

學術論文

中共推動兩岸軍事安全互信機制之 評析

Analysis of PRC's Promoting Cross-Strait Military and Security Mutual Trust Mechanism

李毓峰 *Yuh-Feng Lee*

彰化師範大學公共事務與公民教育學系暨政治學研究所助理教授
*Assistant Professor of Department of Public Affairs and Civic Education &
Graduate Institute of Political Science
National Changhua University of Education*

摘要 / Abstract

自冷戰結束以來，有關兩岸軍事互信機制的建議即不斷被提出，但由於兩岸長期對立，北京對此一直反應冷淡。胡錦濤在其「兩岸關係和平發展」的總體戰略中，對兩岸軍事安全問題的處理，提出了「建立兩岸軍事互信機制」的新做法。2008年國民黨再度執政，兩岸在「九二共識」基礎上恢復兩會制度性協商。這代表著兩岸關係邁入制度化發展階段。北京認為這是難得的歷史機遇，因而對建立軍事互信機制有著高度期待，並積極進行規劃和推動。對此，本文擬對現階段中共推動兩岸軍事互信機制提出初步的回顧與評析。文中擬論述的重點是：闡述中共倡議建立兩岸軍事安全互信機制之歷程，試圖建構機制的內容與步驟，分析現階段推動機制之策略，最後探討當前兩岸建立相關機制的核心困難與問題。

Since the end of the Cold War, the U.S. and Taiwan government have constantly proposed suggestions on establishment of cross-strait military mutual trust mechanism. However, after Hu Jintao became the communist leader of China, a new approach for “establishment of cross-strait military mutual trust mechanism” has been proposed in his overall strategies in order to deal with cross-strait military and security issues. In 2008, KMT returned to power again and the cross-strait institutional consultations between Straits Exchange Foundation (SEF) and Association for Relations Across the Taiwan Straits (ARATS) were reinitiated. Such an accomplishment represents that cross-strait relation has stepped into the stage of institutional development. Beijing government suggests that this is a special historical opportunity for cross-strait relation, and the peaceful development is evolving in cross-strait relation. Therefore, Beijing government has a high expectation for the establishment of military mutual trust mechanism. Therefore, this study intends to conduct a preliminary evaluation and analysis on the cross-strait military mutual trust mechanism promoted by Communist Party of China (CPC) at current stage. The purposes are: to demonstrate the course of CPC’s promotion of establishment of cross-strait military mutual trust mechanism, to summarize the contents and procedures of CPC’s establishment of mechanism, to analyze CPC’s strategies for promotion of mechanism at current stage, to investigate the core difficulties and problems encountered in currently.

關鍵詞：兩岸關係、軍事互信機制、和平協議、胡六點、信心建立措施

Keywords: Cross-strait Relation, Military Mutual Trust Mechanism, Peace Agreement, Hu’s Six Points, Confidence-building Measures

壹、前言

兩岸之間向來欠缺互信，雙方經歷民進黨執政八年期間激烈對抗之後，彼此完全不存在互信。尤其在建構軍事互信機制議題方面，長久以來受制於兩岸政治對立，至今毫無成果可言。2008年國民黨再度執政，兩岸在「九二共識」基礎上恢復海基、海協兩會制度性協商，積極推展兩岸互動。自2008年6月至2010年12月，兩會共舉行6次「江陳會談」，累計簽訂15項協議及達成「陸資來台投資」一項共識。¹這一系列豐碩成果代表著兩岸關係正式邁入制度化發展階段。且台灣也在兩岸當局的默契之下，以觀察員身份與「中華台北」名義出席世界衛生大會（WHA）。這些都顯示兩岸關係已大幅改善，交流合作範圍日益擴大，善意與互信也在逐步增加。然而，面對兩岸協商時代的來臨，除擴大與深化雙方在經貿、金融、社會、文教、觀光等各層面的交流外，未來兩岸關係發展不僅不限於經濟層面，也不可能停留在只談經濟不談政治。北京方面希望將兩岸協商推進到政治層面的意圖愈來愈明顯，未來雙方實難避免面對這個問題。

在2008年12月胡錦濤關於兩岸關係的六點講話（胡六點）中，除了表示兩岸可以簽訂綜合性經濟合作協議外，再次呼籲正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協定，構建兩岸關係和平發展框架。他更進一步強調，為有利於穩定台海局勢，減輕軍事安全顧慮，兩岸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。²顯然，當前北京在兩岸軍事互

¹ 總計簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」、「海峽兩岸金融合作協議」與「海峽兩岸空運補充協議」、「海峽兩岸空運協議」、「海峽兩岸海運協議」、「海峽兩岸郵政協議」、「海峽兩岸食品安全協議」、「海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作」、「海峽兩岸標準計量檢驗認證合作」、「海峽兩岸漁船船員勞務合作」、「海峽兩岸包機會談紀要」、「海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議」、「海峽兩岸經濟合作架構協議」、「海峽兩岸智慧財產權保護合作協議」及「海峽兩岸醫藥衛生合作協議」等十五項協議。行政院大陸委員會〈兩岸歷次會談總覽〉，

<http://www.sef.org.tw/lp.asp?ctNode=4306&CtUnit=2541&BaseDSD=21&mp=19>。

² 「胡六點」是指胡錦濤在紀念「告台灣同胞書」發表30周年座談會上的講話〈攜手推動

信機制建立之問題上持高度積極的態度。自此，大陸領導人與涉台官員不斷利用各種場合提出兩岸應增進政治互信，並且強調雙方應面對固有的矛盾、分歧與難題。現象顯示，北京對兩岸政治對話已開始著手準備。³同時大陸涉台智庫等單位也在「胡六點」發表後陸續召開研討及座談會，研商兩岸政治對話與軍事互信機制等敏感議題，積極投入關於建構兩岸軍事互信機制的研究與論述。⁴

簡言之，國民黨重新執政之後，北京認為這是兩岸關係難得的歷史機遇，兩岸關係和平發展的態勢正在形成，因而對建立軍事互信機制有著高度的期待，並積極進行規劃和著手推動。鑑此，本文擬對現階段中共推動兩岸軍事互信機制提出初步的評析。

貳、中共對建立兩岸軍事互信機制之倡議

兩岸歷經數十年的冷戰對抗，在開啓交流之後，除原有如海峽中線的默契之外，有關兩岸軍事互信機制的建議即不斷地被美、台官方與學術界提出，可是北京對此一直反應冷淡，並未給予正面的回應。⁵直到 2004 年國台辦、中台辦發表「五一七聲明」之前，⁶雖然北京沒有明確提出軍事互

兩岸關係和平發展，同心實現中華民族偉大復興」中所提的六點主張。這是馬英九總統就任後，中國領導人最完整地闡述對台政策，相較於 1995 年的「江八點」，「胡六點」擴大和深化了兩岸協商的議題，是北京對短、中程兩岸關係的指導文件。新華社，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-12/31/content_10586495.htm。

³ 李志德，〈陸委會：暫不考慮政治談判〉，《聯合報》，2009 年 8 月 5 日。

⁴ 2009 年 6 月 13 日，北京清華大學法學院與中美關係研究中心與台灣學者就和平協議與兩岸統合路徑等進行研討；2009 年 6 月 30 日，大陸全國台灣研究會于青海舉行兩岸關係現狀與前瞻研討會，探討主題包括和平協議、兩岸軍事安全互信機制的建立，廣泛探討了兩岸建立軍事安全互信機制的機遇與挑戰、具體內容以及實現步驟等；2010 年 7 月 10 日在廈門大學台灣研究中心舉辦的廈門大學台灣研究院三十周年慶典暨「台灣研究新跨越」學術研討會中，亦發表了十多篇有關建立兩岸軍事互信的論文。

⁵ 蘇進強，〈兩岸軍事互信機制的虛與實〉，<http://www.taiwanncf.org.tw/tforum/26/26-02.pdf>。

⁶ 國台辦，〈五一七聲明〉，http://www.gwytb.gov.cn/zywg/zywg0.asp?zywg_m_id=105。

信機制的政策，卻不斷強調對話與互信在兩岸互動中的重要作用，並多次呼籲在「一個中國」原則下就兩岸結束敵對狀態舉行談判。以下即對中共倡議兩岸結束敵對狀態與建立軍事互信機制之歷程詳予陳述：

1991年2月13日中共人大常委發表「告台灣同胞書」中強調，首先應當通過和台灣當局之商談，結束軍事對峙狀態，以使為雙方的任何一種範圍的交往接觸，創造必要的前提和安全的環境。1991年2月23日中共中央台辦提出三項對台政策建議，其中第二項指出：「中國共產黨和中國國民黨派代表進行接觸，以便創造條件，就正式結束兩岸敵對狀態，逐步實現和平統一進行談判」。1991年4月30日江澤民出席「全國政協」新年茶會，再度重申中共中央台辦提出的建議，由國共兩黨代表接觸，就早日結束敵對狀態，盡快實施三通進行談判。

特別是1995年1月中共國家主席江澤民發表新春談話，提出關於發展兩岸關係、推進兩岸和平統一進程的八項主張（江八點），隨即就被中共決策當局認為是「中共現階段解決台灣問題的綱領性檔」，其中第三點揭示，海峽兩岸和平統一談判的第一步，即「雙方可先就在一個中國的原則下，正式結束兩岸敵對狀態進行談判並達成協議」。⁷1997年9月江澤民在中共十五大進一步宣示，只要在一個中國的原則下，什麼問題都可以談，包括兩岸均具有共識的「終止敵對狀態協議」，江澤民甚至直接點出這項議題作為兩岸恢復接觸與協商時首要考慮的課題：「作為第一步，海峽兩岸可先就在一個中國的原則下，正式結束兩岸敵對狀態進行談判，並達成協議」。⁸1998年4月，中共國台辦發表「台灣問題與中國統一白皮書」強調，為結束敵對狀態，實現和平統一，兩岸應儘早接觸談判，在一個中國的前提下，什麼問題都可以談。

⁷ 「江澤民對台政策八點看法」，可參考國台辦，〈為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥〉，1995年1月31日，
http://www.gwytb.gov.cn/zizx/zlx0.asp?offset=150&alzx_m_id=1527。

⁸ 江澤民，〈高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀〉，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-04/29/content_1447509.htm。

在台灣方面，李登輝總統於 1991 年宣佈自 5 月 1 日起廢止「動員戡亂時期臨時條款」，就法理上而言已沒有內戰的存在，明確結束兩岸敵對狀態也是推動兩岸關係和平互動的善意表示。在「江八點」宣佈後，台北對於雙方終止敵對狀態提議的反應特別強烈，不管是政府高層，在野黨派以及新聞媒體大都給予正面回應。1995 年 4 月，李登輝總統為回應江澤民所提出的「江八點」，透過國統會第十次會議時發表六項主張（「李六條」）的談話。李登輝總統講話裡的第五點，對於「江八點」所提「終止敵對狀態」的建議，有相當明確而且具體的看法：「民國 80 年宣佈終止動員戡亂，確認兩岸分治的事實，不再對大陸使用武力。…大陸當局應表現善意，聲明放棄對臺澎金馬使用武力，不再做任何引人疑慮的軍事行動，從而為兩岸正式談判結束敵對狀態奠定基礎。…我們將由政府有關部門，針對結束敵對狀態的相關議題進行研究規劃，當中共正式宣佈放棄對臺澎金馬使用武力後，即在最適當的時機，就雙方如何舉行結束敵對狀態的談判，進行預備性協商」。⁹顯示兩邊領導人對兩岸結束敵對狀態的構想相互呼應，也凸顯「江八點」與「李六條」最有交集之處，就是雙方均有意進行終止敵對狀態的談判。

然而，此項提議雖然經兩岸領導人大力呼籲，但卻無法落實推動，終而未能獲得成果。原因大致可歸納有下列重要癥結：首先是北京與台北彼此對兩岸終止或結束敵對狀態的理解不同，以致雙方對結束敵對狀態的處理方式迥然不同。北京認為兩岸自 1949 年以來的內戰一直沒有結束，台灣問題是中國內戰遺留下來的問題，必須先結束兩岸敵對狀態，才有和平統一的結果。但是對台北來說，兩岸結束敵對狀態只是希望終止雙方的軍事對峙局面，揚棄可能以武力解決爭議的想法，並不涉及有關結束兩岸內戰的任何觀點。前者在強調處理內戰遺留下來的問題，而後者則是關注中共有無放棄武力的意願。雙方焦點沒有交集，這是這項議題未能持續推動

⁹ 李登輝，〈李六條：李登輝總統主持「國家統一委員會」第十一次全體委員會議致詞〉，<http://huang.cc.ntu.edu.tw/pdf/04-07.pdf>。

之主因所在。其次是台北始終不能接受北京的「一個中國原則」前提，北京也一直迴避回應台北要求其正式宣佈放棄對臺、澎、金、馬使用武力的先決條件。故而在此程序問題的惡性循環下，致使雙方無法對這議題展開實質的討論與協商，遑論能夠產生共識。

2000年台灣政黨輪替，陳水扁在520就職演說之中提出了「四不一沒有」（不宣佈獨立、不更改國號、不推動統獨公投、兩國論不入憲、沒有廢除國統會、國統綱領的問題），並強調兩岸之間必須要建構和平及和解的關係。北京對陳水扁一直採取「聽其言、觀其行」的不信任態度，兩岸因而處於不確定的情勢中。2002年中共十六大政治報告，正式列入「兩岸終止敵對狀態」，具有重大意義，並將兩岸終止敵對狀態、台灣國際空間問題和台灣政治定位問題並列，成為「在一個中國的前提下，什麼問題都可以談」的原則下明文列舉的三個議題之一。

陳水扁在2002年提出「一邊一國」主張，讓北京對其「聽其言、觀其行」作出結論一扁為台獨。即使在2003年1月1日在紀念中華民國開國典禮中，陳水扁第一次提出具體的構想，希望建立「和平穩定互動架構」，¹⁰但是兩岸關係仍無任何改善機會。2004年5月於陳水扁再度當選總統，北京對兩岸關係抱持更為嚴峻的態度。在陳水扁就職前三日，由國台辦、中台辦發表「五一七聲明」。¹¹這篇聲明選在陳水扁總統就職演說之前提出，顯示北京希望借此奪回兩岸關係中的主動權；並系統地闡述未來四年乃至更長時期對台政策之基本方針。

這篇聲明的結構分為兩大部分，一部分的主題是反獨，另一部分的主題則是促統。在反獨方面，「五一七聲明」指出兩岸關係形勢嚴峻，並且直陳台灣違反「四不一沒有」，將兩岸關係推到危險邊緣。強調台獨沒有和平，分裂沒有穩定，堅持一個中國原則的立場決不妥協，對台獨決不容

¹⁰ 陳總統主持中華民國九十二年開國紀念典禮暨元旦團拜，2003年1月1日，
<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>。

¹¹ 國台辦，〈五一七聲明〉，http://www.gwytb.gov.cn/zywg/zywg0.asp?zywg_m_id=105。

忍。對於胡錦濤等新一代領導人而言，台灣逐漸走向台獨的危機，已經嚴重危害中共「和平崛起」的國家戰略方針。在促統方面，北京的立場又比過去更靈活更柔軟。這種靈活性和柔軟性表現在聲明中的七點願景上。¹²在這七點願景中，特別值得注意的是第一點：「恢復兩岸對話與談判，平等協商，正式結束敵對狀態，建立軍事互信機制，共同創造兩岸關係和平穩定發展的框架」。這是在兩岸關係中，北京長期以來不斷重申兩岸正式結束敵對狀態的基本政策之外，首次在官方檔中正式提出建立軍事互信機制的意思表述，並且不再出現「不承諾放棄使用武力」之威脅性用語，特別具有新意。

其實，台灣對提出兩岸建立軍事互信機制的時間更早。1998年行政院長蕭萬長在答覆立法委員質詢表示，就兩岸整體關係的現狀和未來發展而言，台灣贊同與大陸交換軍事演習資訊，促使雙方軍事透明化，建立互信機制以避免因誤判而引發戰爭。¹³一般認為，這是台灣對軍事互信機制的首次官方表態。2000年8月陳水扁政府的第一版國防報告書中，把建立兩岸軍事互信機制提升為國防政策之一。2002年版國防報告書進一步增加篇幅，首次列出軍事交流專章，第二節討論「兩岸軍事互信機制研究」，並擬定了兩岸建立軍事互信機制的原則，方法和具體計劃。¹⁴在2004年之的國防報告書中，則進一步闡述近、中、遠程三個階段的機制發展。在近程上，希望透過展示善意來建立相互善意，例如促進軍事科學交流。在中程上，希望建立定期機構。國防部針對此一階段之兩岸合作，提出廣泛之建議，包括在台海和南海地區進行人道搜救之合作、打擊國際海洋犯罪活動，以促成海洋安全溝通管道和合作機制的建立、簽署關於台海地區之行為準則、在接近台海地區中線地區建立軍事緩衝區、完全撤除瞄準對方之

¹² 同前註。

¹³ 翁明賢、吳建德主編，《兩岸關係與信心建立措施》(台北：華立圖書，2005年)，頁465。

¹⁴ 陳先才，〈兩岸軍事互信機制：理論建構與實現路徑〉，《台灣研究集刊》，第103期(2009年)，頁24。

武器系統。在遠程上，希望簽署兩岸政府與政府的和平協定。¹⁵國防部發布最新版的國防報告書的內容，再次規劃區分近、中、遠三階段，逐步建立兩岸軍事互信機制。¹⁶

不過，由於陳水扁政府不接受「九二共識」的談判前提以及其政策多變和抱持台獨立場等因素，即使 2004 年陳水扁在第二任就職演說中，建議出比較具體的「成立兩岸和平發展委員會」與「擬訂兩岸和平發展綱領」；以及在 2004 年 10 月 10 日陳水扁的「國慶致詞」中表示：「兩岸應該正式結束敵對狀態，並且透過協商談判，建立軍事互信機制，同步檢討兩岸軍備政策，甚至共同研議形成「海峽行為準則」，作為台海永久和平的具體保障。」等等。這些對兩岸和平穩定具有一定程度「善意」與「新意」政策建議，都被北京認定是虛假的策略性語言。因此，兩岸「建立軍事互信機制」的議題直到陳水扁總統任期結束，在兩岸無法恢復正式協商的狀態下，終究只是個既無法實踐也難有任何具體成效的設想。¹⁷

2008 年 3 月底台灣總統大選，國民黨再度贏回政權，胡錦濤認為「台灣局勢發生積極變化，兩岸關係迎來難得歷史機遇」。馬英九 520 上台之後，在「九二共識」的基礎上兩岸迅速恢復中斷將近十年的制度化協商管道，海協會和海基會在 2008 年 6 月及 11 月分別在北京及台北舉行兩次「江陳會談」，簽署了包括兩岸海運直航、空運直航、郵件及食品安全等四項

¹⁵ 《中華民國 93 年國防報告書》(台北：國防部，2004 年)，頁 71。

¹⁶ 現階段依國家總體政策導，配合兩岸協商進程與議題進行相關規劃，並待國內外及兩岸環境成熟後，以穩健務實與循序漸進方式，區分近，中，遠三階段，逐步建立兩岸軍事互信機制。國防部，<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=2536>。

¹⁷ 陳水扁 2000 年上台之後，逐步提出了建構台灣軍事安全互信諮詢機制、「台海中線劃定和平區」、建立兩岸軍事緩衝區、同步檢討兩岸軍備政策、共同研議形成海峽行為準則等建議。2006 年 5 月 20 日，在最新發表的「國家安全報告」中再次提到，預防軍事衝突為降低台海緊張，雙方應思考設立非軍事區，包括移除戰鬥人員、設備與部署的飛彈，藉以創造時間和空間上的緩衝地帶；採取預防軍事衝突的措施，如軍機、軍艦近距離接觸的規則；禁止施行軍事與經濟封鎖；訂定規範海上漁業活動的規則與公約，以預防情勢升高為軍事衝突；訂定雙方軍事演習的規則與公約，並將演習區域也納入指定範圍；以適當的形式進行軍事人員的交流；以及設立一個獨立的監督委員會。

重要協議。隨著兩岸關係新形勢發展，北京再度提出建立兩岸軍事互信機制的議題，並且展現出更強的企圖心與迫切感。同年 12 月 31 日，胡錦濤發表「紀念『告台灣同胞書』發表 30 週年座談會上的講話」，¹⁸具體提出六點主張（「胡六點」）闡述其對台政策理念，並且取代民進黨執政時期所提出的「胡四點」成為馬英九上台後中共對台政策最高綱領。在「胡六點」中之第六點明確表示，大陸方面願意與台灣方面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。胡錦濤的宣示等於是為大陸積極研究與推動兩岸軍事互信機制鳴槍起跑。

2009 年 3 月國台辦主任王毅接受「中央電視台」專訪時，提到了兩岸政治和軍事方面的議題，點出政治和軍事問題都是兩岸關係中的敏感領域，雖然在推進岸關係時，還是要遵循「先經後政、先易後難」的基本思路，但是也沒有必要刻意迴避政治與軍事避敏感問題。王毅認為，可以先由兩岸的專家學者，就國家尚未統一前的政治關係以及軍事安全互信機制等開展學術交流，或從兩岸退役軍人交流啓動岸軍事問題的接觸。¹⁹同年 7 月王毅在面對台灣立委赴大陸訪問團呼籲撤除對台飛彈部署時表示，希望兩岸先建立軍事安全互信機制，下一步就可解決兩岸調整軍事部署的問題，包含要大陸撤除飛彈的問題。²⁰北京堅持，是否調整或撤除飛彈的軍事部署，是未來兩岸談判的議題，而不是前提。

由上述可見，兩岸關係自 1990 年代由軍事對峙轉向交流協商後，中共對台政策在有關軍事領域方面一直以「結束敵對狀態」為起點，以「實現和平統一」為目標的政策，來推動兩岸進行協商談判。從 1991 年的「告台灣同胞書」、1995 年的江八點、乃至 1998 年的「台灣問題與中國統一白皮書」一脈相承，基本路線未有改變。

¹⁸ 國台辦，〈紀念「告台灣同胞書」30 週年 胡錦濤發表重要講話〉，
http://www.gwytb.gov.cn:82/gzyw/gzyw1.asp?offset=300&gzyw_m_id=1832。

¹⁹ 王毅接受大陸央視專訪談兩岸關係熱點問題。
http://www.gwytb.gov.cn:82/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=174。

²⁰ 李志德，〈陸委會：暫不考慮政治談判〉，《聯合報》，2009 年 8 月 5 日。

到了胡錦濤成爲中共第四代領導人之後，其「兩岸關係和平發展」之總體戰略框架中，對於兩岸軍事安全問題的處理，提出了「建立兩岸軍事互信機制」的新做法。從在民進黨執政時期的提出的「五一七聲明」與「胡四點」以及在馬英九上台後提出的「胡六點」中皆重申此一立場，尤其在第六點的內容對此有最完整的表述。²¹可見，現階段北京對兩岸和平統一之政策目標的迫切性已降低，取而代之的是兩岸關係和平發展。而兩岸「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」便是推動兩岸關係和平發展的第一步，也是「構建兩岸關係和平發展框架」最重要的基礎工程。

參、中共推動兩岸軍事安全互信機制的內容與步驟

至目前爲止，尙未在公開的官方檔案或研究報告中發現，大陸方面針對建構兩岸軍事安全互信機制有組織性和系統性的研究或是深入而完整的政策規劃。總體而言，大陸官方、軍方以及學界所提出有關兩岸軍事安全互信機制的說法與意見相當廣泛而分散，本文僅以筆者所能取得的公開資料進行整合歸納後，以條列方式說明如下。首先，從建構兩岸軍事安全互信機制的內容來看，概括起來主要有以下幾個方面：

一、兩岸共同反對台獨分裂活動。兩岸軍事安全互信機制的建構必須在一個中國原則的前提下進行，因此，反台獨必然成爲兩岸軍事安全互信機制建構的一個重要內涵。

²¹ 第六點的內容爲：結束敵對狀態，達成和平協議。海峽兩岸中國人有責任共同終結兩岸敵對的歷史，竭力避免再出現骨肉同胞兵戎相見，讓子孫後代在和平環境中攜手創造美好生活。為有利於兩岸協商談判、對彼此往來作出安排，兩岸可以就在國家尚未統一的特殊情況下的政治關係展開務實探討。為有利於穩定台海局勢，減輕軍事安全顧慮，兩岸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。我們再次呼籲，在一個中國原則的基礎上，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。

- 二、正式結束兩岸之間的敵對狀態。兩岸敵對狀態是半個多世紀以前國共內戰的產物，兩岸應該通過建立軍事互信機制談判，正式結束長達 60 年的敵對狀態。
- 三、宣示共同維護整個中國的領土及主權完整，包括在釣魚島及南海諸島的主權維護中採取共同的立場。雙方要共同防禦外來勢力侵犯中國的領土、領海及領空。
- 四、兩岸軍事安全互信機制要排除國際勢力、國際組織與集團的介入和影響。基於兩岸關係並非兩個國家之間的關係，而是一個國家內部的關係，必須杜絕和防範外國勢力、國際組織與集團干預，特別要防止把國際上的軍事互信機制套用到兩岸問題上，導致兩岸軍事關係實質上具有「國對國」的意涵。
- 五、明確地處理台灣對外軍購的問題。軍購問題是一個重大而敏感的問題，它直接涉及到海峽兩岸軍力與軍備狀態，實為兩岸軍事互信的基本問題。所以在兩岸軍事互信建立過程中，必須對台灣的軍購問題進行相關的安排與規範。
- 六、兩岸軍事安全互信機制不應以裁軍或以終止和減少大陸在東南沿海軍事活動為標的。基於維持區域安全的考量與維護全球層面安全的需求，中國在東南沿海的軍事部署與軍事活動的根本目的是維護整個中國的國家安全和國家利益。因此，裁軍不能列入兩岸軍事互信建立的內容。但大陸有必要採取相應措施，降低台灣對其安全的顧慮。
- 七、建立兩岸軍事危機管理機制。兩岸軍事互信機制必須要有健全的危機管理機制，這將有利於避免軍事誤判與意外的發生，並有助於雙方控制危機與化解衝突。
- 八、在軍事安全互信機制方面的驗證措施上達成共識，確保查證措施的有效性和權威性。
- 九、設立廈金特別和平區。將廈門和金門作為兩岸軍事互信建立的先行先試區，在這個區域內雙方可以建立起完全的軍事互信措施。

- 十、其他還包括，軍事學術研究交流，兩岸軍事交流團互訪，兩岸退伍軍事人員及將領交流，高層軍事領導定期會晤，兩岸軍艦互訪，兩岸軍校間交流，兩岸聯合軍演，兩岸共同派遣軍艦為兩岸商船護航等。²²
- 十一、建立兩岸軍事安全互信機制須體現兩岸特色。兩岸軍事安全互信機制是針對海峽兩岸的特殊情況所做出的特殊安排，不同於世界其他國家和地區建立的軍事互信機制。兩岸軍事安全互信機制的研究和實踐，不能忽略兩岸關係發展的特殊性。因此，構建兩岸軍事安全互信機制必須體現兩岸特色。

其次，從實施兩岸軍事安全互信機制的步驟規畫而言，大陸學者將其分為近期、中期、遠期三個階段：²³

- 一、近期規劃。為消除台灣民眾對大陸軍事力量的疑慮，建立基本互信與共識，維護台海和平。可採取以下措施：
- (一) 大陸方面可以對東南沿海地區的軍事部署進行某種程度的調整，包括對台飛彈部署問題上，做出有利於兩岸和平的安排。
 - (二) 台灣方面要終止針對大陸的與外國在裝備、人員和情報交流方面的活動，進而建立兩岸軍事情報交流機制。
 - (三) 兩岸共同維護和保障台灣海峽海域的航行和軍事安全。
 - (四) 雙方公開關於台海安全的軍事文書，相互進行國防資訊交流，預告軍事演習時間、種類、內容。
 - (五) 建立軍事熱線，暢通雙方指揮中心聯繫管道，防止非故意的軍事意外或衝突發生。
 - (六) 展開軍事學術研究交流，進行中低階層軍事人員的交流互訪。
 - (七) 兩岸簽訂海上安全行為協定，發展海事合作、建立共同搜尋救難機制。
 - (八) 設立核查機制，互派觀察員、設置預警站等，以落實查証措施。

²² 陳先才，前引文，頁 27-28。

²³ 同前註，頁 28-29。

二、中期規劃。兩岸要增加信任，共同維護整個中國的國家安全，並保證兩岸關係的和平發展。其具體措施包括：

- (一) 大陸逐步減少針對台灣的進攻性武器的部署，台灣不再購買威脅大陸的武器系統。
- (二) 建立兩岸領導人熱線機制。
- (三) 相互派員觀察軍事演習、參訪特定的軍事基地。
- (四) 建立兩岸軍事高層人員安全對話機制，定期舉行軍事協商會議。
- (五) 兩岸海軍艦艇互相訪問。
- (六) 劃定兩岸非軍事區，建立軍事緩衝地帶。
- (七) 兩岸不將對方設為軍事目標，不針對對方採取軍事行動。

三、遠期規劃。通過近期和中期兩個階段的發展，兩岸軍事互信機制的遠期目標是為兩岸關係和平發展營造良好的基礎和環境，通過兩岸在政治及軍事領域互信的不斷增加，最終完成兩岸和平統一的目標。

由以上說明可以瞭解，大陸方面推動建構兩岸軍事安全互信機制的內容，若依據 Kenneth Allen 對信心建立措施 (CBMs) 分類來看，幾乎涵蓋了宣示性措施、透明性措施、溝通性措施、限制性措施、驗證性措施、甚至海上安全救援措施。²⁴另一方面，就實施兩岸軍事安全互信機制的步驟而言，近期、中期和遠期的推動規畫也大致融入 Michael Krepon 所提出信心建立措施之三階段漸進發展概念：避免衝突 (conflict avoidance)、建立信任 (confidence-building) 及強化和平 (strengthening the peace)。²⁵鑑此

²⁴ Kenneth Allen, "Confidence-Building Measures and the People's Liberation Army," paper presented in "the International Conference of The PRC's Reform at Twenty Century: Retrospect and Prospect, An International Conference," Sun Yat-Sen Graduate Institute of Social Sciences and Humanities, National Chengchi University, April 8-9, 1999.

²⁵ Michael Krepon et. al., *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*

可以判斷，中共對建構兩岸軍事安全互信機制之學理觀念的探討和具體措施的規劃，已達相當成熟的準備程度。

肆、現階段中共推動兩岸軍事安全互信機制之策略分析

2007年10月胡錦濤在中共十七次全國代表大會上首次將兩岸簽署和平協議的政見列入政治報告中。²⁶結束敵對狀態，簽訂和平協議，都必須藉由兩岸軍事安全互信機制之談判才能建構兩岸關係和平發展框架。換言之，現階段北京設計的兩岸關係和平發展的路徑圖是，通過建立軍事安全互信機制之協商，正式結束兩岸敵對狀態並簽訂和平協議，而達成兩岸關係和平發展框架。

北京針對馬政府提出「胡六點」的主旨是再一次明確揭示「和平統一」的最高戰略目標，並提出根據此一戰略目標規劃的政策框架、重大的政治議題與議程。此外，2009年是中共建國60週年，在十一國慶當天胡錦濤發表談話強調，「將堅定不移堅持和平統一、一國兩制的方針，保持香港、澳門長期繁榮穩定，推動海峽兩岸關係和平發展，繼續為實現祖國完全統一這一中華民族的共同心願而奮鬥。」²⁷細察這兩次談話的內容後可以瞭解，所謂推動兩岸建立軍事安全互信機制、結束兩岸敵對狀態、簽訂和平協議，以及構建兩岸關係和平發展框架等等，其實是北京構想在實現中國「完全統一」前，用以安排兩岸政治關係與定位的一整套策略。

就北京的整體戰略設計來看，建立兩岸軍事安全互信機制實為其中的關鍵策略和突破口，進而簽署兩岸和平協議以確立「統一」為兩岸關係未來唯一的選項，並據此構建兩岸關係和平發展框架作為「完全統一」之前

(Washington DC: The Stimson Center, 1998), pp.4-13.

²⁶ 〈胡錦濤在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告〉，
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_9.htm。

²⁷ 〈胡錦濤在慶祝新中國成立60周年大會上的講話〉，
http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2009-10/02/content_1431701.htm。

的過渡性政治安排。總的來說，北京處理兩岸政治關係的第一階段就是逐步推動兩岸軍事安全互信機制，並藉此開啓兩岸政治談判，達致結束兩岸敵對狀態和簽訂和平協議則為第二階段，而最終第三階段的目標是在「和平統一、一國兩制」的方針之下實現中國的「完全統一」。

基於前述北京兩岸關係和平發展總體戰略之結構、重點及其進程的背景，本文擬針對現階段中共推動兩岸軍事安全互信機制之策略內涵提出以下分析：

- 一、以推動兩岸軍事安全互信機制鎖定一中原則。對於北京來說，建立兩岸軍事互信機制的一個基本前提就是必須堅持一個中國基本原則，離開這一原則，兩岸軍事互信機制便無從談起。胡錦濤在「胡六點」中指出，在一個中國原則的基礎上，兩岸可以就軍事安全互信機制建立的相關問題進行研討和協商。所以，北京推動建立兩岸軍事安全互信機制的首要策略目標即在使台灣承認「兩岸同屬一個中國」。換句話說，兩岸軍事安全互信機制必須是在一個中國原則基礎上談判的結果，是兩岸關係進入和平發展階段的具體表現。而當前兩岸軍事關係發展過程中，兩岸同屬一個中國的前提包括以下幾點：一是兩岸的軍事安全互信機制不是「國與國」之間的信心建立措施，而其運作過程不能損害到一個中國基本原則；二是兩岸軍事安全互信機制僅適用於台灣和大陸之間，在軍事領域進行合作的特殊形式，不涉及與其他國家的軍事關係；三是兩岸都有共同維護整個中國的國家安全、主權及領土完整的基本義務。也就是兩岸軍事安全互信必須要確保大陸和台灣的安全，不讓外來勢力侵犯整個中國的安全、主權及領土完整。
- 二、以推動軍事安全互信機制促進兩岸政治互信。當前兩岸關係中的結構性矛盾仍然存在，在諸多領域的共識與互信並沒有充分建立起來。而兩岸間存在的差距與疑慮，有其歷史因素，委實不可能一步跨越，因此積極推進兩岸軍事安全互信機制，本身就是增進兩岸互信的重要環節。如果兩岸在軍事安全互信機制方面取得進展，將有助於推進兩岸

政治互信的建立。軍事安全互信機制的發展過程中必然會觸及到政治層面的互動協商。可見兩岸要建立軍事安全互信，就必須進行某種程度的政治性協商。從這個意義上講，軍事安全互信機制既可以作為政治互信的組成部分，也可以成為推進兩岸和平發展的奠基石。

三、軍事安全互信機制有利於降低兩岸衝突的風險，維持台海的和平與穩定。長期以來，兩岸在軍事上是對峙狀態。特別在幾度台海危機情勢緊張的時候，雙方更是劍拔弩張。對於中共而言，不能維持台海長期有效的和平與穩定，不能具體的化解兩岸長期的敵對與軍事對峙，將威脅中國大陸現代化發展所需要的相對安全環境，甚至成為中國大陸未來整體發展的重大阻礙。兩岸軍事安全互信機制的建立，可形成一套軍事預警或危機控管機制，大大降低兩岸軍事衝突的風險，也有利於在危機發生期間降低險情。其次，它將有利於維持台海地區的穩定和現狀。兩岸建立軍事安全互信機制可達到穩定台海局勢目標，有助於中國抓住難得的歷史發展機遇，實現其「和平崛起」大戰略。

四、推動建立兩岸軍事安全互信機制，從而結束兩岸敵對狀態，簽訂和平協議。結束敵對狀態是軍事安全互信機制建構過程中的重要標誌，和平協議則是包括軍事安全互信在內的兩岸長期和平保障。北京認為至今兩岸敵對狀態並未正式結束，兩岸的敵對狀態仍然在某種程度上維持著。這種敵對狀態是 1940 年代中後期中國內戰所造成的。²⁸持續長達 60 年的軍事對峙，是兩岸關係的不穩定因素，這種敵對狀態顯然不利於兩岸關係之正常化發展，而結束兩岸敵對狀態是兩岸各種關係正常化的開端。結束敵對狀態，使「內戰狀態」完全結束；簽訂和平協議，可免除兩岸之間的安全威脅，保障長期和平，各種交流才能完全正常化。因此，積極推動兩岸在軍事領域的互信機制，通過雙方在軍事上的互信和共識的建立，為早日結束兩岸敵對狀態及簽訂和平協

²⁸ 胡錦濤在「胡六點」之第一點中表明：「1949 年以來，大陸和台灣儘管尚未統一，但不是中國領土和主權的分裂，而是上世紀 40 年代中後期中國內戰遺留並延續的政治對立。」

議創造有利條件。

五、推動兩岸建立軍事安全互信機制以排阻國際勢力對台灣問題的干擾和介入。²⁹北京一向強烈反對美國長期以來對台出售武器，認為美國對台軍售是破壞兩岸建立軍事互信的主要障礙。此外，北京也認為，美日安保同盟的戰略目的之一就是協助維持兩岸的軍力平衡，這也是影響兩岸軍事互信機制建立的另一戰略阻礙。而且北京十分瞭解，儘管美、日等國希望兩岸能夠通過和平對話來解決雙邊分歧，但並不願見兩岸達成真正的和解和走向最終的統一，只是希望長期維持兩岸分離的穩定現狀。美國、日本等國際勢力一方面不希望兩岸發生衝突和戰爭，因為會直接衝擊到他們在台海地區的戰略利益和經濟利益。換言之，美國一方面希望維持台海的穩定與和平，另一方面，又不希望台海的走向超出美國的控制，而損害美國的利益。北京冀圖以建立兩岸軍事安全互信機制和簽署和平協定，來削弱美、日在兩岸之間產生的平衡力量，使美國對軍售台灣的顧慮增加或喪失著力點，從而減少與排除國際因素對其解決台灣問題的干擾和介入，甚至希望藉此改變東亞地緣戰略的原有格局。

六、兩岸軍事安全互信機制之最終目標是「實現國家完全統一」。就北京而言，「實現國家完全統一」是個相當複雜且高難度的問題，須有

²⁹ 2009年6月24日國台辦主任王毅在美國會見了國務院副國務卿史坦伯格(James Steinberg)和白宮國家安全委員會亞洲事務主任貝德(Jeffery Bader)時特別表示，「台灣問題是中國的內政，應由海峽兩岸中國人通過協商加以解決……，希望美方在台灣問題上恪守一個中國原則，繼續反對和遏制『台獨』，支援兩岸關係和平發展」。王毅也重點闡述了中方在美售台武器問題上的關切和立場。史坦伯格和貝德都讚賞兩岸關係取得的進展和兩岸雙方為此作出的努力，表示美方將繼續堅持一個中國政策，支援兩岸進一步深化各領域合作，歡迎兩岸商簽經濟合作框架協議，樂見雙方探討建立軍事安全互信機制。這是中方近年來第一次向美方重提，「台灣問題是中國的內政，應由海峽兩岸中國人通過協商加以解決」，此言明白告訴美國，不要再插手兩岸的事，兩岸可以自己解決自己的事。國台辦〈王毅會見美政要美方樂見兩岸建軍事互信機制〉，http://www.gwytb.gov.cn:82/gzyw/gzywl.asp?gzyw_m_id=2042。

長期的戰略規劃與實踐，並非短期內可竟其功。如前所分析，中共推動兩岸建立軍事互信機制，實為其從「和平發展」到「和平統一」整體戰略的關鍵點和突破口，最終的目的就是胡錦濤在 2009 年十一中共建國 60 週年國慶講話中所揭示的，在「一國兩制」的方針下推動兩岸關係和平發展，「實現祖國完全統一」。

伍、當前兩岸建立軍事互信機制的困難與問題

雖然兩岸對推動信心建立措施及建構軍事互信機制的倡議與討論一直不曾間斷，但礙於雙方長期的政治對立而無法實踐，以致兩岸關係與台海安全仍處於一種不穩定的狀態。關於建構兩岸軍事互信機制或推動兩岸信心建立措施的實踐路徑，主要有兩種論述：一是政治路徑，二是軍事路徑。³⁰政治路徑主張先進行政治領域的互信建立，再推展至軍事領域。目前兩岸的最大困境就是政治上的僵局，唯有政治互信問題妥善處理後，兩岸軍事互信機制才可能發展。軍事路徑則認為，兩岸應先避開高階政治問題，擱置爭議，單純從軍事領域的信心建立為起點，基於避免兩岸軍事衝突的功能性目的，進行低層次信心建立措施（如透明性措施、溝通性措施）的規劃與互動，在逐步累積互信的基礎上，進而化解兩岸政治僵局。綜上所述，筆者認為應同時由政治領域與軍事領域兩路並進，雙向探討。軍事互信雖有利於避免軍事衝突、降低安全困境並促進兩岸政治和解，但兩岸軍事互信必然要有一定程度的政治互信為基礎方能展開。因此，政治領域與軍事領域這兩個方面必須是並行的，否則兩岸和平與台海安全就可能會落空。

馬英九政府上任二年多來，兩岸關係在「九二共識」的基礎上恢復制度性協商，以「先易後難、先經後政」的方式，完成六次「江陳會」。在

³⁰ 陳先才，前引文，頁 28。

和平發展為最高指導綱領下，兩岸關係如陳水扁時代的對抗甚至幾近兵戎相見的情況不致再發生，兩岸軍事安全互信機制的問題也被北京納入「戰略機遇期」來思考。北京認為，這是推動兩岸關係和平發展難得的歷史契機，沒有比在當前已累積的共同利益的基礎上，使雙方關係發展有更多的機會與可能性。在胡六點呈現出把握機遇與高度期待的背景之下，北京屢屢在政治議題上流露急切感，涉台官員利用各種場合強調兩岸應協商基本的分歧與難題，如政治定位、軍事安全互信機制等問題。³¹

不過，自 2008 年胡錦濤提出「胡六點」以來，馬英九總統始終沒有清晰正面回應。³²值得重視的是，直到 2009 年 5 月 20 日，馬總統首次於國際媒體前表示，台灣若要與大陸談判和平協議或軍事互信機制，大陸必須先撤除指向台灣的 1000 多枚飛彈。2009 年 5 月 22 日馬總統應「戰略暨國際研究中心」之邀發表演講時說：「兩岸協商應該先易後難，所以應先有 ECFA（兩岸經濟合作框架協議）再有 CBMs（信心建立措施）。³³接著，馬總統在 10 月兼任國民黨主席之後受訪表示，榮譽主席連戰和對岸領導人胡錦濤在 2005 年達成的「共同願景」中，有兩岸和平協議和軍事互信機制，「但這兩個議題，我們覺得談判的時機還沒有到」。「因為兩岸現在並沒有劍拔弩張，目前並沒有需要進行政治性談判，甚至建立兩岸軍事互信機制的急迫性。」³⁴

此外，台灣國安高層亦藉由國際學術研討會，釋出兩岸啟動政治性對話之前，必須處理並完成「三項準備」（簽訂兩岸 ECFA 與 MOU、國內

³¹ 中共台辦發言人李維一於 2009 年 4 月 30 日表示，兩岸關係問題的癥結，就是「兩岸間固有的政治、軍事分歧，若不解決，將成為兩岸關係的瓶頸，對這些難題不能回避」。2010 年 3 月 17 日，大陸國台辦發言人楊毅在例行記者會上指出，大陸贊成兩岸適時針對建立軍事安全互信機制展開磋商。

³² 陸委會主委賴幸媛曾多次表示，對包括軍事互信機制、和平協議等議題協商的主客觀條件尚未成熟，現階段兩岸需要累積更多的互信，我方對於政治性議題的協商並不排斥，但也未預設時程表。

³³ 〈馬回應胡六點 兩岸先經濟再軍事〉，《中國時報》，2009 年 4 月 23 日。

³⁴ 李志德，〈馬英九：兩岸政治談判 時機未到〉，《聯合報》，2009 年 10 月 18 日。

對政治談判的共識、國際社會理解)的訊息,³⁵間接揭露我方對兩岸政治性協商進程的前提條件,並為馬總統所提關於兩岸軍事安全互信機制、和平協議等議題協商的時機尚未成熟之宣示言論做出註解。誠然,以台北的立場、利益和所處的內外環境來看,這「三項準備」的提法可謂相當務實理性,對內對外都具有說服力。2010年5月25日台北國防部聲明,兩岸軍事互信機制的推動,必須遵循政府的兩岸政策,依「先易後難」、「先急後緩」、「先經後政」的原則,逐步推動。³⁶

顯然,台北方面對建構兩岸軍事互信機制,採取的是審慎保守的態度。筆者認為,即使所謂的「三項準備」皆完成到位,兩岸建立軍事互信機制、簽訂和平協議等政治性協商仍然難以順利開啓。主要的理由是,兩岸之間尚缺最起碼的政治互信,而政治互信是推動兩岸軍事互信機制的重要前提。克勞塞維茨在其著作《戰爭論》中指出,軍事是政治的延續,政治指導軍事,軍事支持政治。據此可知,建立軍事互信機制就本質上而言是一個政治問題。政治互信是軍事互信的基礎,如果沒有相互信任的政治基礎,建立軍事互信就如同空中樓閣一般。所以,兩岸要建立軍事互信機制,亦當具有相當的政治互信;政治互信是安全互信的基礎,而軍事互信則是政治互信的支柱。綜言之,軍事互信須建立在政治互信基礎之上,推動軍事互信機制有利於促進政治互信,兩者彼此連動,互為因果。

雖然兩岸雙方均有相對安全需求的認知,也不斷釋放政治善意,但因兩岸長期缺乏政治互信,使保障相對安全的具體作為始終無法開展。其實,兩岸之間也曾努力推動構築雙方政治互信的基礎(例如國統綱領、國統會、兩會制度性協商與簽訂協議,以及所謂「九二共識」等成果)。不

³⁵ 2009年10月16日,在亞太和平基金會與美國戰略暨國際研究中心合辦的學術研討會中,亞太基金會董事長趙春山透露,兩岸在啟動和平協議或軍事互信機制談判之前,我方必須先完成簽訂兩岸ECFA與MOU、國內對政治談判的共識、以及國際社會理解的「三項準備」。李志德,〈兩岸政治對話 我拋三條件〉,《聯合報》,2009年10月17日。

³⁶ 王光慈,〈國防部:兩岸軍事互信條件尚未成熟〉,《聯合報》,2010年5月26日。

過這些努力與成果，卻因之後發生的兩岸政治對抗，以及對雙方政策作為的誤判而遭完全破壞。但是雙方企圖創造相對安全的需求與動機仍然存在，這也是當前兩岸關係恢復協商的重要基礎。如果雙方均有意務實地推動兩岸軍事互信機制，那麼強化政治互信則為必要條件。

自 2008 年 3 月迄今，大陸對台表達的政治善意，僅止於不斷重申所謂「九二共識」的互信基礎。就北京來講，所謂「九二共識」即是「一個中國原則」的共識，而「一個中國」當然是指中華人民共和國。2008 年 4 月 29 日，胡錦濤藉著會見國民黨榮譽主席連戰時，提出「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」十六字箴言。其中「建立互信」，就是要求建立「一個中國」的政治互信，在此互信的基礎下，才可以「擱置爭議」，才能「求同存異、共創雙贏」。同年 12 月 31 日，胡錦濤提出「胡六點」的第一點就直接講明，「恪守一個中國，增進政治互信」。他更進一步闡釋：「兩岸在事關維護一個中國框架這一個原則問題上形成共同認知和一致立場，就有了構築政治互信的基石，什麼事情都好商量。」³⁷然而，北京對於馬總統所主張的「九二共識」內涵是「一個中國，各自表述」，以及「正視現實、互不否認」的政治宣示，並沒有任何正面的回應，從未予以公開認同。由此可見，目前兩岸雙方所呈現的政治善意與互信，遠不足以改善彼此相對安全的認知，遑論要進行兩岸軍事互信的對話，乃至於建立軍事互信機制了。

此外，北京推動兩岸軍事安全互信機制之目標也與台北的基本認知不同。對台北而言，建立軍事互信機制、解除敵對狀態與簽署和平協議的目的是避免兩岸衝突，使北京放棄對台使用武力，維持與鞏固和平穩定的台海現狀；但就北京來說，推動兩岸軍事安全互信之主要目標為如上述之鎖定一中原則、正式結束內戰狀態、排阻美國對台軍售等等，最終達成「實現國家完全統一」。兩岸對建立軍事互信機制的目標存在著巨大差異，使

³⁷ 〈紀念「告台灣同胞書」30週年 胡錦濤發表重要講話〉，前引文。

兩岸談判軍事互信機制，成爲現階段不現實的期待。而且，從雙方對此議題的操作來看，除了各自堅持本身的政治立場外，且設置了實質對談的前提，因此要建立兩岸軍事互信機制確實障礙重重，而始終流於紙上談兵。

陸、結語

兩岸政治互信的不足，是雙方要在短期內達成「和平協議」或「軍事互信機制」協議的根本困難。但兩岸當局若不願跨出一步建立和增進彼此的互信，那麼兩岸關係將停滯不進，台海和平的遠景恐難實現。爲了要把握當下的歷史機會，兩岸當局均希望能擴大交流合作，祛除彼此的敵對意識，進而推展兩岸關係的正常化與制度化。特別是兩岸在去年六月簽署了經濟合作框架協議（ECFA），標誌著兩岸經貿關係正常化和制度化的發展已正式步上軌道，因而大陸方面要求「政治對話」的聲音也更加升溫。去年十月，大陸國台辦主任王毅在其演講中強調：「先易後難、先經後政不是機械和絕對的。先易後難，其實是易中有難；先經後政，實際上是經中有政....目前兩岸就政治、軍事等複雜問題的商談一時還談不起來，但我們可以通過開展各種形式的政治對話來增進瞭解，積累共識；可以通過學術界的民間交流來爲將來的商談進行探討，預作準備。」³⁸這番話顯然是針對台灣內部越來越有「只經不政」或「政經分離」的傾向與氛圍表達北京的明確立場，同時也對兩岸政治對話的啓動，提出先進行學術探討與民間交流的具體建議。從長遠看，兩岸之間的政治難題無可迴避，早晚要面臨政治談判的挑戰，而建立兩岸軍事安全互信機制的相關議題，也必然會提上檯面，因此雙方都應先及早爲此做好務實規劃與完善評估。

³⁸ 2010年10月19日，中共中央台辦、國務院台辦主任王毅在紐約地區兩岸僑胞大型招待會上發表演講。〈王毅紐約演講為兩岸未來發展指明方向〉，
<http://www.chinareviewnews.org/doc/1014/8/2/2/101482274.html?coluid=7&kindid=0&docid=101482274>。

筆者以爲，兩岸必須跳脫過去的政治僵持，以具開創性的視野共同商議和規劃兩岸的互信機制。現階段在實質問題的討論上，兩岸應採取政治性議題與軍事性議題同時並進，雙向探討的方式進行。對於政治性議題主要包括有：兩岸政治定位問題、中華民國存在之地位、雙方對等形式的確定與尊重彼此政治體制的認知、台灣國際空間問題的解決等。未來若兩岸能實際推動政治僵局的逐步解決，那麼在協商過程中必能創造和累積更多的政治互信。軍事性議題方面則從降低與消除敵對意識開始，成立常設性的軍事溝通平台展開對話、設置軍事熱線與高層熱線，構建兩岸軍事危機管控機制、建立海峽和平監控機制、設立台海非軍事區域等。另外，必須加強兩岸軍事的交流與合作，特別是兩岸軍事院校的交流與合作，建立兩岸不同層級軍事領導人互訪制度，互相邀請對方參觀相關軍事演習活動等。而北京能否對這些重點議題表現真正的善意與誠意，將是兩岸軍事互信機制建構成功與否的關鍵。

在程序方面，雙方應該採取先易後難、由小到大、由低到高、循序漸進、分步實施的方式，適時加以推動。所以透過第二軌道非官方的接觸和討論是必要的過程，先由專家學者以及退役軍官之間展開第二軌道的對話，避開兩岸政府的政治歧異與僵硬立場，以利雙方建立共識和增進互信。更具功能的管道是，兩岸的研究機構與智庫可以進行議題的合作研究，在合作的過程中彼此理解、聚同化異，這會是較具激發創意與成果的初步型式。我方還應鼓勵學者專家針對台海安全保障機制與兩岸建立軍事互信的作法，提出大膽創新的主張，透過媒體加以論述，積極影響大陸方面對此議題的觀點。

雖然一年多來，兩岸的民間交流與軍事論壇的相繼召開，³⁹已使關於

³⁹ 近一年多來，兩岸通過退役將軍的交流活動，推進了兩岸軍人的交往。2009年11月，在台北舉辦的「兩岸一甲子」研討會對兩岸政治、安全議題進行了有益的意見交換與探討。曾任中共中央軍委辦公廳主任的李際均等一行獲邀訪台，為兩岸軍事交流邁出第一步。2010年4月初，台灣退役將領代表團在訪問北京，受到了大陸軍方高規格接待，顯示中共高層推動兩岸建立軍事互信，從退役將領做起進入實質階段。2010年5月初，一

兩岸軍事安全互信機制的討論逐漸熱絡。但必須理解的是，以目前台灣內部的政治形勢與外部的戰略環境而言，兩岸發展軍事互信機制的條件並不成熟，這也是造成馬政府面對兩岸政治、軍事議題，採取低調迴避的客觀因素。兩岸應共同認知，若現階段雙方進行政治性協商，是為探索兩岸政治關係的新現狀，不是決定兩岸政治關係的終局安排。而建立軍事互信機制則是兩岸由敵對轉向和平的一個過程，現階段務實的作法是積極創造條件，先為兩岸軍事互信機制的建構提供有利的環境。雙方應該要實事求是，解放固有思維：從客觀實際出發，突破自身思想與實踐的侷限性，更新觀念，與時俱進。更而能相互體諒對方內、外環境的壓力，尊重彼此的核心利益，俾建構出正常化、制度化、可持續發展的兩岸關係。

場名為「中山黃埔兩岸情論壇」在台北召開，台灣將有包括前總政治作戰部主任許歷農等約 50 名台軍退役將領參加，大陸方面則有周恩來等多名中共元老的親屬與會，是兩岸歷來規模最大的軍事將領交流。

