

五、美「中」建立重大軍事行動互相通報機制之觀察

國防大學政治學系馬振坤教授主稿

- 隨著中共軍事現代化進程，解放軍海空軍力活動範圍已漸向第一島鏈以東之西太平洋延伸，造成美「中」在此海、空域的異常接近及對峙事件頻生。
- 美「中」雙方皆著眼於避免因大陸崛起改變權力平衡現狀可能出現之衝突，因此在建立「重大軍事行動互相通報機制」和制定「公海海域海空軍事安全行為準則」問題，雖有共識，但實質內容仍存歧見。
- 美「中」建立軍事互信對我利弊參半。在「中」美增強軍事互信下，或將響美臺軍事關係，未來發展值予持續觀察。

2013年11月，隨著中共宣佈劃設「東海防空識別區」後，其海軍遼寧艦航母自東海經臺灣海峽赴南海進行演訓，美方派出導彈巡洋艦考本斯號（USS Cowpens）進入「中」方宣佈之演習禁航海域，並趨近其航母編隊的內防區監視遼寧艦的活動。「中」方艦隊派出一艘坦克登陸艦迎面駛向考本斯號並橫擋在其艦艏前方僅一百米處，迫使美艦緊急倒俾，以避免兩艦撞擊。此次事件之嚴重程度高過2009年同樣發生在南海之「無瑕號」（USNS Impeccable）事件（2009年3月，美國海軍海洋偵測船無瑕號在距離海南島120公里的中共專屬經濟海域內從事偵測活動，遭遇中方包括軍艦在內的五艘船隻逼近干擾，要求美艦停止偵測並離開該海域，一艘中共海軍護衛艦並自無瑕號艦艏約400米處橫向穿越）。

2014年8月，中共殲11戰機在南海上空逼近攔查美軍P8偵察機，兩機最近距離只有20呎。美方指控中共此舉係「違反標準、不專業和不安全的攔截」，而此類在南海針對美方偵察機的攔截行為，在之前的幾個月也曾發生，例如2001年4月，一架中共海航殲8戰機近距離逼近美軍EP3偵察機，兩機發生擦撞造成殲8墜海，飛行員喪生，EP3則緊急迫降海南陵水機場，機組人員遭中共扣押，經「中」美雙

方談判後方獲釋返美。

上述事例說明隨著中共軍事現代化進程，解放軍海空軍力活動範圍必然向中國大陸周邊海域，乃至第一島鏈以東之西太平洋延伸。由於美國自冷戰時期在東亞對共產集團採取圍堵政策，位居第一島鏈上之日本、我國、菲律賓，以及東南亞之泰國、新加坡等國，皆與美國建立軍事合作關係，以確保區域安全秩序不受中共武力威脅。美國軍事力量之前沿，也藉此合作關係長期前推至中國大陸周邊之黃海、東海、臺海及南海地區。

因此，中共海空軍向周邊海域擴張活動範圍，必然遭遇已在該等海域活動超過半世紀的美軍，誠如美軍在上述美「中」兩軍海空異常接近事件中所言，美方機艦係在公海地區從事符合國際法規範之活動，中共機艦要求美方離開係屬無理，且「中」方此等擴張海空軍事活動的行為，將威脅到區域秩序之和平穩定。但看在「中」方眼裡，是美方長期以來對中國大陸領土進行抵近偵察活動，完全不尊重中國大陸主權，且對中國大陸國家安全構成危害。倘若是「中」方機艦在美國本土西岸沿海進行同樣的偵察行為，美方會作何感想。

「中」美海空軍力在東海、南海等地頻繁出現異常接近及對峙事件，實源於中共軍事力量之崛起。依國際關係現實主義之觀點，「中」美兩國權力消長，可能導致雙方在一方追求改變不符公平原則之現狀，另一方致力維繫既存權力秩序的矛盾下，走向軍事衝突，這也是為何習近平於 2013 年訪美與歐巴馬舉行加州莊園會談時，要提出建立「中」美新型大國關係之主要考量。對北京當局而言，維持周邊安全環境之和平穩定，對於持續改革開放政策至關重要，與美國發生軍事衝突，對現階段致力追求經濟發展的中國大陸來說，百害而無一利。對美方而言，承認中國大陸國力的崛起，以及面對此崛起對既存國際政治權力格局造成之影響，並引領崛起的中國大陸接受且融入以美國為主之國際體系，是頗為務實的做法。故歐巴馬雖未全盤接受習所提之建構「中」美地位完全平等之新型大國關係主張，但也回應「中」美應建立不同以往之新型戰略關係。而無論是新型大國關係抑或新型戰略關係，皆著眼於避免「中」美在權力平衡現狀，逐漸因大陸崛起而改變時，可能出現之衝突。

因此「中」美雙方在建立「重大軍事行動互相通報機制」和制定「公海海域海空軍事安全行為準則」問題上一拍即合，雙方差異僅在具體實施細節，而非對此等避險措施必要性之質疑。解放軍長期以來視美軍為主要假想敵，同時對軍事透明化心存抵制，認為是美國人想要藉此摸底，同時削弱解放軍作戰力量的陰謀。中共領導階層以往亦視「中」美軍事交流為施惠美方，一旦「中」美關係遭遇波折，就會以中斷雙邊軍事交流活動，作為懲罰美國的籌碼。自 1990 年代末，北京與華府恢復軍事交流以來，雙邊軍事關係就在交流、停頓、恢復之間來回擺盪。

但明瞭「中」美需避免爆發軍事衝突之重要性，不等於雙方就能夠開誠佈公的合作。避免發生衝突可以使得北京與華府間逐漸建立戰略互信，不再需要隨時戒備以防對方乘虛而入。但誠如毛澤東所言，「戰略上藐視敵人，戰術上重視敵人」，中共雖然瞭解維持周邊和平穩定的重要性，但是習近平所提建立「中」美新型大國關係，其核心是「中」美關係應建立在完全平等之地位基礎上，包括國際政治格局之重塑。然而對美國來說，避免與中共發生軍事衝突，不僅為保障東亞區域和平秩序，更是維繫美國之國際體系主導地位於不墜的手段。

因此，「中」美雖然存在建立「重大軍事行動互相通報機制」和制定「公海海域海空軍事安全行為準則」之共識，但對於此二項雙邊軍事互信機制之實質內容仍存歧見。在通報機制上，美方最在意者為中共彈道飛彈發射活動，尤其是洲際彈道飛彈之試射。過去中共試射洲際彈道飛彈皆未事先告知美方，且此類試射多半含有警告華府之針對性。此次雙方討論重大軍事行動互相通報機制，美方即提出希望能將發射彈道飛彈之行動列入，但是「中」方並未同意。在制定「公海海域海空軍事安全行為準則」問題上，目前雙方僅在水面艦艇的遭遇準則上達成共識，更為急迫之空中遭遇問題仍存而未決。另，在海上艦艇遭遇問題上，中共海警、海監船是否列入亦有待釐清。

預視未來，隨著「中」美國力逐步趨近，雙方終將建立穩固的軍事互信以確保共同利益。隨著軍事現代化建設，美國必須接受中共海空軍力向外擴張之現實，並調整自身長期以來抵近中國大陸沿海從事各項軍事活動之作為，以避免發生意外衝突。對中共而言，必須認清

中國大陸軍力雖然崛起，仍不足亦不值得與美爭奪軍事霸權。爭取美方承認解放軍在周邊海域維權的正當性，並讓其改變對「中」方沿海地區的敵對偵察行為，但不挑戰美國在亞太區域安全之盟主地位，是現階段對北京最有利的做法。

對我國而言，美「中」建立軍事互信實屬利弊參半。美「中」互信有利維繫東亞區域秩序之和平穩定，在此互信基礎上，雙方更能合作應處北韓核威脅、東海釣魚臺問題、以及南海主權紛爭，避免危機升高失控。在「中」美存在軍事互信下，北京對臺策略更著重政略而非軍略，對臺實質軍事威脅性可望進一步下降，兩岸關係在臺灣內部無變故下，可持續既有之和平交流勢頭。但「中」美軍事互信之發展亦將影響美臺軍事關係。中共對臺政策著重政略而非軍略之發展趨勢，將使中共對臺軍事威脅由顯性轉為隱性，此一趨勢可能讓我方在提出軍購需求時，遭遇美方行政部門及國會對此軍售必要性之質疑。長期以往，將影響國軍武器裝備汰舊換新之預劃期程，未來發展值予密注。