

## 升溫中的美、中軍事關係？

丁樹範\*

### 背景陳述

被視為是對中國政策採取鷹派態度的美國國防部長倫斯斐於上任5年後，終於在10月18日抵達中國，首度進行的3天正式訪問。除了中國外，倫斯斐也訪問了南韓、哈薩克、蒙古、及位在波羅的海的立陶宛。

倫斯斐在中國的訪問，除了拜會中國國家主席兼中央軍事委員會主席胡錦濤、和國防部部長兼中央軍事委員會副主席曹剛川外，尚在中共中央黨校和軍事科學院對學員演講，並參觀了中國戰略導彈部隊（也稱第二砲兵）司令部。倫斯斐此行沒有和中國簽訂任何協議。

倫斯斐是第一位參觀中國戰略導彈部隊總部的外國人，而美國過去也曾多次要求參觀中國的戰略導彈部隊。倫斯斐行前曾要求參觀中國位在西山的戰略指揮中心，但是此要求被中國拒絕。中國開放戰略導彈部隊總部供倫斯斐參觀似乎是對其要求的一種妥協。

中國戰略導彈部隊司令靖志遠上將親自接待倫斯斐的到訪。簡報是由該部隊的作戰官康宏輝（翻譯）大校進行，其內容包括了該部隊的組織和結構、訓練狀況、武器和裝備、指揮管制的安全措施、及中

國的導彈不瞄準任何國家的政策。中國在簡報中沒有告訴倫斯斐具體的武器和部隊數量，也沒有向倫斯斐展示部署地圖。美國方面則期待，透過開放戰略導彈部隊總部供倫斯斐參觀，表示中國可能願意對其軍隊採取更透明化措施。

倫斯斐在中央黨校和軍事科學院的演講、乃至於和曹剛川的談話，都強調一個重點，那就是，中國軍隊的不透明化。倫斯斐質疑中國軍隊隱瞞其預算及中國軍隊現代化的意圖。他指出，不透明化對區域和世界和平和穩定的不利影響。他也質疑中國意欲排除美國於區域組織之外的意圖。此外，他鼓勵學員把眼光從封閉的社會超脫出來，並對中國的未來自我期許。

倫斯斐和曹剛川進行了「建設性、坦誠、和有用」的對話。他指出，美、中軍事關係面臨挑戰。然而，他也說，相信能找到有利於促進美、中兩國軍隊的交流和互動，也相信這次訪問中國有助於提升兩國的軍事關係。他認為，兩軍共事的機會有助於去除誤解(misconceptions)及促進對對方正確的認識。曹剛川也認為，倫斯斐的訪問有助於增進兩邊的彼此瞭解和建立信心，並願意共同提升兩軍關係達到兩國其他領域互動關係的水準。

胡錦濤也接見了倫斯斐。胡錦濤對倫

\* 丁樹範現職為政治大學國際關係研究中心第三（中國政治）研究所研究員

斯斐說，軍事關係是美、中全面關係中一個至關重要部份，他對近年來兩國軍事關係的改善感到高興，並認為還有許多繼續改善的空間。胡錦濤說，中國願意以建設性方式和美國發展關係。

## 美國對中國政策的微調

倫斯斐被視為是對中國政策不友好的人士，而且，他在訪問中國的途中明白說出，中國處理EP-3和中國軍機在海南島附近相撞事件是導致他對中國不友好及不願意訪問中國的原因。然而，他為什麼要訪問中國？

某種程度而言，布希總統第二任的外交政策，包括中國政策，是回復第一任期時鮑爾(Colin Powell)國務卿的政策，但不願意掛鮑爾政策之名。簡言之，是有鮑爾政策之實，卻無鮑爾政策之名。

典型的例子是美國處理伊拉克、伊朗、和北韓發展核武器的具體做為。布希總統的第一任期，美國採取單邊作為，不理會相關國家的想法，稱這三個國家是邪惡軸心；並且，不排除以消除大規模殺傷性武器為藉口，對這些國家採取軍事行動，進而推翻這些國家的政權，扶植起親美國政府。

然而，事與願違。伊拉克戰事後的治理使美國焦頭爛額，使布希總統在國內的支持度大幅低落。同時，伊拉克戰後秩序建立步伐不順，使美軍長期困在伊拉克，又消耗大量國家資源，使美國債務大幅增加，影響人民生活。再者，因為找不到伊拉克的大規模殺傷性武器，使美國在國際的公信力和國家影響力大幅滑落。

因此，美國急於從伊拉克脫身，也無力以單邊主義方式處理伊朗和北韓問題。因而，引進聯合國的國際力量介入伊拉克戰後政權建立是其一；美國也配合歐洲主要國家以談判方式介入伊朗發展核武議題是其二；美國借重六邊會談，並願意做某種妥協，以解決北韓核武議題是其三。

簡而言之，美國擬借用多邊力量解決其燃眉之急，進而重整美國國力。這些做為都是鮑爾擔任國務卿時的主張，但是，卻不被受新保守派理念影響的布希總統接受。萊斯(Condoleezza Rice)擔任布希總統第二任的國務卿，為了解決布希總統第一任期的爛攤子不得不引用這些做法。

在上述大環境下，如何處理中國、特別是崛起的中國，以維護美國在亞太地區的利益，成為布希政府第二任的挑戰。伊拉克戰爭使美國無力再在東亞開闢新戰線，對中國採取對抗的作為與姿態。因此，和中國接觸成為不得不的選擇，而和中國接觸也曾是鮑爾的主張。

布希第二任期內國家安全體系的權力結構有所調整，而有助於對中國政策的微調、及萊斯對中國政策的掌控。伊拉克戰後政權重整的挫折使新保守派的理念失去社會支持，也使新保守派人士影響力下降。新保守派理論大師國防部副部長伍佛維茲(Paul Wolfowitz)調任世界銀行總裁，倫斯斐不再風光，副總統錢尼(Dick Cheney)則轉趨低調。雖然萊斯對伊拉克戰爭有部分責任，但是，她仍深受布希總統信任。

藉著權力結構的重整，萊斯也完全掌握了中國政策。她委任副國務卿佐立克(Robert Zoellick)完全致力於中國政策，並

且和中國建立起持久性的資深官員對話(Senior Dialogue)機制，對美中關係的所有層面和中國進行對話。在9月21日對紐約外交關係學會(Council on Foreign Relations)的演講中，佐立克稱要和中國建立起「責任同夥」關係(stakeholder)。有美國友人稱，佐立克的演講是有柯林頓總統的「建設性戰略伙伴關係」之實，卻無「建設性戰略伙伴關係」之名。

在此營造和中國交往發展關係的氣氛下，倫斯斐必須訪問中國，以資配合整體政策的微調。更何況，中國的國防部長曹剛川已經訪問過美國，基於國際禮儀倫斯斐也必須回訪中國。

## 戰略意涵

我們應該如何看待此政策微調？美國固然想和中國發展「責任同夥」關係，但是，美國對中國未來發展方向仍然不確定，而有另外的準備。就在倫斯斐訪問中國以前，萊斯訪問了中亞幾個國家，被認為是爲了維持美國在中亞的地位而努力。因爲，在更早以前，中國和俄羅斯透過「上海合作組織」，以阿富汗戰爭已經結束爲藉口，要求美國撤出在中亞的軍事部署。

另外，我們也應該注意美國和蒙古關係的發展。早在2000年美國柯林頓政府時代，美國就已經和蒙古簽署有軍事合作協議；而在「911」之後的反恐行動中，蒙古也與美國布希政府充分合作。倫斯斐此行訪問蒙古，而布希總統11月參加「亞太經濟合作會議(APEC)」非正式高峰會後也將訪問蒙古。如果美蒙關係進一步

深化，對中國當然具戰略上涵義，不得不引起中國的戒備。

這表示，誠如美國用以描述美中關係的用語，美中關係非常複雜。「責任同夥」關係固然是美國的期待，然而，從權力運作角度而言，雙方仍是有競爭關係，這是受制於國際政治權力運作結構。更何況中國試圖逐漸排除美國在亞太地區的影響力；但是，目前彼此的經濟和戰略利益卻又相互依靠。這使雙方必須建立起一種新的、以協調彼此衝突利益爲主的新戰略架構。

也因此，倫斯斐必須訪問中國，直率地說出美國對中國軍事現代化的疑慮，提出中國有意排除美國影響力的質疑。萊斯訪問中亞，以維護美國藉「九一一」恐怖攻擊事件後在中亞的軍事存在(military presence)。另一方面，美國試圖透過資深官員對話，協調和中國的戰略利益。

## 美、中未來軍事關係

缺乏互惠對等及美、中權力的競爭將是影響未來美中軍事發展的主要因素。柯林頓總統時期，美中軍事關係發展到雙方建交後的新高潮。爲了展示美國軍力的強大，美國開放了許多包括聯合作戰中心及作戰後勤等高度敏感性設施讓中國軍隊參觀。但是，中國沒有採取對等互惠做爲，使美中軍事交流受到嚴重批評，美國不得不調整交流內容。

中國這次允許倫斯斐參觀戰略導彈部隊總部，使美國認爲中國可能願意對其軍隊採取更透明化措施。同時，倫斯斐和曹剛川也表明，願意促進軍事交流。但是，

從雙方會後的聲明觀察，軍事交流不可能回復到柯林頓時期的作為，而僅會在既有內容增加交流數量，這包括高層政治和軍事領導人的戰略磋商、軍事院校、及軍艦互訪等既有項目。美國仍然是中國最主要的對手，因此，是否真的會如美國期待般地更透明化值得懷疑。

### **對我影響**

美國正對中國政策微調，而中國似乎以正面方式因應。雙方關係因而可能稍有所改善。在此情形下，美國對中國的指責可能會減少，而代之以鼓勵和期許。

美、中軍事交流改善不必然對我們有不利影響。我們可以透過國際對中國軍力成長有更多瞭解。