發佈：2011-07-25, 週一 19:10
點擊數：11464

今（2011）年3月31日，中國國防部公佈《2010年中國的國防》白皮書，在「國防政策」一節中指出：「兩岸可以就在國家尚未統一前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基礎上協商正式結束敵對狀態，達成和平協議」。

中國軍方重申兩岸發展軍事互信機制的提議，再度引發國內對此議題的關注。隨著兩岸官方多次對雙方發展軍事互信機制做出表態，兩岸軍事互信機制這項問題已從過去單純的學理討論，變成我方處理兩岸關係時可能面對的政策議題。究竟中國提出發展兩岸軍事互信機制的提議，用意為何？其與國際社會一般認知的軍事互信機制有何差異？現階段兩岸軍事互信機制是否可行？台灣又該如何看待此一議題？本文將針對前述問題，提出以下分析：

壹、北京觀點不同於歐洲經驗

截至目前為止，所謂「信心建立措施」（confidence-building measures, CBMs），一直缺乏一個廣為各界接受的規範性定義。大體上來說，學界對於CBMs的定義，存在廣義與狹義兩種不同的看法。

廣義的CBMs是指國家間、或國家與非國家間，為了降低誤解與增進瞭解的各種措施，內容可涵蓋各個不同的領域，如政治、經濟、文化、社會、軍事與人道交流，目的在於防止敵意升高與安全情況惡化。至於狹義的CBMs，則指「軍事互信機制」，其被視為軍備管制的一種型式，藉由刻意設計、而且明確的合作方式，讓各方的軍事意圖更為清楚，達到制約對手發動奇襲與武力威嚇的效果。[1]

從歷史來看，歐洲是最早發展CBMs的地區，發展經驗大致歷經三個不同階段：

（一）第一代CBMs：東西歐國家在1975年簽署《赫爾辛基最後議定書》（Helsinki Final Act）的同時，揭櫫CBMs的三大目標：減少緊張因素、提升信心並促進安全、以及降低因誤解或誤判引發軍事衝突的風險。

（二）第二代CBMs：1980年中期，東西兩大集團在1986年簽署《斯德哥爾摩信心和安全建立措施文件》（Stockholm Document on Confidence and Security Building Measures of 1986），引進「查證性措施」，對簽約國的軍事演習進行現場檢查，並且採用「限制性措施」，禁止動員超過75,000人之大規模軍事活動。

（三）第三代CBMs：歐洲國家在1990年11月簽署《歐洲傳統武力條約》（Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE Treaty），批准《1990年維也納文件》（Vienna Document 1990），對簽署國的軍事活動與規模，做出更嚴苛的限制，並在1994年簽署《1994年維也納文件》（Vienna Document 1994），允諾持續刪減國防預算，並就空軍基地互訪、觀察軍事活動、聯合軍事演習、查證措施等，提出進一步規定。

冷戰時期，東西歐兩大集團雖處於意識型態的對抗，但為了降低敵意、減少誤判，雙方陸續發展出「宣示性措施」（Declaratory Measures）、「溝通性措施」（Communication Measures）、「透明化措施」（Transparency Measures）、「限制性措施」（Constraint Measures）、「查證性措施」（Verification Measures）等，讓CBMs在概念上與執行上的內容

Phoca PDF

更為豐富，並且開始成為其他地區推動CBMs的效法對象。

國際社會普遍認為軍事互信機制是相關各方在政治爭議尚未完全解決之前，用來降低敵意及防範軍事意外的手段。台灣方面對於軍事互信機制的觀點，大致是基於這樣的理解，希望在兩岸政治爭議解決之前，透過軍事互信機制，降低軍事意外發生的可能性。因此，從李登輝、陳水扁到馬英九政府，曾多次提出有關兩岸發展軍事互信的提議。台灣方面在2004年版的國防報告書中，更首次針對兩岸發展軍事互信機制，提出相當具體的規劃，呼籲兩岸從「降低緊張」、「建立互信」到「終止敵對狀態」三個不同階段，發展軍事互信，逐步化解軍事對立。[2]

從1990年代以來，中國便開始擁有和美國、俄國、印度、東協等國，推展雙邊及多邊軍事互信機制的經驗。但北京認為磋商軍事互信機制屬於主權國家之間的行為，並不適用台海地區。尤其北京強調必須維持對台軍事準備工作，防止台灣走向獨立，因此對於發展兩岸軍事互信機制一事，較少提出正面、積極的回應。

近期北京之所以表示不排除兩岸協商發展軍事互信機制，主要是基於政治的考量：

首先是兩岸關係的政治考量。中國領導人胡錦濤在2008年12月31日舉行的「告台灣同胞書30週年紀念會」上指出：「兩岸可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，並在『一個中國』原則基礎上，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」。該段談話顯示，北京認為兩岸可探討建立軍事安全互信機制問題，但是為了避免提升台灣主權地位，必須在「一個中國」原則下，才能進行相關磋商。今年中國國防白皮書提到兩岸可在「國家尚未統一前」的特殊情況下，討論軍事互信問題，也是根據「一中」原則而來。

其次是國際政治考量。中國國台辦主任王毅在2009年6月底訪美時就曾指出，兩岸若簽署軍事互信機制，華府應拒絕出售F-16戰機給台灣。從北京的觀點來看，台灣之所以存有「獨立」的念頭，是因為有美方的支持，因此在兩岸發展軍事互信機制後，隨著台海緊張情勢的降低，美國應同意減緩或停止對台軍售。

因此，不同於歐洲經驗顯示軍事互信機制應是政治爭議解決前、用來降低敵意與防範軍事意外的作法，北京眼中的兩岸軍事互信，則是以解決政治爭議為前提，強調在兩岸協商軍事互信機制之前，台灣必須先就「一中」原則做出政治承諾，不能違反國家統一的終極目標。

貳、兩岸認知存在嚴重落差

儘管多年來兩岸官方與學界對於如何發展軍事互信機制，提出各種前提與倡議。但是綜觀雙方觀點，可發現兩岸對於發展軍事互信機制一事，存在相當嚴重的歧見。

基本上，兩岸尋求發展軍事互信機制的動機完全不同。台灣方面希望透過軍事互信機制，避免雙方因誤判發生軍事意外，進而創造一個更安全的環境。因此，台灣對於兩岸軍事互信機制的提議相當具體，比較像冷戰時期美、蘇所建立的軍事互信機制，希望透過對等協商，經由「宣示性措施」、「溝通性措施」、「透明化措施」與「限制性措施」的推展，逐步化解兩岸之間的軍事對立。但是中國方面則認為，兩岸軍事互信機制必須建立在政治互信的基礎之上，並以「一

Phoca PDF

中」原則為基本前提。

兩岸的動機不同，實導因於雙方的安全關切不同：台灣的安全關切來自對岸的「軍事威脅」，亦即將對岸大規模軍力部署視為軍事安全的主要威脅以及台海不穩定的根本來源；而中國的安全關切，則來自於台灣的「政治威脅」，擔心台灣走向獨立，因而需維持軍事準備，嚇阻台獨，除非台灣承諾並接受「一中」原則，否則不能輕易放棄對台軍事手段。

換言之，台灣對軍事互信機制的基本立場是「以消除威脅為前提、以台海和平為導向」，但中國方面對此議題的態度，則是「以一中為前提、以統一為導向」。兩岸的關切與立場完全不同，讓雙方針對軍事互信提出的前提與倡議，宛如兩條平行線，幾乎沒有交集。

參、美國鼓勵態度中帶有顧慮

在討論兩岸軍事互信機制時，不能忽略美國長期在兩岸事務扮演重要第三者的角色。美國政府的兩岸政策有其延續性，不論哪一個政黨執政，對兩岸政策的立場，都是以維持台海現狀為基礎。兩岸關係的緩和當然符合美方的期待，不僅可降低東亞區域安全環境的不確定因素，也能避免美中關係因為「台灣問題」而節外生枝。

2009年9月24日，美國副國務卿史坦柏格（James B. Steinberg）在華府「新美國安全中心」（Center for a New American Security, CNAS）舉辦的研討會中指出：「我們對中國和台灣的正面對話深感贊同，也鼓勵台海兩岸討論建立互信機制的步驟，讓雙方更為緊密和穩定。」[3]
這是歐巴馬政府高層官員首次針對兩岸建立軍事互信機制問題，表達正面的看法。

幾天後，美國國防部亞太安全事務助理部長葛瑞格森（Wallace C. Gregson）在9月28日舉行的第8屆「美台國防工業會議」（U.S.-Taiwan Defense Industry Conference）上表示，兩岸關係雖然改善，但並未展現在軍事對話上，美國鼓勵兩岸「在適當的時間，用彼此同意的方式」（at the appropriate time and in a mutually agreed manner），進行軍事事務的對話。[4]

在短短不到一週的時間內，歐巴馬政府兩位主管東亞外交與國防事務的重要官員，表達鼓勵兩岸建構軍事互信機制的看法，反映出美方在兩岸探討建立軍事互信機制的議題上，抱持正面的態度。

然而，即便美國政府公開支持兩岸協商軍事互信機制，美方對於兩岸發展軍事互信機制的容忍度到底有多大，還是引發各界的關切。例如：美國是否擔心中國對台灣的影響力越來越大，進而傷害美國在東亞的戰略利益？兩岸軍事互信機制是否影響美日安保的運作或是周邊國家的安全利益？

前述問題是否會出現，端視兩岸軍事互信機制的內容而定。假如兩岸軍事互信機制的目的在於「避險」，則此一發展應能符合美方的利益，美國官方可望對其抱持「審慎樂觀」（cautious optimism）的態度；[5]
但假如兩岸軍事互信機制在於「促統」，或是如中方學者所提議兩岸應在周邊水域包括南中國海進行聯合巡防活動，則相關發展可能就非美方所樂見。

Phoca PDF

為了確保兩岸軍事互信機制發展能符合美方的利益，華府可能會在兩岸軍事互信機制問題上，扮演「決策諮詢者」的角色。正如長期關注這項議題的美國智庫「國際戰略研究中心」（Center for Strategic and International Studies, CSIS）研究員葛萊儀（Bonnie S. Glaser）所指出，美國不會主動介入兩岸磋商簽署軍事互信的談判，但若任何一方尋求美國的意見，美方將毫不保留地提供；如果兩岸都表示需要，美國也不會排斥參與。[6]

肆、台灣應從整體戰略角度看待兩岸軍事互信

從1990 年代末期以來，我國政府多次提出兩岸應發展軍事互信機制的呼籲，國防部更在歷年公佈的《國防報告書》中，提出相關的建議與構想。

目前馬政府的立場是
將中國撤除飛彈，列為兩岸協商軍事互信
機制的前提。[7]
但是這樣的前提植基於戰術面的考量，缺乏戰略視野。而且從軍事角度來看，該前提不具有實質意義，因為即便北京同意撤除飛彈，仍可透過其他軍事工具對台進行施壓，更何況後撤的飛彈，隨時可以重新部署在台海對岸。

在觀念上，台灣方面必須瞭解，兩岸發展軍事互信機制，涉及到的不僅是雙方如何推展相關機制的技術面問題，而是牽涉到更高層次的政治與戰略問題，包括台灣國內政治、兩岸整體關係、美台關係以及區域整體戰略情勢。因此，台灣不能單從戰術面或技術面想像將「歐洲經驗」引進台海的措施與步驟，而是應從總體戰略的角度，思考兩岸協商軍事互信機制的意義與目的究竟為何。

尤其台灣必須打破觀念上的迷思，體認軍事互信唯有在各方具有「以和平方式解決爭端」的意願後，才可能發展出軍事領域的互信與避險措施。現階段中國仍未放棄武力犯台，導致台灣承受的軍事壓力越來越大。北京擔心的是台灣在政治上與中國漸行漸遠，因此藉由台灣對軍事威脅的關切，要求台灣先針對「一中」原則做出政治承諾，才能協商兩岸軍事互信機制。然而，在北京不願放鬆對「一中」的堅持、台灣無法就「一中」達成國內共識的狀況下，兩岸協商軍事互信機制的可能性不高；在中國不願放棄武力犯台的情形下，兩岸協商相關機制的意義不大。

在作法上，有鑑於兩岸欲協商軍事互信機制的難度較高，雙方在現階段或許可先發展廣義的CBMs，從較不具爭議性的議題切入，例如：推動兩岸經貿社會交流、打擊海上犯罪與經濟犯罪、施行海上急難救助等，累積雙方在廣義安全領域的對話與合作經驗，逐步建立雙方的互信。兩岸針對前述議題，已有合作基礎，台灣內部對相關議題的合作也較具共識，加上有助於台海情勢的進一步緩和，應為兩岸與國際社會所樂見。

作者蔡明彥為中興大學國際政治研究所教授兼所長
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

Phoca PDF

發佈：2011-07-25, 週一 19:10
點擊數：11464

註解：

1.蔡明彥，〈台灣對兩岸軍事互信的研究與未來作法〉，中央研究院亞太區域研究專題中心主辦《台海安全互信前瞻》學術研討會，2010年6月29日，台北。.

2.中華民國國防部，《中華民國93年國防報告書》（台北：中華民國國防部，2004年），頁70-73。

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

4.Wallace C. Gregson, "U.S.-Taiwan Defense Relations: 2009," U.S.-Taiwan Defense Industry Conference, Charlotesville, Virginia, September 27-29, 2009.

5.Donald S. Zagoria, "Cross-Strait Relations: Cautious Optimism," National Committee on American Foreign Policy, January 13-14, 2009.

6.〈美智庫：92共識下兩岸可建軍事互信，不主動介入〉，中新網，2009年8月27日。

7.Ma Ying-jeou, "Peace Plan: China and Taiwan," The Washington Post, December 12, 2008.

Phoca PDF