

《歐美研究》第三十九卷第三期 (民國九十八年九月), 533-566
http://euramerica.ea.sinica.edu.tw/
© 中央研究院歐美研究所

美國與中國軍事交流之發展與限制 (二〇〇四~二〇〇七年)

蔡明彥

國立中興大學國際政治研究所
40227 台中市國光路 250 號
E-mail: mytsai@dragon.nchu.edu.tw

摘要

本文從美國與中國外交戰略的角度，分析兩國軍事交流之發展與限制。目前美中整體雙邊關係，既非「敵人」，也非「盟友」，在此背景下，雙方的軍事關係同時呈現出「競爭」與「合作」的特質。近年來中國持續推動軍力現代化，已升高美國對來自中國潛在軍事挑戰的關切。美中在發展軍事交流的同時，政治與軍事互信仍顯不足。雙方的軍事合作關係在本質上屬於「消極性戰略合作」，目的在避免發生軍事意外、防止兩國軍事對抗態勢升高。目前美中雖已建立起越來越多的軍事對話與交流管道，但在各項安全議題的合作卻面臨無法深化的困境。

關鍵詞：美中關係、美中軍事交流、解放軍、軍事熱線

投稿日期：97.2.12；接受刊登日期：97.12.2；最後修訂日期：97.12.24
責任校對：陳奕均、林碧美、張滌之

壹、前言

長期以來，美國與中國之間的軍事交流，一直是觀察兩國政治氣氛友好與否的重要指標。近年來，隨著美、中在區域安全與經貿議題的對話持續增加，兩國軍事部門之間的交流與接觸也逐漸展開。目前美、中高層軍事領導人之間的互訪相當頻繁，雙方已經發展出定期的國防對話機制，包括「國防諮商會談」(Defense Consultative Talks; 簡稱 DCT) 以及根據「軍事海上諮商協定」(Military Maritime Consultative Agreement; 簡稱 MMCA) 所召開的年度會議與工作小組會議。此外，兩國海軍船艦也在二〇〇六年舉行首度的戰術通訊與海上搜救演練，雙方的國防部並在二〇〇八年正式設立軍事「熱線」(hotline)。

然而，在美、中軍事交流日漸頻繁之際，雙方的軍事競爭關係卻也因為中國軍力快速發展而逐漸浮現。美、中雖然已開始針對各種功能性安全議題展開對話，但因在結構面上逐漸出現軍事競爭關係，導致雙邊軍事交流的深化面臨了限制。

爲了了解美、中軍事交流的本質，本文將從美國與中國外交戰略的角度切入，探討美國與中國如何界定彼此的雙邊關係，進而分析美國與中國推動雙邊軍事交流的目的與限制。本文的研究時期集中在二〇〇四至二〇〇七年期間，美國與中國軍事交流的實際狀況，以及雙方在推動軍事交流過程中所面臨的障礙。研究內容主要包括四個部分：第一、探討美、中對彼此的外交戰略，並且分析雙方推動軍事交流的主要目的；第二、討論雙方軍事交流的發展現況以及雙方推動合作的主要範圍；第三、分析美、中進行軍事交流所面臨的障礙；最後，評估美、中軍事交流的本質與安全意涵，並做出本文的研究總結。

貳、美中外交戰略及雙方推動軍事交流之目的

一、美中外交戰略比較

在二〇〇四至二〇〇七年期間，美國與中國之間的軍事交流逐漸升溫，反映出雙方對推動軍事交流的高度興趣。美、中之間的雙邊軍事交流，為雙方各自外交戰略的一環，因此欲了解美中推動軍事交流的目的，必須掌握雙方的外交戰略設計。

美國學者羅維爾 (John P. Lovell) 針對國家的外交戰略設計，曾提出一個分析架構。根據羅維爾的外交戰略分析架構，一個國家在設計對另一個國家的外交戰略時，必須對該國的「意圖」與「能力」進行審慎評估。在評估的過程中，假如 A 國認為 B 國的戰略意圖符合 A 國的利益，在 A 國能力大於 B 國時，A 國會採取「領導」(leadership) 戰略，尋求透過說服與討價還價的方式，與 B 國進行外交交往，使其行為符合 A 國的利益；但在 A 國能力小於 B 國時，A 國會採取「協同」(concordance) 戰略，以較低的姿態，尋求與 B 國之間的合作 (Lovell, 1970)。

另外，當 A 國認為 B 國的戰略意圖威脅 A 國利益時，假如 A 國能力大於 B 國，則 A 國會採取「對抗」(confrontation) 戰略，透過強制的手段，迫使 B 國修正其外交政策路線，使 B 國的外交行為不至於威脅 A 國的利益；但是假如 A 國的能力小於 B 國時，則 A 國會採取「和解」(accommodation) 戰略，調整 A 國本身的政策，盡量避免激怒 B 國 (Lovell, 1970)。

透過上述外交戰略分析架構，觀察美國總統布希 (George W. Bush) 政府對中國的外交戰略，可發現目前美國的「能力」整體上仍大於中國，但布希政府對於中國近年來能力的提升，尤其是軍力的現代化，已經越來越關切。至於中國的「意圖」，布希政府一直

沒有做出最後的判斷。因此，目前布希政府對中國的外交戰略兼採了「領導」與「對抗」兩種途徑（參閱圖 1）。

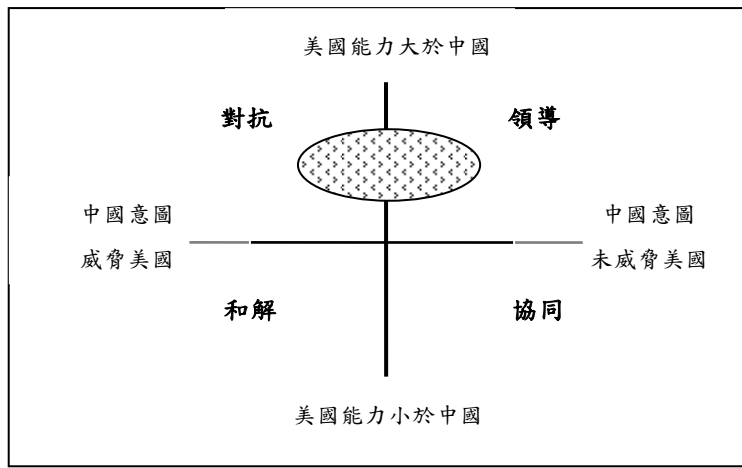


圖 1 美國對中國外交戰略選擇

在軍事「能力」上，美國自從一九九一年波灣戰爭後，積極推動所謂的「軍事事務革命」(Revolution in Military Affairs; 簡稱 RMA)，尋求發揮資訊革命的潛能，對美軍的情報、運作、組織、準則與技術等領域進行全面整合，讓美國在 RMA 領域居於世界領導地位；相形之下，中國在相關領域的發展，明顯落後美國 (Ross, 1999)。美國近年來十分關注中國軍事現代化的進度，認為中國正尋求發展反制美國優勢軍力的戰略與軍力，包括研發高科技武器系統、不對稱軍力、電子戰、反太空武器、彈道飛彈、巡弋飛彈、空防系統、戰略武力與戰場無人飛機等，而相關武器系統的發展對美國具有高度的針對性 (U.S. Department of Defense, 2006a)。

針對中國的戰略「意圖」，布希政府在二〇〇六年出版的《四年時程國防評估》(*Quadrennial Defense Review*; 簡稱 QDR) 與《國家安全戰略》(*The National Security Strategy of the United States of America*) 中，將中國定位為「處在戰略十字路口的國家」(*country at strategic cross-roads*)。布希政府認為中國現階段的戰略意圖不明，「中國崛起」可能為區域情勢帶來正面影響，但也可能帶來負面影響，因此美國必須採取具體行動，引導中國朝正面方向發展，並且「防範」(*hedge*) 中國朝負面方向發展 (U.S. Department of Defense, 2006b)。

根據布希政府在二〇〇六年公布的《國家安全戰略》，美國對中國的政策主要包括兩部分：一方面，布希政府必須與中國「交往」，透過說服與協商，引導中國與國際社會進行整合，進而改變中國的國際行為，使中國逐漸融入國際社會；但另一方面，布希政府也對中國採取「防範」戰略，透過必要的外交與軍事準備，嚇阻中國威脅區域安全、挑戰美國利益 (The White House, 2006)。

在中國方面，其對美國外交戰略的選擇，也可從中國對美國「能力」與「意圖」的評估，予以觀察。在「能力」上，中國了解不論在政治、軍事、經濟與科技領域，目前中、美之間仍有一定程度的差距。在「意圖」上，中國面對美國的霸權地位與軍事優勢，一直抱持質疑的態度，但為了維持國內經濟發展，又無法與美國全面決裂。因此，中國對美國的外交戰略兼採「和解」與「協同」兩種途徑，一方面發展自身的綜合國力，拉近與美國之間的國力差距，另一方面管理中國與美國之間的關係，防止雙邊關係惡化 (參閱圖 2)。

在軍事「能力」上，美國是當今世界上唯一超強，在軍事科技領域的發展程度，遠遠超越世界其他國家。面對美國擁有的軍事優勢，中國軍方了解無法在短期內全面趕上美軍的高科技作戰能力，

因此只能針對美軍的關鍵性弱點，發展出新的作戰準則與作戰能力，引進「不對稱」戰爭的概念，達到「以弱擊強」的目標 (Dodge, 2004)。

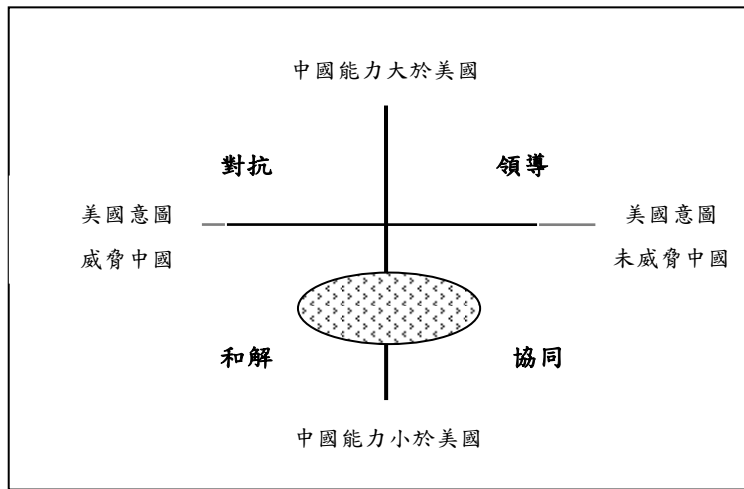


圖 2 中國對美國外交戰略選擇

針對美國的戰略「意圖」，布希政府在二〇〇六年版的《國家安全戰略》中，表示願意協助中國整合進入世界經貿體系、鼓勵中國成為美國的「負責任的利害關係人」(responsible stakeholder)、與中國合作因應全球化帶來的挑戰、合作處理北韓核武問題等，均符合中國的國家利益，中國也願意在相關領域上與美國發展合作關係 (The White House, 2006)。

但另一方面，中國對美國「霸權主義」表達高度的關切與不滿，一再地譴責「強權政治」與「集團政治」是威脅世界和平與穩定的主要根源 (Young, 2001; Dumbaugh, 2008)。中國方面認為，美國「霸

權主義」已在國際體系中發揮重要影響力，並且具體地表現在美國對國際金融、區域安全與外國內政的干預。面對美國「霸權主義」的持續擴張，中國軍方領導人認為，中國在建設「具有中國特色的社會主義」過程中，勢必與西方資本主義國家發生矛盾與鬥爭（熊光楷，2003: 9）。

在軍事層面，中國軍方對於美國利用軍事優勢地位，設法遏制競爭對手的作法，感到相當不安。根據解放軍領導人的分析，美國在擴展國際霸權地位的過程中，主要是以中國為假想敵。冷戰結束後，美國的主要戰略構想是「以美洲大陸為依託，以北約與美日軍事同盟為兩大戰略支柱，從歐亞兩大陸向全球進行新的戰略擴張，把美國的領導作用拓展到世界各地，同時將防止新的全球性與區域性競爭對手出現視為重要任務，以確保美國唯一的超強地位」（張萬年，1999: 29）。

整體來看，美國與中國對彼此的外交戰略，反映出雙方的安全關係同時存在著戰略競爭與戰略合作。美國面對處在「戰略十字路口」的中國，仍然強調必須和中國進行交往，鼓勵中國朝正面道路發展，成為美國的經濟伙伴與「負責任的利害關係人」。中國面對美國的「霸權」，強調必須發展自身的綜合國力、推動軍事現代化、提升中國國際影響力，但也要管理美中關係，避免雙邊關係的惡化衝擊到中國發展綜合國力的整體外在環境。

二、美國推動美中軍事交流之目的

在美、中各自外交戰略的設計之下，雙方對於推動兩國軍事交流各有考量。在美國方面，推動美中軍事交流可達到的政治與軍事目的，至少包括以下幾點：

(一) 管理雙邊軍事關係

近年來，布希政府針對中國提出所謂的「防範」戰略，具體作為包括：(1) 調整美國在亞太地區的軍力部署；(2) 加強美國與區域盟友間的安保合作關係；(3) 強化美軍在關島的兵力部署 (U.S. Department of State, 2006)。¹ 五角大廈在亞太地區執行「防範」戰略的同時，認為有必要建立起美軍與解放軍之間的對話管道，對雙邊安全關係進行管理，以防止軍事意外發生。二〇〇七年三月七日，美國國防部長蓋茲 (Robert Gates) 指出，美國並未將中國視為「戰略對手」(strategic adversary)，中國在「某些方面是美國的伙伴」(a partner in some respects)，「某些方面是美國的競爭者」(a competitor in other respects)，而推動軍事交流將有助於建立起雙方之間的互信 (Garamone, 2007)。

短期來看，美國希望透過和中國的軍事交流，一方面防止中國低估美國維護亞洲安全的決心，另一方面與解放軍共同討論包括台海情勢、戰略核武、太空武器、反恐、北韓核武與防止大規模毀滅性武器擴散等議題，並且影響中國對相關問題的政策立場；長期來看，美國希望利用軍事交流，說服中國不要挑戰美國在亞太地區建立的安全秩序，並且成爲一個尊重國際體系的「負責任利害關係人」(Weith, 2006: 7)。

(二) 防範軍事意外事件

根據五角大廈的分析，近年來中國的海、空軍投射能力，已經

¹ 二〇〇六年五月一日，美、日公布「美日兵力部署調整執行準則」(U.S.-Japan Roadmap for Realignment Implementation)，確定駐日美軍調整的計畫，包括調整美軍在琉球與橫田空軍基地的駐軍、重新部署美軍航母空軍聯隊、與重新配置美軍訓練設施，提升美軍在此地區的機動性與打擊力。

開始超出台灣海峽的地理運作範圍。目前解放軍正加強潛艦部隊在西太平洋第一島鏈與第二島鏈周邊海域的活動。二〇〇六年十月與二〇〇七年十一月，中國的「宋級」柴油動力攻擊潛艦曾兩度在日本沖繩附近水域，和美國「小鷹號」航空母艦發生近距離接觸，並且在「小鷹號」進入其魚雷攻擊範圍後才主動浮出水面，幾乎釀成軍事意外事件 (Gertz, 2006; Kyodo News Service, 2008)。面對解放軍海、空軍逐漸具備境外投射能力，五角大廈擔心雙方機、艦在西太平洋地區遭遇的機會大為增加，因此有必要發展進一步的「信心建立措施」(confidence-building measures)，防範軍事意外事件發生 (U.S. Department of Defense, 2006a: 2)。

在冷戰時期，美國曾和蘇聯簽署「一九七二年海上意外事件協議」(1972 Incidents at Sea Agreement) 及「一九八九年美蘇防範危險軍事意外事件協定」(1989 U.S.-Soviet Prevention of Dangerous Military Incidents Agreement)，當年美、蘇便是根據這兩項協定，建立起美軍太平洋司令部與蘇聯遠東司令部在危機時的對話管道，讓雙方的軍事關係獲得改善 (Campbell & Weitz, 2005-06)。美國一直希望將美、蘇在冷戰時期防止軍事意外事件的經驗，引進美、中安全關係。一九九八年一月，美國與中國簽署 MMCA，目的在建立雙邊溝通機制，避免兩國海軍在近距離接觸時出現誤判。然而，較之美、蘇的「一九七二年海上意外事件協議」，美、中簽署的「軍事海上諮商協定」，條文過於模糊且缺乏運作細節，因此未能防止二〇〇一年海南島 EP-3 軍機擦撞事件的發生 (Weith, 2006)。

有鑑於此，美方希望加強與中國協商海上軍事安全議題。二〇〇七年四月二十四日，美軍太平洋司令部司令季亨 (Timothy Keating) 在出席參院聽證會時便指出，美國與中國必須效法美、蘇在冷戰時期的經驗，加強防範「海上意外事件」的對話，防止兩國

海軍水面艦艇在蒐集情報時出現對峙，引發意外衝突 (2007)。

(三) 推動中國軍事透明化

一九九〇年代柯林頓政府推動美、中軍事交流，曾遭美國國內批評相關交流活動缺乏「透明」(transparency) 與「對等」(reciprocity)，認為中國在軍事交流過程中，並未向美軍做出同等程度的開放。由於美方認為提升軍事透明度是避免誤解與增加互信的重要手段，因此在與中國進行軍事交流時，一再表達對於中國軍事透明度的關切 (Campbell & Weitz, 2005-06)。

五角大廈在二〇〇六年公布的 QDR 中，延續國防部長倫斯斐 (Ronald Rumsfeld) 在二〇〇五年六月提出的質疑，認為中國目前並未面臨其他國家的直接威脅，卻在軍事上進行大規模投資，已經引發區域內其他國家對中國軍力現代化的不安 (U.S. Department of Defense, 2006b)。二〇〇七年六月十三日，美國副助理國防部長勞利斯 (Richard P. Lawless) 在眾院聽證會指出，未來中國將具備與美國進行軍事競爭的潛力，但中國領導人仍試圖隱藏中國的軍力發展，讓外界無法得知中國的動機、決策以及軍事現代化的關鍵能力與方向，因此美方希望能和中國針對核武政策與軍事戰略，進行廣泛的對話 (Lawless, 2007)。

(四) 達到軍事嚇阻效果

自從解放軍受一九九一年第一次波灣戰爭影響開始推動海、空軍現代化以來，中國軍文領導人對解放軍的戰力越來越有信心，並且相信「台灣問題」不是美國的關鍵利益，只要能升高美軍傷亡或戰爭代價，便能讓美國打消介入台海情勢的念頭，這種想法引發一九九六年台海危機的發生 (Christensen, 2001)。有鑑於此，柯林頓政府在台灣危機發生後，和中國進行軍事交流的目的之一，在於對

中國進行「嚇阻」，避免中國低估美國防衛亞洲與台海安全的決心及能力 (Campbell & Weitz, 2005-06)。

擔任柯林頓政府副助理國防部長的坎培爾 (Kurt Campbell) 曾指出，一九九〇年代後期美國對中國的軍事交流活動非常成功，中方不在「台灣問題」上與美國繼續對抗的原因，在於美軍在一九九九年空襲科索沃的軍事行動，讓解放軍體認到美軍事優勢，並開始避免和美國出現軍事對抗 (Campbell & Weitz, 2005-06)。而美國為了避免中國誤判情勢，在進行美中軍事交流時，常邀請中國代表團參觀美軍重要設施，刻意向中國展現美軍的現代化戰力，藉以達到嚇阻解放軍的效果 (Pollpeter, 2004: 83)。

三、中國推動美中軍事交流之目的

至於在中國方面，其推動和美國的軍事交流，也有其外交戰略的考量。目前美國在許多方面仍被視為中國安全利益的潛在威脅來源 (Shambaugh, 1999-2000: 62)。推動中、美軍事交流涉及中國在政治與軍事層面的利益，其中較重要者包括：

(一) 降低美國對「中國威脅」的疑慮

根據解放軍領導人的分析，美國在擴展國際霸權地位的過程中，一直把中國視為假想敵。尤其近年來，美國五角大廈在其公布的《中國軍力報告書》(Annual Report to Congress on the Military Power of the PRC) 中，一再表達對中國軍事能力發展的憂心。五角大廈在二〇〇六年公布的《中國軍力報告書》中便提出警告，認為中國的軍力成長不僅對台灣構成威脅，長期來看，終將衝擊整個區域的軍力平衡。換言之，五角大廈擔心中國的軍事能力發展將會影響亞洲地區的穩定，並開始將中國軍事發展定義為區域性安全問題

(U.S. Department of Defense, 2006a: 10)。

北京方面認為，美國雖然開始擔心「中國崛起」的效應，但截至目前為止對於該如何因應「中國崛起」與中國軍事發展，美國國內仍有許多歧見。因此，推動中、美軍事交流與互訪，將有助於讓美國把中國視為一個對等的伙伴，緩和美國對「中國威脅」的疑慮 (Campbell & Weitz, 2005-06: 172)。另外，美國軍方對於美國的安全政策形成，具有相當程度的影響力，因此推動中、美軍事部門交流，將能鼓勵華府在台海問題、武器出口管制與對台軍售等問題，採取對中國較為有利的立場 (Weitz, 2002)。

(二) 了解美軍現代化進程

美軍在一九九一年波灣戰爭後，開始推動 RMA，在情報、運作、組織、準則與技術等領域，進行全面的創新與整合，建立全天候運作與精準打擊能力 (Metz, 1997)。由於美軍擁有最先進的軍事理論與武器裝備，中國透過與美國的軍事交流，對解放軍的現代化帶來至少兩方面的意義 (Pollpeter, 2004)：

1. 解放軍承受來自中國領導人要求推動軍事現代化的壓力，透過和美軍的軍事交流，將能吸收美軍現代化的經驗，確立解放軍未來推動軍事改革的方向。
2. 解放軍推動和美軍的交流，可觀察美軍在指揮管制、作戰編成、部隊演練與武器裝備的現況，此將有助於解放軍發掘美軍在運作上的問題，進而研擬出反制美軍的戰法。

(三) 對美台軍事交流施壓

長期以來，美國是台灣最主要的武器供應者與軍事合作對象，因此中國希望透過和美軍的對話，說服美方降低對台灣的安全承

諾、減少對台軍售。二〇〇六年五月，中國國防部長曹剛川在會見美軍太平洋司令法倫 (William Fallon) 時，便要求美國停止與台灣的軍事交往，並終止出售台灣先進武器 (蔡明彥，2006)。

二〇〇六年七月，中共中央軍委副主席郭伯雄在訪美期間，也呼籲美國恪守中、美簽署的三項聯合公報，停止出售先進武器給台灣。在郭伯雄訪美的同時，中國外交部發言人劉建超針對美國出售台灣 66 架 F-16C/D 戰機一事，向美方提出抗議，認為美國出售戰機給台灣，將損害中、美關係 (蔡明彥，2006)。中國在與美國進行軍事對話之際，已設法將美、中軍事交流與美、台軍事交流掛鉤，藉以對美方施壓，要求美方對美、台軍事交流設限。

參、美中軍事交流發展現況

在美國與中國各自利益的考量下，雙方的軍事接觸與交流活動有逐漸增加的趨勢。現階段美、中軍事交流已從高層互訪，發展出交流型態越來越多元的軍事接觸活動。在二〇〇四至二〇〇七年期間，美、中軍事交流活動的內容，大致包括以下幾個重點：

一、推動軍事官員互訪

二〇〇四至二〇〇七年期間，美、中軍事高層之間的互訪十分頻繁。二〇〇四年一月，美國參謀長聯席會議主席邁爾斯 (Richard Myers) 訪問中國，成為布希政府上任以來美軍出訪中國層級最高的將領。二〇〇五年一月，美國國防部長倫斯斐訪問中國，應邀參觀解放軍二砲司令部，成為首位參訪該單位的外國軍事領導人。此外，美軍太平洋司令部前後任司令，包括法戈 (Thomas Fargo)、法倫與季亨每年幾乎都會出訪中國，並和解放軍領導人進行對話。尤其法倫在擔任美軍太平洋司令部司令時，更在二〇〇六年內兩度訪

問中國。同時，美軍前後任參謀長聯席會議主席佩斯 (Peter Pace) 與邁爾斯，也分別在二〇〇四與二〇〇七年訪問中國，與解放軍領導人包括中央軍委副主席郭伯雄、國防部長曹剛川與解放軍總參謀長梁光烈等人會晤。

美國與中國在一九九七年十二月成立的 DCT 機制，雖因二〇〇一年 EP-3 軍機擦撞事件一度中斷，但已在二〇〇二年恢復運作。在二〇〇四至二〇〇七年期間，美、中舉行了 DCT 第六至第九回合的會談。其中第六與第七回合會談，分別由美國國防部次長費斯 (Douglas Feith) 與解放軍副總參謀長熊光楷主談，而第八回合會談則因熊光楷退休，改由美國助理國防部長羅德曼 (Peter Rodman) 與解放軍總參謀長助理章沁生主談。第九回合會談則由解放軍副總參謀長馬曉天與美國國防部次長艾爾德曼 (Eric S. Edelman) 負責主談 (Kan, 2007)。

至於美、中在 DCT 中協商的安全議題，內容十分廣泛。雙方在六回合的會談中，觸及有關雙邊軍事交流、熱線、北韓核武與台灣安全等議題；在第七回合會談中，討論軍事交流、熱線、加強海空安全、解放軍現代化、與美國兵力部署調整等問題；在第八回合會談中，則討論軍事交流、武器非擴散、反恐與奧運安全，同時美方還提議邀請解放軍二砲司令靖志遠訪美；在第九回合會談中，雙方討論軍事交流、全球與區域安全議題、反恐與飛彈防禦等問題 (Kan, 2007)。

除了前述雙邊定期軍事對話機制之外，美國與中國也透過區域性多邊對話機制，討論雙方關切的安全議題。例如由英國「國際戰略研究所」(International Institute for Strategic Studies; 簡稱 IISS) 在二〇〇一年六月建立的「亞洲安全高峰會」(Asia Security Summit)，便提供美、中軍事領導人另一個對話平台。二〇〇七年在新加坡召

開的第六屆「亞洲安全高峰會」，便有來自美國、日本、中國、印度、南韓、印尼、巴基斯坦、孟加拉、斯里蘭卡等二十六個國家的國防部長與國防代表與會，美國與中國分別由國防部長蓋茲與解放

表 1 二〇〇四至二〇〇七年美中軍事高層互訪一覽表

年份	國防部官員互訪	高級將領互訪	DCT
二〇〇四年		<ul style="list-style-type: none"> ■美軍參謀長聯席會議主席邁爾斯訪中。 ■美軍太平洋司令部司令法戈訪中。 ■解放軍總參謀長梁光烈訪美。 	<ul style="list-style-type: none"> ■美國國防部次長費斯訪中，參加第六回合 DCT，與解放軍副總參謀長熊光楷舉行會談。
二〇〇五年	<ul style="list-style-type: none"> ■美國副助理國防部長勞利斯於一月訪中，討論二〇〇五年軍事交流計畫與海上軍事安全問題。 ■美國國防部長倫斯斐訪中。 ■美國副助理國防部長勞利斯於十二月再度訪中，討論二〇〇六年軍事交流計畫與海上軍事安全問題。 	<ul style="list-style-type: none"> ■解放軍廣州軍區司令員劉鎮武訪問夏威夷。 ■美軍太平洋司令部司令法倫訪中。 	<ul style="list-style-type: none"> ■解放軍副總參謀長熊光楷訪美，與美國國防部次長費斯舉行第七回合 DCT。
二〇〇六年	<ul style="list-style-type: none"> ■美國副助理國防部長亨利 (Ryan Henry) 訪中，向解放軍副總參謀長葛振峰說明美國新版 QDR。 	<ul style="list-style-type: none"> ■美軍太平洋司令部司令法倫兩度訪中。 ■中共中央軍委副主席郭伯雄訪美。 ■美軍太平洋艦隊司令羅格納德 (Gary Roughed) 訪中。 	<ul style="list-style-type: none"> ■美國助理國防部長羅德曼訪中，與解放軍總參謀長助理章沁生舉行第八回合 DCT。

二〇〇七年	<ul style="list-style-type: none"> ■美國國防部長蓋茲訪問中國。 	<ul style="list-style-type: none"> ■解放軍副總參謀長葛振峰訪問夏威夷。 ■解放軍總參謀長梁光烈訪問太平洋司令部。 ■美軍參謀長聯席會議主席佩斯訪中。 ■解放軍海軍司令員吳勝利訪美。 ■美軍太平洋司令季亨訪中。 ■美軍太平洋司令部空軍司令赫特茲 (Paul V. Hester) 訪中。 ■美國海軍參謀長穆倫 (Michael Mullen) 訪問中國。 	<ul style="list-style-type: none"> ■解放軍副總參謀長馬曉天訪問華府，與美國國防部次長艾爾德曼舉行第九回合DCT。
-------	--	---	---

資料來源：整理自 Kan (2007: 56-64)。

軍副總參謀長章沁生與會，並且在會中針對美國與亞太安全、中國與印度、核子挑戰、保護區域水域安全等議題進行討論 (Eyal, 2007)。

此外，美國也希望與解放軍進行中低階軍官與資深士官的互訪活動，但是相關提議卻一直受到解放軍方面的擱置。美軍認為，軍事交流的重點在於建立雙方人員的接觸，尤其必須先在運作層級建立基本互信，才能進一步在戰略層級發展出相互了解。但是解放軍認為，軍事交流應採「由上而下」的方式進行，以戰略層級的對話優先，簽訂具體的合作協定，藉以奠定雙方互動的基礎。解放軍擔

心美國推動中低階軍官與資深士官的交流活動，真正目的在於影響解放軍年輕軍官的觀念與想法，進而改變中國的政治體制 (Pollpeter, 2004)。由於雙方對於推動中低階軍官與資深士官交流的必要性，抱持南轅北轍的觀點，導致雙方在此領域的軍事交流活動進展相當緩慢。²

二、美國邀請解放軍觀摩軍事演習

二〇〇六年五月，美軍太平洋司令部司令法倫訪問北京時，邀請解放軍派員觀摩六月在關島舉行的「勇敢盾牌」(Valiant Shield) 軍演。中國方面也首度同意接受美軍的邀請，在二〇〇六年六月十九至二十三日派出由解放軍海軍副參謀長張磊愚率領的十人參訪團，赴關島觀摩美軍演習。

美軍首度邀請解放軍觀摩軍演，可視為信心建立措施中的「透明化措施」(transparency measures)，對於加強兩軍之間的互信，具有正面意義。但另一方面，美軍在這場「勇敢盾牌」軍演中，似乎有意向中方展現美軍戰力。在訪問行程中，美軍邀請解放軍觀摩團成員參觀美軍新近部署到關島的 B2 戰略轟炸機與 AGM-86 型巡弋飛彈，並且登上美軍最新型的「雷根號」(USS Ronald Reagan) 航空母艦，參觀工作狀態中的航管室和作戰指揮室。根據中國官方媒體「新華社」的分析，美軍刻意展現在同時間結合各軍兵種進行多重軍事任務的動員能力，目的在於展示強大戰力，讓解放軍知道兩軍的差距，達到嚇阻的效果（「中國軍事代表團」，2006）。

² 直到二〇〇八年十月一日，解放軍才由總參軍務部長鍾志明少將率領一個十二人的軍事代表團訪問美國，成員包括三名士官、九名軍官，此為解放軍首次派遣中低階軍官（士官）出訪美國。但在此次出訪活動後，由於美國在二〇〇八年十月三日宣布對台灣高達六十五億美金的軍售計畫，導致中方宣布終止二〇〇八年底之前中美兩國之間的軍事交流活動。

三、舉行兩國海上搜救演練與海上安全協商

防止軍事意外事的發生，是美方推動與解放軍交流的重要目的之一。爲了避免兩國海軍發生海上意外事件，美軍與解放軍根據一九九八年簽訂的 MMCA，舉行雙邊海上安全諮商對話，並開始進行海上聯合搜救演練。

在海上安全諮商方面，美、中定期召開 MMCA 的年度會議與海空安全工作小組會議。此外，美、中根據 MMCA，在二〇〇五年一月三十日至二月一日，召開首次的「特殊政策對話」(Special Policy Dialogue)，由美國副助理國防部長勞利斯訪問北京，與中方討論有關海空安全政策問題 (Kan, 2007)。二〇〇六年十二月七至八日，美、中根據二〇〇五年一月「特殊政策對話」的提議，由美國副助理國防部長與解放軍外事辦主任在華府另外召開「國防政策協商會談」(Defense Policy Coordination Talks; 簡稱 DPCT)，討論兩國在經濟海域的活動權利。

二〇〇六年八月七至十一日，美、中在夏威夷召開 MMCA 的海空安全工作小組會議時，雙方提出溝通備忘錄，規劃兩軍進行通訊演練與兩階段海上搜救演練相關事宜。依照雙方的規劃，解放軍「青島號」驅逐艦於二〇〇六年九月訪問美國，並在珍珠港與美國「鍾雲號」(USS Chung-Hoon) 驅逐艦進行首度的戰術訊號演練，並在加州外海與美軍艦艇舉行首度海上聯合搜救演習的第一階段演練。二〇〇六年十一月，美、中海軍艦艇在中國附近南海海域舉行海上聯合搜救演習的第二階段演練。演習想定爲中國船隻在南海海域遇險，中方請求航經該水域的美軍艦艇協助搜尋與救援。演習過程由中方指揮通訊演習和聯合搜尋遇險船隻，美方則負責指揮雙方艦艇在海上實施船隻救援。

中國國防部外事辦副主任錢利華在評論此次演練時指出，中、

美雙方經過長達八年的海上軍事安全磋商達成共識，決定舉行首次海上聯合搜救演練，此為兩軍進行交流合作二十多年來的重大務實性交流（「中美舉行首次海上聯合搜救」，2006）。

四、設立軍事熱線

二〇〇四年二月，美國國防部次長費斯提議美、中兩國應該協商設立軍事「熱線」，用以防止危機時雙方的緊張情勢升高，但是這項提議遭到中方的擱置。二〇〇六年五月，美軍前太平洋司令部司令法倫訪問北京時，再度提及設立熱線的建議，但遭到中國軍方再次擱置。雙方對於設立軍事熱線的主要歧見，在於美方認為「熱線」可在危機時提供雙方溝通管道，但是中方則認為在出現軍事對立時，應該管制雙方的軍事對話（Weith, 2006）。

解放軍一直到了二〇〇七年六月在新加坡召開第六屆「亞太國防安全論壇」時，才正式回應美方有關「熱線」的提議。二〇〇七年九月，解放軍副總參謀長章沁生再度表達解放軍願意與美軍討論「熱線」的意願。二〇〇七年十一月六日，美國國防部長蓋茲在訪問中國時，與中國國防部長曹剛川會晤，針對設立兩國國防部之間的熱線直通電話達成初步共識，雙方同意未來將在業務部門解決技術問題後，簽署一項有關熱線的協議（「中美將就兩國國防部」，2007）。二〇〇八年四月十一日，美國國防部長蓋茲與中國國防部長梁光烈正式啟動兩國軍方之間的熱線電話，兩人透過直通電話進行了大約三十分鐘的對話。

然而，中國在同意設立美、中軍事熱線後，仍然主張不應將軍事熱線與「台灣問題」掛鉤，強調熱線的設立是讓美、中國防領導人就雙方關心的重大問題，特別是緊急情況進行溝通。中國方面刻意排除透過軍事熱線協商「台灣問題」的可能性，目的在防止一旦

台海發生緊張情勢，美國可能透過熱線對中國施壓，屆時將限縮中國處理「台灣問題」的行動自由度（「國防部」，2007）。

肆、美中軍事交流的主要障礙

美、中雙方的軍事交流近年來雖有明顯的成長，但是軍事交流關係的推展，仍然受限於若干因素，包括整體政治關係、法規限制、「透明」與「對等」爭議以及軍事競爭關係等。這些問題的存在對未來美、中軍事交流關係的發展與深化，帶來不確定的因素。

一、政治關係

自從一九八〇年美、中開始推動軍事交流以來，雙方的軍事交流與合作一直受到雙邊政治關係的影響，兩國軍事交流活動多次因為政治事件宣告中斷，包括一九八九年天安門事件、一九九六年臺海飛彈危機、一九九九年美軍誤炸中國駐南斯拉夫大使館事件，以及二〇〇一年海南島上空軍機擦撞事件。相關發展顯示美國與中國政治關係的脆弱本質，同時反應軍事交流對鞏固雙方政治關係的有限功能。

目前美、中雙方仍存在政治互信不足的問題，猜忌對方的政策目標與政策行為。美國方面十分關切中國的軍力發展，因此希望透過軍事交流，與中國針對核武問題、軍事戰略與作戰準則等安全議題，進行對話。儘管中國領導人胡錦濤表示中國願意與美方討論前述問題，但是中國政府至今仍未與美國針對相關問題進行實質的討論 (Lawless, 2007)。

美、中政治關係能否持續穩定，是影響未來兩國軍事交流的最大變數。目前美、中之間較具敏感性的政治議題，包括「台灣問題」、人權議題或美日安保等，都可能對美、中軍事交流造成負面影響。

根據美國前副助理國防部長坎培爾的說法，美國國內不論是保守派或是自由派人士都曾提出對美、中軍事交流的批評，認為美國行政部門只想跟解放軍交往，卻忽略中國在人權與非擴散議題上的不良紀錄 (Campbell & Weitz, 2005-06: 179-180)。未來美國與中國政治關係的任何變化，都可能導致雙方以終止軍事交流做為報復手段，使得軍事交流成為兩國政治關係的「抵押品」(hostage) (Campbell & Weitz, 2005-06: 180)。

一個明顯的例子發生在二〇〇七年，美國小鷹號航空母艦戰鬥群原本計畫在十一月二十一日訪問香港，讓艦上官兵在當地度過感恩節假期，但小鷹號訪港的申請，卻未獲中方批准，引發美方的強烈抗議。美國白宮發言人培里諾 (Dana Perino) 批評中國拒絕小鷹號停靠香港是項「錯誤決定」。中國駐美大使楊潔篪被迫在第一時間向美方提出澄清，指出此次事件完全是「誤會一場」，希望這次不愉快的事件能儘快落幕。但是中國外交部卻隨後否定楊潔篪所謂「誤會一場」的說法，指出美國布希總統公開接見西藏精神領袖達賴喇嘛，而且同意出售台灣「愛國者二型」改良式防空飛彈，才是中國拒絕小鷹號前往香港的主因，並且批評美國的「錯誤舉動」已經損及美中關係 (The White House, 2007; Greenlees, 2007)。雖然中方後來改變主意，同意小鷹號停靠香港，但小鷹號已經決定返回日本橫須賀母港，並在十一月二十六日晚間刻意途經台灣海峽，向中國展現美方的不滿 (Pomfret, 2007)。整起事件充分反映美中軍事互信基礎薄弱，雙方的軍事交流活動常因政治因素出現變化。

二、法規限制

一九九〇年二月，美國國會通過「外國關係授權法案」(Foreign Relations Authorization Act for FY1990-FY1991)，該法案後來被批准

為 P.L.101-246 號法律。該項法律在第 902 (a) (4) 節中，限制美國對中國的軍售與其他軍事合作計畫，除非相關合作符合美國的國家利益 (U.S. Department of Commerce, 2004)。一九九九年五月二十五日，美國眾議員寇克斯 (Christopher Cox) 公布一份調查報告，指稱中國政府正透過各種軍事交流活動，竊取美國新一代的核武技術，引發美國各界的嚴重關切 (“The United States House of Representatives,” 1999)。在「寇克斯報告」公布後，美國國會隨即通過「二〇〇〇年國防授權法案」(National Defense Authorization Act for FY 2000, P.L. 106-65 號法律)，要求美、中軍事合作與交流，不能涉及協助解放軍提升作戰能力。

「二〇〇〇年國防授權法案」在第 1201 節中規定，美國國防部長不能授權同意可能傷害美國國家利益的美、中軍事交流。該法案也限制美軍不可與解放軍在以下十二個領域進行接觸，包括：(1) 武力投射運作；(2) 核武運作；(3) 先進聯合武器與戰鬥運作；(4) 先進後勤運作；(5) 化學與生物，或其他大規模毀滅性武器防範運作；(6) 偵察監視運作；(7) 聯合戰略實驗與其他與戰爭轉型的活動；(8) 軍事太空運作；(9) 先進武裝部隊的作戰能力；(10) 軍售或軍事相關技術的轉移；(11) 提供機密性或限制性的資訊；(12) 接觸美國國防部實驗室 (U.S. Department of Defense, 2000)。

二〇〇六年，美國國會又通過「國防授權法案」(National Defense Authorization Act for FY 2006, P.L. 109-63 號法律)，該法案在第 1211 節中規定，中國軍火公司不得購買羅列於美國「軍需物品清單」(Munitions List) 上的設備與服務 (U.S. Department of Defense, 2006c)。

二〇〇六年三月九日，美國眾議員史耐德 (Victor Snyder) 曾在聽證會中指出，為了加強美、中軍事交流，應該檢討鬆綁相關法規

的可行性 (Kan, 2007)。然而，是否解除針對美、中軍事交流的相關法規限制，不僅是項法律問題，還涉及國防政策問題。布希政府在考量美、中整體關係後，目前仍傾向不修改現行法規。二〇〇七年六月十三日，副助理國防部長勞里斯在眾院聽證會指出，目前有關美、中軍事交流的法律限制，沒有調整的必要 (Kan, 2007)。

三、透明與對等

自一九九〇年代以來，美方一直抱怨缺乏「透明」與「對等」是美、中推動軍事交流的主要障礙。基本上，美國與中國針對「透明」存在的不同認知，連帶地引發雙方軍事交流中「對等性」不足的問題。

美、中軍事交流缺乏透明與對等是公認的事實，連解放軍也坦承此一問題的存在。根據解放軍的說法，中方無法增加軍事透明度的理由在於：(一) 中國某些軍事單位仍然十分落後，對外完全開放，將會暴露解放軍的軍事弱點；(二) 中國傳統軍事思想強調戰略欺敵的重要性，必須讓對手摸不清底細，才能在戰場上達到嚇阻的效果；(三) 解放軍宣稱由於經費不足，中方無法全面推動各項交流活動；(四) 中方不希望外界將關注焦點，鎖定在中國的軍事發展 (Pollpeter, 2004: 55-56, 83-84)。

中國方面對於「軍事透明」的觀念向來十分保守，正如《人民日報》在二〇〇六年六月二十六日評論美、中軍事交流時指出：「中、美軍事交流的問題，是美國一味指責中國軍事發展『不透明』，其實根本不存在絕對的透明」(〈台灣問題〉，2006)。但是美國「藍德公司」(RAND Corporation) 在二〇〇四年發表研究報告，針對美、中軍事交流提出警告，認為在進行軍事交流的過程中，美國強調「開放」，中國強調「神秘」，這將是一種「危險的結合」

(dangerous mix)，這樣的交流將讓中國掌握美軍現況，並且發展出反制美軍的戰法 (Pollpeter, 2004: 57)。

「美中經濟暨安全評估委員會」(U.S.-China Economic and Security Review Commission) 也在二〇〇六年公布的年度報告中指出，美中軍事交流缺乏對等性，將讓解放軍在交流過程中單方獲利。美軍必須審慎評估和解放軍的交流活動，防止解放軍取得美軍的技術與運作經驗。同時，美軍也應加強對解放軍的情報蒐集，掌握解放軍的目標、準則、戰略、現代化計畫與資源分配狀況，以防在未來威脅美國的安全利益 (U.S. Government Printing Office, 2006: 131)。

美、中對於「透明」與「對等」的不同見解，導致美、中軍事交流雖然越來越熱絡，但對於增加中國軍事透明度，效果十分有限。例如：中國軍方在二〇〇五年八月與俄國軍隊舉行「和平任務 2005」聯合軍演時，便拒絕美軍希望派員觀察的要求，讓美方頗有微詞 (Kan, 2007)。另外，根據美國國防部官員在二〇〇七年五月提出的分析指出，中國的軍事透明度在近年來並無改善的跡象。雖然中國在近年來公布的國防白皮書中，一再解釋中國的國防政策，但是內容大多在闡述中國的善意，並未針對中國軍隊實際運作狀況提出詳細的說明 (U.S. Department of Defense, 2007b)。

四、軍事競爭

美國五角大廈在近年來公布的《中國軍力報告書》與 QDR 中，多次表達對中國軍事能力發展的憂心，並且警告中國的軍力成長不僅對台灣構成威脅，長期來看，終將威脅整個區域的軍力平衡 (U.S. Department of Defense, 2006a: 10)。

中國爲了縮小與美軍在軍力上的差距，目前正積極發展新一代

核子武力。在「洲際彈道飛彈」(ICBM) 方面，中國已研發出「東風 31」與「東風 31A」兩型新式飛彈，前者射程達 7,250 公里以上，後者射程達 11,270 公里以上，可對美國本土進行攻擊 (U.S. Department of Defense, 2007a: 42)。美軍戰略司令部司令卡特賴特 (James Cartwright) 在二〇〇六年五月表示，美國希望邀請中國加入「美俄核武聯合預警中心」，並就核武戰略與開放軍事設施參訪等問題，與中國交換意見 (「美國邀中國」，2006)。二〇〇六年六月，美國助理國防部長羅德曼在美、中第八回合 DCT 中，邀請解放軍二砲司令靖志遠訪美，但該項提議至今仍遭中方擱置 (Kan, 2007: 23)。

二〇〇七年六月十三日，美國副助理國防部長勞里斯在眾院的聽證會上，表達對中國發展新一代核武的憂慮，認為解放軍戰略核武的能力已大幅提昇，但解放軍卻一直拒絕與美方針對核武政策、核武戰略與核武準則，進行對話 (Lawless, 2007)。

另外，在太空安全議題方面，美國也要求與中國進行對話。美國長期以來都將太空安全視為重要的國家安全議題之一，認為一旦喪失太空優勢，美國國家安全將遭受威脅，軍事優勢地位也會受到挑戰 (U.S. Department of Defense, 2006b: 55-56)。近年來解放軍積極發展反衛星武器，尋求建立打擊敵人衛星網絡的能力，引發五角大廈的高度關切 (U.S. Department of Defense, 2007a: 20-22)。二〇〇六年十月，美軍戰略司令部司令卡特賴特便指出，美國希望能與中國針對太空武器進行對話，對衛星攻擊行為進行界定，防止兩國發生衛星互撞與干擾的事件，但是美方的提議一直未能獲得中方的回應 (Kan, 2007: 23)。

二〇〇七年一月十一日，中國軍方首度成功測試反衛星武器，利用中程陸基彈道飛彈擊毀一枚距離地表八百多公里的「風雲一號

C型」氣象衛星，向外界展現中國的反衛星能力。在中國積極發展太空戰能力之際，美國卻一直無法透過美、中軍事交流管道，取得相關的資訊。二〇〇七年五月，美軍太平洋司令部司令季亭向郭伯雄質疑中國測試反衛星武器的動機，認為中國測試反衛星武器的舉動向美國與外界送出一個「混淆的訊息」(confusing signal) (Mulvenon, 2007: 10)。二〇〇七年四月十二日，美國空軍參謀長莫斯利 (Michael Moseley) 也指出，中國測試反衛星武器已經危及美國國家安全，面對此一威脅，美國的太空系統必須提升戰備狀態 (Wolf, 2007)。

中國發展的新一代核武與太空武器，對美國具有高度的針對性，凸顯出雙方在軍事領域存在競爭關係，未來雙方能否針對這些問題發展出對話或管理機制，將是觀察兩國政治與軍事互信程度的重要指標。

伍、結論

本文透過對美國與中國外交戰略的觀察，發現目前美、中雙邊整體關係，既非「敵人」，也非「盟友」，在此背景下，雙方的軍事關係同時存在著「競爭」與「合作」的現象。尤其近年來隨著中國軍力的現代化，美國對於來自中國潛在的軍事挑戰，已經越來越關切，讓雙方在軍事上的競爭關係逐漸浮現。因此，美、中兩國之間的軍事交流在最近幾年雖然日漸熟絡，但仍遠不如雙方在區域安全與經濟領域發展出的合作關係。在觀察二〇〇四至二〇〇七年期間美、中軍事交流關係的發展狀況後，本文提出以下幾項綜合分析：

首先，從美、中軍事交流的本質面來看，美國與中國推動軍事交流，主要是為了管理雙邊安全關係，雙方的軍事合作基本上屬於「消極性戰略合作」(negative strategic cooperation)。因為美、中之

間的軍事交流雖然涵蓋許多面向，但是仔細分析雙方的合作內容，可發現兩國間的軍事交流，並非如同美國與其他亞太國家例如日本的軍事合作一般，目的在強化雙方的軍事整合，並且建立起共同維持區域安全的軍事合作機制。相反地，美、中之間的軍事交流，主要是為了避免雙方發生軍事意外事件、防止兩國軍事對抗態勢升高。因此，美、中發展軍事交流與合作的重點，在過去幾年之間一直是以海上安全諮商、海上搜救演練與軍事熱線等信心建立措施做為雙方合作的主要內容。

另外，從美、中軍事交流的運作面來看，美、中對於雙邊軍事交流的推動，存在著不同的政策目標。在交流過程中，「解放軍在意『看到誰』，但美軍在意『談些什麼』與『看到什麼』」(Campbell & Weitz, 2005-06)。解放軍在推動與美軍的交流過程中在意「看到誰」，希望透過「由上而下」的方式，經由軍事高層領導人的接觸，緩和雙方對立氣氛，化解美國對中國威脅的疑慮，因此積極推動高層軍事領導人間的互訪活動。

然而，美軍在軍事交流過程中，則在意雙方能「談些什麼」，尤其基於對中國潛在軍事挑戰的關切，美國在和解放軍進行交流時，希望能將具有敏感性的安全議題包括核武安全、海上安全與太空安全等，引進兩國軍方的安全對話議程中。同時，美軍十分在意在交流過程中能「看到什麼」，希望解放軍基於「透明」與「對等」原則，開放更多重要的軍事設施供美軍參訪，以達到提升雙方軍事互信的目的。

整體看二〇〇四至二〇〇七年之間美國與中國的軍事交流與合作關係，與二〇〇一年 EP-3 軍事擦撞事件發生初期做比較，確實出現明顯的進展。然而，隨著中國軍力快速發展，美、中在推動軍事交流的過程中，雙方的政治與軍事互信仍顯不足，導致雙方雖

然已經建立起越來越多的對話與交流管道，但在各項安全議題的合作卻面臨了無法深化的困境。

觀諸未來，只要美、中軍事交流持續推展，雙方的對話與合作勢必進一步牽涉更敏感的軍事安全議題。屆時雙方能否對逐漸浮現的軍事競爭關係，進行更有效的管理？能否針對核武安全與太空武器等問題，發展出更積極的對話？能否化解雙方對軍事透明的歧見，取得彼此都能接受的平衡點？這些結構面與運作面的問題能否妥善解決，將會是影響未來美、中軍事交流廣度與深度的主要關鍵。

參考文獻

- 〈中美舉行首次海上聯合搜救演習第二階段演習〉(2006年11月19日)。《人民網》。2006年11月22日擷取自<http://military.people.com.cn/BIG5/1076/52984/5059687.html> (China and U.S. to stage the second phase of the first-ever joint search-and-rescue exercise. [2007, November 19]. *People's Daily*. Retrieved November 22, 2006)
- 〈中美將就兩國國防部直通電話問題儘早簽署協議〉(2007年11月6日)。《新華網》。2007年11月10日擷取自<http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-11/06/content> (China and U.S. would sign agreement establish a telephone hotline between militaries soon. [2007, November 6]. *Xinhuanet*. Retrieved November 10, 2007)
- 〈中國軍事代表團訪美太平洋艦隊，美軍炫耀戰鬥力〉(2006年3月6日)。《新華網》。2007年10月5日擷取自http://www.9999cn.com/articles/2006/2006308_2513834.html (China's military delegation visits U.S. PACOM. U.S. forces display combat capabilities. [2006, March 6]. *Xinhuanet*. Retrieved October 5, 2007.)
- 〈台灣問題是中美兩軍交流最大障礙〉(2006年6月26日)。《人民網》。2007年10月6日擷取自<http://www.people.com.cn> (The Taiwan issue is the biggest obstacle to PRC-U.S. military exchanges. [2006, June 26]. *People's Daily*. Retrieved October 6, 2007.)
- 〈美國邀中國參加導彈聯合預警中心漏底牌〉(2006年5月25日)。《新華網》。2007年10月8日擷取自http://news.xinhuanet.com/world/2006-05/25/content_4598064.htm (U.S. invites China to visit ballistic missile early-warning center and shows the bottom card. [2006, May 25]. *Xinhuanet*. Retrieved October 8, 2007.)
- 〈國防部：不要將中美直通軍事熱線與台灣問題掛鉤〉(2007年11月6日)。《新華網》。2007年11月12日擷取自<http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-11/06> (Ministry of National Defense Department: Don't link PRC-U.S. direct military hotline

- to the Taiwan issue. [2007, November 6]. *Xinhuanet*. Retrieved November 12, 2007)
- 張萬年 (1999)。《當代世界軍事與中國國防》。北京：軍事科學出版社。(Zhang, W. N. [1999]. *Contemporary world military affairs and China's national defense*. Beijing: Military Science Publishing House.)
- 熊光楷 (2003)。《國際戰略與新軍事變革》。北京：清華大學出版社。(Xiong, G. K. [2003]. *International strategy and revolution in military affairs*. Beijing: Tsinghua University Press.)
- 蔡明彥 (2006)。〈美中軍事高層互訪之近況與未來發展〉，《大陸工作簡報》，9: 1-3。(Tsai, M. Y. [2006]. Current situation and future development of U.S.-PRC senior military leaders exchange. *Mainland Brief*, 9: 1-3.)
- Campbell, K., & Weitz, R. (2005-06). The limits of U.S.-China military cooperation: Lessons from 1995-1999. *The Washington Quarterly*, 29, 1: 169-186.
- Christensen, T. J. (2001). Posing problems without catching up. *International Security*, 25, 4: 5-40.
- Dodge, P. (2004). Circumventing sea power: Chinese strategies to deter U.S. intervention in Taiwan. *Comparative Strategy*, 23: 391-409.
- Dumbaugh, K. (2008). *China's foreign policy: What does it mean for U.S. global interests*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Eyal, J. (2007, June 9). Shangri-la: Talk is still the best bet. *Straits Times*. Retrieved November 1, 2007, from <http://www.iiss.org/whats-new/iiss-in-the-press/press-coverage-2007/june-2007/Shangri-la-talk-is-still-the-best-bet/>
- Garamone, J. (2007, March 27). China not strategic adversary of U.S., Gates says. Retrieved October 15, 2007, from <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=3312>
- Gertz, B. (2006, November 14). Defenses on subs to be reviewed. *The Washington Times*. Retrieved October 20, 2007, from http://www.washintontimes.com/news/2006-nov/14/20061114-123345-3750r/?feat=article_related_stories

- Greenlees D. (2007, November 23). U.S. warship misses Thanksgiving in Hong Kong. *The New York Times*. Retrieved February 10, 2008, from <http://www.nytimes.com/2007/11/23/world/asia/23ship.html?fta=y>
- Kan, S. A. (2007). *U.S.-China military contacts: Issues for congress*. Washington DC: Congressional Research Service.
- Keating, T. J. (2007, April 24). *Hearing of the Senate Armed Services Committee U.S. Military Command Authorization requests for fiscal year 2008*. Retrieved October 3, 2007, from <http://www.pacom.mil/speeches/sst2007/070424-keating-sasc-fy08.shtml>
- Kyodo News Service (2008, January 17). Report: Chinese ships confronted kitty hawk. *Navy Times*. Retrieved February 10, 2008, from http://www.navytimes.com/news/2008/01/kyo_china_080115/
- Lawless, R. P. (2007, June 13). *China: Recent security developments*. Prepared Statement for Asian and Pacific Security Affairs before the House Armed Services Committee. Retrieved September 30, 2007, from http://armedservices.house.gov/pdfs/FC061307/Lawless_Testimony061307.pdf
- Lovell, J. P. (1970). *Foreign policy in perspective: Strategy adaptation decision making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Metz, S. (1997). Racing toward the future: The revolution in military affairs. *Current History*, 96, 609: 184-188.
- Mulvenon, J. (2007). Make talk not war: Strategic U.S.-China military-to-military exchanges in the first half of 2007. *China Leadership Monitor*, 21: 1-14.
- Pollpeter, K. (2004). *U.S.-China security management: Assessing the military-to-military relationship*. Santa Monica, CA: RAND.
- Pomfret J. (2007, November 22). China opens Hong Kong to U.S. carrier. *Reuters*. Retrieved February 5, 2008, from <http://www.reuters.com/article/topNews/idUSN2122835820071122?feedType=RSS&feedName=topNews&rpc=22&csp=true>
- Ross, R. (1999). The geography of the peace: East Asia in the twenty-first century. *International Security*, 23, 4: 81-118.
- Shambaugh, D. (1999-2000). China's military views the world: Ambivalent Security. *International Security*, 24, 3: 52-79.

- The United States House of Representatives select Committee on U.S. National Security and Military/Commercial concerns with the People's Republic of China. (1999). *The Cox Report*. Retrieved October 20, 2007, from <http://www.house.gov/coxreport/>
- The White House. (2006). *The national security strategy of the United States of America 2006*. Washington, DC: The White House.
- The White House. (2007). *Press briefing by Dana Perino*. Retrieved February 8, 2008, from <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/11/20071129-16.html>
- U.S. Department of Commerce. (2004). *Licensing policy*. Retrieved October 18, 2007, from [www.bis.doc.gov/Policies AndRegulations/04ForPolControls/Chap2_Crime HumanRights.htm](http://www.bis.doc.gov/PoliciesAndRegulations/04ForPolControls/Chap2_CrimeHumanRights.htm)
- U.S. Department of Defense. (2000). *National Defense Authorization act for fiscal year 2000*. Retrieved October 15, 2007, from <http://www.dod.mil/dodgc/olc/docs/2000NDAA.pdf>
- U.S. Department of Defense. (2006a). *Annual report to congress on the military power of the PRC 2006*. Washington, DC: U.S. Department of Defense.
- U.S. Department of Defense. (2006b). *Quadrennial defense review report 2006*. Washington, DC: U.S. Department of Defense.
- U.S. Department of Defense. (2006c). *National Defense Authorization Act for FY 2006*. Retrieved October 15, 2007, from <http://www.dod.mil/dodgc/olc/docs/PL109-163.pdf>
- U.S. Department of Defense. (2007a). *Annual report to congress on the military power of the PRC 2007*. Washington, DC: U.S. Department of Defense.
- U.S. Department of Defense. (2007b). *DoD background briefing with Defense Department officials at the Pentagon*. Retrieved October 10, 2007, from <http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=3971>
- U.S. Department of State. (2006). *United States-Japan roadmap for realignment implementation issued following May 1, 2006*. Retrieved October 5, 2007, from <http://20012009.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/65517.htm>
- U.S. Government Printing Office. (2006). *2006 report to congress of*

- the U.S.-China economic and security review commission.*
Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Weith, R. (2006). Military dialogue. *China Brief*, 6, 18: 6-8.
- Weitz, R. (2002). Meeting the China challenge: Some insights from scenario-based planning. *Journal of Strategic Studies*, 24, 3: 19-48.
- Wolf, J. (2007, April 11). China poses risk to key U.S. satellites-top general. *Reuters*. Retrieved October 9, 2007, from <http://www.reuters.com/article/latestCrisis/idUSN11253951>
- Young, D. (2001). Hegemon on the offensive: Chinese perspectives on U.S. global strategy. *Political Science Quarterly*, 116, 3: 343-365.

U.S.-China Military Exchanges: Developments and Limits (2004-2007)

Ming-Yen Tsai

Graduate Institute of International Politics, National Chung Hsing University
250 Kuo-Kuang Rd., Taichung 40227, Taiwan
E-mail: mytsai@dragon.nchu.edu.tw

Abstract

This study examines the military exchanges between the United States and China from the perspective of comparative foreign strategy. The overall relationship between the two great powers is neither that of enemies nor allies. Under such circumstances, U.S.-China military relations feature a mixture of competition and cooperation. Given China's efforts to promote military modernization, Washington has shown increasing concern over the potential military challenges posed by China. While both powers seek to advance bilateral military exchanges, political and military mutual trust has remained weak. Thus, the nature of U.S.-China military exchanges has been one of "negative strategic cooperation," aimed at the avoidance of military accidents and confrontations. Although Washington and Beijing have built multiple channels for military dialogue and exchanges, the two countries nonetheless find themselves in a predicament over how to deepen their cooperation on various security issues.

Key Words: U.S.-China Relations, U.S.-China military exchanges, PLA, military hotline