

兩岸建立軍事互信機制的思考

湯紹成*

2008年歲末年終，中共總書記胡錦濤藉紀念「告台灣同胞書」30周年的大會，發表重要的兩岸關係講話，此乃中共對於馬政府上台以來政策的定調，尤其在陳雲林受困事件之後，北京對內統一口徑，以便重新出發。

綜觀此次的講話，在兩岸關係的原則與基本問題上，中共還是清楚地維持了底線，這也就是：一中原則、反對台獨、和平統一。但是，在講話中已明確顯現當前中共對於兩岸關係的新論述，也就是在統一之前，雙方將有一段長期的「和平發展」階段，此一詞彙在講話中出現了26次，乃屬僅見。此乃一反以往一廂情願的逼婚態度與時間表，而改為愛情長跑，且沒有時間壓力，直待兩情相悅，才算求婚成功。在這個前提之下，此次的講話也直接回應了我方所提的一切議題，從經貿、文化、到外交與國防等，無所不包，其中還直接提及兩岸軍事互信的問題。

條件與背景

自2008年新政府上台以來，兩岸關係開始緩和，雖然目前處於和平與發展的階段，但北京對台動武的可能性是否已經

排除？要探討這個問題，就必須回溯到2005年的「反分裂國家法」，其中第八條就規定了三個情況，這也就是1.台獨的事實；2.可能導致台獨的重大事變；3.和平統一的可能性完全喪失。若台灣觸犯這三條其中任何一條，中共將以非和平手段來對付，可是，目前的問題是，若台灣不去觸犯這三條，那北京是否還是要動武？

當然，有關動武的解釋權以及主動權是在北京，但是進一步觀之，若台灣觸犯了這些規定而導致中共武力犯台，那麼島內可能未戰先亂，因為不少台灣民眾不會為台獨而效命，況且美國也會因一中原則而陷入是否馳援困境，因為這是台灣要改變現狀，而此乃屬於一個中國的內部問題。

反之，若台灣自認沒有台獨但中共仍執意動武，那台灣內部可能是上下一心，鐵板一塊，不但北京所付出的代價可能要多出好幾倍，而且結束戰爭可能比發動戰爭更加困難，後果也將更難以收拾。再者，美國是否介入則更是必須列入考量，因為這是北京要改變現狀，自己破壞美中共同支持的一中原則。因此，以目前馬政府的和解政策觀之，再加上北京企求和平發展的外在環境之際，在可預見的未來，

* 作者現為國立政治大學國際關係研究中心副研究員

北京要對台動武的可能性極低，因而給於建立兩岸軍事互信機制一個極佳的條件與環境。

軍事互信機制的理論意涵

所謂軍事互信機制，就是藉由雙方或多方軍事交流的特殊安排，以便增進理解，建立信任，避免誤判，以及降低衝突的可能性，進而達到結束敵對狀態與簽署和平協議的目的。其實，早自1990年代中開始，我方就已經著手研擬相關的計畫與措施，只是當時的兩岸關係緊張，沒有談判的基礎，因而也只能閉門造車。

質言之，所謂的互信機制，其理論的實質內涵就是賽局理論(Game Theory)，也就是一種謀略學的運用，雙方利用互動的過程，來建立互信，並尋求對自身最有利的結果。在這方面，或也可從功能理論來觀察，其中的外溢效果(spillover effect)就是一個極佳的觀察點，此乃可分為良性互動、惡性互動與原地不動等三種可能的發展。第一種強況自然是最為有利，但是若雙方都保留一手，那必定效果不彰，若兩者都開誠布公，則必可相得益彰。因而可知，這個過程也還是會受到大小環境以及操作手法等方面的影響，或進或退，或快或慢。若雙方持續產生良性互動，相互協作，必定增加兩者的相互信任與相互依存，因而可以降低動武的可能。

軍事互信機制的實質內容

在去(2008)年中，國防部就已制定關於建立兩岸軍事互信機制的政策綱領草

案，未來將分近、中、遠程三階段逐步進行。在這部份，各方的研究成果不少，茲綜合予以論述。在近程目標方面，包括實現兩岸非官方接觸，優先解決事務性問題。依此，比如先進行學者專家以及退休將領等非官方人士的交流與研討，參訪軍事院校，加強軍事院校的學生交流，強化相關的教育直至中小學，定期公布國防白皮書與國防預算，以及共同進行海上救難，災難救助，人道馳援等的演習，以便為實際的協商與談判培養默契以及作好準備。

而中程目標則指官方的接觸，建立溝通機制，降低敵意，防止誤判。在這方面則可多管齊下，由簡入繁，比如建立不同層次的官方熱線，限制軍用密碼的使用範圍，以免造成誤判；劃定非軍事區，並在此區內將攻擊性強的裝備撤離，在此地區建立巡邏隊；將軍事行動依照攻擊的程度予以劃分等級，區隔對方可忍受與不可忍受的行動，比如動員後備部隊或演習時先通知對方；對於對方所提供的相關資訊予以驗證，進而在演習時互派觀察員，甚至在對方境內設置常駐機構負責聯繫，以及交換軍校學生等等，都是重要的步驟。

而遠程目標，則是簽訂兩岸和平協議，確保兩岸永久和平。在這部份，當然還需要相關的其他條件相互配合，比如經貿與文化的順暢交流，外交競合的默契，以及有利與友善的政治氛圍等等。依此觀之，軍事互信機制還只是確保和平過程當中的重要步驟之一，在各環節之間的良性互動之下，來達到最終簽訂和平協議的目的。

在相關的戰略層次，我方曾保證不率

先攻擊，在這方面，其實 2000 年民進黨政府時代初期，我國防部就已經表態，為避免兩岸衝突而引發國際事件，第一槍要由參謀總長下令。同時，對岸也有相似的規定，第一線的的指揮官不能下令開第一槍，這些都是極為重要的相關規定，以便避免誤判而釀成巨災，這也將會是一個好的起步，但目前仍須再度重申，以利雙方協商的氛圍。此外，我方還遵守核武“五不”政策（即不生產、不發展、不取得、不儲存、不使用核武器）等，積極向大陸釋放善意，目前還期盼對方的善意回應。

其實，以目前情勢觀之，在兩岸軍事互信方面，最大的阻力可能還是來自外界。由於美日對於兩岸快速的和解已心生戒懼，因而胡錦濤藉美國新就任總統交接之前作出表態，剛好可讓美方無法插手。尤其受到全球金融風暴的影響，美國新政府剛上台的一段時間當中，必定是以國內外的經濟與金融問題為重，再加上中共還有能力以及意願在這方面予以協助，因而美中關係在短期內應當不致有所重大的差池，前景比較看好，故美方干預兩岸發展的力道必定減輕，但在這方面我方仍須謹慎行事，與美方加強溝通，也要建立以及加強互信的機制，以免破壞大局。

結論與建議

首先，當然就是培訓人才，此乃軍事互信的基本要件。對此，國防大學不但早已開始著手，甚至已經準備完善。只是，這不但要從軍中選擇人才，進行長期的軍事談判人才培養，除了軍事的專業之外，舉凡廣泛的國內外以及兩岸等相關的課

程，以及相關部會專業人士的交流與切磋，甚至國外的經驗，都是極為必要的步驟與參考。

其次，就是建立權責機關。這主要就是仿效海基與海協兩會，建立兩岸軍事互信機制的專職單位，對內協調各部會，統一事權，對外進行長期的觀察、研究與交流、協商，其中國防部、陸委會、國安局、外交部等相關部會都有必要參與，共同研擬政策，以利推展。

再者，我方也需要與各方加強交流。由於中共在外交上的空間比較大，而且在與他國的軍事交流方面也已經進行多年，比如與俄羅斯以及法國等的軍事演習以及海難救助等等，因而也累積了相當的經驗。在這方面我方還必須急起直追，派遣相關學者專家赴國外學習與蒐集經驗，以便做好準備。日前，我行政院鬆綁兩岸的交流層級，舉凡大部分外交、軍事以及相關公務人員都可以赴大陸參訪，如此才得以逐步展開協商，而胡錦濤的回應就正好符合我方要求。

最後，在兩岸的軍事互信機制的建立有所成效之後，還可以擴展至區域性的互信機制，這也就是由點（單邊，自我準備）進入線（雙邊，兩岸合作）而至面（多邊，區域保障）的發展動線。進而，更可以藉此與政治、經貿以及文化等的互信機制相輔相成，建立全方位與廣泛性的互信機制，如此將更可以確保兩岸互信機制所期盼的目標。