AUKUS與印太區域安全

丁樹範*

本（2021）年9月15日，美國、英國、和澳洲達成「強化的三邊安全伙伴關係」（enhanced trilateral security partnership）而被簡稱為AUKUS（Australia-United Kingdom-United States）的新協議。協議正式公布後引起諸多不同反應和顧慮，包括：這是否是美國為主的印太地區新軍事同盟，是否更進一步導致印太地區軍備競賽，對印太地區安全秩序影響，AUKUS是否違反核不擴散條約（Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons或Non-Proliferation Treaty），及美、澳和法國及美國和傳統歐洲盟友關係等。

AUKUS內容與特色

首先，需要了解AUKUS的內容。公開的聲明強調，這三國在國際規則為基礎的秩序概念引導下，深化在印太地區的外交、安全、和國防合作。AUKUS是上述合作努力的一部分。

其次，三國合作的重點是資訊和技術的共享，以增進安全和國防能力。這主要是國防和安全有關的科學、技術、和產業，及產業鏈的整合。由美國和英國提供澳洲核動力潛艦

* 作者為國立政治大學名譽教授。

doi: 10.30382/SSA.202110_(170).0001

是第一個合作案。三國將用 18 個月討論該合作案的發展方式。澳三國承諾遵守核不擴散協議。相關的媒體報導，這些核動力潛艇將在澳洲製造，其數量至少八艘，預計在 2040 年全部交付完成。

最後，除了核動力潛艦外，三國也將致力其他關鍵領域合作，包括：網路能力、人工智慧、量子技術、及水下能力的合作以增進聯合能力（joint capabilities）和相互操作性（interoperability）。

AUKUS 固然是安全關係的新篇章，但是，拜登總統在記者會上強調，美國仍會和東協國家（ASEAN），四方（美國、日本、印度、澳洲）安全對話國（Quad），五眼（美國、英國、澳洲、加拿大、紐西蘭）聯盟，及印太、歐洲、及其他地區的夥伴合作，以建構和平、自由、和開放的印太地區。

由白宮發布的 AUKUS 聲明和三國領導人記者會的說明，可以看出 AUKUS 有三個特色。第一，無可否認的，AUKUS 是暗指應對中國。美國自川普總統以來就指控中國不遵守且違反國際規則，且經常以政治和經濟脅迫其他國家，及輸出權威主義等。川普公布的國家安全戰略（US National Security Strategy）指控中國是國際秩序的修正主義國（Revisionist）；拜登的暫時性國家安全指針（Interim National Security Strategic Guidance）則指中國的國力挑戰美國。凡此都指出中國構成美國最大威脅。

這特別是中國已建立一支龐大現代化的軍力，美國必須思考如何因應，以維持美國在印太的領導地位。這特別是，美國在國際議題上仍可能被其他議題羈絆而備多力分，無法像中國只把重點放在印太及臺海區域。而且，中國船艦規模已超過美國，再加上其他先進武器載台的規模逐漸擴大，這

使許多研究指出，中國軍力已發展出反介入（anti-access）能力，[1] 對美國主導的西太平洋軍力構成強力的制約。如果讓澳洲海軍有更強能力，特別是水下攻擊能力，將迫使中國必須分散優勢軍力處理南方來的壓力，或投資更多資源於軍事。這是美國因應中國軍力擴大的一種思維方式。

第二，AUKUS 是一個特殊的安全聯盟機制。傳統的安全聯盟機制強調組成聯合軍隊以共同防禦共同敵人，冷戰發展出迄今還運作的北大西洋公約組織（NATO）是典型的例子：歐洲國家在美國領導下組成北約聯軍共同應對前蘇聯可能的入侵。AUKUS 的特殊性在於，他是以技術為主，協助聯盟內盟友發展核動力潛艦及發展其他新興科技，並把新興科技用於國防，以增強彼此的國防能力。AUKUS 完全沒有處理美國、英國、和澳洲建立聯合軍隊以對抗中國的議題。

不能否認的是，這個特殊的安全聯盟有其意義。這是以國家力量介入新興科技的合作、發展和整合，縮短研發和應用於國防的時程，使盟內國家在短時期內發展出更好的武器裝備能力。這是屬於國防能力建設（defense capacity building）的做法。

四個原因使 AUKUS 未來擴大成員的可能性極低。首先，核動力潛艦是高度敏感技術，特別是涉及核不擴散條約。這說明三國領導人在記者會一再強調，三國會遵守該條約，該核動力潛艇只配備傳統武器，絕不配備核武器。其實，協助澳洲製造核動力潛艦已引起很多爭議，拜登應該不會再邀其他國家研製核動力潛艇。

其次，這三國的歷史合作關係無法複製。這三國歷經兩

[1] 反介入是美國用語，中國稱為反干預。

次世界大戰，兩次波斯灣戰爭，乃至於阿富汗戰爭等的合作，有共同的語言和文化，彼此的互信頗高，而能共享某些敏感的技術。但是，這三國和區域內其他國家間的合作程度不高，因此，涉及的敏感技術不是可以輕易分享。

另外則涉及區域安全架構的歷史問題。基於複雜的區域歷史和國際關係，印太區域從來沒有發展出含蓋區域的安全架構。例如，中南半島國家間充滿歷史恩怨，而海洋東南亞國家間的歷史恩怨也不遑多讓。中國、日本、韓國間更是複雜。因此，第二次世界大戰後只發展出以美國為主的多個雙邊安全體系，但沒有發展含蓋整個區域的安全架構。冷戰結束後，的確有許多人提議要發展全區域性安全架構，但是，從來沒有成功。以至於冷戰發展出的多個雙邊安全架構仍主導當今的區域秩序。另一方面，區域內中、小國家歷經殖民獨立過程而多追求自主，如東協強調東協中心（ASEAN Centrality），因此，對於加入 AUKUS 會抱持觀望態度。

最後，則是涉及區域國家和中國的關係。直白地說，加入 AUKUS 等於加入反中聯盟，這是區域內許多國家不願做的選擇。許多國家固然對中國的諸多強勢作為不滿，而接受美國軍事介入區域安全以平衡中國。但是，中國畢竟是區域內強國（resident power），美國則是地理遙遠的域外強國（non-resident power）。再加上中國和區域內所有國家有密切的經貿關係，使中國可以利用此經貿關係影響各國政治。因此，他們也不願公開得罪中國，更不願加入反中聯盟，而寧採取避險（hedging）作為，在美、中間維持動態平衡。因此，區域內國家不可能加入 AUKUS。

第三個特色是，至少在拜登時代，AUKUS 不會主導，甚至取代美國印太的整體布局，使美國布局走向以軍事為唯

一指標的安排；美國的印太布局仍將是多樣化安排，針對不同家含蓋不同議題和項目，而不是一刀切的以軍事聯盟安排為唯一作法。這表示，拜登政府充分了解不同國家對諸多安全議題的不同顧慮，及美中競爭是多領域並進的，而採取漸進、和有針對性的作為。

典型的例子是 Quad。Quad 應該會和 AUKUS 並存和各自運作，雖然兩者在美國主導下有密切的互動關係。在開完美、英、澳的 AUKUS 高峰會議後的 9 月 24 日，美國召開了 Quad 的本年第二次高峰會議；Quad 第一次高峰會於 3 月 12 日以視訊方式舉行。檢視這兩次 Quad 高峰會聲明，可以發現有幾個特點。第一，聲明沒有公開觸及臺海安全。在美日、美韓、G-7、和歐盟高峰會後的聲明裡，臺海安全議題都被寫入。但是，兩次 Quad 高峰會聲明沒有寫入臺海安全議題。這應該都是遷就印度的要求，因為印度中國關係在過去幾年因為邊界衝突而走低，印度官方迄今對和中國關係仍高度謹慎，對任何涉及反中國的聯盟仍拒絕背書。Quad 兩次高峰會聲明不明確寫入臺海安全也反映拜登政府對印太區域國家對某些敏感議題的掌握而能做出彈性調整。

此外，兩次 Quad 高峰會聲明淡化聯盟（alliance）的色彩，雖然世人多認為 Quad 是美國應對中國競爭需要而支持的準聯盟（coalition）安排，同時，聲明裡強調國際法和規則為基礎的區域秩序而迂迴指控中國。聲明裡完全沒有觸及已舉行數次的四國海軍演習（雖然聲明裡提到南海和東海議題）；聲明花了許多篇幅強調共同應對新冠疫情和全球衛生，建立高標準公共設施協助，應對氣候變遷，人與人交流和教育，處理包括 5G、半導體、和生物技術，網路安全，及太空在內的關鍵和新興技術。

某種程度而言，對於 Quad，拜登政府採取的策略和對 AUKUS 相同，是能力建設（capacity building）。其目的是透過諸多重要領域的合作，強化盟內國家處理關鍵議題的能力，增加盟內國家施政效果，凸顯民主國家也能促進發展，而平衡中國發展模式。

AUKUS 是否改變印太區域平衡？

AUKUS 的確導致許多顧慮和爭議。問題是 AUKUS 能改變什麼？其實，真正的改變要花很長的時間才能達成。

理論而言，核動力潛艇及良好的靜音能力可以在水下長時間航行而不易被敵方反潛偵測獵殺。潛艇上可以配載各種潛射的攻艦和攻陸導彈，可以配合美國軍力牽制中國在南海和東海的軍事行動，對中國形成制約，這可能是中國顧忌的。

然而，這個顧慮可能是被誇大的。依據 AUKUS，美國和英國在未來的 18 個月要和澳洲討論核動力潛艇製造事宜，目標是使澳洲在 2040 年前製造出八艘核動力潛艇。問題是，怎個進度能否按時完成？

澳洲和法國海軍集團（Naval Group）2016 年簽約，由法國海軍集團替澳洲研製傳統動力新潛艇，取代澳洲現有科林級傳統動力潛艇。或許是把法國核動力潛艇改為傳統動力潛艇有其先天的諸多困難，結果是澳洲的新潛艇計畫迄今毫無任何進展，而影響澳洲海軍軍力發展和部署。這可能是澳洲轉向美、英的主因。

問題是 18 個月的目標和 2040 年目標能否達成？特別是 2040 年是否太久遠而無實質意義？除了澳洲能否勝任製造核動力潛艇的技術和人力外，尚有完成時間點的問題。固然許

多專家對中國軍事安全的威脅，特別是對臺海的威脅，有不同評估，但是，還沒有人評估 2040 年的可能威脅狀態；絕大部分是以 2030 年，或 2030 以前作為預測評估的時間點。然而，澳洲的八艘核動力潛艇到 2040 年才正式成軍，這對 2030 年前的中國海軍能構成多大的制衡作用？

為了使澳洲能早日擁有核動力潛艇，提升澳洲海軍戰略能力，不同建議被提出，這包括美國增設船塢幫澳洲製造，而不全在澳洲製造等。問題是，美國海軍一方面面臨船艦老化，另一方面需大量增加新船艦以因應中國海軍日增的數量優勢，是否有餘力幫澳洲製造核動力潛艇不無疑問。另一方面，2040 年距今非常久遠，屆時國際和區域環境有何巨大變化仍是未知數。或許屆時澳洲取消部分訂單。

這不是說 AUKUS 毫無作用。AUKUS 協議上提到的網路能力、人工智慧、量子技術、及水下能力都是未來關鍵科技能力，涉及未來國力發展，對國防安全至關重要。但是，其需要長時間發展，其成效短時期難顯現。因此，在短時間難看出這些領域的合作可能的突破，及對區域安全有任何影響。

未來觀察與建議

AUKUS 的確引起區域國家的不同反應。然而，如果上面的分析是正確的，我們可以下結論，AUKUS 是美國因應中國崛起而編織印太地區安全網的一環，這個新聯盟系統有其獨特性，且置重點於能力建設，和傳統聯盟型態不同。它也無意取代既有以美國為主的雙邊，例如，美日、美韓、美澳、及美印等，四邊（Quad），及各個美國盟友間的雙邊架構，例如：印度 - 澳洲、日本 - 澳洲。它不可能變成印太的北約；甚

至，連發展成小北約的機會都不高。因此，它不會對印太區域帶來巨大改變。然而，它不是沒有作用，只是需要很長的時間才能發揮作用。

短時間對區域安全影響比較大的仍是美國在印太區域透過雙邊架構的部署和調整。美國從小布希總統時代就宣布，要逐漸把美國海軍的三分之二兵力調整到亞洲。近期，美國海軍宣布把一艘美國最大遠征移動基地艦米格爾基斯號（USNS Miguel Keith, T-ESB-5）調到西太平洋執行任務是典型的例子。另外的例子是美國強化和盟國的軍事操作互通性（interoperability）。典型的例子是 2021 年 10 月 3 日一架美國海軍陸戰隊的 F-35 戰機降落在日本由直升機護衛艦改裝的輕型航空母艦「出雲」號（Izumo）上。

AUKUS 對臺灣的啟示是，使臺灣見證美國對中國崛起的顧慮，使美國從多個層面強化盟友關係，透過雙邊關係使盟友具有更強的國防能力，進而使盟友能承擔更多責任。另一方面，透過各種軍事操作互通性，為發展未來可能的聯合作戰能力鋪路。

當美國和西方國家對中國崛起的顧慮越來越多之際，對臺灣而言，機會和限制並存。我們可以設法擴大爭取與國際接觸，使臺海議題更國際化。當臺海議題越來越國際化，有越來越多國家關切臺海安全時，中共領導人勢必更謹慎處理臺海議題。特別是強化民間外交以及與西方各國國會的關係。

其次，我們應強化和西方國家的科技、教育、和經濟關係，以提升我國的總體經濟力量。這特別是軍民通用科技，除可間接帶動臺灣的科技和經濟實力，也可以間接提升臺灣的國防能力。這是值得我們努力的方向。

中共仍然是最大的限制因素。即使美國和西方國家對中

國的顧慮越來越多而採取各種抵制措施和作為，他們仍無意取消既有的一個中國政策。同時，也遵循既有的核不擴散協議。這表示，我國加入 AUKUS 有困難，也不可能取得核動力潛艦的相關技術。