



兩岸建構軍事互信機制之困境與可行性

*The research of difficulty and feasibility in
Confidence-Building Measures between Taiwan Strait*

副教授 王瑋琦

提 要

1990年代以來，兩岸有關建構軍事互信機制的呼聲此起彼落，特別是在臺海、東海與南海主權爭端激烈時，兩岸軍事互信機制之議就會被提起。然而，截至目前為止兩岸遭遇到政治、軍事與互信等方面的限制因素，導致兩岸儘管都認為建構軍事互信機制有其必要性，但卻至今進展乏力。本文目的首先在分析兩岸軍事互信機制所遭遇的困境，再嘗試提出可行性方案，以利化解兩岸安全困境。

關鍵字：兩岸、主權、軍事、互信

Abstract

Since the 1990s, the CBMs between Taiwan Strait were discussed by one after another, especially as the intense dispute in the Taiwan Strait, East China Sea and South China Sea sovereignty. However, so far the both sides still faced some factors in politics, military and mutual trust. The progress of CBMs is necessary but so far weak. The research aims to analyze the difficulty of CBMs, and try to propose a feasible approach to solve the security dilemma between Taiwan Strait.

Keywords: the cross strait, sovereignty, military, mutual trust.

前 言

1990年代以來，兩岸有關建構軍事互信

機制的呼聲此起彼落，特別是在台海、東海與南海主權爭端激烈時，兩岸軍事互信機制之議就會被提起。¹2005年3月的「連胡會」

1 胡勇，「陸媒新視界—兩岸合作護漁 深化政治互信」，旺報，2013年5月19日，版12。

聲明中指出，兩岸可建立「軍事安全互信機制」；馬英九領軍的國民黨政府再度執政之後，大陸除強化雙方經濟交流活動外，也積極探詢兩岸軍事互信的可能性。²2008年12月，時任中共總書記胡錦濤在紀念「告臺灣同胞書」三十週年的講話，再度主張兩岸應建立「軍事安全互信機制」。2012年11月中旬，胡錦濤在「十八大」會議政治報告中指出，要確立「兩岸統一前政治關係」、建構「軍事安全互信機制」以及簽署「和平協定」。此政治報告不僅重申大陸對建立台海軍事互信機制的意願，同時也務實地先解決兩岸「統一前政治關係」為起點，接著再推動軍事互信機制與簽署和平協定，因而引起兩岸及國際輿論的關注、討論。不過，截至目前為止，少有學者專家評論胡錦濤對於兩岸建構軍事互信機制的步驟是否合宜？

如果胡「十八大」的發言，是北京兩岸關係「由經轉政」的步驟規劃，除非大陸具備「以經促政」的能力，³否則在可見的未來兩岸將難以達成「統一前」政治關係，這意味著接下來的軍事互信與和平協定將長期擱置下去，此一情況不符兩岸共同利益。作者認為，就廣義的軍事互信，兩岸已有單邊性、非正式的措施，在兩岸「九二共識」政

治基礎下，有些雙邊性、正式性與制度化並且以「避免衝突」為主的軍事互信措施現在就可以進行，⁴不必等到確立「統一前政治關係」後再做。不僅如此，若能有效執行，也能在經濟、文化與社會之外，為兩岸關係進一步發展創造良好的條件。

本文旨在探究未來兩岸建構軍事互信機制的可行性，首先檢視兩岸軍事互信機制的障礙，接著探討學者對兩岸軍事互信機制建構的觀點與盲點，最後提出作者的觀點，並試著以現階段可以作的軍事互信為例，簡要規劃兩岸以「避免衝突」為主軸的軍事互信機制具體措施。由於篇幅限制，因此無法詳細申論作者主張的論點，但願能起到研究拋磚引玉之效。

兩岸軍事互信機制建構的困境

李維一指出，兩岸之間存在一些政治、軍事方面的固有矛盾與分歧，如果不解決，或者解決得不好，有可能成為兩岸關係的瓶頸，甚至阻礙兩岸關係的發展。⁵歸納而言，兩岸在建構軍事互信機制的過程中，面臨政治、軍事、外交與誠信等面向的障礙；其中，主權衝突是兩岸關係障礙的核心，如何看待「中華民國」成為兩岸相持不下的衝

2 Alan D. Romberg, "Cross- Strait Relations: Weathering the Storm," China Leadership Monitor, no. 30, Fall, 2009, website: <http://media.hoover.org/documents/CLM30AR.pdf>

3 Chas W. Freeman Jr., "The Taiwan Problem and China's Strategy for Resolving It," remarks at the Center for Naval Analysis, Sept. 14, 2011, website: <http://www.mepc.org/articles-commentary/speeches/taiwan-problem-and-china's-strategy-resolving-it>.

4 卜睿哲著、林添貴譯，未知的海峽：兩岸關係的未來（臺北：遠流出版社，2013年4月）頁194。

5 「推進兩岸關係『經濟為先，互信為重』」，《兩岸關係》，2009年第5期，2005年5月，頁31。

突，並延伸至軍事、外交等範疇。

一、兩岸政治障礙

從胡錦濤前述有關要確立「兩岸統一前政治關係」，就可清楚理解兩岸政治定位，以及隨之而來的政治目標的矛盾，是兩岸所面臨的最大政治障礙。

(一)兩岸政治定位矛盾

兩岸在1992年以口頭達成「九二共識」，以此做為雙方往來的政治基礎。⁶歷經對共識存在與否的波折，2008年5月以後「九二共識」再度成為兩岸交流的憑藉，前提是雙方不在共識究竟指的是什麼繼續糾纏下去。⁷不僅胡錦濤曾在2008年3月與美國小布希總統通電話時，論及「一中各表」。溫家寶在2012年的政府工作報告中，還首度把「九二共識」寫入。⁸北京聯合大學學者劉紅認為，只要兩岸在「同屬一中」原則下，任何問題都可以談，包括和平協議、軍事安全

互信機制與臺灣對外事務等議題，不必在國號爭端方面打轉。⁹然事實上，兩岸一旦進入政治協商，北京幾乎不可能接受「各表」的「各說各話」。¹⁰

隨著兩岸關係持續朝「由經而政」方向發展，「一中各表」將不可避免面臨兩岸政治定位困境。¹¹「一中」也好、「一國」也罷，哪一「中」、哪一「國」才是兩岸政府的政治大難題。¹²我國憲法認定，世界上只有一個中國，就是「中華民國」。¹³在中華人民共和國憲法序言中則申明，「台灣是中華人民共和國神聖領土的一部分。」同時的《反分裂國家法》亦規定：「維護國家主權和領土完整是包括台灣同胞在內的全中國人民的共同義務」。此處所謂的「國家」，也是指「中華人民共和國」。¹⁴北京領導人迄今不曾對中華民國存在的事實，有過正面回應。¹⁵顯示在北京的思維中，常將疆、藏、港、澳、

6 李建榮，《解凍兩岸20年：兩岸時事評論家李建榮的第一手觀察》，（臺北：天下文化出版社，2011年3月）頁69-94。

7 Alan D. Romberg, "Ma at Mid-Term: Challenges for Cross-Strait Relations," China Leadership Monitor, no.3, Summer, 2010, website: <http://mediz.hoover.org/sites/default/files/documents/CLM33AR.pdf>

8 林琮盛、宋丁儀、何明國，「92共識 首列陸政府工作報告」，《旺報》，2012年3月6日，版2。

9 劉紅，「深化兩岸關係和平發展與再創新局」，《深化兩岸關係和平發展學術研討會論文集》，（上海：上海社會科學研究院、樹德科技大學兩岸和平研究中心，2012年7月）頁8。

10 張亞中，「兩岸主權重疊、治權不完整」，《旺報》，2010年5月21日，版15。

11 楊開煌，「從政治定位看兩岸關係60年」，《海峽評論》，第227期，2009年11月1日，頁29-32。

12 范疇，《大拋錨：中國號拼裝巴士駛向何方？》，（新北市：八旗文化，2012年6月）頁148；陳毓鈞，《胡錦濤時代的中美臺動向：維持現狀、遏制臺獨》，（臺北：海峽學術出版社，2006年8月）頁101-103。

13 張亞中、謝大寧、黃光國，「找尋兩岸和平發展的戰略基石 六問《聯合報》之五 捨『一中各表』求『一中同表』」，《旺報》，2010年1月23日，版8。

14 沈言明，「論馬英九執政後的兩岸關係」，《重慶科技學院學報(社會科學版)》，2009年第5期，2009年5月，頁22。

15 「以多軌對話建立政治互信」，《旺報》，2010年4月12日，版2。

台視為同一性質的問題，卻不能認知台灣的特殊性。這便形成雙方政治定位的困難。中共第二代領導人鄧小平所主張的，兩岸統一於「一國兩制」框架之下，自始至終都不為持續邁向成熟民主政治制度的台灣所接受。¹⁶儘管大陸希望加速政治對談步伐，¹⁷但北京除「一國兩制」之外，北京也沒有能力提出其他政策選項，也未明確說明未來的一個中國，是要消滅「中華民國」以後的中國，還是在承認並維持中華民國存在的基礎上的中國，¹⁸同時也缺乏立場一貫的具體措施。¹⁹

卜睿哲認為，中國大陸若是以比較不狹隘的角度看待國家結合，就會出現大不相同的結論。若能對臺灣如何可能成為中國的一部分，抱持著不同態度和作法，則關於「臺灣應否成為中國的一部分」，將會出現更正面的答案。然而，北京本來有機會讓臺灣人民及其領導人更受「兩岸統一」的目標吸

引，但狹隘的視角使它錯失良機。²⁰北卡羅來納州戴維森學院教授任雪麗(Shelley Rigger)指出，台灣民眾目前比較能接受的是「九二共識」，談論「一個中國」是有毒的(toxic)字眼，台灣民眾的接受度很低，改變說法會帶來風險。²¹政大教授童振源也認為，兩岸存在嚴重的主權衝突，兩岸人民的互信及互諒，才能創造兩岸的最終政治解決方式。²²對於兩岸未來究竟該如何透過政治談判來界定「中華民國」存在的事實與兩岸的特殊關係發展，更需要尊重台灣人民的意願與選擇。²³顯然，兩岸政治定位的衝突，讓北京陷入未來雙方在何種政治定位下進行統一的困境。²⁴

(二)兩岸政治目標矛盾

兩岸均堅持自身的主權，使得雙方政治目標存在不可化解的結。²⁵中共想要藉著「以經促政」、「以民逼官」，逐步達到兩岸政治統一的企圖。²⁶然而，台灣方面卻試圖讓經

16 David Marriott & Karl Lacroix, *Fault Lines on the Face of China: 50 Reasons Why China May Never Be Great* (Charleston, SC: CreateSpace, September 13, 2010) p.231 -238; 張亞中、李英明，《中國大陸與兩岸關係概論》，(臺北：生智出版社，2001年2月)頁346。

17 中央社，「美學者樂見兩岸趨緩 關注ECFA後情勢」，《中國時報》，2010年1月26日，版4。

18 「和平發展框架：一個中國的兩個版本」，《聯合報》，2010年4月8日，版2。

19 包淳亮，「大陸應給臺灣人公平的法律地位」，《旺報》，2010年5月28日，版12。

20 Richard C. Bush, *Untying The Knot: Making Peace in the Taiwan Strait* (Washington, DC.: Brookings Institution Press, 2005) pp.1066-107.

21 賴昭穎，「AIT前理事主席卜睿哲：兩岸發展將趨緩」，《聯合報》，2012年5月16日，版4。

22 童振源，「消除誤解 民共互諒妥協」，《聯合報》，2012年3月31日，版15。

23 陳淞山，「一國兩區與一國兩制有何不同」，《旺報》，2012年3月24日，版12。

24 邵宗海，《兩岸關係》，(臺北：五南出版社，2006年4月)頁343-382。

25 Richard C. Bush、林添貴譯，《臺灣的未來：如何解開兩岸的爭端》，(臺北：遠流出版社，2010年5月)頁190。

26 劉紅，「實現和平發展與和平統一的光輝文獻—學習胡錦濤在紀念『告臺灣同胞書』發表30週年座談會上的重要講話」，《北京聯合大學學報》，(人文社會科學版)，第7卷，第1期，總23期，2009年2月，頁56。

濟歸於經濟，消去雙方經貿關係與政治統一之間的連結；²⁷換句話說，台灣期望藉助大陸的市場穩住自身經濟發展陣腳，達到鞏固政治主權獨立的政治目標。²⁸換言之，台灣在兩岸關係上的政治目標，就是和平發展、維持現狀。²⁹在就職兩週年前夕，馬英九總統甚至明確指出，他任內不會與中國大陸談判任何有關統一的問題。³⁰同時，也多次呼籲北京要「正視現實」；³¹因此在可見的未來，沒有任何跡象顯示臺北當局會配合北京統一的政治意願，雙方合作無間的走下去。³²很難想像北京會同意在原則性問題有歧異的情形下，同意簽署兩岸和平協定與建立台海軍事互信。³³

不容否認，兩岸在價值體系、政治與社會體制甚至生活方式上都仍存在相當的差異，這也是兩岸難以進一步整合的重要障礙。³⁴伴隨著未來兩岸談判、協議的簽署與各

項互動交流的開展，兩岸國際空間、軍事對峙與兩岸定位也治絲益棼。³⁵此外，再加上在野黨的掣肘，對於執政黨的政策更是可說是為反對而反對，³⁶以及台獨主張與對國民黨「賣台」的指控。³⁷更讓台海雙方政治關係發展憑添不確定的變數。

二、兩岸軍事目標難以和諧

兩岸領導人都曾談及「軍事互信」機制的建立，雙方軍方智庫專家與學者也多次針對「兩岸軍事互信」為主題發表可行性與具體措施意見。然而，理論歸理論，一旦觸及現實層面便難以落實。特別是兩岸處於「安全困境」情況下，³⁸很難協調雙方的軍事安全目標。主要原因在於，兩岸軍事目標在下列幾個主要方面的矛盾與衝突：

(一)雙方軍隊任務衝突

中國大陸以軍事威脅台灣已長達60年，

27 繆宇綸，「總統：兩岸循序漸進 水到渠成找出解決方案」，《中時電子報》，2010年5月19日，網址：<http://news.chinatimes.com/politics/0,5244,50203613x132010051901155,00.html>

28 「中華民國有沒有替代方案」，《聯合報》，2010年4月15日，版2。

29 中央社，「吳揆：兩岸雙贏互利 非大陸讓利」，《中國時報》，2010年3月19日，版2。

30 中央社，「總統：任內不與大陸談統一問題」，《中時電子報》，2010年5月19日，網址：<http://news.chinatimes.com/politics/0,5244,50203613x132010051901031,00.html>

31 汪莉絹，「直言集／馬總統三提正視現實 北京聽見了嗎！」，《聯合報》，2010年7月13日，版4。

32 「北京應廣泛研究統一方案」，《旺報》，2010年2月4日，版2。

33 邵宗海，「和平協議與和平發展的方向與前瞻」，《深化兩岸關係和平發展學術研討會論文集》，（上海：上海社會科學研究院、樹德科技大學兩岸和平研究中心，2012年7月）頁5；張亞中、謝大寧、黃光國，「找尋兩岸和平發展的戰略基石 六問《聯合報》之三 無法建立互信的『一中各表』」，《旺報》，2010年1月21日，版8。

34 「談馬英九親/傾中的該與不該」，《旺報》，2010年5月20日，版2。

35 張五岳，「兩岸和平觀察系列一建構兩岸和平交流指標」，《旺報》，2010年5月20日，版12。

36 何達需，「試論國民黨重新執政下的兩岸關係」，《重慶社會主義學院學報》，2009年第3期，2009年3月，頁46。

37 李家泉，「不能把臺灣視作封建土圍子」，《旺報》，2010年4月29日，版15。

38 高朗，「後冷戰時期中共外交政策之變與不變」，《政治科學論叢》，第21期，2004年9月，頁42。

³⁹儘管台灣政府積極穩定兩岸和平情勢，但同時也為最壞情況作打算，因此仍積極向外尋求防衛武器，建立「小而精、小而強、自我防衛國家力量」，⁴⁰以對抗共軍的軍事威脅。因為，買武器讓台灣國防達一定水準，有安全感與自信，讓台灣更有意願去和對岸交往。⁴¹前行政院長吳敦義也強調，兩岸如果要談軍事互信機制，前提是台灣絕對要保持雖小但精實且強，能夠自我防衛台澎金馬的安全。⁴²這顯示，兩岸關係的改善，並沒有讓臺北因此改變過去防衛大陸威脅的軍事戰略。⁴³因此，對於美國依據「台灣關係法」出售台灣防衛性武器，我國政府對此表示歡迎。⁴⁴顯示出，我國政府目前的作法就是降低兩岸緊張關係，但仍以解放軍為主要作戰對象，並繼續向美國採購武器，維持軍事合作。⁴⁵

另一方面，中共解放軍的主要任務，在於必要時以武力消滅國軍，完成北京統一的「神聖」使命；為達此一目標，北京斷絕台灣向外購買武器管道，⁴⁶俾利削弱台灣防衛能

力的同時，讓台灣屈服於國際的孤立與解放軍相對優勢能力。此外，兩岸軍方對於如何稱呼也發生衝突，因此論及雙方軍隊名稱，可能就已經相持不下，遑論要進一步探討軍事互信作法。在這樣的情況下，當然不願意台灣因增強防衛力量而抵銷北京的軍事威脅能力。所以，在可見的未來，除非雙方達成有利於北京一方的政治協議，否則在彼此誰都不願對自身任務妥協的情況下，很難建立起兩岸的軍事互信機制。

(二)雙方協商條件衝突

兩岸在軍事互信方面所設定的條件也互有衝突；首先，大陸要求「一中」原則，並且第三國(指美國與日本)不得介入為互信協商前提。誠如葛士丹(Steven Goldstein)所指出，北京設法運用信心建立措施來遏止台獨、促進統一，並稀釋台美之間的安全關係。⁴⁷對此，台灣則認為沒有美國的介入，對兩岸軍事互信協商便失去信心；馬英九總統表示，台美堅強穩固的安全關係，對兩岸和

39 中央社，「馬總統：降低兩岸緊張 不一定要軍備競賽」，《聯合新聞網》，2010年5月1日，網址：<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/BREAKINGNEWS4/5571478.shtml>

40 李明賢，「吳揆：不簽ECFA 像北韓孤立」，《聯合報》，2010年3月21日，版2。

41 李明賢、王光慈、陳曼儂，「簽ECFA後 馬：大陸撤彈壓力升高」，《聯合報》，2010年5月15日，版1。

42 中央社，「兩岸軍事互信機制 吳揆提2前提」，《中時電子報》，2010年3月16日，網址：<http://news.chinatimes.com/mainland/0,5245,50503055x132010031601228,00.html>

43 江慧真、秦蕙媛，「就職二周年 馬：任內絕不進行統一談判」，《中國時報》，2010年5月20日，版1。

44 中央社，「美宣布對臺軍售 外交部：臺美關係良好」，《中國時報》，2010年1月30日，版2。

45 秦蕙媛，「馬：『never』講給美國人聽的」，《中國時報》，2010年5月6日，版3。

46 連雋偉，「大陸政經情勢 牽動兩岸關係發展」，《中國時報》，2010年2月17日，版3。

47 Steven M. Goldstein, "Cross-Strait CBMs: Like a Fish Needs a Bicycle," in Roger Cliff, Phillip C. Saunders, and Scott Harold (eds.), *New Opportunities and Challenges for Taiwan's Security* (Santa Monica, Ca.: RAND Corporation, 2011)pp.43-44.

解環境的促成，具有重要相關性。⁴⁸同時，他也認為美國對台持續的軍售和安全方面合作，能夠給台灣帶來更多安全感跟自信心，有助於與大陸進行相關的協商，讓美中台關係成為良性的循環。⁴⁹國安會副秘書長李海東甚至在2009年3月與AIT官員會談時表示，不論兩岸關係有何變化，臺灣都將繼續向美購買武器，以確保維持有效嚇阻力量，並在談判上取得有利的地位。⁵⁰

其次，「限武」是軍事互信的重要環節。⁵¹兩岸對於撤飛彈應該是和平之「因」，還是協議之「果」，彼此看法衝突。馬英九總統多次公開呼籲大陸撤除對台的飛彈部署，兩岸才有可能協商簽署和平協議，⁵²並要求中國大陸必須撤移或拆除目前瞄準台灣的飛彈，否則「台灣不會對與大陸談判和平協議採取進一步的行動」。⁵³因此，我國要求共軍得先撤飛彈作為前提。但目前北京的認知

是，台獨運動實力依然強勁，因此民進黨或有重新執政的可能，因此必須部署飛彈作為軍事嚇阻的手段。⁵⁴可以說，中共堅持認為撤飛彈是互信的結果而非前提條件，同時在兩岸正是政治協商前，不可能承諾放棄對台動武。⁵⁵

因此，在兩岸各自都有政治計算與內部民族主義情緒壓力的考量下，至今為止雙方對自身立場都沒有鬆動的跡象，大陸拼命增加對台飛彈，台灣則想方設法引進飛彈防禦與長程預警雷達系統，⁵⁶更有趣的是，除了要求中共撤除瞄準台灣的飛彈外，國軍也正積極研發能夠威脅對岸的地對地飛彈，建立「有效嚇阻」能力。⁵⁷甚至傳出國軍要發展射程達1200公里的地對地中程飛彈，以及射程800公里的巡弋飛彈。⁵⁸前國防部部長楊念祖對此表示，國軍國防發展原則是以「peace through strength(以實力尋求和平)」，發展地

48 中央社，「馬英九總統：臺美關係對兩岸和解有重要相關」，《聯合報》，2010年2月17日，版2。

49 陳志平，「馬：臺美安全合作 有助與對岸協商」，《聯合晚報》，2010年5月13日，版2。

50 夏珍、郭崇倫、吳典蓉選編，《維基解密臺灣2006-2010》，(臺北：時週文化，2011年12月)頁289。

51 Marie-France Desjardins, Rethinking Confidence- Building Measures (London Oxford University Press, 1966) pp.25.

52 馮昭，「臺灣籲大陸撤對臺軍事威脅」，《中時電子報》，2010年5月24日，網址：<http://news.chinatimes.com/politics/0,5244,11050202x132010052401245,00.html>

53 中央社，「總統：兩岸和平協議前提 大陸撤對臺飛彈」，《中時電子報》，2010年4月6日，網址：<http://news.chinatimes.com/politics/0,5244,50203272x132010040600694,00.html>

54 中央社，「兩岸論壇 大陸學者指美無權對臺軍售」，《中時電子報》，2010年4月28日，網址：<http://news.chinatimes.com/politics/0,5244,11050202x132010042800912,00.html>

55 胡楊，「兩岸關係『關鍵時刻』的『關鍵智慧』」，《海峽評論》，第220期，2009年4月1日，頁44-46。

56 劉芳，「國防新聞：臺灣明年部署最先進預警雷達」，《中國時報》，2010年3月23日，版2；中央社，「洛克希德售臺愛國者飛彈 總額達15億美元」，《中國時報》，2010年3月23日，版2。

57 吳明杰，「發展中程飛彈？軍方：內容不能談」，《中國時報》，2010年3月30日，版2。

58 王光慈，「我正發展地對地、巡弋飛彈」，《聯合報》，2010年3月30日，版1。

對地中程飛彈及巡弋飛彈的方向是對的。⁵⁹在難以建立政治互信的情況下，更無從談起雙方軍事互信的建立，因而形成台海軍事互信的「安全困境」。

三、兩岸政治互信嚴重不足

一般分析家認為兩岸關係「由經而政」的深化方面進展不大，是因意識型態和政治作祟，但是唐耐心(Nancy Bernkopf Tucker)認為他們忽略了在此一持續運作不良的過程中有一個極為重要的因素—互不信任。⁶⁰黃年指出，兩岸今日角力，各有一套陽謀。北京方面的陽謀是「騙／養／套／殺」：用九二共識之類的籠統語言騙住台灣，再以開放三通、陸客來台、大筆採購等養臺灣，在建立傾斜的依賴關係後套住臺灣，最後則生殺由之。臺灣方面的陽謀則是「裝／吃／閃／活」：對九二共識籠統語言裝作解決了問題而不深究，然後設法吃大陸供應的養分，再用養分來建立臺灣的主體地位以閃避北京的套結，進而謀求兩岸雙贏共生的活路。⁶¹此種

同床異夢式的交往，顯然對互信而言不是一個正面因素。

在互信的具體措施上，中共由於在1990年代中期以後多次被台灣政府欺騙，因而始終懷疑臺北當局的軍事互信措施是為了法理台獨；同樣，大陸也擔心未來一旦民進黨重新執政，將會利用過去軍事互信的成果，推展「台獨」運動。⁶²因此，北京認為軍事互信機制應該事先增大互信而得來的結果，不應該是用它去創造雙方的互信。⁶³台灣方面則由於國共兩次合作以及內戰期間多次遭到不誠信的對待，以致於最終喪失大陸政權，因而無論北京說破嘴也不敢過於相信；⁶⁴因此，期望大陸能夠先展現軍事互信上的善意，逐步提升彼此信任感。畢竟，若再失去台灣將無立足之地。在雙方都不信任對方情況下，北京懷疑臺北引進外國勢力以壯聲勢的意圖，台灣也對於北京若撤飛彈的話，認為也是作個樣子，並非誠信展現。⁶⁵楊念祖甚至指出，「軍事互信機制不是國防部的政策」。⁶⁶這表

- 59 蔡佩芳，「發展地對地飛彈？軍方說法很含混」，《聯合晚報》，2010年3月29日，版2；中央社，「國防部：發展中程巡弋飛彈 方向正確」，《中時電子報》，2010年3月29日，網址：<http://news.chinatimes.com/politics/0,5244,50203208x132010032900760,00.html>
- 60 唐耐心(Nancy Bernkopf Tucker)，林添貴譯，一九四九年後的海峽風雲實錄--美中臺三邊互動關係大揭密 (Strait Talk: United States- Taiwan Relations and the Crisis with China)(臺北：黎明文化事業出版社，2012年2月)頁390。
- 61 黃年，兩岸大架構：大屋頂下的中國(臺北：天下文化出版社，2013年2月)頁178。
- 62 卜睿哲著、林添貴譯，未知的海峽：兩岸關係的未來(臺北：遠流出版社，2013年4月)頁154。
- 63 Bonnie Glaser and Brad Glosserman, "Promoting Confidence Building Across the Taiwan Strait," Report of the CSIS International Security Program and Pacific Forum CSIS, Sept. 2008, website: http://csis.org/files/media/csis/pubs/080910_glaser_promotingconfidence_web.pdf, pp.9-10.
- 64 胡鎮埔，《俯仰之間：無悔、有願》，(臺北：新新聞出版社，2011年11月)頁88。
- 65 孫瑋芒，「美對臺軍售 陸暫停軍事互訪 馬總統：臺灣防衛更有安全感 更能與大陸進行互動」，《旺報》，2010年1月31日，版2。

示，在兩岸互信仍然不足的情況下，雙方軍事互信機制很難發揮功能。

更讓情勢複雜的是，正當中共積極宣傳其政權「和平發展」性質之際，馬英九總統2010年5月接受日本媒體訪問時，除強調美日安保條約的重要性，也提到經由軍購等加強台美合作，指出台灣和美國的密切合作對地區安保將作出貢獻，他的發言針對中國大陸增強軍力進行牽制。⁶⁷更有甚者，前陸委會主委賴幸媛應邀美國華府企業研究所(AEI)演講時強調，大陸在兩岸關係發展過程必須放棄對台動武的法律思維，並應撤除在沿海所部署的飛彈。根據王銘義的觀察，不僅挑啟中共軍方與對台部門的決策矛盾，也更讓北京認為這是馬的「兩手策略」。⁶⁸這無疑給強調大陸是區域和平支柱力量的北京當頭一棒，衝擊彼此信任感的累積。

另一方面，大陸政府始終堅持，反對進行任何官方往來或簽署具有官方性質的協議，反對台灣參加僅限主權國家參加的國際組織，⁶⁹在國際上仍堅持「中國」等同「中華人民共和國」，對我國參與國際事務多方打

壓，⁷⁰嚴重打擊兩岸互信。⁷¹儘管近年來北京領導人雖多次對外強調，中國大陸沿海所部署的飛彈，不是完全針對台灣人民，以表達善意，但顯然台灣人民的認知並非如此。⁷²

四、兩岸外交障礙

中共想要透過其國際合法性以及世界各國對台灣的孤立，達到其最終統一的目的，同樣也存在必須解決的難題。這些難題包括下列數點：

(一)中共國際與兩岸「一中」定義的邏輯困境

兩岸目前在關係發展所面臨的窘境，就是在國際層面與兩岸關係層面存在著邏輯性問題。照簡單的邏輯來說，「整體」正確，就表示「部分」也一定正確。然國際框架這一整體中的「一個中國」，是指「中華人民共和國」，但這「一中」放到兩岸這一部分，界定就「戰略模糊」了。⁷³更有甚者，在當前情勢下，馬政府必須說「一中，就是中華民國」，但北京不可說「一中，就是中華人民共和國」。兩岸若失此一微妙共識，大局即不能維持。⁷⁴此一邏輯困境，導致雙方隨著

66 中央社，「楊念祖：兩岸軍事互信機制非政策選項」，《聯合新聞網》，2010年5月26日，網址：<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/5624388.shtml>

67 中央社，「日經專訪 指馬總統重視東亞地區平衡」，《中時電子報》，2010年5月13日，網址：<http://news.chinatimes.com/world/0,5246,50403532x132010051300869,00.html>

68 王銘義，《北京·光華路甲9號駐京採訪札記》，(新北市：INK出版社，2012年4月)頁39。

69 汪莉絹，「我外交出擊 國臺辦：對臺灣某些人言論憂慮」，《聯合報》，2012年2月23日，版2。

70 彭顯鈞、李宇欣、范正祥，「中國頻打壓 聯國婦女會議拒承認我護照」，《自由時報》，2012年4月5日，版2。

71 林中斌，「臺灣的大戰略」，2012年6月4日，版16。

72 姚中原，「大陸應主動撤除對臺飛彈」，《旺報》，2012年5月12日，版12。

73 「從五二〇演說看兩岸三黨互動」，《聯合報》，2012年5月21日，版2。

關係深化發展，逐漸陷入因邏輯矛盾而起的戰略僵局。大陸在國際領域上，以靜態的框架，應對臺灣動態改變現狀的挑戰；⁷⁵然在兩岸層面，臺北以靜態的框架，應對北京動態改變的挑戰。形成國際上臺灣攻大陸守，兩岸則北京攻臺北守的和平僵局。⁷⁶誠如臺灣學者李英明所指出，「在九二共識的基礎上，兩岸關係如何面向國際，已成為兩岸必須面對的課題。」⁷⁷彼此各再進一步，矛盾生焉。即便是僵持，也不見得能夠維持和平。⁷⁸對此，儘管雙方互釋善意，但兩岸之間的根本性衝突，始終未能解決。⁷⁹

就大陸方面來說，真正問題在於，如何對國際「一中」與兩岸「一中」做出合乎邏輯的安排。根本而言，當前大陸對台國際空間問題，在於承認兩岸內部分治，但國際上仍堅持「中國」等同PRC的邏輯矛盾。⁸⁰雖然大陸方面基於兩岸關係和緩與九二共識的建立，逐漸放寬臺灣參與「非國家」為成員的

國際組織。⁸¹然而，大陸以個案進行審查方式，不僅是誠意打折，也極易引起兩岸在外交上的糾紛。⁸²顯示出，在不動武的情況下，北京將持續面對國際整體「一中」與兩岸部分「一中」的邏輯性矛盾。此題不解，兩岸將持續陷在善意有限，但衝突不止的漩渦之中。在主權與外交方面的相持不下，刺激台獨意識的成長與茁壯，致使兩岸被唐耐心稱為「危險的海峽」。⁸³

(二)東亞地區對於穩定的期望

儘管穩定周邊情勢有利於大陸持續發展經濟，但在台海方面則由於兩岸政治關係持續發展，使得北京逐漸由「維持現狀」向「改變現狀」，也就是打破過去分裂局面完成政治統一方向傾斜。對於此一情勢的發展，美國、日本先後表達高度的憂慮。對北京而言，只要美國與台灣之間實質軍事合作持續存在，日本毋庸置疑地也參與期間並以實際軍事行動支持，⁸⁴顯示美國與日本將台灣

74 「一中各表 回歸憲法」，《聯合報》，2012年5月26日，版2。

75 陳東旭，「聯合筆記／臺灣的國際空間」，《聯合報》，2012年4月2日，版4。

76 何明國，「新聞分析—增進政治互信 陸首提具體內涵」，《旺報》，2012年4月15日，版4。

77 李英明，「南海合作 兩岸共同面向國際」，《聯合報》，2012年4月26日，版15。

78 林琮盛，「黃嘉樹：兩岸政治若無進展 陸疑慮恐加深」，《旺報》，2012年3月17日，版2。

79 Nancy Bernkopf Tucker, *Strait Talk: United States- Taiwan Relations and the Crisis with China* (Cambridge, Mass.: Havard University Press, 2009) p.1.

80 周志杰，「深化兩岸政治互信還差幾哩路」，《旺報》，2012年3月24日，版12。

81 李道成，「陸反對臺灣參加主權國家組織」，《中國時報》，2012年2月23日，版5。

82 「微評—惠臺需廣為周知」，《旺報》，2012年4月23日，版2。

83 Nancy Bernkopf Tucker, ed., *Dangerous Strait: the U.S.- Taiwan- China Crisis* (New York: Columbia University Press, 2005).

84 馬鼎盛，《馬眼兵書》，(南昌：江西人民出版社，2008年5月)頁215-216。

問題國際化，以控制台海的「野心」不死。⁸⁵不僅如此，東協國家也不樂見台海政治情勢的進一步發展。原因在於兩岸一旦統一，或至少達成政治協議，固然讓此區域不再成為亞洲戰爭熱點，有助於維持東亞區域的穩定局面。⁸⁶然而，台海雙方的政治與軍事合作，將使得原本與中國、台灣存在領土(海)與島嶼主權爭端的國家，明顯感受到威脅，特別是東海與南海兩個區域；同時，兩岸的合作也會威脅到美國自二次世界大戰以來，在東亞地區所享有的政治、經濟與軍事優勢。

毫無疑問，國際社會，特別是美國及東亞地區國家，與大陸意願相反，希望台海情勢未來仍能「維持現狀」，⁸⁷以免因台海情勢轉變，牽動東海與南海主權紛爭。拱手坐視台灣被中國大陸統一，顯然不符美日的國家安全與利益。⁸⁸美國對兩岸採取「雙重嚇阻」政策可以明顯看出，嚇阻台灣走向獨立，引發區域不穩的同時，也嚇阻中共軍隊的任何冒進舉動，⁸⁹其主要目的便在於以維持美國所

定義的台海現狀；因此美、日與區域國家維持現狀的願望，⁹⁰與我國力求在兩岸關係中維持現狀的政策不謀而合。對此，美國軍事專家費雪便認為，美國對台軍售是維持區域穩定及和平的骨幹。⁹¹因此有利於台灣持續保持獨立的實質狀態，並反過來對想要打破現狀的北京而言，則是必須克服的挑戰。

未來兩岸軍事互信建構的步驟與可行性

兩岸都認知到建構軍事互信機制對台海情勢穩定的重要性，但由於前述的政治、軍事、政治互信不足與外交方面的障礙，致使兩岸都沒能將願望具體化的實現。對此，學者有關軍事互信的觀點與兩岸軍事互信機制的政策建議，具有不可忽視的啟發性。

一、軍事互信機制的階段劃分與具體措施

由於篇幅限制，本文僅就軍事互信機制的階段劃分與具體措施進行簡單分析。

(一)軍事互信機制的階段劃分

- 85 鄒慶國、袁昭，《中國大戰略：高層決策焦點問題解讀》，(香港：中華書局，2009年7月)頁283；劉江永，「日本的共同體設想與中日關係」，李眾、蕭歡容主編，《國際形勢與中國外交(北京：中國傳媒大學出版社，2009年2月)頁13-14。
- 86 蕭全政，「後冷戰時代亞太政經變遷中的兩岸關係」，蕭全政、李文志、陳治萍、楊鈞池與吳若予等著，《劇變中的亞太與兩岸關係》，(臺北：業強出版社1996年10月)頁10-11。
- 87 劉阿明，「東亞合作：現狀特點與未來趨勢」，收錄在劉杰主編，《全球金融危機下的國際秩序》，(北京：時事出版社，2009年5月)頁107-122。
- 88 傅國良、曹炳揚，《懷柔的中國？中共對外關係》，(臺北：海鵲文化，2004年)頁222。
- 89 有關「雙重嚇阻」戰略，請參閱Richard Bush, "The US Policy of Dual Deterrence," in Steve Tsang, ed., If China Attacks Taiwan: Military Strategy, Politics and Economics (London: Routledge, 2006) pp. 35-54.
- 90 中央社，「萊斯：亞洲應建立安全機制且不能排除美國」，《中時電子報》，2010年3月19日，網址：<http://news.chinatimes.com/mainland/0,5245,50503086x132010031902071,00.html>
- 91 薛佩玉，「美臺商出示臺海軍力報告 踩北京軍售紅線」，《中時電子報》，2010年5月12日，網址：<http://news.chinatimes.com/politics/0,5244,11050202x132010051200741,00.html>

在軍事互信階段劃分而言，軍事互信機制並非一蹴可幾，需要按照雙方敵友程度，由易而難地謹慎規劃進行。學者Michael Krepon 將CBMs建之立分為下列三個階段(如表一所示)。

表一 克蘭普軍事信心建立機制階段劃分一覽表

項次	階段	說明
第一階段	避免衝突	在不影響國家安全的前提下，對立各造政治領袖同意進行雙向溝通與接觸，避免對立之情勢惡化。
第二階段	建立信任	在獲致政治支持與良性互動後，雙方進一步建立彼此的信心與信任。
第三階段	強化和平	當已克服避免戰爭之重大障礙並開始磋商和平條約，目的在擴大並深化既存之合作關係，並儘可能促成穩定的實質進展。

資料來源：Michael Krepon et. Al., A Handbook of Confidence-Building Measure for Regional Security (Washington D.C.: The Stimson Center, 1998), pp. 4-13.

從上表有關克蘭普軍事互信機制階段劃分看來，就難度而言，第一階段發展到第二階段係由衝突轉為互信，是困難度最高的階段；而第二階段進入第三階段則是互信機制的再加強，困難度較低；第三階段則是進階至國際預防外交的必要基礎。顯示出，軍事互信機制的建構，並非一蹴可幾，如能依照由易而難的原則，分階段進行，成功機率將

會大幅提高。

(二)軍事互信的具體措施

就軍事互信機制的具體措施而言，前聯合國秘書長蓋里主張，軍事互信機制應包括資料性措施、溝通性措施、接近性措施、通知性措施與限制性措施；⁹²另外，從「歐洲安全暨合作組織」(Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE)的實踐經驗及國際間進行之信心建立措施，其內容大致包含：⁹³1.宣示性措施；2.資訊交換與透明性措施；3.溝通性措施；4.限制性措施；5.查證性措施；6.規範性措施；以及7.綜合安全措施等。美國學者艾倫(Kenneth W. Allen)則針對解放軍特性提出應包括：宣示性措施、溝通性措施、海上安全救援措施、限制措施、透明化措施與驗證化措施。⁹⁴值得注意的是，學者黃奎博論及兩岸信心建立措施所提的建議，基本上與前述學者的觀點大抵相同。他主張兩岸應進行宣示性、溝通性、透明性、限制性與查證性等措施，防止台海雙方因誤判而引爆衝突。⁹⁵

二、學者對兩岸軍事互信機制建構的觀點

就兩岸軍事互信機制的建構，與前述Michael Krepon的主張相似，中國政法大學

92 Boutor Boutor-Ghali, An Agenda for Peace (New York: United Nation, 1995), p. 45, pp. 47-51.

93 郭臨伍，「安全信心建立措施與兩岸關係」，戰略與國際研究，第1卷，第1期，1999年1月，頁90-91。

94 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, Sponsored by Mainland Affairs Council, Executive Yuan, Sun Yat – sen Graduate Institute of Social Science and Humanities, National Chengchi University, April 8-9, 1999, Taipei, Taiwan, ROC, pp.11-17.

95 Kwei-Bo Huang, "Cross- Strait CBMs: Taiwan's Views on Opportunities, Obstacles, and Challenges, in Roger Cliff, Phillip C. Saunders, and Scott Harold (eds.), New Opportunities and Challenges for Taiwan's Security (Santa Monica, Ca.: RAND Corporation, 2011)p.26.

副教授李群英同樣認為，建構兩岸政治軍事互信要經歷3個階段：⁹⁶第一階段為兩岸軍事衝突的避免；第二階段為兩岸政治互信的確立；第三階段則為兩岸和平安全機制的確立。其他學者論及兩岸軍事互信機制的規劃，則大多以時間為基礎劃分「近程」、「中程」與「遠程」，並將蓋里等人所建議

的具體措施納入，使構想更具有可行性。

兩岸學界針對台海軍事互信機制建構的期程與具體措施，提出了相當具有建設性與參考價值的論點。不過，如果從克蘭普對軍事互信機制階段劃分的角度來看，表二內容上表也出現一個不可忽視的問題，將嚴重影響到兩岸軍事互信機制的推展；那就是他

表二 學者有關兩岸軍事互信機制階段劃分觀點一覽表

學者	論點	說明
湯紹成	短程目標	實現兩岸非官方接觸，優先解決事務性問題，如先進行學者專家以及退休將領等非官方人士的交流與研討，參訪軍事院校，加強軍事院校學生的交流，共同打擊犯罪，共同處理食品安全問題，定期公布國防白皮書及預算，以及共同進行海上救難，災難救助與人道馳援等演習，以便為實際的協商與默契做好準備。
	中程目標	指官方的接觸，建立溝通機制，降低敵意，防止誤判。如建立不同管道、層次的官方熱線，限制軍用密碼的使用範圍，以免造成誤判；劃定非軍事區，並將此區域攻擊性強的裝備撤離，在此區域內建立巡邏隊；將軍事行動依照攻擊程度予以劃分等級，區隔對方可以忍受與不可以忍受的行動，包括動員後備部隊獲演習時事先通知對方；對於對方所提供資訊予以驗證，進而在演習時派出觀察員，甚至在對方境內設置常駐機構負責聯繫，以及交換軍校學生等。若雙方建立起相當互信基礎後，甚至還可以考慮舉行聯合軍事演習，以便增進良性互動。
	遠程目標	在於簽訂和平協議，確保兩岸永久和平。
張良任		1.以九二共識為政治基礎。 2.在海峽兩岸兩會平台上建立兩岸軍事聯繫。 3.深化軍事溝通與交流是軍事互信前提。 4.以共同維護中國的主權、領土和相關協議作為互信的核心目標。 5.以兩岸導彈互不瞄準協議、兩岸最高軍事領導人互訪、兩岸軍事關係發展規劃作為互信的標誌。
傅應川		1.認識戰略環境，揚棄冷戰思維。 2.建立溝通平台，展開戰略對話。 3.運用互信機制，推動和平發展。
謝台喜	第一階段	藉由兩岸民間團體之退役軍人、學者專家舉辦軍事學術交流，研擬建立兩岸軍事交流架構與運作方式等，提供兩岸領導階層參考。
	第二階段	共同協商，擬定結束敵對狀態，簽訂和平協議等草案。
	第三階段	依雙方執行單位協商之提案，由雙方決策者共同會商，達成協定，建立軍事互信機制，處理兩岸軍事事務事宜。

96 嚴安林，「臺灣政局演變與兩岸關係的和平發展」，北京聯合大學學報(人文社會科學版)第7卷，第3期，總25期，2009年8月，頁35-36。

劉嘉宏	近程	相互瞭解、求同存異階段(3-5年)： 1.雙方國防部籌建軍事互信機制指管中心。 2.雙方退役將校互訪座談。 3.開放軍中文職人員互訪交流。 4.雙方建立國防智庫、推動軍事學術交流。 5.共同進行人道救援與救災。 6.國防醫學學術交流互訪。 7.派遣軍事人員參與海基、海協兩會，對兩岸制度性協商進行觀摩與學習。 8.各自防衛領土完整與安全。
	中程	相互參訪、建立互信階段(5-10年)： 1.雙方國防部建立軍事互信機制指管中心與指管系統。 2.軍事互信機制指管中心正式運作。 3.中高階軍職人員互訪座談。 4.軍事院校學員交流座談。 5.共同進行人道救援救災。 6.軍事單位互派訪問團或軍艦互訪。 7.軍中高階文官(首長級)互訪座談。 8.海基、海協兩會編設軍職聯絡人員。
	遠程階段	相互相生、追求雙贏階段(10-15年)： 1.建立雙方最高領導人「軍事互信機制熱線通訊系統」。 2.進行軍事情報協商與合作事宜。 3.雙方之軍事演習互相觀摩。 4.雙方高階將領互訪座談。 5.共同進行聯合軍事演習(置重點於軍事互信機制與國土防衛)。 6.兩岸軍機、艦穿越台灣海峽中線之協調與處理。 7.兩岸國家領導人(元首)互訪。 8.共同防衛中華民族固有之疆域。 9.共同進行人道救災與救援。
田金麗 李大光	先政後軍	政治互信要互不否認、軍事互信要有溝通管道。 兩岸共同撰寫抗戰史。 雙方國防大學軍校生與軍官互換上課交流。 和平軍演互派觀察員、租借防禦性武器給台灣、派遣技術人員來台協助訓練武器使用、代訓台灣軍隊的特種訓練、雙方共同執行反恐任務。 兩岸軍隊共同救災搶險。 共同研發高科技武器裝備。 捍衛共同的領土，如南沙群島、釣魚台。
	近程規劃	消除部分台灣民眾對大陸的疑慮，增進兩岸之間的互信和共識，維護兩岸之間的和平： 1.大陸可以對東南沿海地區的軍事部署進行某種程度的調整，包括在台灣關心的導彈問題上，做出有利於兩岸關係和平發展的安排。 2.台灣方面要停止與任何國際敵對勢力進行分享大陸情報的活動，要終止對大陸的與外國在裝備、人員和情報交流的活動。 3.大陸和台灣共同維護和保障台灣海峽海域的航行和軍事安全，避免擦槍走火事件。 4.雙方可以考慮發表涉及台海區域的軍事文書，可以預告演習，或邀請對方派人觀摩。 5.雙方要建立熱線聯繫管道，防止非故意軍事意外或衝突發生。 6.展開軍事學術交流，實現軍人之間的互訪。 7.商議簽訂海上安全協定，海上共同救援通報協定。 8.設立核查機制，互派觀察員、設置預警站等。包括兩岸逐漸增加軍備透明度，落實海上人道救援協議，慎重選擇軍事演習區域和時機，並事先通告對方，加強雙方進行軍事合作的平台建設和制度建設。

田金麗 李大光	中程規劃	兩岸要增加信任，共同維護整個中國的國家安全，並保證兩岸關係的和平穩定與和平發展： 1.兩岸軍不針對對方採取軍事行動。 2.建立兩岸領導人的熱線機制。 3.兩岸中低階軍事人員進行交流與互訪，相互派員觀察軍事演習、參訪特定軍事基地。 4.建立兩岸軍事高層人員安全對話機制，定期舉行軍事協商會議。 5.兩岸軍艦互相訪問。 6.劃定兩岸非軍事區，建立軍事緩衝地帶，交換軍事資料，落實檢驗制度。 7.大陸逐步減少針對台灣的進攻性武器部署，台灣不再購買威脅大陸的武器系統，雙方堅持兩岸關係中國內政的基本原則。
	遠程規劃	通過兩岸在政治及軍事領域互信的不斷增加，積極推進兩岸和平統一進程向前發展。
文聲	近程	以建立互信為目標： 1.解決海峽中線問題。 2.退役將領之間的交流。
	中程	以建立良性互動為目標： 1.台灣停止向美國及其他國家購買先進攻擊性武器。 2.在不造成「兩個中國」或「一中一台」的互信基礎下，大陸軍方不應排斥在非官方的國際場合與台灣軍方人員共同參與軍事學術交流活動。 3.讓退役的大陸將領也能前往台灣交流訪問。 4.對進入金馬海域的大陸漁船，不以武力方式驅逐。 5.在台中線問題尚未解決前，任何一方均不以敵對方式，對彼此逾越中線的機艦進行處置。 6.對原有投誠(起義)軍人，提出適當處理措施。 7.兩岸合作進行金門地雷排除工作。 8.定期進行兩岸軍事學術交流，設立軍方人員的互訪制度，邀請對方觀摩軍事演習。
	遠程	以達到兩岸協作互助為目標： 1.建立協同機制；包括組織樣式、參與人員、系統構成與通信聯絡等。 2.在西沙的永興島與南沙的太平島之間建立聯合保障體系，實行資源共享，共同維護主權。 3.針對搜救、反恐等議題進行聯合軍事演習。 4.共同保護釣魚台海域及在公海作業的兩岸船隻。 5.共同對台灣海峽的航道實施有效管理。 6.對過往台海海域的船舶進行分區救援。 7.對在發生對方轄區的重大自然災害，實施必要的共同救助。 8.共同維護中國專屬經濟區海域的海洋權益。 9.共同打擊危害兩岸經濟建設和製造民族分裂的恐怖主義，確保國家主權與領土完整。
張敦財	消除敵意， 增強雙方互信	1.雙方同時暫停對對方新的軍事部署活動。 2.在台灣海峽中線問題上暫時擱置爭議，避免船艦、軍機意外發生的摩擦，防止蓄意性軍事衝突。 3.各自每年公布關於台海地區的軍事白皮書。 4.相互通報和溝通每年在台灣海峽進行的相關軍事活動。 5.建立軍事熱線聯繫管道。 6.雙方同意退役將領互訪，推動軍事院校和智庫人員交流，共同舉辦軍事安全學術研討會。 7.共同進行海上救援。人道救援等聯合演習打擊犯罪協議。 8.共同防範台獨分裂活動圖謀。
	達成和平共識， 深化兩岸軍事安全 合作	1.雙方不針對對方採取軍事行動。 2.平等互邀對方中階以下軍事人員組成的代表團參訪沿海軍事基地。 3.沿海重大軍事演習，互派觀察團觀摩。 4.建立不同領域、不同兵種軍事領導人互訪。 5.雙方在軍事接觸地區的兵力規模、裝備種類、數量、部署地點等的公布。 6.公布涉及對對方的武器裝備發展計畫。 7.建立衝突防制中心。 8.強化海上軍事安全溝通管道與合作。 9.交換區域性安全情報。 10.協商公布非軍事區或建立軍事緩衝區。 11.共同成立通信及查證網絡。

張敦財	達成和平共識，深化兩岸軍事安全合作	12.區域防衛資源的交流。 13.禁止雙方針對對方使用大規模殺傷性武器。 14.協商兩岸軍事安全部署的調整。 15.限制實兵演習的規模、地理範圍和次數。 16.採取措施預防危險軍事行動。 17.對不明狀況提出質疑。 18.大陸逐步撤除針對台灣的進攻性武器在沿海的部署，台灣不再製造和購買威脅大陸的武器系統。 19.共同打擊台獨分裂活動。
	強保永久安全，造福兩岸袍澤	1.簽署海上人道救援協議。 2.簽署結束兩岸敵對協議。 3.最高軍事領導人互訪。 4.協商制訂兩岸軍事安全規劃。 5.限制武器部署種類、軍事演習及次數。 6.裁減兩岸軍事接觸區的駐軍與裝備。

資料來源：吳建德、張蜀誠、王瑋琦，柳暗花明：兩岸軍事互信到和平協議之路(高雄：麗文出版社，2012年2月)頁35-41。

們並未按照避免衝突、建立互信與強化和平的原則，選擇合理可行的具體措施方案。例如，我國國防部2009年的國防白皮書，以及一些學者主張在近程階段要建立熱線機制，但在兩岸「互不承認主權」的情況下，這項建議無異緣木求魚；此外，上述學者的具體措施當中，並未區分主、次強度，難以判定何者必須優先進行，何者較不具急迫性；⁹⁷更有甚者，在兩岸屬「特殊」非國家間關係的情況下，學者們並未慮及或未指明不同軍事互信階段，需要不同等級的「政治關係」作為基礎。

三、兩岸軍事互信合理的階段與措施

中共軍科院少將羅援認為，兩岸軍事互信機制必須具備以下五項因素：⁹⁸一、要

有一個政治共識，作為軍事安全互信的基礎；二、要規劃一個軍事安全互信機制的路線圖，做好頂層設計，每一步要做什麼，最終要達到什麼目的，要有完整的規劃；三、要訂出一些雙方都能接受的遊戲規則；四、要有幾個可供操作的工作平台，具體加以落實；五、要有一個監督的、核查的機制。此一見解可謂務實客觀。作者建議，應該從兩岸政治現實出發，探求具有可行性的軍事互信措施方案。不過，不是胡錦濤所提出的以「確立兩岸統一前政治關係」作為起點，而是以「九二共識」作為起點，並據此作為劃分各階段的主要措施與輔助性措施的原則(如表三)。

作者主張，兩岸應依政治基礎的發展，

97 魯梅特(Richard P. Rumelt)著、陳盈如譯，好策略·壞策略(Good Strategy, Bad strategy)(臺北：天下文化出版社，2013年4月再版)頁16。

98 何端端、穆亮龍，「專訪羅援少將：兩岸軍事安全互信夜長夢多」，中央人民廣播電臺，2009年3月3日；轉引自，林正義，「兩岸軍事互信機制—臺灣的觀點」，2011年兩岸和平論壇論文集(澳門：澳門兩岸與澳臺關係學會、樹德科技大學兩岸和平研究中心主辦，2011年4月)頁40。

規劃兩岸軍事互信機制的階段與具體措施。在兩岸憲法皆主張「一個中國」的原則上，台海可從現有的「九二共識」作為近程、以避免衝突為主的軍事互信措施，不必等到胡錦濤所提出確立兩岸統一前政治關係後才展開；在雙方軍事有效避免因誤判與意外所引發衝突的過程中，⁹⁹彼此互信也隨之增強，俟兩岸達成「統一前政治關係」後，即可推展以建立互信為主軸的軍事互信措施；最後，在達成「統一後政治關係」共識後，雙方則可就永久性和平協定展開談判。萬事起頭難，現以兩岸軍事互信機制近程階段為例，台海可在「九二共識」政治基礎上進行以限制性為主的措施(如表四所示)，以達避免衝突的目標。

結語

沒有人會否認，即使處於兩岸和平發展框架新階段，建構台海間的軍事互信機制，不僅比過去更為重要而且更為必要。就目前而言，實質性的軍事互信早已展開，問題在於如何能從單邊性的作為，走向雙邊性的措施。以及如何從非正式的活動，向正式制度過渡。¹⁰⁰因此，兩岸可以「九二共識」作為第一階段「避免衝突」為主軸的政治基礎，將過去已經在做的，或是容易做的形成慣例，或建立起雙邊性的制度；在措施方面，應以限制性措施為主，並以終止兩岸敵對狀態為第一階段目標。

在以「增進互信」為主軸的兩岸軍事互信第二階段中，台海必須解決「統一前政

表三 兩岸軍事互信機制的階段與具體措施規劃原則

階段	政治基礎	主要措施	輔助措施	規範措施
避免衝突	九二共識	限制性措施	宣示性措施 溝通性措施	終止敵對協議
建立互信	統一前政治關係	溝通性措施	宣示性措施 透明性措施 查證性措施 合作性措施	中程協議
強化和平	永久性政治關係	合作性措施	宣示性措施 透明性措施 查證性措施	和平協定

資料來源：作者製表。

99 Bonnie S. Glaser, "Cross- Strait Confidence Building: The Case for Military Confidence- Building Measures," "Donald S. Zagoria, Breaking the China- Taiwan Impasse (Westport, Conn.: Praeger, 2003) pp.155-172.

100 Chu Shulong, "Communication for Better Understanding and Improvement of Cross- Taiwan Strait Relations," Brookings Northeast Asia Commentary 50, June, 2011, website: http://www.brookings.edu/articles/2011/06_cross_strait_shulong.aspx

表四 兩岸軍事互信機制近程階段具體措施一覽表

政治基礎	主要措施 (限制性措施)	輔助措施 (宣示性措施)	輔助措施 (溝通性措施)	規範措施
九二共識	軍隊活動	臺灣領導人(單邊)	兩會互設分支機構	簽署終止 敵對協議
	軍事部署	大陸領導人(單邊)	二軌溝通管道	
	軍隊與武器名稱	兩岸領導人(雙邊)	半官方性質的兩岸和平發展委員會	
	解決兩岸軍事史觀衝突	國防政策(單邊、雙邊)	互設軍事媒體據點	

資料來源：作者製表。

治關係」問題，藉此作為兩岸軍隊互動的關係政治基礎，並以溝通性與透明性為增進台海間軍事互信的重點措施，再以「過渡性中程協議」加以規範；在以「強化和平」為主軸的兩岸軍事互信第三階段機制中，按照兩岸憲法規定，台海間必須就未來統一路徑，抑或永久維持和平分治狀態達成共識，作為兩岸軍事互信最終階段的政治基礎，在這個階段中，兩岸如何就共同維護主權與領海進行合作，逐一由外而內的朝兩岸永久性政治關係推進，並且以簽署「和平協議」作為規範。

隨著雙方持續動態性的互釋善意與提升互信，或許兩岸各自過去、現在認為不可能的作法，在未來不僅成為可能，甚至成為必要之路。重要的是，兩岸軍事互信機制的建構與各階段推進，需要耐性。如何化解兩岸政治主權界線的糾葛與衝突，並以和平談判為主要手段，重新確立台海客觀關係結構，並依據實際需要訂定務實可行軍事互信措施，應可作為兩岸，特別是我國施政參考。畢竟，立即推動以「避免衝突」為主的軍事

互信諸般措施，有利於確保兩岸和平紅利；同時，將第二、三階段的時間拉長，則給予台灣更大的緩衝時間與更彈性的空間，讓臺北不必因過早同意大陸以「統一」作為兩岸軍事互信的政治前提而腹背受敵，並以務實彈性作法，循序推動兩岸朝和平協議方向邁進。

作者簡介

王瑋琦女士，國立台灣大學政治系，國防大學政治學研究所碩士，曾任國防大學政治研究所副教授、樹德科技大學通識教育學院院長，現任樹德科技大學副教授。

