

澳洲「印太」戰略思維與作為及其對臺啟示

黃恩浩

國防安全研究院助理研究員



一、前言

2017年11月，美國川普總統在其任內首次亞洲之行中，不僅說明「一個自由開放的印度洋太平洋地區對美國的繁榮和安全相當重要」，並多次提及要以「印太」(Indo-Pacific)做為更廣泛的區域安全概念。川普此行揭櫫美國印太戰略的構想，並正式載入2017年12月發布的《2017國家安全戰略報告》內容。2019年6月1日，美國國防部更發布《印太戰略報告》，強調要建構一個「自由開放的印太」(A Free and Open Indo-Pacific)。美國國務院更於同年11月公布《自由開放的印太：促進共同願景 (A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision)》報告，藉以說明美國在增進夥伴關係、促進印太經濟、保障區域安全之進度。因此，「印太」一詞自2017年以來漸為各界矚目，甚至逐漸取代各界對「亞太」(Asia-Pacific)的概念，使得西太平洋地區國家在戰略或政策上都開始思考「印太」的必要性與重要性。

自美國推動印太戰略迄今為止，已經獲得日本、澳洲、印度與南韓等國家不同程度的迴響，但這些國家在參與美國的印太戰略之際，卻也保留自己對印太之概念與政策作為。就澳洲而言，自1950年代以來，澳洲就已經跟美國建立緊密的軍事同盟關係，自始澳洲安全就寄託在美國的安全保護傘下。再者，由於領土橫跨東印度洋與西太平洋的因素，澳洲在二戰後乃逐漸發展出具實質政策意義的「印太」地緣戰略概念，並成為此概念的先驅。

從美國川普政府所倡導「印太戰略」迄今，其不僅與澳洲的地緣戰略契合，也與澳洲因應中國擴張的方向一致，因此得到澳洲的支持。雖然在印太戰略的地緣安全面向與澳洲一致，但美澳在經濟面向上仍有許多不同

之處，可說是同床異夢。本文所要探討的問題是，在目前美國印太戰略的架構下，澳洲本身的「印太」戰略思維與作法為何？對臺灣有何啟示？

二、澳洲「印太」戰略思維之演變

歷史上，澳洲在大英帝國殖民時期，英國人到澳洲的交通主要是航經印度洋，所以當時歐洲出現以「澳印」一詞來形容該區域，其對澳洲具有歷史與地緣之深刻政經意涵。再者，因為地理上位於南半球的印度洋與太平洋之間，澳洲擁有橫跨兩大洋的地緣戰略優勢，所以相較於美國、日本與印度三個國家對印太區域概念的想定，澳洲對於「印太」概念並不陌生，亦是實踐「印太」戰略的重要先行者。近代澳洲的「印太」戰略概念仍源自於其地緣位置，因為澳洲不僅要面對來自印度洋的威脅，也要面對來自太平洋的威脅。在二次大戰期間，澳洲最主要的威脅是來自東北亞的日本，日本甚至在南太幾個島國上建立軍事設施來對抗美國及其盟國，當時澳洲本土東北方甚至受到日本的攻擊，所以澳洲與美國及紐西蘭在 1951 年簽訂「澳紐美防禦條約」(ANZUS)，自始澳洲的國防戰略就以防禦西太平洋（亞太區域）為主要方向，澳洲也才逐漸從身為歐洲國家的認知轉向為亞太國家的定位。

（一）從歐洲走向亞太

在冷戰時期，由於當時蘇聯與中國的共產國家勢力企圖向西太平洋擴張的背景下，美國因此強化在太平洋的防禦範圍與作為，為防止共產國家勢力向東南亞延伸，澳洲因此成為當時美國亞太戰略的前哨站。然而，當時印度與印度洋區域並未在戰略上受到美澳所重視。

在冷戰結束後，澳洲基本上還是從西太平洋的「亞太」的觀點來審視其地緣政治經濟，並以太平洋防衛的認知來建構其國家安全。然而，自從美國前歐巴馬政府於 2009 年上任後宣布「重返亞洲」(Pivot to Asia)與「亞洲再平衡」(Asia Rebalancing) 構想之後，美國全球戰略重心再次由歐洲轉向亞洲，並全面向亞洲推進「前沿部署」外交，擴大增加對該區域政治、經濟、戰略和其他方面的投入。「亞太」之所以成為美國的戰略「前沿」，

乃是因為它連結印度洋到美國西海岸，有世界一半的人口，有美國最為信賴的安全盟友日本與澳洲，也有快速崛起的新興國家中國、印度和印尼等國，此區域還有世界上最繁忙的貿易和能源航線。因為當時美國對亞太區域的界定擴大到印度洋區域，那時美國最忠實的盟友澳洲才又逐漸重新定位其「印太」概念的戰略價值。

（二）從亞太轉向印太

在中國崛起擴張、美國重返亞洲與印度崛起的背景中，澳洲重新找回其本身的「印太」概念的過程，主要可以從澳洲的外交與國防白皮書中一窺究竟。2012年10月，時任澳洲總理吉拉德（Julia Gillard）公布的《亞洲世紀中的澳洲》（*Australia in The Asian Century*），內容強調印度角色並首次將印度洋與太平洋連結在一起，將之視為戰略之弧。2013年1月，吉拉德公布《澳洲國家安全戰略》（*2013 National Security Strategy*），強調澳洲與印度的連結以及印度洋到西太平洋經貿互動對澳洲的重要性，並指出「印太」與「亞太」都是理解澳洲安全利益的重要架構。2013年5月，吉拉德再公布《澳洲國防白皮書》（*2013 Defence White Paper*），正式將澳洲所處的國際安全環境定位為「印太」地區。2016年6月，澳洲總理滕博爾（Malcolm Turnbull）公布《澳洲國防白皮書》（*2016 Defence White Paper*），其內容幾乎多以「印太」的觀點取代亞太概念。在2017年11月，滕博爾發布新版《外交政策白皮書：機會、安全、力量》（*2017 Foreign Policy White Paper: Opportunity, Security, Strength*），該內容提及澳洲將以美國為國家安全重心，並以要澳洲觀點致力建構一個安全、開放與繁榮的「印太」地區。重要的是，澳洲將印度視為「優先經濟夥伴」（priority economic partner），期望與印度發展更為緊密的關係。澳洲在2018年7月更公布《印度經濟戰略2035》（*An India Economic Strategy to 2035*）報告，強調要深化與印度的經貿關係和軍事合作關係，試圖轉移對中國的經貿依賴。迄今為止，印度與印度洋區域已經逐漸成為澳洲建構經貿市場、軍事戰略與地緣戰略的重要範圍。

三、澳洲在美國「印太戰略」架構之作為

美國權力在印太地區的消長是澳洲建構國家安全的敏感問題，因為依附強權是澳洲的重要戰略文化，所以美國的興衰幾乎牽動著澳洲的國防與外交政策之方向與作為。2019年6月1日，美國國防部在其發布的《印太戰略報告》之「印太戰略趨勢與挑戰」部分強調，中國是「修正主義式強權」、俄國是「復甦的惡意行為者」、北韓是「流氓國家」。從美國將這些威權國家列為對印太的挑戰可以判斷，美國「印太戰略」的願景表面上是希望以日本、澳洲、印度為主軸建立「自由開放的印太地區」，實際上是企圖維護美國過去忽略的亞洲利益，以及維持近年受中俄威脅的亞洲民主秩序。以下就軍事安全層面與經貿合作層面，探討澳洲在美國自2017年底推動「印太戰略」以來之作為。

（一）軍事安全層面

澳洲軍事安全的主軸是建構在美澳同盟關係基礎上，如同美國與日本的軍事合作關係、美國與印度的安全合作關係，這些都是以美國為中心而發展的縱向安全關係。在美國印太架構下，澳洲還必須與日本及印度發展橫向的軍事安全連結，儘管澳洲與印度的關係時好時壞。

自從2017年以來，澳洲對印度經濟轉型與軍事發展的前景相當樂觀，其認為在印太戰略上，美國與印度可從亞洲的東邊與西邊來制衡中國擴張。雖然印度在外交政策上仍堅持不結盟，但是印度在現實上並無法排除與其他國家建立多邊外交關係。就美國主導兩年一度的「環太平洋演習」(Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC)而言，這是世界上最大的國際海上演習，主要著眼在「印太」地區整體利益，其26個會員國就包含澳洲、加拿大、英國、日本、印度等，可見印度的不結盟政策是有彈性的。值得注意的是，在印太戰略架構下，因中國在南海爭議上的軍事擴張造成區域局勢不穩，美國拒絕中國參加2018年的環太演習，其抗中意涵相當明確。

2018年9月，澳洲政府主辦兩年一度的「卡卡杜軍演」(Exercise Kakadu)，這是大型跨國聯合海上軍事演習，主要參與國有美國、法國、加拿大、印度、菲律賓、越南等國，目標在於加強印太海域的維安。儘管中國有受邀參與這次軍演，但是澳洲拒絕中國參加實戰演習項目。美國和

澳洲在 2019 年 7 月共同舉行兩年一度的「護身軍刀」(Talisman Sabre) 聯合軍事演習，該演習首度有日本海上自衛隊參與，形成美日澳三國的大型聯合軍演。

澳洲與印度的聯合軍演主要是以多邊聯合演習為主，像是 2019 年 3 月份的「印度－太平洋奮進 2019」(Indo-Pacific Endeavour 19) 與 9 月底的「馬拉巴爾演習」(Malabar 2019) 多國海軍演習。馬拉巴爾演習的永久參與國包括美、印、日，然而印度曾經拒絕澳洲參與 2018 年的演習，不過澳洲也曾有過參與該演習的紀錄。

2018 年 10 月 10 日，澳洲和日本因面對中國在西太平洋的威脅，雙方在外交與國防「2+2 會談」中確認，要加速簽訂「軍事互訪協定」(Visiting Forces Agreement, VFA)，並發布聯合聲明，強調已有決心與共識增加更多雙邊合作、多邊培訓的機會，包括災害應對、軍事反潛等計畫，確認加速完成軍事互訪協定的承諾。為建立緊密軍事合作關係，2019 年 9 月 11 日至 10 月 8 日，澳日進行名為「2019 武士道守護者」(Bushido Guardian) 的首次雙邊空中聯合軍演。

(二) 經貿合作層面

在推動區域經濟合作議題上，美國與其他主要國家看法存有分歧。事實上，身為印太核心成員的澳洲及日本是目前主導區域經濟整合最重要力量。要注意的是，印太戰略四核心國(美日澳印)都以中國為最重要貿易夥伴，所以當未來當衝突產生時，中國方極可能以經濟手段反制並破壞聯盟之團結。為了不再經貿議題上選邊站，很多國家都同時參與《跨太平洋夥伴全面進步協定》(CPTPP) 與《全面區域經濟夥伴協定》(RCEP) 等，也同時是亞投行(AIIB)、亞洲開發銀行(ADB) 與國際貨幣基金(IMF) 的成員，所以印太地區經貿合作的多邊主義相當明顯，澳洲即是都參與的國家之一。

目前印太地區有多項重要區域經濟整合，美國均未參與在其中。例如：由澳洲及日本主導的 CPTPP 已於 2018 年 12 月 30 日生效。中國主導的

RCEP，也在 2019 年 11 月 4 在泰國舉行了第三屆「RCEP 峰會」，宣布共同完成 20 個章節和市場准入的談判，預計在 2020 年初正式簽署。此外，太平洋東岸四國（墨西哥、智利、秘魯、哥倫比亞）主導之「太平洋聯盟」（Pacific Alliance）自由貿易區於 2011 年成立。澳洲於 2017 年 6 月宣布啟動《太平洋聯盟自由貿易協定》（Australia-Pacific Alliance FTA）談判；APEC 作為亞太地區最重要之經貿論壇，討論建立「亞太自由貿易區」（Free Trade Area of Asia Pacific）已數年。隨著美國總統川普倡導美國優先的政策，為避免受到貿易保護主義的影響，東北亞之中日韓三國則加速「中日韓自由貿易協定」談判。由以上可知，在美國印太戰略下，澳洲在經貿層面的自主性遠高於軍事安全層面。

為強化印太區域的經貿合作並同時抗衡中國，美國在 2019 年 11 月 4 日於東亞峰會（EAS）正式提出「藍點網絡」（Blue Dot Network）計畫，企圖在印太推動大型基礎建設的國際標準。本計畫由美國海外私人投資公司（OPIC）、澳洲外交貿易部（DFAT）和日本國際協力銀行（JBIC）共同提出並規劃。美方規劃，針對亞洲基礎建設進行投資之資金來源，將藉由美國 OPIC 來作主導。該計畫會針對一些基礎設施項目進行審核，包括：道路、港口和能源系統，該計畫旨在亞洲和全球促進「市場驅動、透明化、財務持久」的基礎建設發展。該計畫因此被視為美國印太戰略的最新亮點，亦是美國在印太對抗中國「一帶一路」、「債務陷阱」或 RCEP 的重要政策。這計畫不僅顯示美國對印太地區的安全承諾，更凸顯澳洲和日本在印太的重要盟友關係。重要的是，再度強調美國在印太的存在。

四、結論—對臺灣之啟示

美國《印太戰略報告》無疑是川普政府對於現今國際情勢的判斷，以及未來美國外交與軍事政策的準則。儘管我們可以用「霸權轉移」理論來解釋現階段的美中關係，認為美國因不想失去在亞太的霸權地位，所以才積極拉攏澳洲、日本、印度，甚至臺灣等國來壓抑中國擴張。就澳洲而言，澳洲的印太戰略主要是依其本身地理位置為基礎，作為思考國家經貿與安全戰略方向的一套政策架構，並非是完全跟隨美國的腳步前進。所以在美

國印太戰略中，澳洲的戰略作為在軍事安全與經濟貿易層面是有所不同的。換言之，美日澳印在印太戰略中，不僅都各取所需，同時也存在各自發展的狀況。而臺灣處於美中兩權相爭中的關鍵戰略位置，也勢必得思考未來的走向。

美國《印太戰略報告》談到臺灣很多，但是臺灣在該報告中的角色卻顯模糊，且未說明與臺灣合作的實質內容，但是卻有實質的作為，例如：美國於 7 月批准出售臺灣 108 輛 M1A2T 戰車等武器；8 月批准出售臺灣 66 架 F-16V；9 月正式啟動「美臺印太區域民主治理協商機制」；10 月在第一屆「太平洋對話論壇」中支持臺灣「在太平洋地區邦交國的發展需求」，以及美國參議院通過《臺北法案》支持臺灣外交關係等。在《自由開放的印太地區：促進共同願景》報告中，臺灣在印太戰略中的定位有重大突破。美國首次提到將與臺灣「新南向政策」緊密合作，並將臺灣「新南向政策」與日本「自由開放的印太概念」、印度「東進政策」、澳洲「印太地區概念」和韓國的「新南方政策」相提並論。可見臺灣在美國印太戰的重要性已經被提升到戰略的層級。

儘管臺灣在印太戰略架構中的選擇性與自主性或許不如澳洲或其他國家，但是臺灣在印太戰略的架構下可以與各國有更多的合作潛力與機會。在印太戰略下，臺灣可藉「新南向政策」表達臺灣的亞洲戰略，與志同道合國家在區域上進行多元合作，此契機有助於我國落實的「新南向政策」的規劃項目，並持續深化臺灣及東南亞、南亞、澳洲與紐西蘭等 18 個國家夥伴關係，創造臺灣與新南向國家互惠共贏的合作模式，同時整備我國家能量以參與印太區域經濟合作與整合。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)