

## 二、美中「戰略穩定對話」及軍控談判觀察

政治大學國際關係研究中心兼任研究員袁易主稿

- 拜習視訊會後，美方指雙方將進行「戰略穩定對話」，目標為軍備控制。
- 美中過去 15 年的核武對話中，美方憂中方謀核武超越美國、「不率先使用核武器」的可信度和核武資訊透明度，中方憂美以核武介入臺海、以新興技術削弱中方核威懾能力。
- 美中核武系統是否已構成「相互脆弱性」是軍備控制的主要動力，美中戰略穩定對話短期恐難有具體成果。

### (一) 前言

2021 年 11 月 16 日舉行的美中元首視訊會議，美國安顧問蘇文 (Jake Sullivan) 強調建立所謂護欄機制，展開美中「戰略穩定對話」防止美中競爭演變成衝突，並就武器管制談判的可能性後續磋商，雙方提出建立工作小組。會中，美方提議展開「戰略穩定」(Strategic Stability) 對話，在多個層面與中方加強往來，以確保雙方競爭不致演變為軍事衝突 (據悉中方設定未來在中央軍委副主席位階和美國進行戰略對話)。會後，蘇利文在華府智庫座談時表示：「這與我們在俄羅斯進行正式戰略穩定對話的情況不同，俄羅斯的更加成熟，有更深遠歷史，美中較沒有那麼成熟。我們有責任考慮以最有效方式將其向前推進」。美國安會發言人並解釋：美國與中國的目標是就軍備控制 (Arms Control) 進行獲得授權的「對話」，而非「正式會談」云云。換言之，美中模式將無法和美俄 (蘇) 模式等量齊觀。為此，本文將針對「戰略穩定」這概念對美中所衍生的相關政策加以分析，並以 Brad Roberts 所編「美中核武對話」(Taking Stock: U.S.-China Track 1.5 Nuclear Dialogue, 2020) 這份記錄過去 15 年美中涉及「戰略穩定」1.5 軌對話報告，系統性檢視其內容，藉以分析美中「戰略穩定」之新意所在、關聯所在、意涵所在及挑戰所在。

### (二) 「戰略穩定」概念簡析

冷戰期間西方學者提出「戰略穩定」這個概念，認為軍備控制的首要目的在於防止戰爭，特別是核戰，而在防止核戰方面，則提出謀求「軍事穩定」（Military Stability）這個理論。軍事穩定又稱「戰略穩定」，包括「危機穩定」（Crisis Stability）和「軍備競賽穩定」（Arms Race Stability）。前者乃為減少危機中爆發核戰的可能性，後者所指的就是對峙各方都不感到自己在軍備發展中處於劣勢，從而都不發展削弱對方威懾力量的有效性和破壞危機穩定性的新型武器。

首先，我們回顧一下美俄戰略穩定目前所透露出的玄機。美國戰略資深學者 Thomas Schelling 曾於 2013 年語重心長地談到：「現在我們處在一個不同的世界，一個比東西方冷戰世界複雜得多的世界。1945 年後，我們花了 12 年的時間才開始理解『穩定』問題，但一旦我們接觸了它，就認為我們理解了它。現在，世界發生了如此大的變化，如此複雜，如此多元，如此不可預測，涉及如此多的國家，文化和語言的核關係，其中許多是不對稱的，甚至很難知道『戰略穩定』有多少含義，或者這麼多不同的國際關係中可能存在多少種不同的這種穩定，或者「穩定威懾」應該在一個武器擴散的世界中要威懾什麼」。依照這個說法，從而給予美俄「戰略穩定」的新定義：「在目前的環境下，僅僅剝奪發動第一次（大規模）核打擊的任何動機是不夠的。戰略穩定要求消除在全球（美俄中三角地區）和地區（南亞、東亞或西亞）使用核武器的激勵措施。由於核大國之間的任何重大衝突都存在首先使用核武器和隨後升級的風險，戰略穩定現在要求沒有任何激勵措施來升高任何核武器國家之間的軍事衝突。除了世界上任何地方的任何一方不使用核武器外，戰略穩定的其他必要標準還包括核武庫和軍事核基礎設施無法以網路攻擊癱瘓，以及禁止使用反衛星武器，上述內容已充分展示在上次美俄峰會討論中，雙方有必要與時俱進看待「戰略穩定」。然而，卻又突顯出目前美俄達成共識不足問題所在。雖然美俄戰略穩定概念和美中戰略穩定不一而足，而現階段美中戰略穩定其構成要素又是甚麼呢？我們可從「美中核武對話」看出一些端倪。

### （三）美中核武對話回顧

首先，美國和中共有關核武戰略對話早就在小布希總統時代就已開始，「美中核武對話」周延記載美國和中國自 2004 年起到 2019 結束為止，曾經進行長達 15 年關於核威懾對話，成員包括現任和前任政府官員，軍方和智庫學者專家，這些對話範圍廣泛且具實質性，充分說明美俄與美中在處理問題上其手法相當類似，現階段美中處於核武摩擦日益加劇的時期，「美中核武對話」所載美方和中方專家的關鍵見解道地，可為下一個階段指點迷津。

其次，此報告回顧、評估過去 15 年來美中雙邊以核武為重點的對話，通過瞭解現有美中雙邊戰略軍事關係，來發掘並改善這種關係的機會，藉以區分主要發展階段中，哪些主題較為持久，哪些議題業已消失？美中雙方對其他國家戰略政策和思想的認識為何？美中雙方對各自戰略政策和思想之了解為何？美中雙邊核武關係和軍事戰略關係為何，未來走向為何？美中雙方目前需要關注哪些新問題和新機會？美中雙方如何取得最佳進展機會來解決這些問題？美中雙方如何拿捏一軌和 1.5 軌之間的適當平衡？凡此種種，琳瑯滿目，不一而足。

另外，報告中最重要的部分乃是準確記載美中雙方各自指責對方的不是之處，中方指責美方對臺灣的各種軍事援助以及顧慮核武在海峽兩岸一旦發生軍事衝突之潛在角色。換言之，中方對美方一旦軍事介入後使用核武器機率抱持憂慮。中方也對美方可能使用其新興技術快速全球打擊（CPGS）手段來否定中共核威懾力量相當在意。反之，美方對中方的顧慮反映在中共可能追求與美國達成核平等，甚至謀求超越美國的可能性。美國指出現階段美國和俄羅斯都積極減少核武庫，而中共卻持續增加核武庫存和核打擊能力。加之中共堅持不願參與美國所倡議之核裁軍進程，令人產生疑竇。美國不得不對中共所宣稱所謂「不率先使用核武器」政策可信度產生疑惑，因為對外缺乏細節、內容和明確執行步驟，以及其靈活的自我解釋。中共的核武預算、部署和現代化方案以及組成、結構和狀態，及核武庫的核能力與常規能力整合等資訊外界也無從掌握，從而美國面臨判別戰略穩定各種因素之識別、警告、攔截和第二次打擊的困難增加。截至目前為止，美國抱怨中共尚未和美國達成一種以「相互脆弱」做為中美核關係與風

險的認知基礎，美國認為此乃現階段何以中共不願啟動正式與美國進行戰略穩定對話的主因。

#### (四) 結語

綜合觀之，美國一方面基於長期挫折感，毅然於 2019 年主動中止這個運作長達 15 年的 1.5 軌對話機制平臺，推敲造成此局面原因，乃是中共拒絕在美國壓力下提升此一機制至官方對話的格局，而彼時美國川普總統對中國敵視之力道更加強化，此一對話機制的戛然而止，正是當時兩國關係緊張的寫照。另一方面，此次美國拜登總統藉由與習近平視訊會議上主動提出「戰略穩定對話」，打算把這個舊對話機制提升至官方的一軌平臺。其實，如果雙方同意以官方對話平臺進行，其意義無非只是「新瓶裝舊酒」。因為美中雙方在此議題上已經過 15 年的相互摸底，彼此都很瞭解對方的思路，也經常相互表達針對性的不滿。因而，美中短期內恐還看不出會有什麼突破，如有突破，則須有實質進展達成所謂雙邊性協議。以美俄（蘇）的情況作為參照，達成軍控雙邊協議是一個曠時費日冗長談判過程。美俄（蘇）達成協議的前提乃為美俄（蘇）核武系統已構成「相互脆弱性」，此一要素至關重要，它是軍備控制的主要動力，也是穩定大國軍備競賽的一個安全閥，更體現出欲達成軍備控制目標之前，必然要經過軍備競賽這個危機四伏之弔詭過程，兩岸關係就恰如其份地提供了引爆火種。