

第四章 澳洲與南太之安全情勢發展

黃恩浩、蔡榮峰*

壹、前言

新冠肺炎疫情引發的國際政治與經濟外溢效果，使得澳中關係進入1972年建交以來的最低點，但同時也導致美澳軍事與安全關係比以往更加緊密。2020年8月4日，澳洲總理莫里森（Scott Morrison）於美國「阿斯本安全論壇」（Aspen Security Forum）上表示，在印太地區建立持久的戰略平衡為當前的關鍵首要目標，志同道合的國家應該團結一致，更要經常採取共同行動。

2020年澳洲身處延續美中對抗格局的印太前線，面對態度更強硬的北京以及非建制派主政的華盛頓，坎培拉尋求發揮更積極的領導作用，企圖以各類「小型多邊主義」（Minilateralism）的合作方式進行避險（hedging），無論是在傳統安全（印太區域、本土防衛）或是非傳統安全（新冠肺炎疫情、南太政局）方面，都可以見到澳洲採取實際行動，例如：在印太地區積極參與與美日澳印組成的「四方安全對話」（QUAD），並在疫情爆發後積極參與跨國防疫合作等。

南太平洋諸島與澳洲地緣關係密切，雖然受疫情影響程度有限，但同樣在疫情催化之下經歷了相當政治化的一年；馬紹爾、紐西蘭、帛琉先後舉行大選，索羅門群島最大省馬來塔省（Malaita Province）不滿中央對台斷交，再加上太平洋島國論壇（Pacific Islands Forum）秘書長改選競爭激烈，美中大國角力可說是有增無減，反而變相使得台灣議題成為焦點，存在感持續上升。連紐西蘭總理談防疫政策都喊出緊跟「台灣模式」。可以說，今年與澳洲息息相關的各類議題，明顯皆涉及了程度不一的「台灣因素」。

* 作者黃恩浩，國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員，負責第參、肆節。蔡榮峰，國防戰略與資源研究所蔡榮峰政策分析員，負責第壹、貳節。

貳、澳紐與南太島國積極因應疫情衝擊

2020 年非傳統安全威脅對澳洲所帶來的衝擊增加，迫使坎培拉對區域的態度轉向主動，企圖透過積極作為來確保這些議題「國際化」，以策略性手段應對政經實力遠大於自身的潛在對手中國所帶來的挑戰，並試圖在外交上支持美國與其他傳統盟邦。澳洲總理莫里森即主張「不負責任大國行為」與「負面全球主義」已成為世界動盪因素。前者點名中國崛起應發揮促進全球和區域公共利益，而非只追求狹窄的國家利益，也暗批美國不斷退出國際組織與協議的單邊主義傾向。後者意指難以究責的國際組織行為，反而可能降低國際採取共同行動的意願。¹ 中國施壓 WHO 且隱瞞疫情以利在全球收購防疫物資、美國宣布將退出 WHO 等作為，都再次強化了澳洲政府的決心，希望集結其他中型國家，透過「小型多邊主義」合作機制來穩定周邊區域，例如澳洲聯合紐西蘭於 4 月疫情暫緩之際率先全球提出「旅行泡泡」（Travel Bubble）概念，希望不受疫情影響的鄰國彼此之間仍然能夠維持正常的人流與物流，並考慮進一步開放斐濟、薩摩亞、索羅門群島等國加入，惟後來疫情逐漸於南太擴散，該創見仍未見實現，但已成為全球政策通用語言。

一、澳洲的抗疫作為

2020 年 1 月 25 日維多利亞州爆發首例境外移入個案，同日新南威爾斯州也傳出 3 例確診，成為澳洲疫情蔓延的起點。² 澳洲總理莫里森在 3 月 18 日稱新冠肺炎疫情為「百年一遇的事態」、「澳洲從一戰以來未曾

¹ Department of the Prime Minister and Cabinet, “Address, Aspen Security Forum-‘Tomorrow in the Indo-Pacific,’” August 5, 2020, <https://www.pm.gov.au/media/address-aspen-security-forumtomorrow-indo-pacific>.

² “Three cases of coronavirus confirmed in NSW, one in Victoria as death toll rises in China,” *ABC News*, January 25, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-01-25/first-confirmed-coronavirus-case-australian-as-china-toll-rises/11900428>.

遭遇的程度」，宣布管制集會、醫院探班等防疫措施，³ 相關限制至 3 月 30 日升高至最嚴格的程度，部分州政府學校停課直至 5 月中旬。然而 6 月解除管制後，維多利亞州隨即爆發嚴重社區感染，單日案例數度破百，全澳疫情最嚴峻，連帶引發各州對其採取邊境封鎖，直至 11 月初才有效控制疫情。⁴

面對澳洲社會要求究責的不滿聲浪，澳洲政府對中國的表現更加強硬。4 月 19 日，澳洲外交部長佩恩（Marise Payne）宣布澳洲將率先發起針對新冠病毒起因的國際調查，澳洲總理莫里森隨後進一步建議調查疫情起源可比照大規模毀滅性武器檢查員制度。最終在澳洲的積極穿梭下，5 月 19 日世界衛生大會（WHA）通過了內容較溫和的歐盟版本動議，創下 137 個國家壓倒性支持議案的紀錄，其中甚至不乏過去被認為是北京盟邦的發展中國家，連中國也迫於形勢投下同意票。⁵ 澳洲「小型多邊主義」行動還表現在防疫合作方面，例如：4 月與台灣達成協議，以 100 萬公升用作生產乾洗手的酒精，交換台灣 3 公噸用作生產口罩的不織布材料，並拒絕中國廠商高價兜售口罩產品。⁶ 澳洲政府也積極與其他先進國家藥廠

3 Eryk Bagshaw, “‘A once in 100-year event’: Travel warning raised, indoor mass gatherings prohibited,” *The Sydney Morning Herald*, March 18, 2020, <https://www.smh.com.au/politics/federal/travel-warning-raised-indoor-mass-gatherings-over-100-people-prohibited-20200318-p54b85.html>.

4 Simone Fox Koob, “Coronavirus LIVE updates: Victorian Premier announces further easing of restrictions as state records ninth day of zero cases; Australia’s death toll remains at 907,” *The Sydney Morning Herald*, November 8, 2020, <https://www.smh.com.au/national/coronavirus-live-updates-victoria-set-to-announce-further-easing-of-restrictions-australia-s-death-toll-remains-at-907-20201108-p56chl.html>.

5 Brett Worthington, “Marise Payne calls for global inquiry into China’s handling of the coronavirus outbreak,” *ABC News*, April 22, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-04-19/payne-calls-for-inquiry-china-handling-of-coronavirus-covid-19/12162968>; Andrew Probyn, “Scott Morrison lobbies Donald Trump, others for greater world health oversight to prevent another pandemic,” *ABC News*, April 22, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-04-22/morrison-to-push-for-anti-pandemic-inspection-powers/12173806>; Stephen Dziedzic, “Australia started a fight with China over an investigation into COVID-19—did it go too hard?,” *ABC News*, May 20, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-05-20/wha-passes-coronavirus-investigation-australia-what-cost/122658961>.

6 丘德真，〈澳洲拿酒精交換台灣口罩原料 拒用高價買中國製成品〉，《中央社》，2020 年 4 月 25 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004250057.aspx>。

簽訂協議，截至 11 月初已擁有 4 種因應新冠病毒的可能疫苗，總數高達 1.34 億劑。⁷

二、南太區域防疫作為

2020 年南太平洋區域先後經歷 1 月馬紹爾總統大選、3 月吉里巴斯國會選舉、10 月紐西蘭國會及總理選舉、11 月帛琉總統大選。美中競爭、台灣與疫情的辯論在今年南太所有選舉的辯論中不斷被提及。雖然巴紐、斐濟、索羅門群島、馬紹爾群島陸續傳出案例，但是疫情並未大規模擴散，然而新冠疫情依然加劇了各國在南太的外交競爭，甚至對當地內政造成影響。因此澳洲能否聯合紐西蘭，共同為南太國家提供系統性支持就成了區域穩定的重要關鍵。

紐西蘭於 2020 年 2 月 28 日出現由伊朗返國人士當中傳出境外移入首例，紐國政府採取嚴格封城，並運用快速檢測模式、集會限制、口罩規定與數位工具，有效控制住疫情，紐西蘭總理阿爾登（Jacinda Ardern）於 3 月 15 日接受紐西蘭公共電視 TVNZ 節目採訪時，直接表明紐西蘭遵循「台灣模式」（Taiwanese model）；即使 8 月疫情一度再起、將 9 月大選延後，紐西蘭仍安渡難關成為全球 2020 年最常與台灣並列的防疫典範。執政表現使執政黨於 10 月 17 日的全國大選中大獲全勝。⁸

紐澳於年初相繼傳出案例後，疫情也逐漸在南太島國地區擴散（圖 4-1），太平洋島嶼論壇 3 月 24 日引用《比克塔瓦宣言》（*Biketawa Declaration*）成立「太平洋人道主義走廊」（Pacific Humanitarian Pathway），主要內容為建立括紐西蘭、澳洲、斐濟、諾魯、萬那杜、馬紹爾、吐瓦魯七國在內

⁷ Nick Sas, “Australia’s new COVID-19 vaccines deals ‘smart’, but experts say logistics, manufacturing still a concern,” *ABC News*, November 6, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-11-06/covid19-vaccine-deals-in-australia-welcome-but-questions-remain/12851750>.

⁸ Thomas Manch, “Coronavirus: New Zealand likely to follow Taiwan in advising cancellation of crowded gatherings,” *Stuff*, March 15, 2020, <https://www.stuff.co.nz/national/health/coronavirus/120294477/coronavirus-new-zealand-likely-to-follow-taiwan-in-advising-cancellation-of-crowded-gatherings>; BBC News, “New Zealand election: Jacinda Ardern’s Labour Party scores landslide win,” October 17, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-54519628>.

的部長級工作小組會議，旨在團結會員國快速達成一致性行動，如加快通關醫療物資的通關速度，以及包機和商業運輸的外交批准。這是太平洋島國論壇自 2000 年達成《比克塔瓦宣言》以來，20 年內第 3 次引用該宣言，可見其急迫性緊急情況。⁹

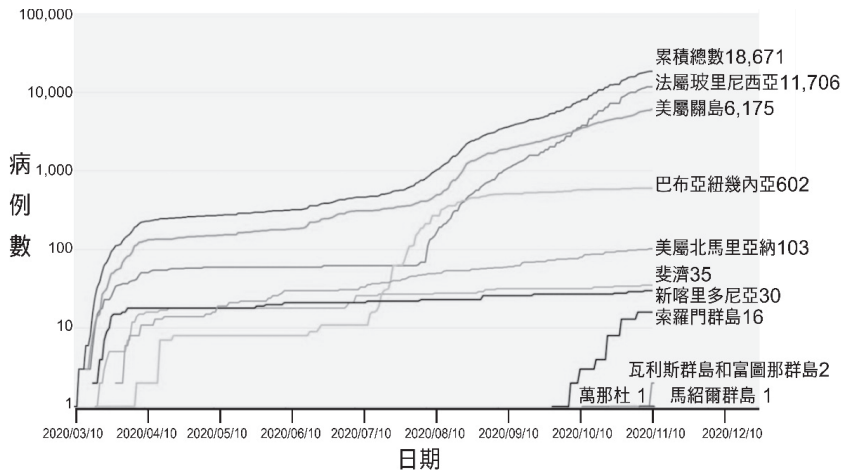


圖 4-1 太平洋島國／領地新冠肺炎累積病例（2020/11/17 為止）

資料來源：蔡榮峰修改自 Pacific Community, “COVID-19: Pacific Community Updates,” November 17, 2020, <https://www.spc.int/updates/blog/2020/11/covid-19-pacific-community-updates>。

澳洲認知區域內的競爭張力有別以往，必須投入適當資源創造公共財，才能維持周邊區域穩定。為了協助周邊國家有效防治疫情、維持其國家財政與社會秩序穩定，澳洲政府向 13 個太平洋島國和東帝汶提供超過 34 噸的人道主義物資，並針對美拉尼西亞、部分玻里尼西亞國家、東帝汶進行特別紓困，於 2020 年撥款 1 億澳幣訂出「太平洋與東帝汶新冠肺炎緊急應變方案」（Pacific and Timor-Leste COVID-19 Immediate Response

⁹ The Permanent Mission of Tuvalu to the United Nations, “Pacific Islands Forum Agrees to Establish a Pacific Humanitarian Pathway on COVID-19,” April 10, 2020, <https://www.un.int/tuvalu/fr/news/pacific-islands-forum-agrees-establish-pacific-humanitarian-pathway-covid-19>; Nic Maclellan, “Pathway across the Pacific,” *Islands Business*, April 23, 2020, <https://www.islandsbusiness.com/ib-publications/item/2779-pathway-across-the-pacific.html>.

Package），並計畫在未來兩年內繼續提供總額超過 3 億澳幣的「太平洋新冠肺炎應變方案」（Pacific COVID-19 Response Package）。¹⁰ 澳洲更派遣專家到斐濟和索羅門群島，為當地政府提供衛生與經濟復甦措施提供諮詢，並在 8 月承諾在證明安全有效、數量超過澳洲國內需求的前提下，由昆士蘭大學、牛津大學、藥廠阿斯特捷利康（AstraZeneca）共同研製的 8,400 萬劑新冠病毒疫苗，一部分將作為援助提供給南太國家，未來 3 年更要額外撥款 5 億美元推動疫苗援助。¹¹

為了在疫情蔓延的全球情勢下，減緩衝擊，紐西蘭政府曾在 6 月 26 日公布《外交政策再交往戰略》（*Foreign Policy Re-engagement Strategy*），強調將注重七大重點：「恢復出口」（包括：援助廠商、簽訂新自由貿易協定）；「太平洋夥伴」（短期融資、邊境保護、供應鏈安全、協調一致性長期復甦行動）；「使領館與在紐外籍人士」；「維持與重建國際鏈結」（包括：旅行泡泡——澳洲優先）；「東協為主的印太區域韌性」；「協助全球國際組織系統性抗疫」；「強化雙邊夥伴關係」。¹² 紐西蘭希望降低疫情影響、持續深化 2018 年提出的「太平洋重置」（Pacific Reset）戰略。

中國 3 月宣布向斐濟援助 190 萬美元並向其南太 10 個邦交國提供防疫物資，當中也包括 2019 年才轉向北京的吉里巴斯與索羅門群島。¹³ 台灣也捐贈了馬紹爾群島 100 萬美元，並向包括邦交國在內的 6 國提供了醫療用品和口罩，¹⁴ 其中也透過非正式管道以物資援助索羅門最大省馬

¹⁰ Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, “Pacific Regional–COVID-19 Response Packages,” reviewed November 8, 2020, <https://www.dfat.gov.au/countries/pacific-regional-covid-19-response-packages>.

¹¹ Rob Harris, “Australia commits \$500m for COVID-19 vaccine for the Pacific and south-east Asia,” *The Sydney Morning Herald*, October 31, 2020, Australia commits \$500m for COVID-19 vaccine for the Pacific and south-east Asia.

¹² New Zealand Government, “Foreign policy re-engagement strategy – Cabinet paper summary for proactive release June 2020,” June 26, 2020, <https://covid19.govt.nz/assets/resources/proactive-release-2020-june/Foreign-Policy-Re-Engagement-Strategy.pdf>.

¹³ Embassy of PRC in the Republic of Fiji, “China to Donate \$4.3M in Cash and Medical Supplies to the Pacific Island Countries to Fight COVID-19,” March 31, 2020, <http://fj.china-embassy.org/eng/sxw/t1764137.htm>.

¹⁴ Ministry of Foreign Affairs, “Taiwan and the Asia-Pacific region Cooperation and assistance to combat COVID-19,” August 2020, <https://web.archive.org/web/20200915140109/https://www.mofa.gov.tw/Upload/UserFiles/files/Taiwan%20and%20the%20Asia-Pacific%20region.pdf>.

來塔省 (Malaita Province)，該省長期不滿中央要求讓中資進入其島嶼開發。台灣援助消息傳一度引起索羅門中央政府反彈，美國於 10 月 1 日更加碼宣布在美國國際開發總署 (United States Agency for International Development, USAID) 2020 年度印太戰略「太平洋承諾」(Pacific Pledge) 方案下，援助馬萊塔省 2,500 萬美元，為該省 2018 年援助的 50 倍，將用於改善長期競爭力、興建重要基礎建設及基本必要服務設施，被認為是要阻絕中資趁虛而入的可能性。¹⁵

事實上，美國政府對南太疫情援助總額超過 1.18 億美元，其中超過 9,000 萬美元都是由美國國防部提供給與美國簽有「自由聯合協議」(Compact of Free Association, COFA) 的密克羅尼西亞聯邦、馬紹爾群島、帛琉三國。¹⁶ 美國國防部長艾斯培 (Mark Esper) 8 月 28 日更成為史上首位到訪帛琉的美國防長，高調指控中國於太平洋區域「破壞穩定」。¹⁷

此外，雖然南太地區的病例多半集中於美國與法國領地，累積案例並不顯著 (圖 4-2)，但是由於 2020 年正值太平洋島國論壇秘書長改選年的緣故，南太成員國之間本身就已經摩擦不斷，而原本訂於 8 月在萬那杜 (Vanuatu) 召開的年度峰會改選秘書長，也因疫情取消峰會，使得國際溝通更加困難。過去原本各國有「紳士協議」(Gentleman's Agreement) 存在，即三個次區域輪流推派的默契，¹⁸ 但本次應輪到密克羅尼西亞地區時，東加、斐濟、索羅門群島、庫克群島等其他區域的國家在 6 月

¹⁵ Evan Wasuka and Nazli Bahmani, "The US denies geopolitical motives are behind a massive aid increase to the Solomon Islands' Malaita province," *ABC News*, October 16, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-10-16/us-aid-increase-solomon-islands-china-independence-malaita/12765310>.

¹⁶ USAID, "U.S. GOVERNMENT'S COVID-19 RESPONSE IN THE PACIFIC ISLANDS," September 15, 2020, <https://www.usaid.gov/pacific-islands/covid-19-response>.

¹⁷ Meghann Myers, "Esper, first SECDEF to travel to Palau, visits with Seabees and Marines," *Military Times*, August 28, 2020, <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2020/08/28/esper-first-secdef-to-travel-to-palau-visits-with-seabees-and-marines/>.

¹⁸ 即美拉尼西亞、玻里尼西亞、密克羅尼西亞三個太平洋島國論壇之下的區域次集團，本來有輪流推選的非正式協議，類似聯合國秘書長選舉也有區域輪流的慣例，但並非法定標準。Richard Clark, "UPHOLD THE GENTLEMEN'S AGREEMENT: Leaders are committed to Micronesia's Candidate," Government of the Federated States of Micronesia, August 28, 2020, <https://bit.ly/35LKPDB>。

19日提名當天卻各自推派了候選人。時任帛琉總統雷蒙傑索（Tommy Remengesau）於10月1日甚至公開揚言若傳統不受尊重，帛琉就會退出太平洋島國論壇，其他密克羅尼西亞地區國家也可能跟進。¹⁹ 可以說，雖然南太國家面對疫情威脅快速採取了一致性的行動，但是其重要政治進程明顯仍受到疫情衝擊，為區域情勢帶來不穩定的負面效應。

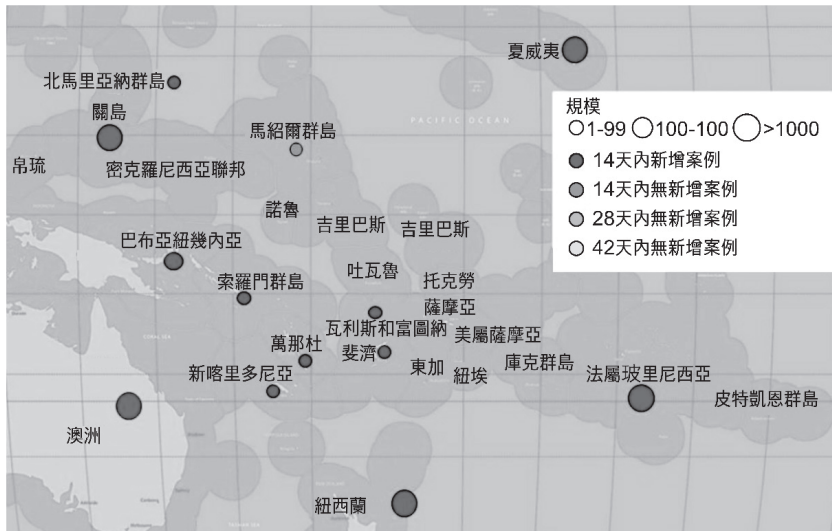


圖 4-2 太平洋島國／領地新冠肺炎案例地圖

資料來源：蔡榮峰修改自 Pacific Community, “COVID-19: Pacific Community Updates,” November 17, 2020, <https://www.spc.int/updates/blog/2020/11/covid-19-pacific-community-updates>。

¹⁹ Nick Fogarty, “Five-way race for next Pacific Islands Forum Secretary General despite ‘gentleman’s agreement,’” *ABC News*, August 12, 2020, <https://www.abc.net.au/radio-australia/programs/pacificbeat/pif-ructions/12548620>; “Palau threatens to leave Forum if secretary general ‘agreement’ not honored,” *Radio New Zealand*, October 1, 2020, <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/427342/palau-threatens-to-leave-forum-if-secretary-general-agreement-not-honored>; 陳怡君，〈5 太平洋島國揚言退出區域論壇增添中國介入機會〉，《中央社》，2020 年 10 月 5 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202010050352.aspx>。

參、澳洲強化軍備並提升印太戰略合作

面對比 2019 年更為低靡的澳中關係與更為嚴峻的中國威脅，澳洲在 2020 年的國防戰略作為如下：

一、強化澳洲北方「內弧」戰略空間

為了因應澳洲皇家空軍在 2010 年全數除役 F-111G/C 戰鬥轟炸機，以及柯林斯級（*Collins-Class*）潛艦在東南亞與南太的數量與機動能力上相對不足等問題，澳洲當局因此積極強化北澳地區的制空與反艦打擊能力，以確保澳洲「內弧」（inner arc）戰略空間的安全。這空間乃是介於澳洲北方與印尼群島、巴布亞紐幾內亞、所羅門群島，再到萬那度之間的這條靠近北澳的弧狀地理區域。過去澳洲國防發展一直把北澳地區海空軍力量的銜接界定為「主要戰略利益領域」，也就是將「內弧」的海上交通線和北澳空域安全相接，但直到澳洲《2016 年國防白皮書》（*2016 Defence White Paper*）才確定了這樣的國防戰略方向。在美國提倡「印太戰略」以來，澳洲因此可以將這海空一體的軍事建設方向與美國在印太軍事部署接軌，以展現在印太戰略中澳美軍事同盟的堅定合作立場。²⁰

為因應中國軍事影響力向南太擴張，澳洲強化「內弧」方式有二：第一，澳洲總理莫里森（Scott J. Morrison）於 2020 年 2 月 21 日宣布將耗資約 11 億澳幣，升級位於北領地自治區（Northern Territory）達爾文市南方約 300 公里處的汀達爾空軍基地（RAAF Base Tindal），大部分經費會用在擴建跑道長度，以供澳洲 KC-30A 多用途加油機或美國 B-52 戰略轟炸機使用，其他經費將用於建設新航站大樓、新燃料存儲設施，以及該空軍基地其他設施。第二，向美國採購 200 枚價值約 14 億澳幣的 AGM-158C 遠程反艦飛彈（Long Range Anti-Ship Missile, LRASM），美國在 2020 年

²⁰ 魏光志，〈淺析澳洲因應「印太戰略」調整部署意義〉，《青年日報》，2019 年 10 月 12 日，<https://www.ydn.com.tw/News/356124>。

2月7日也已經宣布同意出售，該飛彈射程最遠可達約930公里，可以裝載在F/A-18大黃蜂戰機與F-35A匿蹤多用途戰機上。²¹

澳洲總理莫里森於2020年7月1日公布《2020國防戰略革新》（*2020 Defence Strategic Update*）²²和《2020年兵力結構計畫》（*2020 Force Structure Plan*）²³。從這兩份文件中可發現，澳洲確定在未來十年將投入2,700億澳元擴軍，國防經費亦將大幅增加四成。為能「可信／有效阻遏」（credible/effective deterrence）未來的軍事衝突，澳洲將向美國購買遠程反艦導彈，另外還將投資研發極音速武器系統，有能力遠程攻擊數千公里以外的目標。此外，澳洲將持續在北印度洋與南海進行監視與巡邏，強化因應「灰色地帶」挑戰的能力，²⁴以及建立北澳軍事基地以制衡中國軍事影響力擴張。雖然在這兩份文件中，坎培拉仍不直接稱中國是威脅，但是從其國防戰略規劃中可看出，其主要就是以中國為假想敵。

二、深化澳美在印太區域的軍事聯盟

在地緣戰略上，澳洲位於印度洋與太平洋之間，所以對於維護全球海洋資源、確保國際海洋法規範，以及捍衛區域航行自由與飛越權等，乃是澳洲至關重要的國家利益。就南海而言，全球有60%的海上貿易通過亞洲，全球3分之1的商船行經南海，²⁵儘管南沙群島的陸地面積只有2平方公里，但是其周邊整個海域面積卻廣達82.3萬平方公里，是印度洋與太平洋的海上交通要地，所以南海的地緣戰略就澳洲而言十分重要。由於

²¹ Paul Dibb, “How Australia Can Deter China,” *The Strategist*, March 12, 2020, <https://www.aspistrategist.org.au/how-australia-can-deter-china/>.

²² Australian Government, *2020 Defence Strategic Update* (Canberra: Department of Defense, 2020).

²³ Australian Government, *2020 Force Structure Plan* (Canberra: Department of Defense, 2020), https://www.defence.gov.au/StrategicUpdate-2020/docs/2020_Force_Structure_Plan.pdf.

²⁴ 澳洲在《2020國防戰略革新》白皮書中對「灰色地帶」的界定是，「以避免軍事化衝突的方式脅迫其他國家的各種行動。例如：使用準軍事力量、軍事化衝突的特徵、操作影響力、干預作為和強制使用貿易和經濟槓桿。」參考：Australian Government, *2020 Defence Strategic Update* (Canberra: Department of Defense, 2020), p. 12.

²⁵ 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.

掌控南海不僅能扼制西太平洋至印度洋海上交通要衝，也能控制亞洲通往非洲和歐洲的海上交通，因此坎培拉當局在 1950 年代起就擔憂中國共產勢力往南擴張，所以早就對南海局勢有所關注，如今澳洲當時的南海憂慮似乎今天已經成真。²⁶ 這因此使得澳洲與美國在印太戰略架構中，更聚焦於南海區域安全的軍事合作。

美國在《印太戰略報告》中提及，南海是太平洋的一個重要部分，中國在南海區域填海造島並在該區域島上部署反艦巡弋飛彈與長程地對空飛彈，這是對南海的自由與航行權的挑戰。由於美國與澳洲、美國與菲律賓賓早在 1951 年就分別簽訂《澳紐美安全條約》（*Australia, New Zealand, United States Security Treaty*, ANZUS）與《共同防禦條約》（*Mutual Defense Treaty*），所以對任何攻擊行經南海的澳洲與菲律賓船艦將會啟動美國的軍事因應行動。此外，在美國印太戰略架構下，美國將會持續與印太區域盟邦和合作夥伴強化在南海的巡弋行動、情資分享、雙邊或多邊海上合作，以及雙邊或多邊訓練演習等。²⁷

從澳洲的戰略角度，澳美同屬軍事同盟關係，對於美國主導的南海航行自由行動與以美國為中心區域軍演，澳洲幾乎都有配合。由於美國並非 1982 年《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）簽署國，因此其於南海鼓吹的「航行自由行動」（FONOPs）是強調要以具體的法律、外交與行動來挑戰中國單方面對南海現狀的改變；澳洲是海洋法公約簽署國，對南海航行自由行動的解釋僅限於是以前國際法為準則的海軍行動，強調能否將軍艦開進中國非法主張的南海島礁的 12 浬範圍內。²⁸

第三十屆美澳部長級諮商會議（Australia-United States Ministerial Consultations, AUSMIN）在 2020 年 7 月 28 日舉行，雙方表示會在重塑南

²⁶ Elliot Brennan, "Australia's 60-Year-Old South China Sea Prophecy Comes True," *The Diplomat*, June 12, 2017, <https://thediplomat.com/2017/06/australias-60-year-old-south-china-sea-prophecy-comes-true/>.

²⁷ US Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region* (Washington DC: Department of Defense, June 1, 2019), pp. 29, 49.

²⁸ Rebecca Starting, "Australia's Approach to South China Sea Disputes," *Asia Pacific Bulletin*, No. 485 (July 24, 2019), p. 2.

海法律的工作上合作，並增加南海行動確保地區和平穩定。²⁹ 從近年美澳部長級諮商會議的共同聲明中可瞭解到，澳洲在南海的軍事安全角色已確定，且日益重要。

三、簽署澳印「後勤相互支援協定」

因全球疫情蔓延之故，澳洲總理莫里森與印度總理莫迪（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 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*）企圖強化雙方軍事合作。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（包括軍港與機場），同時允許雙方進行更複雜的聯合軍事演習，以提升雙方軍隊協同作戰能力。³⁰

為抗衡中國在印太不斷擴大政治、經濟與軍事影響力，印度與日本亦有簽定類似的後勤支援協定，該協定被視為印太戰略中廣泛軍事安全合作的一環。印度與日本 2020 年 9 月 10 日簽署《軍事供應與服務互助協定》（*Agreement on Reciprocal Provision of Supplies and Services*）。³¹ 該軍事協議「也將提升印日武裝部隊間的相互操作性（interoperability），進而在兩國確立的『特殊戰略與全球夥伴關係』（India-Japan Special Strategic and Global Partnership）架構下，進一步增加雙邊防衛互動」。印度分別與

²⁹ 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>.

³⁰ “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>.

³¹ “Eye on China: India, Japan sign mutual military logistics pact,” *The Times of India*, September 10, 2020, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/eye-on-china-india-japan-sign-mutual-military-logistics-pact/articleshow/78034976.cms>.

澳洲及日本簽署的兩協議旨在遏阻中國於印太的影響力，該協議將強化包含美國在內的「四方安全對話」（QUAD）後勤支援網絡。³²

面對中國在東海、台海、南海、印度洋、南太等地區的軍事擴張行動，為維護印太的穩定和以規則為基礎的國際秩序，美國、澳洲、日本和印度因此恢復「四方安全對話」機制，目的除了因應中國擴張之威脅外，亦強調在強化反恐、網路安全和海洋安全等方面的合作。由於美國、日本、澳洲、印度已經簽署後勤支援協定，使得這四國的軍事合作將更緊密，遇到區域緊急狀態時，四國可以用彼此的軍事基地和領空，以進行補給和軍事協作，這就如同小北約一般。此協定不僅有助提升對中國軍事擴張的制衡效果，若與中國發生軍事對峙，四國亦可在後勤支援協定基礎上，進行更靈活的軍事部署。³³

四、在南太籌設「太平洋融合中心」

澳洲於 2018 年宣布「太平洋升級」（Pacific Step Up）戰略並要成立「太平洋融合中心」（Pacific Fusion Centre）³⁴，太平洋融合中心被納入澳洲的「太平洋海洋安全項目」（Pacific Maritime Security Program）中，不僅是該戰略的重要一環，亦是澳洲為加強南太區域安全的承諾，更是對 2018 年《波耶區域安全宣言》（2018 Boe Declaration on Regional Security）³⁵ 的直接回應。2020 年 10 月 19 日，澳洲政府表示，於萬那杜（Vanuatu）首都維拉港（Port Vila）籌設的「太平洋融合中心」預定於 2021 年開始正式運作，將聚焦南太平洋島國關切的安全議題。³⁶ 這是澳

³² 〈日印簽署協定，美澳日印軍事後勤支援同盟成軍〉，《自由時報》，2020 年 9 月 11 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3288289>。

³³ “India, Australia strengthen defence ties as China tensions loom,” *RFI*, June 4, 2020, <http://www.rfi.fr/en/wires/20200604-india-australia-strengthen-defence-ties-china-tensions-loom>.

³⁴ Pacific Fusion Centre, <https://www.pacificfusioncentre.org/>.

³⁵ “Boe Declaration on Regional Security,” Pacific Inlands Forum Secretariat, <https://www.forumsec.org/2018/09/05/boe-declaration-on-regional-security/>.

³⁶ “Pacific Fusion Centre to be established in Vanuatu,” *Reliefweb*, October 19, 2020, <https://reliefweb.int/report/world/pacific-fusion-centre-be-established-vanuatu>.

洲「太平洋升級」戰略的重要一環，主要戰略目標不外乎就是在抗衡中國影響力擴張與因應區域安全威脅。由澳洲籌設的太平洋融合中心將提供資訊戰略分析，從而幫助增強海洋主權與權利意識，為太平洋安全機構提供安全警報與建議，也將會在參與國之間分享海事風險、假訊息等層面的資訊，例如：非法捕魚、走私毒品、販運人口以及氣候變遷等，也都是該中心的重點研究議題。

肆、結語

2020 年新冠肺炎擴散所引發的地緣政治連鎖效應，使得國際建制持續遭到弱化成為既成事實。中國為避責蓄意遲滯 WHO 既有效能，美國政府也以宣布退出 WHO 的單邊主義行為作為因應。有鑑於此，自視為中型國家、視國家安全與國際合作密不可分的澳洲，開始主動在印太戰略架構下擔綱一部分區域領導者的角色，甚至在不同議題上企圖以各類「小型多邊主義」的合作方式來分散風險。

為降低對中國的政經影響力，所以澳洲試圖與印尼、印度、日本、韓國等區域國家增加貿易，並減少對中國市場的依賴，但目前澳洲與中國的貿易額比與這些國家的貿易額加起來還多，澳洲短期內很難轉移對中國的經貿依賴。此外，澳洲在 2018 年 7 月公布的《印度經濟戰略 2035》（*An India Economic Strategy to 2035*）政策研究報告，明確表達澳洲企圖改善現階段經貿過度依賴中國市場的現況，計畫到 2035 年要將印度提升為澳洲前三大出口標的，以期降低澳洲經濟發展過度依賴中國所帶來的危機。³⁷然而，澳洲對中國貿易額在 2019 年已經達到 1,600 億美金，排名澳洲進出口第 1 名，而排名第 2 名以後的國家要短期內彌補這中國轉移出去的貿易額空缺是非常困難。³⁸

³⁷ Mr. Peter N. Varghese AO, *An India Economic Strategy to 2035: Navigating from Potential to Delivery*, A report to the Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, April 2018, <https://dfat.gov.au/geo/india/ies/index.html>.

³⁸ 呂翔禾，〈經濟依賴高華僑多，澳洲難與中國脫鉤〉，《聯合新聞網》，2020 年 6 月 18 日，<https://udn.com/news/story/6809/4644137>。

務實來說，澳中貿易關係是無法徹底切斷的，雙方對於經貿某些項目是深度相互依賴，中方固然會對澳洲採取經濟威脅的手段，但中方也會精心選擇一些經濟項目進行報復、打擊澳洲企業與轉移外貿方向。然而，作為資源供應商的澳洲企業不會受到太大影響，因為澳洲出口的產品也為中國工業發展所亟需，像是中國鋼鐵工業、軍事工業、造船工業所需要的鐵礦。澳洲每年出口的鐵礦有約 30% 進入中國市場，而中國從世界各地進口的鐵礦約有 60% 是來自澳洲。這因此使得澳洲可以對中國的擴張與威脅採取強硬的態度，並且強化與以美國為中心的印太戰略盟國，以及提升與南太區域島國之間的軍事安全關係。