

民進黨八年執政國防政策的回顧與展望

蔡明憲（國防部前部長）

摘要

「國防二法」在民進黨開始執政的一年十個月後，即 2002 年 3 月 1 日開始施行。它是台灣國防政策法制化的重要成果，也是台灣國防發展上的里程碑。它解決過去國防相關法規模糊不全的問題，結束長期以來權責不明的軍政、軍令二元體制，開啟民主政治文人領軍的新局面，更關係台灣國防大戰略之目標及遠景。在馬英九總統就任滿五年，人民對國民黨執政失望之際，民眾或許知道兩岸軍力逐漸失衡，或許知道國防自主沒有進展。但對於民進黨執政時期如何推動國防政策改革，有何具體成果卻不甚清楚。民進黨如果想喚起台灣人民對民進黨執政的信心，首先應讓台灣人民知道，民進黨執政時期如何推動國防政策改革，有何具體成績，或值得檢討反省之處，以做為將來再執政時的參考。本文僅就民進黨執政時期，如何落實「國防二法」，推動軍隊國家化、國防自主化、國防政策透明化、全民國防、推動國防資源釋商，促進地方及民生產業發展，及強化台、美、日軍事交流與亞太區域安全協防之合作等之具體成就提出報告與檢討，也對未來國防政策提出展望與建議。

壹、前言

民進黨執政是從 2000 年 5 月 20 日至 2008 年 5 月 20 日，早在 2000 年 5 月 20 日之前民進黨還是在野黨的時候，便在立法院大力推動「國防二法」¹ 之立法，2000 年 1 月 15 日「國防二法」於立法院三讀通過，1 月 19 日總統公布生效，在民進黨開始執政的一年十個月後，即 2002 年 3 月 1 日才開始施行。「國防二法」的實施，是台灣國防政策法制化的重要成果，也是台灣國防發展上的里程碑。它解決過去國防相關法規模糊不全的問題，結束長期以來權責不明的軍政、軍令二元體制，開啟民主政治文人領軍的新局面。「國防二法」的實施，關係台灣國防大戰略之目標及遠景，劃時代國防政策之改革總算開始。

台灣國防安全的大戰略，一直以來有以下三項目標及遠景：確保台海和平及穩定；確保國家主權及尊嚴；確保台灣人民生命及財產。基此，民進黨執政期間國防戰略目標為「預防戰爭」、「國土防衛」、「應變制變」及「區域安全」等四項目標。

阿扁總統任職八年期間，曾以三軍統帥的身分要求國防部以「有效嚇阻，防衛固守」的軍事戰略，提升國防預算，強化軍力及軍備防衛能量，增強國安危機處理及政府持續運作的機制，深化與美、日的亞太區域共同安全合作及提升全民防衛的決心與共識。經過國防部官兵的不斷共同努力及行政院與各部會的支持配合，使前述國安及國防目標，達到了一定程度的落實。

在馬英九總統就任滿五年，台灣人民對國民黨執政失望之際，民眾或許知道兩岸軍力逐漸失衡，或許知道近幾年來國防自主沒有進展。但對於民進黨執政時期如何推動國防政策改革，有何具體成果卻不甚清楚，或根本不知道。2014 年及 2016 年大選在即，本黨如果想喚起台灣人民對民進黨執政的信心，首先應讓台灣人民清楚的知道，民進黨執政時期如何推動國防政策改革，有何具體成績，或值得檢討反省之處，以做為將來再執政時的參考。

2004 年 4 月，美國國防部資深高級顧問馬歇爾（Andrew Marshall）博士² 談到台灣的國防改革時，向我提出建議：（蔡明憲，2013，02：138-139）

1. 台灣應有更大的戰略思考及計畫，更要建立有關國防的危機處理機制。

¹ 所謂「國防二法」即「國防法」及「國防部組織法」之簡稱。

² 馬歇爾（Andrew Marshall）博士，他曾先後擔任五位美國總統的國防部高級顧問，負責草擬美國國防部每四年一次的國防計畫書(QDR)，他從軍事、經濟、人口、資源、國際關係及環保等角度，提出全方位的美國國防大戰略。

2. 台灣應由總統授權成立一推動國防改革的獨立委員會，除國防部之外，其成員應包括軍事、國際關係之學者專家，並應包括國會議員等。
3. 台灣應在華府成立公關機構，為台灣從事外交及國防遊說工作。

馬歇爾博士的建言，對我在國防部服務，確有很大的幫助，尤其是在建立危機處理機制，擴大邀請學者專家及立委參與國防報告書及國防改革之決策等。

民進黨執政時期的國防政策係以「國防二法」為基調。以下僅就民進黨執政時期，落實「國防二法」法定基本政策，如推動軍隊國家化、國防自主化、國防政策透明化、全民國防、推動國防資源釋商，促進地方及民生產業發展，及強化台、美、日軍事交流與亞太區域安全協防之合作等之具體成就提出報告與檢討，最後也對未來國防政策提出展望與建議。

貳、民進黨執政時期，落實國防二法法定基本政策之具體成就與檢討

一、軍隊國家化

軍隊國家化為現代民主國家軍隊遵奉之典範，國防法最主要的精神就在於藉著軍隊國家化、中立化及文人領軍來體現台灣的民主化成果。國防法第二條規定，「中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力，協助災害防救，達成保衛國家與人民安全及維護世界和平之目的」；第五條更明確指出，「中華民國陸海空軍，應服膺憲法，效忠國家，愛護人民，克盡職責，以確保國家安全」；第六條第一項規定，「中華民國陸海空軍，應超出個人、地域及黨派關係，依法保持政治中立。」第二項規定，「現役軍人，不得為下列行為：一、擔任政黨、政治團體或公職候選人提供之職務。二、迫使現役軍人加入政黨、政治團體或參與、協助政黨、政治團體或公職候選人舉辦之活動。三、於軍事機關內部建立組織以推展黨務、宣傳政見或其他政治性活動。」

準此，民進黨執政時期的國防部不定期透過各項文宣加強宣教，並隨時透過軍紀規定制約要求，已建立「軍隊國家化」及「軍事行政中立」之共識共行，使全體國軍官兵均能嚴守軍人「服膺憲法(而非個人或政黨)，效忠國家，保護人民，確保國家安全」之立場。³ 近年來歷經多次重要選舉及政權輪替的考驗，已充分展現國軍堅守政治中立的原則與立場，獲得國人肯定與支持。

在民進黨執政期間，國防部以先後依前述法規要求並執行現役官兵不得參與選舉、政黨活動及政黨提供的職位等，軍中不得有強迫入黨及設有軍隊黨部，違

³ 參見國防部於立法院第六屆第五會期國防委員會，「國防部業務報告」，96，6，4，頁 28。

者（包括將官）皆依法受到懲處。當年美國國防部（五角大廈）對台灣國防事務改革的評估報告中，就肯定當時台灣落實「軍隊國家化」的成就。

二、文人領軍

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。」即便是軍人出身的軍事將領唐飛、霍守業及高華柱等人，都非常贊同應落實文人領軍的立法精神。阿扁總統八年任期內，雖在任期最後前三個月，方才任命真正一位文人部長，但究竟是基於何種理由而不依國防二法規定實現真正的文人領軍，我不得而知，但這對台灣標榜民主化及國防改革無疑是一項嚴重的打擊，這值得民進黨未來有機會再執政時的思考。

依國防部組織法第十五條之規定，國防部編制員額中應有三分之一為文職人員。過去國防部內之文職人員，都是以透過國軍退除役官兵轉任公務員特考的方式來任用。而該項考試錄取率高達 80%至 90%，對其他具有國防專業，又想到國防部服務，卻不得其門而入的一般人而言，實在不公平。

政府固然應該協助退伍軍人就業，但要適得其所。國防部內，充斥著脫去軍裝，改穿著西裝的軍人，這種以軍人轉文人的做法，嚴重破壞文人領軍的精神。2004 年 7 月，我拜訪並獲得考試院姚嘉文院長、考選部長林嘉誠及銓敘部長朱武獻之支持，要求考試院舉行國防特考，以達成國防部組織法規定，文職人員到國防部服務之目的。

在極力爭取下，最後李傑部長勉為其難同意，但也只針對薦任第七、第八、的九職等之中階人員，於 2006 年舉辦了一次「國防文職人員特考」（林庭瑤、吳明杰，2005，10，10）。換言之，簡任高階人員還是保留給軍人轉任文職者。此外，為了引進高素質文官參與國防事務及決策，國防部於 2004 年度起以「公開甄選」方式辦理文官甄選，針對新任文官各項職務所需專長，進行有計畫及持續性的教育訓練，並藉開設軍文交織課程，提升軍、文職人員交流學習，增加軍文互動，以提高軍文合作的效能，使國防文官充分發揮專業，有效襄助國防事務。（蔡明憲，2013，02：154-155）

中階的國防文職人員特考只再於 2008 年舉辦一次，之後又恢復以國軍退除役官兵轉任公務員特考的方式來任用文職人員的方式。⁴ 由此可知，單依國防部組織法規定，使國防部內編制員額有三分之一為文職人員就很難做到。想落實文人領

⁴ 據我了解，在軍軍相護的生態下，當年透過國防特考到國防部服務的文職人員，因受到國防部內高階軍人長官排斥，很多人產生不適應的情形而離職。

軍的規定，有多困難。除了總統決心不足之外，還有國防部長及軍事高級將領都不願意落實文人領軍之理念與規定。

三、軍政軍令一元化

依國防法第十一條規定，「國防部主管全國國防事務；應發揮軍政、軍令、軍備專業功能，本於國防之需要，提出國防政策之建議，並制定軍事戰略。」同法第十三條規定，「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」；另國防部組織法第五條第一項規定，「國防部設參謀本部，為部長之軍令幕僚。」第二項規定，「參謀本部指揮三軍聯合作戰。」

民進黨執政時期，即根據上述規定，使得國防部軍政、軍令、軍備體系各單位皆成為國防部長之幕僚，執行分配之業務職掌，並在部長授權下，分由兩位副部長及參謀總長督導，整體國防事務獲得專業分工，以有效發揮組織功能。國防部與參謀本部合而為一，讓軍政軍令系統一元化。

四、國防政策透明化（國防報告書）

過去我國的國防報告書都是由國防部各單位、及各軍種共同參與編撰，內容不夠宏觀，看不出我國國防政策及戰略的未來展望，閉門造車，極需改善。

依國防法第三十條規定，「國防部應根據國家目標、國際一般情勢、軍事情勢、國防政策、國軍兵力整建、戰備整備、國防資源與運用、全民國防等，定期提出國防報告書。但國防政策有重大改變時，應適時提出之。」同法第三十一條第一項規定，「國防部應定期向立法院提出軍事政策、建軍備戰及戰備整備等報告書。」第二項規定，「為提升國防預算之審查效率，國防部每年應編撰中共軍力報告書、中華民國五年兵力整建及施政計畫報告，與總預算書併同送交立法院。」第四項規定，「國防部應於每任總統就職後十個月內，向立法院公開提出四年期國防總檢討。」據此，使得我軍事事務及國防政策透明化，以利國會及輿論監督。

2004年7月國防部成立國防報告書諮詢委員會會議，決定國防報告書除了國防部各單位、及各軍種之外，應該廣邀國內民間的軍事、戰略、國際關係學者專家及立委共同參與編撰。因為一個國家的國防報告書不應該只是國防部內部的事，而應該是整個國家的事，要將民間學者專家及專業立委的意見納進來。例如美國國防白皮書的編撰，都是由美國國防部與民間智庫學者專家一起討論完成的。

所以國防部 2004 年及 2006 年的國防報告書，邀請了包括丁樹範、林中斌、林文程、林正義、林郁方、林哲夫、林碧炤、李文忠、柯承亨、帥化民、陳文賢、陳必照、陳忠信、高揚、張五岳、翁明賢、梅復興、黃介正、楊志恆、楊念祖、康寧祥、蔡明彥、劉復國、鄭為元、鍾堅、羅致政、蘇進強、等來自民間的軍事、戰略及國際關係學者專家，共 30 多位，一起參與討論及參與撰述。(蔡明憲，2013，02：140) 這可以說是我國國防報告書編撰的創舉。因為有民間學者專家的參與，2005 年的國防白皮書中才會有『兩岸軍事互信機制』的專篇論述。

五、國防自主化／國防與民生產業合一

過去幾十年來，台灣重要的武器，如戰機、直升機、戰車、潛艇、驅逐艦等，都是由政府向美國或其他國家的政府採購。由於中國的強力封鎖，非但困難重重，價錢昂貴，毫無工業合作或技術轉移可言，更遑論發展國防科技工業，達成獨立自主國防建設之目標。

以對美軍購為例，幾十年來，依美國官方公布的資料，台灣對美國軍購金額平均每年約新台幣數百億至近千億元之間，僅次於沙烏地阿拉伯，為世界排名第 2 高的國家，但卻一直受到不公平的待遇，美國在中國的抗議壓力下不但刁難拿竅，有時還讓台灣以全世界最高的價格，購買一些即將淘汰的軍品，更不要談技術轉移，或工業合作等國防工業自主發展的目的。

國防法第二十二條第一項規定，「行政院所屬各機關應依國防政策，結合民間力量，發展國防科技工業，獲得武器裝備，以自製為優先，向外國採購時應落實技術轉移，達成獨立自主之國防建設。」第二項規定，「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。」第三項規定，「國防部為發展國防科技工業及配合促進相關產業發展，得將所屬研發、生產、維修機構及其使用之財產設施，委託民間經營。」即是以自製為優先，向外國採購時應落實技術轉移，達成獨立自主之國防建設。

例如，過去我國空軍的戰機幾乎都向外國購買，如幻象是向法國購買，F16 則是向美國採購。唯一自己研發生產的經國號戰機 (IDF)，在 1996 年生產 150 架後，即未再生產。但 2000 年國防部曾思考重新改良經國號戰機，成為二代經國號戰機，名為「翔昇案」。立法院同意每年編 10 億，7 年共 70 億元，希望漢翔公司能夠在 7 年內研發出新一代的經國號戰機。(蔡明憲，2013，02：152-153)

海軍及陸軍方面則有些成就。例如海軍自立承造第一代飛彈快艇之原型艇，其後續 29 艘之建造，經由海軍技術轉移後，委由國內廠商承接，金額約 200 億元。

⁵ 陸軍則在南投的戰車中心，由國軍自行研發設計新一代戰車，原本希望量產可以委由民間廠商，但最後還是因為陸軍堅持本位主義，由國軍自行量產。不過至少還是在國內製造。

其次，中科院也思考如何好好運用中科院既有的科技人才，研發高科技軍備，至於生產則應慢慢移轉給民間，如此才能慢慢走向國防自主。2003 年，中科院研製之跳頻無線電機，即透過技術轉移向民間公開招商。

另外，過去幾十年來，台灣對美軍購，大部份由台灣國防部直接對美國國防部「軍購」，或由台灣國防部直接對美國軍火廠商「商購」兩種方式。不論是「軍購」或「商購」，其中有關的「工業合作協定」都是由美國國防工業廠商與台灣經濟部工業局為對口單位來主導。雖然我國經濟部會要求美國廠商同意以採購金額 40% 以上做為工業合作的回饋金(offset)。此工業合作包括，要求美國廠商與我國廠商合作，研發生產及維修，或自行在台灣投資設廠，或向台灣廠商購買其他工業零件等，以落實國防法「國防自主」的精神。但主導的經濟部工業局向來都是有氣無力，因為在台灣對美軍購案中，美國廠商最後都是透過美國國防部請款，而非向台灣經濟部或國防部請款，所以美國廠商有恃無恐，對於經濟部提出回饋的要求，根本不加以理會，台灣經濟部也無可奈何。因此過去台灣對美軍購案中，經濟部所提出的回饋要求，有時連 5% 都沒有。⁶

有鑑於此，我在擔任國防部副部長及部長期間，我政府依約先付款給美政府後，便強力要求美國國防部在付款給美國廠商時，要負起完成至少採購金額的 40% 做為「工業合作」的回饋責任，甚至要求美國廠商於簽訂軍事採購合約時，先提出回饋承諾書。至少在我離開國防部職務之前，美國國防部已同意美國廠商於簽訂軍事採購合約時，先向我方提出回饋承諾書。(蔡明憲，2013，02：25-28)

台灣固然因為受到中國的外交打壓，對外軍購上缺乏討價還價的籌碼，但也應該向新加坡學習，要求「工業合作」、「人員訓練」等，態度上應更加積極。所以我從擔任國防部副部長起，就非常注意如何落實國防自主，以減少對美軍購的依賴度。例如，過去我國的戰車及軍艦，100%都向美國採購，近年來已逐步轉換成在國內研發、製造及生產。

⁵ 參見國防部於立法院第五屆第三會期國防委員會，「國防資源轉移民間政策與執行概況報告」，92，3，20，頁 19-20。

⁶ 據我所瞭解，亞洲國家對美軍購的工業合作的回饋金比率，日本、韓國大約為 70%，新加坡則有時高達 100%。

六、全民國防／全民防衛

中國最不願見到的，就是我們要如何加強全民的心防，並強化全民國家防衛的準備。全民防衛和全民國防的概念，就是要如何建立台灣的主體意識，讓台灣人民不分士農工商，都要認同全民國防及全民防衛的重要性。

國防法明定有「全民防衛」專章（第五章），可見全民國防及全民防衛的重要性。全民國防教育法⁷第一條立法目的規定，「為推動全民國防教育，以增進全民之國防知識及全民防衛國家意識，健全國防發展，確保國家安全，特制定本法。」故全民國防教育也是國防政策重要的目標之一，民進黨執政時期這項工作由國防部主導，由副部長負責推動。

2004年7月，國防部首先培訓約100名到200名種子教官，成員包括，軍事教官、大學教授及民間學者等，再由種子教官分赴全國各地向高中及大專院校的軍訓教官，中央及地方各政府機關及民間社團等講演、授課⁸。教材內容包括，全民國防的理念、國防法的內容與理念、國防與科技、國防與心理、國防與經濟、國防與教育、國際戰略、國際關係、兩岸關係、台美關係等。

此外國防部還計畫在3到5年內，利用星期六、星期日針對全國高中、職以上的約4000名軍訓教官，分北、中、南、東四區，施以52學分的教育訓練，完訓及格後授予碩士學位及教師證照。（蔡明憲，2013，02：149-150）取得證照者，除軍訓課外，也可以在高中、職以上及大專學校講授全民國防相關課程。並逐年將全國高中、職以上的軍訓課改為全民國防通識課程，將全民國防的理念推廣到各高中、職以上學校。但這項計畫推展到一半時，我離開了國防部，整個計畫就無疾而終，實在非常可惜。

七、危機處理與政府持續運作機制

（一）國家安全白皮書

國防法第九條規定，「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。」我國當前的憲政體制，行政院各部會間的協調及危機處理機制並不完善，國家安全白皮書的撰寫，攸關國家的永續發展，實有其必要。

⁷ 全民國防教育法於2005年1月15日經立法院三讀通過，2月2日公布，2006年2月2日施行。

⁸ 北部在桃園的中正理工學院、中部在南投省訓團、南部在高雄的三民高中、東部則在花蓮的軍團司令部。

我國史上第一次國家安全白皮書的討論及編撰計畫，在 2006 年初，由阿扁總統主導，在國安會秘書長邱義仁主持下進行，各部會的首長均必須出席。計畫首先將行政院各部會分成幾個相關群組，各部會就自己當前及未來三到五年中，與國家安全相關的重要政策及危機處理機制，提出報告、分析及建議。

國家安全白皮書的撰寫有 3 個意義：(蔡明憲，2013，02：166-167)

1. 使總統及行政院各部會，充分瞭解當前及未來 3 到 5 年內，與國家安全相關的重要政策、方向及危機處理機制。
2. 建構國家的危機處理機制。國家一旦發生戰爭時，除了國防軍事之外，政府其他單位將如何因應，以維持政府繼續有效的運作。
3. 使行政院各部會在執行重要政策進行危機處理時，有效率的展開配合、協調、支援及合作，以發揮各單位之間協調及整合之功能。

國家安全白皮書出版後，除了透過媒體向全國人民公開之外，也送立法院，使全國都能瞭解國家之現況及危機處理機制。就如美國總統定期向國會提出國情咨文一般。

(二) 玉山兵推：危機處理及政府持續運作機制

為了因應中國軍事快速崛起，對台灣安全造成強烈威脅，阿扁政府決定就台灣內部的國家安全展開一個危機處理方案而做的政軍演習，稱為「玉山兵推」。方案係假設台灣遭受中國攻擊，包括國防、軍事、經濟、財政、交通、民生物資、社會秩序及能源等皆受到影響或衝擊，應該如何因應，以確保政府得以繼續持續運作，並維持社會的安定。

玉山兵推於 2005 年初由總統府國安會展開策劃，2005 年 5 月初在北部某軍事指揮所內舉行預演，實際操作如台灣遭受中國攻擊時，政府的危機處理機制如何有效展現。參加的人員除了總統、副總統、國安會秘書長之外，還包括行政院長、國防部長、國防部副部長、參謀總長及行政院其他相關部會部長及幕僚等。演訓期間，所有參加人員均在軍事指揮所內待命，根據不同的狀況，展開跨部會的協調及運作，以確保戰時政府得以繼續順利運作，並維持社會的安定。甚至演練軍事指揮所如果被摧毀，如何轉換到另外一個軍事指揮所。「玉山兵推」從 2005 年起，到阿扁總統任期結束的 2008 年，每年舉行一次，最後兩次，還邀請美國駐台代表處 (AIT) 官員參觀，獲得美國國安團隊肯定。這樣的演習，對台灣的國家安全及如何因應面對中國的攻擊，非常有幫助。⁹

⁹ 阿扁總統以為國家安全應該超越黨派，所以 2008 年的玉山演習，還特別邀請即將接任總統的馬英九參加，但被拒絕。

八、國軍積極參與救災及重建工作

國防法第二條規定，「中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力，協助災害防救，達成保衛國家與人民安全及維護世界和平之目的。」民進黨執政期間，國軍積極參與救災及重建工作比較重要的事件包括，2004年7月「敏督利」颱風侵襲台灣，重創中南部地區，據國防部統計，共派遣兵力3萬4118人次、各型車輛1049輛次、各型飛機125架次、重型機具164部清除道路10萬3000多公尺、清掃民屋2886戶、扶正樹木2542棵、清理廢土1萬1290立方公尺、清理垃圾1千104車次、運送民間物資4萬3600公斤，並運送災民，搶救傷患。（寧忠湘，2004，7，8）

2007年國防部正式成立「國軍天然災害救援與危機處理機制」，將「救災」納入國軍正常任務，根據該機制，國軍各級部隊平時即完成災害救援編組，並律定支援災害處理權責區域，統由聯合作戰指揮中心（兼危機處理及救災應變中心）指揮管制各地區部隊，負責各項救援及緊急救護任務，強化救災應變能力。此外，國軍將救災訓練納入駐地訓練課程，並結合備戰任務，以提升支援救災能力，同時將緊急救護和救災納入「萬安演習」演練。（熊念慈，2007，6，22）上述天然災害救援與危機處理機制已在2007年6月8日台灣地區豪大雨、8月18日「聖帕颱風」（陳偉寬，2007，8，21）、9月10日水災及10月9日「科羅莎」颱風得到成果（楊麗雪，2007，10，9）。換言之，當國家發生重大災難時，國軍能在第一時間馳赴災難現場，及時伸出援手，將平日整備訓練，驗證於救災工作中。

叁、推動國防資源釋商，促進地方及民生產業發展

國防二法施行後，國防資源的規劃與運用，已有不同以往的觀念與做法，而「國防資源釋出民間」即是配合國防施政踐履全民國防的重要工作。¹⁰民進黨執政時期所推動之國防資源釋商，目的在於將國軍生活與一般性勤務需求及現有武器裝備維修能量，逐步釋出由民間承接，以活絡經濟，另一方面則在將具非機密性的研發成果移轉給民間廠商，藉由委託研發、產製機制，厚植國防工業於民間，促進地方及民生產業發展，達成國防自主，軍民雙贏的目標。

一、國防部土地釋出

民進黨執政後，著手檢討無運用計畫之不適用營地之使用，除提供各級政府機關公共設施外，並結合都會發展，創造民生利益。舉其重要之案例如：

¹⁰ 同註5，頁1。

1. 國防部將台中縣后里鄉原裝甲部隊約 50 多甲土地移撥給經濟部做為為台中科學園區之一部分；
2. 將原來民用的水湳機場遷到清泉崗機場，再將水湳機場土地移撥給台中市政府，做為經貿園區使用；¹¹
3. 原陸軍台中車籠埔基地之土地，有一大部分移撥給國立群益科技大學做為校地使用，其他部分，則移撥給台中市政府做為太平綠地公園使用；
4. 2004 年將原苗栗陸軍大坪頂園區，無償撥用給內政部做為替代役男訓練中心；(鐘文和，2003，07，24)
5. 原高雄縣鳥松鄉大竹村國防部十一筆土地，無償撥用做為當地之運動公園；(周國忠，2004，4，6)
6. 原屬國防部五甲 205 兵工廠及威武營營區等土地，移撥給鳳山市做為社區公園、運動公園及文創園區之用；(洪創夫，2007，5，8)
7. 前聯勤 204 廠土地，移撥給宜蘭縣政府文化局，縣府再將文化局土地移撥給國立宜蘭大學；(林坤璋，2003，01，29)
8. 花蓮部分，國防部將進豐營區及宮前營區無償撥用給花蓮市公所與吉安鄉公所使用，並將南埔營區部分土地捐出來做為道路拓寬使用。(阮文彬，2006，04，11)

二、軍機、軍艦、軍車及後勤物資商維、商購

依國防法第二十二條規定，「行政院所屬各機關應依國防政策，結合民間力量，發展國防科技工業，獲得武器裝備，以自製為優先，向外國採購時應落實技術轉移，達成獨立自主之國防建設。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。國防部為發展國防科技工業及配合促進相關產業發展，得將所屬研發、生產、維修機構及其使用之財產設施，委託民間經營。」即是軍備及後勤物資商維、商購，達成獨立自主之國防。

民進黨執政期間，國防資源釋出民間的內容包括：¹²

(一) 新武器裝備國內研製釋商

1. 軍機研製釋商：即 2001 年至 2007 年編列七十億元，委請漢翔公司就經國號戰機進行性能提升。(翔昇計畫)

¹¹ 胡志強於 2006 年競選大台中市長時，竟然將台中科學園區及水湳機場土地移撥給台中市政府作為經貿園區一案，作為他擔任台中市長任內的三大政績之一。

¹² 同註 5，頁 9-15。

2. 海軍飛彈快艇建造釋商：即海軍將自力承造新一代之飛彈快艇技術轉移給國內廠商承接，金額約二百億元。
3. 輕、中型戰術輪車產製及維修：於六年內籌補輕、中型戰術輪車各四千餘輛，編列約二百億元，後續全壽期維修約三百三十億元。
4. 跳頻無線電機研製釋商：即中科院所研製之跳頻無線電機技術轉移、產製、採購及後續維修釋商，金額約二百億元。

(二) 現役武器裝備維持

1. 軍機策略性商維：於五年期間釋出十七型軍機之維修工作，委由國內廠商以長期合約（八年至十五年）承包，維修金額約一百億元。
2. 軍工廠國有民營：將空軍二指部及聯勤三〇二廠由原「國有國營」轉成「國有民營」。

(三) 一般性軍需採購

1. 工程：除基於時效性與特殊性工程以「兵工自建」外，將大部分軍事設施工程均委由國內民間廠商辦理，年度釋商金額約七十六億元。
2. 運輸：國軍各機關交通車改為以租賃方式執行，裝備後勤補給及運補亦改為委商辦理，年度釋商金額約十億元。
3. 營區清潔：至少計有六個單位及十所醫院辦理營區清潔委商辦理，年度釋商金額約八千餘萬元。
4. 主、副食品供應：國軍主食品依政府稻米收購政策委請農委會統一籌購；副食品由國軍供應站向四百餘家民營廠商購買，年度釋商金額約達七十三億元。
5. 醫療裝備、藥品及衛材：全數向國內廠商辦理採購，使用品項與民間一致，年度釋商金額約十億元。
6. 其他勤務、補給品、油料、裝備等，年度釋商金額約一百六十八億元。
7. 根據國防資源釋商整體規劃，國防部預定之釋商目標，2003 年為 553 億元、2004 年為 582 億元、2005 年為 599 億元、2006 年為 629 億元。(施小光，2004，10，12) 2007 年規劃額度甚至高達 721 億元。¹³

¹³ 參見國防部於立法院第六屆第六會期國防委員會，「國防部業務報告」，96，10，8，頁 52。

肆、強化台、美、日軍事交流與亞太區域安全協防之合作

一、強化台、美、日軍事交流

(一) 台灣與美國的軍事交流與合作

民進黨執政後，拉高及擴大台、美每年定期舉行的軍事交流的蒙特利會談（Monterey Talk）之層次，即由中高階軍官拉高到軍事決策階層；參與範圍由國防部擴大到、國安會、外交部、海巡署等其他相關部會。

2005 年開始，每年台、美軍事交流蒙特利會談的層次，已由中高階軍官拉高到軍事決策階層，我與美國國防部助理部長羅德曼都親自率團參加。會中兩國官員進行政、軍合作的模擬演練；美國方面除了國防部助理部長外，還有國務院助理國務卿、國安會資深顧問及美軍太平洋總部的中高階軍官參加；台灣方面也由國防部擴大到國安會、外交部、經濟部，甚至於陸委會，內政部警政署、海巡署等都派員參加。

(二) 台、美國家安全智庫的交流

民進黨執政後認為，台灣應該加強與美國智庫及卸任官員的互動與關係，這種非官方模式的互動關係，可以獲得比較真實的友誼，因為智庫研究員及卸任官員比現任官員較容易對我們說真心話，所以我們應該加強與美國智庫及卸任官員與將領非官方模式的互動關係。更何況美國智庫研究員及卸任官員隨時有可能變成政府內的重要官員。例如於 1990 年代柯林頓總統時期，擔任美國國防部（五角大廈）的副助理國防部長坎貝爾(Kurt M. Campbell)¹⁴ 博士，即是當時我方非常倚重的於 1990 年代柯林頓總統時期，擔任美國國防部的副助理國防部長。從 1996 年起，台、美之間國安及軍事的蒙特利會談就是在他的安排之下開啟。

(三) 台灣與日本的軍事交流與合作

台灣與日本雖然沒有正式外交關係，但在阿扁總統執政時期，兩國關係很好。在我 2004 年到 2006 年擔任副部長期間，台、日軍事交流非常密切，有相當大的突破，尤其是羅福全及許世楷兩位前後任駐日代表，扮演著重要溝通的責任，功不可沒。

¹⁴ 坎貝爾(Kurt M. Campbell)是美國加州大學聖地牙哥分校政治學博士，英國牛津大學博士後研究，是美國民主黨黨員。他於 1990 年代柯林頓總統時期，擔任美國國防部（五角大廈）的副助理國防部長，對台灣向來非常友善，1997 年我擔任立法委員時曾到華府參訪，他當時代表美國國防部為我們做簡報，因而結識。

2005年5月底，我到日本參加一個由美國智庫戰略及國際事務研究中心(CSIS)所舉辦的「兩岸軍事安全」國際會議。¹⁵ 會中討論中國軍事崛起對亞太地區的衝擊，因為中國潛艇的活動、長程飛彈的佈署，除了對台灣、日本、美國之外，已經對印度、東南亞國家及澳洲等國家造成威脅。這些以美國為首的國家，如何在戰略上、軍事上攜手合作，以對抗中國軍事崛起所帶來的衝擊，並維持亞太地區的和平與穩定。尤其對美日安保條約的範圍應包括日本鄰近海域等問題加以確認。

二、亞太區域安全協防之合作

國防法第三十三條規定，「中華民國本獨立自主、相互尊重之原則，與友好國家締結軍事合作關係之條約或協定，共同維護世界和平。」民進黨執政時期，在亞太區域安全交流域合作部分，首重如何加強台、美、日戰略對話、安全合作與結合區域力量協助穩定台海緊張情勢。如何在戰略上、軍事上攜手合作，以對抗中國軍事崛起的衝擊，並維持亞太地區的和平與穩定。尤其對美日安保條約的範圍應包括日本鄰近海域等問題加以確認。同時攜手合作加強反恐、反海盜及海難救助。

加強台、美、日戰略對話方面，台灣海峽是日本海上運輸必經的重要生命線，台海的安危與日本的國家安全可謂唇齒相依。為維護台海的和平與穩定，應符合台、日雙方共同的利益。1996年台海飛彈危機發生後，日本朝野各界對台海安全寄予高度關切，因此在規劃日本防衛戰略之際，台海已成為其考量的重要因素。目前，日美之間有「美日安保條約」，台美之間有「台灣關係法」，這兩個機制可以做為未來台、美、日三國在安全保障合作方面的結合平台，民進黨執政時期即藉此建立建制化的戰略對話與安全合作管道，協力鞏固東亞的安全與穩定。

此外，民進黨執政時期，台、美、日三國政府更有進一步的對話，討論如何提升亞太地區的和平與安全。過去台、美、日三國即有分享資訊及交換意見的合作關係，在此基礎上民進黨又努力的將這種關係提升到更高層次的戰略對話與安全合作，共同探討區域內目前與未來可能發生的政治、軍事與經濟發展，並尋求因應之道，持續加強共同的安全合作，內容包括定期安全對話、聯合海上行動、救援行動、情資交流與軍事人員互訪等。

¹⁵ 這也是一個 1.5 軌（官方及民間）的論壇，由國安會秘書長邱義仁領隊，我國參加該次會議的代表除了我之外，包括國安會副秘書長柯承亨等人。

我國與美國、日本雖然沒有正式外交關係，但實質關係卻非常密切，很大原因歸功於三邊智庫的合作。民進黨在 2000 年執政之後，非常重視美、日、台三邊智庫間的交流。由陳博志教授所領導的台灣智庫，與日本的岡崎研究所、美國的传统基金會，每一年都輪流主辦國防與戰略研討會，這也是由民間主辦的，所謂半官方 1.5 軌的會談。

我們在會中就美、日、台三邊，如何加強國防、外交及軍事戰略上的合作交換意見，並達成一些共識。由於中國軍力對日本與台灣造成很大的威脅，日本與台灣在戰略上有共同的敵人—中國，所以我方能充分地與日本官員及國會議員交換中國情資。

在結合區域力量協助穩定台海緊張情勢方面，以亞太情勢言，台灣海峽被認為是高敏感、高危險的衝突引爆點，若能透過區域建制努力，合作建構類似「信心暨安全建立」機制，除符合亞太國家追求穩定與發展的企盼外，亦與美國主張台海爭端和平解決、海峽兩岸追求經貿發展、避免戰爭的主張相吻合。透過與區域國家的交流與對話，將有助於維持區域整體安全穩定與創造兩岸和平互動環境。

伍、展望未來國防政策建議

一、加速落實軍隊國家化及文人領軍

軍隊國家化為現代民主國家軍隊遵奉的典範，國防法中最主要的精神就在於藉著軍隊國家化及文人領軍來體現台灣的民主化成果。民進黨執政時期，國防部透過各項文宣加強宣教，及軍紀制約要求下，本使國軍官兵均能嚴守「服膺憲法，效忠國家，保護人民，確保國家安全」之要求。唯馬總統執政以來，放任退伍將官，往來兩岸，不時發表傷害國家及國軍形象之言行，致使國軍逐漸喪失軍隊國家化，甚至於導致共諜案頻傳。故而他日民進黨如再執政，應加速深化軍隊國家化。

阿扁總統八年任期內，到最後三個月才實現文人領軍，這對台灣標榜民主化及國防改革無疑是一項嚴重的打擊。馬總統執政以後，國防文職人員特考也不再舉辦，恢復過去以國軍退除役官兵轉任公務員特考的方式來任用。在軍軍相護的生態下，當年考進國防部的文職人員，因受到部內高階軍人排斥，很多人已離職，更不用說國防部長文人化。他日民進黨如再執政，應加速落實文人領軍。

二、積極推動國防自主化，量產及佈署有效嚇阻武器，及國防與台灣民生產業合一

國防自主及國防與台灣民生產業合一為國防法第二十二條所定之國防政策，在「防衛固守，有效嚇阻」之國防大戰略下，如何能自主量產，並佈署有效嚇阻武器非常重要。過去幾十年來，國軍重要的武器採購，完全來自美國或其他國家，非但困難重重，價錢昂貴，毫無工業合作或技術轉移可言，遑論獨立自主。未來民進黨執政後，應一如過去，更積極推動國防自主化，使國防與台灣民生產業合一，扶植民間產業投入國防武器、裝備的研發與產製，並置重點於下一代戰機、無人戰鬥載具、潛艦、不對稱武器及資訊能力之有效嚇阻。

三、重新推動全民國防與全民防衛政策，維持徵募兵並行制

全民防衛和全民國防的概念，就是要透過全民國防教育以增進全民之國防知識及全民防衛國家意識，健全國防發展，確保國家安全，建立台灣的主體意識，讓全體台灣人民認同全民國防及全民防衛的重要性，故全民國防教育也是國防政策重要的目標。但馬英九總統執政後的國防部，幾乎已全部放棄該項工作。未來民進黨執政之後，應重新推動全民國防與全民防衛政策，以建立全國民眾之心防。

足夠的兵力，乃是一個國家安定的基本要件，目前全世界沒有一個有外患的國家採行全募兵制，如以色列、南韓，何況台灣面對的是一個兵力強大且蠻橫的中國。民進黨執政期間，國防部在精兵政策原則下，雖然將國軍編制總數由 38 萬人（實際員額其實只有約 30 萬人）減為 27 萬人，但基本上仍採徵兵制與募兵制並行制。（蔡明憲，2013，02：143）馬英九總統執政後，卻放棄徵募兵並行制，並計畫於 2015 年起改採全募兵制。但幾年下來，不但募不到兵¹⁶，也面臨經費困難的窘境，對台灣國防實力，是一個嚴重的打擊。

尤其馬政府計畫於 2015 年起實施全募兵制，定會受到洪仲丘下士死亡事件之影響而招募不足志願役常備兵員額，致使國家所需的軍力受到很大打擊，也因此影響台灣的國家安全。

¹⁶ 據國防部統計，民進黨執政時期採徵兵募兵並行制，2004 年招募志願役士兵報名 440 人，錄取 189 人；2005 年招募志願役士兵報名 6587 人，錄取 2704 人；2006 年招募志願役士兵報名 17052 人，錄取 7143 人；2007 年報名 28732 人，錄取 11897 人；2008 年報名 26742 人，錄取 10554 人。但馬英九執政時期採全募兵制，2012 年計畫招募志願役士兵報名 16330 人，實際卻只募到 6005 人；2013 年計畫招募志願役士兵 28000 人，一到六月份，更只募到 1847 人（田財德，2013，7，24）。

因此，為確保台灣自我防衛的國防兵力及國防安全，我們呼籲馬英九政府是否應考慮依兵役法第三十四條第三項¹⁷ 規定及其立法精神，暫緩實施全募兵制，而繼續實施當前的徵兵及募兵並行制。

國防軍事政策，包括募兵制度的決定應超越政黨考量，而應以國家安全及全民利益福祉為主要考慮因素。如果中國願意放棄武力犯台，兩岸確實能夠和平共存，台灣的主權及安全能夠確保，台灣才可以考慮朝向全募兵制的政策前進。

在達到全募兵制實施前，我們建議減緩徵兵的員額，而增加募兵的員額比例。此外，加強全民國防及全民防衛的相關配套與政策，使台灣人民免於受到外在軍力及政治力的威脅恐嚇，並確保台海的和平及穩定。

四、強化三軍聯合作戰機制及作戰準則

面對中國軍力的現代化及軍事預算大幅提升之威脅，未來民進黨執政之後，仍應秉持「防衛固守，有效嚇阻」之國防大戰略，加強「制空、制海、反登陸」之戰術，並以「資電攻防」、「戰場掌握」、「危機應變」、「基礎設施防護」、「聯合拒敵作戰」等五個核心戰力¹⁸，務實檢討未來台灣防禦所需之戰略規畫，以強化三軍聯合作戰機制及作戰準則，達成有效嚇阻，持久固守之作戰目標。

五、增加並有效運用國防預算，規劃中長期之戰備需求及軍事投資

日前美國國會提出一份 2013 年「台灣國防弱化－可能引誘中國動武」的報告。報告指出，當中國軍事能力不斷增長時，台灣的軍事準備卻每況愈下，從 2008 年開始，台灣的國防預算國防支出持續下降，占 GDP 的比例從未超過 3%，2013 年甚至於低到只有 2.1%。台灣軍隊因為募兵制的實施，在經費上做出調整，將大多數的國防預算挪用來支付人事費。如果這個趨勢持續下去，台灣軍隊要維持目前的作戰能力、妥善率和庫存裝備將會很困難，台灣要讓軍事現代化的目標，也會越來越遠。（曹郁芬，2013，6，13）

報告還指出，台灣維持有效嚇阻的能力一再弱化，可能提供誘因讓北京對兩岸關係採取更冒進的方式，包括「以軍事力量施壓台北進入政治談判，以達成政治目標」。（曹郁芬，2013，6，13）所以未來民進黨執政之後，將以國防預算占 GDP 的 3% 為目標，並大幅提高軍事投資經費，有效運用國防預算，規劃中長期之戰備需求及軍事投資，務實兵力整建、嚴格戰訓，加速戰力整合。

¹⁷ 兵役法第三十四條第三項規定，「於國防軍事無妨礙，且志願兵役者滿足兵額時，得停止徵集徵兵檢查合格男子服常備兵現役，改徵集接受常備兵役軍事訓練；志願服役者不能滿足兵額時，回復徵集服常備兵現役。」

¹⁸ 參見民主進步黨，國防政策藍皮書第一號報告，頁 5。

六、繼續強化與美、日及東協等國家的區域安全合作，確保台海和平與穩定

台灣的國防旨在保衛台灣的民主自由，當然也願意為確保世界民主自由的普世價值做出貢獻，更應該與所有愛好民主自由的國家進行對話與合作，尤其台海之和平與穩定，事關東亞之安定。因此台灣應積極強化與美、日及東協等國家進行區域安全合作，除了戰略對話、情報交換、軍事合作之外，台灣還有優良的資訊安全防護能量，及對中國軍事行動與資訊的攻防經驗。所以未來民進黨執政之後，台灣應該與所有主張民主自由的戰略夥伴國家，區域安全合作，以共同建立堅強的戰略夥伴聯盟，確保東亞及台海的和平與穩定。

陸、結論

總而言之，「國防二法」由出生到執行均由民進黨主動積極主導。它解決了過去國防相關法規模糊不全的問題，結束長期以來權責不明的軍政、軍令二元體制，開啟民主政治文人領軍的新局面，更關係台灣國防大戰略之目標及遠景。是台灣國防政策法制化的重要成果，也是台灣國防發展上的里程碑。

惟誠如前述，包括國防在內，民進黨執政時期其實有許多政績，但因在野後，疏於宣傳，不但民眾不甚了解，有些還被國民黨收割，甚至於被納為國民黨的政績，選舉時用來欺騙選民或打擊民進黨，實在非常可惜。當然，就國防政策如何落實部分，我們當然還有許多值得檢討與改進的地方，例如落實軍隊國家化及文人領軍；推動國防自主化，量產及佈署有效嚇阻武器；國防與民生產業合一；增加並有效運用國防預算及強化與美、日、新及東協等國家的區域安全合作，確保台海和平與穩定等都是亟待繼續努力之課題。展望未來，面對新的世局與東亞情勢，個人乃提出以上國防政策之展望與建議，供民進黨未來再執政時之參考。

柒、參考資料

- 一、蔡明憲，「天佑台灣－蔡明憲的從政告白」，2013，02，望春風文化事業。
- 二、張炎憲、陳世宏，「蔡明憲與捍衛國防」，2011，06，財團法人吳三連史料基金會。
- 三、中國時報，林庭瑤、吳明杰，「國防特考明年首度舉行，高階文官將參與國防政策」，2005，10，10，第 A13 版。
- 四、立法院第五屆第三會期國防委員會，「國防資源轉移民間政策與執行概況報告」，92，3，20。
- 五、立法院第六屆第五會期國防委員會，「國防部業務報告」，96，6，4。
- 六、立法院第六屆第六會期國防委員會，「國防部業務報告」，96，10，8。
- 七、立法院第六屆第六會期國防委員會，「我國軍品釋商現況檢討與未來規劃專案報告」，96，11，7。
- 八、立法院第六屆第三會期國防委員會，「國防二法運作檢討與策進報告」，95，3，16。
- 九、青年日報軍聞社，寧忠湘，「國軍持續全天候救災，累計動員 3 萬 4000 於兵力投入災區」，2004，7，8，第 2 版。
- 十、青年日報，熊念慈，「救災列國軍任務，踐履保國衛民天職 國防部強化國軍救災機制」，2007，6，22，第 3 版。
- 十一、青年日報，陳偉寬，「每遇重大災難，官兵必秉持救災視同作戰精神」，2007，8，21，第 3 版。
- 十二、青年日報，楊麗雪，「急民所急，苦民所苦，國軍救災解民苦厄採全面性及時性運作」，2007，10，9，第 4 版。
- 十三、民眾日報，鐘文和，「處置土地，國防部大小眼，縣長不滿」，2003，07，24，第 21 版。
- 十四、台灣時報，周國忠，「國防用地變更運動公園」，2004，4，6，第 0 版。
- 十五、民眾日報，洪創夫，「處置土地，國防部大小眼」，2007，5，8，第 21 版。
- 十六、中華日報，林坤璋，「宜大校地擴充，縣府、教部有共識」，2003，01，29，第 0 版。

- 十七、中華日報，阮文彬，「軍愛民，花無償撥用 2 營區」，2006，04，11，第 0 版。
- 十八、中央社，郝雪卿，「水湳機場移交中市，胡志強質疑問題重重」，2007，12，15。
- 十九、自由時報，施小光，「國防資源釋商，明年目標 599 億元」，2004，10，12，第 4 版。
- 二十、自由時報，曹郁芬，「美國會報告：台灣國防弱化，可能引誘中國動武」，2013，6，13，第 A4 版。
- 二十一、更生日報，田財德，「找無人，退兵潮，募兵制仍要上路」，2013，7，24，第 5 版。
- 二十二、民主進步黨，國防政策藍皮書第一號報告、第二號報告、第三號報告、第四號報告，2013，6。
- 二十三、2002 年、2004 年、2008 年，中華民國國防報告書。
- 二十四、Russel Ong，China's Strategic Competition with the United States，2003，5，中華民國國防部。