

焦點評析

美國阿富汗撤軍與澳洲安全戰略重心轉移的觀察

Observations on the Withdrawal of US Military from Afghanistan and the Shift of Australia's Security Strategic Focus

黃恩浩 *Paul A. Huang*

國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員

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

壹、前言

澳洲的中東政策（包括對阿富汗政策）與作為一直是受美澳同盟、國家利益、政黨政治、國內猶太與穆斯林主義團體等多重因素所影響。就國家利益而言，澳洲在中東的利益其實相當有限，主要是隨美國在北約架構下維護中東地區的和平與穩定，保持該地區在國際石油能源供應鏈的安全，因為這不僅直接影響到澳洲國家利益，其實也間接影響到澳洲在東亞地區主要貿易夥伴的共同能源利益。嚴格來說，在中東地區的行動一直是坎培拉當局的一個大課題，然而無論是政府國防部門、外交部門或是戰略專家學者，都沒有將該地區納入到澳洲外交和國防政策的優先順序中去考慮，而是追隨華府的中東政策而行動。美國發動阿富汗戰爭，主要是為了報復 911 恐怖攻擊事件。儘管美國至今仍宣稱「與恐怖主義作戰」還持續著，然而在 2011 年美國擊斃賓拉登（Osama binLaden）後蓋達組織就不再是威脅，這使得美國與同盟國

駐軍阿富汗的軍事目的就變得模糊且缺乏正當性。這次澳洲在權衡其中東地區利益之後，決定追隨美國腳步自中東地區與阿富汗撤軍之舉早有規畫，不僅符合澳洲的國家安全利益，也盡到作為美國傳統堅定盟友的角色。

貳、澳洲追隨美國自中東與阿富汗撤軍

澳洲國防部於 2020 年 10 月 23 日發布新聞稿聲明，¹ 澳洲最後一艘派駐中東地區執行「神靈行動」(Operation Manitou) 的安札克級 (Anzac-class) 「土烏巴號」(HMAS Toowoomba) 護衛艦已於 2020 年 6 月返回澳洲，澳洲將逐步減少派遣軍隊前往中東地區，² 澳洲皇家海軍亦將結束長達 30 年來派遣軍艦到中東的做法，原本派駐紮在阿富汗和伊拉克的空軍也已經在 2020 年底前調回國內。³ 澳洲當局指出，自 2020 年 12 月之後，澳洲將不再履行由美、英、澳以及多個中東國家合作推行維護貨運和油輪運輸安全計畫的「國際海上安全建設」(International Maritime Security Construct) 任務，⁴ 範圍包括：波斯灣、阿曼灣、亞丁灣和南紅海區等海域。根據澳洲最新發布的《2020 國防戰略更新計畫》(2020 Defence Strategic Update)，今後澳洲國防的焦點將會

¹ “Changes to the ADF’s naval presence in the Middle East,” *Department of Defence, Australian Government*, October 23, 2020, <https://www.minister.defence.gov.au/minister/treynolds/media-releases/changes-adfs-naval-presence-middle-east>.

² “MINDEF announces changes to ADF’s Middle East naval presence,” *Defence Connect*, October 27, 2020, <https://www.defenceconnect.com.au/key-enablers/7072-mindef-announces-changes-to-adf-s-middle-east-naval-presence>.

³ “Australia withdraws Navy operations in Middle East to focus on Asia-Pacific, China,” *Radio New Zealand*, October 24, 2020, <https://www.rnz.co.nz/news/world/429083/australia-withdraws-navy-operations-in-middle-east-to-focus-on-asia-pacific-china>.

⁴ Matt Coyne, “US-backed shipping defence group hails success on anniversary,” *Trade Winds*, November 10, 2020, <https://www.tradewindsnews.com/tankers/us-backed-shipping-defence-group-hails-success-on-anniversary/2-1-910158>.

集中於印太地區，此意味著澳洲前沿防禦重點將不再是對抗恐怖組織和打擊海盜，而是要在美國印太戰略下抗衡中國的軍事擴張行為。澳洲當時宣布逐步自中東撤軍的聲明，似乎也為其將追隨美國從阿富汗撤軍埋下伏筆。

澳洲是美國的「主要非北約盟友」(Major Non-NATO Ally, MNNA)，⁵ 所以澳洲參與美國與北約在阿富汗的「堅決支持任務」(Resolute Support Mission, RSM)，或稱「堅定支持特派團」，主要還是基於美澳之間的軍事同盟關係。自二戰結束後以來，追隨及配合美國在國際間的軍事安全行動，一直是澳洲前沿防禦戰略的重要部分。澳洲自 2013 年底撤出在阿富汗的作戰部隊後，主要的任務是訓練阿富汗政府安全部隊，所以留守在阿富汗當地的兵力不多。這場阿富汗任務讓澳洲耗費數以十億美元計的代價，並造成 41 名澳洲軍人陣亡；再加上澳洲空降特勤隊 (Special Air Services) 涉嫌在阿富汗犯下多起戰爭罪被揭發而掀起國內外譴責，⁶ 澳洲在國際間的信任度因此受到挑戰。即使在美澳軍事同盟在北約 RSM 架構下，澳洲有義務分擔安全責任，但在阿富汗的任務早已不符合澳洲國家利益。

美國總統拜登 (Joseph Biden) 在 2021 年 4 月 14 日宣布 (與北約同時宣布)，駐阿富汗美軍將從 5 月 1 日開始依序撤離，並於 9 月 11 日前要完全撤出 (這一天剛好是美國遭遇 911 恐怖攻擊 20 週年)，這場耗費 20 年且花費 2.5 兆美元的戰役終於宣告落幕。在拜登宣布撤軍的隔天，也就是 4 月 15 日，澳洲總理莫里森 (Scott Morrison) 也正式宣布，澳洲將追隨美國在 9 月份從阿富汗全面撤軍，為澳洲涉入這場長達 20 年的戰爭劃下句點。在過去 20 年間，澳洲曾在阿富汗部署了三萬九千名部隊，參與由美國和北大西洋公約組

⁵ 「主要非北約盟友」(Major Non-NATO Ally, MNNA) 是指一系列美國政府指定與美軍有戰略合作關係但不是北大西洋公約組織的成員。美國主要 MNNA 包括：澳洲、埃及、以色列、日本及韓國。台灣在 2003 年被美國小布希總統 (George W. Bush) 指定為 MNNA。

⁶ Department of Defence, "Inspector-General of the Australian Defence Force Afghanistan Inquiry Report," *Australia Government*, November 6, 2020, <https://afghanistaninquiry.defence.gov.au/>.

織 (NATO) 共同領導對抗塔利班 (Taliban) 和其他恐怖組織的 RSM。⁷ 莫里森表示，撤離阿富汗的決定，結束澳洲軍隊代價慘重的一頁，代表著澳洲軍事史上重要里程碑。⁸

參、向印太地區轉移的澳洲安全戰略重心

面對中國崛起、俄國挑釁、北韓核武的背景中，美國權力在印太地區的消長是澳洲建構國家安全的敏感問題，因為依附強權是澳洲的重要戰略文化，所以美國在西太平洋的興衰幾乎牽動著澳洲的國防與外交政策之方向與作為。2019年6月1日，美國國防部在其發布的《印太戰略報告》(Indo-Pacific Strategic Report)⁹ 之「印太戰略趨勢與挑戰」部分強調，中國是「修正主義式強權」、俄國是「復甦的惡意行為者」、北韓是「流氓國家」。從美國將這些威權國家列為對印太的挑戰可以判斷，美國「印太戰略」的願景表面上是希望以日本、澳洲、印度為主軸建立「自由開放的印太地區」，實際上是企圖維護美國過去忽略的亞洲利益，以及維持近年受中俄威脅的民主秩序。由該報告可知，中東與阿富汗地區對美國的戰略重要性已不如以往，印太正成為美國與其盟國關注的焦點。

澳洲發展的「印太」概念的過程其實比前美國川普政府還要早，主要可

⁷ 在阿富汗的「堅定支持任務」(Resolute Support Mission, RSM)是一項由北約所領導的聯合部隊，約由 7,772 名駐阿富汗聯軍部隊組成，其計畫於 2015 年 1 月 1 日開始執行並在後期赴阿富汗參與行動。這是國際安全援助部隊在阿富汗(International Security Assistance Force, ISAF)的後續任務組織，其下屬部隊於 2014 年 12 月 28 日完成組建，直屬美國中央司令部。在 2021 年 4 月 14 日，北約宣布 RSM 在 2021 年 5 月 1 日之前減少在該任務下的部隊，並表示 RSM 及下屬部隊於 2021 年 7 月 12 日解散。

⁸ Nick Pearson, "Australian troops to be pulled out of Afghanistan by September, PM announces," April 15, 2021, 9NEWS, <https://www.9news.com.au/national/afghanistan-military-troops-withdrawal-australia-scott-morrison-prime-minister/b8e88dec-41b5-4a08-9830-6c1180088b87>.

⁹ The Department of Defense, "Indo-Pacific Strategic Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region," *The Department of Defense*, June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

以從澳洲近年外交與國防白皮書中一窺究竟。2013 年 5 月，時任澳洲總理吉拉德 (Julia Gillard) 公布 2013 年《澳洲國防白皮書》(Defence White Paper)，正式將澳洲所處的國際安全環境定位為「印太」地區。2016 年 6 月，前澳洲總理滕博爾 (Malcolm Turnbull) 公布 2016 年《澳洲國防白皮書》，其內容幾乎多以「印太」的觀點取代亞太概念。在 2017 年 11 月，滕博爾發布新版《外交政策白皮書：機會、安全、力量》(2017 Foreign Policy White Paper: Opportunity, Security, Strength)，該內容提及澳洲將以美國為國家安全重心，並以要澳洲觀點致力建構一個安全、開放與繁榮的「印太」地區。重要的是，現任總理莫里森更重視與美國以及志同道合的民主國家在印太區域的安全合作。從前美國川普政府所倡導「印太戰略」迄今，其不僅與澳洲的地緣戰略契合，也與澳洲因應中國擴張的方向一致，因此得到澳洲的支持。由於印太區域在印太戰略架構下的重要性高於中東地區，澳洲追隨美國自中東與阿富汗撤軍並不意外。

在聚焦阿富汗反恐行動 20 年後，美國拜登政府終於在 2021 年 9 月完成撤軍，讓美國的戰略重心完全由中東地區轉移到印太地區，而美國視為戰略競爭對手的中國如今乃成為美國與其同盟擬抗衡的國家。美澳決定自中東與阿富汗撤軍並將安全戰略重心轉向印太區域並非臨時的規畫，其實在美國在制訂印太戰略之前就早有跡象。例如：自 2017 年底以來恢復推動美日印澳「四邊安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD)，更在 2021 年 3 月 12 日以視訊舉行之 Quad 領袖高峰會中，共同發表「四邊安全對話精神」(The Spirit of the Quad) 聯合聲明。¹⁰ 在 QUAD 架構下，自 2020 年以來四國開始強化年度「馬拉巴爾」(Malabar) 海軍聯合演習 (澳洲於 2020 年正式參與該演習)，以培養四國在水面戰、反潛戰與航行技術的協同與相互操作方面能力。¹¹

¹⁰ 在 2021 年 3 月 12 日，QUAD 首次舉行線上首腦會談。2021 年 9 月 24 日，QUAD 再次召開領袖面對面高峰會。

¹¹ 馬拉巴爾聯合軍演始於 1992 年，原本是美國與印度之間的雙邊海軍例行年度演習。2015

更甚者，在因應中國的軍事擴張，澳洲不僅向美國採購先進戰機，以及聯合發展先進遠程飛彈系統，試圖將本土防禦範圍從第二島鏈向第一島鏈附近延伸，藉以壓縮中國的軍事威脅。¹² 值得關注的是，於 2021 年 9 月 15 日，由澳洲（AU）、英國（UK）和美國（US）聯合宣布成立的軍事安全合作夥伴關係，簡稱 AUKUS。該同盟是在美國印太戰略架構下，由英美兩國協助澳洲建造一支至少 8 艘的核子動力潛艦艦隊以及進行其他科技與情資的分享。¹³ 上述美國印太戰略架構與澳洲戰略重心的轉變是相互關連的，澳洲在印太區域抗衡中國的戰略地位日益重要，因此澳洲在澳英美三國軍事夥伴、四邊安全對話、五眼聯盟，以及馬拉巴爾軍演等的所扮演的戰略角色已經變得不可或缺，澳洲追隨美國自中東及阿富汗撤軍，而將戰略目標轉向對抗中國因而有其必要性。

肆、結論

美國、北約和美國主要非北約盟友澳洲，在 911 恐怖攻擊事件後便開始強化對中東地區的安全部署以及派兵進駐阿富汗，由此引發的阿富汗戰爭成為美國自二戰結束以來最漫長的軍事行動。2011 年 6 月，時任美國總統歐巴馬（Barack Obama）任內就曾表示計劃在 2014 年或之前要終結在中東地區阿富汗的 RSM 行動，同時也積極規畫其「亞洲再平衡」政策。由此可見，美國近期自中東與阿富汗撤軍，早在美國在剷除賓拉登之後，其戰略目標就已經

年起，日本成為馬拉巴爾軍演的正式成員。2020 年起，澳洲正式加入該軍演。該系列軍演在 2021 年已是第 25 次舉行，美日印澳四方共同參與該軍演也已經歷了兩年的互動，這也使得自從 2017 年底 QUAD 恢復以來，該演習逐漸變成今天四國之間實際上的聯合軍演。

¹² 黃思浩，〈美澳「護身軍刀 2021」聯合軍演與第二島鏈安全〉，《國防安全雙週報》，第 36 期，頁 43-48。

¹³ The White House, "Joint Leaders Statement on AUKUS," *Briefing Room, The White House*, September 15, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/>.

逐漸轉向中國威脅。在美國前川普政府與現任拜登政府遂行的「印太戰略」，其實可以視為美國在平衡政策的延續。澳洲一直是美國自二戰以來最忠實的傳統盟友，參加美國與北約的阿富汗行動是基於美澳安全承諾，並非是基於澳洲本身的戰略利益。簡言之，在美國提出亞洲再平衡構想之後，澳洲也開始建構符合其本身利益的印太概念，直到美國提出印太戰略之後美澳對印太區域的安全觀才相互融合，也因此追隨美國自中東與阿富汗撤軍，將安全戰略重心轉向制衡中國威脅。

責任編輯：李欣樺