

澳洲的國防戰略思維

黃恩浩

國防戰略與資源研究所

洪銘德

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

澳洲為一位於南太平洋區域的「中型國家」，¹不僅在國際或區域上具有一定的政治經濟與軍事影響力，而且更具有全球外交信譽，其地理位置因遠離紛擾的北半球而相對安全。儘管澳洲聯邦行政會議（澳洲政府最高行政機關）²不曾發布「大戰略」層級的整體「國家安全」戰略規畫（僅由國防部、外交暨貿易部或總理內閣部不定時公布國防白皮書、外交政策白皮書或國家安全等相關政府政策文件），³但能在沒有結構性威脅的地緣政治背景下維持國家安全，主要歸功於其將外交與國防有效地結合在一起的務實戰略思維與作為。為能深入了解澳洲國防戰略的本質，本文嘗試從戰略文化、外交政策和軍事戰略角度來探討澳洲國防戰略思維。

貳、澳洲國防戰略思維的淵源

澳洲領土廣大且天然資源豐富，但因為人口數相對較少，所以

¹ Carl Ungerer, "The 'Middle Power' Concept in Australian Foreign Policy," *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 53, No. 4 (December 2007), p. 539.

² 依據《澳洲憲法》第 62 條，澳洲「聯邦行政會議」（Federal Executive Council）是澳洲的國家最高行政機關。聯邦行政會議的地位大約等同其他大英國協國家的行政會議以及英國與加拿大的樞密院，該會議在國家政治體制上的地位如同我國的行政院。《澳洲憲法》第 64 條規定，所有國務部長（包括：部長和政務次長）都是行政會議成員。傳統上，行政會議任命為終身制，但一般開會時只有現任部長會參加，行政權力由總理所領導的澳洲內閣行使，澳洲聯邦行政會議的功能是正式批准內閣已經通過的決定。

³ 2013 年 1 月，時任總理吉拉德（Julia Gillard）公布《澳洲國家安全戰略》（*Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security*），此可謂是澳洲首次以「國家安全戰略」為名提出的報告，是由總理與內閣部（Department of Prime Minister and Cabinet）公布，該部層級跟國防部外交暨貿易部一般。

建國以來就已經確立無法自力防衛的國防戰略思維。⁴在這種有限國防的認知下，澳洲獨立後的安全政策主要是以尋求「巨大而且強而有力的朋友」與「公認的安全保障者」做為國家安全保證的結盟目標，先是英國然後美國。⁵在此安全結盟制約下，澳洲都是跟隨著歐美強權參與對外戰爭，但從未為自己的領土打過一場戰役。

儘管澳洲在地緣上是相對安全與和平，僅有領土北方靠近東南亞區域的印尼是防禦重心，但澳洲在戰略前景上卻具相當程度的憂慮和脆弱感。⁶當二戰結束後，英國於1960年代後期逐漸將軍事力量撤離東南亞時，澳洲因而轉向尋求與美國結盟，以持續履行其國家安全保障，這因此造成澳洲在地緣戰略需求上與實際軍事結構分離的狀態。就地緣戰略角度而言，澳洲「本土防衛」根本不需要一支強大軍隊，但是澳洲慣性透過與強權結盟來建構其向外的「前進防禦」軍力，造成在國防戰略規畫上與「本土防衛」脫節的狀況。⁷

就戰略文化而言，澳洲作為一個擁有歐洲認同和自由民主理想的國家，在二戰中作為美國盟軍中澳紐聯軍（The Australian and New Zealand Army Corps, ANZAC）一員之經驗，使得對歐洲民族認同觀念深植在澳洲社會中。這種由這種身份、自由主義意識形態和持續的脆弱感所構成的戰略文化，促使澳洲在國家安全方面加深了對美國保護傘的依賴。據此，澳洲學者懷特（Hugh White）曾經說：「對結盟強烈的偏好就是澳洲特有的戰略文化」。⁸這偏好與強權結盟的戰略思維，更進而影響到澳洲國防與外交政策，甚至是建軍備戰方

⁴ Paul Dibb, "Is strategic geography relevant to Australia's current defence policy?" *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 60, No. 2 (August 2006), pp. 247-248.

⁵ Graeme Cheeseman, "Back to 'Forward Defence' and the Australian National Style," in Graeme Cheeseman and Robert Bruce eds., *Discourses of Danger & Dread Frontiers: Australian Defence and Security Thinking after the Cold War* (Canberra: Allen & Unwin Australia Pty Ltd., 1996), pp. 258-262.

⁶ Nick Bisley, *Australia's Strategic Culture and Asia's Changing Regional Order; The Strategic Asia Program NBR Special Report#60* (The National Bureau of ASIAN Research, 2016), pp. 2-9.

⁷ Dibb, op. cit., pp. 247-264.

⁸ Hugh White, "Australian Defence Policy and the Possibility of War," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 2 (July 2002), p. 257.

向。

參、澳洲國防戰略思維的內容

為達成國家安全目的之前提下，「戰略」的操作性定義主要包含三個面向：首先，戰略涉及「目標」（指國家安全政策目標）與「途徑」（指追求國家安全的背景下，使用各種軍事資源以因應組織暴力的能力）之間的關係。其次，戰略目的和途徑之間的關係不是國內政策協調的問題，戰略的設計是透過國家規畫過程來塑造更廣闊的安全環境，包括從親密盟友到潛在對手。再者，戰略與抉擇相關，要在有限資源分配的情況下做出選擇，包括國家在追求安全目標時採取的地位與態勢。⁹據上述界定，「戰略思維」內容可包含三個面向：第一、安全目標與戰略途徑。第二、安全同盟關係的建構。第三、國家安全的戰略抉擇。以下本文試圖從澳洲近期的外交與國防白皮書來分析澳洲戰略思維內容：

一、安全目標與戰略途徑

澳洲《2016年國防白皮書》（*2016 Defence White Paper*）不僅概述了澳洲近期的軍事戰略構想，亦具體說明澳洲的安全目標，包括：為遏止他國對澳洲安全直接侵害、因應近鄰（*immediate neighbourhood*）安全危機，並支持美國主導的全球行動。因此，澳洲在軍事手段上需要建立「一支具有區域優勢，且擁有最高軍事能力與科技水準的國防軍」。¹⁰此外，該報告書描述，澳洲的安全目標與手段主要以澳美「堅強及深厚的聯盟」作為其安全與國防規畫的基礎，並在這基礎上企圖「擴大與深化」澳洲國防軍於「第三同心圓」的全球聯盟行動（澳洲戰略利益同心圓：以澳洲本土安全為核

⁹ Robert Ayson, "Discovering Australia's Defence Strategy," *Security Challenges*, Vol. 12, No. 1 (2016), pp. 41-42.

¹⁰ Australian Government, *2016 Defence White Paper* (Canberra: Department of Defence, 2016), p. 8.

心、澳洲近鄰的南太小國為第二同心圓、澳洲外圍東南亞區域或全球區域為第三同心圓)¹¹。這戰略思維就是一種外交聯盟與國防政策相結合的「前進防禦」概念，澳洲國家安全有賴國際安全環境的穩定是相當明確的。

二、安全同盟關係的建構

澳洲《2017年外交政策白皮書》(2017 *Foreign Policy White Paper*)明確表達，要以「穩定繁榮的印太」地區的核心利益為主，以增強國家安全並維持經濟增長。該白皮書強調，維護其國家安全的重要支柱是「美國的全球領導力、國際制度和規則，以及澳洲在區域和全球發揮作用的義務」。換言之，支持美國在全球的領導地位，包括：維持同盟實力，為促進聯盟行動以支持全球和區域安全作出貢獻，這些都符合澳洲的利益。¹²該報告還強調，為了與附近地區和更廣闊的印太地區分享自由、安全與繁榮的議程，澳洲願意與志同道合的國家合作。由此可知，優先維持一個以美國為中心的國際安全環境是澳洲安全不可或缺的部分。

三、國家安全的戰略抉擇

儘管多年來澳洲的國防戰略規畫與預算因執政黨的輪替而有不同，但主要擺盪在向外的「前進防禦」思維（自由黨國家聯盟的戰略思維強調區域或全球防禦）和向內的「大陸防衛」思維（工黨的戰略思維強調本土防禦並降低國防預算）之間，但澳洲主流戰略概念還是傾向維持在「第三個同心圓」的「前進防禦」思維。雖然《2020國防戰略革新》(2020 *Defence Strategic Update*)提到，澳洲已將國防重點從「印度洋東北方延伸至東南亞海陸區域，延伸至巴

¹¹ Dibb, op. cit., p. 253.

¹² Australian Government, *2017 Foreign Policy White Paper* (Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade, 2017), p. 7.

布亞新幾內亞和太平洋西南方」；該報告更表示，澳洲國防戰略仍抉擇傾向加強與國際夥伴交往，支持與區域共享安全利益，並繼續深化澳美聯盟。¹³

從《2020 國防戰略革新》報告可瞭解，澳洲外交政策考量和國防戰略思維清楚地反映了澳洲戰略文化傾向，以及與美國在全球政治和軍事方面結盟為其維護國家安全與穩定國際環境之主要聯盟。

肆、澳洲國防戰略的發展方向

在疫情擴散的時代且美中競爭激烈的今天，面對更為低靡的澳中關係與更為嚴峻的中國威脅，加上在戰略文化慣性的影響下，澳洲自 2020 年以來的國防戰略思維有下列方向：

一、重視「內弧」與「印太戰略」接軌

過去澳洲國防規畫就試圖把北領地自治區（Northern Territory）與印尼之間緩衝地區（澳洲稱「內弧」地區）的海空軍力量銜接界定為「主要戰略利益領域」，也就是結合該地區的海上交通和空域安全，但直到澳洲《2016 年國防白皮書》才確立此戰略方向。¹⁴自從美國提倡「印太戰略」以來，澳洲就企圖將內弧區域與美國印太區域軍事部署進行接軌，藉此展現美澳軍事同盟在印太戰略中的堅定合作立場。為因應中國軍事向南太區域擴張，澳洲強化「內弧」空間將可擴大澳洲在第二島鏈南端的防禦範圍，甚至向北推進至第一島鏈南方，以壓縮中國軍事威脅的空間。其作法有二：

（一）升級北領地達爾文的空軍基地

澳洲在 2020 年 2 月 21 日宣布將投入約 11 億澳幣升級位於北領地的汀達爾空軍基地（RAAF Base Tindal），升級計畫包含：擴建跑

¹³ Australian Government, *2020 Defence Strategic Update* (Canberra: Department of Defence, 2020), pp. 6-7.

¹⁴ 李哲全、黃恩浩主編，〈第四章：澳洲與南太之安全情勢發展〉，《2020 印太區域安全情勢》（台北：國防安全研究院，2020 年 12 月），頁 59-60。

道長度，以供澳洲 KC-30A 多用途加油機、美國 B-52 戰略轟炸機，或日本、印度等其他盟邦軍機使用；建設新航站大樓、新燃料存儲設施；提升該基地相關基礎設施，並為駐紮當地部隊提供現代化營舍。

（二）向美國採購遠程反艦飛彈系統

為了強化北澳內弧空間安全，2020 年澳洲向美國採購 200 枚 AGM-158C 遠程反艦飛彈（Long Range Anti-Ship Missile, LRASM），該飛彈射程最遠可達約 930 公里，能夠裝載在澳洲現役 F/A-18 大黃蜂戰機與 F-35A 匿蹤多用途戰機上。¹⁵根據澳洲在 2020 年 7 月 1 日所公布之《2020 國防戰略革新》¹⁶和《2020 年兵力結構計畫》（2020 *Force Structure Plan*）¹⁷報告，為能「可信且有效阻遏」未來的軍事衝突，澳洲將持續向美國購買遠程反艦導彈，且將投資研發可攻擊數千公里以外的遠程目標之高超音速武器系統。

二、深化澳美雙邊在印太的軍事同盟

澳洲位於南印度洋與南太平洋之間，維護全球海洋資源、確保國際海洋法規範，以及捍衛區域航行自由與飛越權等皆為其重要國家利益。就目前南海而言，由於全球 60% 海上貿易通過亞洲、全球 3 分之 1 商船行經南海，¹⁸該地區為印度洋與太平洋之間的海上交通要地，因此該地區安全對澳洲經貿發展的重要性不言而喻，促使澳美兩國在印太戰略架構中更聚焦於南海區域安全的軍事合作。

2019 年 6 月美國所發布之《印太戰略報告》（*Indo-Pacific Strategy Report*）中提及，南海是太平洋的一個重要部份，中國在南海填海造島並於區域島嶼上部署反艦巡弋飛彈與長程地對空飛彈，

¹⁵ Paul Dibb, “How Australia Can Deter China,” *The Strategist*, March 12, 2020, <https://www.aspistrategist.org.au/how-australia-can-deter-china/>.

¹⁶ Australian Government, *2020 Defence Strategic Update* (Canberra: Department of Defense, 2020).

¹⁷ Australian Government, *2020 Force Structure Plan* (Canberra: Department of Defense, 2020).

¹⁸ US Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region* (Washington DC: Department of Defense, June 1, 2019), p. 1.

對該區域的自由與航行權帶來極大挑戰。據 1951 年美澳所簽訂之《澳紐美安全條約》(ANZUS)，任何攻擊行經南海的澳籍船艦，就會啟動美國軍事反應。在美國印太戰略架構下，美澳雙方持續強化在南海的巡弋行動、情資分享，以及參與雙邊或多邊海上合作或軍演，乃是必然的作為。¹⁹可見，在印太戰略架構下，澳洲在南海安全上扮演的角色相當重要。²⁰

三、擴大與日本印度兩國的軍事合作

先就澳日關係而言，自從澳洲前總理霍華德 (John Howard) 與日本前首相安倍 (Shinzo Abe) 於 2007 年 3 月 13 日簽訂《聯合安全合作聲明》(*Joint Declaration on Security Cooperation*) 後，²¹雙邊安全關係就開始進入新的里程碑，雙方視彼此為美國以外的重要安全夥伴與「準同盟國」，以因應中美大國競爭下國際局勢。在這安全合作之基礎上，雙方安全關係發展就不斷地拉近，例如：雙方在 2013 年達成共享軍事資源協議、在 2017 年將共享範圍拓展到彈藥、在 2020 年達成雙方軍隊聯訓《互惠准入協定》(*Reciprocal Access Agreement*)，²²以及同意在 2021 年進行外交與國防部長 2 加 2 對話，以深化及確保雙邊在國家安全及防衛上的合作。

再就澳印關係而言，澳洲總理莫里森 (Scott Morrison) 與印度總理莫迪 (Narendra Modi) 在 2020 年 6 月 4 日舉行首次視訊高峰會，雙方在會中決定建立「全面戰略夥伴關係」(Comprehensive

¹⁹ US Department of Defense, *ibid.*, pp. 29, 49.

²⁰ Matthew Knott and Farrah Tomazin, "We make our own decisions: Australia-US vow to counter China at AUSMIN talks," *The Sydney Morning Herald*, July 29, 2020, <https://www.smh.com.au/world/north-america/we-make-our-own-decisions-australia-us-vow-to-counter-china-at-ausmin-talks-20200729-p55gdz.html>.

²¹ Tomohiko Satake, "Australia-Japan Security Cooperation," *Australian Outlook*, Australian Institute of International Affairs (AIIA), February 18, 2016, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/australia-japan-security-cooperation/>.

²² Oleg Paramonov, "Japan and Australia: What the Reciprocal Access Agreement is all about," *Modern Diplomacy*, December 15, 2020, <https://moderndiplomacy.eu/2020/12/15/japan-and-australia-what-the-reciprocal-access-agreement-is-all-about/>.

Strategic Partnership)，將國防、外交 2+2 對話升級為部長對話，並簽署《後勤相互支援協定》(Mutual Logistics Support Agreement) 以強化雙方軍事合作。該協定不僅允許雙方在遭遇緊急狀況時，可以使用彼此的軍事後勤設施與軍事基地，並允許雙方進行更複雜的聯合軍事演習以提升軍隊協同作戰能力。²³

四、重返東南亞地區以抗衡中國勢力

2020 年 3 月 11 日，美國駐澳洲大使格瓦浩斯 (Arthur Culvahouse) 於「澳洲金融評論報商業高峰會」(The Australian Financial Review Business Summit) 演講指出，澳洲正「處於這個時代重大戰略競爭前沿」，應該要將「太平洋升級」(Pacific Step-up) 戰略延伸至東南亞地區。²⁴ 面對中國在東南亞持續擴張的影響力，澳洲改變自 2014 年來持續削減援助東南亞經費的做法。²⁵ 澳洲總理莫里森在 2020 年 11 月 14 日於「東南亞國家協會—澳洲峰會」(ASEAN-Australia summit) 上即宣布，澳洲將投入 5 億 5,000 萬澳幣推動一系列重返東南亞的援助計畫，特別是針對與中國關係密切之國家。

五、鞏固在南太區域的安全領導地位

2018 年，澳洲宣布「太平洋升級」戰略，同時並成立「太平洋融合中心」(Pacific Fusion Centre)²⁶，因為此中心被納入澳洲的「太平洋海洋安全項目」(Pacific Maritime Security Program) 中，其不僅屬於該戰略的重要一環，亦是澳洲主導加強南太安全的承諾，

²³ “Amid China tensions, Australia signs comprehensive strategic partnership with India,” *SBS News*, June 4, 2020, <https://www.sbs.com.au/news/amid-china-tensions-australia-signs-comprehensive-strategic-partnership-with-india>.

²⁴ Andrew Greene, “US urges Australia to expand Pacific push to South-East Asia to counter China's expansion,” *The Sydney Morning Herald*, July 29, 2020,

²⁵ Stephen Dzedzic, “Scott Morrison unveils Government plans to reassert Australia's influence in South-East Asia,” *ABC News*, February 16, 2021, <https://reurl.cc/xG73n4>.

²⁶ Pacific Fusion Centre, <https://www.pacificfusioncentre.org/>.

更是對 2018 年與紐西蘭與南太平洋島國所共同發表之《波伊區域安全宣言》(2018 Boe Declaration on Regional Security)²⁷的回應。2020 年 10 月 19 日，澳洲政府表示，於萬那杜 (Vanuatu) 首都維拉港 (Port Vila) 所籌設之「太平洋融合中心」預定於 2021 年開始正式運作，並聚焦於南太平洋島國所關切的安全議題。²⁸簡言之，澳洲設立太平洋融合中心，主要戰略思維不外乎就是要鞏固澳洲對南太安全的領導地位，²⁹並有助該區域能抗衡中國的影響力。

伍、結論

為了建構更長久的國家安全，澳洲的國防戰略思維似乎已經跳脫了地緣戰略的概念，重視國際安全更甚於國家土安全，因為在依附強權的戰略文化影響下，澳洲認為支持強權主導的國際安全環境，國家安全才能獲得保障，所以其目前建軍備戰思維幾乎與美國印太戰略方向一致。再者，澳洲也相當重視以美澳同盟為中心的多邊主義，就「四方安全對話」(QUAD) 而言，由於美日澳印已經先後簽署後勤支援協定，使得這四邊合作機制將更緊密，遇到區域緊急狀態時，四國可以利用彼此的軍事基地和領空，進行物資補給和軍事協作。此協定不僅有助於在後勤支援協定基礎上進行靈活的軍事部署，亦能提升 QUAD 對中國軍事擴張的制衡效果。若中國對印太區軍事威脅持續不變，這種以外交多邊安全為國防戰略重要部分的思維，在未來仍會繼續展現於澳洲國防政策中。

本文作者黃恩浩為澳洲墨爾本大學政治學博士，現為財團法人國防安全研究院

²⁷ “Boe Declaration on Regional Security,” Pacific Inlands Forum Secretariat, <https://www.forumsec.org/2018/09/05/boe-declaration-on-regional-security/>.

²⁸ “Pacific Fusion Centre to be established in Vanuatu,” *Reliefweb*, October 19, 2020, <https://reliefweb.int/report/world/pacific-fusion-centre-be-established-vanuatu>.

²⁹ 李哲全、黃恩浩主編，頁 63-64。

國防戰略與資源研究所副研究員，主要研究領域為中國海權研究、國際關係戰略文化、澳洲安全研究；本文作者洪銘德為國立中興大學國際政治研究所博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員，主要研究領域為中國外交政策研究、應急管理機制、非傳統安全研究。

Australia's National Defense Strategic Thinking

Paul A. Huang

Associate Research Fellow

Ming-Te Hung

Assistant Research Fellow

Abstract

China's rising military challenge in the Indo-Pacific region is one of the main issues of today's international politics. Thus, Australia needs strategic recalibration of its national defense thinking to preserve its democratic value, economic development, national security interests, etc. Australia has been effective in achieving its national security goal, namely, preserving peace and stability in a regional and global context, over the last decade. The national defense perceptions of Australia have reflected practical strategic needs based on the nation's strategic culture and international environment analysis and calculation, and within a realistic "ends-means" connection. However,, going forward, Australia will have to constantly examine its national defense thinking, especially given the intensifying US-China strategic competition and Australia-US military coalition in the post-epidemic era.

Keywords: national defense, forward defense, strategic choice, military alliance