

# 兩岸建構南海軍事安全互信機制可行性分析

助理教授 張蜀誠

## 提 要

每當爆發與兩岸有關的安全事件與主權爭端時，兩岸建構軍事安全互信機制的呼聲並此起彼落。2014年5月所爆發的越南暴動事件也不例外，大陸官方始終表達兩岸共同維護主權的呼籲，兩岸民間學者專家也主張應該合作共同應付南海最新變局；然如何建構兩岸在南海方面的軍事互信，則存在不同意見。本文旨在提出兩岸在南海方面軍事互信的可行方案。

**關鍵字：**區域、南海、兩岸、軍事互信

## 前 言

今年以來東亞地區爆發許多主權糾紛事件，包括大陸驅趕前往仁愛礁補給的菲律賓船隻、<sup>1</sup>菲律賓在半月礁附近海域逮捕大陸漁民，<sup>2</sup>以及大陸船隻以水砲攻擊越南船隻等。<sup>3</sup>更有甚者，2014年5月，在中、越因大陸在

西沙群島探勘石油而爆發越南排華事件，<sup>4</sup>兩岸華人都受到嚴重的衝擊、損失與傷亡。<sup>5</sup>對此，儘管兩岸政府立即進行危機處理，不僅有效降低在越南華人的生命、財產損失，也促使河內政府強制性約束越南人民民族主義情緒，以防進一步失控導致更大國與國之間的危機。<sup>6</sup>另一方面，就如同過去東海、台

1 Carl Thayer, "Tensions Set To Rise In The South China Sea", The Diplomat, Feb. 19, 2014, website: <http://thediplomat.com/2014/02/tensions-set-to-rise-in-the-south-china-sea/>

2 「外交部：武力侵占別國領土的 都絕不是中國」，中國評論新聞網，2014年5月8日，網址：[http://hk.crntt.com/doc/1031/7/3/6/103173679\\_4.html?coluid=7&kindid=0&docid=103173679&mdate=0507223632](http://hk.crntt.com/doc/1031/7/3/6/103173679_4.html?coluid=7&kindid=0&docid=103173679&mdate=0507223632)

3 Zachary Keck, "Vietnam Releases Video of China Ramming Ships", The Diplomat, May 8, 2014, website: <http://thediplomat.com/2014/05/vietnam-releases-video-of-china-ramming-ships/>

4 Nga Pham, "Vietnam and China ships 'collide in South China Sea'", BBC News, May 24, 2014, website: <http://www.bbc.com/news/world-asia-27293314>

5 Shannon Tiezzi, "China, Taiwan Evacuate Citizens as Vietnam Tightens Security", The Diplomat, May 20, 2014, website: <http://thediplomat.com/2014/05/china-taiwan-evacuate-citizens-as-vietnam-tightens-security/>

6 Prashanth Parameswaran, "Challenged by China, ASEAN States Seek Common Response", China Brief, vol.14, no.10, May 23, 2014, p.6-10.

海等地區一般，一旦爆發重大危及安全的事故，建構兩岸軍事安全互信機制的議題與呼聲便此起彼落。<sup>7</sup>東海釣魚台之爭與東海防空識別區如此，南海與菲律賓、越南等主權衝突也不例外。<sup>8</sup>然而，在這方面兩岸軍事專家與安全研究學者都認為有其必要性與可行性，但如何建構成為兩岸最大的分歧。

客觀而言，要瞭解兩岸在南海地區難以建立軍事互信機制，就必須客觀認知到，由於中國的衰弱與分裂、強權(尤其是美國與日本)的介入、經濟的誘因與民族主義情緒的作祟等因素，致使大陸所主張的「擱置爭議、共同開發」的政策至今難有效果；同時，也是兩岸至今無法進行軍事互信機制的原因。更有甚者，中共「十八大」政治報告中指出，未來大陸兩岸關係的工作重點在於首先要確立兩岸統一前的政治關係，其次再建構兩岸軍事安全互信機制，最後則簽署兩岸和平協定。然此一兩岸關係發展路徑規劃，反而阻礙兩岸軍事安全互信機制的建制，因為要兩岸達成統一前政治關係的共識，其難度相當高，也需要更多、更長的時間，因此在

主權糾紛與海洋安全問題頻發的年代裡，中共此一規劃反而緩不濟急。在兩岸雙方的認知、立場互異情況下，我國陸委會與國防部甚至宣稱，由於時機不成熟，<sup>9</sup>目前尚未進行實質規劃。<sup>10</sup>

本文主要目的在於檢視越南排華事件，兩岸現階段必須做，可以做甚至有些已經在做的軍事互信機制項目與具體政策建議。對於仍處於內戰狀態的兩岸關係而言，儘管目前不斷緩和與升溫，但仍存不確定因素，無法完全排除軍事衝突甚或戰爭爆發的可能性。<sup>11</sup>不少學者認為兩岸應趁早建立「風險管理機制」。<sup>12</sup>前海基會董事長洪奇昌指出，兩岸關係發展迅速，其中存在著各種風險，包括結構性風險，最明顯的是中共對台灣的直接軍事威脅，因此「風險管理」是兩岸彼此互動的核心指導原則。<sup>13</sup>大陸方面有關對台軍事互信措施，也以兩岸「衝突管理」為要緊。<sup>14</sup>顯示出兩岸在推動軍事互信機制初期階段，以著重於衝突管理為共識。

## 互信的基礎

7 中央社，「美學者：兩岸政治談判難免」，中國時報，2011年4月17日，版4。

8 曾復生，「以和平倡議解南海危機」，旺報，2014年5月20日，版12。

9 繆宇倫，「國防部：協商兩岸軍事互信時機未成熟」，中時電子報，2011年3月31日，網址：<http://news.chinatimes.com/>；中央社，陸委會：兩岸軍事時機尚未成熟」，中時電子報，2011年3月31日，網址：<http://news.chinatimes.com/>

10 林琮盛，「我國防部，尚未實質規劃」，旺報，2011年4月1日，版2。

11 謝大寧，「『一中三憲，兩岸統合』與兩岸互信之道」，收錄在廈門大學台灣研究院主編，增進兩岸政治互信研究(廈門：廈門大學「台灣研究新跨越」學術研討會論文集，2010年)頁205-212。

12 許歷農，「兩岸軍事互信，預防擦槍走火」，海峽評論，第38期，2010年10月，頁48-50。

13 洪奇昌，「風險管理 兩岸關係行穩致遠」，旺報，2011年5月20日，版12。

14 元樂義，「軍事互信無期 衝突管理先行」，中國時報，2010年3月11日，版4。

北京認為，只要台灣承認「一個中國」原則，就意味兩岸和平；不承認「一個中國」原則就意味著戰爭。<sup>15</sup>中央研究院歐美所研究員林正義指出，如果大陸要台灣堅持「一個中國」原則，才能論及兩岸軍事互信，這將使得兩岸軍事互信機制變得遙不可及。<sup>16</sup>但實際上，在戰爭與和平之間，兩岸可以透過某種妥協，避免軍事衝突發生，並做為未來兩岸關係良性發展的基礎。<sup>17</sup>這個妥協，就是「一中各表」。<sup>18</sup>淡江大學教授趙春山認為，「九二共識」是仍在發展中的概念，並且在兩岸協商談判中具有功能性價值。<sup>19</sup>我國學者張良任與大陸學者劉國琛、夏立平、文聲也建議將「九二共識」作為第一階段的政治共識。<sup>20</sup>畢竟，誠如大陸國台辦發言人范麗青所強調，沒有「九二共識」，兩岸關係無從談起。<sup>21</sup>我國前行政院長郝柏村認為，「一中各表」是兩岸旗幟鮮明與戰略模糊並立的政治智慧。<sup>22</sup>所謂旗幟鮮明，意味著各自對「一中」定義的堅持，戰略模糊則是

指「擱置爭議」務實解決問題，發展良性關係的策略。

在南海主權方面，兩岸至今堅持南海海域中九條斷續線為中華(人)民(共和)國的歷史主權。其中，我國擁有該海域最大且唯一擁有淡水資源的太平島；大陸則囊括包括此次引爆衝突的西沙群島等島嶼。大陸南海研究院院長吳士存指出，兩岸的軍事互信還處在敵對關係，但兩岸軍事互信可從南海地區開始做起，因為兩岸在南海不存在敵對關係，完全可以逐步嘗試。大陸美濟礁漁政設施、後勤補給設施，將來建成後向台灣開放；台灣太平島，也可以嘗試向大陸開放。<sup>23</sup>然而，在主權互不承認、治權互不否認，再加上美日反對台灣與大陸之間的任何軍事合作的情況下，要兩岸直接進行合作並非務實之舉。作者認為，兩岸應將現行行之有效的「一中各表」政治基礎，擴大並延伸至南海海域。在這方面，兩岸可以依照主權歸屬立場，在外交上宣示南海為各自政府的主權合法範

15 李梓銅，「張：不承認九二共識 會有問題」，中國時報，2011年1月22日，版3。

16 林正義，「兩岸軍事互信機制—台灣的觀點」，2011年兩岸和平論壇論文集(澳門：澳門兩岸與澳台關係學會、樹德科技大學兩岸和平研究中心主辦，2011年4月)頁40。

17 張文生，「兩岸政治互信與台灣民眾的政治認同」，收錄在廈門大學台灣研究院主編，增進兩岸政治互信研究(廈門：廈門大學「台灣研究新跨越」學術研討會論文集，2010年)頁54；中央社，「中新社：兩岸關係 行穩致遠」，中時電子報，2011年2月24日，網址：<http://news.chinatimes.com/>

18 賴岳謙，「九二共識有啥好？看看外交休兵」，聯合報，2011年1月6日，版15。

19 趙春山，「若非九二共識 兩岸談不下去」，聯合報，2011年1月5日，版16。

20 劉國琛，「增進兩岸政治互信的理論思考」，收錄在廈門大學台灣研究院主編，增進兩岸政治互信研究(廈門：廈門大學「台灣研究新跨越」學術研討會論文集，2010年)頁25。

21 王銘義，「中共國台辦：民進黨應務實面對」，中國時報，2011年1月13日，版3。

22 郝柏村，「旗幟鮮明與戰略模糊(下)」，聯合報，2011年3月2日，版15。

23 「南海情勢與兩岸合作方向」，中國評論新聞網，2014年4月29日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1030/9/5/7/103095742.html?coluid=0&kindid=0&docid=103095742>



圍，同時進一步尊重兩岸各自在該海域的治權。在陸委會主委王郁琦可以到大陸與張志軍主任以正式官銜的前例下，兩岸也可進行島嶼之間的互訪，以達避免衝突與增進互信之效。

## 宣示性措施

儘管兩岸政學界人士都有共識，台海爆發軍事衝突的可能性很低。但處於「僵持性」和平或「穩而不定」結構下的兩岸關係，軍事衝突意外仍然難以排除。林碧炤教授認為，「(兩岸)雙方領導階層的互信不斷提升，對和平氛圍的形成有相當大的助益。」<sup>24</sup>不僅大陸第四代、第五代領導人強調要「牢牢把握兩岸關係和平發展主題。」<sup>25</sup>馬總統接見來台訪問的美國眾議院「台灣連線」共同主席狄馬里(Mario Diaz-Balart)與金格瑞(Phil Gingrey)時便強調，兩岸關係制度化讓雙方不會思考以武力解決爭端，因為雙方關係一旦倒退，都要付出高昂的代價。<sup>26</sup>因此，兩岸最高政、軍領導人對於台海「不武」的宣示，顯得格外重要。

從這個角度以觀，實際上兩岸初級的軍事互信早已展開。<sup>27</sup>其原因在於兩岸領導人都

在不同程度上，肯定「和平」在兩岸關係中無可取代的價值。2011年5月，中共解放軍總參謀長陳炳德在訪問美國時宣稱，解放軍在福建沿海的部隊，只有駐防部署，沒有導彈也沒有作戰部署。<sup>28</sup>此番談話若能獲得落實，將更加有助於台海在互相宣示和平意願的情況下，避免因誤判所爆發軍事衝突。<sup>29</sup>因此，未來兩岸政軍領導人，特別是北京方面如果能夠宣示在「九二共識」基礎上，絕不發生軍事衝突，更將有助於深化推動兩岸軍事互信機制。

在國防政策上，兩岸自1990年代起，開始出版兩年一部的國防白皮書，在近年來有逐步互相釋出善意的趨勢。就台灣來說，儘管認為共軍始終是國家安全的最大威脅來源，但另一方面卻也多次倡議建構軍事互信機制，以維護台海和平。至於中國大陸，根據前國防部長林中斌的觀察，自2004年起至今三部《中國的國防》白皮書中，許多針對台灣的較強烈的字眼消失了，例如「不放棄對台動武」、「台灣為中國內政問題」等字眼不再出現；2006年起，「一國兩制」、「反對台灣納入飛彈防禦系統」以及「反對美國對台軍售」等文字也消失不見；到了

24 林碧炤，「共創兩岸和平共榮新路向的戰略思維」，收錄在蔡朝明主編，馬總統執政後的兩岸新局：論兩岸關係新路向(台北：兩岸交流遠景基金會，2009年)頁25。

25 中央社，「胡錦濤：深化兩岸經濟合作」，聯合新聞網，2011年1月1日，網址：<http://udn.com/>

26 繆宇綸，「總統：兩岸關係若倒退 雙方都要付出高昂代價」，中時電子報，2011年5月19日，網址：<http://news.chinatimes.com/>

27 李明賢，「馬總統：改善兩岸關係 讓區域更穩定」，聯合報，2010年4月8日，版2。

28 蕭經瑋，「中共：解放軍在福建 只駐防部署沒作戰部署」，中時電子報，2011年5月19日，網址：<http://news.chinatimes.com/>

29 劉曉霞，「蔡得勝：陸若朝向不部署 是好發展」，旺報，2011年5月20日，版3。

2010年版的白皮書，更是首次建議兩岸建構軍事安全互信。<sup>30</sup>未來，若能持續在國防白皮書中互釋善意，將有助於雙方發生軍事意外時，不至於朝負面敵意方向解讀。

中共對於南海問題儘管存在主權爭議，但卻願意在「擱置爭議、共同開發」的方針下，於2002年與東協簽訂《南海行為準則》。作者建議兩岸可修改《中華民國九十三年國防報告書》裡所提出「海峽行為準則」，並策定下列「兩岸南海行為準則」具體規劃：<sup>31</sup>(一)雙方在南海的航空器、船舶不得對他方航空器、船舶進行雷達鎖定、追瞄等模擬攻擊或電子干擾，並不得向他方航空器、船舶發射任何物體。(二)一方航空器、船舶對他方航空器、船舶進行監控時，應保持適當距離。進行監控時，應避免妨礙或危及他方航空器、船舶運動。(三)潛艦在南海進行操演時，參演水面艦必須依照國際信號代碼，標定適當的水域，顯示適切的信號，警告潛艦活動水域內的其他在航船舶。(四)雙方航空器及船舶於夜間在海峽飛、航行時，應全程開啟敵我識別器及航行燈。(五)當雙方船舶在南海接近時，應使用國際信號代碼告知對方本身意圖及行動。(六)在南海海域實施演訓及火炮射擊前，應依國際規範公告通知。(七)緊急安全程序：1.共同發

展「緊急安全程序」以降低危機因應之不確定性；2.包括意外海(空)域侵入與海上、空中事件處理程序，以避免造成情勢升高難以控制。

### 限制性措施

要避免兩岸因誤解與敵意所引發的軍事衝突甚至升高成為戰爭，台海雙方的限制性措施就成為軍事風險管理上刻不容緩的挑戰。過去兩岸儘管政治關係敵對，但在民進黨執政初期，我國國防部即表態，為避免兩岸衝突引發國際事件，第一槍須由參謀總長下令；同時，我國也始終強調所實施的軍事演習屬防衛性質，<sup>32</sup>不構成對大陸的安全威脅。另一方面，共軍也有類似的規定，不僅要求第一線指揮官不得下令開第一槍，<sup>33</sup>也不再在兩岸敏感地區如平潭島舉行兩棲聯合登陸作戰演習；更有甚者，2009年8月，中共舉行「跨越2009」大演習，演習時間長達2個月，動員瀋陽、蘭州、濟南與廣州等四大軍區所屬4個建制師近5萬兵力，然具台海針對性的南京軍區卻遭到排除在外，凸顯中共為避免引起不必要猜測與誤解，影響台海和平情勢的一種表態。更有甚者，我國多次宣示遵守核武五不政策，也就是不生產、不發展、不取得、不儲存與不使用核武；<sup>34</sup>大陸

30 竺筠，「2010年中國國防白皮書：解析新版中國國防報告」，亞太防務，第37期，2011年5月，頁4-5。

31 國防部，中華民國九十三年國防報告書(台北：國防部，2004年)頁72-73。

32 陳佳慧，「建構和平協議的可能性與挑戰」，國立嘉義大學通識學報，第6期，頁256。

33 湯紹成，「略論兩岸軍事互信機制」，頁35。

34 夏國華，「兩岸和平發展的雙贏策略：『接觸』與『嚇阻』之研析」，收錄在劉慶祥主編，兩岸和平發展與互信機制之研析(台北：秀威資訊科技，2010年)頁112。

也始終堅持核武「不首先」使用，以及不用於未擁有核武的地區或國家，讓兩岸處於免於遭受核武攻擊的威脅。上述作法，有利於雙方避免在意外與誤判情況下爆發衝突甚至升級至戰爭。

儘管在軍事上兩岸呈現出大陸處於攻方地位，台灣處於守勢。但論及兩岸限制性措施時，單獨要求北京做限制性的舉動是不現實的，唯有台海雙方均採取行動，方能有效推展限制性措施。因此，在武器裝備方面，兩岸可共同承諾在台海地區不使用大規模毀滅性武器；在軍事行動上，台海中線的活動調處與兩岸對於軍事演習的單位、地理位置與演習次數可作善意性調整，是目前即可達成的項目之外，其他限制性措施需要進一步的溝通與協調。更有甚者，一般學者在論及限制性措施時往往只強調硬實力部分，卻忽略了軟實力的衝突，因此如何將兩岸過去戰場，透過撤軍與建構非軍事區以轉變為世界文明遺產；同時在軍隊名稱與武器命名上，採取非針對性作法，對於避免衝突同樣具有重大意義。太平洋文化基金會副執行長吳建國認為，在兩岸正式進入軍事互信機制之前，可先就一些容易做到、又能充分展現善意的具體作為，例如演習互相通報，啟動實

質建立互信機制的努力。<sup>35</sup>為建立兩岸軍事互信關係，兩岸將具有針對性的軍事演習排除在外，有助於降低敵意。只不過北京若能明確宣示為將南京軍區納入某些敏感性軍事演習的用意，在於促進兩岸軍事善意，效果將會更凸顯，並在擦槍走火時不至於因誤解，或惡意解讀對方的動機，引發無謂的戰爭。在雙方都有權擁有軍隊的情況下，「避碰」就成為不對對方構成威脅的重要方式。在這方面，大陸學者陳先才便建議，當前兩岸可以把處理台海中線以及兩岸空中直航航線調整作為兩岸未來軍事互信機制建構的重要開端。<sup>36</sup>

## 溝通性措施

在兩岸軍事互信的避免衝突階段中，增強溝通管道與效果，同樣有助於兩岸能夠不因誤會或其他突發事件而在缺乏溝通的情況下，爆發不必要的軍事衝突。在兩岸尚未建立正式軍事對話管道的情況下，如何溝通彼此立場、意見與觀點，成為衝突避免階段的核心問題。儘管缺乏政治互信，但中共仍分別與美國、英國、俄羅斯、澳洲及德國等國家在既有基礎互信上建立起制度性的防務安全磋商機制，<sup>37</sup>例如與美國的「國防部工作

35 吳建國，「因應大局 建立兩岸新思維」，聯合報，2011年1月4日，版16。

36 陳先才，「後ECFA時期兩岸軍事互信機制研究」，2011年兩岸和平論壇論文集(澳門：澳門兩岸與澳台關係學會、樹德科技大學兩岸和平研究中心主辦，2011年4月)頁18。

37 王經國、黃繼謙，「國防部外辦向駐華武官介紹新中國軍事外交發展歷程」，新華網，2011年3月11日，網址：[http://news.xinhuanet.com/mil/2011-03/11/c\\_121178134.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2011-03/11/c_121178134.htm)



會晤」、海上軍事安全磋商，<sup>38</sup>或與英國的「防務戰略磋商」機制。<sup>39</sup>此外，還有中法總參謀部年度工作會議、中波(蘭)國防部工作對話、中約(旦)國防部防務合作委員會會議。其目的均在避免戰略誤判，<sup>40</sup>並就雙邊關係、國際與地區安全形勢、熱點問題、各自國防和軍隊建設情況等共同關心的問題深入交換意見，以利達成共識。<sup>41</sup>更有甚者，2011年5月9日所舉行的第3次中美戰略與經濟對話(S&ED)首度納入軍事議題，根據美國政府資深官員的說法，對話中討論軍事議題，並不是要取代既有的軍事管道，而是建立另一個管道。<sup>42</sup>顯示出，雖然美中仍缺乏戰略互信，增加對話機制肯定有助化解誤解及避免誤判。<sup>43</sup>值得兩岸引為借鑑。

從學者觀點的歸納，兩岸在尚未建立官方軍事溝通管道之前，可以透過海基會與海協會既有溝通機制，以及由政黨、專家學者與退役將領等二軌溝通管道，發揮兩岸軍事互信所須溝通功能。此外，也可依據台海軍事情勢需要，建立單邊性或至少單邊性的兩

岸軍事衝突防治機制，協調雙方緊急安全程序，並能對不明軍事狀況提出質疑與要求說明，以免引發誤判及後續的衝突。大陸國務院台灣事務辦公室發言人范麗青表示，海協會和海基會互設辦事機構「非常必要」。<sup>44</sup>兩岸互設辦事處可以發揮下列幾種功能：<sup>45</sup>(一)可以方便彼此聯繫；(二)雙方可以將彼此的第一手資訊傳回台北、北京，有助於雙方對真實情況的認知；(三)遇到特殊事件時，可就近交涉或瞭解，降低可能的衝擊，避免不必要的誤會或誤判。在領導人熱線尚未形成議題之前，兩岸兩會互設辦事處，是兩岸互信不可或缺的環節，特別是在兩岸走向經濟正常化、制度化方向推進時更是如此。<sup>46</sup>因此，中國社會科學院台灣研究所所長余克禮認為，兩岸除經濟外，在政治上宜有兩岸官方認可的管道進行溝通。<sup>47</sup>

有學者建議，兩岸除以海基會、海協會為主要談判管道外，應建立軍事熱線互動機制，讓雙方國防部門也有對談管道。<sup>48</sup>但此一建議，忽略兩岸政治互信不足以推動這項政

38 「中美舉行第七次國防部工作會晤」，新華網，2011年4月11日，網址：[http://news.xinhuanet.com/mil/2011-04/11/c\\_125252514.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2011-04/11/c_125252514.htm)

39 中央社，「中英防務磋商 北京舉行」，中國時報，2011年4月17日，版13。

40 「我國軍事外交趨於機制化 可減少戰略誤判」，大公報，2011年4月13日，版3。

41 郝亞琳，「第四輪中央防務戰略磋商在京舉行」，解放軍報，2011年4月18日，版2。

42 劉屏，「首列軍事對話 強化戰略互信」，旺報，2011年5月11日，版2。

43 劉永祥，「觀察站／美中深化交流 台美相形失色」，聯合報，2011年5月12日，版3。

44 中央社，「兩岸互設辦事處 陸委會：視對岸研究再說」，聯合報，2010年2月10日，版4。

45 王克群，「開創兩岸關係和平發展新紀元」，重慶社會主義學院學報，2009年第3期，2009年6月，頁43。

46 王銘義，「求同存異 共創雙贏 特殊經合安排 兩岸歷史大事」，中國時報，2010年1月27日，版2；王銘義、楊芬瑩，「姜增偉：兩岸簽訂ECFA 正逢其時」，中國時報，2010年3月14日，版3。

47 中央社，「余克禮：盼兩岸有政治溝通管道」，聯合新聞網，2011年1月22日，網址：<http://udn.com/>

48 夏立平，「後ECFA時期大陸對兩岸和平協議之觀點與規劃內涵」，2011年兩岸和平論壇論文集(澳門：澳門兩岸與澳台關係學會、樹德科技大學兩岸和平研究中心主辦，2011年4月)頁3。

策的現實。不過，這也不表示兩岸在缺乏正式溝通管道情況下，無法進行實質性的溝通工作。對此，兩岸在尚未互設辦事處之前，不妨在海基、海協會中，增設「安全熱線」機制，作為處理軍事危機，避免發生軍事衝突的機制。<sup>49</sup>此外，有學者主張在兩岸尚未簽署結束敵對狀態或和平協議之前，應建構海協與海基兩會「意外事故通報機制」，在意外事故或危險事件，例如劫機、人員投誠、火炮誤射及機艦失事等事件發生時，能於第一時間通報並進行溝通，以免事態擴大。<sup>50</sup>

## 合作性措施

兩岸統合學會理事長張亞中教授表示，北京希望兩岸可以儘速進行政治對話，簽署和平協議及建立軍事互信機制，以化解兩岸的政治歧異。但是有一點是北京可能忽略的，真正的兩岸和解不僅包括兩岸政治定位的解決、軍事互信機制的建立，也包括兩岸國際參與的和解。<sup>51</sup>學者李英明指出，在國際關係中，從1970年代以來，國際關係開始向

「共同安全」和「合作安全」的實踐方向轉折發展，其主要精神是跳出零和的互動遊戲規則，且願意和對手一起共同獲得安全，而不是通過聯合、結合或拉攏其他力量來恫嚇或對抗對手，以獲得單方面的安全。<sup>52</sup>近年來，由於氣候變遷、環境污染、跨國性犯罪與海盜事件等非傳統安全議題，有越來越成為國際安全關注焦點的趨勢。面對非傳統安全的威脅，在單一國家無法獨自克服的情況下，唯有各國採取協同一致的行動，方能克服其對安全的危害。<sup>53</sup>因此，國際合作以應對跨國性安全威脅，目前已成為全球安全對策的主流。<sup>54</sup>

由於非國家行為主體在國際軍事的影響力越來越大，合作主體不僅是國與國之間的合作，也包含了國家與非國家行為主體的合作。<sup>55</sup>因此，兩岸學者大都主張兩岸應在人道救援、災害防治與打擊犯罪等方面共同合作。<sup>56</sup>近年來，我國在遭受各項非傳統安全災害時，特別是風災、地震等危機期間，在相當大的程度上仰賴國軍馳援救護與參與恢

49 喻文玟，「學者：兩岸應設軍事熱線」，聯合報，2011年1月16日，版8。

50 李明正、羅天人、錢政銘，「兩岸『軍事互信機制』之具體操作與內容—台灣觀點」，2011年兩岸和平論壇論文集(澳門：澳門兩岸與澳台關係學會、樹德科技大學兩岸和平研究中心主辦，2011年4月)頁49。

51 楊清雄、劉冠廷，「張亞中：增兩岸認同 要讓台灣分享國際參與」，中國評論新聞網，2014年5月26日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1032/0/5/1/103205161.html?coluid=7&kindid=0&docid=103205161&mdate=0526101047>

52 李英明，「建構可持續對話機制 維繫兩岸和平」，中國時報，2011年1月14日，版15。

53 苑基榮，「遏制海盜蔓延必須協同行動」，人民日報，2011年4月20日，版4。

54 「糧價上漲 IMF呼籲國際合作抵擋」，聯合晚報，2011年4月17日，版6。

55 韓旭東、劉德茂，「世界軍事發展大勢：由結盟轉向國際合作」，人民日報，2011年4月19日，版6。

56 張凱勝，「敏感議題常對話 避免不必要誤解」，旺報，2011年6月3日，版6。



復工程。<sup>57</sup>中共也越來越重視非傳統安全，<sup>58</sup>並積極提升軍隊在這方面的能力。共軍總政治部還特地下發文件，要求各級部隊要勇於承擔搶險救災急難險重任務。<sup>59</sup>2011年3月，為因應利比亞動亂局勢，解放軍甚至分別從陸、海、空展開史無前例，單程航程超過9,500公里，<sup>60</sup>人數高達3.2萬的撤僑行動。<sup>61</sup>

中國國防大學紀明葵少將表示，隨著非傳統安全領域的鬥爭不斷加強，軍隊負有執行海外保護人民利益的任務。<sup>62</sup>銘傳大學教授楊錦潭指出，在全球化的時代裡，全球化本身就是超越國界，各重政治、經濟、社會與環境問題亦然，必須全球性合作方能應對。<sup>63</sup>這在兩岸非傳統安全維護上，更是如此。中華戰略學會國防組召集人鄧定秩認為，在兩岸主權衝突情況下，由於全球化之故，使得非傳統安全包括金融、生態環境、跨國性犯罪與恐怖主義等無法單靠一國之力應付的問題，給予兩岸合組類似歐盟或APEC的「兩岸建制」的機會，<sup>64</sup>此外，李大光認為應簽署《海上安全通報協議》；李大光與張敦財也強調應簽署《海上人道救援協議》。並有助

於減緩因主權爭執所導致的爭端，對兩岸廣泛安全互信朝軍事互信方向發展，有積沙成塔之效。

就此而論，兩岸非傳統安全合作其實行之有年。唐飛擔任行政院院長時，曾經建議兩岸可以先從建立台海「聯合救援機制」開始發展，由海峽發生重大災難、海難等問題聯合救援為基礎，再逐步發展互信機制。目前，為了共同克服非傳統安全的威脅，兩岸在「九二共識」下逐漸由民間合作，向準軍事單位發展。2008年10月23日，在廈門灣水域舉行的「2008年廈金航線海上搜救演習」，便以「增進協作、構築和諧航區」為主題，是兩岸首次大規模海上聯合搜救演習。此外，兩岸航行安全與衝突處置，隨著海洋經濟的高度發展，也成為兩岸海洋事務方面共同的需求。顯見儘管目前兩岸並沒有正式的軍事互信協議，但某種基於共同需求的互信機制顯然存在。正規武裝部隊在搶險救災方面，具有高效率、高能力的優勢而廣受注意與期待。<sup>65</sup>因此，持續累積雙方民間與準軍事力量的合作項目與次數，做為未來正

57 洪哲政，「軍方協助疏濬 清出933萬立方公尺土石」，聯合晚報，2011年5月17日，版6。

58 「讓人類擁有和平安寧共享繁榮的21世紀」，解放軍報，2011年4月20日，版1。

59 「總政要求部隊勇於承擔搶險救災等急難險重任務」，解放軍報，2011年3月15日，版2。

60 中新社，「從利比亞撤僑 中首派軍用運輸機」，中國時報，2011年3月1日，版12。

61 康彰榮，「走不出的中國政策」，中國時報，2011年3月6日，版13。

62 王銘義，「中破天荒派軍艦支援撤僑」，中國時報，2011年2月26日，版12。

63 楊錦潭，「全球化年代 更需同理心」，中國時報，2011年3月22日，版15。

64 鄧定秩，「從『國際建制』看兩岸關係發展」，收錄在廈門大學台灣研究院主編，增進兩岸軍事互信研究(廈門：廈門大學「台灣研究新跨越」學術研討會論文集，2010年)頁6-7。

65 宣凱，「日本東北震災，美國大軍出動救援」，軍事連線，第32期，2011年3月，頁36-39。

規部隊之間非傳統安全合作的基礎，有助於雙方累積善意並避免衝突。

值得注意的是，東亞統合研究中心執行長蔡翼指出，越南對於台軍駐守的太平島虎視眈眈，更增加了南沙防衛作戰部署的急迫性。對此，他建議大陸應該採取經濟制裁的方式，打擊越南或菲律賓的佔領島嶼意圖。

<sup>66</sup>然而，根據過去的經驗，經濟制裁的效果始終遭到質疑，在互賴程度高的現今國際社會，經濟制裁更是雙面刃；更有甚者，藉著經濟制裁引發更大的政治敵意是否合算，值得商榷。作者認為，對此兩岸可在無法進行正式軍事合作的情況下，各自反制越南的攻擊行動，達到分進合擊與戰略嚇阻的效果。

## 透明性措施

在兩岸避免衝突的軍事互信階段，湯紹成與張敦財建議可透過台海各自發表的國防白皮書，發揮透明措施的功能。此外，李大光也認為，兩岸在實施軍事演習前，若能先行告知對方，亦有助於兩岸透明措施的推展。國防白皮書與演習預告，是目前台海雙方都已經在做，也容易實行的項目，因此，前述建議相當具有可操作性。然而，在大陸國防白皮書在軍事透明度低、內容真實性飽受質疑，軍事演習的內容與所宣稱的亦有出入情況下，要透過前述措施來達到兩岸軍事

互信的目標，顯然仍嫌不足。因此，在兩岸尚未建構正式軍事關係之前，要進行透明性與查證性措施，例如透過台海各自單邊性的公布、預告，以及空中、地(水)面與水下等電子手段查證。

## 結語

儘管兩岸皆認為政治互信應先於軍事互信，但廈門大學台灣研究所陳孔立教授根據國際CBMs的經驗認為，軍事互信機制同樣可以在政治互信不足的情況下進行。畢竟，一旦兩岸擁有高度政治互信時，軍事互信就成為多此一舉了。<sup>67</sup>毫無疑問，兩岸軍事互信的近程目標，應以「避免衝突」為主。所謂避免衝突，根據聯合國前秘書長蓋里的看法，就是「預防發生爭端、預防爭端升高為衝突、預防已發生的衝突繼續擴大」。<sup>68</sup>這方面，在兩岸不僅應本「先易後難」原則，而且還可依照「先有後好」的方式進行；換句話說，就是從最簡單，且雙方都已經在做的項目進行延伸，以免因好高騖遠而揠苗助長，反而不利兩岸軍事互信機制的建立與深化。作者主張，兩岸在南海建構軍事互信機制，可以「九二共識」為政治基礎，進行以「避免衝突」為主軸的軍事互信措施，不必等到一定要確立兩岸統一前政治關係之後才展開。

66 「應對日越菲 中國祭霹靂手段全面啟動經濟制裁」，中國評論新聞網，2014年5月29日，網址：[http://hk.cntt.com/doc/7\\_0\\_103211559\\_1\\_0528174100.html](http://hk.cntt.com/doc/7_0_103211559_1_0528174100.html)

67 陳孔立，「兩岸信心建立措施(CDMs)的起步」，台灣研究集刊，2010年第4期，總110期，頁3-5。

68 Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping* (New York: United Nations, 1992).

上海東亞研究所所長章念馳指出，大陸有人認為，和平發展期的「先易後難」與「先經後政」，是在迴避政治問題，他們急於政治談判和簽訂和平協議。<sup>69</sup>然而，急躁對互信脆弱的兩岸關係，並不會有太多好處。<sup>70</sup>文化大學教授邵宗海指出，兩岸對和平遠景的期待可以理解，但從理想走向實際卻需要一段漫長且曲折的過程。<sup>71</sup>東吳大學教授羅致政也認為，兩岸應在「沒有協議」與一次性「全面協議」之間，達成越多的協議越好，因為如此以來可增進雙方互信並降低彼此誤解。<sup>72</sup>可見，兩岸在簽署軍事互信協議過程中，想要一次到位地簽署兩岸和平協議，不僅困難重重，就算成功也會因雙方互信不足而最終徒具形式意義，甚或反而成為引發衝突的導火線。<sup>73</sup>

作為兩岸軍事互信第一階段，務實而言是建立避免導致雙方衝突的機制。唯有避免衝突，才能讓兩岸正常交往，並培養互信所需感情。台灣方面多次呼籲兩岸能達成狹義性的軍事互信機制，總統馬英九也曾表示，台灣總體戰略要使兩岸關係制度化，未來沒有不確定空間和地區軍備競賽；反轉當

前關係，兩岸都必須付出極高代價。<sup>74</sup>對此淡江大學大陸研究所教授趙春山便指出，馬英九總統強調「兩岸和解的制度化」，就是希望把長期構成台灣安全威脅來源的一個主要「阻力」，化為促進台灣壯大興盛的一個重大「助力」，發揮預防衝突和危機管理的功能。<sup>75</sup>大陸領導人也多次表達結束兩岸敵對狀態的意願。<sup>76</sup>因此，兩岸可以簽署「終止敵對協議」作為雙方發展軍事互信關係的第一步。作者建議，在兩岸軍事互信初步階段中，台海雙方可基於九二共識的基礎上，致力於以避免軍事衝突為主軸的軍事互信機制，逐步由單邊邁向雙邊性質、非正式轉變為正式機制，逐步擴大兩岸在南海方面的良性互動；同時也可仿效北京與東協的作法，共同簽署《台海行為準則》作為「終止敵對狀態」的第一步，增進台海間的互信，並為未來兩岸和平協定奠定堅實之基礎。

#### 作者簡介

張蜀誠先生，備役中校，曾任海軍技術學校中校組長，現任樹德科技大學兼任助理教授。

69 王玉燕，「牢握兩岸關係 章念馳籲走出盲區」，聯合報，2010年4月7日，版12。

70 轉引自，陳佳慧，「建構和平協議的可能性與挑戰」，國立嘉義大學通識學報，第6期，頁249-250。

71 邵宗海，「兩岸對『和平協議』的立場與前瞻」，台灣研究集刊，2009年第3期，頁11。

72 羅致政，「兩岸和平協定的國際法政研析」，台灣國際法季刊，第5卷，第4期，2008年12月，頁32。

73 段復初，「兩岸軍事互信機制之建構—軍事互動的可能模式」，收錄在劉慶祥主編，兩岸和平發展與互信機制之研析(台北：秀威資訊科技，2010年)頁235。

74 中央社，「總統：反轉兩岸關係代價極高」，聯合新聞網，2011年6月13日，網址：<http://udn.com>

75 趙春山，「馬國安防線 和陸興台」，聯合報，2011年5月14日，版15。

76 王崑義，「兩岸和平協議：理論、問題與思考」，全球政治評論，第26期，2009年4月，頁61-62。