

## 全民國防與軍事互信機制<sup>1</sup>—矛與盾的辯論

陳華凱

淡江大學國際事務與戰略研究所博士生

### 摘 要

軍事互信機制在歐洲經驗的成功，不僅強化了歐洲各國互信，增加穩定及安全，也被廣泛的運用到其他地區。兩岸之間的軍事互信機制則在馬英九贏得總統大選後，又重新獲得海峽兩岸的重視，雙方都重申將在「九二共識」的基礎上，恢復包括「兩岸和平協議」的協商。顯然雙方對重啟協商充滿期待，然而事實果真如此？建立兩岸「軍事互信機制」的「互信」或者說是「信心」真存在嗎？現今兩岸尚未建立信心之際，為不確定的發展和未來的緊張關係先行準備，透過各種方式來強化己方信心與衛國意志是有其必要的。本文希從全民國防的概念意涵、理論與範疇，來釐清其核心要素為何？其與近來討論甚為熱烈的「軍事互信機制」之間，又有何相互扞格與矛盾之處？盼透過逐有脈絡的分析檢視，獲得啟示，形成共識，以維護國家安全、長治久安與永續發展。

**關鍵字：**全民國防、軍事互信機制、九二共識

---

<sup>1</sup> 「軍事互信機制」又稱「信心建立措施」或「信心安全建立措施」，中共翻譯為「建立信任措施」，國內最近則多以「軍事互信機制」或「信心建立機制」稱之。本文為行文方便，均以「軍事互信機制」稱之。

# **All-out Defense and Cross-Strait Confidence-Building Measures — A Debate on Offense and Defense**

Hua-Kai Chen

Doctoral Students

Graduate Institute of International Affairs and Strategic Studies  
Tankang University

## **Abstract**

The successful experience of confidence-building measures in Europe not only has strengthened the mutual confidence in this area but applies to other areas as well. Cross-strait confidence-building measures regained attention after Ma Ying-jeou won the presidential election. Both sides of the Taiwan Strait assert that they will return to the table of negotiation on the basis of Consensus of 1992. Obviously, both sides of the Taiwan Strait are looking forward to restarting negotiation. The fact is, however, that “mutual trust” or “confidence”, the essential foundation of building up these measures, does not exist. In this context, it is necessary for Taiwan to strengthen its forces, especially all-out defense for future conflict with China while the mutual trust between the both sides of the Taiwan Strait has not been established. This article will focus on the meaning, scope and elements of all-out defense, compare the key elements of all-out defense with those of confidence-building measures, and then analyze their contradictory situation.

**Key Words: All-out defense, Cross-Strait Confidence-Building Measures, Consensus of 1992**

## 前 言

從法國建立民族國家，實施普遍的徵兵制，建立其「公民軍隊」(citizen army)、或是「國民軍隊」(national army)起，戰爭就不再是少數特定人的專利。而科技(技術)進步所帶來戰爭型態的改變，亦使得「戰爭」不再僅限於軍事，其涵蓋層面涉及人類生活的各個層面，隨之而來的威脅也當然影響著每一個人。或有謂者論，冷戰結束後，軍事對抗已不存在，代之而起的是全球化、區域化經濟議題，國家之間互賴程度也日益增加，互助與信賴才是安全之道。是故，冷戰期間在歐洲逐步發展出來的「軍事互信機制」，不僅為歐洲帶來和平與繁榮，且被廣泛的運用到南亞、中亞、中東、非洲和拉美等地區，希望透過互信的建立來增添區域安全與穩定的因子。

在兩岸之間，1996年3月中共在台海實施演習造成緊張情勢，使國人瞭解到相互的資訊交換、溝通，可避免因誤解而造成無法收拾的結果，因而對於兩岸如何建立有效的溝通機制，以及建立兩岸的「軍事互信機制」的建議不斷，而當時的美國國防部長裴利(William Perry)也建議亞太地區，包括中共、日本、美國等強權組成國防部長聯合會議，建立定期磋商制度，以因應可能爆發的軍事危機，這正是期望採取「歐安會議」論壇之模式來促進東亞地區的安全(吳東野1996)。然自1999年前總統李登輝提出「兩國論」之後，不僅兩岸制度化談判機制和協商功能幾乎停滯，過去所建立的互信互惠亦受到嚴重創傷。雖然陳前總統也曾多次提及建立兩岸之間軍事安全互信諮商機制，但始終都只是單方面的建議與想法。直至2008年總統大選馬英九獲勝後，兩岸建構軍事互信機制的倡議才又重新獲得海峽兩岸的重視。馬英九在當選總統後的3月23日記者會中表示，要盡速推動簽署「兩岸和平協議」，希望能夠和大陸在兩岸共同市場、軍事互信和平協定，以及台灣的國際發展空間等三方面議題進行和平對談(田世昊等自由時報2008/3/24)。同年3月26日，中共國家主席胡錦濤在「布胡熱線」中拋出兩岸可在「九二共識」的基礎上恢復兩岸協商(自由時報2008/3/29)。4月12日博鰲論壇時，副總統當選人蕭萬長向中共國家主席胡錦濤傳達「正視現實，開創未來，擱置爭議，追求雙贏」的十六字方針(中國時報2008/4/14:A2)，胡錦濤則於4月29日第四次「胡連會」以「共同努力，建立互信，擱置爭議，共創雙贏」的十六字方針回應，強調兩岸應遵循2005年國共兩黨共同發佈的「兩岸和平發展共同願景」加強兩岸人員往來和經濟文化等各領域交流合作，並在「九二共識」的基礎上盡早恢復兩岸協商談判(富權2008)。馬英九總統則在就職演說中回應，將繼續在「九二共識」的基礎上，儘早恢復協商，並秉持博鰲論壇

中提出的「正視現實，開創未來；擱置爭議，追求雙贏」，尋求共同利益的平衡點。

兩岸關係看似邁向春暖花開，然而事實果真如此？所謂的「互信」真存在嗎？馬英九總統在接受印度英文戰略學術季刊「印度暨全球事務（India and Global Affairs）」2008年第4期專訪時，就強調與中國大陸建立軍事互信機制或兩岸和平協定沒有時間表，……第一要務仍在逐步建立互信基礎。（中時電子報2008/10/19）。」事實上不僅是兩岸，國際間衝突仍然不斷，戰爭的陰影並未遠離，在強調國家之間的安全要透過互助與信賴的同時，一種感到不安全的囚徒困境也再度出現。也因如此，「全民國防」成為二十一世紀世界各國國防發展的主軸，也是檢驗一個國家一旦面臨外患時，是不是能禁得起戰爭考驗的必要機制。

本文希從全民國防的概念意涵、理論與範疇，來釐清其核心要素為何？其與近來討論甚為熱烈的「軍事互信機制」之間，又有何相互扞格與矛盾之處？作者盼透過逐有脈絡的分析檢視，獲得一些啟示，形成共識，以維護國家安全、長治久安與永續發展。全文區分為五個部分逐一釐清：一、因應非傳統安全威脅的新國防概念；二、全民國防的理論範疇及核心要素；三、軍事互信機制—信心與互信的縮影；四、兩岸軍事互信機制之困境；五、信心、信任與互信—矛與盾的辯論。

## 一、因應非傳統安全威脅的新國防概念—全民國防

在國際關係理論中，安全（security）在理論的建構上是一個重要的概念；然而在現實的國際關係中，它則是一個不斷發展的概念，因應著不同的環境和對象而有不同的內涵。安全的概念不易明確界定，在不同的時空背景下，因為威脅的來源不同，對安全也會產生不同的認知與需求。全民國防就是一個因應非傳統安全威脅的新國防概念。

在冷戰時期，安全在冷戰時期受到相當高的注意，其中又以軍事安全為主要考慮（Buzan 1991）。此時期的安全研究和軍事或國防研究幾乎不分，研究內容多注重於軍事的部署、武器的研發、國家如何作戰以及動員等，這都是決策者最關切的問題。雖然如此，早在冷戰時期安全議題的內容就已開始變化，因為傳統的安全議題只限於軍事層面，被認為範圍太小，應當予以擴大，以應付更加複雜的國際關係。冷戰結束後，美國及蘇聯兩極對抗的體系消失，合作成為互動關係的前提。不過在合作的大環境之下，還是會有衝突的因素，形成合作中有衝突的現象，因此就有了建立集體安全制度或者安全對話機制的倡議。其實，早自戰爭轉變為總體戰爭的型態後，戰爭及國防就不是單純的軍事行動與軍人的責任，而

是全民的職責，國家及國防的安全也由因為安全的議題擴大，非軍事性議題成為影響國際安全的重要因素後，轉而強調包含所有層面的「綜合性安全」。

### （一）綜合性的安全概念<sup>2</sup>

當冷戰進入到中後期之時，歐洲試圖擺脫相互不安全境況，不是一種零和的一方吃掉另一方的思想，而是一種共存的思想，也就是要建立共同的安全。至1980年代時，歐洲在安全思想又有新的發展。1982年「裁軍與安全議題獨立委員會」所出版的《共同安全：一個生存藍圖》提出有關和平與安全問題之替代思考方式。儘管報告焦點仍是以軍事議題和國家安全為主，但第三世界國家之安全遭受貧窮和剝削，以及經濟不平等所造成之威脅也在報告中被提出討論。報告也指出：「共同的安全是要求所有人類生活在尊嚴與和平當中，有足夠的糧食，有能力去尋找工作，且生活在一個沒有貧窮、無匱乏的世界。」（The Independent Commission on Disarmament and Security Issues 1982）顯然，影響國家安全的議題不僅跨越國界，成為全球共同的挑戰。「共同安全」（Common Security）概念，強調相關國家應經由合作、對話、信心建立、非零合的競爭關係等途徑，致力於安全的實現與落實，但仍以戰略、國防及軍事安全為其主要內涵。

亞洲方面也出現關切軍事性與非軍事安全威脅之「綜合性安全」（Comprehensive Security）概念，尤其是東協國家在此一區域建立了「東協區域論壇(ARF)」此一多邊安全對話機制。1995年11月至96年3月，中共在台灣附近的軍事演習，也造成了東協國家對「中共威脅論」的隱憂。加上南海島礁主權的爭執，使東協國家對中共不敢經視，亟欲將中共納入一個安全對話機制，透過對話尋求共識，減少這個地區衝突的發生，並且積極推動研究「軍事互信機制」在亞太區域運作的相關問題。這些都反映出亞洲國家對協商對話的共同性及合作性安全的日益重視。

### （二）全民化的防衛概念

一般人對戰爭的誤解，就是以為戰爭是軍人的事情。雖然戰爭複雜化、高科技化的趨勢，使得戰爭也必須由專業軍人來負責，但以第二次世界大戰平民死亡人數超過總死亡人數三分之二的比例來看，戰爭所影響的領域不只是軍事方面，也包括了每個人及社會上每個領域（譚傳毅 1998, 412）。尤其一旦某些國家擁有規模毀滅武器，全球的安全體系也就不得不介入與支持個每地區的破壞力的平

---

<sup>2</sup> 「綜合安全」強調安全的多面性，此即表示對安全內涵的擴大認知，將安全概念擴大範圍包括經濟和其他非軍事層面。「共同安全」強調安全不可分割的特色，國家之間的安全是相互依賴、是共有的，必須共同維護。「合作安全」由國家間以相互合作的方式面對安全問題處理的必要性，鼓勵各國經由對話，以相互合作為基礎建立安全體制。本篇為行文方便，均以「綜合性的安全概念」涵括之。

衡力量，以協議、裁武、撤軍的談判過程來控制彼此，在這樣的網中，沒有一個國家、國民是自由的……。（夏鑄久、黃麗玲譯 2002, 288-289）。而科技（技術）進步所帶來戰爭型態的改變，亦使得「戰爭」不再僅限於軍事，其涵蓋層面涉及人類生活的各個層面，隨之而來的威脅也當然影響著每一個人。《超限戰》的作者喬良與王湘穗也認為「國家安全的領域已不侷限於傳統的領土疆域觀念，而是融合政治、經濟、軍事、外交、文化、環境、技術等大戰略領域。」「未來的戰爭將不再是純粹軍事領域內的行動，衝突本身亦將涵括人類活動的所有領域，甚至包括傳統上被視為非軍事性或與軍事無關的若干領域。」（喬良、王湘穗 1999, 157、208）從未來戰爭型態的演變而論，安全的範圍與層次擴大是必然的，而在實際操作上也朝向綜合性安全的方向發展；當然，這種以信心及互信為基礎的安全是無法作為國家安全的依賴，是故在此同時，國家也擴大了國家安全防衛的基礎與層面，全民化的防衛概念也因之興起。

事實上，各國現行的後備動員機制就是這一概念的具體實施，雖然在動員上仍有一定的限制，例如：年齡、性別等，然其主要目的即在強化人民對戰爭有可能發生的觀念，要求配合或做好應付戰爭的準備。若從近年國際上的幾次戰役中更可發現，戰爭及國防並非單純的軍事行動與軍人的責任，「全民」的概念尤其受到重視。這種實施全民化防衛最為人熟知的國家便是瑞士和以色列。以色列緊急動員時，政府利用電台連續播放動員部隊的番號，應召官兵則利用一切交通工具趕赴集結地點報到，可在 48 小時內動員 25 萬人及時投入國家緊急戰事（孫國祥 2007）。而瑞士動員的效率也異常驚人，瑞士陸軍戰時 48 小時之內，可以動員 35 萬人，空軍與防空部隊同一時間可以動員 3 萬多人；役男退伍時，個人的武器帶回家中納入民兵組織，民防體系也在全國普遍建構防禦工事，這種全民化防衛形態的國防所形成戰力，就是堅強的社會防衛（程富陽 2007）。

### （三）我國的適應與調整

我國自古即強調全民國防的概念，即使是強調「兼愛、非攻」的墨家思想，也非常重視國家防衛能力，甚至主張一旦外敵入侵，即應全國不分男女老幼，實施全民皆兵，共同挽救國家危亡的命運（李零 1992, 383-385）。先秦時代的商鞅在《商君書》農戰篇提到「國之所以興者，農戰也」，而「治國之要」是「令民歸心於農，為上守戰」，歷朝歷代也有很多農業生產組織（或人口編組）就和戰鬥組織有關，如唐代的「府兵制」，兵源即「均田制」下的農民，這就是所謂「寓兵於農」、「兵農合一」。雖然有這樣的概念及實踐的作為，但卻始終沒有明確的用詞及定義。

孫中山先生民國 10 年的「國防計畫大綱」曾出現國防教育的概念，且詳載於爾後其所著「建國方略」之中（陳武平 1986, 11），應可視為全民國防的先導

概念，但「全民國防」一詞卻直到民國 70 年代末期才出現，然而檢視相關論著則大多直接引用其名稱，很少賦予明確的定義，對於其意涵並無一致的觀點。比較接近的概念應為孫紹蔚在其《民防體制概論》中所提及的「全民防衛」一詞（孫紹蔚 1982, 70）；鄧定秩先生在其著作「泛論全民國防」認為：「全民國防，係以國防武力為中心，以全民防衛為關鍵，以國防建設為基礎。」（鄧定秩 2000, 81）這個定義點出「全民防衛」是全民國防成功與否的關鍵，全民國防似又與全民防衛劃上等號。1998 年 8 月至 1999 年 5 月，國防部委託國內學者針對「全民國防」之議題做專案研究，其報告認為「全民國防」應包含心理防衛、社會防衛、經濟防衛、民防和軍事防衛五個面向（林正義等 1999, 171）。這樣的主觀認知只是學界整理出來之歸納性的概念，實際的定義即使在政府內部也無法定調。例如國防部歷年的國防報告書中所提到的，「全民精神意志」、「全民憂患意識」、「堅定自力衛國意志」、「心理建設為動力」，「凝聚衛國意志」等，仍為一般性的用語，並未將一詞的概念明確定義，也沒有說明其實施範疇及層面為何。這種狀況直到 2000 年 1 月 29 日總統明令頒布「國防二法」（《國防法》與《國防部組織法》），其中《國防法》第三條明文：「中華民國之國防，為全民國防，包括國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務」之後，全民國防的範疇得以確認，這也揭示了我國國防之性質為「全民國防」，同時確立了全民國防的內涵，即「國防軍事」、「全民防衛」及「與國防有關之事務」三個面向。然而以上提及之全民國防內容多屬空泛，如何推展實施落實這其中的「全民精神意志」、「全民憂患意識」、「堅定自力衛國意志」、「心理建設為動力」，「凝聚衛國意志」等精神層面的項目，並無提出具體作法，但可以確定的是精神意志、心理意識在全民國防中的重要性。

2001 年 11 月 14 日公布之《全民防衛動員準備法》提出了實施方式。它律定中央各機關主管之動員準備方案計八項，其中教育部主管「精神動員準備方案」，負責的分項工作為「全民國防精神教育」，即是希望透過教育的方式，有系統的教導全民國防相關知能，讓每位國民體認國防的重要性，並具備基本的技術與能力，未來方能在國家遭逢威脅時順利投入全民防衛動員體系當中，在不同的崗位上各盡職責、奉獻專長，共同達到捍衛國家安全的目的。動員方案中「精神動員」所稱的「精神」（Spirit），並非是指「生理性」的神經（Neuro），而是屬心態（Mentality）、心靈（Mind）或心理的力量（Psychic Forces），其中也包括由理念或意識型態思考（Ideological Thinking）所引發的能量與驅動力。因此總體而言，精神動員應可被視為是一種心理與思想的動員，或可稱為是意識型態的動員（Ideological Mobilization）（彭堅汶 2001, 2），而動員管道則是結合學校教育並透過大眾傳播媒體，培養愛國意志，增進國防知識，堅定參與防衛國

家安全之意識。此外，在 2005 年 2 月公布的《全民國防教育法》也開宗明義的點出該法是「以增進全民之國防知識及全民防衛國家意識，健全國防發展，確保國家安全」為目的，希望透過學校教育、在職教育、社會教育等各種管道，強化全民國防的意識。簡單的說就是要由透過教育方式讓全民瞭解國防，進而全民支持國防，在精神意志一致後才能全民武裝起來，達到全民國防的目標。上述的二法可視為推展全民國防精神認知層面的主要法源。

## 二、全民國防的理論範疇及核心要素

### （一）從總體戰到全民國防

國防的本質自古以來就是全民的，其中差異只是隨著戰爭的規模、時間的長短、武器裝備的量能、動員的程度而稍有不同，用詞也有所差異。由全民化防衛的基礎與層面來看，其實就是一種總體戰爭。總體戰爭的現代概念可追溯到克勞塞維茨（Carl von Clausewitz）。他在《戰爭論》的開頭就開宗明義的對戰爭的本質下了一個明確的定義，認為「戰爭就是為屈服敵人，而貫徹我們意志的暴力行為。」克勞塞維茨根據拿破崙戰爭中所帶來戰爭型態和戰爭本質上的改變，指出了從那時開始，戰爭已成為「全民之事」，為人民爭取平等自由、生存權力的手段，是為全民國防的濫觴。

第一次世界大戰後，德國前參謀總長魯登道夫（E. Ludendorff）將軍從戰敗經驗中，提出總體戰的概念。「總體戰」有系統的闡述總體戰理論，此理論要求國家的各個方面在平時就應服從戰爭準備的需要，主張採取一切手段甚至是極端殘暴的手段進行戰爭。總體戰不僅是以軍隊為目標，人民也是目標，因為戰爭中很難區分前方及後方。軍隊必須扎根於人民，軍隊由人民組成，總體戰的中心是人民。在總體戰中，人民這個名詞及實體都應該被推到戰場的第一線。雖然總體戰中保衛國家與民族生存密不可分，但在總體戰中作戰的畢竟不是國家而是人民，國家只是一個符號，人民才是實際的戰鬥體。人民力量表現在體力、經濟和精力的力量上，並決定軍隊在總體戰中的力量強弱，是國家存亡戰爭的關鍵因素之一。其中，精神力量更可使軍民團結一致，決心投入戰場，奉獻全部身心來贏得戰爭。總體戰中有許多強制性的規範與思想，在今日民主國家中或許難以實現，但對有巨大敵情威脅的國家而言，可能就另當別論。總體戰的本質需要民族的總體力量，因為總體戰的目標是針對整個民族，就當前而言，全國國民應視為全民族的一種形態，如此才能實現全民國防真諦。

### （二）全民國防的核心要素

#### 1. 相關概念釐清

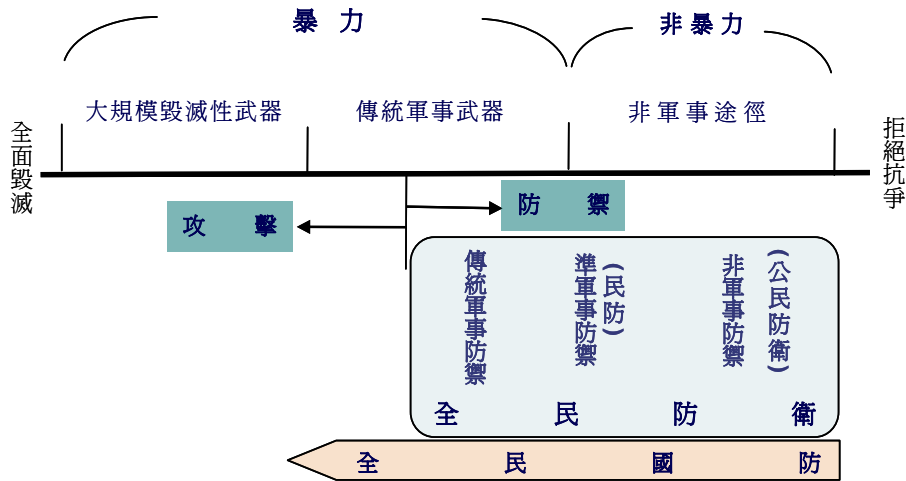


總體戰的理論經過第二次世界大戰後半世紀的演變，逐漸轉變為「全民國防」的概念。原來總體戰動員全國國力從事戰爭的概念雖然沒有改變，但防衛的關鍵已轉移至強調人民自我防衛，而不再是軍事武力的附屬品，全民化的防衛概念也透過不同的形式更加落實。如此說來，全民國防的內涵與總體戰爭應是一致的。然而近來國內在討論「全民國防」時還出現了類似的詞彙，例如「公民防衛」、「全民防衛」、「民防」等，其名稱不儘相同，內容範疇也有所差異。「全民國防」所指的「國防」是怎麼樣的國防？「全民」只是個形容詞？和其它的概念又有何不同？至此，有必要將「全民國防」此一概念釐清。

首先，公民防衛 (civilian based defense, CBD) 的概念與理論是由夏普 (Gene Sharp)、羅伯斯 (Adam Roberts)、愛伯特 (Theodore Ebert) 等學者，在 1960 年代中期綜合歷史上的史實及觀點所提出。「公民防衛」係以公民為主體，強調認同、共識與心理嚇阻力量的一種國防機制，重視對外來侵略者進行非暴力行動的不合作運動 (莫大華 2001)。它並不是所謂的「軍事防衛」，也不是單純的「民防」，可將其視為國家心理戰略一部分，為國家無形戰力，在面對國家安全威脅或有外來侵略時，公民有責任與義務，有組織地從事戰鬥，以鞏固國家安全，所以具有全民國防與全民戰鬥之意涵。

「全民防衛」則不只是單面的「公民防衛」，它還包括一般所稱的「軍事防衛 (military defense)」 (張錫模 2001, 21)。「全民防衛」和「國防軍事」是不同的範疇，在《國防法》第五章的「全民防衛」中指出它包括「動員」、「民防」、「國防教育」等內容；其中提列的民防條款指出：「行政院為落實全民國防，保護人民生命、財產之安全，平時防災救護，戰時有效支援軍事任務，得依法成立民防組織，實施民防訓練及演習。」，因此，「民防」強調的是救災、地方治安、防護空襲、支援軍事勤務；實際上，民防是落實全民防衛的途徑與手段，經由民防組訓，可建立民間防護機制，凝聚全民國防共識。最後，政府還需推廣國防教育，增進國防知識及防衛國家之意識。

全民國防則包括了軍事及非軍事性的動員的機制，它係透過教育方式讓全民瞭解國防，支持國防，使全民在認知到國防的重要，並在精神意志達到一致後，以「正面活動」配合國家、政府之軍事力量，在經濟防禦戰、社會防禦戰、心理防禦戰等建設性層面，保護國防，阻絕侵略 (張洋培 2001)。因此，全民國防是全方位的國防，包括非軍事、準軍事及傳統軍事防禦的範疇，其影響甚至可以延伸至傳統軍事武器的攻擊面 (如圖)。



圖：全民國防範疇

資料來源：Johan Galtung, *here Are Alternatives! Four Roads to Peace and Security*. 1984. Nottingham, England: Spokesman. 轉引自施正鋒，全民國防教育的突破與挑戰，<http://mail.tku.edu.tw/cfshih/seminar/20070810/20070810.htm>，作者應本文需要修改。

## 2.核心要素—信心、意志與衛國精神

現代戰爭，並不是和從前的戰爭一樣，單純的限於軍事戰而已，除了軍事戰以外，包括經濟戰、外交戰、思想戰及宣傳戰等，戰爭乃全體國民之事，應將一切人力、物力和精神力一齊投入戰爭，互相配合，方足以獲得勝利。就如馬漢所言：「現代戰爭是總體性戰爭，國家民族之整個命運全繫於戰爭之勝敗，故必舉全國家、全民族之人力、財力、物力，融和於戰士之血汗中，以換取勝利。」孫中山先生也說：「國防戰爭，並不是單一的純軍事和武力的戰爭，而是含有政治的、經濟的、文化的和軍事的諸種戰爭。」以上所提到的現代戰爭範疇，和《國防法》所稱之「全民國防」範疇相當，而「全民」的意義也不能只是由字面上解釋，更準確的說，應該是有集體意志及行動的人民，而非單純的人民，民國 95（2006）年版國防報告書所提及的「全民國防」是這樣的：

「全民國防」是以軍民一體、文武合一的形式，不分前後方、平時戰時，將有形武力、民間可用資源與精神意志合而為一的總體國防力量。亦即，全民國防係以國防武力為中心，以全民防衛為實體，以國防建設為基礎。因此，「全民國防」具有以下幾種意義：平時戰時結合的國防、軍民一體的國防、全民共同參與的國防、透明開放的國防、全民防衛的國防、國防及民防與心防結合的國防、國

防科技與民生科技結合的國防、無形與有形戰力結合的國防。

2007 年陳前總統在晉任暨授勳典禮致詞中表示，「在體制架構上，全民國防是以『心防』奠定根基、以『軍事作戰』為核心、以『民防』達成倍力的效果，以『全民動員』作為防衛作戰成敗的關鍵，四者缺一不可、互為表裡。其中尤以『心防』的建立與鞏固為核心」。(陳水扁 2007)

全民國防有其政治、社會的基礎。社會要有支持國防發展的有利結構，社會要團結和諧，能夠能有效履行各項功能、群眾沒有大規模衝突，要有支持國防的風氣與文化，人民有尚武的風氣、人民熱愛國家、關心公益、奉公守法、願意犧牲奉獻，人民有憂患意識等，這樣的看法又回到克勞塞維茲強調精神因素在軍事上的價值。克氏強調：「精神諸力貫注於戰爭全體，全部戰鬥力受其操縱，更與左右戰爭方向的意志緊密相結成為一體。」現今談到國家或國防高層的議題時，是不應有團體、利益、黨派的分別，而應以國家利益或國家總體為考量。由此看來，「全民國防」所指的就是總體國防，其本質即為全民支持國防的共識，以及防禦外來侵略與保衛國家的決心(參閱下表)；而簡單的說，全民國防的本質就是一種自信，一種信心，一種全民衛國精神及意志。

表：全民國防相關概念釐清表

	公民防衛	民防	全民防衛	全民國防
防衛之目標及對象	價值觀、傳統	平時救災防護，戰時支援軍事勤務	防衛國家安全，維護政府正常運作，保衛人民生命財產安全	防衛國家安全，維護政府正常運作，保衛人民生命財產，不受侵略或破壞
運用手段或工具	負面行動抗拒、破壞性行為，引發正面的攻擊效果	定期或不定期之民防組訓、演習	防衛動員(行政動員、軍事動員)	防衛動員、民防組訓、其他足供運用之政治、經濟、心理、科技等工具
防衛機制之主體	一國之人民	民防組織	民防組織、軍事組織、政府組織(除軍事組織外)	一國境內之所有人民(包括民間團體、政府組織)
參與性質	非強制	強制	強制	不一定，視參與對象而定
推展基礎	衛國意識與共識	保鄉衛土意識及共識	精神意志、憂患意識	國防教育、衛國精神及意志

資料來源：筆者參考相關法規及自本文整理。

### 三、軍事互信機制—信心與互信的縮影

「軍事互信機制」為歐洲安全合作會議後續會議所創造的概念，主要目的就在於以正式和非正式的措施來澄清軍事活動的意圖，消除造成各國間緊張情勢的根源，減少突發攻擊的機會和軍事衝突的風險，從而加強各國的信心和安全。一般而言，軍事互信機制的形態可概分為以下幾種：情報的交換或增進締約國之間的溝通、交換觀察員或實施檢查、建立確定軍事活動的行動規則，以及對軍事活動和武力運用的限制。在聯合國 1990 年「防禦性安全概念及政策研究」報告中，則將「軍事互信機制」分為「資訊性措施」、「溝通性措施」、「接近性措施」、「通知性措施」、「限制性措施」五種（Krepon 1993, 33-35）。然而，建構出的型態的並不是「軍事互信機制」的核心要素，由「軍事互信機制」建構的過程來看，「信心的建立」，或者說「互信」，才是建構此一機制最重要的核心要素。一般而言，軍事互信機制建構模式可分為以下三個階段：（Krepon et. al. 1998, 4-13）

第一階段：衝突避免。在既不危及國家安全又不使現有衝突惡化的前提下，對立各方的政治領袖同意進行最基本與最初步的接觸與溝通，其目的在建立一個基本的安全網絡，即使在沒有外交關係的國家間也可以採用。經由合適的衝突避免措施，防止突發事件造成全面衝突。

第二階段：建立信心。此一階段的目的是要進一步建構彼此的互信和信心，而非單純的避免突發的衝突和危機；因此，在執行上需要更大的政治支持與良性互動。衝突避免措施較臨時性且易於收效，但軍事互信機制需要更多的承諾與實踐，才能增加透明度以取得彼此的瞭解與信任。其中最具代表性的具體發展是接受來自敵國、第三國或國際組織的外國軍事觀察者實地監督軍事演習。從衝突避免過渡到建立信任的過程中，若各方在核心的關鍵議題沒有重大歧見（國內的因素—政治經濟情勢、巨大的反對勢力或國內重大利益考量等，或重大的戰略問題—例如發展核武或軍事聯盟等），則轉型過程將較為順利，否則就會對此造成嚴重阻礙。

第三階段：強化和平。如果能克服避免戰爭的重大障礙並開始磋商和平條約，國家領導人就得以繼續利用軍事互信機制以強化和平。本階段的目的是在擴大並深化既存合作形式並盡可能創造強化和平的積極進展。

在實施軍事互信機制前的早期步驟乃是「衝突避免措施」。因為衝突本身顯然對各方的利益都會有所傷害，所以國家較有願意採行，在此之後才實行第二段政治敏感性更高的軍事互信機制，然而想要有進一步的發展則有賴良性的互

動，因此，信心的建立—不論是自信還是互信—是非常重要的，否則是不可能成功的。對亞太區域的國家而言，若想要提高運用軍事互信機制的可行性，就不能僅依樣畫葫蘆的建構出此一機制的型態，而必須結合各自需求和地區特性來建構相關的安全機制和預防衝突措施，而最重要的也就是「信心建立的過程而非建立制度」（莫大華 2002, 237-241）。海峽兩岸若要建立此一機制，首先要做的也是信心的建立。

台海兩岸因為主權問題、威脅及安全的認知不同，是無法複製歐洲建立互信的模式。台灣在國家安全上所關心的首要問題是，中共可能對台採取軍事行動；而中共所關心的則是台灣獨立更甚於台灣的軍事現況。由於這種狀況，台灣會較想發展兩岸間軍事性的軍事互信機制，而中共則不想。但是，互信機制之建立本身就是一個不斷演進和創造的過程，兩岸仍能以歐洲經驗發展而來的相關概念和途徑為參考，選擇更加合適和有效的策略與方法，以提升機制運作的可行性。

#### 四、兩岸軍事互信機制之困境

##### （一）缺乏互信與共識

軍事互信機制實施的前提應是以承認領土現狀，不以軍事力量相互威脅，不干涉內政，然而，目前這些問題在兩岸之間卻都存在。這對兩岸發展軍事互信機制的前景是很大的阻礙，兩岸之間在衝突避免上已相當的克制，然而卻無法建立起雙方的互信，主要原因即在於雙方無法在 1.「一個中國」定義；2.以武力解決台灣問題上取得互信與共識。

##### 1.「一個中國」的定義

早在 1957 年 8 月 23 日，中共砲擊金門時，就已宣布金馬臺澎為內政問題。這樣的觀點一直持續到今日依舊如此。1992 年 11 月兩岸經由海基會與海協會的協商，達成「一個中國，各自表述」的共識。可惜的是，自 1996 年中共對我採取文攻武嚇之後，中共已刻意漠視此一難得的共識；1999 年前總統李登輝提出「兩國論」後，此一共識更是受到嚴重創傷。2008 年 3 月 22 日馬英九當選中華民國總統後，此一共識似乎重新獲得重視，馬總統甚至在其就職演說中表示「1992 年兩岸已達成『一中各表』的共識，接著表明「將繼續在『九二共識』下恢復協商」。兩岸關係看似邁向春暖花開，然其中仍有其吊詭之處。

雖然中共國家主席胡錦濤在「布胡熱線」中拋出兩岸可在「九二共識」的基礎上恢復兩岸協商，是希望雙方在表明堅持一個中國的原則前提下，暫時擱置對「一個中國」政治含義的分歧（新華網 2006/4/5）。白宮國家安全顧問 Stephen Hardley 在轉述「布胡熱線」的內容時也說「九二共識」就是承認兩岸只有一個

中國，但兩岸也同意彼此對「一個中國」有不同的定義（聯合報 2008/03/28）。然而在中國外交部網站上的中文稿卻只提了「在九二共識的基礎上恢復兩岸協商談判是我們的一貫立場」，同時也都提到協商要在「一個中國原則的基礎上」，卻沒有「一中各表」的文字。

事實上，中共對於「九二共識」的態度是兩岸能否更進一步談判的關鍵。曾多次強調兩岸不存在「九二共識」的李登輝前總統，認為兩岸兩會在不存在的九二共識上會談，只是讓渡台灣的國家主權，時至今日，台灣與中國會談應由政府對政府直接談判，不能再依兩會民間協商模式，才能彰顯台灣與中國為國與國的對等關係（大紀元 2008/10/19）。美國史汀生中心研究員 Alan D. Romberg 也表示：「北京會接受『一個中國，各自表述』作為重啟談判的基礎，但不會承認台灣政府享有主權。（亞軍 2008/3/26）」雖然從兩岸的立場來看，維持「一個中國，各自表述」的說法，顯然是較為可行的方式，但中共總是以模糊的、擱置爭議的「九二共識」來向台灣表達願意促談的立場，爭取台灣人心，然其真正的目的卻是向國際傳達中共的善意，塑造有利於中共對台談判的國際輿論環境。「九二共識」固然可以將「一個中國」的政治涵義「暫時擱置」，讓兩岸重啟談判，但當涉及國家主權的行使及代表性時，這個「沒有共識的共識」最終仍會回歸到清楚的定義出「一個中國」，因此「九二共識」只是協商過程的起點，卻非結束敵對狀態，也不是簽署兩岸和平協議的前提。

## 2. 武力解決台灣問題

中共自其建政開始，就不曾放棄過以武力解放台灣。從中共歷年來公開發表的聲明中，從未放棄武力犯台。儘管中共國內、外在環境的變化，以及在後冷戰時期，經濟、科技、貿易、環保等問題已比軍事問題更受注目與重視下，使得中共武力犯台的內容漸有變化，但並不表示中共對台採取軍事行動之可能性已降低。1997年3月14日中共第八屆人大第五次會議通過的《國防法》第二條明訂，可對「主權、統一、領土完整和安全進行軍事活動」，為其武力解決台灣問題提供了法源基礎（中華民國國防報告書 1998, 42-43）。同年9月12日，江澤民在中共第十五次全國代表大會的報告中，雖然表示要以和平方式實現統一，但不承諾放棄使用武力，尤其是針對外國勢力（指干涉內政而言）與台灣獨立（中華人民共和國國務院公報 1997: 30, 1372-1373）。1998年7月27日，中共發表的《中國的國防》白皮書中，仍然表示「中國政府努力謀求以和平方式實現國家的統一，但不承諾放棄使用武力」（文匯報 1998/7/28: C4）。即使美國在1999年1月美國國防部在對《中共軍力與戰略展望》的調查報告中樂觀的認為，中共自己評估在未來十五年之間，除非台灣宣布獨立，否則發生大規模軍事衝突的可能性甚低（中國時報 1999/1/3: 14），顯示出中共仍然不排除對台使用武力的可能性，惟

考慮的條件卻縮減至以台獨為主（吳建德 1996, 199）。

2005 年 3 月 14 日中國政府制定《反分裂法》。中共自認是在試圖穩定台海局面，然而站在另一邊的美國與日本卻說，這是非常有煽動性的法案。該法以中華人民共和國憲法為基礎，界定兩岸關係「現狀」，片面否定台灣與中國互不隸屬的現實，同時更設定將以「非和平」方式做為解決台海問題的選項（行政院大陸委員會 2007）。即使在兩岸熱絡互釋善意的今日，這樣的情形亦未曾改變，從 2008 年 3 月 4 日中共十一屆全國人大發言人姜恩柱回答中外記者的內容即可看出端倪（中國台灣網 2008/3/4）：

中國的主權和領土完整不容分割，任何涉及中國主權和領土完整的問題，必須由包括台灣同胞在內的全中國 13 億人民共同決定。……同時做好必要準備，堅決制止「台獨」冒險活動，絕不允許任何人以任何名義和任何方式把台灣從中國分裂出去。

## （二）以談判建立「政治信心」

當筆者將上述問題與實施軍事互信機制所要達成的目的相互對照，其中的「武力犯台」是最重要的環節。軍事互信機制是用來澄清企圖而非限制武器，是在有爭端的雙方都不希望發生戰爭的情形下，藉由公開軍事行動與相關情報，來顯示無發動戰爭的企圖。因此，只有在任一方都沒有發動攻擊的意願時才會有效（洪志生 1998, 324）。很明顯的，唯有在政治上清楚的表明意圖，才能使雙方建立起「政治信心」產生互信，這也就是何以「武力犯台」為兩岸發展軍事互信機制的核心問題。

然而，這種僵局的存在並不代表不能發展「兩岸式」的軍事互信機制。美國史汀生中心研究員 Kenneth W. Allen 在「大陸改革二十年」學術研討會中，談到關於兩岸發展軍事互信機制時，也提到前述看法，即為：第一、必須政治議題有了進展，軍事上的軍事互信機制才能談；第二、中共認為，台灣既然是中國的一省，台北與北京怎麼能夠談屬於主權國家間的軍事互信機制？而艾倫則認為二者不是沒有平行進展的可能，但「這需要想像力與勇敢的領導」（中國時報 1999/4/9）。領導人的「想像力與勇敢」似乎過於抽象，筆者認為軍事互信機制仍可透過談判的過程來達成，理由為：第一、軍事互信機制最重要的價值，是來自於它可以經由談判而得到，而非只是實施這些措施可以得到軍事上的安全，或是改善彼此間的關係。第二、從談判與互信的關係來說，不是一定要在雙方建立了互信之後才能開始。就像美蘇限武，彼此間沒有互信，但是仍然必須談判（劉必榮 1997, 67）。現今，兩岸有了一個最低限度的政治意願—「九二共識」，而

胡錦濤也在2007年10月的十七大政治報告中，首度將簽署《兩岸和平協議》寫進黨正式文件（中國台灣網2007/10/15），且在2008年6月13日會見江丙坤和代表團成員時說，協商談判是實現兩岸關係和平發展的必由之路（中國台灣網2008/6/13）。或許將國際與兩岸都關切的台海和平問題作為談判主題，以架構兩岸軍事的「軍事互信機制」為重點，在迴避雙方僵持的主權議題之外，還可以為兩岸未來結束敵對狀態、簽署互不侵犯或和平條約鋪路（郭臨伍1999, 102），如此，兩岸就可以經過談判的過程來發展軍事上的軍事互信機制。

未來兩岸在談判中，能夠影響軍事互信機制談判過程的因素，則最少有下列四項：最低限度的政治意願、互惠的運用、由非強制開始、無法律約束的義務（IISS 1996, 24-27）。這四項因素對目前仍存有相當程度的敵意，而又需要透過談判來解決問題的中共與台灣之間，可以作為考量的切入點。筆者亦從這四點來說明。

### 1. 最低限度的政治意願

軍事互信機制的重點，並不是要解決國與國之間的爭端，而是在於給予彼此間最適合的理由，去獲致最低限度的政治意願。因為影響兩個對立國間的安全因素很多，而這些因素並不是短時間就可以解決的，且彼此間利益的衝突是不易改變的。軍事互信機制可去除兩個敵對國家間建立對話的主要障礙。這種對話的主要目的在於防止確定的狀況演變成衝突事件，防止雙方關係全面惡化，或者改善他們之間未來的關係（IISS 1996, 24）。

雖然兩岸對於「使用武力」與否的意見不同，但在胡錦濤拋出兩岸可在「九二共識」的基礎上恢復兩岸協商，以及馬英九總統回應將繼續在「九二共識」的基礎上，儘早恢復協商，甚至是對「舉行結束敵對狀態的談判」有了一致的看法，這就是最低的政治意願，也是去除對話障礙最合適的理由。

### 2. 互惠的運用

要維持或增進一國安全，單方面的開始，的確是首要的選項。一般而言，若一國政府有了單方面行動，那麼亦能鼓勵對方行動，但這總是要冒著自己承擔了約束，而對方不配合的風險。相對而言，經由談判而來的安全，則確定了不管一方採取何種行動都會得到回報。互惠對於過去未曾合作，以及彼此不信任的國家就顯得特別重要（IISS 1996, 25）。

在這個面向上，台灣可展現更進一步的善意，在不危損及安全原則與尊嚴考量的基礎上，跳過要求中共承諾放棄使用武力的前提，單方面提出與中共就如何結束兩岸敵對狀態，或者是宣示絕不獨立，來開創和平情勢進行有關「和平協議」的協商（張中勇1996）。由「率先讓步」來建立談判前的互信（劉必榮1997, 84），且單方面的行動亦可鼓勵對方的回應。然後，藉由雙方的談判來降低緊張、消除衝突、結束敵對，進而確立兩岸和平關係（郭臨伍1999, 102）。



### 3. 由非強制開始

也就是雙方開始時並不須要負擔重要的計劃。軍事互信機制剛開始時，僅有一些適度的措施，例如資訊、人員的交流，當這些概念全面實施後，才能為進一步的談判創造出所須要的信心。也就是說，軍事互信機制剛開始焦點並不是要影響軍力的結構或層次，也不是以任何方式來限制軍力，而是在於明確得知參與國的軍事、政治意圖（IISS 1996, 26）。目前兩岸間在文化、經濟已有各種不同程度的人員資訊交流，雖然在軍事方面，雙方都發表了國防白皮書，但在實際的內容上，卻仍無法建立雙方的「政治信心」，這也是目前仍需努力的方向。

### 4. 無法律約束的義務

軍事互信機制在法律上的地位是一個很重要的問題。一般而言，軍事互信機制最早是從「自願性」，或者是所謂的「政治約束」開始。起源於歐洲的軍事互信機制，是簽署國家依其意願簽訂了赫爾辛基最後議定書而來的，這並不是條約記錄，也不合於聯合國憲章第一〇二條的國際安排。這種軍事互信機制的安排避免了合法條約的複雜性，例如，條約必須完成批准的過程。它也避免了冗長的討論，以及條約草案中複雜的語言陳述。另一個好處則是當其中一方將來不願遵守，不會受到法律式的約束（IISS 1996, 26）。

## 五、信心、信任與互信—矛與盾的辯論

冷戰期間在歐洲逐步發展出來的「軍事互信機制」，因為透過信心的建立，降低兩大集團衝突，而為各區域論壇或國家之間引用，兩岸之間也希望透過此一方式來增添穩定因子。2005年前國民黨主席連戰和中共總書記胡錦濤會談後公佈的「兩岸和平發展共同願景」新聞公報中指出，兩黨願意「促進終止敵對狀態，達成和平協議。促進正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議，建構兩岸關係和平穩定發展的架構，包括建立軍事互信機制，避免兩岸軍事衝突。」陳前總統則在馬紹爾群島訪問時指出，「只要在民主、和平與對等三原則下，兩岸之間正式的接觸、對話、協商與談判，隨時都能展開；同時為了降低台海緊張情勢，兩岸之間軍事安全互信諮商機制也應及早建立。」而在中共方面，2004年5月17日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』」，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。2004年12月27日中共發布《2004年中國的國防》，首次就兩岸軍事互信機制提出看法：只要臺灣當局接受一個中國原則、停止「臺獨」分裂活動，兩岸雙方隨時可以就正式結束敵對狀態，包括建立軍事互信機制進行談判（新華網 2005/5/13）。2007年1月29日中國人民解放軍軍事科學院台海軍

事研究中心主任王衛星亦發表：兩岸中國軍人應攜手維護和促進兩岸和平與發展，盡快結束敵對狀態，包括建立「兩岸互信機制」。然而「互信」真存在嗎？

### （一）敵對關係消除了嗎？「武力犯台」陰影仍在

一如本文前揭，兩岸的軍事互信機制談判可由「互惠的運用」開始。要維持或增進一國安全，單方面的開始的確是首要的選項。馬政府上台後著手改善兩岸關係，就單方面的將我國軍戰略調整為守勢。在國安會與國防部對採守勢戰略獲共識下，馬政府決定不再精進我自行研製的雄二E巡弋飛彈射程，換言之，台灣不會發展射程超過一千公里的飛彈，亦即不會發展能打到上海的攻擊性武器（中時電子報 2008/09/01）。反觀中國大陸呢？在兩岸週末包機即將在今(2008)年7月成行之際，傳出共軍撤飛彈釋出善意，然而事實果真如此？共軍在廈門、龍田和汕頭等防空飛彈基地原本射程約80公里和120公里的S-300PMU I和II型「後撤」，後來又進駐一批射程超過2百公里的S-300PMU III型飛彈，整個台灣空域都在攻擊範圍內，同時在江西樂平將原本部署的東風十五彈道飛彈換裝成射程超過800公里的東風十五A型。雖然有人解讀這不見得是針對台灣，先前部署的飛彈有其壽期，新型飛彈經過檢整後也順勢部署，或者是擔憂美日未來可能介入台海戰事也有關，然而也顯示出就算兩岸情勢再和緩，共軍對台作戰準備都不可能鬆手。（中國時報 2008/7/2）。中共中央軍委副主席徐才厚在今(2008)年7月2日對日本自衛隊佐官訪中團就說，儘管馬英九上台，但雙方的敵對關係並未解消，所以大陸方面還不會降低對台灣的軍力。「台灣問題如果以和平方式解決的話，要等到雙方敵對關係解消之後，才會檢討對台灣減少軍力。（大公網訊 2008/7/3）」無怪乎現在已是美國民主黨總統的歐巴馬（Barack Obama）曾經在寫給馬英九的祝賀當選信中提及，中共應該藉由撤退部署在東南地區的飛彈，以及其他的安全信心建立措施降低對台灣的軍事威脅（Charles Snyder 2008/03/29）。可見得單方面的行動並不代表敵對關係消除，「武力犯台」仍是兩岸發展軍事互信機制的核心問題。

### （二）根本問題解決了嗎？兩岸「信心」尚未建立

馬英九在今(2008)年6月19日視察馬祖軍事防務時提出「兩岸談判和平協議，堅強防衛做籌碼」，再次重申中國必須移除對台布署的上千枚中、短程飛彈，這是兩岸展開結束敵對狀態談判的前提，「我們的立場很簡單：我們不願在國家安全遭受飛彈威脅的情況下，（與北京）談和平協議。（世界新聞網 2008/06/19）」問題在於：中國政府會移除對台布署的上千枚飛彈？當然問題不僅止於飛彈的威脅，此一問題的本質主要還是在於海峽兩岸的「信心」沒有建立。

從中國政府的一貫辯證思維來看，「和平談判」就是以「非戰爭」的手段，達到戰爭目標的一種方式。中國國民黨曾與之簽過三次停戰協議，最後轉進台

灣，協議從未兌現。1979年2月16日越南的談判代表還在中國和平協商，次日中國就發動「懲越戰爭」。對台提出和平協議的胡錦濤在1989年血腥鎮壓西藏中亦顯示了這樣的思維。所以台灣當局的擔心並不是多慮，而是有所根據的。現今兩岸都對和平協議<sup>3</sup>有所寄望，馬英九在接受印度英文戰略學術季刊專訪時也表示要在「任期內儘量完成與北京簽署和平協定」（中時電子報2008/10/19），但對台灣而言此一協議卻也潛藏危機。2005年2月底柯林頓來台訪問時就此提出三點看法（自由時報2008/10/20）：

第一、此一協議的有效約束期是多久？時間如何計算？協議內容為何？由誰來保障協議會被忠實履行？

第二、兩岸如簽訂協議，設定「終局」，將會給繼任者以及後代子孫造成困擾，限制了他們未來自由選擇的空間與條件。

第三、不論此一協議簽訂的期限多久，在屆滿時，如果台灣的多數民意仍不願選擇與中國統一，這個協議可能成為對岸對台動武的藉口，那就形成一種台灣的「大限」。

很清楚的，最後一點又回到本文前揭內容：「九二共識」固然可以將「一個中國」的政治涵義「暫時擱置」，讓兩岸重啟談判，但當涉及國家主權的行使及代表性時，這個「沒有共識的共識」最終仍會回歸到清楚的定義出「一個中國」，因此「九二共識」並非結束敵對狀態，也不是簽署兩岸和平協議的前提。兩岸的「政治信心」沒有建立，更遑論彼此的信任與互信。

### （三）弔詭氣氛中的囚徒困境

由於實力的懸殊，台灣當局很難在建立「軍事互信機制」中掌握政策的主動權。中國政府不可能在台灣當局不承認一個中國原則的基礎上談任何建立「軍事互信機制」的可能。台灣當局將「中共武力犯台」當做對台灣安全的最大威脅，但大陸實際上並不擔心台灣的軍事威脅，因此與台灣相比，是否能夠建立「軍事互信機制」對大陸的總體國家安全來說並不是那麼重要。大陸主要是從政治方面考慮建立兩岸互信的可能和意義，因此，如果在一個中國這個原則性問題上不能取得突破，中國政府必然沒有足夠的意願討論建立「軍事互信機制」的問題。

筆者當然希望 Alexander Wendt 在其大作「國際政治中的三種無政府文化」中的康德文化—國家利益是共同安全，利他也是國家利益的一部分—能夠出現在兩岸，也就是兩岸皆遵循非暴力原則和互助原則，不使用戰爭和戰爭威脅的暴力方式解決問題。然而事實上，國際間仍衝突不斷，戰爭的陰影並未遠離，而中國

---

<sup>3</sup> 簽訂兩岸中長程協議（和平協議）原為美國前國安會亞洲主任、學者李侃如所倡議，陳水扁任內也曾提出「和平穩定互動架構」。

大陸及台灣仍是處於「囚徒困境」的賽局中。雖然雙方皆有意降低緊張關係，但各自卻認為不合作及衝突途徑可能較有利。雖然從近期雙方所釋出的善意來看，似乎各讓一步比雙方兵戎相見更佳，但各自卻又害怕盲目地相信對方而片面退讓會使自己受到莫大的傷害，於是在看似出現互信曙光之時，防範與採取不合作的作法仍在，強調「自我防衛的信心」和「由互信所建立的安全」形成拉距，一種矛盾的弔詭氣氛讓兩岸持續著無解僵局。一如國防部長陳肇敏所表示，中共還是國軍最大的假想敵，雖然現在兩岸和解，但戰備不能不做，而在面對共軍強大的壓力，國軍的憂患意識絕不能喪失（中國時報 2008/10/29：A5）。

本文一開始所提及的，國防的本質自古以來就是全民的，其中差異只是隨著戰爭的規模、時間的長短、武器裝備的量能、動員的程度而稍有不同而已。國家安全威脅來源的改變，全民化的防衛概念也因而興起，短短幾十年的時間「全民國防」成為二十一世紀世界各國國防發展的主軸，它成為是檢驗一個國家一旦面臨外患時，是不是能禁得起戰爭的考驗必要機制。在我國，自「國防二法」頒布後就清楚的揭示了我國國防之性質為「全民國防」。其實，「全民國防」所指的就是總體國防，其本質就是一種自信，一種信心，一種全民衛國精神及意志；希望由觀念上的推展，展現全民高度的抗敵意志與決心，進而讓「全民」能主動參與「國防」。其實這也就是《孫子兵法》在始計篇提及的：「兵者國之大事」、「令上與民同意，可與之生，可與之死」，強調上下一致的目標與精神意志，對戰爭成敗的重要性。而在兩岸無法建立互信之際，為不確定的發展和未來的緊張關係先行準備，透過各種方式來強化己方信心與衛國意志是有其必要的；尤其，建構「軍事互信機制」的兩個前提，即相互承認對方合法存在及第三者居中介入之條件皆不存在，所以兩岸關係之不確定性仍高。或許兩岸必須如冷戰時期的兩大集團一樣，走向極度緊張關係，讓雙方瞭解信心建立機制的重要，才有可能朝向良性發展，若真如此，矛與盾的爭論又再次循環，永無結果。

「以談判代替對抗，以溝通化解敵意」，已成為後冷戰時期國際成員間解決爭端的重要方式。協商、溝通的前提是雙方必須信守承諾、尊重協議，但這卻是當前台海兩岸互動所最欠缺的一環。建立政治上的信心，是發展軍事互信機制的首要條件，然而，兩岸在政治上所存在的問題，卻是發展軍事互信機制的阻礙。雖然「以談判解決『信心問題』」所列的四項因素有利於兩岸軍事互信機制的發展，但是由於「單方面的行動」、「缺乏強制性」以及「無法律約束的義務」的因素下，加上驗證手段的缺乏，卻也突顯了軍事互信機制的實施可能產生如選擇性遵守（Selective Compliance）、蓄意欺騙（Deception）、背信（Bad Faith）的軍事危機（IIS 1996, 51-53），使得兩岸的政治信心更加難以建立。因此，鑑於過去國共談判歷史上，中共遵守條約（協定）的記錄並不良好的情形下，更應注

意防範中共藉由透過談判而發展出的軍事互信機制，做為奪取台灣的過渡手段或是戰略準備。

鑑此，筆者對現今兩岸政府當局有以下幾點建議：

## 一、採取務實的新思維

揚棄以往不合時宜的思想，將有助於複雜事情的解決。現今兩岸當局都無法在主權議題上讓步，而武力的運用更是中共「統一中國」的後盾。或許，跳脫以往思維模式便可掙脫這樣的僵局。換言之，兩岸可將台海和平問題作為談判主軸，以兩岸關係的特殊性，參考歐洲或者東協推行軍事互信機制的經驗，將兩岸現實的需列入考慮，來建構「兩岸式」的軍事互信機制，如此也符合中共認為的，根據各地形勢來討論軍事互信機制問題。這樣的作法，還可以為兩岸未來結束敵對狀態、簽署互不侵犯或和平條約鋪路。

## 二、以「整合」的概念來代替「統一」

「統一」有強勢與弱勢之分，有主體與客體之分，缺乏對等與妥協。不論是以經濟方式侵略，或以軍事方式攻擊，都是簡明易顯且立桿見影的有效的方式。而「整合」則是兩個個體（或兩國以上）的對等協商，經由合作的經驗與誠信的累積，彼此逐步將部分主權交出或合併，以達完全融合為一體之最終目的。換言之，整合是「過程」，而整合的「最終目的」就是統一。這樣的概念是一種以和平的手段來達成統一，也比使用武力更好。

## 三、以建立「政治信心」為首要

目前兩岸間在觀念上存在最嚴重的問題是對彼此不信任。政治上信心的缺乏，加上各自所堅持的政治問題無法解決，都是阻礙兩岸有效的軍事互信機制的主要原因。因此，兩岸在政治上的首要目標是建立「政治信心」，在以維護台海和平的前題下，「準軍事型態」（宣示和通知型態）的軍事互信機制是雙方可以考慮實施的選擇，或許還可進一步發展出兩岸式的「軍事互信機制」。

## 參考資料

- 中華人民共和國國務院。1997。《中華人民共和國國務院公報，第30號(總號：882)》。北京：中華人民共和國國務院。
- 朱建陵。2008。〈胡錦濤重申：在九二共識基礎下協商〉。《中國時報》1999/4/30：A3。
- 行政院新聞局。1992。《中共所謂『不排除使用武力犯台』之研析》。台北：行政院新聞局。
- 李零。1992。《中國兵書名著今譯》。北京：軍事譯文出版社。
- 吳東野。1996。〈美日兩國在台海衝突中的利益及角色評析〉。《政策月刊》。17。
- 吳建德。1996。《中國威脅論—後冷戰時期中共軍備之擴張》。台北：五南出版社。
- 林正義。1996。〈亞太安全保障的新體系〉。《問題與研究》。35(12)：2。
- 林正義等。1999。《如何落實全民國防》。國防部88年度委託研究報告(計畫編號：MND-88-02)。台北：國防部。
- 周世雄。1994。《國際體系與區域安全協商—歐亞安全體系之討論中國兵書名著今譯》。台北：五南出版社。
- 洪志生。1998。〈共軍對台各種可能作戰之剖析：比較的觀點〉。台北：政治作戰學校政治研究所。博士論文。
- 孫紹蔚。1982。《民防體制概論》。台北：中央文物供應社。
- 夏鑄久、黃麗玲譯。2002。《認同的力量》。台北：唐山出版社。
- 郭臨伍。1999。〈軍事互信機制與台灣海峽兩岸關係〉。《戰略與國際研究》。1(1)：84-105。
- 張中勇。1996。〈以『信心建立』為主導的兩岸關係〉。《國策雙週刊》。139。
- 張錫模。2001。〈全民防衛機制平時戰時功能探討〉。台南師管部。新世紀展望全民防衛研討會論文。
- 莫大華。2002。〈亞太安全的理論與實踐—台灣的角色與作為〉。台北：遠景基金會。
- 國防部史政編譯局譯。1991。《戰爭論》。台北：國防部史政編譯局。
- 國防部「國防報告書」編纂委員小組。1996。《中華民國八十五年國防報告書》。台北：國防部。
- 一。1998。《中華民國八十七年國防報告書》。台北：國防部。

- 。2000。《中華民國八十九年國防報告書》。台北：國防部。
- 。2006。《中華民國九十五年國防報告書》。台北：國防部。
- 彭堅汶。2001。〈國家精神總動員支援全民防衛動員準備之探討〉。台北市後備動員司令部。後備動員司令部九十年學術研討會論文。
- 喬良、王湘穗。1999。《超限戰—對全球化時代戰爭與戰法的想定》。北京：解放軍文藝出版社。
- 鄧定秩。2000 秋季號。〈泛論全民國防〉。《中華戰略學刊》。台北：中華戰略治學會。
- 劉必榮。1997。《談判》。台北：時報文化。
- 陳武平。1986。《國防教育概論》。台北：黎明文化。
- 譚傳毅。1998。《戰爭與國防》。台北：時英出版社。
- 〈大陸改革廿年學術研討會TMD兩岸建立互信契機？〉。《中國時報》1999/4/9。《文匯報》。1998/7/28：C4。
- 〈中共軍力與戰略展望〉。《中國時報》1999/1/3：14。
- 〈建立兩岸軍事互信機制，困難重重〉。《中國時報》1999/1/29。
- 〈陳肇敏：兩岸軍方可循序會談〉。《中國時報》2008/10/29：A5。
- 〈讓務實與雙贏重回兩岸思維的主軸〉。《中國時報》2008/4/14：A2。
- 行政院大陸委員會。2007。〈「反分裂國家法」嚴重破壞兩岸關係及區域和平〉。  
<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/an9603a.htm>
- 田世昊、羅添斌、蘇永耀。〈承認九二共識 馬接受一中各表〉。2008。《自由時報》。2008/3/24 <http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/mar/24/today-t1.htm>
- 姜恩柱。〈堅決遏制"台獨"、維護臺海和平是兩岸同胞面臨的最重要、最緊迫的任務〉。《中國台灣網》。2008/3/4。  
[http://big5.chinataiwan.org/wxzl/qgrdwx/200803/t20080305\\_598844.htm](http://big5.chinataiwan.org/wxzl/qgrdwx/200803/t20080305_598844.htm)
- 亞軍。〈北京會接受一個中國各自表述嗎？〉。《華盛頓週刊》。2008/3/26。  
<http://blog.yam.com/bothstraits/article/14424665>
- 張洋培。2001。〈群眾性公民防衛對台灣安全的衝擊與啟示〉。  
<http://www.geocities.com/tranps2000/book006/5-2.htm>
- 陳水扁。2007。〈總統主持國防部政治作戰局局長陳國祥晉任暨授勳典禮致詞〉。  
[http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?issueDate=&issueY&\\_recNo=1686](http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?issueDate=&issueY&_recNo=1686)
- 莫大華。2001。〈平民防衛與台彭作戰防衛：台灣主戰場的經營〉。  
<http://www.geocities.com/tranps2000/book006/5-3.htm>

- 程富陽。2007。〈先進國家實施全民國防成功經驗〉。  
[http://news.gpwb.gov.tw/newpage\\_grey/news.php?css=2&rtype=2&nid=26922](http://news.gpwb.gov.tw/newpage_grey/news.php?css=2&rtype=2&nid=26922)。  
Latest update 2007/10/07
- 孫國祥。2007。〈先進國家實施全民國防成功經驗〉。  
[http://news.gpwb.gov.tw/newpage\\_grey/news.php?css=2&rtype=2&nid=28596](http://news.gpwb.gov.tw/newpage_grey/news.php?css=2&rtype=2&nid=28596)。  
Latest update 2007/10/28
- 富權。2008。〈胡錦濤再次強調九二共識帶有明顯針對性〉。《新華澳報》。  
<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=26973>
- 〈九二共識〉。2006。《新華網》。2006/4/5。  
[http://news.xinhuanet.com/tw/2006-04/05/content\\_4385932.htm](http://news.xinhuanet.com/tw/2006-04/05/content_4385932.htm)
- 〈2004年中國的國防〉。《新華網》。2005/5/13。  
[http://big5.am765.com/wx/bps/200707/t20070702\\_259442.htm](http://big5.am765.com/wx/bps/200707/t20070702_259442.htm)
- 〈布胡熱線 拋出一中各表〉。2008。《聯合報》。2008/03/28。  
[http://mag.udn.com/mag/vote2007-08/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=117919](http://mag.udn.com/mag/vote2007-08/storypage.jsp?f_ART_ID=117919)
- 〈兩岸和平協議 小柯曾提三點忠告〉。《自由時報》。2008/10/20。  
<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/oct/20/today-fo2.htm>
- 〈直航前夕，共軍對台飛彈更新〉。《中時電子報》。2008/7/2。  
<http://n.yam.com/chinatimes/politics/200807/20080702319033.html>
- 〈徐才厚：兩岸仍敵對 對台兵力不減〉。《大公網訊》。2008/7/3。  
<http://www.takungpao.com/news/08/07/03/ZM-927815.htm>
- 〈能打到上海的飛彈 不研發了〉。《中時電子報》。2008/09/01。  
<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/080901/4/154m7.html>
- 〈馬會薄：布胡熱線內容 有助兩岸關係〉。2008。《自由時報》。2008/3/29  
<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/mar/29/today-fo2.htm>
- 〈馬：推動修憲 盼任內簽和平協定〉。2008。《中時電子報》2008/10/19。  
<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/081019/4/17vx4.html>
- 〈馬排列兩岸關係優先順序 經貿、國際空間、和平協議〉。《世界新聞網》。  
2008/06/19。[http://www.worldjournal.com/wj-topic-1.php?nt\\_seq\\_id=1733092&sc\\_seq\\_id=4343](http://www.worldjournal.com/wj-topic-1.php?nt_seq_id=1733092&sc_seq_id=4343)
- 〈馬：推動修憲 盼任內簽和平協定〉。《中時電子報》。2008/10/19。  
<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/081019/4/17vx4.html>
- 〈胡錦濤在中國共產黨十七大上的報告〉。《中國台灣網》。2007/10/15。  
[http://big5.chinataiwan.org/wxzl/zywxj/wxnd/2007/200711/t20071105\\_479008.htm](http://big5.chinataiwan.org/wxzl/zywxj/wxnd/2007/200711/t20071105_479008.htm)



- 〈胡錦濤：協商談判是實現兩岸關係和平發展必由之路〉。《中國台灣網》。2008/6/13。 [http://big5.chinataiwan.org/wxzl/zhgzhywx/200808/t20080804\\_715386.htm](http://big5.chinataiwan.org/wxzl/zhgzhywx/200808/t20080804_715386.htm)
- 〈陳雲林來台 李登輝要拆穿九二共識〉。2008。《大紀元》。2008/10/19。 <http://www.epochtimes.com/b5/8/10/20/n2302235.htm>
- Butfoy, Andrew. 1997. *Common Security and Strategic Reform: A Critical Analysis*. New York: St. Martin's.
- Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. (Hemel Hempstead, Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1991).
- Deutsch, Karl, et al. 1957. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press.
- IISS. 1996. *Rethinking Confidence-Building Measures*, ADELPHI paper. 307. London: IISS
- Krepon, Michael et. Al., 1998. *A Handbook of Confidence-Building Measure for Regional Security*. Washington D. C.: The Stimson Center.
- Krepon, Michael. 1993. *Study on Defensive Security Concepts and Politecs*. New York: United Nations.
- The Independent Commission on Disarmament and Security Issues. 1982. *Common Security: A Blueprint for Survival*. New York: Simon and Schuster.
- Snyder, Charles. 2008. "US Presidential Rivals Congratulate Ma." *Taipei Times*, <http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2008/03/29/2003407507>

(投稿日期：97年9月23日；採用日期：97年11月4日)

全民國防與軍事互信機制－矛與盾的辯論