

臺海地區建構軍事 熱線進程之評析

陸軍中校 李彥璋

提 要

隨著兩岸關係進入和平或冷和平發展的新時期，臺海地區應逐步累積兩岸政治互信，並參照國際現行機制與成功實例，在兩岸間協商建立軍事互信機制。此外，雙方領導人應思考如何在現有的共識基礎上依階段逐步化解分歧，並設立軍事熱線，透過此機制來保證及降低緊張衝突及避免戰爭，突破現有僵局，強化區域間的信心及安全，實為重要的課題。

由於互信是一個逐漸累積的過程，需要耐心、智慧與毅力，不可急於求成，本文爰建議可劃分若干階段實施，在實踐的過程中逐步提升、強化，並於各階段建立雙方軍事交往的政治基礎。

在兩岸政治互信尚未發展到簽訂和平協議前，必須循序漸進，多軌並行，而建構智庫及論壇對話等溝通管道，有助於營造友好氣氛，甚而可進一步互設軍事熱線，建立軍事意外通報機制，作為處理軍事危機，避免發生實質性衝突的溝通管道，減少因發生誤會而動武的可能，發展良性關係，期藉本文的提出，希冀可茲作為兩岸進一步對話與交流的參考模式。

關鍵詞：信心建立措施(CBMs)、軍事互信機制、軍事熱線

前 言

自2008年5月以來，臺海關係之間出現和平的機遇，雙向投資逐漸形成，¹從對抗走向和平發展，從危機走向穩定；美國外交政策研究所(Foreign Policy Research Institute)亞洲

1 依資料顯示，兩岸經貿交流發展密切，2009年6月開放陸資來臺投資益發迅速；根據中國大陸海關統計，2002年兩岸進出口總額為44,649百萬美元，2009年兩岸進出口總額為106,228百萬美元，至2018年兩岸進出口總額攀升至226,244百萬美元；根據我國海關統計，2002年兩岸進出口總額為18,731百萬美元，2009年兩岸進出口總額為79,397百萬美元，至2018年兩岸進出口總額攀升至150,539百萬美元。臺灣對中國大陸實際投資累計金額截至2019年1月為678億美元。根據臺灣經濟部的資料，中國大陸是臺灣核准對外投資的最大接受國，共投資1,827百萬美元，占總對外投資額的百分之57；臺灣經濟研究院，〈「表1、兩岸貿易統計」、「表10、我國對外投資統計-國家(地區)別」〉，《兩岸經濟統計月報》，第311期，2019，頁1、13。

研究部主任戴傑(Jacques deLisle)認為，隨著「先經後政、先緩後急、先易後難」以循序漸進的方式建構兩岸互動，兩岸經濟談判的逐步達成，政治談判的日子終將來臨。²時任中華民國國防部部長陳肇敏曾表示，國防部已訂出政策草案，區分近、中、遠程建立兩岸軍事互信機制，減少因發生誤會而動武的可能，³發展良性關係，進而在安全的機制與保證下，在區域、地緣、政經相互依賴與互利的基點上，展開合作性安全，使亞太國家在安全的戰略環境下蓬勃發展。

在軍事熱線發展階段上，本文以美國南亞安全問題專家克瑞彭(Michael Krepon)漸進式之階段為主軸，並考量兩岸特殊因素規劃；在第一階段為兩岸軍事「避免衝突」(conflict avoidance)；第二階段為兩岸政治互信的確立並「建立信任」(confidence building)；第三階段為兩岸「強化和平」

(strengthening the peace)機制的確立，⁴以貫穿主軸。另以《中華民國93年國防報告書》所規劃的構想與作為當作主軸並進行劃分，⁵探討務實可行的軍事熱線進程，達成兩岸和平共識。

壹、近程：強化避免衝突意願

前聯合國秘書長蓋里(Boutros Boutros-Ghali)認為，所謂避免衝突，就是「預防發生爭端，預防爭端升高為衝突，及預防已發生的衝突繼續擴大」。⁶而Krepon則認為，任何信心建立措施(C Confidence-building Measures, CBMs)的談判與執行，都必須要有共同政治意願的支持；此外，對立雙方的政治領袖，在不危及國家安全與國家利益，以及避免衝突惡化的前提下，建立一個基本的安全網絡，防止突發事件演變成全面性的衝突，⁷進而建立軍事熱線機制，培養雙方的信任，降

2 Jacques deLisle, Taiwan: Elections at Home, Economic Relations with the Mainland, and U.S.-China-Taiwan Relations: An FPRI Symposium Report, E-Notes, Foreign Policy Research Institute, January 3, 2011, accessed on November 7, 2020, <https://www.fpri.org/article/2011/01/taiwan-elections-at-home-economic-relations-with-the-mainland-and-u-s-china-taiwan-relations-an-fpri-symposium-report/>.

3 近程上，推動非官方接觸，優先解決事務性議題，包括公布國防報告書，預先公告演習活動，保證不率先攻擊，主動公布海峽行動準則。中程上推動官方接觸，降低敵意，防止軍事誤判。遠程則是確保兩岸永久和平；王衛星，〈兩岸軍事互信 推動非官方接觸〉，《聯合報》，2008年6月4日，第2版。

4 Michael Krepon, Khurshid Khoja, Michael Newbill and Jenny S. Drezin, A Handbook of Confidence- Building Measures for Regional Security, Washington, D.C.: The Stimson Center, 1998, pp. 4-13.

5 隨著兩岸關係由緊張動盪轉向和平發展，建立軍事互信機制成為一種現實可能，中國大陸、臺灣及美國學者紛紛提出未來兩岸軍事互信機制的構想。為避免歧異，本文以國防部部長李傑時期的「國防報告書」對軍事互信機制之規劃為主軸，先區分近程、中程和遠程(肆應情勢發展，再為提出展望)3個階段，先互通善意、存異求同；再尋求建立規範、穩固互信；遠程則是終止敵對、確保和平；中華民國國防部，《2004年國防報告書》，(臺北：中華民國國防部)，2004，頁71-73。

6 Boutros Boutros Ghali, An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping, New York: United Nations, 1992, pp. 201-202; Elisabeth King and Robert O. Matthews, A New Agenda for Peace: 20 Years Later, International Journal, Vol. 67, No. 2, 2012, pp. 275-293.

低彼此的恐懼與敵意。

一、互通善意

互通善意主要包括「祛除敵對意識相互妥協」與「務實奠基建立新共識」兩項作為。

(一)祛除敵對意識相互妥協

兩岸關係在發展的初期階段，即自1949年至1978年，處於軍事衝突與緊張對立的狀態，呈現「漢賊不兩立」的零和賽局；第二階段從1979年至1987年10月，因中國大陸對臺改採「和平統一」的策略，臺灣政府提出「以三民主義統一中國」為號召，兩岸軍事對抗緊張情勢趨於和緩，但雙方仍互不往來，「和平對峙」是此時期的特色；第三階段則是從1987年11月2日，臺灣政府開放民眾赴中國大陸探親開始，兩岸關係進入交流互動時期。⁸

1988年至1999年強調平等互惠和平共存，兩岸執政當局建立具半官方性質的制度性協商管道；2000年至2008年民進黨執政，兩岸正常協商管道中斷，兩岸關係呈現「冷和」狀態；2008年至2016年，兩岸恢復制度性協商，進入「和解制度化」時期；⁹2016年民進黨取得執政地位迄今，中國大陸關閉兩岸協商大門，朝向「冷對抗」，甚至有發生進一步衝突的可能。

綜觀1949年以來，兩岸關係的和平發展取決於基本政治互信(如九二共識)能否維持，但由於該議題高度敏感，或因政黨輪替，黨派理念不同，在關鍵性問題上存在歧異，使得兩岸協談建立軍事互信機制，¹⁰面臨不小的困難與挑戰。

而如何在雙方現有的共識基礎或新共識漸趨一致，逐步化解分歧，突破僵局，讓

7 林正義，〈臺海兩岸『信任建立措施』芻議〉，《國防雜誌》，第13卷，第12期，2003，頁4-5。

8 趙春山，〈當前我國大陸政策〉，收錄於趙氏主編，《兩岸關係與政府大陸政策》，(臺北：三民書局)，2019，頁1；黃昆輝，《大陸政策與兩岸關係》，(臺北：行政院大陸委員會)，1993，頁1-2；馬英九，《兩岸關係的回顧與前瞻》，(臺北：行政院大陸委員會)，1992，頁2-3。

9 張五岳，〈兩岸關係發展、風險與挑戰〉，《展望與探索》，第16卷，第4期，2018，頁135。

10 中國大陸方面，2008年12月31日，胡錦濤國家主席在紀念《告臺灣同胞書》發表30周年座談會紀念中，建議「為有利於穩定臺海局勢，減輕軍事安全顧慮，兩岸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。2011年3月發布的《2010年中國的國防》白皮書首次明確提出，海峽兩岸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；中華人民共和國國務院臺灣事務辦公室，《攜手推動兩岸關係和平發展同心實現中華民族偉大復興-胡錦濤在紀念〈告臺灣同胞書〉發表30周年座談會上的講話》，2008年12月31日，最後瀏覽日：2020年11月3日，網址：http://www.gwytb.gov.cn/zt/hu/201101/t20110125_1732427.htm。

臺灣方面，馬英九總統在《華盛頓時報》發表專文建議，為了奠定兩岸和平的穩固基礎，臺灣應設法與中國大陸建立軍事互信機制，並創造有利於簽署和平協議的條件。2009年10月，國防部首次於《國防報告書》中，納入「推動兩岸軍事互信機制」的章節，強調將秉持臨深履薄、步步為營的態度，以穩健、務實及循序漸進的方式推動兩岸軍事互信；Ying-Jeou Ma, "MA: Peace Plan-China and Taiwan," Washington Times, December 12, 2008, accessed on March 29, 2019, www.washingtontimes.com; 中華民國國防部，《1998年國防報告書》，(臺北：中華民國國防部)，1999，頁183-184。

兩岸增加善意，盡快啟動臺海地區軍事熱線的協談，將有助於避免衝突，促進和平穩定及增進彼此的瞭解，建立屬於兩岸的共同認同。

從演化的角度來看，雙邊關係容易出現幾個典型的發展階段。不對稱的權力一開始容易導致衝突，甚至戰爭，但是由於大國並沒有能力使小國真正屈服，而小國在對抗中也遭受到巨大的損失，因此雙方會逐漸摸索新的相互對待方式。由於大國所在意的是小國對於其權力的尊重(deference)，而小國所需要的是大國對於其地位的承認(recognition)，因此從長期來看，大、小國有可能會相互妥協，二者之間出現尊重和承認的交換，而達到一個均衡，或是常態(normalcy)。¹¹從中、越的歷史軌跡與模式來看，兩岸正朝著尊重和承認的均衡態樣發展。

(二)務實奠基建立新共識

目前的兩岸關係走向，有統、獨、維持

現狀等三種選擇，一般民意調查亦以此三個選項為標準。¹²2019年美國杜克大學亞太安全研究中心所執行的「臺灣國家安全調查」(Taiwan National Security Survey, TNSS)顯示，在兩岸關係部分，57.2%民眾支持以「一個中國，各自表述」原則進行兩岸交流，不支持民眾30.9%；對兩岸未來的看法，33.4%民眾支持維持現狀，再視情況決定統一或獨立；23.4%民眾支持永遠維持現狀。¹³在美國杜克大學最新民意調查中，過半民眾逐漸接受「一個中國，各自表述」此種概念，最符合多數臺灣民眾的利益，也較符合國際社會的期待。

實際上，在戰爭與和平之間，兩岸可以透過某種妥協，避免軍事衝突發生，並作為未來兩岸關係良性發展的基礎。¹⁴而此基礎在總統馬英九執政時期，即是「九二共識」，並在「不統、不獨、不武」的原則上進行交流。

11 Brantly Womack, Recognition, Deference, and Respect: Generalizing the Lessons of an Asymmetric Asian Order, The Journal of American-East Asian Relations, Vol. 16, No. 1, 2009, pp. 1-14; Brantly Womack, China and Vietnam: The Politics of Asymmetry, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 7-8.

12 Fang-Yu Chen, Wei-ting Yen, Austin Horng-en Wang and Brian Hioe, The Taiwanese see themselves as Taiwanese, not as Chinese, The Washington Post, January 2, 2017, accessed on November 4, 2020, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/01/02/yes-taiwan-wants-one-china-but-which-china-does-it-want/?noredirect=on&utm_term=.7480f52d81e8.

13 Emerson Niou, Tun-jen Cheng, John Hsieh, Tse-min Lin, Teh-yu Wang and Vincent Wei-cheng Wang, Taiwan National Security Studies Survey(2019), The Election Study Center of the National Chengchi University under the auspices of the Program in Asian Security Studies at Duke University, accessed on November 4, 2020, <https://sites.duke.edu/pass/data/>; 另外高達近七成(69.8%)民眾認為臺灣現在已是主權獨立國家，國名叫中華民國，僅21.4%民眾不同意；有過半(50.6%)民眾認為自己是臺灣人，但也有42.6%民眾認為自己是臺灣人也是中國人；但對於未來發展，48.1%民眾認為兩岸較可能統一，勝過覺得較可能獨立的29.6%。這份「2019國家安全調查」，於1月3至7日對臺灣本島民眾電訪。有效樣本數1,120份，在95%信心水準下，誤差值約正負2.93%。

14 張文生，〈兩岸政治互信與臺灣民眾的政治認同〉，《臺灣研究期刊》，第6期，2010，頁1-9。

依行政院大陸委員會2011年所發布新聞稿表示，「九二共識」就是「一中各表」，這是客觀的事實。¹⁵不過1992年到底是怎樣的共識，不僅在兩岸之間，連臺灣內部都各說各話。

北京說1992年就是有「一個中國原則」的共識，而中國國民黨則說當時是各自以口頭聲明的方式來表述「一個中國」原則，也即是「一中各表」。而民主進步黨(以下簡稱民進黨)則主張，如果有共識，那僅能說是擱置政治爭議，恢復對話與交流的「九二精神」而已，¹⁶在兩岸三方彼此間無重疊性共識。

實際上，兩岸政治關係定位，必須是兩岸在政治關係定位上的共識，而不僅僅是單

方面獨白，這是判斷兩岸政治關係定位是否有效的準則。回顧歷史，一個中國的具體內涵或意義，在兩岸之間有不同的說法或所謂的版本，1992年10月28日，財團法人海峽交流基金會(以下簡稱海基會)代表許惠祐與民間團體海峽兩岸關係協會(以下簡稱海協會)代表周寧於香港進行會商，討論如何排除在事務協商中，雙邊對一中問題的分歧，¹⁷起初雙方沒有共識，談判陷入僵局，幾番研議後(見表一)，海協會暗示，中國大陸可接受臺灣提出的口頭表述方式¹⁸之第三案(在海峽兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，雙方雖均堅持一個中國原則，但對於一個中國的涵義，認知各有不同，惟鑑於兩岸民間交流日漸頻繁，為保障兩岸人民權益，對於文書查

15 1992年10月兩岸在香港會談時，由於中國大陸方面提出「一個中國」政治性議題，我方不同意之後，建議各自以口頭聲明方式表達。至於口頭聲明的內容，我方係根據1992年8月1日李前總統登輝先生主持的國家統一委員會委員會議及其決議之「一個中國的涵義」，其中提到「海峽兩岸均堅持『一個中國』之原則，但雙方所賦予之涵義有所不同。中國大陸當局認為『一個中國』即為『中華人民共和國』...，我方則認為『一個中國』應指1912年成立迄今之中華民國...」。中國大陸海峽兩岸關係協會後來在1992年11月對於我方提出「以口頭方式各自表達」表示「充分尊重並接受」，也就是兩岸對「一中」涵義有不同的認知，雙方各自以口頭方式表述不同立場，這也就是「一個中國，各自表述」的共識。

行政院大陸委員會表示，政府對「九二共識」的立場，即依據當年政府的決策，也就是遵循中華民國的憲法架構，並兼顧兩岸現實。「九二共識」的精神就是「擱置爭議、務實協商」，也是後來兩岸恢復制度化協商的重要依據；行政院大陸委員會，〈陸委會：「九二共識」就是「一中各表」，這是客觀存在的事實〉，《行政院大陸委員會新聞稿：編號第110號》，2011年12月9日。

16 蕭萬長，〈兩岸應在適當的政治基礎上進行經濟整合〉，《兩岸共同市場基金會通訊》，第2期，2002，頁5-16；李建榮，《解凍兩岸20年：兩岸時事評論家李建榮的第一手觀察》，(臺北：天下文化)，2011，頁122-136。

17 初國華，〈台海兩岸九二共識之研究〉，《育達科學報》，第26期，2011，頁181-198。

18 此三種口頭表述方案為：(1)鑑於中國仍處於暫時分裂之狀態，在海峽兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，由於兩岸民間交流日益頻繁，為保障兩岸人民權益，對於文書查證應加以妥善解決；(2)海峽兩岸文書查證問題是兩岸中國人之間的事務；(3)在海峽兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，雙方雖均堅持一個中國原則，但對於一個中國的涵義，認知各有不同，惟鑑於兩岸民間交流日漸頻繁，為保障兩岸人民權益，對於文書查證，應加以妥善解決；蘇起，《一個中國各自表述共識的史實》，(臺北：國家政策研究基金會)，2003，頁4-5。

表一 1992年兩岸兩會所謂「一個中國」共識的形成經過

時間	10月28日	10月28日	10月30日	11月3日	11月3日	說明：由兩岸兩會主談代表所提表述方案，與兩會幕僚主管事後的聯繫得知，兩會當時並未取得明確的兩岸都堅持「一個中國」的具體共識，也沒有達成所謂「一個中國，各自表述」的八字共識，嚴格來說，只能說是「各取所需，各說各話」的協商過程。
單位	海協會	海基會	海基會	海基會	海協會	
協商過程摘要	海協會主談代表周寧提出有關兩岸在商談事務性協議中，如何表述「一個中國」原則的五項方案，其中，最具代表方案為：「在海峽兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，雙方均堅持一個中國之原則，對兩岸公證文書使用(或其他商談事務)加以妥善解決」。	海基會主談代表許惠祐回應海協會所提五項表述方案，也隨即提出五項表述方案，其中最具代表性的方案為：「鑒於海峽兩岸長期處於分裂狀態，在兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，雙方咸認為必須就文書查證(或其他商談事項)加以妥善解決」。	海基會在參酌雙方各自提出的五項表述方案後，經整合修正，再提出如下的口頭表述方案：「在海峽兩岸共同努力謀求國家統一的過程中，雙方雖均堅持一個中國的原則，但對於一個中國的涵義，認知各有不同。惟鑒於兩岸民間交流日益頻繁，為保障兩岸人民權益，對於文書查證，應加以妥善解決」。	海基會在香港會談結束後，致函海協會，對稍早建議採用各自以口頭聲明的方式表述一個中國原則的方案，正式通知海協會，以口頭聲明方式各自表述。	海協會副秘書長孫亞夫電告海基會秘書長陳榮傑：「在這次工作性商談中，貴會建議採用貴我兩會各自口頭聲明的方式表述一個中國原則，我們經研究後，尊重並接受貴會的建議。對口頭表述的具體內容，另行協商」。	

資料來源：張慧英，〈1992年兩岸兩會所謂「一個中國」共識的形成經過〉，《中國時報》，2000年4月30日，第2版；童振源，〈九二共識的形成、實踐與瓦解〉，《展望與探索》，第2卷，第12期，2004，頁33-46；初國華，〈臺海兩岸九二共識之研究〉，《育達科大學報》，第26期，2011，頁181-198；江子揚，〈九二共識法理上的謬誤，只有「各表一中」〉，《蘋果新聞網》，2019年1月12日，最後瀏覽日：2020年11月6日，網址：<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20190112/1499557/>；陳君碩，〈陸解讀九二共識，並非一國兩制〉，《旺報》，2019年1月17日，最後瀏覽日：2020年11月6日，網址：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190117000073-260301?chdtv>。

證應加以妥善解決)。

其後促成1993年4月在新加坡舉辦具歷史意義的「辜汪會談」，並達成四項協議(兩岸公證書使用查證、兩岸掛號函件查詢補償事宜、兩會聯繫與會談制度、共同協議等)，開啟兩岸藉由談判協商共同解決交流問題的大門。

二、存異求同

存異求同主要包括「解決認知衝突和平發展」與「參考成功模式形成規範」兩項作為。

(一)解決認知衝突和平發展

在2016年5月民進黨政府取得執政地位之前，此維持兩岸和平交往的基礎或符號¹⁹

19 符號(symbol)指的是利用一種具體的標誌(sign)，簡單地表達出複雜且相關的概念、想法與價值系統；Michael E. Geisler, "Introduction: What Are National Symbols-And what Do They Do to Us?" in Michael E. Geisler ed., National Symbols, Fractured Identities: Contesting the National Narrative, Lebanon, N.H.: New England University Press, 2005, pp. 13-42.

即是「九二共識」；2008年中國大陸國家主席胡錦濤在與美國總統小布希(George W. Bush)通電話時，親口提出兩岸「一中各表」的九二共識外，2011年在與美國總統歐巴馬(BarackObama)會談時，胡主席也指出，近年來兩岸交流合作得到很大發展，²⁰起因於兩岸雙方都堅持「九二共識」。

然而，在2016年5月民進黨政府第三度取得執政地位之後，始終沒有承認或接受此政治符號，總統蔡英文只有在就職演說中提到：²¹「新政府會依據中華民國憲法、兩岸人民關係條例及其他相關法律，處理兩岸事務」。兩岸關係從此由「蜜月」期衰退至「冷和」期，²²甚至進入「冷對抗」。

2019年1月2日，中國大陸國家主席習近平在《告臺灣同胞書》發表40週年紀念會上，提出五點原則：(一)攜手推動民族復興，實現和平統一目標；(二)探索「兩制」

臺灣方案，豐富和平統一實踐；(三)堅持一個中國原則，維護和平統一前景；(四)深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎；(五)實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。²³倡議在一個中國、一國兩制的「九二共識」基礎上，實現和平統一目標。

同(2)日下午中華民國總統蔡英文隨即回應表示，臺灣始終未曾接受過「九二共識」，因為北京定義的九二共識就是一個中國，而且臺灣民意也絕不會接受一國兩制，而這就是「臺灣共識」。並提出四個必須與三道防護網主張，四個必須：(一)必須正視中華民國臺灣存在的事實；(二)必須尊重兩千三百萬人民對自由民主的堅持；(三)必須以和平對等的方式來處理我們之間的歧異；(四)必須是政府或政府所授權的公權力機構，坐下來談。三道防護網：(一)民生安全防護網；(二)資訊安全的防護網；(三)強化兩

20 Phillip C. Saunders and Scott L. Kastner, Bridge over Troubled Water? Envisioning a China-Taiwan Peace Agreement, International Security, Vol. 33, No. 4, 2009, pp. 87-114.

21 蔡英文總統的520就職演說，有關兩岸關係部分全文：「兩岸之間的對話與溝通，我們也將努力維持現有的機制。1992年兩岸兩會秉持相互諒解、求同存異的政治思維，進行溝通協商，達成若干的共同認知與諒解，我尊重這個歷史事實。92年之後，20多年來雙方交流、協商所累積形成的現狀與成果，兩岸都應該共同珍惜與維護，並在這個既有的事實與政治基礎上，持續推動兩岸關係和平穩定發展；新政府會依據中華民國憲法、兩岸人民關係條例及其他相關法律，處理兩岸事務。兩岸的兩個執政黨應該要放下歷史包袱，展開良性對話，造福兩岸人民」；中華民國總統府，《中華民國第14任總統蔡英文女士就職演說》，2016年5月20日，最後瀏覽日：2020年11月6日，網址：<https://www.president.gov.tw/NEWS/20444>。

22 Paul Lin, "Cold Peace" a Likely Stable Future, Taipei Times, May 28, 2016, accessed on November 6, 2020, <http://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2016/05/28/2003647286>.

23 中華人民共和國中央人民政府，《為實現民族偉大復興 推進祖國和平統一而共同奮鬥-習近平在紀念〈告臺灣同胞書〉發表40周年紀念會上的講話》，2020年11月2日，最後瀏覽日：2020年10月31日，網址：http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/02/content_5354209.htm。

24 中華民國總統府，《總統針對中華人民共和國國家主席習近平發表〈告臺灣同胞書〉40週年紀念談話說明我政府立場》，2019年1月2日，最後瀏覽日：2020年11月5日，網址：<https://www.president.gov.tw/NEWS/24002/>。

岸互動中的民主防護網。²⁴

兩岸這一番言詞交鋒，似乎可能引發對立升溫的隱憂，也讓和平前景蒙上陰影。不過，從正面角度視之，雙方歧見與矛盾的癥結，也在這輪言語交鋒中得到釐清，未必不能成為開啟更加務實的對話，從而謀求「新共識」的可能契機，既不是中國大陸片面定義的「九二共識」，也不是臺灣自行認定的「臺灣共識」，²⁵而應共同營造一個讓雙方都能接受的「新共識」。

在兩岸形成「共識」的互動過程中，可以省思由韓德遜(George Henderson)、史多辛格(John George Stoessinger)及李鮑(Richard Ned LeBow)等三人首先明確界定分裂國家的概念，即分裂雙方從初期分裂階段的高度敵意互不承認，動輒武力相向與意圖顛覆對方；到中期階段的默認或正式接受共存，降低意識型態對抗抑制軍事衝突，開始進行人員交流；進而到積極和平共存的和解階段，

雙方經貿交流合作密切，政府間加強聯繫及共同援外合作；²⁶最終達到鬆散政治整合(如邦聯)象徵性統一的階段。

(二)參考成功模式形成規範

第二次世界大戰結束後，國際政治上出現了德、韓、越、中等「分裂國家」(divided nations)，其中「德國模式」是目前國際社會處理分裂國家問題最為成功的模式，東、西德並於1990年代完成統一。雖兩德模式基礎條件不同於兩岸模式，²⁷並非可以完全援引，但在雙方對於國家統一的立場，頗為相似，仍有足堪借鏡之處。

相同之處在於，兩德的關係及其雙方對於國家統一的立場，與兩岸極為類似，中國大陸方面從未放棄過國家復歸統一的追求，而臺灣方面在1990年代後顯現出越來越強烈的分離主義立場；兩德模式和兩岸模式都以實現雙方關係正常化，及推動雙方關係和平發展為目的，²⁸這是兩個模式均契合之處，也

25 羅世宏，〈九二共識與臺灣共識之外兩岸需要「新共識」〉，《多維》，第39期，2019，頁136-137。

26 Gregory Henderson, John George Stoessinger and Richard Ned LeBow, *Divided Nations in a Divided World*, New York: David McKay Company, 1974, pp. 438-442; 張五岳，〈分裂國家模式之探討〉，收錄於包宗和、吳玉山主編，《重新檢視爭辯中的兩岸關係理論》，(臺北：五南圖書)，2017，頁64-65。

27 略述兩德模式與兩岸模式不同之處：(1)兩德模式已經確認了兩個德國明確的政治關係定位，即國與國關係，而兩岸模式是用地理概念替代政治概念，試圖將政治關係定位模糊化和去政治化；(2)兩德模式要求兩個德國相互承認主權和領土完整，允許對方在國際社會作為一個主權國家的存在，而兩岸模式，一般評述者經常以兩岸的分裂係「內戰」所致；(3)兩德模式受到國外政治力量的干涉較多，美、蘇等大國在形成過程中造成了重要的作用，兩岸模式一再被中國大陸政府強調拒絕外國干涉內政，自己解決國家統一問題；Hungdah Chiu, "The International Law of Recognition and Multi-system Nations-with Special Reference to Chinese (Mainland-Taiwan) Case," in Hungdah Chiu and Robert Downen eds., *Multi-System Nations and International Law: The International Status of Germany, Korea and China*, Baltimore: University of Maryland School of Law Press, 1981, pp. 41-57; 張亞中，〈論兩岸統合路徑〉，《中國評論》，第136期，2009，頁10-16；張亞中，〈從「臺灣地位未定論」到「臺灣前途未定論」〉，《中國評論》，第138期，2009，頁29-35。

28 陳雲林，《當代國家統一與分裂問題研究》，(臺北：九州出版社)，2009，頁126-128；祝捷，〈德國基本法與德國的統一〉，《武漢大學學報》，第63卷，第5期，2010，頁723-727。

是雙方都能接受的共識。

一般來說，分裂國家係指分裂雙方(或一方)以結束國家分裂為其目標，不時宣示其為該國之唯一合法政府，並於法理上涵蓋其實際上未能有效控制之另一法律與政治實體管轄下之領域，²⁹亦即分裂雙方(或一方)對其從未行使有效管轄權之區域，仍然堅稱擁有主權。³⁰立基於以上的思考，並參考兩德模式，在兩岸形成「新共識」的過程中，可以引入「同意歧見」的原則。

「同意歧見」(agree to disagree)原則是美、蘇、英、法四國在解決兩德問題時所採取的原則，之後為兩德處理彼此間關係時所採用，1970年代，兩德在德國是否統一上存在根本性的分歧，為了發展兩德關係，兩德在「同意歧見」上，以擱置爭議的方式處理雙方的爭議，並簽訂《兩德基礎關係條約》，實現兩德關係正常化。³¹張亞中教授認為，「同意歧見」，是「相互同意對方的歧見」，在對方觀點與己方觀點不一致及爭議時，不是採取迴避態度，而是積極主動地透

過尋找可能的共同點或者變換語言表達，³²達到雙方具有建設性的均衡狀態。

在兩岸相互拋出對話與討論，尚未有能完整代表兩岸和平基礎的政治符號新創之際，目前「兩岸和平發展」是美、中、臺兩岸三方都能接受的最大公約數，³³而雙方積極尋求共識是必要的。兩岸關係錯綜複雜，正需要領導階層秉持交往理性，堅持對話、溝通和協商，形成普遍化規範，而「和平發展」是目前彼此間最能接受的共識，為了實踐兩岸簽署和平協定，遂逐步提出務實可行兩岸軍事熱線的綱領及規劃，不斷提升政治互信，達成真正的「新共識」。

貳、中程：暢通信任溝通管道

中國大陸認為，新型的安全觀念應當依靠相互之間信任和共同利益的聯繫，對話與合作是促進地區與發展的主要支柱，為了實踐「新安全觀」的思維，中國大陸分別與美國、俄羅斯、印度、法國、英國及歐盟等國家，在既有基礎互信上建立起制度性的防務

29 趙國材，〈從國際法觀點論分裂國家之承認〉，《中國國際法與國際事務年報》，第3卷，第1期，1988，頁28-43；張五岳，〈分裂國家模式與統一政策之比較研究〉，(臺北：業強出版社)，1992，頁13-15。

30 張五岳，〈分裂國家模式之探討〉，收錄於包宗和、吳玉山主編，同註26，頁61。

31 Jurgen Weber, 30 Jahre Bundesrepublik Deutschland Bd. I Auf dem Weg zur Republik 1945-1947, Munchen: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1981, p. 306; 葉陽明，〈西德因應德國分裂時期(1949-1990)之憲政安排〉，《國際關係學報》，第22期，2006，頁11-41；唐玉禮，〈德國1949-1990年之統一經驗與啟示〉，收錄於洪泉湖主編，《當代歐洲民族運動：從蘇格蘭獨立公投到克里米亞危機》，(臺北：聯經出版)，2017，頁357-358。

32 張亞中，〈東西德關係基礎條約侷限與啟示〉，《中國評論》，第131期，2008，頁1-9。

33 Yu-Jie Chen and Jerome A. Cohen, China-Taiwan Relations Re-Examined: The "1992 Consensus" and Cross-Strait Agreements, University of Pennsylvania Asian Law Review, Vol. 14, No. 1, 2019, pp. 4-40.

安全磋商機制。³⁴雖然中國大陸軍力的崛起，正在對現有的權力均衡提出新的挑戰，但是仍與多國建立各種渠道的軍事熱線機制，有助於遭遇緊急情況時，能化解誤會及避免誤判，³⁵值得作為兩岸軍事協商與交流參考的模式。

一、建立規範

建立規範主要包括「兩岸兩會增設分支機構」與「妥善規劃多軌溝通機制」兩項作為。

(一)兩岸兩會增設分支機構

兩岸協商對於兩岸關係的發展有其必要性，為兩岸關係平穩的發展，制度化的推進，提供了政治談判的管道，儘管雙方尚有黨際交流及其他民間團體交流的渠道，但也只能為兩岸關係發展提出建設性的意見，或只能成為兩岸公權力機關相互宣示政策的平

臺，以現行法制來看，兩岸之間進行正式協商，並達成協議，仍必須透過「兩會框架」來進行。

兩岸在長期頻密的交往下，無論是政治、經濟或文化等面向的交流，需求逐年增加，不論在文書驗證、人身安全案件的協助處理，以及經貿糾紛案件等各項事務均明顯遽增，亟需設立專責單位協助處理；³⁶此外，雙方在交往過程中，經貿規模日益擴大，已不再是獨立發展的兩個經濟個體，而是早已融合成一個互補與競爭共存的產業系統，原有的交往機制已不敷使用，兩岸都認為這個議題非常急迫且必要。

另根據行政院大陸委員會2013年所發布新聞稿表示，有高達七成的民眾贊成海基會與海協會互設辦事機構，³⁷在實質功能上，兩會互設辦事機構除能夠協助愈加頻繁互動的

34 Michael D. Swaine and Ashley J. Tellis, *Interpreting China's Grand Strategy: Past, Present, and Future*, Santa Monica: RAND Corporation, 2000, pp. 97-99.

35 Robert P. Ashley Jr., *China Military Power: Modernizing a Force to Fight and Win*, Washington, D.C.: Defense Intelligence Agency, 2019, pp. 9-10.

36 《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第4條第2、3項規定，行政院大陸委員會或第4條之2第1項經行政院同意之各該主管機關，得依所處理事務之性質及需要，逐案委託前2項規定以外，具有公信力、專業能力及經驗之其他具公益性質之法人，協助處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關之事務；必要時，並得委託其代為簽署協議。第1項及第2項之機構或民間團體，經委託機關同意，得複委託前項之其他具公益性質之法人，協助處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關之事務。另根據「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」第8條「雙方同意互設旅遊辦事機構，負責處理旅遊相關事宜，為旅遊業者提供快捷、便利、有效的服務」，遂設立臺灣海峽兩岸觀光旅遊協會和海峽兩岸旅遊交流協會，在中國大陸及臺灣互設「兩岸旅遊辦事處」。

37 行政院院長江宜樺也指出，海基、海協兩會互設辦事機構是「黃金十年·和平兩岸」國家願景中的重要政策目標，也是兩岸關係和平穩定的重要指標，未來兩會互設辦事機構之後，將有助於兩岸關係的發展。2013年4月，行政院並通過《大陸地區處理兩岸人民往來事務機構在臺灣地區設立分支機構條例草案》，並送請立法院審議，雖未予通過，但兩岸仍持續為保障及便利雙方人民、社團、企業等交流活動進行協商；行政院大陸委員會新聞稿，〈陸委會：兩岸兩會互設分支機構，基於尊嚴對等，服務兩岸民眾，與政治協商無涉〉，《行政院大陸委員會新聞稿：編號第24號》，2013年4月13日。

兩岸民眾，解決證件或權益等各式問題；在形式意義上，辦事處互設也象徵兩岸關係進一步和解，溝通機制已進入常態化與制度化的階段，也讓進一步的兩岸軍事、安全對話可能性增加。

兩岸互設辦事機構實具正面意義及效能，且在遠程階段，領導人熱線尚未有互信且達成共識之前，辦事處的規劃，可以滿足兩岸關係進一步發展特定領域上的便利需求，除具有務實性的功能考量，更能獲得兩岸領導人及民意的認同。

兩岸為促進交流建立兩會機制，但作為民間組織為兩軍提供交流渠道仍成果有限，應可參照兩會模式，在官方授權或兩會模式下，增設定期或常設的「軍事熱線」溝通平臺，降低彼此之間的緊張關係或預防衝突的發生，同時可排除軍事活動中的神秘性，使國家之間的意圖更加透明化及增加軍事活動的可預測性，使軍事活動有一個正常的規範，³⁸減少彼此間的恐懼感。

(二)妥善規劃多軌溝通機制

目前兩岸政治對話的管道，大致可區分成三類：³⁹(1)官方的溝通交流為第一軌對話

(track 1)，例如兩岸間陸委會和國臺辦的官方溝通交流屬第一軌；(2)得到官方授權機構的溝通交流為第二軌對話(track 2)，海基會和海協會兩個得到官方授權的「白手套」機構的溝通交流可歸類為第二軌；(3)其他機構之間的溝通交流，即歸入第三軌(track 3)，⁴⁰涵蓋經貿、旅遊、學術和文化等相互交流的各個領域，例如臺灣海峽兩岸觀光旅遊協會和中國大陸的海峽兩岸旅遊交流協會，著眼於推動兩岸旅遊業對接合作的溝通交流。各軌之間並非互相排斥，而是相輔相成，主要是為了鞏固和深化兩岸和平發展作好規劃。

所謂第三軌道，其性質是非官方的、由專業人士組成的、相對穩定的民間溝通軌道、可以吸收不同政治背景、不同專業特長的人士參加；其任務是討論官方、半官方軌道一時無法討論的問題，⁴¹例如統獨議題、九二共識或一國兩制等問題，暫時「擱置爭議」、「求同存異」不去觸動。

兩岸軍事互信機制的建立絕非一蹴可幾，在兩岸政治互信尚未發展到簽訂和平協議前，必須循序漸進，多軌並行，而建構智庫及論壇對話等溝通管道，有助於營造友好

38 Benjamin Schaller, Confidence & Security-Building Measures in the Arctic: The Organization for Security & Cooperation in Europe as a Role Model for the Area?, Arctic Yearbook, 2014, pp. 1-18; Jennifer Mitzen and Randall L. Schweller, Knowing the Unknown Unknowns: Misplaced Certainty and the Onset of War, Security Studies, Vol. 20, No. 1, 2011, pp. 2-35.

39 Initiative Mediation Support Deutschland, Basics of Mediation: Concepts and Definitions, Deutschland: Federal Foreign Office & Initiative Mediation, 2017, p. 3.

40 另國家安全會議下屬外圍機構、由許信良接掌的亞太和平研究基金會和中國大陸有關基金會正在商談的溝通交流；中國大陸涉臺智庫和臺灣有關兩岸智庫之間的溝通交流，以及不少兩岸民間協會、媒體等社團法人間的自發性交流等等，都可以納入第三軌中。

41 陳孔立，《走向和平發展的兩岸關係》，(臺北：紅螞蟻公司)，2018，頁30-31。

氣氛，甚而可進一步互設軍事熱線，建立軍事意外通報機制，作為處理軍事危機避免發生衝突實質性的溝通管道。

二、穩固互信

在建構官方或非官方的熱線聯繫管道後，進而需簽訂相關之協定、宣言或備忘錄，以鞏固其拘束力。例如1963年6月20日，美、蘇兩國在古巴飛彈危機後簽訂的「諒解備忘錄」，因此建立雙方直接熱線；⁴²其後，雙方又在1971年簽訂「避免核子意外事件協議」(Agreement to Reduce Risks of Nuclear War)及1972年簽訂的「公海意外事件協議」，不僅可以獲得對方意圖的信息，亦可在平時或是意外事件發生時能便於溝通，⁴³達到降低敵對衝突、緩和緊張情勢，以及防止誤判之目的。

在近程階段獲得成效後，兩岸軍事單位可參照前揭美、蘇協定模式，針對軍事熱線

相關議題進行發展，期能簽訂相關之協定或備忘錄，使其具備約束力，並達成兩岸間第一線軍事指揮官層級的軍事熱線，為日後協商兩岸領導人間和平熱線奠定基礎。

穩固互信主要包括「規範臺海軍事信任協定」與「協商海事安全合作機制」兩項作為。

(一)規範臺海軍事信任協定

2004年11月10日，總統陳水扁在國家安全高層會議中，提出十點裁示，其中第九點裁示指陳，鑑於國際上軍事對峙地區如南北韓、印巴之間均有溝通機制，單方認為兩岸可以參照1972年美、蘇《關於防止公海及其上空意外事件的協定》以及1998年美、蘇《軍事海上諮商協定》的作法，建立臺海軍事安全諮商機制，並逐漸形成「海峽行為準則」。⁴⁴

由於前揭兩項協定，都是在美、蘇雙方

42 Naeem Ahmad Salik, "Arms Control, Confidence Building, and Nuclear Risk Reduction-A Pakistani Perspective," in Zachary S. Davis ed., *The India-Pakistan Military Standoff: Crisis and Escalation in South Asia*, New York: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 215-227; John Borawski, *Avoiding War in the Nuclear Age: Confidence-Building Measures for Crisis Stability*, Colorado: Westview, 1986, pp. 23-25.

43 Brigadier Naeem Ahmad Salik, "Confidence Building Measures between India and Pakistan," in Muhammad Shafiq ur Rahman ed., *The Probabilities of Nuclear War in South Asia*, Islamabad: National Defense University Press, 2010, pp. 47-84; 吳國中，〈兩岸建立軍事互信機制之可行性研析〉，《國防雜誌》，第27卷，第1期，2012，頁63-77。

44 其中第六項至第九項均與降低兩岸軍事緊張狀態與建立軍事互信機制有關，茲摘錄如下：(1)為了緩和臺海軍事的對峙，及推動軍事事務的改革，除加速建立量少質精的國軍部隊、提升自我防衛能力之外，國防部已完成規劃，從2005年7月1日起，將義務役的役期縮短為1年6個月，如果募兵順利，2008年義務役役期將縮短為1年，並且達到裁軍10萬人的目標；(2)基於人道理由以及國際規範，我們認為核子武器、生物武器、化學武器等大規模殺傷性武器，都應禁止在臺海使用。我國願意公開承諾，絕不發展此類大規模毀滅性武器，也要鄭重呼籲中國大陸公開宣示放棄發展及使用大規模毀滅性武器；(3)為避免誤判或擦槍走火，我們建議兩岸應共同商討劃定軍事緩衝區。雙方機、艦非必要不得進入該區域，若必須進入，則應事先知會；(4)有關形成「海峽行為準則」部分，內容如上；中華民國總統府，《總統府新聞稿第6604號》，2004年11月10日，最後瀏覽日：2020年10月25日，網址：<https://www.president.gov.tw/Page/294/36166/>。

幾乎因意外導致衝突後簽署，從協定簽署以後的執行效果來看，美、蘇間海上意外事件總數，在一段時間內有大幅減少的趨勢。⁴⁵

面對中國大陸海、空軍逐漸具備境外投射能力，五角大廈也擔心雙方機、艦在西太平洋地區遭遇的機會大為增加，美、中雙方已經發展出定期的國防對話機制，包括「國防諮商會談」(Defense Consultative Talks, DCT)以及根據「軍事海上諮商協定」(Military Maritime Consultative Agreement, MMCA)所召開的年度會議與工作小組會議，目的在於建立雙邊溝通機制，避免兩國海軍在近距離接觸時出現誤判。⁴⁶此外，兩國海軍

船、艦也在2006年舉行首度的戰術通訊與海上搜救演練，雙方國防部並在2008年正式設立軍事熱線，以防範軍事意外事件發生。

綜上觀之，一個國家在全球的實體位置，會影響到本身的文化認同與安全定位，⁴⁷更何況臺灣在地理環境上，與中國大陸僅僅相隔一道約200海哩的臺灣海峽，而由於兩岸尚屬分治政府的屬性，多年來均以海峽中線為政治及軍事區域的界線，⁴⁸彼此也遵守默契，維持和平穩定的關係。

為了避免因處理不慎或延誤時機恐造成嚴重後果，兩岸應可比照美、蘇或美、中相互之間簽署「臺海軍事信任協定」，並借

45 從1972年5月至1978年5月的6年時間裡，蘇聯指控美軍的違規事件逐年依次為3起、5起、2起、4起、2起、2起。而同期美國對蘇軍違規的指控逐年依次為24起、7起、5起、3起、24起、22起；從類型上進一步分析，協定減少的海上事件主要是美國更關切的碰撞或蓄意騷擾事件，它們在海上事件中的比例分別由協定前的37%和46%，降低至協定後的24%和29%，其絕對數量也有大幅下降；David F. Winkler, *Cold War at Sea: High-Seas Confrontation between the United States and the Soviet Union*, Annapolis: U.S. Naval Institute Press, 2000, pp.123-126; 張願，〈1972年美蘇《防止海上事件協定》檔案解讀-兼議其對中國的啟示〉，《邊界與海洋研究》，第2卷，第1期，2017，頁40-50。

46 蔡明彥，〈美國與中國軍事交流之發展與限制(2004~2007年)〉，《歐美研究》，第39卷，第3期，2009，頁533-566; Establishing a Consultation Mechanism to Strengthen Military Maritime Safety, Agreement between the Department of Defense of the United States of America and the Ministry of National Defense of the People's Republic of China, January 19, 1998, pp. 1-3; Tetsuo Murooka, *NIDS China Security Report 2018*, Tokyo: The National Institute for Defense Studies, pp. 17-18.

47 Richard C. Powell, *Geography and Politics Redux? Introduction to the Virtual Issue*, TIBG, Vol. 40, No. 4, 2015, pp. 596-602.

48 2004年5月26日國防部李傑部長在答覆立法委員有關戰機飛越海峽中線之質詢時，首度對外明確公布海峽中線之地理座標為北從北緯26度，東經121.5度(甲點)至北緯24度，東經119.9度(乙點)再南至北緯23.7度，東經117.51度(丙點)所連結的一條線，該線係由美國劃定，美、中、臺三方維持默契，當時規劃目的是互不侵犯。惟5月29日重新公布正確座標位置應為：北緯26度30分、東經121度23分、北緯24度50分、東經119度59分至北緯23度17分、東經117度51分。臺灣的軍艦和飛機航行臺灣及外島需跨越中線時，均基於雙方默契採取固定航線；立法院公報處，〈立法院第5屆第5會期國防委員會第15次全體委員會會議紀錄〉，《立法院公報》，第93卷，第32期，2004，頁135-136；黃文宗，〈國防部公布正確的海峽中線經緯度座標位置〉，《大紀元》，2004年5月29日，最後瀏覽日：2020年10月26日，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/4/5/29/n553350.htm>。

鏡中、印與中、俄邊界的經驗，在前線及容易發生衝突之地區設置第一線軍事指揮官熱線與通報系統，⁴⁹雙方授權由第一線軍事指揮官，定期以軍事熱線進行聯繫，並作成紀錄。

如遇有雙方軍用航空器或船艦未能保持適當距離，導致近接或誤撞；使用武器射控系統鎖定對方飛行器或船艦；因迷航或飛行員的挑釁，闖入對方的領空或領海；導彈或火炮實彈射擊的誤擊等情況；⁵⁰為避免誤解或意外發生，雙方第一線軍事指揮官應立即以軍事熱線聯繫，化解可能的衝突，致力於以和平手段化解紛爭，增進彼此的互信，強化雙方的共識。

在《中華民國93年國防報告書》中，我國政府亦曾片面提出「海峽行為準則」，並策定各項具體規劃；⁵¹訂定準則之目的是以穩固互信為規劃主軸，建立緊急安全程序，強調「風險管控」為核心概念，律定意外侵入對方海、空域，以及發生誤擊或擦撞等事件的標準處理程序，展現更多的誠意與承諾，促進雙方的瞭解與信任。

(二)協商海事安全合作機制

海事安全是指確保海上行動自由，包括海事航行、貿易往來的自由及保障海洋資源；而海事安全的威脅，包括了民族國家、恐怖主義、海盜和跨國犯罪、環境破壞、海上非法入境等。⁵²面對非傳統安全的威脅，單

49 臺灣方面前線為金門、馬祖、及東、南沙地區，與中國大陸相對應的是東部戰區。2016年2月中國大陸將「七大軍區」改組成立中部、北部、東部、南部、西部等「五大戰區」編制，並建立戰區聯合作戰指揮機構。對臺事務由主要由東部戰區負責，主管江蘇、浙江、安徽、福建、江西和上海的兵力，戰區機關駐南京，陸軍機關駐福州，海軍機關駐寧波，空軍機關駐南京；Kevin McCauley, Third Plenary Session Calls for PLA Reform and Restructuring, China Brief, Vol. 13, No. 23, 2013, p. 3; 謝游麟，〈析論中共軍改後之聯合作戰指揮體制〉，《海軍學術雙月刊》，第52卷，第1期，2018，頁42-55。

50 U.S. Department of Defense, Mental Health Evaluations of Members of the Military Services (No. 6490.04), Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2013, pp. 1-16.

51 1.雙方航空器、船舶不得對他方航空器、船舶進行雷達鎖定、追瞄等模擬攻擊或電子干擾，並不得向他方航空器、船舶發射任何物體。2.雙方航空器、船舶對他方航空器、船舶進行監控時，應保持適當距離。進行監控時，應避免妨礙或危及他方航空器、船舶運動。3.潛艦進行操演時，參演水面艦必須依照國際信號代碼，標定適當的水域，顯示適切的信號，警告潛艦活動水域內的其他在航船舶。4.雙方航空器及船舶於夜間在海峽飛、航行時，應全程開啟敵我識別器及航行燈。5.當雙方船舶接近時，應使用國際信號代碼告知對方本身意圖及行動。6.金門、馬祖、東引、烏坵等外島及福建東南沿海實施演訓及火炮射擊前，應依國際規範公告通知。7.緊急安全程序：(1)共同發展「緊急安全程序」以降低危機因應之不確定性；(2)包括意外海(空)域侵入與海上、空中事件處理程序，以避免造成情勢升高難以控制；中華民國國防部，同註5，頁72-73。

52 有關「海事」比較具體的解釋，聯合國國際海事組織(International Maritime Organization, IMO)在《國際海事組織公約》(Convention on the International Maritime Organization)第1條第1項有關成立目的上強調的則是在於「有關海上安全、航行效率、防止和控制船舶造成海洋污染的問題」；David P. Pekoske, 2018 Biennial National Strategy for Transportation Security, Washington, D.C.: U.S. Department of Homeland Security, 2018, pp. 33-34; Andrus Meiner, Integrated Maritime Policy for the European Union-Consolidating Coastal and Marine Information to Support Maritime Spatial Planning, Journal of Coastal Conservation, Vol. 14, No. 1, 2010, pp. 1-11.

一國家及原有制度無法獨自克服的情況下，以國際合作的方式應對跨國性安全威脅，目前已成為全球安全對策的主流。

在兩岸共同維護海事安全上，1997年11月，兩岸的海上救難協會⁵³達成了建立熱線電話的協議，根據此協議，只要有一方的船隻在臺灣海峽發生意外事故，發生災難和前往救援的船隻，雙方都可以透過熱線電話聯繫救援行動，或者獲得進入對方海域及港口的允許。⁵⁴人道救援本來就是普世價值，縱使原本敵對的國家也可以透過人道救援的合作，促進兩岸的合作，以降低雙方的敵意。

根據2008年第2次江陳會談的內容，且依據海基會與海協會簽署的《海峽兩岸海運協議》第7點協定「雙方積極推動海上搜救、打撈機構的合作，建立搜救聯繫合作機制，共同保障海上航行和人身、財產、環境安全。根據此共識的內容，兩岸一旦發生海上意外事故，雙方應及時通報，並按照就近、就便原則及時實施救助」。⁵⁵臺海地區並在此共識下，成就了兩岸2008、2010、2012年的聯合搜救演練，建立兩岸海難救助機制；雖不具有兩岸軍事互信的實質，但卻能為兩岸在非傳統安全領域合作奠定重要的基礎，為兩岸

救難合作建立新的里程碑。

當今國際上設置熱線機制，均擴大延伸到軍事安全以外的非傳統安全議題方面的合作及溝通；兩岸雖然在政治主權上存在爭議，但仍可考慮經由非傳統安全合作途徑，進行功能性海事合作活動，包括：海上聯合搜救、反恐維安及打擊海盜等作為，以國家搜救、海巡為主體並結合海軍資源之海上搜救(Search and Rescue, SAR)機制及其活動。

其不僅能與「小三通」及「大三通」海空航運安全關係密切，且可增進區域海域內航行安全保障；⁵⁶另一方面，兩岸海巡或海監、邊防，甚至海軍若建構起常態的、制度化的聯合搜救模式，通過在實踐中的良性互動，將有助於增進彼此瞭解，更可進行其他項目非傳統安全議題合作，逐步培養政治互信。

結 論

國際個體間或政治實體間，經由相互主觀的意涵建立認同與利益，而持續穩定的發展，是形成與建立國際制度不可或缺的要件。面對國際環境的變動，既競爭又合作的相互依存關係，是後冷戰時代非傳統安全的

53 即臺灣的「中華搜救協會」(China Rescue Association)與中華人民共和國交通運輸部下的「中國海洋搜救中心」(China Marine Rescue Center)。

54 段復初，〈兩岸軍事互信機制之建構-軍事互動的可能模式〉，收錄於劉慶祥主編，《兩岸和平發展與互信機制之研析》，(臺北市：秀威資訊)，頁230。

55 為實現海峽兩岸海上客貨直接運輸，促進經貿交流，便利人民往來，海峽兩岸關係協會會長陳雲林與財團法人海峽交流基金會董事長江丙坤就兩岸海運直航事宜，經平等協商，達成14點協定，並於2008年11月4日與在臺北簽署了《海峽兩岸海運協議》；沈明室，〈兩岸金廈搜救聯合操演的意涵〉，《展望與探索》，第8卷，第10期，2010，頁12-16。

56 張中勇，〈兩岸海上搜救合作與軍事安全互信〉，《戰略安全研究》，第46期，2009，頁21。

全球化發展趨勢，⁵⁷國際社會的文化、認同與規範，隨著國際互動越來越密切，也更彰顯其重要性。

兩岸關係作為人類歷史獨特且正在發展中的事例，尚難有現存的理論能平穩的處理及預測，展望未來，臺灣問題仍將是美、中關係，中、日關係以及與其它亞洲國家，甚至是世界上相關國家所重視的議題。⁵⁸

而建構主義對兩岸的啟示如下：⁵⁹(一)兩岸安全困境首應尋求思維束縛的突破，瞭解兩岸的相互敵視與軍備競賽，無助任何一方安全，反造成兩敗俱傷；(二)兩岸由互動中產生共同利益與認同關係，將有助於兩岸困境緩和；(三)合作交流並不能導向正面思維建構，但是如果能夠適當經營，它卻能創造一定程度的相互抑制與包容，走向新的認同與利益的建立；(四)兩岸間思維的改變絕非容易，除合作交流的必要性外，還需要具有相同意識的知識團體，而兩岸學術交流與智庫或可發揮效用。

民進黨在臺灣三度政黨輪替後取得執政地位，兩岸關係又邁入一個嶄新的新代，雙方關係面臨新的挑戰，隨著政策的變動，彼此從過去的低溫僵局、「冷和」、走向建設性和制度性、迄今進入「冷對抗」的階段。兩岸長期處於分裂分治狀態，不同的制度和

價值觀，也使雙方和解的制度化面臨許多困難，甚至產生許多誤解；在此情勢上，更建議按照本文所提之近程及中程發展階段進行，雙方先逐步達成相互信任，之後再建立聯繫溝通管道。而遠程階段的規劃，尚有待美國大選波瀾正式告一段落，具體國家戰略理性塑造後，再為提出具體可行的展望，始能順應21世紀的全球新秩序與新政策。

適逢中國大陸國家主席習近平在2019年年初《告臺灣同胞書》發表40周年紀念會中提出「臺灣方案」之際，雙方實應認真思考如何在現有的共識基礎或新共識漸趨一致，共構和平的利益和安全的相互認同，將有助於避免衝突，促進和平穩定及增進彼此的瞭解，並探討具體分析可行的實踐策略，探討符合區域和平與共同安全的可能發展途徑，達成美、中、臺三贏局面的兩岸關係。

作者簡介

李彥璋中校，國立臺灣師範大學政治學研究所博士、國防大學管理學院法律學系碩士。曾任國防部法律事務司法制官、海軍基隆後勤支援指揮部法制官、國防部空軍司令部法制官。現任職於陸軍馬祖防衛指揮部中校法制官。

57 Alan Collins, *Contemporary Security Studies*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 9-10.

58 W. Chen and Y. Zhong, *Leadership in a Changing China: Leadership Change, Institution Building, and New Policy Orientations*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 145-146.

59 趙哲一，〈我國執行信心建立措施的現況與展望——以兩岸建立「軍事互信機制」為例〉，收錄於劉慶祥主編，同註54，頁193-194。