

研究論文

中共對「信心建立措施」之態度的分析： 對兩岸關係的影響

陳世民

國立臺灣大學政治系副教授

摘 要

北京自 1996 年以來倡言「新安全觀」，然而其國防政策仍明顯是「攻勢武器至上」的現實主義思維，更何況北京至今仍不願承諾放棄對臺用武。因此，我國「守勢國防」政策能否成功，關鍵顯然不全操之在我方，「守勢國防」若要有效，基本前提乃是彼此均採用此政策，所以應著重於研究北京對於「新安全觀」及「信心建立措施」的觀點及其真正意圖。尤其近來 ECFA 簽訂後，受大陸官方某種程度影響的學界，更為積極的倡議兩岸進行「軍事互信機制」之建立的討論。北京是否是真正相信並採用「信心建立措施」所代表的安全理念（反對現實主義的安全觀），並據以建構兩岸和平穩定架構？或者「信心建立措施」只是實現北京仍屬現實主義之外交及安全政策的一工具？這對未來兩岸安全關係之進展上實不容忽視。因此，本論文之研究目的，便在於希望對 1996 年中共開始倡議「新安全觀」及「信心建立措施」以來，在和其周邊國家及臺灣之互動上，如何在仍屬現實主義之外交及安全政策思維下，運用「信心建立措施」來達成符合其國家利益之目標。

關鍵詞：攻勢武器至上、守勢國防、新安全觀、信心建立措施

壹、前言

自 2008 年 5 月馬英九先生接任中華民國總統後，兩岸關係有很大的轉變，經濟方面在 2010 年 ECFA 簽訂後，是否將開展政治方面的談判，已日益受到關注，尤其不少跡象顯示，大陸對兩岸政治對話已開始著手準備，甚至給臺北壓力。在政治方面的談判上，如何建構兩岸和平穩定架構實為首要須解決的問題，其中如何建立「兩岸軍事互信機制」更是被視為可率先進行討論的議題。臺北自 1990 年代便持續強調「信心建立措施」在臺海和平之維護的重要性，近來大陸學界及媒體亦逐漸增多有關兩岸軍事互信機制的討論。未來在經濟上更為密切的交流後，此一議題顯然將更受到關切。

此外，馬總統上任後，其國防政策理念已有相當程度的改變。馬政府提出「守勢國防」之政策，將之前「有效嚇阻，防衛固守」的戰略，更換為「防衛固守，有效嚇阻」，強調建構一個「固若磐石」的國防力量。它是否能有效遏制中共武力的使用，乃近來備受爭論的議題。回顧歷史，鮮少有「防禦」得以戰勝「攻擊」的。尤其臺灣面對的乃是一個快速在發展攻擊性武器的中共，「守勢國防」若要有效，基本前提乃是彼此均採用此政策，以維持「相互防禦優勢」的安全保障。北京雖然自 1996 年以來倡言「新安全觀」，然而其國防政策仍明顯是「攻勢武器至上」的現實主義思維，更何況北京至今仍不願承諾放棄對臺用武。馬政府的「守勢國防」主要乃奠基於其兩岸和解政策，然而未來兩岸關係若未如北京之意而再度緊張，如何因應「威脅未極小化」的中共軍力呢？而到時候臺灣的國防因應能力是否會因「守勢國防」政策之實施而鬆弛呢？

因此，我國「守勢國防」政策能否成功，關鍵顯然不全操之在我方，「守勢國防」若要有效，基本前提乃是彼此均採用此政策，所以應著重於研究北京對於「新安全觀」及「信心建立措施」的觀點及其真正意圖。尤其近來 ECFA 簽訂後，受大陸官方某種程度影響的學界，更為積極的倡議兩岸進行「軍事互信機制」之建立的討論。北京是否是真正相信並採用「信心建立措施」所代表的安全理念（反對現實主義的安全觀），

並據以建構兩岸和平穩定架構呢？或者「信心建立措施」只是實現北京仍屬現實主義之外交及安全政策的一工具呢？這對未來兩岸安全關係之進展上實不容忽視。因此，本論文之研究目的，便在於希望對 1996 年中共開始倡議「新安全觀」及「信心建立措施」以來，在和其周邊國家及臺灣之互動上，如何在仍屬現實主義之外交及安全政策思維下，運用「信心建立措施」來達成符合其國家利益之目標。

國內自 1990 年代，官方及學界便持續強調「信心建立措施」在臺海和平之維護的重要性，亦有相當之研究成果，¹尤其在兩年一版的國防白皮書上，日益增多對兩岸「信心建立措施」之建立的探討。然而，2005 年連胡會前，相關研究成果多指出由於北京認為「軍事互信機制」乃主權國家間的談判，因而拒絕和不被其承認為一國家的臺灣談判此一議題。在此情況下，李、扁時期兩岸軍事互信機制的建立困難重重。然而如前所述，2005 年連胡會北京之態度已有所轉變，近來 ECFA 簽訂後，大陸在尋求突破政治談判僵局下，亦開始對建立兩岸「軍事互信機制」多所討論。此一轉變對未來兩岸關係之進展有其重要性，亦因而有不少媒體報導及分析，但似乎尚乏一較學術性的全面系統探討的論文。

至於國外學界，對於中共 1996 年底以來倡議「新安全觀」及「信心建立措施」的問題，亦有不少研究成果。主要是在尋求解釋中共何以有如此之轉變，及其所象徵的多邊主義外交及安全政策的內涵。然而對於中共對「信心建立措施」在兩岸問題的適用上，則較少論及，尤其 2005 年之後北京態度的轉變。²

¹ 林文程，〈中共對信心建立措施的立場及作法〉，《戰略與國際研究》，第 2 卷第 2 期，2000 年，頁 83-129。林文程，〈中共參與亞太多邊安全機制之目的與立場〉，《中國事務》，第 2 卷第 1 期，2000 年，頁 82-97。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》，第 12 卷第 3 期，1998 年，頁 74-94。郭臨伍，〈信心建立措施與臺灣海峽兩岸關係〉，《戰略與國際研究》，第 1 卷第 1 期，1997 年，頁 84-105。楊永明、唐欣偉，〈信心建立措施與亞太安全〉，《問題與研究》，第 38 卷第 6 期，1997 年，頁 1-22。

² 例如：Bates Gill, "China's New Security Multilateralism and Its Implications for the Asia-Pacific Region," in *SIPRI Yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp. 207-231. Bates Gill, *Rising star: China's new security diplomacy*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007. Fukushima, Akiko: *Multilateralism and Security Cooperation with China*,

貳、 1990 年代末中共對「信心建立措施」的倡導

中國提出的「新安全觀」最早的雛形概念，可追溯至 1996 年中國在上海五國會議中簽署之「關於在邊境地區加強軍事領域信任協定」，當年正是由於臺海飛彈演習危機，而導致「中國威脅論」甚囂塵上之時。上述協定簽訂的數天前，美、日共同發表「美日安全聯合宣言：邁向 21 世紀的聯盟」，強化彼此的軍事同盟關係，美國並同意讓日本在東亞扮演更重要的安全角色。

在此背景下，上述「協定」提出應該共同培育一種新型的安全觀念，強調以通過對話增進信任，通過合作促進安全。1997 年 3 月，中國在東協區域論壇信心建立措施會議上，首次正式提出了冷戰後亞太地區維護各國安全的新安全觀。1997 年 4 月，中俄共同發表了「關於世界多極化和建立國際新秩序的聯合聲明」，聲明中強調雙方皆主張確立新的具有普遍意義的安全觀，認為必須放棄「冷戰思維」，反對集團政治，透過和平、雙邊和多邊的機制尋求和平與安全。1999 年和 2000 年，中國國家主席江澤民也分別在瑞士和聯合國千禧年高峰會上闡述新安全觀的立場。³

中共自 1996 年底提出「新安全觀」後，對於「軍事互信機制」概念亦多次表達其支持。早在 1993 年 2 月，中國在加德滿都「亞太地區建立國家安全和國家間信任會議」上便曾提出，國家間可採取建立安全與信任措施，作為逐步解決領土邊界爭端的基礎。1995 年 8 月，中國外長錢其琛在第二屆東盟地區論壇會議曾使用「建立信任措施」概念。

Washington: The Henry L. Stimson Center 2002. Allen, Kenneth W. "China's Approach to Confidence-Building Measures." In Michael Krepon, ed. *Chinese Perspective on Confidence -building Measures*. Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center. 1999. (www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/cbmapchina.pdf). Michael Krepon ed., "Chinese Perspectives on Confidence-building Measures," Report No. 23 May 1997, Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center. Brad Glosserman, "Cross-Strait Confidence Building Measures" *Issues and Insights*, V.5 N.2, February 2005.

³ 參見：于有慧，〈後冷戰時代中共新安全觀的實踐與挑戰〉，《中國大陸研究》，第 44 卷第 2 期，2001 年 2 月，頁 64。Bates Gill, "China's New Security Multilateralism and Its Implications for the Asia-Pacific Region," pp. 208-211.

11 月，中國發表《中國的軍備控制與裁軍》白皮書，亦提到中國「積極推動建立雙邊信任措施」。⁴北京第一次在正式檔中使用「建立信任措施」是 1998 年發表在「中國的國防」白皮書。提到：「安全應當依靠相互之間的信任和共同利益的聯繫。通過對話增進信任，通過合作謀求安全，相互尊重主權，和平解決爭端，謀求共同發展。要爭取持久和平，必須摒棄冷戰思維，培育新型的安全觀念，尋求維護和平的新方式。」
「國家間建立信任是維護安全的有效途徑，中國高度重視並積極推動建立信任措施合作。」⁵此後，「建立信任措施」開始廣泛應用於官方檔、言論中。

近十幾年來，中共也幾乎和其在臺灣以外的所有相鄰國家，建立起或多或少程度的軍事互信機制。依據大陸學者滕建群對相關協議的整理，在中、俄之間，1990 年 4 月，中蘇簽署「關於在中蘇邊境地區相互裁減軍事力量和加強軍事領域信任的指導原則的協定」，此乃兩國第一個含有建議信任措施機制的協議。此後，兩國建立信任措施的實踐納入中、俄、哈、吉、塔和上海五國機制中，由雙邊發展為多邊，1996 年 4 月，五國元首簽署「關於在邊境地區加強軍事領域信任措施的協定」，規定建立和增強信任的措施，包括邊境地區的軍事力量不相互攻擊；不舉行針對對方的軍事演習；限制軍事演習的規模、範圍和次數；相互通報在邊境地區 100 千米內重大軍事活動；邀請對方觀察適當規模的軍事演習；採取措施避免危險軍事活動；加強在邊境地區部隊之間的友好交流等。

1997 年 4 月，五國舉行第二次峰會，在莫斯科簽署邊境地區裁軍協定，規定中、俄、哈、吉、塔各方將邊境地區的軍事力量裁減到與睦鄰友好相適應的最低水準，使其只具有防禦性；互不使用武力或以武力相威脅，不謀求單方面軍事優勢；各方部署在邊境地區的軍事力量互不進攻；裁減和限制部署在邊界兩側各 100 千米縱深的軍隊和主要種類的武器數量，確定裁減後保留的最高限額；確定裁減方式和期限；交換邊

⁴ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，1995 年《中國的軍備控制與裁軍》白皮書，1995 年，http://news.163.com/06/1229/00/33FK58670001252H_8.html。

⁵ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，《1998 年中國的國防》白皮書，1998 年 7 月，<http://mil.anhuinews.com/system/2006/12/29/001639785.shtml>。

中共對「信心建立措施」之態度的分析

境地區軍事力量的有關資料；對協定的執行情況進行監督等。希望通過建立信任措施，各國解決邊界領土問題，並加強戰略協作夥伴關係。⁶

在和印度方面，中、印兩國圍繞著解決領土爭端和在邊境地區建立互信。1993 年 6 月，兩國達成在中印邊境地區建立信任措施的協定，包括雙方軍事人員在邊境定期會晤、在兩國邊防軍指揮部之間建立「熱線」、事先通知邊界一帶軍隊的部署、調動、通報軍事演習等。9 月，兩國簽署「關於在中印實際控制線地區保持和平與安寧的協定」，內容包括：通過和平友好方式解決邊界問題。雙方互不使用武力或以武力威脅。雙方在兩國邊界最終解決之前，嚴格尊重和遵守雙方之間的實際控制線；在中印實際控制線地區，雙方各自的軍事力量保持與兩國睦鄰友好關係相適應的最低水準，並逐步裁減；在中印實際控制線內建立有效的信任措施，如預先通報在其附近的演習，雙方邊防人員會晤與處置意外事件；採取必要措施，確保不發生侵犯對方實際控制線地區空域的事件，建立相應的通訊網路等。1996 年 11 月，兩國簽署「關於在邊境實際控制線地區軍事領域建立信任措施的協定」，對在邊境地區建立信任機制做出更具體規定和安排。⁷

在和蒙古方面，中、蒙兩國於 1999 年 11 月簽署「中蒙邊防合作協定」，規定：雙方開展邊防合作，致力於保持中蒙邊界的和平與穩定；交換有助於維護邊界地區正常秩序的資訊和其他有關資訊；交流守衛管理邊界和維護其正常秩序的措施與經驗；預防在邊界地區發生意外事件和糾紛；制止通過邊界非法偷運武器、販毒、走私、搶劫、盜竊等違法犯罪活動；加強邊界代表機構合作，協商處理邊境事件，協助尋找並及時移交對方越境人員及其交通工具、財物和越境牲畜；通報可能給對方造成損失的自然災害、流行病和疫情，採取措施防止其越界等。⁸

⁶ 滕建群，〈中國建立信任措施的實踐與展望〉，出自：李根信，滕建群編，《2008：國際軍備控制與裁軍》，（北京：世界知識，2008），頁 209-210。

⁷ 滕建群，〈中國建立信任措施的實踐與展望〉，頁 211-212。

⁸ 滕建群，〈中國建立信任措施的實踐與展望〉，頁 212。

此外，中國亦和與東協國家談判建立互信，尤其是針對南海問題。1999 年 3 月，中國和菲律賓關於在南海建立信任措施工作小組首次會議在馬尼拉舉行。雙方承諾：遵守繼續通過友好磋商尋求解決分歧方法的諒解；根據廣泛接受的包括聯合國海洋法公約在內的國際法原則解決分歧；維護地區穩定與和平，不使用武力或以武力相威脅；在漁業、海洋環境、氣象、海洋科研、海上生命安全、減災防災和航行安全領域，改善現有的接觸和對話機制；擴大雙邊軍事對話與合作，包括增加高級防務和軍事官員的互訪，加強資訊交流，建立避免海上衝突的措施。⁹

然而應強調的是，從上述協議內容看，此些互信機制至今所建立的程度仍十分初級，頂多僅止於透明性、宣示性和溝通性措施之階段，均尚未涉及檢證性措施的真正建立。然而檢證性措施方是軍事互信機制能否得到貫徹與成功的真正關鍵，以避免欺騙在此機制中的出現，而導致武力較弱一方的不利軍事局面。

參、 中共倡導「信心建立措施」的原因之分析

中共雖然自 1990 年代陸續和其鄰國簽定軍事互信機制相關協議，然而這是否真的代表「新安全觀」下的軍事互信機制，已成為中共賴以維護其國家安全的主要政策呢？中共對軍事互信機制與區域性多邊安全機制的支持程度到何階段呢？這仍是日後尚待觀察的地方。

「信心建立措施」之理念乃 1980 年代在西歐（尤其是在歐安會議的平臺上）所發展的一些新的安全理念的延伸，如「共同安全」（common security）、「守勢國防」（defensive defense）、或類似歐安會議的「區域性集體安全體系」。尤其 1980 年代上半葉，因「歐陸飛彈危機」而在西歐出現的反核及和平運動，便是對以「相互保證摧毀」所維持的「恐怖和平」的反彈上，反對以「確保攻勢嚇阻力量」及「強化威脅的可信度」為核心的現實主義「攻勢國防」政策。認為現實主義的「攻勢國防」容易導致「安全兩難困境」及「軍備競賽」，因而容易導致戰略環境的不穩定，及戰爭易於因「誤解」而爆發。

⁹ 滕建群，〈中國建立信任措施的實踐與展望〉，頁 212-213。

在上述背景下，「守勢國防」概念在西歐有相當多的研究成果。「守勢國防」又稱為「非攻擊性國防」(non-offensive defense)、「非挑釁國防」(no-provocative defense)、或是「另類國防」(alternative defense)，試圖以非攻擊性的國防姿態，向對方表達沒有進犯的意圖。不過，防禦性國防是要讓對方瞭解，若膽敢來侵犯，絕對要付出沉重的代價；因此，防禦性國防並非要自我繳械，而是要建立有備無患的國防體系。它強調國防政策應以防禦性武器為主，尋求國土上的「防禦優勢」，以求降低各國之間的威脅感，並藉由「信心建立措施」建立起各國之間的相互信任感，以避免現實主義「最壞情境分析」所易於導致的「安全兩難困境」。並輔以多邊主義的區域性集體安全機制，藉由談判與協商來解決各國之間的問題。¹⁰

由於以冷戰的結束主要呈現於歐陸的和解，因而 1990 年代初以來，不少研究希望發展歐洲的此一經驗，以求解決其他區域的安全問題。¹¹如前述，國內近十幾年也有相當多對「共同安全」、「區域性集體安全體系」及「信心建立措施」的研究。而東協在 1994 年成立的「東協區域論壇」，可說是在「信心建立措施」的建構上最為積極，並有一些成果（如 2002 年的南海行為準則宣言）的區域組織。¹²然而，以目前中共軍力現代化多是集中在攻勢武力發展之方向上來看，中共的國家安全顯然並不符合上述「信心建立措施」所代表的安全理念，中共的國防

¹⁰ 參見：Boserup, Anders, and Robert Nield (eds). *The Foundations of Defensive Defence*. London: Macmillan, 1990. Moller, Bjorn. *Common Security and Nonoffensive Defense. A Neorealist Perspective*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1992. Wiseman, Geoffrey, *Common Security and Non-Provocative Defence: Alternative Approaches to the Security Dilemma*. Australian National University, 1989.

¹¹ 例如：Moller, Bjorn, *Non-Offensive Defence and the Korean Peninsular*, Copenhagen Peace Research Institute (COPRI) Working Paper, no.4, 1995. Moller, Bjorn et al., *Non-Offensive Defence in the Middle East?* New York: United Nations Institute for Disarmament Research, 1998. Mark, Andrew, "The Theory of Non-provocative Defense: How Relevant for Korea?" *The Korean Journal of Defence Analysis*, Vol. 3, No. 1, (Summer 1991). Moller, Bjorn, "A Common Security and NOD Regime for the Asia-Pacific?" *The Pacific Review*, Vol. 9, No. 1, (1997). Findlay, Trevor, "Stockholm on the Mekong? CBMs for Asia/Pacific," *The Pacific Review*, Vol. 3, No. 1, (1990).

¹² 參見：Amitav Acharya, "Regional Institutions and Asian Security Order: Norms, Power, and Prospects for Peaceful Change," in Muthiah Alagappa, ed., *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features* (Stanford: Stanford University Press, 2003), pp. 210-240.

政策仍明顯是建立在現實主義安全觀的邏輯上。至於中共對「新安全觀」及「軍事互信機制」的宣揚，明顯有其政治目的。主要在使其亞洲鄰邦相信中共並非如西方「中國威脅論」觀點下的威脅者，而中共軍事現代化乃只是爲了改善其相較於先進國家軍事科技與裝備的落後。如此則一旦臺海出現軍事衝突，北京或許得以說服其亞洲鄰邦保持中立。此外，北京口頭上對多邊主義安全機制的倡導，可能也只是爲求削減美國領導的東亞軍事同盟的安全角色。1996 年底「新安全觀」概念的提出的背景，便是在美日新安保條約宣佈之後不久。

肆、 中共對兩岸「信心建立措施」的態度：內外有別？

一、李、扁時期兩岸對「軍事互信機制」的態度

臺北自 1990 年代便持續強調「信心建立措施」在臺海和平之維護的重要性，這相當程度上是參考自歐洲的區域性集體安全機制，亦即歐安組織（會議）的運作經驗。基本上，歐安組織屬共同安全概念的實踐，旨在發展多面向綜合性安全合作。另外，歐安組織乃是以「國家」爲主體的合作機制，尊重各國國家主權，在紛爭處理的上採共識決，透過合作方式彈性地執行任務。彼此在「信心建立措施」之談判上乃主權國家之對等關係。此外，亞太地區缺乏類似北約的軍事安全合作支持，以作爲「預防外交」及「信心建立措施」的後盾。未來即使出現，北京亦必用其影響力令臺北無法加入。

而且，歐洲與亞洲地緣政治生態不同。後冷戰時期歐洲歷經的是一蘇聯霸權的衰退，亞洲面對的則是新興霸權的威脅。中共的崛起與其對多邊安全合作的態度，實乃亞太地區及兩岸是否可能發展歐安組織安全合作模式的關鍵。尤其是歐安組織利用多邊機制處理國內衝突的模式是否適用於兩岸，更須視兩岸是否能以化解衝突爲共同目標。

在 2005 年連胡會前，中共持續堅持以不干涉原則處理各國國內糾紛，重申定位兩岸問題爲國內問題，因而拒絕和不被其承認爲一國家的臺灣談判「軍事互信機制」的建立，加上又堅持不願放棄以武力解決兩岸問題，在此情況下，李、扁時期兩岸軍事互信機制的建立困難重重。

中共對「信心建立措施」之態度的分析

李、扁時期，我方當然應該亦十分明瞭此一兩岸之間的軍事互信機制，在中共反對的情況下，實難發揮任何軍事效用。然而臺北仍做如此高度的宣傳與強調，或許是在尋求給予中共領導者政治壓力，一方面明顯對照出北京至今仍堅持不願放棄以武力解決兩岸問題的黷武心態，另一方面則尋求結合鄰國共同鼓勵中共參與多邊安全對話，促進中共之開放與軍事透明化的確實建立。

二、2005 年「反分裂法」及「連胡會」後中共立場的轉變

2005 年 3 月中共通過「反分裂法」，1 個月後召開的「連胡會」，中共對兩岸建立軍事互信機制之立場有所轉變。「連胡公報」中指出：「兩黨共同體認到---堅持九二共識，反對臺獨---兩黨基於上述體認，共同促進以下工作：（一）促進盡速恢復兩岸談判，共謀兩岸人民福祉。促進兩岸在九二共識的基礎上盡速恢復平等協商---（二）促進終止敵對狀態，達成和平協議。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。」¹³

此後，北京少提在臺灣不受歡迎的「一國兩制」一詞，宣稱兩岸可「在九二共識的基礎上」談判軍事互信機制的建立。然而對「九二共識」的解釋上，中共顯然仍堅持北京立場的「一中原則」，對國民黨所提的「各自表述」則從未明言接受，頂多只在 2008 年 3 月的布胡熱線英文版新聞稿出現過，或如馬政府所言：至少北京未曾公開否定「各自表述」。

2008 年馬總統上任後，北京的基本立場呈現在 2008 年 12 月 31 日的「胡六點」：「2008 年 3 月，臺灣局勢發生積極變化，兩岸關係迎來難得歷史機遇。5 月以來，本著建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏的精神，兩岸協商在「九二共識」的基礎上得到恢復並取得重要成果。」第六點：「兩岸可以就在國家尚未統一的特殊情況下的政治關係展開務實探討。為有利於穩定臺海局勢，減輕軍事安全顧慮，兩岸可

¹³ 〈連胡會新聞公報〉，2005 年 4 月 29 日，
<http://old.npf.org.tw/Symposium/s94/940615-3-NS.htm>。

以適時就軍事問題進行接觸交流，探討建立軍事安全互信機制問題。我們再次呼籲，在一個中國原則的基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議，構建兩岸關係和平發展框架。」¹⁴北京仍堅持其「一個中國原則基礎」的基本立場，頂多在這兩岸關係難得歷史機遇下調子較為溫和及有彈性些。

2011年3月，北京發表《2010年中國的國防》白皮書，與2008年的上一份國防白皮書相較，新白皮書就兩岸關係有較多而且具體的著墨，首次把探討建立「兩岸軍事安全互信機制」問題寫入正式檔。指出：「兩岸可以就在國家尚未統一的特殊情況下的政治關係展開務實探討。」「可以適時就軍事問題進行接觸交流，探討建立軍事安全互信機制問題，以利於共同採取進一步穩定臺海局勢、減輕軍事安全顧慮的措施。」「兩岸應在一個中國原則的基礎上協商正式結束敵對狀態，達成和平協定。」¹⁵這些表述在中國國防白皮書中都是第一次出現，是中國軍方首度在國防白皮書這麼正式的檔中表述對兩岸關係的立場。然而北京使用「兩岸軍事安全互信機制」一詞，有別於和他國協議上所用的「軍事互信機制」，這可能也有其刻意「內外有別」的考量。

三、兩岸軍事互信之建立應先取消政治框架前提及承諾和平解決

兩岸軍事互信之建立不應先預設政治框架前提，而北京應「正視（中華民國存在的）現實」。兩岸高層均曾多次提及希望能簽訂兩岸和平協議，馬英九亦說過希望在其任內儘量完成兩岸和平協定的簽訂。兩岸和平協議簽訂的目的，應是在於緩和兩岸關係，及增進兩岸人民的信任感及感情，以達成「建立互信，求同存異，擱置爭議，共創雙贏」的目的。倘若堅持兩岸和平協議之簽訂必須先預設「一個中國原則」的政治框架，這只是在引入兩岸間最敏感的爭議，而使兩岸關係的良性互動受損，而難以「共創雙贏，建立互信」。如此，則倒不如暫緩談判此議題。目前臺灣備受爭議的兩岸經濟合作架構協議（ECFA），前行政院院長

¹⁴ 〈胡錦濤在紀念《告臺灣同胞書》30周年會上講話〉，2008年12月31日，<http://news.sina.com.cn/c/2008-12-31/132716956875.shtml>。

¹⁵ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，《2010年中國的國防》白皮書，2011年3月，http://www.gov.cn/jrzq/2011-03/31/content_1835289.htm。

中共對「信心建立措施」之態度的分析

劉兆玄都不得不在國會承諾「我們一定不在一個中國政治框架下簽一個經濟議題」。¹⁶經濟議題尚且如此，何況軍事的敏感議題呢。或許可以在「九二共識」的模糊框架下，「求同存異，擱置爭議」，進展兩岸和平協議的談判。

北京如果接受「一中各表」，最重要的意義乃在願意默認「中華民國」的政治圖騰。從 2008 年選舉馬英九大勝，可明顯看出「中華民國」仍是臺灣社會的「最大公約數」共識。北京若不能掌握此一機會改善兩岸關係，爭取臺灣人民的好感，此一機會未來可能不再復得，綠營仍可能在未來重掌政權。以中國近年來國家實力的快速發展，北京顯然有「時間在中國這邊」的自信。而以北京目前在世界的地位，「中華民國」亦不可能威脅「中華人民共和國」，或造成世界有「兩個中國」。北京過去 2005 年在國民黨副主席江丙坤訪中時，人大主席賈慶國亦曾說出「中華民國」一詞，顯示北京對「中華民國」一詞並非毫無彈性。近來一些大陸學者亦有討論「正視中華民國」的言論。

北京若有上述體認，願接受「一中各表」，默認「中華民國」的政治圖騰，則未來兩岸關係的發展自然少了一大障礙，甚至代表北京願意嘗試採用「兩德模式」，在「一中屋頂」下推動兩岸全面交流，尤其是政治層面。藉此說服臺灣人民相信「統一」方是對其最有利的選項。對此可能發展，我方亦應預作準備，如此，兩岸軍事互信建立之談判方得以開展，而不會被臺灣人民視為是北京的政治統戰。例如日前在南海問題上，一些大陸學者提出兩岸共同在南海合作及建立互信機制，便令人感到是在誘使臺灣接受「一中原則」框架，以及在中、美間表態的政治操作。

此外，大陸應主動宣示敵對狀態的不存在，北京所主張的兩岸應展開討論如何「結束敵對狀態」，隱含認為兩岸現今仍處於「敵對狀態」。如此「敵對狀態」的定位，固然有利於大陸在國際法上宣示對臺灣的主權，然而這和目前兩岸關係的良性互動是格格不入的，亦難以被臺灣人民所接受，而傷及對大陸的情感。臺灣在 1991 年便已宣示終止「動員

¹⁶ 〈ECFA 劉揆：會向人民說清楚〉，《聯合晚報》，2009 年 3 月 3 日，
<http://www.haixiainfo.com.tw/39965.html>。

勘亂時期」，停止和大陸的「敵對狀態」。以目前北京在國際上日益上升的地位，實無須繼續拘泥於此一形式。堅持此一「敵對狀態」的形式，只會有損臺灣人民對大陸的信任感及感情。

兩岸高層均曾提及未來和平協議若得以簽訂，軍事互信機制之建構將會是其中的重要內容。2009 年 3 月國防部長陳肇敏曾指出，「放棄武力」與「對臺針對性部署要減少」，是與大陸發展軍事互信機制的二大原則。¹⁷未來若能夠進入軍事互信機制建構的談判，應使它不只止於書面，亦在行動上有檢證的措施。否則可能使軍事互信機制流於形式，並引起較弱一方擔心一旦「被欺騙」所可能導致更大的威脅。因此，未來談判軍事互信機制的內容，亦應涵蓋雙方觀察員如何有效實地檢證的措施，在「一中各表」的模糊主權空間下，談判兩岸互信機制。畢竟歐洲發展軍事互信機制概念時的前提是 1975 年赫爾辛基宣言各國已承諾不以武力改變現狀。

伍、結論

大陸國臺辦主任王毅多次言及：在推進兩岸關係時，大陸還是要遵循「先經濟、後政治，先易後難，循序漸進」的基本思路，但是也沒有必要刻意迴避政治和軍事等敏感問題。在 2010 年 ECFA 簽定後，不少跡象顯示，大陸對兩岸政治對話已開始著手準備，甚至給臺北壓力，我方應小心應對，避免落入北京的政治統戰。

兩岸軍事互信之建立至今仍是高度政治敏感問題，並受兩岸政治氛圍之影響。尤其中共在此議題上顯然是政治考量為主，在臺北未接受統一要求前，北京不太可能願意看到臺灣在安全上更有信心。而中共未承諾放棄使用武力來解決兩岸問題，以致對臺之攻勢威脅仍持續存在前，臺北可能也很難相信可以依賴「信心建立措施」來解決其安全困境，頂多臺北只能以此來政治操作，緩和兩岸局勢。尤其目前北京一面反對華府對臺軍售，一面積極推動兩岸軍事互信機制對話，似乎有意讓臺北在

¹⁷ 〈兩岸軍事交流 陳肇敏首提 3 要素〉，《中國時報》，2009 年 3 月 16 日，<http://www.haixiainfo.com.tw/42140.html>。

中共對「信心建立措施」之態度的分析

政治議題解決前就先失去軍事防衛能力與國際安全屏障，這自然令臺北深感不安，而在兩岸軍事互信機制的談判上更為謹慎。只要在兩岸關係上，北京仍堅持其「一個中國原則基礎」的基本立場，而且在兩岸軍事互信之建立上先預設「一個中國原則」政治框架前提，這難免會被臺灣人民視為是北京的政治統戰。

2008 年馬政府上任以來，其國防政策乃奠基於「防衛固守」為主的「守勢國防」政策。此政策能否成功，關鍵不操之在我方，「守勢國防」若有效，基本前提乃是彼此均採用此政策，以維持「相互防禦優勢」的安全保障。中共雖然近年來倡言「新安全觀」，然而其國防政策仍明顯是「攻勢武器至上」的現實主義思維，如何因應「威脅未極小化」的中國軍力呢？未來仍應持續研究北京對於「新安全觀」及「信心建立措施」的觀點及其演變，一旦北京真正相信並採用「信心建立措施」所代表的安全理念，方有助於建構「兩岸和平穩定架構」。