

中國大陸新安全觀 與兩岸軍事互信機制

江和華 先生

提 要：

本文從新時代安全概念出發，探討當今安全環境變遷以及「新安全觀」之出現，進而探討兩岸軍事互信機制建立之概念分析與步驟。中共提出新安全觀與兩岸軍事互信機制建立是有密切關係的，亦即若非中共提出新安全觀則兩岸軍事互信機制建立是不可能的。相對的，兩岸軍事互信機制建立是落實中共新安全觀的一環，且為兩岸和平與發展奠定重要基礎。

關鍵詞：兩岸關係、新安全觀、軍事互信機制、傳統安全觀

壹、前言

中共自胡錦濤時代標榜兩岸關係的和平與發展，2007年「十七大」，中共更將「和平發展」做為全黨對臺工作的最高指導原則¹。基本上，兩岸自2010年簽署ECFA(Economic Cooperation Framework Agreement)及其他多項協議後，已為兩岸和平發展奠定深厚基礎。中共前國台辦主任王毅也指出，兩岸關係已展現和平發展前景²。然而事實上，兩岸仍然隔海對峙與軍事部署的互不信任，因此為促進與維持兩岸和平發展基調，則探索新型安全概念與研究降低兩岸緊張之措施實屬必要。

當政治系統(Political System)或地區

間，缺乏以協議(Agreement)為基礎的行為往往帶來誤解(Misperception)與誤判(Miscalculation)可能，這也潛在導致緊張升高或武力使用。因此，信心建立措施(Confidence-Building Measures, CBMs)是有效維持區域和平的方法。本文從新時代安全概念出發，探討當今安全環境變遷以及「新安全觀」之出現，進而探討兩岸軍事互信機制建立之概念分析與步驟。基本上，中共提出新安全觀與兩岸軍事互信機制建立是有密切關係的，亦即若非中共提出新安全觀則兩岸軍事互信機制³建立是不可能的。相對的，兩岸軍事互信機制建立是落實中共新安全觀的一環，且為兩岸和平與發展奠定重要基礎。

註1：楊開煌，《新局：對胡六點之解讀》(台北：海峽學術，2009年)，頁12。

註2：王毅，〈在舊金山僑界招待會上的講話〉，《中國評論新聞網》，2009年6月27日，電子版。

註3：兩岸軍事互信機制應屬狹義的信心建立措施，而廣義或更廣義的信心建立措施將涵蓋其他層面。

貳、新時代的安全概念

後冷戰的國際局勢變化，對傳統安全觀以軍事安全為安全核心的觀念產生衝擊，新時代條件如科技精進、區域經濟、全球化、社會價值多元化等，已蘊釀新型安全觀念的有利環境⁴。其實，符合時代潮流的新安全觀，應以當前世界為依據並充分評估全球化(Globalization)與區域化安全環境對世界和平與發展的影響⁵。在全球化影響下，後冷戰的「新安全觀」強調集體安全的合作、經濟互賴以及國際規範與組織建立，而利益重心則從「生存安全」轉為「經濟安全」⁶。

一、傳統安全觀與新安全觀

「安全觀」是政治系統對環境威脅或安全認知的反應，也是制定國家戰略或政策反應的依據。傳統安全觀主要基於現實主義(Realism)和冷戰兩極(Bi-Polar)對峙格局⁷。在冷戰期間，以意識形態(Ideology)劃分「敵友」以及對抗型的零和關係(Zero-Sum Game)遂成此時期的安全觀，這安全觀被稱為「冷戰思維」也是信奉「如果你想要擁有和平請準備戰爭」的理念。傳統安全觀的安全(Security)是指國家防止外部軍事威脅，故軍事面向是重點且分析層次以國家為主。

因此，國家安全易被理解為軍事安全，甚至被誤以為軍事安全是國家安全的全部⁸。

廿世紀九〇年代的後冷戰期，兩極意識形態對抗的國際權力結構體系瓦解，代之而起的是強調合作的安全機制，這對安全概念產生極大衝擊。冷戰結束後，軍事威脅降低，安全概念的重新檢討與定位遂漸受重視⁹。近來，長期受各國或地區重視的軍事安全及國家安全論述逐漸轉為多面向安全觀，使國防、外交、經濟及其他面向間的互動更重要¹⁰。傳統上，將安全範圍限定於其他國家或地區的軍事威脅、衝突或攻擊，但卻忽略更多其他領域的危害，這將使總體安全受威脅。因此，今日的安全威脅不限於軍事性也包括環境、社會、經濟、文化等的安全。因此重新思考安全的定義與概念，則安全威脅除傳統的領土與人身安全外，尚有其他新威脅如環境惡化、能源危機、毒品交易、大量資本或人口外移、恐怖主義、跨國犯罪等等¹¹。

今日的安全概念似已延伸至個人安全、團體安全、區域安全或全球安全等等¹²。當今，安全分析的核心原則是國家防禦政策必須支持經濟發展¹³。基本上，後冷戰期的安全理念強調合作，從合作中醞釀、培養與塑

註4：劉凱軍，〈新安全觀與中國國家安全〉，《陝西師範大學碩士論文》，2002年5月，頁7-9。

註5：明居正，〈國際格局之變遷及其對中國之影響〉，《共黨問題研究》，第22卷，第6期，1996年6月，頁23-26。

註6：倪世雄，包宗和，〈當代國際關係理論〉(台北：五南出版，民國92年)，頁319。

註7：林碧炤，〈國際政治與外交政策〉(台北：五南，1997年)，頁39。

註8：章一平，〈冷戰後世界的新安全觀〉，《現代國際關係》(北京)，1997年，第2期，頁38。

註9：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，第6期，2003年11、12月，頁82-83。

註10：同註9，頁75。

註11：同註10，頁84。

註12：同註11，頁84。

註13：David Shambaugh, "China's Transition Into The 21ST Century: U.S.A and PRC Perspectives," the paper presented in U.S. Army College, <http://carlisle-www.army.mil/usassi/accessed>, July 29, 1996.

造和平，而非從對立和對抗中塑造與維護秩序，這新安全觀是落實在「利益平衡」而不是傳統的權力平衡(Balance of Power)等概念，它強調國家或社群間的互相依賴，經由和平方式以及預防措施化解可能的紛爭、衝突或戰爭¹⁴。總之，傳統安全觀與新安全觀之比較如表一。

其次，傳統安全觀容易產生安全困境(Security Dilemmas)，這概念揭示，在一個國家或地區為追求安全需求，勢將引起各方對己方所採取的行為視為防衛措施而將對方的措施視為潛在威脅，因而導致各國或地區在追求安全下，反而提高彼此的不安全感或不信任¹⁵。因此「安全困境」是指各國為追求安全所採取的措施，將導致其他相關國家不安全的認知。相對的，為求因應，其他國家也採取對應措施，結果形成緊張情勢升高的螺旋(Spiral)效應¹⁶，例如冷戰時期，美蘇競相擴充軍備與展開軍備競賽，特別是核子武器競賽，企圖以軍事力量壓倒對方以取得優勢。結果，雙方的軍備不斷提高，但雙方始終沒有安全感，且長期處於戰爭恐怖或陰影之下，此即安全困境¹⁷。

二、新安全觀的種類

冷戰後，安全概念(Security Concept)已由單純的軍事安全擴充或涵蓋社會、經濟、文化、環境生態、跨國犯罪、疫病傳播、

表一 傳統安全與新(綜合)安全觀之比較

	傳統安全概念	新(綜合)安全概念
行為主體	國家	個人、次國家團體、國家、國家機構
界定取向	獨重高階政治	低階政治為要、高階政治為重
分析層次	體系、國家	個人、次國家團體、國家、區域、全球
分析面向	戰略、政治	經濟、環境、政治、社會、軍事
威脅來源	外來侵略	內發性威脅與外在威脅同等重要
保衛標的	領土、主權	重大利益、核心價值免受傷害

資料來源：劉復國，〈綜合性安全與國家安全亞太安全概念適用性之檢討〉，《問題與研究》，第38卷，第2期，1999年，頁26。

恐怖主義等非軍事層面。許多新型安全觀漸受重視，其中包括美國提倡的「合作性安全」(Cooperative Security)、歐洲提倡的「共同安全」(Common Security)以及亞太地區的「綜合安全(Comprehensive Security)¹⁸等等。

合作安全最早是由加拿大及澳洲在九〇年代初期提出的，合作的意義在於以協商取代對抗，主要透過軍事力量透明化以及建立信心措施(CBMs)以發展各國安全。由於合作安全不主張針對第三國，因此既無現存敵人、尊重成員國平等、不要求支配性大國協調或領導也不賦予軍事特殊地位等等，這使任何參與者都有安全感¹⁹。至於共同安全則認為，在各國相互依賴下，單方安全已不可能

註14：林碧焰，〈兩岸大未來〉，《中國大陸新聞中心》，2004年5月22日，<http://www.ettoday.com/2004/05/22/328-1633736.htm>

註15：John Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma," World Politics, Vol.2, No.2(Spring 1950), p.157.

註16：朱蓓蕾，〈全球化與中共安全觀：轉變與挑戰〉，頁79。

註17：劉凱軍，〈新安全觀與中國國家安全〉，頁7-9。

註18：Barry Buzan, Ole Waver & Jaapde Wilde, Security:A New Framework for Analysis(London: Rienner Publishers, 1997), pp.19-21.

註19：吳家慶，〈冷戰後時代國家安全觀的新變化及其對策〉，《湖南師範大學社會科學學報》，第29卷，第1期，2000年1月，頁44。

，安全是相互的產物，難以透過軍事優勢獲得，必須承認他人的合法安全。共同安全的核心概念即發展純防禦武力，國際社會成員應以共同行動取代個別國家的安全行動，以倡導軍備管制來增加彼此的信任。因此，共同安全模式為解決緊張情勢營造有利途徑。而綜合安全則有兩種基本形式，一是源於日本，另種則從東協組織(ASEAN)發展而來。自七〇年代末期，綜合安全成為日本安全的基礎，日本政府從不同角度強調安全的多樣性，除關切傳統的軍事安全外，日本的安全政策擴大至經濟、社會、環境及文化等方面，甚至包括商業交易。此觀點對軍民兩用技術出口至北韓、伊朗、利比亞、伊拉克等流氓國家的影響深遠²⁰。綜合性安全概念有三特性：(1)承認在相互依賴的世界中，國家追求與維護安全的能力受到相當限制；(2)確認當前安全問題具有高度複雜性，國家安全威脅大多來自於非傳統因素；(3)跳脫嚇阻(Deterrence)的傳統方式，改以建設性的預防政策營造安全趨勢²¹。基本上，隨著全球化(Globalization)與蘇聯瓦解後的「後冷戰」時代來臨，各個地區或國家因安全環境的緩和與戰爭氛圍的遠揚，遂修正各自的安全觀以適應新時代的對外政策。

參、中共新安全觀之來源與內涵

冷戰結束後，提供中國大陸外部環境相

對的和平與安全²²。這是中共提出「新安全觀」的主要背景與對周遭環境的反應。

一、中共新安全觀的出現背景

國際安全環境緩和提供中共樹立「新安全觀」的契機，新安全觀主要是相對於傳統安全觀的。冷戰後，各國往往根據各自利益提出不同的「新安全觀」。1996年，中共也根據冷戰後的世界局勢提出「新安全觀」以建立世界政治經濟新秩序。雖然，中共否認兩岸關係的國家屬性，但臺灣仍應從中共對外和緩的基調中獲益。亦即，中共提出「新安全觀」主要針對其他地區或強權國家，但兩岸關係往往是中共對外關係的重要一環，因此臺灣也將深受中共「新安全觀」的重要影響。

1997年4月16日，中共透過學術研討會表達「新安全觀」等概念，並強調大陸是維護亞太地區和平與發展的重要力量。1997年4月23日，江澤民訪問俄羅斯並簽署「中俄關於世界多極化和建立國際新秩序聯合聲明」。在此，向國際社會揭示「新安全觀」的意義，強調國際社會的分歧或爭端需以和平方式解決，而不訴諸武力或以武力威脅的新安全觀²³。中共在國際場合提出「新安全觀」計有：聯合國大會、國際軍備控制與裁軍會議、東協區域論壇乃至發布「國防白皮書」，或與周邊國家簽訂協議，甚至駐外使節等等；而從國家領導人、外交部長、國防部

註20：曲星，〈後冷戰時期中國外交的戰略選擇〉，鄭宇碩主編，《後冷戰時期的中國外交》(香港：天地圖書公司，1999年)，頁7-32。

註21：劉復國，〈綜合性安全與國家安全亞太安全概念適用性之檢討〉，《問題與研究》，第38卷，第2期，1999年，頁22。

註22：Robert Sutter, "China Remains Wary of the U.S.-Led World Order," YaleGlobal, 18 June 2003, <http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=1876>.

註23：倪健民、陳子舜，《中國國際戰略》(北京：人民出版社，2003年)，頁314。

長到駐外使節等各層級也都一致倡言「新安全觀」。因此「新安全觀」已然成為中共跨世紀的國際戰略指導原則²⁴。

自1997年4月，江澤民訪問俄羅斯，新安全觀逐漸成為中共官方的說法(如表二)。在此，強調「新」，除凸顯與過去不同也顯示中共對國際環境的認知出現轉變，亦隱含中共相關政策的調整²⁵。中共前總書記江澤民提出「新安全觀」，主張「相互信任、共同維護、互利、平等與協作」，並通過對話、協商和談判建立互信、解決爭端與追求共同繁榮，即不以傳統安全的強制手段，而改以柔性、理性或「非武力」方式達成政策目標²⁶。其次，胡錦濤接續江澤民的「新安全觀」提出「和諧世界」的對外理念，強調對世界和諧發展、對兩岸進行和解，大陸內部建立和諧社會等²⁷「三和理念」。如今，大陸雖進入「習李體制」但以中共黨國重視先例的傳統與作風，相信新安全觀做為中共未來的新戰略應不致動搖其基礎，除非「習李體制」提出新政策論述或改變原有作為，但一般咸信，那應是「十九大」即2017年以後的情勢或發展。

二、中共新安全觀之內涵與展望

2003年9月，中共前外交部長唐家璇在第57屆聯合國大會中，發表中國大陸的新安全觀是一種綜合安全觀，注重國家主權、領

土完整和安全²⁸。中共認為，世界正在發生深刻變化，變化了的世界需要摒棄「冷戰思維」，建立適應時代需要的「新安全觀」和新的國際政治、經濟與安全秩序²⁹。中國大陸在改革開放與市場化過程，國家安全概念逐漸成為與「發展概念」相聯繫。中共當前，國家安全概念也從傳統的「保家衛國」轉變為保衛國家在世界上的發展。因此，當前中共的國家安全概念不再只是生存意義，而是具有發展意涵。其次，中共對國家安全的關注，也將從傳統的維護本土安全轉變為維護已融入世界經濟體系屬於中共的政治、經濟、社會、文化等利益的綜合安全³⁰。

基本上，中共倡導「新安全觀」是在新的歷史條件形成並發展的，也是制定安全政策的重要依據。中共倡導「新安全觀」，一方面宣示摒棄狹隘單純的軍事安全觀，強調國內安全與國際安全日益緊密，倡導地區和國際安全合作；另方面也強調傳統和非傳統安全問題的交織，且經濟發展是安全的基礎。其實，「新安全觀」在安全內容主張綜合性安全，將安全認識從傳統的軍事領域擴展到政治、經濟、社會、文化等「非軍事領域」，範圍亦從個別國家或地區延伸至整個國際社會。未來，人類的安全問題不再僅侷限於軍事層面，新問題如經濟安全(金融安全、貿易安全、貨幣安全、財政安全)、信息

註24：明居正，〈國際格局之變遷及其對中國之影響〉，《共黨問題研究》，第22卷，第6期，1996年6月，頁23-26。

註25：朱蓓蕾，〈全球化與中共安全觀：轉變與挑戰〉，《中國大陸研究》，頁76。

註26：張雅君，〈十六大後的中共外交—相互依賴深化下的利益、挑戰與政策取向〉，《中國大陸研究》，第46卷，第2期，2003年3、4月，頁11。

註27：翁明賢，《解構與建構：臺灣的國家安全戰略研究(2000-2008年)》(北市：五南，2010年)，頁224。

註28：閻學通，《中國與亞太安全：冷戰後亞太國家的安全戰略走向》(北京：時事出版社，1999年1月)，頁20-24。

註29：〈2000年中國的國防白皮書〉，《文匯報》(香港)，2000年10月17日，版C12。

註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，第6期，2003年11、12月，頁87。

表二 江澤民提及新安全觀的時機與內容

發 言 人	時 機	內 容
中共國家主席 江 澤 民	1997年4月23日於莫斯科與俄羅斯簽署 《中俄關於世界多極化和建立國際新秩序聯合聲明》	雙方主張確立新的具有普遍意義的「安全觀」。雙方認為必須摒棄冷戰思維，反對集團政治，必須以和平方式解決國家間的分歧或爭端，不訴諸武力或以武力相威脅，以對話協商促進建立相互瞭解和信任，透過雙邊、多邊協調合作尋求和平與安全。
中共國家主席 江 澤 民	1999年3月26日於日內瓦參加日內瓦裁軍談判會議上發表《推動裁軍進程，維護國際安全》的講話	首次明確提出以「互信、互利、平等、合作」為「新安全觀」的核心。內容強調各國應相互尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干預內政、平等互利、和平共處五項原則以及其他公認的國際關係準則。
中共國家主席 江 澤 民	2000年9月6日在紐約參加聯合國千禧年高峰會演說	冷戰結束後，國際情勢總體趨於緩和，世界多極化和經濟全球化趨勢正迅速發展，營造共同安全是防止衝突和戰爭的前提，因此呼籲各國應徹底摒棄冷戰思維，建立互信、互利、平等、合作為核心的「新安全觀」。
中共國家主席 江 澤 民	2001年7月1日在北京「7月1日」講話再次強調新安全觀思想	提出國際社會應樹立以「互信、互利、平等、協作」為核心的「新安全觀」，努力營造長期穩定、安全可靠的國際和平環境。

資料來源：倪健民、陳子舜，《中國國際戰略》（北京：人民出版社，2003年），頁314-317。

安全、文化安全、生態安全、跨國犯罪與安全、核武擴散與安全、民族主義與安全、社會矛盾與安全等等，將逐漸浮現並將受重視³¹。

中共提出「具有中國特色的新安全觀」其主要特色在實質上，是延續鄧小平獨立自主和平外交政策基調，以互信、互利、平等、協做為核心，秉持「和平共處五項原則」做為維護國際安全的基礎，以建立和平穩定、公正合理的國際新秩序為目標³²。在內涵上，「新安全觀」是通過對話增進互信，通過合作促進共同安全。這是指不結盟，不對抗，不針對第三國，在互言、互利、平等的基礎上，通過和平對話與協調，消除不安全隱患或預防軍事衝突，以協商方式解決爭端

並促進各領域的合作。總之，其特徵有：(1) 互利是指順應全球化趨勢發展，要求各國應在維護本國利益的同時，互相尊重對方的安全利益，在實現自身安全利益的同時，為對方安全創造條件，實現共同安全；(2) 平等是指國家無論大小強弱，都是國際社會的一員，應相互尊重，平等相待，不干涉別國內政，推動國際關係民主化；(3) 協作是指以和平談判方式解決爭端，並就共同關心的安全問題進行廣泛深入合作，消除隱患，防止戰爭和衝突發生。在實現安全途徑上，主張合作性安全，以信任取代猜疑，以對話代替對抗，以和平談判取代衝突，以互諒互讓取代爭奪³³。

其實，中共「新安全觀」之內容雖歷經

註31：王逸舟，〈論綜合安全〉，《世界經濟與政治》（北京），1998年4月，頁23-26。

註32：閻學通，〈中國的新安全觀與安全合作構想〉，《現代國際關係》（北京），1999年，第11期，頁28-29；楚樹龍，〈亞太地區安全觀，安全結構和安全戰略〉，《現代國際關係》（北京），1997年，第4期，頁6-7。

註33：楚樹龍，彭春艷，〈冷戰後國際安全理論的發展〉，《現代國際關係》（北京），1999年，第4期，頁13；薩本望，〈我國安全觀的變化及新的普遍安全觀的主要特點〉，《和平與發展》（北京），2000年，第1期，頁5-9。

十餘年發展與建構，但仍有待進一步充實，也有待其他國家或地區的認同與支持。尤其，要得到大國的認可及支持才有可能發揮作用，例如中國大陸軍事現代化主要依賴俄羅斯的軍事科技，但俄羅斯只提供「海基」武器而不提供「陸基」武器，且俄羅斯供應印度的武器也比供應中國大陸的武器還先進。這顯示，俄國對中國大陸的政策著重在短期與中期，但長期則對中國大陸有疑懼³⁴。因此，「新安全觀」與「和平崛起論」或「三和理念」（對內和諧社會、兩岸和解與國際社會和平）等論述或政策，其實是互有相輔相成或相互強化的作用或旨趣。

本質上，中共新安全觀的提出是落實中國大陸國家戰略兩大主軸：和平與發展的強力(Powerful)論述與政策依據，這也代表中共領導人「務實精神」與彈性政策的最高表現。因此，不論新安全觀或三和理念的兩岸和解或和平崛起論等等，維持臺海和平不僅是兩岸中國人所關心，也攸關區域政治(Regional Politics)穩定甚至是世界範疇權力格局的現狀維持或變遷。基本上，新安全觀應屬論述層面或政策性的宣示，也是具體政策或措施的「上位」概念或措施實踐的依據。因此兩岸「互信機制」建立就變成維護兩岸和平的有效工具或方法。

肆、兩岸互信機制可行性與因應

美國的大陸研究專家David Lampton指出，戰爭的引起經常是因領導人相互間誤判對方意圖(Intentions)，也可能是因高估自身力量³⁵。因此「信心建立措施」往往被認為是降低誤判與避免戰爭的有效方法或措施。

一、兩岸互信機制概念

美國國務院前副國務卿史坦柏格(James Steinberg)表示，寄望兩岸推動「信心建立措施」談判。2009年9月24日，史坦柏格在討論中國崛起的演講時，鼓勵兩岸推動「信心建立措施」。如果兩岸展開CBM談判，兩岸關係將會更穩定也會更友好³⁶。CBM就是透過交流或其他透明化措施以避免衝突並建立互信以達成目標，狹義觀點則指軍事交流而言。美國將CBM分為透明化措施、宣示性措施、限制措施、溝通措施、查證措施與綜合性措施等等，這些措施可以是單方性的也可視為雙方屬性的作為。其中，宣示性措施與溝通性措施較簡單，而限制性措施與規範性措施實行起來較難³⁷。目前，亞太地區的CBM還在起步階段，中共和俄羅斯、哈薩克等國都簽有CBM協定。就臺海兩岸而言，過去臺灣提出「非軍事區」、「往後撤兵300公里」也應屬於CBM的一環。不過，臺灣應有自己對CBM的定義，不應和西方完全以軍事為主的CBM一樣，而應以海基、海協兩會達成共識的部分建立廣泛的CBM機制³⁸。

傳統上，中共總是認為CBM是國與國間

註34：趙國材，〈十七大前後中共外交之總體形勢評估〉，《東亞研究》，第38卷，第1期，2007年1月，頁226。

註35：David Lampton, "The United States and China: Competitors, Partners, or Both?" Delivered at U.S. Foreign Policy Colloquium George Washington University, June 4, 2004, p.3.

註36：陳一新，〈美國覺得插手介入兩岸的時機來臨了〉，《中國評論新聞網》(香港)，2009年10月25日，電子版。

註37：羅致政，〈兩岸政治談判的先決條件：信心建立措施〉，遠景基金會「兩岸安全座談會」，1999年2月，頁1。

註38：同註37，頁13。

的行為，因而擔心和臺灣進行CBM談判將使臺灣取得實際的國際地位，或製造機會予臺灣在國際上突出獨立國家形象³⁹。然而，最近，中共對CBM逐漸出現態度改變⁴⁰，例如楊開煌教授以為，2004年的「五一七聲明」中最受矚目的便是「建立軍事互信機制共同構造兩岸關係和平穩定發展的框架」⁴¹。最近，中共前國台辦主任王毅指出，即使兩岸政治對話沒時間表，也不代表兩岸不得碰觸CBM⁴²，這是在2010年東京影展的「江平事件」後發表的談話，也清楚代表中共的政策意圖或趨向。2010年10月，「東京影展」名稱爭議，此次不論是擦槍走火或「和戰兩手」策略，其實兩岸關係的「風險管控」已出現漏洞，因此建立類似CBM的緊急對話機制有其急迫性。自2010年以來，兩岸已建立部會層級溝通機制，官員甚至可直接透過電話隔海溝通，我方形容這是廣義的CBMs⁴³。

其實，兩岸在全球化的政治事務或經濟市場等領域，應有空間與合作機會共創新型的兩岸關係，例如先前學界以為兩岸不可能產生軍事互信機制。如今，我方似乎已進入規劃階段而中共的反應也略顯急迫⁴⁴。對中共而言，CBM也其誘因，例如如果CBM真的有助改善兩岸關係，中共就有理由要求臺灣不要再向美國採購軍備。相對的，臺灣可從制度化溝通管道做起，這些工作阻力小，從這

裡著手較不敏感。此外，還有科技性、經濟性等議題也是可協商議題，這些廣義的CBM工作較無爭議性，且可將臺灣目前的戰略空間或縱深拉長或加深⁴⁵。

翁明賢教授指出，2010年6月，兩岸簽訂經濟合作架構協議(ECFA)與《海峽兩岸智慧財產權保護合作協議》後，北京有意強化兩岸關係，在軍事互信機制方面，當時中國大陸國防部發言人耿雁生即表示，為穩定臺海局勢，減輕軍事顧慮，兩岸可就軍事問題適時進行接觸和交流，探討建立軍事安全互信機制問題⁴⁶。其實有關兩岸簽署軍事互信機制，我方設定「可以談但二軌先行」策略，這與北京主張先由學者交流開始，這兩者實係不謀而合。我方對兩岸關係目前仍以經貿為主，但北京已展開推動兩岸結束敵對狀態、簽訂和平協定等政治議題的宣傳。在兩岸未來要協商的議題中，北京列出五點應先研究的難題：一、兩岸尚未統一的特殊情況下的政治關係；二、臺灣當局的政治地位，即如何解決中華民國的地位；三、結束兩岸軍事對峙狀態，建立軍事安全互信機制；四、化解兩岸政治意識形態對立；五、兩岸和平協定框架。關於第三點，北京已表示，這是結束兩岸敵對狀態過程中，必須要解決的，建議兩岸可先由專家學者，就探討建立軍事安全互信機制展開交流或探討，也可從兩

註39：同註38，頁14。

註40：同註39，頁4。

註41：楊開煌，〈胡錦濤時期的對臺政策〉，《聯合報》，2004年10月4日，版2。

註42：〈從東京影展看兩岸CBM〉，《聯合報》，2010年10月28日，電子版。

註43：〈從東京影展看兩岸CBM〉，《聯合報》，2010年10月28日，電子版。

註44：〈不止導彈，兩岸談撤武，我將提武器清單〉，《中國時報》，2010年8月2日，版A1。

註45：羅致政，〈兩岸政治談判的先決條件：信心建立措施〉，頁4。

註46：翁明賢，〈亞太新冷戰，臺灣新挑戰〉，《玉山週報》，2010年10月22日，電子版。

岸退役軍人交流啟動兩岸軍事問題接觸。不過，馬英九總統曾表示，兩岸要協商或建立軍事互信機制問題，大陸必須先撤掉所部署的對臺飛彈⁴⁷。

羅致政教授以為，敏感性較低的CBM較易成功，而具有限制或查證性的措施則易招致反對。其次，外在環境或關係緩和是造成CBM成功的重要因素，如古巴危機後，美蘇間才意識到必須進行CBM的建立。換言之，CBM是國家間緊張關係緩和的因(Cause)也是果(Result)，若缺乏基本尊重與互信是不會有成功的CBM。再者，CBM只能影響國家對彼此間的意圖與認知，但卻不能左右對手能力的發展。基本上，意圖可降低但能力卻能不斷發展，例如蘇聯利用七〇年代的東西方低盪，卻大肆發展軍備即是一例。相對的，中共也有可能透過CBM降低兩岸緊張局勢，卻同時進行軍備擴張⁴⁸。基本上，兩岸建立CBM的步驟可以如下：

1. 在臺灣放棄動員戡亂時期後，中共需先放棄以武力做為解決兩岸問題或以轉移飛彈部署表達對臺善意。

2. 臺灣應摒棄政治性、功能性議題的態度，直接以CBM的具體議題來溝通或協商。

3. 在海協會與海基會下，設立相關智庫或研究單位，進行包括政治、軍事等議題在內的「二軌對話」。

4. 兩岸間可就領導人高峰會等相關問題進行必要討論與接觸⁴⁹。

事實上，中共一旦接受CBM也有可能對臺造成壓力，如兩岸接受CBM模式後，中共是否有可能要求臺灣在對美國的軍事採購做出相應回應。其次，我方也可要求美方在區域衝突過程扮演見證者或監督者角色，以確保兩岸CBM機制不被破壞。另外羅致政教授也指出，南海爭議是兩岸可共同合作的領域，從這方面著手，CBM將較有可能逐步建立⁵⁰。

二、臺灣安全環境及其因應

在冷戰時期，最重要議題是國家安全，但經濟已成「後冷戰時期」最重要事項。在後冷戰時代，經濟可做為減少衝突的方式。由於以戰爭做為達成政策目的之手段難以掌握且代價昂貴，因此武力不再是有效的政策工具⁵¹。此外，在處理日趨增加的貿易磨擦與解決全球緊迫問題，武力並非有效的政策工具。相對的，以往不被重視的經濟、文化等資源可能在後冷戰的「相互依存」時代有更重要趨勢。尤其，在特定議題中，經濟、文化資源可外溢(Spill-Over)成舉足輕重的權力來源⁵²。過去，意識型態衝突、疆界糾紛與權力競逐導致軍備競賽、敵對聯盟或戰爭或對戰爭的預期等等。現今，戰爭威脅是遙遠的，如德國與法國這勢不兩立的例子應不存在，且之前敵對國家的領導人都以外

註47：〈先學者交流，岸不謀而合〉，《聯合報》，2009年8月27日，電子版。

註48：羅致政，〈兩岸政治談判的先決條件：信心建立措施〉，頁4。

註49：同前註，頁5。

註50：同前註，頁3。

註51：宋學文，〈小國外交政策的理論基礎〉，收錄於周世雄編，《兩岸政治外交總體檢》（北縣：河洛圖書，1998年），頁117。

註52：同註51，頁118。

交方式解決爭紛⁵³。

大多數美國學者認為，兩岸關係繼續維持現狀並不壞，但臺灣要繼續發展經濟、國防、教育、社會民主化的整體實力並加強與中共對話，則維持現狀才有可能。臺灣安全不能建構在兩岸武力對抗的無限上綱等基礎上，也不能寄望美國政府的馳援期待上⁵⁴。Michael Handel指出，一個非量化的定義是說，大國(Great Power)以軍事力量與防衛能力為特徵，而弱小國總是存在生存(Survival)問題與軍事上的相對弱勢，且弱小國的軍事虛弱也將導致外交弱點。因此，弱小國總是追求事實上(De Facto)的政策目標為鵠的⁵⁵，例如CBM的建立就是事實上的政策目標等等。

有關臺灣的安全議題，除加強本身防衛外，在後冷戰時代也應注視區域間的均勢變化⁵⁶。戰略學者指出，後冷戰時期的戰略形勢是以經濟主導政治。經濟和經濟權力是國家權力的基礎，由於現代經濟快速發展和擴散，以經濟權力彈性運用以加強對政治、心理、社會等的滲透，將是戰略的政策工具⁵⁷。其次，前國安局長丁淦洲也指出，中共的軍事威脅與作戰原則總是：要有理、有利、

有節。所以臺灣應避免製造使中共武力進犯的藉口，使中共師出無名。這是維護臺海安全的基本原則⁵⁸。

伍、結語

自1990年代中期以後，中共開始採取新外交策略，新外交是指中共對外事務的參與將比以往更積極與深刻，中共將推動深化對外的雙邊關係、參與國際經貿與安全協議、深化多邊組織參與、協助解決全球安全議題⁵⁹等等。在這策略下，中共提出「新安全觀」也是邏輯之必然。然而，兩岸關係是國際政治之特例，在「九二共識」下，兩岸擱置主權爭議，則如何持續兩岸的和平與發展，自是兩岸中國人的首要任務。因此兩岸軍事互信機制等信心建立措施的建立，將是落實兩岸和平發展的關鍵。其次，自1990年代初與冷戰結束後，中國大陸在經濟快速成長下，已成為世界的主要強權，且當前兩岸關係的最大特色是伴隨中國崛起(China Rise)。一方面，臺灣受中國崛起的強烈影響；另一方面，大陸在崛起的過程中，也受到國際社會的質疑而提出「中國威脅論」。因此，中國大陸若能順利理順(Manage)兩岸關係，不但

註53：Richard Ned, "Transitions and transformations: Building international cooperation," *Security Studies*, vol.6, no.3(Spring 1997), p.154.

註54：吳榮鎮，〈美國學界對兩岸談判的看法〉，《共黨問題研究》，第27卷，第5期，2001年5月，頁15。

註55：Michael Handel, *Weak States in the International System*(London, England: Frank Cass Co.,1990),pp.31-38.

註56：陳文賢，〈美國與中共戰略互動下的臺灣安全：1970年代以來的觀察〉，《問題與研究》，第36卷，第6期，1997年6月，頁13。

註57：李子弋，〈卓越的間接路線思維與智慧〉，收錄於 石齊平，《新中國：廿一世紀海峽兩岸的出路》(北市：工商時報，1996年)，序頁17。

註58：丁淦洲，《丁淦洲回憶錄》(台北：天下文化，2004年)，頁472。

註59：Evan Medeiros & Taylor Fravel, "China's New Diplomacy," *Foreign Affairs*, vol.6, no.82, (November/December, 2003), pp.22-31.

有利其崛起的周邊環境安全，也易在國際社會署立優良的形象(Image)。



作者簡介：

江和華先生，文化大學大陸所碩士，政治大學中山所博士，現服務於高雄市政府觀光局。

老軍艦的故事

中萬軍艦 LST-229

中萬艦裝有12汽缸二衝程之柴油主機兩部，推進器為雙伸葉推動馬達1800匹，是一戰車登陸艦，由美國Missouri Valley Bridge & I Co.所建造，在美海軍服役時原名為「Duker County」，編號為LST-1050，於公元1944年完工下水，並成軍服勤。

民國47年美國同意根據中美共同防禦條約將該艦借贈我國後，我海軍於該年9月1日成立接艦之編制，16日於沖繩之那霸港接收該艦，並命名為「中萬」，編號229，同年9月21日駛抵左營基地，隨即納編登陸艦隊，擔任金門砲戰期間之運補任務。至民國48年3月1日正式成軍編制，正式服勤。

該艦於接收時並無任何武器裝備，後來為因應「八二三」砲戰期間運補任務的需要，而於民國48年6月底加以武裝。至民國56年，由於該艦齡已逾廿年，艦體鋼板損蝕甚劇，遂於該年執行「新中計畫」，更換艦體損蝕之鋼板，並整修及更換部分機件與裝備，民國57年初整修完成，經多次測試及缺點改進後，出廠複訓完畢，繼續服勤。至民國75年，由於情勢改變，運補任務逐漸減少，中字型之艦隻已呈過剩的現象，而於民國79年3月16日作簡易封存，以便將來若有任務需要時，仍能啟封使用。(取材自老軍艦的故事)

