

# 馬英九總統就職演說的安全政策意涵

王央城\*

馬英九總統在 520 就職演說中對於安全政策的陳述不多，但是從 5 月 30 日行政院劉兆玄院長於立法院的施政方針報告、6 月 2 日退輔會高華柱主任委員於立法院外交及國防委員會的業務報告，及 6 月 4 日國防部陳肇敏部長於立法院外交及國防委員會的業務報告，可以比較清楚的釐出馬總統在就職演說中對於安全政策的意涵。

就整體而言，馬總統的整體安全政策可以解讀為「軟多於硬、軟中帶硬」，整體意涵主要由 3 項支柱所架構，分別是：台美關係、兩岸關係、及我國國防實力。其施政的優先順序，可視為藉穩定台海兩岸關係，繁榮經濟追求兩岸雙贏，降低雙方誤判機會，並持續建構適當防衛武力，及強化與美國這一位安全盟友及貿易夥伴的合作關係。然而，整體安全策略是否能落實，則端視「理想與現實、理論與實務」的落差而定。

## 一、台海兩岸關係

台灣海峽兩岸對峙超過半個多世紀，在不同時期呈現緊張及和緩交替演變，我國必須度過台海形勢緊張時期，才得以回復到和緩。就整體趨勢而言，雖然隨著時間的演變，兩岸關係的確朝向和緩的大趨勢發展，但如何確保在內、外因素衝擊下，兩岸關係如果再度呈現緊張的局勢，

維護國家安全的措施必須可恃。因此，「兵者，國之大事」，必須「廟算」並且「多算」。

馬總統說：「海峽兩岸能抓住當前難得的歷史機遇，從今天開始，共同開啓和平共榮的歷史新頁」。就是針對兩岸關係朝向和緩發展的整體趨勢而言。但是，關於維持「台灣海峽的現狀」、「一中各表」的共識，及「九二共識」的基礎，都只能視為在沒有共識的基礎上達成「各自解讀的共識」。這種基礎是脆弱的，但不失為一種善意的開端，作為「促成兩岸關係順利的發展」的起點，成為「儘早恢復協商」的善意表達。所以，符合「經貿往來與文化交流的全面正常化是兩岸走向雙贏的起點」之期待。

在安全政策的柔性方面，馬總統在演說中提起中華民國憲法及「台灣主流民意的『不統、不獨、不武』的理念」，說明台灣主權及主體性的存在，並藉「兩岸問題最終解決的關鍵不在主權爭議，而在生活方式與核心價值」。以模糊兩岸主權爭議，企圖超越過去數十年來兩岸在主權爭議的不解之結。

在硬的方面，馬總統說：「我們有防衛台灣安全的決心，將編列合理的國防預算，並採購必要的防衛性武器，以打造一支堅實的國防勁旅」。巧妙的迴避「威脅來

\* 作者現為國防大學管理學院院長

源」的針對性，留待不同陣營「各自解讀」的空間。兩岸雖然都以釋出善意作為重啟談判的起點，但是談判仍必須以實力為後盾，才能在談判過程中確保自身的利益。

## 二、打造堅實的國防勁旅

劉院長在立法院第7屆第1會期的施政方針報告中進一步闡述馬總統就職演說所揭示「打造一支堅實的國防勁旅」的意涵。劉院長指出：「我們將以堅強的國防為後盾」，並「積極強化國防組織，加強戰備整備訓練；有系統培育優質專業軍官團，帶動國軍創新變革」及「循序推動全募兵制，力求於4至6年完成。」

從總統府及行政院對國防事務的政策宣示觀察，除了「採購必要的防衛性武器」為硬體投資外，其餘「軍事互信機制」、「戰訓」、「優質軍官團」、「強化國防組織」、「募兵制」都是屬於軟實力的規劃與投資。其中，「採購必要的防衛性武器」事關他國對台利益，並非我國可主觀決定；「軍事互信機制」端視兩岸關係發展進程而定，國軍在政策上只能消極的配合，在作為上則可採積極的準備。其中，影響國防戰力最深遠的政策反而在於「募兵制」。

國防部陳部長在立法院第7屆第1會期的外交及國防委員會業務報告時指出，「國防預算原則上不低於GDP3%」、「依人員維持、作業維持與軍事投資應儘可能循4:3:3比例分配」、「士兵最低薪俸以勞基法最低薪俸加倍給付」。國防部預估每年約需增加五百億元經費。除此之外，退輔、就業成為另一個新問題。退輔會高主委也在立法院第7屆第1會期的外

交及國防委員會業務報告時指出，「參酌美國『蒙哥馬利大兵法案』，會同國防部募兵制之制訂，研擬擴大退伍軍人服務、分類分級之照顧政策」。由此可見，募兵制至少涉及國防、內政、退輔、勞委會等部會的國家整體政策，而不僅止於國防事務而已。

如果單純的就國防經費編列的角度觀察，要達到以上政策宣示只能從下列的方式考慮：大幅提高國防經費或是藉經濟快速成長提高GDP、大幅裁軍、裁減非戰鬥人力並委由民間承攬。然而，大幅提高國防經費將排擠國家整體預算、經濟快速成長關係眾多因素非操之在我、大幅裁軍能否符合國防需求必須詳加評估、委商必須考量民間承攬的能力與效益。這些因素未完整評估前，各種方案的研擬似乎只能是期望。

綜觀「打造堅實的國防勁旅」的政策，仍須藉由軍文平台不斷溝通以消弭軍文認知差異、在政治與專業之間取得平衡、在理想與現實取得共識、在理論與實務縮短差距，才能在軟中帶硬的整體策略中，打造「國防勁旅」作為維護國家安全的最後憑恃。

## 三、強化與美國的合作關係

回顧台海兩岸關係起伏與美國的兩岸政策關係密切，我國經濟快速成長之初，對美國的依賴甚深。美國戰略學者何漢理在他的著作「脆弱的美中關係」一書中說明，台美軍售對美中台三邊關係的深刻影響，其實這個議題在現階段仍牽動著兩岸關係的發展。

隨著中國大陸經濟快速發展，中國軍

事力量提升已經影響美國在全球的利益，尤其影響美國在亞太地區的政治、軍事及經濟利益。兩岸關係改善初期，固然可調整以往兩岸「政冷經熱」的弔詭現象，但兩岸關係過熱是否會引起區域甚至國際大國憂慮，進而認為有損其國家利益，值得關注。尤其，強化與美國的合作關係，正符合我國流傳數千年孫子「上兵伐謀，其次伐交」之戰爭藝術理則。除了美國之外，馬總統也揭示「我們也要珍惜邦交國的情誼，信守相互的承諾；我們更要與所有理念相通的國家和衷共濟，擴大合作」。外交及經貿伙伴如此，安全性合作的伙伴更應該如此。因此，兩岸關係改善，仍應以「實力」為後盾。

## 未來觀察重點

安全政策意義廣泛，凡舉經濟、非傳統安全、社會、文化都需要探討安全問題。然而，在討論兩岸議題時，則偏重於穩定兩岸關係所繫的軟、硬實力為主軸。未來雖然期待兩岸關係持續改善，但卻也充滿許多不確定因素，許多不同發展面向仍然值得觀察：

### 一、解放軍戰略性武器發展趨勢

解放軍射程300-600公里的導彈，其射程僅能涵蓋台灣，針對性明顯，即使解放軍撤除飛彈，甚至銷毀這類飛彈，而改部署射程可達1200公里甚至更遠的導彈，並聲稱這些飛彈並非針對台灣，但是其射程仍然可以涵蓋台灣。對我國而言，其軍事安全意義不大，甚至可能會引起鄰國或友邦對我國戰略意圖的質疑。

### 二、軍文關係之提升

孫子兵法言，君之所以患於軍者三，其一為：「不知三軍之事，而同三軍之政者，則軍士惑矣」，此乃彰顯軍文關係的重要性，西方大國對於軍文關係的提升也不遺餘力。雖然，我國國防法規定，「行政院制定國防政策，統合整體國力，督導所屬各機關辦理國防有關事務」，但政治與專業仍須相互尊重，彼此取得平衡，方能共同為國家安全制訂最佳方案，並且一起解決理論與實務落差所衍生的問題。

### 三、友邦安全合作關係的發展

兩岸關係改善，各國未來將朝向同時與兩岸軍事合作發展，或是讓我們傳統的安全友邦更向中國大陸傾斜，值得關切。任何國家在調整國家安全利益的認定過程是緩慢的。一旦調整，再要改變也將是困難而緩慢的。所以，兩岸關係的進展過程對於安全合作關係的推展，必須多面向考慮。

### 四、國防武力建立的遲緩性

孫子言：「修櫓贖輜具器械、三月而後成，距閩，又三月而後已。」現代精密科技發展更是如此，戰力之建構除了購置硬體之外，還需要人員訓練、武器整合、軍售國同意、立法院通過預算並監督。凡此總總，並非一蹴可幾。國防決策對國家安全的影響短則十年，長則數十年，兩岸關係之冰凍既非一日之寒，融冰亦非一日可成。橫在眼前的未知數仍多，未來的情況仍無法掌握。因此，國防武力建立的遲緩性必須納入政策制訂時考量，因為「兵者」既是國之大事，亦是詭道也！