

兩岸建構「軍事互信機制」之展望

陳子平*

前言

民國38年政府播遷來台，呈現兩岸分治局面，此期間兩岸情勢出現多次的變化，從早期的軍事對抗，到80年代開放大陸探親以及終止動員戡亂臨時條款，不再視中共為敵對的叛亂團體，再到90年代海基、海協兩會「以民代官」的首次接觸，臺海兩岸的和平曙光乍現。日後由於李登輝先生提出特殊國與國關係的「兩國論」，加上陳水扁先生主張的「一邊一國」，由於雙方對於主權的認知與堅持南轅北轍，臺海武裝衝突的潛在危機暗潮洶湧，兩岸制度化談判機制和協商功能幾乎停滯，過去點點滴滴累積的信心建立措施早已蕩然無存。

隨著台海情勢微妙的轉變，兩岸關係出現良性的轉機。2008.3.22日馬英九先生當選中華民國第十二任總統，小布希總統賀電：「臺灣為亞洲與世界的民主燈塔」。3.26日「布胡熱線」，胡錦濤建議在「九二共識」基礎上，恢復兩岸協商；4.13日博鰲論壇，副總統蕭萬長先生向胡錦濤提出：「正視現實、開創未來、擱置爭議、追求雙贏」十六字箴言；4.29日第四次胡、連會，胡錦濤回覆：「建立互信、求同存異、擱置爭議、共創雙贏」十六字方針；5.20日馬總統就職演說回應：

「在九二共識基礎上，儘早恢復協商；強調『不統、不獨、不武』」；5.27日吳胡會，定位「國共平台」溝通管道；6.11日海基、海協兩會復談；10.18日馬總統接受專訪，拋出「任期內儘量完成與北京簽署和平協定」的重要訊息；10.29日馬總統對二次江陳會期望：「正視現實、互不否認、為民興利、兩岸和平」；11.4日兩岸進行歷史性的江陳「二次會談」；12.31日胡錦濤發表「胡六點」主張：「恪守一個中國，增進政治互信；…結束敵對狀態，達成和平協議，…探討建立軍事安全互信機制的相關問題。」隨著兩岸政府的逐步接觸與開放，以及在兩岸決策高層的良好互動，可以看出雙方都希望把握歷史的機遇期，擴大信心建立措施，逐步建構兩岸「互信機制」，實現雙贏共榮的願景。

兩岸建構「互信機制」的參考策略

70年代以來，東西方歷史均曾發展出信心建立措施的實踐經驗，且存有各自政治、軍事、地緣與文化考量，可供兩岸建立軍事互信之策略參考，諸如「信心建立措施」概念最早出現在1975.8月「歐洲安全暨合作會議」簽署「赫爾辛基最終議定書」，已對軍事演習事先通告與同意他方派員觀摩演習達成協議；1962.10月的

* 作者現為國防大學軍事共同教學中心主任

古巴飛彈危機，幾乎引發美國與蘇聯間的全面核戰，兩國遂於1963.6月簽訂諒解備忘錄，同意在兩國領袖間建立直接聯繫管道（即俗稱的熱線），此係信心建立措施的首次正式協定；1975年，以色列與敘利亞簽署「解除緊張狀態協定」，雙方同意劃建「非軍事區」並限制區域內的軍隊與武器部署；此外，在中東締結的各項信心建立措施中，最重要及最具指標性意義者莫過於以色列與巴解組織於1994年簽署的和平協定，此係中東和平進程中，是國家與非國家建立信心建立措施的具體實例；至於亞太地區的信心建立措施主要的兩個機制，分別是官方性質的「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)，與非官方性質的「亞太安全合作理事會(CSCAP)」。

此外在南北韓衝突解決也有信心建立措施的運用。歸納國際社會「信心建立措施」主要論點如次：

一、區別「廣義」與「狹義」的「互信機制」

經由「信心建立措施」的實踐經驗，區分為廣義與狹義之分，廣義的信心建立措施則不限於軍事上的議題，舉凡任何可以增加信心的措施都包括在內，它是可以經由正式談判或非正式協議獲得結果，可以有或沒有法律的拘束力。狹義的信心建立措施主要是針對「軍事互信機制」而言，目的藉由增加宣示性、溝通性、透明化、限制性、查證性措施來瞭解對方的軍事意圖，建立彼此的軍事互信。

二、基於「雙贏」(win-win)而非「輸贏」(win-lose)

「軍事互信機制」以循序漸進、穩健規律的發展為最好的策略，若有全球性或區

域性行為規範作為引導，最能發揮效用，或起碼應該要有務實、明確的目標，否則難啟正式對話，互信便難以實質推動；而推行信心建立措施的先決條件是衝突雙方都有意願，至少要做到第一個階段性目標，就是避免衝突，而其核心概念基於「雙贏」(win-win)而非「輸贏」(win-lose)。

三、解決「意圖不確定」(uncertainty about intentions)性

就「信心建立措施」的過程而言，歷經國際社群長期努力的成果，每個階段內容是不斷增加與修訂，並不假設當軍事互信建立之後，戰爭即可避免，其中最主要的目的就是要解決國際政治上「意圖不確定」(uncertainty about intentions)性的問題，是衝突雙方傳遞友好訊息的機制。其目的在防制敵意升高與安全情況惡化，在諸多不同領域的信心建立措施中，軍事互信建立機制係獨具一格的，其他形式的信心建立措施固然可以降低雙方敵意，卻不具化解危機與防止戰爭的功能。

四、建構「信任」與「安全」的基礎

歐洲及亞太地區相繼透過信心建立措施來建構區域和平的借鏡下，臺海兩岸不宜自外於此一和平途徑。根據「信心建立措施」經驗，是在「安全」的基礎考量下進行溝通，非僅建構在「信任」的基礎上，尤其兩岸綜合國力敵強我弱，兵力態勢敵優我劣，是否比照各國間的模式進行，仍有待評估與觀察。另檢視信心建立措施內容，表面上是屬於政治層次的議題，但就本質而言，大部分攸關國防與安全的問題，內容充滿軍事的專業，而且參與協商人員必須具有深厚的戰略素養，才能在安

全、透明化的原則下進行協商與對話。

兩岸建構「互信機制」的特殊性

一、突破兩岸結構性的困境

以歐安會議簽訂信心建立措施模式作借鏡，所不同的是歐洲國家並沒有主權的爭議。因此，就中共而言，具有「國與國」意涵的信心建立措施並不適用於兩岸。誠如「胡六點」中第六點強調：「兩岸建立軍事『安全』互信機制」，係與「兩岸建立軍事互信機制」意涵上有所落差。目前，兩岸雙方爭執的焦點始終在台灣主權的政治定位上，此為建立互信機制中結構性的困境；惟兩岸兩會已恢復制度性協商管道，在國際社會對台海安全、亞太區域穩定充滿期待之際，兩岸建構「軍事互信機制」，作為降低歧見、突破僵局的重要參據。

二、尋求「三贏」的軍事互信機制

就「信心建立措施」而言，建立互信是過程，而達成和平協議是結果，兩岸必須先建立互信，營造雙贏共榮的和平環境，才有協商和平協定的可能性。我國學者鍾堅教授直言，建立兩岸軍事互信機制若無法獲得「雙贏」契機，不如務實尋求「三贏」解套，經由美國主導「兩岸軍事互信機制」的軍事交流，這也是美中台三方所樂見的目標；如果在雙方建立互信之前，嘗試透過第三者包含尋求其他國家的協助（不僅僅依賴美國），提供保證或協調，不失為一可行方案。

三、開展「合作性安全」的理念

兩岸各自擁有核心的意識型態與價值

觀念，宜結合全球化、區域整合的概念，在政經相互依賴與互利的基點上，展開「合作性安全」的作為，並以建構「軍事互信機制」作為信心與安全建立措施的基礎工程，作為兩岸危機管理、預防戰爭，據以降低敵對意識，避免誤判的重要措施，此不僅可以消弭兩岸可能發生軍事衝突的「意圖不確定」性，更可進一步化解「中國威脅論」，進而逐步達到結束敵對狀態，簽署和平協議的最終目標。

四、國家安全面臨的風險

目前兩岸關係緩和，政府優先處理較無爭議議題，並區分「先經濟、後政治」，不免讓國人產生「重兩岸、輕國防」的憂慮，或者我國必須考量在經濟談判的過程中，一旦釋出所有籌碼，將來如何和中共進行外交和軍事議題的談判，又中共會不會以冷水煮青蛙模式，進行以商逼政、以經促統的經濟統戰策略。再則，中共當局可能以兩岸關係已趨穩定為由，強烈要求各國不得出售武器給台灣，如今(2009)年元月20日中共發布《2008年中國的國防》白皮書，全文未提「反獨促統」和「武力犯臺」等敏感的政治用語，對兩岸關係係評估樂觀，卻強烈反對美國對臺軍售，若我方認為仍需建構可恃戰力，是否為中共解讀為缺乏互信善意。

中共軍備的快速成長，讓國人擔憂兩岸軍力日漸失衡情況下，特別是中共宣稱絕不放棄以武力解放台灣，實係兩岸建立「軍事互信機制」的最大疑慮；若雙方建立「軍事互信機制」，在軍事戰略上勢必形成以「點」對「面」、以「小」對「大」的不對稱傾斜現象，中共將可輕易掌握我國國防安全資訊，對我國家安全面臨的風

險難測。因此，兩岸的軍事互信機制不可能是和平的唯一途徑，但如何在「信任」與「安全」的面向上有效風險管理，卻是兩岸間履行戰爭管理，以營造和平與安全的關鍵議題。

政策建議

就全球戰略環境與亞太安全情勢而論，台海穩定與否將牽動區域以至國際情勢的發展，兩岸若要建構「軍事互信機制」，需要站在戰略安全的高度上作結構性的突破。兩岸如何以新思維與新方法，建構兩岸關係的新論述，諸如藍綠之間最大的公約數，在「終極統一」與「法理台獨」之外，兩岸之間是否還有其他選項等。換言之，避開主權爭議，也不損及我國事實主權地位，嘗試建立階段性、功能性「軍事互信機制」，可成為兩岸化異求同，增進兩岸關係的務實作法。「預防戰爭」為現階段我國防政策首要之基本目標，也是國軍重要政策目標，茲將推動「軍事互信機制」步驟區分為近中遠程三方面：

一、近程階段

以宣示性為主，溝通性及透明性為輔的主要手段，可以考慮先建立低層次，準軍事的交流互動。

透過國際媒體宣示我國不以中共為敵，結束敵對狀態之原則，絕對不以飛彈瞄準對方，保證不採取攻擊行動或不使用武力；宣示不首先使用核武，表示和平解決爭端意願；持續推動國防資訊透明化，預先告知軍事演習，建立空中與海洋搜尋救難機制，推動民間軍事學術交流、透過

區域及國際二軌機制，建立軍事專業人員對話機制等。

二、中程階段

中程後續階段的規劃，在兩岸藉交流合作以鞏固互信後，可以較積極之溝通性與限制性措施為主要手段。

諸如正式建立設立軍事緩衝區 (Buffer Zone, BZ)、非軍事區 (Demilitarized Zone, DMZ) 與非核區；限制軍事演習規模與次數，規範危險軍事活動與軍事接觸的行為準則，建立危機發生時之標準程序，緊急情況發生時，進行必要的磋商或定期評估，進而建立兩岸軍事人員交流與決策者直接聯繫的熱線管道，並落實建立定期諮商機制。

三、遠程階段

雙方「軍事互信機制」漸趨完備，可以進入實質的接觸性作為中的查證性措施，諸如實地視察雙方軍事演習，開放空中、海上的監視與檢查措施，據以推動雙方軍事交流合作，最終目標為終止敵對狀態，簽署和平協定。

最後，「軍事互信機制」是建構兩岸安全環境的一個重要面向，實需未雨綢繆，畢竟「台海衝突不符合任何一方利益」；惟推展互信機制，絕非單一機構或某一研究小組可獨撐大局，實應建立跨政府機構的運作機制，群策群力以推動兩岸的和平希望工程。建立兩岸「軍事互信機制」屬於我國國防安全的選項之一，但絕不可將己身的國家安全建立在中共不確定的善意中，以確保國家安全。