

評論 台灣

王臻明：印太地區的安全新架構——北約再東擴，或組建印太版小北約？

雖然全世界的目光都放在台海問題上，不過台灣是歷史問題，南海卻是現實的開發利益，南海的情勢也許比台海更不穩定。



2023年5月8日，印度與東協國家（ASEAN）舉行聯合海上演習。圖：印度新聞局

王臻明 | 2023-06-11

(王臻明，關心國防與地緣戰略議題，軍事專欄作家。)

印度在5月7日與東協國家 (ASEAN) 舉行為期兩天的聯合海上演習，包括越南、泰國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、汶萊、印尼都派兵參加，共有九艘艦艇與1400人參與這場「東協 - 印度海上演習」 (ASEAN - India Maritime Exercise, AIME 2023)。不過參與演習的多國海軍艦艇，在越南的專屬經濟海域活動時，中國派出海上民兵刻意干擾，有五艘民兵船闖入演習區，甚至出現短暫的對峙。雖然雙方在事後都刻意淡化這次事件，不願正面回應，甚至強調雙方船艦和平通過，未發生緊張對峙。但此舉已顯示，中國對於東協的態度，可能正轉趨強硬。

關鍵的原因在於中國對南海的野心正逐日擴大，近年來與菲律賓因南海主權爭議而爆發的海上衝突，有越演越烈的趨勢。菲律賓積極尋求反制的方式，不只罕見地開始強化軍備，並宣示國防戰略將大幅轉向，從肅清國內叛軍轉為關注國外威脅。新總統小馬可仕 (Ferdinand Marcos Jr.) 更一改過去杜特蒂 (Rodrigo Duterte) 較為親中的態度，除了再開放四處基地供美軍使用，才剛結束的美菲肩並肩 (Balikatan 2023) 聯合演習，也是歷年來規模最大的一次。美國還直接表明，如果菲律賓在南海受到攻擊，將會啟動美菲共同防禦條約，不排除派遣美軍以武力反制。



參與演習的多國海軍艦艇，在越南的專屬經濟海域活動時，中國派出五艘民兵船闖入演習區。

印太地區組建全新安全架構？

隨著印太地區局勢的風起雲湧，讓原本印太地區鬆散的安全架構，已經難以因應未來的情勢。

南海情勢的快速升溫，也讓周邊國家有所警覺。事實上，除了中國、台灣與菲律賓，還有越南、汶萊、印尼與馬來西亞等國，都對南海有過不同程度的主權聲索。這些國家雖然在經濟上與中國有緊密的關係，卻又擔心中國勢力在南海持續擴張，會影響到自己的國家利益。印度則從1991年開始，積極推動「東向政策」，希望擴大印度與東南亞國家的往來，進一步投資這個超過六億人口的新興市場，並強化自己的區域影響力。再加上近年來印度又與美國、日本、澳洲組成四方安全對話（Quad），企圖牽制中國，於是讓印度與東協一拍即合，首度催生了這場海上聯合演習。

所以AIME 2023演習的規模雖然不大，對中國而言卻有如芒刺在背，若不在第一次演習時，就展現中國的反對態度，未來可能演變成定期活動，慢慢喚起東協過去的軍事功能。雖然今日的東協已蛻變成一個經濟合作架構，甚至與中國簽署「中國－東協自由貿易區（ACFTA）」，也就是俗稱的「東協加一」，並以此為基礎，與日、韓、澳、紐等國建立「區域全面經濟夥伴（RCEP）」協定，成為最受矚目的自由市場。但東協一開始成立的目的，是在冷戰時期圍堵共產勢力的入侵，等同於亞洲版的北大西洋公約組織。

不過東協並沒有像北約一樣，不斷擴大，北約在冷戰結束後，還逐步吸納前華沙公約組織國家與前蘇聯加盟共和國，變成一個超大型的區域安全架構。相反的，東協不斷淡化軍事色彩，反而以經貿合作為主要目標，在冷戰結束後還接納共產國家，如越南、柬埔寨與寮國加入，由於這些國家到今日為止仍然奉行共產主義，反而進一步淡化了東協的反共立場。可以這麼說，東協做為一個區域安全組織，因各成員國的立場差異、外在環境、歷史恩怨等，而未能扮演重要的角色，但轉形成經濟組織後，卻是相對成功的。

不過東協這樣的發展方向，接下來可能會面臨挑戰，因為隨著印太地區局勢的風起雲湧，讓原本印太地區鬆散的安全架構，已經難以因應未來的情勢。美國是否應該籌組印太版小北約的討論，開始成為熱門話題。而在此同時，北約成員國相繼發表自己的印太政策，並派遣軍艦至印太地區巡弋，北約甚至首度在東京設立連絡辦公室，顯示北約也想插手印太事務，並扮演一定的角色。美國更暗示北約應對全球安全做出更大貢獻，這讓中國官方媒體撰文痛批，指控全球版的北約，反將危害世界安全。

中國擔心東協與北約成為美國圍堵策略的新工具，所以對東協的演習與北約的擴張，採取激烈反應。就目前的情勢看來，並非杞人憂天，美國若要在印太地區籌組全新的安全架構，這是兩個極有可能的方案。除此之外，南韓近期積極與日本修補關係，並強化美韓同盟，還同意讓三國的雷達系統共同連線，以分享情報，說明美國已逐步整合在東北亞地區的傳統盟邦。因此另外一個選擇是強化目前美日安保條約與美韓共

同防禦條約，再加四方安全對話，組成印太地區全新安全架構的基礎。



2017年5月25日，比利時布魯塞爾，北約成員國的旗幟在北約總部飄揚。攝：Christian Hartmann/Reuters/達志影像

東協、北約東擴及現有架構優缺分析

北約繼續東擴的問題，在於歐洲國家必需繞過大半個地球，才能夠抵達印太地區；也有學者認為，北約如果毫無節制的擴大，一定會造成災難性的結果。

這三個方案各有利弊，首先東協的優勢，在於這個組織早已存在，不需要另起爐灶，重頭開始。而且東協各國幅員廣大，人口眾多，是近年來最受矚目的新興地區，在中美貿易戰開打後，不少在中國設廠的大型企業，紛紛南遷到東協國家，使東協可望成為取代中國的下一個世界工廠。同時，美國與多個東協國家都擁有長期軍事合作關係，除菲律賓外，每年還與泰國、馬來西亞、新加坡與印尼，定期舉行聯合演習。最後，東協主要國家分布在南海周邊地區，美國如果能成功整合東協，在南海與中國的競爭，將佔上風。

但東協也有不少的缺點，首先是許多東協國家與中國都有牽扯不斷的經濟合作關係，現階段仍不希望捲入美中競爭之中。不少國家想要左右逢源，一方面與美國結盟以獲得安全保障，另一方面繼續從中國取得經濟利益，甚至認為美國對中國的圍堵，是霸權心態，並不贊同。而且東協內部的寮國與柬埔寨，極為依賴中國，在採取共識決的國際組織中，可以輕易阻撓東協與美國合作。最後是東協在冷戰時期沒有發展成一個大型安全組織的背後因素仍然存在，今天再試一次，可能也是相同的結果。

而北約繼續東擴，進入印太地區的優點，在於北約國家長期進行聯合演習，從裝備補給到指揮通訊都已完成整合，可立即與美國協同作戰。其次是北約成員國多數是富裕國家，雖然承平時期的國防預算偏低，在優渥的社會福利下，艱難維持最低的軍備水準，但真正需要時，還是具備充沛的國力可以支援。以俄烏戰爭為例，烏克蘭能抵擋俄羅斯的入侵，北約在背後支援武器彈藥，是最關鍵的因素。而且英、法、德等國，在印太地區有許多經濟投資，法國更有殘留的殖民地，都是歐洲國家介入印太事務的動機。



2022年5月10日，德國，北約反應部隊的國際聯合軍事演習。攝：Morris MacMatzen/Getty Images

但北約繼續東擴的問題，在於歐洲國家必需繞過大半個地球，才能夠抵達印太地區，距離是難以克服的天然障礙。即使是北大西洋彼岸的北約成員國，如美國與加拿大，也要橫越太平洋，非常的遙遠。同時許多歐洲國家認為，歐洲應該把焦點放在自身事務上，不應隨美國起舞，法國總統馬克龍（Emmanuel

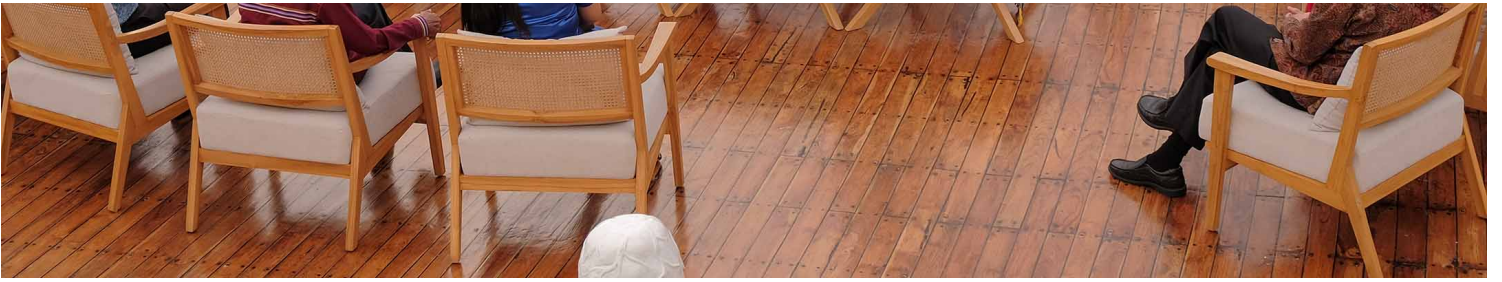
Macron，台譯馬克宏）訪問中國時的爭議發言，就代表了一部份歐洲人的看法。甚至有不少學者認為，北約東擴是俄羅斯侵略烏克蘭的原因之一，北約如果毫無節制的擴大，一定會造成災難性的結果，這些都是影響北約插手印太事務的不利因素。

至於維持目前的架構，在美國與日、韓、菲、澳等國的共同防禦條約上，增強彼此合作，再加上四方安全對話，逐步建立一個更緊密的同盟，是目前美國已在推動的方向。這最大的優點是利用現有的條約，不必重新磋商談判，避免曠日廢時。而且在這個架構下，美國已經經營半個多世紀，擁有許多現成的設施與充足的運作經驗，有事半功倍的效果。而且整個架構是建立在美國與各國的共同防禦條約上，最為單純，不像北約是一個集體組織，要顧及各成員國的不同立場，可最大程度避開東亞各國之間的歷史恩怨與競爭矛盾。

不過採行現有架構的最大缺點，在於單靠美國與各國間的共同防禦條約，無法形成一個緊密的組織。未來某個地區若爆發衝突，各別國家是否要介入，或允許美國使用境內的軍事基地來執行作戰任務，都需要各別談判，有太多不確定的因素。中國也可以運用經濟影響力，對各別國家施壓，來阻止這些國家介入衝突。因此採行現有架構，將缺少足夠的嚇阻力。這個缺點也是目前許多專家認為，美國需要籌建印太版小北約的關鍵原因，因為印太地區的新情勢，已經不是這個舊有架構，所能應付的了。

畢竟除了中國的野心擴張外，北韓近期也不斷試射各式飛彈，並舉行大規模軍事演習，不斷恫嚇南韓與日本。俄羅斯雖在俄烏戰爭中失利，卻很有可能在西進受阻後，轉而朝向遠東地區發展。近期俄羅斯的太平洋艦隊動作不斷，除了與中國進行多場聯合操演，繞行日本群島，更遠航至太平洋中心地帶，還無預警提升戰備層級，在庫頁島進行登陸演習。中國、俄羅斯、北韓如果匯集成一股新的力量，同時在西太平洋挑起衝突，將會是非常嚴峻的挑戰，印太地區的國家無一能置身事外。





2023年5月10日，印尼東努沙登加拉省舉行第42屆東協峰會期間，東協各國領袖坐在傳統的皮尼西船上觀賞日落。圖：Anadolu Agency via Getty Images

南海的危機，東協的轉機

雖然現在全世界的目光都放在台海問題上，不過台灣是歷史問題，南海卻是現實的開發利益，許多學者也認為，南海的情勢說不定比台海更不穩定。

目前整個印太地區裡，最有危機感的首推日本、南韓與澳洲。日本與中、俄兩國都有領土爭議，中、俄兩國的戰機、軍艦不斷出現在日本周邊海域，進行針對性十足的演訓，早已不是新聞。北韓對南韓的威脅越演越烈，近日甚至上升至核武恫嚇。澳洲則是美國的重要盟邦，雙方的合作關係密切，英、美兩國還決定轉移核動力攻擊潛艦技術給澳洲，以強化澳洲介入南海爭端的戰力。相較之下，東協國家多數仍維持平衡策略，理由不難理解，只是在區域局勢快速變動的情況下，這樣的策略可能讓東協各國失去先機。

因為印太版小北約如何組建，一定會大幅影響整個區域的未來發展。如果最後美國選擇以現有架構為基礎，進行強化，那接下來很長的一段時間裡，東亞的重心仍會以日、韓為主，菲律賓的重要性可能會有所提升，但東協所能扮演的角色將會很有限。雖然這是地緣政治與區域安全的問題，卻無疑會影響東協發展成下一個世界工廠的願景。最壞的情況，可能是東協的部份國家還是免不了被捲入南海衝突中，卻未能在經濟或國際地位上取得補償。平衡策略最後的結果是未得其利，而先蒙其弊。

如果最後的結果是北約繼續東擴，真的成為全球性的安全組織，東協國家各自加入或成為戰略合作夥伴，東協將更被邊緣化。畢竟北約多數的成員國都是歐洲國家，主要的關注焦點還是在歐洲事務上，北約的利益不一定等同於東協的利益。舉例來說，馬來西亞、新加坡與汶萊仍是大英國協成員，其中馬來西亞與新加坡，跟英國、澳洲、紐西蘭簽署過五國聯防協議（FPDA）。隨著英國積極重返印太地區，並派遣航空母艦到訪，這個協議也越來越受重視。只是這個聯防協議如果繼續擴大，有可能會排擠東協推動軍事合作的可能性，形成由歐洲國家主導南海或麻六甲海峽安全事務的現象。

但南海的危機對東協而言，可能也是新的轉機。畢竟美國為了抗衡中國的一帶一路與亞投行，也攜手七大工業國組織（G7），推出全球基礎建設與投資夥伴計畫，爭取開發中國家的支持，對東協來說或許是更為

一、不可否認，「九二共識」是兩岸關係發展的重要基礎，但兩岸關係的發展，仍不願在國際關係中，有可靠的經濟誘因。

雖然現在全世界的目光都放在台海問題上，不過台灣是歷史問題，雙方已長期對峙數十年，南海卻是現實的開發利益，中國的蠶食鯨吞，一步快過一步，從南海的北端，逐步向南發展，只是時間早晚的問題。許多學者也認為，南海的情勢也許比台海更不穩定，緊鄰南海的東協國家，必需即早思考因應之道。