台灣在國防軍事的發展與民主進步黨的十年政綱

●陳文政／淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授

在人類的演化過程中，群體的形成基於防衛的動機，而主權國家是此一群體組織的極致表現。一方面，主權國家提供其國民安全的保障，不受他國的支配，抵禦他國的侵略；另一方面，國民提供勞力、財力、智慧乃至生命於國家的防衛上，這是軍隊建立的基礎，也是國家認同（甚至是國民身分取得）的基礎。在這種權利與義務交互作用下，形成國家與軍隊間互為因果的建構關係。簡單地說，當國民越願意承擔防衛的義務，他的國家在主權地位上越有可能得到鞏固，越有能力拒絕或排除外來的威脅；而國家主權地位的流失，始於並也造成國民防衛決心的低落。

在歷史上，國家從戰火中誕生是常態，但台灣是幸運的例外，相較於周邊地區，戰神在台灣的土壤上並未留下太多鮮血的烙印，在相對和平的台灣，我們在經濟、社會上穩健發展。但是，這並沒有讓台灣的住民免於終須面對國家定位的發展課題。而當面對這個課題時，在一定程度上，我們實際上所面對的就是國防軍事：我們在國家主權上的主張，很大部分取決於我們對國防軍事的態度。

在過去很長的一段期間，台灣的主權是漂浮的或甚至是不存在的，台灣沒有自己的「國軍」，無所謂「國防」，台灣的防衛也不由台灣住民自主。中國明朝海防僅止於在澎湖設立的臨時據點，未及台灣，在台灣的軍隊是荷蘭軍或西班牙軍。鄭氏王朝是外來軍隊擊退據台外來政權並取而代之，不是本土自發的反殖民抗爭。清軍擊敗鄭氏軍隊，將台灣列入清治版圖，但駐台的清朝「國軍」均由中國內地省分調派而來，逢1895年台灣存亡關鍵，清朝「國軍」在台北城肆行劫掠後一哄而散。日治時期，「皇民化」並沒有讓台灣人真正成為日本國民，在台灣仕紳的奔走懇求下，日本才在二戰末期容許台灣人民盡日本本土國民相同的兵役義務。1945年，台灣被納入中華民國的版圖，旋即被捲入國共內戰中，許多在日本皇軍服役過的台籍士兵，迅速被動員為中華民國的國軍（當中，也有許多為共軍所俘虜而成為中華人民共和國的國軍）。

中華民國「國軍」一直要到1949年後才在台灣取得最低程度的名實相符。過去，姑不論共產黨部隊，蔣系部隊（前身為黃埔官校教導團、黨軍、國民革命軍）不過是分據

山頭的各路兵馬中親國民黨陣營內的一支，即便在「北伐」、「剿共」、「抗戰」與「戡亂」過程中，蔣系部隊藉機大為擴張，而且在1948年形式上將所有部隊改編稱為「國軍」，但地方軍系勢力根基深厚，內部派系傾軋依舊，中央政府未必足能號令三軍。1949年蔣介石宣布「引退」下野，副總統李宗仁雖然代理總統職權，但蔣仍能以國民黨總裁身分號令嫡系部隊，即可說明。「二二八事件」與白色恐怖後，台籍菁英幾乎被一掃而空，一般民眾對軍隊冷漠以對，敗退到台灣的軍隊很難能夠找到可以提供奧援的當地宿主，只能依賴中央政府給養，非蔣嫡系部隊或解編、或歸順，這時，軍權才真正集中。

與鄭氏王朝相似，1949年後中華民國的「國軍」的組成是以蔣嫡系部隊為基幹；效忠是針對個人、氏族或政黨，並以優厚的恩給加以維持；「國軍」的任務對內是保障鞏固家族（蔣氏與鄭氏）在台灣的統治，對外則是奪回在中國大陸的統治。當外向的「反攻大陸」任務被逐漸認清並無希望，內向的鞏固政權任務就更形重要。為確保軍官對蔣個人與黨國的忠誠，國民黨本就在軍中植入黨組織；在台灣逐漸邁向民主化後，當中國國民黨政權持續執政的挑戰越來越大，高階軍官介入政治動機愈高，軍眷票成為國民黨的維持執政不可或缺。曾任參謀總長的郝柏村毫不諱言地寫下：「此次選舉軍方傾全力動員，就本黨總共得票五百萬票，軍方動員票數為二百萬票，占總額達五分之二……（2000：1033）」作為參謀總長的郝柏村，除了軍務外，插手國內政務，與地下行政院院長無異，例如「『警政署長』羅張來談余登發命案，實際為意外死亡，由於楊日松法醫他殺結論過早，需慢慢扭轉過來（2000：1519）。」在「軍隊國家化」意識抬頭後，軍人干政的傳統雖然受到抑制，從顯性變為隱性，從現役退居退役，但始終是國民黨「最堅實可靠的基本力量」，1956年由蔣經國成立的黃復興（退役官兵）黨部依舊是國民黨內最為保守的勢力，在國民黨黨內外扮演著反台獨的急先鋒。在2012年，黃復興黨部仍宣稱擁有十九萬三千餘黨員，組成二十一個支級黨部、一百六十八個區黨部、七千八百七十八個小組。自詡的推動項目包括了「『中國國民黨』絕對不能改為『台灣國民黨』」、「『台灣獨立』絕對不能成為中國國民黨主張的選項」、「儘速恢復『中正紀念堂』、『大中至正』匾額，以及軍中蔣公銅像」、「合理處理『退役將官年終慰問金』」、「照顧眷村、榮家、榮民榮眷」等等。2008年，國民黨重新執政，重回傾統路線，仍視內向政權維繫為國防軍隊的主要任務，2009年國民黨發表政策綱領，提出「捍衛主權，發展精進自主的國防外交」，但僅提列國防政策一項，居然是「全力推動國防建設，強化國軍體能戰技與裝備，建構優質國軍部隊，鞏固台灣安全。」非但政策主張與綱領無法契合，對體能戰技的強調更顯露十足的拍馬屁提法。

相形於專注於內向的政權維繫任務的政黨化國軍，在1980、1990年代的民主進步黨，儘管在野，儘管沒有可預期的選舉利益，更遑論許多成員早期都受過軍方的審訊與迫害，但對於國防軍事改革卻保持著相當的熱忱。1990年代民進黨在國防軍事的問政表現是時代的典範。那是個國防改革的關鍵年代，而代代相承民進黨籍的立法委員都站在

改革的浪頭上，不遺餘力地積極推動軍隊國家化、軍政軍令一元化、文人領軍的理念，並在《國防法》的立法過程中力推。早在民進黨在1986年制訂並經1990年代幾次重大修訂的《黨綱》之「基本綱領」中，就已揭櫫「和平獨立的國防外交」原則，除提出軍隊國家化的主張之外、更提出「縮短服役期限、國防預算之編列與決算之審核應嚴格執行，杜絕浪費，並集中經費購置海空防禦裝備，分散採購來源，加強自力生產」的「科技化精兵政策」。復在「行動綱領」中提出十項針對當前問題的具體政策主張包括了：

「國防武力以確保台灣安全為原則」；

「反對製造、購置、儲存及使用生物、化學戰劑或核子武器」；

「廢除國軍政戰制度，政黨不得在軍隊設置黨團組織從事政黨活動」；

「修訂『兵役法』，縮短常備兵現役期間。改革大專學生預官考選制度，尤其不得在學期間舉辦」；

「落實軍政軍令一元化，國防及軍情首長應受國會監督」；

「與亞太周邊國家進行安全情報交換，共同促使公海航行自由，國際海路交通安全等事項，並促使南海成為國際共同使用的和平海域」；

「引進文職專業人才，參與統籌評估台灣整體防衛需求，規劃建軍方案與軍備整備事務，避免各軍種的本位主義，造成國防資源浪費」；

「基於國防現代化原則，改善各種防禦系統，建立積極防禦、有效嚇阻的國防政策」；

「逐年裁減金馬駐軍，發展金馬經濟」；

「強化電子作戰能量，爭取台海資訊優勢」。

即便從今日的角度來看仍然不得不折服當年這十項具體政策主張的前瞻與深度，遠遠超出當年執政的國民黨與其他在野政黨。而在2000～2008年民進黨執政期間，除了少數未及實施外，大部分都已予以落實了。

從歷史看2011年8月推出的《十年政綱》中的「國家安全戰略」更加清楚其中脈絡，它依舊維持民進黨推動國防改革的傳統，政綱中提出「展現自衛決心，強軍保台」的主軸，點出「強軍」與「保台」的因果關係，國防的地位獲得重視，與兩岸兩者併處於一個比較均衡的「保台」關係。政綱中也提出「國防轉型」與「跨國性網絡空間安全合作」等構想，不僅是「強軍」手段的創新思維，也勾勒出後續政策論述的方向與特色。

國民黨對於國防軍事的期待一向在於其對國民黨政權維繫的內向任務，這從其具體作為、組織與論述中已窺得究竟。民進黨對於國防軍事的期待則多在其在外向上對於國家主權地位的增進，這也可從前述這二十年餘年來民進黨對於國防軍事改革的理念與表現加以觀察。兩者在國防軍事的態度差異，也就益發證驗兩政黨在主權主張上的不同。◆