

第五章 澳洲之安全情勢發展

黃恩浩、蔡榮峰¹

壹、前言

建構一個國際安全環境是澳洲國家安全的核心利益，坎培拉於 2016 年時任總理滕博爾（Malcolm Turnbull）任內發表新《國防白皮書》（2016 Defence White Paper），並於 2017 年 11 月發布最新《外交政策白皮書》（2017 Foreign Policy White Paper）。這兩份白皮書都相當重視美國力量在印太區域前沿存在的重要性，並指出下一個十年澳洲國家安全將會面臨中國不斷增加軍事的壓力，以及恐怖分子回流與外國網絡攻擊等威脅。其中，中國崛起不僅導致印太區域結構發生權力轉移的變化，而且中國軍事與經濟擴張更直接挑戰美國主導的區域安全架構與經濟架構的現狀，所以澳洲相當重視未來印太安全環境的發展。再者，這兩份白皮書都強調印度對澳洲安全的重要性，並將「印太區域」界定為「一個從東印度洋經東南亞到太平洋的區域，包含印度、北亞與美國在內」。² 在國際上，澳洲自我認定為「中型國家」（middle power），對建構印太安全之戰略傾向包括：第一、偏好與美國結盟並扈從美國領導。第二、重視與經貿結合的外交政策導向。第三、強調國際多邊主義與區域安全合作。第四、扮演美中關係與區域互動的協調者。第五、維護國際秩序與國際法規範。

貳、美中影響力相對消長下的澳洲

在冷戰結束以來，印太區域安全局勢主要由美國主導，但中國快速擴張直接挑戰了美國的區域上地位。澳洲長期與美國保持緊密的安全同盟關係，並在美國主導的經貿與安全架構中發展綜合國力。隨著中國經濟快速崛起，澳洲目前原物料進出口高度依賴中國市場，澳中經貿關係因此成為澳洲維持經濟成長與穩定的基礎；此外，中國大量輸出的留學生和觀光客，更支撐了澳洲高等教育和旅遊業。因此，澳洲建構國家安全與發展的一項重要考量，就是對中國經濟的依賴。

與印太區域經貿互賴的深化，持續影響著澳洲戰略環境的建構，主要因素是中國經濟增長的複合效應，正在加速區域經濟和戰略重心的轉變。美國一直是澳洲在印太地區的主要盟友，但由於澳洲與中國雙方經貿投資合作關係蓬勃發展，中國已經成為澳洲最大貿易夥伴，這使澳洲必須開始學習如何與美國以外的區域強權互動。尤其當美中戰略競逐加劇，中國更強調自己戰略利益時，澳洲扈從美國的策略必將面臨修正壓力，在美中兩國之間的互動也就越難取得平衡。

確保國家安全與經濟利益，深化與美國安全結盟並強化區域經貿多邊主

¹ 黃恩浩，國防戰略與政策研究所助理研究員，主筆；蔡榮峰，國防資源與產業研究所研究助理，負責澳洲對南太、東協國家防務合作部分、資料蒐集、專有名詞。

² Australian Government, *2017 Foreign Policy White Paper: Opportunity, Security, Strength* (Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade, 2017), p. 1.

義，成為澳洲建構安全環境的重要基礎。³ 就安全方面而言，澳洲是《太平洋安全保障條約》(The Australia, New Zealand, United States Security Treaty, ANZUS Treaty)、「五眼聯盟」(Five-Eyes)、以及東南亞唯一的集體防衛機制「五國聯防」(Five Power Defence Arrangements, FPDA)之成員。在經濟方面，澳洲是「亞太經濟合作會議」、「跨太平洋夥伴全面進步協定」(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)與《區域全面經濟夥伴協定》三個自由貿易集團的共同成員。在鄰近的南太區域方面，澳洲不僅致力於協助巴布亞紐幾內亞與東帝汶的國家穩定與經濟成長，也積極強化與太平洋島國的多邊安全合作，並與紐澳經濟與安全建制整合，以維護澳洲的區域戰略利益。

參、澳洲面對中國擴張的因應策略

由於澳中經貿關係日益緊密，於是兩國在 2014 年 11 月 17 日澳中將雙邊關係提升至「全面戰略夥伴關係」的層次。但因為南海議題、中國統戰作為與政治滲透，以及中國在南太區域擴張等問題，坎培拉自 2017 年以來對北京擴張開始採取強硬態度，並且深化與美國與盟邦之間的關係，這因而使澳中關係陷入緊張局面。

一、緊密連結美國戰略

美國川普政府於 2017 年 12 月 18 日推出的《美國國家安全戰略》報告將中國視為「修正型強權」與「戰略競爭對手」。美國國防部於 2018 年 1 月 19 日發布美國《國防戰略》報告更直接把中國視為最重要的對手，並且提到中國正利用其軍事現代化、影響力行動和掠奪式的經濟活動來塑造對其有利的印太區域秩序。在川普政府的思維中，美國在「互惠合作」架構下聯合澳日印三國構建「四方安全框架」(QUAD)合作機制，並與東協等國推出「自由開放印度太平洋」戰略，牽制中國的「一帶一路」倡議。

面對中國擴張的壓力，澳洲主要的作為是深化與美國的安全連結，並且在此基礎上強化區域安全與經貿多邊主義。澳洲的做法有二：一方面與中國保持全面戰略夥伴關係，以維持經貿利益；另一方面與美國深化安全同盟關係，以維持戰略利益。為了不讓這兩手策略陷入矛盾的狀態，澳洲強調要協調美中雙方約束緊張關係不要影響到區域發展，因為一個穩定的印太秩序才是澳洲重大利益。

二、反制中國勢力滲透

為了防止中國以各式手段對澳洲政治、經濟與社會的干預，澳洲於 2018 年 6 月 28 日通過《國家安全立法修正案（間諜活動及外國干預）法案》(National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Bill 2018)與《外國影響力透明化法案》(Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018)，⁴

³ Australian Government, *2016 Defence White Paper* (Canberra: Department of Defence, 2016), pp. 41-44.

⁴ National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Bill 2018,

明文禁止外國政治獻金以打擊和防止國外勢力介入國內政治，並擴大間諜罪的定義。同時，澳洲也以強化澳洲安全情報組織（Australian Security Intelligence Organization, ASIO）的功能等方法來因應之。

三、確保南海航行自由

目前中國已是世界上重要的經濟體，其不僅是區域大多數國家最重要的貿易夥伴，也是區域主要基礎設施投資者。中國正在加速軍事現代化的腳步來強化軍事實力，其不僅擁有亞洲最大的海軍、空軍與世上最大的岸防部隊，更是大型援助捐助者和貸款者。在可預見的未來，中國將在區域上擴大影響力以追求國家利益，使印太局勢更加複雜與競爭，這也是澳洲必將面對的戰略環境。

澳洲的海線交通大多經行經南海附近海域，在南海的自由航行對澳洲經貿安全相當重要。對於中國將南海軍事化的作為，澳洲堅持不接受中國單方面改變現狀的行為。2018年3月15日，澳洲與越南發表《越南社會主義共和國和澳大利亞聯邦關於建立戰略夥伴關係的聯合聲明》（Joint Statement on the Establishment of a Strategic Partnership between the Government of the Socialist Republic of Vietnam and the Government of Australia），雙方提及對南海局勢的擔憂，並強調將繼續協調聯動維護地區和平穩定，並全面有效落實《南海各方行為宣言》（Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea），儘早達成東協與中國之間符合國際法且更具約束力的《南海行為準則》（Code of Conduct in the South China Sea）。⁵

四、重視南太平洋區域安全

於2018年7月，為了防範中國勢力對該區域滲透，澳洲承接與巴布亞紐幾內亞和索羅門群島聯合海底光纖電纜計畫，藉此排除具有中國解放軍背景的華為公司參與其中。澳洲也成功阻止中國資金介入斐濟軍事建設，成為斐濟在納迪（Nadi）黑岩軍營（Black Rock Camp）唯一的外國資助方，以便將該設施轉變為南太平洋軍隊的一個區域培訓中心。在2018年9月3至6日第49屆太平洋島國論壇（Pacific Islands Forum）會議上，澳洲聯合紐西蘭與南太島國簽訂新區域安全聲明《波耶宣言》（Boe Declaration），進一步強化集體防衛合作指導方針，以應對新的區域外威脅；並於會議共同聲明中，提議2018年年底將著手設立「太平洋融合中心」（Pacific Fusion Centre）作為主要執行單位。2018年9月，澳洲亦同意與巴紐合作，在連結南海與南太的曼奴斯島（Manus Island）聯合擴建「隆布魯海軍基地」（Lombrum Naval Base），一方面藉此阻止中資在該島興建軍民兩用港口，另一方面該軍港將成為《波耶宣言》新區域安全架構下第一個國際示範據點，未來也將開放給美軍作為連接關島與澳洲的海上交通中繼站。

https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r6022; Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018,
<https://www.legislation.gov.au/Details/C2018A00063>

⁵ Australian Government, “Joint Statement on the Establishment of a Strategic Partnership between Australia and Viet Nam,” March 15, 2018, <https://dfat.gov.au/geo/vietnam/Pages/joint-statement-on-the-establishment-of-a-strategic-partnership-between-australia-and-viet-nam.aspx>

肆、民主安全鑽石同盟與澳洲角色

2017年10月18日，時任美國國務卿提勒森（Rex Tillerson）在華府戰略與國際問題研究中心（Center for Strategic and International Studies, CSIS）演說中曾提出建立「自由和開放的印太地區」的想法，其主要目的是構建川普上任以來的「印太聯盟」，並以「印太」取代「亞太」的戰略思維，為美國川普政府的新亞洲政策作一定義。⁶ 提勒森所述之「印太」概念並不是專屬美國的戰略思維，日、澳、印三國推動印太戰略構想比美國還要早，像是印度提出「東進」政策而日本倡導「民主安全鑽石」（Democratic Security Diamond）聯盟等。提勒森2017年10月24日訪印之行進一步揭示了美國構建印太地區國家聯盟的戰略方向，最終目的是要構建以美印日澳為支點，類似日本安倍首相在2012年為制衡中國海上擴張所提出的「民主安全鑽石」概念。

提勒森用「印太」取代「亞太」一詞，代表美國地緣戰略思維的轉變，顯然是想把印度當作美國新亞洲戰略的重要支點國家。提勒森的印太地緣戰略思維中，印度是西部支點，日本是東部支點，澳洲是南部支點，美國自然是連結這些戰略支點的領導國家。只要四國能聯合起來，就有能力牽制中國的擴張方向，所以澳洲在民主鑽石安全同盟中的戰略角色相當重要。澳洲政府於2017年《外交政策白皮書》提及，在印太民主國家伙伴中，澳洲相當重視跟美日印三國的進行安全對話，以強化澳洲在印太合作伙伴關係的建構。儘管「民主安全鑽石」安全同盟架構尚在發展中，但澳洲與美日印三方個別關係的發展相當值得關注。

一、澳美「軍事安全同盟關係」

在《太平洋安全保障條約》的架構下，澳美軍事安全同盟關係相當緊密，儘管中國崛起在一定程度上影響美澳同盟的運作。冷戰期間，美軍在澳洲建設很多軍事基地，但不直接承擔作戰任務，大多是通訊站、電子監聽站、衛星情報站和核試驗監控站等。自2011年11月起，美軍開始陸續派遣陸戰隊進駐澳洲北部達爾文港基地。在民主安全鑽石架構下，澳洲仍然會持續支持美國作為同盟的領導者。在偏好與強權結盟的戰略文化思維中，⁷ 澳洲在2017年《外交政策白皮書》中明白表示，強化與美國結盟就是澳洲的戰略利益。就澳洲而言，一個愈趨孤立的美國，並不利於「以規則為基礎的國際秩序」，而一個沒有美國的民主鑽石將毫無安全效益可言。2018年7月美澳「二加二」會議同意將輪駐達爾文之美國海軍陸戰隊人數，儘速由1,500人規模擴增到2,500人，達到美國海軍陸戰隊遠征隊（Marine Expeditionary Force）的規模。

⁶ “Defining Our Relationship with India for the Next Century: An Address by U.S. Secretary of State Rex Tillerson,” CSIS, October 18, 2017, <https://www.csis.org/analysis/defining-our-relationship-india-next-century-address-us-secretary-state-rex-tillerson>

⁷ Hugh White, “Australian Defence Policy and the Possibility of War,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 2 (July 2002), p. 257.

二、澳日「特殊戰略夥伴關係」

澳日是美國的傳統軍事安全盟國，亦是美國維持太平洋安全的南北雙錨，雙方也都是 RCEP、CPTPP 與 APEC 的共同成員，彼此安全與經濟關係匪淺。為因應之前美國退出 TPP 的壓力，在日澳《安全合作共同宣言》的基礎上，兩國持續深化於 2014 年 7 月確定之「特殊戰略夥伴關係」，不僅深化對法治、自由貿易、開放區域市場、海洋自由航行的承諾，並且加強在經貿、軍事與海上安全領域合作，在區域攜手抗衡中國壓力。澳洲是 2010 年繼美國之後，對日簽署《物品勞務相互提供協定》(Acquisition and Cross-Servicing Agreement, ACSA) 的國家。2017 年更深化協議合作內容。2018 年 10 月 10 日澳日在雪梨舉行的「二加二」會議上，兩國空軍預計於 2019 年舉辦代號「武士道衛士」(Bushido Guardian) 的首次戰機聯合訓練。值得注意的是，雙方 2018 年 1 月 18 日確認盡早達成《訪問部隊地位協定》(Visiting Forces Agreement, VFA)；未來若順利簽署，將更有利雙方進行軍事交流、軍演與安全合作，將澳日關係推升至準同盟國地位。

三、澳印「戰略夥伴關係」

澳印在 2009 年以聯合聲明等方式，將雙邊關係提升為戰略夥伴關係。由於澳洲橫跨印度洋與太平洋，所以澳印雙邊的經貿、文化與教育等交流相當頻繁。印度洋區域的穩定繁榮亦是印澳重要安全利益，雙方在印度洋安全合作之重要性也越來越明顯，對於環印度洋的海上自由航行與安全更有共同責任。澳印目前都在積極提升在印度洋的海軍能力，雙方亦正在逐步加深海軍聯合演習，如兩年一次的澳印聯合軍演 (AUSINDEX)、進行更廣的相關國防合作，以及擴大分享情報等。2017 年 11 月 13 日的東亞高峰會 (East Asia Summit)，澳洲提議印度強化與澳日的三邊戰略合作關係。此外，澳印雙方在 2017 年 12 月 12 日首次舉行「二加二」的外交與國防次長級對話，以強化彼此軍事事務交流與合作。

伍、澳洲未來的印太區域安全挑戰

儘管中國擴張對澳洲造成壓力，但澳洲目前沒有直接的傳統地緣軍事威脅。目前對澳洲國家安全最直接的挑戰是跨國非傳統威脅，而這些挑戰將會影響澳洲未來的安全環境的建構，例如：海上交通安全、恐怖主義，與外國惡意網路攻擊等問題。⁸

一、海線交通航道安全

澳洲的經濟發展主要由進出口貿易支撐，所以其北面經巴布亞紐幾內亞與印尼所屬之海峽，通往太平洋與印度洋的海上交通線是否暢通，是該國重要戰略利益。澳洲擬與周邊國家深化海洋安全合作和海上信心建立措施，以期能夠支援區

⁸ Australian Government, *2016 Defence White Paper* (Canberra: Department of Defence, 2016), pp. 14-18; 32-36.

域沿海國家確保航行安全。就南海主權爭端而言，雖然澳洲不是南海的主權聲索國，但是該海域是國際重要海線交通，亦是澳洲重要的海上運輸樞紐，所以澳洲公開反對中國單方面將該海域軍事化與內海化，更堅持《聯合國海洋法公約》(UN Convention on the Law of the Sea) 的無害通過權與公海自由航行原則。

二、恐怖主義擴散議題

恐怖分子使用社交媒體和加密通訊軟體，對澳洲安全機構在抵禦恐怖攻擊上構成了嚴峻挑戰。為因應恐怖主義對國家安全的影響，在 2018 年 3 月 17 日首屆「東協—澳大利亞特殊高峰會」中，東協與澳洲正式簽署《東協與澳洲政府合作打擊國際恐怖主義諒解備忘錄》(Memorandum of Understanding between the Association of Southeast Asian Nations and the Government of Australia on Cooperation to Counter International Terrorism)，同意所有約定國家必須合力共享網路情報和警力資源，並制定一套統一的立法框架，以抵禦和制裁恐怖分子。此外，澳洲安全情報組織自 2018 年起也開始全面清查情報體系，針對國家、地方情報機關如何共享訊息、情資等進行檢視，國內外情蒐相關單位也配合這次清查。

三、外國網路攻擊問題

網路入侵的範圍從盜竊智慧財產權到非法修改數據，甚至有犯罪者惡意鎖住電腦以勒索贖金，這類型的跨國犯罪越來越頻繁和複雜。「澳洲網路安全中心」(Australian Cyber Security Centre, ACSC) 發現，澳洲企業日益成為網路間諜的攻擊目標，這些攻擊削弱了企業的盈利能力和生存能力。澳洲於 2016 年 4 月 21 日宣布在未來四年投入約 2.3 億澳元於「網路安全戰略計畫」(National Cyber Security Strategy)，並首次聲明將使用具有攻擊性的網路功能遏止可能的的外來攻擊，以阻止海外網路干擾活動。澳洲網路安全戰略計畫強調，將提出有系統的戰略來因應網路攻擊，包括：增強國家網路夥伴關係、提升網路防禦系統、強調全球責任和影響、強化網路研發和創新，以及建立國家網路智能網路等。

陸、小結

澳洲在國家安全戰略與經濟貿易政策方面，始終追隨區域內最強勢的西方國家腳步，先是英國再來是美國。由於澳洲地處印太南方地緣邊陲，使得澳洲能夠避免直接被捲入地區的權力衝突中。不過，也因為地緣上與西方盟友距離遙遠、土地廣袤而人口相對稀少，造成邊防不易，先天上限制了澳洲國防安全發展的選項。為了建構一個安全戰略環境，無論政黨如何更迭，澳洲都必須持續扞從美國的安全同盟與區域戰略。此一方針在 2018 年 8 月 24 日新任總理莫里森 (Scott Morrison) 上台後，亦未發生重大改變。⁹ 然而，面對中國崛起對印太區域的威脅，在美澳安全同盟的架構下，澳洲在區域扮演的安全角色更加關鍵。隨著澳洲

⁹ “Australian Leader Urges Trump to Stay Involved in Indo-Pacific,” *Bloomberg*, October 18, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-31/australian-leader-urges-trump-to-stay-involved-in-indo-pacific>

經貿對中國市場依賴程度的加深，坎培拉不希望因為政治因素跟中國敵對，而直接影響到經濟發展。因為在維持國家安全的前提下，澳洲無法承擔在印太區域內與中國展開戰略競爭的成本，在權衡經濟安全與國防安全的現實考量下，澳洲目前不僅保持「經貿傾中、安全傾美」的權宜之計，更採取外交多邊主義作為避險方法，試圖在美中兩強之間保持平衡，以維持其利益與安全。然而，澳洲的兩手策略是否有效，或是澳洲能夠在美中關係之間走出自己的路，仍需要一段時間觀察。