

兩岸軍事互信機制



主辦單位：玉山周報
 協辦單位：台灣北社、台灣智庫、台灣教授協會、台灣國辦公室、台灣戰略學會、台灣國際研究學會、
 民主太平洋聯盟、國家展望文教基金會、國防政策與戰略研究協會、台灣政經戰略研究文教基金會
 時間：12月25日下午2點
 貴賓：呂秀蓮（前副總統）
 主持人：蘇進強（前國安會諮詢委員）
 引言人：翁明賢（淡江大學國際事務與戰略研究所所長）
 顏建發（清雲科技大學國際合作處處長）
 與談人：蔡明憲（前國防部部長）
 洪陸訓（政治作戰學院政治系教授）
 陳文政（淡江大學國際事務與戰略研究所兼任助理教授）

蘇進強：虛實不清、缺乏善意

國共之間有一個「333」的陽謀，也就是3年內，透過3個平台，簽署3項協議（ECFA、軍事互信機制及兩岸和平協議）來達成兩岸統一。這些議題不僅攸關台灣未來的發展，也攸關台灣主權是不是能夠確立。這些議題中，「軍事互信機制」是今天的主題。在兩岸主權不對等，軍力不對稱，人民信心不足的情況之下，兩岸軍事互信機制應如何建立與推動？



■蘇進強

從2005年起，中國開始主動與台灣討論軍事互信機制，宣傳兩岸應結束敵對狀態。在此之前，其實國內學界早已廣泛討論過，但中國卻相應不理。因此，我們必須明察，北京近幾年的宣示，到底是「虛」是「實」？

坦白說，自2005年以來，中國人民解放軍的對台軍事演習並沒有減少。只不過，過去是「敲鑼打鼓」，現在則是「隱而不宣」。對於與台灣建立軍事互信，到目前為止，僅有政策宣導，未見具體善意行動。

所謂的「一國兩制」，「兩制」是工具，「一國」才是中國的目的，因此在「一中原則」之下的軍事互信，到底是什麼樣的一個機制，值得大家關心與探討。

呂秀蓮：國共「終極統一」階段性政策

早在玉山周報第七期，就首先揭發國共有「333」的陽謀。這一論述，截至目前，沒人挑戰，也沒人否認，反而引起社會更多的注意。

2004年3月20日，民進黨政府舉辦的公投，其實已訂下兩岸要和平穩定發展的真正基礎。當年的「對等談判公投」是政府為了徵詢人民對兩岸進行協商談判的看法，匯聚國人共識，推動兩岸「和平穩定的互動架構」，謀求兩岸人民福祉。其決議文提出「一個和平原則與四大議題」，四大議題包括「建立協商機制、對等互惠交往、建構政治關係、防止軍事衝突」。

這是歷年來，政府首度透過嚴肅的公投方式，提出防止兩岸軍事衝突的宣示。該次的公投，由於國親兩黨杯葛，無法通過，但仍獲許多人支持，彰顯陳水扁前總統在國家政策施政上的一個重要新方向。



■呂秀蓮

在公投之後，2004年5月20日，陳前總統在就職演說中指出，未來兩岸關係發展，應以一個原則及四大議題為主軸，也就是說，公投雖然沒有通過，但在當選連任的就職演說中，重新確認公投中所提的基本原則。

接著在當年10月10日，陳前總統在國慶致詞時更進一步表達「兩岸正式結束敵對狀態」、「建立兩岸軍事互信機制」、「檢討兩岸軍備政策」及「形成海峽行為準則」，也就是說，2004年陳前總統最大的心願之一，就是推動兩岸和平穩定的互動架構。

而當年國防部發表的國防報告書，也針對軍事互信機制，提出三個階段的規劃——近程：「互通善意，存異求同」；中程：「建立規範，穩固互信」；遠程：「終止敵對，確保和平」。

顯而易見，「兩岸和平穩定的互動架構」是在陳前總統與我的任內大力推動的，這也足以駁斥坊間批評民進黨沒有中國政策的論述。而弔詭的是，假如2004年陳前總統任內推動的「對等談判公投」通過的話，現今的兩岸關係發展，不知會呈現怎樣的狀態。

2005年3月14日，中國正式通過「反分裂國家法」，舉世譁然。但當世界將焦點放在第八條規定的同時，我則認為第六條及第七條更

分化台灣的統戰騙局

顏福順

重要——這是北京的「台灣關係法」，以北京的角度來建構與台灣的关系。

這其中跟今天主題有關的條文有第六條第五項「鼓勵和推動有利於維護台灣海峽地區和平穩定、發展兩岸關係的其他活動。」；第七條「國家主張通過台灣海峽兩岸平等的協商和談判，實現和平統一。協商和談判可以有步驟、分階段進行，方式可以靈活多樣」。

到了2008年12月底，中國發表了「胡六點」，其中第六點提到：「為有利兩岸協商談判，兩岸可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，可以適時就軍事問題接觸交流，探討建立軍事互信機制問題，以利穩定台海局勢，減輕軍事安全顧慮。」但也強調，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，建構兩岸關係和平發展框架。這些，都可以作為今天討論的基礎與參考。

陳前總統時期的兩岸政策，在當時雖遭泛藍杯葛及中國惡意反對，但人民普遍認為扁政府的終極目標是「主權獨立」，因此基本上是支持的。現在的馬政府時常抱怨，為什麼延續扁政府的政策，卻被人民指責；差異就在人民對馬政府的不信任，認為其終極目標是「統一」。

換言之，如無政治信心，軍事互信機制要如何確立？總歸一句，軍事互信機制，對民進黨來說，是希望如果不能確保獨立，但起碼作為維持現狀的工具，但對中國與國民黨而言，卻是達成「終極統一」的一個階段性政策而已。

翁明賢：現階段應「只說不作」

從2005年以來，「連胡」進行所謂的「國共合作」與「國共對談」，提出「連胡公報」六項願景，包括政治、經濟及軍事等。國民黨從在野時期，就已經開始建構如何與中國共產黨進行更進一步的交流。在建立兩岸軍事互信機制上，雙方也作了很多伏筆。

一般分析兩岸「軍事互信機制」問題時，常有以下幾個議題：

第一，一般認為，只有國與國之間，才有軍事互信機制的存在，而兩岸之間是否已經確立國與國的關係，尚有討論空間。由於北京不承認台灣的主權地位，因此兩岸是否能建立「軍事互信」，大家都在探討。但是由中國主動提出，可看出，北京是由一個兩岸戰略的高度，來思考軍事互信機制問題。北京要談的「兩岸軍事安全互信機制」，是被當作一項籌碼來使用，而非目的。

第二，近年來中國軍事現代化，軍力呈跳躍式成長，造成兩岸軍力失衡，如果進行所謂軍事互信的話，對解放軍來說，是否有可能是限定北京對台動武的紅線，限制了北京對台動武的能動性與自由度，使解放軍面臨綁手綁腳的窘境。再加上未來如果台海有事，面對外力的介入，此一機制是否將影響解放軍軍事行動的彈性？

第三，兩岸如無政治互信，何來軍事互信？事實上，產生這種疑慮的原因在於，軍事互信屬於高度敏感性事務，如沒有政治性的保證，就難以有效執行。但從另一角度觀之，如果如此高度複雜的軍事互信機制都能建立互信，就更能夠促進其他政治、經濟等機制的建立。

第四，如何確保軍事互信機制的基礎，對於每個國家來講都不一樣。對於小國來講，如果有國際勢力的介入，就能增加參與的信心。以1973年的「歐洲安全與合作會議」建立信心措施為例，就是一種集團式的、相互保證的途徑。就兩岸而言，基於國內政黨的共識不足，任何互信措施都將牽扯統獨議題，運作困難。

第五，除了國際（第三方）的保證之外，兩岸軍事互信機制也將牽動亞太戰略格局的發展，啟動東亞安全局勢的變化。就台灣而言，若有美日的參與，台灣將



■翁明賢

會更有信心來與北京討論軍事互信機制。

談兩岸軍事互信機制，我們必須瞭解台灣要什麼？兩岸對此，在戰略目標與戰術目標上，考量不同，操作的途徑，也不盡相同。政府必須瞭解，軍事互信機制不僅是一個兩岸互動的過程，還要思索如何在這樣的過程中，使台灣獲得更多安全保障。因此，在台灣內部共識尚未形成之際，兩岸軍事互信機制應該「只說不作」。

顏建發：簽訂軍事互信機制 將分化台灣

和平穩定是人人都祈求的，但我們必須問，到底中國想要什麼？為什麼此時提兩岸軍事互信機制？這其中，包含了那些前提條件？中國為什麼需要與台灣維持和平穩定？弔詭的是，台灣並沒有飛彈或核武對著中國，基本上並沒有威脅中國和平穩定的問題存在。



■顏建發

中國最早提兩岸軍事互信措施，是在2005年的「連胡會」及「宋胡會」。但為什麼不跟當時執政的民進黨政府提呢？很簡單，因為連宋都接受「一中原則」，認同台灣是中國的一部份。這也可看出，中國在談軍事互信時，是有條件的，即「一個中國」原則。

但為什麼現在又提？去年底胡錦濤發表的「胡六點」，也只是表明要「探討」建立軍事互信的可能性而已，也就是說，中國還要再觀察國民黨執政後，對於「一中原則」的接受程度。顯然，中國目前認為，台灣政府認同「一中原則」的氣候已經形成。

中國認為，兩岸經濟文化交流熱絡了、教育也即將開放，只剩下「台獨」與「軍事」。

於是這些目前台灣內部最「硬」的區域，成了中國目前最想突破的障礙。試問，當這些障礙都被突破後，台



■2005年以來，中國人民解放軍對台軍事演習並未減少，與台灣建立軍事互信只是說說而已。

（翻攝自網站）

灣還剩下什麼？我們發現，國內青壯派軍事將領，已漸漸可接受「一個中國」思想，敵我意識大幅模糊，這是台灣的危機。

此外，建立軍事互信機制，也可直接分化台美關係。因為目前能提供台灣武器及保護的就是美國，然兩岸若有軍事互信存在，美國在台的角色將逐漸淡化，與中國和台灣的關係，將更加微妙與敏感。

台灣對中國並無軍事威脅，但中國卻在這個時機提出兩岸協商軍事互信機制，大有問題！中國內部的學者也經常在提，目前的這一個 50～60 年齡層的領導班子是最特殊的，他們經歷了文化大革命，表現於外的行為是很會串連、文鬥武鬥相當在行，同時也是非常黑心的，被稱為「喝狼奶的一代」，在這樣的一個背景之下，當這些人喊出的「和平口號」時，執政黨必須謹慎思考其中背後的真正意圖與陷阱。

當台灣都繳械後，所謂「兩岸和平」，就只是看中國何時要把台灣吞掉而已。雖然目前執政黨提出所謂的「豪豬理論」防禦政策，但若這隻豪豬被關在鐵籠子裡，那就枉有一身利刺，無用武之地，只能等死。因此，對於執政黨，我建議要多一點謀略，不要在中國「和平穩定」口號的迷惑下，斷送台灣主權及 2300 萬人民的幸福。

蔡明憲：不能在被威脅下與敵人談判

在民進黨執政時期，陳水扁前總統於 2004 年 5 月 20 日就職演說中，說明未來兩岸關係的發展，應以「一個原則一和平原則」，「四大議題—建立協商機制，對等互惠交往，建構政治關係，防止軍事衝突」為主軸。之後，國防部在阿扁總統的指示下，就兩岸軍事互信機制，提出可行性評估報告。2005 年的國防報告書中，對此提出了短、中、長程的規劃。

對於兩岸「軍事互信機制」的因應與作為，我方可向中國提出幾點要求：

1. 要求中國立即撤除（不是撤退）所有面對台灣的飛彈，以表示中國的初步善意；
2. 要求中國繼續維持軍機、軍艦及潛艇不逾越台海中线，以避免誤判，避免意外軍事衝突；
3. 要求中國軍事透明化，包括軍事演習、國防預算等國防政策，以避免雙方誤判衝突；
4. 要求中國公開承諾不以武力犯台，以終止敵對，確保和平；
5. 要求中國尊重台灣事實主權，兩岸和平共存共榮。



■蔡明憲

當中國對這些要求做出回應後，政府可藉之判斷中國的意圖善意，再從容做出回應。此外我亦誠懇建議政府，在適當時機可考慮：

1. 爭取台灣社會輿論及朝野對兩岸「軍事互信機制」前提的充分了解與支持。重申並依國防法力行「軍隊國家化」；「國防自主化」；「全民國防」等政策，並強化「國軍聯合防衛戰力」及激勵「國軍士氣」，做為台灣與中國談判建立兩岸「軍事互信機制」的籌碼與後盾；
2. 當中國公開宣佈撤除所有對台飛彈部署時，基於戰略考量，我方可考慮宣佈金門、馬祖及其近岸海域「軍事中立化」，並以海巡署及警政署負責海上及外島治安。國軍除留駐維護外島必要安全軍防外，逐漸撤出外島。同時，我方可要求中國解放軍釋出善意，對浙江、福建沿岸為相對「軍事中立化」地區；
3. 當中國公開宣佈放棄以武力犯台時，我方可考慮主動宣佈結束兩岸敵對狀態，並願就「軍事互信機制」、「防止軍事衝突」、「海峽軍事行為準則」等議題與中國共同協商。我方並就中程及遠程的簽定協議過程中，事先取得立法院的同意，必要時，透過公民公投，取得全民的授權與支持。

兩岸軍事互信機制的建立，必先提升強化台灣的防衛戰力，並事先取得台灣人民及立法院朝野的共識與支持，然後才能與中國談判，如何把此機制建立在雙方的善意及互信的基礎上，以謀台海和平共存共榮。

此外，未來兩岸軍事互信機制的互動，必須堅持維護台灣主權、確保台灣安全及台灣人民福祉等大前提目標。為落實並確保上述目標，如能獲取美國、日本及東南亞國家的認同與支持，則兩岸軍事互信機制的建立，將可成為亞太區域安全合作及和平穩定的重要基石。

美國前總統甘迺迪在處理蘇聯在古巴飛彈的危機時曾說：「我們不怕與敵人談判，但不能在被威脅下與敵人談判」，這正是我們當前應有的心態與立場。

洪陸訓：循序漸進，先易後難

兩岸尋求建立「軍事互信機制」，乃假定彼此存在著不信任感和不安全感，因而積極尋求增進互信，進而建立安全機制。因此，推動兩岸軍事互信機制，一方面具有實質上相互信任，獲得安全的積極效果；另一方面具有象徵性的政治意涵；亦即相互承認兩個在國際上各擁有自主性權力的政治實體的存在。在



■洪陸訓

這種情況與認知之下，兩岸軍事互信機制的建立，其意義是正面的，積極的。兼具形式上的政治性象徵意義，以及實質上的安全性保證效果。

國防部 2004 年國防報告書，是基於「預防戰爭」的戰略構想而規劃的，企圖透過近、中、遠程，循序漸進，建立軍事互信機制。最近兩岸領導人同時呼籲推動此一機制，國防部也表明已規劃好，並且等候政府在政治互信建立後，隨時可奉指示推動。至於如何去準備和推動，則需要進一步持續研擬，充份溝通，取得內部共識。國防部的規劃較偏重軍事性措施，雖然具體可行，但要有效的推動和落實，還需更周延的考量，因為兩岸關係和國際環境的複雜度高，需要更多元、更多部門的共同投入，才能奏效。相關的部門，是指與國家安全相關的國安會、安全局、警政署、海巡署、陸委會和外交部等；多元措施，是指政治、外交、經濟、文化等各方面的配合，採取以軍事為主的綜合性措施。

中共不以武力犯台，應是兩岸建立軍事互信非常重要，且具有指標性作用的關鍵措施。陳水扁時期，中共要求「不獨、不武」，陳水扁主張「不武、不獨」，「不武」即要求中共先撤除對台的飛彈部署。馬英九提出「不統、不獨、不武」，同樣要求大陸先宣稱放棄對台用武，撤除飛彈部署，再談建立 CBM。陸委會主委賴幸媛在日前（12/22）會見陳雲林時，進一步要求大陸應撤除針對台灣的重兵部署。相反地，大陸一直要求台灣先放棄台獨，或「法理台獨」，並接受一個中國原則，才談軍事互信的建立與和平協議的簽訂。

明顯地，兩岸互信的建立需要彼此作出相當程度的退讓，兩岸的各自堅時，不論是基於立場或是作為談判的籌碼，都有其合理性與合情性，但是如果各自堅持己見和立場，則不可能促進互信機制的建立。

不過，關於台獨的追求，是台灣部分人民的政治理想，在民主社會中是其政治自由的追求，如果它能獲得台灣大部分人民的贊同，則不論中共不同意，台灣 2 千 3 百萬民意，應受尊重。當然，如果台灣人民選擇統一作為未來發展的選項，也應受尊重。台灣政府的政策與國家安全發展走向，是以民意為依歸，大陸應瞭解和尊重這一點。

兩岸在沒有建立有效的具有法制規範性的軍事互信機制之前，在推動過程中，台灣不可能不顧國防安全，亦即不可能不適度地採購武器和整軍備戰。大陸方面至目前為止，在談到此一議題時，除了要求美國停止對台軍售以外，也要求台灣放棄「贖武政策」，因此，軍購、軍售與否，同樣成為兩岸爭執點。但是否仍然需要各持立場？是否可以相互作出某種程度的讓步？顯然有討論和協商的空間。

軍事互信機制是國家整體安全機制的一部份，它的推動需要循序漸進，先易後難，非傳統安全、非軍事性的救災、人道救援等措施，當然可以作為初步的互信措施。事實上，兩岸間已有出動軍人和軍事設備協助對方救災的實例，例如，海軍協助海峽船難救助；大陸曾表示有意協助亞丁灣台灣商船的安全維護等。台灣方面，在今年 88 水災以後，國軍也將災害防救列為國軍核心任務之一。這一類的軍事行動是屬於不需動用大規模軍力、非戰鬥性和少傷亡性的措施，兩岸可透過這類互助逐漸建立互信。

陳文政：國共政治操作 愚弄台灣人民

台灣在看待軍事互信機制這個問題上，充滿太多的迷思。台灣推動 CBM 歷經了三個階段，從李登輝、陳水扁到馬英九，都各自犯了不同的錯誤。

第一個階段是 1990 年到 1996



■陳文政

年期間，我稱為「劇烈起伏期」。1991 年台灣制訂國統綱領，其中提到「兩岸要摒棄敵對狀態，並在一個中國的原則下，以和平解決一切爭端，以利進入互信合作階段」。這是台灣在 1990 年至 1996 年以國統綱領為基礎，也是以「一個中國」原則為基礎所做的信心建立機制的規劃。

這個論述基本上跟中共的論述是一致的，因此中共主席江澤民立即在 1996 年表示，中共願意與台灣雙邊互派代表，就正式結束兩岸敵對狀態，逐步實現和平統一進行談判。

這一階段李登輝所犯的戰略錯誤是，1990 年初蘇聯解體，政府研判中國可能跟著蘇聯垮掉，我們或許可以利用 engage 的方式，讓中國和平演變。但是經過數年後發現，中國是無法被台灣演變的，此時因為台灣與中國交往過深，反而變成台灣經濟被中國拉著走。因此，1994 年以後，建立互信措施的政策，反而開始倒縮，例如 1995 年政府提出的「戒急用忍」政策，並引起「江八點」激烈的回應，以及 95、96 年的台海危機。

第二階段為 1996 年至 2008 年期間，我稱為「孤掌難鳴期」。由於 95、96 年的台海危機，引起國內學界廣泛的討論，2000 年陳水扁當選總統之前，就曾提出「信心暨安全建立措施」的規劃，表明要採取多邊、主動的信心建立措施。隨後 2004 年國防部也據此規劃了軍事互信機制推動進程。

這一階段所犯的錯誤是，當時我們認為這是

基於善意，可以達成兩岸和平穩定，但是中共並不是這樣思考的，中共視信心建立措施為中國達成完全統一的一個階段性手段，雙方遂變成在不同的基礎上，來進行爭辯。也就是雙方高喊信心建立措施，但在缺乏高度共識的情形之下，變成是雙方累積「相罵本」的情況。

比較這兩個階段處裡信心建立措施的方式，我們可以看出，第一階段主要是以國統綱領為架構，也就是以一個中國原則為基礎，先尋求兩岸的政治安排（終局安排），待此一上層架構確立之後，再往下處裡軍事互信等議題。第二階段則正好相反，主要以 2004 年國防報告書關於互信機制的規劃為基礎，由下往上，先擱置政治上的爭議，由下層枝節性的協議開始發展，再慢慢往上。

第三階段為馬英九政府執政時期，我稱為「投石問路期」。馬英九政府在處裡兩岸軍事互信機制此一議題時，雖也是由下往上去建構，但處理的議題只有一個，就是「撤除飛彈」。就談判上來說，是比較容易談的，但是就算好談，問題是，中國要不要跟你談？台灣拿什麼談？

兩岸若要拉近彼此結構的差異性，促進簽訂軍事互信機制的可能性，有兩個可能方式，一個是降低中國對 CBM 的預期利益；一是升高不與台灣簽訂 CBM 的代價。對於後者，目前有一個契機出現了，但這個契機也同時是個危機。在中國不與台灣簽訂 CBM 可能的損失我認為有五個，一是民進黨 2012 年勝選機率升高、二是台灣與第三國建立互信措施、三是兩岸軍事衝突成本大增、四是發生意外狀態、五是美國介入。

最迫切可能發生的就是第一項。在 2009 年 7 月之前，沒有人認為這是可能的，但是 7 月之後，這個可能性卻是與日俱增，讓國民黨產生必須在兩岸關係上達陣的急迫感；和平協定則

是國民黨認為可以得分的重要議題。就北京政府而言，萬一民進黨勝選，情況只會比現在更糟糕，所以要在馬英九敗選之前，先拿個東西框住台灣，或者提供馬英九勝選的幫助。

所以，當民進黨勝選的可能性增高，執政黨會以民進黨在未來勝選執政的可能性增高，說服北京同意支持國民黨在互信措施上的提議，而中方接受的可能性就會提高。但是北京政府也不是傻瓜，他也可能要求在國民黨勝選之後有更高的回饋，這就是我說的危機。2012 年前，是國民黨力推信心建立措施的關鍵時刻，他不但有這樣的進程，也有這樣的需求。在這樣的情況之下，全民就必須張大眼睛看，國民黨會對中共做出什麼樣的枱面下交易。

目前馬政府將「撤除飛彈」作為兩岸建立軍事互信機制的唯一議題，但問題是，假設明天中國撤除對台飛彈部署，試問台灣人民會覺得比較安全一點嗎？我想是沒有。撤不撤飛彈對中國而言差別不大，就算撤除飛彈，中國同樣可以在很短的時間內擊潰台灣。

中國撤飛彈 ≠ 台灣安全

所以，中國撤不撤飛彈與台灣安不安全事實上是兩碼子事，過去我們都被這個「弔詭」給搞糊塗了。但馬英九並沒有，他現在是利用這樣的弔詭，再把台灣人民給搞糊塗。賴幸媛為何會對陳雲林要求撤飛彈？其實這句話並非是講給陳雲林聽的，是講給這次 3 合 1 選舉沒有投票給馬陣營的人聽的。

馬英九當然預期陳雲林不會有正面回應，但若是在 2012 年前能讓中國同意撤除部分飛彈、不瞄準台灣或凍結對台飛彈數量，對馬英九來說絕對是加分的。屆時他就可以自豪的宣示：他在 4 年內完成過去民進黨執政 8 年所做不到的事。所以，很明顯的這個「兩岸軍事互信機制」，只是國共的一個「政治操作」而已。 ■



■陸委會主委賴幸媛對海協會會長陳雲林提出「撤飛彈」說，被解讀為替馬 2012 年大選鋪路。（海基會 提供）