

建構兩岸軍事互信機制 所面臨問題之探討

A Research of Building Mutual Trust Mechanism of Cross-Strait Military Affairs

陳興國 (Chen, Hsing-Kuo)
國立政治大學國家發展研究所博士生

摘要

兩岸若以和平與安全為前提，則建立軍事互信機制是一項重要的選項。然而，從 2000 年陳水扁總統提出兩岸可以建立軍事互信機制至今，兩岸軍事互信機制僅止於論述而未見具體成效。究其原因，兩岸軍事互信機制首重雙方彼此的信任，這是兩岸必須共同努力的目標；此外，國際上的美國與鄰近的日本，亦同時扮演著關鍵的戰略角色。因此，兩岸軍事互信機制並不單純僅是兩岸雙方的信任與意願，尤其我國與美、日關係緊密，更不可避免要受到美國在亞太地區戰略佈局的影響。本文研究認為，兩岸軍事互信機制面臨國際與國內的窒礙因素，解決之道，即以和平為前提、以安全為考量的置高立場與「第三選擇」，免除陷入非此即彼的二分對立，在和平與安全的立基上，共同加強彼此及多邊的交流與認識，建立良善的互動關係，方能促成建立互信的信任基礎，達成軍事互信機制之建立。

關鍵詞：兩岸、軍事互信機制、軍事安全互信機制、一個中國原則

壹、前言

美國社會學者奧森 (Mancur Olson) 認為：團體的目標與進行方式，如果有一致的看法，大家就會有所行動。¹ 兩岸之間自從 1996 年 3 月的臺海飛彈危機後，因為體認到戰爭可能爆發的危機，認為雙方應建立軍事互信機制。然而，至今卻未進入具體的行動。²

2009 年 4 月 22 日，總統馬英九透過網路視訊，同步參與美國智囊機構「國際戰略研究中心 (CSIS)」在華盛頓舉行的「紀念臺灣關係法 30 周年」大型研討會中說：「我們認為，建立互信機制，尤其在軍事領域，這些問題是相當困難和敏感的。目前，我們主要解決的是經濟問題，這些問題不僅緊迫，而且與民生息息相關。」³ 馬總統又在 2009 年 10 月 17 日國民黨第 18 次全國代表大會記者會上，表示兩岸的《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時機未到。⁴ 雖然馬總統明指兩岸商議軍事互信機制尚未成熟，但是我國在 2009、2011 年的「國防報告書」中，仍將建立兩岸軍事互信機制列為國防戰略目標。⁵ 並且時任陸委會主委賴幸媛於馬總統 2012 年當選連任後在 2 月訪美時表示：「未來四年我們有責任鞏固制度化協商，把兩岸『不武』加以制度化，打造不可逆轉的兩岸和平局勢。」⁶ 然而，在「102 年國防報告書」中卻載明：「因應中共提出建立『兩岸軍事安全互信機制』議題，當前我政府兩岸政策係依『先急後緩、先易後難、先經後政』原則，以經貿、文化及民生議題為主軸，逐次推動兩岸交流，累積互信；就此議題目前主客觀條件尚未成熟，未來將配合政府兩岸政策，審慎研議推動。」⁷ 由上述可知，「兩岸軍事互信機制」這項議題在我國目前馬英九政府的認知中，雖然是有必要推動的，但是因為其條件尚未成熟，並且是困難、敏感的，必須要安排在經濟交流發展之後才有可能進行的一項施政措施。

¹ Mancur Olson 著，董安琪譯，*集體行動的邏輯*（臺北：允晨文化實業股份有限公司，民國 73 年 11 月），頁 49。

² 吳傳國，「兩岸軍事互信機制的推動與促進」，*中華戰略學刊*，春季刊（民國 103 年 3 月 1 日），頁 68。

³ 中華，「馬英九：建立兩岸軍事互信機制還太早」（2009 年 4 月 23 日），2014 年 1 月 22 日瀏覽，*《大紀元新聞網》*，<http://www.epochtimes.com/b5/9/4/23/n2504318.htm>。

⁴ 王高成，「兩岸軍事互信機制與美中臺三邊關係」，*戰略與評估*，第 1 卷第 4 期（2010 年），頁 9。

⁵ 國防部，*中華民國 98 年國防報告書*（臺北：國防部「國防報告書」編纂委員會，民國 98 年 10 月），頁 75。國防部，*中華民國 100 年國防報告書*（臺北：國防部「國防報告書」編纂委員會，民國 100 年 7 月），頁 84。

⁶ 黃國樑，「賴幸媛：不武制度化打造不可逆轉的和平」，*聯合晚報*（臺北），2012 年 02 月 7 日，第 2 版。

⁷ 國防部，*中華民國 102 年國防報告書*（臺北：國防部「國防報告書」編纂委員會，民國 102 年 10 月），頁 65-66。

既然臺海兩岸領導人以及有識之士，都認為「兩岸軍事互信機制」的推動，是有助於和平，符合兩岸利益的，卻在提出這項議題的十多年後，為何還一直原地踏步，未有新的進展？因為軍事互信機制是一套相對完整的機制，必須要兩岸雙方經由一定的程序，以具備約束力的協定、協議的形式簽訂，這期間必須經過逐步墊高互信的基礎以及研討與談判才能夠達成。此外兩岸目前除了在政治信任上的基礎尚不穩固外，彼此內部還有些政治上的不確定因素。而就兩岸建立軍事互信機制的掣肘因素而言，主要有以下三點：就中國大陸而言，主要的問題在於其長久以來所堅持的「一個中國原則」是否受到挑戰？臺灣內部主要的癥結在於「是否對等以及主權是否受到侵害」以及「中國大陸始終不放棄武力犯臺」的爭議。而國際環境因素則主要是美國與日本的態度，基本上美國並不願意在兩岸建立軍事互信機制中扮演過重的角色。因此，筆者以為，應從國際間，尤其是大國的利益關係、兩岸內部以及其互動關係等面向去觀察，始能窺知其梗概。因為無論是在國際或兩岸間的關係是變動的，兩岸關係的動向，固然與兩岸政治、經濟發展、領導人意志、朝野互動以及人民情感等有莫大的關係並且也牽動著國際間的戰略利益。因此，誠如馬總統所言，兩岸建立軍事互信機制是困難、敏感且時機尚未成熟。

貳、建構兩岸軍事互信機制所牽動的國際因素

基於自身的利益，美國與日本在兩岸互動中扮演著重要的角色。尤其是美國，在中國大陸崛起之後，已將其視為主要假想敵，《美日安保條約》的強化，即為對抗中國大陸的產物，而臺灣也成為美國圍堵中國大陸戰略島鏈上之重要一環。然而臺海穩定之和平，符合美國最大的利益，美國各界也一再的希望兩岸能儘快的建立互信機制。⁸ 但我們必須考慮到，美國是否因兩岸雙方「軍事互信機制」之達成，或為促使兩岸儘速達成，而片面減少對我軍售。畢竟，唯有堅強的武力才是「軍事互信機制」談判之後盾，如果美國停止對我軍售，或我因此而鬆懈國防並「偃兵廢武」，則上談判桌時將毫無籌碼。其次是日本，與大陸及臺灣有釣魚臺領土爭議，另與尚有東海經濟海域劃界之問題，如果兩岸達成軍事互信機制之協議，日本將會有兩岸雙方共同對抗日本而腹背受敵之疑慮。而最後，尤須注意的是建構兩岸軍事互信機制對大陸本身在區域與國際

⁸ 蘇進強，「從全民國防看兩岸建立互信機制之可行性」，尖端科技（臺北），1999年7月，頁82。

的地位和影響，以大陸現今領導人習近平的最新對臺政策「基礎不牢，地動山搖」看來，⁹強硬的「一個中國」原則，讓兩岸建構軍事互信機制更生變數，而捍衛中共「一個中國」的主權觀，形塑區域強權與走入國際大國之貌。

一、美國國家利益的考量

2008 年政治大學國關中心研究員丁樹範曾指出，「影響兩岸建立軍事互信的因素除了雙方面的政治主權與內部政治因素外，還有國際面向。坦白來說，就是美國的問題。」¹⁰近十餘年來，美國政府積極建議臺海兩岸建立軍事互信機制，也鼓勵透過非官方的「第二軌道」與臺海兩岸分別討論海峽情勢。只是美國希望所擔任的角色是「提供便利者」(facilitator)、「觸媒者」(animator)，而不是「調停者」。¹¹而兩岸相關參與「第二軌道」研討的與會代表，均盼美國施壓另一方，使美國想在兩岸協商扮演中立的第三者愈來愈難。¹²因此，兩岸均對美國在兩岸關係發展或協商建立軍事互信機制的過程中，有一定程度上的期待。然國防大學國家戰略研究中心研究員陳漢華指出「由於兩岸實力懸殊，政治發展落差大之特殊情況，目前由兩岸雙方本身之努力來籌建信心建立措施之可行性甚低。較有希望的是透過比中華人民共和國還要強大且與其本身利益密切關聯的第三國，基於多邊共同利益的考量，主導並全面介入兩岸信心建立措施的推動，方有可能實現。也唯有如此，中華民國才能有機會處於一個平等的地位與中華人民共和國進行信心建立措施之討論。」¹³陳漢華的觀點，在一定程度上顯示出臺灣在兩岸雙邊對話的立足點上是無法處於平等的地位，並且點名只有美國才是臺灣在與中國大陸對話時的保險，陳漢華稱之為「仲裁代理人信心建立措施」(Third Party CBM)。他強調這是一種「以超級強權運用科技優勢及強大嚇阻武力來達成介於兩個具有不對稱國力，政治認知差異大，傳統主權主張糾紛複雜的兩岸之衝突預防設計。」¹⁴這是一種買保險的想法，在兩岸建立軍事互信機制的思維裡加入仲裁的角色，以預防中國大陸不遵守彼此的約定，而按照陳漢華的說法美國正是我們可以買保險的唯一對象。這使得美國的角色除了是兩岸「提供便利者」(facilitator)、「觸媒者」(animator)外，還可能是

⁹ 王毓雯，「全面解讀 - 野心皇帝習近平」，商業周刊，第 1426 期 (2015 年 3 月)，頁 98。

¹⁰ 丁樹範，「臺灣內部政治複雜，兩岸要建立軍事互信不樂觀」，中國評論月刊，第 130 期 (2008 年 10 月)，2008 年 12 月 11 日瀏覽，《中國評論月刊網絡版》，<http://hk.crnnt.com/crn-webapp/zpykpub/docDetail.jsp?docid=21614&page=2>。

¹¹ 林正義，「美國與臺海兩岸信心建立措施」，問題與研究，第 44 卷第 6 期 (民 94 年 11、12 月)，頁 9。

¹² 林正義，「美國與臺海兩岸信心建立措施」，頁 12。

¹³ 陳漢華，「兩岸信心建立措施及美國角色之評估」(2004 年)，2015 年 1 月 10 日瀏覽《臺灣和平論壇網》，http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=33333330::&webitem_no=635。

¹⁴ 陳漢華，「兩岸信心建立措施及美國角色之評估」。

兩岸之間信心建立措施的「仲裁代理人」，當然這個「仲裁代理人」也就負有監督的責任了。也因此我們可以瞭解，建立軍事互信機制，恐難缺少美國的角色扮演。

由於兩岸建構軍事互信機制，將有利於降低兩岸軍事衝突的可能性，因此美政府對於兩岸建立軍事互信機制抱持正面態度。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，兩岸若能建立軍事互信機制，代表兩岸關係的穩定。¹⁵ 美國雖然支持兩岸建立互信機制，但內涵僅止於穩定雙邊的軍事關係。若兩岸發展到軍事的合作，美方恐持反對態度。首先，軍事基地的互訪、重要武器的展示、軍事情報交換，甚至聯合舉行軍事演習等，美方將擔心對臺軍售武器，以及共享的敏感軍事情資，可能會流漏給大陸。其次，兩岸進行軍事聯合演習，將形成「準軍事同盟」的關係，臺灣將脫離美國的影響，而整合入大陸的勢力範圍。最後，兩岸聯手在南海與東海護衛所共同宣稱的領土主權，也抵觸美國的戰略利益。因此，美國對於兩岸的軍事互信機制發展，目前應僅樂見兩岸維護臺海的穩定和平，而不願見到擴及更深的軍事合作。¹⁶ 因此，馬總統才會在2009年4月22日與美國「戰略暨國際研究中心」視訊座談時表示，兩岸建立軍事互信機制為時過早、過於敏感，目前僅希望與大陸優先處理經濟議題。¹⁷

大陸學者也指出美國不希望兩岸發生衝突或戰爭，同時又不希望兩岸走得太近，最好兩岸能維持分離現狀以便其牟利。¹⁸ 大陸軍方更是直指臺灣向美國購買武器不利於兩岸軍事互信，「臺灣的安全不是靠武器來保護的，臺灣安全的真正保證是承諾堅持一個中國，一個中國的承諾勝過幾十萬大軍」。¹⁹ 馬總統認為：「美國對臺灣的軍售，不但是《臺灣關係法》所規定的義務，另一方面，也有助於臺海的穩定，使得臺灣與中國在和解過程當中更有信心」。²⁰ 美國在臺協會理事會主席薄瑞光表示：「美國依據《臺灣關係法》有義務對臺軍售，以使臺

¹⁵ James B. Steinberg, "Administration's Vision of the U.S.-China Relationship," Keynote Address at the Center for a New American Security, Washington, DC, September 24, 2009.

¹⁶ 王高成，「兩岸軍事互信機制與美中臺三邊關係」，*戰略與評估*（臺北），第1卷第4期（2010年），頁21-22。

¹⁷ 劉屏，「馬回應胡六點兩岸先經濟再軍事」，*中國時報*（臺北），2009年4月23日，第14版。

¹⁸ 陳先才，「兩岸軍事互信機制：理論建構與實現路徑」，*臺灣研究集刊*（廈門），第1期（2009年），頁26。

¹⁹ 孫冬雪，「適時探討建立兩岸軍事安全互信機制—專訪陳興國和彭光謙」，*兩岸關係*（北京），第6期（2010年8月），頁16。

²⁰ 李淑華，「總統：樂見美臺軍售新發展有助臺海穩定」（2010年01月12日），2011年10月20瀏覽，*《奇摩理財網》*，http://tw.money.yahoo.com/news_article/adbf/d_a_100112_1_luo6i。

灣的領導人在與中國談判的過程中，更顯得自信，事半功倍」。²¹

因此，隨著臺海兩岸互動關係的質量俱進，擁有關鍵性指標作用的臺美軍售關係，在兩岸建構軍事互信機制的複雜過程中將益顯敏感。首先，從臺灣利益角度觀之，臺美軍售與軍事合作關係的維持，是保障臺海和平穩定與軍力動態平衡的重要支柱，當馬政府積極推動兩岸經貿互動交流之際，臺灣仍然需要獲得美國在軍事上的支持與協助，以確保兩岸互動能維持在「互利雙贏」的軌道上前進。不過，我政府在國家安全戰略的選擇上，遲早都必須面對「臺美軍售及軍事合作關係」的形勢變化；一旦選擇逐步與大陸進行政治經濟融合，美方勢必會調整其對臺軍售的政策與質量；另若選擇繼續保持美「中」臺軍力動態平衡的現狀，則兩岸軍事互信機制的建立仍將遙不可及。²²

最後，從美國利益的角度觀之，美國為確保臺海地區的和平穩定，並朝向和平解決的方向努力，仍有必要繼續依據《臺灣關係法》，對臺灣提供防禦性的武器和適當的軍事合作關係，其一方面可以維護美國在此地區的影響力，同時也可以保證臺海兩岸的歧見，必須以和平的方式化解。然而，美國也會擔心，一旦兩岸從經貿融合進入政治性整合階段，臺美軍售與軍事合作關係在新形勢中，將面臨調整。²³

二、日本與東亞區域安全的威脅

日本對於「兩岸」政策基本上是依循美國的方向而定，也是就以維持兩岸現狀為最大的國家利益。然而面對大陸逐漸挑戰美國在亞太地區的強權地位，日本也不免有所恐慌。其中為了能使其國防武力（日本自衛隊）更具自主性，在 2003 年 6 月正式通過包含「武力攻擊事態法」、「自衛隊法修正案」及「安全保障會議設置法」的所謂「日本有事三法」，使日本自衛隊獲得反擊外來攻擊的法源。²⁴ 日本與美國在大陸公布「反分裂國家法」之際，於 2005 年 2 月 19 日，發表「美日安全諮商會議聯合聲明」，宣布兩國在亞太地區的戰略目標，對於兩岸的部分則包含：發展與大陸的合作關係，歡迎大陸在地區及全球扮演一個負責任及建設性的角色、鼓勵和平解決有關臺灣海峽的問題、鼓勵大陸改善軍事事務的透明化、勸阻造成不安定的武器買賣和技術轉移等。學者林正義認

²¹ 范曉鵬，「美臺學者稱軍售有助加快兩岸談判」（2010 年 04 月 28 日），2013 年 10 月 30 日瀏覽，《多維新聞》，<http://politics.dnews.com/big5/news/2010-04-28/55906520.html>。

²² 曾復生、何志勇，「臺海兩岸建構軍事互信機制的關鍵要素」（2010 年 3 月 15 日），2015 年 1 月 10 日下載，《國政基金會》，<http://www.npf.org.tw/getqr/71820>。

²³ 曾復生、何志勇，「臺海兩岸建構軍事互信機制的關鍵要素」。

²⁴ 張茂森，「日通過『有事三法』自衛隊戰時權限擴增」（2003 年 6 月 7 日），2014 年 1 月 22 日瀏覽，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/3/6/7/n325190.htm>。

為，此一聲明代表日本已經公開認知「臺灣海峽」為其「周邊」區域，也是安全事態的一環。²⁵

廿一世紀的國際情勢，以加強雙邊、多邊合作關係，為減少衝突、促進安全的必要措施。美、日已建構長期「美日同盟」，美、臺安全合作，就等於美日臺安全合作。加強美日臺三邊安全合作關係，「發展軍事合作與整合機制」，符合美國《臺灣關係法》規範與《美日安保條約》之「周邊有事」範圍。是以，「臺日關係」，是我國在亞太地區僅次於「臺美關係」的外交重心。《美日安保條約》是我國區域安全的重要機制，美、日軍事合作關係的存在，確可對中國大陸形成牽制作用。而美、日兩國基於政治現實不致於公開宣布將我國納入《美日安保條約》；然而我國如果運用其實質效力的《臺灣關係法》下的「準同盟關係」，建立「美日臺集體防禦結盟」的安全合作關係，或可加入情報交換運作，持續二軌交流、三邊安全對話機制，提升軍事事務合作，以嚇阻大陸進行軍事冒險行動。²⁶ 如此，也符合日本的利益。

惟日本在 2012 年 9 月 11 日將釣魚臺「國有化」，導致「中」、日關係緊張。針對釣魚臺的主權，多年來「中」、日、臺三方都主張具有主權，因而爭議不斷。尤其釣魚臺附近海域是我國漁民的傳統作業海域，因此我國與日本亦因我漁民捕魚問題，發生多起爭端。在日本宣布釣魚臺「國有化」之後，中共針對日方的「侵權」行為，不斷祭出機海與船海戰術，在釣魚臺附近海空域活動，²⁷ 中國大陸民間也掀起了高漲的反日情緒。日本深怕此次事件傷害日本的經濟利益，甚至引發更大的軍事衝突，非但對日本不利，也影響到美國的戰略利益。因此，逼使時任日本首相野田佳彥於 2012 年 9 月 19 日藉著接受朝日電視專訪時，公開承認錯誤。²⁸ 就日本的利益言，野田佳彥內閣的「國有化」釣魚臺，因而引致中國大陸的飛機船艦以「巡弋中國釣島領海領空」為常態，日本的「實效管理」已面臨壓力。因此，日本立即感知，倘若不果斷開放臺灣漁船進入其所謂的「專屬經濟海域」，未來一旦形成中國大陸船艦護衛臺灣漁船的態勢，局面將難以收拾。於是，「臺日漁業協定」在經過我國與日本 17 年來經過

²⁵ 林正義，「美日中臺的戰略新局」，中國時報（臺北），2005 年 3 月 15 日，版 A15。劉坤原，「美日安全諮商會議聯合聲明全文」（2005 年 2 月 20 日），2014 年 1 月 22 日瀏覽，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/5/2/20/n818310.htm>。

²⁶ 陳子平，「911 後臺灣安全環境研究」，國立政治大學外交學系戰略與國際事務研究所碩士論文（2004 年 1 月），頁 170。

²⁷ 陳佩如，「釣魚臺國有化 1 週年日擬派人員駐紮」（2013 年 9 月 11 日），2014 年 1 月 22 日瀏覽，《TVBS 新聞》，<http://news.tvbs.com.tw/entry/503233>。

²⁸ 黃瑋玲，「釣魚臺國有化 日首相野田佳彥首度承認誤判」（2012 年 9 月 20 日），2014 年 1 月 20 日瀏覽，《東森新聞雲》，<http://www.ettoday.net/news/20120920/104880.htm>。

了 16 次的談判之後，終於在 2013 年 4 月 10 日第十七次的談判中應運而生。雖然馬總統英九在 2012 年 8 月 5 日提出「東海和平倡議」，呼籲相關各方：一、應自我克制，不升高對立行動；二、應擱置爭議，不放棄對話溝通；三、應遵守國際法，以和平方式處理爭端；四、應尋求共識，研訂「東海行為準則」；五、應建立機制，合作開發東海資源。²⁹ 正好提供了日本此時解決困境的出口，然而真正促使日本正面回應我方要求的原因，是大陸在武力、經濟上的威脅。日本面對軍事、經濟力日漸強大的大陸，已經備感威脅。如果因為此一事件，可能將我國再推向大陸的一方，聯手起來對付日本，則日本情勢會更加危急。總統馬英九此時提出「東海和平倡議」，正符合日方的利益。因此，乃催生出「臺日漁業協定」。

由是觀之，若因為日本「國有化」的動作，給予大陸出兵的藉口，導致東海緊張情勢升高，甚至演變成武裝衝突的局面，則絕非日本所樂見。尤其，若挑起兩岸間的仇日情緒，迫使我國與大陸在軍事上合作，共同對抗日本，則未來不但釣魚臺的主權歸屬問題會變得更複雜，也對東亞安全局勢，以及日本國家利益造成重大損失。兩岸間若維持分離但是和平的局面，基本上對日本有利。但是如果兩岸間因為軍事互信機制的建構，最後進展到軍事合作，日本將會遭受到更大的壓力，這是日本所憂慮而極不樂見的結果。

三、美、「中」、臺三邊的博奕運籌

2012 年 11 月 15 日中共領導人習近平正式上任，即在回覆馬英九的賀電中，表示：「期望把握歷史機遇，深化互信，築牢兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化和社會基礎，推動兩岸關係和平發展不斷取得新成果，共同開創中華民族美好未來。」³⁰ 這其中隱含的政治訴求即為中國大陸所堅持的「一中」原則，而臺灣內部的政治因素主要是指藍綠陣營的持續對立。國內學者丁樹範即指出，針對軍事互信的部分，北京要的很簡單，就是政治意義。這個政治意義是「一個中國」，而且是邁向統一的「一個中國」。而臺灣的訴求則不同；臺灣強調透過建立軍事互信發展出可預測，沒有意外的行為準則，為兩岸和平穩定發展奠定基礎。³¹

事隔兩年後，習近平在 2015 年 3 月 4 日政治協商會議表示，「九二共識」

²⁹ 馬英九，「東海和平倡議—合作開發東海資源」（民國 101 年 8 月 5 日），2014 年 1 月 20 日瀏覽，《中華民國總統府網站》，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1103&itemid=27867>。

³⁰ 「習近平首對臺釋善意，兩岸或啟軍事互信」（2012 年 11 月 15 日），2015 年 3 月 22 日瀏覽，《多維新聞》，<http://taiwan.dwnnews.com/big5/news/2012-11-15/58961338.html>。

³¹ 丁樹範，「臺灣內部政治複雜，兩岸要建立軍事互信不樂觀」。

是與臺灣當局、各政黨開展交往的基礎和條件，核心是「認同大陸和臺灣同屬一個中國」，但若「兩岸共同政治基礎遭到破壞，兩岸互信將不復存在，兩岸關係將重回動蕩不安」，習近平更指出，「基礎不牢，地動山搖」，臺獨是兩岸關係和平發展的最大障礙，是臺海和平穩定最大威脅，必須堅反對。³² 恰此時機，美國在臺協會前執行理事施藍旗發表談話，要民進黨正視「九二共識」的嚴重性，³³ 再對照到，2014年已同意與美國建立軍事互信機制，兩國國防部已經簽署《重大軍事行動相互通報機制》，以及《公海海域海空軍事安全行動準則》，兩軍將在高層交往、機制性交流、聯合演訓等方面不斷取得新進展，以深化交流、互信與合作，同時也要求美國停止對臺軍售，以實際行動支持兩岸關係和平發展。³⁴ 這之間，不難發現，在利用美國爭取其國際地位與維護其國家利益。是以美國前國務院亞太助卿坎貝爾（Kurt Campbell）即指出，對大陸而言是不希望在美國的亞洲政策框架中被視同冷戰時期的蘇聯，但又希望大陸強大的軍事力量被嚴肅看待，所以習近平同意與美建立軍事互信機制，以符合大陸利益，同時也展示習近平對「解放軍」有實質的控制力。³⁵

以此觀察，美國希望兩岸和平但非統一，大陸終極目標在求兩岸統一，而兩岸所討論的軍事互信機制在原始的起點與目的上就有所不同，³⁶ 臺灣在馬總統以「不統、不獨、不武」為目的的和平穩定思維以及追求臺海長久和平做為建構兩岸軍事互信機制的出發點。³⁷ 也就是我們希望「維持現狀」，³⁸ 而中國大陸則強調「終局安排」，此間的落差相當明顯。處在美、「中」、臺三邊的博奕運籌中，兩岸軍事互信機制的建立更添變數。

³² 何豪毅，「談九二共識，習近平：基礎破壞，兩岸將重回動蕩」（2015年3月4日），2015年3月20日瀏覽，《民報》，<https://tw.news.yahoo.com/92-150035958.html>。

³³ 「蔡英文打不打藍旗」，《聯合報》，2015年3月24日，第A2版。

³⁴ 曾復生，「名家—中美戰略互信步履維艱」（2014年11月17日），2015年3月20日瀏覽，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141117000867-260310>。

³⁵ 曹郁芬，「學者評軍事互信機制：習怕『出意外』」（2014年11月13日），2015年3月20日瀏覽，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/829705>。

³⁶ 陳錫蕃、李正修，「解析習近平的兩岸新局」，國政分析（2014年3月31日），2015年2月21日瀏覽，財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/post/3/13425>。

³⁷ 繆宇綸，「一江山一甲子，總統：尋求和平、遠離戰火」，中廣新聞網（2015年1月20日），2015年2月21日瀏覽，鉅享網新聞，<http://news.cnyes.com/20150120/N0015f%5c71N00u32%5b50~3d%7d71-%5c0b142T8c%5e73--%9060%96e2b30p6b-142958934098710.shtml>。

³⁸ 中央社，「馬：不統不獨不武是最大公約數」，中央通訊社（2014年4月19日），2015年2月21日瀏覽，Yahoo 奇摩新聞，<https://tw.news.yahoo.com/%E9%A6%AC-%E4%B8%8D%E7%B5%B1%E4%B8%8D%E7%8D%A8%E4%B8%8D%E6%AD%A6%E6%98%AF%E6%9C%80%E5%A4%A7%E5%85%AC%E7%B4%84%E6%95%B8-111727836.html>。

參、兩岸軍事互機制在國內朝野認知之歧異

2010 年 1 月 1 日，馬總統在元旦文告中表示，政府不會一廂情願，將臺灣對外關係完全寄託於兩岸關係的發展，會採取平衡原則，讓兩岸關係與對外關係相輔相成，同步前進，不會有所偏廢；同時，馬總統強調，兩岸關係在中華民國憲法架構下，維持「不統、不獨、不武」狀態，並在「九二共識」基礎上，推動兩岸交流與合作，這不是消極地維持現狀，而是積極地爭取「一段足夠長的時間」，讓兩岸人民透過經貿、文化各方面的深度交流合作，並在中華文化的基礎上，為兩岸爭議尋求一條務實可行的出路。

探討臺海兩岸建構軍事互信機制的議題，必須關注一個關鍵性的變數，也就是臺灣人民意願的變化。面對大陸經濟發展的磁吸效應，臺灣的經濟與政治結構，已經遭逢巨大而且前所未見的結構性挑戰。這種肇因於兩岸經貿互動所產生的變動與衝擊，對於臺灣的主流民意而言，是既有期待又怕受傷害。一方面，臺灣的主流民意期待兩岸能在良性互動的基礎上，擴大經貿的交流與合作關係，達到兩岸雙贏的目標；另一方面，其對大陸的一黨專政體制，仍然充滿不信任感，因此對維持臺灣的政治自主性亦相當堅持。

換言之，臺灣主流民意支持臺海兩岸「不統、不獨、不武」現狀的心理基礎，確實有其務實面的政治經濟考量。更值得重視的是，這種「不統、不獨、不武」的內涵，反映出臺灣民眾「有些人不想統一、有些人不想獨立」的多元性，而其間最具有影響力的關鍵要素，就是中國大陸政治經濟發展的速度、程度、深度，以及廣度。倘若中國大陸的經濟發展深度與廣度，能夠進一步帶動政治體制朝民主化的方向改革，讓大陸的生活方式、生活環境、政治制度、經濟機會等，都能逐漸形成對臺灣人民的吸引力，屆時，兩岸在共創雙贏的格局下，進一步協商建構軍事互信機制和簽署「和平協議」的政治議題，才有水到渠成的落實機會。

一、臺灣歷史發展與民意的趨向

臺灣四百年歷史發展，大多身處異族統治及遠離中原核心，形成一個「邊陲化」、「殖民化」的社會。西班牙人、荷蘭人、鄭成功、日本人以及後來的國民黨政府，在在使這一片土地的人民面對所謂「外來政權」充滿了不確定感。

然而形成今日的現象並非是一夕所成，必須從歷史發展過程做一整體審視。清朝末年，當權政體的顛覆與西方帝國主義的侵略，造成 1894 年的「甲午戰爭」後，日、清政府簽訂的「馬關條約」，讓臺灣受到日本 50 年的殖民統治。50 年的歲月，中國歷經孫中山革命成功建立民國、軍閥割據、二次世界大戰中日兵戎相見。儘管日後對日抗戰中國獲得慘痛的勝利，「國、共內戰」卻讓當時的中央政府偏安於此，始終與中原隔絕的臺灣，最終成為兩岸關係中重要的角色。數百餘年的分離，造就彼此間主觀價值的隔閡。

1947 年的「228 事件」就在於生活在同一地方的彼此對雙方錯誤的認知，更對於臺灣爾後的政治、社會、文化，埋下衝突的因子。至此，歷史對於臺灣埋下一連串的有幸與不幸。如果在 1949 年當時的中央政府無法轉進至臺灣，或許就沒有「兩個中國」的現象。1950 年發生韓戰，更迫使美國體認到維護一個「自由中國」，是保障亞洲權益的重要選項。進而在 1954 年九三砲戰後，與我簽訂「中美共同防衛條約」。使我國在美國的條約保障下，維護了近數十年的安全。不幸的是，韓戰發生當時美國為了維護在日本的既得利益，以及希望產生一個「圍堵」效益，在 1952 年由美國主導的「舊金山和約」，使「臺灣地位未定論」的困擾延宕至今。³⁹ 1971 年我國被迫退出聯合國，兩岸之間在國際間形成一個「漢賊不兩立」的「零和競爭」。彼此之間隨著時間及歷史事件發展，隔閡已從地理上進入到心理層次上。尤其是我國在國際社會間遭到處處打壓，使全島人民產生了「集體憂鬱」及不滿。

四百年的臺灣歷史，可說是遠離「中原」而獨力發展。儘管兩岸同屬一源，但是在地理的邊陲效應下，與中國大陸之間，僅是依靠家族或宗族的血脈相聯繫而非「國家意念」。但是這一段所謂臺灣「主體歷史」，其實是存在太多的「主觀意識」。其中最重要的是，四百年並不代表這個土地的所有歷史。大多數人的論述或以「中國人」自居，或以「臺灣人」自處，其實都是「漢文化」的意志延伸（有人稱之漢人沙文主義）。其中有意無意的將四百年以前的歷史，刻意遺忘或者不願承認。所以形成外人自稱「正統」，而主人（原住民）卻被棄置一旁的「誤謬」。無怪乎在此一錯誤的主觀歷史認知下，有人視之為「臺灣為中國不可分割的一部分」，另有人稱臺灣與大陸為「一邊一國」。

二、兩岸對等與主權爭議

對臺灣內部政治氛圍來說，中國大陸的「一中原則」向來是兩岸協商過程

³⁹ 朱高正，「舊金山合約五十一週年反思—強權政治下的對日合約」，中國通財經月刊（臺北），第 106 期（2003 年 4 月），頁 24。

中，臺灣內部藍綠陣營的主要爭議點。儘管中國大陸對「一個中國」的定義有其說法上的改變，甚至「一個中國原則」的「新三段論」在 2002 年 11 月 8 日也正式成為中國共產黨的重要文件。⁴⁰對於中國大陸來說，「一個中國原則」的「新三段論」代表了相當的柔性，比起「舊三段論」而言，已然並無矮化臺灣的意涵。但是對臺灣內部堅持臺灣主權不容侵害的人來說，「一個中國原則」絕對無法接受，臺灣內部泛綠陣營基於「一邊一國」的思維，認為只要在「一中原則」下展開任何的對話或談判，就是政治地位不對等的開始，也就是對臺灣主權的侵害與賣臺的行為。有關中國大陸「一個中國」原則內涵變遷，如表 1。⁴¹

表 1 中國大陸「一個中國」原則內涵變遷

時間	發表人	主要內容
1979.1	全國人大常委會	告臺灣同胞書：世界上普遍承認只有一個中國，承認中華人民共和國是中國唯一的合法政府。
1990.9	楊尚昆	論祖國統一：臺灣本來就是中國的一部分，是中華民族大家庭的一員；中國只有一個，就是中華人民共和國，中國只有一個政府，在北京，臺灣歷來是中國的一個省，這是不可改變的。
1993.8	國臺辦	臺灣問題與中國統一白皮書：中華人民共和國政府是中國唯一的合法政府，臺灣是中國的一部分。
1995.1	江澤民	堅持一個中國原則，中國的主權和領土絕不容分割。
1996.1	李鵬	世界上只有一個中國，臺灣是中國不可分割的一部分；祖國大陸與臺灣尚未能實現統一，但臺灣是中國不可分割領土的一部分，中國擁有對臺灣無可爭辯的主權。
1997.1	陳雲林	儘管兩岸尚未統一，但臺灣作為中國的一部分，作為中國行政區劃中的一個省的法律地位從未改變。
1998.1	錢其琛	一個中國原則獲得國際社會的普遍承認。
1999.7	錢其琛	世界上只有一個中國，臺灣是中國的一部分。
2000.1	錢其琛	堅持一個中國原則，意味兩岸雖然沒有統一，但都承認中國只有一個，中國的領土和主權不容分割。
2001.7	錢其琛	世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割，我們主張的一個中國，是包括大陸和臺灣在內的一個中國。

⁴⁰ 張亞中，全球化與兩岸統合（臺北：聯經出版社，2003 年），頁 271。

⁴¹ 蔡東杰，當代中國外交政策，（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2008 年 3 月），頁 97

時間	發表人	主要內容
2002.1	錢其琛	世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割，這是海峽兩岸堅持一個中國的共同基點。
2003.1	錢其琛	世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割。
2004.1	唐家璇	世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割。
2005.1	賈慶林	儘管兩岸迄今尚未統一，但大陸和臺灣同屬一個中國的事實從未改變，這就是兩岸關係的現狀。
2005.3	胡錦濤	胡四點：儘管兩岸迄今尚未統一，但大陸和臺灣同屬一個中國的事實從未改變，這就是兩岸關係的現狀。
2008.12	胡錦濤	胡六點：兩岸在事關維護一個中國框架這一原則問題上形成共同認知和一致立場，就有了構築政治互信的基石，什麼事情都好商量。
2012.3	賈慶林	要鞏固大陸和臺灣同屬一個中國的框架，努力增進兩岸政治互信，繼續反對和遏制「臺獨」分裂活動，使臺灣民眾進一步認識到臺灣和大陸不能對立和分割，維護兩岸關係繼續穩定發展的宏觀環境。
2012.11	胡錦濤	兩岸雙方應恪守反對「臺獨」、堅持「九二共識」的共同立場，增進維護一個中國框架的共同認知，在此基礎上求同存異。
2013.7	張志軍	我們積極評價國民黨方面明確表示兩岸各自法律和體制均實行一個中國原則，都以一個中國架構定位兩岸關係。
2013.11	習近平	近年兩黨（國、共）共同努力，推動兩岸關係和平發展，期望繼續往開來，鞏固既有共同政治基礎，繼續維護「一個中國」共識。

資料來源：一、摘自蔡東杰，當代中國外交政策，頁 96。

二、周建閩，「一中框架是核心議題」（2014 年 01 月 5 日），2015 年 2 月 21 日瀏覽，《中央日報網路報》，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=107&docid=102598237&page=2。

三、廖乙臻，「國民黨全代會落幕，習近平賀電『一個中國』」（2013 年 11 月 11 日），2015 年 2 月 21 日瀏覽，《BBC 中文網》，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/11/131111_taiwan_president_kmt_chairman。

因此「胡六點」的第六點「結束敵對狀態，達成和平協議。」中對於「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。」⁴²的建

⁴² 胡錦濤，「推動兩岸關係和平發展，同心實現中華民族偉大復興—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），2014 年 1 月 20 日瀏覽，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2008-12/31/content_10586495_1.htm。

議，如果真的在所謂的「一中原則」下，由政府就和軍事互信機制進行協商，也就可能如蔡英文所謂「默認一中原則，令人真正害怕之處」而引發臺灣內部的衝突。面對臺灣內部因為政治立場不同所引發的紛擾，淡江大學公行系教授施正鋒就指出「雖然就二階競局而言，究竟要先內後外、還是先外後內，並沒有一定的章法；不過，反躬自省，如果我們內部都無法和顏悅色對話，又如何奢求對外立場的共識？」⁴³ 兩岸不論是要藉由雙邊或多邊模式建立軍事互信機制，如果臺灣藍綠陣營連內部都無法整合立場與原則，建立共識的話，只是徒增彼此相互的對立與爭議。

也就是因為國內政局在政治意識形態上的壁壘分明，使得國防部在 2009 年「四年期國防總檢討」中謹慎強調，兩岸建立軍事互信機制須「俟國內外及兩岸環境成熟後，以「穩健、務實、循序漸進」方式，區分近、中、遠程三階段，逐步建立兩岸軍事互信機制」，此一以「形容詞」來帶出「動詞」的詞句修飾，道盡了兩岸建立軍事互信機制的問題所在。而由於「四年期國防總檢討」中針對兩岸建立軍事互信提到「俟國內外及兩岸環境成熟後」的前提，也引起媒體的興趣，國防部戰略規劃司司長李喜明在面對媒體詢問時，也特別解釋何謂環境成熟。他指出，第一是國際環境；第二是要考慮到區域上的朋友，要瞭解他們的想法與看法；最後則是要看國內是否對此已有共識。⁴⁴ 李喜明的說法在一定程度上點出兩岸要建立軍事互信機制所必須考量的複雜因素，不僅是國際大環境適不適合談，還要看亞太地區朋友們的想法，以及國內複雜的政情。

此外，就兩岸對建立軍事互信機制的態度來看，臺灣所強調的是追求區域和平穩定以及臺灣海峽的長久和平；而中國大陸雖然基本上視信心建立措施為國與國關係的一環，但是隨著「胡六點」⁴⁵ 提出後，兩岸建立軍事互信機制就成了可行的方案，然而「胡六點」中，建立軍事安全互信機制是第六點，而如果我們將「胡六點」的第一點當作是後續五點意見的前提來看的話，「一中原則」就成了必然要面對的爭議，而此一爭議的基本點就凸顯出兩岸不同的訴求，能

⁴³ 施正鋒，「政治菁英與一般民眾對和平穩定架構」(2006 年 11 月 21 日)，2014 年 1 月 20 日瀏覽，《施正鋒政治學博士網站》<http://mail.tku.edu.tw/cfshih/politics%20observation/%E5%85%B6%E4%BB%96%E6%96%87%E7%A8%BF/20061130/20061130.htm>。

⁴⁴ 洪浦釗，「國防部：兩岸互信，政治先於軍事」，臺灣時報（臺北），2009 年 3 月 17 日，第 4 版。

⁴⁵ 2008 年 12 月 31 日，中共中央總書記、國家主席胡錦濤在紀念「告臺灣同胞書」發表三十週年座談會上發表了「攜手推動兩岸關係和平發展，同心實現中華民族偉大復興」公開講話，提出了六點對臺政策方針，被視為兩岸關係進入和平發展時期後中共對臺政策的新綱領。這六點對臺政策方針就是所謂的「胡六點」；其主要內容如下：1. 恪守一個中國，增進政治互信。2. 推進經濟合作，促進共同繁榮。3. 弘揚中華文化，加強精神紐帶。4. 加強人員往來，擴大各界交流。5. 維護國家主權，協商涉外事務。6. 結束敵對狀態，達成和平協議。

否順利擱置「一中原則」的爭議，就成了兩岸能否建立軍事互信的關鍵。

肆、結語

綜上，欲建構兩岸軍事互信機制，在主觀上必須兩岸雙方有意願，且要有共同的認知與共識；然在客觀上，必須有時空環境的配合。進言之，兩岸軍事互信機制的建立，是在兩岸主、客觀條件的變動局勢中，尋求契機。本文前揭，欲建立兩岸軍事互信機制所面臨到的客觀環境，有來自美國戰略的考量、臺美軍售的改變、日本可能面臨的挑戰等國際因素，也有來自國內對中共認同的歧異，而更有中共難以捉摸的盤算，再加上兩岸彼此之間就已缺乏互信的基準與溝通協商的機制，兩岸軍事互信機制的建立，在現階段只有「雷聲大、雨點小」的發展。

惟本文認為，正因為遲滯不前，也才有向前發展的空間。尤其，近年來的東海、南海等主權衝突，以及臺海新航線的需求與爭議，在在顯示，兩岸確有需要互信機制來預防衝突。客觀條件上，或許時機尚未成熟，然在主觀的能動性上，是可以突破而向前邁進。因此，筆者認為可以從以下著手：首先，國內必須求得共識，藍綠對峙的劃分彼我，實阻礙國家發展，故應以「我們」的整體思維來尋求「第三選擇」（這次北市市長選舉結果即是一種「第三選擇」），亦即找到共識或是培養共識，而這一共識就是「國家安全」，在此共識上，群策群力，來面對中共，開啟對談，逐次建立互信與機制。其次，巧妙運用與美、日建立的良善關係，將軍事安全議題納入美、「中」、日、臺多邊合作與互信機制的範疇，亦即不只談兩岸的互信機制，而是談多邊的互信機制。最後，兩岸仍必須持續的在經濟、文化、旅遊等層面加強交流互動，甚至逐步放寬至政治及軍事層面的互動，讓兩岸人民能夠更加認識彼此，而相互發揮影響來增進彼此認同與接受彼此。兩岸都各有堅持的原則和立場，惟有增進更多的交流與互動，才能從中尋求與形成「第三選擇」——兩岸之「我們」的共識。