

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 澳洲參與「五國防禦安排」對東南亞區域安全的影響

Australia's Porticipation in the “Five Powers Defence Arrangement”
and Its Impact on Southeast Asian Military Security

doi:10.30390/ISC.199809_37(9).0002

問題與研究, 37(9), 1998

Issues & Studies, 37(9), 1998

作者/Author：莫大華(Ta-Hwa Moh)

頁數/Page：19-30

出版日期/Publication Date：1998/09

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199809_37\(9\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199809_37(9).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



澳洲參與「五國防禦安排」 對東南亞區域安全的影響

莫大華

(政治作戰學校總教官室教官)

摘 要

本文主旨在探索「五國防禦安排」此一多邊軍事同盟，在建立東南亞區域安全的連結作用，以及澳洲以中級強國的身分，在維護此區域的軍事安全的過程中，所展現的連結東西方的關鍵地位。東南亞區域內由於缺乏集體安全組織，各國除藉由軍備現代化、經由「東南亞國家協會」討論區域安全議題外，也運用雙邊或多邊軍事合作或多邊軍事盟約來確保國家安全。在此過程中，「五國防禦安排」有著重大的連結作用，特別是藉著澳洲而與「澳紐美防禦協定」連結，以美國軍事力量作為軍事安全保障。

關鍵詞：東南亞國家協會、五國防禦安排、澳紐美防禦協定、澳洲、軍事

* * *

壹、前 言

東南亞區域的「東南亞國家協會」(Association of Southeast Asian Nations)，簡稱東協國家(ASEAN)，^①東協國家原是強調以政治、外交、經濟、社會及文化合作等非軍事手段，建立東南亞區域內的區域合作組織，即使在軍事方面也僅限於雙邊的軍事合作(如聯合演習、情報交換)為主，而不簽署區域的軍事條約(pact)，目的在防制及和平解決區域內的衝突，而不在使東協國家成為集體防禦的機制(社群)，抵禦來自區域外的威脅。^②但後冷戰時期，東南亞區域卻是少數積極擴展軍力的區域，

註① 本文所指之東協國家是一九九七年由越南、汶萊、新加坡、馬來西亞、印尼、菲律賓、泰國、寮國與緬甸等九國組成，在可預見的將來有可能擴展為十國(另增柬埔寨)。

註② Amitav Acharya, "The Association of Southeast Asian Nations: Security Community or Defence Community," *Pacific Affairs*, Vol. 64, No. 2 (Summer 1991), pp. 159~175; 李國雄, 「東協國家安全機制的演變與區域秩序」, *問題與研究*, 第三十四卷第九期(民國八十四年九月), 頁二一~四〇。



甚至東協國家成員間進行軍備競賽，以往在冷戰時期，基於外部威脅而能凝聚、整合成員國間的歧異，不致發生影響東協國家生存與發展的衝突，破壞區域的安全。

如今，卻在後冷戰時期發生軍備競賽現象，^③在此同時，東協國家也積極透過「東協國家區域論壇」(ASEAN Region Forum)推動「信心建立措施」(Confidence-Building Measures)與「信心安全建立措施」(Confidence-Security-Building Measures)，以及「軍備透明化」(Transparency in Armaments)等預防性措施或是所謂的「合作安全機制」，這些措施或機制正配合東協國家在後冷戰時期逐步擴大其安全機制的演變，而逐漸納入亞太與東南亞區域安全對話的議題之中。^④其最終目的乃在達成東協國家一九七一年宣布的「東南亞和平、自由暨中立區」(Southeast Asian Zone of Peace, Freedom and Neutrality)、一九七六年簽署「東南亞友好合作條約」(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)與「東協國家和諧宣言」(Declaration of ASEAN Concord)等宣言所揭櫫宣示，要以和平方式解決爭端，藉由一個涵括所有東南亞國家的「協會」，使東南亞區域成為和平、自由及中立的地區。^⑤

在最終理想尚未到來的時刻，東南亞區域內各國也以雙邊的軍事同盟進行相互防禦，以確保國家安全。美國也利用與此區域內國家簽署軍事合作或防禦協定，保持在此區域內的軍力展現。另外，區域內歷史悠久且是唯一的多邊軍事同盟——英國、澳洲、紐西蘭、馬來西亞及新加坡共同組成的「五國防禦安排」(Five Powers Defence Arrangements)，^⑥也在澳洲積極推動下，藉由軍事演習與共同防禦，保障訂約國（主要是星馬兩國）在東南亞區域的安全。「五國防禦安排」的發展對東南亞區域安全產生了影響與衝擊，特別是對區域內強權的印尼與中共而言，因為「五國防禦安排」成立之初，即是英國為防止其全面撤除蘇彝士運河以東的海外駐軍之後，其原屬地國家（馬來西亞與新加坡）受到印尼國內共黨動亂之威脅，而利用聯合共同防禦方式保障安全與穩定。隨著環境變化，英國逐漸退出此區域而由澳洲主導「五國防禦安排」的發展。

隨著「五國防禦安排」的積極運作，澳洲為消除印尼對「五國防禦安排」的憂慮，幾經多年磋商而在一九九五年十二月，澳洲更與印尼簽署「澳印安全保障條約」

註③ 莫大華，「後冷戰時期東協國家的軍備競賽與區域安全」，問題與研究，第三十五卷第三期（民國八十五年三月），頁六一～七八。

註④ 莫大華，「後冷戰時期東協國家對東南亞區域建立信心安全措施之省思」，東南亞季刊，第二卷第一期（民國八十六年一月），頁八二～一〇一。

註⑤ Heiner Hanggi, *ASEAN and the ZOPFAN Concept* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991), pp. 1~36.

註⑥ 其實，東南亞地區成立最早的集體防禦條約是一九五四年的「東南亞集體防禦條約」(South-east Asia Collective Defence Treaty)，即所謂的「馬尼拉條約」(Manila Pact)，是由澳洲、法國、紐西蘭、巴基斯坦、菲律賓、泰國、英國與美國等國所簽署，後來此條約發展成「東南亞條約組織」(South-east Asian Treaty Organisation)，此組織於一九七七年六月解散，但此條約從未正式廢止。雖說如此，實為名存實亡。



(Agreement between the Government of Australian and the Government of the Republic of Indonesia on Maintaining Security)，雖然此條約並不是承諾相互防禦，但提供了部長級的磋商架構；澳洲與紐西蘭也利用「澳紐美防禦協定」(Australian, New Zealand, United States Defense Pact)引入美國軍事力量作為後盾，以防禦區域內強權的興起(此協定原是在圍堵蘇聯)。雖然，「五國防禦安排」與「澳紐美防禦協定」之間並沒有直接的關係，但任何的侵略者，都必須考量到兩條約之間澳紐兩國的樞紐地位。此兩條約帶動了美國軍力在東南亞區域的穩定作用，縱使美國逐漸減少在此區域的駐軍。

本文主旨在探索「五國防禦安排」，此一多邊軍事同盟在建立東南亞區域安全與軍事合作的連結作用，以及中級強國—澳洲在此發展過程的關鍵地位，藉以呈現東南亞區域內缺乏集體安全組織，除藉由軍備現代化、經由「東南亞國家協會」討論區域安全議題外，也運用雙邊或多邊軍事合作或多邊軍事盟約，來確保國家安全，在此過程中，「五國防禦安排」是有著重大的連結作用。

貳、成立背景、協議內容及重要發展

馬來西亞在一九五七年獨立之後，即與英國簽訂「英馬防禦協定」(Anglo-Malayan Defence Agreement)，在一九五九年，經各國意見討論之後，澳洲與紐西蘭也加入此協定，共同協調馬來西亞防禦。英國在蘇彝士運河戰爭失敗之後，一九六八年一月十六日，英國政府聲明決定全面撤除蘇彝士運河以東的海外駐軍，^⑦為了馬來西亞及新加坡的外部防禦事務，英國遂倡議成立「五國防禦安排」，從一九六八年六月的吉隆坡會議之後，歷經兩年多磋商而於一九七一年三月在倫敦發表共同聲明，但到十一月才正式成立。^⑧五國外長在共同聲明中指出：馬來西亞與新加坡遭到外部有組織的武裝攻擊或威脅時，各國外長應立即聚會討論共同的因應措施。也由於馬來西亞與新加坡之間的獨立情結(新加坡於一九六五年自馬來西亞獨立出來)，使得雙方並未能相互信任，兩國是各自與其他國家交換條約而完成「五國防禦安排」的換文。即使兩國曾經進行聯合軍事演習，但卻未曾共同參與「五國防禦安排」的軍事演習，而是個別與澳紐英三國進行，直到一九九二年才一起參與軍事演習，但都盡量避免透露出該國最現代化的裝備。^⑨

美國在一九七〇年代初期，因越南戰事節節敗退，計畫退出中南半島。同時，就在一九七三年，「五國防禦安排」簽署二年之後，澳洲也有意全面撤回在星馬的駐軍，

註⑦ Derek McDougall, "Australia and the British Military Withdrawal from East of Suez," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 51, No. 2 (July 1997), p. 189.

註⑧ Coral Bell, *Dependent Ally: A Study in Australian Foreign Policy* (Canberra: Allen & Unwin, Australia Pty. Ltd., 1988), pp. 88~91.

註⑨ *Asian Defence Journal*, May 1997, p. 8.



以避免遭到中南半島戰爭的波及，但並未成真。^⑩但已逐步減少駐軍及裝備，特別是撤回幻象戰機中隊，改以 FA-18 及 F-111 輪派。^⑪在一九八〇年代，越南入侵高棉及蘇聯進駐金蘭灣，澳洲感受到強烈的威脅，自此以後，澳洲就積極推展「五國防禦安排」的運作，藉以確保澳洲的國家安全。^⑫促使「五國防禦安排」的軍事合作更為密切，提昇馬來西亞與新加坡的軍事合作關係，也扮演著關鍵的角色，並改善與印尼的安全及防禦關係，藉由「五國防禦安排」而強固東南亞的區域安全。

即使澳洲政府在五國磋商之時，就表明「五國防禦安排」不是直接要對抗印尼，也審慎地參與星馬兩國防禦，^⑬但印尼對於「五國防禦安排」始終表示不滿，認為其違反東協國家「東南亞和平、自由暨中立區」聲明的精神。^⑭印尼視此條約是針對其而來，對此條約抱持敵視的態度。^⑮因而，印尼的態度影響到東南亞區域內，建立任何軍事同盟或集體防禦網絡的過程。

「五國防禦安排」規定澳洲及紐西蘭在雙方諮商同意下，在馬來西亞的巴特沃茲（Butterworth）及新加坡的天格（Tengah）基地駐軍，並提供馬來西亞與新加坡軍備及訓練，駐軍必須服從當地國法律及本條約規定。^⑯澳紐兩國在星馬的駐軍，並視為是「象徵性（防禦）軍力」（symbolic teeth）保護馬來西亞與新加坡，並利用軍事演習與合作提昇其防禦水準。^⑰因而，澳紐在兩個基地駐紮兩個步兵營的兵力及兩個幻象戰機（Mirages）中隊。^⑱但隨著星馬兩國的軍力增強及澳紐國防預算緊縮與西南太平洋安全考量，在一九八八年四月，澳洲撤回在巴特沃茲基地的幻象戰機中隊及步兵營，僅留下幾架 P-3C 巡邏機及一個步兵連，但保證每年會輪流派駐 F-18A 戰機，至少十六星期，並以 F-111 長程攻擊機為預備派駐，及從一九八八年底開始，澳洲海軍

註⑩ M. Rajendran, *ASEAN's Foreign Relations: The Shift to Collective Action* (Kuala Lumpur: Arenabuku Sdn. Bhd., 1985), p. 27.

註⑪ Derek McDougall, "Australia and the British Military Withdrawal from East of Suez," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 51, No. 2 (July 1997), p. 193.

註⑫ Sheldon Simon, *The Future of Asian-Pacific Security Collaboration* (Lexington: Lexington Books, 1988), pp. 114~115.

註⑬ Derek McDougall, "Australia and the British Military Withdrawal from East of Suez," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 51, No. 2 (July 1997), p. 190.

註⑭ Mohamed Jawhar, "Managing Security in Southeast Asia: Existing Mechanisms and Processes to Address," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 47, No. 2 (Oct. 1993), pp. 216~217.

註⑮ Mochtar Kusuma-Atmadja, "Some Thoughts on ASEAN Security Cooperation: An Indonesian Perspective," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 12, No. 3 (Dec. 1990), pp. 169~170.

註⑯ Department of Foreign Affairs and Trade Treaties Library, Australian Treaty Series 1971 No. 21, *Five Power Defence Arrangements*, <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/19710021.html>.

註⑰ Donald E. Weatherbee, "ASEAN Defense Programs: Military Patterns of National and Regional Resilience," in Young Whan Kihl and Lawrence E. Grinter, eds., *Security, Strategy, and Policy Responses in the Pacific Rim* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1989), pp. 211~213.

註⑱ Coral Bell, *Dependent Ally: A Study in Australian Foreign Policy* (Canberra: Allen & Unwin Australia Pty Ltd., 1988), p. 88.



艦艇巡防訪問兩國海軍基地。一九八九年，紐西蘭也撤軍，僅留下少數的總部參謀人員。^⑩目前，澳洲在馬來西亞駐有一個步兵連，每三個月輪調；空軍三十三人，配備兩架 P-3C 飛機；^⑪紐西蘭則在新加坡駐有十一人，是勤務支援單位。^⑫甚至，在新加坡的電子情報收集基地，現也已移交新加坡負責。^⑬雖說澳紐駐軍逐漸減少，但其所呈現的政治意涵是不容忽略。

協議中規定澳洲與馬來西亞及新加坡建立「空中防禦整合系統」(Integrated Air Defence System)負責空軍訓練及作戰備戰之用，此系統在一九七一年九月就已經設立。此系統接受由各簽署國資深代表組成之「聯合諮商委員會」(Joint Consultative Council)及「空中防禦委員會」(Air Defence Council)的政策指導，^⑭並由澳洲將領擔任「空中防禦整合系統」的指揮官。^⑮從一九八一年六月起，五國開始進行小規模的軍事演習，以後定期進行不同的海空軍演習。一九八八年的 Lima Bersatu 演習，更是為因應中共與越南在南海領土爭議而舉行。^⑯一九九四年在新加坡召開的第二屆國防部長會議，更決議要求「諮商委員會」(FADA Consultative Council)研究擴大軍事演習規模與層面，而在一九九七年四月十二廿六日的「飛魚演習」(EXERCISE FLYING FISH)中，首次進行海空協同演習，此次演習是將每年的「星魚(海軍)演習」(EXERCISE STARFISH)及「安迪斯少校(空中防禦)演習」(EXERCISE MAJOR ADEX)聯合進行。此次演習由馬來西亞擔任主辦國，演習是在南中國海及馬來半島進行，計有卅九艘船艦、一六四架飛機及二艘潛艦參加。演習目的是強化各國海空軍因應多重威脅的聯合作戰能力及相互關係。^⑰自此，聯合軍事演習規模與層次，逐漸擴大及提昇。但一九九八年八月，馬來西亞國防部長宣布因經費因素而退出「五國防禦安排」。^⑱

註⑩ Sheldon Simon, *The Future of Asian-Pacific Security Collaboration*, p. 131; Derek McDougall, "Australia and the British Military Withdrawal from East of Suez," p. 193.

註⑪ The International Institute for strategic Studies, *The Military Balance 1997~1998* (London: Oxford University press, 1997), p. 174.

註⑫ *Ibid.*, p. 190.

註⑬ *Asian Defence Journal*, May 1997, p. 6.

註⑭ Philip Methven, *The Five Power Defence Arrangements and Military Cooperation Among the ASEAN States: Incompatible Models for Security in Southeast Asia?* (Canberra, Australia: Strategic and Defence Studies Centre Research School of Pacific Studies, The Australia National University, 1992), p. 9.

註⑮ Derek McDougall, "Australia and the British Military Withdrawal from East of Suez," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 51, No. 2 (July 1997), p. 192.

註⑯ Philip Methven, *The Five Power Defence Arrangements and Military Cooperation Among the ASEAN States*, pp. 112~114.

註⑰ *Asian Defence Journal*, May 1997, p. 8.

註⑱ 有傳聞是因馬來西亞與新加坡邊境海關事宜而退出，但馬國國部長否認。中央日報，民國八十七年八月三十日，版十一。



參、澳洲的關鍵角色

澳洲政府於一九八七年三月出版的一九八七年國防白皮書（*White Paper The Defence of Australia 1987*）^②指出，東南亞與南太平洋兩地發展影響澳洲的國家安全，但軍事緊張關係則是間接的，澳洲國防政策已從「前置防禦」（Forward Defence）改為「建設性參與」（constructive engagement）。此政策雖遭受到批評，但已確定了國防政策的方向。^③因此，澳洲就積極參與東南亞區域事務，特別是與印尼的關係，因為澳洲向來假定其國家安全威脅是來自北方，即意味著是印尼。澳洲與印尼的雙方關係，從早期友好協助印尼爭取獨立到印尼奪回西伊利安（West Irian）、馬來西亞建國，雙方關係交惡，更因政治文化差異、安全與經濟因素而缺乏相互理解。^④根據一九九三年的民意調查，澳洲人視印尼為國家安全威脅的比例增加。^⑤一九九七年的另一個民意調查，澳洲人仍認為印尼是個威脅。^⑥相較而言，印尼的軍力在東南亞區域內是股不容忽視的武力，不免令澳洲人擔心。

一九八七年國防白皮書確定了國防方向之後，澳洲遂從一九九〇年代起，就積極擴展澳印雙方關係，特別是軍事關係上，雙方進行資深軍官互訪、軍備透明、訓練計畫、聯合軍事演習及邀請觀察演習。^⑦印尼也改變其原有的「對抗」（konfrontasi）的國防政策，與澳洲進行軍事演習與合作。^⑧學者亦積極鼓吹雙方發展防禦關係。^⑨雙方發展密切關係，各有不同的考量，澳洲較重視經濟而印尼則重視安全考量。^⑩甚至，

註② 此白皮書是修改自國防部副部長 Paul Dibb 在一九八六年所提出的「一九八六年澳洲國防能力檢討」（Review of Australia's Defence Capabilities 1986）報告。

註③ Michael O'Connor, "Australia's Defence Relations with Indonesia," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 20, No. 2 (Second Quarter 1992), pp. 186~187; Philip Methven, *The Five Power Defence Arrangements and Military Cooperation Among the ASEAN States*, pp. 11~31.

註④ Ganewati Wuryandari, "Australia-Indonesia Relations in the Period of the Indonesian New Order Government," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 23, No. 2 (Second Quarter 1995), pp. 182~201.

註⑤ Alison Cottrell and Toni Makkai, "Australian Perceptions of Indonesia as a Threat," *Asian Studies Review*, Vol. 19, No. 2 (November 1995), pp. 59~71.

註⑥ Ian McAllister and John Ravenhill, "Australian Attitudes Towards Closer Engagement with Asia," *The Pacific Review*, Vol. 11, No. 1 (1998), pp. 119~141.

註⑦ Desmond Ball, "The political-Security Dimension of Australia and the Asia-Pacific Region," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 22, No. 3 (Third Quarter 1994), pp. 234~239.

註⑧ Michael Vatikiotis, "Beyond Konfrontasi," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 147 (March 22, 1990), p. 26.

註⑨ Michael O'Connor, "Australia's Defence Relations with Indonesia," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 20, No. 2 (Second Quarter 1992), pp. 183~196.

註⑩ Teuku Rezasyah, "The Indonesia-Australia Relationship: Is There An Alignment in the Making?" *The Indonesian Quarterly*, Vol. 25, No. 4 (Fourth Quarter 1997), pp. 346~352.



雙方關係發展的最大障礙——東帝汶問題，也不再是焦點了。澳洲對於「東帝汶問題」的立場，於是從反對改為安全合作，支持印尼，因而遭到東帝汶人與澳洲媒體之批評。^⑦

一九九五年十二月雙方簽署的「澳印維持安全條約」，更是重大的突破，震驚了東協國家。^⑧此條約歷經十八個月的祕密磋商，以及雙方高階政治與軍事官員互訪而簽署。此條約雖未明訂是軍事同盟，但卻可提供雙方軍事合作的基本架構。^⑨即使此條約引發印尼內部對「獨立自主與主動」(bebas-aktif)的外交政策原則之爭議；^⑩此條約的簽署，對於澳洲與印尼雙方都有特別的意義，就澳洲而言，已完全接受澳洲的國家福祉端賴其與鄰近國家的建設性關係，應以分享安全利益而不是以對抗共同的威脅，以利益平衡而非以權力平衡為安全考量；就印尼而言，其首次與他國簽署正式防禦協定，並獲得相當的政治與戰略好處，如改善與澳洲的雙邊關係、「東帝汶問題」不再是印澳關係的發展障礙、印尼南部不再受威脅、提昇印尼的地位等。^⑪最大的意義是澳洲政府不再視印尼為國家安全威脅，而改為視中共是國家安全威脅。^⑫然而，民調卻發現多數受訪的澳洲民衆，仍認為澳洲的威脅是來自日本、印尼及中共，也看重「澳紐美防禦協定」在防禦澳洲安全的重要性。^⑬可見澳洲人民與政府之間，對於印尼的不同態度，但澳洲人民也深知美國軍力的重要性。

「澳紐美防禦協定」是由美國在一九五一年九月一日為圍堵蘇聯共黨勢力而倡議建立，一九五二年三月正式成立。藉由集體防禦外來的武裝攻擊，以確保太平洋地區的區域安全與穩定，並建立外長理事會(Council)討論此協定之執行事宜。^⑭「澳紐美防禦協定」建構成三國防禦的三角關係，以美澳為三角關係的主要防線，澳紐為三角關係的第二道防線。^⑮特別是英國撤出之後，美國期望澳紐兩國取代英國的角

註⑦ 莫大華，「東帝汶獨立運動的緣起與困境」，問題與研究，第三十六卷第二期(民國八十六年二月)，頁八二~八三。

註⑧ John McBeth, Michael Vatikots, and Jacqueline Rees, "Personal Pact: Suharto, Keating Surprise ASEAN with Security Deal," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 159 (Dec.28/Jan 4,1995/1996), pp. 18~19.

註⑨ Malcolm R. Davis, "Indonesia's Security Agreement with Australia," *Asia-Pacific Defence Report*, Vol. 72, No. 5/6 (May-June 1996), pp. 18~19.

註⑩ Rizal Sukma, "Indonesia's Bebas-Aktif Foreign Policy and the 'Security Agreement' with Australia," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 51, No. 2 (July 1997), pp. 231~241.

註⑪ Alan Dupont, "The Australia-Indonesia Security Agreement," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 24, No. 2 (Second Quarter 1996), pp. 195~206.

註⑫ John McBeth, "Friend or Foe," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 157 (Dec 15,1994), p. 18.

註⑬ Ian McAllister and John Ravenhill, "Australian Attitude Towards Closer Engagement with Asia," *The Pacific Review*, Vol. 11, No. 1 (1998), pp. 119~141.

註⑭ Department of Foreign Affairs and Trade Treaties Library, *Australian Treaty Series 1952 No. 2*, <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/19520002.html>.

註⑮ Alan Burnett, *The A-NZ-US Triangle* (Canberra, Australia: Strategic and Defence Studies Centre Research School of Pacific Studies, The Australia National University,1988), pp. 128~175.



色。^④此協定運作一直很順暢，直到一九八五年，紐西蘭總理David Lange要求美國雷根總統說明訪紐軍艦的「布奇南號」(USS Buchanan)是否為核子戰艦，配備核子武器，因美國拒絕說明而不允許該艦訪紐，美國立即終止雙方的政治軍事關係，並將紐西蘭排除於此協定之防禦外。美國與紐西蘭雙方關係，自此受到嚴重傷害，雖經柯林頓政府改善，但兩國軍事關係仍有裂痕。^⑤也影響到此協定在穩定太平洋地區安全的效力。

因此，美國遂積極加強與澳洲的軍事關係，以彌補紐西蘭退出「澳紐美防禦協定」的損失，確保其在大洋洲的防禦。^⑥其實，美國對於澳洲的國防相當有影響，從國防規畫、兵力運作、到武器發展等。^⑦特別是一九九六年七月，美國與澳洲發表「廿一世紀戰略伙伴關係聯合聲明」，達成新的防禦協定，增強兩國處理區域衝突的戰鬥能力，擴大兩國聯合軍事演習，加強情報蒐集能力，作為區域安全的基礎。^⑧此聯合聲明更強化了澳洲在保障東南亞區域安全的關鍵角色，也是美國在維持此區域安全與穩定的重要伙伴。

英國在一九九〇年代初期，積極參與「五國防禦安排」的海空軍演習，以顯示不受香港問題影響而繼續在東南亞區域扮演重要角色之決心。^⑨英國更積極與東協國家各國(除了越南)簽訂防禦合作的「諒解備忘錄」(Memorandum of Understanding)，包括雙邊軍事演習、訓練、後勤等合作，^⑩藉以展現英國仍然關切東南亞區域安全，但仍是不若澳洲在此區域的關鍵角色。

此外，若就東南亞區域主要國家的兵力比較(參閱下表)而言，更明確顯現出澳洲軍力的關鍵作用，澳洲也是少數擁有潛艦的國家。

註④ Derek McDougall, "Australia and the British Military Withdrawal from East of Suez," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 51, No. 2 (July 1997), pp. 190~191.

註⑤ 丁永康，「紐西蘭與美國關係的裂痕與修復」，美歐月刊，第十一卷第十期(民國八十五年十月)，頁四~一九; James M. McCormick, "Healing the American Rift with New Zealand," *Pacific Affairs*, Vol. 68, No. 3 (Fall 1995), pp. 392~410.

註⑥ Jacqueline Rees and Nigel Holloway, "Cold Comfort: New Australia-U.S. Security Pact Causes Waves," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 159 (August 8, 1996), p. 18.

註⑦ 有關此點，可參閱 *Australian Outlook*, Vol. 38, No. 3 (Dec. 1984) 專號。

註⑧ 中國時報，民國八十五年七月二十七日，版四；自由時報，民國八十五年七月二十八日，版八。

註⑨ "The Sun Has not Yet Set," *The Economist*, Oct. 19, 1991, p. 39; Eric Grove, "Britain's Continued Strategic Interest in the Region," *Asia-Pacific Defence Report*, Vol. 24, No. 2 (Feb-Mar 1998), pp. 6~7.

註⑩ Paul Stares and Nicolas Regaud, "Europe's Role in Asia-Pacific Security," *Survival*, Vol. 39, No. 4 (Winter 1997~98), p. 122.



東南亞區域主要國家的兵力比較表

國 別	總兵力	陸 軍	海 軍	空 軍
澳 洲	57,400	25,400	14,300	17,700
紐 西 蘭	9,550	4,400	2,100	3,050
馬 來 西 亞	11,500	85,000	14,000	12,500
新 加 坡	70,000	55,000	9,000	6,000
印 尼	461,000	220,000	43,000	21,000
中 共	2,840,000	2,090,000	280,000	470,000

資料來源：The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1997~1998* (London: Oxford University Press, 1997), pp. 173~198.

肆、「五國防禦安排」對東南亞區域安全的影響

基本上，「五國防禦安排」的發展對此區域安全的影響是正面的，它促進了馬來西亞、新加坡、印尼與澳洲等國的互信，維持區域安全與穩定，防止區域內的重大軍事衝突。但它也強化了中共對圍堵威脅的認知，增加區域安全的不穩定狀況，必須以其他綜合性或合作性安全（comprehensive security）措施與中共交往，降低與消除中共對圍堵威脅的認知。這些綜合性安全措施（如信心建立措施、軍備透明化）也正由東協區域論壇在推展進行中。

在馬來西亞宣布退出「五國防禦安排」前，馬來西亞及新加坡不僅因空中防禦系統及聯合軍事演習獲得先進的軍事能力，更重要的是「五國防禦安排」所提供給兩國人民的安全感，使星馬兩國對於面臨外部安全威脅時，仍保有基本的安全感。特別是「五國防禦安排」讓馬來西亞與新加坡兩國能增強雙方的軍事關係，而降低雙方因獨立以來的緊張關係。

雖然東協國家並不企圖建立為軍事同盟，但「五國防禦安排」有助於東協國家建立軍事防禦網絡。例如，汶萊在一九九〇年三月，就以觀察員身分參與「五國防禦安排」的參謀首長會議。^③而且，經由澳洲及英國（當然還有美國）各自與東協國家簽署防禦合作之諒解備忘錄，使得東協國家以雙邊的軍事防禦合作協定，建構軍事防禦網絡，增加東協國家內部的軍備透明化而促進相互信任，進而發揮集體防禦的力量。

然而，「五國防禦安排」的成員國不斷擴大與區域內國家進行軍事協議與演習的舉動，不應視為是在建立集體防禦組織（如西歐的北約組織），以防止或對抗中共侵略，而是以多邊軍事同盟關係促進軍事交流，增加各國的互信而防止軍事衝突。對於區域內的假想敵，則藉由區域性組織（「東協國家區域論壇」）推動「信心建立措

註③ Desmond Ball, "Blueprint for Collective Security," *Asia-Pacific Defence Report*, July 1991, p. 25.



施」、非正式管道或第二軌道(Track II)、經濟組織(「亞太經濟合作會議」)等方式增加對話機會而確保區域安全與穩定。

隨著印尼與澳洲簽署安全協定,印尼也就能逐漸接受軍事與安全合作的觀念,使印尼能與「五國防禦安排」更加接近,改善印尼與澳洲、馬來西亞、新加坡等國的安全關係,尤其是馬來西亞、新加坡,因為馬來西亞、新加坡及印尼三國的關係,由於歷史發展而敵對,現正逐漸合作及結盟。^⑤馬來西亞及新加坡官員也都對「澳印安全保障條約」表達正面反應,馬哈迪(Mahathir)總理就說:鄰近國家之間的和平協定總是好的。^⑥印尼是東協國家的首要國家,雖說「澳印安全保障條約」不是軍事盟約,但藉此條約增加東南亞區域的軍事交流與合作,促使東協國家建立多邊的軍事合作條約,防止區域內的重大軍事衝突。

縱使,澳洲官員明白表示澳洲無意組織對抗或軍事圍堵中共的共同防禦盟約,但就中共立場而言,似乎很難避免作這樣的聯想。美國與澳洲一九九六年七月的「廿一世紀戰略伙伴關係聯合聲明」,固然增強了兩國處理區域衝突的戰鬥能力,^⑦卻引起中共人民日報批評,評論者引當時美國國防部長培里(William Perry)的話,說日本是美國的北錨,澳洲是美國的南錨。評論者認為美國此兩只錨就在圍堵中國(共)。^⑧如今,由澳洲主導連結的防禦網(「五國防禦安排」、「澳印安全保障條約」)正逐漸擴大,加上「澳紐美防禦協定」,中共是不會相信澳洲的說法而會認為澳洲是美國圍堵中國的馬前卒。即使澳洲國防部在一九九七年十二月公布的「澳洲的戰略政策」(Australia's Strategic Policy)中,再度表明澳洲並不視中共為其威脅,也正增加與中共的對話及雙方的國防接觸。^⑨若是中共堅持這種看法,對東南亞區域安全將會產生衝擊。也就是中共會認為美國一方面與中共交往,一方面又圍堵中共,使得中共對區域內的安全議題,如「信心建立措施」存有戒心與懷疑。「信心建立措施」也正是東協國家面臨區域內軍備競賽及中共日漸增強的國力與軍力之時,可以藉此減緩東協國家內部及與中共在區域內的不確定感。

中共深知其在東南亞地區內,所遭受到「中國威脅論」的困擾,即使中共高階領導人多次表明「一個強大的中國絕不會對任何國家構成威脅,中國絕不會成為超級強權。」,仍無法消解各國的憂慮。^⑩東協國家對於「中國威脅論」的反應各有不同,

註⑤ A. R. Sutopo, "Relations Among Indonesia, Malaysia and Singapore: From Confrontation to Collaboration and Re-alliance," *The Indonesia Quarterly*, Vol. 19, No. 4 (4th Quarter 1991), pp. 326~341.

註⑥ John McBeth, Michael Vatikiotis, and Jacqueline Rees, "Personal Pact: Suharto, Keating Surprise ASEAN with Security Deal," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 159 (Dec. 28/Jan 4, 1995/1996), p. 19.

註⑦ 中國時報,民國八十五年七月二十七日,版四;自由時報,民國八十五年七月二十八日,版八。

註⑧ 李學江,人民日報(北京),一九九六年八月六日,版六。

註⑨ Office of the Minister for Defence, "Australia's Strategic Policy," <http://www.defence.gov.au/minister/sr97/s971202.htm>, Aug. 8, 1998.

註⑩ 中國時報,民國八十二年四月二十五日,版十一。



對於一個強大的中國所顯示的戰略態勢變化亦有不同的解釋與認知。^⑥根據中共學者的看法，「中國威脅論」是美、日西方國家為挑撥東協國家與中國（共）的關係，造成東協國家對中國（共）疑慮增加，而逐漸把中國（共）視為潛在的威脅。東協國家對於中國（共）的疑慮和擔心主要是擔心中國（共）迅速強大，導致地區力量失衡；擔心中國大陸與台灣、香港在經濟上聯合起來，搶走外國投資，影響東協國家的經濟發展；擔心中國可能在實力增強後，以武力收復南沙。^⑦中共為了消除東協國家對「中國威脅論」的恐懼，在「信心建立措施」上，與東協國家的觀點也有諸多相同之處，如較強調先建立信任的關係，而非要達成特定的協議；強調綜合性而非單一軍事性的「信心建立措施」。^⑧因而，東南亞區域國家有必要以綜合性安全措施與中共交往，降低中共的戒心與懷疑。

伍、結 語

澳洲國防部長在一九九六年接受亞洲防衛月刊 (*Asian Defence Journal*) 訪問時，指出：

「由於與馬來西亞、新加坡、紐西蘭、英國等國的合作，澳洲正在尋求從『五國防禦安排』中，藉由持續參與各國的相關活動提昇利益，建立強固的雙邊關係，將是澳洲致力建立（亞太）區域安全的基礎。」^⑨

個人認為在關注東南亞區域綜合性安全議題的各面向（政治、經濟、環境、軍事）時，不應忽略其軍事面向在此區域內的重要性，特別是多邊軍事同盟在建立各國互信的作用。在關注此區域的大國影響力時，也不應忽視中型國家的關鍵作用。「五國防禦安排」在此區域的發展，以及澳洲在此區域的關鍵角色，說明了上述的觀點。馬來西亞宣布退出「五國防禦安排」後，未來的發展尚有待觀察，長期以來「五國防禦安排」對東南亞區域安全的正面影響是否能持續，仍有賴東南亞國家與中共保持互信的交往而不是對抗。畢竟，相對比較起來，中共是東南亞區域內的超強，尤其在東南亞金融風暴之後，可以預期中共的國力是穩定及增強，如何處置這日漸強大的猛虎，是要東南亞國家（特別是東協國家）審慎思考的。東協國家在區域外建立各種多邊非軍事與非官方機制，將其他有關國家納入，以建立彼此間的信任與互賴意識，使東協國家所面臨的衝突能以和平談判方式化解。而且對於東協國家也極力推動軍事合作的多

註⑥ 陳欣之，「東協諸國對『中國威脅論』的看法與回應」，問題與研究，第三十五卷第十一期（民國八十五年十一月），頁一五～三三。

註⑦ 席來旺，國際安全戰略：在動蕩的國際局勢中尋求和平（北京：紅旗出版社，一九九六年），頁一九八～一九九。

註⑧ 莫大華，「中共對於東南亞區域『建立信心措施』的立場」，中華戰略季刊，八十七年夏季刊（民國八十七年六月），頁一一五～一四四。

註⑨ *Asian Defence Journal*, August 1996, p. 47.



邊化，並建議從聯合採購軍備、共同合作生產部分武器零件與武器標準化。^⑥而且在既有的雙邊軍事合作的基礎上，更可以逐漸成立多邊的軍事合作，例如美國與泰國的「虎賁演習」就因美國預算的考量而與新加坡的演習併入，^⑦同樣的美國與東協其他國家的演習也有可能納入。「五國防禦安排」也整合了澳洲與東協國家間的軍事演習與合作。當然要讓東協國家成爲一個單一的「防禦社群」，展現集體軍事防禦力量，仍有一段路程與考驗待克服，也就有待觀察中共是否會以軍事武力處置東南亞區域的問題了。

*

*

*

(收件：87年6月17日，修正：87年8月26日，再修正：87年9月15日，接受：87年9月18日)

註^⑥ Amitav Acharya, *op. cit.*, pp. 169~170.

註^⑦ 中國時報，民國八十五年一月二十七日，版十。

Australia's Porticipation in the "Five Powers Defence Arrangement" and Its Impact on Southeast Asian Military Security

Ta-Hwa Moh

Abstract

The Five Powers Defence Arrangement, the only multilateral military agreement in Southeast Asia, provides a framework in which the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) can cooperate militarily. It has become an increasingly active agreement in the 1980s, in response to the Vietnamese invasion of Cambodia and the inexorable Soviet naval and air buildup at Cam Ranh Bay. Since China became a regional superpower in the 1990s, the FPDA has increased in influence, becoming the defence security umbrella in which U. S. forces, through ANZUS, provide ASEAN security confidence despite the U.S. withdraw from Southeast Asia.

Australia, a middle-power state, plays a key role in Southeast Asian security. Despite the public claims by Australian Officials that Australia has no intention to organize a military agreement against China, China remains skeptical. The Southeast Asian nations thus need to engage China with such cooperative security mechanisms as confidence-building measures to decrease China's misunderstanding and misconceptions.

Keywords: Five Powers Defence Arrangement (FPDA), Australia, New Zealand, United States Defense Pact (ANEUZ), Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)

