

專題分析

兩岸軍事互信機制與美中台三邊關係

王高成

淡江大學國際事務與戰略研究所

教授

摘 要

兩岸在順利完成《兩岸經濟合作架構協議》(ECFA)的協商後，是否進一步協商軍事互信機制引起各方注意。

就兩岸關係方面，基於兩岸對軍事互信機制的動機與內涵存有差異，在解讀一個中國亦缺乏共識，導致兩岸在軍事互信機制的協商仍面臨巨大的困難。而美中台關係方面，美國基本上希望維持與中共和諧及合作關係，以處理經濟、反恐的問題，故美國樂見兩岸推動軍事互信機制，但不樂見兩岸統一或進一步合作以妨礙美國在亞太制衡中共的戰略，故對兩岸軍事互信機制應有底限，這包括兩岸應避免走向軍事合作，甚至擴大到聯手捍衛中國固有疆域的主權。而台灣方面則不希望軍事互信機制的協商影響到美台軍售關係。

因此，建議兩岸應各自成立軍事互信機制研究專責小組，委託專門智庫進行二軌的接觸與探討，並本著「先易後難、先低後高、先民後官」的原則，亦即先從簡易的議題開始著手。台灣政府也應加強對國內的溝通與共識的形成，爭取更多人民的支持，凝聚全民共識。

關鍵詞：軍事互信機制、信心建立措施、兩岸關係、美中台三邊關係

自從中共國家主席胡錦濤於 2008 年 12 月 31 日在紀念《告台灣同胞書》三十週年，發表《攜手推動兩岸關係和平發展，同心實現中華民族偉大復興》談話，提到兩岸可以探討建立軍事安全互信機制後，此一議題便持續在兩岸間發酵。¹尤其是在兩岸已然順利完成《兩岸經濟合作架構協議》(ECFA) 的協商後，²在所謂的後 ECFA 時代，兩岸是否進一步協商軍事互信機制更引起各方注意。7 月底時中共國防部發言人耿雁生在回應記者詢問時說，兩岸可在軍事安全互信機制下協商撤除大陸對台部署飛彈事宜，更引起國內外的討論與關注。³另一方面，台灣與美國雖然無正式的軍事同盟關係，但是美國一向關注台灣的安全，並售予台灣必要的防禦性武器，也隱約將台灣視為制衡中共在亞太地區擴張軍力的一個合作對象，在美中於此一地區的競爭有加劇之勢時，兩岸會否進行軍事互信機制的協商，也引起美國的關注，並將影響美中台三邊關係的發展。

壹、軍事互信機制的緣起與內涵

信心建立措施 (Confidence Building Measures, CBMs)，此一名詞首見於 1975 年的「歐洲安全暨合作會議」(Conference on Security and Cooperation in Europe) (簡稱歐安會議) 所達成的《赫爾辛基最終議定書》(Helsinki Final Act)。文件中有關信心建立的措施共 12 條，包括軍事演習的事先通知、邀請外國觀察員觀察本國軍事演習、軍事調動與主要部隊移防的事先告知。希望敵對雙方透過軍事交流與資訊互換，增加對彼此決策機制與戰略意圖的瞭解，避免因誤判對手意圖而造成意外的戰爭。

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，在 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 on Confidence and Security

¹ http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-12/31/content_10586495.htm

² 海基會與海協會代表於今 (2010) 年 6 月 29 日在重慶正式簽訂《兩岸經濟合作架構協議》，參見 <http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=85508&ctNode=6740&mp=111>

³ <http://www.nownews.com/2010/07/31/11490-2631507.htm>

Building Measures)。斯德哥爾摩文件中更進一步將「建立信心措施」擴大成為「信心暨安全建立措施」(Confidence and Security Building Measures, CSBMs)，文件中總共有 104 條條文與 4 個附件，對於軍事行動作了更嚴格的規定。相對於建立信心措施的起步階段，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，進入更具體及強制性的階段。

在簽署《斯德哥爾摩信心和安全建立措施文件》之後，歐安會議在 1990 年 11 月 17 日簽署了《維也納信心暨安全建立措施文件》(*Vienna Document on Confidence and Security Building Measures*)。1990 年的《維也納信心暨安全建立措施文件》比先前的條約更增加了資訊性交流、限制性行動、通知性措施、接近性查證、宣示性及諮商性等措施，可以說是第三代的建立信心措施。而 1992 年 3 月 4 日簽署的《維也納信心暨安全建立措施文件》(*Vienna Document 1992 of the Negotiations on Conference and Security Building Measures*)，除原先成員外並增加哈薩克、塔吉克、土庫曼、烏茲別克等國，條文中增加提供各會員國武器系統能力的資料，新型武器系統部署需公開展示給其他成員國知悉，通知演習規模更為縮小。1994 年 11 月 28 日簽署《維也納信心暨安全建立措施文件》(*Vienna Document 1994 of the Negotiations on Conference and Security Building Measures*)，除原先協定外，國防政策及軍力計畫也列入公開交流項目，並將下一年度國防預算資訊交換改成下五年度資訊，並對軍事演習事先通告、在派遣軍事觀察員又有更嚴格的規定。

有關歐洲地區「信心暨安全建立措施」演進如表一：

兩岸軍事互信機制與美中台三邊關係

表一、歐洲地區「信心暨安全建立措施」演進表

	1975 年 赫爾辛基協定	1986 年 斯德哥爾摩 文件	1990 年 維也納文件	1992 年 維也納文件	1994 年 維也納文件
適用 範圍	歐洲及蘇聯、 土耳其間面對 歐洲邊界 250 公里	大西洋至烏 拉山	大西洋至烏 拉山	大西洋至烏拉山、哈 薩克、塔吉克、土庫 曼、烏茲別克	大西洋至烏拉山、哈薩 克、塔吉克、土庫曼、 烏茲別克
年度 資訊 交換	無	無	1.軍力。 2.新武器系 統部署。 3.下年度預 算。	1.軍力。 2.武器系統能力資 料。 3.新武器系統部署。 4.下年度預算。	1.軍力。 2.武器系統能力資 料。 3.新武器系統部署。 4.下五年度預算。
危險 降低	無	無	在非常態及 危險軍事上 合作。	1.在非常態即為檢 軍事活動上合作。 2.自願主動開放參 訪。	1.在非常態即為檢軍 事活動上合作。 2.自願主動開放參訪。
接觸	促進交流	無	1.空軍基地 參訪。 2.軍事交流。	1.空軍基地參訪。 2.軍事交流。 3.新武器展示。	1.空軍基地參訪。 2.軍事交流。 3.新武器展示。
主要 軍事 演習 事先 通知	1.21 天前預 告。 2.超過 25,000 名部隊。	1.42 天前預 告。 2.超過 13,000 名部隊及 300 輛坦克。 3.13,000 名兩 棲及空降部 隊。	1.42 天前預 告。 2.超過 13,000 名部隊及 300 輛坦克。 3.13,000 名兩 棲及空降部 隊。	1.42 天前預告。 2.超過 13,000 名部 隊及 300 輛坦克。 3.13,000 名兩棲及 空降部隊。	1.42 天前預告。 2.超過 9,000 名部 隊、250 輛坦克、 500 輛裝甲運兵 車、250 門砲/迫砲 /火箭發射器。 3.3,000 名兩棲及空 降即直昇機部隊。
觀察	自願及雙邊基 礎。	超過 17,000 名部隊或 5000 名兩棲 及空降部隊。	超過 17,000 名部隊或 5000 名兩棲 及空降部隊。	1.超過 13,000 名部 隊即 300 輛坦克。 2.5,000 名空降部 隊。	1.13,000 名部隊、300 輛坦克、500 輛裝甲 運兵車、250 門砲/迫 砲/火箭發射器。 2.3,000 名兩棲、空降 及直昇機部隊。
行事 曆	無	有（年度）	有（年度）	有（年度）	有（年度）
限制 條款	無	超過 40000 名部隊，兩年 前預告。	超過 40000 名部隊，兩年 前預告。	1.超過 40,000 名部 隊及 900 輛坦克 二年前預告，但每 兩年只能舉行一 次。 2.超過 13,000 名部 隊及 300 輛坦 克，每年至多六 次。 3.超過 25,000 名部 隊及 400 輛坦	1.超過 40,000 名部 隊及 900 輛坦克二 年前預告，但每年 只能舉行一次。 2.超過 13,000 名部 隊及 300 輛坦克， 每年至多六次。 3.超過 25,000 名部 隊及 400 輛坦克， 每年至多三次。

				克，每年至多三次。	
查證	無	每年三次查證。	1.每年三次查證。 2.評估參訪。	1.每年三次查證。 2.評估參訪。	1.每年三次查證。 2.評估參訪。
通訊	無	無	建立網路	建立網路	建立網路
執行 評估 會議	無	無	每年舉行	每年舉行	每年舉行
國防 計畫 資訊	無	無	無	無	1.政策及準則。 2.軍力計畫。

資料來源：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》（台北市），第12卷第3期（2008年9月），頁80~81。

挪威前國防部長赫斯特（John Jorgen Holst）對信心建立措施的定義是：「加強雙方在彼此心理及信念上瞭解的一些措施，主要的作用是增加軍事活動的可預測性，使軍事活動有一個正常的規範，並可藉此確定雙方的意圖。」⁴美國學者科薩（Ralph A. Cossa）界定信心建立措施為：「包括正式與非正式的措施，不論單邊、雙邊或多邊，其目的在預防並解決國家間的不確定因素，進而降低誤判及突發性戰爭的發生」。⁵美國史汀生中心（The Henry L. Stimson Center）的 Michael Krepon 進一步將信心建立措施建構成一個運作的模式，分為三個階段：衝突避免、信心建立與強化和平。⁶

史汀生中心將信心建立措施分為四類：⁷

- 一、 溝通性措施（communication measures）：例如熱線、區域溝通中心、定期協商。
- 二、 透明性措施（transparency measures）：例如發佈國防政策白皮書、

⁴ John Jorgen Holst, "Confidence Building Measures: A Conceptual Framework," *Survival*, Vol. 25, No 1, January/February 1983, p. 1.

⁵ Ralph A. Cossa, *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington D.C.: The Center for Strategic and International Studies, 1995), p. 7.

⁶ Michael Krepon, et. al., *A Handbook of Confidence-Building Measure for Regional Security* (Washington, D.C.: The Stimson Center, 1998), pp. 4-13.

⁷ <http://www.stimson.org/cbcbmdef.htm>

事前通知的要求、資料交換、志願觀察。

- 三、 限制性措施 (constraint measures)：例如軍事部署的限制、事前通知的要求。
- 四、 檢證性措施 (verification measures)：例如空中檢查、地面電子感應系統、實地檢查。

此外，其它學者將信心建立措施作更詳細的分類：⁸

- 一、 宣示性措施：包括尊重現有邊界與現狀、尊重雙方主權完整、避免武力威脅、互不干涉內政、和平解決衝突、互不侵犯、不發展核武、不首先使用核武、採取防禦性戰略等。
- 二、 資訊交換與透明性措施：包括軍事演習與活動預先告知、國防資訊交流、國防白皮書的公布（包括軍事戰略意圖與內容、基本的兵力結構）、軍事基地開放參觀、兵力規模、裝備類別與數量、部署地點、武器發展計畫之公布、邀請他國觀察員參加軍事演習、年度重要軍事活動的公布。
- 三、 溝通性措施：包括設置領導人與雙方軍事指揮機構的熱線、危險軍事意外通報制度、軍事人員、專家與機構之交流、設立衝突預防中心、首長定期溝通與對話、成立通訊與查證網路、設置定期區域安全對話中心或會議。
- 四、 限制性措施：包括限制演習規模、軍事中立區或非軍事區的劃定、演習人員武器限制、武器部署類別與數量限制。
- 五、 查證性措施：包括邀請觀察員現場觀察演習的進行、對相關資訊現場查證之要求、開放空中驗證。
- 六、 規範性措施：包括海上軍事遭遇行為準則或磋商機制、不率先使用核子武器協定、核武互不瞄準原則。
- 七、 綜合性安全措施：包括共同打擊恐怖主義、海上犯罪、跨國犯罪、毒品走私、海上搜救及救難、天然災害防治救災之相互援助、共同防範生態變化災害等。

⁸ 郭臨武，〈信心建立措施與台灣海峽關係〉，《戰略與國際研究》，第2卷，第1期（台北：2000年1月），頁91。

信心建立措施又可分為廣義與狹義兩類，前者包括政治、經濟、社會、文化、與人道的交流措施，只要能降低誤解、增進信心皆包括在內，軍事互信機制屬於後者，專指軍事交流措施與安排，以避免誤判、降低敵意、防止戰爭的發生。

貳、兩岸推動軍事互信機制的緣起與發展

兩岸關於軍事互信機制推動的意圖起源甚早，在李登輝前總統時期台灣即已開始思考建立兩岸軍事互信機制。前行政院長蕭萬長在答覆立委質詢時即表示：「贊成兩岸交換軍事演習訊息，進一步建立軍事互信機制，以避免誤判而引發戰爭」。⁹在前總統陳水扁上任後，台灣亦曾多次表示有意與中共建立軍事互信機制。陳總統本人於 2000 年 12 月 15 日接見美方學者時表示，為了避免因彼此隔閡導致對軍事資訊不必要的誤解與誤判，兩岸有必要建立軍事互信機制，只要能走出第一步，就是一件好事。繼而在 2004 年的雙十國慶典禮上發言：「長遠來看，兩岸應該正式結束敵對狀態，並且透過協商談判，建立兩岸軍事互信機制、同步檢討兩岸軍備政策，甚至共同研議形成《海峽行為準則》」。¹⁰在民國 91 及 93 年的《國防報告書》中，均曾列入建立兩岸軍事互信機制的意向，甚至詳細指明我方認為的軍事互信機制應有作法與發展階段。¹¹可惜北京因為懷疑李陳兩位總統的台獨傾向，對於台灣呼籲兩岸建立軍事互信機制均未予具體的回應。

一直到陳水扁總統於 2004 年當選連任後，在其就職前中共搶先公布所謂的《五一七聲明》，其中提到：「恢復兩岸對話與談判，平等協商，正式結束敵對狀態，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」，算是對於台灣所一再建議的建立兩岸軍事互信機制給予正

⁹ 翁明賢、吳建德主編，《兩岸關係與信心建立措施》（台北：華立圖書，2005），頁 456。

¹⁰ <http://www.president.gov.tw/php-bin/docset/showspeak.php4>.

¹¹ 參見《中華民國九十一年國防報告書》（台北：國防部，2002），頁 278-281；《中華民國九十三年國防報告書》（台北：國防部，2004），頁 70-73。

式的回應。¹²但因為該聲明也提出兩岸必須在「承認世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬一個中國，摒棄『台獨』主張」的前提下才能建立軍事互信機制，¹³與扁政府對於大陸採取一邊一國的政治立場抵觸，台灣也未予正面回應，此一議題繼續在兩岸間擱置。2005年4月30日前國民黨主席連戰至大陸進行破冰之旅，與胡錦濤達成「兩岸和平發展共同願景」，其中包括「促進正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議，建構兩岸關係和平穩定發展的架構，包括建立軍事互信機制，避免兩岸軍事衝突」，後來此一願景並列入國民黨政綱。¹⁴2008年馬英九代表國民黨參與總統選舉時，在兩岸關係政策中亦將建立軍事互信機制及訂定和平協議列入，當選總統後亦曾多次在不同場合呼籲兩岸應建立軍事互信機制。例如他在2008年10月18日接受印度《印度暨全球事務》季刊訪問時表示，「台灣與大陸建立軍事互信機制或和平協定沒時間表，這些問題的協商與解決皆非短期內可達成，但是我願意在任期內儘量完成。」¹⁵同年12月12日馬英九在《華盛頓時報》發表〈和平計畫、中國與台灣〉的專文，呼籲大陸當局應認真考慮撤除對台部署的飛彈，同時希望推動兩岸軍事互信機制。¹⁶

中共在台灣政黨輪替後，於2008年底終於再次正式回應兩岸建立軍事互信機制的事宜。胡錦濤於紀念《告台灣同胞書》30週年的會議上，發表重要談話，其中包括建議兩岸可以探討建立軍事安全互信機制，此一談話應被視為正式回應馬總統於當選後多次呼籲兩岸建立軍事互信機制的訴求。但是在中共正式回應表態後，台灣方面對於建立軍事互信機制的態度反而逐漸冷卻退縮。馬總統在2009年4月22日於通過視訊連線與美國「戰略暨國際研究中心」（CSIS）座談時表示，兩岸建立軍事互信機制為時還早，台灣希望與中國大陸優先處理經濟議題。他也說軍事互信機制議題太敏感，涉及台灣和美國的關係，我們的主要軍

¹² 國務院台灣事務辦公室重要文告，<http://www.gwyttb.gov.cn/zywg/zywg0.asp>.

¹³ 同上。

¹⁴ <http://old.npf.org.tw/Symposium/s94/940615-3-NS.htm>

¹⁵ 詳見《蘋果日報》(台北)，2008年10月18日。

¹⁶ Ma Ying-jeou, "Peace Plan, China and Taiwan," *The Washington Times*, December 12, 2008. <http://www.washingtontimes.com/news/2008/dec/12/peace-plan>.

備來自美國，因此我們非常謹慎。¹⁷在 2009 年 10 月 17 日國民黨第 18 次全國代表大會記者會上，馬英九也強調，兩岸的「經濟合作架構協議」是「非走不可的路」，但兩岸和平協議、軍事互信機制的談判，則是「時機未到」。¹⁸直到馬總統就職兩週年時，他對於與大陸建立軍事互信機制的立場並未改變，他說兩岸軍事互信機制的諮商還言之過早，而應在落實經濟合作協議積累互信，先經後政，循序漸進。¹⁹既然先經後政是馬政府與大陸發展關係的基本方針，則在 ECFA 完成協商後，算是兩岸經貿關係甚大的突破，則兩岸是否該進入政治議題的協商呢？顯然馬總統的立場仍未改變。在 ECFA 簽訂後的記者會，他說他推動兩岸關係的基本想法，就是要爭取一個足夠長的歷史階段，讓兩岸人民能夠在這個階段中進行深度互動，瞭解雙方的關係，政治問題不必那麼早搬上檯面，而是透過經濟、文化等方面的交往，更瞭解雙方在中華文化的基礎上，再思考如何解決兩岸最難解決的問題。²⁰海基會董事長江丙坤則表示，兩岸協商的原則是先經後政，在兩岸簽署經濟合作架構協議之後，後續的經貿事務協商還有很多，兩岸也還有文化、衛生醫療方面的議題要商談，因此目前沒有任何政治對話的安排。²¹

參、軍事安全互信機制的意涵

胡錦濤在「胡六點」刻意講出不同於連胡五項願景時的用語，以「軍事安全互信機制」取代「軍事互信機制」應非偶然為之，而是有不同的寓意。首先，誠如中共軍科院研究員羅援所謂，軍事安全互信機制的範圍比軍事互信機制的更廣泛。²²從中共對於胡錦濤談話的英文翻譯當更能看出此一意涵，其英文翻譯是「establishing a mechanism of mutual military and security trust」，²³如果是譯成「a mechanism of mutual military

¹⁷ <http://news.wenweipo.com/2009/04/22/IN0904220030.htm>

¹⁸ <http://news.msn.com.tw/news1451995.aspx>

¹⁹ <http://www.chinareviewagency.com/doc/1013/9/9/9/101399928.html?coluid=7&kindid=0&docid=101399928>

²⁰ <http://www.zaobao.com/special/china/taiwan/pages13/taiwan100702b.shtml>

²¹ <http://www.nownews.com/2010/07/01/142-2621071.htm>

²² http://news.xinhuanet.com/tw/2009-01/05/content_10605899.htm

²³ <http://www.washingtontimes.com/news/2009/jan/07/china-signals-thaw-on-taiwan/>

security trust」則範圍較軍事互信機制窄化，因為只包括與「軍事安全」有關的機制。但是目前的譯法則指涉了「軍事」與「安全」兩類事宜的互信機制。「軍事」可以指涉純與武力運用有關的事務，「安全」的範圍則非常廣泛，除了軍事安全外，還可包括非軍事安全或非傳統安全的事宜，例如海事安全、人道安全、經貿安全、政治安全、國際空間等議題。這些議題所涵蓋的具體事務非常廣泛，不一定皆與軍事安全直接相關。

其次，許多大陸學者更強調軍事安全互信機制的政治意涵，例如羅援表示「還有些人認為，軍事安全互信機制就是國際上通稱的 CBMS，其實，這裏是有很大差別的，CBMS 是國與國之間的一種信任措施，而胡主席提出的軍事安全互信機制是根據海峽兩岸的特殊情況所做的特殊安排」。²⁴中共軍科院世界軍事部副部長王衛星認為：「建立兩岸軍事安全互信，關鍵是看雙方有沒有政治層面上的相互信任」，所謂的政治互信即指兩岸同屬一個中國。²⁵亦即，中共刻意不用軍事互信機制，是爲了避免造成兩岸是國與國的關係。從國際上習慣的觀點，所謂的 CBMs 是指國與國間所建立的避免軍事誤判及衝突的預防機制，中共自己就與美國及週邊國家簽訂許多類似的機制。²⁶台灣也習慣以國際間各國常用的 CBMs 的概念及措施作爲討論此一機制的參考依據，並將之運用於發展兩岸間的軍事互信機制。但是從北京的觀點，兩岸若欲建立軍事互信機制，一定是「兩岸間的特殊軍事互動關係安排」，是屬於兩岸間的事務，不同於國與國間的 CBMs，也自然不希望國際勢力插手。因此，在台灣及國際間以軍事互信機制的用語開始探討兩岸建立此一機制的可能性時，爲免在國際間形成兩國的印象，北京遂特別使用另一個新的名詞，不論其內涵是否就是等同於軍事互信機制或者更廣泛，至少可以就字面上與軍事互信機制加以區隔，製造兩者不同含意的印象，並保留詮釋區隔的空間。

²⁴ 同註 22。

²⁵ <http://www.chinareviewnews.com>

²⁶ 歐錫富，〈中國與俄羅斯、印度信心建立措施及其對台海的啟示〉，論文發表於《2010 台海安全互信前瞻研討會》，中央研究院人社中心亞太區域研究專題中心主辦，台北，2101 年 6 月 29 日，頁 3-18。

肆、軍事互信機制對兩岸關係的影響

理論上而言，根據軍事互信機制的目的與功能，對於兩岸關係的穩定與和平發展將具有正面的意義。參考西方國家的經驗，軍事互信機制的建立有助於敵對國家減少軍事誤判、降低敵意、預防軍事衝突及建立互信，是兩個敵對國家或集團在和解的過程中必然要經過的程序。兩岸自 1949 年分裂對峙以來，基本上是國共兩黨在中國大陸內戰的延續，處於敵對的狀態，其間也曾發生過多次的軍事衝突。雖然自 1979 年以後，大陸公布《告台灣同胞書》，採取「和平統一、一國兩制」的對台政策，但是兩岸間並未簽訂任何正式結束敵對狀態的協定，且中共對台的武力部署與動武準備並未停止，甚至還曾於 1995 年及 1996 年對台灣實施具威脅性的飛彈射擊演習。2005 年 3 月 14 日中共尚且公布了《反分裂國家法》，以法律形式規範了對台動武的條件與程序。²⁷換言之，兩岸的軍事敵對狀態不論是就法律與實質層面仍然存在。兩岸如欲建立持久的和平關係，必須終止雙方的敵對狀態，並建立軍事互信機制，以規範雙方的軍事互動關係，此正是台灣方面自李登輝前總統時期即不斷倡議兩岸應建立軍事互信機制的原因。

中共亦曾於《五一七聲明》中開始正式回應兩岸可以建立軍事互信機制，在連胡五項願景中，國共雙方的領導人均同意兩岸未來應建立此一機制。在馬總統於競選總統及當選後，亦曾多次倡議兩岸應建立軍事互信機制，並將其列為兩岸自經貿交流、和平協議、及拓展台灣國際空間和平關係發展序列的一環。顯見兩岸的領導人均客觀地瞭解到，兩岸關係如欲和平穩定地發展下去，必須建立軍事互信機制。兩岸如能建立軍事互信機制，將可解除目前的敵對狀態，或者至少降低軍事的敵對氣氛，減少疑慮及誤判，避免不必要的軍事衝突，甚至可進一步實質上縮減針對對方的軍力部署，增進彼此的軍事安全。

軍事互信機制有其象徵性與實質上的意義，兩岸如能建立軍事互信

²⁷ 全文內容參見 http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/tai_gang_a/2005-03/14/content_2694168.htm

機制，對於兩岸關係的實質發展將有極大的助益。在象徵意義上，兩岸如能建立軍事互信機制，代表著兩岸敵對關係的降低或解除，可以發展正常的互動關係。在實質意義上，兩岸的軍事武力不以對方為威嚇及攻擊的目標，軍事活動將受到規範及監督，調整或降低軍力的部署，甚至發展出合作的關係，如此雙方安全的程度將大為提升。對於台灣而言，中共的武力威脅是台灣安全最大的顧慮，如果中共能撤除對於台灣的飛彈及其他武力部署，則可降低台灣的安全威脅。尤其是，隨著中共經濟實力的成長，可用於軍事發展的資源也跟著增加，軍事實力將持續迅速的提升，兩岸的軍力將愈趨於不平衡，兩岸的軍事對峙關係如持續下去，台灣所承受的軍事壓力與威脅也愈益增加，欲維持軍事安全的成本也愈來愈高。兩岸如能建立軍事互信機制，降低中共對台的敵意與軍力部署，將可有效減少台灣的安全威脅與軍事壓力。對於中共而言，台灣的軍事力量均以防禦性為主，且不會主動對大陸進行攻擊，自然不會感受到太大的實質威脅。如果兩岸能建立軍事互信機制，則中共就不必針對台灣持續增加武力的部署，甚至可降低對台的軍事武力，減少軍事支出，用於其他地區的防禦或者經社發展所需。中共如能降低對於台灣的軍事威脅，將可大幅減少台灣人民對其不滿之心，有助於排除兩岸經濟與政治關係進一步發展的障礙。因為，在中共以武力威脅台灣的情形下，台灣人民必將中共視為敵對勢力，不可能願意與其發展密切的經濟與政治關係。兩岸現階段雖然已見到熱絡的經貿互動關係，甚至簽訂了《兩岸經濟合作架構協議》，但是仍未能大幅改善台灣人民對於中共的政治認同，贊成統一的比例在下降中，贊成獨立的比例卻在增加中。²⁸反之，若兩岸的軍事敵對關係能夠緩和，則目前仍有限制的兩岸經濟關係，必能更進一步的發展，甚至兩岸的政治關係都有可能進一步的突破，滿足大陸對兩岸關係發展的期望。

既然軍事互信機制對於台灣與大陸都有實質的利益，也可使兩岸的關係進一步的發展，則為何在兩岸領導人都提出過建立的呼籲後，至今的發展仍然相當有限呢？這主要與兩岸對於建立軍事互信機制的動機與內涵存在差異有關。

²⁸ 聯合報 2010 年 9 月 11 日公布台灣民眾統獨民調。<http://city.udn.com/50971/4168558>

對於中共而言，兩岸建立軍事互信機制的目的，不僅在於維持兩岸的和平穩定，最終的目的仍在於促成兩岸的統一。²⁹中共從未放棄統一台灣的目的，只是所採取的手段不同，鄧小平時期已採取和平統一的模式，到了胡錦濤上任後，自 2005 年開始，在和平統一的大架構下，更階段性的採取和平發展的模式。亦即暫不強調兩岸的立即統一，而是以推動兩岸的和平互動及強化經貿交流為主，以深化兩岸的實質關係，為兩岸的政治統一奠定基礎，亦即和平發展是兩岸和平統一的過渡性階段。因此，兩岸建立軍事互信機制也是要以未來和平統一為指涉目標，而非單純的維持兩岸的和平關係。因此，胡六點在談兩岸建立軍事安全互信機制時，強調必須在一個中國的原則下進行，一中原則成為中共建立兩岸軍事互信機制的前提。

從中共的對台政策目的而言，此一作法是可以理解的。中共對台政策的最終目的既在於統一台灣，則原先以武力威嚇也是重要手段，只是運用武力統一的代價與成本太高，才改採和平為主的手段。但是為了確保統一目的的完成，中共從未真正放棄過以武力統一的手段，以防和平統一的模式失效。對於中共而言，武力不一定適用於促統，但絕對能夠防獨，對於台獨發揮嚇阻的作用，並在台灣實踐法理台獨時以武力加以阻止。因此，2005 年才通過了《反分裂國家法》，至今尚未有廢除的意願。北京認為，雖然兩岸目前的局勢發展緩和，但是台灣的反中與倡獨勢力依然強大，主張一邊一國的民進黨仍擁有 40% 左右的支持率，在台灣政黨輪替是常態的情形下，仍有可能重新執政，繼續主張及推行偏獨的兩岸政策。中共仍須維持強大的對台武力，以因應未來可能的變局。即使是目前執政的馬政府，對於兩岸的政治關係也以「一中各表」定位，與中共所主張的「一中原則」並不相同。中共也理解，兩岸建立軍事互信機制將會要求限制其對台動武，如果台灣不願意公開承諾接受一個中國的原則，亦即承諾不進行台獨，兩岸最終走向統一，則無異於自行放棄對台動武的政策，收回嚇阻台獨的殺手鐮，未來台灣無論是永遠維持現狀或是走向法理台獨，中共均不得對台動武。因此，北京必須堅持兩岸建立軍事互信機制須以一中為前提，中共不放棄對台動武就是為了預

²⁹ 參閱王衛星及羅援等論文，同註 22 及 25。

防法理台獨的實踐，如果台灣願意在政治上承諾接受一中的則，則中共自然願意放棄對台動武的意圖與準備，與台灣建立軍事互信機制。

對於台灣而言，與大陸建立軍事互信機制的主要目的則是為了維護台灣的軍事安全，藉由此一機制的建立，在消極面上避免兩岸因誤判而發生軍事衝突，在積極面上進一步限制中共對台動武，降低對台軍力部署，以消彌中共對台動武的可能性。至於兩岸政治上的關係，馬總統目前的立場是以「九二共識、一中各表」為基礎，仍維持「不統、不獨」的立場，並無意於任期內與中共談兩岸統一的問題。更棘手的是，一中在台灣內部並無共識，甚至是民眾接受的程度並不高。台灣許多人對一個中國的解讀是接受統一，甚至是代表接受「中華人民共和國」為中國的唯一政府，台灣只是其一部份，中華民國將消失。即使是自 2002 年中共 16 大以來大陸已將一中定義為「世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不仍分割」，³⁰但是願意接受最終統一的人仍佔少數，多數人是希望維持現狀不變，對於未來則是希望維持開放的立場。³¹中華民國已是一個民主的國家，因此要馬總統接受以一中為原則與大陸建立兩岸軍事互信機制，在當前台灣內部民意傾向與政治生態下，是很困難的事。尤其是，面對即將到來的五都選舉以及 2012 年的總統大選，馬總統不能採行違逆多數選民意見的政策，以免喪失選票與執政權。即使中共願意同意以「九二共識」作為兩岸建立軍事互信機制的基礎，馬政府仍得努力說服中間選民的接受，克服不認同此一主張的綠營人士的反對。屆時台灣內部將為此一議題而興起爭辯，影響到政治與經濟的穩定，馬政府若無十足的把握應也不會輕易嘗試。

中共官員與學者在闡述兩岸軍事議題時，均將此一議題與台灣的對美國軍事採購掛勾，認為一旦兩岸建立軍事互信機制後，台灣在安全無慮的情形下，即無再繼續向美國採購武器的必要。例如，中共國台辦主任王毅於 2009 年夏天的訪美行程中，在與美國副國務卿史坦伯格及國安會亞洲部門資深主任貝德晤談時，曾表示如果兩岸建立軍事安全互信

³⁰ 參見江澤民於中共十六大報告。http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/17/content_693542.htm

³¹ 同註 28。

機制，美國應拒絕出售台灣 F-16 C/D 型戰機。³²中共前軍科院副院長李際均於 2009 年 11 月 15 日來台灣參加「兩岸一甲子學術研討會」時亦作此主張。尤其是，北京對於美國向台灣出售武器一事，不只從軍事的角度解讀，更將其視為美國對於中國內部事務的干涉，一向加以反對。但是對於台灣而言，向美國採購必要性的防禦性武器，是維持台灣軍事安全的重要保障，以避免兩岸的軍力失衡。在兩岸的軍事互信機制仍未建立及成熟前，在中共仍未放棄對台動武政策，以及降低對台武力部署前，台灣仍不能輕易停止對美國的軍事採購。在兩岸當前軍力失衡下，台灣如欲與大陸協商軍事互信機制，也必須有足夠的軍事力量以強化談判的信心，並作為談判的籌碼。³³因此，中共如將台灣停止向美國軍購作為兩岸軍事互信機制的前提，亦將構成台灣與中共協商軍事互信機制的阻礙。

對於台灣而言，中共的軍力對於台灣構成強大的壓力，且兩岸的軍力仍在失衡中。大陸所擁有的軍事安全資源遠多於台灣，包括實質的軍力、國防預算、研發及製造武器的能力、戰略的空間、軍事的不透明化等。台灣相對於大陸所擁有的軍事資源有限，安全感亦不高，再加上兩岸過去在大陸時期的軍事協商與合作，國民黨政府遭受失敗的經驗，此一陰影仍在。台灣不免會擔心中共會否誠心的協商軍事互信機制，會否真正做到軍事透明化，會否確實遵守協商的結果？在軍力透明化與軍力部署上，大陸會否要求台灣做同樣的承諾？台灣由於軍事安全資源有限，較承受不起失誤的風險，一旦大陸採行欺騙的策略，或者在台灣的軍力對大陸透明化、降低武力的部署與心防下，大陸又更改對台政策，台灣將來不及應變而陷於危殆局面。台灣在與大陸協商軍事互信機制時出現所謂的「信心建立措施的困境」(paradox of CBMs)，亦即兩岸間應相互採取降低威脅的措施，但是卻又對於對方是否會採取這些措施缺乏信任，因而對於己方採取這些措施也缺乏安全感，尤其是兩方中較弱的

³² 曾復生，〈台海兩岸建構軍事互信機制的關鍵要素〉，2010 年 3 月 15 日，國政基金會國政研究報告。<http://www.npf.org.tw/post/2/7182>

³³ 馬總統在與美國參議員范士丹會談時說，臺灣需要先進武器才有信心與大陸商談和平。<http://news.163.com/10/0606/11/68G9SNP5000146BE.html>

一方更會有此種擔憂。³⁴基於此一困境心裡，馬總統才會要求大陸應先撤除對台的飛彈部署，降低台灣的威脅，才願與其協商軍事互信機制。但對於北京而言，撤除對台飛彈的部署是軍事互信機制的一部份，應在兩岸展開軍事互信機制協商後商討，且基於對等的原則，甚至可能還會要求台灣作相對應的武力調整，而非作為協商的前提。況且基於前文所論述大陸對台武力部署的心態，在台灣尚未承諾接受一中原則下，不會輕易撤除對台部署的武力。另據大陸學者的論述，大陸在台海對岸所部署的飛彈也非完全針對台灣，而是有防衛國家安全的功能，即使兩岸建立軍事互信機制也不可能全撤。在大陸無意先撤除對台飛彈的情形，馬政府自也無意與其協商軍事互信機制。

由於兩岸對於建立軍事互信機制的目的不同、前提各異，台灣不能接受一中的原則、不同意放棄對美軍購、缺乏足夠的安全感，因此在胡錦濤正式回應兩岸可接觸探討建立軍事安全互信機制後，立場反而冷卻推遲。兩岸關於建立軍事互信的歧異與困難，在最近的互動中可以得證。中共國防部發言人耿雁生於回應記者發問時表示，兩岸可在軍事互信機制下協商撤飛彈事宜，只要在一中原則下，撤飛彈沒有困難。台灣的總統府隨即回應，大陸如能在九二共識下主動撤除對台飛彈，將對兩岸關係發展有益。³⁵耿雁生的說法反映出大陸的立場，兩岸須在一中原則下建立軍事互信機制，撤飛彈需得在軍事互信機制協商時達成結論，只要台灣願意接受一中，大陸願意降低對台武力部署，包括目前的飛彈部署。但是，馬政府的回應則是，台灣不願在一中原則下談軍事互信機制，最多只能在九二共識下協商，且希望大陸能主動先撤飛彈，以營造協商的善意。在馬政府回應耿雁生的說法後，不久海協會副會長李亞飛來台參加會議時時，又非常正式地陳述，大陸認為的九二共識就是兩岸「各自以口頭的方式表述海峽兩岸均堅持一個中國原則」的共識，亦即

³⁴ P. R. Chari, "CBMs in post-Cold War South Asia," at <http://beta.stimson.org/south-asia/?sn=sa20020116303>; "Pakistan-Seminar Report," *Institute of Peace and Conflict Studies*, 20 October 2009, at <http://www.ipcs.org/seminar/pakistan/conflict-resolution-and-peace-building-debriefing-of-an-indo-pak-799.html>

³⁵ http://www.worldjournal.com/view/full_news/8981500/article-%E5%8F%B0%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E5%BA%9C%E7%B1%B2%E5%A4%A7%E9%99%B8%EF%BC%9A%E4%B9%9D%E4%BA%8C%E5%85%B1%E8%AD%98%E4%B8%8B%E6%92%A4%E9%A3%9B%E5%BD%88?instance=hot

不認同台灣所解釋的「一中各表」。³⁶隔日馬政府再公開表示，我方所謂的九二共識就是一中各表，且這一中指的是中華民國，無其他解釋。³⁷顯見，兩岸對於九二共識有不同的解讀，台灣認為是一中各表，大陸認為是兩岸均堅持一個中國原則，而且一中各表不同於一個中國。

由於兩岸對建立軍事互信機制的目的不同，且對於一個中國缺乏共識，以致於此一議題至今在兩岸間很難推動，而且因為要推動此一議題，反而凸顯出雙方在政治定位上的歧異、對未來兩岸最終關係的缺乏共識、對美台軍售議題的分歧、台灣對於中共軍事的缺乏信任。兩岸因軍事互信機制議題的推動，反而打破了兩年來關於九二共識的模糊共識，使得原先擱置爭議、求同存異的立場受到衝擊，經濟互動與合作下所累積的善意與互信受到損害。因此，未來兩岸在推動軍事互信機制時，必須謹慎妥善，否則對於兩岸關係的進一步發展，不僅無益反而有害。

伍、軍事互信機制對美中關係的影響

兩岸軍事互信機制對於美中關係的影響，與美國對於此一議題的態度息息相關。從維護亞太區域安全的角度而言，美國樂見兩岸關係穩定。現任的歐巴馬政府當前最主要的任務是振興美國的經濟、打擊國際恐怖主義及防止核武擴散。打擊國際恐怖主義主要集中在阿富汗及伊拉克，防止核武擴散主要針對伊朗及北韓，這些國家大多不在亞太地區，因此美國決不希望此地區在出現緊張情勢，令其必須分散心力與兵力。但歐巴馬最關心的任務仍然是振興美國經濟，從他最近自伊拉克撤軍以及撤軍的聲明可以得見，美國希望減少海外的駐軍以及軍事活動，以專心發展經濟。³⁸為了推動美國的經濟，美國也需要一個和平穩定的國際環境。此外，上述所有任務若有中共的配合將較易達成。因此，美國基本上希望與中共維持一個和諧及合作的關係，以獲取中共對於上述議題

³⁶ <http://www.chinareviewnews.com/doc/1014/1/5/1/101415123.html?coluid=123&kindid=0&docid=101415123>

³⁷ <http://www.nownews.com/2010/08/12/11490-2635480.htm>

³⁸ <http://www5.cnfol.com/big5/gold.cnfol.com/100903/171,1984,8358229,00.shtml>

的支持。歐巴馬在去年訪問東亞時即說，當今全球許多重要的議題如振興經濟、防止核武擴散與解決氣候變遷問題，非美國一個國家所能獨力完成，美國歡迎一個強大、繁榮中國的出現，與美國共同承擔責任，解決國際的問題，美國的政策不是要圍堵中國，而是要與中國交往及合作。³⁹在此一目標及對中政策下，美國自然不希望與中共敵對及衝突。因此，在歐巴馬訪中時兩國所發表的《聯合聲明》中，中方強調臺灣問題關係到中國的主權和領土完整，希望美國遵守其相關承諾，美國則表示奉行「一個中國」政策，並遵守美中三個聯合公報的原則。兩國重申相互尊重主權和領土完整的根本原則是指導美中關係的美中三個聯合公報的核心，雙方均不支持任何勢力企圖破壞這一原則的行動。⁴⁰由這些文字顯示，歐巴馬政府已完全地尊重中國的領土與主權完整的原則，並默認台灣是中國一部份的主張。

兩岸關係的和緩將符合美國的國家利益。美國對台有《台灣關係法》存在，依該法將關切台灣的安全，並授與台灣必要的防禦性武器，當兩岸關係緊張或台灣安全受到威脅時，美國必須關切及介入，自然會與中共形成對立及衝突，這非美國所願意。其次，兩岸關係穩定即意味著台海的局勢穩定，有利於整體的亞太局勢穩定，使美國可以專心發展經濟及處理其他區域的安全問題。在此一戰略利益的考量下，美國樂見馬總統上任後兩岸關係的和緩發展，也肯定兩岸所簽訂的各項協議，由於軍事互信機制理論上有利於兩岸軍事關係的穩定，進一步降低兩岸軍事衝突的可能性，也為美國所樂見及支持。歐巴馬政府對於兩岸建立軍事互信機制的支持態度，可以從其相關官員的公開談話得到印證。例如 2009 年 9 月 24 日美國副國務卿史坦伯格（James Steinberg）在華府智庫「新美國安全中心」（Center for a New American Security）演講時表示，台海兩岸能正面對話，並進一步探討能為兩岸帶來更密切關係，以及更大穩定的信心建立機制，讓美國受到鼓舞。⁴¹隨後，美國防部主管亞太安全

³⁹ Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall, Tokyo, Japan, November 14, 2009. at <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>.

⁴⁰ 《美中聯合聲明》，2009 年 11 月 17 日，北京。<http://www.america.gov/st/usg-chinese/2009/November/20091119155656eafas0.2236096.html>

⁴¹ 施子中，〈近期美官員鼓勵兩岸建構軍事互信機制之研析〉，2009 年 10 月 20 日，h

事務的助理部長葛雷森（Wallace G. Gregson）於 9 月 28 日在「台美國防工業會議」上指出，美國會繼續鼓勵台海問題和平解決，中共對兩岸經濟和文化交流有正面回應美國感到鼓舞，但在軍事方面還沒看到對話或類似進展，美國鼓勵兩岸在適當時機以雙方都同意的方式考慮這些步驟。⁴² 在美中聯合聲明中，美國也附和中共的立場，支持兩岸建立軍事互信機制，聲明中說「美方歡迎台灣海峽兩岸關係和平發展，期待兩岸加強經濟、政治及其他領域的對話與互動，建立更加積極、穩定的關係」。⁴³

既然美國基本上樂見兩岸推動軍事互信機制，則中共提議及推動此一主張，對於美中的關係發展將有助益。當中共推動兩岸建立軍事互信機制，代表願意以和平的方式處理兩岸關係，降低兩岸的軍事對峙關係，避免誤解與誤判，甚至建立穩定的互動關係，將有助於台海和平的維持。中共的作為符合美國的戰略利益，將在美國朝野間形成愛好和平的正面形象，被視為負責任大國的表現，有利於美中關係的發展。兩岸若能建立軍事互信機制，代表兩岸關係的穩定，發生軍事衝突的可能性大幅降低，美國也毋須介入台海的緊張情勢，與中共發生正面衝突的機率也自然減少，有利於兩國關係的發展。對於中共而言，兩岸若能建立軍事互信機制，代表兩岸關係進一步的發展，台灣走向法理台獨的可能性降低，北京無須擔心台灣會與美國聯手以制衡中共，也毋須再擔心美國會介入兩岸事務，對兩岸關係的信心提升，對美國的信任也增加，美中關係自然會良性發展。甚至在兩岸建立軍事互信機制下，中共對台的軍事部署將調整，台灣面臨來自中共軍事的威脅降低，理論上美國提供台灣防禦性武器的必要性也降低，將可能減少或停止對台軍售，符合北京長久以來的期望。自中共與美國於 1979 年建交以來，台灣議題一直是美中兩國關係的爭執焦點之一，也阻礙了美中關係的發展，在兩岸建立軍事互信機制後，這些阻礙的因素將消失，美中兩國的衝突機率減少，互信程度增加，將有利於雙方關係的發展。

<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/05271713632.pdf>

⁴² <http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/sep/30/today-fo3.htm>

⁴³ 同註 40。

軍事互信機制對於美中關係的影響，亦可從中共對美國關於此議題的立場加以觀察。推動軍事互信機制是中共對台政策重要的一部份，自然希望美國對於此一議題的推動有所貢獻，而非加以阻礙，也以此度量美中關係的發展。從維護國家主權的立場，北京並不希望美國介入兩岸軍事互信機制的實質推動，所以中共不會同意美國與兩岸一起協商軍事互信機制，或者美方擔任兩岸軍事互信機制協商的中介者或保證人的角色。⁴⁴但是，中共應樂見美方贊成兩岸推動軍事互信機制，並且鼓勵台灣與大陸進行軍事互信機制的協商。美方目前正是採取樂觀其成的態度，基本上符合中共的期望，有利於兩國關係的發展。

美國對於兩岸建立軍事互信機制的立場既然受其自身的國家利益而影響，則美國對於兩岸關係的最終看法與對中共的戰略仍會影響其對於此一議題的立場。美國固然歡迎中共在亞太地區的崛起，但前提是排除美國在此一地區的領導地位與重大利益，同時期望中共應運用成長的國力扮演負責任的角色，與美國合作共同維護亞太的和平與繁榮。在此一戰略思維下，美方仍會關切中共的崛起，尤其是軍力的擴張，並加以制衡。自歐巴馬去年訪中後，美中兩國的關係漸趨不睦，雙方在氣候變遷防制、防止伊朗發展核武、對台軍售、達賴訪美、改善美中貿易逆差、人民幣匯率升值、及南韓天安艦被攻擊等問題，皆有不同的立場，甚至相互批評。今年 7 月起，美國與南韓、越南及日本在黃海、南海及東海舉行一連串的雙邊聯合軍事演習，雖各演習主要的目的並非直接針對中共，但絕對有展示美國的軍力及加強與盟國軍事合作，以制衡中共在此一地區擴張的意圖。美國國務卿希拉蕊於 7 月 23 日在河內舉行的「東協區域論壇」中，公開宣稱南海群島主權爭議的解決對區域安定至關重要，在亞洲公共海域的航行自由，以及在南海爭議上尊重國際法，是符合美國的國家利益，美國準備促進多邊協商，以解決各國競相宣稱南海島嶼主權的問題，反對任何宣稱擁有主權者使用武力或以武力作威脅。⁴⁵此一主張與中共宣稱南沙群島是其固有領土，南海是中國的核心

⁴⁴ 蔡明彥，〈台灣對於兩岸軍事互信的研究與未來作法〉，論文發表於《2010 台海安全互信前瞻研討會》，中央研究院人社中心亞太區域研究專題中心主辦，台北，2101 年 6 月 29 日，頁 17。

⁴⁵ http://www.chinesedaily.com/topnews_detail.asp?readdate=7/24/2010&id1=2

利益的說法完全是針鋒相對。9 月份歐巴馬本人在紐約與東協 10 國領袖會面時重申此一立場，會後的聲明表示「同意和平解決爭端、保持自由航行暢通、維持區域穩定和尊重國際法的重要性，包括南海在內」。⁴⁶歐巴馬政府上任後即表示美國要重回東亞，今年在國會的演說中也強調美國絕不當老二的角色，因此美國確有與中共競逐亞太領導權的意圖。⁴⁷在此一戰略考量下，台灣對於美國而言仍有一定的戰略價值。台灣位居圍堵中共之東亞第一島鏈的樞紐之地，若中共取得台灣，進出西太平洋海域將更方便，並扼制住日本及南韓的海上運輸線，美國欲藉第一島鏈以制衡中共軍力擴張的意圖亦將破滅。因此，雖然美國與台灣無正式的邦交關係，仍希望台灣與中共維持分裂之勢，但是為了避免引發台海的軍事衝突，美國也絕不支持台灣的法理獨立，美國當前對台甚至是最終的立場應也是希望兩岸「不統、不獨、不武」。

基於此一對兩岸關係的立場，美國固然支持兩岸建立軍事互信機制，但是應希望此一軍事互信機制的內涵僅止於穩定兩岸的軍事關係，避免不必要的軍事衝突，以滿足「不獨與不武」的目的。因此，到目前為止，美國官方的立場仍是樂見兩岸建立軍事互信機制。但是，基於不樂見兩岸統一或進一步合作以妨礙美國在亞太制衡中共的戰略，美國對於兩岸未來的軍事互信機制發展應有其底線。此一底線包括不樂見兩岸軍事的合作與整合，兩岸聯手護衛南海及東海的中國固有疆域的主權。兩岸在軍事互信機制下，如果進行透明性、溝通性及限制性的措施，將有利於雙方避免誤判而發生不必要的衝突，也可降低敵意，增進台海的和平。但是如果兩岸的軍事互信機制發展到軍事的交流與合作，例如軍事基地的互相開放參訪、重要武器的相互展示、軍事情報的交流、甚至是聯合舉行軍事演習，美方將擔心其所提供給台灣的高性能武器，以及雙方所共享的敏感軍事情資，是否會洩漏給中共知曉。而兩岸進行軍事聯合演習，意味著雙方戰略意圖的一致，形成「準軍事同盟」的關係，台灣將脫離美國的影響而整合入中共的勢力範圍，如此無異於第一島鏈從中間的被有效突破。至於兩岸聯手在南海與東海護衛雙方所共同宣稱

⁴⁶ <http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/5871414.shtml>

⁴⁷ 歐巴馬去（2009）年在東亞訪問的演說中強調，美國未來將加強與東亞國家的交往與合作，同註 39。

的中國固有領土主權，也抵觸美國的戰略利益。在南海地區的領土紛爭關係到南沙群島的主權歸屬，除兩岸外還涉及到印尼、馬來西亞、菲律賓、越南及汶萊。美國現階段的戰略意圖是主張南海地區為開放的海域，不能由單一國家尤其是中共所獨佔，歐巴馬政府為了爭取與東協國家的關係，雖然沒有明說，但其聲明應由多邊體制解決爭議，實際上就是不支持中共關於南沙群島的主權立場，而是傾向於聲援東南亞各國目前已實質佔有南沙群島各島礁的立場。如果兩岸聯手聲索及以軍事力量護衛南沙群島的主權，無異於聯手對抗美國與東協諸國的主權與戰略利益。在東海地區的領土紛爭議指的就是關於釣魚台的主權爭議。美國目前支持釣魚台的行政權歸屬日本，也同意將其納入美日安保條約的防禦範圍，⁴⁸日本是美國在亞太地區最重要的盟友，也是其掌控亞太權力與安全的基石，兩岸如果聯手以軍力護衛釣魚台的主權，亦無異於聯手對抗美日的立場與利益。不論是東海或南海的領土紛爭，都涉及了美國在亞太地區的重要安全與經濟利益，也是美國與中共在亞太競爭之重要區域，美國不會輕易讓步，自然也不願意見到其重要友邦台灣成為中共的幫手，聯手挑戰其重要利益。因此，美國對於兩岸的軍事互信機制發展，目前應僅樂見兩岸的軍事安全關係和緩，以維護台海的穩定和平，而不願見其擴大到南海及東海地區的軍事合作。

陸、軍事互信機制對美台關係的影響

推動兩岸軍事互信機制與美台關係的一個重要議題是關於美國的對台軍售。對台軍售自 1979 年美台斷交以來是兩邊關係中非常重要的一部份，從軍事的意義而言，它提供了台灣必要的防禦性武器，以抗衡中共的軍事威脅，維持兩岸的軍力平衡，從政治層面的意義而言，它代表了美國仍持續關心台灣的安全，展現美國維護台灣安全的意圖，對於台灣的民心士氣有穩定的作用，對於中共犯台則有嚇阻的作用。因此，美國的對台軍售對於台灣安全的維護有極關鍵的作用。

中共自與美國建交以來即反對美國的對台軍售，視為是干涉中國的

⁴⁸ <http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/sep/25/today-fo8-2.htm>

內政，也阻礙了中國的統一。中共也持續在與美國雙邊會談時提及美國對台軍售事宜，並向美國抗議及施壓，要求停止對台軍售。美國雖然一直未受到中共的反對而停止對台軍售，但也確實因為中共的壓力而影響了對台軍售武器的性能與數量。以近年來為例，許多台灣要求但可能會引起北京強烈反彈的武器，包括神盾級的驅逐艦、潛艦、及 F-16C/D 戰機，自小布希至歐巴馬政府均未同意賣給台灣。雖然美國堅持對台灣出售武器是基於國內法律的規定所為，並且也符合美國制衡中國軍力發展的戰略利益，但美國也極為重視與中共的合作關係，在發展美中關係時，也一直被對台軍售議題所困擾。面對中共的影響力逐漸擴大，美國有時不得不在維護台灣安全與發展美中關係間有所取捨。

中共在倡議與台灣建立軍事互信機制時，從其官員與學者的談話顯示，一旦兩岸建立軍事互信後，台灣即無必要向美國再購買武器，美台軍售應該停止。台灣則完全不贊成此一看法，理由是台灣需要足夠的武力為後盾以作為與中共協商軍事互信機制的憑藉。其次，兩岸即使建立軍事互信機制，並不表示台灣無其他的軍事威脅需因應，包括與日本在釣魚台的主權爭議、與東南亞國家關於南沙群島的主權爭議、台灣的石油進口運輸安全、及貨物出口運輸安全等，皆是必須因應的安全問題。第三，在中共不停止發展軍力的情形下，台灣也有權利及必要繼續強化武力。東亞各國的軍事現代化仍在進行，台灣的國防現代化亦不能停止，以維持與各國的軍力平衡。第四，即使兩岸簽訂軍事互信機制，亦不保證兩岸關係不會發生變化，在兩岸軍事已對峙 60 年的情形下，至少在初期台灣人民對大陸的安全疑慮與不信任不可能立即消弭，台灣仍須維持足夠的國防。台灣未來未必一定需要發展強大武力，但是應該維持發展武力的權利，包括繼續向美國採購所需的武器。台灣雖然不希望兩岸建立軍事互信機制後影響美台間的軍售關係，但是屆時減少或停止軍售的可能性卻提高。

美國之所以繼續售予台灣武器，與《台灣關係法》的規定有極大關係，但根據該法美國是基於維護台灣的安全而售與台灣必要的防禦性武器，兩岸一旦建立軍事互信機制後，理論上兩岸的敵意降低，中共甚至可能減少或調整對台的軍力部署，台灣所承受的中共軍事威脅減少，美

國自然無必要售予台灣武器，中共在此一情況下，向美國要求停止對台軍售的正當性也相對提升。在中共持續的壓力下，爲了維持美中的關係，以及不影響台灣安全的情形下，將不能排除美國會暫時降低或停止對台的軍售。另外，由於近年來台灣向美國所求售的武器性能不斷提升，軍售的費用也升高，在兩岸建立軍事互信機制後，台灣內部必然也會有聲音不贊成繼續向美國購買武器，以將經費移做其他用途，對於政府繼續向美國購買武器造成壓力。因此，在兩岸建立軍事互信機制後，有可能影響美台間的軍售關係，對台灣安全的影響難料。

柒、結論

- 一、 兩岸應成立各自的軍事互信機制研究專責小組。我方可由國安會負責召集指導，納入國防部、陸委會、外交部、海巡署及相關部會官員，智庫、學者專家共同參與，對於軍事互信機制建立之內容與相關事宜進行研究，擬定方案，供政府推動此一政策之參考。此外，也可先行委託專門智庫進行此一議題之研究探討，再提供權責單位參考。
- 二、 兩岸應委託專門之智庫團體，就推動軍事互信機制進行二軌式的接觸與探討，瞭解彼此對於推動此一議題的意圖、觀念與構想，以避免誤解，消除爭議，凝聚共同看法，有利於日後正式的協商推動。必要時，兩岸各自官方機構的幕僚及研究人員，亦可以專家的身份參與探討。
- 三、 兩岸推動軍事互信機制應本著「先易後難、先低後高、先民後官」的原則，亦即先從簡易的議題開始著手，例如兩岸共同打擊犯罪、在台海地區進行聯合搜救，這些議題既符合人道立場，爲社會所需，又不具政治之敏感性，可先從民間合作著手，再推展至官方的接觸與合作。9 月份兩岸在金廈海域舉行較大規模聯合搜救演習便是很好的例證與模式。⁴⁹軍事互信機制的

⁴⁹ <http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/sep/25/today-fo8-2.htm>

範圍非常廣泛，從非軍事到純軍事，從低階軍事到高階軍事，可以有一個光譜式的排列順序，兩岸可以各自排出彼此的優先順序，再進行溝通協商。

- 四、 由於軍事互信機制的內涵廣泛，兩岸可以先推動非軍事性及低階軍事性的措施，在建立基礎互信後，可以正式簽訂結束敵對狀態協定，再進而推動中、高階軍事互信機制，在此一階段建立進一步互信後，可以簽訂兩岸和平協定，之後可再持續推動高階之軍事互信機制，以建立兩岸永久和平。
- 五、 兩岸在推動最初階段的軍事互信議題時，由於不涉及軍事的敏感性，可以不必牽涉兩岸政治的關係。在推動涉及軍事性的軍事互信機制或簽訂結束敵對狀態及和平協議時，大陸必然會提出一中的政治原則。一個中國原本不是問題，台灣在 1996 年前也同意一中，國統會曾對於一個中國提出我方的定義。但是在李登輝執政後期及陳水扁執政時期的台獨化教育下，一個中國已被污名化。因此，目前一中原則未能獲得多數台灣人民的支持。行政院長吳敦義 10 月 14 日在立法院答詢時表示，台灣絕不接受以一個中國為前提的兩岸軍事互信機制的建立。⁵⁰因此，未來在推動兩岸軍事互信機制時，大陸方面應淡化一中的要求，如果無法完全放棄，則應模糊化該原則。至目前為止，「九二共識」仍可以作為兩岸政治關係建立的基礎，雖然兩岸其實對於此一名詞有不同的認知，但起碼兩岸在該名詞下仍有一中的交集，且不直接表明一中原則，從字面的意義感受較不敏感，較易為台灣人民所接受。
- 六、 兩岸推動軍事互信機制，不應引起他國尤其是美國的疑慮。對於台灣而言，同時維持與大陸及美國的良好關係，對於台灣的國家安全最為有利，在推動兩岸軍事互信機制時，應維持美台間的互信，以免影響雙方的關係，及避免美國介入成為阻礙的因素。因此，在推動的程序上，應該讓美方至少在事後清楚瞭

⁵⁰ <http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/5909423.shtml>

解兩岸每一次關於軍事互信機制協商的進度及具體內容。⁵¹在推動的內容上，兩岸應該先專注於有關兩岸互動間的軍事安全機制議題，如台海聯合搜救、海峽行為準則、飛彈裁撤等議題，以降低台海間的緊張情勢，如此將為美國及其他亞太國家所樂見。至於涉及台海以外地區及其他國家的議題，如釣魚台及南沙群島的主權爭議，則應暫時避免納入兩岸的軍事互信機制合作事項內，以免引發美國及其他亞太相關國家的疑慮。兩岸對於這些議題，也可以採取先低後高的原則處理，兩岸可以在適當時機協商在該區域的聯合搜救、維護漁民權益及確保運輸安全（如避免海盜的侵襲）的合作機制，至於大陸學者所建議的兩岸軍方聯合維護東海及南海的主權，則應暫不列為合作事項。

- 七、 兩岸發展軍事互信機制，不應妨礙台灣與美國的軍售關係。持續與美國的軍售關係是台灣安全保障與國防現代化極為重要的憑藉，與兩岸發展軍事互信機制並不衝突。美國對台軍售對於台灣安全的保障具備實質與象徵性的意涵，在台灣安全仍有顧慮的情形下，必須保持下去，台灣政府將會視實際需要而決定是否需要向美軍購以及軍購的質與量。讓台灣保有此一權利，將有助於維持台灣人民的安全信心，以利於與大陸推動政治與軍事關係。
- 八、 台灣政府應加強國內的溝通與共識的形成。建立軍事互信機制涉及了敏感的軍事與安全議題，兩岸如欲推動必然為台灣人民所關注，況且大陸在推動此一措施時，又會以一中為其政治前提，更增加其複雜性。為了獲得台灣老百姓的支持，以順利推動兩岸軍事互信機制，政府必須強化政策的溝通與說服的工作，要透過各種管道向國內人民宣傳及解釋兩岸建立軍事互信

⁵¹ Shirley Kan, "Cross-Strait Military Confidence Building Measures (CBMs)," 論文發表於《區域安全國防論壇：華美對話》，中華民國國防整合評估室主辦，台北，2010年6月22-23日；美國戰略與國際研究中心（Center for Strategic and International Studies）的高級顧問葛林（Michael Green）公開地講，美國需要得到事前諮商。
<http://www.zaobao.com/special/china/taiwan/pages12/taiwan091115a.shtml>

機制對台的利益與必要性，實踐步驟與內容，及各項具體內容所代表的意義與影響。爲了爭取更多人民的支持，政府在推動軍事互信機制時，應加強與各政黨、社會團體、學術團體、媒體及意見領袖的對話與溝通，以凝聚全民的共識。這其中也包括與反對黨的溝通，即使未能獲得其全力的支持，也有助於減少其反對的阻力。由於軍事互信機制的內容涉及國家的軍事安全，兩岸所達成的協議內容，也必須經過立法院的監督與同意。

- 九、 兩岸軍事互信機制的建立因爲事涉敏感，困難度較高，有賴於兩岸善意的培養才較易推動。在兩岸軍力逐漸失衡，以及台灣長期感受大陸軍事威脅壓力較重的情形下，爲了創造兩岸協商軍事互信機制的有利條件，大陸應該主動釋出善意，可以先採取降低對台軍事威脅的作爲，例如撤除部分對台部署的飛彈。儘管此一作爲被台灣許多人士解讀爲不具備實質的軍事意義，但是卻具備重要的政治意義，此舉將顯示北京有意降低對台軍事威脅，向台灣人民傳達軍事和解的善意，有助於爲兩岸推動軍事互信機制的建立開創有利的契機。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

兩岸軍事互信機制與美中台三邊關係