

四邊安全對話(Quad)評析

湯紹成

國立政治大學國際關係研究中心研究員

2021年3月12日，美國、澳大利亞、印度與日本等四國領導人，召開了Quad有史以來第一次視訊高峰會，使得這個非正式的團體變得更加規範化，但是由於缺乏明確的職能與章程，其角色與功能如何，值得關注。

緣起

若要探討Quad，就必須回溯到「上海會晤機制」。該機制以共同打擊地區恐怖主義、分裂主義、極端主義為宗旨，在1996年由中國與俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克等五國建立，而當年的台海危機也起到推波助瀾的作用。在2001年烏茲別克加入後，改建為常設性的「上海合作組織」。

2004年，印度洋發生強烈的地震和海嘯之後，四國的海軍立即提供了快速有效的救濟，因而此非正式的團體雛型顯現。再加上，大陸的日益崛起，以及分別與日本、印度的傳統地域糾紛，還有與澳洲及美國的經貿糾葛與意識形態的對立，這都是引發建立Quad的重要原因。

2007年，日本首相安倍晉三曾提出以民主和平的理念為藍本，建立「亞洲民主之弧」，並設想將聯合中亞、蒙古、朝鮮半島和東南亞其他國家，來針對中國經濟和軍事力量的增強，並引來北京的外交抗議。但因其他亞洲國家都懼於大陸的立場，最後只由美、日、澳、印所組成Quad，乃一種非正式戰略論壇，或交流信息與舉行定期峰會甚至軍事演習，以維持成員國之間的聯繫，做為防務安排的啟動。

川普總統抓住了中國的崛起這個誘因，認為四方機制是對抗中國在亞洲崛起的有用手段，並主張「自由開放的印度太平洋」。在2018年新德里的Raisina對話中，日本、美國、澳大利亞和印度的海軍首領聚集在一起，這就是Quad結構的恢復。

2019年11月初，美方還發表《自由開放的印太地區：促進共同願景》戰略報告，旨在加強夥伴關係，美國首次在印太戰略中提到將與台灣的「新南向政策」緊密合作，以及日本的「自由開放的印太概念」、印度的「東進政策」、澳洲的「印太地區概念」和韓國的「新南方政策」。

2020年六月，Quad在東京舉行外長會議，美國「印太戰略」的願景，就是建立「自由開放的印太地區」，以便藉此維護亞洲的民主秩序，並由歐巴馬政府所稱的「亞太地區」轉變為「印太地區」，將印度的地位提升至如日本和以色列的夥伴關係。在2021年1月下旬成立拜登政府時，美國國安顧問坎貝爾（Kurt Campbell）也曾表示，贊同將G7擴大到民主國家集團D10，也就是增加了澳大利亞、印度和韓國，而Quad就是這一構想的主要部分。

美國的角色

最近美國在外交上的活動頻繁，從戰略指南、G7聲明到Quad高峰會談以及外交與安全高官出訪，再加上中美阿拉斯加會談等等，不一而足，但其中重要的主軸都是大陸，乃被美方視為全球首要的強大挑戰者，其密集程度前所未見，且針對性日益增強。

雖然美國國會反中情緒甚高，但與川普不同的是對付中國的決心與手段。簡言之，川普是下定決心、絕不手軟，有意將中國逼到牆角；而拜登則顯現情勢所逼、因勢利導，有鬥爭有合作。至今為止，雖然拜登陣營反中的力道要比川普有過之而無不及，但因美中雙方還有所求，因而不會像川普如此不計後果。

對此，民主黨內部也都還有相當歧見。比如有人強烈反對川普對中國的全面政治對抗和與經濟脫鉤，即使他們想加重北京對人權的壓力，但他們也不願與中國進入冷戰的對峙。況且，華爾街和矽谷擁有強大的企業利益，其中許多與民主黨有密切聯繫，他們則希望與中國恢復正常關係。相對的，美國工人及其擁護者，則不願見以新經濟全球化為名，將更多的製造業工作轉移給中國。尤其，許多民主黨人士將氣候變遷視為當前人類的最大挑戰，因而認為美國必須與中國合作面對。

因此，在此美國內部多重矛盾利益的糾葛之下，拜登認為中國不是威脅而是競爭者，而美國可以贏得這場競爭。面對美國當前的疫情與經濟亂象，拜登要先安內再攘外，同時還要集結美國的盟友，以建立一個更有效的聯盟來對付中國。在勝選之後，拜登就立即與日、印、澳的領導人通電話，並發出了令盟友放心的信息。

綜合至今拜登及其策士的相關言行可知，他重視機構組織、多邊主義和聯盟政策，以及恢復國際承諾。尤其任命坎貝爾為印度太平洋事務協調員表明，拜登政府將把印度太平洋視為其外交政策的核心，而拜登對中國的策略目標，可分為競爭、鬥爭與合作等三個領域。

競爭領域將包括科技與經貿，而鬥爭則屬意識形態與軍事方面，合作的部分還有氣候變化等，當然還有一些是競鬥合等方面相互為用。其中，拜登仍必須明

確華盛頓的紅線，比如拒絕大陸強行統一台灣，以及東海和南海的海上交通通道問題，這需要與印太地區採取多邊策略，而其核心支柱是自由開放的印度太平洋，這需要通過強大的貿易和交流，來增強該地區的經濟發展。因而需要動員美國的盟友和友邦，而 Quad 就是最佳對象。如今，拜登追隨川普，同樣將 Quad 視為其區域戰略的基石。2021 年 3 月，Quad 舉行視訊高峰會，更增加其正規化。但為了取得成功，Quad 需要從專注於中國的四方團體，發展成應對一系列特定功能挑戰的先驅群體，最好是讓 Quad 成為印太地區解決問題的聯盟的核心，否則難以在當地獲得共鳴。

Quad 的功能

由於 Quad 在最近幾年受到了極大的關注，但從對特定危機的非正式回應開始，從冠狀病毒疫情到 2021 年 2 月緬甸發生軍事政變，Quad 國家並未為緊急挑戰提供集體解決方案。雖然川普政府在 2017 年擴大 Quad 的功能，該組織並未對當地印太問題發揮任何作用。而拜登和他的團隊在二月份，參與了 Quad 外長電話會議，建議要共同應對冠狀病毒以及其他挑戰，但 Quad 國家不能單獨解決任何這些問題，因他們需要其他合作夥伴。

問題是 Quad 幾乎完全專注於安全性問題，因而受到侷限。尤其中國是所有印太地區國家最大的貿易夥伴，Quad 專注圍堵中國，並不符合當地國家的基本利益，反而會被視為攪亂一池春水。若以 2016 年菲律賓所提的南海仲裁案為例，在美國全力支持下，菲國花了三千萬美元打贏了官司，但是這為菲律賓帶來的利益為何？追隨美國的脚步卻得不償失。再如四月上旬，法國與 Quad 成員國在孟加拉灣展開為期 3 天的聯合軍演，為抗衡中國威脅作準備，但這對於當地的東協國家有何助益？

相對的，若 Quad 可以領導綠色能源創新和金融領域的地區聯盟，因拜登已確定解決氣候危機是他的政府的頭等大事，到 2050 年實現零碳淨排放，四方國家之間的協調可以首先提高凝聚力，並為包括中國在內的亞洲其他國家提供榜樣。

此外，Quad 可以共同推動提高基礎設施發展和融資標準，但若沒有合作夥伴，僅 Quad 就無法實現這一目標。在實踐中，美國為抗衡中國「一帶一路」而建立的「藍點計畫」被證明很難執行，因其核心部門為美國「海外私人投資公司（OPIC）」，缺乏強而有力的國家角色來推行。若 Quad 可以促使其他國家加入進來，其效果可能會加強。

2020 年，由於疫情的殺傷力，以及中國對澳大利亞的制裁，還有中印關係的緊張，凸顯了保護供應鏈的必要性。澳大利亞、印度和日本已經宣布計劃合作

建立「供應鏈彈性計劃」，該計劃旨在審查當前潛在的漏洞，並探討生產轉移的潛力，以提高未來的可預測性。就在二月份，拜登也下令對供應鏈進行快速審查，目的是將敏感的製造業供應鏈轉移回美國。若 Quad 能根據行業和供應鏈，來強化非正式聯盟，才能增加 Quad 的角色與功能。

小結

從意識型態的角度來看，Quad 在印太地區曲高和寡。因為印太地區的其他國家，都在民主與價值方面與 Quad 有相當差距，要如何獲得更廣大的迴響，確實有其難度。

再從功能性的角度觀之，為了有意義地解決問題，Quad 需要將重點從對話形式，轉移到針對印太地區國家現在面臨的最緊迫事項。就算亞洲其他國家認為，Quad 只不過是一個論壇，討論中國崛起帶來的風險，而偶爾舉行聯合軍事演習，那麼這些國家就不太可能產生興趣。

當然，去年北京對澳大利亞和印度採取的行動，凸顯了伙伴之間團結的好處。但是，亞洲其他國家的關注點，不在 Quad 與北京之間的問題上，而是在應對一系列日常挑戰和發展方面，目前 Quad 確實孤掌難鳴。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)