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

●蘇進強／中華文化復興運動總會秘書長、台灣新世紀文教基金會國家安全委員會召集人

二次世界大戰之後，有許多國家運用「信心建立措施」的機制與方法，藉由敵對國家之間的軍事交流與合作，成功的緩解了緊張的對立關係。軍事互信機制是一種敵對國家或鄰近國家透過區域性組織或相互間協定，藉由建立聯繫管道、公佈軍事訊息、律定查證制度等方式，以確保和平與安全為目標。

兩岸歷經數十年的冷戰對抗，在開啟交流之後，除原有如海峽中線的默契之外，有關軍事互信機制的建立與運用即不斷的被台、美官方與國際戰略學界提出，我國國防部即曾於1996年著手研擬軍事互信機制的架構與可行性評估，惜中國官方始終反應冷漠，除現任國台辦副主任王在希任職解放軍少將時曾發表類似看法外，並無進一步的回應，相對的，台灣朝野與學界則一直對此議題抱持高度關注的態度。例如陳水扁總統在2000年競選第十任總統時，即在「中國政策與國防」白皮書中提出兩岸建立軍事互信機制，主張在和平解決、平等對待的前提下，任何議題都可以進行協商與對話。並主張兩岸之間除了可以就簽訂和平條約的事宜進行磋商之外，也希望能夠從人員互訪、演習告知、海上救援、設立熱線等措施做起，建立兩岸之間的軍事互信機制，來降低軍事衝突的風險。

2001年4月10日陳水扁總統有感於美國與中國因為軍機擦撞事件所引起的危機，再次呼籲設置台海信心建立措施，以穩定台灣海峽的安全；在2002年的國防白皮書中則提到設置非軍事區的構想。

今年2月3日陳水扁總統，在記者會中，提出希望兩岸簽署「和平穩定互動架構協定」的構想，也主張未來雙方互派代表常駐北京和台北，並劃定非軍事區；同時強調願意主動邀請中國指派代表一起磋商兩岸推動協商的方式，並依循「一個原則、四大議題」進行正式談判，陳總統上述的構想即為「軍事互信機制」的衍伸。令人遺憾的是，雖然我國對於兩岸軍事互信機制建立的宣示與主張不斷提出，然因中國認為軍事互信機制是「兩國論」的軍事版，迄今年五一七之前，北京政府官方機構從未就此議題發表任何看法。

壹、五一七及五二〇演講的互動意義

今年5月17日，中國國台辦透過新華社發表的對台聲明中提出「兩岸正式結束敵

對狀態，建立軍事互信機制」，此為大陸官方機構首次提出軍事互信機制，相對於過去的保守冷漠殊屬不易，因此有學者認為這項提議顯示中國已經擺脫慣有的對抗思維，提供台灣創造和平的機會之窗。以往中國處理我國所提出有關「軍事互信機制」的提議時，總是將其界定為「政治性議題」，在政治談判前必須先認同「一中原則」的情況下，軍事互信機制根本無從談起，換言之，北京的立場是如果無法達成「一個中國」與統一的共識，兩岸的軍事互信機制就無法達成。因此，雖然中國首次提出「建立軍事互信機制」，但若仍然堅持「一中原則」的立場，則將徒託空言，只有「虛」的政治喊話與象徵性的意義而已。

從過去的經驗法則可知，中國一貫認為軍事互信機制是「主權國家」之間的行為，也一直將軍事武力視為嚇阻台灣走向台獨，解決台灣問題的最後手段，所以要求中國簽訂放棄武力威嚇，以軍事互信措施緩和台海局勢，可以說是天方夜譚，因此五一七聲明中信心建立措施宣示，謂之為突破亦不為過。

相對的，陳水扁總統在五二○就職演說中，指出「過去十幾年兩岸人民的互動交流，已經發展出極為密切的關係，對於兩岸關係的進展具有重要的價值與意義。未來，我們希望在既有的基礎之上，持續放寬並且擴大兩岸新聞、資訊、教育、文化、經貿交流的相關措施，推動兩岸恢復對話與溝通的管道，如此才能拉近彼此的距離，建立互信的基礎。」另方面，也再次宣示「唯有兩岸致力於建設與發展，協商建立一個動態的和平穩定互動架構，共同確保台海的現狀不被片面改變，並且進一步推動包括三通在內的文化經貿往來，才能符合兩岸人民的福祉與國際社會的期待。」從陳總統的就職演說可以看出，建立雙方互信，推動兩岸恢復對話與互動，已為兩岸最大共識，軍事互信機制的建立亦然。

貳、信心建立措施的規劃

就現實面言，台海兩岸目前除了繼續加強文化經貿交流外，雙方實可就信心建立措施開始展開互動，固然我國對信心建立措施不必一廂情願，不過，既然雙方領導人都夸夸其言，信心建立措施就不應該只是一個虛幻的政治口號。可行之道，即在從沒有互信的基礎上，先恢復兩會人員的互動，並由雙方互邀學者代表，先行規劃「衝突避免措施」，以增進雙方互信與了解，再提升至各種措施的層次，進而促進台海和平。

從實務的觀點言，信心建立措施的內涵，係依據不同區域、國家與不同戰略環境而有不同的範圍。具體措施通常可分為下列幾項：溝通性措施、透明性措施、限制性措施、驗證性措施。也有學者增加了宣示性措施與綜合性措施，但是不同的信心建立措施其適用性則因地而異，不能一概而論。目前適用於台海的軍事互信措施可歸納下列具體作為：

一、宣示性措施：是指敵對雙方透過重大友善政策的宣示，尊重雙方的立場，以緩和雙方的對立與緊張，避免產生情勢誤判。例如可以宣示不首先使用核子武力、不首先發動對水壩、電廠等重要設施的武力攻擊等。

依照目前兩岸現況，中國對於我國獨立主權與外交事務比較敏感，亦即只要違背

中國「一個中國」原則，中國絕對不會容忍，更不會認同，所以許多有助和平的宣示，雖然應該在近程完成，但是雙方均認可的可行性較低。另方面，由於中國對「一個中國」的註解，每每因時因地制宜，並無一定的確切內涵與定義，因此，也使軍事互信機制的建立與否，受制於北京對「一中」的詮釋。不過，由於中國與其他國家建立的信任措施中，有關宣示性措施比較強調「和平共處五原則」、「一個中國政策」、「建立建設性戰略夥伴關係」等，我國亦可以援用部分中國與外國使用的宣示性措施，強調此等措施在台海運用的優先性，要求中國比照遵行。

二、透明性措施：是指各國將軍事能力與活動公開，獲取相對國家信任，避免產生誤解的措施。常見的具體透明措施有事前通知的要求（pre-notification requirements）、軍事資訊交換（data exchange）與志願觀察（voluntary observations）。

依照兩岸目前現況而言，可以考慮實施的透明性措施有下列七項：軍事演習與活動預先告知演習時間、種類、內容、意圖事先告知國防資訊交流國防白皮書公佈軍事基地開放參觀軍事基地、開放參觀兵力規模、裝備類別與數量、部署地點、武器發展計畫公佈相互觀察軍事演習，但實質上，目前雙方僅有國防白皮書的公佈是行之有年的具體作為。

三、限制性措施：有軍隊就有演習，信心建立措施中當然不可能要求雙方都不要對軍隊進行訓練演習，因此限制性措施的目的，即在經由雙方同意下，採取一些限制雙方軍隊行動的方式，使軍隊保持一定的安全距離，尤其是在雙方邊界附近，以免因此造成緊張。對於某種程度的部隊調動則必須事先告知對方，以防止各國大舉突襲的能力。另外，像禁止特定模式的軍事行動，如分隔區別的安排，限制軍事活動與演習的規模、次數與時間，以降低衝突的可能性，因為這些措施具有限制性以及強迫性，可謂為困難度較高的信心建立措施。

以台海而言，目前我國年度漢光操演與實兵演習的層級只到聯兵旅對抗，總人數不會超過兩萬人，戰車也不超過兩百輛，以一般國家標準而言，實無增加自我設限的必要。但是中國近年在沿海舉行的軍事演習規模越來越大，而且針對性日益強烈，持平而言，為了建立兩岸的信心，泱泱大國的北京政府為表示對台灣人民的善意，實有必要宣示縮減演習規模，而限制標準必須涵括海軍及空軍。以解放軍目前可登陸正規軍兩個師的標準來看，限制解放軍演習以兩萬五千人，五百艘船艦及一百架戰鬥機，應屬允當。

為建立兩岸的軍事互信，可以要求中國軍隊每年有關三軍聯合作戰的演訓只能實施一次，而且演習地點不應該選在福建沿海，必須向南移至廣東地區，或向北移至山東地區，以免造成台海緊張。其他如解放軍每年所進行的「新三打三防」演練，因為純屬防禦性，而且各軍區會輪流實行，無須對此加以設限。

就非軍事區而言，在金馬實施小三通之後，金門馬祖已經具備非軍事區的基礎條件，如果將來大三通仍無法盡快實施，大陸台商透過小三通進出兩岸的機會大為增加，甚至部分相關產業及服務業，也可能藉由金馬小三通之便，成為觀光及貨品的轉運站，因此假如兩岸情勢和緩的話，金馬可以考量列為非軍事區。

四、溝通性措施：是指在有衝突傾向或緊張關係的國家之間維持一個溝通的管道，作為危機來臨時解除緊張的管道，而透過這個管道，也可以運用成為相關各國相互溝通，化解疑慮，避免產生危機的管道。

其實在兩岸之間，因為小三通的實施，兩岸牽涉事務性談判越來越多，所以有必要建立各種聯繫溝通的管道，而且必須區分以下幾個層次：首先是前線及容易發生衝突地區的熱線：如金門、馬祖及其他離島，戰區司令部必須有中國相對層級地區黨政軍機構的電話號碼，遇到緊急狀況時，奉上級核准後與對方直接連絡，並作成錄音紀錄。

其次是負責兩岸交流單位之間的熱線，亦即可以考慮在兩岸交流單位中設置有關軍事信心建立措施之專用線路，用以處理有關兩岸軍事之事務，必要時可由軍方派遣專人負責。最後是領導人之間的熱線，通常設置在國家危機決策機構，如我國的國安會或衡山指揮所，可以仿效美國白宮的情勢室（situation room）設立相關通訊配備。

台海兩岸設置熱線電話是最易實施的互信機制，其步驟不妨先從兩會或相關機構開始，由雙方互設一以軍事訊息專用的直撥電話或電子信箱，由相對層級具有軍事專業的高層人員專屬專用，初期以不公開為宜，假以時日後，逐步擴展到外島及軍事單位，最後才在雙方政府高層間設置。

五、驗證性措施：主要是針對兩國之間所建立的各項信任措施，以蒐集資料或派員實地觀察的方式，確認某國對特定條約或協定的執行情形。通常執行的方式是以各種監偵器材或派遣檢查專家實地勘驗的方式實行。驗證性措施檢查的內涵主要有軍隊部署的狀況、大規模毀滅性武器的發展、空中與海上異常活動監偵或其他不尋常政治經濟活動狀況等。

以兩岸現況而言，各種信心措施需要派員實地檢查的項目有大規模毀滅性武器生產與研發的檢查，部隊後撤及非軍事區的實地查證等，在尚未形成固定機制之前，最好能有第三國協助，無論是先由第三國查證或是由相對雙方實施查證，都必須依據預先擬定之相關作業程序進行。目前派遣觀察員實地進行驗證，可能在近期無法實施，如果未來與中國開始實施信心建立的各項措施，尤其是在限制性措施的部分，對軍事演習規模的限制，部隊調動與部署，戰略性武器的發展等，都必須依賴空中監偵與攝影措施，才能獲知成效及監督對方國家有無遵守相關限制措施。

另外，由於我國衛星科技仍在發展當中，所以部分衛星圖片必須依賴國外商購獲得，在經過多重驗證與判讀之後，可以瞭解限制性措施執行概況。其實空中監偵與攝影在平時就是情報偵蒐的重要器材，換言之，在平時的情報蒐集工作當中，也極度依賴空中監偵平台所獲得的資訊，如果運用在限制性措施的驗證，無須增加太多監偵器材，只須針對特定區域加強偵照即可。另外，也可以和其他國家合作，爭取對於特定區域的監偵協助，如偵蒐器材的出售或相關經驗或訓練的支援等。

六、綜合性安全措施：是指無法歸類於上述各項措施，或是兼顧上述各項措施性質的作為。綜合性安全措施涵蓋範圍不限於單純的外交或軍事的範疇，還包含了其他如經濟、犯罪防制、人權與環境的部分，屬於綜合性安全的範疇。

就信心建立措施而言，兩岸從事共同科學與學術研究計畫可以具備多重功能。首先在交流功能方面，可以藉由學術交流活動促進彼此瞭解，形成非正式的溝通管道。其次在信心措施初步建構功能方面，可以透過學術研討的方式就信心措施的初步發展，提出建設性意見，共同研討凝聚共識，歸納出可行性較高的意見，減少信心措施實施之後的窒礙因素。

除了民間大學之外，許多民間智庫，其中不乏官方色彩的智庫亦曾舉辦兩岸學術交流活動，或是組團至大陸參加相關學術研討活動，交流已經非常熱絡，可以在近程發展有關信心措施事務的協商與交流，而且可行性很高。

在海上救難方面，初期可以透過海基會及海協會協商及簽署相關作業及救難之協議，針對海上救難範圍，律定救援權責與救援標準作業程序。如果更進一步發展，可以在既有的基礎上，由相關救援單位彼此之間建立聯繫與協調管道，不必經過兩會的中介。從海上救援機制與聯繫管道的建立，可以做為兩岸合作的基礎，再逐步發展為軍事互信機制。

參、軍事互信機制成功的關鍵特質

軍事互信措施不是目的而是手段，從目前兩岸的現況而言，建立軍事互信機制常因中國先提出「一中原則」而難以突破，但是從以往防止軍事衝突成功案例的共同特質，可以做為兩岸建構軍事互信的參考，略述於下：

一、以多邊安全機制作為溝通的管道。

二、聯合國或區域強國的支持或介入。

三、衝突國家願意部分或完全接受信心建立措施。

四、衝突雙方戰力概況，或因盟國支持而未形成軍事實力的極度不對稱。

五、採漸進模式，先從信心建立措施著手，政經關係緊張和緩後，再進行政治或裁軍談判。

六、很少單一措施，通常會將信心建立各種措施多管齊下，從爭議低、容易實行者先著手。

兩岸軍事互信機制不可能一蹴而成，雙方必須有充分的耐心方有可為，其目的不是在求取兩岸的統、獨，而是在保障台海安全與區域穩定，使雙方政經發展互利雙贏，而有了雙贏的共同利益後，雙方互信與共識即不難達成，甚而以之為未來政治談判、政治合作的基礎。

肆、破虛務實，建立軍事互信共識

雖然中國仍然堅持對台灣的主權，但是兩岸之間仍有機會建立軍事互信機制，因為信心建立措施的敏感度比直接政治談判的敏感度來的小，對於兩岸政府及人民而言，接受度較高。其次，信心建立措施並非一定要裁軍，對於軍事力量消長的影響較小，比較適合台海兩岸強調軍力平衡的現況。另外，部分宣示性與透明性的信心建立措施，如宣示不先使用武力或發表國防白皮書，對兩岸所堅持的主權問題並無直接影響，也不涉及法律義務。最後，信心建立措施不限於國家之間的事務，可以避開兩岸是否為國與國關係的爭議。換言之，兩岸之間的信心建立措施，雖然建立在一個雙方欠缺互信且非常不穩固的基礎之上，但總体而言，兩岸政府仍有必要藉助於軍事互信措施，從盤根錯節的兩岸關係去降低政治緊張，避免軍事誤判，導致不必要的軍事衝突，以提供溝通管道，增

進兩岸事務的透明化，維持台海穩定。

可以預見的是，目前兩岸關係在欠缺政治互信下似難突破，因此，信心建立措施亦無法有立即性進展，但基礎性的信心措施卻可以併同文化交流加以鋪陳，使增加實行的可能性，畢竟，在全球化架構下，兩岸經貿與文化交流的頻繁，未來三通的可期待性，使信心建立措施存在發展空間與需求，即使因為中國對主權或是其他因素的影響，不願與我國實施信心建立措施，也可以營造台灣有意為亞太甚至世界和平主動貢獻的有利戰略制高點，相對提升我國在亞太地區影響力。

務實而言，軍事互信機制雖不是台海和平的萬靈丹，國人也不必抱持一廂情願的過度樂觀，但軍事互信機制卻也是避免兩岸相互毀滅、降低戰爭風險的「消炎劑」或「緩衝機」，因此，當中國五一七聲明與阿扁總統五二〇演講均為軍事互信機制開啟機會之窗時，兩岸兩會或相關政府部門，又豈能坐失良機，豈能在「高來高去」的猜忌迷思中，只知空言卻不能起而行？

因此，吾人以為，沒有互動就沒有互信，兩會的互動不應停滯在相互召開記者會的口水戰或傳真機文字魔障的虛矯身段中，而應主動要求或回應彼此，立即針對五一七與五二〇的最大交集「建立軍事互信機制」坐下來談，縱使民間學術性的研討會、座談會，也不失為一個起點，逐次累積，穩定發展；此外，兩岸互信機制所牽涉的範圍非僅兩岸或台海，而是整個亞太區域的和平發展，因此，若美、日等國願意扮演建立此一機制的「媒婆」角色，則兩岸政府均應表贊同才對，畢竟，台海和平是亞太國家的共同利益。相對的，一旦軍事互信機制形成，則不僅台海安全和平可以獲得較大保障，三通問題亦將迎刃而解。 ◎