150916_519882234.shtml，访问日期：2021年6月1日。

理。^① 尽管莫里森并非这次党内权争的发起者，但是他的政策立场更接近达顿的保守主义立场。莫里森政府质疑气候变化，在安全上更加依赖澳美同盟。

第三，社会舆论与对华政策。除了执政党和政府相关部门外，社会舆论也会对一国的对外政策制定和调整产生一定的影响。社会舆论反映的是社会各界的意愿和态度，在现代社会的外交决策中通常借助智库、媒体和民意等方式发挥间接影响。智库对内可以为政策专家与决策者搭建桥梁，为决策者提供政策理念，参与设置政策议程，引导民意，对外可以发挥“二轨外交”的作用。媒体可以通过聚焦某些事件推动或延缓政府采取行动，也可以在一定程度上影响对外政策的议程设定。民意也称为公众舆论，常通过智库的民意调查和媒体报道反映出来，它在各国或一国的不同时期有不同程度的影响。选举制国家通常更关注民意，因而民意会更大程度影响决策者的政策选择。^② 澳大利亚在对外政策方面有影响力的智库主要包括洛伊国际政策研究所（LIIP）、澳大利亚国际事务研究所（AIIA）等，重要媒体包括电视与电台方面的达利园广播电台、TVB电视广播有限公司、默多克新闻集团、“七西传媒”和“九号”等，报纸主要有《澳大利亚人报》《澳大利亚先驱晨报》《每日电讯报》《西澳大利亚报》等。近年来，由于中澳关系日益密切，这些智库和媒体对中国和涉华问题的关注不断提升。例如，洛伊国际政策研究所自2005年以来每年发布民意调查，其中关于中国问题的内容不断增加。此外，接受英美资助的澳大利亚战略政策研究所（ASPI）多次发表毫无根据的反华言论。^③ 这些社会舆论在一定程度上影响了澳大利亚人对中国的认知和澳大利亚政府对中国的政策倾向。

二、澳大利亚涉华认知的未变之处

在澳大利亚对华政策或中澳关系中，涉华问题可谓无处不在，本文不谋求阐述澳大利亚涉华认知的方方面面，而是聚焦上文关于澳大利亚的利益关切，探讨2008年全球金融危机以来澳大利亚涉华认知基本保持不变的方面。

① 沈敏：《特恩布尔遭夺党首位 澳大利亚换新总理》，新华网，2018年8月25日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-08/25/c_129939798.htm，访问日期：2021年6月1日。

② 周琪：《美国外交决策过程》，中国社会科学出版社，2011，第300—373页。

③ 张霓：《澳媒揭澳反华智库背后利益链：英美金主长期压榨监狱劳工谋利》，海外网，2020年10月23日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1681324892547064368&wfr=spider&for=pc>，访问日期：2021年6月1日。

（一）重视地区国际秩序的认知未变

澳大利亚是一个在地理上靠近亚洲而远离欧美的国家，但在文化渊源、政治制度和价值观念上与西方国家并无二致。因此，澳大利亚极为重视西方价值理念，支持西方主导的国际秩序，这使得澳大利亚重视“印太”地区的国际秩序的认识长期不变。

西方所谓的自由主义国际秩序，经常被描述为建立在“规则”和“规范”的基础之上。“基于规则的国际秩序”（the rules-based international order）指，“所有国家的共同承诺，即按照随着时间的推移而演变的商定规则开展活动，例如国际法、区域安全安排、贸易协定、移民议定书和文化安排”。^① 澳大利亚总体上是一个全球层面的中等强国，实力和影响力与全球性大国不可同日而语，因而非常重视国际制度的作用，希望通过国际法和国际规则约束大国的行为，从而保障其国家利益。另外，现存的国际制度大多由西方国家主导建立，基本上反映了西方价值观并有利于维护西方的整体利益。从这一角度来看，澳大利亚作为西方的一员也希望维护“基于规则的国际秩序”。

从现实的角度看，2008年全球金融危机以来的历届澳大利亚政府都非常重视国际秩序，而且越来越强调“基于规则的国际秩序”。在陆克文政府时期，澳大利亚开始强调“基于规则的国际秩序”。陆克文表示，“在全球层面，我们致力于多边机构，特别是联合国，以及促进建立‘基于规则的国际秩序’，以加强我们的安全和经济”。^② 2009年的《国防白皮书》提出，“澳大利亚国防部必须做好准备，为世界其他地区的军事突发事件作出贡献，支持国际社会维护全球安全和‘基于规则的国际秩序’的努力，在这方面我们的利益一致，而且我们有能力这样做”。^③ 在吉拉德政府时期，澳大利亚采取了更加灵活多元的表述，如“基于规则的秩序”“基于规则的制度”“基于规则的国际秩序”“基于规则的全球秩序”。2012年的《对外政策白皮书》提出，“我们将继续支持亚

^① United Nations Association of Australia, “The United Nations and the Rules-Based International Order,” 2000, p.3.

^② Kevin Rudd, “The First National Security Statement to the Australian Parliament—Address by the Prime Minister of Australia,” December 4, 2008, p.8.

^③ Department of Defence of Australia Government, “Defence White Paper 2009—Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030,” 2009, p.56.

洲国家在‘基于规则的地区和全球秩序’中发挥更大作用”。^① 2013年的《国家安全战略》认为，“法治提供了一个框架，在这个框架中，政府平衡其保护澳大利亚、其人民和其利益的责任，同时维护我们的公民自由。这些价值观影响着我们的外交和国防政策。我们的价值观巩固了我们作为国际社会负责任成员的声誉，我们致力于建立‘基于规则的全球秩序’”。^② “作为一个拥有全球利益的中等强国，澳大利亚长期以来一直是‘基于规则的国际秩序’的支持者。”^③ 第二次执政的陆克文政府将“基于规则的全球秩序”视为澳大利亚的战略利益之一。2013年的《国防白皮书》提出，“一种能够抑制侵略，有效管理战略风险和威胁的国际秩序符合澳大利亚的战略利益……联合国及其宪章是‘基于规则的全球安全秩序’的核心”。^④ 阿博特政府较少使用“基于规则的国际秩序”，只是因为他喜欢另外一种表述，即“良好的国际公民”（good international citizen）。^⑤ 随着南海问题的升温，特恩布尔政府进一步强调国际秩序。2016年的《国防白皮书》46次提到“基于规则的全球秩序”。该报告认为，“澳大利亚的安全和繁荣依赖于一个‘稳定的、以规则为基础的全球秩序’，这种秩序支持和平解决争端，促进自由和开放的贸易”。^⑥ 2017年的澳大利亚《对外政策白皮书》再次使用“基于规则的国际秩序”的表述，声称“澳大利亚将与我们的伙伴合作，应对和阻止恶意的网络活动，特别是涉及国家行为者及其代理人的网络活动。澳大利亚的反应将是适当的，遵守国内法并符合我们对‘基于规则的国际秩序’的支持和我们在国际法下的义务”。^⑦ 莫里森政府同样重视国际秩序。2020年的《国防战略更新》报告强调，“澳大利亚将继续积极倡导建立‘基于规则的国际秩序’，以支持经济增长、安全、繁荣和我们的价值观。这包括支持《联合国海洋法公约》等法律和条约，以及有助于限制行使胁迫权力和支持集体应对恐怖主义和大规模杀伤性武器扩散等挑战的国

① Australia Government, “2012 Foreign Policy White Paper—Australia in the Asian Century,” October 2012, p.3.

② Australia Government, “Strong and Secure: A Strategy for Australia’s National Security,” 2013, p.7.

③ Australia Government, “Strong and Secure: A Strategy for Australia’s National Security,” 2013, p.36.

④ Department of Defence of Australia Government, “Defence White Paper 2013,” 2013, p.26.

⑤ Ben Scott, “But What Does ‘Rules-Based Order’ Mean?” Lowy Institute, November 2, 2020, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/what-does-rules-based-order-mean>.

⑥ Department of Defence of Australia Government, “Defence White Paper 2016,” 2016, p.44.

⑦ Australia Government, “2017 Foreign Policy White Paper,” 2017, p.75.

际机构”。^①

（二）重视澳美同盟关系的认知未变

澳美同盟是当前美国在亚太地区的五组双边同盟之一，也是澳大利亚长期倚重的同盟关系。澳大利亚作为英国的前殖民地和自治领，在独立后曾长期与英国保持密切的同盟关系。二战结束后，美国取代英国成为世界霸主，美澳关系日益密切。从美国的角度看，随着冷战的爆发，美国逐渐调整对日政策，开始构建亚太地区的同盟体系，包括美澳同盟。从澳大利亚的角度看，澳大利亚寻求与美国结盟的最初动机是防范日本的威胁。时任澳大利亚外交部长斯宾德（Percy Spender）向美国表示，“澳大利亚直接和主要的关注点是免受未来日本对澳大利亚的本土威胁，除非能保证澳大利亚不受重新武装的日本威胁，否则澳大利亚不会在任何情况下同意与日本签订和平条约”。^② 1951年9月1日，美国与澳大利亚和新西兰签署《太平洋安全条约》（Pacific Security Treaty），该条约也被称为《澳新美安全条约》（ANZUS），正式建立同盟关系。美国与新西兰因核武器或核动力舰船问题产生分歧，美新同盟于1984年暂停，但是澳美同盟一直保持了下来。

在冷战时期，澳美同盟保持密切的合作关系，澳大利亚不仅参加了美国主导的东南亚条约组织（SEATO），而且追随美国参加了朝鲜战争、越南战争和海湾战争。可以说，冷战时期澳美同盟的军事性质非常突出。冷战结束后，澳美同盟关系经过短暂的“松弛”后重新调整，在“9·11”事件和美国实施“亚太再平衡”战略之后不断得到加强。20世纪90年代中期之后，两国调整了同盟关系，同盟的基本职能由“威胁主导”向“地区危机主导”转变，总体上服务于重塑美国主导的国际秩序，两国关系由“美国主导”向“责任分担”转变，军事色彩有所淡化。“9·11”事件之后，澳美同盟的军事和政治性质同时增强，反恐合作向全球范围扩展，军事协同向一体化发展，同盟的内涵向政治化发展，同盟的外延向多边化发展。^③ 2008年全球金融危机之后，澳美同盟延续了之前的多元化发展趋势，加强了在地区安全、国际秩序和经济领域的合作。

2008年全球金融危机以来，尽管面临的国际形势发生了很大变化，但是

^① Department of Defence of Australia Government, “Defence Strategic Update 2020,” 2020, p.24.

^② Sir Percy Spender, *Exercises in Diplomacy* (Sydney: Sydney University Press, 1967), p.45.

^③ 李凡：《冷战后的美国和澳大利亚同盟关系》，中国社会科学出版社，2010，第56—163页。

澳大利亚政府重视澳美同盟的认知没有变化。陆克文政府将澳美同盟置于确保国家安全的核心地位。陆克文认为,“与美国的同盟关系仍然是澳大利亚国家安全利益的根本所在,无论是在全球还是在亚太地区”。^①“与美国的同盟关系将是我们关键的战略伙伴关系和澳大利亚国家安全政策的核心支柱。”^②在陆克文政府看来,“我们与美国的同盟关系是我们最重要的防务关系。用日常语言说,同盟为我们提供了大量的物资、情报、研发、通信系统、技能和专业知识,这些都大大加强了国防军的实力”。^③吉拉德政府非常看重澳美同盟,认为其作用并不限于安全领域。“澳美同盟以及美国在亚洲的强大存在将支持地区稳定,中国全面参与地区发展也将如此。”^④“澳美同盟的价值不仅仅在于防御方面。它加强了我们的繁荣和安全。美国是全球经济增长与安全不可或缺的一部分,并为今天存在的‘基于规则的秩序’提供了关键的基础。”^⑤第二次执政的陆克文政府对澳美同盟的认知延续了吉拉德政府的观点,认为澳大利亚可以通过澳美同盟获得军事能力、情报能力和依靠自己无法提升的能力。^⑥阿博特政府不满意奥巴马政府在气候变化问题上的政策,曾寻求联合英国阻止美国的碳定价政策,但是依然看重澳美同盟,认为“如果没有与美国的同盟关系,澳大利亚就不可能保持情报能力,也不可能获得高技术防御装备,而这些装备赋予了澳大利亚国防军战斗力”。^⑦特恩布尔政府认为,强大而密切的澳美同盟是澳大利亚安全和防务规划的核心,澳大利亚的安全依赖美国的延伸威慑和来自美国先进的技术与情报,只有美国的核武器与常规军事能力才能有效遏制对澳大利亚的核威胁。从美国获得最先进的技术和设备,并保持与美国的协作,是保障澳大利亚国防部队能力的核心。^⑧“澳美同盟是澳大利亚处理‘印太’问题的核心。如果没有美国强有力的政治、经济和安全参与,该地区的权

① Kevin Rudd, “The First National Security Statement to the Australian Parliament—Address by the Prime Minister of Australia,” December 4, 2008, p.8.

② Kevin Rudd, “The First National Security Statement to the Australian Parliament—Address by the Prime Minister of Australia,” December 4, 2008, p.13.

③ Department of Defence of Australia Government, “Defence White Paper 2009—Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030,” 2009, p.93.

④ Australia Government, “2012 Foreign Policy White Paper—Australia in the Asian Century,” October 2012, p.3.

⑤ Australia Government, “Strong and Secure: A Strategy for Australia’s National Security,” 2013, p.56.

⑥ Department of Defence of Australia Government, “Defence White Paper 2013,” 2013, p.24.

⑦ Department of Defence of Australia Government, “Defence Issues Paper 2014,” 2014, p.17.

⑧ Department of Defence of Australia Government, “Defence White Paper 2016,” 2016, p.121.

力转移可能会更快，澳大利亚将更难实现我们寻求的安全与稳定水平。为了支持我们在该地区的目标，政府将扩大和深化我们的同盟合作。”^①莫里森政府提出深化澳美同盟的路径，称“澳大利亚和美国之间的安全安排、相互协作、情报共享以及技术和工业合作对澳大利亚的国家安全至关重要。我们将继续深化澳美同盟，确保它反映我们各自防御战略中给予‘印太’的优先地位”。^②

（三）重视中澳经济关系的认知未变

21世纪以来，中国与澳大利亚的经贸关系日益密切。2000年，两国正式签署关于中国加入世界贸易组织的双边协议。2007年，中国首次成为澳大利亚最大的贸易伙伴国。2013年4月，吉拉德在访华期间宣布中澳实现货币直接兑换。2015年6月，两国签署自由贸易协定。2019年中澳双边贸易额为1589.7亿美元，增长10.9%。其中，澳大利亚对中国出口1039.0亿美元，增长18.3%，占澳大利亚出口总额的38.2%，提高4.0%；澳大利亚自中国进口550.7亿美元，下降0.8%，占澳大利亚进口总额的25.8%，提高1.4%。中国继续为澳大利亚的第一大贸易伙伴、第一大出口目的地和第一大进口源地。澳大利亚对华贸易顺差488.3亿美元，增长51.1%。^③

中澳经济关系快速发展的根本原因在于两国经济存在巨大互补性。一方面，中国是拥有14亿人口的大市场，拥有全球最齐全的工业门类，且长期保持快速发展的趋势。这意味着，中国不仅是一个无与伦比的各类商品的消费市场，而且是其他任何国家都无法替代的原料和矿产进口国。另一方面，澳大利亚的自然资源丰富，农牧业发达，农牧业和采矿业是传统产业，近年来制造业和高科技产业发展迅速，服务业也成为主导产业。20世纪70年代以来，澳大利亚大力发展对外贸易，保持较快的经济增长，1991—2008年的经济增长率在发达国家中名列前茅。2008年全球金融危机之后，随着国际大宗商品价格下降，澳大利亚的经济增长速度有所放缓，但是仍高于其他西方国家。^④在发达国家普遍增长乏力的背景下，以中国为代表的新兴工业化国家的市场成为澳大利亚推动经济发展的最重要的外部力量，因此澳大利亚非常重视与中国的

① Australia Government, “2017 Foreign Policy White Paper,” 2017, p.4.

② Department of Defence of Australia Government, “Defence Strategic Update 2020,” 2020, p.26.

③ 《国别贸易报告：澳大利亚》2020年第1期，中国商务部综合司，<https://countryreport.mofcom.gov.cn/record/qikan110209.asp?id=11801>。

④ 《澳大利亚经济概况》，中国驻澳大利亚大使馆经济商务处，2018年10月23日，<http://au.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201810/20181002798412.shtml>。

经济联系，尤其是贸易关系。

2008年全球金融危机以来，澳大利亚政府对中澳经济关系的认知保持稳定，总体上呈积极和正向趋势。陆克文政府认为中美关系在全球和地区事务中至关重要，中国经济将成为全球和地区发展的主要驱动力。他表示，“中美关系是东亚和全球最关键的关系。对澳大利亚来说，中国、美国和日本之间的关系将影响我们的安全和经济，因为与它们中的每一个国家的关系对我们都很重要，而且它们之间关系的任何严重恶化都将对更广泛的地区产生重大影响”。^①“到2030年，中国将成为该地区 and 全球经济活动的主要驱动力，并将在东亚以外地区产生战略影响。”^②吉拉德政府从亚洲崛起的进程看待中国经济的作用和影响。该政府认为，“在过去的二十年里，中国和印度在全球经济中的份额几乎增长了两倍，绝对经济规模增长了近6倍。到2025年，整个地区的产量将占世界的近一半”。^③“亚洲经济增长将增加水资源、粮食和能源供应的压力，对全球市场和稳定产生影响。中国、印度和其他亚洲大国日益增长的经济和政治影响力，也在改变既定的战略秩序，包括增加军费开支。”^④第二次执政的陆克文政府也积极评价中国经济及其对澳大利亚的意义：“澳大利亚欢迎中国的崛起，不仅因为它给中国人民带来了社会和经济利益，而且因为承认它给全球各国带来的利益。中国持续的经济增长对澳大利亚和其他国家的经济起到了积极的促进作用，有助于抵消欧洲的经济困难和美国相对较低的经济增长。”^⑤阿博特政府认为澳大利亚可以平衡地处理澳美同盟关系与中澳经济关系，希望继续保持在中美之间的平衡外交。澳大利亚国防部2014年白皮书表示，“澳大利亚政府不接受一些分析人士的观点，即澳大利亚在促进澳美同盟关系与发展中澳经济关系之间面临一个艰难的战略选择。自1972年与中华人民共和国建交以来，澳大利亚所有政府都促进了这两种双边关系。虽然中美有非常密切的经济关系，但是中国不断增长的实力使得两国之间的战略关系更

① Kevin Rudd, “The First National Security Statement to the Australian Parliament—Address by the Prime Minister of Australia,” December 4, 2008, p.10.

② Department of Defence of Australia Government, “Defence White Paper 2009—Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030,” 2009, p.34.

③ Australia Government, “2012 Foreign Policy White Paper—Australia in the Asian Century,” October 2012: 3.

④ Australia Government, “Strong and Secure: A Strategy for Australia’s National Security,” 2013, p.vii.

⑤ Department of Defence of Australia Government, “Defence White Paper 2013,” 2013, p.11.

加复杂。澳大利亚将继续与这两个国家保持密切关系”。^① 特恩布尔政府时期，中澳关系出现多方面的恶化趋势，但是该政府依然看重中国经济带来的机遇并表示，“澳大利亚欢迎中国持续的经济增长，以及这给澳大利亚和其他‘印太’国家带来的机遇”。^② “澳大利亚将加强与中国的关系，中国现在是一个主要的地缘政治角色，有能力影响几乎所有澳大利亚的国际利益。中国正迅速成为一个重要的全球投资者和一个新兴的科学、研究和创新中心。到目前为止，中国是我们最大的贸易伙伴，在2016年占我们商品出口的32%，在可预见的未来仍将如此。”^③ 莫里森政府时期，中澳关系总体恶化的趋势进一步加强，但是莫里森对中国经济与作用仍持有很高的期待。他表示，“全球机构必须为中国调整自身设置，以承认这一新地位……在取得这一地位之后，中国的贸易安排、参与应对重要的全球环境挑战，以及伙伴关系的透明度和对发展中国家的支持，都必须反映中国作为一个世界大国的新地位和责任”。^④

三、澳大利亚涉华认知的变化之处

除了涉华认知保持不变的内容之外，澳大利亚在涉华问题上也在一些突出领域存在明显的变化。本部分沿用上文的分析思路，探讨2008年全球金融危机以来澳大利亚政府和公众涉华认知中的变化之处。

（一）关于安全与威胁来源的认知变化

安全问题是国家生存与发展的基础和前提，因而备受各国的关注。澳大利亚虽然不存在遭受入侵和军事攻击的严重安全风险，但是也高度重视国家安全问题。2008年全球金融危机以来，澳大利亚历届政府均从综合安全的角度看待其安全问题，但是由于政党及政党领导人不同的政治立场和个人特质，各届政府对其面临的安全环境的认知不尽相同。从威胁来源和应对思路的角度看，2008年全球金融危机之后澳大利亚政府对安全问题的认知发生了三次较大变化。

① Department of Defence of Australia Government, "Defence Issues Paper 2014," 2014, p.16.

② Department of Defence of Australia Government, "Defence White Paper 2016," 2016, p.44.

③ Australia Government, "2017 Foreign Policy White Paper," 2017, p.40.

④ Binoy Kampmark, "Scott Morrison and China," Counter Current.org, September 27, 2019, accessed June 1, 2021, <https://countercurrents.org/2019/09/scott-morrison-and-china>.

第一，从强调传统安全到重视非传统安全的转变，发生在陆克文政府和吉拉德政府之间。陆克文政府阐述了澳大利亚国家安全的多维度内涵，认为最大的安全威胁来自地区安全环境被与其目标不同的大国主导。陆克文表示，澳大利亚的国家安全包括：免受攻击或威胁攻击的自由；维护领土完整；维护政治主权；维护自由；维护促进澳大利亚经济繁荣的基本能力。^①“我们将对出现由任何一个或多个不致力于共同目标的域内大国主导的安全环境感到关切。”^②可见，陆克文政府的国家安全观侧重传统的政治和军事安全以及区域性国际体系，这意味着必然要关注体系内大国的综合实力与战略意图的变化。吉拉德政府也从多个方面界定了澳大利亚国家安全的目标，并从三个方面解释了安全环境面临的挑战。该政府认为，澳大利亚的国家安全目标包括：确保全体民众的安全，保护和加强主权，保护资产、基础设施和制度，塑造有利的国际环境。^③在吉拉德政府看来，澳大利亚的安全环境正面临继续塑造“亚洲世纪”的三个方面的挑战。一是亚洲经济增长的系统性影响。二是中印等亚洲大国经济增长和国际利益扩展对既有战略秩序的影响。三是亚洲国家国防现代化能力增强和国防支出增加的挑战。^④这表明，吉拉德政府没有强调国家领土安全问题，对安全威胁的认知也偏重经济和全球性问题的影响，认为在美国的作用下亚洲的军事安全威胁问题并不突出。

第二，从综合应对安全威胁到强调军力和澳美同盟的转变，发生在吉拉德政府之后的两届政府。面对多元化的安全威胁，吉拉德政府曾提出了多途径应对安全挑战的支柱和路径。^⑤第二次执政的陆克文政府虽然延续了吉拉德政府对国家安全含义的认知，但是强调维护国家的战略利益需要加强国防力量和澳美同盟。陆克文政府认为，澳大利亚国防部队保卫国家和国家战略利益的能力对国家安全至关重要，需要重视提高国防部队能力的适当组合，澳美同盟以

① Kevin Rudd, “The First National Security Statement to the Australian Parliament—Address by the Prime Minister of Australia,” December 4, 2008, p.3.

② Department of Defence of Australia Government, “Defence White Paper 2009—Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030,” 2009, p.43.

③ Australia Government, “Strong and Secure: A Strategy for Australia’s National Security,” 2013, p.4.

④ Australia Government, “2012 Foreign Policy White Paper—Australia in the Asian Century,” October 2012, pp.225-226.

⑤ Australia Government, “Strong and Secure: A Strategy for Australia’s National Security,” 2013, pp.33-35.

及政府与国防工业和安全界的伙伴关系都是提升国防能力的重要因素。^① 随后的阿博特政府着眼于“印太”国家的实力变化看待澳大利亚的战略环境，在应对安全挑战时也强调澳大利亚国防部队和澳美同盟的作用。该政府认为，随着“印太”地区更多国家经济与军事实力的增长和寻求塑造其战略环境，澳大利亚更广泛的战略环境变得更加复杂。面对各种安全挑战，澳大利亚国防部队应发挥首要作用，但国防部队的核心任务最终由政府确定。保卫澳大利亚大陆及其近海领土始终是国防部队的最优先事项，国防部还需要继续支持预防和应对非国家威胁。澳美同盟建立在共同的价值观之上，支持“民主制”、法治和其他共同的战略利益，因此澳大利亚政府明确表示将继续加强澳美同盟。^②

第三，从强调多元安全挑战到突出大国竞争和国际秩序的转变，发生在阿博特政府之后。特恩布尔政府确立了影响澳大利亚安全环境的六个关键因素，包括中美各自的角色与相互关系、“基于规则的全球秩序”面临的挑战、恐怖主义的威胁、经济增长不平衡、军事现代化、信息与网络安全威胁。^③ 可见，特恩布尔政府将中美关系与国际秩序排在前两位，恐怖主义、经济、军事与网络等因素排在其后。莫里森政府沿用了特恩布尔时期的看法，并增加了新冠疫情这一因素。莫里森政府认为，深刻影响澳大利亚战略环境的因素包括：中美战略竞争，大国在推进战略偏好和施加影响力时更加自信，一些国家的强制性政策，“灰色地带”行动，全球合作的规则、规范和制度面临压力，军事现代化进程加快，新兴与破坏性技术的军事化，网络能力提升，军事误判，战略预警时间缩短，新冠疫情的影响，国家脆弱性，恐怖主义与暴力极端主义。^④ 可见，这两届政府都强调中美之间的大国竞争因素，重视“基于规则的国际秩序”。

（二）关于中国对外政策的认知变化

作为迅速发展的大国，中国是国际体系中的重要变量，也是备受各国关注的目标。一国的实力是维护本国利益和提升国际影响力和国际地位的基础，但是实力通常不能直接反映一国的对外战略意图，了解一国的对外战略意图需要

^① Department of Defence of Australia Government, “Defence White Paper 2013,” 2013, pp.23-24.

^② Department of Defence of Australia Government, “Defence Issues Paper 2014,” 2014, pp.9-16.

^③ Department of Defence of Australia Government, “Defence White Paper 2016,” 2016, pp.39-41.

^④ Department of Defence of Australia Government, “Defence Strategic Update 2020,” 2020, pp.11-17.

考察其对外政策。澳大利亚政府涉华认知的一个重要方面体现在对中国一些重要对外政策的认识上。

第一，关于“一带一路”倡议的认知变化。“一带一路”倡议是中国领导人于2013年9月之后提出的，澳大利亚经历了阿博特政府、特恩布尔政府和莫里森政府。中国将“一带一路”作为一种对外政策中的倡议在国际场合推进，旨在积极发展与共建国家的经济合作伙伴关系，共同打造利益共同体、命运共同体和责任共同体，但是其他国家，尤其是包括澳大利亚在内的西方国家大多将此视为中国的一种地缘政治经济战略。总体上看，澳大利亚对“一带一路”倡议持犹豫、回避和抗拒的态度，虽然加入了亚投行，却始终没有加入“一带一路”倡议。不过，澳大利亚政府对“一带一路”倡议和亚投行的认知都有过一些变化。一是关于加入“一带一路”倡议的认知。2014—2017年，中国领导人多次邀请澳大利亚参与“一带一路”倡议，澳大利亚领导人则不予正面回应或明确拒绝。澳大利亚政府并非完全反对“一带一路”倡议，而是对该倡议的认知存在分歧和摇摆。时任贸易部长西澳博（Steve Ciobo）认为，澳大利亚在中国的新倡议中面临很多机会。^① 澳大利亚前驻华大使拉比（Geoff Raby）表示，澳大利亚国防与安全界有一种观点，认为亚投行和“一带一路”这样的计划是以牺牲美国利益为代价，扩大中国影响力的一种方式。^② 二是围绕加入“亚投行”的认知变化。中国提议建立亚投行之后，澳大利亚是参与相关磋商的主要国家之一，但在2014年10月即将签署协定时却拒绝加入，又在窗口期即将结束的2015年3月成为亚投行的意向创始成员国。2014年11月，澳大利亚内阁国家安全委员会会议以“战略安全”为由否决了加入亚投行的提案。原因在于，美国游说了包括澳大利亚在内的多国，劝说其不要加入亚投行。^③ 在新西兰和英国相继加入亚投行之后，阿博特政府也决定加入亚投行。

第二，关于中国与南海问题的认知变化。南海问题是中国周边地区的热点问题之一，也是澳大利亚关注的政治与安全问题。2008年全球金融危机以

① “One Belt One Road: Australia ‘Sees Merit’ in China’s New Silk Road Initiative,” ABC, May 14, 2017, accessed June 1, 2021, <https://www.abc.net.au/news/2017-05-14/ciobo-sees-merit-in-chinas-new-silk-road-initiative/8525440>.

② Jamie Smyth, “Australia Rejects China Push on Silk Road Strategy,” Financial Times, March 22, 2017, accessed June 1, 2021, <https://www.ft.com/content/e30f3122-0eae-11e7-b030-768954394623>.

③ Tobias Harris, “The US Response to the Asian Infrastructure Investment Bank,” in *Asian Infrastructure Investment Bank: China as Responsible Stakeholder?* (Washington, D.C.: Sasakawa Peace Foundation USA, 2015), pp.43-53.

来，在中国快速发展和美国重返亚洲的背景下，澳大利亚对南海问题的态度经历了一个由观望到介入的转变。在这一过程中，澳大利亚对华认知变化体现在与中国相关的南海热点问题上。一是对于中国南海岛礁建设，澳大利亚的反应日益激烈，认为这种行为不利于地区稳定。时任国防部长安德鲁斯（Kevin Andrews）表示，如果北京坚持岛礁建设，该区域的其他国家将有所回应。^① 时任外交部长毕晓普（Julie Bishop）表示，澳大利亚呼吁停止所有的岛礁建设工程。^② 2016年的《国防白皮书》表示，“澳大利亚在南海问题上不选边站，但关注岛礁建设”。^③ 二是对于美国推动的“南海航行自由”活动，澳大利亚的认知由强调“航行自由”到指责中国破坏南海“航行和飞越自由”原则。2012年，吉拉德表示，南海地区对澳大利亚来说是一个使用频繁的贸易通道，澳方极度关注该地区的“航行自由”。2015年，澳大利亚表示，各国均应依据国际法遵守并保障南海地区“航行和飞越自由”的权利。^④ 三是围绕南海仲裁案，澳大利亚屡次表态支持菲律宾。2016年7月，毕晓普要求中国接受所谓裁决的结果，并警告中国如无视所谓裁决，拒绝执行，自身声誉必将受影响。^⑤

第三，关于中国在南太地区活动的认知变化。澳大利亚是南太平洋地区实力最强大的国家，也是南太岛国最大的援助国，将南太地区视为其战略“后院”。近年来，随着中国影响力的快速提升，澳大利亚对中国在南太平洋地区的活动日益敏感。一是对于中国对南太岛国援助，澳大利亚认为中国的目的是增强在南太的影响力，并采取了相应的应对措施。2018年5月，澳大利亚宣布大幅增加对太平洋地区的援助，并决定拨款840万澳元用于在图瓦卢设立高级专员公署。《澳大利亚金融评论报》称，这体现出澳对外战略的转变，堪培拉因担心中国在该地区的作用日益增强，所以希望重新在被澳大利亚视为自家

① David Wroe and Philip Wen, “South China Sea Dispute: Strong Indication Australia Will Push Back on China’s Island-Building,” *The Age*, June 1, 2015.

② Department of Foreign Affairs and Trade of Australian Government, “Sky News, Kuala Lumpur: Interview with David Lipson,” August 6, 2015, accessed June 1, 2021, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/julie-bishop/transcript-coe/sky-news-kuala-lumpur-interview-david-lipson>.

③ Department of Defence of Australia Government, “Defence White Paper 2016,” 2016, p.58.

④ Department of Defence of Australia Government, “Minister for Defence—Australia’s Defence Policy and Relationship with India,” September 2, 2015, accessed June 1, 2021, <https://www.minister.defence.gov.au/minister/kevin-andrews/speeches/minister-defence-australias-defence-policy-and-relationship-india>.

⑤ Gareth Hutchens, “South China Sea: Marise Payne Says Julie Bishop Right to Warn Beijing,” *The Guardian*, July 15, 2016.

后院的太平洋地区占据主导地位。二是对于中国加大向南太岛国投资，澳大利亚视之为对其影响力的挑战。2018年11月，莫里森政府出台“强化太平洋”（Step-up to the Pacific）计划，决定向南太岛国投资30亿澳元用于基础设施建设，以抗衡中国在南太地区的影响力。^①三是对于中国帮助南太岛国应对气候变化的问题，澳大利亚也从竞争的角度看待和处理。近年来，中国主动帮助南太岛国应对气候变化的影响，澳大利亚在这方面没有太多作为。2019年8月，一贯质疑气候变化的莫里森政府表示，将提供3.4亿美元用于本地区应对气候变化问题。

（三）关于中澳关系的公共认知变化

公共认知反映的是一国民众整体的认知状况，主要表现为媒体报道和各机构民调显示的公众舆论。公共舆论并非总是能够对政策产生影响，但是它在很多情况下反映社会公众的认知，也会影响部分政客的认知或政策倾向，进而使之与政策产生一定的关联性。2017年以来，一些澳大利亚媒体不断炮制所谓中国对澳进行影响渗透的新闻，对中国政府进行无端指责，对在澳中国留学生及华侨华人进行肆无忌惮的中伤。^②还有澳大利亚学者著书以臆想的方式诋毁中国。同一时期，澳大利亚议会禁止海外留学生在联邦议员办公室实习，因为有议员担心中国留学生获得机密材料的访问权。^③澳大利亚总理特恩布尔甚至用中文喊出：“澳大利亚人民站起来（了）！”^④尽管我们无法证实澳大利亚官方的态度是公共舆论影响的结果，但二者存在极高的一致性。鉴于个体学者或记者的观点大多只反映其本人的观点，我们选择覆盖面更广的民意调查作为公共认知的代表，并以澳大利亚洛伊国际政策研究所的民意调查为例。

第一，对经济领域涉华问题的社会认知变化。中国是澳大利亚最重要的经贸伙伴，澳大利亚民众对中国经济及中澳经济关系的认知相对积极。在世界

① David Wroe, “Scott Morrison Splashes Cash in the Pacific as China Fears Loom,” *The Sydney Morning Herald*, November 8, 2018, accessed June 1, 2021, <https://www.smh.com.au/politics/federal/scott-morrison-splashes-cash-in-the-pacific-as-china-fears-loom-20181107-p50emv.html>.

② 《澳大利亚媒体，这是中国》，环球网，2017年12月7日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1586133706597382346&wfr=spider&for=pc>，访问日期：2021年6月1日。

③ 《澳洲政府禁止中国留学生实习留学生：戏精》，海外华媒头条，2018年7月17日，<https://cima.modianews.cn/oceania/aus/44572/>，访问日期：2021年6月1日。

④ 《澳大利亚总理竟用中文“澳大利亚人民站起来”反对中国政治“干预”》，观察者网，2017年12月10日，https://www.guancha.cn/global-news/2017_12_10_438524.shtml，访问日期：2021年6月1日。

经济领域，2010年、2011年和2018年，均有55%受访的澳大利亚人认为中国是世界经济的领导者，同期对美国的认可比例分别为32%、29%和29%。在双边经济关系方面，2009年有63%的澳大利亚人认为中国是对澳大利亚经济最重要的国家，2013年这一比例为76%。然而，近年来，对于中国经济以及澳大利亚经济从中受益的前景，澳大利亚人的负面认知有所提升，认为中国经济将继续强劲增长且使澳大利亚受益的比例由2016年的52%下降为2020年的48%。对于中国对澳大利亚投资，多数澳大利亚人认为允许中国投资的数额过多，且持这种观点的人数比例从2015年开始大幅上升。民调结果显示，2009—2014年认为中国对澳投资过多的比例分别为50%、57%、57%、56%、57%和57%，但是2015年、2018年和2019年的这一数据分别为70%、72%和68%。^①这表明，在陆克文时期、吉拉德时期和特恩布尔时期，澳大利亚人对中国经济地位的认可度较高且非常稳定；吉拉德时期比陆克文时期有更多的澳大利亚人承认中国对澳大利亚的经济意义；特恩布尔时期和莫里森政府时期，澳大利亚人对来自中国的投资更加担忧。

第二，对安全领域涉华问题的社会认知变化。从客观理性的角度看，澳大利亚并不面临紧迫与明显的外部传统安全威胁。但是，在一些政客和媒体的宣传作用下，澳大利亚人对涉华安全问题仍然非常敏感。民意调查结果显示，澳大利亚民众对中国成为澳大利亚“军事威胁”的可能性的认知整体高于理性认知，且在不同时期有所波动。2010年，持可能观点的比例为46%，其中非常可能为19%，有可能为27%；2012年认为可能的比例为40%，其中非常可能为14%，有可能为26%；2014年认为可能的比例为48%，其中非常可能为19%，有可能为29%；2015年认为可能的比例为39%，其中非常可能为14%，有可能为25%；2018年认为可能的比例为45%，其中非常可能为14%，有可能为31%。关于中国是澳大利亚的经济伙伴还是“军事威胁”的认知，选择“军事威胁”的比例自2018年开始出现明显上升趋势，2015年、2017年、2018年和2020年的这一比例分别为15%、13%、12%和41%。关于中国在未来二十年可能成为澳大利亚安全威胁的原因，2011年和2018年的民意调查显示，认为中

^① “World’s Leading Economic Powers,” “Most Important Economies to Australia,” “China’s Economic Future” and “Chinese Investment in Australia,” in *Lowy Institute Poll 2020*, Lowy Institute, June 24, 2020.

美发生冲突使澳大利亚因澳美同盟卷入其中的比例分别为87%和77%。^①

第三，对政治领域涉华问题的社会认知变化。在国际政治领域，澳大利亚重视地区国际体系和国际秩序，与之密切相关的涉华问题是中国在亚洲的国际地位和影响力。围绕这一问题，澳大利亚社会的对华认知发生了一些变化。在陆克文时期，2008年有40%的澳大利亚人对中国领导亚洲持舒适感，持不舒适感的人数比例为59%。在吉拉德时期，2012年有79%的澳大利亚民众认为中国已经是亚洲的领导者，但是对于这一事实的接受者少于不接受者，2012年持舒适感的人数比例为47%，包括6%的非常舒适和41%的有些舒适，持不舒适感的人数比例为52%，包括37%的有些不舒适和15%的非常不舒适。在双边政治关系领域，澳大利亚人关于外国对其政治影响的担忧调查显示，中美两国位居前列，但对中国的担忧高于美国。2018年，63%的受访者担心中国对澳大利亚的政治影响，58%的受访者担心美国对澳大利亚的政治影响。在新冠疫情的背景下，多数澳大利亚人对中国政府机制的认可程度出现大幅下降，68%的人选择好感度下降。^②

四、结束语

对外政策直接影响两国间的关系，中澳关系恶化主要由澳大利亚政策变化导致。理解澳大利亚对华政策变化的关键在于了解其涉华认知状况。综合国际体系与国内因素，作为一个中等强国和南太次区域的地区大国，澳大利亚的国家利益排序是经济利益、政治利益和安全利益；从国际体系层面角度看，澳大利亚最关注的政治层次的国家利益是西方主导的国际秩序，尤其是围绕“印太”地区热点问题的国际秩序；从大国关系的角度看，澳大利亚在政治和防务领域重视澳美同盟并注重加强与日本和印度等地区性大国的合作，在经济领域重视中国市场；从国内因素的角度看，两党政治、党内权争和公众舆论也会对澳大利亚的涉华政策产生影响。总体来看，2008年全球金融危机以来，澳大利亚在重视地区国际秩序、重视澳美同盟和重视中澳经贸关系等涉华问题上的

① “China as a Military Threat,” “China: Economic Partner or Security Threat” and “Reasons to View China as a Threat,” in *Lowy Institute Poll 2020*, Lowy Institute, June 24, 2020.

② “China as the Leading Power in Asia,” “Comfort with China Leading Asia,” “Foreign Influence in Australian Politics” and “China’s System of Government,” in *Lowy Institute Poll 2020*, Lowy Institute, June 24, 2020.

认知基本保持不变。但是，澳在安全与威胁来源、对中国一些重要对外政策的认知以及中澳关系的公共认知发生了变化。认清这些认知因素的变与不变，有助于更好地理解澳大利亚对华政策及中澳关系变化的内在逻辑。需要指出的是，认知变化与政策调整存在一定的不同步性，包括时间上的滞后性和程度上的不完全对等性，但是这不妨碍理解政策变化的主逻辑。

Changes and Non-Changes in Australia's Perception Involving China since the Global Financial Crisis in 2008

SUN Xihui and LIU Yutong

Abstract In the context of China's rapid economic development, relations between China and Australia have become increasingly close, and the bilateral relations have developed rapidly. However, in recent years, due to the changes of Australia's China policy, China-Australia relations have obviously deteriorated. To know better Australia's China policy, we need to understand its perception involving China, which relates to Australia's national interests concerns based on the international system and national strength, as well as its domestic political, economic and social factors. Therefore, it is helpful to better understand the logic of Australia's China policy changes by combining international system factors with domestic factors to explore Australia's perception involving China since the global financial crisis in 2008. On the whole, in terms of China-related issues, Australia's perception of attaching importance to regional international order, Australia-US alliance and China-Australia economic relations remain unchanged, while Australian official perception of security and sources of threats, some important foreign policies of China, as well as the public perception of China-Australia relations have changed to various degrees.

Keywords Global Financial Crisis; Perception Involving China; National Interests; International System; International Order

Authors Sun Xihui, Associate Professor of National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, and Associate Professor of School of International Relations, University of Chinese Academy of Social Sciences; Liu Yutong, student of School of International Relations, University of Chinese Academy of Social Sciences.