

澳洲在亞太區域的戰略轉折

張國城*

澳洲是亞太地區重要的中等強國，因位居大洋洲，所以安全觀和對外政策與臺海並未直接相關，所以較不為人所重視。事實上，澳洲是美國的重要軍事同盟，在美國印太安全政策和執行扮演重要地位。本文討論澳洲在亞太地緣戰略價值的重要性，分析澳洲與中國關係的轉變，提出值得我方參考及運用之處，並提出若干政策建議。

澳洲在亞太地區安全的角色

一、美國對外戰爭的合作夥伴

澳洲在兩次大戰中都是英美重要盟國之一，在太平洋戰爭中的南太平洋戰區和美軍同為主力部隊。澳洲和美國建立了深厚的外交、軍事和情報合作關係。戰後，澳洲成為聯合國的創始會員國之一，1950年北韓發動韓戰南侵韓國時，澳洲響應聯合國號召，出動大批陸海空軍，包括航空母艦，和美軍一起第一批抵達朝鮮半島。澳洲參與英國在馬來亞的剿共戰爭、1963到1966年在印尼入侵馬來西亞衝突和英軍共同作戰；爾後參加越戰；之後又參加兩次波灣戰爭和在阿富汗的反恐戰爭。多次協同作戰經驗，也讓澳洲國防軍(Australia Defence Forces)被認為在戰術層級的單位上，和美軍有完

* 作者為臺北醫學大學教授兼通識中心主任。

整「聯合作戰能力」。

綜上所述，澳洲歷次對外作戰，除了二次大戰受日本攻擊的威脅之外，其他作戰都是履行同盟義務和捍衛國際正義。

二、「五眼聯盟」和「美澳紐公約」成員。

澳洲是「五眼聯盟」(美國、英國、加拿大、澳洲和紐西蘭)成員，位居美國對外共享情報的最高等級。因此觀察澳的戰略變化，其實可以側面了解更為貼近真實的戰略情勢。因為戰略變化必然取決於獲取的情報及對戰略情勢的覺知，使澳洲得以和美國共享共同情報管道與高品質情報。

三、澳洲具備穩定亞太的重要軍力

澳洲三軍兵力約 55,000 人，因國內政治情勢安定，對外無明顯假想敵，遭入侵的可能性極小。另因地理位置具備天然優勢，距離亞太衝突熱點遙遠，和他國並無領土糾紛，兵力規模雖小，仍可以全力支援美國的軍事行動。(日本受憲法限制，韓國須全力防禦朝鮮，其他東南亞各國均有本身政治外交和軍事考量)，實戰經驗也相當豐富。

其次，澳洲政府非常重視國防投資，軍備發展處於先進地位。例如，澳洲是美國 F-35 戰鬥機計畫的出資國之一，總共獲得 72 架，僅次於日本；目前已有 30 架就役；另外還有配備美海軍現役的 EA-18G「咆哮者」11 架，成為亞太各國獨一無二的電子戰機部隊。

皇家澳洲海軍規模雖不大，但在「越洋用兵」和「遠程兵力投射」能力在亞太名列前茅。目前擁有兩艘排水量達 27,500 噸的坎培拉級 (Canberra-class) 兩棲攻擊艦，具備準航空母艦的實力 (最多可搭載 18 架直升機)；另外有 3 艘霍巴

特級 (Hobart-class) 驅逐艦，配備神盾戰鬥系統。2020 年起，澳洲陸續建造 9 艘新型的「獵人」級巡防艦，配備神盾作戰系統，成為亞太區域最新型的水面作戰艦之一。不僅對澳洲國防提供更大保障，也成為美國在亞太最重要的同盟作戰武力。

以上三點，都是澳洲在美國印太戰略中所能扮演的積極角色。澳洲在亞太長期以來被稱「副警長」，國防戰備向來「超前部署」，軍備發展與軍事戰略戰術研擬都有一定步調，不會等到威脅臨頭才開始準備。同時澳洲強調國防自主和外購做完整的分工和配搭，力求國防支出也能裨益到國內的科技和工業發展，即使澳洲的兵力雖然不多，但卻是一支戰備好、彈性高的現代化武力，使澳政府在對外政策制定上，對於軍事能夠配合的狀況和發揮的作用一向有相當的信心。

對中政策的轉變

2020 年，澳洲國會通過《外交安排政策法》(Foreign Arrangements Scheme)，授權外交部長可在外交政策與國家安全考量下，撤銷地方政府與外國的合作案，2021 年 4 月 21 日，澳外交部首次引用該法，取消維多利亞州與中國簽署的「一帶一路」計劃的兩份協議。¹ 對澳中兩國關係而言，是一大震撼，對於未來雙方關係將投下更多變數。

¹ 維多利亞州與中國在 2018 年簽署備忘錄，條文包括推進雙方在多方面的發展，包括在基礎設施、創新、老齡問題和貿易發展等方面的合作。雙方在 2019 年再簽署了另一部相關的框架協議，披露了更多細節，包括容許中國公司參加維多利亞州不同的基建工程，也鼓勵這些中國公司在當地建立公司，參加競投不同的工程建設項目。〈澳大利亞引新法取消維多利亞州「一帶一路」協議 中國斥是「搬石頭砸自己的腳」〉，《BBC 中文網》，2021 年 4 月 22 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-56841541>

airiti

澳洲過去對中國經貿政策和安全戰略區分處理，這也影響澳洲之前允許地方政府（維多利亞州）加入一帶一路倡議的決定。在外交上，澳洲認為外交政策重點在維持和美國、東北亞與東南亞國家的友好關係，澳洲地方政府加入「一帶一路倡議」，當時並未受任何國家（包括美國）質疑，或危及澳洲和這些國家既有外交和合作關係。事實上，其他亞洲國家有興趣者所在多有，澳洲認為參加此一倡議，可增加和中國以外國家的合作。

最後，是澳對其國家安全和軍事戰略的評估，認為加入此一倡議不會對其國家安全產生負面影響。澳洲認為國家安全主要威脅首先是對澳洲本土侵略和恐怖攻擊，其次是對海洋航行自由的阻礙。因為澳洲是一個巨大的「島洲」（island continent），貿易仰賴海洋運輸，海上安全航道非常重要；第三則是擔憂東亞其他地區武裝衝突，可能威脅澳洲安全和利益；第四則是在美澳紐公約之下，美國在其他地區的軍事行動可能需要澳洲配合，或對澳洲安全形成風險；最後是危及澳洲民主制度和生活方式的任何勢力和爭端。

澳洲歷任政府認為，中國雖然是共產國家，但和中國維持密切關係，對前述五項安全不至有所影響。澳洲對一帶一路倡議的態度，原本著重商業考量，因為許多國家加入，澳洲某些地方政府和企業認為不能完全在這類倡議缺席，以免讓澳洲企業失去商機。其次，中國目前是澳洲最大貿易夥伴，經貿投資往來本來就密切，澳洲國內也有一批中澳貿易和投資的既得利益者，對澳洲加入一帶一路倡議非常期待。

然而近年來，上述五項因素已經產生變化。首先，有華裔澳洲公民遭到中國政府的威脅。如 2019 年澳洲《衛報》（*The Guardian*）披露，至少五名澳洲籍的維吾爾族兒童在回

中國探親時被中國扣押。² 對此，澳洲外交和貿易部發言人表示：「澳洲對新疆的人權狀況感到擔憂，並將繼續敦促中國停止任意拘留維吾爾人和其他穆斯林族群。」中國曾經拘捕在滕博爾 (Malcolm Bligh Turnbull) 政府時期，擔任重要情報顧問的約翰·加諾特 (John Garnaut) 的好友——澳洲籍華裔作家楊恆均和擁有澳洲永久居留權的中國學者馮崇義。加諾特當時被滕博爾指派，主持針對中國在澳洲勢力進行調查的機密情報工作，楊馮二人都是他的重要諮詢對象。兩人遭中國政府拘捕 (楊迄今未被釋放) 對澳洲政壇是一大衝擊，讓其警覺中國對澳洲國家安全與社會安定，特別是華人社會言論及信仰自由產生威脅。

此外，澳洲對中國在南海的擴張開始警覺。2017年11月，澳洲發表在2003年以來首部外交政策白皮書，對中國日益擴張的影響提出警告，白皮書指出北京無視二戰結束以來國際間「基於規則的秩序」，對中共在南海軍事擴張恐致亞洲衝突表達關切。2020年7月，澳洲軍艦在菲律賓海域與日本和美國進行聯合演習時，在南沙群島附近遭遇中國海軍，爆發了韓戰以後雙方首次的軍事對峙。24日，澳洲政府首次向聯合國聲明，稱中國在南海的主張「無效」，並指中國的主張與1982年的《聯合國海洋法公約》並不一致。澳洲的正式官方立場認為中國將南海最外圍的島礁、群島建立直線基線法的行為，並沒有法律依據，澳洲反對中國在南海以「自古以來做法」為由，聲稱在南海的「歷史權利」或「海洋權益」

² “Revealed: five Australian children trapped in China amid Uighur crackdown,” *Guardian*, April 6, 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/apr/06/revealed-five-australian-children-trapped-in-china-amid-uighur-crackdown>.

的主張。中國通常稱為這些島嶼在其「九段線」之內。

聲明中也引述了菲律賓、越南和馬來西亞對北京在南海的行動提出的異議和投訴，這些國家都反對中國在南海興建陸上設施或人工島嶼的行為。聲明還引述 2016 年荷蘭海牙國際法庭對「南海仲裁案」的判決，基於國際法庭的判決，澳洲反對中國對南海採取直線基線法的行為，既不符合《聯合國海洋法公約》，也沒有法律依據。澳洲不接受中國對西沙群島和南沙群島的主權要求，反對中國基於直線基線法對內水、領海、專屬經濟區和大陸棚提出的任何主張。³

2020 年 7 月 1 日，澳洲政府發布《2020 年國防戰略修訂》(2020 Defense Strategic Update) 和《2020 年部隊結構計劃》，開宗明義說明美國和中國的戰略衝突是這一地區的主軸。澳總理莫里森同時召開記者會，稱澳洲面臨二戰後最嚴峻的國際環境，在應對疫情大流行的同時，需要為一個「更貧窮、更危險和更無序的後疫情世界做準備」。在莫里森看來，澳洲的應對方法是加強軍隊震懾潛在敵對勢力的能力，從遠程對關鍵基礎設施構成威脅，從而阻止對澳大利亞的攻擊。

白皮書宣布未來 10 年將投入 2,700 億澳元加強國防能力建設，並將印度洋東北部到西太平洋的印太地區視為直接戰略利益區，側重提升海洋封鎖能力、海上控制能力和海上兵力投送能力。澳洲將首次為部隊部署彈道飛彈防禦系統，以及海陸空遠程和高超音速飛彈。2,700 億澳元的投入還包括升級攻擊性武器的威力、加大網路戰能力建設和增設高科技

³ “Australian Government declares Beijing’s South China Sea claims illegal in letter to United Nations,” *ABC News*, July 25, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-07-25/federal-government-joins-rejects-china-maritime-claims-at-un/12492070>.

水下監控系統等。⁴ 莫里森在會上稱：「後疫情時代在澳洲國土爆發一場熱戰的可能性是自上世紀 40 年代以來最大的。」澳洲廣播公司報導，澳政府預計將花 8 億澳元，從美軍購買 AGM-158C 長程反艦飛彈。該飛彈射程超過 370 公里，將是對澳洲國防軍現有反艦飛彈的重大升級。⁵ 另外，澳洲也積極擴建潛艦艦隊，一度曾計畫向日本購買設計之後在澳洲建造，一方面強化澳洲海軍戰力，一方面深化澳日間的軍事合作，雖然最後沒有成交，但澳日間的軍事合作仍然日益密切。

經貿領域上，澳洲近年來屢遭中國貿易報復，這是澳中建交以後絕無僅有的事；自 2020 年起，中方先後對澳洲出產的大麥、煤炭、棉花、牛肉和紅酒等商品實施高額關稅，因為中國的貿易報復是針對澳洲批評北京政府處理香港示威浪潮與新疆人權議題的方式，又支持世界衛生組織就新冠肺炎疫情進行獨立調查，讓澳中關係一時陷入低潮，也令澳洲社會對中國的反感日益增加。

2021 年 4 月 25 日，澳洲內政部秘書長裴佐洛 (Michael Pezzullo) 在「澳紐聯軍紀念日」(Anzac Day) 發表聲明，強調澳洲與崇尚自由的盟友「要準備為自由而戰」。⁶ 澳最大媒體之一《澳洲人報》(*The Australian*) 指出，裴佐洛是在呼應澳洲

⁴ “2020 Defence Strategic Update,” Australian Government Department of Defence, <https://www1.defence.gov.au/about/publications/2020-defence-strategic-update>.

⁵ Rod McGuirk, “Australia plans \$190 billion defense boost over decade,” *ABC News*, July 1, 2020, <https://abcnews.go.com/International/wireStory/australia-plans-190-billion-defense-boost-decade-71547054>.

⁶ Michael Pezzullo, “The Longing for Peace, the Curse of War,” April 25, 2021, <https://www.homeaffairs.gov.au/news-media/speeches/2021/25-april-anzac-day-message>.

國防部長杜登(Peter Dutton)稍早針對臺海局勢的言論，宣稱「戰鼓」(drums of war)已經響起，澳洲「必須再次派遣戰士出戰」。之前杜登25日在接受澳洲公廣媒體ABC訪問時表示，「不應低估」中國因臺灣爆發軍事衝突的可能性；他還說，隨著來自中國的軍事威脅日益嚴重，澳洲軍方應把焦點移轉至鄰近區域。⁷另外一位知名的澳洲戰略專家，澳洲戰略政策研究所(ASPI)防衛、戰略及國家安全研究主任休布瑞吉(Michael Shoebridge)指出，習近平主政下的中國軍事冒險主義(military adventurism)可能會對澳洲造成風險。⁸

由這些澳洲政要的言論，足見澳官方已經逐漸認知到三件事情：一、中國存在「軍事冒險主義」；二、這種軍事冒險主義會對亞太情勢和澳洲安全形成威脅，尤其是在南海；三、澳洲必須積極為「以軍事方式因應這種威脅」做準備。

澳洲印太安全政策未來發展

澳洲在亞太區域安全扮演重要角色，如今對中政策開始轉變，對臺灣自然不是壞事。不過，澳洲仍將「警中」(警戒中國)和「挺臺」分開。澳洲警中的原因一是認為中國對其有威脅，其次是和美國採取相同策略表示同盟立場，並非臺灣對澳洲的遊說成功，也不是在政治關係上有所突破，抑或澳

⁷ “China is very clear about reunification”: Peter Dutton warns possibility of conflict between Taiwan and China,” April 25, 2021, <https://www.abc.net.au/news/2021-04-25/peter-dutton-warns-possibility-of-china-taiwan-conflict/13317164>.

⁸ Michael Shoebridge, “China’s actions, not Australia’s words, are the problem,” April 28, 2021, <https://www.aspi.org.au/chinas-actions-not-australias-words-are-the-problem/>.

洲支援臺灣維持主權獨立。澳洲官方不認為，或至少沒有公開表示臺灣能夠在澳洲關心的安全議題上，能夠對澳洲有所貢獻，或是有合作的空間。

美國支援臺灣，除了維持西太平洋盟邦的安全穩定、海上航行自由等地緣戰略利益以外，最大因素之一還是弘揚民主自由的道德外交。美國當然也經常有雙重標準、虎頭蛇尾、計畫不周和手段一廂情願的問題，但是全世界沒有任何國家像美國一樣，在對外政策上如此強調並頻繁宣示對自由民主價值的重視和捍衛決心的。而澳洲是和英國相同的議會內閣制民主國家，政策具一貫性；基於語言、文化和合作歷史，向來是美國在這一地區的重要諮詢對象。由於澳洲社會的西方特質，美國會將澳洲社會對於亞太區域情勢的反應，作為評估這類事件可能形成影響的指標。澳洲和亞太各國並無領土糾紛，在各國的歷史衝突中向來持中立立場，因此透過澳洲與各國的外交管道獲取更多資訊，向來對美國評估與形成政策立場非常重要。

因此，4月25日澳洲「為自由而戰」的說法值得密切注意，但我方仍應持續關注，並且設法因勢利導，讓澳洲「警中」的政策走向和「挺臺」能夠逐漸結合。因為澳洲目前未明白以中國為假想敵，和中國的貿易往來仍然相當大；這其實是世界上一般國家的常態，我方如何在這樣的情況下，發掘其中的空間，建立進一步的合作關係，應當是未來的重點。

政策建議

傳統上，臺澳關係在政治與外交上並不密切，主要原因是澳官方受傳統國際法影響，相當拘泥「一個中國」原則（這

也是中型國家的通病)，對發展與中華民國的關係自我設限；我方也僅視澳為貿易夥伴，對於澳洲在區域內及對美國的影響力很少在意，更遑論利用。未來，我方可以多加培養對澳洲的研究人才，特別是對澳洲外交和軍事方面，另外情報交流也相當具有合作潛力。

其次，是發展與澳洲國會的國會外交。因為澳洲是議會內閣制國家，總理和內閣閣員都是出身於國會議員，這些人形成政策治理國家；國會議員一般思考較為開放，我方和其交流建立友誼並不會有太多障礙。在交流的內容上，我方或可多加強調臺灣與澳洲間的共同點：有包容的社會文化，同樣經歷藉由轉型正義形成獨特認同的過程，藉此加大澳洲政治、社會菁英對「挺臺」必要性的認同，在關鍵時刻爭取澳洲的支持將更能水到渠成。