

淺析澳洲《國防戰略檢討》 對澳洲國防戰略與區域安全的影響

張國城*

2023 年 4 月，澳洲公布了最新版的《國防戰略檢討》(NATIONAL DEFENCE: Defence Strategic Review)，廣受外界注意。作為亞太地區的重要國家，澳洲的戰略觀向來有獨到之處，特別是近年來因應中國軍事的擴張，澳洲並沒有因為地處偏遠而予以漠視，而是積極提出相關作為。本文就將對這份《2023 年國防戰略檢討》(以下簡稱「檢討」)的重要內容，相關作為，還有可能影響做一探討。

澳洲《2023 年國防戰略檢討》的重要內容

在「檢討」中，澳洲政府開宗明義提出「大規模傳統和非傳統軍事建設在缺乏戰略保證的情況下，給我們地區帶來了數十年來最嚴峻的局勢。加之緊張局勢的上升和衝突預警時間的減少，軍事升級或誤判的風險正在上升。」

在這樣的環境下，「檢討」指出澳洲軍隊必須具備下面的能力：

- 一、保衛澳洲及其周邊地區；
- 二、阻止任何敵對勢力企圖從我們北方對澳洲進行武力投射；

* 作者為臺北醫學大學通識教育中心教授兼副主任。

- 三、保護澳洲與我們地區和全球的經濟聯繫；
- 四、與我們的夥伴共同為印太地區的集體安全做出貢獻；
- 五、與我們的夥伴共同維護全球秩序。¹

因此，「國防戰略檢討」報告建議澳洲進行第二次世界大戰以來最大規模的國防策略調整，將長程精準打擊，國內生產導引武器及外交列為優先事項，包括：

- 通過 AUKUS 夥伴關係，投資於裝備傳統武器的核動力潛艇；
- 提高澳洲國防軍在較遠距離內精確打擊目標和在澳洲製造軍火的能力；
- 改善澳洲國防軍在澳洲北方基地的作戰能力；
- 增強我們快速將「顛覆性新技術轉化為國防軍能力」的能力，並與澳洲工業密切合作；
- 投資於培養和留住高技能國防工作人員；
- 加強與印太地區重要夥伴的外交和國防合作關係。²

其中 1. 和 2. 就是 A2/AD 的戰略觀。澳洲的鄰近國家以目前國際情勢，尚不至於對澳洲採取敵對的軍事威脅，因此若要威脅澳洲周邊地區，並且從北方澳洲投射武力，最可能的就是來自假想敵國的越洋兵力部署，如航空母艦戰鬥群、能進行遠洋作戰並發射巡弋飛彈的核動力潛艦等，這也揭示了「檢討」之後所提及澳洲所需要增添的武器裝備其依據。

報告也指出美國不再是「印太地區的單極領導者」，美中之間的激烈競爭正在定義這個地區，而強權競爭「有可能引

¹ “NATIONAL DEFENCE: Defence Strategic Review,” *Australia Government*, pp.5-6, <https://www.defence.gov.au/about/reviews-inquiries/defence-strategic-review>.

² 同註 1, p.7。

發衝突」。因此，澳洲北部基地將成為嚇阻對手、保護貿易路線和通訊的重點。

報告同時提到，澳洲還必須加強與太平洋和東南亞國家的往來。這點在過去也一樣是澳洲的外交重點，但是在目前中國和菲律賓關係因為仁愛礁廢船補給問題而趨於緊張時，這項原則可能會有不同於以往的暗示。二戰之後在東南亞的軍事衝突，如馬來西亞剿共、印尼和馬來西亞的衝突、馬來西亞和菲律賓的衝突。澳洲都曾經實際參戰或是出動軍隊協防，因此對於現在中菲的衝突，澳方的應對都值得更加留意。

本次的國防戰略檢討相較於澳洲過去的國防政策，我們可以發現對中國軍事擴張的警戒，以及配套的因應措施，都更為明確。這也是澳洲近年來國防政策的一大特色。2021 之前，澳洲「國防白皮書」或類似文件都例行性地展望未來長期國防發展情勢。會用很多篇幅展望未來 20、30 或 40 年；但今年的「檢討」著眼於核動力潛艦計畫等議題，重點在提出在未來 4 到 5 該採取什麼行動增強澳洲的軍事實力，以面對具有侵略性的中國。中國在區域造成的威脅將是「檢討」計畫的討論焦點。

「檢討」重要內容與中國的關係

澳洲本次修正國防政策，因應中國的威脅是主要的因素。近年來，無論保守黨政府還是工黨政府，在規劃國防政策時的共識都是中國近年來的武力擴張以及對臺灣的威脅，讓澳洲越來越有可能面對「會將澳洲捲入的軍事衝突」。

本次報告的亮點當然是核潛艦及長程打擊能力，其次是

點明中國的威脅。但從澳洲的戰略目標和過往參戰歷史上看，面臨現在的戰略環境，想要獲得核潛艦並不意外。從二次大戰結束之後，美國每次在亞洲介入戰爭（韓戰、越戰和阿富汗戰爭），澳洲都出兵參加。事實上，韓戰、越戰的爆發及進行，和中國也有直接的關係。因此澳洲其實對於和其對戰並不陌生。

這些衝突其實和澳洲本身的國家安全和領土完整並無直接關係，但基於盟國的義務和共同價值，坎培拉當局仍然出兵參戰。雖然投入的軍力和美國不能相提並論，但政治上的意義相當重要。因此「檢討」中特別提及集體安全和全球秩序，是澳洲國防軍的主要任務，而國防上的主要投資，也是要让澳洲部隊具備遂行這類任務的能力。衡諸歷史，二戰之後，中國向來就沒有從澳洲的假想敵名單中被刪去。

韓戰時，美國和聯合國軍作戰方式以地面作戰為主，佐以空軍對地面部隊的支援。因此澳洲參戰的方式，就是派遣地面部隊，成為聯合國軍的一部分，接受美軍指揮對朝鮮人民軍和中國人民志願軍作戰。而皇家澳洲空軍則以南韓為基地，派出戰鬥機和地勤人員，海軍則派出航空母艦，以艦載機和空軍一起擔負支援聯合國地面部隊作戰的任務，包括密接空中支援、對敵後方重要目標實施攻擊、切斷敵人補給線，以及空中掩護等任務。在執行空中掩護時，皇家澳洲空軍因為是最早裝備噴射機的空軍之一，因此曾多次在護航美國空軍 B-29 轟炸機任務時，和朝鮮的米格十五型戰機交戰。澳洲飛行員多半有二戰實戰經驗，但飛機性能（英國製造的「流星式」(Meteor)）遜於蘇聯製的米格十五，因此互有勝負。至於海軍艦載機，則因為還是螺旋槳式機種，為了避免損失，迴避和共方飛機進行空戰爭奪制空權，全部以支援地

面部隊作戰為任務。

越戰時，作戰方式仍以地面作戰為主。美軍部隊的基本戰略是「搜索與摧毀」，就是以地面部隊掃蕩在南越的北越軍和越共，尋找其主力進行決戰，一旦和共黨軍隊交戰，就立刻出動空中兵力，進行密接空中支援；另一主要作戰方式是以空軍、海軍與陸戰隊的戰鬥機和攻擊機，甚至包括 B-52 戰略轟炸機。因此澳洲的助美方式，也是其國防戰略設計的原則，就是和美軍打一樣的仗。澳洲派出地面部隊，在南越劃定戰區，獨立執行「搜索和摧毀」任務，掃除共黨勢力，確保西貢政府對綏靖區內鄉村和交通線的控制。這次澳洲沒有派出空軍戰鬥機和航空母艦實施地面攻擊任務，只有吸收部分美軍「機動作戰」概念，以直升機擔任部隊運輸、追擊、火力支援與傷患後送任務。

由於澳洲部隊是全志願役（美國在越戰時還曾實施局部徵兵制），加以重視特種作戰、叢林戰的傳統，澳洲部隊更加接近以游擊戰方式實施反游擊戰，強調主動搜索、滲透，而非像美軍全以火力、尤其是空中攻擊以殲敵。因此澳洲並沒有為了越南戰爭而擴充空中武力，而是以陸軍為重點，並且重視戰車對步兵直接支援，這點和二次大戰歐洲戰場上的英軍相似，而非像美軍那麼依賴空中支援。

不同於冷戰後澳洲所從事的反恐戰爭，在韓戰和越戰中，澳洲都是和共產主義大國進行交戰，作戰的型態是以空軍支援地面部隊的高強度聯合作戰。因此在武器裝備上，澳洲都是採用當時美英的最先進武器，作戰強度上也不因為澳洲在兵力上是小國，就不用承擔主要作戰任務。對於現在的坎培拉當局研擬未來最壞的情境時，重拾過往經驗並吐故納新是必然的。更重要的是，這兩場戰爭中，澳洲出兵除了軍事上

的貢獻之外，對美國來說的價值在於證明這兩場戰爭都是國際聯軍執行國際正義的戰爭，而非美國單方面干預其他國家內戰的行為。這點在未來美國出兵協防臺灣時，絕對更具重要性。

越戰後澳洲的軍事發展

在「檢討」中，指出澳洲需要發展遠程打擊能力。事實上，澳洲的國防重點一直是保有一支小而精銳的遠程打擊武力，並非僅著重於本土防衛。

越戰結束後，澳洲判斷短期內在亞洲再次與共產主義交鋒的可能性不大，唯一可能涉及的武裝衝突反而是在東南亞，因此陸軍的叢林戰能力持續保持，空軍則從原本的防空任務，轉變為長程打擊，以威懾來自海上的敵人甚至於周邊國家。因此在 1970 年代中期開始，從美國引進 F-111 戰鬥轟炸機，這是美國除了 B-52 和 B-1 戰略轟炸機以外，航程最長、打擊能力最強的作戰飛機。在新加坡於 21 世紀向美國採購 F-15E「打擊鷹」戰鬥轟炸機以前，這是亞太國家除了中國人民解放軍的轟六型轟炸機之外，唯一的空中長程打擊武力。

1991 年蘇聯解體，冷戰結束之後，澳洲判斷仍需要和美國維持緊密的同盟關係，以維護澳洲的國家安全。但這樣的同盟關係並非要求美軍駐防澳洲，而是建立在「保有和美國共同在海外作戰的能力」。因此坎培拉當局在進行海軍主戰艦艇和陸軍主戰裝備的更新時，仍以海外同盟作戰為考量。空軍早在 1980 年代決定汰換自法國購置的幻象三式戰鬥機，採購美國的 F-18 戰鬥機。澳洲本身具有一定的航空工業實力，

從二戰之後就能自行在國內組裝噴射戰鬥機，因此這批 F-18 戰機除了兩架之外，其餘 73 架都是在澳洲經美國授權生產的，冷戰結束後這批飛機在 1990 年代仍多次進行性能提升。

海軍則準備因應美國海軍全面神盾化的概念，決定引進澳洲版的神盾級驅逐艦，作為取代阿德萊德級巡防艦 (Adelaide-class) 的新選擇。澳洲政府在 2000 年《國防白皮書》中提出採購三艘新型飛彈驅逐艦的計畫，最後在美軍伯克級 (Arleigh Burke-class) 與西班牙巴贊級 (Álvaro de Bazán-class) 中選擇，考量規模、價格與作戰能力下，2007 年決定採購 3 艘巴贊級作為新一代驅逐艦，總價約達 80 億美元 (約新台幣 2,482 億 6,500 萬元)，這批艦艇目前除了擔任艦隊防空以外，也肩負對澳洲本土彈道飛彈防禦的重要角色。³ 和歐洲各國在冷戰結束後大幅裁軍不同，澳洲在冷戰結束後仍然維持大致相同的艦艇和機隊數量，由於新機艦性能較被替換的舊機艦大幅提升，因此實質戰力提升許多。

2021 年，澳洲和美英兩國達成協議，決定廢除原先和法國簽訂的傳統潛艦購買計畫，改向美國與英國引進核子潛艦。目前澳洲的計畫是先從美國購買多達五艘「維吉尼亞」級核動力潛艇，據知情人士稱，這批潛艦將於本世紀的下一個十年交付，五艘的來源可能是先轉讓兩艘現役的潛艦，新造一艘，並保留追加兩艘的選擇權。由於澳洲目前的潛艦實力為六艘傳統動力的「柯林斯」級 (Collins class) 潛艦，如以五艘核潛艦替換六艘傳統動力潛艦，戰力將有飛躍性的成長。根據《紐約時報》報導，這筆交易將加速並深化一項雄心勃勃的國防協議，不僅加強澳洲，也會加強亞太地區以美國為

³ 同註 1, p.69。

首的軍事主導地位，對抗中國的軍力增長。在那之後，澳洲還將在交易的另一階段購買採用英國設計、使用美國技術的新型潛艇，該協議還包括 2027 年之前建立美國攻擊潛艇在西澳洲珀斯 (Perth) 的輪換部署能力。⁴ 不過政治上，英國是 AUKUS 的重要成員，澳洲當局不會讓英方置身事外；因此目前的計畫是分三階段進行，第一階段由美軍擴大派遣維吉尼亞級潛艦赴澳洲進行部署，協助澳軍累積維護經驗；第二階段則由美國出售三至五艘同型潛艦，協助澳洲建立核潛艦戰力；第三階段則將整合美國維吉尼亞級技術，並由英國與澳洲聯手研發、生產與部署名為「AUKUS 級」的核動力攻擊潛艦，預定 2040 年起交付服役，讓技術在澳洲生根。⁵

從這些澳洲過往的建軍方向，可以看出坎培拉當局始終是將「配合美國的作戰行動」作為其戰略及建軍的指導原則。但是在軍備武器的採購上，具有完全的自主權，且具有一定的戰略遠見和清晰的威脅評估，當然也和國家安定、外交和國防政策不分何黨執政，都具有一定的持續性有直接關係。

⁴ New York Times, March 9, 2023, https://www.nytimes.com/2023/03/09/us/politics/australia-nuclear-submarines-china.html?_ga=2.241270402.1479320200.1688910188-2116530060.1657550506.

⁵ “Pearl Harbor Naval Shipyard and Intermediate Maintenance Facility Welcomes First Contingent of AUKUS Personnel”, US Navy Website, <https://www.navy.mil/Press-Office/Press-Releases/display-pressreleases/Article/3494400/pearl-harbor-naval-shipyard-and-intermediate-maintenance-facility-welcomes-firs/fu/>；青年日報，2023 年 8 月 17 日，<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1608248&type=universal>。

澳洲國防政策未來可能面臨的挑戰

過去澳洲義無反顧地參加韓戰和越戰，和美國並肩作戰，直接對抗朝鮮和北越，間接對付後面的中國，除了國際正義和同盟義務之外，也是因為當時的澳洲並不擔憂參戰會影響和中國的關係。然而今天中國的國際影響力、和澳洲之間關係的緊密，以及利益的重疊程度，絕對遠大於當年，換言之，澳洲若要在此時採取支持美國的戰略，首先必須將「當前的澳中關係」以及「美國援臺的形式」納入考量。

從澳中關係看來，目前中國仍然是澳洲最大的貿易夥伴，同時也是澳洲主要的移民來源，華裔在澳洲社會的影響力越來越大，且目前澳洲仍採「一個中國」政策。因此任何涉及中國的軍事行動，除非是美國遭到中國主動攻擊，央求澳洲必須選邊，不然至少在澳洲國內都會經過漫長的政治辯論，方能決定對應行動。根據澳洲權威的「羅伊國際政策研究院」(Lowy Institute)在今年稍早進行的民調，76%受訪者支持澳洲對中國實施經濟、外交制裁；64%受訪者支持澳洲向臺灣政府運送武器和軍用品；61%受訪者支持派出澳洲海軍，協助突破中國對臺灣的封鎖；但只有42%受訪民眾支持派遣澳洲軍隊來臺，協助抵抗中國。⁶

因此，中國很可能軟硬兼施以阻止澳洲支援美國援臺。因為中方必然清楚，若澳方出兵，對美國援臺的正當性絕對有加成作用，縱使只提供基地，也是很大的助益，並且對區域內其他國家的態度也會有相當影響；若澳方袖手旁觀，則

⁶ “Potential Conflict over Taiwan”, *Lowy Institute Poll 2023*, <https://poll.lowyinstitute.org/charts/potential-conflict-over-taiwan>.

美國會更難說服東南亞國家支援，甚至僅僅「表態支持」美國抗中挺臺。

因此，中國可能會釋出軟的一面，亦即澳方若保持中立，中國保證不攻擊澳洲本土、不留難澳洲在中國的僑民安全，甚至視戰爭的發展，還可能對澳方保持中立提供獎賞，譬如對美國中止的訂單轉為向澳洲採購，用更優惠的價格購買澳洲的礦產、能源等。若澳方採取積極協助美國的態度，甚或出兵相助，則中國可能採取強硬手段報復，譬如威脅甚至拘捕在中澳洲人民（韓戰、越戰時這對坎培拉當局不是問題），關閉澳洲企業等等，中國政府不會在乎西方國家，包括澳洲限制中國國民離開或拘捕他們。

所以，澳洲過去堅持支持美國的政策，在對上的敵人不是和澳洲有密切關係，又沒有能力報復澳洲時，實施起來是沒有問題的。但是面對今日的中國，就未必完全適用在軍事上，澳洲的國防建軍政策，如果仍然要持續數十年來和美國並肩作戰的角色，又要讓中國報復的傷害減到最小，就必須在協助和介入的方式上重新設計。

因此，核潛艦就成了關鍵武器。在美國海軍的作戰準則中，攻勢兵力就是航艦艦載機和潛艦。核潛艦主要功能就是攻擊敵方水面艦，同時組成水下柵欄屏衛航母戰鬥群的安全，因為只有核潛艦才有足夠的速度跟得上核動力航空母艦，同時獵殺敵人的核動力潛艦，至少讓他們無法輕易攻擊航空母艦。未來澳洲核潛艦可以協助美軍核潛艦實施這種作戰模式，一樣盡到同盟義務，又不會讓澳洲的參戰變得像派地面部隊那麼明顯，此外，澳洲核潛艦也可以牽制中國逐漸壯大的航母戰鬥群，避免其過於接近澳洲北部投射武力，達成「戰略檢討」所揭示的戰略目標。

其次是進行情報合作，向美方提供澳方蒐集到的情報以支援美國軍事行動。

第三是支援美國助臺的軍事行動，例如在美國海軍於南海、東海執行維護海上航行自由，干擾中國對臺灣實施封鎖時，出動海軍兵力予以支援；除了軍事上增加戰力之外，政治上也可形成對中圍堵的國際態勢。

結論與政策建議

針對「檢討」所揭櫫的戰略目標，可以明確發現中國的軍事威脅已經讓亞太國家深刻感受，但是會如何反應，仍以日本和澳洲最為積極。這份「檢討」將形塑未來澳洲建軍的方向，從因應以地面戰為主的反恐戰爭，轉為協助美國因應中國在亞洲的海軍與飛彈實力擴張。由於澳洲不像日本有憲法限制，因此若中國武力犯臺，臺灣所能得到的外來軍事援助除了美國之外，從現有政策和國內民意看來，較有可能的洵數澳洲。至於支援的方式，包括派出機艦協助從臺灣撤僑、就其偵獲的情報對美國提供支援，加入美國海軍在此一區域內針對中國的軍事行動，如海上航行自由的維護、若有對中國實施的禁運，且經過聯合國通過，協助實施海上檢查，因此，我方實應強化與澳洲的各項合作、交流，並設法擴及軍事層面。

目前，臺澳之間政治往來仍相當罕見，相對美、日甚至歐洲，臺灣朝野對澳洲的重視程度仍可再多加強。現在臺灣國際能見度和外交雖有顯著進展，但截至 2023 年，仍罕有我方政要訪問澳洲，慰勉僑胞與商討安全合作，在現今這樣的國際環境中，考量澳洲是美國以外唯一可能在中國犯臺時提

供軍事支援，且已經進行準備的國家，這樣的現況實在非常可惜。

在官方往來可能仍受限制的情況下，我方實應經常安排敏感度較低的立法委員或專家學者，和澳方經常進行交流，交流的內​​容應該適度集中於安全議題；其次，加強對澳洲的軍事結構、作戰歷史和用兵方式研究，如此或能找出更多的合作方式，保障我國的最大利益。