國防，向後轉

●陳文政／國防政策與戰略研究學會執行長

馬英九總統在競選期間曾有個印象深刻廣告，背景是雄壯威武的國軍，而馬英九以雄赳赳氣昂昂、一副儼然三軍統帥的姿態出現講話。這個以現、退役的國軍官兵及其家眷爲訴求對象的廣告，如今想來，不禁令人搖頭。馬政府厲行傾中、親中政策，風行草偃之下，中國人民解放軍對台的軍事威脅被刻意地低估與忽視，國防建軍與備戰不是轉趨消極便是悄悄地被荒弛下來。最近更以肅貪爲名，行大肆整肅高階軍官之實，使國軍陷入自1993年尹清楓命案爆發後另一個士氣消沈的黑暗期。新政府執政才一年，馬上國防向後轉。

馬上台後，刻意忽視解放軍對台軍事威脅

馬政府希望採取傾中、親中政策，希望藉由政治上的和解來換得兩岸的和平與發展，這也就是所謂的「機會極大化，威脅極小化」。姑先不論馬政府的政策讓台灣獲得了多少政治與經濟上的利益；但是，自馬上台後，中國毫無放鬆對台軍事準備，顯見馬政府的傾中、親中並未能將「威脅極小化」。

中國持續依既定時程部署對台針對性武器裝備：在常規地對地導彈上，維持年增150枚速率成長，預計到了2012年，中國對台導彈數量（包含巡弋飛彈）應會突破1800枚門檻，具有可摧毀我所有政軍目標之大規模、全面性所需之導彈打擊能力。解放軍導彈在質量上的持續精進，將足以突穿台灣現有的飛彈防禦措施，迅速打擊我重要指管中心、機場、軍事基地廠庫與民生關鍵基礎設施等並造成重大損害。

中國持續部署新一代的戰機，依我國防部估算，台海制空戰力已在2007年開始向中國傾斜，估計在2012年距台600浬威脅區內的解放軍SU-27、SU-30與自製的殲-10戰機等新式戰機數量將可達490架以上，在戰機質量上足以全面壓制我空軍，並對我地面與水面部隊肆行打擊。此外，解放軍還有以轟-6轟炸機爲主的遠程打擊能力，所搭掛的鷹擊-63A（射程280公里）與鷹擊-100（射程1,500公里）空對地導彈，可與彈道飛彈形成高低混合的突穿打擊戰力。除了解放軍的導彈突襲與戰機壓制外，300具以上自以色列購入的哈比反輻射無人攻擊載具，嚴重威脅我防空雷達與飛彈陣地；已在當面部署的S-300 PMU2遠程防空飛彈（射程200公里）射程甚至及於我本島桃園、新竹一帶上空，可直接

壓制干擾我空軍在台海上空的活動。

解放軍海軍以2020年將軍力突破太平洋第一島鏈爲目標，持續從事台海戰場經營，意圖形成「台海內海化」之常態，除於當面部署射程可涵蓋台海全境之鷹擊-62（射程200公里）與鷹擊-62A（射程400公里）岸置攻艦飛彈，更積極強化其水面與水下戰力，其旅海級、旅滬級、現代級、052B級、052C級飛彈驅逐艦、054級飛彈護航驅逐艦、022級飛彈快艇等均具備遠距攻艦能力，一旦發動飽和式攻擊，足可對我水面艦艇構成致命的威脅。近年來，解放軍亦正增建071型綜合登陸艦並計畫購進俄製野牛級大型氣墊船，來大幅增強其登陸犯台能力。解放軍現役的先進潛艦約達三十艘左右，包括基洛級、宋級、元級等傳統動力攻擊潛艦以及新成軍之商級核動力攻擊潛艦，不僅威脅到台灣對外海上交通線的安全，也形成美軍馳援時的壓力。此外，解放軍海軍應可在2015年前成立以雅瓦哥號爲核心的第一支航空母艦戰鬥群，並在2025年前後自製完成第二、三艘航空母艦。屆時中國海軍兵力投射能力將超出台海周邊而及於西太平洋，形成與美、日爭鋒之勢。

整體評估，兩岸軍力將會在2010年前後出現解放軍質量超越國軍的危險交叉。但針對此一嚴峻情勢，馬政府不僅不願予以正視，更是在戰略與政策上採取相反的措施。在戰略上，由於台海距離有限，而台灣狹長，過去蔣經國、李登輝到陳水扁歷任政府無不以向西擴大戰略縱深，以爭取危機反應的時間與空間。但馬政府一反過去，其所主張的「固若磐石」戰略，乃是把防守範圍向東退縮回台灣本島的要塞防禦，不僅徒給敵人「甕中捉鱉」，也自喪台灣在西太平洋地緣戰略的的優越地位。

在國防政策上，馬政府不顧軍內與民間的反對聲浪，力推「全募兵制」。姑先不論「全募兵制」所帶來的軍隊與社會脫節的長期後遺症，也不追究在不修憲之下「全募兵制」根本無法名實相符，「全募兵制」的財政負擔將使未來台灣的軍隊陷入不斷墊高軍人待遇、持續裁減員額的惡性循環之中，在以志願役士兵強化戰力猶未可知時，便要國軍大幅裁減自斷戰力，其風險與謬誤不在話下。

馬上台後，放鬆台美軍事準同盟關係

在馬政府傾中、親中的政策下，台灣幾乎無條件地向中傾斜，當然能符合北京的「反獨、促統」的對台戰略，北京當然也樂意與馬政府唱和，台灣既然在主權與安全上自我閹割，北京當然不需要像以往對民進黨政府一樣的嚴厲與鷹派，而台海間也少了許多所謂的「麻煩」。因此，當台灣自願地邊陲化，自願地認中國爲宗主國時，美國也就不用像以前一樣，承受來自台北方面要求更多國際參與的壓力，也不用因爲台灣在主權上的堅持而與中國周旋。當台灣自喪戰略能動性後，也迅速從美國的亞太戰略計算中淡出，當美國民主黨新政府與中國進行戰略再接觸時，台灣議題的戰略重要性已大不如昔。.

台美戰略關係的淡化，也出於馬政府蓄意與美國在軍事上保持距離。本來根據《台灣關係法》，美國必須提供台灣防衛所需的裝備與服務，從蔣經國、李登輝到陳水扁歷任政府，台美間有穩固的軍事交流關係；在2000-2008年間，雙邊的國安與軍事交流更獲得進一步的體制化。但馬上台後，刻意放鬆台美在國安與軍事上的鏈結。馬政府將台美軍事合作的重要平台「漢光演習」從一年一次改爲兩年一次，便是重要的例子。「漢光演習」除了是國軍重要的年度演訓外，美軍的觀摩與建議更是外交備受孤立的台灣能夠吸取外軍經驗的唯一機會。在過去，每年「漢光演習」都由美國退役的前太平洋總部司令率美國政府百餘位文武官員來台，美方部分人員在台停留時間長達數週，無論就層級、規模與在台時間，「漢光演習」都是台美軍事交流的年度盛事。而「漢光演習」改爲兩年一次後，無非替熱絡的台美軍事交流潑了一頭冷水。

在軍事採購方面，在民進黨政府在位期間，美國本已同意供售台灣潛艦、P3C反潛巡邏機與愛國者三型飛彈，依照可能的進展，在2008年小布希總統下台前，應有機會觸及到更爲敏感的JADM聯合直攻武器、HARM反輻射飛彈或甚至神盾級艦的軍售議題。換言之，在民進黨執政期間，神盾級艦是台美軍事採購的高標，愛國者飛彈乃至於2005年間台灣所提出的F-16C/D案都只能算是低標。然而，在2004年之後，國民黨立委以「凱子軍購」爲名，杯葛小布希時期預備售我之重大軍購案，不僅嚴重延宕我建軍備戰時程，斷送國軍轉型良機，更破壞了台美之間互信基礎。國民黨執政之後，惡果自食，在馬執政的第一年期間，台灣僅獲得攻擊直昇機、四套愛國者三型飛彈與愛國者二型飛彈的升級，連原屬於低標項目的F-16C/D案都無法獲得美方首肯，顯見國民黨對國軍建軍上的深遠戕害。馬政府執政之初，更甚至傳出有我方主動要求美國暫停軍售之說，無論是否屬實，但空穴不會來風，會有這種傳聞還是1949年以來所首見。

在馬執政一年期間，台美軍事合作關係，從演習觀摩到軍事採購，都呈現逐漸降溫的趨勢，原本幾十年累積建立的台美準軍事同盟關係，正一步步地鬆脫。

馬上台後，清算將領、整肅國軍

爲刻意切割軍隊與陳前總統、民進黨政府的關係，馬政府上台之初即宣示未來軍官晉升要「德重於才」，意即道德要求高過於才能表現。隨後又以袁肖龍中將買官疑案發動「文化大革命」式的集體清算，表示將全面清查2000-2008年間獲得晉升的高階將領，並鎖定前總長霍守業，極盡抹黑、誣蔑之能事。馬政府認定：只要過去在民進黨政府獲得晉升之將領，都有道德上的風險甚至瑕疵。

馬執政之初，其國安團隊即爲了硬推「固若磐石」戰略與「全募兵制」而與軍方有所衝突。馬的國安團隊強力運作「莫瑞報告」爲「固若磐石」背書，不僅作法粗暴，引人側目，「固若磐石」的實質內容，亦屢受質疑。「全募兵制」更是不被看好，不僅許多資深前部長、退役將領期期以爲不可，軍中對此雜音亦大，甚至連國民黨內資深國防

立委也對「全募兵制」有所保留。最後還是馬親自督軍，才壓制了國民黨與軍方內部的反對。在這兩次的軍文直接對陣的過程中，馬政府不去思考自己的政策爲何與軍隊的專業意見相左，而是採取高壓手段來撲滅反對的意見，並認爲軍中有人唱反調，一定是有前朝「扁家軍」在搞破壞。

軍隊是武裝的官僚組織，奉命行事，並無藍綠分別。要說有「扁家軍」，實在是高估民進黨的實力。且爆發弊端者終究是少數個案，對自詡依法行政的馬政府，對於個案，本應依國家法律來進行犯罪的偵辦與起訴；但袁肖龍案的發展，馬政府卻動員政治力與媒體，擴大打擊面，顯然朝著大舉清算將領、全面整肅軍隊的方向。馬接受媒體訪問時，說：國軍要準備痛一下，要浴火重生。但大多數軍人廉潔自持，爲何需要因爲高層的政治動機平白無辜地「痛一下」。尹清楓案後，海軍幾乎無人敢接辦採購業務，縱使接辦，僅求自保不願有所擔當，所留下的後遺症迄今猶在。因此，馬政府此次對軍隊的清算與整肅，將造成軍文關係上更大的撕裂與猜忌，也重重打擊軍隊的社會支持度，恐怕不是痛「一下」可以了事。

新政府執政就快屆滿一年，在國防方面，確實變化很快。以往，在明確的敵情意識下，國軍有合宜的因應戰略、緊密的台美軍事合作關係與良好的軍文互動，成爲能嚇阻中國軍事冒進的可恃力量；如今這些都變得不太肯定了，在敵情意識的混淆、自縛手腳的戰略、鬆脫的台美軍事合作與相互猜忌的軍文關係，馬政府下的國防，變得很亂。這讓人想起馬英九那個雄壯威武的廣告，如今想來，不禁令人搖頭。◆