

研究論文

歐巴馬政府美「中」軍事關係發展及趨勢

劉振安

國防部整合評估室薦任稽核

摘 要

近年美國歐巴馬政府積極加強與中共軍事關係，關切中共軍力現代化發展現況，並透過高層訪問、戰略對話及功能性交流，加強瞭解兩軍軍事政策，確保美「中」在共同海域頻繁行動時，避免肇生意外風險，以期增進美「中」戰略互信。本文分析美國諸多官方文件發現，歐巴馬政府已將中共軍事交流視為一種風險管理，並透過軍事交流進行風險辨識、風險評估、風險監控、風險預報等風險平衡策略，預應各種風險發生後對美國及亞太安全可能造成之負面影響，以有效管理美國與中共的安全關係。未來美「中」將持續透過「戰略暨經濟對話」及相關功能性對話，加強政策協調與溝通，美國除積極加強亞太盟邦安全關係，審慎管理與共軍之安全互動，並就兩國亞太資源分配、南海、朝鮮半島及臺海安全議題進行風險管理及危機管控，以避免兩國誤判情勢，爆發衝突，影響美國亞太戰略部署。

關鍵字：軍事交往、信心建立措施、風險管理、美國與中共關係

壹、前言

軍事交往（military to military engagement），係指基於增進國家安全之目的，兩國國防部門及軍事部隊之對外軍事交往行爲。¹冷戰後美國政府積極與中共透過高層訪問、戰略對話及功能性交流，加強瞭解彼此軍事政策，並檢討南海周邊共同海域之海路及領空規則，以期確保美「中」在共同海域頻繁行動時，避免肇生意外風險，防範衝突態勢升高。

自 911 事件以來，美國小布希（George W. Bush）政府進行伊拉克與阿富汗兩場反恐戰爭，獲取石油能源、稀土礦產等戰略資源，惟戰事導致國力過度透支，國際金融風暴更導致美國財政赤字攀升。基此，美國總統歐巴馬（Barack H. Obama）於 2009 年 1 月就職後，積極強化與各國合作，提升區域影響力。隨著在伊拉克及阿富汗戰事逐步趨緩，美軍重新調整亞太軍力部署，強化與澳洲、新加坡、泰國、菲律賓等亞太國家之安全、國防、商業、人權及救災合作等領域，美方尋求與中共建立「正面、建設性及全面性」之關係。²

美國歐巴馬總統與中共國家主席胡錦濤於 2011 年 1 月發表聯合聲明指出，雙方同意建立健康、穩定、可靠的兩軍關係，並積極推動合作、全面的美「中」關係，儘管兩國領袖多次同意此一目標，惟美方如何落實發展穩定的美「中」軍事關係，持續深化對中共軍事交往仍是一項嚴峻挑戰。對此，美軍太平洋軍區司令洛克萊（Samuel Locklear）於今年 2 月美國參議院軍事委員會所舉行任命聽證會強調，中共軍事擴張是戰略不確定的根源，美「中」目前維持「既合作且競爭」的軍事關係。美「中」認為唯有提高透明度、避免誤判的體認下，盡可能改善雙方軍事關係。美「中」雖已建立高層戰略對話，惟中共仍不願與美方建立戰術、

¹ 軍事交往的內容，包括國防高層互訪、戰略對話、軍事採購與銷售、軍艦訪問、軍事演習觀摩、軍事教育交流、軍事援助計畫、限武談判、參與聯合國維和行動等，詳情參見 Kenneth W. Allen and Eric A. McVadon, *China's Foreign Military Relations*, (Washington D.C.: The Herry L. Stimson Center, Oct. 1999). pp. 72-95. ; Kevin Pollpeter, *U.S.-China Security Management: Assessing the Military-to-Military Relationship* (Santa Monica, California: RAND Corporation, 2004).

² White House, *U.S. National Security Strategy*, Washington D.C., May 27, 2010.

軍事作戰等工作階層交流，導致兩國軍事交往停滯不前。

2012 年 1 月 5 日美國防部公布《國防戰略指導》報告指出，中共以區域強權姿態崛起，影響到美國經濟與安全多方面向，並將中共與伊朗列為主要安全威脅。³目前在全球經濟、人口與軍力重心全向西太平洋轉移之際，美「中」經貿與安全關係之重要性不言可喻。而目前美國與中共分列全球第一及第二大經濟體，兩國安全互動是否穩定對國際安全環境影響深遠，中共近年來軍事、外交政策在國際舞台愈形舉足輕重，每年增長軍事支出，引發西方國家忌憚。因此，美方如何建立一種相互信任、有效處理雙邊利益衝突的軍事關係，已成為歐巴馬政府對「中」軍事交往政策的首要任務。

美國新現實主義學者華爾茲（Kenneth Waltz）在分析一個國家的外交或國家安全決策時，曾提出個人、國家和國際體系之三個分析層次。⁴本文採用赫維斯（Robert Jervis）在《國際政治中的知覺與錯誤知覺》一書之看法，渠在分析上多增加「官僚體系（bureaucracy）」層次，渠特別著重決策者之認知（perception）對決策之影響。⁵赫維斯認為光運用國際體系、國家，及官僚體系層次，無法立即及清楚地瞭解如何做成決策。赫維斯從決策者的心理認知層次出發，分析決策者心理活動與國際行為之關聯性，藉由分析錯誤知覺的形成過程，提醒決策者和政策執行者的個人因素，對國際體系、結構和國家所處的位置，將對國際政治互動產生重要影響力。⁶因此，如何降低決策風險，減少決策失誤，向來都是美「中」政軍高層須關注的重要問題，若兩國希望真正減少錯誤

³該報告指出，美國將持續必要的軍事投資，並於亞太區域保持必要的權力平衡，擴大與新興區域夥伴國家的合作網絡，確保共同利益。美軍將透過輪調部署與雙邊、多邊演訓方式，維持海外軍事存在，以強化嚇阻，協助盟邦與夥伴國家建立防衛及安全能力，以鞏固盟國關係，增加美國的影響力及持續維持 21 世紀全球領導地位。U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (U.S. Department of Defense, January 5, 2012).

⁴ Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War, A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959).

⁵ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, 1976) 轉引自林文程，2001—2003 年之美「中」軍事交流，收於宋燕輝主編，《中美關係專題研究》，中央研究院歐美研究所，2006 年，頁 67-96。

⁶ 丁松泉，〈國際政治中的不確定性與錯誤知覺〉，《二十一世紀》（香港），2005 年 5 月號，總第 38 期，頁 22。

知覺的形成，仍有賴雙邊軍事交往加強瞭解、建立溝通管道、減少不確定性，持續性的軍事交往將有助於減少錯誤知覺。本文除分析美「中」軍事關係現況，所構成兩國從事軍事交往的客觀內外環境，特別重視探討兩國決策者如何認知對方意圖，進而瞭解雙方進行軍事交往之立場與限制，並展望兩軍關係發展趨勢。

貳、美「中」軍事交往的回顧

美「中」軍事交往為兩國關係最為敏感且脆弱性高的一項關係，美國視對中共軍事交往為一種信心建立措施（confidence-building measures, CBMs）⁷、預防性防禦（preventive defense）⁸或預防外交（preventive diplomacy）之運作，藉此向中共展現優勢軍力來嚇阻中共對美國與臺灣之可能軍事行動。此外，美國對「中」軍事交往策略，可視為「避險交往」戰略（engage in hedging strategy）⁹的一環，即強化軍事交往的同時，也對其有所防範，對可能挑戰進行準備，以維護美國及盟邦之區域與全球利益不受影響。

回顧中共從 1949 年建政至今，美「中」兩國發生多次衝突或意外事件，包括中共抗美援朝的韓戰（1950 至 1953 年）、抗美援朝（1954

⁷ 「信心建立措施」是國家間可用來降低緊張局勢並避免戰爭衝突危險的工具。CBM 並不是直接用於解決已發生的衝突或對立，而是建立一套架構用來避免或降低不確定及誤解所產生的衝突或對立。參見 Kenneth W. Allen, “China’s Approach to Confidence-Building Measures,” in Ranjeet K. Singh, (ed.), *Investigating Confidence-Building Measures in the Asia-Pacific Region*, Report No.28, The Henry Stimson Center, May 1999.

⁸ Ashton Carter and William Perry, *Preventive Defense: A New Security Strategy for American* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999).

⁹ 針對美「中」關係避險戰略的討論，請參閱 Evan S. Medeiros, “Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability,” *Washington Quarterly*, Winter 2005–2006, Vol.29, No.1, pp. 145-167；Rosemary Foot, “Chinese Strategies in a U.S. Hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging,” *International Affairs*, Vol. 82, No. 1, January 2006, pp. 77-94。另有關「避險戰略」的理論基礎，請參閱 Randall L. Schweller, “Managing the Rise of Great Powers: History and Theory,” in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *Engaging China*, (New York: Routledge, 1999), pp. 1-32；以及 David Edelstein, “Managing Uncertainty: Beliefs About Intentions and the Rise of Great Powers,” *Security Studies*, Vol.12, No.1, Autumn 2002, pp.1-40.

至 1975 年），美「中」兩國在戰場上兵戎相見；其中，兩國較為重要的危機事件，包括 1954 至 1955 年及 1958 年兩次臺海危機、1995 至 1996 年 3 月臺海飛彈危機、1999 年 5 月北約轟炸中共駐南斯拉夫大使館、2001 年 4 月 1 日美國 EP-3 偵察機與中共殲-8 戰機擦撞事件、2009 年 3 月 8 日美軍海測船「無瑕號」（USNS Impeccable）在南海地區遭中共漁政船騷擾，同年 5 月 1 日美軍海測船「勝利號」（USNS Victorious）在黃海海域遭受中共漁船以危險方式迫近，並請求中共軍艦解圍、2009 年 6 月共軍潛艦在菲律賓蘇比克灣外海，意外撞上美國麥肯號（USS John S. McCain）驅逐艦拖曳式聲納陣列，造成聲納陣列損壞，惟潛艦並未撞上麥肯號。上述意外事件雖未持續擴大，卻引發歐巴馬政府的政軍高層高度關切，而美「中」在南海議題的角力更是國際矚目焦點。

過去 20 年，中共已逐步將其裝備落後、以陸地為重點的軍隊，轉化成一支能力更強、可在中共領海之外執行多種任務的部隊。許多文獻顯示，中共崛起及日益增強的軍事能力已對美國及亞太各國形成重大挑戰，並可能將改變國際權力平衡。¹⁰美國防部認為，推動對中共軍事交往的目的，有助於瞭解雙方為實現政治與戰略目標，如何運用軍事力量及政策作為，俾利在出現緊張局勢時，尋求合作機會，有助於美「中」兩國瞭解合作與競爭的可能性。

一、冷戰時期之美「中」軍事交往

冷戰時期的美「中」軍事交往，主要立基於美國聯「中」制「蘇」的戰略平衡需要，對中共而言，與美國進行軍事交往亦有助提升軍力的一種戰略合作。兩國建交後，雙邊軍事交往與軍售逐漸擴大。早在 1975 年，美國軍事專家白邦瑞（Michael Pillsbury）在《外交政策》（*Foreign*

¹⁰ Ronald L. Tammen, and Jacek Kugler, "Power Transition and China-US Conflict," *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 1, No. 1(Summer 2006), pp. 35-55; David M. Lampton, "The Faces of Chinese Power," *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 1(January/February 2007), pp. 115-127; James Hoge Jr., "A Global Power Shift in the Making," *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 4(July/August 2004), pp. 1-2; David C. Kang, "Getting Asia Wrong: The Need for New Analytical Frameworks," *International Security*, Vol. 27, No. 4 (Spring 2003), pp. 57-85; US Intelligence Council, *Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council's 2020 Project* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, December 2004), pp. 51-55; David Shambaugh, "China or America: Which is the Revisionist Power?" *Survival*, Vol. 43, No. 3 (Autumn 2001), p. 27.

Policy) 季刊, 倡議美國應與中共建立軍事聯繫。該文強調為有效牽制蘇聯, 美國應給予中共武器裝備及軍事技術援助、進行雙邊情報交流, 以建立雙方軍事合作關係, 讓「三角外交」發揮實際效用, 以維護美國的全球利益。¹¹

1978年後, 美國針對蘇聯擴張與威脅, 開始正式將建立美「中」軍事交往的可能性納入政策考量, 進行探索、辯論、分析、選擇與制定的政策過程。尼克森(Richard M. Nixon)政府考量戰略平衡的需要, 而推動與中共和解政策, 奠定雙方在1978年改革開放後軍事交往的重要基礎。1979年1月美「中」建交後, 雙邊交流漸趨密切。1983年9月美國國防部長溫伯格(Caspar Weinberger)訪問北京, 確立雙方制度化正常交流之基礎, 並建立3項交流機制, 即高層互訪、工作階層互訪及科技交流。¹²1984年美國透過商售管道, 出售中共24架「希考斯基(Sikorsky)」黑鷹直升機民用型(S-70-C2), 總價約1億4,000萬美元。隨後, 美國更出售5具汽油渦輪引擎、海防雷達及通訊器材等, 以供中共「旅大級」驅逐艦之用。¹³上述2項均為民用科技轉移至軍事用途之銷售, 美國國會極為審慎評估與中共軍事交往對亞太盟邦關係的影響, 直到1984年6月正式宣布中共列為「對外軍事銷售」的對象。

1986年5月, 美國國會所通過眾所矚目的「和平珍珠計畫」(The Peace Pearl Project)是一項政府與政府間管道之「對外軍事銷售」, 美國同意對中共出售一筆價值達5億5,000萬美元的雷達及導航設備, 以提升50架中共殲-8戰機的高空攔截機導航系統戰力(即AN/APG-66(v)雷達及火控系統), 使其具有全天候作戰能力。¹⁴然而, 1989年發生天安門事件, 老布希總統宣布對中共經濟制裁, 全面停止對中共的軍售交易及科技移

¹¹ Michael Pillsbury, "US-Chinese Military Tie?", *Foreign Policy*, Fall, No. 20, 1975, pp.50-64.

¹² McVadon and Allen, *China's Foreign Military Relations*, (Washington, DC: Stimson Center, October 1999), p.72.

¹³ Edward Ross, "The Military Balance in the Taiwan Strait in The Two Chinas: A Contemporary View," edited by Martin Lasater (Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 1986), p.86; 中美關係報告編輯小組, 《中美關係報告: 1983-1985》, (臺北: 中央研究院美國文化研究所), 1986年, 頁33-42。

¹⁴ U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Prohibiting the sale of integrated Avionics System Kits to the People's Republic of China, 99th Congress, 2nd Session, Report 99-293, May 6, 1986 (Washington, DC: GPO, 1986), p.1.

轉，¹⁵該計畫被迫中止。隨後美國前國防部長錢尼宣布暫停中共海軍司令員張連忠及國防部長秦基偉訪美行程，兩軍交流因此停止，顯示美「中」軍事關係的脆弱性。

二、後冷戰時期美「中」軍事交往

後冷戰時期的美國與中共關係受到天安門事件、全球軍力結構變化影響，而使兩國戰略目的與交流項目也有很大的不同，美「中」軍事交往亦伴隨美「中」關係的好壞而跌宕起伏。隨後美「中」逐漸走出天安門事件的低潮期，在1993年恢復軍事交往。雙方軍事交往至柯林頓第2任期，才進入熱絡且制度正常化發展。1995年美國太平洋艦隊前司令萊昂斯、前國防部長錢尼、太平洋總部司令麥基（Richard Macke）、國防大學校長羅基、國防部助理部長奈伊（Joseph Nye）先後訪問中共，但因北京抗議華府同意李登輝總統訪美，因而中斷兩軍交流。中共外交部於5月26日宣布中共政府決定推遲國防部長遲浩田原定於6月的訪美計畫，並召回正於美國訪問的國務委員李貴鮮與空軍司令員于振武。同年5月28日，中共宣布決定延後美「中」飛彈科技管制體制（Missile Technology Control Regime, MTCR）及核能合作的專家諮商。

小布希總統就任後，其國防外交團隊內部對中共政策檢討聲浪不斷，2001年4月美「中」發生EP-3軍機事件，導致高階互訪全面停擺，後因發生911事件，美國尋求中共的反恐合作而重啟軍事交往，隨後2002年美海軍海測船「鮑迪奇號」進入中共在黃海專屬經濟水域偵察，亦影響兩國軍事交往。2007年11月22日感恩節期間，中共無預警拒絕美軍小鷹號航艦戰鬥群停泊香港，雙邊關係受到影響；¹⁶2008年10月5日，美國

¹⁵ 陳有為，《天安門事件後中共與美國外交內幕：一位中國大陸外交官的歷史見證》，正中書局，1999年5月初版），頁194。

¹⁶ 事實上，在小布希總統執政後期，美「中」軍事交流有日益頻繁之勢，甚至提供派員觀摩對方演習的機會。2008年上半年，兩國軍事關係獲致進展，美太平洋司令部開始與中共進行數次將領及士官層級交流。研判中共拒絕美航母「小鷹號」之原因，包括抗議美國對臺軍售、不滿達賴喇嘛訪問華府、維護東海軍演的隱密性、及中共17大前後之內部決策圈的權力鬥爭等因素。參閱“Navy: China ‘Not Helpful’ on Thanksgiving,” *Associated Press*, November 28, 2007; White House Press Briefing, November 28, 2007; *Washington Post*, November 29, 2007.

歐巴馬政府美「中」軍事關係發展及趨勢

小布希政府將價值65億美元的對臺軍售案照會送交國會；¹⁷中共遂停止雙邊軍事對話與交流。上述這些外交突發事件或轉折點，在某些程度上都影響美「中」整體關係與軍事交往發展，歸納上列事件發生原因為，美國政府政權更替而改變對中共政策、中共內部政經發展出現美國難以接受的做法、或是國際情勢及第三者行為，都影響雙方關係（如表二）。

表二：美「中」軍事轉折大事紀要（1989—2010 年）

時間	事件	美方	中方
1989年6月4日	六四天安門事件	美方暫停軍事交往	1994 年，重新恢復兩軍高層交往（中斷近 5 年）
1995 年 5 月 22 日	李登輝總統訪美	美國同意李登輝總統訪美	中方推遲軍事交往，中斷于振武在美訪問，取消遲浩田訪美時程
1996 年 3 月 8 至 25 日	臺海飛彈危機及軍事演習	美方派出兩艘航空母艦至臺海巡弋，美方推遲遲浩田赴美訪問，直至 12 月 8—18 日同意。	中共進行軍事演習與臺灣外島地區進行飛彈試射。
1999 年 5 月 8 日	美戰機北約空襲塞爾維亞行動中，轟炸中共駐貝爾格勒大使館，館內 3 名記者喪生。	美總統柯林頓等官員為這起北約描述的悲劇性錯誤事件致歉。	這是美方蓄意行為，中斷有關中共進入世貿組織雙邊談判達 3 個月。軍事交往於 2000 年 1 月逐步恢復。
2001 年 4 月 1 日	美 EP-3 偵察機與中共殲-8 戰機擦撞，中共戰機墜毀，飛行員喪生，EP-3 緊急迫降海南島，24 位機組員遭拘禁 11 天。	發送致歉信後，飛行員獲釋。	事件後 3 個月不准美國軍方訪問香港。
2002 年 2 月 9 日	美海軍無武裝海測船「鮑迪奇號」駛入黃海專屬經濟水域偵察。	依據國際法，其船隻有權在中共經濟水域進行軍事調查。	美方此舉違反國際法。
2007 年 11 月 22 日	小鷹號航母與 8 艘同行船艦原訂感恩節停泊香港，遭中共拒絕。	小鷹號轉往日本基地。5 個月後的 4 月 28 日，小鷹號停泊香港。	當天改變心意。
2008 年 10 月 3 日	美政府同意對臺軍售	布希政府同意對臺 5 項軍售，包括愛國者三	中共單方中斷兩軍交流，直至 2009 年 2 月希

¹⁷ 愛國者三型飛彈、E-2T空中預警機、阿帕契攻擊直昇機、反裝甲飛彈及潛射魚叉飛彈。參見Shirley A. Kan, *Taiwan: Major U.S. Arms Sales since 1990*, (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2011), February 24, 2011.; Shirley A. Kan, *U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress*, July 26, 2011, p.8. <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32496.pdf>

歐巴馬政府美「中」軍事關係發展及趨勢

時間	事件	美方	中方
		型飛彈、E2T 空中預警機、阿帕契攻擊直昇機、反裝甲飛彈及潛射魚叉飛彈，總價 64.63 億美元。	拉蕊訪問中共後恢復交流。
2009 年 3 月 8 日	5 艘中共艦艇，在南海尾隨並騷擾美國海軍海測船「無瑕號」。	五角大廈認為中共此舉為騷擾，國務院正式向中方抗議。	美方此舉違反國際法。
2010 年 1 月 29 日	美國宣布對臺軍售	美方公布價值 63.9 億美元對華軍售計畫，包括 60 架 UH-60 黑鷹直昇機、114 套愛國者三型飛彈、訓練模組與飛彈，指管通情監偵 (C4ISR) 技術支援、兩艘鸚鵡級獵雷艦及魚叉反艦飛彈。。	中共外交部於 1 月 30 日提出嚴正抗議，宣布暫停兩軍交流，推遲蓋茲及美軍參謀長聯席會議主席穆倫與陳炳德互訪計畫，直至 2011 年 1 月蓋茲才訪問北京。

資料來源：本研究，2012 年。

三、美國對中軍事交往的發展

美國防部長溫伯格 (Casper Weinberger) 於 1983 年提出「三項支柱」(高層對話、功能性交流、軍售與技術移轉合作) 後逐步發展，柯林頓時期任職於國防部長辦公室，前國務院副助理國務卿的薛瑞福 (Randy Schriver) 提出「四支柱戰略」(高層訪問、專業性和功能性交流、信心建立活動及多邊論壇)，隨後經奈伊 (Joseph S. Nye) 及伍佛維茲 (Paul Wolfowitz) 等人努力，逐步發展至當前局面。

美國前國防副部長伍佛維茲於 2001 年 6 月 28 日致參議院軍事委員會主席李文 (Carl Levin) 之信函顯示，柯林頓政府任期最後 1 年所規劃之美「中」軍事交往計畫分成「高層訪問」(high level visits)、「國防政策訪問」(defense policy visits)、「專業訪問」(professional visits)、「信心建立措施」(confidence building measures)、以及「多邊安全論壇」(multinational security forum) 5 大類。¹⁸其中「國防政策交流」包括國防諮商會談 (defense consultative talks) 及國防部政治任命官員之

¹⁸ “Military-to-Military Exchanges with the People’s Liberation Army,” a report submitted to the Committee on Armed Service, US Senate, and Committee on Armed Service, US House of Representatives, June 28, 2001.

歐巴馬政府美「中」軍事關係發展及趨勢

訪問；「高層訪問」係指雙方高階將官互訪；「多邊安全論壇」則指各種國際研討會及論壇。¹⁹本文綜整美國對中共軍事交往之演進（如表三）。

表三：美「中」高層國防官員之互訪（1994—2011 年）

時 期	對 象	交流構想	方 式
老布希政府 1983 至 1989 年	時任美國防部長 溫伯格 (Casper Weinberger)	3 項支柱 (Three Pillars)	⊙ 高層對話 ⊙ 功能性交流 ⊙ 軍售與技術移轉合作
柯林頓政府 1993 至 2000 年	時任美國國務院 副助理國務卿 薛瑞福 (Randy Schriver)	4 支柱戰略 (Four-pillar Strategy)	⊙ 高層訪問 ⊙ 專業性和功能性交流 ⊙ 雙邊信心建立措施 ⊙ 多邊論壇
柯林頓政府 1995 年 10 月 11 日	時任美助理國防部長 奈伊 (Joseph S. Nye)	修正的支柱 (Revised Pillars)	⊙ 高層訪問 ⊙ 功能或工作層次交流 ⊙ 例行性軍事活動及信心建立措施 ⊙ 國防工業軍轉民交流。 ⊙ 美軍主辦多邊軍事活動
小布希政府 2001 年 1 月至 2008 年	時任美國防部副部長 伍佛維茲 (Paul Wolfowitz)	5 大特定交流事項 (Five Specific Events)	⊙ 高層訪問 ⊙ 國防政策訪問 ⊙ 專業訪問 ⊙ 信心建立措施 ⊙ 多邊安全論壇
歐巴馬政府 2009 年 1 月— 2011 年 6 月	時任美國防部長 蓋茲 (Robert Gates)	軍事交往與交流 提升計畫	⊙ 高層訪問 ⊙ 戰略暨經濟對話 ⊙ 國防政策訪問及專業訪問 ⊙ 信心建立措施

資料來源：本研究自行製表，2011 年 11 月。

參、歐巴馬政府美「中」軍事關係發展

一、美「中」軍事交往的主要發展

柯林頓政府到小布希的美「中」軍事交往發展，主要在4項層次推進：第一，國防高層互訪，包括國防部次長級「國防諮商會談」。第二，

¹⁹ Stephen Yates, Al Santoli, Randy Schriver, and Larry Wortzel, "The Proper Scope, Purpose, and Utility of U.S. Relations with China's Military," *Heritage Lectures*, October 10, 2000.

信心建立措施：包括「海上軍事諮商協議」（The Military Maritime Consultation Agreement, MMCA）、年度工作小組會談及海空軍事安全會談。第三，多邊信心建立措施：如美軍太平洋司令部所屬「亞太安全研究中心（APCSS）」主辦相關多邊會議及課程等。²⁰第四，功能性專業議題互訪。在軍事院校交流，如美國國防大學與中共國防大學、軍事科學院校長等。雙邊在操作、後勤、訓練、參與國際研討會（如中共舉辦孫子兵法國際研討會，邀請美國軍方人士與會）、教育交流、軍艦互訪、美國邀請解放軍擔任聯合軍演之觀察員等。

2009年1月20日，歐巴馬總統宣誓就職不到2個月，美海軍海測船「無瑕號」於3月8日在南海遭到4艘中共漁政船騷擾。²¹同年5月1日美海軍監測船「勝利號」在黃海海域遭到2艘中共漁船以危險方式迫近，並請求中共軍艦解圍，這兩起事件雖未持續擴大，卻引發美方政府高度重視。這亦凸顯美「中」雖建立多層次的軍事對話與交流管道，卻無法有效管理兩國各項安全合作議題，落實深化美「中」軍事關係的安全困境。²²

2009年2月27日，美國副助理國防部長謝偉森（David Sedney）與中

²⁰ 亞太安全研究中心係依美國國會決議成立，是美軍在亞太地區最前緣的重要機構。各國人士透過該中心，可在「非戰爭層面」之軍事、經濟、政府、外交、區域安全等議題交換意見。參閱 <http://www.apcss.org.html>。

²¹ Mark Thompson, *Behind the Sea Spat between the U.S. and China*, March 12, 2009.

²² 近期探討美「中」軍事關係的相關著作，請參閱 Shirley A. Kan, *U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress*, (Washington, D.C.: Congressional Research Service, February, 2012; Michael Schiffer (Deputy Assistant Secretary of Defense for East Asia United States Department of Defense), *Building Cooperation in the US-China Military-to-Military Relationship*, IISS-US Policy Makers Series, January 6, 2011; CDR Thomas Henderschedt and LTC Chad Sbragia, "China's Naval Ambitions," *Armed Forces Journal*, September 2010; Kerry Dumbaugh, *China-U.S. Relations: Current Issues and Implications for U.S. Policy* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2009), April 2, 2009; David Shambaugh, "Early Prospects of the Obama Administration's Strategic Agenda with China," The Brookings Institution, April, 2009; Kerry Dumbaugh, *China's foreign policy: What Does It Mean for U.S. Global Interests*. (Washington, DC: Congressional Research Service), 2008; Mulvenon, J., "Make Talk Not War: Strategic U.S.-China Military-To-Military Exchanges In the First Half of 2007," *China Leadership Monitor*, Vol. 21, 2007, pp. 1-14.; Kurt Campbell (Deputy Assistant Secretary of Defense for East Asia and the Pacific in 1995-2000) and Richard Weitz, "The Limits of U.S.-China Military Cooperation: Lessons From 1995-1999," *Washington Quarterly*, Vol. 29, No.1, Winter, 2005-2006, pp.169-186; Kevin Pollpeter, *U.S.-China Security Management: Assessing The Military-to-Military Relationship*, (Santa Monica, CA: RAND, 2004).

歐巴馬政府美「中」軍事關係發展及趨勢

共軍方於北京舉行年度「國防政策協調會談」(defense policy coordination talks)。這次接觸是歐巴馬總統就職後，美軍與共軍首次舉行政策對話，雙方會談議題涉及美「中」軍事關係、區域及全球安全面臨的挑戰，以及兩軍一些潛在的合作領域。

2009年4月初，歐巴馬與胡錦濤於倫敦G20峰會中，確定兩軍關係未來發展方向，並發表聯合聲明。此後雙方國防部門採取一系列措施，逐步推動兩軍軍事交往。隨後，4月17至21日美國海軍作戰部長羅格海(Gary Roughead)訪問北京和青島，參加中共海軍成立60週年大會，並與中共海軍司令員吳勝利上將進行工作訪問、拜會國防部長梁光烈。第10次美「中」國防諮商會議於6月23至24日北京舉行。這是歐巴馬政府上任以來美「中」國防部舉行的最高層級會議，美方由國防部主管政策次長佛洛諾伊(Michèle Flournoy)率團出席，兩國正式恢復軍事交往，這也是美「中」兩國自2007年12月以來首度舉行國防諮商會談。隨後8月19至21日美國陸軍參謀長凱西(George W. Casey Jr.)訪問北京和瀋陽軍區，並與陳炳德上將等人會面。²³

2009年10月下旬，中共中央軍委副主席徐才厚上將訪美，被視為兩國軍事關係轉變的具體信號。因為這是自2006年以來中共軍方最高層級的訪美行，並於戰略暨國際研究中心(CSIS)發表演講。2009年11月，歐巴馬總統訪問北京，雙方於聯合聲明表示，在徐才厚訪美基礎上，雙方共同達成總參謀長陳炳德上將訪美，並與美國防部長蓋茲(Robert M. Gates)、美國參謀首長聯席會議主席穆倫上將(Michael Mullen)訪問中國大陸相關準備工作，美「中」落實兩軍已商定各項交流與合作計畫，包括提高兩軍交往層次及頻率，藉以增進對彼此意圖和國際安全環境之瞭解。在雙邊會面中，徐才厚與蓋茲部長達成7項共識。²⁴上述聯合聲明可視為美「中」恢復兩軍關係的重要路線圖。

中共解放軍自2010年1月底暫停對美國軍事關係，這是自2008年以

²³ Shirley A. Kan, *U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress*, July 26, 2011, p.65.

²⁴ 7項共識為：1、雙方繼續加強高層互訪；2、擴大人道救援和救災合作；3、深化軍事醫學領域交流；4、擴大兩國陸軍各領域交流；5、加強中青年軍官交流；6、促進兩軍文化體育交流；7、為增進美中海上軍事安全，並進一步發揮現有外交管道及諮商機制作用。

來第2次暫停軍事關係。2010年1月29日，歐巴馬政府依「對外軍售計畫」進行對中華民國防禦性武器與服務軍售案通知國會，公布價值63.9億美元對華軍售計畫，包括60架UH-60黑鷹直昇機、114套愛國者三型飛彈、訓練模組與飛彈，指管通情監偵（C4ISR）技術支援、兩艘鸚鵡級獵雷艦及魚叉反艦飛彈。²⁵這是歐巴馬總統任內以來第1項對華軍售案。

北京在美方宣布對華軍售17小時內，迅速宣布4項反制措施，兩軍關係降至冰點。²⁶中共國防部、外交部、國臺辦、全國人大及政協等幾大部門紛紛高調回應。中共國防部外事辦公室主任（MND/FAO）錢利華少將指出，解放軍對美國這種嚴重干涉中共內部事務，傷害中共國家安全利益的行為，表示極度憤慨與強烈譴責。²⁷隨後為期9個月的暫停交流期間，華盛頓與北京維持工作階層軍事交往，但是兩國間的常態性軍事交往，直到2010年第4季才恢復。

2010年6月舉行香格里拉對話期間，時任美國國防部長蓋茲強調，國防部與美「中」兩國元首的期望相同，即在各級層面建立持續可靠的軍事交往，以減少誤解、誤讀、誤判的危險性。相互尊重、相互信任、互惠互利、持續對話、相互降低風險原則為美國對華軍事交往與交流的基礎。2010年9月，北京提出希望恢復美「中」軍事關係。美國國防部負責東亞事務副助理部長薛邁龍（Michael Schiffer）與中共國防部外事辦公室主任錢利華進行會面，為2010年底及2011年初的一系列雙邊軍事交往奠定基礎。2010年10月中旬，美軍與共軍在夏威夷舉行「海上軍事安全磋商特別會議」，雙方代表就海上安全進行議題研討，包括共軍越來越多地在國際空域，近距離攔截美軍飛機等一系列問題。

²⁵ 「美國國務院亞洲安全背景簡報」，美國在臺協會網站，2010年1月29日。

²⁶ 這4項具體反制措施為：1.暫停兩軍計畫內美「中」互訪，並暫緩胡錦濤訪美計畫。2.推遲美「中」兩軍部分交往項目。3.推遲雙方將舉行美「中」副部長級戰略安全、軍控與防擴散等諮商會議。4.宣稱將對參與售臺武器美國公司實施制裁。

²⁷ 中共國防部外事辦公室主任錢利華少將於2010年1月30日召見美國駐華武官，並向美方抗議；中共外交部副部長何亞非召見美國駐華大使，要求美方立即撤銷錯誤決定，停止對臺軍售，並宣布美方做法嚴重損害美「中」關係，中方決定推遲兩軍部分交往項目。另外，中方將對參與售臺武器之美國公司進行制裁。中共國防部官員奉命召見美國駐華使館國防武官，指責美方。全國人大外事委員會表示，美國以《臺灣關係法》為藉口對臺出售武器，嚴重違反「中」美三個聯合公報，特別是《817公報》原則。

儘管中共威脅要對提供臺灣武器的美方公司實施經濟制裁，惟實際上並未執行。2010年10月17日，在河內舉行的東協國防部長擴大會議上，時任美國國防部長蓋茲與中共國防部長梁光烈舉行會晤。梁光烈上將邀請蓋茲於2011年初訪問中國大陸，並同意美國參謀長聯席會議主席與共軍總參謀長陳炳德上將舉行會談，由此可見中共軍方高層表面上堅決反對恢復軍事交往，但本質上仍將其當作談判籌碼運用。再者，由於該次軍售項目並非陸海空關鍵性作戰裝備、也未大幅超過我國現有作戰性能水準。未來美國對臺軍售是否可能朝向「817公報化」，從長期發展來看，對臺灣安全情勢是否成爲一項威脅警訊，深值密切關注。

2010年12月10日，美國防部政策次長佛洛諾伊於華府主持第11次「國防磋商對話」，與解放軍副總參謀長馬曉天進行會談。雙方就建立互信、擴大合作議題進行討論，包括在穩定北韓問題上的共同利益。雙方同意2009年以中央軍委副主席徐才厚訪美時確立7點共識爲基礎，發展軍事關係架構，這次會談也爲蓋茲部長訪華、2011年1月胡錦濤主席訪美奠定合作共識。鑑於2010年底軍事對話恢復，使得美「中」兩軍展開一系列重要對談，包括北韓挑釁行動，關切伊朗、阿富汗與巴基斯坦問題，以及跨國與戰略安全問題，持續進行對話，尤其是高層對話是尋找共同方法應對國際安全環境挑戰的一個重要平臺。

2011年1月9日，時任美國國防部長蓋茲訪問北京，以加深兩國軍事交流及合作，參訪中共二砲司令部，並與中央軍委委員二砲司令員靖志遠上將會談。蓋茲在北京記者會語出驚人地表示，若臺海關係持續改善，臺灣安全環境也改善，也許會創造出條件，讓美國重新檢視對臺「所有一切政策」。蓋茲雖強調此一情況不會立即發生，須經過一段演進過程，美國國務院隨後重申美國對華政策未變，惟值得審慎面對。2011年1月18日，中共國家主席胡錦濤赴華府國事訪問，並會晤美國總統歐巴馬。胡錦濤在白宮記者會中表示，臺灣爲中共的核心國家主權議題，歐巴馬重申支持《臺灣關係法》，等同公開承諾美國會繼續軍售臺灣。2011年5月9至10日，第3輪美「中」戰略與經濟對話於華盛頓舉行。²⁸由

²⁸此對話機制最早爲美「中」戰略對話，由中共國家主席胡錦濤和時任美國總統小布希於2004年11月在智利會晤時達成的重要共識，逐步發展形成。後續在歐巴馬與胡錦濤於2009年4月共同倡導後建立。此對話爲美「中」兩國年度雙邊最高政策溝通

於第3輪對話首次有兩國高層軍事代表參加，故深受外界關注，更被解讀為美「中」軍事互動將朝機制化發展。本文綜整1994至2012年美「中」高層國防官員互訪概況（如表四）。

表四：美「中」高層國防官員互訪（1994—2012年）

年度	美「中」國防部長	參謀首長聯席會議主席 最高層將領	國防諮商對話（DCT）
1994	裴利 (William Perry)		
1995			
1996	遲浩田		
1997		夏利卡希維里 (John Shalikashvili) 中共總參謀長傅全有	第1次會議（華盛頓）
1998	柯恩 (William Cohen)	中共中央軍委副主席 張萬年	第2次會議（北京）
1999			
2000	柯恩 (William Cohen)	薛爾頓（Henry Shelton）	第3次會議（華盛頓） 第4次會議（北京）
2001			
2002			第5次DCT（華盛頓）
2003	曹剛川		
2004		邁爾斯（Richard Myers）	第6次DCT（北京）
2005	倫斯斐		第7次DCT（華盛頓） 首次SPD（特別政策對話）
2006		中共中央軍委副主席 郭伯雄	第8次DCT（北京） 第1次DPCT（北京）
2007	蓋茲	佩斯（Peter Pace）	第9次DCT（華盛頓）
2008		佩斯（Peter Pace） 中共總參謀長梁光烈	第2次DPCT（上海）
2009		中共中央軍委副主席徐才厚	第3次DPCT（北京） 第10次DCT（北京）
2010			第11次DCT（華盛頓）
2011	蓋茲、梁光烈	中共總參謀長陳炳德	第12次DCT（北京）
2012		中共中央軍委副主席習近平	

資料來源：本研究修改自Shirley A. Kan, *U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress*, (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2011), p.5.

平臺。2009—2010年第1輪和第1輪美「中」戰略與經濟對話分別於華盛頓和北京舉行。詳情參閱：*China-US Strategic and Economic Dialogue 2011 Outcomes of the Strategic Track*, May 10, 2011.

值得關注的是，中共此行赴美高階將領包括共軍二砲政委張海陽上將（前中央軍委副主席張震之子），主管第二砲兵政治工作，擁有作戰指揮權；南京軍區副司令兼東海艦隊司令蘇支前中將，中共東海艦隊與美國太平洋艦隊關係密切，總參情報部部長楊暉少將，熟悉對歐情報工作和網路戰，主導共軍網路情報作業的重要將領。因此，該訪問團深受美方高度重視，並加強瞭解訪團成員對美「中」安全認知與想法。

此外，本文從美國防部諸多官方文件進行分析，歐巴馬政府對中共軍事交往可視為風險管理過程，美國透過軍事交往進行風險辨識、評估、監控、預報等風險平衡策略，並預測各種風險發生後，對美國及亞太安全造成之可能負面影響，以有效管理美國與中共的安全關係；同時美國逐步採取風險平衡策略，以期有計畫性、系統性處理風險，尋求共同戰略利益，降低美「中」安全政策失靈的高額政治成本，以確保兩國關係整體發展。

表一：美國官方文件有關美「中」軍事關係論述

時間	報告名稱	內容
2011年	《中共軍事暨安全發展》報告第6章	1. 應保持美「中」軍事關係長期穩定，美國盼擴大合作，減緩風險，惟中共如何使用軍力，仍存在不確定性。 2. 中共軍力擴張有利於合作實現共同目標，但也增加誤解和錯估風險，加強美「中」軍事關係是美國塑造中共戰略選擇的關鍵。為落實對「中」軍事交往戰略，美國須繼續監控中共軍力發展及戰略，並與同盟及友國調整軍隊、軍事態勢與行動理念，以確保穩定和安全的東亞環境。 ²⁹
2011年	《國家軍事戰略報告》	美軍將尋求與中共更深的軍事關係，擴大共同利益領域、增進瞭解、減少誤解及預防誤判。 ³⁰
2010年	《四年期國防	美國希望與中共合作，維持正常溝通管道，以減少衝突危

²⁹ U.S. Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, 2011, (September 13, 2011).

³⁰ 美國期透過與中共合作促進共同利益，包括共同打擊海盜及防止大規模殺傷性武器擴散，並利用中共對北韓的影響力維持朝鮮半島的穩定。美方將繼續審慎監視中共軍事發展對臺海軍事平衡的影響，並關切中共軍事現代化程度及戰略意圖，關切中共在太空、網路空間，以及在黃海、東海、南海的自信（assertiveness）。參閱 United States, Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States: Redefining America's Military Leadership*. Washington, Joint Chiefs of Staff, February 8, 2011, p.16.

	總檢討》	險，並強調雙方建立在共同利益和途徑基礎上的專門制定的交往途徑。 ³¹
2006年	《四年期國防總檢討》	1. 美方關切中共軍事現代化努力之速度、範圍及未來發展方向，並認為美國應以軍事交往、互訪及其他交往方式，基於實質互惠，作為促進中共軍事透明度之有用工具。 2. 建立兩軍交流規範及信心建立措施之重大利益，可減少發生事故及意外衝突，故有必要建立兩軍之溝通管道。 ³²

資料來源：本研究，2011年12月。

總體而言，歐巴馬政府積極加強與中共解放軍的交流，主要出於五角大廈對中共軍事實力規模不斷擴大的關注，有必要透過軍事交往加強高層對話，消除誤解和誤判，以增進美「中」兩國戰略互信。

肆、中共崛起對美國安全之挑戰

近年來北京銳意強化與加速國防現代化，已獲致相當成果，中共全國人大發言人李肇星表示，2012年大陸國防費預算為6,702.74億元人民幣(約1,064億美元)，較2011年度預算執行數增加676.04億元，增長11.2%。美國防部東亞安全事務副助理部長薛邁龍表示，中共在10年之內，將晉身區域性軍事強權地位。³³薛氏預判中共軍事擴張的後果，可能會影響此區域軍力平衡，使中共成為亞太安全的潛在不穩定因素，並提高誤解與誤判之風險，造成區域情勢的緊繃與不安，解放軍實力的提升，將會在確保國家利益、支撐外交以及解決區域武力爭端等方面，形塑更有利的態勢。

2011年6月上旬，美國國防部長潘尼達（Leon Panetta）在國會參議院軍事委員會的任命聽證會表示，中共的軍事發展目標，即為贏得邊界地區的短時間、高強度衝突。因此，共軍現代化的重點之一是執行「反

³¹ “2010 Quadrennial Defense Review Report,” U.S. Department of Defense, February 10, 2010.

³² “2006 Quadrennial Defense Review Report,” U.S. Department of Defense, February 6, 2006.

³³ DOD Press Briefing on the 2011 Annual Report to Congress: Military and Developments Involving the People's Republic of China, Aug 24, 2011. <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4868>。

介入戰略」，因應臺海可能變局，以及嚇阻美國的軍事介入；同時，共軍正在強化核武導彈嚇阻軍力，強化戰略打擊能量，並積極發展太空和網路等戰力。2010年8月16日，美國國防部向國會提交《中共軍事及安全發展年度報告》，指出中共已透過加強軍力，準備隨時應對臺灣地區以外（第一島鏈）發生的緊急情況。³⁴重要的是，在《澳洲2030軍力國防白皮書》中，除預測中國大陸經濟將在2020年與美國分庭抗禮外，未來中共還將成為亞洲地區最強的軍事大國。然而，中共軍事發展早已超越應付臺海衝突所需，軍事現代化不受全球金融風暴所影響，並將具備限制美國控制該地區的能力。³⁵

美國認為北京提升軍事力量的決心堅定不移，共軍如何發展快速因應周邊事態之突發衝突下，以及高強度的假想衝突中能夠致勝的能力，尤其中共空軍戰略思想已從「國土防衛型」轉變為「攻防兼備型」，海軍由以往的「近岸防禦」，轉變為以「擴大近海防禦」作戰空間與防禦縱深為目標，並將重點置於在其疆域範圍外維護中共的海洋權益。其次，中共現階段仍未被視為全球性軍事強權，欲達成此目標恐需數10年時間，但解放軍在若干關鍵技術領域、跨軍種合作、聯合作戰的實際經驗等面向，尚有可觀差距。

前美國國防部長辦公室東亞政策主任麥德偉（Michael McDevitt）在分析美國1990年代所公佈之4份國家安全戰略報告後，指出美國的亞洲安全戰略，為防範區域霸權之崛起。³⁶對美國而言，中共軍事現代化令其難以確定的問題是，中共是否有意在最終挑戰美在亞洲的海洋霸權地位。美方認為，中共軍事現代化的趨勢對美國日益不利，包括提升戰略核武、太空作戰、資訊戰、海空軍力現代化及國土防空等可能對抗美國的軍力。這些計畫除因應臺海的可能衝突，也是因應未來安全環境不確定的必要避險措施。

³⁴ Secretary of Defense, "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2010," August 16, 2010.

³⁵ "Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030, The Strategic Implications of the Rise of China," *Defence White Paper 2009*, April 15, 2009, p.34

³⁶ 其它目標包括維持強大之前進基地駐軍，以嚇阻韓國的衝突和維繫區域穩定、確保進入亞洲市場、維持航行自由、停止核武擴散及促進民主。Michael McDevitt, "U. S. Security Strategy in East Asia," November 6, 2002. http://web.mit.edu/SSP/seminars/wed_archives_02fall/mcdevitt.htm。

美國前參謀首長聯席會議主席穆倫上將於2009年5月4日華盛頓海軍聯盟（Navy League）會議上表示，中共近年來致力於強化海空軍能力，在西太平洋部份，解放軍高度聚焦於美國海軍和基地。³⁷穆倫承認全世界每一個國家都有權利發展軍力，以符合自身安全需求。渠認為，中共需與美國、韓國、日本、澳洲、紐西蘭等夥伴合作，共同尋求與中共的合作之道，以避免誤算。³⁸過去三屆美國政府對中共政策均採取「圍和」（congame）策略，未來美國須在交往與圍堵間取得更佳平衡。華府決策圈應檢討對中共圍和策略，不能對中共政治體制過於樂觀，並須投入資源，求取軍事平衡，並管制出口中國大陸的高科技產品。³⁹

此外，2011年發表《國家和國防》（*State vs. Defense*）一書的作者格蘭（Stephen Glain）認為，美國與中共事實上正邁向衝突的道路。⁴⁰渠認為由於中共缺乏誠意，不願以談判解決臺海、菲律賓等其他國家問題，美「中」衝突不可避免，而中共也絕不會退讓。美國在西太平洋建立龐大軍力，並憂心美國與其盟國可能挑釁中共，因而引發一場可避免的戰爭。美國財政及軍事若在毫無限制之下，未來美「中」之間可能發生某種程度的衝突。美國防部成立「空海一體戰辦公室（AirSea Battle Office）」，並在海軍層級成立「『中國』整合小組（China Integration Team）」，把美軍過去在「空海一體戰」中所獲得作戰經驗，研擬一項特別針對中共的作戰構想。⁴¹該計畫補充1992年「國防計畫指導」

³⁷ “China Military Build-Up Seems U.S.-Focused: Mullen”, *Washington Post*, May 4, 2009.

³⁸ Kerry Dumbaugh, “China-U.S. Relations: Current Issues and Implications for U.S. Policy,” *CRS Report for Congress*, April 2, 2009.

³⁹ Gary Schmitt, “Friendly Rivals? The Chinese Challenge to American Power,” *The Weekly Standard*, Vol. 16, No. 47 Sep 5, 2011.

⁴⁰ Stephen Glain, *State vs. Defense: The Battle to Define America's Empire*, New York: Crown Publishers, 2011.

⁴¹ 早在1990年代初期提出的「空海一體戰」作戰構想，2009年改編成海軍與空軍機密備忘錄，該計畫用於調整美軍軍力，以應付西太平洋和波斯灣出現的不對稱威脅，亦即針對中共及伊朗。「空海一體戰」相關文獻可參閱 Michael McDevitt, “The 2010 QDR and Asia: Messages for the Region,” *Asia Pacific Bulletin*, East-West Center, March 11, 2010；Center for Strategic and Budgetary Assessments, “AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept,” May 18, 2010；Bruce Rolfson, “Air Force-Navy Team May Counter China Threat,” *Navy Times*, May 23, 2010；Bill Gertz, “Military to Bolster Its Forces in the Pacific,” *Washington Times*, February 18, 2011；Robert Gates, speech at the Air Force Academy, Colorado Springs, March 4, 2011；

(Defense Planning Guidance) 不足之處，國防計畫指導旨在排除任何可挑戰美國霸權「同儕競爭者」(peer competitor) 的崛起。國防計畫指導為國防部掌控「全球公共領域」(global commons) 之命令，包括針對國際貿易命脈的海上航道、空中走廊及陸上橋樑，俾利讓中共瞭解美國保護其全球存在和海上自由航行權的能力有所提高，且有利美國海軍未來定期在亞太地區行動、訪問港口、訓練部隊，以及因應人道主義災難等行動。

伍、美方推動與中共軍事關係之目的

美國前副助理國務卿薛瑞福歸納對中共軍事交往的6項目的：(1) 建立雙方資深領袖溝通管道，減少誤判機會；(2) 尋求在軍事作戰上有意義的信心建立措施；(3) 展示美國軍力以對解放軍產生嚇阻效果；(4) 瞭解解放軍現代化情形；(5) 塑造中共行為，使其在區域事務上變成一個較建設性的參與者；(6) 鼓勵解放軍參與區域安全論壇，以減少焦慮感，俾使共軍以區域觀點而非雙邊角度思考問題。⁴²

2008年10月美國國務院「國際安全顧問委員會(International Security Advisory Board, ISAB)」政策研究報告指出，中共軍、文領導人間的隔閡必須正視，這種落差問題，過去在2001年美國EP-3事件、2007年初中共試射反衛星導彈、2007年11月美國「小鷹號」航艦被拒停泊香港事件。第二，該報告建議美國應擴大與中共軍事交往、對話及合作，藉此改善中共軍文之間的隔閡，但此舉亦須防範中共藉機蒐集美國軍事情報。中共過去也利用兩軍交流向美提供假訊息，如1990年代末期，中共曾帶領美國訪問團至一處老舊防空飛彈基地，此舉顯然是要達成「戰略欺敵」目的。另美國國會於1999年通過禁止任何因不當展示可能危及美國安全

“Team Links AirSea Battle to China,” *Inside the Pentagon*, June 9, 2011; Dave Majumdar, “U.S. Air Force’s Bomber Will be One Aircraft, Not Many,” *Defense News*, July 18, 2011; Tony Capaccio, “Panetta Reviewing Air-Sea Battle Plan Summary, Greenert Says,” *Bloomberg*, July 26, 2011.

⁴² Stephen Yates, Al Santoli, Randy Schriver, and Larry Wortzel, “The Proper Scope, Purpose, and Utility of U.S. Relations with China’s Military,” *Heritage Lectures*, October 10, 2000.

的美「中」軍事接觸，2000年的國防授權法案，也限定美「中」軍事交往。該報告建議美國政府在擴大與中共軍事交往時，應促請中共要求高階將領參與政府高層治理機制，同時也應將參與軍事決策會議作為擢升中共領導人的條件。⁴³

整體而言，目前美國戰略規劃者思考如何轉化共軍的戰略意圖，使中共軍力成為亞太地區和平穩定的貢獻者而非破壞者，其中包括：發展區域性的安全合作架構、增加各國經貿互動關係、強調亞太地區若爆發軍事衝突所須付出的社會經濟代價、鼓勵中共周邊國家與其發展雙邊或多邊軍事互信機制，加強美「中」中、高階軍官交流，進而增加彼此軍事活動透明度，並降低雙方因誤判或無法直接溝通，發生衝突之風險。

陸、美「中」軍事交往之法規限制

柯林頓政府第二任後期，美方開始加強檢討兩軍相關參訪活動是否違反2000年國防授權法案對特定領域的交流限制規定，以防範對中共的戰略武器計畫和投射能力產生助益。例如，《2000會計年度國防授權法》通過前，中共已透過某次參訪，得知美國航艦的關鍵弱點，並於不久後向俄羅斯採購高技術的尾流追蹤魚雷，以期未來厭可能衝突時，對付美國航母戰鬥群。

美國防部基於《2000會計年度國防授權法》第1201條款規定，採取相應行動；這一條款提供國防部能與中共發展交流專案，且該專案須符合美國的國家利益。上列美方的「法律限制」，即為美國國會於1999年10月通過《2000會計年度國防授權法案》（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000），該法具體規範美國行政部門對中共軍事交往的12項特定作戰領域。⁴⁴除不對中共軍售外，並在功能性軍事交往加以限制，美軍不得讓中共軍方接觸或分享關鍵戰略能力，包括

⁴³ Bill Gertz, "China Disconnect," *Washington Times*, October 2, 2008

⁴⁴ 有鑑於考克斯報告之公布，讓美方開始重視保密安全的必要性，美國國會要求行政部門審慎評估對中共軍事交流等12項限制，並由柯林頓總統於1999年10月5日簽署《2000會計年度國防授權法案》。詳情參閱 Public Law 106-65, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000*, sec. 1201, "Limitations on Military-to-Military Exchanges and Contacts with the Chinese People's Liberation Army," October 5, 1999.

兵力投射、核武作戰、先進軍備整合、聯合作戰作業、核生化防護、監偵、聯合作戰測試、軍事太空、先進武裝部隊、軍售或軍事技術移轉及中共人員不得進入美國防部實驗室等12項特定作戰領域。⁴⁵

此外，該法案要求美國國防部長須在每年12月31日前向國會提報是否有任何軍事交往違反上述法令。再者，自2001年起，每年3月底前，國防部長須向參、眾兩院軍事委員會提出美「中」軍事交往現況報告，總統亦需向國會報告中共在美國的情報活動，以及其對MTCR規定的執行情形；美國政府需嚴格查證超級電腦在中國大陸使用情形；美國國防大學還成立一個研究中共如何藉軍力遂行其國家戰略的單位。⁴⁶

2005年5月20日，美國眾議院通過2006年《國防授權法案》，禁止有關外國公司向中共出售違禁武器條款。依該法案第1211項規定，美國國防部禁止向任何中共軍方公司採購美方軍事需求清單內之貨物及勞務採購，但不包括美方軍艦或飛機訪問中共所需之測試及情蒐物資。⁴⁷美眾議院軍事委員會表示，中共軍事現代化超出其合理安全需要，損害西太平洋區域的軍事平衡，也促使中共外交政策的對抗性越來越強。因此，美國需要勸阻外國武器製造商繼續向中共出口先進武器技術。

中共總參謀長陳炳德於2011年訪美時，提出發展「中」美新型軍事關係的3大要求，包括「美國對臺軍售」、「美國軍機軍艦頻繁至中共近海近空高強度低近偵查」、「美國國內的法律限制」。⁴⁸即可清楚瞭解中共對美軍事交往的主要目的：第一，壓縮華美軍售空間，以落實《817

⁴⁵ 另美方最早將中共12項特定限制交流領域，列入法律規範的參考文件，係依據美國國會針對一份中共在美國國家安全、軍事、商業之國會報告(HR105-851) U.S. Congress, House, Report of the Select Committee on U.S. National Security and Military/ Commercial Concerns with the People's Republic of China, submitted by Mr. Cox of California, Chairman, 105th Cong., 2nd sess., H. Rpt. 105-851, 3 January 1999 (<http://www.access.gpo.gov/congress/house/hr105851/hr105-851.pdf>) .

⁴⁶ *The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000*, Public Law 106-65, Security, 1203, "Military-to-Military Contacts with Chinese People's Liberation Army," quoted in Jing-Dong Yuan, "Sino-US Military Relations Since Tiananmen: Restoration, Progress, and Pitfalls," *Parameters*, Vol. XXXIII, No. 1, Spring 2003, pp. 63-64.

⁴⁷ Shirley A. Kan, *U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress*, updated March 19, 2009, p. 11.

⁴⁸ 「國防部外事辦公室主任錢利華談陳炳德總參謀長訪美」，2011年5月11日，新華網，http://news.xinhuanet.com/world/2011-05/11/c_121405748_3.htm。

公報》原則；第二，停止美軍機艦對中共進行情報偵搜；第三，期突破美對中共交流之法律限制後，透過兩軍交流，借鏡美方先進技術，提升中共軍事能力。近來兩國軍事關係逐漸好轉，但基於《國防授權法案》之立法限制及共和黨保守派人士把關，預判中共短期內無法透過遊說途徑，修改《國防授權法案》，並解除12項特定作戰領域的交流限制。此外，中共未來能否從歐債危機，突破歐洲議會對「中」武器輸出禁令，將是另一觀察重點。

整體而言，歐巴馬政府認為藉由軍事交往逐步建立共識，在具有共同利益領域擴大合作，如反恐、海事安全、天災及急難救助時之人道救援行動等，以期最終有助於解除國際危機。對歐巴馬政府而言，美「中」關係涉及議題極其廣泛，許多議題須同時處理，列出整合性的交往政策執行方案之優先順序，再加以制度化之國防諮商對話，並儘可能擴大合作範圍，縮小分歧利益競爭及避免衝突發生。過去美「中」兩國交流較偏重形式上的高層交往，事實上，推動中低階工作層級人員的交往機制更是深化兩軍實質交流之關鍵，雖然雙方目前有將近60項雙邊交流對話機制持續進行，但運作上多半是零散而非定期性交流，有待進一步改善。

柒、結論

近年中共經常在美國宣布提供我國軍售計畫之後，藉此延遲美「中」軍事對話與交流6至9個月，漸成常態。惟2011年12月7日第12次國防諮商對話仍於北京依期召開，中共並未推遲該會議，且會後美國防部政策次長佛洛諾伊與中共副總參謀長馬曉天達成共識，2012年美「中」軍事交往計畫納入雙邊與多邊的人道救援、災害防救、反海盜演習，顯示北京當局已瞭解推遲軍事交往，難以切斷美「中」整體軍事合作關係，且不利於美「中」安全利益，惟中共仍不願全面恢復戰略、戰術及作戰階層之軍事交流，以避免在兩軍交流中，意外暴露中共自身軍事弱點或用兵思維。

美國深知必須防止和規範中共可能出現危害美國利益之國內與國際行為，故藉由立法限制兩軍交流發展。目前美「中」軍事交往仍受限

於2000年及2006年《國防授權法案》，美國行政部門除不對中共軍售、軍品採購及勞務採購外，在功能性軍事交往亦加以限制，促使中共對美軍事交往失去動力。此外，由於兩國戰略猜疑仍未完全消除，美方國安高層及相關部門仍相當審慎評估崛起的東亞區域強權是否會挑戰現有霸權之可能性。

軍事交往對美國與中共而言，均為一種動機與目的互不對稱的交流關係，目前兩軍競合態勢，已呈現競爭大於合作，宜審慎評估兩軍發生衝突或摩擦之風險。歷史上的偶發事件往往導致結構性後果，不可不慎。在南海區域發生的「無瑕號」或「勝利號」事件，雖對兩邊既有計畫有所影響，惟該事件並非軍事衝突之意圖，而屬於雙方對海域主權及自由航行的歧見，該歧見提供兩國進一步發展政策對話之空間，同時亦適度運用各自區域資源與結盟力量，做為兩國權力與區域影響力較量之展現。未來美「中」持續透過「戰略暨經濟對話」及相關功能性對話，加強政策協調與溝通。美國重返亞洲政策，積極加強亞太盟邦安全關係，審慎管理與共軍的軍事互動，並就兩國亞太整體資源分配、南海、朝鮮半島、臺海安全及伊朗核武議題進行溝通，並落實風險管理及危機管控，以避免兩國誤判情勢而爆發衝突；中共短期內雖無能力與美國競爭西太平洋主控權，惟長期而言，一旦中共建立第一島鏈西側海洋控制能力時，兩國利益衝突與風險將會激增，屆時我國與美國應如何落實交往政策與避險戰略，並採行適當聯合防禦作為及獲得所需軍備將是一重要挑戰。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）