

臺海兩岸建構軍事互信機制 之可行性評估

An Analysis of the Feasibility for Establishing CBMs
across the Taiwan Strait

吳建德 (Wu, Chien-Te)

樹德科技大學通識教育學院副教授

摘 要

中共自 1949 年起迄今的對臺政策中，始終不放棄對臺動武之選項；雖然，就中共的立場是可以理解的；但是，只要兩岸未統一，中共武力犯臺的意圖似乎永遠存在。往昔，在陳前總統主政期間，臺海兩岸安全情勢風起雲湧，時有山雨欲來風滿樓之勢，甚至被認為在 21 世紀是極有可能爆發戰爭的地區之一。馬英九總統上臺後，兩岸關係的和緩與陳水扁時期不可同日而語，似乎有柳暗花明又一村的榮景。

儘管如此，當前中共仍堅持不放棄對臺使用武力，故中共軍事威脅仍是不爭事實；也許兩岸互信機制、和平協議是化解對立的可行方案，以民間多元交流與官方溝通機制的建立，並提升互信，藉以降低雙方敵意，消弭雙方誤判而造成的擦槍走火。所以，探討兩岸有無可能建立和平協議與軍事互信機制之可行性，對我國而言殊值重要。

關鍵詞：臺海兩岸、信心建立措施、軍事互信機制、和平協議

壹、前 言

美國學者 Richard K. Betts 表示，東亞有許多不滿正在惡化，比起冷戰時期，更有可能製造衝突，蓋冷戰時的兩極化，有助於壓抑地方爭議的升高。¹雖然，中共陸上邊界糾紛問題目前暫時緩和；但是，仍存在危險因子。²自 90 年代起，中共軍力的發展對亞太區域安全之影響，普遍受到世人的關注；因此，臺海情勢發展向來備受注目。

臺灣在歷經二次政黨輪替後，馬英九領導的政府強調要與對岸保持和平對話，「擱置爭議」成為兩岸重新協商的基礎；事實上，美國在 1998 年代末，曾提出中程協議的構想，兩岸擱置「一個中國」與「臺灣獨立」爭議，1999 年又呼籲兩岸進行信心建立措施（Confidence Building Measures, CBMs）。此外，胡錦濤在中共十七大中，倡議兩岸政黨談判，協商結束敵對狀態，達成和平協議。³而且，當前馬英九總統提出「不統、不獨、不武」，推動簽訂和平協議，亦有助於雙方關係改善。⁴所以，臺海兩岸建立和平協議或軍事互信機制之議題與呼聲亦此起彼落。然而，兩岸雙方的認知、立場互異，誠有溝通不良之處，故此議題在兩岸關係中，有不少可運用之著力點。

馬英九總統於接受外國智庫訪問時，強調任期內儘量完成與北京簽署和平協定的重要訊息，並希望與中國大陸建立軍事互信機制或兩岸和平協定，惟並沒有時間表。⁵此外，馬英九總統接受全美國發行量最大的「今日美國報」訪問時，對兩岸最終簽定和平協議表示期待；惟兩岸領導人會面的時機，似乎還沒有到。⁶而且，馬總統於 2008 年 12 月 12 日在美國華盛頓郵報，再度呼籲中共認真考慮撤除對臺部署的飛彈，推動兩岸軍事互信機制。⁷胡錦濤也曾倡

¹ Richard K. Betts, *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security* (New York: Columbia University Press, 2007), pp.15-30.

² Chong-pin Lin, "Chinese Military Modernization: Perceptions, Progress, and Prospects", *Security Studies*, Vol.3, No.4 (Summer 1994), pp.718-735; Allen S. Whiting, "Chinese Nationalism and Foreign Policy After Deng," *The China Quarterly*, No.142 (June 1995), pp.295-316.

³ 朱建陵、王銘義、林克倫，「十七大閉幕胡錦濤：把握兩岸和平發展」，*中國時報*，2007 年 10 月 22 日，第 A2 版。

⁴ *青年日報*，2008 年 7 月 27 日，第 4 版。

⁵ *中國時報*，2008 年 10 月 19 日，第 A1 版。

⁶ *青年日報*，2008 年 11 月 13 日，第 2 版。

⁷ *中國時報*，2008 年 12 月 14 日，第 A9 版。

議，通過談判，尋求解決兩岸政經、軍事、對外交往等問題的辦法，對未來兩岸關係發展進行規劃；在「一中原則」的基礎上協商正式結束敵對狀態，達成和平協議，建構和平發展框架；這些都是國共論壇之共識，對馬胡互動提供現實的操作平臺。⁸兩岸軍事互信機制應是化解對立的選擇之一，以官方溝通機制的建立，降低雙方敵意，藉以消弭因雙方可能誤判而造成的戰爭。

回顧歐美歷史，軍事互信機制的諸多項目，係屬廣義的信心建立措施眾多操作項目之一環，欲探討軍事互信機制之建構，必須先瞭解信心建立措施之內涵，否則無法窺其全貌。因此，本文置重點於信心建立措施之意涵、兩岸對信心建立措施的立場、兩岸建構軍事互信機制之困境；最後，對未來臺海兩岸如何建立軍事互信機制提出政策建議，俾供政策參考。

貳、信心建立措施之意涵與種類

一、信心建立措施之內涵

信心建立措施最早出現於 1975 年歐洲安全暨合作會議（Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE）之赫爾新基會議最後議定書（Helsinki Final Act）；嗣後，被國際間廣為運用以降低敵對國家間衝突與避免戰爭的重要途徑與模式。⁹由於，安全研究的範疇從軍事領域逐漸擴溢，故信心建立措施在內涵上便有廣、狹義之別，如「歐洲安全暨合作組織」（Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE）在實務上便分為兩類處理，一種屬軍事行動範疇，即「軍事信心與安全建立措施」（Military Confidence and Security Building Measures, MCBMs），另一種則是屬「非軍事性行動信心建立措施」（Non-Military Measures of Confidence-Building, NMCB）。¹⁰基此，信心建立即是一系列的相對措施，促進彼此了解，防止誤判

⁸ 中國時報，2008 年 3 月 27 日，第 A13 版。

⁹ 信心建立措施自 1975 年赫爾新基最後議定書，被逐漸用於化解國際上衝突與矛盾（被稱為第一代 CBMS）；迄至 1986 年斯德哥爾摩會議文件（Document of the Stockholm Conference）信心建立措施被改稱為「信心暨安全建立措施」（Confidence and Security - building Measures, CSBMS，被稱為第二代的 CBMS）。由於上述兩名詞常被學者、政治人物交互使用；而且，中共稱之為「建立信任措施」，故本文為研究方便，用國內學界常用「信心建立措施」為總稱。

¹⁰ 周世雄，國際關係－權力與制度（臺北：五南圖書公司，2000 年），頁 231-232。

和誤解；其重要條件是雙方繼續降低緊張，促使停火或和平解決爭端成為一種行為模式。¹¹

目前信心建立措施廣泛地運用於全世界可能發生局部衝突的區域，用以降低敵意，減少對抗衝突，除了歐洲地區已績效顯著外，較著名的例子有「東協區域論壇」(ASEAN Region Forum, ARF)及「亞太安全合作理事會」(Council for Security Cooperation in Asia-Pacific, CSCAP)。¹²此外，在朝鮮半島衝突的解決亦可見信心建立措施的運用。¹³信心建立措施，在美、蘇冷戰對峙時期已獲致不少成果，特別是在歐洲安全暨合作會議之成效卓著。在亞洲地區，近年來中共為穩定周邊環境，分別與美國、俄羅斯、印度及中亞地區國家分別簽署合作條約或協定。由此顯示，信心建立措施對國際紛爭與衝突，確是降低或解決之有效途徑。

在兩岸協商、溝通方面，已具信心建立措施的雛型。例如，在 1993 年 4 月「辜汪會談」；此外，並進行體育、文化、學術、社會、經濟方面的交流等。¹⁴上述協議及相關作為與江陳歷年來會談之協議內容，均可視為廣義信心建立措施的一環及運作範疇。是故，從信心建立措施的視角以解決經緯萬端的兩岸問題，應是一種可加以嚐試的途徑。信心建立措施在國際間常被運用以增進瞭解、互信，並藉以化解衝突，降低緊張對峙情勢或避免戰爭爆發。

挪威國防部前部長 John Jorgen Holst 認為，信心建立措施，係在增進雙方彼此互信、瞭解的一種措施；主要的作用厥在增加彼此軍事活動的可預測性及透明化，俾讓對方瞭解其意圖。學者 M. Susan Pederson 和 Stanley Weeks 則認為，廣義的信心建立措施，包含許多政治、經濟與環境的設計，這些也許與安全沒有直接的關係；但是，在整體上間接對增進區域的信心及安全，可能超過那些特地為促進信心與安全而設計的措施；狹義的信心建立措施，則是與軍

¹¹ 林碧炤，「國際衝突的研究途徑與處理方法」，*問題與研究*，第 35 卷第 3 期（1996 年 3 月），頁 16。

¹² 林正義，「東協區域論壇與信心建立措施：以南海為個案研究」，載於臺綜院主辦之「信心建立措施 (CBMS) 與國防」學術研討會論文集（臺北：臺綜院，1999 年 6 月），頁 2-1~2-25；Malcolm Chalmers, "Openness and Security Policy in Southeast-east Asia", *Survival*, Vol.38, No.3 (Autumn 1996), pp.84-86.

¹³ 李明，「兩韓信心建立措施的實踐與成效」，載於臺綜院主辦之「信心建立措施 (CBMS) 與國防」學術研討會論文集，頁 3-1~3-20。

¹⁴ 行政院大陸委員會編，*大陸事務手冊*（臺北：行政院大陸委員會，1993 年），頁 90-95。

事、安全有直接相關而增加信心及安全的作為。¹⁵此外，學者 Margarret Mason 認為，信心建立係政府間用來溝通安全相關事件的一個過程，藉以增加互信、降低敵意、不確定性及誤解，它與軍備控制及裁軍有關。¹⁶綜上所述，信心建立措施，包含範圍甚廣，舉凡政治、軍事、外交、經濟、科技、貿易、社會、環境、人權等均屬其範疇。歸納學者論點，信心建立措施，指用來降低國家間的敵意，促進相互瞭解，並提供透明化資訊，建立互信，進而解決衝突與紛爭之直接或間接性的一系列措施。

二、信心建立措施之種類

聯合國前秘書長 Boutros Boutros - Ghali 在 1990 年出版「防禦性安全概念及政策」研究報告指出，信心建立措施如以下五類：¹⁷

1. 資料性措施：各國公布或交換軍事力量及行動等資訊，藉以增加透明度，降低猜忌與敵意。
2. 溝通性措施：建立直接溝通管道，降低因誤解而可能產生的危機。
3. 接近性措施：建立可查證對方軍事活動及資訊的管道。
4. 通知性措施：係指軍事行動或演習公告週知，讓其他國家瞭解。
5. 限制性措施：對於特別的軍事行動在規模、時間或其他方面予以限制。

美國學者 Kenneth W. Allen 認為，信心建立措施，可分為以下六類：¹⁸

1. 宣示性措施（declaratory measures）：針對特定問題宣示本身立場。有單方面或雙方面；是象徵性的，亦有是具實質意義的。
2. 溝通性措施（communication measures）：包括軍事交流及熱線電話設置，可藉由參加各項國際性會議以進行的交流；熱線可以提供領導人間的直接溝通，減低危機發生之機率。

¹⁵ M. Susan Perderson and Stanley Weeks, "A Survey of Confidence and Security Building Measures", in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Measures* (Washington, D. C. : The Center for Strategic & International Studies, 1995), pp.82-83.

¹⁶ Margarret (peggy) Mason, "Confidence Building in the Asia Pacific Region: Prospects and Problems", in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Measures*, p.102.

¹⁷ *Study on Defensive Security Concepts and Policies* (New York: United Nations, 1993), pp.33-35.

¹⁸ Kenneth W. Allen, "Confidence-Building Measures and the People's Liberation Army", paper presented on International Conference for The PRC's Reforms at Twenty: Retrospect and Prospects, Sponsored by Mainland Affairs Council, Executive Yuan, Sun Yat-sen Graduate Institute of Social Science and Humanities, National Chengchi University, April 8-9, 1999, Taipei, Taiwan, ROC, pp.11-17.

- 3.海上安全救援措施 (maritime safety measures)：包含救援協定的達成與聯合搜救演習之進行。
- 4.限制措施 (constraint measures)：在兩國邊界地區軍事力量的各自限制。
- 5.透明化措施 (transparency measures)：國家相互間對軍事能立即活動的開放性，涵蓋國防白皮書的發行、演習及部隊移防的事先知會，軍事資訊的交換，或各自派人參加軍事活動。
- 6.驗證性措施 (verification measures)：檢證雙方在相關條約或是協議中的約定。

另從歐安會議的實踐經驗及國際間進行之信心建立措施，其內容大致包含：1.宣示性措施；2.資訊交換與透明性措施；3.溝通性措施；4.限制性措施；5.查證性措施；6.規範性措施；7.綜合安全措施等。¹⁹

綜上所述，不難發現信心建立措施涵蓋層面頗廣，不勝枚舉。信心建立措施對於國家安全在直接、間接上均有其積極的作用。所以，無怪乎當今國際間常運用其以降低衝突，解決爭端。

參、中共對信心建立措施的立場

歐洲信心建立措施，是各國家歷經數十年溝通、協調、談判累積經驗並加以持續不斷的修正、精進，最後始克竟有成，造就現今成熟的運作模式。²⁰中共在早期對信心建立措施，持負面看法居多；直到 1980 年代，中共基於預防戰爭和緊張情勢升高及從事經濟建設而需要和平的國際環境等重要因素；此外，目睹信心建立措施在歐洲地區被廣為運用以增進安全，對其開始持肯定態度。²¹

¹⁹ 郭臨伍，「安全信心建立措施與兩岸關係」，*戰略與國際研究*，第 1 卷第 1 期（1999 年 1 月），頁 90-91。

²⁰ Lin Huaqiu, "Step-By-Step Confidence and Security Building for the Asian Region: A Chinese Perspective", in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington, D. C. : Center for Strategic and International Studies, 1995), p.121.

²¹ Xia Liping, "The Evolution of Chinese View Toward CBMS", in Michael Krepon ed., *Chinese Perspectives on Confidence-Building Measures* (Washington, D. C. : The Henry L. Stimson Center, 1997), pp.15-16.

中共為集中全力，推動整體國家經濟建設大局，故亟需有穩定、安全、和平的國際環境以資配合；特別是，安全、和平的周邊環境，以免損害多年來改革開放的建設成果。²²因此，中共當然不樂見與其周邊鄰國兵戎相見，故陸續與俄羅斯建立「戰略性協作夥伴關係」，同俄羅斯、哈薩克、塔吉克、吉爾吉斯等國共同簽署《關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定》，並與其他鄰國進行「睦鄰外交」，以營造穩定、安全的周邊環境，俾利經濟建設大局之推動。

至於兩岸間中共意向為何？近十年來，江澤民及我國的高層領導人曾強調，經政治領導人及學者時常提出類似降低敵意，結束敵對狀態、或簽訂互不侵犯條約、退兵三百哩等構想及試探性建議。所以，在可預判的未來，隨著兩岸關係逐步改善，兩岸信心建立措施及建立軍事互信機制的可能性日益增加。²³基此，經由探討兩岸對信心建立措施所持的觀點，始能較準確的探究目前兩岸信心建立措施之限制及前提，以及規劃具體可行的方案。

中共在 1998 年 7 月發布「中國的國防」白皮書指出，各國應通過對話與合作增進相互了解與信任，謀求和平方式解決國家間的分歧及爭端；這是確保和平與安全的現實途徑；安全是相互的，安全對話和合作旨在促進信任，而非製造對抗，更不應針對第三國，不能損害別國的安全利益。²⁴此一白皮書，揭櫫中共對信心建立措施之觀點，故此為最具代表性之官方文件。

1998 年 7 月，江澤民到哈薩克，參加中、俄、哈、吉、塔五國領袖會議，五國發表聯合聲明，主要內容是：堅持互相尊重主權和領土完整、平等互利、互不干涉內政等準則；堅持通過友好協商解決國家間分歧和爭論，共同打擊各種形式的民族分裂和宗教極端勢力。²⁵而且，江澤民進一步強調中共與上述五國簽訂《關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定》對維護亞太地區及至世界的和平、安全與穩定提供了一種不同於冷戰思維的安全模式，為增進國家

²² David S. G. Goodman, Martin Lockett and Gerald Segal, *The China Challenge* (London: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1986), pp.6-9.

²³ 王振軒、趙哲一，「兩岸建立軍事互信機制之研究」，載於政戰學校舉辦之「國軍政治作戰理論與實踐」學術研討會論文集（臺北：政戰學校，1999 年 5 月），頁總 28。

²⁴ 文匯報（上海），1998 年 7 月 28 日，第 C4 版。

²⁵ 張玉貴、彭忠懷，「新中國邊防建設五十年的理論與實踐」，*中國軍事科學*（北京），第 4 期，頁 37。

間的相互信任開闢一條有益的途徑。²⁶

從以上官方公布的資料，可知中共對世界局勢的判斷，深入了解到後冷戰時期已由冷戰時期的對立走向和緩，從對抗走向談判的格局。所以，力倡安全對話，以解決可能緊張、對峙與避免戰爭。

近年來，中共在信心建立措施方面成果十分豐碩。例如，1996 年 4 月，中共與俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克等國簽定《關於邊境加強信任的協定》；1996 年 11 月中共與印度簽定《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》；1998 年 1 月，中共與美國簽署《關於建立加強海上軍事安全磋商機制的協定》；1998 年 6 月，柯林頓、江澤民會談時雙方宣布，不把各自控制下的戰略核武瞄準對方；中共與美、俄建立國家元首間直通保密電話聯繫；這些均是反映中共積極提倡的新安全觀念。²⁷中共在與俄羅斯等鄰國建立的軍事互信機制是屬於主動而積極的模式，不但同意演習通報、互派觀察員或聯合軍事演習等高層次的軍事互信建立，雙方也建立熱線、定期軍事會談機制，以真正避免雙方發生軍事衝突。但和美日的互動則屬被動和消極，雙方軍事互信層級僅止於軍事人員互訪、船艦互訪等低層次軍事互信，華府曾要求訪美的時任共軍副總參謀長熊光楷進一步建立中美軍事熱線，共軍就沒正面回應。²⁸中共目前與美國、印度、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克及東協國家等國簽定與信心建立措施相關的條約或協議。由此顯示中共對於亞太地區正流行的「信心建立措施」並不加以排除，反而積極加以運用。²⁹因此，可知中共對信心建立措施，持正面肯定的態度殆無疑義。

就當前中共已與美國、俄羅斯、日本、印度、越南、菲律賓建立不同層次信心建立措施經驗；因對象不同而有不同種類的宣示性措施、溝通性措施、限制性措施、透明化措施、查證性措施。中共同上述國家關於信心建立措施內容、種類如表 1 所示。

²⁶ 吳維滿、牛俊鋒，「當代國家安全的新模式—走出『武力威脅』的樊籬」，*中國國防報*（北京），1997 年 5 月 6 日，第 3 版。

²⁷ 楊志恆，「中共發表『國防白皮書』之評析」，*共黨問題研究*，第 24 卷第 8 期（1998 年 8 月），頁 2。

²⁸ 楊志恆，「中共發表『國防白皮書』之評析」。

²⁹ 林正義，「臺海兩岸『信心建立措施』芻議」，*國防雜誌*，第 13 卷第 12 期（1998 年 6 月），頁 5。

表 1 中共對信心建立措施之實踐比較表

國家	宣示性措施	溝通性措施	限制性措施	透明化措施	查證性措施
美國	表示和平解決爭端意願	建立熱線 建立定期諮商機制 軍事人員互訪 就安全問題對話 高層互訪	飛彈互不瞄準對方	出版國防白皮書 交換軍事資訊	無
俄羅斯	互不干涉內政 表示和平解決爭端意願	建立熱線 建立定期諮商機制 軍事人員互訪 就安全問題對話 高層互訪	限制軍事演習規模 限制軍事演習次數 限制武器部署種類 裁減邊境駐軍 戰略武器互不瞄準對方 不參加針對對方軍事同盟	出版國防白皮書 交換軍事資訊 相互觀察軍事演習	無
日本	和平共處五原則 表示和平解決爭端意願	建立熱線 軍事人員互訪 就安全問題對話 高層互訪	無	出版國防白皮書	無
印度	和平共處五原則 表示和平解決爭端意願	建立熱線 軍事人員互訪 就安全問題對話 高層互訪	限制軍事演習規模 限制軍事演習次數 限制武器部署種類 限制軍力	出版國防白皮書 交換軍事資訊 相互觀察軍事演習	設計有效查證措施
越南	和平共處五原則 表示和平解決爭端意願	建立熱線 軍事人員互訪 就安全問題對話 高層互訪	不採取使爭端複雜化行動 不訴諸武力	出版國防白皮書	無
菲律賓	和平共處五原則 表示和平解決爭端意願	建立熱線 軍事人員互訪 就安全問題對話 高層互訪	建立軍事行動準則	出版國防白皮書	無

資料來源：林文程，「中共對信心建立措施的立場及作法」，載於臺綜院主辦之「信心建立措施（CBMs）與國防」學術研討會論文集（臺北：臺灣綜合研究院，1999年6月），頁4-24~25。

從中共同其他國家信心建立措施的經驗以觀，與其發生過戰爭或中共深懷戒心的國家，才有類似上述措施的運用，其主要目的在預防可能的戰爭或衝

突；而且，中共建立信心措施是為自己量身訂做，均以其「國家最高利益」為前提，配合大環境的變化以獲得其最高利益。³⁰而且，江澤民曾強調，反對民族分裂，維護祖國統一是國家最高利益。³¹鑒此，在中共信心建立的前提是不得讓主權受到侵犯，國家不得分裂。綜合上述中共官員的相關聲明、簽署的協定內容及同其他國家信心建立措施經驗，中共對於「建立信任措施」有著下列幾項觀點：

- 一、以國家利益為最高指導原則，主權不容侵犯：中共與其他國家從事信心建立措施的具體事蹟中，完全以其國家利益為最高指導原則，而量身訂作；強調各國不得干涉其他國家內政，亦強調主權不容侵犯。
- 二、強調因地制宜與自願性：中共主張其他國家的「建立信任措施」不能全面運用於此地區，須在自願的基礎上經由各國磋商而議定確實可行的措施。因此，中共也就不主張以強制方式進行，並且也不強調有關驗證（verification）的過程。³²
- 三、廣泛的（comprehensive）「建立信任措施」：中共認為「建立信任措施」應包括軍事信任措施與非軍事信任措施，非軍事性的「建立信任措施」尤為重要，也就是中共所謂的新型安全觀念，強調廣泛性而非單一軍事性的「建立信任措施」。³³
- 四、強調「和平共處五項原則」的政策宣示：中共對於「建立信任措施」的主張是強調和平共處五項原則的政策宣示而無具體的實質措施，並不能真正地促進區域內的互信與安全。³⁴
- 五、希望有穩定、和平的周邊與國際環境：由於首要施政目標是從事經濟建設大局，故中共近些年來對信心建立措施轉為正面、支持的態度，並加以運用，以解決未來可能周邊的衝突或戰爭；中共透過在國際上的宣示，塑造愛好和平的形象，以祛除國際間「中國威脅論」之疑慮。

³⁰ 陳華凱，「中共對亞太區域『信心建立措施』立場之研究」，政戰學校政治研究所碩士論文（1999年6月），頁120-121。

³¹ 張玉貴、彭懷忠，「新中國邊防建設五十年的理論與實踐」，*中國軍事科學*（北京），第4期，頁37。

³² 莫大華，「中共對建立『軍事互信機制』之立場：分析與檢視」，*中國大陸研究*，第42卷第7期（1999年7月），頁36。

³³ 莫大華，「中共對建立『軍事互信機制』之立場：分析與檢視」。

³⁴ 莫大華，「中共對建立『軍事互信機制』之立場：分析與檢視」，頁37。

至於，對於兩岸間的信心建立措施中共是否也循上述原則？胡錦濤在2007年10月的十七大政治報告時，表示希望「兩岸協商正式結束彼此敵對狀態，達成和平協議」。³⁵胡錦濤倡議，通過談判，尋求解決兩岸政經、軍事、對外交往等問題的辦法；在「一中原則」的基礎上協商正式結束敵對狀態，達成和平協議。誠如美國國防部報告書指出，中國建軍的著眼點之一是臺海情勢，再三強調不排除對臺動武，惟中國戰略顯然是「防獨重於促統」，故只要臺灣不走向法理獨立，北京當局準備推遲統一。³⁶

由此顯示，中共對信心建立措施的態度由負轉正，完全是基於國家利益的考量，為其整體經濟建設大局為著眼而亟欲創造一個和平、穩定的周邊環境。所以，中共在信心建立措施的推動方面，有選擇具高危險的議題及具有戰略性的考量。換言之，對中共國家利益無太大助益的議題，則以興趣缺缺的方式推遲或不配合等加以因應。目前從中共官方的言論以觀，中共對臺海兩岸信心措施恐採取有意願，卻不急立場，甚至有些意願不高的現象。

肆、臺灣對信心建立措施的立場

1999年4月8日，當時李登輝總統在國統會第十四次委員會議時強調，兩岸關係發展四點看法：

- 一、我們歡迎大陸海協會汪道涵會長來訪，接續去年的建設性對話，進而促成兩岸領導人會晤。
- 二、兩岸應該儘速恢復制度化協商，以解決雙方交流所衍生的問題，逐步建立兩岸和平穩定的機制。
- 三、擴大兩岸交流合作的項目和範圍，累積彼此的互信，謀求雙方的互惠互利。
- 四、縮小雙方發展差距，促成兩岸融合。只有中國大陸儘速完成社會多元化與政治民主化，才能讓兩岸在民主、自由的基礎上，逐漸建立對未來發展的

³⁵ 中國時報，2007年10月18日，第A13版。

³⁶ Department of Defense of U.S., *Annual report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2008* (Washington, DC : DoD, 2008).

共識。³⁷

由此顯示，當時我方政府對建立兩岸信心建立措施是具有高度意願；但是，中共卻似乎無太多的意願。所以，造成我熱他冷的局面。當然，該期間兩岸互批對手誠意不夠、製造阻礙、互相挑釁兩岸關係發展的麻煩，淪為「公說公有理，婆說婆有理」的無交集狀態。

1999 年陳水扁競選總統時則強調，中共未必有意願同我方參與信心建立措施；而且，其他國家的發展模式亦未必全然整套適用於當時的臺海情勢；因此，主張在現有兩岸關係的基礎上，以「主動式的信心建立措施」，增強臺、中兩國的互信基礎，以降低臺海緊張情勢，為亞太地區營造安全穩定的環境。³⁸此外，臺灣各政黨主要領導人，均曾表達願意與中共進一步交往及從事信心建立措施的作為；例如，2000 年 2 月時任副總統連戰主張，建立兩岸對等官方溝通管道，以便直接有效地處理問題和開展合作；協商建立兩岸軍事互信機制，推動軍事相關人員交流互訪，以及演習通報、查證與互派觀察員，並建立雙方「領導人熱線」；簽署兩岸和平協定，正式結束敵對狀態，創建「臺海和平區」。連戰更曾表示，只要江澤民有具體誠意表現，可將依據國家統一綱領，推動兩岸邁入中程互信合作階段，促進雙方建立「和平競賽的兄弟關係」；在此階段推進具體事項，儘快實現雙方領導階層會晤、建立對等官方溝通管道、協商三通、建立兩岸軍事互信機制、兩岸經貿特區、雙方領導人熱線、優先開放金馬與大陸沿海地區的商務、航運往來；進而，建立金馬福建和平區及簽署兩岸和平協定等。³⁹

自 2000 年陳水扁上臺主政後，中共對臺灣的政策，從「聽其言，觀其行」至「冷處理」；雙方均預設立場，使兩岸關係停滯不前。儘管，臺海兩岸交流近二十餘年來，經貿、文教、人員往來十分熱絡，惟政治、軍事緊張對峙的情勢跌宕起伏卻屢見不鮮，時而僵持不前，時而不進反退。所以，當時臺海被視為東亞地區最可能爆發戰爭的地區是理所當然的。兩岸關係因此演變成惡

³⁷ 「兩岸共塑造和平民主願景—李總統主持國統會發表大陸政策談話全文」，中央日報，1999 年 4 月 9 日，第 2 版。

³⁸ 國家藍圖委員會編，陳水扁國家藍圖（1）—國家安全（臺北：陳水扁總統競選指揮中心，國家藍圖委員會，1999 年），頁 63-64。

³⁹ 中國時報，2000 年 2 月 18 日，第 1 版。

性循環，此種情形在陳水扁主政時期，層出不窮地浮現。

陳水扁主政時期針對兩岸軍事互信機制有不少重要談話。陳水扁前總統在 2001 年 4 月表示，「由於兩岸目前並無信心建立機制，如何在美國協助下，建立兩岸軍事互信機制，是件刻不容緩的事情。」⁴⁰此外，中共時任國臺辦主任陳雲林於 2001 年 7 月指出，透過黨對黨的對話模式，強調兩岸可以共同努力建立一個新的對話管道與機制。⁴¹然而，在兩岸政治議題未獲突破前，縱使雙方皆有降低軍事衝突的需要，在彼此仍缺乏政治互信的前提下，兩岸信心建立措施根本無從建構。學者丁樹範即運用「意圖決定論」解釋中國對我方所提裹足不前的原因，指出我國就兩岸軍事互信機制能和共軍談判接觸的機會微乎其微。⁴²此外，有學者就兩岸意識形態的分歧認為，大陸堅持『一中』，臺灣不承認『92 共識』，甚至民進黨被懷疑是在推行『柔性臺獨』或『漸進式臺獨』的情勢下，政治互信已難於建立。⁴³此情形在陳水扁主政時期，惡化之勢屢見不鮮。

2005 年 4、5 月在野政黨領袖連戰與宋楚瑜兩人先後訪問中國大陸並達成促進兩岸交流之共識；嗣後，執政之陳水扁亦再三強調希望與中共為降低臺海緊張的情勢，而進行兩岸信心建立措施之各項作為。事實上，連胡會以新聞公報達成的五項共識中，第二項是「促進終止敵對狀態，達成和平協議」，主張建立軍事互信機制，避免兩岸軍事衝突；有關兩岸「軍事互信機制」，我國防部已列為「重要政策目標」，於 2004 年國防報告書中即提出完整規劃方案，只是兩岸情勢未見緩和，無法展開政治性對話。連戰與陳水扁上述主張均是隸屬信心建立措施的範疇；而且，在歐洲及亞太地區行之有年，成功的案例亦是屢見不鮮。此外，宋楚瑜、許信良等亦有類似的主張及觀點。然而，當時臺海兩岸敵意居高不下，彼此缺乏互信，儘管雙方已建立民間溝通、對話的機制，但卻常被特定事件困擾，而阻塞溝通管道。

馬英九總統上任後提出「不統、不獨、不武」，強調要與對岸保持和平對

⁴⁰ 中國時報，2001 年 4 月 15 日，第 1 版。

⁴¹ 中國時報，2001 年 7 月 11 日，第 11 版。

⁴² 丁樹範，「推動『兩岸互信機制』：中共的看法」，國立政治大學國際關係研究中心，第 15 次戰略安全論壇（2003 年 7 月 11 日），頁 1-9。

⁴³ 洪陸訓，「兩岸建立軍事信任措施可行性之探討」，共黨問題研究，第 28 卷第 7 期（2002 年 7 月），頁 39。

話，「擱置爭議」成為兩岸重新協商的基礎，凡此皆有助於雙方關係之改善。⁴⁴。並且胡錦濤在中共十七大中，倡議兩岸政黨談判，協商結束敵對狀態，達成「和平協議」。⁴⁵毋庸置疑的，兩岸結束敵對狀態，可降低相互之間緊張關係，共同邁和平的未來。

然而，面對中共可能對臺動武，是臺灣一項難以承受的負擔與壓力。中共在釋出善意之際，臺灣不能輕忽中共的敵意是否同步減少？國、共兩黨與兩岸海基、海協兩會能制度化的溝通往來，為兩岸關係長期穩定帶來正面效應；兩岸未來是否在「正視現實、互不否認、為民興利、兩岸和平」的基礎上進行更多的高層交往與互動？陳雲林來臺歷次訪問，似乎彰顯兩岸間「正視現實，互不否認」之意義；如果雙方秉持此一原則，對未來兩岸的關係應有正面的助益；是故，海基、海協「江陳會」所簽署的每一項協議對兩岸關係均將開啟新的一頁。但是，這些善意互動能否擴展至政治談判上，仍有待日後的觀察。

伍、兩岸建立軍事互信機制之困難

一、主權問題是兩岸關係發展的主要障礙

兩岸關係牽涉敏感的主權爭議，儘管歷任臺灣的領導人都有各自的定調，惟均強調主權；例如，蔣經國時代奉行三民主義統一中國論；李登輝以「特殊的國與國關係」，定位兩岸為國家對國家，對抗中共的一國兩制；陳水扁提出「一邊一國」，強調臺灣主權獨立。馬英九定調兩岸非「國家對國家」的關係，是「臺灣地區與大陸地區」的關係，雖宣稱堅持中華民國的主權，但將兩岸關係詮釋為地區關係。⁴⁶誠如，陸委會主委賴幸媛強調，兩岸關係未來有很多高度複雜、與主權有關的爭議，新政府政策就是暫時擱置爭議問題，務實從經濟性、技術性議題進行磋商與協商，對改善兩岸關係則有具體進展。⁴⁷

美國在臺協會前理事主席卜睿哲指出，自馬英九主政來兩岸緊張降低，這

⁴⁴ 青年日報，2008年7月27日，第4版。

⁴⁵ 朱建陵、王銘義、林克倫，「十七大閉幕胡錦濤：把握兩岸和平發展」，中國時報，2007年10月22日，第A2版。

⁴⁶ 中國時報，2008年9月4日。

⁴⁷ 青年日報，2008年9月5日，第2版。

是美國所樂見的；但光靠經濟交流並不足以減低臺灣人民的恐懼；兩岸關係要走向穩定發展，北京遲早要面對臺灣的國際空間與安全問題，而臺灣則必須謹慎處理主權議題；馬英九當選後，兩岸的惡性循環有了扭轉的可能；兩岸互動頻繁，也簽訂一些協議，惟真正困難的問題還沒來。⁴⁸

畢竟，兩岸近六十年來分而治之，各有主權、領土、人民是一項不容抹滅的事實。但是，中共卻仍堅持臺灣是中共的一省，不願面對事實來看待兩岸問題。倘若，中共動輒以中央自居，矮化我為地方政府，無時無刻以武力脅迫我方就範，則我方政府任何一個領導人絕不可能冒臺灣之大諱而成為臺灣歷史罪人願做中共降臣。倘若，中共藉由無時無地對臺軍事恫嚇、武力相向以防止臺獨；屆時，更會促使我方邁向臺灣獨立之路。⁴⁹同理，中共認為任何一個領導人同意讓臺灣分離出去，便成為千古罪人般。職是之故，雙方應該坦誠地正視現實，面對兩岸在歷史下分而治之的事實。

二、僵化的「一個中國」原則，是兩岸關係發展的困局

2008年11月馬英九總統指派連戰出席秘魯「2008亞太經合會」的「領袖代表」，連戰在利馬與中共國家主席胡錦濤會晤；準兩岸發展進程以觀，利馬「連胡會」，應是近來高層互動的最大突破點；連戰與胡錦濤會面時，曾向他提出臺灣參與世界衛生組織（WHO）一事，胡錦濤指出，兩岸三通後就可積極去做。⁵⁰惟殊值一提的是，胡錦濤會見美國總統布希時，胡錦濤向布希強調，「臺灣問題」涉及中共核心利益，始終是美「中」關係最重要、最敏感問題，「一個中國」原則絕不能改變。⁵¹換言之，中共強調兩岸關係必須在「一個中國」的框架上發展，臺海始能確保安全。

大陸在近年來有較務實的動向，如在1997年10月時任大陸海協會會長之汪道涵曾指出，「一個中國」是現在進行式的一個中國；「一個中國」不等於中華人民共和國，也不等於中華民國，而是兩岸同胞共同締造統一的中國。⁵²換言之，中共認為「一個中國」具有高度彈性。2005年3月胡錦濤指出，儘管

⁴⁸ 中國時報，2008年12月8日，第A13版。

⁴⁹ 林蔚（Arthur Waldron），「回歸基本面：兩岸關係的美國觀點」，臺灣有沒有明天？（臺北：先覺出版社，1999年），頁372-375。

⁵⁰ 青年日報，2008年11月27日，第7版。

⁵¹ 青年日報，2008年11月27日。

⁵² 大陸情勢雙週報，1999年12月8日，頁27。

兩岸尚未統一，但大陸和臺灣同屬一個中國的事實從未改變，這就是兩岸現狀。由此觀之，中國第四代領導人不僅只延續過去調整兩岸關係定位的論述方式，並已在尋求兩岸之間共同接受的理念。

過去，曾有「一個中國、各自表述」的「92 共識」。就尊重歷史和適應現狀而言，「一個中國」應是指原則，而「各自表述」係屬內容涵義。假若，臺北將「一個分治中國」視為「一個中國」的內涵，而北京將「一個中國」的涵義，互相不去否定對方的認知與詮釋，同時都申明遵守「一個中國」原則，那極有可能為兩岸政治僵局的解套帶來一線希望。⁵³

所以，我方應向中共不斷強調，同意「一個中國」的原則；但是，那是一個未來中國的觀念。否則，中共持續抱殘守缺、僵化的堅持，只會造成兩岸關係的停滯不前。兩岸目前雖然呈現和緩氛圍，但高度不確定的因素仍然存在，因此必須研擬各種安全論述及因應方案。對於「一個中國」原則的詮釋則須採取模糊的相對應觀點，以擱置「一個中國」，或以「未來一中」的概念，來深化「一個中國」的內涵。

三、兩岸軍事互信機制需透過政治協商談判以解決問題，否則難以克竟其功

就臺灣而言，無論是與中共建立軍事互信機制或是簽署和平協議，似乎不能單方面操之在我。美國認為中共是當今國際社會中一個招數難纏的談判對手。⁵⁴事實上，兩岸對於政治談判的進行時機與內容，雙方僵持已久。我方一直堅持「事務性協商優先於政治性協商」的原則，不願意兩岸談判層次驟升。倘若，雙方有誠意、在對等原則下，則從事政治談判指日可待。所以，兩岸要結束敵對狀態，建構兩岸互信機制，發展長期良性互動的兩岸關係，就必須通過政治談判來解決問題，政治談判是未來無法迴避的議題。

雖然，中共力主兩岸早日政治談判。然而，迄今我方對政治談判仍諸多保留，不輕易開啟。事實上，以兩岸目前各自政治、軍事、外交情勢而論，沒有政治談判的進行，倡言結束敵對狀態、建立互信機制或簽訂和平協議，可能淪為虛幻。

當前兩岸雖有推動和平協議、信心建立措施或軍事互信機制之意願，但往

⁵³ 陳毓鈞，「兩岸應簽和平協定，避免戰爭」，*中國時報*，1999年2月12日，第15版。

⁵⁴ Franklin L. Lavin, "Negotiating with the Chinese or How not to Know?" *Foreign Affairs*, Vol.73, No.4 (July / August 1994), pp.15-17.

往雙方流於「口惠而實不至」的狀態，缺乏誠意以談判解決問題。儘管，雙方高層人員常隔空喊話，但始終沒有交集。而且，就兩岸多次談判的經驗而言，雙方會出現選擇性遵守，甚至推翻共識的現象，故導致兩岸關係政治談判之窒礙難行。

四、兩岸雙方對政治談判立場互異，需有長期良性互動，逐步凝聚共識

由於，馬英九總統對「一個中國、92 共識」的認知，中共對馬的態度似乎較友善，惟主權問題仍不可能在短期內解決，除非胡錦濤有大開大闢的善意與胸襟。當前，國共都承認「92 共識」，雙方對一中內涵都保留相對模糊的空間；但是，雙方可接受模糊的時間與範圍有多廣，則又是另一個重大有待商榷的議題；當前，兩岸雖已復談，復談並非意味兩岸問題就可解決；而且，事務性協商恢復，並不表示日後政治性議題就可迎刃而解，故雙方的溝通與協商之道路仍然荊棘遍佈。

當前臺海兩岸經貿往來日益頻繁，民間交流亦呈現絡繹不絕於途的現象，準官方式性質的事務性談判，亦有數次的經驗；中共對於兩岸交流、談判侷限在事務性層面，如鯁在喉，極希望兩岸提升至政治談判層次。⁵⁵然而，我方似乎在此情勢下亦不願兩岸談判進程太快。兩岸對於政治談判的進行時機與內容，雙方僵持已久。我方一直堅持「事務性協商優先於政治性協商」的原則下，不願意兩岸談判層次驟升。倘若，兩岸要結束敵對狀態，建構兩岸互信機制，發展長期良性互動的兩岸關係，就必須通過政治談判來解決問題。政治談判是兩岸領導人未來無法迴避的議題。

馬英九當選總統後要求中共撤飛彈，並強調日後經由政治談判，俾有助未來兩岸關係之發展；而且，針對大陸撤飛彈等議題，我陸委會主委賴幸媛於 2009 年 12 月向海協會會長陳雲林提出大陸武力威脅臺灣等議題，陳雲林以「我們需要時間」回應；由此觀之，北京規劃將此議題，置於兩岸未來政治協商議題；而且，陳雲林強調大陸需要時間，係指兩岸先就 ECFA 議題進行協商並順利簽署後，兩岸對話有好的氛圍，中共也做好整合準備，再就政治對話議題進行協商；屆時，要協商撤飛彈等「武力威脅」、建立軍事互信基制等政治

⁵⁵ 張銘清，「兩岸關係步入了和平發展的軌道」載於澳門理工學院、兩岸與澳臺關係學會共同舉辦「首屆兩岸關係澳門論壇」學術研討會論文集（澳門：兩岸與澳臺關係學會，2010 年 1 月），頁 94。

議題，自然「水到渠成」。⁵⁶此外，馬英九與賴幸媛已多次強調，目前兩岸政治軍事談判時機未到，俟民生面議題解決後，才有可能政軍談判；未來兩岸的交流，也會觸及政治和軍事的議題，惟目前不會那麼快處理敏感政軍問題的談判，原因是時機未到與目前仍有太多問題需與對岸達成協議；須等時機成熟，才會展開兩岸的政治與軍事的談判。

總之，兩岸雙方目前對政治談判立場歧異，亟需良性互動，以求同存異，期能以化干戈為玉帛；以兩岸目前各自政治、軍事、外交情勢而論，如果沒有政治談判的進行，絕無結束對峙、建立互信機制之可能性。

五、兩岸大小相差懸殊，中共對兩岸建立軍事互信機制似較無急迫性

兩岸軍事互動處於不對稱的關係，就雙方軍事戰略目標而言，中共以在區域為考慮因素，包括俄羅斯、日本與美國；臺灣並不是中共主要目標，但中共卻是我方唯一戰略目標。⁵⁷兩岸軍力的對比，可由以下美國政府報告略窺一二，茲分述如下：

美國國防部於 2008 年公布的《2008 年中共軍力報告》指出，中共軍事發展十分迅速，中共擴軍的近程係聚焦於準備可能發生的臺海戰爭，其中包括美國的可能介入；而且，中共現今以每年增加一百枚以上之速度在大陸沿海對岸部署對準臺灣的彈道飛彈；此外，不斷改善射程、精準度和載重量；此外，中共數目龐大的軍力，有超過三分之一部署在臺海地區。⁵⁸而且，美國國防大學認為，可能在 2010 年時，中國海、空軍的軍力會凌駕臺灣之上。⁵⁹

再者，美國國防部公布的《2009 年中共軍力報告》指出，雖然馬英九當選總統後，臺海情勢較往昔和緩，惟共軍持續威脅臺灣，中共不僅精進強化各軍種，也持續發展不對稱戰力，以精進中共太空與各項軍事力量；中共數目龐大的軍力，超過三分之一兵力部署於臺海地區，臺海軍力已向大陸傾斜。⁶⁰儘管，大陸再三指稱希望和平統一；但是，在臺海地區部署大量的短程飛彈，並

⁵⁶ 聯合報，2009 年 12 月 25 日，第 A3 版。

⁵⁷ 丁樹範，「當前臺灣海峽兩岸軍事情勢之分析」，*問題與研究*，第 31 卷第 8 期（2002 年 8 月），頁 32。

⁵⁸ Department of Defense of U.S., *Annual report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2008*.

⁵⁹ Department of Defense of U.S., "Strategic Assessment 1999-Priorities for A Turbulent World", June 1999.

⁶⁰ Department of Defense of U.S., *Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2009*.

不斷加強兩棲作戰能力，強化長程防空系統，凸顯中共並未放棄對臺動武；此外，在臺海沿海地區，部署新式武器系統裝備、訓練精良軍隊；尤甚者，現今大陸擁有 125 萬地面部隊，當中 44 萬部署於臺海地區，是臺灣的數倍之多。

由此顯示，中共的軍事力量似已具有發揮無遠弗屆的能力。基此，在 21 世紀初即可能出現臺海軍力不平衡並向中共傾斜的現象，對臺灣而言當然備感壓力。就兩岸軍力之對比而言，軍力較強的國家似乎較無急迫性與意願與軍力較弱的國家達成透明化的互信措施；所以，中共在兩岸建立軍事互信機制上似乎沒有燃眉之急。

陸、臺海兩岸建立軍事互信機制之政策建議

在馬英九總統的兩岸政策下，臺海戰爭的可能性極小，當前中共的政策亦是以和為貴。美國學者 Shelley Rigger 指出，陳水扁與民進黨走臺獨冒進路線是行不通的；現今，馬總統改弦易張正進行一項實驗，是否能行尚不得而知，但帶來新的憧憬與想像空間。⁶¹以下就臺海兩岸如何建立軍事互信機制，提出政策建議，俾供政策擬定參考。

一、中共應加強對民進黨交流，以求溝通瞭解

大陸學者章念馳指出，即使兩岸關係進入「和平發展期」，惟其長期性、複雜性、艱巨性的基本特徵依然沒有改變，兩岸關係將在曲折與反覆中前進；但是，即使有反覆、有曲折，兩岸關係不會反覆到陳水扁時代，也不會折回李登輝時代；因為兩岸在廣泛接觸、相互交往中，在密切的經貿聯絡中，在文化交融中，緊密結合；因此，大陸要擺脫急功好利與急於求成的心理，要建立起新的觀念、機制、體制，對可能出現的風險與危機要有思想準備，不要一遇矛盾就埋怨後退；更需要培養「機遇管理」能力，從而抓住機遇。

事實上，兩岸關係之發展隨大勢所趨的方向前進；但是，臺灣實行民主政治，故政黨輪替是習以為常之常態。國民黨不可能永遠執政，民進黨也不可能永遠在野。因此，中共應該加強與民進黨各階層交流，透過交流、溝通，讓彼此更清楚與瞭解。誠如，國民黨與中共有數十年勢不兩立之對峙局面，但在國

⁶¹ 中國時報，2009 年 2 月 6 日，第 A13 版。

民黨淪為在野黨後，中共加強與國民黨各階層交流，故有現今國共交流與合作平臺之契機。所以，目前推動一系列的江陳會，建議中共不妨撥部分時間給民進黨黨主席，聽取其意見並讓其有發言並表達意見之機會。殷鑑不遠，中共如能加強與民進黨各階層交流，則未來對兩岸關係之發展絕對有意想不到的好效果。

二、國、民黨主席分別於第三地與共黨舉行政黨高峰會，⁶²俾籌組三黨的軍事互信機制前期協商委員會，互設辦事處

胡錦濤曾倡議，通過談判，尋求解決兩岸政經、軍事、對外交往等問題的辦法，對未來兩岸關係發展進行規劃；在「一中原則」的基礎上協商正式結束敵對狀態，達成和平協議，建構和平發展框架。⁶³馬總統也強調任期內儘量完成與北京簽署和平協定；但與中國大陸建立軍事互信機制或兩岸和平協定沒有時間表。⁶⁴此外，馬總統又稱對兩岸最終簽定和平協議表示期待；惟兩岸領導人會面的時機，尚未到來。⁶⁵

雙方領導人對於會面均抱持既期待又怕受傷害的態度；如何建構一個和平、穩定的關係，是未來兩岸領導人面臨重大且不可迴避的議題。基此，國、共、民三黨主席不妨可考量在第三地分別舉行融冰高峰會，暫時不需要限定議題，僅求黨主席之交流，復以民間多元交流與官方溝通機制的建立，並提升互信，藉以降低雙方敵意，以消弭雙方誤判而造成的擦槍走火。

兩岸都贊同未來兩岸建立軍事互信機制；如何解決相關難題，需要雙方共同研究磋商，未來更多難題必須建立在兩岸政治性協商取得共識。兩岸應成立一個國、共、民三黨的軍事互信機制前期協商委員會（含學者與政黨相關人員），採取「先易後難、循序漸進」方式，先期進行協商之近、中、遠程協商項目。必要時，國、共、民三黨應協商在臺北與北京互設辦事處，建立三黨秘書長級熱線，建立國、共、民三黨協商機制，協商未來軍事互信機制與和平協議。

⁶² 也許部分有識之士認為此建議可能空有理想而不切實際，惟筆者與中共官方高層官員談及此事，大多表示樂觀其成並願意推動促成。

⁶³ 中國時報，2008年3月27日，第A13版。

⁶⁴ 中國時報，2008年10月19日，第A1版。

⁶⁵ 青年日報，2008年11月13日，第2版。

三、兩岸應以洽談「ECFA」模式，暫時擱置「一中」主權爭議，採用務實態度協商軍事互信機制之建構

只有擱置「你死我活」的零和心態，兩岸始能解決問題，和平曙光將普照兩岸。近年來，兩岸重新開啟互信，突破停滯已久無法解決的零和競局，這是兩岸關係和緩之重要原因。現在兩岸有共同的基礎，並建立起基本的互信，在彼此關係不斷有突破發展之際；例如，連戰於 2008 年 11 月出席 APEC 會議，不僅是我方加入此國際組織以來，出席層級最高的官員，更是連與胡第一次在國際場合會面，代表兩岸關係改善與兩岸互信的建立之開始，象徵兩岸和平的曙光。如果，雙方稟持善意與善念，在兼顧尊嚴與共同利益原則，在互不否認及擱置爭議的前提下，展開各項協商，經由 ECFA 談判模式，逐步進入「軍事互信機制」尋求共識，則兩岸關係的發展應可較為穩健與平順。

四、兩岸談判應以「一軌為主，二、三軌為輔」的模式，經由二、三軌平臺，化解一軌僵局，以建構兩岸軍事互信機制之政治協商平臺⁶⁶

當前臺海兩岸經貿往來日益頻繁，民間交流亦絡繹不絕於途，準官方式性質的事務性談判，亦有數次的經驗；但是，中共心中不滿兩岸政治關係發展速度的遲緩。⁶⁷實際上，中共不滿足於兩岸交流、談判侷限在事務性層面，希望兩岸提升至政治談判層次。事實上，我方似乎在此情勢下尚不願兩岸談判進程太快，兩岸對於政治談判的進行時機與內容，雙方僵持已久，我方一直堅持「事務性協商優先於政治性協商」的原則。但是，在現今大陸政策已有調整之現象下，在雙方建立良性互動後，倘若中共有誠意採對等原則，或許我方願意從事政治談判。

倘若，兩岸要結束敵對狀態，建構兩岸互信機制，發展長期良性互動的兩岸關係，就必須通過政治談判來解決問題，政治談判終究是未來無法迴避的議題；但是，兩岸在政治談判上仍待突破瓶頸。所以，可以藉由二軌平臺先行溝通協商棘手議題，經若干時期的接觸、交流，互將雙方的善意加以傳達，俾利

⁶⁶ 當前，兩岸非政治類的談判已經有兩岸官員加入而直接進行，例如 ECFA 談判過程；但是，政治類臺灣較為保守而延遲不決；筆者認為未來兩岸一軌（官員）為主，二軌（政黨人士）與三軌（學者）為輔；重大議題如能先經由二、三軌平臺討論，俟成熟後再交由兩岸官員談判，此模式即可化解一軌僵局，避免因重大爭議而導致產生兩岸談判之困局。

⁶⁷ Qingguo Jia, "Changing Relations across the Taiwan Strait: Beijing Perceptions", *Asian Survey*, Vol. XXXII, No.3 (March 1992), pp.278-283.

日後一軌談判之運作，以避免敏感議題阻礙兩岸關係之進展。

陸委會主委賴幸媛表示，兩岸協商二軌不會凌駕一軌，民間交流不可能凌駕或取代政府一軌角色，兩岸兩會才是政府唯一授權的制度性協商機制；誠如國民黨前主席吳伯雄所表示，未來包括國共平臺、黨對黨協商等第二軌道，都還會繼續扮演兩岸的潤滑劑，但具體涉及公權力事務，還是要由政府授權海基會和海協會談協商。⁶⁸

前總統李登輝接受美聯社專訪時談到「單軌平臺」才是兩岸應採行的往來模式；唯賴幸媛表示，大陸政策的制定有嚴謹的體制，主導權在總統馬英九，透過國安決策體系做決策，決定之後就交由各主管機關落實；海基會是政府授權與對岸進行涉及公權力協商的唯一機構，陸委會是兩岸政策的「調和者」，要協調各方不同主張與意見；而兩岸關係十分複雜、敏感，故必須穩健發展，步步為營，審度情勢、循序漸進。⁶⁹

不過，未來國共兩黨二軌平臺將繼續扮演兩岸關係之潤滑的角色，應無疑義。當然，「一軌」的陸委會即有可能扮演剎車的角色。兩岸協商可以「國、共或民、共二軌平臺」先行。民進黨批評國民黨「以黨領政」，當時行政院長劉兆玄在立院表示，兩岸所有的協商軌道是有前、後之分，不是併排互相爭取，儘管民間或黨在前，最後仍會回到受立院監督的單位處理，此舉將帶來很多迴旋空間，對臺灣利益是有保障的。⁷⁰此外，第三軌的學者交流，亦是可行方案。總之，兩岸關係之發展，應先求有，再進一步謀求改善，俾漸入佳境。所以，兩岸間的政治協商一以「一軌為主，二、三軌為輔」的模式，經由二、三軌平臺，藉以化解一軌僵局，俾讓兩岸官方有迴旋空間，以建構兩岸政治協商平臺。

五、中共撤除飛彈、臺灣金馬撤軍，展開兩岸軍事互信機制之良好氛圍

自胡錦濤主政後，對臺戰略指導原則一爭取談、準備打、不怕拖。所以，近年來中共不斷邀請國內政黨赴大陸進行訪問，並釋出善意強調推動兩岸之間的交流，以爭取臺灣人民之支持；然而同時，中共之黨政軍亦強化「三戰」戰略並持續提升軍費、對臺部署一千餘枚戰術導彈，顯現對臺和戰兩手戰略之交

⁶⁸ 中國時報，2008年6月1日，第A4版。

⁶⁹ 中國時報，2008年6月1日。

⁷⁰ 中國時報，2008年5月31日，第A4版。

互運用。而且，中共之和戰兩手戰略日益顯現「硬的更硬，軟的更軟」，這種情形自 2000 年至今屢見不鮮；當然，這種「軟硬兼施」的戰略將與日俱增，不會中斷。

馬英九總統時常指出，中共先撤飛彈、再談和平協議的談話；這是政治宣示，也是讓兩岸雙方進一步減少對立之做法。但是，大陸退役中將、軍事科學院前副院長李際均在臺北指出，在「92 共識」和反對臺獨的基礎上，大陸撤離對臺導彈部署可以商量，不過它是兩岸協商的結果而非前提，這是大陸軍方對建立兩岸軍事互信最具權威的說法。⁷¹事實上，中共撤飛彈對臺灣安全並無太多實質意義，但政治的象徵意義卻非同小可，同時也可重申愛好和平，以及向臺灣人民展現善意之形象，有助於減低未來臺灣簽署和平協議的阻力。

如果，中共撤除對臺部署的飛彈，臺灣則自金馬地區撤兵，以推動兩岸和平協議或軍事互信機制，更進一步展開政治談判對和平協議作具有建設意義的探討。當然，由上述事件的磋商，可以擴大兩岸之間的善意之範圍與時間。

六、以「不獨不打，不打不獨」之原則擱置主權方式，簽訂 50 年的和平協議

美國前助理國防部長 Joseph S. Nye 曾建議兩岸可在「不獨不打」的情況下進行談判。美國前東亞助理國務卿 Stanley Roth 亦認為臺海兩岸考慮在「臺灣承諾不臺獨，中共承諾不動武」的基本架構下達成「中程協議」。臺灣面對中共時有不安全感，但臺灣卻無法對其安全產生威脅。自從馬英九就任總統以來，我方以「92 共識，一中各表」為基礎，持續推動兩岸關係的改善，兩岸關係的開展及亞太地區的穩定符合美國利益。⁷²馬英九的大陸政策，即是秉持「不統、不獨、不武」，維持臺海現狀下，追求和諧兩岸關係。

以色列學者 Ellis Joffe 認為，除非臺灣宣布獨立；否則，中共不會對臺發動戰爭。⁷³另外，美國學者 Paul Godwin 認為，中共武力犯臺亦得冒很大的風險，如危及其國家主要的利益，或戰爭失利會危及中國共產黨統治權；此外，臺灣可能因此而獨立。⁷⁴

⁷¹ 中國時報，2009 年 11 月 15 日，第 A4 版。

⁷² 青年日報，2008 年 8 月 24 日，第 7 版。

⁷³ Ellis Joffe, discussion for “Where Do We Go From Here?” on 2008 International Conference on PLA Affair. November 20-22, 2008, Shangril-La’s Far Eastern Plaza Hotel, Taipei November 20-22, 2008.

⁷⁴ Paul Godwin, “Assessing the Taiwan Strait Balance”, paper presented on” on 2008 International Conference on PLA Affair., Shangril-La’s Far Eastern Plaza Hotel, Taipei, November 20-22 2008, pp.8-9.

因此，如果以「不獨不打，不打不獨」之原則擱置主權方式，簽訂 50 年互不侵犯條約，則臺灣應會接受，但或許有些臺灣民眾又期望有國際勢力能介入以求得保障。然而，此種互不侵犯之和平協議，由國際勢力介入，則非中共所樂見，這是兩岸歧異之處，亟待雙方政治協商以求共識。

七、臺灣對大陸的信心建立措施暨軍事互信機制相關操作項目與時程之政策建議

在兩岸信心建立措施與和平協議可行方案規劃，應可依據綜合學者之分類，從宣示性、透明性、溝通性、限制性、驗證性及綜合安全等措施加以嘗試。信心建立措施因牽涉層面十分廣泛，故無法一蹴可幾，也不能一步到位。例如，歐洲信心建立措施係經長年累月的談判、協商而逐漸豐富其經驗與內容；從歐洲「信心暨安全建立措施」的實踐經驗可以看出其適用範圍，各項措施之內容及限制，可供世人參考。⁷⁵

由於，信心建立措施暨軍事互信機制牽涉範圍經緯萬端、盤根錯節。臺灣方面在議題相關單位甚多，茲就未來可行方案與時程之規劃，舉其犖犖大端，構表（如表 2）如下，俾供兩岸在政策制定之參考：

表 2 兩岸信心建立措施暨軍事互信機制之時程及可行性評估

措施	具體作為規劃	實施狀況與優先性	負責單位	協辦單位	目前執行可能性
宣示性措施	1. 尊重現有邊界與現狀	近程	國安會	內政部、陸委會	低
	2. 尊重雙方主權完整	近程	國安會	外交部、陸委會	低
	3. 避免武力威脅	近程	國安會	國防部、陸委會	中
	4. 互不干涉內政	近程	國安會	外交部、陸委會	低
	5. 和平解決衝突	近程	國安會	陸委會、國防部	中
透明	1. 軍事演習與活動預先告知	近程	國防部	陸委會	中
	2. 演習時間、種類、內容、意圖事先告知	遠程	國防部	陸委會	低

⁷⁵ 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 47 期（1998 年 9 月），頁 80-81。

性 措 施	3. 國防資訊交流	中程	國防部	陸委會	中
	4. 國防白皮書公布	已實施	國防部	陸委會	高
	5. 軍事基地開放參觀	遠程	國防部	陸委會	低
	6. 兵力規模、裝備類別與數量、部署地點、武器發展計畫公布	遠程	國防部	陸委會	低
	7. 相互觀察參加軍事演習	中程	國防部	陸委會	低
溝 通 性 措 施	1. 建立領導人與雙方指揮中心熱線	近程	國安會	交通部	低
	2. 危險軍事意外通報制度	近程	國防部	陸委會	中
	3. 中低階軍事人員、專家與單位交流	中程	國防部	陸委會	高
	4. 設立衝突防治中心	遠程	國安會	國防部	低
	5. 加強軍政首長溝通與對話	遠程	國安會	行政院、陸委會	低
	6. 成立通訊與查證網絡	中程	國安會	交通部	中
	7. 設置定期區域安全對話中心或會議	中程	國安會	陸委會、外交部	中
限 制 性 措 施	1. 限制大規模軍事演習	中程	國安會	國防部	中
	2. 限制軍事演習次數	遠程	國安會	國防部	低
	3. 限制武器部署種類	遠程	國防部	陸委會	低
	4. 裁減邊境駐軍	遠程	國防部	陸委會	低
	5. 設立非軍事區	遠程	國防部	陸委會	低
	6. 戰略武器與飛彈互不瞄準	中程	國防部	陸委會	中
	7. 不參加針對對方的軍事同盟	遠程	國防部	外交部	低
驗 證 性 措 施	1. 空中監偵及攝影	中程	國防部	陸委會	中
	2. 邀請觀察員實地偵察	遠程	行政院	陸委會	低

綜合 安全 性 措 施	1. 人權保障	近程	行政院	內政部	高
	2. 經濟合作與環境保護	近程	行政院	環保署、經濟部、國科會	高
	3. 共同科學及學術研究計畫	近程	行政院	教育部	高
	4. 毒品防治、犯罪防治、罪犯遣返及共同打擊犯罪	部分實施	行政院	內政部、法務部、海巡署	高
	5. 軍事學術、體育與文化交流	近程	行政院	國防部、教育部	高

資料來源：翁明賢、吳建德主編，王崑義、沈明室等著，**兩岸關係與信心建立措施**（臺北：華立圖書公司，2006年），頁483-485。

柒、結 語

兩岸關係現已進入前所未有的最好階段，兩岸目前是處於「擱置爭議」、「經濟互補」的關係，惟經貿關係如要進一步發展，需靠妥協與協商。如果，對中共本身利益沒有助益的議題，則中共將興趣缺缺地推遲或不配合。中共在信心建立措施的推動方面有選擇具高危險的議題及具有戰略性的考量，中共雖對臺海兩岸建構軍事互信機制或信心措施是有意願，但卻不急迫。

中共絕對有將臺灣納為其版圖，以統一中國的企圖；但是，中共現今正集中全力從事經濟建設的大局；因此，希望有個和平的國際環境以資配合，故中共並不急於解決臺灣問題；然而，中共希望中國統一的意圖未曾稍有中輟；充其量而言，僅是為當今經濟建設大局而將統一國家的任務延後而已。⁷⁶中共沒有任何一個領導人敢承擔臺灣與大陸分裂獨立的歷史責任。誠如，美國學者 Edward Friedman 指出，倘若臺灣不追求法理獨立，中共應不會貿然採取軍事行動解決臺灣問題。⁷⁷因此，如果臺灣宣布獨立，中共必然會採取斷然的措施——武力解決；反之，中長期應可維持兩岸間的和平。

⁷⁶ 吳建德，**後冷戰時期中共武力犯臺問題之研究**（臺北：時英出版社，1996年）。

⁷⁷ Edward Friedman, "Avoiding War with China-Containment, Appeasement or Engagement?" paper presented for conference on Taiwan-Mainland China Relations and the Western Pacific Region, sponsored by the China Times, Taipei, July 22-23.

胡錦濤的對臺政策，似較江澤民更加靈活與務實，故提出「堅持一個中國原則絕不動搖」、「爭取和平統一的努力絕不放棄」、「貫徹寄希望於臺灣人民的方針絕不改變」；「反對臺獨分裂活動絕不妥協」等對臺政策，並採取「爭取談、願意等、不怕打」的原則，推行其新一波的「反獨促統」策略。

為避免臺海兩岸兵戎相見，爆發不可收拾的戰爭，及降低兩岸對峙的氣氛，藉由信心建立措施，以結束敵對的狀態，促進兩岸對談、共謀和平，為可以慎重考慮的模式。臺海兩岸情勢迥異於國際上信心建立措施盛行的國家或地區，兩岸之間要從事信心建立措施，須有透過政治協商與談判；然而，我國在短期內較不願意與中共進行大型的政治談判。倘我國欲與中共推動和平協議、信心建立措施或軍事互信機制，如果沒有美國介入協助，諸多臺灣民眾似乎較無安全感而顯忐忑不安；因此，我國或可經由美方協商或邀集亞太地區的組織或對話機制，共同促成與中共從事信心建立措施或軍事互信機制。倘若，兩岸不透過政治協商與談判，則和平協議、信心建立措施或軍事互信機制的建構，似乎是遙不可及的。