

美國亞太「再平衡」戰略下澳洲的戰略角色與回應 Australia's Role and Response under the US Rebalancing to Asia-Pacific Strategy

黃恩浩 (An-Hao, Huang)

國立政治大學國際關係研究中心頂尖大學計畫博士後研究員

提 要

本文探討美國亞太「再平衡」戰略概念為何，分析在其重返亞太過程中，澳洲將如何定位自身戰略角色，又將如何回應美國再平衡戰略。亞太穩定與美國的亞太利益息息相關，美國在區域中必須扮演參與者與平衡者之角色。而且在美國亞太戰略規劃中，澳洲的戰略地位顯得相當重要。澳洲在地緣政治與安全利益上都是美國最忠實的戰略夥伴，與美國的亞太利益更是唇齒相依，澳洲要如何回應美國「再平衡」戰略，實值得深入觀察。

關鍵詞：美國亞太戰略、再平衡、美澳同盟、澳洲國防

Abstract

This article will explore the following issues: what the concept of US Asia-Pacific “rebalancing” strategy, how Australia will define its strategic role in the process of the US' return to Asia, and how Australia will respond to the US strategy of rebalancing. The stability of the Asia-Pacific region is closely related to the US interests of the region; America therefore must play the role of an active participant and balancer in the region. Australia's strategic position in the American Asia-Pacific strategic planning is accordingly very important. In terms of the common regional geopolitics and security interests of the U.S. and Australia, Canberra is always the most loyal strategic partner of Washington, and their security interests are interdependent in the Asia-Pacific. How to respond to the US “rebalancing” strategy has become Australia's vital issue, and this deserves further observation.

Keywords: US Asia-Pacific Strategy, Rebalancing, US-Australia Alliance, Australian National Defense

壹、前 言

重返亞太政策是歐巴馬政府上任後對亞太戰略的重要轉變，此可從美國前國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)的幾場重要演講以及在

2011年11月份的《外交政策》(*Foreign Policy*)期刊發表的「美國的太平洋世紀」(*America's Pacific Century*)一文中可以清楚地了解到美國對亞太區域的戰略作為。在期刊文中，希拉蕊最主要目的是為美國重返亞太政策作明

確陳述。她提及歐巴馬的亞太戰略就是對亞太區域重要性不斷增加予以積極地回應，並且全面向此區域推進「前沿部署」外交，以大幅增加對亞太政治、經濟、戰略和其他方面的投入。¹亞太之所以成為美國的戰略「前沿」，乃是因為它連結了印度洋到美國西海岸，有世界一半的人口，有美國最為信賴的安全盟友日本與澳洲，也有快速崛起的新興國家中國、印度和印尼等國，此區域還有世界上最具活力的貿易和能源航線。基於亞太獨特的地緣政治與經濟環境，美國可謂是一個跨越大西洋與太平洋地區的強國，為了追求一致的利益與價值觀，美國因此要積極建立跨太平洋的夥伴關係和安全聯絡網，使之與跨大西洋網絡具同等戰略價值。

在2012年3月的《亞太的樞紐？歐巴馬政府的亞洲「再平衡」》(*Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia*)美國國會研究報告書中指出，美國的全球戰略重心已經從中東轉移到對亞太，美國將加強與日韓澳等美國傳統盟友的關係，建立新的夥伴關係，以及增強美國與重要地區組織的合作。²原則上，亞太戰略是美國全球戰略的重要內涵，其基本邏輯仍是以物質實力為基礎的地緣政治考量作為全球戰略的基本框架，故把國家安全議題作為戰略擴張的重心。這種以美國為中心的現實主義戰略思維與以往不同的是，其追求的不只是大國之間的力量均勢，而是認為美國處在經濟、科技、軍事、外交影響力都具有優

勢的情況下，有條件地把現在的優勢轉化為長遠的戰略優勢，使美國能確保在21世紀初期的世界超強地位。為達到這個目標，美國需要從區域協作的方式以防止未來可能的威脅，對可能傳統與非傳統威脅進行遏制，是美國亞太戰略未來的重要方向。

美國亞太地區戰略目標從2000年以來已經有了明顯的調整，最重要的調整是在2001年911恐怖攻擊事件之後，美國的安全戰略重點一度內移，加強國土安全防務與同盟合作，以防範恐怖主義威脅。隨著伊拉克戰爭進入尾聲，以及美國開始從阿富汗撤軍後，不少智庫學者及政府官員乃積極主張，美國應將海外軍力部署及全球戰略重心轉向亞太，把大部分戰略事務與能力向此區域移動，以增強美國在亞太地區的海空力量。因為此地區關係著美國的政治、經濟與安全利益，美國必須扮演亞太事務參與者與區域結構平衡者的角色，以確保自身在區域的利益。既然亞太局勢發展關乎美國重要利益，美國必須重視在其全球戰略架構下亞太區域盟友之角色，像是韓國、日本、菲律賓、新加坡、澳洲與紐西蘭等等。美國不僅一方面要防止亞太區域出現可能導致軍事衝突的對抗性競爭，避免相互猜疑和不穩定的區域結構因素，以及要阻止可能破壞區域和諧與平衡的國家。另一方面，則要透過與區域國家進行溝通合作，促進亞太的和平與穩定，以增進彼此的共同利益，從而能夠確保美國本身的海權發展、經貿及政治、安全利益。要

1 Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy* (November 2011), <http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century?page=full> (檢索日期：2012年12月10日)

2 Mark E. Manyin, et al., "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's 'Rebalancing' Toward Asia," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, Washington DC., 28 March 2012, <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf>> (檢索日期：2012年12月10日)

維持亞太地區的安全穩定、繁榮發展與經濟利益，美國認為只有透過與亞太區域國家進行積極交往，安全互助、經濟互惠、以及建構多邊機制才能有效確保。美國強調願意和亞太國家保持經常性的協商，加強與各國在政治與經貿上的合作。因此，美國對亞太國家始終強調要擴大交往，以強化民主與自由市場信念。由此可知，美國正在嘗試於亞太區域建構一個具綜合性且相互協調的戰略架構。

澳洲在傳統上一直就是美國最忠實的軍事戰略盟友，自2010年美國推行重返亞太政策以來，澳洲正在尋求如何因應美國再平衡戰略的協作途徑，尤其是在2012年澳洲大幅刪減其國防預算之後。自冷戰結束以來，澳洲外交政策始終在不危害其與中國重要貿易關係前提下，尋求強化與美國長遠的國防安全同盟關係。從2000年以後，澳洲正逐漸將其地理戰略重心放在領土的北方與西方。而美國重返東亞的重心正好涵括這兩個重要地理位置，也就是東南亞地區與印度洋地區。在雙方安全戰略方向重疊且又是傳統戰略盟友之前提下，澳洲在美國亞太再平衡戰略中扮演著極為重要的戰略角色。面對美國的再平衡戰略，澳洲國防部在2012年5月發佈的《澳洲國防力量態勢檢討》(*Australian Defence Force Posture Review*)報告中指出，澳洲的全球戰略觀一直視美國為印度太平洋地區(Indo-

Pacific region)的一股正向平衡力量，這股力量與澳洲國防力量部署的態勢息息相關。未來，澳洲將持續支持與美國在亞太安全的雙邊合作，儘管雙方國防合作能力在未來幾年將因澳洲國防預算的減少而受到限制，但是澳洲在未來仍會持續強化與美國的政治經濟關係發展，以維持與美國緊密且有共同價值觀的戰略同盟關係。³

美國總統歐巴馬曾於2011年訪問澳洲並與澳洲總理吉拉德(Julia Gillard)達成雙方駐軍協議。美國計畫要在澳洲北領地的達爾文(Darwin, Northern Territory)部署約2,500名的海軍陸戰隊，並每年持續增加駐守兵力。⁴雖然美國在澳洲的駐守行動是其「再平衡」戰略作為的例子之一，但卻顯示出澳洲對美國再平衡戰略的重要性以及澳洲支持美國的決心。訪澳期間，歐巴馬更指出，「我們的同盟（澳洲）對於雙方共享的未來將是不可或缺的，我們所追求的安全與繁榮，不只是在這個區域而是在全世界。」⁵美國海軍陸戰隊在澳洲部署與其隨後美國亞太擴張計畫在在都顯示出，美澳同盟在美國再平衡戰略的相互依存關係。在美國亞太再平衡戰略的背景之下，澳洲決定重申其與美國的戰略關係，使得美澳雙方關係在參與印度太平洋區域事務有共同的價值。澳洲決定強化與美國同盟互動和支持美國亞太政策，亦反映出澳洲在面對著不斷變化亞太區域相關事務，有相當程

3 Allan Hawke and Ric Smith, *Australian Defence Force Posture Review* (Canberra: Department of Defence, Australian Government, 30 May 2012), pp.18-28.

4 Phillip Coorey, "Obama to Send Marines to Darwin," *The Sydney Morning Herald*, 17 November 2011, <<http://www.smh.com.au/national/obama-to-send-marines-to-darwin-20111116-1njd7.html>> (檢索日期：2012年12月15日)

5 Sabra Lane, "Gillard, Obama Agree Thousands More US Troops to Australia, Boosting Military Alliance," *ABC News*, 16 November 2011, <<http://www.abc.net.au/pm/content/2011/s3368276.htm>> (檢索日期：2012年12月20日)

度的不安全感與不確定性。

在地緣戰略與軍事同盟的基礎上，澳洲對於美國重返亞太政策的重要性確實不可小覷。澳洲在亞太區域不僅是美國亞太再平衡戰略的跳板，而且是美國監控東南亞區域與進出印度洋與太平洋區域的戰略高地。美國必須設法在降低國家財政負擔的同時，也能維持在亞太區域足夠的前沿部署。為了因應此一情勢，美國不單要對軍力結構與軍備系統進行調整更新，也要強化在快速調度能力與投射能力的強化，才能降低非必要的前沿部署。此外，美國國防部在2010年的《四年期國防總檢報告》(Quadrennial Defense Review Report, QDR)中亦提到，美國必須與其盟國及夥伴國家密切合作，協助盟國提升安全能力與建立安全部隊為同盟關係的利益作出具體貢獻。⁶這也說明美國重返亞太政策與再平衡戰略需要透過同盟體系的強化，以降低自身負擔的責任與成本。換言之，在經濟型勢不佳的限制下，美國在維持前沿部署的同時，也要透過增加盟邦責任的方式，來降低財政壓力。美國究竟要如何建構一個重新平衡的亞太，美澳同盟關係可成為一個分析美國亞太「再平衡」戰略部署的一個觀察點。然而，究竟要從什麼角度去理解美國的再平衡戰略？澳洲在美國重返亞太政策中的

戰略角色要如何調整？以及澳洲又要如何回應美國的再平衡戰略？這些問題將會在本文中清楚地探討。

貳、美國亞太「再平衡」戰略理論：權力平衡的觀點

重返亞太是美國目前對外政策主要的戰略重心，在華府相關文件中可以了解到美國對亞太區域的重視及與同盟國關係的強化是不可切割的。美國自歐巴馬上臺執政以來，對亞太區域的多邊機制運作都相當積極參與，像是亞太經濟合作會議(APEC)、東南亞國協(ASEAN)、東協區域論壇(ARF)，以及泛太平洋夥伴關係協議(Trans-Pacific Partnership, TPP)⁷。在此同時，美國與其傳統的亞太區域的同盟國家強化多邊對話與合作，像是與日本、韓國、澳洲和紐西蘭等國。面對崛起中的中國，美國則積極保持協商管道暢通，並強化政府間高層互訪與交流。由此可知，美國的重返亞太政策並非以競爭對抗的型態出現，而是企圖以協作的途徑(associate approach)進入亞太區域，避免造成安全困境(security dilemma)的對抗情勢，以謀求共榮共存的亞太利益。

然而，究竟美國的「再平衡」戰略是基於什麼樣的理論思維？這個議題的確相當

6 US Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report, 2010* (Washington DC: US Department of Defense, February 2010), <http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf> (檢索日期：2013年1月3日)

7 「泛太平洋戰略經濟夥伴關係協議」是美國所推動打造的跨太平洋全球最大的自由貿易區。協定的核心乃是強調是如何對待經濟和貿易中的「國際準則」。美國作為太平洋和大西洋國家，在歐亞不管那個大陸戰略佈局，都會被與之敵對的國家視為「圍堵」。美國重返亞太，是世界經濟格局重新平衡的自然反映。泛太平洋夥伴關係可能整合亞太的三大經濟區域合作組織，亦即亞太經濟合作會議和東南亞國協重疊的主要成員國，成為亞太區域內的小型世界貿易組織。關於「泛太平洋戰略經濟夥伴關係協議」，<http://www.sice.oas.org/Trade/CHL_Asia_e/mainAgreemt_e.pdf> (檢索日期：2013年1月6日)

值得深思，因唯有從國際關係理論的角度出發，美國的亞太戰略才能夠有系統且清楚正確地被理解。美國前國防部長潘內達(Leon Panetta)曾於2012年6月的香格里拉對話上發表演說時，對「再平衡」的戰略方針做出全面性有系統的論述。他指出，美國為一個太平洋國家，其與亞太區域國家的命運是休戚與共的。因此，美國有必要強化對此區域事務的參與，並降低區域內的競爭對抗關係，以求得共存共榮的區域發展。潘內達提出亞太「再平衡」戰略的四項基本原則：第一、「遵守國際規則與秩序的共同原則」：要求亞太各國必須尊重國際法規與行為準則，以和平解決爭端、維持自由貿易，並保障海洋、天空與網際網路等公共空間的自由無阻；第二、「強化夥伴關係原則」：美國在亞太地區的戰略佈局將以日本、南韓、澳洲、泰國，與菲律賓等五個雙邊同盟體系為基礎，並強化與新加坡、印尼以及印度間的夥伴關係；第三、「存在原則」：美國將維持在亞太的前沿部署，且未來部署將更重視東南亞與印度洋地區；第四、「軍力投射原則」：美國將透過增加亞太地區軍力部署及更新相關國防戰備，使其軍事投射能力獲得強化，以應對任何可能出現的挑戰。⁸潘內達在演講中更強調，美國正以穩健、審慎的方

式重新平衡亞太關係，要將美國能力帶進亞太地區，並且深入參與此地區各項事務。⁹從美國「再平衡」戰略原則可以了解美國對亞太權力平衡的基本構想，其乃企圖將亞原本的「競爭型」權力平衡局勢導向一個「協作型」的權力再平衡狀態，而這兩種概念，可以從國際政治權力平衡理論來探討。

一般現實主義所探討的「權力平衡」(balance of power)乃是英國學者利特(Richard Little)所提的「競爭型權力平衡」(adversary balance of power)，指強國在國際體系中國家所擁有的物質實力（政治、經濟、軍事），並試圖操縱體系權力的分配，朝向對其有利結果，以增加生存機會。其最終理想與目的是藉由分配國際權力的途徑，來建立體系的政治均衡(political equilibrium)狀態。¹⁰這種權力平衡是一種物質化的機械反應，雖然面對潛在威脅時，國家確實經常會以內平衡或外平衡的作為來應付，但是競爭型權力平衡忽略了權力平衡意義中國家對外政策的制度與理念層面。¹¹而國家除了追求生存之外，還有許多重要的利益，對於國際體系如何運作更有其個別的觀點與意志。這些利益、觀點與意志都可能促使國家為了這些利益轉而走向施維勒(Randall Schweller)的主張，採取「扈從」(bandwagoning)於強國的行為來取

8 Leon Panetta, "The US Rebalancing towards the Asia-Pacific," The 11th IISS Asia Security Summit, The Shangri-La Dialogue, Singapore, 02 June 2012, <<http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2012/speeches/first-plenary-session/leon-panetta/>> (檢索日期：2013年1月6日)

9 Panetta, "The US Rebalancing towards the Asia-Pacific."

10 Richard Little, *The Balance of Power in International Relations: Metaphors, Myths and Models* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp.11, 72-73.

11 Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th edition (New York: Alfred A. Knopf, 1978), p.167; Inis L. Claude, Jr., *Power and International Relations* (New York: Random House, 1962), pp.13-25, 37-39; Martin Wight, "The Balance of Power," in Herbert Butterfield and Martin Wight eds, *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics* (London: Allen and Unwin, 1966), p.151.

得這些利益，¹²導致競爭性權力平衡的預期機制效果並未發生。於是，平衡狀態何時會發生無法預測，這相當程度取決於國家追求權力與安全之理念與態度。權力平衡從國際體系角度來說，實際上是一種以國家理念（或意念）為主，並以維持體系運作的國際建制(international regime)，而非是物質的機械化機制(material mechanism)。

理論上，結構現實主義並沒有包含理念變數在內的權力平衡理論與研究，而利特根據國際關係歷史研究途徑與國際社會的概念，對近代歐洲歷史中權力平衡概念、理論與實踐的研究提出同時包含理念與物質兩要素在內的權力平衡概念，即所謂的「協作型權力平衡」(associational balance of power)。此種權力平衡的著眼點亦在於維持體系的穩定，最終目標亦同樣在創造體系的政治均衡，但其概念因為容納國家的理念變數而遠較競爭性權力平衡概念複雜。在這種權力平衡概念中，強國視整個體系與體系內所有行為者為一個整體，承認它們有維持國際社會秩序穩定的集體責任，不允許體系出現霸權國家主宰體系的權力平衡型態。¹³體系中的權力是否能夠真正平均分配，並非協作型權力平衡主要關切的議題，它承認體系總會出現希望主導體系的霸權，而真正的重點在於其他國家必須聯合起來，以集體行動的壓倒性力量，克服霸權對體系穩定的威脅。換言之，競爭型權力平衡的特徵是純粹的物

質性，而協作型權力平衡則同時強調物質力量、理念與國際合作對穩定體系與維護秩序的重要性。

原則上，協作與競爭兩種權力平衡概念的運作，都能達成國際體系穩定的目標，兩者亦非完全互斥的概念。協作型權力平衡涵蓋了競爭型權力平衡的思維與作為，為了形成集體抵抗霸權和重建，以協作型權力平衡為基礎的體系秩序，仍允許具有一致共識的國家保有競爭性思維與作為。¹⁴競爭型權力平衡除了以聯盟的外平衡行為來調整結構權力分配，以及應付潛在威脅之外，並沒有對維持體系秩序的一致性共識，以及與強化國際合作來因應共同威脅的概念。故單靠競爭型權力平衡所達成的物質條件穩定狀態具有極高的內在緊張，因而很容易過度重視物質實力而走向「安全困境」。協作型權力平衡如能成功發展則可維持較長時期間的穩定與和平。然而，利特並未明確指出應該如何達成協作型權力平衡，不過觀察歷史上最著名協作型權力平衡的實踐，像是「維也納會議」(Congress of Vienna)之後所建立的以大國會議外交為基礎的「歐洲協調」(Concert of Europe)，就是企圖建構一個協作型權力平衡，其中不僅各國應視彼此皆為體系一份子，以及共同建立與維持體系秩序集體責任的共識，還必須先集體達成各國均能接受的政治安排。最主要是確立各國在體系中的政治地位與政治權利，¹⁵解決經常成為國際爭

12 Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994), pp.72-107.

13 Little, *The Balance of Power in International Relations*, p.12.

14 *Ibid.*, p.274.

15 Paul W. Schroeder, "The Nineteenth Century System: Balance of Power or Political Equilibrium?" *Review of International Studies*, Vol. 15, No. 2 (April 1989), pp.143-144.

端來源的領土議題。¹⁶有趣的是，歐洲的歷史經驗與現代美國的「再平衡」戰略理念似乎有著異曲同工之妙。

此外，美國也相當重視再平衡戰略中的多邊架構。多邊架構對於權力平衡運作的重要性在於能降低主要大國對體系秩序的不滿程度，使這些主要大國認知到既存的秩序對維護其利益之必要性，進而強化了國際秩序的合法性。假使這些主要大國彼此衝突的基本利益，並未轉變為共同的安全需求而得到滿足，這將難以使所有大國認為當前的體系對其有利，並願意維持體系現狀。反而可能創造出某個或某些大國認為既有結構與體系秩序壓迫其國家利益，使得國際秩序成為大國革命的母體。¹⁷大國將不斷尋求與增強改變的期望與力量，隨時伺機改變結構與體系來符合自身的利益，一旦權力分配出現大幅度的變化，或出現不平衡的科技發展，而導致某一方擁有明顯的科技優勢時，就會變得極不穩定，大規模戰爭因此容易爆發。故若無此種前提存在，單靠理念將無法促成協作性的權力平衡。

由上述探討可發現，美國亞太「再平衡」戰略的思維其實就是一種類似「協作型」權力平衡的概念，在這概念中，美國在亞太同盟國的戰略角色與支持參與就因而顯的相當重要。美國與其同盟國的政治關係也因而擴張到多重層次(multi-tier level)，像是

經貿交流平衡與財政資源平衡等。值得注意的是，影響亞太國家是否願意參與美國所主導的再平衡戰略，最主要的決定性變數還是取決於區域中的大國（尤其是指中國）是否有意願跟其他區域國家共同承擔與維持亞太秩序的集體安全責任，同意在多邊架構中為了追求共同利益之緣故，與其他國家一起合作解決在區域中的傳統與非傳統威脅的議題，這乃是美國再平衡戰略的最大考驗。

參、澳洲與美國雙邊傳統戰略合作關係的再強化

亞太地區對澳洲的重要性不僅限於區域經濟貿易層面，更包含了國家安全層面，主要是因為自澳洲19世紀初獨立以來，其國家安全就已經長期依賴著亞太安全與穩定。¹⁸為了確保國家安全，外交結盟政策因而成了澳洲維持並建構安全的主要戰略考量。基本上，在國際體系內「結盟」(alliance)關係的建構，不僅符合了強權國家追求或維持權力的慾望，並以此做為控制全球事務的手段，結盟亦相當程度地滿足了中小型國家謀求安全的渴望。¹⁹結盟政策因此被認為是19世紀國際社會的一個典型外交模式，其戰略目的是為了在以叢林法則為基礎的國際體系中求得生存與安全。從現實主義的角度來說，結盟政策也是一種國家「自助」(self-help)的外交行為。²⁰澳洲在脫離英國之後就將自己

16 Edward V. Gulick, *Europe's Classical Balance of Power* (New York: Cornell University Press, 1955), pp.184-279; J. A. R. Marriott, *A History of Europe: From 1815-1939* (London: Methuen & Co., Ltd., 1960), pp.33-38.

17 Henry Kissinger, "The Congress of Vienna: A Reappraisal," p.265.

18 David W. Lovell, "The Challenge for Australian Foreign-Policy Professionals" in David W. Lovell ed., *Asia-Pacific Security: Policy Challenges* (Canberra: Asia Pacific Press, 2003), pp.18-19.

19 James E. Dougherty, Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey* (New York: Longman, 2001), pp.64-65.

20 Carl Ungerer, "The 'Middle Power' Concept in Australian Foreign Policy," *Australian Journal of Politics and*

定位為「中等國家」(middle power)。²¹在這種自我認知的影響下，澳洲獨立後的外交結盟政策主要以尋求「強大的朋友」與「公認的安全保障者」為目標，先是英國，然後美國。²²在1990年代初期，前澳洲外交部長艾文斯(Gareth Evans)在其任期內更將這種中等國家認知，深化到澳洲的外交政策上。因此，使澳洲在國際上被公認為是一個在對外政策上實施依附強權的典型中等國家。²³對此說法，澳洲學者懷特(Hugh White)強調說：「對結盟強烈的偏好乃是澳洲特有的戰略文化。」²⁴在澳洲偏好結盟的基礎上，美澳同盟關係因此成為澳洲與南太平洋與印度洋區域的安全主軸。

在亞太地區澳洲對美國的安全依賴大於美國對澳洲的依賴，這使得美澳相互依賴的結構成為一種「不對稱」(asymmetric)關係。戰略上而言，冷戰後美澳戰略結盟，表面上是共同安全防衛，實際上在美國方面，主要

是希望澳洲能夠分擔美國在對亞太的安全部分責任，澳洲方面希望美國能夠提供安全保障。在共同安全的架構下，澳洲幾乎參與了美國在亞太發動的軍事行動，例如：1950年代的韓戰、1960年代的越戰、1990年代以來的兩次波灣戰爭，與2001年以來的阿富汗維和行動等等。²⁵雖然澳洲相當依靠美國的亞太安全保護傘，但澳洲從來不是一個「不負責任的搭便車者」(irresponsible free-rider)，而是美國最忠實的朋友與戰略夥伴。²⁶這可從冷戰後澳洲政府積極地參與美國主導的區域軍事事務、雙邊合作、協同軍事訓練演習、情資合作與分享等事務可為證明。

然而，二次大戰後澳洲跟美國的安全合作關係也並非一帆風順。在1967年英國聲明其將撤出蘇伊士運河，加上美國在1969年的「尼克森主義」(Nixon Doctrine)要求同盟國確定能夠負擔起自身的國防責任。²⁷澳洲於1971年的國防報告因此表明，追求國防自

History, Vol. 53, No. 4 (2007), p.539.

- 21 在國際關係領域中，中等國家(middle power)常被用來描述一些既不是「超級強國」(super power)或「大國」(great power)，也不是毫無國際地位與影響力的「小國」(small power)，但卻是在國際上仍具有一定的影響力與主導能力，而且被國際廣為認同的國家。
- 22 Graeme Cheeseman, "Back to 'Forward Defence' and the Australian National Style" in Graeme Cheeseman and Robert Bruce, eds., *Discourses of Danger & Dread Frontiers: Australian Defence and Security Thinking after the Cold War* (Canberra: Allen & Unwin Australia Pty Ltd, 1996), pp.258-262. 要補充說明的是，澳洲與英美戰略結盟的外交關係與澳洲對英語系國家文化認同與信任息息相關。參考：Peter Shearman, "Identity Politics, New Security Agendas and the Anglo sphere" in Derek McDougall and Peter Shearman eds., *Australian Security after 9/11: New and Old Agendas* (Burlington, VT: Ashgate Pub. Co., 2005), pp.54-57.
- 23 Ungerer, "The 'Middle Power' Concept," p.540.
- 24 Hugh White, "Australian Defence Policy and the Possibility of War," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 2 (2002), p.257
- 25 Bruce Vaughn, "Australia, America's Closest Ally" in William M. Carpenter and David G. Wiencek, eds., *Asian Security Handbook: Terrorism and the New Security Environment* (New York: M. E. Sharpe, 2005), p.4. 從2003至2009年其間估計有約2萬澳洲兵力進駐伊拉克，約有1,500名軍人在阿富汗協助維和行動。
- 26 同註25，p.254.
- 27 Robert Ayson, "Australasian Security Policy: Old Agenda Divergence, New Agenda Convergence?" in McDougall and Shearman eds., *Australian Security after 9/11*, pp.162-163. 尼克森主義又稱之為「關島主義」(Guam Doctrine)

立與「大陸防衛」(continental defence)對澳洲的重要性。²⁸於1976年的澳洲國防白皮書中，威特廉(Whitlam)工黨政府就清楚界定國防自立並不意味武裝中立，而是指澳洲在持續保持與美國同盟關係中將會更大的承擔起國防自主的責任。²⁹在1986年霍克工黨政府時期的一份國防報告中，澳洲學者迪普(Paul Dibb)認為澳洲安全環境沒有立即的威脅，所以有充分的時間建立高度的國防自主能力。他在這份報告主要指出內陸防禦對澳洲的重要性，強調在澳洲國防戰略上只要有能力排拒敵人對領土的侵略即可，不用強調與美國全球戰略一致的「前進防禦」(forward defence)。³⁰但是在霍華德(John Howard)自由黨時期，澳洲又將工黨時期的大陸防衛政策調整回前進防禦政策，澳美戰略關係因此又達到顛峰，澳洲也將自己的戰略角色定位為美國亞太區域的副手。

澳洲在2009年由工黨繼自由黨上臺執政後，乃積極調整其在亞太區域的戰略角色，從支持美國的全球行動走向國防安全自主，企圖脫離對美國的安全依賴。然而在國防預算大幅刪減的情況之下，以及為了因應美國在2010年開始進行的重返亞太政策與再平

衡戰略，澳洲乃決定再次調整其戰略角色，從安全獨立自主走向「再強化」美澳的亞太戰略安全同盟關係。基本上，美國重返亞太與美澳雙邊安全關係主要是經由「澳紐美安全同盟」(ANZUS Alliance)與「澳美部長級會議」(Australia-United States Ministerial Consultation, AUSMIN)兩個機制來運作。在重返亞太政策下，而這兩個機制也隨之逐漸被升級與強化，即使是在美澳同盟關係之外的紐西蘭也再次加入這個安全合作機制。

一、澳紐美安全同盟

澳洲地緣戰略角色對美國亞太政策的重要性在於澳洲的地理位置接近南中國海與印度洋，使美澳之間的軍事合作對於美國在南中國海與印度洋兵力投射及維持海空兵力，具有相當重要的戰略地位。當美國無法在東南亞地區取得軍事基地時，澳洲地緣戰略角色的重要性將日漸增加。2004年，澳洲當局基於南太平洋區域安全考量，曾不顧中國反對，與美國簽署了參與未來以美國主導的反彈道飛彈防禦計畫。³¹就美國的亞太安全架構而言，美國在亞太區域有兩個基本的防禦重心：一個是美日軍事同盟—核心為「美日安保條約」，而另一個是澳紐美軍事同盟—

，是由美國總統尼克森於1969年7月25日於關島的一場新聞記者會中提出，主要聲明美國期待其同盟國能強化自身的軍事國防以承擔各自的國防安全。

28 Graeme Cheeseman, *The Search for Self-Reliance: Australian Defence since Vietnam* (Melbourne: Longman Cheshire, 1993), pp.3-28.

29 Clinton Fernandes, "Self-reliance, Alliances and the Continuity of Australian Defence Policy," *Dissent*, Autumn/Winter, 2006, p.6.

30 迪普是霍克政府時期的國防部顧問，這份1986年的報告又被稱之為「迪普報告」(Dibb Report)。Paul Dibb, *Review of Australia's Defence Capabilities: Report to the Minister for Defence* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1986), p.50.

31 Federico Bordonaro, "Asia's Dawning Multipolar System Increases Australia's Geopolitical Importance," *The Power and Interest News Report* (PINR, 14 June 2006), <http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=509&language_id=1> (檢索日期：2013年1月10日)

核心是「澳紐美安全條約」。³²此兩者有美國的亞太南北安全雙錨之稱，所以澳洲在美國亞太戰略中就一直是不可或缺的角色。³³由於美國小布希(George W. Bush)政府在21世紀的主要戰略是將美國安全防禦重心由歐洲移往亞太地區，並於2003年聲明「擴散安全倡議」(Proliferation Security Initiative, PSI)之重要目的是要建立一個國際多邊機制，以防止「大規模武器破壞」(Weapons of Mass Destruction, WMD)擴散，包括：防止核生化武器擴散、恐怖組織，與武器管控等。³⁴可見，美國在亞太安全利益遠比歐洲重要。就澳洲而言，美澳軍事同盟合作更是其國家安全與亞太地區穩定的保障。就美國而言，澳洲則是美國與亞洲各國建立聯繫管道的橋樑，更是國際安全行動的重要成員。

「澳紐美安全條約」又稱之為「太平洋安全保障條約」是一個美國和澳洲，以及澳洲單獨和紐西蘭聯合處理太平洋地區防衛事務的三邊共同防禦條約與軍事同盟基礎。³⁵澳紐美軍事同盟成立於1951年，這一直是美

澳戰略關係的基礎，儘管紐西蘭在這同盟關係中常常被忽略。這聯盟是澳洲區域安全建構的一個整合部分，也是美國全球戰略中的一個重要條件。³⁶但紐西蘭卻不這樣認為，紐西蘭就曾經在1984年決定不讓美國核子武裝船艦使用其海港，並且依據1985年的「拉羅東加條約」(Treaty of Rarotonga)所建立的「南太平洋非核區」(South Pacific Nuclear Free Zone)³⁷把美國排除在南太平洋非核區外，這事件曾導致美紐關係跌到冰點，此條約就不再適用於美國和紐西蘭之間，但對於美澳之間仍屬有效。³⁸澳紐美安全條約並不像北大西洋公約組織(NATO)有整合的防衛架構或是專屬的部隊，不過為了完成條約義務，澳洲和美國共同進行了許多活動。這包括從特遣戰鬥群等級到營級特殊部隊訓練等級的陸上和海上軍事演習、派遣軍官至對方軍隊、和裝備與作戰準則的標準化。雙方共同運作一些澳洲境內的防衛設施，主要是一些早期預警衛星地面臺和為梯隊系統網路收集東北亞和東南亞區域訊號情報的設施。

32 Derek McDougall, *Australian Foreign Relations* (New South Wales: Person Education Australia, 2009), pp.54-57.

33 William T. Tow and Russell Trood, "The 'Anchors': Collaborative security, substance or smokescreen" in Brad William and Andrew Newman eds., *Japan, Australia and Asia-Pacific Security* (New York: Routledge, 2006), pp.70-71.

34 Andrew Newman and Brad Williams, "Australia-Japan security cooperation: The Proliferation Security Initiative," in Brad William and Andrew Newman eds., *Japan, Australia and Asia-Pacific Security* (New York: Routledge, 2006), pp.107-109.

35 在ANZUS條約下所有簽署國承認在太平洋地區對任何一方的攻擊將危害他方的和平與安全，條約內聲明「若任一方認為自己在太平洋地區的領土完整、政治獨立或安全受到威脅時，各方將一同協商」。三國也誓言將維持並發展獨自和共同抵抗攻擊的能力。

36 關於「澳紐美安全條約」(Security Treaty between Australia, New Zealand and the USA)之內容，參考：Australian Treaty Series 1952, No. 2, Canberra: Department of External Affairs, <www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1952/2.html> (檢索日期：2013年1月10日)

37 Derek McDougall, *Australian Foreign Relations*, p.67.

38 William T. Tow and Henry S. Albinski, "ANZUS-Alive and Well after Fifty Years," *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 48, No. 2 (2002), p.153.

冷戰結束後，澳紐美同盟比起澳洲與美國或與聯合國的雙邊關係而言相對鬆散。但是在美國911事件之後，這個軍事同盟的重要性被霍華德首先強調，呼籲在為了對抗恐怖組織與伊斯蘭激進武裝份子的前提下，強化在澳紐美之間的安全防禦有其必要性。這起恐怖攻擊事件更拉近了澳紐美三邊之間在國際上的政治與軍事合作關係。³⁹為了部署重返亞太政策並與紐西蘭重修舊好，美國在2010年與紐西蘭簽訂了「威靈頓宣言」(Wellington Declaration)，在2012年雙方更共同發表了「華盛頓宣言」(Washington Declaration)，使得美紐雙方恢復了以往的緊密戰略夥伴關係，⁴⁰這些作為不僅強化當今澳紐美安全同盟的協作基礎，且成為美國亞太「再平衡」戰略的重要基石。今天的澳紐美同盟架構不僅被澳洲視為是支援澳洲國防安全的手段，也是協助美國維護亞太區域安全與穩定的重要途徑。⁴¹

二、澳美部長級會議

澳紐美同盟架構的主要核心是「澳美部長級會議」，自1985年開始美澳雙方的國防部長經常列席年度部長級會議，美國太平洋地區總司令和澳洲參謀總長也常進行諮商。美國國務卿和澳洲外交部長每年會就條約相關事務進行會議。可謂是美澳之間政府最高層級的會議，會議內容不外乎是外交、軍事國防與戰略等重大議題。⁴²為了美國因應的亞太「再平衡」戰略，在2011年的澳美部長級會議中雙方發表聯合公報(AUSMIN Joint Communiqué)，強調亞太區域重要性逐漸提升，也認知到要合作塑造一個正在形成且連結於印度洋與太平洋的共同戰略觀。雙方也再次確認承諾共同合作，並在亞太區域的發展中扮演一個建設性的角色以強化區域和平與繁榮，並重申共同支持在東南亞與南中國海區域的航行自由、尊重國際法規範，與沒有阻礙的商業互動。⁴³

在美國重返亞太戰略的架構下，澳洲主流觀點認為所有的外交政策都必須以澳洲

39 Robert Garran, "Howard Invokes ANZUS Pact to Back Retaliation," *The Weekend Australian*, 15 September 2001, p.16.

40 Bruce Vaughn, "The United States and New Zealand: Perspectives on a Pacific Partnership," Ian Axford (New Zealand) Fellowship in Public Policy, Fulbright New Zealand at Wellington, August 2012, <http://www.fulbright.org.nz/wp-content/uploads/2012/08/axford2012_vaughn.pdf> (檢索日期：2013年1月14日)

41 Nick Bisley, "No Hedging in Canberra: The Australia-US Alliance in the Asian Century," *Asia Pacific Bulletin*, No. 157, East-West Center, 3 April 2012, <<http://www.eastwestcenter.org/sites/default/files/private/apb157.pdf>> (檢索日期：2013年1月14日)

42 關於「澳美部長級會議」的舉行時間請參考美國大使館網站：<<http://canberra.usembassy.gov/irc/us-oz/ausmin.html>>。於2012年澳美部長級會議的重點是美國計畫在澳洲設立「C波段數字雷達」，美國將幫助澳洲建設雷達站，培訓操作人員，但美國的軍事人員不會永久性留駐。設立並使其開始運作的費用為3千萬澳元，然後每年的費用約為1千萬澳元。由於該雷達強大的功率，它能夠更有效地監測和追蹤太空垃圾，該雷達也有助於監測中國太空飛行器的發射。請參考：王佳，「美軍將在澳洲部署強力雷達監視中國」，14 November 2012，BBC中文網，<http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2012/11/121114_au_us_radar.shtml> (檢索日期：2013年1月14日)

43 "Australia-United States Ministerial Consultation (AUSMIN) 2011 Joint Communiqué," September 2011, <<http://foreignminister.gov.au/releases>> (檢索日期：2013年1月20日)

與美國的聯盟關係為優先考量。因此，澳洲處理亞太問題的方向都與美國亞太戰略息息相關，澳洲在亞太地區的戰略角色也隨著美國的亞太戰略方向的變動而調整。澳洲相當強調與美國保持長期安全合作關係，鼓勵美國繼續在亞太駐軍，促進與東南亞國家的戰略合作，與區域性安全多邊合作，以維持一個在美國領導下的亞太區域安全。⁴⁴因為美國在亞太駐軍對澳洲相當重要，維持並強化與美國同盟關係已經是澳洲最高的安全戰略目標。另在這同盟關係的互動中，澳洲則必須持續表現對美國的戰略功能，如共同反恐行動、情報分享、區域外交，以及建立一支可觀武力，以充當美軍區域作戰的軍事夥伴等。⁴⁵

2011年的澳美部長級會議更強化了雙邊在太空、網路安全，與武力發展領域的同盟合作、相互操作，與應變能力。雙邊在2011年的聯合公報也詳細說明要擴大在太空預警與網路威脅方面的合作，以及擴大2010年成立的「武力態勢雙邊工作組」(Force Posture Bilateral Working Group)之相關倡議。雙邊相關的合作倡議包括：第一、增加美澳雙邊聯合訓練、演習和測試範圍之外的其他合作選擇；第二、美國在澳洲的備戰設施；第三、擴大利用美國在澳洲設施和港口；第四、擴大在該地區的聯合行動。在2011年9月簽訂的美澳「網路空間的聯合聲明」(Joint Statement

on Cyberspace)亦指出，美澳雙邊受到網路攻擊之威脅時，這可以啟動澳紐美安全同盟機制。⁴⁶由此可知，美澳關係在美國重返亞太的政策方向中，雙邊的關係從因應傳統到非傳統安全的面向正逐漸擴大，這顯示出雙邊共同的安全價值觀與戰略觀是一致的。對美國的再平衡戰略而言，這層緊密的美澳關係是美國與其盟邦共同建構亞太平衡秩序，並且共同承擔區域安全責任的一個重要組合。

肆、澳洲面對美國重返亞太政策的戰略思維調整

在澳洲的亞太戰略思維中，一直在尋求與中國有利可圖的經濟合作，並以此來平衡美澳之間的戰略合作夥伴關係。這種在經濟與政治上追求生存與安全的動機，使得冷戰後的澳洲在某種程度上就已經視自己為一個亞洲國家，儘管這個戰略方向在澳洲內部早就已經是一個長期爭論。前自由黨政府霍華德(John Howard)就曾經指出，澳洲沒有改變其歷史和地理的選擇權。這句話的確表達許多澳洲人的情緒，這也意味著作為一個身處亞太區域的澳洲，可以保留其與英國、美國以及西方的緊密關係，特別是在安全、貿易和經濟方面的合作夥伴。美澳之間緊密且正在擴大中的雙邊軍事關係，與正在強化中的亞太區域多邊機制和經貿關係。如東亞峰會(East Asia Summit, EAS)、跨太平洋夥伴關

44 Hugh White, "The Limits to Optimism: Australia and the Rise of China," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 59, No. 4 (December 2005), pp.471-472.

45 Stewart Firth, *Australia in International Politics: An Introduction to Australian Foreign Policy* (St Leonards: Allen & Unwin, 1999), pp.8-9.

46 US Department of State, "U.S.-Australia Ministerial Consultations 2011 Joint Statement on Cyberspace," US Department of State, Washington DC, September 2011, <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/172490.htm>> (檢索日期：2013年1月20日)

係(TPP)，和亞洲太平洋經濟合作會議(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)等等，這些美澳都參與在其中的多邊機制相當有利於美國在亞洲地區的「再交往」(reengagement)行動，而且這些多邊機制不僅可以解決爭端以維持和平，而且可以擴大亞太地區經貿的繁榮與發展。

自從二次大戰以來，澳洲就已經積極尋求美國在本土或亞太地區的軍事存在。在二次大戰期間，共有約100萬名美國軍人因作戰需要進出澳洲通往戰區；在冷戰時期，澳洲更尋求在太平洋地區建立美澳聯合基地。在1960年代，美澳兩國也在西澳(West Australia)的西北角(Northwest Cape)、南澳(South Australia)的努倫加(Nurungar)，與澳洲中部的松谷(Pine Gap)三個地方建立情報監控設施。⁴⁷在西北角的美澳軍事合作設施到了1999年才由澳洲完全掌控；在努倫加設置的美軍設施是用來使用監控其他國家的短程飛彈，這設施在1990年代就已經逐步撤出；美軍在松谷設置的是衛星情報系統，這系統迄今仍還在運作中。⁴⁸在冷戰期間，這些設施提供美國相當重要的軍事安全情報通信，顯示美澳在亞太安全戰略上不可分割的互賴關係。

為了因應美國重返亞太政策與再平衡

戰略，美澳正在商議要共同發展亞洲區域彈道飛彈系統以對抗區域內的飛彈威脅，而這樣的系統將會強化美國亞太再平衡戰略。這涵蓋亞洲大部分地區的反彈道飛彈系統，試圖在日本南方或東南亞地區建立「X波」(X band)早期預警雷達，此可以連結防空驅逐艦與陸上攔截機等等。⁴⁹澳美部長級會議的2011年聯合公報中指出，澳洲已經注意到且將持續與美國逐步發展區域彈道飛彈防禦系統。這將能夠因應在亞太區域的飛彈威脅，澳洲將繼續與美國合作研究反飛彈系統以共同對抗飛彈威脅。⁵⁰澳洲國防部長史密斯(Stephen Smith)認為美澳雙方合作發展「金達利作戰雷達網」(Jindalee Operational Radar Network)與反彈道飛彈系統在理論上是可行的。最近美國的戰略與國際研究中心評估指出，在區域安全的考量下，澳洲可能會全面參與美國的戰區飛彈防禦倡議，包括澳洲決定將其導彈驅逐艦裝配標準三型飛彈系統。若與澳洲的金達利作戰雷達網相結合則將會擴大防禦體系範圍，而澳洲新式的防空驅逐艦與戰區飛彈防空體系結合將會發揮更有效率的區域安全防禦。⁵¹

澳洲國防部長史密斯於2012年3月就明確說明，「美國在亞太地區的存在無疑是一股和平、安全和繁榮的力量，這就是為什麼

47 James Curran, "The Eagle Down Under," *China Focus*, 11 January 2012, <<http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/the-eagle-down-under/>> (檢索日期：2013年1月24日)

48 Derek McDougall, *Australian Foreign Relations*, pp.63-64.

49 Adam Entous and Julian Barnes, "U.S. Plans New Asia Missile Defenses," *The Wall Street Journal*, 23 August 2012, <<http://online.wsj.com/article/SB10000872396390444812704577605591629039400.html>> (檢索日期：2013年1月24日)

50 US Department of State, "Australia-United States Ministerial Consultations (AUSMIN) 2011 Joint Communiqué," 15 September 2011, <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/172517.htm>> (檢索日期：2013年1月24日)

51 Brendan Nicholson, "N Korea Threat Boosts US Ties," *The Australian*, 19 September 2012; Brendan Nicholson, "Aussie Role Tipped for US Missile System," *The Australian*, 24 August 2012.

坎培拉強烈支持澳洲已經正在做的…重點是，僅僅維持對中國的雙邊關係不符合澳洲利益，要與中國發展全面關係，同樣的也要維持有與美國的雙邊軍事同盟關係。」⁵²雖然澳洲的明確目的是要保持與具有強大經濟力的中國之間的關係，同時也要與美國維持一個強有力的戰略和經濟關係。澳洲一些戰略分析家們認為，強調加強與美聯盟的願望反映出，澳洲在面對中國崛起的現象感到越來越不安，並在對亞太地區的戰略思維產生對安全的不確定感。澳洲於2012年10月發表的《在亞洲世紀中的澳洲》(*Australia in the Asian Century*)白皮書是澳洲政府面對不斷變化的亞洲地緣政治和地緣經濟局勢之立場所做的新說明。⁵³該報告已經詳細描述了澳洲本身在亞太區域如何扮演一個中樞角色(pivot role)的全面性觀點與亞太戰略藍圖，以及澳洲要如何在區域內扮演一個「副警長」(Deputy Sheriff)角色以協助其「典型的盟友美國」。⁵⁴報告中的其他內容則描述了各種區域安全的要素，並且回應澳洲的傳統安全思維。

繼澳洲2009年的國防白皮書發表之後，澳洲對中國政策開始出現「鷹派」與「鴿

派」，而兩造的政策交鋒也開始逐漸明朗化。具體來說，就是在澳洲國家評估辦公室(Office of National Assessments, ONA)、外交貿易部(Department of Foreign Affairs and Trade, DFAT)、國防部鷹派，與當時澳洲總理陸克文(Kevin Rudd)之間對中國政策的爭辯。陸克文甚至直接干預了2009年澳洲國防白皮書的起草過程，以及決議要將澳洲海軍潛艦部隊的數量提升一倍。⁵⁵對於中國，陸克文承認他是殘酷的現實主義者，他曾經建議前美國國務卿希拉蕊在必要時美國要對中國使用武力。⁵⁶此外，2009年澳洲國防白皮書的中心主題概念是強調全球軍事力量的分配正從西方轉移到一個多極的，並以亞太地區為中心的世界，此白皮書亦重申美澳聯盟在亞太存在的重要性，呼籲澳洲要在和平時期擴張海軍武器裝備。這報告因此成為加強澳洲當前國防能力的基礎，特別是建議要建造一支具有12艘新式柯林斯級潛艇(Collins-Class Submarine)的水下艦隊、波音環球霸王運輸機(Boeing CC-177 Globemaster)、2艘大型的坎培拉級兩棲登陸艦(Canberra-Class Landing Helicopter Dock)、霍巴特級防空驅逐艦(Hobart-Class Air-warfare Destroyer)，以

52 “Minister for Defence Stephen Smith-Interview with Chris Uhlmann,” Australian Broadcast Corporation, 28 March 2012, <<http://www.minister.defence.gov.au/2012/05/03/minister-for-defence-interview-with-chris-uhlmann-7-30-report/>> (檢索日期：2013年1月30日)

53 Australian Government, *Australia in the Asian Century* (Canberra: Australian Government, October 2012), <<http://asiancentury.dpmc.gov.au/sites/default/files/white-paper/australia-in-the-asian-century-white-paper.pdf>> (檢索日期：2013年1月30日)

54 Sam Bateman, “Australia in the Asian Century: How Much New Thinking?” RSIS Commentaries, 1 November 2012, <<http://www.eurasiareview.com/06112012-australia-in-the-asian-century-how-much-new-thinking-analysis/>> (檢索日期：2013年1月30日)

55 Cameron Stewart, “The Battle for the Pacific,” *The Australian*, 29 March 2012.

56 John Garnaut, “The Chinese Have Former PM Pegged,” *The Age*, 6 December 2010, <<http://www.theage.com.au/opinion/politics/the-chinese-have-former-pm-pegged-20101205-18lcv.html>> (檢索日期：2013年1月30日)

及升級澳洲的超級大黃蜂戰機(Boeing F/A-18 Super Hornet)等等，以銜接彌補在計畫購買100架聯合攻擊戰鬥機(Joint Strike Fighters, JSF)之前可預期的國防空窗期。⁵⁷由於2012年國防預算大幅刪減的現實，可能會迫使澳洲重新思考建造或採購武器系統的時間表，以及強化與美國的同盟關係與重返亞太戰略。⁵⁸

儘管中國崛起已經造成一些戰略議題的不確定性，但澳洲卻能通過經濟貿易互動與中國維持穩定的互動關係。澳洲外交部長卡爾(Bob Carr)預言全球經濟戰略平衡的槓桿力量在未來幾年會更加分散。他描述第一次訪問北京時，中國當時主要關注的焦點乃集中在美澳之間的軍事關係；但在經貿的觀點上，他樂觀表示，已經討論了一段時間的「澳中自由貿易協定」(Australia-China Free Trade Agreement)在未來將會繼續下去。⁵⁹中國崛起在澳洲國防安全思維的確是一個核心議題，戰略分析學者巴貝吉(Ross Babbage)曾經在2011年澳洲國防智庫科達基金會(Kokoda Foundation)報告指出，中國人民解放軍現代化的快速發展與中國激進的擴張行為，將對美國以及其在西太平洋地區的同盟

國造成直接的挑戰，發展中的澳洲戰略環境在未來將會有所不同。澳洲的國防將必須能夠因應「在澳洲的戰略途徑中抵消和遏制迅速擴張的中國解放軍。」⁶⁰然而澳洲戰略學者迪普(Paul Dibb)認為，關於不可避免的中國崛起與美國的相對衰弱，已經有很多論述，然而在現實上，若中國要成為美國在亞太區域的競爭對手，這還需要一段相當長時間的發展才有可能。⁶¹

雖然澳洲的主流觀點是繼續加強與美國的國防關係，但有學者擔心若跟美國太接近可能會損害澳洲與中國之間友好的經貿關係。這種觀點提倡者是澳洲國立大學(ANU)教授懷特。他在2010年10月於《論文季刊》(*Quarterly Essay*)所發表的「權力轉移：處於華盛頓和北京之間的澳洲未來」(Power Shift: Australia's Future between Washington and Beijing)一文中就在探討一個問題，關於中國是否將取代美國作為亞太地區的領導國家？如果是的話，澳洲將應該繼續支持美國，而分裂在亞太最大的盟友（美國）和最大的貿易夥伴（中國）嗎？懷特的結論是，中國將會挑戰美國在亞太地區的地位，若美中雙方在亞太區域重新建構彼此關係的時間越久，

57 Department of Defence, *Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 2009), p.97.

58 關於澳洲自由黨與工黨在面對美國亞太政策時，澳洲國防安全政策究竟是要走向「前進防禦」(forward defence)還是「國防自立」(defence self-reliance)的辯論，請參閱：黃恩浩，「澳洲區域海上安全戰略與武力規劃：一個中等國家的安全建構」，《東亞研究》，第40卷第1期（2009年1月），頁107-144。

59 "China Still Concerned About Australia-US Relationship," *ABC Radio Australia*, 15 May 2012, <<http://www.radioaustralia.net.au/international/2012-05-14/china-still-concerned-about-australiaus-relationship/943420>>（檢索日期：2013年1月30日）

60 Ross Babbage, "Australia's Strategic Edge in 2030," =Kokoda Paper No. 15, The Kokoda Foundation, Canberra, February 2011, p.iii.

61 Paul Dibb, "China Not About to Attack the United States," *East Asia Forum*, 9 August 2011, <<http://www.eastasiaforum.org/2011/08/09/china-not-about-to-attack-australia/>>（檢索日期：2013年2月2日）

兩造就越有可能成為戰略的敵手，產生小衝突與危機升高的機會就越來越大。⁶²因此，懷特的主張，澳洲應該敦促美國在避免衝突的前提下來適應中國崛起。他在2012年出版《中國的選擇：美國為何應該分享出權力》(*The China Choice: Why America Should Share Power*)一書中，他認為美國面對亞太只有三種選擇：第一、抵抗面對中國的挑戰和嘗試保持亞洲的現狀；第二、撤回在亞洲主導的角色，讓中國在亞洲建立霸權；第三、讓中國發揮更大的角色，但也保持美國強大的存在。在共存的原則上，懷特認為美國與中國應該走權力分享的第三條途徑。⁶³換言之，這觀點也可以說是一種協作型權力平衡的看法，這也跟美國的亞太「再平衡」戰略方向一致。

伍、澳洲地緣戰略角色與美國亞太「再平衡」的戰略互賴

美國2012年的「國防授權法案」(National Defense Authorization Act)授權美國國防部辦理對美國在亞太武力態勢的一個獨立評估。這報告是由在華府的「戰略與國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS)所執行。這中心的研究強調澳洲身為美國在亞太區域同盟國的戰略價值，澳洲地緣戰略位置對美國亞太戰略的重要性而言更是不言而喻。報告指出：

「在中國逐漸擴大其武器系統的背景下，澳洲的地理、政治穩定，與既存的國防能力以及設施，這些都提供了美國戰略縱深與其他重要的軍事利益，美國才能有效達成一個分配較為平均的武力態勢，這也提升東南亞與印度洋的戰略重要性。」⁶⁴這份報告分析了美國海軍使用位於澳洲西部海岸的史提爾林(HMAS Stirling)海軍基地與設施以強化其海軍在當地部署的可能性，並且強調這可以擴大美國武力在當地的配置，包括潛艇與航空母艦部署等等，重要的是美國的遠洋海軍也可以直接從澳洲進入印度洋區域。⁶⁵澳洲國防部長史密斯回應說，關於讓美軍的航母戰鬥群永久使用西部軍港的建議是被排除的，但澳洲提供西岸軍港作為美國前進印度洋的跳板則還在協商談判中。⁶⁶

在印度洋區域，美國與澳洲的地理戰略利益相互重疊，前澳洲外交部長陸克文曾聲明，在中東局勢與西印度洋扼制點的壓力將會持續增大，因為印度成長和東亞區域的成長仍然需要依賴於中東地區的能源和非洲的資源。據估計有75%亞洲進口的油氣運輸是經由印度洋。美國在該地區的戰略利益，包括：維持該地區自由的國際貿易和安全的海上交通運輸、當需要時能夠調度美軍兵力從太平洋戰區到波斯灣或中東地區、從戰略扼制點控制海洋航道以維護航行自由（如荷姆茲海峽和麻六甲海峽）、預防海盜、預防失

62 Hugh White, "Power Shift: Australia's Future between Washington and Beijing," *Quarterly Essay*, No. 39 (September 2010), pp.1-74.

63 Hugh White, *The China Choice: Why America Should Share Power* (Collingwood: Black Inc. 2012), pp.11-30.

64 Michael Green and David Berteau *et al.*, *U.S. Force Posture Strategy in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment* (Washington DC: Center for Strategic and International Studies, August 2012), p.13.

65 Cameron Stewart, "The Battle for the Pacific," *The Australian*, 29 March 2012.

66 Rod McGuirk, "Australia Rejects Nuclear Aircraft Carrier Proposal," *China Daily*, 3 August 2012.

敗國家，與協助區域避免緊張局勢與危機升級等等。⁶⁷澳洲現在面臨兩洋的地理位置比起在冷戰時期的地緣戰略位置則更加重要。今天戰略地理的重點乃在於連結能源豐富的波斯灣與印度洋和麻六甲海峽的北部地區，以擴大東南亞和東北亞的海上經貿航道。據估計有40%的全球貿易與50%的能源運輸是航經麻六甲海峽的國際航道。⁶⁸此外，美國再平衡戰略的焦點集中在將美國軍力從中東移往東亞，這使得澳洲的地緣戰略地位直接與美國的亞太戰略相互連結。在地緣政治的層次上，澳洲相當歡迎美國在太平洋地區與印度洋地區的戰略出現與軍事存在。澳洲視美國存在的角色有助於穩定與平衡亞太國際關係，兩國的戰略夥伴關係無法分割。

從印度洋連結到太平洋的戰略地理概念與發展中的美國印度太平洋區域(Indo-Pacific Region)概念息息相關。前美國國務卿希拉蕊曾明白提到這個概念是美國亞太「再平衡」戰略的一個重要部分。在「美國的太平洋世紀」一文中，她不僅闡釋美國的再平衡戰略，也界定亞太區域就是包括太平洋與印度洋區域的結合，這兩個區域主要是由海運航線與安全戰略所連結。⁶⁹雖然澳洲地理是介於印度與太平洋區域之間，擁有著亞洲少數的原住民，但是它的人民仍然是由廣大歐洲

人所組成，包括：英國人、愛爾蘭人與其他歐洲人等等。儘管澳洲已經逐漸隨著時間與亞洲融合，但是其亞洲鄰國仍然將澳洲視為是一個擁有廣大陸地和天然資源，以及擁有2,300萬人口的西方國家。在歷史、文化與亞洲各國都不相容的狀況下，這因此孕育出澳洲在外交與安全政策上乃堅持要與強權結盟英國與美國的特殊戰略文化。⁷⁰澳洲在面對中國崛起的現象時，雖然在經濟貿易面向上要積極與中國維持友好的互動關係，澳洲也不會因為跟中國有良好的經濟互利而忽視與美國方面的安全結盟。儘管澳中關係有時起伏不定，但是澳美關係仍是固若磐石；正因如此，澳洲乃成為美國推行亞太再平衡戰略過程中忠實的盟友。

陸、結 論

美國近年推行的亞太區域「再平衡」戰略規劃，在美國國內、其盟友之間並不是完全沒有爭議的，只是在絕大多數美國人與美國盟邦看來，美國的確是有必要加強在亞太地區的存在，唯有如此才能維持一個穩定平衡狀態的亞洲。但時間、方式等還需要再三衡量。原則上，美國的再平衡戰略並非是在亞太區域造成一種安全困境，像是冷戰時期美國與前蘇聯之間的競爭型權力平衡狀態，

67 Michael Green and Andrew Shearer, "Defining U.S. Indian Ocean Strategy," *The Washington Quarterly*, Vol. 35, No. 2 (Spring 2012), pp.177-178.

68 Cameron Stewart, "The Battle for the Pacific."

69 Hillary Clinton, "America's Pacific Century."

70 Graeme Cheeseman, "Back to 'Forward Defence' and the Australian National Style," in Graeme Cheeseman and Robert Bruce eds., *Discourses of Danger & Dread Frontiers: Australian Defence and Security Thinking after the Cold War* (Canberra: Allen & Unwin Australia Pty Ltd, 1996), pp.258~262. 要補充說明的是，澳洲與英美戰略結盟的外交關係，與澳洲對英語系國家文化認同與信任息息相關。參閱Peter Shearman, "Identity Politics, New Security Agendas and the Anglosphere," in Derek McDougall and Peter Shearman eds., *Australian Security after 9/11: New and Old Agendas* (Burlington: Ashgate Pub. Co., 2005), pp.54~57.

而美國以亞太區域穩定與安全為前提，聯合亞太區域國家從同盟國到新興國家，甚至與中國，以協商或溝通的方式來對抗傳統或非傳統安全威脅，共同建立一個協作型權力平衡的亞太結構。其中，與同盟國澳洲在戰略的緊密結合，以及與中國保持積極、合作、穩定的關係都成為美國再平衡戰略不可或缺的重要運作內涵。

雖然美國一再聲稱再平衡戰略並非針對中國崛起，但是美國一連串的軍事部署行動仍然在亞太地區引起對美中關係走向緊張的憂慮。美國進一步增強美日、美韓、美澳軍事同盟關係，同時在東北亞力促美日韓三邊同盟的發展。美國還在東南亞的菲律賓、新加坡、澳洲等地加強前沿部署，加緊磋商駐軍或軍艦停靠等事宜，尋求提升對南中國海和麻六甲海峽的控制能力。美國重返亞太區域一定會對亞太發揮不容低估的政治和軍事影響力。儘管美國重返亞太的目標在追求共同的亞太安全，但是在區域互信不足的情況下，美國在亞太再平衡戰略部署難免會有一段被質疑的磨合期，美國在重返亞太的政策執行方面剛開始會有一定的侷限性。

最後，從歐巴馬政府推行亞太再平衡戰略迄今，同盟國角色與美國亞太政策之間的關係就注定不可分割，而且這同盟關係將會更強化。在東北亞是美日同盟關係，在東南亞是美澳同盟關係。從地緣政治的角度，日本在美國再平衡戰略中的戰略角色僅限於東亞區域，而澳洲地理位置東西橫跨太平洋與印度洋加上北臨東南亞，這因此使得澳洲在美國亞太戰略中的角色定位變得更顯不可或缺。在再平衡戰略方向中，美澳結盟關係可以使美國平衡亞太區域的力量投射範圍更廣；這同盟關係可讓澳洲分擔美國在亞太區

域的安全責任。美國在全球的軍事戰略部署正朝縮減的方向發展，儘管美國將要在澳洲北方部署一定的兵力以因應其亞太戰略，但駐日本沖繩的美軍卻正逐步向關島太平洋腹地收縮。由於美國目前經濟窘困，因此在亞太戰略規劃中，期望澳洲能夠發揮支援的力量以共同維持地區安全；反之，為確保國防安全，澳洲也期望在國防預算有限的背景下能與美國共同建構協作型「再平衡」的亞太區域。

收件：102年02月11日

修正：102年03月06日

接受：102年03月08日