

# 析論兩岸信心建立措施中之美國因素

## American Factor in the Confidence Building Measures across the Taiwan Strait

夏宜嘉 上校 (Yi-Jia, Shiah)

海軍陸戰隊指揮部情報處

謝游麟 上校 (You-Lin, Shei)

國防大學戰爭學院教官

### 提 要

- 一、從美國本身利益角度，或身為超級大國對維持區域安全的責任，美國於兩岸信心建立措施之角色都是關鍵而不可或缺的。
- 二、北京領導人雖對臺海情勢發表正面談話，但中共在臺海對岸的軍力部署，卻未見有顯著改變，正顯示解放軍係以軍事作為政治談判的籌碼以及運用不對稱戰力作為對臺的潛在威脅。
- 三、臺美間看似友好與擁有共同利益外，雙方仍有缺乏信任之處，如民進黨執政期間，臺美的信任被大量的耗損，馬政府執政，雖積極的改善兩岸關係，卻又蒙上過分傾中的顏色，使得美國對臺軍售有陷入謹慎考量的趨勢。
- 四、美國在兩岸關係的角色上，其依舊掌控兩岸競合關係以獲取其國家利益，即便我與美國仍保持非官方的盟友關係，但仍應注意美中合作利益遠勝美臺聯結關係，特別是在美國關注下，中共的軍事發展依舊對臺造成威脅，因此，以合作代替挑戰是未來美中臺關係重點。

**關鍵詞：**信心建立措施、兩岸關係、美臺關係、國家利益

### Abstract

1. Analyzing from either the perspective of U.S. interest or superpower's responsibility for maintaining the regional security, the United States role of establishing cross-strait CBMs is critical and essential.
2. Although Beijing's leaders issued positive statement on the Taiwan Strait situation, PRC's military deployment against Taiwan had no significant change. This shows that PLA is using the military as a political bargaining chip and the unbalanced forces across the Taiwan Strait as a potential threat to Taiwan.
3. The relationship between Taiwan and the United States appears to have common interests with mistrust. For example, during the administration of the Green Camp (DPP), the mutual trust between Taiwan and the United States had quite some wear and tear. President Ma administration had made positive improvement with PRC government, but the cross-strait

relations with impression of over pro-China attitude also made the United States decision on arms sales to Taiwan into a careful consideration trend.

4. About the role of U.S. in the cross-strait relations, U.S. still controls the cross-strait competing and cooperation relations to obtain its own interests. Even though the relation between Taiwan and the United States remains unofficially close, the fact that U.S. interests from U.S.-China cooperation are far greater than those interests from US-Taiwan alliance should be paid of great attention, especially the U.S. has been concerning the PRC' growing military development as a threat to Taiwan. Therefore, cooperation instead of confrontation would be the future focus of U.S.-China-Taiwan relation.

**Keywords:** CBMs, Cross-Strait relations, relationship between Taiwan and the U.S, National interests

## 壹、前言

當後冷戰時期國際安全進入合作安全(Cooperative Security)的新典範之際，國際社會各成員即共同努力防制軍事武力的使用或威脅的興起，而合作安全建置則可從正式的限武與裁武協議到非正式安全議題對話。<sup>1</sup>然中國改革開放後的軍事現代化建設除對臺灣造成嚴重威脅外，亦對亞太區域的均勢造成衝擊，更引起美日及其他鄰國的關切。<sup>2</sup>這種關切造成國際間的大辯論，換言之，就是如何看待中國的崛起，連帶的問題是對於和平解決爭端的期待。<sup>3</sup>從臺海兩岸三地角度觀察，由於美國與兩岸間之關係非常密切，經濟依存度亦非常之高，所以和平解決

臺海爭端，一直是美國政府對臺海兩岸政策的核心。<sup>4</sup>在這樣的大環境下，強調兩岸和平新架構的信心建立措施(Confidence Building Measures, CBMs)的本質，與後冷戰時期國際安全新典範的合作安全精神吻合，容易得到國際的支援與期待。因此，不論是從美國本身利益角度，或身為超級大國對維持區域安全的責任，美國於兩岸信心建立措施之角色都是關鍵而不可或缺的。為探究兩岸信心建立措施(Confidence-building Measures, CBMs)發展中的美國因素，本文企圖採文獻分析法對兩岸三地更迭之政權中，先探索各方對兩岸關係之觀點，研究歷史時空概從1999年開始，迄2009年止，然因美國因素的複雜性，筆者係從我國角度來觀察美國因素在兩岸信

1 Harry Harding, "Prospects for Cooperative Security Arrangements in the Asia-Pacific Region," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 13, No. 3, Fall 1994, pp.32-40.

2 王安國，〈美伊戰爭對中共建軍備戰可能影響〉，《遠景基金會季刊》，第5卷第2期，2004年4月，頁236-237。

3 張亞中，〈臺灣大學對新政府的建言—外交兩岸篇〉，《中時電子報》，2008年5月23日，<<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-Focus/2007Cti-Focus-Print/0,4640,9705230271%2097052315%200%20225439%200,00.html>>。檢索日期：2010年6月19日。

4 林正義，〈美國與臺海兩岸信心建立措施〉，《問題與研究》，第44卷第6期，2005年11月，頁5。

心建立措施之影響，主要研究重點係從其對臺海維持和平之思維、中共對臺軍事威脅的觀點、對兩岸信心建立措施之態度以及對臺軍售立場等因素的連動性實施探討，並對此提出相關體認與建議。

## 貳、美國對臺海維持和平之思維

在談論兩岸關係與發展時，就無法去除美國於此關係中的影響力；特別是從後冷戰時期的合作安全建置意涵言，其係強調：諮商而非對抗、再確認而非嚇阻、軍事透明而非秘密、事前防制而非事後矯正、互賴而非片面行動。<sup>5</sup>因此自1998年起，美國幾位重要的學政界人士即開始提出「過渡性協議」(Interim Agreements)、「臨時性協議」(Modus Vivendi)等主張，試圖為兩岸關係建立一套新的互動架構。<sup>6</sup>是以有學者認為，研究一國的外交政策應觀察其依據不同階段國家利益所進行之轉變，同時亦不可忽視其以核心價值維繫對外布局的整體性<sup>7</sup>，所以美國總統柯林頓在1999年4月7日中共總理朱鎔基訪問華府前夕，即就臺海兩岸問題，即發表一場外交政策演說，重申美國鼓勵兩岸政府「和平解決分歧、增加接觸」的立場；美國華府智庫史汀生中心(Henry L. Stimson Center)高級研究員艾倫(Kenneth Allen)亦曾於1999年4月間訪問，提出海峽「兩岸軍事互

信機制」的報告，認為如果能進而雙方軍事會談、高級軍官互訪，兩岸長久和平可期。這些思維係植基於美國的核心價值，而具體表現於其「一中政策」、「美中競合」與追求穩定的美、中、臺關係，綜析如后：

### 一、美國的「一中政策」

美國的「一中政策」維持了兩岸間的穩定，是因為海峽兩岸都主張一個中國，只是對於一個中國意涵之定義有所不同。<sup>8</sup>然針對民進黨執政後期所推動一系列挑釁舉措，美國政府則發表多次談話否定民進黨的政策，如：

(一)2007年2月23日美國國務院亞太事務副助理國務卿柯慶生(Thomas J. Christensen)，重申美國不支持臺灣當局最近的一系列推動公營機構和駐外單位更名動作，並表示美國嚴肅看待陳水扁曾經做出的承諾。<sup>9</sup>

(二)2007年9月1日美國國家安全會議亞洲事務資深主任韋德寧(Dennis Wilder)表示：「聯合國會員需要國家資格，臺灣或中華民國目前在國際社會不是一個國家，美國政府的立場是中華民國多年來都是一個未解決、留待解決的議題。」<sup>10</sup>

(三)2007年9月11日柯慶生代表布希政府表示「臺灣入聯公投涉及變更國號，美國強烈反對，扁政府的這項政策已對地區和平、臺灣人民及美國利益造成威脅。」美國雖反

5 Gareth Evans, "Cooperative Security and Intrastate Conflict," Foreign Policy, No. 96, Fall 1994, p7-15.

6 羅致政，〈美國對臺海兩岸過渡性協議的主張與看法〉，《國策期刊》，第11期，1999年7月，頁3-6。

7 陳偉華，〈中共外交政策之轉變與延續〉，《中共研究》，第44卷第3期，2010年3月，頁71。

8 如民國80年中華民國政府通過「國家統一綱領」，其內容記載：「大陸與臺灣同是中國的領土。」

9 詳見《新華網新聞》，2007年2月25日，網址：[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/taigangao/2007-02/25/content\\_5769134.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/taigangao/2007-02/25/content_5769134.htm)，檢索日期：2010年8月22日。

10 詳見《自由時報》，民96年9月1日，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/sep/1/today-fo5.htm>，檢索日期：2010年8月22日。



對中共威嚇臺灣，但美國也不承認臺灣是一個獨立的國家，所以部分臺灣領導人主張臺灣獨立是一個需要被保衛的現狀，美國並不認同。<sup>11</sup>就在美方國務院官員嚴詞抨擊臺灣的同時，美國小布希總統卻於同年(2007)9月7日「亞太經濟合作會議」(APEC)非正式領袖高峰會的公開場合，不但未就入聯公投一事公開譴責臺灣，甚至大力稱讚包括臺灣在內的亞太地區民主自由發展，是「我們這個時代的偉大故事」，還強調與臺灣防衛合作為美國在亞太地區的防衛承諾打下基礎。<sup>12</sup>

隨後美國副國務卿內格羅蓬特(John D. Negroponte)於美國國會「美中關係委員會」表示：「美國的兩岸政策至今相當明顯，在海峽兩岸關係問題上的政策牢牢地基於美國與中共的『三項聯合公報<sup>13</sup>』(Three Joint Communiqués)和『臺灣關係法』(Taiwan Relations Act)。這個政策歷經30多年，七屆政府的交替一直延續並始終如一，現在也不會改變。美國認為一個強大、穩健的臺灣是該地區一支穩定、繁榮和民主的力量，但也清楚地表明：不支持臺灣獨立，美國反對任

何一方企圖單方面改變臺灣海峽現狀的行為。要由海峽兩岸人民和平解決他們的分歧。」<sup>14</sup>如果因為臺灣挑釁而引發戰爭，臺灣不必期待美國一定會介入；同樣地，如果中共尋求使用武力對付臺灣，也不必期待美國會袖手旁觀。<sup>15</sup>

2007年10月20日史汀生中心東亞研究室主任容安瀾(Alan Romberg)在哈佛大學費正清東亞研究中心演講時表示：「陳水扁總統說，如果入聯公投獲得通過，可能加速美國修正目前的兩岸政策。其預測可能是對的，但可能不是朝承認臺灣的主權獨立狀態修正，而是朝相反的方向進行。」<sup>16</sup>此番發言對應2007年11月9日美國在臺協會臺北辦事處處長楊甦棣(Stephen M. Young)的記者會發言：「我們反對以臺灣名義加入聯合國的公投，我們認為這個公投對兩岸穩定形成威脅，而且看來最起碼不符合陳總統公開承諾的精神，這個公投是不必而不利的。臺灣的政治人物和選民，應對兩岸關係採取小心謹慎而穩健的作法，避免其實無助於臺灣實際國際地位的危險舉動。」<sup>17</sup>顯見美國的政策

- 
- 11 詳見《自由時報》，民96年9月13日，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/sep/13/today-fo1.htm>，檢索日期：2010年8月22日。
  - 12 〈APEC年會對民主臺灣的啟示錄〉，《自由電子報》，2007年9月8日。<http://www.libertytimes.com.tw/2007/news/sep/8/today-sl.htm>，檢索日期：2010年8月22日。
  - 13 美國與中國大陸的三項公報為：1972年的「上海公報」、1979年的「建交公報」及1982年的「八一七公報」。
  - 14 美國副國務卿內格羅蓬特發表關於美中關係的演說，詳見網址：<http://usinfo.americancorner.org.tw/xarchives/display.html?p=washfile-chinese&y=2007&m=October&x=20071030162625eafas0.9810253>，檢索日期：2010年8月26日。
  - 15 詳見《中國評論新聞網》，2007年10月27日，網址：<http://www.chinareviewnews.com/doc/1004/7/9/1/100479117.html?coluid=7&kindid=0&docid=100479117>，檢索日期：2010年8月22日。
  - 16 詳見《蕃薯藤新聞》，2007年10月27日，網址：<http://news.yam.com/cna/international/200710/20071027895482.html>，檢索日期：2010年8月22日。
  - 17 詳見美國在臺協會網站，2007年11月9日美國在臺協會臺北辦事處處長楊甦棣記者會，網址：<http://www.ait.org.tw/zh/news/officialtext/viewer.aspx?id=2007110901>，檢索日期：2010年8月22日。

是一貫性的；特別是當民進黨執政時期所採取的激烈衝撞行為破壞臺海地區穩定，相較於胡錦濤在十七大以「和諧」觀念突出「和平發展」主軸的對臺政策，兩岸雙方在國際舞台爭取「一個中國」認同上的手法優劣自見，特別是中共的政策深獲白宮國家安全委員會發言人的肯定，認為是尋求重新推動兩岸對話、走向正確方向第一步。<sup>18</sup>

## 二、美、中競合的雙重關係

長久以來，美、中之間存在著競爭與合作並存的雙重關係：如在反恐、伊朗、北韓、經貿等問題上，雙方固然有相互合作的空間與需要，但卻也存在著全球、區域、雙邊層次的許多衝突，包括美中鉅額貿易逆差、保護智慧財產權不力、臺灣問題及中共軍備擴充等問題，都是雙方關係深層矛盾所在。<sup>19</sup>特別是在臺灣問題上，美國希望兩岸透過溝通對話以和平的方式解決彼此歧見，並要求雙方均不得挑釁對方將成為美國主要政策。兩岸如能藉由軍事互信機制，消除彼此的爭議與衝突，應為美國所樂見，唯有如此才是切合美國的核心價值。然而由於意識形態與價值認同的根本差異，使得中共不論是從「和平崛起」的論述調整到「和平發展」以企圖減少美方的疑慮，或是針對臺灣

問題強調「核心利益」的強硬立場，都難以減少或撼動美方對美、中競合的戒心，特別是當面對中共崛起的事實與中國在整個東亞地區乃至全球影響力不斷增加時，美國副國務卿佐利克(Robert Zoellick)於2005年9月，就中美關係問題發表演講時，即提出期待中共成為國際體系中「負責任的利益相關者」(Responsible Stake-holder)，<sup>20</sup>這標誌美國對中共的新定位。前美國防部主管亞洲事務的助理部長坎培爾(Kurt Campbell)在「戰略暨國際研究中心」(CSIS)所主辦的研討會中指出：「1995年與1996年臺海危機期間，其發覺臺北與北京之間『竟然完全沒有高層的溝通管道』。因此，為避免危機再次發生，他強烈建議雙方應建立起某種機制以發揮「危機溝通」的功能，呼籲臺海兩岸可以逐漸建立『軍事互信機制』，以期減少臺海之間的誤判並促進臺海地區的穩定」；前太平洋美軍司令法倫(Willion Fallon)上將於列席眾議院軍事委員會年度國防預算聽證會時表示，美國的一貫立場是鼓勵兩岸對話，並希望兩岸建立軍事互信機制，避免誤解或誤判。如果中共真的武力犯臺，美國有義務協防臺灣，也希望臺灣展現自衛的決心。<sup>21</sup>由此可見，即便中、美依舊保持著競爭與合作的關

18 王家英，〈外報評胡錦濤十七大報告：對臺政策，充滿自信〉，新加坡《聯合早報》，2007年10月19日，<http://cpc.people.com.cn/big5/104019/104116/6402237.html>，檢索日期：2008年9月3日。

19 林文程、林正義，〈臺灣修憲與臺美中三角關係〉，《臺灣民主季刊》，第3卷，第4期，民國95年12月，頁145。

20 佐立克，2005年9月21日，「美中關係委員會」發表題為“Whiter China: From Membership to Responsibility?”的演說，首次提出「負責任的利益相關者」此一概念。[Http://www.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm](http://www.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm)，檢索日期：2010年8月26日。

21 〈太平洋美軍司令法倫：美有義務協防臺灣 但最好別發生〉，《中國時報》，2006年3月11日，[http://www.gcinfobank.com/eip/news\\_search2/se\\_content\\_file6.asp?query=%ADx%A8%C6%A4%AC%ABH%BE%F7%A8%EE&src=B&date=20060311&file=N0217.001&dir=B&area=tw&log=Y](http://www.gcinfobank.com/eip/news_search2/se_content_file6.asp?query=%ADx%A8%C6%A4%AC%ABH%BE%F7%A8%EE&src=B&date=20060311&file=N0217.001&dir=B&area=tw&log=Y)，檢索日期2010年8月26日。

係，美方卻仍堅持維持臺海和平穩定的立場，其在政治的立場上希望透過談判協商方式解決紛歧，然在軍方的立場上則較傾向於維護我方之安全，但仍透露了希望我在軍事實力上有所作為。

### 三、穩定的美、中、臺關係

民進黨執政期間，華府智庫布魯金斯(Bruskin)研究院東北亞政策研究中心主任卜睿哲曾對於臺灣政府的一些「作為」、或者「不作為」，並不完全認同。對於民進黨執政期間臺美關係的毀壞，卜睿哲(Richard Bush)提出個人觀點<sup>22</sup>：

(一)雖然臺美之間沒有正式外交關係，但美國採取許多非官方的特殊作為，創造出臺美高品質互動的機會。美臺雙方政府能找到共同的利益與戰略，雙方互動才能獲致高價值。相反的，不能兼顧雙方利益，雙方開會層級有多高就無關緊要。

(二)美國根本的路線在過去八年沒有改變，美國希望中共協助處理北韓核武以及其它國際議題，但中共在這些層面的協助，不足以認定為布希政府臺灣政策變化的原因。

(三)美臺雙方分享民主也是安全夥伴，美國亦對臺灣防衛提供關鍵的承諾，因此，中共認定華府將插手任何臺海衝突。臺灣依靠美國提供先進武器系統，美臺之間的軍事交流過去曾顯著擴大強化，這讓臺灣未來更為

安全。臺灣能享有今日的發展成就，美國支持是非常重要的因素，但這讓美國付出一些政治代價。<sup>23</sup>

由於中國崛起所帶來的機會與危險，使前述美臺關係的維持更不容易，美國也許認為有更多機會，但臺灣方面也許認為更多危險。臺灣也可能害怕遭到美國放棄，華府可能擔心臺北陷入沒必要的衝突陷阱。儘管美臺都是民主國家，但現實狀況可能導致美臺安全夥伴關係的緊張，雙方政府內部發生的事情，也影響彼此對於安全關係的期盼與義務，從2003年至2008年上半年，美臺關係持續這樣的演變。但卜睿哲不認為美國政策會傷害臺灣根本價值。<sup>24</sup>

卜睿哲亦指出，臺灣人民愛臺灣的方式，也應認知自保的重要性(That love of Taiwan should be accompanied a keen sense of self-preservation)，臺灣人民當然不需要向中國投降，但人民應該有智慧並務實因應中華人民共和國的挑戰，也應該以開放務實態度看待中國大陸提供的機會。更強調美國當然不會為了共產的中國而放棄民主的臺灣，但臺灣要維持與美國的關係也應該做好四件事：

(一)確保擁有一個實用可靠的防衛嚇阻力量，足以因應威脅。

(二)相信美國會是整個東亞地區和平捍衛

22 卜睿哲，〈美不致為了共產中國放棄民主臺灣〉，《中央社》，2008年11月18日，<http://news.msn.com.tw/news1052188.aspx>，檢索日期：2010年4月30日。

23 卜睿哲認為美國這樣做的原因有四，包括：依據臺灣關係法的承諾、美國內部對於臺灣的支持與同情、維持西太平洋地區和平與穩定有助美國利益、為了在東亞地區與全世界保持美國的信譽。請參考：卜睿哲，〈美不致為了共產中國放棄民主臺灣〉，《中央社》，2008年11月18日，<http://news.msn.com.tw/news1052188.aspx>，檢索日期：2010年4月30日。

24 卜睿哲，〈美不致為了共產中國放棄民主臺灣〉，《中央社》，2008年11月18日，<http://news.msn.com.tw/news1052188.aspx>，檢索日期：2010年4月30日。



者。

(三)在臺海兩岸關係以及理解北京觀點上，與美國建立更廣泛的共識。

(四)做到前三點並與美國保持良好溝通對話。

華府智庫「戰略暨國際研究中心」資深研究員葛來儀(Bonnie Glaser)則曾撰文預測歐巴馬(Barack H. Obama)政府八項政策目標：推動美中臺的「正和」關係、修補並強化美臺關係、鼓勵兩岸進一步改善關係、不更動一個中國政策、要求中國降低對臺軍事部署、堅定支持臺灣參與國際組織與臺灣維持強有力的安全關係、支持臺灣的民主體系。揆諸事實，美國總統歐巴馬於2008年9月中旬撰文給「中國美國商會」，強調美國支持亞洲的安全與穩定；他的新政府將支持臺灣與中共建立信任的作為；而當前兩岸的善意是自1990年代中期以來最好的時刻，讓更多可能性得以存在。<sup>25</sup>所以美國政府的立場是反對臺海兩岸任何一方片面改變現狀，並呼籲雙方在兩岸人民都能夠接受的情況下，和平解決歧見。此外，美國國防部將透過軍隊改革及全球軍力重新部署，維持防止北京對臺使用武力或威脅臺灣的能力。<sup>26</sup>因此，目前的發展可以證實美國樂見兩岸關係的和解與穩定，也樂見兩岸信心建立措施的建立。

## 參、從美國觀點看中共對臺軍事威脅

中共於2005年3月14日通過「反分裂國家法」、2006年提出「三戰」論調，以及2007年8月我國政府提出「入聯公投」與「返聯公投」，均引起美國對於兩岸衝突的高度關切。然隨著馬英九先生當選我國總統，北京領導人對臺海情勢發表正面談話，顯現和平的曙光，但中共在臺海對岸的軍力部署，卻未見有顯著改變，卻又使此種曙光顯得弔詭。因此美國國防部所公布的2009年度中國軍力報告<sup>27</sup>，即顯示了解放軍係以軍事作為政治談判的籌碼以及運用不對稱戰力作為對臺的潛在威脅。

### 一、以軍事作為政治談判的籌碼

北京的對臺策略，顯然是準備好在他認為兩岸關係趨勢持續走向統一，以及戰爭代價超出利益的情況下，拖延對臺使用武力。在近程上，北京的目標顯然是透過政治、經濟、文化、法律、外交和軍事手段，防止臺灣走向法理獨立。雖然北京聲稱希望和平統一，但人民解放軍卻在臺海對岸部署短程飛彈，強化兩棲作戰能力，發展先進長程防空系統。在在顯示他仍不願放棄對臺使用武力。北京長期以來警告，在七個情況下，將對臺使用武力，也就是所謂的「紅線」：<sup>28</sup>

25 〈歐巴馬撰文中國美國商會支持兩岸建立互信〉，《中央社》，2008年9月16日，<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=200809160352>，檢索日期：2010年8月22日。

26 〈美報告：面對中國擴軍 臺灣採取備戰措施〉，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,5010441+132009032600816,00.html>，檢索日期：2009年3月26日。

27 〈美：兩岸關係雖和緩 軍力仍失衡〉，《聯合報》，2009年3月27日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/4813181.shtml>，檢索日期：2010年8月31日。

28 〈北京劃七紅線 拒絕放棄對臺使用武力〉，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,5010441+132009032600792,00.html>，檢索日期：2009年3月26日。

- (一)正式宣布臺灣獨立。
- (二)進行未解釋的行動走向臺灣獨立。
- (三)臺灣內部發生動亂。
- (四)臺灣取得核子武器。
- (五)無限期拖延恢復兩岸統一對話。
- (六)外國介入臺灣內部事務。
- (七)外國軍隊進駐臺灣。

雖然中共聲稱解放軍主要任務是防衛，目的僅是保護中國的安全與利益，但過去數年來，中共開始軍事部署的新階段，解放軍的角色以及任務明顯已經針對中國領土以外的利益。有關中國軍事戰略以及未來意圖，解放軍維持遠距軍事力量仍有限度，不過解放軍持續發展並部署具破壞性軍事技術，包括「阻截與區域封鎖(Anti-access/area-denial)」、核武、太空與電子網路戰，正改變區域軍事平衡，且其影響遠超出亞太地區。而在發展阻截與區域封鎖性武器方面，解放軍的能力已經遠超過中國國界，致力發展遠洋海域武力，包括航空母艦、還有無聲潛艦、先進攻艦巡弋飛彈、線導魚雷以及尾流歸向(Wake-homing)魚雷、攻艦彈道飛彈等。在太空戰力方面，中共在太空的衛星與設備，具備偵察與定位能力，足以引導精準打擊。解放軍同時提升洲際彈道飛彈能力，大量部署東風31(DF-31)與31A兩型飛彈，並且很快就會具備發射新型潛艦彈道飛彈的能力。<sup>29</sup>「這些具體的提升軍事實力作為，均

將成為中國對談判的籌碼，而解放軍如何回應中國國家主席胡錦濤有關兩岸建立互信機制的呼籲，仍有待觀察。<sup>30</sup>

## 二、不對稱戰力的潛在威脅

人民解放軍軍事實力的發展，顯示其已有能力展開以大擊小的不對稱作戰實力，以及越來越精密的軍事行動。有些分析家認為北京將先採取慎重的手段，展現出他已準備好使用武力，然後仔細盤算擴軍；另一些分析家則認為，北京比較可能跳過準備，在其他國家可能反應之前，意外地強迫快速軍事或政治解決。如果快速解決不可得，則北京可能會設法嚇阻美國的可能介入。如果嚇阻不成，則設法延滯美國的介入，並以不對稱、有限及快速戰爭，追求勝利。北京也可能在拖長戰爭之後停止行動，尋求政治解決。其它如使用海上隔離或封鎖手段、入侵一些臺灣佔有的小島等。不過五角大廈認為，如果北京採取上述行動，必須面對相當的政治風險，包括可能激勵臺灣民心及引發國際反對。當然，美國也評估中共動武可能衍生之弊端：<sup>31</sup>

(一)在軍事實力上，中共尚未擁有入侵或佔領臺灣的軍事能力，尤其是他將面對美國的可能介入；對臺兩棲作戰是非常複雜而困難的軍事行動，必須擁有空中和海上優勢，同時需要快速集結、持續補給和不中斷的支援。中共軍隊未受過這種考驗，風險很大，

29 〈美報告：解放軍持續威脅臺灣 臺海失衡擴大〉，《中央社》，2009年3月26日，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,5010441+132009032600547,00.html>，檢索日期：2009年3月26日。

30 〈美報告：面對中國擴軍 臺灣採取備戰措施〉，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,5010441+132009032600816,00.html>，檢索日期：2009年3月26日。

31 〈五角大廈：北京對臺動武將付出高昂代價〉，<http://www.twtimes.com.tw/html/modules/news/article.php?storyid=35088>，檢索日期：2010年8月12日。



而且可能引來國際干預，再者武力攻臺可能綁住解放軍好幾年。臺灣在強化基礎建設及防衛能力方面的投資，也可能降低北京達成軍事目標的能力。

(二)在經濟層面上，臺海發生戰爭也可能影響包括日本和其他國家的利益，繼而造成東亞安全結構的基本改組；同時，臺灣發生戰爭可能拖累中共經濟發展。臺灣是中國外來直接投資最大來源之一，臺灣經濟受創，中國也將受害。

(三)在國際形象上，中共對外宣傳要建立和諧世界，對臺動武將嚴重破壞北京的國際形象；臺海發生戰爭，也可能導致中共內部的動亂。一旦臺海衝突迫使美國介入，將導致美國與中共的長期敵對關係，對中共不利。

從前文美方對中共軍事實力增長的評述，顯見其確認中共將運用迂迴之方式來實現其目的；如中共設下諸多前提為其動武合法化；藉助經濟的快速成長，不斷的增加國防預算；而在美對臺軍售議題上又不斷的杯葛美方的作為，企圖將我方防衛力量逐年降低以拉大兩岸軍事實力差距，作為其談判籌碼；在戰爭的影響上，則凸顯其焦慮之事項，如經濟衰退、戰火蔓延、新的敵對集團等，這些因素則取決於臺灣的實質防衛能力是否能夠增加中共犯臺的顧慮。

## 肆、美國對兩岸信心建立措施之態度

長期以來，美國在兩岸間扮演平衡者與仲裁者的角色。然而兩岸實力懸殊，政治發展落差大之特殊情況，兩岸雙方雖努力籌建信心建立措施，然受限於主權議題進展有限，由於兩岸關係仍面臨許多重大挑戰，包括臺灣的國際空間、中共不肯放棄對臺動武、中共領導人始終把統一視為神聖使命等等。<sup>32</sup>故我國較希望的是透過比中共還要強大且與其本身利益密切關聯的第三國，基於多邊共同利益的考量，主導並全面介入兩岸信心建立措施的推動。也唯有如此，中華民國才能有機會處於一個平等的地位與中共進行信心建立措施之討論。但因中共對美國之信心不足，因此，美國在進行推動兩岸信心建立措施時亦格外謹慎，僅可能採取中立公平的立場。對此美國官方與智庫立場綜析如后：

### 一、美國官方立場

美國太平洋軍區司令基亨 (U.S. Pacific commander Keating)在華府保守派智庫「傳統基金會」演講曾表示：兩岸關係繼續改善，希望美、中、臺三方軍職人員能夠在美軍太平洋總部同班上課。<sup>33</sup>因降低臺海的緊張則是美國非常重視的問題，基亨願意邀請臺海兩岸軍方到夏威夷（太平洋美軍司令部所在）會談。<sup>34</sup>美臺軍事關係長期以來，是根據一中政策、臺灣關係法，以及美中間的三項公報。今天沒有跡象顯示，美國應該比昨天更憂慮臺海情勢。只要臺海一天不緊張，就離和平解決兩岸歧異更近一天。<sup>35</sup>同時前

32 《中國時報》，98年3月12日，版2。

33 其所屬智庫「亞太安全研究中心(APCSS)」每年都開辦不同的短期與中期課程，邀請環太平洋各國軍職及安全人員參加，藉以間接促進各軍的交流與合作。臺灣自2002年起派有軍方及國安、外交人員參加。

34 《中國時報》，98年2月20日，版14。

35 《聯合報》，98年8月5日，版13。

布希政府亞太主管韋德寧(Dennis Wilder)亦呼籲北京當局「終止對臺灣部署飛彈，然後削減已經部署的飛彈數目」。兩岸關係出現嶄新局面，中共軍方應承認這個事實。<sup>36</sup>美國新任國家情報總監布萊爾(Dennis Blair)則認為：臺灣必須瞭解，「它的長期安全，在於與中國間的某種安排(Some sort of an arrangement)，不在於軍事力量」。美國一向鼓勵兩岸直接對話，而既是兩岸間的「某種安排」，應是經由協商、默契而產生。<sup>37</sup>

## 二、華府智庫觀點

容安瀾表示，有關兩岸探討建立軍事安全互信機制的談話，顯示北京在兩岸推動比較容易的經濟交流措施後，已準備好邁出第二步。在軍事人員交流研討之外，葛來儀也建議：未來兩岸飛機直接往來，執法部門也保持接觸，何不在海基會與海協會的諮商中加入軍事人員，討論如何避免意外與誤會、人道救援、通訊聯繫等事宜。<sup>38</sup>葛來儀也認為兩岸軍事互信機制的建立是一個長期過程，臺海關係沿著積極方向發展也將是一個長期過程，華盛頓在臺海問題上將奉行「少說少做」的原則，慎重考慮將要採取的行動，以避免對臺海關係的改善產生消極影響。歐巴馬政府會努力發展與中國大陸和臺灣的良好關係，不傷及彼此間的共同利益，美國、中國大陸與臺灣的關係應該是「正和」關係模式，而非「零和」關係模式，如果三方都能夠沿著積極、正確的方向處理彼此間的關係，那麼出現「三贏」的局面是有

希望的，華盛頓將密切關注兩岸互動並在情勢需要時出手推動。一年多以來，兩岸為降低緊張所做的努力，美方均十分肯定，但美國政府認為，兩岸若能在互信機制上更進一步，將有助於增加了解，避免錯誤解讀。<sup>39</sup>而其個人對「美國在兩岸討論軍事信心建立措施的角色」觀點認為：<sup>40</sup>

(一)北京與臺北討論的議題，以及雙方解決歧見的進展速度，相信美國只是位抱持興趣的旁觀者，不會影響這些議題或討論的速度。

(二)有許多方式能用來降低兩岸緊張和建立互信，其中一項就是信心建立措施。目前臺灣對是否與大陸討論更進一步的信心建立措施，尤其是軍事方面，仍缺乏共識。然而有關信心建立措施的研究已經開始著手，所以如果當臺灣決定進行（信心建立措施），就可隨時上手，美國也可能歡迎臺灣認真準備。

(三)美國在兩岸討論信心建立措施的過程中，不會尋求直接擔任「顧問」等職務。

(四)如果兩岸（尤其是民主臺灣）透過得到彼此民意支持的協商，同意彼此都能接受的信心建立措施，我有信心美國政府會宣布支持。

因此華府智庫戰略暨國際研究中心於2009年8月24日至28日籌組一個8人學者訪問團走訪兩岸，探討兩岸展開軍事「信心建立機制」的可行性。在葛來儀執筆的訪問研究報告整理出北京和臺北各自對兩岸展開軍事

36 《中國時報》，98年1月21日，版13。

37 《中國時報》，98年2月14日，版11。

38 《聯合報》，97年4月30日。

39 《中國時報》，98年8月30日，版3。

40 《聯合報》，98年9月9日，版17。

CBM談判的立場，如附表。

由附表可以明確觀察出兩岸對軍事互信機制仍存在著相當的歧見，即便是面對臺灣與大陸不同調的發展現象，葛來儀仍認為，在兩岸現有「九二共識」下，事實上已可以建構某種程度的CBMs，諸如：<sup>41</sup>

第一、兩岸降低敵意自2008年5月開始：任何措施，有助於增加彼此互信都是。CBM可以是雙方談判後行動，也可以是單方面降低敵意的行動。

第二、先談CBMs再談和平協議：CBMs應該先談，談到一個程度後，雙方都有了安全感，才開始談和平協議。建議臺灣該開始思考CBMs議題，列出所有相關協議、措施，訂出談判順序。

第三、口頭上諒解，非正式的也行：一般認為簽訂某種形式的CBMs，的確需要確認簽署人的合法性，要簽訂這種CBMs，需要更堅實的政治協議，九二共識是不夠的。而葛氏不認為所有CBMs都要有這樣的基礎，有的時候，CBMs可以是非正式的，甚至於基於口頭上的諒解。

第四、設軍事熱線，鼓勵軍方接觸：兩岸CBMs可設定兩個近程目標：

(一)設立軍事熱線；

(二)促成、鼓勵兩岸軍方展開接觸。

一開始的接觸方式有很多，「從文人開始，是個好主意」。因此在正式談判建立軍事CBMs時機仍不成熟的情況下，葛來儀建議兩岸先展開近期(near-term)軍事CBMs，

附表 臺海兩岸對軍事互信機制談判立場分析表

| 區分      | 臺 灣 觀 點                                                               | 大 陸 觀 點                                                |
|---------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 共 識     | 臺灣在與大陸進行軍事CBM談判之前，自己內部應先達成共識。<br>軍事CBM應以確保兩岸現狀為目的，同時必須在「九二共識」的基礎上進行。  | 有些人認為臺灣必須先接受「一個中國」原則，有些人則主張接受「九二共識」就可以。                |
| 目 的     | 臺灣談判軍事CBM的主要目的之一，是減少可能造成無意衝突的意外。                                      | 兩岸軍事CBM的主要目的是建立互信，其次才是防止意外衝突。                          |
| 國 家 定 位 | 在談判之前，美國須表態支持，以減少臺灣的脆弱感(sense of vulnerability)，及減少臺灣內部對馬英九總統傾向中國的疑慮。 | 兩岸的CBM談判不是國與國間的談判，而是兩岸特殊情況下的特殊安排。                      |
| 軍 事 部 署 | 兩岸進行軍事CBM談判之前，大陸應先降低對臺軍事部署。                                           | 軍事部署調整必須是相互的，而且須經過討論，但不能成為先決條件。                        |
| 軍 事 實 力 | 軍事CBM不得強迫臺灣減縮軍事結構；不得與美國對臺軍售掛鉤。                                        | 不能要求大陸以放棄武力犯臺做為先決條件。                                   |
| 善 意     | 大陸單方面展現善意，有助於營造非正式軍事CBM談判條件。                                          | 軍事CBM不能用來無限期維持現狀，也不能用來促進「和平分離」(peace separation)。      |
| 談 判 時 機 | 在臺灣準備好之前，大陸不得壓迫臺灣進行軍事CBM談判。                                           | 談判應從兩岸當局授權的機構和學者，經由「第二軌道」(Track 2)開始；兩岸應抓緊當前出現的「戰略機會」。 |

資料來源：筆者彙整自：智庫兩岸應營造環境建立軍事信心機制<http://www.capital.com.tw/News/detial.asp?id=%7BC91F8D4C-B8B9-4643-8C41-FB01B9063CC2%7D&num=A&pp=3&next1=0> 檢索日期：2010年01月20日。

41 《聯合報》，98年8月27日，版11。



包括擴大兩岸國防白皮書內容、提供更多各自軍事活動資訊、擴大對不使用大規模毀滅性武器的保證、更進一步改變軍事演習，例如大陸軍演不以臺灣為目標、及彼此進行小規模軍事部署調整。

實質上，推動兩岸軍事互信機制不僅僅是兩岸本身的問題，也是國際上關注的議題，美國總統歐巴馬公開表示對兩岸建立軍事互信機制樂觀其成。<sup>42</sup>更由於美國長期扮演兩岸間潤滑劑角色，一旦功能退化，顯然衝擊其區域戰略利益，故如何在美中之間維持等距關係至為重要。<sup>43</sup>

由前述美國與兩岸間之關係密切，故其將可能成為兩岸衝突之最大受害者之一，從另一角度觀之，亦為兩岸信心建立措施落實的最大受益者。其如能有效建立兩岸信心建立措施，則其在亞太之國家安全與經濟利益將可確保。是以美國一方面必須以務實的眼光，體諒中華民國的國力限制及國際政治上之弱勢，另一方面美國必須展現世界領袖的胸襟，對亞太地區在維持和平及預防衝突努力上，認知其不可推卸的國際社會責任。

由於「信心建立措施」係國家間或國家與非國家間為降低誤解與增進了解的各項措施，其內容則涵蓋政治、經濟、文化、社會、軍事與人道交流等各個不同領域，其目的則在於防止敵意升高與安全情況惡化，提供衝突各方形成互信與善意，有效消弭衝突、降低敵意的措施與方法。鑑於美國軍事實力，其可運用衛星科技優勢，從太空對地

表實施資訊偵蒐及地面部隊動態監視，來掌握兩岸之軍事動態，並設立衝突預防紅線 (Conflict prevention red line)，當兩岸任何一方之軍事動態有超出紅線而造成衝突風險升高時，及時向兩岸提出警訊，並擬訂各層次之干預計畫，有效嚇阻並說服兩岸雙方放棄挑釁行為或軍事冒險。這種以超級強權運用科技優勢及強大嚇阻武力來達成介於兩個具有不對稱國力，政治認知差異大，傳統主權主張糾紛複雜的兩岸之衝突預防設計應可納入未來形成第三方監督軍事互信機制討論之議題。

## 伍、美國對臺軍售之立場

海峽兩岸除急需建立軍事互信機制外，臺美間看似友好與擁有共同利益外，雙方仍有缺乏信任之處，尤其民進黨執政期間，臺美的信任被大量的耗損。諸如在軍購問題上不能配合美國的行動，促使美臺關係的不信任色彩亦增長，當國際關係的時代洪流從「政治外交」向「經濟掛帥」過渡時，臺灣反而成為一切「政治掛帥」的國家。<sup>44</sup>是以過多的選舉與政治語言，導致美國對臺灣的軍售立場出現轉折，亦使兩岸軍力消長產生變化進而影響軍事互信機制談判時的籌碼，然隨馬政府執政，積極的改善兩岸關係，卻又蒙上過分傾中的顏色，使得美國對臺軍售有陷入謹慎考量的趨勢，相關因素概述如后：

### 一、美軍售立場因兩岸政策變化而調整

民進黨執政時期，對兩岸關係採取衝撞

42 劉復國，〈本期編輯要點〉，《戰略安全研析》，2009年2月，頁1-2。

43 琿宇，〈解讀「胡六點」觀察兩岸互信〉，《戰略安全研析》，2009年2月，頁8。

44 平可夫，〈臺灣不再是中美最敏感地帶〉，<http://www.peacehall.com/forum/boxun2005b/261259.shtml>，檢索日期：2010年8月12日。

模式，希望能獲取美國之支持，然因過度挑釁製造過多紛爭，遂逐漸感受美國的支持不再，至此臺灣對於兩岸緊張的局勢，開始顧慮一旦臺海發生事故時，美國對臺灣的支持度與方法為何？美臺是否能在衝突爆發時協同合作？美國是否會背棄臺灣？美國為何總是提供昂貴次級非臺灣國防急需的武器給臺灣？而美國顧慮的是，擔心售予新進武器給臺灣，機密資訊及科技可能會外流到中國、臺灣國防是否能支撐到美國足以介入的期限、一旦美國介入國軍是否能配合美國軍事行動等等。凡此均在美臺關係低盪下不斷的衝擊著雙方原有的良好關係，因此美國對臺政策由「戰略模糊」(Strategic Ambiguity)轉向「戰略明確」(Strategic Clarity)再轉向「雙重明確」(Double Clarity)調整。<sup>45</sup>此外，馬政府執政以來，美國亦擔憂兩岸走得太近，會影響美國牽制中共的計畫，期望和解程度不可超乎美國可以控制的範圍，故以軍售案為操作的議題，使臺灣在與中共談判上有所顧慮。<sup>46</sup>上述美國政策之轉變，勢將對爾後兩岸信心建立措施談判造成影響。是以臺美間仍存在部分互不信任因素，未來雙方可透過臺海議題的研討、了解雙方決策思考模式以化解爭端。

## 二、海峽兩岸CBMs植基於均衡戰力

卜睿哲撰文指出：目前兩岸關係雖然全面改善，但中共對臺軍事準備並未減緩，

其背後原因仍不得而知，因此美國有必要繼續提供臺灣足以自我防衛的軍事裝備。<sup>47</sup>美國前亞太副助卿薛瑞福(Randy Schriver)表示：兩岸關係雖有改善，但中共對臺的武力建構確是不減反增，歷史上沒有一個前例是雙邊一方面和談，一方卻片面增強武力，而能長期維持和平穩定的。臺灣必須繼續強化國防能力，美國也應協助。<sup>48</sup>2009年12月2日，美國國會研究處(Congressional Research Service)發表一篇題為“Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990s”的專論；隨後，華府智庫「戰略與國際研究中心」於2010年1月22日，發表一份題為“Building Trust Across the Taiwan Strait: A Role for Military Confidence-building Measures”的研究報告。這兩篇專論針對美國對臺軍售與兩岸建構軍事互信機制的關聯性，提出深入的剖析，其綜合要點如后：<sup>49</sup>

一、美國對臺軍售的決定是基於美國在西太平洋整體戰略利益的考量，並依據「一法三公報」和「對臺六項保證」，所組成的「一個中國政策」推動執行。

二、現階段，美國支持臺海兩岸建構有意義的軍事互信機制，以達到臺海地區和平穩定的目標，並避免美國在臺海發生軍事衝突時，被迫捲入其中。

三、整體而言，臺海兩岸建構軍事互信機制的議題，必須要同時考量的因素包括：

45 林正義，〈「戰略模糊」、「戰略明確」或「雙重明確」：美國預防臺海危機的政策辯論〉，《遠景基金會季刊》，第8卷第1期，2007年1月，頁23-39。

46 謝志傳，〈美國為何暫緩對臺軍售〉，《國政評論》，2008年7月24日，<http://www.npf.org.tw/particle-4484-1.html>，檢索日期：2010年8月22日。

47 《中國時報》，97年6月27日。

48 《自由時報》，98年8月5日，版6。

49 美智庫對建構兩岸軍事互信機制的看法，[http://www.cdnews.biz/cdnews\\_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=101061555](http://www.cdnews.biz/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=101061555)，檢索日期：2010年4月18日。

1. 美國與中共的競合關係變化；2. 臺美平行利益關係的變化；3. 美國對臺軍售的質量變化及兩岸內外部因素等。

目前，有部分的北京戰略規劃者認為，北京當局應把握「戰略機遇期」，加速推動兩岸軍事互信機制的建構工程，並形成一種無法逆轉的新格局。不過，也有部分的戰略規劃者強調，臺美軍售與軍事合作關係不停止，兩岸要建構軍事互信機制，根本就是緣木求魚。同時，北京軍方鷹派人士對胡錦濤的懷柔策略，仍有疑慮並認為，臺北的國際活動空間逐漸擴大的同時，將會鼓勵美國支持「兩個中國」政策，導致中國和平統一的進程更加複雜化。<sup>50</sup>

因此，美國方面的主流意見認為，美國對華政策必須保持明確與一致，以防範北京與臺北任何一方有所誤判；同時，美國對臺灣的支持強度與兩岸關係良性發展的程度，應同步成長。換言之，美國的對臺軍售決定、臺美軍事合作質量，以及美國在西太平洋地區的軍力部署，都必須把美國保障臺海議題「和平穩定與和平解決」的關鍵利益，納入考量。<sup>51</sup>

2009年底歐胡舉行高峰會後的聯合聲明，中美雙方並未提及「臺灣關係法」，而且聲明中提到臺灣問題涉及中國主權和領土完整，美方也重申互相尊重主權和領土完整這一根本原則，是中美三個聯合公報的核心，此一說法顯然有損我國的主權與權益。

臺灣學者邱坤玄則進一步檢視雙方過去發表的公報與聯合聲明後，提出一針見血的說明：首先是聯合聲明未提臺灣關係法，歐巴馬仍在會後的記者會中，也不忘表達美國一貫立場，那就是在美中聯合公報和臺灣關係法的基礎上支持兩岸關係的和緩。其次是有關臺灣涉及中國的主權和領土完整，這是中方的說法，美方則表示奉行「美國的」一個中國政策，解釋權在美國。其實對於臺灣問題的表述方式，在1982年的「八一七」公報就已經出現，美國指出理解並欣賞中共對臺灣所釋出的和平措施，為解決美國對臺出售武器提供有利條件。在此次聲明中，美國提到歡迎臺海兩岸和平發展，同時期待兩岸加強經濟與政治的對話與互動，建立更積極、穩定的關係。從積極面觀察，可解讀為美肯定我政府這一年多來對和緩兩岸關係所做的努力，但更應注意兩岸持續和緩後，中共是否會以八一七公報作為前例，對美提出限制，甚至停止對臺出售武器的要求。<sup>52</sup>

## 陸、我應有之體認與作為（代結語）

加拿大達爾豪斯大學外國政策研究中心研究員格里芬(Marjorie Griffin Cohen)、渥太華大學公共與國際事務研究教授瓊斯(Glen A. Jones)在「兩岸互信機制」研討會表示：由於兩岸建立互信機制是「獨特」案例，有其特殊文化背景，歐洲和其他地區的做法或

50 曾復生、何志勇，〈臺海兩岸建構軍事互信機制的關鍵要素〉，《國政研究報告國安（研）099-002號》，（財團法人國家政策基金會），原稿主要內容刊載於99.01國防部國防戰略摘要第8期。詳見<http://www.npf.org.tw/printfriendly/7182>，檢索日期2010年8月31日。

51 〈美智庫對建構兩岸軍事互信機制的看法〉，國民黨中央政策會大陸情勢雙週報1569期》，<http://ma19.cc/2010020902749>，檢索日期：2010年8月30日。

52 邱坤玄，〈中美聯合聲明背後中共會否提限制對臺軍售〉，《聯合報》，2009年11月20日，A27版。



可參照，外人也只能提供意見，問題的最終解決仍有賴於兩岸自己。<sup>53</sup>英國資深幕僚長波爾(Jonathan Powell)亦曾提出：臺灣和中共若把目標設定在兩岸和平協議上，領袖的領導能力和視野是和平進程上最重要的一環。從北愛和平協議、香港回歸及兩德統一經驗，和平協商在領導人上台時愈早開始愈好。「一個有決心的領袖，應為這種大事預留空間，早做準備，才有足夠的政治資本，使事情得以發生」。談判協商需因時制宜，但協商也有一些共通點。首先，要有程序，其次，維持這個程序持續存在，第三，要有耐心。<sup>54</sup>

當前兩岸之間的和平建構於雙方領導者對和平追求的堅持，但雙方面對一些結構性不利因素，則不能過度憧憬。因為馬、蕭的大陸政策對北京當局而言是有高度挑戰性，尤其在維護中華民國主權地位、開拓國際生存空間、強化臺灣國防力量等方面。由於兩岸關係錯綜複雜，是一個融合各自內部發展、雙邊互動，以及國際社群影響的三元結構，其間變數實在難以數計。當追求和平、穩定與發展的堅持觸及政治定位、國家主權、或者意識形態議題時，將需要以新的思維、突破性的觀念，跳脫現況掣肘，以為此矛盾對立現象取得平衡點。特別是在兩岸的國際因素上，美國依舊掌控兩岸競合關係以獲取其國家利益，即便我與美國仍保持非官方的盟友關係，但仍應注意美中合作利益遠勝美臺聯結關係，更何況在美國關注下，中共的軍事發展依舊對臺造成威脅，因此，以合作代替挑戰是未來美中臺關係重點。對此

筆者認為應有以下之體認與作為：

### 一、美國依舊掌控兩岸競合關係以獲取其國家利益

「一中政策」是美國絕對堅持的兩岸政策，針對民進黨執政後期所提出的「正名」、「公投入聯」等政策，美國多次由不同層級的官員出面發言反對或不支持，對於這種既聯合中共打壓臺獨，又聯合臺灣制衡中共的兩手策略，是其一貫以來處理美、中、臺三邊關係的操作手法，目的還是著眼於美國自身的國家利益考量；故維持兩岸「和而不統、分而不獨、動態平衡」的分裂狀態，仍將是美國處理其臺海政策上的原則與方針，所以兩岸關係的發展與走向，美國仍將扮演制約性角色。對兩岸任何一方企圖單方面改變美方所定義之臺灣海峽現狀的行為絕對會持反對態度。正如美國兩岸問題專家容安瀾所言：「戰略模糊將繼續是美國處理兩岸議題的主軸」。

### 二、美中合作利益遠勝美臺聯結關係

由於美中關係在「摩擦中有合作、合作中有摩擦」的格局下時時呈現高低起伏的現象，造成這一趨勢的主要原因，乃因「臺灣問題」在兩國關係天平中的比重，被各種綜合的全球性多邊問題增減所取代，這些綜合性的問題成為雙邊關係中合作與對話的基礎，例如反恐、經貿、自然災害預防、金融問題等等。美國雖不見得樂見臺灣成為中國的一部分，但美國深陷伊拉克與阿富汗戰爭泥沼、面對經濟衰退、世界強權地位面對挑戰之際，維持兩岸與亞太的和平與穩定的合作利益將遠超於美臺間的非友盟關係。

53 《中國時報》，98年2月18日，版9。

54 《中國時報》，98年1月23日，版A11。

### 三、以合作代替挑戰是未來美中臺關係重點

面對美中日益密切的合作關係，我們應當積極思考在此趨勢下的作為。歐巴馬強調美國無法單獨面對世界性問題的挑戰，必須與中共合作，但是不代表雙方沒有矛盾與衝突，因此美中合作並不必然會減少臺灣的價值；實際上美中合作的項目大都集中在非傳統安全領域，如在氣候變遷、能源、環保、衛生醫療等議題，對此，我們可運用所擁有之技術與能力，進入這個合作框架以提升我們之價值。其次，臺灣關係法至今已滿30年，它提供美國維持與臺灣的非官方關係以及出售武器的依據，在發展兩岸關係的同時，我們也應與美國充分溝通，以形塑有利於美國繼續實踐臺灣關係法的條件，只有安全獲得一定程度的保障，我們才更有信心推動兩岸關係的和緩。

### 四、建議將兩岸三地的軍事互信機制立場「求同化異」

美國一貫強調臺海兩岸歧見，須透過對話協商和平化解，但仍堅持不介入、不施壓的立場。北京的態度則是希望透過「聯美制臺」，由美國敦促臺灣推動建構兩岸軍事互信機制，但拒絕美國直接參與討論；同時，運用兩岸建立軍事互信機制談判，逐步中止美臺軍售關係；而臺北則認為，先求穩定臺美關係，方能進一步探討兩岸建構軍事互信機制的議題；而互信機制，不能影響到美臺軍售與軍事合作質量；再者，希望互信機制中有一個穩定的大國作為兩岸簽署和平協議的保證人，而美國則是最佳人選。所以，兩地三方對推展軍事互信機制均有共通處，亦均有所顧忌而有相對排斥觀點，若長此以往，將使互信機制之建構遙遙無期，而實應求同化異，先建構框架，爾後再逐次逐項推

展方能期其有成，而美國的具體行動，將可增加臺北與北京協商的信心與立場，大陸方面亦可藉美方調節兩岸間的矛盾或顧忌。

收件：99年09月01日

修正：99年10月25日

接受：99年11月24日

### 作者簡介

夏宜嘉上校，陸軍官校正75年班，海軍指揮參謀學院84年班，戰院94年班，政治大學外交系碩士；曾任營長、科長、旅參謀主任、海軍指參學院教官；現任職於海軍陸戰隊指揮部情報處。

謝游麟上校，陸軍官校正75年班，戰院94年班，國防大學國防科學研究所博士班92年班；曾任連長、營長、指揮官；現任職於國防大學戰爭學院教官。

