

# 美中軍事交流 對台灣亞太安全之影響

林文程\*

軍事交流一向被視為是兩國關係之溫度計，國家與國家間的軍事交流可依兩國關係之好壞分成兩大類，其一是友邦或是同盟國間的交流，其二是潛在敵對國家或競爭對手間的交流。不管是第一或第二類的軍事互動關係均深受矚目，因為從盟友間的軍事交流，可看出雙方安全合作的密度和深度，至於第二類之交流通常是為了增進互信、減少誤判或意外，希望避免升高彼此間之緊張關係。然而，潛在敵對國家間的軍事交流一向相當脆弱，通常最先成為兩國關係惡化的犧牲品，卻是雙方關係改善最慢的項目。

美國與中國大陸是當前國際體系最重要的兩個國家，它們之軍事交流無疑地是屬於第二類，因為衝突 (conflict) 已經是國內外分析美中關係學術文章經常出現的關鍵詞，一般報章雜誌及網路資訊所提到之美中衝突更是琳瑯滿目，甚至有些文章使用戰爭 (war) 或危機 (crisis) 的字眼來說明美中關係。

## 美中軍事交流趨於熱絡

最近兩年來，美中軍事交流相當熱絡。中國大陸軍方高階官員訪問美國的包括國防部長梁光烈 (2012年5月4-10

\* 作者為中山大學中國與亞太區域研究所教授。

日)、副總參謀長蔡英廷(2012年8月20-28日)、海軍副司令員張永義(2012年12月3-7日)、副總參謀長戚建國(2012年12月12日)、上任不到半年之新國防部長常萬全(2013年8月)。美國軍方高階官員訪問中國的包括美國太平洋司令部司令洛克利爾(Samuel Locklear III)(2012年6月25-29日)、美國國防部長帕內塔(Leon Panetta)(2012年9月17-20日)、美國海軍部長馬布斯(Ray Mabus)(2012年11月26-29日)、及美國參謀首長聯席會議(The Joint Chiefs of Staff)主席鄧普西(Martin E. Dempsey)(2013年4月21-25日)。其它的重要軍事交流包括雙方軍方高層官員參加2012年5月在北京舉行之美國與中國戰略與經濟對話(Strategic and Economic Dialogue, 簡稱S&ED)及戰略安全對話(Strategic Security Dialogue, 簡稱SSD)、同年9月17日兩國海軍在亞丁灣舉行反海盜演習、同年9月在青島舉行軍事海洋諮商協議(Military Maritime Consultative Agreement, 簡稱MCAA)之年度會議、同年10月雙方舉行防衛政策協調會談(Defensive Policy Coordination Talks, 簡稱DPCTs)之年度會議。美國太平洋艦隊司令哈尼海軍上將(Admiral Cecil Haney)於2013年5月30日至6月3日率夏洛號(USS Shiloh)導彈巡洋艦訪問中國大陸,同年9月上旬中共海軍由三艘軍艦組成之113艦艇編隊訪問美國,其它還有不少學術性和功能性的交流。<sup>1</sup>

上述中國大陸國防部長常萬全訪美,與美國新國防部長

<sup>1</sup> Shirley A. Kan, "U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress," *CRS Report for Congress*, July 25, 2013, pp. 76-78; and Office of the Secretary of Defense, "Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013," Washington, D.C.: Office of the Secretary of Defense, 2013, pp. 62-64.

黑格 (Chuck Hagel) 舉行會談，兩人對加強軍事交流達成多項共識，包括邀請中國大陸參加 2014 年之環太平洋聯合軍事演習 (RIMPAC 2014 Joint Military Exercise)、建立重大軍事行動相互通報機制、及推動兩軍高層互訪等。如無意外，美中軍事交流未來將會持續增溫。

## 美中軍事交流依舊相當脆弱

最近兩年美中兩國軍事交流趨於熱絡的重要原因之一，在於兩國領導人之支持。美國歐巴馬總統 (Barack Obama) 與大陸國家主席習近平，於 2013 年 6 月 7-8 日在加州的安納柏格莊園 (Annenbery Estate) 舉行非正式高峰會時，兩人同意加強兩國之軍事交流。另一個重要原因在於中國大陸之崛起，促使美國重新思考對中國之軍事交流的功能與目的。

然而，美中軍事交流一向相當脆弱，一旦兩國間發生一些突發事件，例如 1999 年 5 月 8 日美國誤炸中國大陸在南斯拉夫的大使館、2001 年 4 月 1 日在南海上空發生兩國軍機擦撞事件，或是美國宣布對台軍售案時，北京一向以中斷軍事交流做為報復手段。針對歐巴馬政府於 2010 年 1 月 30 日決定銷售總值 64 億美元之對台軍售案，中國停止對美國軍事交流就是一個例子。

追根究底，鼓勵兩國軍事交流的因素，在於中國大陸崛起成為可能挑戰美國霸權地位的競爭對手，但是中國大陸崛起也是制約兩國軍事交流的重要因素。這種國際政治中兩最強大國家間難以逃脫的陷阱，加上意識型態的分歧，以及過去歷史上的恩怨情仇，確立美國與中國大陸關係矛盾和衝突的必然性。促使美國想要制阻來自中國大陸之挑戰，進而使

華府改變對中共軍事交流之思維。過去美國對中共軍事交流之目的偏重於展示美國的能力以對解放軍產生嚇阻效果、改變解放軍軍官對美國之認知及價值觀、及增加中國大陸國防透明化，因此美國國防部不太在意雙方之軍事交流是否對等。然而，隨著中國大陸綜合國力不斷增強，解放軍軍力不斷提高，業已足以威脅美國在亞太地區之盟邦，美國與中共軍事交流之目的逐漸轉向作為信心建立措施（confidence building measures）的重要作用、了解解放軍現代化的情形、及希望促使中國大陸成為區域事務上一個建設性之參與者，美國越來越要求對等之交流。中國大陸則希望藉與美國軍事交流來了解美國的軍事實力、作戰準則、獲得先進軍事科技、降低美國之中國大陸威脅的認知、以及降低美國對台灣之支持。

雙方對進行軍事交流之目的不同，加上對對方目的具有敵意認知，導致兩方對軍事交流均有些人士持反對或保留的意見，增加雙方軍事交流的脆弱性。<sup>2</sup> 未來兩國持續加強軍事交流雖可預期，但是較能獲得具體成果的是涉及非傳統性安全的議題，例如聯合海上搜救演習、打擊海盜、及人道救援之合作。雙方之軍事交流仍然會成為兩國政治關係惡化之犧牲品，例如如果美國政府再度宣布對台之重要軍售案，北京極有可能再度中斷對美軍事交流。

## 美中強化軍事交流對台灣之影響

如上所述，中國大陸與美國加強軍事交流的重要目的之

<sup>2</sup> Scott W. Harold, "Expanding Contacts to Enhance Durability: A Strategy for Improving U.S.-China Military-to-Military Relations," *Asia Policy*, No. 16 (July 2013), pp. 103-137.

一，在於停止美國對台灣的軍售。自兩國於1970年代開始關係正常化以來，北京一直努力不懈，希望迫使美國在台灣問題上做出具體讓步，但是華府迄今仍未完全如北京之意。雖然華府採取一個中國政策、不支持台灣獨立，但是只認知（acknowledge）而非承認（recognize）中國大陸對台灣之主權。民進黨執政時不斷衝撞中國大陸，導致北京必須透過華府來制約台灣，因此胡錦濤甚至提出要與美國共管台灣海峽之建議。然而，自2008年以來，美國陷入金融風暴，國力相對衰退，對許多問題之解決有求於中國大陸，同時兩岸關係大為改善，和平統一台灣似乎已非遙不可及，美國對台軍售成為歷史遺留下來尚未解決之中美間對台灣問題的最明顯爭議，北京希望對華府加大壓力，迫使美國讓步，以達到此一問題的徹底解決。在這種思維下，北京在美國對台軍售問題上採取比以往更大的反擊動作，不僅中斷中美軍事交流，還威脅要制裁參與對台軍售之美國公司，而且中國大陸包括國家主席在內之高階官員，利用各種機會要求美國停止對台軍售，國防部長常萬全訪美時要求美國停止或減少對台軍售，外交部長王毅在2013年9月訪問美國時，呼籲美國順應兩岸和平發展的大勢，尊重中國反對分裂，致力於和平統一的努力，使台灣問題從中美關係的負資產變成正資產。換言之，北京希望美國不要對台軍售、不要阻擾台海兩岸統一，甚至對兩岸統一要樂觀其成。

北京之壓力業已取得一些成果。首先，歐巴馬政府在對台軍售決策上已經相當遷就中國大陸，甚至犧牲台灣利益，例如歐巴馬政府拒絕台灣採購F-16C/D戰機，主要考量是要避免北京之可能強烈反彈。美國前國防部長蓋茲（Robert Gates）於2010年6月4日在新加坡參加香格里拉對話會（Shangri-La

Dialogue)發表談話，甚至將銷售台灣防衛性武器與美國繼續反對台灣獨立的立場結合在一起，他在2011年1月訪問中國大陸時，也曾暗示美國可能重新檢討長期對台軍售政策的可能性。雖然美國基於台灣關係法(Taiwan Relations Act, 簡稱TRA)，有繼續銷售武器給台灣之義務，但是中國大陸之反對已經成為影響美國軍售決策的一項重要因素。

其次，美國一些外交菁英建議調整對台政策，例如有一些美國學者認為應該明白地告訴台灣，如果台灣挑釁中國大陸而引發戰爭，則美國將不會伸出援手，希望以這種戰略清晰的方法來制約台灣。還有學者提議美國拋棄台灣，雖然這樣的聲音在美國屬於極少數，但是仍然值得我國警惕。

## 美中軍事交流對亞太安全之影響

雖然美中軍事交流似乎日趨熱絡，但是交流的深度和層次依舊有限，甚至離1980年代下半期兩國軍事交流之黃金時期仍有很大的距離，那時美國同意銷售武器給中國，願意幫中國大陸提升戰機之性能。目前美國不僅不同意銷售武器和轉移高科技給中國大陸，甚至堅決反對歐盟(European Union, 簡稱EU)解除對中國大陸之武器禁運，而且在推動與中國大陸軍事交流之同時，歐巴馬政府提出重返亞洲或對亞洲的再平衡(rebalancing)政策。

歐巴馬之再平衡政策具有以下幾項特點：一、確認亞太地區對美國安全和經濟利益的重要性；二、結束伊拉克戰爭、縮小阿富汗戰爭的規模，並將精力和軍事資源的重心擺在亞太地區，例如歐巴馬總統於2011年11月對澳洲國會演講時，強調美國刪減國防預算不會影響美國對亞太地區之軍

airiti

事部署和承諾；美國國防部長潘內達於2012年6月2日在新加坡參加香格里拉對話會時表示，到2020年時，美國將把部署在太平洋地區之戰艦比例從目前之50%增加到60%；三、提升與日本、澳洲、菲律賓、南韓、泰國等盟邦的軍售合作關係，同時加強與印度、越南、印尼、新加坡等友邦之安全合作，例如公開表示美日安保條約適用釣魚台爭端、與菲律賓舉行2+2對話、在澳洲北部駐紮美國海軍陸戰隊、加強在關島的軍事設施、與印度舉行聯合軍事演習、在南海問題上要求中國大陸以和平方式解決爭端。美國參謀首長聯席會議主席鄧普析還提議建議美國、日本、南韓合作的三邊彈道飛彈防禦架構(trilateral ballistic missile defense architecture)；四、推動「跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, 簡稱 TPP)」之擴大發展，作為強化美國與亞太國家經濟關係的工具，進而提升美國與這些國家的政治關係。

歐巴馬之再平衡政策似乎與習近平的「中國夢」格格不入，習近平要「實現中華民族之偉大復興」中國夢，所追求的就是富國強兵，包括建立強大的海軍，此一目標明顯地是要挑戰美國的超強和海上霸主地位，在短期內直接挑戰美國在亞太地區的領導地位，至少將第一島鏈以內之水域當作中國之勢力範圍，不少學者已經開始提出中國大陸門羅主義(Monroe Doctrine)概念。從北京公開的談話，確實反映中國大陸不許美國插足第一島鏈以內之水域的立場，也因此美國雖然表示樂於見到崛起之中國大陸在國際社會扮演建設性角色，但是美國之作為很明顯是與中國大陸在競爭亞太地區的領導地位，而北京也確實認知華府之再平衡政策是以中國大陸為對手。美國重新發現亞洲的重要性，提供亞洲國家對抗

中國壓力的平衡力量。然而，中國大陸的鄰居發現在美中競爭過程中，他們雖然可以享受左右逢源之利，緬甸就是典型的例子，但也很可能陷入左右為難的困境。

習近平上台之後，提出要推動不衝突、不對抗、相互尊重、合作共贏之「中美新型大國關係」，希望中美可避開冷戰期間美國與蘇聯兩超強對抗的舊型關係，然而目前看來兩國仍然未能跳脫兩超強相互競爭的陷阱。但是並不表示美中之間不會合作。相反地，在全球化時代，國家間的相互依賴程度不斷提高，許多的跨國問題，例如國際環保、防止核武擴散、打擊恐怖主義、取締跨國有組織犯罪、防範國際傳染疾病等，均需跨國合作。美中作為目前世界上最有影響力之兩個國家，如果持續對抗不僅可能癱瘓國際體系，也會使亞太地區浮躁不安。北京和華府也深深了解到相互合作的重要性，事實上兩國之間已經建立多條對話管道，來化解矛盾和衝突、增加合作，但是合作越多似乎衝突也隨著增加。美中軍事交流反映兩國關係既衝突又合作的本質，也反映出兩國合作的侷限性。

## 政策建議

### 一、提醒華府信守六項保證

如上所述，北京對美國軍事交流的目的之一，在於阻止美國對台軍售及減少美國對台灣支持，而中國大陸之努力確實以獲得一些成果。為避免美中強化軍事交流而犧牲我國之利益，政府應該透過各種管道，要求美國政府重申 1982 年雷根總統 (Ronald Reagan) 對我國所提出的六項保證 (Six Assurances)，其中一項是承諾不與中國大陸諮商對台軍售事宜。



## 二、增進我國與美國的互信關係

美中、兩岸、美台這三個雙邊關係相互影響，既然美中關係之發展影響到我國的國家利益，我國應該要求美國政府對美中交流之重大發展向我國簡報，而我國也應該就兩岸關係之重大發展知會美國，以減少美國對兩岸關係快速發展之疑慮。此外，我國應該加強與美國之二軌對話、加強與美國重要智庫之合作關係、增加美國研究安全議題之學術社群對台灣之了解與支持。

## 三、強化美台之間軍事學術交流

我國因為中國之反對以及與美國沒有正式外交關係，因此與美國之軍事交流受到一些限制，尤其不能與美國進行聯合軍事演習，對雙方之安全合作構成一些障礙，因此我國應該選送更多優秀之學生和軍官赴美國軍校研習，作為未來雙方軍事合作的種子。但是過去國防部選送出國進修的優秀軍官，學成回國之後，經常被閒置不用，國防部必須揚棄過去的錯誤作法。

## 四、透過適當管道向中共表達台灣軍售的需求

我國雖然不宜介入美中之衝突，但是每一次北京試圖阻擾美國對台軍售時，政府必須發表聲明駁斥中國大陸，讓北京了解其行為會損害兩岸關係，也讓美國知道我國對增強國防武力之重視。

## 五、展開兩岸間之信件建立措施

台海兩岸雖民間互動交流相當頻繁，但是雙方之互信仍然不足。台海兩岸均同意推動信心建立措施甚至軍事互信機

制的需要，但是迄今仍然未能展開，為避免美中軍事交流或台美安全合作充及兩岸關係，台海兩岸宜推動信心建立措施，由第二軌先展開，並從非傳統信安全問題作起。