

## 2006 QDR 與美中安全關係

丁樹範\*

美國國防部於2月上旬公佈了草擬已久的「四年國防總檢」(2006 Quadrennial Defense Review Report, 2006 QDR)。這是布希政府的第二份「四年國防總檢」；上一份是於2001年於恐怖份子進行恐怖攻擊事件以後，匆忙改寫原來草稿不久後提出。包括中國在內的各方對此報告必然有不同的解讀。本文擬討論此報告中涉及中國的部分。

### 2006 QDR 與中國

QDR 是純國防軍事領域的具體規劃。它是在考慮國際環境改變下，找出影響美國國家安全的因素，進而針對這些因素，明確指出在國防軍事領域應有的做為和調整。因此，它不是專門針對中國而來的因應報告，雖然中國是影響美國國家安全的因素之一。因此，我們不能刻意放大中國因素在報告中的地位。

其次，反恐和大規模殺傷性武器擴散仍然是美國國家安全的主要考慮因素。雖然，反恐在賓拉登為首的基地組織被美國全力追剿而頗有成效，而伊拉克選舉產生新政府以後，使反恐和伊拉克的重要性似有下降的趨勢；但是，反恐和防止大規模殺傷性武器擴散的策略仍然佔有主要地位。

其實，2006 QDR 所討論影響美國國家安全的因素有其相當的持續性。從2001年發生恐怖份子攻擊事件以後，反恐成為美國最重要的安全政策。美國動員國內外資源追剿以賓拉登為首的國際恐怖運動。從1980年代末開始，防止大規模殺傷性武器擴散就成為美國既定政策。反恐運動則因為擔心恐怖份子會利用大規模殺傷性武器進行恐怖活動，因而，反恐和防止大規模殺傷性武器擴散就結合起來。

然而，2006年的環境不同於2001年。2001年的恐怖攻擊是在美國毫無知覺的情形下進行的。經過幾年追剿，反恐已略有成效。同時，反恐的重要性已被全球所有國家所瞭解。另一方面，中國的國力於過去四、五年進一步成長，其軍力也同步快速成長。在此消彼長情況下，中國議題自然上升，成為美國越來越注意的焦點。

### 2006 QDR：焦點、策略與中國

QDR 2006的依據是美國2005年公佈的National Defense Strategy。這個National Defense Strategy 明確指出，美國未來面對四種威脅挑戰方式和能力。這四種挑戰是：

一、傳統的挑戰(traditional challenges)，

\* 作者現職為政治大學國際關係研究中心第三研究所研究員

其對象是國家。美國的對手國家運用軍力以軍事競爭和衝突的形式和美國競爭；

- 二、不規律挑戰(irregular challenges)，其對象不一定是國家。他們運用非慣例的方式對抗有傳統優勢的美國；
- 三、災難性挑戰(catastrophic challenges)，其對象不一定是國家。他們獲得、擁有並運用大規模殺傷性武器，或能製造出和大規模殺傷性武器效果相同的方式，以對付美國；
- 四、混亂性挑戰(disruptive challenges)，其對象是國家。這類國家發展並運用突破性技術以反制美國在關鍵作戰領域的優勢。

這四類挑戰不必然相互排斥。次國家的國際恐怖份子可能結合不規律挑戰和災難性挑戰，對美國進行攻擊。同理，某些國家也可能對美國進行傳統的挑戰和混亂性挑戰。

2006 QDR 的任務是，針對上述分佈於世界各地的四大挑戰提出明確的因應之道。這包括：陸、海、空、核武和特種部隊兵力重整與部署，情報、監視、和偵察能力的改進，國防部的運作、管理、及文化等的改造，行政部門間的整合，及與盟友關係等的層面議題。換言之，QDR 處理的是包括發展盟友關係在內的純國防事務。其涉及的是「建力」也就是建立力量，為日後可能的「用力」使用武力，做準備。

針對上述四大挑戰，美國擬定出因應策略。其分別是：要挫敗恐怖份子的網絡(defeating terrorist networks)，以打擊不規律挑戰；要防止獲得或運用大規模殺傷性

武器，及深度性國土防衛，以因應災難性挑戰；及要形塑處於戰略十字路口國家的選擇，以因應混亂性挑戰。

中國可能的挑戰被美國歸類為「混亂性挑戰」(意指中國發展，並運用突破性技術以反制美國在關鍵作戰領域的優勢)，也被美國歸類為處於戰略十字路口的國家。然而，中國不是唯一被美國歸類為處於戰略十字路口的國家。中東的伊朗、中亞諸國和拉丁美洲地區的委內瑞拉等許多國家，因為處於內政不穩定狀態，使恐怖份子可藉此而發展其組織，進而影響地區穩定及破壞全球經濟；或者如伊朗，國家本身處於政策轉變當中，可能影響地區穩定及破壞全球經濟。

然而，在諸多處於戰略十字路口的國家之中，俄羅斯、印度及中國特別被美國注意，因為，這三國是主要且正在崛起的國家。同時，這三國被視為是決定 21 世紀國際安全環境的主要因素。因此，中國成為 2006QDR 要處理的因素。

### 美國與中國：「防範戰略」

前面提到，QDR 要處理的只是包括盟友關係在內的純國防事務，因此，它是美國國家安全政策的一環。2006 QDR 因而指出，美國企圖藉促進合作和相互安全利益以形塑這些國家的選擇。但是，美國及其盟友也必須做另外一手準備，防止新興崛起國未來採取敵對路線的可能。「防範戰略」(Hedging)形成了美國對處於戰略十字路口國家的整體政策，也適用於美國對中國。

2006 QDR 指出，美國的中國政策仍

然是鼓勵中國在亞太地區扮演建設性和平的角色，及擔任處理包括反恐、防止擴散、毒品和海盜等共同安全挑戰的伙伴。美國的中國政策目標是，使中國繼續是經濟伙伴，及成爲負責的利益共同者(responsible stakeholder)。

「防範戰略」的另外一面是強化美國自己的實力，做好因應中國採取敵對路線的準備。因此，美國特別注意中國軍力的發展。2006 QDR 明確指出中國在軍事上的威脅，因爲「中國最有潛力和美國進行軍事競爭，及部署破壞性軍事技術，長期而言，能抵消美國傳統優勢。」

2006 QDR 指出，美國的軍事做法包括：發展監視能力，具有快速部署、集結、指揮和投射的聯合作戰能力以確保美國接近戰區能力，具有全球打擊能力以嚇阻侵略或強迫，取得衝突區的通訊能力以支援監視和打擊，空中優勢以挫敗威脅，水下作戰能力以強化嚇阻，塑造和防衛網路空間，及能在大規模殺傷性武器，電子戰及網路攻擊下生存的聯合指揮和控制等。

2006 QDR 對中國軍力發展做概括陳述。它只是概略性的指出，中國可能持續投資於高技術資訊軍事力量，強調電子和網路戰，太空反制戰，彈道導彈和巡弋導彈，先進的整合防空系統，下一代的魚雷，先進的潛艇，提升戰略核打擊，戰區無人載具。

「防範戰略」在軍事上除了勸阻軍事競爭者勿發展破壞性或其他能力外，尚包括其他做爲。這主要是改善美國盟友伙伴的能力，及降低盟友伙伴的弱點。因此，美國需要整合和盟國伙伴間的武器和通訊

系統，強化盟邦伙伴自我防衛能力。

此外，在 2006 QDR 中，美國明確指出，美國海軍未來將在現有十一艘航空母艦中，維持六艘航空母艦可以在太平洋執行任務的能力，必要時可在九十天內再增加兩艘航母。同時，海軍 60% 的潛艦也將用於太平洋區。這使得太平洋將成爲美國海軍戰略的重中之重。

## 美國持續的中國政策原則

小布希總統就任以來，美國對中國的認知有幾度轉折。最早是戰略競爭者，其後改爲合作關係，及美中關係是 20 年來最好狀態，最近則成爲美中關係是複雜的。然而，不論美國的認知如何演變，美國在亞太地區的軍力部署自 2000 年起有日益提升的趨勢。前兩年公佈的全球態勢評估(Global Posture Review)已經指出這個方向。2006 QDR 提出的軍事部署可被視爲此趨勢的持續。

另一方面，在萊斯國務卿主導下，到布希任期屆滿以前，以外交方式使中國發展成爲「負責任的利益共同者」也將被持續。其目的不僅是把中國整合到國際體系(其實，如副國務卿佐立克提出的，中國已經被整合到國際體系)，甚至，中國要負擔起部分維繫現有國際體系的責任。而「維繫現有國際體系」指的是，中國不能成爲霸權。

「防範戰略」的政策其實指出，中國已經成爲美國嚇阻及必要時做出反應的重點。美國發展軍力的目的不必然希望和中國軍隊交戰；美國期望的是透過自己的發展和強化盟友自衛的能力，中國無法主導

區域或全球安全的條件，也無法發展成爲區域霸權，或對美國及美國盟友採取敵意作爲。

換言之，美國軍事上的作爲是期望透過本身軍力發展，增加中國採取軍事作爲的困難度。另一方面，透過「負責任的利益共同者」的建構，使中國滿足於以美國爲主導的國際體系。

### 對台灣的意義

隨著反恐的逐漸告一段落，中國逐漸成爲美國安全政策關注的重點，而2006 QDR的說明更強化美國的關注。對台灣而言，我們應可以藉此順勢和美國形成更緊密的安全關係，以強化台灣的地位。我們也應藉此機會，強化和美國的國防關係，透過美國的協助在各個層面提升我自我防衛能力，雖然我們很難期望美國能出兵防衛台灣。