



從近年兩岸關係探討我國家安全政策

A Study of R.O.C National Security Policies in the Context of Current Cross-Strait Relations

夏宜嘉 上校

國防大學戰爭學院聯合作戰組教官

提 要

- 一、審視我國政策變革可以發現，隨領導人之更迭，彼一時不可為之事，此一時卻立即變成安全無虞而可為，因此，我國實應有周延之國家安全戰略方為上策。
- 二、對照中共高層決策當局釋放出的善意，仍須審慎思考，我方必須據以擬定談判的策略，不能帶有太多的浪漫憧憬。全方位、多渠道的對臺策略，將有可能牽動臺灣內部政治生態，以及執政當局面對未來兩岸協商環境的變化。
- 三、兩岸政策要持續建立新思維和新理念並審慎規劃國際活動空間。
- 四、外交政策應依不同當事國特性，提供不同之協助模式，建立全般配套與長期經營模式，讓友邦成為我國長期發展的夥伴。
- 五、經濟政策應遵循「連結大陸、邁向國際」的全球大戰略佈局、建構區域經濟體制應立基於整體規劃並重視中共經濟磁吸效應。
- 六、國防政策應審慎處理兩岸軍事互信機制議題、以平常心看待兩岸在軍事上汰換過時裝備、持續強化發展本身軍事科技並善用友邦強化我實質戰力。

關鍵詞：國家安全戰略、活路外交、軍事互信機制

Abstract

1. A review of the evolution in our cross-Strait policies indicates that a change of the ruling party may result in a swing in mainland policy which may turn an impasse into an expressway. Accordingly, our government needs a comprehensive national security strategy as guidance for national interests.
2. In contrast to the goodwill of Beijing, our government has to avoid romantic fantasies and formulate cautious talk strategies. The multifaceted, multi-channel cross-Strait strategy of Beijing may bring about an impact upon the internal political ecology in Taiwan and inevitably result in considerable transformation in negotiation environment for the ruling party in Taipei.
3. Taipei needs new thoughts and new ideas for mainland policies so as to handle cross-Strait exchanges and create due international space for Taiwan at the same time.
4. Diplomatic policies should be tailored for the various requirements of individual countries; customized aid packages, comprehensive aid packages, and regular operational mode are needed to make friendly states our loyal partners.

5. Economic policies should be directed by the strategy of “cross-Strait linkage for world-wide operations”; the construction of a regional economic institution should follow integrated economic strategy planning; precaution measures should be taken to shed the magnetic effect of the mainland economy.
6. In terms of national defense policies, cautions should be taken when dealing with the issue of confidence building measures; mutual understanding should be reached when the two sides phase out obsolete military equipment; military technology should be continuously developed on our own; and, foreign assistance should be utilized to strengthen our physical fighting capabilities.

Keywords: National security strategy, flexible diplomacy, CBM

壹、前言

自2008年5月新任總統就職以來，海基與海協兩會的多次協議，使得2008年12月15日兩岸正式進入大三通時代。這是兩岸關係具有劃時代意義的開端，彼此之間的交流進入一個全新的里程碑，除逐漸改變兩岸之間互動的方式，亦促使兩岸的隔閡與分歧進入適應和整合階段。在政府揭示：「先緩後急」、「先經濟後政治」大方向之際，眾人所見乃未來兩岸間經濟與社會互動之樂觀前景，然審視我國政策變革可以發現，隨領導人之更迭，彼一時不可為之事，此一時卻立即變成安全無虞而可為，因此，對我國國家安全戰略實應有審慎且周延之國家安全戰略方為上策；從學理上觀察，現代的國家安全戰略(the national security strategy)概念係源自西方：從17世紀民族國家興起，連帶產生關於國家生存的利益以來，國家安全就成為各國關注的重點。^{註一}而國家戰略係包括國家生存戰略與國家安全戰略，並綜合考慮內部與外部形勢、可動用資源、國家的公共利益與國家安

全利益等因素的大戰略框架。^{註二}回顧2003年陸委會公布的兩岸直航對社會安全影響評估報告，曾確實反應出當時兩岸之間政治、經濟和軍事政策上的落差，兩岸欠缺善意的基礎，貿然開放自然憑添許多國家安全的顧慮；然今日兩岸關係趨向熱絡，且雙方儘可能釋出善意政策，形成和緩格局，原兩岸關係評估之顧慮在新關係架構下則顯得隱而不彰。

儘管如此，國家安全所面對的問題並不會自動消失，特別是大三通後的國家安全挑戰正要開始而不容忽視。諸如面對大三通開放的空中航線部分，我國防單位是否已對所有可能的安全威脅做出完善的因應措施準備；外交雖然休兵，但我國的國際生存空間卻依然架構在兩岸關係上，兩岸經濟活絡，但東亞區域經濟整合卻將我國排除在外，當兩岸在功能性領域逐漸邁向穩定互動關係時，軍事上卻仍舊停留在對抗式的部署態勢毫無改變。

凡此各種面向，均為我國安全戰略上應重新思考與取得定位之際，畢竟兩岸關係發

註一 Helga Haftendorn, “The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security,” *International Studies Quarterly*, Vol.35, No.1 (Mar., 1991), p5.

註二 周建明、王海良，〈國家大戰略、國家安全戰略與國家利益〉，《世界經濟與政治》（北京），第4期，2002年，頁21-22。

展是當前熱門議題，然未到最後定案與見到實際成果前，任何人都無法確定其深遠的影響為何？是以本文採文獻分析法，希透過本階段觀察發現兩岸間互動模式，研究之內容僅就現階段所觀察之現象作一描述與分析，嘗試從兩岸外交、經濟與國防安全戰略面向切入此一命題，希能為我國未來的外交與大陸政策與國防安全政策等提出綜合性意見以做為我國家安全政策參考。

貳、當前兩岸關係發展概述

一、兩岸三地對兩岸和平發展觀點

在2008年12月31日中國國家主席胡錦濤利用《告臺灣同胞書三十週年》座談會機會，順應兩岸新情勢，具體提出對臺政策六點原則，^{註三}做為大陸未來對臺政策的基礎，其中有延續過去政策的基本立場，亦有兩岸新時代中新意涵在內。而國共兩黨高層晤談，亦再度釋出北京對臺政策的最新訊息，其中雖不失「胡六點」的根本精神，但在因應新的兩岸形勢發展下，胡錦濤日前的說法仍有若干「與時俱進」的部分，諸如對於臺灣關切的兩岸商簽「經濟合作架構協議ECFA」(Economic Cooperation Framework Agreement)的回應、中共希望兩岸互動能逐漸碰觸經濟、文化教育領域外議題，乃至運用雙方的「能力」和「智慧」會商我國在國際活動的空間，進而務實地探討諸如兩岸政治關係定位和建立軍事互信機制等較為敏感的議題。

博鰲論壇中，蕭萬長先生即把馬總統競選期間的政見提出研討，並促請胡錦濤重視

『互利雙贏』，共同合作推動，並提出十六字箴言：『正視現實、開創未來、擱置爭議、追求雙贏』，做為兩岸互動之準繩，而馬總統就任後則揭示「中華民國政府推動兩岸協商，始終秉持『以臺灣為主，對人民有利』」的原則；並強調我們從未在堅持兩岸對等及國家尊嚴上有任何妥協；在兩岸協商優先順序上，我們採取「先易後難」、「先急後緩」、「先經後政」的三先三後策略，並以推動兩岸經貿關係正常化及維護交流秩序做為最優先的考量。^{註四}

美方則對兩岸當前的和平發展抱持樂觀的態度，如美商會2009年「臺灣白皮書」讚譽兩岸開放直航的落實、經貿交流的突破性成就、協商簽訂相關貿易協定，認為兩岸關係的進展將有助於臺美關係；至於兩岸經濟合作架構協議，應被視為經濟上的必要手段，不該被過度政治化。^{註五}美國國務卿則表示，兩岸事務及關係的平穩亦為美國所願。^{註六}

是以謀求海峽的和平是當前我國政策指導的最高原則之一，其不對抗、不矮化的立論，亦將是政府各部門開展兩岸後續各項交流活動的準繩，展望未來，兩岸經貿往來、人民互動將因領導人對和解與和平的共識而日益密切，容或有關鍵性的爭議，亦可望在擱置爭議的見解下，尋求解套，而美國或將在兩岸穩定與和平的臺海關係中獲利，其除取得減少用兵的現實利益外，影響力的增減亦將是美國須慎重考量的實際問題。

二、外交領域執行現況

註三 所謂「胡六點」即：確保兩岸關係和平發展增進政治互信、推進經濟合作、加強中華文化的精神紐帶、加強人員往來與交流、協商涉外事務、達成和平協議。

註四 〈兩岸訂定和平協議未來努力目標〉，《青年日報》，2009年7月16日，版1。

註五 〈美國商會肯定我擴大兩岸經貿交流〉，《青年日報》，2009年6月3日，版2。

註六 〈美肯定我與大陸維持平穩關係〉，《青年日報》，2009年6月3日，版2。

(一)從「烽火外交」調整至「活路外交」

過去陳水扁政府實行的外交政策稱為「欺美反中」。「欺美」如「廢統」論，在臺灣宣稱「廢止」(Abortive)，對美國卻改稱「暫時中止」(Terminate)與中國大陸的關係；「反中」，如2002年提出「一邊一國」與中共對抗，造成兩岸關係緊張；舉動頻頻令美國「吃驚」，令臺灣與美國失去互信，造成兩岸關係的緊張。^{註七}為改善兩岸關係與重拾美國對我國之信任，馬英九總統上臺以來強調外交休兵是希望雙方在國際上能有一定的發展空間，在只要不危害兩國的外交關係，我國不反對友邦與中共的經貿往來，即彰顯我國「活路外交」的靈活性及務實性。^{註八}

(二)現行政策指導

外交部政務次長兼國合會董事夏立言遵馬總統指示，援外工作係以「目標要正當、過程要合法、執行要有效」原則，並依循「巴黎援助成效宣言」的準則，指導國合會以聯合國「千禧年發展目標」^{註九}做為主要架構，推動各項國際合作發展業務。衡酌國際情勢發展，此援外策略，不僅可達到擴大援助效益、鞏固邦誼目的，更可以與國際社會努力朝2015年具體落實「千禧年發展目標」邁進，展現我回饋國際社會的誠意與實力，

為國家爭取更多的榮耀。^{註十}

(三)執行成效

檢視年來馬總統的國家治理策略，係先著手於我國外部環境的和平與穩定，包括兩岸關係的和平開放與以臺美關係為核心的國際關係，否棄「烽火外交」思維、轉變臺灣在國際社會中「麻煩製造者」的負面印象，全力打造臺灣面向中國大陸的開放性格，善盡臺灣海峽「和平製造者」的職責，同時使國際社會充分相信臺灣、肯定臺灣，並將此一改造的成果，做為「活路外交」的基礎，落實「外交休兵」，從兩岸關係到臺美關係，在在都呈現前所未有的穩定與正向發展的態勢。^{註十一}因此，可將「活路外交」視為政府核心政策之一，其將兩岸緩和做為政府施政基礎的目標已更見鞏固。若干美方政學界菁英與歐巴馬新政府若干大員，如希拉蕊(Hillary Clinton)、布萊爾(Dennis Blair)、卜睿哲(Richard Bush)、沈大偉(David Shambaugh)等，均肯定兩岸現狀符合美中臺三方利益。^{註十二}同時印證美國前國務院亞太助理國務卿洛德(Winston Lord)稱許中美臺三邊關係可稱得上是60年來最穩健及最有希望以及薄瑞光稱讚馬總統兩岸政策許多突破作法成果豐碩，且臺美互信大幅恢復，完全肯定馬總統兩岸

註七 〈高孔廉冀臺灣分層次走出去〉，《星島日報》，2009年6月15日。請詳參<http://dailynews.sina.com/bg/news/usa/uslocal/singtao/20090615/0518356279.html>。

註八 〈馬總統完成久誼之旅強化務實外交效益〉，《青年日報》，2009年，7月7日，版1。

註九 「千禧年宣言」，要求已開發國家與開發中國家共同合作在2015年完成八大項發展目標。這八項發展目標包括：消滅極端貧窮及飢餓，讓每天以不到1美元維生與挨餓人口比率皆得減半；普及基礎教育；促進性別平等並賦與婦女權利；降低兒童死亡率；改善產婦女保健；對抗愛滋病、瘧疾及其他疾病；確保環境的可持續能力；全球合作促進發展。

註十 〈積極推展援外工作擴大活路外交效益〉，《青年日報》，2009年3月13日，版2。

註十一 〈活路外交政策成功開拓國際發展空間〉，《青年日報》，2009年6月6日，版2。

註十二 張登及，〈新政府「活路外交」在兩岸和緩等面向之成效評估及前瞻〉，《和平論壇》，財團法人亞太和平研究基金會，2009/06/30。http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=333333502&webitem_no=1926。

休兵政策。^{註三}

就執行成效言，2008年國合會共派出技術團、醫療團、工業服務團及投資貿易團等，計33團共218位技術人員，在28個國家執行89項合作計畫，且都獲得良好績效。例如駐瓜地馬拉技術團的北碇木瓜計畫及駐巴拿馬技術團的農藥殘留檢測計畫，均獲世貿組織評定為年度全球12個貿易援助模範計畫，此外，人道援助、醫療服務與國際組織合作推動品種改良、畜牧、水產養殖等計畫，以及派遣海外志工服務、推動相關經濟及社會發展計畫等，均展現具體成效表現卓越。^{註四}

因此，在經過兩岸關係和緩及國際社會的驗證後，馬總統的「活路外交」政策，已為臺灣在國際間走出一條「活路」，對於我國未來在國際社會經營，乃至兩岸關係發展，將產生明顯積極助益。^{註五}「久誼之旅」，再次證明政府「活路外交」政策非常正確，除有助鞏固我國與友邦邦誼，並有效提升我國在國際上能見度。^{註六}

三、經濟領域執行現況

功能主義認為統合應該是一種「由下而上」的統合途徑。在這個過程中，公眾的態度將隨著跨國界功能組織的合作而逐漸增強他們對統合的看法。在議題上，其避免直接就進入高度政治的國家安全議題，功能性國際組織的擴散，將可誘使國家進行合作。而這種組織的合作愈多，愈能確保和平的產

生。如梅傳尼(Mitrany)的「衍生論」(doctrine of ramification)指出，一旦某一功能部門之合作成功則會觸發另一部門功能上合作之需要。^{註七}於是功能性合作的自動外溢將會構成國家合作的互賴網，並逐漸擴張到政治部門，限制國家獨立行動的能力。而哈斯則認為「外溢」現象並非是一個自發的過程，而是一個自覺的過程。只有當行動者願意將其所認識的整合經驗應用在另一個新的情境時，外溢現象才會發生。^{註八}海峽兩岸在此種模式下便各自建構不同之經濟戰略企圖達成國家戰略目的，現僅就海峽兩岸之經濟戰略與未來趨勢實施研析如后：

(一)中共對臺經濟總體戰略

中共自「改革開放」以來，對臺總體戰略導向係以經濟為主體，利用臺灣對大陸經濟依賴加深，企圖以「磁吸效應」與「經濟整合」，讓臺灣進入「一個中國」框架內的談判桌，進而完成其「和平統一、一國兩制」的政治目的。換言之，中共對臺經濟戰略構想，主要是：以經濟作先鋒（以商圍政、以經促統），軍事作後盾（不放棄武力犯臺），以政治作號召（一國兩制、和平統一）。融合前述論點觀之，中共對臺經濟戰略，主要係綜合運用「經濟戰略」、「軍事戰略」與「政治戰略」三者相互支援協助，以發揮相乘相加的效果，^{註九}從中共中央總書記胡錦濤在十七大報告中特別強調以「港澳回歸驗證一國

^{註三} 〈兩岸休兵成果豐碩臺美恢復互信〉，《青年日報》，2009年7月7日，版2。

^{註四} 〈積極推展援外工作 擴大活路外交效益〉，《青年日報》，2009年3月13日，版2。

^{註五} 〈活路外交政策成功開拓國際發展空間〉，《青年日報》，2009年6月6日，版2。

^{註六} 〈馬總統完成久誼之旅強化務實外交效益〉，《青年日報》，2009年7月7日，版1。

^{註七} D. Mitrany, "The Functional Approach to World Organization," in C. A. Cosgrove and K. J. Twitchett eds., *The New International Actors: The UN and the EEC* (London: Macmillan, 1970), pp.65-75.

^{註八} E. B. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford, C.A.: Stanford Univ. Press, 1964), p.409.

^{註九} 轉引自：蔡志昇、王瑋琦，〈中共對臺經濟戰略〉，《全球戰略形勢下的兩岸關係》（臺北，華利出版社），2008年3月，頁136。

兩制正確性」，在其報告中即可以隱然發覺其對臺所顯示的經濟戰略意涵。^{註二}

這是一個宣示性的作用，也代表了中共將持續以此為基調，進行對我國的經濟戰略。其意涵在於，以港澳模式做為解決臺灣之基礎，並藉釋出更多善意爭取臺灣認同。

(二)我國對大陸之經濟政策

1.政策指導

2008年初，馬英九與蕭萬長先生在他們的競選白皮書中揭示，選後不但要積極改善兩岸關係，而且建議兩岸應簽署「綜合性經濟合作協議」(comprehensive economic cooperation agreement, CECA)。因此當馬總統首度談到兩岸經濟合作架構協議(ECFA)時程即表示，第三次江陳會除討論平日直航、雙邊投資等預定性議程，希望亦能討論ECFA的可能性。^{註三}因2010年之前，東亞自由貿易區即將成形，臺灣如果不能儘快消除和亞洲各國之間貿易上的關稅障礙，或者對關稅的壁壘，在世界經貿場域中被邊緣化的後果是可以預見的。

2.面臨之挑戰

中國大陸與東協自2005年開始，針對部分貨品開始協商免稅，預計到2010年，雙方達到全面免稅目標。而日本與韓國從

2005年，即與東協十國商談「自由貿易區」，若談判完成，將從「東協加一」(中國大陸加入)，到「東協加三」(日韓再加入)，則整個亞洲東亞自由貿易區就形成。屆時，這些國家貨物得以免稅自由流通，臺灣將被排除在外。臺灣產品的亞洲競爭力即消失；甚至連『內需市場』也會萎縮，故以臺灣立場來看，除大陸外和亞洲各國簽訂FTA(Free Trade Agreement, FTA)，最能突顯我政治地位。但除和大陸先簽ECFA外，從過去幾年的歷史來看，和亞洲各國簽FTA的可能性很低，因此必須和大陸先談妥ECFA，即使是個框架性協議，之後再與他國談判降低關稅，或撤除貿易障礙的可能性才會發生。這是現實，也是必須的策略。^{註三}

3.中國的審慎反應

自我國提出兩岸綜合性經濟合作框架協議以來，中共領導人遲遲未對此發表其個人意見與指導，然從另一個角度觀察，其在紀念《告臺灣同胞書》發表30週年座談會中所提出六點意見，^{註三}從正面的角度解讀是，胡錦濤的講話不但等於同意兩岸經貿論壇的結論，而且更重要的是，正面呼應馬英九總統所提出兩岸應簽署「綜合性經濟合作協議」的建議。中共總理溫家寶在2009年中

註二 其三項要點如后：1.香港、澳門回歸祖國以來，「一國兩制」實踐日益豐富，足見「一國兩制」是完全正確而具有強大生命力。按照「一國兩制」實現祖國和平統一，符合中華民族根本利益；2.將堅定不移地貫徹「一國兩制」、「港人治港」、「澳人治澳」高度自治的方針，著力發展經濟、改善民生、推進民主，建設好香港、澳門，繼續為國家現代化建設發揮重要作用；3.解決臺灣問題，實現祖國完全統一，是中華兒女的共同心願。我們將遵循「和平統一、一國兩制」的方針和現階段發展兩岸關係、推進祖國統一。詳參胡錦濤，〈推進『一國兩制』實踐和祖國和平統一大業，中共十七大政治報告〉，《新華網》，2007年10月15日，頁1。網址：<http://news.xinhuanet.com/video/2007-10/15/content-6883992.htm>。

註三 《聯合報》，2009年3月6日，版A3。

註三 高永光，〈論ECFA的重要性〉，財團法人國家政策研究基金會，憲政（評）098-034號，March 9, 2009。

註三 主要內容如下：第一，要確保兩岸關係和平發展；第二，推進經濟合作，促進共同發展；第三，弘揚中華文化，加強精神紐帶；第四，加強人員往來擴大各界交流；第五，維護國家主權協商涉外事務；第六，結束敵對狀態，達成和平協議。詳參〈胡六點的觀察、分析和啓示〉，《中國評論新聞網》，<http://chinareviewagency.net/doc/1009/0/3/8/100903867.html?coluid=5&kindid=110&docid=100903867>。

共全國人大會議開幕式提出對臺施政方針，表示在經濟方面將推動簽定綜合性經濟合作協議，逐步建立「具有兩岸特色的經濟合作機制」。^{註四}也願意對臺灣參與國際組織活動問題做出合情合理安排，為兩岸結束敵對狀態達成和平協議創造條件。^{註五}

中共國家發改會公布今年計畫草案，明確列入「建立具有兩岸特色的經濟合作機制」顯示北京已將推動簽署兩岸綜合性經濟合作協議，列入年度工作計畫。^{註六}中共國臺辦主任王毅於該會後表示：兩岸綜合性經濟合作協議是否會在三次江陳會談觸及此項議題「如果海基會願意就此進行討論，大陸抱持開放的態度。」、「協議的名稱與內容都需要雙方進行必要的協商。」、「兩岸有兩岸的特點，應由雙方商談一個符合兩岸特點，能推動兩岸經濟需要共同發展、共同繁榮的協議」。^{註七}而中共全國政協十一屆二次會議中在與我方恢復交流議題上，強調要「積極構建兩岸關係和平發展框架，繼續全面加強兩岸經濟合作，擴大兩岸人員來往與文化交流，努力開創兩岸關係和平發展新局面。」^{註八}

海協會長陳雲林表示：「為適應經濟發展，兩岸需有制度化規定，協商建立具有兩岸經濟特色的合作機制或框架，另外，

為合作頂住金融風暴，也宣布大陸將推動擴大赴臺採購措施。」^{註九}故中共國臺辦主任王毅與海基會董事長江丙坤等代表團會面時表示，推動兩岸關係和平發展是一個過程，不會一蹴可及，也難以一帆風順。這就需要雙方把握兩岸關係的現狀、特點及規定妥善謀劃，本著先易後難、先經後政的思維穩步推進。推進兩岸關係應「經濟為先，循序全面發展；互信為重，逐步破解難題」。^{註十}

從上文中共各級領導人對於兩岸經濟合作均表達充分的認同情況下，顯見中共方面認為經濟合作關乎兩岸民眾切身利益，是當前和近期的優先方向和工作重點；希望在實現兩岸經濟往來正常化基礎上，儘快推進兩岸經濟關係的制度和機制化，包括「兩岸經濟合作架構協議」。

四、在國防安全執行方面

面對臺海的潛在衝突性，兩岸有必要「面對面」接觸，以探討未來可能走向與彼此對待之道。然而，兩岸如何走出內戰陰影？如何結束敵對狀態？建立新而友善的平等互動模式，應是全球化新世紀的雙贏願景(win-win vision)；^{註十一}但要達到這目標則有賴兩岸「危機預防」與「衝突管理」，以使兩岸關係走向管理性、^{註十二}規劃性與可預防性。因此當兩岸由以往緊張對峙轉變為和平共處，雙方

註四 〈溫家寶：建立兩岸經合機制〉，《聯合報》，2009年3月6日，版A1。

註五 〈溫家寶：兩岸關係步入和平發展〉，《青年日報》，2009年3月6日，版5。

註六 〈溫家寶：建立兩岸經合機制〉，《聯合報》，2009年3月6日，版A1。

註七 〈溫家寶：建立具兩岸特色經濟合作機制〉，《聯合報》，2009年3月6日，版A11。

註八 〈政協總結報告強調兩岸經濟合作〉，《青年日報》，2009年3月13日，版5。

註九 〈江丙坤：兩岸和平發展向上提升最好助力〉，《青年日報》，2009年4月27日，版2。

註十 〈兩岸互相尊重我有尊嚴參與國際活動〉，《青年日報》，2009年4月27日，版4。

註十一 William A., Contingent States: Greater China and Transnational Relations (Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2004), p.296.

註十二 管理性的兩岸關係脫胎於預防外交(Preventive Diplomacy)概念，預防外交強調外交而非軍事行動，以防止國際衝突發生或擴大，其目的在讓國際社會能及時預防危機，而達到早期預警之目的。林建良，「預防

追求彼此互利互惠、共存共榮之時，軍事武力已非處理兩岸問題的唯一手段。然即便兩岸關係大幅改善，但中國大陸針對我國的軍事部署卻未稍減，為能讓我國在自身安全無虞的前提下，推動兩岸關係的和平與穩定發展，維持堅實的國防力量是必要的。^{註三}但當前我假想敵不諱言即為中共，對其近年發展與變化實應持續關注，方能確保國家安全與和平，現僅就中共軍備支出與我戰略思考及美國對臺海之軍事評估乃至雙方互信機制之研議概述如后：

(一)中共軍備支出之潛在威脅

中共近年來藉其經濟高度成長，規劃挹注高額預算以發展軍備期將國防現代化進程進一步躍升，在其「2008年中國的國防」白皮書中指出，2008年國防經費為4,177.69億元人民幣，然仍未包含其科技研發、武警經費、武器銷售利益及國防工業對外營收等部分。^{註四}至2009年之國防預算更高達人民幣4,806.86億元，較去年再增加14.9%，這是其國防預算連續第21年呈現兩位數字成長，此舉對臺海兩岸及區域和平已造成相當衝擊，且引起國際社會高度關注，加以中國大陸部署了1千多枚飛彈對準臺灣，且印證美國防部助理部長謝偉森在「美中經濟暨安全審查委員會」舉辦的聽證會中，即直指中共對臺

軍事部署沒有降低。^{註五}

(二)我國當前戰略思考

中共軍備預算的大幅支出，重點在提升其執行各項任務之能力，加以中共並未放鬆對臺軍事部署，因此，國防部鑑於戰略形勢的改變，深知已不宜與中共進行傳統的消耗戰，進而調整作戰理念，根據目前兩岸軍事實力，以務實的態度，重新思考「勝戰」的定義，由以往的「全面打贏敵人」，調整為「不讓敵人登陸立足」，並且將兵力結構聚焦在爭取此一關鍵時空下的相對戰力優勢，使國軍能以一支「小而精、小而強」的部隊，達到「防衛固守」的目的，希能避免落入與中共相互進行「軍備競賽」的泥淖。^{註六}並藉由「防衛固守、有效嚇阻」的戰略構想提升「質」的優勢，達成「固若磐石」的國防目標。^{註七}

(三)臺海兩岸軍事戰略態勢評估

2009年6月下旬，前美國在臺協會理事主席卜睿哲(Richard Bush)，在布魯金斯研究所(The Brookings Institution)發表專論指出中共對臺軍事準備並未減緩，美國因此有必要繼續提供臺灣足以自我防衛的軍事裝備；同時中共在軍事上未能調整，對兩岸未來的安定亦有重要意涵，因為它會影響馬總統和緩良性互動政策能否持續；此外，如果中共的

外交與區域安全研討會」，臺灣大地文教基金會會刊，第10期（2000年），http://taiwantt.org.tw/books/book10/new_page_39.htm。基本上，預防外交概念主要以聯合國秘書長蓋里(Boutros Boutros-Ghali)於1992年的「和平議程」為基礎，它透過一系列的預防措施，確保潛伏的爭端不會爆發成衝突，或避免衝突的升高與擴散。「東協區域論壇積極推動預防外交」，中華歐亞基金會，1999年9月10日，<http://www.fics.org.tw/issues/subject1.asp?sn=1443>。轉引自：初國華，〈全球化與兩岸關係新願景〉，《中國大陸研究》，第51卷第4期，民國97年12月，p.96。

^{註三} 〈兩岸訂定和平協議未來努力目標〉，《青年日報》，2009年7月16日，版1。

^{註四} 國防部，《中華民國四年期國防總檢討》，臺北，國防部軍備局，98年3月，頁22。

^{註五} 李登科，〈中共持續擴軍威脅臺海和平〉，《青年日報》，2009年3月6日，版4。

^{註六} 吳建德，〈前瞻兵力調整建構堅實國防力量〉，《青年日報》，2009年7月17日，版4。

^{註七} 〈提升質優達成固若磐石國防目標〉，《青年日報》，2009年7月17日，版2。

軍事威脅力量造成臺灣很大的不安，美國不相信這有助於維繫臺海和平與穩定，而臺灣由於軍事力量相對薄弱，將會受到脅迫與威嚇，導致其無法有信心地與北京協商。^{註六}加以中共軍力的發展已經促使臺海軍力動態平衡，朝中共方面傾斜，同時，中共的軍力在亞太地區對美軍所構成的威脅，也正在增加，而其中亦包括以核動力導彈潛艦、反艦彈導飛彈和巡弋飛彈等，嚇阻美軍介入臺海戰軍事的能力。^{註七}

是以現階段，共軍針對「臺海問題」戰略選項可概括為矩陣分析表（如表）：

在第一種戰略型態中，共軍積極準備各項遏制臺獨，並防範美軍介入的策略措施；在第二種戰略型態中，由於兩岸問題獲得化解，甚至進入政治經濟整合的新形勢，共軍的軍事戰略將跨越以臺灣為假想敵的框架，並積極整合運用臺灣的戰略價值；在第三種戰略型態中，兩岸發生軍事衝突，但由於有美軍的介入，使得共軍無法遂行其意志，而兩岸的政治僵局仍然持續，甚至導致共軍與美軍衝突型態的升高。換言之，共軍在這個戰略型態中，必須要有效確認美軍的

反應，將會在可控制範圍內，否則冒然對臺採取軍事行動，卻無法達到解決政治問題的目標，對中共而言，將會有相當不利的後果；在第四種戰略型態下，共軍對臺採取軍事行動，並有效的解決政治問題，讓中共完全控制臺灣。

整體而言，臺海軍力的動態平衡，在美「中」臺互動新形勢中的複雜性，主要有三項包括：

1. 臺灣所處的地緣戰略位置，將牽動美、日、中共在亞太地區的戰略性優勢消長變化。
2. 中共雖已減少揚言不放棄使用武力解決臺灣問題，但其對臺軍事部署仍是美日加強與臺灣進行軍事合作的理由，甚至促使美國在臺海地區準備軍事危機的應變計畫與預警部署措施。
3. 臺灣兵役制度調整與武器裝備老化所導致力量的消長變化，具有考驗美國對盟國承諾信用的效果。

參、當前兩岸關係發展對我國家安全的影響

世界各國均依據其所面對的安全威脅，研擬制定各種作為以確保國家安全與生存發展，惟各國所面臨的安全威脅不同，而其所制訂的戰略內涵也有所差異，質言之，隨環境變遷，國家之威

表 共軍針對「臺海問題」的戰略選項矩陣表

區分	政治問題未解決	政治問題解決
沒有軍事衝突	兩岸沒有軍事衝突，但政治問題也沒有解決。	兩岸沒有軍事衝突，但政治問題獲得解決。
發生軍事衝突	兩岸發生軍事衝突，但政治問題仍無法解決。	兩岸發生軍事衝突，同時政治問題也獲得解決。

資料來源：筆者彙整國民黨中央政策會大陸情勢雙週報1555期，中央日報網路版。^{註八}

^{註六} 臺海軍力動態平衡的新形勢，國民黨中央政策會大陸情勢雙週報1555期，請詳參http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=100835758。

^{註七} 請詳參“Defining a Healthy Balance Across the Taiwan Strait”，Asia Policy, No.8, July 2009, The National Bureau of Asian Research.

^{註八} 臺海軍力動態平衡的新形勢，請詳參http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=100835758。

脅也不斷地轉變。傅利曼(Lawrence Freedman)即指出：「由於國家戰略目標是隨著戰略環境改變而轉變，而轉變的主要因素是來自不確定「對手」(adversary)的戰略運用所致。」^{註四}，是以兩岸關係的發展，即隨著兩岸領導人對兩岸實際互動與需求各自制定不同的戰略指導，期能在兩岸競合的互動關係中獲致所望效果，本節即就國家安全政策與兩岸關係發展趨勢與影響概述如后：

一、國家安全政策內涵

國內學者曾復生則對國家安全政策定義為「有關創造有利於國家持續生存與發展態勢的施政方向與措施，由總統主其事，負責國家安全事務之機構策定完成之。」^{註五}其乃因國家安全政策之重大與特殊性，故其產生亦不同於一般政策。在民主國家，總統依憲法規定，負責國家政策和國家安全政策的確定、行動方案(Action Programs)的策定，並在法律和國會所提供資源的範圍內，予以執行政策(Executing Policies)。^{註六}而山姆·薩克宣(Sam C. Sarkesian)等學者則認為：國家安全的目的主要關切的焦點在保衛和安全，針對實際和潛藏的敵人公開或暗中使用武力；亦即置重點於軍事。^{註七}國家政策就其定義而言，是與軍事力量相關的。國家安全必須與外交與內政有所區別，主要區別在於使用武力的可能性，因為武力是履行國家安全政策的主

要工具。據此將國家安全概念引申為：「國家安全政策主要在於制訂並履行國家戰略，創造一個有利國家利益的環境。」國家安全政策必須依照優先次序，將國家生存的首要利益與其他利益區隔開來，謹慎發展與執行。^{註八}是以國家安全政策的具體內容，一般則是從國家戰略觀點，依據國家安全利益、國家目標及國家戰略的四大國力（即政治、經濟、軍事和心理四者）著手。^{註九}

從前述學者之定義可以發現，國家安全政策和政府其他的施政目標並無差別，都是包含施政的目標、方法、流程與結果。可見國家安全政策的產生，除有既定流程外，並有國家元首主其事，以國家利益及國家目標為準據，由負責機構策訂之。故總統動用一切可用資源，產生國家安全政策，不僅為了確保國家安全，也是履行宣示諾言，因為產生國家安全政策必須以國家利益和國家目標為依歸，才能最有利於國家發展和人民福祉，當前的兩岸政策即是在此種思維下而漸次的制定。

二、兩岸關係發展趨勢

(一)政策指導方面

當前政府大陸政策的主要目標係在致力兩岸關係穩定、確保我國的繁榮安全與區域安定，就短期而言，強化兩岸協商溝通平台的功能，使民眾所關切的問題獲得妥善解

^{註四} Lawrence Freedman, "Whither Nuclear Strategy?" Ken Booth, ed., *New Thinking About Strategy and International Security* (London: HarperCollins Academic, 1991), p.78.

^{註五} 曾復生，〈國家安全戰略〉（臺北：國立臺灣大學軍訓室），民國85年1月。

^{註六} 孔令晟，〈大戰略通論〉（臺北：好聯出版社，民國84年10月），頁374。

^{註七} 山姆·薩克宣(Sam C. Sarkesian)、約翰·威廉斯(John Allen Williams)、史蒂芬·新巴拉(Stephen J. Cimbala)等著，〈美國國家安全(U.S National Security Policymakers, Processes, And Politics)〉（臺北，國防部史政編譯局譯印），民國94年1月，p.16。

^{註八} 山姆·薩克宣等著，〈美國國家安全〉，p18~19。

^{註九} 〈國家安全〉，<http://www.ltv.s.tyc.edu.tw/html/ltvs10/a012.htm>.

決，並建立完善的兩岸交流秩序，是現階段推動大陸工作的重點。^{註四}從政府積極改善兩岸關係，減少衝突對立，朝合作雙贏的方向邁進的面向觀察，自2008年6月開始恢復兩岸協商，到2009年4月為止，一共簽訂了9個協議，^{註五}在兩岸關係改善上顯示相關的成果。故可顯見當前兩岸關係的發展，係奠基於兩岸領導精英階層對全般大局與趨勢的深入觀察，然做為指導的政策制定與各層級執行力的落實，方為未來後續發展觀察的重點。

而對照中共高層決策當局所釋放出的善意表現，其為塑造一個對其有利的談判環境，已把對臺工作的面向從「寄希望於國民黨當局」，逐步推展到包括在野民進黨在內的「寄希望於臺灣人民」。^{註六}特別是「有利於兩岸經濟共同發展、兩岸同胞福祉增進，有利於建立具有兩岸特色的經濟合作機制」，這兩個「有利」的先決條件，我方須深層的思考，因為雙方的協商過程，不是任何單方面的期待所能確立，在擬定談判策略時，不應帶有太多的浪漫憧憬，而應持續強化風險管控及完善各項配套措施，並秉持「威脅極小化、機會極大化」的原則，來推動大陸政策與後續協商；再者，這種全方位、多渠道的對臺策略，將有可能牽動臺灣內部政治生態，以及執政當局面對未來兩岸協商環境的變化。

(二)外交發展方面

持續依據兩岸新關係的成果，對外轉化為外交場域的籌碼，對內成為激勵民心的元素，進而將外交政策上的努力匯集為國家

發展的新動力；從「久睦之旅」檢驗兩岸發展成效，可證實兩岸政策之正確性，其亦可在國際社會上獲得尊嚴與活動空間。進而言之，「久睦之旅」的成功，非僅源自馬總統的「活路外交」新思維，更在於此一新思維之實踐，不做「外交凱子」，揚棄「金錢外交」與「支票簿外交」，抗拒邦交國運用兩岸矛盾遂行「外交國數據綁票」行為，而虛擲人民納稅的血汗錢是符合人民共同期待。而今「久睦之旅」開展新作為，不再為鞏固邦交而任令對方予取予求，以正派辦外交贏得邦交國尊重，亦排除與中共在外交場域你死我活的零和競爭，這是兩岸雙贏的明智策略，亦為未來持續發展的趨勢。

(三)經濟發展方面

蕭副總統早在彭博論壇即指出，我國經濟成長高度依賴對外貿易，必須加速連結全球市場才能持續成長，ECFA就是從全球化與區域經濟整合大架構下思考的政策，最終目的在避免我國在區域整合體系中被邊緣化，同時為兩岸經貿正常化訂出基本規則，讓外商與臺商從事兩岸經貿活動，具有穩定性與可預測性。^{註七}而駐美代表袁健生在立法院表示如果兩岸雙方能有經濟合作架構協議，未來營造美國與我國洽簽FTA絕對具有正面助益；^{註八}為蕭副總統的意見提供佐證。印證海峽論壇開幕前夕，中共國務院辦公廳公布「關於支持福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見」，明定福建省做為兩岸人民交流合作先試區域，賦予海峽西岸經濟區對臺「先試先行」政策，並下發給大陸各省、

^{註四} 〈大陸政策目標確保我繁榮安全〉，《青年日報》，2009年3月13日，版2。

^{註五} 〈兩岸關係改善建軍備戰不鬆懈〉，《青年日報》，2009年6月6日，版1。

^{註六} 趙春山，〈站穩腳步才能開創新局〉，《聯合報》，98年5月27日A19版。<http://www.npf.org.tw/post/3/5933>。

^{註七} 〈務實推動兩岸經貿引進全球活水〉，《青年日報》，2009年4月16日，版2。

^{註八} 〈兩岸經合有助臺美簽訂FTA〉，《青年日報》，2009年4月16日，版2。

自治區、直轄市人民政府，國務院各部委、各直屬機構，^{註三}以及中共國臺辦主任王毅在海峽論壇上提出最新8項惠臺措施中，大陸願意與臺灣商談簽署「具有兩岸特色的經濟合作框架協議」，則是明確回應馬英九總統倡議之ECFA。^{註四}

(四)國防安全事務發展方面

改善兩岸關係是政府既定政策，也已產生預期效果，所以持續減少兩岸緊張、訂定和平協議，是國防安全未來繼續努力的目標，而推動兩岸軍事互信機制及兩岸簽署和平協議不僅僅是國防安全的核心議題，也是國際上關注的重點，希冀兩岸糾紛、爭端可以用和平方式解決。

然我政府認為當前處理這些高政治性議題的條件尚不成熟，所以一方面僅主動表達不挑起爭端的善意，另一方面，則藉軍事現代化與軍備的採購，以展現自我防衛決心，並期盼美國對我國鞏固自身安全及維持臺海穩定所做的努力，給予最大的支持與協助。^{註五}希能為兩岸和解共存奠定更堅實基礎。反觀大陸官方一方面強烈反對美方出售武器給臺灣的立場，強調「敦促美方遵守中美聯合公報，停止售臺武器」，^{註六}另一方面透過不同管道公開表述其願與臺灣發展軍事互信機制的主張與立場；一則直接呼應胡六點內容，二則正式向臺灣做出試探性的呼籲；目前由於我方僅採取宣示性的政策，對此一議題亦尚未做出具體且明確的原則性回應，而有關政府部門憚於政治因素，對於軍事互信機制的主張與作法始終採取較為消極作為，不願主動公開陳述政策作為，因此針

對兩岸降低敵意建立軍事互信機制的問題，主被動立場與企圖立見分明。

三、兩岸關係對安全政策之影響

自兩岸領導人相互拋出和平的議題後，越來越密切的經貿和民間往來，使兩岸逐漸形成更密切的互賴共生關係；因而整合的議題亦將逐次浮出檯面，然而政治的困局與軍事衝突的隱憂、經濟互賴因素與外交競合的擴溢效能，使兩岸關係衝突與整合的矛盾呈現複雜與糾葛之現象，概述如后：

(一)政治上難解的一中問題

兩岸關係的癥結在於「一個中國」的政治意涵，是要「一中各表」或是「一中同表」？當一中各表，敘述成「特殊的國與國」關係或是「兩國論」，對兩岸關係的和平發展造成的傷害殷鑑不遠，一中同表則主權重疊、治權分立與權力不對等之關鍵因素難以定位，所以兩岸的政治實體對一個中國的認定彼此不同，既不能否定對方、亦不能承認對方，在政治的領域上陷入困境。

(二)經濟互賴使交流關係更緊密

隨中國經濟規模的擴大，我國經濟對中國經濟體系的依賴現象亦逐漸加深，「海西特區」即為兩岸經濟合作的一個新方向，部分觀點認為海西特區的成立將產生嚴重的經濟磁吸效應，影響藍領基層的生計，不利我國的整體經濟發展，筆者不否認對部分勞工的衝擊，然平心而論，臺灣經濟奇蹟舉世共睹，其關鍵除了政府卓越的領導、政策的前瞻、人民的努力外，各產業領域創新與KNOW HOW的能力，才是經濟奇蹟不斷的揚升的關鍵。

^{註三} 〈ECFA試驗中共開放海西經濟區先行〉，《聯合報》，2009年5月15日，版A8。

^{註四} 〈大陸釋八大利多明確回應ECFA〉，《聯合報》，2009年5月18日，版A1。

^{註五} 〈兩岸訂定和平協議未來努力目標〉，《青年日報》，2009年7月16日，版1。

^{註六} 〈美擬售我黑鷹直升機〉，《蘋果日報》，2009年12月11日，版A3。

(三)國防安全上的軍事衝突隱憂

前述經貿之互賴雖使運用軍事手段解決政治歧見的選項較難以被決定，然中國經濟實力的成長帶動解放軍軍力的實質提升確是一個不爭的事實，軍力平衡逐漸傾向中國使得「打贏訊息條件下的局部戰爭」成為可能的方案；其戰略構想從近海防禦跨出第一島鏈，嚴重的衝擊我國原來的戰略構想與軍事部署；就中共解放軍立場言，除不承諾放棄武力犯臺外，在反分裂法中論及當臺灣無限期拖延和談時亦為其武力犯臺之時機，加以其始終認為信任建立措施是主權國家間的行爲，在中國的主權與領土不容分割的前提下，中共解放軍始終將解放臺灣做為其歷史使命，所以在一個中國的前提下，中華民國此一政治實體是難以被中共接受，兩岸欲簽署正式和平協議或是建構所謂兩岸軍事安全互信機制亦將陷入困境。

(四)外交休兵與拓展國際空間

外交是內政的延伸，礙於過去兩岸均不肯面對現實相互否認，雙方外交惡鬥的結果是互蒙其害。故現今採行外交休兵政策，其實施重點分兩大區塊——雙邊與多邊關係，其中雙邊關係可分為與有邦交國家關係及與無邦交國家關係。多邊關係也可分為兩個細項，亦即區域組織（如東協、亞洲開發銀行）與國際組織。與有邦交國家的外交施政目標，在於停止與中國大陸互挖外交牆腳，如過去8年來因兩岸外交惡鬥，導致我們失去了9個邦交國，其中不乏大國，即使我們爭取到3個小邦交國也無法彌補，這樣的政策顯然是錯誤的。而外交惡鬥導致我無法參與區域組織，使我們在區域發展過程中遭致邊緣化。

註英 由於一個中國的預設立場衝擊到外交領域；所以兩岸休兵、活路外交使得雙方不再為爭奪邦交國數量而為其虛耗資源，可將樽節的寶貴資源投注於兩岸人民更急迫的需求上。

前述各個不同領域充滿競合、衝突與矛盾對立的現象，將使我國家安全政策的制定與推展陷入相互牽制與扞格不入，為使此一矛盾對立現象取得依平衡點，實應跳脫現況的制肘，採取突破性的觀念；如在政治上，釐清與界定「一個中國」的政治意涵，應以更前瞻之觀點重新談判，而擱置爭議、求同存異與正視現實等概念，是處理當前政治困難的較佳方案，故應在統合的觀點上重新尋求一個最大公約數做為雙方解決政治歧異的方案。在經濟整合發展上，當中國企圖將「世界工廠」轉換為「世界市場」之際，我政府各級官員應正面看待此一契機，站在「放眼大陸、經略大中華」之高度，輔導各相關產業積極進行布局並持續發展其核心能力；因從「海西」乙案受文機構看，其除閩臺關係外，未來將有擴及大陸各地比照辦理之趨勢；在軍事安全上，為確保軍事上之國防安全，應如同解決政治方面困局一般，雙方可在擱置爭議、求同存異與正視現實等概念下，以對等的實體準CBM的概念簽訂軍事互信機制，使雙方的軍事行動與戰略企圖透明化，減少相對的敵意與誤判，做為增進兩岸和平之基石。在外交方面，應採取務實作法，避免衝撞政治性高的國際組織如聯合國，而以專業性、功能性國際組織為目標，先求與國際體系接軌以擴大對民生福祉之照顧，爾後再徐圖發展，增加對國際體系貢獻

註英 歐部長談外交休兵，外交部通訊，中華民國97年9月號，第27期4卷。http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/out/2704/domestic02.html，99年3月30日查詢。

能力以爭取國際認同。

肆、國家安全政策建議

中國大陸自1978年改革開放後，就開始成為崛起中的大國，^{註五}因此其後續「和平發展」是我國必須嚴肅面對的現實，政府如果能夠妥善處理兩岸關係，建立良好的互信機制，與美國及國際社會積極發展建設性合作互動，並以經濟策略措施吸引大量外國投資，其實無須畏懼中國「和平發展」。整體而言，兩岸關係已經開展出歷史性和戰略性契機，也讓美、中、臺三方面都有三贏的機會，為掌握此一契機，筆者謹就兩岸、外交、經濟與國防軍事安全等政策面提出興革建議俾供參考。

一、兩岸政策

(一)兩岸關係要持續建立新思維和新理念

兩岸政府都基於「正視現實，開創未來」，持續「建立互信，擱置爭議」，不斷「求同存異，深化合作」，走向「和平共榮，互利雙贏」，「互不承認但也互不否認」這是兩岸問題能持續良性發展至今日重要基礎，從海基會和海協會的頻繁活動證明了只要雙方有意願，持續建立各類型對口單位是一個重要的機制，可以經由交往而累積下來的經驗以處理危機和防止衝突，惟我方強調之「正視現實」觀點，並未被大陸方面所接受，顯示大陸方面依舊有其否定性，實有必要繼續透過協商提醒大陸方面確認「正視現實」

此一觀點。

(二)審慎規劃討論國際活動空間

在處理臺灣加盟國際組織的方針政策上，未來應與中國大陸在一個平等之立場繼續協商，分層次按內容地區別對待，務實處理，而非大陸單方面之安排。如縱向可按聯合國、聯合國下設機構、非聯合國組織、不作國別要求的非牟利機構等劃分等級，橫向按教育、經濟、文化等區別考量，有針對性地做出不同規範和指引，而不是一味封殺阻擋。因此，我國應該慎重思考下列的議題包括：

- 1.兩岸自由貿易協定的洽簽談判與其後續與他國簽訂協定的默契。
- 2.亞太經合會領袖高峰會議出席代表應漸次正式化。
- 3.爭取參與國際貨幣基金組織和世界銀行年會的相關活動。
- 4.強化美國在兩岸互動關係中的定位與角色；並爭取美國針對這些重大的議題，提出建設性的策略措施。

二、外交政策

我國推動改善兩岸關係、推動活路外交的雙軌政策受到國際及友邦肯定與支持，未來應持續透過整體、長期、宏觀的規劃協助友邦經濟發展，真正成為我們成長、發展的夥伴。^{註六}當前我國經濟發展已符合經濟合作發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)^{註七}的標準，已

^{註五} 閻學通，中國崛起：國際環境評估（天津：天津人民出版社，1997年），頁37。

^{註六} 〈馬總統兩岸外交雙軌政策國際肯定〉，《青年日報》，2009年6月3日，版1。

^{註七} OECD是一個位於巴黎的國際合作組織，係以服務其會員國為主。該成立目的為提供會員國間可以分享經驗，討論與解決國內經貿難題的論壇。OECD的基本任務為促使會員國間能夠互相諮詢與合作，以期在經濟發展保有高度成長並且改善其人民的經濟狀況與社會福利；也經常提供建議給會員國以幫助會員國決定其經貿政策；甚或出面擔任協調仲裁的工作並在某些經貿活動建立規範。詳見經濟部技術處網站，<http://doit.moea.gov.tw/09webs/oecd.asp>。

具備負擔與其他OECD國家的援助責任，此種援助責任並非提供金錢援助，而因依據不同當事國特性，提供不同之協助模式，從單一領域之基礎建設、人員教育訓練、後續政策執行規劃及導引與我國在該國之主導地位建構等，應逐步之貫徹執行，規劃建立全般配套與長期經營模式亦為我國建立一個良好的投資環境，讓友邦成為我國長期成長發展的夥伴，諸如示範農場建立、職訓中心設置等項目。

另因應全球化之發展，應著眼於臺灣先進防災系統、各項科技、醫療能量等軟實力，整合國內各領域經驗與實力，發展的新安全議題，在非傳統安全領域提供世界各組織更多的服務項目，以擴展外交領域。

三、經濟政策

(一)發展「連結大陸、邁向國際」的全球大戰略布局

馬總統表示和大陸交流仍是先經濟後政治、先緩後急的原則，現階段希望推動簽訂兩岸經濟合作架構協議。^{註六}畢竟中國大陸經過數十年的經濟發展，已經成為全球不可忽視的主要經濟體，臺灣在同文同種的關係中，更容易實現與大陸達成雙贏的關係，因此我國更應掌握這項有利的條件，做出「連結大陸、邁向國際」的全球大戰略布局，臺灣以大陸為腹地進行布局，在直接吸納大陸經濟發展的能源之後，將更有能力向國際社會邁進，未來若未能進軍中國，我國將徹底遭邊緣化，因此，應比照「十趴國家」的概念，^{註六}在不損及國家主權下設法與大陸大十倍大的市場連結。

(二)建構區域經濟體制應立基於整體規劃

自吳伯雄先生與胡錦濤先生於北京人民大會堂會面後，胡錦濤先生定調為「兩岸經濟合作協議」，特別是新胡六點提及：簽訂兩岸經濟合作協議，關鍵是要有利於兩岸經濟共同發展，有利於建立具有兩岸特色的經濟合作機制；而吳伯雄先生亦使用相同之名詞，^{註六}這代表雙方高層對此一議題業已拍板定調，後續則有待於雙方基於智慧實施洽商與簽訂。惟須注意的是，具有兩岸特色的合作協議，是否符合WTO規範之國與國間的FTA，亦或是類似於CEPA一國兩制模式，以及如何規避政治歧見與落入財團利益糾葛當中實為談判時應注意重點。另與ECFA並進施作的兩岸經濟合作項目協商和簽署過程中，也必須有同時促進自由貿易區實現的認識準備。

(三)重視中共經濟磁吸效應戰略

中共國務院所提「海西特區意見」，因兩岸關係和緩，中共在應對兩岸關係發展之大戰略下以及當前金融危機與其國家長遠發展，建構一個「海峽經濟特區」，做為吸納臺灣資金、技術與構築兩岸交流合作之平台，對其言將有數利而無害，無論是兩岸產業、金融合作與經貿制度化等，將可大幅刺激海西地區發展，就我而言，後續於該區之投資仍應注重投資保障與相關條約之簽訂、核心技術優勢之留轉，以防止其吸納效應對我產生之危害。

若能就上述幾方面可能經濟合作項目，進行協商甚至簽訂協議，即表示兩岸不斷實現更緊密的經貿關係安排；而以此為基

註六 〈兩岸休兵成果豐碩臺美恢復互信〉，《青年日報》，2009年7月7日，版2。

註六 大前研一，〈不進軍中國臺灣靠邊站〉，《聯合報》，2009年7月13日，版1。其引述如加拿大與美國、瑞士與德國、愛爾蘭與英國等關係。

註六 〈兩岸經合協議胡盼下半年談〉，《聯合報》，2009年5月27日，版A1。

礎，建立自由貿易區，才有可能性與實質意義。然共同市場涉及關稅、貿易和市場的一體化，這又必須有相當程度的政治互信相適應；因此，此將與兩岸和平協定的協商和簽署連繫起來施作，這些網狀性的交織與作為將是未來應持續努力規劃與發展之重點。

四、國防政策

(一)審慎處理兩岸軍事互信機制

中國大陸嘗試性的推出建置具兩岸特色之軍事互信機制，希在政治問題解決前即能建立雙方軍事上的互動，若我冒然即採取此一建議，將導致軍事與政治脫軌甚至產生矛盾，給與中共有利之機，因此在推動兩岸軍事互信機制前，國內需要審慎的研究與互動討論，這不僅是國防單位的責任，更是整個國家各層面的共同職責，所以，政府高層部門應整合國內各界儘速整理相關思維與政策擬案，深入研究相互交換意見，並運用二軌模式與大陸和各國專家共同探討各種的機會與可能性。

(二)以平常心看待兩岸在軍事上汰換過時裝備

在中共大幅從事軍備更新、擴張與實施軍演驗證其軍事能力時，我方其實無須過度反應，僅須保持關注即可，畢竟中國正在持續發展成大國，一個大國在經濟實力許可下，從事各項軍事活動這是必然，亦無須大肆渲染以挑釁中共。而亦應要求中共以同理心重視我裝備老舊已嚴重危害我軍人（同為中華子民）之生命安全與其家庭生計問題，在處理美國對臺軍售與軍事合作的質量方面，亦無須敵視、無須以軍售危害其國家利益之謬誤觀點阻止軍售事宜，其領導者應站

在一個相對戰略高度保持關注即可，畢竟一個具有基本保護臺灣的武裝力量對兩岸和平與發展應只有好處而無壞處，除非，中共別有用心。

(三)持續強化發展本身軍事科技

我國先進軍事武器，基本上均透過外購方式獲得，實乃我國軍事部門未曾對國內科技能力加以整合與分工，若能透過軍備局、國防大學理工學院、工研院與相對應軍事單位需求，持續發展更為先進與精密之科技，整合軍方創新思維運用於軍事上，特別是具有重大破壞力之武器與投射裝置（含兵力投射載具），除可大幅增加談判籌碼獲得更精良之裝備外，亦可增加嚇阻能力。

(四)善用友邦強化我實質戰力

美國為因應中共軍力在臺海地區的持續成長，已經與日本和澳大利亞等盟國，展開新一輪的戰略性部署，藉以維持美國在此地區的主導地位。同時，美日兩國的軍事同盟架構，傾向於提升臺灣角色的份量，然美日兩國亦了解，臺灣重要性並不足以升高到軍事同盟者的地位，因此種狀況將會帶來嚴肅的政治問題；然若中國大陸與臺灣結合成為一體，則整個南中國海將變成真正的中國海，會產生極為嚴重的戰略性問題亦將嚴重衝擊到美國在亞洲之利益。因此，美日兩國均以維持最低成本的觀點，強調臺海兩岸關係以「不統、不獨、不武」，並恢復和緩良性互動交流，對其最為有利。因此，美國與臺灣之間的軍事合作，也就可以在「安靜而持續」的狀態下，按照臺灣關係法的規範推動。^{註查}如何運用其間的矛盾與衝突，是為我國防事務人員應審慎思考之事。

^{註查} 臺海軍力動態平衡的新形勢，國民黨中央政策會大陸情勢雙週報1555期，請詳參http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=100835758。

伍、結 語

由於兩岸恢復協商，加強交流，使得海峽局勢從原來的戰爭邊緣，扭轉為和平發展。而臺灣民眾所關心的參與國際社會活動的問題，也透過中華臺北衛生署以「觀察員」的身分出席世界衛生會議而展現曙光。年來兩岸關係發展取得新的豐碩成果。藉「胡吳會談」之機，國共兩黨又以「更上一層樓」思維，達成新的多項具體共識，包括兩岸就「ECFA」相關議題進行協商與簽訂相關文件；重申兩岸「堅持九二共識，反對臺獨」的政治互信基礎等；加以胡錦濤先生在新的起點上進一步推動兩岸關係向前發展所發表的六點意見，使得兩岸關係的發展，呈現出令人期待的樂觀前景，但樂觀之中亦應有所戒慎，如果中國大陸是威脅，也是機會，我們應貫徹「機會極大化，威脅極小化」的指導，因為兩岸的交流內容如果適切，將可擴大機會，進而減少威脅，但不可否認的是在大陸軟的一手背後的另一手卻是武裝力量的大幅提升，因此在國防政策上，除強調兩岸間非軍備競賽性質外，更應注重軍事互信機制建構之內涵與實質對等性。而在兩岸建立ECFA乃至更緊密的經貿關係，我國也應注意要避免產生中國的吸納效應，從而構建有利於我國未來經濟發展的經濟體系；畢竟兩岸良性發展誠為兩岸中國人所希冀之事，但發展的過程中，保持自身實力而在兩岸競合過程中保持有利之主動態勢是極為重要之關鍵，在國際現實中實力是一切利益之保障，審視政府一向堅持「以臺灣為主、對人民有利」的原則推動兩岸政策，而且都有完整的構想與規劃，希望在兩岸「合作雙贏」的基礎上，戒慎、宏觀、前瞻的培養建立我國的核心競爭能力，讓臺灣實現「連結大陸、邁向國際」的大戰略目標。

收件：98年12月24日

修正：99年03月26日

接受：99年04月15日

作者簡介

夏宜嘉上校，陸軍官校75年班，戰院94年班，現為政治大學外交系戰略與國際事務在職專班研究生；現任職於國防大學戰爭學院聯合作戰組教官。

