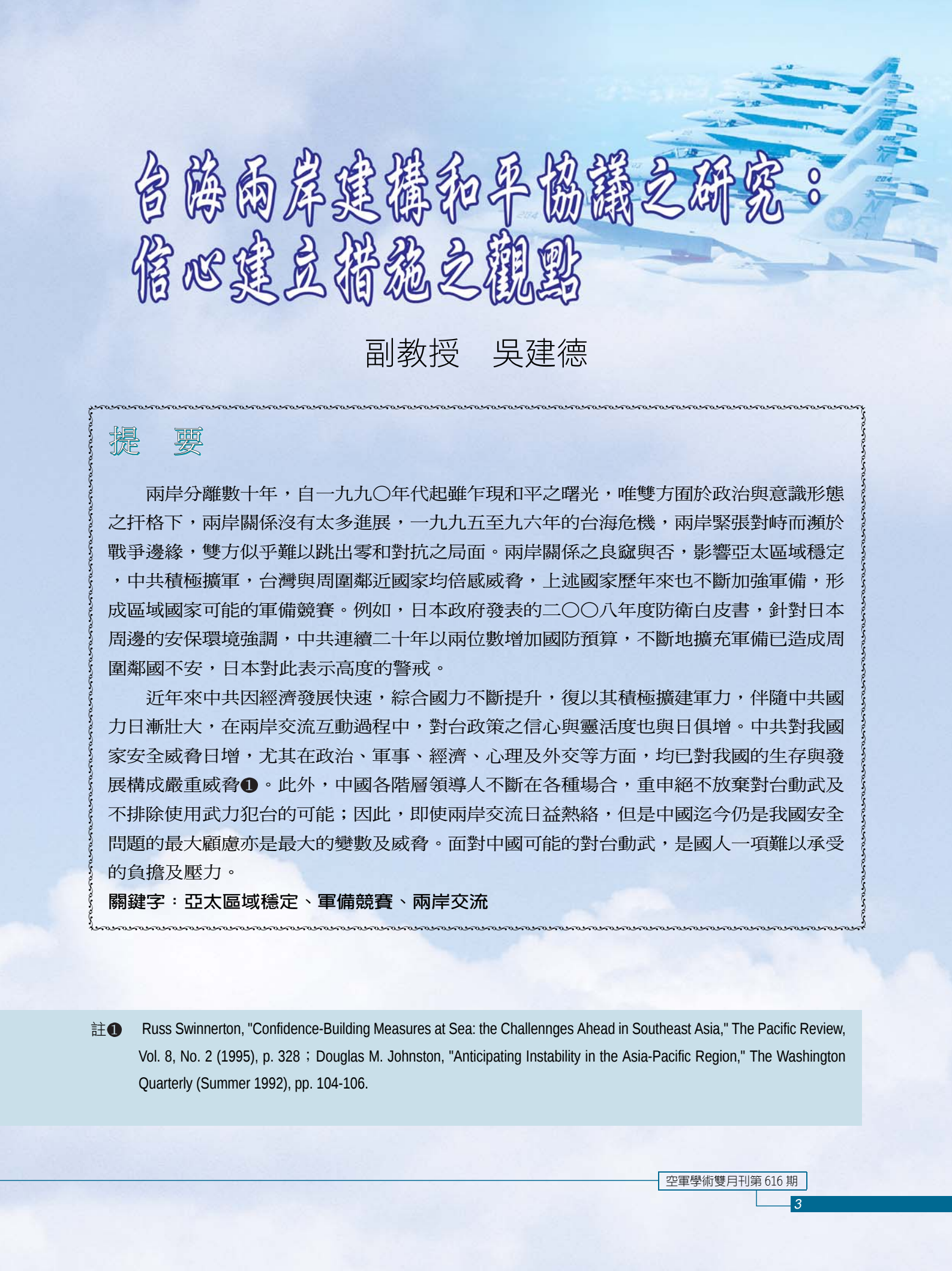




台海兩岸建構和平協議之研究： 信心建立措施之觀點

副教授 吳建德

提 要

兩岸分離數十年，自一九九〇年代起雖乍現和平之曙光，唯雙方囿於政治與意識形態之扞格下，兩岸關係沒有太多進展，一九九五至九六年的台海危機，兩岸緊張對峙而瀕於戰爭邊緣，雙方似乎難以跳出零和對抗之局面。兩岸關係之良窳與否，影響亞太區域穩定，中共積極擴軍，台灣與周圍鄰近國家均倍感威脅，上述國家歷年來也不斷加強軍備，形成區域國家可能的軍備競賽。例如，日本政府發表的二〇〇八年度防衛白皮書，針對日本周邊的安保環境強調，中共連續二十年以兩位數增加國防預算，不斷地擴充軍備已造成周圍鄰國不安，日本對此表示高度的警戒。

近年來中共因經濟發展快速，綜合國力不斷提升，復以其積極擴建軍力，伴隨中共國力日漸壯大，在兩岸交流互動過程中，對台政策之信心與靈活性也與日俱增。中共對我國家安全威脅日增，尤其在政治、軍事、經濟、心理及外交等方面，均已對我國的生存與發展構成嚴重威脅^①。此外，中國各階層領導人不斷在各種場合，重申絕不放棄對台動武及不排除使用武力犯台的可能；因此，即使兩岸交流日益熱絡，但是中國迄今仍是我國安全問題的最大顧慮亦是最大的變數及威脅。面對中國可能的對台動武，是國人一項難以承受的負擔及壓力。

關鍵字：亞太區域穩定、軍備競賽、兩岸交流

註① Russ Swinnerton, "Confidence-Building Measures at Sea: the Challenges Ahead in Southeast Asia," The Pacific Review, Vol. 8, No. 2 (1995), p. 328 ; Douglas M. Johnston, "Anticipating Instability in the Asia-Pacific Region," The Washington Quarterly (Summer 1992), pp. 104-106.



前言

喬治城大學史學教授唐耐心（Nancy B. Tucker）出版了一本台美關係的新著，開宗明義即說：「台灣海峽是世界上對美國最危險的挑戰」，結論中再度憂心忡忡的表示，「台海是今天世界上最危險的地方」。她指出，儘管世人集中全力對付恐怖分子，「但只有台灣會觸發兩個核子大國（指美中）之間的戰爭」。美國前駐北京大使芮孝儉評介此書時，完全同意唐耐心的看法^②。

美國國防部於二〇〇八年三月公布的《二〇〇八年中共軍力報告》指出，中共軍事發展十分迅速，中共擴軍的近程係聚焦於準備可能發生的台海戰爭，其中包括美國的可能介入；而且，中共現今以每年增加一百枚以上之速度在大陸沿海對岸部署對準台灣的彈道飛彈；此外，不斷改善射程、精準度和載重量；此外，中共數目龐大的軍力，有超過三分之一部署在台海地區^③。

日本「產經新聞」報導指出，中共中央軍事委員會副主席徐才厚，在與日本自衛隊的校官級訪問團會談時指出，台海問題雖出

現緩和的徵兆，但尚未到解除敵對關係，中共目前仍不會改變以台灣為重點的軍事戰略；中共今後的軍備指出，海空軍的裝備和先進國家相比仍有很大的差距，特別是海軍花錢在國防費用上比空軍更加重點性分配，共軍將以海軍裝備的高科技化為重點；中共目前不考慮重新檢討對台軍力問題，不會改變以台灣為重點的軍事戰略^④。而且，我方國家安全會議公布的《國家安全報告二〇〇八修訂版》亦指出，我方面對的最主要安全威脅是中共軍事力量的擴張，預期二〇一〇年中共具備大規模對台作戰的決勝能力^⑤。美國國防部上述之報告書中指出，中共建軍的著眼點之一是台海情勢，再三強調不排除對台動武，唯中共戰略顯然是「防獨重於促統」，故只要台灣不走向法理獨立，北京當局準備推遲統一。以色列著名學者 Ellis Joffe 認為，除非台灣宣布獨立；否則，中共不會對台發動戰爭^⑥。另外，美國學者 Paul Godwin 認為，中共武力犯台亦得冒很大的風險，如危及其國家主要的利益，或戰爭失利會危及中國共產黨統治權；此外，台灣可能因此而獨立^{⑦⑧}。因此，在廿一世紀可能出

註② 傅建中，「扁毀了美台互信」，中國時報，民國 98 年 5 月 29 日，版 A19。

註③ Department of Defense of U.S., Annual report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2008 (Washington, DC: DoD, 2008), 詳參 www.defenselink.mil/pubs/pdfs/China_Military_Report_08.pdf

註④ 青年日報，2008 年 3 月 4 日，版 5。

註⑤ 國家安全會議主編，國家安全報告 2008，修訂版(台北：國家安全會議，2008 年)。

註⑥ Ellis Joffe, discussion for "Where Do We Go From Here?" on 2008 International Conference on PLA Affair. November 20-22, 2008, Shangri-La's Far Eastern Plaza Hotel, Taipei November 20-22, 2008.

註⑦ Paul H.B., "Assessing the Taiwan Strait Balance", paper presented on "on 2008 International Conference on PLA Affair., Shangri-La's Far Eastern Plaza Hotel, Taipei, November 20-22, 2008, pp8-9.

現台海軍力不平衡之狀況，而向中共傾斜的現象，當然對台灣而言則是倍感壓力。

台灣在歷經二次政黨輪替後，馬英九領導的新政府強調要與對岸保持和平對話，「擱置爭議」成為兩岸重新協商的基礎；事實上，早在美國在一九九八年代末，曾提出中程協議的構想，兩岸擱置「一個中國」與「台灣獨立」爭議，一九九九年又呼籲兩岸進行信心建立措施（Confidence Building Measures, CBMs）。胡錦濤主席在十七會議中，倡議兩岸政黨談判，協商結束敵對狀態，達成《和平協議》；而且，胡錦濤主席在中共十七大開幕之日提出政治報告時，並未如往昔採取過去慣用的武力威嚇手段，反而採取懷柔、溫情、理解、關心台灣同胞的柔性基調，倡議兩岸政黨協商、達成和平協議的訴求^⑧。而且，當前馬英九提出「不統、不獨、不武」，推動簽訂和平協議，亦有助於雙方關係之改善^⑩。

胡錦濤還曾倡議，通過談判，尋求解決兩岸政經、軍事、對外交往等問題的辦法，對未來兩岸關係發展進行規劃；在「一中原則」的基礎上協商正式結束敵對狀態，達成

和平協議，建構和平發展框架；這些都是國共論壇之共識，對馬胡互動提供現實的操作平台^⑪。馬英九於接受外國智庫訪問時強調，任期內儘量完成與北京簽署和平協定的重要訊息；馬英九指出，與中國大陸建立軍事互信機制或兩岸和平協定沒有時間表^⑫。此外，馬英九先生接受全美國發行人量最大的「今日美國報」訪問時，對兩岸最終簽定和平協議表示期待；唯兩岸領導人會面的時機，似乎還沒有到^⑬。而且，馬於 2008 年 12 月 12 日在美國華盛頓郵報發表《Peace Plan, China and Taiwan》(和平計畫，中國與台灣)專文，再度呼籲中共摒棄外交零和思維，停止打壓台灣的國際空間，認真考慮撤除對台部署的飛彈，推動兩岸軍事互信機制^⑭。

由此可見，雙方對和平協議均抱持既期待又怕受傷害的態度；而且，未來台海和平協議對兩岸關係發展之影響既深且廣；因此，如何建構一個和平、穩定的關係，是未來兩岸領導人面臨重大且不可迴避的議題。當前，中國軍事威脅仍是不爭事實，也許兩岸互信機制、和平協議是化解對立的可行方案，以民間多元交流與官方溝通機制的建立，並提

註⑧ Department of Defense of U.S., Ibid.,

註⑨ 朱建陵、王銘義、林克倫，「十七大閉幕胡錦濤：把握兩岸和平發展」，中國時報，2007 年 10 月 22 日，版 A2。

註⑩ 青年日報，2008 年 7 月 27 日，版 4。

註⑪ 中國時報，2008 年 3 月 27 日，版 A13。

註⑫ 中國時報，2008 年 10 月 19 日，版 A1。

註⑬ 青年日報，2008 年 11 月 13 日，版 2。

註⑭ 中國時報，2008 年 12 月 14 日，版 A9。



升互信，藉以降低雙方敵意，以消弭雙方誤判而造成的擦槍走火。

因此，探討台海兩岸有無可能建立和平協議與軍事互信機制之可行性，在兩岸之間殊值重要，學界亟應想方設法與劃謀獻策，為兩岸和平而戮力以赴。回顧歐美國家歷史，無論是和平協議或軍事互信機制，均屬廣義的信心建立措施眾多操作項目之一環。因此，本文置重點於台海兩岸情勢之發展、信心建立措施之意涵、台海兩岸簽定和平協議之困難；最後，對如何簽定和平協議提出政策建議，俾資政策參考。

台海兩岸情勢之發展

美國學者 Richard K. Betts 表示，東亞有許多不滿正在惡化，比起冷戰時期，更有可能製造衝突，蓋冷戰時的兩極化，有助於壓抑地方爭議的升高¹⁵。美國學者 Aaron L. Friedberg 則認為，長期而言，亞洲似乎大有可能成為大國鬥爭的戰場。美國就明確認為冷戰後特別是進入廿一世紀以來，亞洲仍然

存在許多不穩定因素，對美國全球利益構成挑戰的七大熱點問題當中，也有六個在亞洲¹⁶。再者，中共陸上邊界糾紛問題目前暫時緩和；但是，仍存在危險因子¹⁷。而且台海地區向來是備受注目之焦點。

兩岸分離數十年，雖自一九九〇年代起雖乍現和平之曙光，唯雙方囿於政治與意識形態之扞格下，兩岸關係沒有太多進展，一九九五至九六年的台海危機，兩岸緊張對峙而瀕於戰爭邊緣，雙方似乎難以跳出零和對抗之局面。兩岸關係之良窳與否，影響亞太區域穩定，故中共積極擴軍，台灣與周圍鄰國均倍感威脅。往昔，台海兩岸安全情勢風起雲湧，時有山雨欲來風滿樓之勢，往往被世人認為在廿一世紀是極有可能爆發戰爭的地區之一¹⁸。美國前國家安全會議資深學者 Kenneth Lieberthal 表示，兩岸問題如沒處理好，將會引起世界動亂¹⁹。事實上，二十一世紀之初陳水扁主政期間，美、中、台三角關係中的台海議題已凌駕朝鮮半島議題而成為東亞穩定的首要危險地區。近年來中共在

註¹⁵ Richard K. Betts, *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security* (New York: Columbia University Press, 2007), pp.15-30.

註¹⁶ 中東問題、巴爾幹問題、印巴喀什米爾問題、朝鮮半島問題、臺灣問題、南中國海問題、伊拉克問題。王振西，「美國新軍事戰略初露端倪」，解放軍報，2004年9月7日，版7。

註¹⁷ Chong-pin Lin, "Chinese Military Modernization: Perceptions, Progress, and Prospects," *Security Studies*, Vol.3, No.4 (Summer 1994), pp. 718-735; Allen S. Whiting, "Chinese Nationalism and Foreign Policy After Deng," *The China Quarterly*, No.142 (June 1995), pp. 295-316.

註¹⁸ Douglas M. Johnston, "Anticipating Instability in the Asia-Pacific Region," *The Washington Quarterly*, Vol.15, No.3 (Summer 1992), pp.104-108; David Shambaugh, "Growing Strong: China's Challenge to Asian Security," *Survival*, Vol. 36, No.4 (Winter 1997 / 98), pp.43-46.

註¹⁹ 中國時報，2000年2月29日，版14。

經濟力提升後，戮力加強軍事現代化的工作，積極地整軍經武，對周邊國家及亞太地區產生不小震撼及威脅；然而，安全壓力最大應是台灣²⁰。而且，中共在台海對岸福建及江西省大舉增加部署 M 族飛彈基地，當然準星瞄準的目標是台灣。尤甚者，中國高層領導人時常強調，台灣問題不能再無限制拖延下去。由此顯示，台海地區情勢發展向來引世人關注，其來有自。

自二〇〇〇年陳水扁上台主政後，中共對台灣的策略，從「聽其言，觀其行」至「冷處理」；雙方均預設立場，使兩岸關係停滯不前。儘管，台海兩岸交流近二十餘年來，經貿、文教、人員往來十分熱絡，唯政治、軍事緊張對峙的情勢跌宕起伏卻屢見不鮮，時而僵持不前，時而不進反退。近年來，兩岸誤解、敵意似乎日益增加。所以，台海被視為東亞地區最可能爆發戰爭的地區是理所當然的。

二〇〇五年五月連戰與宋楚瑜兩位主席陸續訪問中國大陸並達成促進兩岸交流之共識；陳水扁亦再三強調希望與中共為降低台海緊張的情勢，而進行兩岸信心建立措施之各項作為。二〇〇六年終統論後，我方政府與美國呈現雞同鴨講、劍拔弩張之勢；雖然，

美國最後勉強接受，但台灣高層領導人冒進的行為可能牽動美中台關係的敏感神經。在陳水扁主政時期，兩岸關係呈現「冷和」之現象，但時有兵戎相見之危疑震撼，故兩岸情勢是危疑震撼的；馬英九執政後，兩岸關係似乎邁入柳暗花明又一村之境；然而，兩岸關係發展的最大困難迄今仍然尚未解決；唯可以肯定的，絕對比陳水扁時期更好。

當前，胡錦濤主席將「和平發展」置於主要的對台工作，對緩解兩岸緊張對峙關係，提供了新的契機。二〇〇八年五月國民黨主席吳伯雄和胡錦濤主席會面時，胡希望藉此做為共同開創台灣兩岸攜手合作的重大動力！盼望未來國共兩黨，多次交流對話，努力推動未來兩岸關係的發展；此外，中共中央台辦、國務院台辦主任陳雲林指出，吳伯雄訪問必將對國共兩黨的合作交流與溝通，對兩岸關係和平發展起了重要推動作用²¹。

胡錦濤在「中共十七大」會議中倡議兩岸政黨談判，協商結束敵對狀態，達成《和平協議》；十七大通過的決議，強調要牢牢把握兩岸關係和平發展的主題，為兩岸同胞謀福祉、為台海地區謀和平。」此外，胡錦濤在中國十七大開幕之日提出政治報告時，並未採取過去慣用的武力威嚇手段，反而採

註²⁰ Wong Ming-Hsing, "The PRC's Military Modernization and Its Impact on the Cross-Strait Relations and the Asia-Pacific Security," paper presented on International Conference on the Cross-Strait Relations under the New Global Strategic Framework, Sponsored by Mainland Affairs Council of Administrative Yuan, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Education, National Science Council, The Government Informations Office, The Department of Mainland Affairs, Kuomintang Party, and Tamkong University, April 7-8, 1998, pp.20-30.

註²¹ 中國時報，2008年6月1日，版A4。



取懷柔、溫情、理解、關心台灣同胞的柔性基調，陳述推進和平統一、倡議兩岸政黨協商、達成和平協議的訴求²²。

殊值台灣朝野關注的是，胡錦濤的政治報告與審議後的決議，強調堅持和平基調，唯近日中共對台部門與涉台學界均強調，胡

所提的「任何涉及中國主權和領土完整的問題，必須由包括台灣同胞在內的全中國人民共同決定」；事實上，就是針對二〇〇八年三月台灣推動的「入聯公投」可能結果之反制宣示；和平發展雖是主調，但反獨反分裂仍是中國底線²³。茲將中共「十四大」至「十

表一 中共「十四大」至「十七大」政治報告中涉台政策部分對照表

屆次	內 容
十四大 (1992)	1.繼續促進兩岸直接通郵、通航、通商。 2.中國共產黨願意同中國國民黨儘早接觸，以便創造條件，就正式結束兩岸敵對狀態，逐步實現和平統一進行談判。 3.在「一個中國」前提下，與台灣什麼問題都可以談。
十五大 (1997)	1.堅持「和平統一、一國兩制」方針發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程的八項主張，但不能承諾放棄使用武力。 2.堅持「一個中國」原則，反對分裂、反對台獨、反對製造「兩個中國」及「一中一台」。 3.反對外國勢力干涉，絕不允許任何勢力以任何方式改變台灣是中國一部分的地位。 4.在「一個中國」原則下，正式結束兩岸敵對狀態，進行談判，並達成協議。
十六大 (2002)	1.堅持「一個中國」原則，世界上只有一個中國，大陸及台灣同屬一個中國，中國的主權及領土完整不容分割。 2.堅決反對任何製造台灣獨立、兩個中國、一中一台的言行。 3.在「一個中國」的原則及基礎上，暫時擱置某些政治爭議，儘早恢復兩岸對話及談判。 4.堅持「和平統一、一國兩制」方針發展兩岸關係，推進祖國和平統一進程的八項主張，努力爭取和平統一，但絕不承諾放棄使用武力。 5.台灣問題不能無限期拖延下去。 6.在一中前提下，可以談正式結束兩岸敵對狀態、台灣地區在國際上與其行使相適應的經濟文化社會活動空間。
十七大 (2007)	1.遵循「和平統一、一國兩制」的方針發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程的八項主張。 2.堅持「一個中國」原則絕不動搖、爭取和平統一的努力絕不放棄、貫徹寄希望於台灣人民的針對絕不改變，反對「台獨」分裂活動絕不妥協。 3.台灣任何政黨，只要承諾兩岸同屬一個中國，可以交流對話、協商談判。 4.在一個中國原則的基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議，建構兩岸和平發展框架，開創兩岸關係和平發展新局面。 5.凡是對台灣同胞有利的事情，凡是對維護台海和平有利的事情，凡是對促進祖國和平統一的事情，都會盡最大的努力。 6.加強兩岸經濟文化交流，繼續拓展領域、提高層次，推動直接「三通」。 7.兩岸同胞共同反對及遏制「台獨」分裂活動，中國主權及領土完整不容分割。任何涉及中國主權及領土完整的問題，必須由包括台灣同胞在內的全中國人民共同決定。 8.絕不允許任何人以任何名義、任何方式把台灣從祖國分割出去。

資料來源：張文廣主編，解碼中共「十七大」－胡錦濤時代政策之剖析（桃園：國防大學，2007年），頁7。

註²² 朱建陵、王銘義、林克倫，「十七大閉幕胡錦濤：把握兩岸和平發展」，中國時報，2007年10月22日，版A2。

註²³ 同前註。

七大」對台政策構表說明如下：

中國第四代領導人不僅延續過去調整兩岸關係定位的論述方式，以尋求兩岸之間共同接受的理念（詳如表二）。

胡錦濤於二〇〇五年三月四日在其發表的「胡四點」中指出，一九四九年以來，儘

管兩岸尚未統一，但大陸和台灣同屬一個中國的事實從未改變，這就是兩岸現狀。這是中國最高領導人首度以公開方式，承認兩岸分裂的現實，其目的在表達對台灣地位的尊重²⁴。論述內容甚至貼近一九七二年美國與中國簽訂上海公報時對兩岸關係各自表述的

表二 一九九〇年代後中國領導階層有關「一個中國，一國兩制」的重要講話

時 間	發 言 者	內 容
1990.6.11	江澤民	按照國際法，一個國家只能有一個合法政府代表這個國家，在絕對主權概念下，也就是將中華人民共和國等同於中國，將傳統象徵與政治象徵相結合，將文化領域與政治領域相結合。
1992.10	吳學謙	堅決反對任何形式的「兩個中國」、「一中一台」或「一國兩府」，因為超脫「一個中國」的政體概念都是對中華人民共和國主權的侵犯。
1995.1.30	江澤民	江八點。
1997.3	江澤民	一個中國的原則就是台灣方面停止在國際上製造「兩個中國」、「一中一台」等分裂祖國的活動。
1997.4	唐樹備	「一個中國」的政治性內涵有三個層面，一個是國際上的，各自堅持「一個中國」；一個是兩岸關係上的，「中國只有一個，台灣是中國領土不可分割的一部分」；一個是海基海協會關係上的「一個中國各自表述」的共識。
1997.11.17	汪道涵	一個中國並不等於中華人民共和國，也不等於中華民國，而是兩岸同胞共同締造統一的中國。
1998.1	錢其琛	堅持世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中國主權與領土完整不能分割。
1998.2.16	陳雲林	中共在國際場合與兩岸關係中的一個中國三段式論述不同。
2000.8	錢其琛	世界上只有一個中國，大陸與台灣同屬於一個中國，中國的主權與領土完整不容分割。
2002.11	江澤民	堅持「一個中國原則」，是發展兩岸關係和實現和平統一的基礎。世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割。
2005.3.4	胡錦濤	1949年以來，儘管兩岸尚未統一，但大陸和台灣同屬一個中國的事實從未改變，這就是兩岸現狀。

資料來源：

- 1.傅岳邦，「中國對台政策的制度與策略：一九九七年台港海運談判中雙方船旗爭議之個案研究」，問題與研究，第40卷第6期（2001年11、12月），頁28。
- 2.陳麗瑛，「中國『十六大』暨十屆第一次『人大』、『政協』兩會對台政策走向及我國的因應」，經濟前瞻，2003年5月，頁55。

註²⁴ 汪莉絹，「大陸學者：新三段論，尊重台灣」，聯合報，2005年3月15日，版4。



美方論點，亦即兩岸同屬一個中國，其幅度之大，前所未有。在與宋楚瑜會談時，也希望「早日恢復兩岸平等對話和談判，以求同存異，擴大共識²⁵」。此外，也公開表示願意適度給予台灣「適當」的國際活動空間，包括「協助」台灣參與世界衛生組織在內²⁶，顯示胡錦濤對台政策遠比江澤民時代更加務實，對台灣也多了份善意。當然，這份善意對未來兩岸關係之發展將起「拋磚引玉」之作用，為雙方的發展起重大的作用。

然而，中共武力犯台的危險仍然存在。中共為強化對台武嚇，持續以兩位數百分比的速度擴軍，其原因一方面遏阻國際勢力介入台海，另一方面欲形成對台軍力的局部優勢，為建立攻台的能力，中共強化共軍的攻台演練及軍備部署。此外，北京可能認為民進黨執政時期在積極尋求獨立，因而對台灣採取軍事行動；而且，中共對兩岸問題如感急迫，這種急迫感反映在軍事行動或軍事威脅之上，可能反使台灣感到必須與大陸分離或獨立，兩岸關係可能演變成惡性循環。

所以，中國軍事威脅仍是不爭事實，兩

岸建立互信機制、和平協議應是化解雙方對立與誤解的可行方案之一，以民間多元交流與官方溝通機制的建立，藉以降低雙方敵意，並提升互信。由此可見，國共溝通機制、兩岸互信機制、和平協議對兩岸關係發展之影響既深且廣；因此，如何建構一個和平、穩定的關係，是未來兩岸領導人面臨重大且不可迴避的議題。

信心建立措施之意涵

一、信心建立措施之內涵

信心建立措施最早出現於一九七五年歐洲安全暨合作會議（Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE）之赫爾新基會議最後議定書（Helsinki Final Act）；嗣後，被國際間廣為運用以降低敵對國家間衝突與避免戰爭的重要途徑與模式²⁷。由於安全研究的範疇從軍事領域逐漸擴溢，故信心建立措施在內涵上便有廣、狹義之別，如「歐洲安全暨合作組織」（Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE）在實務上便分為兩類處理，一種屬軍事行動範

註²⁵ 朱建陵，「第四度發表『胡四點』」，胡：誰要搞台獨，就沒法商量，中國時報，2005年5月13日，版2。

註²⁶ 不過，台灣方面至今不接受中國協助的方式，因此至今仍無法加入。林淑玲、林庭瑤，「WHO片面備忘錄，我拒接受」，中國時報，2005年5月30日，版2；孫揚明，「中共對台戰略思考的改變」，聯合報，2005年5月3日，版16。

註²⁷ 信心建立措施自一九七五年赫爾辛基最後議定書，被逐漸用於化解國際上衝突與矛盾（被稱為第一代CBMS）；迄至一九八六年斯德哥爾摩會議文件（Document of the Stockholm Conference）信心建立措施被改稱為「信心暨安全建立措施」（Confidence and Security-building Measures, CSBMS，被稱為第二代的CBMS）。由於上述兩名詞常被學者、政治人物交互使用；而且，中共稱之為「建立信任措施」，故本文為研究方便，用國內學界常用「信心建立措施」為總稱。

疇，即「軍事信心建立措施」(Military Confidence and Security Building Measures, MCBMs)，另一種則是屬「非軍事性行動信心建立措施」(Non - Military Measures of Confidence-Building, NMCB)²⁸。信心建立即是一系列的相對措施，促進彼此了解，防止誤判和誤解；其重要條件是雙方繼續降低緊張，使得停火或和平解決爭端成為一種行為模式²⁹。

目前信心建立措施廣泛地運用於全世界可能發生局部衝突的區域，用以降低敵意，減少對抗衝突，除了歐洲地區已績效顯著外，較著名的例子有「東協區域論壇」(ASEAN Region Forum, ARF, ARF)及「亞太安全合作理事會」(Council for Security Cooperation in Asia - Pacific CSCAP)³⁰。此外，在朝鮮半島衝突的解決亦可見信心建立措施的運用³¹。信心建立措施在美、蘇冷戰對峙時期已獲致不少成果，特別是在歐洲安全暨合作會議之成效卓著。在亞洲地區，近年來中共為穩定周邊環境，分別與美國、俄羅斯、印度及中亞地區國家分別簽署合作條約或協定。由此顯示，信心建立措施對國際紛爭與衝突，

確是降低或解決之有效途徑。

基此，在歐洲、亞洲及東南亞地區相繼以信心建立措施來促進瞭解、互信以謀求和平之際，似乎可加以運用上述措施，化解兩岸敵意，促進交流、對話，共謀和平。事實上，兩岸協商、溝通方面已具信心建立措施的雛型。例如，在一九九三年四月「辜汪會談」已簽訂四項協議：(一)兩岸公證使用查證協議；(二)兩岸掛號函件查詢、補償事宜協議；(三)兩岸聯繫與會談制度協議；(四)辜汪會談共同協議；嗣後，簽定兩岸劫機犯遣返及海上漁事糾紛處理的協議；此外，並進行體育、文化、學術、社會、經濟方面的交流等³²。上述協議及相關作為，再者，江陳兩次會談之協議內容，均可視為廣義信心建立措施的一環及運作範疇。是故，從信心建立措施的視角以解決經緯萬端的兩岸問題，應是一種可加以嚐試的途徑。囿於研究主題及篇幅之限制，關於信心建立措施之演變、發展過程，本文不再贅述，僅探究其意涵、種類與功能³³。

信心建立措施在國際間常被運用以增進瞭解、互信，並藉以化解衝突，降低緊張對

註28 周世雄，國際關係－權力與制度（台北：五南，2000年），頁231-232。

註29 林碧炤，「國際衝突的研究途徑與處理方法」，問題與研究，第35卷，第3期（1996年3月），頁16。

註30 林正義，「東協區域論壇與信心建立措施：以南海為個案研究」，載於台綜院主辦之「信心建立措施（CBMS）與國防」學術研討會論文集（台北：台綜院，1999年6月），頁2-1(2-25；Malcolm Chalmers, "Openness and Security Policy in Southeast-east Asia," Survival, Vol.38, No.3 (Autumn 1996), pp.84-86.

註31 李明，「兩韓信心建立措施的實踐與成效」，載於「信心建立措施（CBMS）與國防」學術研討會論文集，頁3-1~3-20。

註32 行政院大陸委員會編，大陸事務手冊（台北：行政院大陸委員會，1993年），頁90-95。

註33 關於信心建立措施之萌芽、形成演變及發展過程，請詳參，Michael Krepon et al., A Handbook of Confidence - Building Measures for Regional Security (Washington, D. C.: The Henry L. Stimson Center, 1998)。



峙情勢或避免戰爭爆發。例如，挪威前國防部部長 John Jorgen Holst 認為，信心建立措施係在增進雙方彼此互信、瞭解的一種措施；主要的作用在增加彼此軍事活動的可預測性及透明化，俾讓對方瞭解其意圖³⁴。美國史汀生中心認為，建立信心措施係降低敵對國家間緊張對峙情勢與避免戰爭爆發之機制；故建立互信的機制，最主要增強相關國家的國家安全³⁵。

學者 M. Susan Pederson 和 Stanley Weeks 則認為，廣義的信心建立措施包含許多政治、經濟與環境的設計，這些也許與安全沒有直接的關係；但是，在整體上間接對增進區域的信心及安全，可能超過那些特地為促進信心與安全而設計的措施；狹義的信心建立措施則是與軍事、安全有直接相關而增加信心及安全的作為³⁶。此外，學者 Margaret Mason 認為，信心建立係政府間用來溝通安全相關事件的一個過程，藉以增加互信、降低敵意、不確定性及誤解，它與軍備控制及裁軍有關³⁷。

綜上所述，信心建立措施包含範圍甚廣，舉凡政治、軍事、外交、經濟、科技、貿易、社會、環境、人權等均屬其範疇。歸

納學者論點，信心建立措施係指用來降低國家間的敵意，促進相互瞭解，並提供透明化資訊，建立互信，進而解決衝突與紛爭之直接或間接性的一系列措施。

二、信心建立措施之種類與功能

(一)信心建立措施之種類

關於信心建立措施的種類，許多學者或政治人物有特別著墨，茲舉前聯合國秘書長 Boutros Boutros - Ghali，美國學者 Michael Krepon 及 Kenneth W. Allen 等人的觀點，加以介紹如次：

前聯合國秘書長 Boutros Boutros - Ghali 在一九九〇年出版「防禦性安全概念及政策」研究報告指出，信心建立措施如以下五類³⁸：

1. 資料性措施：各國公布或交換軍事力量及行動等資訊，藉以增加透明度，降低猜忌與敵意。
2. 溝通性措施：建立直接溝通管道，降低因誤解而可能產生的危機。
3. 接近性措施：建立可查證對方軍事活動及資訊的管道。
4. 通知性措施：係指軍事行動或演習公告週知，讓其他國家瞭解。
5. 限制性措施：對於特別的軍事行動在規

註³⁴ John Jorgen Holst, "Confidence Building Measures: A Conceptual Framework," *Survival*, Vol. 25, No.1 (January / February 1983), p.1.

註³⁵ [http:// www. stimson. org/ cbm/ cbmef. html](http://www.stimson.org/cbm/cbmef.htm)

註³⁶ M. Susan Pederson and Stanley Weeks, " A Survey of Confidence and Security Building Measures," in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Measures* (Washington, D. C. : The Center for Strategic & International Studies, 1995), pp.82-83.

註³⁷ Margaret (peggy) Mason, " Confidence Building in the Asia Pacific Region: Prospects and Problems," in Ralph A. Cossa ed., *Ibid.*, p.102.

註³⁸ *Study on Defensive Security Concepts and Policies* (New York: United Nations,1993), pp. 33-35.

模、時間或其他方面予以限制。

Michael Krepon 則認為，信心建立措施可區分為：1. 溝通性 (communication measures)；2. 透明性措施 (transparency measures)；3. 限制性措施 (constraint measures)；4. 確證性措施 (verification measures)³⁹。

亞倫認為信心建立措施可分為以下六類：

1. 宣示性措施 (declaratory measures)：針對特定問題宣示本身立場。有單方面、或雙方面；是象徵性的、亦有是具實質意義的。

2. 溝通性措施 (communication measures)：包括軍事交流及熱線電話設置，可藉由參加各項國際性會議以進行的交流；熱線可以提供領導人間的直接溝通，減低危機發生之機率。

3. 海上安全救援措施 (maritime safety measures)：包含救援協定的達成與聯合搜救演習之進行。

4. 限制措施 (constraint measures)：在兩國邊界地區軍事力量的各自限制。

5. 透明化措施 (transparency measures)：國家相互間對軍事能立即活動的開放性，涵蓋了國防白皮書的發行、演習及部隊移防的

事先知會，軍事資訊的交換，或各自派人參加軍事活動。

6. 驗證性措施 (verification measures)：檢證雙方在相關條約或是協議中的約定⁴⁰。

另從歐安會議的實踐經驗及國際間進行之信心建立措施，其內容大致包含：1. 宣示性措施；2. 資訊交換與透明性措施；3. 溝通性措施；4. 限制性措施；5. 查證性措施；6. 規範性措施；7. 綜合安全措施等⁴¹。

綜上所述，可知信心建立措施涵蓋層面頗廣，不勝枚舉。信心建立措施對於國家安全在直接、間接上均有其積極的作用。所以，無怪乎當今國際間常運用其以降低衝突，解決爭端。在兩岸信心建立措施與和平協議可行方案規劃應可依據綜合上述學者之分類，從宣示性、透明性、溝通性、限制性、驗證性及綜合安全等措施加以論述。

歐洲信心建立措施係經長年累月的談判、協商而逐漸豐富其經驗與內容。從歐洲「信心暨安全建立措施」的實踐經驗可以看出其適用範圍，各項措施之內容及限制，可供世人參考。其演進如表三所示。

(二)信心建立措施之功能

綜合上述學者觀點及歐洲及東協關於信心建立措施之實踐經驗，其功能大抵可歸納

註³⁹ 詳參，<http://www.stimson.org/ebcbmdef.htm>。

註⁴⁰ Kenneth W. Allen, "Confidence - Building Measures and the People's Liberation Army," paper presented on International Conference for The PRC's Reforms at Twenty: Retrospect and Prospects, Sponsored by Mainland Affairs Council, Executive Yuan, Sun Yat-sen Graduate Institute of Social Science and Humanities, National Chengchi University, April 8-9, 1999, Taipei, Taiwan, ROC, pp.11-17.

註⁴¹ 郭臨伍，「安全信心建立措施與兩岸關係」，戰略與國際研究，第1卷，第1期（1999年1月），頁90-91。



表三 歐洲「信心暨安全建立措施」演進表

區分	赫爾辛基 議定書	斯德哥爾摩文件	1990 年維也納文件	1992 年維也納文件	1994 年維也納文件
適用 範圍	歐洲及蘇聯、土 耳其面對歐洲邊 界 250 公里地區	大西洋至烏拉山	大西洋至烏拉山	大西洋至烏拉山 哈薩克 塔吉克 土庫曼 烏茲別克	大西洋至烏拉山 哈薩克 塔吉克 土庫曼 烏茲別克
年度資 訊交換	無	無	◎ 軍力 ◎ 新武器系統部署 ◎ 下年度預算	◎ 軍力 ◎ 武器系統能力資料 ◎ 新武器系統部署 ◎ 下年度預算	◎ 軍力 ◎ 武器系統能力資料 ◎ 新武器系統部署 ◎ 下五年度預算
危險 降底	無	無	◎ 在非常態及危險 軍事活動上合作	◎ 在非常態及危險軍 事活動上合作 ◎ 自願主動讓其他國 參訪	◎ 在非常態及危險軍事活動 上合作 ◎ 自願主動讓其他國來參訪
接觸	促進交流	無	◎ 空軍基地參訪 ◎ 軍事交流	◎ 空軍基地參訪 ◎ 軍事交流 ◎ 新武器展示	◎ 空軍基地參訪 ◎ 擴大交流 ◎ 新武器展示
主要軍事 演習事先 通知標準	21 天前預告 25,000 名部隊	◎ 42 天前預告 ◎ 13,000 名部隊及 300 輛坦克 ◎ 13,000 名兩棲及 空降部隊	◎ 42 天前預告 ◎ 13,000 名部隊及 300 輛坦克 ◎ 13,000 名兩棲及 空降部隊	◎ 42 天前預告 ◎ 9,000 名部隊及 250 輛坦克 ◎ 3,000 名兩棲及空 降部隊	◎ 42 天前預告 ◎ 9,000 名部隊、250 輛坦克 、500 部裝甲運兵車、250 砲/迫/火箭發射器 ◎ 3,000 名兩棲、空降及直昇 機部隊
觀察	自願及雙邊基礎	◎ 17,000 名部隊或 5,000 名兩棲及 空降部隊	◎ 17,000 名部隊或 5,000 名兩棲及空 降部隊	◎ 13,000 名部隊及 30 0 輛坦克 ◎ 或 5,000 名兩棲及 空降部隊	◎ 13,000 名部隊、300 輛坦 克、500 部裝甲運兵車、2 50 砲/迫/火箭發射器 ◎ 3,000 名兩棲、空降及直昇 機部隊
行事曆	無	有（年度）	有（年度）	有（年度）	有（年度）
限制 條款	無	◎ 超過 40,000 名部 隊，二年前預告	◎ 超過 40,000 名部 隊，二年前預告	◎ 超過 40,000 名部隊 及 900 輛坦克，二 年前預告，但每二 年只能舉行一次 ◎ 超過 13,000 名部隊 及 300 輛坦克，每 年至多六次 ◎ 超過 25,000 名部隊 及 400 輛坦克，每 年至多三次	◎ 超過 40,000 名部隊及 900 輛坦克，二年前預告，但 每年只能舉行一次 ◎ 超過 13,000 名部隊及 300 輛坦克，每年至多六次 ◎ 超過 25,000 名部隊及 400 輛坦克，每年至多三次
查證	無	◎ 三次查證	◎ 三次查證 ◎ 評估參訪	◎ 三次查證 ◎ 評估參訪	◎ 三次查證 ◎ 評估參訪
通訊	無	無	建立網路	建立網路	建立網路
執行評估 會議	無	無	每年舉行	每年舉行	每年舉行
國防計 畫資訊	無	無	無	無	◎ 政策及準則 ◎ 軍力計畫

資料來源：<http://www.stimson.org/pub/stimson/cbm/osiatab.htm>，

引自林正義，「歐洲及亞太信心暨安全建立措施之研究」，理論與政策，第 47 期（1998 年 9 月），頁 80-81。

以下數項：

1. 增進瞭解、軍事透明化、化解猜忌、加強互信、避免衝突。
2. 透過協商、溝通、談判、對話解決紛爭、建立協商、對話機制。
3. 預防衝突擴大、降低敵對雙方之敵意。
4. 擴大交流、加強合作、促進國家間和平、互動。
5. 限制軍事行動規模、次數、公開各項資訊、避免戰爭爆發。

台海兩岸簽定和平協議之困難

英國學者 K. J. Holsti 認為，組織暴力的衝突係源自當事者對特定問題採取互不相容之立場、敵對態度與某種外交及軍事行動⁴²。經統計自一九一九至一九八六年發生國際衝突原因，大抵有領土爭執、政府組成、國家榮譽、解決衝突及分裂國家統一等⁴³。就台海兩岸的現象而言，頗符合上述論點；這也難怪世人以為台海地區在廿一世紀極有可能爆發衝突或戰爭的危險地區。以下分析台海兩岸簽定和平協議之限制。

一、主權問題是兩岸關係發展的藩籬

民進黨前主席許信良認為主權爭議是兩

岸衝突根源，故其在十餘年前即主張擱置爭議，經貿先行，讓兩岸發展長期、大量的經濟合作關係，以此緩和兩岸政治緊張關係⁴⁴。

當前，中共解決台灣問題的主要政策是要在「一國兩制」框架下完成統一的目標。所以，中共已設限未來兩岸談判亦必須在「一國兩制」的佈局下進行。然而，我方歷年來民意調查顯示，絕大多數人民不願意接受其「一國兩制」的統一模式⁴⁵。兩岸問題主要的困局應是主權問題，從表四歷年來兩岸關係之論述，可窺見其端倪。

兩岸關係的論述，牽涉敏感的主權爭議，儘管歷任台灣最高層領導人都有各自的定調，但都強調我方主權；蔣經國時代奉行三民主義統一中國論，李登輝以「特殊的國與國關係」，定位兩岸為國家對國家，對抗中共的一國兩制；陳水扁提出「一邊一國」，強調台灣主權獨立，兩岸是一邊一國⁴⁶。馬英九定調兩岸非「國家對國家」的關係，是「台灣地區與大陸地區」的關係，馬政府雖宣稱堅持中華民國的主權，但是將兩岸關係詮釋為地區關係⁴⁷。賴幸緩強調，兩岸關係未來有很多高度複雜、與主權有關的爭議，新政府政策就是暫時擱置爭議問題，務實從經濟性、技術性議題進行磋商與協商，

註⁴² K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis* (Englewood, Cliffs, New Jersey: Prentice - Hall, 1988), p. 396.

註⁴³ Ibid., pp. 401-402.

註⁴⁴ 中國時報，2000年2月21日，版4。

註⁴⁵ <http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/pos/890131/88tab7.htm>

註⁴⁶ 中國時報，2008年9月4日，版A11。

註⁴⁷ 中國時報，2008年9月4日，版A11。

表四 歷年兩岸關係論述一覽表

執政時期	主 張	大陸當局反應
蔣中正	漢賊不兩立、反對兩個中國	驅逐蔣幫，反對兩個中國
蔣經國	對中共「三不政策」：不接觸、不談判、不妥協	希望和台灣談判、接觸
李登輝	頒訂國統綱領、終止動員勘亂，兩岸關係有「一個中國即是中華民國」、「一個中國各自表述（九二共識）的論述」	堅持一個中國，反對任何形式的「兩個中國」、「一中一台」，也反對「一國兩府」，台灣是中國的一部分
	特殊國與國關係，外界視為「兩國論」	要求台灣收回「兩國論」，兩岸關係才能恢復正常
陳水扁	就職演說宣示「四不一沒有」：只要中共無意對台動武，不宣布獨立、不更改國號、不推動兩國論入憲、不推動改變現狀的統獨公投、沒有廢除國統綱領與國統會的問題	中共當局聽其言、觀其行
	主張「一邊一國」：台灣是一個獨立的國家，一個中國就是中國大陸，而台灣和中國是二個不同的國家	兩岸大打外交戰，中共當局全面斷絕兩岸官方交流
馬英九	兩岸關係非國與國的關係，是台灣地區對大陸地區的關係	目前為止未增加邦交國，奧運以「中華台北」稱呼我代表隊，中共常駐聯合國代表王光亞批評台灣沒資格加入聯合國

資料來源：中國時報，2008年9月4日，版A11。

這是對改善兩岸關係有具體進展^{④8}。

前美國在台協會理事主席卜睿哲指出，自馬英九主政來兩岸緊張降低，這是美國所樂見的；但光靠經濟交流並不足以減低台灣人民的恐懼；兩岸關係要走向穩定發展，北京遲早要面對台灣的國際空間與安全問題，而台灣則必須謹慎處理主權議題；馬英九當選後，兩岸的惡性循環有了扭轉的可能；兩岸互動頻繁，也簽訂一些協議，唯真正困難的問題還沒來^{④9}。

畢竟，兩岸近六十年來分而治之，各有主權、領土、人民是一項不容抹滅的事實。

但是，中共卻仍堅持台灣是中共的一省，不願面對事實來看待兩岸問題。倘若，中共動輒以中央自居，矮化我為地方政府，無時無刻以武力脅迫我方就範，則我方政府任何一個領導人絕不可能冒台灣之大諱而成為台灣歷史罪人願向中共臣降的。倘若，中共藉由無時地對台軍事恫嚇、武力相向以防止台獨；屆時，更會促使我方邁向台灣獨立之路^{⑤0}。同樣，中共認為任何一個領導人同意讓台灣分離出去，便成為千古罪人般。職是之故，雙方應該坦誠地正視現實，面對兩岸在歷史下分而治之的事實。

註^{④8} 青年日報，2008年9月5日，版2。

註^{④9} 中國時報，2008年12月8日，版A13。

註^{⑤0} 林蔚（Arthur Waldron），「回歸基本面：兩岸關係的美國觀點」，載於台灣有沒有明天？（台北：先覺出版社，1999年），頁372-375。

二、僵化的「一個中國」原則，是兩岸關係發展的障礙

自一九七九年六月中共全國人民代表大會常務委員會發表「告台灣同胞書」以降，中共即一再提倡「和平統一、一國兩制」的基本方針；儘管如此，中共卻亦再三強調絕不承諾放棄對台使用武力。究其實而言，中共希望在兩岸關係發展上掌握主控權，不希望作繭自縛地綁手綁腳。實際上，在一九九二年海基、海協兩會即已達成「一個中國，各自表述」的共識。

二〇〇〇年二月中共國台辦公布「一個中國」白皮書，其中強調「一個中國」原則必須堅持，「一個中國」原則是兩岸和平統一的基礎和前提⁵¹。而且，中共官方媒體「瞭望周刊」配合國台辦上述發表後，刊出專文指出中共已向國際社會鄭重重申，力爭實現祖國和平統一，但絕不承諾放棄使用武力；一個中國的原則是和平統一的前提，如果台灣當局長期拒談抗統，中共只能被迫斷然採用武力方式；不承諾放棄使用武力，正是為爭取實現和平統一提供必要的保障⁵²。江澤民亦強調，在一個中國原則基礎下進行兩岸對話與談判，什麼問題都可以談；第一步可以先談在「一個中國」的原則下，正式結束兩岸敵對狀態，並達成協議⁵³。

2008年11月馬英九指派連戰先生出席秘魯「二〇〇八亞太經合會」的「領袖代表」、連戰在利馬與中共國家主席胡錦濤會晤；準兩岸發展進程以觀，利馬「連胡會」，應是近來高層互動的最大突破點；連戰與胡錦濤會面時，曾向他提出台灣參與世界衛生組織（WHO）一事，胡錦濤指出，兩岸三通後就可積極去做⁵⁴。唯殊值一提的是，同日胡錦濤也會見美國總統布希，根據中共官方「新華社」的報導，胡錦濤向布希強調，「台灣問題」涉及中共核心利益，始終是美「中」關係最重要、最敏感問題，「一個中國」原則絕不能改變⁵⁵。換言之，中共強調兩岸關係必須在「一個中國」的框架上發展，台海始能確保安全。

台灣內部有人認為遵守「一個中國」原則會陷入中共的陷阱。不過，這與事實不符，蓋中華民國的基本國策一直是「一個中國」原則，這一原則在國統綱領中也寫得很清楚，只是台北對「一個中國」的詮釋和北京不同而已。過去，兩岸曾達成「一個中國、各自表述」的共識。就尊重歷史和適應現狀而言，「一個中國」應是指原則，而「各自表述」係屬內容涵義。假若，台北將「一個分治中國」視為「一個中國」的內涵，而北京將「一個中國」的涵義，互相不去否定對方的認知

註⁵¹ 「中共告台灣新當局：一中原則不變」，聯合報，2000年2月21日，版14。

註⁵² 同前註。

註⁵³ 陳雲林，「兩岸政治談判及民意所求」，文匯報，2000年1月29日，版C2。

註⁵⁴ 青年日報，2008年11月27日，版7。

註⁵⁵ 青年日報，2008年11月27日，版7。



與詮釋，同時都申明遵守「一個中國」原則，那極有可能為兩岸政治僵局的解套帶來一線希望⁵⁶。

大陸在近年來有較務實的動向，如在一九九七年十月「大陸海協會會長」汪道涵曾指出，「一個中國」是現在進行式的一個中國；「一個中國」不等於中華人民共和國，也不等於中華民國，而是兩岸同胞共同締造統一的中國⁵⁷。事實上，鄧小平也曾說過在「一個中國」原則下，兩岸在國旗、國號上都可以談。換言之，鄧小平與汪道涵均認為「一個中國」具有高度彈性。

所以，我方應向中共不斷強調，同意「一個中國」的原則；但是，那是一個未來中國的觀念。否則，中共持續抱殘守缺、僵化的堅持，只會造成兩岸關係的停滯不前。兩岸目前雖然呈現和緩氛圍，但高度不確定的因素仍然存在，因此必須研擬各種安全論述及因應方案。對於「一個中國」原則的詮釋則須採取模糊的相對應觀點，以擱置「一個中國」，或以「未來一中」的概念，突破「一個中國」的框架。

三、台海兩岸和平協議與軍事互信機制，亟需政治談判以解決問題，否則難以克竟其功

當然，信心建立措施的範圍甚廣；諸如，軍事互信機制的建立、互不侵犯條約的

簽定、軍事人員互訪、交流、設置熱線電話等項目，其難易程度依不同國情及國際局勢，而有所不同。但是，談總比不談來的好。倘若，兩岸有意願、也有誠意進行信心建立措施，則兩岸政治談判應是一個好的開始。當然，信心建立措施是一項鉅大、錯綜複雜的政治工程；除非，有意願、有誠意化解歧見，存異求同，否則難以奏效。目前世界上成功案例頗多、失敗的亦有。儘管如此，信心建立措施對於兩岸問題的解決，應是一項可加以審慎考量的模式。

國安高層進一步詮釋，兩岸之間的和諧，不僅是中國大陸和台灣雙方都想達成，對國際社會而言更是一種多邊互利，但無論是中國大陸建立軍事互信機制，或是簽署和平協定，都不能操之在我，眼前還無法提出既定的時間表⁵⁸。

美國認為中共是當今國際社會中一個招數難纏的談判對手⁵⁹。事實上，兩岸對於政治談判的進行時機與內容，雙方僵持已久。我方一直堅持「事務性協商優先於政治性協商」的原則下，不願意兩岸談判層次驟升。倘若，雙方有誠意、在對等原則下，則從事政治談判是指日可待的。所以，倘若兩岸要結束敵對狀態，建構兩岸互信機制，發展長期良性互動的兩岸關係，就必須通過政治談判來解決問題，政治談判是未來無法迴避的

註⁵⁶ 陳毓鈞，「兩岸應簽和平協定，避免戰爭」，中國時報，1999年2月12日，版15。

註⁵⁷ 大陸情勢雙週報（台北），1999年12月8日，頁27。

註⁵⁸ 中國時報，2008年10月19日，版A1。

註⁵⁹ Franklin L. Lavin, "Negotiating with the Chinese or How not to Know?" Foreign Affairs, Vol. 73, No. 4 (July / August 1994), pp.15-17.

議題。

然而，迄今我方對政治談判仍諸多保留，不輕易開啟。當然，中共力主兩岸早日政治談判。事實上，以兩岸目前各自政治、軍事、外交情勢而論，沒有政治談判的進行，倡言結束敵對狀態、建立互信機制或簽訂和平協議，可能如海市蜃樓般的虛假。此外，兩岸在政治談判上的認知仍是南轅北轍，故仍待突破瓶頸。

事實上，當前兩岸、和平協議、信心建立措施或軍事互信機制之意願；往往雙方流於「口惠而實不至」的狀態，缺乏誠意以談判解決問題。誠如，江澤民與胡錦濤再三表示，歡迎凡是「堅持一個中國」原則的台灣主要總統候選人到大陸訪問；台灣方面則強調，中共要以新思維、新格局，積極展現善意、恢復兩岸對話，以推進兩岸關係，邁入建設性的新世紀。儘管，雙方高層人員常隔空喊話，但始終沒有交集。而且，就兩岸多次談判的經驗而言，雙方常出現選擇性遵守，甚至推翻雙方會議後共識及採取背信的作為，故導致兩岸關係政治談判之窒礙難行。

四、兩岸間現存善意的範圍與時間，可以持續多久與多廣是另一重大議題；九二共識是否可沿用至政治談判，仍是未定之數？

和平協議、軍事互信機制與信心建立措施貴在有意願及誠意，始能圓滿達成各項作為。所以，信心建立措施如果在單方面或多方面有選擇性遵守（selective compliance）、背信（bad faith）或欺騙（deception）等行為

時可能導致信心破滅而引發危機。馬英九主政後則倡議，兩岸應回到「九二共識」即一中各表的基礎上，擱置主權爭議，重啟協商對話；在談判《和平協議》前將要求對岸撤除瞄準台灣的飛彈。儘管馬胡相互叫板，各有前提，難度頗高，但確已勾勒未來四年協商談判互動架構⁶⁰。

由於，馬英九對「一個中國、九二共識」的認知，中共對馬的態度似乎較友善，唯主權問題仍不可能在短期內解決，除非胡錦濤有大開大闔的善意與胸襟。當前，國共都承認「九二共識」，唯雙方對一中內涵都保留相對模糊的空間；但是，雙方可接受模糊的時間與範圍有多大，則又是另一個重大有待商榷的議題；兩岸雖已復談，唯復談並非兩岸問題就可解決；事務性協商恢復，但不表示日後政治性議題可以迎刃而解，故雙方的溝通與協商之道路仍然荊棘遍佈。

兩岸間不妨以摒棄外交零和思維，在不牽涉主權因素前提下容許台灣的國際空間(如參與世界衛生組織議題)及外交休兵議題，作為雙方之試金石。

就外交休兵的關鍵而言，台灣學者張亞中指出，在於兩岸是否都有相同的認知，未來兩岸在亞太經濟合作會議（APEC）和世界衛生組織（WHO）的參加與合作過程，是各界關切的觀察指標；如何解決相關難題，需要雙方共同研究磋商，不談就不能解決問題；真正的外交休兵，必須建立在兩岸政治性協商取得共識，雙方訂定「和平發展框架」或

註⁶⁰ 中國時報，2008年3月27日，版A13。



「和平發展協定」的基礎上，依據這項框架或協定，規範兩岸在外交上的共處模式，也唯有兩岸關係和緩、外交休兵，我方的外交空間才能有所突破⁶¹。事實上，外交休兵對台海兩岸而言，雙方均是一項穩賺不賠的交易，何樂不為？進而，中共撤除對台部署的飛彈，台灣則自金馬地區撤兵以推動兩岸和平協議或軍事互信機制，更進一步展開政治談判對和平協議作具有建設意義的探討。當然，由上述事件的磋商，可以擴大兩岸之間的善意之範圍與時間。

台海兩岸簽定和平協議之政策建議

一、中共，大事小以仁；台灣，小事大以智

中共高層再三強調，中共對於台灣堅持用和平的方式，通過談判實現和平統一，但不能承諾根本不使用武力，如果承諾這一點，和平統一便不可能，只能最終用武力解決問題；不承諾放棄使用武力，決不是針對台灣同胞，而是針對外國勢力干涉中國統一和搞「台灣獨立」圖謀的人。事實上，此般強烈的宣示反會激起台灣人民的反感與同仇敵愾之意志；這種現象，可從台灣近二十年來歷次總統大選的結果得到印證。

過去，中共在外交領域對我持續打壓，是因為涉及「主權」和「台獨」爭議；馬英九在就職演說強調，將以最符合台灣主流民意的『不統、不獨、不武』的理念，在我方

憲法架構下，維持台灣海峽的現狀。而且，胡錦濤也曾提出「建立互信，求同存異，擱置爭議，共創雙贏」十六字方針，其中的「擱置爭議」應是擱置主權和「一中」爭議。我政府秉持尊嚴、自主、務實、靈活的原則參與國際組織，攸關人權的議題，並未涉及「一中」或兩岸主權爭議，在兩岸間應可理性討論，例如，歷年來兩岸兩會之會談，及累積不少經驗與成果。

只有雙方暫時擱置你死我活的零和心態，不難得知，兩岸同心其力斷金，兩岸對峙則風雨飄搖。兩岸雙方只要心存善念，「不以大欺小，不以小搏大」，則和平曙光將普照兩岸。近年來，胡錦濤與馬英九積極重新開兩岸互信，以突破多年以來停滯無法解決的零和競局，這是兩岸關係能夠發展，走向關係和緩的重要原因。現在兩岸有共同的基礎，並建立起基本的互信，在彼此關係不斷有突破發展之際⁶²。例如，連戰於 2008 年 11 月出席 APEC 會議，不僅是我國加入此國際組織以來，出席層級最高的官員，更是連與胡第一次在國際場會面，呈現重要的突破，即是兩岸關係改善與兩岸互信的建立，象徵兩岸和平的曙光。

如果，雙方秉持「中共，大事小以仁；台灣，小事大以智」之精神，在兼顧尊嚴與共同利益原則，以「九二共識」為基礎，在互不否認的情況下，展開各項協商，尋求共識，則兩岸關係的發展應可較為穩建與平順。

註⁶¹ 青年日報，2008 年 11 月 16 日，版 2。

註⁶² 青年日報，2008 年 11 月 22 日，版 2。

二、兩岸間應「先易後難、循序漸進」地進行協議近、中、遠程的協商項目

大陸委員會主任委員賴幸媛於 2008 年 3 月向香港媒體強調，兩岸建立軍事互信及簽署和平協議的時機是否成熟時，現階段兩岸要提出包括軍事互信或其他政治性的議題，恐怕雙方而言，時機上都還不成熟⁶³。當前，兩岸談判議題的類型有三：事務性議題（如熊貓來台、兩岸共同打擊犯罪）、經貿性議題（如大陸觀光客來台、貨幣清算機制、周末包機、通匯機制）、政治性議題（結束敵對狀態、台灣參與國際組織），不同議題的協商難度、談判時程、政治考量各有不同⁶⁴。當然，上述部分項目在陳雲林來台的會談後，已簽定協議並也得到解決。目前兩岸都主張擱置主權爭議，雙方應先進行兩岸互動交流，促進經濟發展，緩和兩岸緊張關係，營造兩岸永久和平，循序漸進達成目標。所以，兩岸間先易後難地進行協議近、中、遠程的協商項目。

例如，中共向來反對台灣參加「以主權國家為參加資格」的國際組織，但馬英九的方案，是要在取得中共同意的前提下，改變一些國際組織的入會資格要求，並首先參與世界銀行（IBRD）、國際貨幣基金會（IMF）這兩個國際組織⁶⁵。

依據我方政府的規劃，未來台灣仍將以重返世界銀行、國際貨幣基金與世界衛生組織（WHO）為首要目標；並積極尋求參與其他與台灣經濟發展有關的聯合國專門機構與功能性國際組織。初期先爭取成為觀察員，進而成為正式會員，而參加的名稱在不違背尊嚴的前提下，以維持彈性⁶⁶。我方國安高層表示，劉內閣上任五個月來，第一階段就是以「外交休兵」為兩岸戰略定調，在此思維的鋪陳下，目前已進入第二階段的「法令鬆綁」，也就是兩岸週末包機與陸客來台的啟動；第二階段的同步發展，就是十月底、十一月初登場的二度「江陳會」，會中觸及兩岸的海空關係正常化議題和事務性協商，是目前最重要的步驟。待雙方具互利互惠的基礎之後，第三階段才可能邁向所謂台灣的國際空間談判，以及兩岸和平協定問題⁶⁷。

三、以擱置主權爭議方式，簽訂五十年互不侵犯和平協議

近些年來，美國為數不少退休官員、知名學者或現任官員倡議我方與中共談判或簽訂中程協議（interim agreements）。較著名的有 Kenneth Lieberthal、Joseph S. Nye, Jr.、Darryl N. Johnson、Harry Harding、Stanley Roth。美國前助理國防部長 Joseph S. Nye 建議兩岸可在「不獨不打」的情況下進行談判。

註⁶³ 青年日報，2008 年 9 月 5 日，版 2。

註⁶⁴ 中國時報，2008 年 3 月 27 日，版 A13。

註⁶⁵ 中國時報，2008 年 3 月 28 日，版 A13。

註⁶⁶ 青年日報，2008 年 8 月 17 日，版 2。

註⁶⁷ 中國時報，2008 年 10 月 19 日，版 A1。



美國前東亞助理國務卿 Stanley Roth 亦認為台海兩岸考慮在「台灣承諾不台獨，中共承諾不動武」的基本架構下達成「中程協議」。

中共痛恨並無法忍受台灣走向法理上獨立；而台灣擔心中共傾巢而出地武力侵犯；所以，兩岸常以此互相恫嚇。幾乎所有大陸學者官員均同意，「台灣走上獨立之日，就是戰爭之時」。仔細檢視中共歷史，幾乎中共對外所有戰爭，都與領土或主權有關。例如，一九六二年的中印邊界戰爭、一九六九年中蘇珍寶島戰爭、一九七四年中越西沙戰爭、一九七九年懲越戰爭；其中值得特別著墨的，即使中共民生凋蔽、社會紛擾不安、兵疲馬頓的文革時代面臨世界超強的蘇聯，中共在領土主權的態度，決不鬆口，亦決不鬆手。

中共不可能忍受台灣獨立。國內學者郭正亮認為，台北只要承諾「不獨」，就會自動受到國際約束，但北京即使承認「不武」，除非美國介入充當保人，否則仍有毀約動武的可能；例如，南北韓即早已簽訂互不侵犯協定，並未使南韓脫離北韓攻擊的疑慮⁶⁸。況且，將中共融入國際體系中，並使其遵守國際規範，似乎是對待中共較好的模式⁶⁹。因此，倘若能在聯合國或美國、俄羅斯、日本或東協等組織與國家的共同、聯合見證下簽署上述互不侵犯條約，則較有可能建立互信基礎。

陸委會主委賴幸媛表示，自從五月二十日馬英九就任以來，我方以「九二共識，一中各表」為基礎，持續推動兩岸關係的改善，以善意為出發點，希望逐步建立互信；我方一向重視與美方關係，兩岸關係的開展及亞太地區的穩定符合美國利益⁷⁰。馬英九的大陸政策，即是秉持「不統、不獨、不武」，維持台海現狀下，追求和諧兩岸關係。

所以，十分明顯未來倘若因台獨因素而觸發台海戰爭，美國則傾向不支持我方。美國柯林頓總統重要智囊 Kenneth Lieberthal 教授曾提出兩岸簽署五十年過渡的中程協議，台灣公開接受「一個中國」原則，兩岸維持現狀不變，至於未來是怎樣的中國，留待五十年再解決。事實上，這是一個具有創意、建設性的建議，兩岸間應加以通盤考量與研究其可行性。美國政府曾公開表示，願意促使兩岸和平對話或協商。事實上，美國表示願意促成兩岸談判之現象，近年來屢見不鮮。然而，美國是否真正願意看到兩岸統一，則又是另一回事。

四、國共兩黨在台北與北京互設辦事處，建立兩黨秘書長級熱線，確立國共兩黨協商機制

二〇〇八年五月中國國民黨主席吳伯雄和中共總書記胡錦濤會面時，胡提及希望藉此做為共同開創台灣兩岸攜手合作的重大動力！盼望未來國共兩黨，多次交流對話，深

註⁶⁸ 郭正亮，「兩岸過渡協議，仍是困局」，聯合報，1999年10月5日，版15。

註⁶⁹ Gerald Segal, "Tying China into the International System," *Survival*, Vol. 37, No. 2 (Summer 1995), pp. 64-68.

註⁷⁰ 青年日報，2008年8月24日，版7。

入交換意見，共同邁向未來，努力推動未來兩岸關係的發展。然而胡錦濤主席在「中共十七大」會議中倡議兩岸政黨談判，協商結束敵對狀態，達成《和平協議》；十七大通過的決議，更強調：「要牢牢把握兩岸關係和平發展的主題，真誠為兩岸同胞謀福祉、為台海地區謀和平⁷¹。」

此外，中共中央台辦、國務院台辦主任陳雲林表示，吳伯雄訪問必將對國共兩黨的合作交流與溝通，對兩岸關係和平發展起了重要推動作用，要為同胞謀和平，為兩岸創雙贏，為台海爭和諧，為中華開太平；願國共兩黨站在歷史的高峰，為開創中華民族偉大復興而努力奮鬥⁷²。

江丙坤表示兩岸制度化協商機制的確立，目的就是為「溝通意見、增進了解、建立互信、推動交流」；今年六月兩會在「平等協商、善意溝通、積累共識、務實進取」的原則下正式恢復商談與函電往來，這是兩岸關係正常化的第一步，也是雙方關係邁向「兩岸和平、經濟雙贏」的新起點⁷³。而且，馬總統對兩岸關係的「正視現實、互不否認、為民興利、兩岸和平」十六字箴言，使兩岸

關係進入一個新的階段，對兩岸甚或是亞太和平發展、合作雙贏取得非常重大的成果⁷⁴。

此外，自五二〇馬總統就職以來，兩岸積極重啟之恢復中斷近十年之會談與函電往來，為兩岸關係開創穩定之新局面，故國際社會對於兩岸關係前景之發展充滿正面之期待，確立兩岸制度化協商之機制，俾讓兩岸兩會邁入平等協商、有來有往的新時代⁷⁵。兩岸關係出現緩和，但仍存不確定因素，不少學者提出，兩岸應趁早建立「風險管理機制」，以防敏感問題突然冒出，雙方措手不及，影響兩岸好不容易營造的良好氛圍⁷⁶。而且，大陸委員會主任委員賴幸媛表示，台灣在與世界接軌的過程中無法刻意跳過中國大陸，必須讓兩岸互動減少不必要阻礙，陸委會也將促請大陸共同努力，讓「威脅最小化、機會最大化」；在向中國大陸釋出善意的同時，也不能夠輕忽中共對台灣的敵意是否同步減少，更不容許在風險管理上出現問題⁷⁷。倘若，國共兩黨與兩岸兩會能制度化的溝通往來，對兩岸民眾相關事宜，可即時妥善解決，並為兩岸關係長期穩定帶來正面影響；兩岸未來能在「正視現實、互不否認、

註⁷¹ 朱建陵、王銘義、林克倫，「十七大閉幕胡錦濤：把握兩岸和平發展」，中國時報，2007年10月22日，版A2。

註⁷² 中國時報，2008年6月1日，版A4。

註⁷³ 青年日報，2008年11月18日，版2。

註⁷⁴ 青年日報，2008年11月14日，版1。

註⁷⁵ 青年日報，2008年12月3日，版2。

註⁷⁶ 中國時報，2008年10月12日，版A9。

註⁷⁷ 青年日報，2008年9月23日，版5。



為民興利、兩岸和平」的基礎上進行更多的高層交往與互動。

綜觀歷史，古今中外沒有永遠不可談判的對立、衝突與戰爭。例如：兩次世界大戰、以阿戰爭、波斯灣戰爭。當初敵對雙方都是誓不兩立、不共戴天，不拚個你死我活，不善罷干休，但是最後還是走向談判解決之道。因此，今日國際衝突的解決實不能視談判如無物。

此次陳雲林來台訪問，似乎彰顯兩岸間「正視現實，互不否認」之意義；如果雙方秉持「正視現實，互不否認」之原則，對未來兩岸的關係應有正面的助益。是故，兩次「江陳會」所簽署的四項協議對兩岸關係將開啟新的一頁。

五、和平協議暨信心建立措施相關操作項目與時程之政策建議

回顧二十世紀中期從冷戰跨越到後冷戰的過程，信心建立措施，已成為現代國家或區域間可用來降低緊張局勢並避免戰爭衝突危險的工具，也是國際間解決不確定和誤解所產生的衝突或對立的重要機制。因此，它在國際上之運用可以是多邊、雙邊、區域或全球的；範疇則包括軍事、政治、經濟和環境等議題。中共在軍事現代化後，可能對台採取強硬手段及軍事對峙的局勢，對兩岸交流、透明化與信心建立措施提出政策性建議，以避免因誤解而產生的軍事危機。為了避免誤會或誤判引發危機，故建立熱線防止衝突發生。冷戰時期的美國與蘇聯是此一形態的

案例，蓋雙方都擁有相互毀滅的核武報復能力，在許多衝突區域及熱點，均以軍事熱線達成雙方溝通之功用。由於和平協議，信心建立措施牽涉範圍經緯萬端、盤根錯節，茲就未來兩岸和平協議與信心建立措施可行方案與時程之規劃，舉其綦綦大端構表，如表五所示。

結語

近年來中國因經濟發展快速，綜合國力不斷提升，復以其積極擴建軍力，對我國家安全威脅與日俱增，尤其在政治、軍事、經濟、心理及外交等方面，均已對我國的生存與發展構成嚴重威脅。中國各階層領導人不斷在各種場合，重申絕不放棄對台動武及不排除使用武力犯台的可能；因此，即使兩岸交流日益熱絡，但是中國迄今仍是我國安全問題的最大顧慮亦是最大的變數及威脅。面對中國可能的對台動武，是國人一項難以承受的負擔及壓力，這情形在陳水扁時期益加嚴峻。中共自一九四九年起迄今的對台政策中，始終不放棄對台動武之選項；雖然，就中共的立場是可以理解的；但是，對台灣地區的民眾而言，不管是針對外國介入或台灣獨立，中共犯台的意圖永遠存在⁷⁸。此外，兩岸間的和平協議與信心建立措施相關之議題亦此起彼落。然而，兩岸雙方的認知、立場互異，誠有溝通不良之處，故此議題在兩岸關係中有不少可運用之著力點。

兩岸之間要從事信心建立措施，唯有透

註78 邵宗海，兩岸關係、兩岸共識與兩岸歧見（台北：五南圖書公司，1998年），頁259-260。

表五 台海兩岸和平協議暨信心建立措施可行方案一覽表

種 類	近 程 (1 至 5 年)	中 程 (6 至 10 年)	遠 程 (11 至 15 年)
宣示性措施	1.「一個中國、各自表述」原則 2.共同維護中國固有領土 3.和平解決爭端 4.不以武力威脅對方 5.簽定互不侵犯條約 6.結束敵對狀態 7.未來一中	1.簽定和平協議 2.兩岸定期舉行和平統一會議 3.未來一中	1.未來一中
透明性措施	1.公布國防報告書 2.公布軍事演習之時間、地點、數量、型式 3.陸委會主委與中共同層級人員互訪 4.經濟、財政、衛生部長級人員互訪	1.開放雙方軍事單位參觀 2.軍隊武器裝備及部署資料互相公開 3.國防武力發展計畫公開 4.國防部長級人員互訪	
溝通性措施	1.設立國共兩黨秘書長之熱線 2.設立共民兩黨秘書長之熱線 3.兩岸兩會互設辦事處 4.設立定期、制度化溝通管道 5.國共兩黨互設辦事處 6.民共兩黨互設辦事處 7.經濟、財政、衛生部長級人員	1.設立兩岸國防部部長及參謀總長熱線 2.各軍總司令定期互訪 3.軍事首長定期會議 4.互設軍事機構代表處及危機通報指揮中心 5.各類部長級會議	1.設立最高政治領導人熱線 2.設立最高政治領導人高峰會議
限制性措施	1.中共撤除對台飛彈 2.台灣自金馬撤兵 3.成立非軍事區	1.雙方裁減在前線兵力，各撤軍若干數量及軍備部署 2.對於軍事演習規模、數量、時間以不干擾對方為前提並事先告之	1.不以對方為軍事演習目標 2.限制大規模軍事演習
驗證性措施	1.陸委會主委與中共同層級人員互訪	1.邀請雙方軍事人員參觀軍事演習	1.開放空中偵察、地面電子偵測及定點驗查 2.聯合軍事演習
綜合安全性措施	1.打擊兩岸犯罪 2.共同經濟合作 3.環境保護 4.防止毒品、走私、槍隻氾濫 5.共同維護海洋生態 6.共同救災、救難 7.共同合作開發南海資源 8.共同開發雙方沿海觀光地區	1.共同開發金門觀光地區	

過政治談判；然而，因為我方往昔與中共談判之歷史吃了不少虧，故我方不急與中共進行政治談判。所以，倘若我國欲與中共推動

和平協議與信心建立措施，可能需由美國協助，似乎才會較有保障。而且，美國已有促使兩岸和談的趨勢，故我亦應敦促美方協商



或邀集亞太地區的組織或對話機制，共同促成與中共的對談或從事信心建立措施的事宜。

為了避免台海兩岸兵戎相見，爆發不可收拾的戰爭，及降低兩岸對峙的氣氛，透過溝通、談判以取代對抗是可加以運用的途徑；藉由信心建立措施，以結束敵對的狀態，促進兩岸進一步交流、對談、共謀和平，似乎亦可以慎重考慮的模式。台海兩岸情勢迥異於國際上信心建立措施盛行的國家或地區；坦誠而言，兩岸間要進行信心建立措施可能是世界上最困難的。倘若，兩岸不透過政治談判，則和平協議、軍事或政治層面的信心建立似乎是遙不可及的。

兩岸從往昔衝突對立朝向和平和解發展，未來兩岸如能達成和平共存、共創雙贏的局面，不僅對兩岸有意義，對亞太區域安全也有助益。事實上，兩岸關係現已進入前所未有的較好階段，兩岸兩會推動各項交流活動，兩岸目前是處於「政治對立、經濟互補」的關係，唯經貿關係如要進一步發展，需靠政治妥協與協商。

作者簡介

吳建德先生，空軍備役上校，波蘭華沙大學 (Warsaw University) 國際關係研究所博士，現任職樹德科技大學副教授。



自強號教練機（照片提供：葉秀斌）