

四、美、中高層軍事對話的困境

政治大學名譽教授丁樹範主稿

- 習近平不同意恢復與美進行高層軍事會談，一是嚇不下美國制裁中國這口氣，二是想將高層軍事會談籌碼化，三是擔憂美國尋釁製造危機佔便宜，再以高層軍事對話確立製造危機後的優勢。
- 惟中共充分了解與美保持溝通必要性，既基於美強中弱的現實需要，也是為緩和相關國家和國際對美、中兩國潛在軍事衝突的顧慮。
- 美國在反中氣氛下難以終止制裁，更不可能在美、中競爭下對敏感議題做出讓步，美、中恢復最高層軍事會談難度極大。

(一) 前言

第 20 屆「香格里拉對話」(Shangri-La Dialogue) 於本 (2023) 年 6 月 2 日在新加坡舉行時，人們期待的眾多議題之一是美、中國防部長能否正式會晤晤談。結果是使許多人失望：中國拒絕其中央軍事委員會 (中央軍委) 委員兼國防部長李尚福和美國國防部長奧斯丁 (Lloyd James Austin III) 正式會晤。這使很多人擔心美、中間的高層軍事對話中斷不利區域穩定。

中國拒絕的理由是李尚福被美國政府制裁，美國要先取消對李的制裁，才能展現出會談的誠意。該制裁是發生在 2018 年美國前總統川普任內；美國國務院是在 2018 年 9 月 20 日宣布，時任中央軍委裝備發展部長的李尚福因涉及與俄羅斯軍火商的重大交易，包括中國在 2017 年購買 10 架蘇 35 戰鬥機、2018 年採購 S-400 地對空飛彈系統，美國依「以制裁反制美國敵人法案」，將李列為制裁對象。

問題是，如果美國真的取消對李尚福的制裁，中國會同意和美國進行國防部長層級的高層政策對話嗎？反過來說，如果習近平真的整肅李尚福而任命新部長，美、中國防部長級對話的障礙就會消失嗎？答案是否定的。

要強調的是，否定的答案不代表中國不願意就軍事議題和美國接觸。只是，要在中國的條件下進行高層軍事議題對話。某種程度而言，

這符合中國一向強調的：你打你的，我打我的。而中國作為大國是有本錢採取這種策略的，這也是國際談判常見的策略運用。

（二）持續會談

一個多月後的 7 月 12 日，中國駐美大使謝鋒應邀到美國國防部和印太事務助理部長瑞特納（Ely Ratner）進行罕見的會晤。他們談了 90 分鐘，涵蓋國防關係、國際和區域議題。瑞特納強調美國國防部維持美、中兩國軍事溝通管道的承諾。謝鋒則強調鼓勵美國妥協，使兩國和兩軍關係逐漸恢復到正軌。

一個月後的 8 月 2 日，中國外交部美洲大洋洲司司長楊濤也和瑞特納進行會晤，雙方討論了「美中防衛關係」，及區域安全議題。瑞特納在對話中強調，美方將繼續致力維持與中華人民共和國的軍事交流管道的暢通；楊濤則闡述了中方在臺灣問題上的嚴正立場，這是中國外交官第二次正式到美國國防部和相關官員就軍事議題進行對話。

謝鋒和楊濤拜訪美國國防部之所以值得特別注意，因為在中國政治體系裡，軍隊體系獨立於國務院體系之外，不受國務院節制和指揮。因此，雖然是貴為中國駐美大使，是中國駐美最高階官員，在官僚體系是副部長級，但是，大使通常不碰觸軍事議題，也不拜會美國國防部高階官員。楊濤的級別更低，只是司長級，更不會處理軍事相關議題。因此，謝鋒和楊濤能到美國國防部正式拜訪，必然獲得習近平的授權，傳達中國軍方的意見。

基於幾個原因，習近平不想和美國進行高層軍事會談。首先，他應該是嚙不下制裁這口氣，要求美國必須先取消制裁，才能有高層軍事會談。其次，習近平覺得美國急迫想和李尚福或其他官員會談，表示美國在軍事方面有求於中國，因而軍事交流是中國的籌碼。因此，中國可能期待美國在軍事議題上做出讓步後，才同意舉行高層軍事會談。再者，習近平也擔心，美國製造中國不想見到的危機佔了中國便宜，然後透過高層軍事對話確立製造危機後的優勢。故而習近平不同意恢復最高層級國防會談。

然而，習近平授權其外交官到美國國防部正式會談，也表現兩個

特徵。第一，他應該是了解，作為大國的美國在軍事議題上讓步不容易。第二，習知道保持雙方軍事交流的重要性，使溝通管道能維持住。因此，他對美國的要求做出相當的回應，授權外交官談軍事議題。

如何看待美國的處理方式？這其實反映美國了解中國要面子的文化，主動製造見面的機會，透過彈性處理維持主動性，並知道如何避開中國的敏感點，透過邀請謝鋒和楊濤到國防部會談以維持相當程度的軍事交流。另一方面開啟包括外交、財政、氣候、及商務領域的高層會談。

8月中旬美國印太司令部司令阿基里諾（John C. Aquilino）上將和中國人民解放軍聯合參謀部副參謀長徐起零上將在斐濟（Fiji）會談。他們兩人是在8月14到16日由美國和斐濟聯合舉行的第25屆印太國防軍司令會議（Indo-Pacific Chiefs of Defense conference）碰面。27個國家派出代表出席該會議。

其後，中國國防部發言人吳謙大校在8月31日的記者會上說，「中美兩軍交往並非處於中斷狀態，雙方通過軍事外交管道保持著坦誠有效的溝通」。但是，吳謙也指責美國，「……當前兩軍關係確實存在著不少困難和障礙，這種局面完全是由美方造成的」。吳謙指出美方應切實拿出誠意並採取具體行動，為兩軍關係重返正軌創造條件。不過，吳謙並未透露徐起零與阿基里諾上將溝通的內容。美國國防部發言人萊德（Patrick Ryder）准將則稱，美國的溝通管道隨時開放，特別是當兩國軍隊在相同地區運作時更是如此。

值得注意的是吳謙明確地說「中美兩軍交往並非處於中斷狀態，雙方通過軍事外交管道保持著坦誠有效的溝通」。同時，吳謙沒有透露斐濟會談的內容。這都表示，中國充分了解保持溝通的必要性，以緩和相關國家和國際對美、中潛在軍事衝突的顧慮。

（三）結語

我們如何看待中國的兩面作為：一方面中斷最高層軍事會談，但仍願和美國維持相當程度對話？主要原因是美國仍然是中國唯一的對手國。且經過過去三年和拜登團隊交手，中國知道美國的實力，不

論在外交、軍事、和科技，絕不是國內和全球某些人主張的「東升西降」。因此，中國即使百般不願也仍需和美國維持適度的軍事溝通，但同時中斷最高層軍事會談。這表示美、中要恢復中斷的最高層軍事會談難度很高，因為美國在反中氣氛下難終止制裁，更不可能在美、中競爭下對敏感議題做出讓步。