

PART 1

.....

印太總體態勢

- 第一章 印太地區小多邊主義的現況與前景（李俊毅）
- 第二章 川普新政下的印太防務重整與建構（詹祥威）
- 第三章 川普 2.0 的網路安全政策方向及其對印太國家發展影響（曾敏禎）

壹、前言

近年來印太地區安全治理的發展趨勢之一，是小多邊主義（mini-lateralism）的興起。歷史上不乏由少數國家透過協議而共同應對區域問題的實踐；在此意義下，小多邊主義並非國際政治的新現象，而可追溯至19世紀初的歐洲協調（the concert of Europe）或1975年起逐漸成形的七大工業國集團（Group of Seven, G7）。¹ 當前國際關係對小多邊主義的討論，則大致源於2010年代左右，其脈絡是解決全球性問題的需求逐漸增多，但既有的貿易、安全或氣候變遷的多邊主義（multilateralism）機制，卻自1990年代中期以降日益難以取得百多個成員國的共識。由數量最少、但卻能針對特定問題發揮最大影響力的國家出面解決問題，乃成為另一選項。²

小多邊主義在印太地區的普及，與區域安全情勢的發展密切相關。美國自歐巴馬（Barack Obama）政府時期「重返亞洲」（pivot to Asia），開啟與中國的競爭。習近平主政下的中國，在對外關係上日漸專斷，使美國川普（Donald Trump）與拜登（Joe Biden）政府延續甚至加強對中國的戰略競爭，也讓區域內的其他國家積極參與安全與經濟的合作。印太地區的小多邊主義，一方面是美國主導的印太戰略之展現，另一方面是區域內的中型國家在因應中國此一強權時，分散對中風險並強化友盟關

* 李俊毅為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

1 Jagannath Panda and Daewon Ohn, “Minilateralism and the New Indo-Pacific Order: Theoretical Ambitions and Empirical Realities,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 78, No. 6, 2024, pp. 767-781, <https://doi.org/10.1080/10357718.2024.2410411>.

2 Moisés Naim, “Minilateralism: The Magic Number to Get Real International Action,” *Foreign Policy*, June 21, 2009, <https://reurl.cc/0W9Zyx>.

係的策略。³ 當前印太地區的小多邊主義，包含但不限於美、日、印度與澳洲於 2017 年復振的「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, Quad）、2021 年成形的「澳英美三方安全夥伴關係」（AUKUS），以及 2002 年成立的美日澳「三邊安全對話」（Trilateral Security Dialogue, TSD）等機制。⁴

儘管小多邊主義的現象由來已久，其定義、類別與角色仍未有定論。在政治層面，小多邊主義因成員國的數目相對不多，其存續與影響力的差異亦大。當前印太地區的數個小多邊主義架構，多是在美國拜登政府任內成形或有較實質的發展。⁵ 川普第二任政府於 2025 年 1 月上台後，其「美國優先」（America First）的立場展現美國對於參與多邊主義如聯合國體系的否定，但對於印太地區小多邊主義的態度，則尚不明顯。

貳、小多邊主義的意涵與類別

國際關係學界對於小多邊主義尚無清楚定義。大致來說，既有文獻多同意小多邊主義是介於雙邊主義（bilateralism）與多邊主義的機制或平台。⁶ 從規模或成員的數量來說，小多邊主義至少由三個國家組成，但其與多邊主義的區隔則有爭議。有論者將多邊主義定義為普世性的國際組織如聯合國（United Nations, UN）、世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）、《核武不擴散條約》（*Non-Proliferation Treaty*, NPT）等，任何成員數量大於二但少於這些普世性國際組織的機制，舉凡區域性的組織如

³ Stewart Patrick, “The New ‘New Multilateralism’: Minilateral Cooperation, but at What Cost?” *Global Summitry*, Vol. 1, No. 2, 2015, <https://reurl.cc/Y3VVex>; Sarah Teo, “The Rise and Endurance of Minilaterals in the Indo-Pacific,” *The Interpreter*, December 27, 2024, <https://reurl.cc/VWNNDy>.

⁴ Felix Heiduk and Thomas Wilkins, “Minilateralism and Pathways to Institutional Progression: Alliance Formation or Cooperative Security Governance?” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 78, No. 6, 2024, pp. 808-827, <https://doi.org/10.1080/10357718.2024.2416566>.

⁵ Robbie Gramer, “Biden’s ‘Coalitions of the Willing’ Foreign-Policy Doctrine,” *Foreign Policy*, April 11, 2024, <https://reurl.cc/qYrpMg>.

⁶ Thomas Wilkinson, “The ‘Minilateral Moment’ and the Regional Security Architecture in the Indo-Pacific,” *NIDS Commentary 254*, February 16, 2023, p. 7, <https://reurl.cc/6q7v3M>.

亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）與東亞高峰會（East Asia Summit），到前述的 Quad 與 AUKUS 等，皆被視為小多邊主義。⁷ 然而多數有關印太地區小多邊主義的文獻，則將相關機制的成員數目限制在三個到五個或三個到九個之間。⁸

成員的數目體現的並非僅是量的差異，也反映小多邊主義的特質。首先是相對的排他性。相對於多邊主義為容納眾多成員國而往往需要強調包容性，小多邊主義的原則是「臨界質量」（critical mass），也就是為推動特定問題的解決而需的最小數量國家。⁹ 易言之，小多邊主義的形成，係認為特定問題應該或僅需由少數具備能力與意願的國家處理，因此無須兼顧其他國家的角色或多邊主義著重的平等原則。這進一步意味小多邊主義隱含承認國家權力的不對等。¹⁰

其次是彈性或非正式的治理。小多邊主義由於組成的國家少，其牽涉的利益相對較少，因此在決策上較有彈性，行動也較靈活。多數的小多邊主義無須發展如多邊主義般的正式組織或制度，但這仍取決於參與國的共識。惟若採取非正式的決策機制，小多邊主義的存續或功能將取決於成員國的利益與政治意志，而不若多邊機制能相對穩定與長久運作。¹¹

第三，就目的或功能而言，小多邊主義可能由既有多邊主義的部分成員組成，用以補足（complement）該多邊機制不足之處；或由既有多邊主義的外部國家組成，旨在補充（supplement）該機制之不足。¹²

7 Vinod K. Aggarwal, "Nesting Minilateralism in the Asia-Pacific," *Global Asia*, Vol. 19, No. 3, 2024, <https://reurl.cc/6q7vb5>.

8 前者如 Kei Koga, "A New Strategic Minilateralism in the Indo-Pacific," *Asia Policy*, Vol. 17, No. 4, 2022, p. 28; 後者如 Bhubhindar Singh and Sarah Teo, "Introduction: Minilateralism in the Indo-Pacific," in Bhubhindar Singh and Sarah Teo (eds.), *Minilateralism in the Indo-Pacific: The Quadrilateral Security Dialogue, Lancang-Mekong Cooperation Mechanism, and ASEAN* (Abingdon: Routledge, 2020), p. 2.

9 Robyn Eckersley, "Moving Forward in the Climate Negotiations: Multilateralism or Minilateralism?" *Global Environmental Politics*, Vol. 12, No. 2, 2012, p. 32.

10 Bhubhindar Singh and Sarah Teo, "Introduction: Minilateralism in the Indo-Pacific," *Supra* note 8, p. 4.

11 *Ibid.*, p.5.

12 Megan Dee, "Minilateralism and Effective Multilateralism in the Global Nuclear Order," *Contemporary Security Policy*, Vol. 45, No. 3, 2024, p. 503, <https://doi.org/10.1080/13523260.2024.2373658>.

在這些特質與既有文獻的基礎上，William Tow 區分五種類型的小多邊主義。¹³ 首先是菁英小多邊主義（elite minilateralism），亦即在多邊機制中如二十國集團（G20）中，由強權與中型國家組成小群體以處理特定議題；其次是貿易協定下的區域小多邊主義，如亞太經合會的年度領袖高峰會；第三是功能性的小多邊主義，在特定議題處理完畢或證明無法處理後即解散，如針對北韓核武問題成立的六方會談（Six-Party Talks）；第四是非正式的小多邊主義，亦即若干國家為促進或重新詮釋國際規範而成立的機制，如中國與東協的南海《行為準則》（*Code of Conduct*）談判。最後則是小多邊的安全機制，特別指美國在印太地區的結盟關係之調整，如 Quad 與 AUKUS 等。

針對中國，有論者稱中國偏好多邊主義更甚於小多邊主義。這除了是因為中國視小多邊主義為美國針對中國的工具，也出於中國更偏好多邊主義的防禦性質、包容性與規模。¹⁴ 然而亦有研究指出，中國事實上也參與小多邊主義的推動，例如「瀾滄—湄公合作」（Lancang Mekong Cooperation, LMC）、「中—韓—日三國協力事務局」（China-ROK-Japan Trilateral Cooperation Secretariat, TCS）、「金磚五國」（Brazil-Russia-India-China- South Africa, BRICS），乃至被推定存在的中—俄—北韓戰略三角等。¹⁵

印太地區的小多邊主義因此有諸多類別與形貌。本文以下將聚焦 William Tow 五項分類中的小多邊安全機制，特別是「戰略小多邊主義」（strategic minilateralism）。此一概念認為並非所有的小多邊主義都是相同的；僅在具備若干條件下，某一小多邊主義才應被稱為具戰略性質。首

¹³ William Tow, “Minilateralism and US Security Policy in the Indo-Pacific,” in Bhubhindar Singh and Sarah Teo (eds.), *Minilateralism in the Indo-Pacific: The Quadrilateral Security Dialogue, Lancang-Mekong Cooperation Mechanism, and ASEAN* (Abingdon: Routledge, 2020), p. 15.

¹⁴ Xian Wu and Dongchan Kim, “China’s Perception of Minilateralism and Chinese-style Multilateralism,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 78, No. 6, 2024, pp. 869-888, <https://doi.org/10.1080/10357718.2024.2409969>.

¹⁵ Thomas Wilkins, Miwa Hirono, H.D.P. Envall, and Kyoko Hatakeyama, “Indo-Pacific Minilateralism and Strategic Competition (I): Australia/Japan and Chinese Approaches Compared,” *East-West Center Occasion Paper*, No. 9, June 2024, pp. 4, 11-17, <https://reurl.cc/890YpR>.

先，其目的旨在從事跨領域——軍事、防衛、經濟、科技、意識形態與資訊——的戰略競爭。易言之，該小多邊主義試圖維持印太地區的軍事平衡、規範性的安全秩序，或兩者。其次，該小多邊主義因為成員的權力而具備戰略影響力。這意味該機制包含主要強權如美國、日本、印度與英國，以及中型國家如澳洲。¹⁶ 提出「戰略小多邊主義」概念的 Kei Koga 區分兩種類別。其一旨在透過規範的建構塑造區域秩序，並以 Quad 為代表；其次則著重透過軍事合作以制衡崛起強權的行為，並以 AUKUS 為例。¹⁷ 其他研究則將美日澳「三邊安全對話」列為第二類型的「戰略小多邊主義」。¹⁸

參、印太地區的主要「戰略小多邊主義」

2025 年 1 月 21 日第二任川普政府上任之初，川普要求美國國務院，稱美國外交政策必須符合「使美國更安全、更強大與更繁榮」這三大原則。¹⁹ 延續此一「美國優先」的立場，川普進一步要求檢討美國對若干聯合國體系的機構之參與及補助，其理據是這些機構已背離其初衷且與美國利益扞格。²⁰ 就此而言，川普政府對多邊主義抱持高度懷疑甚至否定的立場，殆無疑義。其雖不致於反對或退出所有多邊主義的機制，但將從自身利益決定參與與否及程度。²¹ 此一立場亦適用於川普政府對既有小多邊主義的態度。

¹⁶ Thomas Wilkins, "What is the Future of Strategic Minilateralism in the Indo-Pacific? The Quad, AUKUS, and the US-Japan-Australia Trilateral," *Australian Institute of International Affairs*, December 20, 2024, <https://reurl.cc/GN4gj3>.

¹⁷ Kei Koga, "A New Strategic Minilateralism in the Indo-Pacific," *Supra* note 8, pp. 27, 31-32.

¹⁸ *Supra* note 16.

¹⁹ Marco Rubio, "Priorities and Mission of the Second Trump Administration's Department of State," *US Department of State*, January 22, 2025, <https://reurl.cc/korWdb>.

²⁰ "Withdrawing the United States from and Ending Funding to Certain United Nations Organizations and Reviewing United States Support to All International Organizations," *The White House*, February 4, 2025, <https://reurl.cc/rYr2eO>.

²¹ Célia Belin and Anthony Dworkin, "Multilateralism with Less America: Trump's Plan for International Organisations," *European Council on Foreign Relations*, August 1, 2025, <https://reurl.cc/pYr9nZ>.

一、「四方安全對話」(Quad)

Quad 的發展歷經兩個階段。2007 年，時任日本首相安倍晉三著眼於 2004 年南海海嘯後，美、日、印、澳四國成立應急管理與人道救援的協調機制之經驗，提議成立一個捍衛「以規則為基礎的國際秩序」之機制。首次的四國高階官員會議於 2007 年東協區域論壇 (ASEAN Regional Forum) 舉行場邊會議。惟中國視之為圍堵與壓迫的工具，並向各國抗議。2008 年澳洲決定退出。僅在 2017 年，隨著中國在南海與東海的專斷行為以及中印邊界衝突，使 Quad 在回任首相的安倍之倡議下，再次復振。同年 11 月，四國首度在東協高峰會的場邊會議舉行四方工作會議；2019 年，四國於聯合國大會場邊會議舉行外交部長會議；首次的領袖高峰會於 2021 年 3 月以視訊方式舉行，同年 9 月則是首次的實體領袖高峰會。²²

Quad 成立伊始，便以形塑區域秩序為主要宗旨。2021 年 3 月的領袖高峰會之《聯合聲明》，即以「Quad 的精神」為題，倡議建構一個「自由、開放、包容、健康、立基於民主價值，以及不受脅迫限制」的區域秩序。²³ 爰此，Quad 的制度化程度不高，除了領袖與部長級會議外，其運作主要體現於各種工作小組 (working groups)。Quad 當前有六個領袖層級的工作小組，涵蓋氣候、關鍵與新興科技、網路、健康安全、基礎設施，與太空，另有諸多較低層級的工作小組。²⁴

對於 Quad，第二任川普政府迄今展現相當程度的支持。2025 年 1 月 21 日，國務卿盧比歐 (Marco Rubio) 上任後，便出席 Quad 外交部長會議，重申對自由與開放的印太地區之承諾，特別是強化區域海事、經濟與科技安全，並促進可信賴與韌性的供應鏈。²⁵ 7 月 1 日的外交部長會議，

²² Dominique Fraser, "The Quad: A Backgrounder," *Asia Society Policy Institute*, May 16, 2023, <https://reurl.cc/XQqpLg>.

²³ "Quad Leaders' Joint Statement: 'The Spirit of the Quad,'" *The White House*, March 21, 2021, <https://reurl.cc/ZN9EyM>.

²⁴ Lisa Curtis, Jacob Stokes, Joshua Fitt, and Andrew J. Adams, "Operationalizing the Quad," *Center for A New American Security (CNAS)*, June 2022, <https://reurl.cc/OmGzm9>.

²⁵ "Joint Statement by the Quad Foreign Ministers," *US Department of State*, January 21, 2025, <https://reurl.cc/x3LbW1>.

各國復於《聯合聲明》宣示在海事與跨國安全、經濟繁榮與安全、關鍵與新興科技，以及人道救助與危機因應等四個領域加強合作。此外，四國發起新的「Quad 關鍵礦物倡議」（Quad Critical Minerals Initiative），以不點名中國的方式，表達對於以非市場手段、衍生產品，以及礦物加工技術等方式突然收縮供應鏈的關切。²⁶

該次部長會議亦論及將於 2025 年舉辦「印太後勤網路」（Indo-Pacific Logistics Network, IPLN）的實兵演習。表面上，《聯合聲明》稱此一倡議旨在強化夥伴國之間的空投能力與集體的後勤實力，以更快速且有效率地因應自然災害。然而在 2025 年 4 月各國於夏威夷先期舉行的桌上兵推中，論者認為此一倡議亦適用於其他緊急情況，並能強化各國的防衛與嚇阻能力。²⁷ 7 月的部長會議亦延續 2024 年 9 月領袖會議的決議，²⁸ 將於 2025 年於印度孟買舉行「未來港口夥伴關係」（Ports of the Future Partnership）計畫的相關會議，聯合其他區域國家探討發展永續與韌性的港口基礎設施。

就此而言，美國於川普任內應仍支持 Quad 的運作。然而在「美國優先」的原則下，Quad 或將縮減工作小組的數量，聚焦在安全與經濟範疇。舉例來說，在前述領袖層級的六個工作小組中，氣候與健康安全的重要性或將降低；對能源的討論，亦將著重安全而非永續發展。²⁹ 尤有甚者，美國對友盟——特別是印度——的關稅戰，亦可能影響其對 Quad 的參與。2025 年 8 月 6 日，川普以印度持續從俄羅斯進口石油，威脅美國的安全與外交政策為由，宣布在既有的 25% 關稅基礎上，自 8 月 27 日起

²⁶ “Joint Statement from the Quad Foreign Ministers’ Meeting in Washington,” *US Department of State*, July 1, 2025, <https://reurl.cc/ekL49W>.

²⁷ Mandeep Singh, “Quad Logistics Integration Strengthens Indo-Pacific Defense Posture,” *Indo-Pacific Defense Forum*, July 10, 2025, <https://reurl.cc/DO4QM6>.

²⁸ “The Wilmington Declaration Joint Statement from the Leaders of Australia, India, Japan, and the United States,” *The White House*, September 21, 2024, <https://reurl.cc/axLjQQ>.

²⁹ Lisa Curtis, et al., “Quad: The Next Phase,” *Center for A New American Security (CNAS)*, June 18, 2025, <https://reurl.cc/x3Lokb>; Vivek Mishra and Sandra Thachirickal Prathap, “Quad 2025: Security Focus Amid Trump’s Return,” *Observer Research Foundation (ORF)*, July 17, 2025, <https://reurl.cc/XQqpNE>.

再針對印度對美的出口課徵 25% 的關稅。³⁰ 在印度首相莫迪（Narendra Modi）無意退讓的情況下，原本可能於 9 月在德里舉行的 Quad 領袖高峰會，迄 11 月底仍無進展。

二、「澳英美三方安全夥伴關係」（AUKUS）

相較於 Quad 以捍衛印太秩序為主旨，成立於 2021 年 9 月的 AUKUS 在成形之初即以安全與防衛為宗旨，中國則是其抗衡的對象。AUKUS 由兩大支柱（pillars）構成。第一支柱是協助澳洲發展核潛艦與相關能力。舉其要者，自 2023 年 3 月起，澳方人員開始於美國及英國受訓；2027 年起，美國與英國的核動力潛艦輪替部署於澳洲；2030 年代初期，美國軍售澳洲三艘「維吉尼亞級」（Virginia-class）潛艦，作為澳洲取得核潛艦前的替代；英國與澳洲並將在 2030 年代末，合作設計、生產與交付新的「奧克斯級」核動力攻擊型潛艦（SSN-AUKUS）。第二支柱則是先進國防科技的合作，包含量子科技、水下科技、人工智慧、網路與超音速等。³¹

AUKUS 形成的脈絡，是澳洲捨棄和法國於 2016 年簽訂的傳統動力潛艦計畫，轉向與英美合作。法國據稱未被美、英、澳三方告知，並視澳洲此舉為對兩國關係的背叛，以及美英在北約內部製造分裂。³² AUKUS 因此凸顯小多邊主義在效率與彈性上的優勢，亦即只要具備政治意願，成員國可快速締結合作協議；然而，AUKUS 亦反映小多邊主義的限制或代價。該安全夥伴關係被視為盎格魯世界（Anglosphere）的三個國家之合作，代價則是將盟友 —— 法國 —— 排除在外。³³

³⁰ “Fact Sheet: President Donald J. Trump Addresses Threats to the United States by the Government of the Russian Federation,” *The White House*, August 6, 2025, <https://reurl.cc/GN434y>.

³¹ Lai-Ha Chan and Maria Rost Rublee, “The Promise of AUKUS: Implications of Its Minilateral Institutional Form,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 78, No. 6, 2024, p. 852, <https://doi.org/10.1080/10357718.2024.2416566>.

³² Kim Willsher, “Aukus: France’s Ambassador Recall is ‘Tip of the Iceberg’, Say Analysts,” *The Guardian*, September 18, 2021, <https://reurl.cc/XQGWD>.

³³ Bruno Tertrais, “France, America and the Indo-Pacific after AUKUS,” *Institut Montaigne*, September 20, 2021, <https://reurl.cc/6qvaxk>.

川普的第二任政府對 AUKUS 的態度，凸顯小多邊主義的另一限制，即其存續與運作易受成員國的政治意願與國內情勢影響。³⁴ 在川普上任前，美、英、澳於 2024 年 8 月簽訂《海軍核動力推進合作協議》（*Agreement for Cooperation Related to Naval Nuclear Propulsion*），並於 2025 年 1 月生效，彰顯彼此合作的意願。³⁵ 惟川普上任後，美國國防部於 6 月重新檢視 AUKUS 是否符合「美國優先」的原則，預計於秋季公布。對該協議有疑慮者以國防部次長柯伯吉（Elbridge Colby）為代表。其主張美國雖支持澳洲取得核潛艦，但認為在美國國防工業能力的限制下，出售「維吉尼亞級」潛艦予澳洲，將限縮自身的核潛艦數量，而後者對於遏止中國的擴張——特別是台海危機時——至關重要。³⁶ 澳洲在美國的要求下，仍不願就美中因台海局勢爆發戰爭時願擔任的角色表態，更加深美國對於支持 AUKUS 第一支柱的疑慮。影響所及，澳洲內部亦出現 AUKUS 是否仍符合澳洲利益的質疑，認為美國對澳洲的施壓，可能引發澳洲民意的反彈，從而降低對 AUKUS 相關計畫的支持。³⁷

迄 11 月底止，美國國防部的檢討報告仍未出爐。然而，川普於 10 月 20 日會見澳洲總理時，稱該協議正「全速前進」，使該協議的前景呈現樂觀態勢。³⁸

三、美日澳三邊安全對話（TSD）

TSD 由澳洲於 2001 年倡議，並於 2002 年首度舉行資深官員會議。該機制原先關切北韓與台海局勢，但逐漸轉型為對中國崛起及其區域威脅的

³⁴ *Supra* note 31, p. 855.

³⁵ “AUKUS Agreement for Cooperation Related to Naval Nuclear Propulsion,” *Australian Submarine Agency*, August 8, 2024, <https://tinyurl.com/586zx625>.

³⁶ Demetri Sevastopulo, “Pentagon Launches Review of Aukus Nuclear Submarine Deal,” *Financial Times*, June 11, 2025, <https://reurl.cc/koOL5n>.

³⁷ Colin Clark, “Criticism, Questions Mount about AUKUS & US Relations in Australia,” *Breaking Defense*, July 21, 2025, <https://reurl.cc/VWz5LQ>.

³⁸ Joe Gould, “Trump Affirms Support for Nuclear Sub Deal,” *The Politico*, October 20, 2025, <https://reurl.cc/yKkaxa>.

回應。與 AUKUS 相較，兩者都由美國及其盟友組成，因此帶有防衛或嚇阻的色彩。然而，相較於英國作為區域外國家，對印太安全事務的介入相對晚近，日本則是區域安全的主要行為者之一。論者乃主張 TSD 是區域秩序與嚇阻的「內部核心」（inner core）。³⁹ 由於安全與防衛事務的高度敏感性，印太地區出現以 TSD 為核心的區域安全組織——或所謂「印太版的北約」——之可能性不高，當前美、日、澳三國亦無此意圖。但以這三國的軍事實力、互信與協調的經驗，其可望在任何區域危機之因應上，扮演核心的角色。⁴⁰

TSD 的組織相對鬆散，主要由不固定舉行的三邊領袖、外交部長、國防部長，乃至資深官員會議組成。最近一次的三邊外長會議於 2022 年 8 月舉行，並針對中國以時任美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪台而舉行軍演發表聲明，⁴¹ 顯示小多邊主義因制度化程度較低而來的不穩定。實務上，TSD 泛指三國在安全與防衛上的合作，因此三國國防部長另外成立的「三邊國防部長會議」（Trilateral Defense Ministers' Meetings, TDMM）亦被視為 TSD 的一部分。⁴² 2024 年 11 月的 TDMM 之《聯合聲明》，重申三國對強化「集體嚇阻」的承諾。為此，三方透過四個支柱以支持區域穩定。首先，是擴展三邊的作戰（operation）合作，除包含三方防衛諮商外，日本宣示增加對美國與澳洲的軍事合作之參與，如 2025 年的「護身軍刀」（Talisman Sabre 2025）多國軍演，澳洲亦將參加美日的軍演，如 2025 年的「東方之盾」（Oriental Shield）演習；其次，共同發展先進能力，如共同進行航太材料與自主系統的研究、發展、測試與評估（research, development, test and evaluation, RDT&E）；支持日本參加 AUKUS 的第二支柱；強化三方的國防產業韌性等；第三則是共同規劃，

³⁹ Thomas Wilkins, "U.S.-Japan-Australia Trilateralism: The Inner Core of Regional Order Building and Deterrence in the Indo-Pacific," *Asia Policy*, Vol. 19, No. 2, 2024, pp. 159-185.

⁴⁰ *Supra* note 4, pp. 819-820.

⁴¹ "U.S.-Australia-Japan Trilateral Strategic Dialogue," *Australian Minister for Foreign Affairs*, August 5, 2022, <https://tinyurl.com/4ypkkm3w>.

⁴² *Supra* note 39, p. 164.

如日本與澳洲互相在對方的聯合作戰指揮部設立聯參軍官；第四則是展示在區域的存在，例如共同強化與菲律賓的海事安全合作，與印度共同強化「海域意識」（maritime domain awareness）等。⁴³最近一次的TDMM於2025年5月舉行，三方除延續2024年11月的聲明，並擬強化防務合作，例如三方就F35戰機的聯合訓練與演習。⁴⁴

TSD的運作因此偏向三國的防衛對話與合作，領袖與外交部長的對話相對稀少。當前，川普總統對TSD的立場尚不明朗。鑑於前述美國要求日本與澳洲就台海有事的立場表態，而澳洲不願明確承諾，美國積極參與TSD的機率不高。惟就印太地區的安全情勢來說，美國終究需要日本與澳洲等盟國的協助，三方也為此有許多作戰層次的合作，對美國而言仍是有利的資產。TSD因此可望持續存在，並在未有高度政治能見度的情況下推動三國的軍事與防衛合作。⁴⁵

肆、成形中的小多邊主義及其前景

在上述三個「戰略小多邊主義」之外，印太地區近年亦出現新的小多邊主義，如「美日韓三邊夥伴關係」（US-Japan-Korea Trilateral Partnership）與「美日菲三邊會談」（US-Japan-Philippines Trilateral）。這兩個機制的出現相對晚近，亦無正式的名稱，其存續尚待觀察。⁴⁶然而，由於其成員包含美國與／或其重要盟友，具有發展為「戰略小多邊主義」的潛力。

⁴³ “Australia-Japan-United States Trilateral Defence Ministers’ Meeting November 2024 Joint Statement,” *Ministry of Defense, Japan*, November 17, 2024, <https://reurl.cc/NxQQ75>.

⁴⁴ “Trilateral Defense Consultations Ministerial Meeting Joint Statement on Efforts to Deepen Our Defense Cooperation,” *US Department of Defense*, May 31, 2025, <https://reurl.cc/IYQ8vY>.

⁴⁵ Thomas Wilkins, “US-Japan-Australia Trilateralism Takes Off!” *Sasakawa Peace Foundation*, January 21, 2025, <https://reurl.cc/DOjaKQ>.

⁴⁶ 美日韓三邊關係的文件《大衛營原則》（*Camp David Principles*）使用「三邊夥伴關係」（trilateral partnership）一詞，本文乃以「美日韓三邊夥伴關係」稱之。美日菲三邊關係的制度化程度仍低，官方文件僅以「會議」或「會談」（meeting）稱之，故取作「美日菲三邊會談」。

一、「美日韓三邊夥伴關係」

「美日韓三邊夥伴關係」始於 2023 年 8 月在美國舉行的大衛營高峰會（Camp David Summit）。美國拜登政府推動三邊對話的目的有三。首先，美國試圖整合兩個盟友的安全關係，因為日韓多年來因歷史記憶、因應北韓威脅的立場，以及經貿競爭等議題而難以合作；其次，拜登政府藉此向印太地區傳遞「美國回來了」之訊號，以區隔其與川普第一任政府之不同；第三，美國亦藉此要求韓國在區域安全議題上，扮演更積極的角色而不是僅關注北韓的威脅。⁴⁷ 就日本而言，岸田文雄政府一方面延續安倍的路線，另一方面以強化安全與國防作為其正當性的重要基礎，亦尋求確認美國對區域的安全承諾。韓國則僅在尹錫悅政府任內，方改變前任文在寅政府的戰略自主態勢，積極強化韓美的安全關係，並界定其在印太區域的定位。⁴⁸

在大衛營高峰會後公布的《大衛營原則》（*Camp David Principles*）中，三方宣示與東協和太平洋島國進行安全合作、致力於北韓的非核化、關切兩岸議題的和平解決，並展開經濟、科技與氣候等領域的合作。⁴⁹ 另一份《大衛營精神》（*Spirit of Camp David*）則確認每年舉行三邊領袖、外交部長、國防部長和國家安全顧問之間的會議，乃至三國財政部長、商業和工業部長的年度會議。在安全合作上，三方強調對中國與北韓威脅的關切，美國則重申其對日韓的延伸嚇阻（extended deterrence）。三方並同意舉行年度的多領域軍事演習與多項軍事合作。⁵⁰ 據統計，2023 年之後，三國在兩年間舉行超過 80 次不同層級的安全與國防官員會議。⁵¹ 2024 年 11 月，三國成立三方秘書處辦公室，部分展現制度化的特質。⁵²

⁴⁷ Kanishkh Kanodia, “The Unpromising Future of Japan–South Korea–US Trilateral Cooperation,” *Chatham House*, February 2025, <https://reurl.cc/GNpkGd>.

⁴⁸ Ryo Sahashi and Juhee Jeong, “South Korea and Japan’s Responses to the US Latticework for the Indo-Pacific System,” *ASAN Forum*, July-August 2025, <https://reurl.cc/bmY6qy>.

⁴⁹ “Camp David Principles,” *The White House*, August 18, 2023, <https://reurl.cc/mYydaG>.

⁵⁰ “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, August 18, 2023, <https://reurl.cc/VWM66Q>.

⁵¹ *Supra* note 47.

⁵² Margareth Theresia, “Trilateral Secretariat Office with US, Japan Opened in Seoul,” *Korea.net*, November 21, 2024, <https://reurl.cc/gY179Q>.

2025年2月，盧比歐於出席德國「慕尼黑安全會議」（Munich Security Conference）之際，與日韓的外交部長舉行首次會談。三方提及台海的和平穩定攸關國際安全與繁榮，並支持台灣有意義的參與國際組織。⁵³4月，三者亦利用北約外交部長會議於布魯塞爾舉行三邊會議。該次會議除關切區域與國際安全局勢，亦強調北約與印太夥伴國家合作之重要性。⁵⁴

由於三國政府的更迭，「美日韓三邊夥伴關係」的前景有待觀察，但目前似仍正向發展。川普對日韓的對等關稅、增加國防支出與分攤美軍經費的要求，以及美國在俄烏戰爭與北韓問題的處理方式等，是美日與美韓關係的不確定性；然而在外交部長層次，盧比歐與日韓外長的會面，持續表達對「美日韓三邊夥伴關係」的重視。甫於2025年6月上任的韓國李在明政府強調「務實外交」，一開始似有意區隔尹錫悅政府的親美路線與對印太地區的重視，並對台海議題有與前任截然不同的論述。⁵⁵然而李在明於8月23日先行訪日，其後訪美並於25日與川普會晤，釋放對美日維持友好關係的訊息。⁵⁶在此之前，韓國外交部長趙顯在與盧比歐的對話，亦重申「美日韓三邊夥伴關係」的重要性。⁵⁷日本長期倚賴美國的安全保障，在首相石破茂執政時期亦重視日韓關係，例如在8月與李在明的高峰會，雙方即宣示深化雙邊關係以及與美國的三邊關係。⁵⁸石破茂於9月7日宣布辭職後，新任的高市政府的立場走向尚待觀察。惟就「美日韓三邊夥伴關係」來說，此一機制可望在部長及其以下的層次持續運作。

53 “Joint Statement on the Trilateral United States – Japan – Republic of Korea Meeting in Munich,” *US Department of State*, February 15, 2025, <https://reurl.cc/vLADxA>.

54 “Joint Statement on the Trilateral – United States, Japan, Republic of Korea – Meeting in Brussels,” *US Department of State*, April 3, 2025, <https://reurl.cc/axdrdZ>.

55 Shinae Lee, “Lee Jae-myung’s Pragmatic Diplomacy: Between Alliance and Autonomy,” *Sasakawa Peace Foundation*, August 1, 2025, <https://reurl.cc/koy0b9>.

56 Seong-hyon Lee, “Lee Jae Myung’s Pragmatic Pivot,” *East Asia Forum*, August 30, 2025, <https://reurl.cc/pYAykl>.

57 “Secretary Rubio’s Meeting with Republic of Korea Foreign Minister Cho,” *US Department of State*, August 22, 2025, <https://reurl.cc/0WROb6>.

58 Tim Kelly and Joyce Lee, “Japan’s Ishiba, South Korea’s Lee Agree Closer Cooperation before Lee Meets Trump,” *Reuters*, August 23, 2025, <https://reurl.cc/5Rzop6>.

二、「美日菲三邊會談」

2024 年 4 月，美、日、菲領袖於華盛頓舉行三邊會議，也是史上首次。時任美國總統拜登藉此重申美國對兩盟友的安全承諾，日本與菲律賓則為因應日漸專斷的中國威脅——特別是在南海的脅迫——而歡迎三方安全合作的深化；經濟合作亦是該次會議的主題之一。⁵⁹ 在此之後，三國舉行若干高層會議與安全合作。針對高層對話，日本於 2024 年 12 月主辦首次的三方海洋對話，表達對中國在南海的脅迫行為之關切；⁶⁰ 2025 年 7 月，三國外長於東協外交部長會議舉行場邊會議，除探討區域安全議題，亦將議程延伸至菲國「呂宋經濟走廊」（Luzon Economic Corridor）的開發。⁶¹ 在軍事合作上，2025 年 4 月，日本一改過去僅擔任觀察員的角色，派遣一艘驅逐艦參與美菲的 2025 「肩並肩」（Balikatan）演習；5 月，日本陸上自衛隊參加美菲陸戰隊的「海上戰士合作」（Kamandag）聯演；6 月，三國海警機構則於日本鹿兒島灣舉行聯合演習。⁶²

美日菲是否賦予剛成形不久的三邊機制政治上的重要性，尚待觀察，並取決於川普政府的態度。惟由前揭的發展來看，三國至少在軍事安全的合作有共同利益，可望延續。

伍、小結

本文探討小多邊主義在印太地區的發展，與在川普第二任政府執政下的前景。小多邊主義無論是定義、類型與功能，都仍在發展中，且有多種

⁵⁹ Michael D. Shear, “Biden Aims to Project United Front Against China at White House Summit,” *The New York Times*, April 11, 2024, <https://reurl.cc/day5dV>.

⁶⁰ “The Inaugural United States-Japan-Philippines Trilateral Maritime Dialogue,” *US Department of State*, December 10, 2024, <https://reurl.cc/eky9yb>.

⁶¹ “Philippines, United States and Japan Convene Trilateral Ministerial Meeting in Kuala Lumpur,” *Department of Foreign Affairs of the Republic of the Philippines*, July 11, 2025, <https://reurl.cc/vLv5Gy>.

⁶² Masafumi Iida, “Deepening US-Japan-Philippines Security Cooperation,” *Asia News Network*, July 24, 2025, <https://reurl.cc/K9lxvq>.

態樣。從區域安全的角度觀之，印太地區的小多邊主義主要是美國在拜登政府執政期間，向區域國家凸顯美國的安全承諾，並因應中國的威脅而採取的途徑。當前區域內的主要機制如 Quad、AUKUS、TSD，乃至於初見雛形的「美日韓三邊夥伴關係」與「美日菲三邊會談」，皆由美國及其盟友與夥伴（Quad 之印度）組成。這也意味只要這些國家對中國的威脅認知仍在，小多邊主義就有其存續與運作的動能。影響小多邊主義的變數，更多是來自成員國內部的變化，而非中國的介入或分化。

由小多邊主義的特質來看，其優勢是彈性與效率。爰此，Quad 雖在 2008 年之後一度停滯，但當四個成員國（特別是印度與澳洲）具備政治意志，該機制旋即於 2017 年以後重振；AUKUS 則在澳洲決定中止與法國的潛艦計畫後，快速由澳、英、美組成。「美日韓三邊夥伴關係」與「美日菲三邊會談」也在各方具備政治意願的情況下，開啟三方的合作。然而，由彈性與效率而來的限制，是小多邊主義的存續與運作容易受到成員國的影響。川普政府對於「美國優先」的強調與對多邊主義的疑慮，也部分影響既有小多邊主義的運作。美國與印度之間因對等關稅而來的緊張關係，影響 Quad 領袖高峰會的舉行；美國對 AUKUS 的審查，也使該機制的第一支柱之前景面臨不確定性。川普總統對 TSD、「美日韓三邊夥伴關係」與「美日菲三邊會談」的態度則尚不明朗。就抗衡或嚇阻中國的目的而論，這三個小多邊主義有利於美國對中國的戰略競爭，相關國家在作戰層次的安全與軍事合作上，亦已有若干進展；這些實務或功能性的合作，可望持續延續。至於領袖高峰會或部長級會議等高階的政治對話，或未必是川普政府的優先選項。

與此同時，小多邊主義具有的排他性，也限制這些機制進一步擴展的前景。除了 AUKUS 的第二支柱因著重先進科技的合作，而可能邀請其他國家如日本參與外，其他本文討論的小多邊機制，都因為相關國家沒有明確政治意願之故，在短期內不太可能容納新的成員。因此這些小多邊機制是否能作為發展印太版的北約，就當前局勢而言，機率亦甚低。就此而言，小多邊主義的出現與存續，應視為美國在亞太地區建構的「軸輻」（hub-and-spoke）體系之補充；印太地區的和平與安全，在相當程度上仍

取決於由美國與個別國家的同盟關係而衍生的嚇阻力度；小多邊主義可強化此一體系，但尚難取代之。

對參與這些機制的美國友盟來說，確保川普政府的政治意願，是既有小多邊主義能否發揮作用的關鍵。為此，這些國家不僅須克服因政府更迭而來的不確定性（如韓國），更須說服美國相關機制的運作有助於「使美國更安全、更強大與更繁榮」。台灣雖因小多邊主義的排他性而難以主導成立或加入既有的機制，但宜沿著相同的方向發展。爭取以觀察員的方式（部分）參與小多邊主義的軍事與安全合作，申論台灣的參與可強化對中嚇阻，從而維持台海乃至區域的和平與穩定，應是台灣可努力的方向。