

當前美「中」軍事關係特點研析

曾復生 博士

國家政策研究基金會國安組顧問

一、前言

自 1979 年至 2019 年，美「中」軍事關係歷經建交蜜月期、1989 年天安門事件後的停滯期、2001 年 911 事件後的反恐合作期，以及 2017 年川普總統上台後的「大國競爭」期。這 40 年間的軍事互動交流「時好時壞」，凸顯兩國結構性利益矛盾仍深重，戰略互疑根源難解，但共同利益議題又與日俱增，讓雙方必須交流互動，以避免誤解誤判爆發軍事衝突，並在全球性共同利益議題保持合作。當前，美「中」戰略競逐情勢詭譎化，兩國雖在 2020 年初簽署《第一階段貿易協議》，但軍事關係已逐漸趨向對立，同時美「中」科技戰方興未艾，若形成兩大對立陣營的「科技鐵幕」，並外溢到軍事競爭與間諜戰角力，恐將衝擊全球及台海和平穩定格局。

2018 年間，美「中」兩國防長曾有互訪，並在「新加坡香格里拉論壇」，以及「東協防長擴大峰會」等國際場合，進行對話溝通。不過，美方曾經於 5 月間以中共在南海擴軍為由，片面取消邀請共軍參加 2018「環太平洋聯合軍演」，並以中共對俄羅斯軍購違反美國制裁禁令為理由，凍結共軍裝備發展部及其部長的在美資產，「中」方則祭出取消邀請美前防長馬提斯 10 月訪問北京行程，以及緊急召回在華府訪問的海軍司令員沈金龍等反制措施。2019 年間美「中」軍事關係漸趨向緊張，美代理防長沙納漢及接任防長艾斯培，劍指中共是美國最大威脅，兩人雖然都有與中共防長魏鳳和，在國際場合對談，卻已不見兩國國防與軍事首長互訪。顯示，2019 年美「中」軍事關係每況愈下，更甚於 2018 年。

2019 年 10 月底在北京舉行的「香山安全論壇」，美國防部雖派出主管中國事務副助部長施燦德出席，並在討論「中」美關係時釋出緩和訊號表示，美國不想跟中國「脫鉤」，並歡迎中共加入自由開放的印太地區；同時，美國跟中共的競爭不存在對抗，也不想要任何國家在美「中」兩國間選邊站。不過，美方對美「中」軍事關係討論已經聚焦在「危機溝通」，跟

以往兩軍代表常提「建立互信機制」友善氛圍，已經大不相同。此前，中共軍方人士姚云竹就曾經指出，「中」美關係趨冷之際，兩國軍事關係的首要任務是「強化危機管控機制，防止最壞情況發生」。11月13日，施燦德更在華府智庫論壇坦承，北京單方面取消2019年間，多項美「中」軍事交流活動。

2019年12月4日，中共中央軍委會聯合參謀部長李作成與美軍參聯會主席米雷，在中方因美國通過《香港人權與民主法》，取消美航艦停靠香港後通電話，有意扮演兩國關係「穩定器」角色。但是，美國海軍代理部長莫德利（Thomas Modly）隨即就在12月6日表示，如何應對中共威脅，將作為自己的首要任務。在同一場合，美海軍作戰部長吉戴（Michael Gilday）更強調，美國海軍將提出一套全新方案，應對可能與共軍發生的軍事衝突，並要求官兵隨時做好與共軍戰鬥的準備。美國陸軍部長麥卡錫（Ryan McCarthy）亦於2020年1月間在華府表示，美國陸軍將於2年內，在太平洋完成部署2支針對中共的特種部隊。顯示，美「中」戰略競逐邁入詭譎化新局，兩軍關係「穩定器」恐難穩定。

現階段，共軍不斷擴大兵力投射範圍，與美軍部署在印太地區軍力差距漸漸拉近；同時，美國與中共軍方長期以來缺乏穩定互動，可能增加雙方誤判對方戰略意圖風險。因此，美「中」都有意穩定軍事關係，以利管控分歧，避免失控危機。不過，美「中」軍事交流的結構性障礙，包括美「中」兩國的國防戰略互視彼此為假想敵不變；同時，中共高度不滿美國執行的對台軍售，以及限制十二項美「中」軍事交流內容；此外，美軍持續在中國大陸沿岸及南海抵近偵察，並積極執行「自由航行」任務，讓共軍備感壓力；另川普政府布局「印太戰略」，牽制中共「一帶一路」，並在《2020財年國防授權法》強化針對中共的軍力部署與研發，更讓北京感受到美國的敵意與日俱增。這些結構障礙與戰略互疑未能改變前，美「中」軍事關係想要有實質進展，無異緣木求魚。

近年，川普政府與智庫接連發布重要報告，包括《中國全球擴張對美國國防影響評估》、《2019中國軍力評估》、《2019飛彈防禦評估》、《2019美國國家情報戰略》、《2019太空安全挑戰報告》、《戰略亞洲2019：中國擴張戰略野心》，以及《戰略亞洲2020：美中競爭全球影響力》等，除了反映多數美國府會官員與智庫圈，面對「中國崛起」擴張氣勢，普遍都已經

提高警覺，並參雜優越感旁落深層焦慮外，同時還凸顯美國府會決策高層，內心對中共仍存有冷戰對抗心態，並高度防範中共在全球領域挑戰美國優勢。中共的領導群則普遍認為，美、日、澳洲軍事同盟仍然把中共視為假想敵，因此，雙方儘管仍會有高層峰會與軍事交流對話，恐怕也無法化解兩國在要害關鍵的戰略互疑。

整體而言，美方推動美「中」軍事交流重點有3項，首先是國防政策對話與資深軍事領導人員互訪；其次是在擁有共同利益的領域，建立具體務實可行的合作；第三則是強化風險管理機制，防範軍事意外衝突。但是，美方的規劃仍面臨明顯限制因素，其中包括：(一)中共軍方瞭解美「中」軍事科技能力差距仍大，因此不願在增加政策透明度的要求下，透露積極迎頭追趕的項目；(二)中共軍方不願讓美國知道積極強化戰力的關鍵領域；(三)美「中」雙方的政治領導人，都傾向於把雙邊的軍事交流與對話，納入彼此政治互動關係的重要環節，成為提升或降低政治關係的籌碼。另從中方角度觀之，美「中」軍事關係限制關鍵，主要在於美國對中共的戰略意圖懷有明顯敵意，雙方能夠做到管控分歧，避免誤解誤判爆發意外軍事衝突，就已經很不容易了。

2020年1月17日，美國國務卿龐佩奧表示美「中」雖已簽署《第一階段貿易協議》，但是「中國仍是美國最大對手，北京在南海的作為、人權問題及用金錢利誘他國的作法，所造成的挑戰仍然存在」。此前，龐佩奧於1月13日在史丹佛大學及加州矽谷發表演說，持續強調「敲打中國」戰略，表示美國正以諸多實際行動，對「中」、俄、伊朗等競爭對手展現美國意志，「重塑嚇阻威信」，並呼籲矽谷配合美國政府封殺華為5G措施，以保持美國在國家安全與軍事科技領先優勢，等於是向北京當局宣告，美「中」雖簽署《第一階段貿易協議》，但另一場更大規模的科技戰將登場，恐讓漸趨緊張的美「中」軍事關係雪上加霜。

二、美國咄咄逼人 中共綿裡藏針

美國防部與國家情報總監先後發布報告，強調中共軍力擴張已威脅美國安全利益。但是，「中」美在經濟能量、軍事實力與高科技等差距仍明顯，首先，中共在2020年「人口紅利」將消失，影響經濟持續成長動能，反觀

美國則繼續享有「人口紅利」；其次，中國大陸能源存量與開發技術都落後美國，而且中共依賴能源進口，美國則是能源出口國；第三，中共每年需向美國進口大量糧食與肉品，但美國則保持自給自足優勢；第四，美國擁有 10 艘航艦戰鬥群及數百架第 5 代戰機，中共第 1 艘航艦戰鬥群則剛剛成軍，第 5 代戰機發動機性能仍不穩定；最後，中共的國防科技、高階半導體、電子與網路通訊軟硬體等，關鍵技術與零組件自主生產能量仍不足，追趕上美國仍需較長時間。

川普總統啟動「敲打中國」戰略，意圖效法雷根總統扳倒蘇聯模式，一方面對北京發動關稅、貿易、科技戰，製造中國大陸社會嚴重失業問題，另一方面準備成立太空軍引誘中共掉進軍備競賽黑洞，消耗大量國家資源，同時還聯合西方國家對中共進行科技封鎖，遏制「中國製造 2025」發展，並逼迫中共接受美國設定的公平貿易與結構調整。倘若，習近平無法發揮治理能力，有效應對內外挑戰與難題，中國大陸經濟社會騷動不安狀況，將可能隨著失業人口劇增趨向惡化，與美國領導的「新 8 國聯軍」，同步對習近平政權穩定構成強大壓力。

習近平為應對川普「敲打中國」戰略，一方面採取強化經濟軍事實力積極作為；同時，也在外交策略上，運用「多管齊下」的方式，建立中共在國際間的建設性合作夥伴地位，以期達到在印太地區與美國平起平坐地位。習近平認為在二〇二〇年間，大陸雖然仍處於戰略機遇期，但是國際安全環境將趨向複雜；大國間戰略力量重新組合競爭加劇。因此，習近平要求共軍提高奪取制空權、制海權、制電磁權，以及增強遠海和太空控制能力，加快武器裝備現代化進程；同時，把軍力發展重點放在研發新型資訊化作戰平台，及精確制導武器以增強打擊能力和資訊化作戰能力；此外，大陸「北斗衛星」定位導航授時通訊系統，已經能向印太地區提供服務，將可為共軍的核潛艦、航空母艦，以及戰略導彈與巡弋飛彈，提供導航和控制瞄準目標的功能。

共軍自主的北斗衛星系統，已經提升戰略性優勢，並運用在處理釣魚台及南海島嶼主權問題；同時，北斗衛星除了可以導引控制彈導飛彈外，還可以聯結其他的衛星、無人飛機，以及雷達體系，追蹤美國在西太平洋的航空母艦，並運用陸基型反艦導彈或巡弋飛彈，施予致命攻擊；此外，當北斗衛星定位導航系統完成全球覆蓋能量時，意味中共軍方將有能力發

起任何位置的奇襲，或把軍力投射到世界上任何一個地點，而不必擔心被美國阻撓。換言之，當共軍自主的北斗衛星建置完成後，美國也將失去對共軍精準攻擊的控制能力，導致印太地區軍力動態平衡出現結構性變化。

美「中」相互祭出數波關稅戰，已經對全球生產供應鏈造成衝擊。同時，美國聯合歐盟與日本對中共展開高科技封鎖，還延燒到高科技人才間諜戰，讓兩國角力越演越烈。美防長艾斯培一再劍指中共，強調中共是美國安全與國際秩序威脅，並對「中」方在南海行動強烈不滿，還積極派出機艦定期在南海、台海與東海，執行「自由航行」任務向「中」方秀肌肉。2019年6月，美國發布《印太戰略報告》，拉攏盟國友邦鞏固安全與經貿合作關係。北京當局已經發覺川普政府力推「印太戰略」，主要是為牽制「一帶一路」發展，因此決定派出國防部長魏鳳和出席香格理拉論壇，發表中共對印太安全合作主張，防止美國獨占話語權。

川普政府強勢抨擊北京的南海島礁軍事化行動，並認為中共從美國貿易關係上占盡便宜，卻在處理北韓及伊朗核武問題上攪局，因此必須讓北京付出背離美國利益的代價。美國國防部的《中國軍力報告》亦指出，共軍在西太平洋沿岸已擁有地緣戰略優勢，對美國遠征軍將構成明顯壓力；同時，美國應對中共軍力的最大挑戰是，如何針對共軍在「印太地區」擴張行為，做出適當反應以促使共軍保持節制，並阻止中共「切香腸式」地侵蝕美國勢力範圍。因此，川普政府決定積極拉攏日、澳、印度與東協國家等，布建「印太戰略」牽制「一帶一路」。

不過，多數印太國家對美國的「印太戰略」穩定度仍有疑慮，認為配合美國跟中共對著幹，風險高而且未必有利，因此普遍採取平衡與觀望策略，卻讓印太局勢陷入詭譎氛圍。北京方面對華府積極槓「中」動作仍保持冷靜，派出魏鳳和出席國際安全論壇，發出「中國的聲音」，強調北京堅持走和平發展道路，將有所作為但不願與美國為敵，也不會想要在印太地區取代美國，並主張「中」美兩軍交流是兩國關係「穩定器」，只要能避免軍事敵對檯面化與直接衝突，「中」美關係就總有轉圜的機會與空間。

三、美國「敲打中國」盟國友邦難為

美國「敲打中國」與印太戰略，是2019年國際政經情勢關鍵字。雖

然美「中」於 2020 年 1 月 15 日簽署「第一階段貿易協議」，但兩國軍事關係在 2020 年仍將詭譎多變。川普簽署《2020 年國防授權法》時就強調，美國面對「中」、俄等大國競爭新格局，國防建設將著重於因應來自兩方軍力擴張威脅。同時，川普政府視中共為美國在印太最大的長期戰略威脅，強調與中共競爭但與北京保持軍事聯繫，並敦促「中」方遵守國際規則。此外，美國把盟國友邦視為應對中共的核心優勢，面對中共在內的印太挑戰時，美國除了增強軍事能力外，還準備加強與盟國友邦合作，並吸引新夥伴加入「印太戰略」架構。

自 2019 年初以來，川普政府以「大國競爭」為主軸，發展「印太戰略」，並由川普親訪日、韓、越等國，鞏固美日韓軍事同盟，拉攏越南與北韓布局槓「中」雙箭頭。副總統彭斯在 2019 年 10 月間，更發表「硬中帶軟」的美對「中」政策，強調美視「中」為競爭對手但不會「脫鉤」。國務卿龐佩奧於 2019 年 2 月底訪問菲律賓，6 月下旬到訪印度，遊說莫迪總理參與「印太戰略」，並拒絕採用華為 5G 網通設備。8 月還飛往澳洲參加「美澳 2 加 2 外交國防會議」，深化「美日印澳 4 國海上安全合作架構」。

2019 年 7 月下旬，艾斯培接國防部長視「中」為頭號競爭對手，並於 8 月展開印太 5 國行，結合美退出《中導條約》新戰略環境，探尋盟國友邦配合部署陸基中程導彈意向。但是，多數國家對於美國要求「出錢、出地、出力」，又擔憂會得罪中共造成經貿利益損失的提議，普遍表示難以配合。美國務院於 2019 年 11 月初發布《自由開放印太地區》報告，說明美國將如何履行「印太戰略」承諾，突出美國的願景與日印澳、東協、南韓等國高度一致，並準備強化美台、美國與東協關係。但是，多數東協國家的回應則是呼籲美「中」應和平共處，勿讓東協陷入選邊困境。

11 月中旬，艾斯培展開二度印太行，走訪韓泰菲越等 4 國，除要求南韓增加分擔美駐軍經費外，還警告盟國友邦必須排除華為 5G 網通設備，凸顯美國意圖運用「印太戰略」牽制中共「一帶一路」，已邁入「科技戰」實質行動階段，即使簽署「第一階段貿易協議」，美「中」關係仍難令人樂觀。展望 2020 年，川普政府會以更綿密方式「敲打中國」，不過如何推動「印太戰略」，顯然還欠缺明確架構、執行計畫，以及足夠穩定預算，讓多數印太國家心生疑慮，普遍採取兩手策略因應，儘量避免陷入難為困境。

現階段，美國推動「印太戰略」面臨的制約因素，包括川普戰略自私讓盟國擔心被出賣或拋棄、美「中」實力差距縮小墊高選邊代價、美國強勢調高「保護費」讓盟國領導人陷入內政困境，以及中資華為 5G 網通設備擁有技術與成本優勢等，不利美國落實「印太戰略」的新情勢有增無減。2019 年 12 月 30 日，印度政府同意華為參與印度 5G 網通建設，直接打臉 12 月間「美印 2 加 2 外交國防峰會」，達成強化「印太戰略」合作槓「中」聲明。此前，在北京舉行的「習安會」與「習文會」顯露，日韓對提升與北京關係態度積極，再加上美國強勢調高「保護費」，已讓較親美的安倍及文在寅政府，形成調整政策壓力與左右兩難處境，恐讓美槓「中」印太戰略破口擴大。

四、結語

美國前防長馬提斯在 2018 年 6 月訪問北京時就強調，「溝通對話，管控分歧」是兩國國防高層互動目的。2018 年 11 月，中共防長魏鳳和回訪華府五角大廈時亦指出，兩軍關係將是「中」美關係新的「穩定器」。不過，美國總統川普在 2019 年間強勢「敲打中國」毫不手軟，以美國為首的「五眼聯盟」，積極封殺華為 5G 網通產業，凸顯川普政府把中共視為「戰略競爭對手」態度鮮明，已經讓兩國的建設性溝通氛圍快速流失。

當前，美國府會朝野瀰漫「中國威脅論」，認為美「中」已開始爭奪全球主導地位，雙方的對抗還會持續數十年。2019 年 5 月上旬，美國國防部發布《2019 中國軍力報告》即指出，美軍印太司令部已經調整作戰任務優先項目，將加強結合印太盟國防堵中共軍力擴張。習近平應對川普「敲打中國」的咄咄逼人，傾向保持冷靜定力與華府溝通，盡量讓「中」美關係回歸「互利共贏」軌道，強調兩國需要增進相互理解，放軟姿態化解美方槓「中」鷹派挑釁，為川普政府保留轉圜空間。北京當局認為，美「中」軍事角力惡化成為新冷戰，全世界都會被「科技、經濟、網路鐵幕」隔離，多數國家勢必陷入選邊噩夢與災難，美「中」兩國也將為此付出嚴重代價。

面對川普的「極限施壓」，習近平曾經指出「無論冷戰、熱戰，或貿易戰，都不會有贏家」。同時，北京亦理解美國在貿易談判背後的「黑暗力量」，來自於對「中國崛起」的恐懼。習近平還牢記鄧小平早年提醒，「當

2020 年間中國崛起開始挑戰美國霸權時，就要當心準備防範戰爭威脅」，已經準備好「三位一體」核武導彈戰略威懾能量，並及時完成禦敵於國門之外的海、空軍力，做為反制美國「敲打中國」戰略預警部署，「綿裡藏針」讓美國遠征軍在西太平洋地區，討不到便宜，也讓美「中」軍事關係邁入「大國競爭」新格局。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)