

第一章 印太戰略下民主國家合作的進展與侷限

李哲全*

壹、前言

美國「印太戰略」的發展，自去（2022）年以來出現了明顯的變化。首先是拜登政府公布的《印太戰略報告》直指中國「正在整合經濟、外交、軍事和技術力量，在印太地區謀求勢力範圍，尋求成為世界上最具影響力大國」，並宣示美國將「塑造戰略環境，使其最有利於美國及美國盟友和夥伴」。今（2023）年6月，美國國防部長奧斯汀（Lloyd J. Austin III）在「香格里拉對話」的演說中，則指出拜登政府已「鍛造新友誼並深化舊同盟」（forged new friendships and deepened old alliances），顯示拜登政府在印太區域的合縱連橫，已取得一定的進展。

其次，隨著美中競爭激化，中國對「印太戰略」的抨擊也更為激烈。最具代表性的，是2022年3月外長王毅在兩會記者會上指責「美國在亞太地區排出的『五四三二』陣勢，……是攪亂地區和平穩定的禍水……，印太戰略的真正目的是企圖搞印太版的『北約』，維護的是以美國為主導的霸權體系」。今年7月13日至14日，王毅以中央外事辦主任身分出席東協一系列外長會議時也提出「三個警惕」，分別敦促地區國家要警惕「印太戰略」加快向本地區滲透，衝擊東協中心地位；要警惕北約試圖插足本地區，引入冷戰思維和陣營對抗；要警惕域外大國藉南海問題介入地區事務。¹

* 國防安全研究院國家安全研究所研究員。

¹ 王毅所稱的「五四三二」陣式，是指五眼聯盟、四方安全對話（Quad）、澳英美三方安全協議（AUKUS），以及美國與其盟邦的雙邊軍事盟約。請見〈王毅：「印太戰略」是企圖搞印太版「北約」〉，《中華人民共和國外交部》，2022年3月7日，<https://reurl.cc/M8YMNL>；黃國樑，〈王毅：警惕北約試圖插足東協、引冷戰思維和陣營對抗〉，《世界新聞網》，2023年7月14日，<https://reurl.cc/K3M10M>。

在美中印太對立情勢升高、中國持續支持俄羅斯對烏克蘭侵略下，本文試圖歸納自 2022 年底以來，印太地區逐漸明朗的民主國家之間軍事安全與經濟安全合作的進展，並指出此一發展存在的侷限性。

貳、軍事安全合作

一、AUKUS 合作擴大與深化

2021 年 9 月成立的澳、英、美三邊安全協議（AUKUS）在 2023 年 3 月出現進一步的發展。三國領袖在聖地牙哥洛瑪角（Point Loma）海軍基地宣布，在美國支持下，將由英國協助澳洲建造 8 艘新一代核動力艦艇。此外，為確保澳洲海軍的水下戰力，在現役柯林斯級柴油動力潛艦屆齡退役以及 AUKUS 級潛艦正式服役前，美國將在獲得國會批准後，向澳洲出售 3 艘維吉尼亞級潛艦，在必要時可再出售 2 艘，以協助澳洲銜接過渡至核動力 AUKUS 級潛艦。² 7 月 1 日，澳洲政府進一步宣布，在國防部之下，原本負責推動潛艦事務的「核動力潛艦專案小組」（Nuclear-Powered Submarine Task Force, NPSTF）擴大編制成為「澳洲潛艦局」（Australian Submarine Agency, ASA），並開始運作，統籌、監管潛艦武獲的進行。

二、美、日、韓三邊合作制度化

2023 年 8 月 18 日，美國、日本與韓國領導人在華府近郊大衛營，舉行首度美、日、韓三國高峰會。依據會後公布的三份成果文件³與聯合記者會的說明，三國領導人一致同意強化三方安全合作，包括國際事務協

² 首艦交由英國 BAE Systems 公司在巴羅因弗內斯（Barrow-in-Furness）的造船廠承造，而關鍵的核子反應爐將由勞斯萊斯公司負責，預定首艦將在 2040 年代初交艦（英國皇家海軍本身的新潛艦將在 2030 年晚期交艦）。

³ 美日韓峰會達成的三份成果文件，分別是名為《大衛營精神》（*Spirit of Camp David*）的共同聲明、明確三國合作架構的《大衛營原則》（*Camp David Principles*），以及承諾在危機狀況下相互諮商合作的《諮商承諾》（*Commitment to Consult*）。

調、飛彈防禦與技術開發、科技出口管制，以及共同因應中國在南海的活動、北韓的挑釁與核武發展、加強與東南亞及太平洋島國之區域合作。除了每年召開領導人峰會，以及外長、防長、工商部長、國家安全顧問年度會議之外，還將啟動助理國務卿層級的年度印太對話，協調三國的印太戰略方針。三國也同意強化安全合作、經濟與科技合作。在三份文件中，並未出現三方已成「聯盟」或「同盟」（alliance, coalition）的字眼，但可說三方在此次峰會達成了全方位、多層次、跨領域的合作共識。

值得特別注意的是，在《諮商承諾》中，三國領導人承諾將迅速相互諮商，以協調應對影響其集體利益與安全（collective interests and security）的區域挑戰、挑釁及威脅。8月24日，北韓發射偵察衛星失敗，美、日、韓三國外交部長即透過電話分享情資並互相協商。

三、北約與印太四國關係提升

北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO，以下稱北約）在2022年6月公布的「戰略概念」（Strategic Concept）中，首度提及中國，並指北京展現的野心與脅迫策略對北約利益、安全、價值觀構成挑戰，北約將強化各國合作以應對中國挑戰。同時，日本、韓國、澳洲、紐西蘭等四個印太國家也應邀出席在西班牙馬德里舉行的北約峰會。今年7月，日、韓、澳、紐「印太四夥伴」（Indo-Pacific Partners 4, IP4；或稱亞太四夥伴，AP4），再度出席了在立陶宛首都維爾紐斯舉行的北約年度峰會。

AP4並非正式名稱，但北約確實積極與這四個印太國家加強合作關係。在既有合作基礎上，北約向四國分別提出「訂製夥伴關係計畫」（Individually Tailored Partnership Program, ITPP），內容涵蓋海事安全、新興科技、網路安全、氣候變遷等領域的合作。7月12日，北約與歐盟及日、韓、澳、紐領導人高峰會當天，北約與日本簽署「訂製夥伴關係計畫」文件，涵蓋16個領域的擴大合作方案。前一天，北約也與韓國簽署

涵蓋 11 個領域的「個別針對性夥伴關係計畫」（ITPP）。⁴

關於 2023 年初傳出的北約設立東京辦事處的構想，雖然日本積極爭取，但法國總統馬克宏擔心此舉恐對中國傳遞錯誤訊息，並引發東南亞國家協會（ASEAN）成員國疑慮。對此，在 7 月北約峰會後記者會上，北約秘書長史托騰伯格（Jens Stoltenberg）表示，中國獨斷行為和俄國侵烏，促使北約與歐盟和印太夥伴關係更接近，北約設立東京辦事處的計畫將繼續討論。⁵

四、美國與盟邦加強雙邊軍事合作

（一）美國獲得四個菲律賓基地准入權

菲律賓總統小馬可仕（Ferdinand Romualdez Marcos Jr.）在 2022 年 6 月底就任後，積極落實美菲 2014 年簽署的《強化防務合作協議》（*Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA*），加強雙邊軍事安全合作。2023 年 4 月 3 日，菲律賓政府正式公布新增四座允許美軍進駐的基地。其中三處位於呂宋島北部，包括位在卡加延省的奧西亞斯（Camilo Osias）海軍基地、拉爾洛（Lal-lo）機場，位在伊莎貝拉省加穆的德拉克魯茲營地（Camp Melchor Dela Cruz），以及鄰接南海的巴拉望島附近的巴拉巴克島（Balabac Island）基地。這些基地的准入權，提升了美軍在必要時，協處台海與南海情勢的能力。

（二）美軍強化在沖繩的部署

2022 年底，日本調整其總體國防戰略，並大幅強化防衛力量和提

⁴ 北約與日本的 ITPP 涵蓋海洋安全保障、假訊息應對、太空等領域合作，並將 2014 年日本與北約簽訂的「個別夥伴合作計畫」升級納入。韓國與北約的 ITPP，則是由 2012 年韓國與北約簽署的《個別夥伴合作計畫》（IPCP）升級而來，並將有效期由 2 年延長到 4 年。

⁵ 目前北約在紐約聯合國總部、維也納的歐洲安全暨合作組織（Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE），以及波士尼亞—赫塞哥維納（Bosnia-Herzegovina）、喬治亞（Georgia）、科威特、摩爾多瓦、塞爾維亞和烏克蘭等地皆設有聯絡辦事處。

高軍費開支（2023年防衛預算為6.8兆日圓，比2022年度預算大增26.3%）。2022年12月，日本公布其安保三文件：新版《國家安全保障戰略》、《國家防衛戰略》與《防衛力整備計畫》。文件指中國為「有史以來最大的戰略挑戰」，並明確指出日本將建構以自衛為目的摧毀敵方彈道飛彈基地的「反擊能力」，同時計畫在5年內將國防開支增加到GDP的2%。2023年1月，美國和日本外長與防長「2+2會談」後，宣布軍事合作計畫。依據該計畫，美日共同防禦合作將擴大到太空。目前駐紮在沖繩，隸屬美軍炮兵第12海軍陸戰團的海軍陸戰隊，也將轉變為機動性更強的第12濱海作戰團。⁶

（三）美國提供韓國核保護傘強化對北韓嚇阻

韓國總統尹錫悅在2022年5月上任後，隨即在首爾與到訪的拜登總統會談。雙方同意擴大聯盟合作，以嚇阻朝鮮威脅，維護印太自由開放，並重啟美韓副部長層級的「延伸嚇阻戰略暨磋商小組」（Extended Deterrence Strategy and Consultation Group, EDSCG）機制。韓國也在2022年底，公布其印太戰略報告《自由、和平、繁榮的印度—太平洋戰略》，首度提出首爾對印太地區的看法，並強調將以「全球樞紐國家」的定位，進行國際合作與交流。

透過美、韓各種雙邊機制，⁷雙方著手修訂2013年制定的「針對性嚇阻戰略」（Tailored Deterrence Strategy, TDS）計畫，並在2023年2月首度舉行年度「嚇阻戰略委員會兵棋推演」（Deterrence Strategy Committee Table-top Exercise, DSC TTX）並持續舉行聯合軍演，逐步強化對北韓的嚇阻態勢。2023年4月，尹錫悅訪美並與拜登簽署「華盛頓宣言」。韓國

⁶ 這個濱海作戰團將以營級規模建構，總兵力約2,000人，並配備打擊船艦的遠程火力。美國國防部長奧斯汀表示，此一變化將使美軍的存在「更致命、更敏捷、能力更強」。Edward Wong, "U.S. and Japan Say They Will Strengthen Military Cooperation," *New York Times*, January 11, 2023, <https://reurl.cc/YeMvAa>.

⁷ 例如，副部長層級的「延伸嚇阻戰略暨磋商小組」（EDSCG）、「韓美聯合國防協商機制」（Korea-U.S. Integrated Defense Dialogue, KIDD）、「韓美嚇阻戰略委員會」（Deterrence Strategy Committee, DSC）等。

承諾將繼續遵守《核不擴散條約》，不發展自己的核武器；美國則承諾提供核保護傘，將在韓半島定期部署核潛艇等美軍戰略資產、擴大美方核資產情報共享範圍，雙方也同意設立韓美延伸嚇阻磋商機制「核協商小組」（Nuclear Consultative Group, NCG）。

7月18日至21日，美國海軍「俄亥俄級」（Ohio-class）彈道飛彈核動力潛艦「肯塔基號」（SSBN-737）停靠釜山港。這是美國40多年來首度在南韓泊靠核潛艦。7月24日，美軍「洛杉磯級」（Los Angeles-class）核動力攻擊潛艦「安納波利斯號」（SSN-760）也泊靠南韓濟州海軍基地。

（四）美軍增加在澳洲的軍事部署

2022年12月，澳洲與美國部長磋商會議（AUSMIN，即俗稱之澳美2+2會談）後的聯合聲明指出，基於對台海、東海及南海局勢的共同擔憂，雙方同意深化軍事合作關係——將擴大美國陸軍和海軍陸戰隊，以及轟炸機與戰鬥機在澳洲的輪駐，以強化美國的軍事存在，並改善跑道、飛機停機坪和燃料、彈藥儲存。兩國還同意邀請日本加入在澳洲的「軍力態勢計畫」。2023年7月的美澳2+2會談，美國防長奧斯汀在會後記者會上表示，將在2025年前協助澳洲生產導引多管火箭系統（Guided Multiple Launch Rocket System, GMLRS）。

（五）美國強化在太平洋島國的存在

2023年5月9日，美國駐東加王國大使館正式設立。7月26日，國務卿布林肯（Antony Blinken）訪問東加王國，出席大使館啟用典禮，並警告南太平洋國家關於中國「掠奪性投資」的危險。

5月22日，美國與巴布亞紐幾內亞簽署《國防合作協議》（Defense Cooperation Agreement, DCA），強化兩國軍事合作關係。根據6月間曝光的協議內容，該協議允許美國軍隊進入6座機場與港口。包括位在首都莫斯比港的海港與傑克遜國際機場（Jacksons International Airport）、東邊的

拉埃 (Lae) 港與納扎布機場 (Nadzab Airport)，以及北邊曼奴斯島 (Manus Island) 上的隆布魯海軍基地 (Lombrum Naval Base) 及附近的莫莫特 (Momote) 民用機場。⁸ 該協議也將協助巴紐國防軍提升其海域覺知能力，進而促進其經濟安全。但該協議尚需獲得巴紐國會的批准才能生效。

美國與巴紐也簽署協議，允許美國海岸防衛隊 (U.S. Coast Guard) 巡邏巴紐專屬經濟海域，以保護其經濟免受非法捕魚的侵害；未來雙方都可登上對方船隻，分享技術專業，並共同執行海洋巡邏。7月27日，美國防長奧斯汀進一步宣布，將自8月起，在巴紐部署美國海岸防衛隊巡邏艦，協助該國監視非法捕魚與走私，保護其海洋資源免受掠奪。雖然華府強調無意在巴紐建立永久基地，但美國將在太平洋島國扮演更大的海上安全角色已無疑義。⁹

參、經濟安全合作

一般認為，經濟支柱是美國印太戰略較為弱勢的部分，因美國並未提供像過去「跨太平洋夥伴協議」(Trans-Pacific Partnership, TPP) 那樣的關稅、貿易等各方面的優惠。但隨著美中貿易戰持續、拜登政府對中國的科技管制措施快速強化，華府關於經濟安全的各種倡議，包括供應鏈重組、供應鏈韌性及反制北京經濟脅迫的呼籲，似乎也在今年獲得更多的回應。

一、供應鏈韌性合作的進展

供應鏈韌性合作，已成為近年重要的全球發展趨勢。2022年7月，在美國舉辦的國際供應鏈部長級論壇 (Supply Chain Ministerial Forum) 結

⁸ Euan Graham, “The Rising Value of Papua New Guinea’s Strategic Geography,” *Australian Strategic Policy Institute*, August 1, 2023, <https://reurl.cc/gDgDoz>.

⁹ Jim Garamone, “Austin, Papua New Guinea Leaders Discuss Plans for Defense Cooperation,” *U.S. Department of Defense*, July 27, 2023, <https://reurl.cc/YeMEVO>.

束後，由十七國共同簽署「全球供應鏈合作聯合聲明」（Joint Statement on Cooperation on Global Supply Chains）。¹⁰ 印太地區在 2023 年也針對供應鏈韌性合作，取得了相當的進展。

5 月 27 日，印太經濟架構（Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF）十四國貿易部長在底特律進行會談後，針對強化關鍵原料與礦產供應鏈達成協議。除了將成立委員會協調供應鏈問題外，IPEF 也將建立一套供應鏈預警系統，協助各國及早應對供應鏈問題。這是 IPEF 自 2022 年 5 月在東京推出以來，首度針對特定措施達成協議。8 月 18 日的美、日、韓大衛營峰會，則針對進行供應鏈韌性早期預警系統（Supply Chain Early Warning System, EWS）的測試、擴大技術保護措施合作，以及人工智慧等新興技術的標準合作，達成具體共識。¹¹

二、反制經濟脅迫的進展

反制經濟脅迫同樣在今年取得跨區域的共識與進展。5 月的 G7 廣島峰會聲明顯示七大工業國對反制經濟脅迫取得共識。6 月 6 日，歐洲議會與歐盟理事會通過立法，授權歐盟對施加經濟脅迫的國家，採取反制措施。6 月 9 日，五眼聯盟也與日本發表共同聲明，譴責經濟脅迫與貿易相關的非市場措施。8 月 18 日的美日韓大衛營峰會，也聲明將共同努力解決經濟脅迫問題。這些發展顯示，美國主導的反經濟脅迫，已取得初步的勝利。

¹⁰ 簽署此聯合聲明的 17 個國家包括澳洲、巴西、加拿大、美國、墨西哥、法國、德國、西班牙、義大利、荷蘭、英國、剛果、印度、印尼、韓國、日本與新加坡。請見“Joint Statement on Cooperation on Global Supply Chains,” *U.S. Department of State*, July 20, 2023, <https://reurl.cc/DANKz5>.

¹¹ “Readout of the Trilateral United States – Japan – Republic of Korea Economic Security Dialogue,” *The White House*, February 28, 2023, <https://reurl.cc/VLG0Wy>; “FACT SHEET: The Trilateral Leaders’ Summit at Camp David,” *The White House*, August 18, 2023, <https://reurl.cc/M8Yj33>.

肆、進展之下的侷限

今年以來，民主國家陣營的團結有明顯的強化趨勢。背後的驅動力量，除了美國與歐洲強調的自由民主價值之外，主要還是由於俄羅斯入侵烏克蘭以及北京日益強勢的擴張與脅迫所致。¹²

例如，過去一直維持與中國相對良好關係的紐西蘭，在今年 7 月間，傳出正考慮在非核議題上與 AUKUS 進行合作。其間的轉折，或可由 8 月初紐西蘭公布的首份《國家安全戰略》，以及《防衛政策聲明》、《未來部隊構思原則》三份文件中略窺端倪。特別是《國家安全戰略》中指出，「中國崛起是地緣政治改變的主因」，並稱中國變得「更武斷、更想挑戰現行國際法律和規範」，利用經濟脅迫來達到目的。同樣地，由於中國與菲律賓在南海的海上衝突有愈演愈烈之勢，小馬可仕總統一改過去杜特蒂（Rodrigo Duterte）較為親中的路線，積極強化軍備，並提升與美國的軍事安全合作。

但在民主國家強化合作的趨勢下，我們依然看到東協多數國家，仍不願在美中之間選邊。例如，5 月 7 日，印度與東協國家（ASEAN）舉行的「東協—印度海上演習」（ASEAN-India Maritime Exercise, AIME 2023），有越南、泰國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、汶萊、印尼等七國，派出 9 艘艦艇、1,400 人參與。各國參演的艦艇在越南專屬經濟海域活動時，中國派出海上民兵干擾，並有 5 艘民兵船闖入演習區，甚至出現短暫對峙，但雙方在事後都刻意淡化此次事件。顯見東南亞各國仍不願對中國採取太強硬的對抗姿態。

另外，每當「印太戰略」下的多邊機制略有發展，包括 Quad、AUKUS，甚至今年 8 月的美、日、韓大衛營峰會取得進展時，就會出現

¹² 例如，2013 年 1 月，前美國國防部助理部長科爾比（Elbridge Colby）對美國之音表示「印太區域反霸權聯盟（anti-hegemony alliance）正在形成。這在很大程度上不是由美國驅動的，而是對於北京日益增強的侵略性、力量及其強大大野心的反應」。Elbridge Colby, “In 2023, the Indo-Pacific ‘Anti-hegemony Alliance’ is Gradually Taking Shape, and China’s Ambitions Have Contributed to It,” *Marathon Initiative*, January 19, 2023, <https://reurl.cc/zYmEW0>.

「印太北約化」或「印太小北約」的抨擊或憂慮。事實上，這些機制或平台，與北約嚴謹的集體安全權利與義務規範相比，仍然相距甚遠。美、日、韓峰會後公布的《大衛營精神》文件中，提到三國關係時的用詞僅是「三邊夥伴關係」（trilateral partnership），而非三邊聯盟（trilateral alliance）。

伍、小結

當威權國家的威脅、滲透或分化威脅到民主國家的國家安全，致使其自由、開放的基本價值與國際社會的根本秩序可能有遭到顛覆之虞時，看似各自為政甚至各執己見的民主國家，在這兩年已出現明顯的變化。印太區域國家與美國的軍事、安全與經濟合作，都有擴大的趨勢。

美日韓三邊合作，特別是在大衛營的高峰會談，應是印太地區最引人矚目的發展。但 AUKUS 的合作深化，以及美國取得區域盟邦夥伴更多的基地准入權、美軍在印太地區更強烈的軍事存在，及各國更積極強化國防安全投資，也是不可忽略的重大變化。印太區域國家對供應鏈韌性合作以及對經濟脅迫的反制，也取得重大的進展。

但必須指出，印太民主國家的合作升級，雖是出於捍衛基本價值，但更大的原因是來自中國的擴張野心與強力脅迫。正如國際關係學者華特（Stephen Walt）指出，聯盟的形成通常是出於對共同威脅的回應。但目前印太各國對於中國威脅的認知仍有相當的歧異，部分區域國家仍不願在兩強之間選邊；印太地區的合作距離「北約化」也仍有極大的距離。正在強化中的經濟安全合作，甚至實質的經貿利益連結，或許是印太民主國家合作的另一股更大的凝聚力。印太民主國家集結的趨勢，是否將隨經貿共同利益的提升而持續強化，或將隨著民主國家政府的更替而逐漸消退，仍然有待觀察。