

# 澳日潜艇项目合作失败原因及影响初探

汪诗明,唐 杰

**摘要:** 2014年澳大利亚正式启动潜艇建造计划并面向国际市场招标,德国、法国和日本三家潜艇制造商参与竞标。2016年4月,一度呼声很高甚至被认为十拿九稳的日本竞标方案最终落选,法国方案胜出。日本出局的原因也许是多方面的,但是,一个被忽视且根本的原因是澳日之间的信任度达不到潜艇合作制造所需要的高度。澳日潜艇项目合作的不欢而散引起日方不满,无疑给正在推进的双边深度防务合作泼了一盆凉水,对澳日之间的“准同盟”关系也会产生一定的消极影响,但不会对澳日在广泛领域的互惠合作产生影响。

**关键词:** 澳日“准同盟”关系;未来潜艇方案;“苍龙”级潜艇;新型特殊关系

中图分类号:D832 文献标识码:A 文章编号:1004-8634(2021)04-0136-(10)

DOI:10.13852/J.CNKI.JSHNU.2021.04.015

2014年,澳大利亚正式启动潜艇建造计划并面向国际市场招标。随后,德国、法国和日本三家潜艇制造商决定参与竞标。2016年4月,一度被十分看好甚至被认为“十拿九稳”的日本竞标方案最终名落孙山,法国方案“意外”胜出。在澳日关系尤其是防务合作不断推进的背景或语境下,澳日潜艇合作本可以进一步提升防务合作水平,增进双方互信,并借此充实“准同盟”关系内涵,但结果却让日方大失所望并感到“非常遗憾”。对于日本失利的原因,一些媒体尤其是日本媒体和专家给出了种种解释,比如日本防务装备缺乏进军国际市场的经验;竞标时过分依赖首脑外交而致其他方面的攻关不足;日方不太情愿在澳大利亚开

设工厂以解决当地人的就业问题;澳大利亚政局变化,澳方最后时刻抛弃日本是因为在乎中国的感受,以及担心失去中国的庞大市场;等等。<sup>①</sup>表面上看,这些因素都可以对澳大利亚的最终决定产生这样或那样的影响,但并不是澳方弃日择法的主要缘由。日本出局对正在推进的澳日防务合作或“准同盟”关系会不会产生影响?本文拟对上述问题进行逻辑推演和学理分析,冀望本文的分析理路及其结论能为学界同行认识澳日“准同盟”关系的实质及其前景提供一定的帮助。

**基金项目:** 2018年度国家社科基金项目“澳日‘准同盟’关系研究”(18BGJ064)

**作者简介:** 汪诗明,华东师范大学国际关系与地区发展研究院教授,博士生导师(上海 200062)。唐杰,华东师范大学国际关系与地区发展研究院博士研究生(上海 200062)。

① M. Erika Pollmann and Alan Tidwell, “Australia’s submarine technology cooperation with Japan as burden-sharing with the USA in the Asia-Pacific”, *Australian Journal of International Affairs*, 2015, Vol. 69, No. 4, pp. 394-413; David Wroe and Chris Johnson, “Submarine deal: Australia must act to mend ties with Japan, defence experts say”, *The Sydney Morning Herald*, April 26, 2016; 余鹏飞:《日媒检讨潜艇竞标丢单原因:错误评估澳大利亚对华战略》,2016年4月27日, <https://world.huanqiu.com/article/9CaKmJV1oX>. 2020-02-05; 鲍捷、蒋丰等:《日媒:中方反对日本售澳潜艇 澳新总理更爱华》,2016年4月27日, <https://mil.huanqiu.com/article/9CaKrnJV1ps>. 2020-02-05。

## —

澳大利亚处于一个以海洋为防御屏障的孤僻的大陆,海军建设一直受到重视。<sup>①</sup>澳大利亚现役潜艇是“柯林斯”(Collins)级潜艇。<sup>②</sup>该潜艇已服役20余年,属于服役时间较长的潜艇,亟待更新。用新型潜艇取代老旧潜艇的计划肇始于2009年。时任陆克文政府在当年的《防务白皮书》中展望,澳大利亚的未来潜艇制造计划将于21世纪30年代中期完成。白皮书宣布在役的全部“柯林斯”级潜艇将由性能更加优越的新型潜艇取代。<sup>③</sup>

2012年5月30日,澳大利亚召开了未来潜艇工业技能计划工业专家小组<sup>④</sup>会议,就未来潜艇制造的相关事宜展开磋商。根据初步设想,未来潜艇建造项目将是澳大利亚历史上最大也最复杂的一项国防项目。为了给新型潜艇项目造势,2014年4月8—10日,“澳大利亚战略政策研究所”(Australian Strategic Policy Institute)举办了一场主题为“澳大利亚的潜艇选择”的研讨会,就涉及近400亿澳元的“未来潜艇方案”(Future Submarine Project)<sup>⑤</sup>展开讨论。<sup>⑥</sup>

就在新型潜艇项目在澳国内热议之时,澳日关系尤其是防务合作进入快车道。2014年4月,时任澳大利亚总理托尼·阿博特访问日本。双方就加强安保合作以及日本向澳大利亚出口潜艇技术等达成共识。7月,时任日本首相安倍晋三对澳进行了回访,并就深化安全与经济方面的合作达成一致,两国领导人还签署了转移防务装备协定。此时,另一个议题又浮出水面且争议较大。新型潜艇是在当地制造还是由国外制造?多数人

认为应在澳大利亚本土制造或者合作制造,以振兴南澳大利亚州的造船业及其相关产业。9月,阿博特对记者说:“最重要的事情是对澳大利亚纳税人最合理的价格得到品质最优、能力最强的潜艇。我们将根据防务需要而不是基于产业政策来做出决定。”<sup>⑦</sup>同月,一位澳大利亚官员说,澳大利亚已与一些海外潜艇制造商进行了初步接洽,如法国舰艇建造局(DCNS)、德国蒂森克虏伯集团(Thyssen Krupp Marine Systems)、瑞典的萨布(Saab)以及日本的相关公司等。初步接洽的结果是日本一方稍占上风。10月,澳日两国防长同意考虑在潜艇领域开展合作的可能性。为了助推澳日在潜艇领域的合作,时任澳大利亚财长乔·何基(Joe Hockey)于12月2日大谈潜艇制造时间的紧迫性问题。他说,建造潜艇需要10至15年,赶不上现行的“柯林斯”级常规动力潜艇退役时间,现在是该做出决定的时候了,因此不会按照工党等在野党的要求,即通过公开招标的方式选定潜艇制造商。乔·何基的这一番言论立马遭到“澳大利亚产业集团”(Australian Industry Group)以及一位杰出潜艇专家的质疑和批评。他们一致认为,新潜艇设计和制造应采用公开招标的方式。<sup>⑧</sup>

在各方压力之下,澳大利亚政府于2015年2月宣布,将通过“竞争性评估程序”(Competitive Evaluation Process)在日本、德国和法国中选择其一与澳方合作设计和制造新型潜艇。三方中,德国蒂森克虏伯集团提供了212/214型潜艇的放大版216型4000吨潜艇作为竞标方案;法国舰艇建造局拟建造以“梭子鱼”级核潜艇为基础的5000吨改装型常规潜艇作为待选潜艇;日本则由三菱重工和川崎重工(Mitsubishi/Kawasaki)参加竞标,设计衍生自现役的“苍龙”(Soryu)级4000吨潜

① 汪诗明:《20世纪澳大利亚外交史》,北京大学出版社2003年版,第43—45页。

② 该潜艇建造计划始于马尔科姆·弗雷泽(Malcolm Fraser)时期,完成于鲍勃·霍克(Bob Hawke)时期,是由瑞典设计并由瑞澳双方联合制造,排水量达3100吨,其中73%的工程量是在南澳大利亚州完成的。1993年8月28日下水,1996年7月27日服役,共6艘。“柯林斯”级潜艇的主要任务包括反舰、反潜、警戒、搜集情报、布雷等,活动海区为中远海,也可执行远程作战任务。

③ Department of Defence, Australian Government, *Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030, Defence White Paper 2009*, Canberra: The Commonwealth of Australia, 2009, pp. 63-64, p. 70.

④ 工业专家小组成员包括主要澳国防企业、联邦和工业部代表以及教育部门的代表。

⑤ 澳大利亚政府准备部署最多12艘常规动力潜艇,装配有美国制造的AN/BYG-1武器控制系统和携带Mk48CBASS鱼雷,有能力实施覆盖包括中国南海在内的东南亚、印度洋部分区域以及太平洋等广泛海域的持续行动,与“柯林斯”级潜艇相匹配。

⑥ Liz Placanica, “Australia’s Submarine Choice”, 10 April 2014, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/Australians-submarine-choice/>. 2020/1/21.

⑦ Rob Taylor, “Australia Nears Deal to Buy Up 10 Japanese Submarines”, *Wall Street Journal*, September 8, 2014, <http://www.wsj.com/articles/Australia-nears-deal-to-buy-up-to-10-japanese-submarines-1410166854>. 2020-02-05.

⑧ David Wroe, “Joe Hockey rejects open tender for new submarines”, *The Sydney Morning Herald*, December 2, 2014.

艇。根据竞标程序,澳大利亚将为每个竞标者提供600万美元资金,让它们在规定时间内完成各自潜艇方案;澳方将在至少10个月后根据各方设计的潜艇的性能、成本、时间表和澳大利亚国内产业介入程度等因素来确定中标方。澳国防部将向政府提供推荐方案。<sup>①</sup>

2015年5月6日,澳大利亚新任国防部长凯文·安德鲁斯(Kevin Andrews)致电日本防卫大臣中谷元(Gen Nakatani),正式邀请日本参与竞标。日本媒体援引防卫省一位官员的话说,澳方一直对“苍龙”级潜艇偏爱有加,日方中标机会较大。为了拿下澳大利亚国防史上最大一笔采购项目订单,日本同意向澳大利亚提供有关其潜艇竞标的机密资料和数据。对日本来说,这是一个史无前例之举,因为此前它只向美国提供过如此高密级的军事数据。<sup>②</sup>如果此举能促使“苍龙”级潜艇成功出口澳大利亚,安倍政府将收获防务出口政策修订以来的首个海外大单,其重要意义或历史影响可谓彰明较著:为日本作为一个主要角色回归世界武器市场开个好头,对安倍巩固其执政地位的意义也不言而喻。5月18日,日本政府召开“国家安全委员会”(National Security Council)保障会议,决定参与澳大利亚新型潜艇项目竞标。会后发表的声明称,基于“防卫装备转移三原则”及其运作指针,日方认为,参与潜艇项目竞标有助于深化日澳防卫合作,对日本安全保障有积极意义。11月30日,日本政府向澳政府提交了最终竞标方案,参与竞争的德法两家企业也提交了各自的方案。

2015年9月,澳自由党党内举行了其领导人信任投票,阿博特失去了党内信任,马尔科姆·特恩布尔继任为该党党首,并成为联邦政府新总理。特恩布尔新政府把恢复澳大利亚经济活力视为首要之事,继续把就业视为考虑“竞争性评估程序”的一个重要内容。据澳大利亚广播公司2016年4月20日报道,特恩布尔政府准备4月底公布潜艇制造中标方。此前竞标的三个国家中日本可能已被排除在外。报道又说,根据前总理托尼·阿博

特与安倍首相达成的协议,澳大利亚国防部曾表示,在计划竞标之初就为日本预留了席位。4月26日,澳大利亚终于公布了竞标结果。法国潜艇制造局成功击败了德国和日本两大竞争对手,成为中标方。至此,曾在澳大利亚国内引起广泛争议并受到国际社会尤其是亚太国家关注的潜艇更新方案终于尘埃落定。

## 二

在所有竞标方中,日方自认为技术最先进、条件最优厚,但最后败走麦城。一些媒体尤其是日本媒体或专家学者对日本失利的原因进行了多角度和多方面的分析。

有些媒体和学者把日本竞标失利的原因归咎于日方。这方面的主要观点有:(1)日本的海外招标经验明显不足。日本军工企业长期经营防卫省和自卫队的采购订单,根本没有在国际上一展身手的经验,而其他国家的潜艇制造商已在海外摸爬滚打了几十年,经验老到。不管潜艇被允许在澳大利亚建造或是在日本建造再驶往澳大利亚,对于日本来说,这都是第一次向海外出口主要防务装备。<sup>③</sup>(2)日本军工企业只是得到了时任澳大利亚总理对日本首相的口头承诺,就以为可以轻而易举地得到这笔巨额订单,而没有继续下大力气在澳国内打通关节、疏通人脉,最终被法国人钻了空子。换言之,在商业利益面前,政治交易有时是没有胜算的。(3)日本的潜艇技术和性能均存在缺陷。“苍龙”级潜艇的“不依赖空气推进装置”(AIP)的锂电池技术虽然先进,但其安全性令人担忧。一旦锂电池触发火灾,其后果将是毁灭性的。此外,“苍龙”级潜艇在一些主要性能上难以满足澳大利亚海军的需求,比如要求新型潜艇的最大航程不能低于“柯林斯”级潜艇的12000海里,而“苍龙”级潜艇在设计时就达不到如此大航程的要

<sup>①</sup> Michael Howard, "Japan to Hand over Data Ahead of Australia Submarine Bid", May 6, 2015, <https://www.marinelink.com/news/Australia-submarine-ahead390779>. 2020-02-02.

<sup>②</sup> David Wroe and Defence Correspondent, "Japan set to clear the way for Australian submarine bid", *The Sydney Morning Herald*, May 7, 2015.

<sup>③</sup> Thomas S. Wilkins, "After a decade of strategic partnership: Japan and Australia 'decentering' from the US alliance?" *The Pacific Review*, 2018, 31(4), p. 506; M. Erika Pollmann and Alan Tidwell, "Australia's submarine technology cooperation with Japan as burden-sharing with the USA in the Asia-Pacific", p. 403.

求。<sup>①</sup>如果满足澳方提出的航程要求,日方就需要设计一款新型潜艇,因而不得不冒一定的风险。这对澳日双方都是一个挑战。<sup>②</sup>

也有一些媒体或学者从澳大利亚方面寻找日方失利的原由。这方面的观点可以归纳为以下几点:(1)屈服于国内的压力。阿博特政府本希望以潜艇合作为契机来加强澳日防务合作,希望澳方的潜艇更新计划由澳日联袂完成。也就是说,阿博特政府有“内定”日本方案的意愿,比如阿博特于2014年4月访日时就强烈表达过这方面的意愿。12月,阿博特向安倍首相提议在日本建造8艘潜艇,然后将建好的潜艇驶往澳大利亚港口。<sup>③</sup>后来因为南澳大利亚州联邦议员的反对,阿博特政府才被迫将建造新型潜艇项目改为国际招标。(2)澳大利亚国内政治局势的嬗变。这一观点认为,2015年9月澳大利亚联邦政府总理易人是导致日本企业竞标失利的主要原因。因为阿博特对日本潜艇的性能评价颇高,他本人也非常重视澳美日安全合作等。在阿博特被特恩布尔取代之前,日本潜艇合同被很多人认为是一个已完成了的合同。<sup>④</sup>弦外之音是,如果阿博特还在台上的话,那么日本竞标就不会失势。新上任的特恩布尔总理则更加关注防务建设对当地经济的辐射效应以及重视与中国的经济合作。

当然,还有一些媒体或学者习惯性地提到“中国因素”的影响。这一观点指出,中国是反对日方为澳方制造新型潜艇的。持这一观点的人认为,澳日在潜艇项目上的合作是可以做到双赢的。不过,两国在潜艇方面的合作也会带来不利后果,比如澳大利亚有可能卷入与中国的冲突中。现在日方投标失败,一个可能的原因就是澳大利亚基于与中国日益密切的经济关系而不得不舍弃日本。<sup>⑤</sup>这方面的一个有力证据是,就在2016年4

月14—15日,特恩布尔总理应邀访华,并与中方签署了十多项合作协议。

### 三

上述分析视角及其观点都言之有据,但做到这一点似乎并不难,因为国际关系本来就是千头万绪、相互牵扯的。然而,上述分析及其观点仍然没有很好地回应这样的问题:在纷繁复杂的因素中,哪一种在最后拍板中起到了平衡手的作用?正是这种因素让日本落选且让其他因素成为一种替代的合理解释?这是我们在剖析日本落选原因时应该具有的一种潜意识,否则只会人云亦云。

从日本方面来看,虽然受制于“二战”后的和平宪法,日本专守本土防御,对武器出口有着较为严格的管控,但没有人怀疑它在高端制造业方面一直领跑世界。比如,日本制造的“苍龙”级潜艇排水量达4000吨,其优势包括螺旋桨和发动机静音,X形水上飞机装置增加了潜艇的机动性,使用四个气推进单元使得能够潜航两个星期而不用浮出水面,从而大大减少了其易受攻击性。该潜艇为日本现役最先进潜艇,日方遂把技术性能作为推销本国潜艇的卖点。此外,“苍龙”级潜艇的建造速度以及可预测性也是其优势所在。如果澳方当时订购,这项造船工程将于2026年完工,且造价相对便宜,12艘潜艇造价约303亿美元(合350亿澳元)。<sup>⑥</sup>至于有观点认为,日本潜艇采用锂电推进系统,可能存在安全隐患,坦率地说,从参与竞标的三家制造商来看,没有哪种潜艇在制造技术或性能方面是完美无缺的,即便是后来中标的法国企业生产的潜艇也有这样或那样的不足。有观点认为,由于受制于国内法律而没有打开国际市场,日本军工企业的国际市场经验是一个短板,

<sup>①</sup> “苍龙”级航程只有11000千米,会对澳大利亚保卫远海航路安全有一定的限制。有人遂建议,解决这种挑战的一种可能性就是转移停泊它的港口及维护设施,即从珀斯和悉尼转移至北部达尔文港。这样做还可以增加与美国潜艇合作的机会。参见 Rob Taylor, “Australia Nears Deal to Buy Up 10 Japanese Submarines”.

<sup>②</sup> David Wroe and Defence Correspondent, “Japan set to clear the way for Australian submarine bid”.

<sup>③</sup> Paul Malone, “Tony Abbott blunder on submarine promise goes unnoticed”, *The Sydney Morning Herald*, May 6, 2016.

<sup>④</sup> “Japanese angered by submarine evaluation in secret meeting”, *Manufacturer's Monthly*, June 16, 2016, <https://www.manmonthly.com.au/news/Japanese-angered-by-submarine-evaluation-in-se...2020-02-05>.

<sup>⑤</sup> 《日潜艇未中标引日媒再怪中国 称或因澳总理亲华所致》,2016年4月27日, [https://www.sohu.com/a/71903370\\_115239](https://www.sohu.com/a/71903370_115239). 2021-06-08.

<sup>⑥</sup> Arthur Herman, “Arthur Herman: Japanese Subs Still the Best Deal for Australia”, *Nikkei Asian Review*, November 27, 2014, <http://asia.nikkei.com/magazine/20141127-Abenomics-on-the-ballot/Viewpoints/Arthur-Herman-Japanese-subs-still-the-best-deal-for-Australia>. 2020-02-05.

这无可否认,但这只是推销经验的不足,并不能由此断定日本军工企业制造经验的缺乏。至于有人认为,日本企业过于迷信自己的制造技术和“苍龙”级潜艇的先进性,以致忽视了一些人情攻关节节,这同样是站不住脚的。因为自澳方公布潜艇招标流程后,澳日政府首脑以及防务部门的领导就频繁会晤,潜艇领域甚至更广泛领域的防务合作就成为双方交流的重要议题之一。两国也多次举行双边或多边联合军事演习,日本甚至把军事演习当作赢得竞标的一个筹码。比如为推动潜艇出口,日本曾派“苍龙”级潜艇参加2016年4月初日澳双边联合军事演习,期望向澳方展示其先进的潜艇技术。至于看似最有说服力的一个理由——日方不准备在澳大利亚设厂制造,以免“敏感技术”泄密,这同样是不成立的。从澳日双方有关潜艇合作的磋商进程来看,日方起初不同意在澳方设立工厂,但后来不得不改变初衷,以迎合澳大利亚国内“本土制造”、保障就业的呼声。<sup>①</sup>由此可见,上述因素在澳方做出最终决定时毫无疑问被考虑进去,但肯定不会起到一锤定音的作用。

从澳大利亚方面来看,在国内压力之下,阿博特政府由最初倾向于与日方合作改为同行竞标,这是国际通行做法,不能把这一改变视为日方失利的背景或原因。前有所揭,这是澳大利亚防务史上最大的一笔建造合同,公开、公正和优选是运作这一巨额项目的标准操作法。自由党联合政府如果不想被赶下台,或不想遭反对党指责或攻讦,以及遭公众质疑或批评,采取公开招标就是不得不为之举。可以说,在这一合同未正式敲定之前,任何态度上的偏好或口头上的承诺都不具有决策层面的意义。阿博特表现出他个人的某种立场偏好,并不值得大惊小怪。从某种意义上说,这也反映了阿博特个人的某些做事风格。“作为总理,阿博特有一个习惯,即先宣布调查结果,然后去寻找支持结果的证据。”<sup>②</sup>因此,不能把某一正式决定之前某个人的一些看法或偏好视为事情必然如此

的缘故。那么2015年澳大利亚政坛领导人的更替是否对日本竞标结果产生不利影响?众所周知,阿博特时期的澳日关系进入一个“新型特殊关系”(“New Special Relationship”)时期。阿博特本人甚至称日本是澳大利亚在亚洲的“最好的朋友”(“best friend”)。<sup>③</sup>这一时期,澳日在防务领域的合作取得了很多前所未有的成果。这些“新的突破”是澳日“新型特殊关系”的具体体现和内涵之所在,也在很大程度上决定了双边关系发展的方向。特恩布尔上台之初,日本的一些专家或媒体曾对澳大利亚新政府能否接续前任政府的对日政策表示怀疑,但这种怀疑很快就被证明是无忧自扰。2015年9月15日,履职三天后,特恩布尔就开启了电话外交模式。在与安倍首相的电话寒暄中,双方领导人都表达了推动“特殊战略伙伴关系”(“Special Strategic Partnership”)继续前行的共同愿望。<sup>④</sup>没有证据表明,特恩布尔上台前对前任政府或前几任政府升温澳日关系的做法持批评态度;<sup>⑤</sup>也没有证据显示,特恩布尔上台后有逆转前任政府对日政策的任何苗头或举措;相反,电话外交表明特恩布尔是重视澳日关系的。因此,澳大利亚执政党的更替显然不能为日本竞标失利背书。

从中国方面来看,是不是像一些媒体所渲染的那样,中国的反对是日本出局的原因之一,甚至是主要原因?可以肯定的是,澳方在防务领域做出的任何重要决定都不可能不考虑中国的因素,因为“由中国崛起而产生的问题在过去十多年间已成为澳大利亚国家安全考量的一个突出主题”。<sup>⑥</sup>但同样可以肯定的是,澳方最终做出的任何重要决定是以其国家利益为准绳的。具体而言,首先,深化防务合作是澳日两国的战略选择。从澳日为深化防务合作而签订的诸多协议来看,很多内容都体现了双边关系的“准同盟”属性,比如《获得与交互支援协定》(Acquisition and Cross-Servicing Agreement)和《信息安全协定》(Informa-

①《日本就海军潜艇项目向澳大利亚提交合作方案》,2015年12月1日,http://www.xinhuanet.com/world/2015-12/01/c\_128484431.htm. 2020-02-05.

② Paul Malone, “Tony Abbott blunder on submarine promise goes unnoticed”.

③ Allan Patience, *Australian Foreign Policy in Asia—Middle Power or Awkward Partner?* Cham: Palgrave Macmillan, 2018, p. 169.

④ 2014年,两国领导人把澳日关系升格为“特殊战略伙伴关系”。参见 Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, “Australia—Japan bilateral relationship”, http://dfat.gov.au/geo/japan/Pages/australia-japan-bilateral-relationship.aspx. 2018-07-03

⑤ Kevin Rudd, *The PM Years*, Sydney: Pan Macmillan Australia Pty Ltd., 2018, p. 432; Julia Gillard, *My Story*, Melbourne: Penguin Books, 2015, p. 182.

⑥ Chris Rahman, “The Chinese Threat to Our national Security”, *Quadrant*, January–February 2019, Vol. LXIII, No. 1–2, p. 38.

tion Security Agreement)等。其次,对澳日关系走向主动施加影响的不是中国,而是美国。<sup>①</sup>进入新时期,中国的迅速崛起令美国很不适应,奥巴马政府为此出台了“亚太再平衡”战略。作为美国的重要盟国以及美国亚太战略的南北两锚,澳日两国是美国不得不借重的两枚重要棋子。<sup>②</sup>美方非常清楚,失去澳日支持的亚太战略如同没有牙齿的老虎。从这个意义上讲,美国希望澳日双方日益走近,尤其是在政治和防务合作方面。在澳大利亚公布潜艇更新计划后,美国就公开表示支持澳日合作,并对这一提议“十分热情”。<sup>③</sup>第三,中国的和平崛起是澳日两国日益抱团的重要原因之一。澳日发展防务合作有很多原因,除配合美国遏制中国崛起的新亚太战略外,还有它们各自的战略考量或盘算。比如,澳大利亚希望发展与日本日益密切的合作来平衡澳中关系甚至澳美关系,<sup>④</sup>以此凸现澳大利亚在亚太区域事务中一个中等强国的角色或姿态。<sup>⑤</sup>这可以说是冷战结束后澳大利亚逐步确立的一个新的具有长期指导意义的战略。澳大利亚会因为顾及中国的感受而放弃与日本在潜艇领域的合作吗?如果澳方有这方面的顾虑,为何不从一开始就表明其立场,这样不仅能痛痛快快地赢得中国的好感,也不会让日本朝野上下、外交和防务部门、相关企业甚至媒体为潜艇合作一事而大费周章,最后落得两手空空的尴尬境地?

那么,导致澳大利亚选择法国而放弃日本作为合作对象的最主要原因是法国在潜艇制造方面

的优势和潜艇性能完胜日本一方?这显然与事实相背。为了探究澳日合作失败的主要或关键原因,这里不妨做出如下的预设或基本判断:与哪一方合作的优势肯定不是澳方做出决定的重要考量,因为这些优势都是相对的,况且优势互比本来就难以确断。与哪一方合作可能出现的劣势或潜在的不利后果很可能成为议决的焦点,甚至上升为左右决定的重要因素,因为从心理解析的角度来看,人们对不好的结果的担心要甚于对好的结果的期许,尤其是在涉及国家主权与领土安全的防务领域。众所周知,“潜艇技术是世界上最严格保密的军事秘密之一”,<sup>⑥</sup>如果双方在价值观、安全观和利益等方面没有高度的一致性,如果双方之间没有建立起高度互信机制,那么在潜艇领域开展合作的难度是可以想象的。澳日之间的互信是否达到了潜艇合作所需要的水平?这是我们不得不认真求证的一个问题。

进入21世纪,澳日安全与防务关系发展很快。除了一系列双边防务合作协定外,在美国的怂恿与支持之下,澳日双边以及澳美日三边防务交流与合作日益密切,<sup>⑦</sup>防务磋商、联合军演、反恐合作、人道主义援助与救灾合作等逐渐成为常态。双方领导人、媒体、评论家、学者均用“准同盟”或“同盟”概念来描述或界定双边关系的性质

<sup>①</sup> Charles Miller, “Public support for ANZUS: Evidence of a general shift?” *Australian Journal of Political Science*, 2015, Vol. 50, No. 3, pp. 442-461; Mark Beeson, “Invasion by invitation: the role of alliance in the Asia-Pacific”, *Australian Journal of International Affairs*, 2015, Vol. 69, No. 3, p. 313.

<sup>②</sup> Brendan Taylor, “Asia’s Century and the Problem of Japan’s Centrality”, *International Affairs*, Vol. 87, No. 4, July 2011, pp. 871-872, pp. 876-877; 孙通、张一帆:《中美战略竞争时代的中国与国际秩序:机遇、挑战及应对》,《苏州科技大学学报(社会科学版)》2020年第5期,第42-50页。

<sup>③</sup> Matt Siegel, “Australian Government under Pressure to Hold Submarine Tender after Eyeing Japan Deal”, *Reuters*, November 6, 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/11/06/us-australia-submarines-idUSKBN0IQ2DZ20141106>. 2020-02-04.

<sup>④</sup> Ron Huisken, “How to think about Australia’s relationship with China”, *Australian Journal of International Affairs*, 2017, Vol. 71, No. 6, p. 566.

<sup>⑤</sup> Thomas Wilkins, “Australia and middle power approaches to Asia Pacific regionalism”, *Australian Journal of Political Science*, 2017, Vol. 52, No. 1, pp. 110-125.

<sup>⑥</sup> Hiroyuki Akita, “Japan, US Move toward Joint Submarine Development with Australia”, *Nikkei Asian Review*, November 17, 2014, <http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/International-Relations/Japan-US-move-toward-joint-submarine-development-with-Australia>. 2020-02-01.

<sup>⑦</sup> 澳美日“三边战略对话”(“Trilateral Strategic Dialogue”)是由时任澳大利亚外长亚历山大·唐纳(Alexander Downer)于2001年首次提出的,很快就得到时任美国国务卿科林·鲍威尔(Colin Powell)和日本外相田中真纪子(Makiko Tanaka)的赞同。2005年上升至外长层面。参见 Purnendra Jain, “Japan-Australia Security Ties and the United States: The Evolution of the Trilateral Dialogue Process and Its Challenges”, *Australian Journal of International Affairs*, 2006, Vol. 60, No. 4, pp. 525-526.

和发展水平。<sup>①</sup>正因如此,包括安倍在内的日本政界人物都对日澳潜艇合作的前景充满信心。但是,澳日之间的“准同盟”关系到底是一种什么样的关系?澳日之间的防务合作是不是到了彼此非常信任的程度?厘清上述两个问题,澳大利亚放弃与日本合作的缘由就不难寻找了。

澳日之间展开多种形式的防务交流与合作,这的确超过了一般国家之间的关系,因为相互之间若没有建立一定程度的互信,那么军事交流包括人员往来、战略物资入境等就不可能顺畅和便捷。所以,用“准同盟”概念来界定双边关系尤其是防务合作是比较妥帖的。但是,“准同盟”与“同盟”之间是有明确区分的。举例来说,澳美是同盟关系,双方的合作有同盟条约的奠基,有各种合作机制的支撑与维系,有在各种区域性乃至国际性事务中不设前提甚至没有特定目的的合作的传统,等等。<sup>②</sup>澳美关系中,既可以看到双方之间的卿卿我我,也能够见到特朗普怒摔特恩布尔的电话。<sup>③</sup>澳日关系就不同了。澳日之间相互利用性较强,这种关系既无澳美关系中的种族同源和文化同质,也没有澳美关系中所吹捧的所谓的“普世性”价值趋向。澳日关系只是亚太地区国际关系不断变迁以及地缘政治重要性日益凸现的产物,是存在一定变数的。可以说,澳日关系与澳美关系不是一个类别或层级的关系。2016年澳大利亚《防务白皮书》对此亦直言不讳:与日本并不是与澳大利亚的“盟国美国和新西兰”一样的关系。<sup>④</sup>除此之外,澳日关系发展中还存在一些制约因素,比如历史问题。太平洋战争期间,日本对澳大利亚北方港口城市达尔文进行狂轰滥炸。这是澳大利亚自建国以来第一次遭到外族入侵。<sup>⑤</sup>对于一个主权国家来说,这是一段永远不会忘却或消失的伤痛记忆。日本在历史上多次入侵周边

邻国,给这一地区的国家和人民带来了深重灾难,澳大利亚的政治家和公众对此不会一无所知。让一个曾经入侵过自己的国家替自己制造具有高度机密和战略威慑性的防务装备,这无论如何都不是一个明智或最佳选择。况且被海洋包围、没有任何防御屏障的澳大利亚素来对国家安全相当敏感,<sup>⑥</sup>而潜艇又是一个潜在在深海的战略武器,如果其核心技术掌握在曾经入侵过自己的国家手中或与对方分享,那么其作战性能能否达到预期,日本会不会有朝一日将潜艇的相关技术信息“泄露”给其他国家,这些都是未知数。另一个回避不了的问题是,有谁能保证澳日两国关系不会重蹈历史的覆辙?如果此时再考虑到中国可能的反应或报复,那么澳大利亚将有不可承受之重。这很可能是澳方最终决定放弃与日合作的最重要考量。而选择与法国合作则可省却上述担心。法国与澳大利亚同属西方阵营,双方之间既没有历史纠葛,也无现实利益冲突,地缘联结较弱,主观上又不存在针对第三方的防务合作。这种基于技术交流与利益互换的合作免去了诸多后顾之忧。澳大利亚国立大学“国家安全学院”(National Security College)负责人洛瑞·迈德卡夫(Rory Medcalf)的提醒可谓一语中的,他说澳大利亚有必要确信与法国的交易事关“深度的战略信任”(deep strategic trust)。<sup>⑦</sup>这再次验明潜艇合作不是一般防务领域的合作,它是需要建立在高度的政治和战略互信基础上的。而日本代表团失意后的质疑和抱怨也折射出澳方对日方的一种不信任态度。在围绕潜艇隐匿性的评估过程中,日本代表团很少被提问。这让日本代表团感到恼火。<sup>⑧</sup>

我们注意到,尽管日本媒体和学者对日本失利的理由做了看似合理且有想象力的分析与猜度,但偏偏对澳日在潜艇合作方面缺乏足够的互

<sup>①</sup> Li Ruiyu, "Tokyo-Canberra 'Quasi-alliance' Threat to Peace", *Global Times*, 2018/1/2; Tomohiko Satake, "Japan-Australia Security Cooperation: Emerging Challenges & Opportunities", April 3, 2017, <https://www.cogitasia.com/japan-australia-security-cooperation-emerging-challenges-and-opportunities/>. 2018/2/7.

<sup>②</sup> 汪诗明:《1951年〈澳新美同盟条约〉研究》,世界知识出版社2008年版,第278—285页;许善品、李苗苗:《后冷战时代澳美同盟强化的动因及挑战——基于联盟管理视角》,《苏州科技大学学报(社会科学版)》2020年第1期,第19—27页。

<sup>③</sup> Michael Fullilove, "Down and Out, Down Under: Australia's Uneasy American Alliance", *The Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 5, September/October 2017, p. 28.

<sup>④</sup> Department of Defence, Australian Government, *2016 Defence White Paper*, Canberra: The Commonwealth of Australia, 2016, p. 22.

<sup>⑤</sup> Norman E. Lee, *John Curtin: Saviour of Australia*, Melbourne: Longman Cheshire Pty Ltd, 1983, pp. 92-101.

<sup>⑥</sup> 格雷格·洛克哈特:《缺乏的亚洲》,载大卫·沃克等主编:《澳大利亚的亚洲观》,李建军等译,社会科学文献出版社2017年版,第189—209页。

<sup>⑦</sup> David Wroe and Chris Johnson, "Submarine deal: Australia must act to mend ties with Japan, defence experts say".

<sup>⑧</sup> "Japanese angered by submarine evaluation in secret meeting".

信噤若寒蝉,反而竭力渲染让澳日合作美梦破灭的所谓“中国因素”。这种让中国背锅的俗套做法,从另一个侧面印证了日方不愿意提及这一心知肚明的原因。而澳大利亚学界似乎亦心领神会,极力配合,对日本的“失意”既没有做过多的解读,也没有进行深入的分析。一些学者只是引用了一些媒体报道时所做的一些猜测或判断。这的确是一个耐人寻味的话题。

#### 四

日本潜艇方案未能如愿中标,这肯定是两国防务合作甚至是两国关系中值得反思的一个重要事件。这一事件对日澳“准同盟”关系或防务合作会产生影响吗?从日方对这一事件的态度与反响就可约知一二。

首先,日方对竞标结果感到失望,并表示“非常遗憾”。

自从日本宣布参与潜艇项目竞标后,日本政府就抱着志在必得的信念。安倍自2012年再度上台后,一直把修改战后和平宪法、解禁集体自卫权、让日本成为一个“正常”(“normal”)国家视为其执政目标。<sup>①</sup>但无论在日本国内还是在国际社会,安倍力主修宪等举措都遇到了不小困阻。<sup>②</sup>而澳大利亚的潜艇计划让处在修宪困局中的安倍政府看到了出路,澳方的邀请正中日方下怀。在2015年2月澳大利亚政府宣布日德法三国入围澳下一代潜艇联合开发招标方后,竞标态度最积极的当属日本。安倍首相利用频繁的首脑外交不失时机地向澳方示好,日本媒体更是不遗余力地吹捧澳日“准同盟”关系。相比较而言,无论是德国还是法国,虽然它们与日本都是西方七国集团成员,但彼此的合作关系并无特殊或亮点之处,首脑之间的会晤远不及澳日之间那样频繁,更无外长+防长会晤交流机制。在澳大利亚宣布竞标结果之前,日本对自己的胜选可谓自信满满,对自己可能落选却压根儿不愿去想。在最终结果宣布的前一周,有媒体透露在与法德方案竞争中,日本潜

艇方案已经出局,但当时没有人在意或相信这一消息。当4月26日最终方案落槌时,日本代表团以及日本国内民众对这一结果感到“失望”,且吃惊不小。<sup>③</sup>时任日本防卫大臣的中谷元获悉结果后接受媒体采访时说,他一方面称自己对日本潜艇方案为何落选并不知情,另一方面却强调“秉承日澳防卫合作的宗旨,我们和澳大利亚政府展开了最大限度的合作。这次未能中标,我们感到非常遗憾。至于为什么落选,我们会向澳大利亚征询意见,并在今后的工作中进一步改进”。2015年4月26日下午,时任日本官房长官菅义伟在记者会上却在无意中透露,对于潜艇方案为何落选,日本政府并非完全不知情。“昨天,也就是25日,澳大利亚总理特恩布尔向安倍首相,澳大利亚外长、防长也分别向岸田文雄外相、中谷元防卫相(应该是防卫大臣——引者注)事先说明了相关情况。此外,澳国防部门的官员还特地来到日本,向各相关省厅进行了详细解释。他们说,澳大利亚是在充分考虑自身需求的基础上选择了法国,同时对日本潜艇的设计和生产能力也表达了充分的敬意。日本方面作为回应,认为这样的结果令人遗憾。”<sup>④</sup>澳方事后的安慰性补救措施却更加反衬了日方的失落情绪。

其次,日方对澳方的不满溢于言表。时任日本防卫大臣中谷元的并不知情和官方长官菅义伟的并非完全不知情,看似有矛盾之处,实则非但不抵牾,而且起到了一唱一和的效果:对澳方的做法表达不满。看似囊中之物的方案最终未能如愿,且此前毫无落选之征兆,这让日方颜面尽失,难以释怀。更令人费解的是,就在2016年4月初的两国军事演习中,日本甚至派出了“苍龙”级潜艇以示诚意。有两国亲密的首脑外交、有象征意义的联合军演,以及拥有颇为自信的造舰技术,日本本可以高枕无忧,但结果却让人大跌眼镜。即便如菅义伟所声称的是在25日也即最终方案公布的前一天澳方将竞标结果告知日方,日方尤其是直接相关方日本军方也可以说对此毫不知情。至于出局的原因等细节问题,日方更是一头雾水。菅

<sup>①</sup> Leif-Eric Easley, “How proactive? How pacifist? charting Japan’s evolving defence posture”, *Australian Journal of International Affairs*, 2017, Vol. 71, No. 1, p. 74; “Abe’s winning streak”, *The Economist*, October 28<sup>th</sup> 2017, pp. 23-24.

<sup>②</sup> Michael Heazle & Yuki Tatsumi, “Explaining Australia-Japan security cooperation and its prospects: ‘the interests that bind’”, *The Pacific Review*, 2018, 31:1, pp. 46-49.

<sup>③</sup> David Wroe and Chris Johnson, “Submarine deal: Australia must act to mend ties with Japan, defence experts say”.

<sup>④</sup> 朱曼君:《日本潜艇落选澳项目竞标 日政府表示不影响日澳合作》,2016年4月27日, [https://www.sohu.com/a/71995240\\_116897.2020-02-05](https://www.sohu.com/a/71995240_116897.2020-02-05).



义伟的并非完全不知情,实则是一句外交辞令,既给自己铺一个台阶下,也给澳方留了一丝情面。至于中谷元所声称的“秉承日澳防卫合作的宗旨,我们和澳大利亚政府展开了最大限度的合作”,就更加意味深长了。从中读出的信息是,日方坚信自己已经履行了澳日防务合作所承担的义务,而且与澳方“展开了最大限度的合作”。这就是说,日方在与澳方开展深度防务合作时是做了不小让步的,尽了自己最大的努力,做了自己应该做的事情,但日方的真诚付出并没有得到相应的回报。言外之意,这次合作失败的责任不在日方,而在澳方。在日方看来,澳方并没有付出同样的努力,甚至有“背叛”之嫌。

第三,给正在稳步推进的“准同盟”关系泼了一盆凉水。

如前所述,澳日“准同盟”关系的发展进程和水平取决于很多因素。除美国亚太战略调整需要它的两个盟国予以支持外,以维护自由和民主世界的秩序为名而行阻遏中国快速崛起之实,借以实现各自国家战略利益也是一个重要因素。<sup>①</sup>赞成与日本合作的澳方支持者认为,通过潜艇合作来提升本国的军事能力,将把已经发展的防务关系转变成事实上的军事同盟。澳大利亚需要这种同盟来防范中国。<sup>②</sup>对于日本来说,由于急欲摆脱战败国的历史包袱和政治压力,以及不再一味地屈服于美国的欺凌作风,日本需要一个除美国之外的政治或军事盟友,以此来平衡日美间的不对称盟友关系,并增加与中国打交道的砝码。澳大利亚就是日本一个最理想的合作伙伴。潜艇方面合作的更深层含义在于:它蕴含一种超越防务装备及技术合作领域的战略协作可能性的希望。由于将与潜艇相关的装备和技术合作视为起点,日澳通过防务合作在亚太区域安全中发挥史无前例作用的新的可能性正在显现。如果澳日在潜艇领域顺利牵手,澳日防务合作无疑将提升至一个全新的水平。从这个意义上看,日本对与澳发展防务合作有着很高的期待,而潜艇项目的合作就

是双方迈向防务深水区的一次尝试,也是对安倍首相采取诸多改革举措来推动本国军事装备出口的一次重要测试。如果合作成功,安倍政府收获的将是国内政治和对外战略的双重胜利。阿博特本人也持这种观点,他说:“对日本来说,这个潜艇交易是战略性的;对于其他国家来说,则是商业性的。”<sup>③</sup>

如今潜艇项目合作失败,这就意味着双方的努力或者更准确地说日方付出的努力并没有换来想要的结果,或者说背离了“准同盟”关系的宗旨。这不免给澳日未来的防务合作增添了些许疑问。托马斯·S. 威尔金斯(Thomas S. Wilkins)不加掩饰地说:“由于失去了重要的防务合作、技术/专门知识转移的潜在利益、改进了的互操作性/联合作战能力,所以,合同的失败给全面战略伙伴关系带来了挫折。”<sup>④</sup>再来看看澳大利亚。在堪培拉,很多人认为无论日本是否是为了钱而提供给澳方最好的潜艇,澳大利亚都应在潜艇制造方面与日本合作,因为与日本的交易不只是商业性的,这同样是达成更加密切的战略承诺的基础。<sup>⑤</sup>日方失意后的外交反应可能超出澳方的意料,澳方遂在结果公布后迅速派遣有关人员赴日进行解释和安抚,以期消除日方可能存在的误会。但无辜受到伤害的一方通常会对自己的言行反躬自省,决不会让类似的事情重演是这种反思后的一种觉悟和意识。由于有前车之鉴,日本不大可能再像以前那样对双方在防务领域的进一步合作持一往情深的态度,日本需要在合作的策略方面进行调整。

第四,对澳日广泛意义上的合作影响有限。

这是因为,澳大利亚对日战略进入一个相对稳定和成熟的阶段,澳大利亚现在比过去有更多的动机去尽其所能让日本待在由美国主导的朋友和盟友圈中,而不是冒险让日本成为一张“万能牌”(a wild card)。<sup>⑥</sup>因此与日本的合作是由澳大利亚外交战略决定的,不是权宜之计或短期之见。同样,日本也不愿过多地纠结这一事件的消极影响。因为日本国内政治在追求国家安全属性会不

<sup>①</sup> The Hon. Julie Bishop MP, “Australian Foreign Policy: the Coalition approach”, *Australian Journal of International Affairs*, 2016, Vol. 70, No. 5, p. 454; Nick Bryant, *The Rise and Fall of Australia: How a Great Nation Lost Its Way*, Sydney: Random House Australia Pty Ltd, 2014, pp. 221-246.

<sup>②</sup> Hugh White, “If we strike a deal with Japan, we’re buying more than submarines”, *The Sydney Morning Herald*, March 14, 2016.

<sup>③</sup> Hugh White, “If we strike a deal with Japan, we’re buying more than submarines”.

<sup>④</sup> Thomas S. Wilkins, “After a decade of strategic partnership: Japan and Australia ‘decentering’ from the US alliance?” p. 506.

<sup>⑤</sup> Hugh White, “If we strike a deal with Japan, we’re buying more than submarines”.

<sup>⑥</sup> Robyn Lim, “Japan and Australia: A Bridge Too Far?”, *Far Eastern Economic Review*, April 2007, 170:1, p. 34.

会引发人们对日本“军国主义”复活方面担心的争论一直就没有消停过,<sup>①</sup>与澳进行防务合作可以逐步界定其国家的安全属性,从而在一定程度上减轻国内政治压力。在澳美日三边关系中,美国给日本带来的更多是一种不确定因素,而澳大利亚带来的更多是一种确定性因素。这是日本发展与澳大利亚全方位合作关系的一个重要动力。况且,澳日之间的“准同盟”关系本身就是一个弹性较大的双边关系,即使防务领域的合作受到了一定的限制,但在其他领域的合作却有较大的自由度和利益拓展空间。所以,日本官方对这一事件表示遗憾的同时,还不忘强调,“日本今后也将继续视澳大利亚为重要的战略合作伙伴,继续推进

日澳双边和日美澳三边的安全保障、防卫合作,这一想法并未动摇”。<sup>②</sup>这一表态,既澄清了外界对澳日关系未来发展的种种怀疑,又给澳方吃了颗定心丸。同时,这一表态给澳方施加的压力也是不言自明的,促使澳方反省自己的政策与行为,或在其他方面做出额外或补偿性的努力,来消除澳日“准同盟”关系的信任赤字。比如在2016年的《防务白皮书》中,澳大利亚就对发展对日关系做出进一步承诺:澳大利亚支持安倍政府为了更加积极地参与区域和全球安全所做的国内立法改革,将与日本开展更广泛的合作,包括与美国的三方合作。<sup>③</sup>

## Initial Explorations on Reasons of Australia-Japan's Failure to Cooperate in Submarine Project and Its Effects

WANG Shiming, TANG Jie

**Abstract:** In 2014, Australia officially launched the submarine construction plan and called for bidding in the international market, and three submarine manufacturers from Germany, France and Japan participated in the bidding. In April 2016, Japan's bidding scheme, the most competitive one, was finally unsuccessful, while the France's bidding scheme won. The reasons for Japan's lose are manifold, but one neglected and fundamental reason is that credibility between Australia and Japan haven't reached its height required for cooperative submarine manufacturing. The unhappy ending of the Australian-Japanese submarine project cooperation has aroused Japan's dissatisfaction, which undoubtedly poured cold water on the ongoing bilateral in-depth defense cooperation, and caused some negative effects on the “quasi-alliance” between two countries. It will not have an impact on the mutually beneficial cooperation between Australia and Japan in a wide range of areas.

**Key words:** Australia-Japan “quasi-alliance” relationship, future submarine project, Soryu submarine, new special relationship

(责任编辑:中和)

<sup>①</sup> Anna Searle & Ipppei Kamae, “Anchoring trilateralism: can Australia-Japan-US security relations work?” *Australian Journal of International Affairs*, 2010, Vol. 58, No. 4, p. 466.

<sup>②</sup> 朱曼君:《日本潜艇落选澳项目竞标 日政府表示不影响日澳合作》。

<sup>③</sup> Department of Defence, Australian Government, *2016 Defence White Paper*, p. 61.