

台灣的國防政策與軍事轉型¹

蘇進強²

國策研究院資深顧問

就地緣戰略而言，台灣的地理位置介於東北亞與東南亞的交界點，更同時瞰制西太平洋兩條重要的戰略水道，其一為台灣海峽，其二為巴士海峽，這兩條戰略水域除為美軍在太平洋安全體系中的戰略通衢外，更是日本對外經貿的必經航路，而中共近年來在釣魚臺海域與南海週邊的軍事活動頻仍，更證明台海安全對亞太區域和平與穩定的重要性。

進一步言，台灣的國防政策與軍事轉型，必須先從地緣政治的戰略結構與區域安全局勢的變化，審時度勢，與時俱進，才能有所為有所不為。而蔣經國執政時期放棄「反攻大陸」的國防政策，裁減大量兵力，建構防禦型的兵力結構，即屬務實的作為。

不論是早期的精實案、精進案或近年的精粹案，國軍兵力結構的調整、裁減，可說無日無之，再加上常備兵力役期的一再縮短，乃至馬英九勉強實施募兵制，使得今天的國軍戰力呈現有史以來最困窘的狀態。

¹ 作者為前國安會諮詢委員、前台聯主席，現為國策研究院資深顧問。

² 本文起源係因受清華大學亞洲政策中心邀請，於民國 104 年 4 月 16 日參加該中心舉辦的「台灣國防安全與軍事轉型」研討會，並在會議中擔任第二場次的主持人及閉幕致詞人有感。該研討會探討了許多與當前台灣國防政策及軍事轉型相關的重要議題，主辦單位不但邀請國防部陳永康副部長進行專題演講，也有許多專家學者受邀出席，在場的清大老師及學生等大約有 150 位，可謂相當成功。本文部分內容曾刊登於《風傳媒》2015 年 4 月 16 日，文中論述為本人觀點，不代表清華大學亞洲政策中心立場。

不可否認，國軍在二〇〇〇年政黨輪替前，確實維持「黃埔建軍」時期所揭纛的國民黨「黨軍」的傳統，各級部隊中皆在政戰系統中設有國民黨黨部，職業軍人、軍官若非國民黨籍，其升遷任職必受侷限，高級將領在國民黨中常委、中評會、中央委員等組織中的排序，與其在軍隊中的職務、權力息息相關，這是國民黨威權統治期間「以黨領軍」的必然。此一模式，直至李登輝主政，軍方將領才逐漸淡出國民黨的組織，國民黨在軍中的組織編制也因而化明為暗，但仍繼續協助國民黨的選舉動員，如馬英九競選台北市長與二〇〇八年大選獲勝，即得力於軍方政戰系統的強力動員與支持。此外，軍方常年支持與軍方具有淵源的「軍系立委」，使其成為國會中軍方權益的代言人，以迄至今，但其影響力也與日俱減，不復以往。

二〇〇〇年民進黨執政後，國民黨在軍中的組織不復存在，但以退役將領為核心的「黃復興黨部」轉隸國民黨中央，而此一時期亦是國軍轉型為由不同政黨「文人領軍」與「軍隊國家化」的重大變革，為了穩定軍心，陳水扁在當選未久即發表針對軍方的「三安」政策，宣示將尊重軍事專業，進而肯定國軍捍衛台海安全的貢獻，並親訪當時的國防部長唐飛及諸多過去以「反台獨」著稱的現、退役將領，保證其任內不會宣佈台獨，一方面也懇請唐飛打消辭意，進而任命其為行政院長。雖然，唐飛行政院長任期未久，但陳水扁不僅在就任時發表「四不一沒有」政策宣示，在任期中對軍方的預算、人事乃至兵力調整和軍人權益，的確服膺「文人領軍」尊重及支持軍事專業的精神，使國軍在此期間得以穩定轉型。

而在國防政策上，民進黨除強調「軍隊國家化」與「全民國防」及縮短常備兵役役期外，在戰略論述上僅做局部文字調整，有關兵力調整方案實質上均依照國防部的規劃執行，並未有大幅度的變革。令人遺憾的是，在陳水

扁執政中期，任命李傑為國防部長過程中，竟因高階將領軍種本位主義作祟，而爆發莫須有的「柔性政變」風波，其後部份將領人事任免亦因公平性而有負面傳言，打擊士氣殊甚。

筆者以為，影響台灣國防政策與軍事轉型最大的問題，非僅在於台海周邊戰略環境的變化，更在於執政者對此一國安問題的重視與否。進一步言，共軍威脅台海雖然不因馬英九執政而有稍減，但馬政府或因兩岸的和平發展而刻意輕忽，證諸於其對歷次台海防衛作戰漢光演習的漫不經心，對國防預算的逐年降低，對國防兵力結構調整的作為，其重視程度反而不若台灣藍綠惡鬥與內部矛盾，不僅欠缺宏觀的國家戰略與國防政策，反而競相媚俗，以譁眾取寵為能事。

其中，最受爭議的莫過於二〇〇八年馬英九執政後，其國防政策竟以「全募兵制」為張本，國軍的轉型亦因而面臨空前挑戰。事實上，這是馬英九為了兌現未經周密規劃的「全募兵制」競選政見，在欠缺配套與財政支撐下，雖延後二年卻仍勉強上路，以致成效不彰，造成國軍戰力的空虛弱化；而因洪仲丘案而狗急跳牆倉促廢除「軍事審判法」，任令對軍事管理一知半解的檢調機關匆匆接手關繫軍隊綱紀的軍法事務，這種因噎廢食的粗糙作為，豈是三軍統帥所應為？

其三，最近沸沸揚揚的陸軍特戰 601 旅阿帕契戰鬥直升機「觀光團」案，不僅暴露軍紀廢弛的嚴重性，也在彰顯國軍在轉型過程中，欠缺正確價值觀，上樑不正下樑歪，武德淪喪的窘境。然最令人不可思議的是，此一違犯軍紀的事件，雖不可曰不嚴重，勞乃成中校依法究辦亦為理所當然，但在媒體名嘴捕風捉影、三人成虎的鼓煽下，社會各界的抨擊固有以致之，身為三

軍統帥的馬英九竟然毫無擔當，不思重振軍中士氣、嚴肅軍紀之作為，反而迎合媚俗，以將參謀總長、陸軍司令記過及特戰司令、601 旅少將旅長分別撤職的處份做為「向國人交待」的成果，其是非不分，徐圖諉過，雖可譁眾取寵，卻已將國軍綱紀全然踐踏無存，殊不知國軍最高將領、軍種司令的功過應以國家安全之成敗、戰爭勝負或其個人之貪腐叛國與否為基準，此一事件為勞乃成個人之違紀，國軍亦應以此為戒，重振綱紀，卻不可無限上綱至此，否則參謀總長與陸軍司令之領導威信又將置於何地？何況，自國軍成軍以來，高級將領若非敗軍之將，豈有「記過」又能在職的？高級將領被記過，其實已是不適任、不受信任的表徵，馬英九輕率而為，又豈能「立威」？嚴肅軍紀，因為當然，但豈能亂整？

其四，高級將領之任免固為三軍統帥之權責，但若私心自用，非嫡系門生不用，則黃埔建軍到軍閥割據到自己人打自己人，以至國共內戰的兵敗如山倒，再嚴格的軍紀、軍法均無力回天，其問題即在於蔣介石的用人唯私，馬英九豈能不以此為鑑？國軍在和平時期的轉型過程中，其人事升遷必須依工作績效公平評比並論資排輩，以求公允，而非高興升誰上將誰就能升上將，高興記誰過就記誰過，這是三軍統帥起碼的「指揮道德」。換言之，三軍統帥凡事公平、公正，不恣意而為，不自己製造特權，將領自然心服口服，上行下效，軍隊也必然風行草偃，特權又怎能橫行？

最後，本人以為，國防政策與國軍之轉型，仍應回歸文人領軍與軍事專業。而文人領軍是文武關係的必然，為了避免「外行領導內行」，文人領袖應承當國家大政方針之責，在國家總體戰略的指導下，由文人政府召集具軍事專業的將領，集思廣益，擬定具可行性的國防政策，一旦經民主程序通過後，文人政府必須負責籌措完成國防政策目標所需的相關人事、兵力結構的

預算，並尊重及授權軍事將領負責軍隊內部的事務，這種「文人尊重軍事專業，軍人接受文人領導」的文武關係，在可預見的未來，一旦民進黨再度執政，不僅是台灣的國防政策與軍事轉型成敗的一大考驗，對民進黨而言，也將是能否穩定執政、確保台海和平的重要關鍵。