

焦點評析

2022年「四方安全對話」與台海安全

The Quad Summit 2022 and Security in the Taiwan Strait

陳亮智 *Liang-Chih Evans Chen*

國防安全研究院副研究員

*Associate Researcher Fellow, Division of Defense Strategy and Resources
Institute for National Defense and Security Research*

一、前言

2022年5月24日，美國、日本、澳洲與印度四國領袖於日本東京再次舉行「四方安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, QSD or Quad) 高峰會議。¹ 美國總統拜登 (Joe Biden)、日本首相岸田文雄 (Kishida Fumio)、澳洲新總理艾班尼斯 (Anthony Albanese) 與印度總理莫迪 (Narendra Modi) 於此峰會後發表聯合聲明，他們表示將維護包括東海與南海在內的航行與飛行自由，堅決反對任何片面改變現狀的企圖，以及反對任何升高區域緊張情勢的威脅及挑釁行動。值得注意的是，儘管沒有直接點名北京，聯合聲明中仍詳細列舉反對在有爭議之地物上進行軍事基地化，危險使用海警與海上民兵，以及其他干涉阻撓區域國家的海上資源開發活動。四國再次強調將共同致力於實現「全面且堅定的自由開放印度太平洋」。另外，四國亦宣布，在未來五年內，將對印太區域國家（包括太平洋島國在內）提供五百億美元的印

¹ 四國領袖分別於去 (2021) 年 9 月 24 日在美國華盛頓舉行實體峰會，3 月 12 日則是舉行了視訊峰會。

太區域基礎建設援助與投資，並且將協助部分面臨債務困難的發展中國家。²

究竟「四方安全對話」的最新發展與台灣海峽的安全情勢有何關連？又會造成什麼影響？從台灣的角度而言，台北當然會希望各種型態的安全對話機制，不論是單邊，雙邊，抑或是多邊，都能重視並促成台海的和平與穩定。然此次的「四方安全對話」聯合聲明並未提及台灣問題或台海安全，此是否表示「四方安全對話」不將「台海安全」議題納入其關注項目當中？若不納入關注，則「四方安全對話」對台海安全的意義又是為何？

二、未提「台海安全」與「中國威脅」，此次峰會非先例

首先，不只是在「台海安全」上，在「中國對印太區域所造成的威脅」上，今年的美日澳印四國峰會並未在文字上清楚明白地點名與指出，這或有避開過度刺激北京的意味，然而這並不表示四國沒有注意到台灣安全問題以及中國對區域的挑戰。事實上，在 2021 年於華盛頓所舉行的實體峰會當中，四國在會後的聯合聲明中也有類似的情況。於是乎，此次「四方安全對話」未針對台海安全與中國威脅做出明確的表示，這並非是首例，也不是特例。

其次，若是回顧此次「四方安全對話」聯合聲明的內容，其與 2021 年峰會聯合聲明的內容可謂極為相似，其所做出的主張處處皆是針對中國威脅做出回應。舉例而言，有關主張在東海與南海的航行自由，反對任何意圖改變現狀的舉措，反對在具有爭議之地物上進行軍事化（在南海填海造陸與軍事化作為），反對危險使用海警與海上民兵（灰色地帶之操作）等，這些立場在在都是針對北京在印太區域的「爭議行為」。另外，有關 COVID-19（新冠病毒肺炎）的對抗與疫苗提供、全球氣候變遷、工業與科技供應鏈、乾淨能源、以及對印太區域的基礎建設投資計畫等，這是四國對印太區域所推動的「地緣經濟」（geo-economic）戰略。雖然它與「地緣政治」（geo-political）戰略方面的實踐有所區別，但兩者並不相互違背，而是相輔相成，畢竟中國對

² “Quad Joint Leaders’ Statement,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, May 24, 2022, https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1e_000401.html.

美國與西方民主國家的威脅是全面的，其既跨越傳統的「地緣政治」，也超越當今的「地緣經濟」，更涵蓋有關政治體制、生活選擇、意識形態方面的「價值信念」。也因此，這些聲明內容看似未提台灣與中國，但卻是為了應對中國的威脅與挑戰，而台海局勢是其中的一環，而且幾乎是最重要與最緊急的一部份。

三、在台海安全議題上，「四方安全對話」的發揮被美日領袖峰會所遮掩

除了未針對台海安全問題做出直接且清楚的表示之外，「四方安全對話」對台海安全的發揮則是被前一日（5 月 23 日）所舉行的美日峰會所遮掩，尤其是拜登總統在會後的聯合記者會上回覆有關美國是否會介入防衛台灣的提問。相較於「四方安全對話」，在美日峰會的場合上，不論是會談內容、會後聲明及與媒體互動，拜登總統與岸田首相兩位領袖在「台灣問題」與「對中國的立場」上則顯得直接清楚。就台海安全議題，兩國領袖重申台海安全穩定的重要性，以及它關係到國際社會的和平與繁榮，雙方「強烈反對」任何企圖在東海片面改變現狀的作為。有關「台灣安全重要性」與「台海安全」部分，在去（2021）年 4 月的華盛頓美日峰會當中，拜登總統與日本前首相菅義偉舉行會談時，雙方即首次將其列入峰會的聯合聲明裡。而今（2022）年岸田與拜登在聲明中，或直接或間接地指出中國威脅的論述也比去年多，語氣也顯得更為強硬。³ 在峰會後的聯合記者會上，拜登總統在回覆美國是否會介入防衛台灣問題時表示，「是的。這是我們做過的承諾。」此一回答更是在當天與隔天的國際新聞媒體中被廣泛地報導，並且引起熱烈的討論。雖然白宮隨後解釋，美國的「一個中國政策」（One China Policy）並未改變，但

³ 2021 年的聯合聲明是「強調台灣海峽和平與安定的重要性，敦促和平解決兩岸問題」。2022 年聲明則加入「美日兩國在台灣議題上的基本立場並未改變，再次強調台灣海峽和平穩定的重要性，是國際社會安全繁榮不可或缺的要害，敦促和平解決兩岸問題」。而在「反對在東海片面改變現狀的企圖」部分，2021 年的聲明為「反對」，2022 年的聲明則加強語氣為「強烈反對」。

是證諸拜登對此問題的若干類似回答，⁴ 華盛頓對台灣安全的承諾以及在有關協助防衛台灣的意願方面（特別是出兵協防台灣）似乎又有走向「戰略清晰」（strategic clarity）的態勢。

當然，從台灣的角度而言，願意在軍事上協助防衛台灣者或是願意出兵協防台灣者，理論上是「多多益善」。就美日澳印四國而言，若是只能有一個或少許的國家協助，則美國必然會是台灣的首選，而且是最關鍵的國家，其次則是日本，再其次則是澳洲，再再其次是印度。因此，若是能爭取「四方安全對話」對台灣安全做出具體的承諾與協助，這是最佳的狀態。若非如此，台灣更在乎的應當是美國的態度與反應才是。而今，就「四方安全對話」四國而言，在台海安全議題上，華盛頓、東京與坎培拉三者的立場有愈趨一致的趨勢，例如美國本身即有諸多作為是顯示其極重視解放軍攻台的可能性問題；日本方面亦多所倡議「台海有事即日本有事」，並與美方進行相對應的準備工作；澳洲則曾經表示若台海戰事爆發，澳洲將跟隨美國的軍事行動（而新就任的工黨政府亦主張對中強硬）。這對台北來說無疑是一項極為正面的信號。換言之，在「四方安全對話」裡，台灣目前看似無法獲得四國一致的表態承諾，但至少有了「四分之三」（three of four）的支持，此圖像可謂越來越清晰。當然，如前所述，美國、日本、澳洲對台海安全的「更具體承諾與作為」是什麼？這仍有許多發展的空間。

四、在抗中護台上，「四方安全對話」亦有若干不確定性

雖然本次的「四方安全對話」如同去年的峰會一樣，未針對中國威脅與台海安全做出清楚而明白的表示，然其所接襲的各項主張皆是為了應對中國的擴張與挑戰，此殆無疑義。然而，在抗中護台上，美日澳印四國的步調與

⁴ 拜登總統做過類似立場的表示包括：2021年8月，在回答ABC News的專訪時表示，若是有人入侵或對北約盟友採取武力行動時，美國會回應，對日、韓、台皆是一樣。2021年10月於出席市民大會活動（CNN town hall meeting）時被問及「若是中國攻打台灣，美國是否會協防台灣？」拜登表示，「是的，我們有承諾這麼做」。

立場恐怕並非是完全一致，此為隱憂之所在。如前所述，華盛頓、東京與坎培拉三者在台海安全議題上的立場有漸趨一致的跡象。但是正如本次峰會後的聯合聲明所顯示，四國對台海安全的「具體承諾與作為」仍不甚清楚，這可謂是「四方安全對話」在此議題上的一個高度的不確定性。事實上，此一高度不確定性的原因有二，而且極不容易突破。第一、「四方安全對話」本身是一個「安全與戰略對話」的平台（platform），四國藉此組成一個聯繫、溝通與合作的網絡（network），而非是一個成員彼此簽訂條約的軍事同盟（military alliance），因此它在軍事安全議題上並不具備強制與約束的規範作用，也因此它自然不易在台海安全議題上做出明確的宣示與「可預期的集體防衛行為」（an expected collective defense）。第二、在華盛頓現今抗衡中國威脅的「1-2-3-4-5」架構中，即美國單邊行動，以美國為軸心的雙邊軍事同盟（美日、美韓、美澳、美菲等），「澳英美」（AUKUS）三邊安全協議，美日澳印「四方安全對話」，以及美英加澳紐「五眼聯盟」（Five Eyes, FVEY），「四方安全對話」可謂是當中最鬆散與最不具強制力的組織。在美國及其盟邦可以藉由其他的「1-2-3-5」方式對中國威脅與台海安全做出相對的回應時，「四方安全對話」所發揮的份量自然弱化許多。⁵

此外，在抗中護台議題上，「四方安全對話」另一個隱憂是，四國當中的印度之附和美國的立場與強度則又是一個問題。詳言之，雖然新德里是「四方安全對話」的成員國，而且也參與會後的聯合聲明，但就整個戰略態勢認知而言，印度與美日澳三國恐怕存有難以克服的落差。首先，就日本而言，其關係日本的命運與利益甚鉅。而關係日本即是關係美國，更何況台海安全本身亦是直接關係美國在西太平洋的利益與安全。其次，對澳洲而言，雖然台海與澳洲有著地理位置上的遙遠距離，但是隨著中國對南海與南太平洋的

⁵ 此部分的觀察得自於 Mohan 的啟發。參照：C. Raja Mohan, “Empower Alliances and Share Burdens,” *Foreign Policy*, March 21, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/03/21/us-geopolitics-security-strategy-war-russia-ukraine-china-indo-pacific-europe/#stephen-m-walt>.

勢力擴張與戰略企圖日漸擴大升高，可預見的是台海有事將對澳洲的中長程利益與安全構成嚴重的挑戰。此外，本文亦認為，基於與美國的軍事同盟關係，以及同為盎格魯撒克遜之英語系民族，澳洲（與英國、加拿大、紐西蘭等）選擇跟隨美國的作為是極其合理的發展。再者，對印度而說，雖然中國在西太平洋的勢力擴張仍會影響它的利益，但終究是「間接而非直接」，是「未來長遠的而非明顯立即的（clear and present）」威脅。加以印度在對外政策上有「不結盟」的傳統，因此幾乎很難斷定新德里會在「協助台灣防衛」或「派兵協防台灣」上選擇與美國結盟。對此論點的支持可以從近期烏克蘭戰爭的經驗裡觀察到。在對俄羅斯的態度上，新德里與美國及西方社會具有明顯的差別，這顯示印度有其獨特不同於西方的戰略觀點。據此，印度實在難以在台海安全議題上與美日澳三國同調同步。

伍、結語

總結而言，本文認為，在台海安全問題上，「四方安全對話」的重要性及其所做的立場表態不若前述之美國所建立起的「1-2-3-5」架構或機制。這個觀點不只是台北應有的認知，恐怕華盛頓、東京與坎培拉亦有此體認。然而，不論是對美日澳印四國，抑或是對台灣而言，尋求抗中力量的集合（aggregation）與匯聚（convergence）是「多多益善」，且正面多於負面。因此，雖然「四方安全對話」未直接、清楚地對台海安全做出表示，此安全戰略對話機制仍具一定的意義；其所做出的對區域安全的關注與主張仍是相當關乎印太區域的和平與穩定。雖然「四方安全對話」未必直指重點，且其本身有若干的隱憂與弱點，但四國的行動與發展與台海安全及印太安全仍至關重要。在觀察美國及其所領導之「民主同盟」（democratic alliance）的抗中過程裡，我們仍必須綜觀「1-2-3-4-5」整體架構的反應與行動。