



從兩岸和平發展中的國防問題 看軍事互信機制

備役上校 陳偉寬

提 要

- 一、當前「和平發展」已成為兩岸政府的「兩岸政策」主軸。但和平發展中的國防問題，卻易觸動雙方的敏感神經，從而影響雙方互信。
- 二、克勞塞維茨有言：「戰爭多起於國力衰弱而又無備之時。」這些警語，多半警告我們平時保持適當國防軍備的重要。亦可說：一個自立自主的基本國防，才是「和平發展」的最有力保障。
- 三、從古聖先賢的兵法中得到的箴言，就是和平發展永不能忘記國防的重要。因此，兩岸必須儘早建立軍事互信機制，互相了解彼此發展基本國防的重要。而且能在互信基礎上有所制約。
- 四、兩岸和平發展中的國防，定位為「基本國防」，是負有保衛中華民族「共同使命」的國防。但在和平發展進行中，兩岸尚未訂定「軍事互信機制」前，彼此仍缺乏互信。
- 五、有關建立軍事互信機制在短時間內恐難成熟。因此近期的目標或許只剩下二軌交流，或藉由經貿與其他事務性議題的成功談判來累積彼此在安全上的互信，並將作法多元化。

關鍵詞：和平發展 基本國防 軍事互信機制

前 言

當前無論台海兩岸政府的「政策」，到民間學術文化經濟交流，幾乎離不開「和平發展」的主題。中華戰略學會基於多次參

與大陸「孫子兵法與和平發展國際研討會」後，蒐編兩岸研究論文，出版了「孫子兵法與和平發展」論文成集，分贈兩岸軍政學各界參考。98年2月中旬各文教基金會等數個單位，與大陸北京大學、社會科學院等單

位在國父紀念館合辦的第二屆「孫文論壇」學術研討會，研討主題「民生主義之理論與實踐」，其目的亦「為兩岸在中華文化的交流上，為中華文化的研究發展，建立起一個很好的橋樑，走出一條和平、和諧的康莊大道」^①。咸為兩岸和平發展創造遠景。

「當今世界正處於和平與發展的時期。和平是發展的前提，和平是人類社會的基本價值。維護和平是國際組織、世界各國政府和人民的共同責任^②。」因此，兩岸和平發展，也是兩岸政府及兩岸全民的共同責任。但依中華文化，從古至今，對於「戰爭」與「和平」抉擇上的平衡點，卻很難拿捏得準。和平發展中雙方的國防問題，就十分敏感，且難以定位。

和平發展中的「國防」之定位

孫子雖強調「不戰而屈人之兵，善之善者也」^③，「善用兵者，屈人之兵，而非戰也」的和平思想，但也有「上兵伐謀、其次伐交、其次伐兵^④」，不得已而用兵的指導；以及「非利不動、非得不用、非危不戰」的「安國全軍之道」。此處「非危不戰」的「危」字，自古學者，多解為「危險關頭」，或如「出師表」解為「危急存亡之秋」。但國家到了危險或危急關頭，才起

而應戰，很容易陷入被動。甚至可能因無力挽回頹勢而導致亡國滅種。因此，筆者在所有孫子戰略研究著作中，把「危」字，以「正」解之。例如「危坐」就是「端坐」或解為「正襟危坐」。所以「非危不戰」的正解，應該是「非正義戰爭不戰」。

所謂正義戰爭，就是古之所謂「義戰」。在此，為肯定兩岸和平發展中對「國防地位」的共同認識，特先引用大陸學者張明友先生在「論孫子的止戰思想^⑤」中的有關「義戰」（正義戰爭）的解析，來說明「義戰」的思想。他說：中國古代的思想家們，崇尚文武之道，以文武之道為治國安邦之道。所謂「文能治國，武能安邦」。既崇文、又尚武，文武併用，一張一弛，才是周全的治國安邦之道。因此，他們（孫子與各兵家）雖然提出了「不戰」「非戰」「止戰」的主張，卻沒有把不戰、非戰、止戰絕對化，不是盲目的反戰主義者。他們認識到兵和戰有其存在的合理性和必要性。在弔民伐罪、除暴平亂和保衛社稷等許多方面，兵和戰是必不可少的。因此，他們反對不義之兵，不義之戰，不反對義兵、義戰。什麼是義呢？從兵學的意義上說：「所謂為義者，伐亂禁暴，起賢廢不肖，所謂義也」（黃帝四經·十六經·本伐）。這是說，討伐判

註① 見「孫文論壇」第二屆學術研討會大會手冊，第5頁對極忠文教基金會董事長李子弋教授的簡介。

註② 引自張明友先生所作「論孫子的止戰思想」。張先生為大陸山東省軍區前副司令，退役少將。

註③ 孫子兵法第三章〈謀攻篇〉。

註④ 同上註。

註⑤ 同註2。

亂，禁止暴行，起用賢人，斥退不肖之徒，就是義。「誅暴救弱謂之義」（文字・道德），「執干戈以衛社稷（禮記・檀弓下）」也是義。所以孫子和各兵家繼承了「武有其德」的傳統，在認可「止戈為武」，主張不戰、非戰、止戰的同時，又肯定了仁義之師，正義之戰的必要性和正當性，認為：義兵「殺人安人，殺之可也」；義戰「攻其國、愛其民，攻之可也」；「以暴制暴，以戰止戰，雖戰可也。」（司馬法・仁本）。從以上各點，我們可以認識大陸學者對正義戰爭的看法，從而了解其在和平發展中保持國防的必要意義。

世界上，凡侵略戰爭，都是不義之戰；相對的反侵略戰爭，絕對是正義戰爭。中共若違背兩岸和平發展諾言，再起武力犯台之兵，當然也是不義之戰；相對的我行防衛作戰，則是當然的正義之戰。所謂「正義戰爭」，就是「師出有名」的戰爭；非正義戰爭（不義之戰）當然是「師出無名」的戰爭^⑥。台灣只要台獨黨派得不到政權，無能製造「法理台獨」以惹起戰爭，中共欲武力犯台，肯定是「師出無名」。但台灣內部政治變數卻不敢說絕對不可能。所以以防衛作戰為本務的基本國防是永遠需要的。

司馬法有云：「國雖大、好戰必亡；天下雖安，忘戰必危。」西諺云：「祈禱和平，準備戰爭！」中諺云：「國家可以百年

無戰爭，但不可一日無戰備。」克勞塞維茨有言：「戰爭多起於國力衰弱而又無備之時。」這些警語，多半警告我們平時保持適當國防軍備的重要。亦可說，一個自立自主的基本國防，才是「和平發展」的最有力保障。

至於國防是兩岸「建立互信^⑦」的障礙嗎？雖然前述將兩岸和平發展中的國防，定位為「基本國防」，是兩岸解除敵對狀態後，彼此均不以對方為假想敵的中性國防，是負有保衛中華民族「共同使命」的國防。但在和平發展進行中，兩岸尚未訂定「軍事互信機制」前，彼此仍缺乏互信。所以日前報載中共官員訪問美國時，鄭重要求美國不要賣武器給台灣。而我國馬總統就有兩次要求中共撤除飛彈的言論。部分人士仍存異見。至於對兩岸直航，亦批政府敞開國防大門，讓敵人進來。這些言論都會影響兩岸的互信。而且大都是「國防問題」引起的。

和平發展中，由於雙方基於國防安全，必然產生許多不同的看法，和不同的言論。惟兩岸主政者，基於和平發展的誠意，對於上述不同言論，應以平常心視之，並加強兩岸軍事學術交流。最好儘速「建立軍事互信機制」，解除敵對狀態，才能使兩岸彼此瞭解和平發展中，保持基本國防的涵義。

和平理念與中國的和諧世界

註⑥ 見李德哈達，《李氏戰略論第四篇第十九章》，頁330。

註⑦ 侯榮邦，〈用飛彈建立互信？〉見自由時報電子報<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jul/11/today-o4.htm>。

一、古代的和平理念：

《孫子兵法》，集中國古代兵法的大成，以求知、求先、求全、求善為理想目標，以「不戰而屈人之兵」為最高指導原則。中國歷代兵學名著甚多，但所有兵學典籍，均無法望其項背，漢曹孟德說：「吾觀兵書戰策多矣，孫武所著深矣！」（《孟德新書》序文）。李德哈特也認為：「古今所有的兵書（戰爭藝術），無出其右者^⑧。」其譯本遍及英、美、法、德、俄、日、韓、越等國，可見其價值古今中外均極尊崇。

自古以來，中外戰略思想家，大多從戰爭的角度解析和平。古代中國的兵家，認為「和好為權宜，戰守為實務。」（《兵鑒全集》卷一，宋韓琦語）；西方戰略思想家，也都以鬥敵爭勝才有和平。如克勞塞維茨說：「戰爭只有一種勝利，……榮譽終屬勝利的結果，……這部分達成了，和平也必會到臨^⑨。」富勒說：「和平為政策的基本觀念，而勝利則是達到這種目標的手段^⑩。」李德哈特也認為：「和平的真正涵義，就是說在戰後，……其可能的途徑只有兩條：一是速戰速決，二是持久戰^⑪。」都是強調鬥

敵爭勝，沒有勝利，就沒有和平。而孫子以「不戰而屈人之兵」為用兵最高指導原則，主張「上兵伐謀，其次伐交」，採取政治、外交、經濟等和平策略，重視非武力戰，以「全國」「全軍」。所以孫子戰略思維中的和平，是「不戰而勝」的和平，超越了戰爭的領域，是和平主義^⑫的典範。茲將《孫子兵法》中有關和平理念，其中最著名者例如：

「兵者，國之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也。」（始計篇）。

「凡用兵之法，全國為上，破國次之；全軍為上，破軍次之；……是故百戰百勝，非善之善者；不戰而屈人之兵，善之善者也。」

二、西方的民主和平：

美國總統威爾遜，亦為民主和平論的代表人物，主張「使國家和世界民主化」，冷戰結束後，該理論在國際關係中受到重視。學者羅塞特（Bruce Russett）以「文化規範」、「結構制度」，說明「民主」與「和平」的關係，認為民主國家會遵循民主程序解決國際爭端^⑬。杭林頓（Samuel P.

註⑧ 李德哈特（Liddell Hart）為英譯《孫子》所寫序言，見Samuel B. Griffith, Sun Tzu: The Art of War (Oxford, 1963), p.vii.

註⑨ 克勞塞維茨（Carl Von Clausewitz）著，王洽南譯，《戰爭論》（台北：國防部史編局，民國80年3月），頁666。

註⑩ 富勒（J.F.C. Fuller）著，鈕先鍾譯，《西方世界軍事史》（台北：軍事譯粹社，民國65年12月），頁376。

註⑪ 李德哈特著，鈕先鍾譯，《戰略論》（台北：軍事譯粹社，民國69年12月），頁428。

註⑫ 和平主義（pacifism），是指爭取實現各民族之間的持久和平，乃至永久和平的一切努力和主張。見《大英百科全書》。

Huntington) 於1995年在台北「全球第三波民主化的發展與鞏固國際研討會」中提及，自1819年迄今國際間的武裝衝突，死亡人數超過1000人的戰爭共353次，其中155次發生在民主和非民主國家間，互相發生在非民主國家間有198次，互相發生在民主國家間則為零¹⁴。曼斯斐德(Edward D.Mansfield)和史奈德(Jack Snyder)依過去200年的資料研究，認為新興民主國家在民主化的初期，比較容易發生戰爭，2005年更指出「不完全的民主國家」，比「完全的民主國家」好戰¹⁵。依史奈德的研究，在民主轉型過程中，政治菁英為了爭取選票，往往訴諸民族主義(Nationalism)、民粹主義(Populism)，以此為動員手段，經常如此，便易導致國內族群衝突與對外發生戰爭，如斯里蘭卡、印度、盧安達、蒲隆地、南斯拉夫等，即為其例¹⁶。台灣過去十幾年民主化過程中，政治人物操弄民族主義，導致兩岸關係繃緊，亦為如此。

美國自威爾遜以來，即以民主和平論為外交主軸。柯林頓入主白宮前宣稱：「民主

國家並不互相進行戰爭¹⁷。」小布希亦主張「每一個國家都走向民主的道路¹⁸。」但他們在任內都對外發動戰爭，權力均衡為美國獨佔，仍然是鬥敵爭勝的和平。

三、中國的和諧世界

中華民族素以和平著稱於世，重視「講信修睦」(《禮記》禮運)、「協和萬邦」(《書經》堯典)。在中國文化中，和平是一種崇高的社會理想，也是處理國際關係的最高準則。古代的儒家將和平理念建立在道德與文化基礎上，主張「禮之用」、「和為貴」(《論語》學而)，認為「天時不如地利，地利不如人和。」(《孟子》公孫丑上)，將「人」、「禮」的規範，以行「仁」於眾人之事，達到「仁政」(王道)的境界，進而追求「大道之行也，天下為公」(《禮記》禮運)的理想世界。

中國初期的國家與外交戰略，以毛澤東、周恩來的「和平共處五原則¹⁹」為基準。80年代鄧小平提出「現在世界真正的大問題，大的全球性的戰略問題，一個是和平問題，一個是經濟問題或者說是發展問題

註¹³ 雷敦蘇，〈和平與民主〉，《和平學論文集》(台北：唐山出版社，民國92年)，頁255。

註¹⁴ 杭林頓(Samuel P. Huntington)，〈民主的千秋大業〉(Democracy for the Long Haul)，《輿策期刊》「全球第三波民主化的發展與鞏固」，1995年9月5日。

註¹⁵ Edward D.Mansfield and Jack Snyder, Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War (Cambridge MIT press, 2005), p.4.

註¹⁶ 同上註。

註¹⁷ 引自倪世雄，《當代國際關係理論》(台北：五南出版社，民國92年)，頁585。

註¹⁸ 同註10，p.2.

註¹⁹ 包括相互尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互惠、和平共處。

20。」1987年，黨的第十三大報告，將鄧的觀點概括為「和平與發展是當代世界的主題」，自此「和平與發展」便成為國家與外交戰略的依據。爾後「和平崛起」理論，引起國際多方的討論與關切，並產生「中國威脅論」，為消除國際間的疑慮、誤解，於是強調中國對外戰略的取向，是在謀求有利其發展的和平的國際環境以及與強權國家保持良性互動21。2004年3月，溫家寶總理在十屆全國人大第二次會議閉幕時指出：「中國要堅持和平發展，永不稱霸，不會犧牲他國，威脅他國，希望同世界一切友好國家發展經貿關係，並維護世界和平22。」同年9月，第16屆4中全會首次提出「執政為民，立黨為公」，建立「和諧社會」的執政理念。次年4月，胡錦濤主席參加雅加達亞非峰會，提出「共同建構一個和諧世界」的理念。7月，胡出訪俄羅斯，「和諧世界」被寫入「中俄關於21世紀國際秩序的聯合聲明」。同年10月，胡在聯合國成立60周年首腦會議發表演講時指出：「應該以平等開放的精神，維護文明的多樣性，加強相互交流，協力構建各種文明相容並蓄的和諧世界。」對「和諧世

界」的內涵作了全面闡述23。是年12月22日公布「中國和平發展道路」白皮書，強調是基於中國國情、中國歷史文化傳統、當今世界發展潮流的必然選擇，為順應經濟全球化發展趨勢，實現與各國互利共贏和共同發展，建設持久和平與共同繁榮的和諧世界，為強調中國價值核心的新國際關係理論24。顯示其和平發展，是政治、經濟、外交、文化等面向的綜合運用，是一個長程、穩定的綜合規劃與指導，致其處理大國關係、周邊關係、多邊關係和發展中國家關係，近年均有突破，並已取得較大成果。副總統蕭萬長，2008年4月前往海南島參加區域性經貿會議「博鰲論壇」，與中共國家主席胡錦濤會面時，胡對兩岸問題的十六字真言：「建立互信，擱置爭議，求同存異，共創雙贏25。」也是和平發展的另一種思考。

兩岸軍事互信機制之檢視

一、兩岸軍事互信機制檢討

(一)缺乏互信

在「以談判代替對抗」的思維下，馬政府與對岸的談判進程有其階段性。自520以

註20 中國外交部，《鄧小平外交思想學習綱領》（北京：世界知識出版社，2000年1月），頁32。

註21 李慶四，〈中國和平崛起的國際環境與國際戰略學術研討會評論〉，《中國外交》2004年第5期（2004年5月），頁41-44。

註22 溫家寶，〈闡述中國和平崛起五要義，重申中國永不稱霸〉。

註23 新華網，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2006-8/24/content500086>。

註24 中國網，<http://big5.china.com.cn/Chinese/zhuanti/heping/1069489.htm>。

註25 〈兩岸建立軍事互信相關問題探討〉，在當前的新形勢下，台海兩岸最重要的是遵循胡錦濤總書記提出的「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」十六字方針，共同構建兩岸關係和平發展的新時代。見www.waou.com.mo/detail.asp?id=33237-54k - 2009/04/20。

來，兩岸之間已就包機直航與開放大陸觀光客達成了一些協議，未來還會繼續就相關議題進一步協商。基本上新政府初期的兩岸談判以經濟議題為主，之後才會漸漸觸及國際空間、安全（包括撤飛彈、信心建立措施）等議題。由於安全議題在本質上遠比經貿議題來得敏感，同時又具有高度政治性。因此軍事互信機制很自然地就只能是兩岸談判相對成熟後的議題。在雙方互信沒有累積到一定基礎之前，恐怕難以順利進行。此外，中共對我國有關軍事互信機制的倡議向來鮮有回應，其比較感興趣的還是美中軍事關係，目前在減少對我軍事威脅上也沒有積極作為。

對於我方來說，軍事互信的概念恐怕也沒有辦法說服所有國軍官兵。現下我建軍是以「威脅為取向」(threat-based)做為建軍方式。彼此既是敵人，軍備不會「透明」，又何以談「信心建立」？因此嚴格來說，我國防部目前有關軍事互信機制的規劃只能算是「願景」，離落實還有一段距離。

(二)國內因素

雖然台灣朝野對於中共的看法極為分歧，但不論藍綠咸認為共軍是「鐵板一塊」，難以撼動。民進黨政府以前的做法是極力宣傳，甚至誇大共軍的軍力威脅，「台獨」主張更是火上加油地讓兩岸在軍事上毫無交流的可能。現在馬政府的做法雖是從穩健中求取進展，但卻也體認到共軍在中共政治中的頑固性與封閉性，因此選擇由上往下的方式：未來若要進行安全議題談判，將會以文人領導（即胡錦濤）做為主要談判對

象。讓中共黨政高層自己去和共軍落實談判結果。這當然是比較聰明、務實且較有效率的作法，但也說明了要由兩岸的軍方直接建立軍事互信機制仍是相當困難。

(三)委託限制

目前規範兩岸談判的主要法源是《台灣地區與大陸地區人民關係條例》（即《兩岸人民關係條例》）。根據該條例第四條規定，政府得委託「具有公信力、專業能力及經驗之其他具公益性質之法人，協助處理台灣地區與大陸地區人民往來有關之事務；必要時，並得委託其代為簽署協議。」依此看來，我國政府（特別是陸委會）委託的「白手套」（目前即「海基會」）所能處理的是「台灣地區與大陸地區人民往來有關之事務」，也就是與「人民往來」息息相關的事務，性質上難以擴大解釋到有關國家安全與軍事互信等層次。我方如果要擴大委託機關的業務範圍，恐怕要先修法才行。

(四)授權問題

即使在法源上沒有問題，倘若真的要進行軍事互信機制之談判，在過程中尚會遇到授權的困難。首先，我國國家安全事務為總統之專有權力，想要談判軍事互信或其他安全議題，非有總統直接或間接（如國安會）授權不可。再加上軍事與安全的議題異常敏感，牽涉範圍又廣，談判時還是要有總統充份信任的高層官員領軍才行，否則不論是陸委會或國防部都無權自行進行談判，民間機構或白手套更難有進行具體協商的空間。

(五)二軌侷限

有鑒於談判的實質困難性，一些人士

因此建議，是否可由民間智庫或學術研討會來擔任「二軌」，先扮演初步的互信累積管道？事實上，近年來國軍對於共軍的部分了解就是來自民間的學者或記者到大陸或其他國家，與對岸軍方人員面對面交流後（如孫子兵法研究會年會或香格里拉對話）所帶回來的訊息。但以這樣「資訊分享」(information-sharing)方式所進行的安全或軍事議題交流，除了增加個人的互動機會外，雙方帶回或傳達的資訊往往十分「混雜」(mixed)，甚至還會和事實有所出入。因為中共軍方在此類場合敢暢所欲言的，多半是教研或退役人員。渠等除了不能代表共軍主流政策與想法外，還有可能想藉由向海外發聲而出名，因而發表「譁眾取寵」之言論，這樣極可能會誤導我方對於共軍真實面之了解。至於我方參加人員亦多來自民間，缺乏政府經驗以及對政策的精準掌握，很有可能傳達錯誤之訊息給對方。但若派具有國安、軍事身分的學者與會，又恐將混淆官方與私人立場。

二、政策建議

軍事關係向來是雙邊或多邊關係當中最為敏感的議題。從上述分析可知，由於兩岸長期缺乏互信等原因，想要在短期內談判軍事互信機制，無疑是緣木求魚。區域安全合作、演習等作為由於牽涉到主權國家等敏感議題，東亞地區國家異質性又高，在現實政治上亦難以做為建立兩岸互信的媒介。

雖然如此，困難的環境尤需智慧來突破。顯而易見地，軍事互信不能只是一廂情願，兩岸雙方，甚至於台美中三方都應該有

所作為，才能讓軍事互信有存在與發展的可能。本文建議，未來兩岸應跳脫傳統模式，以特別思維與策略來降低彼此敵意，為兩岸間的軍事互信奠定較為堅實的基礎。

(一)中共方面

共軍無疑地是軍事互信中的一個關鍵角色。然而在兩岸關係和緩的大環境下，共軍至今所釋出的善意不多（甚至沒有）。一般來說，外界所期望共軍在兩岸軍事互信上的作為包括：

1. 撤飛彈或宣布不將飛彈對準台灣。
2. 減少演習。
3. 開放軍事基地供台灣訪客參觀。
4. 軍事首長接見台灣訪客。

在這其中，撤飛彈或宣布不將飛彈對準台灣對於我方來說意義特別重大。中共目前所對準我國的這一千多枚飛彈主要為東風15型（即M-9, CSS-6）與東風11型（M-11, CSS-7）兩種彈道飛彈（另還有東海10型巡弋飛彈）。目前兩者都已可用八輪直立式發射架運輸載具運載，可迅速進行野戰發射程序。也就是說，如果中共真的將飛彈撤除原部署點的話，仍可在很短時間內就回到預備發射位置，平時撤除（其實只是「重部署」）飛彈的作為並不會影響戰時的軍事嚇阻力。在數目上，中共目前這兩型飛彈大概都是4到5枚共用一具發射架。如果中共能主動將發射架的數目減少或部署在其他地方，針對我國的飛彈數目就會少很多。

此外，若共軍真的不願意改變其飛彈部署地點，也可以對我採取國際上常用的「不瞄準」(de-targeting)策略來表現善意。「不瞄

準」指的是一國宣布不將其飛彈或其他武器瞄準某特定國家。在後冷戰時期，大多數軍事強權都曾宣示過此原則，中共和俄羅斯就在1994年9月達成過協議，彼此不將飛彈瞄準對方；1998年6月美中也曾簽訂雙方互不以核飛彈對準對方的協定。不過，這樣的宣示其實多是用來發揮政治效果，在軍事上，飛彈可以在很短時間內就用電腦軟體修改設定，回復到原目標或新目標，本身軍事計畫幾乎不受影響。總之，中共不管是將機動性的飛彈重部署到其他地方，或是公開宣布「不瞄準」政策，都可以在不影響實際作戰能力的情況下，對我釋出政治善意。如果共軍能配合兩岸和解的氛圍，先跨出這一步，那兩岸的和談或許就有更大的可能性了。

其次，減少演習亦能釋放善意。自1996年以來，共軍一直積極強調兩棲作戰演練。目前幾個主要的兩棲訓練基地都設置在沿海地區，許多部隊也紛紛在駐地修建了小型的兩棲訓練場。在過去幾年當中，四分之一以上的陸軍機動師、旅曾進行過兩棲訓練。正對著台灣的南京、廣州軍區是兩棲訓練進行最多的地區。誠然，中共的演訓不是全部都針對台灣，其自己也有其他的戰略考量。但如果減少對我針對性強的演習次數，如東山島演習，那展露出的善意將十分顯著。

此外，開放基地也是可以考慮的選項之一。近年來共軍已逐漸對國外開放基地，甚至允許外國代表觀摩共軍演習。2003年起，中共開始邀請外軍代表參觀演習，2004年起還開放兩棲作戰基地。可見共軍對於這些作為非但不會不能接受，甚至還已經行之有

年。如果也讓台灣訪客能參觀軍事基地，甚至由軍事首長接見，相信也極富正面意義。

(二)台灣方面

在軍事互信上，我方是比較弱勢的一方，不應也不可以放棄國防的準備。但這不代表我方毋需釋出善意。事實上，我方可以考慮以下作為，包括：

- 1.放棄或減少部署雄二E飛彈於本島（但可保存飛彈研發能量）。
- 2.宣示不發展大規模毀滅性武器。
- 3.防禦性軍事態勢的強化，因為軍事過度失衡將使中共失去和平解決的誘因。

在民進黨執政時期，政府針對兩岸軍力失衡的情況所提出的戰略乃是「攻勢國防」、「攻擊是最好的防衛」。此類作為包括發展針對大陸境內的攻擊能量作為反制作戰的籌碼，特別是對地（面）的彈道飛彈，最受人注意及關切的當然是雄二E飛彈。我國雖然並未公開雄二E飛彈的諸元，但外界普遍相信該系飛彈的攻擊範圍可以涵蓋中共東南各大軍區，包括範圍內的重要指揮機構、後勤基地、油彈庫、發電廠、海軍艦隊，以及軍用機場等等。

馬總統對於國家大戰略主張與民進黨政府不同，新政府認為若將攻擊性武器公開提出作為國家戰略指導，對於區域穩定、外交關係以及建軍規劃來說並非具有正面幫助。因為除非攜帶核子或其他大規模毀滅性武器彈頭，否則部署數量有限的中程飛彈實在無法發揮重大的「嚇阻」功能，甚至還可能會造成「升級」的危險。不過如果我方能將這在軍事作用不大的「反制武器」做為談判籌

碼，或許能發揮更大的政治效果。

即使兩岸氣氛緩和，台灣也不能放棄建立堅實的國防，因為我們必須要有強大的國防做為談判的基石，軍事過度失衡也將使中共失去和平解決的誘因。對大陸，馬總統一直主張將「威脅極小化，機會極大化」。但台灣仍必須要為最壞情況(worst case scenario)做準備。也因此馬政府提出了所謂「固若磐石」(hard ROC)的國防主張。防禦性軍事態勢不是要放棄海、空軍而走向大陸軍，而是希望能在有限資源的條件下，將台灣層層加以保護，讓台灣能撐得更久，以在台海戰爭之中待時機之變（如美軍馳援）。

（三）美國方面

軍事互信方面，美方也可以有所作為，包括：

- 1.兩岸軍方同時與美軍太平洋司令部(PACOM)建立起熱線。
- 2.美國智庫開設軍事交流、論壇課程，請亞太地區國家（含台灣、大陸）參加。
3. 在適當時機與場合，海峽雙方直接或間接（密使）將讓步立場透露給對方。

在這當中，第二項尤具意義。兩岸似乎可以考慮由第三國，特別是美國的智庫先來開個頭，創造兩岸國安與軍方人員（而不僅是民間人士）直接交流的機會，之後再視情況調整運作模式。這樣的作法好處有以下數端：

首先，目前兩岸的國安與軍事人員都不能踏到對方土地上，因此在國際場合見面似乎是一個比較合理的安排。其次，不管願不願意承認，美國向來扮演台海安全關係中的

一個重要角色，如果由美國智庫作東（不違反雷根的「六項保證」），台北表現了尊重華盛頓在兩岸軍事交流上的功能與重要性，降低美方對台灣想撇開美國「私下」與中共秘密往來的憂慮；對中共來說，北京雖然不願讓美國直接介入台海安全議題或讓台灣問題「國際化」，但如果美國僅是由智庫做東而政府並不介入，「想要多了解台灣軍方想法」的這個誘因仍然可以超過對於山姆大叔的顧忌。再說這只是智庫二軌的交流，並非實際軍事或安全議題的官方談判，對岸當不致於完全抗拒。

著名智庫「戰略與國際研究中心」(CSIS)以及美軍太平洋指揮部轄下的「亞太安全研究中心」(APCSS)似乎是現有比較適合兩岸軍事交流的場所。「戰略與國際研究中心」位於華府，向來與美國政府（特別是歐巴馬政府）與國會溝通密切，也長期與兩岸軍方分別有訓練、教育或其他方式的連繫關係。如果「戰略與國際研究中心」能以智庫名義，邀請各國安全或軍事部門的官員或專家共同與會（兩岸人員亦在其中），兩岸或許有「自然而然」的見面機會，這也符合我方「國際」、「自然」、「對等」、「尊嚴」的原則。至於位於夏威夷的「亞太安全研究中心」目前雖已常邀請我國高階軍官與文官參加時間長短不一的課程，但中共卻因我方已派人參加而不願加入。未來或許可以在某種默契下，製造機會讓兩岸的國安或軍事人員同時參加該中心某些課程，而有更多交流與了解對方之經驗。

結 論

國軍戰備整備的根本在持續戰力的維繫，由於中共積極發展戰區導彈、巡弋飛彈，並以導彈攻擊作為攻臺之先導，如國軍戰力之存活力與備援能力皆不足，則極可能在敵之第一擊之下即無法恢復戰力，而使臺灣防衛作戰構想與能力整個崩潰，此間尤以指揮管制通信情報體系的是否能持續運作，主要的關鍵仍在民心士氣是否撐得住？此至關重要。

由目前或甚至中短期來看，兩岸想要進行軍事互信機制或其他安全議題的談判皆具有相當難度。有關談判建立軍事互信機制條件在短時間內恐怕都不會成熟。因此短期的目標或許只剩下二軌交流，或藉由經貿與其他事務性議題的成功談判來累積彼此在安全上的互信，但是目前的交流模式必須要擴大內涵並將作法多元化。咸認軍事互信不應只是兩岸的事，因為所謂的「互信」不拉入美

國就不易成功，美國的支持至關重要。除了中共撤飛彈、台灣不部署攻勢飛彈外，兩岸還可以利用第三國，特別是美國的智庫來創造兩岸國安與軍事人員直接接觸的機會。兩岸在派遣參加人員時，或許可以考慮具潛力的中級官員或軍官。渠等若有私人情誼，或許在10年、20年後，當這些人員成為兩岸的高階政軍領導之後，雙方的互信機制會在更有利的情況下逐步實現。

作者簡介

陳偉寬備役上校，空院76年班、戰院77年班，曾先後歷練飛行官、中、大隊長、指管長、作戰組（處）長、準則處長、戰略教官及空略組主任等職務。目前擔任中華戰略學會國防專案研究執行秘書兼研究員職務，主要專長研究領域以建軍備戰、國防安全、空軍戰略與戰史為主。



F-5E戰機（照片提供：張詠翔）