

澳洲擴軍的內涵及未來發展

張國城*

2022 年 3 月 10 日，澳洲前總理莫里森 (Scott Morrison) 宣佈，將在 2040 年之前增加澳洲國防軍 (Australia Defence Forces, ADF) 人數約 30%，於未來 18 年期間投入約 380 億澳元 (270 億美元)，¹ 讓國防軍人數自目前的 6 萬人增加 1 萬 8,500 人至近 8 萬人，並且推動一系列的重大軍購計畫。莫里森在記者會上說，這是「澳洲史上承平時時期國防軍規模的最大成長」。

澳洲在承平時時期大規模擴張軍事力量的目的為何？詳細發展方向又為何？對於區域情勢有甚麼影響？可能遭到怎樣的限制或挑戰？這些是本文所要探討的議題。

澳洲擴軍的背景與預定作為

澳洲擴軍的首要因素是配合新的戰略夥伴關係——澳英美三邊安全夥伴協議 (AUKUS)，從二次大戰之後，美國多數對外軍事行動，澳洲都曾派兵參加，韓戰和越戰澳方更是鼎力參與，也付出相當的犧牲。此外，澳洲也曾參與英國在馬來亞的剿共行動，協助英國保衛馬來西亞對抗印尼，雖然

* 作者為臺北醫學大學通識教育中心教授兼副主任。

¹ 2022-2023 的國防預算約為 480 億澳元。

這些軍事行動的敵方對澳洲沒有形成直接的安全威脅，但坎培拉方面一向認為，澳洲的安全必須建立在區域的安全和穩定上，一個不安全的亞太對澳洲終究會形成威脅。其次，澳洲不能單獨面對超級強國的威脅，必須依賴和美國的同盟，而要鞏固同盟，就必須要有所付出。協助美國作戰不僅鞏固同盟，且能具備對區域安全事務一定的話語權，這對澳的國家利益是有不可或缺的。

基於過往的經驗，澳洲官方清楚了解到既然要參與同盟作戰，就必須對同盟的敵人有一定的因應能力。考量區域安全情勢，美澳同盟在此一區域內的主要敵人最可能是中國，因此，澳洲近幾年來密切關注中國軍力發展，並對重點思考因應之道。

中國軍力進步最快且對南太平洋區域情勢影響最大的，在於以航艦戰鬥群為核心的武力投射能力。目前中國已經擁有兩個航空母艦戰鬥群，在亞太地區排名第一。不僅可以提供解放軍海軍在遠洋作戰時所需的空中掩護，更能對其他國家的海軍水面艦艇產生極大威脅。中國航艦上所搭載的殲十五型艦載戰鬥機，可以攜帶遠程反艦飛彈，未來任何和中國航母艦隊對陣的水面艦隊，若本身沒有航空母艦提供海上空中掩護，又在己方空軍的航程範圍外，將面臨解放軍海軍艦載航空兵多方位、多架次的持續飽和攻擊。艦載機也可大幅延伸中國艦隊的搜索、監偵、打擊和反潛距離。

因此，澳洲認為必須要強化潛艦戰力，因為在己方空軍無法提供空中掩護的情況下，對渠來說潛艦是反制航艦戰鬥群唯一有效的武器。澳洲 2021 年 9 月宣佈，根據 AUKUS，澳洲將獲得核子動力潛艦，3 月 10 日當天莫里森也表示，部份新增的軍力將用來支援這支未來的潛艇艦隊。目前澳海軍

要從哪個國家獲得核潛艦尚未完全定案。

核潛艦最大的戰術優勢就是可以高速長時間在水下航行，同時續航力趨近於無限，追蹤或是攔截航艦戰鬥群的能力遠高於傳統動力潛艦。傳統動力潛艦因為水下持續航速低，不可能持續追蹤航艦戰鬥群，僅能事先在航艦可能出現的區域安排伏擊區，再守株待兔。同時噸位一般較小，能攜帶的武器也較少。對澳洲戰略上的意義，就是在核潛艦成軍之後，在必要時將可作為獨當一面的打擊武力，對敵對國家的海軍武力，即使是航艦戰鬥群，以核潛艦的遠洋作戰能力、持續潛航能力和遠距打擊能力，能發揮更大的拘束和牽制功能。同時，核潛艦還可以攜帶巡弋飛彈，對敵人地面目標具有在遠距離發動打擊的功能。這是過去澳洲海軍在航空母艦退役之後就不再具備的能力。

但對澳洲海軍來說，由於長期只操作傳統動力潛艦，如今要添置核動力潛艦，訓練設施和支援設施都必須新增，戰術戰法和各項準則也要改寫。因為從未操作過核潛艦，對於反應爐的操作和維修人員需要全新培訓，加上澳方希望能在國內組裝，因此需要相當的先期準備。這些都需要龐大的經費和很長的時間。

此外，核潛艦計畫還面臨外交爭議。原本澳海軍已經啟動下一代的傳統動力潛艦更新計畫，預定汰換現役的「柯林斯」(Collins Class)級潛艦，並且已經擇定法國的設計。在核潛艦計畫公布後，澳洲已決定終止與法國 DCNS 集團、牽涉數十億美元的 12 艘傳統潛艦合約，令法國大為光火，要求英、美和澳洲做出解釋。法國認為「這就像在背後捅了一刀。我們與澳洲建了信任關係，而信任已遭背棄。」，此外，澳更需面臨鉅額賠償。

由於核潛艦計畫取消了之前與法國簽訂的傳統動力潛艦建造計畫，一度讓澳洲與法國的關係陷入危機。2022 年 6 月，工黨政府與法國就解決潛艇採購違約案達成協議，澳法 2 國宣示將通過友好的方式重建和改善雙邊關係。澳洲總理艾班尼斯 (Anthony Albanese) 表示「非常尊重法國在印太地區的作用和積極接觸」，同時，也會接受法國總統馬克宏 (Emmanuel Macron) 的邀請前往巴黎訪問。同時澳政府將依據這一協定支付給法國 5.8358 億美元，約合 5.55 億歐元的賠償。這一舉動不僅代表西方國家將團結一致，更代表澳洲核潛艦計畫已勢在必行，不會再走回頭路恢復購買傳統動力潛艦。

澳洲擴軍一個重要背景在於抗拒中國「銳實力」對澳國內社會制度與安全的威脅。這裡澳方在意的是資訊與網路安全。2020 年 5 月，澳洲廣播公司 (ABC) 公布了一份澳洲國立大學亞洲和太平洋學院、國家安全學院 (National Security College, ANU College of Asia and the Pacific) 負責人羅里·梅德卡夫教授 (Professor Rory Medcalf) 和他的團隊在 2019 年 6 月完成的一份機密報告。該報告指出 10 年內從「亞洲傳來的一種瘟疫」，是澳洲可能面臨的一項威脅。報告結語說：「澳洲所處的戰略環境陷於數十年來最不確定的狀態。很可能發生巨大的社會動蕩或經濟崩潰讓澳洲需要領導多國聯盟進行一次地區性行動、或被捲入一次主要強權間的衝突，(現今) 發生這些事的可能性比過去 60 年任何時候都大。」「我們模擬了從現在開始將來幾年裡可能發生的攻擊，以檢視我們的系統能不能對抗來自假想敵，比如中國、俄羅斯、北韓或者犯罪組織所發起的針對澳洲的網路攻擊」，梅德卡夫教授說，「我們的(模擬軍演)報告發現，面對大規模網絡攻擊

時，澳洲在某些方面準備不足、在某些方面完全沒有準備。」

該報告警告，發動網路戰的外國勢力「不但會充分利用電腦系統中的弱點，他們還會利用（澳洲）社會裡易受攻擊的軟肋」。結果不僅會嚴重破壞澳洲的社會秩序和經濟發展，在政治上更可能因為澳洲的網路系統不再安全，讓盟友將澳洲隔離開，「五眼聯盟」也把澳洲剔除出去。

「有能力、有意向與澳洲利益發生網路安全衝突的國家是中國、俄羅斯和北韓。」梅德卡夫教授說，「（網絡攻擊）可能是干擾系統，或者是破壞關鍵設施，如供電、供水、衛生、交通。」²

對這項機密報告，當時的澳洲國防部長琳達·雷諾茲（Linda Reynolds）沒有接受採訪，但她指出這份報告對澳洲新的「國防動員計劃」（Defence Mobilisation Plan）有幫助。雷諾茲在一份聲明中說：「國防部正在研究（國防部）需要參與的多重想定（multiple scenarios）中的一系列事項，包括人員、物流、基礎設施和工業。當今的動員計劃將要保證澳洲國防軍在戰爭中發揮最大的作用，在澳洲人民需要時提供最大的支持。」

2022年3月22日，澳洲新成立的「國防太空司令部」（Defence Space Command）在阿特雷德正式啟動。澳洲國防部長杜登（Peter Dutton）宣稱，澳洲需要在太空領域發展硬實力，以防禦和對抗中俄等國的「威脅性好戰行為」。澳洲國防軍（ADF）副司令羅伯茲（Catherine Roberts）甚至聲稱，中

² ABC NEWS, May 15, 2020, <https://www.abc.net.au/news/2020-05-15/australia-unprepared-for-security-threats-warns-review/12248332>.

國控制的衛星「可以輕易地毀掉澳洲的全國寬頻系統」。³

3月29日，澳洲執政的自由黨-國家黨聯盟(Liberal-National Party coalition)宣布了99億澳元(約合74億美元)的預算，用於為該國主要安全部門增加職位、裝備和培訓，重點是網路戰能力。澳洲政府表示，這筆資金將在未來10年內為主要負責網路監控和威脅監測的澳洲信號局(Australia Signal Bureau，簡稱ASB)創造約1,900個新工作機會——包括數據分析師，程式設計師和軟體工程師。這項計劃被命名為「紅辣椒」(REDSPICE)，也就是「彈性，影響，防禦，空間，情報，網路和促成者」的首字母縮寫。澳政府表示，它將加強澳洲對其五眼聯盟和AUKUS合作夥伴的承諾，「同時支援一個安全的印太地區」。此一計畫將使其進攻性網路能力增加兩倍。澳政府宣稱該機構還將加強努力，抵禦對澳洲關鍵基礎設施的網路攻擊。⁴

澳洲擴軍的限制與挑戰

在2022大選中，前總理莫里森的策略之一就是外交政策。他原本希望利用澳洲近年的疑中民意在選戰中獲勝。在宣布大選之時，莫里森就指「這是一個強大未來與不定確未來的選擇、一個你認識的政府與一個你不認識的工黨反對派

³ BBC, March 23, 2022, <https://news.yahoo.com/australia-announces-spacecommand-defence-170456939.htm>.

⁴ The Guardian, Mar 29, 2022, <https://www.theguardian.com/australia-news/2022/mar/29/redspice-budget-ushers-in-australias-biggest-ever-cybersecurity-spend>.

的選擇」。莫里森、自由黨以至澳洲的右翼媒體數年來都設法將工黨指為「中國支持的政黨」，將其政客形容成中國的傀儡，用以加深民眾對工黨執政的憂慮，莫里森任內對中國也推出一系列強硬政策，曾通過禁止外國投資、反外國干預法等政策，莫里森亦被疑是阻止多項中資收購澳洲企業、及禁止華為參與澳洲 5G 網路建設的主要推手。2020 年疫情爆發後，莫里森高調主張疫情溯源調查、加強與日韓印等國的經貿和軍事關係、在美日印澳四方安全對話 (QUAD) 框架中扮演重要角色、締結 AUKUS 等等，大舉擴軍不僅反映其意識型態，也形塑一種「維持現狀」的態勢，希望選民能基於「維持現狀」的態度，在大選中繼續支持執政聯盟。

工黨在 2022 年大選上台之前，除了反駁莫里森對渠「親中」的指控外，曾嚴格批判中國與索羅門群島簽署安全協議，堪稱澳洲自二戰以來「最嚴重的外交失敗」。因此，工黨選前就宣稱若能勝選，在選後將組織「澳洲——太平洋防衛學校」(Australia-Pacific Defense School)，深化與太平洋多個島國的軍事合作。對於中國在印太地區崛起的競爭上，新政府將與莫里森政府「完全一致」。

根據澳洲智庫洛伊研究所 (Lowy Institute) 2021 年的調查，高達 63% 的受訪澳洲人認為中國是安全威脅多於經濟夥伴，此比例是 2018 年同一調查的 5 倍。⁵ 79% 的人對中國在澳洲的投資持負面看法，對中國軍事活動在區域安全的影響更高達 93%。⁶

⁵ “China: Economic Partner or Security Threat,” Lowy Institute, <https://poll.lowyinstitute.org/charts/china-economic-partner-or-securitythreat>.

⁶ “Views of China,” Lowy Institute, <https://poll.lowyinstitute.org/charts/views-of-china>.

在 2019 年的大選中，工黨就主張與中國改善關係，以利澳洲經濟增長。洛伊研究所的研究主任勒梅休（Herve Lema-hieu）於澳洲廣播公司（Australia Broadcast Corporation，簡稱 ABC）受訪時分析：「工黨對於和亞洲的外交關係發展持樂觀態度，然而自由黨與國家黨聯盟對於與印太的關係，則是建立在『不斷惡化、受威脅的地緣政治環境』，以及『可能與中國發生戰爭』的悲觀態度上。」⁷

衡諸過去澳洲政情與民意走向，洛伊研究所 2020 年的民調顯示，當問到澳洲是否應該在中國和臺灣發生衝突時，於軍事上支持美國在亞洲的軍事行動時，不同意和強烈不同意的受訪者占 63%，同意和強烈同意的占 34%，同一問題在 2013 年提問時，不同意和強烈不同意的受訪者占 60%，同意和強烈同意的占 37%。⁸

然而在烏俄戰爭爆發後，澳洲民眾對安全的看法大幅轉變。2022 年 6 月，該機構的最新民調顯示，約略一半的澳洲人（51%）支持坎培拉政府在中國犯臺時派兵防衛臺灣；同時，認為中國對澳洲構成軍事威脅的人接近 8 成、支持美澳聯盟及美軍者接近 9 成，雙雙創下最高紀錄，反映出澳洲人對北京在世界舞台的野心意圖越來越感到不安。⁹

⁷ ABC News, February 22, 2022, <https://www.abc.net.au/news/2022-02-20/australian-foreign-policy-experts-on-asia-chinaliberal-labor/100827666>.

⁸ “Military Action Under ANZUS,” Lowy Institute, <https://poll.lowyinstitute.org/charts/military-action-under-anzus>.

⁹ Ben Westcott, “Australians Divided on Military Support If China Invades Taiwan”, Bloomberg, June 28, 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-28/australians-divided-on-military-support-if-chinainvades-taiwan>.

結語及政策建議

關於澳洲擴軍，對區域力量平衡具有重要意義，更是讓AUKUS 具體落實的作為。澳洲雖然軍力和美國和英國相去甚遠，但不存在依賴心理，仍然積極盡力對聯盟作出貢獻。這些建軍項目除了網路戰之外，都具有重大的攻勢意義，不僅是防衛澳洲本土而已，對中國的軍事擴張也有一定的制衡能力。尤其是在地緣政治上，澳洲認為在南太平洋區域的地緣政治和經濟發展上，渠具有不可推卸的責任，目前來說，防止中國插旗該地，過度膨脹其影響力，是澳洲未來的外交戰略重點。

就臺灣而言，除了密切觀察局勢發展以外，在網路戰和基礎設施的資訊防護上，應和澳方有寬廣的合作空間。因為資通訊領域是臺灣產業的強項，所面對的假想敵又一致。臺灣目前每月遭到外來的網路攻擊達到 2,000 到 4,000 萬次，有非常充分的經驗；目前行政院已經著手推動成立數位發展部，其中包含資通安全署及行政法人國家資通安全研究院，在產業面部分，政府將持續利用臺灣半導體、晶片、資通訊的產業優勢，配合「五加二」產業創新計劃（物聯網（也稱為亞洲・矽谷計畫）、生物醫學、綠能科技、智慧機械、國防產業，後來加上新農業與循環經濟，稱之為「五加二」）、新南向等政策，由政府帶頭，打造臺灣產業優質安全的品牌，2020 年臺灣資安產值已經高達新臺幣 552 億元，比 2019 年增加 12%；未來，政府仍將持續透過六大核心戰略產業方 |

案，¹⁰ 進一步發展資安卓越產業，並推動相關核心產業導入資安防護。

在人才方面，臺灣已有「新型態資安暑期課程」(AIS 3)，培育出許多優秀的資安人才；另外，行政院也正規劃成立資安卓越中心(CCoE)，將從資安前瞻研究、頂尖實戰人才養成、實習場域建置等面向來推動，挹注充足的教學及研究資源，以厚植臺灣頂尖實戰人才培訓及資安前瞻研究能量。這些都是臺灣可以和澳洲充分合作的領域。若能積極開展，有效利用我方既有優勢及強項，對臺澳關係可能會有以往難以企及的貢獻。

¹⁰ 六大核心戰略產業是 109 年 5 月 20 日總統就職演說時宣示推動，包含：資訊及數位、資安卓越、臺灣精準健康、綠電及再生能源、國防及戰略、民生及戰備等六大產業，係在過去推動 5+2 產業創新的基礎上，透過產業超前部署，讓臺灣在後疫情時代，掌握全球供應鏈重組的先機。參閱「六大核心戰略產業推動方案」，國家發展委員會網頁，https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=9614A7C859796FFA。