發佈：2012-11-09, 週五 17:06
點擊數：6545

建立兩岸軍事互信機制是這兩、三年來常常被提到的熱門話題，投書媒體表達贊成意見的人中，也不乏台灣的高階退役將領。雖然說兩岸和平是所有台灣人的期望，但是建立兩岸軍事互信機制絕對不是和平的保證。相反的，兩岸軍事互信機制涵蓋的層面複雜深遠，只要稍有不慎就很可能會讓台灣陷入危機之中。特別是目前兩岸關係詭譎，政治氣氛雖然和緩，表面上交流頻繁，但是中國在軍事上的發展與準備卻未曾有所鬆懈。包括積極發展航空母艦，增加對台的地對地戰術彈道飛彈部署，興建更多的飛彈發射坪，還有層出不窮的共諜案件，都顯示出中國政府在對台戰略上，並未放棄對台動武的選項。建立兩岸軍事互信機制，是否真能就此消除中國的武力威嚇，實在令人存疑。再加上與龐大的中國相比，台灣無論在國土面積上或軍隊數量上都遠遠不及中國，在防衛上極度依美日盟邦，更需要靈活快速的戰術主動權以彌補先天上的劣勢，建立兩岸軍事互信機制會不會反而讓台灣喪失這些防衛籌碼，主事者必需要謹慎三思。

所謂的軍事互信機制，是指可能爆發軍事衝突的雙方，建立一個溝通管道或熱線電話，定期將彼此的軍事演習、機艦活動、武器部署的情況通知對方；或在雙方機艦過分接近時，以熱線電話查詢對方的企圖，使彼此不會因為誤判對方的軍事行動而爆發意外衝突。過去在國際上會簽署軍事互信協議的國家，大多是長期敵對，彼此互相攻擊，建立這樣的機制雖然會讓己方的軍事活動與武器部署變的透明，喪失戰術上的優勢，但是卻可以建立互信，讓雙方都不用擔心遭到對方的突襲，或因擦槍走火而引發不必要的軍事衝突，達成雙贏的局面。只是台灣與中國的情況完全不同，台灣在民主化以後，早就已經放棄反攻大陸，幾乎不可能主動攻擊中國，反而是中國因為統獨上的爭議而從未放棄武力犯台。中國在不必擔心遭到台灣的突襲下，卻可以利用兩岸軍事互信機制而掌握台灣的軍事部署與演訓活動，這恐怕會嚴重傷害台灣的防衛能力。台灣唯一可以得到的好處，就是中國會主動通知台灣有關中國解放軍的軍事部署與演訓情況，或在解放軍的船艦、戰機接近海峽中線時，以熱線電話要求對方說明原因與目的。只是台灣真的能完全相信解放軍的說法嗎？中國真的會確實履行軍事透明化的承諾嗎？台灣真的可以完全信任中國嗎？

首先，中國與台灣的政治制度完全不同，台灣的國家預算幾乎完全透明，除了極少數的國防機密預算以外，全部攤在陽光底下。但是中國則完全不同，中國國防預算的詳細內容從來就沒有公開過，長期以來外界一直懷疑中國真實的國防支出遠遠超過官方所公佈的數字，非常多的國防預算被藏在其它的項目底下。有些觀察家甚至認為，中國真實的國防支出是其宣稱的兩倍以上。中國政府不願意公開詳細的預算細目，與其特殊的專制制度與官員自身的龐大利益習習相關，在短時間內不可能改變，台灣其實完全沒有辦法去查核中國的國防支出與軍事發展，那在這種情況下要如何建立初步的互信？更進一步來說，中國目前投入「維穩」(註一)的預算已經超過國防預算，維穩的預算也包括武警部隊的裝備更新與訓練支出，各地的通訊監聽與情報搜集。這些用於維穩的預算支出，其實就是準軍事用途，中國會願意公佈這些維穩預算的詳細內容與使用狀況嗎？台灣又如何去確認這些用於維穩的預算沒有用於對台的軍事部署呢？

此外，中國投入的軍事預算，哪一部份是針對台灣，哪一部份不是針對台灣，其實也非常難以認定。比如新生產的地對地戰術彈道飛彈，即使是部署在中國的內陸省份，中國軍方也宣稱這些飛彈不是針對台灣，但是以今日飛彈載具的發展與運輸技術的進步，在有需要的時候以鐵路或公路來運輸，在幾天內這些飛彈就能抵達福建沿海地區進行部署，用來威脅台灣。過去媒體也曾經大幅報導過，解放軍在中國甘肅省內陸荒漠地區，複製了全尺寸的台灣清泉崗基地，供飛行員進行攻擊演練，這也說明了沒有部署在沿海地區，表面上不是針對台灣的武器，不一定就對台灣沒有威脅。中國的國土廣大，許多地方與鄰國有邊界上的糾紛，過去與前蘇聯曾經關係緊張，也和印度與越南發生過戰爭，中國的許多軍事部署也許真的不是針對台灣，但是誰又可以保證，一旦台海情勢緊張，這些原本部署在別的地方的部隊與武器不會前來支援台海戰事。只是台灣又不可能要求中國全面向台灣公開各軍區軍事部署的細節，中國對這種要求也一定不會讓步，那台

Phoca PDF

灣與中國在軍事部署透明上又有何平等可言。

但是如果台灣與中國所協商的軍事互信機制只限於中國沿海的南京軍區與廣州軍區(註二)，那無疑是讓中國可以監視台灣的全部軍事部署，而台灣卻無法查核中國軍事部署狀況的全貌，那這種不平等的軍事互信機制，只是讓台灣喪失所有的軍事機密，並使台灣門戶洞開，陷入危機之中。同時台灣與美、日等國雖然沒有盟邦之名，卻有盟邦之實，在多年的努力下，低調的與這些國家建立了許多情報交換與技術合作的關係，未來如果兩岸建立軍事互信機制，讓彼此的軍事部署透明化，那這樣的情報交換與技術合作是否會因為曝光而中止？或者盟邦可能會開始擔心，合作的機密內容會經由台灣這個管道而洩露出去？比如台灣與盟邦合作，調動船艦或電戰機對中國進行電子情報搜集，台灣是否要如實將這個行動知會中國？如果在兩岸軍事互信協議中，明定這樣的機艦調動與情報搜集行動，都要誠實告知雙方，那台灣無疑是出賣盟邦。如果規定不用告知，那這紙軍事互信協議就形同具文，因為雙方仍然不會告知彼此有敵對性的機密軍事行動。若台灣為了避免出現這樣的爭議，而逐步放棄與盟邦的敏感軍事合作計畫，那台灣無疑是自廢武功。

同樣的情況，若中國對美、日等盟邦進行有針對性的機密軍事行動，如部署新型的飛彈，或派遣機艦進行軍事偵察任務，是否要通知台灣？在美、日兩國許多軍事基地都離台灣非常近的情況下，中國針對美、日兩國的軍事行動其實很難界定是否與台灣無關。如中國曾多次派遣潛艦經過台灣東北方附近海域，進入太平洋一帶，以試探美、日兩國的反潛能力，或派戰機升空攔截美軍在中國東南方領空外緣徘徊不去的電子偵察機。那這樣的軍事活動中國是否應該通知台灣？若中國選擇通知台灣，台灣卻不通知美、日等盟邦，則台灣與這些盟邦的軍事合作關係恐怕將徹底瓦解。若台灣通知這些盟邦，則等於中國的軍事機密會經由台灣洩露出去，中國肯定不會善罷干休。而如果中國為了避免這些軍事機密經由台灣而洩露，決定不事先知會台灣，那中國的潛艦通過台灣東北方附近海域，或台灣海峽西側的中國戰機緊急升空出海攔截美方偵察機時，台灣都無法得到中國的事先通知，那又如何建立透明化的兩岸軍事互信機制呢？台灣又如何判斷這些不通知台灣的軍事行動與部署，的確只是針對美、日等國，真的與台灣無關？難道國防部要完全相信中國單方面的說法嗎？

除此之外，中國是擁有核子武器的國家，台灣則早就向國際社會承諾不會主動發展核武，在這樣的情況下，兩岸軍事互信機制要不要包括非傳統武器，將會是重要的爭執點。對中國來說，核子武器是制衡美國、俄羅斯、印度等核武大國的戰略性武器，絕對不會願意將核武部署的情況對台灣公開。但是對台灣來說，中國核武所產生的威嚇，是實實在在的巨大壓力，也是兩岸發生軍事衝突時，中國藉以阻止美、日馳援台灣的重要武器。中國的核武並不需要真正使用，只要在關鍵時刻進行策略性的部署，就足以影響台灣的民心士氣與社會穩定，也會影響盟邦援助台灣的態度。因此雙方對於中國核子武器的角色認知是南轅北轍，恐怕很難會有共識與交集。台灣如果與中國進行兩岸軍事互信機制的談判，卻不要求中國方面提供核子武器的部署情況，讓兩岸軍事透明化只局限於傳統武器的層級，那無疑是要台灣提供全部的軍事活動資料給中國，但中國卻可以保有最關鍵的戰略武器機密，那這樣的兩岸軍事互信協議不簽也罷。

簽署兩岸軍事互信協議的另外一個重大問題，就是可能會影響美國或其它國家售與台灣先進武器的態度。眾所皆知，台灣因為中國的長期打壓，在國際上處境孤立，本來就非常不容易獲得先進武器，長期以來大都只能依賴美國。美國也在過去保證過不會就對台軍售的議題與中國進行任何磋商。但是台灣一旦與中國簽署了軍事互信協議，無疑就是向國際社會宣示台灣與中國已經中止敵對狀況，台灣不再需要購買先進武器來自我防衛。中國一定會藉此良機，進一步的向各國施壓或利誘，以阻止台灣取得國防所需的武器。台灣遊說各國售予台灣先進武器，以保護台灣民主自由的立場，也會不再具有說服力。同時一旦建立了兩岸軍事互信機制，在軍事透明的原則下，台灣購買或部署新型武器，也必需告知中國，這無形中會形成台灣方面會就台灣的軍購事務

Phoca PDF

與中國進行會談，若此例一開，又如何阻止美國也循此慣例，利用美中例行經濟、戰略會談時，順便商談美國對台軍售的議題。最後所造成的結果，就是兩岸軍事互信機制反而讓中國握有了更多的籌碼，來削弱台灣的軍事自主性，以更有效的方式來影響各國出售先進武器給台灣的意願。

可是簽署兩岸軍事互信機制，絕對不等同於「中國放棄以武力犯台」，中國也不可能會做出這樣的承諾。台灣在簽署兩岸軍事互信機制後，若因此而降低自我防衛的意願，並繼續削減國防支出，將使中國更能藉此恫嚇台灣社會，影響台灣的政治情勢。比如說中國可以在總統大選前警告台灣，若由北京所不喜歡的總統候選人當選，將會中止兩岸軍事互信協議，以此來威脅台灣社會，干預台灣的自由選舉。這時兩岸軍事互信機制反將成為中國用來控制台灣的新武器，而且還是由台灣親手交給中國的。沒有人可以保證中國會永遠遵守它所簽訂的兩岸軍事互信協議，中國長期以來將台灣視為中國的一省，認為台灣問題是中國自己的國內事務，因此絕對不可能會讓國際社會來監督這個軍事互信機制。美國的一貫政策也是不做兩岸調人，不可能會為兩岸軍事互信機制做保證。這也代表了沒有人可以確保中國不會操弄兩岸軍事互信機制來進行政治勒贖，若台灣一廂情願的相信中國會對台灣釋出善意，不會藉兩岸軍事互信機制來達到自己的政治目的，那就未免太過於天真，把重要的國防事務視為兒戲了。

中國會願意與台灣簽署兩岸軍事互信協議，當然就是想要利用非軍事的統戰手段來防獨促統，而如果有一天中國覺得已經可以輕易的併吞台灣，那兩岸軍事互信機制也就完全沒有存在的價值了。這個簡單的邏輯說明了中國不一定會永遠遵守兩岸所簽訂的軍事互信機制。未來如果中國故意違反兩岸軍事互信協議，或屢屢以中止協議來恫嚇台灣，以做為政治施壓的工具時，台灣也沒有可以懲罰中國或有效反制的方法。台灣最激烈的反應也只能選擇退出兩岸軍事互信機制，回到目前雙方互相對峙的局面，但是此舉卻可能讓中國找到藉口，指控台灣才是破壞兩岸和平的挑釁者。因此，簽署兩岸軍事互信協議雖然表面上看起來可以化解台灣的軍事壓力，但是裡面有太多不確定的空間，完全無法操之在我，長期以來反而很可能讓台灣陷入更孤立、更被動的困境。兩岸軍事互信協議雖然是化解軍事對立的方法之一，但是軍事永遠是政治的延伸，如果中國仍然不放棄併吞台灣，則這樣的軍事互信協議就只是糖衣。若主政者希望以兩岸軍事互信協議為踏板，進一步簽署兩岸和平協議，那無疑是更危險的策略。

過去曾經討論過，台灣從金馬等外島撤軍，建立兩岸和平非武裝區，是一個可行的政策，因為這有助化解台灣的守備壓力，也可以在不傷害台灣防禦能力下，釋出善意。但是建立金馬和平非武裝區與簽訂兩岸軍事互信協議，是完全不一樣的東西，不可以相提並論。更忌諱在沒有妥善規劃之前，因為執政者政治上或任期上的壓力，而想要一步到位，搏取和平締造者的美名。未來四年裡，中國勢必會以「和平」之名，進一步的對台灣發動媒體統戰與施加各種壓力，台灣絕對要謹慎應對，小心處理。要台灣未來完全不去觸及到軍事與政治的談判不太可能，但應該要由小漸大，由易到難。先進行金馬非武裝區的實驗，但擱置簽署全面性的兩岸軍事互信協議。先觀察中國在金馬非武裝區的表現，是否真能信守承諾，不搞小動作，不以金馬非武裝區來做為圍困台灣的新政治籌碼，台灣在建立金馬非武裝區以後，是否能有效在金馬繼續行使主權，國際的反應是否對台灣有利。等雙方有了最基本的信任，未來才有更進一步談軍事互信機制的空間。但是台灣一定要謹記，兩岸軍事互信機制絕對不是和平的保證，中國會不會選擇武力犯台取決於拿下台灣所要付出的代價，台灣可以在軍事外尋求其它的方法來保障自己的安全，但是絕對不能放棄自我防衛的決心與準備，否則簽署再多的協議也無法帶來任何的和平。

作者紀永添為軍武研究家

（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

Phoca PDF

發佈：2012-11-09, 週五 17:06
點擊數：6545

註一：「維穩」指的是維持社會內部穩定的意思。中國近幾年來因為社會貧富差距拉大與官員貪污腐敗的問題，迭有大規模群眾運動出現。中國政府為避免危及政權的穩定，因此投入大量的經費來監控與圍堵。根據中國在2011年所公佈的財政預算，維穩預算高達6244億人民幣，公開編列的國防預算則是6011億人民幣。維穩經費首度超越了國防預算。

註二：中國目前編制有七大軍區，包括北京軍區、瀋陽軍區、蘭州軍區、濟南軍區、成都軍區、南京軍區、廣州軍區，是最高的區域作戰指揮部，各負擔不同的軍事任務。其中的南京軍區與廣州軍區，除了防衛中國東南沿海城市外，也負責對台灣的軍事準備。

Phoca PDF