

## 第八章 美國「軸輻體系」變化與「台灣有事」之連動

楊一達 \*

### 壹、前言

本文旨在探討美國自二戰以降，於亞太地區設立「軸輻體系」（Hub-and-Spokes System）近期之變化，與「台灣有事」（Taiwan Contingency）之連動性。美方「軸輻體系」主要係由美日、美韓、美澳、美菲與美泰等「雙邊」（bilateral）「安全同盟」（security alliance）所組成，其中以美國作為中心的「軸」（hub），數個「雙邊同盟」為「輻」（spokes），形成美國試圖在東亞與印太區域，維持穩定秩序的安全架構。<sup>1</sup>長期以來，透過學界辯論，為何美國在亞太無法建立類似「北大西洋公約組織」（NATO，簡稱「北約」）的「多邊」（multilateral）安全架構，凸顯美國「軸輻體系」，在美日、美韓、美澳等雙邊同盟之間，橫向接軌有限及協調不足之事實。<sup>2</sup>換言之，美方「軸輻體系」的運作模式，主要以美國與其雙邊同盟國間，各別的互動為主，體系中不同的「輻」（例如美日同盟、美韓同盟或美菲同盟等），較少橫向的合作。

然而，美方「軸輻體系」運作模式，近期於拜登政府（Biden Administration）「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy）框架中，產生調整與變化。以美國總統拜登、日本首相岸田文雄（Fumio Kishida）及南韓總統尹錫悅（Yoon Suk Yeol），於2023年8月18日在美國馬里蘭州「大衛

\* 國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

<sup>1</sup> 中華民國（台灣）於1954年12月3日至1979年12月31日亦係美國「軸輻」聯盟體系中的一環。參閱Richard C. Bush, “America’s Alliances and Security Partnerships in East Asia: Introduction,” *Brookings*, July 13, 2016, <https://shorturl.at/IJUY9>.

營」(Camp David)舉行三方元首峰會後，發布的《大衛營精神》(*Spirit of Camp David*)為例，美國正藉著強化美日關係與美韓關係，進一步提升美日韓三邊戰略合作關係，也代表美日與美韓的同盟關係，彼此之間展開新的橫向互動。<sup>3</sup>《大衛營精神》強調，美日韓三邊提升的關係不僅國防「能力」(Capability)，亦包含經濟與科技安全、網路與資訊安全、供應鏈韌性，乃至區域發展等綜合性安全面向。事實上，不僅美日韓三邊戰略關係提升，韓國總統尹錫悅於今年紀念反日運動的「三一節」(March First Independence Movement Day)演說中，更公開表達對於日本過去軍國主義侵略印象之改觀，稱日本為南韓理念價值共享之夥伴。<sup>4</sup>美國也同日本、澳洲於2023年8月24日於菲律賓水域附近舉行三邊聯合軍事演習，菲律賓海軍船塢登陸艦「南納卯號」(BRP Davao del Sur)亦參與演訓。<sup>5</sup>

跡象顯示，美國當前的「軸輻體系」已在能力、內部橫向的協調與動員，與安全範疇之界定，產生變化。然現階段學界對此變化產生之討論，多半關注於中國對區域秩序形成的挑戰，對於「台灣有事」——中國進犯台灣並攻占，與美方引領「軸輻體系」變化間的連動探析較為有限。本文引用瓦特(Stephen M. Walt)的「威脅平衡」(Balance of Threat)概念，試圖論證美方「軸輻體系」的變化與強化，係因「軸輻」內的各行為者認知到，若中共進犯並成功占領台灣，所可能產生的威脅，不利於區域行為者的利益，因此同意順應美方「軸輻體系」的調整。<sup>6</sup>換言之，驅動「軸

2 Victor D. Cha, "Origins of the U.S. Alliance System in Asia," *International Security*, Vol. 34, No. 3, 2010, pp. 158-196.

3 "The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States," *The White House*, August 18, 2023, <https://shorturl.at/kopwA>.

4 Mitch Shin, "South Korean President Calls Japan 'Partner' on Independence Day," *The Diplomat*, March 1, 2023, <https://shorturl.at/nuvx1>.

5 Dzirhan Mahadzir, "U.S., Australia, Japan Drill with the Philippines in South China Sea; China Flies Military Drone Near Taiwan," *USNI News*, August 27, 2023, <https://shorturl.at/aBDGL>.

6 促使美方「軸輻體系」變化的因素，除了盟國對中國認知的轉變——從「挑戰」過度至「威脅」的光譜之外，尚有其他變數，例如北韓問題、南海領土爭端、釣魚台主權爭議，或美國內政資源與經費分配等議題，然礙於篇幅限制，本文僅針對「台灣有事」的面向相進行討論。作者也認為，相較於北韓與領土爭議，中國近年來對台灣，軍機騷擾或繞台等威逼行為，在進逼的強度上已高過領土爭議的衝突可能性，故單純就區域行為者考慮中國可能進犯台灣的最壞情況進行分析。

輻體系」變化的威脅認知，並不係來自於中國被視為「系統性之挑戰」（systemic challenge，「挑戰」亦非「威脅」），而是中國片面改變台海「現狀」（status quo）之舉動，與可能進犯台灣之意圖，造成「台灣有事」之最壞情況想定，連動產生區域威脅的預判與反應。簡單來說，現今「軸輻體系」的變化，來自於美方與印太各盟國已逐步形成「台海有事」牽動「『軸輻』有事」的威脅共識。美國「軸輻體系」之所以強化，與產生「小多邊」（minilateral）橫向互聯，旨在「嚇阻」（deter）中國，維持台海區域之和平與穩定。

## 貳、「軸輻體系」的源起與內部互聯合作之侷限

### 一、「軸輻體系」之緣起

有別於「北約」多邊的設計，二戰後美國在亞太建立的軍事安全架構，係以美國為中心，向外發展「雙邊關係」（bilateralism）為主的「軸輻體系」。<sup>7</sup> 該「軸輻」系統設計之初，鑑於東亞各國對日本於二戰時的軍國主義印象猶新，彼此之間缺乏信任，加上各國民主化進程步調不同，整合不易，所以在此「軸輻體系」內，不同雙邊軍事同盟之間的配搭與連橫關係薄弱。美國在亞太的盟國，多半就僅與美國進行頻繁的軍事與安全合作，橫向的交流十分有限。

### 二、「軸輻體系」成員間原本橫向互聯有限

CSIS 亞洲研究資深副總裁查維德（Victor Cha）認為，以美國為中心的「軸輻」聯盟體系不僅係美國的設計，作為「輻」的美日、美韓、美菲、

<sup>7</sup> 「軸輻體系」概念最早由美國國務卿的杜勒斯（John Foster Dulles）所提出。Kent E. Calder, *Pacific Defense: Arms, Energy, and Americas Future in Asia* (New 1996), p. 194; Victor D. Cha, "Origins of the U.S. Alliance System in Asia," *International Security*, Vol. 34, No. 3, 2010, pp. 158-196.

<sup>8</sup> Victor D. Cha, "Origins of the U.S. Alliance System in Asia".

美泰與美澳等雙邊同盟之間，在過去之所以橫向互動與合作有限，亦係美方為穩固「軸輻體系」的結果。<sup>8</sup> 也就是，各別同盟國與美國單線作業的雙邊關係，俾利美方藉由同盟進而管理與節制盟國行為，不讓美國因同盟承諾被拖入與美國無關的戰爭當中。<sup>9</sup> 換言之，美國刻意透過數個雙邊同盟關係，建立起橫向聯繫與協調有限的「軸輻體系」，一方面「嚇阻」潛在的區域「修正主義」（revisionist）行為者，另一方面可節制美國盟國之行為，避免美國捲入有損美方利益之衝突。

從客觀面觀察，二戰結束後，日韓澳菲泰等亞太行為者，因面對的威脅與風險不同，缺乏共同的安全利益與共同威脅，導致難以橫向串聯「軸輻體系」，或以「小多邊主義」（minilateralism）推動合作。例如，日本當時將俄國視為主要威脅，南韓的主要挑戰係北韓，菲律賓與泰國需要處理內政不穩之情事。因此，美國在各別的雙邊同盟之間，難以建立共同的目標與整合式的協調。

## 參、「軸輻體系」於拜登政府時期之變化

### 一、戰力姿態的調整

美方「軸輻體系」近期明顯之變化，來自於拜登政府「印太戰略」的頂層設計，與盟國的配合。美國國防部印太事務助理部長瑞特納（Ely Ratner），於 2023 年 6 月 9 日時公開闡述，「軸輻體系」變化的三大頂層設計方向。<sup>10</sup> 第一，美國將與區域內的盟國共同建立更分散、機動與韌性的戰力姿態。美國藉由 2023 年與菲律賓展延的「加強國防合作協議」（Enhanced Defense Cooperation Agreement），獲得進駐 4 座新的菲國軍事基地使用權，即為加強分散與機動戰力的實例。<sup>11</sup> 若加上先前可進駐的

<sup>9</sup> Victor D. Cha, “Origins of the U.S. Alliance System in Asia”.

<sup>10</sup> “Building a Networked Security Architecture in the Indo-Pacific with Ely Ratner,” *YouTube*, June 9, 2023, <https://shorturl.at/cBDIT>.

<sup>11</sup> Felix K. Chang, “US-Philippines Enhanced Defense Cooperation Agreement Revived,” *Foreign Policy Research Institute*, June 14, 2023, <https://shorturl.at/dtxzZ>.

菲國基地，美軍於菲律賓共可使用 9 座基地。

## 二、「軸輻體系」能力之強化

瑞特納指出，「軸輻體系」的能力將進一步強化。「能力」的強化不單指武器，更包括國防支出、後勤、維修，與國防產業的整合。美國軍售 400 枚「戰斧巡弋飛彈」（Tomahawk Cruise Missile）給日本，某層面來說就是同意日本擁有其 2022 年《國家安全保障戰略》（*National Security Strategy*）中載明，可主動攻擊敵方飛彈基地的「反擊能力」（Counter-Strike Capability）。<sup>12</sup> 專家指出，日本其實早於 2013 年時就已提出購買美製「戰斧巡弋飛彈」的需求，但當時未獲得正面回應。<sup>13</sup> 美國軍售日本「戰斧巡弋飛彈」想法上的改變，除了反應「軸輻體系」正在強化之事實，也凸顯東亞安全環境的變遷。2023 年初舉行的「美日 2+2 安全諮商會議」之聲明顯示，日本預計與美國合作，強化的「能力」還包括太空、網路、關鍵與新興科技，供應鏈韌性等綜合性安全「能力」。<sup>14</sup> 這凸顯「軸輻體系」在「能力」強化上，已不侷限於傳統軍事力量。

## 三、「軸輻體系」內部產生橫向「小多邊」之合作與協調

利用「小多邊」（minilateral）的合作模式，促進「軸輻體系」內部橫向的連結與動員合作，係當前「軸輻體系」調整之主要方向。從近期美國國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）參與「小多邊」形式盟國會議的次數，高於參加雙邊盟國會議的次數，即可知道美國目前正致力促進「軸輻體

<sup>12</sup> Sebastien Roblin, "The U.S. Finally Sold 400 Tomahawk Missiles to Japan. Here's Why," *Popular Mechanics*, February 28, 2023, <https://shorturl.at/hjoCO>.

<sup>13</sup> Sebastien Roblin, "The U.S. Finally Sold 400 Tomahawk Missiles to Japan. Here's Why".

<sup>14</sup> "Joint Statement of the United States and Japan," *The White House*, January 13, 2023, <https://shorturl.at/nwBFL>.

<sup>15</sup> "Building a Networked Security Architecture in the Indo-Pacific with Ely Ratner," *YouTube*, June 9, 2023, <https://shorturl.at/cBDIT>.

系」內各成員間的合作、情報共享與協調。<sup>15</sup> 2023 年的《大衛營精神》指出，美日韓將制度化三邊協調機制，層級包括國家領導人、外交部長、國防部長、國家安全顧問、財政與商務部長。<sup>16</sup> 2023 年 7 月 29 日舉行的「美澳部長級諮商」（AUSMIN），同樣表達橫向串聯「軸輻體系」內不同「雙邊」同盟合作之重要，包括美國、澳洲與日本需建立三邊 F-35 戰機，與「整合防空反飛彈」（IAMD）系統的合作平台，美澳日的三邊交流更需延伸接軌菲律賓、南韓、泰國等盟國。<sup>17</sup>

## 肆、「威脅平衡」係「軸輻體系」變化的主要因素

### 一、共同威脅認知之形成係「軸輻體系」產生變化的主因

有別於二戰後至「歐巴馬政府」（Obama Administration）時期，美國引領「軸輻體系」內的成員對於區域內是否存在共同之威脅未形成共識，「拜登政府」時期，「軸輻體系」內的盟國，似乎可更明確感受到中國的威逼勢力，並在印太區域內形成的挑戰。依據國際關係學者瓦特（Stephen Walt）提出的「威脅平衡」（balance of threat）概念，「聯盟」形成之主因，在於對共同威脅的認知。<sup>18</sup> 而共同威脅的形成又取決於該潛在「修正主義」行為者的整體實力、該行為者與己身的「地理鄰接性」（geographic proximity）、該行為者的攻勢能力與侵略意圖。<sup>19</sup> 若上述指標成立，「聯盟」將形成，抗衡具有威脅的區域行為者。

換言之，當美國於亞太建立以雙邊同盟為主的「軸輻體系」時，當時不同雙邊同盟各有不同的威脅認知，導致長期以來「軸輻體系」難以橫向動員與串聯。隨著中國崛起，與其擴張的脅迫行為、「灰色地帶」

<sup>16</sup> “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States,” *The White House*, August 18, 2023, <https://shorturl.at/kopwA>.

<sup>17</sup> “Fact Sheet: 2023 Australia – U.S. Ministerial Consultations (AUSMIN),” *U.S. Department of Defense*, July 29, 2023, <https://shorturl.at/tvNOW>.

<sup>18</sup> Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1987).

<sup>19</sup> Stephen Walt, *The Origins of Alliances*.

(grey zone) 襲擾、軍事冒險主義，與延伸至南太平洋的軍武勢力，「軸輻體系」的成員國逐漸體認到中國已成為「系統性的挑戰」(systemic challenge)。然而，鑑於中國在區域內尚未超越美國的整體實力，與對美、日、澳、菲等國並無明確的侵略意圖，「軸輻體系」內的國家理論上不會將中國直接視為區域內的威脅。然現實上，「軸輻體系」內的成員確實已展開新型態的連橫協調模式，反應出集體對外在區域安全環境的威脅認知已改變。

本文認為，「軸輻體系」盟國對於中國已產生共同威脅的認知。此認知需緊扣中國近年來改變台海「現狀」，大量中國軍機與無人機不斷越過台灣海峽中線，消耗台灣戰備能量，造成日本不安，與習近平公開釋放出可能侵略台灣的攻勢意圖，讓「軸輻體系」內的成員意識到若台灣淪陷至中國掌控之中，中國不但在區域內可大幅提升其攻勢實力，占據有利戰略位置，縮短與日本、菲律賓、南韓及澳洲的「地理鄰接性」，對於印太區域的「海上交通線」(sea lines of communication)，更可造成直接威脅，或掌控日韓菲澳的對外經濟命脈。

從象徵性層面來看，若「台灣有事」真的發生，中國成功攻占台灣，且掌握台灣四周的海峽要道，代表中國將正式成為印太的「區域霸權」(regional hegemon)，對於印太行為者將造成全面性的安全衝擊。因此，美國「軸輻體系」成員對中國產生的共同威脅認知，並不係針對中國本身爭議性的行為，亦非台灣單獨所面臨的威脅，而係中國對台灣侵犯的意圖，與台灣若淪陷至中國控制之中，對印太區域造成的直接衝擊與威脅。

## 二、「台灣有事」牽動「軸輻」體系之調整

美國「軸輻體系」的變化，來自於「台灣有事」的最壞狀況想定，也就是中國若占領台灣後，所造成的區域共同威脅。所以當前需要調整「軸輻體系」的戰略姿態，形成更具效力的集體「拒止性嚇阻」(deterrence by denial)，讓中國不願輕易出兵侵犯台灣。即便「軸輻體系」成員國並未清晰承諾協防台灣，「軸輻體系」的調整也不等同未來其成員國將協防

台灣，該「聯盟」成員針對台海區域強化其戰略姿態已係事實，證明美日菲澳等國對於台灣安全，連動「軸輻體系」安全的認知，已為共識。

舉例來說，菲律賓總統小馬可仕（Ferdinand Marcos Jr.）表示，菲方讓美國擴大在菲律賓使用基地的權限，係考量到台海局勢，特別針對若台灣遭受入侵的情形。<sup>20</sup> 小馬可仕更指出，美菲於 2014 年簽屬的「加強國防合作協議」，主要係針對災害應對措施，然而該條約於 2023 年的擴充版本，增加新的安全面向 —— 台灣。事實上，2023 年新增美國可使用的 4 座菲國基地當中，3 座坐落菲律賓的北方，其中「拉洛機場」（Lal-lo Airport）與「奧西亞斯海軍基地」（Camilo Osias），相距「巴士海峽」（Bashi Channel）約 400 公里，對於台海局勢的針對性十分明顯。美軍也正與菲方討論於菲國最北，距離台灣不到 200 公里的「巴丹群島」（Batanes Islands），開發民用港口，強化美方與盟國對巴士海峽的掌控與監偵能力。<sup>21</sup>

不僅菲律賓，2023 年的「美澳部長級諮商」（AUSMIN）聲明，亦呼籲台灣對於印太經濟與民主的重要性，希冀各界致力維持台海穩定與安全。<sup>22</sup> 美國、菲律賓與澳洲更於 2023 年 4 月 11 日聯合舉行大規模軍演，並首次在鄰接台灣海峽的水域演練以轟炸方式擊沉船艦，針對性明顯。<sup>23</sup> 美國、日本與澳洲的國防部長於 2023 年「香格里拉對話」（Shangri-La dialogue）期間舉行三邊會談，亦提及台海穩定與和平對區域的重要性。<sup>24</sup>

整體來看，即便「軸輻體系」內的國家並無與台灣建立正式同盟關係，但鑑於台灣若淪陷至中國掌控之中的代價過於嚴峻，可能影響「軸輻體系」成員國在區域內的生存利益（包括可能惡化的領土爭端與北韓問

<sup>20</sup> Michael Martina et al., “Marcos Says Philippines Bases Could Be ‘Useful’ If Taiwan Attacked,” *Reuters*, May 5, 2023, <https://shorturl.at/cmwA4>.

<sup>21</sup> Karen Lema and Poppy Mcpherson, “Exclusive: U.S military in Talks to Develop Port in Philippines Facing Taiwan,” *Reuters*, August 31, 2023, <https://shorturl.at/floDW>.

<sup>22</sup> “Joint Statement on Australia-U.S. Ministerial Consultations (AUSMIN) 2023,” *US Department of State*, July 29, 2023, <https://shorturl.at/coyz7>.

<sup>23</sup> Jim Gomes, “US, Philippines Hold Largest War Drills Near Disputed Waters,” *AP*, April 11, 2023, <https://shorturl.at/fnrF6>.

<sup>24</sup> “United States-Japan-Australia Trilateral Defense Ministers’ Meeting (TDMM) 2023 Joint Statement,” *U.S. Department of Defense*, June 3, 2023, <https://shorturl.at/nxzC8>.



題），現階段「台灣有事」將衝擊印太區域穩定之連結已形成共識，促使日本、菲律賓、南韓、澳洲等國同意配合美國，調整「軸輻體系」的戰略姿態與發展方向。

## 伍、小結

本文旨在探討美國引領的「軸輻體系」，於拜登政府時期產生的變化與「台灣有事」的連動性。現存文獻論及「軸輻體系」的調整與變化時，往往僅聚焦於中國作為系統性挑戰之行為，對於從「威脅平衡」視角下，「台灣有事」可能造成的區域共同威脅探討有限。

本文發現，即便面對中國市場在東亞區域強勢的經濟影響力，與日本、南韓、菲律賓、澳國與泰國彼此之間相異的利益選擇與外交關係，美國當前的「軸輻體系」已產生變化。換言之，日本、南韓、菲律賓、澳國與泰國某個程度上都同意順應美國強化「軸輻體系」的作為。筆者認為，造成「軸輻體系」變化的主要原因之一，係因其成員國對於中國可能侵犯台灣的意圖，與台灣若淪陷至中國手中，將對區域造成生存威脅的共同認知。換言之，「軸輻體系」的變化，並不係單獨因為中國的行為，而是若「台灣有事」的最壞想定或成定局時，中國掌控台灣對印太區域行為者造成的共同威脅與可能的整體衝擊，促使「軸輻體系」預先展開調整，遏制此一可能性的發生。「台灣有事」牽動「軸輻體系」調整與強化的意涵，並不同於「軸輻體系」盟國將會協防台灣，或直接對抗中國，而是鑑於「軸輻體系」在台灣淪陷後可能面對不可承受的共同威脅（包括連帶惡化的領土爭議問題，與可能無法控制的中朝關係），「軸輻體系」成員必需提前集體完善「拒止性嚇阻」，確保中國在通盤考量與成本計算後，不會輕易發動攻擊，嚇阻「台灣有事」的發生。

