

台海軍事互信機制的願景與路徑

海軍上校 林文隆

提 要：

- 一、建構 CBM 已成兩岸共同議程，但其實際進展受到中美台三邊主觀因素的制約，其中台灣在中美競合中的地位不對稱尤為關鍵。
 - 二、台海 CBM 的進程與內涵，端視中美台能否求同存異、擴大共識與創造灰色地帶而定。
 - 三、由於兩岸高層邁向和平協議的共同政治意願，兩岸軍方對於 CBM 的核心內涵、期程規劃與實施步驟，基本上有相當共識。
 - 四、以消弭文化落差為導向之思維研究規劃兩岸國防大學的交流，實乃藉廣義 CBM 來促進狹義 CBM 之進程，可收事半功倍之效。
 - 五、兩岸針對非傳統安全威脅進行海事合作，有助兩岸 CBM 的層次提升和內涵充實。如能進一步融入區域之海上安全合作，可為中美台帶來三贏局面。
- 關鍵字：軍事互信機制、和平協議、全球海上夥伴關係、海事合作

壹、前言：台海兩岸議程的共識

2008 年 3 月 22 日大選前，北京為避免使台北更有恃無恐地追求法理獨立，不願與陳水扁政府商談建構互信機制事宜〔註一〕。2008 年 5 月 20 日馬英九先生當選總統，堅持「九二共識、一中各表」的主張，為兩岸建構軍事互信機制開創了歷史契機。

馬政府對於推進兩岸關係的理念為「先經濟、後政治」，先經貿正常化，次為外交休兵，後為討論簽署和平協議〔註二〕。和平協議通常乃軍事互信機制的最終目標。自 2008 年 520 就任迄今，兩岸在經貿正常化方面頗具成果，繼 2008 年 7 月初落實週末包機後，11 月初第二次「江陳會談」後簽署「海峽兩岸空運協議」、「海峽兩岸海運協議」、「海峽兩岸郵政協議」及「海峽兩岸食品安全協議」等四項協議。馬政府的外交休兵又稱活路外交，係主張兩岸在外交競技場上停止互挖牆角，俾利在雙邊關係上追求雙贏〔註三〕。2008 年 8 月中旬馬總統率團出訪巴拉圭與多明尼加參加兩國總統就職典禮，來回均低調過境美國，對中共與美國釋出善意，也獲得北京的善意回應。自 2008 年 520 以來，兩岸邦交國數目維持不變，即使某些國家揚言捨台北就北京，但北京不為所動。台灣於 2008 年 12 月初順利加入世貿組織「政府採購協定」(GPA)，並未遭北京杯葛。台灣以觀察員身分參與世界衛生大會(WHA)的訴求不但獲得北京的正面回應，2009 年 5 月也已經有條件地加入世界衛生組織(WHO)〔註四〕。以上事例顯示中共正務實靈活地以善意回應馬政府的經貿與外交政策。

兩岸高層在經貿正常化及外交休兵循序漸進締造令人滿意的成果後，簽署和平協議的課題也浮上議程。胡錦濤於 2008 年 12 月 31 日所拋出的「胡六點」中，提及雙

方可就過渡時期的「政治關係」展開「務實探討」，這其中包括建立軍事安全互信機制，協商正式結束兩岸敵對狀態的和平協議等。姑且不論兩岸高層將如何處理觸及「兩岸定位」的艱鉅政治工程—從目前的「非官方」過渡到某種的「官方」關係，基於協商和平協議的共同政治意願，建立軍事安全互信機制已經成為雙方的共同議程。

貳、兩岸 CBM 之功能性、必要性與制約因素

理論上對於涉入衝突各方而言，「軍事互信機制」(信心建立措施，CBM)指的是藉由提升各方行為之可預測性，減少彼此焦慮與猜疑，而達成降低衝突、避免戰爭之目的種種措施。美國學者克蘭普(Michael Krepon)將軍事互信機制的實踐分為三階段〔註五〕：

一、衝突避免：避免對立情勢惡化。

二、建立信任：不僅避免突發的衝突和危機，並更進一步建構彼此的信任和信心。

三、強化和平：擴大並深化既存合作形式，並儘可能創造強化和平的積極進展〔註六〕。

就台海的情況而言，CBM 的應用不但因直接關係到和平協議的效度與信度另可視為「兩岸定位」政治工程的基礎，在兩岸事務性的交往互動中更有其實質上的需要。然而，儘管兩岸高層都有邁向和平協議的期盼與共識，但畢竟無法忽視兩岸推進 CBM 的制約因素。

一、功能性與必要性

學者普遍認為兩岸軍事互信機制可達成以下功能：

(一)減少因誤判及意外而引起武裝衝突的機會。

(二)在發生危機時，提供消弭危機的方法。

(三)提供兩岸軍方建立海上救難與其他人道援助任務的合作模式。

(四)有助於兩岸軍方降低緊張與強化互信〔註七〕。

不論兩岸是處於緊張對峙或熱絡交流，都有建構軍事互信機制之必要性。就緊張對峙的情形而言，鑒於兩岸存有擦槍走火發生意外的可能性，兩岸確實有必要建立聯繫溝通管道，以在發生危機時釐清彼此意圖，預防危機升高。台灣未來再度發生政黨輪替的機會仍然存在，在兩岸關係趨向和緩之際建構互信機制，實為未雨綢繆的舉措；未來一旦海峽情勢再度緊繃，雙方可藉互信機制消弭危機及預防誤判所導致的災難。

就熱絡交流的情形而言，馬英九總統就任以來兩岸大力改善關係。二次「江陳會談」後，空運直航協議商定：原週末包機調整為平日包機、且增班(由雙方每週共飛 36 個往返班次增為 108 個往返班次)增點(大陸航點由 5 增為 21)；雙方合作經營貨運包機且增加班次(由雙方每月共飛 30 個往返班次增為 60 個往返班次)〔註八〕。

海運直航協議則商定：台灣開放 11 個港口，大陸開放 48 個海港及 15 個河港〔註九〕。在兩岸擴大三通及海空頻繁直航等榮景的背後，海峽區域發生空難及海難的潛在危險也隨之增加，兩岸合作進行海上救難及人道援助的議題已經浮上檯面。

執行這類任務的兩岸海空軍及海巡單位，也勢必要就強化互信及制訂任務作業程序等實質議題進行商談。

二、制約因素

儘管兩岸建構軍事互信機制的必要性不容置疑，但其實際的進展受到來自中美台三邊主觀因素的制約：第一為中共尚未放棄武力犯台；第二為美國根本不樂見兩岸統一；第三為台灣在中美強權競合中的地位不對稱。

首先，中共尚未放棄武力犯台，意謂台灣方面仍須仰仗美國的支持與保護；其次，美國根本不樂見兩岸統一，意謂台灣必須注意到兩岸軍事交流合作應避免對美日安保造成衝擊，因而危及美國對兩岸 CBM 的諒解與對台灣的支持。第三，台灣在中美強權競合中的地位不對稱，可能使其本身陷於中共與美國之鬥爭困境中。其中最後一項因素涉及最敏感的法理地位論述之爭議，值得進一步說明如后。

美國在 1950 年韓戰爆發後主張「台灣地位未定」。自 1972 年「上海公報」簽訂起，美國「認知」(acknowledges)而非「承認」(Recognizes)「台灣是中國的一部分」，這是華府刻意玩弄文字遊戲，意即「我方了解這是貴方的立場」(we understand that this is the position you take.)〔註十〕。因此，曖昧的「認知」一詞實則保留了「台灣地位未定論」的本質；亦即，美國的「一個中國」政策從未實質取代「台灣地位未定論」。台灣在民進黨執政時期強推「入聯公投」，導致美國副國卿奈葛彭、白宮國安會亞洲事務資深主任韋德寧、亞太事務的助理國務卿柯慶生等強烈抨擊台北意圖改變現狀、否認台灣獨立是現狀，也不承認台灣是一個獨立的國家〔註十一〕，基本上打破自 1972 年以來美國官員不再提「台灣地位未定」的慣例。此外 2007 年時，針對聯合國秘書長潘基文援引依據聯合國

第 2758 號決議案稱「台灣是中華人民共和國的一部分」乙事，華府特別致函聯合國總部明確表達不接受此一說法〔註十二〕。美國政府的前後舉措，等同表明美國既不承認中華民國或中華人民共和國擁有台灣主權，也不承認台灣是獨立的國家，此實亦即「台灣地位未定論」的核心旨意。這些事例顯示「台灣地位未定論」是華府的終極對台政策。

然而，最近胡錦濤在胡六點中指出「大陸和台灣儘管尚未統一，但不是中國領土和主權的分裂，而是中國內戰遺留並延續的政治對立」；在談到兩岸可協商「結束敵對狀態，達成和平協議」看法時，特別提及「為有利於兩岸談判，可以就在國家尚未統一的特殊情況下的政治關係展開探討」；有學者據此主張此論述乃「一中原則」三階段論的重新調整，且兩岸之間有關「台灣的政治定位」將有新的說法〔註十三〕。就時序而言，這是刻意將台灣法理地位的論述基礎前推到 1949 年，隱然是挑戰華府固守之「台灣地位未定論」。以中共政經軍全面崛起之姿，可以預見北京當不會以「九二共識、一中各表」為滿足，而可能會要求台北當局就法理地位事宜作更進一步向其傾斜的讓步。中國軍事科學院世界軍事部副部長王衛星即表示兩岸 CBM 前提是「一中原則」、最終目的是「實現統一」〔註十四〕。否則，北京寧可讓台灣繼續保持不安全感且缺乏自信，對軍事互信機制態度保

持保守態度，避免民進黨一旦再度執政，可能反向操作而危及北京利益。

鑒於國內政情紛擾，馬政府支持度波動頻仍，兩岸簽訂「軍事互信機制」的機會之窗已出現滑動緊縮之勢，台北方面的急迫感自然增加。馬政府的執政績效有相當部分是建立在兩岸和平交流的承諾之上，其支持力度來自兩岸關係的改善，亟需大陸的支援與配合〔註十五〕；這使得北京在「軍事互信機制」的談判中占盡上風。

由於台灣在中美強權競合中的地位不對稱，極易在兩強的競爭中左右為難。如就法理地位事宜向北京多作讓步而觸及華府固守之「台灣地位未定」紅線，將可能立即失去美國的支持而進退失據；反之，如未能遂北京的意，則北京的保守可能使互信機制的進程受到延宕或阻滯，或使其具體內涵低階而保守，難以達成簽訂和平協議之最終遠程目標。

總之，CBM 雖為「兩岸定位」政治工程的基礎，也有事務性的實質需要，但畢竟無法忽視兩岸推進 CBM 的制約因素。台海 CBM 的進程與內涵，端視中美台三方如何能夠求同存異、擴大共識與創造灰色地帶而定。

參、狹義之兩岸 CBM：核心的軍事與安全領域

狹義的軍事互信機制係指與安全或軍事有關的各項作為。

一、軍事互信機制的五項工具

(一)宣示措施：為使敵對各方減少衝突的信念更加確定，就特定議題所作的意圖說明或政策宣示〔註十六〕；操作上通常可由某國就某特定議題宣示己方立場，可以是單向或雙向的，可以是象徵性或是具實質意義〔註十七〕。

(二)溝通措施：在瀕臨危機時期，為緩和緊張而進行的資訊交換作為〔註十八〕；操作上通常即熱線、區域通信中心與定期磋商〔註十九〕。

(三)限制措施：旨在限制武裝部隊的部署及規範特定的軍事行動，使各方互不危害對方〔註二十〕；操作上即軍隊部署限制與演習事前通告〔註二一〕。

(四)透明措施：旨在促使各方武裝部隊的能力、活動與軍事計畫更易為外界知悉〔註二二〕；操作上即事前通知要求、資料交換與隨意觀察〔註二三〕。

(五)查證措施：提供資料或開放檢察，以確認某方確實遵守某特殊協定或條約〔註二四〕；操作上即空中檢查、地面電子偵測系統與現場檢查〔註二五〕。

二、互信機制在台海的既有實務

就實務而言，互信機制在台海的實踐乏善可陳，經驗非常有限。經驗包括：

(一)宣示措施

- 1.台北多次片面公開宣稱不發第一彈(保證不率先攻擊)。
- 2.北京多次片面強調要以和平方式解決台灣問題(惟仍未放棄武力犯台)。

(二)溝通措施

- 1.兩岸已於 1997 年設立非軍事熱線在海峽從事海上救難工作〔註二六〕。
- 2.原本也有密使及退役軍官進行有限的晤談。

(三)限制措施

- 1.除特殊狀況外〔註二七〕，兩岸基本上存有不越中線的默契並加以遵守。

2.我方曾宣示不發展核子及生化武器(遵守核武五不政策)。

(四)透明措施

1.海峽兩岸各自公布國防白皮書(報告書)。

2.海峽兩岸各自公告年度重大演訓。

(五)查證措施：無。

以上實況說明在 2008 年 5 月政黨輪替前，兩岸由於相互猜忌之故，在互信機制的經驗中僅及於狹隘的軍事範疇，且僅限於非官方的雙邊、低階協定，以及官方片面的宣示措施及限制措施。尤其，李登輝執政晚期及陳水扁政府對台海現狀的挑戰，使得 CBM 第一階段的衝突避免都無法跨越。

三、未來狹義軍事互信機制內涵

國際社會自古巴危機(1962)以來累積眾多的衝突史例，從這些史例中演化、沉澱而來的互信機制要項，自然可做為兩岸的參考，包括：

(一)設立軍事熱線。

(二)互設連絡官。

(三)軍事學術交流。

(四)國防人員互訪與觀摩。

(五)防止海空危險軍事活動協定。

(六)軍機、軍艦海、空遭遇行為準則。

(七)劃設軍事緩衝區、禁航區、限航區。

(八)特定區域非軍事化。

(九)撤除針對性武器部署。

(十)協議邀請第三者擔任公證〔註二八〕。

(十一)派遣現役軍官參與二軌對話。

(十二)派遣軍事連絡官至對方相關單位(如海協會與海基會)。

(十三)軍事首長定期安全對話。

(十四)艦艇互訪。

(十五)飛彈與反飛彈系統部署的限制。

(十六)建立查證措施〔註二九〕。

四、兩岸軍方的觀點

兩岸軍方對於建構 CBM 都已有相當研究和準備。中華民國國防部在 2004 國防報告書中指出軍事互信機制的最終和平願景乃是結束兩岸敵對，簽訂和平協議，確保台海和平穩定〔註三十〕。中華民國國防部表示已完成「建立兩岸軍事互信機制」政策綱領，只要兩岸協商排定時程表，軍方就可以派人與對岸談。初期規劃未來是先由剛退伍的軍官進行接觸，接著依文職官員、低階軍官、高階軍官的方式進行，待時機成熟、有需要，兩岸軍方高層也可面對面談；兩岸復談初步還是進行事務性協商，互信機制的軍事議題，短期內應暫時無法觸及〔註三一〕。

王衛星在發表於中國評論的專文中，首度建議兩岸共同設計規劃「兩岸軍事互信機制未來發展路線圖」，其內容可以考慮設立軍事熱線、預先通報重大軍事演習

、實現退役將領互訪、推動院校和智庫人員交流、共同舉辦軍事學術研討等；可以包括在非傳統安全領域廣泛開展軍事合作，聯合舉行反恐演習，相互通報有關情報，合作開展海上救援等。這些措施可以先易後難、先民間後官方。先個案後整體，循序漸進地務實推動〔註三二〕。

綜合以上所述可知，由於台北與北京高層展現出邁向和平協議的共同政治意願，兩岸軍方對於 CBM 的核心內涵、期程規劃與實施步驟，基本上有相當共識。

肆、廣義之兩岸 CBM：擴大共識與互信基礎

廣義的軍事互信機制指的是有助於擴大共識與互信基礎的各種措施，可以涵蓋政治、經濟、科技、環境、人道、文化、教育等面向的各項交流。根據西方國家的經驗，可借助廣義之軍事互信措施來促進狹義軍事互信措施之推展。

一、消弭文化落差為導向之交流思維

自 1950 年以來，台灣在美國的軍事保護與政經影響之框架下，沿著一條與中國大陸迥異的歷史和文明軌道發展；歷經本土化、民主化及台灣化等過程，已然將美式的民主、自由與人權等價值加以吸收內化。兩岸之間因隔絕分離的歷史軌跡，而形成明顯的文化落差；此文化落差表現於民主對獨裁的生活制度差異，也是兩岸的核心歧見。誠如馬總統在就職演說中指出：「兩岸問題最終解決的關鍵不在主權爭議，而在生活方式與核心價值」〔註三三〕。此核心文化落差經由中國民族主義與台灣民族主義矛盾的強化，輻射而成兩岸在政、經、軍、心等各面向的對抗。

要根本化解兩岸間的衝突，必須追本溯源從消弭文化落差做起。中華民國在吸收西方價值並加以內化的過程中，已然實證西方的傳統價值與中國的人本思想實有相通之處。身為中國民族主義鷹派思想大本營的中共軍方，卻往往不了解中西傳統政治思想的共通性，也無從領略台灣融合中西文化的重大價值與意涵。而中共強硬派動輒訴諸中國民族主義的統一主張，不但未能感召島內的人心，而且還常被台灣民族主義基本教義派用來激化矛盾與擴大對立，往往淪為阻礙兩岸交流的負面勢力而不自知。證諸 1996 及 2000 年的兩次台海危機，主要都是因為兩岸文化落差與敵對民族主義的相互激盪而來。

台灣島內族群仍處分裂及選舉繁多的客觀事實，使得兩岸 CBM 的進程仍充滿變數與險阻。如能協助中共軍方探討台灣民主化的過程並領略寶島融合中西文化的價值與意涵，實即可對消弭兩岸文化落差與衝突作出積極貢獻。

二、國防大學交流對促進 CBM 之前景

中國大陸隨著改革開放的深化與中產階級的興起，內部的價值觀正在分裂和拉鋸變化之中。全球社區的責任應在於深刻認識這個價值觀正在變動中的新中國，研究國際社會該如何採取行動才能使中國內部理性、開放、和平的那一半力量在價值的拉鋸中得到上風〔註三四〕。中華民國的執政黨高層深刻體認唯有引領中國大陸往民主發展才能有效消弭兩岸的對立，也曾多次表示要當中國大陸民主發展的領航者。

中華民國的國防大學身為最高軍事學府，除以國防力量堅決捍衛民主成就外，不

妨從總體戰略之高度思考自身在文化層面的核心價值與利基，預先研擬與中共國防大學的交流目標與策略，俾利協助對岸軍界的菁英份子藉由校際的互動提升眼界、欣賞台灣民主成就、肯定台灣融合中西文化的價值，並進而在中共內部發揮槓桿作用與滿溢效果，從而使兩岸軍方之間能有效鋪陳互信基礎、擴大共識與強化交流。

國防大學除了執行既定的軍事任務之外，應未雨綢繆針對未來建立兩岸 CBM 及可能的兩岸國防大學交流使命開始作前瞻性的思考。以消弭文化落差為導向之思維研究規劃兩校交往，有助於舒緩兩岸民族主義的矛盾。實際上這乃是藉由強化廣義之軍事互信，促進核心的軍事互信進程，可收事半功倍之效。期使兩岸國防大學不受現有任務的侷限，不受傳統角色的羈絆，積極共同尋找如何在 CBM 的研究與實踐範疇中擴大兩校交流的附加價值，並對於兩岸簽署和平協議、促進大陸良性民主發展發揮積極貢獻。

伍、兩岸 CBM 的提升：融入全球海上安全合作

為了台海未來長遠的和平與穩定，中美台三邊宜以全球化時代的宏觀思維考量如何提升兩岸 CBM 的願景。兩岸融入全球海上安全合作有利己、互利及有利周邊國家的貢獻。

一、全球海上安全合作大勢所趨

在全球化時代，商船載運貨品價值占全球出口總值的 90%〔註三五〕。在經濟緊密互賴的全球化時代，海上航行自由攸關全球商務成長速度。普存於各區域多元的非傳統安全威脅(恐怖主義、大規模毀滅武器、海盜、禽流感、自然災害、環境污染、人口走私、跨國犯罪等)，曾經由海洋而帶來全球性衝擊，幾乎沒有任何國家可以倖免。為因應來自區域性非傳統安全威脅的挑戰，美國以構築「全球海上夥伴關係」為其志業，並不遺餘力一而再、再而三地邀請中共加入〔註三六〕。2008 年 1 至 9 月，索馬利亞海盜比往年更為猖獗，在亞丁灣、索馬利亞海域實際發生及意圖進行的攻擊事件共計 63 件，遠超過世界其他任何水域〔註三七〕。這些海盜攻擊事件對於國際海上運輸之安全與海洋經貿帶來重大危害，連中共本身也是受害者，2008 年年初至 12 月中旬以來中共船舶航經該海域已遭到 7 次襲擊〔註三八〕。猖獗的海盜攻擊事件使美國的「千艦海軍」或「全球海上夥伴關係」之倡議更具國際正當性。

中共內部的有識之士也開始重視全球海上安全合作，甚至不排除與競爭者美國一起合作。在此之前，中共國防大學戰略研究所前所長楊毅少將即認為，美「千艦海軍」與中共追求和諧世界的目標一致，可使雙方建立互信與減低誤判機會，主張應與美國作進一步協商〔註三九〕。

二、中美海上安全合作曙光乍現

繼聯合國安全理事會於 2008 年 12 月 16 日「索馬利亞海盜問題部長級會議」中一致通過美國提出的第 1851 號決議案，首次授權國際可從索馬利亞陸地開展打擊海盜行動後，中共國務院和中央軍委會也迅速批准其海軍派遣 3 艘艦艇(含 2 艘導彈驅逐艦、1 艘綜合補給艦)，於 12 月 26 日從海南三亞啓航赴亞丁灣、索馬利亞海域，參

與維護國際海運安全的行動。中共並聲稱其派艦護航「體現中國積極履行國際義務的誠意，展現負責任大國的形象，對該海域的和平與安全將發揮積極作用」〔註四十〕。中共派艦護航的理念與行動，實際上是受到美國的影響。

中共外交部副部長何亞非在12月16日的「索馬利亞海盜問題部長級會議」中指出，海盜猖獗只是索馬利亞政治、經濟、社會、人道各種危機的表象，在打擊索馬利亞海盜之外，更要重視海盜產生的根源〔註四一〕。這種說法實際上是呼應美國「千艦海軍」提倡者穆倫上將(Adm. Michael Mullen)的理念，穆倫在詮釋「千艦海軍」時強調：應善用對海洋的掌握使敵人無所遁形，並進一步影響陸上事務〔註四二〕。

中共海軍首次派遣艦隊遠赴印度洋執行任務固然有聯合國的法源依據，但美國第五艦隊與其他12國早已經組成「150聯盟特遣艦隊(Combined Task Force 150, CTF150)」，在該海域進行聯合反恐、反海盜、阻絕打擊行動。由於該海域實際維護國際海運安全的行動乃由美國的「全球海上夥伴關係」計畫所啟動，因此中共派兵到非洲之角參與國際海上維護航安的行動，可視為中共成為美國海上安全合作夥伴的象徵〔註四三〕。雙方如能體現軍事力量的和平用途並珍惜合作的成果，有助於化解雙方的心結，並使台海及區域和平穩定同蒙其利。

三、促進區域安全之兩岸海事合作

擘劃台海的未來，應與世局的脈動同步。兩岸在追求共存共榮的共同願景下，可針對非傳統安全威脅進行海事合作，藉此強化互信及形塑合作模式，對於兩岸CBM的層次提升和內涵充實將產生相當助益〔註四四〕。王衛星具體提議在非傳統安全領域廣泛開展軍事合作，包括舉行聯合反恐演習，相互通報有關情報，合作開展海上救援等〔註四五〕。尤其，兩岸海事合作如能融入區域之海上安全合作，對於台北、北京、及美國而言更將是一個三贏的途徑。

首先，對於台北而言，兩岸之間本有很大的不平衡(Imbalance)，基本上處於不對稱(Asymmetrical)的地位；馬政府必須務實考慮到在邁向和平協議過程中的切身安全問題，平衡(Balancing Act)仍是不可或缺的〔註四六〕。融入區域之海上安全合作不但是善盡國際社會責任，且可深化台灣與區域國家之互賴，增加自身之綜合安全。索馬利亞海盜問題吸引許多國家前往護航，主事國為容納二十餘國海軍之行動需求，乃在原來進行聯合反恐、反海盜、阻絕打擊行動的CTF150之外，另行成立CTF151，專責反海盜任務，但CTF150、151兩者皆為「千艦海軍」或「全球海上夥伴關係」的實踐。媒體報導中華民國的國安單位原來研議派遣海軍艦艇前去亞丁灣護航〔註四七〕，中華民國海軍宜把握機會採取行動，掌握這個擴大戰略行動自由、融入區域海上安全合作的契機。

其次，對於北京而言，諒解與接受台灣善盡國際社會責任可帶來以下利益：

- (一)展現追求世界和平的理念。
- (二)具體扮演「負責任的利益相關者」的角色。
- (三)反制中國威脅論。
- (四)弱化美國影響台灣的框架。

(五)減少遭受圍堵之阻力，終究有助於其和平崛起。

最後，對於華府而言，基於兩岸的不對稱交往，以及兩岸如邁向和平協議可能使台灣進入中國的軌道，勢必對美國在整個亞太地區的布局帶來衝擊〔註四八〕。

兩岸 CBM 如果能夠融入區域海上安全合作，至少可為美國帶來以下諸多利益：

- (一)舒緩前述兩岸建構 CBM 制約因素之束縛。
- (二)促使兩岸融入美國啟動並主導之「全球海上夥伴關係」。
- (三)淡化華府在兩岸關係中的自利色彩。
- (四)協助台北強化海上自衛能量而減輕自身負擔。
- (五)進一步鞏固避險策略。

中華民國可透過海基會向對岸表達積極支持美中海上安全合作之善意，並擬定兩岸共同促進海上安全合作說帖，尋求中共諒解我方參與區域海上安全合作的意願。此願景超脫狹隘的台海場景，易獲得國際社會的支持。依此理念，兩岸可考慮的互信機制要項至少包括：

- (一)區域海上聯合打擊犯罪。
- (二)區域海上聯合反海盜合作。
- (三)區域海上聯合反恐演習。
- (四)區域海上聯合治安情報通報。
- (五)區域海上聯合救災與人道救援合作。
- (六)區域海上聯合反大規模毀滅武器擴散合作。
- (七)區域海洋環境保護合作。

綜而言之，在經濟緊密互賴的全球化時代，國際社會對於共同提升海上航行自由有高度共識，中美在此方面可謂利益一致。中共內部有識之士也開始倡議兩岸以海上的非傳統安全威脅，做為 CBM 的共同因應目標。使兩岸融入區域海上安全合作是突破制約因素、創造灰色地帶，提升台海 CBM 內涵與動力的途徑。

陸、結語

2008 年 3 月大選後，馬英九總統的「九二共識、一中各表」主張為兩岸建構軍事互信機制開創了歷史契機。兩岸高層在經貿及外交領域循序漸進奠定互信的基礎，如今基於協商和平協議的共同政治意願，建立軍事互信機制已成雙方的共同議程。

不論兩岸是緊張對峙或熱絡交流，雙方藉互信機制以消弭危機、預防誤判、進行海事合作，實有其必要。然而，也無法忽視中美台三方利益糾葛的制約因素。中共尚未放棄武力犯台，意謂台灣仍須仰仗美國的支持與保護；美國不樂見兩岸統一，意謂台灣必須避免 CBM 衝擊美日安保而危及美國對台灣的支持。在中美處於戰略競爭的大格局之下，台灣的地位不對稱可能使其陷於中共企求「實現統一」、美國堅持「台灣地位未定」的鬥爭困境中。台海 CBM 的進程與內涵，端視中美台三方如何能夠求同存異、擴大共識與創造灰色地帶而定。

在台海建構 CBM 的議程中，建議考量三管齊下：推展核心的 CBM、擴大與強化 CBM 的基礎、與提升 CBM 的層次與內涵。就核心、狹義軍事互信機制的實務而言，2008 年

5月政黨輪替前，兩岸的經驗僅限於非官方的雙邊、低階協定，以及官方片面的宣示措施及限制措施，連第一階段的衝突避免都無法跨越。國際社會自1962年古巴危機以來累積的許多互信機制要項，可做為兩岸的參考。兩岸軍方對於建構CBM都已有相當研究和準備，對於CBM的核心內涵、期程規劃與實施步驟，基本上有先易後難、先民間後官方、先個案後整體的共識。

就擴大與強化CBM的基礎而言，由於兩岸CBM的進程仍充滿變數與險阻，西方國家藉助廣義之軍事互信措施來促進狹義軍事互信措施之經驗值得參考。兩岸的國防大學很可能遲早被賦予交流使命，以消弭文化落差為導向之思維研究規劃兩校交往，乃是藉強化廣義之軍事互信，促進核心的軍事互信進程，可收事半功倍之效。

就提升CBM的層次與內涵而言，在全球化時代中，海上安全已成為新興環境的核心議題，國際社會對於共同提升海上航行自由有高度共識。中共派兵到非洲之角參與國際海上維護航安的行動，可視為中共成為美國海上安全合作夥伴的象徵。兩岸針對非傳統安全威脅進行海事合作，可強化互信及形塑合作模式，以助於提升兩岸CBM的層次和充實其內涵。兩岸海事合作如能融入區域之海上安全合作，對於台北、北京、及美國而言將帶來三贏的局面。兩岸融入區域海上安全合作或能在中美的鬥爭困境創造灰色地帶，提升台海CBM的層次與內涵。此願景超脫狹隘的台海場景，易獲得國際社會的支持。

總之，兩岸既然已有建構CBM的共識，除聚焦於核心實務外，也可藉軍事學術機構擴大交流、消弭文化落差來支持、輔助核心實務之進程。同時，兩岸融入區域海上安全合作，可提升CBM的層次與內涵。三管齊下，對於中美兩強個別而言應是利多於弊，而在台灣的中華民國可能是最大贏家。

<參考文獻>

一、Christensen, Thomas J. "A Strong and Moderate Taiwan." edited by Department of State: USDOS, 2007.

二、Cossa, Ralph A. "Taiwan Strait Crisis Management: The Role of Confidence Building Measures." Paper presented at the Confidence-Building Measures — Successful Cases and Implications for the Taiwan Strait, Taipei 2008.

三、Feldman, Harvey. "The Heritage Foundation Backgrounder No. 1429: A Primer on U.S. Policy Toward the 'One-China' Issue: Questions and Answers." Washington DC: The Heritage Foundation, 2001.

四、Glaser, Bonnie S. "Establishing Cross-Strait Military Confidence Building Measures." Paper presented at the Confidence-Building Measures - Successful Cases and Implications for the Taiwan Strait, Taipei 2008.

五、"Global Maritime Partnerships ... Thousand Ship Navy." 11: United

States Navy, 2007.

六、Kan, Francis Yi-hua. "The EU and the Prospects of CBMs in the Taiwan Strait." Paper presented at the Confidence-Building Measures — Successful Cases and Implications for the Taiwan Strait, Taipei 2008.

七、Krepon, Michael. Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security. 3 ed. Washington DC: The Center for Strategic & International Studies, 1995.

八、Mullen, Michael G. "Remarks as Delivered by Adm. Mike Mullen." US Navy, <http://www.navy.mil/navydata/cno/speeches/mullen050831.txt>.

九、Negroponte, John D. "Interview By Naichian Mo of Phoenix TV." edited by Department of State: USDOS, 2007.

十、Pile, Tyrone. Admiral's Message for Maritime Security Challenges 2008 Conference. Victoria: Maritime Forces Pacific, 2008.

十一、"Piracy and Armed Robbery against Ships Report for the Period 1 January—30 September 2008." edited by ICC International Maritime Bureau, 82. London: International Maritime Organization, 2008.

十二、White House. "Press Briefing on the President's Trip to Australia and the APEC Summit by Senior Administration Officials." White House, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/08/20070830-2.html>.

十三、Yang, Yi. "Engagement Caution." China Security 3, no. 4, (2007): 29-39.

十四、大陸新聞中心，「中國海軍擬遠征索國海盜」，"China Times (中國時報)"，2008年12月18日。

十五、「兩岸停止敵對 中共擬步驟」，聯合報，2009年2月4日。

十六、「中華民國97年國防報告書」，349國防部，2008年。

十七、「中華民國93年國防報告書」，298國防部，2004年。

十八、王銘義，「中國海軍非洲護航 包括台灣船舶」，中國時報，2008年12月24日，A11。

十九、亓樂義，「軍事互信 可從統一軍語辭典做起」，中國時報，2009年2月6日，A11。

二十、吳明杰，「軍事互信機制 我已有談判準備」，中國時報，2009年1月1日，A4。

二一、林文隆，「中美針對千艦海軍合作曙光乍現」，戰略安全研析，(Strategic and Security Analyses), no. 45 (2009)。

二二、邵宗海，「關於胡六點的解讀」，中國時報，2009年1月2日，A14。

二三、「美智庫對台灣總統大選結果的看法」，政策委員會大陸情勢雙週報，no. 1529，2008年，頁21-22。

二四、馬英九，「人民奮起，台灣新生—馬英九總統就職演說全文」，OPROC, 20

08年。

二五、張弛，「美國爲兩岸關係『摸骨算命』謹慎小心不失樂觀主動」，中國台灣網，http://big5.chinataiwan.org/plzhx/gjshd/200806/t20080605_656164.htm。

二六、「第二次江陳會談成果—空運篇」，edited by，行政院大陸委員會，2008年，頁24。

二七、「第二次江陳會談成果—海運篇」，edited by，行政院大陸委員會，2008年，頁20。

二八、傅建中，「馬英九海外有知音」，中國時報，2009年2月6日，A13。

二九、楊永明、唐欣偉，「信心建立措施與亞太安全」，問題與研究，38,no. 6，1999年，頁1-21。

三十、翟文中，「兩岸軍事信心建立措施的建構：理論與實際」，國防政策評論 (Taiwan Defense Affairs) 4, no. 1，2003年，頁18-63。

三一、劉尙昀、吳明杰、陳洛薇，「馬指示派艦 前進亞丁灣護航」，China Times (中國時報)，2009年1月9日。

三二、劉屏，「美不接受台灣是PRC一部分」，中國時報，2007年10月5日。

三三、鄭德麟，「夏立言：明年5月加入WHO希望濃」，青年日報，2008年12月9日，頁2。

三四、龍應台，「要和平，便不能繼續傷害台灣」，中國時報，2007年6月18日。

三五、「總統接受日本『世界雜誌』專訪」，中華民國總統府，2008年。

三六、「總統訪視外交部並闡述『活路外交』的理念與策略」，中華民國總統府，2008。

三七、藍孝威，「打造航母 中共『認真研究』」，聯合報，2008年12月24日。

註一：Bonnie S. Glaser, "Establishing Cross-Strait Military Confidence Building Measures" (paper presented at the Confidence-Building Measures — Successful Cases and Implications for the Taiwan Strait, Taipei, 2008), 276-77, Ralph A. Cossa, "Taiwan Strait Crisis Management: The Role of Confidence Building Measures" (paper presented at the Confidence-Building Measures — Successful Cases and Implications for the Taiwan Strait, Taipei, 2008), 285.

註二：「總統接受日本『世界雜誌』專訪」，(中華民國總統府，2008年)。

註三：「總統訪視外交部並闡述『活路外交』的理念與策略」，(中華民國總統府，2008年)。

註四：鄭德麟，「夏立言：明年5月加入WHO希望濃」，青年日報，2008年12月9日，頁2。

註五：Michael Krepon, Handbook of Confidence-Building Measures for Reg

ional Security, 3 ed. (Washington DC: The Center for Strategic & International Studies, 1995), 4-13.

註六：楊永明、唐欣偉，「信心建立措施與亞太安全」，問題與研究，38，no. 6，1999年，頁2-4。

註七：Glaser, "Establishing Cross-Strait Military Confidence Building Measures", 268.

註八：「第二次江陳會談成果—空運篇」，ed，行政院大陸委員會，2008年，頁5-7。

註九：「第二次江陳會談成果—海運篇」，ed，行政院大陸委員會，2008年，頁5-6。

註十：Harvey Feldman, "The Heritage Foundation Backgrounder No. 1429: A Primer on U.S. Policy Toward the 'One-China' Issue: Questions and Answers," (Washington DC: The Heritage Foundation, 2001)，費氏於1977年擔任中國事務辦公室主任，並於1979年簽訂中美建交公報時負責創設美國在台協會。

註十一：John D. Negroponte, "Interview By Naichian Mo of Phoenix TV," ed. Department of State (USDOS, 2007). White House, "Press Briefing on the President's Trip to Australia and the APEC Summit by Senior Administration Officials," White House, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/08/20070830-2.html>. Thomas J. Christensen, "A Strong and Moderate Taiwan," ed. Department of State (USDOS, 2007).

註十二：劉屏，「美不接受台灣是PRC一部分」，中國時報，2007年10月5日，A4。

註十三：邵宗海，「關於胡六點的解讀」，中國時報，2009年6月2日，A14。

註十四：亓樂義，「軍事互信 可從統一軍語辭典做起」，中國時報，2009年2月6日，A11。

註十五：「美智庫對台灣總統大選結果的看法」，政策委員會大陸情勢雙週報，no. 1529 (2008): 21-22，張弛，「美國為兩岸關係『摸骨算命』謹慎小心不失樂觀主動」，中國台灣網，http://big5.chinataiwan.org/plzhx/gjshd/200806/t20080605_656164.htm.

註十六：Francis Yi-hua Kan, "The EU and the Prospects of CBMs in the Taiwan Strait" (paper presented at the Confidence-Building Measures-Successful Cases and Implications for the Taiwan Strait, Taipei, 2008), 99, Glaser, "Establishing Cross-Strait Military Confidence Building Measures", 277.

註十七：翟文中，「兩岸軍事信心建立措施的建構：理論與實際」，國防政策評論 (Taiwan Defense Affairs) 4, no. 1 (2003)，頁27。

註十八：Kan, "The EU and the Prospects of CBMs in the Taiwan Strait",

100, Glaser, "Establishing Cross-Strait Military Confidence Building Measures", 277.

註十九：翟文中，「兩岸軍事信心建立措施的建構：理論與實際」，頁 27。

註二十：Kan, "The EU and the Prospects of CBMs in the Taiwan Strait", 100, Glaser, "Establishing Cross-Strait Military Confidence Building Measures", 277.

註二一：翟文中，「兩岸軍事信心建立措施的建構：理論與實際」，頁 27。

註二二：Kan, "The EU and the Prospects of CBMs in the Taiwan Strait", 101, Glaser, "Establishing Cross-Strait Military Confidence Building Measures", 277.

註二三：翟文中，「兩岸軍事信心建立措施的建構：理論與實際」，頁 27。

註二四：Kan, "The EU and the Prospects of CBMs in the Taiwan Strait", 101.

註二五：翟文中，「兩岸軍事信心建立措施的建構：理論與實際」，頁 27。

註二六：楊永明、唐欣偉，「信心建立措施與亞太安全」，頁 17-18。

註二七：1996 年台海飛彈危機期間，出現於台海的中共戰機高達 1400 架次；1998 年 6 月起，共軍戰機開始增加貼近海峽中線飛行的任務。1999 年李登輝發表兩國論後，中共戰機更開始穿越海峽中線執行任務。及至陳水扁主政後，因台北操作制憲、公投議題的刺激，兩岸空軍在海峽中線對峙的次數更大為增加。Glaser, "Establishing Cross-Strait Military Confidence Building Measures", 269-70.

註二八：以上參閱「中華民國 93 年國防報告書」，(國防部，2004 年)，頁 71-72。「中華民國 97 年國防報告書」，(國防部，2008 年)，頁 99。

註二九：翟文中，「兩岸軍事信心建立措施的建構：理論與實際」，頁 49-58。

註三十：「中華民國 93 年國防報告書」，頁 71-72、「中華民國 97 年國防報告書」，頁 99。

註三一：吳明杰，「軍事互信機制 我已有談判準備」，中國時報，2009 年 1 月 1 日，A4。

註三二：大陸新聞中心，「兩岸停止敵對 中共擬步驟」，聯合報，2009 年 2 月 4 日。

註三三：馬英九，「人民奮起，台灣新生—馬英九總統就職演說全文」，(OPROC, 2008 年)。

註三四：龍應台，「要和平，便不能繼續傷害台灣」，中國時報，2007 年 5 月 18 日，A8。

註三五：Global Maritime Partnerships ... Thousand Ship Navy," (United States Navy, 2007), 4.

註三六：Ibid., 5. Tyrone Pile, Admiral's Message for Maritime Security Challenges 2008 Conference (Victoria: Maritime Forces Pacific, 2008),

1-2.

註三七："Piracy and Armed Robbery against Ships Report for the Period 1 January-30 September 2008," ed. ICC International Maritime Bureau (London: International Maritime Organization, 2008), 6-7.

註三八：藍孝威，「打造航母 中共『認真研究』」，聯合報，2008年12月24日，A10。

註三九：Yi Yang, "Engagement Caution," China Security 3, no. 4 (2007).

註四十：王銘義，「中國海軍非洲護航 包括台灣船舶」，中國時報，2008年12月24日，A11。

註四一：大陸新聞中心，「中國海軍擬遠征索國海盜」，China Times (中國時報)，2008年12月18日，A13。

註四二：Michael G. Mullen, "Remarks as Delivered by Adm. Mike Mullen," US Navy, [http://www.navy.mil/navydata/cno/speeches/mul](http://www.navy.mil/navydata/cno/speeches/mullen050831.txt)

[len050831.txt](http://www.navy.mil/navydata/cno/speeches/mullen050831.txt). 鑒於現代科技(尤其是衛星偵照與長程精準武器的發明與精進)已使過去的「存在艦隊(fleet-in-being)」概念落伍，此處之「存在艦隊」可重新定義為已然存在於某地區，以從根本上防範危機之發生。

註四三：林文隆，「中美針對千艦海軍合作曙光乍現」，戰略安全研析 (Strategic and Security Analyses), no. 45 (2009).

註四四：Glaser, "Establishing Cross-Strait Military Confidence Building Measures", 281.

註四五：大陸新聞中心，「兩岸停止敵對 中共擬步驟」。

註四六：Robert Sutter, "Cross-Strait Moderation and the United States - Policy Adjustments Needed," PacNet Newsletter 2009, no. Mar 5 (2009), <http://www.csis.org/media/isis/pubs/pac0917.pdf>. 傅建中，「馬英九海外有知音」，中國時報，2009年2月6日，A13.

註四七：劉尙昀、吳明杰、陳洛薇，「馬指示派艦 前進亞丁灣護航」，China Times (中國時報)，2009年1月9日，13.

註四八：傅建中，「馬英九海外有知音」，A13。