

南華大學亞太研究碩士班論文

兩岸現階段建構軍事互信機制之研究

A Study on Building Military Confidence Measures Between the  
Taiwan Strait



研究生：師嘉俊  
指導教授：孫國祥博士

中 華 民 國 100 年 5 月

南 華 大 學

亞太所

碩 士 學 位 論 文

兩岸現階段建構軍事互信機制之研究

研究生：師嘉俊

經考試合格特此證明

口試委員：

林秉和

楊仕樂

謝平

指導教授：

謝平

系主任(所長)：

馬祥雄

口試日期：中華民國 100 年 5 月 24 日

## 誌謝

完成南華大學亞太研究所的課程及這本碩士論文的感觉，就好像締造了人生中不可多得的奇蹟，那種心中浮現的滿足感、成就感，是興奮與快樂。

在進入職場二十年後再踏進校園進修，由衷感謝指導老師孫國祥博士的悉心指導與鼓勵，從研究方向的確定、主題構思、建立架構、流程到本文之完成，不斷地給予耐心指導，學生銘記於心。論文口試時，承蒙林泰和教授、楊仕樂教授悉心的審閱與指導，並提供許多寶貴的建議與指正，使這篇論文能更臻完善，在此致上最深的謝意。

進修期間感謝妻子婕華支持及鼓勵外，對二位小孩的照顧，使我能完成學業，居功厥偉。更由衷感謝老同學國安、玉琳、海鰲的大力幫忙提供資料及行政支援。

最後要感謝是陪伴我渡過這段日子的家人以及知己們，在此希望將這份喜悅與榮耀分享給所有愛我與我愛的人。

師嘉俊 謹誌

2011.5

## 摘要

為了避免因誤判而引發爭端，造成難以彌補的遺憾，並確保台海兩岸長久的和平與發展，多年來國內政界與學術界紛紛倡議兩岸建立軍事互信機制。隨著 2008 年馬總統上台所提出的國防政策，以及首次出版的「四年期國防總檢討」報告中，都將兩兩岸建立軍事互信機制的議題列入國防政策目標，顯見對此議題的重視。

現階段政府積極恢復與中國大陸兩會模式的制度化協商機制，經過數年的努力，已有大步的進展。值此蛻變之際建立軍事互信機制是否為最佳時機？兩岸隔海分治 62 年長期處於「敵對狀態」，縱使最近 3 年以來兩岸關係有長足的進展，但建立軍事互信機制屬於高度的政治性議題，在國內政治認同分歧的情況下，兩岸又該如何推動軍事互信機制。

本研究認為兩岸建立軍事互信機制，首先必須兼顧民主正當性的原則下，凝聚國內共識，以近、中、遠程循序漸進的模式，增加彼此互信基礎，建立兩岸軍事互信機制，為兩岸爭取最大的和平與安定。

**關鍵詞：**兩岸關係、信心建立措施、軍事互信機制

## Abstract

For the sake of keeping enduring peace between ROC (Taiwan) and PRC and getting rid of misunderstanding causing the perish result by serious conflict on specific issues, political circle and academic circle have been advocating to build up Military Confidence Measures (MCBMs) for a long time. In the year of 2008, President Ma's defense policy and Quadrennial Defense Review (QDR), the first time published by the government, have also mentioned the needs of building Military Confidence Measures between PRC and ROC (Taiwan). Above all, the subject of Military Confidence Measures has been a spotlight and getting a lot of attention.

Ma's government has positively restarted the systematic dialogue by the organization of the Straits Exchange Foundation (Taiwan) and the Association for Relations Across the Taiwan Strait (Mainland China). After years dialogue, the relation between Taiwan Strait has been making great progress and getting improvement. After breaking the ice and reducing the hostile, it might be a good time to build up the Military Confidence Measures between PRC and ROC. However, by with the lack of local consensus, and by with the highly sensitive political issue of MCBMs, it will be a tough call to carry it out.

To implement the Military Confidence Measures between PRC and ROC effectively, this research suggests that the government should take actions by democratic constitution, illustrating the meaning of MCBMs, constructing the local consensus, setting up the goal and plans by different terms. By bilateral dialogues lastingly, we hope to escalate mutual confidence and create benefit and peace for the people of ROC and PRC.

**Keywords** : Cross-Strait relations, Confidence Building Measures (CBMs), Military Confidence-Building Measu (MCBMs)

## 目錄

中文摘要	ii
英文摘要	iii
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究範圍與限制	6
第三節 研究方法與架構	7
第二章 軍事互信機制的緣起與發展	13
第一節 軍事互信機制的緣起與定義	14
第二節 軍事互信機制的內容與功能	19
第三節 各國軍事互信機制的發展	26
第三章 中共軍事戰略發展與威脅分析	37
第一節 中共當前現代化戰力評析	38
第二節 中共現有武器裝備分析	45
第三節 中共對台軍事戰略分析	49
第四章 兩岸及美國在軍事互信機制的立場與角色	59
第一節 我國對建立軍事互信機制的立場	60
第二節 中共對建立軍事互信機制的立場	72
第三節 美國在兩岸軍事互信機制的角色	87
第五章 兩岸建立軍事互信機制之具體措施	103
第一節 兩岸建立「軍事互信機制」的困境與必要性	103
第二節 兩岸建立軍事互信機制的時機與觀點	109
第三節 兩岸建立軍事互信機制的具體規劃作為	120
第四節 未來政策建議	129
第六章 結論	135
第一節 研究發現	135

第二節    研究建議 ·····	137
參考書目 ·····	139

## 圖表目錄

圖 1-1 研究架構圖	12
表 2-1 國內外學者對信心建立措施的定義	18
表 2-2 郭臨伍對信心建立措施的類型分類與內容	25
表 2-3 國際間已建立的軍事互信機制例證表	26
表 2-4 兩岸各時期對信心建立措施認知表	32
表 2-5 歐盟/北約組織/世界貿易組織/美國/蘇聯對信心建立措施認知表	34
表 4-1 中國大陸官方對「兩岸建立軍事互信機制」的談話	79
表 4-2 胡錦濤對臺相關談話內容	81
表 4-3 美、蘇對兩岸信心建立措施認知表	101

# 兩岸現階段建構軍事互信機制之研究

## 第一章 緒論

### 第一節 研究動機與目的

#### 壹、研究動機

亞太地區內長期積壓、潛藏的衝突因子複雜，包括分離主義、種族衝突、歷史仇恨、領土糾紛、資源競爭、經濟型態的快速變遷、財富分配不均及經濟金融危機、人口急速成長、區域軍備競賽、中共的崛起、環境污染嚴重、糧食缺乏等相關問題，都隱藏局部性的軍事衝突的可能。<sup>1</sup>特別是兩岸關係部分，自從 1987 年我政府開放探親後，及至 1996 年中共試射導彈引發兩岸近代最嚴重的危機後，20 餘年來，儘管雙邊歷經人員、文化、社會、經濟頻繁的交流與互動，都始終未能化解軍事上中共對臺灣的敵對態勢，中共仍繼續高唱不放棄對台使用武力。可見即使近年來隨著兩岸互動和緩熱絡，然對於兩岸軍事對立緩和的效果並不顯著，兩岸間的軍事對抗依舊。<sup>2</sup>雙方可能在缺乏互信機制的情況下，因一時的誤判而爆發戰爭，台海和平依舊被視為東亞地區一個潛在戰爭的引爆點。

在兩岸長期交流對話也未能避免台海之間再陷入軍事對立的情況下，或許另作思考，參卓西方經驗，在一般政治與經濟對話下，另闢軍事安全對話管道，呼籲開啓軍事「信心建立措施」的相關對話，藉由「信心建立措施」(Confidence Building Measures, CBMs)的過程，培養合作模式，並在軍事安全對話保障台海穩定的情況下，同時進行相關政治、經濟對話。<sup>3</sup>究竟兩岸間的對話是否可以消弭數十年的恩怨情仇，邁向最終的和平，這是本文第一個研究動機。

---

<sup>1</sup> 陳偉寬，〈淺談軍事互信機制的經驗與啓示〉，《空軍學術雙月刊》，第 596 期，(2006 年，3 月)，頁 1。

<sup>2</sup> 高朗，〈從整合理論探索兩岸整合的條件與困境〉，包宗和、吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》(台北：五南，1999 年)，頁 43。

<sup>3</sup> 蘇進強，〈台海焦點：從『全民國防』看兩岸軍事互信機制之可行性〉，《全民看國防》，(1999 年 9 月創刊號)，頁 63。

其次，兩岸隔海對立數十年，從相互的敵意對峙，慢慢由探親、觀光、文化交流、赴陸投資、臺灣農產品登陸等逐漸擴大交流的層面，於 1993 年 4 月第一次的辜汪會談，開啓了政府遷台後，首度的正式官方級會晤，奠定了兩岸共識的基礎，但也因為政治上的因素，造成多次台海之間的危機，如李登輝前總統於 1999 年的「兩國論」、陳水扁前總統 2002 年的「一邊一國」論述，更因民進黨執政期間兩岸信心不足，造成兩岸交流的停滯趨緩。然隨著 2005 年 4 月舉世矚目的第一次「連胡會」再度開啓了兩岸協商的大門，特別是 2008 年 3 月 22 日，代表國民黨參選的馬英九，以超過二百餘萬票的優勢，擊敗代表民進黨參選的謝長廷，當選中華民國第 12 任總統，兩岸關係有如春陽融冰般的有了極大幅度的討論與發展。<sup>4</sup>在馬總統積極的改善兩岸關係的同時，中共國家領導人胡錦濤也於 2008 年發表之「攜手推動兩岸關係和平發展、同心實現中華民族偉大復興」六點聲明意見，內容就曾表示探討兩岸軍事互信機制，結束敵對現狀，達成和平協議，我國雖未立即回應，但也樂見對於兩岸在和平發展的架構上，協商交流，結束敵對相互合作。<sup>5</sup>今（2011）年 3 月中共人大政協兩會期間，中共總理溫家寶又再重申「堅持和平統一、一國兩制方針」，並強調「深化合作，建設中華民族共同家園」的看法，會中通過「十二五規劃綱要」，更首次將兩岸關係列為專章加以闡述，充分體現中共對兩岸關係的高度重視。<sup>6</sup>

因此，隨著馬政府 2008 年上任後釋出善意，認為「兩岸可針對相關議題，從事更密切的交往、互動與協商」，隨後中共軍方學者表態呼應，建言以路線發展圖支持軍事互信機制之籌建，<sup>7</sup>並於隨後公佈「2010 年中國的國防」報告書中具體提出建議，<sup>8</sup>相信以中華民族智慧之高，兩岸必能找到和平共榮之道。我們海基會與海協會恢復正式對話以及「江胡會」與「江陳會」，因擱置主權爭議共識的建立，使兩岸關係的進展獲得進

---

<sup>4</sup> 馬英九總統在就職演說中也提出「兩岸不論在臺灣海峽或國際社會，都應該和解休兵，並在國際組織及活動中相互協助、彼此尊重。」

<sup>5</sup> 謝台喜，〈兩岸建立軍事互信機制之研究〉，《中華戰略學刊》（98 年夏季刊），頁 99。

<sup>6</sup> 「十二五規劃綱要」有關兩岸具體交流如京台高鐵福州至台北段的規劃、「海峽西岸經濟區」、「平潭綜合實驗區」、「廈門兩岸區域性金融服務中心」等的規劃建設。

<sup>7</sup> 如利用臺灣叛逃軍官黃植誠、林賢順發表兩岸建立軍事互信機制時機已到，希望兩岸盡快進行，另如中共少將羅援提案，兩岸軍人應齊心合力弘揚黃埔精神等論點。《聯合報》2011 年 3 月 11 日，版 11。

<sup>8</sup> 中國國防部編，《2010 年中國的國防》，2011 年 3 月 31 日，頁 4。

一步的強化，兩岸同步調的彼此善意回應，已為建構兩岸軍事安全互信機制的倡議，露出一線曙光。

而兩岸關係之所以在馬英九總統當選後有如許的進展，除了政府對積極與中國重啓對話平台的殷切期盼外，中國主政者胡錦濤在中共 17 大提出「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，開創兩岸關係和平發展新局面。」<sup>9</sup>的政策宣示，也有相當程度上的關聯。我們從總統馬英九於 2010 年 10 月 28 日接見「2010 年中共解放軍研究國際學術研討會」與會國際學者專家時表示，國防武力不是維護台海安全唯一的力量，因此政府積極從事兩岸經濟文化交流。他更指出針對近日各界關切 兩岸是否要進行有關「信心建立措施」的洽商，以去（2010）年簽訂的「兩岸經濟合作架構協議」（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）為例，本身也是一種「信心建立措施」，若雙方未能建立互信，不可能完成如此複雜而長期的合作關係。<sup>10</sup>因此，究竟當前馬政府對軍事互信機制的看法認知為何？中共又會如何因應處理，是本文第二個研究動機。

最後，兩岸分治六十多年以來，在政治及軍事上的對峙造成兩岸長期處於「敵對的狀態」，隨著這幾年兩岸關係解凍後，在兩岸「政治分治」與「軍事對峙」的緊繃狀態間，難道就沒有一個提供彼此釋放「善意」的空間嗎？兩岸長期「敵對的狀態」以及彼此針對性的軍事演習，會不會擦槍走火，引爆「熱點」呢？1996 年的「台海危機」如果再次發生，又會是什麼樣的一種情形？這些問號對於同樣追求和平與穩定發展的兩岸人民來說，必須要有答案。筆者認為，或許現今在國際間發展漸趨成熟的「信心建立措施」，可以為兩岸關係在追求和平對話的同時，提供一個參考的模式，而在諸多國際間促進和平對話的平台上，也有些許值得我們參考與嚐試的框架。而以就軍事觀點來看，兩岸如能在「信心建立措施」的模式中發展「軍事互信機制」（Military Confidence-Building

---

<sup>9</sup> 胡錦濤在 2007 年 10 月中共十七大會議中，正式提出「結束兩岸敵對狀態」的說法。詳請參閱王銘義、朱建陵、林克倫，〈十七大報告胡錦濤促談，協商結束敵對狀態〉，《中國時報》，2007 年 10 月 16 日，版 3。謝俊平，〈兩岸和議需以不影響我主權為前提〉，《青年日報》，2008 年 10 月 20 日，版 2。

<sup>10</sup> 馬英九指出，自 2005 年起，兩岸軍事平衡逐漸向中國大陸傾斜，引發臺灣、周邊國家以及全世界高度關注，因此，他上任後即採取一連串措施改善兩岸關係，降低雙方緊張情勢，使臺灣有更多應變與處理問題的能力。《聯合報》，2010 年 10 月 29 日，版 11。

Measures, MCBMs), 對於兩岸和解休兵, 乃至於現存敵對狀態的緩解甚或終止, 也有一定程度上的效用, 如何規劃建議兩岸「軍事互信機制」的具體作為, 是本文研究最後也是最主要的研究動機。

## 貳、研究目的

與中共建立「軍事互信機制」, 逐步及階段性的降低戰爭危機, 營造穩定亞太安全環境, 實為當前亞太國家安全戰略重要的一環。<sup>11</sup>自馬英九先生當選總統後, 胡錦濤對台政策有許多的改變, 除了以「九二共識」為基礎外, 亦展現出更大的彈性、更務實的態度、更寬廣的視野, 營造兩岸和諧的氣氛, 同時也令國內民眾感受到中共前所未有的善意, 使未來兩岸關係充滿無限的期待與希望。但這樣的發展到底是機會, 還是威脅。國內知名戰略學者林中斌指出, 中共國家領導人胡錦濤開始強調非軍事手段交流, 著重文化、社會往來, 將手伸進臺灣社會, 也就是所謂的「入島、入戶、入腦」。過去胡錦濤慣用的兩手策略, 也調整為「軟的更軟、硬的不變」, 也可以解讀為「軟的更明、硬的更暗」。<sup>12</sup>

據此, 中共當局善意回應我國參與世界衛生大會的議題,<sup>13</sup>並且提出包括金融、台資企業、雙向投資及農業等多項兩岸具體合作方案, 且是以擴大兩岸間的經濟、金融、民生等具體合作方案為主軸, 呈現當前兩岸關係緩和及交流互動日益密切之現況。<sup>14</sup>具體反應於 2008 年 6 月 12 日「江陳會」以來的諸多協議與「一項共識」,<sup>15</sup>以及 2009 年

<sup>11</sup> 向駿,〈兩岸軍事互信機制芻議〉,《第八屆國防管理學術暨實務研討會論文集》,(2007 年 3 月),頁 19-22。

<sup>12</sup> 林中斌,〈兩岸關係日漸緊密樂觀可期〉,《青年日報》(民 97 年 7 月 28 日),版 2。

<sup>13</sup> 2009 年起,採取一年一次參加會議條件,中華民國(臺灣)終於申請成功得以中華台北之名義成為世界衛生大會觀察員。<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%B8%96%E7%95%8C%E5%8D%AB%E7%94%9F%E5%A4%A7%E4%BC%9A>

<sup>14</sup> 《中華民國九十八年國防報告書》(臺北:國防部編印,2009 年 10 月),頁 46。

<sup>15</sup> 「江陳會」相關協議與共識:第一次江陳會談簽署協議文件:海峽兩岸包機會談紀要(2008 年 6 月 13 日)、海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議(2008 年 6 月 13 日)。第二次江陳會談簽署協議文件:海峽兩岸空運協議(2008 年 11 月 4 日)、海峽兩岸食品安全協議(2008 年 11 月 4 日)、海峽兩岸海運協議(2008 年 11 月 4 日)、海峽兩岸郵政協議(2008 年 11 月 4 日)。第三次江陳會談簽署之三項協議,並就「陸資赴台投資」事宜達成共識:海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議(2009 年 4 月 26 日)、海峽兩岸空運補充協議(2009 年 4 月 26 日)、海峽兩岸金融合作協議(2009 年 4 月 26 日)、海峽兩岸保險業監督管理合作瞭解備忘錄(2009 年 12 月 7 日)、海峽兩岸銀行業監督管理合作瞭解備忘錄(2009 年 12 月 7 日)、海峽兩岸證券及期貨監督管理合作瞭解備忘錄(2009 年 12 月 7 日)、海基會與海協會

11 月中旬兩岸簽署「金融監理合作備忘錄 (Memorandum of Understanding, MOU) 並於 2010 年 1 月 16 日生效。<sup>16</sup>以及 2010 年 6 月 29 日的「江陳會」中，簽署「兩岸經濟合作架構協議」，國內主要政黨呈現不同的意見，甚至走上街頭表達己見。學者林中斌表示，ECFA 簽署後，兩岸進入新的時代，北京目前採三個作法：以慷慨善意爭取臺灣民心，因為買臺灣比打臺灣便宜；施壓華府停止對臺軍售；推動兩岸軍事互信。<sup>17</sup>就此觀點而言，新契機的對立面就是危機的呈現，如同綜合性安全概念中的「經濟安全」：貿易、市場、債物、糧食、能源供應、貧窮、失業等。「社會安全」：毒品、麻醉品、人口流動、流行傳染病等。「環境安全」：溫室效應、空氣污染、土地污染、海洋污染、資源探測利用。<sup>18</sup>在兩岸關係發展中皆有可能產生這樣的威脅，故如何將機會最大化，創造新契機，是為重要課題。

「信心建立措施」一詞，最先出現於 1975 年「歐洲安全暨合作會議」中，所達成的「赫爾辛基最後議定書」內，<sup>19</sup>主功能在於降低衝突與避戰爭的重要手段，而各國學者對「信心建立措施」均有不同的見解和定義，目前尚無學界可廣泛認同定義，而「信心安全建立措施」(Confidence security-Building Measures, CSBMs) 則是另外的表達方式，學者常交替使用，更可以區分廣義和狹義二種解釋，舉例來說學者培德森與韋克斯認為，廣義方面「涵蓋政治、經濟和環境層面，與安全無直接關係，卻間接影響整體信心安全」，狹義方面「藉增加透明度與可預測性使得軍事上的企圖更加明顯，可使用來

---

就「陸資赴台投資」事宜達成共識 (2009 年 4 月 26 日)。第四次江陳會談簽署協議文本：海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議(2009 年 12 月 22 日)、海峽兩岸標準計量檢驗認證合作協議(2009 年 12 月 22 日)、海峽兩岸漁船船員勞務合作協議 (2009 年 12 月 22 日)。「兩岸協議」，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=67145&CtNode=5710&mp=1>。檢視日期 2010 年 6 月 20 日。

<sup>16</sup> 金融監理備忘錄，代表兩國或兩個經濟實體、或國家與金融組織間，彼此針對金融機構或證券投資上的監管協議。主要包括四項內容：1.共同監理：雙方透過 MOU，確立監理金融機構的合作原則。2.資訊交換：為達成上述原則，雙方同意交換部份或全部境內金融機構資訊（如企業財報、銀行獲利或資本適足率狀況等）。3.資訊保密：雙方同意資訊交換僅限於監理之用，對外完全保密，避免爭議。4.持續合作：雙方監管機關持續交流與合作，確保雙邊金融關係穩定。 <http://www.cw.com.tw/article/index.jsp?id=39316>。檢視日期 2010 年 6 月 20 日。

<sup>17</sup> 林中斌，〈後 ECFA 臺灣是大陸良性催化劑〉，《中國時報》(2010 年 7 月 5 日)，版 12。

<sup>18</sup> 劉復國，〈綜合性安全與國家安全：亞太安全自危適用性之探討〉《問題與研究》，第 38 卷 52 期，(1999 年 2 月) 頁 31-32。

<sup>19</sup> 夏天生，〈從信心建立措施觀點論述兩岸軍事互信機制之建立〉(國立中山大學大陸研究所碩士在職專班論文，96 年 7 月)，頁 12。

降低意外和因誤判導致的戰爭風險」。<sup>20</sup>

「信心建立措施」是近來兩岸討論的重要議題與焦點，以準軍事的措施建立各國的政治信心，期能在和平及危機時期，經由軍事活動，建立雙方的信任，增加國與國間公開、相互瞭解及溝通的協議，以減少經由意外、錯估或溝通不良而引發武裝衝突的可能性。<sup>21</sup>此機制主要目的在於強化潛在衝突雙方透明化與可預測性的行為，以便降低因為誤判及誤解所引發的各種衝突，此機制可作為我國解決台海軍事武裝衝突的借鏡。<sup>22</sup>鑑此，本論文研究有以下幾項目的：

- 一、探討國際間對「信心建立措施」與「軍事互信機制」的概念。
- 二、分析國際間對「軍事互信機制」的實例與經驗。
- 三、探討兩岸對「軍事互信機制」作為的認知與目前無法執行的困境，如何為兩岸未來「軍事互信機制」的建立尋求彼此均能認同的模式。
- 四、為兩岸建立「軍事互信機制」，提出具體的政策建議。

## 第二節 研究範圍與限制

在軍事意義上，臺灣緊鄰著中國這一地緣因素，成為臺灣軍事防衛的困難。可以假定，兩岸一旦開戰，臺灣在取得海空優會變得極為困難。戰爭永遠是兩個敵對意志的相互辯證，但是臺灣也會讓中國在取得海空優的過程當中，受到極大的損失，而從地理上來講，就是因為兩岸的緊鄰關係，正可以作為取代國家作為地理上安全為唯一核心角色，兩岸之間的合作，可以視為，並不是取代各自作為主權獨立國家的角色，而是作為轉化各自想像的疆界。以臺灣的現況而言，由於臺灣的國家軍事自主性，很大的一部份依靠美國，需全力維護與美國形成「準聯盟」的合作關係。其次，與中國共同參與軍事安全治理，減少誤解發生的可能性，承認各自在各自疆界之內的主體性，作為合作的基

<sup>20</sup> 翟文中，〈兩岸軍事信心建立措施的建構：理論與實際〉，《國防政策評論》，第4卷1期，(2003年秋季)，頁21

<sup>21</sup> 陳子平，〈從CBMs看兩岸建立『軍事互信機制』〉，《中華戰略學刊—96年秋季刊》，頁23。

<sup>22</sup> 陳偉寬，〈淺談軍事互信機制的經驗與啟示〉，《空軍學術雙月刊》，第596期，頁2。

調。因此，兩岸之間對於信心建立措施的研究與討論，成為兩岸未來預防衝突的關鍵。

鑑此，本論文所稱軍事互信機制應以國際間在「信心建立措施」的架構下所發展出的軍事互信機制為主要的研究範圍；而目前在國際間，尤其是亞太地區以「多邊」以及「雙邊」模式產生的對話機制，更為本論文可行模式當然的研究範圍。而建立互信機制的對象應專指大陸當局和臺灣當局兩方面為主，並以亞太地區其他國家或組織為輔。在研究的時間範圍方面，為因應兩岸間彼此各種因素之探討，例如：一個中國原則的定義、兩岸對話的角色、臺灣內部政黨因素、美國與日本的態度……等等，所以本論文研究的時間範圍，是以 1987 年兩岸開放交流一直到現今為主。

本論文之研究範圍藉由軍事互信機制的緣起與發展，並參考各國發展經驗與教訓，研議如何降低敵對衝突，並避免降低意外和因誤判導致的戰爭風險，並分析兩岸建立軍事安全機制之規劃，加以規劃、整理、研析，提出兩岸建立軍事互信機制的階段與發展內容。

### 第三節 研究方法與架構

#### 壹、研究方法

研究方法，是一門技術性的學科，係藉由科學方法對欲探索的某一現象，尋求合理的陳述、解釋及預測，其最終目的，即在對所探討的某特定現象或問題，尋求客觀而合理的陳述、解釋及預測。研究兩岸軍事互信機制是屬於社會科學的範疇，而社會科學主要研究的對象有三：1.人本身之行爲；2.人與人之間的關係；3.人與其生存環境的關係。<sup>23</sup>事實上，政治學相關的研究向來存在著「科學」與否的爭辯。<sup>24</sup> 1960 年代行爲科學的興起開啓國際關係的科學之路，多數學者藉由其他學科既有的科學方法來研究政治學，並且逐次建立起屬於政治學相關的研究方法。卡普蘭（Morton Kaplan）、多伊奇（Karl

<sup>23</sup> 研究方法，是一門技術性的學科，係藉由科學方法對欲探索的某一現象（phenomenon），尋求合理的陳述、解釋及預測，其最終目的，即在對所探討的某特定現象或問題，尋求客觀而合理的陳述、解釋及預測。王玉民，《社會科學研究方法原理》（台北：洪葉出版社，1994 年 12 月），頁 11。

<sup>24</sup> 呂亞力，《政治學方法論》，（台北：三民書局，1994 年），頁 1-13。

Deutsch) 與辛格 (David Singer) 等多位行為科學學者是這一類代表。但是也有學者不同意科學方法適用於政治相關的研究，主張這種論述者主要為「英國學派」(English School)<sup>25</sup>，如懷特 (Martin Wight)、布爾 (Hedley Bull)。「英國學派」認為，政治學不同於自然科學，無法簡化成變量關係加以掌控與預測。政治安全研究應該是著重事件的起因、經過、結果以及相互內在聯繫的研究，應該採用歷史學、哲學和法學的觀點。<sup>26</sup>此外，英國學派也主張方法論的整體主義 (methodological holism)，從外在於個體 (國家) 的國際社會因素著手，強調超越國家之上的共同體及其規範、價值觀念、國際制度、乃至全球文化對於國際體系的整合作用和維繫功能。此方法亦明顯不同於新現實主義與新自由制度主義所奉行的方法論個體主義 (methodological individualism)。而所謂方法論的個體主義乃指以個體做為分析社會現象的出發點，所有的社會現象包括集體行為的判斷分析都可化約為對個體性質的描述。<sup>27</sup>

這種支持與反對以科學方法從事國際關係研究的爭辯至今仍存在，其結果是行為科學的研究方法為較多數人所接受，成主流研究方法。簡單來說，所謂符合「科學」的要件，不外乎其研究方法必須是系統的、邏輯的，建立模型或理論而對問題加以解釋。所謂研究方法事實上可分為二個層次，即方法論 (methodology) 與研究法 (research method)。前者涉及基本假設、邏輯及原則，目的探討科學研究活動的基本特徵；後者

---

<sup>25</sup> 英國學派所指涉的是一個國際關係研究社群，其起源有兩種說法。其一，認為英國學派源自於「倫敦政經學院」(London School of Economics and Political Science, 簡稱 LSE)，主要理由在於許多英國學派的學者如 Charles Manning、Martin Wight、Hedley Bull 的學術發源地都在「倫敦政經學院」。另一，認為英國學派奠基於 1959 年所組成的「不列顛國際政治委員會」(British Committee on the Theory of International Politics)，主要理由在於大部份英國學派的學者都是該委員會的成員。「不列顛國際政治委員會」由英國著名歷史學家 Herbert Butterfield 與美國學者 Kenneth Thompson 在美國洛克斐勒基金會 (Rockefeller Foundation) 的支持下所成立。第一次會議於 1959 年在英國劍橋大學舉行，而 Butterfield 則擔任該委員會的首任主席，後續主席分別為 Martin Wight、Adam Watson、Hedley Bull。Bull 在 1985 年過世後，「不列顛國際政治委員會」的工作幾乎停擺。這兩種對於英國學派起源的說法，以「不列顛國際政治委員會」較獲多數人所認同。Roy Jones, "The English School of International Relations: A Case for Closure," *Review of International Studies*, Vol.7, No.1 (1981), pp. 1-2; Martha Finnemore, *National Interests in International Society* (Cornell: Cornell University Press, 1996), p.17; Tim Dunne, *Inventing International Society: A History of the English School* (London: Macmillan, 1998), p.4.

<sup>26</sup> Martin Wight, "Why Is There No International Theory?" in Herbert Butterfield and Martin Wight, (eds.), *Diplomatic Investigation* (London: George Allen & Unwin, 1966), pp. 17-34.; Hedley Bull, "International Theory: The Case for a Classical Approach." *World Politics*. Vol.18, No.3 (1966), pp. 361-377.

<sup>27</sup> Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp.22-33; 郭樹勇，〈英國學派的研究方法及其演變〉，《國際政治經濟評論》，5 期(2004 年)，頁 27。

係指從事某種研究工作實際採用的程序或步驟。<sup>28</sup>

在政治安全相關研究領域中，研究方法一般可分為兩類，一為質化研究法(qualitative method)，另一為量化研究法(quantitative method)。<sup>29</sup>若加以區分，又可分為四種，實驗研究法(experimental study method)、統計研究法(statistical study method)、個案研究法(case study method)、比較研究法(comparative study method)等。<sup>30</sup>個案研究、比較研究屬於質化研究法；實驗研究、統計研究屬於量化研究法。就本文而言，採行「個案研究」的質化研究法。

在1960年代，「個案研究」曾被批評為不符合科學研究方法，主要是因為包括概念不明確、使用上不明確等因素。<sup>31</sup>然而從最近許多著名的國際關係期刊刊登多篇「個案研究」的文章來看，「個案研究」越來越受到學術界重視。<sup>32</sup>埃弗拉(Stephen Van Evera)曾指出「個案研究」具有五種目的：1、檢證理論(testing theory)；2、創造理論(creating theory)；3、辨識理論前提條件(identifying antecedent conditions)；4、檢驗前提條件的重要性(testing the importance of these antecedent conditions)；5、解釋具有內在價值的案例(explaining cases of intrinsic importance)。<sup>33</sup>

本文採取「個案研究」來檢證各國信心建立措施的演進與利弊得失，以進一步論證提供兩岸軍事互信機制建立的具體作法。在資料蒐集與處理方面，本文採取「文獻分析法」(documentary analysis)，亦即分析與歸納所蒐集的相關文獻資料。所採取之步驟包括：第一，文獻選擇之標準乃著重於各國信心建立措施之相關資料，這些資料以中、西文為主，主要來源為圖書館(政大國關中心、政大綜圖、台大法學院圖書館)內所館藏

---

<sup>28</sup> Delbert C. Miller, *Handbook of Research Design and Social Measurement*, 5<sup>th</sup> (Newbury Park: Sage Publications, 1991), p. 117. 楊國樞等著，《社會及行為科學研究法》，(台北：東華書局，1993年)，頁1。

<sup>29</sup> Frank P. Harvey, and Michael Brecher, *Evaluating Methodology in International Studies* (Michigan: University of Michigan Press, 2002).

<sup>30</sup> Arend Lijphart, "Comparative Politics and the Comparative Method," *The American Political Science Review*, Vol.65, No.3 (September 1971), pp. 682-693.

<sup>31</sup> Piet J. M. Verschuren, "Case Study as a Research Strategy: Some Ambiguities and Opportunities," *International Journal of Social Research Methodology*, Vol.6, No.3 (April 2003), pp. 121-139.

<sup>32</sup> Andrew Bennett and Colin Elman, "Case Study Methods in the International Relations Subfield," *Comparative Political Studies*, Vol.40, No.2 (February 2007), pp. 170-195.

<sup>33</sup> Stephen Van Evera, *Guide to Methods for Students of Political Science* (New York: Cornell University Press, 1997), pp. 55-56.

之書籍，以及問題與研究、中國大陸研究、遠景季刊、美歐月刊、東亞研究、世界經濟與政治、美國研究季刊）所刊登之論文。此外，還有一些重要網站，如智庫網站（蘭德公司、美國新世紀計畫、傳統基金會、布魯金斯學會、國際戰略研究所、外交關係委員會）、新聞媒體網站（International Herald Tribune、Los Angeles Times、New York Times、Washington Post、CNN、人民網、新華網、新紀元網、中時網、聯合網、自由網）等。第二，針對所蒐集資料進行安排，基本上分成有關各國信心建立措施的文獻、有關中國對軍事互信機制觀點的文獻、以及有關臺灣對軍事互信機制觀點的文獻等三類。第三，再從上述三類中交織驗證分析，以作為本文論述的基礎。

## 貳、研究架構

本論文在章節安排上，從學者對軍事互信機制的意涵分析，並藉由各國軍事互信機制發展經驗，分析比較兩岸建立互信機制所面臨的挑戰及困境，研究探討適合兩岸建立軍事互信機制可行之途徑。第一章緒論，本章在說明本篇論文之動機與目的、範圍與限制、方法與架構，使讀者瞭解本篇文章之起始。第二章論述軍事互信機制的緣起與發展，闡述信心建立措施之定義、種類、功能與實施步驟，從既有的理論基礎、歷史背景與發展概況，並探討各國發展經驗與教訓，作為規劃兩岸建立軍事互信機制之重要依據。第三章中共軍事戰略發展與威脅分析，探討中共從毛澤東、鄧小平、江澤民、胡錦濤各時期領導人軍事戰略的發展方向，並分析中共現有的現代化武器裝備，以及其對台軍事戰略趨勢及可能攻台的種種手段，並從中瞭解如何降低誤判而輕起戰端的風險，探究兩岸建立互信之可行途徑。第四章兩岸及美國在軍事互信機制的立場與角色，分析兩岸在建立軍事互信機制之前，首先要先瞭解兩岸所抱持的立場為何，除了我方本身內部政治因素外，中共對臺灣的政策態度更需詳加審視避免我方單方面的論述，雖兩岸日前已簽訂 ECFA，中共軍事部副部長王衛星大校也於「中國評論」月刊，發表建議兩岸共同規劃「兩岸軍事互信機制未來發展路線圖」<sup>34</sup>均顯示對岸的善意，但談判基本的要求，需不

<sup>34</sup> 王衛星，〈兩岸軍人攜手共建軍事安全互信〉，《中國評論月刊》第 134 期，2009 年 2 月號，頁 15。  
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/0/3/9/100903910.html?coluid=54&kindid=0&docid=100903910>

損及中華民國國家利益與福祉並在對等之下展開協商，因此須對影響之因素，逐一分析研究；另外，兩岸軍事互信機制能否成功，美國將扮演關鍵的角色，究竟美國立場為何，也是本章要分析的重點。第五章兩岸建立軍事互信之具體措施，前國防部長陳肇敏先生於 2009 年 6 月 3 日於立法院進行報告時表示已制定兩岸「軍事互信機制」政策綱領並繼續研議修訂中，未來將可由近、中、遠程三方面逐步協商建立，<sup>35</sup>本章在依制定的期程探討現階段兩岸建構互信機制之可行途徑與對我之影響，並研議解決之道。第六章 結論；提出研究心得與建議。

---

&mdate=0304114712 。

<sup>35</sup> 應澤揚、蔡志昇，〈擱置爭議追求雙贏-馬英九時代開展兩岸和平之研究〉，《空軍學術月刊》，609 期(2004 年 6 月)，頁 10。

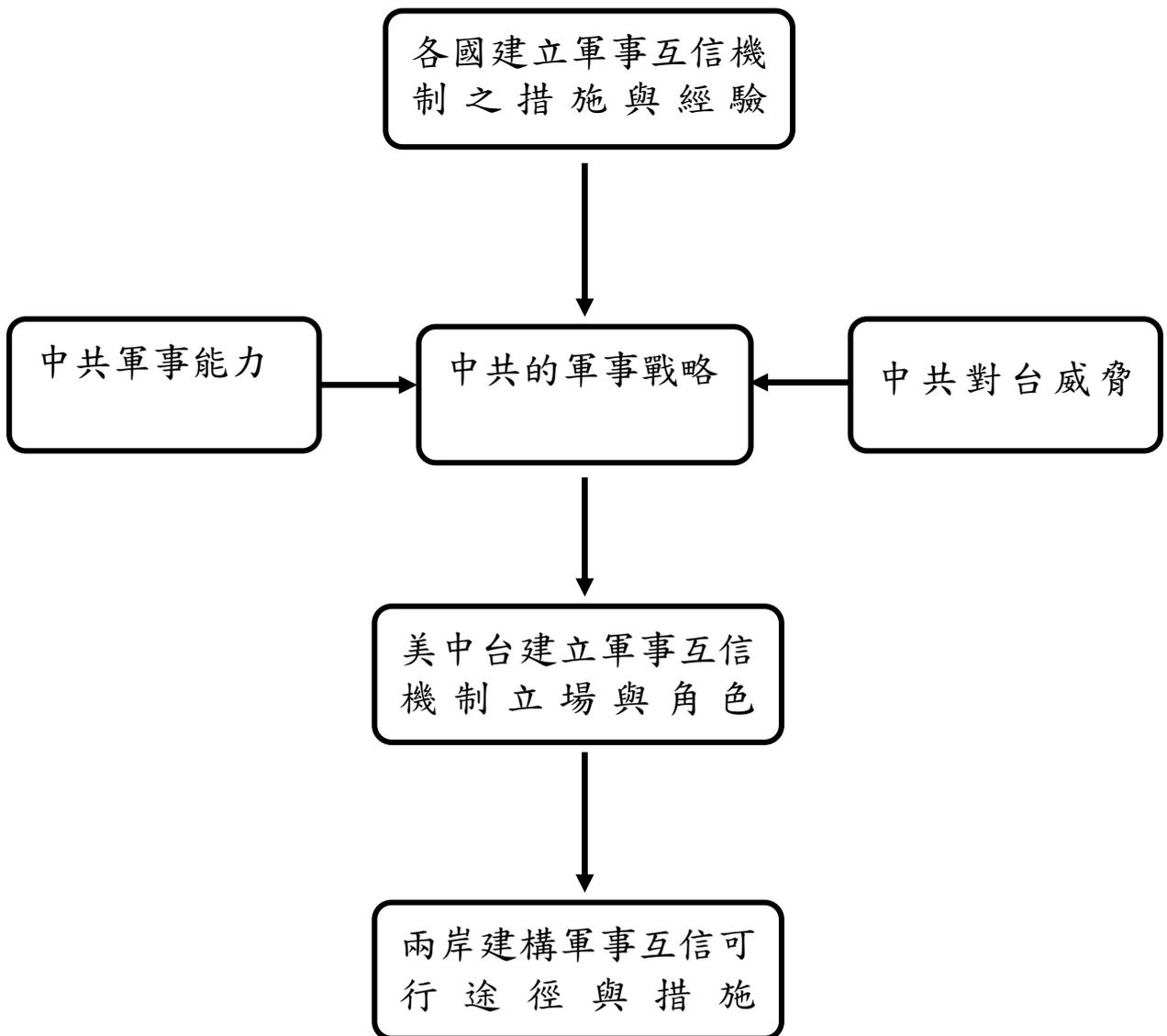


圖 1-1 研究架構圖

## 第二章 軍事互信機制的緣起與發展

「信心建立措施」是國家間可用來降低緊張局勢並避免戰爭衝突危險的工具。CBM 並不是直接用於解決已發生的衝突或對立，而是建立一套架構用來避免或降低，由於不確定和誤解所產生的衝突或對立。CBMs 功能在於增加軍事活動中的透明化（transparency），以協助各國區分自己對於一個實在或潛在對手之意圖或威脅的恐懼到底有沒有根據。<sup>36</sup>因此，CBMs 是有關對於事實的認知，並非單純事實本身，亦即經由相關措施與方法，使各方釐清彼此軍事作為的意圖目的，以避免不必要的誤會與對立。最初，信心建立措施的概念是從軍事層面中的實際經驗所歸納得來的，政治領袖與外交官於是借用相關概念與作法，並發展為預防外交（preventive diplomacy）以及其他的合作安全機制（cooperative security mechanisms），以強化政治與外交效應，並防止負面衝突的趨向。<sup>37</sup>

在國防政策方面，我們回歸馬總統在競選期間所提出的國防政策，可以很清楚看到展開軍事交流，協商兩岸建立「軍事互信機制」即為馬總統所擊劃的國防政策目標之一。此一目標的出發點，我們可以視為兩岸是否能夠達成和平遠景的風向球，畢竟軍事互信機制的目的即在降低敵意，避免因為誤判情勢而造成軍事緊張與對立。我們深知戰爭的威脅與可怕，而如何將戰爭發生的可能性降至最低，即為當今世界上任何一個國家所必須努力的方向。我們認為國防事務的整備與國防政策的擬訂，應是植基於「防患於未然」以及「止戰而不懼戰，備戰而不求戰」的理念上，兩岸長期以來在政治及軍事上一直處於敵對的狀態，然而這種所謂「敵對的狀態」卻不是全世界中國人所樂見，也正因為兩岸敵對狀態無法化解，使得雙方對彼此都心存戒心，無法大步邁向和平的長廊，如今臺灣在歷經二次政黨輪替後，很快的就在兩岸關係上提出了「和解休兵」的想法與實際作

<sup>36</sup> 楊永明，〈CBMS 在亞太地區的運用〉，《問題與研究》，第 38 卷 6 期，（1999 年 6 月），頁 3。

<sup>37</sup> Harry Harding, "Prospects for Cooperative Security Arrangements in the Asia-Pacific Region," *Journal of Northeast Asia Studies*, Vol. 13, No. 3, Fall, 1994, pp.31-41.

爲，對未來的兩岸關係遞出和平的橄欖枝，也得到中共大陸的初步回應，我們或許可以預見兩岸未來在國防政策與軍事作爲上，自然也能建立向和平共處靠攏的可能空間。孫子兵法有云「主不可怒而興師，將不可慍而致戰，合於利則動，不合於利則止；怒可以復喜，慍可以復悅，亡國不可以復存，死者不可以復生。故明君慎之，良將警之，此安國全軍之道也。」<sup>38</sup>這段二千年前兵聖的警語，正說明了兩岸應該走的道路，也道盡現今所暢議軍事互信機制的目的。

## 第一節 軍事互信機制的緣起與定義

「軍事互信機制」在海峽兩岸已成熱門的議題，單純「軍事上」的互信機制，已擴張到兩個政治實體的「政治議題」，不論是中共或是臺灣，在政治的歷史包袱裡，或多或少都有沉重的負擔，要在短期間放棄彼此成見與做出重大的改革是較爲困難的，但不論是地理的因素與經濟的貿易往來，都將兩岸緊緊相繫，也因此而產生了衝突與危機，在多少的衝突壓力下建立軍事互信機制能得到最大效益，是當今爲政者所必須要先思考的議題。

### 壹、軍事互信機制的緣起

「軍事互信機制」係爲「信心建立措施」的一部份，欲探討「軍事互信機制」在國際間的發展與成就，必須以「信心建立措施」的理論爲基礎，以期在理論架構上研究「軍事互信機制」。而以目前國際間就相關安全之對話與機制的建立過程中，皆以「信心建立措施」爲主要對話基礎，再透過此一措施增加彼此的瞭解，並降低因爲誤解而產生的對立，由於此一信心建立措施衍生發展出諸多具體而有效的對話機制，故我們認爲在研究「軍事互信機制」前應先探究「信心建立措施」的理論基礎，然而綜觀信心建立措施的發展，我們可以瞭解信心建立措施並非當代產物，但是信心建措施受到重視則是 20

---

<sup>38</sup> 齊衛國編著，《實用孫子兵法》，(台北，2001年5月)，頁 236-237。

世紀的現象。<sup>39</sup>

目前在一般國際間所進行的軍事安全機制可追溯到 1975 年的歐洲安全合作會議所達成的「赫爾辛基最終議定書」。<sup>40</sup>「歐安會議」的形成乃是前蘇聯為維護在東歐的勢力，及阻止西德加入北大西洋公約組織，以破壞北約團結，於 1954 年 2 月由其外長莫洛托夫在柏林外長會議上，首先倡導召開由所有歐洲國家出席的歐洲安全合作會議，訂立為期 50 年之安全集體條約，要求中立並永久分裂德國，但遭西歐國家所拒絕。到了 60 年代法國總統戴高樂標榜獨立外交，與美關係惡化，前蘇聯適時於 1966 年 6 月，在羅馬尼亞首都布加勒斯特召開華沙公約組織會議，會後要求召開一種全歐會議，建議以六種措施確保歐洲大陸和平與安全。<sup>41</sup>

1971 年 12 月 9、10 兩日，北大西洋公約組織召開理事會議，對歐安會議作出重大決定，在美國為期獲致世界和平，願促歐安會議早日實現的態度下，終於對歐安會議達成協議，正式確定召開。1972 年 11 月 22 日，歐安籌備會議在芬京赫爾辛基正式揭幕，除阿爾巴尼亞拒絕外，歐洲 32 國，加上美國、加拿大，共有卅四國派遣代表出席。<sup>42</sup>1975 年 7 月 30 日，歐安高峰會議在芬蘭首都赫爾辛基舉行，經過三日集議後，於 8 月 1 日由 35 國領袖簽署一項具歷史任務共同宣言，全名為「歐洲安全及合作會議指導與會國家關係的原則宣言」簡稱為「歐洲安全及合作會議最後議定書」，議定書最主要內容為：第一，歐洲安全問題，包括各與會國家關係指導原則宣言及有效執行此等原則的措施；第二，規定經濟、科技、環境等方面的合作事項；第三、明訂人道及其他方面的合作事

<sup>39</sup> 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 1 期，2000 年 1 月，頁 84。

<sup>40</sup> 1973 年北約與華沙公約兩大集團針對裁減傳統武力進行談判時一併召開的「歐洲安全合作會議」(Commission on Security and Cooperation in Europe, CSCE)。在義大利與比利時提議下進行的 CBMs 討論耗時三年，終於在 1975 年簽署「赫爾辛基最終協議」(Helsinki Final Act)。John Borawski, (1986), "The World of CBMs" Avoiding war in the Nuclear Age: Confidence Building Measures for Crisis Stability, Boulder, Colorado: Westview press. p.24.

<sup>41</sup> 此六種措施為：根據獨立和國家主權，不干涉內政、互利、和不同社會制度國家和平共存的原則，發展善鄰關係，發展經濟關係，並在科學、技術、文化與藝術方面加強合作，作為歐洲安全基礎。完全廢除軍事集團。採取實一部分的步驟，以緩和緊張情勢，諸如從其他國家領土，將一切外國軍隊撤退到他們國家的邊境內，在兩個德國國家內，互相減少軍事武力，建立核子自由地帶，和禁止駐紮或通行運送核子武器的飛機或船隻。禁止西德以任何方式取得核子武器。承認一切的現有邊界是神聖不可侵犯的。同意根據以上的原則基礎，和平統一德國。

<sup>42</sup> 羅運治，《歐洲安全既合作會議之研究》，(台北：淡江大學歐洲研究所碩士論文，民國 65 年 5 月)，頁 2。

宜；第四、預定會後行動等四大部分。<sup>43</sup>其中有關「信心建立措施」乃在於第一部分，包括十項原則及信任措施之建立，安全與裁軍等文件。在議定書中規定，超過二萬五千人軍隊重要軍事演習，不論為獨立或是空軍、海軍聯合部隊應在廿一天前通知各國。<sup>44</sup>

「信心建立措施」實施至 1986 年，在歐洲中立國及不結盟國家的提議下，於「斯德哥爾摩會議」（Stockholm Conference），將「信心建立措施」改稱為「信心暨安全建立措施」（Confidence and Security Building Measures, CSBMs）。而兩者之差異，後者較前者更強調軍事意涵的重要性，亦即規範各國軍事行動及軍事意圖的透明化，並藉由擴大軍事交流以降低各國彼此間之誤解、誤判，使危機發生的機率降至最低，爾後分別於 1990、1992、1994 年簽訂的「維也納文件」修訂後，其信心建立措施也愈臻完善。<sup>45</sup>基本上，這種信任建立的機制是用來降低國與國間的緊張局勢，避免戰爭衝突發生，方法是藉著軍事透明化，辨識對手的意圖或威脅。<sup>46</sup>

## 貳、「軍事互信機制」定義

至目前為止，信心建立措施或是軍事互信機制並沒有一個廣為學界接受的規範性定義，有時這個名詞亦以「信心暨安全建立措施」出現，此一用法經常出現在歐洲的文獻裡。目前學界對信心建立措施的定義有廣義與狹義兩種不同的看法，列舉其定義如下：

- 一、培德森（M. Susan Pederson）與韋克斯（Stanley Weeks）認為廣義的信心建立措施可以涵括政治、經濟和環境的安排，這些措施或許跟安全並無直接的關聯，但其間接對整體信心與安全的貢獻，卻可能超過那些專為促進信心與安全而特別設

<sup>43</sup> 趙春山，《蘇聯與歐洲安全合作會議》，（台北：政治大學政治研究所博士論文，民國 69 年 6 月），頁 205。

<sup>44</sup> 歐安會議在最後議定書簽定後，除能密切觀察歐洲安全與合作發展過程外，並照實際的進展，議定往後歐安會議等相關活動，1978 年 5 月聯合國第一次特別階段裁軍會議，法國總統季斯卡建議召開一個新的歐洲裁軍會議，並與歐安會議聯合。1979 年 5 月 15 日，在華沙公約中，建議召開軍事低盪會議，及促成全歐洲關於軍事低盪的安全會議。翁明賢等，《歐洲區域組織》，（台北：五南，民國 83 年 10 月），頁 76。

<sup>45</sup> 林正義，〈歐洲及亞洲信心暨安全建立措施之研究〉，《理論與政策》，第 47 期，（1989 年 6 月），頁 75。

<sup>46</sup> 楊志恆，〈兩岸如何建立一套軍事安全機制〉，《展望跨世紀兩岸關係》研討會，（台北：台大社會科學院國際會議廳，88 年 10 月 16 日），頁 9。

計的措施，<sup>47</sup>他們將軍事與安全上的信心建立措施有關的各項作為，狹義的定義為：「藉增加透明度與可預測性，使得軍事意圖更加清晰，用以降低意外或誤算引發戰爭的風險」。<sup>48</sup>

二、美國戰略暨國際研究中心（The Center for Strategic and International Studies）學者柯薩（Ralph A. Cossa）亦持相同的看法，他定義信心建立措施為：「涵括正式與非正式方式，採用單邊、雙邊或多邊協商途徑，用以應付、防止或解決國家間的軍事與政治不確定問題」。<sup>49</sup>

三、阿福特（Jonathan Alford）則將狹義的信心建立措施定義為：「促使軍事意圖透明化的措施」，<sup>50</sup>可說與上述大同小異。

四、挪威的前國防部長何斯特（John Jorgen Holst）對「信任建立措施」的定義是：「加強雙方在彼此心智及信念更加確定的種種措施，其主要的作用是增加軍事活動的可預測性，使軍事活動有一個正常的規範，並可藉此確定雙方的意圖。」<sup>51</sup>依照何斯特的定義來看「建立信任措施」的範圍是很廣泛的，舉凡各種外交場合、調停、斡旋、仲裁、談判等這些方法均屬「信心建立措施」之範疇。

五、美國國務院公共事務局（U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs）將「信心建立措施」界定為：「國家間協議，以增進公開化、相互瞭解與溝通，來降低因意外、錯估或不良溝通而導致衝突的可能性，和防止授予奇襲、政治恫嚇的機會，藉以增進寧靜及危機時期的穩定」。<sup>52</sup>

---

<sup>47</sup> M. Susan Pederson, and Stanley Weeks(1995), "A Survey of Confidence and Security Building Measures", *Asia Pacific Confidence and Security Measures* (Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies,) ,p.82.

<sup>48</sup> Ibid.p.84.

<sup>49</sup> M. Susan Pederson, and Stanley Weeks (1995), "A Survey of Confidence and Security Building Measures", *Asia Pacific Confidence and Security Measures*, (Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies),p.3.

<sup>50</sup> Jonathan Alford(1981), "The Usefulness and Limitations of CBMs", in William Epstein and Bernard T.

<sup>51</sup> John Jorgen Holst(1983,January/ February), "Confidence Building Measures: a conceptual framework", *Survival*, Vol. 25, No. 1.), p1.挪威為北歐國家，雖然資源豐富但是人口稀少而海岸線很長，在冷戰時期常有蘇聯的軍艦、潛艇及飛機接近甚至侵入其領海及領空，何斯特深知挪威國防的困境，也因此極力的提倡建立信任措施，來作為挪威國防政策的另一項選擇。

<sup>52</sup> Arms Control ; "Confidence-Building Measures", (Washington D.C., U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, January 1985),p.1. Quoted in John Borawski 'The World of CBMs', in John Borawski, *Avoiding*

六、美國史汀生中心（The Henry Stimson Center）主任克雷朋（Michael Krepon）則認為「『信心建立措施』是一種工具，它能使相互敵的國家，運用此一工具來降低彼此間的緊張或避免戰爭的可能，同時亦是排除軍事活動中的神秘面，以協助國家區別真實或潛在敵人的意圖與威脅，使國家間意圖更加透明化，減少彼此間的恐懼感，以保護或提高國家的安全，使其避免遭受危害，但此一工具決不能危及國家內部的安全為前提」。<sup>53</sup>

七、前挪威國防部長何斯特（John Jorgen Hoist）認為信心建立措施定義為：「各種措施的主要作用是增加軍事活動的預測性，使軍事活動有一個正常的規範，並可藉此確定雙方的意圖與行動。」<sup>54</sup>

八、前美國海軍退役少將麥克德威爾（Michael Dwell）認為：「處理、防止或解決各國間不確定（包括軍事與政治等因素）的措施。經由減少不確定性、錯誤的觀念及猜疑，減少偶發衝突事件與戰爭的可能性」。<sup>55</sup>

以上定義觀之，大部分的學者與軍事將領皆認為「軍事互信機制」是一種工具，此項工具是用來降低引發「不必要」戰爭的工具，所謂「不必要」是「『誤判』、『誤解』式的擦槍走火」，其手段是不被具體規範的，可以是正式的協議，也可以是非正式的措施，故本研究將「軍事互信機制」定義為：「為求減少敵我雙方誤判、誤解，降低戰爭發生機率的各種行為。」（有關信心建立措施的定義如表 2-1）。

表2-1：國內外學者對信心建立措施的定義

	定 義
挪威前國防部長何斯特（John Jorgen	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。

War in the Nuclear Age, Confidence-Building Measures for Crisis Stability(Boulder, Colorado,Westview Press, 1986),pp.9-10

<sup>53</sup> Michael Krepon, “Stimson Plays Critical Role in Latest Homeland Security Initiative”, The Henry Stimson Space Center, <http://www.stimson.org/cbm/cbmdef.htm>. 檢視日期：2010年7月5日。

<sup>54</sup> 「以危機管理初探兩岸軍事互信機制」, <http://blog.udn.com/dison4885/819714>. 檢視日期：2010年7月6日。

<sup>55</sup> 同前註。

Holst)	
美國史汀生中心 (Stimson Center)	信心建立措施係降低敵對國家間緊張對峙情勢與避免戰爭爆發之機制；故建立互信的機制，最主要增強相關國家的國家安全。
阿福特 (Jonathan Alford)	信心建立措施為「使軍事意圖明朗化之措施」。
彼得森 (M.Susan Pederson) 和魏克斯 (Stanley Weeks)	廣義的信心建立措施包含許多政治、經濟與環境的設計；狹義的信心建立措施則是與軍事、安全有直接相關而增加信心與安全的作為。
瑪森 (Margaret Mason)	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，它與軍備控制及軍備裁減有關。
林文程	信心建立措施可以包括任何單邊、雙邊、或多邊，被用以因應、阻止或解決國家間之不確定的正式或非正式措施。它可以是經由正式談判所獲致的結果或非正式的協議，可以有或沒有法律拘束力。國家間以雙邊或多邊協定、正式或非正式措施，以促進彼此瞭解，加強軍事活動之可預測性及規範正常軍事活動，以確定雙方意圖。狹意者專指軍事，廣義者則包括政治、軍事或環境等層面。

資料來源：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1期，2000年1月，頁 84。

## 第二節 軍事互信機制的內容與功能

### 壹、軍事互信機制的內容

建立軍事安全機制是冷戰結束以來，各國化解衝突所追求的目標之一。美國史汀生中心的克蘭普將這種安全機制的措施區分為溝通性措施、透明性措施、限制性措施及檢

證性措施等四類<sup>56</sup>，其內容包括下列：

一、溝通性措施：

主要適用於有衝突傾向或緊張關係的國家之間，使能保持開放且暢通的管道。該措施可以消除危機時的緊張局勢，甚至更能以定期性的協商機制，使每一個國家能夠相互討論及預防危機的發生。其主要的內容包含：

- (一) 建立熱線機制：熱線可提供危機發生時，獲得正確資訊的溝通管道。如美國與蘇聯、美國與中共、印度與巴基斯坦間接或直接聯繫溝通的管道。
- (二) 區域溝通中心（Regional Communication Centers）：區域溝通中心可以協助區域國家衝突時之危機管理。例如歐洲安全合作會議所設立的溝通暨安全中心的模式，逐漸為中東地區國家所運用。
- (三) 經常性的定期磋商（Regularly Scheduled Consultation）：經常性的定期磋商提供一個常態性的論壇機制，讓參與國家定期集會發表其所關心的事，甚或是表達其不滿。<sup>57</sup>

二、透明性措施：

主要是增強軍事能立即活動的透明性，在建立互信機制時透明化措施是首要之務，其主要內容如下：

- (一) 必要的事先通知：計畫性的軍事演習（含飛彈試射）、調動必需事先通知，使各國的軍事意圖能更加明顯。若能將定期性的軍事演習時程表公告周知，勢必能更增加國家間信心的建立。
- (二) 資訊交換：透過參與國家提供各國軍隊數量、國防預算規劃、軍事採購，將能夠很清楚的瞭解一個國家目前的軍事能量。資訊的交換，可以是單邊或多邊方式的進行。
- (三) 主動觀察：藉由主動觀察其他國家的軍事演習，以直接取得參與國家的軍事能

<sup>56</sup> 張哲銘，〈信心建立措施的回顧與展望〉臺灣綜合研究院戰略與國際研究所主辦《信心建立措施與國防》研討會宣讀之論文(1999年9月)，頁21。

<sup>57</sup> 例如1972年美蘇海上意外事件協議，中南美洲國家每年召開的軍事首席幕僚會議。

力。

### 三、限制性措施：

用來使各國軍隊彼此間保持某種類型或程度的距離，尤其是在邊界附近。由於一定程度的部隊運動要事先警告對方，也限制了各國準備大舉突襲的能力。

(一) 限武區域 (thin-out zones or limited force deployment zones) 限制靠近某特定領土或邊界的軍備或部隊的類型與數量。<sup>58</sup>

(二) 事前通知的要求 (pre-notification requirements) 像 1986 年斯德哥爾摩協定 (Stockholm Accord) 對軍事演習的限制，主要演習於四十二天前，大規模演習於一至二年前要事先通知相關國家。

### 四、檢證性措施：

用以蒐集資料或確認某國對特定條約或協定的執行情形。

(一) 空中檢查 (aerial inspections) :使各方能監視協定中限武區域軍隊是否有依規定限制、確認有關部隊佈署所交換的資料，並對潛在導致不穩定的活動提供早期警告。<sup>59</sup>

(二) 地面電子感應系統 (ground-base electronic sensing system) : 用互設地面感應系統裝置的模式，確認雙方部隊佈署、數量等資料，並可以檢查某國對裝備限制的執行情形或部隊的移動。<sup>60</sup>

(三) 實地檢查 (on-site inspections) :盤問與例行操作有助於檢查協定的執行情形，檢查可由第三者、對方或雙方聯合執行。<sup>61</sup>巴西與阿根廷聯合清點與控制核子

<sup>58</sup> 例如敘利亞與以色列 1975 年解除緊張狀態協定 (Disengagement Agreement) 的細部條款中建立了延伸二十公里的非軍事區 (demilitarized zone, DMZ)，雙方在此的部隊與武器都受到限制。

<sup>59</sup> 這可以由第三國執行，例如美國對以色列和敘利亞邊界的監視；也可以如同北約與前華沙公約成員於 1988 年開放天空條約 (the Open Skies Treaty) 中之規定，由雙方共同執行。

<sup>60</sup> 西奈半島的地面電子感應系統在 1975 年第二次埃及-以色列解除緊張狀態協定 (the second Egyptian-Israeli Disengagement Agreement) 和 1979 年以埃和平協定 (the Treaty of Peace between Egypt and Israel) 中扮演關鍵角色。

<sup>61</sup> 例如 1988 年成立的美國實地檢查局 (the US On-Site Inspection Agency, OSIA) 查核了俄國對中程核武條約 (Intermediate-Range Nuclear Forces, INF) 的執行情形。為此該局監督了超過一百處的前蘇聯與東歐軍事基地並持續監視俄國曾生產 SS20 型飛彈的工廠。它也護送俄國檢查團以視察美軍基地並監督美國曾生產潘興二型飛彈 (Pershing IIs) 的工廠。夏天生，《從信心建立措施觀點論述兩岸軍事互信機制之建立》，(國立中山大學大陸研究所碩士在職專班論文，96 年 7 月)，頁 19-22。

物質機構 (the Brazilian-Argentine Agency for the Accounting and Control of Nuclear Materials, ABACC)，最近經由對核子設施一連串的例行操作與盤查以檢證核子協定的執行情形。邀請觀察員現場觀看演習的進行、對方得針對相關資訊提出現場查證的要求、開放空中檢證以核檢對方所提供相關軍事資料是否正確。<sup>62</sup>

## 貳、軍事互信機制的類別：

### 一、國力對等型：

是建立在現實或潛在的對手之間，雙方存在戰略性矛盾，具備足以造成重大傷害的軍事力量，但雙方都有避免衝突的願望，彼此設法建立足夠的互信機制。

### 二、聯盟互利型：

互信機制建立在盟邦或區域聯盟，這是較為廣泛的軍事互信機制，其基本條件是為國家安全或區域和平穩定共處而建立互信機制共識。<sup>63</sup>

### 三、國力懸殊型：

屬大國與小國之間的軍事互信機制，通常國力以國土面積與軍事力量判定之，中共與西北部週邊小國所建立的軍事互信機制即屬此類型。

### 四、其他：

除上述三類型外均屬之，包括類似以色列與巴勒斯坦組織的國家與非國家間的軍事互信機制。

## 參、軍事互信機制的階段：

美國史汀生中心 (The Henry L. Stimson Center) 主任麥克魁朋 (Michael Krepon) 進一步將信任建立措施建構一個模式，可以分為三個階段：

### 第一階段：衝突避免 (Conflict Avoidance)：

任何信心建立措施的談判與執行都需要政治意願的支持。在既不危及國家安全又不

<sup>62</sup> 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，88 年 1 月，頁 91

<sup>63</sup> 張自堅，〈建立兩岸軍事互信機制國軍應有之作為〉，《戰略安全論壇》(2003 年 8 月)，頁 16。

使現有衝突惡化的前提下，對立各方的政治領袖同意進行最基本與最初步的溝通與接觸，均屬於第一階段的衝突避免措施，其目的在避免對立的情勢加劇。經由合適的衝突避免措施可以建立一個基本的安全網絡，以防止突發事件造成全面衝突。<sup>64</sup>

衝突避免措施的特色在避免衝突各方發生雙方都不想要的戰爭以及非蓄意的情勢升高（**unintended escalation**），例如設置熱線以及軍事演習的事前通知便有助於達成這些目的。即使在沒有外交關係的國家間也可以採用。通常採取衝突避免措施的時機在爆發戰爭或嚴重對立的危險事件之後。它能提供一段冷卻期（**cooling-off period**）以供各方思考或準備下一階段的接觸。採取衝突避免措施並非希望立即建構一套完整的避免衝突與信心建立之計畫和步驟，而應該抱持一種僅為奠立基礎的態度與作法。由於各方願意採取衝突避免措施的理由和目的各不相同，所以只要務實地先避免衝突情勢，再準備進入第二階段的建立信心措施。避免衝突的例子如設置熱線以及軍事演習的事前通知便有助於達成這些目的。即使在沒有外交關係的國家間也可以採用。

第二階段：信任建立（**Confidence-building**）：

信心建立措施在基本目的和執行作法上均不同於前階段的衝突避免措施。首先，在宗旨目的方面，信心建立措施的作法已不僅是在避免突發的衝突和危機，而要進一步建構彼此的信任和信心。其次，在執行層面，需要更大的政治支持與良性互動。因此從第一階段發展到第二階段相當困難。衝突避免措施較臨時性且易於收效，但信心建立措施需要更多的承諾與實踐，才能增加透明度以取得彼此的瞭解與信任。從衝突避免過渡到信心建立的過程中，最具代表性的具體發展是接受來自敵國、第三國或國際組織的外國軍事觀察者實地監督軍事演習。

此外，在從衝突避免到信心建立的過程中，若各方在核心的關鍵議題沒有重大敵意，則轉型過程將較為順利。通常國內的障礙或重大的戰略問題會對此造成嚴重阻礙。前者包括國內的政治經濟情勢、巨大的反對勢力或國內重大利益考量等；後者例如發展核武或軍事聯盟等問題。當政治和解的風險很大時，需要積極而有遠見的領導。前蘇聯

---

<sup>64</sup> 林正義，〈台海兩岸『信任建立措施』芻議〉，《國防雜誌》，第13卷第12期(2003年6月)，頁4。

總統戈巴契夫（Mikhail Gorbachev）、埃及前總統沙達特（Anwar El-Sadat）和巴西前總統科樂（Collor de Mello）都曾爲了從衝突避免轉化至信心建立而承擔風險。此時衝突避免措施可以提供安全網絡，但是困難的決斷是無法避免的。<sup>65</sup>

從衝突避免過渡到建立信任的過程中，最具代表性的具體發展是接受來自敵國、第三國或國際組織的外國軍事觀察者實地監督軍事演習。此時衝突避免措施可以提供安全網絡，但是困難的決斷是無法避免的。<sup>66</sup>

第三階段：強化和平（Strengthening the Peace）：

如果能克服避免戰爭的重大障礙並開始磋商和平條約，國家領導人就得以繼續利用建立信任措施以強化和平。本階段的目的是擴大並深化既存合作形式並盡可能創造強化和平的積極進展。<sup>67</sup>這些「軍事互信機制」的分類，更能看出它是一項工具，藉以解決兩國間「擦槍走火」所引發的不必要戰爭，並強調其階段性的歷程，以增強兩國間的軍事透明化與彼此的信任。<sup>68</sup>

肆、軍事互信機制的功能：

依學者郭臨伍的看法，軍事互信機制的有以下的功能：<sup>69</sup>

- 一、釐清雙方政治與軍事意圖，消弭其間不確定因素。
- 二、宣示或訂定雙方交往的基本原則與規範。
- 三、具有溢出與議題連結效應，可以開啓並增加溝通管道。
- 四、建立透明與可預測行爲模式，避免猜忌。
- 五、透過檢證制度建立，強化規範的遵守，增加資訊的可信度。

<sup>65</sup> M. Susan Pederson and Stanley Weeks, "A Survey of Confidence and Security Building Measures", in Ralph A. Cossa (ed.), *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington, DC.: The Center for Strategic & International Studies, 1995), p. 82.

<sup>66</sup> Kenneth W. Allen (April 8-9, 1999), "Confidence-Building Measures and the People's Liberation Army", in *The PRC's Reforms at Twenty: Retrospect and Prospects*. An international conference organized by Sun Yat-sen Graduate Institute of Social Science and Humanities, National Chengchi University.

<sup>67</sup> Michael Krepon et al. (1998). *A Handbook of Confidence-Building Measure for Regional Security*, 3rd edition (Washington D. C.: The Stimson Center), pp. 4-13

<sup>68</sup> John Jorgen Holst, "Confidence-Building Measures: A Conceptual Framework" *Survival*, Vol.25, No. 1 (January/February 1983), p.1.

<sup>69</sup> 郭臨伍，〈信心建立措施與兩岸關係〉，《信心建立措施的理論與實際》，臺灣綜合研究院戰略與國際研究所，(2001年2月)，頁174。

六、降低誤判、誤解所引發戰爭的風險。

七、增加相互間信任，促使雙方在安全狀況下進行各項競爭。

八、重視預防措施，消弭衝突與危機起因，開啓和平契機。

表 2-2：郭臨伍對信心建立措施的類型分類與內容

CBMs 的類型	具體內容或措施
宣示性措施	尊重雙方主權完整、尊重現有邊界與現狀、互不侵犯、和平解決爭端。
資訊交換與透明化措施	軍事演習與活動預先通知、演習時間、種類、內容、意圖的告知、國防資訊交流、國防白皮書、兵力規模、裝備類別及數量、部署地點、軍事基地開放參觀、武器發展計畫、武器系統與部署之公佈。
溝通措施	領導人之間或與指揮中心間熱線的設置、定期首長溝通與對話、通訊與查證網路成立、軍事人員及機構交流、定期區域安全對話中心或會議設置、危險軍事意外通報制度、衝突防制中心與諮商性機制的設立。
限制性措施	限制大規模軍事演習、限制演習人員與武器、限制武器部署類別與數量、軍事中立區與非軍事中立區的劃定。
查證性措施	邀請觀察員現場觀察演習的進行、提出現場資訊查證之要求、開放空中查證、核驗對方所提相關軍事資料是否正確。
規範性措施	海上遭遇行為準則或磋商機制、不率先使用核武協定、核武不相互瞄準。
綜合性安全措施	經濟合作、人權保障、毒品走私防制、共同打擊海上犯罪、海上搜索與救難、天災相互援助與動員、共同維護海洋生態、共同科學研究計畫。

資料來源：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（1998 年 1

### 第三節 各國軍事互信機制的發展

#### 壹、各國軍事互信機制發展現況

##### 一、國際間「軍事互信機制」歷史回顧：

在世界各區域或國家間，都會以預防安全為起點，建立互信機制，我們藉助國際上已建立此機制的國家予以一探究竟。（綜整如表 2-3）。

表2-3：國際間已建立的MCBMs 例證表

年代	建立國別	MCBMs 協定
1963 年	美國與蘇聯	諒解備忘錄
1975 年	歐洲安全暨合作會議	赫爾辛基最終議定書
1975 年	以色列與敘利亞	解決緊張狀態協定
1983 年	以色列與埃及	沿西奈半島分隔緩衝區的中線
1991 年	朝鮮半島南北韓	和解、互不侵犯等協定
1992 年	印度與巴基斯坦	預防軍機侵犯空域等協定
1992 年	哈薩克、塔吉克、土庫曼、烏茲別克	維也納文件
1994 年	以色列與巴解組織	和平協定
1996 年	中共與俄羅斯、吉爾吉斯、塔吉克、哈薩克	上海協定
1996 年	中共與印度	新德里協定
1997 年	中共與俄羅斯、吉爾吉斯、塔吉克、哈薩克	邊境地區相互裁減軍事力量的協定
1998 年	中共與美國	海洋軍事諮商協議
1998 年	東協	南海行為準則
2002 年	東協+中共	南海各方面行為宣言

資料來源：林俊龍，《軍事痛苦指數變異下兩岸軍事互信機制建立時機之研究》，（台北：國防管理學院國

防決策科學研究所，2008年），頁23。

表中有大國與小國間的建立模式，也有國力概同者，有國家與國家的建立模式，亦有國家與非國家的建立模式。現就各區域、國家間的互信機制詳述如下：

(一) 歐洲方面：北約與華沙公約在1975年8月在「歐洲安全暨合作會議」共同簽署「赫爾辛基最終議定書」，對軍事演習事前通告與同意他方派員觀摩演習達成協議，其後又了以下的信心建立措施文件，計有：「1986年斯德哥爾摩會議文件」、「1994年維也納信心暨安全建立措施談判文件」、「1994年維也納信心暨安全措施、全球軍事資訊交流談判文件」，在這些文件中，先後增加了「年度軍事活動行程事前通報」、「軍力部署、主要武器計畫與軍事預算資訊交換」、「新型軍事裝備驗證資訊交換」、「國防政策與軍力計畫資訊交換」等措施。<sup>70</sup>

(二) 中東：

1. 以色列與敘利亞：

1975年雙方簽署「解決緊張狀態協定」，建立寬約20公里的「非軍事區」，任何一方在此區域的軍隊與武器部署都將予限制。<sup>71</sup>

2. 以色列與埃及：

1983年建立類似軍事互信機制，其內容為雙方同意沿西奈半島分隔以色列與埃及部隊緩衝區的中線進行空中偵察時，須事前6小時通知對方。<sup>72</sup>

(三) 南亞：印度與巴基斯坦兩個長期敵對的國家，1989年印度佔領喀什米爾後，使

---

<sup>70</sup> John Fry, *The Helsinki Process: Negotiating Security and Cooperation in Europe* (Washington, D.C.: National Defense University press, 1993), pp.192-196; Victor-Yves Ghebal, *Confidence-Building Measures with the CSCE Process: Paragraph-by-paragraph Analysis of the Helsinki Stockholm Regimes* (New York: United Nations, 1989), pp.35-37; SIPRI Yearbook 1991: *World Armament and Disarmament* (Oxford: Oxford University Press, 1991), pp.475-488; SIPRI Yearbook 1993: *World Armaments and Disarmament* (Oxford: Oxford University Press, 1993), pp.635-653; SIPRI Yearbook 1995: *Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp.475-488.

<sup>71</sup> "Confidence-Building Measures in South Asia"<<http://www.stimson.org/?sn=sa> 檢視日期 2010年7月14日 >.

<sup>72</sup> *The Decade for Confidence-Building Measure*"<<http://www.stimson.org/cbm/decade.htm>, 檢視日期 2010年7月14日.>

雙方關係更加惡劣，為防止擦槍走火，雙方於 1992 年簽署了「預防軍機侵犯空域」與「軍事演習、調動與部隊行動事前通告」協定，前者是印巴邊境設立「禁航區」，雙方戰機禁止進入邊境 10 公里範圍以內，無武裝的運輸機及後勤飛機被允許以 1000 公尺以上高度飛越對方空域。後者禁止雙方向邊界調動海、空、陸軍部隊。此外，邊境 5 公里範圍內亦簽署禁止雙方對另一方所有的軍事行動，主要軍事演習必須通告對方，此外亦簽署「禁止攻擊對方核子裝置與設施、雙方作戰指揮官熱線」等軍事互信機制，但卻缺乏政治意願，選擇性遵守、背信與欺瞞下未能建立雙方互信與化解衝突預期效果。<sup>73</sup>

(四) 美國與蘇聯：1962 年 10 月古巴飛彈危機後，為了防止類似事件，兩國於 1963 年 6 月簽訂「諒解備忘錄」，建立領袖間的直接連繫管道（及俗稱的熱線），其後又建立了以下措施：<sup>74</sup>

- 1.1971 年：降低爆發核戰危險措施協定。
- 2.1972 年：防止公海意外事件協定。
- 3.1973 年：防止核子戰爭協定。
- 4.1989 年：防止危險軍事活動協定。
- 5.1989 年：戰略演習通告協定。
- 6.1990 年：歐洲傳統武力條約。
- 7.2010 年：達成新的核裁軍協議《削減和限制進攻性戰略武器條約》。<sup>75</sup>

(五) 朝鮮半島：1970 年代起雙方即進行官方正式的接觸，但爭議不斷，雙方於 1976 年 8 月終止了官方會談，直至 1990 年 9 月，雙方同意在漢城與平壤輪流召開「南北高峰會談」，在 1991 年 12 月 13 日的第五次會談中簽署了「南北韓和

---

<sup>73</sup> Marie-France Desjardins(1996), "Rethinking Confidence-Building Measures" (London: Oxford University Press), pp.51-53.

<sup>74</sup> Memorandum of Understanding between United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics Regarding the Establishment of a Direct Communication Link, quoted in Michael Krepon, ed., *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*, 2nd ed.(Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, 1995)。

<sup>75</sup> 美俄雙方承諾將各自部署的戰略核彈頭削減至 1550 枚，戰略運載工具削減至 700 件。

解、互不侵犯與交流互惠協定」，同年 12 月又簽署了「朝鮮半島非核聯合宣言」。<sup>76</sup>後因敵意太深，北韓又常以戰爭邊緣手段恫嚇對方讓步，使得 MCBMs 進展困難重重。

目前雙方透過美國、俄羅斯、中共、日本、南北韓組成之「六方會談」，試圖緩解北韓發展核武對區域安全可能造成的威脅，從 2003 年 8 月進行第一輪六方會談，迄今六方會談已召開六輪會談。<sup>77</sup>

(六) 中共與鄰邦：原本中共對互信機制興趣不大，但 1990 年代爲了消弭國際間對「中國威脅論」的疑慮，前後共有以下的軍事互信機制措施：

- 1.1996 年 4 月與俄羅斯、吉爾吉斯、塔吉克、哈薩克等國簽署了「上海協定」：關於邊境地區加強軍事領域信任的協定。
- 2.1996 年 11 月，又與印度簽署了「新德里協定」：關於在中印邊境實際控制線地區軍事領域建立信任措施的協定。<sup>78</sup>
- 3.1997 年 5 月，與俄哈吉塔等四國，於莫斯科簽署了「關於邊境地區相互裁減軍事力量的協定」。
- 4.1998 年 7 月，與美國首度簽定「海洋軍事諮商協議」。<sup>79</sup>
- 5.2001 年 5 月中共與俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、烏茲別克等六個國家共同組成的區域性組織「上海合作組織」，是中共與中亞國家爲主所建立的多邊合作對話機制，以增加互信消弭紛爭。<sup>80</sup>

<sup>76</sup> 李明，〈信心建立措施在朝鮮半島：實踐與成效〉，《戰略與國際研究》，第 2 卷第 1 期(2000 年 4 月)，頁 56-82。

<sup>77</sup> 〈朝核問題第六輪六方會談〉，《新華網》，2007 年 3 月 16 日，〈<http://www.xinhuanet.com/world/zt070316/>〉。

<sup>78</sup> 該協定主要內容爲任何一方不得以任何方式對另一方使用武力，或以武力相威脅，不謀求單方面的軍事優勢。在邊界問題最終解決前，雙方將嚴格遵守中、印邊境地區的實際控制線，任何一方的活動都不得超過實際控制線。雙方同意在實際控制線共同商定的地理範圍內，就裁減或限制各自的軍事力量採取如下機制：將各自的軍事力量裁減或限制到與兩國睦鄰友好關係相適應的最低水準；裁減或限制實際控制線共同商定的地理範圍內，各自的武裝力量和武器裝備；交換裁減或限制軍事力量和武器裝備的資料；相互通報重大軍事演習的類型、規模、計畫期限、人數和類別；限制軍用飛行器飛越實際控制線；限制實際控制線的射擊和爆炸活動；加強實際控制線地區雙方軍事人員和機構之間的交往與合作等。詳請參閱莫大華，〈海峽兩岸建立軍事安全制的可能性〉，《尖端科技》，(1999 年 2 月)，頁 110-111。

<sup>79</sup> 〈就海上軍事安全問題中美兩軍舉行首次年度會晤〉，《解放軍報》，1998 年 7 月 16 日，版 3。

<sup>80</sup> 許志嘉，〈中國新睦鄰外交政策：戰略意涵與作爲〉，《遠景基金會季刊》，第 8 卷 3 期，(2007 年 7 月)，頁 59。

6.2003 年 10 月中共簽約加入《東南亞友好合作條約》，成爲非東南亞國家第一個簽署這項條約的區域外國家，向周邊國家宣示中國建構周邊安全環境的決心。<sup>81</sup>

7.2005 年 4 月 11 日，中共國務院總理溫家寶訪問印度期間，中印隨後達成並簽署《關於解決中印邊界問題政治指導原則的協定》，進一步的緩和改善與印度關係。<sup>82</sup>

8.2005 年 7 月 1 日，中共總書記胡錦濤訪問莫斯科，與俄羅斯發表《中俄關於 21 世紀國際秩序的聯合聲明》，強調「和諧世界」的重要性。<sup>83</sup>

9.2007 年 4 月，中共國務院總理溫家寶訪問日本，雙方確認正式建立戰略互惠關係，並提出、增加高層交往、深化互利合作、加強兩軍交往和防務安全對話、擴大人文交流、密切在國際和地區事務的磋商與協調等具體合作內容。<sup>84</sup>

(七) 東協：東協所進行的信心建立措施，目前而言屬官方的「東協區域論壇」與非官方的「亞太安全合作理事會」來負責推動信心建立措施各項工作，目前均屬研究階段，其中 1995 年 8 月，第二屆「東協區域論壇」提出一份「概念文件」，涵蓋許多透明化與信心建立措施建議。第二軌道的「亞太安全合作理事會」其下設有「信心暨安全建立措施工作小組」，負責研究信心建立措施運作相關問題，以彌補「東協區域論壇」力有未逮之處，當前信心建立措施雖未具成效，但東協欲藉此途徑邁向「安全社群」是不變的發展。<sup>85</sup>

<sup>81</sup> 齊彬，〈中國正式加入東南亞友好合作條約 與東盟互信加深〉，《人民網》，2003 年 10 月 8 日，<<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1024/2123245.html>>。

<sup>82</sup> 馬小寧、任彥、陳繼輝，〈溫家寶總理闡述出訪印度三項重要成果〉，《人民日報》，2005 年 4 月 12 日，版 3。

<sup>83</sup> 《新華社》中俄關於 21 世紀國際秩序的聯合聲明《新華網》，2005 年 7 月 1 日，<[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-07/01/content\\_3164594.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-07/01/content_3164594.htm)>。

<sup>84</sup> 〈溫家寶同安倍晉三會談確認中日戰略互惠關係內涵〉《中國網》，2007 年 4 月 12 日，<[http://big5.china.com.cn/international/zhuanti/wjbfhr/2007-04/12/content\\_8103401.htm](http://big5.china.com.cn/international/zhuanti/wjbfhr/2007-04/12/content_8103401.htm)>。

<sup>85</sup> Paridah Abdul Samad and Mokhtar(1995), "ASEAN' Role and Development as a Security Community", *The Indonesian Quarterly*, Vol.23, No.1,pp.67-73.

## 貳、兩岸軍事互信機制回顧

兩岸從 1950 到 1970 年代是高度軍事對峙時期，中共企圖「武力解放臺灣」，我方則主張「光復大陸」；一直到 1970 年代末期兩岸才停止所有的武力接觸，到了 1991 年 11 月兩岸在北京協商共同防制犯罪問題，開啓公開接觸之門，迄 1993 年 4 月「辜汪會談」建立制度化協商管道以來，除了簽訂四項事務性協議外，兩岸關係始終停留在一個中國的定義與主權歸屬的爭論，<sup>86</sup>然而在此一時期，雙方雖然都顯示強烈敵意，但基於不願意打不預期戰爭，以及爭取民心、輿論支持或其他政策上的考慮，在軍事上仍有某些獨特的安排。這些獨特的安排可視為某種程度的 MCBMs，雖然均屬單邊措施，但長期以來已經形成兩岸軍事互信的「默契」。<sup>87</sup>這些「默契」是否可能進一步作為當前「兩岸軍事互信機制」的基礎，值得注意。兩岸在歷史上的雙方默契如下：

### 一、大陸方面：

1. 「單打雙不打」的停火安排。
2. 不在春節間動武的宣示。
3. 戰機不飛越「台海中線」。
4. 不干擾金門、馬祖的軍事運補。

### 二、臺灣方面：

1. 「不製造核武」宣示。
2. 戰機不飛越台海中線，除運輸機外，不降落金門、馬祖。
3. 步兵 234 師（823 砲戰重創解放軍）60 年代不移防外島（避免刺激中共）。
4. 攻擊部隊如陸戰隊或空降部隊不部署金門、馬祖。<sup>88</sup>

綜觀兩岸在高度軍事對峙期間的軍事互信「默契」，都有不傷害對方人民的考慮。大陸「不在春節間動武」，「不干擾金門、馬祖的軍事運補」（戰地軍食民食無法區別）；臺灣「不製造核武」及「不刺激中共」；都顯示這個特色。

<sup>86</sup> 「第一次辜汪會談」，<[http://www.sef.org/content\\_8103401.htm](http://www.sef.org/content_8103401.htm)>。

<sup>87</sup> 宋開榮，〈現階段建構兩岸軍事互信機制的契機〉，《戰略安全論壇》，2003 年 8 月，頁 15-17。

<sup>88</sup> 李明，〈如何建立兩岸互信機制〉，《戰略安全論壇》，2003 年 8 月，頁 3-8。

從上述的歷史回顧，史汀生研究中心建議兩岸軍事互信機制可利用建立軍事熱線、退休將領互訪、海事危難救助協議、軍事演習預先公告、軍事活動或軍隊調動公開透明化等措施。<sup>89</sup>影響兩岸信心建立措施之因素甚多（如政治制度、意識形態、安全認知等），許多因素可說是非常複雜且具挑戰性。然而，只要能充分了解這些因素，並對症下藥，兩岸信心建立措施之推展還是充滿希望的。（兩岸各時期對 CBMS 認知表如 2-4）。

表2-4：兩岸各時期對信心建立措施認知表

	軍事態勢	兩岸對CBMs認知	CBMs
1949-1958	優勢	X	X
1958-1979	優勢	X	X
1979-1992	均勢	X	X
1992-2000	優勢	✓	X

資料來源：作者自行整理

### 參、各國實施軍事互信機制的經驗與教訓

經由歷史上實施的經驗得知，軍事互信機制的弊端如下：

#### 一、選擇性遵守：

選擇性遵守（Selective Compliance）條約規定或是於條約規範的不完全、語意不清、例外條款、漏洞等因素造成，給予締約國解讀的空間。1991年印度與巴基斯坦簽署的「領空入侵防犯條例」中規定：雙方應不得入侵對方領空，但附加規定允許非故意性（Inadvertent violation）入侵，此種規避條款固然可以給予對方偏離航道入侵領空行為合理化的解釋，但也避免了因偶發事件而過度反應，但更讓雙方入侵對方領空大開方便之門。<sup>90</sup>

<sup>89</sup> 〈史汀生中心高級研究員艾倫 Kenneth Allen 訪問臺灣時提出海峽兩岸軍事互信機制的看法〉。《聯合報》，88年4月26日，版2。

<sup>90</sup> Marie-France Desjardins, *Rethinking Confidence-Building Measures* (London: Oxford University

## 二、背信：

背信（Bad Faith）是指嚴重違反條約規定，在軍事互信機制中最好的案例是印巴熱線制度，在印度、巴基斯坦兩國緊張程度升高之際，雙方均刻意未依熱線協定適時將必要訊息告知對方。雙方有鑒於此，於 1991 年建立雙方作戰司令間之熱線，每週應將軍事演習、軍事行動、邊境開火事件、領空入侵等事件告知對方，然而中，印、巴雙方依然不依熱線規定行事，僅透過熱線通報無關痛癢的軍事訊息，完全不遵守熱線制度的規劃。<sup>91</sup>另南北韓也於 1991 年 12 月 13 日簽訂「南、北韓和解、互不侵犯合作交流協議書」，而雙方在協議書中表示互相承認與尊重對方之體制，不干涉對方的內部問題。彼此不毀謗、不中傷。彼此不作破壞、顛覆對方之一切行爲，並願意解除政治軍事性對決狀態，達成民族和解，阻止依武力侵略及衝突，保障和平與緩和緊張。但是北韓卻不遵守協議，屢次在海上與邊界滲透與挑釁，以及派遣潛艇及間諜滲透南韓。<sup>92</sup>而北韓這些作法完全違背了協議的精神與內容。

## 三、刻意欺騙：

刻意欺騙（Deception）即利用信心建立措施提供對方錯誤訊息，在印度與巴基斯坦簽定禁止對方攻擊核子設施協議中規定：雙方必須告知核子設施的精確位置。當印巴雙方首次於 1992 年交換訊息時，雙方刻意隱藏或遺漏一處重要核子設施，而核子設施之位置已是眾所周知之事，印巴兩國刻意遺漏之動機，顯而易見的是在欺敵，意圖混淆對方之判斷。<sup>93</sup>

1998 年 5 月 11 日至 28 日印度與巴基斯坦雙方不顧國際社會的反對，進行一連串的核子試爆。而事後雙方爲了避免發生意外或衝突，印巴兩國總理於 1999 年 1 月會談時同意的約定，在試射飛彈的前一天知會對方。但印度於 1999 年 4 月 12

---

Press,1996), p.51.

<sup>91</sup> Ibid, p.52.

<sup>92</sup> 《中國時報》，87 年 7 月 14 日，版 13。

<sup>93</sup> Marie-France Desjardins, *Rethinking Confidence-Building Measures* (London: Oxford University Press,1996), p.53.

日試射能攜帶核子彈頭的改良型「火神」中程彈道飛彈，而巴基斯坦隨即於 4 月 14 日試射「高立二型」中程彈道飛彈。雙方在試射飛彈後都宣稱有事前通知對方，但對方都予以否認。<sup>94</sup>

由此上述歷史案例可知，軍事互信機制並不是免受戰爭威脅或降低衝突或解決衝突的萬靈丹，唯有敵對雙方先降低彼此敵意，展現互信、互賴，方能達到軍事互信機制的效益，否則就算敵對雙方已建立了互信機制，當衝突升高、敵意加深、軍事力量的不對稱等等因素，皆會使原有的互信機制效益降低或被任何一方毀約而蕩然無存，這似乎也證明要建立軍事互信機制，先要考量敵對雙方的衝突程度或敵意程度（當時各國立場如表 2-5）。

表2-5 歐盟/北約組織/世界貿易組織/美國/蘇聯對CBMs認知表

	軍事態勢	對CBMs的政治認知	CBMs
1945-1975	USA優勢	x	x
1975-1990	均勢	✓	✓
1990-2011	均勢	✓	✓

資料來源：作者自行整理。

## 小結

本章首先分析「信心建立措施」的概念，認為信心建立措施是國家間可用來降低緊張局勢並避免戰爭衝突危險的工具。而有關軍事互信機制的緣起與定義，本文認為「軍事互信機制」係為「信心建立措施」的一部份，在「軍事互信機制」定義部分，至目前為止，軍事互信機制並沒有一個廣為學界接受的規範性定義，本文參考眾多學者專家的定義將「軍事互信機制」定義為：「為求減少敵我雙方誤判、誤解，降低戰爭發生機率的各種行為。」

<sup>94</sup> 《中國時報》，87 年 5 月 29 日，版 13。

其次，在「軍事互信機制」的內容與功能部分，本文依美國史汀生中心的克蘭普將這種安全機制的措施區分為溝通性措施、透明性措施、限制性措施及檢證性措施等四類，及衝突避免（Conflict Avoidance）、建立信任（Confidence-building）、強化和平（Strengthening the Peace）等三階段。功能則依學者郭臨伍的看法，分析釐清雙方政治與軍事意圖，消弭其間不確定因素等 8 項功能。

最後，在各國軍事互信機制的發展部分，分析各國軍事互信機制發展現況，特別是統計分析國際間已建立「軍事互信機制」例證。其次也對兩岸軍事互信機制做了回顧。本文認為，從各國實施軍事互信機制的經驗與教訓得知，軍事互信機制並不是免受戰爭威脅或降低衝突或解決衝突的萬靈丹，唯有敵對雙方先降低彼此敵意，展現互信、互賴，方能達到軍事互信機制的效益，否則就算敵對雙方已建立了互信機制，當衝突升高、敵意加深、軍事力量的不對稱等等因素，皆會使原有的互信機制效益降低。

### 第三章 中共軍事戰略發展與威脅分析

中共第四代領導人胡錦濤自接任中共黨總書記（2002 年 11 月）、國家主席（2003 年 3 月）後，對台政策仍是延續「和平統一、一國兩制」的方針，<sup>95</sup>與「江八點」的主張，<sup>96</sup>並在 2005 年 3 月中共第十屆全國人大三次會議時，接任國家軍事委員會主席，同年 3 月 14 日審議通過「反分裂國家法」，賦予國務院和軍事委員會得以採非和平方式或措施，處理其所謂的「臺灣問題」，促使兩岸敵意再次深化。然而，彰顯胡錦濤在形式與實質上的相關作為與談話，已成為中共涉台的主要指導依據。<sup>97</sup>

2005 年 4 月份中國共產黨總書記胡錦濤邀請中國國民黨主席連戰訪問中國大陸，並於 29 日兩黨達成「兩岸和平發展共同願景」，<sup>98</sup>成為共同努力的目標。今（2011）年 3 月通過「十二五規劃綱要」中，首次將兩岸關係列為專章加以闡述，充分體現中共對兩岸關係的高度重視，成為發展兩岸關係的重要依據，形成「推進『一國兩制』實踐和祖國和平統一大業」的對台政策綱領。<sup>99</sup>凸顯出胡錦濤對台政策的方針，似乎已定調。

<sup>95</sup> 中共第二代領導人鄧小平於 1983 年會見美國新澤西州西北大學教授楊力宇時提出六條和平統一主張，即所謂的「鄧六條」：1.和平統一已成為國共兩黨的共同語言，但不是我吃掉你，也不是你吃掉我。2.建議舉行兩黨平等會談，實行第三次合作，而不提中央和地方談判。3.自治應有一定的限度，條件是不能損害統一的國家利益。4.「三民主義統一中國」是不現實的。5.制度可以不同，代表中國的只能是中華人民共和國。6.統一後，臺灣可以實行與大陸不同的制度，可以有獨有的某些權力。司法獨立。可以保留軍隊，不能對大陸威脅。大陸不派人駐台，不僅軍隊不去，行政人員也不去。臺灣的黨政軍等系統，都由臺灣自己來管。中央政府還要給臺灣留出名額。「鄧小平提出的六條和平統一主張」，翌年 5 月，在中共第六屆人民代表大會第二次會議上所作的「政府工作報告」中正式提出了「一國兩制」的構想。至此，「一國兩制」成為具有法律效力的國策，[http://news.xinhuanet.com/taiwan/2004-12/17/content\\_2346424.htm](http://news.xinhuanet.com/taiwan/2004-12/17/content_2346424.htm)；「和平統一，一國兩制」，[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content\\_704667.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_704667.htm)。

<sup>96</sup> 1995 年江澤民就發展兩岸關係所提出的八項主張。主要內容有：一、堅持一個中國原則，是實現和平統一的基礎和前提。二、反對臺灣以搞「兩個中國」、「一中一台」為目的。三、在一個中國原則下，正式結束兩岸敵對狀態。四、我們不承諾放棄使用武力。五、相互往來和交流，增進瞭解和互信。六、兩岸同胞要共同繼承和發揚中華文化的優秀傳統，是統一的基礎。七、充分尊重臺灣同胞的生活方式和當家作主的願望，保護臺灣一切正當權益。八、中國人的事我們自己辦，不需要借助任何國際場合。江澤民這八點重要談話，後來稱為「江八點」，<http://www.pladaily.com.cn/item/taiwan/index.htm>。

<sup>97</sup> 〈「江八點」11 週年，低調紀念，「胡四點」抬頭，中共今年兩岸政策將更開放〉，《中國時報》，95 年 1 月 20 日，版 A13。意味著中共對臺政策已由「江八點」時代，進入「胡四點」時代。

<sup>98</sup> 詳細內容請參閱〈中國共產黨總書記胡錦濤與中國國民黨主席連戰會談新聞公報〉，[http://news.xinhuanet.com/tw/2005-04/29/content\\_8200179.htm](http://news.xinhuanet.com/tw/2005-04/29/content_8200179.htm)。

<sup>99</sup> 《中國時報》，2011 年 3 月 13 日，版 1。

## 第一節 中共當前現代化戰力評析

中共的軍事戰略，受到過去作戰經驗、國力及外在國際體系變遷等因素之影響。而影響中共「軍事戰略」發展最深遠的，莫過於「毛澤東的軍事思想」。自 1935 年 1 月的「遵義會議」，確立毛澤東在中國共產黨及紅軍中的領導地位之後，「毛澤東軍事思想」就成為中共革命戰爭及軍隊建設之指導原則<sup>100</sup>。而毛澤東軍事思想的核心就是「人民戰爭」之觀念。從中共創立軍隊以來，因應多次國內、外戰略環境的改變，使其軍事思想與「軍事戰略」歷經數次的變革。學者在論及中共軍事戰略演變時，均有不同的劃分方式，本文將中共軍事變革緣起區分為下述 3 個階段。

### 壹、毛澤東的軍事變革－總結經驗，落實政策、準備打仗

#### 一、採取階級對立鬥爭型態來詮釋戰爭

影響中共軍事戰略發展最深遠的，莫過於毛澤東的軍事思想，而毛澤東對戰爭的見解又深受「馬列主義」影響。馬克斯認為「一般戰爭的根源，只要有利益相互對立、衝突與社會地位不同的階級存在，階級間的戰爭就不會熄火。」<sup>101</sup>毛澤東服膺於馬克斯、恩格斯、列寧等人之理念，從階級對立與鬥爭的角度來詮釋戰爭，視戰爭為「民族與民族、國家和國家、階級和階級、政治集團和政治集團之間相互鬥爭的最高形式。」<sup>102</sup>他認為階級的矛盾要發展到一定階段，雙方才是採取外部對抗的形式、<sup>103</sup>只要帝國主義繼續存在，戰爭就無法避免。一切反革命戰爭都是正義的，一切阻礙進步的戰爭都是非正義的。<sup>104</sup>他進一步說明，如民族解放戰爭，階級解放戰爭與反侵略戰爭均屬於「正義戰爭」；而包括反革命戰爭、侵略戰爭等均屬「非正義戰爭」。<sup>105</sup>毛澤東強調消滅戰爭是共產黨人的最終目的，並把消滅戰爭隨同全人類實現共產主義的遠大目標聯繫起來，而戰爭的目的就是在

<sup>100</sup> 關於毛澤東軍事思想在中共革命及軍事建設上的地位，參見楊得志，《中國軍事大辭典》（海口，海南出版社，1992 年），頁 101-103。

<sup>101</sup> 《馬克斯恩格斯選集》（北京，人民出版社，第 1 卷，1972 年），頁 708。

<sup>102</sup> 《列寧全集》，（北京，人民出版社，第 1 卷，1972 年），頁 111。

<sup>103</sup> 《列寧全集》，前揭書，頁 334。

<sup>104</sup> 《毛澤東選集》，（北京，人民出版社第 1 卷，1991 年第 2 版），頁 174。

<sup>105</sup> 王憲志等合編，《毛澤東軍事思想》（北京，海潮出版社，1992 年），頁 110-111。

於消滅戰爭。<sup>106</sup>

## 二、凸顯「人民戰爭」、「積極防禦」戰略思想準備戰爭

中共「人民戰爭」思想的基本精神在以「共黨」為領導核心，充分動員組織與武裝人民群眾，徹底實行全面的人民戰爭。由於中共「建政」初期，國際格局處於美、蘇兩強對立，毛澤東研判世局的發展是「戰爭與革命」、「世界戰爭不可避免」，因「中國」軍事落後，無法進行正規化與現代化，只能進行「人民戰爭」，以「積極防禦」的戰略思想，藉廣大領土，誘敵深入再加以殲滅。基於「韓戰」時期，中共「人民戰爭」的戰略思想完全無法發揮作用的教訓，共軍在 1950 年代的「軍事現代化」，乃集中於改善與現代化先進國家作戰所發生的缺陷與侷限性。<sup>107</sup>1960 年代由於「中」、蘇交惡，中共擔心美、蘇兩大超強的威脅，使得「人民戰爭」思想再度復甦，成為中共對抗超強的有效手段。

綜上分析，毛澤東處於中國正進行革命時期，國際間發生第一、二次大戰，歐洲社會主義興起，形成資本主義與社會主義對抗，毛將中國革命與世界革命聯繫，取得大陸政權後又因與蘇聯交惡，瀕臨戰爭的威脅，國家發展則以臨戰狀態下為施政重點，因此，將毛的時期稱為「掃蕩戰爭與革命的年代」。<sup>108</sup>毛以「一條線」、「一大片」、「三個世界」的戰略概念構思，<sup>109</sup>推行邊緣地帶戰略以及對新中國敵視和封鎖政策，提出中間地帶（1946 年）戰略理論。1960 年至 1970 年初，中共在蘇聯推行「蘇聯一國建設模式，干涉別國內政，在統一的社會主義陣營內部埋下分裂種子。但戰略主要思維，仍以軍力建設的臨戰狀態為軸，毛以國防軍力建設為核心，1961 年批准《導彈、原子彈應堅持攻關的報告》進行獨立自主造彈工程。1964 年提出加強後方建設，主張大小三線的軍事經濟建設，1969 年 3 月中共九大預備會議，毛澤東提出九大戰略任務是總結經驗，落實政

<sup>106</sup> 《毛澤東選集》，前揭書，頁 174。

<sup>107</sup> 沈明室，《改革開放後的解放軍》（臺北，慧眾文化出版公司，民國 84 年 8 月），頁 28。

<sup>108</sup> 二次大戰後兩極格局形成，雖然毛接受前蘇聯「兩個陣營」提法，但沒有放棄中間地帶想法，期望以反殖民主義的民族解放運動，牽制或削弱美國的力量，以小戰抑制人戰的發生。1960 年至 1970 年初，中共在蘇聯推行「蘇聯一國建設模式，干涉別國內政，在統一的社會主義陣營內部埋下分裂的種子。

<sup>109</sup> 1970 年美國採取聯中制蘇戰略逐步形成，中共國際戰略的被動局勢得以扭轉，毛澤東在 1973 年向季辛吉提出，一條線戰略，「劃一條連結美國到日本、中國、巴基斯坦、伊朗、土耳其和歐洲的戰略線。

策、準備打仗，這三句成爲九大的指導思維，並引導中共的軍事戰略建構一直至毛去世。

## 貳、鄧小平的軍事變革—和平與發展、制約戰爭、創造和平環境

### 一、將軍事戰略由「人民戰爭」調整爲「高技術條件下人民戰爭」

基本上鄧小平對戰爭的看法稍不同於毛澤東，鄧小平提出「世界大戰可以避免」的新觀念。且中共 1979 年發動「懲越戰爭」後，促進了共軍在軍事戰略思想的重新檢討和修正。當時的國防部長徐向前提出了關於理論改革很有說服力的論證。他認爲必須要研究敵人，知己知彼，找到當今條件下指揮人民戰爭的規律。

<sup>110</sup>在 1970 年代末期，由於軍事科技的穩定提升，蘇聯軍隊獲得前所未有的火力精準度、射程與摧毀力。中共戰略家察覺，若蘇聯發動無預警的攻擊，其具有空前毀滅潛力的現代化武器裝備，特別是核武，將可對中共軍事、經濟與政治中心發動災難性後果的攻擊。而「現代條件下人民戰爭」將使共軍擁有預備方案，可因應未來非全面性入侵的安全威脅。

本階段中共「軍事戰略」之最重要改變，來自於 1985 年 6 月中共「中央軍委擴大會議」之決議。鄧小平在會議上的講話，否定以往毛澤東要準備「大打、早打、打核武戰爭」的主張，認爲世界戰爭的危險雖然存在，但並不是迫切的，如果工作做得好，在較長時間不發生大規模戰爭是有可能的。<sup>111</sup>但是他指出一些偶然、局部性戰爭是難以預料的。<sup>112</sup>鄧小平的講話使中共的「軍事戰略」開始強調要因應未來可能發生之「局部戰爭」，改採「小打有把握（打局部戰爭）；中打有條件（於大陸邊境突發國與國之戰爭）；大打有基礎（與美國及前蘇聯爭霸或世界戰爭）」，以及「打贏小戰、遏止中戰的指導」發展戰役理論，一切爲局部戰爭做好準備，而以「人民戰爭」爲基礎的戰略戰術，亦改爲確立新的歷史條件下的「積極防禦」戰略方針。並以「四個現代化」爲國家戰略目標，將中國共產黨的重點轉移到「社會主義現代化」，並將軍事戰略由「人民戰爭」調整爲「高技術

<sup>110</sup> 徐向前，《努力達成國防現代化》（北京，紅旗，1979 年 10 月 2 日），頁 20。

<sup>111</sup> 《鄧小平文選》，（北京，人民出版社，第 3 卷，1993 年），頁 126-129。

<sup>112</sup> 金羽主，《鄧小平國際戰略思想研究》（瀋陽，遼寧人民出版社，1992 年），頁 256。

條件下人民戰爭」。

## 二、積極營造和平發展環境，以制約戰爭

為拓展國家力量，鄧小平期望建設，爭取建設中國由弱轉強的時間，達富國強兵理想。消極方式是要遏制戰爭，積極方略則是和平環境的塑造，因此遏制戰爭與和平環境的創造，成為鄧的主要戰略決策，強調國際總體環境是朝緩和發展，和平與發展有其時代特性，世界上真正大的問題是帶有全球性的戰略問題，一個是和平問題，一個是經濟問題。和平問題是東西問題，經濟問題是南北問題，概括起來就是東西南北四個字。而「南北問題及經濟，發展問題則是核心問題。對外政策軸心主基於兩句話，一是反對霸權主義，維護世界和平；另一是中國永遠屬於第三世界。<sup>113</sup>在其戰略決策指導上，由均勢戰略到戰略權力平衡原則的開展。亦即是，中國扮演積極角色，在美蘇三角關係中，扮演「平衡者」，進行國際平衡戰略的操作，而軍事戰略的設計，必須將戰略研究重心，從打贏戰爭轉到制約戰爭爆發上來。<sup>114</sup>易言之，從權力平衡者到霸權受轉移者的戰略方針，在此一時期便已開始佈局。

## 參、江澤民的軍事變革—強化質量、科技強軍、達成首戰決勝目標

### 一、強化「科技強軍」與「質量建軍」的建軍路線

中共 2006 年 3 月 14 日第十屆全國人民代表大會第四次會議批准「十一五規劃綱要」方向，涵括未來五年（2006-2010 年）國民經濟、社會發展與國防和軍隊建設等層面，即已提出「科學發展觀」和構建社會主義和諧社會的重大戰略思想，<sup>115</sup>並形成中共黨內最新理論創見，具有普遍長期的指導意義，<sup>116</sup>其中具體闡述了三個必須：必須堅持以經濟建設為中心，國防建設必須服從國家經濟建設的大局；必須在集中力量進行經濟建設的同時，努力加強國防建設，使國防建設在國家財力增長的基礎上不斷有所發展；必須形成國防建設和經濟建設相互促進、協

<sup>113</sup> 彭光謙、姚有志編著，《鄧小平戰略思想》（北京，軍事科學出版社，1994.8 月），頁 103~108。

<sup>114</sup> 高金鈿主編，《鄧小平國際戰略思想研究》，北京，國防大學出版社，1992 年 3 月，頁 26~44。

<sup>115</sup> 《解放軍報》，2006 年 3 月 17 日，版 1。

<sup>116</sup> 《解放軍報》，2006 年 3 月 23 日，版 1。

調發展的機制。顯然，從 2003 年迄今，「科學發展觀」指導「科技強軍」、「質量建軍」的建軍路線，已將國家戰略中國防戰略思維的建構，具體而微的落實於軍事戰略作為的變革中。

## 二、講求的是「時、空、力、效」結合，達成「首戰決勝」的目標

由於江澤民主政時期，中共的綜合國力顯著提高，國防實力亦因此加強。尤其自 1991 年發生第一次波灣戰爭中，美國以專業化部隊應用高科技、非核武器準確的攻擊，並癱瘓伊拉克的指揮系統及反抗力量，出乎中共預料之外，在不到一個月時間取得絕對的勝利，使中共開始重視「高技術條件下局部戰爭」，亦激起中共對其國家「軍事戰略」的論辯。例如：中共解放軍出版社所出版的「高技術戰爭哲理」書中表示：「海灣戰爭是戰爭歷史發展的轉捩點。它意味著世界軍事史上一個舊時代的結束，與一個新時代的開始」。並指出「如何認識和掌握高科技戰爭的本質和規律，至今仍是人們普遍關注的問題。」<sup>117</sup>

中共中央軍委會於 1991 年初召開三次會議，重新評估與研究未來之「軍事戰略」。當時，中共國家主席江澤民強調「技術落後就意味著被動挨打」，並呼籲共軍強化高科技，尤其是電子技術的研發與運用。<sup>118</sup>另外，中共中央軍委會副主席劉華清也於 1993 年強調：「高科技對戰爭型態與作戰方法有重大影響。」<sup>119</sup>江澤民更提出「科技強軍」的戰略思想與「兩個根本性轉變」<sup>120</sup>的戰略決策，以強化共軍的質量建設，但是也不忘強調：「抓好民兵工作，形成『人民戰爭』的江洋大海。」中共的軍事戰略乃應勢轉變為「高技術下局部戰爭」戰略。作戰指導原則是「損小、效高、快打、速決」，講求的是「時、空、力、效」的結合，期達成「首戰決勝」的目標。

<sup>117</sup> 梁必駁、趙魯杰等合編，《高技術戰爭哲理》（北京，中共解放軍出版社，1995 年），頁 6。

<sup>118</sup> 姚延進，《跨世紀的治軍之道—學習江澤民同志關於軍隊建設的論述》（北京，國防大學出版社，1998 年），頁 109。

<sup>119</sup> 劉華清，〈堅定不移的沿著建設有中國特色現代化軍隊的道路前進〉，《求是》，（第 15 期，1993 年），頁 25。

<sup>120</sup> 「兩個根本性轉變」就是：在軍事鬥爭準備上由應付一般條件下局鑑戰爭向打贏現代技術特別是高科技條件下局鑑戰爭轉變；在軍隊建設上由數量規模型向質量效能型、人力密集型向科技密集型轉變。

## 肆、胡錦濤時期發展趨勢

胡錦濤主政以來隨著中共政經力量提升，其亟欲支配的領域亦相應擴大，中共的軍事變革必須能滿足這項需求。換言之，中共期望其軍事力量能夠有效輔助國家戰略目標的達成，超越領土、領海、領空等傳統國境，而投射到與國家利益相關的地理與空間範圍。美國國防部《2010 年中共軍力報告》中亦指出中共近年來的軍事發展，<sup>121</sup>已顯露出其企圖將軍事活動與目標掌控能力延伸至第二島鏈及深入西太平洋的企圖。

### 一、堅持「積極防禦」戰略思想

中共積極防禦戰略非源自今日，早在毛澤東時期即為中共革命戰爭的指導思想，實行「積極防禦」軍事戰略，堅持「人民戰爭」思想。<sup>122</sup>事實上，積極防禦戰略是中共軍事戰略總指導思想和原則，是制訂戰略的理論依據，是結合具體戰爭實際的運用和發展。因此，積極防禦戰略應是中共當前軍事戰略的指導思想，更是其未來從事軍事建設奉行的圭臬。中共軍方認為，積極防禦戰略是攻守合一的戰略，也就是同時強調攻擊與防禦等兩種作戰類型。所以，強調要打贏高技術條件下的局部戰爭，積極防禦戰略益顯其重要性與時代性。積極防禦戰略思想的主內容：1.做好充分、必要的戰爭準備；2.實行後發制人；3.進攻和防禦緊密結合；4.正確運用各種作戰形式；5.適時進行戰略轉變；6.對待強敵堅持持久戰；7.多種武裝力量、多種鬥爭形式相配合；8.立足於以劣勢裝備戰勝優勢裝備之敵；9.建設鞏固的戰略後方。當然，這也說明其戰略發展之方向及重點。

### 二、續朝「打贏高科技（信息化為核心）之局部戰爭」方向邁進

美國學者亞倫·懷汀（Allen Whiting）根據訪談及分析解放軍報等報刊雜誌上之文章，發現中共安全認知上，認為南海是一個立即威脅、臺灣是近程威脅，美國是長程威脅。<sup>123</sup>是故，其 21 世紀軍事戰略將以朝制止和打贏高科技局部戰爭為主，而手段則轉向「高科技武器」為主的趨向，特別是信息化作戰，「網軍」的

<sup>121</sup> 〈美國國防部「2010 中共軍力報告」〉，<http://www.defenselink.mil/pubs/china.html>。

<sup>122</sup> 中共研究雜誌社編，《1996 中共年報》，（台北：中共研究雜誌社，1996 年），頁 7。

<sup>123</sup> Allen S. Whiting, "The PLA and China's Threat Perception", *The China Quarterly*, No.147, 1996, pp.596-615.

成立即為明證。

### 三、調整海、空戰略優先順序

1992年1月，中央軍委會第九號文件：「裝備改革重點在海、空軍」，要求空軍在五年內達到或接近世界90年初的水準，海軍要從沿海走向海洋。中共認為「空權」已不再是空軍獨特使用，「空權」將不僅是作戰勝利的主條件，更將成為必要的絕對因素；未來空權戰力不僅是直接主導戰爭的勝負，也將是達成「威懾」戰略的主要手段。

中共發展「遠洋戰略」對其軍事戰略影響最大，蓋中共將其軍事戰略優先順序，由原先擬定之「南海、中印邊境、東南沿海」，調整為「東南沿海、南海、中印邊境」，更明確指出：「要把東南沿海作為未來軍事鬥爭的重點方向」，為其向東發展「經略海洋」鋪路。劉華清亦強調說明：「今後各海軍艦隊的演習範圍，北起海參崴，南到麻六甲海峽，東出長江三千哩，西入印度洋海域。」這已經說明的很清楚，中共未來海上兵力的發展，必然是朝向遠洋的企圖邁進。中共希望藉建立「戰略國境」縱深，使沿海省份由「防禦前線」轉變成「戰略後方」。<sup>124</sup>面對其21世紀發展的新軍事戰略，除西進大陸外，還要出大海，建設「海上中國」；可見其海洋國土意識漸增，未來軍事戰略發展上，應加強海、空軍各項建設及研發、採購，以配合其未來走向世界海洋戰略發展，當然，甚至是中共欲行「權力平衡」的基本條件。

### 四、加強「小型化與精準化」的核武戰略

在核子軍事戰略上，採取建設有限核武力量，通過打擊敵方的政治、經濟中心，以達遏制核戰爆發的戰略；今美、俄相互裁減核子武力，中共仍持續發展戰略核子武力。<sup>125</sup>林中斌認為，中共核武發展係為了國家的尊嚴、主權、安全、全球影響力、區域霸權、內部政治凝結力及經濟發展等目標。因此，未來核武發展必針

<sup>124</sup> 林中斌，《2010 中共軍力評估》，(台北：麥田出版，87年1月)，頁168。

<sup>125</sup> 高一中譯，David R. tanks 著，《日本與彈道飛彈防禦美國國家飛彈防禦：政策議題與技術能力》(台北：國防部史政編譯室，2002年6月)，頁18-23。

對其核武射程、威力、數量、精確度等研發，俾以增進其實力。

## 五、加強建立快速反應部隊

中共認為未來最可能面臨的衝突是區域性戰爭，由於發生具有相當程度突然性，因此在區域衝突升高為軍事對抗前，因此需建立輕型、聯合和效率高閉兵力。<sup>126</sup>在有計畫擴編下，現今快反部隊人數已超過二十萬，組成部隊亦以陸軍為骨幹。這支部隊亦稱「拳頭部隊」，它是一支訓練精良、裝備新穎且具機動力的部隊，主任務為對區域危機進行反應。近年來，中共由俄羅斯引進了伊留申七六 M 運輸機與 Mi-17 直升機，對中共快反部隊戰力提升甚具價值。未來，隨其運輸載具的現代化，快速反應部隊不難成為一支具嚇阻能力的機動作戰勁旅。

## 第二節 中共現有武器裝備分析

### 壹、飛機

中共空軍自 1992 年起向俄羅斯購買蘇愷 27 戰機共 78 架，並且在 1995 年和俄國簽約，由俄方授權中方在 15 年內組裝 200 架蘇愷 27SK 型戰機，至今已組裝完成 60 架，因此共軍應擁有 138 架蘇愷 27 戰機，扣除蘇愷戰機成軍以來的事務損失，共軍仍約擁有 130 架左右的蘇愷 27。另外，中共空軍自 2000 年開始，再從俄羅斯引進蘇愷 30MKK 戰機共 76 架，另外海軍航空兵也在 2004 年向俄國購買 24 架蘇愷 30MK2，故中共空軍及海軍航空兵應擁有 100 架蘇愷 30 戰機，扣除事務損失，仍約擁有 95 架以上的蘇愷 30。<sup>127</sup>同時，中共已取得自俄羅斯購買的 20 架伊爾 76 式中型運輸機，配屬空降 15 軍使用，在 2005 年 8 月中俄聯合軍演結束後，中共國防部長曹剛川訪俄期間，又向俄國採購 30 架伊爾 76，<sup>128</sup>因此共軍在未來幾年內共將擁有 50 架伊爾 76 型運輸機。

另外，中共自行研製的戰機中，殲 10 除了生產了 10 架左右的原型機供作測試用途

<sup>126</sup> 楊紫函、吳奇達、張勇傑、黃俊彥譯，《2001 亞太安全觀》(台北：國防部史政編譯室，2002 年 3 月)，頁 55。

<sup>127</sup> Department of Defense, The Military Power of the People's Republic of China: 2005, Annual Report to Congress, Pursuant to the National Defense Authorization Act, Fiscal Year 2008, USA, p.4.

<sup>128</sup> 〈軍演結束軍購開始 中共下訂 採購運輸機加油機〉，《中國時報》，2008 年 8 月 29 日，版 13。

外，生產線已開始量產，目前應已產製 30 架左右的殲 10。這款戰機除了空軍使用外，中共並將研發可自航空母艦起降的艦載型，未來海軍航空兵也將配備殲 10 戰機。除了殲 10，中共亦自行研製殲轟 7 型戰機，並且以此型飛機為基礎，進行偵察機的研發和改良。目前海軍航空兵擁有約 20 餘架的殲轟 7，中共另針對空軍的需求，將此型戰機改良為殲轟 7A，以供空軍使用，但由於殲轟 7A 性能不如空軍已擁有的蘇愷 30MKK，因此到目前為止，僅有少數幾架殲轟 7A 撥交空軍。在改良為偵察機方面，目前已有 5 架左右的殲轟 7 改良為偵察機撥交海軍航空兵使用。此外，中共也於今（2011）年 2 月正式向外公開展示其自行研發的殲 20 匿蹤戰機，對臺灣乃至美國未來制空權的掌握，造成嚴重的衝擊。<sup>129</sup>

其次中共也針對老舊的轟 6 型飛機進行改裝，除了改裝作為殲 8D 所須的空中加油機外，中共並且得到俄羅斯的技術援助，將轟 6 加裝飛彈射控系統，成為轟 6H。這款飛機可攜帶空對地飛彈，目前中共約擁有 50 餘架轟 6H。另外這款飛機亦有加裝空對艦飛彈，成為轟 6G，但目前僅有少數幾架撥交部隊使用。另在預警機方面，中共在與以色列合作研製空中預警機計劃受挫後，於 2000 年起自行以伊爾 76 式飛機為載台研發預警機，外界對這款預警機已完成的數量看法不一，從 1 架到 4 架都有，因此其實際數量界於 1 至 4 架之間。

在電子干擾機方面，中共近年來亦對其舊式的運 8 型運輸機進行改裝，使成為具電子干擾性能的運 8 遠距干擾機。在無人飛行器（Unmanned Aerial Vehicle,UAV）方面，中共於 2002 年向以色列購買超過 100 架反輻射無人攻擊機，並在美伊戰爭結束之後將老舊淘汰的殲 6 戰機改裝成無人攻擊機，目前已有將近 200 架的殲 6 移作研發及改裝用途。同時中共也正在研製類似美軍使用的無人偵察機，也已量產服役。在直升機方面，共軍現役機種為向俄羅斯購買的直 9、米 17 兩種，主要擔任運輸和機降作戰任務；另有武直 9 武裝攻擊直升機，係由直 9 改裝而成，性能不佳。中共為提升陸航直升機隊戰力，自行研發武直 10 攻擊直升機，並於 2009 年 10 月 1 日中共紀念建國 60 周年在天安門廣

---

<sup>129</sup> 《中國時報》，2011 年 2 月 18 日，A3。

場舉行的閱兵式上，將上述自製研發的武器亮相。<sup>130</sup>

## 貳、艦艇

中共於 1997 年向俄羅斯購買 2 艘 7000 噸級的現代級導彈驅逐艦，並於 2000 年底前完成移交，配屬東海艦隊，分別為編號 136 的杭州號，以及編號 137 的福州號。2001 年中共再向俄方增購 2 艘現代艦，並於 2005 年完成交艦。在自製大型艦艇方面，中共於 1999 年自製完成並移交海軍 1 艘 6000 噸級的旅海級導彈驅逐艦，配屬南海艦隊，為編號 167 的深圳號；中共至今共自製 5 艘 6000 噸級以上的大型艦艇，編號從 167 到 171，其中 168 艦已移交海軍，並已於 2005 年 8 月中俄聯合軍演時與俄羅斯海軍現代艦編隊進行演練，169、170 及 171 艦則艦身已完成服役。值得注意的是 170、171 兩艦將裝配相位控制陣列雷達，是中共海軍自製的神盾級導彈驅逐艦。其次，中共於今（2011）年 4 月中旬向國內外媒體公布其 1998 年向烏克蘭採購的瓦良格號航空母艦照片，也正式證明中共艦艇已具備支援進攻能力，<sup>131</sup>此外關於航空母艦艦載機，中共已向俄羅斯進行購買 SU-33（蘇愷 33）的協商，並進行殲-11 的機體研發，<sup>132</sup>中共航母的發展已然改變亞太地區的戰略平衡。<sup>133</sup>在自製 6000 噸級的大型艦之前，中共已於 1994 年自製完成並移交 1 艘 4000 噸級的旅滬級導彈驅逐艦，為編號 112 的哈爾濱號，1996 年移交第 2 艘，為編號 113 的青島號，爾後中共便轉而研發 6000 噸級以上的大艦，故其海軍僅擁有 2 艘旅滬級導彈驅逐艦。另外中共亦新建了 3000 噸級的新型導彈護衛艦，目前已完工 3 艘，已海軍服役。在潛艦方面，中共於 1993 年向俄羅斯購買 4 艘基洛級柴電潛艇，已於 1998 年全部交艦並成軍，這 4 艘分別為 2 艘 877 型和 2 艘 636 型，後者性能高過前者。2002 年中共又向俄方購買 8 艘基洛級 636 型潛艇，並已於 2007 年完成全部交艦服役，目前中共海軍將擁有 12 艘俄式基洛級潛艇。<sup>134</sup>

除了外購外，中共亦自行研製新型核動力及柴電潛艇。在既有的 1 艘夏級核動力導

<sup>130</sup> 日本防衛省防衛研究所編，《中國安全戰略報告》（2011 年 3 月），頁 2-3。

<sup>131</sup> 畢殿龍，「瓦良格號航母展現多重效益」，《旺報》，2011 年 4 月 22 日，版 C9。

<sup>132</sup> 日本防衛省防衛研究所編，《中國安全戰略報告》（2011 年 3 月），頁 29。

<sup>133</sup> 美國太平洋總部司令威勒(Robert Willard)指出中共改裝的航空母艦最快在今年夏天試航，若其服役後將改變亞太地區的平衡。《聯合報》，2011 年 4 月 14 日，版 13。

<sup>134</sup> 日本防衛省防衛研究所編，《中國安全戰略報告》（2011 年 3 月），頁 28-29。

彈潛艇以及 5 艘漢級核動力攻擊潛艇的基礎上，中共研發了新式 094 級的第二代核動力導彈潛艇，以及 093 級的第二代核動力攻擊潛艇。這兩款潛艇水下排水量都在 6000 噸以上，中共規劃將建造 1 艘 094 和 2 艘 093，目前已研製完成並服役。中共建構上述海上作戰能力主要是提高其遠洋機動作戰能力，例如 2010 年 4 月，中共經由 2 艘驅逐艦、3 艘護衛艦、2 艘潛艇、1 艘補給艦、1 艘救護艦、1 艘拖船所組成的艦隊，由日本宮古島進入太平洋演練，引起日本、美國的高度警戒，也提高中共海上機動作戰和綜合保障能力。<sup>135</sup>

### 參、導彈

共軍二砲部隊現配有東風 5 型洲際彈道飛彈、東風 3 及東風 4 型長程彈道飛彈，東風 21 型中程彈道飛彈、以及巨浪一型潛射型中程彈道飛彈；另外二砲還在台海區域部署了東風 11 (M-11)、東風 15 (M-9) 短程戰術彈道飛彈。在武器更新的安排上，中共已研製完成東風 31 型洲際彈道飛彈，將取代老舊的東風 4；中共並且在東風 31 的基礎上進一步研發東風 31 甲型彈道飛彈，射程超過 10000 公里，此新型導彈亦被外界稱為東風 41，未來將取代東風 5。<sup>136</sup>除了洲際導彈外，中共還對東風 21 進行改良，研發出射程達 3000 公里的東風 21 甲型長程彈道飛彈，將取代原來的東風 3。另外，中共亦發展東風 31 導彈的潛射型，命名為巨浪 2 型導彈。<sup>137</sup>中共新研發的彈道飛彈都採用固態燃料，相較於舊型導彈，彈體體積較小，機動性高且射程較遠。<sup>138</sup>

在短程戰術導彈方面，中共從 1996 年台海危機結束後傾力發展足以威脅我方的東風 11、東風 15 彈道飛彈，前者射程 300 公里，後者 600 公里，至今這兩種導彈已在台海當面部署超過 1,000 枚，而且以每年超過 100 枚的速度增加。<sup>139</sup>中共並針對這兩種導彈進行改良，延長其射程，目前已研製東風 16 型導彈，射程都超過其原型的導彈，對台軍事威脅備增。<sup>140</sup>

<sup>135</sup> 日本防衛省防衛研究所編，前揭書，頁 14。

<sup>136</sup> Department of Defense, op. cit., 2005, p.4.

<sup>137</sup> 〈中共發射巨浪二型成功 共軍已具二次核打擊能力〉，《中國時報》，2008 年 6 月 18 日，A5。

<sup>138</sup> 日本防衛省防衛研究所編，《中國安全戰略報告》(2011 年 3 月)，頁 30-31。

<sup>139</sup> Department of Defense, op. cit., 2005.p.7

<sup>140</sup> 《聯合報》，2011 年 3 月 12 日，版 2。

## 肆、車輛

共軍地面部隊在軍事現代化的變革中逐漸走向機動化與裝甲化，故中共近年來在研發新式坦克及裝甲車上不遺餘力。目前共軍已撥交部隊服役的新型坦克有 96 式主戰坦克，由於共軍坦克部隊規模龐大，因此換裝速度緩慢。另外共軍亦有 98G 式主戰坦克已開始小量生產，目前僅有共軍第 38 集團軍配備少量此型坦克。

除了主戰坦克外，共軍亦針對其它型號的舊型坦克進行改良，以提升性能並延長服役年限。目前有 59D 式坦克，係改良舊型 59 式坦克，加裝反應裝甲及熱像觀測儀，同時換裝 105 公厘火砲後，繼續在部隊服役。在兩棲作戰坦克方面，舊型 ZTS63 式坦克經改良後成為 ZTS63A 式，具備泅渡性能，而且能夠在泅渡過程中發射火砲，不致影響車身平衡，這型坦克已成為共軍進行兩棲登陸作戰時，擔任首波搶灘任務的坦克。

在裝甲車方面，共軍目前有仿造俄製 BMP-1 步戰車的 86 式步兵戰鬥車，且已撥交相關部隊成軍服役。為提升這款步戰車的性能，中共又向俄羅斯引進 BMP-3 步戰車，並已於 2008 年自行量產。在輪式步戰車方面，共軍已有 92 式輪型步戰車，這型六輪式的步戰車將普遍裝備共軍地面部隊，以落實地面部隊機動化的建軍目標。

## 伍、火砲

近年來中共積極研製供地面部隊使用的新型火砲，尤其偏重在自走砲和多管火箭砲。目前已撥交共軍使用的新式自走砲有 89 式 122 公厘自走砲，另外 PLZ45 式 155 公厘自走砲亦開始少量配發部隊使用；在新式的多管火箭砲方面，中共砲兵目前有 89 式自走多管火箭砲，且正在研發射程超過 100 公里以上的遠程自走多管火箭砲。值得注意的是，中共尚研製成功 120 公厘自走迫榴砲，此型自走砲以 92 輪式步戰車為載台，整體重量輕，故裝備共軍傘兵部隊，配合傘降空投作戰。

## 第三節 中共對台軍事戰略分析

從 1949 年以來，中共對臺灣的軍事威脅從不間斷，在冷戰時期兩岸曾發生過軍事

戰爭，後冷戰時期也曾爆發軍事衝突危機（1995-1996年）。中共對台軍事威脅與政治性議題（統一與獨立）相關，只要臺灣問題存在，中共將不會放棄使用武力解決的可能性。隨著中共崛起，其軍事能力也就相對提升，對臺灣的軍事安全也就造成更嚴重的威脅。相關的資料顯示，兩岸軍力已明顯偏向中共，產生失衡的現象。2009年3月，美國國防大學戰爭學院教授柯爾（Bernard Cole）、前美國駐北京海軍武官麥維頓（Eric A. McVadon）少將和國防部情報局高級分析員柯薩德在「美中經濟及安全審查委員會」上針對台海雙方的軍力對比時一致認為，由於過去十餘年來，解放軍銳意現代化，中共現在台海已掌握絕對的優勢，「中共已經贏得和臺灣的軍事競賽，並且無法扭轉」。目前臺灣的軍事處境是無論「武器、人員、大小都遠不如中共」（out-gunned, out-numbered, outsized）。<sup>141</sup>

因此，當中共軍事力量不斷提高的情況下，如果中共武力犯台，臺灣能支撐幾天？2011年3月，國防部長高華柱在立法院曾表示，中共若攻台，臺灣可抵抗兩星期。<sup>142</sup>事實上，兩星期是美國軍方對臺灣自我防衛能力的最低期待，美國評估，一旦中共侵犯臺灣，臺灣至少得支撐兩星期，美國才有可能及時動員海空兵力馳援。<sup>143</sup>當然，臺灣抵抗時間的長短隨著其本身軍事力量的提升與否有所不同，如果中共軍力增強，同時臺灣也持續加強軍力，自然就能增加抵抗時間。相對地，如果中共軍力增強，而臺灣方面卻減緩，可想而知的是，臺灣能抵抗中國侵犯的時間絕對少於兩星期。

在2008年5月馬英九總統上台後台海政治緊張程度有明顯的緩和，但是中共對臺灣的軍力部署卻不減反增。根據2009年3月美國所公佈的《中國軍力報告》，指出儘管臺灣海峽兩岸關係表面上和緩，中共仍然繼續發展足以威脅臺灣的武器，以其1/3地面部隊、1,100枚飛彈對準臺灣，雙方軍力失衡更為擴大，特別是臺灣原有的空中優勢首次逆轉。報告指出，中共迅速擴軍旨在嚇阻並強迫臺灣按照它的條件就範；另外，中共

<sup>141</sup> 〈美軍事專家看台海軍力對比〉，《中國時報》，2009年4月2日。

<sup>142</sup> 《聯合報》，2011年3月8日，版3。

<sup>143</sup> 〈中共犯台，李傑：國軍最多可撐兩週〉，《中國時報》，2005年3月10日。〈軍購公投，李傑有信心〉，《自由時報》，2005年3月10日。

軍力還用來阻止、拖延或不讓美國在台海衝突中支援臺灣。<sup>144</sup>

此外，2010 年的《中國軍力報告》亦指出，中共解放軍有能力對台展開計劃更加縝密的軍事行動。一些分析家認為，北京將首先採用一種常規的方式，特徵是公開表明自己已經準備好採取武力手段，緊接著是有預謀地集結作戰力量，加快戰略欺騙實施的速度。其他一些分析家主張，屆時更有可能發生的情況是，在其他國家可能做出反應之前，北京將放棄準備時間，採取突然的軍事行動或政治行動，解決臺灣問題。北京將尋求：

- 一、遏制可能發生的美國軍事干涉。
- 二、如果遏制行動未能成功，那麼就盡可能拖延美國的干涉行動並且在一場非對稱、有限的快速戰爭中努力爭取勝利。
- 三、戰爭進行到暫停階段，並且在一場曠日持久的衝突後尋求政治解決方案。<sup>145</sup>

從美國的《中國軍力報告》來看，中國軍事力量的提升對臺灣而言只有威脅、負面影響。因此，以軍事安全的觀點而言，臺灣應該要有一套自己的建軍備戰方針，對於中國的善意要審慎評估，臺灣的安全絕對不能建立在中國不明確的善意之上。

## 壹、對台戰略

中共在整體綜合國力提升下，對台戰略日趨多元與靈活，結合「三戰」作為，交互運用政治壓迫、經濟磁吸、軍事威懾、外交打壓與社會統戰等手段，而以軍事力量為謀台有力後盾，積極強化軍事整備；相關對台軍事策略概有：

### 一、對台非武力「三戰」

中共向來即善於運用「輿論、心理」手段與對手鬥爭，近年考量若對外採取軍事行動，不但需符合國際法規範，且應具有法源之正當性，遂提出所謂非武力「三戰」（輿論戰、心理戰與法律戰）之作爲。據此，中共於 2003 年將「三戰」納入「共軍政治工作條例」中，企圖將對台非武力手段規範化，以「鞏固己方、爭

<sup>144</sup> United States Department of Defense, *Military Power of the People's Republic of China 2010*. 25 March 2010.p.25.

<sup>145</sup> *Ibid.*, p.43.

取中間、分化敵方」，同時營造「強己弱敵」態勢。目前中共對台「三戰」主要做法：在輿論戰方面，利用媒體採取輿論造勢、資訊誤導等手段，為軍事打擊創造有利條件。在心理戰方面，建立心理戰領導機構、組建心理戰專業部隊等，以達到心理攻心目的。法律戰方面，通過「反分裂國家法」，為日後武力犯台尋求法理依據。中共「三戰」係訴諸非軍事作為，其策略已趨於多元與靈活，尤當臺灣社會族群問題越撕裂，中共「三戰」的發揮空間就可能越大，<sup>146</sup>亦將模糊我敵我意識，進而弱化我抗敵意志，達不戰而勝或小戰大勝之目標。

## 二、型塑對台動武法理化

2005年3月14日中共制定的「反分裂國家法」中，第八條賦予共軍得在「臺灣以任何名義、方式造成分裂事實；發生將導致臺灣分裂的重大事變或和平統一可能性完全喪失時」，對我採取非和平方式及其他必要的措施，企圖將可能發動之台海戰役法理化，以排除國際法規範及降低國際干預。突顯中共進一步落實對台「三戰」之作爲，運用輿論戰及心理戰手段，及透過法理爭奪，削弱我國際地位，型塑未來對台動武之正當性，為國際可能奧援臺灣等可能涉及的法律問題預作準備。<sup>147</sup>

## 三、落實武力奪台準備

中共雖宣稱將以「和平」手段解決兩岸問題，然其卻要求共軍須「加緊做好對台軍事鬥爭準備」，故近年均大幅調增國防預算以挹注全力推動各項軍事現代化目標，企圖組建可有效迅速攻克臺灣之武力後盾；此外，為防堵臺灣制衡共軍的力量成長，積極運用兩手策略，以「撤飛彈」、「增加軍事透明程度」、「強化與美軍事交流關係」等要求美國停止對台軍售，期使兩岸軍力「己長、彼消」，掌握對台絕對軍事優勢，做好進犯臺灣的準備。

## 四、組建拒止外軍能力

<sup>146</sup> 亓樂義，〈和平崛起，中共另覓對台「三戰」〉，《中國時報》，2007年4月19日，<http://www.news.future-china.org.tw/fcn-tw/200404/2004041901.htm>。

<sup>147</sup> 羅俊宏，〈中共對台「三戰」策略運用之研析〉，《軍事社會科學專刊》，4期，2007年12月，頁263。

中共認為若其對台動武，外力介入將是最大的隱憂，而外力則以美國為首，為確保日後拒止美軍介入及躍上區域霸權的舞台，中共亦積極發展「拒止」戰略，包括二砲彈道飛彈及巡弋飛彈，海軍新型遠距及潛射攻船飛彈，艦載及空射型巡弋飛彈等遠距精準打擊武力，甚至啟動航母編隊發展，企圖阻絕以美國為首的外力介入台海戰役，以利未來犯台軍事行動順遂執行。

## 五、企圖將台海內海化

共軍刻正積極規劃並致力於航母研建，欲構建跨島鏈作戰能力，將迫使我防衛作戰態勢，轉為不利之「內線作戰」模式，若其完成部署將對我形成「內海化」作戰格局，與直接包圍之優勢作戰態勢。

## 貳、中共攻台作戰特點及可能手段

綜前述中共對台各種軍事戰略與部署，觀共軍現階段犯台能力，主要威脅仍在於對台進行武力威懾與封鎖。惟就中共軍事現代化進程、戰略構想發展、兵力結構與部署，及武器研製能力等因素綜合研判，未來其攻台作戰能力將日趨完備，並且呈現出下列的特點與可能的手段：

### 一、中共攻台作戰特點

#### （一）強調應急作戰整備

隨著中共海、空軍力日漸增強，中共機艦的活動範圍亦不斷向外延伸，1996年後，這種情形出現根本性轉變，如1998年，中共約有400餘架次戰機於台海、中線以西活動，自2005年起每年均維持約1,300至1,700餘架次。綜觀共軍年內各項演訓活動，仍以持續強化對台針對性戰力整備為主軸，共軍戰力質量持續提升，將有利其後續提高軍事活動強度、機動調整兵力等作為，顯示共軍已逐次達成對台應急作戰階段性戰備整備目標。

#### （二）組建拒止外軍戰力

從共軍二砲之洲際、中程及反衛星彈道飛彈等發展研製現況觀之，與近期艦

載、機載「鷹擊系列」、「潛射型」等攻艦飛彈試射情況，顯示共軍積極整合航天、彈道飛彈及陸、海、空等作戰平台，建立拒止外軍能力，由其近年加強組織艦船穿越日本宮古海峽、潛艦部署於美海軍航母打擊群對臺灣支援的戰術海域、空軍轟炸機擴及東海海域飛訓等情形，研判中共已初具阻滯外軍進入第一島鏈，攻擊部分東北亞、東南亞美軍基地之戰略威懾能力，大幅增加外軍介入台海之安全顧慮。

### （三）監偵涵蓋區域擴大

共軍結合軍、民、國際合作能量，逐步建置太空遙感、偵察衛星、雷達，以及籌建預警、偵察及情報、科研、海測等監偵平台，積極提升聯合監偵能量。顯示共軍監偵手段漸趨多元，已逐漸涵蓋東亞全境，倍增我軍事設施、部隊運動及任務執行隱蔽困難度。

### （四）打擊火力選項多元

共軍現有攻陸武器，其彈道飛彈已具備多目標攻擊之能力；空射飛彈則有空射反輻射飛彈及「鷹擊系列」等，已具威懾選項多元之聯合火力打擊戰力，此項分析如下：

#### 1. 精進聯合打擊效能

共軍二砲部隊於 2009 與 2010 年間各實兵演訓，均以對台作戰為想定，採「模擬推演、實兵驗證」方式，運用各型戰術及巡弋飛彈進行「高低混合」之聯合火力打擊效能驗測，檢驗對台遂行飽和攻擊與精確打擊之作戰能力，亦期藉研練聯合作戰新訓法，達至跳脫傳統軍種窠臼制約，滿足未來作戰需求。

#### 2. 構建速決優勢火力

共軍現有攻陸及空射武器，結合「實體摧毀、系統毀傷、節點癱瘓」精準打擊要領，已逐漸構建對台「震懾全局、速決制勝」之優勢火力。

## 二、中共攻台可能手段

未來共軍若對台使用武力，考量其「損小、效高、快打、速決」的用兵理念，就

共軍現階段作戰能力分析，其攻台可能手段，概可區分為四大選項：

(一) 軍事威懾

平時即運用心理作戰模式，採取提高軍事活動強度、調整兵力布局，包括前進部署、實兵演習及火力示警等，並藉傳媒渲染台海兵險，意圖引發臺灣內部心理恐慌，打擊我民心士氣。<sup>148</sup>另明訂三各階段的準備任務和期程目標，包括 2007 年成立應急作戰能力；2010 年具備大規模之作戰能力；2015 年具備決戰決勝能力。<sup>149</sup>

(二) 局部封鎖

以海、空軍針對我本、外島重要港口、對外航道等實施局部封鎖作戰，實施封控或奪佔我外島等，以削弱我民心士氣，切斷我經濟命脈，惡化我生存環境，以達迫我求和目標。

(三) 關鍵目標飽和攻擊

運用二砲及空射攻陸飛彈等，打擊我部分指揮體系、政軍經樞紐及形象目標等，並採逐步升級、遞增強度方式，期瓦解我作戰意志，迫我屈服或支援後續攻略戰之遂行。

(四) 登島（臺灣）作戰

統合三軍及二砲部隊，展開三棲進犯臺灣本島，力求速戰速決，期在外力介入前攻克臺灣，以造成既定事實。

綜析前述特點與手段，因共軍尚未具備全面進犯臺灣本島及有效拒止外軍之能力，其可能軍事行動，研判現階段對我以採取軍事威懾、局部封鎖（含奪佔外島）及關鍵目標飽和攻擊之可能性較大，以達其「以武阻獨」之階段性目標；然未來在其具備奪佔臺灣本島之能力後，或情勢急迫需要時，直接攻奪臺灣本島將是共軍最可能之選項。

中共未來對台軍事威脅，隨著武器裝備以及軍事技術的進步，再加上戰力與戰法的

<sup>148</sup> 卜耀宗等著、張文廣主編，《解碼中共『十七大』胡錦濤時代政策之剖析，中共「十七大」後軍事戰略走向之研析，蔡國堂》（台北：國防大學，2007 年 12 月），頁 100。

<sup>149</sup> 亓樂義，《軍事威懾對台改採非戰手段》，<http://www.news.chinatimes.com/chinatimes/newslist/20060102.html>. 檢視日期 2010 年 5 月 3 日。

改變而提升，不僅是質量優勢的提升，軍事打擊能力與範圍也直接涵蓋了臺灣全島，從台海戰場的特性言，中共的未來長程海空作戰兵力成爲最主要的打擊能力，地面部隊則扮演了輔助性角色，以下則爲主要對台威脅兵力：精準縱深打擊能力；空中遠程奔襲能力；遠洋水下封鎖能力；小當量的戰術性核子武器。至於，中共可能對台採取軍事行動的時機爲何？應在台海軍力開始失衡，即是中共新世紀戰力整建已具規模時，或是受美國戰略平衡影響，分散中共軍事解決臺灣的資源與能力時。

## 小結

本章中共軍事戰略發展與威脅分析部分，在第一節中共軍事戰略的發展回顧與趨勢，本文認爲中共的軍事戰略，受到過去作戰經驗、國力及外在國際體系變遷等因素之影響。而影響中共「軍事戰略」發展最深遠的，莫過於「毛澤東的軍事思想」，然隨著中共領導者鄧小平、江澤民的主政風格而逐步調整轉變。特別是胡錦濤主政以來隨著中共政經力量提升，其亟欲支配的領域亦相應擴大，其發展趨勢的重點如堅持「積極防禦」戰略思想、續朝「打贏高科技（信息化爲核心）之局部戰爭」方向邁進、調整海、空戰略優先順序、加強「小型化與精準化」的核武戰略、加強建立快速反應部隊等規劃，都對臺灣造成嚴重的軍事威脅。

其次就中共現有武器裝備分析部份，本文分析中共飛機、艦艇、導彈、運輸車輛、火炮等現有的裝備均有長足進步與發展。特別是中共於今 2011 年 4 月中旬向國內外媒體公布其 1998 年向烏克蘭採購的瓦良格號航空母艦照片，搭配俄羅斯進行購買蘇愷 33（SU-33）的協商，並進行殲 11 的機體研發，也正式證明中共艦艇已具備遠洋支援進攻能力，已然改變亞太地區的戰略平衡。另外，中共新發展的匿蹤戰機殲 20 及東風 16 導彈的部署，可說對台軍事威脅倍增。

最後中共對台軍事戰略分析，本文認爲只要臺灣問題存在，中共將不會放棄使用武力解決的可能性。隨著中國崛起，在整體綜合國力提升下，對台戰略日趨多元與靈活，

結合「三戰」作為，交互運用政治壓迫、經濟磁吸、軍事威懾、外交打壓與社會統戰等手段，而以軍事力量為謀台有力後盾，積極強化軍事整備。相關對台軍事戰略如對台非武力「三戰」、型塑對台動武法理化、落實武力奪台準備、組建拒止外軍能力、企圖將台海內海化等。當前中共攻台可能手段，乃以「損小、效高、快打、速決」的用兵理念，可能手段如軍事威懾、局部封鎖、關鍵目標飽和攻擊、最後直接登島（臺灣）作戰等，都深值臺灣加以防範及因應。

## 第四章 兩岸及美國在軍事互信機制的立場與角色

國際政治是大國政治，小國總是受到大國間權力互動之影響。這是許多研究國際政治學者的共識，尤其是現實主義者。<sup>150</sup>這種大國互動影響小國安全的情況在美、中、台三邊關係中也是如此。<sup>151</sup>臺灣問題源於中國內戰以及國際因素，其中，美國的介入使得臺灣問題複雜化。1950年末期毛澤東就曾指出，「臺灣問題很複雜、又有國內問題，又有國際問題。就美國來說，這是一個國際問題。」<sup>152</sup>在中美關係中，臺灣問題一直是最敏感的問題，鄧小平曾指出，「臺灣問題是中美關係中的主要障礙，甚至可能發展成爲兩國關係中爆炸性的問題。」<sup>153</sup>同樣，江澤民也曾表示，「談中美關係，不能不談臺灣問題，這個問題對中國和中美關係太重要。」<sup>154</sup>就中國而言，在處理臺灣問題時若非美國因素，或許「臺灣可能早就被納入中華人民共和國。」<sup>155</sup>

海峽兩岸「政冷經熱」的現實狀況，顛覆諸如「整合論」<sup>156</sup>、分裂國家模式」<sup>157</sup>等國際關係理論。兩岸是否會因長年對峙，產生情勢誤判發生衝突甚至戰端興起，相信除了兩岸中國人不願意見到外，世人必然也將不樂見。然而，許多專家學者對於台海兩岸發生戰

<sup>150</sup> Morgenthau, 1950; Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: Random House, 1979); Gilpin, , 1981; Kennedy, 1987; Modeski, 1987; Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994); Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (New York: BasicBooks, 1997); Mearsheimer, 2001.

<sup>151</sup> Lampton, 2002; Andrew J. Nathan & Robert S. Ross 著 何大明譯，《長城與空城計：中國對安全的尋求》，台北：麥田出版社，1998年；林正義，《臺灣安全三角習題：中共與美國的影響》，(台北：桂冠，1989年)；朱延智，《臺灣安全》，(台北：幼獅，2000年)；吳東林，《巨變中的強權戰略：體系變遷與美中台三角關係》，(台北：時英，2002年)。

<sup>152</sup> 《毛澤東外交文選》，(北京：世界知識出版社，1994年)，頁382。

<sup>153</sup> 彭光謙與姚有志主編，《鄧小平戰略思想論》，(北京：軍事科學出版社，1994年)，頁219。

<sup>154</sup> 〈江澤民重申：臺灣問題對中美關係太重要了〉，《中國時報》，2002年12月11日。

<sup>155</sup> Andrew J. Nathan & Robert S. Ross 著 何大明譯，前揭書，頁315。

<sup>156</sup> 學者高朗研究指出，兩岸整合的困境包含：(1)基於安全的考量，臺灣必須限制某些投資項目，以避免日漸加深的經貿依存度；(2)受到兩岸主權爭議以及當時連串事件(如千島湖事件、飛彈危機等)影響，民間日益擴大的交流並未縮短彼此的心理距離，反而成見日益加深。臺灣民眾自我認同感日漸加深，自然更無法與中共形成政治整合；(3)兩岸政治制度與菁英價值觀的歧見，使兩岸不僅政治統一不易，亦增加經濟整合的困難；(4)對於兩岸整合後的預期利益與代價無法有效評估。參考包宗和、吳玉山主編，「爭辯中的兩岸關係理論」，(台北：五南圖書，1999年3月)：頁62-69。

<sup>157</sup> 學者張五岳認爲德、韓分裂國家模式之所以無法適用於兩岸關係，最主要的原因是中共不願意現實的承認臺灣爲對等的實體，並在此基礎上發展相互對應的關係模式，致使兩岸關係產生障礙。參考包宗和、吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》，(台北：五南圖書，1999年3月)：頁9。

爭的可能行，充滿諸多疑慮與憂心。正如美國約翰霍普金斯大學教授孟德邦（Michael Mandel Baum）指出，如果處理不當台海不但可能爆發戰爭，更可怕的是，會把美國及中共兩個核子大國捲進來。因此他認為「台海是全球最危險的地方」。<sup>158</sup>

誠然，「以談判代替對抗，以溝通化解敵意」，已成為後冷戰時期國際間解決爭端的重要方式。協商、溝通的前提是雙方必須信守承諾、尊重協議，但這卻是當前台海兩岸互動所欠缺的一環。建立政治上的信心，是發展軍事互信機制的首要條件，然而，兩岸在政治上所存在的問題，卻是發展軍事互信機制的阻礙。隨著過去近 40 年來中共「改革開放」的結果，使得中共累積了相當的經濟實力，也讓中共國防現代化的工作有了長足的進展，而近十年來每年二位數字大幅度成長的國防預算，更加重了中國大陸周邊國家的壓力。然而這樣的情形，中共並不是不知道，在積極發展經濟的前提下，中國大陸必然要盡力減輕鄰近國家對所謂「中國威脅論」的觀感，而最可能在短期達成前述目的的作法，除了積極展開與周邊國家的雙邊關係外，就是透過國際性及區域性組織與周邊國開啓對話的窗口。

## 第一節 我國對建立軍事互信機制的立場

我國對信心建立措施之立場，大致可依臺灣對「一個中國」立場、我國國防政策基本內涵、可能面臨的挑戰、我國信心建立措施過程分析等面向分析，以有助於釐清我國信心建立措施立場演變的觀點。

### 壹、臺灣的「一個中國」論述

世界上只有一個中國，臺灣是中國不可分割的一部份，中華民國是中國唯一合法的政府，這是臺灣在冷戰時期（1949- 1990 年）的「一個中國」觀點。在這時期，臺灣運用歷史事實與國際協定來說明其（中華民國）作為中國唯一代表的合法性，強調對包括臺灣在內的整個中國領土的最高與排他性統治。舉凡與中華人民共和國建交的國家，臺

<sup>158</sup> 孟德邦，〈台海是全球最危險的地方〉，《中國時報》，2008年3月15日，版 13。

灣（中華民國）就終止與其外交關係。

後冷戰時期，臺灣的「一個中國」觀點有所調整。1990年10月，臺灣成立「國家統一委員會」（簡稱國統會），並於1991年2月訂定「國統綱領」。1992年8月，國統會通過「關於一個中國的涵義」的決議，該決議指出，<sup>159</sup>

「一個中國」應指1911年成立迄今之「中華民國」，其主權及於整個中國，但目前之治權，則僅及於台澎金馬。臺灣固為中國之一部分，但大陸亦為中國之一部分。

1949年起，中國處於暫時分裂之狀態，由兩個政治實體，分治海峽兩岸，乃為客觀之事實，任何謀求統一之主張，不能忽視此一事實之存在。

中華民國政府為求民族之發展、國家之富強與人民之福祉，已訂定「國家統一綱領」，積極謀取共識；深盼雙方均以務實的態度捐棄成見，共同合作，為建立自由民主均富的一個中國而貢獻智慧與力量。

由此決議來看，有些觀點確實不同於過去臺灣對「一個中國」的看法，包括了：第一，雖然對主權的主張仍及於整個中國，但目前之治權，則僅及於台澎金馬；第二，中國由兩個政治實體，分治海峽兩岸。第三，建立自由民主均富的一個中國。這項決議也決定同年10月在香港所舉行的「兩會會談」（海協會與海基會）中臺灣對「一個中國」的立場，即「一個中國、各自表述」。

1994年7月，臺灣陸委會公布《臺海兩岸關係說明書》，其中提到，中華民國政府不再在國際上與中華人民共和國競爭「中國代表權」。兩岸關係，如國統綱領所提出的，是「一個中國、兩個對等政治實體」。內涵包括：1. 中華民國的存在乃是不容否認的事實。2. 「一個中國」是指歷史上、地理上、文化上、血緣上的中國。3. 兩岸的分裂分治只是中國歷史上暫時的、過渡時期的現象，經由兩岸共同的努力，中國必然會再度走上統一的道路。<sup>160</sup>若與國統會通過「關於一個中國的涵義」的決議相比較，該說明書對於「一個中國」觀點有兩個不同之處。第一，明白的宣示不與中華人民共和國競爭「一個中國」

<sup>159</sup> 國統會，〈關於一個中國的涵義〉，1992年8月1日。

<sup>160</sup> 行政院陸委會，「台海兩岸關係說明書」，1994年7月5日，[http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/mlp2\\_3.htm](http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/mlp2_3.htm)，檢視日期：2010年8月12日。

的代表權；第二，將「一個中國」定義為「歷史上、地理上、文化上、血緣上的中國」。

以 1992 年與 1994 年這兩個文件來看，當時臺灣除了強調「一個中國，各自表述」外，還主張「一個分治的中國」，後來試圖以「一個分治的中國」取代「一個中國」。例如，1997 年 2 月 22 日，新聞局發表《透視一個中國問題》的說帖，指出：<sup>161</sup>

中華民國自 1912 年建國以來即為一個主權國家。而自 1949 年中共政權建立起，中國即處於分治的狀態。其後由於台北與北京均未統治過對方，當然，誰也不能代表全中國，而只能代表各自有效統治的一部份。準此，我們認為，與其去說「一個中國」，不如說「一個分治的中國」(One divided China)，就像現在的韓國，過去的德國與越南一樣。

1997 年 2 月 25 日，當時副總統兼行政院長連戰曾表示，「一個中國」台北並不反對，但目前兩岸的現況是一個分治的中國，這是事實。<sup>162</sup>1997 年 9 月，李登輝總統在一場國際性研討會上也曾表示，希望中共能夠務實面對「一個分治的中國」的現實。<sup>163</sup>其實，「一個分治的中國」所宣示中國目前處於分裂局面，而且臺灣與大陸互不隸屬，分別統治臺灣海峽兩岸的事實，多少反映了 1999 年 7 月李登輝總統「特殊兩國論」的實質內涵，以及陳水扁總統 2002 年 8 月「一邊一國」主張的基本認知。<sup>164</sup>1999 年 7 月，李登輝總統接受「德國之聲」訪問時，對兩岸關係的定位提出了新的意涵。他說，「1991 年修憲以來，已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊國與國的關係。」到了 2002 年 8 月，陳水扁總統在對世界臺灣同鄉會年致賀中表示，「臺灣與對岸中國，是一邊一國，要分清楚。」這兩篇談話呈現相同的論調，就是兩位總統認定「臺灣或中華民國在作為主權國家」的法律事實無庸置疑，而臺灣與對岸一旦涉及官方接觸或政治談判時，彼此之間是以「國與國」的關係定位也確立無疑。<sup>165</sup>或許可這麼說，在李登輝總統執政的晚期到陳水扁執政時期（1999-2008 年），臺灣不再強調「一個中國，各自表述」，而是在

<sup>161</sup> 邵宗海，《兩岸關係》(台北：五南出版社，2006 年)，頁 169。

<sup>162</sup> 〈連戰：一個分治中國是事實〉，《中國時報》，1997 年 2 月 26 日，版 4。

<sup>163</sup> 〈李總統：盼中共面對一個分治中國現實〉，《聯合報》，1997 年 9 月 2 日，版 1。

<sup>164</sup> 邵宗海，《兩岸關係》(台北：五南出版社，2006 年)，頁 330。

<sup>165</sup> 邵宗海，前揭書，頁 331。

「一個分治的中國」前提下，以「國與國關係」取代「一個中國」。

2008年5月，新任總統馬英九在就職演說中提到，<sup>166</sup>一九九二年，兩岸曾經達成「一中各表」的共識，隨後並完成多次協商，促成兩岸關係順利的發展。我們今後將繼續在「九二共識」的基礎上，儘早恢復協商，並秉持四月十二日在博鰲論壇中提出的「正視現實，開創未來；擱置爭議，追求雙贏」，尋求共同利益的平衡點。

從此演說中得知，臺灣的「一個中國」觀點從「國與國關係」又回到「一個中國，各自表述」。

## 貳、我國防政策基本內涵

現今全般國際情勢，充斥各種複雜、詭譎與多變的危險因子，固然對我國國防安全產生相當的衝擊與挑戰，但全球化與多邊經貿合作等發展，亦給予我國防安全整備上的無限契機。未來我國的國防政策除了要著眼於外在國際戰略環境的變化外，更要將國防資源做有效的運用以抵禦潛在敵人的安全威脅，同時，也要了解對手國的國防、軍事戰略的發展狀況。

面對中共不斷增加之針對性對台飛彈部署、具有針對性之大型軍事演習、公開宣示不放棄以武力解決臺灣問題、公布反分裂國家法等不友善之威脅，我政府仍展現出一貫的理性、自制態度，透過多重管道於國際間不斷公開呼籲，兩岸間應建立和平穩定之互動架構，其中包括「兩岸正式結束敵對狀態」、「兩岸建立軍事互信機制」、「檢討兩岸軍備政策」及「形成海峽行為準則」等主張，並公開軍事演習與活動，主動釋出善意，期能消弭兵燹，維護台海和平，善盡國際社會一份子之基本責任。<sup>167</sup>目前我國亦將軍事戰略由以往的「攻勢作戰」、「攻守一體」，逐漸向比較溫和、不具侵略性的「守勢防衛」、「積極防衛」轉型；並基於維護國家利益、達成國家安全目標，及因應國際戰略情勢和面對中共軍力的大幅擴張、國際恐怖活動等之全般考量，宣示「預防戰爭」、「國土防衛」，以及「反恐制變」為我國國防政策之三大基本目標，再由國軍建構一支堅實

<sup>166</sup> 〈中華民國第12任總統馬英九先生就職演說〉，《聯合報》，2008年5月21日，版1。

<sup>167</sup> 國防部國防報告書編纂委員會著，《中華民國97年國防報告書》（台北：國防部，2008年5月），頁62。

的軍事武力貫徹之。針對國防政策的基本內涵分析如下：

### 一、預防戰爭：

預防戰爭旨在防範未然，避免戰爭的發生。為達此目的，必須採取「接觸」與「嚇阻」相輔相成的雙重戰略。一方面以交流促進瞭解，以互惠化解敵意，逐步建立軍事互信機制；另一方面則持續凝聚堅強國防意識，建立全民防衛戰力，並爭取亞太區域安全合作及國際社會支持，使敵不敢輕啓戰端。

#### (一) 接觸：

基於對亞太區域安全的使命感，政府持續推動「兩岸和平穩定互動架構」，前國防部長陳肇敏於 2008 年 6 月 4 日向立院進行業務報告時表示，國防部將修訂「建立兩岸軍事互信機制」政策綱領草案，並協商兩岸「和平協定」，讓台海成為和平、繁榮區域。同時也將會分近、中、遠程，近程方面努力，將先藉兩岸非官方接觸，以優先解決事務性問題；中程方面，將推動官方接觸，以建立溝通機制降低敵意，防止軍事誤判；遠程方面，希望確保永久和平。<sup>168</sup>透過建立安全對話與交流的多元管道，逐步建構兩岸軍事互信機制，促進台海安全穩定化，以達成預防戰爭之目的。

#### (二) 嚇阻：

嚇阻通常都要先釐清敵人哪些行動必須加以制止，亦即，嚇阻者必須要確定應針對侵略者的哪些行動來對其進行處罰。欲嚇阻敵人，我們不只要擁有信靠度，還要擁有軍事能力。<sup>169</sup>因此，為符合澎防衛作戰之主動性及積極性，國軍戰力整備與建軍目標，須建構「有效嚇阻、防衛固守」基本防衛能力及發展防禦性之反制武力，期達成預防戰爭、防止衝突之目標。

### 二、國土防衛：

面對中共持續增強的武力威脅與挑戰，我國軍為防衛國土安全，「戰力」與「部

<sup>168</sup> 〈中時電子報，兩岸軍事互信機制〉，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,130501+132008060401060,00.html?source=rss>。檢視日期 2009 年 6 月 4 日。

<sup>169</sup> Lieu. Commander R. V. Gusentine, 鄭大誠譯，〈美國式的不對稱戰爭 Asymmetric warfare-On Our Terms〉，《國防譯粹》，29 卷 11 期，2002 年 11 月 1 日，頁 71-72。

署」乃是當前戰略思考的重心。國防部持續依國軍兵力轉型的推展，整建一支規模適當、效能高、反應快的可恃戰力，並藉由防衛部署的調整，增大作戰用兵彈性。一旦戰爭無法避免，則以迅速、靈活、高效的三軍聯合戰力及全民防衛力量，達成國土防衛任務，確保國家安全。

(一) 戰力：

國軍將持續依未來建軍構想規劃，落實各階段武器系統獲得與部隊戰力整建，並結合國軍「精進案」兵力結構調整，全面推動軍事轉型，以建立一支組織靈活、反應迅速、效能卓越的現代化武力。

(二) 部署：

依「有效嚇阻、防衛固守」戰略構想，國軍均須適時調整防衛部署，並貫徹「全民國防」，強化聯合戰力，增大用兵彈性。當戰爭無法避免，即應堅決實施國土防衛，結合全民防衛力量，發揮三軍聯合作戰效能，秉持「能戰才能和、備戰不懼戰」之理念，運用一切有效的防衛性反制手段，達成拒敵、退敵及殲敵目標，以保衛國土安全，永續國家生存。

三、反恐制變：

面對國際間日益嚴重的恐怖威脅，以及其他攸關國家安全的各類重大緊急危難，與中共可能對我國實施的超限戰、不對稱戰，「預警」與「制變」是有效防制與快速因應的重要憑藉。此等危機的防範與管理，必須透過有效的危機預警系統與應變處理機制，於平時獲得早期預警，防微杜漸。一旦事件發生，則由政府國安決策體系統籌指揮，由國軍專業部隊投入支援，協同政府其他相關部門，協助政府進行應變處理、災害控制、公安維護與損害復原等工作，迅速消弭危機。

(一) 預警：

國防安全危機的防範必須於平時即掌握危機徵候發展，獲得早期預警，以利作出危機預判及預防措施，防杜嚴重危機情勢的爆發。

(二) 制變：

國軍為國家整體危機應變體系的重要環節，為因應未來超越常規的國家安全威脅，國軍將持續依「組織、效率、直接、快速」的原則，提升「緊急應變、快速反應、立即作戰」能力，強化危機處理機制功能及提升國軍反恐制變專業能量，以維護國家與人民的安全。

### 參、我國防政策可能面臨的挑戰

受到國際情勢與兩岸關係的影響，我國國防政策在內涵發展上已形成持續與變遷。由於 2008 年值逢我總統大選後政黨輪替、中共舉辦奧運、西藏暴動及川震等重要情事，使兩岸關係進入敏感與關鍵階段。中共更為防止台海情勢發展影響奧運的進行，不斷倡言在 2007 年完成軍事鬥爭準備，並不斷展現各種軍事能力及不對稱戰略運用，使台海安全在未來一年潛藏重大變數，我國防安全也將面臨不少挑戰與變數。

#### 一、中共持續的軍事威脅：

目前中共對台軍事威脅並未消減，軍力亦不斷擴張，其國防預算的額度，更以 17.8 % 的比例持續增加。在高額預算支持下，中共軍事能力不斷擴大與提升。如中共新式隱形快艇、殲 10 戰機、空中預警機各種新型船艦飛機陸續部署及運用，均明確顯示中共短期追求反制美國介入台海，長期建立與美國相匹敵海空戰力戰略發展目標。<sup>170</sup>

在意圖方面，中共以戰術導彈摧毀其過期氣象衛星，並計畫以核潛艦攜帶巨浪二型導彈機動部署做為執行反衛星作戰的機動載台，令美國軍方非常關注，此亦象徵中共對於阻止美國軍力投射進入台海的反介入戰略，已經正式邁入執行階段。特別是中國對於台海未來可能發生的衝突，一直抱著完成軍事鬥爭準備的積極態度，除發展相關戰法及研製各項武器之外，並不斷的透過各種演訓機會，實際驗證可能實戰狀況的能力與限制。近期如殲-20 與東風 16 型武器裝備的研發部署，

<sup>170</sup> 沈明室，〈我國 2007 年國防政策回顧與前瞻〉，《戰略安全研析》，34 期，2008 年 2 月，頁 29。

均可看出中共軍隊強化在台海軍事鬥爭準備的實際行動。<sup>171</sup>

## 二、美中相互軍事防範的影響<sup>172</sup>：

中共認知未來如果與美國爆發衝突，美國必然也會運用大量太空科技的優勢，支援美軍在台海的作戰行動。因此，中共不斷的透過各種對稱或不對稱的戰略手段的運用及展現，企圖嚇阻美軍介入台海軍事衝突。美國著名的智庫蘭德公司 2008 年 12 月在《蘭德評論》上發表名為「搶佔太平洋：美國對迅速崛起的中共軍事力量的回應」的文章，很嚴肅的預測中共未來在太平洋對抗與擊敗超級強權美國，所應採取的戰略原則與手段，並提醒美國應該強化在太平洋地區的作戰能力，才能達到遏止或擊敗中共解放軍的軍事威脅。另外，美國小鷹號接連面對中共傳統動力潛艦的埋伏與追蹤，或是中共駭客持續對美軍資訊系統的攻擊與摧毀，也是中共反介入戰略運用的明確例證。

## 三、兩岸政治情勢的影響<sup>173</sup>：

在十七大之後，中共領導人胡錦濤提出「協商正式結束兩岸敵對狀態達成和平協定」，使兩岸之間是否因為政治情勢的可能變化，邁向兩岸對談或協議的進程值得關注。國防政策本來就會受到政治戰略的指導，政治戰略的轉變必然會影響國防政策的趨勢，兩岸若進行政治接觸與談判，亦將影響國防政策的發展。中共雖然對臺灣提出兩岸和平協議的各項議題，但是對於臺灣及週邊國家仍持續施予更多政治、軍事與經濟的壓力，以營造與美日等國政治互動與談判的戰略優勢。

在中共持續對台實施和戰兩手策略下，未來將對臺灣一方面持續透過軍事恫嚇施壓；另一方面則將配合對台統戰伎倆，擴大爭取與拉攏臺灣民心，因為中共認為「統一或分裂從來既是軍事的較量，更是民心民力的較量」，未來更會強化對台文攻的強度，全圖達成既拉又打的戰略效益。面對此種情勢，我國為有效因應中共兩手策略，必須建構能融合我國政治、軍事優勢的國家戰略，強化面對兩岸不同政治情勢變化的軍事能力。

<sup>171</sup> 《聯合報》，2011 年 3 月 11 日，版 9。

<sup>172</sup> 沈明室，〈我國 2007 年國防政策回顧與前瞻〉，《戰略安全研析》，34 期，2008 年 2 月，頁 29。

<sup>173</sup> 沈明室，〈我國 2007 年國防政策回顧與前瞻〉，《戰略安全研析》，34 期，2008 年 2 月，頁 29-30。

## 肆、我國信心建立措施過程分析

### 一、我國對信心建立措施被動排斥時期（1949-1991 年）：

#### （一）國際環境：

冷戰時期，國際局勢大體上呈現美蘇對抗的兩極格局，而中共隨著與美蘇關係的變化分別調整與兩大陣營的關係。身處中美蘇三角關係中，臺灣的對外關係及戰略價值也就只能依循中美蘇三邊關係的變化而調整。1971 年中美和解之前，臺灣在兩極化的國際格局下倒向美國，在國際間代表中國的合法政府，1971 年中美雙方因戰略利益考量，相互結盟對抗蘇聯，在對美戰略價值下降的情況下，中華人民共和國取代中華民國在聯合國的中國代表權；1979 年中美建交使得臺灣在國際場合更加孤立。1991 年冷戰結束，蘇聯跨台，使得中共對美的戰略價值不若以往，反倒成爲主要的潛在敵人，臺灣才又成爲美國牽制中共的一顆活棋。

臺灣的戰略價值係依附在中美關係的轉變上；1971 年以前，雖與美國關係緊密，卻只能依附美國的意志，兩岸信心建立措施的推動並不符合當時美國的利益；1971 年後，臺灣相較以往在意志上較不受美國的影響，然而國際上的孤立也壓縮臺灣在推動兩岸信心建立的空間，而 1979 年中美建交後，此種情況更爲明顯。

#### （二）國內環境：

1971 年臺灣退出聯合國，1972 年美國總統尼克森訪問中共，中美關係開始解凍。我方爲適應形勢在戰略上出現了兩個明顯的變化：一是戰略思想由「以攻爲主」轉向「以防爲主」；二是戰略立足點由「依美協防」轉向「獨立防禦」。在此期間，臺灣對大陸的策略上雖有所調整，但仍以互爭中國代表權爲目標，直到 1987 年我方解除戒嚴及開放大陸探親，1991 年「動員戡亂時期」的中止才正式結束與大陸互爭中國正統的政策。基於 1991 年以前，臺灣將中共視爲

叛亂集團，彼此不但敵對而且相互不承認對方政權的合法性，如此自然缺乏兩岸推動信心建立措施的客觀條件。

臺灣在面對冷戰時期的國際環境，其主動權受制於中美關係的轉變，即使在退出聯合國後，當時的國際情勢對兩岸推動信心建立措施，仍不具備有利的條件。在國內環境上，臺灣當時所奉行的「漢賊不兩立」之大陸政策，更是阻礙了兩岸推動信心建立措施的可能性。

## 二、我國對信心建立措施主動積極時期（1991 年迄今）：

### （一）國際環境：

1991 年冷戰結束，各國擺脫了兩強的集團對抗情勢，取而代之的是國際間拋開意識形態對峙，基於國家利益與目標，彼此打開合作的大門，是後冷戰時代的趨勢。<sup>174</sup>然而在大環境上，全球走向多極化，雖然經濟議題及全球互賴提升，然而以往隱藏在兩極體系下的衝突紛紛浮上檯面，在舊體制崩潰，新秩序尚未建立以前，區域衝突不斷。在亞太地區，雖然經濟發展已成為世界重心，然而從冷戰所遺留下來的歷史紛爭仍然存在，追求區域穩定成為亞太國家所急切追求的目標，區域安全組織應運而生，較為具代表性的組織為 1994 年成立的東協區域論壇及 1993 年成立的亞太安全合作理事會，為信心建立措施的推動創造一個良好的環境。

而中共自從 1985 年以後，配合經濟發展及與蘇聯關係的和解，逐漸融入國際組織的運作，並從新檢視了信心建立措施在中共對外關係上的功能，這使得中共相較於從前封閉及充滿對抗敵意的情況，為合作交往的政策所取代，無疑為兩岸關係的和平帶來新的契機。此外，中共國力的提升對美國造成直接的威脅，在美國牽制中共的戰略考量下，臺灣戰略價值提高，整個國際格局的走向，對臺灣來說，顯然較冷戰時期有利，臺灣有了利用中美矛盾，獲取臺灣利益的戰略空間。

<sup>174</sup> 王啓明，〈從國際制度的設計來建構兩岸整合的契機——以歐洲聯盟整合的歷程分析〉，《東亞季刊》，33 卷 4 期，（2002 年 10 月），頁 14。

當前美國歐巴馬政府與的前布希政府的官員，自從馬英九總統接任後，都表示美國歡迎中國大陸與臺灣緩和緊張。兩岸恢復對話，降低了誤判與軍事衝突的可能性，也讓包括美國在內的各方獲益。美國智庫研究認為美國只是保持興趣的旁觀者，不會尋求影響這些議題或討論的速度。由台北及北京所做的決定，華府並未改變其長期以來兩岸間的歧異，應以和平方式解決的立場；美國不會對兩岸對話的最後結論，抱持特定的立場。凡此種種，皆對臺灣在信心建立措施的運用上，提供相較冷戰時期較為有利的國際環境。

## （二）國內環境：

我方在 1991 年宣布中止「動員戡亂時期」，視中共為控制大陸地區的政治實體，稱其為大陸當局或中共當局。<sup>175</sup>這項宣示意味著臺灣大陸政策徹底改變。我方以承認兩岸分裂分治的現實情境為出發點，停止與中共進行中國正統問題的競逐。<sup>176</sup>此外臺灣在 90 年代所進行的民主化，使得政治力量逐步在民間紮根，由下而上的政治程序，根本上改變了臺灣對大陸的政治認知及關係，本土化日益高漲。民意調查顯示絕大多數民眾贊成廣義的維持現狀，以臺灣本體出發的思考成為國家發展的核心價值。

政治上的轉變影響到軍事戰略的調整，主動攻勢的軍事建軍方向及思考逐步走向守勢防禦的軍事思維，積極防禦成為軍事戰略的核心。因此，臺灣的國防政策以「有效嚇阻、防衛固守」為最高指導原則。<sup>177</sup>由近年來國內政治及軍事思維的改變，維持兩岸關係的和諧與穩定，符合國家發展的利益，也間接地為兩岸推動信心建立措施創造了有利的客觀環境。冷戰結束後，國際局勢已趨於緩和，在經濟取代軍事成為國際主要議題的趨勢下，避免衝突成為各國所追求的主要目標，而臺灣因中美關係的改變而成為美國牽制中共的手段之一，也為臺灣對突破兩岸僵局開創了契機。加上臺灣宣布中止「動員戡亂時期」，此意味

<sup>175</sup> 馬英九，《兩岸關係的回顧與前瞻》（台北：行政大陸委員會，1992 年 2 月），頁 66。

<sup>176</sup> 行政院大陸委員會編，《臺灣兩岸關係說明書》（台北：行政大陸委員會，1994 年 7 月），頁 23。

<sup>177</sup> 黃介正（Alexander Chieh-cheng Huang），《中國未來十年犯台軍事整備》，張同瑩、馬勵、張定綺合譯，《臺灣有沒有明天？》（台北：先覺出版社，1999 年 2 月），頁 319。

著追求中國代表權之正統之爭的終結及臺灣的民主化，也使得國家發展從臺灣本體出發，在以臺灣為主體走進國際的思維下，推動兩岸信心建立措施，降低軍事衝突，自然成爲必要的選項。

總統馬英九先生於 2008 年就職演說中重申兩岸將在「九二共識」基礎上恢復協商，在中華民國憲法架構下以「不統、不獨、不武」理念，維持台海現狀。並秉持博鰲論壇中提出的「正視現實、開創未來、擱置爭議、追求雙贏」，把握兩岸歷史機遇，展開雙贏的契機。

### （三）馬總統對「信心建立措施」看法：

馬英九總統就任後，始終將建立兩岸軍事互信機制和簽署和平協議列爲重要施政目標。2008 年 5 月，前行政院長劉兆玄在其施政報告中提及，將「協商兩岸建立軍事互信機制」及簽署「和平協議」，讓台海成爲和平、穩定的區域；同年 6 月，前國防部長陳肇敏指出，國防部已訂出建立兩岸軍事互信機制的政策草案，區分近、中、遠程三階段進行。因此，從長期以來的臺海安全情勢和實踐來看，海峽兩岸已有建立軍事互信機制的意願和需要。<sup>178</sup>去（2010）年 10 月 28 日總統馬英九先生接見「2010 年中共解放軍研究國際學術研討會」與會國際學者專家時表示，國防武力不是維護台海安全唯一的力量，因此政府積極從事兩岸經濟文化交流。他更指出針對近日各界關切 兩岸是否要進行有關「信心建立措施」的洽商，以 2010 年簽訂的 ECFA 爲例，本身也是一種「信心建立措施」，從上述論述分析可知馬總統並不排斥兩岸建立某種軍事互信機制的立場。

---

<sup>178</sup> 「兩岸建立互信機制的可行性」（上），《中央日報網路報》，[http://www.cdnews.com.tw/cdnews\\_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=100581496](http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=100581496)；「兩岸建立互信機制的可行性」（下），《中央日報網路報》[http://www.cdnews.com.tw/cdnews\\_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=100581516](http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=100581516)；檢視日期 2010 年 5 月 8 日。

## 第二節 中共對建立軍事互信機制的立場

中共於 2004 年之前，在兩岸關係和台海安全的實踐中，雖未明確表示建立軍事互信機制，但一直強調溝通、交往和相互信任在兩岸關係發展中的重要性，而且多次呼籲兩岸可以先就結束敵對狀態進行談判，並歡迎兩岸領導人互訪。2004 年發表的「五一七聲明」中，大陸首次提出「建立兩岸軍事互信機制」，此後在「胡四點」及中國共產黨與國民黨、親民黨達成的共識文件中，都一再提到只要臺灣當局承認體現一個中國原則的「九二共識」，就可以談正式結束敵對狀態、建立軍事互信機制、避免軍事衝突等問題。<sup>179</sup>

中共對信心建立措施之立場，大致可依中共「一個中國」的立場、對軍事互信機制的認知、及中共信心建立措施過程分析等面向，分析論述及影響中共信心建立的因素，以釐清中共信心建立措施立場演變的觀點。

### 壹、中共的「一個中國」立場：

中共領導人最早提及「一個中國」，並且堅持「一個中國原則」的是毛澤東於 1956 年 9 月與印尼總統蘇卡諾談到共產中國在聯合國合法席位的問題。當時毛澤東說：「聯合國裡只能有一個中國，不能『兩個中國』，而那個中國是我們。」<sup>180</sup>1980 年代，鄧小平提出「一國兩制」，認為在祖國統一的前提下，國家的主體堅持社會主義，同時在臺灣、香港、澳門保持原有的資本主義制度和生活方式的長期不變。所謂「一國」是指「一個中國」，是指「中華人民共和國」。<sup>181</sup>隨著時間與局勢的發展，北京對「一個中國原則」做了部分調整，這種現象在後冷戰時期更為明顯。

1993 年 8 月，中共發表《臺灣問題中國的統一白皮書》提到：「世界上只有一個中國，臺灣是中國不可分割的一部分，中華人民共和國作為代表中國人民唯一合法政府，得到了聯合國及世界各國的普遍承諾。為維護國家主權及實現國家統一，中國政府在國

---

<sup>179</sup> 同前註。

<sup>180</sup> 《毛澤東外交文選》，(北京：中央文獻出版社，1994 年)，頁 267。

<sup>181</sup> 《鄧小平文選》，(北京：人民出版社，1993 年)，頁 90-91。

際庶務中處理涉及臺灣問題時，始終堅持『一個中國』的原則。」<sup>182</sup>隨後，江澤民於 11 月在西雅圖所舉行的 APEC 會議上指出，所謂「一個中國」就是「中華人民共和國」，臺灣是中華人民共和國的一省。<sup>183</sup>可見，在 1990 年代初期，北京對「一個中國」的詮釋仍承襲過去，並沒有改變。

自 1995 年起，北京「一個中國」的說法開始有了明顯的轉變，它不再像傳統立場一樣，在「一個中國」問題上採取強硬的說法。1995 年 1 月，江澤民提出了對台八點原則，簡稱「江八點」。<sup>184</sup>在「江八點」裡，「一個中國」與以往有些地方不同：第一、中國沒有明指是中華人民共和國；第二、一個中國強調是原則；第三、一個中國原則下，不允許任何製造「臺灣獨立」，主張「分裂分治」、「階段性兩個中國」的言論和行動等等。1996 年 7 月在北京舉行的一場研討會上，中國社科院台研所副所長余克禮在會中對北京「一個中國」立場做了三階段的說明：堅持一個中國原則；臺灣是中國不可分割的一部份；就北京的立場，中華人民共和國是代表中國唯一合法的政府。不過，余克禮在會中也強調，對台北而言，只要接受「一個中國」三階段論的前兩個部份就可以，至於第三部份，則不強求，甚至台北自認為是中華民國也無妨，但北京不會認同。由於余克禮是當天會議主席，他的發言被認為是代表北京釋放政策訊息。<sup>185</sup>

1996 年 10 月，國台辦副主任兼海協會副會長唐樹備在一場中外記者會上，代表官方表達類似余克禮的說詞，唐樹備指出：<sup>186</sup>

我們認為，關於「一個中國」的政治意涵，主要有兩點：第一，「一個中國」，臺灣是中國的一部份，中國的領土和主權的完整絕對不允許分割。第二，我們對臺灣與中國建交的國家進行民間經濟文化往來不持異議，但反對臺灣當局以擴大所謂國際生存空間的名義為由，來進行製造「兩個中國」、「一中一台」的活動。

<sup>182</sup> 《聯合報》，1993 年 9 月 1 日，版 9。

<sup>183</sup> 〈江澤民：一個中國前提下，兩岸可採任何形式的談判〉，《聯合報》，1993 年 11 月 22 日，版 1。

<sup>184</sup> 「江澤民：為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥」，人民網，1995 年 1 月 31 日，<http://big5.people.com.cn/gate/big5/tw.people.com.cn/GB/14864/14918/860171.html>，檢視日期：2009 年 10 月 5 日。

<sup>185</sup> 邵宗海，《兩岸關係》(台北：五南出版社，2006 年)，頁 319。

<sup>186</sup> 《文匯報》，1996 年 10 月 9 日，版 4。

1999年1月，海協會會長汪道涵對「一個中國」以86字來解釋，他認為，<sup>187</sup>世界上只有一個中國，臺灣是中國的一部份，目前尚未統一，雙方應共同努力，在一個中國原則下，平等協商，共議統一。一個國家的主權和領土是不可分割的，臺灣的政治地位應該在一個中國的前提下進行討論。

比較唐樹備與汪道涵的說詞，不同點在於汪道涵多了承認「台海兩岸尚未統一」的事實。2000年8月，中國副總理錢其琛會見臺灣聯合報系訪問團時曾指出：「世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬於一個中國，中國的主權和領土完整不容分割。」<sup>188</sup>這被解讀為新世紀北京的「一中新三階段論」。2002年9月，中國外長唐家璇在聯合國大會上首度公開宣示北京的「一中新三階段論」。<sup>189</sup>之後，北京更把「一中新三階段論」放進2002年11月黨的《十六大政治報告》以及2007年10月黨的《十七大政治報告》中，為北京「一個中國」立場定調。

## 貳、中共對軍事互信機制的認知

早期中共推動建立兩岸軍事互信機制的出發點，是政治規範、軍事服務，透過構建兩岸軍事互信機制，確認兩岸共同遵守一個中國原則，結束兩岸敵對狀態，進而邁向統一的一個中國；我國則堅持軍事先行、政治延後，強調透過建立軍事互信機制發展出可預測、沒有意外的兩岸行為準則，使大陸放棄對臺使用武力的宣示，為兩岸和平穩定發展奠定基礎。<sup>190</sup>

做為一個逐漸強大的東方國家，中共的確是影響亞太安全的一項變數，而多年來所謂「中國威脅論」的陰影，更始終籠罩在與中國大陸鄰近國家的頭上。而隨著過去近40年來中國大陸「改革開放」的結果，使得中國大陸累積了相當的經濟實力，也讓中共國防現代化的工作有了長足的進展，而近十年來每年二位數字大幅度成長的國防預算，更加重了中國大陸周邊國家的壓力。然而這樣的情形，中共並不是不知道，在積極發展經

<sup>187</sup> 《人民日報》，1999年1月11日，版4。

<sup>188</sup> 大陸與臺灣同屬一個中國，《中國評論》，2000年9月19日。<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/cbpub/secDetail.jsp?bookid=5181&secid=5284>，檢視日期：2009年8月12日。

<sup>189</sup> 〈唐家璇在聯大提一中新三階段論〉，《聯合報》，2002年9月15日，版4。

<sup>190</sup> 謝台喜，「兩岸建立軍事互信機制的平台」，前引文，頁23。

濟的前提下，中共必然要盡力減輕鄰近國家對所謂「中國威脅論」的觀感，而最可能在短期達成前述目的的作法，除了積極展開與周邊國家的雙邊關係外，就是透過國際性及區域性組織與周邊國開啓對話的窗口。

過去中共在面對蘇聯高度軍事威脅之下，曾經認為赫爾辛基最後議定書的規定，是西方國家對蘇聯霸權的姑息。<sup>191</sup> 1970 年代，中共曾與周邊小國進行信心建立措施，諸如向東南亞國家保證不會支持這些國家的共黨叛亂，或是在 1950 年與緬甸發生邊界衝突時，向緬甸提議雙方自有爭議的邊境地區撤出駐軍，並以和平途徑來解決領土主權糾紛。但是這些措施雖可解釋為信心建立措施的一環，但仍舊只是中共緣於自身武力的不足以及仍有強大威脅存在之便宜作為罷了。因此信心建立措施對中共而言，在初期只是作為中共與鄰近國家之間就可能存在或已存在之爭議，彼此互相協調取得共識的手段之一，其中以在邊界爭議的處理上最為廣泛；而事實上，中共對信心建立措施的看法，也就是在處理國與國之間彼此的關係。

依據《中共 2010 年中國的國防》第九章提及建立軍事互信分析，當前中共認為建立軍事互信是維護國家安全發展和地區和平穩定的有效途徑。<sup>192</sup> 中共堅持以增強政治互信為基礎，以促進共同安全為目標，遵循平等協商、尊重彼此核心利益和重大安全關切、不針對第三國、不威脅和損害他國安全穩定等原則，推動建立平等、互利、有效的軍事互信機制。<sup>193</sup>

## 參、中共信心建立措施過程分析

### 一、中共對信心建立措施被動排斥時期（1949-1985 年）：

#### （一）國際環境：

從 1949 年中共建政到 1985 年戈巴契夫（Mikhail Gorbachev）上台為止，國際環境一直處於兩極對抗之國際格局中，軍事結盟為主要特徵。歐洲方面由美國主導北約抵禦蘇聯主導華沙公約的西進；在東亞，美國與日本結盟以圍堵蘇聯

<sup>191</sup> 林文程，〈中國大陸對信心建立措施的立場及作法〉，《戰略與國際研究》，第 2 卷第 1 期，2000 年 1 月，頁 91。

<sup>192</sup> 中國國防部，《2010 年中國的國防》（北京：中華人民共和國國務院新聞辦公室，2011 年 3 月），頁 65。

<sup>193</sup> 中國國防部，《2010 年中國的國防》（北京：中華人民共和國國務院新聞辦公室，2011 年 3 月），頁 66。

在亞洲的勢力擴張。

身處兩極對抗的國際環境下，中共對外關係則圍繞在與美蘇兩國關係的變化上，從早期的聯蘇抗美、中期的反美反蘇、到末期的聯美抗蘇，在不同時期遊走不同陣營，使得主要威脅不是美國就是蘇聯。在結盟對抗的過程中，中共最重要的就是如何聯合兩大強權的一方來對抗另一方，以尋求本身的安全。至於如何運用信心建立措施的功能，來營造外部和平環境並非首要，這也使得信心建立措施的功能性不易突顯。況且與美蘇相較，中共軍事相對落後，信心建立措施所強調的軍事透明化，明顯不利於中共「模糊戰略」的發揮。<sup>194</sup>

## （二）國內環境

在毛澤東統治時期（1949-1967 年），一波波政治事件，使得中國大陸內部處於相當不穩的情況。<sup>195</sup>文革十年，更使中共幾乎與外界完全隔絕，偏執孤立及封閉的國內環境，加上推行由上而下、自給自足的計畫經濟，阻礙了中共與國際社會交流的機會。隨著鄧小平時代的來臨，中共除了決定把黨的工作重點轉移到經濟建設外，並且提出了對外開放的政策，將以往「政治掛帥」的國家總路線調整為「經濟發展」的國家戰略。<sup>196</sup>計畫經濟所造成經濟發展的嚴重落後，深化了內部的矛盾，也阻絕了與世界接軌的機會。再則，在蘇聯與美國的強大威脅下，使得中共認為軍事透明化會曝露自己在軍事裝備、科技方面的落後，而使自己容易受到攻擊。<sup>197</sup>此外中共與週邊國家存在領土主權爭議，如果推動信心建立措施，中共憂心將使其在領土主權的談判中失去優勢。基於以上國際與國內環境的影響，在 1985 年以前，中共對信心建立措施顯現被動排斥的立場。<sup>198</sup>

<sup>194</sup> 林正義，〈台海兩岸軍事互信機制可能與展望〉，《第六屆國家安全與軍事戰略學術研討會論文集》，民 94 年 12 月，頁 209。

<sup>195</sup> 黃文安主編，《中華人民共和國史詞典》（北京：中國檔案出版社，1994 年 6 月），頁 32-43。

<sup>196</sup> 趙春山，〈論中共的對外開放政策〉，《東亞季刊》，26 卷 1 期，（1994 年 7 月），頁 1。

<sup>197</sup> Susan L. Shirk, Chinese Views on Asia-Pacific Regional Security Cooperation, "NBL-Analysis, vol. 5, no. 5, (1994), p.11.

<sup>198</sup> 林文程，〈中國大陸對信心建立措施的立場及作法〉，《戰略與國際研究》，（第 2 卷第 1 期），2000 年 1 月，頁 94。

## 二、中共對信心建立措施主動積極時期（1985 年-迄今）

### （一）國際環境：

國際環境在 1985 年出現了極大的變化，戈巴契夫爲了致力於蘇聯內部的改革，提出與西方和解的「新思維」政策。雖然冷戰仍未結束，然而兩極對抗的國際局勢已趨於緩和。戈巴契夫上台後，中共與蘇聯之雙方談判有了更進一步的進展，使其對於蘇聯「霸權主義」的擔憂獲得了紓解，中美結盟對抗蘇聯的戰略價值也不如以往，使得中共外部威脅趨於緩和。<sup>199</sup>

到了 1991 年，蘇聯瓦解冷戰結束，兩極化的國際格局正式崩解，國際格局走向多極，<sup>200</sup>以往以軍事爲核心的國際議題已逐漸爲經濟所取代，多極多元化的發展快速蔓延。就全球格局來說，中共的分析家都將國際格局從兩極化走向多極化視爲是正面的發展，相對於冷戰時期的軍事對立，和平的週邊環境給予中共紓解軍事威脅的負擔，並提供了一個經濟發展及軍事革新的有利環境。<sup>201</sup>

2010 年中共國防白皮書中提及倡導和實踐互信、互利、平等、協作的新安全觀，堅持和平共處五項原則，堅持睦鄰友好、互利共贏，推進國際安全合作，加強對外軍事關係。例如在地區安全合作部分，上海合作組織的成立，不斷深化和拓展在安全、經濟、人文等領域的務實合作。此外，中共高度重視東協區域論壇的作用，也藉著論壇與學術研討會與東協框架下的國家在非傳統安全領域合作方面的獲得了很大的進展。<sup>202</sup>

### （二）國內環境：

1980 年代鄧小平主導下的中共，基於經濟發展的國家大戰略，轉變對國際體系

<sup>199</sup> 郭臨伍，〈信心建立措施與兩岸關係〉，《戰略與國際研究》，（第 2 卷第 1 期），2000 年 1 月，頁 145。

<sup>200</sup> 大體上，後冷戰初期中共的學者一致認爲是走向包括美、中、俄、日及歐盟在內的多極化國際格局，然而在經歷了科索沃、阿富汗、伊拉克等戰爭後，中共內部已出現當前國際格局仍以美國爲首一超多極的看法。請參閱 Michael Pilisbury, *China Debates the Future Security Environment* (Washington D. C.: National Defense University Press, 2000).

<sup>201</sup> Denny Roy, "Restructuring Foreign and Defence Policy: the People's Republic of China," in Anthony McGrew and Christopher Brook eds., *Asia-Pacific in the New World Order* (London, New York: Routledge, 2010), p.140.

<sup>202</sup> 中國國防部，〈2010 年中國的國防〉（北京：中華人民共和國國務院新聞辦公室，2011 年 3 月），頁 72。

的敵視態度，並且拋棄意識形態理念，而改以務實態度來實踐與各國的關係。

<sup>203</sup>此種思維的改變配合經濟改革的提出，國內環境開始向多元及市場經濟的方向前進。期間雖然曾面臨保守勢力的反撲，出現經濟趨緩甚至停頓的情況，直到 1992 年鄧小平在南巡的演說中，強調在「建設有中國特色的社會主義」前提下，正式提出「社會主義的市場經濟」，確定中共開放改革的路線。

此外，因應 1985 年國際環境的變化—與蘇聯走向和解，鄧小平於同年軍委擴大會議上提出裁軍百萬，及改變毛澤東對世界主要特徵「戰爭與革命」的看法，調整為「和平與發展」，「人民戰爭」改為打一場「局部戰爭」的軍事戰略。

<sup>204</sup>由此可以反映出中共對外部威脅看法的改變，使得信心建立措施在中共安全思維中重新獲得檢視。而為達成經濟持續發展的目的，使得中共在對外關係上就必須保持更和睦的關係。在國內經濟發展及國際局勢走向多元的情形下，促使原來對信心建立措施持被動消極立場的中共，態度日趨主動積極。由原來防止潛在敵人運用信心建立措施，來獲悉其國防資訊的負面態度，逐漸轉變為相信信心建立措施在防制衝突發生的正面功能。

另就胡錦濤先生於 2008 年 4 月 12 日以善意的「四個繼續」—繼續推動兩岸經濟文化等各領域交流合作、繼續推動兩岸週末包機和大陸居民赴台旅遊的磋商、繼續關心臺灣同胞福祉並切實維護臺灣同胞的正當權益、繼續促進恢復兩岸協商談判，來回應蕭萬長先生在「博鰲論壇」中所提出的「四個希望」—兩岸直航、陸客來台、經貿關係正常化、恢復兩岸協商機制。胡錦濤先生更表示，在世界經濟競爭激烈的形勢下，兩岸同胞應該「抓住難得機遇、共同應對挑戰、切實加強合作、努力共創雙贏」，主張兩岸要「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」的談話看出，兩岸的領導人均就長遠的發展，釋出兩岸未來「互助互惠」與「共存共榮」的趨勢理念。兩岸近期朝向經貿正常化發展，應是符合共同開創一個「互信、互諒、互助、互利」的兩岸新

---

<sup>203</sup> 張雅君，〈四十年中共外交政策實踐的評估〉，張煥卿、段家鋒、周玉山主編，《中國大陸研究》（台北：三民書局，1991 年 12 月初版），頁 407-408。

<sup>204</sup> 鄧小平，〈在軍委擴大會議上的講話〉，《鄧小平文選第三卷》，（北京：人民出版社，1993 年），頁 126-129。

時代之共識。（有關 中國大陸官方對「兩岸建立軍事互信機制」的談話如表4-1、胡錦濤近期對台談話如表4-2）

表4-1：中國大陸官方對「兩岸建立軍事互信機制」的談話

時間	發表人	內容
1995年3月6日	郭玉祥	在中共人大八屆3次會議希望兩岸能「展開軍事交流合作」，提出「在兩岸會談中加入軍事交流」的建議。
1999年1月18日	王在希	在紐約公開指出：兩岸應儘速進行結束敵對狀況談判，在此談判中，雙方可商議設立軍事熱線，先行告知軍事演習的規模、內容、時間與軍力配置等資訊。【這是中共方面首次在海外提出兩岸可建立軍事互信措施的構想】
1999年4月25日	汪道涵	接受「亞洲週刊」訪問時，對兩岸軍事交流提出看法：認為在一定的條件下，既然是一個中國，「軍隊當然可以互訪」。並指出，鄧小平已經說得很清楚，允許臺灣保存軍隊，那時的軍隊，兩岸是國防的友軍，既然是友軍，為什麼不能互訪？我想，到那時是可能的。
2004年5月17日	中共中央臺灣辦公室、國台辦	「517聲明」中的第一點聲明：「恢復兩岸對話與談判，平等協商，正式結束敵對狀態，建立軍事互信機制，共同構造兩岸關係和平穩定發展的框架。」（此為胡錦濤掌權後首度宣示對台政策的具體指導原則）
2005年1月11日	中國的國防白皮書	只要臺灣接受一個中國原則，停止台獨分裂活動，兩岸隨時可以就正式結束敵對狀態，包括建立軍事互信機制進行談判。
2005年1月30日	王在希	「江八點」10週年紀念活動：中共在2004年「517聲明」

日.		中已經提出了多項願景，包含兩岸可以商談「結束敵對狀態」的問題，建立兩岸「軍事信任措施」的問題，…。
2005年4月29日	胡錦濤	「中國共產黨總書記胡錦濤與中國國民黨主席連戰會談」新聞公報：胡錦濤對於建立兩岸軍事互信機制，表明今後要推動的任務具體表述，「促進正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協定，建構兩岸關係和平穩定發展的架構，包含建立軍事互信機制，避免兩岸軍事衝突」。
2007年1月29日	王衛星	表示兩岸中國軍人應攜手維護和促進兩岸和平與發展，盡快結束敵對狀態，包括建立「兩岸互信機制」。
2008年7月5日	胡錦濤	在紀念「告臺灣同胞書」發表三十週年座談會中，提出了「胡六點」的主張，並就兩岸未來政治定位、參與國際組織活動問題、建立軍事安全互信機制、協商正式結束兩岸敵對狀態、達成和平協議等，提出更具體的說明。指出「為有利於穩定台海局勢，減輕軍事安全顧慮，兩岸可以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。」
2009年1月6日	羅援	海峽兩岸建立軍事安全互信機制，應該從廣義的互信機制著眼，從狹義的互信機制入手。一旦海峽兩岸建立軍事安全互信機制，正式結束敵對狀態，達成和平協議，將開創兩岸和平發展的新局面。筆者認為，起碼有九大好處。
2009年1月7日	楊毅	記者會上答覆媒體提問表示，為了穩定台海局勢，減輕軍事安全的顧慮，兩岸可以適時就軍事問題進行接觸交流，探討建立兩岸軍事安全互信機制問題。
2009年1月20日	胡昌明	在2008中國的國防白皮書記者會中答覆記者提問時指出

日		「兩岸適時就軍事問題進行接觸交流，探討建立軍事互信機制問題，有利於雙方減輕軍事安全顧慮。」
2010年 2月 15日	王衛星	在中國評論月刊中專文建議兩岸共同規劃「兩岸軍事互信機制未來發展路線圖」開展務實合作，早日打開局面。
2010年3月12 日	王毅	兩岸可先由退伍軍人就軍事互信機制等開展學術交流談話。
2011年3月11 日	中國的國防 報告書	兩岸統一是中華民族走向偉大復興的歷史必然。海峽兩岸中國人有責任共同終結兩岸敵對的歷史，竭力避免再出現骨肉同胞兵戎相見。兩岸應積極面向未來，努力創造條件，通過平等協商，逐步解決歷史遺留問題和兩岸關係發展進程中的新問題。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台海局勢、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。
2011年3月31 日	耿雁生	我們一直致力於穩定台海局勢、減輕軍事安全方面的顧慮。為此，我們提出兩岸可以在適當時候就軍事問題進行接觸和交流，探討建立兩岸軍事安全互信機制。

資料來源：作者整理

表4-2：胡錦濤對臺相關談話內容

項次	時間	對象	政策（談話）內容
一	2003年3月15 日	第十屆人大臺 灣代表團（中	做好新形勢下的對臺工作談了四點意見與三個凡是：

		國內部協商產生)	<p>一、四點意見</p> <p>(一) 要始終堅持「一個中國」原則。</p> <p>(二) 要大力促進兩岸的經濟文化交流。</p> <p>(三) 要深入貫徹「寄希望於臺灣人民」的方針。</p> <p>(四) 要團結兩岸同胞共同推進中華民族的偉大復興。</p> <p>二、三個凡是</p> <p>(一) 凡是有利於臺灣百姓的事。</p> <p>(二) 凡是有利於兩岸關係穩定的事。</p> <p>(三) 凡是有利於共同振興中華民族的事，都應該積極去做，把它做好。</p>
二	2003年3月18日	第十屆全國人大一次會議上的講話	<p>胡錦濤：「實現祖國的完全統一是海內外中華兒女的共同心願。我們要繼續堅持『一國兩制』方針，保持香港、澳門繁榮穩定，大力推動海峽兩岸經濟文化交流和人員往來，為早日解決臺灣問題、實現祖國的完全統一而繼續奮鬥。」</p>
三	2003年7月20日	中共中央對臺工作領導小組成員	<p>對臺政策三項優先：</p> <p>(一) 首要的是排除美國的影響，沒有美國的支援，臺灣獨立的事不會發生。</p> <p>(二) 第二項優先是加強兩岸交流，因臺灣當局傾向搞分裂，我們應該轉向臺灣人民，我們應該爭取臺灣民意和民心。</p> <p>(三) 第三項優先工作是加強軍事準備，軍隊的改革應該與使用，加強軍事準備聯繫，倘使用武力是不可避免的。</p>

四	2003年8月16日	胡錦濤會見各地臺資企業協會會長	強調實現祖國的完全統一，符合包括臺灣同胞在內的全體中國人的共同利益……，我們將堅持「和平統一、一國兩制」的基本方針，以最大的誠意、盡最大的努力實現祖國的和平統一……，堅決反對任何形式的「臺獨」分裂活動。絕不允許任何人以任何方式把臺灣從中國分割出去。
五	2004年8月3日	會見美參院臨時議長，強調我在臺灣問題上立場	胡錦濤強調，中國政府在臺灣問題上的立場是堅定的、明確的。我們讚賞布希總統和美國其他領導人多次明確重申，堅持一個中國政策、遵守中美三個聯合公報、反對「臺灣獨立」的立場，希望美方信守承諾……不向臺灣當局發出錯誤信號。
六	2005年3月4日	中共全國政協第十屆三次會議，民革、臺盟、臺聯界聯組會	新形勢下發展兩岸關係提出了四點意見： （一）堅持一個中國原則決不動搖。 （二）爭取和平統一的努力決不放棄。 （三）貫徹寄希望於臺灣人民的方針決不改變。 （四）反對臺獨分裂活動決不妥協。
七	2005年4月29日	中國國民黨大陸訪問團	連胡會，胡錦濤對兩岸關係的四點主張： （一）建立政治上的互信，相互尊重，求同存異。 （二）加強經濟上的交流合作，互利互惠，共同發展。 （三）開展平等協商，加強溝通，擴大共識。 （四）鼓勵兩岸民眾加強交往增進瞭解，融合親情。
八	2005年5月12日	親民黨大陸訪問團	宋胡會，胡錦濤對兩岸關係的四點看法： （一）堅持體現一個中國原則的九二共識，確立兩岸關係和不穩定的發展的政治基礎。

			<p>(二) 推進兩岸三通，開創兩岸經濟交流和合作的新局面。</p> <p>(三) 早日恢復兩岸平等對話和談判，求同存異，擴大共識。</p> <p>(四) 增進相互理解，密切兩岸同胞的感情，兩岸同胞都是中國人。</p>
九	2005年7月12日	新黨大陸訪問團	<p>郁胡會，胡錦濤對兩岸關係的四點看法：</p> <p>(一) 共同促進中華民族的偉大復興。</p> <p>(二) 堅持一中原則。</p> <p>(三) 堅決反對和遏制「臺獨」。</p> <p>(四) 切實照顧和維護臺灣同胞的切身權益。</p>
十	2006年1月1日	胡錦濤在全國政協新年茶會上的講話	<p>堅持「和平統一、一國兩制」的基本方針，實施一系列加強兩岸交流合作、反對和遏制「臺獨」分裂勢力及其活動的措施，維護臺海和平，推進祖國完全統一進程。</p>
十一	2008年5月28日	國民黨吳主席率團訪問大陸	<p>吳胡會，胡錦濤對兩岸和平發展共同願景看法：</p> <p>一、促進恢復兩岸協商。</p> <p>二、參與國際活動問題。</p> <p>三、兩岸週末包機。</p> <p>四、大陸居民赴臺旅遊問題。</p>
十二	2008年6月13日	江、胡會談	<p>江胡會，胡錦濤對兩岸平等協商共同願景看法：</p> <p>一、在九二共識基礎上「擱置爭議、追求雙贏」。</p> <p>二、「平等協商、善意溝通、積累共識、務實進取」。</p> <p>三、「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」。</p>

			四、珍惜和維護兩會交往商談的政治基礎，繼續務實地解決存在問題。
十三	2008年6月11-14日	江、陳二會協商會議	一、在九二共識基礎上「擱置爭議、追求雙贏」。 二、「平等協商、善意溝通、積累共識、務實進取」。 三、「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」。 四、實施海峽兩岸包機會談。 五、開放大陸居民赴臺旅遊協議。 六、協助四川震災，災後重建工作。

資料來源：

- 一、陳津萍，〈胡錦濤對臺策略研析與我國因應措施〉，《憲兵半年刊》（2006年3月1日），頁121-122。
- 二、博鰲亞洲論壇〈四個繼續〉，《中國時報》（2008年4月12日），版A2。
- 三、國民黨吳主席率團訪問大陸，《中國時報》（2008年5月28日），版A2。
- 四、江湖會〈平等協商、勿將己意強加對方〉，《中國時報》（2008年6月14日），版A1至A6。
- 五、江陳會〈簽署包機、陸客兩協議〉，《中國時報》（2008年6月13日），版A2、A3。
- 六、作者整理。

#### 肆、當前中共學者智庫觀點

中共學者智庫認為在兩岸互信逐步累計、事務性協商談判逐步展開之際，探究建立兩岸軍事安全互信機制、結束兩岸敵對狀態、簽署和平協定，成為當前兩岸關係發展過程中不可回避的重大問題。<sup>205</sup>

##### 一、兩岸「軍事安全互信機制」的概念界定：

中共認為兩岸間要建立軍事互信機制，必須首先準確厘清其概念內涵，並加以創

<sup>205</sup> 「兩岸軍事互信構想之由來與發展」，[http://hk.huaxia.com/gate/big5/blog.huaxia.com/html/06/790206\\_itemid\\_3747.html](http://hk.huaxia.com/gate/big5/blog.huaxia.com/html/06/790206_itemid_3747.html)

新性發展，以適應兩岸的特殊安排。<sup>206</sup>

(一) 軍事互信機制：

中共認為要談軍事互信機制，首先必須瞭解信心建立措施是由歐洲安全與合作會議發展而來，後來逐步推廣並被聯合國所接納。<sup>207</sup>

(二) 海峽兩岸的軍事安全互信機制：

中共認為海峽兩岸軍事安全互信機制是針對海峽兩岸的特殊情況所做出的特殊安排，不同於世界其他國家和地區建立的軍事互信機制。<sup>208</sup>

1. 前提與目的不同：

一般的軍事互信機制是雙方在相互尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政等基本國際關係準則的前提下進行，目的是為了維護雙方各自的主權獨立與國家安全；而兩岸建立的軍事安全互信機制的前提則是一個中國原則，目的是為了兩岸雙方共同維護祖國的主權和領土完整，推動祖國和平統一。<sup>209</sup>

2. 身份地位不同：

一般而言，建立軍事互信機制的雙方是國家或者一個國家內部的交戰團體。而兩岸軍事安全互信機制的雙方則是海峽兩岸的執政當局，一邊是代表中華人民共和國的中央政府，而另一方則是代表中國臺灣地區的執政當局。<sup>210</sup>

3. 內涵外延不同：

兩岸軍事安全互信機制不可能就軍事論軍事，其重點在政治互信方面，海峽兩岸只有政治互信才能實現軍事安全互信；其內容不僅包括軍事方面的信心建立措施，也應包括共同打擊犯罪、海上救援、共同反對國家分裂等方面。<sup>211</sup>

(三) 兩岸軍事安全互信機制的內容：

兩岸軍事安全互信機制內容豐富，既有西方通行軍事互信機制的一般屬性，包

<sup>206</sup> 「構建兩岸軍事互信機制的若干問題爭議」，[http://blog.huaxia.com/html/02/8402\\_itemid\\_1850.html](http://blog.huaxia.com/html/02/8402_itemid_1850.html)

<sup>207</sup> 同前註。

<sup>208</sup> 同前註。

<sup>209</sup> 同前註。

<sup>210</sup> 「構建兩岸軍事互信機制的若干問題爭議」，[http://blog.huaxia.com/html/02/8402\\_itemid\\_1850.html](http://blog.huaxia.com/html/02/8402_itemid_1850.html)

<sup>211</sup> 同前註。

括溝通性、透明性、限制性、驗證性，有短中長期計畫與之配套，同時也應有兩岸特色。<sup>212</sup>

(四) 「一個中國」原則是兩岸建立軍事安全互信機制的前提：

一個中國原則是兩岸協商的基本前提，是兩岸關係正常化的根本保證。無論是從祖國大陸歷屆政治領導人的講話和政治檔，還是從海峽兩岸協商談判、達成協議的實踐來看，體現一個中國原則的「九二共識」是兩岸關係和平發展的基石。由於一中原則是兩岸政治互信的基礎，毫無疑問也是兩岸未來建立軍事互信的基礎。<sup>213</sup>

### 第三節 美國在兩岸軍事互信機制的角色

臺灣問題源於中國內戰以及國際因素，其中，美國的介入使得臺灣問題複雜化。1950年末期毛澤東就曾指出，「臺灣問題很複雜、又有國內問題，又有國際問題。就美國來說，這是一個國際問題。」<sup>214</sup>在中美關係中，臺灣問題一直是最敏感的問題。<sup>215</sup>過去 20 年來，美國官員已經強調臺灣與中國大陸「軍事信心建立措施」的必要性，此將可降低無意間衝突的風險。歐巴馬總統就任後，美國官員持續表達支持台海兩岸「軍事信心建立措施」，國務院副國務卿史坦伯格（James Steinberg）在中美關係的演說中，鼓勵大陸與臺灣探究信心建立的步驟，此可促進台海兩岸較為緊密與穩定的關係。美國支持台海兩岸「信心建立措施」的重要理由，是因為中共與臺灣可能的軍事衝突，即使是由意外事件或誤算所引起，都可能導致美國的介入。台海兩岸的政治緊張關係的緩和與促進經濟合作，有助於降低台海兩岸軍事衝突的可能性，美國歡迎這樣的進展。

本節由美國的亞太戰略及其對「一個中國」的立場，分析其在兩岸軍事互信中的角

<sup>212</sup> 同前註。

<sup>213</sup> 同前註。

<sup>214</sup> 《毛澤東外交文選》，（北京：世界知識出版社，1994 年），頁 382。

<sup>215</sup> Andrew J. Nathan & Robert S. Ross 著 何大明譯，前揭書，頁 315。

色。

## 壹、美國亞太戰略

冷戰結束後，亞太地區出現了權力真空，經濟上又成爲全世界最具吸引力的區域，於是美國開始將全球戰略重心多元化，實施歐亞並重。而且，原有亞太戰略一圍堵蘇聯勢力也開始調整。就美國而言，其後冷戰時期的亞太戰略目標非常明確，即是確保市場與原料的供應、阻止霸權的出現、以及維持和平與穩定。<sup>216</sup>經過多年的經營，美國亞太新戰略已成爲一個包含政治、經濟、軍事、人權、民主與自由爲一體的全方位戰略，其具體作爲有三。其一、以軍事安全爲立足點，這部份爲建立前沿部隊以及以美國爲主導的雙、多邊安全體系。美國在亞太地區分別與日本、南韓、澳洲、菲律賓及泰國有著雙邊軍事同盟關係，這些條約都是冷戰時期的產物，用以圍堵蘇聯與中國等共產國家向外擴張。冷戰結束後，美國仍願意維持與這些國家的雙邊關係，因爲這些條約提供美國以軍事介入亞太事務的基礎，強化美國在此地區的軍事影響力。<sup>217</sup>儘管如此，美國仍強調維持這些條約「不是針對任何特定國家，而是符合所有亞太國家的利益，因爲他們能從地區的安定與安全中獲利。」<sup>218</sup>

<sup>216</sup> William Clinton, "A National Security Strategy of Engagement and Enlargement." (The White House, 1996); Renato de Castro, "U.S. Grand Strategy in Post-Cold War Asia-Pacific," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.16, No.2 (December, 1994), pp.342-353.; Alan Tonelson, "A New U.S. Grand Strategy for the Asia-Pacific Region," Japan Policy Research Institute Critique, Vol.vi, No.7 (July 1999) [http://www.jpri.org/publications/critiques/critique\\_VI\\_7.html](http://www.jpri.org/publications/critiques/critique_VI_7.html), 上網檢視日期：2009年5月10日; Zalmay Khalilzad, *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture* (Santa Monica, Calif: RAND, 2001); Christine Gray, "The US National Security Strategy and the New Bush Doctrine on Preemptive Self-defense," *Chinese Journal of International Law*, Vol.1, No.2 (2002), pp.437-448; James Steinberg, "Preventive Force in US National Security Strategy," *Survival*, Vol.47, No.4 (Winter 2005), pp.55-72; Todd Schmidt, "US National Security Policy: Framing an Authentic Preemptive Strategy in the 21<sup>st</sup> Century," *Military Review*, Vol.86, No.5 (Sep/Oct 2006), pp.75-83.

<sup>217</sup> Ralph Cossa, "US Security Strategy in Asia and the Prospects for an Asian Regional Security Regime," *Asia-Pacific Review*, Vol.12, No.1 (May, 2005), pp.64-86; Dong Sun Lee, "Democratization and US-South Korea Alliance," *Journal of East Asia Studies*, Vol.7, No.3 (Sep/Dec, 2007), pp.469-499; Yasu Izumikawa, "Alliance Security Dilemma and Domestic Politics: US-South Korean Alliance since the End of the Cold War," *Conference Paper-International Studies Association, 2004 Annual Meeting, Montreal, Cana*, pp.1-30; Christopher Hughes, "Not Quite the 'Great Britain of the Far East': Japan's Security, US-Japan Alliance and the 'War on Terror' in East Asia," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.20, No.2 (June, 2007), pp.325-338; Wu Xinbo, "The End of Silver Lining: A Chinese View of US-Japan Alliance," *Washington Quarterly*, Vol.29, No.1 (Winter, 2006), pp.119-130; Aileen San Pablo-Baviera, "The China Factor in *US Alliances* in East Asia and the Asia Pacific 1," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 57, No.2 (Jul, 2003), pp.339-353; Paul Midford, "China Views the Revised US-Japan Defense Guidelines: Popping the Cork?" *International Relations of Asia Pacific*, Vol. 4 (2004), pp. 113-145.

<sup>218</sup> William S. Cohen, Report of the Quadrennial Defense Review (Washington, D.C.: Department of State,

其二、經濟利益為優先。美國前副國務卿塔波特（Strobe Talbott）曾指出：「大國之間的軍事對抗容易發生於一個或更多大國放棄其對自由貿易、開放市場和開放社會的承諾，並退回威權政治與統治經濟之時。」<sup>219</sup>美國很清楚，蘇聯瓦解而自己卻能成為世界唯一超級強權的主要原因之一乃實施資本主義、強調自由市場的經濟實力。如果美國要維持與增強經濟實力，就必須要擴大自由市場經濟。由於亞太地區擁有廣大市場，有利於美國的出口與就業，增強經濟實力。鑒於此，美國一方面透過雙邊談判，迫使亞太各國開放其國內市場。倘若各國不能配合或違反雙方所達成的協議及國際貿易規範，則訴諸美國法律採取單方面制裁措施，如《三 0 一條款》或《超級三 0 一條款》加以施壓。另一方面，透過多邊協商機制，如亞太經合會（APEC）與 WTO 的談判，加速亞太地區貿易自由化與經濟合作。<sup>220</sup>

其三、民主人權作為與外交之手段。民主與人權已成為世界基本價值，美國前國家安全顧問雷克（W. Anthony Lake）曾指出：「民主國家彼此傾向不打仗或支持恐怖主義。它們在外交上比較可以信賴，並在尊重其國民的人權上表現較佳。」<sup>221</sup>美國前國務卿克里斯多福（Warren Christopher）也表示：「通過追求民主，我們不僅在實踐我們的最高價值，而且在對我們國家安全進行戰略投資。」因為，「歷史顯示更多民主國家組成的世界是一個更安全的世界。」<sup>222</sup>鑒於此，後冷戰時期，美國鼓勵亞太地區非民主國家對

---

1997), p.19.

<sup>219</sup> “The New Geopolitics: Defending Democracy in the Post-Cold War Era,” Deputy Secretary Talbott, Address at Oxford University, October 20, 1994, US Department of State Dispatch, Vol.51, No.46 (November 14, 1994), p.763.

<sup>220</sup> Jagdish Bhagwati and Hugh T. Patrick (eds.), *Aggressive Unilateralism* (Ann Arbor: the University of Michigan Press, 1990), pp.39-45; William Clinton, “Building a New Pacific Community,” U.S. Department of State Dispatch, Vol.4, No.28 (July, 1993), p.488 ; Warren Christopher, “The US and the Asia-Pacific: Intensifying our Cooperation at APEC and beyond,” U.S. Department of State Dispatch, Vol.5, No.40 (10/3/1994), p.657; Mark T. Berger, “APEC and Its Enemies: The Failure of the New Regionalism in the Asia-Pacific,” *Third World Quarterly*, Vol.20, No.5 (1999), pp.1013-1030; Vinod K. Aggarwal and Min Gyo Koo, “The Evolution of APEC and ASEM: Implications of the New East Asia Bilateralism,” *European Journal of East Asian Studies*, Vol.4, No.2 (September, 2005), pp.233-261; Richard W.X. Hu, “APEC and Future Asia-Pacific Regional Architecture,” *American Foreign Policy Interests*, Vol.31, No.1 (January, 2009), pp.12-22; 李瓊莉，〈當前美國亞太政策中的經濟安全〉，《問題與研究》，36卷4期（1997年），頁15-28；鄧中堅，〈美國貿易政策與亞太經濟合作會議的發展〉，《理論與政策》，1994年，頁38-46；林郁方，〈美國提升亞太經合會議地位之動機〉，《美國月刊》，8卷7期（1993年），頁12-22。

<sup>221</sup> “From Containment to Enlargement,” Anthony Lake, Assistance to the President for National Security Affairs, Address at the School of Advanced International Studies, John Hopkins University, September 21, 1993, US Department of State Dispatch, Vol.4, No.39 (September 27, 1993), p.659.

<sup>222</sup> Warren Christopher, “In the Stream of History, Shaping Foreign Policy for a New Era” (Stanford, CA:

外開放，接受外國資訊與觀念。同時，與這些國家進行政治與人權對話，促其改善國內人權狀況。<sup>223</sup>

在美國亞太戰略中，有許多的跡象顯示，美國最擔心中國崛起後挑戰其霸權地位。1997年美國國防部第一次公佈《四年期國防總檢報告》(Report of Quadrennial Defense Review)，認為在2015年以後，可能會有一個能與美國匹敵的區域性強權或全球性同級對手出現，而中國與俄羅斯被視為最具有成爲此對手的潛力。<sup>224</sup>2001年，美國經歷「911」事件之後，國防部第二次公布《四年期國防總檢報告》(Quadrennial Defense Review Report)，摒除了俄羅斯而直接「暗指」中國是一個「擁有極豐富資源的軍事競爭國」(a military competitor with a formidable resource base)。<sup>225</sup>2006年，美國第三次公佈《四年期國防總檢報告》中再次提到，中國是主要崛起的大國，國防支出的增加與軍事現代化的結果，將使得中國具有「強大的潛力」(the greatest potential)與美國在軍事實力上競爭。<sup>226</sup>展望2025年，美國國防部曾在一份報告中指出，一個強大的中國將不斷挑戰東亞的現狀；一個不穩定且相對虛弱的中國也可能是危險，因爲中國的領導人將冒著外交與軍事的風險去加強他們的權力。<sup>227</sup>因此，美國正在進行全面性的戰略佈局來加以防範。

美國國防部主管亞洲事務的前助理部長坎培爾，在1995年與1996年台海危機期間發覺台北與北京之間竟然完全沒有高層的溝通管道，因此呼籲台海兩岸可以逐漸推動信

---

Stanford University Press, 1998), p.44.

<sup>223</sup> Joanne R. Bauer and Daniel A. Bell (eds.), *The East Asia Challenge for Human Rights* (New York: Cambridge University Press, 1999); Robert Blackburn and James J. Busuttil (eds.), *Human Rights for 21<sup>st</sup> Century* (Washington, D.C.: A Cassel Imprint, 1997); William Korey, *Promises We Keep, the Human Rights, the Helsinki Process, and American Foreign Policy* (New York: St. Martin's Press, 1993); David P. Forsythe and David Beetham, "Human Rights and US Foreign Policy: Two Level, Two Worlds," *Political Studies*, Vol.43, No.1 (1995), pp.111-130; David P. Forsyth, "US Foreign Policy and Human Rights," *Journal of Human Rights*, Vol.1, No.4 (December, 2002), pp.501-521; Julie Mertus, "Raising Expectations: Civil Society's Influence on Human Rights and US Foreign Policy," *Journal of Human Rights*, Vol.3, No.1 (March 2004), pp.21-40; 每年的美國人權報告(Country Reports on Human Rights Practices)。

<sup>224</sup> "Report of Quadrennial Defense Review," <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr/>，檢視日期：2008年12月14日。

<sup>225</sup> "Quadrennial Defense Review Report," <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>，檢視日期：2008年12月14日。

<sup>226</sup> "Quadrennial Defense Review report," <http://www.defenselink.mil/qdr/report/Report20060203.pdf>，檢視日期：2008年12月6日。

<sup>227</sup> Under Secretary of Defense (Policy) 1999 Summer Study Final Report: Asia 2025 (Department of Defense, 1999).

心建立措施機制，發揮危機溝通的功能，以期減少台海兩岸間的誤判，並促進台海地區的和平穩定。<sup>228</sup>而從事亞太安全的智庫更紛紛開始將兩岸間的互信機制，列為研究的優先項目。在眾多智庫中最負盛名的史汀生中心，由資深研究員肯尼斯·艾倫於 2001 年發表「臺灣海峽間的軍事互信機制建立」的專文，作為投石問路的試探性構想。<sup>229</sup>

美國前國防部長威廉·裴利 (William J.Perry) 和前助理副部長艾許頓·卡特 (Asnton B.Carter) 合著的《預防性防禦－美國的新安全戰略》，提及裴利認為 21 世紀美國的安全戰略就應該是預防性防禦的策略。為了美國的利益與全球戰略，他認為美國應鼓勵兩岸發展更強的務實關係。裴利認為，台海兩岸雙方發展軍事交往與信心建立措施，將有助於降低緊張與避免錯估危機的發生。<sup>230</sup>

1999 年 3 月 25 日，美國國務院東亞事務助卿陸士達 (Stanley Roth) 在華盛頓一項研討會中公開發表，兩岸對話以尋求和平解決歧異，可能是一個很漫長的過程，其間可以考慮以若干中程協議維持推進動力，這是美國官方首度就兩岸關係的發展提出具體的看法，並提出兩岸可在美國進行第二軌道的對話。<sup>231</sup>

美國總統布希於 2002 年 2 月 22 日在北京清華大學演講時，重申「一個中國」政策，展現其新戰略是有利於自由的實力均衡，即促進自由國家的聯合共同防禦自由之敵。但近期伊拉克重建、北韓核武問題、歐盟開放武器禁運問題，均使美國不得不重新就現實面做考量。從其任內國務卿鮑威爾多次談話到現任萊斯，均發表堅持「一中政策」，有其維護國家最大利益之戰略涵義。美國為了拉攏中共解決北韓問題，才會發表不利臺灣的言論，從區域安全的戰略角度來看，美國在「中國」的利益，可能遠大於臺灣。讓臺灣地位模糊未定，是美國的傳統政策，國務卿鮑威爾和萊斯的談話卻打破以往界線，顯示美國一中原則立場有朝中共方向傾斜的趨勢。許多在臺灣的學者與專家贊成美國參與「信心建立措施」的過程，認為相對於中國大陸，臺灣處於弱勢，需要準聯盟的美國介

<sup>228</sup> 《中國時報》，1998 年 4 月 24 日，版 9。

<sup>229</sup> 《中國時報》，1999 年 1 月 29 日，版 3。

<sup>230</sup> 艾許頓·卡特 (Asnton B.Carter)，威廉·裴利 (William J.Perry) 著，《預防性防禦：後冷戰時代美國的新安全戰略》，許綏南譯。台北：麥田出版，2000 年 8 月，頁 183-186。

<sup>231</sup> 《聯合報》，1999 年 3 月 26 日，版 1。

入。某些學者呼籲美國扮演監督者的角色，以監督軍事互信機制的建立與實施。其他人贊成美國做為台海兩岸「信心建立措施」協議保證者的角色，儘管在美國應該扮演何種角色上並無共識，對與大陸所追求的任何「信心建立措施」，美國支持的普遍協議必須獲得確保，也有希望對台海兩岸「軍事信心建立措施」的保證。

## 貳、美國對中共的戰略佈局

### 一、軍事層面

美國面對中國的崛起，在太平洋區域的軍事戰略做了某種程度的調整與增強，主要包括維持一定數量的駐軍，以及強化與日本的軍事同盟。在亞太地區，美國主要駐軍地點為日本與南韓。日本的美軍兵力達 47,000 人之多，分別部署在本州島、九州島以及琉球的大小基地，其中橫須賀（Yokosuka）海軍基地以及琉球的嘉手納（Kadena）空軍基地是最主要。橫須賀海軍基地有航空母艦駐守，嘉手納空軍基地的第 18 聯隊則是美軍在其本土之外最大一個空軍基地。南韓的美軍兵力達 36,000 人，包括第 8 集團軍和第 7 航空隊。

其次，美國也強化與日本的軍事聯盟，美日軍事聯盟建立在《美日安保條約》（Security Treaty between the United States of America and Japan）之上。《美日安保條約》是第二次世界大戰以後美國為了對抗蘇聯的產物，從 1951 年安保條約簽訂以來，經歷包括 1960 年、1978 年以及 1996-1997 年三次主要條約修正與調整，之後又針對其內容部份做若干小修訂，目的在於使條約能夠適時地反應兩國利益所需。1996 年發表的《美日安保共同宣言》九點宣言中，首先肯定美日安保在冷戰時期對亞太地區安全保障的貢獻，並分幾個部份說明，包括對區域的檢視，雙邊的合作，區域性的合作以及全球性的合作。宣言明確指出將會重新檢討 1978 年的《美日防衛合作指針》。隔年，即 1997 年 9 月，美日公佈修訂後的《美日防衛合作新指針》，並且開宗明義指出主要目的包括三個部份：1、美日平常時候的合作（normal circumstances）；2、日本遭受軍事攻擊而「有事」時的合作（an armed attack against Japan）；3、「日本周邊事態」的因應（situations in areas

surrounding Japan)。其中，「周邊事態」是最受關注。有關「周邊事態」內容的重點為，「日本周邊事態」是一種事態概念，而非地理範圍；當日本周邊預期有事共同作為；針對任一政府活動的合作；日本支援美國部隊活動等部份。

針對「周邊事態」，日本進一步在 1999 年 5 月通過《和平安全保障之日本周邊事態法》（簡稱周邊事態法）（Law Concerning Measures to Ensure the Peace and Security of Japan in Situations in Areas Surrounding Japan）。對於「周邊事態」列舉六種情況，包括了第一、日本周邊武力紛爭迫在眉梢；第二、日本周邊發生武力紛爭；第三、日本周邊地區武力紛爭終告停止，但是秩序尚未能恢復、維持；第四、某國發生內亂、內戰，而可能擴大為國際問題；第五、某國因政治體制紊亂等而出現大量難民，且可能流入日本；第六、某國的行動經聯合國安理會決議為破壞和平的侵略者，而為經濟制裁的對象。<sup>232</sup>但是，對於「周邊事態」的適用範圍，是不是一種地理名詞，仍保持模糊的解釋。儘管如此，《周邊事態法》已使得日本自衛隊的性質發生了根本的變化，因為根據該法，例如第 11 條規定，自衛隊在執行任務時，為了保護自己與一起執行任務的人，可以使用武力。說明了日本自衛隊已由「防禦型」轉變成「攻擊型」，其目的就是美日擴大軍事合作，應付「周邊事態」等進行協商。<sup>233</sup>

## 二、經濟層面

從美國統計局公佈的數據顯示，美中之間的貿易失衡相當嚴重。這是因為中共對許多進口產品增加關稅，對進口的執照採取緊縮控制，然而對出口的產品的基本原料則增加分配，並增加對出口部門的信用貸款，以製造有利於己的貿易順差。

<sup>234</sup>美國為解決這一現象，同對日本的貿易赤字作出的反應一樣，要求中國開放其國內市場。<sup>235</sup>1997 年 10 月 24 日，在江澤民訪問美國之後，柯林頓在「美國之音」

<sup>232</sup> 《聯合報》，1999 年 8 月 14 日，版 11。

<sup>233</sup> 「日本再為軍事發展鬆綁」，解放軍報網，[http://www.pladaily.com.cn/pladaily/shichuang/2001108/gb/2001108001252\\_dongtai.html](http://www.pladaily.com.cn/pladaily/shichuang/2001108/gb/2001108001252_dongtai.html)，檢視日期：2008 年 10 月 5 日。

<sup>234</sup> 周煦，《冷戰後美國的東亞政策(1989-1997)》。台北：生智出版社，1999 年，頁 166。

<sup>235</sup> United States Government Accounting Office, "U.S.-China Trade: Implementation of Agreements on Market Access and Intellectual Property"(letter report, January 25, 1995). <http://www.gao.gov/archive/1995/>

表示，中共應該更積極開放外國商品與勞務進入中國市場。<sup>236</sup>1999年3月美國貿易代表與中共總理朱鎔基和外經貿部長石廣生會談，美國代表還是強調要求中共儘速降低貿易與投資的障礙，進一步開放市場。<sup>237</sup>要求中國的市場開放在中國加入國際貿易組織後達到關鍵性的時刻，因為根據國際貿易組織的規定，中共對於國內市場的開放勢在必行。

然我們從2002年之後雙方貿易順逆差的數字來看，美中之間的經濟失衡狀態並無明顯的改善。如果中美之間的經貿赤字是美國要求中國開放市場的手段，那美國是成功的。如果縮短經貿赤字是目的，那短期內要達成或許對美國來說是一種苛求，因為美國也是經歷漫長的時間才縮短美日之間的經貿失衡。就長期而言，美國是可以期待扳回經貿失衡的劣勢。

### 三、外交層面

1972年尼克森訪問中國，開啓美國推動與中共領導人互訪的大門，美國一位官員曾說過，美中之間存在分歧，透過高層次的對話來交換意見，建立共識，能助於化解彼此間的分歧。<sup>238</sup>中美雙方的領導人在不同的場合經常見面，例如G8高峰會、亞太經濟合作會議的領袖非正式會議，或者某國總統就職典禮。但是，如果雙方能就國事問題進行訪問，更能凸顯此方面的意義。後冷戰時期，美中之間領導人有著多次的互訪。2009年11月，美國總統歐巴馬（Barack Obama）經由參加於新加坡舉行APEC非正式領袖會議之機會，進行上任後的第一次亞洲行程，期間訪問日本、中國與南韓等三國。此行主要目的在加強和亞太國家的關係，議題涵蓋經濟復甦與均衡成長、亞太地區經濟整合、防止核武擴散、反恐戰爭、防止氣候變遷等諸多領域的合作。<sup>239</sup>訪問中國期間，17日歐巴馬與胡錦濤見面，

---

gg95061.pdf，檢視日期：2008年12月5日。

<sup>236</sup> “Visit by Chinese President Jiang: Long on Symbolism, Short on Result,” Remarkd by the President, October 24, 1997, Foreign Policy Bulletin, Vol.9, No.1 (January/February, 1998), p.38.

<sup>237</sup> 〈白茜芙晤朱鎔基，入會無共識〉，《中央日報》，1999年3月5日。

<sup>238</sup> “Senior U.S. Official Discusses Chinese Vice President Hu’s Visit,” April 30, 2002. <http://www.usembassy-china.org.cn/press/release/2002/43a-cheneyhu.htm>，檢視日期：2008年10月2日。

<sup>239</sup> 〈歐巴馬亞洲行傳達訊息 美也是亞太國家〉，《聯合報》，2009年11月13日。

進行「歐胡會」，並發表聲明。該聯合聲明主要有五大點：<sup>240</sup>

第一，中美關係雙方認為，兩國領導人保持密切交往對確保中美關係長期健康穩定發展至關重要。雙方認為兩國元首的會晤和兩國其他重要雙邊交往加強了兩國關係。胡錦濤受歐巴馬之邀請於 2010 年訪問美國。兩國領導人將繼續通過互訪、會晤、通話、書信等方式保持密切溝通。

第二，建立和深化雙邊戰略互信。雙方認為，21 世紀全球性挑戰日益增多，世界各國相互依存不斷加深，對和平、發展與合作的需求增強。中美在事關全球穩定與繁榮的眾多重大問題上，擁有更加廣泛的合作基礎，肩負更加重要的共同責任。兩國應進一步加強協調與合作，共同應對挑戰，為促進世界和平、安全、繁榮而努力。

第三，經濟合作和全球復甦。雙方決心共同努力，推動全球經濟實現更加可持續和平衡的增長。為此，雙方注意到彼此強有力和及時的政策措施有助於遏制全球產出下降和穩定金融市場。雙方同意延續現有舉措以確保強健、可持續的全球經濟復甦和金融體系。雙方重申將繼續在宏觀經濟政策領域加強對話與合作。雙方承諾履行在首輪中美戰略與經濟對話、20 國集團峰會和在新加坡舉行的亞太經合組織會議中作出的所有承諾。

第四，地區及全球性挑戰。雙方認識到，在當前國際形勢發生複雜深刻變化的情況下，中美在合作應對地區和全球安全挑戰方面擁有共同責任。雙方強調中美在亞太地區擁有廣泛共同利益，支持構建和完善開放、包容、共贏的地區合作框架。雙方將努力推動亞太經合組織在促進地區貿易投資自由化和經濟技術合作以及東盟地區論壇在促進地區安全合作方面發揮更有效作用。

第五，氣候變化、能源與環境。雙方就氣候變化問題進行了建設性和富有成效的對話。雙方強調氣候變化是我們時代的重大挑戰之一。雙方認為應對這一挑戰需要強有力的回應，國際合作是不可或缺的組成部分。雙方相信，應對氣候變化應

---

<sup>240</sup> 〈歐胡會「中美聯合聲明」全文〉，《聯合報》，2009 年 11 月 17 日。

該尊重發展中國家把經濟和社會發展作為優先事項，並相信向低碳經濟轉型是促進所有國家經濟持續增長和可持續發展的機會。

### 參、美國的一個中國政策

1950年6月27日，美國杜魯門總統發表了「臺灣地位未定論」說詞，開啓了美國直接介入臺灣問題的歷程。在尼克森總統訪問中國之前，美國對中國大多抱持著敵視的態度，也沒有所謂的「一個中國」政策。1972年2月，當尼克森試圖開啓已關閉20年之久的美中之間這扇大門時，首先面臨的問題乃必須對「一個中國」表態，而不能像過去那樣加以忽視。1972年2月27日，美中雙方簽訂了《上海公報》，美中分別表達自己對於臺灣問題的立場。

中國表示，<sup>241</sup>中華人民共和國是中國唯一合法政府；臺灣是中國的一個省，早已歸還祖國；解放臺灣是中國內政，別國無權干涉；全部美國武裝力量和軍事設施必須從臺灣撤走。中國政府堅決反對任何旨在製造「一中一台」，「一個中國、兩個政府」，「兩個中國」、「臺灣獨立」或鼓吹「臺灣地位未定」的活動。

美國表示，<sup>242</sup>美國認識（acknowledge）到，在臺灣海峽兩邊的所有中國人都認為只有一個中國，臺灣是中國的一部分。美國政府對這一立場不提出異議。美國重申對於由中國人自己和平解決臺灣問題的關心。考慮到這一前景，美國確認從臺灣撤出全部美國武裝力量和軍事設施的最終目標。在此期間，美國將隨著這個地區緊張局勢的緩和逐步減少美國在臺灣的武裝力量和軍事設施。

在《上海公報》的基礎上，1979年的《建交公報》與1982年的《八一七公報》，美國都表示相同的立場，也就是「美國認知到，只有一個中國，臺灣是中國的一部分。

（America acknowledges the Chinese position that there is but one China and Taiwan is part of China）」至此，美國的「一個中國」政策都是在這個立場上修訂與調整。

1990年代初期，由於整個國際局勢發生巨大的變遷，美國的「一個中國」政策也在

---

<sup>241</sup> 《上海公報》，1972年2月27日。

<sup>242</sup> 同前註。

尋求適當的調整。在尋求調整的過程中，美中之間必然存在某種程度的磨擦。例如，1992年美國對台軍售，中國譴責美國是干擾與破壞「中國統一大業」。<sup>243</sup>1994年9月，美國公佈《對台政策檢討報告》(Taiwan Policy Review)，改變部分對臺灣政策作法，中共則立即提強烈抗議，指稱這是美國蓄意製造「兩個中國」、「一中一台」的政治行動，嚴重違反中美三個公報所確定的原則，踐踏中國的主權。<sup>244</sup>

1995-1996年的台海危機，美中之間的關係似乎更加惡化。美國爲了扭轉之間惡化的關係，1996年5月，國務卿華倫·克里斯多福(Warren Christopher)在華府的「外交關係協會」(Council on Foreign Relations)專就中國政策發表演說，其中涉及「一個中國」議題的重點爲，第一、自1972年以來，美與中國加深接觸的基礎在於三個公報顯示的「一個中國」政策，這項政策使得台海兩岸得以維持和平，而臺灣的民主繁榮得以茁壯。第二、美國曾對北京領導人重申其一貫立場，即臺灣與中華人民共和國之外來關係必須由他們自己直接解決，但我們的一個中國政策的前提是中華人民共和國遵循以和平方式解決台北與北京之間的問題。(our “one China” policy is predicated on the PRC’s pursuit of peaceful resolution of issues between Taipei and Beijing)第三、美國對臺灣領導人重申強化非官方關係的承諾，包括在臺灣關係法條文下維持足夠的自衛能力。臺灣在「一個中國」政策下繁榮，當臺灣尋求國際角色時，應與「一個中國」政策相合。第四、已向雙方強調必須避免以片面方式或挑釁行動改變現狀或對和平解決問題造成威脅，強烈鼓勵雙方恢復兩岸對話。<sup>245</sup>此項演說是對華政策的重要文件，其中美國明確將「和平解決」兩岸問題作爲支持「一個中國」的前提是一個新的說法。

1999年7月9日，李登輝總統指出臺灣與中國的關係是「國與國關係」，至少是特殊的國與國關係。<sup>246</sup>此言一出，中國認爲是臺灣邁向台獨的重要一步。美國深恐事端擴大，7月21日，柯林頓總統在一項記者會中指出，美國的中國政策係「一個中國」、「兩

<sup>243</sup> 胡爲真，《美國對華「一個中國」政策之演變》，(台北：商務出版社，2001年)，頁155。

<sup>244</sup> 中國外交部，《中國外交概覽1995》，(北京：世界知識出版社，1995年)，頁470-471。

<sup>245</sup> Warren Christopher, *In the Stream of History: Shaping Foreign Policy for a New Era* (Stanford: Stanford University Press, 1998), pp.425-439.

<sup>246</sup> 陸委會，《李總統登輝：特殊國與國關係，中華民國政策說明文件》，1999年8月。

岸對話」，以及「臺灣前途應和平解決」之「三大支柱」(three pillars)。9月11日，柯林頓總統參加在紐西蘭的 APEC 高峰會時，再度重申美方的一個中國、兩岸對談、和平解決的「三大支柱」立場。<sup>247</sup>可見，後冷戰時期，調整中的美國「一個中國」政策至此已非常明顯。

2001年小布希上台後，美國的「一個中國」政策曾出現令人玩味之處。2001年4月，小布希上任後不到百日，在接受「美國廣播公司」(American Broadcasting Company, ABC)與《華盛頓郵報》專訪時指出，美國「有義務捍衛臺灣」，而被問及是否美國不惜動用所有軍力？則回答將竭盡所能的幫助臺灣自衛。<sup>248</sup>布希的言論引起美國國會的關注，質疑美國的「一個中國」政策是否已轉變，並讓過去保有的模糊政策操作空間所小。<sup>249</sup>小布希澄清政策未變：<sup>250</sup>

我認為中國方面必須聽到，我們像其它歷屆政府一樣，是一個願意維護臺灣關係法精神的政府，而且我將這樣做。不過，我認為重要的是，人們也應該注意到我的政府是一個堅決支持一個中國政策的政府。我們期望任何分歧都能和平解決，這是我真正希望人們聽到的信息...，對我來說政策確實沒有任何變化。這是其他歷屆總統說過的，我也將繼續這樣說。

我當然希望臺灣支持一個中國的政策。宣布獨立不合乎一個中國的政策，我們將設法同臺灣一起確保這不會發生 — 我們需要和平解決這個問題。

在我們支持一個中國政策的同時，我們國家將幫助臺灣保衛自己。我們期待、希望並相信任何意見分歧都將得到和平解決。

2010年5月，歐巴馬訪問中國時強調，關於臺灣問題，美國政府希望透過和平對話解決這個問題。長期以來，美國支持「一個中國」政策，現在沒有改變這一政策。<sup>251</sup>從

---

<sup>247</sup> 胡為真，前揭書，頁 197-198。

<sup>248</sup> 「布希有關中國、台海事務談話紀要」，大紀元網，2002年2月20日。<http://www.epochtimes.com/b5/2/2/20/n171688.htm>，檢視日期：2009年10月3日。

<sup>249</sup> 「布希有關臺灣問題的演講引起國會置疑」，美國國務院國際信息局，2001年4月26日。<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/0426hill.htm>，檢視日期：2009年10月3日。

<sup>250</sup> 「布希說美國將保護臺灣，但支持一個中國的政策」，美國國務院國際信息局，2001年4月26日。<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/0426bush.htm>，檢視日期：2009年10月3日。

<sup>251</sup> 「歐巴馬總統在北京清華大學的演講及答問紀錄全文」，美國國務院國際信息局，2010年5月22日。

以上的論述中，得知小布希對 ABC 等媒體的談話應該是其上任初期在「一個中國」政策上的小插曲，後來美國的「一個中國」政策主軸又回到柯林頓時期所定調的，一個中國、和平解決、兩岸對談的「三大支柱」。

## 小結

本章探討兩岸及美國在軍事互信機制的立場與角色，本文認為國際政治是大國政治，小國總是受到大國間權力互動之影響。這是許多研究國際政治學者的共識，尤其是現實主義者。這種大國互動影響小國安全的情況在美、中、台三邊關係中也是如此，因此，本章重點在分析美中台三方對兩岸建立軍事互信機制的看法與立場。在第一節我國對建立軍事互信機制的立場部份，依對「一個中國」立場、我國國防政策基本內涵、可能面臨的挑戰、我國信心建立措施過程分析等面向分析。本文發現後冷戰時期，臺灣的「一個中國」觀點從陳水扁時期到現今馬英九時期有所調整。陳水扁執政時期（1999 - 2008 年），臺灣不再強調「一個中國，各自表述」，而是在「一個分治的中國」前提下，以「國與國關係」取代「一個中國」，而當前馬英九時期則為「一個中國，各自表述」。

在我國防政策基本內涵部分，面對中共不斷增加之針對性對台飛彈部署、具有針對性之大型軍事演習、公開宣示不放棄以武力解決臺灣問題、公布反分裂國家法等不友善之威脅，我國政府透過多重管道於國際間不斷公開呼籲，兩岸間應建立和平穩定之互動架構，其中包括「兩岸正式結束敵對狀態」、「兩岸建立軍事互信機制」、「檢討兩岸軍備政策」及「形成海峽行為準則」等主張，並公開軍事演習與活動，主動釋出善意，期能消弭兵燹，維護台海和平。另外亦將我國軍事戰略由以往的「攻勢作戰」、「攻守一體」，逐漸向比較溫和、不具侵略性的「守勢防衛」、「積極防衛」轉型。在我國信心建立措施過程分析部分，本文分析被動排斥時期（1949-1991 年）到主動積極時期（1991 年迄今）之國際環境、國內環境等相關因素，特別是當前馬總統對「軍事互信機制」看

法。本文認為馬英九就任後，始終將建立兩岸軍事互信機制和簽署和平協議列為重要施政目標，國防部並已初步訂出建立兩岸軍事互信機制的政策草案，區分近、中、遠程三階段進行。因此，從長期以來的臺海安全情勢和實踐來看，海峽兩岸已有建立軍事互信機制的意願和需要。

在中共對建立軍事互信機制的立場部份，本文認為中共於 2004 年之前，在兩岸關係和台海安全的實踐中，雖未明確表示建立軍事互信機制，但一直強調溝通、交往和相互信任在兩岸關係發展中的重要性，而且多次呼籲兩岸可以先就結束敵對狀態進行談判，並歡迎兩岸領導人互訪，特別是今（2011）年 3 月 11 日中共公佈的《2010 年中國的國防》報告書中強調，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台海局勢、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。

在中共對軍事互信機制的認知部分，本文認為中共推動建立兩岸軍事互信機制的出發點，是政治規範、軍事服務，透過構建兩岸軍事互信機制，確認兩岸共同遵守一個中國原則，結束兩岸敵對狀態，進而邁向統一的一個中國。過程分析則探討中共對信心建立措施被動排斥時期（1949-1985 年）到主動積極時期（1985 年-迄今）之國、內外環境因素作分析。本文認為在兩岸互信逐步累計、事務性協商談判逐步展開之際，探究建立兩岸軍事安全互信機制、結束兩岸敵對狀態、簽署和平協定，成為當前兩岸關係發展過程中不可回避的重大問題。中共學者認為兩岸間要建立軍事互信機制，必須首先準確厘清其概念內涵，並加以創新性發展，以適應兩岸的特殊安排，不同於世界其他國家和地區建立的軍事互信機制。中共學者認為不同的部份如前提與目的不同、身份地位、內涵外延不同等面向，都值得我方加以思考與因應。

本章第三節美國在兩岸軍事互信機制的角色，本文認為臺灣問題源於中國內戰以及國際因素，其中，美國的介入使得臺灣問題複雜化。在美國亞太戰略部分，本文發現美國亞太新戰略已成為一個包含政治、經濟、軍事、人權、民主與自由為一體的全方位

戰略，其具體作為有三。一、以軍事安全為立足點、二、經濟利益為優先、三、民主人權作為與外交之手段。在美國亞太戰略中，有許多的跡象顯示，美國最擔心中國崛起後挑戰其霸權地位。因此，美國正在進行全面性的戰略佈局來加以防範。另外就兩岸建立「軍事互信機制」的立場，分析發現美國在 1995 年與 1996 年台海危機期間發覺台北與北京之間竟然完全沒有高層的溝通管道，因此呼籲台海兩岸可以逐漸推動信心建立措施機制，發揮危機溝通的功能，以期減少台海兩岸間的誤判，並促進台海地區的和平穩定。因此可知，美國目前基本立場為鼓勵兩岸發展更強的務實關係，包含台海兩岸雙方發展軍事交往與信心建立措施，將有助於降低緊張與避免錯估危機的發生。

至於美國扮演何種角色，本文發現許多臺灣的學者與專家贊成美國參與兩岸「軍事互信機制」的過程，認為相對於中共臺灣處於弱勢，需要準聯盟的美國介入。某些學者呼籲美國扮演監督者的角色，以監督軍事互信機制的建立與實施。其他人贊成美國做為台海兩岸「軍事互信機制」協議保證者的角色，目前美國應該扮演何種角色上並無共識，對與中共所追求的任何「信心建立措施」，美國支持的普遍協議必須獲得確保，也有希望對台海兩岸「軍事互信機制」的保證，當然，後續的角色作為值得密切觀察（有關美、蘇對兩岸 CBMs 認知如表 4-3）。

表 4-3：美、蘇對兩岸 CBMs 認知表

USSR		USA	
	IV	PRC ROC	DV
	軍事對立	政治立場	CBMs
1949-1958	SLOW	x	默契
1958-1979	SLOW	x	默契
1979-1992	FAST	✓	默契
1992-2000	FAST	x	默契
2000-2011	VERY FAST	✓	ECFA
2011-2020	-	✓	✓

2020-2050	-	∨	∨
-----------	---	---	---

資料來源：作者自行整理

## 第五章 兩岸建立軍事互信機制之具體措施

「信心建立措施」是近來兩岸討論的重要議題與焦點，以準軍事的措施建立各國的政治信心，期能在和平及危機時期，經由軍事活動，建立雙方的信任，增加國與國間公開、相互瞭解及溝通的協議，以減少經由意外、錯估或溝通不良而引發武裝衝突的可能性。<sup>252</sup>在馬政府上任後與中共的政治互信逐步改善，因擱置主權爭議共識的建立，使兩岸關係的進展獲得更進一步的強化，認為「兩岸可針對相關議題，從事更為密切的交往、互動與協商」。<sup>253</sup>

在中共方面，中共國家主席胡錦濤也在 2008 年底發表期盼兩岸建立軍事互信機制，隨後中共軍事科學院軍事部副部長王衛星及研究員羅援分別於「中國評論月刊」及「中國評論新聞」撰文，呼籲兩岸共建軍事安全互信機制。渠等發表共同論調，呼籲兩岸應建立軍事互信機制。<sup>254</sup>在近期兩岸關係和緩，兩岸領導人亦均具善意，並共同期望開創兩岸嶄新時代的共識下，雙方均應把握歷史的機遇，建立「軍事互信機制」，逐步及階段性的降低戰爭危機，營造穩定亞太安全環境，實為臺灣亞太國家安全戰略重要的一環。<sup>255</sup>

### 第一節 兩岸建立「軍事互信機制」的困境與必要性

隨著兩岸關係的良性發展，軍事交流是政治性極高的課題。因此，兩岸建立互信機制是遲早要面對的問題，然兩岸軍事交流措施，須體認思考下列困境與方向

#### 壹、兩岸建立「軍事互信機制」的困境

「軍事互信機制」概念，可從兩岸現況探討建立此機制的困境。在我國面向，容易陷入中共統戰迷思及產生敵情觀念的混淆，使我國在推動兩岸「軍事互信機制」時，產

<sup>252</sup> 陳子平，〈從 CBMs 看兩岸建立「軍事互信機制」〉，《中華戰略學刊—96 年秋季刊》，頁 25。

<sup>253</sup> 同前註。

<sup>254</sup> 解放軍少將：「兩岸建立軍事安全互信機不可失」，《中華澳報》，<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=33238>

<sup>255</sup> 向駿，〈兩岸軍事互信機制芻議〉，《第八屆國防管理學術暨實務研討會論文集》，頁 19-22。

生許多的限制因素，不利於兩岸在此機制的發展；在中共面向，檢視中共與周邊國家建立「軍事互信機制」的經驗，可發現中共在建立此機制時，都有其戰略考量，所以中共預設立場的態度，也將不利於兩岸「軍事互信機制」的發展；美國對於兩岸建構此機制的立場，基本上持肯定的態度，但美國也不願兩岸有真正實質的進展，以免危害美國的国家利益。<sup>256</sup>

建立軍事互信機制有兩種途徑，一種是從政治領域的信任建立開始，然後再推展到軍事領域；另一種則是單純地建立軍事領域信任。此間學者專家大多認為，構建兩岸軍事互信機制有三大先決條件：一是軍事互信首先要政治互信，兩岸必須在政治上和解，解除敵對狀態，才能有軍事互信；二是要達成兩岸互信先要承認一個中國，沒有這個前提的互信，則淪為毫無誠意的政治宣傳；三是建立機制必須要有制度保障。<sup>257</sup>

從馬英九總統就任後兩岸溝通交往情況看，目前兩岸整體氛圍比較良好，三大先決條件也已初步具備，因此我們對構建兩岸軍事互信機制實務應可抱持謹慎樂觀的態度。但是，兩岸希望建立軍事互信機制的主觀意願，並不表明兩岸在當前情勢下就一定能夠建立起軍事互信機制，目前存在下列面向的困境：

#### 一、在我國方面：

建立台海兩岸軍事互信機制的前提就是必須瞭解其構成的基本要素。首先，互信的根源在溝通，而溝通的前提乃基於雙方的意願及動機，所以溝通、意願、動機三者是建立互信機制的根本要素；其次，是否建立互信機制有必要凝聚國內共識，否則推動過程容易遭到質疑乃至彼此掣肘而遭到擱置；再其次，必須考量外在的影響因素，尤其是國際社會或是區域國家的對於兩岸推動互信機制的態度，否則容易引起誤解，而引發不必要的緊張局勢；最後，才回到機制建立本身的進程與談判實施的探討。<sup>258</sup>

#### （一）國內政治共識不足：

<sup>256</sup> 「兩岸建立軍事互信機制遙不可期」，《民眾日報社論》，[http://akau.net/akau/Article\\_Show.asp?ArticleID=16575](http://akau.net/akau/Article_Show.asp?ArticleID=16575)

<sup>257</sup> 同前註。

<sup>258</sup> 同前註。

朝野兩黨意識形態的對立，造成彼此的對立。臺灣綠營對構建兩岸軍事互信機制的立場是無法接受，未來關於兩岸軍事互信機制問題的任何實質進展，包括民進黨在內的泛綠勢力接受度很難樂觀，勢必會在立法院對具體內容進行監督與反制。而且一旦 2012 的選舉臺灣再現政黨輪替，不能排除民進黨修正或凍結馬政府推動兩岸軍事互信機制的相關政策。<sup>259</sup>

## （二）國內信心危機：

中共歷年來將兩岸信心建立措施與政治談判連結，新政府的兩岸談判規劃為「先經濟後政治」，若從現實面向加以檢視，兩岸軍事互信機制談判尚須等政治談判展開後，才會列入議程。儘管中共因素是我們須關注與審慎因應，惟站在臺灣整體利益或推動兩岸和平交流的立場來看，執政黨也應關照其與在野黨的信心建立措施。朝野兩黨若無建立互信基礎，兩岸之間的互信措施的建立，將只是表面的，而無法穩固。為達成朝野共識，必要時須遷就在野黨的立場與利益。否則臺灣內部互信的斷傷將隨著兩岸互信的增長更加惡化而得不償失。因此，執政黨應召集朝野政黨進行國家安全共識的凝聚。<sup>260</sup>

## 二、在中共方面：

「信心建立措施」對中共而言，其軍事資訊的開放需要相當的心理調適，倘中共未能擺脫冷戰思維的模式，必然又將「信心建立措施」視為臺灣與美、日聯合圍堵中共的作法而加以排斥。對臺灣而言，儘管臺灣民主化與資訊開放程度比中共高出許多，但臺灣在「信心建立措施」談判的經驗不多。而且根據西方的經驗在兩邊軍力不對稱的情況下，對小國或依賴武器進口程度較高的一方將是較為不利。故如何克服彼此的疑慮，都是未來雙方在進行對話所需要面對的。

以往兩岸建立「信心建立措施」時，由於缺乏共識與認知不清，以致未能順利建立，綜合兩岸建立「軍事安全機制」其面臨的困境如下：

<sup>259</sup> 「焦點探索：破解國共 333 密碼之二—兩岸軍事互信機制」，《玉山周報》座談會；「臺灣：建立兩岸軍事互信機制有 2 項前提」，<http://entertainments.dwnnews.com/news/2010-03-175/55353630.html>

<sup>260</sup> 「兩岸建立軍事互信機制遙不可期」，《民眾日報社論》，[http://akau.net/akau/Article\\_Show.asp?ArticleID=16575](http://akau.net/akau/Article_Show.asp?ArticleID=16575)

(一) 保留軍事威懾對台的政治作用：

海峽兩岸在過去五十年之間雖然有不成文的軍事安全默契，但一直是沒有正式面對面談判具體內容，對中共而言，這些措施在執行上是很有彈性，特別是在政治關係對他不利的时候，這些措施在一夕之間都可能空洞化。中共的動機事實上很明白地是要保留軍事手段作為政治恐嚇的威懾工具。

(二) 執著軍事安全機制是主權國家的行爲：

在後冷戰時期，中共已瞭解區域性合作安全機制重要性，並且強調這是主權國家綜合使用政治、經濟、軍事手段來實現維護國家各領域的安全途徑。

(三) 軍事手段是解決領土主權問題最終途徑：

中共一向認為簽署和平協議是主權國家之間的行爲，更認為如與我國建構信心建立措施便是承認我國的主權，因此進行兩岸協商的意願並不強烈。中共認為放棄武力選擇，單純地追求和平方式，最後就可能喪失和平方式。事實上，我們從中共目前的擴充軍備，並不時地在釣魚台群島海域、南海及臺灣海峽進行軍事演習就可清楚看出其用心，中共迷信用軍事手段解決領土主權問題，也使得兩岸間要建立軍事安全機制增加不少困難。<sup>261</sup>

(四) 對未來軍備擴充過度自信：

中共自波斯灣戰爭結束後以來，即大量向俄羅斯採購高科技武器裝備，由於對現在及未來的現代化軍備之擴充相當樂觀，甚至認為可以取得包括東海、南海等中共的近海的制空、制海權，同時阻止美國軍力介入台海衝突，因此，對於兩岸是否建立軍事安全機制的考慮，是相當消極，這也是困難之一。<sup>262</sup>

三、美日等國方面：

國際社會的態度對於兩岸互信機制的影響，將隨著整體安全環境不同，而會有所不同。現階段影響兩岸建立「軍事互信機制」的因素，除海峽兩岸外，顯然還

<sup>261</sup> 「兩岸建立軍事互信機制遙不可期」，《民眾日報社論》，[http://akau.net/akau/Article\\_Show.asp?ArticleID=16575](http://akau.net/akau/Article_Show.asp?ArticleID=16575)

<sup>262</sup> 陳勁甫，「兩岸軍事互信機制之探討」，《論壇專題報告》，[http://www.ans.org.tw/detail\\_page.php?category=04&tid=167](http://www.ans.org.tw/detail_page.php?category=04&tid=167)

包括美國因素。美國長期關注及介入台海局勢，並擔任「平衡者」與「仲裁者」的角色。在政治上平衡臺灣，使臺灣能保持現狀；但在軍事上制衡中共，使台海保持一定程度的軍事穩定。<sup>263</sup>

(一) 美日等國地緣政治因素：

2010年1月馬英九總統指出，美國政府這次對台軍售，可以幫助臺灣實踐「防衛固守、有效嚇阻」的軍事戰略；「當臺灣愈有安全感與自信心時，愈能夠跟大陸進行更多互動，有助兩岸關係進一步發展」。不過，大陸外交部在一月三十日宣佈，立即推遲美「中」兩國軍事合作項目，並將制裁售台武器的美國公司；大陸國防部則表示將「視情況做出進一步反應」；至於大陸國台辦方面認為，美方執意實施售台武器計畫，只會向臺灣方面發出嚴重錯誤信號，只會為兩岸關係和平發展設置障礙，帶來麻煩。

整體而言，台海兩岸建構軍事互信機制的議題，必須要同時考量的因素包括：

1. 美國與中共的競合關係變化。
2. 台美平行利益關係的變化。
3. 臺灣內部凝聚共識基礎的強度。
4. 兩岸對主權議題的彈性處理程度。
5. 兩岸針對性軍力部署的調整。
6. 兩岸經貿文化交流所累積的善意。
7. 美國對台軍售質量變化等。<sup>264</sup>

(二) 美日戰略佈局：

當前美日的亞太地區戰略佈局和美國的全球戰略規劃，「以臺制華」地緣戰略不可能根本改變。美國雖一直推動兩岸建立軍事互信機制，但其戰略意圖在於維持臺海穩定，防止任何單方面改變現狀，絕對不希望看到兩岸建立旨在走向

<sup>263</sup> 「兩岸建立軍事互信機制遙不可期」，《民眾日報社論》，[http://akau.net/akau/Article\\_Show.asp?ArticleID=16575](http://akau.net/akau/Article_Show.asp?ArticleID=16575)

<sup>264</sup> 韓岡明，〈現階段建構兩岸『軍事互信機制』的困境與作法〉，《中華戰略學刊—95年秋季刊》，頁111。

統一的和平協議，更不會容忍可能損及美臺軍售的軍事安全協議。日本從其地緣政治安全形勢考量，對兩岸構建軍事互信機制態度也是極其冷淡。未來一旦兩岸軍事互信機制進入實質階段，美日等國勢將多方干涉，極力主導或阻撓其進程。<sup>265</sup>

## 貳、兩岸建立「軍事互信機制」的必要性

目前抬面上諸多兩岸軍事互信機制設想的基本內容，兩岸對於軍事互信機制問題考慮的出發點明顯不同，中共方面著眼於廣義的互信機制，臺灣則立足於狹義的軍事互信機制。<sup>266</sup>中共推動建立兩岸軍事互信機制的出發點，是政治規範、軍事服務，透過構建兩岸軍事互信機制，確認兩岸共同遵守一個中國原則，結束兩岸敵對狀態，進而邁向統一的一個中國；我國則堅持軍事先行、政治延後，強調透過建立軍事互信機制發展出可預測、沒有意外的兩岸行為準則，使大陸放棄對臺使用武力的宣示，為兩岸和平穩定發展奠定基礎。<sup>267</sup>但不管兩方目前認知有和差異，基本上都認為現階段兩岸建立「軍事互信機制」是有其必要性，主要論點分析如下：

### 一、臺灣海峽是區域安全的「熱點」(hotspot)：

區域性的武裝衝突仍舊存在於亞洲，除了朝鮮半島的核子危機、南中國海的主權爭議、南亞的印巴之爭、興起中的區域性恐怖主義，臺灣海峽的安全仍是最具威脅性的「熱點」。<sup>268</sup>

### 二、戰略位置重要，牽引強權的干預：

台海的戰略位置正處於東北亞與東南亞的中心點，又面臨太平洋海權與歐亞大陸陸權的交叉點，其安全議題牽扯到全球最重要的強權(美、中、日，甚至俄羅斯)，任何發生在此一地區的任何糾紛可能擴散成為大規模的武裝衝突。<sup>269</sup>

<sup>265</sup> 韓岡明，〈現階段建構兩岸『軍事互信機制』的困境與作法〉，《中華戰略學刊—95年秋季刊》，頁112。

<sup>266</sup> 謝台喜，〈兩岸建立軍事互信機制的平台〉，《中華戰略學會季刊》，頁99。

<sup>267</sup> 謝台喜，〈兩岸建立軍事互信機制的平台〉，《中華戰略學會季刊》，頁101。

<sup>268</sup> 「兩岸建立互信機制的可行性」(上)，〈中央日報網路報〉，[http://www.cdnews.com.tw/cdnews\\_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=100581496](http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=100581496)；「兩岸建立互信機制的可行性」(下)，〈中央日報網路報〉，[http://www.cdnews.com.tw/cdnews\\_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=100581516](http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=100581516)；

<sup>269</sup> 同前註。

### 三、互信缺乏是台海衝突解決的最大障礙：

台海兩岸在 1990 年代以來即推展公開的接觸，不缺乏溝通對話的管道，但兩岸並未建立足以降低誤解與誤判的機制。兩岸在過去互動的過程當中，經常因為溝通管道阻塞、或管道過多、傳話人訊息不明或誤傳、解讀錯誤等原因，導致潛在衝突發生的機率。<sup>270</sup>

### 四、台海潛在衝突的發生機率：

在過去數年間，兩岸因為互信基礎的缺乏，使潛在衝突的發生機率顯著提高。從兩國論、終止國統綱領、廢除「四不一沒有」，到入聯公投，不但引發中共的反應，更使得我們最為倚重的盟邦，相繼對臺灣表達不滿。<sup>271</sup>

## 第二節 兩岸建立軍事互信機制的時機與觀點

90 年代，國民黨執政時期便針對終止敵對狀態協定商談或簽訂和平協議進行研究及表述（並於 1991 年提出「國家統一綱領」的類似表述，李前總統也提出相同的概念）。政府乃於 1998 年對兩岸建立「信心建立措施」的構想提出正式回應（前行政院長蕭萬長表示，贊成與北京交換軍事演習資訊，建立軍事互信機制），此為兩岸建立互信機制的濫觴。<sup>272</sup>2002 年我國國防報告書首度將「建立兩岸互信機制」列為重要政策目標（規劃近、中、遠程階段預達成的目標，並提出具體作為與措施）。2003、2004 年陳前總統提出兩岸簽署「和平穩定互動架構協議」，提出依循「一個原則、四大議題」進行正式談判，呼籲雙方應及早建立兩岸軍事互信機制。<sup>273</sup>馬總統當選前後曾在各項場合，多次表達希望與中共簽署包括和平協議等相關事項，以終止兩岸敵對狀態（選前馬總統多次提及如贏得總統大選，將於 2012 年前簽署和平協議與建立軍事互信機制）。

<sup>270</sup> 同前註。

<sup>271</sup> 同前註。

<sup>272</sup> 謝台喜，〈兩岸建立軍事互信機制的平台〉，《中華戰略學會季刊》，頁 103。

<sup>273</sup> 謝台喜，〈兩岸建立軍事互信機制的平台〉，《中華戰略學會季刊》，頁 111。

## 壹、兩岸建立軍事互信機制的時機

依照美國智庫史汀生中心的研究，兩岸軍事互信機制可利用的多種方法，例如建立軍事熱線、退休將領互訪、海事危難救助協議、軍事演習預先公告、軍事活動或軍隊調動公開透明化。中共近年努力與外國軍事機構建立交流關係，不僅對周邊各國派遣高級軍官互相訪問，而且軍艦互相訪問，屢見不鮮。我國雖未能正式派員軍官與各國互相訪問，但軍官出國進修、或購買武器、參觀武器展示也有相當多的經驗。因此如於進修、或其他偶然場合互相建立交情，也有助於海峽兩岸軍事互信機制的建立，如果能進而雙方軍事會談，高級軍官互訪，兩岸長久和平可期。

目前兩岸建立軍事互信機制時機尚未成熟，但無論從國際環境的趨勢、中國歷史的經驗、與臺灣未來發展來看，兩岸走向統一的可能性大於分裂。雖然統一之日遙遙無期，談判協商曠日費時，在建構和平的過程中，軍事互信機制的建立將是兩岸遲早必須面對的課題。艾倫認為熱線的設置，有助於避免兩岸緊張情勢及預作危機處理。台海兩岸軍事資訊透明化、熱線通訊、軍事演習事先通知、互派觀察員等，也是可考慮的具體措施。當馬英九總統於 2008 年 3 月總統大選中獲得 58% 的選票，新的總統與政府即被人民賦予改善兩岸關係的重大使命，提供了兩岸重啓協議，以安定區域情勢的「機會之窗」。

## 貳、兩岸建立軍事互信機制的方式

### 一、兩岸全面交往，消除敵意：

政府單位要先期展開宣導工作，以不露痕跡的方式，從臺灣人民的現實利害切入，使人民深切了解兩岸軍事交流，是保障臺灣地區安全為主要目的，使民間形成一種生命共同體的輿論，達成共識，一方面可抵制反對者的批評意見，一方面也可作為對軍事交流的後盾，對中共彰顯我厚實的民意基礎。

為使交流的作為能有循序而行的模式，階段的劃分及實施程序的律定，是不可或缺的作法，不但可使交流工作不致因紊亂而產生誤會矛盾而影響交流的遂行，還可開誠布公談判協商，達成共識。交流程序及協商的重點如下：

(一) 從中立性項目到政治議題：

軍事交流內容，應從中立性的項目入手，即從國際一般性的普遍交流項目開始，如一般性的軍營設施、軍事學校訪問、軍中體育競賽等，不涉及軍機和政治性，爾後再依雙方協商進入較機密性及政治性的交流項目。

(二) 從民間人士開始到官方單位介入：

初期可由民間研究軍事學術的社團或學者、退役將領等參與交流活動，然後由半官方性質軍事學術研究社團參與，最後由雙方軍事單位成立交流機制實施交流。

(三) 從各項交流到積極合作：

兩岸軍事交流初期可以台海和平為議程，暫避主權的爭議，待雙方達成共識能以中國人民及其後代子孫幸福為念，共創 21 世紀新中國為目標，則由軍事交流到合作是必然的結果。

二、兩岸共同召開學術研討：

藉軍事學術交流，開闢「兩岸軍事論壇」，為取得兩岸對軍力的認知及避免戰爭的共識；設置「兩岸軍事論壇」，可視為發展兩岸軍事交流的起點。從國共戰爭的歷史回顧中，化解兩岸敵對立場。

### 參、兩岸建立軍事互信機制各方觀點

一、美國智庫觀點：

眾所皆知，美國智庫及專家長期針對兩岸建構「信心建立措施」抱持高度的研究興趣，也作持恆的觀察及研究，並定期將所見心得發表在相關的雜誌，其中又以大衛布朗（David Brown）及葛萊儀的研究較具深度及廣度，僅將兩人的近期研究陳述於下：

(一) David Brown 研究心得：

David Brown 長期對兩岸建構「信心建立措施」有高度的研究興趣，也能將其

對兩岸互動及交往的深入觀察，每季撰文加以闡述，詮釋兩岸互動的實況。僅將其在各季發表的文章敘述於下：

#### 1.2009 年 1 月（第一季）

（China-Taiwan Relations: More Progress, Stronger Headwinds，中國與臺灣的關係：更多進展、更強逆風）

北京與台北藉由多種對話管道持續合作改善兩岸關係，本季的焦點是中國政府指定代表海協會會長陳雲林，於四項協議簽署後在 11 月訪問臺灣。在經過長期不安的關係後，逐漸建立一定程度的信任。然而，少數反對的聲音破壞陳雲林的訪問，並迫使馬英九總統做出政策調整。儘管雙方關係的進展，仍然沒有證據顯示北京將會採取措施以降低對台軍事威脅，「胡六點」聲明及台北初步的反應突顯雙邊立場的落差。全球的金融危機使這樣的關係面臨新的挑戰，影響範圍仍不是很明確。在國際上，台北想要參與「世界衛生組織」(World Health Organization, WHO)，將是明年春季雙邊關係變化的考驗。<sup>274</sup>

#### 2.2009 年 4 月（第二季）

（China-Taiwan Relations: New Economic Challenges，中國與臺灣的關係：新的經濟挑戰）

北京與台北正準備預定在五月或六月舉行第三回磋商討論金融、航班與犯罪等協議。全球經濟不景氣已加速台海兩岸貿易的下滑，此情形反而加速兩岸經濟協議計畫的全面談判。然而，此協議計畫已造成臺灣的強烈抗議，此代表對馬總統兩岸政策最嚴重的挑戰。然雙方的官員樂觀談論在五月時，臺灣可以觀察員參與「世界衛生大會」(World Health Assembly, WHA) 的方式。雖然雙方的國防報告書認清降低兩岸緊張的事實，北京是否降低對臺灣直接的軍事威脅，則仍無明顯徵兆。<sup>275</sup>

---

<sup>274</sup> David G. Brown. "China-Taiwan Relations: More Progress, Stronger Headwinds" 《Comparative Connections A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations》. January 2009.

<sup>275</sup> David G. Brown. "China-Taiwan Relations: New Economic comparative" 《Connections A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations》. April 2009.

### 3.2009 年 7 月（第三季）

（China-Taiwan Relations: Moving Relations toward a New Level，臺灣與中國的關係：推向新階段的關係）

北京與台北本季在改善兩岸關係上有顯著的進展，五月時，中華台北首次以觀察員身份參與「世界衛生組織大會」。在四月的時候，海協會與海基會第三次會談產生三項協議及打開陸資對台投資的諒解，臺灣這些發展獲益良多，過去一年的進展已增加雙邊官員實質處理各項議題，近期兩岸貿易的急促下滑似乎從谷底回升，北京並在經濟上採取措施協助臺灣，雖然仍無顯示北京降低其對台部隊的部署，但胡錦濤已呼籲關於和平協議與「信心建立措施」的準備。<sup>276</sup>

### 4.2009 年 10 月（第四季）

（China-Taiwan Relations: Temporarily in the Doldrums，臺灣與中國的關係：短暫的不順遂）

北京與台北兩岸關係在本季進展不明顯，「莫拉克」颱風及其他外來的因素阻擾兩岸關係的進一步發展，但並沒有改變正向的動能。「經濟合作架構協議」及海基會與海協會第四次的會談正積極準備中。海峽兩岸貿易大衰退引起的雙邊貿易急促下滑正開始復甦，以及陸資首次來台，雖然批准投資總額不大。此期間在安全議題上無顯著的發展，較佳關係的進展在數個月後應開會重新啟動。<sup>277</sup>

### 5.2010 年 1 月（第一季）

（China-Taiwan Relations: Moving ahead Slowly，中國與臺灣的關係：緩慢向前推進）

經由完成規範金融產業的「金融監管合作諒解備忘錄」，以及在第四次海基會與海協會會談簽訂三項技術協議，台北與北京啟動在經濟議題的進展。關於「經

---

<sup>276</sup> David G. Brown. "China-Taiwan Relations: Moving Relations toward a New Level" 《Comparative Connections A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations》. July 2009.

<sup>277</sup> David G. Brown. "China-Taiwan Relations: Temporarily in the Doldrums" 《Comparative Connections A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations》. October 2009.

濟合作架構協議」的非正式會談仍持續，但對正式談判的日期則沒有公佈。當前進展緩慢主要因為在具體的經濟議題達成妥協，將需要更多的時間，這些協議將進一步整合雙方的經濟。台北已持續阻擋來自北京政治議題談判的壓力，政治議題在臺灣仍是高度意見分歧。海峽兩岸的貿易已從一年前急促下滑的情況快速恢復，並可能在十二月份超越衰退前的高峰，緩慢的成長可能持續數個月。<sup>278</sup>

## 6.2010年4月（第二季）

（China-Taiwan Relations: ECAF and Domestic Politics，中國與臺灣的關係：經濟合作架構協議）

臺灣的經濟談判與內部政治發展將會主導今年的兩岸關係，「經濟合作架構協議」（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）的正式談判在今年元月啟動，雙方希望在六月之前能完成談判。在臺灣方面，近期國民黨選舉的失利，使得完成受到臺灣選民歡迎的「經濟合作架構協議」，對馬英九總統及國民黨的政治命運是重要的。一月美國對台軍售的聲明受到馬總統的歡迎，但預期將引起美中關係的緊張，此緊張起因於歐巴馬政府考量臺灣對 F16C/D 戰機需求的利害關係。<sup>279</sup>

### （二）葛萊儀研究心得：

美國「戰略暨國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS) 在葛萊儀的領導下，針對兩岸研究「信心建立措施」的業管單位及專家學者，實施座談會，並彙整訪談要點，並發表「軍事信心建立措施建構台海兩岸互信的角色」（Building Trust across the Taiwan Strait: A Role for Military Confidence-Building Measures）。葛萊儀認為海峽兩岸軍事互信建立措施是敏感領域的要項之一，即致力改善雙方軍事關係，降低害怕攻擊及潛在軍事誤判

---

<sup>278</sup> David G. Brown. “China-Taiwan Relations: Moing ahead Slowly” 《Comparative Connections A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations》 January 2010.

<sup>279</sup> David G. Brown. “China-Taiwan Relations: ECAF and Domestic Politics” 《Comparative Connections A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations》 January 2010.

的方式。「信心建立措施」的例子包括熱線：雙方領導人、軍事領導人或指揮官的熱線，以及其他想要改善透明的活動，諸如公佈國防白皮書或提供軍事演習的事前通知。在具有不信任與軍事緊張的關係中，如已常久存在於海峽兩岸者，「信心建立措施」在建立信任及預防偶發的衝突，可扮演一個有益的角色。爲了更深入瞭解海峽兩岸官員如何思考追求「軍事信心建立措施」，以及建立適宜雙方討論「信心建立措施」的條件，「戰略暨國際研究中心」率領的代表團分別訪問台北與北京，此報告部份基於訪問過程中美方代表團觀點的分享。原則上，雙方同意「軍事信心建立措施」的必要性，雖然北京有興趣「信心建立措施」主要想以此做爲建立政治互信的手段，然而台北尋求以預防意外事件及建立一個更可預測的安全環境。更重要的是，對臺灣而言，「信心建立措施」應當有助於維持現狀，但是大陸則希望藉此措施促進統一。

就台北觀點，發起「信心建立措施」的會談時機尚未成熟，官員強調在任何討論開始進行之前，海峽兩岸較大的政治互信須達成，內部的共識須形成，以及與美國的關係須強化。美國支持海峽兩岸「軍事信心建立措施」與美國長久以來的立場一致，兩岸的歧見應經由談判和平解決。美國支持兩岸「信心建立措施」的重要理由是中台軍事衝突，即使是由意外事件所引起者，將可能導致美國的介入。美國政府官員沒有預期會參與兩岸「信心建立措施」直接的會談，或尋求影響議程與雙邊討論的進度。兩岸執行「軍事信心建立措施」有一個較大的可能性，雖然大陸與臺灣長久以來根深蒂固的猜疑，在馬總統任內政治互信已經增強，爲進一步的合作奠定基礎，以及增進兩黨致力朝向互利結果的信心。維持這樣的動能將需要美中台三方誠懇的努力。

葛萊儀認爲中共需要耐心與聚焦創造條件的努力，以有助開啓與臺灣在「軍事信心建立措施」的會談。此包括透過較大透明的單邊步驟傳達善意，修正軍事演習，以及調整部署於臺灣當面的飛彈。對臺灣而言，進一步推動「軍事信心建立措施」的理由，視內部的領導能力而定，以彌合政治的分裂，同時也將中

國的利益與敏感議題納入考量。美國應持續表達對緩和兩岸緊張與信心建立持續進展的堅定支持，並採取合理步驟以支持台北在美台關係的安全與信任感。

280

## 二、臺灣的觀點

### （一）臺灣對軍事信心建立措施展望：

2008年12月31日，胡錦濤提出就軍事議題接觸及交流，並可在互信基礎上討論建立軍事安全機制事宜，激勵臺灣相當程度的興趣。雖然進行這樣的討論仍尚未成熟，然而臺灣官方分享大陸的觀點，在雙方逐漸累積政治互信，應可建立舉行軍事信心建立會談的條件。然而，為了馬英九2008年當選總統後優先處理經濟議題的方法一致，「軍事信心建立措施」不在優先事項並且不能操之過急。促進經濟合作達成更多的進展，將為臺灣人民帶來具體的經濟利益仍是最優先的議程。

當臺灣兩岸政策主要聚焦在經濟事務時，專家對「軍事信心建立措施」研究與討論，在資深官員的支持下仍持續進行。臺灣國防部在中斷數年後開始編組「軍事信心建立措施」的研究，在戰略規劃司（Strategic Planning Department）的支持下，已研究以建立理論架構及「信心建立措施」的途徑，將國內的意見、臺灣在國際社會重要盟邦的觀點及兩岸關係納入考量。

### （二）談判前臺灣內部共識須達成：

在授權進行討論之前或與大陸談判的「軍事信心建立措施」，臺灣的內部共識必須達成。民眾對臺灣政府之中國大陸政策，在許多方面看法是嚴重分歧，官員確信主權議題在任何「信心建立措施」討論時無可避免將被提起，並擔心假如政府與北京討論安全議題進展太快，國內統獨辯論將會增強，此將減慢或甚至挫敗已經達成的兩岸關係進展，以及弱化對馬總統政策的支持。他們也擔心民進黨會抓住機會進一步指責馬總統對臺灣主權的妥協及背叛國家。從「經濟

---

<sup>280</sup> 「美智囊：兩岸可從實施軍事信心建立措施做起」，《中國評論》，<http://chinareviewnews.com/doc/100845565.html?coluid=7&kindid=0&doc>

合作架構協議」獲得的經驗，政府敏銳察覺與大陸談判推進下一個階段前，社會大眾需要教育及準備。

(三) 減少對台軍事部署確保談判持續：

藉由減少中共對台軍事部署，「軍事信心建立措施」的談判須持續。馬總統已反覆說明在進入與大陸談判和平協議之前，中共須撤除部署於東南沿海超過 1,500 的飛彈。渠建議「軍事信心建立機制」做為和平協議的構成要素之一，臺灣資深軍官強調大陸應該採取步驟以降低對臺灣的軍事威脅，某些人則呼籲北京放棄對台動武做為討論「信心建立措施」的前提。

(四) 中共誠懇態度有助於為「軍事信心建立措施」創造條件：

大陸單方面誠懇的態度有助為開始非正式討論「軍事信心建立措施」創造條件。除單方採行步驟降低對台軍事威脅外，在進行「軍事信心建立措施」前，臺灣須維持較大的政治信任，並呼籲北京採取更多步驟朝向此目標。例如，國民黨對於「信心建立措施」的研究報告呼籲大陸，停止阻礙臺灣軍事人員參與由非政府組織安排之國際軍事與安全論壇或會議。臺灣軍官希望大陸也能如臺灣一樣，每一年公佈軍事演習時間表，以及公開宣佈其「軍事接戰準則」的慣例。

(五) 協議目標是降低無意間升高衝突意外事件的風險：

臺灣談判兩岸「軍事信心建立措施」協議的一個主要目標，是降低可能升高無意間衝突意外事件的風險。雖然臺灣軍官維持他們約束「軍事接戰準則」的結果，包括承受第一擊的意願，意外事件的風險不高，政府官員擔心海上與空中衝突的危險，此可能不斷升高而無法掌握或在最低限度造成政治緊張，此憂心反映在 2009 年國防報告書中，該報告說明：「發生軍事摩擦的機率甚高，在彼此缺少互信基礎下，偶發或意外事件均被曲解為蓄意的挑釁，進而引發全面性的軍事衝突。」

(六) 「軍事信心建立措施」旨在確保台海穩定的現狀：

「軍事信心建立措施」旨在確保台海兩岸雙方一個穩定的現狀，並以「92 共識」為基礎實施談判。許多臺灣人堅持「信心建立措施」如能促進統一，才是大陸的利益所在。持上述看法的人擔憂北京堅決主張臺灣接受「一個中國」原則，做為討論「信心建立措施」的基礎。假如在未解決主權歧見前「信心建立措施」不能被討論，則大多數臺灣人民對「信心建立措施」進展可達成的看法是悲觀的。

(七) 不應加諸對臺灣部隊結構性的制約：

「信心建立措施」不應加諸對臺灣部隊結構性的制約。臺灣國防部害怕「信心建立措施」可能牽涉調整臺灣兵力部署，或者修正兵力結構，軍事官員強調大陸軍事力量遠遠超越臺灣，並強調中共需降低對台的軍事威脅。

(八) 信心建立措施與臺灣從美國採購武器不應鏈結：

兩岸「軍事信心建立措施」與臺灣從美國採購武器兩者不應該鏈結。即使北京沒有要求美國終止對台軍售做為舉行「信心建立措施」的前提，許多臺灣官員表達一旦兩岸互信建立進展的達成，中共將會令人信服地辯稱由於軍事緊張已緩和，美國不須再對台軍售。

(九) 不應強迫臺灣舉行「軍事信心建立措施」討論：

中國大陸在臺灣準備好時，不應強迫臺灣舉行「軍事信心建立措施」討論。台北察覺自 2009 年春天，北京已經開始催促臺灣在政治與安全議題非正式的會談，包括「軍事信心建立措施」，資深臺灣官員歸因大陸促使兩岸關係較大進步的急迫性，在於北京認為其為崛起的強權及產生的信心，特別是與美國相互比較。在臺灣也有這樣的認知，北京認為其已正面回應馬總統的許多要求，包括允許臺灣成為「世界衛生大會」的觀察員，滿足臺灣尊嚴的需求。依照這樣的觀點，現在大陸預期臺灣開始採取措施以符合北京關切的事項，包括舉行敏感性議題的非正式討論。

(十) 美國支持可降低臺灣弱點與反制內部傾中批評

作為準備開啓與北京「信心建立措施」會談的一部份，美國明白的支持是降低臺灣弱點與反制臺灣內部馬總統傾中印象所必須的。雖然美台關係仍然堅定，臺灣當局擔心社會大眾對此事實不夠清楚，將刺激臺灣內部對馬總統大陸政策的批評。為了改正此看法，臺灣資深官員呼籲華府傳達美國較為明確的支持信息，這樣的支持是行動，而不是言語。建議透過政治、經濟與軍事的措施給以達成。<sup>281</sup>

### 三、中共的觀點

#### （一）兩岸信心建立措施有其特殊性：

胡錦濤主席所提兩岸在軍事與安全領域的互信機制，是植基於臺灣與大陸獨特關係的特殊安排，不同於由兩個國家談判的「信心建立措施」。此立場反映北京關心兩岸「軍事信心建立措施」，不能用於合法臺灣存在做為獨立主權國家。但是，大陸承認採集國際執行「信心建立措施」獲得有用的教訓，以及中共與週邊國家實施「信心建立措施」所得到的經驗。

#### （二）信心建立措施主目的是建立互信，次為預防衝突：

海峽兩岸「軍事信心建立措施」的主要目的，是建立互信，其次才是預防意外衝突。初期的交流應尋求建立同志間的友情及降低敵意，某位著名解放軍軍官提議兩岸可在軍歌比賽、運動競賽、書法展覽、討論如孫子兵法的共同軍事文化與傳統、對日抗戰等層面進行互動。

#### （三）談判之前提臺灣仍無共識：

在開始「信心建立措施」談判之前，臺灣是否須符合特定的前提上仍沒有共識。有一些中共專家堅持臺灣接受「一中原則」（不僅是 92 共識），做為開始「軍事信心建立措施」的會談，其他的專家認為可在「92 共識」基礎上，可以進行「信心建立措施」，此承認僅有一個中國；但模糊對一個中國的定義。

#### （四）雙方政府授權的二軌形式進行討論：

<sup>281</sup> 湯紹成，「略論兩岸軍事互信機制」，《海峽評論》，第 219 期(2009 年 3 月號)，頁 43。

應以雙方政府授權的研究單位及學者的二軌形式進行討論。贊同在彼此政府授權之專家團隊進行會談，以審視持續建立軍事與安全信心機制的方式。

(五) 中共在推進信心建立措施有其急迫感：

許多大陸研究者在推進「軍事信心建立措施」與政治議題非正式會談上，有極其明顯的急迫感。他們擔心馬英九總統低迷的民調，以及民進黨持續支持獨立與不遵守中共和國民黨擱置主權爭議的協議，並可能在 2012-2016 年重新執政。

(六) 信心建立措施不應無限期的維持兩岸現狀：

「軍事信心建立措施」不應無限期的維持兩岸現狀，以及不應促進台海兩岸的和平分離。有些專家擔心馬英九總統尋求利用「信心建立措施」強化臺灣的實質獨立，因此強調軍事信心建立應清楚做為統一的目標。

(七) 放棄對台使用武力非信心建立措施前提：

北京放棄對台使用武力的保證，不能用於兩岸「軍事信心建立措施」的前提。某些專家說明在雙方終止敵對狀態的互信協議完成後，才能同意放棄使用武力的權利，某些人則認為不用武力的承諾須是統一的結果，所有人均同意經由建立互信及促進在功能性領域如非傳統安全議題，「信心建立措施」在奠定不使用武力最終協議上，可扮演一個重要的角色。

### 第三節 兩岸建立軍事互信機制的具體規劃作為

從 1996 年 3 月的台海飛彈危機發生以後，兩岸間因為嚴重缺乏互信，極有可能因為突發事件而引發軍事衝突，因此我國學者開始認為兩岸之間確有藉由建立「軍事互信機制」以避免衝突的必要性。<sup>282</sup>

在政府的正式回應下，各方便開始思考如何建構的問題，其中最常被討論的包括兩岸應該建立三項指標即：

<sup>282</sup>王崑義，「兩岸如何建立『軍事互信機制』」，《今日新聞網》，<http://www.ettoday.com/2009/01/06/162-2390819.htm>

- 一、透明化措施：具體措施包括，事前知會要求、軍事資訊交換等。
- 二、聯繫性措施：具體措施包括，建立領導人熱線、軍事人員互訪、海上救難與海上反恐的合作等。
- 三、限制性措施：具體作為包括，可設立軍事緩衝區、限制軍事演習規模等。<sup>283</sup>

馬英九先生競選中華民國第 12 任總統的白皮書，有關「國防安全」中指陳，以實力作後盾，推動兩岸和解：<sup>284</sup>1. 要求中共撤除對臺飛彈，以展現其促進臺海共榮共利的誠意。2. 展開軍事交流，協商兩岸建立「軍事互信機制」。3. 協商兩岸「和平協定」，讓臺海成為和平、穩定的區域。民國 97 年 5 月 20 日就任總統後，此主張已成為其國防施政的政策選項，論述於《中華民國 98 年四年期的國防總檢討》中，以及民國 98 年 10 月 20 日的《98 年國防報告書》中，引領我國「軍事互信機制」的走向。

首先，我國《四年期國防總檢討》之公布，主要是將總統的國防理念體現於國防部的施政規劃之中，落實「文人領軍」的精神，<sup>285</sup>並表述未來的國防發展方向。<sup>286</sup>強調現階段依國家總體政策指導，配合兩岸協商進程與議題，進行相關規劃。後續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，以預防臺海衝突，降低戰爭發生機率。<sup>287</sup>雖然新版的國防報告書區分近、中、遠程三階段，但並無具體的內容，可供參考。

其二，強調我國為了區域和平，除遵守聯合國安理會第 1540 號決議案，不協助核生化武器擴散外，並明確宣示絕不發展核子及大規模毀滅性武器。同時我政府曾多次呼籲中共撤除對臺飛彈部署，提出兩岸協商「建立軍事互信機制」之主張，以緩解臺海軍事壓力，避免可能的軍事意外或武裝衝突，<sup>288</sup>詮釋了宣示性措施與透明性措施的重要性。

---

<sup>283</sup> 同前註。

<sup>284</sup> 《馬英九競選白皮書》（2008 年 3 月）

<sup>285</sup> 《中華民國九十八年「四年期國防總檢討」》（臺北：國防部編印，2009 年 3 月），頁 8。

<sup>286</sup> 《中華民國九十八年「四年期國防總檢討」》，頁 4。

<sup>287</sup> 《中華民國九十八年「四年期國防總檢討」》，頁 8、43；國防部編印，《中華民國九十八年國防報告書》（台北：國防部，2009 年 10 月 20 日），頁 75。

<sup>288</sup> 國防部編印，《中華民國九十八年國防報告書》，頁 183。

其三，強調臺海之間的「信心建立措施」迄今仍進展有限。承如前述，目前兩岸僅有各自片面地採取宣示性、透明性或若干默契措施，例如公布國防報告書、公布重大演習計畫及機艦活動範圍自制等。<sup>289</sup>然就事實面而言，儘管現階段兩岸和解已使臺海和平展現曙光，未來雙方可能進行更廣泛的互動與合作，惟臺海長期以來的軍事對立，仍是最複雜難解的問題。<sup>290</sup>政府說明台海間的「軍事互信」因中共目前仍未調整對台軍事部署，亦未改變其《反分裂國家法》得採取「非和平方式」處理兩岸問題的條文，故未能進一步推展至溝通性（建立熱線）、規範性（如訂定「海峽行為準則」、雙方機艦遭遇行為協定等）或限制性措施（如限制特定兵力之部署與軍事活動、裁減兵力等），使得兩岸間發生軍事意外與衝突的風險依舊存在，<sup>291</sup>意謂兩岸軍事互信機制深層次互動尚待建立。

## 壹、近程階段軍事互信規劃

以「推動非官方接觸，優先解決事務性議題，建立協商機制」為原則，達到「互通善意、存異求同」的目的，首要目標係在避免衝突以及培養雙方信任。由於兩岸政治僵局尚未獲得解決，軍事信心建立措施僅能以片面或單邊方式進行，採行方式則以宣示性措施做為主要手段。對長期處於敵對狀態的兩岸而言，化解猜忌建立互信不能祇靠言語，必須有相應的行動予以配合，展示承諾的可信度，方能使宣示性作為由單方轉化成互動，為開展進一步合作奠定良好的基礎。這個階段，兩岸可採行的措施計有下各項<sup>292</sup>：

### 一、國防資訊公開，增加軍備透明化：

國防資訊定期與適當的公開是軍事互信機制透明化中重要一環，經由國防資訊公開，軍備透明度的增加，可充分降低兩二猜忌與疑慮<sup>293</sup>。

<sup>289</sup> 《中華民國九十八年「四年期國防總檢討」》，頁 23。

<sup>290</sup> 同前註。

<sup>291</sup> 《中華民國九十八年「四年期國防總檢討」》，頁 23；國防部編印，《中華民國九十八年國防報告書》，頁 183。

<sup>292</sup> 翟文中，〈兩岸軍事信心建立措施的建構：理論與實際〉，《國防政策評論》，第 4 卷，第 1 期，(2003 年秋季)頁 48。

<sup>293</sup> 謝台喜，〈兩岸建立軍事互信機制之研究〉，《中華戰略學刊-98 年夏季刊》，頁 117。

## 二、退役軍事人員交流：

雙方退役軍官可以參與安全議題相關的各項專題研討會或學術研討會，俾能為兩岸間的正式軍事交流奠定良好基礎。

## 三、軍事演習事前通報：

為了防止雙方不必要的猜忌，臺灣與中共可在軍事演習前將詳細時程告知對方。即以「歐洲傳統武力條約」為例，其明確規定了各國軍事演習前置通報時間。對臺灣與中共而言，雖係單邊或片面的措施，仍可在演習前的適當前置時間，將演習的時間、地點與內容告知對方。

## 四、派遣軍事連絡官至海基會與海協會：

為了建立兩岸的軍事連絡機制，有效處理兩岸間可能出現的軍事意外事件，中共與臺灣各派遣軍事人員分別至海協會與海基會擔任連絡官，協助處理軍事相關突發事件。在兩岸尚未正式建立熱線前，此一機制可以降低雙方發生武裝衝突的可能性<sup>294</sup>。

## 五、海上人道救援協議：

臺灣海峽為國際重要航道，每年入秋以後海象險惡，海難頻傳，兩岸可簽署海上人道救援協議劃定救援範圍，律定救援權責、協調救援行動<sup>295</sup>。

## 六、現役軍官參與第二軌道對話：

臺灣與中共可派遣現役軍官參與亞太安全合作理事會的各個工作小組，藉由此一非官方的途徑，雙方軍事人員可對攸關兩岸共同利益的區域安全議題交換意見。

## 七、現役軍官至第三國的智庫進行學術研究：

全球各國有許多智庫係以安全議題做為研究主軸，兩岸可以派遣現役軍官至此等機構進行學術研究。即令研究議題不同，雙方軍官仍可藉此機會進行非正式的意見交換，華府智庫大西洋理事會即曾同時接受兩岸現役軍官擔任訪問學者。美國

<sup>294</sup> 翟文中，〈兩岸軍事信心建立措施的建構：理論與實際〉，《國防政策評論》，第4卷，1期(2003年秋季)頁49。

<sup>295</sup> 謝台喜，〈兩岸建立軍事互信機制之研究〉，《中華戰略學刊-98年夏季刊》，頁118。

其他智庫，如史汀生中心、亞太安全研究中心、戰略暨國際研究中心與蒙特瑞國際研究所等，亦可進行類似安排。

#### 八、現役軍官參與第三國開辦的國際軍官計畫：

美國許多大學開辦有國際軍官計畫，如哈佛大學的甘乃迪政府學院、喬治城大學與麻州理工學院等，兩岸可以派遣軍官參與此類的國際軍官計畫，用以強化與深化雙方軍事人員的交流。

#### 九、發展海事合作：

海事合作範圍甚廣，打擊走私、反制海盜、維護海上交通安全、海洋研究以及海洋與氣象資料蒐集均涵括在內。對兩岸言，建立上述各領域的合作關係符合各自利益，兩岸的海軍資產無可避免地將涉及這些和平時期的海洋活動。例如，打擊走私為兩岸海軍的合作提供了一個特殊的機會，由於兩岸走私者多在海峽中線進行違禁品交易，兩岸在此議題進行合作，除可杜絕雙方在海域執法上的漏洞外，藉此執法行動尚可促成雙方專業人員，如海軍、海關與海巡署的交流。相同的，其他領域的海事合作亦可間接地促成雙方海軍人員的互動。

#### 十、對釣魚台與南沙群島爭議採取一致立場：

不涉及「一個中國」原則前提下，臺灣與中共可在釣魚台與南沙群島問題上進行合作，同時採取一致立場。

#### 十一、簽署中程協議：

兩岸同意簽署中程協議，雙方承認既有政治現實並達成共識。至此，兩岸的關係由敵對轉為緩和，此係軍事信心建立措施由近程進入中程的前提條件。<sup>296</sup>

## 貳、中程階段軍事互信規劃

此階段以「推動官方接觸，降低敵意，防止軍事誤判，逐次穩固互信」為原則，達「建立規範、穩固互信」目的。其目標在於落實共識與樹立規範，主要工作是針對下列

<sup>296</sup> 翟文中，〈兩岸軍事信心建立措施的建構：理論與實際〉，《國防政策評論》，第4卷，第1期（2003年秋季），頁49-52。

議題進行磋商，期能簽訂相關的協定、文件、準則、宣言或備忘錄，使其具備拘束力。以「衝突預防」為主軸，防止雙方因誤判，釀成軍事衝突。建立「緊急安全程序」，以「衝突管理與危機管理」的為核心概念，訂定意外侵入對方海、空域，以及發生誤擊或擦撞等事件的標準處理程序，以避免造成緊張情勢急遽升高而失控。在台海中線附近特定區域內，劃設「軍機禁航或限航區」或是「軍事緩衝區」。各自將特定地區非軍事化（設置和平特區）或至少減少軍事部署。撤除針對性武器系統的部署。邀請與雙方都能接受之具公信力的國際第三方，擔任互信措施的見證與查驗的工作。

這個階段的首要目標係在增進交流以及建立互信。由於兩岸政治對立已獲抒解，雙方具較強的政治意願進行軍事信心建立措施磋商，故可採行較積極的溝通性與限制性措施，展現更多的誠意與承諾，促進雙方的瞭解與信任。這個階段，兩岸可採行的措施計有以下各項：

一、軍事首長定期安全對話：

雙方高層國防官員，如國防部長、參謀總長與各軍種司令，可定期集會就軍事與安全議題，特別係臺灣海峽的安全情勢進行討論。

二、工作階層軍事人員交流：

為了強化雙方軍事人員連結，兩岸可以推動校級與工作階層軍官的交流，其可就作戰、戰術、後勤、訓練與教育等議題交換意見。

三、軍事資訊與作業程序的交流：

雙方可就軍事資產與武器清單等項目進行交流。此外，為了建立雙方的通信與作業相關領域合作，兩岸亦可進行作業層面各項資訊交流。

四、建立兩岸領導人熱線制度：

現美國與中共間亦建構直接溝通管道，我海基會與海協會雖已有相互傳真設施之建立，唯屬民間，未來兩岸領導人或軍事主管間應建立熱線，將有助於意見溝通，化解誤會。

五、艦艇相互訪問以及聯合搜救演習：

軍艦具有高度的可見性，其可向公眾展示軍事信心建立措施執行的成效。此外，涉及海、空兵力的聯合搜救演習，亦可促進兩岸軍事人員的合作與協調。

#### 六、建立危機預防中心：

此機制的建立具有兩項功能：穩定緊張情勢與防止戰爭爆發。臺灣與中共可利用此機制強化雙方的軍事與技術合作，以及執行軍事信心建立措施相關的教育與訓練工作。首先，兩岸可成立一個工作小組，先行瞭解歐洲國家運作此機制的經驗；其次，研究如何將其有效地運用於台海水域，防止衝突與危機的發生<sup>297</sup>。

#### 七、開放軍事基地提供對方檢查：

臺灣與中共可選擇若干的軍事基地，尤其是海軍、空軍與飛彈基地，開放對方檢查。由於這些基地可以發起攻勢行動，此一措施可視為兩岸建構軍事信心建立措施的重要步驟。鑑於歐洲的實踐經驗，以及化學武器公約的執行，細部指導係成功進行基地檢查的一個關鍵因素。任何一方的權利與義務必須明確定義，檢查過程方能增加相互間的信任。相反地，若檢查過程充斥著爭執，勢必損及雙方好不容易建立起的互信。為能成功進行基地檢查，首要工作即是進行現場檢查訓練，美國桑蒂亞國家實驗室的合作監控中心及國防威脅降低總署可提供兩岸人員相關的技術訓練。基於以往經驗，臺灣與中共可以擬定一份檢查議定書，確保基地檢查的順利進行。

#### 八、公開接戰規則以及簽署防止危險軍事活動協定：

在不涉及機密的情況下，適度公開「接戰規則」可以降低誤判引發武裝衝突的機率。此外，兩岸亦可考量簽署防止危險軍事活動協定，例如將「預防公海意外事件協定」適用於台海水域。首先，首先，可以成立一個工作小組，納編兩岸海軍官員，針對美蘇兩國制定此協定的過程進行研究，並將其中有用概念抽離，討論其適用於台海水域的可行性。此外，美國與中共以及希臘與土耳其的例子，亦可做為台海兩岸擬定相關協定時的參考。其後，雙方可以草擬一份「行為準則」用

<sup>297</sup> 翟文中，〈兩岸軍事信心建立措施的建構：理論與實際〉，《國防政策評論》，第4卷，第1期（2003年秋季）頁52-54。

以規範雙方艦艇活動，內容應包括「航路規則」、標準信號、緊急程序以及防止攻擊行為發生。藉此協定的有效運作，兩岸海軍在承平時期的可有效地執行各自的任務，防止非蓄意衝突的發生。

#### 九、相互觀摩對方軍事演習：

一般而言，軍事演習係展現一國軍事意圖與能力的重要指標。兩岸相互邀請對方或國際社會成員觀摩本身演習，將可強化雙方軍事行動的透明度與可預測性。

#### 十、劃定兩岸非軍事區或建立軍事緩衝區：

臺灣與中共可將臺灣海峽劃為非軍事區、軍事緩衝區或限制軍隊部署區域。在這個區域內，禁止雙方軍事對抗，艦艇與武器的部署亦須予以限制與監控。

#### 十一、建立台海「非核區」，禁止雙方使用大規模毀滅性武器：

兩岸應同意將臺灣海峽劃為「非核區」。此外，臺灣與中共應簽署一項協議，禁止使用核子、生物、化學與輻射等大規模毀滅性武器攻擊對方。這項措施係與目前雙方的政策宣示一致<sup>298</sup>。

#### 十二、簽訂兩岸停戰協定：

兩岸對峙六十年，然自民國七十七年以來，兩岸之間實質往來密切，而中共迄今未放棄以武力解決臺灣問題，因此中程階段首應簽定和平協定，終止敵對狀態。

### 參、遠程階段軍事互信規劃

以「確保永久和平」為原則，達「終止敵對、確保和平」目的，採取和平方式解決各項爭端。此階段的目標在於「鞏固既有協商成果，確保台海百年和平」。雙方簽署和平協議，向國際宣告兩岸新時代的來臨。進一步擴大與深化兩岸既有的安全合作關係，建構台海的長期穩定局面。

這個階段的首要目標旨在結束敵對以及強化和平。在兩岸同意結束敵對狀態，採取和平方式解決各項爭端時，可引進限制性與驗證性立措施，前者用以對軍事行動進行更

<sup>298</sup> 翟文中，〈兩岸軍事信心建立措施的建構：理論與實際〉，《國防政策評論》，第4卷，第1期（2003年秋季），頁54-56。

嚴格的規範；後者用以檢視對方履行協定的程度，兩者的交互運用可以擴大並深化既有的合作關係，雙方關係將會更形穩定。這個階段，兩岸可採行的措施計有以下各項：

#### 一、飛彈與反飛彈系統部署的限制：

對臺灣而言，中共的彈道飛彈係臺灣的最主要軍事威脅。當兩岸軍事信心建立措施成熟時，臺灣可以抑制引進先進飛彈防禦系統為由，要求中共對部署於台海當面彈道飛彈的數量與位置設限。飛彈未部署或撤離沿海區域的查證，必須仰賴技術手段予以協助。飛彈運輸車可加附標記以利精確計數，並可利用電子追蹤系統自動查證其精確的位置。在雙方同意下，尚可利用合作空中飛行或是衛星影像資料，對飛彈部隊的移防進行查證。對取得的各項資料，雙方必須定時進行磋商討論，用以澄清各項疑點。

#### 二、限制雙方演習的型式、規模、時機與時間：

雙方可對演習的型式、規模、時機與時間予以進一步的限制。此外，雙方不得在重要空中航道、海上航線與敏感地區進行演習，亦應避免在雙方政治敏感時機進行演習。這個階段，演習事前通告的前置時間與同意對方觀摩演習的人數，應予明確規定。

#### 三、建立查證措施：

查證措施係迫使各方遵守信心建立措施相關規定的重要工具，查證措施包括現場檢查、空中檢查與陸基電子偵測等方式。對臺灣與中共言，雙方都需要建立必要的查證能力。臺灣與中共可利用相關技術協助查證措施的執行，這有助增進彼此的相互信任。美國與世界各地的工程組織可提供相關的技術指導與訓練，協助兩岸建立必要的查證能力。此外，全面禁止核子試爆條約建立的全球性合作查證體系，亦可做為兩岸建立查證措施時的參考。藉由科技協助，可以促使兩岸遵守信心建立措施的相關規定與義務。

#### 四、聯合軍事演習：

聯合軍事演習可視為兩岸建構軍事信心建立措施過程中的一個重要里程碑，其可

消弭雙方的敵意並建立最佳的軍事合作關係。當兩岸軍事關係發展成熟時，雙方可提議於臺灣海峽或南中國海進行保護海上交通安全為名的聯合軍事演習。

## 第四節 未來政策建議

兩岸「軍事互信機制」是近來兩岸討論的重要議題與焦點，以準軍事的措施建立各國的政治信心，期能在和平及危機時期，透過軍事交流、即時資訊互換與例行查證等規定，讓敵對雙方增加彼此決策機制與戰略意圖的了解，避免因誤判對方意圖而造成意外的戰爭。因此，除了上節分析兩岸近、中、遠程各階段具體作為外，在未來政策考量上亦要以溝通、透明、限制與宣示等措施概念，規劃未來具體作為，以減少經由意外、錯估或溝通不良而引發武裝衝突的可能性。

### 壹、溝通性措施建議作為

#### 一、間接性軍事查詢熱線的設置：

由於兩岸軍事機構直接性的溝通管道，在目前的情勢下不易實現，因此，雙方可以考慮在海基會、海協會增設軍事協調單位，由雙方的國防部指派專人負責熱線的連絡。另外，也可以指定雙方的航空公司如我國的華航及中共的中國民航，在公司內設置空軍熱線，負責雙方戰機可疑的越界飛行任務的查詢。海上也可以指定雙方各自的航運公司扮演相同的角色，或者是由雙方的民間性航業協會代理這項熱線任務。

#### 二、非敵意性越界識別制度的建立：

除間接性的熱線設置外，雙方可透過目前溝通管道討論對於不具有攻擊挑釁性的越界行動，包括迷航、機具故障、不良天候及其它不可抗拒侵犯行為建立識別系統，以減少因誤判而遭致衝突的可能性，這套系統應包括對方可解讀的密碼、可辨識的航行動作、電波信號等。這項措施特別是在最近幾年雙方採購不少國外的先進戰機及船艦，由於操作技術不熟悉及對機艦的性能不熟悉的情形下，都可能

發生的狀況，因此，有必要加強溝通以免擦槍走火。<sup>299</sup>

### 三、海上意外通報管道的建立

對於雙方因例行性的軍事訓練或演習，因不可抗拒的因素而發生意外，不論是在自己的領海或公海發生，只要有一方事先得知意外發生地點，在受難一方發出求救信號證實意外事件，應立即通報對方。<sup>300</sup>

### 四、軍事研究人員交流

兩岸目前間接性的軍事研究人員交流事實上已在進行，這包括類似孫子兵法研討會，以及學者專家的互訪研究機構。未來，除應深化這類的交流外，雙方可考慮派往美國智庫作長期研究的軍事人員，例如在華府的戰略暨國際研究中心、大西洋理事會等，雙方目前都派有軍職人員在這些機構，這些管道都是兩岸軍事人員交換意見的很好機制及平台，除了共同參與討論會外，雙方也可以經常就台海安全議題進行討論。<sup>301</sup>

## 貳、透明性措施建議作為

### 一、軍事演習的透明化

包括年度軍事演習次數、日期、規模及其內容、地點甚至意圖。我方近年來每年都公布軍演的時間、地點及性質，為維持兩岸穩定的軍事關係，中共實應有善意回應。<sup>302</sup>

### 二、每年公布國防白皮書

目前我國是每兩年公布一次國防白皮書，中共則在 1995 年及 1998 年公布兩次，但內容上中共非常簡略，而公布國防白皮書又是國際間對中共的共同要求。雙方應建立起共識，將白皮書內容儘可能詳盡，使雙方要威懾對方的武力書面化，由客觀的數據內容來說話，而不直接刀光劍影相向。<sup>303</sup>

<sup>299</sup> 陳子平，〈從 CBMs 看兩岸建立『軍事互信機制』〉《中華戰略學刊—96 年秋季刊》，頁 45。

<sup>300</sup> 陳勁甫，「兩岸軍事互信機制之探討」，《論壇專題報告》，[http://www.ans.org.tw/detail\\_page.php?category=04&tid=167](http://www.ans.org.tw/detail_page.php?category=04&tid=167)

<sup>301</sup> 同前註。

<sup>302</sup> 同前註。

<sup>303</sup> 同前註。

## 參、限制性措施建議作為

### 一、海峽中線遵守

海峽中線的默契一直象徵著兩岸軍事關係的穩定，也為兩岸人民的海上活動提供一個明確而安全的活動範圍，今後，不論雙方的海空軍武器如何地精密先進，這條中線仍然是軍事穩定關係的象徵，雙方應持續此一默契。

### 二、宣示互不使用核武威嚇

中共目前是擁有核武器的國家，核武的威嚇具有相當的實力。我國政府一再地宣示，臺灣無意製造核武，當然也不會對中國大陸使用核武。<sup>304</sup>

## 肆、宣示性措施建議作為

雙方宣布採取和平解決爭端的基本原則；停止軍事對峙與敵對狀態；堅守防禦性國防政策。我國逕行單方面宣示的部份：包括重申核武五不原則；奉行合理軍購政策；無意與對岸進行軍備競賽。至於大陸方面可考慮的選項（難度不一）：包括宣佈撤除對台導彈；調整對台當面軍事部署；停止對台大型針對性軍演及檢討對台動武前提等。至於北京無法妥協之處，在尊重領土、邊界以及互不干預內政。<sup>305</sup>

## 小結

本章兩岸建立軍事互信機制之具體措施是本論文的核心與重點。第一節兩岸建立「軍事互信機制」的困境與必要性，在困境部分本文認為在構建兩岸軍事互信機制有三大先決條件：一是軍事互信首先要政治互信，兩岸必須在政治上和解，解除敵對狀態，才能有軍事互信；二是要達成兩岸互信先要承認一個中國，沒有這個前提的互信，則淪為毫無誠意的政治宣傳；三是建立機制必須要有制度保障。因此目前在我國方面的困境為國內政治共識不足、對自己沒有充分的信心。在中共方面的困境為保留軍事威懾對台的政治作用、執著軍事安全機制是主權國家的行為、軍事手段是解決領土主權問題最終

---

<sup>304</sup> 同前註。

<sup>305</sup> 同前註。

途徑、對未來軍備擴充過度自信等。在兩岸建立「軍事互信機制」的必要性分析中，本文認為現階段兩岸建立「軍事互信機制」是有其必要性，主要論點為臺灣海峽是區域安全的「熱點」、戰略位置重要，牽引強權的干預、互信缺乏是台海衝突解決的最大障礙、台海潛在衝突的發生機率等。

本章第二節兩岸建立軍事互信機制的時機與觀點，本文認為 2002 年我國國防報告書首度將「建立兩岸互信機制」列為重要政策目標（規劃近、中、遠程階段預達成的目標，並提出具體作為與措施）。2003、2004 年陳前總統提出兩岸簽署「和平穩定互動架構協議」，提出依循「一個原則、四大議題」進行正式談判，呼籲雙方應及早建立兩岸軍事互信機制。馬總統當選前後曾在各項場合，多次表達希望與中共簽署包括和平協議等相關事項，以終止兩岸敵對狀態。雖然目前兩岸建立軍事互信機制時機尚未成熟，但軍事互信機制的建立將是兩岸遲早必須面對的課題，隨著馬英九總統 2008 年勝選提供了兩岸重啟協議，以安定區域情勢的「機會之窗」。有關兩岸建立軍事互信機制的方式部分，本文認為重點為從中立性項目到政治議題、從民間人士開始到官方單位介入、從各項交流到積極合作等方向，化解兩岸敵對立場。

本章第三節兩岸建立軍事互信機制的具體規劃作為，本文區分近、中、遠三階段提出具體政策建議。在近程階段軍事互信規劃部份，本文建議可採行的措施如國防資訊公開，增加軍備透明化、退役軍事人員交流、軍事演習事前通報、派遣軍事聯絡官至海基會與海協會、海上人道救援協議、現役軍官參與第二軌道對話、現役軍官至第三國的智庫進行學術研究、現役軍官參與第三國開辦的國際軍官計畫、發展海事合作、對釣魚台與南沙群島爭議採取一致立場、簽署中程協議等作為。在中程階段軍事互信規劃部份，本文認為此階段以「推動官方接觸，降低敵意，防止軍事誤判，逐次穩固互信」為原則，達「建立規範、穩固互信」目的。建議兩岸可採行的措施如軍事首長定期安全對話、工作階層軍事人員交流、軍事資訊與作業程序的交流、建立兩岸領導人熱線制度、艦艇相互訪問以及聯合搜救演習、建立危機預防中心、開放軍事基地提供對方檢查、公開接戰規則以及簽署防止危險軍事活動協定、相互觀摩對方軍事演習、劃定兩岸非軍事

區或建立軍事緩衝區、建立台海「非核區」、簽訂兩岸停戰協定等具體作業。在遠程階段軍事互信規劃部份，以「確保永久和平」為原則，達「終止敵對、確保和平」目的，採取和平方式解決各項爭端。此階段的目標在於「鞏固既有協商成果，確保台海百年和平」。雙方簽署和平協議，向國際宣告兩岸新時代的來臨。本文建議可採行飛彈與反飛彈系統部署的限制、限制雙方演習的型式、規模、時機與時間、建立查證措施、聯合軍事演習等具體作為。

本章最後一節未來政策建議部份，本文依信心建立措施的三大驗證指標即溝通、透明、限制、宣示等面向具體建議如下。在溝通性措施如間接性軍事查詢熱線的設置、非敵意性越界識別制度的建立、海上意外通報管道的建立、軍事研究人員交流等具體作為。在透明性措施如軍事演習的透明化、每年公布國防白皮書等作為。限制性措施如海峽中線遵守、宣示互不使用核武威嚇等作為。宣示性措施如宣布採取和平解決爭端的基本原則、停止軍事對峙與敵對狀態、停止對台大型針對性軍演及檢討對台動武前提、堅守防禦性國防政策等具體作為。

## 第六章 結論

### 第一節 研究發現

軍事互信機制的建立主要在減少衝突、化解緊張關係、增進區域的穩定和平。兩岸隔海對立數十年，從相互的敵意對峙，慢慢由探親、觀光、文化交流、赴陸投資、臺灣農產品登陸等逐漸擴大交流的層面。特別是隨著 2005 年 4 月舉世矚目的第一次「連胡會」再度開啓了兩岸協商的大門，之後 2008 年 3 月 22 日，代表國民黨參選的馬英九，以超過二百餘萬票的優勢，擊敗代表民進黨參選的謝長廷，當選中華民國第 12 任總統，兩岸關係有如春陽融冰般的有了極大幅度的討論與發展。

在馬總統積極的改善兩岸關係的同時，中共國家領導人胡錦濤也於 2008 年發表之「攜手推動兩岸關係和平發展、同心實現中華民族偉大復興」六點聲明意見，內容就曾表示探討兩岸軍事互信機制，結束敵對現狀，達成和平協議。今（2011）年 3 月日至 15 日中共人大政協兩會期間，中共總理溫家寶又再重申「堅持和平統一、一國兩制方針」，並強調「深化合作，建設中華民族共同家園」的看法，會中通過「十二五規劃綱要」，更首次將兩岸關係列為專章加以闡述，充分體現中共對兩岸關係的高度重視。隨著馬政府 2008 年上任後釋出善意，認為「兩岸可針對相關議題，從事更密切的交往、互動與協商」，及中共軍方學者表態呼應，建言以路線發展圖支持軍事互信機制之籌建，已為建構兩岸軍事安全互信機制的倡議，露出一線曙光。

本文發現建構兩岸軍事安全互信機制可從兩岸全面交往，消除敵意開始，政府單位要先期展開宣導工作，以不露痕跡的方式，從臺灣人民的現實利害切入，使人民深切了解兩岸軍事交流，是保障臺灣地區安全為主要目的，使民間形成一種生命共同體的輿論，達成共識，一方面可抵制反對者的批評意見，一方面也可作為對軍事交流的後盾，對中共彰顯我厚實的民意基礎。其次，在交流程序及協商的重點方面，首先可從中立性項目到政治議題，即從國際一般性的普遍交流項目開始，如一般性的軍營設施、軍事學

校訪問、軍中體育競賽等，不涉及軍機和政治性，爾後再依雙方協商進入較機密性及政治性的交流項目。之後，再從民間人士開始到官方單位介入，意即初期可由民間研究軍事學術的社團或學者、退役將領等參與交流活動，然後由半官方性質軍事學術研究社團參與，最後由雙方軍事單位成立交流機制實施交流。

其次本文認為，兩岸建立軍事互信機制的具體規劃作為，可區分近、中、遠三階段提出具體政策建議。在近程階段軍事互信規劃部份，本文發現可採行的措施如國防資訊公開，增加軍備透明化、退役軍事人員交流、軍事演習事前通報、派遣軍事連絡官至海基會與海協會、海上人道救援協議、現役軍官參與第二軌道對話、現役軍官至第三國的智庫進行學術研究、現役軍官參與第三國開辦的國際軍官計畫、發展海事合作、對釣魚台與南沙群島爭議採取一致立場、簽署中程協議等作為。在中程階段軍事互信規劃部份，本文發現此階段以「推動官方接觸，降低敵意，防止軍事誤判，逐次穩固互信」為原則，達「建立規範、穩固互信」目的。建議兩岸可採行的措施如軍事首長定期安全對話、工作階層軍事人員交流、軍事資訊與作業程序的交流、建立兩岸領導人熱線制度、艦艇相互訪問以及聯合搜救演習、建立危機預防中心、開放軍事基地提供對方檢查、公開接戰規則以及簽署防止危險軍事活動協定、相互觀摩對方軍事演習、劃定兩岸非軍事區或建立軍事緩衝區、建立台海「非核區」、簽訂兩岸停戰協定等具體作業。在遠程階段軍事互信規劃部份，以「確保永久和平」為原則，達「終止敵對、確保和平」目的，採取和平方式解決各項爭端。此階段的目標在於「鞏固既有協商成果，確保台海百年和平」。雙方簽署和平協議，向國際宣告兩岸新時代的來臨。本文發現可採行飛彈與反飛彈系統部署的限制、限制雙方演習的型式、規模、時機與時間、建立查證措施、聯合軍事演習等具體作為。

最後本文發現依信心建立措施的三大驗證指標即溝通、透明、限制、宣示等面向具體建議如下。在溝通性措施如間接性軍事查詢熱線的設置、非敵意性越界識別制度的建立、海上意外通報管道的建立、軍事研究人員交流等具體作為。在透明性措施如軍事演習的透明化、每年公布國防白皮書等作為。限制性措施如海峽中線遵守、宣示互不使

用核武威嚇等作為。宣示性措施如宣布採取和平解決爭端的基本原則、停止軍事對峙與敵對狀態、停止對台大型針對性軍演及檢討對台動武前提、堅守防禦性國防政策等具體作為。

## 第二節 研究建議

除了上述研究發現外，本論文最後研究建議論述如下：

### 壹、當前兩岸「軍事互信機制」的時機雖尚未成熟，但需及早因應以獲致最大利益：

目前兩岸建立軍事互信機制時機尚未成熟，但無論從國際環境的趨勢、中國歷史的經驗、與臺灣未來發展來看，兩岸走向統一的可能性大於分裂。雖然統一之日遙遙無期，談判協商曠日費時，在建構和平的過程中，軍事互信機制的建立將是兩岸遲早必須面對的課題。目前原則上，兩岸雙方同意「軍事互信機制」的必要性，雖然中共主要想以此做為建立政治互信的手段，然而我們則是尋求以預防軍事意外事件及建立一個更可預測的安全環境。更重要的是，對我們而言，「軍事互信機制」應當有助於維持現狀，但是中共則希望藉此措施促進統一。不管「軍事互信機制」的會談時機是否成熟，臺灣內部的共識必須儘速形成，以及強化與美國的關係，才能獲致最大利益。

### 貳、以建立互信為前題，建立兩岸共信共識：

目前兩岸間在觀念上存在最嚴重的問題是對彼此不信任。政治上信心的缺乏，加上各自所堅持的政治問題無法解決，都是阻礙兩岸有效的建立「軍事互信機制」的主要原因。2008年中國國民黨重新掌握執政權後，兩岸關係一改過去的互不往來，我方與中共在「連戰訪問」、「國共論壇」、「蕭胡會」的基礎上，再透過吳伯雄、江丙坤訪問大陸以及海基、海峽兩會恢復會談，也讓週末包機、陸客來台觀光、人民幣兌換業務即將開始，這些都是海峽兩岸建立互信上的一個好的重新開始。雖然兩岸政府都希望按照自己所規劃的路線與步調來進行擴大交流，但是如果在政治的議題上唱高調，而不能貫徹「互信」的共識及兩岸領導人近期有關「兩岸互惠、共榮」的談話來誠心化解歧見，其結果只會將台海目前和緩的局面再度帶入劍拔弩張、戰雲密布的境地。

### 參、以務實思維面對兩岸問題：

兩岸之間非但沒有美蘇之間對等的軍事實力，也缺乏歐洲國家間相互尊重主權的立場。讓人最感棘手的「一個中國」問題，是兩岸和平的最大障礙，如能彈性的將「一個中國」的爭議帶回到「九二共識——一個中國、各自表述」的道路上，就是務實的理念與作法。如果兩岸都能擱置「內政問題」、「主權爭議」，揚棄以往不合時宜的理念，實有助於複雜事情的解決。現今兩岸當局都無法在主權議題上讓步，中共更是不放棄以武力做為「統一中國」的後盾。如果，跳脫以往思維模式便可掙脫這樣的僵局。

### 肆、建立可恃的國防武力，以為談判後盾：

「有實力才有安全」，我們應體認只要兩岸沒有完成統一，對我方而言任何方式的信心暨安全措施，都不是解決一切問題與排除戰爭風險的保證。台海雖然需要和平，但也絕不是建立在我方一廂情願的善意之上，雖然信心建立措施是國際潮流而具有高度的正當性，但在中共不放棄武力犯台的前提下，我們必須採取高度戒慎的立場。近來兩岸交流之勢又急又快，如果雙方在某些議題上處理不當而引發台海危機的可能性也會來得又凶又猛，沈浸在兩岸和諧關係的我方是否有能力因應突如其來的變局。所以我方應建立一支自主、可恃的國防武力，國軍則更應加強備戰，畢竟「以戰止戰」、「和平是掌握在強者手中」、「有實力才有發言權」的現實，是亙古不變的鐵律。

## 參考書目

### 中文部份：

#### (一) 書籍

大前研一，1996，《民族國家的終結：區域經濟的興起》，台北：立緒文化。

中國軍控與裁軍協會，2004，《2004：國際軍備控制與裁軍報告》，北京：世界出版社。

中國現代國際關係研究所，2001，《全球戰略大格局—新世紀中國的國際環境》，北京：時事出版社。

王厚卿主編，1999，《中國軍事思想論綱》，北京：國防大學出版社。

王高成，2005，《交往與促變：柯林頓政府對中共的外交戰略》，台北：五南出版社。

王逸舟，1998，《西方國際政治學：歷史與理論》，上海：上海人民出版社。

王誦芬主編，1996，《世界主要國家綜合國力比較之研究》，長沙：湖南出版社。

朱延智，2000，《臺灣安全》，台北：幼獅。

朱聽昌，2002，《中國周邊安全環境與安全戰略》，北京：時事出版社。

艾許頓·卡特 (Asnton B.Carter)，威廉·裴利 (William J.Perry) 著，《預防性防禦：後冷戰時代美國的新安全戰略》，許綏南譯。台北：麥田出版，2000年8月。

呂亞力，1994，《政治學方法論》，台北：三民書局。

邵宗海，2006，《兩岸關係》，台北：五南出版社。

胡為真，2001，《美國對華「一個中國」政策之演變：從尼克森到柯林頓》，台北：商務出版社。

胡鞍鋼，2002，《中國戰略構想》，浙江：浙江人民出版社。

胡鞍鋼、楊帆，2000，《大國戰略—中國利益與使命》，瀋陽：遼寧人民出版社。

翁明賢、吳建德主編，《兩岸關係與信心建立措施》，台北：華立圖書，2005年9月。

翁明賢、吳建德主編，《兩岸關係與信心建立措施》，2005年6月。

翁明賢、林德濤、陳聰銘，《歐洲區域組織新論》，台北：五南書局，1994年10月。

國防部編印，《中華民國98年4年期國防總檢討》，台北，國防部，2009年4月。

國防部編印，《中華民國 98 年國防報告書》，台北，國防部，2009 年 10 月。

張同瑩、馬勵、張定綺合譯，《臺灣有沒有明天？》，台北：先覺出版社，1999 年 2 月。

張煥卿、段家鋒、周玉山主編，《中國大陸研究》，台北：三民書局，1991 年 12 月初版。

陳鴻瑜主編，《信心建立措施的理論與實際》，台北：臺灣綜合研究院，2001 年 2 月。

曾復生，《中美台戰略趨勢備忘錄第一輯》，台北：秀威科技，2004 年 11 月。

黃文安主編，《中華人民共和國史詞典》，北京：中國檔案出版社，1994 年 6 月。

鄧小平，《鄧小平文選第三卷》，北京：人民出版社，1993 年。

韓岡明、許舜南、羅慶生編著，《現階段建構兩岸「軍事互信具體作法」之研究》，桃園，國防大學國家戰略研究中心編印，2002 年 9 月。

## （二）論文與期刊：

「第一次辜汪會談」及「海基會與大陸方面歷次會談一覽表」，海基會網站公布資料。

王崑義，〈海上反恐-兩岸信心建立措施初步合作之分析〉，第四屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會，2008 年，翟文中，〈海上軍事信任建立措施：台海兩岸簽署預防海上意外事件協定研究〉，國防政策評論，第 3 卷，第 1 期，2002 年秋季，頁 13-24。

王順合，〈論中共「建立信心措施」理念之演變〉，中山學報，2005 年 12 月，頁 17-29。

王衛星，〈兩岸軍人攜手共建軍事安全互信〉，中國評論月刊第 134 期，2009 年 2 月號，頁 13-26。<http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/0/>

史汀生中心高級研究員艾倫 Kenneth Allen（1999 年 4 月），訪問臺灣時提出海峽兩岸軍事互信機制的報告，頁 1-5。

任海傳，〈兩岸信心建立措施之研究—以共同打擊犯罪為例〉，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，2003 年。

朱松柏，〈兩岸交流與兩韓關係之比較〉，《問題與研究》，第 40 卷，第 6 期，2001 年 11、12 月，頁 8-19。

何強與郭倩，〈《東盟憲章》：東盟一體化進程的里程碑〉，《東南亞縱橫》，2008 年，

頁 11-20。

吳建德，〈如何建構臺海兩岸關係--從 CBMs 面向探討〉，《空軍學術雙月刊》590 期，2006 年 2 月，頁 13-27。

宋開榮（2003 年 8 月），「現階段建構兩岸軍事互信機制的契機」《戰略安全論壇》，頁 18-23。

李明（2003 年 8 月），「如何建立兩岸互信機制」，《戰略安全論壇》，頁 14-19。

李玫憲〈信心建立措施與亞太區域安全之建構：歐洲經驗與東協方式的比較〉，《國會月刊》，2008 年 8 月，頁 3-7。

李玫憲，〈歐安組織與東協信心建立措施比較研究〉，國立中興大學國際政治研究所碩士論文，200 年。

李炳友，〈兩岸「軍事互信機制」建構的困境〉，《國防雜誌》，第 16 卷第 11 期，2001 年，頁 15-27。

李樂軍，〈振興臺灣經濟需要兩岸軍事互信〉，《柳州師專學報》，第 24 卷第 2 期，2009 年 4 月，頁 5-12。

岳瑞麒，《兩岸建立信心暨安全措施之研究》，國立中山大學大陸所研究論文，1995 年。

林俊龍，《軍事痛苦指數變異下兩岸軍事互信機制建立時機之研究》，國防管理學院國防決策科學研究所碩士班論文，2005 年。

初國華，〈全球化與兩岸關係新願景〉，《中國大陸研究》，第 51 卷第 4 期，2008 年 7 月，頁 12-23。

夏天生，《從信心建立措施觀點論述兩岸軍事互信機制之建立》，國立中山大學大陸研究所碩士在職專班論文。

馬嫻，〈東盟安全戰略的演變與前景〉，《國際問題研究》，2008 年。

林正義，〈台海兩岸信任建立措施芻議〉，《國防雜誌》，第 13 卷第 12 期，2003 年 6 月，頁 23-31。

張執中，〈兩岸對政治談判的評估及因應策略分析〉，《問題與研究》，第 41 卷，第 1

期，2002年1、2月，頁12-25。

張錫鎮，〈《東南亞國家聯盟憲章》解讀〉，《亞非縱橫》，2008年，頁21-25。

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5-18。

許舜南，《台海兩岸建立軍事互信機制之研究》，國立政治大學外交研究所碩士論文，2001年。

陳子平，〈從CBMs看兩岸建立「軍事互信機制」〉，《中華戰略學刊》96年秋季刊，2007年9月，頁11-20。

陳明通，〈當前北京對台策略剖析〉，《東吳政治學報》，第27卷第2期，2009年。

陳偉寬，〈海峽兩岸軍事互信作為之我見〉，《海軍學術雙月刊》42期，2008年8月，頁16-32。

陳儀深、薛化元、李明峻與胡慶山，《臺灣國家定位的歷史與理論》（台北：玉山社，2004年）

湯紹成，〈略論兩岸軍事互信機制〉，《海峽評論》第219期，2009年3月，頁5-10。

黃偉修，《後冷戰時期日中關係對美日安保同盟的影響》，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，2001年。

楊麗艷與蔣燕，〈論《東盟憲章》的簽訂對東盟的意義—從國際組織法的視角探討〉，《創新》，2008年，頁15-22。

經濟部，〈國內外經濟情勢分析〉，98年4月號，頁3-8。

翟文中，〈兩岸軍事信心建立措施的建構：理論與實際〉，《國防政策評論》，第四卷，第一期，2003年秋季，頁15-27。

趙志興，《互信機制下非軍事區及橫向縱向管制理論研究》，國防管理學院資源管理研究所碩士班論文，2002年。

劉惠敏，《冷戰後中國-印度競爭與合作關係之研究》，國立中山大學大陸研究所碩士論文，2004年1月。

蔡明彥，〈美國與中國軍事交流之發展與限制〉，《歐美研究》，第 39 卷，第 3 期 2009 年 9 月，頁 13-27。

蕭朝琴，〈兩岸信心建立措施芻議〉，《遠景基金會季刊》，第 4 卷第 1 期，2003 年 1 月。

應澤揚、蔡志昇，〈擱置爭議追求雙贏-馬英九時代開展兩岸和平之研究〉，《空軍學術雙月刊》609 期，2009 年 4 月，頁 10。

謝台喜，〈兩岸建立軍事互信機制之研究〉，《中華戰略學刊》（98 年夏季刊），頁 99。

韓岡明，〈現階段建構兩岸「軍事互信機制」的困境與作法〉，《中華戰略學刊》，2006 年秋季刊，頁 111。

龐解，〈海峽兩岸建立軍事互信機制可行性之探討〉，《中山學報》，2003 年 12 月，頁 17-31。

蘇進強，〈兩岸軍事互信機制的虛與實—沒有互動就沒有互信，沒有互信就沒有安全〉，《新世紀智庫論壇》第 26 期，2004 年 6 月，頁 7-21。

### （三）政府出版品：

《亞太安全合作理事會中華民國委員會會訊》，台北：第三期，1998 年 9 月。

《2004 年國防報告書》，台北：國防部編印，2004 年 8 月。

《2009 年國防報告書》，台北：國防部編印，2009 年 8 月。

行政院陸委會編，《臺灣兩岸關係說明書》，台北：行政院大陸委員會，1994 年 7 月。

馬英九，《兩岸關係的回顧與前瞻》，台北：行政院大陸委員會，1992 年 2 月。

陸委會專案研究報告，《兩岸建立軍事互信機制之原則與作法》，2000 年 11 月。

### （四）報紙：

《中國時報》（台北），1999 年 3 月 13 日，版 1。

《中國時報》(台北), 1999年4月12日, 版1。「國防部新聞稿中指出, 成功操演實施方面採靜態裝備陳展」

《中國時報》(台北), 2000年3月19日, 版3。「重建兩岸和平的共識, 掃除國政敗壞的癥結, 」

《中國時報》(台北), 2000年3月26日, 版14。

《中國時報》(台北), 2000年4月23日, 版14。

《中國時報》, 1996年4月7日。張競, 「兩岸軍事交流互建信心措」

《中國時報》, 1998年4月24日, 版9。「兩岸軍事互信機制美官員支持」

《中國時報》, 1999年1月29日, 版3。「建立兩岸軍事互信機制困難重重」

《青年日報》(台北), 2000年2月20日, 版3。

《聯合報》(台北), 1998年4月18日, 版1。

《聯合報》(台北), 2000年3月24日, 版2

《聯合報》(台北), 1990年4月11日, 版2。

《聯合報》(台北), 2000年3月28日, 版13。

《聯合報》(台北), 2000年4月30日, 版15。

《聯合報》, 1999年3月26日, 版1。「臺灣入國際組織 美盼兩對話」

《聯合報》, 2001年6月16日, 版11。

《聯合報》, 2006年3月23日, 版A4。

田弘茂, 《聯合報》(台北), 2000年3月27日, 版15。「最短時間內, 建立兩岸非正式溝通管道」

孫立方, 《青年日報》(台北), 1998年12月15日, 版2。「我絕不製造擁有化武—僅致力防護裝備研發及部隊防護訓練」

高凌雲, 《聯合晚報》(台北), 1999年3月13日, 版1。「唐飛: 中共衛星一年內威脅臺灣」

郭淑媛, 《中時晚報》(台北), 1999年4月13日, 版4。「蕭: 國防預算比例偏低—在

大陸未放棄武力犯台下，簽互不侵犯協定反而冒險」

彭威晶，〈《聯合報》（台北），1994年10月27日，版1。施明德：金馬應撤駐軍，成爲非軍事區〉

**（五）網路資源：**

中華人民共和國外交部 <http://www.fmprc.gov.cn>

外交關係委員會 <http://www.cfr.org>

布魯金斯學會 <http://www.brookings.org>

美國白宮 <http://www.whitehouse.gov>

美國參議院 <http://www.senate.gov>

美國國防部 <http://www.defenselink.mil>

美國國務院 <http://www.state.gov>

美國國會圖書館 <http://www.loc.gov>

美國眾議院 <http://www.house.gov>

美國新世紀計畫 <http://www.newamericancentury.org>

國際戰略研究所 <http://www.csis.org>

傳統基金會 <http://heritage.org>

聯合國 <http://www.un.org>

蘭德公司 <http://www.rand.org>

英文部份：

(一) 書籍

Acharya, Amitav. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*. N.Y.: Routledge, 2000.

Adler, Emanuel and Michael Barnett. eds. *Security Communities*. N.Y.: Cambridge University Press, 1998.

Alagappa, Muthiah, ed. *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*. Stanford: Stanford Press, 2003.

Alagappa, Muthiah. "The Study of International Order: An Analytical Framework." in *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*. ed. Muthiah Alagappa. Stanford: Stanford Press, 2003.

Allen, Kenneth W. "China's Approach to Confidence-Building Measures." in Report no.27: *Investigating Confidence-Building Measures in the Asia-Pacific Region*. ed. Ranjeet K. Singh. Washington D.C.: The Henry L. Stimson Center, 1999.

Baldwin, David. *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate*. N.Y.: Columbia University Press, 1993.

Booth, Ken. *Law, Force and Diplomacy at Sea*. London: George Allen and Unwin, 1985.

Bull, Hedley. *Anarchical Society*. London: MacMillan, 1977.

Denny Roy, "Restructuring Foreign and Defence Policy: the People's Republic of China," in Anthony McGrew and Christopher Brook eds., *Asia-Pacific in the New World Order* (London, New York: Routledge, 2000), p.140.

Dibb, Paul. "Strategic Trends in the Asia-Pacific Region." in *Asia and the Pacific: US Strategy Traditions and Regional Realities*. ed. Paul Dibb. Newport: Naval War College Press, 2001.

Finnemore, Martha. *National Interests and International Society*. Ithaca: Cornell University

Press, 1996.

Fogary, Brian E. *War, Peace, and Social Order*. N.Y.: Westview Press, 2000.

Fukuyama, Francis. *The End of History and The Last Man*. N.Y.: Free Press, 1992.

Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics*. N.Y.: Cambridge University Press, 1981.

Goldstein, Joshua S. *International Relations*. N.Y.: Longman, 1999.

Guan, Kwa Chong. "Asia Pacific Security Concerns: A Singaporean Perspective." in *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures*. ed. Ralph A. Cossa. Washington, D.C.: The Center for Strategic & International Studies, 1995.

Haas, Ernst B. *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1964.

Sheehan, Michael. *The Balance of Power: History and Theory*. N.Y.: Routledge, 2000.

## (二) 期刊：

Ball, Desmond. "A New Era in Confidence Building: The Second-track Process in the Asia-Pacific Region." *Security Dialogue* 25, no.2 (1994):157-176.

Glaser, Charles L. "Realists as Optimists." *International Security* 19, no.3 (Winter 1994/95): 50-90.

Goh, Evelyn. "The ASEAN Regional Forum in United States East Asian Strategy." *Pacific Review* 17, no.1 (March 2004): 47-69.

Guan, Ang Cheng. "The South China Sea Dispute Revisited." *Australian Journal of International Affairs* 54, no.2 (2000): 201-215.

Gunberg, Isabelle. "Exploring the Myth of Hegemonic Stability." *International Organization* 44, Issue 4 (Autumn 1990): 431-477.

Haas, Ernst B. and P. Schmitter. "Economics and Differential Patterns of Political Integration." *International Organization* 18, no.4 (1964): 707-719.

Ian Buruma, "Taiwan's New Nationalists," *Foreign Affairs*, July/August 1996, p.79.

John Jorgen holst, "Confidence Building Measures : a conceptual framework," *Survival*, Vol.25, ( 1,jan/feb 1983 ) ,p.1-2 ◦ -

Kurlantzick, Joshua. "Is East Asia Integrating?" *The Washington Quarterly* 24, no.4 (Autumn 2001): 20.

Lapid, Yosef. "The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era." *International Studies Quarterly* 33, no.3 (Sep. 1989): 235-254.

Leifer, Michael. "The ASEAN Peace Process: A Category Mistake." *The Pacific Review* 12, no.1 (1999): 25-38.

Lim, Robyn. "The ASEAN Regional Forum: Building on Sand." *Contemporary Southeast Asia* 20, no.2 (August 1998): 115-136.

Ralph A.Cossa *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures*, Washington D.C.:Center for Strategic & International Studies,( 1995),p.18-82.

Rethinking Confidence-Building Measures,*ADELPHI* p.307, ( London : IISS,1996 ) ◦

Singh, Bhubhindar. "ASEAN's Perceptions of Japan." *Asian Survey* 42, no.2 (March/April 2002): 276-296.

Singh, Bhubhindar. "Japan's Post-Cold War Security Policy: Bringing Back the Normal State." *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs* 24, Issue 1 (April 2002): 82-105.

Susan L. Shirk, Chinese Views on Asia-Pacific Regional Security Cooperation,"*NBL-Analysis*, vol. 5, no. 5, (1994), p.11.