

戰略與評估

Defense Strategy and Assessment Journal

第三卷第一期
Vol.3, No.1
SPRING
2012

書介

A Single Roll of the Dice:
Obama's Diplomacy with
Iran

China Experiment: From
Local Innovations to
National Reform

Sinicization and the Rise
of China: Civilizational
Processes beyond East
and West

Civilization: The Six Ways
the West Beat the Rest

劉德海

變遷中的朝鮮半島新戰略情勢

謝奕旭

我國國防轉型契機之分析與探討：
以天然災害防救行動為例

蔡東杰

「中」印戰略互動發展：回顧與展望

黃秋龍

「中國非戰爭軍事行動中心」成立
與發展情勢之評估

研究論文

劉振安

歐巴馬政府美「中」軍事關係發展及趨勢

戰略與評估

第三卷第一期

Vol.3, No.1

SPRING

2012

國防部

國防智庫籌備處

ISSN 2223-9413



9 772223 941002

國防智庫籌備處

國防部 國防智庫籌備處 出版

《戰略與評估》期刊

中華民國一〇一年 春 出版

Defense Strategy and Assessment Journal

VOLUME 3, NUMBER 1, SPRING 2012

發行：國防部國防智庫籌備處

出版：《戰略與評估》期刊編輯部

主任：楊念祖

學術副主任：陳永康

行政副主任：熊湘台

執行長：陳遠雄

副執行長：柏鴻輝

總編輯：陳嘉生

編輯委員：明邦道、陳文凡、馬振坤、唐明華、簡燦重

執行編輯：楊雅琪

編輯：史奇良、劉振安、林柏州、林佳蓉

張立德、林子喬、簡佩吟、趙繼綸

電話：(02)2532-7950

傳真：(02)2532-7387

電子信箱：ods.thinktank@gmail.com

I S S N 2223-9413

出版源由

衡諸二十一世紀國防事務發展趨勢，為整合國防政策之專業研究能量，拓展國際交流合作，以提升整體國防思維，建構符合國家發展、最適資源配置之政策建議，國防部參酌各先進國家國防智庫運作與發展經驗，研擬規劃設立「國防智庫」。國防智庫設立宗旨：

- 1、掌握國際趨勢，強化國防研究。
- 2、提供政策建議，強化諮詢功能。
- 3、推動安全合作，維持區域穩定。

本刊係國防智庫籌備處所發行之國防政策綜合性專業期刊，為整合國內軍事與國防政策之研究與分析能量，提供專家與學者專業諮詢與討論為宗旨。

稿約

一、《戰略與評估》為一學術性刊物，以探討國防事務、亞太安全情勢及戰略研究等議題為宗旨，每年三、六、九、十二月出刊。本刊歡迎學有專精之學者、國軍官兵、同仁踴躍投稿下列議題：

- (一) 兩岸和平發展：我國自我防衛之思考。
- (二) 中共解放軍軍力發展對西太平洋之威脅。
- (三) 區域軍事同盟與區域穩定。
- (四) 非傳統安全威脅與我方因應之道。
- (五) 亞太地區、中東及印度地區熱點對中共未來可能作為之影響。
- (六) 南中國海之中共動向。
- (七) 中共解放軍之 C4ISR 能力。
- (八) 中共解放軍之軍文關係。
- (九) 中共解放軍之軍事教育。
- (十) 中共解放軍之軍事研究能量。

二、論文請依一般學術論文規格撰寫，使用註解，說明來源，並以另紙書明中英文題目、姓名，兩百字以內之中英文摘要及四個關鍵詞。文長以一至二萬字為宜。來稿請以電腦打字，並告知服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話。

三、本刊採隨到隨審方式，無截稿日期之限制。來稿均須經本刊正式審稿程序，本刊編著並對來稿有刪改權。

四、請作者自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。來稿一經刊載，除贈送作者本刊外，另依本刊規定致奉稿酬。

五、本刊恕不刊登翻譯著作。

六、凡本刊刊登之論文，版權歸本刊所有；本刊所載文章為作者個人之意見，僅供學術研究發展之參考，不代表本單位及任何機關政策或立場。

七、來稿如有違反著作權法之行為，作者負完全之法律責任，另本刊不接受作者申訴。

八、稿件請以掛號郵寄「10462 台北市中山區北安路 409 號 5 樓《戰略與評估》期刊編輯部」或 Email 至 ods.thinktank@gmail.com。

戰略與評估期刊

第三卷第一期

目錄

變遷中的朝鮮半島新戰略情勢	劉德海	1
我國國防轉型契機之分析與探討： 以天然災害防救行動為例	謝奕旭	21
「中」印戰略互動發展：回顧與展望	蔡東杰	43
「中國非戰爭軍事行動中心」成立與發展 情勢之評估	黃秋龍	61
研究論文：		
歐巴馬政府美「中」軍事關係發展及趨勢	劉振安	75
書介：	編輯部	99
A Single Roll of the Dice: Obama's Diplomacy with Iran		
China Experiment: From Local Innovations to National Reform		
Sinicization and the Rise of China: Civilizational Processes beyond East and West		
Civilization: The Six Ways the West Beat the Rest		

本刊專文屬作者個人意見，不代表本部政策立場

作者簡介

- 劉德海 美國伊利諾大學亞洲研究碩士、亞利桑那大學東亞研究博士。曾任墨爾本大學政治學系客座研究員、卡加利大學政治學系客座教授、澳洲國立大學國際關係系客座研究員等，現任國立政治大學外交學系教授兼國際事務學院 WTO 研究中心主任。研究領域為東北亞政治研究。
- 謝奕旭 政治作戰學校外文系西班牙文組、淡江大學拉丁美洲研究所碩士、政治作戰學校政治研究所博士；曾任東吳大學商學院兼任助理教授、國防大學政治學系政治研究組組長、《國防雜誌》審查委員、《憲兵半年刊》審查委員；研究領域為戰略與軍事、國際關係、比較政治。
- 蔡東杰 國立政治大學政治學博士，現任國立中興大學國際政治研究所教授，當代中國研究中心與日本總合研究中心主任。研究領域為東亞區域研究、近代國際關係史、中國外交政策等。
- 黃秋龍 中央警察大學法學士、中央警察大學警政研究所法學碩士、國立政治大學東亞研究所博士。曾任國防大學政治作戰學院政治研究所及理工學院兼任助理教授、國防大學國家戰略研究中心兼任研究員、國立東華大學大陸研究所兼任助理教授。現任《展望與探索》月刊研究員、元智大學社會暨政策科學系兼任副教授。研究領域為當代中國研究、研究方法論、應用社會科學、比較政治、NGO 組織與管理、全球治理、區域發展、非傳統安全與治理、跨境複合型犯罪、以及非戰爭性軍事行動。
- 劉振安 國立臺灣大學國家發展研究所博士候選人（兩岸關係組）、國立中山大學大陸研究所碩士，現任國防部整合評估室薦任稽核。研究領域為兩岸關係、中共研究及國際關係。

專題分析

變遷中的朝鮮半島新戰略情勢

劉德海

國立政治大學外交系教授

摘 要

進入 21 世紀以來，朝鮮半島的戰略情勢出現 4 大變化，即政經利益相衝明顯、中共與美國的競合已然成形、軍備競爭日益加劇、金正恩政權的登場，若持續發展，未來將成為影響朝鮮半島走勢的關鍵變數。導致這些變化的主要來源是中共與北韓。本文主旨在探討進入本世紀以來的朝鮮半島戰略情勢變遷、主要特徵及這些特徵對朝鮮半島和東北亞的衝擊。由於一國政經利益相衝已成常態，突顯今日的戰略安全問題必須將經貿因素列入考量。而朝鮮半島情勢緊張與緩和之關鍵，仍然掌握在美「中」手中，此時兩強關係有交集利益，因此兩韓僅能調適自己，來適應兩強的政策。而重啟六方會談的可能性，已因金正恩的上臺大增，但各方是否能利用此一難得的契機，舒緩朝鮮半島的緊張情勢，並走向和平與穩定，尚有待後續觀察。另一方面，就東北亞軍備競爭日益惡化來看，稍有不慎擦槍走火而可能導致的經濟成本將會加乘。

關鍵字：朝鮮半島、金正恩、中共、美國、南韓

壹、前言

進入 21 世紀以來，朝鮮半島的戰略情勢出現四大變化，即政經利益相衝明顯、中共與美國的競爭與合作已然成形、軍備競賽日益加劇、金正恩政權的登場，若持續發展，未來將成為影響朝鮮半島局勢的主要變數。導致這些變化的主要來源是中共與北韓。本文主旨在探討進入本世紀以來，朝鮮半島戰略情勢的變遷、主要特徵及這些特徵對朝鮮半島及東北亞的衝擊。

貳、政經利益相衝明顯

1985 年蘇聯的開放與經改，意味著長期以來的市場經濟與計畫經濟模式競爭到此終結，全球經濟邁向市場經濟化，各國間的經貿互賴持續升高，終而導致國際體系從以政治安全為主軸的冷戰體系，轉變為以經貿為主軸的後冷戰時代。隨著國際關係的經貿化，一國國家利益已難以維持一致，戰略利益與經貿利益相衝逐漸成為常態。而中共的崛起又進一步使亞太各國戰略與經貿利益矛盾的現象加劇。如南韓自建國以來，美國一直是其最重要的經貿伙伴與安全同盟，但本世紀初（2004 年），中共取代美國成為南韓第一大貿易夥伴、第一大出口市場、與最主要的貿易順差來源，因而導致南韓面臨戰略利益與經貿利益相衝突的決策困境。2008 年源於美國的全球金融危機更進一步加深了南韓對北京的經濟依賴。¹ 2011 年南韓與中共貿易總額達到 2139.2 億美元，占南韓全年貿易總額的 19.77%。其中，南韓對中國大陸出口 1298.1 億美元，占南韓出口總額的 24.2%；南韓自中國大陸進口 841.1 億美元，占南韓進口總額的 16.6%。南韓享有 457 億美元的順差。尤其值得注意的是，南韓與中共的雙邊貿易總額，已比韓美與韓日貿易總額之和還多。

儘管如此，2010 年天安艦（Corvette Cheonan）事件凸顯出中共與

¹ Joon-Kyung Kim and Chung H. Lee, "Between Two Whales: Korea's Choice in the Post-Crisis Era," in Ashley J. Tellis, Andrew Marble and Travis Tanner, eds., *Strategic Asia 2009-10: Economic Meltdown and Geopolitical Stability*, (Washington, D.C.; The National Bureau of Asian Research, 2009), p. 132.

南韓李明博政府在戰略與朝鮮半島情勢的評估上有明顯的差異。南韓把天安艦事件看成是北韓「未經挑釁的攻擊」(unprovoked attack)，而中共則從 60 多年來兩韓敵對的角度來剖析此一事件。而李明博政府試圖遊說中共支持其所主張的該事件是由北韓所為不成。對於李明博所宣稱的北韓持續挑釁，已嚴重威脅到朝鮮半島與東北亞地區的和平與安全，國際社會有必要進行適切的合作，以防止此類情事再度發生的要求，中共國家主席胡錦濤強調因應複雜敏感的情勢必須以大局為重，保持冷靜。²在聯合國安理會討論有關天安艦沉沒的主席聲明時，中共堅決反對點名譴責北韓，同時主張在聲明中加入關於北韓否認與天安艦事件有關的內容。結果安理會的主席聲明幾乎完全按照中共的意思發布。南韓國內對聯合國安理會討論有關天安艦沉沒的主席聲明感到非常挫折，尤其對北京反感，認為中共一味偏袒北韓。連一向對北韓抱持極為負面看法的保守派的朝鮮日報社論，甚至主張應與北韓改善關係，以制衡中國大陸的崛起。³

參、美「中」競合已然成形

1997 年亞洲金融危機後，亞洲價值觀抬頭，東亞國家反對西方意識提升，因而有東協加三高峰會機制的出現。另一方面，東協因北京當局堅持人民幣不貶值，使危機受創國得以藉出口來迅速復甦，對中共產生前所未有的好感。北京領導人認為機不可失，因而自 2000 年以來，開始採行積極主動的自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 雙邊策略以及加入世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 的多邊機制，2001 年入世成功，正式融入世界經濟，因而得以引入大量外資與技術，在 2002 年取代美國成為全球外資的最愛，發展成為世界工廠。另一方面，北京又利用「中國－東協自由貿易協定」，積極主導亞洲經濟區塊的構建，因而得以取代日本成為東亞乃至亞洲經濟整合的龍頭，

² 「中韓首腦會談：溝埋まらず対北朝鮮で協議継続は確認」，每日新聞，2010 年 6 月 28 日，<http://mainichi.jp/select/world/europe/news/20100628k0000e030045000c.html>。

³ 「社論：跨越『北中門檻』的關鍵在於南北關係」，朝鮮日報，2010 年 7 月 14 日，http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2010/07/14/20100714000018.html。

凸顯出中共快速崛起背後的戰略考量與政治意涵。同時，中共因素也成為亞洲經濟整合與亞洲各國 FTA 策略的主要動力。⁴ 大多數亞洲國家的國家利益因此出現經濟倚賴中國，戰略依附美國的矛盾現象。⁵ 中國大陸是兩韓、日本與我國的第一大貿易夥伴與第一大出口市場。近年來，由於美國與南韓等西方國家對北韓實施經濟制裁，中共與北韓的經貿關係大幅強化，中共在北韓對外貿易所佔比例大幅增加，而兩韓貿易總額則相對下滑，使越來越多的南韓人擔心北韓會成為中共的東四省。根據大韓貿易投資振興公社（Korea Trade-Investment Promotion Agency, KOTRA），中共在北韓對外貿易所佔比例從 2007 年的 42.7%（19.7 億美元）躍升為 2010 年的 56.9%，是年 50.3% 的北韓出口是前往中國大陸，而 40.6% 的進口則是來自中國大陸。2011 年中共與北韓雙邊貿易總額已達 56.2 億美元，北韓有 7 億美元的逆差。而同期兩韓貿易總額則由 17.9 億美元跌至 17.1 億美元，北韓享有 1.1 億美元的順差。南韓在北韓對外貿易所佔比例從 2007 年的 38.9% 降至 2010 年的 31.4%。另據中共商務部的數據，中資企業對北韓的投資也由 2003 年的 110 萬美元增至 2008 年的 4 千 1 百萬美元，佔北韓外資總額的 94.1 %。不過，2010 年減少到 1 千 2 百萬美元左右。⁶ 此外，2001 年 911 恐怖份子攻擊世貿中心後，美國將其外交重心置於反恐與戰略安全之上，忽略與東亞各國經貿的互動與維繫，也是導致中共得以輕而易舉削弱美國在東亞的經濟影響力的另一個原因。

此外，由於經貿互賴高，衍生出美「中」兩強既競爭又合作的局面，迄今在經濟上二者互賴大於競爭，在政治與戰略上則往往是競爭多於合作。美「中」合作的主要例證主要表現在旨在處理北韓核武危機的 2003 年三邊會談與其後的六邊會談。此一多邊機制是在美國要求下北京出面促成的，因為小布希政府認知到美國對北韓幾無影響力，而北京則為北

⁴ To-hai Liou, "Asia's Response to China's FTA Strategy: Implications for Asian Economic Integration," *Journal of East Asian Affairs*, Spring/Summer, 2007, pp. 195-232, http://www.inss.re.kr/app/board/view.act.jsessionid=049CCDBFDE9AA68D5E193D4FE2EC1D47?metaCode=en_m_pub&boardId=82ac7629036b792536928154.

⁵ 劉德海，〈21 世紀南韓與東協經貿關係〉，《WTO 研究》，第 16 期，頁 111-112。

⁶ "Concerns Mount over China's Grip on N.K. Economy," *The Korea Herald*, February 1, 2012, <http://www.koreaherald.com/national/Detail.jsp?newsMLId=20120131001012>.

韓的最大經援與能源的提供者。⁷北韓 70%的外來食物、石油與基本經濟需要來自中國大陸。⁸另一個美「中」在東北亞合作的案例，則是兩強共同反對過去陳水扁政府尋求臺灣獨立的政治企圖。⁹

不過，小布希政府在第二任時已察覺到美國一心致力反恐，使北京得以遂行其擴大在東亞政經影響力的目標，因而開始同時與兩韓改善關係，以削弱北京在朝鮮半島的影響力，進而達成遏阻中國大陸崛起的目標。在此背景下，小布希政府與北韓在六邊會談的架構下，達成 2005 年的 919 共同聲明，以及 2007 年的 213 協議，以北韓放棄核武來交換能源、經援、安全保障與關係正常化。另一方面，又與南韓在 2007 年 4 月達成簽署自由貿易協定的協議。¹⁰而歐巴馬總統上臺後，一方面持續小布希政府制衡中國大陸崛起的作法，另一方面仍與北京合作來維持朝鮮半島的和平與穩定。歐巴馬政府自 2009 年以來，開始採取積極重返亞洲的策略，力圖改善與北京有政治和戰略利益衝突的國家關係，澳洲、印度、越南、菲律賓、日本、南韓與緬甸皆被華府視為圍堵北京的合作夥伴。2011 年 11 月，歐巴馬訪問澳洲時宣布將在達爾文駐紮 2,500 名海軍陸戰隊隊員。在經貿方面，歐巴馬政府推出「跨太平洋夥伴協議」（Trans-Pacific Partnership, TPP）作為經濟重返亞洲的重要機制，藉此終而得以擴大到亞太自由貿易區（FTAAP）的終極目標。

儘管 2010 年天安艦事件、「中」日釣魚臺紛爭與南海問題，都凸顯出美「中」因美國試圖重返東亞所出現的戰略拉鋸戰，但美「中」在處理朝鮮半島事務時，仍像雙親對待子女一樣，不管兩個小孩怎麼吵鬧，絕不讓彼此發生嚴重武裝衝突，以免局面發展到不可收拾的地步。所以，當事態嚴重到可能爆發戰爭時，美「中」都要求兩韓有所節制。如天安艦事件發生後，北京當局雖然不顧世界輿論力挺北韓，但當金正日

⁷ 劉德海，〈東北亞情勢發展對美中臺互動之影響〉，《國際新形勢與美中臺關係》，遠景基金會，2004 年，頁 103。

⁸ David Schlangen and Allen Wagner, "Coping with Change on the Korean Peninsula: The Beginning of the End of the Status Quo," February 9, 2012, <http://www.nbr.org/research/activity.aspx?id=205>.

⁹ John F. Copper, "Taiwan's Failed President," *Asian Affairs* (2008): 187.

¹⁰ 劉德海，〈超越貿易的韓美自由貿易協定〉，《韓國學報》，第 20 卷 20 期，2009 年 2 月，頁 60-73。

向北京要求提供新型武器，卻遭中共拒絕。2010 年 5 月，金正日訪問中國大陸時，曾向中共國家主席胡錦濤要求提供最新銳戰機 30 架，但未獲中方首肯。2011 年 5 月，金正日訪「中」時，與中共領導人會晤後，中共中央電視臺所播出畫面上金正日的表情僵硬，毫無笑容，顯然所求未獲中方回應，心情沉重。之後，金正日也未出席原先預定要參加的「中」朝邊境工業特區與道路開工儀式。另一方面，北韓媒體對溫家寶與金正日會談時所提到的強化經濟合作，以及藉此展開改革與開放的新局面隻字未提，但報導金正日在與胡錦濤、溫家寶會談時，強調是年為「中」朝友好合作相互援助條約締結 50 週年。¹¹另一方面，天安艦事件爆發時，美國軍方對南韓強化與北韓邊境的砲火表示不安，顯然是擔心此舉可能升高緊張的情勢。是年 6 月，當北韓威脅將對播放反共宣傳廣播的擴音器進行攻擊，南韓便在非軍事區附近大幅增強砲火，如 K-9 自走榴彈砲、多管火箭發射系統、105 毫米與 155 毫米自走榴彈砲，以及拖式（TOW）反坦克飛彈等，試圖在北韓進一步挑釁時發動大規模報復。美國駐南韓司令夏普（Walter Sharp）對南韓要員傳達華府的關切，不希望此舉會使對峙升高到全面戰爭。¹²不僅是天安艦事件，同年 11 月北韓對延坪島（Yeonpyeong Island）發動砲擊時，美「中」兩國也將朝鮮半島的穩定置於首位。¹³可見維持朝鮮半島的現狀與和平穩定，符合美「中」兩強的國家利益。

而且，美國和中共在金正日去世後的朝鮮半島安全管理問題亦有一致的作法，都盼北韓政權穩定轉移，維持現狀，¹⁴且刻意展現相互協調的態勢，也都對金正恩政權釋出善意，但兩國同時意圖伺機擴大在東北亞的影響力和牽制對方的可能獲利。對北韓內部缺乏資訊與情報的美國

¹¹ 「金正日総書記は中国に何を要求したのか」，《産経新聞》，2011 年 6 月 5 日，<http://sankei.jp.msn.com/world/news/110605/kor11060507000000-n1.htm>。

¹² “USFK Objected to S.Korea Boosting Firepower Along Border”，*Chosun Daily*, June 8, 2011, http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2011/06/08/2011060800529.html.

¹³ 「『中』美兩強韓半島穩定論」，《朝鮮日報》，2011 年 12 月 21 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2011/12/21/20111221000017.html。

¹⁴ “U.S., China Seen to Prioritize Stability in N.K.,” *The Korea Herald*, December 22, 2011, <http://www.koreaherald.com/national/Detail.jsp?newsMLId=20111222000716>。

需藉中共對北韓影響力，來維護其在朝鮮半島的利益。¹⁵《紐約時報》（New York Times）甚至稱金正日去世的消息傳出後，美國最擔心的是南韓「反應過度」，過分加強軍事戒備狀態，使朝鮮半島緊張局勢加劇。¹⁶美國國務院發言人努蘭（Victoria Nuland）2011年12月在記者會上，表示國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）曾與中共外長楊潔篪通話，明確表達對北韓及朝鮮半島的穩定的關注，盼雙方能維持緊密的接觸。另一方面，中共外交部也宣稱願與各方繼續共同努力，致力於維護朝鮮半島和平穩定。此外，包括國家主席胡錦濤、副主席習近平在內的中共九位常委，均到北韓駐北京大使館弔唁金正日，表明中方全力支持金正恩體制，顯然有意在金正日死後繼續對北韓維持特殊的影響力。甚至可能是北京增加對平壤影響力的大好時機，因為難以操控的金正日已不復存在，¹⁷而剛上臺的金正恩政權則亟需中共的奧援。¹⁸而美國則表示已與北韓達成協議，提供平壤營養品援助，以換取北韓停止濃縮鈾計畫。美國助理國務卿坎貝爾（Kurt Campbell）已先後訪問北京、首爾與東京，就北韓新情勢進行意見溝通。他指出在北韓處於政治過渡的時刻，美國與中共都決心維持該地區的和平與穩定。他還呼籲該地區有關各方「謹慎處理局勢，避免挑起任何事端」。美國國務院的一份聲明中，提及坎貝爾的出訪有利於為迎接共同的全球挑戰與中共繼續構建合作夥伴關係。¹⁹

¹⁵ 「美情報後知後覺，掌握北韓失效」，中央社，2011年12月20日，<http://news.chinatimes.com/focus/501010181/132011122001049.html>。

¹⁶ 「『中』美似乎對維持北韓現狀意見一致，兩強如何看待金正恩體制？」，《朝鮮日報》，2011年12月21日，http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2011/12/21/20111221000028.html。

¹⁷ You Ji, "Hedging Opportunities and Crises against Pyongyang's Hereditary Succession: A Chinese Perspective," *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 20, No. 1, 2011, p. 75.

¹⁸ 「中国にとって包囲打開の好機，北支援強化か」，《産経新聞》，2011年12月19日，<http://sankei.jp.msn.com/world/news/111219/kor11121921200046-n2.htm>。

¹⁹ <http://iipdigital.ait.org.tw/st/chinese/article/2012/01/20120105172322x0.1647564.html?CP.rss=true#ixzz1iwwxkAft>.

肆、軍備競賽日益加劇

儘管東北亞的經濟整合正加速進行，但朝鮮半島及其周邊各國的軍備競賽卻有增無減。²⁰「中」、日、俄在東北亞海空軍的武力都明顯大幅提升，主要原因是中共的軍事崛起與北韓發展飛彈與核武。1989—2009 年的 21 年期間，中共國防經費持續兩位數字的成長，斯德哥爾摩國際和平研究所（SIPRI）指出，2010 年中共的軍費開支達 988 億美元，繼美國（6,632 億美元）之後列世界第二。其中大部分用於新武器開發等軍隊現代化。2011 年 8 月，中共首艘航空母艦順利試航。此外，又擬於 2020 年建成 3 個核動力航艦戰鬥群。在空軍方面，中共已研發部署最新殲-10 戰機、殲-20 隱形戰機、空警-200 預警機、轟油-6 空中加油機、射程為 1,100 公里的長劍-10 反艦導彈、以及 WJ-600 無人轟炸機等。2011 年 1 月又完成殲-20 的試飛。部署在安徽的反艦彈道飛彈（ASBM）東風-21C 中程地對地飛彈射程涵蓋東京、朝鮮半島以及關島。東風-31A 型（DF-31A）洲際彈道飛彈（ICBM）可覆蓋美國全境。²¹此外，中共升級的核潛艇可搭載 12 枚射程達 8,000 公里的巨浪-2 型彈道飛彈。²²值得注意的是，美國原先預測中共要到 2020 年才能生產隱形戰機，結果提前了 10 年，中共迄今已擁有 40 枚將美國本土納入射程範圍的洲際彈道飛彈（ICBM），如果中共繼續以 9% 左右的經濟增長率為基礎，致力擴大國防相關投資，則中共軍事力量與美國齊頭並進的一天將不會太遙遠。²³

北韓堪稱是朝鮮半島的麻煩製造者，也是導致上世紀 90 年代後半期東北亞走向軍備競賽的主要推手。主要癥結在於是北韓不滿朝鮮半島情勢有利南韓，即南韓同時與四強有外交關係，所以積極發展核武與飛

²⁰ Kang Choi, "An Economic/Security Mismatch: Northeast Asia in 2011," *SERI Quarterly* 4.2 (April 2011): p.p. 43-51.

²¹ 「中國新建洲際導彈旅，火力可覆蓋美全境」，《朝鮮日報》，2011 年 9 月 15 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2011/09/15/20110915000024.html。

²² 「尖端武器亮相，中國軍力發展速度驚人」，《朝鮮日報》，2011 年 1 月 13 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2011/01/13/20110113000017.html。

²³ 「社論：中國隱形戰機亮相和韓半島局勢」，《朝鮮日報》，2011 年 1 月 13 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2011/01/13/20110113000020.html。

彈，並以此二者為工具，交互使用，一再挑釁，企圖迫美國上談判桌，製造對其有利的局勢，因而使東北亞的安全環境出現不穩定的局面。平壤首先在 1993 年製造第一次核武危機，繼而在 1998 年試射大浦洞 1 號飛彈、2002 年第二次核武危機、2006 年進行第一次核試爆、2009 年 4 月試射大浦洞 2 號長程飛彈，以及 2009 年 5 月第二次核試爆等。根據美國評估，北韓將在 5 年內開發出射程範圍包括美國本土的洲際彈道飛彈。如果北韓繼中共之後擁有洲際彈道飛彈，美日與南韓勢將進一步增加軍力，東北亞將變成世界火藥庫。²⁴

根據瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所發表「2006—2010 年的國際軍火貿易報告」，全球前 5 大武器進口國依次為印度（佔全球軍火貿易總額的 9%）、中共（6%）、南韓（6%）、巴基斯坦（5%）與希臘（4%），其中 4 國在亞太地區，當中又有 2 國在東北亞。²⁵南韓積極強化海空軍的力量，除在因應北韓的武裝挑釁之外，尚考慮到可能來自中共與日本的安全威脅，以及日益式微的美軍部署等因素。中共與日本兩強的海軍軍備競賽，已對夾在兩國之間的朝鮮半島安全環境產生巨大影響。而俄羅斯為因應中共與日本增強的海軍實力，已擬於 2011 年在其太平洋艦隊部署蘇聯解體後首次建造的新型核潛艇，同時計畫在今年與北韓實施聯合軍演，使得東北亞安全形勢變得更加複雜。²⁶根據國防技術質量院去年 12 月出刊的《2011 世界國防市場年報》，南韓在 2006—2011 年期間進口 74.3 億美元的武器。2011 年簽訂 14 兆韓元武器進口合約，預計武器進口規模將比往年任何一年都要大。²⁷

此外，南韓還自行研發尖端武器。2011 年 6 月，南韓第 2 艘配備神盾系統（Aegis）的驅逐艦加入其東海的巡防，2013 年上半年將再增

²⁴ 「社論：中國隱形戰機亮相和韓半島局勢」，《朝鮮日報》，2011 年 1 月 13 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2011/01/13/20110113000020.html。

²⁵ 「印度成為世界武器第一大進口國，美國出口仍列第一」，中國日報網，2011 年 3 月 15 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2011-03/15/c_121189147.htm。

²⁶ 「社論：看中日建造航空母艦有感」，《朝鮮日報》，2011 年 9 月 16 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2011/09/16/20110916000019.html。

²⁷ 「韓國的武器進口位列世界第三位」，韓國中央日報中文網，2011 年 12 月 8 日，http://chinese.join.com/big5/article.do?method=detail&art_id=77347。

加部署目前正在建造的第3艘 KDX-III 神盾艦。神盾驅逐艦具有高反潛能力，擁有強大的聯合海軍武器系統，使用電腦與雷達可同時追蹤多達1,000 個敵方目標並予以摧毀。目前世界上除南韓外，僅有美、日、西班牙與挪威有這類戰艦。2013 年這2 艘與原先的第1 艘神盾艦「世宗大王號（Sejong the Great）」聯合在一起，將可使南韓水域有天衣無縫的空防網。²⁸2011 年8 月，南韓將其自製的反潛飛彈「紅鯊魚」部署到「世宗大王號」。「紅鯊魚」是從艦艇上發射升空後，在敵潛艇潛伏的海域上空分解、入水攻擊潛艇的飛彈。南韓是繼美國之後第2 個成功研製反潛飛彈的國家，將可對中共潛艇發揮牽制的作用。²⁹

中國航艦時代到來後，南韓軍方擔心如果中共航艦艦載機到位，並在南韓西海部署包括驅逐艦在內的航艦戰鬥群，南韓海軍將難以進入西海，在南韓領空上的作戰也將受到影響。因為南韓西海以及南韓整個領空都將在中共艦載機的作戰半徑之內。最有可能成為中共主力艦載機的蘇-33 戰機最大作戰半徑達800 公里。由於艦載機可以搭載反艦飛彈，對假想敵國艦艇發動遠端攻擊，因此南韓專家建議南韓也應加強具備潛艇和航艦攻擊能力的超音速反艦巡航導彈戰鬥力。中共海軍的反潛作戰能力較弱，因此，潛艇是最有效應對航艦的手段。南韓專家同時指出西海海水較淺，平均水深只有40 公尺，因此，300—500 噸級小型潛艦比中大型潛艦更能發揮功效。在東海等深海海域和大洋地區，攻擊型核潛艦很有威力，因此也應考慮擁有核潛艦。速度比聲音還快的超音速反艦巡航飛彈也被指為應對航艦的有力手段。中共海軍目前擁有俄製「日炙」反艦巡航飛彈，其最高速度逾2.5 馬赫，很難攔截。南韓海軍目前擁有美國產「魚叉」反艦飛彈和國產「海星」反艦飛彈，但這些飛彈的速度低於音速，所以比較容易攔截。³⁰為了因應美國最近修改在兩場戰爭同時獲得勝利的基本戰略，南韓擬建獨島—離於島艦隊，以確保自身的偵

²⁸ “Editorial: Naval buildup,” *The Korea Herald*, June 7, 2011, <http://www.koreaherald.com/opinion/Detail.jsp?newsMLId=20110607000629>.

²⁹ 「韓國產反潛導彈本月將投入實戰部署」，《朝鮮日報》，2011 年8 月15 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2011/08/15/20110815000003.html。

³⁰ 「專家：韓急需加強潛艇和超音速導彈戰力，中國進入航母時代」，《朝鮮日報》，2011 年8 月12 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2011/08/12/20110812000026.html。

察和攻擊能力，預計將被部署至預於 2015 年竣工的濟州海軍基地。³¹另一方面，南韓國防部也將在 2012 年 10 月左右，選定下一代主力戰機機型，斥資 8 兆韓元預算，將自 2015 年開始引進 60 架新型戰機，包括 F-35、美國波音公司的 F-15SE、歐洲戰機公司的颱風戰鬥機將展開競標。³²

至於日本，一方面急於成為全球政軍大國，一方面為了因應中共在亞洲軍事影響力的擴大，菅直人政府在 2010 年 12 月公布未來 5 年的防衛計畫，擬投入 2790 億美元，³³將自衛隊戰鬥力的核心從地面部隊轉移到海軍和空軍。2011 年 12 月，野田佳彥政府決心耗資 1 兆日圓，購入美國洛馬公司（Lockheed Martin）的 F-35 隱形戰機，作為下一代主力戰機（FX）。F-35 是隱形功能最強的第 5 代戰機，可輕易突破雷達的密切監視，比起非隱形戰機，在空戰上具有壓倒性優勢，且能綜合地面雷達和神盾艦情報，傳達給戰機駕駛員，執行電子戰的任務。日本計畫於 2016 年先引進 4 架，共引進 50 多架 F-35 戰機。中共與俄羅斯正在研發具有隱形功能的第 5 代戰鬥機殲-20 和 T-50，中共擬於 2018 年前後實戰部署殲-20 戰機，俄羅斯則決定自 2015 年起部署 T50 隱形戰機。顯然日本政府選定 F-35 是為了制衡這兩個與日本有領土紛爭的國家，³⁴這意味著東北亞強國將正式揭開隱形戰機的時代。同時，日本也成功地在鹿兒島縣種子島宇航中心發射裝載「3 號雷達衛星」偵察衛星的 H2A 火箭 20 號，進一步強化自主軍事衛星系統。該雷達間諜衛星在夜間能識別 1 公尺大小的物體，並可在夜間與惡劣天氣進行拍攝，增強日本情搜能力。在此之前，日本所發射的光學衛星無法在夜間和陰天對目標物進行拍攝。日本還計畫在今年發射比「3 號雷達衛星」性能更好的「4 號雷達衛星」。日本為研發和發射 3 號間諜雷達衛星，共投入 501 億日圓。

³¹ 「獨島一離於島艦隊，暴露出韓國軍事野心」，《東亞日報》，2012 年 1 月 10 日，<http://china.donga.com/big/srv/service.php3?bicode=060000&biid=2012011014478>。

³² 「社論：韓半島周邊海空諸國軍備競賽升級」，《朝鮮日報》，2011 年 12 月 15 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2011/12/15/20111215000024.html。

³³ Kosuke Takahashi, "Japan Gets Tough with New Defense Policy," *Asia Times*, December 21, 2010, <http://www.atimes.com/atimes/Japan/LL21Dh02.html>.

³⁴ 「日本選下一代戰機，『中』日俄『隱形戰』升溫」，《朝鮮日報》，2011 年 12 月 14 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2011/12/14/20111214000027.html。

日本政府尙擬於 2016 年時擁有 6 至 7 枚可轉用於軍事的 GPS 衛星。觀察家認為日本斥資天文數字的費用急於構築自主軍事衛星系統，目的在牽制中國大陸。³⁵在海軍方面，日本已擁有兩艘直升機航艦，每艘航艦可搭載 11 架直升機，又擬於今年建造排水量為 1.95 萬噸的新型直升機航艦（代號：22DDH 計畫），甲板面積比現有的航艦大 30%以上，可搭載 14 架直升機，以因應中共的航艦。此外，日本從 2009 年開始斥資 390 億日元，研發隱形戰機「心神」(ATD-X)，2011 年又投入 150 億日圓，研發無人機和機器人。

伍、金正恩政權的登場

2011 年 12 月北韓最高領導人金正日 (Kim Jong Il) 的猝逝，使一向詭譎多變的朝鮮半島情勢增添更多不確定性，因為金正日執政的 17 年裡北韓偏好藉製造危機來向國際攫取政經利益，而金正恩 (Kim Jong Un) 是否會持續其父親的路線，亦或是改弦更張走向改革開放，都將會對朝鮮半島及東北亞情勢造成重大的影響。尤其北韓擁有強大的軍力，不僅有核武和 1,000 多枚彈道飛彈，且有約 120 萬兵力，其中包括超過 10 萬以上的特種部隊、700 名以上的專業電腦駭客等非對稱戰力以及 700 多萬後備武力，軍事規模居全球前 5 名。南韓保守派認定隨著金正恩權力繼承在 2009 年啓動，北韓對外政策轉趨激進，2010 年發生的天安艦擊沉事件與延坪島砲擊，都是金正恩心腹所為，³⁶所以憂心年輕氣盛的金正恩會為了政權穩固而窮兵黷武，鋌而走險，對南韓進行挑釁，使朝鮮半島緊張局勢升高，甚至可能發生戰爭。南韓安全部指出，金正日在 2010 年視察 105 坦克師後 2 個月，北韓就擊沉天安艦，因此對金正恩又至該師現場指導感到不安。適巧北韓中央通訊社報導，105 坦克師懷著對背叛民族的逆賊叛黨之仇恨與復仇之心，對南韓政府限制

³⁵「日本下一代主力戰機：採用隱形技術，第 7 顆間諜衛星昨發射升空」，《朝鮮日報》，2011 年 12 月 13 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2011/12/13/20111213000011.html。

³⁶ Hyeong Jung Park, "Political Dynamics of Hereditary Succession in North Korea," *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 20, No. 1, 2011, p. 2.
http://www.kinu.or.kr/report/report_02_01.jsp?page=1&num=187&mode=view&field=&text=&order=&dir=&bid=DATA03&ses=&category=11.

弔唁金正日的措施表示不滿，³⁷或以爲金正恩政權極爲脆弱與不穩定，隨時有可能崩潰或發生政變。甚至有南韓學者認爲朝鮮半島的現況已開始突破，兩韓統一之期已不遠。³⁸南韓統一研究院即預測，以國防委員會副委員長張成澤爲首的北韓權力核心層，有可能對金正恩的接班世襲進行倒戈，因此爆發政爭。³⁹

由於北韓是金氏家族、勞動黨與軍人密切結合的共黨體制，首都平壤市民中有 50 萬人是黨、軍、政幹部。他們享受北韓當局的特別配給，居住在特定地區。他們和金氏王朝可謂是命運共同體。⁴⁰此外，北韓有極爲嚴密的監控體系，這些特徵使發生由下而上推翻政府的茉莉花革命或阿拉伯之春的可能性不大。⁴¹更有進者，日本方面根據北韓難民的供詞中得知爲，北韓爲加強社會監控，在 2011 年 8 月在「朝鮮人民軍」下增設情治單位「內務軍」，普遍認爲是由金正恩掌控。該單位的權限很大，連負責查緝政治犯的「國家安全保衛部」（形同秘密警察）與相當於一般警察的「社會安全部」也都是其監視與查緝的對象，顯示金正恩在正式啓動權力繼承後，意欲掌控社會治理的實權，特創設此單位以達權力機關相互監視，以及防範反抗力量於未然的目的。⁴²所以，未來金正恩政權的穩定與否，將決定於金氏家族能否和睦相處，如果不合，就有發生宮廷政變的可能。2008 年金正日中風後，他已知隨時可能撒手人寰，因而在 2009 年 1 月提名金正恩爲接班人，繼而在 2010 年 9 月舉行勞動黨代表大會，選出三子金正恩爲權力僅次於己的黨中央軍委會

³⁷ 「金正恩視察坦克部隊，意在對南警告」，《朝鮮日報》，2012 年 1 月 2 日，http://chn.chosun.com/site/data/html_dir/2012/01/02/20120102000007.html。

³⁸ Chung Min Lee, "Coping with Change on the Korean Peninsula: The Beginning of the End of the Status Quo," <http://www.nbr.org/research/activity.aspx?id=205>.

³⁹ 「張成澤派有可能對金正恩反戈」，韓國中央日報中文網，2012 年 1 月 4 日，http://chinese.joins.com/big5/article.do?method=detail&art_id=78812。

⁴⁰ 「平壤核心階層穩坐泰山，金氏王朝難亡」，《朝鮮日報》，2011 年 12 月 22 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2011/12/22/20111222000019.html。

⁴¹ 「漂流脱北者が語った北朝鮮の実態（上）労働新聞はタバコの巻紙」，《産経新聞》，2011 年 10 月 15 日，<http://sankei.jp.msn.com/world/news/111015/kor11101512010002-n3.htm>。

⁴² 「漂流脱北者が語った北朝鮮の実態（下）金正恩氏への権力移行支える？爆風軍団」，《産経新聞》，2011 年 10 月 22 日，<http://sankei.jp.msn.com/world/news/111022/kor11102212010002-n3.htm>。

副委員長，成為法定的接班人。同時，金正日又任命其妹金敬姬（Kim Kyong Hui）為黨政治局委員，及其夫婿張成澤（Jang Song Thaek）為黨政治局候補委員和中央軍委委員，顯然是要其妹與妹夫輔佐年少的金正恩。尤其是 65 歲的張成澤更是權傾一時，他一人掌控國防（國防委員會副委員長）、公安（勞動黨行政部長）與引進外資（擔任羅津先鋒與黃金坪特區開發的「中」朝共同指導委員會北韓方面的委員長）三大要務。⁴³另一方面，2010 年 9 月舉行勞動黨代表大會前後，可能威脅到金正恩體制的七、八十歲元老黨政軍的核心幹部大多被撤換，⁴⁴最具代表性的便是前國防委員會副委員長吳克烈被排除在黨政治局和黨中央軍事委員會之外，以及前人民保安相朱相成、前人民武力部副部長金相益等被撤職，⁴⁵取而代之的是金正恩的親信。如被認為是金正恩親信的人民軍總參謀長李英浩（Ri Yong Ho）被任命為黨政治局委員。金正恩的親信也接掌了北韓的四大監視機構，即負責搜捕異議人士的國家安全保衛部第一副部長禹東測、負責監控人民的人民保安部部長李明秀、監視幹部的勞動黨組織指導部第一副部長金京玉，以及擔負監視軍隊的總政治局第一副局長金正閣。⁴⁶可見金正日在生前已為其身後的北韓政局做了縝密的規劃，刻意型塑兩個勢力相當的集團，最好是能在金正恩領導下相輔相成，但若不能完全互補，至少也可相互制衡，讓金正恩有時間來鞏固其政權。

迄今北韓政局呈現穩定的態勢，2011 年 12 月 31 日，金正恩被推舉為北韓人民軍最高司令官。勞動黨機關報《勞動新聞》等北韓三大機關報的新年聯合社論，宣誓「全黨、全軍、全民要做堡壘和盾牌，誓死保衛金正恩同志，要求勞動黨和軍隊牢固地建立以金正恩為核心的黨的

⁴³ 「김정일 사망: 장성택, 김정일의 유일한 여동생(김경희) 남편... 국방·공안·외자유치 사업까지 장악」, 朝鮮日報, 2011 年 12 月 20 日, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/12/20/2011122000093.html。

⁴⁴ 「後金正日時代，東北亞或迎歷史性轉機：中國韓半島專家就後金正日時代做預測」, 朝鮮日報, 2011 年 12 月 20 日, http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2011/12/20/20111220000016.html。

⁴⁵ 「北韓暗伏四大權力集團派系鬥爭」, 《朝鮮日報》, 2011 年 12 月 22 日, http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2011/12/22/20111222000028.html。

⁴⁶ 「金正恩背後四人物，掌控四大監視機構」, 《朝鮮日報》, 2011 年 12 月 27 日, http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2011/12/27/20111227000021.html。

唯一領導體系和軍的唯一領導體系」。金正恩視察象徵先軍政治的部隊，旨在對國內外傳達「先軍政治」路線沒有改變的訊息。此外，金正恩視察部隊另一目的，就是在顯示其接班體制非常穩定。另一方面，北韓內部已進一步加強對金正恩的個人崇拜的政治宣傳，稱其為軍事奇才。

未來北韓政局穩定與否的關鍵是前述兩大集團的關係，尤其是金家三人能否和諧相處。金敬姬是否能克制權力慾望，扮演稱職的監護人角色，而不讓金正恩有被架空或被主控的負面感覺。而金正恩是否願意事事聽從姑姑、姑父兩人的指令行事。據悉金敬姬性格強硬，金正恩雖沉穩但好強，兩人是否能長久心無芥蒂、和平相處將是關鍵。目前國防委員會副委員長張成澤掌控國防、公安與對外經貿合作的大權，被認為是北韓最有實權的人物、金正恩體制的支柱。他是否能抑制野心，忠心輔弼金正恩尚不得而知。張成澤曾在 2004 年被金正日以權慾薰心，結黨營私之罪名將其所有官職革除，直到 2006 年才再被重用。⁴⁷他是否會因此挾恨奪權亦未可知。另一方面，金正恩若不甘屈從或操控，就有可能會與軍方攜手終結其姑姑、姑父的攝政，自己當家。這種叔姪鬥法早在 1973 年就有先例。金正日就是取代其叔父金英柱的勞動黨組工部部長一職，成為其父親的接班人。

至於北韓未來的外交路線，由於穩定國內政權是當前金正恩的當務之急，因此理性改善與周邊列強的關係是上策，尤其是維持與中共的友好關係與改善與美國的關係。金正日過去一年裡三訪中國大陸，就是為金正恩政權構建與中共領導人的關係。同時，北韓的外交體系近年也出現知美派崛起的現象，可見金正日有意改善與華府的關係，以防止北京的操控。流亡澳門的金正日長子金正男即指出，北韓最希望和美國實現關係正常化。⁴⁸這種試圖在華府、北京間尋求平衡，兩面遊走獲利的路線仍會是金正恩外交路線的主軸。其實這正與亞太地區已然形成的 G2

⁴⁷ 「김정일 사망: 장성택, 김정일의 유일한 여동생(김경희) 남편... 국방·공안·외자유치 사업까지 장악」，朝鮮日報，2011 年 12 月 20 日，http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/12/20/2011122000093.html。

⁴⁸ 「金正男：韓國應對不當引發北韓挑釁」，《朝鮮日報》，2012 年 1 月 18 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/01/18/20120118000003.html。

架構相符。北京已表示歡迎金正恩來訪。中共外交部發言人劉為民在記者會上公開表示歡迎朝鮮新任領導人在雙方方便的時候來訪。

而美「中」的北韓政策則是朝鮮半島局勢穩定的另一關鍵變數。雖然美國總統歐巴馬在金正日去世後，並未對朝鮮半島有任何官方發言，但希拉蕊則發表盼北韓和平、穩定地完成權力轉移的聲明。她希望北韓新領導人履行對國際社會的承諾，改善與鄰國關係，尊重國民人權，帶領北韓走上和平之路。⁴⁹美國白宮和國務院近日一直向北韓傳遞訊息，期盼在北韓內部情況穩定後就按照原訂計畫舉行第3次雙邊對話。歐巴馬政府因為金正日一再失信，早已對其政權不抱希望，所以要求金正日政府先表示誠意，否則不願參與六方會談。其實，就在等金正恩政權上臺，期盼新政權會願意對美做出善意的回應。同時，吾人亦不要忘記第1次北韓核武危機就是在1994年7月金日成主席去世後，金正日剛上臺之際達成《日內瓦協議》(Geneva Agreement)。哈西格(Ralph Hassig)與吳孔丹(Kongdan Oh)認為金正恩政權將會參與六方會談，因為至少可獲4項利益。其一，可獲得其所急需的金援，使其新政權在國內建立為民提供利多的好形象；其二，可意味著國際寬恕了北韓2010年在西海岸攻擊南韓的事件；其三，可確認北韓是擁核國的地位，為未來核武談判集中在裁軍而非棄核；其四，可確立金正恩是北韓新領導人的地位。⁵⁰

至於南韓，一向主張對北韓強硬的李明博政府亦圖藉此權力轉移的契機，改善與平壤的關係，但非易事。⁵¹在金正日去世後，李明博政府向北韓人民表示慰問，並有限允許南韓國民前往北韓弔唁，盼能打開緊閉的南北對話之門。李明博更在新年國政演說中表示如果北韓停止核武相關活動，六方會談會即可重啓。「我們已做好準備，透過六方會談消除北韓對安全的顧慮，並為北韓提供恢復經濟所需的援助。」李明博在

⁴⁹ 「美『中』表面強調朝鮮穩定，背地裏爭奪主導權」，韓國中央日報中文網，2011年12月22日，http://chinese.joins.com/big5/article.do?method=detail&art_id=78148。

⁵⁰ Ralph Hassig and Kongdan Oh, "Kim Jong-un Inherits the Bomb," *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 20, No. 1, 2011, p. 31.

⁵¹ 「李明博新年演說，未提及天安艦延坪島事件」，《朝鮮日報》，2012年1月3日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/01/03/20120103000004.html。

談及改善南北關係時，刻意未提及以往所堅持的要平壤為炸沉天安艦與砲轟延坪島道歉。儘管如此，勞動新聞社論指責「南朝鮮執政勢力成為人民的嚴正審判對象」，同時重申「永遠不和李明博政權打交道」的年底主張。⁵²可見金正恩政權仍對李明博政府充滿敵意，寄望南韓自由派勢力在今年底的總統大選獲勝。極有可能代表自由派競選總統的安哲秀（Ahn Cheol Soo）目前民調領先執政黨大國黨的可能總統候選人朴槿惠（Park Geun Hye）。⁵³此外，李明博也圖藉儘速完成韓「中」FTA 簽署，以改善與中共的關係，並寄望北京抑制可能來自北韓新政權的安全威脅。若南韓在 2012 年 12 月選出自由派總統，就有可能使朝鮮半島緊張情勢舒緩，兩韓經濟整合加速，⁵⁴韓美與韓「中」關係出現逆轉。

陸、結論

進入 21 世紀以來，朝鮮半島的戰略情勢可歸納為政經利益相衝明顯、中共與美國競合增加、軍備競賽日益加劇、金正恩政權的登場等 4 大主要特徵。由於一國政經利益相衝已成常態，不僅有助於各國審慎思考與因應其所面對的快速變遷之情勢，而且凸顯今日的戰略安全問題已無法從單純的傳統安全思維來處理，而必須將經貿因素列入考量。尤其值得注意的是，進入本世紀以來，美日與北韓傾向於以傳統戰略安全來因應外交與國際變局（相對的忽略經貿因素），結果這三國在朝鮮半島與東北亞的影響力都明顯下滑，而重視經貿因素的中共與南韓則大幅增加其區域影響力。憑藉著其膨脹的經貿實力，北京得以對兩韓未來發展有決定性的影響力。前白宮國家安全顧問布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）在其最近出版的新書《戰略前瞻（Strategic Vision）：美國和全球力量危機》中憂心地指出，由於不斷開發核武北韓的好戰性與六方會談的失敗，他預測「走向衰退的美國將很難阻止東亞盟國進行核武競

⁵² 「社論：如何面對金正恩『遺訓統治』？」，《朝鮮日報》，2012 年 1 月 2 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/01/02/20120102000018.html。

⁵³ 「社論：安哲秀教授到了表明立場的時候」，《東亞日報》，2012 年 1 月 3 日，<http://china.donga.com/big/srv/service.php3?bicode=080000&biid=2012010394388>。

⁵⁴ Stephan Haggard and Marcus Noland, "A Security and Peace Mechanism for Northeast Asia: the Economic Dimension," *Pacific Review*, May 2009, Vol. 22 Issue 2, p134.

爭。」他同時預測朝鮮半島統一契機到來時，南韓爲了獲得中共支持，有可能部分下調與美國的安保同盟關係。他還認爲朝鮮半島和平統一氛圍成熟時，中共的力量將變得比現在更大，南北統一過程中，北京將發揮重要作用。南韓因而可能會以縮小韓美同盟，交換獲得中共支持其統一。⁵⁵

儘管如此，朝鮮半島情勢緊張與緩和之關鍵仍掌在美「中」兩大國的手中，此時兩強關係有交集利益，因此兩韓僅能調適自己來適應兩強的政策。而重啓六方會談之可能性已因金正恩的上臺增大，但各方是否能利用此一難得的契機，使朝鮮半島的緊張情勢舒緩，走向和平與穩定尙有待持續觀察。另一方面，就東北亞軍備競賽日益惡化來看，稍有不慎擦槍走火所可能付出的經濟成本將會加乘。總之，金正日去世，金正恩政權登場對朝鮮半島與東北亞而言，應是轉機大於危機。短期內北韓政局將會維持穩定，朝鮮半島局勢亦將會維持暫時穩定。不過，未來發展的關鍵在於金正恩政權能否維持穩定以及北韓與美國的互動。若該政權得以穩固，金正恩才有可能進行改革，或採取一些與其父不同的內政與外交作法。而北韓與美國互動如能走向正面，六方會談或可復談，美國也有可能會基於圍堵北京的考量與平壤建交。但仍不可排除未來金正恩因未獲美國正面回應而改採下策，如核試爆與軍事挑釁等激進手段。最近北韓網站的政治評論提及金正恩主張核試爆與發射人造衛星，並在2009年4月北韓試射大浦洞2號長程飛彈，與同年5月核試爆時曾親臨現場指揮。⁵⁶這似乎與南韓情治單位所主張的金正恩接班人地位公布後，北韓的對外行爲有愈趨激進挑釁的傾向之揣測相符。此外，2011年10月美國國防部智庫國家安全研究所（Institute for National Security Studies, INSS）所發表的一篇以「北韓的未來：北韓政權崩潰是美國外交的挑戰」爲題報告，預測北韓政權崩潰時，美國若軍事介入將有可能導致美國與中共全面對決。⁵⁷儘管不能完全排除這些可能性，朝鮮半島

⁵⁵「美專家：美衰落後韓國安全要看中俄等國，白宮前國家安全顧問布里辛斯基出書」，《朝鮮日報》，2012年2月10日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/02/10/2012010000033.html。

⁵⁶「金正恩氏、核実験を『陣頭指揮』，ラヂオプレス伝える」，《朝日新聞》，2012年1月21日，<http://www.asahi.com/international/update/0120/TKY201201200678.html>。

⁵⁷「米中全面対決の可能性：北の政權崩壊時，米国防大学研究所」，《産経新聞》，2

爆發戰爭的可能性並不大，因為美「中」皆不願見戰事爆發而被捲入，所以會盡可能地抑制兩韓採取過激手段。更何況，美國目前深受經濟衰退所苦，不至再介入戰事，與已非吳下阿蒙的中共發生軍事衝突，其衝擊將遠遠大於入侵伊拉克。若金正恩政權因內鬥而崩潰，將會導致北韓難民亂竄，據韓國經營者總協會的預估，將會有 161 萬至 365 萬北韓難民湧入南韓。⁵⁸而若北韓因內鬥或政變出現敵視北京的政權或美國軍事介入北韓，都有可能導致中共武力介入北韓，華府若不介入，北韓也有可能淪為北京的附庸。根據朝日新聞，為防備北韓發生特別情況，中共軍隊已提升「中」朝邊境部隊的機動力，可在 2 小時內進入平壤。⁵⁹若真如此，將會牽動整個亞太地區的戰略結構與政治板塊，值得吾人密切關注。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

011 年 10 月 14 日，<http://sankei.jp.msn.com/world/news/111014/kor11101421380001-n1.htm>。

⁵⁸「最大 365 万人が韓国流入，北朝鮮崩壊で推計」，《產經新聞》，2012 年 1 月 24 日，<http://sankei.jp.msn.com/world/news/120124/kor12012419480003-n1.htm>。

⁵⁹「中國軍隊，朝鮮發生情況時可以在 2 小時內進入平壤」，《東亞日報》，2012 年 1 月 25 日，<http://china.donga.com/big/srv/service.php3?bicode=060000&biid=2012012535838>。

變遷中的朝鮮半島新戰略情勢

專題分析

我國國防轉型契機之分析與探討： 以天然災害防救行動為例

謝奕旭

國防大學政戰學院政治系助理教授

摘 要

本文旨在探討國防轉型的動能與範圍，論述國防轉型的環境及趨力，並由軍隊增加的非戰爭性軍事任務中，分析天然災害防救任務對國家安全的影響，並進而對照國防轉型的範圍，思索國軍轉型之方向。文中特別援引美國國防部因承擔災難防救的主要角色後，有何應對之措施與作為，並以此作為我國國防轉型之借鑑。

本文研究發現，救災已逐漸成為各國軍隊無可避免的任務。為有效因應新的任務與安全環境，國防部門有必要在諸多範圍與內容中進行變革。軍隊於從事天然災害救援的過程中，也面對許多的問題與挑戰，這些問題也正好可以作為軍隊增進能力或有效達成任務的精進參考。本文建議我國的國防轉型應注重：專業技能、特遣編組、資訊與社群媒體之運用能力、善用民間救災資源並有效通力合作。

關鍵字：非戰爭性軍事行動、國防轉型、氣候變遷、災難救援、非傳統安全

壹、前言

「軍以戰為主，戰以勝為先」軍隊設置的目的原本就是以從事傳統戰爭為著眼，故軍隊的指揮、領導、裝備、武器、理論及準則莫不以此方向為依歸，然而隨著國家安全威脅來源的多樣化、國家安全概念的擴展，使得當代的軍隊需要處理的議題不再侷限於傳統的安全議題——也就是敵人的軍事安全威脅，而須轉為處理更為廣泛的安全議題，軍隊的任務與使命也在無形中增加。是故，以傳統安全思維建構的軍隊能否具備足夠的能力來執行眾多的國家安全任務，不無疑慮，也因此，在國防人力精簡、國防組織調整，以及募兵制施行的前提下，我國的國防是否需要進行轉型？或者是依現有的指導與方向持續進行，都是發人省思的問題。但吾人也不容否認，當軍隊面臨新的國家安全任務時，不啻為國防進行國防轉型的契機。在非傳統安全威脅日益增加，且國軍非戰爭性軍事行動（military operations other than war, MOOTW）任務加重之際，其實也就是國軍因應新型態任務進行組織變革與防衛轉型的最佳契機。

本文旨在探討國防轉型的動能與範圍，論述國防轉型的環境及趨力，並由軍隊增加的非戰爭性軍事任務中，分析天然災害防救任務對國家安全的影響，並進而對照國防轉型的範圍，思索國軍轉型之方向。文中特別援引美國國防部因承擔災難防救的主要角色後，有何應對之措施與作為，並以此作為我國國防轉型之借鑑。

貳、國防轉型的趨力與範圍

一、國防轉型的概念與動能

「轉型」（transformation）如模糊以及未被定義的概念，對許多不同的機構以及其他有興趣的個人而言，意謂著不同的事物。¹就此，學者席哈（Edwin Seah）認為，轉型涉及組織重組與革新，以便將軍事機

¹ Edwin Seah, “Temporal Dominance: Military Transformation and the Time Dimension of Strategy,” *Working Paper* (Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore), No. 109, March 2006, p. 3.

制、政策、轉折與思維重新導向至當前以及未來的戰略環境。最爲重要的是，轉型意謂在新的聯合作戰架構下，有效地將軍種能力予以整合。²

對許多專家學者而言，轉型有許多意義，轉型隱含調適，亦即軍事方面的重新塑造與重新導向，使軍隊更能處理與面對新的安全環境。³康內塔（Carl Conetta）認為，轉型另一層可能的意義是國防改革，旨在將國防部的基礎架構變的更爲流線型、改善國防部的管理實務、以及降低國防部的經常性支出。⁴

馬內夫（Evgeni Manev）則認為，轉型是一種大規模持續性且聚焦性的改變，通常伴隨戰略目標進行，以便能夠創造或提升強化競爭的優勢，或者是對應競爭對手的當前或新的優勢。⁵他強調，我們經常使用轉型一詞，即便吾人對轉型沒有共同的認知以及共享的定義與情感，我們都知道其意義是什麼。我們接受轉型是一種聚焦在體系改變的過程，是爲了適應新環境變數的必要性而驅動，武裝力量的轉型是我們運用的一種手段，以便使政策更爲有效且更能處理安全挑戰。轉型需要在二個相互關聯與優先的方向同步進行，也就是現代化與建構專業的武裝力量，因此轉型也是一種持續發展、思維方式以及自身能力改變的過程。⁶

辛格（Harinder Singh）指出，轉型是一個將模糊組織願景及目標轉換成具體可行的目標、戰略、以及結構的動態過程。就任何一個具有意義軍事轉型而言，需要創造並維繫興革的動力，包括創造能夠透過詳盡計畫來集中規劃的組織結構，以及一個具有彈性的決策過程。⁷

² *Ibid.*, pp. 3-4.

³ Carl Conetta, "9-11 and the Meanings of Military Transformation," in Center for Defense Information ed., *Security after 9/11: Strategy Choices and Budget Tradeoffs* (Washington, DC: Center for Defense Information, 2003), p. 27.

⁴ *Ibid.*, p. 28.

⁵ Evgeni Manev, "Operational Analysis in Support of Armed Forces Transformation," *Information and Security*, Vol. 23, No. 2, 2009, p. 163.

⁶ *Ibid.*, pp. 164-165.

⁷ Harinder Singh, "Thinking Change in the Armed Forces," *Journal of Defence Studies*, Vol. 3, No. 4 (October 2009), p. 145.

我國國防轉型契機之分析與探討：以天然災害防救行動為例

美國國防部對轉型的界定是：「透過概念、能力、人力資源與組織要素的新結合，來反映轉變中軍事競爭力與合作本質的過程，以便在面對不對稱威脅時，以確保戰略地位之名義運用自身的優勢來防衛自身的脆弱點，並防衛世界的和平與穩定。」⁸

從上述各種不同轉型定義當中，吾人可以得知，國防轉型其實就是國防組織的變革，其原因不外乎是國防組織面對新的挑戰、新的安全環境，或者是國防戰略目標改變了，使得國防組織必須隨之進行調整；此外，資訊與軍事科技的演進也可能帶動國防的轉型。

一般而言，國防轉型可使國防組織更能具備因應未來任務的能力，讓國防組織的運作更有效率。在我國 98 年的《四年期國防總檢討》（之後簡稱 QDR）中即指出國防轉型的環境因素包括：臺海安全環境的轉變、因全球化發展趨勢而增多的非傳統安全威脅、中共對我軍事威脅與戰爭風險等。⁹至於在國防轉型的趨力與動能方面，則有：新軍事科技與作戰型態的衝擊、國防預算效益極大化的考驗、國家與社會發展的需要等。¹⁰

二、國防轉型的範圍與重點

國防轉型並非漫無目標與方向，就我國國防轉型而言，QDR 即指出，國軍戰力發展必須隨敵情威脅與國防戰略需求而進行調整。面對複雜的安全環境與多元任務的挑戰，國防部的組織、機制與流程，以及國軍部隊的功能、編組與構成，也應該進行有系統的重新塑造，以便創造更高的組織效能，達成國防任務。¹¹當然，有學者專家對轉型的面向與範圍，甚至是轉型的重點，提出不同的觀點與見解。

如奈梅耶（Klaus Niemeyer）認為，轉型不僅僅是只有重塑現存的事物，包括建立恆久與未來導向的變革過程，以及對新挑戰的調適，其目標在創造一些新的事物，以及增加軍事武力的效能。轉型有許多的面

⁸ Quoted from Evgeni Manev, *op. cit.*, p. 164.

⁹ 國防部「四年期國防總檢討」編纂委員會，《中華民國 98 年四年期國防總檢討》（臺北：國防部，民國 98 年），頁 19-28。

¹⁰ 同註 9，頁 29-33。

¹¹ 同註 9，頁 34。

向，包括：結構與戰略、訓練與教育、科技與科學、戰術與戰法、以及心智的面向。¹²

奈梅耶以北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）為例，在北約的認知中，轉型被視為是一種以效果為基礎的途徑（effect-based approach），具備能力的未來武力是奠基在達成凝聚性效果、決策優勢，以及聯合部署與可持續性轉型目標之上。這些目標是互為條件的，無法將之單獨看待，通常依據傳統的防衛計畫，以及新概念發展與實驗途徑而決定，更為特別的是，轉型的目標為：為達成凝聚性效果的有效交往、聯合演習，以及提升民-軍合作；達成決策優勢的資訊優勢，以及以網絡提升的能力；達成聯合部署與可持續性的特遣作戰與整合後勤。¹³

從前面簡單的陳述中，吾人可以歸結出，轉型的主要目的在面對現在與未來的競爭對手（風險與威脅）時，能夠獲得戰略優勢。有關人的因素應該放在轉型以及新準則的中心點，亦即增進作戰能力與適切的組織架構。是故，其關鍵因素應該是武裝力量的新作戰能力與新的戰略文化。¹⁴亦即，國防轉型不能僅重視組織結構、武器裝備、戰略與戰術，或者是國防組織的效率而已，應包括國防轉型的核心，也就是人的因素。畢竟組織由人所構成，武器裝備由人所操作，戰略與戰術由人所擬定與執行。基此，國防轉型必須兼顧人的教育與訓練，甚至著重人的心智面向，以及組織文化，無論是戰略文化或是組織文化。唯有國防轉型的軟、硬面向都能同步進行調整，國防組織方得以發揮應有的效能，充分肆應未來的挑戰與任務。但不容諱言，國防轉型是一種持續進行的過程，待告一段落之後，國防部門可能又要重新面對安全環境的變遷、作戰型態的改變、軍武科技的演進…等影響因素。這也說明，國防部門與軍隊必須要有隨時接受變革的挑戰，為國防轉型做出最佳準備。

¹² Klaus Niemeyer, "Transformation: Military and Science," *Information and Security*, Vol. 23, No. 2, 2009, p. 246.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Evgeni Manev, *op. cit.*, p. 165.

參、氣候變遷、天然災害對國家安全的影響

非傳統安全同樣也可以稱之為非軍事安全，一個國家內部的問題也可能成為國家安全問題，與傳統軍事威脅相較，傳統軍事安全的內涵是相對簡單的，非傳統安全的因素極為廣泛。¹⁵一般而言，非傳統安全威脅有四個特徵：跨越國家疆界的跨國本質、超越軍事範圍、突然與無法預期的、經常與傳統安全威脅交織在一起。¹⁶正因為非傳統安全威脅與傳統安全威脅是相互交織的，是故，在某種情況之下，二者是可以相互轉換的。¹⁷

我國《2006 國家安全報告》中即指出，在以往國家安全的概念是以軍事安全為核心。但是，從 1970、1980 年代之後，「綜合性安全」（comprehensive security）的概念逐漸受到重視，特別是在 911 事件之後，此一趨勢更加明顯。除傳統安全威脅議題之外，由全球化效應所帶來的經濟、社會與人文環境的巨大變遷，使得非傳統安全的重要性與日俱增，舉凡經濟、金融、能源、疫病、人口、資訊、國土保育，乃至於族群、認同…等議題，莫不逐漸成為國家安全的新挑戰。¹⁸當然，我國同樣也面對許多的非傳統安全威脅。2009 年 7 月，也就是莫拉克風災發生之前的一個月，美國智庫「企業研究所」（American Enterprise Institute, AEI）公布一份有關我國國防戰略的研究報告，內容中指出臺灣的防衛建構必須為許多的非傳統安全挑戰作準備，天然災害、傳染病、恐怖主義同樣會形成臺灣的安全挑戰。報告同時引用「世界銀行」（World Bank）於 2005 年所做的報告，認為臺灣是世界上人口最為稠密的地區之一，臺灣受到地震、熱帶性低氣壓、土石流的威脅，當這些天然災害與緊急狀況變得愈來愈平常之際，政府必須做出立即的決策以及採取迅速的行動，以防止情況進一步、瞬時的惡化。¹⁹顯見，在諸多

¹⁵ Susan L. Craig, *Chinese Perceptions of Traditional and Nontraditional Security Threats* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2007), p. 103.

¹⁶ *Ibid.*, p. 102.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 102-103.

¹⁸ 國家安全會議編，《2006 國家安全報告》（臺北：國家安全會議，2006 年 5 月），頁 3-4。

¹⁹ Dan Blumenthal, Michael Mazza, Gary J. Schmitt, Randall Schriver, Mark Stokes,

非傳統安全威脅議題中，天然災害問題特別值得重視。

臺灣由於天然條件的因素，原本就經常面對自然災害的挑戰，加上人口密度居高不下、長期開發政策有欠周延、乃至地質條件改變等因素，臺灣在國土環境安全上所受到的威脅，明顯有惡化的趨勢，而且一直明顯存在著。²⁰近年來，天然災害的頻率越來越高，規模也越來越大，迫使我們必須積極面對大自然的挑戰，正視國土環境安全問題。臺灣主要的天然災害，大致可分為：水（洪水、豪雨、梅雨）、氣（乾旱、颱風）、土（地震、土壤沖蝕、土石流、地層下陷、山崩）三大類問題。三者的自然成因，原本是大自然運行的常態現象。之所以會成為重大災害，往往是這些自然作用的規模與頻率超出我們所能承受的範圍，或自以為人定勝天，朝不該開發的地方過度開發，未能考慮到人類與整體環境和諧共生的問題，因而造成更多、更大的環境災害。²¹

印尼外交部主管外交安全的哈杜悠（Ignacio Kristanyo Hardojo）曾經表示：「環太平洋火山帶的國家都知道其自身的土地容易受到火山爆發、地震與海嘯，以及諸如洪水與土石流等的其它天然災害所影響。雖然我們無法與天然力量對抗，但若我們必須面對天然力量所帶來的災害，我們必須要將人員的傷害減至最低。」²²這也說明了，天然災害所帶來的影響實不亞於傳統的戰爭；而許多天然災害的發生與氣候變遷有著密切的關係。

對全球任何一個國家來說，氣候變遷的確是一種新興的挑戰，也是威脅的催化劑；氣候變遷可能導致移民、侵蝕工業自由民主政體的社會與政治穩定。威克（Rob de Wijk）於 2010 的研究報告指出，許多關於戰爭與情報的研究歸結道，在未來的 20 至 30 年間，脆弱的地區，特別是非洲的撒哈拉（Sahara）、中東、南亞以及東南亞地區，將會面臨食

“Deter, Defend, Repel, and Partner: A Defense Strategy for Taiwan,” A Report of the Taiwan Policy Working Group, A Project of the American Enterprise Institute and the Project 2049 Institute, July 2009, p. 5.

²⁰ 《2006 國家安全報告》，頁 27。

²¹ 《2006 國家安全報告》，頁 68。

²² Forum Staff, “Coordinating Disaster Relief: Exercise in Indonesia Leads the Way,” *Asia Pacific Defense Forum*, Vol. 36, Issue 3 (2011), p. 18.

我國國防轉型契機之分析與探討：以天然災害防救行動為例

物短缺的問題、飲水的危機以及災難性的洪水，這些同樣都會要求人道救援，或者是軍事方面的回應與協助。據估計，地球的極地地區擁有全世界未證實原油儲存量的 13%，全球未證實天然氣儲存量的 30%，溶解中的冰山使得這些潛藏的天然資源更可取得，氣候變遷可能會導致新的資源衝突。²³

氣候變遷逐漸被認為能夠對現存的緊張關係以及區域的不穩定產生擴大的效果，並對國家的政治體系形成額外的壓力，複雜化政府處理受災民眾需求的能力；這些可能導致政府失去合法性、內部的衝突、地方政府治理能力的喪失、民眾的遷移、以及極端意識形態的滋長，也因此，環境變遷會威脅到一個國家的國家安全利益。²⁴

氣候變遷更是「威脅倍增器」(threat multiplier)，在許多世界最為動盪不安的地區增添不穩定的因素，國防與情報專家發現，當飲水與食物供應遞減、暴風雨的強度增加、農業型態的瓦解，以及因衝突或資源短缺而肇發的跨國境移民增加時，氣候變遷會惡化這些不穩定的狀況，以美國來說，當部隊被要求協助處理前述的國內與國際情況時，軍隊的任務變多了。²⁵

在美國 2010 公布的《四年期國防總檢》(*Quadrennial Defense Review Report*) 中，首次提出氣候對國家安全所造成效應的明確評估，其中陳述：「氣候變遷會造成食物與飲水的短缺，會增加疾病的散播，並且可能導致大規模的移民；然而，光只是氣候變遷不會引發衝突，但氣候變遷卻可能像不穩定或衝突的加速器，對全世界的民間機構與軍隊形成回應上的負擔。此外，無論是在美國國內或國外，極端的天候事件可能會

²³ Rob de Wijk, "The Challenge: NATO in the Realm of New Geopolitical Realities," *Issue Brief* (Atlantic Council), February 22, 2010, p. 3. At http://www.acus.org/files/publication_pdfs/403/TheChallenge_SAGIssueBrief.PDF (Accessed 2012/01/11).

²⁴ Defense Science Board, *Trends and Implications of Climate Change for National and International Security* (Washington, D.C.: Office of the Under Secretary of defense for Acquisition, Technology, and Logistic, October 2011), p. 76.

²⁵ The Pew Charitable Trusts, "Reenergizing America's Defense: How the Armed Forces Are Stepping Forward to Combat Climate Change and Improve the U.S. Energy Posture," *The Pew Project on National Security, Energy and Climate* (Washington, D.C.: The Pew Charitable Trusts, 2010), p. 6.

增加來自於國防部門對民間政府的人道援助或災難回應協助的需求。在某些國家，軍隊是唯一有能力來回應處理大規模天然災害的機構。…」

26

一般對於國家安全的傳統看法奠基在衝突與經濟利益，通常可以在領土、移民、獲取資源（能源、水、食物）或爭奪市場的情況當中，見到對國家所造成的威脅；就國家安全來說，人類安全威脅是氣候變遷威脅的核心，傳統的國家安全威脅也源起於人類的安全。是故，在探討與處理氣候變遷之際，需要一種以人類安全為基礎的戰略，以便防範對國家安全威脅的出現。²⁷美國已退役的陸軍參謀長蘇利文（Gordon R. Sullivan）將軍曾說道：「能源、安全、經濟、以及氣候變遷等，這些事物是相互連結在一起的，是一種許多體系中的體系，非常的複雜。」²⁸因此，氣候變遷的結果可能會引發天然災害，甚或是導致天然災害的惡化，使得國家愈來愈難以有效處理天然災害的問題。而各國為處理由天然災害帶來的國家安全問題，莫不運用軍隊作為因應的利器。

肆、因應天然災害之國防轉型作為

國軍基於保障國土安全與人民福祉的職責，不僅必須面對來自於外部的軍事威脅，亦應擔負重大天然災害防救的使命。民國 98 年 8 月 8 日莫拉克颱風襲臺所帶來的超大豪雨，重創國人的生命、家園和財產，為能有效肆應日後天然災害帶給國人的威脅，總統馬英九先生已公開宣示將災害防救列為國軍中心任務之一，使國軍能因應「傳統及非傳統性的安全威脅」與「平時天然或人為的複合式災害」發生時國土防衛及災害防救的需要。²⁹我國在「八八風災」之後，總統即強調「救災就是作戰」的觀念與想法，希望國軍以「超前部署，預置兵力」的方式，在第一時間就投入兵力，國軍則秉持「不待命令主動救援」的原則，主動救

²⁶ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington DC: Department of Defense, February 2010), p. 85.

²⁷ Defense Science Board, *op. cit.*, p. 78.

²⁸ The Pew Charitable Trusts, *op. cit.*, p. 6.

²⁹ 《中華民國 98 年國防報告書》，頁 73。

我國國防轉型契機之分析與探討：以天然災害防救行動為例

災或防災。動員軍隊處理非傳統安全的任務，是無可厚非的事情，同時也是世界各國處理天然災害的常態與趨勢。然而，軍隊進行災害防救的過程中，確實也發生了一些問題，必須正視與面對。各國軍隊的災害防救行動，以及從中所衍生的問題，值得探討，同時亦可作為國防轉型的參照與依據。

一、軍隊處理天然災害的困難與挑戰

美國國防部強調他們在某些範圍的環境中運用軟實力，諸如人道與低度衝突形式的任務。在這些任務中，武力的使用並非完全地合適或需要。大體上來說，這些任務使用軍事武力是依循美國政府的承認而來，在沒有資源可供行使的情況下，其軍事武力具有某種程度的能力，可以去影響與形塑國際環境。現代具有能力的軍事力量，如美國以及規模更小的澳洲國防軍，都具備比僅僅是運用致命武器還要更多的能力。例如，單就後勤能力來說，前述的軍事武力能夠在任何地區建構最為可信與有效的能力，澳洲國防軍在亞太地區即為最好的案例。這也就是為何軍隊通常在天然災害發生時，政府會要求提供緊急援助的原因之一。因為軍隊擁有最好的裝備、訓練與完整能力；此外，國家提供給軍隊的資源，遠超過非政府組織或其它次一級國家機構可提供援助。一般而言，軍隊同樣能夠最迅速地回應天然災害，這是因為隨時的備戰狀態使然。

30

在過去數年，全球各地已經執行過的許多大規模天然災害救援任務，以及一些國家建構計畫，並引發高度的關注。這些關注的焦點分別是：第一，運用國家軍事設施協助災難救援與復原工作的潛在性價值；第二，國際災難救援機構及非政府組織在與受派遣軍事單位之間密切工作時所面對的挑戰。³¹就國家安全的觀點檢視，動員軍隊執行災害救援任務有其迫切必要性。然而，由於軍隊專業技能與裝備的問題，使得軍

³⁰ Mark Hinchcliffe, "Soft Power and the Role of the ADF in Shaping the Australian Security Environment," *Australian Defence Force Journal*, No. 179, 2009, p. 7.

³¹ James L. Schoff and Marina Travayiakis, "In Times of Crisis: Global and Local Civil-Military Disaster Relief Coordination in the United States and Japan," *An IFPA Project Interim Report* (A Project Interim Report and Summary of a Bilateral Workshop Organized by The Institute for Foreign Policy Analysis and Osaka School of International Public Policy, Osaka University), April 2007, p. 1.

隊在救災的過程中，遭遇重重的困難與挑戰。

例如，美國武裝力量在執行災難救助時，由於現役部隊與國民兵部隊完全整合的失敗，造成一些無效的情況以及所有的努力一再重複。例如，國民兵、聯邦軍隊、海岸巡防隊的搜尋與拯救行動從未完全地整合，這是由於多重的組織指派搜尋與拯救任務，但卻未知悉那些任務已經被執行過，以及那些任務仍然需要去執行。這些都點出備役官員、軍事領導者、國土安全部、北方司令部之間明顯欠缺溝通與協調，³²更說明了救災並非單純的任務。

美國處理 2005 年卡崔娜颶風的經驗指出，雖然在總統的指令下，相當可觀的地方、州政府、聯邦政府資源已動員回應颶風造成的災難，然而，由於欠缺協調以及即時災損評估、通訊問題，以及後勤的缺點，使得所有政府與非政府層級的努力都陷入窘境。這些不適切的災難回應顯示，國家在反應主要國內意外事件的準備與能力限制。前述的缺失與問題也重新激起提升計畫與準備可行方式的討論，諸如在特定的情況下，是否需要更強而有力的聯邦、甚或是更強而有力的軍隊、領導角色等。³³在災難回應中，軍隊是關鍵的協助者與夥伴，但是所有評估需求的任務、跨部會的協調、搜尋與拯救，以及所有災難回應的安排，總是落在聯邦急難管理總署，現在則是國土安全部下屬的聯邦急難管理總署。大部分的工作與技能在緊急事件管理的關鍵功能，然而這些功能卻是在軍隊的範圍與任務之外，因為軍隊的主要功能是為美國提供軍事武力，用以遏制戰爭並提供安全。³⁴因此，軍隊在執行救災任務時，要面對角色的問題，以及軍隊的專業是否足以承擔絕大部分的災難救援工作。

卡崔娜颶風經驗也衍生另外一個問題。從颶風登陸的那一刻開始，無論對軍方或是民間的所有單位，都造成指揮管制上的壓力。颶風在大小與強度上不尋常的結合，幾乎完全摧毀區域的通信網路，洪水淹沒數量龐大的道路，滯留的積水與垃圾也造成許多道路不通，地面上的通信

³² *Ibid.*, p. 15.

³³ *Ibid.*, p. 14.

³⁴ James Lee Witt, "Military Role in Natural Disaster Response," *Disaster Preparedness*, Vol. I, Issue I (Summer 2006), p. 3.

我國國防轉型契機之分析與探討：以天然災害防救行動為例

能力有限，車輛僅能緩慢移動，在這些地區的單位僅能依指揮官初步擬定的計畫進行動作。通訊在整個災難行動中非常有問題。卡崔娜颶風最爲重要的經驗教訓即是，地方的通訊基礎設施在天然災難發生後是無法依靠的。³⁵通訊設施的良窳攸關資訊與情報的蒐集、掌握與傳輸，也決定了軍隊救災行動的進度與方向，欠缺良好的通訊與交通，災難救援必然會遲滯。

綜上所述，救災複雜程度，不言而喻，同時對軍隊來說，也是一種挑戰。2011年3月，印尼副總統布迪約諾（Boediono）在東協區域論壇籌辦的災難救援演習開幕式中就如此表示：「災難救援是一項複雜且多面向的工作。不僅觸及合作與協調，還涉及後勤、資源的動員、指揮與管制、救災部隊的部署、實際的行動本身，以及資訊與媒體。」³⁶

二、美國因應天然災害防救之國防轉型作為

在世界上某些動盪不安的地區，全球暖化就如同威脅的倍增器一般，因此，運用傳統軍事武力來處理或者是協助國家適應氣候變遷，在未來的數十年將會是一種嚴厲的試煉，美國必須採取的戰略將是直接的、傳統的，以及間接的與非傳統的，就此，艾克曼（John T. Ackerman）認為，美國國防部應該創造持續安全的防衛工作，尤應聚焦在：合作的建立、透明的全球通訊、彙集有用的社會、政治、經濟、科技與環境情報。³⁷

對美國而言，發生在2001年9月11日的恐怖攻擊事件，以及在21世紀戰略圖像的重塑，已經形成複雜的挑戰與困境。這些挑戰不僅來自於已經建構的國際秩序，同樣也來自於國際恐怖主義，所有的這些再加上其國內諸如卡崔娜颶風（Hurricane Katrina）的災害議題，使得美國軍隊必須實施援助，美國海軍也已經加入搜救的行動。當主要的任務落在地方、各州，以及聯邦緊急救難總署（FEMA）官員時，不容諱

³⁵ James A. Wombwell, *op. cit.*, p. 200.

³⁶ Forum Staff, "Coordinating Disaster Relief: Exercise in Indonesia Leads the Way," *Asia Pacific Defense Forum*, Vol. 36, Issue 3 (2011), p. 18.

³⁷ John T. Ackerman, "Climate Change, National Security, and the Quadrennial Defense Review: Avoiding the Perfect Storm," *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 2, No. 1 (Spring 2008), p. 57.

言，由於涉及有效救援的問題，更多必要的援助由美國軍隊提供。爲因應天然災害的防救，美國海軍開始建造一些船艦，包含醫療船，以便能夠在海灣沿岸航行支援災難救援。³⁸

在美國陸軍方面，陸軍有著長期以來的傳統，也就是在國家發生災難期間服務國家：從 1800 年代晚期開始，美國無論是現役的部隊或是國民兵的戰士，都在大規模的災難發生之後，運用其技巧與能力來協助美國的同胞們，例如火災、洪水、颶風等；隨著時間的過去，美國陸軍在此類事件中的角色已經因一些法律、指令與準則而修正，指導著陸軍如何在災難事件發生時進行回應。³⁹2011 年 3 月 11 日，日本發生大地震之後，美軍即進行救災訓練作業的試驗，例如由第 593「支援旅」(Sustainment Brigade)所進行的「可部署支援特遣隊」(Deployable Sustainment Task Force)計畫，此一特遣隊能於接獲任務的 96 小時內調動人員及裝備，以便在天然災害事件中提供人道救援。而此一計畫經過驗證後，證明特遣隊能夠快速部署，該旅會將新特遣隊的規劃呈交美國陸軍，並由陸軍部決定是否於全陸軍的大型支援部隊中建制類似的特遣隊。⁴⁰

美國在歷經 911 事件、阿富汗與伊拉克戰爭的地面行動，以及國內外的天然災害之後，國防部的功能與任務，已經由原先強調單純的攻擊動態戰力，調整爲更均衡兼顧的措施，將預防與人道援助/災害救濟一併列爲重點任務的範疇。然而，美國國防部應該承擔多少前述的任務，唯一的共識是，傳統國防能力無法確保國家安全，這也造成國防部考量將多少國防預算轉移給其它政府部門，以便發展所需能力的困境。此外，有多少國防部計畫用以建構從事高強度衝突能力的資源，應該重新分配至建構非正規戰爭(irregular warfare)，以及穩定與重建(stabilization and reconstruction)行動的能力，也是難以取捨的問題。⁴¹

³⁸ Sam C. Sarkesian and Robert E. Connor, Jr., *The US Military Profession into the Twenty-First Century: War, Peace and Politics* (New York: Rotledge, 2006), p. 1.

³⁹ James A. Wombwell, *op. cit.*, p. 9.

⁴⁰ Irman Moad 著，陳克仁譯，〈防患未然－強化救災訓練〉(Training for the Unthinkable)，《國防譯粹》，第 38 卷第 11 期，民國 100 年 11 月，頁 39-40。

⁴¹ Terry Pudas, Catherine Theohary, "Reconsidering the Defense Department Mission," in

2003—2005 年間，美國國防部內部曾就穩定與重建任務進行辯論，軍方有許多人士不認為這是國防部的職責，主張應由其它政府部門承擔這些任務。但由於任務急迫性的需求，且其它部會並無此類的能力，美國國防部只好讓步，相關的辯論也於 2005 年 11 月結束。隨後，美國國防部頒布第 3000.05 號《軍事支援安全、穩定、轉移與重建行動》(*Military Support to Security, Stability, Transition, and Reconstruction Operations*) 的指令，將穩定行動列為核心任務，且給予等同於戰鬥作戰的優先順序，此一指令訂定國防部應該如何著手與發展相關的能力、規模與功能職掌。⁴²

由卡崔娜颶風肆虐所造成的損失與影響，使美國政府再一次檢視其對人民提供整合的、跨部會的，以及國際政府間協助的能力，同時也使得美國政府改變優先順序，從重視人為事件轉為納入所有的災害；其後，所有有關重大災難救援的建議，均暗示軍方應該在國內承擔更強有力的角色，甚至是領導的角色。⁴³以美國北方司令部 (USNORTHCOM)⁴⁴為例，從卡崔娜颶風獲得的經驗教訓中，北方司令部將單位重點轉向民事支援 (civil support)，甚至修正單位的使命宗旨，將民事支援提升到與國土防衛同等的重要位置，未雨綢繆的需求也附加上去。在颶風、洪水暴發、森林大火，以及其它災害出現期間必須「主動參與」(lean forward)。⁴⁵美國編號 3-26 的聯合作戰準則中也陳述了國防部於國土安全中所扮演的角色，「美國的武裝力量透過二種截然不同，但又相互關聯的任務領域—國土防衛與民事支援，協助國土安全的國家戰略」，美國北方司令部的使命任務中也反映此種精神。⁴⁶

美國國防部在國內任務的行動中，向來都存在一些問題。國防部並

Hans Binnendijk, Patrick M. Cronin eds., *Civilian Surge: Key to Complex Operations* (Washington, DC: The National Defense University, December 2008), p. 42.

⁴² *Ibid.*, p. 43.

⁴³ Bernd Bear McConnell, Kristine Shelstad, "Complex Operations in the Homeland," in Hans Binnendijk, Patrick M. Cronin eds., *Civilian Surge: Key to Complex Operations* (Washington, DC: The National Defense University, December 2008), p. 179.

⁴⁴ 美國北方司令部是美國國防部內負責美國本土與阿拉斯加陸地、海域與空域安全的單位，該部司令同時兼任北美防空司令部司令。

⁴⁵ Bernd Bear McConnell, Kristine Shelstad, *op. cit.*, p. 180.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 182.

未設置專責國內事務的助理國防部長，而是將國內行動委由陸軍負責。2002 年，美國設置了負責國土防衛的助理部長，隸屬政策次長，主要負責國防部的國土防衛事宜，並與參謀首長聯席會主席協調制訂政策與建議。2006 年，國土防衛助理部長辦公室重組並擴大權限，轉型為國土防衛暨美國安全事務助理部長。⁴⁷

美國國防部為因應天然災害的救援問題，採取了許多國防轉型的措施，如將救災納入核心任務、編組新的單位、訂定與頒布相關的法令與準則、籌建相關裝備，發展相關的能力等。

伍、天然災害防救行動：我國國防轉型的契機

軍隊進行天然災害的防救行動，已逐漸成為世界各國因應災害的常態作為。在我國，救災亦已成為國軍的中心任務，顯示軍隊投入救災為不可逆的趨勢。吾人也知悉，軍隊的能力、編組、裝備，皆以因應傳統軍事安全威脅而設計，而非傳統安全任務的增加，使得軍隊的能力與專業皆備受考驗，但這不啻為國防轉型的最佳契機。

一、軍隊任務增加可重新審視國防目標

軍事武力有時會從事具有非戰鬥目的的行動，這些行動曾以「低強度衝突」(low intensity conflict) 或「非戰爭性軍事行動」為名，這些行動有重要的「民一軍」(civil-military) 成分，因為武裝力量與地方民眾及民間政府單位的目標或運用的手段有著直接的關連性，在諸如此類的案例中，軍事人員與民間雇用者緊密地運作。⁴⁸在美國，包括許多軍事人員，對於上述的任務都產生質疑，渠等無法確保軍隊是否有能力來執行這些任務，並且擔心此類非常明顯的非戰爭軍事任務，會對真正的軍事任務造成影響與衝擊。⁴⁹但無論如何，軍隊對此類非傳統安全議題的涉入程度是逐漸增加的，這些安全議題的處理也自然而然地成為軍隊的

⁴⁷ *Ibid.*, p. 184.

⁴⁸ John A. Gentry, "Complex Civil-Military Operations: A U.S. Military-Centric Perspective," *Naval War College Review*, Vol. 53, No. 4 (Autumn 2000), p. 57.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 58.

我國國防轉型契機之分析與探討：以天然災害防救行動為例

核心任務。

許多軍事專家爭論道：「氣候變遷的結果會影響軍隊的組織、訓練、配備與訓練。」為回應這些影響，任一國家都必須承認此種長期威脅，並操作新的戰略，將能力與部隊重新導向，重新形塑國防組織架構，發展能夠符合新世紀需求的總體兵力，達成作業的一致性，以及創造能夠處理氣候變遷的路徑圖。⁵⁰是故，無論是氣候變遷或是天然災害導致軍隊任務的增加，其結果對國防組織架構是有絕對影響的，軍隊可趁此機會重新審視國家安全概念，藉以律定更為明確的國防戰略目標，並依此發展出所需的能力與架構編組。

二、承擔更多角色可爭取民心並協助軍隊轉型

關於軍隊是否要愈來愈密切地涉入災難回應的爭論，某些論點指出，軍隊的指揮與管制結構應提供一種架構與效率；另一些則強調軍事資源的價值與效益，如救災使用的直昇機，以及帳篷與避難場所；然而，也有人爭論道，軍隊最為重要的角色可能是在最為嚴重與毀滅性的事件之後提供安全；最具爭議的論點主張是，從民間單位拿走緊急事件回應的責任，並由國防部承擔領導角色。⁵¹以日本自衛隊的角色為例，在國內與國際危機災難管理事件中，其角色是漸增的，且依然在持續涉入中。雖然自衛隊已經長期地對日本的災後管理行動助益良多，其行動通常是次要性的角色，一般而言，是朝向如殘骸物移除以及受影響民眾長期的照顧與食物供給等復原行動。⁵²

然而，不容否認的是，維繫軍隊涉入社區議題的可能性，是更多公眾強烈支持後的結果。在以往，美國的軍事武力，特別是陸軍部隊，已經對國內的緊急事故提供一些協助，尤其是天然災害與民間的騷動，這些並未影響主要的軍事任務。如發生在 1989 年的雨果（Hugo）颶風與加州的地震。在這些災害中，軍事部隊承擔主要的回應角色。無庸置疑

⁵⁰ John T. Ackerman, "Climate Change, National Security, and the Quadrennial Defense Review: Avoiding the Perfect Storm," *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 2, No. 1 (Spring 2008), p. 57.

⁵¹ James Lee Witt, *op. cit.*, p. 3.

⁵² James L. Schoff and Marina Travayiakos, *op. cit.*, p. 26.

的，在每一次天然災害發生的時刻，關於運用軍事武力的渴望及其有限的貢獻都得到良好的效益。實際上，美國民眾似乎期望陸軍回應民間的災難事件。⁵³如果軍隊涉入民間災難救援行動符合民眾的期待，那麼，可藉由更多的角色與任務使軍隊獲取民心，並將之轉化為國防轉型的動能與助力。

英國軍事專家瓊斯(Phil Jones)也認為，傳統的軍事武力是硬實力，然而未來的戰略環境將持續需要投射硬實力工具，此種對環境的回應方式並不足夠；國家安全觀念的改變，以及由全球恐怖主義、大規模毀滅性武器擴散、自然資源競逐、非法移民、氣候變遷與跨國犯罪而生的多面向威脅，將逐漸需要複雜的政策來回應前述的威脅與國家安全問題，這可採用硬實力與軟實力的組合來加以處理。軍隊在此一政策中可以扮演非常重要的角色。軍隊可以透過吸引與影響來產生軟實力，這同時將延伸權力光譜。在大戰略層次，軍隊在硬實力方面的強大力量與能力，可以增加政府的可信度，此種貢獻對進一步支撐一個國家的地位並站上國際舞臺，特別有幫助。⁵⁴

以近年各國軍隊的運用情況來看，許多國家運用其軍隊來執行海外的非戰爭軍事任務，諸如和平維持、人道救援、災害救助等，軍隊於從事前述任務之後，往往可以吸引或感召民眾，並且改善援助國的形象，提升其國際地位並獲取國家利益，當然，更有利於達成軍事任務目標。

⁵⁵

由上而下視之，軍隊的非戰爭性軍事行動任務無形中塑造政府形象並提升威望，如此有助於軍隊進行國防轉型時，從上爭取更多的資源與預算。

⁵³ John Y. Schrader, *The Army's Role in Domestic Disaster Support: An Assessment of Policy Choices* (Santa Monica: Arroyo Center, RAND, 1993), p. 2.

⁵⁴ Phil Jones, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁵ Norman R. Seip, "Soft Power: More than Hearts and Minds," *Small Wars Journal*, January 24, 2009. At <http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/168-seip.pdf> (Accessed 2011/6/15).

三、災難救援問題可作為提升軍隊能力之依據

人道救援行動已經成為軍隊非戰鬥功能的主流，在戰鬥、穩定行動、或者作為國家建設的一部分，都同等地被運用。軍隊為平民百姓提供援助，或者影響他人的人道與重建任務，被認為是增強武力或是保護武力的一種方式，也能夠增進軍文關係。⁵⁶因此，面對 21 世紀的安全環境，為掌握當前複雜與不確定的作戰環境，軍隊必須獲得新程度的能力，必須轉換與改變其形體結構、文化思考態度，以及樂意接受任何型態的任務，並將之視為文化的一部分。⁵⁷未來的環境，並非需要軍隊關注軍事與暴動武力而已，同樣也需要關注集中在經濟、文化、社會政治結構等類的議題。⁵⁸至於軍隊需要獲得何種的能力，除傳統的軍事作戰能力之外，軍隊於災害救援任務中勢必面對一些問題與挑戰，而這些問題正好可做為檢驗軍隊新能力的參照。

軍人對於任何的偶發事件，無論是戰爭或者是非戰爭軍事行動，都是要做好萬全的準備來因應，與任何一種軍事作戰行動不同，雖然救災的環境不如作戰時期的環境惡劣，天然災害的救援行動有其特殊性，特別是在救災的後勤與醫療作業方面。⁵⁹軍隊於災難救援中可能遭遇的問題如後：

（一）超越軍隊的功能與任務範圍

在災難回應中，軍隊是主要的協助者與夥伴，但是所有評估需求的任務、跨部會的協調、搜尋與拯救，以及所有災難回應的安排，大部分都屬於緊急事件管理的重要功能，然而這些功能卻是在軍隊的範圍與任務之外，因為軍隊的主要功能是為提供軍事武力，用以遏制戰爭並提供安全。⁶⁰

⁵⁶ Raj Rana, "Contemporary Challenges in the Civil-Military Relationship: Complementarity or Incompatibility," *International Review of the Red Cross*, Vol. 86, No. 855(2004), pp. 567-568.

⁵⁷ Michael B. Siegl, "Clarity and Culture in Stability Operations," *Military Review*, Vol. 87, No. 6(November-December 2007), p. 99.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 100.

⁵⁹ Irman Moad 著，陳克仁譯，前引文，頁 39。

⁶⁰ James Lee Witt, "Military Role in Natural Disaster Response," *Disaster Preparedness*,

（二）通訊與指揮管制問題

在危機的早期階段，軍隊以及其他政府部會與機構都缺乏對情勢的瞭解，然而由於軍隊在毀損現場的實際出現，戰士們能夠與受難者及地方官員有所接觸，能夠依據地面的情勢，將及時而正確的資訊提供指揮鏈運用。⁶¹

災難救援行動的數量正在持續增加，傳統的指揮與管制體系無法適應這些行動，這些體系太過笨重、複雜，以及需要花費過多的時間加以部署運用。例如，運用於災難救援的資訊系統必須是彈性的、可以迅速部署運用的，以及友善使用的。⁶²以美國的救災經驗為例，在某些地區因通訊系統極度受到限制，單位必須運用連絡官來彌補此一缺陷；連絡官主要負責協助確認任務，並加速不同政府部門、地方機構與非政府組織之間的合作。在災難救援行動中做的最成功的單位為美軍的第 82 空降師，以及密西西比特遣隊（Mississippi Task Forces），這些單位都強調運用連絡官的重要性。然而，連絡官並非萬靈丹，儘管大量的使用連絡官，聖塔費特遣隊（Task Force Santa Fe）依然是無法消除其幕僚與裴利坎特遣隊（Task Force Pelican）之間的摩擦。⁶³

（三）物資補給與後勤體系回應的能力

在過去數年間，美國國防部逐漸地與其他美國政府機構及非政府組織參與複雜的災難救援行動，以回應各類的人道危機。這些行動對軍隊的後勤來說，形成非常嚴峻的挑戰，多數的人道協助與災難救援行動是以快速變化的環境為特徵，且欠缺清楚與精確的資訊；另一項特徵則是，因需迅速提供救災補給品與物資給受災地區而生的龐大壓力。即便是美國國防部具備空運能量、救災資金、關鍵補給品以及後勤體系，要在回應這些危機時成為有效的跨機構伙伴，但仍須進行額外的努力，以提供軍事後勤人員適切的能力、工具以及訓練，來處理伴隨複雜人道協

Vol. I, Issue I (Summer 2006), p. 3.

⁶¹ James A. Wombwell, *op. cit.*, p. 201.

⁶² Karin Mertens, Wim Mees, "Information System for Disaster Relief Operations," *IADIS Virtual Multi Conference on Computer Science and Information Systems 2006*, p. 263.

⁶³ James A. Wombwell, *op. cit.*, p. 201.

我國國防轉型契機之分析與探討：以天然災害防救行動為例

助與災難救援行動而來的多種挑戰。⁶⁴

（四）跨部會協調與整合的問題

軍隊雖日漸成為救災的主力，然而任何國家在從事天然災害防救的行動中，並非僅軍隊在獨自運作而已，還包括其它的政府相關部門、民間社會組織、國際人道救援團體等。這些單位與組織之間的相互協調聯繫，以及能力與資源的相互整合，即非常重要。但是，從許多國內外實際的經驗觀之，任務與資源重疊，情報與資訊未能相互傳遞的狀況，屢見不鮮。救災的確是非常複雜的，且涉及許多單位從事的任務，因而容易肇生協調與整合的問題。

陸、 對我國國防轉型之啟示：代結論

天然災害救援是國軍無可避免的中心任務，是災難救援所衍生的問題，其實也就是國軍因應災難救援進行國防轉型的依據。從事災難救援，國軍在能力、編組、裝備、觀念、戰略方面，均依照相關經驗實施變革。特別是如何將民間資源融入國軍的救災行動。因為在當代的軍事行動以及處理災難或人道危機的規劃與執行中，軍事計畫者與指揮官通常需要自民間部門尋求專家與技術能力協助，因此，軍隊與平民行為者之間的密切合作與相互運作即成為關鍵所在。⁶⁵

就整體國際發展趨勢而言，非傳統安全議題的出現，使國家愈來愈需要依靠民眾的協助來處理傳統與非傳統的國家安全任務。涉及平民百姓與軍事活動之間的互動與合作關係，在當前國際危機管理的辯論中，已佔有非常重要的地位。從冷戰結束之後，軍隊涉入危機管理愈來愈頻繁，其中一種趨勢是朝擴大軍事任務活動範圍的方向發展。⁶⁶

⁶⁴ Steven J. Romano, "Logistics Planning and Collaboration in Complex Relief Operations," *Joint Forces Quarterly*, Issue 62 (2011), p. 96.

⁶⁵ "Civil Support for Military Operations and Emergency Responses," *Backgrounder* (Brussels, Belgium: NATO Public Diplomacy Division), January 2008, p. 1. At <http://www.nato.int/docu/cep/cep2008-e.pdf> (Accessed 11/01/2009).

⁶⁶ Meinrad Studer, "The ICRC and Civil-Military Relations in Armed Conflict," *IRRC*, Vol. 83, No. 842 (June 2001), p. 367.

國外研究也發現，人道救援行動已經成為武裝部隊非戰鬥功能的主流，在戰鬥、穩定行動、或者作為國家建設日程的一部分中，都同等地被運用。為平民百姓提供援助，或者影響他人的人道與重建任務，被認為是武力增強或武力保護的一種方式。政治當局希望其武裝部隊能夠增進文武關係能力，以符合國際人道法的義務，以便成為地區政權、國家文人機構、人道組織與其他單位衝突後政治與重建任務不可分割的一部分。⁶⁷由於人道協助與災難救援行動的複雜本質，以及對跨部會與非政府組織的綿密協調需求，國防部可利用演習的環境來建立與發展跨部會的協調技能。⁶⁸

美國企業研究所提出有關我國國防戰略報告中即指出，在天然災害與傳染病的防處方面，與民間回應者及外國軍隊成為夥伴，是必須的；而有效與民間回應者合作的能力，對於有效處理地方與區域的緊急事故是必要的。⁶⁹

面對由全球氣候變遷所導致的傳統的、惱人的、非正規的、以及災難性的挑戰，軍隊必須採取更為廣泛的，且包含環境與氣候議題的安全概念，將眼光放在長遠處，並且強調可持續性的戰略。⁷⁰美國陸軍野戰手冊編號第 FM 3-28《民事援助行動》（civil support operations）準則的第一章，對於如何在災難期間提供民眾協助行動提供一般性的概念，其中闡述災難回應任務的成功，必須依賴所有參與者堅持「整合的途徑」（unified approach）方能奏其功。美國國家緊急事件管理體系也認知到，所有涉入災難回應行動的機構與組織都必須向不同的指揮當局報告，因此，需要一個奠基於共識的整合途徑，而非奠基於指令的途徑，對於從事民事援助行動也歸結幾項的原則：⁷¹

⁶⁷ Raj Rana, "Contemporary Challenges in the Civil-Military Relationship: Complementarity or Incompatibility," *International Review of the Red Cross*, Vol. 86, No. 855(2004), pp. 567-568.

⁶⁸ Steven J. Romano, *op. cit.*, p. 101.

⁶⁹ Dan Blumenthal, et al., *op. cit.*, pp. 5-6.

⁷⁰ John T. Ackerman, "Climate Change, National Security, and the Quadrennial Defense Review: Avoiding the Perfect Storm," *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 2, No. 1 (Spring 2008), p. 76.

⁷¹ James A. Wombwell, *op. cit.*

我國國防轉型契機之分析與探討：以天然災害防救行動為例

1. 發展可測量的目標。
2. 與其他組織進行協調。
3. 如果可行的話，儘可能計畫將任務讓渡給民間組織。
4. 對最大多數可能的民眾提供必要的協助。
5. 知悉武力運用的所有法規限制與規則。
6. 像對待美國公民一樣，公平對待所有遇到的平民百姓。
7. 成立基金。

在參照國內外軍隊的救災經驗後，國軍因應救災的國防轉型應聚焦在：國家安全概念的更新與再教育；軍隊從事救災的專業技能訓練；編組救災特遣隊；強化資訊與通聯能力，特別是善用各種社群媒體強化資訊與情報的掌握；設置「民軍協調中心」，整合與協調各單位的資源配置及運用；與民間救災專業團體合作，實施有效的救援行動。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

專題分析

「中」印戰略互動發展：回顧與展望

蔡東杰

國立中興大學國際政治研究所教授

摘 要

2005 年 4 月，中共總理溫家寶訪問印度，並針對雙方邊界爭議達成政治性指導原則，從而讓「中」印關係有了進一步發展。從中共積極拉攏印度並加強雙方關係的情況來看，一方面因應後冷戰時期全球情勢的變化，特別是經濟議題逐漸取得較政治議題更優先地位的情況下，透過邊界問題的緩解，兩國似乎浮現出擱置歷史爭議的共識，並透露出共同尋求深化現代化發展的戰略企圖。由於印度乃迄今唯一尚未與中共解決相關爭議的鄰國，這也顯示出兩國之間繼續存在的對峙態勢。作為當前兩個最大的發展中國家，同為金磚四國（BRICs）成員，人口總數合佔全球 6 分之 1，中共與印度的未來發展不僅動見觀瞻，其雙邊互動同樣引人注目。本文便希望對此進行初步分析與探討。

關鍵字：「中」印關係、權力平衡、金磚四國

壹、前言

1962 年「中」印邊界戰爭導致雙方互動陷入長期僵局之後，直到拉吉夫（Rajiv Gandhi）在 1988 年成為 34 年來首位訪問中共的印度領袖，¹此種關係才開始解凍。值得注意的是，儘管在 1989—1996 年間，「中」印關係有迅速加溫的跡象，但在 1998 年瓦巴依（Atal Behari Vajpayee）帶領民族主義色彩濃厚的政黨聯盟執政後，一方面鼓吹「中國威脅論」，²另一方面更連續進行 5 次地下核子試驗，結果導致雙邊關係惡化。直到 2002 年朱鎔基訪問印度，翌年瓦巴依也回訪北京並與中共簽署「中印關係原則與全面合作宣言」後才有所好轉。³其後，被稱為印度「經濟改革之父」的辛格（Manmohan Singh）於 2004 年當選新總理，中共總理溫家寶也於 2005 年 4 月訪問印度，並針對雙方邊界爭議達成政治性指導原則，從而讓「中」印關係有了進一步發展。大體來說，從中共積極拉攏印度並加強雙方關係的情況來看，一方面因應後冷戰時期全球情勢的變化，特別是經濟議題逐漸取得較政治議題更優先地位的情況下，透過邊界問題的緩解，兩國似乎浮現出擱置歷史爭議的共識，並透露出共同尋求深化現代化發展的戰略企圖。不過，同樣從邊界問題著眼，由於印度乃迄今唯一尚未與中共解決相關爭議的鄰國，這也顯示出兩國之間繼續存在的對峙態勢。無論如何，作為當前兩個最大的發展中國家，同為金磚四國（BRICs）成員，人口總數合佔全球 6 分之 1，中共與印度的未來發展不僅動見觀瞻，其雙邊互動同樣引人注目。本文便希望對此進行初步的分析與探討。

¹ 上一次訪問中共的印度領袖為尼赫魯（Jawaharlal Nehru）。他於 1954 年訪「中」，也是中共建政後首位來訪的外國元首。

² John W. Garver, *Protracted Contest: Sino-Indian Rivalry in the Twentieth Century*, (London: Macmillan, 2001), pp. 78-224.

³ 張敏秋主編，《中印關係研究：1947-2003》（北京：北京大學出版社，2004 年），頁 54-57。

貳、「中」印關係發展的歷史脈絡

一、潛在矛盾階段（1950—1961 年）

1949 年 10 月中共建政後，印度不僅成為繼緬甸之後，第 2 個承認新政權的非社會主義國家，同時由於談判進度超前的緣故，甚至成為第 1 個與中共建交的非社會主義陣營國家。⁴儘管如此，兩國之間並非全無矛盾存在，尤其是針對西藏問題，其起源則可回溯 19 世紀末葉。自從英國與清廷在 1876 年簽署解決馬嘉理事件的「煙臺條約」後，⁵便正式取得進入西藏的權利，在 1887 年發動第 1 次侵藏戰爭後，亦於 1890 年透過《「中」英藏印條約》，確立了透過通商行爲控制部分西藏事務的手段。⁶當然，英國進入西藏的動機是貿易與戰略目標兼顧的，特別是著眼於青藏高原的制高位置對印度殖民地安全，以及對英國控制東亞大陸（尤其是制衡俄國南下）所帶來的戰略效應。至於遂行此目標的高峰，則是利用 1911 年中共發生革命的契機，鼓動西藏獨立，並企圖透過 1913—1914 年西姆拉會議要求中共背書的努力。

儘管由於第 1 次世界大戰爆發以及英國霸權隨後衰退的緣故，英國控制西藏的企圖終究功敗垂成，但作為其前進西藏長期以來的前哨站，印度不僅在獨立後繼承了英國的基本政策原則，⁷更因獨立運動激發民族主義意識之故，致使其獨立初期的對外政策隱含著從強化獨立自主，衍生出某種擴張主義傾向的概念。至於中共在 1950 年進軍西藏的舉

⁴ 周衛平，《百年中印關係》（北京：世界知識出版社，2006 年），頁 162。

⁵ 根據 1874 年「中」英約定，英國從殖民地緬甸（當時屬於印度）派出隊伍勘測到雲南的交通。1875 年，英國駐華公使派書記官翻譯馬嘉理（Augustus Raymond Margary）攜帶入境護照，前往雲南與緬甸邊境與探險隊長柏郎（Horace Browne）上校會合，但因探險隊未先知會地方官，交涉過程發生衝突，導致馬嘉理被擊斃，此即馬嘉理事件，又稱「滇案」。

⁶ 黃鴻釗，《西藏問題的歷史淵源》（香港：商務印書館，1991 年），頁 22-31。

⁷ 前英屬印度總督寇松侯爵（Lord Curson）曾言：「…很顯然地，印度將成為亞洲大陸最強大的國家，也是世界上最強大的國家；…在西面，印度可對波斯和阿富汗的命運產生支配性的影響；在北面，印度可否決在西藏的角逐；在東北面和東面，印度則能對中國施加重大壓力；它不但是暹羅獨立存在的保障，也控制著到澳大利亞和中國海的海上航道。」；參見 See Z. Hilali, "India's Strategic Thinking and Its National Security Policy," *Asian Survey*, 41:5(2001), p. 739.

「中」印戰略互動發展：回顧與展望

動，則觸動了這條敏感神經，並埋下兩國日後爆發衝突的伏筆。可以這麼說，與中共類似的是，印度被異族不斷征服的歷史及其同化入侵者的能力「既導致了印度人的不安全感和危險感，也造就其驕傲感和自信感」，⁸使其普遍認為在世界體系中，印度理所當然應屬於上層階級。儘管如此，事實是印度若想擴張其影響，在冷戰時期沒有大國支持是極其困難的；也正因這樣，隨著蘇聯領導人赫魯雪夫（Nikita Khrushchev）在 1959 年訪問印度表態拉攏，「中」蘇共又在 1960 年分裂對壘後，印度首先在 1961 年召回駐北京大使（直到 1976 年才又重新派任），兩國更於翌年陷入戰爭對立狀態。

二、公開對立階段（1962—1987 年）

可以這麼說，正如高龍江（John Garver）所言：「地緣政治始終支配著中共與印度之間的關係」，⁹西藏問題不僅是「中」印關係核心，¹⁰其起源既來自於此區域地理特性所帶來的戰略吸引力，¹¹也由於它缺乏足夠強大的自主能量，讓它很自然地成為主要大國（19 世紀的英國與俄羅斯，20 世紀的美國與蘇聯）與鄰國（中共與印度）希望加以填補的權力真空。進言之，美國與蘇聯雖在 20 世紀中期掀起遍及全球各地的「冷戰」（Cold War），但從某個角度來看，兩強在南亞地區都選擇透過代理人（agent）來進行競爭與對抗。例如美國在 1954 年與巴基斯坦簽訂「共同防禦與援助協定」，並將其分別於 1954 與 1955 年拉進由美國主導的東南亞公約組織（Southeast Asia Treaty Organization, SEATO），以及中部公約組織（Central Treaty Organization, CTO）當中。¹²至於蘇聯則正如前述，自 1959 年起便頻頻與印度接觸。總體來說，或許就在中共進軍西藏、美國表態支持巴基斯坦、蘇聯透過援助進行拉攏、「中」

⁸ George K. Tanham, Kanti P. Bajpai and Amitabh Mattoo, eds., *Securing India: Strategic Thought and Practice in an Emerging Power* (New Delhi: Manohar Publishers & Distributors, 1996), p. 32.

⁹ John W. Garver, *Protracted Contest*, pp. 110-111.

¹⁰ 衛絨娥，〈西藏問題與中印關係〉，《西藏大學學報》，第 23 卷 3 期，2008，頁 59-64。

¹¹ 西藏佔中共總面積 12.8%，平均高度超過 4000 公尺，有「世界屋脊」之稱。

¹² 東南亞公約組織目的是防範中共與越共向東南亞地區滲透擴張，參與者包括美國、英國、法國、澳大利亞、紐西蘭、菲律賓、泰國與巴基斯坦，中部公約組織目的則在維持中東地區穩定，參與者包括伊拉克、伊朗、土耳其與巴基斯坦。

印無法就邊界問題達成共識，以及達賴喇嘛於 1959 年出逃前往印度的多重刺激下，中共與印度終於在 1959 至 1961 年間不斷爆發邊界爭端的背景下，於 1962 年演變成大規模的軍事衝突。

儘管印度在 1962 年戰爭中占據較主動的位置，但中共的積極應戰倒也並非全無理由。首先從內部因素看來，由於 1958 年起透過第 2 次 5 年計畫推動「工農業生產大躍進」及「人民公社」的徹底失敗，不啻使中共陷入建政以來最大的政權危機中。至於在外部環境方面，蘇聯與印度關係的拉近，更讓它在「中」蘇分裂之下可能被迫面對南北夾擊的戰略威脅。¹³不過，也正因其存在內部危機，迫使中共以撤兵來表現對緩解衝突的積極態度。無論如何，戰爭還是為「中」印關係帶來負面與停滯的影響；自此，兩國雖在 1979 年與 1981 年透過外長互訪啟動了「關係正常化」進程，¹⁴並於 1981—1987 年間進行過 8 輪邊界問題談判，但直到冷戰結束之前，「中」印雙邊關係仍缺乏實質的突破性進展。

三、和解接觸階段（1988—2001 年）

如同本文一開始所述，拉吉夫不僅在 1988 年成為 34 年來首位訪問中共的印度領袖，也讓「中」印關係進入一個新的歷史階段。¹⁵印度雖在政治上屬於非社會主義國家，但所謂尼赫魯式社會主義（Nehruvian Socialism）具備的「半管制性」特徵，¹⁶仍讓其面對與社會主義國家類似的低度國際競爭力與發展停滯挑戰，從而自 1970 年代中期起便顯出經濟困境跡象；¹⁷儘管英迪拉·甘地（Indira Gandhi）自 1980 年起便開始推動部分轉型政策，但顯然並未有效解決問題，這也是拉吉夫轉而對

¹³ 張虎，《剖析中共對外戰爭》（臺北：幼獅文化公司，1999 年），頁 114-117。

¹⁴ 韓念龍主編，《當代中共外交》（北京：中共社會科學出版社，1990 年），頁 252。

¹⁵ 林良光等，《當代中共與南亞國家關係》（北京：社會科學文獻出版社，2001 年），頁 89-90；Gyaneshwar Chaturvedi, *India-China Relations: 1947 to Present Day* (New Delhi: M.G. Publishers, 1991), p.117.

¹⁶ 印度在獨立後廢止傳統的柴明達爾（zamindar）農奴制度，一方面自 1951 年起推動以「五年計畫」為主的計畫經濟路線，並於 1959 年推動類似人民公社的合作式農耕（cooperative farming）制度，強調以國營公有原則來提升經濟發展；參考 Barbara Metcalf & Thomas Metcalf, 《劍橋印度簡史》（臺北：左岸文化出版社，2005 年），頁 290-291。

¹⁷ 孫士海編，《印度的發展及其對外戰略》（北京：中共社會科學出版社，2000 年），頁 85-86。

「中」印戰略互動發展：回顧與展望

中共採取和解路線的重要背景之一，尤其可瞭解後者轉向改革開放 10 年來的經驗累積。相對地，透過周邊和平環境實現自身現代化目標的需求，¹⁸也讓中共願意積極配合印度的接觸政策。

無論如何，印度自 1990 年代起逐步升高的政治紛爭，仍為「中」印關係帶來一項不確定的變數來源。在人民黨的辛格（Vishwanath Pratap Singh）與謝卡爾（Chandra Shekhar）於 1989 至 1991 年間取代國大黨組閣後，一方面在 1991 至 1996 年重新領導國大黨取回政權的拉奧（P.V. Narasimha Rao）同時將「中」印關係推向某種正面高峰。¹⁹中共國務院總理李鵬與國家主席江澤民亦於 1991 與 1996 年分別訪問印度，但民主政治的競爭邏輯微妙地讓敵對的人民黨取代了國大黨的激進民族主義路線，代表該黨在 1998 年出任總理的瓦巴依更因主導在同年連續進行 5 次核試，企圖藉此「證明」印度的大國潛力，²⁰由此既激化了南亞國際格局的緊張，也使「中」印關係陡然重回對立狀態。²¹值得注意的是，由於兩國在經貿互動層面的明顯進展，²²終究使其得以「鬥而不破」地維持基本關係，並在 2001 年後逐步重建並強化彼此的互動聯繫。

四、強化互動階段（2002 年迄今）

相較於上一波起自 1988 年的「中」印和解，此階段主要由中共扮演較主動的角色，至於國務院總理朱鎔基在 2002 年 1 月的訪問印度則是其起點。從某個角度來說，影響此際中共外交政策的關鍵在於「中」美關係的發展；自從小布希在 1999 年競選期間公開宣稱中共是美國的

¹⁸ 張蘊嶺，〈構建中共與周邊國家之間的新型關係〉，收於張蘊嶺編，《中共與周邊國家：構建新型夥伴關係》（北京：社會科學文獻出版社，2008 年），頁 1。

¹⁹ 高鯤與王敏秋編，《南亞政治經濟發展研究》（北京：北京大學出版社，1995 年），頁 378。

²⁰ Raj Chengappa, *Weapons of Peace: The Secret Story of India's Quest to be a Nuclear Power* (New Delhi: Harper Collins, 2000), p. 130.

²¹ 印度其實早在 1974 年便進行過第一次核子試驗，這也是 NPT 條約締結後首度核試。

²² 中印不僅雙邊貿易額在 2008 年達到 360 億美元的紀錄（相較於前述印俄同年貿易額僅有 70 億美元的水準），更使中共超越歐盟與美國，成為印度第一大貿易夥伴。Hugo Restall, "India's Coming Eclipse of China," *Far Eastern Economic Review*, March 2006, pp.12-17; Yasheng Huang and Tarun Khanna, "Can India Overtake China?" *Foreign Policy*, July-August, 2003, <http://www.foreignpolicy.com/story/story.php?storyID=13774>.

戰略競爭者（strategic competitor）後，²³所謂「中國威脅論」（China's threat）不僅逐漸主導美國對「中」政策，其雙邊關係也在 2001 年的軍機擦撞事件後，一度陷入谷底。可以這麼說，隨之爆發的 911 恐怖攻擊表面上雖拉近了「中」美互動，但美國日益增強的單邊主義傾向，再加上為發動阿富汗戰爭而大力拉攏巴基斯坦等，²⁴使中共必須重估其政策內涵，尤其美巴關係的發展更無疑成為間接促進「中」印新和解發展的催化劑。正是在前述背景之下，印度總理瓦巴依緊接著在 2003 年訪問中共，與其簽署「『中』印關係原則與全面合作宣言」。²⁵其後，「中」印關係在 2005 年達到某種高峰狀態。例如溫家寶便在 2005 年回訪印度，與其簽署了「聯合聲明」，並宣布翌（2006）年為「『中』印友好年」，兩國邊界問題特別代表同時簽署「解決中印邊界問題政治指導原則的協定」，雙方甚至於同年舉行首度副外長級戰略對話，²⁶會談內容包括邊界、國際核能合作、反恐與區域安全問題等。除此之外，兩國元首亦在 2009 年「金磚四國」首屆高峰會議中決定設立總理熱線。儘管如此，中共在南亞事務大致上依舊傾向巴基斯坦，²⁷也不完全支持印度成為安理會常任理事國，²⁸從而突顯出雙邊互動的負面意涵及其不確定的未來性。

參、「中」印關係的潛在變數分析

一、歷史性邊界劃定爭議

²³ Lanxin Xiang, "Washington's Misguided China Policy," *Survival*, 43:3(2001), p. 19.

²⁴ 據估計美國在 2001-07 年間對巴基斯坦援助達到 100 億美元以上，歐巴馬總統也繼續在 2009 年簽署法案，提供巴國 75 億美元以提振其發展程度。

²⁵ 張敏秋主編，《「中」印關係研究：1947-2003》，頁 56-57。

²⁶ 張力，〈「中」印戰略對話：探索中印戰略互動機制及其制約〉，《南亞研究季刊》，第 3 期（2009），頁 1-7；另參考「戰略對話為中印關係指路」，人民網，<http://world.people.com.cn/BIG5/14549/3153471.html>（2010 年 9 月 15 日瀏覽）。

²⁷ P.L. Bhola, "Sino-Pak Relations in the Emerging New World Order," *Indian Journal of Asian Affairs*, 7:2(1994), pp. 11-27.

²⁸ 據稱中共副外長武大偉曾於 2005 年的雙邊會談中，表達「理解並支持印度想成為安理會常任理事國願望」的態度，但僅見於印度媒體報導，中共駐聯合國代表王光亞隨後則表示將反對由印度、德國、日本與巴西等國所提的擴大安理會方案。

中共與印度兩國邊界全長約 1,700 公里，其中包括西段的 600 公里，中段的 450 公里與東段約 650 公里，爭議地區面積約 12.5 萬平方公里；在 2004 年「中」俄簽署東段國界協議並於 2008 年完成勘界工作後，「中」印邊界也成為中共最後一段未定國界。²⁹事實上，為回應中共在 1950 年進軍西藏所帶來的壓力，印度不僅在 1951 年出兵進駐達旺（Tawang）地區，³⁰1954 年更主動修改地圖，把 1914 年西姆拉草約中未定之「麥克馬洪線」（McMahon Line）列為已定國界。³¹大體上，印度疆域觀念主要受到源自英國殖民時期的「大印度聯邦」構想影響；根據尼赫魯提出的「理想邊界」，希望將喀什米爾、尼泊爾、錫金、不丹和阿薩姆作為印度國防內線，把西藏作為印度勢力範圍內的「緩衝國」，然後以前述麥克馬洪線區隔「中」印邊界。

在 1962 年戰爭失利後，印度雖於 1969 年表示願「進行有意義的會談」，但為長期抗衡中共，一方面在 1971 年與蘇聯簽定為期 20 年的軍事同盟條約，同時又把所佔領的「東北邊境特區」（1954 年劃歸外交部管轄），在 1972 年提升為聯邦直轄的「阿魯納查爾中央直轄區」，甚至印度國會更於 1986 年將前述直轄區再升格為印度第 24 個邦，從而落實其「合法性」地位。³²儘管如此，為解決長期邊界爭端，兩國仍在 1981—1987 年間舉行第 1 階段 8 輪的副部長級會談，接著在 1988 年拉吉夫的「破冰之旅」後，「中」印雙方繼續在 1989—2002 年間進行第 2 階段的 14 輪磋商，先後於 1993 和 1996 年簽訂了「關於在『中』印邊境實際控制線地區保持和平與安寧的協定」和「關於在『中』印邊境實際控制線地區軍事領域建立信任措施的協定」；³³最後，以前述兩項協定以及 2002

²⁹ 事實上尚未與中共完成邊界劃定的還有不丹（迄今未與中共建立外交關係），但雙方至 2010 年已召開 19 輪邊界談判，更甚者，由於不丹具有印度「準屬國」性質，因此它與中共的邊界問題其實與「中」印爭議具有某種「包裹」性質。

³⁰ 王宏緯，《喜馬拉雅山情結：「中」印關係研究》（北京：中共藏學出版社，1998 年），頁 113-114。

³¹ 麥克馬洪線是由英屬印度外交秘書兼首席談判代表麥克馬洪爵士（Sir Henry McMahon）在 1913 年建議之「中」印邊界劃定標準，走向起自不丹與西藏交界，沿分水嶺和山脊線至雲南獨龍江東南的伊素拉希山口，將傳統上由西藏享有管轄權、稅收權和放牧權約 9 萬平方公里領土劃歸印度。

³² 張敏秋主編，《中印關係研究：1947-2003》，頁 70。

³³ 張力，〈印度戰略崛起與「中」印關係：問題、趨勢與應對〉，《南亞研究季刊》，第

—2003 年領導人互訪達成之共識作為基礎，³⁴「中」印也在 2003 年確定所謂「三步走」戰略，亦即先確立基本指導原則，再達成落實指導原則的框架協定，最後才進行實際劃界，從而將雙方推進到第 3 階段談判中（層級也提高為部長級）。至 2009 年 8 月為止，已進行 13 輪會談，但依舊在框架協定部分僵持不下。³⁵值得一提的是，溫家寶曾提出「有讓有得」原則，亦即中共將阿克賽欽交給印度，印方則相對地將阿魯納恰爾邦交給中共，但雙方並未達成最後協議。

二、印巴關係與南亞權力平衡

事實上，中共與印度始終對彼此崛起深具戒心。對後者而言，正如所謂「英迪拉主義」（Indira Doctrine）所暗示的，印度希望以「區域大國」作為階段性外交方向，例如 1983 年提出「南亞是南亞人的南亞」之「南亞版門羅主義」說法，目的是將此區域作為其崛起之戰略依託。³⁶相對地，對中共來說，它雖無意也不可能與前者在南亞爭霸，但因印度的西藏政策直接威脅其國家安全，也迫使後者自冷戰以來，長期遂行「聯巴制印」的遏制政策。³⁷

進言之，自從 1947 年印巴分治（Partition of India）以來，雙方不僅爆發過 3 次直接戰爭衝突，³⁸在 2001 年 911 事件後，印度要求將喀什

1 期（2010），頁 3-9；鄭瑞祥編，《印度的崛起與中印關係》（北京：當代世界出版社，2006 年），頁 341。

³⁴ 印度總理瓦巴依在 2003 年訪華時，甚至首次公開承認西藏是中共領土的一部分，重申不允許西藏人在印度進行反華活動，兩國海軍更在同年底舉行首度海上聯合搜救演習。

³⁵ 蔡東杰，「國家利益衝突，印中邊界談判難獲共識」，《青年日報》7 版，2009 年 10 月 13 日。

³⁶ Baldev Raj Nayar and T.V. Paul, *India in the World Order: Searching for Major-Power Status* (Cambridge: Cambridge University Press), 2003, pp. 209-210; see also J.N. Dixit, *Across Borders: Fifty Years of India's Foreign Policy* (New Delhi: Picus Books, 1998), p. 293; 時殷弘與宋德星，〈印度和平崛起問題及「中」美印三角關係〉，《國際展望》，第 3 期（2009），頁 12-16。

³⁷ 薛勇，〈「中」印巴三角關係與中共的南亞政策〉，《南亞研究季刊》，第 1 期，2007，頁 36-41；李昕，〈調整中的「中」印巴三角關係〉，《國際論壇》，第 9 卷 5 期，2007，頁 37-41。

³⁸ 首先是因喀什米爾主權爭議而在 1947 年爆發第 1 次印巴戰爭，儘管兩國在 1953 年發表《聯合公報》，宣布該爭議應透過公民投票解決，但仍繼續在 1965 年進行了第

米爾穆斯林組織列入恐怖組織名單的作為引發巴基斯坦嚴重抗議，雙方更一度在 2002 年瀕臨戰爭邊緣。儘管如此，兩國其實自 1997 年便開始嘗試推動和平談判，只不過在 1998 年核試的影響下，直到 2004 年才終於正式啟動，2008 年底孟買爆炸案以致暫時中斷之前，總共舉行過 5 輪的「全面對話」，大致對雙邊衝突進行了廣泛的檢討。³⁹無論如何，由於印巴關係長期傾向衝突的本質，讓中共有介入的機會。可以這麼說，中共的南亞政策內涵分為 2 個階段來觀察，亦即由 1965—1998 年間以「聯巴制印」為主，轉而自 1999 年起試圖擔任區域格局的「平衡者」，至於關鍵則與中共實力上升與印巴相繼核試所帶來的威脅息息相關。⁴⁰值得注意的是，中共對南亞政策不僅因前述背景而開始變化，為解決經濟發展所需的大量能源問題，⁴¹亦促使中共和巴基斯坦在 2006 年簽署諒解備忘錄，以共同「研究建立通往中共的能源走廊」，並就重修喀拉崑崙公路（「中」巴友誼公路）達成協議。⁴²此結果不僅領先 2005 年啟動的印巴天然氣管道談判，迫使印度轉而透過加強與緬甸能源合作磋商以進行制衡，⁴³同時也讓後者國內掀起一股「中國威脅論」，⁴⁴埋下另一個

2 次戰爭。其後在 1971 年，因孟加拉脫離巴基斯坦而爆發的第 3 次戰爭中，印度又佔領了原先由巴國所控制地區的部分土地。最後在 1972 年簽署《西姆拉協定》（Simla Agreement），從而也將問題暫時冷卻下來；參見蔡東杰，「印巴衝突與南亞未來前景」，《青年日報》7 版，2009 年 2 月 24 日。

³⁹ 印巴和平進程由 2 部分組成，首先是 2004 年啟動的外長級「全面對話」，針對錫亞琴冰川糾紛、塞克里克灣劃界、土伯爾引水工程、恐怖主義與毒品走私、經貿合作、雙邊交流、信心建立措施，以及喀什米爾領土等 8 大問題進行討論。其次是 1983 年起便存在的「混合委員會」，由兩國外長針對既有問題進行不定期會晤；參見榮鷹，〈印巴和平進程演變及前景〉，《當代世界》，第 1 期，2010，頁 53。

⁴⁰ 例如中共在 1999 年卡吉爾衝突與 2002 年邊界衝突中的態度，便為明顯例證；參見張力，〈中共的南亞外交與喀什米爾問題〉，《南亞研究季刊》，第 1 期，2006，頁 41-47。

⁴¹ 戴永紅與秦永紅，〈中共與南亞能源合作中的地緣政治戰略考量〉，《四川大學學報》（哲學社會科學版），第 2 期，2010，頁 77-84。

⁴² 喀拉崑崙公路（KKH）始建於 1965—78 年，全長 1,224 公里，包括中共境內的 415 公里與巴基斯坦境內 809 公里，目前僅存 809 公里，海拔落差在 600—4700 公尺之間。根據巴方在 2006 年所提出的計畫，共計將擴建 589 公里，包括曼塞赫拉至薩金段（254 公里）與萊伊考特至紅其拉甫段（335 公里）兩處，中共承諾援建路段自邊界紅其拉甫山口至塔科特大橋，全長 613 公里。

⁴³ 印度在 2006-08 年間投資緬甸超過 2 億美元，多數針對能源領域；參見馬燕冰，〈印緬關係的發展及對中共的影響〉，《亞非縱橫》，第 6 期，2009，頁 12-17。相對地，中共也在 2009 年積極提升與緬甸的能源合作關係。

面向的衝突變數。

三、雙邊磨擦與全球貿易競爭

儘管「中」印雙邊貿易額在 1992 年只有 3 億美元的規模，自 2000 年以來（當年為 29 億美元），每年都以 30% 的速度快速成長，不僅在 2006 年便突破 200 億美元（原先估計在 2008 年），2010 年更可能超越 600 億美元關卡，充分顯示出兩國經貿互動的熱度。不過，隨著印度對「中」貿易自 2006 年轉為赤字（2009 年度達到 200 億美元），該國政府在 2006 年底制定的新海外直接投資政策，亦首次把中共視為對其安全構成威脅的國家，由此可見雙方關係的高度不穩定性。⁴⁵例如在印度政府於 2008 年 7 至 12 月間所展開的 42 項反傾銷調查中，占了 17 個項目的中共顯然是其主要目標，涉案總金額高達 16.7 億美元，比 2007 年增長 20 倍。不僅如此，根據中共商務部統計資料顯示，2009 年印度對中共產品共發起 23 件貿易調查動作，已超越美國成為對中共展開相關調查最多的國家，接著在 2010 年初又相繼對原產中共的玻璃纖維和無縫鋼管發起反傾銷調查，⁴⁶這些都引發中共方面的嚴重抗議。

四、印度洋海權潛在爭霸

印度所擁有的 6,500 公里海岸線雖遠短於中共的 3 萬 2 千公里，但其突出於印度洋中部，且周邊缺乏強大鄰國的地緣特性，不僅使海權擴張（尤其著重於控制整個印度洋）長期成為其基本國策，⁴⁷特別是在 1971

⁴⁴ 中共修建青藏鐵路也被印度部分學者認為是中共軍隊在西藏地區，甚至對邊界爭議地區的軍事機動能力和後勤補給能力得到極大提高，由此對印度國家安全構成嚴重威脅；見「青藏鐵路為何令印度不安？」，BBC 中文網，2010 年 9 月 20 日，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/indepth/2009/10/091023_iv_china_india_railway.shtml。

⁴⁵ J. Mohan Malik, "India's Response to China's Rise," in Kevin J. Cooney and Yoichiro Sato, eds., *The Rise of China and International Security* (Abingdon: Routledge), 2009, p. 189.

⁴⁶ 參見「貿易摩擦或成中印貿易瓶頸」，新浪財經網，2010 年 9 月 20 日，<http://finance.sina.com.cn/j/20100211/07337406702.shtml>。

⁴⁷ S.N. Kolhi, *Sea Power and the Indian Ocean* (New Delhi: Tata McGraw-Hill, 1978); Sureesh Mehta, *Freedom to Use Seas: India's Maritime Military Strategy* (New Delhi: Integrated Headquarter Ministry of Defense, 2007); Marcus B. Zinger, "The Development of Indian Naval Strategy since 1971," *Contemporary South Asia*, 2:3(1993), p. 339; Donald L. Berlin, "India in the Indian Ocean," *Naval War*

年第3次印巴戰爭後，印度一方面開始將海軍的廣泛利益從沿海（或近岸）逐漸延伸至深水區域，從而亦啟動了大規模的現代化努力；⁴⁸甚至該國國防部長費南德斯（George Fenandes）還在2000年公開宣稱：「印度的利益範圍將從阿拉伯海北面延伸至南海」，⁴⁹而建立一支強大的「藍水海軍」，亦被視為其「大國」形象不可或缺的軍事支柱。⁵⁰進一步來說，為遂行前述戰略設計目標，印度首先自1990年代以來，積極推動所謂「東進政策」（Look East Policy），希望拉近與東南亞國家的互動關係，⁵¹同時將其海軍影響力逐步伸入南海，⁵²至於在2007年與越南建立戰略夥伴關係則是其重要進展之一。

印度對南海興趣上升的同時，中共對印度洋地區的關注也與日俱增。可以這麼說，不僅全球將近半數的海運商務經過印度洋，其中又有20%左右與石油及天然氣有關，⁵³這對期盼維持發展的中共而言，自然極其重要；只不過，中共方面雖主要關注於經濟安全領域，⁵⁴對長期將印度洋視為「天然勢力範圍」的印度來說，由此延伸出某種戰略威脅感也是很自然的。⁵⁵無論如何，為保障中共自身重大利益，它一方面努力

College Review, 59:2(2006), p. 60; Harsh V. Pant, "India in the Indian Ocean: Growing Mismatch Between Ambitions and Capabilities," *Pacific Affairs*, 82:2(2009), pp. 279-297.

⁴⁸ K.R. 辛格，《南亞海軍》（北京：海潮出版社，2005年），頁82-83。

⁴⁹ 張威，〈印度海洋戰略析論〉，《當代社科視野》，第11期，2009，頁41。

⁵⁰ David Scott, "India's Drive for a Blue Water Navy," *Journal of Military and Strategic Studies*, 10:2(2007-08), pp. 38-40; see also "Naval Doctrine: An Analysis," New Delhi, 04 July 2004, <http://www.india defence.com/navaldoct.htm>.

⁵¹ 蔡東杰，〈印度東進政策下東南亞角色分析〉，《臺灣東南亞學刊》，第4卷2期，2007，頁3-26。

⁵² Tridib Chakraborti, "India's Southeast Asia Policy in the 21st Century," in Y. Yagama Reddy ed., *Emerging India in Asia-Pacific* (New Delhi: New Century Publications, 2007), pp. 160-161.

⁵³ Robert D. Kaplan, "Center Stage for the 21th Century: Power Plays in the Indian Ocean," *Foreign Affairs*, 88:2(2009), pp. 19-20.

⁵⁴ 進口石油約占中共石油總量的50%，其中，穿越印度洋進口者又占30%，至於通過印度洋進行的貿易也占中共貿易總量40%；中共現代國際關係研究院海上通道安全課題組，《海上通道安全與國際合作》（北京：時事出版社，2005年），頁331。

⁵⁵ 劉新華，〈論「中」印關係中的印度洋問題〉，《太平洋學報》，第18卷1期，2010，頁45-58；張貴洪，〈地區視角下的「中」印關係〉，收於張蘊嶺編，《中共與周邊國家：構建新型夥伴關係》（北京：社會科學文獻出版社，2008年），頁262-263。

提升海軍能量，⁵⁶強化與印度洋周邊國家能源合作關係，例如投資斯里蘭卡的漢班托塔港與巴基斯坦的瓜達爾港建設，⁵⁷同時利用索馬利亞海盜威脅，自 2008 年底起不斷派遣護航艦隊穿越印度洋前往亞丁灣。就結果而言，這些作為固然提升了中共的能源安全係數，但也讓所謂「珍珠鏈」(String of Pearls) 戰略的討論甚囂塵上，⁵⁸從而深化了印度對中共存在海洋戰略威脅的認知，⁵⁹以及兩國在印度洋進行海權競爭的趨勢。

中共在 2011 年獲國際海床管理委員會批准，於西南印度洋海底探勘礦物。這項新發展使中共堂而皇之插足印度洋，對印度猶如當頭棒喝。新德里更擔心北京藉此在區域內部署軍艦。中共大洋礦產資源研究開發協會提出的多金屬硫化物礦區申請，已獲國際海床管理委員會批准，使大洋礦產在西南印度洋國際海底區域獲 1 萬平方公里具專屬探勘權的多金屬硫化物資源礦區，未來並享優先開採權。對此，印度海軍情報局 (Directorate of Naval Intelligence, DNI) 警告，上述發展向印度傳達的關鍵意涵在於，中共可能找到在區域內持續存在的理由，也使中共蒐集海洋與水文數據具有正當性，「尤有甚者，北京當局也找到在印度洋部署軍艦的好藉口」。中方聲稱只是試圖滿足日增的礦物需求，動機單純。不過印度海軍情報局認為，「此舉的軍事意涵相當明顯，印度海軍必須予以監控」。《印度時報》(The Times of India) 報導，中共過去曾透過緬甸與斯里蘭卡等盟友，試圖染指印度洋未果；現在則藉礦物探勘機會，首度成功插足。擔心北京當局對本區域懷抱軍事企圖的新德里當局，勢必嚴密監控。印度向來視印度洋為自家「後院」，意想不到這次竟自棄地主優勢。報導指出，至少過去 6 年，印度海軍戰略專家屢屢建

⁵⁶ Thomas Kane, *Chinese Grand Strategy and Maritime Power*(London: Frank Cass, 2002), p. 139.

⁵⁷ See Lee Jae-Hyung, "China's Expanding Maritime Ambitions in the Western Pacific and the Indian Ocean," *Contemporary Southeast Asia*, 24:3(2002), p. 556; Tarique Niazi, "Gwadar: China's Naval Outpost in the Indian Ocean," *China Brief*, February 28, 2005, <http://www.jamestown.org/news.details.php.news.id=93>.

⁵⁸ Gurpreet S. Khurana, "China's String of Pearls in the Indian Ocean and its Security Implications," *Strategic Analysis*, 32:1(2008), http://www.idsa.in/strategicanalysis/ChinasStringofPearlsintheIndianOceanandItsSecurityImplications_gskhurana_0108.

⁵⁹ Sukanta Acharya, "Security Dilemmas in Asia," *International Studies*, 44:1(2007), pp. 57-72; 張貴洪，〈印度對中共崛起的看法和反應〉，《南亞研究》，第 1 期，2005，頁 27-32。

「中」印戰略互動發展：回顧與展望

議政府要先發制人，善用印度洋採礦權，這下卻被中共掌握先機，這項新發展對政府當局衝擊頗大。中共大洋礦產資源研究開發協會所申請的礦區位於西南印度洋中脊，限定在長度 990 公里、寬度 290 公里的長方形範圍內。協會將於年內與國際海床管理委員簽訂為期 15 年的探勘合約。這是大洋礦產繼 2001 年在東太平洋獲得 7.5 萬平方公里多金屬結合資源探勘區後，在國際海底所獲第 2 塊享有專屬探勘權和優先開採權的海底礦區。⁶⁰

肆、「中」印互動之合作面向探討

一、能源議題合作

儘管部份學者認為「中」印雙邊關係依舊存在高度的不確定性，⁶¹但「中」印關係從印度總理瓦巴依在 2003 年訪「中」時所界定的「長期建設性夥伴關係」，升格到 2005 年中共總理溫家寶訪印時所宣稱的「面向和平與繁榮的戰略合作夥伴關係」，⁶²仍反映出兩國自 1990 年代以來，彼此需求不斷上升的持續趨勢。尤其在能源議題方面，不僅印度身為當前全球第 6 大消費國，在 1991 至 2001 年間石油消費增長了 83.5%，估計 2025 年每日消耗量將達到 530 萬桶左右，⁶³中共更身為全球第 2 大消費國家，在 1993 年成為石油淨進口國後，估計 2020 年的每日消耗量將超過 800 萬桶；更甚者，由於兩國能源大多數（70%以上）均有賴進口，非但穩定進口來源成為重要政策方向，在「能源危機」來臨的背景，雙方也一度在 2000—2004 年間陷入激烈的競爭態勢當中。⁶⁴

⁶⁰ 參見〈「中」獲印度洋採礦權，印衝擊大〉，中時電子報，2011 年 8 月 3 日，<http://news.chinatimes.com/world/11050404/132011080300654.html>

⁶¹ Stephen P. Cohen, "Nuclear Weapons and Nuclear War in South Asia: Unknowable Future," in Ramesh Thakur and Oddny Wiggen, eds., *South Asia in the World* (New York: United Nations University Press, 2004), p. 44.

⁶² 趙干城，〈「中」印關係的地緣政治特性與發展前景〉，《南亞研究季刊》，第 1 期，2010，頁 20。

⁶³ 中共現代國際關係研究院經濟安全研究中心，《全球能源大棋局》（北京：時事出版社，2005 年），頁 251。

⁶⁴ 參見〈競爭海外油田，中印能源爭奪戰緣何愈演愈烈〉，百靈財經網，2010/9/21，<http://health.beelink.com.cn/20041214/1745274.shtml>。

無論如何，在「亞洲石油溢價」(Asian Premium)的嚴峻現實下，⁶⁵印度首先在 2005 年召開「亞洲石油供應國與消費國部長級圓桌會議」，並在同年舉辦的亞洲天然氣採購會上，公開倡議建立一個「亞洲天然氣網絡」機制，從而開啓了跨國能源合作的新起點。⁶⁶接著，「中」印在 2005 年首先聯手收購加拿大石油公司在幼發拉底公司 38% 的股份，在兩國政府於 2006 年簽署能源合作備忘錄後，同年又聯手購得哥倫比亞一家石油公司 50% 的股權。隨後在 2007 年，印度國營天然氣公司與中國大陸天然氣公司宣布共同成立一家合資公司，⁶⁷由此可見雙方在共同利益的理性驅使下，進行長期合作的可能軌跡。

二、氣候與水資源議題合作

可以這麼說，相較於中共與印度在傳統安全領域中依舊維持競爭氣氛，兩國在非傳統安全方面倒透露出若干正面互動的機會，除了前述能源議題外，另一個值得關注的乃是氣候議題。首先，兩國同屬人口最多且發展迅速的第三世界經濟體，導致其能源消費與二氧化碳排放均大幅增加。為維繫經濟永續發展，並應對當前國際氣候談判的壓力，雙方在 2009 年底舉行「應對氣候變化國家行動計劃聯合研討會」，同時簽署了「關於應對氣候變化合作協定」，據此，兩國將建立應對氣候變化的夥伴關係，建立雙邊氣候變化工作小組，就氣候變化國際談判重大問題交換政策看法。⁶⁸

除了氣候議題外，「中」印兩國在水資源議題方面的互動也值得關注。眾所周知，水資源不僅繼石油後成為眾所矚目的能源焦點，自古以來，為爭奪相關資源所引發的國際衝突亦屢見不鮮。根據美國國家情報

⁶⁵ 所謂石油溢價是指中東國家賣給亞洲國家的石油價格，每桶比歐美國家高出 1—2 美元，致使亞洲消費國家每年至少多支付 50—100 億美元的結果。

⁶⁶ 李渤與周迪，〈試析「中」印能源合作的動態競合關係〉，《遼寧行政學院學報》，第 5 期（2010），頁 166；「共同利益使『中』日韓印攜手新德里：以石油的名義」，國際在線，2010 年 9 月 21 日，<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/7212/2005/01/10/521@418356.htm>。

⁶⁷ 劉文，〈中共與印度能源合作的政治經濟分析〉，《東南亞縱橫》，第 12 期，2008，頁 68。

⁶⁸ 鄧剛，〈氣候合作對「中」印關係的影響分析〉，《技術與市場》，第 16 卷 12 期，2009，頁 38-39。

委員會在 2008 年公佈的研究報告指出，2025 年估計將有 36 個國家的 14 億人口面對缺水威脅。⁶⁹至於一份 2009 年亞洲協會的研究報告，更指出水資源將是新世紀亞洲地區主要的衝突根源之一。⁷⁰儘管中共是否將藉由啓動青藏高原的跨流域調水工程，控制恆河上游並間接對印度帶來威脅，一度成爲後者「中國威脅論」的部分立論基礎，⁷¹兩國仍以 2002 年「關於中方向印方提供雅魯藏布江－布拉特普特河汛期水文資料實施方案」爲起點，在 2005 年溫家寶訪印期間達成水資源合作協議，簽署「中方向印方提供朗欽藏布江－薩特累季河汛期水文資料諒解備忘錄」，希望以資訊分享爲基礎，以推動長期合作。⁷²當然，雙方對此點並非全無矛盾存在，例如印度希望在雅魯藏布江建立「上西昂河水電站」的計畫便曾在 2009 年引發兩國輿論激烈交鋒，但大體上仍未能影響以合作爲主的發展趨勢。

三、不確定的大國權力平衡議題

最後，從全球大國戰略格局看來，中共與印度其實同時處於 2 個戰略三角結構，亦即「『中』美印三角」與「『中』俄印三角」的重疊處。就前者而言，隨著美國小布希政府在 2001 年將中共視爲「戰略競爭者」（strategic competitor）並公布「全國飛彈防禦計畫」（NMD），「聯印制『中』」不僅成爲美國對「中」戰略一環，正如美國前外交官卡克（Dennis Kux）所言：「如果『中』美關係遇到瓶頸，則美印關係自然將對美國產生更多的實用價值」，⁷³一方面印度主動在 2002 年美國國防部綜合評估辦公室和印度綜合防務參謀部舉行的研討會中，主張建立以美國爲首的亞太安全體系（或稱爲亞洲版北約組織），即「北美－亞洲條約組織」

⁶⁹ National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, http://www.acus.org/files/publication_pdfs/3/Global-Trends-2025.pdf.

⁷⁰ Asia Society, "Asia Society: Asia's Next Challenge: Securing the Region's Water Future," http://www.cfr.org/publication/19311/asia_society.html

⁷¹ Vijai K. Nair, "The Chinese Threat: An Indian Perspective," *China Brief*, 1:9(2001), [http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=28480&tx_ttnews\[backPid\]=191&no_cache=1](http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews[tt_news]=28480&tx_ttnews[backPid]=191&no_cache=1)

⁷² 藍建學，〈水資源安全合作與中印關係互動〉，《國際問題研究》，第 6 期，2009，頁 40-41。

⁷³ Dennis Kux, "India's Fine Balance," *Foreign Affairs*, 81:3(2002), p. 95.

(NAATO)，⁷⁴在美印於 2004 年確定建立「全球戰略夥伴關係」後，布希又在 2006 年訪問印度時與其簽署「民用核能合作協議」，企圖透過對於印度核子地位的背書來加以拉攏。歐巴馬總統也在 2009 年印度總理辛格訪美期間，強調印度是美國「不可或缺的夥伴」，而美印關係也是美國在新世紀中「決定性的關係」之一。

儘管如此，美國如此積極的作為依舊並未全然確定美印同盟的地位。⁷⁵非但「中」印關係正如前述，存在「鬥而不破」且「和戰並存」狀態，「中」俄兩國拉攏印度反制美國的意圖既相當明顯，「Chindia」名詞的出現對「中」印關係更具有重要之象徵意義。⁷⁶值得注意的是，美印關係升溫的同時，根據俄羅斯前總理普里馬科夫（Yevgeny Maksimovich Primakov）在 1998 年底的倡議，「中」俄印三國也從 2001 年的 3 方 2 軌對話出發，繼 2005 年 3 國外長在俄羅斯舉行「非正式會晤」後，3 國元首更於 2006 年進行了歷史性高峰會。⁷⁷由於 3 國合計總人口數達到 25 億，占全世界人口 40% 以上，GDP 總量也合占全球 20% 左右，總體影響力不容小覷，甚至一般認為還有機會與歐盟及美國鼎足而三。根據 2009 年第 9 次 3 國外長會議所發表《聯合公報》顯示，目前其共識主要有 2，首先是希望提升 G20，以逐漸取代 G8 的地位，其次是試圖以上海合作組織作為協調行動的平臺。⁷⁸當然，未來「中」俄印三角發展絕非毫無阻礙，除前述「中」美印三角的牽制之外，無論是「中」印互動、印巴關係或另一組「美日印三角」框架的進展，都可能

⁷⁴ Anirudh Suri, "India and Japan: Congruence, at last," *Asia Times Online*, June 9, 2007, http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/IF09Df03.html.

⁷⁵ 程瑞聲，〈關於「中」印美三邊關係的一些思考〉，《南亞研究季刊》，第 3 期，2008，頁 2；張貴洪，〈「中」印關係的確定性與不確定性〉，《南亞研究季刊》，第 1 期，2010，頁 41。

⁷⁶ See Jairam Ramesh, *Making Sense of Chindia: Reflecting on China and India* (New Delhi: India Research Press, 2005); Pete Engardio, ed., *Chindia: How China and India are Revolutionizing Global Business* (New York: McGraw-Hill, 2007).

⁷⁷ 馬加力，〈「中」俄印三角關係的回顧與展望〉，收於張蘊嶺與藍建學主編，《面向未來的中俄印合作》（北京：世界知識出版社，2007 年），頁 127；崔繼新，〈「中」俄印三邊合作的穩定發展及其制約因素〉，《俄羅斯中亞東歐研究》，第 4 期，2009，頁 64-70。

⁷⁸ 宋德星，「『中』俄印外長會晤評述」，新華網，2010 年 9 月 21 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2009-10/30/content_12361001.htm。

「中」印戰略互動發展：回顧與展望

對其帶來不確定的變數來源。

伍、結論

在中共與印度於 2010 年建交 60 周年之際，兩國關係發展依舊呈現前途未卜的格局，不僅長期懸而未決的邊界爭議是雙邊互動的關鍵阻礙，⁷⁹事實上，印度對中共的戒心始終沒有降低。例如 1998 年核試表面上雖針對巴基斯坦而來，但中共經濟崛起及其對南亞地區所展現的強大吸引力，也是印度考慮的重要因素之一。⁸⁰至於雙方在邊界地區的活動，更經常成為兩國國內與國際媒體炒作對象。例如印度據稱在 2010 年 8 月決定啟動增強邊境安全的新措施，向阿魯納恰爾邦增派 2 個師的部隊，估計兵力超過 2 萬人，自然而然便成為媒體關注焦點所在。

可以這麼說，由於冷戰結束後蘇聯崩解，加上美國注意力聚焦中東，暫時的大國權力真空狀態也讓「中」印關係在 1988—2001 年間進入所謂的「和解接觸階段」，並在殘留的歷史衝突記憶下，展開全面的合作嘗試。⁸¹無論如何，由於中共經濟迅速崛起帶來某種刺激競爭的壓力，而隨後印度崛起也引發大國再度關注，包括美國、俄羅斯與日本都努力強化與其互動關係，加拿大與英國亦於 2010 年分別提升與印度交流熱度，這些都讓「中」印關係在持續提升之餘，同時面對不斷變遷的戰略環境挑戰。整體言之，在目前國際體系維持「經濟發展至上」的背景，在可見的未來，中共與印度的雙邊關係應該繼續維持基本穩定狀態，至於美國介入政策與邊界問題可能的擦槍走火，是主要負面變數。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁷⁹ 馬加力，〈印度大國外交的新態勢〉，《和平與發展》，第 1 期，2008 年，頁 57。

⁸⁰ Neil Jock, "Nuclear Developments in India and Pakistan," *Access Asia Review*, 2:2(1999), p. 20.

⁸¹ 趙干城，〈印度：大國地位與大國外交〉（上海：上海人民出版社，2009 年），頁 181-189。

專題分析

「中國非戰爭軍事行動中心」成立與發展情勢 之評估

黃秋龍

展望與探索月刊研究員

元智大學社會暨政策科學系兼任副教授

摘 要

「中國非戰爭軍事行動研究中心」之成立，伴隨了重新考察中共軍事能力與創新職能空間之發展情勢，及其可能的相對侷限問題。其所指涉者，涵括中共應用非戰爭軍事行動的趨勢，以及傳統與非傳統安全領域之相互複合。亦即，非戰爭軍事行動不僅解構傳統軍事任務，也聯繫著鞏固經濟體制改革與促進社會和諧發展之政策，以及維繫內部穩定與外部條件之安全戰略。然而，其知識框架與政策應用，仍存在實踐上的相對侷限問題。包括部門之間職權重疊、國際互信不足，都將遲滯其發展進程與效能。

關鍵字：「中國非戰爭軍事行動研究中心」、反介入/區域拒止戰略、制度創新、遞延效應

壹、前言

中共於 2011 年年終，相繼創設解放軍總參謀部戰略規劃部（11 月 22 日）、軍訓部（12 月 21 日），以及「中國軍事科學院非戰爭軍事行動研究中心」、軍民融合研究中心（12 月 12 日）、國防政策研究中心（12 月 20 日）等五個機構。該等機構固然各自涵涉軍事能力、學術研究與政策應用等領域，卻彼此相互聯繫。本文將藉由比較方法，評估其應用非戰爭軍事行動，使軍事能力（capability）得以發揮之職能空間（capacity）。從而，將有助於進一步理解其創設機構之政策宣示，在學術研究之知識框架與軍事實力之間的相互關聯性或相對侷限問題。

貳、問題範疇與評估概念

按中共 1985、1998 與 2003 年重要之機構改革經驗，此次所創設之機構，是否會重蹈徒具形式覆轍？抑或意謂著中共有形之軍事能力成長，已然出現創新職能空間之趨勢？甚至隱涵著中共召開十八大前後，中共領導階層更需要新的職能空間，來應對內外在新興之安全議題與威脅挑戰？凡此問題範疇，也都說明中共軍事能力與政策研究轉型動向，都將持續發展下去。

顯然，由於中共軍事能力面臨職能空間轉型階段，研究非戰爭軍事行動，不僅對其傳統能力與非傳統應用空間，已經具有比較意義；而且，非戰爭軍事行動對中共軍事研究而言，更具有政策應用價值。一方面，有助於進一步評估其政策宣示、學術研究之知識框架與軍事實力之間的關聯性或相對侷限。再者，也可以說明戰略安全情勢與中共黨、軍關係之政治現實，並嘗試對其發展動力（dynamics）提出評估。

從而，本文將先描述非戰爭軍事行動之政策應用意涵，以及中共應用非戰爭軍事行動之政策宣示與發展趨勢。其次，論述非戰爭軍事行動對中共應對國際戰略安全情勢，與鞏固經濟體制改革與促進社會和諧發展，這種同時複合外部條件與內在環境、傳統與非傳統安全因素之趨

勢。接續，則嘗試對其發展情勢提出評估，解構軍事能力與轉型動向，具體說明應用非戰爭軍事行動研究之影響與相對侷限問題。

參、非戰爭軍事行動與政策應用意涵

非戰爭軍事行動 (military operations other than war, MOOTW) 主要型態包括武器管制、反恐怖主義、打擊毒品跨境犯罪軍事行動、國際制裁執法行動、海事攔截行動、區域強制驅離 (enforcing exclusion zones)、海空航行保障、人道救援、支援文人政府、國家救援/支援反起義 (nation assistance and/or support to counterinsurgency，國家救援還包括境外他國內部防衛 [Foreign internal defense])、非戰鬥撤退 (noncombatant evacuation operations)、和平行動 (peace operations，[包括維和行動 (peacekeeping operations, PKO) 與執行和平行動])、後衝突戰場重建復甦行動 (recovery operations)、武力展現 (show of force operations)、打擊與突襲 (strikes and raids)、支援叛變威脅美國利益之行動 (support to insurgency)。其所考慮者包括：各種機能的組合統整 (unit integrity)、情報/反情報與資訊蒐集 (intelligence/ counterintelligence and information gathering)、多國前置認知整合行動 (multinational operations)、指揮管制 (command and control options，[包括地主國統御行動 (lead nation operation)、平行行動 (parallel option) 以及區域同盟行動 (regional alliance operation)])、媒體公共事務 (public affairs)、民政 (civil affairs) 軍需諮詢支援、心理戰 (psychological operations)、協同非政府與民間志工組織 (coordination with NGOs and PVOs)、跨部門行動 (interagency operations)、法務 (legal requirements)、後勤 (logistics)、醫療 (medical operations)、能動與備援混成 (active and reserve mix)、戰轉非戰過渡軍事行動 (transition from wartime operations to MOOTW)、終極繼起行動 (termination of operations) 以及教育訓練 (education and training)。¹

非戰爭軍事行動之緣起，是相對於大型戰爭 (major wars) 的穩定行動 (stability operations) 觀念。美國在 20 世紀初期，為應對中美洲與

¹ “Overview of MOOTW,” Defense Technical Information Center, pp. 12-18.

「中國非戰爭軍事行動中心」成立與發展情勢之評估

加勒比海區域安全情勢，當時軍事行動乃形塑為小規模戰爭（small wars）觀念，並擬訂小規模戰爭教範（small wars manual）。進入後冷戰美蘇對抗時期，美國為避免與前蘇聯正面衝突引發全面戰爭，一方面著重鞏固同盟國合作，軍事行動旨在支援外交（operations in support of diplomatic efforts），遏阻暴力與衝突升高，並提升軍事部署能力，使預防外交（preventative diplomacy）成為當時具體的政策應用；同時，為爭取反前蘇聯勢力，其軍事行動也合理化為反叛亂（counterinsurgency, COIN）。到 1981 年美國陸軍訂定野戰教範（field manual, FM），則將其形塑為低度衝突（low intensity conflict, LIC）。1993 年起則用非戰爭行動（operations other than war, OOTW）取代，至 1995 年聯戰準則（joint doctrine），再將其精粹成非戰爭軍事行動，目前也和穩定行動，或穩定與支援行動（stability and support operations, SASO）並用。²

顯然，非戰爭軍事行動的觀念形塑與研究應用，並非將軍事能力侷限於制式化的用兵，而是受到安全環境認知之調整，與經濟發展、科技條件、政府治理以及意識形態等影響，相對使得軍事能力更具有創新職能空間之彈性。因此，從知識框架看來，形塑非戰爭軍事行動立論，不僅可以應對政治、經濟、社會等不同行動者之間報酬遞增的動機與願望，在對內情勢與外部行動之安全戰略上，更有政策應用之價值。其應用價值除了具有軍事威懾之外，還包括提升國家影響作用（解決衝突、增進和平）、支援政府應對危機等政治與國家安全目的；而且，它可以應用戰鬥與非戰鬥行動，應對平、戰與衝突不同時期之需要。

肆、中共應用非戰爭軍事行動之趨勢

一、政策宣示與發展趨勢

中共在 2002 年《中國人民解放軍軍事訓練條例》即新增有關「非

² Gabriel Marcella, "Affairs of State: The Interagency and National Security," Strategic Studies Institute, United States Army War College, January 02, 2009, pp. 410-411, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?PubID=896>; Global Security.org, "Stability and Support Operations (SASO)", <http://www.globalsecurity.org/military/ops/saso.htm>.

戰爭行動」之訓練內容。《2006 年中國的國防》白皮書，乃成為「多樣化軍事任務」中的一部分。在《2008 年中國的國防》白皮書，則進一步闡明為部署軍隊的重要形式，宣示「打贏信息化條件下的局部戰爭」、「把非戰爭軍事行動作為國家軍事力量運用的重要方式」。2009 年 3 月《關於加強非戰爭軍事行動政治工作意見》，則在要求準確把握非戰爭軍事行動中政治工作特點規律，緊貼任務實際開展工作，拓展政治工作的服務保障領域和功能。凡此政策宣示，說明軍事能力發展趨勢，是在戰鬥行動與非戰爭軍事行動兩大任務領域中求取平衡。同時也預示著，在中國大陸崛起，擴張全球與區域利益上，更需要仰賴非戰爭軍事行動能力。一方面，旨在應對全球安全事務上提升其國家形象；再者，藉以使其軍事行動，在指揮、決策、兵力投射、後勤支援、情報、監偵等領域更加規範化。³

這種具有特殊的雙重性，說明中共權力菁英所出現的新興「一黨兩種聯合」(one party, two coalitions) 發展動力。也就是說，傳統上以討價還價、權力分享、政治妥協的分析觀念，並未能充分說明其動力。⁴而「一黨兩種聯合」觀念，則可以加以應用，說明中共軍事戰鬥能力與非戰爭軍事行動、傳統與非傳統安全、維繫內部穩定與外部條件、軍文關係等雙重聯合特性，並有助於理解其發展動力。

在 2011 年 3 月 31 日之《2010 年中國的國防》，更充分表現中共認識與應用軍事能力之雙重聯合特性。在安全情勢認識上，不僅揭示雙重性分析：「傳統與非傳統安全問題交織，國內與國際安全問題互動，傳統安全觀念和機制難以有效應對當今世界的諸多安全威脅和挑戰。」⁵同時，也在該報告中繼續說明其調整對安全環境之認知，是與經濟發展、科技條件、政府治理與安全戰略產生雙重聯合作用。也就是使得傳統的

³ Michael S. Chase and Kristen Gunness, "The PLA's Multiple Military Tasks: Prioritizing Combat Operations and Developing MOOTW Capabilities," *China Brief*, Volume X, Issue 2, January 21, 2010, pp. 5-6, http://www.jamestown.org/uploads/media/cb_010_88.pdf.

⁴ Cheng Li, "The Battle for China's Top Nine Leadership Posts," *The Washington Quarterly*, Winter 2012, pp. 135-138.

⁵ 《2010 年中國的國防》，2011 年 03 月 31 日，新華網，http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/31/c_121252219.htm。

「中國非戰爭軍事行動中心」成立與發展情勢之評估

軍事能力，更具有創新職能空間之彈性。

從《2010 年中國的國防》中，為「有效應對國際金融危機衝擊，保持經濟平穩較快發展，積極維護國家安全和社會穩定，綜合國力邁上新臺階。加強同傳統大國和新興大國的協調合作，深化同周邊國家的睦鄰友好和務實合作，拓展同廣大發展中國家的互利合作，在共同應對全球性挑戰中發揮獨特作用」，⁶顯然更需要仰賴非戰爭軍事行動能力，以產生安全利益與軍事能力之雙重聯合發展動力。

二、國防政策應用

《2010 年中國的國防》揭示軍事能力，如何政策應用在雙重聯合領域：⁷

（一）維護社會和諧穩定：科學組織非戰爭軍事行動準備，針對面臨的非傳統安全威脅搞好戰略預置，加強應急專業力量建設，提高遂行反恐維穩、應急救援、安全警戒任務的能力。堅決完成搶險救災等急難險重任務。把維護社會大局穩定作為重要任務，堅決打擊敵對勢力顛覆破壞活動，打擊各種暴力恐怖活動。

（二）推進國防和軍隊現代化：提高以打贏資訊化條件下局部戰爭能力為核心的完成多樣化軍事任務能力，全面履行新世紀新階段軍隊歷史使命。統籌經濟建設和國防建設，實行軍民融合式發展，建立完善軍民結合、寓軍於民的武器裝備科研生產體系、軍隊人才培養體系和軍隊保障體系。

（三）維護世界和平穩定：按照和平共處五項原則開展對外軍事交往。深化國際安全合作，加強與主要國家和周邊國家的戰略協作和磋商，加強與發展中國家的軍事交流與合作，參加聯合國維和行動、海上護航、國際反恐合作和救災行動。實現有效裁軍和軍備控制，維護全球戰略穩定。

顯然，中共已經意識到傳統安全與非傳統安全因素相互複合之情

⁶ 同註 5。

⁷ 同註 5。

勢，不僅軍隊在維護內部安定穩定、確保外在安全條件上，可以使其傳統之軍事能力，產生促進經濟發展，進而鞏固中共領導優勢之非傳統職能空間。同時，也說明非戰爭軍事行動之跨領域、多部門之政策應用，更能應對新興政治現實之需要。因此，所謂的「維護社會和諧穩定」、「推進國防和軍隊現代化」、「維護世界和平穩定」，不僅都呈現出傳統與非傳統安全、軍事與經濟社會、內部與外在，彼此雙重聯合之特殊性，同時也意味著非戰爭軍事行動，何以成為中共軍事能力進一步發展之動力，甚至隱喻著未來軍方在決策過程上更具有專斷（assertive）之作用。

三、中共非戰爭軍事行動與國際戰略安全情勢

中共的非戰爭軍事行動戰略，從國際戰略安全角度看來，固然受到波斯灣戰爭與反恐怖主義軍事行動之影響，但也必須檢視其軍事能力與應對國際戰略安全出現落差之問題，尤其是涉及外國介入區域衝突可能聯繫之國際法理、外交政策、維和行動等面向。換言之，中共的非戰爭軍事行動在戰略安全層面而言，必然涉及傳統與非傳統安全因素相互複合，以及軍事行動與非軍事因素之連鎖反應的特殊性。⁸中共若欲擴張其軍事與航太能力優勢，就必須將軍事能力與非傳統安全因素交互應用，才能為其戰略安全政策，創新軍事之職能空間。

中共的非戰爭軍事行動戰略，固然具有國際戰略安全意涵，更具體之趨勢則是複合著傳統與非傳統安全因素。例如，中共對美國政府同意李前總統訪問母校康乃爾大學，曾引起其對美國支持臺獨勢力之疑慮，從而在1995、1996年進行臺海軍事演習。該演習行動，除了在檢視其非戰爭軍事行動能力，針對美國派出航空母艦巡航，進一步研究反介入/區域拒止戰略（anti-access/area-denial strategy）可能衍生之網路戰、太空戰與雷射武器應用等戰略能力之外，也在檢測國際戰略安全，試圖向國際與美國傳遞臺海爆發局部非戰爭性、有限度軍事衝突，或者升高為全面衝突之底線。⁹

⁸ David Shambaugh, "China's Roles in Global Security," in David Shambaugh ed., *Charting China's Future: Domestic and International Challenges* (New York: Routledge, 2011), p. 103.

⁹ Michael S. Chase, "Not Our Backyard: China's Emerging Anti-access Strategy,"

顯見，中共的非戰爭軍事行動戰略，並非只侷限於純粹軍事行動能力上，還涉及國際政治與其內部經濟發展，以及外在周邊是否會因臺海軍事衝突，導致沿海與內陸反而成為外力介入之襲擊目標，導致國際對大陸進行貿易制裁，甚至危害其經濟發展之國家核心利益。從而，非戰爭軍事行動具備一定的戰略安全，包括確保經濟發展安全、外部條件安全與意識形態路線以及法理政策。所以，1995、1996年臺海軍事演習之後，1997年3月中共乃主動提議與菲律賓共同主辦東協地區論壇信心建構措施會議，首度提出新安全觀（new security concept），並陸續論述反對集團政治、以和平方式解決國家間的分歧爭端、不訴諸武力或武力相威脅、以對話協商促進相互瞭解信任、通過多邊協調合作尋求和平安全等戰略安全政策宣示。2005年又制定通過《反分裂國家法》，其旨趣即同時對內部與國際以及兩岸，進行戰略安全宣示，隨後又在外交與對臺政策上，高舉和諧發展意識形態路線。

四、鞏固經濟體制改革與促進社會和諧發展

對中共而言，非戰爭軍事行動戰略，一方面在提升與論述其反制外國勢力介入臺海問題之能力空間，以遏阻中國大陸分離主義運動，並維護內部安定與主權完整之傳統安全。再者，區域拒止與反恐怖主義軍事行動能力，主要在排除南海航行問題與確保中亞戰略能源輸送安全。亦即，非戰爭軍事行動對鞏固其國際經貿與戰略性資源輸送安全，將成為中國大陸第2世代的經濟發展與體制改革之關鍵機轉。此係中共軍事部門，尤其是海軍必須承擔的「國家」核心利益，然而卻顯然與美國的區域安全、南海自由航行之認知有所差距。同時，中共與美國在反恐怖主義是否採取軍事行動之認知上，不僅還存在諸多差距，對於反恐合作也各有不同之安全與利益考量，這也就是彼此戰略關係不確定與互信不足之根本因素。¹⁰

由於美國在阿富汗、伊拉克的反恐軍事行動，展現在世人眼前及其

October 2010, p. 2, <http://progressivefix.com/not-in-our-backyard-china%E2%80%99s-emerging-anti-access-strategy>.

¹⁰ Jim Arkedis, "Gates Demands Open Seas in South Asia in Rebuff to Chinese Anti-access Strategy", October 13, 2010, p. 1, F:\Gates Demands Open Seas in South Asia in Rebuff to Chinese Anti-Access Strategy Progressive Policy Institute.mht.

國際觀感，幾乎都是自以為正義的武力行動，卻直接影響美國發揮政策軟實力之空間。此經驗教訓，讓中共更加重視區域安全情勢，應用非戰爭軍事行動，倡議、參與區域安全事務，推動國際組織或透過多邊機制，輸出維和行動、部署戰後重建、打擊海盜與跨境犯罪，以及應對緊急事態。¹¹

中共軍事能力在非傳統安全領域，與國際政治、外交政策、國力展現上，所產生的複合作用，不僅在相對反諷、隱喻美國反恐軍事行動之可議性，也在反制或阻絕美國與其盟邦勢力介入臺海與周邊衝突，並為大陸可能遭受之襲擊，發揮避險效果。再者，又可將軍事力量應用於非傳統安全領域，在區域安全產生國際政治與經濟發展相互複合作用，以「一個中國」原則做為國際合作政策，從而使得美國盟邦基於「一個中國」原則，在臺海衝突中改採消極合作或保持中立態度，使臺灣問題「芬蘭化」(Finlandized)。¹²

更值得注意的是，當中共對外非戰爭軍事行動，因而取得相對於凸顯美國軍事行動之可議性後，也就意味著其所謂的新安全觀，既不同於美國的單邊主義軍事行動，反對非和平方式解決國家間的分歧爭端，進而相對反轉證明其對外政策之合理性——不訴諸武力或武力相威脅、以對話協商促進相互瞭解信任、通過多邊協調合作尋求和平安全。也就是說，原本中共與美國在國際政治上不平衡的權力關係，將因此論述形構(discursive formation)而相對反轉。權力的論述將使得各種矛盾、從屬、離散、間斷等關係，在不被刻意的化約、排斥而重構。權力之實踐將不在於控制或改變關係，而是出現更多各種表現形式。首先，其對外非戰爭軍事行動會與內部情勢產生新的表現形式，以重構民族主義意識，取得論述國家團結、和諧發展新的高度。尤其對於鞏固戰略能源安全、發展航天科技與反介入戰略，以及反恐怖、反獨立之非戰爭軍事行動，更具有轉移內部矛盾、社會離散、權力衝突之效果。其次，內部應

¹¹ Michael S. Chase, "China's 2010 National Defense White Paper: An Assessment," *China Brief*, Vol. 11, No. 7, April 22, 2011, pp. 7-8, http://www.jamestown.org/uploads/media/cb_010_88.pdf.

¹² Eric Sayers, "AirSea Battle: An Exchange," *PacNet*, No. 17, March 17, 2010, p.2, <http://csis.org/files/publication/pac1117.pdf>.

「中國非戰爭軍事行動中心」成立與發展情勢之評估

對緊急事態、複合性災變之非戰爭軍事行動，也有助於重構解放軍之傳統職能，發揮安定內部、緩和軍文緊張矛盾關係之作用。

伍、發展情勢評估

一、機構創設與軍事能力、政策研究轉型動向

隸屬於總參謀部的戰略規劃部，並非僅扮演國防政策智庫之一般性角色，按其位階理應就協調海、陸、空包括二砲之核導彈部隊，使彼此在臨戰或威懾行動上，發揮更有效的職能空間。¹³因為總參謀部原即設有作戰部、訓練部等執行機構，戰略規劃部之創設，說明中共不可能為職能相近之機構再疊床架屋；相對的合理推論，戰略規劃部之旨趣，必然在使得既有的作戰部、訓練部得以創新職能空間。

從而，一般傳聞戰略規劃部是為求戰，其推論前提是以為，中共為因應擴張海權戰略需要，提升軍事作戰或威懾影響力，而成立戰略規劃部。相對的，則持以避戰推論，認為戰略規劃部之創設，反應中國大陸新一輪之發展與體制改革，更需要安定的內在保障與外部的安全環境。所以，避免發生戰爭與動亂，乃成為中共運用軍事能力之首要與關鍵考量。然而，求戰與避戰之推論，都顯得流於二元式判斷，以為求戰則不畏避戰，或者避戰則無需求戰。事實上，更確切的判斷還得衡諸中共軍事能力與戰略安全之間的關係，它可能是一種兼顧求戰與避戰的積極防禦。如此，才能使得戰略規劃部對應創新軍事職能空間之需要，也符合所謂的科學、和諧發展觀之國防政策路線。

總參謀部軍訓部，則是由原總參謀部之軍訓與兵種部改編而成，相較於原軍訓與兵種部，其基本職能轉型動向包括：進一步強化軍事訓練戰略管理，加強聯合訓練宏觀管理，強化軍兵種訓練統籌指導，整合陸軍訓練和兵種建設指導。職能配置由適應機械化條件下作戰訓練，向適應信息化條件下作戰訓練轉變。指導對象由偏重陸軍部隊向海軍、空軍、第二砲兵部隊拓展。業務領域由以合同訓練為中心向以聯合訓練為

¹³ 「中國軍事轉型大踏步，1月內設4新部門」，2011年12月22日，多維新聞，<http://china.dwnews.com/big5/news/2011-12-22/58432879.html>。

中心跨越。此動向旨在因應未來戰爭需求，也是軍事改革與轉型的一個環節。從實際運作來理解，改編前的軍訓部主要是針對陸軍，協調陸軍體系內的砲兵、裝甲兵等兵種。相對的，改編後的軍訓部，則面對全解放軍各軍種，對陸、海、空、二砲進行統一規劃。亦即說明未來戰爭不是傳統的陸軍單獨作戰，而是整合陸、海、空與航天之立體化作戰。¹⁴

中國軍事科學院非戰爭軍事行動研究中心、國防政策研究中心，前者將為國家、軍委、總部提供決策諮詢，進行非戰爭軍事行動基礎理論研究，建立中共軍隊非戰爭軍事行動理論體系。後者則將參與擬制中國國防白皮書及相關工作，撰寫年度國家安全環境戰略評估報告。另外，軍民融合研究中心，則更能說明傳統軍事能力與非戰爭軍事行動相互轉型之職能空間。該轉型空間，一方面既指涉探討地方動員、保密工作與資源配置優先次序之關係；再者，也凸顯中國大陸在歷經多次天災人禍緊急事態後，不僅軍方與文人政府應對能力需要整合，黨務與政府部門、中央與地方，也亟需建構應急指管平臺。¹⁵尤其跨省市之動亂或緊急事態，更需要具有跨省市之軍區能力介入，才足以有效應對。從而，中共軍事能力與非戰爭軍事行動之相互轉換，不僅涵蘊著軍民融合因素，也攸關如何提升其軍事軟實力與對外影響力，更是未來中共國防政策研究之新興方向。

二、非戰爭軍事行動研究應用影響機構與能力轉型

「中國非戰爭軍事行動研究中心」雖於 2011 年 12 月 12 日才正式成立，卻說明中共與解放軍軍事科學院為加快科研方式轉變，聚合非戰爭軍事行動科研優勢，推動非戰爭軍事行動理論研究深入發展，乃成立「中國非戰爭軍事行動研究中心」。該中心主要承擔政府、軍委、軍方總部和軍事科學院下達的研究任務，選擇重大理論和現實問題，進行非傳統安全威脅和非戰爭軍事行動現實問題研究，提供決策諮詢。同時，也進行非戰爭軍事行動基礎理論研究，建立軍隊非戰爭軍事行動理論體

¹⁴ 「解放軍總參謀部軍訓部成立，偏重海空及二砲」，2011 年 12 月 21 日，多維新聞，<http://china.dwnews.com/big5/news/2011-12-21/58428263.html>。

¹⁵ Peter Mattis, "New Departments and Research Centers Highlight Military's Concerns for the Future," *China Brief*, Volume XII, Issue 1, January 6, 2012, p. 2.

「中國非戰爭軍事行動中心」成立與發展情勢之評估

系，創新和發展非戰爭軍事行動理論。此外，也在協調軍隊和各地方專家，建立非戰爭軍事行動數據庫，掌握海內外最新研究成果和動態，提高非戰爭軍事行動理論研究的快速反應能力。該中心還會參加中國大陸政府、地方和軍隊、武警組織的非戰爭軍事行動演習及評估等活動，也將負責研究生的非戰爭軍事行動理論教學與人才培養。¹⁶

三、相對局限

中共歷次機構改革，解放軍體系固然難免出現過於注重形式或陷入自我內捲化之困境。然而，中共近期所創設之軍事能力與政策研究機構，首先卻反應軍事官僚專業能力與自覺意識之萌起。一方面有助於減輕文人官僚在軍事專業上可能之疏失，甚至也在調和資深領導階層過於制式或僵化之問題；再方面，可以強化非解放軍附屬機構之分析能力。從而，讓軍方體系內外既有之能力，得以創新職能互動空間，提出具有獨立性或高價值之觀點以及專業政策建言。¹⁷尤其是關於參與聯合國機制下的維和行動，由於具有聯合軍事與安全特殊的雙重作用，因此已在中共文武體系中，更加受到高度重視。¹⁸然而，制度創新（institutional innovation）過程中，經常是正、負功能相互伴隨。正向的非戰爭軍事行動之認識立論與制度改革理想，在實踐中仍然有其負面的相對局限。尤其中國大陸機關（構）職權，向來存在複雜的層級與部門之間的「條條塊塊」難題。因此，凡事必須假諸中央，反而易於形成事權層層疊疊與非預期而負面的遞延效應（unintended negative cascading effects）。¹⁹

其次，就制度改革動向而言，不僅意謂著新機構之創設，直接應對著軍方與文人政府、中央地方與跨區域，在職能與平戰相互轉換之必然趨勢。同時，也說明中共軍事能力之轉型，將更需要透過上揭機構，除了讓軍事職能空間可以涵括黨、政、軍不同建制，也可以增加更多渠道，

¹⁶ 「中國軍方成立非戰爭軍事行動研究中心」，2011年12月12日，多維新聞，
<http://china.dwnews.com/big5/news/2011-12-12/58398466.htm>。

¹⁷ 同註15。

¹⁸ Bates Gill and Chiu-Hao Huang, "China's Expanding Role in Peacekeeping: Prospects and Policy Implications", *SIPRI Policy Paper* 25, November, 2009, p. 26, <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI25.pdf>.

¹⁹ Paul N. Stockton, "Reform, Don't Merge, the Homeland Security Council", *The Washington Quarterly*, Vol. 32, No. 1, January 2009, pp. 110-111.

保證資訊來源多樣性。²⁰然而，若欲使得各主體權力配置合理化，同理，仍得克服「條塊分割」、「條外有條」、「塊外有塊」的難題。尤其是關於非戰爭軍事行動與跨領域、多部門的應急救援，更得面臨在尋求制度創新之同時的相對侷限問題。²¹

再者，從創設機構之時間點看來，由於聯繫著中共召開十八大前後權力接班進程。因此，為求穩定科學、和諧發展觀之政策路線，創設上揭機構，將更有助於積極推進中國大陸特色的軍事變革，做為新世紀新階段加強國防與軍事建設之重要指導思想。同時，也為胡錦濤續任軍事委員會主席，提供活動平臺與保持政策影響力，並藉此擴大創新與外界接觸交往之空間。甚至，則隱喻著中共軍方不僅逐步衍生為利益團體，將在文人政府之對外政策上，會更具有專斷態度（assertive stance），甚至足以影響領導階層之權力承續過程。²²

未來中共軍事變革，不僅是軍事能力與非戰爭軍事行動相互轉換之實踐，而且新世紀新階段之軍事建設，更指涉如何應對美國戰略利益轉向亞太區域之挑戰。上揭機構之創設，顯然可以為運用軍事能力，提供合理性論述與政策依據，也在相對凸顯美國反恐軍事行動與介入臺海、亞太周邊安全之非合理性。再者，助於檢視其軍事能力與應對國際戰略安全出現落差之問題，尤其是涉及外國介入區域衝突可能聯繫之國際法理、外交政策、維和行動等面向。換言之，中共軍事能力必然涉及非傳統安全因素與非軍事能力層面。中共若欲擴張其軍事與航太能力優勢，也就必須將軍事能力與非傳統安全因素交互應用，才能為其戰略安全政策，創新軍事之職能空間。

然而，中共欲將非戰爭軍事行動應用在創新維護世界和平穩定政策上，深化國際安全合作，加強戰略協作磋商、軍事交流合作，卻同時面臨主要國家對於國際安全合作各有不同之利益考量，且彼此戰略關係不確定與互信不足，從而仍對中國大陸崛起存在戒心。可見中共尋求軍事

²⁰ 同註 15。

²¹ 侯曉蕾與崔卓蘭，〈網絡式權力結構與我國行政應急主體權力配置〉，《社會科學輯刊》（遼寧省），2011 年第 6 期，總第 197 期，頁 97-98。

²² Michael D. Swaine, "China's Assertive Behavior Part Three: The Role of The Military in Foreign Policy," *China Leadership Monitor*, 2012 No. 36, January 6, 2012, p. 1.

「中國非戰爭軍事行動中心」成立與發展情勢之評估

能力之職能空間創新，還存在外在客觀因素的侷限。

陸、結論

「中國非戰爭軍事行動中心」之成立並非只侷限於軍事能力與策略層面之研究開發，而是既具體聯繫著國際戰略安全情勢，同時又做為鞏固經濟體制改革與促進和諧發展之關鍵機轉。非戰爭軍事行動之研究，並非排斥或取代傳統軍事研究途徑，相對的，是進一步將軍事能力透過論述形構，在政治、經濟與社會層面，產生更多各種權力表現形式。

中共認識到非戰爭軍事行動，與戰鬥行動等同於一樣重要的雙重特殊聯合。非戰爭軍事行動並非排除武力之使用，而是符合積極防禦的戰略要求。由於，從未減損其武力威脅本質與反介入戰略能力，從而難與外部建立充分互信。未來對中共非戰爭軍事行動之研究，即使是微觀層次的軍事能力題材，都會牽涉到它們是如何與宏觀的權力因素相互擴散與滲透。這也就是本文使用雙重聯合的分析觀念，發現中共為什麼更需要仰賴非戰爭軍事行動，以產生安全利益與軍事能力之雙重聯合發展動力。

非戰爭軍事行動不再只是支配階層意向的產物，只有當它們在特定的論述形構中，重構政治效用、經濟利益與社會能力時，才得以理解。研究非戰爭軍事行動，有其一定的政策高度，也說明軍事專業，需要更多非軍事部門參與動員，才更有助於發揮影響力並產生作用，彼此並不會相互取代或排斥。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

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 Rolfsen, “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）

書介

A Single Roll of the Dice: Obama's Diplomacy with Iran

作者：Trita Rarsi (伊朗裔美國人全國理事會主席、前華府智庫威爾遜國際學者中心公共政策學者)

ISBN：0300169361；9780300169362

出版日期：2012 年

出版社：Yale University Press

中東事務專家 Trita Rarsi 於 2012 年出版《孤注一擲：歐巴馬的伊朗政策》一書，討論美國總統歐巴馬對伊朗的政策及評論。

本書就「歐巴馬政府的伊朗政策」、「小布希政府強調軍事干預、拒絕協商及支持推翻伊朗政府」、以及「美國政府如何處理如燙手山芋一般的伊朗」等議題提出批判，並就歐巴馬政府早期的外交手段，提出可靠的綜合分析，以及探討兩國如何以正向關係進行交往。

作者以「混合」途徑 (hybrid approach) 分析自 2009 年 1 月至 2010 年秋季，歐巴馬政府對於伊朗發展核武的反應，混合「威脅伊朗將發動制裁」及「交往政策」兩種方法。由於美國對於伊朗的普遍誤解，再加上來自強硬派的共和黨、以色列、沙烏地阿拉伯和法國等的壓力，造成制裁成為對付伊朗的首要選項；作者檢視了 2009 年西方各國所提出與伊朗的「信心促進」交換條件（伊朗擁有可製作成核彈的 1,200 公斤低濃度濃縮鈾，若伊朗同意將之轉為和平用途，則西方國家同意於 1 年後歸還該濃縮鈾），但最後遭伊朗拒絕。本書從美國、伊朗、以色列和其他各國外交官的角度及專業文獻，檢視上述議題，是所有關注美國和伊朗關係者必讀之作。（譯介/林佳蓉）



China Experiments: From Local Innovations to National Reform

作者：Ann Florini (布魯金斯研究院外交政策資深研究員、新加坡管理大學社會科學院訪問教授)

Hairong Lai (「中國研究中心」海外社會哲學理論部主任)

Yeling Tan (哈佛大學公共政策博士候選人)

ISBN : 9780815722014 ; 9780815722007

出版日期：2012 年

出版社：Brookings Institution Press

以往討論中共政治結構的文獻多著重探討中共高層政治運作，《中國實驗：從地方創新到國家改革》一書則聚焦於探討中國大陸地方基層統治單位之施政方法與實驗，以及其對中共未來政治發展軌跡之影響。作者將研究對象設定為中國大陸縣鎮層級單位，檢視中共基層單位各種統治方法與工具，並將之與世界其他國家發展經驗做比較。

本書第一章介紹中共地方政治結構的轉型與施政實驗的動機，描述地方政府面臨新挑戰與需求，進而調整地方政府結構的過程。第二至五章闡述各類創新治理方法，例如選舉、共管、透明化、行政精簡等，並討論這些方法對於政權的影響。最末章回顧前述地方施政實驗，並歸納出其可能對中共中央高層政治結構造成的影響，例如發展成為較具彈性的威權政府或是「中國特色」的民主。文末作者提供一系列變項，作為評估中共政治發展軌跡的參考。（譯介/簡佩吟）

書介

Sinicization and the Rise of China: Civilizational Processes beyond East and West

編者：Peter J. Katzenstein（美國康乃爾大學國際研究教授）

ISBN：9780415809528；9780415809535

出版日期：2012 年

出版社：Routledge

有別於現今研究中國崛起的書籍多從政經軍事進行分析，《中國化與中國崛起：東西方文明進程》一書由 Peter J. Katzenstein 主編，集結 6 位中外名家的著作，從安全、文化、政治經濟、國家認同等多樣層面，討論中國文明化進程與國力崛起，及其對週邊國家的意涵。

本書第一章闡述中國的崛起，結合過去與現在、進而邁向未來的進程，而非經由完全脫離或重返過往歷史所達成；第二章深入分析中國化模式及對中國領土的新思維；第三章討論中國與臺灣對國家認同及安全的觀點；第四章介紹中國崛起的彈性作法與多元傳統；第五章論述中國崛起對東亞國家的意涵；第六章討論中國化的文化層面；第七章分析在東南亞身為「中國人」的意義；而最終章則以比較方法探討中國化。

整體觀之，本書以綜貫古今、橫跨國外、多重角度的方法分析崛起中的中國及其與世界的關係，提供讀者不同的思維方式，看待現今的中國大陸。（譯介/楊雅琪）

書介

Civilization: The Six Ways the West Beat the Rest

作者：Niall C. D. Ferguson (哈佛大學商學院教授)

ISBN：1846-142-733 (精裝本)

出版日期：2011 年 3 月 1 日

出版社：Allen Lane

作者弗格森教授 (Niall C.D. Ferguson) 為知名經濟史學者，現任哈佛大學商學院商業管理及歷史系教授，同時為倫敦政經學院 (LSE) Philippe Roman 歷史暨國際事務主任。弗格森教授專長為財政與經濟歷史，尤其擅長「超通貨膨脹」(hyperinflation)、債券市場以及殖民地歷史等議題。弗氏於 2009 年《貨幣崛起》書中首創「中美國」(Chinmerica) 一詞，描述美「中」兩國經濟相互依存的戰略關係，普獲各界重視。

《文明：決定人類走向的六大殺手級 Apps》(編按：臺灣中文版書名) 論述從西元 1411 年為起點，當時無人能預見日後西方文明成就趕上甚至超越東方。作者認為西方日後將近六百年獲得並保持相對優勢主因，在於發展出 6 種世界其他地區所沒有的「殺手級能力」(killer applications)：競爭、科學、民主、醫藥、消費主義 (consumerism) 以及工作倫理。換言之，本書所欲探討核心論點為：當代西方世界是否已經喪失前面 6 項優勢「獨佔性」？弗格森教授指出，若此假設已經成真，現在西方國家的人民將會親眼見到西方文明數個世紀以來進步與優勢的終點。本書立論基礎，可做為觀察中國以及其他新興國家 (如印度) 未來數十年發展趨勢的參考視野，從而判斷其在未來國際政治權力分佈中的比重及影響力。(譯介/趙繼綸)

撰稿規則

- 一、分節標題：文章之大小標題以「壹、一、(一)、1、(1)、a、(a)」為序。
- 二、引語：原文直接引入文句者，於其前後附加引號；若引言過長，可前後縮排二字节獨立起段，不加引號。若為節錄整段文章，則每段起始空二字。
- 三、簡稱或縮寫：引用之簡稱或縮寫，可依約定俗成之用法；惟於第一次出現時必須使用全稱，並以括號註明欲使用之簡稱（寫）。
- 四、譯名：使用外來語之中文譯名，請盡量用通行之翻譯，並請於第一次出現時以括號附加原文全稱。
- 五、標點符號：中文標點符號一律以「全形」輸入。引用中文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱，請以《》標記；文章名稱以〈〉標記；外文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱請用斜體字，索引文章名稱加” ”標記。
- 六、數字表示
 - (一) 年月日、卷期等數字及頁碼一律以中華民國年份（本國資料）或西元年份（中共資料）及阿拉伯數字表示。
 - (二) 屆、次、項等採用國字表示，如：第一屆、第三次、五項決議。
 - (三) 整的數字採用阿拉伯數字，如：50 人；但百位以上整數之數字「可以」國字表示者，以國字表示，如：二億三千萬。
 - (四) 不完整之餘數、約數以國字表示，如：七十餘件、約三千人。
- 七、附圖、附表
 - (一) 編號採阿拉伯數字，寫法如：圖 1、圖 2、表 1、表 2，圖 1-1、圖 1-2 等類推。
 - (二) 表之標題在該表上方（置中），圖之標題在該圖之下方。
 - (三) 圖表的資料來源與說明，請置於圖表的下方（置左）。

註釋體例

- 一、所有引註均須詳註來源。如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。

二、簡、繁體字中文書籍，使用相同註釋體例。

三、所有注釋置於正文頁末，以註腳方式呈現。

四、時間表示：中文註腳內日期，以民國○年○月○日，或西元○年○月○日表示；英文依序以 month, day, year 表示。

五、專書

（一）中文書籍：作者姓名，《書名》（出版地：出版者，年月），頁 x-x。（初版無需註明版別）

（二）英文書籍：Author's full name, *Complete title of the Book* (Place of publication: Publisher, Year of publication), p. x or pp. x-x.

（三）如引用全書時，可註明該書起迄頁數或省略頁數。

六、專書譯著

（一）中文：Author(s)' full name 著，譯者姓名譯，《書名》（書名原文）（出版地：出版者，出版年），頁 x 或頁 x-x。（初版無需註明版別）

（二）英文：Author(s)' full name, *Complete Title of the Book*, trans. Translator(s)' full Name (Place of publication: Publisher, Year of publication), Volume number (if any), p. x or pp. x-x.

七、期刊譯著

（一）中文：Author(s)' full name 著，譯者姓名譯，《篇名》（篇名原文），《刊物名稱》，第 x 卷第 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x。

（二）英文：（略）

八、專書論文或書籍專章

（一）中文：作者姓名，〈篇名〉，編者（群）姓名，《書名》（出版地：出版者，出版年），頁 x 或頁 x-x。（初版無需註明版別）

（二）英文：Author's full name, "Chapter Title," in Editor/Editors' full Name(s), ed(s)., *Complete Title of the Book*, (Place of publication: Publisher, Year of publication), p. x or pp. x-x.

九、學術性期刊論文

（一）中文：作者姓名，〈篇名〉，《刊物名稱》（出版地），第 x 卷 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x。（臺灣出版之期刊無需註明出版地，但若與其他地區出版期刊名稱相同者，仍需註明出版地，以利

識別)

- (二) 英文: Author's full name, "Title of the article," *Name of Periodical*, Vol. x, No. x, Month Year, p.x or pp. x-x.

十、學位論文

- (一) 中文: 作者姓名,《學位論文名稱》,學校院或系所博士或碩士論文(畢業年份),頁 x 或頁 x-x。
- (二) 英文: Author's full name, "Complete Title of Dissertation/Thesis," (Ph.D. Dissertation/Master's Thesis, Name of the Department, Name of the Degree-granting University, Year of graduation), p.x or pp. x-x.

十一、研討會論文

- (一) 中文: 作者姓名,〈篇名〉,發表於○○○○研討會(地點:主辦單位,舉辦年月日),頁 x 或頁 x-x。
- (二) 外文: Author's full name, "Paper Title," presented for Complete Title of the Conference (Place of conference: Conference organizer, Date of conference in month day, year), p. x or pp. x-x.

十二、官方文件

- (一) 中文: 官署機構,〈文件名稱〉(行政命令類)或《文件 名稱》(法律類),卷期(案號),日期,頁 x 或頁 x-x。
- (二) 外文: Author's Full Name, "Title of the Article," Date, Section or Page Numbers.

十三、報刊、非學術性雜誌

(若為社論、短評、通訊稿或作者匿名,則可不列作者欄)

- (一) 中文報紙: 作者姓名,〈篇名〉,《報紙名稱》(出版地),年月日,版 x。(一般性新聞報導可省略作者和篇名,臺灣出版之報紙無須註明出版地。)
- (二) 中文雜誌: 作者姓名,〈篇名〉,《雜誌名稱》(出版地),年月日,頁 x 或頁 x-x。(無須註明第卷第 x 期。臺灣出版雜誌無須註明出版地)
- (三) 英文報紙: Author's full name, "Title of the Article," *Title of the*

Newspaper, Date, Section or Page Numbers.

- (四) 英文雜誌：Author's full name, "Title of the Article," *Title of the Magazine*, Date, Page x or pp.x-x.

十四、網際網路資料

- (一) 請依照個別線上網站實際資訊，詳細臚列。
- (二) 引用網路版報紙的一般報導，無須註明版次，但須附上網址，其餘體例不變。
- (三) 引用電子報紙雜誌評論文章，或電子學術期刊論文，在頁碼後面註明網址，其餘體例不變，無頁碼者，得省略之。
- (四) 直接引用機構網站的內容，請註明文章標題、機構名稱與網址。

(五) 中文

1. 專書：作者姓名，《書名》（出版地：出版者，出版年），《網站名稱》，〈網址〉。
2. 論文：作者姓名，〈篇名〉，《刊物名稱》，第 x 卷第 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x，《網站名稱》，〈網址〉。
3. 官方文件：官署機構，〈文件名稱〉（行政命令類）或《文件 名稱》（法律類），卷期（案號），日期，頁 x 或頁 x-x，《網站名稱》，〈網址〉。
4. 報導：作者姓名，〈篇名〉，《網站名稱》，〈網址〉。

(六) 外文

1. 專書：Author(s)' full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year of publication) , p. x or pp. x-x, <URL>.
2. 論文：Author(s)' full name, "Title of the article," *Name of the Periodical*, Vol. x, No. x, Date, p.x or pp.x-x, <URL>.
3. 報導：Author's full name, "Title of the article," *Name of the Newspaper*, Date <URL>.

十五、第二次引註之格式

首次引註須註明完整之資料來源（如前述各案例），第二次以後之引註可採以下任一格式：

- (一) 作者姓名，《書刊名稱》或〈篇名〉，或特別註明之「簡稱」，頁 x-x。
- (二) 如全文中僅引該作者單一作品，可簡略爲——作者，前引書(或前引文)，頁 x 或頁 x-x。
- (三) 某一註解再次被引述，簡略爲——同註 x，頁 x 或 x-x。
- (四) 英文資料第二次引註原則相同：op. cit., p.x or pp.x-x (前引書，頁 x 或頁 x-x。)
- (五) Ibid. p.x or pp.x-x. (同前註，頁 x 或頁 x-x。)

十六、參考文獻需列於正文之後

- (一) 參考文獻原則上與第一次引述的註釋體例格式相同，惟書籍、研討會論文及博碩士論文無須註明頁數。
- (二) 所有文獻依據中文、英文、其他語文先後排列。
- (三) 中文著作依作者姓氏筆畫排序，英文著作依作者姓氏字母排序。
- (四) 將書籍專章列爲參考書日時，依專章作者排序。
- (五) 翻譯作品依翻譯語文類別，中文譯作按譯者姓氏筆畫排序，英文譯作按原作者姓氏字母排列。
- (六) 同一作者有多篇著作被引用時，按出版時間先後排序。