

澳大利亚对中国周边国家的公共外交

——以东南亚为例^{*}

刘 丹 唐小松

[内容摘要] 公共外交是澳大利亚作为中等强国发挥自身影响力和争取话语权的重要手段。澳大利亚一直很重视针对中国周边国家,尤其是东南亚国家的公共外交,并且不断丰富公共外交的方式,致力于加强与这些国家的关系,进一步融入亚洲;同时也是为了顺应其重要盟友——美国的亚太战略,以及便于其作为中等强国能够更多地参与到亚洲事务中来。这对中国而言,一方面域外国家的参与,尤其是对地区热点问题的干涉和相关国家的影响,将带来一定的压力;另一方面,这也是一个机遇,便于中国进一步加强与澳大利亚的沟通与合作。对此,中国既需要与澳大利亚保持沟通,明确澳大利亚的战略意图,针对澳大利亚在周边国家的公共外交重点及影响采取措施,也需要主动与澳大利亚加强联系与合作,将其纳入地区和全球大战略中来。

[关键词] 澳大利亚 中国 东南亚 公共外交 战略

[作者简介] 刘丹,澳门大学博士候选人;唐小松,广东外语外贸大学教授

国外对澳大利亚公共外交的研究由来已久,早在20世纪80~90年代就已经有相关成果,而国内的相关研究虽然起步较晚,但从2012年开始,这一领域的研究也逐渐增多。总的来说,国内外有关这一领域的研究主要集中在以下3个方面。第一,以澳大利亚中等强国(Middle Power)身份作为指标,整体探讨其公共

^{*} 本文是国家社会科学基金重点课题“中国周边公共外交研究”(项目编号:15AGJ008)的阶段性研究成果。

外交或者是公共外交在其外交战略中的地位与作用;第二,剖析澳大利亚公共外交的具体手段与渠道,如国际教育、体育等等;第三,结合具体案例,分析澳大利亚对特定国家和地区的公共外交战略。黄忠与唐小松的《澳大利亚公共外交探析》就是国内较早的并且比较全面地探讨澳大利亚公共外交的研究成果。^①而亚历山大·奥利弗(Alexandra Oliver)与拉塞尔·特鲁德(Russell Trood)在《公共外交与澳大利亚在东亚的中等强国战略》中就结合以上三个方面,重点研究了澳大利亚针对亚洲地区的公共外交战略的困境。^②作为澳大利亚擅长且具备特殊条件和资源的手段,教育和体育也是主要的公共外交研究对象。此类研究成果包括:凯特琳·伯恩(Caitlin Byrne)与丽贝卡·霍尔(Rebecca Hall)的《理解作为澳大利亚公共外交的国际教育》、彼得·荷顿(Peter Horton)的《作为公共外交手段的体育以及大众的担忧:澳大利亚对北京奥运会的矛盾心理》、王琳璐的《浅析澳大利亚国际教育的公共外交作用》、江涛的《公共外交视角下的新科伦坡计划》以及张亮的《澳大利亚的体育外交战略探析》等。^③而澳大利亚对亚洲地区或者说亚太地区的公共外交也同样是其战略重点,不少研究成果对其在该地区的公共外交进行了细致的研究。例如丹尼尔·欧克曼(Daniel Oakman)的《面向亚洲:科伦坡计划的历史》、张建威的《亚洲世纪中的澳大利亚公共外交》以及潘玥和张自楚的《澳大利亚对印尼的公共外交及对中国的启示》等。^④总体来看,目前比较欠缺专门研究澳大利亚针对中国周边国家公共外交的成果,尤其是尚未有结合具体案例、手段以及对对中国周边外交的影响来探讨澳大利亚公共外交战略的研究

① 黄忠、唐小松:《澳大利亚公共外交探析》,《国际观察》2012年第4期,第57~64页。

② Alexandra Oliver and Russell Trood, "Public Diplomacy and Australia's Middle Power Strategy in East Asia," in Jan Melissen and Yul Sohn, *Understanding Public Diplomacy in East Asia: Middle Powers in a Troubled Region*, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 179~209.

③ Caitlin Byrne and Rebecca Hall, "Realising Australia's International Education as Public Diplomacy," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 67, Issue 4, 2013, pp. 419~438; Peter Horton, "Sport as Public Diplomacy and Public Disquiet: Australia's Ambivalent Embrace of the Beijing Olympics," *The International Journal of the History of Sport*, Vol. 25, Issue 7, 2008, pp. 851~875; 王琳璐:《浅析澳大利亚国际教育的公共外交作用》,《学园》2015年第36期,第33~34页;江涛:《公共外交视角下的新科伦坡计划》,《公共外交季刊》2018年第1期,第97~102页;张亮:《澳大利亚的体育外交战略探析》,《江南社会学院学报》2017年第4期,第60~64页。

④ Daniel Oakman, *Facing Asia: A History of the Colombo Plan*, Pandanus Books, 2004; 张建威:《亚洲世纪中的澳大利亚公共外交》,《大连大学学报》2013年第2期,第81~87页;潘玥、张自楚:《澳大利亚对印尼的公共外交及对中国的启示》,《战略决策研究》2018年第6期,第22~45页。

成果。本文可以在这一方面填补空白。

一、公共外交与澳大利亚

关于公共外交的定义,学界并没有一个统一的标准。不过,因为公共外交的提法与研究都缘起于美国,因此美国早期的有关公共外交的定义一直是被作为一个基础。美国最早在1987年就有了官方的公共外交定义,来自美国国务院出版的《国际关系术语词典》(*Dictionary of International Relations Terms*)认为公共外交是指一些由政府支持的项目,旨在了解和影响其他国家的公众舆论(public opinion)。由于早期技术有限,当时所指的公共外交手段主要是出版物、电影、文化交流、电台和电视。^①其实现在的公共外交也依然在使用这些手段,只不过随着时代和技术的进步,增加了诸如网络、社交媒体、国际教育、旅游、体育等更多更为丰富的方式。但无论手段如何,公共外交的目的始终如最初所设定的那样,是为了“了解和影响”对象国的舆论,构建自身的良好形象,让公共外交成为传统外交的有益补充。

(一) 澳大利亚开展公共外交的动因

作为中等强国,澳大利亚一直比较热衷于公共外交。早在1990年3月15日,时任澳大利亚外交贸易部长埃文斯在墨尔本举办的澳亚联合会(Australia-Asia Association)大会上介绍了“公共外交”概念,并谈论了公共外交在澳大利亚与亚洲的关系中扮演的角色,这是澳大利亚政府官员首次在公开场合提到现代意义上的“公共外交”。^②尤其在以大国实力竞争为主的地区,公共外交显然是另辟蹊径的巧妙手段。一方面,公共外交可以帮助中等国家避免实力竞争中的绝对劣势。毕竟,在没有绝对的硬实力优势的情况下,中等国家要向世界“讲伟大的

^① *Dictionary of International Relations Terms*, U. S. Department of State, 1987, p. 85.

^② 叶鸿宇:《澳大利亚公共外交探索期的管理与实践研究》,《现代传播》2016年第3期,第61页。

故事”^①是需要技巧的；另一方面，作为实力仅次于大国的国家，公共外交可以令中等国家的形象、影响力与话语权更快地得到提升。总体来说，公共外交有助于中等国家地区战略的推行。而这对于近年来积极融入亚洲的澳大利亚来说尤为如此。因此，观察与研究澳大利亚对亚洲地区，尤其是针对中国周边国家的公共外交，有助于理解澳大利亚的亚洲战略内容与动因，也有利于中国更顺利地展开周边外交。

（二）澳大利亚公共外交的特点

作为一个十分重视公共外交的中等强国，澳大利亚对其公共外交一直都投入了大量的人力、物力和财力，除此之外，其公共外交总体上保持了体系化、多渠道和全方位的优势。

首先，在联邦制国家里，外交通常容易出现不同层次的阻力，但澳大利亚的公共外交却在中央与地方、官方与非官方、议会与政府之间都达成了一个统一的重视程度，各个层面的政府和力量都致力于推动澳大利亚的公共外交。例如，国会负责出谋划策，外交贸易部细化公共外交执行机构，包括澳大利亚形象局（Images of Australia Branch）、澳大利亚国际开发署（AusAID）等，而诸如澳大利亚—中国理事会（Australia-China Council）等非政府组织则利用自身在与对象国民间沟通和对话中的天然优势，弥补官方公共外交的不足。

其次，在公共外交渠道方面，澳大利亚也非常重视各种公共外交手段的综合运用。从传统的纸媒、书籍、电台、电视台到互联网、社交媒体等新媒介，都是澳大利亚传播其文化、价值观与国家形象的方式。

最后，全面的公共外交内容。通过这些渠道，澳大利亚致力于打造各种澳大利亚品牌，尽可能让受众知道澳洲国际事务的优先选项，提倡澳洲在科学、教育、媒体、原住民事务、运动、文化等部门的专业化，同时开展各种国际资助项目，不断加强对外沟通和海外传播，全方位有针对性地覆盖对象国和地区的公共外交

^① 澳大利亚罗伊研究所（Lowy Institute）专家达米安·斯普赖（Damien Spry）在文章中表示，澳大利亚有伟大的故事要向世界讲述。Damien Spry, “Networks and Narratives: Public Diplomacy in the DFAT White Paper,” <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/networks-and-narratives-public-diplomacy-dfat-white-paper>.

内容。澳大利亚正是通过这种润物细无声的公共外交,来“让别人讲(它的)故事”。^①

二、澳大利亚对东南亚地区的公共外交

本文以澳大利亚针对东南亚地区国家的公共外交为主要案例,是因为:第一,该地区集合了中国周边最多最主要的邻国,本身就是中国开展周边外交的重点地区;第二,该地区既有单个国家与中国、澳大利亚的关系值得关注,还有区域组织,例如东盟与两国的关系也同样影响着地区局势;第三,该地区汇集了亚太地区众多热点问题,尤其是南海问题中与中国有领土争端的国家都在这一地区内,同时这些国家也大都是澳大利亚公共外交的重点对象国;第四,澳大利亚融入亚洲的过程中与该地区国家和组织互动非常之多,亦说明该地区在澳大利亚亚太战略中的重要地位。所以,澳大利亚对这一地区的外交战略颇有研究价值。

中国周边国家众多,地区形势也极其复杂,针对这一地区开展公共外交并非易事。作为一直都重视公共外交的中等强国,澳大利亚对中国周边国家的公共外交是一个集合了“点一线一面”的系统工程,即强调针对性、历史连贯性与整体参与性;结合各种有效的公共外交形式,全面出击。

(一) 关注东南亚重点国家和地区组织

从“点”来看,由于不同的历史背景与现实情况,东南亚国家国情差异大,特点鲜明,经济发展迅速,地区形势也十分特殊。同时,随着一体化进程的不断推进,在各个独立的国家“点”之外,东盟也成为该地区作为整体出现的另一个大的“点”。这两“点”都是澳大利亚非常重视的。

事实上,澳大利亚与亚洲国家在历史上并非一直友好。在战后初期,澳大利亚曾追随美国,为了遏制亚洲共产主义的扩张而卷入朝鲜战争与越南战争,^②对

^① Damien Spry, “Networks and Narratives: Public Diplomacy in the DFAT White Paper,” <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/networks-and-narratives-public-diplomacy-dfat-white-paper>.

^② 张秋生:《略论澳大利亚卷入朝鲜战争及其对澳亚关系的影响》,《学海》2010年第2期,第149~153页;张秋生:《澳大利亚卷入越南战争及其对澳亚关系的影响》,《东南亚之窗》2009年第2期,第25~32页。

其与亚洲国家的关系以及在亚洲的形象有所损害。随后,在澳大利亚致力于改善与亚洲国家关系的过程中,强调“有针对性的公共外交”(targeted public diplomacy),^①即更加重视针对特定国家的公共外交。

在东南亚地区,马来西亚、越南、印尼等国是澳大利亚公共外交的重要对象国。早在2005年,澳大利亚外交部就建立了专门的澳大利亚—马来西亚研究所(Australia-Malaysia Institute)。作为官方机构,该研究所设立了一系列旨在加强澳大利亚与马来西亚合作与联系的计划和项目,包括姐妹学校项目(AMI Sister School Program)、下一代领袖和职业计划(Next Generation Leaders and Professionals Program)、公共政策项目(Public Policy Program)、宗教间与价值观交流计划(Interfaith and Values Exchange Program)、体育计划(Sports Program)、媒体项目(Media Program)和马来西亚学生在澳洲(Malaysian Students in Australia)等。^②

澳大利亚非常重视对越南的援助,以及加强在教育培训领域的投入和合作,同时也利用各种机会促进两国的沟通与理解。2016/2017年度,澳大利亚向越南提供援助高达8650万澳元,是向越南提供奖学金的主要国家之一,其中包括每年向本科及以上和高水平人才的长期与短期培训提供400多份奖学金。除了政府奖学金外,澳大利亚非政府组织、各所高校、研究院及其他基金会也向越南干部和大学生赴澳留学和研究提供奖学金。^③通过公共外交发力,澳越两国各领域的传统合作得到加强,尤其是政治与经贸关系发展迅速。2015年,应澳大利亚总理邀请,越南政府总理阮晋勇率团对澳进行了为其3天的访问并发表声明,强调了

① Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, "Annual Report 2015 ~ 16: Public Diplomacy and Communication," <https://dfat.gov.au/about-us/publications/corporate/annual-reports/annual-report-2015-2016/home/section-2/results/area/public-diplomacy-and-communication/index.html>.

② Australian Government, "The Australia-Malaysia Institute," <https://dfat.gov.au/people-to-people/foundations-councils-institutes/australia-malaysia-institute/management/Documents/ami-information-booklet-english.pdf>.

③ 《越南和澳大利亚的人力资源培训合作》, <http://vovworld.vn/zh-CN/%E8%B6%8A%E5%8D%97%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E7%94%9F%E6%B4%BB/%E8%B6%8A%E5%8D%97%E5%92%8C%E6%BE%B3%E5%A4%A7%E5%88%A9%E4%BA%9A%E7%9A%84%E4%BA%BA%E5%8A%9B%E8%B5%84%E6%BA%90%E5%9F%B9%E8%AE%AD%E5%90%88%E4%BD%9C-320388.vov>。

越澳关系在广度和深度上的发展,并同意将两国关系提升至更高水平。^① 澳大利亚外交部表示,在全面伙伴关系的框架下,也非常重视持续的发展援助与技术合作,并大力支持人文联系。^②

此外,印尼作为澳大利亚的邻国,在其 2018 年遭受了严重的海啸灾难之后,澳大利亚除了立即派遣了数十名医护人员前往印尼,更是耗资 500 万澳元进行援助。澳大利亚外长佩恩表示,这笔资金将帮助提供为期 21 天的医疗保健,后续澳大利亚还会进一步增加人道主义救济物质。^③

除了针对特定国家的公共外交,澳大利亚也同样注重针对该地区最重要的地区组织——东盟的公共外交。澳大利亚—东盟理事会(Australia-ASEAN Council, AAC)是前任外长毕晓普(Julie Bishop)在 2015 年建立的一个重要官方机构,旨在“为澳大利亚与东南亚伙伴国家之间创造更多商业、教育、科技革新以及艺术方面的合作机会”。^④ 毫无疑问,这也是澳大利亚对东盟开展公共外交最为重要和有效的平台。该理事会的澳大利亚—东盟新兴领导者计划(Australia ASEAN Emerging Leaders Program, A2ELP)是澳大利亚政府对东盟公共外交的重要项目,每批针对 15 名来自东盟和澳大利亚的社会企业家设计为期 3 个月的学习、沟通和交流日程,包括讲习班、论坛、实地考察、文化活动等,^⑤旨在加强澳大利亚和东南亚国家的联结。2017 年 2 月,澳大利亚总理特恩布尔宣布,将在悉尼举办 2018 年澳大利亚—东盟特别峰会。这是澳大利亚首次举办这类峰会,^⑥是澳大利亚努力构建亚洲好邻居形象的重要举措,也是其加强与东盟的关系,参与东

① 《澳大利亚与越南发表联合声明》, <http://cn.nhandan.com.vn/documentation/item/2971901-%E6%BE%B3%E5%A4%A7%E5%88%A9%E4%BA%9A%E4%B8%8E%E8%B6%8A%E5%8D%97%E5%8F%91%E8%A1%A8%E8%81%94%E5%90%88%E5%A3%B0%E6%98%8E.html>。

② Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, “Australia-Viet Nam Comprehensive Partnership,” <http://dfat.gov.au/geo/vietnam/pages/australia-viet-nam-comprehensive-partnership.aspx>。

③ “Australia Pledges \$5 Million to Help Indonesia after Devastating Quake and Tsunami,” <https://www.sbs.com.au/news/australia-pledges-5-million-to-help-indonesia-after-devastating-quake-and-tsunami>。

④ Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, “Australia-ASEAN Council,” <https://dfat.gov.au/people-to-people/foundations-councils-institutes/australia-asean-council/Pages/australia-asean-council.aspx>。

⑤ “Australia-ASEAN Emerging Leaders Program,” <https://asialink.unimelb.edu.au/asialink-dialogues-and-applied-research/programs/Emerging-Leaders-Program>。

⑥ 《澳大利亚将承办 2018 年澳大利亚—东盟特别峰会》, <https://zh.vietnamplus.vn/澳大利亚将承办2018年澳大利亚东盟特别峰会/62108.vnp>。

南亚事务的良好契机。

(二) 具有连贯性特征

所谓“线”的维度强调的是澳大利亚公共外交的连贯性。澳大利亚对东南亚地区长期以外援、教育等主要方式在该地区改善国家形象、增强地区影响力。早在20世纪50年代就开始参与由英联邦国家发起的“科伦坡计划”是澳大利亚有史以来持续时间最长的公共外交项目之一。该项目旨在通过“提供资本、技术以及教育培训等援助项目,来提高东南亚成员国的福利、促进其经济合作发展”。^①这是亚洲第一个国际性的政府间相互援助计划,也在澳大利亚对外援助中占主导作用,对东南亚国家的经济、文化发展产生了长期的、深刻的影响。同时,科伦坡计划的实施,也将澳大利亚的信念、程序、方式带到了受援国。澳大利亚的历史经验和社会文化通过不同的方式和渠道表现出来,促进观念流动,促进澳大利亚与东南亚居民的联系。^②因此,澳大利亚对待科伦坡计划可谓是持之以恒,在中途不断有其他国家,例如加拿大等退出的情况下,澳大利亚作为创始国,一直从20世纪50年代开始就参与其中,投入大量的财力、人力。早在1950~1967年,澳大利亚在科伦坡计划中的投入就达到了约1.4亿澳元,该投入占其国民收入的0.52%,相比英国(0.43%)、加拿大(0.20%)、德国(0.29%)等都要高。除资金援助之外,澳大利亚还通过科伦坡计划向东南亚国家提供教育与培训援助,以及提供包括专家服务、培训设施及赠与设备等在内的技术援助。^③作为标志性的公共外交手段,澳大利亚外交事务部还在科伦坡计划的资金帮助下,发展了一整套包括杂志、报纸的宣传体系,并鼓励非政府和非政治性团体协会参与进来,例如澳—亚组织。^④从20世纪50年代至80年代,有4万名亚洲的未来领导人赴澳学习。

更重要的是,澳大利亚在不断地更新科伦坡计划,从2014年开始推出“新科

① 孙建党:《冷战与科伦坡计划的起源》,《历史教学》(高校版)2007年第9期,第101页。

② 张秋生、蒋启良:《略论澳大利亚在〈科伦坡计划〉中对东南亚的援助》,《东南亚纵横》2012年12月,第64页。

③ 同上。

④ 同上,第65页。

伦坡计划”(NCP),旨在通过支持澳大利亚本科生在印度—太平洋地区学习和实习,从而加强对该地区的了解。^① 这里所谓的“新”,是指在新一阶段的时代背景下采用了新形式的科伦坡计划。旧的科伦坡计划旨在吸引大量来自亚太地区发展中国家的学生,其中东南亚地区为主体。这些学生来到澳大利亚,通过留学得到个人的提升,产生对于澳大利亚的强烈认同感。之后这批人回国成为各自国家的精英群体,也就开始所谓的为澳大利亚“讲故事”。而新一阶段的科伦坡计划则开始推出逆向发展的计划,即通过为澳大利亚学生提供海外学习和工作的机会,为自身培养更多的亚太认知和跨文化交流领域的精英,让他们能够更好地为澳大利亚融入亚洲服务。其目的在于配合澳大利亚更好地融入亚洲的战略。2018年,有50名澳大利亚学生通过“新科伦坡计划”被送往亚太国家学习,^②培养成为连接澳大利亚与亚太地区的重要力量。此举表明澳大利亚针对东南亚地区国家的公共外交不再是单向的输出,而是增加了主动且双向的“输出+输入”,令科伦坡计划在原有的历史基础上增加了更有效的现实效应。

(三) 丰富的公共外交形式

所谓“面”指的是丰富的公共外交方式。澳大利亚在亚洲地区的存在感很强,这就归功于其积极利用各种手段和方式来推行公共外交,形式多样,力争全方位地发挥澳大利亚软实力的影响。例如,国际教育是各国政府与机构公认的重要的公共外交方式之一,而澳大利亚的国际教育全球闻名,也是其推动公共外交最重要的手段之一。^③ 如前所述,科伦坡计划与新科伦坡计划无疑是澳大利亚将教育当作一个重要的公共外交方式的佳范例。值得注意的是,受援国中还包括不少在东南亚各国国内有着重要地位和影响力的澳大利亚校友。例如,新加坡第一任民选总统王鼎昌、印度尼西亚副总统布迪约诺、印度尼西亚贸易部长

^① Katherine Vickers, “New Colombo Plan: Promoting Student Mobility between Australia and China,” <http://china.embassy.gov.au/files/bjng/New%20Colombo%20Plan-%20Promoting%20student%20mobility%20between%20Australia%20and%20China.pdf>.

^② Australian Government, “New Colombo Plan 2018 Scholarships,” <http://dfat.gov.au/people-to-people/new-colombo-plan/scholarship-program/Documents/new-colombo-plan-scholars-2018.pdf>.

^③ Caitlin Byrne and Rebecca Hall, “International Education as Public Diplomacy,” <https://www.ieaa.org.au/documents/item/258>.

冯惠兰等,在澳求学的经历使他们对澳大利亚产生了深厚的友谊和一定的认同感,这使他们在处理与澳大利亚有关的问题时更倾向于做出对澳大利亚有利的决定,从而对澳大利亚在这些国家相关利益的实现起到了重要的作用。^①除了科伦坡计划,澳大利亚也积极致力于与东南亚国家在教育方面加强合作,将其作为全面合作关系的有益补充。2016年,澳大利亚东盟商业理事会公布了澳大利亚与东盟国家10国各所院校之间的新国际合作计划。这一计划名为“桥梁”(Bridge),是在澳大利亚与印尼自2008年开展的伙伴计划取得的成功基础上制定的。正如计划名称所示,这一计划将成为澳大利亚与东南亚地区之间的桥梁,加强双方的沟通和联系,提高该地区各国人民对文化多样性的认识。在计划实施第一年,澳大利亚15所学校将同马来西亚、泰国与越南的5所学校配合进行远程教育,其后到2017年计划范围将扩大到新加坡、菲律宾、文莱;到2018年扩大到老挝、柬埔寨和缅甸。预计2018年底,该计划将完成,双方共有150所院校建立校际联系。^②

除了教育以及援助之外,澳大利亚还利用体育、文化等其他方式与亚洲国家进行沟通,建立良好的联系,以及寻求强化某种意义上的身份认同。例如,2017年10月,澳大利亚驻越南大使馆与越南河内的美术科技大学(University of Industrial Fine Art)共同组织了一次徽标设计大赛,以庆祝澳越建交45周年(1973~2018)。驻越大使奇蒂克(Chittick)表示,希望通过这次比赛令所有参赛者能够发挥他们的才华和创造力,同时能够更加了解两个国家。^③此外,在体育方面,澳大利亚于2015年6月正式颁布了体育外交政策,在2015~2017年间投入总共400万澳元的费用,旨在通过帮助亚洲国家发展体育计划,促进与亚洲国家的发展和加强彼此之间的合作。^④澳大利亚虽然是大洋洲国家,但在足球领域却是划归亚

① 王琳璐:《浅析澳大利亚国际教育的公共外交作用》,《学园》2015年第36期,第33页。

② 《澳大利亚与东盟学校建立校际联系》, <https://zh.vietnamplus.vn/澳大利亚与东盟学校建立校际联系/51544.vnp>。

③ “Launch of Logo Competition to Mark 45th Anniversary of Australian-Vietnam Diplomatic Relations,” <http://vietnam.embassy.gov.au/hnoi/MR171010.html>。

④ 《澳大利亚实施体育外交,加强与亚洲国家关系》, https://cn.apdnews.com/au/Australia_News/shehui/373631.html。

足联管辖,这一特殊身份也为澳大利亚在东南亚开展公共外交提供了便利。2015年,澳大利亚举办了亚洲杯足球赛,并赢得了冠军。这被美国南加州大学公共外交研究中心选入“2015年全球十大公共外交事件”。^①

三、对中国和东南亚地区的影响

作为一个中等国家,澳大利亚一直在寻求对国际事务更大的参与度和话语权。而亚洲,尤其是中国周边,目前是发展最快也是热点问题集中的地区,能够针对该地区的问题发表意见甚至是产生影响,无疑是澳大利亚实现其愿望的最佳途径之一。澳大利亚针对中国周边国家,尤其是东南亚地区,长期坚持开展的公共外交大大改善了澳大利亚在该地区的形象,也增强了其在该地区的存在感,对澳大利亚作为中等强国积极参与亚太地区的热点问题是非常有利的。然而,对中国而言,澳大利亚通过针对中国周边国家的公共外交来增加其作为域外国家对该地区事务的干涉程度,会给中国处理地区问题带来一定的压力。因为这意味着更多来自亚洲地区之外的干涉力量,会使得原本就热点频发的地区局势变得愈发复杂,也将导致区域内的权力竞争日趋激烈。

第一,澳大利亚频频在该地区的热点问题,主要是涉及中国的问题上发声,制造国际舆论压力。以南海问题为例,这是近年来中国与周边国家最严重的领土争端,同时也因此引发了一系列的外交甚至是军事冲突。中国一直比较坚持主要通过双边谈判来解决南海问题,尤其反对域外国家对该问题指手画脚甚至是直接干预。然而,澳大利亚近年来一改此前的中立姿态,开始插足南海问题。2015年5月28日,澳大利亚国防部长丹尼斯·理查德森(Dennis Richardson)在悉尼举行的军事论坛上针对中国在南海地区填海造岛等行动表达了很多意见,其中包括提供巨额海军开支,寻求与美国共同的南海问题立场等内容,旨在提高

^① “Top 10 Public Diplomacy Moments of 2015: CPD’s Picks,” <http://usepublicdiplomacy.org/story/top-10-public-diplomacy-moments-2015-cpds-picks>.

中国在南海行动的成本并削弱其影响。^① 2017年11月23日,澳大利亚公布了最新的外交白皮书,继续公开对南海问题发表看法,表示澳大利亚在南海有着“重要的利益”(substantial interests),认为南海的竞争正在加剧,而这样的海陆领土边界争端会继续引发冲突,并表示“澳大利亚特别关注中国在南海地区前所未有的活动速度”。^②

第二,澳大利亚通过加强与中国周边国家的关系,试图联合相关国家共同制衡中国崛起,会使得中国与周边国家的关系出现更多矛盾。亚洲国家对澳大利亚有一定的认可程度,才可能接受其在一定程度上涉足本地区事务。在这方面,公共外交便发挥了很大的作用,不仅提升了澳大利亚在中国周边国家的形象,也促进了澳大利亚与这些国家之间其他领域的联系。例如,澳大利亚与越南不仅在教育、科技等领域合作甚多,近年来两国的经贸关系也是发展迅速。截至2017年9月,越南对澳大利亚出口额年均增长4.7%。2016年,越澳双向贸易额达5.26%,较2015年同期增长6.5%,其中越南对澳大利亚出口额达28.7亿美元,从澳大利亚进口额达23.9亿美元,越南对澳大利亚实现贸易顺差4.8亿美元。^③ 除此之外,两国还加强了防务方面的合作,包括情报共享、英语培训和特种部队合作等。有评论认为,澳洲加强与越南的防务合作旨在平衡与中国这个最大贸易伙伴国以及亚太邻国的关系。^④ 在南海问题白热化、中国与周边国家矛盾激化的情况下,澳大利亚更是蠢蠢欲动,试图更大程度地联合东南亚国家一起在这一问题上向中国施压。2016年,澳大利亚外长朱莉·毕晓普(Julie Bishop)就公开表示支持菲律宾将与中国的南海争端提交海牙法庭,^⑤并且在菲律宾获得所谓的

① 《澳大利亚政府意欲插手南海》,http://www.chinadaily.com.cn/interface/toutiao/1139301/2015-6-2/cd_20885083.html。

② Australian Government, “2017 Foreign Policy White Paper,” https://www.fpwhitepaper.gov.au/foreign-policy-white-paper.

③ 《越南对澳大利亚出口额年均增长4.7%》,http://cn.nhandan.org.vn/economic/item/5402601-%E8%B6%8A%E5%8D%97%E5%AF%B9%E6%BE%B3%E5%A4%A7%E5%88%A9%E4%BA%9A%E5%87%BA%E5%8F%A3%E9%A2%9D%E5%B9%B4%E5%9D%87%E5%A2%9E%E9%95%BF4-7.html。

④ 《越南与澳大利亚同意加强防务合作》,http://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2015/03/150318_vietnam_australia_south-china-sea。

⑤ 《澳洲撑非提出南海仲裁》,https://news.mingpao.com/pns/dailynews/web_tc/article/20160217/s00013/1455646119096。

“胜诉”之后,她又于7月13日表示,如果中国无视南海裁决结果,中国成为世界领袖的声誉和雄心将遭受损失,并呼吁南海所有各方尊重她所称的具有法律约束力的最终裁决。^①此外,澳大利亚还考虑与印度尼西亚在南海的争议水域进行联合军事巡逻,探讨加强两国海上合作的方案,包括在南海和苏禄海协调行动。对此,澳大利亚国立大学战略研究教授休·怀特(Hugh White)表示:“这表明,澳大利亚和印尼正在做过去很少做的事情:在一个影响整个地区的全局性战略问题上展开合作。”^②

第三,澳大利亚作为美国的重要盟友,积极为美国插手亚洲事务造势,令地区内的权力竞争更加激烈,局势变得更为复杂。作为美国在亚太地区的“南锚”,澳大利亚在亚太问题上也是紧跟美国的脚步,尤其是在美国亚太再平衡战略全面铺开之后,澳大利亚作为该战略的排头兵之一,非常主动地配合美国的大战略。2015年,澳大利亚前工党外长埃文斯(Gareth Evans)就曾公开提出,澳大利亚应该派舰船去南海以抗议中国在该地区填海造岛。^③2017年澳大利亚政府就将此变为了现实,派出6艘军舰和1200名士兵去往南海地区,参加“印太奋斗—2017”军演,这是其近30年来最大规模的海军军事行动。^④除此之外,在2017年的外交白皮书中,澳大利亚政府还强调面对这种海上争端引发的紧张局势,不能没有美国的参与,否则权力转移加快会“损害澳大利亚的利益”。所以,澳大利亚必须要加强和美国的联盟,以应对中国在印度—太平洋地区不断扩大的势力。^⑤很明显,澳大利亚通过公共外交改善了与中国周边国家的关系,但其借此插手地区事务的举动却一定程度上干扰了中国周边地区的稳定。同时,作为美国的盟友和排头兵,澳大利亚盲目支持美国干涉亚洲地区问题的做法,更是令地区局势变得更为复杂。这些都给中国未来妥善处理与周边国家关系与矛盾带来更多的

① 《南海仲裁案:各方对仲裁作出的最新反应》, http://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2016/07/160713_south_china_sea_ruling_latest_reax。

② 《澳大利亚拟与印尼联合巡逻南海》, <http://www.fchinese.com/story/001069956>。

③ “Former Foreign Minister Gareth Evans Says Australian Warships Should be Sent to the South China Sea,” <https://www.sbs.com.au/news/send-warships-to-south-china-sea-gareth>。

④ 《日本澳大利亚“南北双锚”在南海上演争宠大戏》, http://www.sohu.com/a/193563956_115427。

⑤ Australian Government, “2017 Foreign Policy White Paper,” <https://www.fwhitepaper.gov.au/foreign-policy-white-paper>。

压力和挑战。

四、中国的对策:知彼知己有针对性地开展“容纳外交”

对于中国而言,澳大利亚已经不是第一个插手中国与周边国家事务,并给地区局势带来更多不确定性和复杂性的域外国家。但相对于美国的强势介入不同的就是,澳大利亚作为中等国家,以公共外交先行,构建关心亚洲地区事务的“好邻居”和“积极参与者”形象,方式更为迂回与温和。同时,中国与澳大利亚的关系一直相对比较稳定,两国经贸关系也十分之密切。尤其是近年来随着亚投行、“一带一路”等战略的逐步展开,中国需要以海纳百川的包容态度去消化和应对,而不是一味地抵触和对抗。对此,针对澳大利亚对中国周边国家的公共外交所带来的影响,中国也需要在知彼知己的前提下,制定相应的策略。

第一,所谓“知彼”,即明确澳大利亚的长远战略意图与微妙立场。澳大利亚近年来在亚洲问题上各种追随美国对中国施压的动作,很容易给中国民众带来比较负面的印象,例如在中国网民当中影响较广的天涯社区、铁血社区等,将澳大利亚称为“反华急先锋”,认为澳大利亚对中国“有敌意”。^①不过站在外交决策层面,政府自然不能单纯地看现象,而应该更深入地分析和理解现象背后的本质。澳大利亚针对中国周边国家的公共外交固然对其插手以及追随美国插手亚洲事务、制衡中国有很大的推动作用,但同样我们也应该明白,从地缘经济的角度,澳大利亚与东盟国家自20世纪70年代开始,双边的商品贸易、劳务贸易、经济技术合作以及直接投资等关系就发展迅速,促进了双方经济关系的全面发展。^②目前,东盟是澳大利亚最重要的贸易伙伴之一。2015~2016财年,澳大利亚与东盟贸易金额达929亿澳元,远远高于澳大利亚与日本、欧盟和美国的贸易

^① 《澳大利亚,下一个反华急先锋——中国周边外交得失盘点》, <http://bbs.tianya.cn/post-worldlook-1720004-1.shtml>;《澳大利亚为何对中国充满敌意!真相让中国人无语》, http://bbs.tiexue.net/post2_12170187_1.html。

^② 杨明宛:《东盟与澳大利亚的贸易关系——七十年代以来的发展及其前景》,《南洋问题研究》1988年第2期,第27~32、46页。

金额。^① 作为一个高度重视对外贸易的国家,澳大利亚加强对亚洲国家的公共外交,重视改善和促进与这些国家的关系也是势在必行,不需要一概以阴谋论之。

同时,在理解澳大利亚旨在提升本国形象、促进本国经济发展的长远战略意图的基础上,我们还需要观察到澳大利亚的微妙立场,即作为美国重要盟友的义务和担忧。在 2017 年白皮书中,澳大利亚强调应该强化与东南亚国家之间的关系。这种“主动”一方面是源自前面所提的长远战略目标;另一方面其实也显示出澳大利亚在该地区的一种担忧。尤其是在特朗普上台之后,其亚洲战略不甚明确,而澳大利亚一面在为其充当前锋,一面也需要考虑后果和自身与亚洲国家之间的关系。在如今中国不断崛起和影响力与日俱增的背景下,如何与中国相处也成为澳大利亚左右为难的一个问题。所以,到目前为止,其实澳大利亚的态度与策略都比较谨慎。

第二,所谓“知己”,即中国需要明确自身与澳大利亚的关系。首先,实际上两国双边关系的平稳发展始终是压舱石。自 1972 年中澳两国建交以来,双边关系稳定发展,两国高层互访频繁。2008 年,两国启动中澳战略对话,后升级为中澳外交与战略对话;两国总理也有年度会晤机制;2017 年第四轮中澳外交与战略对话之际,王毅外长与特恩布尔总理还启动了中澳高级别安全对话机制。这些都成为促进两国关系顺利发展的重要稳定机制。^② 自从 2015 年签订自贸协定以来,两国双边贸易关系进展迅速,根据澳大利亚统计局统计,2017 年 1~9 月,中澳双边贸易额为 920.7 亿美元,增长 25.4%。其中澳大利亚对中国出口 573.6 亿美元,增长 38.2%,占澳大利亚出口总额的 33.3%,提高 2.5%;澳大利亚自中国进口 347.1 亿美元,增长 8.7%。澳大利亚与中国的贸易顺差 226.5 亿美元,增长 137.2%。中国继续保持为澳大利亚第一大贸易伙伴、第一大出口目的地和第一大进口来源地。^③ 除了经贸关系密切之外,两国社会人文的交集也甚多。在澳大

^① 《澳大利亚将承办 2018 年澳大利亚—东盟特别峰会》, <http://cn.qdnd.vn/cid-6130/7188/nid-536839.html>。

^② 《中国同澳大利亚的关系》, http://www.fmprc.gov.cn/chn//gxh/cgb/zcgmzysx/yz_1/1206/1206x1/t7435.htm。

^③ 《2017 年 1~9 月澳大利亚货物贸易及中澳双边贸易概括》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/fuwzn/ckts/201711/20171102674805.shtml>。

利亚,华裔移民众多,汉语是除英语之外使用最广泛的语言。澳大利亚还有大约20万中国留学生,留学生教育成为澳大利亚第三大出口产业。

其次,澳大利亚对中国的重视程度也是毫无疑问的。2012年澳大利亚政府发布名为《亚洲世纪中的澳大利亚》的白皮书。驻华大使孙芳安表示,“白皮书阐明了澳大利亚对于与亚洲,尤其是与中国的联系所持的战略性和前瞻性态度。白皮书明确地表示澳大利亚支持中国参与地区的战略、政治及经济的发展。澳大利亚欢迎中国的崛起不仅是因为它为中国人民和整个地区带来了经济和社会利益,也因为中国的崛起深化和增强了整个国际体系”。^① 2017年的外交白皮书也指出,中国除了是澳大利亚第一大贸易伙伴之外,也是澳大利亚铁矿石、牛肉和煤矿等大宗商品的最大买家。而且澳大利亚政府与中国政府已经有了较为稳定的高层交流机制,保持下去是十分重要的。可见,虽然有美国因素的影响和“中国威胁论”担忧,但是中澳之间无法忽略的紧密联系以及澳大利亚对中国的依赖都是值得正视和重视的因素。

第三,所谓“容纳外交”,一方面是从中国的外交理念出发。亚信会议、G20、亚投行、“一带一路”等,都表明不断崛起的中国和中国外交正呈现出一种更加包容和海纳百川的姿态,这也符合中国推行大战略必须联动各国资源的要求。另一方面,“容纳外交”也是有针对性的。中国对东南亚国家一直都是“有容乃大”,无论是在经贸关系还是地区争端,都是带着尊重与包容的态度来处理。

如今面对澳大利亚针对中国周边国家推行公共外交,经过评估其战略意图和影响之后,中国同样可以根据自身的战略需求来开展针对周边国家以及参与进来的域外国家的外交。其一,中国需要进一步加强针对周边国家的公共外交,借鉴美国、澳大利亚等国家的经验与教训,查漏补缺,结合利用地缘政治与经济优势抢得先机,同时也借以积极修复自身的地区和国际形象,稳定与周边国家的关系。

^① 《越南与澳大利亚签署教育领域合作协议》, <http://cn.nhandan.com.vn/friendshipbridge/item/1341201-%E8%B6%8A%E5%8D%97%E4%B8%8E%E6%BE%B3%E5%A4%A7%E5%88%A9%E4%BA%9A%E7%AD%BE%E7%BD%B2%E6%95%99%E8%82%B2%E9%A2%86%E5%9F%9F%E5%90%88%E4%BD%9C%E5%8D%8F%E8%AE%AE.html>。

其二,在正视竞争关系的同时,也需要重视域外国家积极融入亚洲对中国的帮助。尤其是澳大利亚这一类与美国关系密切的中等强国,有着天然的“协调者”优势。正如悉尼大学中国研究中心教授亨德里施克所说:“澳大利亚应协助东盟同其周边的大国增进沟通与联系。澳大利亚同中国经贸关系密切,同美国等西方国家在文化、法律和制度上相通,应当发挥纽带的作用”。^① 澳大利亚政府在2017年的外交白皮书中也表示,澳大利亚应该作为大国间诚实的中间人(an honest broker),将竭尽全力说服中美,开放经济和遵守地区内几十年来的规则,是于大家都有利的。^② 事实上,中国有利用这种纽带作用的需要。

其三,在中国推行亚投行、“一带一路”等国际合作的过程中,应该积极将澳大利亚争取过来,使两国关系联系得更加紧密,也可以部分抵消美国对澳大利亚的负面影响。和美国很多其他盟国一样,澳大利亚顶住美国的压力,在2015年宣布加入了亚投行,成为了亚投行的创始成员国。这是因为澳大利亚充分意识到,加入亚投行的经济利益巨大,将帮助其实现“亚洲世纪”的目标。^③ 而对于“一带一路”,最初澳大利亚反应冷淡,其国内的鹰派人士也一直渲染中国开展“一带一路”的地缘政治意图。但随着这一国际合作的逐步展开,很多国家反应热烈,这也令到虽然不是沿线国家但兴趣日益浓厚的澳大利亚开始心动,尤其是在亚洲众多国家都参与其中,甚至在澳大利亚周边都有类似的国家开始着手探索基于“一带一路”倡议开展合作的可能性的情况下,^④澳大利亚也意识到自己不能缺席。2017年3月李克强总理访澳,双方进一步就推进战略对接进行了磋商。尽管目前澳大利亚对“一带一路”仍在观望,但随着澳大利亚国内各界对这一倡议的逐步了解,越来越多的声音表示澳大利亚应该早日搭上“一带一路”快车以加速区域发展并铸就贸易强国。澳大利亚全球基金会秘书长、董事会成员史蒂夫

① 《中国—东盟关系树立“好邻居”典范》, http://news.xinhuanet.com/world/2017-11/15/c_1121960174.htm。

② Stephen Dziedzic, “Australia’s Foreign Policy White Paper: What Does it Say, and What Does it Mean?” <http://www.abc.net.au/news/2017-11-23/foreign-policy-white-paper-what-does-it-mean-for-australia/9182188>。

③ 王毅、李福建:《澳大利亚加入亚投行:利益权衡的选择?》,《当代世界》2015年第5期,第38~40页。

④ 新西兰和新加坡分别与中国签署了基于“一带一路”的合作谅解备忘录,参见《澳媒:澳大利亚应认真对待“一带一路”》, <http://column.cankaoxiaoxi.com/2017/0524/2033930.shtml>。

· 霍华德一直积极建议澳大利亚加入“一带一路”倡议。他表示,“澳大利亚需要在国内同中国和亚洲各国加强供应链的建设,而‘一带一路’将有助于我们达成这一目标”。^① 因此,中国完全可以借力用力,一方面利用澳大利亚参与亚洲事务的积极性来建立与周边国家以及美国之间更多的沟通机制;另一方面也可以考虑以此推动澳大利亚参与“一带一路”的实现,为大战略积累更多的资源。

五、结 语

随着亚太战略逐渐发展为印太战略,澳大利亚也在美国的亚太布局中承担了更为重要的角色。在2018年第二届澳大利亚—东盟峰会期间,澳大利亚就开始向东南亚国家推销印太战略。可见澳大利亚未来将在亚洲地区进一步加大外交投入,拉拢中国周边重要的印太战略支撑点国家,例如马来西亚和菲律宾,以便协助美国构建完整的印太战略联盟。这一过程中,公共外交将持续发挥作用,无论是针对特定国家和区域组织的针对性公共外交,还是多领域连贯的公共外交,都将会是澳大利亚重视的内容。这也是澳大利亚在亚洲抵消中国不断增长的影响力的措施之一,毕竟近年来澳大利亚对中国在南太平洋岛国地区的公共外交攻势十分不满。而且,接下来澳大利亚面临大选,在外交方面势必会相对保守,太过激进的外交手段不是一个好的选项,反而是公共外交这种“静悄悄”的特点能够带来更多的优势。

^① 《澳大利亚专家期盼澳加入“一带一路”铸就贸易强国》, http://news.china.com/news100/11038989/20170504/30487622_all.html。