

# 第一章 緒論

## 壹、 研究動機與研究目的

### 一、 研究動機

自民國 98 年 5 月 20 日馬英九總統就職以來，兩岸關係正式由冰凍期走向和解開放。隨著江陳會的進行，兩岸之間的交流，呈現了前所未有的蓬勃發展。舉凡經貿、文化、交通直航等，都有很大的進展。在許多兩岸交流接觸的眾多議題中，有一個面向長久即受到專家學者的重視，但卻充滿了爭議性，亦在此一時機中被提出來研究其未來之可行性，並認真思考其內涵與架構，那就是有關建構台海兩岸雙方軍事安全的「信心建立措施」(Confidence Building Measure)。

其實「信心建立措施」早就在國、民兩黨執政團隊的規劃之中，即便是陳水扁總統執政期間，亦表達了願意與對岸建立「信心建立機制」的意願。<sup>1</sup>而在 2008 年 3 月，正值台灣總統大選前夕，中共中央總書記胡錦濤表示，「在一個中國前題之下，什麼問題都可以談，包括軍事問題」，<sup>2</sup>由此，更炒熱了兩岸「信心建立措施」的話題。今日馬政府已經明確訂定信心建立措施為其施政中遠程的目標，故本議題已經由空泛的倡議落實為實質的政策目標。由於信心建立措施關係到未來兩岸軍事的穩定與和平，也是象徵著海峽兩岸關係更進一步的躍進，確實影響到兩岸華人的生活與發展，其重要性可見一斑，故促使筆者就本議題進行更深入的研究。

---

<sup>1</sup> 〈扁：軍事互信機制應及早建立〉，《自由時報》，2005 年 5 月 2 日，第 6 版。

<sup>2</sup> 〈兩岸談軍事，政治敏感互信最難〉，《中國時報》，2008 年 3 月 6 日，第 A17 版。

## 二、 研究目的

由於「信心建立措施」受到政府機關與學界的極大關注，故關於信心建立措施的相關研究也就成為極熱門的議題。然而遍查現有對於信心建立措施的研究文獻，無不放在「如何」建構兩岸之信心建立措施之上，偏重於技術細節層次，而這個現象又反應出，當前的政府機關與學界之專家學者們，好像已經將信心建立措施視作為毫無爭議，不證自明（self-evident）的課題，無需對其本質進行分析與探討，認為信心建立措施已能夠毫無阻礙的施行於兩岸雙方，只待政治上的協商取得互信與共識而已。

有鑑於此，本篇論文為避免再陷入現在已經過熱的偏重於實施辦法等技術性細節研究的窠臼，而以信心建立措施的本質為探討之重心，期望能得出與現行一般對於信心建立措施的研究結果不同的結論，並進而反思信心建立措施在兩岸分裂分治狀況下施行所可能引發之潛在政治爭議與實質阻礙。這是本篇論文所預期獲得的研究成果。

## 貳、 研究方法

研究方法，屬於社會科學領域中作為研究的應用工具，提供研究者一些合情合理的科學方法，為探討之現象找出客觀合理的理論解釋。<sup>3</sup>所以在進行論文的解作之先，確立所採用的研究方法，有助於理解研究者的思考途徑與研究的過程。本論文所使用的研究方法為文獻分析法（Document Analysis Method）、歷史研究途徑（Historical Approach）。第一種方法用於資料的蒐集與歸納分析；第二種使用於對本篇主題所涉及之歷史性相關事件的總整理與探討之上，兩者相

---

<sup>3</sup> 王玉民，《社會科學研究方法原理》（台北：洪葉出版社，1994年12月），頁12。

輔相成，互為彼此開創研究之條件。

## 一、文獻分析法

文獻分析法主要指搜集、鑒別、整理文獻，並通過對文獻的研究，形成對事實科學認識的方法。由於不與文獻中記載的人與事直接發生接觸，因此，文獻分析法又可歸類於非接觸性研究方法。<sup>4</sup>

本篇論文將對於以下五種文獻資料進行研讀、比較、進行歸納：

- (一) 專書
- (二) 學術期刊
- (三) 報刊
- (四) 論文
- (五) 官方資料

以上資料經過蒐集、過濾、分類後，將對可用的資料再進行閱讀、描述和比較，然後運用分析、綜合與歸納等方法，將個人內心所形成的觀念看法，使用具體和精確的文字，撰寫成一本符合學術邏輯的研究成果。

本論文將利用以上所介紹之文獻分析法，藉由大量相關議題的文獻資料的閱讀，加以歸納、分析，並以此得出具體的結果。本篇論文參考的文獻，有專書、學術期刊、論文、以及雜誌報紙等。搜羅的範圍則有關安全政策、集體安全、國家安全、軍事戰略、國家發展戰略等資料。

## 二、歷史研究法

歷史研究法主要指以事件發生先後作為研究的來源，亦指一個問

---

<sup>4</sup> 葉至誠；葉立誠合著，《研究方法與論文寫作》（台北：洪葉出版社，2000年），頁138。

題發生及演變的沿革，具有長時間研究的性質，藉分析與該問題有關的既存資料歸納出可供解釋與預測的理論。歷史研究法比較常用在研究某種政策與作為，在歷史上發生的背景及因果關係或相互關係，以便歸納原則原理。<sup>5</sup>依照此原則，本論文在敘述「信心建立措施」的沿革發展時，將會採用類似「歷史研究法」精神與原理的研究方法和研究程序，以期能對「信心建立措施」之過去與發展、種類、；以及中共、美國與中華民國等不同國家對於「信心建立措施」的觀念形塑與實施規畫等過程，進行深入潛出的剖析，俾求得出客觀合理的結論。

## 參、 研究範圍與研究限制

### 一、 研究範圍

本篇研究，主要以三個面向作為研究的對象，一是信心建立措施；二是信心建立措施所發生的兩造國家關係；三是信心建立措施所欲針對的對象。

#### 1. 信心建立措施

對於信心建立措施本身之探討，是本論文研究的第一步，其範圍涵括信心建立措施的定義、內涵，學理上之理論建構，並研究歷史上曾經發生過的典範例證，以及當下仍在進行中之信心建立措施。在明確瞭解了該議題之相關概念之後，始能進一步談特定狀況與條件下之信心建立措施。

#### 2. 兩造國家之關係性質

---

<sup>5</sup> 朱宏源主編，《撰寫碩博士論文實戰手冊》（台北：正中書局，1999年11月），頁183。

由於信心建立措施發生在兩個或兩個以上的國家之間的議題，但在多重複雜的國際關係之下，兩個以上的國家所處的環境與歷史發展，連帶影響到彼此間的關係與態度，這將關係到這些國家間對於信心建立措施所作的定位、看法，甚至信任感等，這是信心建立措施能否建立或者施行順利的關鍵因素。

### 3. 軍事武力之本質

信心建立措施，主要涉及的是兩個或兩個以上國家對於彼此間軍事武力的互信與了解，其主體是「軍事武力」，因之，本篇論文所研究的一個中心主題，將是對於軍事武力本質的探索。唯有對軍事武力的本質進行了全面的了解之後，始能反推以界定信心建立措施的性質、作用，進而推論在某種特定條件下之信心建立措施的可行性，並建構其實質內涵。

## 二、 研究限制

人文社會科學，與自然科學最大的不同，在於人文社會科學探討的議題牽涉到人的心智活動與人的行為，因之，人文社會科學即便理論模型建構得多麼完美，假設檢證進行得多麼嚴謹，一旦牽涉到人心（人性），即增加無窮的變數，致使一切依照學理所作的預測與描述，均可能在一夕之間而失去其原有作用與價值，最顯著的例子，就是現實主義學派大師（Kenneth N. Walt 信心建立措施）對於國際體系（International System）的理論建構，雖能夠圓滿解釋冷戰美蘇兩極對抗，但卻無法預測冷戰何時結束，又為何會以歷史上當年的事實發展的模式結束。

同理，我們當前所作的探討研究，僅只是就學理上以現有之理論與模型，進行趨近於最符合嚴謹治學標準的推估。然而，歷史上的事

實發展狀況，卻有可能脫離這些我們所建構出來的預測結果，而呈現了截然不同的情況。

故本篇論文研究所可能發生的最大研究限制，端在學術理論上的推論，有可能與現實決策者的主觀認知有極大的差距，從而造成最後結論所作出的預測失準；此外，人文社會科學由於涉及到人性，變數大增，不預期的情勢的發生，也有可能將事態的演變朝我們無法預料的方向發展，使得本篇論文的結論與事實發展出現落差。

#### 肆、 研究架構

(略)

#### 伍、 章節大綱

##### 第一章、 緒論

##### 第二章、 「信心建立措施」之理論

本章探討「信心建立措施」的基本議題。就當前學界所定義的「信心建立措施」進行討論，並探討其實質之內涵、讓信心建立措施能夠成形並運作順利之各種主客觀條件，以為下面的章節奠定探討的學理基礎。

- 一、 「信心建立措施」之定義與類型
- 二、 「信心建立措施」之內涵
- 三、 支持「信心建立措施」形成之內外在條件

##### 第三章、 「信心建立措施」之例證探討

本章就上章所已經得出的研究所成，進行更進一步的探討，以實

際的案例為重心，探究不同類型的實際案例，分析各種付諸實行之信心建立措施的條件、構成、性質等，以在下章討論兩岸信心建立措施時，作為參考與比較之標準。本章所選之實際案例，有冷戰時期北約與華約的信心建立措施、當前美國與中共的信心建立措施之倡議，以及其他較不顯著的案例。

- 一、 「信心建立措施」之起源—歐洲「信心建立措施」之沿革
- 二、 冷戰時期美國與蘇聯間之「信心建立措施」
- 三、 當前美中「信心建立措施」
- 四、 其他「信心建立措施」之例證

#### 第四章、 當前兩岸「信心建立措施」的議題促成之條件

- 一、 兩岸分裂分治之歷史背景與政經情勢
- 二、 兩岸「信心建立措施」議題的沿革
- 三、 當前對兩岸「信心建立措施」之規劃
- 四、 美國因素

#### 第五章、 軍事武力之本質探討

由於信心建立措施的目的，就是在互信的基礎上，避免雙方軍事上之誤判，造成一方盲動而演發為危機甚至戰爭，所以信心建立措施的主要議題，當為國家的國防軍事武力。本章即針對軍事武力的本質進行探討，在釐清軍事武力的本質之後，始能更進一步定位信心建立措施的定位與性質，因為這關係到兩岸特殊關係下信心建立措施可行性的研討。在探討軍事武力的本質時，我們先分析了國家的構成要件，再採用了西方兵聖克勞塞維茨的「戰爭論」的說法，以及現實主義學派對於國家權力的界定，來看待軍事權力與國家之間的關係；最後則由毛澤東的人民革命戰爭的理論，再次確定戰爭與政治/國家主

權之間的關係。

- 一、 主權國家構成要件
- 二、 克勞塞維茨的「戰爭論」
- 三、 國家權力之軍事權力
- 四、 「槍桿子出政權」

## 第六章、 兩岸「信心建立措施」可行性之探討

本章承繼以上數章之研究所得，對兩岸建立信心建立措施的可行性進行探討。先以現有理論與實際案例之信心建立措施的範例，比較兩岸之間特殊之分裂分治狀況下的信心建立措施的各種芻議，以發現其特殊之性質，然後再引軍事武力所具有的本質，檢視如何反應在兩岸欲建立之信心建立措施的特殊性上，而最後導出結論：信心建立措施背後所隱含的政治意涵：是一國兩制，還是一邊一國？

- 一、 兩岸「信心建立措施」之獨特性格
- 二、 軍事武力本質在兩岸「信心建立措施」中的作用
- 三、 「一國兩制」或者「一邊一國」？

## 第七章、 結論

兩岸「信心建立措施」是一個假議題，在兩岸國家主權認同的難解之題未解之前，「信心建立措施」可能永遠處在「談判」的階段，而在「談判」的接觸過程中所營造的友好氣氛，故本議題重要的是洽談過程中的雙方接觸所自行解讀之政治意涵，而非兩岸「互信機制」之實質建立。

## 第二章 「信心建立措施」之理論

本章探討「信心建立措施」的基本議題。就當前學界所定義的「信心建立措施」進行討論，並探討其實質之內涵、讓信心建立措施能夠成形並運作順利之各種主客觀條件，以為下面的章節奠定探討的學理基礎。

### 一、「信心建立措施」之定義及其內涵

#### 1. 「信心建立措施」之名詞解釋

「信心建立措施」，係英文Confidence Building Measures的中文翻譯，該翻譯乃按照原文稍加修飾翻譯而來。早期使用該譯名者，可以國內戰略學界的老前輩鈕先鍾榮譽教授為代表，他在其大作《核子時代的戰略問題》中，即使用本譯法。<sup>1</sup>信心建立措施在某些外文文獻上，還會加上security的字樣，而成為Confidence and Security Building Measures，中文可翻譯為「信心與安全建立措施」。

但在國內，該名辭另有著多種的譯法，最初在該觀念與主張尚未成為兩岸間的安全議題前，各個專家學者在進行研究與著作時，當接觸到外文文獻中該詞彙而必須翻譯成中文時，就曾以其自我的設定與創建，而賦予該名詞中文之定義。如國際關係學者周世雄就將CBMs譯作「信心建構量表」，<sup>2</sup>這是從英文單字字面上的譯法，其所用的「量表」，應當就是英文measures的中文轉換。

在海峽對面的彼岸，中國大陸之國際關係學者，則以「相互信任措施」來界定該詞彙。在中國大陸的相關文獻中，稱CBMs為「相互

<sup>1</sup> 鈕先鍾，《核子時代的戰略問題》（台北：軍事譯粹社，民國77年10月），頁181。

<sup>2</sup> 周世雄，《國際體系與區域安全協商－歐亞安全體系之探討》（台北：五南書局，民國83年），頁2。

信任措施」。這是依照其實質上所產生的交互作用，所做出的譯名。<sup>3</sup>

近幾年來，台灣常用的名詞為「軍事互信機制」。該名詞乃是以其實質上的作用與內涵所定，但是和原文「信心建立措施」有著某種程度的差異性，這點已有專家學者為文點出，但是因使用廣泛，且朗朗上口，因此幾乎成為現今國內對於「信心建立措施」相關概念的專有用法。

## 2. 信心建立措施之定義與內涵

美國學者彼得森（M. Susan Pederson）以及魏克斯（Stanley Weeks），將「信心建立機制」區分為狹隘定義與廣義定義，他們認為，狹義的「信心建立機制」，就是指軍事、傳統安全直接關係的，能夠增進彼此信心與安全的各種作為。而在廣義的定義中，係泛指包括政治、經濟、環境的設計，其中某些和安全可能沒以直接的關聯，但是在整體上卻對區域內各成員國家的信心與安全，具有間接性的增進作用，在彼得森與魏克斯的廣義定義中，這些措施還要超越狹義「信心建立機制」中促進信心與安全而設計的措施。<sup>4</sup>這個對於「信心建立措施」的廣義定義是很多面向與具備高度的，但如此一來，卻使得每個國家間所作之互動與協調，幾乎都可以包含於廣義之「信心建立機制」之內，一稍不慎而有無所不「信心建立機制」之嫌，不利於學術上的研究。因之，在此我們還是以限定於特定軍事議題與傳統安全上的信心與安全作為為「信心建立機制」的內涵。

以下我們先就各家對於限定於軍事議題與傳統安全上的「信心建立機制」所作之定義，做一個介紹與陳述。

---

<sup>3</sup> 此為北京外交學院教授蘇格所創之譯名。見蘇格，〈國際安全新格局與合作機制〉，《中國評論》，1999年1月號，頁25。

<sup>4</sup> M. Susan Pederson and Stanley Weeks, "A Survey of Confidence and Security Building Measures", in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measure. Significant Issue Series*, Volume 27., p.p. 82-83.

首先，美國國務院公共事務局（Bureau of Public Affairs）曾提出屬於美國官方的定義，其這樣說：

「信心建立措施」乃兩國為了增進彼此間公開、相互了解與溝通的協議，信心建立措施被設計用來減低因意外、錯估或不良溝通以致爆發衝突的可能性，防止奇襲或政治威脅的機會，藉以增進承平與危機時期的穩定。<sup>5</sup>

美國智庫「史丁生研究中心」（the Henry Stimson Center）主任柯瑞鵬（Michael Krepon）認為，「信心建立措施」係一種工具，使相互敵對的國家能運用該工具來降低彼此之間的緊張、避免戰爭的可能性。同時，可排除軍事活動中的神祕面，使國家之間的意圖更加透明化，而減少彼此之間的恐懼感，但此一工具以不能危害國家內部的安全為前提。<sup>6</sup>

歐美學者根據歐洲地區安全發展的經驗，認為CBMs是「藉由提升各國間軍事力量與國防政策透明度的政策措施，透過安全對話與交流等機制，以降低雙方敵意，促成衝突之和平解決、防制戰爭之突發性與誤判性的發生，加深彼此的互信基礎，並為武器管制與裁減鋪路」。<sup>7</sup>

挪威前國防部長Johan Jorgen Holst定義為：加強雙方彼此在心理與信念上相互理解的一種措施，其宗旨在於增加軍事活動的可預測性，使軍事活動被框架在一個正常的範圍內，藉此確定雙方的意圖。<sup>8</sup>其作用蓋為「增加當事國之間對於安全及軍事政策的可預測性，其次

---

<sup>5</sup> “Arms Control: Confidence-Building Measures”(Washington D.C.: Department of State, Bureau of Public Affairs, January 1985), p.1.

<sup>6</sup> <http://www.stimson.org/cbm/cbmdef.htm>

Brad Roberts and Robert Ross, “Confidence and Security Building: A USCSCAP Task Force Report” in Ralph A. Cossa et al, Asia Pacific Confidence and Security Building Measure. Significant Issue Series, Volume 27. (Washington DC: CSIS, 1995), p.140.

<sup>7</sup> John Holst and Karen Alette Melander, “European Security and Confidence- Building Measures,” Survival, Volume 19, No.4(July/August 1977), p.p.146-154.

<sup>8</sup> Johan Jorgen Holst, “Confidence-Building Measures: A Conceptual Framework”, Survival, Volume 25. No.1(January/February 1983), p.1.

為經由資訊的提供，使得當事國減輕威脅感，達到相互保證和平的效果。<sup>9</sup>

學者瑪森（Margaret Mason）認為，信心建立措施係政府間用來溝通安全相關事件的一個過程，藉以增加互信、降低敵意、不確定性以及誤解，其與軍備控制及裁軍有關。<sup>10</sup>

總的來說，「信心建立措施」並非直接援引運用於存在的或已發生之衝突與危機，而係在事前藉由雙方軍事活動中的透明度之提升，試圖建立一套避免、降低因不確定性或誤解所導致的衝突架構。<sup>11</sup>

## 二、「信心建立措施」之種類

美國「史丁生研究中心」主任克瑞鵬，在 *A Handbook of Confidence-building Measures for Regional Security* 一書中，建構了「信心建立措施」的 4 種分類，廣為學界所採用，其為以下：

- (一)溝通性措施 (communication measures)：維持有緊張關係或衝突傾向的國家間的一種溝通管道，藉以消弭危機出現時的緊張狀況，也可做為雙方表達不滿和預防危機發生的協商機制，並在危機醞釀的潛伏期，就能夠避免其產生。
- (二)透明化措施 (transparency measures)：用以促進各國軍事能力和軍事活動公開化的措施。
- (三)限制措施 (constraint measures)：用以使各國彼此間對於某些特定類型和活動有所限制，當某一層級或性質的部隊出現異動時，要事先告知對方。如此也就限制了各國發動戰略奇襲

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Margaret Mason, "Confidence Building in the Asia Pacific Region: Prospect and Problem", in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measure. Significant Issue Series*, Volume 27., p.102.

<sup>11</sup> 楊永明、唐欣偉，〈信心建立措施與亞太安全〉，《問題與研究》，38 卷 6 期，1999 年 6 月。

的能力。這類措施如限制大規模軍事演習、劃定軍事中立區等。

(四)查證措施(verification measures):用以提供訊息驗證的途徑,使得以確認或查證各國對條約與協定遵守的情形。<sup>12</sup>

該研究中心的另一位學者亞倫(Kenneth W. Allen),則將「信心建立措施」區分為以下幾個重要的項目:

- (一)宣示性(declaratory)
- (二)溝通(communication)
- (三)海上安全救援(maritime safety)
- (四)約制(constrain)
- (五)透明度(transparency)
- (六)驗證(verification)<sup>13</sup>

而在1993年,當時的聯合國秘書長布特羅特斯蓋里(Boutros Ghali),亦提出了「防禦性安全概念與政策研究」報告,該報告將「信心建立機制」的內容,區分為5個範圍。其分別為:資訊性措施、溝通性措施、接近性措施、通知性措施及限制性措施。茲分別介紹如下:<sup>14</sup>

#### (一)資訊性措施

各個國家加強軍事資訊的公佈與交換,而軍事資訊包括指揮系統、兵力部署、武器系統、國防預算、軍事採購等項目。以增加軍備的透明度,降低其他國家對於軍事力量、軍隊部署、部隊行動的不確

<sup>12</sup> <http://www.stimson.org/cbm/cbmdef.htm>

<sup>13</sup> Study on Defensive Security Concepts and Policies(New York: United Nation,)

<sup>14</sup> 林正義,〈歐洲及亞太信心暨安全建立措施之研究〉,《理論與政策》,第47期,1998年9月,頁78。

定感，而化解鄰國的猜忌與敵意。

## (二)溝通性措施

「信心建立措施」最早可溯及 1962 年美國與蘇聯間建立的熱線制度，藉由白宮與克里姆林宮之間的專線電話聯繫，使兩國領袖得以建立聯繫溝通的管道，以化解彼此歧見，了解對方之意圖，減少因誤解而產生的危機。目前，溝通性措施除了熱線之外，還有建立區域性的溝通中心，雙方官員定期協商等機制。

## (三)接觸性措施

建立管道以查證軍事資訊及其政策聲明的可信度。鄰國得以直接觀察軍事演習、當場查證軍事活動、開放天空等措施，以避免對方錯誤的情報與判斷而產生危險行動，進而引爆衝突。

## (四)通知性措施

相關軍事活動訊息提前宣布，以避免其他國家措手不及，鄰近國家得以因應準備，以增進各國家之間行為的可預測性。事先通知包括：部隊的調遣、軍事演習、彈道飛彈的試射，以及重要軍事裝備之採購等等。

## (五)限制性措施

禁止特定種類的軍事活動，諸如區隔與非軍事區的劃分，將軍事活動與演習的規模、次數、演習的時間加以限制，以降低衝突的可能性，蓋這些措施具有限制性以及強制性，所以是困難度最高的信心建立措施作為，也是參與國相互讓步之誠意的指標。

以上所列舉的關於「信心建立措施」種類的數種建構，為國際間較具代表性的幾種倡議。而國人亦有提出自我之創建，我國學者郭臨伍在 2000 年發表與《戰略與國際研究》中的文章〈信心建立措施與

兩岸關係〉，即將「信心建立措施」區分為7大類。郭臨伍係參考了以上所述之幾種建構，以其研究歐洲建立「信心建立措施」的經驗，再將兩岸關係之特殊模式參入其中，而提出了以下之論述：<sup>15</sup>

#### (一)宣示性措施

首先界定雙方或會員國交往之基本原則與意圖，包括尊重雙方主權完整；尊重現有邊界與現況、和平解決紛爭。

#### (二)資訊交換與透明化措施

包括軍事演習與活動預先知會、演習時間、種類、內容意圖的告知、國防資訊交流、國防白皮書、兵力規模、裝備類別與數量、部署地點、軍事基地開放參觀、武器發展計畫、武器系統與部署之公布等做法。

#### (三)溝通性措施

包括領導人與指揮中心熱線的設置、定期首長交流與對話、通信與查證網路之建立、軍事人員及機構交流、定期區域安全對話中心或會議的設置、危險軍事意外的通報制度，以及衝突防制中心與諮商性機構的建立等等。

#### (四)限制性措施

包括限制大規模軍事演習、限制演習人員與武器、限制武器部署類別與數量、軍事中立區與非軍事區的劃分等做法。

#### (五)查證性措施

這類的作為有邀請對方觀察員觀察演習的進行、對方得針對相關資訊提出現場查證之要求，開放空中之檢證，以核驗對方所提相關軍事資料是否正確等做法。

#### (六)規範性措施

---

<sup>15</sup> 郭臨伍，〈信心建立措施與兩岸關係〉，《戰略與國際研究》，2卷1期，2000年1月，頁133~135。

包括海上不預期遭遇時之行為準則，以及後續之磋商機制、不率先使用核武協定、核武不相互瞄準等原則。

### (七)綜合性安全措施

透過彼此在經濟、人權、環保、毒品防制、犯罪打擊、學術研究等廣泛合作，達成互信的相關做法。

## 三、 支持「信心建立措施」形成之條件

「信心建立措施」是否能夠達成預期的目標，端賴以下4種條件是否能過達到標準。這4項條件為最低限度的政治意願、互惠、缺乏限制力、履行義務的程度。<sup>16</sup>茲分述如下：

### 1. 最低限度的政治意願 (Minimum Political Will)

當兩個國家試圖建構「信心建立措施」之際，其必然可能造成該國在國際社會的行為的改變，同時也可能引起該國國內政治生態的變化與政治勢力的消長。因此，當國家領導人確定「信心建立措施」的建構時，至少需要具備相當程度的政治意願。或者可以這麼說，當國家領導人確定建構「信心建立措施」時，必然為其體會到，該措施的建立有助於其政治利益、政治聲望的實質提升，才有動機與動力，促使其排除國內可能的阻力，而促使「信心建立措施」成形並運作有效。

### 2. 互惠 (Reciprocity)

「信心建立措施」係攸關國家間和平與安全的重大議題，兩個國家之所以願意放棄若干自主權，在某些方面做出讓步，端在認為化解

---

<sup>16</sup> Marie-France Desjardins, Rethinking Confidence-Building Measures (London: Oxford University Press, 1996), p.24.

誤解、消弭誤判，儘可能維持兩國家的和平狀態是有利於其自身生存發展的重要目標。因之，「信心建立措施」絕無可能在單方面國家片面的示好，就有成局的可能性，必然是需要對方同樣做出對等的回應，並採取同級或相配合的措施，否則將導致自方受到約束，卻無法約束對方的窘境。經由對話與談判，獲致區域的安全與穩定，有助於建構雙方的穩定關係，故「互惠」原則對於曾經彼此相互為敵的國家，尤其重要。

### 3. 制約的缺乏 (Lack of Constrain)

兩個或兩個以上的國家建立「信心建立措施」，許多制度與措施之推行，經協商取得共識後實施。最初僅僅進行資訊與人員的交流，等到取得了一定的互信之後，始有後續的談判。在整個協商階段中，端賴雙方的主觀意願來進行，並不需要一開始就要大動作來表達誠意。參與國僅需節制與明確得知彼此軍事或政治意圖即可，除非確實違反了國際法或者國際慣例，否則參與國一般均不會採取干涉他國的內政為原則。<sup>17</sup>也就是說，「信心建立措施」的實踐在開始時幾乎完全仰賴志願與自制，並無所謂的強制性。

### 4. 履行義務的程度 (The Degree of Obligation)

承接上項，「信心建立措施」係一種依賴「自我約束」的志願性作為，並無任何具法律地位或者以正式條約的方式簽訂。<sup>18</sup>這種形式的協議方式，可以規避具合法性條約的約束，同時也可避免條約需完成批准的程式，使其得以簡化而不至於太過複雜。也因為如此，縱使一方不願意遵守，也不會受到法律的規範與制裁；也就是說，「信心建立措施」完全仰賴參與國雙方的誠意與自製程度，假如雙方不願履

---

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> 例如赫爾辛基議定書本身就不是條約，也不符合聯合國憲章 102 條的國際慣例，是一種不具法律約束力的文書。關於「赫爾辛基最終議定書」內容，請參見 <http://www.osce.org/item/4046.html>。

行義務，那就沒有所謂的「信心建立措施」的存在了。<sup>19</sup>

由以上的探討得知，「信心建立措施」缺乏一種剛硬的強制性，純屬於規範性質之誠意展現，這就不免使人感到疑惑，「信心建立措施」是否真能夠發揮建構者的預想，得以消弭誤會、降低誤判，進而謀取雙方的安全與區域穩定。由於「信心建立措施」的不具強制性與約束力，效能很難予以進行具體的檢證，一旦當事國稍有私心，就很容易產生以下之弊端：<sup>20</sup>

#### (一)選擇性遵守 (Selective Compliance)

當事國假藉軍事交流的名義，選擇性的遵守部份協議的規定，卻規避「軍事透明化」的原則，視本國的軍事活動為機密；或者利用協定本身語意上的模糊，或者例外條款、疏漏部份，做出對本國較為有利的解釋。最顯著的一個例證，就是1991年印度及巴基斯坦共同簽署的「領空入侵防範條例」，規定雙方不得侵犯對方領空，但條文中卻以附加規定，允許「非故意性違反」(Inadvertent Violation)，願本為避免因誤會或意外而導致嚴重的衝突，但假如一方若存心故意違反，不諱給予有所圖的一方蓄意侵犯的便利之門。

#### (二)背信 (Bad Faith)

假如「信心建立措施」的一方違反規定，不依照協議內容將訊息真實以告，「信心」就無從「建立」。依照過去若干地區或國家實施「信心建立措施」的過程與經驗中，「背信」的情事時有所聞，儘管程度不一。例如南北韓在1991年12月13日所簽訂的「和解互不侵犯合作交流協議書」，雙方表示，嚴禁對方做破壞、顛覆的一切行為，並應致力於解決敵對狀態，避免武力侵犯與衝突。可是北韓卻經常不遵照協議，屢次在海上與邊境與南韓進行滲透，甚至派遣潛艦、挖地道

<sup>19</sup> Marie-France Desjardins, Rethinking Confidence-Building Measures. p.26.

<sup>20</sup> Ibid. p.50-52.

偷渡間諜。由此可知，儘管雙方有意建立「信心建立措施」，但有一方背信、不守協議，將使另一個國家的安全蒙受更大的威脅。

### (三)欺瞞 (Deception)

該情事之發生，通常是利用「信心建立措施」所建立的管道，提供另一方不正確的資訊，一方面掩飾自己的真正意圖，另一方面使對方誤解己方的確實實力與狀況。蓋「信心建立措施」牽涉到國防安全事務的透明與交流，除非一方在數量、科技水平、戰力方面擁有絕對的優勢，才不避諱給對方看，但反過來居於劣勢的一方，就有可能儘可能隱瞞其不利的真實狀況。誰也無法拿國家安全來做賭注！

基本上而言，學界對於「信心建立措施」在雙方「信心建立」的過程中如何發揮實際的作用尚無定論，但是有一點是可以確定的，那就是信心建立的過程，與建立的程度，其實是和安全認知以及資訊的透明化有重要的關聯。換言之，獲得精確的資訊、提供可靠的證據，以證明某些單方面的行為或活動，並不會對對方構成威脅，是降低不信任與誤判的重要關鍵。

### 第三章 「信心建立措施」之例證探討

本章就上章所已經得出的研究所成，進行更進一步的探討，以實際的案例為重心，探究不同類型的實際案例，分析各種付諸實行之信心建立措施的條件、構成、性質等，以在下章討論兩岸信心建立措施時，作為參考與比較之標準。本章所選之實際案例，有冷戰時期北約與華約的信心建立措施、美國與前蘇聯高層領袖間的「熱線」(hot line)，並探討當前美國與中共的信心建立措施之倡議等。

#### 一、 「信心建立措施」之起源—歐洲「信心建立措施」之沿革

嚴格說來，「信心建立措施」相類似的概念，早在 1958 年時就曾出現了。當時在「預防突襲會議」架構下，就曾討論大型軍事演習互換觀察員等事務。其次，在 1960 年代初期，美國與蘇聯就達成全面整體的裁軍，提出了各種可能性與種種措施。<sup>1</sup>故「信心建立措施」事實上並非新的觀念與產物，惟以上所述之這些倡議觀念皆未成熟，亦未付諸實施。

##### 1. 「信心建立措施」概念之首次出現

「信心建立措施」名詞與概念之首次出現，係在 1973 年於芬蘭首都赫爾辛基 (Helsinki) 所舉辦的「歐洲安全暨合作會議」(Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE)。在正式會議之前的預備會議中，比利時與義大利代表提出的議案裡，載明了「信心建立措施」此一名詞及其概念。<sup>2</sup>所謂的「歐洲安全暨合作會議」，係「北大西洋

<sup>1</sup> Marie-France Desjardins, *Rethinking Confidence-Building Measures*, p.8.

<sup>2</sup> 陳華凱，《中共對亞太區域『信心建立措施』立場之研究》(臺北：政治作戰學校政治研究所，

公約組織」(North Atlantic Treaty Organization) 與「華沙公約組織」(Warsaw Pact)，在當時的「低盪」(détente) 和解氣氛之下，召開了以歐洲為範疇之「安全暨合作會議」，並針對裁減傳統武力部署進行談判。在該次「歐洲安全暨合作會議」中，一共有 35 個歐洲國家參與，另有同為北約會員國，但並非歐洲國家的美國與加拿大與會。

之後從 1973 至 1975 年所舉辦的日內瓦談判中，將此一概念列入「赫爾辛基最後議定書」(Helsinki Final Act) 中，算是登載入了國際外交的正式文獻中，在赫爾辛基議定書中，將該份文件稱之為「信心建立措施暨安全與裁武特定觀點文獻」(Document on Confidence-Building Measures and Certain Aspects of Security and Disarmament)。<sup>3</sup>

在該次議程中，此一與歐洲安全攸關的辭彙，指得是某些雙方所關注的談判措施，諸如同意有關相互資訊交換、主要軍事活動舉行前之相互通知，並在舉行過程中派員觀察等，隨著這些議程的進行探討，「信心建立措施」一詞受到使用的頻率越高，遂逐漸成為一個通用的外交語彙。

經過冗長的討論與談判，北約與華約之各個參與國得出了以下之共識：

- (一) 成員國舉行單獨或聯合軍事演習時，若總人數超過 25,000 人時，應經由外交管道，預先通知。
- (二) 應在 21 天或者更早之前知會對方；
- (三) 通報內容，應包括演習目的、兵力、種類、規模、時間及地點。
- (四) 基於自願，邀請對方派遣觀察員參與上述的軍事演習，並

在舉行小型演習與主要部隊調動時，主動的照會對方。

(五) 在互惠基礎上實施軍事人員交流，達成信任建立目標。<sup>4</sup>

這些措施在當時之所以訂定，其實並非要達成什麼樣的積極且具體成效，而只是欲去除導致緊張的原因、提升信心並有助於穩定和安全，以及降低因誤會或錯估所引起的軍事衝突之危險這三項抽象的目的。這些的雙方認可之與軍事安全相關的諸項措施，經行諸於文字而具有了實質之意義，即被指稱為歐洲的「第一代」信心建立措施。

事實上，在本次「歐洲安全暨合作會議」召開以前，NATO方面甚至對於該議題還未完成完整的研究，也就是說，NATO的西方國家對於「信心建立措施」的明確觀點、欲達成什麼，都缺乏必要的共識；而另一方面，華約國家則堅決反對在「歐洲安全暨合作會議」中討論該議題。<sup>5</sup>

## 2. 「信心建立措施」概念與內涵的提升

歐洲「信心建立措施」觀念的第二次提升，係完成於1984年1月17日於瑞典首都斯德哥爾摩所召開的「歐洲信心安全建立與裁武會議」，當時經過冗長的磋商，兩大陣營於1986年9月19日達成了「斯德哥爾摩信任暨安全建立措施」協議，再次確認了更具體的互信措施：

(一) 演習提早於42天通知對方。

(二) 凡動員超過13,000人的演習應提早通知。

(三) 超過7,000人的演習皆應邀請觀察員參加。

(四) 限制動員40,000人以上的演習，需於兩年前通知，原則上禁

<sup>4</sup> 「赫爾辛基最終議定書」內容請參見 <http://www.osce.org/item/4046.html>。

<sup>5</sup> Albert Legault and Michael Fortmann, *A Diplomacy of Hope: Canada and Disarmament, 1945-1988*(Montreal: McGill University Press, 1992), p.482.

止動員規模超過 75,000 人之演習。

(五)每一成員國有權對另一成員國的軍事演習，進行現場檢視，但成員國可接受檢查次數，以每年不超過 3 次為限，同一要求查證國的次數則不得超過兩次。<sup>6</sup>

在本次的「斯德哥爾摩會議文件」中，原來的「信心建立措施」一詞，添加了「安全」(security) 字眼，而成為「信心暨安全建立措施」。有鑒於此，亦有學者將「斯德哥爾摩會議文件」中所律訂的「信心暨安全建立措施」稱之為「第二代」信心建立措施。

### 3. 「維也納信心暨安全建立措施文件」

繼斯德哥爾摩「歐洲信心安全建立與裁武會議」之後，歐洲安全會議成員國在 1986 至 1989 年間，在奧地利首都維也納召開安全會議，繼續針對歐洲安全議題之相關議題進行磋商。各次會議中決議將「信心建立暨安全建立措施談判」與「歐洲傳統武力談判」分開。因之，歐安會議在 1989 年 3 月在維也納所召開的會議中，分別就「歐洲傳統武器談判」(Negotiations on Conventional Forces in Europe) 與第二階段之「信心暨安全建立措施會議」(Vienna Document on Confidence and Security-Building Measures) 議題進行討論。關於後者，維也納歐安會議於 1990 年 11 月 17 日簽署「維也納信心暨安全建立措施文件」(Vienna Document on Confidence and Security-Building Measures)。該份文件的主要內容概為：<sup>7</sup>

(一) 加強軍事接觸：包含軍方高層人員、軍事專家與組織的互訪，空軍基地開放邀訪等。

<sup>6</sup> 郭臨伍，〈安全信心建立措施與臺灣海峽兩岸關係〉，《戰略與國際關係》，第 1 卷第 1 期，1999 年 1 月，頁 92。

<sup>7</sup> 林正義，〈歐洲及亞太信心暨安全建立措施之研究〉，《理論與政策》，1998 年 9 月，第 47 期，頁 78。

- (二) 降低危險的合作措施：設立針對非常態軍事活動諮商及合作機制，在軍事危險意外的通報與澄清加以合作。
- (三) 直接通信網路的設置：成員國除正常外交管道外，在首都間接設置通信網，傳遞與協議相關訊息。
- (四) 定期召開會議：每年召開執行評估會議，檢討執行的瓶頸；此外，由「衝突防制中心」舉行小型會議。

「維也納信心暨安全建立措施文件」，如與所謂的第二代歐洲「信心建立措施」之「斯德哥爾摩信心暨安全建立措施文件」之內涵相較，「維也納文件」增加了資訊性交流、限制性行動、知會性措施、接近性查證，還有諮商性措施等項目，可以說其範圍與功能已經更為擴大。因之，學者即稱「維也納信心暨安全建立措施文件」，為第三代的「信心建立措施」。<sup>8</sup>

冷戰結束後，鑒於歐洲的安全局勢出現了大幅的變化，「歐洲安全暨合作會議」於1994年改組為「歐洲安全暨合作組織」(Organization for Security and Cooperation in Europe)，簡稱 OSCE。儘管對於歐洲安全的大規模威脅已經降低，但是延續冷戰時期「信心建立措施」的架構與功能，各國對於「信心建立措施」與裁軍之相關議題，仍不斷舉行相關會議研商，繼續對「信心建立措施」的實質與內涵進行提昇與精進。總結而論，歐洲的「信心建立措施」，主要功能包括：資訊交換、危險降低、接觸、事前通知、觀察、通信建立、限制條款等等。這些措施與安全防範架構，不但成為國際關係與安全學界研究的典範，也為其他區域具有潛在衝突威脅的國家提供了完好的範例，顯示了當各國均有心於致力避免衝突與戰端，其實是可以藉由相互間開放

---

<sup>8</sup> Study on Defensive Security Concepts and Policies (New York: United Nation, 1993), p.p.54~55.

態度的協商、各種機制與措施的設計與施行，而獲得正面的效果與回應的。以下，我們即將針對歐洲以外地區的幾個典型例證進行研究，以探討其他不同類型的「信心建立措施」的形式與方法。

## 二、 冷戰時期美國與蘇聯間之「信心建立措施」

冷戰時期的國際關係主軸，主要以美蘇為首的自由世界與共產集團的對抗為核心。如前所述，除了在歐洲地區存在有北約與華約集團爆發全面暴力戰爭（傳統戰爭或熱核戰）的可能性，美國與蘇聯雙方也潛藏著擦槍走火的危機。尤其是當雙方的戰略核武的數量，在一種不切實際的恐懼心理的帶動下，發展至脫離現實的驚人數據，這種啟示錄似的終極核戰，其陰影始終隱藏在世界上每個人的內心深處。

### 1. 美蘇高層熱線之建立

1962年10月，爆發了「古巴飛彈危機」。這次危機雖以蘇聯讓步而和平落幕，但其過程卻使雙方的狀態瀕臨戰爭邊緣。這次危機的發生與過程的發展，使美蘇雙方的最高領導人認知到了直接溝通聯繫管道之建構的重要性，藉以避免因為溝通不良而導致對情勢與對手決心的誤判，進而產生出錯誤的決策，引發全面性之熱核戰。

有鑑於此，美蘇雙方在1963年6月20日於瑞士日內瓦首度簽訂了「建立熱線制度備忘錄」。主要內容為美蘇兩國同意，經由直接聯繫管道的建立，於緊急狀況及特殊事件發生時，保證快速提供對方領袖相關資訊。這就是華府與莫斯科熱線的由來。

華府—莫斯科熱線的建立，對於兩國決策者各自主觀之認知與理解的相互了解有極大的改善，雙方不再因資訊不足、溝通不良，而導致對對手的誤判，除非雙方真正存在有無法調和的利益衝突或水火不

容的意識形態。美蘇最高領導人的熱線，是美蘇雙方所建構的第一個屬於「信心建立措施」的機制。

華府—莫斯科熱線發揮效能的一個良好的範例，為 1967 年的以阿「六日戰爭」。當時美蘇雙方因為中東情勢而處於劍拔弩張的緊張狀態下，除了傳統兵力外，雙方的戰略核武部隊都進行了第一級的戰備，情勢一觸即發。更使狀況雪上加霜的是以軍誤擊美國軍艦。所幸這時美蘇最高領袖即透過熱線的溝通，及時化解了彼此的疑慮，澄清彼此的意圖，而使情況獲得降溫。

## 2. 避免核子意外協定

除了「熱線」以外，美蘇間另一個避免熱核戰因意外而爆發的機制，為「降低核子意外協定」。1970 年 9 月 30 日，美蘇各派代表，於美國華盛頓簽署「避免核子意外協定」，期望雙方各遵守以下規則：

- (一) 美、蘇雙方都保證加強必要的安全措施，以防止因誤會、意外，而未經核准授權使用核子武器。
- (二) 雙方對未經解釋、核子意外事件、不明因素的引爆，或者是雷達螢幕上出現不明物體，即需要立刻通報對方。
- (三) 對計畫性朝對方的方向試射飛彈時，應預先通知對方。<sup>9</sup>

以上所述的條文，主要針對美蘇雙方的領導階層，當一方或者雙方發動熱核戰時，必須使對方確認該戰爭行為，係雙方決策領導階層有目的與有計畫的作為，而非各種意外或不預期狀況所引發的全面失控。

## 3. 防止海上意外協定

---

<sup>9</sup> Joseph L. Noguee & Robert H. Donaldson, 黃宗浩譯,《蘇聯二次大戰後的外交政策》(臺北:幼獅出版有限公司,民國 73 年 10 月),頁 301~302。

接下來美蘇軍方就公海上航行的海軍船艦所可能發生的各種狀況，擬定了避免擦槍走火，小意外釀成全面大戰的預防性協定，這就是「防止海上意外協定」(U.S.-Soviet Agreement on the Prevention of incident on the Sea)，該協定雙方簽訂於 1972 年 5 月 25 日。<sup>10</sup>其內容為：

- (一) 避免船隻相互接近及避免碰撞的措施。
- (二) 海上活動不得妨礙對方艦隊的編組。
- (三) 不在航道繁忙的地區做軍事上的調度。
- (四) 對方監視船艦必須離艦隊有一定的距離。
- (五) 雙方以國際電話、燈號、旗號作為通信聯繫的工具。
- (六) 禁止使用探照燈照射對方船隻或艦隊。
- (七) 潛艦浮航時的通知。
- (八) 禁止飛機飛越對方船艦上空。<sup>11</sup>

以上的幾項協定，可以說是以往美蘇雙方軍艦在公海上航行，當不預期遭遇時，因彼此間行動與應對之準則不同，或者因人員臨場緊張情緒，而可能出現誤判或者脫序現象的消弭與預防。此外，美蘇雙方均曾對對方船艦或艦隊進行偵察與監聽，當被監視或監聽的一方進行反制行動時，不免發生相互對峙之緊張狀況，甚至導致船艦飛行器之互撞意外，一稍不慎，一時的不預期狀況很可能爆發武裝衝突。於是這些形同準則或者標準作業程序 (SOP) 的處置規則，將可大幅降低彼此間的意外衝突的發生機率。

#### 4. 防止核子戰爭協定

---

<sup>10</sup> 同前註，頁 302。

<sup>11</sup> Richard Hass, "Confidence Building Measures and Naval Arms Control", in Christopher Bertram ed., Arms Control and Military Forces (London: IISS, 1980), p.208.

以上所述之美蘇雙方所訂的有關軍事安全的協定，和歐安會議出現「信心建立措施」議題的緣由相似，大致上均是受到當時世界局勢「低盪」氣氛的影響。美蘇雙方高層也在這樣的氛圍之下，進行了兩次的領袖高峰會議。1973年6月，在第二次的美蘇領袖高峰會議中，蘇共總書記布里茲涅夫訪問華府，與美國總統尼克森簽訂了11項各類協定，其中最重要的莫過於「防止核子戰爭協定」。該協定中如是說道：<sup>12</sup>

「在任何時刻，簽約國雙方的關係，或其中任一國與其他國家間的關係有捲入核子衝突時，以及其他國家有捲入美、蘇之間，或者美、蘇任一國與他國之間的核子戰爭的危險時，根據本協定之條款，美、蘇雙方應立刻與對方緊急磋商，並應盡全力以避免這種危險的發生。」

本「防止核子戰爭協定」，其主旨在於雙方保證不主動發動熱核戰，不以武力威脅其他國家，政治意涵相當濃厚。其內容和上文所述之「防止核子意外協定」最大不同之處，在於「防止核子戰爭協定」乃是針對擁有核武的國家欲以動用核武解決爭端之可能性降至最低，甚至在其動用核武以前，即以及時之緊急溝通來加以化解。而「防止核子意外協定」僅僅在雙方都無使用核武的意圖情形之下，用以避免僅因為一方對於若干徵候之誤判或反應過度而爆發熱核戰的可能性。

綜觀而論，冷戰時期的美蘇信心建立措施，有很大部分在於雙方對於不預期之熱核戰爆發可能性的擔憂上。由於科技的進步，美蘇雙方所擁有的核子武器及其投射載具，不但精準且威力強大，而雙方所

---

<sup>12</sup> 趙哲一，〈建立信任措施－兩岸建立軍事信任措施之研究〉，政治作戰學校政治研究所碩士論文，1999年6月，頁44。

擁有的數量遠遠超過其實際所需之總體效能千百倍以上，故雙方均很清楚，無論哪一方以何等理由率先發動全面之熱核戰，其結果僅只有一個，那就是全人類的毀滅。因之，如何避免在誤判、反應過度下而輕率動用核武，便成為此時期美蘇信心建立措施的主軸。事實證明，冷戰全期美蘇間並未發生任何失控之武裝衝突，多少和雙方有心致力於「信心建立措施」的建構，有相當的關聯存在。

曾有若干論文將美蘇間對「戰略武器裁減談判」(Strategic Arms Reduction Talks; START)亦歸類於「信心建立措施」的範疇內，但筆者以為，限武談判早已超越了本文對於「信心建立措施」的定義與內涵甚遠，其應當屬於國際政治「安全政策」(Security Policy)中有關「軍備管制」(Arms Control)的議題之內，將之歸類於「信心建立措施」並不妥當。

### 三、 當前美中「信心建立措施」

中華人民共和國自 1949 年建政以來，其建國之前 10 年走和蘇聯友好的路線，但自 1960 年中蘇共撕破臉後，中共即開始了其長達 30 年的鎖國政策，揚棄了當代主流之自由世界與共產世界的兩大集團，而走第三世界的領導路線。雖然一般稱 1979 年鄧小平上台後，開始了中共的「改革開放」政策，但實質要到 1992 年 1 月 18 日至 2 月 21 日，鄧小平南巡武昌、深圳、珠海、上海等地，發表了重要講話，才真正對於中國於 90 年代的經濟改革與社會進步起到了關鍵的推動作用。<sup>13</sup>

這個時候，中共由於甫經過了 1989 年「六四」的天安門血腥鎮壓，遭到了以美國為首的西方國家的全面制裁，致使中國的處境更為

<sup>13</sup> 《中國共產黨新聞》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/33837/2535034.html>

孤立。惟不久之後美國民主黨總統候選人柯林頓，擊敗了共和黨的現任總統老布希，當選為美國第 42 屆總統，在其任上推動所謂的「雙加」政策（engagement and enlargement）。<sup>14</sup>對於中國的態度採取了將給予中國最惠國待遇與人權議題脫脫鉤（delink）的政策，以和中國『全面交往』，企圖將中國拉向開放大道。另一方面，當時的中共國家主席江澤民同樣體認到改善中美關係的迫切性，提出了「增加信任、減少麻煩、發展合作、不搞對抗」之 16 字對美方針。<sup>15</sup>換言之，美中雙方都意識到，後冷戰時期一強多級的世界格局中，彼此在戰略上都存在有共同的利益。

---

<sup>14</sup> 所謂的「雙加政策」，其全名為「交往與擴大的國家安全戰略」（National Security Strategy of Engagement and Enlargement）。先是由柯林頓本人與國務卿、國家安全顧問、駐聯合國大使等所發表的 4 篇演說中，闡述了「擴大」的政策方針，接著又加上了「交往」（engagement）一節，遂成為著名的「雙加文件」。參見 Charles William Maynes, *A Workable Clinton Doctrine*, *Foreign Policy*, No. 93, Winter 1993-1994, p.3. 以及 William Safire, *The En-En Document*, *New York Times*, August 25, 1994. p.21.

<sup>15</sup> 陳伯賢，〈中共、美、俄、日四國互動關係深析〉，《中共研究》，第 31 卷 12 期，1997 年 12 月，頁。

型態	內容
宣示性措施	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 不使用核武及生化武器</li> <li>■ 宣示不以飛彈瞄準對方</li> </ul>
溝通性措施	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 元首間熱線的設置</li> <li>■ 建立定期諮商機制</li> <li>■ 軍事人員、船艦的互訪</li> <li>■ 就安全問題等進行對話</li> <li>■ 高層的互訪、簡報</li> </ul>
限制性措施	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 飛彈互不瞄準對方</li> </ul>
透明化措施	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 出版國防白皮書</li> <li>■ 交換國防預算、防衛計畫等軍事資訊</li> <li>■ 邀請觀察軍事演習</li> </ul>
查證性措施	尚未建立
綜合性措施	海上救難、援助等事宜

在這種氛圍之下，以軍事為交流對象的「信心建立措施」，便扮演著改善美中關係的關鍵角色。希望藉由交流與對話，增加彼此間的了解，消除隔閡，進而提升互信。兩國軍事上的接觸與對話，始於1992年12月，美國國防部部長辦公室東亞太平洋處處長艾利斯少將（Major-General Ellis）率領工作小組訪問中國，並提出軍事交流的建議，從此之後，美國軍方和中共人民解放軍高層間的互動，便開始熱絡起來，正式揭開了兩國軍隊「信心建立措施」的序幕。以下為雙方就各類型措施，所已經達成的共識與協定：

總的來說，美國與中國間的「信心建立措施」，將隨著兩國關係的友好與正常化而持續發展下去。但以兩國的立場、國家利益、文化與歷史間根深蒂固的差異，所導致的世界觀與意識形態之不同，終究造成了兩國彼此間在國家發展戰略上的重大歧異，「美國霸權」與「中國威脅論」這兩種截然不同的論調仍在各自的支持群眾中隱約作祟，

在這種情況下，美中雙方的「信心建立措施」是否真能如理論或制度上所設想的那麼「理想」，達到全然的「互信」，就是一個疑問了。