

中國拒絕美國小鷹號入港之 戰略意涵

論壇

The Strategic Implication of China's Refusal of the
USS Kitty Hawk to Make a Thanksgiving Port Call at Hong Kong

宋學文 (Soong, Hseik-Wen)

國立中正大學戰略暨國際事務研究所教授兼所長

王志鵬 (Wang, Jyh-Perng)

國立中正大學戰略暨國際事務研究所研究生

摘要

2007年11月19日美國海軍小鷹號航空母艦暨所屬艦群共9艘，計畫於11月21日由日本航抵香港停留4天度過感恩節，3天之後突然遭到中國拒絕，隔日中國外交部又以「人道考量」理由決定讓小鷹號進入香港，在中國反覆決策下，隨後美國卻選擇不入港，並穿越臺灣海峽。此事件引發國際聯想與關注，且已成為觀察美中關係的新指標。中國拒絕小鷹號入港事件，其真實的原因絕不僅僅是單一因素或面向所造成，其中牽涉美（日）—中—臺彼此關係發展、亞太區域安全的穩定及美國持續調整的全球戰略部署，顯示美中雙方在外交與軍事上的試探，而彼此角力亦各展手段剛柔並濟。中國以技術問題企圖強化美國對臺灣現況之關切與影響，確實已經產生臺海新的張力，此張力未來是否會擴大或有其他型式的轉變，應該密切注意預作規劃妥善預防。

關鍵字：小鷹號、美—中—臺關係、次主權、模糊過度政策

壹、前言

小鷹號航空母艦是美國長期派駐日本以維持區域安全之航空母艦，訪問香港並非首次，40多年前即開始訪問香港，自1997年香港回歸中國後，仍有7次訪問香港的記錄。按以往記錄8,000名美國官兵與眷屬於感恩節進入香港，將帶來千萬美元以上的觀光商機，不過由本次小鷹號被拒事件發展可知，此經濟因素，並非中國決策高層所考量與在意的；此次被入港被拒，其後北京又再批准，而美國卻又不入港的各種轉折，而選擇穿越中國意圖認為是其「內水」之臺灣海峽，背後應有其他並未公開之考量，亦引發國際漣想與關注，且已成為觀察美中關係的新指標。¹

貳、小鷹號被拒事件經過

2007年11月19日美國駐香港總領事館向香港各大傳播媒體發出採訪通知，美海軍小鷹號航空母艦暨所屬艦群共9艘，將於11月21日由日本航抵香港停留4天度過感恩節。11月21日上午，美國國務院突然表示，中國外交部在「最後一分鐘」表達拒絕批准小鷹號航母艦群進入香港。但在10月22日下午北京外交部發言人劉建超卻表示，出於「人道考量」決定讓小鷹號進入香港休整。²隨後美國太平洋第7艦隊發言人柯瑞少校（Steven Curry）隨即表示：「小鷹號艦群已獲准啟程折返日本橫須賀母港。」此時的小鷹號已遠離香港250海浬，官兵將在上度過感恩節。³

在小鷹號被拒之前，即有2艘美國愛國者號與守衛者號掃雷艦，因避開颱風與加油要求進入香港而被拒絕。⁴此外，小鷹號被拒之後，中國也同時拒絕美

¹ 江迅、汪百達，「小鷹號被拒玄機：中美政治軍事大博奕」，*亞洲週刊*（香港），第41卷第48期（2007年12月9日），頁31-32。

² 江迅、汪百達，「小鷹號被拒玄機：中美政治軍事大博奕」，*亞洲週刊*（香港），第41卷第48期（2007年12月9日），頁31。

³ Eric Talmadge, "After Snub by China, Sailors Celebrate," *Washingtonpost*, November 23, 2007, <http://www.washingtonpost.com>

⁴ "Washington in brief: China's Port-Visit Denial Troubles Navy Admirals," *Washingtonpost*, November 28, 2007, A04.

國詹姆士號飛彈巡防艦於明天新年假期停留香港。⁵11月28日美國國防部主管東亞事務的副助理部長謝偉森（David Sedney）召喚中國國防部駐華盛頓武官趙寧少將，提出正式抗議，對於中國拒絕小鷹號以及其他艦艇外交上的通關手續深感遺憾與關切；並表示入港避颱風與加油的需求而言，中國的作法與國際海洋安全協議是矛盾的，將影響兩國軍事關係的正面發展。⁶美國國防部發言人莫雷爾（Geoff Morrell）同時亦表示：「至今中國政府未提出令人滿意的解釋，且按以往小鷹號的案例，每當發生如此情況表示兩國的關係處於緊張狀態。⁷」12月2日中國外交部長楊潔篪向布希解釋是個誤會，但並未提出道歉。⁸12月3日美國與中國召開年度國防會談，會中美國國防部主管政策副部長德爾曼（Eric Edelman）與中國代表團副總參謀長馬曉天，對小鷹號事件雙方同意將此議題保留。⁹12月4日北京對於小鷹號穿越臺灣海峽，向美國表達高度關切，並要求在此敏感區域要謹慎作為；美海軍表示此航線是基於不良氣候的操作需求；不過颱風在本週才襲擊南中國海接近菲律賓，中國外交部發言人秦剛隨即表示：「美國在此時通知中國航經臺灣海峽，仍有待解釋。」¹⁰

參、中國傳遞不滿，展現政治外交處理新思維

中國近期對美國若干行為與處理隱含不滿：2007年10月16日中共十七大舉行的第2天，美國總統布希在白宮第3度會晤西藏精神領袖達賴喇嘛，翌日於國會為達賴頒發金質獎章的儀式。對北京來說，美國選擇在中國極重要的會議期間，以高規格禮遇中國認為高危險分離主義者的達賴喇嘛，自然感到憤慨。不久，即發生中國拖延聯合國安理會處理伊朗問題的會議。稍早之前，布希在6月

⁵ Lolita C. Baldor, "China Barred 3rd Navy Visit to Hong Kong," *Washingtonpost*, December 1, 2007, <http://www.washingtonpost.com>

⁶ Ann Scott Tyson, "U.S. Protests China's Denial of Navy Ship," *Washingtonpost*, November 29, 2007, A21.

⁷ Ann Scott Tyson, "U.S. Protests China's Denial of Navy Ship," A21.

⁸ "US, Chinese Officials Meet Amid Dispute," *Washingtonpost*, December 3, 2007, <http://www.washingtonpost.com>

⁹ Foster Klug, "China Says US Agrees: Forget Navy Spat," *Washingtonpost*, December 4, 2007, <http://www.washingtonpost.com>

¹⁰ Reuters, "China upset at Kitty Hawk's Taiwan Strait transit," *Washingtonpost*, December 4, 2007, <http://www.washingtonpost.com>

間的捷克會議上，會見中國視為東突分子的熱比婭，也引起北京不快。¹¹此外，中國近期對美方處理臺灣軍售問題亦多所不滿，例如美國國防部長蓋茲於11月5日結束於北京的訪問後，次日美國行政當局即宣佈出售臺灣「愛國者2型」提升技術，此宣佈時機對中國而言不僅極為敏感，亦讓北京當局深感被背叛與羞辱，北京認為在明年3月臺灣大選前、入聯公投前，如此決定易給予臺灣錯誤的訊息。¹²

中國自17大之後，北京出現「轉型外交」、「軟硬並舉，奪得外交話語權」之論述，據此中國欲擺脫以往「韜光養晦」，只能是軟不到位，又硬不起來的窘境，而朝向「硬外交、軟著陸」的外交新思維發展。¹³小鷹號事件發生後，中國外交部長楊潔篪向布希解釋是個誤會（misunderstanding），布希亦聲稱「小事一樁」，¹⁴表示雙方各自展現控制事件發生的張力。不過相關消息透露，中國領導人胡錦濤對小鷹號入港被拒乙事並非全然不知，即在11月20日上午，胡錦濤召集外交部、中央軍委主要負責人開會討論後，取消「小鷹號」入港准許令。不過不到30小時後又放行，亦可能被解讀為「一拒一放」軟硬兼施的手腕。在此「一拒一放」之策略下，中國拒絕「小鷹號」訪港，可能是給美國一個宣示性警告，表達其對美方處理諸多事務的不滿，¹⁵但其後之「一放」是何因素，則是觀察與研究的重點。

肆、美—中—臺暗藏玄機的軍事作為與考量

就在小鷹號提出入港期間，中國空軍在華南、華東沿海舉行今年以來最大規模的空軍轉場演習，近上萬人因民航機誤點而滯留機場。據加拿大漢和資訊中心的分析，包括上海、廣州在內的9個機場出現航空管制，且時間從11月18日至25日判斷，最為精銳的第2、3、18、28、14、29殲擊機師、轟炸10師都傾巢

¹¹ 江迅、汪百達，「小鷹號被拒玄機：中美政治軍事大博弈」，*亞洲週刊*（香港），第41卷第48期（2007年12月9日），頁32。

¹² Andrei Chang, "Analysis: Behind the Kitty Hawk spat," *kanwa*, Dec. 3, 2007. <http://www.kanwa.com>

¹³ 江迅、汪百達，「小鷹號被拒玄機：中美政治軍事大博弈」，*亞洲週刊*（香港），第41卷第48期（2007年12月9日），頁31。

¹⁴ 「小鷹號靠港被拒事件 布希說小事一樁」，*中時電子報*，2007年11月30日。<http://news.chinatimes.com>

¹⁵ 江迅、汪百達，「小鷹號被拒玄機：中美政治軍事大博弈」，*亞洲週刊*（香港），第41卷第48期（2007年12月9日），頁30-32。

而出。¹⁶11月中旬中國海軍東海、南海艦隊亦實施大規模海上聯合作戰演習，兵力包括052B型導彈驅逐艦、956EM現代級驅逐艦、054型導彈護衛艦、053H3型導彈護衛艦及022匿蹤型導彈快艇，均是中國海軍最新式精銳兵力。¹⁷

無獨有偶臺灣空軍11月21日亦於花蓮進行空軍為期10天「戰術訓練總驗收」，由國防部長李天羽親自主持，包含IDF經國號戰機、F-16、幻象2000等所有類型主力戰機均參加操演，並由第17聯隊擔任假想敵，以F-16取代老舊的F-5E，並展示掛載最新型的AGM-8Z高速反輻射飛彈，並搭配E-2K空中預警機，強度亦有別以往，在此巧合之時間點亦很難令國際觀察家不存有聯想。¹⁸

即在中、臺雙方進行軍事演習之際，美國小鷹號航空母艦群正於南海進行巡弋，當遭中國拒絕入港，即穿越臺灣海峽。¹⁹日本《共同社》報導進一步指出小鷹號穿越臺灣海峽，曾擺出了「作戰姿態」，即將艦載機升空警戒，此舉表明美國採取了非「無害通過」方式通過臺海。但根據美軍太平洋艦隊發言人表示，「小鷹號」和8艘護航艦在返航途中經臺灣海峽，整個艦隊是經由「國際水域」，且航線如此安排係因天候因素考量；²⁰此舉是自1996年臺海飛彈危機以來美國航母戰鬥群首次再進入臺灣海峽，而9天來有7艘美國軍艦穿過臺灣海峽，一般認為美國試圖藉此議題表示臺灣海峽非中國的內海。²¹美國自2001年4月1日對中國似乎刻意引發之美中軍機擦碰事件後，²²對於中國沿海情蒐任務極保持高度謹慎態度。此次，中國大規模進行海空聯合演訓，且中國自行量產的飛豹戰機及近期甫公開宣佈部署浙江的「殲10」戰機亦可能參演，²³當然是美國進行情報蒐集的好時機。

¹⁶ 平可夫，「小鷹號事件中美各自戰略造勢」，亞洲週刊（香港），第41卷第48期（2007年12月9日），頁36-37。

¹⁷ 元樂義，「中共兩艦隊上周對抗演習」，中時電子報，2007年11月25日。<http://news.chinatimes.com>

¹⁸ 汪百達，「臺灣軍演向北京示威」，亞洲週刊（香港），第41卷第48期（2007年12月9日），頁35。

¹⁹ 林寶慶，「小鷹號折返日本 取道臺灣海峽」，聯合新聞網，2007年11月27日。<http://udn.com>

²⁰ 白德華，「小鷹號經臺海 曾擺作戰姿態」，中時電子報，2007年12月5日。<http://news.chinatimes.com>

²¹ 林保華，「中國戲弄美軍」，自由電子報，2007年12月12日。<http://www.libertytimes.com.tw>

²² 張守珩，「從國際法觀點分析中美軍機差碰事件」，國際法學月刊（出版地？）（2003年5月）。<http://www.csil.org.tw>

²³ 「國防部：浙江部署16架殲10與F16A/B性能相近」，聯合新聞網，2007年1月23日。<http://udn.com>；「首批12架量產服役 殲10部署浙江 圖牽制我戰機」，中時電子報，2007年1月21日。<http://news.chinatimes.com>

伍、中國試圖降低港美的關係發展

雖然香港於1997年回歸中國已經10年，但香港所扮演的角色及香港與美國互動關係，中國是高度關注的，例如自中國天安門事件後，美國國會通過《美國—香港政策法（U.S-Hong Kong Policy Act）》，對香港回歸後每年的政治和經濟發展進行檢討，被香港親中派人士批評為干涉內政。911事件後，該法以反恐取代了人權為首要內容，高度評價港府對美國反恐的配合，例如容許美國搜查香港碼頭的嫌疑貨櫃（CSI：Container Security Initiative），或配合美國金融反恐戰，凍結嫌疑客戶資產等。且自香港回歸中國後，美國戰艦訪問香港反而有增無減，目前美國在香港設有領事館外，還設有外交獨特的海軍聯絡員，這些港美關係逐漸深化了香港成為國際都會的身份，但也突顯了其「次主權（sub-soverignty）」之特性，北京保守派人士則對香港成為美國滲透基地保持高度警覺，例如許多無法在中國註冊的NGO組織都選擇設在香港，因此藉由這次小鷹號入港機會，中國表達主控權的意味亦不無可能。²⁴

陸、小鷹號事件所隱藏的意涵

中國拒絕小鷹號及其他艦艇入港，真實的原因中國並未明確說明，不過由上述多面向的觀察及這段期間美國與中共相互較勁的現象，展現出「既清晰又模糊，時清晰又時模糊」的情形，可以推斷（參考附圖）北京之目的乃在於以技術層次的事件表達隱藏的不滿，藉此期望美國強烈介入目前中國所憂慮的「臺灣問題」。正如華盛頓郵報美國國土安全專欄作家阿肯（William M. Arkin）先生對此事件所作的分析：「至今美國海軍對小鷹號事件未採取任何行動與反應；實際上，甚至美國太平洋司令基廷與美國駐中國大使都沒有對中國政府有強烈的對話，也就是說這些（小鷹號事件）不是此事件（美—中關係）的全部（軍事作為並不同於政治目的）。」²⁵

²⁴ 沉旭輝，「小鷹號之謎與香港的角色」，亞洲週刊（香港），第41卷第48期（2007年12月9日），頁38。

²⁵ William M. Arkin, "Early Warning: The Sun In Their Eyes Strategy," *Washingtonpost*, November 28, 2007. <http://www.washingtonpost.com>

12月3日美中召開年度國防會談，中國駐美大使館發言人王寶東即公開表示：「中國升高關於美國對臺灣的關切，那一個才是主要的阻礙影響了美國與中國的互信與溝通。」²⁶而與美方會談中，中國代表團副總參謀長馬曉天再次勸告美國充分瞭解臺灣陳水扁的「臺獨性質」與目前臺海嚴重的狀態。²⁷且小鷹號事件後，中國於11月26日透過香港民航處以電子郵件非正式方式告知我方民航局，將在臺海中線西側4.2浬處開闢從上海到香港的國際新航線。²⁸以及12月21日美國國務卿萊絲在年終記者會上主動提出聲明，強調臺灣政府決定以臺灣名義申請加入聯合國，是「一項挑釁的政策（provocative policy）」，不必要地升高了臺海緊張情勢，所以美國反對。²⁹且美國不尋常地預訂於2008年1月13日至15日以智庫美中關係全國委員會名義派遣前美國國防部長裴利（William Perry）、前美國太平洋司令普理赫（Joseph Prueher）等11人組團訪臺，均可研判為該事件的後續延伸，不過該行程目前已暫時延後，是否總統大選前成行仍有待觀察。

柒、結論：對臺灣未來發展的啟示

中國以拒絕小鷹號入港的技術問題，企圖強化美國對臺灣現況之關切與影響，確實已經產生臺海新的張力，³⁰此張力未來是否會擴大或有其他型式的轉變，應該密切注意且預作規劃妥善預防。

中國拒絕小鷹號入港事件，其真實的原因絕不僅僅是單一因素或面向所造成，其中牽涉美（日）一中一臺彼此關係發展、亞太區域安全的穩定及美國持續調整的全球戰略部署，顯示美中雙方在外交與軍事上的試探，而彼此角力亦各展手段剛柔並濟。

²⁶ Foster Klug, "China Says US Agrees: Forget Navy Spat," *Washingtonpost*, December 4, 2007. <http://www.washingtonpost.com>

²⁷ Reuters, "China again urges U.S. not to sell weapons to Taiwan," *Washingtonpost*, December 6, 2007. <http://www.washingtonpost.com>

²⁸ 「中共新航線已獲國際認可 我方仍不願協商」，中時電子報，2007年12月17日。<http://news.chinatimes.com>

²⁹ 曲兆祥，「藉賴斯的嘴 美國要中共息怒」，聯合新聞網，2007年12月23日。<http://udn.com>；「萊絲：臺灣入聯是挑釁 政院：公投展民主價值」，自由電子報，2007年12月22日。<http://www.libertytimes.com.tw>

³⁰ 宋學文、王志鵬，「中國新航線，臺海新張力」，中國時報，2007年12月19日，第A15版。

在美國公開表態反對「臺灣入聯」公投之後，法國、新加坡也相繼正式聲明反對，12月27日日本首相福田康夫抵達北京，展開4天訪問行程，在北京宣布日中建立一個新的「創造性合作夥伴關係」，此被認為比以往的更具實務性的考慮。中國針對臺灣問題再三要求日本政府追隨美國表態，³¹12月28日福田與胡錦濤會談後，針對臺灣問題聲明日本的「四不」立場，其一即不支持臺灣的入聯公投。³²臺灣雖然將入聯公投的需求呈現於國際舞臺，不過隨著國際政治現實與美國的清清楚楚表態，就戰略觀點後續引起的影響與爭議需謹慎思考。

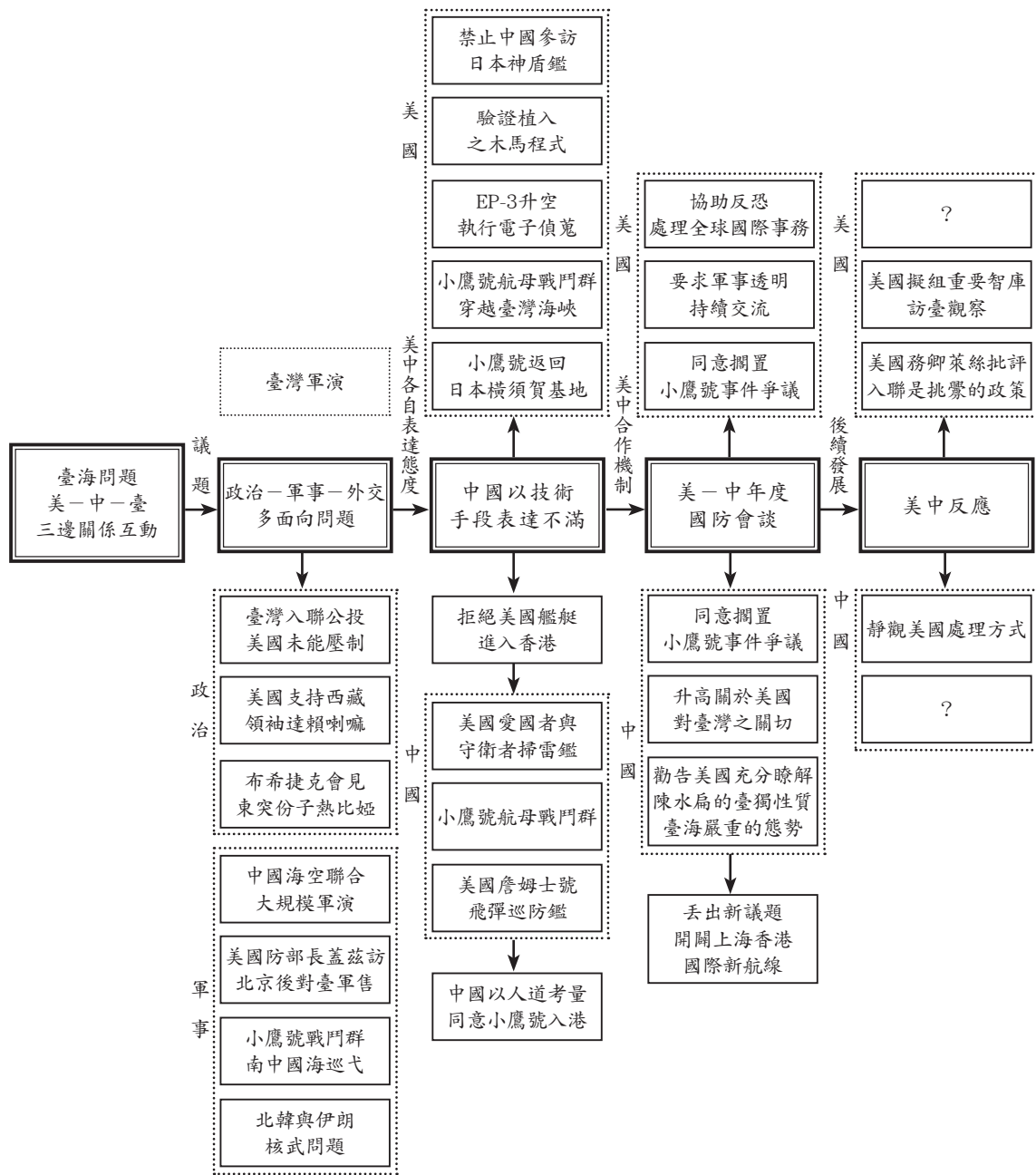
不過美國在外交與政治上採取戰略模糊，卻在軍事戰術上卻清楚展示實力及其對臺海安定與臺灣安全之政策，在臺灣2008年初總統大選之際，是美國對臺海地區之安全維護或已涉及「干預」兩岸關係，則將會是見人見智之看法。更何況此「干預」的定義與標準，在美一中一臺三方又各有不同立場；因此，未來美一中一臺三方之關係還是可用「模糊過度政策（muddling through policy）」的概念來形容或作後續的觀察。³³

顯然，儘管二十餘年來中共海軍組織透過重整與改革，產生許多正面的效益。但前瞻未來，中共海軍在兵力整建的組織發展上，要能符合信息條件戰爭型態要求，並與其所擁有的武器裝備與作戰準則相契合以發揮「具中國特色支軍事變革」所期望的作戰能力，改變地面部隊獨大現象與重建海軍組織文化顯然是刻不容緩的嚴峻課題。

³¹ 「日相訪中，提『創造性合作夥伴關係』」，聯合新聞網，2007年12月28日。<http://udn.com>

³² 「會溫家寶 日相福田提四不」，聯合新聞網，2007年12月28日。<http://udn.com>

³³ Hseik-wen Soong, 2007. "The 'Creative Muddling through' and U.S. policy toward Cross-Strait Relations: A Taiwanese perspective", International Conference on Washington-Taipei and-Beijing Variables & Prospects, held by Foundation on International and Cross-Strait Studies and Brookings Institution. Taipei, Dec. 3, 2007.



附圖 小鷹號被拒事件與美—中—臺相關議題分析圖

資料來源：作者自行繪製