

國防二法實施後我國國防決策運作之探討—由國防二法新制與美國國防部中共軍力評估報告談起

顧崇廉 / 立法委員

本文係由法律與實務兩個層面，檢視我國國防決策體系與重大國防政策，前者將由施行剛滿六個月的國防法、國防部組織法談起，由法制與組織架構的層面，來探討國防二法對我國國防決策體系之影響，並嘗試提出具體的建議；後者則以美國國防部新近提出之「中華人民共和國軍力年度報告書」談起，就戰略的層次檢討台灣之重大國防政策，並提出若干創新性、根本性的調整建議。

壹、前言

孫子兵法「始計」篇曰：「夫未戰而廟算者勝，得算多也；未戰而廟算不勝者，得算少也；多算勝，少算不勝，而況於無算乎？吾以此觀之，勝負見矣。」這裡所謂的「計」，指的是計畫、估計，「始計」是指國家安全的綜合形勢估計，以及戰略目標的擬定，而所謂的「算」或「廟算」，則是戰前敵我情勢的研判，以及作戰計畫的擬訂，凡是戰前敵情蒐集愈深入，考量愈廣泛，計畫愈周詳，則勝算就愈大，反之則必敗。聊聊數語，道盡了國防政策與戰略規劃對國家興亡的重大影響。

以今日的軍事術語來說，「始計」與「廟算」，就是國防政策的規劃，亦即就國防環境與條件之變化進行預判，並據以

進行規劃，及早佈局，以求有朝一日在戰場上能夠克敵制勝，達成維護國家最大利益的使命。

國防政策品質的良窳，決定在國防決策系統的設計與運作，是否能夠符合潮流與局勢變化的需要，使平時國家各部門、各領域的各類型資源，透過妥善的規劃與訓練，在戰時於正確的時機、正確的地點，以正確的方式，發揮出最大的統合力量。歷史的教訓告訴我們，國防政策必須抓得住時代的脈動，凡是抱殘守缺、無法隨潮流創新調整的國家，都必須付出無比慘痛的代價。

國防政策與經濟、教育、文化、社會等其他國家發展政策最大的不同點，就是國防政策不常有機會檢驗其品質，而國防政策一旦無法通過實戰的考驗，局勢往往是已經無可挽回。孫子說：「兵者，國之大

事也；死生之地，存亡之道，不可不察也。」誠如是言。

本文擬由法律與實務兩個層面，來檢視我國國防決策體系與重大國防政策，前者將由施行剛滿六個月的國防法、國防部組織法談起，由法制與組織架構的層面，來探討國防二法對我國國防決策體系之影響，並嘗試提出具體的建議；後者則以美國國防部新近提出之「中華人民共和國軍力年度報告書」談起，就戰略的層次檢討台灣之重大國防政策，並提出若干創新性、根本性的調整建議，就教於各位先進。

貳、國防二法新制之檢討

嶄新的國防二法，已經自今（91）年3月1日開始實施。由於國防事務所特有的保守與敏感等特性，再加上軍方長久以來有別於其他社會族群，特立獨行的生態文化，更使國防二法的實施以及其對我國國防安全所帶來的影響，引起社會各界的廣泛重視。實施國防二法，是我國國防組織發展的里程碑，希望藉由國防二法的實施，解決我國相關國防組織法規的不明確狀態，結束長期以來軍政、軍令權責不明的二元體制，建立真正由文人領軍的制度，更希望能夠藉此確立軍隊國家化的原則，以及奠定軍政、軍令、軍備專業分工、緊密合作的新體制。

然而，誠如中國古諺所說：「徒法不足以自行。」舉凡制度的形成，都具有其獨特的歷史、政治、社會及文化背景，任何冀望經由法令的修正、通過與施行，便能將複雜、特殊的問題一舉解決的想法，都是不切實際的。更何況國防二法立法匆促，其設計內容即存在著相當之檢討空間，再加上台灣政黨輪替後，經濟發展遭

遇數十年來未有之低潮；美國九一一恐怖事件後，國際情勢遽變；而陳總統提出一邊一國論後，未來兩岸關係的發展，預料亦將產生大幅度之變化。美國國防部於2002年7月向國會提出的「中共軍力評估報告」，除了明確指出其軍事現代化與其戰略目標與趨勢外，亦以相當之篇幅，對台海安全情勢、北京對台戰略、可能之攻台行動方案，以及台灣嚇阻能力所面臨的挑戰等議題，提出深入的分析與探討。這些內、外在條件的改變，均有助於我們在國防二法施行滿半年的今天，以較為客觀、務實、理性的眼光，對國防二法甚至整個國防決策體系，作一個深入的檢討，以探求問題的根源，並積極謀求解決之道。

由於國防二法新制實施後預期帶來之重大衝擊，監察院早在去（90）年即提出「國防政策總體檢」調查報告，指出國防二法施行後，將對國軍建軍備戰與指揮作戰產生縱向指揮鏈被分割、建軍體系橫向脫節、作戰權責明顯不分及平、戰時轉換難度增高等四大問題，而國防部高層亦已對這些意見提出了相當的說明，在此不再贅述。謹就前述報告中較少著墨的部分，提出個人的看法如下：

立法或修法的目的之一，是在釐清權與責的關係，使政府官員或機關在面對新的問題或挑戰時，能夠清楚明白瞭解自己的權利與責任，不越權踰矩，使人人權責相符，專司其職，相輔相成，在最短的時間裡，用最經濟而有效率的方式，追求國家與人民的最高利益。如果用以上的標準來檢視新上路不久的國防二法，我們可以發現，國防二法在釐清體制權責方面，仍有重大的未竟之處，此外，在試圖建構一個權責分

明的新國防決策體系的同時，似乎也衍生許多新的問題，值得我們深入瞭解探討。

一、國防二法仍未能釐清總統與行政院長在國防決策權責上的爭議

國防二法第一個應解決卻未解決的問題，便是長久以來難有定論的總統和行政院院長間國防指揮權爭議的問題。我國憲法第三十六條規定：「總統統率全國陸海空軍。」而國防法第八條規定：「總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部部長，由部長命令參謀總長指揮執行之。」第九條復規定：「總統為決定國家安全有關之國防大政方針，或為因應國防重大緊急情勢，得召開國家安全會議。」明確規範了總統在國防軍事事務的指揮權及指揮的程序，更與前述憲法有關總統統帥權的條文相呼應。以此觀之，總統作為三軍統帥和對軍隊指揮權的地位，應屬絕無疑義。

然而，問題的癥結仍出在我國憲政體制的設計上。簡單的說，問題在於行政院院長是否可就軍事議題直接指揮國防部長，及行政院院長是否納入指揮體系。

我國憲法明定行政院為國家最高行政機關，且對立法院負責。憲法第五十三條規定：「行政院為國家最高行政機關。」第五十七條規定行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，而立法委員在開會時，亦有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。雖然憲法增修條文第三條取消了行政院長任命必須經由立法院同意的條件，使行政院院長的地位下降為總統的幕僚長。但單憑前述未予修正之憲法第五十三及五十七條條文之規定，以及行政院組織法第三條明訂國防部為行政院所屬機關，第七條亦規定：「行政院院長，綜理

院務，並監督所屬機關。」均足以顯示行政院院長地位的崇高，並足以率領包括國防部在內的所有部會。此外，國防法亦賦予行政院相當的權力。國防法第十條規定：「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」。

上述憲法、行政院組織法以及國防法中有關國防決策體系權責之相關條文，使得我國國防決策體系中國防政策制定者、決策者與軍隊統率者的權責，未能明確地歸於一統，在如此的體制下，一旦掌握立法院超過半數的多數黨和總統隸屬不同政黨的情況發生，縱使憲法規定總統任命行政院長毋需立法院同意，但事實卻極可能是立法院多數黨要求總統所任命的行政院院長必須是他們所能接受的人選，否則將以杯葛行政院重大決策以為抵制，如此一來，身為三軍統帥的總統，以及負責制定國防政策，督導國防部辦理國防事務的行政院長，將極有可能在國防決策重大議題上出現看法與意見不一致的情況，則我國國防決策體系將面臨撕裂及癱瘓的情況。

這樣的假設絕非危言聳聽，若非執政的民進黨在今年年初第五屆立法委員選舉贏得相對多數，前述的問題極可能已經浮上檯面，而以台灣當前的政治情勢觀之，這個問題在未來數年以內發生，亦絕非不可能的事情。針對此一問題，近來已有許多關心國防事務的人士呼籲國防部勇於面對，並積極提出解決之道，但國防部面對外界對此一問題之質疑，卻一概以實問虛答方式處理，一方面指出總統依憲法為三軍之最高統帥，一方面卻重述國防二法相關條文的規定，強調國防部部長為行政院內閣閣員之一，當然受命於院長之指揮，辦理國防有關事務云云。以船到橋頭自然

直的駝鳥心態，以及避免碰觸政治敏感問題的鄉愿態度，來規避國防權責不分的體制問題，不願坦然面對，其作法實在可議。

國防決策體系的健全與否，實為決定國家生死存亡的關鍵，不容半點輕忽，國防二法對於總統與行政院長在國防決策權責上的有關規定，反而更加深了權責的混淆，對我國國防決策的品質，實是一個最大的潛在威脅，亟需予以正視，並積極謀求解決之道。

二、國防二法建構的新國防體制之檢討

國防二法帶給我國國防組織與體制的衝擊是巨大而全面性的，但是伴隨著這些衝擊而來的影響，卻絕非短短數年內能夠明白顯現，我們目前僅能就國外體制的經驗、學理的根據，以及基於個人的研判分析，提出若干專業性的建議與預測，希望能夠集思廣益，引發關注與討論，對我國國防決策體系產生正面的影響。

（一）副部長的設置著眼於專業分工，卻忽略了代行職權的功能

推動國防二法的主要目的之一，在於解決長久以來軍政軍令未能一元化的問題，於是明確界定了國防部長與參謀總長間的隸屬與互動關係，在此同時，更進一步將原屬軍政副部長的職掌一分為二，將以往的軍政、軍令，進一步細分為軍政、軍備與軍令，前二者分別設置一位副部長專責其事，軍令則維持由參謀總長負責。這樣的設計看似符合國防專業分工的需要，其實卻並非合理的設計，依照目前的作法，國防部僅有一位部長真正對全盤的國防事務有深入的瞭解，其他的軍政副部長、軍備副部長或負責軍令的參謀總長，其實都只是部長在特定國防領域裡的專業幕僚長，對國防事務缺乏全面的視野與深入的瞭解，與副部長的名稱名不符實，更無法

在部長不克行使職權時，負起統籌代理的重責大任，這在素來強調代理制度的國防軍事組織裡，實在是無可理解的一種設計。因此，合理的設計應該是部長之下設一位全權代理的副部長（第一副部長），而軍政及軍備事務則分別由第二副部長或次長負責，而第一副部長則應對國防事務有全盤且深入的瞭解，而不該僅專管某個特定的領域，以便襄助部長處理部務，並於必要時真正負起代理的任務。其實我國國防部這種強調分工，忽略業務代理功能的設計，不但有別美、英等世界主要國家的國防體制，在行政院其他部會中也是絕無僅有，像是行政院所屬的其他部會，均沒有副部長的編制，副首長均以政務或常務次長（或副主任委員）區分，政務次長即為部長的當然代理人，而常務次長則各以其專業，負專特定領域的業務，可說是權責分明。國防部這樣的設計，在側重專業分工之餘，忽略了代行職權的功能，以常涉兵兇戰危、瞬息萬變的國防業務特性而言，誠屬弊多於利的設計，值得檢討。此外，化二元為三元的劃分模式，使事權更加分散，無可避免地將增加需要整合的介面，以及業務協調溝通的困難，都給國防組織調整帶來負面的影響。附帶一提的是，國防部組織法第十三條規定：「國防部置部長一人，特任；副部長二人，特任或上將。」而國防部參謀本部組織條例第六條規定：「參謀本部置參謀總長一人，一級上將。」如此的設計將產生一級上將幕僚長職的參謀總長，與二級上將副主官的副部長間主從隸屬的問題，對素來重視階級與倫理的軍方產生困擾，這些問題將來可能都會一一浮現。

（二）為新體制而增設的許多單位使國防政策規劃的過程更為複雜

國防二法把國防事務區分為軍政、軍備與軍令三大區塊後，改變了以往參謀本部統籌建軍與用兵的作法。過去由於建軍、用兵、及軍備發展，均是由單一體系負責，舉例來說，就像是一個公司由採購機具、設計、製造、銷售、與售後服務一手包辦，由上游到下游統籌其事，所以對公司整體經營的願景、目標、工作流程與配合協調的方式，都相當明白清楚。然而，國防二法的實施將以往的體制打散重新來過。為了新制度的運作順利，協助部長對建軍工作的掌握，國防部成立了一些新單位（或由參謀本部單位改隸）。由以往的人力、物力、法制三司擴編為戰略規劃司、人力司、資源司、法制司、軍法司、後備事務司共六個司，以及史政編譯、督察、整合評估室及部長辦公室共四室。這些新設單位的軍政單位，加上軍備系統的軍備局，使得軍政、軍備與軍令間者的協調、溝通與合作，變得比以往複雜。因為現在負責用兵的軍令系統，必須充分瞭解負責建軍的軍政系統的全盤規劃構想後，才能據以制定軍事戰略與教令準則；負責軍備採購的軍備系統，亦必須深入體認軍令系統的用兵方略與實際需求後，方能制訂足以配合的採購政策；同樣的道理，職司建軍大計的軍政系統在進行建軍規劃時，更要充分地掌握軍令與軍備系統的主、客觀條件與限制，方能制訂出符合實際狀況，最能發揮國家整體戰力的建軍方向。但是協調與溝通說來容易，做起來卻存在著許多的問題亟待克服，就像民間公司的業務人員常常抱怨產品設計部門設計的產品不符合顧客的需求、難以推銷；採購與後勤部門抱怨業務人員為拚業績不顧後勤作業的困難；而產品設計部門則抱怨

業務人員不能掌握產品的優點，無法向顧客作出最好的介紹，導致銷售情況不良。由於現在軍政、軍備、軍令體系分明，各有老闆，前述設計、採購後勤與業務部門無法充份配合，共創業績的情況，在不久的未來，亦將不可避免的發生。

解決上述問題的途徑無他，僅能由減併單位、簡化流程作起，尤應由新近分家的軍政及軍備系統著手，儘量減少整合的介面，並要能夠拋棄本位主義，充分體認到軍政、軍備與軍令間彼此合作，無分主從的關係，並不存在誰指導誰，誰應配合誰的問題，充分掌握彼此的構想、實際狀況與限制條件，以求整體國防力量的提升。

（三）各軍種部隊改隸部長後對聯合戰力的影響

國防二法實施以前，參謀總長僅是名義上屬國防部長管轄，但是總長的權力卻遠大於部長。國防法第十三條規定：「國防部設參謀本部，為部長之軍令幕僚及三軍聯合作戰指揮機構，置參謀總長一人，承部長之命令負責軍令事項指揮軍隊。」明確規範了總長與部長間的隸屬關係。國防部組織法亦以第六條對國防法的規定作出明確的呼應：「國防部設參謀本部，為部長之軍令幕僚及三軍聯合作戰指揮機構，掌理提出建軍備戰需求、建議國防軍事資源分配、督導戰備準備、部隊訓練、律定作戰序列、策定並執行作戰計畫及其他有關軍隊指揮事項；其組織以法律定之。」大幅限制了參謀總長以往的權限。

此外，國防部組織法第十條亦規定：「國防部設陸軍總司令部、海軍總司令部、空軍總司令部、聯合後勤司令部、後備司令部、憲兵司令部及其他軍事機關；其組織以命令定之。」同條第二項規定：

「國防部得將前項軍事機關所屬與軍隊指揮有關之機關、作戰部隊，編配參謀本部執行軍隊指揮」。易言之，各軍種將直屬於國防部長，參謀總長僅能在戰時，於部長的命令下，對軍種與部隊產生指揮統御的關係。

這種組織與權責的調整，對作戰部隊戰力的發揮可能有重大的影響。過去，各軍種隸屬於參謀本部時，長時期的隸屬關係與頻繁的業務互動，使彼此相互瞭解彼此的近況，包括各軍種的作業方式、潛在優勢、弱點，甚至各軍種重要職位主官的性格特色，容易形成合作默契，使部隊的指揮調度能夠適才適所。如今，各軍兵種附屬於國防部長之下，一方面要重新摸索彼此間的互動模式與合作關係，一方面則要藉由平時參謀本部與各軍種間舉辦的演習訓練，熟悉參謀本部的作業方式與互動關係，並隨時檢討各項環節與缺失，務求戰時彼此間的指揮關係靈活而有效能。而總長與各軍種間失去了隸屬的關係，僅能藉由平時演訓的督導與檢討，作為戰時指揮調度的基礎，是否將影響三軍聯合作戰的效能？又能否能夠通過戰場瞬息萬變的實戰考驗？

國防二法雖能夠改變部長與參謀總長的權力關係，以及部隊的指揮運作方式，但是卻無法在短時間內改變長久以來的組織文化，而國防部長雖負建軍之責，檢視建軍成效最嚴酷的實戰考驗，卻仍將由參謀總長與參謀本部來面對。我們希望前述這個摸索的過程，必須儘可能的縮短，平時參謀本部與軍種間的演訓，更需要非常嚴格、精進而踏實，揚棄以往只重表面、虛應故事的作法，事後的檢討與改進更須徹底而務實，如此方能彌補參謀本部與各軍種間因隸屬關係不再而產生的疏離感，使戰時的指揮能夠確實而有效。

（四）文人進入國防體制攸關國防決策品質提升至鉅

國防二法最重要的精神之一，但卻較不為大家所注意的，就是將文人納入國防決策體系的中心。國防法第十二條規定：國防部部長為文官職，掌理全國國防事務。國防部組織法第十五條亦規定：國防部文職人員之任用，不得少於編制員額三分之一。希望藉由引進文人進入決策中樞，為原本由軍人獨攬的國防體系，引進多元的思想與活力，也為長久以來相對封閉的國防決策體系，注入求新求變的源頭活水。

國防政策制定之著眼點，亦絕非僅止於軍事作戰的層面，而是應該建立在國家總體政策之上，正因為國防政策之制定，牽涉到軍事以外的諸多層面，其對國家與國民的影響更是無遠弗屆，故國防政策之制定，實不宜委由職業軍人單獨為之，此即為文人進入國防體系意義之所在。世界先進國家由文人領軍、文人參贊國防政策已為常態，文人國防部長承國家元首大政方針，根據國家整體政策，綜合諸多複雜的考量後制訂國防政策，而軍人則以其軍事專業專司執行，以確保政策目標的達成，其分工十分明確。

這裡必須要強調的是，國防二法所主張的文人進入國防體系以及文人領軍，並不是要否定軍人在國防決策體系裡的重要性，而是強調整體多元化思考所能夠帶來的啟發與創新，使我國國防政策的制訂，除了軍事專業的考量外，另外也能有國際關係、國際政治、國際法、心理學、經濟學、社會學及管理學等受過不同專業訓練，擁有獨特思維模式的長才參與，方能使國防政策之制訂過程更為周延詳盡、考量的層面更顯廣泛前瞻。歷史告訴我們，

軍人並不是全然衝動而好戰的，而文人也並非都是理智而前瞻，在若干例子中，文人的介入確實有效防制了軍人的窮兵黷武，矯正了軍人以軍事考量決定國防政策的決策模式偏差；但在許多相反的歷史教訓裡，文人也常因為對軍事行動的內涵及其所引發的後果缺乏體認，以過於單純的眼光看待軍事行動；而軍人卻因為深切瞭解戰爭背後的殘酷與血腥，對軍事行動常懷戒慎恐懼之心，因而知所節制，不願輕啟戰端。後者的情形尤其適用於當前的臺灣，因為文人政府有可能受到意識形態或民粹主義的影響，輕易地作出難以回頭的決策，這時候就更需要軍方的務實與沉穩來予以平衡。

「將軍」這個字在英文“General”裡有「一般」或是「通才」的義涵，暗指將軍的才能應該不僅只於軍事層面，而是在各方面均有涉獵，而國防的層次又遠高於軍事，尤需綜合各方精英的專業意見，謹慎為之。以美國國防體系的作法來看，其軍、文職人員之進用、升遷均有其個別管道，職掌分明，各有所司。有鑑於此，國防部規劃之國防文職人員由退役軍職人員轉任，將國防部內軍、文職人員以是否穿著軍服來區分，其不合理與不可行，至為明顯。未來國防部的文人，也絕不應僅限於人事、會計、文書等庶務性工作，而應該要參與國防決策的研擬與制訂，方能符合國防二法文人進入國防體系的精神。

（五）未來軍備體系不宜過於膨脹

國防二法雖已宣告施行，但軍備局組織條例迄今尚未完成立法，立法院國防委員會曾於今（91）年3月召開「我國軍備體系之建制」公聽會，就我國未來軍備體系的規劃方向與各界交換意見。依據目前行政院版草案的規劃，是在國防部下設軍備

局，軍備局下轄中山科學研究院（中科院）、採購中心、後勤及生產中心、工程營產中心，而軍備局由國防部副部長督導。然而國防部卻另向立法院國防委員會提出一份修正構想，規劃增設軍備本部，設軍備總長一職，位階和參謀總長平行，擴大編制並大幅提升軍備系統地位。

個人認為前述國防部修正構想是來自軍備系統的自我膨脹。軍備基本上僅為國防政策制定的幕僚單位之一，本身不具備業務的獨立性，故不應有所謂「軍備本部」的設置，由於我國的國際處境特殊，軍備採購的特色是種類多而數量少，自力研發的軍品無外銷的空間，未來政府財政狀況也不容許每年維持大規模的軍備投資，實在沒有必要採法國體制，設置龐大的軍備系統。此外把中科院納入下屬機關，在實行上阻力必大，有其實際上的困難。

在現有的國防二法體制下，個人主張國防部不應設置專責軍備的副部長，而應設置一位同時負責軍政、軍備業務督導之副部長（第二副部長），由文職人員擔任，與負責軍令系統的參謀總長平行，而其上應由副部長（第一副部長）統籌軍政、軍備及軍令，全權襄助部長推動部務，必要時可代理行使職權。軍備系統則應包括聯合後勤司令部、軍備局、軍備後勤訓練機構，軍備局則由中科院（其中特定的一部分）改制而成，未來將同時兼負軍備取得與機密性國防技術研發的任務。有關個人對國防決策體系架構與功能分工的調整建議，將於下文另行闡述。

三、國防二法施行後的檢討調整機制

有鑑於國防二法對國軍建軍備戰可能產生之衝擊，據聞總統府高層建議軍方能循美軍「四年期國防總體檢報告」的機制，

針對軍方內部實施國防二法後衍生的各項問題進行檢討，並將報告提交高層參考，並作為爾後修法的重要依據。但是特別需要提出的是，我國國防體系素來缺乏外部客觀評估機制的情況下，未來這一份國防二法施行後的檢討報告，恐怕仍不脫以往由軍方自己檢討自己的模式，一方面是不願面對許多軍方體制內的問題，一方面也是因為跳不出軍方自己看問題的框架，這樣的檢討報告能夠提出多少切中時弊的建議，實在令人存疑。個人長久以來強烈主張文人進入國防體系，以為國防政策的規劃、檢討及推動，引進改革的源頭活水，其主要的考量就在於此。

四、未來我國國防工業的定位與發展方向

世界各主要國家的軍備發展政策，均是以自主研發為主，外購為輔，其中又以面臨強大潛在敵人威脅的國家，對於自主研發更為重視，我國的國防自主政策即應以此為基礎。但是以軍購模式取得先進的武器系統，本身就具有相當誘人的吸引力，例如業已研發成功，品質已經過實戰的考驗，可靠度佳而可以立即投入實務應用，以及價格較自力研發相對低廉等，對長年備受中共外交壓迫，手中籌碼相對不足的我國而言，除了被迫接受較高的價格以外，亦無法比照其他買方，要求較大幅度的技術移轉，往往造成「自主研發為主」軍備發展政策的無法落實，甚至被迫採購一些並不符合我方需要的武器裝備，使自力研發與軍事採購間出現失衡的現象，亟待全力突破以謀改善。

冷戰結束以後，世界各國國防科技的發展，都面臨著國防經費相對緊縮，以及全球產業競爭日趨白熱化的情況的問題，但是因為地區性強權與國際恐怖主義依舊存在，使得各先進國家對於國防科技的發

展，依舊不敢放鬆。為了使國防科技的品質，不受到國防經費緊縮的影響，於是需要將國防科技的發展成果，轉化至民生科技的用途上，以便獲得民間資金的挹注；而在另一方面，各類型民生科技的最新技術與成果，也必須被發展應用在國防用途上，發揮其原本未曾預見的效益。因此國防科技與民主科技的分野愈顯模糊，二者之間必須充份結合，使彼此相輔相成，相得益彰，減少相關技術的重複投資，提升研發效率，使得國防科技能夠在有限的國防經費下，獲得最佳的發展，這就是所謂「軍、民兩用科技」（Dual-use technology）之發展，受到各國政府高度重視的主要原因，而穩定的工業技術研發投資，不但可使我國國防產業研發能力持續成長，並可吸引民間企業投資國防建設，營造全民國防的環境，進而產生工業及整體經濟發展的乘數效果及槓桿效應，此誠為政府「拚經濟」的正道。

在目前國家的處境下，如何靈活運用民間科技的實力，轉化為國防科技的動力，在自力研發與外購上取得平衡，個人提出以下幾點建議：

（一）加強軍民兩用（dual-use）系統的籌設：國防部應加強與其他公、私部門合作，靈活運用各類型民生科技採購需求，以取得所需之國防科技。此一管道素為中共軍方獲取西方高級技術的最重要管道之一，值得我國參採仿效。

（二）將民間的科技力量納入國防動員體系：我國民間近年所建立起來的高科技研發能量，尤其是電子、資訊及通訊相關的尖端技術，是我國防工業之高度潛在優勢。因此，除了平時將民間科技能量視為國防科技研發之助力與夥伴以外，在戰時更應將

民間科技力量納入動員規劃，以結合計畫性之人力、物力、經濟等動員機制，把國家的總合力發揮到極致。國防部目前與民間科技機構的連繫雖比以往稍有改善，但仍有待加強，尤其是武器系統的研發與採購，仍然擺脫不了保守的心態，未積極將國內民間科技力量納為合作的對象，值得檢討改進。

（三）建立軍民通用雙向交流互利的誘因：近十年以來，國際上軍民兩用科技的交流，已經從以往的由國防科技提供民生科技技術服務，轉變為由民生科技逆向轉移應用到國防科技，相較於以往只是單方向的把軍事技術的副產品應用到民間，現在反而是國防科技在大量吸收民間技術，但是我國國防部的作法仍舊停留在「協助我國民生產業升級及轉型」為主之單向交流，亦未建立軍民通用雙向交流互利的誘因，故無法積極吸收台灣民間一日千里的各類型尖端技術。「國防法」第二十二條規定：「國防部得與國內、外之公、私法人團體合作或相互委託，實施國防科技工業相關之研發、產製、維修及銷售」，已為建立軍民兩用科技交流機制確立法源，國防部應儘速邀集相關部會，共同研擬落實厚植國防工業於民間之具體措施，並積極推動辦理，而行政院亦應主動介入督導協助，並責成相關部會配合推動。

（四）調整中科院組織功能：建議考慮調整中科院的組織，將其軍民通用部分轉型為財團法人，以活化其組織功能，提升彈性，並改隸於行政院國科會或未來之國家科學技術主管機關之下，藉此強化軍民通用作業管理機制。至於維持在國防部直接管轄下，專責軍事專用科技範圍之中科院，則應在保障研發團隊之完整與充分之預算分配下，集中資源於少數機密性高的純

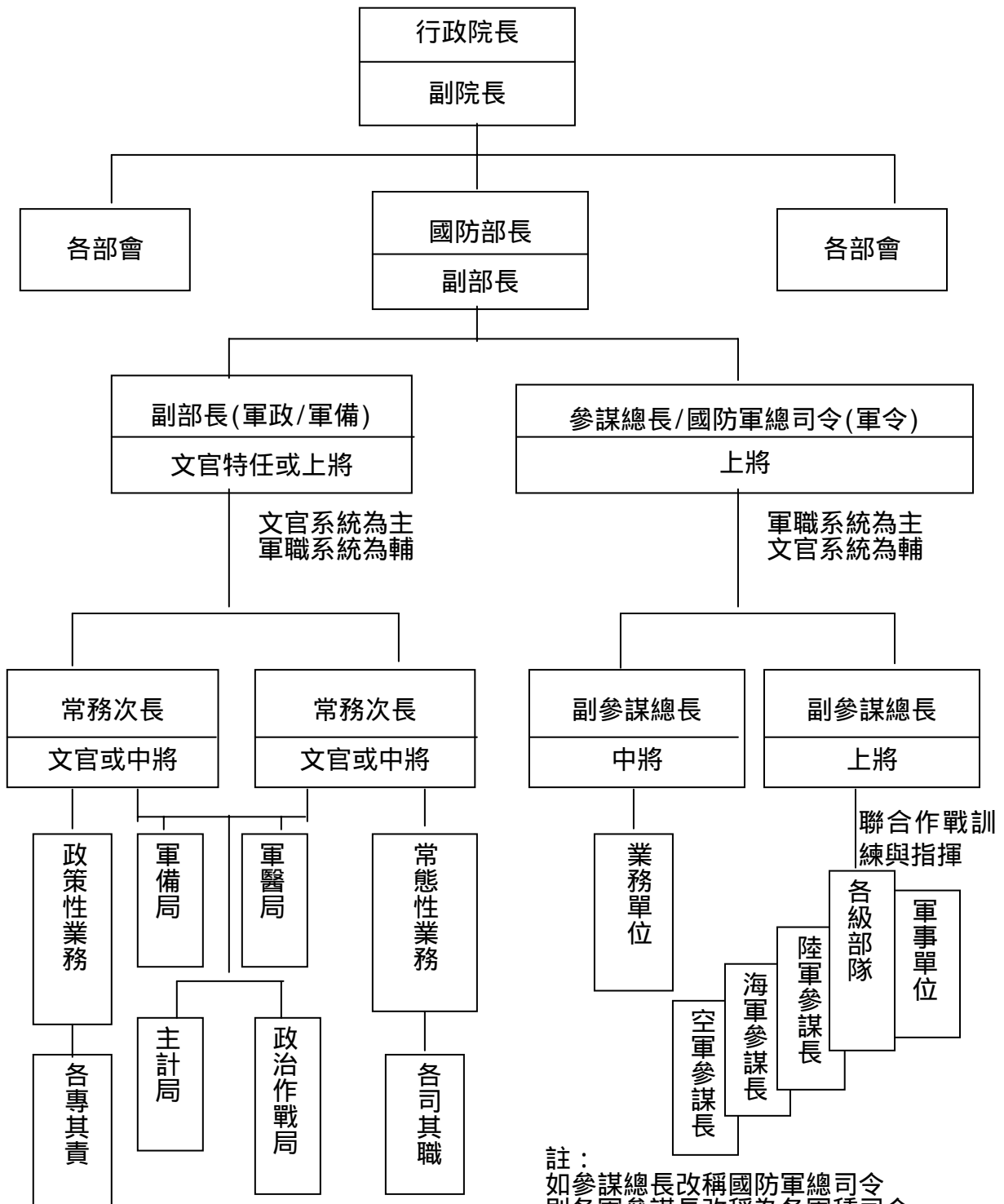
軍事用途核心技術之研究發展，建立長期而整體之國防自主科技規劃。

（五）堅持自主的國防採購政策：武器系統的採購，「符合需求」是最優先的考量，在符合此一目標的同時，一併達到技術移轉、促進國防科技自主發展，以及振興經濟之目的。早在十幾年前，海軍光華一號成功艦造艦計畫中規劃建造的第八艘「田單」艦，在我方的極力爭取下，獲得美方同意技術移轉，依美海軍神盾艦的功能配備，參酌實際需要，將近四千噸的成功級艦加長、加寬、加深，重新設計成所謂的「小神盾艦」，並由中船公司在台灣承建，可惜後來因為設計不週全、風險性過高，以及經費編列不足之理由而未能實現，可見以技術移轉方式，為我國量身訂造符合需要的武器系統，確有前例可循。如今國防部以軍購困難，得來不易的藉口，竟退而求其次，同意採購由美方主動提供，當初為伊朗建造，業已封存多年的紀德艦，實有深入檢討之空間。以國防部目前對美採購的趨勢觀之，台灣投下大筆經費的結果，只是挹注了美國國防產業，而自己卻淪為美國軍方次級與舊軍品回收中心，誠屬不智。唯有堅持自主而不照單全收的國防採購政策，面對困難，契而不捨，積極努力，結合所有外交、經濟上的籌碼，不斷爭取，方為兼顧國家安全與國防自主的正確道路。

五、對國防決策體系架構與功能分工的調整建議

由於修法在現行體制下曠日廢時，絕非短期內解決或改善問題之道，故在暫時不修正國防二法的前提下，個人謹提出立即可行而合理的國防決策體系架構與功能分工建議圖（見附圖一），這個建議方案具有以下幾個特色：

附圖一：國防決策體系架構建議圖



註：
如參謀總長改稱國防軍總司令
則各軍參謀長改稱為各軍種司令

（一）全民國防強調國家整體戰力的統合，而國防絕非國防部的專利，國防部僅為國家整體戰力的統合運用機關，故應確定國防部與行政院之隸屬關係，強化國防部與各部會之合作與互動。行政院長應積極主動協調所屬各部會，整合國家總體戰力，建立全民國防的觀念，使各界的力量在戰時能夠在國防部的統合之下，作最及時，最有效率的整體運用。

（二）國防部副部長（第一副部長）負責統籌督導所有的國防業務，襄助部長，並以其全方面的建軍視野，為部長之當然代理人，而這位副部長將視需要由上將或具有前瞻國防視野之文官出任。

（三）軍政與軍備體系應由一位文職特任的副部長（第二副部長）統籌負責，下設一位常務次長負責建軍政策的規劃，及一位常務次長專司經常性業務的運作，而此一體系的人力應以具有戰略層次專長的文人為主，軍職人員為輔。

（四）軍令系統由上將職之參謀總長負責，下置一位負責業務及行政單位的中將副參謀總長，以及一位統籌各級部隊、各軍種及各軍事單位聯合作戰指揮及訓練之上將副參謀總長。為強調三軍聯合作戰的精神，各軍種總司令將改稱軍種參謀長，如參謀總長因其負全權指揮之責而改稱國防軍總司令，則各軍種之總司令可稱為司令。此一體系之人力將以軍職人員為主，但仍應有相當之文職專業人員為輔。

總之，國防二法的實施，並非國防力量與國家安全提升的唯一保證，相反地，隨著國防二法的實施，諸如軍政、軍備、軍令系統間業務協調整合流程的合理化、參謀本部與三軍聯訓制度的強化與落實、文

人進入國防體系等其他改革配套措施等，亦應迅速配合啟動，否則徒法不足以自行，我國國防改革工程亦終將難竟其功。

參、就美國國防部 2002 年對國會的「中華人民共和國軍力年度報告書」的解讀

依據美國國防授權法之規定，國防部應對國會提出有關「中華人民共和國軍事戰略之現況與未來」之報告，其內容應包括未來中國人民解放軍軍事科技發展趨勢，以及未來二十年間之軍事組織、宏觀戰略、國家安全戰略與軍事戰略之可能發展方向。

「美國國防部中華人民共和國軍力年度報告書」（以下簡稱中共軍力評估報告）即是依前述要求撰擬，其內容大綱包括：一、前言：認知落差與不確定因素；二、中共之宏觀戰略、國家安全戰略以及軍事戰略；三、中共軍事準則與兵力結構之發展，包括可能提升解放軍戰力之先進科技發展；四、中共與前蘇聯各共和國間之關係；五、台海安全情勢；及六、結論共六大部分。

這篇報告之所以引起國內朝野的廣泛注意，主要是因為報告內容明白揭露了中共軍力快速發展的近況，並以相當的篇幅探討台海情勢，使得這篇報告實質上可以被視之為一份「台海安全情勢」的專題報告。

一、台美關係的基礎與台灣對美關係應有的態度

台灣與美國間雖然沒有正式的外交關係，但我們綜觀近年美台關係的發展，由

外交部的實質外交、國防部的軍事外交，一直到國安會的國家安全政策外交，按內容觀之，幾乎可以說已經超越了形式上的同盟關係，而接近最高等級的軍事協防同盟的階段，台美目前的實質關係，可以說是民國六十七年斷交以來最為密切的一個時期。台美關係之所以在近年有快速的進展，主要是隨著近年國際局勢的發展，美台間的國家利益方向已經愈走愈近，而美國的亞太地區的國家戰略亦與台灣的國家戰略漸趨一致的結果；另一方面也是因為小布希總統記取了其父親宣布出售F-16戰機給台灣的時機太遲，以致於因為國內經濟問題而在大選中失敗的慘痛經驗，故提前提出軍售清單，以便釋出經濟上的利多，以尋求民意的支持。

但是我們必須要注意的是，不管外在時空環境如何轉變，美國外交政策有兩個不變的原則。首先是美國自身的利益高於一切，一切外交考量均以此為最高的指導原則；其次是為了維護美國的最高利益，美國可以強烈維護或是不顧一切犧牲任何友邦的利益。基於以上兩個原則，我們必須認清，目前美國願意強烈維護台灣的利益，完全是因為美國在亞太地區的利益與我國的利益不謀而合所致。我們在美國強烈維護我國利益的同時，必須體認到這個強烈維護的基礎，是來自美台間存在著利益互惠的關係，而非來自美國對台灣的道義、責任或同為民主政體國家的情感。其次，我們也更應該要認清，國際局勢變化無常，當國際局勢轉變而導致美國利益不再與台灣利益相一致的時候，美國必將毫不客氣考慮放棄台灣，以追求美國自身的最高利益。民國38年杜魯門總統發表「美中關係」白皮書，以及68年宣佈與我斷

交，即為最好的例證。在充分瞭解了美國外交政策的這個兩大原則以後，當聽到美國政府宣稱他們強烈維護我們的民主體制時，我們就應該體認，美國強烈維護的並非僅是台灣的民主，而更是美國的利益，更毋需因為美國的支持而感激涕零。因此，與美國交往的態度應該是不卑不亢，有為有守，毋需矮化自己；在有朝一日美國決定拋棄我們的時候，也不必驚惶失措，而應該冷靜的尋求因應自處之道。外交的基礎是利益的結合，而互利的關係不會永遠不變，所以美國的朋友不一定是我們的朋友，美國的敵人也不一定必然是我們的敵人，近來民進黨政府在幾次重大的國際事件上急於向美國表態，顯然是對美國對外政策的原則與本質認識不清所致，這樣的作法不但無法獲得美方的尊重，反而使我國的外交道路愈走愈窄，更喪失了作為一個獨立主權國家應有的立場與國格。

我們在拜讀這一份中共軍力評估報告前，如果能夠基於以上的觀點來解讀其中的內容，或許能夠帶給我們更多的啟示，讓我們打破迷思，找出確保我國利益的正確道路。陳總統一再宣稱的「台灣要走自己的路！」如果此言真是因為有感於上述的事實，決心要走「符合台灣全體民眾最高利益的路」，而不是走「依靠美國、獨立建國的危險的路」，那麼實為全台灣兩千三百萬民眾真正之福。

二、中共軍力評估報告有其政策目的

有關中共軍力評估報告的詳細內容，在此不作贅述。但是由報告內容觀之，近來中共軍事實力的突飛猛進，以及其與前蘇聯各國加強合作，以求擴展其在亞太地區影響力的事實以後，即以一整章的篇幅來談論中共對台灣的威脅，最後作出台海軍

力失衡的結論，在美台軍售會議即將召開之前夕，實在無法令人不產生轉移焦點，預設立場，意在將美方軍售清單合理化的聯想。個人大膽的判斷，這份報告應該有兩個版本，除了我們看到的公開版本以外，另有一份機密的版本，限美國高層決策人士參閱，兩個版本的內容大致相同，僅在報告的重點與結論上有所差異。其中公開版本特別強調中共軍力的擴張對美國在亞太地區利益的直接威脅，特別是對台灣的威脅，暗指對台灣的威脅就是對美國亞太地區利益的侵犯，而報告的背後則是一份防衛台海安全的軍售帳單；而另一份限閱版本則在內容與方向上有所調整，強調中共軍力的擴充將直接威脅到美國本土的安全，其中包括中共反太空武器的發展、反衛星能量的建立與發展、威脅美國本土各城市的長程巡弋飛彈核子彈頭的增加、於宋級潛艦潛射，可直接攻擊美國內陸地區的巡弋飛彈、擁有超靜音推進系統，足以對美海軍核子潛艦形成威脅的俄製基羅（Kilo）潛艦，以及美方迄今無法反制的尾跡歸航（Wake-homing）魚雷等先進武器系統，其結論應是中共、俄羅斯與前蘇聯各國已經形成聯盟，挑戰美國在太平洋及大西洋地區的影響力。而中共軍事力量的崛起，已經使日本、南韓及中華民國台灣等傳統盟邦對美國在亞洲的保安能力與承諾信心動搖，進而改變其一向親美的外交政策，如果美國一旦失去在亞太地區的影響力，由中共勢力取代，則預估五十年內美國勢力將難以重回此一地區。綜合以上分析，個人認為美國不致於在中共軍力快速擴張的同時，放棄對台灣提供協助的承諾，因為一個獨立於中國大陸主權之外的台灣的存在，就象徵了美國在亞

太勢力的一部分，只有全力協防台灣、日本與南韓，才能形成美國本土外對中共的第一道前進防線，也更能夠確保美國在亞太地區的利益。而美國要抓住台灣這個戰略夥伴的首要方式，就是要台灣接受美國為台灣規劃的戰略與建軍構想，要台灣用符合美國利益的方式來防衛台海，要台灣用美國的觀點來看台海戰略形勢，要使大陸在應付台灣國防力量的同時，牽制及消耗對抗美國的實力。因此個人認為，美國國防部提出的中共戰力評估報告，有其對台的特定政策目的，我們對此必須有所體認。而台灣如何規劃出真正符合台灣需求的建軍及戰略構想，選擇最符合台灣利益的方式防衛台海，用台灣自己的觀點來看台海的戰略形勢，則需要學者專家們共同努力，其中身為台灣最高民意機關的立法院，更應該主動負起督促政府在戰略規劃上維持獨立自主的的責任。

三、報告中指陳之台灣國防體系缺點所在

中共軍力評估報告中也明白指出台灣國防體系的綜合性缺點所在，首先是軍事決策系統過於封閉，缺乏來自外在的改革原動力、兵力結構仍以陸軍為主，以及國防領導人過於保守等。報告也指出台灣的三軍之中，以陸軍的缺點最多，其中最嚴重的問題是缺乏聯合作戰的能力，以及遲遲無法建立專業的士官團，以致於迄今仍無法成為一支具有高度戰力的戰鬥部隊；海軍的編制與運作皆屬優良，裝備也維護的很好，海軍將領也十分瞭解本軍的優缺點與面臨的威脅，近年來隨著重大硬體系統的獲得，戰鬥能力有所提升，但是海軍仍然缺乏與空、陸軍聯合作戰的能力，聯戰演訓不夠頻繁也不夠純熟，而且也沒有同時執行多項任務的能力；空軍的評價較

高，認為空軍軍官十分專業，其武器系統與訓練品質都較中共空軍與海軍航空部隊精良，但是戰鬥機飛行員工作量過大，飛行員的訓練內容亦較為單調，很少進行防禦性空中反制任務以外的空中戰鬥訓練。

這些意見基本可以歸納為兩大部分，首先是國軍聯合作戰的能力亟待加強（最近美國在台協會主任包道格先生亦直言批評我三軍各自為政，缺乏聯合作戰之能力），雖然我們近年來已經在這方面投注了相當的注意力，但是其成果顯然仍然無法因應未來戰爭的實際需要，關於這一點，前面已經用相當的篇幅討論過；其次則是陸軍雖然佔了現役兵力中的最大部分，而且歷年來已經逐步推動了多次的精簡與組織變革，但是仍然在三軍戰力的評比上敬陪末座，亟需發奮圖強，放棄以往閉門造車的作法，引進並認真聽取外界各方面的評估意見，痛下決心，進行改革。舉陸軍精實案中最大的組織調整——聯兵旅為例，精實案設置聯兵旅的主要目的，在於縮小指揮層級、精實編制，提升整體戰力，目前陸軍共有三十九個聯兵旅，直接受戰區軍團司令部的指揮督導，各旅下轄五至六個營不等。但是鮮為外人所知的是，這些聯兵旅中的絕大部分，都轄有數目不等之所謂「基幹營」、「動員營」及「後備營」。其中「基幹營」軍官滿編，士官兵僅有編制的百分之五十；「動員營」軍官滿編，士官兵僅有編制的百分之二十；至於「後備營」則官、兵、裝備全無，是僅有番號的空殼子。這些戰力不實的「空缺營」，對整體戰力的影響何其巨大。尤有甚者，陸軍目前將全軍劃分為機動打擊、一線守備、二線守備、城鎮縱深（城市巷戰）與淺山（山地作戰）等五類

部隊，前述轄有「動員營」及「後備營」的聯兵旅，居然赫然出現在被視為最精銳部隊的機動打擊部隊中，此種空缺嚴重、戰力不實的部隊，如何能夠負擔戰時機動殲敵硬仗的考驗。此外，目前陸軍設有各地區後備司令部，主管後備軍人的動員，但是陸軍目前更另設有戰時召募後備軍人納編至前述各「空缺營」的機制，與各地區後備司令部的設置可謂是疊床架屋，多此一舉。

綜上所述，陸軍聯兵旅「基幹營」、「動員營」及「後備營」的設置，無論在理論與實務上，均屬極不合理的設計。究其如此設計之原因，乃在為因應精實案的衝擊，以部分虛化（基幹營與動員營）或完全虛化（後備營）的基層單位，一方面達成精實案裁減員額的目標，一方面維持中、高層級軍官的編制，以解決精實案所帶來的裁編人員安置問題（以前述的「後備營」為例，兵力、裝備、戰力全無，其唯一的功能，僅在鞏固少將旅長的編制而已）。此類的戰力精實方案，如果能在規劃之初，即引進軍人以外的專業人士參與，如何能夠提出如此不合理的規劃內容？擁有黃埔光榮傳統的陸軍，在五十餘年的精進與現代化後，在美國防部的中共軍力評估報告中依舊落得「台灣陸軍做為一支戰鬥部隊，仍有重大的不足之處！」（Taiwan Army still has major shortcomings as a fighting force）之建言，或許正如當頭棒喝，值得我們痛定思痛，認真檢討現行的作業方式，方能振衰起蔽，浴火重生。

九十二年度國防預算中，人員維持費用再次攀高至百分之五十五點七九，在國軍連續多年推動精實案後，仍繳出如此的成績，尤其令人觸目驚心，實在應予痛加檢討。

肆、對我國現行國防政策之綜合性建議

台灣目前正處在中共與美國兩股巨大戰略對峙勢力的夾縫中，也正處於危機與轉機的漩渦邊緣；一邊是安定與自保，一邊則是危機與衝突，必須以無比的智慧、耐心，以符合台灣全體民眾最大利益的考量，兢兢業業地謀求自處之道，國防部身處國家安全的第一道防線，對此之責任尤其重大，在此提出幾點國防政策的重要建議，希望國防部高層認真思考。

一、避免以有限的資源，作不符實際、無限戰爭的規劃

中共國防現代化的建軍規劃，並非單為解決台灣問題，而是另有成為區域霸權的目的，因此我們的軍備採購亦不應該隨之起舞，更毋需抱著「中共有什麼，我們也相對的要有什麼」的思維，否則以有限的資源，試圖作無限戰爭的規劃，必將造成愈來愈龐大的財政負擔，並無可避免地使國軍建軍進程陷於被動應急、急功近利的泥沼，造成整體國防政策的不連貫，並傷害到國防科技自主的遠程目標。台灣目前的國防戰略既是「自立自主、自給自足」與「有效嚇阻、防衛固守」，便應將國防建設的重點放在有效嚇阻能力的建立上，特別是攻勢性（offensive）嚇阻能力的建立，方可用最低的代價，嚇阻中共挑起戰端。

二、以「鋸齒」式的防衛戰略構想，取代「西洋棋」式的對峙戰略構想

以往國軍的建軍思想，受美軍的影響甚深，將中共在軍事戰略棋盤上所有的棋子，一律納入我方建軍的考量，並一一提出據以對應的需求，台海兩岸的軍備彷彿

是一個巨大的西洋棋盤，雙方一字排開，兵對兵，將對將，捉對廝殺，互不相讓（見附圖二）。然而這樣的建軍規劃在財務上能否負擔，是否符合台灣國家安全的長遠利益？實在有深入檢討之空間。

前面已經說過，中共建軍的規劃並非以解決台灣問題為唯一的目標，大陸近年挾其快速發展的經濟與大量累積的財富，積極擴展軍備，而台灣卻遭逢經濟衰退，加上執政黨對社會福利支出不斷擴張，無可避免地將對國防預算產生排擠效果。台灣以西南一隅有限的資源與財力，要與中國大陸維持這種「西洋棋」式的對峙戰略，勢必難以持久。可行之道是徹底改採所謂「鋸齒」式的防衛戰略構想，放棄傳統的對峙建軍構想，集中有限的資源，發展少數深具戰略威脅性，且不易為中共超越的優勢項目，就像少數尖銳的鋸齒，深入強大敵人的軟下腹，形成無法忽視的威脅（見附圖三）。這種「鋸齒」式防衛戰略構想的先決條件，就是要充份瞭解掌握我們要發展的所謂「少數優勢項目」為何，換句話說，要清楚的知道什麼是自己想要的，然後集中力量爭取需要的項目，維持、發展並擴大這些優勢項目，至於自己評估為不符需求的項目，則不應該浪費任何資源在上面，更不應該讓其他因素凌駕國防考量之上。我之所以一再大聲疾呼，台灣不應接受美國主動提出的紀德艦，而應該努力去爭取更高等級的神盾艦，同時亦應儘速自力籌建符合建軍需求的作戰艦艇，即是基於以上的考量。

三、台灣需要各自獨立的三軍，還是一支單一的「國防軍」

二十一世紀的戰爭，將呈現出力量集中化、戰場數位化、指揮網路化、打擊精確化的發展趨勢，其作戰方式將從過去以陸地決戰為主、側重發展對敵實施陸、海、空、天、電一體化的聯合作戰上。建立具有高度聯合作戰能力的國防武力，一直是我國建軍的最高目標之一，而其成果卻始終未能令人滿意。美國防部提出的中共軍力評估報告中，便直陳台灣陸、海、空軍缺乏聯戰能力，聯戰訓練亦不夠踏實與純熟，適逢國防二法新制上路，新的國防決策體系尚需經歷摸索與磨合期，勢將推遲國軍聯合作戰能力提升的進程。

檢討三軍聯戰能力在過去遲遲無法突破的最重要原因，仍在軍種間難以破除的門戶之見與本位主義，由於各軍種同為國防預算的競逐者，對立競爭的結果不但造成資源分配的扭曲，更妨礙了彼此的協調合作與戰力的統整。預算與資源分配的首要考量是各軍種間的平衡，而非實際國防情勢的需要；軍種間所有規劃、情報、後勤、人事及行政作業均自成體系，以致於習於閉門造車，缺乏跨軍種間的互動，在在阻礙了聯戰能力的提升。個人以為軍種的分際既然是聯合作戰能力提升的最大阻力，那麼打破軍種建制，加速聯合防衛作戰目標之達成，或許才是釜底抽薪的解決之道。將各軍種合併為單一之國防軍，整併所屬之計畫、訓練、作戰、情報及其他幕僚單位，將各軍種總司令部由現行的建制單位，改制為訓練及作戰任務編組形式的組織，加強各指參職務之輪調與歷練，使聯戰及聯參階層之軍種分野逐漸消失，最後融合為一體。當然，打破軍種建制的

阻力必然很高，但如果正在國防二法新制中摸索前進的國防部，真的希望在短時間內提升國軍聯戰的能力，或許這將是唯一有機會達成目標的方案。

伍、結語

台海問題的根源乃是複雜的國際政治問題，軍事只是協助達成政治目的的最終手段之一，絕非解決政治問題的正道，捨政治手段不用而謀以軍事途徑解決台海問題，絕非台灣長治久安之道。對台灣而言，嘗試在中共與美國兩大強權之中，拋棄所有意識形態的包袱，理性務實的尋求真正符合台灣長遠利益的道路，不捲入國際政治的漩渦，才是唯一可行之道。但必須強調的是，軍事途徑雖非解決政治問題的正道，但卻無疑是台灣在國際強權政治中賴以自保的重要憑藉，所以國防體質的持續改革、投資與精進，仍屬政府施政最優先項目之一。當前台灣政界有一種聲音，主張國防投資並非急務，獨立意識強烈的一方認為台灣可以完全依靠美國對台的安全承諾，只要無條件的在政治、外交及經費配合上唯美國之命是從，一旦台海危機爆發，美國必然會馳援台灣，所以國防投資誠屬浪費；而傾向統一或對統獨不預設立場的一方，則認為兩岸問題出在扁政府不斷向中共挑釁，是以全力改善兩岸關係，才是解決軍事衝突的釜底抽薪之道，過度的國防投資將不利於兩岸關係的發展，絕非當前之急務。

其實上述兩方的看法都失之偏頗，要知道國際間絕無永遠的朋友與敵人，擁有足以自衛的國防實力，才是在國際間確保國家意志不受欺凌的最有力後盾。在台海安全防禦上，我國固然需要美國的支持，但

仍然應該透過國防決策組織調整、提升三軍聯合戰力、靈活運用軍事研發與外購武器等方式，爭取其它國家軍事合作等途徑，以求厚植國防力量，而國防二法新制的推動，就是基於此一理念的具體作法。然而，面對國內經濟情勢惡化、國際局勢瞬息萬變、兩岸經濟實力我消彼長，我們希望藉著推動國防新制上路，「邊做邊檢討」的時間與空間都已經非常有限，亟需加快腳步，各項改革工作齊頭併進，與時

間賽跑。但需要強調的是，國防武器更新、組織精進，固然要依靠良好的制度，然成敗的關鍵仍在使組織得以運作、計畫得以推動的人。如何建立全民國防體制，提升軍人形象與社會地位，吸引優秀青年投身軍旅，更是不容忽視的問題，而建立國家發展願景，凝聚認同與共識，使有志以軍人為事業者明白「為誰而戰，為何而戰」，則是朝野各界應列為最優先解決的議題。