

澳大利亚对非洲政策的演变及价值取向

陈 菲

内容提要 中等强国的对非洲政策是非洲研究中逐渐受到重视的领域。第二次世界大战结束至今，澳大利亚作为中等强国的对非洲政策经历了较为复杂的发展过程。从二战后利用联合国、英联邦等多边机制关注非洲事务，尤其是南非种族隔离问题，到2007~2013年间陆克文和吉拉德政府多面向的“新接触政策”，再到阿博特和特恩布尔政府对非洲大陆的兴趣相对转弱，澳大利亚对非洲政策呈现出非线性的诸多特点。陆克文和吉拉德政府的对非洲政策遗产仍继续推动着澳非关系的发展，但是现阶段澳大利亚政府对非洲政策的兴趣不足可能制约未来更紧密的澳非合作。目前，特恩布尔政府的对非洲政策处于新一轮的调整阶段，澳非关系的后续发展需要学界持续关注与跟踪研究。

关键词 澳大利亚外交 非洲 “新接触”政策

作者简介 陈菲，中南财经政法大学国际问题研究所副所长、讲师（武汉 430073）。

“在澳大利亚的对外关系史中，非洲同世界上其他区域和主要大国相比，一直处于相对边缘的位置。”^① 尽管澳大利亚对非洲相对“忽视”，但是20世纪至21世纪初，非洲并未彻底消失在澳大利亚的“雷达”之上。澳大利亚一方面在联合国和英联邦框架内发展同非洲国家的有限联系，另一方面同南非等英联邦成员国保持一定程度的政治、经济合作。直到陆克文和吉拉德政府时期，澳大利亚首次被自我界定为拥有全球性利益的中等强国，并以创造性的中等强国外交取代传统的以亚太地区为导向的中等强国外交，推动澳大利

^① David Mickler and Nikola Pijovic, “Engaging an Elephant in the Room? Locating Africa in Australian Foreign Policy”, *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 61, No. 1, 2015, p. 100.

亚对外政策、对非政策出现变化。追求更多国际影响力和话语权的澳大利亚不再忽视非洲，并且通过多样化的政策手段和工具，推动澳大利亚与非洲关系的快速发展。进入阿博特和特恩布尔政府时期，澳大利亚对外政策的重心再次回归到亚太地区，但澳大利亚和非洲国家之间越来越难以忽视对方，双方的合作广度和深度依然保持着相对较高的水平。观察和分析澳大利亚的对非洲政策的发展，有助于我们全面理解中等强国与非洲国家之间的互动，并进一步思考双边关系如何实现可持续发展问题。

20 世纪至 21 世纪初：“忽视”非洲

澳大利亚与非洲关系的历史可以追溯至英国殖民统治期间宗主国与殖民地之间的联系和互动。但是在 1901 年澳大利亚联邦成立之前，澳大利亚与非洲大陆之间的正式联系并不多见。1885 年澳大利亚新南威尔士州派遣军事代表团支持英帝国对苏丹的军事扩张。^① 南非布尔战争爆发后，澳大利亚派遣志愿军支援宗主国英国。这两个事件被认为是澳大利亚与非洲大陆间正式联系的重要案例。在一战和二战期间，澳大利亚武装部队在北非地区与英国军队保持协同一致，共同实施军事行动，这也使得澳大利亚政府与北非国家有了一定程度的交往。但是由于在二战以前，澳大利亚几乎没有自主外交，澳大利亚国立大学的尼古拉·皮约维奇（Nikola Pijovic）曾指出，“二战前澳大利亚没有实质意义的独立外交政策，澳大利亚外交政策中的非洲部分完全受限于英国的外交政策。”^②

二战结束后，在联合国和英联邦的框架下，澳大利亚罗伯特·孟席斯（Robert Menzies）政府（1949 ~ 1972 年）积极利用多边平台同非洲国家保持良性互动。尤其针对英联邦的非洲成员国，澳大利亚通过英联邦总理会议这一渠道来加深政府层次的沟通。但在 1956 年苏伊士运河危机中，澳大利亚误判英国、法国入侵埃及的国际影响以及美国对危机可能做出的反应，选择对英国采取坚定支持的态度，这导致澳大利亚在非洲的国家形象减分。另外，

^① Malcolm Saunders, “A Case Study of Historical Inaccuracy: New South Wales and the Sudan Campaign of 1885”, *Journal of Australian Studies*, Vol. 8, Issue 14, 1984, pp. 29 – 38.

^② Nikola Pijovic, “The Commonwealth: Australia’s Traditional ‘Window’ into Africa”, *The Round Table*, Vol. 103, No. 4, 2014, p. 385.

由于澳大利亚政府对南非白人政府和南非种族隔离制度表示出一定程度的同情,以及阻止南非种族问题在英联邦框架内进行讨论,使得澳大利亚被大多数非洲国家视为支持种族主义的国家。澳大利亚总理罗伯特·孟席斯实际上并不支持南非的种族隔离制度,1961年孟席斯在澳大利亚议会的讲话中,曾明确指出他反对种族隔离。^①澳大利亚对南非的支持是基于维护澳大利亚自身的利益,澳大利亚担心自己国内的移民问题被不断国际化。在给英国首相麦克米伦的信中,孟席斯指出南非的先例意味着这类问题今后在英联邦内拥有“相当的合法性”来展开讨论。^②

在冷战对峙加剧以及非洲去殖民化浪潮兴起的背景下,澳大利亚不断调整对非洲政策。“澳大利亚有一个担忧,它担忧新独立的、实力弱小的非洲国家将落入到东欧集团的势力范围,从而威胁印度洋区域的安全,并且可能切断澳大利亚和欧洲之间的交通、通信和贸易方面的战略路线。”^③所以澳大利亚一方面防范地区冲突外溢影响自身的战略利益,另一方面以非洲地区大国和英联邦国家为突破口发展双边关系。从二战结束到20世纪60年代中期,澳大利亚先后在南非(1946年)、埃及(1950年)、加纳(1957年)、尼日利亚(1960年)、坦桑尼亚(1962年)和肯尼亚(1965年)建立使领馆。除埃及之外,这些建立使领馆的非洲国家均为英联邦成员国。

进入20世纪70年代,澳大利亚的外交政策,特别是对非洲的外交政策出现了重大的转折。工党惠特拉姆政府(1972~1975年)的外交政策不同于之前的自由党政府,“惠特拉姆政府外交政策的三大原则是反种族主义、反殖民主义和尊重联合国决议”^④,而这三项原则使得澳大利亚的对非洲外交拥有了新动力。在英联邦总理会议上,尼日利亚领导人雅库布·戈翁评价惠特拉姆政府的新非洲政策“非常务实和有益”。惠特拉姆政府的联大代表在反对种族歧视的议案中投下赞成票,政府关闭为南非史密斯非法政权服务的罗得西

① Robert Menzies, “House of Representatives Question International Affairs Speech”, <http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22hansard80%2Fhansard80%2F1961-04-11%2F0134%22,2016-06-20>.

② Menzies to Macmillan, 15 January 1962, Menzies Papers, MS4936, Series 1, Box 22, Folder 187, National Library of Australia, in David Goldsworthy, “Australian External Policy and the End of Britain’s Empire”, *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 51, No. 1, 2005, pp. 26–27.

③ David Mickler and Nikola Pijovic, op. cit., p. 103.

④ David Goldsworthy, “Australia and Africa: New Relationships?”, *The Australian Quarterly*, Vol. 45, No. 4, 1973, p. 69.

亚情报中心，颁布禁令禁止小麦出口到罗得西亚，并且不允许有种族歧视的运动员来澳大利亚或者取道澳大利亚去他国参赛。^① 这些举措有利于澳大利亚与大多数非洲国家建立更加紧密的外交关系。

此后，弗雷泽政府（1975 ~ 1983 年）延续了惠特拉姆政府的对非洲政策。1977 年英联邦政府首脑会议上弗雷泽公开谴责种族主义，批评种族主义毒害了国际政治，并且第一次公开称罗得西亚为津巴布韦。^② 1979 年英联邦政府首脑会议在卢萨卡召开，这是关于罗得西亚统治体制转变的重要会议。弗雷泽扮演了关键协调者的角色，联合其他英联邦国家集体向新任的英国首相撒切尔夫人施压，并促使她在《英联邦国家政府首脑津巴布韦公报》上签字。澳大利亚学者大卫·米克勒（David Mickler）和尼古拉·皮约维奇认为，“在弗雷泽的任期内，澳大利亚关于非洲问题最重要的外交政策倡议是弗雷泽在 1979 年英联邦卢萨卡协议中的调停作用，该协议最终（1980 年）为多数统治原则在津巴布韦的实现铺平了道路。”^③ 卢萨卡协议之后，澳大利亚在非洲国家中的形象和威望有较大程度的提升，有利于澳大利亚在非洲的经贸投资环境。

在霍克政府和基廷政府时期（1983 ~ 1996 年），澳大利亚的外交政策呈现出越来越明显的亚太导向，非洲政策处于更加边缘的位置。这一阶段澳大利亚的非洲政策依然以南非种族隔离问题为核心。由于澳大利亚坚定地反对南非种族隔离政策，支持对南非实施经济制裁。这也使得澳大利亚获得较多第三世界国家的支持，并于 1985 年 1 月成为安理会非常任理事国。1994 年 4 月南非举行废除种族隔离政策后的首次全国大选。以这一关键事件为重要节点，澳大利亚对非洲政策的重心也开始发生迁移，南非的种族隔离问题或者种族歧视政策不再是澳大利亚对非洲政策的核心部分。

到了霍华德政府时期（1996 ~ 2007 年），澳大利亚与非洲关系依然相对平淡，尽管澳大利亚明显增加了对非洲的官方发展援助。但是平淡的澳非关系在 2002 年发生微妙变化，时任澳大利亚总理霍华德担任英联邦政府首脑会

① Gan Zhenjun, "Australia's Policy towards South Africa after the Second World War", <https://www.library.uq.edu.au/ojs/index.php/asc/article/view/629/806>, 2016-06-20.

② Malcolm Fraser, "Prime Minister's Address to the Royal Commonwealth Society", 3 June 1977, <http://pmtranscripts.dpmc.gov.au/release/transcript-4414>, 2016-06-20.

③ David Mickler and Nikola Pijovic, op. cit., p. 104.

议主席，同时霍华德也是英联邦内针对津巴布韦问题的“三驾马车”的掌鞭人，另外两人分别是南非总统塔博·姆贝基和尼日利亚总统奥卢塞贡·奥巴桑乔。但是，霍华德对待津巴布韦问题的强硬立场不仅导致澳大利亚同津巴布韦关系恶化，也导致“三驾马车”出现裂痕。

总之，从澳大利亚联邦成立到21世纪初期之前，澳大利亚缺乏一个明确的、综合的、统一的对非洲政策。这一阶段的澳大利亚对非政策体现出3个特点，第一，基于战略利益的需要，澳大利亚维持相对低程度的对非合作。第二，澳大利亚的对非合作以联合国和英联邦框架为主要沟通渠道。第三，南非和其他英联邦成员国是澳大利亚对非合作的主要对象国家。然而，21世纪以来国际政治经济形势的变化以及非洲地区自身发展潜力的凸显，导致大国和中等强国纷纷将注意力转移至非洲地区。相比于过去，21世纪以来非洲国家的政治经济秩序相对稳定，和平红利是非洲经济增长的动力源之一。全球各种资源类初级产品价格从2000年至2012年间持续上涨，资源繁荣导致部分非洲国家经济持续增长。根据国际货币基金组织的数据，2000年至2010年非洲地区国内生产总值平均增长率为5.5%，远高于世界平均水平，而在这之前的20年，非洲的年均增长仅为2.4%。^① 澳大利亚也希望抓住来自于非洲的商机，霍华德政府于2004年重开关闭了20多年的驻加纳高级委员会（High Commission），并于2005年在利比亚设立澳大利亚贸易委员会的办事处。^② 尽管具体措施上有些许改变，但是霍德华政府并没有提出综合、全面的对非政策，澳大利亚对非政策的变化实际上始于陆克文政府。

2007 ~ 2013 年：“新接触”政策

在陆克文和吉拉德政府时期（2007 ~ 2013年），澳大利亚对非洲大陆的兴趣度明显提升，相互间政治、经济、文化联系不断增强，非洲越来越成为澳大利亚对外关系与国际议程的重要内容之一。陆克文和吉拉德政府对非洲政策的新调整和新变化也被称为澳大利亚对非洲的“新接触”（New

^① “Statement by H. E Ambassador Regina Maria Cordeiro Dunlop Deputy Permanent Representative Mission of Brazil to the United Nations”, New York, 11 October 2011, 转引自徐国庆,《巴西对非洲关系的演变及其特点》,载《西亚非洲》2012年第6期,第140页。

^② David Mickler and Nikola Pijovic, op. cit., p. 106.

Engagement)。这一时期，澳大利亚政府对非洲“新接触政策”的具体内容包括以下几方面：

第一，加大澳大利亚与非洲的外交合作力度。陆克文和吉拉德政府在多个层面扩展和深化澳大利亚同非洲国家之间的关系。其一，加强对非洲国家的高层外交。高频度的高级官员互访是澳大利亚对非外交力度加强的直接体现。2009年1月澳大利亚外长史蒂芬·史密斯（Stephen Smith）访问埃塞俄比亚，出席非洲联盟执行理事会会议并发表讲话。^① 史密斯也成为历史上第一个出席非盟会议的澳大利亚外长。2009年3月至4月，澳大利亚总督昆廷·布赖斯（Quentin Bryce）连续19天访问了9个非洲国家。^② 随着史密斯和布赖斯的出访，非洲国家领导人也纷纷回访澳大利亚。澳大利亚国立大学的尼古拉·皮约维奇指出，2009年5月至6月间，坦桑尼亚外长、肯尼亚外长、卢旺达外长、博兹瓦纳外长先后访问澳大利亚。一个月左右的时间里，来澳大利亚访问的非洲部长级官员超过霍华德政府整个任期的访问量。^③ 其二，与更多的非洲国家建立正式外交关系。2007年澳大利亚与41个非洲国家建立外交关系，而到2013年年底澳大利亚与非洲54个国家都建立了外交关系。其三，重视对非外交机构的设置。2011年，澳大利亚在亚的斯亚贝巴重新开设驻埃塞俄比亚大使馆。亚的斯亚贝巴也是非洲联盟总部，澳大利亚通过驻埃塞俄比亚大使馆加强与非洲联盟之间的联系。2012年5月9日，澳大利亚外长鲍勃·卡尔（Bob Carr）宣布将在达喀尔建设新的澳大利亚驻塞内加尔大使馆，这也是澳大利亚首次表示在非洲法语区建设大使馆的意图。^④ 其四，重视非洲国际组织和多边机构的作用。2010年，时任澳大利亚外长陆克文与时任非盟委员会主席让·平（Jean Ping）在纽约签署谅解备忘录，双方同意在贸易投资、安全、千年发展目标、农业、食品安全、民主、治理、人权和气候变化方面展开更紧密的合作。^⑤ 史密斯和陆克文都曾以外长身份访问过非盟总

^① Stephen Smith, "Visit to Ethiopia and the African Union", Media Release, http://foreignminister.gov.au/releases/2009/fa-s008_09.html, 2016-07-02.

^② "Governor-General's Visit to Africa", Media Release, <https://www.gg.gov.au/media-release/governor-general%E2%80%99s-visit-africa>, 2016-07-02.

^③ Nikola Pijovic, "The Liberal National Coalition, Australian Labor Party and Africa: Two Decades of Partisanship in Australia's Foreign Policy", *Australian Journal of International Affairs*, 2016, p. 12.

^④ Bob Carr, "Opening of New Embassy in Senegal", Media Release, http://foreignminister.gov.au/releases/2012/bc_mr_120509.html, 2016-07-02.

^⑤ David Mickler and Nikola Pijovic, *op. cit.*, p. 110.

部并发表讲话。在陆克文和吉拉德政府时期，澳大利亚申请加入非洲开发银行，并愿意为非洲开发基金先期注资 1.61 亿澳元。澳大利亚与非洲之间外交合作力度的加强是陆克文和吉拉德政府对非洲“新接触政策”的突出表现。

第二，增加对非洲的官方发展援助。长期以来，澳大利亚对外援助的主要目标集中在亚洲和太平洋国家，非洲国家并不是澳大利亚对外援助的主要对象。但是在陆克文和吉拉德政府时期，澳大利亚不断增加对非洲国家，尤其是东部非洲和南部非洲国家的援助。对此，甚至有学者指出，陆克文和吉拉德政府时期的对非援助几乎实现了“前所未有的增长”。^① 澳大利亚对撒哈拉以南非洲的援助从 8 834.9 万澳元（2007 ~ 2008 年）增长到 4.36 亿澳元（2011 ~ 2012 年）。^②

澳大利亚增加对非洲援助的动机往往有 3 种解释，一是基于人道主义考虑；二是基于战略利益；三是基于经济利益。悉尼大学的乔尔·涅金（Joel Negin）认为，尽管地缘政治、文化和经济利益等原因促使澳大利亚深化对非洲的援助，但是澳大利亚对非洲援助的最主要原因是减少全球贫困的人道主义需要。^③ “为了帮助非洲减缓贫困问题，澳大利亚政府专注于‘千年发展目标’中的 4 个子目标：农业和食品安全（千年发展目标 1）；水和卫生设施（千年发展目标 7）；改善孕产妇健康（千年发展目标 4）和减少儿童死亡率（千年发展目标 5）。”^④ 澳大利亚政府利用在这些方面所具备的专业知识和技能，有针对性地解决非洲的切实需求。但是仍有人认为，澳大利亚是为了谋求安理会非常任理事国席位才增加了对非援助，而实现这一战略目标之后，澳大利亚对撒哈拉以南非洲的援助在 2012 ~ 2013 财政年度缩减至 3.95 亿澳元，2013 ~ 2014 财政年度更是进一步缩减至 2.54 亿澳元。

第三，推动澳大利亚矿企投资非洲矿石资源。澳大利亚与非洲的经济互

① Nikola Pijovic, “The Liberal National Coalition, Australian Labor Party and Africa: two decades of partisanship in Australia’s foreign policy”, *Australian Journal of International Affairs*, latest article, 2016, p. 13.

② “Table 6. Australian Official Development Assistance, Partner Country”, <http://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/2013-14-std-time-series-table-6.xlsx>, 2016-07-02.

③ Joel Negin, “Australian Development Policy in Africa”, in David Mickler and Tanya Lyons, *New Engagement: Contemporary Australian Foreign Policy towards Africa*, Melbourne: Melbourne University Press, 2013, p. 134.

④ Samuel Makinda, “Between Jakarta and Geneva: Why Abbott Needs to View Africa as a Great Opportunity”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 69, No. 1, 2015, p. 59.

动主要集中在矿业领域。尽管澳大利亚也是传统铁矿石产地，但是非洲铁矿石更加低廉的价格促使澳大利亚矿企积极投资非洲的矿石资源。2007~2013年间，在非洲投资矿石资源的澳大利亚企业不断增加。2012年2月，澳大利亚驻非洲高级贸易专员格雷格·赫尔（Greg Hull）指出，“至少有230家澳大利亚公司在非洲投资，它们在42个非洲国家总计持有约650个矿业勘探、开采和加工方面的项目。”^①一些数据显示，“超过40%的澳大利亚海外矿业项目是在非洲投资的。”^②“从交易数量来看，印度和澳大利亚（而非中国）是在非洲并购最多的亚洲与大洋洲国家”^③，而且澳大利亚的并购主要集中在矿石资源领域。

澳大利亚矿企“涌向”非洲的原因主要有三：非洲矿石资源丰富且价格相对低廉；陆克文和吉拉德政府执政时期正是全球“资源繁荣期”；陆克文和吉拉德政府采取措施持续鼓励和支持澳大利亚矿企投资非洲矿石资源。2011年10月，英联邦政府首脑会议在澳大利亚西部城市珀斯举行。在这次英联邦政府首脑会议上，澳大利亚总理吉拉德提出了矿业发展倡议，该倡议旨在以可持续的方式帮助发展中国家利用自己的自然资源来改善经济发展状况。在澳大利亚政府的支持下，西澳大学和昆士兰大学联合组建国际矿业发展中心（International Mining for Development Centre）为发展中国家提供实现矿业可持续发展的澳大利亚专业经验。2012年8月，在珀斯举行的非澳矿业会议（Africa Down Under mining conference）上，澳大利亚外长鲍勃·卡尔强调，“资源必须通过立法、治理框架、可持续的环保措施以及技能熟练的劳动力得到有效管理。澳大利亚有超过百年利用自然资源来推动经济发展的经验。澳大利亚致力于与非洲分享这种经验。”^④澳大利亚为非洲国家主动提供资源推动经济发展的经验，有助于更深层次地拓展澳大利亚与非洲国家在开发利用矿石资源方面的合作。

^① Australia High Commission Pretoria, “Australian Mining Investment in Africa Booming”, *Media Release*, 6 February, 2012.

^② Raymond Da Silva Rosa, “Out of West Perth, Mine Skills for Africa”, <https://www.businessnews.com.au/article/Out-of-West-Perth-mine-skills-for-Africa>, 2016-07-02.

^③ 安贾莉·皮拉马尔（Anjali Piramal）：《印度澳洲是在非洲并购交易最多的亚洲国家》，王宏峰编译，载《中国矿业报》2013年3月30日。

^④ Bob Carr, “Speech by the Foreign Minister Given at the Africa Down Under Conference”, *Africa Down Under*, Perth, August 29, 2002.

澳大利亚矿业部门的跨国经济活动也推动澳大利亚政府建立一系列配套措施服务于本国企业。澳大利亚各种类型的矿企进入非洲投资和经营。矿企巨头如力拓、必和必拓等即使没有澳大利亚外交部门的特别支持或帮助,也有能力独自处理在非洲的业务。但是,一些小型矿企在非洲的经营有时需要外交部门的协助,澳大利亚政府也积极为这些在非洲投资的小型矿企提供各种服务。小型矿企成为投资非洲矿石资源的新兴力量,制度保障和法规支持能有效解决这些小型企业的后顾之忧。

第四,推进澳大利亚与非洲国家在教育、文化领域的合作。教育援助和教育合作是陆克文和吉拉德政府对非洲“新接触政策”的特色内容。澳大利亚政府通过教育输出推进自身战略利益、经济利益的实现。从2007年到2013年,澳大利亚向非洲国家提供的奖学金名额从100个增加至1000个。^①2012年7月,澳大利亚建立“澳大利亚非洲大学网络”(Australia - Africa Universities Network)。澳大利亚外交贸易部秘书长丹尼斯·理查森(Dennis Richardson)在为该网络的启动仪式致辞时指出,“这种新的网络将提供一个宝贵的机会,以推动澳大利亚和非洲之间的学术联系,加强彼此的研究能力,并且强化澳大利亚与非洲民众之间的联系”。^②实际上,“澳大利亚非洲大学网络”的建立有着深远的战略意义:一方面,该网络能够成为澳大利亚政府的情报和咨询门户,并且为澳大利亚企业提供进入非洲的专业知识;另一方面,这个网络能够促进澳大利亚在非洲软实力的提升。有数据统计显示,非洲学生所获得奖学金的90%仍然会在澳大利亚使用,也一定程度有助于刺激澳大利亚的经济。而且,赴澳大利亚留学的非洲学生未来可能持续扮演澳大利亚和非洲之间的桥梁角色。

陆克文和吉拉德政府的对非洲“新接触政策”既是源于澳大利亚外交战略的主动调整,也是源于全球资源繁荣和非洲经济的持续发展。具体说来,陆克文和吉拉德当政时期,澳大利亚政府对非洲实行“新接触政策”主要基于以下两方面的战略考量:其一,非洲国家的支持是该国实现进取性外交的基础。比之于之前的政府,陆克文和吉拉德政府的外交政策更积极也更具进取性。20世纪90年代,澳大利亚前外长加里斯·埃文斯(Gareth Evans)曾

^① Samuel Makinda, op. cit., p. 59.

^② Dennis Richardson, “Launch of the Australia - Africa Universities Network”, <http://aaun.edu.au/2012/07/launch-of-the-australia-africa-universities-network>, 2016-07-02.

经指出，澳大利亚外交是以亚太地区为导向的中等强国外交，澳大利亚中等强国外交的标志性方法是与志同道合的国家建立联盟。^① 尽管澳大利亚也被认为是中等强国的一员，但是澳大利亚的外交政策具有明显的地缘特征，非洲、拉美、中东并不是澳大利亚对外关系的关注区域。但是陆克文则认为，澳大利亚是拥有“全球性利益的中等强国”^②，“创造性的中等强国外交（creative middle power diplomacy）原则是提升澳大利亚国家利益的最佳手段”^③。澳大利亚希望进一步提升国际形象，并且寻求在某些区域事务和国际事务上发挥更有建设性的主导作用。澳大利亚外交战略的主动调整导致其更加广泛地接触第三世界的国家（包括非洲地区的国家），而非洲国家的支持是澳大利亚进取性外交实现的基础。

澳大利亚对非洲国家实施“新接触政策”，不断加强与非洲国家的合作，一方面旨在增强澳大利亚在国际舞台上的影响力，推动澳大利亚更加全面地参与全球治理，便利澳大利亚在国际规则的制定中发挥更加积极的作用；另一方面澳大利亚希望在大国博弈中取得相对有利的位置。通过与非洲国家的密切合作，澳大利亚能够获得更多的与大国博弈的筹码。澳大利亚与非洲国家不断增强的互动取得了较为突出的政治效果，大多数非洲国家支持澳大利亚在国际上发挥更大的作用。2012年10月18日，第67届联合国大会投票选举2013~2014年度的安理会非常任理事国。澳大利亚在第一轮就以高票成功当选，而澳大利亚上一次当选还是1985年1月份，已时隔18年。

尽管澳大利亚国内一些人士认为，澳大利亚将发展与非洲国家的关系放在其外交政策的重要位置仅仅是因为澳大利亚想力争2013~2014年度的安理会非常任理事国。^④ 但是，澳大利亚与非洲国家更密切的互动并非公着眼于谋求安理会非常任理事国的身份，而是基于更积极进取的外交战略。非洲国家在澳大利亚外交版图中不仅具有选票价值，而且是澳大利亚外交战略的重要一环。

^① Gareth Evans, “Australia’s Middle Power Diplomacy”, http://www.gevans.org/speeches/old/1993/101193_fm_australiasmiddlepowerdipl.pdf, 2016-07-29.

^② Hon Kevin Rudd, “Australia’s Foreign Policy Looking West”, Speech Given at the University of Western Australia, 12 November 2010, *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 7, Issue 1, 2011, p. 131.

^③ Kevin Rudd, “Address to the East Asia Forum in Conjunction with the Australian National University, Advancing Australia’s Global and Regional Economic Interests”, <https://pmtranscripts.dpmc.gov.au/release/transcript-15823>, 2016-06-25.

^④ Samuel Makinda, op. cit., p. 54.

其二，非洲经济的快速发展是澳大利亚经济的新动力。从经济层面看，陆克文和吉拉德政府时期的对非“新接触”是为了抓住非洲经济发展的新机遇。非洲是世界经济增长新的一极，众多经济体将非洲视作是对外经济发展的新疆域。在2000~2010年，世界上10个发展最快的国家之中，6个来自于非洲。非洲开发银行2013年的报告也显示，1/3的非洲国家经济增长率超过6%。^①

由此，澳大利亚对非洲经济发展态势的重视程度不断加强。2012年，澳大利亚外交部长毕晓普也曾经强调，“尽管中国、日本、韩国、印尼、印度以及本地区的其他国家将在很长时间内是经济活动的主要驱动力，但是我们不应该过于狭隘地专注于亚洲世纪的潜力。我们应该向外看并且寻求其他存在的机会。”^②非洲成为澳大利亚“向外看”的重点区域，非洲经济的不断发展可能成为澳大利亚经济再次增长的动力源。尤其是2000~2012年，全球各种资源类初级产品价格持续上涨，阶段性的资源繁荣导致澳大利亚采矿和勘探企业对非洲的关注度上升。陆克文和吉拉德政府时期对非洲经济方面的“新接触”主要体现在澳非资源类企业的合作上。而澳大利亚资源类企业在塞内加尔、加纳、纳米比亚、南非、赞比亚等西部非洲和南部非洲国家大量投资，也会引发未来澳大利亚政府对非洲发展的持续关注。

总体看，在“新接触”的背景下，澳大利亚进一步深化了同非洲国家在政治、经济、文化3个维度上的交往。“新接触政策”推动了澳非政治互动的层级不断提升，澳非高层交往更加频繁，政治互信不断增强，并且双边、多边接触日趋机制化。澳非间经贸合作也蓬勃发展，带动澳大利亚矿企大规模投资非洲矿石资源。此外，陆克文和吉拉德政府大幅增加澳大利亚对非洲援助，积极推动澳非间文化和教育合作，这些举措也有利于澳大利亚国家形象和软实力的构建。基于非洲国家的有力支持，澳大利亚顺利当选联合国安理会非常任理事国。陆克文和吉拉德政府对非洲的“新接触政策”是澳大利亚历史上对非洲外交最为主动和积极的时期，而且“新接触政策”的遗产可能持久地推动澳非合作的深入发展。

① African Development Bank Group, “Annual Development Effectiveness Review 2013”, 2013, p. 1.

② Julie Bishop, “Success This Century Demands People and Trade Pacts Beyond Asia”, *Sydney Morning Herald*, <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-opinion/success-this-century-demands-people-and-trade-pacts-beyond-asia-20120607-1zyyk.html>, 2016-06-20.

2013 年以来：同非洲“若即若离”

经历了工党政府 5 年零 9 个月时间的执政后，以自由党为基础的执政联盟在大选中获胜，重新赢得执政机会。在外交政策方面，托尼·阿博特（Tony Abbott）并没有与陆克文、吉拉德时期的外交政策进行彻底决裂，但是进行了一定程度的调整。

阿博特对陆克文、吉拉德政府外交政策的质疑与批评主要来自两方面：其一，陆克文时期的外交政策与澳大利亚的实力和定位不匹配。在竞选期间，阿博特就曾经批评陆克文在国际舞台上的野心太大。^① 澳大利亚国立大学的休·怀特（Hugh White）也表示过类似的观点，他指出陆克文外交政策失败是因为，“太多的提议、太少的准备和太少的跟进……错误地认为自己处于每个问题的中心位置，而不管是否力所能及”。^② 阿博特政府“多些雅加达，少些日内瓦”^③的口号不仅被理解为重视双边外交多过于多边外交，也被理解为重视区域层次多过于获得全球影响力。与陆克文时期的外交政策最大的不同就是，阿博特的外交政策明确强调要放弃“被认为是理想主义的和误入歧途的全球倡议”。^④

其二，澳大利亚外交应该更加关注核心地区而非边缘地区。阿博特不赞同陆克文为了赢得安理会非常任理事国席位而给予非洲国家太多的许诺，认为撒哈拉以南非洲并不是澳大利亚官方发展援助的重点。2012 年 9 月，当时作为反对党领袖的阿博特就曾经提出，“总理吉拉德不应该在纽约‘闲荡’同非洲对话，而应该前往雅加达与印度尼西亚的领导人商谈边界安全。”^⑤ 阿博特在竞选阶段也承诺，自己作为总理的首次出访将会选择亚洲国家。

^① Michael Fullilove, “Caught Between the U. S. and China”, *The New York Times*, September 5, 2013.

^② Hugh White, “Foreign Policy is Kevin Rudd’s forte—Isn’t It?”, *Strategic Insights*, No. 65, https://www.aspi.org.au/publications/strategic-insights-65-keep-calm-and-carry-on-reflections-on-the-anglosphere/SI65_Anglosphere-2.pdf, 2016-07-02.

^③ Lenore Taylor, “Ten Things to Know about Foreign Policy under Julie Bishop and Tony Abbott”, *Guardian*, 3 June 2013.

^④ David Mickler and Nikola Pijovic, op. cit., p. 112.

^⑤ Richard Willingham, “Focus on Boats, not UN, Abbott tells PM”, *The Sydney Morning Herald*, September 24, 2012.

与理想主义的陆克文相比,阿博特的外交政策更加实用主义。昆士兰大学的安德鲁·菲利普斯(Andrew Phillips)认为,“对于阿博特政府,‘交易’而非‘理想’是澳大利亚外交政策的指导原则”。^①阿博特政府的外交政策以务实主义为标志,摒弃了陆克文和吉拉德政府的理想主义情怀。尽管阿博特外交政策理念具有强烈的盎格鲁倾向,认为澳大利亚应该加强与美国、英国等传统盟友的关系,但是澳大利亚的地缘位置使得其不能忽视同亚洲的合作。阿博特政府的外交政策再次回归到传统的外交双支柱:安全与贸易。在安全方面,澳大利亚与美国以及美国的亚太盟友加强军事合作;在贸易方面,澳大利亚与亚太国家建立更紧密的经贸联系。

在这个背景之下,澳大利亚对非洲事务的兴趣不断下降,而且非洲甚至都不是澳大利亚同发展中国家合作的关键。阿博特政府时期,澳大利亚希望将官方发展援助的90%投放到印太(Indo-pacific)地区,尤其是太平洋岛国和东南亚。这其中印度尼西亚和巴布亚新几内亚是接受澳大利亚官方发展援助最多的两个国家。2013年9月大选前,执政联盟发布的《执政联盟外交政策》也再次明确“印太”区域为优先地缘战略区域,强调同澳大利亚的传统盟友和亚太印度洋地区的重要贸易伙伴建立强大且有效的关系。^②在整份《执政联盟外交政策》中,“非洲”仅出现了一次,这也预示了阿博特政府对非洲政策的趋势和走向。

阿博特上台后,澳大利亚对非洲的兴趣的减弱有3个标志性的案例作为依据。其一,2013年12月,阿博特出席南非前总统纳尔逊·曼德拉的葬礼,但是阿博特在南非期间并没有发布任何关于澳大利亚新一届政府对非洲政策的方针或路线。其二,2012年5月,时任澳大利亚外长的卡尔承诺,建立澳大利亚驻塞内加尔大使馆,但是阿博特政府暂时叫停了这项提议。澳大利亚在法语非洲依然没有大使馆存在。其三,澳大利亚主动提出印太概念,但是这一概念产生的主要原因是“印度的崛起和印度洋重要性的增加”^③。“对于

^① Andrew Phillips, “Issues in Australian Foreign Policy July to December 2014”, *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 61, Issue 2, 2015, p. 265.

^② “The Coalition’s Policy for Foreign Affairs”, <https://www.aspi.org.au/in-focus/election-policy-library/2013/2013-coalition-foreign-affairs-statement-the-coalitions-policy-for-foreign-affairs>, 2016-07-02.

^③ 宋伟:《试论澳大利亚的印太体系概念与战略路径选择》,载《上海交通大学学报》(哲学社会科学)2016年第2期,第13页。

印太体系的范围界定，澳大利亚国内官方和学者基本一致，但在印太体系是否要扩展到非洲东海岸区域有所分歧。”^① 实际上，“印太”概念中的“印”主要的指涉对象是印度和某几个环印度洋联盟（The Indian Ocean Rim Association）的成员国，并不包括大部分非洲东海岸的印度洋国家。一个可以包容非洲国家的地缘战略概念却对非洲国家采取了刻意的规避，体现了澳大利亚对非洲的态度。

尽管阿博特政府时期的对非洲政策似乎不再延续之前的“新接触政策”，重新回归到霍华德政府时期的轨道上。但是，陆克文和吉拉德政府时期取得的既有成果以及对非洲政策形成的路径依赖，又使得阿博特和其后的特恩布尔政府与非洲的交往深度和广度高于霍华德政府时期。

第一，阿博特政府调低了对非洲的援助额。从根本上讲，澳大利亚对非洲官方发展援助的最终目的是服务于澳大利亚的国家利益，而并非单纯着眼于人道主义需要。2014年澳大利亚外长毕晓普提出新的对外援助范式——“促贸援助”（Aid for Trade）政策。实际上，“促贸援助”并非援助领域的新概念，“促贸援助”是指促进贸易发展的相关援助。援助被认为是推动经济增长和减少贫穷的催化剂，“它将发展中国家的企业与区域和全球供应链连接在一起”。^②

用“促贸援助”政策取代“新接触”政策中的对外援助部分，主要体现阿博特政府四方面的考虑：不希望将援助与安理会非常任理事国的选票挂钩；体现援助的实用主义和功利性，保障和提升澳大利亚的政治和经济利益；在全球经济依然不景气的情况下，澳大利亚希望精简援助项目；为未来继续削减对非洲援助提供新的政策基础。2014~2015年澳大利亚对撒哈拉以南地区的发展援助预算为1.868亿澳元，2015~2016年削减至9590万澳元，2016~2017年进一步削减至8950万元。相比于陆克文和吉拉德政府时期，阿博特政府和特恩布尔政府时期的对非洲援助额有较大程度的削减，但是仍然高于霍华德政府最后一年的对非洲援助，而且由于紧急人道主义救援，实际上

^① 宋伟：前引文，第17页。

^② Julie Bishop, “A New Paradigm in Development Assistance – Harnessing the Private Sector”, Speech at Queen’s Hall, Parliament of Victoria, http://www.foreignminister.gov.au/speeches/Pages/2014/jb_mr_140429.aspx?ministerid=4, 2016-07-04.

2014~2015年澳大利亚对撒哈拉以南非洲的发展援助最终为2.685亿澳元。^①

第二，“新接触”时期留下的政治遗产继续发挥功用。尽管澳大利亚驻塞内加尔大使馆的建立依然悬而未决，澳大利亚加入非洲开发银行也似乎并不乐观，现任澳大利亚总理和外长对于“向西看”的表述也远少于工党政府时期，这都显示出澳大利亚政府现阶段对非洲大陆的兴趣在减弱。但澳大利亚与非洲之间的交往层次仍远高于霍华德政府时期。陆克文和吉拉德时期建立或赋予新内涵的机制仍然具有一定的生命力，并持续为澳大利亚与非洲之间关系的积极发展提供动力。阿博特政府继续重视“非澳矿业会议”这一多边机制，2007年以来，澳大利亚高级官员出席“非澳矿业会议”的传统并没有被改变。2014年澳大利亚外长毕晓普在“非澳矿业会议”上发表视频讲话，2015年毕晓普亲自出席会议发表讲话，并宣布建立“澳非关系咨询小组”。^②澳大利亚对非洲教育援助、非洲奖学金计划以及“澳大利亚非洲大学网络”经过若干年的运行也已经产生出成果。基于矿业方面的发展援助，自2011年以来，澳大利亚为非洲累计培养了450名矿业方面的硕士和硕士课程班学员。2014年，超过900名非洲官员在澳大利亚接受矿业方面的管理培训。^③

第三，澳大利亚次国家行为体对非洲的兴趣增加，促使澳大利亚政府继续保持对非洲的关注。在阿博特政府时期，澳大利亚的次国家行为体也开始与非洲区域组织和国家展开不同层次的互动，尤其是在非洲有着重要利益的西澳地区越来越重视“向西看”。西澳州州长科林·巴奈特（Colin Barnett）致力于推动西澳与非洲在矿石资源领域的合作，认为西澳在矿业经济方面的优势有助于非洲国家建构完整的矿业产业链和法律法规体系。2014年2月，巴奈特作为第一位受邀参加南非矿业大会（Mining Indaba）的澳大利亚政治家发表了主旨发言。2014年，西澳与东部和南部非洲共同市场（Common Market for Eastern and Southern Africa）签署谅解备忘录，帮助东部和南部非洲共同市场成员国发展矿业经济。

尽管阿博特对非洲大陆的兴趣在下降，但是陆克文和吉拉德政府时期形

^① DFAT, “2015-2016 Development Assistance Budget Summary Mid-Year Economic and Fiscal Outlook Update”, <http://dfat.gov.au/about-us/corporate/portfolio-budget-statements/Documents/2015-16-development-assistance-budget-summary-feb16.pdf>, 2016-07-04.

^② Julie Bishop, “Address to Africa Down Under Conference”, http://foreignminister.gov.au/speeches/Pages/2015/jb_sp_150904.aspx, 2016-07-04.

^③ Ibid.

成的既有成果仍然推动着澳大利亚对非洲政策的持续发展。“路径依赖”使得现阶段澳大利亚政府的对非洲政策比霍华德政府时期更为积极和主动。

结 论

从 1885 年到 2016 年，澳大利亚和非洲之间互动的形式、深度和广度发生着明显变化。二战前，澳大利亚对非洲政策变化的内在逻辑是以宗主国英国为导向，随着英国对非洲政策的变化而变化。二战后，澳大利亚不再受限于英国的外交政策，历届政府对非洲政策的内在逻辑大体基于两点：一是澳大利亚全球角色定位下的对外政策选择；二是澳大利亚国内政治经济的需要。

澳大利亚外交决策者基于自我感知的国家利益，理性选择国家角色定位，建构适合于本国的外交政策。澳大利亚对自身角色定位的预期和认知影响着外交政策的走向和选择。如果澳大利亚将自身定位为“负责任的国际公民”，那么澳大利亚将接受并传播国际上占主流的规范和道德。20 世纪 70 年代，惠特拉姆政府将澳大利亚界定为“进步的国际行为体”，澳大利亚也展现出对反种族主义和反殖民主义的坚定支持，从而推动澳大利亚同非洲关系的发展。陆克文政府时期，澳大利亚被定义为具有“全球性利益的中等强国”，认为澳大利亚的外交方式是“创造性的中等强国外交”。因此在这一时期，澳大利亚地缘政治经济的重点区域被扩大化，非洲也成为澳大利亚重点关注的区域，“新接触政策”也随之产生。而阿博特和特恩布尔政府时期，澳大利亚的角色定位再次回归到“实力有限的中等强国”或者“立足于亚太（印太）的中等强国”，因此澳大利亚在保持同“盎格鲁世界”充分协调与合作的基础上，更加重视发展同南太平洋、东南亚、东亚、南亚地区国家的关系。阿博特和特恩布尔政府时期，澳大利亚的全球抱负减少，再次将非洲置于其外交相对边缘化的位置。

澳大利亚对非洲政策也受到澳大利亚国内政治、经济因素的影响。澳大利亚矿企对澳大利亚政府决策拥有较强的游说能力。当全球处于资源繁荣期，澳大利亚矿企选择投资价格更加低廉的非洲铁矿石谋取更多的利润。澳非在矿石资源方面的合作，也推动澳非经济朝着其他方向深入发展。而当资源繁荣期趋于结束或者出现不明朗因素时，澳大利亚对非洲矿石资源的投资也会逐步减少，从而影响澳非经济在其他领域的合作。另外，阿博特和特恩布尔政府刚刚上台时，他们重视“国内政治”超过“国际政治”，也导致澳大利

亚对非洲事务的相对忽视。

澳大利亚对非洲政策的演变，尤其是 21 世纪以来的澳非关系，使其他国家反思与非洲国家合作的可持续性。政府更迭导致的兴趣度转移，影响了区域政策的连续性，但是制度成果的创建和积累有助于度过“兴趣衰减期”。陆克文和吉拉德政府对非洲的“新接触政策”，使得澳非关系的发展有了新的动力和制度基础。尽管此后的阿博特政府对非洲事务态度趋于冷淡，但是“新接触政策”的政治遗产推动澳非关系持续深化。澳非关系并没有出现明显倒退。而商人出身、更加务实的特恩布尔可能在重视传统地缘政治经济区域的基础上，继续挖掘澳非合作的价值。

The Evolution of Australia's Africa Policy and Its Value Orientation

Chen Fei

Abstract: Middle power's Africa policy is gradually gaining prominence in the field of African studies. Since the end of World War II, Australia's Africa policy has experienced complex changes. From the use of the UN, the Commonwealth and other multilateral mechanisms for African affairs, especially the problem of apartheid in South Africa, to Kevin Rudd and Julia Gillard's new engagement with a new Africa, and then to Tony Abbott and Malcolm Turnbull's relatively weak interest in African affairs, Australia's foreign policy towards Africa presents nonlinear characteristics. Although Kevin Rudd and Julia Gillard's Africa policy heritage continues to promote the development of the Australia - Africa relations, the lack of dynamics of the current government in Africa may restrict the future cooperation. At present, Malcolm Turnbull's Africa policy is under adjustment. The development of the Australia - Africa relations needs more attention of the academia.

Key Words: Australia's Diplomacy; Africa; "New Engagement" Policy

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)