

## 澳洲自中東地區撤軍的戰略意涵

黃恩浩

國防安全研究院 副研究員

### 一、前言

澳洲國防部於 10 月 23 日發布新聞稿表示，<sup>1</sup>澳洲最後一艘派駐中東地區執行「神靈行動」(Operation Manitou)之安札克級(Anzac-class)「土烏巴號」(HMAS Toowoomba)護衛艦已於今(2020)年 6 月返回澳洲，澳洲國防部將逐步減少派遣海軍前往中東，<sup>2</sup>海軍亦將結束長達 30 年來派遣軍艦到中東的做法，原本派駐紮在阿富汗和伊拉克的空軍近已調回本土。<sup>3</sup>澳洲國防部亦指出，自今年 12 月之後，澳洲將不再履行由英、美、澳及多個中東國家合作推行維護貨運及油輪運輸安全計畫之「國際海上安全建設」(International Maritime Security Construct)任務，<sup>4</sup>範圍包括：波斯灣、阿曼灣、亞丁灣和南紅海區等海域。今後澳洲國防焦點將集中於印太地區，以配合澳洲最新公布之《2020 國防戰略更新計畫》(2020 Defence Strategic Update)。澳洲軍隊撤出中東地區，並將國防焦點移轉至印太地區的做法，意味著澳洲國防重點將不再是對抗恐怖主義和打擊海盜犯罪，而是在美國印太戰略下抗衡中國的軍事擴張行為。除與美國、日本與印度合作外，澳洲也將會與東南亞國家與太平洋島國進行安全合作，以制衡中國在該區域日益強大之軍事部署。本文要探討的問題是，澳洲自中東地區撤軍是否代表其中東政策已經轉變？或是為因應中國威脅所做之戰略考量？

---

<sup>1</sup> “Changes to the ADF’s naval presence in the Middle East,” Department of Defence, Australian Government, October 23, 2020, <https://www.minister.defence.gov.au/minister/lreynolds/media-releases/changes-adfs-naval-presence-middle-east>.

<sup>2</sup> “MINDEF announces changes to ADF’s Middle East naval presence,” *Defence Connect*, October 27, 2020, <https://www.defenceconnect.com.au/key-enablers/7072-mindef-announces-changes-to-adf-s-middle-east-naval-presence>.

<sup>3</sup> “Australia withdraws Navy operations in Middle East to focus on Asia-Pacific, China,” *Radio New Zealand*, October 24, 2020, <https://www.rnz.co.nz/news/world/429083/australia-withdraws-navy-operations-in-middle-east-to-focus-on-asia-pacific-china>.

<sup>4</sup> Matt Coyne, “US-backed shipping defence group hails success on anniversary,” *Trade Winds*, November 10, 2020, <https://www.tradewindsnews.com/tankers/us-backed-shipping-defence-group-hails-success-on-anniversary/2-1-910158>.

## 二、權衡相對有限之中東利益

在促進多邊外交與建構以規則為基礎之國際秩序（international rules-based order）前提下，澳洲官方對其中東政策聲明只有簡單四點：第一、澳洲絕對致力於兩國解決方案（two-state solution）和建立巴勒斯坦國，係因此仍為解決以巴爭端之唯一可行方法。第二、澳洲會一直等到以巴之間透過談判，確定耶路撒冷最終地位之後，才會將澳洲駐以色列大使館從特拉維夫轉移到西耶路撒冷。第三、澳洲承認西耶路撒冷是以色列的首都，因為它是以色列議會及許多政府機構的所在地。第四、在對兩國解決方案的承諾下，澳洲承認（acknowledges）巴勒斯坦人民希望建立一個以東耶路撒冷為首都的未來國家。儘管澳洲已公開指出其中東政策的原則，但該政策作為卻相當模糊。

現實而言，澳洲中東政策的作為一直受美澳同盟、國家利益、政黨政治、國內猶太與穆斯林主義團體等多重因素所影響。就國家利益而言，澳洲在中東的利益相當有限，主要是隨美國維護中東地區的和平與穩定，保持該地區在國際石油能源供應鏈的安全，因為這不僅直接影響到澳洲的國家利益，其實也間接影響到澳洲在東亞地區主要貿易夥伴之共同能源利益。嚴格來說，中東政策一直是坎培拉當局之重大議題，然無論是政府國防部門、外交部門或是戰略專家學者，都未將該地區納入澳洲外交及國防政策之優先順序中加以考慮，大多是追隨華盛頓的中東作為而行動，所以這次澳洲在權衡其中東利益之後，決定追隨美國腳步自中東撤軍之舉並不意外。

## 三、配合美國印太戰略行動

在美國認定伊朗的報復性襲擊威脅已逐漸減弱之後，美軍已開始逐漸從撤離駐中東的部隊。自 2020 年初以來，雖然美國已從中東多處撤軍，但美國因應伊朗可能的威脅行動從未降級，除持續以經濟制裁進行極限施壓外，美國在波斯灣建立國際聯盟，以保護該地區自由航行安全。美國不僅在中東調整其兵力部署；美國在歐洲也減少駐德美軍數量，並將部分美軍派遣到波蘭；這些跡象都顯示，美國目前軍事戰略部署重點均以印太戰略為重心，特別是在西太平洋的東海、臺海與南海地區。澳洲作為美國最忠實的盟友，在 2020 年 10 月宣布將自中東撤軍，有配合美國印太戰略之意涵。因為對澳洲而言，作為軍力有限之中等國家，加上本身在中東的利益不多，因此配合美國在中東的撤軍政策，並將防禦的重心向印

太以及本土移動，這是最務實的戰略作為。

#### (一) 鞏固「四方安全對話」架構

「四方安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, Quad) 是美國印太戰略的重心。按照美國副國務卿畢根 (Stephen Biegun) 的說法,「由於印太地區缺乏強而有力的多邊機構」,故須仿效北大西洋公約組織,建立以美日印澳四國為核心,並擴納其他志同道合成員加入之組織,主要戰略目標係防堵來自中國的挑戰。<sup>5</sup>澳洲把軍事防禦重心從中東轉移到印太地區,不僅有利於其本土防衛,亦可鞏固 Quad 之安全連結。加上印度國防部正式邀請澳洲海軍參加於 2020 年 11 月 3 日開始舉行的「馬拉巴爾軍演」(Malabar 2020),如澳洲國防部長雷諾茲 (Linda Reynolds) 所言,此乃「展現印太地區四大民主國家間的深度信任,以及追求共同安全利益的合作意志。」<sup>6</sup>

但矛盾的是,美國印太盟友對川普政府對北京展現的強硬態度相當肯定,但並未隨美國在外交上起舞,以強烈言詞批評中國,反而大多是避免在言語上過度刺激中國,這現象最大原因就是這些國家對中國貿易相當依賴,從 RECP 的簽署可以看出。換言之,大部分的印太國家對中國都是採政經分離之兩手策略,一方面不得罪中國,另一方面又希望能夠獲得美國的安全保障。在印太戰略方面,幾乎美國盟友都是以具體行動代替外交辭令,雖然不直接明示中國是威脅,但是從 Quad 中的聯合行動與安全協定中可以瞭解到,其目的就是要制衡中國在印太區域的擴權與威脅。

為因應中國對區域的軍事挑釁,近期 Quad 在強化軍事以及情報等領域的合作有不少實質進展,澳洲將防禦重點移向印太將有助於鞏固 Quad 間之安全連結。例如:日本修法允許與澳印兩國分享情報,在情報共享上邁出重要一步,同時日澳雙方亦同意啟動「武器等防護」(protection of military assets)<sup>7</sup>與「相互准入協定」(Reciprocal Access Agreement) 協定;印澳之間簽署《後勤相互支援協

<sup>5</sup> Jesse Johnson, "With eye on China, U.S. aims to 'formalize' four-nation 'Quad' security grouping," *The Japan Times*, September 1, 2020, <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/09/01/asia-pacific/china-us-quad/>.

<sup>6</sup> Andrew Greene, Stephen Dziedzic and James Oaten, "Australia to rejoin 'quad' naval exercises in move certain to infuriate Beijing," *ABC NEWS*, October 20, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-10-20/australia-rejoins-naval-exercise-in-move-certain-to-anger-china/12784186>.

<sup>7</sup> Kyodo, "Japan and Australia to coordinate on protection of military assets," *The Japan Times*, October 20, 2020, <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/10/20/national/japan-australia-coordinate-protection-military-assets/>.

定》(Mutual Logistics Support Agreement)，相互開放軍事基地、進行維修加油；印日之間簽署《物資勞務相互提供協定》(Acquisition and Cross-Servicing Agreement)，授權兩軍互相提供燃油和配件等軍需物品；加上美印簽署之《後勤交流備忘錄協定》(Logistics Exchange Memorandum of Agreement)、《通信兼容和安全協議》(Communications Compatibility and Security Agreement)與《基礎交換與合作協議》(Basic Exchange and Cooperation Agreement)，<sup>8</sup>這四國在軍事後勤支援保障上的合作正在不斷升級，因此 Quad 將有可能朝「亞洲版北約」形式邁進。

## (二) 深化與日本的軍事安全合作

在美國主導的印太戰略架構下，近年澳日國防安全合作有所增加。在聯合軍演方面，雙方曾在日本北部進行聯合空軍演習，並聯同美國在南海演習，以及共同參與 2020 年的第 24 屆馬拉巴爾軍演。在機制方面，雙方近年亦簽署多份情報及國防研究合作協議，近期更達成兩項重要的軍事協定：

第一、2020 年 10 月 19 日，澳洲國防部長雷諾茲 (Linda Reynolds) 訪問東京，與日本防衛大臣岸信夫舉行會談並發表聯合聲明，強調將加強維護「自由且開放的印太地區」並深化兩國防衛合作。雙方同意啟動「武器等防護」機制，未來日本自衛隊將基於安全保障相關法案，在平時允許保護澳洲軍艦及戰機。<sup>9</sup>該機制是 2015 年日本通過安全保障相關法案中賦予自衛隊的新任務，自衛隊對於有助於日本防衛的外國軍機艦等可於平時提供保護，目前適用的國家僅有美國與澳洲。

第二、2020 年 11 月 17 日，澳洲總理莫里森 (Scott Morrison) 訪問東京，與日本首相菅義偉會晤，除討論雙邊旅遊及經濟合作外，雙方更達成軍事合作協議，以利今後雙方進行聯合訓練和演習，加強兩國國防聯繫以抗衡中國威脅。根

<sup>8</sup> 第一份協議旨在讓美印兩國軍隊能方便相互提供燃料、零部件以及其他後勤支持。第二份協定是為了讓美印雙方軍隊便於數據共享，從而提升兩軍主戰裝備之間的通聯性，並為以後美國向印度出售高端軍事裝備、排除法律制度障礙。請參考：Shubhajit Roy, “Explained: BECA, and the importance of 3 foundational pacts of India-US defence cooperation,” *The Indian Express*, November 3, 2020, <https://indianexpress.com/article/explained/beca-india-us-trade-agreements-rajnath-singh-mike-pompeo-6906637/>.

<sup>9</sup> Kyodo, “Japan and Australia to coordinate on protection of military assets,” *The Japan Times*, October 20, 2020, <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/10/20/national/japan-australia-coordinate-protection-military-assets/>.

據雙方達成的「相互准入協定」，<sup>10</sup>該協定容許澳洲軍隊與日本自衛隊到彼此境內進行聯合軍事訓練與演習時，可以簡化攜帶武器入境等手續。有關協議還須通過雙方國會確認，這是日本於1960年跟美國達成《美日安保條約》後，相隔60年再簽署同類協議。

面對中國在西太平洋擴權的壓力與「惡意活動」(malign activities)，近期日本與澳洲決定啟動的「武器等防護」與「相互准入協定」，這兩個機制的啟動將提升雙方在區域安全合作互動，使得澳日關係儼然成為「準同盟國」關係。

### (三) 強化與東南亞區域安全連結

從地緣政治與經濟的角度，東南亞區域的繁榮與穩定一定會影響澳洲的發展。在澳洲於2018年宣布「太平洋升級」(Pacific Step Up)戰略思維中，東南亞區域因此成為澳洲安全不可或缺的一環。澳洲總理莫里森於2020年11月14日在「東協－澳洲峰會」(ASEAN-Australia Summit)宣布，澳洲政府將推動一系列重返東南亞之援助計畫，一改自2014年以來持續削減援助東南亞經費的做法。澳洲政府援助東南亞政策出現重大轉變，主要係因應中國在該區域擴張影響力。

根據澳洲廣播公司(ABC)的報導，很明顯的，澳洲這些相關的援助計畫主要是針對一些近年與中國關係密切的東南亞國家，像是湄公河流域附近的柬埔寨與寮國。<sup>11</sup>澳洲推出援助東南亞的計畫中，有高達2億3,200萬澳元將投入湄公河流域的柬埔寨、寮國和緬甸的計畫。再者，澳洲將投入1億澳元在東南亞各國推動跨區安全計畫，這將用於軍事訓練、海事安全、對抗傳染疾病及英語訓練等。

此外，澳洲政府承諾的項目還包括：將耗資7,000萬澳元在東南亞區域投入「高品質基礎建設發展與科技協助」(high quality infrastructure development and technical assistance)、4,600萬澳元援助東協各國落實RCEP以及與紐澳的自由貿易協定、6,500萬澳元用於提供該區域濱海國家訓練、科技諮詢與合作以強化海洋資源持續發展、2,400萬澳元投入該區域的「全球對抗愛滋、結核病及瘧疾基金」等。<sup>12</sup>

<sup>10</sup> "Reciprocal Access Agreement," Media Statement, Prime Minister of Australia, November 17, 2020, <https://www.pm.gov.au/media/reciprocal-access-agreement>.

<sup>11</sup> Stephen Dziedzic, "Scott Morrison unveils Government plans to reassert Australia's influence in South-East Asia," *ABC News*, November 14, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-11-14/australia-canberra-new-aid-south-east-asia-scott-morrison/12883088>.

<sup>12</sup> "Australia outlines \$550 million aid boost for Southeast Asia during ASEAN summit," *SBS*,

#### 四、支援國土安全與防衛需求

澳洲每年夏天都會遭受天然森林大火的危害，而 2020 年更遭受到前所未有的新冠肺炎病毒擴散的威脅。由於澳洲警消人員與防疫醫療資源相當有限，所以需要國防人力與資源投入救災與抗疫行動。新冠肺炎病毒在澳洲肆虐，同時澳洲政府逐步開放更多海外旅客入境，也是造成澳洲本土對軍方資源需求增加的重要原因。因此，澳洲國防軍在 4 月乃成立抗疫特遣隊，由當時具森林大火救災經驗，且曾派駐過阿富汗與伊拉克經歷的澳洲國防軍中將菲溫（John Frewen）擔任該特遣隊指揮官，<sup>13</sup>這支部隊不僅支援各州政府與領地的抗疫任務和危機處理，澳迄今也已經派遣約 3 千名軍人來執行旅館隔離和其他相關抗疫任務。

再者，澳洲當局憂心在夏季爆發第二波新冠肺炎病毒擴散，澳洲軍方 6 月 25 日宣佈，快速派遣約 1 千名多官士兵赴澳洲唯一的重大災區的維多利亞州墨爾本（Melbourne），以致力於協助遏制疫情。其中有多達 850 名澳洲國防軍人員將協助監控返回澳洲、在飯店接受隔離的國際旅客；在此同時，另外約 200 名軍人則將對新冠病毒的檢測設施，提供後勤與醫療協助，並對包括維多利亞在內的衛生和緊急管理服務部門提供計劃性支援。在 8 月更派遣 500 名軍人到墨爾本支援警察執行自我隔離令。因為疫情嚴峻，澳洲當局將這支龐大的軍隊部署在一個重要的澳洲城市，仍是前所未見的事。<sup>14</sup>

由此可知，因新冠肺炎疫情全球蔓延，尚未見終止之日，使得澳洲本土對國防資源需求已有所增加，所以澳洲將國防軍撤離中東地區，則可以將部分兵力轉移到國土安全的需求上，這是必然的考量。

#### 五、結論

自 2018 年美中貿易戰開打以來，美國川普政府在 2019 年提出印太戰略構

---

November 15, 2020,

<https://www.sbs.com.au/news/australia-outlines-550-million-aid-boost-for-southeast-asia-during-asean-summit>.

<sup>13</sup> Natalie Oliveri, “‘A tough enemy’: Australia’s top army general on fighting the coronavirus,” 9NOW, April 4, 2020,

<https://9now.nine.com.au/today/australian-top-army-general-leads-new-coronavirus-taskforce-amid-covid19-pandemic/3f096014-bcc4-4507-ab6d-c13d43aa39c3>

<sup>14</sup> 〈加強執行居家隔離令，澳洲維多利亞州將出動軍方〉，《聯合新聞網》，2020 年 8 月 4 日，<https://udn.com/news/story/120944/4754700>。

想，隨著中國新冠肺炎疫情爆發在 2019 年底爆發並向全球快速擴散，2020 年可以說是美中關係相當緊張的一年。在印太區域的大國政治結構中，美中關係的走向可以說是決定性地影響了區域關係的發展。隨著美中戰略競爭的白熱化，目前印太局勢猶如冷戰一般，以美國印太戰略為中心的抗中集團 Quad 正朝軍事合作具體化方向發展。原本澳洲與印度的安全合作關係相當有限，是 Quad 的薄弱環節，但在 2020 年的中印邊界衝突與軍事對峙，導致印度願意與澳洲強化軍事安全合作，這使得美日印澳四國的軍事安全合作獲得強化，以 Quad 為核心的印太戰略，其抗衡中國之目標日趨明顯。

嚴格來說，印太的安全困境主要是來自中國崛起的擴權行為，以及單方面改變區域現狀所造成的威脅。儘管區域經濟與貿易整合的進展（例如：2020 年 11 月 15 日的 RECP 簽署）不因中國的安全威脅而停滯，但制衡中國威脅的印太聯盟卻已經如火如荼展開，所以安全的困境在區域經濟整合中並不明顯，有些區域國家更是採經濟與安全分離的兩手策略，不僅維持與中國的經貿關係，同時也參與美國主導的 Quad，例如：澳洲與日本。而這個現象似乎也就成了在大國戰略競爭結構下，中小型國家的生存之道。

臺灣位於美國印太戰略的最前線，在美中戰略競爭之間首當其衝，在美國領導下的印太國家與夥伴逐漸將防禦重心轉移至中國周邊的同時，臺灣在身為美國印太戰略夥伴的角色上，應強化與 Quad 國家之安全與經濟連結，適時向美國表達臺灣對區域安全合作的支持。在確保臺灣國防自主的前提下，除了要加強與美國之軍情聯繫外，在印太戰略架構中，臺灣亦要嘗試向美國爭取參加區域安全合作、軍事交流與聯合演習的機會，以凸顯臺灣在美國印太戰略中的重要性與必要性。更重要的是，要爭取與志同道合的印太國家簽訂雙邊貿易協定（BTA），以避免臺灣在追求安全的同時經貿被邊緣化。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)