



从文胜：加快建立两岸军事安全互信法律机制

发布时间： 2014-04-01 浏览次数：

加快建立两岸军事安全互信法律机制 ——为实现两岸军事安全互信和达成和平协议奠定坚实基础

胡锦涛同志代表党中央在党的十八大报告中的明确^[1]提出：“商谈建立两岸军事安全互信机制，稳定台海局势；协商达成两岸和平协议，开创两岸关系和平发展新前景”。这是为继续全面深入贯彻两岸和平发展重要思想指明了发展目标和方向，代表着全党和全国人民的共同意志和坚定信心，代表和反映着血脉相连的中华民族的根本利益。为了包括两岸同胞在内的中华民族的根本利益，两岸必须认识到作为命运共同体，所面临的共同外来挑战，必须共同维护好、建设好中华民族的共同家园，必须相互关爱和信赖。为此，必须兄弟齐心，共建家园，尤其要在探讨国家尚未统一特殊情况下的两岸政治关系方面，作出合情合理安排，其中最重要的内容和基本保障是军事安全互信和达成和平协议。

一、军事安全互信法律机制是军事安全互信机制的核心和基础

早在2008年12月31日，胡锦涛在纪念《告台湾同胞书》发表30周年座谈会上首次明确提出：“为有利于两岸协商谈判，对彼此往来作出安排，两岸可以就在国家尚未统一的特殊情况下的政治关系展开务实探讨；为有利于稳定台海局势，减轻军事安全顾虑，两岸可以适时就军事问题进行接触、交流，探讨建立军事安全互信机制问题。”这为改善两岸政治、军事关系，促进和保障两岸关系和平发展提供了战略指导，为两岸关系如何和平发展指明了道路。

当前，两岸关系发生了积极变化，海峡两岸人民和平发展的愿景稳步升高，积极推动和平发展、共同维护中国人民的共同利益已是大势所趋。甚至长期以割裂两岸、加剧对立为主导的民进党也在逐步反思和进入改善两岸关系的政策调整期。在这种情况下，我们进一步重温胡锦涛主席审时度势，及时提出的“探讨建立军事安全互信机制问题”的总体构想，更加具有重大的现实意义。

胡锦涛主席所提出的军事安全互信机制，作为一种机制的核心就是法律机制，这一机制的实质是要上升到以法律层面加以规范和保障，才能得以实行和持久发挥出应有的效力。尤其是在国家尚未统一的特殊情况下，为保持两岸关系的和平发展，必须建立行之有效的两岸军事安全互信法律机制。

（一）军事安全互信法律机制的内涵及意义

近一个时期，台湾方面经常提及“军事互信机制”，我方也曾使用“军事互信机制”这一称谓。2008年12月胡锦涛主席提出“两岸可以适时就军事问题进行接触、交流，探讨建立军事安全互信机制问题”后，我方正式的提法大都是“军事安全互信机制”，在研究构建两岸关系和平发展的法制保障背景下，为便于更好地理解和推动两岸军事安全互信机制，作为法律人还可以将军事安全互信机制更具体地理解和表述为军事安全互信法律机制。

“军事安全互信法律机制”亦可称“军事安全互信机制”或“军事互信机制”，前者侧重于法律的作用和效力，反映了机制的实质，后者是从安全的目的，针对性强，其中如果仅仅讲军事互信机制则是侧重从消除对立双方的敌意和建立信任的角度，是属于较低层次的互信，也可以看作是对前二者称呼的简化。但上述称呼并没有实质性区别。如，军事互信机制的概念来自于“建立信任措施”

(CBMs)，主要是指国家或国际组织之间，以及国内战争或武装冲突各方在军事或防务领域形成的相互信任关系和有约束力的相关保障措施，主要内容包括：停火、非战斗性撤离、建立非军事区；消除对峙（结束敌对）状态、互不敌视、互不使用武力或以武力相威胁；军备控制、裁军；加强沟通交流，增



加军事透明度；安全合作；签署和平条约或协定等。所有这些军事互信机制措施也都是为了实现和平与安全的目，只是表现出种类和效果层次的不同。从以上对军事互信的定义、内容和相关措施看，都是与军事安全密切相关，也都离不开相应法律的保障，必须要依法进行。

因此，所有军事安全互信机制都是要建立在法律规范的基础上。军事安全互信法律机制是在军事互信机制基础上的升华，是以立法形式，通过法律文本的方式将军事互信的内容和形式加以确定下来，形成法律化、制度化的运行机制，使军事互信的基础更为牢固和稳定。

（二）两岸军事安全互信法律机制是一国内的内战双方正式结束敌对状态的可靠保证

迄今为止，从法理上讲两岸仍未解除敌对状态。台湾问题是中国内战的遗留问题，这就决定了台湾问题完全是中国的内政。这是铁的历史事实，是任何人也无法否认和改变的。改革开放以来，两岸关系和平发展出现了新的转机。为了实现祖国的和平统一，在坚持一个中国的原则基础上，通过协商和谈判正式结束敌对状态，建立军事安全互信机制的问题也提到议事日程上来。在1979年全国人大常委会《告台湾同胞书》中提出：“台湾海峡目前仍然存在着双方的军事对峙，这只能制造人为的紧张。我们认为，首先应当通过中华人民共和国政府和台湾当局之间的高谈结束这种军事对峙状态，以便为双方的任何一种范围的交往接触创造必要的前提和安全的环境。”江泽民在1995年《为促进祖国统一大业的完成而努力奋斗》的讲话中强调：“我们曾经多次建议双方就‘正式结束两岸敌对状态、逐渐实现和平统一’进行谈判。在此，我再次郑重建议举行这项谈判，并且提议，作为第一步，双方可先就‘在一个中国原则下，正式结束两岸敌对状态’进行谈判，并达成协议。”2008年12月31日，胡锦涛在纪念《告台湾同胞书》发表30周年座谈会上的讲话《携手推动两岸关系和平发展 同心实现中华民族伟大复兴》，其中第六点特别强调要“结束敌对状态，达成和平协议。海峡两岸中国人有责任共同终结两岸敌对的历史，竭力避免再出现骨肉同胞兵戎相见，让子孙后代在和平环境中携手创造美好生活”。

从台湾方面看，2008年春，马英九在岛内“大选”中获胜与国民党重新上台执政，不仅岛内政局发生了重大变化，而且两岸关系形势也出现了转折，消减了台湾“法理独立”的现实危险性，海峡两岸尤其是国共两党之间实现了和解和交流。两岸关系和平发展有了共同基础(核心是承认“九二共识”与反对“台独”)，出现了建构两岸关系和平发展架构的政治曙光。2012年10月，长期主张台独的台湾民进党的代表人物谢长廷也专程到大陆来访问，并到老家祭祖，认祖归宗，并公开提出“宪法一中”的提法，不管其实质如何，但与分裂两岸的气势已经是渐行渐远了，与“九二共识”是比较接近了。马英九在大选前就提出未来在“双P”(和平与繁荣)的共同愿景下建立“两岸新关系”，提出国民党的“五要”政治主张，其中的“第二要”就是“达成30年到50年的和平协议，包括建立军事互信机制，正式终结两岸对峙状态”。尽管，到目前还没有实际的进展，但作为台湾当局的负责人，对其代表执政党公开提出的，有利于两岸人民和有利于促进两岸和平发展的主张应当积极实施和平兑现。

在当前两岸关系和平发展的态势下，更需要以时不我待的精神，积极推动构建两岸军事领域的互信法律机制，通过双方在军事上的互信和共识的建立，为尽快从法律上结束两岸敌对状态创造条件。“正式结束两岸敌对状态”作为两岸谈判和协商的第一步，必须由建立两岸一系列的军事互信机制来保障和促进。两岸如不能建立军事互信，结束敌对状态就无从谈起，两岸由密切的经济关系发展到建立相应的政治关系就很难实现，实现两岸的和平发展必然受到影响和阻碍。因此，建立两岸军事互信法律机制是停止两岸军事上的对抗、结束敌对状态的前提和重要基础。从建立两岸军事互信法律机制入手，开展军事互信对话和协商，并逐步拓展军事互信的方式，增进军事互信的程度，扩大军事互信的范围，并纳入法制的轨道，可以为两岸和平发展提供法制机制上的保障。目前，两岸尚未正式开展军事互信的对话和协商，要使两岸军事互信达到较高程度，并形成制度化和上升到法律的规范，将是一个复杂的、渐进的过程，需要两岸共同努力才能实现。

（三）军事安全互信法律机制是维护两岸共同利益的前提条件

2008年12月31日，胡锦涛明确提出：“首先要建立互信，这对推动两岸关系和平发展至关重要。”海峡两岸建立的军事安全互信法律机制不同于国与国之间的军事互信机制，在消除两岸敌对状态、维护和保障两岸关系健康发展中具有特殊的重要作用。历史上，改变敌对状态主要有以下方式：一是停火。即交战双方或一方停止攻击。二是休战。指交战双方暂时停止军事行动。三是投降。这是结束被包围部队的抵抗，并使该部队放下武器。四是停战。停战按其目的来说是政治性的——这是它与停火的区别所在。停战协定可作为正式结束敌对状态的标志，相对于停火和休战来说，它因涉及到分界线划定、非军事区设置、战俘和监督机构等问题而更能保障战后稳定。五是签定和平条约或和平协议。和平条约用以结束战争和恢复友好关系。条约是两个或两上以上国际法主体依据国际法缔结的确定相互权利和义务关系的书面协议。和平协议从外延上看，包括和平条约。和平协议适用的主体更为广泛，可以是政府和反政府武装，也可以是交战的政治、军事或宗教团体等。和平协议的应用更广泛，有用于结束国际战争的和平协议，也有用于结束一国内战的和平协议。

由于目前两岸已停止军事冲突，所以停火协议或停战协定已没有意义。为结束两岸敌对状态，两岸

应签订和平协议。近年来，两岸的政党在不同场合多次表达了结束两岸敌对状态和签订和平协议的愿望。2005年4月，国民党领导人连战访问大陆，两党决定共同“促进正式结束两岸敌对状态，达成和平协议，建构两岸关系和平稳定发展的架构”。这是两岸首次在正式场合提出要达成和平协议。当年5月，亲民党领导人宋楚瑜访问大陆，两党提出“两岸应通过协商谈判正式结束敌对状态，并期未来达成和平协议”。两岸政党达成了“不独不武”的重要共识，为未来两岸的和谈和共商和平协议定下了基调。2006年3月，马英九在访美期间提出要在“九二共识”基础上恢复协商，签订和平协议，包括建立军事互信机制，正式终结两岸对峙状态。这是台方第一次在国际场合正式提出签订和平协议问题。达成和平协议是结束敌对状态最高级别的方式，是对正式结束敌对状态的可靠保证。在目前的台海局势下，台湾当局承认“九二共识”，承认“一个中国”原则，政治上达成了初步互信，再进一步达成和平协议并建立军事安全互信，将成为正式结束敌对状态的法律标志。

二、建立军事安全互信法律机制具有坚实的法理基础

建立两岸军事安全互信机制情况特殊、背景复杂，必然要具有法律机制作保障，更需要制定相关法律措施，即建立和形成相应的法律的机制以确保军事安全互信的合法有效进行。建立两岸军事安全互信法律机制具有充分的法理基础。

（一）建立两岸军事安全互信法律机制符合我国《宪法》和《反分裂国家法》

《宪法》是我国的根本大法，《反分裂国家法》是我国的一部基本法律。它们都是由全国人民代表大会通过的，体现了全体中国人民捍卫国家主权和领土完整、绝不容忍“台独”分裂势力以任何名义任何方式把台湾从中国分割出去的共同意志，并由国家强制力保证实施。依据宪法制定的《反分裂国家法》，把我们党和政府争取以和平方式解决台湾问题的方针政策法律化，体现我们以最大诚意、尽最大努力争取和平统一前景的一贯立场，是我国解决台湾问题的基本法律依据。建立两岸军事互信法律机制完全符合《宪法》与《反分裂国家法》的规定及其立法精神。

《反分裂国家法》第七条规定：“国家主张通过台湾海峡两岸平等的协商和谈判，实现和平统一。协商和谈判可以有步骤、分阶段进行，方式可以灵活多样。台湾海峡两岸可就下列事项进行协商和谈判：（一）正式结束两岸敌对状态；……”。该条款将“正式结束两岸敌对状态”列为台湾海峡两岸可以进行协商和谈判的第一种事项，这种排列顺序实际上蕴含着两岸协商和谈判的步骤安排，即两岸协商和谈判的第一步是正式结束两岸敌对状态。“正式结束两岸敌对状态”作为两岸谈判和协商的第一步，必须由建立两岸一系列的法律机制来保障和促进谈判与协商的进行，这当然包括建立军事安全互信法律机制。《反分裂国家法》第七条第二款第六项明确规定，与和平统一有关的任何问题，两岸都可以进行协商和谈判。因此，提出两岸协商建立军事互信法律机制本身，是落实党和国家为促进祖国和平统一而提出的方针政策的重要举措，属于与和平统一有关的重要事项，因而也符合《反分裂国家法》的规定。此外，从建立两岸军事互信法律机制要以承认一个中国原则为前提，以促进祖国和平统一为根本目的来看，建立两岸军事互信法律机制也完全符合《宪法》与《反分裂国家法》的规定。

（二）党和国家的对台工作方针政策为建立两岸军事安全互信法律机制提供了重要指导

对台政策是党和国家为解决台湾问题、实现祖国统一所规定的行为准则，它是一系列谋略、措施、办法、方法等的总称，是对台方针的具体化。对台方针政策虽然不属于严格意义上的法律范畴，但亦具有较强的权威性和严肃性，是党和国家解决台湾问题应遵循的原则和准则，也是国家立法应遵循并在相关法律中体现的。

我们党和政府提出了“和平统一、一国两制”的基本方针，把和平共处原则创造性地用于一国之内实行不同社会制度的各区域之间的共处，并促进国家的统一。对台工作方针是党和国家在一定时期内为达到解决台湾问题、实现祖国统一这一目标而确定的指导原则。自1979年全国人大常委会发表《告台湾同胞书》以来，党和国家制定了“和平统一、一国两制”的基本方针。“和平统一、一国两制”的基本内容，可以高度概括为“一个中国、两制并存、高度自治、政治谈判”十六个字。其中政治谈判是指两岸在一个中国的前提下，尽早通过接触谈判，结束两岸敌对状态，以和平的方式实现国家统一。近几年来，党和国家为贯彻“和平统一、一国两制”方针，提出了在承认一个中国的原则下，两岸协商和谈判建立军事互信机制问题。比如，2004年5月，《中共中央台湾工作办公室、国务院台湾事务办公室受权就当前两岸关系问题发表声明》、2005年1月，贾庆林同志《坚决遏制“台独”分裂活动维护台海地区和平稳定继续争取两岸关系朝着和平统一的方向发展》的讲话、2005年3月，胡锦涛总书记《新形势下发展两岸关系四点意见》、2008年12月31日，胡锦涛在纪念《告台湾同胞书》发表30周年座谈会上的讲话《携手推动两岸关系和平发展 同心实现中华民族伟大复兴》和2012年11月8日，党的十八大报告等，都对两岸在一个中国的共识下，建立军事安全互信机制问题表达了明确态度。

（三）台湾地区实施的法律和执政党的政策为建立和发展两岸军事安全互信法律机制提供了较大发展空间

台湾地区的宪法坚持了“一中原则”，台湾地区规范海峡两岸关系的有关法律、条例等都为推动和发展两岸关系、开展和平交往提供了法律支持和依据。在台湾地区执政的国民党已经在“一个中国原则”立场上与大陆达成了“九二”共识，共同维护一个主权国家。而且在马英九上台以后也采取了一系列推动两岸和平发展和扩大两岸经济文化交流的实际步骤，在结束军事对立、增强交往、共同维护国家主权问题上也有了一定默契，在加强两岸全方位交流合作方面也已经形成了一定的法律保障机制。因此，在建立两岸军事互信法律机制方面，也符合台湾地区的法律，没有不可逾越的法律障碍。民进党的代表人物谢长延也公开提出两岸关系是“宪法一中”和“宪法共识”，这些都为建立两岸军事安全互信法律机制提供了法律基础。

三、法律机制是和平协议的重要内容和可靠保障

建立两岸军事安全互信机制不同于国家间建立的军事安全互信机制。国家间建立的军事安全互信机制是两个国际法主体之间建立的关于军事安全方面的制度安排。自上世纪70年代欧洲提出“建立信任措施”（CBMs）概念以来，有关国家间建立军事安全互信机制的实践越来越多。国家间建立军事安全互信机制，通常在不同阶段可分别表现为单方宣示、双方接触、谈判磋商、签署协议等形式，但较高层次的军事安全互信必然是建立在具有法律效力的和平协议包括条约和公约的基础之上，形成比较稳定的机制。两岸之间的军事安全互信法律机制是在国家尚未统一特殊情况下的两岸政治关系的真实反映。

（一）军事安全互信法律机制是两岸达成和平协议的重要内容

目前，如何界定两岸关系的法律状态，即是否还处在内战或战争状态，有不同理解。有一种观点认为，两岸在军事层面上的冲突已经停止，这便意味着内战的结束，其实不然。从国际法上讲，战争的结束一般经由和平条约来达成，不过在签署和平条约完全结束战争之前，交战各方的敌对状态可以因为事实上没有战斗行为而中止。但是，单纯停止战斗行为并没有法律上的约束力，因为交战双方可以不经警告随时重启战端。因此，战争“中止”和“终止”是不一样的，双方达成和平协议或条约后才是“终止”。从内战角度来看，若非战争双方的其中一方被彻底消灭，战争的结束也应当有双方协议性质的文书来宣告或决定。60多年来，我国内战的交战双方从未签订任何停战协定，也没有任何一方正式宣布结束与另一方的战争。大陆仍保持对台武力威慑，而台湾方面一直在设法购买先进武器。这场战争在最近几十年一直以两岸的对峙状态和两岸分治的形式延续至今。因此，必须以和平协议的形式将两岸和平发展关系确定下来，其内容不仅包括关于“九二共识”的表述、台湾的“政治定位”、两岸的相互关系、“两岸和解”及步骤等内容，还应包括两岸在不同的发展阶段上不同程度的军事安全互信机制等内容，在军事安全互信方面作出制度性的协议安排。有关对两岸军事安全互信方面的规定必然是和平协议中的最重要内容之一。

（二）探讨两岸军事安全互信法律机制的基本内容

就两岸和平协议来说，有关两岸建立军事安全互信法律机制方面的内容是比较广泛的，有较大的拓展空间和范畴。其中主要的应当包括：1.明确建立两岸军事安全互信法律机制的基本原则。作为主权国家在处理国内事务上，必须强调维护国家主权统一的前提条件，这是不容回避的根本原则。两岸军事互信是建立在一国内部的军事安全互信法律机制，是一种特定时期、特殊表现形式的协议，不能因此而阻碍和损害国家的统一，为永久分裂提供条件。2.双方军事安全互信机制的建构是在“一个主权国家”的基本前提下进行的。因此，必须停止一切形式的分裂活动，反对分裂活动必然成为双方军事安全互信机制建构的一个重要内容。3.要防止把国际关系上的军事互信机制套用到一国内部问题上。要杜绝和防范把双方的军事安全互信机制带有“国与国”的色彩。4.一国内部的军事互信活动不能建立在外国势力干涉的基础上，绝不能引入外国势力或国际组织与集团的干预，不能在国际社会中助长和损害“一个主权国家”的基本原则，包括不能与任何外国建立或结成以损害对方为目的、事实上的军事同盟关系等，否则军事安全互信就很难实现。5.军事安全互信法律机制必须有利于推动两岸和平发展，有利于维护国家主权和领土完整，有利于促进早日国家实现统一。

（三）积极创造两岸军事安全互信法律机制的政治、经济环境

由于两岸目前所处于分离状态的特殊性和复杂性，通过军事互信结束敌对状态并达成和平协议将是一项十分艰巨的任务。对于军事互信机制路径的选择是机遇与挑战共存，需要持积极审慎态度。一是在政治方面要加强信任。双方要真正建立起军事安全互信机制，就必须有高度的政治互信。政治互信是两岸军事互信建立的重要前提，没有政治交往，进而形成政治互信，就不会有军事互信的基础。军事历来服从和服务于政治的需要。军事互信必须建立在政治互信基础之上。双方要建立军事互信，必须首先进行政治谈判。政治上的问题解决了，军事上才具有讨论具体问题的前提。二是扩大经济交流合用。加强两岸经济联系是建立两岸军事互信法律机制的间接途径。建立两岸军事互信，离不开两岸的经济交流，使台湾同胞能直接得到经济交往带来的实惠，从而加大两岸交流的范围，增进互信的程度。可以按照“先经济后政治”的思路，通过经济交往包括签署相关经济协定带动政治上的交流，推动军事上的互

信。就此而言，政治互信是前提，经济互信是桥梁，实现军事互信为目的。

因此，两岸军事互信法律机制是建立在平等协商，充分体现互利双赢的前提下，使两岸共同受益。通过加强与沟通，包括建立两岸军事信息通报渠道、军事热线和开展军事人员交流，避免军事上的误解和冲突。还可适时联合采取维权行动，包括在有限领域开展军事合作、联合军演、共同打击海上犯罪、海上人道主义救援合作、共同维护钓鱼岛主权和南海权益等。

通过两岸法律界、法学界为实现军事安全互信共同努力,发挥出我们中华民族特有的杰出政治智慧，使两岸军事安全互信机制建立在更加牢固的法律基础之上，将两岸的军事关系和平发展纳入实现祖国统一共同协议中，共谋中华民族发展大业，加快祖国和平统一进程，用胡锦涛同志在党的十八大报告中的话结束，“全体中华儿女携手努力，就一定能在同心实现中华民族伟大复兴进程中完成祖国统一大业。”

[1] 作者系军事科学院军队建设研究部专业技术4级研究员、博士生导师、法学博士。