

中共與美國海上軍事安全磋商機制之研究 —背景、運作與展望

翟文中

提 要

中美「關於建立加強海上軍事安全磋商機制的協定」(Military Maritime Consultative Agreement, MMCA)，是兩國間簽署的首份有關軍事安全磋商的協定，亦是兩國間在軍事領域的首個信任建立措施，MMCA簽署迄今已近10年，其間中美兩國歷經了政治動盪不安與軍事交流中斷的緊張歲月，唯透過MMCA機制的運作使雙方能夠重啓溝通管道，對強化雙方互信與降低衝突發揮了相當程度的助益，故此一機制雖存有缺陷，惟MMCA機制的建立與運作已為中美軍事交流奠定良好基礎，證諸美蘇兩國過去經驗，此機制的有效落實將成為未來中美雙方開展全面性軍事合作的催化劑。

關鍵詞：中美海上軍事安全磋商機制(MMCA)、防止公海意外事件協定(INC-SEA)、信心建立措施(CBMs)、中美軍事交流

壹、前 言

1998年1月，美國國防部長柯恩(William Cohen)前往中國大陸訪問，期間其與中共國

防部長遲浩田簽署了「關於建立加強海上軍事安全磋商機制的協定」(Military Maritime Consultative Agreement, MMCA)（為方便計下文統稱MMCA），^{註一}此協定係設計用來降

^{註一} 此協定的英文名稱” Agreement Between the Department of Defense of the United States of America and the Ministry of National Defense of the People's Republic of China on Establishing a Consultation Mechanism to Strengthen Military Maritime Safety” 全文參見Michael Krepon, Khurshid Khoja, Michael Newbill, and Jenny S. Drezin eds., A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security, 3rd edition (Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, 1998), pp.45-6; The Office of International Information Programs, U.S. Department of State, “Address to the Chinese National Defense University As Delivered by Secretary of Defense William S. Cohen,” 〈<http://usinfo.state.gov/regional/ea/uschina/cohenv13.htm>〉。

低雙方機艦在海上及其上空可能的對抗。^{註二}這是中美兩國間簽署的首份有關軍事安全磋商協定，亦是兩國間在軍事領域的首個信任建立措施(Confidence Building Measures, CBMs)安排。^{註三}事實上，相類似的協定如美蘇1972年簽署的「防止公海意外事件協定」(Agreement on the Prevention of Incidents at Sea, INCSEA)，過去30餘年間曾成功地降低了美蘇間「非蓄意性戰爭」(inadvertent war)的風險，並對防止危機升高做出了具體的貢獻。^{註四}據此，相信此協定的簽署有助中美雙方增進互信，尋求雙方可接受的共識，為建立制度性的海權競爭機制奠定良好的基礎。^{註五}這樣，雙方的軍事競爭將會更安全，軍事活動亦較往昔具更佳的可預測性。^{註六}MMCA簽署迄今已近10年，其間中美兩國歷經了政治動盪不安與軍事交流中斷的緊張歲月，惟MMCA在重啟雙方軍事交流與深化軍事合作

過程中，始終緘默地扮演著重要催化作用。在可預見未來，MMCA的運作與實踐將使美中軍事關係更加地穩固與平順。

貳、MMCA的簽署背景

1994年10月27至29日，中共與美國間出現了首起嚴重的海上意外。1艘中共海軍的漢級核子潛艦與美國海軍小鷹號(USS Kitty Hawk, CV-63)為首的航艦戰鬥群於黃海水域遭遇。當時，小鷹號航艦上的1架S-3反潛機，於中國山東外海偵測到1艘中共海軍潛艦。其後，美機投下聲納浮標(sonobuoy)並持續地追蹤中共這艘潛艦。中共對此回應則是，立即派出兩架戰機攔截美國海軍的反潛機。整個過程中，雙方並未交火亦未進行任何通聯，這起海上遭遇在中共海軍潛艦返回青島基地後劃下句點。^{註七}雖然，雙方均未對外公開說明這起事件的詳細經過，然而根

^{註二} Commander Duk-Ki-Kim, *Naval Strategy in Northern Asia: Geo-strategic Goals, Politics and Prospects* (London: Frank Cass Publishers, 2000), p.5; Kevin Pollpeter, *U.S.-China Security Management: Assessing the Military-to-Military Relationship* (Santa Monica, California: RAND Corporation, 2004), pp.20-1.

^{註三} 宋燕輝，〈中國與美國海上軍事諮商之現況與未來發展之研究〉，蒐錄於《「臺美中關係專題研究：2004-2007」學術研討會論文集》（臺北：中央研究院歐美研究所，2007年11月），頁1；錢春泰，〈中美海上軍事安全磋商機制初析〉，《現代國際關係》，2002年第4期，頁8。

^{註四} Sean M. Lynn-Jones, "A Quiet Success for Arms Control: Preventing Incidents at Sea," in Steven E. Miller, and Stephen Van Evera eds., *Naval Strategy and National Security* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988), pp.359-60.

^{註五} 張雅君，〈中共與美、日的亞太海權競爭：潛在衝突與制度性競爭機制〉，《中國大陸研究》，第41卷第5期，1998年5月，頁17。根據作者說法，制度性競爭機制有可能是各種不同性質的國際法、雙邊或多邊條約、制度性的對話或是元首級高峰會議等。不論競爭規範和機制屬於何種形式，必須得到參與競爭者的認同和共識才能發生作用。制度性競爭的最重要前提係彼此平等，同時承認對方為參與競爭權力的一員。相關說明參見張雅君，〈中共與美、日的亞太海權競爭：潛在衝突與制度性競爭機制〉，頁15～16。

^{註六} 陳宗吉譯，〈美、蘇『防止危險性軍事活動協定』評論〉，《海軍學術月刊》，第31卷第1期，1997年1月，頁37。

^{註七} 蔡紀新，〈中美海軍黃海對峙事件〉，《中國青年報》，1995年1月19日，摘自1月7日《服務導報》，裴青文；Barbara Starr, "Han Incident Proof of China's Naval Ambition," *Jane's Defence Weekly*, 7 January 1995, p.5; Michael D. Wallace, and Charles A. Meconis, *New Powers, Old Patterns: Dangers of the Naval Buildup in the Asia Pacific Region*, Working Paper No.9 (Vancouver, Canada: The University of British Columbia, 1995), p.4; Nigel Holloway, "Closer Encounters," *Far Eastern Review*, 13 April 1995, p.30; Ulysses O. Zalamea, "Eagles and Dragons at Sea: The Inevitable Strategic Collision between the United States and China," *Naval War College Review*, Vol.XLIX, No.4 (Autumn 1996), p.62.

據媒體報導，中共官員曾向美國駐北京武官表示，若類似事件再次發生時，中國軍方將採取適當的防禦性反應(defensive reactions)。

註八

這起海上意外最後平和落幕，中共未向美國提出外交抗議，祇透過外交部發言人陳健向外表示，對其核子潛艦與美國航空母艦小鷹號對峙的事件，中共「十分關切」。中共希望美國本著互相尊重領土主權完整、互不干涉內政及履行中美之間三個聯合公報的精神處理雙方之間的關係。^{註九}此舉顯示中共似乎有意淡化這起事件，不想因為這場意外使得兩國關係陷入僵局。相較中共的外交辭令，美國政府的反應則較為務實。在美國與中共的機艦發生多起對峙事件後，柯林頓政府曾提議就此議題與中共進行磋商，避免軍事對峙升高成為危機，美國國防部長培里(William Perry)對此構想亦表贊同，國防部官員開始對此提議的細節開始進行規劃。由於中美雙方在貿易與人權問題上摩擦不斷，加上中共軍方對此議題反應冷淡，美方這項提議遂告腹死胎中。^{註十}

1996年3月，中共在臺海舉行了代號

「聯合九六」的大規模軍事演習，美國為了防止危機升高，遂下令獨立號(USS Independence, CV-62)與尼米茲號(USS Nimitz, CVN-68)為首的兩個航艦戰鬥群，進駐臺海附近水域。^{註十一}由於美艦部署水域鄰近中國大陸東南沿海，中共曾嚴厲警告美國軍艦不得駛進臺灣海峽。^{註十二}此際，數量龐大的機艦集結於範圍不大的臺海周遭水域，稍有不慎極可能擦槍走火引發不必要的武力衝突，幸賴雙方自我節制，此次危機亦如1994年黃海遭遇般平和收場。然而，隨著中共海空軍的實力不斷提升，其活動範圍逐步地向外擴張，雙方機艦未來海上遭遇的頻率應有增無減，為避免類似的情事再度出現，美國軍方認為應建立一套機制用以減少海上意外事件的發生，這種作法符合雙方共同利益。^{註十三}

雖未證實確切時點為何，極可能係在臺海危機後，當時的美軍太平洋總司令普赫魯(Joseph Prueher)上將提出了此倡議，^{註十四}其後隨著中共與美國兩國關係的逐漸改善，雙方就此議題進行長達1年餘的協商，遂於1997年10月江澤民赴美進行國事訪問時達成協議。^{註十五}同年12月，中共副總參謀長熊光楷赴

註八 Barbara Starr, "Han Incident' Proof of China's Naval Ambition," p.5.

註九 孫昌國，〈陳健強調關切小鷹號事件，惟對美高層往訪仍採積極態度〉，《中國時報》，1994年12月23日，版9。

註十 〈華府擬提建議互採預警措施〉，《聯合報》，1995年2月11日，版4。

註十一 陳永康與翟文中，〈中共海軍戰略演進之研究〉，《中國大陸研究》，第40卷第9期，1997年9月，頁19。

註十二 "China Warns US Navy to Avoid Strait," China News, March 18, 1996, 轉引自張雅君，〈中共與美、日的亞太海權競爭：潛在衝突與制度性競爭機制〉，頁12～13。

註十三 錢春泰，〈中美海上軍事安全磋商機制初析〉，頁9；〈文匯報企圖淡化『小鷹號』事件〉，《中央日報》，1994年12月26日，版9。

註十四 陳雅莉，〈遭遇黃海〉，《華盛頓觀察周刊》，第4期，2002年10月，〈<http://www.washingtonobserver.org/showtemp.cfm?showtempid=21&charid=1&uid=1>〉

註十五 在柯江會聯合聲明「兩軍關係」部份提到：「中美兩國就中美建立加強海上軍事安全磋商機制達成協議，該協議將有助於雙方海空力量避免發生意外事故，誤解或錯誤判斷」。〈柯江會聯合聲明全文〉，《聯合報》，1997年10月31日，版10；Kevin Pollpeter, U.S.-China Security Management: Assessing the Military-to-Military Relationship, p.78.

美參加兩國首度舉行的「國防諮商會談」(Defense Consultative Talk, DCT)，會議期間與美國國防部政策次長史羅康(Walter Slocombe)進行了MMCA的草簽。^{註六}1998年1月，美國國防部長柯恩與中共國防部長遲浩田於北京正式簽署這份文件，中美兩國的軍事關係至此進入了一個嶄新階段。這彰顯了中美雙方認知到海上意外事件具有的不可控制屬性，期望藉由此制度性交流機制的建立，用以減少雙方海空兵力的緊張對峙。

中美簽署MMCA可視為雙方在軍事合作的一個重要里程碑，何以全球海權強國的美國願意放下身段與僅具區域性投射能力的中共海軍簽署此一協定，而長期不願與美國就透明度與信任建立措施磋商的中共，何以願意放棄先前成見與美國就此議題進行討論？前述兩個問題的答案，無疑地可從雙方的動機中獲得部份的解答。

就美方考量言，隨著中國海軍走向遠洋，挑戰美國海軍在亞太甚或全球的海洋優勢，可能只是時間早晚問題，這不僅是一個地緣政治現實，亦是必須提早因應的一個高風險政軍議題。^{註七}對政治與軍事領袖言，海上意外的經常性存在，可以彰顯敵我緊張情勢，成為增加海軍經費的一個強而有力藉

口。此外，就海軍觀點言，維持與潛在敵人間的接觸被視為一種特殊利益，這是其他軍種所無法享有的。^{註八}尤其重要的，「自主」(autonomy)係海軍的一項特殊傳統，海軍指揮官經常被視為一個獨立操作者，許多挑釁行為係在其未經授權情況下發起的。諸如此類的海上意外事件，大多肇因於急躁的海軍艦長，而非拿風險做為賭注的政治領袖。^{註九}因此，1996年臺海危機後美國積極推動與中共就此議題進行協商，這是源自其長期與蘇聯軍事競爭所提出具前瞻性的政策提議。在這種情況下，美國與中共進行MMCA磋商的目標應有：(1)降低砲艦外交或運用海軍武力追求政治目標的機會；(2)降低海上意外發生的可能性；(3)降低平時與危機期間，海上意外事件不經意升高的風險；(4)降低遭受奇襲的風險。^{註十}因此，美國認為MMCA的簽署有助增加雙方海軍活動的可預測性，可有效控制海上意外事件升高成為戰爭的潛在風險。

對中共而言，在其營造穩定環境發展經濟的考量下，其同樣地不樂見海上意外向上升高成為戰爭。因此，MMCA的簽署對支持這個目標的達成是有相當裨益的。在當前國際社會充斥著「中國威脅論」的時刻，中共與美國就海上意外議題進行磋商，除可彰顯

^{註六} 郭崇倫，〈美中軍事交流為合作也為刺探軍情〉，《中國時報》，1997年12月30日，版9；冉亮，〈美中海軍建立對話架構〉，《中國時報》，1997年12月14日，版9。

^{註七} 陳雅莉，〈遭遇黃海〉，《華盛頓觀察周刊》，2002年第4期（2002年10月），〈<http://www.washingtonobserver.org/showtemp.cfm?showtempid=21&charid=1&uid=1>〉

^{註八} New York Times, 3 Oct 1982, quoted in Cathleen S. Fisher, "Controlling High-Risk U.S. and Soviet Naval Operations," quoted in Barry M. Blechman et al., Naval Arms Control: A Strategic Assessment (New York: St. Martin's Press, 1991), p.69.

^{註九} Elmo R. Zumwalt, Jr., On Watch (New York: New York Times Book Co., 1976), p.394.

^{註十} Johan J?rgen Holst, "Northern Europe and the High North," quoted in Sverre Lodgaard ed., Naval Arms Control (London, U.K.: Sage Publications, 1990), pp.53-54; Sverre Lodgaard, and John P. Holdren, "Naval Arms Control," quoted in Sverre Lodgaard ed., Naval Arms Control (London, U.K.: Sage Publications, 1990), p.16; and Carsten A. L?tken, "Confidence and Security Building- a Naval Perspective," quoted in Sverre Lodgaard ed., Naval Arms Control (London, U.K.: Sage Publications, 1990), p.139.

其對信任建立措施的重視外，亦可或多或少化解國際社會對中共軍力擴張的疑慮。或許最重要的，當中美兩國簽署此協定後，無疑地默認中共海軍係其潛在的對手，為使兩造能在制度性機制下進行較安全的競爭，美國海軍事實上已承認中共海軍係「平等」參與競爭的一方。這種發展對中共軍方甚或中共海軍而言，都可視為一種殊榮，有助提升其在國家安全與軍事組織中的合法性與可信度。^{註二}

參、MMCA 的運作現況

中共與美國簽署的MMCA總共有9個條款，要點摘錄如下：

- 一、雙方機艦活動應遵循國際法與聯合國海洋法公約的規定；
- 二、每年舉行2~3天的年度會議，針對雙方達成共識的議題進行討論。年度會議由中共與美國交替舉辦，議程討論項目應與雙方機艦海上活動相關，這些措施有助提升海洋安全以及建立雙方互信，諸如搜救、軍艦遭遇時的相互通聯程序、闡明航路規則以及避免海上意外事件；
- 三、雙方同意針對機艦海上活動特殊關切事項舉行特別會議進行磋商；
- 四、當一方以書面通知他方終止此協定時，

3個月後本協定將喪失效力。^{註三}

此協定生效後，中美兩國即在MMCA的架構下，定期召開年度會議或是針對關切議題召開特別會議，並且做為一個交流平臺，用以化解雙方間的誤解、誤判與不信任，並致力發展一套有助雙方機艦安全的操作程序，杜絕海上意外升高成為軍事衝突或是政治事件。1998年7月14至15日，中美雙方於北京召開了MMCA的首次年度會議，中共海軍副參謀長趙國鈞少將與美國太平洋總部戰略規劃與政策局局長海爾斯頓(Earl B. Hailston)少將共同主持了這次會議，會中雙方就與各自海上安全利益密切相關以及制約各自海上軍事活動的法律制度問題深入地交換了意見。會議期間，中共副總參謀長熊光楷中將與海軍司令員石雲生中將分別接見了雙方與會代表。^{註三}當年的12月9至11日，中美兩國於聖地牙哥(San Diego)召開了MMCA的首次工作會議，雙方各由一位資深海軍上校擔任領隊，會中對國際通信旗號(international communications standards)、海洋法、海洋航行安全，特別是以1972年國際海上避碰章程(International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972 Col-Regs)做為海上通信標準等議題，進行廣泛而深入的討論。^{註四}

1999年5月，中美雙方代表於青島的北

^{註二} 此見解來自於學者對蘇聯簽署相關協定的分析，參見David F. Winkler, "Soviet Motivations to Negotiate INC-SEA," <http://members.salts.navy.mil/vtu0615/vtu615cch10.htm>

^{註三} Michael Krepon, Khurshid Khoja, Michael Newbill, and Jenny S. Dreizin eds., *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*, 3rd edition, pp.45-6.

^{註四} 潘筱穎，〈就海上軍事安全問題中美兩軍舉行首次年度會晤〉，《人民日報》，1998年7月16日，版4；海強，〈中美海上軍事交往的必要性〉，《艦船知識》，1998年8月，頁8~9；〈中美兩軍磋商機制啓動〉，《文匯報》，1998年7月16日，慧科新聞資料庫(<http://www.wisers.com>)，編號199807160050023；〈中共與美國首次就海上軍事安全問題舉行年度會晤〉，《中央通訊社》，慧科新聞資料庫，編號199807151970136；〈中共與美國舉行海上軍事安全首次年度會晤〉，《中央通訊社》，慧科新聞資料庫；編號199807151970199。

^{註五} George Galdorisi, and George Capen, "Military Contact Is Lynchpin in Sino-US Relations," U.S. Naval Institute Proceedings, Vol.127, No.9 (September 2001), p.71.

海艦隊司令部召開MMCA第二次工作會議，除賡續討論前次工作會議各項議題外，公布了「中美兩國包括通信在內的海上航行安全研究」(The Study on Sino-U.S. Maritime Navigation Safety, Including Communication)報告，該份文件研究重點係雙方簽署的現有國際章程，包括1972年國際海上避碰章程、國際民航公約(即芝加哥公約)、國際船舶信號(The International Code of Signals)與國際電信聯盟無線電章程(The Radio Regulations of the International Telecommunications Union)等。連同前次工作會議，這兩次會議主要係為當年8月在檀香山(Honolulu)召開的第二次年度會議預做準備。不幸地，由於5月間發生美軍誤炸中國駐南斯拉夫大使館的意外，加上李登輝總統在7月間提出「兩國論」的影響，使得美中關係高度緊張，兩國間的軍事交流全面暫停，此次年度會議於是未能實施。^{註五}

2000年3月，美國太平洋總司令布萊爾(Dennis Blair)上將赴中國大陸訪問，兩國中斷已久的軍事交流遂再度開啓。由於MMCA被視為中美軍事交流的一個重要支柱，當月27至29日遂在北京召開了第三次工作會議。此次會議主要工作，係在審查前次會議中公布的研究報告草案，並為當年5月於檀香山

召開的MMCA第二次年度會議預做準備。^{註六}2000年5月30日至6月2日，MMCA的第二次年度會議於檀香山召開，中共海軍副參謀長王玉成少將與美國太平洋總部戰略規劃與政策局局長海吉(Michael Hagee)少將分別擔任雙方代表團團長，會中對共同完成的「中美兩國包括通信在內的海上航行安全研究」報告進行了審查，同時核准了預於當年秋季召開的工作會議議程。^{註七}2000年12月3日至9日，MMCA第四次工作會議於上海吳淞海軍基地召開，此次會議主要在討論目視範圍內雙方水面艦艇間的通信問題，除設定翌年工作會議議程外，雙方工作小組尚須共同完成一份名為「中美兩國對目視範圍內在航水面艦艇間通信方式與方法的探索與評估」(Sino-U.S. exploration and evaluation of the ways and means of communications between surface vessels at sea within sight of one another)研究報告。^{註八}

2001年4月1日，一架美國海軍EP-3偵察機與中共殲八戰機於南中國海空域發生擦撞，^{註九}此事件造成一名中共飛行員失蹤，美機迫降海南島陵水機場後，其24名機組人員亦遭到中共留置偵訊長達11天之久。^{註十}這起發生於公海上空的意外事件，使得原本波折橫生的中美關係更加地惡化，雙方的軍

^{註五} George Galdorisi, and George Capen, "Military Contact Is Lynchpin in Sino-US Relations," p.71.

^{註六} George Galdorisi, and George Capen, "Military Contact Is Lynchpin in Sino-US Relations," p.71.

^{註七} U.S. Pacific Command Public Affairs, "U.S. Pacific Command Hosts Maritime Safety Meeting with China," News Release No.07-00, June 3, 2000, <<http://www.pacom.mil/news/news2000/re107-00.htm>>

^{註八} George Galdorisi, and George Capen, "Military Contact Is Lynchpin in Sino-US Relations," p.72.

^{註九} "Over the South China Sea, Increasingly Close Encounters," Today's Global Intelligence Update, 02 April 2001, <<http://www.stratfor.com/home/giu/archive/040201>>

^{註十} United States Department of Defense, "Secretary Rumsfeld Briefs on EP-3 Collision," <http://www.defenselink.mil/transcripts/2001/t04132001_t0413ep3.html>；謝孟儒，〈遭中共兩戰機攔截擦撞美偵察機迫降海南島〉，《中國時報》，民國90年4月2日，<<http://forums.chinatimes.com/special/planebroken/date0401.htm>>；張沱生，〈中美撞機事件及其經驗教訓〉，《世界經濟與政治》，2005年第3期，頁1至5。

事交流與合作計畫亦因這起事件全面喊停。其後，爲了緩和兩國間的緊張關係，中美雙方於7月間達成協議，同意翌月召開MMCA首次特別會議。^{註三}2001年9月14至15日，此會議於關島召開，中共國防部外事辦公室副主任張邦棟少將與美國馬里亞納海軍部隊(U.S. Naval Forces Marianas)暨太平洋駐關島部隊(U.S. Commander in Chief U.S. Forces Pacific Representative Guam)司令費林(Tom S. Fellin)少將共同主持這次會議，雙方就國際法與國際條約的基本原則與軍用機艦近距離遭遇時的安全操作程序進行了廣泛的討論，雙方對MMCA機制用以降低海空意外發生的重要性均表示同意。^{註三}2001年12月5至7日，中美雙方於北京召開MMCA第五次工作會議，官方並未向外揭露會議內容，祇表示中美雙方代表團本著建設性的、合作的態度就中美海上軍事安全有關議題進行了磋商。

^{註三}

2002年4月10至12日，MMCA第三次年度會議於上海召開，中共海軍副參謀長周伯

榮少將與美國太平洋總部戰略規劃與政策局局長蘇利文(William D. Sullivan)少將共同主持這次會議，根據美國國防部發布的聲明，此次會議在專業與合作的氣氛下進行，中美雙方以相互尊重的精神，就軍事海上安全的相關議題交換意見，並確認雙方一致的立場與存在的歧見。會議期間，美方代表團拜會了中共海軍東海艦隊司令員，並曾登上一艘中共軍艦參觀。^{註四}儘管兩國官方未向外界公布此次會議成果，然美國太平洋總司令布萊爾上將在會後公開場合演講時指出，MMCA有助中美雙方相互瞭解，這是令人滿意且具積極性的會談。^{註五}2002年8月6~8日，中美雙方於夏威夷召開了MMCA架構下的首次海空軍事安全工作小組會議；^{註六}同年12月4~6日，第二次海空軍事安全工作小組會議於青島舉行，美方代表團於會議期間拜會了中共海軍北海艦隊參謀長蕭新年少將，並曾登上中共海軍青島號(DDG-113)飛彈驅逐艦參觀。^{註七}

2003年4月8至10日，MMCA第四次年

^{註三} Bill Derts, "U.S., China to Meet on Maritime Accord," The Washington Post, August 25, 2001, P.A4, 轉引自宋燕輝，〈中國與美國海上軍事諮商之現況與未來發展之研究〉，頁16。

^{註三} U.S. Pacific Command Public Affairs, "U.S. and China Convene MMCA Special Meeting," News Release No.022-01, September 14, 2001, <http://131.84.1.218/news/news2001/re1022-01.htm>; U.S. Pacific Command Public Affairs, "U.S., China MMCA Talks Completed," News Release, No.023-01, September 15, 2001, <http://131.84.1.218/news/news2001/re1023-01.htm>; United States Department of Defense, "U.S. Concludes Military Talks with China," September 15, 2001, http://www.defenselink.mil/news/Sep2001/b09152001_bt432-01.html；李詩佳，〈爲期兩天的中美海上軍事安全磋商專門會議結束〉，〈<http://news.sina.com.cn/c/2001-09-16/358467.html>〉

^{註三} 〈中美海上軍事安全磋商機制工作小組會議結束〉，〈<http://mil.news.sina.com.cn/2001-12-07/46782.html>〉

^{註四} 〈美中海軍諮商下週上海復談〉，《中國時報》，2002年4月5日，版11；劉屏，〈美艦獲准訪港中美關係暫別駭浪期〉，《中國時報》，2002年4月14日，版11；陳正杰，〈美國肯定與中共海上軍事安全諮商會議氣氛〉，〈<http://www.xianqiao.net:8080/gb/2/4/13/n183076.htm>〉

^{註五} Admiral Dennis C. Blair, Press Roundtable Transcript, April 18, 2002, 〈<http://www.pacom.mil/speeches/sst2002/020419hongkong.htm>〉

^{註六} 〈中美舉行海空軍事安全工作小組首次會議〉，《人民日報》(海外版)，2002年8月10日，版4，參見〈<http://www.people.com.cn/GB/junshi/60/20020810/796830.html>〉

^{註七} 陳增芝，〈美中關係/美中海上軍事安全磋商在山東青島舉行〉，〈<http://www.nownews.com/2002/12/07/163-1384507.htm>〉；〈中美海上軍事安全磋商機制會議在青島舉行〉，《中國新聞網》，2002年12月6日，〈<http://big5.chinanews.com.cn:89/2002-12-06/26/251009.html>〉

度會議於夏威夷舉行，中共海軍副參謀長周伯榮少將與美國太平洋總部戰略規劃與政策局局長蘇利文少將共同主持了這次會議，惟會議議程與討論內容雙方並未對外公開。^{註三}2003年8月19至21日，MMCA第三次海空軍事安全工作小組會議於夏威夷召開，期間中方代表團拜會了美國太平洋總部戰略規劃與政策局參謀長尼利(Charles W. Neeleg)准將，並參觀了美國海軍配備神盾系統的伊利湖號(USS Lake Erie, CG-70)巡洋艦。^{註四}2004年3月9至11日，MMCA第四次海空軍事安全工作小組會議於上海舉行，雙方除針對海空軍事安全相關議題進行磋商外，並就兩國海軍舉行海上聯合搜救演練初步交換意見。會議期間，美方代表團拜會了中共海軍副參謀長周伯榮少將，並參觀了中共海軍連雲港號(FFG-522)護衛艦。^{註五}當年，中美政治關係平順，軍事高層交流頻繁，美國參謀首長聯席會議主席邁爾斯(Richard Myers)上將、國防部政策次長費斯(Douglas Feith)、太平洋總部司令法戈(Tom Fargo)上將先後訪問中國大

陸，中共總參謀長梁光烈上將亦曾赴美訪問。^{註六}在這種友好氛圍下，兩國當年何以未召開MMCA的年度會議，由於兩國並未對外公開說明，實際情況不得而知。

2005年7月7～8日，MMCA第五次年度會議於青島召開，中美雙方對海空安全未決議題繼續進行討論。^{註七}2005年10月26～28日，MMCA第六次工作會議於夏威夷召開。2006年3月30～31日，MMCA第七次工作會議於寧波召開。由於中美兩國軍方極其低調，因此沒有任何媒體對MMCA這兩次工作會議進行報導，唯一資訊僅見於中共官方發布的《2006年中國的國防》白皮書。^{註八}2006年8月7～11日，MMCA第八次工作會議（7～8日）與第六次年度會議（9～11日）於夏威夷召開，在這兩個會議的議程中，雙方就建立通信協議、進行通信與機動演練以及草擬將進行的二階段海上搜救演習等議題進行磋商。^{註九}2006年9月10日，中共海軍青島號飛彈驅逐艦、洪澤湖號(AOR-881)綜合補給艦與美國海軍鍾雲號(USS Chung-Hoon,

註三 華士傑，《大陸情勢》，2003年4月，<http://www.mac.gov.tw/big5/cnrpt/9204/01.pdf>, p.6; 〈中美舉行海上軍事安全磋商機制第四次年度會晤〉，《南方網》，2003年4月11日，〈<http://big5.southcn.com/gate/big5/www.southcn.com/news/china/zgkx/200304111131.htm>〉

註四 〈中美舉行海空軍事安全工作小組第三次會議〉，《解放軍報》，2003年8月23日，版4；亦可參見〈<http://news.sina.com.cn/c/2003-08-23/0652618373s.shtml>〉；〈中美海上軍事安全相關問題磋商在美夏威夷結束〉，《新浪網》，2003年8月23日，〈<http://news.sina.com.cn/c/2003-08-23/0939619606s.shtml>〉

註五 〈中美舉行海空軍事安全工作小組第四次會議〉，《解放軍報》，2004年3月12日，亦可參見〈<http://mil.fjii.fj.vnet.cn/2004-03-12/10748.htm>〉

註六 〈中美軍事交流〉，《新華網》，〈http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/28/content_257250.htm〉

註七 Shirley A. Kan, U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress, Updated February 1, 2008(Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2008), p.CRS-56；楊毅主編，《國際戰略形勢分析2005-2006》（北京：時事出版社，2006年5月），頁165～167；祝進，〈中美舉行海上軍事安全磋商機制年度會晤〉，《新華網》，2005年7月9日，〈http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-07/09/content_3195633.htm〉

註八 “Appendix III. Participation in Security Consultations, 2005-2006,” quoted in Information Office of the State Council of the People's Republic of China, China's National Defense in 2006(Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China, 2006)，亦可參見[http://english.people.com.cn/whitepaper/defense2006/appendix\(3\).html](http://english.people.com.cn/whitepaper/defense2006/appendix(3).html)。

註九 Shirley A. Kan, U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress, Updated February 1, 2008, p.CRS-59。

DDG-93)飛彈驅逐艦，於夏威夷附近水域進行了歷時5個鐘頭的海上通信和機動編隊操演，這是兩國海軍首次舉行的海上聯合操演。^{註5}2006年9月20日，中共海軍前述兩艘軍艦與美國海軍夏普號(USS Shoup, DDG-86)飛彈驅逐艦，於聖地牙哥西北海域進行了海上聯合搜救演習，此次演習由中共海軍北海艦隊副司令員王福山少將擔任指揮官，雙方就指揮通信、海空搜尋、離艦損管與營救遇險船隻等科目進行了演練，^{註6}兩國海上搜救演習第一階段至此圓滿落幕。2006年11月19日，中共海軍湛江號(DDG-165)飛彈驅逐艦、洞庭湖號(AOR-883)綜合補給艦與美國海軍菲茨傑拉德號(USS Fitzgerald, DDG-62)飛彈驅逐艦及朱諾號(USS Juneau, LPD-10)兩棲船塢登陸艦，於南中國海水域執行了第二階段海上聯合搜救演習。演習期間，兩國海軍進行了高頻通信、隊形變換、艦艇機動、海上補給與水中搜救等科目的演練，^{註7}除

水面艦艇外，中美雙方還分別派出運七運輸機和P-3C巡邏機參加此次海上聯合演習。^{註8}

美國國會研究處研究員簡淑賢(Shirley A. Kan)女士在其撰寫的「中美軍事接觸」(U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress)報告指出，2007年中美兩國曾召開MMCA空中通信工作會議，惟比對中共新華網關於MMCA歷年會議統計，加上中美官方並無MMCA召開年度或工作會議的相關聲明，推論當年在MMCA架構下並未舉行任何會議。^{註9}2008年2月25至26日，MMCA第七次年度會議於青島舉行，中共海軍副參謀長張磊愚少將與美國太平洋總部戰略規劃與政策局局長柯納特(Thomas L. Conant)少將共同主持了這次會議，雙方除就中美海上軍事安全相關問題交換意見外，亦對年內兩國海軍舉行海上聯合演習進行了討論。會議期間，美方代表團拜會了中共海軍北海艦隊副司令員張盤洪少將，並參訪了中共海軍艦艇

^{註5} 王松岐與鐘魁潤，〈中美海軍首次進行海上聯合演練〉，《艦船知識》，2006年11月，頁8。在演練過程中，雙方軍艦進行了多種隊形的聯合機動演練。此外，中美兩國海軍互派觀察員至對方軍艦觀摩指揮管制程序，並對演練情況執行任務歸詢。

^{註6} 王松岐與鐘魁潤，〈中美海軍首次進行海上聯合演練〉，頁8～9。

^{註7} 〈海上聯合搜救演習標誌中美軍事關係『走向務實』〉，《新華網》，2006年11月9日，〈http://big5.Xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2006-11/19/content_5349511.htm〉；〈中美舉行首次海上聯合搜救演習第二階段演習〉，《新華網》，2007年3月27日，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/banyt/2007-03/27/content_5901376.htm〉；〈中美海軍舉行海上聯合搜救演習〉，《艦船知識》，海事廣角，第328期，2007年1月，頁5。中美這次海上搜救演習和中共過去與他國舉行類似演習間的最大不同，係在事前沒有指定被救援的目標，雙方透過機艦實施海上搜尋，俟發現目標後再派遣軍艦至其所處的水域進行救援。

^{註8} 張妍，〈中美海軍舉行第二階段海上聯合搜救演習〉，《人權網》，〈http://www.humanrights.com.cn/human/2006-11/20/content_239791.htm〉

^{註9} Shirley A. Kan, U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress, Updated August 20, 2007(Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2008), pp.CRS-39—CRS63，轉引自宋燕輝，〈中國與美國海上軍事諮商之現況與未來發展之研究〉，表一，頁14；〈中美舉行海上軍事安全磋商機制年度會晤〉，《人民網》，2008年2月27日，參見〈<http://military.people.com.cn/BIG5/42962/6927563.html>〉。根據人民網提供的資訊，截至2008年2月，中美雙方在MMCA架構下召開了12次工作會議，比對公開揭露資料，2006年底兩國業已舉行了8次工作會議與4次海空軍事安全工作小組會議（計12次）。據此推論，中美兩國在2007年應未召開MMCA相關工作會議。

部隊。^{註五}

MMCA機制自1998年運作迄今，共舉行

了1次特別會議、7次年度會議與12次工作會

議(含海空軍事安全小組會議)(參見表1)。^{註五}

表1 中美海上軍事安全磋商機制運作大事紀要(1997-2008)

時 間	地 點	事 件	說 明
1997.10		中共國家主席江澤民赴美進行國事訪問，雙方就建立加強海上軍事安全磋商機制達成協議	
1997.12		中共副總參謀長熊光楷赴美參加「國防諮商會談」，會議期間與美國國防部政策次長史羅康完成MMCA草簽	
1998.01		美國國防部長科恩訪問中國大陸，與中共國防部長遲浩田完MMCA正式簽署	
1998.07.14 - 15	北 京	第1次年度會議	
1998.12.09 - 11	聖 地 牙 哥	第1次工作會議	
1999.05	青 島	第2次工作會議	
1999.05.08		美國誤炸中共駐南斯拉夫大使館，中共宣布推遲中美兩軍高層交往	
2000.03.27 - 29	北 京	第3次工作會議	
2000.05.30 - 06.02	夏 威 夷	第2次年度會議	
2000.12.03 - 09	上 海	第4次工作會議	
2001.04.01		美海軍EP-3偵察機與中F-8戰機於南海上空發生擦撞，美國國防部單方面宣布中止兩軍交往，兩軍交流遂告中斷	
2001.09.14 - 15	關 島	第1次特別會議，其後中美兩軍交流逐步恢復	
2001.12.05 - 07	北 京	第5次工作會議	
2002.04.10 - 12	上 海	第3次年度會議	
2002.08.06 - 08	夏 威 夷	海空軍事安全工作小組第1次會議	
2002.12.04 - 06	青 島	海空軍事安全工作小組第2次會議	
2003.04.08 - 10	夏 威 夷	第4次年度會議	
2003.08.19 - 21	夏 威 夷	海空軍事安全工作小組第3次會議	
2004.03.09 - 11	上 海	海空軍事安全工作小組第4次會議	
2005.07.07 - 08	青 島	第5次年度會議	
2005.10.26 - 28	夏 威 夷	第6次工作會議	
2006.03.30 - 31	寧 波	第7次工作會議	
2006.08.07 - 08	夏 威 夷	第8次工作會議	
2006.08.09 - 11	夏 威 夷	第6次年度會議	
2006.09.20	聖地牙哥水域	MMCA第一階段海上聯合搜救演習	
2006.11.19	南中國海水域	MMCA第二階段海上聯合搜救演習	
2008.02.25 - 26	青 島	第7次年度會議	

作者自製。

資料來源：本章節各註腳資料綜整而得。

^{註五} 〈中美舉行海上軍事安全磋商機制年度會晤〉，《人民網》，2008年2月27日，參見〈<http://military.people.com.cn/BIG5/42962/6927563.html>〉

^{註五} 〈中美舉行海上軍事安全磋商機制年度會晤〉，《人民網》，2008年2月27日，參見〈<http://military.people.com.cn/BIG5/42962/6927563.html>〉

在這段不算短的時間內，中美兩國間的軍事交流曾因北約戰機誤炸中共駐南國使館與美海軍EP-3偵察機與中共殲八戰機擦撞全面喊停。然而，透過MMCA機制的運作使雙方能夠重啓溝通管道，此對強化雙方互信與降低衝突發揮了相當程度的助益。尤其重要的，MMCA具有「專業主義」(professionalism)與「減少公眾注意」(lack of publicity and visibility)兩項特殊屬性。前者，由於與會人員皆係雙方的海軍與海航人員，故討論過程相當專業化，不摻雜任何的政治因素。^{註五}因此，中美兩國海軍人員得以本身專業來處理存於其間的海上安全議題。後者，係指MMCA的運作甚少受到公眾的注意，由於並無太多旁雜人等提出空泛評論，此機制可以務實方式進行並對雙方均感關切的議題進行討論。^{註五}就此而言，MMCA的運作可說相當地平順，符合中美雙方建立此機制的最初想法。^{註五}

肆、MMCA的未來展望

儘管中美雙方都認為MMCA係其雙邊軍事交流的一個重要支柱。然而，對戰略學者與國防分析家言，其關切的焦點係MMCA對中美海洋軍事安全的具體貢獻何在？由於中

美官方並未提出數據對此進行說明，因此無法知悉雙方機艦在海上的危險遭遇是否已經大幅降低。然而，如同其先行者——美蘇「防止公海意外事件協定」，MMCA亦具外溢效果(spillover effect)，其成功地開啓中美雙方在海上軍事安全領域更廣泛的討論。2005年1月30日～2月1日，美國國防部負責亞太事務的副次長勞理斯(Richard Lawless)訪問北京，其與中共國防部外事辦公室主任張邦棟少將會晤，召開了首次的特別政策對話(Special Policy Dialogue)，這是有別於MMCA架構用以討論政策問題的會議。然而，勞理斯在會議期間試圖達成一項軍事海空安全協定。^{註五}2006年12月7～8日，根據前次特別政策對話提議，美國國防部副助理部長與中共國防部外事辦公室主任於華盛頓晤面，兩人共同主持了「國防政策協商會談」(Defense Policy Coordination Talk, DPCT)，對專屬經濟水域內的軍事活動進行討論。^{註五}就此而論，MMCA的功用不僅為中美海軍人員的交流提供了一個平臺，其架構與運作亦為未來中美的進一步安全合作奠定良好基礎，例如未來可將行之多年且成效良好的美蘇「防止公海意外事件協定」與「防止危險軍事活動協定」(Prevention of Dangerous Mil-

^{註五} Sean M. Lynn-Jones, "A Quiet Success for Arms Control: Preventing Incidents at Sea," in Steven E. Miller, and Stephen Van Evera eds. *Naval Strategy and National Security*(Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1988), pp.380.

^{註五} Steven Miller, "CBMs in the Maritime Arena," in Shai Feldman ed., *Confidence Building and Verification: Prospects in the Middle East*(Jerusalem, Israel: Tel Aviv University, Jaffee Center for Strategic Studies, 1994), p.74.

^{註五} 1998年1月，MMCA正式簽署時，中共國防部長遲浩田致詞時表示：「這個協議的簽署標誌著中美兩國、兩軍關係取得了新的實質性的進展，它有利於亞太地區乃至世界的和平與穩定，是中美雙方為維護和平與穩定所做的積極努力的具體體現」。美國國防部長柯恩致詞時亦指出：「這是美中兩軍之間簽署的第一個有關軍事安全磋商機制的協定，顯示了兩軍之間正在成熟的關係，這將有助於改進和加強兩軍的瞭解、溝通與連繫」。參見〈中美建軍事安全磋商機制〉，《文匯報》(香港)，1998年1月20日，版3。

^{註五} Shirley A. Kan, *U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress*, Updated February 1, 2008, p.CRS-55.

^{註五} Shirley A. Kan, *U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress*, Updated February 1, 2008, p.CRS-60.

itary Activities Agreement, DMAA)等概念引進美中軍事關係領域。

另一方面，亦有人認為MMCA條文過於模糊且缺乏運作細節，因此未能防範2001年的中美軍機擦撞事件。^{註五}事實上，這種說法對MMCA的批評似乎過於嚴苛。美蘇簽署的「防止公海意外事件協定」係經常被人提及的一個典範，然而這個協定仍無法消弭所有的海上意外事件。此協定簽署後的10年（1982年6月～1983年6月），美蘇間的嚴重海上意外每年仍高達40起左右。^{註六}就此觀之，即令中美兩國在簽署MMCA後，發生了美海軍EP-3偵察機與中共殲八戰機擦撞、美國海洋研究船鮑狄奇號(USNS Bowditch,

TAGS-62)遭中共海軍軍艦驅離、^{註七}與中共海軍宋級潛艦與美國海軍小鷹號航艦遭遇等嚴重海上意外事件，^{註八}固然這些事件造成中美關係不同程度緊張，卻不致減損MMCA做為信心建立措施的價值。中美兩國在誤炸使館與軍機碰撞的低潮氛圍下，皆在MMCA的架構下重啟接觸，爾後雙方能夠進行磋商，恢復全面性的軍事交流，MMCA機制可說居功厥偉。換個角度來看，前述各事件可視為對MMCA機制運作的嚴格檢驗，中美兩國祇有透過對既存意外事件的不斷檢討，找出MMCA機制設計上的缺陷，並且進行必要的修正與補充，如此MMCA機制的運作方能更加周詳與嚴密。

^{註五} Richard Weith, "Military Dialogue," China Brief, Vol.6, Issue.18(September 2006), p.8.

^{註六} "Superpowers Maneuvering for Supremacy on High Seas," The Washington Post, April 4, 1984, P.A18; and "Soviet Sub Bumps into U.S. Carrier," The Washington Post, March 22, 1984, P.A28, quoted in Sean M. Lynn-Jones, "A Quiet Success for Arms Control: Preventing Incidents at Sea," p.381.

^{註七} 2002年9月，隸屬美國軍事海運司令部(U.S. Military Sealift Command)的海洋研究船鮑狄奇號，於中國海岸50～60哩外的黃海水域進行海洋調查時，中共曾出動戰機與軍艦對這艘無武裝的美國海軍船舶進行近接偵察，機艦間的距離甚至不及100英呎，中共並要求美艦立刻停止在其200浬專屬經濟水域內的非法行動。就在兩造追逐之間，鮑狄奇號的水中聽音器被一艘中共漁船撞毀，鮑狄奇號旋即返回日本，中美雙方對此事件保持低調。此事件發生後，駐北京外國媒體曾多次詢問具體情況，未獲得進一步消息。事實上，此非鮑狄奇號首次於中共專屬經濟水域執行任務遭到強制驅離。2001年3月23日，鮑狄奇號於黃海水域蒐集水文資料時，一艘中共軍艦要求其改變航向並離開專屬經濟水域。當時該艦位於中國海岸20哩外水域，其後該艦返回位於日本的佐世保(Sasebo)海軍基地。參見Robert Burns, "U. S. Says Chinese Vessels Harassed Navy Oceanographic Research Ship," The Detroit News, 〈<http://www.detroitnews.com/2002/nation/0209/28/nation-599254.htm>〉; "Survey Ships-T-AGS," 〈<http://usmilitary.about.com/library/milinfo/navyfacts/blsurveyships.htm>〉; Bill Gertz, and Rowan Scarborough, "Bowditch Fight," Inside the Ring, 〈<http://www.gertzfile.com/gertzfile/ring092702.html>〉; Tammy Kupperman, "U.S. Survey Vessel in Yellow Sea Accused of 'Criminal Activity'," 〈<http://drumbeat.malterz.net>〉; Mark Oliva, "Before EP-3, China Turned Away U.S. Research Ship in International Waters," Stars and Stripes, May 20, 2001, 〈<http://www.readstripes.com/01/may01/ed052001d.html>〉; 劉屏，〈中共戰機又迫近美偵察機〉，《中國時報》，2003年4月12日，版5；俞雨霖，〈鮑狄奇號美海軍最先進情蒐船〉，《中國時報》，2002年9月27日，版11；亓樂義，〈美海測船大陸漁船黃海碰撞事件北京低調處理〉，《中國時報》，2002年9月27日，版11。

^{註八} 2006年10月26日，美國海軍航艦小鷹號遭到中共海軍一艘宋級潛艦追蹤，該潛艦浮航為美國海軍艦載機發現時，離小鷹號航艦僅有8,000公尺，這起遭遇雖未引發碰撞危機，由於兩者距離過短，美艦暴露於中共潛艦的飛彈與魚雷射程內，引發美軍高度關切。參見 "U.S. Confirms Aircraft Carrier Had Close Brush with Chinese Submarine," Japan Today, 14 November 2006, quoted in Andrew S. Erickson, and Lyle J. Goldstein, "China's Future Nuclear Submarine Foece: Insights from Chinese Writings," Naval War College Review, Vol.60, No.1, Winter 2007, p.55; 〈深度調查中國潛艇追蹤『小鷹』號航母〉，《艦船知識》，2007年第1期，頁10～12。

就當前言，MMCA機制最須補強的部分，即是其條文必須對海上意外事件予以明確的規範。就廣義言，海上意外事件係指軍艦或飛機在公海上的某種行為，會對其他軍艦或飛機的安全造成嚴重的危害。海上意外事件可以約略分成以下數項：^{註六}

一、危險運動(dangerous maneuvers)

近接運動的海軍單位，採取各種不同運動迫使他方艦艇採取迴避動作以防止立即碰撞。危險運動最常見的例子，即係進行海上加油或整補時，他方艦艇以直航方式迫使海上作業艦艇偏離既定航向。

二、近接偵察(close air surveillance)

運用飛機在甚短距離內接近或飛越對方艦艇進行偵察，或由飛機投下聲納浮標追蹤他方潛艦。

三、模擬攻擊(stimulated attacks)

運用艦炮、飛彈、魚雷、射控雷達或其他武器追瞄對方機艦並且進行模擬攻擊。這樣的行動會造成雙方官兵神經緊張，處理不慎即可能擦槍走火，造成雙方的海上武裝衝突，甚至可能升高成為全面性的戰爭。

四、演習時的意外射擊

軍艦或商船進入他方實彈射擊或演習區域，導致艦船受損以及人員傷亡。此類意外源自事前通報不明，或他方欲在近距離觀察對方演習實況，兩種因素的交互作用，增加

了此種意外發生的機率。

五、其他型式干擾

除上述各種狀況外，軍艦還可以下列各種方式對他方艦艇進行干擾，例如使用強力探照燈照射對方軍艦的艦橋、發射照明彈干擾對方以及使用雷射造成對方機艦操作人員目眩，影響其正常的操作。

事實上，前述危險運動均已明列於美蘇「防止公海意外事件協定」中，MMCA機制有必要將其納入成為正式條款，做為約束與限制雙方機艦活動的依據，否則在危機或遭遇時，這類事件極易造成政治與外交關係的惡化，甚至有可能升高成為武裝衝突或是戰爭。^{註七}2007年4月，美國前太平洋總司令基亭(Timothy Keating)上將出席參院聽證會時指出：「美國與中國應倣效美國與蘇聯的經驗，加強防範『海上意外事件』相關磋商，防止兩國海軍艦艇在蒐集情報時發生對峙，從而引發意外衝突」。^{註八}無疑地，基亭上將在參院聽證會的證詞，已為中美MMCA機制的未來發展提供了明確指引。

伍、結 論

嚴格而論，MMCA係中美兩國歷經多起嚴重海上意外事件的產物，係雙方為增進海上安全而建立的一個磋商機制，藉年度會議、工作會議與特別會議的召開，用以增進

^{註六} Sean M. Lynn-Jones, "A Quiet Success for Arms Control: Preventing Incidents at Sea," in Steven E. Miller, and Stephen Van Evera eds. *Naval Strategy and National Security*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1988, pp.361-363.

^{註七} Michael D. Wallace, and Charles A. Meconis, *New Powers, Old Patterns: Dangers of the Naval Buildup in the Asia Pacific Region*, Working Paper No.9(Vancouver, Canada: University of British Columbia, 1995), p.3; Bernard D. Cole, "Beijing's Strategy of Sea Denial," *China Brief*, Vol. VI, Issue 23, November 22, 2006, p.3.

^{註八} Admiral Timothy J. Keating, "Hearing of the Senate Armed Services Committee US Military Command Authorization Requests for Fiscal Year 2008," 24 April 2007, <<http://www.pacon.mil/speeches/sst2007/070424-keating-sasc-fy08.shtml>>

相互瞭解，建立一套具體程序，避免雙方機艦發生碰撞與降低彼此間的誤解與誤判。^{註高}就過去實踐言，MMCA成功地扮演做為中美軍事專業人員交流平臺的角色，甚至有助兩國軍方據以發展行為準則(code of conduct)。

^{註空}長期以來，中美軍事關係是兩國整體關係的重要組成，亦被視為雙方政治關係的「晴雨計」。^{註空}因此，維持兩軍的持續接觸具有重要的政治意涵，加上防止非蓄意性衝突升高亦符合雙方的利益。即令未來中美關係仍有可能發生波動，毫無疑問地，兩國仍會持續地善用此一機制做為溝通管道，藉此可使雙方的軍事競爭更安全，不致因為偶發的海上意外事件導致兩國關係的全面緊張。

相較美國與蘇聯簽署的「防止公海意外事件協定」，MMCA僅提供了一個對話架構，缺乏實際操作細節，由於內容較為簡略，未來在內容上必須予以適度強化。隨著中共海空軍力日漸茁壯，其活動範圍亦逐漸地由近岸走向遠洋，加上兩國對國際海洋法的解讀存有相當多歧見，^{註空}未來雙方機艦

在公海與專屬經濟水域發生嚴重遭遇的可能性仍然很高。^{註空}當前，中美間的軍事交流仍受到「2000會計年度國防授權法案」(FY 2000 Defense Authorization Bill)的限制，^{註空}未來仍須進一步的努力方能獲得實質性的進展。不管如何，MMCA機制的建立與運作已為中美軍事交流奠定良好基礎，證諸美蘇兩國過去經驗，此機制的有效落實將成為未來中美雙方開展全面性軍事合作的催化劑。

收件：97年07月31日

修正：97年08月13日

接受：97年08月25日

作者簡介

翟文中，備役海軍上校，美國能源部桑蒂亞國家實驗室訪問學者(2002)；現為大同大學和平與安全研究中心研究員。

^{註高} Steven Miller, "CBMs in the Maritime Arena," in Shai Feldman ed., Confidence Building and Verification: Prospects in the Middle East (Jerusalem, Israel: Tel Aviv University, Jaffee Center for Strategic Studies, 1994), p.73; Michael Pugh, "The Potential for Maritime Confidence-building and Peace-support Co-operation," in John B. Hattendorf ed., Naval Policy and Strategy in the Mediterranean: Past, Present and Future, London, U.K.: Frank Cass & Co. Ltd., 2000, p.407; 伍湖，〈解讀中美海軍海上搜救演習——訪海軍大校李亞強〉，《艦船知識》，2007年第1期，頁8至9。

^{註空} Kevin Pollpeter, U.S.-China Security Management: Assessing the Military-to-Military Relationship, Santa Monica, California: RAND Corporation, 2004, pp.48-49.

^{註空} 錢春泰，〈中美海上軍事安全磋商機制初析〉，頁11。

^{註空} 李秦，〈從國際法的角度透視中美撞機事件〉，《解放軍報》，2001年4月16日，版4；參見〈http://www.pladaily.com.cn/big5/pladaily/2001/04/16/20010416001105_TodayNews.html〉

^{註空} Ulysses O. Zalamea, "Eagles and Dragons at Sea: The Inevitable Strategic Collision between the United States and China," Naval War College Review, Vol.XLIX, No.4, Autumn 1996, p.62.

^{註空} 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, p.63.