

兩岸建構軍事熱線之遠程規劃

陸軍中校 李彥璋

提 要

後冷戰時期是大國關係深刻調整之年代，要和平、求合作、促發展已成為時代的主流，國際安全形勢持續保持總體和緩，各種區域、洲際間的合作不斷加強，因此，臺海地區更迫切需要一個軍事熱線溝通的機制加以防止、化解因誤會或磨擦而引爆的軍事衝突或戰爭。

故而國際間不乏運用軍事互信機制化解衝突、創造和平的具體案例，而中國大陸在「和平崛起」與「和平發展」的戰略方針，與發展經濟的前提下，需要一個穩定的周邊、地區和國際環境，而努力營造和平穩定的國際關係，與各國建立軍事熱線，減少彼此間的不確定因素，是目前中國大陸對外政策上最重要的一環。

此外，中國大陸在與周邊發生過衝突的國家或地區之間，出於共同安全或利益的需要，亦運用軍事互信機制相互通報及聯繫；若運用此機制得當，除可暫時擱置主權爭議，亦可在雙方可接受、不敏感、非強制性的條件下，建構兩岸溝通平臺、軍事熱線、聯合行動等合作。從消極面來看，建構臺海地區軍事熱線，可逐漸降低風險，避免誤判；從積極面視之，更可進而化解敵意，增進共識，增強合作意願，維持兩岸關係和平穩定發展的信心及趨勢，進而順應國際環境的發展，逐步建構雙方的溝通措施，並達成和平的共識。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，創造出最有利之共同利益及互信基礎。

關鍵詞：信心建立措施(CBMs)、軍事熱線、兩岸關係

前 言

英國首相張伯倫(Arthur Neville Chamberlain)曾云「戰爭中只有輸家，沒有贏家，儘管雙方不論哪一方均可能自稱為勝利者(In war, whichever side may call itself the victor, there are no winners, but all are losers)」。臺海地區無論是良性互動抑或惡

性對峙，均必須在國際秩序與亞太區域安全環境的架構下進行，亞太地區的區域合作及經濟發展，奠基在安全和平的基礎上；而為了此區域的和平穩定，美國一方面阻止中國大陸的過度擴張，另一方面亦阻止臺灣無端地挑起爭端，¹並認為海峽兩岸未來應朝向和平解決的方式邁進。

近年來中國大陸持續在臺海周邊空域進

1 Jennifer Lind and William C. Wohlforth, The Future of the Liberal Order is Conservative: A Strategy to Save the System, Foreign Affairs, Vol. 98, No. 2, 2019, pp. 76-77.

行遠海長航訓練，例如2016年的6次及2017年的20次；²2020年中國大陸軍機在臺周邊軍事活動包括架次、強度及頻繁程度皆較過去大幅地上升，也比過去更靠近臺灣，並頻繁飛入中華民國防空識別區。³縱使中國大陸在實際上的軍事和戰略意圖始終隱而未喻，也在未來的發展上增加此區域的諸多變數；然而如何透過信心建立措施(C Confidence-building Measures, CBMs)減少誤會及衝突的可能，並進而建立軍事熱線的溝通管道，降低及和緩兩岸的緊張情勢，創造雙贏的局勢，維護區域間和平，其重要性顯而易見。

延續前篇已就軍事熱線發展的近程及中程發展實施探討，並已透過建立信心的措施CBMs釐清雙方政治與軍事意圖，在循序漸進的情況下，應逐步落實軍事互信機制的概念，增加相互信任，達成兩岸和平共識；本篇試就軍事熱線之遠程發展提出若干建言，期許兩岸能在全球意識的框架下重新審視國家利益，明瞭臺海地區之間應有的合理互動關係及相處之道，建構或思考可能的控管機

制，尋求合作與共贏的契機。

遠程：建立和平峰會共識

一、終止敵對

終止敵對主要包括「雙方政府簽訂和平協議」與「結束兩岸軍事敵對狀態」兩項作為。

(一)雙方政府簽訂和平協議

和平協議的建構在過去國際關係史上，是從結束一個時代，以及建立一個新的霸權時代開始為目的。在冷戰時期，和平協議被當成是結束戰爭與控制衝突的政治工具，國際霸權為了維持兩極體系的權力平衡，必須以和平協議作為控制衝突升高的主要工具之一。⁴冷戰時期既把武力的使用當成是一種政治工具，和平協議的簽訂亦被當成另一種政治工具使用，⁵其目的是作為屈服敵人意志的一種方法。

1999年2月科索沃展開簽署和平協議談判之時，當時的法國總統席拉克(Jacques Rene Chirac)在開幕致詞中，特別呼籲科索沃衝突

2 國防報告書編纂委員會，《106年國防報告書》，(臺北：國防部)，2017，頁38。

3 若以每日擾臺的天數計算，2020年(1月1日~11月30日)，共機擾臺天數已達91天，持續騷擾臺灣西南空域超過380架次，並派遣空中戰巡共4,132架次。如果升空成本以每小時百萬臺幣計算，僅空軍升空一項今年以來已耗資41億台幣，約1.42億美元。洪子傑，〈2020年解放軍共機擾台與對臺軍事威嚇〉，收錄於洪氏、李冠成主編，《2020中共政軍發考評估報告》，(臺北：財團法人國防安全研究院)，2020，頁74。張筠青，〈共軍軍機2020年擾臺逾380次〉，《德國之聲》，2020年12月31日，最後瀏覽日：2021年3月7日，網址：<https://p.dw.com/p/3nPo2>。

4 Ghassem Bohloulzadeh, The Nature of Peace Agreement in International Law, Journal of Political and Law, Vol. 10, No. 2, 2017, pp. 208-214.

5 誠如摩根索(Hans J. Morgenthau)所說：武力被當成政治工具使用，目的是要誘使未來的敵人不要使用武力，因而使自己的武力實際上也不需要使用。戰爭的政治目標本身並不是要征服領土或消滅敵軍，而是要改變敵人的心志，使敵人屈服於勝利者的意志；Hans J. Morgenthau, Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace, New York: McGraw-Hill Education, 2005, pp. 10-11.

雙方應當簽署和平協議，並同意在科索沃地區部署國際維和部隊，以便讓該地區的各族人民都能夠「在和平的環境中生活，同時享有各自應有的尊嚴和權利」；他同時還告誡，如果談判失敗，北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)將不得不動用武力。

冷戰後國際間有關和平協議的簽定，Chirac的談話其實已經提出一個重要的註解，那就是衝突雙方簽署和平協議的目的，不只是為了結束一場戰爭，還是為了預防戰爭，更是為了讓各自人民能夠享有「尊嚴與權利」的政治生活，而由國際社會做出人道主義干預的一種維持和平行動。所以，由停戰、自治與人道主義精神所組合而成的「和平協議」內涵，⁶轉而成為後冷戰時期國際社會進行全球「維持和平」(peace-keeping)一套完整的行動結構。

「和平協議」一直被當作處理國際關係問題的一個重要運作方法，國際社會透過協議的簽署，目的就是試圖減緩或消弭衝突與戰爭。美國前白宮國家安全會議主管亞太

事務資深主任李侃如(Kenneth G. Lieberthal)曾主張，兩岸應簽署維持現狀五十年不變的中程協議(interim agreement)，並在協議中臺灣應明白表示是「中國一部分」，不會宣布獨立；而中國大陸則應表明不會對臺灣使用武力，也就是所謂的「臺灣不獨，中共不武」。⁷

其後，美國國務院前亞太事務助理國務卿陸士達(Stanley Roth)及前美國在臺協會臺北辦事處處長張戴佑(Darryl Norman Johnson)等人也都陸續提倡並主張和平協議。

隨著臺灣自1987年11月，開放民眾赴中國大陸探親開始，兩岸交流互動頻繁，逐步和解，各界也開始思考如何透過和平方式相互共存。2003年元旦，總統陳水扁首度提到為了營造兩岸長期和平互動環境，兩岸之間有建立「和平穩定互動架構協議」之必要性。同年2月3日，陳水扁參照歷史上著名的和平架構有關協議，進一步闡述以「一個原則、四大議題」作為和平穩定互動架構的主要構想，⁸並成為往後其任內建構兩岸和平架構的主要框架。

6 Stephen Ryan, "United Nations Peacekeeping: A Matter of Principles?," in Tom Woodhouse and Oliver Ramsbotham eds., *Peacekeeping and Conflict Resolution*, New York: Routledge, 2000, pp. 27-30; 王崑義，〈兩岸和平協議：理論、問題與思考〉，《全球政治評論》，第26期，2009，頁49。

7 Shirley A. Kan, *China/Taiwan- Evolution of the 'One China' Policy-Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2014, p. 76; Kenneth G. Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*, Washington, D.C.: John L. Thornton China Center, 2012, pp. 29-30.

8 「一個原則」指的是確立和平原則，包括：確立共同維持和平的責任，並尋求合作共識、和平解決一切爭端、武力使用的禁止、不片面改變臺海現狀。「四大議題」指的是建立協商機制、對等互惠交往、建構政治關係、防止軍事衝突等議題。「和平穩定互動架構協議」更首度提出為求建立兩岸軍事緩衝區，兩岸之間有必要撤除飛彈部署，這是臺灣方面首度提到撤除飛彈部署作為建立兩岸和平架構的前提；行政院大陸委員會，《兩岸簽署「和平穩定互動架構協議」說明》，2004年2月3日，最後瀏覽日：2021年3月3日，網址：<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=3D959D6A6DAF1C7D>。

2008年5月總統馬英九就任後，即在不同場合宣稱，政府將秉持在中華民國憲法架構下，維持臺灣海峽「不統、不獨、不武」的現狀，並在「九二共識、一中各表」的基礎上，推動兩岸對談或簽署和平協議。⁹馬總統同樣是從務實的態度，看待各方關切的兩岸和平協議的簽署問題。

2007年10月，中國大陸國家主席胡錦濤在十七大會議中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，達成兩岸和平協議簽署，構建兩岸和平發展框架，開創兩岸關係和平發展新局面。¹⁰這是中國大陸建政以來，首次將「和平協議」一詞正式寫入官方的政治報告。

從以上的回顧可知，兩岸和平協議的構想在過去不乏有人提起，而在美國方面提出中程協議的概念後，更成為兩岸政治人物在描繪兩岸關係和平解決之道時經常指出的關鍵辦法。不過，從政治人物的談話來看，他們對於協議的實質內容並未作出實質說明，尚處於宣示或倡議階段，或將其視為一個願景。¹¹

近年來由於中國大陸國力迅速提升，其對內主張「和平崛起」轉為「和平發展」戰略，對外亦強調和諧世界與和諧地區的重要

性。因此「和平發展」一方面成為中國大陸現代化建設的準繩，另一方面亦成為兩岸關係發展的重要基石。

和平發展是兩岸的最大共識，而兩岸簽署和平協議應該建立在如何的框架之下。英國戰略與安全研究學者皮尤(Michael Pugh)曾經把1990年至2001年由聯合國支持的所有和平行動列表，¹²其主要的任務可歸納出以下幾個方面：

1.軍事層面

停火、檢查停火、解除武裝、裁軍與撤軍、建立非軍事區、建立信心機制、監督非軍事區、結束屠殺、監控騷亂。

2.政治層面

推動公民投票、督促選舉與監督選舉、促進自治、組建警察部隊、保護人權、建立文官政府、落實領土協議、簽署和平協議。

3.社會層面

人道主義救援、協助難民返鄉、協助維護治安、貿易禁運。¹³

冷戰後三個比較知名的和平協議，即北愛爾蘭《貝爾法斯特協議》(Belfast Agreement)、科索沃和平協議與尼泊爾《全面和平協議》(Comprehensive Peace Agreement)，均以Pugh所列舉聯合國建造和

9 中華民國總統府，《總統就兩岸和平協議議題召開記者會》，2011年10月20日，最後瀏覽日：2021年3月3日，網址：<https://www.president.gov.tw/NEWS/15958>。

10 中華人民共和國中央人民政府，《胡錦濤在中國共產黨十七大上的報告》，2007年10月15日，最後瀏覽日：2021年3月4日，網址：http://www.gov.cn/test/2008-06/13/content_1015483.htm。

11 關弘昌，〈從國際關係理論看兩岸和平協議之簽訂〉，《全球政治評論》，第34期，2011，頁27-40。

12 Mike Pugh, "Maintaining Peace and Security," in Anthony McGrew and David Held eds., *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge: Polity Books, 2002, pp. 253-255.

13 王崑義，同註6，頁78-80。

平的原則為範疇，朝「停戰、自治和人道主義救援」等三個面向展開，¹⁴若兩岸簽署和平協議，則應在聯合國所建立和平的框架下建構和平協議，方符合國際的主流思維。

(二)結束兩岸軍事敵對狀態

在以往國家有權訴諸戰爭的時代，戰爭法律狀態的結束是由交戰雙方締結「和平條約」來達成，不過在締結和約之前，交戰方的敵對狀態可以因為事實上沒有戰鬥行為，或是因為「停火」(cease-fire)，「休戰」(truce)和「停戰」(armistice)等方式而結束。¹⁵結束敵對狀態是從敵對狀態轉入正常的和平狀態。

德國軍事理論家克勞塞維茲(Carl von Clausewitz, 1780-1831)指出「戰爭不僅是一種政治行為，而且是一種真正的政治工具，是政治交往的繼續，是政治交往透過另一種手段的實現」。¹⁶並有學者認為戰爭與和平是政治行為體之間相互交往的兩種基本方式，每一個具體行為不僅與他方存在著某種物質上的聯繫，也存在著某種法律上的關聯；¹⁷從結

束戰爭的理論與實踐來看，軍事敵對狀態的結束一般先於政治敵對狀態的結束。

儘管有些許例外，如1930年至1940年的俄、芬戰爭，在簽訂和約之前沒有先簽訂停戰協定即結束戰爭，但大部分戰爭的結束還是先停止敵對狀態再簽訂和約。¹⁸在多數情況下，與開啟和平條約談判、處理複雜的政治分歧相比較，達成停止軍事敵對狀態協定具有相對的簡易性，可先行達成。

從蔣中正與毛澤東的衝突(包括光復大陸與解放臺灣的零和對抗)、到蔣經國與鄧小平的對峙(包括一國兩制與三不政策的頡頏)、李登輝與江澤民的互動(包括李六條與江八點的友善喊話，但也有戒急用忍與文攻武嚇的相互較量)，陳水扁與胡錦濤的僵持(包括一邊一國與反分裂國家法的激盪)，到馬英九與胡錦濤的和解(包括一中各表與惠台政策的交換)，¹⁹兩岸關係固然波濤起伏，但大勢仍是趨向緩和化。近年來兩岸關係的互動發展，在全球化發展的影響下愈來愈呈現相互依存的緊密關係。

14 Tanisha M. Fazal, *The Fall and Rise of Peace Treaties*, American Society of International Law, Vol. 108, 2014, pp. 46-51.

15 丘宏達，《現代國際法》，(臺北：三民書局)，2014，頁1145-1146。

16 Carl von Clausewitz, *On War*, California: Create Space Independent Publishing Platform, 2012, pp. 98-99.

17 Colin S. Gray, *Tactical Operations for Strategic Effect: The Challenge of Currency Conversion*, Florida: The JSOU Press, 2015, pp. 43-44.

18 典型的例子如1974年1月18日第四次中東戰爭爆發後埃及與以色列簽訂的《埃及和以色列關於根據大內瓦和平會議使部隊脫離接觸的協議》，為以後埃、以實現和平開闢了道路；此外，1953年7月簽訂的《朝鮮停戰協定》、1954年7月簽訂的《越南停止敵對行動協定》，也是在政治分歧沒有根本解決的情況下簽訂的；史曉東，〈結束戰爭理論視野下的兩岸建立軍事安全互信機制問題探討〉，《臺灣研究·兩岸關係》，第1期，2012，頁1-7。

19 吳玉山，〈權力不對稱與兩岸關係研究〉，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46。

然而，兩岸現任領導人蔡英文與習近平的關係，從初始的「冷和」進入「冷對抗」(一方堅持一國兩制，一方朝向漸近式臺獨)，甚至有發生進一步衝突的可能；值此百年大變局之際，中國大陸政策攸關臺灣的生存與發展，為了維持兩岸關係的和平穩定與發展，任何執政者都必須面對此重要課題，找出「以談判代替對抗」的措施。

在政治全球化下，國家間之互動關係皆以「非零和」的性質和平交往，並以互助合作的利益導向型態，作為解決衝突與對立的主要原則，²⁰民族國家主權的弱化與讓渡，已成為全球區域整合普遍的發展經驗。

兩岸關係的互動發展，雖然中國大陸仍堅持「一個中國」原則，但是雙方均已明白「擱置主權爭議」及「加強對話協商」，乃是當前解決兩岸政治問題的主要策略。此外，在安全全球化的發展下，世界各國皆強調傳統安全以外的新安全觀，並重視綜合安全與合作安全的發展。²¹兩岸關係在全球化快

速發展影響下，亦逐漸朝向「和解、合作、和平」的目標方向邁進。

前美軍太平洋司令、國家情報總監退役上將布萊爾(Dennis Culter Blair)與美國戰略與國際研究中心(The Center for Strategic and International Studies, CSIS)資深學者葛來儀(Bonnie Glaser)在中國國際戰略基金會於北京舉行的研討會上曾表示，1973年10月第四次中東戰爭以後，埃及和以色列首先實現停火，從而於1974年1月兩國武裝部隊參謀長簽署和平協議，²²說明國際間相類似的衝突，也是先行擱置政治爭議，並建立軍事安全互信機制，²³體現戰爭法結束戰爭的規律性做法，足堪作為兩岸和平發展借鏡之參考。

埃、以兩國結束戰爭締結和平的成功案例啟示我們，軍事問題可以與政治問題相分離，兩岸軍事安全問題亦可以先於兩岸政治分歧得到解決，通過建立軍事安全互信機制化解兩岸軍事敵對，不僅是可能的，更能夠穩定臺海局勢，²⁴促進兩岸關係和平發展。

20 Banning Garrett, "Strategic Surprise: The United States and China in the 21st Century," in Jonathan Pollack ed., Strategic Surprise: Sino-American Relations in the Early 21st Century, Newport, R.I.: Naval War College Press, 2003, pp. 3-4.

21 巨克毅，〈全球化下兩岸和平戰略的互動與省思——兩岸和平進程的新思維〉，《宗教哲學》，第73期，2015，頁77-104。

22 即《埃及和以色列關於根據日內瓦和平會議使部隊脫離接觸的協議》，主要是依照聯合國安全理事會第338號決議。決議主要內容是：(1)要求各方立即停止一切軍事活動；(2)要求各方在停火之後立即執行安理會第242號決議的全部規定；(3)要求各方在停火的同時，立即在有關方面主持下由有關各方之間開始旨在中東建立公正和持久和平的談判；United Nations Security Council, Cease-Fire in Middle East(S/RES/338), October, 22, 1973.

23 Bonnie Glaser and Brittany Billingsley, Taiwan's 2012 Presidential Elections and Cross-Strait Relations: Implications for the United States, Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies, 2011, pp. 11-12.

24 史曉東，〈結束戰爭理論視野下的兩岸建立軍事安全互信機制問題探討〉，《臺灣研究·兩岸關係》，第1期，2012，頁3。



我國的國防政策與施政重點，始終表明1949年兩岸成為分立的兩個政治實體，不論是政治或者軍事，皆採取敵我對立的立場；然而隨著1987年我國開放至對岸探親，1989年中國大陸經濟改革開放，在經濟持續發展與綜合國力提升下，自信心亦大幅增加，對深化區域及國際影響力之意識益趨強烈，其藉「和諧世界」、「睦鄰外交」與「國際維和」等諸多手段，逐漸降低或淡化國際對其擴張之疑懼。

而兩岸可以在第三公證人的見證下，正式簽訂「終止敵對狀態之協定」，例如就過去彼此之間的默契加以進行確認，如中國大陸飛機不超越海峽中線，我國軍機不靠近中國大陸海岸三十海浬；中國大陸逐步移開部署在福建、江西地區的地對地飛彈，並離開臺灣六百海浬的範圍；另雙方同意在第一線地區，將兵力部署至不構成攻擊態勢的兵力；此外，兩岸負責軍事日常事務的最高領導人彼此之間可建立軍事熱線，²⁵成立聯合工作小組，有助於相互瞭解，溝通意見。

美國心理師奧斯古(Charles E. Osgood)主張「漸進式互惠的降低緊張關係途

徑」(Graduated Reciprocation in Tension-Reduction)，透過單方面的倡議，採取數個片面的、合作性的行動，將可以創造互惠的動力，產生一種信任的氣氛，引來對方的互惠以待，²⁶達成彼此的諒解，營造一個相對和平與穩定的局面。兩岸若能透過國防白皮書正式宣示，不以對岸作為軍事假想敵，或建立各種善意的溝通性措施，不僅有利於軍事互信，更是對於中國大陸強調「和平發展」的最佳例證，亦有利於未來兩岸和平的協商。

二、確保和平

確保和平主要包括「發展兩岸聯合軍事演訓」與「和平峰會共同發展雙贏」兩項作為。

(一)發展兩岸聯合軍事演訓

當前世界各國受到戰略環境及格局轉變的影響，因此在政治、經濟、文化乃至於軍事上，均顯現經濟成長趨緩、保護主義抬頭、地緣政治複雜，以及傳統與非傳統安全威脅增加。²⁷美軍為確保安全的戰略環境，除加強軍備發展，同時採取聯合軍事演習，積極促成盟軍參與各式作戰行動，²⁸以擴張軍事影響力與鞏固軍事霸權的主要手段。

25 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：秀威資訊)，2010，頁235-236。

26 在美、蘇核武對峙期間，Osgood建議，美國在維持核子武器與強大的第二擊能力之同時，採取某些開創性的單方面措施，並宣布實施這些措施的時間表，使其可獲得證實，鼓勵對方也做出類似的回應，使互惠式的軍備管制的傳播過程得以啟動；Oliver C.S. Tzeng, Dan Landis and Diana Y. Tzeng, Charles E. Osgood's continuing Contributions to Intercultural Communication and far beyond, International Journal of International Relations, Vol. 36, No. 6, 2012, pp. 832-842.

27 Timothy R. Heath, Kristen Gunness and Cortez A. Cooper, The PLA and China's Rejuvenation: National Security and Military Strategies, Deterrence Concepts, and Combat Capabilities, Santa Monica: RAND Corporation, 2016, pp. 5-7.

28 Paul T. Mitchell, Network Centric Warfare: Coalition Operations in the Age of US Military Primacy, New York: Routledge, 2007, p. 35.

國際聯合軍事演習是國與國之間，開展軍事、政治、外交合作的平臺，也是推動軍事變革和現代化軍事訓練的重要途徑。²⁹因此，美國在建立亞太霸權地位之時，也極力參與亞太地區多邊聯合軍事演習；中國大陸在追求國家生存安全之際，也積極擴張軍事力量。基本上，多邊聯合軍事演習即為合作的表現，³⁰參與國家以多邊合作概念，共同參

加軍事合作演練，協同操作課程。

中國大陸早期聯合軍事演習的對象是，俄羅斯與上海合作組織的夥伴國家，現今聯合軍事演習的對象已擴展至美國、歐洲、東南亞、中亞、非洲等國家；聯合軍事演習的範圍逐漸拓展至反恐合作、人道救援、海上安全、聯合搜救等等(見下表)，³¹聯演聯訓的程度也發展到實彈實兵協同訓練的狀態。

表 亞太共同多邊軍演概況

名稱	參與國家	目的	內容	美中參與情形
環太平洋	美英中等27國	培養太平洋邊緣國家海軍緊急應付能力，以共同擔負人道救援、救災等任務，以保障太平洋沿岸國家海上通道安全和聯合反恐。	聯合救災、海上安全合作、實戰操演	美國主導、中國大陸參與人道救援
金色眼鏡蛇	美泰中等29國	應對地區乃至全球性安全挑戰，加深國際合作，維護亞太地區穩定。	搶灘登陸、陸空聯合實彈火力、人道救援	美泰主導、中國大陸參與人道救援
科瓦里	澳美中	學習野外生存技能為主，並學習共同戰鬥共同合作，加強此三國的三邊軍事關係，並增強互信關係。	野戰生存	美中共同參與
科摩多	美中東協尼等17國	東協各國海軍、東協與合作夥伴國海軍為應對重大自然災害的聯合救援演練。	海上聯合搜救、醫療救援、海上安全合作、陸上民事工程	東協主導、美中共同參與
可汗探索	美蒙中等47國	提高參演國的維和技能，增強地區軍事互信與安全，培養蒙古國的維和力量，提升參演國協同遂行維和任務能力。	實兵演練、室內推演、工程支援、醫療救助	美蒙主導、中國大陸參與
東協國防部長會議海上安全演習	東盟10國、8個東盟對話夥伴國	提高參演國海軍聯合行動和共同應對海上安全威脅的能力，深化各國海軍間的交流與合作。	人道主義援助救災、軍事醫學聯合演練	東協主導、美中共同參與
西太平洋海軍論壇	美日澳中等21國	推動成員國海軍間的合作，加強不同海軍間戰略戰法理解與互信為目的。	海上搜救、搶險救災、反水雷、人道主義救援	美日澳主導、中國大陸參與

資料來源：林麗香，〈美中在亞太地區多邊聯合軍演的發展與意涵：守勢現實主義和攻勢現實主義的觀點〉，〈國防大學通識教育學報〉，第8期，2018，頁183；Sheldon W. Simon, The U.S. Rebalance and Southeast Asia: A Work in Progress, Asian Survey, Vol. 55, No. 3, 2015, pp. 572-595.

29 張永強，〈國際聯合軍事演習合法性分析〉，《西安政治學院學報》，第28卷，第3期，2015，頁106-112。

30 Wilson Chun Hei Chau, Explaining China's Participation in Bilateral and Multilateral Military Exercises, Security Challenges, Vol. 7, No. 3, 2011, pp. 51-69.

31 林麗香，〈美中在亞太地區多邊聯合軍演的發展與意涵：守勢現實主義和攻勢現實主義的觀點〉，《國防大學通識教育學報》，第8期，2018，頁179-196；Sheldon W. Simon, The U.S. Rebalance and Southeast Asia: A Work in Progress, Asian Survey, Vol. 55, No. 3, 2015, pp. 572-595.

在和平與發展的時代潮流推動下，中國大陸於2017年1月發布《中國的亞太安全合作政策》白皮書，闡述其亞太安全合作理念與政策，並提出「中國大陸武裝力量是國際安全合作的倡導者、推動者和參與者，堅持和平共處五項原則，全方位開展對外軍事交往，發展不結盟、不對抗、不針對第三方的軍事合作關係，推動建立公平有效的集體安全機制和軍事互信機制」。

中國大陸堅持在相互尊重、平等互利、合作共贏的基礎上，深化同各國軍隊的交流與合作，加強邊境地區信任措施合作，推進海上安全對話與合作，參加聯合國維和行動、國際反恐合作、護航和救災行動，舉行「中外聯演聯訓」。³²除了應對非傳統安全的作戰訓練，更表彰中國大陸參與亞太地區聯合軍事演習，實為維持區域穩定與建立軍事友好關係之考量。

例如，在雙方存有主權衝突下，2018年12月，中國大陸與印度在成都舉行陸軍聯合演習，深化雙邊交流，緩和緊張關係，提

高應對恐怖威脅的能力，強化軍事互動的發展；³³2018年12月13日至14日，中國大陸與越南海軍，在越南北部海灣進行第25次的聯合巡航，增強彼此間海上通信聯絡和資源共享交流。³⁴多邊軍事聯合演練對於維持中國大陸的穩定，與增進各國間的軍事外交關係、提升軍事實力、消除「中國威脅論」疑慮，以及提升中國大陸軍隊的正面形象，均有實質的助益。

此外，隨著中國大陸綜合國力及軍事實力的增強，解放軍希望通過與其他國家演習的機會，除增強自身軍隊實務經驗，獲得相關聯合作戰的知識，同時釋放出與周邊國家建立信賴合作關係、傳達對潛在敵人決心的訊息，亦可消弭「中國威脅論」的論調，³⁵並促進中國大陸軍事實力的提升，具有多層面的戰略意涵。

因此，中國大陸因應國際上主要非傳安全的威脅議題，開展多邊聯合軍事演習，著重於非戰爭軍事行動的人道救援，並與多國實施演練與交流，例如，積極參與「金色眼

32 中華人民共和國國防部，〈中國的亞太安全合作政策〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，2017年1月11日，最後瀏覽日：2021年3月5日，網址：http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2017-01/11/content_4769725.htm。

33 中央社，〈中印恢復成都聯合軍演，邊界對峙後首次〉，《聯合新聞網》，2018年11月30日，最後瀏覽日：2021年3月5日，網址：<https://udn.com/news/story/6809/3511134>。

34 自中、越兩國2004年簽訂《中越海軍北部灣聯合巡邏協議》以來，迄今已進行25次聯合巡邏。在中越聯合巡邏常態化進行的基礎上，雙方進一步拓展巡邏內容，通過加強聯合搜救、護漁護航、反恐、反海盜等演練，不斷提升共同應對海上安全問題的能力，以及維護北部灣海域和共同漁區秩序與穩定；張彬、李欣陽，〈中越北部灣第25次聯合巡邏圓滿結束〉，《中國軍網》，2018年12月19日，最後瀏覽日：2021年3月5日，網址：http://www.81.cn/big5/jwgz/2018-12/19/content_9382662.htm。

35 Wanda Ayuso and Lonnie Henley, "Aspiring to Jointness: PLA Training, Exercises, and Doctrine, 2008-2012," in Roy Kamphausen, David Lai and Travis Tanner eds., *Assessing The People's Liberation Army in the Hu Jintao Era*, Carlisle: U.S. Army War College Press, 2014, pp. 171-191.

鏡蛇」、「環太平洋」、「科瓦里」、「科摩多」，及東南亞國家協會國防部長擴大海上安全演習，並與西太平洋海軍論壇聯合演習等等，藉建立軍事友好合作關係，以達到促進安全穩定的目的。

承平時期的外交聯繫，可以從政治、經濟、外交與軍事等層面進行觀察，藉由協議互訪等方式建立互信機制，並透過增進官方或非官方的友善互動，延伸到軍事方面的合作；³⁶兩岸軍事合作也可以從正規軍隊之間的非傳統安全軍事演習，或實際行動上的合作與觀摩，朝向正規作戰演習的方向發展。³⁷融入區域之安全合作不但是善盡國際社會責任，且可深化臺灣與區域國家之互賴，增加自身之綜合安全。³⁸

不論兩岸是緊張對峙或熱絡交流，雙方可藉互信機制以消弭危機、預防誤判，針對非傳統安全威脅進行合作，強化互信及形塑合作模式，³⁹均有助於提升兩岸軍事互信的層次和充實其內涵。

此外，透過軍事外交作為，使國家獲得重大利益及達成國家整體戰略目標，藉由兩岸聯合軍事演習，透過非戰爭軍事行動的執行，更可進而獲得友誼的保證與信任，同時避免戰爭或衝突發生，⁴⁰並在雙方合作演習的過程中，逐步強化彼此的軍事互信。

(二)和平峰會共同發展雙贏

美國國際關係學者溫特(Alexander Wendt)認為，國際社會中的行為者之所以會產生社會集體認同(social collective identity)，關鍵在於行為者與國際社會之互動過程中，能夠理解到創建集體利益，對於獲取與維繫自我利益的重要性之故；在社會集體認同的指引之下，國際社會各國行為者不僅可以獲取自我利益，同時也不會有損於他者之自我利益，進而展現出國際社會是一個自我利益與集體利益可以兼容的狀態。⁴¹

美、蘇在冷戰時期之現實主義戰略思維，已無法因應現今複雜的國際體系結構，兩國領袖體認到藉共同合作達成共識，以及

36 林文隆、李英豪，《鷹凌亞太：美國的再平衡戰略透視亞太軍演》，(臺北：獨立作家)，2015，頁49-52。

37 吳建德、張蜀誠、王瑋琦合著，《柳暗花明：兩岸軍事互信與和平協議之路》，(高雄：麗文文化)，2012，頁248。

38 例如，索馬利亞海盜問題吸引許多國家前往護航，主事國為容納二十餘國海軍之行動需求，乃在原來進行聯合反恐、反海盜、阻絕打擊行動的CTF150之外，另行成立CTF151，專責反海盜任務，但CTF150、151兩者皆為「千艦海軍」或「全球海上夥伴關係」的實踐。媒體報導臺灣的國安單位原來研議派遣海軍艦艇前往亞丁灣護航，宜把握機會採取行動，掌握這個擴大戰略行動自由、融入區域海上安全合作的契機；劉尚昀、吳明傑、陳洛薇，〈馬指示派艦前進亞丁灣護航〉，《中國時報》，2009年1月9日，第13版。

39 林文隆，〈臺海軍事互信機制的願景與路徑〉，《海軍學術雙月刊》，第44卷，第1期，2010，頁17-28。

40 嚴國倫，〈由中共與外軍海上聯合軍演觀察海軍外交之研析〉，《海軍學術雙月刊》，第53卷，第2期，2019，頁23-36。

41 Alexander Wendt, Collective Identity Formation and the International State, American Political Science Review, Vol. 88, No. 2, 1994, pp. 384-396; Maxym Alexandrov, The Concept of State Identity in International Relations: A Theoretical Analysis, Journal of International Development and Cooperation, Vol. 10, No. 1, 2003, pp. 33-46.

和平處理糾紛及戰略溝通⁴²的重要性，例如，2017年6月，美、俄總統共同發表第10屆「打擊核恐怖主義之全球倡議」(Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism, GICNT)機制，藉此用以防範恐怖主義份子之秘密，以及突然的核生化武器攻擊。⁴³

2010年12月，美、俄達成「新的戰略武器裁減條約」(New Strategic Arms Reduction Treaty, New START)之簽署，⁴⁴事實上，這是兩個國家在包括杜絕恐怖主義獲取金援網路、聯合進行反恐與反毒品等作為之共同安全與利益的反映。在在顯示出美國與俄羅斯之間，基於對彼此之國家安全與威脅的共同認知及利益需要，而必須遵守國際規範並採取合作的方式，⁴⁵以對等和尊重彼此的方式，獲取國家安全及利益。

有鑑於此，在逐步緩解兩岸政治敵意，達成和平發展共識的過程中，雙方領導人之間同樣必須溝通無礙，展開首腦外交，才能

避免因不必要的誤解或猜忌，而導致無謂的衝突甚至戰爭。

所謂首腦外交(diplomat in chief)包括總統參與對外政策的制定和實施，通過信件、電報和熱線等方式，與其他國家領導人個人的通訊，以正式或非正式的形式，與外國領導人進行訪問，以及總統參加在本國或國外召開的國際會議等；一般指首腦通信通話、首腦訪問、首腦會晤、首腦派出特使，以及首腦個人對外政策聲明等，⁴⁶藉由兩岸元首的直接聯繫，有助於相互瞭解，增強雙方互信。

早在2005年，民進黨執政期間，時任國民黨主席連戰就前往中國大陸從事「和平之旅」，並與時任中國大陸國家主席胡錦濤共同發表「兩岸和平發展共同願景」，這是兩岸第一次把「和平協議」的字眼行諸正式文件中，其中提及兩黨體認到兩岸關係和平發展，符合兩岸同胞的共同利益，也符合亞太地區和世界的利益；所以，雙方將共同促進

42 戰略溝通(strategic communication)為營造一個有利於美國國家利益的外在環境，透過資訊交流及影響、首長互訪、外交活動等手段，以協助與支持戰略目的之達成。因此美國國防部所屬必須支持美國國務院及各地使領館的任務，以及當地其他部會的相關資訊計畫，以利國家外交任務的達成；Dennis M. Murphy, *In Search of Art and Science of Strategic Communication, Parameters*, Winter, 2009-10, 2010, pp. 105-115; Paul Cornish, Julian Lindley French and Claire Yorke, *Strategic Communications and National Strategy*, London: Chatham House, 2011, pp. 5-6.

43 Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism(GICNT) 2017 Plenary Meeting Joint Co-Chair Statement, GICNT's 10th senior-level Plenary Meeting, Partner nations and official observers of the Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism gathered in Tokyo, Japan, June 1-2, 2017, accessed on March 1, 2021, <https://www.mofa.go.jp/files/000261774.pdf>.

44 Tom Z. Collina, Daryl G. Kimball and the ACA Research Staff, *The Case for the New Strategic Arms Reduction Treaty*, Washington, D.C.: Arms Control Association, 2010, pp. 12-15.

45 Andrew Bradley Phillips, "Constructivism," in Scott Burchill, *Theories of International Relations*, New York: Palgrave Macmillan, 2013, pp. 72-73.

46 Guy Golan and Sung-Un Yang, *Diplomat in Chief? Assessing the Influence of Presidential Evaluations on Public Diplomacy Outcomes among Foreign Publics*, *American Behavioral Scientist*, Vol. 20, No. 10, 2013, pp. 1-16.

「終止敵對狀態，達成和平協議」等工作，⁴⁷其中包括「建立軍事互信機制，避免兩岸軍事衝突」等措施之討論。

由於中國大陸目前為全球第二大經濟體、第一大商品出口國和第二大進口國，對全球經濟具有重大影響力，⁴⁸在總統馬英九執政下，深知和平、發展、合作、共贏為時代潮流，且中國大陸當前與世界緊密相連、息息相關的趨勢是不可阻擋的。

自2008年馬總統就任後，兩岸關係一改先前緊張態勢，臺北與北京在各領域的溝通及互動日益頻繁，在「九二共識」的政治基礎上，建立「陸委會主委及國臺辦主任定期會晤機制」等多項定期溝通管道，並簽訂《避免雙重課稅及加強稅務合作協議》等23項協議，兩岸之間的直航、相互投資的資本及貿易額更逐年上升，甚至在2015年11月兩岸在新加坡舉行「兩岸領導人會面」，為兩岸關係開創了歷史上的意義。

美國國務院發言人柯比(John Kirby)在「馬習會」後即表示，美國樂見兩岸領導人會面，這項會晤是近幾年兩岸關係難得的歷史改善。⁴⁹此外，美國喬治華盛頓大學(The

George Washington University)中國政策研究項目主任沈大偉(David Shambaugh)就認為，應視「馬習會」為馬總統主政下兩岸關係所達成的顯著進步，並認為馬總統在「馬習會」的表現，捍衛了國家的主權與尊嚴，⁵⁰此不僅正面肯定馬總統的表現，更認為兩岸領導人會面，臺灣可以保住甚或彰顯國家的主權與尊嚴。

依據「臺灣指標民調」顯示，「馬習會」前贊成兩岸領導人會面者有57.8%，不贊成者有20.0%；「馬習會」後，表示贊成者有73.0%，不贊成的僅14.5%。前後臺灣民眾對兩岸領導人會面的反應，顯示贊成的明顯提高許多，達15.2%，不贊成者則下降5.5%，可合理推測「馬習會」傳達了「兩岸和平」的清楚訊息。此次兩岸領導人的會晤，將兩岸關係從零和賽局轉向為正和賽局，在過去「有我無你」的年代，不論是國家符號或政治實體意涵，兩岸領導人原不可能共處一室的情況下，⁵¹現在雙方也同意建立熱線。

對於兩岸未來關於政策與事務性議題的溝通協商更有助益，也更有助於在緊急事故狀態下的聯繫溝通，增進兩岸政治與軍事的

47 馬紹章，〈天下最難是共識，兩岸和平協議的關鍵難題〉，《多維》，第42期，2019，頁128-129。

48 IMF, World Economic Outlook Database (October 2020), accessed on March 7, 2021, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October/weo-report>.

49 John Kirby, "Meeting between Cross-Strait Leaders," November 7, 2015, U.S. Department of State, accessed on March 3, 2021, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/11/249295.htm>.

50 David Shambaugh, "Xi-Ma Summit Sends Pointed Message that Cross-Strait Relations are now too Strong to Roll Back," South China Morning Post, November 10, 2015, accessed on March 5, 2021, <https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1877422/xi-ma-summit-sends-pointed-message-cross-strait-relations>.

51 時間在2015年9月1日至15日與2015年11月8日至10日之電話民調訪問調查結果，成功地訪問到1,004個樣本，95%的信賴水準時抽樣誤差為±3.1%；陳政一、楊喜慧、陳明通，〈兩岸領導人會面的意義：「馬習會」前後的民意調查分析〉，《遠景基金會季刊》，第17卷，第3期，2016，頁1-43。

互信，鞏固兩岸關係，也進一步迎來兩岸間的和平發展，共同營造穩定的週邊環境，積極發展經濟，實屬兩岸政府間應面對，且共商的必要課題。

然而，臺灣自從總統蔡英文當選，表明不承認「九二共識」後，兩岸關係就急轉直下，在臺灣愈向獨立傾斜，中國大陸懲罰力度愈大，民進黨政府也更加強化美、臺關係，用以反制中國大陸的懲罰。

而目前兩岸關係的惡化，也讓臺灣面對的風險愈來愈高，在無法左右中國大陸決策思維的情況下，執政者應該要由自身的選擇來避免衝突的發生，尋求務實、彈性的解決方式，建構起兩岸和平發展的軍事安全互信框架，達成最終簽署兩岸永久性和平協議，確保臺海地區和平。

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全球化發展趨勢，⁵²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。⁵³

而建構主義對兩岸的啟示如下：⁵⁴(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。

基本上，國家行為的策略取向已涵具戰略構想的成分，面對著政黨的更迭，政策的變動，無法持續穩定的貫徹相互主觀認同與利益，國家應嘗試透過SWOT分析，訂定有效總體戰略目標，達到核心利益的共識。

SWOT分析原為企業管理學的策略管理範圍，但其精神或意涵亦可適用於國家政治、財經、國防、外交的策略擬定與評估工具，對內、外環境的優、劣勢分析，找出環境競爭優勢(strength)、弱點(weakness)、機會(opportunity)、威脅(threat)，⁵⁵導出策略定位

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

53 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.

54 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25，頁193-194。

與差異化的基礎，藉此可將國家戰略與內部資源、外部環境相結合，以瞭解目前所面臨的機會與挑戰，使對於制訂未來整體發展戰略更具有重要的意義，從而提升雙邊之政經福祉與安全。

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。

中國大陸軍事科學院羅援少將認為，兩岸軍事互信機制必須具備以下五項因素：⁵⁶(一)要有一個政治共識，作為軍事安全互信的基礎；(二)要規劃一個軍事安全互信機制的路線圖，做好頂層設計，每一步要做什么，最終要達到什麼目的，要有完有的規劃；(三)要訂出一些雙方都能接受的遊戲規則；(四)要有幾個可供操作的工作平臺，具體加以落實；(五)要有一個監督、核查的機制。此見解及看法可謂既務實且客觀。

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。



55 Kwamena Nyarku and Gloria Agyapong, Rediscovering SWOT Analysis: The Extended Version, Academic Leadership, Vol. 9, No. 2, 2011, pp. 148-160; Heinz Wehrich, The SWOT Matrix: A Tool for Situational Analysis, Long Range Planning, Vol. 15, No. 2, 1982, pp. 54-66.

56 林正義，〈兩岸軍事互信機制—臺灣的觀點〉，收錄於澳門兩岸與澳臺關係學會、樹德科技大學兩岸和平研究中心主辦，《2011年兩岸和平論壇論文集》，(高雄：樹德科技大學兩岸和平研究中心)，2011，頁40。