

由日澳兩國新政府之對外政策評估美日澳印安全合作之未來走向

林賢參

『戰略安全研析』第三十三期/97年1月號(17-20頁)

近年以來，在有關國際安全議題之對話與合作問題上，美國與印度、日本與印度、日本與澳洲等三組雙邊關係正快速進展中。同樣地，美、印、日以及美、日、澳等兩組三邊關係型態，亦在快速形成中，甚至已出現美日澳印四國安全合作架構之雛形。此等外交上的合縱連橫之背後，存在著美國在後911時代，防範與嚇阻所謂「不穩定之弧」(arc of instability)區域紛爭新戰略構想之一部份，¹主要是針對中國崛起預作防範準備之「有備無患戰略」(hedging strategy)。簡言之，美國小布希(George W. Bush)政府在提出具有與中國積極交往政策意涵之「負責任的共同利害關係人」(responsible stakeholder)概念之同時，也為因應中國在羽翼豐厚後可能挑戰美國全球霸權之「不確定性」(uncertainty)，而採取在外交上與軍事上進行「預防性防衛」(preventive defense)之戰略部署。

自美蘇兩極冷戰以來，始終扮演著美國防衛亞太區域安全南北雙錨之同盟國日本與澳洲，依然是美國建構「有備無患戰略」之重要組成部分。日澳兩國在面臨中國快速崛起所產生安全環境被壓縮之情形下，配合美國戰略部署之意願較高。2006年3月18日，在美國國務卿萊斯(Condoleezza Rice)主導下，包括日本外相麻生太郎、澳洲外長唐納(Alexander Downer)在內的三國外交部長戰略對話機制(次長級對話已於2002年啟動)，首度在澳洲坎培拉啟動。唐納在會前曾表明，不希望外界把此一對話視為圍堵中國之先聲，並認為不該對中國實力日益增長做出過度反應。同樣地，萊斯亦在會後澄清，美國無意圍堵中國，而是嘗試「與像澳洲這樣的友邦合作，創造一種環境，讓中國成為正面力量」。

此外，美日澳三國外加印度，亦於2006年5月間利用東協區域論壇(ARF)召開高級事務層級會議之便，首度召開四國次長級戰略對話。而ARF於8月3日在菲律賓馬尼拉召開外長會議之際，美日澳印四國亦曾利用此一機會召開外交部門局長級對話。另一方面，美日澳三國國防部長級戰略對話，亦首度於

¹ 所謂「不穩定之弧」，係指位於歐亞大陸塊外緣，從朝鮮半島延伸到東南亞、南亞次大陸、中東等新月型地帶，具有爆發軍備競賽、大規模毀滅性武器擴散、區域衝突、以及恐怖攻擊等較高的潛在危險性。此一概念，係美國布希政府在911事件發生後不久，向國會提出「四年期國防評估」(QDR)報告中所表明的威脅認知，並企圖透過駐海外美軍重新編整(transformation)，以及加強與相關同盟友邦之軍事合作，以防範與嚇阻該地帶可能出現的威脅。

2007年6月2日在新加坡召開。而在此之前的4月12日，美日澳三國亦曾在東京召開首次外交與國防部門局長級戰略對話。

由上述可知，在美國主導下，美日澳三國之外交與國防高層聯席對話機制已完成建置，而擴大至印度之四國對話機制亦在進行摸索當中。不過，因為日澳兩國分別在9月與11月間，選出被視為「親中派」的新政府領導人，為美日澳印四國安全合作之未來發展增添了不確定因素。

日澳兩國摸索建構新的亞太安全合作機制

為因應中印兩國之崛起，日本自森喜朗內閣時代，即開始摸索發展與印度之伙伴關係。2006年11月16日，外相麻生太郎在越南河內舉行的第二回合美日澳三國外長戰略對話席上，首度提出納入意圖東出太平洋之印度而成為四國對話機制之構想。同月30日，麻生在東京的一場演講上，闡述安倍晉三內閣以重視民主與人權等價值觀為軸心，在歐亞陸塊外圍區域建構「自由與繁榮之弧」(Arc of Freedom and Prosperity)的外交戰略構想，而位於南亞次大陸、同屬民主國家之印度，即是日本推動此一戰略之重要合作對象。12月15日，印度總理辛格(Manmohan Singh)訪問東京，與日本首相安倍晉三發表「邁向日印戰略性全球伙伴關係共同聲明」，確認雙方在全球範圍進行戰略合作之意願。

2007年8月22日，安倍訪問印度，再度與辛格發表題為「關於日印新次元戰略性與全球性伙伴關係路線圖共同聲明」。該聲明強調，日印兩國共有民主與人權等普世價值，雙方在亞洲太平洋以及印度洋地區之航海線安全、反恐、防止大規模毀滅性武器(WMD)擴散等議題上具有共同利益，將檢討兩國在此等議題之合作。此外，安倍應邀在印度國會演講時指出，日印兩國之「戰略性全球伙伴關係」(strategic global partnership)，正是日本建構「自由與繁榮之弧」的核心支柱，呼籲日印兩國應該結合美國與澳洲，共同建構連結太平洋與印度洋、具有民主價值觀之擴大版亞洲。

不過，值得注意的是，美國國務卿萊斯對日本建構美日澳印安全合作之態度。在安倍訪問印度前之8月9日，萊斯在與赴華府訪問之日本防衛大臣小池百合子舉行會談時，針對小池所提出召開美日澳印四國戰略對話之意見表示：「(此一作法)可能會向中國傳達不可預期的訊息，有必要慎重其事」。當小池進一步補充說明加入印度之必要性時，萊斯依然持否定的態度表示：「與印度之關係，透過個別的合作事項來加強比較合適」。

另一方面，長期以來，始終扮演著美國對外政策追隨者、被諷為美國「副警長」之澳洲，亦積極尋求與日本合作建構新的亞太區域安全架構。2007年3月13日，澳洲總理霍華德(John Howard)訪問東京，與日相安倍發表「日澳安全

合作共同宣言」，除了倡議今後將加強雙方在安全議題上之合作外，並表明為了具體實現與美國之共同戰略利益與安全利益，將透過美日澳三國外長戰略對話機制以強化三國在外交、國防以及其他領域之合作。其後，日澳雙方即根據此一宣言，仿效「美日安保協議委員會」（外長與國防部長聯席會議，亦稱「2+2 會議」）之對話機制，於 6 月 6 日在東京召開日澳版的「2+2 會議」，確認雙方在亞太區域安全議題進行合作之方針。接著，9 月 9 日，安倍利用出席亞太經合會（APEC）高峰會之便，在雪梨與霍華德再度舉行會談，會後並發表「關於實施日澳安全合作共同宣言之行動計畫的重要構成部分」，具體化雙方之安全合作事項。

除了政治外交層面之合縱連橫外，美日澳印四國之軍事交流亦有所進展。2007 年 4 月 16 日，美日印三國海軍在日本房總半島南端附近的太平洋海域，首度舉行以海上反恐作戰為想定之聯合軍事演習。雖然此次只是為時僅六小時之小規模演習，但是，於 9 月 4 日起，在孟加拉灣舉行為期五天、代號「瑪拉巴爾 2007」（Malabar 2007）²之美、日、澳、印、新加坡等五國海軍聯合演習，則是印度近年來舉辦的最大規模多國聯合軍事演習，也是印度迄今為止所舉行的最大規模聯合海上軍事演習。

日澳新政府對建構四國安全合作架構之態度

接替安倍出任日本首相之福田康夫於 10 月 1 日，首度在國會作施政演說，提出所謂「共鳴（synergy）外交」，亦即透過強化美日同盟關係，以及推動重視亞洲外交，以期獲得兩者相輔相成之效果。基於此一理念，福田應該不會變更安倍內閣所建構的「民主價值同盟」路線。但是，福田為避免中國反彈，將會擺低姿態，甚至只做不說。

10 月 12 日，福田與澳洲總理霍華德進行電話會談時表示，渠將致力於建構日澳兩國間之「全方位戰略關係」，實現前述「日澳安全合作共同宣言」，意味著福田內閣已決定繼承前內閣之對澳政策。12 月 21 日，外相高村正彥與澳洲工黨新政府外長史密斯舉行電話會談，雙方達成以下共識：（1）包括將在 2008 年召開日澳「2+2 會議」乙事在內，今後將實實在在地推動雙方在安全議題上之合作；（2）由於美日澳三國合作對亞太區域和平與穩定極為重要，此一合作架構應該持續進行。其次，有關與印度合作問題，由於日印兩國同屬民主國家，而且雙方均志在追求新的國際地位與影響力，以及同樣面臨著鄰國中國崛起之戰略挑戰問題，攜手合作符合雙方之戰略利益，福田內閣應該會賡續安倍內閣之對印度政策。

² 「瑪拉巴爾」是美印兩國自 1993 年以來每年舉行的軍事演習代號，該演習在 1998 年，因美國抗議印度進行核試爆而中斷，一直到 2002 年起才恢復。

不過，日本海上自衛隊未能回到印度洋繼續參與「不朽的作戰-海上阻絕活動」(OEF-MIO)問題，可能影響到美日同盟關係，進而對美日澳印安全合作造成負面影響。對此問題，福田內閣已做出決定，如果在野黨控制下之參議院否決「關於補給支援反恐對策海上阻絕活動之特別措置法」，或者是在審議時間超過60天，亦即在2008年1月12日過後，仍然未做出決定而視同否決之情形下，將依照憲法規定，動用執政聯盟在眾議院三分之二絕對多數之優勢，強行複決該法案，俾便讓日本海上自衛隊儘速回到印度洋之反恐戰場，以確保美日同盟之信賴關係。

另一方面，於2007年11月24日舉行的澳洲國會選舉，陸克文(Kevin Rudd)所率領的在野黨工黨贏得過半數席位，為執政長達11年之霍華德政府劃下休止符。由於陸克文曾在選前表明，一旦當選，將撤出派駐伊拉克之澳洲部隊，以致今後之美澳關係受到關注。不過，值得注意的是，陸克文在當選記者會上談稱：渠已向美國總統布希強調，與美國之同盟關係是澳洲對外政策的核心。其次，陸克文於12月21日赴伊拉克訪問時，雖然宣布將在2008年6月前，撤退派駐伊拉克1500名駐軍中之550名戰鬥部隊，但也同時提出替代方案，亦即計畫在約旦等伊拉克週邊國家或澳洲國內代為訓練伊拉克治安部隊。由此可知，陸克文所謂伊拉克撤軍，只是象徵性的舉動，不至於影響到美澳同盟之合作關係。

觀察與建議

毫無疑問地，摸索建構美日澳印安全合作架構，主要是相關國家為因應中國崛起所產生對亞太地區、甚至全球權力平衡所帶來的影響。但是，此等合縱連橫的動作，並非意味著美日澳印四國將犧牲與中國之關係，相反地，他們可能為降低中國之戒心而加強與中方之對話與合作。另一方面，中國也可能為了避免四國「聯合抗中」陣線之形成，而利用其所掌握的經濟利益籌碼分別拉攏個別國家，以利其各個擊破。預定在今年春訪問東京之胡錦濤，在與日本有關東海油氣田紛爭議題上能否做出妥協，將是一個重要的觀察焦點。

同樣地，美國積極建構「有備無患戰略」，並不代表美國準備對中國進行圍堵。在布希政府團隊之中，以副總統錢尼(Dick Cheney)為首的新保守主義勢力之對中國戰略構想，與日本安倍內閣較為接近，以締結民主價值同盟來制衡中國之色彩鮮明，但渠等主張在布希政府內部顯然屬於非主流。而成為主流、以國務卿萊斯為首之新現實主義勢力，固然同意預作防範性戰略部署，但卻因顧慮到中國反彈而態度謹慎，甚至會採取安撫中國之措施以求取平衡。例如，美日兩國雖有意建構美日澳印四國安全合作架構，但是在2007年5月1日所發表的美日「2+2會議」共同文書，卻將強化美日澳三國合作與加強與印度伙伴關係分項敘述。此等欲言又止之文書作為，即是顧慮到中國之反應。此外，前述萊斯否決日

本防衛大臣小池所提召開四國戰略會談之提議，亦是基於避免中國反彈之思考。準此觀之，日澳兩國新政府對中國之立場，與萊斯等新現實主義勢力較為接近。

不過，如果美日澳印四國安全合作架構得以穩固，將對中國形成有實無名的新月形包圍網。由於我國剛好佔據此一新月形缺口中央之關鍵地理位置，有利於我國以克盡亞太區域成員之責任與義務，尤其是以維護航海線之安全(防止海盜)與參與海上反恐活動為名，爭取參與此一多國間合作架構。當然，其前提是避免觸及兩岸關係、圍堵中國等容易招致中國戒心與反彈之敏感問題。

(作者：林賢參，國立政治大學國際關係研究中心約聘助理研究員)