

## 2012年美中軍事交流的回顧與展望

沈明室\*

美國總統歐巴馬於2013年1月21日正式宣布就任總統，開啟了他的第二個任期。為了避免第二任期變成跛鴨，或因政績拙劣引起負面批評，歐巴馬甫上任即推出一連串的振興政策與經濟政策，希望在沒有連任壓力下，施展一番作為。而在美國外交政策當中，美中關係是非常重要的一環，當歐巴馬政府提出「重返亞太」或是「再平衡」(rebalance)等策略時，外界通常會解讀這個戰略是美國聯合亞太國家對中共進行圍堵。而中共在習近平上台後，對解放軍所指示的「能打仗、打勝仗」的要求，一般認為係指與中共有領土爭議的國家及背後的美國。

在2012這一年，美國與中共的軍事互動與交流似乎沒有受到中共權力繼承與美國選舉的影響，仍在既有的軌道上正常運作。這可歸因於2011年兩國軍事互動的正常化所累積的成果。展望2013年，美中之間面臨兩國的戰略對峙，如在亞太戰略方面，美國的「再平衡」策略應對中共的「和諧外交」政策；在軍事戰略方面，美國的「空海一體戰」(Air Sea Battle)應對中共的「反介入」(Anti-Access)與「區域拒止」(Area Denial)；另外，再加上中共與週邊國家因為東海釣魚台及南海的領土主權問題，美中軍事互動看來將遭逢許多變數，是否因此影響兩國軍事交流，亦值得重視。

### 2012年美中軍事交流成果與障礙

流域成果

2011年以來，美中軍事交流雖然又因美國對台軍售有所超越，但並未完全中斷，2012年以來呈現愈加頻繁之勢。如前述的2012年5月中國國防部長梁光烈訪美，6月美軍太平洋司令洛克里爾(Samuel J. Locklear)訪中，8月解放軍副總參謀長韓英挺訪美，9月美國國防部長潘尼達(Leon Panetta)訪中，11月美國海軍部長馬伯斯(Ray Mabus)訪中，12月中國海軍副司令張永義和解放軍副總參謀長戚建國訪美。雙方的高級將領，包括各軍兵種的負責人會定期的訪問對方。尤其美國海軍部長時隔28年首次訪華，也是美中高層軍事交往的一部分，早就協商確定，但時間點上正好是在中共十八大之後：美中兩軍高層互訪和對話的態勢不僅得以延續，且已趨實現機制化或常態化。

在2012年的美中軍事互動內涵中，最值得注意的是兩國國防部長的互動。過去中共的總參謀長或軍委副主席都曾經訪美，但自從前國防部長曹剛川訪美之後，時隔9年中共首位國防部長層級的訪美，對美中軍事交流具有特殊意義。根據中共國防部長梁光烈的說法，兩國軍事互動的成績（包括一如既往兩國元首共識、增進兩軍互信、促進務實交流合作及加深美中兩國軍隊和人民友誼）。

其實這四點都是在呼應美中兩國希望透過互動交往，避免衝突，互蒙其利。2011年1月，胡錦濤訪美，與歐巴馬總統就推動建設相互尊重、互利共贏的合作夥伴關係達成共識；而梁光烈的訪美，就是為了落實兩國元首重要共識和習近平訪美成果，推動兩軍關係穩定向前發展。後續美國前國

\* 作者為國防大學戰略研究所副教授

防部長潘尼達的訪問中國大陸，雖然期間因為南海黃岩島的對峙與衝突，以及釣魚台領土主權問題，但雙方都能有效克制，沒有使衝突升高，又能維繫既有軍事互動。換言之，就是在胡錦濤及歐巴馬之間互動所形成的共識，乃希望透過互動溝通避免誤解。即使是以中共新接班的領導人習近平赴美訪問，也強調兩國應該相互尊重、互利共贏，以長遠戰略眼光來處理中美關係，尊重彼此核心和重要利益，妥善處理分歧等，換言之，就是承認兩國利益分歧，但須慎重處理。而在中美避免衝突的互動中，軍事交流是重要的一環，而兩國國防部長的互訪的確發揮這樣的效果。

## 二、交流障礙

即使如此，中美兩國的軍事互動並非完全沒有障礙，中共以往認為中美軍事交流存在三個問題。首先是美國出售合武器問題；二是美國機艦對中國大陸的近海實行大範圍、高強度的偵察；三是美國內歧視性法律問題，如一些法律限制對中共高科技出口，限制兩軍交往的領域等。就這三個障礙來說，對台軍售問題，因為事關中共核心利益，往往會成為中共用以干擾或操縱中美軍事交流的藉口。美國機艦對中國大陸附近沿海進行偵蒐並非秘密，但在中共飛彈射程日益擴增，而且在東海活動更加頻繁之後，毫無顧忌的偵蒐活動必然須有所節制。而美國對中國高科技限制出口問題，美國已逐步放寬非與軍事科技直接相關的衛星及太空科技，既然有所調整，當然不容易因此被借題發揮。

除了這三個問題之外，中美之間是否因為中共與美國的盟國因為領土主權爆發衝突，連帶引起中共對美國的杯葛或引起戰爭，也成為關注的議題。2012年上半年，南中國海防部長後，嘗試圖提升中美軍事關係，但2007年到2011年

的黃岩島或是整個南海主權爭議，成為中美之間處理軍事交流的重大變數；到了下半年，東海的釣魚台問題又升高成為中日之間的複雜議題，尤其在日本新任首相安倍上台之後，對釣魚台採取強硬態度，使釣魚台情勢緊張。美國雖曾多次提及不干預的態度，但是美國與日本多次進行奪島演習，就在表明其基本立場。

美國國務卿柯林頓(Hillary Clinton)近日強調：雖然美國不在釣魚台最終主權歸屬上持有立場，但美國承認釣魚台在日本行政管轄範圍之內，美國反對任何侵害日本行政管轄權的單邊行為。甚至呼籲相關各方防止衝突，以和平的方式管理爭歧。實際上，是在支持日本的立場，因而引起中共的批評。中共外交部發言人秦剛表示強烈不滿和堅決反對，並敦促美方以負責任的態度對待釣魚台問題。但是尚未見到更高層官員發表強硬談話。

就民進黨來說，美國對台軍售議題有可能因為兩岸關係和中國對巴馬對軍售問題的慎重，即使有愛國者飛彈、通用直升機及攻擊直升機等對台軍售項目，中共並沒有在去年降低或中斷美中軍事交流。足見中共對於美中軍事交流所能發揮的效果，以及維繫與美國的互動溝通管道，其實是理性的。

## 三、體制評估

過十年，美中軍方高層互訪時間一般不會超過一年，但在倫斯斐(Donald Rumsfeld)擔任美國國防部長5年期間，美中軍方雖有互訪，但軍事關係一直處於2001年撞機事件之後的冷卻狀態。蓋茨(Robert Gates)2006年接任國防部長後，嘗試圖提升中美軍事關係，但2007年到2011年

間，兩軍高層互訪兩度因為美國對台軍售而分別暫緩快兩年，直到2011年1月蓋茨訪華後才恢復。

這也證明過去一年不論是東海或是南海的議題，並沒有促使中共要以中斷軍事交流或降低規格的方式對美國施壓，反而因為海上安全議題價值的凸顯，使兩國更加重視海上安全與海軍的互動。尤其美國承諾將邀請中共參與2014年的環太平洋演習，就是希望藉此強化兩國軍事互信，使中共海軍更加透明化。

## 美中軍事交流的各自盤算與未來動向

### 一、美國的盤算與考量

美國亞大事務助卿坎博（Kurt M. Campbell）談及美中軍事關係時，他希望兩軍能形成機制和能力，第一，加強對兩軍戰略思維和作戰方法的交流；第二，避免兩軍軍事行動接近日產生不必要的緊張和事件。因此，雙方需要談判一個框架，使得兩軍具有可操作的、務實的解決方案。對一個大國而言，因為對自己的軍力優勢差距有把握，相信透明化可以產生嚇阻效果。相對的，對一個相對弱國而言，透明化只會自曝其短，讓自己陷於被動地位。中共隱匿軍力發展企圖，但在去年頻頻公開軍備研發成果，已經造成美國的憂慮。美國希望透過軍事交流將中共拉近亞太安全格局之中，透過區域安全架構制約其貿然行險作為。另外，則可以一探中共軍事能力的虛實，藉由交流與互動，了解其戰力及訓練，以及軍士官的信念及素質。美國的盤算主要基於亞太戰略的需求，以及希望藉此形成常態化機制，讓中共戰略意圖更加透明。

### (二) 亞太戰略的懇求

美軍亞太軍事戰略的目標是塑造一個和平安全的環境，同時能夠維持威懾力，以消除盟友和夥伴疑慮，勸阻可能的對手。在這個過程中，美國與亞太盟友和夥伴面臨的地緣戰略不確定性的關鍵是，中共不斷增長的國力和影響力，以及未來如何影響地區的秩序與穩定。美國一直強調亞太戰略不是為了要圍堵中國，或者在亞太製造冷戰的對立格局，相反的，美國反而要尋求與中共擴大雙邊合作的方式，同時勸阻中共不要以為能夠單憑己力主導亞太地區的戰略格局，或者以為憑藉軍事和經濟高額增長，就可以具備脅迫鄰國的新戰略選項。

美國認為要在亞太地區贏得和平，就必須與中共進行更進一步的接觸與合作，但如果美國沒有在亞太展現軍力，就無法建立軍事嚇阻的可靠性，難以確保亞太和平。美國亞太軍事戰略必須展示做好準備打仗並贏得戰爭的能力，尤其是在中共軍事現代化帶來的反介入與區域拒止挑戰，但必須建構避免衝突的溝通管道。

### (三) 請勿不受突發事件影響的常態化互動機制

除了亞太戰略的需求之外，美國與中共加強接觸，擴大合作的可能性，又強調通過美軍自身資源的整合，加強跨部門的協作，增加美軍太平洋司令部的能力，加強與亞太地區盟友的協作，幫助提升弱國軍事能力等，都是在增加亞太地區的軍事部署與存在。美中兩軍現在還沒有進行聯合軍演所應具備的信任和信心，但兩國軍隊高層和初級軍官的交流已經展開，在防災、打擊海盗等方面可以做得更多，但美國不會為了保存美中軍事互動關係而犧牲美國的利益，以免引起盟

國的疑慮。美方努力增加與中共的軍事接觸，使軍事交流常規化，是在促進互信避免戰爭，而非強化軍事同盟，共同對抗強敵。更重要的是，中共的國際地位上升，美國希望與中共建立常態的軍事互動，也不希望受到中共與週邊國家領土爭議等突發事件的影響。

## 二、中共的盤算與考量

美中軍事互動如果附屬在軍事外交的格局之下，就是外交工作的延伸，交流的內涵有時是儀式的，藉此彰顯對等與軍誼融洽。但如果是以敵對國家或潛在敵對國家之間的軍事互動，其實質作用增強，希望能夠發揮相互了解、增加互信的功能，以避免因為誤解或緊急事件爆發衝突。梁光烈在2012年9月18日在八一大樓與來訪的美國國防部長潘尼達舉行會談時曾提及，要在美中兩國新型大國關係的框架下積極推進平等互利、要不斷增強兩軍之間互信。加強對彼此國防政策和戰略走向的瞭解、要正視兩軍關係發展中存在的矛盾和問題，採取務實措施不斷減少其對兩軍關係的負面影響、合作共贏的兩軍新型軍事關係等四方面著手。

這四點也證明中共希望和美國之間建立良好關係，避免因為衝突升高，在無法預期狀況發生而成為戰爭。由於美中之間因東海及南海問題，需要雙方高層及時溝通，以避免因誤解而衝突，尤其軍事交流是美中關係的敏感議題，容易受到兩國爭議與衝突的影響，讓中共認為有必要讓兩國軍方進行某種程度的戰略再保證。在中共和其周邊國家海洋主權爭端日益升高，美國將戰略重心全面向亞太轉移的背景下，美中兩軍的軍事互信與交流的重要性日益凸顯。但是中共希望建立軍事互信並不代表中共畏懼與美國發生衝突，在中共爭

取有理、有利、有節的戰略態勢下，不會讓自己被指責為不願進行對話的國家，失去法理爭奪的正義性。

## 2013年的可能發展

由於美國不認為中共在整體軍事能力方面會超越美國，更何況，美國需要中國大陸的製造業，尤其是傳統產業不願意到成本增加，中共需要美國市場，美國也無法放棄中國大陸的市場。歐巴馬對中共態度比較友善，其程度甚至遠超過國務卿柯琳頓。未來習近平與歐巴馬有4年的重疊任期，在既有基礎之上，歐巴馬可能會持續和中共友好的關係。

從2011年以來，雖然兩軍之間的互信仍嚴重欠缺，但美中基本上保持了持續、穩定、務實的軍事關係，這種趨勢在2013年可望得到延續。隨著中共的崛起，軍力擴大，美中之間的軍事互相防範，高層次的軍事互信難以建立。美中透過這種頻繁的互訪，兩軍關係達到相當穩定的基礎，初步而言，可說已朝正確方向前進。然而，美中兩軍之間的戒心並未減少，甚至因為美國實施亞太再平衡戰略比較偏重軍事部隊與防範，以及中共軍力的不斷壯大，相互防範不會減少。

隨著中共海軍遠程投射能力增強，美中兩軍活動重疊區域也在不斷擴大，發生意外的可能性增加，兩軍急需建立危機預防和管控機制，並訂立行為準則。另外，美軍機艦靠近中國沿海偵察，不僅影響兩國互信，還增加發生意外的風險，如何解決這個問題，應該成為兩國軍隊或海軍建立互信的議題。雙方目前只能從有共同利益的領域先開始有限的合作，如打擊海盜、海上搜救、人道救援、慢慢積累互信，再逐漸擴展至反恐等更高領域。2012年兩軍在亞丁灣合

作開展打擊海盜，在成都進行人道救援聯合演練，是一個良好的開始。

2013年美中兩軍關係可望延續過去兩年互訪增加、合作有限、互信不足、基本穩定的趨勢，但如果美國對台出售F-16 C/D 戰機等被中方認為觸動紅線的先進裝備，則兩軍事互動關係可能還是會陷入停頓。另外，美國在2013年1月2日簽署同意2013會計年度《國防授權法案》，而該法案明定釣魚台是《美日安保條約》第5條適用對象，並且明確寫入「（美國）不會接受第3國單方面行動」的字句。美國的簽署象徵支持日本，改變了美國政府在釣魚台問題「不選邊」的立場，引起中共的抗議，這也會成為美中軍事互動的變數。但兩國密集互動累積共識後，既有管道可以處理類似問題，可能經過協商就可以化解，但不會演變至中斷軍事交流。

## 政策建議

一、尋求台灣在美中兩國軍事互信下的最佳定位

美中兩國軍事交流進入緩和期。雖然美中之間在意識形態、政治經濟存在分歧，但並不影響兩國的軍事交流。之前中共和美國因為菲律賓的南海問題、對台軍售等問題產生障礙，不利於兩國的長遠發展。美國和中共兩國都認知美中兩國如果能友好協商、互信互助，有利於世界穩定和平。重點就在於核心利益的調和，台灣問題又正好處於其中。台灣應思考在美中合作的議題下，尋找最佳定位與可以運用的空間。美中兩個大國尚無法成為戰略夥伴，台灣仍有其發揮的空間。尤其當美國運作再平衡策略，中共處理東海及南海議題時，台灣實可扮演協助與制衡角色。

### 三、積極參與避免因美中軍事交流而邊緣化

美中軍事交流越頻繁，對台灣來說有利有弊，利益則是弊。美國會考量既然對台軍售無法增加，但會關注人道救援問題。弊端是當台灣希望獲取美國更高科技武器時，美會更加顧慮中共的立場；除此之外，若美中關係愈來愈好，中共不會對台灣輕舉妄動，繼續加強和平統一，也使得台灣的自主性愈來愈低。未來台海週邊有什麼問題，美國會直接找中共解決，台灣陷入邊緣化角色。這從釣魚台問題的處理完全是美國、日本與中共之間的協商，台灣已經被邊緣化，就是明顯的例子。除了提出東海和平倡議之外，應該透過主要參與國表達積極參與的意願，以實力強化參與的重要價值。