

# 三、「四方安全對話」(Quad) 峰會與美印太戰略觀察

中正大學戰略暨國際事務研究所所長趙文志主稿

- 「四方安全對話」議題多元，涉及疫情、東海與南海、緬甸、北韓無核化、氣候變遷等。
- 美欲重新透過多邊機制和印太地區盟邦合作，再度扮演國際社會領導者，也反映印太國家冀在美帶領下共同應對印太地區的挑戰以及日益強勢的中國。
- 「四方安全對話」欠缺實體組織架構落實與執行相關會議結論，後續各方利益與對中政策是否得以整合待觀察。

## (一) 前言

美國、日本、澳洲與印度四國領導人在今年(2021)3月12日透過視訊會議方式舉行了第一次「四方安全對話」(Quad)高峰會，是首次由四國最高領導人共同參與的對話會議。雖然此次議題相當多元，包含疫情應對、東海與南海、緬甸、北韓無核化、氣候變遷等，但外界仍然關注此次四方對話高峰會主要目的是否針對中國大陸而來。雖然會後美國白宮國家安全顧問蘇利文(Jake Sullivan)強調此次會議焦點在於應對迫切的全球危機與挑戰，中共並非根本議題，但顯然外界仍將其視為針對中共近年來一連串「戰狼外交」的回應。

## (二) 會議成果

根據會後發布的聯合聲明來看，重點包括：首先提到四個國家領導人承諾四方將進行合作與團結，追求共享民主價值、自由、開放、包容、健康與不受壓迫的印太地區。其次，四國領導人也承諾推動一個自由、開放、以規則為基礎、根據國際法促進繁榮、安全與對抗威脅的印太地區。第三、四國領導人支持印太地區的法治(the rule of law)、自由航行、和平解決爭端、民主價值與領土完整。第四、四國領導人支持東協團結(ASEAN's unity)、東協中心性(centrality)與東協對印太地區的展望(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)。第五、尋求在普

世價值基礎上維護和平、繁榮與強化民主韌性 (resilience)。第六、四國領導人認為四國共同目標是應對全球緊急危機挑戰，包括：疫情、氣候變遷、網路空間 (cyber space)、關鍵技術、反恐、有品質基礎建設投資 (quality infrastructure investment)、人道救援、減災 (disaster-relief)、海事領域 (maritime domains) 等。第七、應對疫情部分，四國領導人將與世界衛生組織、COVAX 合作，提供安全、可負擔、有效的疫苗產品。第八、推動北韓無核化、推動在東海與南海以規則為基礎的海事秩序與對緬甸問題的關切。

由以上會議成果來觀察，「四方安全對話」會議討論的面向相當多元與廣泛，也顯示出四國領導人避免給予外界此次會議是針對特定國家而來的印象。也因此，從聯合聲明來看「四方安全對話」會議成果是價值優先、議題多元。

### **(三) 戰略意義：「項莊舞劍，意在沛公」**

然而，此次對話會議美國國家安全顧問蘇利文雖然已經表明並非針對中國大陸而來，但從這些議題內容來觀察，中國大陸卻都是主要議題相關者。其顯示出的戰略意義有以下幾點：首先、四國領導人在聯合公報開頭即強調四個國家共享民主價值，追求自由、開放、不受壓迫的印太地區，顯然是針對近期中共在香港、新疆乃至臺灣議題上的間接表態，以及與這四個國家與中共發生局部衝突的結果。由於中共在香港問題上「沒收」兩制，回歸「一國」；在新疆實施維吾爾人「再教育營」；在臺灣議題上不斷騷擾臺灣空域；在東海、中印邊界以及疫情調查等議題採取強硬「戰狼式」立場，甚至由於澳洲提出要對疫情進行獨立調查，而對澳洲實施經濟制裁，讓這些國家願意團結起來共同對抗中共。也因此，在聯合聲明中特別提出四個國家共同目標是在印太地區追求民主、自由價值（相對於中國大陸的共產威權體制）、建立不受壓迫的環境（凸顯中國大陸藉由對其他國家的經濟制裁去壓迫他國對疫情的調查）。

其次、「四方安全對話」會議是美國總統拜登多邊外交的具體實踐。拜登在競選時就強調要採取一個不同於前任川普總統的美國優先

與單邊主義的外交政策。他認為前任政府的上開政策非但無法捍衛美國國家利益，也大大傷害美國的全球領導地位，因此強調上任後要重新建立與美國盟邦之間的關係，同時重視多邊機制在美國外交政策上的作用，以恢復和盟國之間關係並重回國際組織。顯然在印太地區，此「四方安全對話」會議即是拜登多邊外交的具體實踐。

第三、「四方安全對話」會議是美、中競合關係的試金石。拜登上任後強調和中國大陸關係既有競爭也有合作，亦即該合作時合作，該競爭時美國也毫不迴避地和中國大陸競爭。因此，此「四方安全對話」會議是兌現拜登總統的外交及對中政策，透過多邊架構應對中國崛起與對中國大陸的競爭，但在「四方安全對話」會議聯合聲明中並不直接點名，且強調不是針對中國大陸而來，保留和中國大陸合作的空間。

第四、向印太地區釋放重要政治訊息。此次「四方安全對話」是美國總統拜登發起首次由四國領導人參加的高峰會，同時也針對許多印太地區安全議題進行討論、達成共識。這意味著美國將持續「重返印太」，向印太地區宣告美國將透過多邊機制重新主導印太地區安全事務發展與走向，揚棄過去川普政府任內的單邊主義與美國優先政策，同時與享有共同價值的朋友與盟邦相互密切協作，也向盟邦與朋友傳達「當朋友有難時，美國將會和他們站在一起」共同應對困難與挑戰的決心。

## （四）結語

「四方安全對話」會議彰顯美國要重新透過多邊機制和其在印太地區盟邦共同合作的決心與用意，也傳達美國在拜登任內欲再度扮演國際社會領導者與統合者的政治訊號，同時也反映印太國家對美國的期待，希望在美國帶領下共同應對印太地區的挑戰以及日益強勢的中國。

然而這樣的「情投意合」能否轉化成真正能量去應對這些挑戰仍有待觀察。因為雖然根據「四方安全對話」會後聯合聲明顯示，四國領導人在相關印太地區的安全議題上有著高度共識，但後續如何落實

這些共識與聲明內容，仍須相當磨合。原因即在於「四方安全對話」會議截至目前為止仍是一個非正式的對話機制，也欠缺實體組織架構去落實與執行相關會議結論，這為「四方安全對話」會議形成某種程度限制。由於是一個非正式對話機制，也因此所做出的結論與共識有多少約束力讓四國能夠採取共同行動應對各項挑戰，尤其是來自中國大陸的挑戰，就成為外界關注的焦點；是否可能由於各自不同利益、不同對中政策以及各自不同的優先考量，導致這些會議共識與結論形成空中樓閣，大幅降低「四方安全對話」的實質重要性，值得後續關注。