

未來的競合格局將越來越複雜。

中共在9月29日成功發射天宮一號太空實驗室，主要用途為建立一個太空實驗室，以對接神舟系列的太空船，此舉展現出中共太空科技發展的進步，試圖朝向太空科技大國邁進，這也引起西方國家擔心將造成太空軍備競賽。針對此，不僅對於台灣的國家安全將形成更嚴峻之威脅與挑戰，對於其他區域國家而言，中共藉著太空能力的建構，更將增強其情搜能力，實質掌握戰略優勢。

相較於上述大國戰略的發展，泰國10月下旬開始出現的洪災，引起國際社會的重視。此一世紀洪災除了造成七個重要工業區被淹沒，據估計有超過14,000座工廠與約70萬名勞工受到影響，經濟損失高達1.4兆泰銖，死亡人數更超過600名，新政府的領導能力因而遭受質疑。目前洪災的情勢已獲得控制，不過，對於泰國來說，災後重建工作將會是目前政府即將面臨的關鍵挑戰。

中東民主化進程不斷推進，突尼西亞、埃及與利比亞已經出現決定性的政治變革，而敘利亞與葉門的執政者仍然在位，國內的政治動盪不安。正經歷阿拉伯之春的國家由於其宗教、歷史、文化等限制，無法成為自發性的民主化進程，需要歐美國家的政治、經濟與軍事上的支持。特別是近期北約對利比亞的軍事行動，成功幫助利比亞推翻獨裁政權，該行動也引起各界對於國家保護責任新一波的辯論，未來此一國家保護責任的實踐，將會對中東民主化進程有何影響，值得關切。

最後，關於我國現階段正在推動的募兵制工作，除了將面臨社會少子化現象的挑戰，同時也將面對募兵制財源不敷需求、轉服留營實況產生瓶頸以及未來退撫制度規劃欠當等問題。若要實現政府全募兵制的理想，除了要解決制度上的配套措施，還需要改善現有環境，並規劃更多的誘因，才能有助於克服未來人員甄補的種種困境。

堅強的聯盟關係： 對近期美澳關係之觀察

林廷輝*

2011年11月16-17日，美國總統歐巴馬(Barack Obama)結束在夏威夷的「亞太經合會」(APEC)行程後訪問澳大利亞。期間除在國會發表演說外，更重要的是，由於今年為《美澳紐公約》(ANZUS)簽署60週年紀念，歐巴馬此行除在坎培拉與澳大利亞朝野兩黨領袖會面外，也前往北領地(Northern Territory)達爾文(Darwin)軍事基地，與澳大利亞總理吉拉德(Julia Gillard)共同向澳大利亞士兵發表演說，進一步揭示美澳兩國軍事同盟關係。

美國對澳大利亞的重視程度，隨著美國採取「重返亞洲」的策略而加溫。美國白宮副國家安全顧問羅茲(Ben Rhodes)便表示，強化既有核心聯盟關係，並以此與崛起中的強權中國與印度交往，同時也以此聯盟關係為基礎，參與在「亞太經合會」(APEC)及「東亞高峰會」(East Asia Summit, EAS)等機構等活動。除經濟議題外，在安全議題方面則強調美國在區域內的防衛態勢與立場，最後則是強調民主價值。羅茲刻意指出，歐巴馬2010年11月的亞洲行，便是以四個民主國家為訪問對象(印度、印尼、南韓與日本)。歐巴馬此次訪問對象也以澳大利亞及印尼等民主國家為主要對象，談及民主價值顯然也是針對獨裁國家中國與北韓而來。

* 作者為中央研究院亞太區域研究專題中心博士後研究人員、中央警察大學水上警察學系兼任助理教授

由於「維基解密」(Wikileaks)揭露美國外交官於2009年3月28日所撰之電文資料，顯示澳大利亞現任外長陸克文(Kevin Rudd)曾於同年3月24日向美國國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)表示：「要敦促中國有效融入國際社會，但如果各方面都出了問題，也要做好動武的準備。」(China should be integrated into the international community but that countries should be prepared to deploy force if everything goes wrong.)倘若維基解密所載內容為真，則美澳進一步強化軍事同盟關係則是未來必然趨勢。

為瞭解美澳關係近期發展與合作內容，本文首先就2011年9月14日至16日於美國舊金山舉辦的第26屆「美澳部長級諮商會議」(AUSMIN)發布之《聯合公報》進行回顧，從中掌握兩國未來合作重點，並思考我國未來可能之作為。

第26屆「美澳部長級諮商會議」具體合作內容

本屆諮商會議，美國方面由國務卿希拉蕊及國防部長潘內達(Leon Panetta)出席；澳大利亞方面則由外長陸克文及國防部長史密斯(Stephen Smith)出席。雙方在15日發表《聯合公報》，強調1951年《美澳紐公約》是美澳安全聯盟的政治與法律基礎，而這樣的聯盟關係是亞太地區和平、安全、穩定與繁榮必不可少之條件。

然而，此次會議較為特殊的部分是將網路攻擊納為兩國雙邊共同防禦條約的一環，亦即當一國受到網路攻擊時，兩國將共同採取行動。這是歐巴馬政府首次與北約(NATO)之外的國家正式展開此項領域合作，更是首次將網路戰爭被劃入美國與其他單一國家所締結的防禦條約範疇之內。《聯合公

報》的主要內容則以「區域情勢」、「全球安全」及「強化聯盟」等三個部分予以安排。

一、對區域內情勢之看法

雙方強調，亞太地區愈形重要，而美澳聯盟是區域和平與安全的重要關鍵，有必要形塑美國與澳大利亞在印度洋與太平洋之間的戰略圖像，針對個別國家與區域情勢發展表達立場。

(一)日本：支持美日聯盟及發展中的日澳防衛與安全關係，美日澳三國也將增加系統聯合運作及整訓的機會；透過三方戰略對話及三方安全與防衛合作論壇，強化在區域與全球安全事務、發展援助等議題之協調機制。

(二)朝鮮半島：在防衛與安全領域與南韓密切合作，當中包括國際維和、反海盜、反擴散、反恐及人道救援與救災領域上的合作，同時確保朝鮮半島的穩定，嚇阻北韓進一步的挑釁；持續敦促北韓改善與南韓的關係與區域穩定，以堅定的行動展現其承諾，透過六方會談過程談判，強化南韓與日本的訓練與整合，藉以嚇阻北韓的挑釁。

(三)中國：歡迎穩定、和平與繁榮的中國在亞洲及全球事務中扮演建設性的角色，尋求與之建立一個正面、合作及全面性的關係；面對區域與全球挑戰，追求與中國公正、公平與互利的經濟關係；鼓勵與中國進行穩定、健全、信賴及持續的軍事關係，並透過戰略安全對話強化信任與信心。

(四)印度：歡迎印度參與東亞事務並作為其「東向政策」之一環，並在海事安全、災難危機管理及區域結構合作等方面深化與印度的戰略關係，包括。

(五)印尼：在政治、經濟、安全議題，包括氣候變遷與

教育的強化協調以及戰略結商合作，在防衛與安全上，特別是人道援助、災難援救、國際維和、反海盜、海事安全與反恐行動上的合作。

(六) 緬甸：在國家和平與穩定下促進人權並邁向民主，歡迎吳登盛(Thain Sein)總統的改革承諾，並敦促緬甸政府將這些承諾轉化為行動，稱讚 2011 年 8 月 19 日吳登盛總統與翁山蘇姬的會面是正確的方向。

(七) 太平洋島國：雙方承諾，在太平洋上扮演建設性角色，持續並擴大與太平洋島國政府及人民的合作，強化民主、支持經濟改革、善治、環境永續及因應氣候變遷之衝擊等，支持區域漁業保護，強化海洋監控、偵測與執法能量，並在既有的倡議上建立對漁業資源強化管理、鼓勵斐濟早日回到民主，恢復法治、強化公民社會及重建民主機制，與「太平洋島國論壇」(Pacific Islands Forum, PIF)、「太平洋社區秘書處」(Secretariat of the Pacific Community, SPC)及其他區域組織強化區域合作。

(八) 南海：重申美澳在南海有航行自由、維持和平與穩定、尊重國際法以及不受阻撓的合法商業權利之利益。對南海領土主權並無特定立場，要求各聲索國應依據國際法，包括 1982 年《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)，澄清對領土的主張及其海洋權利；再次確認兩國支持 2002 年東協與中國簽署之《南海各方行為宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)，透過和平方式解決爭端，朝制定具有拘束力的行為準則邁進，重申反對各聲索國採取脅迫或武力方式介入合法的經濟活動。

(九) 區域架構：強化區域架構，維持與強化亞太的和平與繁榮，未來加速區域的自由貿易與經濟整合；重申東亞高

峰會的重要性，歡迎澳大利亞透過東亞高峰會，扮演建立亞太地區更加健全的社區之領導角色；建立東亞高峰會與東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)之間的聯繫，歡迎東協國防部長會議的成立，成為區域安全與穩定重要機構；至於「跨太平洋夥伴協議」(Trans-Pacific Partnership, TPP)談判，其目的是要擴大 9 個「跨太平洋夥伴協議」國家的貿易、投資與成長，¹推動區域經濟整合。

二、對全球安全議題之合作

(一) 阿富汗與巴基斯坦：穩定、繁榮及和平的阿富汗是美澳共同目標，支持阿富汗政權轉移的安全責任，是對阿富汗穩定與經濟發展的長期承諾；支持與巴基斯坦交往，以打擊恐怖主義、強化民主與促進經濟發展；促進區域內的安全、貿易與投資，即將在伊斯坦堡及波昂舉行的會議及「新絲路」願景是重要的。

(二) 中東與利比亞：再次確認持續援助與支持中東政權民主轉型，決定支持 2011 年 5 月歐巴馬政府勾勒的以色列及巴勒斯坦和平願景。美澳呼籲各方克服目前障礙，無前提及不延遲地恢復雙邊對話；實踐安理會對伊朗的決議，重申敘利亞民主轉型；與利比亞國家政權移轉理事會合作，支持利比亞人民面對「後格達費」之挑戰，鼓勵利比亞朝向民主發展。

(三) 發展：持續強化「澳大利亞援助機構」(AusAID)及

¹ 9 個 TPP 國家包括澳大利亞、汶萊、智利、馬來西亞、紐西蘭、秘魯、新加坡、越南與美國，日本也在 2011 年亞太經合會(APEC)於夏威夷舉行非正式領袖高峰會議之際，宣布加入 TPP 之談判。

美國國際開發總署 (USAID) 的夥伴關係，包括在坦尚尼亞對兒童健康、家庭計畫、印尼的飲水系統；在南蘇丹計畫部署澳大利亞文官團，配合美國重建與穩定協調辦公室解決衝突與支持穩定；在東亞發展合作機會，特別是湄公河下游區域，其他合作領域包括食品安全、傳染病及全球氣候變遷等。

三、對強化聯盟之作為

美澳將擴大太空合作，支持發展美澳通訊合作，建立軍事衛星通訊夥伴關係。雙方也將強化兩國對網路議題的合作，認為此項網路攻擊適用《美澳紐公約》第3條所規範之範圍。²2010年，雙方也已成立工作小組，開始討論有利於兩國國家安全的選項，包括擴大軍事合作。雙方將就擴大美國在澳大利亞軍事態勢的協議獲致進展，其中包括讓美軍在澳大利亞存放軍事裝備、開放軍事基地讓美軍使用，舉行更多聯合演習訓練，同時也將允許美軍使用澳大利亞港口設施。

美國不尋求在澳大利亞設立任何美軍基地，但希望澳大利亞增加可讓美軍使用的基地數量並加強合作。雙方透過《防禦貿易條約》，支持更緊密的聯盟合作，強化兩國軍力的互通性，特別是戰鬥機及交通運輸機、直升機、潛艇及魚雷科技等。澳大利亞將持續與美國諮商，針對彈道飛彈防禦系統進行檢討，使飛彈防禦系統能夠因應亞太地區特殊威脅。

² 第3條規定：「當任一締約國的領土完整、政治獨立與安全在太平洋受到威脅時，締約國將共同諮商以為因應。」(The Parties will consult together whenever in the opinion of any of them the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened in the Pacific.)

近期美澳關係觀察重點

一、以維護商業利益看待南海問題

美澳雙方對於南海問題將焦點與權益集中在自由航行及維護既有的商業利益。換句話說，即是維護美商石油公司在南海周邊海域已得標之鑽井平台與生產油氣。對於中國主張該海域資源屬於中國所有，美澳兩國雖認為應透過和平方式處理，不過，就南海島嶼歸屬之主權問題，兩國並不持任何立場，仍舊認為應透過和平方式解決。美澳關注的是南海的自由航行與商業利益，因此，只要南海各聲索國能維持和平穩定的南海情勢，對美澳而言，便能符合雙方的國家利益。

二、網路攻擊將成為美國與盟國防衛合作新領域

21世紀新科技的發展，使網路攻擊對國家的經濟造成嚴重的威脅。由於網路攻擊對象不僅僅是針對政府，對民間企業也將造成攻擊，就像處理恐怖主義，面臨的是一個非傳統性的新戰場。由於得知敵人來源不易，這也形成聯盟中重要的部分，為應付未來挑戰與攻擊，美澳合作便非常重要。因此，美澳計畫把網路戰爭加入雙邊共同防禦條約，也是反映「未來戰場」需求，美國竭盡全力防禦網路攻擊，並規劃在遭遇攻擊時主動出擊。而目前在亞太地區這些網路攻擊的主要來源，大多來自於中國和北韓的網路安全威脅，此也讓此項防禦合作協議更加重要。

三、美澳軍事同盟關係進入另一新階段

除了東北亞的日本外，澳大利亞地緣戰略位置對美國也非常重要。過去霍華德 (John Howard) 政府採取的外交政策

明顯視中³，再加上當時小布希政府將注意力集中於阿富汗與伊拉克事務上，美澳紐同盟關係並不如現今受到重視。歐巴馬總統上台後，提出「重返亞洲」的外交政策，美澳關係逐漸升溫。美國在東北亞首重與日本及韓國之關係，在東南亞則重視與印尼關係，在印度洋上則著重與印度之關係，至於連結太平洋與印度洋的重要關鍵國澳大利亞，便成為美國的首選。美國將可運用澳大利亞重要軍事基地，包括使用港口與機場等，作為平時演訓，戰時執行戰地任務，此亦成為美澳軍事聯盟之重要內涵。

政策建議

一、堅持民主價值理念，關注美國「重返亞洲」重點經營策略

如前所述，美國白宮副國家安全顧問羅茲明確指出，歐巴馬總統近期訪問的亞洲國家均為民主國家，主要係針對中國及北韓獨裁政府。美國以維護民主價值、確保民主國家之安全為其「重返亞洲」之理由，透過傳統美日、美澳、美菲等傳統聯盟關係來達到此一戰略目標。我國是亞太民主國家之一，且美國前總統布希曾在2005年5月稱讚台灣民主成就，2007年在參加「亞太經合會」於澳大利亞雪梨舉行的非正式領袖會議中，也公開稱讚包括台灣在內的亞太地區民主自由的發展。論者或以為美國需要中國在經濟上予以協助，然美

³ 例如澳大利亞外交部長唐納(Alexander Downer)於2004年8月17日在回答媒體詢問倘兩岸發生戰爭，澳大利亞是否協助美軍介入的問題時曾表示：「美澳紐安全條約僅有在澳、美兩國本土遭到軍事攻擊時才會啟動生效，在其他地區之軍事活動並不會自動啟動該條約。」

國也不可能放棄自由民主等立國精神，因此，無論是共和黨或民主黨執政，對亞太地區的民主與自由仍會堅持。因此，我國應持續堅持民主價值理念，政府相關部門針對美國近三年「重返亞洲」之具體作為進行研析，以利後續尋求並思考與亞太民主國家合作項目。

二、把握我國資安防護優勢，間接參與網路攻擊防禦體系

網路攻擊，可分為計畫地由極權國家支持下的攻擊行動，或由一般駭客進行的跨國犯罪行為，將網路攻擊視為是美澳防禦的一環，聯手對此採取相應措施，為現代防禦系統合作新領域。我國在資安系統上頗有成就與優勢，或許未來在美國與亞太周邊國家建構網路攻擊防禦系統時，台灣可藉此利基尋求參與由美國領導並籌設之網路攻擊防禦體系之可能性。

三、透過二軌會議與美國亞洲盟邦對話，確實掌握美國在區域內政軍布局與意圖

歐巴馬在訪問澳大利亞之際，宣布將在達爾文進行駐軍，初期規畫250名海軍陸戰隊人員，未來五年內將增至2,500名。美國透過政治與軍事手段重返亞洲，包括歐巴馬、希拉蕊等重要官員密集造訪亞洲，我國實應透過二軌對話會議，與這些區域內國家交換意見，藉以掌握美國對亞洲之整體布局與企圖，為我政府在國安策略抉擇上之重要參考依據。