

「台海安全與國防戰略」研討會致詞

邱義仁 / 國家安全會議秘書長

陳隆志董事長、在座各位先進、貴賓，我看到在座很多我所景仰的前輩，有一些我熟悉的同事，還有一些我不是很熟悉，但我相信是對這個議題有興趣而來參與這場研討會的年輕朋友。我知道陳董事長比較習慣用閩南語來表達，為了方便大家交換意見，所以我就用大家熟悉的語言，跟各位分享我個人的一點經驗。

今天主要有兩個很簡短的經驗跟各位分享，從我接任國安會秘書長這個工作到現在，大約有七個月的時間。坦白而言，目前仍舊處於一個學習的階段，我僅能就這七個月以來，所獲得的感受與經驗，跟各位分享。

基本上，思考國家整體的安全政策與戰略，涉及的層面非常廣泛，大概可分為三個層次：第一個層面是國家的總體安全戰略到底是什麼？這個層次會牽動到第二個層面，就是我們的國家發展戰略，包括國防戰略是什麼？國家的外交戰略是什麼？國家經濟發展的戰略又是什麼？換句話說，第一個層面涉及國家總體的安全大戰略，但是第二個層面涉及到國防、外交、經貿等等的國家發展戰略。至於，第三個層面才是指執行的層次。就像政府要落實

國防戰略的目標，軍方要怎樣來具體落實相關的問題？另外，還有我們的外交戰略是什麼？外交工作同仁又該怎樣來落實？根據以上所述，我覺得今天舉辦這一類型的研討會，十分的重要。政府各單位不管在經濟、外交層面的合作，或與第一、第二、甚至第三層面之間互動的情況，比起在國防領域的表現，我覺得情況好的很多。按照過去的經驗看來，實際從事外交工作的尖兵，與最後決策者之間的互動即使不多，但都優於國防軍事單位跟整個非軍方體系的互動。由此可見今天這類的研討會，有助於增闢軍方與非軍方單位間建立所謂軍、文關係溝通接觸的管道，就這個層面上看來，意義非常深遠。到底這樣做，有哪些好處？我認為在國家政策的制訂面上，第一層次或第二層次的國家安全戰略，甚至是國防戰略內涵，都有很大的強化作用。只要我的時間容許，類似這樣的溝通所舉辦的會議，我都會儘量來參與。一方面將參與會議視為自我學習的機會，另一方面也要表達對主辦單位舉辦這類會議的肯定與支持。

接下來，我簡短地向各位報告進入國安會七個月以來的感受，也許有些已經是過

來人，我相信在座大多數人都像我一樣是新鮮人，我的經驗分享對各位而言，還是有一些參考的價值。首先，我發現在第一、第二跟第三執行層面之間，雖然存有一些既定的互動。在此我所要強調的是三者之間，相互的關係並不是一種邏輯演繹的關係。簡單而言，不是說第一層次國家的基本安全策略的內容是怎麼樣，接下來國防戰略就要怎麼樣，然後實際執行面上就一定會是怎樣。雖然我認為三者是相關的，只不過這層關係可能需要透過經驗累積，才有辦法獲得歸納的關係，這不必然是一個邏輯演繹的關係。我舉個例子，最近從媒體上看到幾位立法委員，特別是民進黨的委員，基於我們制空、制海優先的國防戰略考量，試圖確立海軍陸戰隊在整個國防戰略體系應該扮演什麼角色？而立法委員在這方面，要對國防預算作什麼樣的分配與刪減？我覺得這是一個邏輯推論演繹的結果。實際情況一定是這樣子嗎？海軍陸戰隊在我們整個國防戰略上所應該要擔負的工作，是不是因為制空、制海的重要，相對凸顯出海軍陸戰隊就不重要了；再者，既然海軍陸戰隊不重要，那麼接下來國防經費的分配，海軍陸戰隊的部分預算必須作刪減。有關這方面處理的態度，我認為還是要跟軍方實際居於第二層次或第三層次操作人員實際地針對這類問題，進行面對面的意見交換，而不是僅僅透過簡單的邏輯推演就可以決定。儘管制空、制海對台灣的國防安全很重要，卻不一定意味著陸軍相對而言比較不重要。這種邏輯一旦確立，決定刪減陸軍部分的預算之後，會影響整個國家制訂未來總體安全或國防的戰略，甚至在第三層次的執行上，造成非常大且不必要的衝擊。

在此，不客氣的講，執政黨的立法委員，提出這樣的主張之後，有可能造成軍方誤解，認為這是民進黨政府的既定政策。軍方一旦曲解政府的政策主張後，產生很大的困擾。我不是說立法委員的建議絕對是錯誤的，我的看法是，任何政策提出之前，都應該進行廣泛的意見溝通，也就是類似今天這樣面對面的溝通，我覺得有助於政府提出一個比較週延而且是可行的政策。也許溝通之後，最後還是採納部份民進黨立法委員的主張，無論如何，對照目前未經溝通草率就提出來的政策，與經過充分溝通之後才又提出的政策，兩者的過程是非常不一樣的。也許因為內涵與溝通過程的不一樣，我想不只日後在執行上會順遂一些，對整個國家、國防戰略或國家安全政策的周延性，都會產生顯著的效果。雙方若有機會多作溝通，不止可增進思考的成熟度，成長也會很顯著。

第二，接任國安會秘書長短短七個月以來，在實際工作上我感受到軍、文之間的互動，的確與其它的部門比較起來少了很多。軍、文之間欠缺溝通的結果，就會提出一些也許不是很成熟，縱使是成熟的政策，其中也會參雜一些不必要的情緒或者誤解的困擾。這是我對在座有興趣從事這方面議題研究的文人朋友們，提出誠心的建議。文人朋友們需要主動且誠心的請教軍方的朋友，加上耐心的溝通與學習，而對於政策的規劃，縱使我們已擬定出原則性的方向，我要再強調一點，這些原則性的方向，當進行到第二個層次或第三個層次時，其中並沒有所謂邏輯演繹的必然性，也許會有一些經驗歸納的關係，但沒有必然的邏輯演繹的關係。

另外，軍方的朋友常常講一句話：「只

要政府的政策確定，軍方當然絕對會配合。」從某個角度來看這句話是正確的，軍、文之間本來就應該建立在這樣一個相互合作的基礎上，但我們該如何解讀這句話？我認為必須要將國家制訂政策之前與制訂之後，分成兩個階段來探討。假如國家的政策已經確立了，不光只是軍方必須完全配合，所有相關的單位都必須全力配合，否則作這個決策就沒有意義了。

既然作了決策，當然不只軍方要配合，各單位也要配合，這一點十分清楚。但是，我們軍方不曉得是不是太過於客氣，或者是他們長期處於一個比較孤立的世界，反正政府講什麼都可以接受。我不清楚為何決策之前向軍方請教時，軍方都會先帶一句話：「假如政策確定了，軍方就配合。」實際的問題是政策要不要制訂？我們若需要軍方提供意見作參考時，你說政策訂了我們就配合，那我搞不清楚，我怎麼做決策？在此，我舉一個很簡單且現在非常熱門的例子，就是兩岸直航的問題。兩岸直航不但涉及到經濟的層面，也影響到社會秩序與國防安全。軍方對於直航所可能帶來的衝擊評估，不管是正面或負面，對政府最後決策的決定，都有很大的參考作用。可能是因為軍方抓不準政府的態度，到底要不要三通，所以每次問軍方，就會得到只要政府決策制訂，軍方一定配合的答案。事實上，我們需要從另一個角度來看，政府就是要聽聽軍方的意見與看法之後，才來決定如果兩岸要直航，應該要怎麼做最好？從這個角度來講，軍方能夠配合，軍、文關係好的不得了，但從另外一個角度來看，軍、文關係實在糟糕透頂。政府作任何決策，完全得不到相關各部會充分的資訊提供，這對整體國防

戰略或國家安全政略制訂，實際上並沒有多大的幫助。在此，我提供一些看法給軍方的朋友做參考，你覺得有所不妥，從專業角度來看，覺得這樣做的結果可能會有什麼樣的後遺症，或者能夠得到什麼樣的正面效果。決策之前軍方不用太客氣，或者不用太在意軍方所提出的看法。軍方可以提出說明，指出如果政府這樣作決策的結果，我們要付出哪些國家安全的代價，又同時可以獲得哪些好處，將所有利弊得失清楚臚列出來，我想政府可以來作通盤的考慮。

我再舉一個例子，各位也許很清楚，有時候行政院經濟部跟陸委會，針對兩岸直航的議題，雙方的意見也不是完全相同，我不是說常常不相同，只是偶而有不同的看法。兩個單位偶而會有不同的觀點，外界報章媒體就會渲染說政府各部門意見不一。在此我還要強調一點，我們應當瞭解兩個單位意見不一，是在決策進行中的哪一個階段？政策制訂前意見不一，我覺得是一件可喜可賀的事情，媒體對於決策之前的意見不一，大加撻伐，讓人誤認為好像逮到政府什麼小辮子，大大披露出來，凸顯台灣離成熟的民主社會還是非常遙遠。國家作任何決策之前，政府各部門產生不同的看法，本來就是件很正常的事，而且也是很正常的現象，各部門在決策前不敢提出各自專業的評估意見，那政府成立這些部門做什麼？

政府決策之前，各部門之間不同意見的提出，是求之不得的事，沒有什麼好不好意思，也沒有什麼好怕外界知道的內容。但是，政府各部門若經過充分的意見交換之後，達成的最終決策，的的確確就像軍方所講的，如果政府的政策是這個樣子，

當然要全力配合；政府的政策決定之後，相關部門還在後面扯後腿，或者即使不扯後腿，陽奉陰違，我覺得這種態度並不可取。

總之，就任國安會秘書長短短七個月以來，上述兩點是我感受比較強烈的部分。對非軍方的朋友而言，我們有志於這方面領域的研究，就要抱著學習、溝通的態度。因為社會與軍方間的隔閡存在已久，軍方有他們的專業，而根據這些專業所作出來的決策無論是對或是錯，從我的立場來講，軍方還是有許多值得我們學習跟請教的地方。軍方也許是長期處在這種訓練養成的文化中，有其天生的閉鎖性，有時候我們從某個角度來講，軍方的配合性非常高。但我必須再三強調，衡量軍方的配

合度，必須是在決策之後，而不是決策之前。決策之前我懇請軍方的朋友，不要說政府的政策是怎麼樣我們就配合，請不用客氣直接坦白提出他們的看法。雙方唯有透過長期且坦誠的溝通，軍、文合作關係才能改善。今天我們還會討論很多軍、文的其他關係，也許從制度面、也許從法律面，我從實際工作的經驗上，提出軍、文之間具有文化落差，這是一個文化面上的問題，表示雙方還有彼此學習與克服的地方。提供這兩個小小的經驗跟各位分享，希望有助於往後軍、文關係的互動，更祝今天研討會順利成功。多謝大家！

（10月20日台灣新世紀文教基金會主辦「台海安全與國防戰略」研討會開幕致詞，蘇芳誼記錄整理）