



國防智庫籌備處

戰略與評估 第一卷第四期

Vol.1, No.4 November/December 2010

國防部 國防智庫籌備處



第一卷第四期
Vol.1, No.4
November/December
2010

書介

The Frugal
Superpower: America's
Global Leadership in a
Cash-Strapped Era

The Bases of Empire:
The Global Struggle
against U.S. Military
Posts

India and Pakistan:
Continued Conflict or
Cooperation?

U.S. Policy Toward the
Korean Peninsula
Europe

戰略與評估

Defense Strategy and Assessment Journal

〔本資料僅供內部參考，禁止對外發表或運用〕

專題分析 軍事互信機制

王高成

兩岸軍事互信機制與美中台三邊關係

王崑義

戰後日本軍事互信機制之經驗

研究論文

王漢國

國軍救災角色之調適與踐履：法制面
探析

何思慎

論日本自衛隊救災體制

國防部 國防智庫籌備處 出版

「戰略與評估」雙月刊

中華民國九十九年十一月 出版

Defense Strategy and Assessment Journal

VOLUME 1, NUMBER 4, November/December 2010

發行：國防部國防智庫籌備處

出版：「戰略與評估」雙月刊編輯部

編輯委員：楊念祖（國防部副部長）

金乃傑（國防大學校長）

廖榮鑫（國防部整評室主任）

丁忠武（國防部整評室副主任）

明邦道、馬振坤、曹雄源

韓岡明、王凱珩、唐明華

瞿岳華、諸葛雲、劉泰益

執行編輯：簡燦重、彭憲倉、劉振安

史奇良、趙繼綸、張立德

林柏州、黃惠華、林子喬

林佳蓉

電話：(02)2532-7950

傳真：(02)2532-7387

電子信箱：ods.thinktank@gmail.com

出版源由

衡諸二十一世紀國防事務發展趨勢，為整合國防政策之專業研究能量，拓展國際交流合作，以提升整體國防思維，建構符合國家發展、最適資源配置之政策建議，國防部參酌各先進國家國防智庫運作與發展經驗，研擬規劃設立「國防智庫」。國防智庫設立宗旨：

- 1、掌握國際趨勢，強化國防研究。
- 2、提供政策建議，強化諮詢功能。
- 3、推動安全合作，維持區域穩定。

本刊係國防智庫籌備處所發行之國防政策綜合性專業期刊，為整合國內軍事與國防政策之研究與分析能量，提供專家與學者專業諮詢與討論為宗旨。

稿約

一、《戰略與評估》為一學術性刊物，以探討國防事務、亞太安全情勢及戰

略研究等議題為宗旨，每年二、五、八、十一月出刊。本刊歡迎學有

專精之學者、國軍官士兵、同仁踴躍投稿下列議題：

（一）兩岸和平發展：我國自我防衛之思考。

（二）中共解放軍軍力發展對西太平洋之威脅。

（三）區域軍事同盟與區域穩定。

（四）非傳統安全威脅與我方因應之道。

（五）亞太地區、中東及印度地區熱點對中共未來可能作為之影響。

（六）南中國海之中共動向。

（七）中共解放軍之 C4ISR 能力。

（八）中共解放軍之軍文關係。

（九）中共解放軍之軍事教育。

（十）中共解放軍之軍事研究能量。

二、論文請依一般學術論文規格撰寫，使用註解，說明來源，並以另紙書

明中英文題目、姓名，兩百字以內之中英文摘要及四個關鍵詞。文長

以一至二萬字為宜。來稿請附文字檔磁片。來稿請一併示知服務單

位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話。

三、本刊採隨到隨審方式，無截稿日期之限制。來稿均須經本刊正式審稿

程序，本刊編著並對來稿有刪改權。

四、請作者自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。來稿一經刊載，

除贈送作者本刊外，另依本刊規定致奉稿酬。

五、本刊恕不刊登翻譯著作。

六、凡本刊刊登之論文，版權歸本刊所有；本刊所載文章為作者個人之意

見，僅供學術研究發展之參考，不代表本單位及任何機關政策或立場。

七、來稿如有違反著作權法之行為，作者負完全之法律責任，另本刊不接

受作者申訴。

八、稿件請以掛號郵寄「10462 台北市中山區北安路 409 號 5 樓『國防智

庫籌備處』編輯部」或 Email 至 ods.thinktank@gmail.com。

戰略與評估雙月刊

第一卷第四期

目錄

專題分析：軍事互信機制

兩岸軍事互信機制與美中台三邊關係	王高成	1
------------------	-----	---

戰後日本軍事互信機制之經驗	王崑義	29
---------------	-----	----

研究論文

國軍救災角色之調適與踐履：法制面探析	王漢國	47
--------------------	-----	----

論日本自衛隊救災體系	何思慎	75
------------	-----	----

書介	編輯部	87
----	-----	----

The Frugal Superpower

The Bases of Empire: The Global Struggle against U.S. Military Posts

India and Pakistan: Continued Conflict or Cooperation?

U.S. Policy Toward the Korean Peninsula Europe

活動資訊	編輯部	93
------	-----	----

作者簡介

- 王高成 美國賓州大學政治學博士。現任淡江大學國際事務與戰略研究所教授。研究領域為美中台三邊關係、外交政策、國際關係等。
- 王崑義 國立政治大學中山人文社會科學研究所博士。現任東吳大學政治學系副教授、國立台灣海洋大學通識教育中心副教授，曾任台灣戰略研究學會秘書長、《玉山周報》總編輯、《自由時報》編輯。研究領域為兩岸關係、軍事戰略與國防政策等。
- 王漢國 美國北德州大學政治學博士。現任佛光大學公共事務學系教授。曾任政戰學校副校長、佛光大學學務長、《青年日報》主筆。研究領域公共行政、災難治理、國軍救災及國土安全、國防轉型與國防法制等。
- 何思慎 國立政治大學東亞研究所博士。現任輔仁大學日文系教授，曾任歐亞基金會顧問、研究委員、國立台灣大學日文系兼任教授。研究領域為日本外交（台日中三邊關係）、日本政治與中日比較文化等。

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，是為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 的概念及措施作為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，為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理由。

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_ao/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 在中美聯合聲明中，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

戰後日本軍事互信機制之經驗

王崑義

台灣戰略學會秘書長

淡江大學國際事務與戰略研究所兼任教授

摘 要

「軍事互信機制」是藉由雙邊或多邊軍事交流的特殊安排，以便增進理解、建立信任、避免誤判，以及降低衝突的可能性，進而達到結束敵對狀態與簽署和平協議的目地。日本在二次大戰後制定「和平憲法」與「專守防衛」的國防政策，雖然讓日本非軍事化，但在美日同盟的形成，以及北韓、中國的威脅之下，日本也試圖建立軍事互信機制，其中包括有：發表防衛白皮書、發表防衛計畫大綱、動武限制、軍事交流、建立熱線機制、參與第二軌道安全會談等。本文即透過這些軍事互信的指標進行分析，用以理解日本如何防止與周邊國家發生衝突，並分析其中可能產生的問題。

關鍵詞：軍事互信機制、信心建立措施、專守防衛、美日同盟

壹、前言

儘管日本在二次大戰後制定「和平憲法」與「專守防衛」的國防政策，但是由於過去所留下來的歷史遺毒，以及日本與中國、日本與南韓存在著領海主權爭端等因素，都使得周邊國家仍然對日本充滿不信任，時時刻刻擔心日本軍國主義死灰復燃。相對地，不只是日本對鄰國存在著安全上的威脅，就日本的觀點而言，由於中共的崛起、北韓飛彈威脅、非傳統安全威脅的興起，也使得日本對周邊戰略環境存在著不安的安全觀。

身處於東北亞地區如此不安的戰略環境中，爲了避免日本與鄰國因爲戰略利益而引發軍事衝突，所以建立軍事互信機制便有其迫切性與必要性。本文將探討軍事互信機制的定義、日本周邊的安全態勢，進而分析日本建立軍事互信機制的用意與作爲。

貳、軍事互信機制的定義

軍事互信機制並非當代產物，幾個世紀以來，國際社會爲了避免戰爭發生，提出包括：安全結盟、集體安全、國際仲裁、外交途徑、軍備管制、核子威脅，以及「信心建立措施」(Confidence Building Measures, CBMs)等方法。由於二十世紀前半期的兩次世界大戰造成重大的傷亡與破壞，使得軍事互信機制在二十世紀普遍獲得重視。¹二次大戰之後，許多國家透過建立軍事互信機制，藉由敵對國家之間的軍事交流與合作，成功的緩和緊張的對立關係。

「軍事互信機制」又稱爲「信心建立措施」，就是藉由雙邊或多邊軍事交流的特殊安排，以便增進理解、建立信任、避免誤判，以及降低衝

¹ 林文程，〈中共對信心建立措施的立場與看法〉，《戰略與國際研究》，第2卷第1期（2000年1月），頁84。

突的可能性，進而達到結束敵對狀態與簽署和平協議的目地。最初，軍事互信機制的概念是從軍事層面中的實際經驗所歸納而來，政治領袖與外交官於是借用相關概念與作法，並強化在政治與外交方面的效應，以防止彼此衝突的趨向。

截至目前為止，軍事互信機制並沒有一個廣為學界接受的規範性定義。戰略暨國際研究中心（The Center for Strategic and International Studies, CSIS）學者柯薩（Ralph A. Cossa）定義軍事互信機制為：「涵蓋正式與非正式非方式，採用單邊、雙邊或多邊協商途徑，用以應付、防止或解決國家之間的軍事與政治不確定問題」。²學者培德森（M. Susan Pederson）與偉克斯（Stanley Weeks）兩位學者將其定義為：「藉增加透明度與可預測性使得軍事意圖更加清晰，用以降低意外或誤算引發戰爭的風險」。³阿福特（Jonathan Alford）將軍事互信機制定義為：「促使軍事意圖明朗化的措施」。⁴

挪威前國防部長何斯特（John Jorgen Holst）對軍事互信機制的定義為：「加強雙方在彼此心智及信念更加確定的種種措施，其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」。⁵軍事互信機制不同於其他型式的軍備管制，它的手段不在對武器的數量與質量進行限制，⁶它主要是設計用以強化國家之間，以及各方對締造事實信任感的一種安排。⁷更確切的說，軍事互

² Quited in Jackson P. Wu. *Confidence-Building Measures in the Taiwan Strait: An Essential Approach to Peaceful Unification*. http://www.future-china.org/csipt/activity/CBM_rpt.htm. °

³ M. Susan Pederson and 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.

⁴ Jonathan Alford, "The Usefulness and Limitations of CBMs." in William Epstein and Bernard T. Feld eds. *New Directions in Disarmament* (New York: Praeger Publishers, 1981), p. 134.

⁵ John Jorgen Holst, "Confidence building measures: a conceptual framework," *Survival*, Vol. 25, No. 1, January/February 1983, p1.

⁶ Sean M. Lynn-Jones, "A Quiet Success for Arms Control: Preventing Incidents at Sea." quoted in Steven E. Miller. and Stephen Van Evera eds., *Naval Strategy and National Security* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988), p. 359.

⁷ John Jorgen Holst, *Ibid*, p.2.

信機制並未改變競爭的基本條件，而是使雙方的軍事競爭較為安全。⁸美國史汀生中心(The Henry L. Stimson Center)學者麥可·克瑞普(Michael Krepon)認為軍事互信機制必須循序漸進，因此可以分為下列三個階段進行：⁹

第一階段：衝突避免 (Conflict Avoidance)

任何建立軍事互信機制的談判與執行都需要政治意願的支持。在既不危及國家安全又不使現有衝突惡化的前提下，對立各方的政治領袖同意進行最基本與最初步的接觸與溝通，均屬於第一階段的衝突避免措施，這個目的在避免對立的情勢加劇。經由合適的衝突避免措施可以建立一個基本的安全網絡，以防止突發事件造成全面衝突。

第二階段：建立信任 ((Confidence-building)

在目的方面，軍事互信機制的作法不僅是在避免突發的衝突和危機，而要進一步建構彼此的信任和信心。在執行層面，需要更大的政治支持與良性互動，所以從第一階段發展到第二階段是相當困難。衝突避免措施較臨時性且易於收效，但軍事互信機制需要更多的承諾與實踐，才能增加透明度，以取得彼此的瞭解與信任。從衝突避免過渡到建立信任的過程中，最具代表性的具體發展是接受來自敵國、第三國或國際組織的外國軍事觀察者實地監督軍事演習。

在從衝突避免到建立信任的過程中，若各方在核心的關鍵議題沒有存在重大歧見，則轉型過程將較為順利。通常國內的因素（如國內的政治經濟情勢、強大的反對勢力或國內重大利益考量）、重大的戰略問題（發展核武或軍事聯盟）會對相互之間建立信任造成阻礙。

第三階段：強化和平 (Strengthening the Peace)

如果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

⁸ Sean M. Lynn-Jones, Ibid, pp. 386.

⁹ Michael Krepon et. Al., *A Handbook of Confidence-Building Measure for Regional Security*, 3rd Edition (Washington D. C.: The Stimson Center, 1998), p 4-13.

就得以繼續利用建立信任措施以強化和平。本階段的目的在於擴大並深化既存合作形式並盡可能創造強化和平的積極進展。

參、軍事互信機制的分類

軍事互信措施的內涵依據不同的範圍、國家、不同的戰略環境而有不同的範疇，具體措施通常可以分為下列幾項：¹⁰

一、宣示性措施

是指敵對雙方透過重大友善政策的宣示，尊重雙方的立場，以緩和雙方的緊張與對立，避免產生誤判情勢的狀況發生。包括尊重現有邊界與現況、聲明放棄武力、不優先使用核武等。

二、透明性措施

是指各國將軍事力量與活動公開，獲取相對國家的信任，避免產生誤解的措施。常見的具體透明措施有事前通知要求（pre-notification requirements）、軍事資訊交換（data exchange）與志願觀察（voluntary observations）。包括國防白皮書的公布、國防資訊的交流、軍事基地開放參觀、武器系統與部署之公布、主動邀請觀察員參觀軍事演習等作法。

三、限制性措施

限制性措施即在經由雙方同意下，採取限制雙方軍隊的方式，使軍隊保持一定的安全距離，尤其是在雙方邊境附近，以免造成緊張態勢。除此之外，限制性措施還包括設立非軍事區、停戰區、限制大規模軍事演習、限制演習人員、演習武器數量與類別等。因為這些措施具有限制性與強迫性，因此可謂是難度較高的軍事互信機制。

¹⁰ 岳瑞麒，〈兩岸建構『信心建立措施』之省思〉，《共黨問題研究》，第26卷8期（2000年8月），頁61-62；蘇進強，〈兩岸軍事互信機制的虛與實：沒有互動就沒有互信，沒有互信就沒有安全〉，《新世紀智庫論壇》，第26期（2004年6月），頁7-10。

四、溝通性措施

指在有衝突傾向或緊張關係的國家之間維持一個溝通的管道，作為危機來臨時解除緊張的管道。透過這個溝通管道也可以運用作為相關各國相互溝通，化解疑慮，避免產生危機的管道。包括熱線的設置、危險軍事意外通報制度的建立、衝突防治中心的設置等。

五、驗證性措施

主要針對兩國之間所建立的各項信任措施，以蒐集資料或派員實地觀察的方式，確認某國對特定條約或協定的執行情形。通常包括主動邀請觀察員至現場查證軍事部署、對相關資訊現場查證之要求、開放空中監視與查證、地面電子感應系統的設置等。

學者肯尼斯·愛倫（Kenneth W. Allen）將軍事互信機制的施行措施分為六大類，包括：宣示性措施、透明性措施、溝通性措施、海上救援措施、限制性措施與驗證性措施。宣示性措施係指某國對於某一特定議題宣示己方的立場，可以是單向的也可以是雙向的、可以是象徵性的也可以具有實質意義的。海上救援措施則包括簽署救援協定與進行聯合搜救演習。其餘幾項軍事互信機制的施行措施的定義與其他學者大同小異。¹¹1990年，當時擔任聯合國祕書長的蓋里（Boutros Boutros-Ghali），他在《防禦性安全概念及其政策研究》報告中，將信心建立措施分為五類，包括：資訊性措施、溝通性措施、接近性措施、通知性措施與限制性措施。¹²

冷戰結束後，美蘇爭霸的兩極世界宣告終結，世界朝向多極化發展，使得軍事作為戰爭、戰略的功能減弱；¹³除此之外，全球化使國家

¹¹ Kenneth W. Allen, "Confidence-Building Measures and People's Liberation Army," in the *PRC's Reforms at Twenty: Retrospect and Prospects*, An international conference (Sun Yat-sen Graduated Institute of Social Science and Humanities, National Chengchi University, April 8-9, 1999).

¹² Michael Krepon, *Study on Defensive Security Concept and Politics* (New York: United Nations, 1993), pp.33-35.

¹³ 李淑雲，〈非傳統安全的根源與趨勢〉，《社會科學輯刊》，第6期（2004年11-12月），頁30。

之間的聯繫更加緊密，當世界經濟體系與政治體系已經形成，並且逐漸成熟後，雖然有助於經濟資源的快速流動與分配，卻也使得各國的經濟弊端、內政問題向外擴散，引發了部份國家，特別是第三世界發展中國家的經濟與社會問題，¹⁴都使得非傳統安全問題因而日漸突出。基於此，我國學者郭臨伍則另外提出綜合性安全措施。綜合性安全措施所涵蓋範圍不限於單純的外交與軍事範疇，還包括其他如經濟、犯罪防治、人權與環境的部分，均屬於綜合性安全的範疇。¹⁵

肆、日本推展的軍事互信措施

儘管日本自衛隊以「專守防衛」為建軍原則，但是經過冷戰時期的建軍備戰準備，日本自衛隊實質戰力無異於許多國家軍隊，甚至過之而不及，¹⁶為了避免周邊鄰國擔憂日本軍國主義復辟，維持東亞地區的和平，如何推行軍事互信機制，變成是二次大戰之後日本軍事變革最重要的改造工程，這期間日本推行的軍事互信機制措施主要包括：

一、發表防衛白皮書

白皮書是一些國家的政府、議會等為詮釋重要政策而發表的文件，因其封面一般為白色，所以稱之為「白皮書」(White Paper)。二戰之後，世界各國尤其是西方大國普遍重視以國防白皮書等形式闡述國防政策。其主要用意為：對外宣示國防或軍事動向，增加軍事透明度，以便增加互信、釋疑和消除「威脅論」，努力樹立自身良好國際形象；對內，讓國內民眾瞭解國防事務，尤其是對軍隊情況的瞭解，以爭取他們對於

¹⁴ 俞曉秋，〈非傳統安全理論概述〉，陸忠偉主編《非傳統安全論》(北京：時事出版社，2003年)，頁41-42。

¹⁵ 郭臨伍，〈信心建立與措施與兩岸關係〉，《戰略與國際研究》，第1卷第1期(1998年1月)，頁90-91。

¹⁶ 截至1991年冷戰結束，日本共獲得300架短程攔截機、60艘驅逐艦，前者多於美軍在東亞部署的戰機總數，後者是美軍第七艦隊的三倍，參閱 Joseph P. Keddell Jr., *The Politics of Defense in Japan: Managing Internal and External Pressures* (NY: M. E. Sharp, 1993), p.154.

國防建設的理解與支持。¹⁷

日本也受到了這股潮流的影響，於 1970 年發表首本《防衛白皮書》。就發行防衛白皮書的目的，日本政府解釋是：「爲了求得日本國民對防衛基本事項的理解，提高其他國家對日本的理解和信賴。」¹⁸不過由於其發行後的效果大受質疑，中國、北韓、蘇聯等鄰國對此抨擊爲軍事大國化舉措，日本防衛廳官員因而採取「多一事，不如少一事」的消極態度，直到 1976 年當時的防衛廳長官阪田道太的積極推動下，第二本防衛白皮書才得以在 1976 年繼續出版。從此之後成爲常態，每年發表一本《防衛白皮書》。¹⁹

日本《防衛白皮書》的基本內容分爲下列部份所組成，第一部分爲國際情勢概論；第二部份爲日本防衛政策；第三部份爲日本防衛現狀與面臨課題；第四部份爲日本自衛隊軍力部署概況。除此之外，每年還依據國際形勢的變化臨時增添內容。

二、發表防衛計畫大綱

《防衛計畫大綱》是指導日本自衛隊整備與發展的綱領性文件，最早制訂於 1976 年 10 月，當時此項大綱的真正目標是爲了提升日本防衛力量的改善，以及作爲建構一般國家正常軍備防衛的指導方針，並非單純對應蘇聯威脅的防衛力量提升。當時的《防衛計劃大綱》用意主要是對日本國民與各國解釋日本防衛預算增加的原因，並且希望凝聚提升自衛隊防衛力量與現代化的國民共識。但是也正因爲擔心外界懷疑日本政府的軍事企圖，所以在同年 10 月日本內閣也公布防衛預算不會超過日本國民生產毛額的百分之一，建立起一項冷戰後期日本防衛預算的門

¹⁷ 吳懷中，〈從防衛白皮書看日本防衛政策〉，《日本學刊》，2008 年第 5 期（2008 年 9-10 月），頁 38-50。

¹⁸ 田中孝昌，〈防衛廳の広報政策に関する一考察〉，《政治・政策ダイアログ》，第 1 期（2004 年），頁 79；井端正幸，〈防衛政策の変遷と現段階〉，《龍穀法學》，第 35 卷第 4 期（2003 年），頁 165。

¹⁹ 中島琢磨，〈中曾根康弘防衛廳長官の安全保障構想〉，《九大法學 84 號》（2002 年），頁 141-147；田中孝昌，前揭書，頁 80。

檻。此舉可被視為日本對外軍事互信機制中的宣示性措施。²⁰

三、動武限制

二次大戰之後的戰敗經驗與被美國的統治歷史，使得日本透過軍事力量達成安全目的的可能性受到大幅限制。為了確保日本成為非軍事化國家並放棄軍事投射能力，日本皇家陸軍與海軍於 1945 年 11 月遭到解散，²¹接著分別於 1946 年 11 月 3 日與 1947 年 5 月 3 日頒布與實施新憲法，其中所謂的「和平條款」（憲法第九條）聲明：「日本必須放棄發動以當作國家主權、及以武力恫嚇或實際動武作為國際爭端手段，為達到前述目的，日本永不保持陸海空兵力及其他潛在戰爭力量，永不承認國家交戰權。」²²基於此，對日本採取武力解決國際紛爭做出諸多限制，戰後的日本動武限制包括：

1、專守防衛

基於遵守「專守防衛」政策，日本應將軍力限制在「必要最小限度的戰力」，所謂「必要最小限度的戰力」，日本政府強調端視當前國際情勢與軍事技術標準而定。日本自衛隊應遵守憲法第九條的禁令，不具「戰爭潛力」，而戰爭潛力的判斷標準取決於自衛隊的總體戰力。不過，一旦日本政府使用攻擊性武器攻擊他國，此舉便逾越憲法中最低限度的自衛要求，將視為違憲。這意味著日本自衛隊避免獲得投射兵力，如洲際彈道飛彈、長程戰略轟炸機、空中加油機與攻擊型航空母艦。²³

除此之外，限制攸關行使自衛權的條件。日本政府將之定義為：遭受迫在眉睫的非法入侵；除了訴諸自衛權之外，缺乏適當手段因應侵略；動用軍隊僅限於最低限度的自衛需求。關於自衛權行使的地理範

²⁰ 楊永明，〈日本防衛大綱解析〉，《青年日報》（2005 年 1 月 23 日），版 3。

²¹ John Welfield, *An Empire in Eclipse: Japan in the Postwar American Alliance System*, (London: Athlone, 1988), p.61.

²² 阿部照哉，〈憲法〉（東京，有斐閣，1995 年），頁 151。

²³ Christopher W. Hughes 著，李育慈譯，〈日本安全議題〉（Japan's Security Agenda），（台北：國防部史政編譯室，2008 年），頁 166；林賢參，〈2008 年版《日本防衛白皮書》分析〉，《戰略安全研究》，第 21 期（2008 年 10 月），頁 28-29。

圍，日本政府宣稱，這毋須限於日本本土，並且難以預估，端視衝突態勢而定。事實上，對於自衛隊行使自衛權的地理範圍，往往依據國際情勢與美日同盟關係發展而演進。基於憲法規定，日本一向具有在最低限度之自衛限制內派兵海外的可能性。但事實上，在冷戰期間，日本基於《自衛隊法》禁止派兵海外，極力避免涉入海外爭端。直到 1992 年 6 月修法允許自衛隊有限度參與聯合國維和任務後，自衛隊出兵海外才不至於被視為違憲或違法。²⁴

2、集體自衛

日本政府瞭解，身為主權國家並根據《聯合國憲章》第七條，日本擁有行使集體自衛權的固有權利。不過在冷戰時期，日本採取的立場為：行使集體自衛權將逾越自衛所需的最低限度兵力，構成違憲。而美國也從未要求日本行使集體自衛，支援美國盟邦。日本採取的任何自衛行動旨在基於捍衛本土與駐日美軍。²⁵不過日本也認為，只要不介入軍事作戰，自衛隊支援他國軍隊便不構成違憲。²⁶此類支援他國軍隊行動範圍包括：運輸、補給、保養、醫療、守衛、通信等後勤支援。²⁷

3、不成為軍事大國

基於憲法序言與第九條精神所衍生的反軍國主義原則與政策，對於日本使用武力做出許多限制，包括：日本政府矢言絕不成為軍事強權，不會尋求最低自衛需求以外的軍事力量；由於日本是目前唯一遭受原子彈攻擊的國家，因此日本人民非常反對發展與使用核子武器。自 1967 年佐藤榮作首相以降，日本政府一直遵守「非核三原則」，也就是「不持有、不製造、不引進」核子武器，而核能發電及科學研究不在此限。非軍事核能使用及研究必須接受國際原子能總署（IAEA）的監督；日

²⁴ Christopher W. Hughes 著，李育慈譯，前揭書，頁 166-167。

²⁵ Aurelia George Mulgan, "The U.S.-Japan Security Relationship in a New Era," in Denny Roy(ed.), *The New Security Agenda in the Asia-Pacific Region*. (London: Macmillan, 1997), pp. 145-146.

²⁶ Asagumo Shimbunsha, *Defense Handbook 2001*. (Tokyo: Asagumo Shimbunsha, 2001), pp.575-576.

²⁷ Akihisa Nagashima, "Collective Self-Defense and the Japan-U.S. Alliance," *Japan Echo*, Vol.28, Issue5 (2001), p.32

本限制出口軍備與國防技術。在佐藤榮作政府時期限制武器出口至共產國家、受聯合國制裁與引發國際爭議的國家。三木武夫政府繼而將禁令擴大至所有國家，並禁止出口一切武器相關技術。即使日本仍出口某些可應用於軍事的軍民兩用技術，但是仍大致遵守這些禁令。²⁸

4、太空非軍事化

1969 年 5 月日本國會通過決議，太空活動非軍事化，意即太空活動僅限於和平目的。不過爲了監視與防禦北韓核武與飛彈發展計劃，日本自 1990 年代開始發展間諜衛星與彈道飛彈防禦系統，挑戰了這項太空非軍事化的原則。日本間諜衛星均採用非軍事技術，且也不受軍方掌控，但就技術水準而言，這些衛星已違反了 1969 年的法律規定。²⁹

四、軍事交流

廣義的軍事交流，除了聘用軍事顧問、武器採購、人員訓練與互訪，還包括各種軍事情報交換等內容³⁰，旨在透過軍事交流加強軍事透明度與軍事互信。除了與最主要盟邦美國的軍事交流外，日本主要的軍事交流活動還包括：

1、日韓軍事交流

日本與南韓之間雖然存在著歷史問題與獨島（日本稱爲竹島）主權爭議，但是同樣面對來自於北韓的潛在武力威脅，以及同樣與美國簽訂共同防禦條約的情況下（日本爲美日安保條約、南韓爲美韓共同防禦條約），因此日韓之間便存在著不同層次的國防安全溝通管道。最上層爲美、日、韓三國國防會議，其主要著重在東北亞區域安全議題與美國在

²⁸ Reinhard Drifte, "Diplomacy," in J. M. W. Chapman, Reinhard Drifte, and I. T. M. Gow, *Japan's Quest for Comprehensive Security: Defence, Diplomacy, Dependence*. (London: Printer, 1983), pp.81-143.

²⁹ 「日本發射第 5 枚間諜衛星 監控中俄軍力」，中國評論新聞網，2009 年 12 月 2 日，<http://3g.cnrn.tw/doc/1011/5/4/3/101154374.html?coluid=7&kindid=0&docid=101154374>；及 Christopher W. Hughes 著，李育慈譯，前揭書，頁 168。

³⁰ 陳彬，〈冷戰時期台德的軍事交流，1961~1975〉，《台大歷史學報》，第 34 期（2004 年 12 月），頁 248。

區域內的兵力調整，基本上是由美國所主導，會議方向大多依循美國東亞區域安全政策；其次為日韓國防部長會議，其主要著重在制定雙邊國防合作的方向與溝通區域安全議題的意見，以兩國國家基本利益為考量。³¹

最下層為日韓國防工作會談，其主要在執行國防工業合作與交換國防訊息，這項會議以兩國外交關係為主導，所以通常會議會以兩國關係的好壞為依據，來決定會議是否執行。例如，2004 年時日韓兩國因為獨島的主權爭議，而中斷了 16 個月，直到 2006 年 12 月才恢復舉辦會議。³²日韓國防工作會談就緩和兩國因獨島主權之爭而引發的緊張關係，以及溝通、協調與促進兩國的北韓政策而言，具有正面意含。³³

2、中日軍事交流

1974 年，中國與日本互設武官辦事處，開始了雙方在國防領域的最初接觸。1978 年 11 月，中國人民解放軍副總參謀長伍修權在訪美途中順道訪問日本，開啓了兩國高層軍事往來的大門。1984 年 7 月，中國國防部長張愛萍過境日本，在會見日本防衛廳長官栗原祐幸時表示：「中方支持兩國進行更多的國防交流。」1987 年 5 月，日本防衛廳長官栗原祐幸正式訪問中國，並邀請中國國防部長回訪。這是日本防衛廳長官第一次正式訪問中國，中日國防交流出現了一個新的發展契機。但是，1989 年「六四天安門事件」之後，日本追隨西方國家，對中國實施經濟和政治制裁，中日國防交流遂告中斷。³⁴

2001 年開始，中日重啓國防軍事交流，尤其以民間渠道進行的中日青年軍官互訪交流活動顯得尤為特殊。即便期間中日兩國關係出現困難和國防交流處於低谷的情況下，青年軍官交流也從未中斷。³⁵北韓於

³¹ 蔡增家，〈第十四次日韓國防工作會談之分析〉，《戰略安全研究》，第 21 期（2007 年 1 月），頁 10-11。

³² 柯玉枝，〈北韓核試爆之後的日韓軍事合作關係〉，《戰略安全研究》，第 21 期（2007 年 1 月），頁 15。

³³ 柯玉枝，前揭書，頁 16

³⁴ 杜浩，〈冷戰後中日安全關係〉（北京：世界知識出版社，2004 年），頁 195。

³⁵ 「中日軍官互訪交流十周年：建立交流長效機制」，中國評論新聞網，2010 年 6 月

2006 年 3 月宣佈將在近期進行核試爆的訊息後，頓時使日本獲得一個趁機修補與中國軍事合作關係的機會。2007 年 11 月，解放軍飛彈驅逐艦「深圳」號駛進東京港，此為解放軍軍艦首次訪問日本；2008 年 6 月，日本海上自衛隊「漣」號護衛艦駛入中國廣東省湛江港，進行友好回訪，這也是日本自衛隊首次訪問中國，中日兩國的海軍軍事交流逐步展開。³⁶

除此之外，中國與日本於 1997 年開始進行國防會談，由雙方輪流主持，每年舉行一次。這一會談機制期間曾因政治因素中斷，不過已於 2007 年 11 月恢復，現已成為雙方加強軍事交流、增進國防安全互信的重要平台。³⁷總體而言，兩國軍事交流內容多數是參觀、研討和學習，而像舉行聯合軍演、派員觀摩對方演習、交換軍事演習資訊等實質性內容，相較於經貿與文化交流，中日軍事交流長期處於較低的發展水準上，仍缺乏大幅度進展。³⁸

五、建立熱線機制

「熱線」可說是近代軍事互信機制的濫觴，1962 年古巴飛彈危機幾乎使美蘇兩國瀕臨核戰爭邊緣，由於美、蘇兩大陣營都擁有足以毀滅世界的核武力量，為了避免因誤判而導致戰禍，1963 年 6 月 20 日美、蘇兩國於瑞士日內瓦簽署「建立熱線制度備忘錄」，雙方同意透過直接聯繫管道的建立，在緊急狀況或特殊事件發生時，保證快速提供對方領袖

15 日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1013/5/4/3/101354323.html?coluid=7&kindid=0&docid=101354323>。

³⁶ 「日本海上自衛隊軍艦 10 月份將停靠中國青島港」，中國評論新聞網，2010 年 7 月 21 日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1013/8/8/9/101388985.html?coluid=7&kindid=0&docid=101388985>。

³⁷ 柯玉枝，前揭書，頁 15-16；「中日舉行第八次防務安全磋商 雙方達成多項共識」，新華網，2008 年 3 月 31 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/31/content_7891983.htm。

³⁸ 「中日軍事交流 要打持久戰」，中國評論新聞網，2007 年 9 月 3 日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1004/4/1/4/100441466.html?coluid=7&kindid=0&docid=100441466>。

戰後日本信心建立機制之經驗

相關資訊，也就是所謂的「熱線」來化解可能一觸即發的核子戰爭。³⁹

熱線機制可以避免雙方船隻或飛機闖入對方領海或領空引起衝突，目前日本與南韓之間已經建立軍事熱線以預防海上衝突；而中國與日本領導人之間亦建立熱線機制，2008 年以降，日本就建立海上聯絡機制與中國進行了多次工作磋商，繼續朝建構中日海上安全磋商機制之方向努力。⁴⁰

六、參與第二軌道安全會談

由於亞太區域內各國的差異極大，不易於一同解決問題，而且各國政府也沒有足夠的安全合作經驗來建構一個官方的合作機制，因此各國政府之間對於正式合作管道的支持度有限。不過目前各國已採取「第二軌道」（Second Track）的對話方式，作為對諮詢性或合作性機制的初步嘗試。

所謂「第二軌道」指的是官方以外的溝通管道，包括學者與政府高級官員以「私人身份」所參與的會談。除了官方的「第一軌道」的外交對話機制外，日本亦為亞太地區主要的第二軌道外交參與者。例如參加由倫敦國際戰略研究所（International Institute for Strategic Studies, IISS）主辦的「亞洲安全高峰會」（Asia Security Summit）。⁴¹

伍、日本建立軍事互信機制的阻礙

對於日本建立軍事互信機制面臨諸多內外環境因素的羈絆，這些

³⁹ Agreement between The United States of America and The Union of Soviet Socialist Republics to expand. *The U.S.-USSR direct communications link*, <http://www.acad.gov/treaties/hotexpa.htm>

⁴⁰ 「中日擬設軍事熱線預防海上衝突」，BBC 中文網，2007 年 4 月 17 日，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_6560000/newsid_6562300/6562323.stm；〈中日軍事互信『冷暖自知』關鍵在於解決軍事互信〉，《國際先驅導報》（2008 年 4 月 7 日），版 7。

⁴¹ 因為在新加坡香格里拉飯店舉辦，所以又稱為「香格里拉對談」（Shangri-La Dialogue），參閱馮仲平、孫春玲，《歐洲思想庫與對華政策研究》，（北京：時事出版社，2004 年），頁 15。

因素未來可能成為阻礙日本推行軍事互信機制的的不確定因素。

一、內在環境因素

二戰結束之後，由於對戰爭罪行的悔恨與遭受美軍占領的歷史，使得日本社會與政界普遍反對軍國主義。不過隨著世代交替，導致日本社會與政界的「反軍國主義」(antimilitarism)勢力消退，⁴²除了北韓問題外，中國與日本之間海域中線存有能源開發爭議、中國強硬主張擁有釣魚台主權等因素，都使得日本對周邊戰略環境逐漸充滿不安全感。

雖然日本 2009 年 8 月選出的新內閣立場較為親中，但是日本國內，尤其是右派勢力要求對中國態度仍然強硬，圍堵中國海軍向外擴張的聲浪日趨強烈，這都成為日本建構軍事互信機制的的不確定因素。例如，日本媒體在 2009 年 11 月中旬報導指出，日本防衛省有意在日本最南方的沖之島興建港口與自衛隊基地，同時還將派遣自衛隊與海上保安廳人員長期駐紮於此，目的除經濟因素外，更有意藉此圍堵中國海軍向第二島鏈擴張之用意。⁴³

二、外在環境因素

同盟關係能夠增加對敵人的嚇阻力、本國的防衛能力，消除遭到盟國攻擊的可能性。但是凡事有得就必有失，國家選擇建立同盟也必須付出部分代價，包括：盟國會因為同盟關係，而被迫捲入戰爭，如同第一次世界大戰前建立的兩大同盟：英國、法國及俄國所組成的協約國，以及德國、奧匈帝國及義大利所組的三國同盟；與我方敵對的國家，也可能組成反同盟來與我方對抗；參與同盟也會降低自身政策的選擇性，限制了國家政策的行動自由，被迫在某些政策上向盟國做出讓步。⁴⁴

美日同盟關係是世上唯一的「不對稱雙邊關係」，亦即「美國負有防衛日本的責任，日本則有責任提供基地」。⁴⁵在冷戰結束之後，美國希

⁴² 林賢參，前揭書，頁 29。

⁴³ 呂炯昌，〈日本的中共焦慮症〉，《尖端科技》，第 310 期（2010 年 6 月），頁 72-79。

⁴⁴ Gleen H. Snyder, *Alliance Politics*, (Ithaca: Cornell University Press, 1997), pp.43~46.

⁴⁵ 石破茂，〈東亞安全保障環境〉，發表於「美日安保 50 年與台灣安全國際」研討會，

望日本能夠負擔更多同盟責任。1996 年 4 月柯林頓訪問日本和首相橋本龍太郎會晤時，雙方對美日安保進行新的定義，提出《美日安保共同宣言》，將美日安保的活動範圍擴大，從過去的「遠東地區」擴大到「亞太地區」，讓日本能在朝鮮半島、台灣海峽、東南亞及中東等可能爆發衝突的地區，支援美軍的戰鬥任務。⁴⁶

2001 年 911 恐怖攻擊事件後，美國陷入反恐戰爭泥沼，一旦台海及朝鮮半島發生戰事，美國如果要在東亞地區用兵維持區域穩定，擔任仲裁者的角色時，將顯得更加捉襟見肘，因此透過加強美日同盟關係，要求日本負擔更大的國際責任，並且賦予日本在東亞地區擔任防衛先鋒的地位。⁴⁷由於周邊國家對日本仍存有安全上的威脅感，視日本為東亞的安全阻礙者，因此日本藉由強化美日同盟關係而擴張自衛隊任務與活動範圍，可能引起過去遭到日本侵略國家的疑慮，不利於軍事互信機制的推展。

陸、結論

2010 年 9 月 7 日，中國閩晉 5179 號漁船在釣魚台海域與兩艘日本海上保安廳巡邏船相撞，中國籍船長遭到日本法院裁定延長拘留。中國內部抗議聲浪不斷升高，最後由中國總理溫家寶出面嚴詞抨擊日方，要求日方負起全部責任，並無條件釋放船長，否則將對日本進行報復。同月 25 日，日本政府態度軟化，終於釋放該名船長，然而中國的動作並未就此停止，還進一步要求日方道歉賠償，這項要求立即遭到日本政府拒絕，讓兩國的外交危機頓時升高。

儘管中、日兩國政府並不希望危機事件擴大，但日本《產經新聞》卻報導，美日兩國計畫在 2010 年 11 月以後舉行一場聯合軍事演習，演

2010 年 10 月 5 日，頁 31。

⁴⁶ 丁永康，〈二十一世紀初東北亞國際政治新秩序：持續與變遷〉，朱松柏主編《新世紀亞太情勢與區域安全》，（台北：國立政治大學國際關係研究中心，2003 年）頁 42-43。

⁴⁷ 陳子平，〈美日同盟與中國的角力：對台灣的影響與挑戰〉，《戰略安全研析》，第八期（2005 年 12 月），頁 22。

練奪回釣魚台群島計畫，美國鑒於這次中日釣魚台漁船事件，警覺到中國對其盟國與其制海權所有阻礙，因此規劃實施「奪島計畫」這場演習，演習將由美國「喬治華盛頓」號航空母艦為首的打擊群，調動神盾艦與猛禽式隱形戰鬥機 F-22，並搭配「全球之鷹」無人偵察機，掌握制海與制空權，並同時搭配日本自衛隊空降部隊降落釣魚台，殲滅登島的中國軍隊，以聯合作戰方式保衛釣魚台，這個報導使得美日中三國間的衝突逐漸白熱化。

首先是日本右翼團體在 2010 年 10 月 16 日發起「包圍中國大使館」示威遊行，吸引近 6 千人參與。示威者揮舞日本國旗，高喊「反對中國侵犯日本領海」、「公開釣魚台漁船碰撞事件錄影帶」，以及「釋放劉曉波」等口號。

而中國民眾也不甘示弱，在中國內地多個城市自 2010 年 10 月 17 日起爆發多場反日示威，包括成都、西安、杭州、鄭州等地共有數萬民眾為捍衛釣魚島主權和抵制日貨走上街頭。

在兩國群眾激情的示威下，中國海軍也作出特別部署，以因應釣魚台列嶼的新局勢。中國官方《解放軍報》報導指出，北海艦隊近期已將「海上待戰」作為常態守備模式，以提升部隊快速執行任務的能力，並監視日本海上自衛隊在釣魚台列嶼的動向。⁴⁸

從中日發生的「釣魚台事件」可以看出來，所有的軍事衝突事件，常常是從一個小事件引發，如果沒有衝突管理與軍事互信機制存在，任何衝突都可能引爆戰爭，尤其是中日之間過去因日本的侵略戰爭，使得兩國的恩怨情仇一直難以化解，為了東亞和平，中日兩國建立軍事互信機制確實有必要，雖然過去以來日本建立軍事互信機制並不完善，但為了避免兩國發生軍事衝突，如何完善化雙方的軍事互信機制，重新建立雙方的信心措施，應該是中日兩國必須再思考的課題。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁴⁸ 「『海上待戰』中國北海艦隊出港」，《世界日報》，2010 年 10 月 17 日，轉引自聯合報網站 <http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/5915585.shtml>

戰後日本信心建立機制之經驗

研究論文

國軍救災角色之調適與踐履：法制面探析

王漢國

佛光大學公共事務學系

副教授

摘 要

本文重點為國軍救災角色法制面之研究，尤其是針對與災害防救相關之法規問題做進一步分析與探究，期使未來國軍在執行防災、救災與復原等任務時，能夠在完備的法令授權與明確規範之下，迅速而有效地達成任務。

筆者認為，當前要有效落實國軍參與防災應變工作，除須格外重視「依法行政」的原則與要務，確實把握「法制」(law-governed)的精神外，並應結合長期以來的救災經驗，針對現行不合時宜或確有窒礙難行的法規著予修正，以免妨礙或影響整體防災應變工作的執行。雖然中央政府在今年8月4日新頒的《災害防救法》中，對於國軍救災角色已有較明確之規範，惟諸多法制，如《國防法》、《兵役法》、《全民防衛動員準備法》及《國軍協助災害防救辦法》等，仍須加緊步調，持續推動。至於在修法的過程中，除行政機關本身、行政與立法部門之間應有綿密溝通、橫向協調外，尤應廣邀朝野各界人士參與研議，多從其適用性、可行性與綜效性上去做深入探討，斟酌損益，俾利其行。這不但是對「民主的行政」(democratic administration)基本理念的踐履，也是減少社會對立衝突、降低社會成本、尋求政策共識，以提升政策效能的必經之由。

關鍵詞：非傳統安全、災害防救法、依法行政、政策迷思

* 作者感謝匿名審查委員的寶貴意見。

壹、非傳統安全與國軍角色

去年 8 月「莫拉克颱風」重創台灣中南部地區，造成前所未有的嚴重災情。¹這一年來它給予國人的重要教訓是，「防災重於救災」、「離災是防災的核心工作」，故各級政府除應積極完備災防機制，持續精進災防能量，確維國土安全，尤須不斷加強災害防救通報與預警工作，期能有效因應未來可能發生的天然災害，以確保國人的生命與財產安全。此一情況，正在在說明了在一個高風險的現代社會中²，建立非傳統安全觀乃是愈來愈迫切的要務。

識者認為，「非傳統安全觀」(non-traditional security) 本身是一種廣義的安全觀，內含安全主體的擴大與轉換，其所追求的「重點是共同治理，以獲得良好的生存與發展環境，……其安全理念是『優態共存』，追求『你安全我才安全』的『和合』共建安全模式。」³迄到目前，有關於非傳統安全的研究，大致可歸納為以下幾項特色：(1) 它主要指向「跨國家」的安全互動，以及國內產生的安全威脅；(2) 它的研究著重於「非國家行為體」所帶來的安全挑戰與維護；(3) 它側重於非軍事安全對國家或國際安全造成的影響；(4) 它將「人」和「社會」視為安全

¹ 去(2009)年 8 月發生的「莫拉克風災」，不但造成 756 人死亡(僅小林村死亡人數即達 577 人)、26 人失蹤、26,000 餘人被迫撤離家園的嚴重災情，經濟損失超過 146 億元，災後復原及重建經費約需 1,200-2,000 億元，為天災死亡人數僅次於 921 大地震的重大災難。Discovery 頻道於 2010 年 8 月 8 日晚間首播紀錄片《米靈岸·莫拉克風災》，其目的就是希望社會大眾「莫忘百年天災」。

² 德國著名社會學者 Ulrich Beck 首度系統性提出以「風險社會」(Risk Society) 來作為理解現代性社會的核心概念。他認為風險社會具有兩個重要特徵，一是具有不斷擴散的人為不確定性邏輯；另一是它導致了現代社會結構、制度以及關係朝更加複雜、偶然和分裂狀態轉變。因此，現代社會的風險與以往的自然風險明顯不同。依照《行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準》的定義，風險主要是指「潛在影響組織目標之事件，及其發生的可能性與嚴重程度。」另參見李福勝，(2006)《國家風險：分析·評估·監控》，北京：社會科學文獻出版社。另參「風險社會與和諧社會」，網址：<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/xxsb/948666.htm>。

³ 胡稅根等著，《公共危機管理通論》(北京：中國人民大學出版，2009)，頁 329。

主體及實現安全的目的。⁴換言之，非傳統安全的內涵包括：在安全主體上更加重視人本主體；在內容上更加注重各領域的綜合安全；在手段上更加注重通過合作實現。⁵

一般而言，傳統安全的範圍較狹隘，非傳統安全的概念則較為廣泛，但兩者在安全事務的界定上仍有某些共通性。傳統安全以維護國家主權、領土完整為主要內容；非傳統安全則以傳統安全為基礎向外延伸與擴大，包括以軍事、政治為核心的傳統安全，以及所有危害人類生存與發展的安全議題。因此，兩者的差異主要在於所關注安全問題的成因、重點、範圍、安全主體及特性上，有所不同而已。⁶非傳統安全在內容上的橫向發展，即從軍事安全拓展到政治、經濟、社會、資訊、環境等安全層面；非傳統安全在目標上的垂直延伸，即從國家安全擴展到人的安全、人身安全、環境安全、國際安全、全球安全等。⁷

由此可見，「非傳統安全」事務因其本身涉及的廣博性、滲透性及擴張性，而使得全球安全體系中的每個國家都需要以迥異於傳統安全的思維和舉措，來面對和處理國際事務、全球災害或軍事安全等重大議題，以確保國土安全與人民福祉。⁸李陸平在《軍隊與非傳統安全》一書中乃將「非傳統安全」的特徵歸納如次：⁹

一、成因複雜，有深刻的體制、結構根源；

二、超出軍事、政治範疇，擴展到其他領域；

⁴ 陸忠偉，《非傳統安全論》（北京：時報出版社，2003）；胡稅根等著，《公共危機管理通論》（北京：中國人民大學出版，2009）頁 328-330；林中斌，《偶而言中：林中斌前瞻短評》（台北：黎明文化出版，2008）；Andreas, Peter. “Redrawing the line: Borders and Security in the Twenty-first Century,” *International Security*, Vol. 28, No. 2 (2003), pp. 78-111.

⁵ 李陸平、賢峰禮主編，《軍隊與非傳統安全論》（北京：時報，2009），頁 9-10。

⁶ 余瀟楓、林國治，〈論「非傳統安全」的實質及其倫理向度〉，《浙江大學學報（人文社會科學版）》，第 36 卷第 6 期（2006 年 11 月），頁 104-105。

⁷ 齊琳，〈國內非傳統安全問題研究述評〉，《國際關係學院學報》，第 1 期（2005），頁 29。

⁸ 齊琳，〈國內非傳統安全問題研究述評〉，頁 29-31。

⁹ 李陸平、賢峰禮主編，《軍隊與非傳統安全論》，頁 21-24。

- 三、易蔓延擴散，綜合性強；
- 四、威脅指向具有全球性；
- 五、具有跨國跨界的擴散效應；
- 六、通常突變，沒有明顯預兆。

由此可見，自冷戰結束後各國所關切的安全議題與核心利益，已從傳統的軍事安全範疇，逐漸轉移到政治、經濟、文化、心理、資訊，甚至環境等各個不同的非傳統領域，而使得各種區域性事務之間的互賴性(interdependence)，也就變得愈來愈密切。而非傳統領域中軍隊的角色問題也隨著日益受到重視。

茲以美軍為例，在 2008 年發表的《美國國防戰略報告》中明確指出：「國防部應該考慮和計畫的是，在這種跨機構應對這些威脅的行動中發揮關鍵的輔助作用。」因而提出軍隊應具有兩種民事能力：一是在國家面臨毀滅性自然災害和人為災害時幫助民事部門的能力；二是在軍事上勝利後進行重建、恢復政權和法律、維護公共秩序的能力。¹⁰

近年來，美軍為因應非傳統安全的威脅，已於諸多戰略與政策層次上的事務採取了積極的作為，頗值得吾人借鏡。(一) 分從國家、國防部與軍隊等三個層次，以非傳統安全威脅為重點推動法規建設，例如制定或修訂《美國國家緊急狀態法》、《2007 年國防授權法案》、《軍隊對穩定、安全、過渡和重建行動的支援》，及《軍隊對民事保護的支援》等；(二) 在體制建設上，採取了下列措施，例如強化國防部職能、成立國土安全部、加強聯邦緊急事務管理局職能、建立國家情報總監和反恐中心、建立美國北方總部、成立美國非洲總部，創立網絡司令部(Cyber Command)，以及發展聯合反恐特遣部隊等；(三) 在國際合作方面，則

¹⁰ 參見 US Department of Defense, *The National Defense Strategy of the United States of America* (Washington D. C.: US Department of Defense, 2008), pp. 7-13.另參〈蘭德公司對美軍在支援國內災難救援行動中作用的評估報告〉，楊暉主編，《國外非傳統安全問題研究報告選編》，中國國際戰略學會反恐研究研究中心，2008 年版。

以軍事交流與合作、聯盟（合）軍事行動、聯合軍事演習和訓練、軍事技術合作，以及國際援助等為主。¹¹

至於在國內方面，繼「莫拉克風災」之後，國防部於去年十月二十日出版的《中華民國九十八年國防報告書》¹²中，首次將防災整備工作納入建軍備戰課題，俾利於做有計畫的、持續性的執行防害、救災及復建等任務。究其主要著眼，是爲了肆應全球氣候暖化導致極端天候所造成的各種天災¹³，及其所可能引發的國土安全議題。故在該報告書中已明確地指出：未來要將「救災納入國軍核心任務之一」，並藉「整合預警機制」、「預置兵力部署」、「研修法令規定」、「發展準則教令」、「強化救災演訓」，及「籌購救災機具」等六項具體作爲，有效提升災害防救能量，維護國人生命財產安全。

基本上，我們必須正視的一個嚴肅課題，即當前國軍正面對著一個迥然不同於往昔的安全環境，各種全面性、複合性、多變性的內外環境交織而成的威脅和挑戰，正在不斷考驗著國軍的戰力（如警覺、應變及反制能力），故須落實打、裝、編、訓之具體作爲及成效，才能具備遂行傳統與非傳統的軍事行動力量。尤其，當防災整備納入國軍核心任務之後，對於災害防救也將由以往的「備援角色」轉換爲「主動救援」，並以「超前部署、預置兵力、隨時防救」爲任務標的。對於全體官兵來說，這既是一項沉重無比的艱鉅任務，更是「社會期待」下的重大挑戰。所以，全面精進防災救難等非戰爭性的軍事行爲能力¹⁴，結合編裝任務

¹¹ 李陸平、賢峰禮主編，《軍隊與非傳統安全論》，頁 126-137。

¹² 主要參考內容爲該報告書第二篇「前瞻改革」、第三章「國防政策」之六「強化災害防救」，www.govbooks.com.tw/viewitem.aspx?prodno=35531（檢索日期：99/7/15）

¹³ 依據「聯合國跨政府氣候變遷研究團隊」（UNIPCC）2009 年的年度報告指出：「全球暖化的元兇，正是人類工業化過度排放的溫室氣體二氧化碳所致，而全球暖化所造成的極端氣候，如旱澇交替、難以預測的颱風行徑，以及生態的錯亂與滅絕，已至不容輕忽的地步。」此外，去年由英國氣象局與英國政府所公佈的「明天過後」地圖，其中所揭露因地球氣溫上升所導致的熱浪、食物短缺、森林大火、水荒、乾旱、碳循環、冰山融解，及海洋生態系統破壞等，皆讓人睹之不禁為之怵目驚心。（中國時報，2009 年 10 月 25 日，A2 版）參見呂理德等著，《關鍵時刻：氣候變遷·台灣準備》，（台北：余紀忠文教基金會，2009）。另參 CO+Life 策畫，*100 Places To Remember by CO+Life A/S*，李芳齡譯，《100 個即將消失的地方》（台北：時報文化出版，2010）。

¹⁴ 「非戰爭性軍事行動」屬於戰爭思維上的一個新方向，它置重點於「嚇阻戰爭、解

納為戰訓重點，乃是強化各級部隊未來災害防救專業能力的必經之途。

本文主要置重點於法制面的探討，尤其是針對與災害防救相關之法規問題做進一步分析與探究，期使未來國軍在執行防災、救災與復原等任務時，能夠在完備的法令授權與明確規範之下，迅速達成防災、救災與整備等任務要求。同時，遇有災害發生時，也能夠及時而有效地掌握資訊、集中資源與發揮能量，全力投入救援行動，使災難（害）損失降至最低程度。換言之，救災既已納為國軍的核心任務之一，上述「整合預警機制」等六項工作，皆屬當務之舉，且彼此相因相生、環環相扣、缺一不可，因為救災是一項全方位的艱鉅任務，在執行任務的過程中只有整體榮辱而無個人得失。

貳、《災害防救法》修頒後之國軍救災角色

法令規定乃是施政和執行一切任務之重要基準與憑藉，所謂「依法行政」即是此意。¹⁵由於目前國防部正處於與災防有關法令規定之研修

決衝突、促進和平、支援文人政府因應和處理國內危機」，因而包括了平時、衝突和戰爭情況下的戰鬥與非戰鬥行動。美軍於 1993 年的《作戰綱要》(FM100-5 號野戰條令) 中正式提出「非戰爭性軍事行動」概念；1995 年 6 月 16 日，美軍發布《非戰爭軍事行動聯合綱領》(JP3-07)，這既是美軍應對非傳統安全威脅的第一份綱領性文件，同時也標示著非戰爭軍事行動與戰爭行動兩者並列的行動模式。例如，*Field Manual 100-7: Decisive Force: The Army In Theater Operations* 即屬之。依據美軍在《非戰爭性軍事行動手冊》(*Military Operations Other Than War, MOOTW*) 中所律定，美軍必須完成包括災難救援在內的非戰爭軍事行動訓練。為全面提高軍隊的搶險救災能力，美軍更在基礎訓練中增加了「災難預警與監控能力訓練」、「災難救援能力訓練」、「災區重建與管理訓練」等三門課程，以提高軍隊遂行非戰爭軍事行動的「能戰度」。可見，加強應對環境巨變所形成的非戰爭性軍事行動能力，也已成爲軍隊必須強化的教育和訓練的重要任務。參見 Walter Laquer, "Postmodern Terrorism," *Foreign Affairs*, September/October Vol. 75, No. 5 (1996), pp.24-36.另參美國國防部網站：<http://www.defense.gov/RegisteredSites/RegisteredSites.aspx>；<http://www.dtic.mil/doctrine/jrm/mootw.doc>（檢索日期：2010 年 7 月 16 日）。

¹⁵ 參見吳庚，〈《行政法之理論與實用》〉（台北：自刊本，2003）；陳清秀，〈依法行政與法律的適用〉，收入翁岳生編著，〈《行政法 2000》上冊〉（台北：自刊本，2000）；鍾國允，〈論法律保留：以法國法為中心〉，收入國立中央大學法律與政府研究所舉辦之第一屆「法律與政府學術研討會」論文，該研討會主題為『公法與公共政策的整合』，2007 年 5 月 18 日。

階段，必須慎重其事，務求其周延完備、而利於行。其理甚明，具備完整的法令體系不但有助於後續「整合預警機制」、「發展準則教令」、「強化救災演訓」等相關工作的推動，而且對於「預置兵力部署」或「籌購救災機具」來說，也是不可或缺的要件。

美國聯邦最高法院大法官荷姆斯（Justice O. Holmes）曾說：「法律的本質，是經驗而非邏輯。」（The life of law has not been logic; it has been experience.）這句話指出：不論是立法或修法行為若脫離了可資憑藉的實際生活經驗，那麼任何良法美意都不免會落入形式主義的窠臼，以致功虧一簣。實際上，這樣的慘痛經驗和教訓幾乎在生活周遭隨處可見、俯拾皆是。¹⁶

現代法治主義所課予國家權力以義務者，其行為的作成非僅皆須符合「形式的合法性」，尚且應具有「實質的正當性」（rationality）。再者，「實質的正當性」與「形式的合法性」兩者具有互為表裏的依存關係，即正當性通過合法性予以表現，而合法性則以正當性作為實質內容。¹⁷例如，司法院大法官釋字第 520 號解釋理由書與第 523 號解釋文，其要旨即在強調「程序合法」及「實質正當」兩者的互補關係。¹⁸

基於此，筆者認為當前欲有效落實「國土安全防衛」政策，除須格外重視「依法行政」¹⁹的原則與要務，確實把握「法制」（law-governed）的精神外，更應參酌長期以來在救災實務上所累積的寶貴經驗，針對現行防災法規之不合時宜或確有窒礙難行者，著予大幅修正，以免妨礙日

¹⁶ 朱敬一，〈拋開社會情境，法律文字將一無所有〉，《中國時報》（2010 年 9 月 13 日），A18 版。

¹⁷ 羅傳賢，〈我國政府預算權力之法律原則〉，郭耀昌主編，《公共治理與地方事務 II》（新竹：偉文出版社，2008），頁 59。

¹⁸ 司法院大法官釋字第 520 號解釋理由書（2001 年 1 月）：「蓋基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代程序合法。」；第 523 號解釋文（2001 年 3 月）：「國家機關所依據之程序，須依據法律規定，其內容更須實質正當。」

¹⁹ Starling, Grover. *Managing the Public Sector*, 8th ed (洪聖斐等譯，《行政學：公部門之管理》，台北：五南圖書，2008，頁 65-130)。江必新、張明杰，〈關於行政裁量問題的對話〉，收入羅豪才主編，《行政法論叢》第 3 卷（北京：法律出版社，2000），頁 330-342。另參 Richard A. Posner, *Law, Pragmatism, and Democracy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003)

後整體防災應變工作的推動與執行。

事實上，法治國家在規範行政權與立法權兩者的關係時，首重依法行政原則，此為一切行政行為必須遵守的首要原則。而依法行政原則又可區分為「消極的依法行政」與「積極的依法行政」，前者為法律優越原則，後者則為法律保留原則。²⁰有鑒於現行的《災害防救法》及其他相關法規之內容、目的與範圍均較為明確，乃主張採法律保留原則，意即立法機關得授權行政機關發布法規命令，俾利其行。²¹

尤有進者，既然「法定原則」為一切行政治理之張本，亦為政府機關「量能執事」、「依法行政」之準據，故動見觀瞻，不可不慎。尤其，任何一項法案在完成研修、審議之後，才是真正「政策行動」(policy action)之始，所以「政策執行」(policy implementation)已成為現代政策科學中不可或缺的一環。²²而政策執行理論的主要貢獻，則在打破一般所謂「當法案成為法律之後，就自然能夠落實執行」的迷思。²³尤其，「官僚體系的組織架構並非衝突產生的核心原因，雖然權責不分是衝突產生的原因，那只是結構的因素，真正衝突的核心動力，是政策的制定

²⁰ 吳庚，同前註 13，頁 79；許宗力，〈論法律保留原則〉，收入氏著《法與國家權力》，（台北：月旦，1993），頁 118-9；陳清秀，〈依法行政與法律的適用〉，頁 143-163；江必新、張明杰，〈關於行政裁量問題的對話〉，頁 330-342。

²¹ 憲法優於法律，法律優於命令，此一法律位階性十分明確。但概括言之，行政規章、行政命令，均為「行政命令」。在今天的法制體系下，行政系統要執行法律，使之成為具體的行動，就需要以行政命令來補充。

²² 丘昌泰，《災難管理學》（台北：元照出版，2001）；丘昌泰，《公共政策（基礎篇）》（台北：巨流圖書公司，2008），頁 182-5。另參陳敦源，《民主與官僚：新制度論的觀點》（台北：韋伯文化，2005），頁 138-40。

²³ 茲以災害防救為例，我們首要打破的「政策迷思」是，若以為有了一部《災害防救法》便可長保萬無一失，實則大謬不然。譬如，在救災的過程中若出現了「本位主義」或「行政怠惰」的現象，應如何解決？當地方救災需求與國軍救災能量之間出現瑕隙，以致影響整體救災成效時，又應如何改善？甚至，當我國防資源（公共財）幾乎被視為一種廉價品，因而忽略了在救災過程中許多「隱藏性成本」被無端消耗的時候，又當如何矯正？面對這些問題，筆者認為需要透過「公共治理」的觀念與「民主行政」的機制，如設置公共論壇、進行公民對話、綿密行政協調與推動公私協力等方式來設法改善，乃不失為一可行之途徑。另參見 Peters and Pierre, *Handbook of Public Administration*（邱明斌等譯《行政學》第 10~12 章），由陳恆鈞所譯三篇與政策執行有關之專章內容。

與執行，也就是當官僚體系試圖動起來的時候，問題就會產生。」²⁴

譬如說，我國現行災害防救體系如何透過健全制度、法令與政策的執行，使其在縱向方面，充分發揮指揮、監督的機制；在橫向方面，能夠積極展現出整合的功能，而以最有制度、最有效能的作為，迅速提供緊急事件之救難與協助，以降低災害衝擊，減少二度傷害，實為提升國內災害防救能力之首要考量。²⁵因此，必須針對政府分工、權責分際、軍民分治、專業主義等原則作利弊權衡之考量，以為設計規劃之基準。如今對於國軍參與災害防救任務，亦應作如是觀。蓋舉凡救災整備、救災程序、預置兵力、指揮調度、協調聯絡、教育訓練、預算配置及民事工作等諸般事項，無不重在未來任務的有效遂行，以利於國民福祉的確切保障，否則與紙上談兵又有何異？

今（2010）年7月14日，立法院完成《災害防救法》部分修正條文三讀的立法程序，總統業於8月4日以華總一義字第09900192631號令修正公布第3、4、7、9～11、15～17、21、23、28、31、34、44、47等條文。²⁶除明訂中央及各級地方政府應成立專責災害防救辦公室，執行災害防救任務，並將內政部消防署轉型為「災害防救署」。另在「中央災害防救委員會」下增設「國家搜救指揮中心」，負責統籌與調度國內各搜救單位資源，執行災害事故搜救與救護。此外，為強化國軍主動

²⁴ 陳敦源，《民主與官僚：新制度論的觀點》，頁142。另參Wilson, James Q., *Bureaucracy: Why Government Agencies Do and Why They Do it*（孫艷等譯，《官僚機構：政府機構的作為及其原因》，北京：生活·讀書·新知三聯書店，2006第二次印刷）。

²⁵ 例如今（2010）年7月23日，由經濟部水利署與國家災害防救科技中心共同簽署MOU，針對氣候變遷衝擊評估、防災應變、災害勘察與監測及其他相關事項進行合作、共同推動，即為一跨出橫向整合功能之顯例。另參陳亮全等著，《生活防災》（台北：國立空中大學，2008），頁183-4；陳亮全、李清勝，〈氣候變遷對災害防治衝擊之調適對策〉，收入陳泰然、包宗和主編，《全球風險環境的形構：氣候變遷對台灣總體安全的衝擊》（台北：兩岸交流遠景基金會，2010），頁261-282。陳勁甫、陳道興，〈國軍參與救災角色與法源之探討〉，《國防政策評論》，第6卷第3期（2006年春季）；Peter Bishop, “Why is Horizon Scanning so Hard?” in Aaron Low (ed.), *Decisions in a Complex World: Building Foresight Capabilities* (Singapore: National Security Coordination Secretariat, 2010), pp.75-91.

²⁶ 《災害防救法》，網址：<http://law.ndppc.nat.gov.tw/gdppc/chi/FLAW/FLAWDAT0201.asp>；另參李維森，〈地區災害防救計畫之研擬〉（台北：國家災害防救科技中心體系與政策組，2006）。

救災機制，於該法中明確規定地方政府與中央災防主管機關得申請國軍支援救災；如遇重大災害，國軍部隊應主動協助救災，並得視情況需要，動員應召的後備軍人支援災防任務。

準此以觀，未來國軍不論是現役官兵或後備軍人都將在災害防救工作上扮演其不可或缺的重要角色。換言之，國軍參與災害防救任務已從「救災視同作戰」，提升為「救災就是作戰」，而新頒《災害防救法》對國軍在執行救災任務上已賦予更明確的法制規範，故應本「平戰合一」、「訓用合一」原則，做好萬全準備，不斷提升救災能量，才能有效護衛國人的安全。²⁷ 其他諸如《結合全民防衛動員準備體系執行災害防救應變及召集實施辦法》之修正、《申請國軍支援災害處理法》之廢止，亦可見主管部門的積極負責態度。儘管如此，筆者必須指出《災害防救法》之修訂固已較前更明確地課予國軍救災之法定職責，但就法論事，尚有下列數端與法制完備有關者，仍須持續推動，務期早日付諸實施。²⁸

首先，國防部爰依《災害防救法》第三十四條第六項之授權規定，所擬具之《國軍協助災害防救辦法》²⁹，應儘速完成其法定程序，以利各級部隊任務之遂行。該辦法共計有 18 條，其要點如下：

一、本辦法之授權依據。(第一條)

二、本辦法之主管機關。(第二條)

三、本辦法用詞定義。(第三條)

²⁷ 張中勇，〈災害防救與我國國土安全管理機制之策進〉，《國防雜誌》，第 24 卷第 6 期（2009），頁 3-17。汪毓璋，〈國軍主動救災機制 災防效能倍增〉，《青年日報》，2010 年 7 月 15 日，8 版。另參見〈強化部隊救災專業能力 確保國土安全〉，《青年日報》社論，2009 年 12 月，2 版。

²⁸ 王漢國，〈國軍修訂災害防救法規與組織功能之探討〉，收入國立政治大學國際關係研究中心、國防部整合評估室主辦、「國土防衛與災害防救」學術研討會論文，2009 年 12 月 14 日。另參李宗勳，〈防救災協力體系之網絡治理與國外經驗〉，收入國立政治大學國際關係研究中心、國防部整合評估室主辦、「國土防衛與災害防救」學術研討會論文，2009 年 12 月 14 日。〈國軍救災法制化 主動馳援強化災防效果〉《青年日報》社論，2010 年 7 月 20 日。

²⁹ 原《國軍執行災害防救辦法（草案）》已修正為《國軍協助災害防救辦法》，並經內政部會銜，於 2010 年 10 月 15 日訂定發布。

四、國軍協助災害防救平時應辦事項。(第四條)

五、國軍救災情報整備作為事項。(第五條)

六、國軍協助救災之程序。(第六條)

七、國軍預置兵力及派遣作業。(第七條)

八、國軍指揮調度及運用後備軍人支援災害防救事宜。(第八條)

九、國軍與地方政府應建立協調聯絡管道。(第九條)

十、國軍災害防救之教育訓練，強化救災專業知能。(第十條)

十一、國軍救災出勤時限，爭取救災時效。(第十一條)

十二、各級政府災害防救主管機關須配合事項。(第十二條)

十三、國軍運用營區規劃災民收容開設作業。(第十三條)

十四、國軍醫療單位協助災害地區醫療救助事項。(第十四條)

十五、國軍人員協助災害防救之敘獎及撫卹、慰問事宜。(第十五條)

十六、國軍協助災害防救費用之負擔事項。(第十六條)

十七、國軍接受慰問應注意事項。(第十七條)

綜言之，從上述辦法內容觀之，尚有諸多待斟酌之處，茲舉其要者說明如次：

(一) 第四、五條除現行之規定作法外，如何於平時能與中央各部會及救災主管機關積極協商並提出整合性作為，或者在權責上如何劃分及資源上如何配置，亦須有更明確之規範，以因應緊急應變之需。例如，有關國軍投入救災的財務成本責任如何分擔，即為一相當實際而猶待解

決之問題。³⁰

例如，「莫拉克風災」期間，國軍官兵所扮演的幾為一種「全方位」的救災角色。³¹雖然經過這一場罕見的風災肆虐，在與「時間競賽」、「空間搏力」的艱險過程中，國軍官兵不但付出了相當可觀的力量，其所累積的救災經驗更是彌足珍貴，可是，對於這樣的作法是否恰當，各界一直有相當多的不同意見。

（二）第七條有關預置兵力及派遣作業，其對於救災時效之掌握與資源之調度皆相當重要，如何與地方政府間取得綿密之協調與分工，實不容輕忽，故須在法則上有更明確之規定。例如，面對台灣地區各種跨域性的「複合型災害」頻仍，如何強化「作戰區會報」與「縣市三合一會報」之雙向功能，實攸關預置兵力及派遣作業之執行績效。

從「綜合性安全需求」角度而言，國軍欲落實「超前部署、預置兵力、主動救援」的政策目標，就必須更深入的研究其可行性與可及性，畢竟這項政策宣示的意義重大、影響深遠，其所牽涉的因素亦相當複雜。所以，若不在法規與政策上先作適當合宜的規範，將使得部隊從事救災會一再面臨「編裝未修訂」或「裝備未獲得」之窘境。³²

不容諱言，救災裝備的整備也是一大難題，蓋長期以來國軍裝備多用於傳統的軍事作戰，對於非軍事作戰任務的執行效益來說，則相對有限。問題是，在國家財政窘困的階段，國軍有必要重複投資採購其它的

³⁰ 筆者於今年 7 月 16 日參加由「台灣公共治理研究中心」舉辦之焦點團體訪談時，曾就此一問題和與會者交換過意見，咸認財務成本責任之分擔為現代國家軍隊參與救災的慣見作法，予以明確規範實有其必要。另參見陳新民，〈河既過矣，橋安存焉：國軍救災應否付費的平議〉，2002/11/7。http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/091/CL-R-091-438.htm)，（擷取日期：2010 年 8 月 15 日）

³¹ 如何明確定位國軍的救災角色，各界一直存有不同的看法。其中，部分人士認為國軍應依《災害防救法》的立法規範而為之，不宜越俎代庖，而取代了各災害主管機關或緊急應變機制的法定職責；另一方面的看法是，救災亦屬於保國衛民的一環，民眾有難，豈能坐視不顧？對於這些存在已久的爭議，筆者認為面對此種情況，設置公民論壇、開放公共輿論，多聽取基層官兵或民眾的意見，實有其必要性。

³² 筆者認為，即使今年 8 月 4 日總統已明令頒布新版的《災害防救法》，國軍救災角色業已作大幅調整，但對於如何修訂編裝與獲得裝備等計畫性作為，國防部仍需積極推動和賡續執行。

救災裝備？³³反不若加速完備動員徵租用需求申請計畫，遇有重大災害發生時，可即時徵租車輛機具儘速投入救災行動，較為實際。

（三）第十條有關教育訓練之規劃，似並未充分考量國軍在執行災害防救訓練的同時應如何兼顧既有的戰備任務，使兩者之間「排他性」的不利影響降至最低程度³⁴。此乃攸關非傳統安全之維護與國軍專業救災部隊執行力之問題。故對於現役官兵或後備軍人在教育訓練上如何做適切之規劃及有效之執行，以達到「訓用合一」之要求，皆須有專業和專精上的考量。

至於，在藉演訓提升整體救災能力方面，筆者認為，任何與防災應變有關的演訓，其所必備的準則、想定與兵推是否已漸趨完備？是否已著手準備驗證其可行性？依據國軍不同層級的戰略規劃與流程，各軍種司令部需負責準則的修編，而軍團級單位則須完成想定與兵推作業，以利各作戰區聯兵旅戰術任務的遂行。這一套嚴謹而慎密的作業程序，不但是指揮官領導統御、調兵遣將、指揮救災的重要憑藉，更是驗證部隊戰力、持續擴大部隊戰果的必經之路。

所以，目前國軍在因應災變的各項準則發展、想定與兵推作業是否經得起考驗？部隊與部隊、部隊與地方政府之間是否已取得聯防上周密的支援協定？甚至，各項驗證作業是否已足以落實「強化三軍聯合救災能力」之各項細部計畫的目標要求？這些皆有賴於軍方本身分階段、分期程不斷加以評估與檢討、修正與調整，方期有成。

³³ 一般建議國軍可採購結合軍事與救災一體通用之裝備，如生命探測器、挖土機、水陸兩棲裝甲運兵車等，用來執行救災任務。

³⁴ 當前國家安全事務除傳統性軍事安全防衛之外，必須同時注意「非傳統安全」領域內之各項事務，如災難救援、氣象預測、瘟疫因應、反恐措施等，而在這些廣義的國家安全事務之中，無疑的，國軍都將要扮演著重要的角色，詳見林中斌，《偶而言中：林中斌前瞻短評》，頁 195-206。然而不容忽視的，由於「非傳統安全」領域內之各項事務，其本質具有高度的不確定性和互依性，因此如何充分理解和確實掌握各種事態的可能動向，又如何在災情緊急、危急萬分的俄頃之間做出正確決策，無疑是一項極為嚴肅的課題。另參見 James Bohman, "How to Make a Social Science Practice: Pragmatism, Critical Social Science and Multiperspectival Theory," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.31, No.3 (2002), pp. 499-524.

最後，筆者必須強調，國軍各級幹部應不斷透過組織學習，加強有關防救災方面的專業知能。組織學習是一個動態的學習過程（dynamic learning process），它既是「經由自我經驗與他人經驗而學習的」，也是以「開發新領域或利用既有機會」為目的的學習，故有助於建立各級幹部對風險社會與管理、防救災的思維與策略，以及跨部門治理等方面的專業修為。尤其，組織學習更能不斷創新知識，尋求突破，並將其轉化為可用的技術。³⁵相信這些對於正處於任務轉型階段的國軍官兵而言，皆至為迫切需要。

（四）第十一條「救災出勤時限」與第十二條「各級政府災害防救主管機關須配合事項」之規定，基於實際協助成效上的考量，各級政府皆須進一步先行檢視其本身權責範圍及其相應配套措施，作為決策裁奪之準據，方屬允洽。不容諱言，面對全球氣候變遷導致的「跨域性災害治理」的整合問題，一直是各級政府亟待正視與強化的重要一環。

所以，國防部與中央各相關部會之間的平行協調關係與責任歸屬應如何確立，以及與中央及地方政府「災害防救辦公室」之間的互動，如指揮體系的權責相稱³⁶，實須有更為明確之律定。筆者所要強調的是，今天公部門面對的內外環境迥異於往昔，政策規劃與民眾參與的要求也愈來愈高。正如學者 Beryl A. Radin 所指出：現今政府正處於「一種跨域活動的快速增加、政策轄區不斷改變、民眾對政府角色的看法大不相同、各層級政府的相互依賴日增，以及公私相互依賴關係日切。」³⁷所

³⁵ Chris Argyris and Donald A. Schon, *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective* (Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1978)，另參見洪明洲，〈創造組織學習〉（台北：桂冠圖書，1997）。

³⁶ 所有組織在實際運作上都要面對的一個核心問題，即裁量權的分授。將科層中的決策權力位置往下方移動，使其趨近地方的資訊來源，這種做法能讓組織更快速地因應外在環境的某些變化。詳細分析，參見 Fukuyama(2005), pp.106-123。然若從立法的角度視之，裁量權的授予尚有以下幾個問題需要特別留意：（1）若法律規定過於原則性，容易形成行政機關過寬、過濫的自由裁量權；（2）對於「行政處罰」應當授予自由裁量權而沒有授予；（3）缺乏對於自由裁量權的規範，如對「行政程序法」應有的重視不夠；（4）在授予自由裁量權時缺乏基本原則的規定，而造成日後司法審查、司法監督上的困難等。參見江必新、張明杰，〈關於行政裁量問題的對話〉，頁 335。

³⁷ Radin, Beryl A., *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age* (Washington D.C.: Georgetown University Press, 2000), p. 499-512

以，政府與政府、政府與民間的垂直及水平分工與合作，便顯得格外迫切而重要。

此亦如福山（Francis Fukuyama）所云：「正規的制度不可能臻於完美，組織也沒有最理想的形態可言，公共部門的機構尤其如此。」³⁸究其主要緣故有三：（1）許多組織的目標宗旨並不明確；（2）正規的監督與究責系統——尤其是在公共行政領域，經常因為被監督者的工作難以明確界定，導致交易成本居高不下，或是根本無法施行；（3）當組織面對的內在與外在條件隨著時間改變，裁量權分授的適當程度已會出現變化。³⁹此一觀察，無疑地說明了公共部門在推動法制化的過程中，尤須格外重視組織與組織間、部門與部門間的分工合作，及其權責劃分的基準等問題。⁴⁰此亦印證所謂「徒善不足以為政，徒法不能以自行」⁴¹的道理。

實際上，災害防救的重要，主要在於它本身已涉及「整個社會的制度環境與關係網絡之變遷及維繫問題。」⁴²簡言之，當社會的制度環境與關係網絡愈趨於複雜化，則法規的約束力與課責力便愈容易趨於邊緣化，而往往顯得鞭長莫及、力有未逮。舉例而言，「莫拉克風災」之所以釀災，不是缺乏制度或法源，而是政府各部門輕忽，或太拘泥於機關

³⁸ Fukuyama, Francis, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*（閻紀宇譯，《強國論》，台北：時報文化，2005，頁86）。另參 Bennis, Warren & Michael Mische, *The 21st Century Organization: Reinventing Through Reengineering*（樵瑟譯，《組織已經在改變》，台北：海鵠文化，2002）。

³⁹ 閻紀宇譯，《強國論》，頁86-7。

⁴⁰ 楊永年，〈八八水災救災體系之研究〉，《公共行政學報》，第32期（2009），頁143-169。

⁴¹ 這句話不但意謂法制「雖然可以用於調和代理人與委託人的利益，但同時也是一把雙刀劍」，而且它在組織管理與公共行政上的重要性，更足以說明「其發展深受社會結構、文化與其他因素的影響」。故對於任何法制的建立與推動，都應當有效結合和運用「地方知識」，才能對於法定原則之外的特殊限制、機會、習慣、規範與條件有著更深刻的體認。參見 Fukuyama, p.104, 124, 130-131（閻紀宇譯，《強國論》）

⁴² Giddens, Anthony, *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Later Modern Age* (Cambridge: Polity Press, 1991)；另參見葉欣誠，《抗暖化關鍵報告：台灣面對暖化新世界的6大核心關鍵》（台北：新自然主義，2010）。

職掌，疏忽了民瘼民怨，疏忽了萬事莫如救災急。⁴³因此，國防部在推動救災法制規範時，應以宏觀的視野、前瞻的規劃，積極的態度而為之，使得國軍的救災行動能知所行止，無忝所司。

參、對研修其他與災防有關法規之芻議

為求法制之完備，筆者認為目前除 2010 年 7 月立法院剛修訂之《災害防救法》與日前訂定的《國軍協助災害防救辦法》，其他諸如《國防法》、《兵役法》及《全民防衛動員準備法》等，亦須加速推動其部分條文之修訂工作。

第一、在《國防法》部分條文修訂方面，業經立法院今年 11 月 5 日三讀通過，已分別針對第二條、第三條內容增列「協助災害防救」之執行條文及第十四條軍隊指揮事項增列第十一款為「災害防救之執行」等文字，藉以明確律定軍隊之救災任務（詳見附表一）。

第二、有關在《兵役法》修訂方面，依國防部初步提出之修正原則草案，僅於第三十七條第一款「動員召集」、第三款「教育召集」及第四款「勤務召集」中增列「災害防救」等文字（詳見附表二）。

⁴³ 參見〈牢記八八風災教訓 讓馬政府高效能運轉〉（《中國時報》，2010 年 8 月 1 日，A19 版）。另一項觀察亦值得正視，即台灣雖然自然災害的風險很高，相關法規也多如牛毛，但國土安全的應對卻始終是權責分散、各行其事。尤其，每遇颱風過境，其所涉及不只是災害防救，還有水資源、糧食安全、國土流失、生態環境、人類健康等多個層面、跨部會，甚至牽涉國際的事務。故應提升至國安層次來防災，才是崇本務實之道。（《聯合報》社論，2010 年 6 月 27 日）；David Shearman & Joseph Wayne Smith, *The Climate Change Challenge and the Failure of Democracy*（武錫申、李楠合譯，《氣候變化的挑戰與民主的失靈》，北京：社會科學文獻出版社，2009）。至於有關「集體迷思」問題的討論，可參見 Hart, P., *Groupthink In Government* (Rockland, MA: Swets & Zeitlinger, 1990) 另參見 William J. Petak (ed.), “Emergency Management: A Challenge for Public Administration,” *Public Administration Review*, Special Issue (1985), p.45.

表一、《國防法》部分條文修正原則（草案）

修 正 條 文	現 行 條 文	說 明
第二條（國防武力之目的） 中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力， <u>協助災害防救，達成保衛國家與人民安全及維護世界和平之目的。</u>	第二條（國防武力之目的）中 中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力， <u>達成保衛國家安全，維護世界和平之目的。</u>	將「協助災害防救，達成保衛國家與人民安全及維護世界和平之目的」，列為我國國防武力之目的，以應未來災害防救任務之需。
第三條 中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛、 <u>執行災害防救</u> 及與國防有關之政治、社會、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。	第三條 中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、社會、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。	增列「執行災害防救」等文字。
第十四條 軍隊指揮事項如下： 一、軍隊人事管理與勤務。 二、軍事情報之蒐集及研判。 三、作戰序列、作戰計畫之策定與執行。 四、軍隊之部署運用及訓練。 五、軍隊動員整備及執行。 六、軍事準則之制頒及作戰研究發展。 七、獲得人員、裝備與補給品之分配及運用。 八、通信、資訊與電子戰之策劃及執行。 九、政治作戰之執行。 一〇、戰術及技術督導。 一一、 <u>災害防救之執行</u> 。 一二、其他有關軍隊指揮事項。	第十四條 軍隊指揮事項如下： 一、軍隊人事管理與勤務。 二、軍事情報之蒐集及研判。 三、作戰序列、作戰計畫之策定與執行。 四、軍隊之部署運用及訓練。 五、軍隊動員整備及執行。 六、軍事準則之制頒及作戰研究發展。 七、獲得人員、裝備與補給品之分配及運用。 八、通信、資訊與電子戰之策劃及執行。 九、政治作戰之執行。 一〇、戰術及技術督導。 一一、其他有關軍隊指揮事項。	增訂「災害防救之執行」列為軍隊指揮事項，以為軍隊執行災害防救任務之法律依據；直轄市、縣（市）政府或中央災害防救業務主管機關原則應依「災害防救法」第三十四條第四項規定，於無法因應災害處理時，申請國軍支援；然為因應狀況緊急或發生重大災害等情形，增訂「軍隊得不待申請，主動執行救災任務」之規定，以肆應未來災害防救任務需求。

資料來源：「國防法」，詳見立法院網站法規動態查詢（檢索日期：2010/11/17）。上表條文文字標示底線部分為立法院第7屆第6會期第7次會議於2010年11月5日三讀通過之版本。

基本上，筆者對於國防部目前僅修訂《兵役法》第三十七條第一、三、四等三款內文之做法，不得不持保留態度。不容諱言，近二十年餘來，國軍兵力結構在歷經「精實案」、「精進案」，以迄目前的「精粹案」

實施之後，兵員已大幅縮減，加以「全募兵制」⁴⁴的實施在即，以現有及未來可預見之兵力配置與實際能量能否足以因應大區域或重大災害緊急救援需求，實不無可慮。⁴⁵

表二、《兵役法》部分條文修正原則（草案）

修正條文	現行條文	說明
第三十七條 後備軍人及補充兵應下列召集： 一、動員召集：戰爭或非常事變時，依作戰或災害防救需要實施之。 二、臨時召集：平時為現役補缺、停役原因消滅回役；戰時為人員補充或在軍事警備上有需要時實施。 三、教育召集：依軍事或災害防救需要，於舉行訓練或演習時實施之。 四、勤務召集：平時為軍事訓練、演習或災害防救，戰時或非常事變時，為輔助戰時勤務或地方自衛防空等勤務需要實施之。 五、點閱召集：於點閱或校閱時實施之。	第三十七條 後備軍人及補充兵應下列召集： 一、動員召集：戰爭或非常事變時，依作戰需要實施之。 二、臨時召集：平時為現役補缺、停役原因消滅回役；戰時為人員補充或在軍事警備上有需要時實施。 三、教育召集：依軍事需要，於舉行訓練或演習時實施之。 四、勤務召集：戰時或非常事變時，為輔助戰時勤務或地方自衛防空等勤務需要實施之。 五、點閱召集：於點閱或校閱時實施之。	配合兵役制度改革朝向「募兵制」發展，義務役人員役期縮短，為平時能實施動員、教育及勤務召集，加強後備軍人召集訓練，並能因應災變，動員後備軍人實施救災，將動員、教育及勤務召集增加平時之運用。

資料來源：《兵役法》，全文見：law.moj.gov.tw/Scripts/NewsDetail.asp?no=1F0040001，www.6law.idv.tw/6law/law/.htm（檢索日期：2010年7月16日）。

附註：上表條文內標示底線部分為國防部之初步修訂意見。

因此，國防部須有先期性客觀、詳實而深入之評估，才是負責任的表現。就現實面考量，任何政策宣示絕不等於實際的政策行動，國防部為落實馬英九總統「超前部署、預置兵力、隨時防救」、「救災就是作戰」

⁴⁴ 依國防部對「全募兵制」之期程規劃，自2008年5月20日起至2014年12月30日止，計區分「規劃準備」、「計畫整備」與「執行驗證」等三個階段執行。至2015年總員額為21.5萬，內含作戰部隊14.7萬、高司後勤5.5萬、維持員額1.3萬。參見〈國軍兵力結構裁減演變表〉，《聯合報》（2010年5月2日）。

⁴⁵ 根據今年8月日本NHK記錄片的報導在小林村現場調查的結果發現，當地災情之所以會如此慘重，實肇因於獻肚山的「深層崩塌」所致。試問：如此嚴重的災難事件，若不從根本上國土安全的戰略層次去作未雨綢繆的預防措施，國軍的一般戰術性救災作為既難濟其全，也難奏其功。

等指示，勢須將緊急救災任務更明確地列為「動員召集」與「勤務召集」的重要事項之一，俾能適時將兵員整備力量迅速投入緊急救災之行列。

第三，2001年11月14日頒布的《全民防衛動員準備法》，其主要任務有兩項：（一）動員準備階段應結合施政作為，完成人力、物力、財力、科技、軍事等戰力綜合準備，以積儲戰時總體戰力，並配合災害防救法規定支援災害防救。（二）動員實施階段應統合運用全民力量，支援軍事作戰及緊急危難，並維持公務機關緊急應變及國民基本生活需要。⁴⁶

具體而言，「全民防衛動員機制」係以民眾為國防基礎，以政府施政為推動憑藉，平時結合施政作為，完成人力、物力、財力、科技等戰力綜合準備，屯備必需之國防戰略物資與重要民生物質。戰時則在有準備、有計畫的狀況下，綜合運用全民力量，支援軍事作戰，並維持公務機關緊急應變及國民基本需要。故依《全民防衛動員準備法》之規定，經平時調查、統計所掌握的政府與民間人力、物力資源，當國家遇有重大災難時，亦可與災害防救體系結合，提供地方政府緊急救援，以達資源共享之效果。⁴⁷

另依2007年3月20日修頒《全民防衛動員實施階段物資固定設施徵購徵用及補償實施辦法》第四條第二項規定：「收受徵購、徵用書後，應於徵購、徵用五日前，送達物資或固定設施所有人或管理人。必要時並得協調直轄市、縣(市)後備指揮部所設後備軍人輔導組織協助送達。」⁴⁸由此可見，後備軍人輔導組織平日在執行「協助物力調查」工作上的

⁴⁶ 參見《全民防衛動員準備法》第三條規定（2001年11月14日華總一義字第9000223460號令修正），網址：<http://law.ndppc.nat.gov.tw/gdppc/chi/FLAW/FLAWDA0201.asp>（擷取日期：2010年7月26日）；另參見〈落實全民防衛動員機制 整合災防能量確維國安〉，《青年日報》（2010年3月18日），2版社論。

⁴⁷ 例如，今年8月26日由行政院動員會報主辦，各動員方案主管部會與國防大學協辦之「全民防衛動員新思維與展望」學術研討會，即已針對全民防衛動員體系之運用、基本問題、民事支援、跨域管理，及災害防救體系結合等議題，作了相當廣泛而深入的探討，對未來法制、政策與執行之裨益甚宏。

⁴⁸ 就法制立場與實際運作觀點而言，中央（國防部）須依總統發布之緊急命令或辦理動員準備演習時，使得依《全民防衛動員準備法》及其子法實施徵調、徵（購）用，再由後備司令部負責協助提供相關編管資訊（料）。

重要性。

自《全民防衛動員準備法》實施後，未來不論是面對台澎防衛作戰或大型災害救援工作，政府都應強化後備軍人的動員機制，尤其更應改變既有的舊思維，同時將非傳統安全任務一併納入其工作範疇，因為「動員」除了執行軍事任務以外，尚有執行災害防救之任務性質。因此，相關單位應重視運用後備軍人投入救災的能量，將之納為災害防救體系的一部份，而國防部亦須進一步就災害類型、規模、等級和影響範圍等事項擬定防救演練計畫，不斷做實際操演，俾供未來發生大型天然災害時政府動員後備軍人的依據。

目前國防部針對《全民防衛動員準備法》第三條「動員任務」、第六條「組織及權責」、第十五條「動員準備」部分條文所作之原則性規範，宜多從如何與災害防救體系相結合著墨。例如，今年 7 月 27 日由國防部訂頒之《國防部教育召集後備部隊執行災害防救作業規定》，即旨在明確律定教育召集之後備部隊，在執行災害防救之任務性質、申請程序、運用時機及管制措施等作為⁴⁹，使其在現行的《全民防衛動員準備演習民力徵用實施辦法》中⁵⁰，對於「備軍人支援災害防救」事項能有更具體之規範。

經查 2007 年 5 月 27 日修正通過之《後備軍人輔導組織設置辦法》⁵¹，係依照《全民防衛動員準備法》第二十五條第三項規定所訂定，以確立全民防衛動員組織為國土安全之備援體系。而後備軍人輔導組織主要是由各輔導中心協助縣市後備指揮部執行各鄉鎮市有關動員、後管、後服等工作。因此，國防部各聯參單位、後備司令部及各級後備指揮部宜就後備軍人依令轉用、統一指揮與調度、基本救災裝備籌獲囤儲，以及協調直轄市、縣（市）政府完成車輛、工程重機械之調查編管，並協

⁴⁹ 參見《國防部教育召集後備部隊執行災害防救作業規定》，網址 http://afrc.mnd.gov.tw/TheLaw/law_34000.htm，2010 年 9 月 18 日公布。

⁵⁰ 參見《全民防衛動員準備演習民力徵用實施辦法》，網址：laws.mywoo.com/6/37/1464.html，2010 年 8 月 12 日。

⁵¹ 《後備軍人輔導組織設置辦法》，網址：wenming2.myweb.hinet.net/Service_03.htm，2010 年 8 月 12 日。

助其辦理徵用、徵購或租賃作業等事項，強化其戰備整備作為。

所以，中央災防主管機關未來在運用應召的後備軍人支援災害防救任務時，就應先考量目前後備軍人輔導組織之基本功能及其實際動員能量，然後再針對各縣市所需救災人力、物力與財力等狀況，做嚴謹而適切的調查，作為日後調度和支援之參據，較符實際。故現行《後備軍人輔導組織設置辦法》內容，宜同步就如何運用應召的後備軍人支援災害防救任務乙節有明確之律定。

最後，對於後備軍人及補充兵之召集，除一方面需衡酌緊急救援對象所需求的救援數量、能量，及平戰結合下可能達致之支援程度，藉以有效因應救災行動之實需。另一方面則須與《兵役法》、《全民防衛動員準備法》，及《全民防衛動員準備法施行細則》等法規相互配合，以利「軍事動員準備」或「動員演習及徵購、徵用與補償」等行動之次第展開，以落實災害防救工作。因此，筆者建議基於「依法行政」之立場與原則，國防部各相關主管部門應即協同內政部積極進行修法事宜，匡補闕遺，更正條理，以免嚴重影響日後機制運作與任務遂行。

誠然，法規之修訂，茲事體大，可謂「牽一髮動全身」。因此在修頒《災害防救法》之後，對於與國軍救災有關之其他各項法案仍須加緊步調，全力推動。至於在修法的過程中，除行政機關本身、行政與立法部門之間宜有綿密的溝通、建立共識之外，尤須廣邀朝野各界人士共同參與研議，多從「法則」的適用性、可行性與綜效性上去做深入探討，斟酌損益，再作定奪。這不但是對「民主的行政」基本理念和規範的踐履，也是縮小認知差距、減少社會對立、降低社會成本、提升政策效能的必經之由。

肆、結論

「莫拉克風災」已屆滿一週年，全國上下都應深切記取其所帶來的慘痛教訓，自我策勵，全面強化災防體系及其功能，故不論是政府部門、國軍官兵或全國人民，唯有建立高度的防災、救災的警覺與離災的觀

念，未雨綢繆、防範未然，方能有效應變災害的發生，達到維護國土安全的共同使命。

馬英九總統在八八風災一週年紀念晚會中表示：「八八風災時，包括軍、警、消、志工共有 112 萬人投入救災，國軍投入的救災人數和直升機架次都遠超過 921 地震，雖然全國傾全力救災，提供資源，但仍有未盡人意之處。」⁵²他所謂的「未盡人意之處」，實意味著對於政府防災與救災的「執行力」有著更高的期許，及全國民眾的「配合度」有著更高的期許。

落實法制，為治事之基礎；興革機制，為成事之張本。從本研究中可見，在研修法規方面，目前尚有諸多待斟酌與商榷之處，至盼各主管機關能多予正視，積極推動後續的法制化工作，以利救災任務之執行。雖然《災害防救法》修頒後，國軍救災已具備較前完善而明確的法源依據，但軍隊救災的本身即具有高度的指標性和政治意涵，除須抱持「聞聲救苦」和「災害發生第一時間，民眾就看到國軍投入救災」的救援精神，並能充分展現「全災害對策」(All-hazard Approach)的主動性、協調性與機動性。而這些都涉及到軍政關係、軍民關係，以及軍隊本身的內部協調與外部合作，有以致之。同時，也是未來在推動法制化過程中所必須納入考量的重要因素。

(本文為作者個人意見，不代表本部政策立場)

⁵²羅融，〈八八風災周年 馬坦承救災未盡人意〉，《中國時報》(2010 年 8 月 8 日)，A 5 版。

附件：《國軍協助災害防救辦法》逐條說明

條	文	說	明
第一條	本辦法依災害防救法(以下簡稱本法)第三十四條第六項規定訂定之。	本辦法之授權依據。	
第二條	本辦法之主管機關為國防部。	本辦法之主管機關。	
第三條	本辦法用詞定義如下： 一、重大災害：指依中央災害應變中心各類型災害一、二級之開設時機及災害狀況認定之。 二、協助災害防救：指本法第三十四條第四項之申請國軍支援或國軍主動協助災害防救。 三、受支援機關：指依本法第三十四條第四項所定申請國軍支援及國軍主動協助災害防救之機關。 四、作戰區：指以陸軍軍團(地區防衛或海軍陸戰隊比照)指揮部為主組成，除指揮其編制與編配之部隊外，並作戰管制地區內之三軍部隊。通常依任務需要，區分數個分區。 五、救災責任分區：指以作戰區為主體，依救災任務需要，結合直轄市、縣(市)政府行政區域，區分數個救災責任分區。 六、救災應變部隊：作戰區遇無預警之災害發生時，視災害類別及規模，將救災責任分區戰備部隊轉換之部隊及有預警之災害來襲前，完成預置兵力之部隊。	一、本辦法之用詞定義。 二、本法第七條第二項、第十三條第一項及第十六條所稱「重大災害」，均欠缺明確定義。為使國軍未來於重大災害發生時，得主動迅速投入兵力協助災害防救任務，爰明定依中央災害應變中心就各類型災害一、二級之開設時機及災害狀況認定之，列為第一款，俾利適用。 三、依本法第三十四條第四項規定：「直轄市、縣(市)政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援。但發生重大災害時，國軍部隊應主動協助災害防救。」，爰明定本辦法所定國軍協助災害防救，係指申請國軍支援或國軍主動協助災害防救，列為第二款。 四、明定本辦法所稱受支援機關、作戰區、救災責任分區及救災應變部隊，列為第三款至第六款。	
第四條	國軍為協助災害防救，國防部於平時應辦理下列事項： 一、訂定國軍協助災害防救計畫。 二、劃分國軍協助災害防救作戰區及救災責任分區，與跨區增援事宜。 三、指定作戰區及救災責任分區救災應變部隊、任務及配賦裝備事宜。 四、建立國軍協助災害防救之指揮體系及資源管理系統。 五、督導作戰區及救災責任分區依計	一、明定國軍協助災害防救平時應辦事項。 二、本條第一款所稱國軍協助災害防救計畫，非屬本法第二條第三款所定「災害防救計畫：指災害防救基本計畫、災害防救業務計畫及地區災害防救計畫。」，併予敘明。	

畫實施演練。	
第五條 國軍各作戰區及救災責任分區應依災害潛勢地區之特性及災害類別，結合各級政府機關災害防救專責單位資訊，完成兵要調查及預判災情蒐報研析先期完成救災情報整備。	為提升國軍災害防救預判能力及任務遂行，爰明定國軍各作戰區及救災責任分區應依災害潛勢地區，先期完成救災情報整備。
第六條 國軍協助災害防救，由中央災害防救業務主管機關向國防部提出申請；地方由直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所向所在直轄市、縣(市)後備指揮部轉各作戰區提出申請。但發生重大災害時，國軍應主動派遣兵力協助災害防救，並立即通知直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)及中央災害應變中心。 前項申請以書面為之，緊急時得以電話、傳真或其他方式先行聯繫。 發生重大災害地區，由作戰區及救災責任分區指派作戰及專業參謀，編成具備勘災能力之災情蒐報小組，掌握災情，並與直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所首長密切聯繫，適時投入兵力，立即協助救災。 直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所於災害發生期間，緊急申請國軍支援時，作戰區應儘速核定，以電話先行回覆直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)及中央災害應變中心兵力派遣情形，並向國防部回報。	一、第一項及第二項明定申請國軍協助災害防救之程序。 二、第三項及第四項明定國軍主動協助救災之行動準據，並由作戰區指派其或救災責任分區作戰及專業參謀，編成災情蒐報小組，與直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所首長密切聯繫，適時投入兵力，立即協助救災。
第七條 國軍協助災害防救，以各作戰區為主，結合行政區域編組劃分救災責任分區，並依地區特性、災害類別及規模，由作戰區統一規劃運用地區三軍部隊。 作戰區針對救災責任分區易發生土石流及水災等天然災害地區，應預劃適當之位置，先期完成預置兵力、整備機具，並於災害預警發布時，依令前推部署，遇狀況立即投入。	一、第一項明定國軍預置兵力及派遣事項，由作戰區統一規劃運用地區三軍部隊。 二、第二項明定作戰區針對救災責任分區易發生土石流及水災等天然災害地區，應預劃適當之位置，先期完成預置兵力、整備機具，並於災害預警發布時，依令前推部署，遇狀況可立即投入，爭取救災時效。 三、第二項所定預置兵力之位置，作戰區應事先勘察，選定無安全顧慮之地點妥適規劃，俾確保人員、機具與裝備安全。
第八條 國軍調派兵力協助災害防救，應不影響國軍戰備、不破壞國軍指揮體系、	一、援用申請國軍支援災害處理辦法第二條第二項：「申請國軍支援災害處理，國軍調派兵力支援，應

不逾越國軍支援能力範圍。 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)及中央災害應變中心指揮官應指揮、督導、協調國軍賦予協助災害防救任務；受支援機關應於災害現場指定人員，與國軍協調有關災害處理事宜。 國軍常備部隊兵力無法滿足災害防救時，國防部得運用教育召集應召之後備軍人，編成救災部隊，納入作戰區指揮調度，協助災害防救。	不影響國軍戰備、不破壞國軍指揮體系、不超過國軍支援能力範圍」及第三項：「國軍支援災害處理時，接受災害應變中心指揮官指揮；且申請機關應於災害現場指定人員，與國軍支援部隊協調有關災害處理事宜。」之規定，並徵諸以往國軍協助救災實務，本法第三十一條第一項第六款各級政府災害應變中心指揮官「指揮」國軍執行救災工作部分，所稱「指揮」，係指救災任務之賦予及救災地區之分配，不包括實質指揮國軍救災部隊，爰於第一、二項明定國軍協助災害防救，調派兵力支援之原則，及受支援機關應派員與國軍協調有關災害處理事宜。 二、依本法第三十四條第五項：「國防部得依前項災害防救需要，運用應召之後備軍人支援災害防救。」之規定，發生重大災害時，而國軍常備部隊兵力無法滿足災害防救時，爰明定國軍得運用教育召集應召之後備軍人編成救災部隊，納入作戰區統一指揮調度，協助災害防救，列為第三項。
第九條 國軍依救災責任分區，平時應與直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所及其首長建立經常性協調聯絡管道，災害預警發布時，作戰區及縣(市)後備指揮部應派遣連絡官進駐直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)災害應變中心瞭解狀況，即時通報災情。 國軍平時應派員參加各級政府召開之災害防救會報，並指定專人負責協調聯絡。	一、第一項明定國軍依救災責任分區，平時應與直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所及其首長建立經常性協調聯絡管道，災害預警發布時，作戰區及縣(市)後備指揮部應派遣連絡官進駐各級災害應變中心，俾利迅速通報災情資訊及相關協調事項。 二、第二項明定國軍平時應參加各級政府召開之災害防救會報，並指定人員負責救災責任分區之協調聯絡，俾於重大災害發生時，儘速通報災情資訊及協調相關事宜。
第十條 國軍各類型部隊應依災害防救任務與各階段軍事教育及部隊訓練之災害防救課程，結合戰備任務、各項兵棋推演及實兵演練，執行實作訓練。 內政部災害防救署應提供國軍災	明定國軍應依部隊任務類別，依據賦予災害防救任務與軍事教育及部隊訓練之災害防救課程持恆訓練，強化專業知能；又內政部災害防救署應提供國軍訓練場地及協助培育種子教官與專業部隊訓練，建立國軍災害防救能

害防救師資培訓及訓練場地，協助培育國軍種子教官及專業部隊訓練。	量。
第十一條 直轄市、縣(市)後備指揮部連絡官接獲直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)災害應變中心指揮官提出之救災兵力申請時，應儘速協助完成兵力申請、調派及核定作業。 國軍於災害潛勢地區先期完成預置兵力之救災應變部隊，應於受命後十分鐘出發執行救災任務；後續部隊於受命完成整備後，立即出發。各作戰區應統籌地區三軍部隊投入救災任務，並由作戰區指揮官指派專人負責指揮及管制。	一、第一項明定直轄市、縣(市)後備指揮部連絡官接獲直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)災害應變中心指揮官提出之救災兵力申請時，應即時儘速協助完成兵力申請、調派及核定作業，爭取協助救災時效。 二、第二項明定國軍各先期完成預置兵力救災部隊，應於受命後十分鐘出發執行救災任務；後續部隊於受命完成人員、裝備、車輛、油料等機動整備後，立即出發。各作戰區統籌地區三軍地面部隊，由作戰區指揮官指派專人負責指揮及管制救災應變部隊。
第十二條 直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所及中央災害防救業務主管機關申請國軍協助災害防救時，應即時提供相關災情資訊、所需救災人員、裝備、機具需求及其他可提供救災部隊之資源事項。 國軍協助災害防救時，無法支援之操作人員、特種機具、重型機械或資材等，由受支援機關依本法第三十一條第一項第四款、第五款規定，辦理徵調、徵用及徵購作業。	一、第一項明定直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所及中央災害防救業務主管機關申請國軍協助災害防救時，應即時提供災情資訊及其他相關需求等事項，爭取救災時效。 二、國軍協助災害防救時，無法支援之操作人員、特種機具、重型機械或資材等，除由受支援機關負責調集運用外，另各級政府應依本法第三十一條第一項第四款、第五款有關徵調操作人員及徵用、徵購民間搜救犬、救災機具、車輛、船舶或航空器等裝備之規定辦理，列為第二項，俾利適用。
第十三條 國軍各作戰區依直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所需求，就災害潛勢地區，檢討現有營區，協助辦理災民避難及收容安置。	明定作戰區依據直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所需求，檢討提供接近災區之國軍營區，協助辦理災民避難及收容安置。
第十四條 國軍(總)醫院及衛生部隊人員(以下簡稱國軍醫療單位)參與國軍緊急救災醫療支援任務，應協助所在地區衛生主管機關統合各公、民營醫療機構，並接受作戰區指揮官指揮管制，於災害發生時，即隨同救災部隊進入災區，協助提供災民所需醫療服務。 國軍醫療單位協助災害防救各項醫療服務，應將執行情形主動通報所在地區衛生主管機關。	一、明定國軍醫療單位參與救災，應協助所在地區衛生主管機關統合各公、民營醫療機構，並接受作戰區指揮官指揮管制，於災害發生時，即隨同救災部隊進入災區，協助提供災民所需醫療服務，以統一運用有限醫療資源，發揮整體緊急救災醫療支援任務效能，俾符實需，列為第一項。 二、提示國軍醫療單位應將協助災害防救各項醫療服務主動通報所

	在地區衛生主管機關，列為第二項。
第十五條 國軍人員協助災害防救成效卓著者，除依陸海空軍勳賞條例、陸海空軍獎勵條例敘獎外，得由直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所及中央災害業務主管機關辦理表彰及慰勞事宜。 國軍人員協助災害防救致傷殘或死亡者，依本法第四十七條及相關法令辦理撫卹、慰問。	一、第一項明定國軍人員(含應召之後備軍人)協助災害防救成效卓著者之獎勵及慰勞事宜，鼓勵協助災害防救。 二、按本法第四十七條第一項：「執行本法災害防救事項，致傷病、殘廢或死亡者，依其本職身分有關規定請領各項給付。」之規定，爰於第二項明定國軍人員(含應召之後備軍人)協助災害防救致傷殘或死亡者之撫卹、慰問作業。
第十六條 國軍協助災害防救所需人員、裝備、機具、設施、油料與衍生災民收容安置、災後復原及重建等相關費用，國防部得視需要移緩濟急，先行調整年度預算墊支。但應由受支援機關依本法第四十三條及預算相關法令籌措歸墊，必要時得報請中央災害防救委員會協調。	援用申請國軍支援災害防救辦法第六條：「國軍接受申請支援災害處理所耗損之工具、國軍接受申請支援災害處理所耗損之工具、器材、油料等費用，得由國防部向申請機關要求負擔，其負擔金額及支付方式，由國防部及申請機關以協議定之；協議不成時，報由共同上級機關決定。」之規定，明定國軍協助災害防救所需相關費用，國防部得視需要移緩濟急，先行調整年度預算墊支。但依行政程序法第十九條第七項規定，應由受支援機關依本法第四十三條及預算相關法令籌措歸墊，必要時得報請中央災害防救委員會協調。
第十七條 國軍協助災害防救工作，不接受任何酬勞。但各級政府機關(構)或其他公益團體致送之慰勞金(物品)，不在此限。	援用申請國軍支援災害處理辦法第十條：「國軍支援救災工作，不接收任何酬勞。但國軍各級長官、軍友社、各級政府之慰問金(品)，不在此限。」之規定，明定國軍協助災害防救工作，原則不接受任何酬勞，但可接受各級政府機關(構)或其他公益團體致送之慰勞金(物品)。
第十八條 本辦法自發布日施行。	本辦法之施行日期。

國軍救災角色之調適與踐履：法制面探析

論日本自衛隊救災體制

何思慎

輔仁大學日文系（所）教授
兼外交與國際事務學程副召集人

摘 要

日本政府平時極為重視救災體系的建構與演訓，其中各級政府中常設性建置救災機構，並與自衛隊緊密結合，自衛隊乃日本防災體系中的中堅。近年來，因地球暖化加劇，極端天候出現頻率激增，在國家安全上，不再僅著眼於傳統的軍事威脅，自然界對文明的反撲已成為國家安全的另一重大威脅，其對人民生命財產的帶來的損失可能更勝於傳統的戰爭。2007 年 5 月，日本「中央環境審議會地球環境部會」轄下之「氣候變遷國際戰略專門委員會」發表《關於氣候安全保障報告》，將安全保障的概念擴及人類安全、福祉的提昇，其中氣候變遷對人類、糧食安全、能源安全等攸關安全保障之影響備受關注，對此日本提出「氣候安全保障」的概念。我國與日本之地理條件相近，共同面臨颱風、暴雨、地震與火山等天然災害的嚴重威脅，日本動員自衛隊投入防災、救災的經驗，足堪我國借鏡。此外，日本救災體系與相關法制之完備亦令人印象深刻，此點迥異於我國遭遇災害時，始臨時啟動防災機制之作法。本文即針對日本自衛隊在該國救災體系中之角色進行研析，從中汲取日本自衛隊參與救災任務之經驗教訓，強化我國救災機制與國軍因應重大天然災害救援之能力。

關鍵字：氣候變遷、氣候安全保障、日本自衛隊、日本救災體系、中央防災會議

壹、前言

戰後的日本囿於新憲第九條「放棄戰爭」之精神，不擁有一般國家之軍隊。然在 1950 年韓戰後，美國調整對日佔領政策，著手讓日本成立一支以「專守防衛」為目的之自衛隊，1954 年 7 月 1 日，日本自衛隊正式成軍。冷戰時期，東北亞雖存在著諸多緊張與衝突，但日本在美、日安保架構下，並未受到他國的軍事攻擊，日本自衛隊在「美日同盟」分工下，承擔著美國在東亞安全戰略中的前沿基地之角色，在武器裝備與戰備訓練上，堪稱為東亞的勁旅之一。

然而，日本自衛隊在戰備任務外，平時亦負責救災之任務。自衛隊成軍 50 餘年來，曾參與多次日本重大天然災害之救災行動，成效斐然。近年來，因地球暖化加劇，極端天候出現頻率激增，在國家安全上，不再僅著眼於傳統的軍事威脅，自然界對文明的反撲已成為國家安全的另一重大威脅，其對人民生命財產的帶來的損失可能更勝於傳統的戰爭。因氣候變遷所導致的資源爭奪戰、洋面上昇、海岸線後退造成領土喪失與國際紛爭、大規模移民、不安定國家的激進主義抬頭、能源供應的緊張，在在威脅國際和平與穩定。2007 年 5 月，日本「中央環境審議會地球環境部會」轄下之「氣候變遷國際戰略專門委員會」發表《關於氣候安全保障（Climate Security）報告》，將安全保障的概念擴及人類安全、福祉的提昇，其中氣候變遷對人類、糧食安全、能源安全等攸關安全保障之影響備受關注，對此日本提出「氣候安全保障」的概念。¹顯然，《明天過後》（The Day after Tomorrow）已非電影虛構的情節，極端氣候已成為人類安全的新型態威脅。近年來，各國在國防任務上，因應氣候變遷對國家安全構成之威脅，隨之擴大軍隊在救災體系中之角色，在建軍任務亦強化救災之功能。

我國與日本之地理條件相近，共同面臨颱風、暴雨、地震與火山等天然災害的嚴重威脅，日本動員自衛隊投入防災、救災的經驗，足堪我

¹ 防衛省防衛研究所編，《東アジア戰略概観 2009》（東京：防衛省防衛研究所，2009 年 3 月），頁 51。

國借鏡。本文即針對日本自衛隊在該國救災體系中之角色進行研析，從中汲取日本自衛隊參與救災任務之經驗教訓，做為我國軍建軍備戰之有效參考，強化我國救災機制與國軍因應重大天然災害救援之能力。

貳、自衛隊參與救災任務之歷史與成效

在日本自衛隊史上首度參與救災行動為 1958 年 9 月間至伊豆半島協助水患地區的物資運送。1959 年投入「伊勢灣颱風」造成日光川潰堤後的救災工作。其後，自衛隊在戰後日本重大自然災害的救援上幾乎無役不與，其間重要之救災任務有「新潟縣 38 豪雪」(1963 年)、「新潟震災」(1964 年)、「山陰地區大旱」(1973 年)、「福井縣 56 豪雪」(1981 年)、「長野西部地震」(1984 年)、「伊豆大島火山噴發」(1986 年)、「雲仙普賢岳火山噴發」(1991 年)、「北海道南西沖震災」(1993 年)、「阪神大地震」(1995 年)、「有珠山火山噴發」(2000 年)、「三宅島火山噴發」(2000 年)、「十勝沖地震」(2003 年)、「禽流感災害」(2004 年)、「新潟縣中越沖地震」(2007 年)、「岩手・宮城內陸地震」(2008 年)與「新流感(H1N1)災害」(2009 年)。據日本防衛省統計資料顯示，自衛隊近年平均每年投入大、小災害救援之次數約達 850 件²，足見救災工作已成自衛隊之日常主要任務之一。自衛隊在救災行動，通常擔任搜索、救助、水患警戒/防禦、醫療、防疫、供水、人員/物資運送等，成為日本救災工作的重要角色。

在歷次的救災任務中，自衛隊累積許多寶貴經驗，讓平時自衛隊成為日本因應國內重大天災的利器之外，自衛隊更將觸角擴及海外，參與國際的救災行動與國際維和行動(peacekeeping operations, PKO)，成功地扮演外交角色，使日本有效擴大國際參與，於國際社會發揮影響力。此外，救災工作亦可與平時的戰備整備工作結合，利用天然災害驗收部隊動員與災害排除的機動力，並可讓自衛隊員汲取惡劣天候環境下，有效展開相關作業的經驗，有助於提昇缺乏實戰經驗之自衛隊的戰備實

² 防衛庁編，《平成 20 年版日本の防衛—防衛白書—》(東京：株式会社ぎょうせい，2008 年 9 月)，頁 158。

力。再者，透過自衛隊的救災行動可拉近自衛隊與民眾間的距離，並令自衛隊員提高榮譽與成就感，對自衛隊募集工作產生正面影響。

日本自衛隊在救災任務中亦培養出一批訓練有素的救災專業人員，這些人才在退役後多數轉換跑道，投入地方公共團體的防災業務中，如岩手縣、神奈川縣、宮城縣、廣島縣、岡山縣等皆晉用退役自衛隊官擔任防災官員，而首都東京防災部門更直接委由現役自衛隊官進駐。³截至 2008 年的統計，共有 44 個都、道、府、縣・77 個市區町村的防災部門晉用退役自衛隊官，⁴足證自衛隊已成為日本救災體系中的核心，其救災專業與績效已廣為日本社會所肯定，長期處於和平狀態下的日本，大規模災害的處理儼然成為自衛隊存在的主要價值，藉此獲得廣大民意的支持。

參、自衛隊參與救災相關法制與組織

日本在《防衛大綱》中將大規模災害的處理視為防衛力發揮之主要目的，而在《自衛隊法》中亦明訂自衛隊投入救災行動之相關法律基礎，讓自衛隊師出有名。《自衛隊法》第 83 條規定，自衛隊救災任務之出動須應地方縣、市首長⁵的邀請。⁶此乃因縣、市地方首長為日本救災體系中，在第一線最高指揮官，應由其負起全責，而鄉、鎮、市首長在災害發生或即將發生時，若無法即時通報上級縣、市首長亦可直接向防衛大臣或其授權之負責人報告，以利及時採取必要的緊急措施（請參見圖一）。⁷足見日本救災動員體系中，在災害現場的地方首長實為負起第一線救災之責者，而首相在地震等重大天災時，雖擔任「災害警戒本部長」，但其通常不站在前線直接指揮調度救災工作。此外，首相官邸雖

³ 防衛庁編，《平成 15 年版日本の防衛—防衛白書—》（東京：株式会社ぎょうせい，2003 年 8 月），頁 178-179。

⁴ 防衛庁編，《平成 20 年版日本の防衛—防衛白書—》，頁 160。

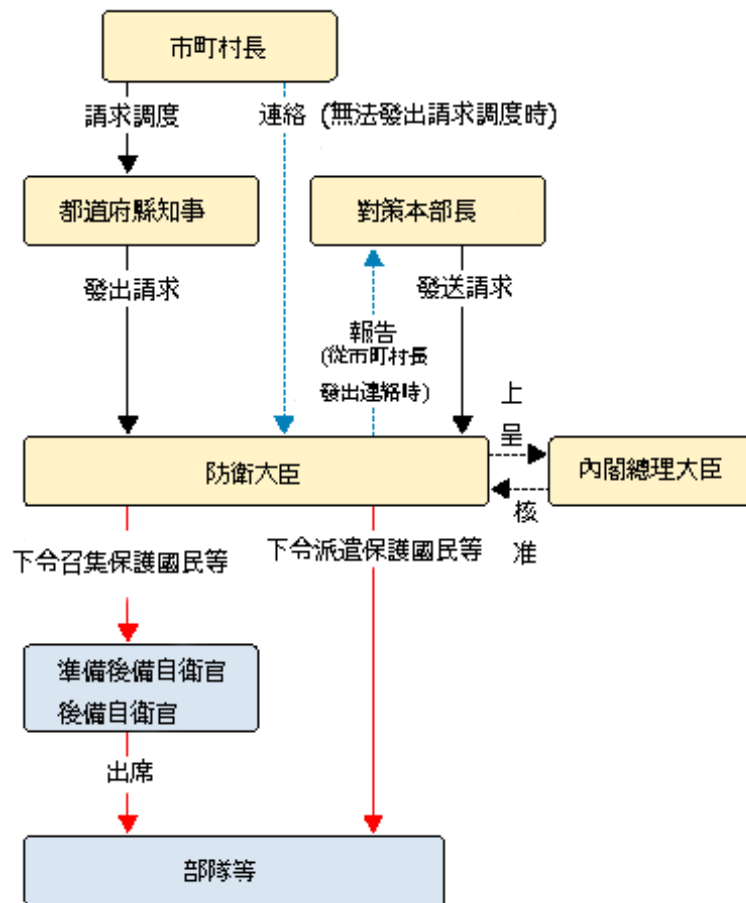
⁵ 即都、道、府、縣知事。

⁶ 關於《自衛隊法》，詳參：<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S29/S29HO165.html>，檢索日期 2010 年 6 月 16 日。

⁷ 《災害對策基本法》第 68 條第 2 款。

設有「災害對策本部」，掌理全國救災體系與救災大政方針，掌握救災狀況，但在災害發生第一時間，首相通常不會親臨現場勘災，而待救災

圖一、日本自衛隊防災動員架構



出處：防衛庁編，《平成 21 年版日本の防衛—防衛白書—》（東京：国立印刷局，2009 年 7 月），頁 152。

進行一段時間後，首相始會至災區視察。此種作風迥異於我國，雖說臺、日國情不同，但此亦顯示我國救災體系未將地方基層有效組織起來，在災害發生時，地方政府權責不明，令出多門、群龍無首，最後只好凡事皆等待總統或行政院長拍板，否則無以成事，然過程中易錯失黃金救援時機，只能事後亡羊補牢，對災民生命財產的損失無濟於事，日本的作法足為他山之石。

日本為因應地震等事前無法預警的緊急突發災害，在《防衛省防災業務計畫》⁸中，特別允許「主動派遣」（自主派遣）的可能性，此亦為在 1995 年「阪神大地震」時，自衛隊因被動等待地方首長的請求，而延遲救災黃金時機之補助措施，日本政府授權防衛大臣或其授權之負責人得在緊急事態下，直接出動自衛隊投入救災行動，不必等待地方首長的請求。⁹在實務上，自衛隊在五級以上的地震發生時，即會自主性出動，第一時間以飛機勘災，搜集相關災情資訊，回報首相官邸，並視實際災情，指派「國民保護・災害派遣對策連絡調整官」親赴地方機關，掌握現場第一手資料。¹⁰

其實，自衛隊為求迅速、有效投入救災活動，平時即加強與地方上的連繫工作，與地方機關協調、整合彼此的防災計畫，積極投入地方上的防災演訓，並於自衛隊地方協力本部設置前述之「連絡調整官」。¹¹此外，根據《大規模地震對策特別措置法》與《核能災害對策特別措置法》授與自衛隊官在救災行動中，在無警方與海上保安官（海巡署官員）在場情況下，得依自衛隊法第 93 條、94 條第 2 款、第 3 款與《災害對策基本法》相關規定，代行相關緊急處分之職權。

在大規模災害發生時，自衛隊的「統合幕僚監部」¹²亦會主動協調救災部隊的調度行動，緊急召集相關之隊職官，掌握災區情勢與部隊救災狀況，應災區現場的需要，機動調度救災部隊，並保持與各部會（省

⁸ 關於《防衛省防災業務計畫》，詳參 <http://www.mod.go.jp/library/archives/keikaku/bo-usai/index.html>，檢索日期：2010 年 6 月 18 日。

⁹ 防衛庁編，《平成 15 年版日本の防衛—防衛白書—》，頁 174-175。

¹⁰ 防衛庁編，《平成 20 年版日本の防衛—防衛白書—》，頁 156。

¹¹ 防衛庁編，《平成 20 年版日本の防衛—防衛白書—》，頁 160。

¹² 相當於我國之參謀本部。

廳)聯繫,回報防衛大臣,以強化救災勤務的展開。¹³可見,在救災體系中,自衛隊絕非配角,而是主動掌握災情,評估災害資訊,展開救災工作,而自衛隊亦視救災任務如作戰,透過「統合幕僚監部」,整合各方資訊,實現一元化的救災指揮與運作,避免令出多門,降低救災工作的機動性與時效性。

為求災害發生時能有效動員自衛隊,自衛隊更參與日本各級政府舉辦的防災演訓,且針對各項不同災害性質,2000年11月,防衛廳與自衛隊更總結長年來的救災經驗教訓,將災害分成「都會區」、「山區」、「離島」與「特殊災害」四類,編訂各式災害因應手冊,¹⁴而自衛隊亦基於《防衛省防災業務計畫》與各式防災手冊,強化救災整備,落實救災工作。2009年4月,防衛省更召集都、道、府、縣防災暨危機管理擔當部局長等與防衛省、自衛隊進行有關防災任務之經驗交流,整合相關防災實務資訊,提昇救災成效。¹⁵此外,為確保動員自衛隊投入救災所需的集結地,以及運送傷患的直昇機起降場,平時自衛隊與地方政府即利用平日市民的休憩空間,如公園、廣場等,設置完善的防災設施,並透過社區發行之刊物周知百姓,以求災害發生時,災民能儘速請求救援或避難,而為便於航機識別相關建物,進行災情搜集、人員與物資運送,自衛隊更於縣府大樓與各級學校建物頂樓陽臺標記編號,¹⁶以利救災人員識別,迅速到位。

日本政府為確保防災體系動員之能力,於1960年時更將每年9月1日訂為「防災之日」(防災の日),屬國定紀念日,而當週亦為「防災週」(防災週間),而該日正為1923年(大正12年)日本史上最慘烈天災「關東大地震」發生之時,「防災之日」除有紀念此歷史性震災外,更可藉此教育日本國民居安思危,隨時做好防災工作準備。日本地處亞

¹³防衛庁編,《平成20年版日本の防衛—防衛白書—》,頁159。

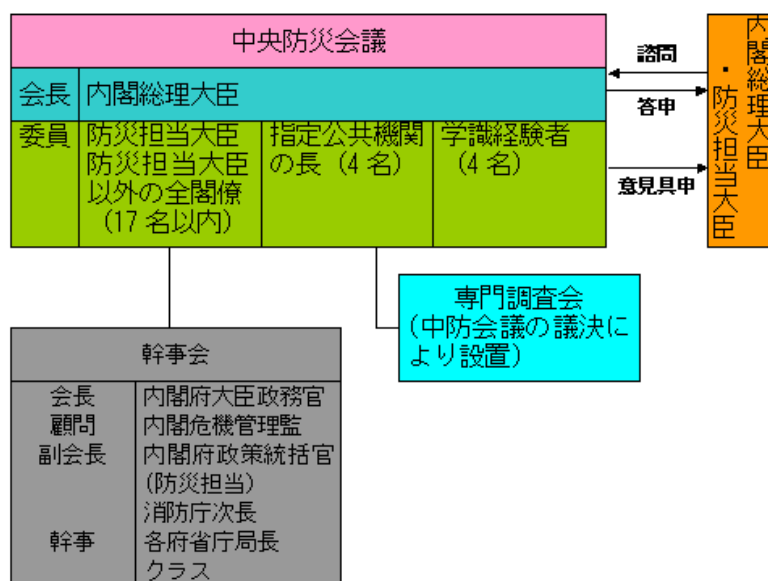
¹⁴有關各式自衛隊防災手冊之綱要,詳參:防衛庁編,《平成15年版日本の防衛—防衛白書—》,頁180。

¹⁵〈都道府県防災・危機管理担当部局長等と防衛省・自衛隊による意見交換会(結果概要)〉,2009年4月27日,《防衛省・自衛隊》(東京),http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/bousai_ikenkoukan.html,檢索日期2010年6月16日。

¹⁶防衛庁編,《平成16年版日本の防衛—防衛白書—》(東京:国立印刷局,2004年7月),頁183。

熱帶，四季分明，亦令日本人有著敏銳的季節感，每年 9 月夏、秋交替之際，正值立春後 210 日，此時期大型颱風時常侵襲，「防災之日」選訂於此饒富意義。

圖二、日本中央防災會議組織架構



出處：《防災のページ》(東京)，<http://www.bousai.go.jp/soshiki1/soshiki1.html>，
 検索日期：2010 年 6 月 19 日。

日本「防災之日」並非形式，每年此時日本政府定會舉行大型的防災動員演練，由首相親臨主持，除驗收日本防災體系之績效外，更能宣示國家對防災工作之重視。日本政治中，首相雖非經常親臨救災第一線，但此無損日本的救災工作展開，在日本內閣中亦根據《災害對策基本法》，常設「中央防災會議」，由首相擔任主席，並於內閣府內設置「事務局」，另由國家公安委員會委員長兼防災擔當大臣，現職為中井 洽，而「中央防災會議」成員除首相與全體閣員為該會議成員外，日本銀行

總裁、日本紅十字會會長、日本放送協會（NHK）會長、日本電信電話株式會社（NTT）社長、日本消防協會理事長，具防災學識經驗之地首政府首長（現為千葉縣知事）及二位防災學者專家共同組成（請參見圖二）。因日本目前於首相官邸仍未設立所謂的「國家安全會議」，但基本上「中央防災會議」頗具有以防災為目的之「國安會」的意味，其中納入日本公共電視網 NHK 是值得我國借鏡，在災害發生時如何整合相關的災情與救災資訊，避免媒體捕風捉影，引起社會不安影響救災工作，實為救災動員中之重要事項，不可輕忽。

此外，在「中央防災會議」下更設有相關之「專門調查會」，針對日本當前所面臨之重大天然災害未雨綢繆進行研究，其中包括「大規模水患」、「東海地震」、「東南海、南海地震」、「首都垂直搖晃地震」與「日本海溝、千島海溝周邊之海溝型地震」等專案。同時內閣府更每年出版《防災白皮書》，說明防災政策與成效。因應各式的災害，特別是全球氣候變遷所衍生之新型態的天災威脅，在組織上需進行跨部會的協調及與官、民的合作，日本的中央防災會議正可成為整合不同部門的平臺，發揮救災任務之司令部的功能，但有將無兵亦難以成事，在少子高齡化的影響下，日本的消防體系近年面臨人員吃緊的窘境，¹⁷自衛隊提供救災行動最佳之專業人力支援保證，成為日本「氣候安全保障」中無可或缺的戰鬥隊伍。

肆、結論

日本為易受天災侵襲的國家，而這樣的地理條件鍛鍊出日本人與自然災害共處，且防範於未然的民族性。日本人無法改變自然條件，杜絕地震、火山、颱風、暴雨與暴風雪等災害的發生，只能平時做好萬全的準備，將災害發生時的生命、財產損失降到最低。此種面對大自然威脅的態度，值得時時想著「人定勝天」的國人學習。再者，日本政府平時極為重視救災體系的建構與演訓，其中各級政府中常設性建置救災機

¹⁷ 《平成 21 年版 防災白書》，《防災のページ》（東京），http://www.bousai.go.jp/hakusho/h21/bousai2009/html/honbun/1b_3s_2_01.htm，檢索日期：2010 年 6 月 19 日。

構，並與自衛隊緊密結合，自衛隊乃日本防災體系中的中堅，在大規模救災中，常須動員大量的人力、物力，而在政府行政部門中，難以培訓龐大的救災隊伍，然「兵多將廣」的自衛隊可於天災發生時，迅速動員相關人力、物力，投入救災，填補政府行政部門的不足，且可藉救災任務操演平日部隊訓練成果，驗收自衛隊之動員能力，在無實戰可練兵的情況下，天災儼然成為自衛隊累積實戰經驗的替代途徑。

我國社會型態與日本相近，他山之石，可以攻錯，自衛隊投入救災的經驗彌足珍貴。未來我國軍兵源將由「徵兵制」逐步轉軌為「募兵制」，國軍的人事成本料將大幅提高，但國軍若能在戰備任務外，將救災行動列為基本任務，可爭取社會對國軍募兵制下龐大人事支出的支持，同時透過救災可提高社會對國軍官兵專業上的肯定，為國軍形象加分，吸引更多青年朋友投身軍旅，促使國軍部隊轉型為一支專業勁旅，亦可使國軍成為我國培訓專業救災隊伍之搖籃，有效強化我國之救災工作成效。

此外，日本救災體系與相關法制之完備亦令人印象深刻，此點迥異於我國遭遇災害時，始臨時啟動防災機制之作法。雖然，2010年7月，立法院通過《災害防救法》修正條文，將消防署改制為「災害防救署」，並成立「中央災害防救委員會」由行政院副院長擔任主委，內政部長擔任執行長，在委員會下，增設「災害防救辦公室」，由副院長與內政部長等高階官員直接負責指揮災害應變中心。此外，修正後之《災害防救法》亦強化國軍主動救災機制，授權國防部得依災害防救需求，動員教召之後備軍人投入救災工作，將救災納為國軍的基本任務之一，為我國建置完備之防救災害體系邁出重要一步。但今後仍建議政府師法日本，將常設性的跨部會「中央災害防救委員會」層級拉高至由總統或行政院長主持，以收跨部會整合與中央、地方協調之效，使之成為救災動員工作之司令塔，並責成各級地方政府配套組織防災動員機制，強化地方上之防災避難設施。

其次，我國亦可擇訂9月21日為「防災日」，提醒國人居安思危，落實防災教育，並於「防災日」當週進行大規模之聯合災害防救演習，雖說極端氣候頻度升高，將氣候變遷列為國家安全之重點工作乃大勢所

趨，但應將防災演習與「漢光演習」等軍事演習脫鉤，此不僅無損對「氣候安全保障」之重視，更可突顯災害防救在國家安全中之重要地位，與世界潮流接軌。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

論日本自衛隊救災體制

書介

The Frugal Superpower: America's Global Leadership in a Cash-Strapped Era

作者：Michael Mandelbaum（美國約翰霍普金斯大學教授）

ISBN：1586-489-16X

出版日期：2010 年 8 月

出版社：Public Affairs

孟德邦教授為哈佛大學政治學博士，現任美國約翰霍普金斯大學 Christian Herter 講座教授，並兼任該校「美國外交政策研究計畫」主任，保羅尼茲高等國際研究學院（Paul Nitze School of Advanced International Studies, SAIS）教授，曾任教哈佛大學、美國海軍官校。2002 年之著作《征服世界的理念：二十一世紀的和平、民主、自由市場》（*The Idea That Conquered the World: Peace, Democracy, and Free Market in the Twenty First Century*），中文譯本曾於 2004 年在台灣發行，普獲重視及好評。

本書內容共分為五章：「殘酷的數據」、「新型的匱乏」，「適應匱乏」，「強權政治將回光返照？」及「地緣政治的核心」。作者認為，從 1941 年參加二戰以來，經濟條件首度成為限制美國海外行動的重要因素。預算赤字、因應金融海嘯所採取的紓困措施，以及即將推行的社會安全與全民健保計畫，將使其預算分配產生變化，進而迫使美國採取更審慎的海外行動，美國的外交政策風貌將可能不同以往，他建議美國政府應採取花費預算較少、新型態對外政策，並對中國、俄羅斯及伊朗的外交政策重新評估，且應該以「減少對於海外原油依賴」作為外交政策的基礎。

本書以美國的疲弱經濟現狀為基礎進行闡釋，對了解美國國力變化，研究美中關係以及台灣安全現況與未來之評估，具有相當參考價值。（譯介/ 趙繼綸）

書介與活動資訊

The Bases of Empire: The Global Struggle against U.S. Military Posts

編者：Catherine Lutz (美國布朗大學人類學系教授)

ISBN：978-0-814-75244-9

出版日期：2009 年 3 月

出版社：New York University Press

廣泛分布於世界各地的美軍基地大多被視為區域安全情勢的保障，但也造就散佈於全球各地的反美聲浪。距離台灣最近的美軍「普天間基地」近日因為搬遷問題，引發沖繩地區民眾的反彈，更導致美日兩國關係的緊張，日本首相鳩山由紀夫還因此下台。

作為世界上唯一軍事強權的美國，為維護全球安全情勢與國家利益，依美國國防部的資料，在 46 個國家或地區共建造 909 個軍事設施或基地，派駐 19 萬名士兵，雇用 11 萬名文職人員。各地的美軍基地為當地國家與社會所帶來深刻的衝擊，正是本書所要探討的主題。

美國的駐軍影響當地國的層面涉及到社會、經濟、政治甚至環境等，例如為便利後勤、運輸與駐軍需求，當地國必須特別立法、修憲；層出不窮的治安事件、反美示威，直接造成的噪音、環境衝擊、社區遷移，甚至介入當地國的政治鬥爭等問題，都讓人重新思考駐軍的安全意涵與社會衝擊之間的關聯。

即便如此，美軍基地的功能除軍事戰略、地緣政治上的需求，經濟、財政、文化甚至心理層面上的效益更不容忽視。本書透過不同案例的分析來瞭解美軍海外基地所面臨的挑戰，為學界提供一個非戰略性觀點的論述，頗具價值。（譯介/ 林柏州）

India and Pakistan: Continued Conflict or Cooperation?

作者：Stanley Wolpert (美國加州大學洛杉磯分校歷史學系教授)

ISBN：978-0-52026-677-3

出版日期：2010 年 9 月

出版社：The University of California Press

去（2009）年來自巴基斯坦的恐怖分子襲擊印度大港孟買，造成 170 人喪生，震驚全球，讓印巴兩國陷入高度對峙的局面。自 1947 年脫離大英大國獨立後，長達 60 多年的印巴仇恨又再次被勾起。

冷戰時期，印巴兩國在 1947、1965、1971 年共發生三次戰爭，1998 年更爭相進行核試爆，除了宗教差異之外，北方爭議領土喀什米爾是兩軍武力衝突的主要來源。然而蘇聯解體、中國崛起，戰略思維轉變，印度一改以往「不結盟政策」，開始與西方國家交往；而巴基斯坦也成為美國與北約軍隊進入阿富汗的主要渠道，接著恢復民主選舉，圍剿阿富汗境內恐怖分子的地緣環境提供印巴和解的契機。

今年 10 月美國國務卿希拉蕊造訪世界第 2 大穆斯林國家的巴基斯坦，11 月總統歐巴馬更首次訪問世界第 1 大民主政體的印度，宣布超過百億美元的巨額軍售。國際政治環境毗變，讓國際社會重新審視曾經犧牲超過 10 萬人的印巴衝突是否就此走入歷史？

鑽研印巴問題的榮譽教授沃普（Stanley Wolpert），已出版多部印度歷史相關的書籍。於本書除了藉回顧兩國不堪回首的衝突歷史，以使讀者瞭解衝突的源頭之外，亦試圖提出數項指引南亞安全局勢走向和平的路徑方案，值得關心印巴問題之學者細讀。（譯介/ 林柏州）

U.S. Policy Toward the Korean Peninsula

編者：Scott A. Snyder (美國外交關係協會、亞洲基金會資深研究員)

ISBN：978-0-8760-9475-4

出版日期：2010 年 6 月

出版社：The Council on Foreign Relations

這部關於美國朝鮮半島政策的建議報告，由外交關係協會、布魯金斯研究院、亞洲基金會、美國企業研究所、戰略與國際研究中心與東西中心等多位重量級亞太專家組成的獨立任務小組（Independent Task Force）合作完成，由於正值天安艦遭襲沉沒不久，對美國的兩韓政策的立場形成具有一定的影響力。

從地緣戰略觀察，美國維持與日本、南韓的聯盟關係是處理北韓問題的支柱。作為世界上少數存在的共產極權政府、世襲家族政治主導的政權，又是新興的核武國家，北韓無疑仍是威脅東亞地區和平穩定與美國亞太安全戰略的重要因素之一。

因之，本報告對北韓問題提出幾個關切重點，包括人權、彈道飛彈與核武擴散、人道救援、政權穩定等議題；而對南韓政策的建議方面，則是關注《韓美自由貿易協定》（KORUS FTA）的批准進度。由於該協定是美國自《北美自由貿易協定》（NAFTA）簽訂以來最大筆的貿易談判，基於戰略需求，美韓之間必須加強雙邊的經濟與貿易關係，以因應中國崛起的亞太環境，其成敗攸關美國亞太戰略進程，小組成員也強烈支持協定的推動。

本報告由跨黨派專家所撰寫，網羅多位前朝官員如國防部亞洲事務助理部長（2007-2008）James J. Shinn、國安會亞洲部主任（2001-2005）Michael J. Green、六方會談副代表 Victor D. Cha、副助理國務卿（1997-2000）Susan L. Shirk 等人，觀點具代表性。（譯介/ 林柏州）

活動資訊

變動中的亞太局勢與台灣的戰略地位

時間：99 年 11 月 20 日（星期六）09：00-12：00

主辦：財團法人台灣新世紀文教基金會
地點：綠逗豬式會社咖啡館 B1（台北市松江路 69 巷 8 之 1 號）

與會人士：前國防部長蔡明憲、中研院歐美所研究員林正義、前駐日代表羅福全等專家學者。

中日關係與中華思想

時間：99 年 11 月 25 日（星期四）15：00-17：00

主辦：政大國關中心當代日本研究中心
地點：政大國關中心新簡報室
與會人士：政大國關中心亞太所所長蔡增家及日本東京都議員高木啓。

當代日本研究學會「第一屆日本研究年會」

時間：99 年 11 月 25、26 日（星期四-五）09:00-17:00

主辦：政治大學當代日本研究中心、台灣師範大學日本研究中心共同舉辦
地點：政大國關中心新簡報室
與會人士：學者專家。

歐巴馬政府與美台中關係

時間：99 年 11 月 25-26 日（星期四~五）

主辦：中央研究院歐美所
地點：中央研究院
與會人士：中央研究院歐美所研究員林正義、裘兆琳。

後 ECFA 時代當前兩岸關係的發展

時間：99 年 11 月 4 日（星期四）

主辦：政大國關中心
地點：慎固館三樓
與會人士：上海交通大學環態研究所副所長郭隆隆等人。

當前兩岸的機遇與挑戰

時間：99 年 11 月 8 日（星期一）

主辦：政大國關中心
地點：政大國關中心心簡報室
與會人士：廈門大學台灣研究所教授陳先才等人。

非洲獨立五十週年學術研討會

時間：99 年 11 月 11、12 日（星期四）

主辦：政大國關中心
地點：政大國關中心國際會議廳
與會人士：專家學者。

2010 年台灣政治學會年會暨「重新思考

國家：五都之後，百年前夕」

議題：G1 場次-日本政治的變化

時間：99 年 12 月 4-5 日

主辦：台灣政治學會、東吳大學

地點：東吳大學外雙溪校區第 2 教研大樓

與會人士：北海道大學教授 Jiro Yamaguchi、淡江大學教授許慶雄等國內外學者。

2010 年台灣政治學會年會暨「重新思考

國家：五都之後，百年前夕」

議題：G3 場次-兩岸關係

時間：99 年 12 月 4-5 日

主辦：台灣政治學會、東吳大學

地點：東吳大學外雙溪校區第 2 教研大樓

與會人士：台灣大學教授包宗和、淡江大學兼任教授王崑義、沈建中等國內外學者。

2010 年台灣政治學會年會暨「重新思考

國家：五都之後，百年前夕」

議題：G5 場次-兩岸合作與衝突

時間：99 年 12 月 4-5 日

主辦：台灣政治學會、東吳大學

書介與活動資訊

地點：東吳大學外雙溪校區第2教研大樓
與會人士：政大國關中心研究員丁樹範、南華大學教授楊仕樂、台灣大學教授徐斯勤等國內外學者。

2010 年台灣政治學會年會暨「重新思考

國家：五都之後，百年前夕」

議題：G6 場次-中國經濟與外交

時間：99 年 12 月 4~5 日

主辦：台灣政治學會、東吳大學

地點：東吳大學外雙溪校區第2教研大樓

與會人士：政治大學教授黃德北等國內外學者。

2010 年台灣政治學會年會暨「重新思考

國家：五都之後，百年前夕」

議題：G7 場次-美國在東亞地區的角色

時間：99 年 12 月 4~5 日

主辦：台灣政治學會、東吳大學

地點：東吳大學外雙溪校區第2教研大樓

與會人士：東吳大學教授羅致政等共百位國內外學者。

2010 年台灣政治學會年會暨「重新思考

國家：五都之後，百年前夕」

議題：F3-1 場次-災害防救與重建

時間：99 年 12 月 4~5 日

主辦：台灣政治學會、東吳大學

地點：東吳大學外雙溪校區第2教研大樓

與會人士：中央警察大學教授李宗勳、政治大學教授吳秀光等國內外學者。

2010 年台灣政治學會年會暨「重新思考

國家：五都之後，百年前夕」

議題：F4 場次-歐洲政治

時間：99 年 12 月 4~5 日

主辦：台灣政治學會、東吳大學

地點：東吳大學外雙溪校區第2教研大樓

與會人士：政治大學教授魏百谷、淡江大學教授比薩列夫、宋國誠等國內外學者。

2010 年台灣政治學會年會暨「重新思考

國家：五都之後，百年前夕」

議題：F5 場次-國關思維

時間：99 年 12 月 4~5 日

主辦：台灣政治學會、東吳大學

地點：東吳大學外雙溪校區第2教研大樓

與會人士：淡江大學教授林若雱、國立政治大學教授李登科、賴怡忠等國內外學者。

2010 年台灣政治學會年會暨「重新思考

國家：五都之後，百年前夕」

議題：F6 場次-中國外交

時間：99 年 12 月 4~5 日

主辦：台灣政治學會、東吳大學

地點：東吳大學外雙溪校區第2教研大樓

與會人士：政大國關中心吳釗燮、政治大學教授童振源、台灣大學教授陳世民、趙文志等國內外學者。

2010 年台灣政治學會年會暨「重新思考

國家：五都之後，百年前夕」

議題：F7 場次-國關理論

時間：99 年 12 月 4~5 日

主辦：台灣政治學會、東吳大學

地點：東吳大學外雙溪校區第2教研大樓

與會人士：國防大學政戰學院大學教授莫大華、國立政治大學教授李明、鄭端耀等國內外學者。

第 39 屆 台美「當代中國」學術研討會：

中國崛起與東亞聯盟體系：對外交休兵

的意涵

時間：99 年 12 月 9-10 日（星期四、五）

主辦：政大國關中心、中央研究院政治學研究所籌備處

地點：政大社會科學大樓 5 樓國際會議廳

與會人士：美國在台協會（AIT）台北辦事處前處長包道格及專家學者等。

國防部國防智庫籌備處 著作財產權授權同意書

本人_____接受國防部國防智庫籌備處之稿約，願意提供本人著作及於相關刊物中發表。茲同意國防部智庫籌備處以任何形式，包括書面、光碟、網路、其他數據儲存、公開播送或傳輸方式，並以非營利目的而為重製、編輯與刊載本人著作。本稿件係自行撰寫，無侵犯他人著作權之情事，如經查獲，願無條件返還所領稿費，並負相關法律責任。

稿約題目：

身分證字號：

住 址：

電 話：

中 華 民 國 年 月 日

註釋體例

- 一、 所有引註均須詳註來源。如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。
- 二、 所有文獻依中文、英文、其他語文先後排列。中文著作依作者姓氏筆劃排列；英文著作依作者姓氏字母排列，同一作者有多篇著作被引用者，依出版時間先後排列。所有注釋置於正文之後，註釋格式如下：
 - (一) 書籍
 - (1) 中文書籍：作者姓名，《書名》（出版地：書局，年月），頁 X~X。
 - (2) 外文書籍：Author's full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year), p. x or pp. x~x.
 - (二) 論文
 - (1) 中文論文：作者姓名〈篇名〉，《雜誌名稱》（出版地），第 卷 期，年月，頁 X~X。
 - (2) 外文論文：Author's full name, "Title of the article", *Name of Journal* (Place of publication), Vol. x, No. x (Year), or pp. x~x. 如有必要需註月份或日期。
 - (三) 報刊
 - (1) 中文報刊：作者姓名，「篇名」，《報紙名稱》（出版地），年月日，版 X。（如為一般性新聞報導，可略去作者姓名和「篇名」。）
 - (2) 外文報刊：Author's full name, "Title of the article", *Name of the newspaper* (Place of publication), Date, p. x or pp. x~x.
 - (四) 網頁資料
 - (1) 中文文章：作者姓名，「篇名」，發布日期，網站名稱，網址，最後擷取 年 月 日。
 - (2) 外文文章：Author's full name, "Title of the article", Name of Journal, (Date), URL (accessed year/month/date) .
- 三、 第一次引註須註明來源之完整資料（如上）；第二次以後之引註有兩種格式：
 - (1) 作者姓名，書刊名稱（或「篇名」，或特別註明之「簡稱」），頁 x~x；如全文中僅引該作者之一種作品，則可更為簡略—作者姓名，前揭書（或前引文），頁 x~x。（外文作品第二次引註原則與此同）。
 - (2) 同註 x，頁 x~x。