

信心建立措施在亞太地區的實踐經驗

The Practices of “Confidence Building Measures” in Asia-Pacific

郭添漢 上校 (Tain-Hain, Guo)

國防大學海軍指揮參謀學院陸戰組教官

提 要

國際政治上，如何避免衝突與戰爭是各國持續關注的議題，而「信心建立措施」正是為解決國家之間因為認知錯誤，或者是發生誤判、誤會與誤解而導致戰爭的措施，可有助於減少擦槍走火而導致爆發戰爭的機率，期望藉由訊息相互的交流，增進相互間彼此的了解。

「信心建立措施」是當前研究兩岸關係的議題之一，本文藉由亞太地區的東協、印巴與朝鮮半島的實踐經驗，以提供未來兩岸建構「信心建立措施」之政策參考。

關鍵詞：信心建立措施、軍事互信機制、軍事交流

Abstract

In the international politics, the issue of how to avert the conflicts and wars is concerned by the states of the world. “Confidence Building Measures” is the best solution for tackling misunderstandings and misjudgments which might lead to wars. They are also beneficial to decrease the chance of all-out wars due to accidents. By exchanging information, the countries will have better understanding for one another.

“Confidence Building Measures” is one of issues for the current studies of Cross-Strait relationship. Taking the case studies on ASEAN, India, Pakistan, and Korean Peninsula, this article will provide the thoughts of possible future “Confidence Building Measures” of cross-strait.

Keywords: Confidence Building Measures, Confidence Building Measures in Military, Military exchange

壹、前 言

國際政治上，如何避免衝突與戰爭是各國持續關注的議題，而「信心建立措施」

正是為解決國家之間因為認知錯誤，或者是發生誤判、誤會與誤解而導致戰爭的措施。可有助於減少擦槍走火而導致爆發戰爭的機率，¹也期望藉由訊息相互的交流，增進相互

1 Ralph A. Cossa, “Asia Pacific Confidence and Security Measures,” in *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies, 1995), p.7.

間彼此的了解。²兩岸對於軍事互信機制的概念形成，起於1996年臺海危機之後，臺灣內部開始進行相關研究；中共則到了2008年12月31日，在胡錦濤發表「胡六點」講話後，中共當局才採取積極的態度，呼籲兩岸進行「軍事安全互信機制」的相關探討。並於2011年3月31日中共公布的《2010年中國的國防》白皮書，首次將兩岸「建立軍事安全互信機制問題」列入中共軍方正式文件中。

「信心建立措施」是當前研究兩岸關係的議題之一，本文將從「信心建立措施」的緣起為導言，並探討「信心建立措施」的內涵；其次，探討亞太地區的東協、印巴與朝鮮半島的實踐經驗，提供未來兩岸可能建構「信心建立措施」之政策參考。

貳、「信心建立措施」的緣起及內涵

「信心建立措施」是一種追求和平的重要步驟、機制及墊腳石，³也是國際間安全對話與機制建立過程中，重要溝通的方式之一。⁴本文先就「信心建立措施」的緣起及內涵作全盤性的敘述。

一、「信心建立措施」的緣起

「信心建立措施」概念的發展有其歷史因素，只因當時未有一致概念加以涵蓋並且解讀說明。就其意涵可以追溯到更早期人類的歷史，在中國歷史上，諸如春秋晉、楚兩國的「退避三舍」之約，引喻退讓、迴避、避免衝突之意；⁵「宋向戌善於趙文子…為會於宋，以藩為軍、晉楚各處其偏」等等。⁶

在西方「信心建立措施」一詞是20世紀後期所引用，但其作為卻是行之有年。諸如第一次世界大戰前，歐洲軍隊已開始邀請其他國家派軍事觀察員參加軍事演習；第一次世界大戰後，盟邦所簽訂《凡爾賽條約》(Versailles Treaty)；1922年美、英、日、法、義等五國簽訂的《海軍軍備條約》(Naval Armaments Treaty)來限制海軍軍備發展；或是1930年的「倫敦海軍會議」(London Naval Conference)，都已經包含當前所提到的「信心建立措施」。⁷另韓戰後的停戰協定，包含許多類似今日的「信心建立措施」的條款。⁸

第二次世界大戰後歐洲各國的經濟面臨崩潰、政治情勢相當不穩定。蘇俄利用歐洲國家戰後致力復原的時機，大肆擴張其政治

2 Stephen V. Evera, “Causes of War: Power and the Roots of Conflict,” *Cornell Studies in Security Affairs*, pp.127-145.

3 趙哲一，《建立信任措施—兩岸建立軍事互信機制之研究》（臺北：政治作戰學校政治學系碩士論文，1998年），頁34。

4 M. Susan Pederson & Stanley Weeks, “A Survey of Confidence and Security Building Measures,” in Ralph A. Cossa ed., *in Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies, 1995), p.82.

5 劉良則，〈建立兩岸軍事互信機制研究：「戰略層級部隊調動、移防通知」之可行性評估〉，《國家安全與軍事戰略研究》，第3卷第1期，2002年1月，頁211。

6 係指各國在宋國集會，以藩籬為軍營，不造壘塹，而將晉國與楚國分在兩邊。就是現在信心建立措施的非軍事區(De-military Zone, DMZ)，引自張哲銘、李鐵生，〈「信心建立措施」概念的回顧與展望〉，《戰略與國際研究》，第2卷第1期，2000年1月，頁3。

7 王曾才，《世界現代史》（臺北：三民書局，1992年3月），頁79。

8 唐仁俊，〈中共對信心建立措施之立場、實踐經驗與策略運用〉，《中國大陸研究》，第47卷第1期，2004年，頁107。

勢力，相繼使得中歐與東歐各國共產組織取得政權，成為附庸國並受其控制。為了阻止蘇俄在歐洲地區的擴張，在美國帶領下，與加拿大、英國、法國、盧森堡、比利時、荷蘭、義大利、冰島、挪威、葡萄牙等10國於1949年4月4日簽訂了《北大西洋公約》(The North Atlantic Treaty)。同年8月24日，正式成立「北大西洋公約組織」(The North Atlantic Treaty Organization, NATO)；隨後希臘與土耳其於1952年，西德於1955年也加入了北約組織。

以蘇俄為首的共產國家不甘示弱，乃於1954年11月29日至12月2日在莫斯科(Moscow)由蘇俄、東德、波蘭、匈牙利、保加利亞、捷克、羅馬尼亞、阿爾巴尼亞等國舉行所謂「歐洲國家保障及歐洲和平與安全會議」，於1955年5月11日在波蘭首都華沙(Warsaw)舉行第二次會議，締結了八國《友好合作互助條約》，通稱為《華沙公約》(The Warsaw Pact)，成立「華沙公約組織」(The Warsaw Treaty Organization, WTO)；也使得東、西方從此揭開「冷戰」(The Cold War)序幕。⁹

1958年11月27日「柏林危機」與1962年10月16日至28日所發生的「古巴飛彈危機」，促使美國與蘇俄之間瀕臨於戰爭邊緣，甚至可能導致核武戰爭。¹⁰雙方於1963年6月20日，達成《熱線協議》(The Hot Line Agreement)；成為「信心建立措施」機制的雛型與先驅。¹¹

「建立信任措施」的辭彙首次出現於比利時與義大利，透過「歐洲安全暨合作會議」(Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE，以下簡稱「歐安會議」)，¹²於1973年赫爾辛基會議前的預備會時提出的，經過了兩年的磋商談判，終於在1975年8月1日在日內瓦(Geneva)，簽署《赫爾辛基最終決議書》(The Helsinki Final Act, 1975)，全名為《建立信任措施暨特定安全與裁軍文件》(Document on Confidence Building Measures and Certain Aspects of Security and Disarmament)。¹³文件有關信心建立的措施共12條，包含軍事演習的事先告知、邀請他國觀察員到本國觀摩軍事演習、軍事調動與主要部隊移防的事先告知。¹⁴其目的在透過軍事交流與資訊交換，增加歐洲各國彼此的

9 張哲銘、李鐵生，〈「信心建立措施」概念的回顧與展望〉，頁2-3。

10 Wilfried Loth著，朱章才譯，《和解與軍備裁減：1975年8月1日，赫爾辛基》（臺北：麥田出版社，2000年），頁2-3。

11 Liu Huaqiu, "Step-By-Step Confidence and Security Building for the Asian Region: A Chinese Perspective," *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1995), p.121.

12 「歐安會議」的成員國，除阿爾巴尼亞外，包含歐洲其他33個國家與美國、加拿大共35國在芬蘭赫爾辛基舉行「歐安會議」，並於1994年在布達佩斯舉行的各國元首會議中更名為「歐洲安全暨合作組織」。引自翁明賢、林德濤、陳聰銘合著，《歐洲區域組織新論》（臺北：五南書局，1994年），頁73。

13 Walter Kremp, Michal Olejamik, Victor-Yves Ghebali, Andrei Androsov & Keith Jinks, *OSCE Handbook* (Vienna: OSCE, 2000), pp.20-39.

14 Victor-Yves Ghebali, *Confidence-Building Measures within the CSCE Process: Paragraph-by-Paragraph Analysis of Helsinki and Stockholm Regimes* (New York: United Nations, 1989), pp.3-6.

了解之外，並消除緊張關係進而加強世界和平與安全。¹⁵

在1975年簽訂赫爾辛基最終決議書之後，歐安會議舉行幾次的後續會議，包括1980年9月9日在西班牙首都馬德里(Madrid)舉行歐安會議的預備會議及討論相關事項，1983年10月25日在赫爾辛基舉行「歐洲地區信任暨安全建立措施及裁軍預備會議」(Confidence and Security Building Measures and Disarmament in Europe)，1984年1月15日在瑞典首都斯德哥爾摩(Stockholm)舉行「歐洲地區信心暨安全建立措施及傳統武器裁減會議」(Conference on Confidence and Security-Building Measures and Disarmament in Europe)，會議中，對於「信任建立措施」的定義以及目標加以強化與補充。

直至1986年9月19日的歐安會議終於簽署《斯德哥爾摩信心和安全建立措施文件》(Stockholm Document of Confidence and Security Building Measures)。文件中更進一步將「建立信任措施」擴大成為「信任暨安全建立措施」(Confidence and Security Building Measures, CSBMs)，文件中總共有104條條文與4個附件，該文件將「信心建立措施」進一步擴大為「信心暨安全建立措施」，亦涵蓋於馬德里會議中，關於信任安全合作的

結論文件與歐洲「信心暨安全建立措施」以及裁武的「斯德哥爾摩文件」。¹⁶相對於建立信任措施的草創階段，第二代「信心暨安全建立措施」更強調軍事意涵的重要性及各項查證性措施的使用，進入更具體與強制性的階段。¹⁷

歐安會議在1990年11月17日，再簽署了《歐洲傳統武力條約》(Treaty on Conventional Armed Forces in Europe)。限制了歐陸地區五種重要傳統武器的發展，¹⁸要求參與簽署國家裁減軍備。更加具體的對於軍事活動規模以及頻率、次數的限制等，促使軍事互信機制的內涵更趨完備，較以往「斯德哥爾摩文件」更加成熟，這可謂是第三代信心建立措施先導。¹⁹而1992年3月4日在奧地利首都維也納(Vienna)簽署了《維也納信任暨安全建立措施文件》(Vienna Document 1992 of the Negotiations on Conference and Security Building Measures)，²⁰除原先成員外並增加哈薩克(The Republic of Kazakhstan)、土庫曼(Turkmenistan)、烏茲別克(The Republic of Uzbekistan)等國，條文增加提供各會員國武器系統能力資料，新型武器系統部署須公開展示給其他成員國知悉，且通知演習規模更為縮小。

另1994年11月28日簽署的《1994年維

15 主要內容：一、預先通告重大軍事演習的規模，內容及間；第二、邀請對方軍事觀察員參加軍事演習；第三、軍事人員的互訪與交流等項。引自張哲銘、李鐵生，〈「信心建立措施」的回顧與展望〉，頁5-6。

16 Arie Bloed, ed., *The Conference on Security and Cooperation in Europe* (The Netherlands: Kluwer Academic, 1993), p.68.

17 林正義，〈臺海兩岸「信任建立措施」芻議〉，《國防雜誌》，第13卷第2期，1998年，頁4。

18 包含戰鬥坦克、武裝戰鬥運輸輪具、戰鬥機、武裝攻擊直升機與大口徑投射系統等5項。

19 林正義，〈歐洲及亞太信心暨安全建立措施之研究〉，《理論與政策》，第12卷第3期，1998年9月，頁83-85。

20 《「歐洲安全暨合作組織」(Organization for Security and Co-operation in Europe)》，<http://www.osceprag.cz/docs/chronos.htm>（檢索日期：2010年12月12日）

也納信心暨安全建立措施、全球軍事資訊交流談判文件》(Vienna Document 1994 of the Negotiations on Conference and Security Building Measures, Global Exchange of Military Information, 簡稱1994年維也納文件)。²¹除原先議定外,增加國防政策及軍力計畫也列入公開項目,將下年度國防預算資訊交換改為下5年度資訊,並對軍事演習事先通告有更為嚴格的規定。²²歷經5年之久的討論後,終於在1999年11月由歐安會議的54個參與國的元首,在土耳其首都伊斯坦堡(Istanbul),通過《歐洲安全憲章》(Charter for European Security),及重新修訂《歐洲傳統武力條約》(Conventional Armed Forces in Europe)、《1999年維也納文件》(Vienna Document 1999)等與歐洲安全有關議題的文件。²³歐洲安全憲章雖不具法律效應,但是在歐安組織內具有政治的約束力文件之一。

總而言之,源自歐洲「信心建立措施」在經過逾35年的發展,儼然已臻於完備。²⁴歐安會議所達成決議之過程,是在歐洲共同的地理、歷史環境及人文背景之下,經由長期累積的談判與實務經驗之成就,歸功於歐洲的每個與會國,共同參與研商而形成。「

建立信心措施」的形成與歐安會議發展是並行的,兩者皆為歐洲安全事務中最重要議題。²⁵故此措施已經成為區域與國家間,預防衝突以及情勢誤判的緩衝機制,亦為國際軍事安全機制的典範。

二、「信心建立措施」的內涵

「信心建立措施」推行之初只有實踐而無具體模式,但是歷經幾十年的經驗,已經有學者對於信心建立措施的種類、範圍與目的,做出詳細的闡釋。²⁶以下針對「信心建立措施」的階段發展模式與分類,分別說明之。

(一)「信心建立措施」階段發展模式

在「信心建立措施」的階段發展模式上,以美國學者克里朋(Michael Krepon)的分法為代表,認為推動的過程並非一蹴可幾,必須透過參與國家或區域的互動與協商談判,採取循序漸進的方式來推動,且在運作初期成熟後,方可進入高階層次。他更進一步依照其執行程度與內涵將「信心建立措施」分為三個階段,其要義分述如下:

1.第一階段:衝突避免(Conflict Avoidance)

在「信心建立措施」的談判與執行

21 林正義,〈歐洲及亞太信心暨安全建立措施之研究〉,《理論與政策》,第47期,1998年,頁80-81。

22 陳國銘,《由建立信任措施論歐洲傳統武力條約之研究》(臺北:淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文,1996年),頁202。

23 有關歐洲信心建立措施發展現況,可參閱The Organization for Security and Cooperation in Europe, <http://www.osceprag.cz/docs/chronos.htm> (檢索日期:2010年12月12日)

24 Richard E. Darilek eds., "East-West Confidence-Building Measures: Defusing the Cold War," in Michael Krepon et al., *A Handbook of Confidence-Building Measure for Regional Security*, 3rd Edition (Washington D.C.: The Stimson Center, 1998), pp.247-248.

25 William Gutteridge ed., *European Security, Nuclear Weapons and Public Confidence* (Hong Kong: Macmillan Press, 1982), p.18.

26 Marie-France Desjardins, *Rethinking Confidence Building Measures* (London: Oxford University Press, 1996), pp.7-8.

必須要有共同政治意願的支持。在不危害國家安全與國家利益，且又不使現有衝突惡化的前提下。此時，對立各方國家元首同意進行最基本或最初步的溝通與接觸，以避免對立情勢更加劇烈，以建立一個安全的網絡。特別是爆發戰爭或危機之後，衝突的避免可以提供一段冷卻期(cooling-off period)讓雙方有一個思考的時空。²⁷學者歐斯古德(Charles Osgood)認為，在情勢緊張地區應以逐漸降低敵意(Gradual Reduction in Tension, GRIT)，為首要目標，藉由衝突避免措施可以建立一個基本的安全架構，防止造成全面性的衝突。²⁸

「衝突避免措施」(Conflict Avoidance Measures, CAMs)特色在於避免衝突各方發生彼此都不願見到的戰爭，以及非蓄意的情勢升高(unintended escalation)之危險，諸如：雙方設置熱線及實施軍事演習得事前通知等將有助於達成此目的。²⁹雖然各方採取衝突避免措施的理由和目的不相同，但只要務實地避免衝突情勢發生，確實可以作為雙方建立新的基礎，再準備進入第二階段的「建立信任」，成為建立信任措施的必要前提。³⁰

2. 第二階段：建立信任(Confidence Building)

在獲得政治支持與良性互動後，對立雙方進一步建立彼此的信心與信任。³¹首先，在目的方面，「信心建立措施」作法不僅是在避免突發生的衝突和危機，更要進一步建構彼此信任和信心的基礎。其次，在執行層面方面，需要更大政治支持與良性互動，因此從第一階段發展到第二階段相當困難。

除此之外，從衝突避免到信心建立過程中，若各方在核心利益議題上，沒有重大歧見，則轉型過程將較為順利。通常國內的障礙或重大戰略問題，會對此造成嚴重阻礙。前者包括國內的政治情勢不穩（如反對黨的勢力）或國內重大利益考慮等；後者例如發展核武或軍事聯盟等問題。³²若發展過程中面臨到政治和解的高風險時，就要有積極而有遠見的領導者，從困難中果斷抉擇出解決問題的方向，使國家避免陷入嚴重的突發衝突與戰爭，如前蘇俄總統戈巴契夫(Mikhail Gorbachev)、埃及總統沙達特(Anwar al-Sadat)和巴西總統梅樂(Collor de Mello)等領導人，都為了要使國家能順利從衝突避免轉化至建立信任而承擔風險地作出選擇。³³

27 Michael Krepon et. al., *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security* (Washington D.C.: The Stimson Center, 1998, 3rd Edition), pp.4-7.

28 學者歐斯古德認為，敵對的一方可藉由讓步的方式刺探對方，俟對方有所反應時，必須繼續不斷地加碼友善的行為，以產生和平螺旋效應(Peace spiral)。轉引自Louis Kriesberg, *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution* (New York: Rowmen and Littlefield, 1998), p.211.

29 趙哲一，〈兩岸如何建立對話管道—以「建立信任措施」為例〉，顧尚智、李夢麟主編，《2007年解放軍研究論壇彙編》（八德：國防大學，2007年12月），頁370。

30 Michael Krepon et al., *A Handbook of Confidence Building Measure for Regional Security*, pp.2-3.

31 翁明賢、吳建德主編，《兩岸關係與信心建立措施》（臺北：華立圖書，2005年9月），頁310。

32 Michael Krepon et al., *A Handbook of Confidence Building Measure for Regional Security*, pp.4-7.

33 M. Susan Pederson & Stanley Weeks, "A Survey of Confidence and Security Building Measures," in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies, 1995), p.82.

3.第三階段：強化和平(Strengthening the Peace)

如能克服避免戰爭的重大障礙，並開始磋商和平條約，國家領導人就可以繼續利用「信心建立措施」來強化和平。本階段最主要之目的，在擴大並且深化既存的合作模式，並且盡可能創造強化和平的積極進展，³⁴亦為進階至國際「預防外交」(Preventive Diplomacy)的必要基礎。³⁵但要達到此目標非常困難，例如南北韓在1990年展開「南北高層會談」，並仿《東西德基礎條約》，簽訂各種信心建立措施，因而無法深入社會各階層，以符實情與實需；³⁶受到國內政治的影響、或國際因素的壓力，往往陳義過高，不見得可行。

以上為克里朋「信心建立措施」的三階段過程，在實施過程的首要階段主要在衝突避免，因為衝突會影響到雙方或多方國家（區域）安全與利益，所以敵對國家或利益相關的國家，會有較高意願來執行。誠如基歐漢(Robert Keohane)認為，合作能在利益

互補的基礎發展，而國家之間的共同利益只有經由合作才能實現。³⁷因此，兩岸如何在互動過程中，讓雙方可能真正受益，不以一方受害為代價，兩岸的互信機制推動有其必要性。但前述三階段步驟，並非是一成不變的程序，即使完成第一、二階段，依然可能發生危機或衝突。

例如中美雙方為避免海事與軍機遭遇意外事件的發生，在1998年1月19日簽訂的《海事軍事諮商協議》(Military Maritime Consultative Agreement，簡稱MMCA)；³⁸理論上應有助於中美雙方建立制度性的協商，使雙方軍事活動更具可預測性。³⁹但2001年仍在南海發生了EP-3偵察機意外事件、⁴⁰2002美國海洋研究船鮑迪奇號(USNS Bowditch, TAGS-62)遭中共驅離、2006年宋級潛艦與美國小鷹號遭遇，以及2009年美國海洋研究船無暇號(USNS Impeccable, TAGOS-23)遭中共警告等事件，顯示此機制的功效是非常有限的。⁴¹但也為此事件的醞釀，雙方更加密切溝通，促成後來兩國在國防部層級

34 Michael Krepon et al., *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*, pp.4-5.

35 Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace* (New York: United Nation, 1995), pp.45-46.

36 翁明賢、吳建德主編，《兩岸關係與信心建立措施》，頁316。

37 Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, pp.6-9.

38 Michael Krepon et al., *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*, pp.45-47.

39 《海事軍事諮商協議》(MMCA)是在第一次美中國防部諮商中在所提出，1998年1月，柯林頓政府的美國國防部長柯恩(William Cohen)訪問北京，與中共國防部長遲浩田簽訂《海事軍事諮商協議》，並於同年7月召開首屆年度會議。此協議是美中兩國軍方最早建立的信心建立措施之一，在對話形式上，則可分為年度會議、專家工作小組會議及特別會議等3種類別，儘管其立意是希望透過定期與不定期的會晤，商討兩國在海上安全、溝通連繫以及建立互信等問題。引自翟文中，〈中共與美國海上軍事安全磋商機制之研究—背景、運作與展望〉，《國防雜誌》，第23卷第5期，2008年，頁44。

40 林文隆認為由於美中因為未能制訂發生危機或交戰期間的通訊協定（條文過於模糊且缺乏運作細節），是在2001年南海撞機事件中未發揮《海事軍事諮商協議》功能的主要原因。引自林文隆，〈從臺灣角度看美中軍事交流的現況與新局〉，王凱珩主編，《2009年戰略安全論壇彙編》（桃園：國防大學，2009年12月），頁56。

41 Shirley A. Kan, *U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress* (Washington D.C.: Library of Congress, 2009), pp.16-17.

軍事熱線的建立。

(二)「信心建立措施」的類型

有關國際間發展的「信心建立措施」採取的各種實際操作措施，多位學者、戰略專家與智庫依據其專長領域，有深入的研究，且分類標準各有不同。美國智庫史汀生中心，最早將其具體措施歸納分類為：溝通性措施(Communication measures)、透明性措施(Transparency measures)、限制性措施

(Constrain measures)、驗證性措施(Verification measures)四類，也是「信心建立措施」的主要工具。⁴²這些措施常用於衝突傾向或緊張關係的國家間，使能保持開放且暢通的管道。該措施可以消除危機時的緊張局勢，甚至更能以定期性的協商機制，使每一個國家能夠相互討論及預防危機的發生。其主要的內容如下：（見表1）

另美國學者亞倫(Kenneth W. Allen)針

表1 美國智庫史汀生中心對「信心建立措施」類型與內容

類 型	具 體 內 容
溝 通 性 措 施	1. 設置熱線(Hotlines)：熱線可提供危機發生時，獲得正確資訊的溝通管道。如中共與俄羅斯、美國與中共、印度與巴基斯坦間接或直接連繫溝通的管道。 2. 區域溝通中心(Regional communication centers)：區域溝通中心可以協助區域國家衝突時之危機管理。例如歐安會議所設立的溝通暨安全中心(Conflict Prevention Center, CPC)的模式。 3. 定期協商(Regularly scheduled consultations)：定期磋商提供一個常態性的論壇機制，讓參與國家定期集會發表其所關心的事，甚或表達其不滿。例如美蘇《1972年海上意外事件協定》(1972 Incidents at Sea Agreement, INCSEA)、中南美洲國家每年召開的軍事首席幕僚會議。
透 明 性 措 施	1. 事前通知的要求(Pre-notification requirements)：計畫性的軍事演習（含飛彈試射）、調動部隊須事先通知，使各國的軍事意圖能更加明顯。例如中東地區的「武器管制與地區安全工作組」(Arms Control and Regional Security Working Group)規定4,000名以上軍隊或110輛戰車調動時，須知會相關國家。 2. 資料交換(Data exchange)：透過參與國家提供各國軍隊數量、國防預算規劃、武器裝備採購，將能夠很清楚了解一個國家目前的軍事實力。 3. 志願觀察者(Voluntary observations)：藉由主動觀察其他國家的軍事演習，以直接取得參與國家的軍事能力。
限 制 性 措 施	1. 限武區域(Thin-out zones or limited for deployment zones)：限制靠近某特定領土或邊界部隊或武器類型與數量。例如敘利亞與以色列1975年解除緊張狀態協定(Disengagement Agreement)細部條款建立了延伸20公里的非軍事區(Demilitarized zone, DME)，雙方在此地的部隊與武器都受到限制。 2. 事前通知的要求(Pre-notification requirements)：例如1986年斯德哥爾摩協定(Stockholm Accord)對軍事演習規模、次數限制。
驗 證 性 措 施	1. 空中檢查(Aerial inspections)：⁴³使各方能監視協定中限武區域軍隊是否有依規定限制、確認有關部隊佈署所交換資料，並對潛在導致不穩定的活動提供早期警告，並由第三國來執行。

42 《美國史汀生中心》網站，<http://www.stimson.org/cbm/cbmdef.htm>。（檢索日期：2010年12月25日）

43 空中檢查：對於早期預警有立即效益；空中檢查亦可由中立的第三者為之。例如美國在以、敘邊境的檢查行動、以及依據1988年「開放天空條約」(Open Skies Treaty)施行的北約和華沙公約組織會員國參與的檢查行動。引自陳子平，〈從CBMs看兩岸建立「軍事互信機制」〉，《中華戰略學刊》，96年秋季刊，2007年9月，頁153。

2. 地面電子感應系統(Ground-base electronic monitoring system)：⁴⁴以檢查某國對裝備限制的執行情形或部隊的移動。
3. 實地檢查(On-site inspections)：⁴⁵盤問與例行操作有助於檢查協定的執行情形。檢查方式可由第三者、對方或雙方聯合執行。

資料來源：筆者整理自下列資料。

1. 《美國史汀生中心網站》，〈<http://www.stimson.org/cbm/cbmdef.htm>〉，檢索日期：20011/01/06。
2. 陳泊瑋，《啟動臺海和平契機—從建構兩岸軍事互信機制探討》（臺中：逢甲大學公共政策研究所碩士班論文，2010年6月），頁29-30。
3. 呂中華，《兩岸建立軍事互信機制可行模式之研究》（臺北：銘傳大學社會科學院國家發展與兩岸關係碩士在職專班碩士論文，2008年），頁24-26。

對兩岸的特殊性，認為應增加，宣示性措施⁴⁶(Declaratory measures)及海上安全救援措施⁴⁷(Maritime safety measures)。⁴⁸另聯合國前秘書長蓋里(Boutros Boutros Ghali)，在1990年，出版《防禦性安全概念及政策研究》(Study on Defensive Security Concepts and Policies)報告指出，「信心建立措施」包含溝通性措施、接觸性措施、通知性措施、限制性措施、資訊性措施等五種類型。⁴⁹這五類的「信心建立措施」，較著重在防禦性的安全措施面向，尤其是熱線可視為「信心建立措施」的先導者。

國內學者林文程研究國際學者論述，加入兩岸關係的有關元素，諸如不相互干擾內政

、和平解決爭端，飛彈不瞄準對方與危機處理標準程序等。另郭臨伍與沈明室，則參考聯合國、美國史汀生中心及其他相關國際組織推展「信心建立措施」的經驗，並結合兩岸關係與臺海特殊情勢，歸納如下：（見表2）

國內外若干學者或機構的主張所指涉範疇因用詞不夠精準，而常常以不同用詞來表示相同的類型之情形的產生，有關信心建立措施的實踐類型整理如表3。

參、信心建立措施重要功能

根據上述分析，不難發現「信心建立措施」涵蓋層面非常廣泛，不勝枚舉。當今，為國際之間常運用其以降低衝突，解決爭

44 地面電子感應系統：例如1975年與1979年兩次在東西奈半島設立的機制對於以、埃之間的和解，助益甚大。引自陳子平，〈從CBMs看兩岸建立「軍事互信機制」〉，頁153。

45 實地檢查：例如1988年成立的「美國現場檢查局」(On-Site Inspection Agency, OSIA)即根據中程核武飛彈協議(INF)檢查蘇俄和東歐100所以上的薩姆飛彈(SS20s)發射座，並加以銷毀，另陪同蘇俄人員至美國銷毀潘興2型(Pershing 2)飛彈。引自陳子平，〈從CBMs看兩岸建立「軍事互信機制」〉，頁153。

46 宣示性措施：針對特定問題宣示自身立場，有單方面或雙方面；是具有實質意義，亦有象徵性質。引自陳子平，〈從CBMs看兩岸建立「軍事互信機制」〉，頁153。

47 海上安全救援措施：包含救援協定的達成與聯合搜救演習之進行等等。引自尤國臻，《兩岸軍事互信機制的建立—以兩岸非軍事區為例》（臺北：國防大學政治作戰學院政治研究所碩士論文，2010年6月），頁70。

48 Kenneth W. Allen, "Confidence Building Measures and the People's Liberation Army," paper presented on International Conference for The PRC's Reforms at Twenty: Retrospect and Prospects, Sun Yat-sen Graduate Institute of Social Science and Humanities, National Chengchi University, April 8-9, 1999, Taipei, Taiwan, ROC, pp.11-17.

49 Boutros Boutros Ghali, *Study on Defensive Security Concepts and Policies* (New York: United Nations, 1993), pp.33-35.

表2 國內學者對兩岸「信心建立措施」的分類

類別	具 體 內 容
宣示性措施	1. 尊重現有邊界與現狀；2. 尊重雙方主權完整；3. 避免武力威脅；4. 互不干涉內政；5. 和平解決衝突。
資訊交換與透明性措施	1. 軍事演習與活動預先告知；2. 演習時間、種類、內容、意圖事先告知；3. 國防資訊交流；4. 國防白皮書公布；5. 軍事基地開放參觀；6. 兵力規模、裝備類別與數量、部署地點、武器發展計畫公布；7. 相互觀察軍事演習。
溝通性措施	1. 建立領導人與雙方指揮中心熱線；2. 危機軍事意外通報機制；3. 中低階軍事人員、專家與機構交流；4. 設立衝突防治中心；5. 加強軍政首長溝通與對話；6. 成立通訊與查證網路；7. 加強海上軍事安全磋商機制。
限制性措施	1. 限制大規模軍事演習；2. 限制軍事演習次數；3. 限制武器部署種類；4. 裁減邊境駐軍；5. 劃定非軍事區；6. 戰略武器與飛彈互不瞄準；7. 不參加針對對方之軍事同盟。
規範性措施	1. 海上遭遇行為準則或磋商機制；2. 不率先使用核武協定；3. 核武不相互瞄準等原則。
查證性措施	1. 空中監偵及攝影；2. 邀請觀察員實地檢查。
綜合性安全措施	1. 人權保障與人道服務；2. 共同科學及學術研討計畫；3. 毒品防治、犯罪防治、罪犯遣返及共同打擊犯罪；4. 海上搜索與救難。

資料來源：筆者整理自下列資料。

1. 林文程，〈中共對信心建立措施的立場與作法〉，陳鴻瑜主編，《信心建立措施的理論與實際》（臺北：臺綜院，2001年2月），頁116。
2. 沈明室，〈兩岸軍事互信機制的建構困境與機會〉，王央城主編，《前瞻兩岸關係發展的趨勢》（桃園：國防大學戰略研究所，2007年12月），頁189-220。
3. 郭臨伍，〈信心建立措施與兩岸關係〉，陳鴻瑜主編，《信心建立措施的理論與實際》（臺北：臺綜院，2001年2月），頁168-169。

表3 信心建立措施的實踐類型

措施類型 機構或學者	溝 通 性	限 制 性	驗 證 性	開 透 放 明 或 性	宣 示 性	資 訊 性	通 知 性	接 觸 性	海 全 上 救 安 援	規 範 性	綜 合 安 全	類 別 數
Michael Krepon	◎	◎	◎	◎								4
Kennth W. Allen	◎	◎	◎	◎	◎				◎			6
Boutros Ghali	◎	◎		◎		◎	◎	◎				6
中華民國國防部	◎	◎	◎	◎	◎				◎			6
林 文 程	◎	◎	◎	◎	◎							5
沈 明 室	◎	◎	◎	◎	◎						◎	6
郭 臨 伍	◎	◎	◎	◎	◎					◎	◎	7

資料來源：筆者整理自下列資料。

1. 史汀生研究中心網站：<http://www.stimson.org/home.cfm>。（檢索日期：2011/08/24）
2. Kennth W. Allen, "Confidence-Building Measures and the People's Liberation Army," in *The PRC'S Reform at Twenty: Retrospect and Prospects*, An International Conference organized by Sun Yat-Sen Graduate Institute of Social Science and Humanities, National Chengchi University, April, 1999, pp.8-9.
3. Boutros Ghali, *Study on Defensive Security Concepts and Policies*. (NY: United Nations Press, 1993) pp.33-35.
4. 中華民國國防部，《中華民國91年國防報告書》（臺北：中華民國國防部，2002年），頁280。
5. 林文程，〈中共對信心建立措施的立場及作法〉，陳鴻瑜主編，《信心建立措施的理論與實際》（臺北：臺綜院，2001年2月），頁116。
6. 沈明室，〈兩岸軍事互信機制的建構困境與機會〉，王央城主編，《前瞻兩岸關係發展的趨勢》（桃園：國防大學戰略研究所，2007年12月），頁189-217。
7. 郭臨伍，〈信心建立措施與兩岸關係〉，《戰略與國際研究》，第2卷第2期，2000年1月，頁170。

端。總結相關國內外學者、專家對信心建立措施闡釋的觀點及歷史經驗，可以歸納出以下幾項重要功能如下：⁵⁰

一、確立政治善意

緩和軍事的緊張與對立、預防衝突的提高與擴大，以降低彼此之敵意。任何軍事互信機制的建立必須基於政治善意與意願的突破，從確立彼此未來交往與對話之原則開始，雙方必須有追求和平的誠意，即使雙方在主權議題上仍有爭議，不應以此為藉口。例如1975年歐安會議的《赫爾辛基最後議定書》中，就規定雙方交往之政治立場與原則，包括主權的相互尊重、尊重現有邊界與領土完整、和平解決爭端或領土爭議（儘管當時東、西德主權問題及波蘭與德國之邊界問題都仍未解決）。中共與俄羅斯、中亞各國在信心建立措施中，也都以其「和平共處五原則」作為宣示。⁵¹今後兩岸軍事交流，應以此作為未來交往之基本規範，才有可能順利進行。

二、建立溝通管道

雙方透過溝通、談判等方式，解決彼此紛爭，並建立協商、對話的機制。在表達政治善意及確立交往原則之後，首要工作便在建立溝通管道。事實上，就「歐安會議」的模式而言，各國之間的溝通管道初期仍以一般外交管道、熱線、人員交流為主。因此，不應誤認信心建立措施可以建立全新的對話

管道，跳過或取代傳統的例行性或制度化協商管道，應視信心建立措施為輔助性管道而非取代性管道。兩岸軍事溝通管道的建立，初期可透過海基、海協兩會表達雙方意願，逐次建立制度化的「熱線」協商管道，甚至高層之間的熱線，以化解誤解誤判，防制軍事衝突或戰爭爆發。⁵²兩岸可將「熱線」，納為兩岸信心建立措施的起點。

三、界定溝通內容

溝通管道建立後，接下來就是要確認溝通內容，訂定彼此溝通的基本原則與內容，例如歐安會議初期僅有預告演習的時間、地點、目的及兵力規模等，待雙方建立初步互信後，才於1986年斯德哥爾摩文件中進一步降低通報內容之義務門檻（例如提早通報時間、降低通報演習人數），並增加年度軍事行事曆的公布；到了1990年的維也納文件，交換的資訊內容又加入武器發展計畫、武器部署系統、國防預算以及軍事意外之澄清與通報。兩岸軍事交流溝通內容初期可就宣示性、溝通性及規範性措施開始協商，逐次發展至透明性措施，進而發展到查證性、限制性措施之溝通。

四、強化信心措施

初期信心建立措施，並未包括強制性的驗證或限制性措施，以避免參與國家因過多的義務與要求不願加入或參與對話。以觀察員的邀訪為例，1975年的《赫爾辛基最

50 參考謝台喜，〈兩岸建立軍事互信機制之研議〉，《陸軍學術月刊》，2002年9月，頁82-83；郭臨伍，〈信心建立措施與兩岸關係〉，陳鴻瑜主編，《信心建立措施的理論與實際》（臺北：臺綜院，2001），頁165-189；翁明賢、吳建德主編，《兩岸關係與信心建立措施》，頁310。

51 莫大華，「中共對建立『軍事互信機制』之立場：分析與檢視」，《中國大陸研究》，第42卷第7期，1999年，頁35-37。

52 沈明室、郭添漢，〈建立兩岸軍事互信機制的理論探討〉，發表於「2011年中國研究年會」學術研討會（臺北：政治大學東亞研究所、中國研究年會籌備小組、政治大學中國大陸研究中心，2011年10月1日），頁6。

後議定書》中並未強制要求簽約國邀請觀察員參加演習，而是自願方式邀請，一直到了1986年斯德哥爾摩文件中才出現強制性的要求邀訪觀察員參與。⁵³兩岸軍事交流，現場查證性措施及限制性措施較有困難。因此，必須循序漸進，「逐步降低緊張」(Graduate Reduction in Tension, GRIT)建立信心後，方可實施驗證或限制性措施。

五、設立常設機構

擴大相互之間的交流及合作，進而成立「衝突防制中心」(conflict preventive center)來驗證各項措施所遇到的瓶頸，促進國家之間的合作與互動。⁵⁴例如在1990年的維也納文件中除了成立首都直接通訊網路來傳遞與協議相關的訊息，協議共同召開年度執行評估會議外，也成立「衝突防制中心」來檢討各項執行瓶頸，促進合作與交流。⁵⁵兩岸信心建立措施應隨著對話內容的擴展與提升，規範與限制性措施的導入，以及檢證監督功能的需求，並促成訂定此一制度化管道或常設機構的成立，但初期可在海基會與海協會下設一個工作小組，負責兩岸軍事事務協調

事宜。

「信心建立措施」雖可降低雙方的敵意，仍無法防止故意發動戰爭的功能。⁵⁶其目的並不假設當其建立後，戰爭即可避免，目的就是要解決國際政治上「意圖不確定」(uncertainty about intentions)的問題，是衝突雙方傳遞友好訊息的機制。但先決條件是雙方在政治意圖的誠意與共識，有助於「信心建立措施」的落實與推展。⁵⁷

肆、「信心建立措施」在亞太地區實踐經驗

歐洲「信心建立措施」，是各國歷經數十次溝通、協調、談判累積經驗並加以持續不斷的修正、精進，最後造就現今成熟的運作模式。⁵⁸從歐洲成功的經驗看來，不僅為該區域帶來和平與安定，並且被廣泛運用在南美、中東、中亞、南亞、非洲等地區。⁵⁹

亞太地區各國受海洋的影響，軍隊的調動有其地理上的侷限性。更遑論經由大規模軍事演習或軍隊動員等方式，來發動奇襲；⁶⁰且各國民族、文化、宗教與歷史的差

53 蕭朝琴，「兩岸信心建立措施芻議」，《遠景基金會季刊》，第4卷第1期，2003年1月，頁66-68。

54 SIPRI Yearbook 1991: World Armaments and Disarmament (Oxford: Oxford University Press, 1991), pp.475-476.

55 岳瑞麒，《兩岸建立信心暨安全措施之研究》（臺北：中山大學大陸研究所碩士論文，1998年），頁29。

56 翟文中，「兩岸軍事信心建立措施的建構：理論與實踐」，《國防政策評論》，第4卷第1期，2003年秋季，頁22。

57 任海傳，《兩岸信心建立措施之研究—以共同打擊犯罪為例》（臺北：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，2002年），頁33。

58 Lin Huaqiu, "Step-By-Step Confidence and Security Building for the Asian Region: A Chinese Perspective," in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1995), p.121.

59 Yong Deng, "The Association of East Asian Security and the United States' Role," *East Asia: An International Quarterly*, 16, Issue 3/4, Autumn/Winter 1998, pp.95-97.

60 由於歐陸缺乏高山、海洋等天然屏障，國與國之間大多以政治、軍事等人為邊界區隔彼此，一國若無法有效維持邊防武力，將遭致敵方陣營滲透與國家安全莫大損失；反之，在亞太地區各國或以有限疆域與鄰國相接，或四面環海而孤懸於太平洋中，除東南亞的寮國外，其餘區域國家都擁有很長的海岸線當作國土的天然屏障。

異性。⁶¹因此，在亞太地區安全合作倡議方面，各國著眼於海洋方面的威脅（如：聯合演習、艦艇數量、緝私、跨國犯罪防制），發展出來有別於歐洲模式的信心建立措施。

兩岸囿於政治因素（主權問題），無法模仿歐洲信心建立模式，但可以依據歐洲經驗發展的相關概念和途徑作為參考，以選擇兩岸更適切合宜以及有效的方法與策略，提升機制運作的可適用性。⁶²本文僅以亞太地區東協、南亞印度與巴基斯坦及朝鮮半島之信心建立措施分別探討，⁶³期能從相關實踐經驗中過濾出解決兩岸僵局，增進彼此互信的新思維與新作法。

一、東協國家實踐經驗

冷戰結束後，在歐安會議運作的成功經驗鼓勵下，亞太地區也開始積極進行信心建立措施的相關議題探討，而最早使用信心建立措施的是「東南亞國協組織」(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)，簡稱為「東協(ASEAN)」，「東協」欲擴張其影響

力，仿照歐安組織方式建立了「東協區域論壇」(ASEAN Region Forum，簡稱ARF)。⁶⁴1994年7月25日首次於泰國曼谷舉行ARF年會，參與的國家計有18個，包括東協6個會員國、7個對話夥伴(Dialogue Partners)、兩個諮商夥伴(Consultative Partners)及3個觀察員，⁶⁵象徵為東南亞之和平、穩定與合作開啟新頁。⁶⁶在「主席聲明」(Chairman's Statement)中，提到有關「信心建立措施」及「綜合性安全」等概念，其內涵不僅包括軍事層面，也包含政治、經濟、社會及其他議題。各國同意透過論壇作為區域安全對話的重要機制，並決議進行信心建立措施的相關研究。

隨後1995年8月1日在汶萊(Brunei)旺卡斯里所舉行的第二屆ARF年會，在主席聲明中，各國同意將依照「信心建立措施」、「預防外交」(Preventive Diplomacy)、與「衝突解決」(Elaboration of Approaches to Conflicts)等三個階段來推動區域安全。⁶⁷在第一階段時，再採取兩個互補的途徑宣傳「信心建立

61 Peter Searle, "Ethno-Religious Conflicts: Rise or Decline? Recent Developments in Southeast Asia," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs* 24, Issue 1, Apr 2002, p.2.

62 彭錦珍，〈雙贏或零和？臺海新情勢兩岸互信機制之建立—一機制設計理論的應用〉，《國防大學政戰學院亞太政治情勢研討會論文集》（臺北：國防大學，2008年6月18日），頁126-127。

63 亞太地區「信心建立措施」之發展，大致可區分東北亞（美國、俄羅斯、中共、日本及南北韓等國家間的「信心建立措施」）、東南亞（東協推動之「信心建立措施」）、南亞（印度與巴基斯坦間的「信心建立措施」）等三大區塊，值得注意的是，雖然各區塊推動互信機制之參與者或許有重疊，且皆謂之「亞太信心建立措施」，但各區塊之發展與實際執行所涵蓋之範圍，卻存在明顯區隔，且不相隸屬，本論文所探討的範圍包含東協區域、南亞印度與巴基斯坦及朝鮮半島等3個區域之信心建立措施之推動。

64 Malcolm Chalmers, "Openness and Security Policy in Southeast-east Asia," *Survival*, Vol.38, No.3, Autumn 1996, pp.84-86.

65 當時東協6個會員國是汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、和泰國；7個對話夥伴是澳洲、加拿大、歐盟、日本、紐西蘭、南韓、和美國；中共和俄羅斯是諮商夥伴；寮國、巴布亞新幾內亞、越南是觀察員。引自林文程，〈東協區域論壇與亞太多邊安全體系的建構〉，《戰略與國際研究》，第1卷第3期，1999年7月，頁74。

66 Kusuma Snitwongse, "ASEAN's Security Cooperation: Searching for a Regional Order," *The Pacific Review*, Vol.8, No.3, 1995, p.528.

67 林正義，〈東協區域論壇及其發展〉，《戰略安全研析》，第28期，2007年8月，頁6。

措施」，一是藉由東協國家高階層互訪「諮商」⁶⁸與「共識原則」(Principle of Consensus)，⁶⁹作為「預防外交」的管道；另一途徑則是執行確實的「信心建立措施」。⁷⁰同時也提出《東協區域論壇概念性的文件》(The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper)，確立了此論壇的目標、期望、發展方向、會員、組織與執行方式，並成立「會期間輔助小組」(Inter-seasonal Support Groups, ISG)。尤其定期召開會期間會議(Inter-seasonal Meetings, ISM)，其中由「信心建立措施輔助小組」(Intercessional Support Group, ISG)

負責研究信心建立措施的概念在亞太地區之適用性，並將其研究成果作成建議提交「論壇資深官員會議」(Senior Officials Meetings, SOM)，於每年在東協國家輪流舉行的ARF年會中，交付與會各國進行討論，以達到安全觀點充分交流之目的。此次會議同時也支持「第二軌道」(Track Two)⁷¹會議的進行，以輔助官方層級會議，從此後ARF會議開始包含相當多樣的第二軌道與專家會議。在1995年的《東協概念性文件》中提及諸多透明性與信心建立措施的建議，⁷²有關信心建立措施的主要內容如表4。

表4 「概念性文件」提及信心建立措施內容

區 分	內 容
近 程	1. 展開安全概念的對話，包括主動聲明國防政策的立場。 2. 出版國防資訊，如國防白皮書或相關政府認為有必要之文獻。 3. 參與聯合國傳統武器登記。 4. 強化接觸，包括高層官員訪問及社交活動。 5. 軍事院校幹部交流。 6. 在自動的前提下，軍事演習開放觀察員參加。 7. 在特定國際安全議題上，舉行國防官員、軍官的年度研討會。
中、遠 程	1. 進一步探討區域性武器登記制度的可行性。 2. 成立區域安全研究中心，協調各安全研究活動的進行。 3. 海洋資訊資料庫的建立。 4. 海上交通合作（海上救援、打擊海盜、毒品管制），先展開資訊交換與訓練。 5. 建立動員救援機制以減低天然災害。 6. 在南海建立合作區。 7. 建立可適用於整個區域的重大軍事部署預先知會制度。 8. 鼓勵軍火製造商及供應商公開它們武器的最後去向。

資料來源：整理自林正義，〈歐洲及亞太信心暨安全建立措施之研究〉，《理論與政策》，第12卷第3期，頁86。

68 由於東協各國之間的領土及領海爭議、社會文化的差異、經濟民族主義、東協國家制度缺陷，阻礙東協國家形成區域主義；東協國家藉由各國高階層元首的雙方互訪諮商，在區域合作、外交政策、安全事務、國際發展及東協國家組織事務上，給予東協國家發揮效率的政策指示而因應環境的變遷。引自張哲銘、李鐵生，〈「信心建立措施」概念的回顧與展望〉，頁14。

69 有關「東協方式」具體運作方式，可參閱 Hiro Katsumata, “Reconstruction of Diplomatic Norms in Southeast Asia: The Case for Strict Adherence to The ASEAN Way,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, No. 1, April 2003, pp.104-121; Tobias Ingo Nischalke, “Insights from ASEAN's Foreign Policy Cooperation: The ASEAN Way, A Real Spirit or A Phantom?” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22, No. 1, April 2000, pp.89-92.

70 張哲銘、李鐵生，〈「信心建立措施」概念的回顧與展望〉，頁14。

71 「第一軌道」途徑指的是官方路線、政府間之互動與政府間國際組織之活動；「第二軌道」途徑指的是非官方路線，例如：非政府間國際組織、民間學術單位、學者專家與企業界菁英等對安全議題進行研究。

72 Malcolm Chalmers, “Openness and Security Policy in South-east Asia,” *Survival*, Vol.38, No.2, Autumn, 1996, p.88.

ARF雖是在歐洲以外地區推動「信心建立措施」稍具成效的組織，但礙於亞太地區在冷戰後，仍存在種族衝突、領土爭議及發生武裝衝突等問題，使得「信心建立措施」在此地區發展遠不及歐洲的成效。其所落實的項目主要為溝通性措施，至於限制性、透明性及驗證性等措施，則顯得較不足。⁷³其主要原因為東協推動的信心建立措施從1995年的《東協概念性文件》源起，相較於歐安會議的《赫爾辛基最後議定書》在意願上同為自願主義(volunteerism)的協議。

但進一步觀察可發現，東協強調以「東協方式」(ASEAN Way)推動區域信心建立措施，就是ARF任何決策對參與國而言不具強制履行的約束力，仍由各國自行決定是否參與。⁷⁴值得注意的是，從東協的「概念性文件」的海洋資訊庫的建立、海上交通合作與動員救援機制等內容，可發現亞太地區國家間，由於受海洋區隔，其發展有別於「歐洲經驗」(European experience)的信心建立措施。

ARF至2011年已第十八屆，也是第五屆「東協國防部長會議」(ASEAN Defense

Minister's Meeting, ADMM)，⁷⁵雖已由「信心建立」階段進入「預防外交」階段，但尚無信心可達到第三階段「衝突解決」之目標。⁷⁶從2010年朝鮮半島（「天安艦」爆炸及北韓砲擊南韓延坪島軍民事件）到2011年南海的爭端（中共、越南、菲律賓）中，就不難看出ARF在其中扮演角色的見拙。英國倫敦政經學院教授雷佛(Michael Leifer)也對ARF不抱持樂觀的看法，認為亞太地區依賴的仍然是以美國為主導的權力平衡制度，沒有國家願意將其安全完全仰賴在ARF的協助上。⁷⁷可見ARF的發展對於區域軍事安全的維護，仍然相當受限。

二、南亞印巴實踐經驗

第二次世界大戰結束後，1947年印度半島擺脫英國的殖民統治獲得獨立成為印度與巴基斯坦兩個國家，但因宗教與領土問題產生衝突，發生數次的軍事衝突。其中在喀什米爾地區的武裝衝突幾乎從未中斷。目前印度控制5個地區，而巴基斯坦則控制2個地區。⁷⁸雙方早在20世紀60年代就建立軍事熱線等措施，爾後陸續有所進展。⁷⁹其中主要

73 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，1999年6月，頁15。

74 關於「東協方式」概念的發展與討論，請參閱：Robin Ramcharan, "ASEAN and Non-interference: A Principle Maintained," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.22, No.1, 2000, pp.60-88.

75 〈第五屆東協國防部長會議以維繫區域和平與國防合作為主軸〉，《臺灣東南亞國家協會研究中心》，2011年5月27日，http://www.aseancenter.org.tw/ASEANnewsDetail.aspx?id_news=36（檢索日期：2011年7月15日）

76 李瓊莉，〈第十七屆東協區域論壇觀察分析〉，《戰略安全研析》，第64期，2010年8月，頁26。

77 Michael Leifer, "The ASEAN Regional Forum," *Adelphi Paper*, No.302, July 1996, pp.58-59.

78 巴基斯坦總統曾於2004年10月25日提議，印、巴兩國各自將駐軍撤出喀什米爾，讓喀什米爾非軍事化，然後再透過政治談判商議如何界定喀什米爾的地位，並變更其現狀，而巴國可以接受的安排包括：喀什米爾全域或部分地區獨立、印、巴兩國共管，或交付聯合國託管。引自翁明賢、吳建德主編，《兩岸關係與信心建立措施》，頁344。

79 柯恩(Stephen Philip Cohen)著，高一中譯，《印度：成型中的強權》(*India: Emerging Power*)（臺北：史政編譯室，2003年12月），頁342。

措施如下：⁸⁰

- 印、巴軍事行動指揮官熱線建立（1965年）。
- 成立印、巴聯合委員會處理貿易、旅遊、科技議題（1882年起）。
- 不攻擊雙方核設施協議（1988年）。
- 互邀對方軍事人員參觀演習（1889年）。
- 印、巴的總理熱線（1989年）。
- 國防部作戰部門每週熱線連絡一次（1990年）。
- 演習互助通報，並簽署核武器互不侵犯約定（1991年）。
- 聯合發布禁止使用化學武器（1992年）。
- 雙方同意禁止戰機飛越對方領海10海浬範圍（1992年）。⁸¹
- 駐屯「實際控制線」兩側之地區指揮官建立熱線機制（1993年）。
- 高階軍官學術互訪活動（1993年）。
- 雙方文人領導人建立熱線（1997年）。
- 飛彈測試通告（1999年起）。
- 降低核武意外相關風險協議（2007年）。

雖然印、巴雙方簽署多項信心建立措施的協議，但絕不代表必然可以確保和平，雙方依然兵戎相見。例如1971-1972年的印巴戰爭、以及1999年2月「拉荷爾宣言」(Lahore Declaration)簽署後不到3個月，雙方即劍拔

弩張，後來就爆發了卡吉爾(Kargil)戰爭。⁸²其原因在於印、巴雙方缺乏政治意願，利用信心建立措施的制度缺陷，出現了選擇性遵守(Selective Compliance)、背信(Bad Faith)與刻意欺騙(Deception)的行為。概述如后：

(一)選擇性遵守

是指條約規範不完全、語意不清、造成漏洞，給予締約國有解讀的空間。例如1991年印、巴雙方簽署《防止違反領空與准許軍事飛行器飛越或降落協議》(Prevention of airspace violations and preventing over flights and landings by military aircraft, 1991)，協議中規定雙方不得入侵對方領空，但附加規定允許非故意(Inadvertent Violation)入侵，此種規避條款固然可以給予對方偏航道入侵領空行為合理化的解釋，也避免了因偶發事件而過度反應，但相對更讓雙方在入侵對方領空大開方便之門。⁸³

(二)背信

是指嚴重違反規定，條約如同虛設。例如1965年印、巴第一線軍事指揮官熱線為例，原先雙方約定好每週通話，但實際狀況是當雙邊關係平靜時，通話頻率就能維持每週一次，但在印、巴兩國緊張程度上升高之際，雙方卻刻意未按協定適時將必要資訊告訴對方。⁸⁴後來雙方於1991年設置作戰司令

80 周茂林，〈印、巴軍事互信機制對話的發展與啟示〉，《2004年戰略論壇文集》（桃園：國防大學戰略研究中心，2005年1月），頁125-127。

81 在印、巴邊境設立「禁航區」，雙方戰機禁止進入邊境10公里範圍內，無武裝的運輸機及後勤飛機被允許以1千米以上高度飛越對方空域。引自林俊龍，《軍事痛苦指數變異下兩岸軍事互信機制建立時機之研究》（臺北：國防大學管理學院國防決策研究所碩士班論文，2005年），頁25。

82 賴怡忠，〈孟買恐怖攻擊事件對印巴信心建立措施的衝擊〉，《中國電子時報》，2010年3月28日，http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=3333333731&webitem_no=1602（檢索日期：2011年4月25日）

83 Marie-France Desjardins, *Rethinking Confidence-Building Measures* (London: Oxford University Press, 1996), p.51.

84 林俊龍，《軍事痛苦指數變異下兩岸軍事互信機制建立時機之研究》，頁49。

部之間熱線時，律定每週應將軍事演習、軍事行動、邊境射擊事件、進入對方領空等事件先行告知對方，但印、巴雙方依然不依熱線規定行事，僅透過熱線通報無關痛癢的軍事訊息，完全不遵守原先的協定。⁸⁵到後來還發生一種情形，當熱線沒有通話或次數變少時，雙方開始懷疑對方是否有其他的動機。使得應該增加信任的機制，反而促使猜忌產生。

(三)欺騙

即利用信心建立措施來掩護，提供錯誤的訊息給對方。例如1988年印、巴簽訂《不率先攻擊對方核設施協定》(Prohibiting attacks against nuclear installations and facilities, 1988)，於1992年生效執行。協議中規範雙方必須告知核子設施的精確位置，然而在1992年首度交換訊息時，雙方刻意隱藏（或遺漏）一處重要核子設施，而此設施位置早已是眾所皆知的。⁸⁶又如1998年5月間雙方進行一連串的核子試爆，在事後來雙方為了避免發生意外或衝突，達成在試射前一天知會對方。但在1999年4月間，雙方又試射中程飛彈，事後雙方都宣稱有事前通知對方，但都遭到對方的否認。⁸⁷

綜合上述分析，在印、巴兩個長期對立的國家，歷經3次戰爭又好幾次差點發生第4次戰爭。雙方的衝突，除了原有的邊界問題，種族、文化的差異，再加上選擇性的遵守、背信與刻意欺騙的行為，造成執行成果有限，但兩國領導階層對動武一事亦學會更小心謹慎。從印、巴地面部隊指揮官可依參謀本部作戰次長室一紙公文就隨即進行溝通，顯現出印、巴雙方基於長年的信心建立所累積的經驗。⁸⁸學者周茂林研究印、巴在信心建立措施中歸納出兩大特色：第一、以軍事交流活動擔任主軸，文人領導者奠定在後；⁸⁹第二、雙方交流的大方向確定後，直接交付作戰部門來主導談判，⁹⁰這是與目前臺灣作法不同。

三、朝鮮半島實踐經驗

在亞太地區首先發展雙邊安全對話機制且較為具體者，則以朝鮮半島信心建立措施的發展為主。⁹¹1945年日本於第二次世界大戰戰敗後退出朝鮮半島，卻被美國和蘇俄勢力所控制，並於1948年依北緯38度線將朝鮮半島分裂為南韓（大韓民國）與北韓（朝鮮民主人民共和國）。⁹²兩個意識形態尖銳對立的政府，於1950年6月25日，北韓軍隊

85 Marie-France Desjardins, *Rethinking Confidence-Building Measures*, p.51.

86 王振軒，〈兩岸建立軍事互信機制之研究〉，《國防雜誌》，第15卷第7期，2000年，頁37-38。

87 王順合，〈論臺灣兩岸建構「信心暨安全建立措施」之理論與實務〉，頁439。

88 周茂林，〈印、巴軍事互信機制對話的發展與啟示〉，頁126。

89 研判此舉係考量軍事互信機制是最具和平象徵意義的手腕，同時以「軍事在前、政治在後」的談判程序，後者能推翻前者決定，保留政治談判對外之轉圜的空間。引自周茂林，〈印、巴軍事互信機制對話的發展與啟示〉，頁126-127。

90 此項設計可以減少官僚體系呈轉，可以透過熱線溝通，在和與談之間兩手操控，同時也可透過戰管連線，即時反映第一線指揮官之需求。引自周茂林，〈印、巴軍事互信機制對話的發展與啟示〉，頁127。

91 林正義，〈東協區域論壇與南海信心建立措施〉，陳鴻瑜主編，《信心建立措施的理論與實際》（臺北：臺綜院，2001年12月），頁26。

92 CHEONG WA DAE, "National History: Gojoseon," *CHEONG WA DAE Website*. In <http://english.president.go.kr/koreain/history/gojoseon.php>. Latest update 17 August 2011.

突然從「甕津半島」(Ongjin Peninsula)越過北緯38度線發動大規模的南進攻擊，拉開了「韓戰」的序幕。美國與中共分別介入，雙方交戰了3年，戰線最終維持在北緯38度線附近。1953年7月27日，中共及北韓與以美國為主的聯合國軍隊在板門店簽署《停戰協定》，⁹³兩韓以北緯38度為界，畫出長151哩寬4,000公尺的非軍事區，同時雙方在板門店設立「軍事停火委員會」(Military Armistice Commissions, MAC)。⁹⁴韓戰結束後，雙方始終未消除敵意，致使戰後朝鮮半島一直籠罩在緊張的情勢之中。⁹⁵

(一)70年代朝鮮半島「信心建立措施」推動成效

韓戰不僅造成兩韓人民的生命與財產的犧牲，甚至中共與美國也損失慘重，⁹⁶但兩韓的衝突依然存在。南、北韓的對立形勢自20世紀70年代起開始鬆動，南韓政府首先釋出和解的訊息，朴正熙總統於1970年8月15日光復25週年講話中宣告：「只要北韓放棄軍事挑釁，放棄對南韓顛覆，放棄以武力赤化，則南韓不反對北韓參加聯合國有關韓

國問題的討論。」在國際和解氣氛的推波助瀾下，南、北韓進行了「南北紅十字會會談」，⁹⁷達成的協議包括：「失散家庭的連繫、進行政府間談判、建立化解危機的共識」。1972年7月4日雙方更排除萬難，於平壤與漢城（現稱首爾）同時發表首次的官方協議《七、四共同聲明》，⁹⁸兩韓開始邁向和解及建立互信之路。其具體內容如下：⁹⁹

1. 不依賴外力、不受干涉，以自主性達成和平統一，並超越思想、意識形態及制度的差異，追求民族大團結。
2. 為緩和緊張狀態及創造互信氣氛，不應互相中傷毀謗，不再武裝挑釁，採取積極措施，以防止意外之軍事衝突發生。
3. 恢復民族連繫，增進各項交流。
4. 促成南北韓紅十字會會談的圓滿成功。
5. 雙方同意為防止突發的軍事事務，並能迅速處理，漢城與平壤之間的直通熱線電話。
6. 設立「南北事務調節委員會」推動各項協議。

93 《停戰協定》1953年7月27日聯軍統帥克拉克、彭德懷、金日成在板門店為停止韓戰簽訂的協定，其內容：一、北緯38度線為界，南北2公里的地帶為非武裝中立地帶；二、設立交戰國的軍事停戰委員會及中立國監視委員會；三、俘虜在2個月內送還；四、所有外國軍隊的撤退及朝鮮的善後處理問題，由高級政治會議討論決定。引自《中華百科全書第九冊》（臺北：中華文化大學，1994年），頁297-298。

94 王曾才，《世界現代史一下冊》（臺北：三民書局股份有限公司，2006年3月），頁306-307。

95 吳東林，〈韓國國防武力與東北亞安全〉，發表於「瞭解當代韓國民主政治學術研討會」（臺北：臺灣國際研究學會，2010年9月17日），頁3。

96 據估算韓戰共花費150億美金，死亡人數包含：100萬以上南韓人、100萬以上的北韓與中國人及美軍54,217人。引自王曾才，《世界現代史一下冊》，頁306-307。

97 「南北紅十字會會談」才是南北韓的第一次對話，1971年8月，南韓紅十字會向北韓紅十字會提出進行離散親屬團聚會談。北韓同意南韓的建議，並於同年8月30日在平壤召開第一次會議，對斷絕已久的南北韓接觸，具有深遠的意義。引自王順合，《論臺海兩岸建構「信心暨安全建立措施」之理論與實務》，頁203。

98 南北韓政府間，早有秘密連繫，例如南韓總統朴正熙曾派遣其親信中央情報部長李厚洛赴平壤，會見金日成胞弟金英柱，探求降低衝突的可能性，最終簽訂了「七、四共同聲明」。引自李明，〈「信心建立措施」在朝鮮半島：實踐與成效〉，陳鴻瑜主編，《信心建立措施的理論與實際》（臺北：臺綜院，2001年2月），頁78。

99 Hak-Joon Kim, *The Unification Policy of South and North Korea* (Seoul: Seoul National University Press, 1977), p.129.

7. 以上各項協議符合全民族統一之希望，雙方誓言誠實加以履行。

從上述的7條主要聲明中，信心建立措施部分為2、5兩項，可以發現就誠如美國學者克里朋認為的初步階段的「衝突避免」，對立各造政治領導人同意進行雙向溝通，避免衝突之情勢惡化。初步的信心建立措施應以促進交流、設置「熱線」、及設立「衝突協調機制」等。1973年6月23日南韓朴正熙總統進一步單方面發表《和平統一的特別外交宣言》(Special Foreign Policy for Peace and Unification)，強調：「為消除緊張對立增進合作，不反對北韓和南韓共同參與聯合國與國際組織，南韓並將開放與社會主義國家的關係」，惟北韓認為南韓「企圖永久分裂朝鮮」，重申在朝鮮半島的外國部隊必須撤出的立場，而南、北韓的會談也因此爭議不斷，並於1976年8月底終止會談，一直到20世紀70年代末期南韓數度提出復談，惟遭北韓拒絕。

(二)90年代朝鮮半島「信心建立措施」推動成效

南韓朴正熙總統於1979年10月被刺，全斗煥以軍事方式奪取政權，並於1983年發表「北方政策」(North- Policy)，寄望蘇俄、東歐、中共等共產國家建立正式關係，並藉以壓迫北韓回到談判桌。由於全斗煥的「北方政策」與朴正熙的「和平統一外交宣言」精神相似，引起北韓諸多撻伐，無法獲得共識。隨後盧泰愚於1988年接任南韓總統，並於同年7月7日發表「七、七宣言」，建議：「雙方加強經濟交流，共同加入國際社會。

」雖北韓對於南韓的建議，並無正面回應，不過雙方的外交戰出現了較為緩和的現象，兩韓均接受友邦雙重承認的彈性外交作法。

由於蘇俄解體後冷戰的結束，1990年9月兩韓同意展開「南北高層會談」，1991年9月17日兩韓一同加入聯合國，同年12月13日第5次「南北高層會談」達成重要協議，仿《東西德基礎條約》，簽訂了改善雙方關係的歷史性「基礎條約」，亦即《南北韓和解、互不侵犯及交流合作協議》(The Agreement on Reconciliation, Nonaggression, and Exchange and Exchanges and Cooperation Between the South and North)，該協議的內容重點包括：¹⁰⁰

1. 尊重各自自治體制。
2. 不干涉對方內部事務。
3. 不中傷、毀謗或破壞顛覆對方。
4. 在和平條約訂定之前，仍舊尊重停戰協定。
5. 在國際舞臺上，不互相競爭對決。
6. 設立南北軍事共同委員會，以保障互不侵犯協定的履行。
7. 推動雙方各層面的交流。

依據「基礎條約」第12條的規定，則屬於建立「信心建立措施」的具體辦法，其內容包括：設立「兩韓軍事共同委員會」研討建立軍事互信與實現軍備裁減的相關措施、互相通知主要軍事單位的移防和演習、非軍事區的和平運用、軍事資訊與人員交流、軍備武器分階段裁減、大規模毀滅武器的查證措施等。¹⁰¹第13條，雙方最高軍事指揮部建立兩條熱線，及第14條，設立南北軍

100 李明，《南北韓政經發展與東北亞安全》（臺北：五南圖書出版公司，1998年3月），頁136。

101 有關互信機制內容：一、旅級部隊以上之軍事行動與演習必須事先通知對方，並邀請對方進行觀察；二、前線地區的攻勢軍種與部隊撤至後方地區，並裁減攻勢部隊數量，以避免發生奇襲事件或「你到我家、我到你家」的報復性戰爭；三、依軍種、部隊平等之原則維持軍事平衡，亦即軍事優勢一方應降低軍力至劣

事共同委員會，就履行與遵守互不侵犯協議及解除軍事對立狀態等，研擬具體對策。¹⁰²在1992年2月19日的第6次「南北高層會談」，雙方又確認了《朝鮮半島非核聯合宣言》(the Joint Declaration on the Denuclearization of Korean Peninsula)；¹⁰³同年底的「總理級對話」，雙方也同意放棄使用武力對抗、和平解決歧見、預防意外軍事衝突、劃定互不侵犯線及建立雙方國防部長熱線。

金泳三於1993年接任南韓總統，就倡議「和解互助」、「南北聯合」、「統一國家」的三階段促成民族統一的構想，立意的原旨與循序漸進進程頗為合理可行，惟受到東歐國家非共化的影響，恐懼如東西德的統一，北韓將會被南韓所吸收統一。¹⁰⁴1993年2月，北韓拒絕「國際原子能總署」(International Atomic Energy Agency, IAEA)檢查核子設施，並於3月間北韓宣布退出《禁止核子武器擴散條約》(Nuclear Nonproliferation Treaty, NPT)，不顧聯合國的禁令，加強核武發展造成舉世矚目的「第一次核武危機」。¹⁰⁵

1996年4月北韓片面撕毀停戰協定，屢次以武裝潛艇滲透南韓，以及一直存在的核

武與飛彈爭議等問題，造成了南、北韓軍事緊張情勢不斷的升高，導致雙方會談停滯，使得兩韓先前依據「基礎條約」所建立的5個委員會，除了「核子控制委員會」較落實外，其他的聯合「調停」、「軍事」、「經濟交流合作」、「社會文化交流合作」委員會，可說幾乎是成了空殼子。

(三)「六方會談」與東北亞的互信機制

在20世紀90年代初，根據美國中情局的說法，北韓在寧邊(Yongbyon)秘密建造的核子設施，與轟炸長崎的原子彈威力相仿。¹⁰⁶1994年6月美國前總統卡特(Jimmy Carter)赴北韓同當時的領導人金日成會晤，北韓核子危機問題暫告緩解。同年10月美國與北韓在日內瓦達成了一項「協定架構」(Agreed Framework)，規定北韓放棄其核武計畫，美國替北韓建設兩座採用輕水反應爐(light-water research reactor)取代目前使用的石墨減速式反應爐(graphite-moderated research reactor)，在核電廠運轉前美國提供用作燃料的重油。

2003年元月10日，平壤宣布退出《禁止核子武器擴散條約》，宣告即日起不受

勢一方相同水準；四、裁減多少武器即減少部隊，且裁減多少三軍部隊即裁減相同對應的後備及準軍事人員；五、推動現地檢證與監督措施，確保依約完成軍事裁編，為達此目標，必須建立常設性質之聯合稽核小組；六、有關最終兵力規模將透過協商決定，協商基礎以民族統一後的適當兵力幅員為參考標準。上述內容由南韓提出，但遭到北韓的反對，而未納入此次會談的議程中。根據美國學者顧比(James Goodby)的分析，南北韓在互信機制上找不到共識是因為彼此有不同的目的與看法。南韓希望透過互信機制的設立，降低奇襲與誤判之風險，並測試北韓合作態度的底線；北韓則試圖利用互信機制在政治與經濟方面有所突破。引自許勛(Uk Heo)、霍羅威茨(Shale A. Horowitz)著，周茂林譯，《亞洲衝突：南北韓、臺海、印巴》(Conflict in Asia: Korea, China-Taiwan, And India-Pakistan) (臺北：國防部史政編譯室，2008年10月)，頁177-178。

102 吳孝寶，〈分裂國家、地區軍事互信機制建構與比較〉，《空軍學術雙月刊》，第609期，2009年4月，頁39。

103 Bon-Hak Koo, "Challenges and Prospects for Inter-Korean Relations Under the New Leadership," *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol.10, No.1, 1998, p.79.

104 李明，〈信心建立措施在朝鮮半島：實踐與成效〉，《戰略與國際研究》，第卷2第1期，2000年1月，頁72。

105 黃鴻博，〈中共與「北韓核武危機」〉，《共黨問題研究》，第22卷第2期，1996年2月，頁36-38。

106 吳洲桐，《朝鮮半島安全情勢下的預防外交—兼論中共的角色與態度》，35-36頁。

任何國際核武規範，使朝鮮半島陷入「第二次核武危機」。同年4月23日至25日舉行的美、中、北韓三方在北京會談中，北韓代表宣稱：北韓已經製造出若干枚原子彈，並將於5月22日宣布退出1992年《朝鮮半島非核化宣言》。同年8月1日，北韓外務省發言人宣稱，北韓已向美國提出就解決核武問題直接舉行由中、美、日、俄、以及南、北韓參加的「六方會談」(Six-party Talks)，¹⁰⁷在此架構舉行朝（北韓）美雙邊會談的方案。¹⁰⁸最後，在中共從中穿梭斡旋下，終於在8月27日至29日在北京舉行第一次「六方會談」，¹⁰⁹然在2006年10月9日，北韓再次進行地下核子試驗，就爆發北韓「第三次核武危機」。

經過多方努力，於2007年10月達成了共識，北韓同意於2008年6月27日，將寧邊核設施的冷卻塔銷毀，但後來美國一再宣稱，在北韓未接受檢查前，不會將北韓從「支持恐怖主義國家」名單中除名。2009年4月14

日北韓宣稱重新啟動核計畫並退出「六方會談」，並於同年5月25日北韓進行第二次地下核試。接著在2010年3月26日南韓「天安艦」(Warship Cheonan)遭北韓魚雷擊沉開始算起，北韓的動作頻繁，兩韓關係一直持續緊繃的氣氛。同年11月23日又再度爆發北韓砲擊南韓延坪島(Yeonpyeong Island)，為朝鮮半島連續數月來緊張氣氛推向戰爭邊緣，再次成為國際的焦點。¹¹⁰

綜合前述，歷經7次的「六方會談」，在北韓時而配合、時而要脅、時而退出，¹¹¹北韓希望與美國進行雙邊談判，而美國則借重中共對北韓的影響力，向北韓進行外交施壓，迫使北韓逐漸走向「非核化」進程。¹¹²因中共居間未善盡斡旋者(Good Officer)的角色，¹¹³遭國際質疑其意圖，終讓「六方會談」無法發揮其效益。¹¹⁴亦誠如國內學者沈明室所觀察，「六方會談」雖為朝鮮半島和平將來契機，也可能為關鍵國家利益衝突難

107 「六方會談」是為解決朝鮮核武問題，所產生的對話機制，北韓最早堅持與美國直接進行雙邊會談，但美國則堅持透過多邊對話來進行。引自國防部戰略規劃司委託研究，《未來十年東北亞戰略情勢分析之研究》（臺北：國防部戰略規劃司委託研究，2008年2月），頁11。

108 北韓願意接受「六方會談」，主要的考慮，是外界的情勢對其不利。北韓的經濟亟需一個友善國際環境，否則無法支撐搖搖欲墜的政體。其次，美國在伊拉克的軍事行動也給了北韓一個教訓和反思的機會；另外，中共與俄國的立場，與美、日及南韓關於朝鮮半島的非核化目標轉趨一致，北韓的空間受到嚴重壓縮，因此選擇談判已經是不得不的選擇。引自李明，〈六邊會談三對三口舌競賽〉，《國策評論》，2003年8月25日，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/092/NS-C-092-258.htm>（檢索日期：2011年7月9日）

109 蔡東杰，《當代中國外交政策》（臺北：五南圖書出版公司，2008年3月），頁84。

110 沈明室，〈朝鮮半島砲擊事件與北韓權力繼承〉，《戰略安全研析》，第68期，2010年12月，頁16-19。

111 沈明室，〈北韓擊沉韓國天安艦戰略企圖、後續行動與影響〉，《戰略安全研究》，第61期，2010年5月，頁12-15。

112 Donald G. Gross, "U.S.-Korea Relations: Forward on Trade as Nuclear Talks Sputter," *Comparative Connections*, Vol.8, No.1, April 2006, pp.49-50; Bonnie S. Glaser & Wang Liang, "North Korea: The Beginning of a U.S.-China Partnership?" *The Washington Quarterly*, Vol.31, No.3, Summer 2008, pp.165-166.

113 美國學者林蔚(Arthur Waldron)指出，期待中共協助美國處理北韓問題是不切實際的，應該看清北韓危機背後的亞洲戰略格局。中共恐怕會暗中破壞美國與北韓的關係，來獲取戰略利益。因此，建議美國應該恢復與平壤的外交關係，設立直接的對話管道，獨立地與民主盟邦執行外交政策，因為對中共寄予任何厚望是讓人質疑。引自謝奕旭，〈東北亞戰略情勢的挑戰及對我國的戰略意涵〉，王凱珩主編，《2009年戰略安全論壇彙編》（八德：國防大學，2009年12月），頁37。

114 李翔宙，〈觀察南北韓情勢探討國安作為〉，《戰略安全研究》，第62期，2010年6月，頁22。

解，成為拖棚數年的歹戲。¹¹⁵

(四)南北韓近況發展

2008年南韓新總統李明博上臺後，改變以往前任總統金大中、盧武鉉單方面對北韓採取贈與式援助的「陽光政策」，因此，現階段的南、北韓「信心建立措施」情況並不樂觀。例如2009年初，北韓宣稱：南、北韓已經進入全面對決的局面。同年1月30日，北韓更宣布廢除過去南、北韓所簽訂的合議事項，使得南、北韓關係瀕臨衝突戰爭期，朝鮮半島的緊張情勢升高。儘管國際社會一再要求北韓保持克制，但是北韓依然在2009年4月5日發射的大浦洞2型洲際飛彈(Taepodong-2 ICBM)試射一事。¹¹⁶接著在6月25日時，北韓進行了第2次地下核試爆。而試爆當天，美國總統歐巴馬(Barack Hussein Obama Jr.)連夜發表聲明譴責北韓違反「國際法」、「不計後果地挑戰國際社會」，直到今日「第3次核武危機」仍然延續。¹¹⁷

2011年12月17日北韓領導人金正日因病身亡，由其兒子金正恩接班，未來南北韓是否可能因此更進一步強化雙方的「信心建立措施」？值得關注。但因大國不樂見短期間促成南北韓統一，所以應該仍會維持現狀。

整體而言，朝鮮半島的信心建立措施發展過程，跟隨著冷戰、後冷戰等國際局勢的變化與起伏不定。雖然雙方完成某種程

度的成就，如陽光政策、開放天空、促進交流、設置熱線、及「衝突協調機制」等，然而緊張局勢，例如潛艇事件、海上武裝衝突等低度衝突似乎並未停止，且雙方互有傷亡。總結其主要因素可溯及到當年朝鮮半島係因美蘇兩強各自促成了意識形態、經濟體制與外交策略下的產物，並在1950年6月爆發韓戰後，經由國際勢力的強行介入下，挑動了南北韓政府民眾的感情，加深了彼此的仇恨與不信任，更強化了雙方對立意識形態與敵對程度；¹¹⁸再加上兩韓的陸地接壤，只以一紙停戰線約定來區隔可能的軍事衝突，約束力本來就比較弱；¹¹⁹另外；缺乏溝通的民間團體、及不易妥協的國際環境等，特別是強權利益的不一致，使得強權在朝鮮半島的任何動作，僅側重於制止衝突和消除危機，並沒有協助南北韓的統一，如蘇俄經濟崩潰的同時，中共順勢取而代之，並與美國在朝鮮事務上分庭抗衡，是造成南、北韓「信心建立措施」不易建立的主要因素，¹²⁰目前兩韓仍然停留在初步的宣示性與溝通性措施的「衝突避免」階段。

伍、亞太地區信心建立措施實踐經驗對兩岸的影響

「信心建立措施」不僅可以增加互信，提升合作關係，亦有助於區域和平與安全，以及穩定多元的發展。「信心建立措施」並非

115 沈明室，〈和平契機或歹戲拖棚？第四次六方會談的前景展望〉，《戰略安全研究》，第6期，2005年10月，頁35。

116 陳嘉生，〈北韓砲擊南韓延坪島事件的觀察與後續發展〉，《戰略安全研究》，第68期，2010年12月，頁21。

117 蔡東杰，〈北韓核試引爆第三次朝鮮半島危機〉，《臺灣戰略研究學會》，2009年6月15日，<http://blog.sina.com.tw/strategy2009/article.php?pbid=79840&entryid=591631>（檢索日期：2011年4月25日）

118 李明，〈南北韓政經發展與東北亞〉，頁11-15。

119 沈明室，〈朝鮮半島砲擊事件與北韓權力繼承〉，頁18。

120 李明，〈「信心建立措施」在朝鮮半島：實踐與成效〉，頁76-77。

和平與安全萬靈丹，可能潛藏危機在裡面，甚至帶來危險的反效果。此處並非要否定「信心建立措施」的價值，而是要周全考量可能遭遇的風險。從亞太地區的信心建立措施實踐經驗，綜合歸納如下，可供兩岸借鏡：

一、東協區域論壇(ARF)

ARF成立之初曾遭到許多學者的懷疑，如雷法(Michael Leifer)認為ARF無法扮演建立和平的角色，¹²¹甚至有學者認為ARF是建築在沙土上，¹²²是無法成功等諸多批評。雖然東協國家的「信心建立措施」是仿效歐洲國家的經驗，但東協國家不同於歐洲大陸國家具有彼此緊鄰的邊界，已發展出具有東協特色的「信心建立措施」。東協國家之間的信心建立措施雖未具體落實，然東協國家基於共同目標並藉由此途徑邁向「安全社群」卻是不變的發展，未來亦可能有成功機會。

ARF之所以失敗或尚未成功，最主要是與歐洲國家推行信心建立措施背景因素有極大差異。例如東協國家彼此之間存在許多種族、文化、信仰與價值觀的衝突，再加上南中國海(the South China Sea，簡稱南海)諸島的主權爭議，還有美國的影響力，使得此地區的情勢更為複雜。如何消弭彼此之間差異以追求共同之利益，是未來兩岸在進行信心建立措施時應當避免之事。

二、印、巴

印、巴衝突雙方缺乏政治意願執行，

再加上雙方未達成初步的信心建立(衝突避免)時，就進行簽署多項有關「限制性」、「透明性」與「查證性」的措施。因此，兩國在根本無政治意願下，更是利用選擇性遵守、背信或刻意欺瞞下，未能達成建立雙方互信、化解衝突的預期效果，也是造成兩國的誤解、仇恨與衝突更深的主因。因此，信心建立措施的程序設計如何完善，如果沒有各方對安全價值的需求，互信機制就缺乏動機，根本無法形成建構的動力。

但是印、巴地面部隊指揮官可依參謀本部作戰次長室一紙公文就隨即進行溝通，這也顯現出印、巴雙方基於長年的信心建立所累積的經驗；另兩國政府為解決邊界問題所成立的「聯合作小組」(The Joint Working Group, JWG)，在雙方都能接受邊界問題的公平合理解決辦法，和維持邊界地區以及「和平與安寧」的最佳途徑，這個小組為推動兩國關係的緩和以及邊界問題的解決發揮了重要作用，此工作小組運作模式，仍是值得肯定，可供兩岸參考。

三、南北韓

由於雙方互信基礎脆弱，加上北韓常以戰爭「邊緣策略」(Brinkmanship)¹²³恐嚇對方讓步，使得好不容易建立起的互信旋即遭到破壞，南、北韓的信心建立進展可謂困難重重。以2010年3月的「天安艦」事件來看，美國在東亞地區大動作進行連續性的軍

121 Michael Leifer, "The ASEAN Regional Forum," *Adelphi Paper*, No.302, July 1996, p.65.

122 Robyn Lim, "The ASEAN Regional Forum: Building on Sand," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.20, No.2, August 1998, pp.115-136.

123 2005年經濟學諾貝爾獎得主謝林(Thomas C. Schilling)的「邊緣策略」，比喻將危險的情況推展至極限，以謀取利益的行動或手段，並可視為一國採取的外交冒險政策或危機邊緣政策。此策略往往運用在極端的外交作為上，策略發起國可藉由發動關於毀滅性戰爭的意圖，來嚇阻其敵對國作為換取援助條件、解除制裁，或緩兵之計的籌碼。引自沈明室，〈朝鮮半島砲擊事件與北韓權利繼承〉，《戰略安全研析》，第68期，2010年12月，頁16。

事演習與中共以捍衛領土主權的軍事行動相較下，表面上兩個國家的主要目的不同，但仔細觀之便可發現，兩者都是為了國家利益而採取的軍事行動。可見朝鮮半島所建立的信心建立措施，將受到大國的國家利益與戰略轉變而有所影響。其次，受到國內政治的影響、或是爭取國際聲譽及認同，¹²⁴也為影響的重要因素。

雖然朝鮮半島所建立的信心建立措施有那麼多的缺點，且北韓經常違反協議，但因雙方已透過協定建立溝通管道，小規模的軍事摩擦，不致升高為全面的軍事對抗。兩韓經驗對兩岸而言有相似之處（同一民族分裂的政體），也有相異之處（地理環境與土地），未來兩岸是要「趨向零合」還是「互利雙贏」，只要兩岸領導人體認合作代替對抗之重要性將有助於政治上的互信，也是彼此深入對話的重要基礎以及獲得談判的空間。然而兩岸長期分離分治之歧見甚深，驟然建立信心措施，恐橫生諸多枝節，就誠如南、北韓，欲速則不達，更生危機，兩岸所必須省思的地方。

陸、結 語

根據上述分析所言，不難發現「信心建立措施」涵蓋層面非常廣泛。「信心建立措施」對於國家安全在直接、間接上皆有積極作用。當今，為國際之間常運用其以降低衝

突，解決爭端。就臺海而言，學者普遍認為兩岸「信心建立措施」可以達到以下功能：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、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。¹²⁵美國學者詹森(L. Celeste Johnson)認為兩岸因政治因素，在信心建立措施的建立有其困難度。他建議區分三階段循序漸進方式實施，第一階段包括增加非官方接觸及適度的官方接觸、熱線溝通、海上意外事故的溝通性措施建立、海上合作、建立軍事互動和溝通的工作組。¹²⁶雖然兩岸目前尚未正式對「信心建立措施」進行協商，但如何從簡單可行的作為出發點，由單邊、非正式互信措施，逐步到雙邊、正式溝通管道，確保兩岸永久和平。

收件：101年06月15日

修正：101年07月06日

接受：101年07月16日

作者簡介

郭添漢上校，中正理工專76年班、國防大學戰研所碩士；曾任連長、大隊長、教官組長、海院教官；現任職於國防大學海軍學院陸戰組教官。

124 如金大中1998年所推行的「陽光政策」，並於2000年6月15日，率團訪問平壤，簽訂《南北韓共同宣言》，因而獲頒諾貝爾和平獎。但金下臺數年後，被媒體披露金氏為訪問北韓，透過現代公司以4.5億美元交予北韓，形同賄賂。引自李明，〈南北韓高峰會的發展與意義〉，《戰略安全研究》，第30期，2007年10月，頁25。

125 Bonnie S. Glaser, "Establishing Cross-Strait Military Confidence Building Measures," p.268.

126 L. Celeste Johnson, "Military Confidence-Building Measures between Taiwan and the People's Republic of China," *Policy Analysis Exercise* (Massachusetts: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1999), pp.21-24.