



兩岸關係與台灣國防

●陳文政／英國蘭開斯特大學政治學博士、淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授

壹、功能論之外看國防軍事議題

一般思考台灣的國防軍事議題時，比較常見的途徑是從功能層面著眼，論述我國應當建立如何的軍事戰力，以因應外在——特別是來自於中國大陸——的威脅。就功能論的角度而言，國防軍事與外在的威脅是相對應的，威脅越大，相因應的軍事戰力就得越強，反之，當威脅減低，軍事戰力就不需要那麼地強調。

以功能論的角度看台灣的國防軍事議題，並非不對。但若以一個矢志在台灣維持或建立一個不同於中華人民共和國的政治實體（無論它稱之為中華民國、台灣共和國或其他名稱）者而言，只以功能論看台灣的國防軍事議題，顯然是不足夠的。不足之處有兩個層面：首先，兩岸關係如同錯綜複雜的文法，但軍事有它獨特的語言邏輯。因應的軍力能嚇阻對造，但也可能會刺激對造。軍力固在因應威脅，但有時自身反而在生成威脅。此一補充看法，基本上是把原來功能論論點裡的單向線性，變成一種雙向互動的關係。

而今天，個人想探討的是另一層面的不足之處：除了與因應威脅相關外，國防軍事在國族認同（national identity）上的象徵意義。由於兩岸關係的主要爭點之一在於如何界定兩岸到底是怎樣的關係，這是兩岸與台灣內部在國族認同上的分歧。因此，國防軍事不單單只是因應來自中國的軍事威脅，它界定了台灣與中國大陸的關係，成為國族認同的參照指標之一。如果我的論點是對的，那麼今天我們在國防軍事上的作為，便不僅僅是針對中國人民解放軍的導彈、航母等等特定的軍事威脅，國防軍事的存在（或不存在）、型態或組成等等，都反映著國族認同並正界定出兩岸關係。

貳、國族認同的空白與國防軍事的空白

國防（national defense），就語意而言，就是國家的防衛。一個能有效統治的現代化正常國家依賴國軍（national armed forces）——儘管實際的名稱各有不同——來擔任國家的防衛。就此意義，很顯然的，在台灣的歷史裡，國防與國軍的概念常常是突然間被發明出來的，而過程中充滿了間斷與矛盾。

台灣是個移民社會，有規模的開發始於十六世紀，在此之前與隨後的一段時間，台灣島基本上是個無政府的地域。除了明朝在澎湖設有臨時性的海防巡邏據點外，陸權為尚的中國皇朝將台灣視為國境之外。對原住民與由中國大陸來的屯墾者而言，縱有部落、氏族、地域、階級等的社群認同，但國族認同大體上是不存在的，各群體為求自衛與開發，或各有武裝團隊（armed group），但既無政府與國族認同，彼此間更為地盤爭奪相互交戰，這些團隊當然稱不上國軍。

荷蘭人在1624年在台灣建立以原料剝削、壟斷貿易為主的經濟殖民統治，透過半官方的荷蘭東印度公司進行統治，先後設十二位駐台長官。在荷蘭人殖民統治下，台灣住民對中國大陸的統治政權間原先即不存在的國族認同當然更被否定，同時，也因荷蘭人以經濟殖民為主而未全面植入其政治、社會制度，荷蘭移民來台有限，台灣住民也無從建立對荷蘭的國族認同。在混沌的國族認同氛圍下，在台灣並不存在以本地或甚至以殖民國荷蘭為參照指標的國軍，在台的武裝力量由少量荷蘭東印度公司的僱傭兵部隊，並結合部分台灣原住民部落與漢人所組成。荷蘭人對內維穩（如1652年的郭懷一事件）時，多結合原住民，並利用各部落間以及原住民與漢移民間的宿怨。對外部分，荷蘭人多結合漢人（鄭芝龍集團即為一例），以確保北向（往日本）、南向（往印尼、菲律賓）的貿易路線不受干擾，並能壟斷台灣海峽的海上貿易。

鄭成功在1662年驅離荷蘭人，並在台灣建立政權。鄭氏政權與二十世紀的兩蔣時期有著許多相似度，兩者都帶著大量的軍隊、官員、平民轉進台灣，都造成台灣的人口上的明顯改變（前者在台灣原有的十萬住民外，帶入二萬到二萬五千新移民；後者在原有的八百萬人口外，新增一百二十餘萬）；兩者都聲稱將台灣自外來殖民政權解救出來；兩者都以代表漢民族正統與中國唯一的合法政府自居；並且積極動員台灣人物力以推翻在中國大陸的偽政權。因此，兩岸的政權是零和對立的，台灣住民的國族認同必須是在台灣落腳、聲稱代表全中國、自立的流亡政府，而非在中國大陸主政的政權。就台灣的住民而言，固然從被殖民的剝削中解放出來，但伴隨著統治者所突然帶進來的國族認同是被莫名其妙地捲入於中國內戰當中，而且都是失利的一方。不同處在於，鄭氏政權歷時很短（至1683年），大部分的兵役負擔仍落在鄭氏原來的部隊身上。

清朝擊敗鄭氏政權並在1684年將台灣納入版圖，兩岸關係成為國內關係，但這樣的國內關係並不是個正常的中央與地方關係，台灣並未享有與中國大陸其他地方同等的對待，許多因素影響台灣住民對於大陸中央政府的國族認同發展。清治初期，在大陸的中央政府視台灣為邊陲，防止台灣內亂甚過於發展。鄭氏政權的新移民被驅回大陸，而對台灣的移民限制到1874年才解禁。一直要到1885年台灣建省後，中國中央政府面臨到法國與日本來自海上的威脅後才開始重視台灣發展。清治期間，官員與駐軍（即班兵制）都由大陸派來，並定期輪調。中央政府對台的統治必須靠著本地的商賈集團（即行郊），政府給商賈集團貿易特權，換取商賈集團提供公共支出的人物力支援，商賈集團

提供部分軍餉與民勇協助政府島內維穩，包括平定島內亂（如1721年的朱一貴之亂、1786年的林爽文之亂、1862年戴潮春之亂）以及控制各移民社群間的鬥爭（即分類械鬥）。

1895年，清朝割讓台灣給日本，台灣仕紳擁清朝駐台最末巡撫唐景崧為台灣民主國總統，面對日本佔領軍的逼近，這是台灣住民第一次面臨自己的「國防」問題，但清治時期所留弊端很快便顯現出來。商賈集團之首富林維源被推為民主國國會議長，但堅持不就，捐了白銀一百萬兩後，便逃往中國大陸。駐台官員均自大陸而來，更無意為台灣民主國抗日，能走便走。駐台正規軍多為湘勇、廣勇，混雜郊商的民兵，這支成員多為雙重國籍的「國軍」根本無意抵抗日軍，當登陸日軍逼近台北城時，總統唐景崧跑了，而台灣民主國的國軍把台北城洗劫了一頓後也人間蒸發了。國軍蒸發後，中南部的非正規民兵固然英勇抗日也給日軍帶來可觀的傷亡，但無法扭轉戰局。台灣民主國滅，歷時不到一百五十天。

日本佔領台灣後，根據中日議定，台灣住民可以在兩年內自由選擇國籍，但只有1%（約四千五百名）住民選擇中國籍並離開台灣，而多數台灣住民選擇留在台灣，放棄中國籍，改變了國族認同。日本對台灣的殖民幾乎是全面性的，企圖同化台灣住民。但重要的不同處在於台灣住民的政治權利與義務與日本本地公民有別，在許多武裝抗日事件中，多數基於經濟動機（如1907年的北埔事件）、文化摩擦（1930年的霧社事件）或宗教因素（1915年的西來庵事件）所致，只有少數基於國族主義爭取回到中國統治（如1913年羅福星事件）。日本發動第二次世界大戰後，台灣成為日本帝國向東南亞用兵的跳板，台灣仕紳為能使台灣住民能享有與日本公民同樣的政治權利，建議台灣人願盡與日本公民相同的兵役義務。日本政府再三拒絕，後因戰局失利、人力吃緊，終於才在1945年同意在台灣實施徵兵制。二戰期間，二十萬七千人台灣住民成為日軍與軍伙，其中二萬三千人在中國戰區服役對抗中國人。

1945年，日本戰敗，當時在中國主政的中華民國政府主張擁有台灣的主權，首任行政長官陳儀在受降式後即刻宣布台灣為中國的領土、台灣的住民——除日本移民遣送回日外——即刻起成為中華民國治下的國民。但台灣住民在日治時期所享有的一點政治權利被收回，陳儀政府宣稱1946年制訂的中華民國憲法延遲適用於台灣。誠如前述，國民黨將台灣從日本的殖民統治解放出來，但卻把台灣帶入中國國共內戰的泥淖之中，台灣經濟也拖下水。突如其來的國族認同轉變、政治權利的受限、經濟問題叢生，最後再加上國民黨失能腐敗的治理，終於在1947年引發了二二八事件。

參、國防與國軍概念的成形

除了鄭氏政權與台灣民主國外，對台灣住民而言，「國防」與「國軍」在1950年後再度但逐漸地取得意義，在此之前，這兩者是北京或東京的中央政府的事。在此之後，

在中國大陸被擊敗的中華民國政府有效的統治領域除了幾個中國沿海的外島外，就是台灣與澎湖。對於中華民國，儘管其憲法仍然主張對於中華人民共和國統治的中國大陸擁有主權，但台灣的防衛實質上就是中華民國「國防」，而且隨著撤退來台的大陸官兵的凋零與在台實施徵兵制後的逐步補充後，以台灣住民為母體的軍隊實質上成為中華民國「國軍」。但這樣的演變也是充滿間斷與矛盾。

在蔣介石時期，隨著韓戰的爆發，美國重新支持蔣在台灣的政權，並在1954年簽定共同防禦條約，儘管美國再三重申台海中立化的政策，但蔣介石對於以軍事奪回大陸信心滿滿。1951年整編撤退來台的部隊，建立了一支員額接近六十萬人的部隊。由於美軍協防，台海安全無虞，蔣置重兵於外島，1952年陸軍兵力有二十八個師，其中三成多兵力、七個師集中在金馬地區，古寧頭之役（1949年）金門駐軍不過二至三萬人間，到了第二次台海危機（1958年）金門駐軍已激增至八萬五千人。海軍強調兩棲登陸戰力，被視為反攻作戰「打第一仗、立第一功」的海軍陸戰隊編有二個師，是國軍唯一在數量上超過人民解放軍同一兵種的兵力。雖然美國屢次拒絕蔣所提的反攻大陸計畫，也屢次要求蔣做出不以武力反攻大陸的承諾，迫使蔣朝向「三分軍事、七分政治」的攻守一體方向發展，但囤駐重兵於外島的政策並未變化，在外島最多曾部署了十五至十七萬部隊（金門五個步兵師、馬祖四個步兵師、東引一個步兵師），這些部隊當然彰顯出蔣隨時準備反攻大陸的決心。一直要到1979年美國與中華民國斷交，共同防禦條約隨之失效後，軍事之影響在國軍爾後必須自行承擔台澎防務，金馬維持重兵囤駐已無可能。1982年，自金門抽調一個步兵師回台灣本島，這才開降低外島駐軍之始。外島駐軍的降低意味軍事反攻大陸的可能性降低，相對於先前「三分軍事、七分政治」，隨後提出的「三民主義統一中國」，軍事反攻大陸全面退位，取而代之是國民黨的政治意識形態。

兩蔣之後，台灣真正進入民主化時期，台灣主體意識順勢滋長。在1987年解除軍事戒嚴，次年李登輝繼任總統，1991年宣布終止動員戡亂時期，單方面終止內戰狀態，不再視中華人民共和國為一叛亂團體。繼1998年提出「新台灣人」的概念後，李更於1999年「特殊國與國關係」的講法，而後在陳水扁執政時的「一邊一國」等等，都在推動憲法一中的「中華民國」一詞在主權與治權間名實相符。

軍隊的角色變化是此一政治轉變的產物。軍事戒嚴的取消，終結了警備制度。警備制度源於1949年台灣省警備總司令部的成立，後改制為台灣省保安司令部，1958年再整併台灣防衛總司令部、台北衛戍總司令部、台灣省保安司令部與台灣省民防司令部成立台灣警備總司令部（即所謂警總），警總隸屬於國防部，警總總部與直屬部隊合計約一萬六千餘人。在戒嚴時期，警總為「統一運用民力，構成全民作戰體系，及加強防空防暴，肅奸防諜，協助緝私檢查，及執行戒嚴任務，確保台灣治安」，擁有極大的權力，成為當權者用來整肅政治異議人士的工具，是白色恐怖的幫兇。

軍隊國家化也取得初步的成效，在李登輝執政期間，軍方開始退出中國國民黨權力



核心，在郝柏村後，軍人不再可能成為左右政治。而黃埔黨軍的色彩與政戰系統的影響力更在陳水扁執政期間蓄意被淡化。軍官團固然在接受長期的黨國教育，支持國民黨的政治態度難以即刻改變，但長期的徵兵制，使得軍隊整體而言大致可以反映出其母體社會的政治生態，國軍與「台灣」的關連加深，而當國軍使台灣的距離拉近，它與「中國」——特別是以中華人民共和國為定義的中國——就容易加以區隔。「我者」（self）與「他者」（otherness）的區別變得清晰。徵兵制也使得不同族群、階級與職業在服役期間有所互動，是社會整合難得機會，有助於國族意識的凝聚。

肆、混淆再起

台灣當前所面臨到的國防軍事的挑戰不僅僅是功能面上來自中國軍事威脅的加大而已，在馬英九執政時期，既無兩蔣時期的自信，也逆轉李、陳時期的國族認同，使得「國防」與「國軍」的意義又再次混淆起來。

兩蔣時期當然是「一個中國」政策，而且是「只有一個中國」政策，也是「統一於一個中國」的政策。但這裡的中國，都是代表中國國民黨執政下的中華民國。你可以批評他們過度自信到近乎天真：蔣介石等待軍事反攻機會，蔣經國等待三民主義的燈塔效應以統一中國。但眼見中國軍事力量正汲汲準備追上美國、而中國也成為世界工廠，而實施三民主義的中華民國似乎處處都求助於水深火熱的大陸同胞，這些使得馬英九的「一個中國各自表述」中一個中國這個詞能被講成是中華民國的可信度越來越低。最新的「一國兩區」提法，使得國防變成「區」防，國軍變成「區」軍。這種「我不是我、他不是他、我中有他、他中有我」的模糊，方便了生意人，但弄混了軍人。他們不知道「國軍、解放軍都是中國軍」的說法何錯之有。他們看到中華民國的黨政要員與中華人民共和國的黨政要員可以稱兄道弟，真的不知道該怎麼講林毅夫是投「敵」的繼續犯。而徵兵制結束後，國軍對這些問題的答案會不會與母體社會的想法更遠？◆