

五、美中軍事互信機制及「建立危機預防溝通框架」的觀察

國防大學戰略研究所所長沈明室主稿

- 美中危機預防溝通框架或在處理較高層次之戰略衝突事件，惟在南海軍事化、主權聲索等議題，美方將續以軍事武力表達立場，中方亦難以示弱。
- 航行自由為美中戰略對峙的一環，美軍有意給予印太國家堅實的戰略保證，並壓抑中國大陸對外擴張，提升美國在全球事務的主導權。
- 美國或持續在各種議題挑戰中方利益，中國大陸不願意與美方爆發衝突，更不希望解放軍、內部藉機作亂，比美國更需要建立溝通與避免衝突的互信機制。

（一）前言

美中貿易戰在美國總統川普與中國大陸領導人習近平於阿根廷G20會談後，暫時取得緩衝時間；另美中第二輪的外交安全對話在美國華府舉行，並達成建立危機預防溝通架構的共識。由於雙方受到南海軍艦發生危險靠近事件，以及美國軍艦陸續通過臺灣海峽等事件的影響，使得美中軍事互信議題成為外交安全對話的關注重點。此次雙方同意強化軍事互信與建立危機預防溝通架構，然能否發揮危機預防效果，受到外界關注。

（二）美中危機預防溝通框架

美中之間本來就存在一些預防與溝通機制，如熱線電話、演習通報、緊急事故協調機制等。這些機制屬於軍事層面，亦即雙方軍隊之間在非預期性衝突發生後的聯繫協調管道。如果發生誤擊或是偶發事件，這些機制可以發揮一定效果。但如果美中之間的衝突屬於戰略對峙或競爭，較低層次的預防溝通機制，並不能解決美中政治外交競爭所衍生的各種衝突。

但在這次的外交安全對話中，主要就是針對美中之間因為對立情勢升高，如雙方戰略轟炸機密集針對性演訓、美國軍艦藉航行自由

動挑戰中共在南海擴建島礁所宣稱的主權、對臺軍售及友臺法案的通過、臺美軍事合作的強化等，使雙方軍隊在西太平洋的接觸機會增加，因為誤解或擦撞導致衝突的機率增加，使危機預防溝通需求提升。

當美中貿易戰緩和之後，如何根本解決雙方可能發生衝突的問題，就成為兩國持續互動的關鍵議題。或許因為核心利益不同，雙方無法根本性解決分歧與衝突的根源，但可透過軍事互信機制與危機預防溝通架構，避免衝突或戰爭的發生。正如參與會議的中國大陸國防部長魏鳳和所言，解放軍堅定捍衛國家主權、領土完整和發展利益，希望雙方尊重彼此核心利益和重大關切，加強溝通交流、增進互信，推動兩軍關係成為兩國關係的穩定器。因此，中美雙方都同意兩軍保持各不同層級交往，並加強對話溝通，降低風險。

魏鳳和還特別強調，美中雙方應就建立兩軍「危機預防溝通框架」保持溝通，致力於落實「重大軍事行動相互通報機制」和「海空相遇安全行為準則」兩個互信機制。魏鳳和這兩段話一方面是在陳述立場與原則，另一方面則是在提出解決方案，希望美中之間能夠在區域主權爭端中，持續維持降低衝突、避免誤解的管道。但問題是，美中之間從來不缺軍事互信或溝通管道，而是在雙方各以軍事武力伸張主權與立場及捍衛航行自由時，如何避免擦槍走火。如果只是依照行為準則，象徵性的走過場，無法凸顯捍衛核心利益及主權的決心，但過度衝撞，卻可能讓衝突升高，讓區域主權爭端成為戰爭與衝突的引爆點。

就美軍而言，定期派遣船艦執行航行自由行動，不僅是在挑戰中方在南海島礁或是其他領土主權的適法性，更是一種軍事能力的展現，希望發揮嚇阻的效果。就中國大陸而言，領土主權或領海是不可退讓的核心利益，如果坐視一個非主權聲索國的美國，甚至如英國、澳洲、印度、日本等非南海區域內國家，進入其所聲索的主權領海範圍之內，對中共內部權力鬥爭的政治情勢下，可能成為挑戰習近平權力合法性的議題，中方任何一個領導人都不可能退讓。

即使美國要求中方撤除在南海的軍事設施，但中共仍然堅持國際法賦予主權國家的自衛權和自保權，在南海領土部署飛彈屬於正當合法的行為，與軍事化無關，更不會同意撤除。因此，在南海問題上，

美中雙方各說各話。在無根本解決辦法，又不願爆發衝突下，雙方仍會持續表達立場，在實際行動和操作中，仍會保持克制和謹慎。

可以肯定，中國大陸並不希望在區域爭端中與美國衝突，但也不能對美國擴張性行動示弱。未來美國艦機機會持續在南海進行航行自由行動，中方也會派遣機艦監控或展現武力，如果雙方能夠保持克制，達成主權宣示的意義，又能克制行動避免升級惡化，整體情勢仍將展現穩定的態勢。問題是，如果在美國展現軍事能力挑戰中國大陸領海主權，以及中方反制過程中，出現了突發狀況，或零星的軍事衝突，那就需要一個雙方通報、溝通與互信的機制，迅速控制情勢的發展。

（三）美國印太戰略形塑與中對峙格局

中國大陸認為美中軍隊關係是雙方關係的穩定器，充分體認出維持雙方軍隊在區域的較勁行為，連帶會影響兩國關係發展。但是中國大陸這樣的說法低估美國在總體印太戰略的意圖，因為美國執行航行自由行動的目的，不是在膚淺的挑戰中方在區域的領海主權而已，而是美國與中國大陸戰略對峙的其中一環。

美國希望過軍力展現與確保航行自由的決心，給予印太國家堅實的戰略保證，並壓抑中國大陸的民族主義，藉機擴大中方內部矛盾，弱化中國大陸國力與軍事能力的發展，提升美國在全球事務的主導權。因此，相關的戰略作為仍會繼續執行。從美中貿易戰的過程來看，中國大陸已逐漸認知與美國之間，不論在科技、經濟、軍事與總體國力上仍存在差距，一旦真要決心與美國爆發衝突，中方恐難承受嚴重後果。

美中間的安全議題非常複雜，任何區域國家的單一議題，只要牽涉美中利益，都會成為引爆對峙或衝突的導火線，現有各種溝通機制都是在緩和衝突或避免戰爭，無法解決衝突根源。在美中戰略架構未變，不論是權力平衡或轉移的格局，單靠預防性或溝通性的機制，或許可以緩和美中之間的衝突，但無法提供一個維持和平與穩定的戰略架構。

中國大陸在外交安全對話的內容中，其實與美中兩國領導人在阿根廷會談的基調一樣，主要在為自己的行動與企圖辯護，並闡述中方

對朝鮮半島、臺海、南海、新疆與西藏的基本立場，但不再凸顯民族主義的強硬態度。未來美國仍會趁勝追擊，在各種議題挑戰中方利益，並聯合其他國家壓制中國大陸對外擴張。中國大陸在內憂外患情勢下，反而最不願意與美國在領海主權衝突上爆發爭執，更不希望軍隊藉機作亂，如中印洞朗爭議一樣，挑起與周邊國家的衝突。因此，建立溝通與避免衝突的互信機制，現階段反而是中國大陸比美國更需要。