

印太地區的變動——「澳英美三方安全夥伴」及中國申請 加入 CPTPP

蔡家卉 李昀蓁 編譯

摘要

今 (2021) 年，印太地區之局勢劇烈變動且其戰略重要性受到高度重視。先是澳洲、英國及美國於 9 月 15 日宣布組成「澳英美三方安全夥伴」，以深化外交與國防合作交流，並於網路及人工智慧等領域共同研發先進技術，展現美英戰略布局印太地區以對抗中國威脅的企圖心；中國則於隔日申請加入《跨太平洋夥伴全面進步協定》，有別於安全議題上的強硬態度，試圖透過區域經貿整合布局印太地區。為了解各國布局亞太地區之策略與影響，本文將先分析澳洲、英國及美國組成安全夥伴關係之動機、其對澳洲產生的潛在風險，以及國際上對此合作之正反面態度，再簡介中國申請加入 CPTPP 的策略與未來變數。而由兩事件可見澳英美與中國正積極分別以軍事戰略或區域經貿整合的手段布局印太地區，並將持續影響該地區之局勢。

(取材資料：Ian Hill, *AUKUS and the CPTPP: It's All About China*, LOWY INSTITUTE (Sept. 21, 2021), <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/aukus-and-the-cptpp-it-s-all-about-china>.)

鑒於澳英美三方的軍事安全合作及中國所採取的經貿整合策略，今 (2021) 年印太地區之局勢發生重大改變。首先，澳洲、英國及美國於 9 月 15 日發表共同聲明 (joint statement)，宣布組成「澳英美三方安全夥伴 (Australia, United Kingdom and United States, AUKUS)」，以強化三方在外交、安全及國防之合作關係，對抗中國在印太地區造成的威脅¹。儘管目前該聲明僅指出三方將於核動力潛艇、網路及人工智慧等領域合作，但此結盟確為美英兩國提高對印太地區之

¹ Press Release, The White House, Joint Leaders Statement on AUKUS (Sept. 15, 2021), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/>.

關注並積極布局的實例²，尤其就美國而言，澳洲向來是其在印太地區的戰略夥伴，強化彼此間的合作交流有其必要性³。

而在 AUKUS 宣布組成後，中國隨即於 9 月 16 日遞交《跨太平洋夥伴全面進步協定 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)》的入會申請⁴，此事是否為巧合無從得知，但無論如何，兩起事件皆顯示印太地區地緣戰略 (geostrategic) 環境正快速變動。

為了解澳英美及中國布局印太地區之策略與影響，以下將先簡述 AUKUS 對組成國之重要性、其對澳洲帶來的隱憂，以及各國對 AUKUS 之正反面態度，再說明中國申請加入 CPTPP 對印太地區局勢之意義。

壹、AUKUS 對澳、英、美三國之重要性

對澳洲而言，擁有一個「永久」的夥伴尤為重要。隨著印太地區持續變動且日漸緊張的戰略環境為澳洲帶來威脅，AUKUS 支持者認為此夥伴關係是回應澳洲處境最審慎、實際且具遠見的作法。如同其他國家，澳洲亦擔憂中國在習近平領導下更具侵略性的政策⁵，而美國向來是澳洲在應對此挑戰時不可或缺的夥伴。

對美國而言，AUKUS 亦是一大勝利。其體現了美國重視強化與關鍵盟友之合作及協助該些國家增強軍事實力，以對抗中國在印太地區所造成的安全威脅，而澳洲作為美國於該地區長期信賴且具有重要戰略地位的盟友，其在美國印太地區佈局中的角色日益重要。

而之於英國，AUKUS 具體展現其脫歐後佈局全球的野心，而其強化對印太地區的關注，分別與日本、南韓及澳洲簽訂貿易協定亦為一實例⁶。此外，AUKUS 也有助於英國重申其為美國緊密且互信夥伴的立場。

² *Id.*

³ 舉例而言，澳洲與美國分別於 2014 及 2015 年簽署「美澳軍力部署協議 (U.S.-Australia Force Posture Agreement)」及「防衛合作聯合聲明 (Joint Statement on Defense Cooperation)」。參見林文程，美「中」競爭與亞太安全情勢，展望與指南，16 卷 2 期，頁 87 (2018)。

⁴ 中華人民共和國商務部，中方正式提出申請加入《全面與進步跨太平洋伙關係協定》(CPTPP)，2021 年 9 月 16 日，

<http://www.mofcom.gov.cn/article/news/202109/20210903199707.shtml>。

⁵ See Anil Wadhwa, *The Deterioration in Australia China Relations*, FINANCIAL EXPRESS (May 3, 2021), <https://www.financialexpress.com/defence/the-deterioration-in-australia-china-relations/2244914/>.

⁶ Press Release, Department for International Trade, UK and Japan Sign Historic Free Trade Agreement (Oct. 22, 2020), <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-japan-sign-historic-free-trade-agreement>; Press Release, Department for International Trade, UK and Korea to Sign Trade

惟國際關注的焦點在於美國及英國承諾將合作提供澳洲「核動力潛艇艦隊」⁷。這對澳洲而言無疑是具戰略意義的重大舉動，因為澳洲原就預計購買潛射巡弋飛彈(sea-launched cruise missiles)、空射巡弋飛彈(air-launched cruise missiles)，若再加上核動力潛艇，澳洲國防軍(Australian Defence Force)的遠程攻擊能力將大幅提升⁸。儘管 AUKUS 的具體細節與內容仍有待三方討論與執行，核動力潛艇也僅是此合作給澳洲的初步誘因，但重要的是 AUKUS 為往後更緊密的三方合作埋下伏筆，以在網路、人工智慧及量子電腦運算等領域發展更先進的技術⁹。

貳、AUKUS 對澳洲的潛在風險

有跡象指出，AUKUS 有望獲得澳洲兩黨全部或多數的支持¹⁰。但澳洲政府在組成此歷史性合作前未經國會或大眾事前討論，還能獲取國內多數認同，此結果十分少見。然而，此夥伴關係仍有其風險及遭受批評之處。對澳洲而言，AUKUS 是一關鍵性改變，使澳洲與美國的軍事整合及外交結盟更緊密；但與此同時，美國國內正處於政治分裂及不穩定的狀態¹¹，因此有論者認為，AUKUS 是以「美國是否會持續於印太地區發揮影響力」為賭注的一步險棋。

此外，澳洲將取得核動力潛艇而非傳統潛艇，這將使其更加依賴美國及英國提供的核動力推進技術(nuclear propulsion technology)¹²。AUKUS 也將使美國

Continuity Deal to Ensure Businesses are Ready to Trade Post-Brexit (Aug. 21, 2019), <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-korea-to-sign-trade-continuity-deal-to-ensure-businesses-are-ready-to-trade-post-brexit>; Press Release, Prime Minister's Office & Department for International Trade, UK Agrees Historic Trade Deal with Australia (June 15, 2021), <https://www.gov.uk/government/news/uk-agrees-historic-trade-deal-with-australia>.

⁷ Press Release, The White House, *supra* note 1.

⁸ Press Release, Prime Minister of Australia et al., Australia to Pursue Nuclear-Powered Submarines Through New Trilateral Enhanced Security Partnership (Sept. 16, 2021), <https://www.pm.gov.au/media/australia-pursue-nuclear-powered-submarines-through-new-trilateral-enhanced-security>.

⁹ Press Release, The White House, *supra* note 1.

¹⁰ Interview with Anthony Albanese, Leader of the Australian Labor Party, in Sydney (Sept. 16, 2021) (discussing the AUKUS Alliance and National Security), <https://anthonyalbanese.com.au/media-centre/sydney-press-conference-16-sept-2021>.

¹¹ 依據美國新聞媒體於今(2021)年9月中所作之民調，超過半數的受調者表示其認為美國於拜登政府執政後愈加分裂，且國內民眾對於當前之經濟發展、對外關係及新冠肺炎疫情控制政策看法呈現兩極化。Dana Blanton, *Fox News Poll: Voters Think the Country Is Less United Under Biden*, FOX NEWS (Sept. 19, 2021), <https://www.foxnews.com/official-polls/fox-news-poll-voters-think-the-country-is-less-united-under-biden>.

¹² 核動力推進技術係以高濃縮鈾(highly enriched uranium)作為燃料，使反應爐產生高溫與熱，將液態推進劑轉為蒸氣，推動渦輪發電進而產生推進力使潛艇、火箭移動的技術。此技術的優點為極高的動能轉換率，僅需少量燃料即可產生動能。而因其所使用的燃料特性，機組開始運作後30年之內不需重新補充燃料，也可使潛艇維持高速、比傳統潛艇更長時間的運轉。AJ Mitchell, *How Do Nuclear-Powered Submarines Work? A Nuclear Scientist Explains*, THE CONVERSATION (Sept. 16, 2021), <https://theconversation.com/how-do-nuclear-powered-submarines-work-a-nuclear-scientist-explains-168067>.

進一步期待，能在中國之外的其他議題亦取得澳洲支持並建立更緊密的盟友關係，由此可推測 AUKUS 將限縮澳洲在其他外交議題上的政策空間。另一潛在風險是當美國以滿足軍事內需為優先時，短時間內將無法交付澳洲所需之核動力潛艇，而澳洲由此產生的軍事空洞很有可能透過加強與美國空軍及海軍之合作來彌補。

此外，因該些潛艇係以高濃縮鈾 (highly enriched uranium) 作為燃料，潛艇的交易可能在核不擴散議題上引起不滿¹³。雖然澳洲可能得以妥善處理此爭議，但在前述議題上引起爭議並無益處。

參、AUKUS 引發國際上正反評價

中國不意外地對 AUKUS 做出負面回應¹⁴，但因其近幾年亦致力於發展軍備實力，故並沒有充分立場批評澳洲。此外亦有中國軍事專家指出，AUKUS 將使澳洲成為美中衝突下中國導彈的攻擊目標¹⁵，惟美國現於澳洲所部署的戰略設施已將此風險納入考量，故此警示顯得意義薄弱。

另一方面，日本和台灣則強烈支持 AUKUS¹⁶，因為其將 AUKUS 視為澳英美三方欲對抗中國於印太地區專斷行為的象徵。

而以地緣政治的角度來說，作為五眼聯盟 (Five Eyes) 一員的紐西蘭並未被納入 AUKUS¹⁷。鑒於其無核立場及有限的軍事力量，紐西蘭政府及多數評論家

¹³ 此爭議起於高濃縮鈾的主要用途為製造核武及作為核動力艦艇的燃料，惟《核不擴散條約 (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons)》並未管制核動力艦艇所使用的核反應爐，故澳洲購買以高濃縮鈾作為燃料之核動力潛艇並未受《核不擴散條約》禁止，引起反核武國家批評排除此類軍備反而使國家具充分理由取得高濃縮鈾，無助於防止核武擴散。Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons art. 3, July 1, 1968, 729 U.N.T.S. 161; Chunyan Ma & Frank von Hippel, *Ending the Production of Highly Enriched Uranium for Naval Reactors*, 8(1) THE NONPROLIFERATION REVIEW 86, 87 (2001).

¹⁴ 中華人民共和國外交部，2021 年 9 月 17 日外交部發言人趙立堅主持例行記者會，2021 年 9 月 17 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1907872.shtml (最後瀏覽日：2021 年 11 月 10 日)。

¹⁵ Yang Sheng, *Nuke Sub Deal Could Make Australia 'Potential Nuclear War Target'*, GLOBAL TIMES (Sept. 16, 2021), <https://www.globaltimes.cn/page/202109/1234460.shtml>.

¹⁶ *Japan Welcomes Launch of AUKUS Partnership*, THE JAPAN NEWS (Sept. 18, 2021), <https://the-japan-news.com/news/article/0007789029>; 郭無患，美英澳成立戰略聯盟 外交部：共同維護印太和平，中央社，2021 年 9 月 16 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202109160116.aspx> (最後瀏覽日：2021 年 11 月 22 日)。

¹⁷ 五眼聯盟係冷戰下，由美國、英國、澳洲、加拿大及紐西蘭所組成之情報共享聯盟，以資訊交流、強化彼此信任與合作為目標。而在冷戰結束後，五眼聯盟仍持續運作，轉為監控具戰略意義海域的船隻運行情況及打擊恐怖主義等。J. Vitor Tossini, *The Five Eyes – The Intelligence Alliance of the Anglosphere*, UK DEFENCE JOURNAL (Apr. 14, 2020), <https://ukdefencejournal.org.uk/the-five-eyes-the-intelligence-alliance-of-the-anglosphere/>.

對此並不感到意外，惟有些人仍批評此結果令人失望¹⁸。值得注意的是，紐西蘭向來與 AUKUS 組成國（特別是澳洲）於安全、軍事議題上擁有緊密連結，而 AUKUS 將聚焦發展網際網路及人工智慧等最先進的軍事防衛能力，長期下來，被 AUKUS 排除在外的紐西蘭需承擔在軍事交流時技術落差的風險¹⁹。

此外，AUKUS 減損法國的商業利益及戰略考量而引發其強烈不滿，因澳洲解除原來本要向法國購買傳統潛艇的契約²⁰，而此交易正是法國對印太地區布局的關鍵一環。

同樣措手不及的還有歐盟，其於 AUKUS 組成國發布聲明當天，也同時公布了針對印太地區的戰略²¹。鑒於歐盟先前已被美國毫無預警地自阿富汗撤軍，及美國對北溪二號（Nord Stream 2）天然氣管線的態度驟變等事件突襲²²，AUKUS 更加深了美國與歐盟間的裂痕，不可避免地提高歐盟對於應降低依賴他國、提高戰略自主性（strategic autonomy）的呼籲聲量²³。

肆、中國申請加入 CPTPP 之策略意義及影響

相較在印太地區安全議題上採取的強硬措施，中國以申請加入 CPTPP 證明其致力於促進規則導向的亞太經貿合作之決心²⁴。CPTPP 原被美國視為抗衡中國

¹⁸ Marc Lanteigne, *AUKUS Without Us: New Zealand's Responses to a New Indo-Pacific Alliance*, THE DIPLOMAT (Sept. 19, 2021), <https://thediplomat.com/2021/09/aukus-without-us-new-zealands-responses-to-a-new-indo-pacific-alliance/>.

¹⁹ Russell Palmer, *New Zealand a Winner in AUKUS Agreement, But Risks Remain – Experts*, RNZ (Sept. 16, 2021), <https://www.rnz.co.nz/news/political/451641/new-zealand-a-winner-in-aukus-agreement-but-risks-remain-experts>.

²⁰ *AUKUS Fiasco: France Accuses Australia, US of 'Lying' in Escalating Crisis*, THE ECONOMIC TIMES (Sept. 22, 2021), https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/aukus-fiasco-france-accuses-australia-us-of-lying-in-escalating-crisis/articleshow/86334482.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=ppst.

²¹ European Commission Press Release IP/21/4704, EU and Indo-Pacific: Natural Partners (Sept. 16, 2021).

²² 北溪二號（Nord Stream 2）為一連接俄羅斯及德國的天然氣管線，建設初期，美國自 2017 年起即因其利益考量對此管線計畫相關的公司祭出經濟制裁。然而美國於今（2021）年 5 月突然轉變態度、撤回制裁，拜登政府又同時聲稱其不改變反對北溪二號管線的立場，反覆無常的態度讓歐洲國家無法定奪與北溪二號相關的開發計畫。Sophie Marineau, *What the Lifting of US Sanctions Means for the Nord Stream 2 Pipeline*, THE CONVERSATION (Aug. 5, 2021), <https://theconversation.com/what-the-lifting-of-us-sanctions-means-for-the-nord-stream-2-pipeline-165275>.

²³ 戰略自主性為歐盟理事會（Council of the European Union）於 2020 年 9 月的經濟論壇中提出的概念，旨在提升歐盟對於國際事務的獨立性。Council of the EU Press Release 557/20, *Recovery Plan: Powering Europe's Strategic Autonomy - Speech by President Charles Michel at the Brussels Economic Forum* (Sept. 8, 2020); Andrea Moreschi, *AUKUS, Strategic Autonomy, and the Future of the Indo-Pacific: A French perspective*, OBSERVER RESEARCH FOUNDATION (Oct. 4, 2021), <https://www.orfonline.org/expert-speak/aukus-strategic-autonomy-and-the-future-of-the-indo-pacific/>.

²⁴ 中華人民共和國外交部（註 14）（原文：「中方正式申請加入 CPTPP，再次表明了中方擴大

的手段之一，然而諷刺的是，川普政府退出該協定後，CPTPP 反而被中國視為增進其於印太地區之經濟實力與影響力的方法。中國在安全議題上的強勢姿態，與其透過加入 CPTPP 擁戴區域多邊經濟合作的行為有所矛盾。

但不幸的是，由於美國未參與該些區域經濟整合倡議，使其無法有效挑戰中國於政策上的不一致性。美國選擇將重心聚焦於棘手的中國安全威脅議題並組成 AUKUS，而不與東亞國家進行經貿整合，意味其放棄了最直接有效布局印太地區的方式。然而，假設之後會員國有意願與中國開啟入會談判，仍有不少棘手議題待商榷，如：國家補貼、爭端解決及跨境資料傳輸²⁵，故中國是否能順利加入 CPTPP 仍是未定數。

伍、結論

綜上所述，印太地區近期因 AUKUS 的組成及中國申請加入 CPTPP 等軍事戰略或經貿整合手段，而掀起波瀾。美英透過 AUKUS 與澳洲建立軍事合作支援無疑加深了兩國在印太地區的影響力，但仍存在核武爭議並牽動與他國間的外交關係；而中國是否能就國家補貼、爭端解決等議題順利談判以加入 CPTPP 亦仍待關注。然無論如何，AUKUS 及 CPTPP 的後續發展皆勢必牽動印太地區局勢及走向，進一步影響國際安全、國際貿易及區域貿易協定等議題。

对外开放和推动区域经济合作的坚定决心。」)。

²⁵ See Wendy Cutler, *China Wants to Join the Trade Pact Once Designed to Counter It*, FOREIGN POLICY (Sept. 21, 2021), <https://foreignpolicy.com/2021/09/21/china-cptpp-trade-agreement/>.