

## 澳中難脫鈎 亞洲北約雷大雨小

曾復生 博士

國家政策研究基金會國安組顧問

### 一、前言

澳洲是美國的軍事同盟，也是美、英、加拿大、澳洲、紐西蘭等「5國情報聯盟」成員國。隨著中國與澳洲經貿投資合作蓬勃成長，成為澳洲最大的貿易與投資夥伴，也是支撐澳洲經濟發展的最重要能量。近年來，美國總統川普要求澳洲配合執行「敲打中國」政策，讓澳中關係明顯趨向惡化。但是，2020年美大選後，新當選的拜登與其國安團隊準備推出「既競爭又合作」的對中國政策，促使澳洲總理莫里森於11月23日，在「英國政策交流」智庫演說表示，「他領導的政府不會在美中兩國間選邊站」，還強調「中國經濟崛起對澳洲與全世界都有好處」，讓澳中關係出現回暖曙光。

澳洲政府從增加就業機會著眼，仍認為澳洲必須學習與中國和平相處，以利提升綜合國力，並為下一代創造發展空間。中國是澳洲最重要貿易夥伴，但近年雙邊關係惡化，互控間諜滲透，澳洲還封殺華為5G參與網通建設，相互祭出貿易制裁並驅逐記者，甚至由兩國政府發布警告為「勿前往的不友善國家」。

2020年11月中旬，大陸駐澳洲大使館主動公佈14項，有關澳洲政府「反中」動作，意圖向澳洲政府施壓，迫其改變對中政策。莫里森總理則強調澳洲無意把中國當成敵人，但對於維護國家利益決不讓步。或許莫理森認為，中國確實在印太挑戰美國領導地位，但美國仍將會是最後的贏家，因此澳洲選擇與美國站在同一陣營，繼續接受美國成為澳洲國家安全守護者。

2020年11月17日，莫理森總理訪問日本，並與首相菅義偉簽署《軍事合作協定》，建立雙方部隊互訪訓練與聯合演習法律架構，強化對抗中國軍力擴張威脅能量。此前，莫理森於9月間對聯合國大會發表視訊演說，呼應川普總統的「中國病毒說」，要求國際合作追查COVID-19病毒起源，並表示「他不會被中

共嚇倒，也不會屈服於脅迫而改變價值觀」，強勢回應中共當局對澳洲制裁行動，更讓澳中關係雪上加霜。

近年來，澳洲政壇與國安戰略圈曾經熱烈爭辯，「中國是澳洲的朋友還是敵人？」這個議題是澳洲重大國安與經貿戰略抉擇，爭辯的結果不但衝擊澳中關係，也會對澳美關係、「美日澳三邊安全架構」、「美日澳印度 4 國海上安全合作」，以及澳洲與東協合作的南海政策，甚至對美國的「印太戰略」布局造成影響。

不過，澳洲原物料出口高度依賴中國大陸市場，是維持經濟成長與穩定的基礎。大量湧入的中國大陸學生和遊客，幫助支撐澳洲高等教育和旅遊業，讓澳洲與中國的經貿投資互惠關係日益深廣，並明顯超過澳洲與美國的互動。但澳洲白人政府也日益擔憂，中國人擴大在澳洲政壇影響力，包括北京透過經費贊助干預澳洲大學研究項目、擁有相當經濟實力的華人數量大幅增加，以及與北京當局有關聯的華人企業在選舉時，投資重金支持特定候選人，意圖影響政策走向，也讓澳洲以白人為主導勢力的政壇產生焦慮感。

尤其，北京擴大對澳洲投資深度與廣度，加上定居澳洲華人已超過百萬，成為民主社會擁有選票實力族群，更讓澳洲白人對「中國崛起」戒心增強。2018 年 6 月，澳洲國會通過劍指中國的《反外國干預法》，並禁止外國政治捐款，還強制遊說人員對外公開這種關係，擺明要防範中國勢力擴張。2018 年 9 月間，澳洲政府以國安理由禁止華為參與 5G 建設。2019 年 7 月，莫理森總理公開支持香港反送中運動，並在 2020 年 4 月劍指中國，呼籲國際合作調查 COVID-19 源頭，引發北京當局高度不滿，並開始對澳洲祭出多項貿易制裁措施。

2020 年 8 月中旬，澳洲國防部發表嚴正警告表示，外國間諜正在密謀竊取澳洲斥資 65 億美元，在南澳 Adelaide 的造艦計畫機密，暗指中國對澳洲間諜活動，已經對國家安全造成「極度威脅」。澳洲聯邦參議員 Rex Patrick 更呼籲澳洲政府，應關閉「中國駐南澳 Adelaide 領事館」，更讓兩國關係進一步惡化。

美國於 2017 年底推出《國家安全戰略》，把中國視為「修正型強權」，以及「頭號競爭對手」。2018 年初美國發布《新國防戰略報告》，推出針對中國的「印太戰略」構想，並聯合澳洲、日本、印度、南韓與東協國家，發展「經濟繁榮網絡」，牽制中國「一帶一路」。澳洲與美國擁有戰略夥伴關係，又是「五眼聯盟」成員國，當然會被美國要求配合進行戰略轉變，因此開始對中國採取強硬態度，

並由澳洲媒體報導中國滲透澳洲活動，提醒澳洲民眾必須提高警覺。

另，川普總統為拉抬選情，強勢推動以中國為頭號對手的「印太戰略」，要求澳洲、日本等軍事同盟國，配合美國「敲打中國」措施。2020年6月間，澳洲總理莫理森與印度總理莫迪舉行視訊峰會，建立全面戰略夥伴關係，並將「澳印2加2外交國防會談」提升為部長級，還簽署《後勤相互支援協定》，讓兩國可以互相使用軍事基地。7月9日，莫理森總理與日本首相安倍舉行視訊峰會，重申兩國特殊戰略夥伴關係，並進行強化國防安全關係會談。隨後，日本首相安倍與印度總理莫迪在9月10日，簽署《日印軍事供應與服務互助協定》，提升兩國武裝部隊的相互操作性。澳洲、日本、印度三國間簽署的兩項協定，能夠強化美國推動的「四方安全對話」架構，遏制中國在印太地區擴張勢力。

2020年8月間，美國、日本與澳洲就在西太平洋海域，舉行海、空軍聯合軍演，由美、澳合作執行遠程戰略轟炸任務，並由日本提供後勤支援。美國前國防部長艾斯培還針對演習表示，美軍已經為應對中國威脅做好準備，並朝多國聯合戰鬥隊協同作戰方向發展。2020年9月9日，美國國務卿蓬佩奧在「東協峰會」強調，美國的「印太戰略」會提供東協國家友情協助。隨後，澳洲外長潘恩（Marise Payne）亦呼應蓬佩奧表示，澳洲對印太地區的看法就是，東協處在關鍵核心位置，澳洲會支持印太地區的和平與繁榮。美國還藉「美澳2加2外交國防會談」等機制，拉緊澳洲配合美國在印太地區牽制中國。

整體而言，美中在印太地區戰略競逐加劇，中國更強調自己的戰略利益時，澳洲10幾年來採取「經貿親中，安全靠美」策略，即刻面臨美中都要求選邊的壓力。2020年7月1日，澳洲總理莫理森發布《新國防戰略》，準備在未來10年投資1850億美元強化國防能量，應對以中國為主的新國安威脅形勢。不過，中國仍然是澳洲最大經貿夥伴與獲利來源，兩國若走向敵將造成澳洲經貿損失，因此讓澳洲對於是否要與中國脫鉤，陷入戰略性猶豫。當前，美國總統當選人拜登及其國安團隊，準備採取「既競爭又合作」的對中國政策，似讓澳洲解除被迫與中國脫鉤壓力，也讓澳中關係有機會回歸「互利共贏」軌道。

## 二、澳洲配合美國政策 但難與中國脫鉤

2020年7月28日，美國國務卿蓬佩奧與前國防部長艾斯培，以及澳洲外長

潘恩和國防部長雷諾茲 (Linda Reynolds)，曾經在華府舉行「美澳 2 加 2 外交國防會談」。雙方在聯合聲明承諾加強合作與協商，共同應對中國威脅，並強調印太地區是美澳同盟關注焦點，兩國正在與包括東協、印度、日本、韓國和「五眼聯盟國」一起努力，加強同盟與夥伴的網絡化結構，以維護安全、繁榮、包容和基於規則的印太地區。

美澳聯合聲明還強調台灣在印太地區的重要作用，並將與台灣維持強有力的非官方關係，支持台灣加入國際組織或作為觀察員。同時，兩國針對台海局勢發展還重申，兩岸當局應以和平方式並基於兩岸人民意願，解決兩岸的分歧，而不是訴諸武力威脅或脅迫。此外，美澳兩國就南海問題發表立場，不承認中國在南中國海，基於“九條線”的主權聲索或是“歷史權利”，認為中國的宣稱不符合《聯合國海洋法公約》。

在區域安全議題上，美澳重申對與日本進行三邊對話，以及與日本和印度展開「四方安全對話」承諾。兩國還重申支持東協主導的區域安全合作架構，並強調「東亞峰會」應由東亞地區領導人主持，以應對地區的政治和安全挑戰。美澳兩國歡迎並認可「亞太經合組織」(APEC)，作為亞太地區主要經濟論壇，以增強亞太地區應對未來經濟、疫情等衝擊能力。

針對中國在稀土等資源的壟斷地位，澳美準備在稀土分離設施進行合作，並發展《美國-澳大利亞關鍵礦物行動計劃》，以改善兩國在關鍵礦物上的安全。美澳還致力於加強兩國的國防合作，簽署一份秘密的《同盟防務合作和印太軍事態勢優先事項的原則聲明》，建立雙邊軍力態勢工作組，對推進在印太地區的軍力態勢合作提出建議，以維護安全穩定的印太地區。

在「美澳 2 加 2 會談」中，兩國還討論如何在印太地區，加強應對各種挑戰的可行辦法，從對抗惡意的“灰色地帶”戰術，到遏制對印太地區侵略行為等。美澳外交與國防部長們還承諾，將加強在南中國海及印度洋，進行定期海洋合作，包括雙邊與區域合作夥伴國家一起採取行動。同時，美澳兩國為了加強供應鏈彈性，打算在達爾文港建立由美國資助，維持商業運營的「戰略軍事燃料儲備基地」。最後，美澳兩國為提升同盟關係質量，將致力強化雙邊國防貿易，促進軍隊的相互協同操作能力，並尋求包括高超音速、綜合防空和導彈防禦、電子和海底戰爭、太空、網絡，以及關鍵礦物等項目的合作。

值得特別注意的是，近年美軍積極推動部隊轉型，運用特種作戰部隊與先進快速精準打擊能量，進一步驗證「新國防戰略綱領」的功能與價值。當前，美軍特種作戰司令部正加速推動「全球特種部隊聯盟」計劃，給予特種部隊更大的行動自由度，並實施全球部署，讓美軍四個軍種的特戰部隊，像陸軍的「三角洲」、「綠色貝雷帽」、「遊騎兵」，海軍的「海豹突擊隊」，空軍的「傘兵救援隊」，海軍陸戰隊的「偵察隊」等，專門負責特戰行動任務。

美軍針對印太地區安全形勢變化，已發展出印太戰略，強調美國必須擴大特種作戰部隊能量，並保持核武戰略嚇阻優勢。因此，未來美軍特種作戰部隊將進駐印太地區的重要據點，甚至在關鍵航道上建立浮動式的海上特戰基地。同時，美軍將積極開發「全球即時打擊能力」作戰系統，使得美國的特種作戰能量，結合新武器能夠在一小時內精準攻擊，世界上任何一個關鍵的政治軍事目標。

隨著美軍在中東與阿富汗的戰爭進入尾聲，美國已把軍事重心轉往印太地區，但為了節省國防開支，美軍不打算在印太地區新建永久基地，而是會藉著輪調駐防方式，達到擴大駐軍目標。同時，美軍在夏威夷的印太司令部，決定在澳洲北部設立陸戰隊，以及特種部隊訓練機構，並輪調瀕海戰艦到新加坡，因為南海航道每年有五兆美元的商業利益，其中美國利益就佔 2 兆 5 千億美元，而美軍印太總部必須履行，確保南海航道自由航行安全的重要任務。同時，美軍準備把百分之六十的核動力導彈潛艦，以及執行特種作戰任務的維吉尼亞級導彈潛艦等，駐防在澳洲、日本、關島等印太地區重要據點，組成遠距快速精準打擊能量，結合特種作戰部隊的戰略嚇阻優勢，以利強化美國槓中的「印太戰略」布局。

不過，印太地區國家普遍對川普政府穩定度，以及政策持續性缺乏信心。同時，中國在「印度洋—太平洋」地區亦擁有相當實力，讓美國都必須與中國就共同利益議題，保持「以結果為導向」的建設性關係，很難對中國採取全面對抗戰略。更何況，多數印太地區國家普遍運用細緻平衡戰略，意圖在中、美兩國間左右逢源，不願意選擇站在美國這邊與中國對著幹，以避免遭受經貿與安全利益龐大損失，就連澳洲與印度也不例外。

2020 年 7 月 28 日，澳洲外長潘恩在「美澳 2 加 2 外交國防會談」時直白表示，澳洲並非所有事情都和北京看法一致，也不是每一件事都與美國同調，「我們和中國的關係很重要，我們無意傷害它，但我們也不願意做出與國家利益相違之事」。11 月 15 日，澳洲身為美國軍事同盟國，在美中戰略競爭加劇情況下，

仍決定簽署參與中國主導的《區域全面經濟夥伴協定》。顯示，澳洲對於過去 10 多年來，運用「經貿親中，安全靠美」平衡策略，創造出經濟持續成長榮景仍難割捨。

當前，澳洲在川普政府壓力下，勉強配合美國「印太戰略」布局，並想辦法應對中國各項制裁威脅，但仍盡量維持澳中經貿關係以繼續獲利。2021 年初，拜登若順利就職美國總統，並把對中祭出「交往促變又競合」組合拳，澳洲為經濟成長與滿足就業需要，還是會回歸「經貿親中，安全靠美」平衡路線，不會與中國脫鉤。

### 三、結語：「亞洲北約」雷大雨小

2020 年 11 月 22 日，美國前國安顧問麥馬斯特呼籲，澳洲應切斷對中國經濟依賴，否則將難以擺脫北京威脅。此前，美國國務卿蓬佩奧於 10 月 6 日，在日本與澳洲外長潘恩、印度外長蘇杰生、日本外相茂木敏充等，舉行「四方安全對話」(Quad)，推動「印太戰略」以抗衡中國勢力擴張，並為籌組「亞洲北約」暖身。美國前國防部長艾斯培亦於 9 月 6 日在「蘭德公司」強調，印太有必要建立多邊安全合作的「亞洲北約」，並宣布美國將訂定「改變遊戲規則」的海軍擴編計畫，以對抗中國日益升高的海上挑戰。美副國務卿畢根則在 8 月間的「美印戰略夥伴論壇」指出，印太缺少強有力多邊安全合作機構，希望在「四方安全對話」基礎上，建立有結構的團體，並準備邀請南韓、越南，及紐西蘭加入。

川普政府認為，美國在印太若無政治、軍事影響力，經貿商業利益也將不保，因此拉攏日本、南韓、台灣、澳洲、東協、印度等，加入美國主導的「印太戰略」布局。同時，美國憑藉掌握高科技優勢、美元國際支付體系能量，以及執法機構「司法長臂管轄」制裁等，要求盟國與主要貿易夥伴，配合美國對中國關稅制裁與科技封鎖，突顯美國擁有掐住中共脖子的競爭條件。

不過，川普政府「美國優先」外交政策，不僅「強勢獨行」而且「善變難測」，已經讓多數印太盟國友邦心生疑慮。何況，川普政府為圍堵中國籌組「亞洲北約」，不僅要求印太國家站在美國這邊，還將要求向美國多繳保護費，將導致多數印太國家主流民意反彈，並讓各國領導陷入內政外交困境。此外，美國的疫情紓困開支，以及「舉債強軍」赤字預算，已經讓國債攀高到 26 兆美元，遲早

會弱化美軍能量、美元流通性與國際影響力。

多數印太國家對於美國步向衰退趨勢，不可能視而不見，但迫於川普政府的威脅利誘，只好暫時應付「亞洲北約」構想。當前，川普在 2020 年總統大選落敗，雖企圖採取法律途徑翻盤，但機會已相當渺茫。因此，川普政府為「敲打中國」發展「印太戰略」，恐將人走茶涼。

川普擔任美國總統以來，印太國家普遍認為美國已從主導與施惠者，轉變為自私攪局者與競爭者。近來中國科技雖被美國「卡脖子」，並曝露綜合國力脆弱性，或讓印太國家調整「友美和中」平衡比重，朝向美國方面傾斜。但是，印太國家面對美中競爭詭譎，根本不想明確選邊站，也不願意與中國攤牌敵對，讓經貿與安全利益同陷高風險環境。

川普政府布局「印太戰略」，鞏固美國勢力範圍，還開口向日本、澳洲、印度、南韓等國，要求增加對美軍購數量。尤其，川普政府祭出「經貿民族主義」，警告印太國家不要再佔美國便宜，這種軍事安全與經貿政策分離矛盾，已導致多數印太國家流失對美國信任感。換言之，美國意圖拉攏印太盟國友邦，組建「亞洲北約」與中國對幹，實難有堅實支撐基礎。當前，川普連任總統機會渺茫，反倒讓多數印太國家鬆口氣，也讓「亞洲北約」雷大雨小，逐漸走入歷史。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)