

兩岸建立軍事互信機制之可行性研析

A Study of Military Confidence Building Measures between the Cross-Strait Relationship

吳國中 中校 (Kuo-Chung, Wu)

國防大學海軍指揮參謀學院研究教官

提 要

幾個世紀以來，各國間爲了避免戰爭的發生，提出了許多的解決方法，較著名的方法與途徑有安全結盟、功能性合作、權力平衡、集體安全、國際仲裁及信心建立措施等。其中「信心建立措施」(confidence building measures；CBMs)是最近在國際上受到重視的方法，不僅已經在許多地區與國家之間產生良好的成果，對此議題提出許多理論與架構；而在「信心建立措施」的內涵中，「軍事互信機制」(military building measures；MCBMs)的建立則是降低緊張、誤判與避免錯估危機的最有效管道。

本文將從「信心建立措施」理論內涵爲始，循國際、區域及非政府組織等三個層次之實證分析，進而探討兩岸「建立軍事互信」限制、可行性與務實性作法，試圖爲兩岸的衝突解決與和平擘劃開創另一種思考的方向。

關鍵詞：信心建立措施、軍事互信機制、兩岸關係

Abstract

Since several centuries, many famous solutions have been proposed, such as security alliance, functional cooperation, power balance, collective security, international arbitration and the confidence building measures, to avoid the war occurrence between various countries. Accordingly, the confidence building measures is one of the best way which accepted by international society. It makes not only a good achievement between many areas and the country; but also develops many theories and the construction regarding to this issue. Thus, the establishment of the military building measures is the most effective pipeline to reduce intense, misjudge, and misestimate crisis in confidence building measures.

This article embarks from the theory connotation, follows three levels of international, region and non-official organization through real diagnosis of analysis, and then discusses its limits, the feasibility and the practical method for the purpose of finding another way to solve the conflict between the cross-straits.

Keywords: confidence building measures, military building measures, the Cross-Strait Relationship

壹、前言

根據文字歷史的記載，戰爭是一種普遍的現象，從人類出現以來，斷斷續續、大大小小的戰爭從未停止過。¹根據《第三波戰爭》的作者托夫勒(Alvin Toffler)在《戰爭與反戰爭》書中的統計，在1945-1990年之間的2340個星期裏，地球總共只享受了3個星期沒有戰事的太平日子。²由於戰爭是缺乏互信使衝突誤解空間大增的產物，為了維護和平，二次大戰之後，有許多過去的經驗係藉由敵對國家之間的經貿、文化、軍事交流與合作，成功的緩和了緊張對立關係。再者，科技日新月異，新式武器的發展造成人類相互毀滅的程度遽增，在理性決策的思維下，學者從學術研究的理論面、政治家從國際與區域間的實務面，試圖尋找解決爭端的方法，如安全結盟、功能性合作、權力平衡、集體安全、國際仲裁、外交途徑、核子威嚇、國際組織及信心建立措施等，以創造和平追求的環境與契機。其中「信心建立措施」(confidence building measures, CBMs)其主要概念是透過交流、即時資訊互換與例行查證等規定，讓敵對雙方增加彼此決策機制與戰略意圖的了解，避免因誤判對方意圖而造成意外的戰爭，普遍受到國際高度重視，不僅

已經在許多地區與國家之間產生良好的成果，也有專門的研究機構與戰略研究單位，對此議題提出許多理論與架構；而在「信心建立措施」的內涵中，「軍事互信機制」的建立則是降低軍事緊張、誤判與避免錯估危機的最有效管道。

貳、「信心建立措施」之演進與定義

「信心建立措施」，係英文confidence building measures的中文翻譯，該翻譯乃按照原文稍加修飾翻譯而來。早期使用該譯名者，可以國內戰略學界的翹楚鈕先鍾為代表，他在其大作《核子時代的戰略問題》中，即使用本譯法。³信心建立措施在某些外文文獻上，還會加上security的字樣，而成為confidence and security building measures，中文可翻譯為「信心與安全建立措施」，但近幾年來，臺灣常用的名詞為「軍事互信機制」，該名詞乃是以其實質上的作用與內涵所定，但是和原文「信心建立措施」有著某種程度的差異性。⁴

「信心建立措施」並非新興產物，在進入20世紀末之所以逐漸受到重視，乃由於在冷戰時期核武競賽加劇的背景下，避免因誤判或誤解而引發核武戰爭、或相互毀滅對方

1 在有記載的5,560年的人類歷史上，共發生過大小戰爭14,531次，平均每年2.6次。從1740年到1974年的234年中，共發生過366次，平均每年1.6次。在第二次世界大戰後的37年中，包括現在仍在進行的，就有87次之多，平均每年2.3次。其間，29次在亞洲，26次在中近東和北非，17次在中、南部非洲，10次在中南美洲，5次在歐洲。參考資料：百度網站《<http://hi.baidu.com/007cn/blog/item/c00da0ecbc9b643d26979180.html>》，檢索日期：2011年3月25日。

2 Alvin and Heidi Toffler., War and Anti-War: Making Sense of Today's Global Chaos, (Warner books, 1993), pp.1-3.

3 鈕先鍾，《核子時代的戰略問題》（臺北：軍事譯粹社，1988），頁181。

4 何啟聖，《兩岸「信心建立措施」可行性之研究—從軍事武力性質之面向探討》（國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文，民99年7月），頁10。

之可能性升高所產生的預防措施，由於具有實用性，因此受到更加的重視。例如1963年6月20日，美、蘇兩國在古巴飛彈危機後簽訂的「諒解備忘錄」，建立雙方直接通訊連線（即熱線）(hot-lines)，該協定視為冷戰時期「信心建立措施」的第一個協議；⁵其後，雙方又在1971年簽訂「避免核子意外協議」(Agreement to Reduce Risks of Nuclear War)及1972年簽訂的「公海意外事件協議」，不僅可以獲得對方意圖的信息，⁶亦可在平時或是意外事件發生時能便於溝通，達到降低敵對衝突、緩和緊張狀態及防止誤判之目的，可謂是「信心建立措施」的先導者。

1975年歐洲安全暨合作會議(Conference on Security and Co-operation in Europe, CSCE)中所達成的賀爾辛基最後議定書(Helsinki Final Act)是第一份將此概念「文字化」及「法典化」的文件。發展迄今，由於國際環境與局勢的日趨複雜，「信心建立措施」的定義則有寬狹不一的見解，範圍從非常廣義的幾乎包含外交、經濟、文化面向到最狹義幾乎僅限於軍事措施方面的解釋。美國學者彼得森(M. Susan Pederson)以及魏克斯(Stanley Weeks)，將「信心建立機制」區分為狹隘定義與廣義定義，他們認為，狹義的「信心建立機制」，就是指軍事、傳統安全有直接

關係的，能夠增進彼此信心與安全的各種作為。而在廣義的定義中，係泛指包括政治、經濟、環境的設計，其中某些和安全可能沒有直接的關聯，但是在整體上卻對區域內各成員國家的信心與安全，具有間接性的增進作用；⁷挪威前國防部長何斯特(John Jorgen Holst)對「信心建立措施」的定義是：「加強雙方在彼此信念上更加確定的種種措施，其主要的作用是增加軍事活動的可預測性，使軍事活動有一個正常的規範，並可藉此確定雙方的意圖」，⁸本人則歸納其定義為「經由國家或非國家之間乃至於組織間之協議，運用正式或非正式，公開、相互了解與溝通等方式，使敵對雙方或區域內各國間，降低不確定的危機因素，同時增加可預測性，建立彼此間信心，達到互利互惠與相互穩定為目的」。

參、「信心建立措施」之分類與內涵

國際上對於「信心建立措施」內容的分類，可大致劃分為四種；第一種為區分三大類的學者，如培德森(M. Susan Pederson)和韋克斯(Stanley Weeks)等，將「信心建立措施」區分為宣示性措施、透明化措施及限制性措施等三大類；⁹另一部分學者，例如美

5 John Borawski, *The World of CBMs, Avoiding War in the Nuclear Age: Confidence-Building Measures for Crisis Stability*, (Boulder, Colorado: Westview Press, 1986), p.23.

6 Bruce Russett, Harvey Starr著，張明澍譯，*國際政治*（臺北：五南出版社，民84年3月），頁313。

7 Pederson Susan M. and Weeks, Stanley, "A Survey of Confidence and Security Building Measures", in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measure, Significant Issue Series*. 27, (Washington D. C.:Center for Strategic & International Study, 1995), PP. 82-83.

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

9 郭臨伍，〈信心建立措施與兩岸關係〉（*戰略與國際研究*第二卷第一期，臺北，2000年1月），頁133-135。

國史汀生中心(The Henry Stimson Center)主任克瑞鵬(Michael Krepon)將之區分成溝通性措施、限制性措施、透明化措施及查證性措施等四大類；¹⁰而在1993年，當時的聯合國秘書長布特羅特斯蓋里(Boutros Ghali)，亦提出了「防禦性安全概念與政策研究」報告，該報告將「信心建立機制」的內容，區分為五個範圍，其分別為資訊性措施、溝通性措施、接近性措施、通知性措施及限制性措施。而另一位學者郭臨伍則區分為宣示性措施、資訊性的透明化措施、溝通性措施、

限制性措施、查證性措施、規範性措施及綜合安全措施等七大類。¹¹若將上述各項措施加以進一步整理與歸類，可大致歸納整合成下列七個類別，並分別就其內涵綜整如表1所示。

肆、「信心建立措施」之實證分析

一、國際方面

歐美國家「信心暨安全建立措施」最具代表性者當屬1995年擴大為定型組織之「歐洲安全暨合作組織」(Organization for Security

表1 信心建立措施類別及具體內容

信心建立措施的類別	具體內容
宣示性措施 (Declaratory measures)	1. 尊重現有邊界與現狀。 3. 避免武力威脅或聲明放棄武力。 5. 和平解決爭端。 2. 尊重雙方主權完整。 4. 互不干涉內政。 6. 互不侵犯。
通知／透明／資訊性措施 (Transparency measures)	1. 軍事資訊的公布與交換。 2. 增加軍備的透明度。 3. 相關軍事活動訊息（部隊之調遣、軍事演習、彈道飛彈試射、重要軍品採購）提前宣布。 4. 志願觀察。
海上安全救援／綜合（一般）安全措施 (Maritime measures)	1. 經濟合作與安全對話。 3. 海上搜索與救難。 5. 毒品、走私防制。 7. 學者互訪。 2. 共同打擊海上犯罪。 4. 共同維護海洋生態。 6. 共同科學研究與資源開發計畫。
溝通性措施 (Communication measures)	1. 熱線。 3. 定期協商。 2. 區域溝通中心。
限制性／規範性措施 (Constraint measures)	1. 限武區域。 3. 禁止特定種類的軍事活動。 5. 限制軍事活動與演習的規模、次數及舉行時間。 2. 事前通知的要求。 4. 分隔區與非軍事區的劃分。
查證／驗證性措施 (Verification measures)	1. 空中檢查。 3. 實地檢查。 2. 地面電子感應系統。
接觸性措施 (Contact Measures)	1. 建立軍事資訊查證機制。 3. 現場查證軍事活動。 2. 直接觀察軍事演習。 4. 空域之開放。

資料來源：楊永明、唐欣偉，「信心建立措施與亞太安全」，問題與研究，第38卷，第6期，民88年6月，頁1至21。作者整理自繪。

10 Michael Krepon et. Al, A Handbook of Confidence-building Measures for Regional Security (3rd Edition. Washington D. C.: The Stimson Center, 1988), pp.4-7.

11 岳瑞麒，《兩岸建構『信心建立措施』之省思》（共黨問題研究第26卷第8期，2010年8月），頁61-62。

and Co-operation in Europe/OSCE)；該組織自90年代陸續推動多項信心暨安全建立措施，如會員國須交換傳統武器設備資訊、改善各國軍隊配置及武器訓練之透明化、並參與各國間之軍事交流及合作計畫等。故歐洲安全暨合作組織於蘇聯集團瓦解後，實際從事減少歐洲區域衝突等信心暨安全建立措施，除偶發1999年科索沃內戰外，該一多邊機制對後冷戰時期之歐洲和平貢獻卓著。

二、區域方面

早期有非正式機制之「東南亞友好暨合作條約」，而亞太地區最重要之信心暨安全建立措施見諸於「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum: ARF)規劃作法分三階段：(一)推動信心建立措施；(二)發展預防外交機制；(三)發展衝突解決機制。在1995年後東協區域論壇接續分別發展出短程及中長程目標之具體信心建立措施，期建立區域穩定的客觀環境。

此外，東北亞朝鮮半島的「兩韓停戰協議」、中共與俄羅斯及中亞三國所簽訂的「關於邊境地區加強軍事領域信任的協定」(Confidence Building in the Military Field in the Border Area)亦是一種典型的「信心建立措施」。

三、非政府組織間

聯合國自成立以來，維和部隊或非政府組織出面擔任國際上的衝突調解或建立非軍事區之案例屢見不鮮，例如敘利亞與以色列1975年解除緊張狀態協定(Disengagement

Agreement)的細部條款中建立了延伸20公里的非軍事區(demilitarized zone, DMZ)，雙方在此的部隊與武器都受到限制。¹²另一顯著的實證即是亞太地區1993年成立的非官方「亞太安全合作理事會」(The Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific, CSCAP)，是由美、加、澳、日、東協等國的國家戰略暨國際研究機構所組成，並設有「信任暨安全建立措施工作小組」(Working Group on Confidence and Security-Building Measures)，藉以推動亞太地區的「建立信任措施」。¹³

另外運用學者與政府高級官員以「私人身分」所參與的「亞洲安全會議」，是項會議由倫敦國際戰略研究所(London International Institute for Strategic Studies, IISS)仿效歐洲慕尼黑會議模式，邀請亞太各國國防部長、議員、新聞界與安全智庫人員，以非正式形式討論亞太地區的共同安全問題，因為舉辦地點在新加坡香格里拉飯店，因此又被稱為「香格里拉對話」，¹⁴此會談機制之建立係因應亞太區域內各國的差異極大，不易於一同解決問題，而且各國政府也沒有足夠的安全合作經驗來建構一個官方的合作機制，因此透過非正式組織的方式建構區域安全維護的溝通平臺。

伍、兩岸在建構「軍事互信機制」之發展

12 呂中華，《兩岸建立軍事互信機制可行模式之研究》（銘傳大學社會科學院未出版碩士論文，臺北，1999年6月），頁26。

13 政大國關中心CSCAP中華民國委員會秘書處，〈<http://www.cscap.org/member.htm>〉，檢索日期：100年9月26日。

14 馮仲平、孫春玲主編，《歐洲思想庫及其對華研究》（北京：時事出版社，2004），頁15。

一、中共方面

中共對於「信心建立措施」概念的認識與具體作法並不陌生，五〇年代與前蘇聯的邊界安全協定或共同宣言等，就是屬於政治意圖聲明且尚未成熟的「宣示性」措施作法。當時除了宣示性作為外，其他相關的措施則接受度較低，主要原因是中共認為此一機制是對於西方霸權的姑息政策。

八〇年代中期以後，中共內部經濟改革上有了重大的進展，外部國際環境已由「合作與協商取代了過去的對抗與衝突」，致使整個國際環境與局勢漸漸趨於緩和的有利情勢下，使得中共對於「信心建立措施」的態度產生極大的轉變，由過去的冷漠轉趨積極，並接受其相關的措施與具體的作法。¹⁵

九〇年代以後，中共轉而更加主動參與國際社會組織，企圖增加在國際間與區域性之影響力，其主要原因在於：

(一)亞太地區國家因對於經濟的急速發展的渴望，使得該地區國家皆願意以和平方式解決彼此的領土爭議和政治問題。

(二)蘇聯解體後，隨著國際局勢的緩和，中共希望營造穩定的區域與國際環境，將經濟發展與改革列為首要目標，因此，採取「信心建立措施」做為預防突發戰爭和降低衝突的必要手段。

(三)中共綜合國力急速增長，使其有機會填補亞太地區權力真空，取得霸權的機會；尤其近年來中共更利用所謂的大國外交，企圖增加地區性的影響力，藉以提升國際地位。

(四)因中共的改革開放政策，使得官方及學者皆能與外國交流，對於此一觀點也較能正面看待。¹⁶

(五)為消彌「中國威脅論」與主權爭議之負面影響，而積極參與亞太地區安全機制。¹⁷中共與周邊國家主權爭議如列表2。

因此，中共在「信心建立措施」實踐方面，累積相當多的經驗，依時序大致可區分兩階段，第一階段(1950-1979)的目的是結束區域戰爭及防止武力衝突的肇生，第二階段(1979改革開放後)則是要消除或減少軍事對峙及預防武力衝突。在形式上，第一階段採單邊或雙邊的協議，第二階段則主要以雙邊為主，並逐漸加入多邊的「信心建立措施」。茲整理臚列如表3：

二、中共對我國方面

2004年5月17日，中國國臺辦透過新華社發表所發表的「五一七對臺聲明中提出「兩岸正式結束敵對狀態，建立軍事互信機制」，此為大陸官方機構首次提出軍事互信機制，¹⁸另2007年10月，胡錦濤在中共十七

15 同註11，頁63。

16 Xia Liping, The Evolution of Chinese View Toward CBMs, in Michael Krepon, (ed.), Chinese Perspective on Confidence-Building Measures (Washington, D.C.: The Henry Stimson Center, Report No. 23, May 1997), p.15.

17 中共認為周邊國家對其抱有戒心，原因在於(1)中共與其他國家社會制度差異；(2)周邊國家從權力政治角度出發，擔心中共綜合國力增強，最後可能控制整個地區；(3)中共經濟迅速發展，大華人經濟圈引起東南亞國家之不安，可能引發能源不足，增加對南海石油之搶奪；(4)南沙主權爭端。參見趙曉春，《中國威脅論對我國周邊環境之影響及有關對策》(國際關係學院學報，北京，1995年2月)，頁9-11。

18 蘇進強，《臺海安全的新思維(上)——兩岸軍事互信機制的虛與實》(世紀智庫論壇第26期，2004年06月30日)，頁6-7。

表2 中共與周邊國家之主權紛爭一覽表

衝突國家	衝突標的
中共、中華民國	臺灣兩岸統一問題。
中共、日本	釣魚臺列嶼、在東海有二十多萬平方公里大陸礁層劃界問題。
中共、南韓	黃海與東海十多萬平方公里大陸礁層劃界問題。
中共、中華民國、越南、菲律賓、汶萊、馬來西亞	南沙群島主權問題。
中共、越南	西沙群島主權問題、陸界及東京灣大陸礁層劃界問題。
中共、俄羅斯	邊界劃界問題。
中共、印度	邊界劃界問題。

資料來源：行政院研究發展考核委員會〈南海情勢發展對我國國家安全及外交關係影響〉，2001年11月，頁99。

表3 中共與周邊國家「信心建立措施」列舉表

國家	宣示性措施	溝通性措施	限制性措施	透明性措施	查證性措施
美國	表示和平解決爭端意願	建立熱線 建立定期咨商機制 軍事人員互訪 安全問題對話 高層互訪	飛彈互不瞄準對方	出版國防白皮書	無
俄羅斯	互不干涉內政 表示和平解決爭端意願	建立熱線 建立定期咨商機制 軍事人員互訪 安全問題對話 高層互訪	限制軍事演習規模 限制軍事演習次數 限制武器部署種類 裁減邊境駐軍 飛彈互不瞄準對方 不參加針對對方軍事同盟	出版國防白皮書	無
日本	和平共處五原則	建立熱線 軍事人員互訪 安全問題對話 高層互訪	無	出版國防白皮書	無
印度	和平共處五原則	建立熱線 軍事人員互訪 安全問題對話 高層互訪	限制軍事演習規模 限制軍事演習次數 限制武器部署種類 限制軍力	出版國防白皮書	設計有效查證措施
越南	和平共處五原則	建立熱線 軍事人員互訪 安全問題對話 高層互訪	不採取使爭端複雜行動	出版國防白皮書	無
菲律賓	和平共處五原則	建立熱線 軍事人員互訪 安全問題對話 高層互訪	建立軍事行動準則	出版國防白皮書	無

資料來源：林文程，〈中共對信心建立措施的立場及作法〉（信心建立措施與國防學術研討會論文集），臺灣經濟研究院主辦，1999年6月，頁4-24～4-25。

大會議所做的政治報告中更呼籲「在一個中國原則的基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成兩岸和平協議簽署」。這是中共建政以來，首次將「和平協議」一詞正式寫入官方的政治報告文件之中。¹⁹隨著2008年5月馬英九總統就任以來，兩岸交流成效顯著，為兩岸關係突破奠定基礎，2008年12月31日，中共總書記胡錦濤公開發表《攜手推動兩岸關係和平發展，同心實現中華民族偉大復興》的六點意見，呼籲兩岸可適時就軍事問題進行接觸交流，探討建立軍事互信機制問題，²⁰是對馬英九總統呼籲「外交休兵與建立軍事互信機制」的善意回應，對爾後兩岸兩會的協商談判，具有催化作用。相對於過去的保守冷漠殊屬不易，因此，有學者認為這項提議顯示中國已經擺脫慣有的對抗思維，提供臺灣創造和平的機會之窗。其次，就2010年7月30日，中共國防部新聞發言人耿雁生引述「2010年中國的國防」白皮書對外發言表示，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，構建兩岸關係的和平發展框架。這是中共軍方首次公開宣稱，在兩岸探討建立軍事安全互信機制時，「什麼都可以談」，包括探討撤除大陸飛彈問題。²¹

三、我國方面

從1979年先總統蔣經國先生定調兩岸政策為「中華民國不論在任何情況下絕對不與

中共政權交涉，並且絕對不放棄光復大陸解救同胞的神聖任務，這個立場絕不會變更」到「不接觸、不談判、不妥協」，迄今隨著國際局勢與時空背景變遷，迄今兩岸關係進展為「不統、不獨、不武」的雙贏政策，顯見兩岸之間對立的情勢有所變化，有的學者運用經濟學上「博弈理論」(Game Theory)中所謂的「奈許均衡」(Nash Equilibrium)現象，來比喻兩岸關係。²²也就是對局的雙方中任何一方，欲單方面改變原有僵持狀態的結果，均將得不償失，亦即任一方改變均衡現狀所須付出的代價均會大於均衡狀態改變後該方所得的收穫。

因此，兩岸關係無法以單方面改變現狀或以強制的方式可以達成衝突減緩的目標，故1990年11月，我國成立「海峽交流基金會」，以做為與大陸溝通接觸管道，1991年2月並通過「國家統一綱領」將兩岸統一進程分為「近程、中程、遠程」三階段，循序開展兩岸交流協商。1991年12月，大陸成立「海峽兩岸關係協會」作為回應。1993年4月，兩岸兩會在新加坡舉行「辜汪會談」，並簽署四項協議，從而建立雙方制度化之溝通管道。迄1995年1月30日間，雙方根據協議舉行十次不同層級的協商，取得若干共識。中共國家主席江澤民提出對臺八項主張：同年四月，前總統李登輝在國統會上就「江八點」發表六點講話，兩岸交流相當的

19 王崑義，〈兩岸建立熱線減少誤解危機〉，〈<http://blog.sina.com.tw/wang8889999/article.php?pbid=22448&entryid=588473&comopen=1>〉，檢索日期：2011年9月23日。

20 工商時報新聞，〈胡錦濤：兩岸可建立軍事互信機制 回應馬英九談話，釋出重大善意，將開啟和平對話契機〉，2009年1月1日，〈<http://www.rcnda.nccu.edu.tw/news/200901.htm>〉，檢索日期：2011年9月26日。

21 財團法人21世紀基金會，〈中共「撤除飛彈說」的兩岸與國際因素〉，〈http://www.21stcentury.org.tw/03_celebrity/02_detail.php?id=33〉，檢索日期：2011年9月23日。

22 耿慶武，〈「一個中國」兩難的「雙贏」解決方案〉（遠景季刊第二卷第四期，2001年10月），頁121-160。

熱絡。2001年7月許歷農先生帶領40多位退役將領至大陸參加「七七抗戰紀念」活動，在北京人民大會堂接受中共總政戰部常務副主任唐天標上將及國防大學與軍事科學院代表的接待，與軍科院代表舉行「兩岸建立軍事互信機制」研討，研究如何建立兩岸互信機制與交流內涵，惟雙方未經授權，因此研討無具體結論。

直至我國2002年國防報告書首度提出「建立兩岸軍事互信機制」的觀點，²³後由前總統陳水扁於2004年5月20日就職演說，主張未來兩岸關係發展應以「和平原則」、「建立協商機制、對等互惠交往、建構政治關係、防止軍事衝突」議題為主軸，遂於同年10月10日國慶致詞提出「兩岸正式結束敵對狀態」、「建立兩岸軍事互信機制」、「檢討兩岸軍備政策」、「形成海峽行為準則」等主張。就此國防部於2004年國防白皮書中提出兩岸軍事互信機制及危機處理規劃構想，分成近、中、遠程三個階段執行。²⁴隨後，我國前國防部陳肇敏部長答覆記者詢問時表示國防部已完成「建立兩岸軍事互信機制」政策綱領，相關規劃和人才都已準備好

了，只要兩岸協商排訂時程表，軍方就可以派人與對岸談，但我方初期先以退伍或文職非軍職人員進行接觸為宜，足見兩岸對建立軍事互信機制均抱有極高的期許，有學者認為，政府有關單位允宜掌握兩岸關係良好之契機，進而提升雙方默契，儘早推展兩岸軍事互信機制之建立。²⁵

2009年兩岸同時對巴拿馬貨輪在海峽中線擱淺的救援，又再度引起「建立軍事互信機制」熱烈討論。²⁶隨後，馬英九總統在2009年5月9日接受新加坡聯合早報專訪時明確表示，如果能在2012年連任，並在「有迫切需要協商」的前提下，「不排除觸及」政治議題的兩岸協商之後，²⁷中國軍方將領卻以提及兩岸軍事互信，必須以「一個中國」原則為前提，認為馬總統提出「不統、不獨、不武」三不的政策，是主張「和平分裂」的言論，²⁸為兩岸軍事互信機制的建立蒙上一層陰影，由此可見兩岸實施軍事互信的信心基礎尚未完全具備，況且我國認為兩岸雙方目前還有更迫切的議題需要協商，軍事互信機制的時機未到，²⁹使得兩岸軍事互信機制的建立仍然沒有明確的實際時間表。

23 中華民國國防部，〈中華民國國防報告書，2002〉，頁277。

24 近程為互通善意與存異求同，中程則建立規範與穩固互信，遠程乃終止敵對與確保和平。摘自「我國當前國防政策之探討」（2008中華戰略學刊冬季刊），〈<http://tw.myblog.yahoo.com/hudson2001/article?mid=-2&next=683&l=a&fid=45>〉，檢索日期：2011年4月13日。

25 謝台喜，《兩岸建立軍事互信機制之研究》（中華戰略學刊，2009年夏季），頁123-125。

26 中國評論新聞，〈胡六點的觀察、分析和啟示〉，〈http://www.chinareviewnews.com/doc/54_0_100903867_1_0304114959.html〉。

27 玉山周報第49期，〈「2010年中國國防白皮書 狼心謀臺」〉，〈http://www.formosamedia.com.tw/weekly/post_2302.html〉，檢索日期：2011年9月26日。

28 大公報，〈少將羅援：馬三不政策是主張「和平分裂」的言論〉，〈http://www.takungpao.com/news/09/11/23/_IN-1176379.htm〉，檢索日期：2011年9月26日。

29 NOWnews今日新聞網，〈「楊念祖：臺灣沒有要推動兩岸軍事互信機制」〉，2010年5月26日，〈<http://www.nownews.com/2010/05/26/11490-2607565.htm#ixzz1Z1xjSW3k>〉，檢索日期：2011年9月26日。

四、美中臺三方面

在全球化的今日，任何國家的行動與決定不可能對國際沒有影響，也不可能不受國際因素制約。³⁰的確，隨著臺海兩岸互動關係的質量俱進，臺美軍售關係在兩岸建構軍事互信機制的複雜過程中將牽動雙方的敏感神經，因為臺美軍售與軍事合作關係的維持，是保障臺海和平穩定與軍力動態平衡的重要支柱，因此，關於兩岸建立軍事互信機制的議題，馬總統強調，「這個議題太敏感，涉及臺灣和美國的關係，我們主要軍備來自美國，因此我們非常謹慎」，基此，馬政府目前仍然認為這個議題很重要，但是具體推動的時機與條件，仍待臺北、華府、北京三方集思廣益，建立共識並累積政治互信與專業，才能為兩岸建立軍事互信機制的具體步驟與措施，奠定基礎。³¹

首先，從臺灣利益角度觀之，面對強大外在軍事威脅崛起的中國，就安全困境一般國際關係的常態而言，對內選擇整軍經武、對外採取外交平衡手段，進而換得自我防衛安全上的保障，是當然發展之趨勢，因此我國在國家安全戰略的選擇上，會因為軍事互信機制的建立直接分化臺美關係，原因在於目前能提供臺灣武器及保護的就是美國，然兩岸若有軍事互信存在，美國在臺海的角色將逐漸淡化，美國將被迫調整其對華政策及亞太安全戰略，美國可能認為我國的戰略觀點與美國牴觸，美國對臺灣的承諾力道就會

減弱，受到影響的將是我國必須面對美國長期支持我國自我防衛之武器供售的「臺美軍售及軍事合作關係」形勢變化，³²因此，以目前中共尚未放棄以武力解決臺灣問題而言，可能未來將遭遇不可承受的風險。

其次，從中共利益的角度觀之，認為美國仍然有意運用臺灣，做為牽制中國大陸發展的棋子，所以，中共方面認為在兩岸互動日益密切頻繁之際，臺美軍售關係的維持，代表中共方面仍有必要在主權議題上緊守立場，以防範臺美之間形成「兩個中國」或「一中一臺」的利益共同體。因此，大陸國臺辦主任王毅曾於2009年6月下旬訪美，並拜會國務院副國務卿史坦伯格和國安會亞洲部門資深主任貝德。在會談中，王毅向美方表示「兩岸若簽署軍事互信機制協議，華府應拒絕出售F-16C/D型戰機給臺灣」，同時必須檢討「海峽中線」開放的必要性。

最後，從美國利益的角度觀之，儘管美國官方抱持「審慎樂觀」(cautious optimism)的態度，認為兩岸關係的緩和符合美方的期待，不僅可降低東亞區域安全環境的不確定因素，也能避免美中關係因為「臺灣問題」而節外生枝。然而若兩岸認真看待簽署軍事安全互信機制，還必須考量國際社會、區域安全與非政府組織間之相關因素，從中共全國政協委員、軍事科學院研究員解放軍少將羅援討論兩岸建立軍事互信機制的專文，明白提出「如果臺灣方面仍維持與美國實質性

30 朱蓓蕾，《全球化與中共安全觀：轉變與挑戰》（中國大陸研究第46卷6期，2003年11、12月），頁104。

31 中國國民黨政策委員會大陸情勢雙週報1595期，〈中共發佈最新國防白皮書〉，頁11，〈<http://www.kmt.org.tw/hc.aspx?id=44>〉，檢索日期：2011年4月16日。

32 國家政策研究基金會，〈臺海兩岸建構軍事互信機制的關鍵要素〉，〈<http://www.npf.org.tw/post/2/7182>〉，檢索日期：2010年12月26日。

的軍事同盟關係，而美國又以中國大陸為最大的潛在對手，在這種情況下如何讓大陸單方面調整軍事部署」來看，³³兩岸關係勢必牽動東亞區域安全的局勢，亦無法忽視。兩岸軍事互信機制的建立將可能使美國在亞太地區維護安全穩定的現狀受到影響，進而傷害美國在東亞的戰略利益或影響美日安保的運作及周邊國家的安全利益，也並非美方所樂見的。因此，美方對於兩岸互信機制建立的內容勢將表達強烈關心的態度，亦將成為不容小覷的關鍵因素之一。

陸、兩岸「軍事互信機制」之可行性分析

一、兩岸建立互信機制之限制與窒礙

對於兩岸間應如何建立「軍事互信機制」，綜合各界的主要看法有三種：

(一)擱置政治爭議，「軍事互信機制」先行

持這種看法的人認為，既然兩岸關係中最差的後果為發生軍事衝突，那何不暫且拋開政治上的爭議，先從降低衝突著手。持平而論，這種看法立意固佳，但他卻忽略下列的問題：

1.我國為民主憲政國家，政府的重大決策均須透過民意的監督，事先取得立法院的同意，必要時，透過公民公投，取得全民的授權與朝野的共識和支持。因此，先行建立「軍事互信機制」，忽略政治考量，不符現況。

2.軍事透明化是「軍事互信機制」或「信心建立措施」的主要工具。然中共向來對國防作為採隱密姿態，中共國防經費連續

21年以兩位數成長、中共擴軍欠缺透明化，最具體例證，即是與美國的軍事互動往往因雙方政治歧見而中斷，這種淺碟式「軍事互信」禁不起任何考驗，豈能建立真正的「軍事互信」？再以白皮書呼籲兩岸「探討建立軍事安全互信機制問題」為例，即使近年來兩岸關係大幅改善，但中共部署於臺灣對面的導彈有增無減，這種時空錯置的反差，又怎會讓人對其誠意產生信心？若我欲藉由與中共建立軍事互信機制以獲得軍事透明化，恐將是緣木求魚。

3.中共一向是以黨領軍，由軍事主導政治的機會幾乎渺茫。

4.我國與中共所擁有的幅員及人口差異極大，故雙方對承受風險的能力亦不同；一旦在進行過程中發生歧異而引發爭端，在未獲國家安全保證之前，恐將國家置於險境而得不到「互信」。

(二)政治歧見獲得解決後，再談「軍事互信機制」

中共並不承認「中華民國」的主權。現階段我政府主張「一中各表」最終恐將淪於「一個中國」實質存在，但「各表」卻虛幻而不存在，並隨著爭議的擱置而逐漸褪色，主權將淪喪殆盡。另外，軍事是政治的延伸，在兩岸政治互信機制建立後，建立軍事互信機制自然就會提到議事規程協商。然持另一論調者則認為：當政治歧見獲得解決後，何需再建立「軍事互信機制」？

(三)「政治談判」與「軍事互信機制」併行
將「軍事互信機制」與「政治談判」一併進行，亦即在協商過程中，加派軍方人

33 「中國青年報」，2009年8月14日，<<http://mypaper.pchome.com.tw/souj/post/1313663727>>，檢索日期：2011年9月23日。

員或將建立軍事互信機制相關事宜，列入談判議程。此種作法的先決條件在於彼此之間做出相當程度的退讓，兩岸的各自堅持時，不論是基於立場或是做為談判的籌碼，都有其合理性與合情性，但是如果各自堅持己見和立場，若再將「軍事互信機制」的議題一併納入，如涉及軍購與防衛武力等，則會使原本就已複雜的「談判」過程更加困難，甚或導致談判毫無進展或增加衝突的機會，進而衍生相互譴責的後遺。

二、建立「兩岸軍事互信機制」可行性方向

在2011年的4月1日（愚人節）前夕，中共方面公布2010年國防白皮書首度提出「兩岸軍事互信機制」的倡議，³⁴在我國看來，這項作法僅等同於國際共識、慣例的作為，旨在宣示「和平發展」的戰略意圖，爭取國際社會認同而已，屬老調重彈所謂「新安全觀」概念之主張。³⁵然我國國防部為表達善意，立刻回應「推動兩岸建立軍事互信機制，事涉國家安全，屬國家層級議題；我國軍將遵循政府兩岸政策，穩健、務實及循序漸進推動，但目前尚未實質規劃軍事互信機制。」則顯得相當謹慎。³⁶的確，兩岸軍事互信機制牽涉層面相當廣泛，在沒有立即軍事衝突徵候之現實環境下，中共拋出這樣的議題頗耐人尋味，不免使人認為中共的口頭

善意亦僅是兩手策略，³⁷甚至是企圖瓦解我民心士氣的另一種統戰手法，況且目前在中共武力威嚇下進行協商亦不符「新安全觀」內強調非威嚇與對抗之主軸，自然無法消除臺灣人民之疑慮與達到取信國際之目的，更遑論「互信」基礎之建立。其次，中共軍科院世界軍事部副部長王衛星認為：「建立兩岸軍事安全互信，關鍵是看雙方有沒有政治層面上的相互信任」，所謂的政治互信即指兩岸同屬一個中國。³⁸因此，以目前兩岸政治關係而言，要在兩岸間推動「軍事互信機制」之可行性不高。

儘管如此，我國仍必須未雨綢繆，絕不能因此而排除在未來當兩岸情勢及國內、外環境變得較緩和時，有關兩岸建立「軍事互信機制」的議題就有可能會浮出檯面。為避免屆時在此議題上喪失主動權，我國宜儘早規劃因應，在考量不危及國家安全的情況下，積極且彈性務實的推動兩岸建立「軍事互信機制」，持續呼籲雙方以消除雙方疑慮之務實作法為前提，建立「互相信任」的起步，獲得安全的積極效果，其推展可行之作法如下：

（一）不預設立場，表達善意

近幾年來，我方在表達善意方面不乏有積極作為，如前所述，主動宣布解除動

34 聯合報第17版，〈中共國防白皮書：兩岸可建軍事互信機制〉。

35 2000年7月，時任中共國家副主席胡錦濤訪問印尼時，在一場演講中對「新安全觀」概念提出闡釋：「新安全觀涵括對等、對話、信任與合作等原則，新安全秩序的建立乃在確保真正的相互尊重、相互合作、透過磋商方式解決爭議，而非威嚇、對抗或將己方意志加諸他方。這是國家間共存與獲得發展的唯一途徑」。
。Carlyle A. Thayer, "China's 'New Security Concept' and ASEAN," (Pacific Forum: CSIS Comparative Connection: An E-Journal of East Asian Bilateral Relations s), <http://webu6102.ntx.net/pacfor/cc/003Qchina_asean.html>。

36 旺報第4版，〈我國防部：尚未實質規劃〉，檢索日期：2011年4月1日。

37 青年日報第2版，〈口頭的善意，仍是兩手策略〉，檢索日期：2011年4月1日。

38 http://news.xinhuanet.com/tw/2009-01/05/content_10605899.html。

員戡亂、逐年裁減金馬兵力、自民國81年起定期公布「國防白皮書」透明國防預算的用途、每年公布年度重大演習之規模及日期等諸多善意作為，未來將延續此精神，並使之透明化、公開化。而中共則應撤除針對性的飛彈部署、公布實質之國防預算、公開承諾不以武力犯臺、不以軍購做為交換籌碼及終止敵對確保和平等作為，符合其「和平發展」與「新安全觀」之主張。

此外，現在兩岸的主要分歧是對「一個中國」的認知。中共的條件是臺灣必須接受「一個中國」是原則，而我國政府則堅持一個中國是「議題」。因為我國政府擔心一旦接受一個中國原則，將會掉入中共的陷阱，沒有迴旋的餘地。而中共則認為若同意一個中國是議題的說法，則雙方甚至連中共與美國達成「中國只有一個，臺灣是中國的一部分」的共識都失去意義，因此不會同意。在此情況下，政府在推動「軍事互信機制」的初期，特應強調不預設立場，始能開展第一步，例如協商兩岸以「一中即一個中華民族」的原則宣示上，採取數個片面的、合作性的行動，創造一種互惠的動力，進而營造信任的氣氛。

(二)相互尊重，不拘形式

除了「一個中國」問題外，雙方還有誰大誰小的問題；中共一向的立場是將大陸視為中央政府，我方為地方政府，以上對下來看待兩岸關係。為使雙方能在相互信任，及對我國的權益有所保障的情況下，雙方應當暫時將「中央、地方政府」的心結拋開，而在相互尊重的前提下展開接觸。

再者，中共的觀點認為「互信機制」是國與國間發展的機制。因此，為化解此項疑慮，在推動「軍事互信機制」初期，可將

「軍事互信機制」名稱更改為「兩岸安全協議框架」、「軍事信任機制」，或任何不涉及國家主權之敏感性名稱，如「臺灣海峽安全合作協定」、「臺灣海峽共同行為準則」等，就可避開因政治歧見所造成之阻礙，而達成雙方互利的目標，如ECFA之簽訂就是最好之例證，也是另一種「信心建立措施」的模式。

(三)良性國際社會互動，增進區域穩定

由於「兩岸軍事互信機制」也將牽動亞太戰略格局的發展，啟動東亞安全局勢的變化，因此，為避免周邊國家的猜忌與疑慮，除了美日或東協組織的參與將有助於區域性的穩定外，藉區域利益關係國家的參與使中共在區域和平角色上有扮演的空間與舞臺，俾中共在展現大國善盡國際社會責任方面，有宣示性典範的功效，使兩岸各蒙其利。

(四)跨組織性整合，務實多元合作

參考國際間建立互信之成功案例、中共與其他國家之互信機制模式，或透過現有經濟合作機制管道，針對非傳統安全威脅、非軍事性的救災、人道救援等措施進行海事合作，如遂行「海上救難行動」、建立「海峽中線共識」等，倘如能再進一步融入區域之海上安全合作，可為中美臺帶來三贏局面。這一類的軍事行動不需動用大規模軍力、非戰鬥性和少傷亡性的措施，兩岸可透過這類互助逐漸建立互信，提升「信心建立措施」的合作層次和內涵充實，有利於未來創建「軍事互信機制」之環境氛圍。

(五)以漸進式互惠途徑(Graduated Reciprocation in Tension-Reduction, RGIT)營造兩岸環境的創新思維與非傳統安全氛圍：

平心而論，兩岸軍事互信機制不僅

是我國政府無法迴避的問題，也是促進兩岸和平發展的重要關鍵時機。在議題方面，先以「雙邊模式」就兩岸共同關切且互惠的議題，如海上經貿運輸與人道救援、兩岸共同打擊海上犯罪、非軍事區域劃分、海洋汙染處理或海洋資源保育等議題進行磋商，先期以單點議題管道或平臺的建立為著眼，持續朝全面性的制度與模式的建立為目標；在人員方面，以非官方不具敏感之學者、公民利益團體、退伍軍事將領等先行接觸協商議題主軸，漸進以政府授權之半官方組織、接續以中央民意代表涉入協議，最後邁入官方的雙邊協定及「多方模式」國際參與方式進行協議，以漸進式互惠的途徑營造兩岸環境的創新思維與非傳統安全氛圍。

柒、結 語

誤解與錯估，往往使敵對的兩方產生決策上的錯誤，而引發不可預期的危機。隨著兩岸經貿往來頻率劇增，龐大的市場與勞動力是中共發展經濟的本錢，長時間的經濟落後使貧富差距問題浮現，為了政權的穩定，發展經濟成為中共目前施政方向的主軸。然基於地緣考量，臺灣已成為大陸不可或缺的工業技術轉移與資金投入者，雙方互補與依存度益形複雜，在經濟共有利益的前提下，如果雙方兵戎相見或彼此衝突，將不利且無助於現況的發展。

就目前兩岸軍事互信機制的發展而言，中共眼中的兩岸軍事互信，則是以解決政治爭議為前提，強調在兩岸協商軍事互信機制之前，臺灣必須先就「一中」原則做出政治

承諾，不能違反國家統一的終極目標，不同於歐洲經驗顯示軍事互信機制應是政治爭議解決前，用來降低敵意與防範軍事意外的作法。換言之，臺灣對軍事互信機制的基本立場是「以消除威脅為前提、以臺海和平為導向」，但中國方面對此議題的態度，則是「以一中為前提、以統一為導向」。兩岸的關切與立場完全不同，讓雙方針對軍事互信提出的前提與倡議，宛如兩條平行線，幾乎沒有交集。

職是之故，在軍事互信機制建立尚無規劃時間表的同時，信心建立機制無疑是目前較為可行的作法，而信心建立機制是從一種非強制性或稱之為非義務性的自願方式開始，逐步發展出具有義務性質的措施。檢視兩岸關係在信心建立機制的氛圍，問題仍在溝通管道不順暢、雙方信任程度不足與意識形態不一致，導致在許多措施無法推動，雖言如此，但我國依然可以透過單方面的倡議，在不獨、不武或嘗試建立以「一中即一個中華民族」的原則宣示上，採取數個片面的、合作性的行動，創造一種互惠的動力，進而營造信任的氣氛，這種漸進式互惠的降低緊張途徑(Graduated Reciprocation in Tension-Reduction, RGIT)³⁹似乎可以做為一種可行的參考模式。

最後，在兩岸建立「軍事互信機制」之芻議方面，如前所述，以目前兩岸關係及國際情勢，要在兩岸間推動「軍事互信機制」之可行性不高。由於兩岸之間關係錯綜複雜，除牽動國際社會與區域安全敏感神經外，還夾雜著主權分立、政治對立、民族文

39 Charles E. Osgood, "Graduated Reciprocation in Tension-Reduction: A Key to Initiative in Foreign Policy" (Institute of Communications Research, Urbana: Univ. of Illinois Press, 1960)

化、國家統一、非政府組織與經濟依存等問題，然兩岸之間未來終究需要面對，本文認為在考量不危及國家安全的情況下，持續加強戰備整備，推動兩岸建立「軍事互信機制」之初期可遵循：表達善意、不拘形式、不預設立場、相互尊重、良性國際社會互動、增進區域穩定等原則，循跨組織與多元整合、採取漸進互惠模式，參考國際既有慣例與作法，以漸進式互惠途徑營造兩岸環境的創新思維與非傳統模式，達成三道防線與和平護國之目標。

收件：100年04月21日

修正：100年10月03日

接受：100年12月21日

作者簡介

吳國中中校，海軍官校正81年班、美國海軍指揮參謀學院2004年班、國立中山大學企業管理研究所；現任職於國防大學海軍指揮參謀學院研究教官。

