

美日澳安全會議的戰略意涵

邱延正*

2007年9月8日上午，包括美國總統布希(George Walker Bush)、澳洲總理霍華德(John Howard)和日本前首相安倍晉三，在亞太經濟合作會議(APEC)高峰會開始前舉行早餐會談，除了針對當日召開的APEC高峰會有其特定的討論議題之外，還包括氣候變遷、伊拉克、北韓情勢及中國議題在內的區域安全議題，但並未觸及台灣議題。澳洲外長唐納(Alexander Downer)表示，這場非正式的會談著眼於印度逐漸升高的影響力。他表示：「這是一個討論不同議題的機會，但焦點絕對放在印度，和這個國家在亞太區域中對我們，以及在亞太地區更廣大地緣政治學中的重要性」。美、日、澳三國元首這次舉行的安全會談。事實上，近年來美、日、澳三國元首及外長接觸頻繁，其內容包括同盟夥伴的建立、安保聯合宣言、建構海軍聯合運作能力等，由此顯示，9月8日上午的安全會談，只是這些接觸活動的延續而已，這其中是否蘊藏了更深層的战略意涵，應是吾人關切的焦點。

美、日、澳三國多邊合作近況

在「防範」戰略的規劃下，美國積極

推動與亞洲盟友包括日本、澳洲與印度等國的多邊外交與防務合作。近期的具體作為包括：

一、美國副總統錢尼(Dick Cheney)訪問

日本與澳洲，強化美日與美澳同盟：

日本與澳洲是美國在亞洲地區最重要的兩個同盟夥伴。去(2006)年3月，美國國務卿萊斯(Condoleezza Rice)與日本外相麻生、澳洲外長唐納首度召開美日澳三邊戰略對話，美方在當時便敦促日本與澳洲在亞洲安全議題上，與美國採取一致的立場。今年(2007年)2月下旬，美國副總統錢尼出訪日本與澳洲，強調加強美日與美澳同盟的重要性。錢尼在與日本安倍首相會晤時，表達對中共軍費開支持續擴大的關切，並批評中共軍事發展缺乏透明度。

美日同意未來將加強雙方的安保合作，密切監視中共的軍事動態。錢尼在訪問澳洲時，則與澳洲總理霍華德在2月23日召開「澳美領導人對話」(Australian-American Leadership Dialogue)，強調雙方將加強在防衛、反恐、情報等領域的合作。同時，錢尼訪問澳洲期間，也批評中共在2007年1月11日進行反衛星武器測試，違反中共宣稱的「和平崛起」目標。

* 作者現為國防大學戰爭學院教官

二、日澳簽署安保聯合宣言，加強兩國安保合作：

在錢尼出訪日本與澳洲後，澳洲總理霍華德隨即在今年3月13日訪問日本，並與日本安倍首相簽署日澳「安保聯合宣言」。日澳安保聯合宣言的內容，主要包括：1. 制訂加強兩國安保合作的行動計畫；2. 加強兩國外長與國防部長的對話，建立日澳「2+2」安保對話機制；3. 提升兩國在聯合國改革、反恐、救災與打擊犯罪等領域的合作；4. 提升日本自衛隊與澳洲軍隊在防衛領域的合作；5. 加強雙方在政治、安保與經濟領域的合作，建立全面的戰略夥伴關係。

三、美、日、印舉行海上演習，建構海軍聯合運作能力：

美、日、印三邊外交與防務合作機制，係由美方開始推動。2006年3月3日，美國布希總統訪問印度，承認印度核武地位，宣示建立美國與印度的戰略夥伴關係。隨後在2006年12月15日，日本安倍前首相也與印度辛格(Manmohan Singh)總理宣布發展日印戰略夥伴關係，並建立兩國外長間的戰略對話。今年4月上旬美、日、印在日本近海的太平洋水域，舉行海上聯合演習，發展3國海軍聯合演訓能力，可說將三國之間的三邊合作關係推向高峰。

四、美、日、印、澳、星舉行聯合海上演習，擴大軍事合作

美國、日本、印度、澳洲和新加坡將從今年9月4日開始舉行為期4天的聯合海上軍事演習。在這次演習中，美國派出

13艘艦船，其中包括核動力航母「尼米茲」號、常規動力航母「小鷹」號、「芝加哥」號核潛艇等主力戰艦；印度將派出包括「維拉特」號航母在內的7艘軍艦；日本與新加坡分別派出兩艘驅逐艦與一艘護衛艦；澳洲派出一艘護衛艦與一艘油輪。這是自1971年印度—巴基斯坦戰爭以來在孟加拉灣的最大規模軍艦集結。此次演習是為加強各國在保障從印度洋至太平洋的原油輸送等海上通道問題上的合作，也是對向印度洋沿岸國家提供支援以期擴大軍事合作網的中國的一種牽制。

多邊合作的戰略意涵

美、日、澳三國舉行安全會議，焦點在於印度逐漸吃重的戰略角色，澳洲外長唐納表示，印度不會在近期內加入高峰會議；不過，三國極力對外澄清，這場會談沒有孤立區域強國中共的意圖；北韓也是這次會談的議題，日本官員表示：「在對北韓的關係方面，三國都同意去核化的重要性。」事實上，對這三國來說，基於國家利益的考量，均各有其戰略意涵蘊藏其中，分述如下：

一、在美國方面：大三角軍事同盟體制的建立

美國前國防部長培瑞(William Perry)曾經將澳洲和日本比喻為美國亞太戰略中的「南錨」和「北錨」，作為美國在亞太地區的「堅定盟友」，澳洲和日本都支援美國在伊拉克開戰，並且向伊拉克派遣了參與戰後重建的穩定部隊。

今年2月底，美國副總統錢尼分別訪

問了日本和澳洲，再次強調了美國與兩國之間的「共同利益」。4月，美、日、澳三國政府官員在東京舉行會談，美國力促構建導彈防禦系統，並承諾共用導彈情報，從而再次提高了三國的軍事同盟關係。6月2日，美、日、澳三國國防部長會議在新加坡舉行。在這一系列強化合作的舉措下，連接太平洋三大軸心的大三角同盟體制，美、日、澳安全保障框架正在逐步形成。對美國來說，美國在東亞地區企圖建構雙邊多點的安全同盟機制，使美國在這個地區下一步協調多邊的新聯盟會奠定良好的基礎，同時也是最大的利多國。

二、在日本方面：多國對話，建構安全同盟

日本前首相安倍晉三上任前曾主張應拉攏澳洲與印度，提升戰略關係層級保障日本安全。日本擴大了「美日同盟」為「美日澳三國同盟」，並打算在現有美、澳參加的「四國戰略對話」，把印度也拉進戰略同盟的框架中。日本《產經新聞》在今年9月6日刊登證實了有關「四國對話」的報導，稱述日、美、澳再加上印度的四國對話「旨在牽制中國」。對日本而言，基於保護能源供應管道安全，有必要將今後的戰略重心擴大到週邊海域，包括從日本海經南沙、麻六甲海峽到印度洋乃至阿拉伯海。美國也認同日本的四方對話構想，認為有利今後亞洲地區的戰略情勢發展。其實眾所週知，美國布希政府也早想在中國四周建立起一道軍事戰略伙伴網絡，藉以施壓北京在亞洲地區扮演一個如美國前副國務卿左里克所說的「負責任的

合夥人」。

此外，印度穿越麻六甲海峽加入美、日、澳三方安全對話，更突顯了印度對東協國家的重要性，並且有助實現印度海軍「全面控制印度洋、東進太平洋、西出大西洋、南下非洲」的遠景目標。將印度納入環繞中國的戰略安全體系的目的，其實也已經展現在今年四月的印、日、美三國海軍演習。三國海軍艦隊在日本東岸海域進行所謂的「人道演習」，包括艦艇編隊演練、護航和反恐。印度還特別聲明這是與友好國家的一項建設性交流活動，「並非針對其他任何國家」。

日本前首相安倍晉三上臺後對外交政策進行了調整，除了鞏固和美國的傳統盟友關係外，還全力發展和其他大國的關係。在亞太地區，安倍政府將印度和澳洲鎖定為結盟對象。日、澳兩國在軍事領域的合作水準升級引起亞洲國家高度關注。今年3月13日，安倍和澳洲總理霍華德在東京簽署了「日澳安全保障聯合宣言」，以加強兩國在軍事領域的合作，兩國將通過加強安全保障領域的合作來構築全面戰略關係，但因受憲法制約，合作將限於救災、反恐和打擊海盜等方面。

事實上，日本和印、澳兩國結盟固然有出於多邊外交的考慮，但是一個不容忽視的目的是希望藉此抵消中共在亞太地區的影響力。

三、在澳洲方面：區域安全機制與軍事同盟關係的建立

澳洲近年來也刻意建立與日本的戰略夥伴關係，從美、日、澳三國之聯合公報中，可看出對於日澳友誼之鞏固相互加強

彼此在區域及國際安全的成就，如東帝汶、阿富汗、伊拉克等國議題，甚至在非核武擴散、反恐、天然災害與禽流感等項目，與 PALM（太平洋島國領域會議，Pacific Islands Leader's Meeting）皆展現兩國家的效能與合作機制。而在多邊國際組織中，如亞太經合會(APEC)、東協(ASEAN)與東亞高峰會(East Asia Summit)兩國亦有深入的合作關係。

此外，澳洲藉由多邊關係的建立，在飛彈防禦系統的開發上亦傾向加入美國和日本的開發行列。然而澳洲地處在南太平洋地區，看不出來哪一個國家的飛彈會對他構成威脅，但是從澳洲本身的國家利益來看，加入到這麼一個龐大的武器體系開發過程中，無論從武器裝備的發展，從技術上角度來說，從澳洲本身的軍事現代化角度來說都是有意義的。

對台灣的影響

澳洲與日本不尋常的分別於今年7月5日及6日，接連公布「澳洲國家安全：2007 國防新動態」(Australia's national security: a defence update 2007)及「2007 年度防衛白皮書」，巧合的是兩國不約而同皆將箭頭指向中共擴軍導致的區域權力平衡變化。這兩篇報告內容，有許多可提供我國借鑑及省思之處，對我國建軍發展及戰略指導，亦極有助益。澳洲的國防報告書，顯示其區域及國防政策的極大轉變，特別是針對中共部分。近年來由於澳洲與中共經貿關係的迅速提升，雙方互動益為密切，中共即將於今年超越日本成為澳洲最大貿易夥伴，基於現實利益考量，

澳洲過去幾年鮮少針對中共軍力擴張問題發表意見，甚至還幫中共緩頰。如澳洲總理霍華德和外長唐納，便曾表示不須過分憂慮中共軍事預算增加問題，中共也將兩人言論，作為回應澳洲國防報告對中共的憂慮。

澳洲何以對中共改變立場？此當然與美、日的態度有關，但最重要的因素，還是中共軍事崛起對太平洋區域地緣政治及權力結構的衝擊。澳洲的國防報告指出：「中共軍力快速擴張及不透明，可能在區域內製造誤解和不穩定。」日本防衛白皮書亦指出：「中共快速軍事現代化的直接具體目標，應是針對台灣問題為中心。」兩份報告內容均顯示出，兩國都將此一地區爆發軍事衝突最可能的熱點指向台海，值得國人深思。

藉由美澳、美日及澳日分別簽訂安全條約，表面上三國並未結成遏制中共的軍事同盟，但同盟關係早已形成，除了建立集體防衛機制，個別國家也在積極強化國防及進行軍事戰略的調整，如美國提高國防預算，並將全球軍事部署重心移至西太平洋地區；日本欲將憲法對其軍事限制鬆綁，並強化與盟國的軍事合作關係；澳洲也改變對中共政商分離的政策，在軍事上向美、日靠攏，同時決定大幅增加國防預算，將投注430億美元進行軍事現代化。

不可諱言，會議中種種合作項目皆指向中國的崛起。尤其是針對性極強的上海合作組織，已決定邀請伊朗加入，中國與美國是否改變為戰略清晰，走向對抗？這一個發展的趨勢將會深切影響到未來台灣的戰略及整個亞洲的區域安全，面對此種新區域安全對話的形成，夾在這三個國家

地理區塊的台灣應如何評估及回應，是本文探討的重要課題。

政策建議

此次美、日、澳三國安全會議，是近年來三國戰略結盟的延伸，而印度加盟的意向程度亦受到三國的重視。台灣身處地緣的相關戰略位置，為何在此次安全會議中未被提及？我國應如何看待這些雙邊與多邊安全合作的發展，列舉政策建議如下：

- 一、從美日同盟的雙邊合作到美日澳印的多邊合作，可以看出變動中的亞太國際秩序日漸複雜，尋求多重聯盟合作已蔚然成風，我國應持續觀察這種現象的發展，尋找適當的切入點，爭取加盟的機會，以確保我國家利益。
- 二、吾人應重視美日澳三國飛彈防禦系統的開發最新發展，對區域安全產生的作用與影響。
- 三、呼籲政府相關單位（外交部、國防部）重視美日澳安全會議的成果，持續深入探究該會議的重要區域研究議題，作為我方評估亞太情勢發展的依據。