

兩岸經貿關係對我國 全民國防教育影響之研究

郭晃男

提 要

基於臺灣面對的經濟面與人文面的現實，從歷年來有關經貿活動、人文發展，以及我國2008年的立委及總統大選政黨輪替後，在總統馬英九先生的政策執行及行政機關的政策導向而言，在在表示兩岸關係發展的進程與必然趨勢。雖兩岸經貿關係的發展對我國在經濟效益及效能上有顯著的影響。探究其委，中共仍未放棄以武力解決兩岸問題，對我國生存發展是極大威脅。

基此，各有不同立場、觀點及政策的表述，面對兩岸經貿關係與生存發展的威脅與經貿發展的機會，如何將降低對岸威脅進而把握機會，使威脅極小化、機會極大化。本文特論述由分析此面向發展，讓人民認清兩岸經貿的機會與威脅，進而使全民國防教育發展更臻完備。

關鍵詞：兩岸經貿、全民國防、全民國防教育、ECFA

壹、前 言

從馬總統在去2008年5月20日馬總統在就職演說呼籲；期盼海峽兩岸能抓住當前的資訊兩岸和諧的氣氛難得的歷史機遇，共同開啓和平共榮的歷史新頁；秉持「正視現實、開創未來、擱置爭議、追求雙贏」，尋求兩岸共同利益平衡點。而這是馬英九總統競選的政見主軸之一，在當選總統之後也自然

形成政府兩岸重要的政策。況在全球化及全球治理(global governance)的思維下，^{註一}追求兩岸關係的正常化及兩岸的和平與發展是我國當前的燃眉之急。

然，隨著開放兩岸探親、臺商前往大陸投資、大陸經濟起飛等因素，兩岸間的關係產生結構性的改變，而大陸軍事快速成長與武器發展，也造成臺灣很大威脅。馬總統說，「大陸對我們是一項機會也是威脅」，而

註一 學者曹俊漢論及全球化下，從國內的政策來看，諸如經貿、糧食及漁業、核能、飛航安全、勞工、文教、金融、海洋運輸、通訊、郵政通訊、區域經濟發展等政策，無一能閉關自守達到政策實效，每一政策都必須與全球接軌，因為政策的本身都是一個全球取向(global oriented)的設計。是以政策的國內治理必須要走向政策全球治理的途徑。曹俊漢，《全球化與全球治理理論發展的詮譯與建構》（臺北：韋伯文化出版，2009年5月），頁16。

且隨著大陸的發展，機會與威脅同時都在變大。而馬總統的責任就是要把機會極大化、威脅極小化；除了要強化國防外，也要弱化國防所帶來的威脅；而國軍的責任就是藉由堅實的準備，才能遏制兩岸間的冒險行動。

註二

面對當前所處之「機會」與「威脅」，如何將「機會極大化，威脅極小化」，正是我國軍所與正視與面對的課題。相對於我國全民國防而言，如何因應兩岸經貿關係對我國全民國防教育發展所造成的影響？實有賴我國全國同胞共同思考的課題。

貳、兩岸經貿關係現況

臺灣是一個海島型經濟國家，無天然資源，經貿發展是唯一也是未來發展的必然途徑，然而當前統獨議題爭論不休，意識形態與永續發展高度影響我國的政治、社會、經濟、文化及其他等發展。在此之際，面對因應未來，既然中國大陸在某種程度上與我非敵對狀態，密度已到互補。在國際關係中，自從中國大陸崛起後，中國大陸儼然是一個廣大的商場。兩岸是一個可以解釋為當前模糊政策下，讓雙方彼此不易形成對立、嚴肅局勢，有助於兩岸建立互補、互助共榮的局面並緩和嚴肅氣氛的形成。

自1949年我國政府撤遷來臺後，除採取戒嚴外，也加強了經濟的管制措施，以發展國家軍事力量為主要目標。而臺商赴中國大陸投資、從事經貿活動，肇始於1979年鄧小平對臺採行改革開放的經濟政策，當年兩岸

經貿額只有7,700萬美元，旋於2004年對大陸地區貿易順差，已達122億7,640萬美元，超越了臺灣當年對全球貿易順差61億2,460萬美元。^{註三}我國經濟部統計長黃吉實表示，由於中國大陸經濟持續成長，2007年兩岸進出口貿易總額可望破1,000億美元，創下歷年新高。其中，對大陸地區的貿易順差，累計1至10月貿易順差額是234億美元，相當對每月對大陸貿易順差金額高達26億美元，全年上看300億美元。^{註四}近20年來兩岸經貿緊密發展的結果，大陸已成為臺灣的最大貿易夥伴：1302.3億美元、28.5%（2007年）、最大貿易順差來源：705.7億美元、對全球274.3億美元（2007年）、最大出口市場：1004.0億美元、40.7%（2007年）、第二大進口來源：298.3億美元、13.6%（2007年）、第一大對外投資地區：648.7億美元、54.0%（累計至2007年底止）。到了2008年我對中國大陸貿易總額為1,054億美元，較前(96)年同期成長3.1%，占我同期對外貿易總額21.2%，簡單來說，中國大陸仍為我第1大貿易夥伴、第1大出口市場、第2大進口來源及貿易順差最大來源地。^{註五}從以上數字窺見臺商貢獻的重要性及臺灣對大陸經貿的高度依存度。

目睹中國大陸經濟的磁吸效應及其逐漸發展成為「世界工廠」的趨勢下，臺灣的製造業與服務業已擴大赴中國大陸投資，因而可能造成資金、產業技術及高科技人才加速流向中國大陸，進而排擠國內投資。「利用當地廉價充沛勞工」及「當地市場的發展潛力大」等因素，構成兩岸經貿開放以來吸引

註二 〈兩岸局勢——馬總統：未來四年不會有戰爭〉，《青年日報》，2008年10月21日，版2。

註三 莊隆昌，《我國商業會政治參與行為之研究：臺北縣個案之分析》（臺北：文化大學政治學研究所碩士論文，2006年），頁126。

註四 〈兩岸貿易額，今年可望破千億美元〉，《經濟日報》，2007年11月20日，版2。

註五 中華民國經濟部國貿局，〈97年兩岸經貿情勢〉，2009年3月2日，<http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/web/report_detail.jsp?data_base_id=DB009&category_id=CAT525&report_id=166901>。

多數臺商赴中國大陸投資的關鍵因素。而經貿持續發展是我國生存之道，立足全球之本。過去五十年來，歷經了國際政經環境的巨大丕變，1970年代退出聯合國、遭逢兩次全球性石油危機，1990年代面臨亞洲金融風暴，然而在政府與民眾的共同努力下，憑藉著政府以專業穩健的財經政策，加以責任的態度，終渡過層層難關，樹立開發中國家發展典範，創造舉世稱羨的「經濟奇蹟」。^{註六}

靜思，雖然臺灣曾創造了舉世矚目的「臺灣奇蹟」。不僅政治走向民主化，在經濟方面也走向自由化，更奠基良好產業基礎與經濟基本面，減少了臺灣在1970年代的兩次石油危機和1997年亞洲金融危機中所受到的衝擊。^{註七}但事實上，自1990年代以後，臺灣的經濟指標紛紛下落，^{註八}實為令人擔心的一環。

臺灣自1987年11月2日開放大陸探親，繼而1991年終止動員戡亂，並成立海基會與大陸的海協會進行對口交流之後，對大陸政策不再以意識形態為優先考量，國家安全與經濟利益回到主導地位。而中國大陸則在內部改革開放以及外部美國壓力的影響下，儘管仍然不放棄使用武力解放臺灣，對臺政策較以往更具彈性。之後兩岸交流互動可說呈現了穩定成長與民間的熱絡交流，到2004年甚至到2005年為止，「兩岸整合」幾乎成了社會上預測兩岸發展的重要考量，^{註九}兩岸關係除了在經貿互動程度的快速提高之外，在文化、社會、體育、娛樂等民間交流活

動，也是同樣日漸熱絡。

我國於1991年3月9日成立海基會，同年12月16日大陸海協會成立。爾後達成「擱置爭議、求同存異」的共識，建立兩會制度化協商機制的基礎。1992年兩岸兩會形成「一中各表」的「九二共識」。1993年辜汪新加坡會談，建立兩岸制度化協商機制，兩岸關係邁出重要一步，同時簽署《辜汪會談共同協議》、《兩會聯繫與會談制度協議》、《兩岸公證書使用查證協議》、《兩岸掛號函件查詢、補償事宜協議》等四項協議。

馬總統自去年520就職以來，積極改善兩岸關係，為兩會恢復制度化協商開創了新的契機。2008年5月26、29日，兩會同意在「九二共識」基礎上恢復聯繫往來與協商談判。同年6月12日「江陳會談」，海基會江炳坤先生首度率團赴北京進行「互信協商之旅」，兩會正式復談，重啟對話。並於13日，兩會簽訂「海峽兩岸週末包機會談紀要」及「海峽兩岸關於大陸居民赴臺旅遊協議」兩項歷史性文件，實現兩岸週末包機直航及大陸觀光客來臺。

97年11月3日在臺北所舉辦的二次「江陳會談」，大陸海協會陳雲林會長是60年來大陸來臺最高層級的代表，象徵兩岸關係的大幅改善，更是兩岸關係和平共榮發展的重要轉捩點，正式開啓兩岸經貿交流互惠互利、雙贏發展的新局。次日，兩會簽訂「海峽兩岸空運協議」、「海峽兩岸海運協議」、「海峽兩岸郵政協議」及「海峽兩岸食品安

^{註六} 莊隆昌、郭晃男，〈2008年我國政黨輪替後政治發展之影響〉，《國會月刊》，第36卷11期，2008年11月，頁77。

^{註七} 王健全，〈相對脫穎而出的臺灣經濟——亞洲金融風暴之回顧與省思〉，《產業金融》，100期，1998年9月，頁5-11。

^{註八} 林祖嘉，〈當前臺灣經濟的困境與出路〉，《國家政策論壇》，冬季刊，2003年10月，頁107。

^{註九} 高朗、包宗與吳玉山，〈從整合理論探索兩岸整合的條件與困境〉，《爭辯中的兩岸關係理論》（臺北：五南圖書出版，1999年），頁43-75。

全協議」，並確定要放寬大陸觀光客來臺的限制。前三項協議的簽署，將提升兩岸人、貨交流的便捷性，並實現多年來兩岸所共同努力的目標「三通」，是兩岸經貿交流正常化的里程碑；至於食品安全協議的簽署，則在兩岸之間建構一個食品安全協調機制，進一步確保民眾的生命財產安全。在臺北舉行之第二次江陳會談，決定本年度協商議題計6大類19項。

而第三次江陳會談業於98年4月26日圓滿閉幕，會談議題為共同打擊犯罪及司法互助、兩岸金融合作、定期航班。雙方完成簽署兩岸包機、陸客來臺、海運直航、空運直航、郵政合作、食品安全、定期航班、金融合作及兩岸共同打擊犯罪等9項協議，並針對陸資來臺發表共同聲明，對兩岸關係發展有以下幾項重要意義：第一，解決問題；第二，累積互信；第三，建立機制；第四，共創未來。在當前全球化發展浪潮下，未來兩岸關係發展經緯萬端，需要我們不斷地以上述模式來加以解決。

年來，兩岸在交流互動熱絡，三次的江陳會談後，陸客、陸資、陸生儼然成為最熱門的話題，緊接者是放寬兩岸經貿限制，其中赴大陸投資金額上限提高至60%、取消外國企業來臺第一及第二上市條件限制、開放證券、研訂「大陸地區人民來臺投資許可辦法」，開放證券、期貨及投信業赴大陸投資，以擴大經營規模，開放人民幣在臺兌換，每人每次最多兌換人民幣2萬元等，另重啟海基、海協兩會制度化協商機制，除有效解決

兩岸交流各項問題，同時也全面開放大陸人民來臺觀光，提振國內觀光產業，刺激景氣復甦。據統計，陸客來臺觀光人數由開放初期的每日約274人次，達到4月分每日3,440人次，兩岸交流的頻繁熱絡可見一般。^{註十}

基於臺灣面對的經濟面與人文面的現實，從歷年來有關經貿活動、人文發展，各有不同立場、觀點及政策的表述，顯然證明兩岸經貿關係已成為未來發展的趨勢。這也就是為什麼臺灣的大企業家早就不斷地說：「結合大陸的資源與市場，兩岸才能共賺世界的錢。」而兩岸經濟合作架構協議ECFA (Economic Cooperation Framework Agreement)，也就變成了敲門磚與催化劑。其主要目的有三，第一，推動(兩岸經貿關係)正常化；兩岸雖都是WTO成員，但彼此經貿往來仍有許多限制。第二，避免(我在區域經濟整合體系中被)邊緣化；目前全世界有230餘個自由貿易協定，彼此間互免關稅，若我無法參與，將面臨被邊緣化的威脅，在重要市場失去競爭力。第三，促進(我經貿投資)國際化，兩岸洽簽架構協議，使兩岸經貿關係具可預測性，有利臺商全球布局，並吸引外商來臺，參與區域經貿整合，使臺灣成為亞太營運樞紐、臺商營運總部。^{註十一}建立兩岸穩定的經貿合作架構，開啓兩岸良性互動的機制，改善推動我與其他國家洽簽雙邊自由貿易協定之利基，進而推動臺灣成為全球創新中心。^{註十二}

從馬總統在2008年5月20日馬總統在就職演說呼籲：期盼海峽兩岸能抓住當前的資

^{註十} 〈行政院施政週年實錄列舉十面向成果〉，《青年日報》，2009年05月17日，版2。

^{註十一} 中華民國經濟部國貿局，〈兩岸經濟合作架構協議(ECFA)構想及推動重點〉，2009年4月30日，<<http://cweb.trade.gov.tw/kmi.asp?xdurl=kmif.asp&cat=CAT4008>>。

^{註十二} 中華民國經濟部國貿局，〈推動兩岸經濟合作架構協議之可能內容〉，2009年4月30日，<<http://cweb.trade.gov.tw/kmi.asp?xdurl=kmif.asp&cat=CAT4008>>。

訊兩岸和諧的氣氛難得的歷史機遇，共同開啓和平共榮的歷史新頁；秉持「正視現實、開創未來；擱置爭議、追求雙贏」，尋求兩岸共同利益平衡點。而這雖然是馬英九競選總統的政見主軸之一，但在當選總統之後也自然形成政府兩岸重要的政策。況，在全球化及「全球治理(global governance)」的思維下，追求兩岸關係的正常化及兩岸的和平與發展，是我國當前的燃眉之急。

參、我國全民國防教育

「全民國防」是21世紀世界各國國防發展的主軸，也是檢驗一個國家一旦面臨外患時，能否經得起戰爭考驗的必要機制。因此，愈是先進的國家，愈是重視國防建設；愈是面臨發展機會與生存威脅的國家，「全民國防」的共識與行動愈顯重要。

全民國防既係國家總體力量的綜合展現，亦為嚇阻戰爭、臨危應變的基礎後盾。現代國防事務已非侷限於純粹軍事領域，而是涵蓋政治、經濟、心理及科技等諸多面向。凡此皆須於平時即落實「全民國防」的建設。而全民國防的實踐，須要全體國民對國防事務的正確瞭解、充分支持及切身參與，以獲致團結合力的效果。^{註五} 透過全民國防教育實踐「全民國防」，增進國民對其認識與支持的深度及廣度。

《國防法》自2002年3月1日正式實施後，「全民國防」已經成為我國國防政策的重要內涵。過去，在討論「全民國防」議題時，通常都只被侷限於安全議題或動員計畫等項目，對於如何將全民國防理念與認知深

植民心，並鼓勵民眾積極參與國家防衛事務的議題也沒有受到足夠的重視。我國政府為提升國人的憂患意識以落實全民國防理念，所以在各方的努力下《全民國防教育法》因應而生。

《國防法》第三條指出：「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。」或謂「全民國防」是以軍民一體、文武合一的形式，不分前後方、平時戰時，將有形武力、民間可用資源與精神意志合而為一的總體國防力量。^{註六} 戰略學者鄧定秩認為：「全民國防係以國防武力為中心，以全民防衛為關鍵，以國防建設為基礎」。^{註五}

2004年初，立法院三讀通過，並經總統公布施行《全民國防教育法》，規定自翌年2月1日起，各級主管機關及事業主管機關，應製作全民國防教育電影片、錄影節目帶或文宣資料，透過大眾傳播媒體播放、刊載，積極凝聚社會大眾的全民國防教育與理念。

《全民國防教育法》第1條「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」。

《全民國防教育法》之教育課程規劃依據《國防法》第3條：「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務」之精神，俾將全民國防教育與全民防衛相結合，以使得全民教育與防衛意志的擴散，達成

^{註五} 中華民國國防部編，《中華民國九十五年國防報告書》（臺北：國防部，2006年7月），頁93。

^{註六} 陳清茂，〈試論『全民國防』觀念及其有效實施關鍵〉，《中央全民防衛動員準備業務會報》（臺北，2000年），頁2。

^{註五} 鄧定秩，〈泛論全民國防〉，《中華戰略學刊秋季刊》，2000年，頁81。

「全民國防是寓兵於民的嚇阻戰力，全民國防是以小搏大的生存利器，全民國防是價廉效高的國防投資」之目標。

經立法通過後，國防部經由全民票選活動，選出「九三軍人節」為我國的「全民國防教育日」。對國人而言，這不僅凸顯出全民國防的時代意義，更能增進全民防衛意志，為「全民國防」的精神動員立下新的里程碑。「全民國防」是一個理念，如何將國防意識深植民心，並落實於日常生活是強化全民國防教育的當務之急。

從過去的文獻記載中不難發現，以往探討全民國防的議題都將重點集中在「安全議題」上，而欠缺社會的觀點與社會資源整合的具體作法。而如何落實全民國防教育不僅必須做全面性的考量，資源的投入與整合更是推動政策成敗的關鍵所在。如果要能夠完整落實全民國防就必須將社會資源加以整合，透過全民國防教育的實行才能讓整個全民國防政策更臻完善。

因此，全民國防的實踐，並非一蹴可幾，必須持續性、一貫性的實施；加上法制化已臻完備，將助益全民國防工作的推展，對於「擴大民眾參與國防，凝聚全民國防共識」，及喚起「國防安全人人有關，國防建設人人有責」的認知，形成「全民關注、全民支持、全民參與」的生存共識，才能有效反制中國大陸對我軍民心理層面的影響，對「全民國防」的推行，將起畫龍點睛的效果，並臻於完善。全民國防教育除須從基層著手外，更應使全民國防的種籽藉教育、宣導及相關活動遍撒各地，透過暑期戰鬥營的

舉辦足使青年學子開拓國防視野，汲取相關軍事知識與專業技能，將全民國防的觸角延伸至校園，強化青年學子對國防事務的認知，深化全民國防共識。

我國民主雖然逐漸建立並朝多元發展，但全民國防教育所遭遇威脅，「民不知危」的現象嚴重，新世代的臺灣人民與過往相較，不願防護國家，令人擔憂。^{註六}雖然政治日益民主多元，但國家安全第一的意識卻逐漸消退，加上全球經濟蕭條、兩岸經貿互動熱絡、實質關係日益發展，全民國防教育的優化已是刻不容緩。

肆、中共對我國的安全威脅

冷戰結束整體世局發展也逐漸趨於不同的面貌；以經濟為主的發展方向，開始將人類帶向另一個新的紀元。也由於列強紛以經濟發展為國家首要工作。而中國大陸自從1978年的改革以來，中共歷史、文化、傳統、幅員、經濟動力等，都促使它躍居東亞的霸權，甚至名列世界霸權之一。學者杭廷頓認為這是快速經濟崛起的中國文化相結合的自然結果。^{註七}今日所謂的「中國威脅論」，主要因近年來中共增加軍費開支、進行武器採購、研發先進裝備產生的，於是「中國軍力威脅」、「中國導彈威脅」、「中國海軍威脅」、「中國太空威脅」、「中國潛艇威脅」、「中國激光威脅」、「中國軍事不透明威脅」等等用語甚囂塵上。

觀察中國大陸在世界經濟排名榜上：經濟規模世界第三；出口總額世界第二；外匯儲備世界第一，這些一、二、三名次。而注

^{註六} 顏章豪，《我國全民國防教育之政經分析，1949-2005》（臺北：國立臺灣大學政治學系碩士論文，2006年），頁15。

^{註七} Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (London: Simon & Schuster, 1997), p.28.

意到，經濟發展的中國，給世界帶來了什麼？聯合國公布過去五年世界經濟發展報告，中國對世界生產總值增長的貢獻是17%，一直是老大的美國是16%。很明顯，誰能保持世界經濟增長不低於4.5%，不是美國，也不是歐洲，而是中國。其持續的8%的數字經濟增長率，確保世界經濟不因美歐經濟不景氣而停滯不前。^{註大}

中共在經濟快速發展，有效挹注其軍力擴張工程，其大部分軍費用於研製或購買新型武器系統，其中二砲、海、空軍戰力已逐漸取得臺海兩岸軍力優勢；並由地面傳統作戰擴向水下、海上、空中、太空、電磁和網路的空間，爭取「六維」戰力優勢，現階段對臺採取「以武阻獨、以武促統」策略，律定「爭取談、準備打、不怕拖」對臺工作原則，且手法日趨靈活與多元，此項發展可由美國與日本所公布的「中共軍力報告」及「防衛白皮書」中窺探。^{註九}中共在軍事發展上的相對不透明，近年來始終為亞太周邊國家所關切。在其2009年1月20日公布的「2008年中國的國防」白皮書中指出，2008年國防經費為4,177.69億元人民幣，證實「兩岸軍力優勢已漸向中共傾斜」。

另中共2005年3月通過《反分裂國家法》，賦予共軍對我採取非和平方式及其他必要的措施，都與美軍所評估中共對臺策略相符，更明顯看出中共至今仍不放棄對臺使用武力。因此，對我國而言，中共是國家安全最大的威脅。中共為實現其統一臺灣的目的，採

取政治分化、軍事威脅、經濟拉攏、外交打壓等手段。因此，兩岸問題已經成為我國家安全問題的核心。從中共意圖與能力研判，亦大大提高了中共對我國家安全的威脅。

2008年是中共實施「改革開放」30週年，在主辦北京奧運結束的今日，從中共的觀點來看，沒有改革開放，根本就沒有申辦北京奧運的機會。透過這樣一個世界級的活動，向各國展現綜合國力。在軟國力上，其獎牌數為世界之最，證明中共嚴然成為體育大國；在硬國力上，各項競賽場地的安排上，舉凡「水立方」體育館等，讓世界為之驚艷，在在塑造一個「全方位」的「和平崛起」大國形象。

從以上跡象看來，海峽兩岸目前的關係呈現出「政府冷、民間熱，政治冷、經濟熱的現象。」^{註十}在經濟、民生各方面都愈來愈依賴對岸的情況下，我國國民對於中國大陸的「心防」也就出現了愈來愈鬆散的情形，中國大陸對於我文攻武嚇的種種作為，也漸漸為民眾「選擇性」的忽視。根據陸委會在日前所的一分民調顯示，「主張廣義維持現狀（包括『維持現狀，看情形再決定獨立或統一』、『維持現狀，以後走向統一』、『維持現狀，以後走向獨立』、『永遠維持現狀』）的民眾仍占絕大多數(80.1%)」。^{註二}而電子媒體在去年3月對1000多位民眾提出「在目前的兩岸關係下，您認為中國大陸不可能會動用武力來威脅或侵犯臺灣？」的問題時，有高達64.2%的民眾認為不可能。

^{註大} 韓江，《中國改革開放三十年》，〈海峽評論〉，213期，2008年9月，頁36-39。

^{註九} 中華民國國防部編，〈中華民國九十七年國防報告書〉（臺北：國防部，2008年7月），頁64。

^{註十} 周泯垣，《「從兩岸國防教育談兩岸國防教育」》，〈第一屆全民國防教育學術研討會論文集〉（屏東：國立屏東教育大學，2006年），頁55。

^{註二} 行政院大陸委員會，〈「民眾對當前兩岸關係之看法」結果摘要〉，2008年2月18日，〈<http://www.mac.gov.tw/big5/cnews/ref960504.pdf>〉。

註三 另外，在回應遠見雜誌提出「您認為兩岸的經濟交流如果愈來愈密切，中國大陸用武力侵犯臺灣的可能性，會愈高、還是愈低？」的問題時，67.4%的民眾選擇回答「愈低」。註三 顯而易見的，在「臺灣不獨，中國大陸不武」的前提之下，絕大多數的民眾認為海峽兩岸將會相安無事，維持現況；而兩岸經濟的熱絡往來，不但為臺灣賺進了大筆的鈔票，也替臺灣的國家安全添了分保障。在民眾普遍缺乏危機意識、甚至傾向與中國大陸合作的大環境下，「全民國防教育」的推展可能淪為缺少目標的口號而難以徹底落實。

環顧，基於我國為一外銷導向的經濟體，且60%的GDP（國內生產毛額）成長仰賴出口，其中又以對大陸偏高之經貿依存度為最，在某種程度上可能引發經濟被掏空吸納之危險性，亦是我國家安全的嚴峻挑戰。且兩岸敵對狀況不會隨現階段兩岸關係和緩而解除，其仍堅持「武力犯臺」與積極從事「對臺」作戰，國軍戰力若無法持續精進，國防安全將產生嚴重威脅。

為使國防整備工作能貫徹整體戰略指導，並基於「依法行政」理念，國防部向立法院提交我國首部「四年期國防總檢討」QDR，藉由國防總檢討的承啓，前瞻我國防面臨的安全挑戰，進一步完備我國戰略規劃體系，使重大國防政策與施政計畫，以新思維擘劃未來的革新與發展方向。尤其現階段兩岸情勢漸趨和緩，追求臺海的和平發展也成為兩岸共識。國軍依據「守勢戰略」指導及「防衛固守、有效嚇阻」的軍事戰略構

想，提升聯合作戰能力。註四

在我國公布的「四年期國防總檢討」QDR的報告中，就於國防核心挑戰部分闡明，我國之國防整備在可見的未來須面臨數項重要挑戰，包括因應區域與兩岸安全環境的變化、防範中共的軍事威脅、重新確立合適的戰略、適度調整兵力及持續發展防衛戰力等，並以國防建設促進民生發展。

在QDR國防核心挑戰文中提及，當前亞太戰略環境相對和平穩定，區域內刻正加速進行經濟整合進程，多數國家均以追求經濟發展為最優先目標，衝突與戰爭被視為是破壞性的行為。兩岸關係在我國新政府執政後雙方各釋善意的情況下，出現建設性的進展，展開務實的交流與合作。

然而，目前兩岸關係雖然和緩發展，軍事緊張程度降低，惟雙方仍舊維持軍事對峙狀態。在中共迄未放棄對我使用武力的情況下，我國面臨的軍事威脅仍然明顯存在，國軍的戰備整備工作不可一日鬆懈。此種安全情勢的發展可以從下列事實獲得證明：註五

- 一、中共仍保留對臺使用武力的選項。
- 二、中共軍事整備仍具對臺針對性。
- 三、中共軍事現代化透明度仍然不足。
- 四、臺海兩岸軍事互信機制尚待建立。

伍、兩岸經貿關係轉變對我國的機會與威脅

冷戰結束後進入21世紀，雖然人類已經脫離了大規模的戰爭陰影，但侵略的威脅卻越來越多樣，國家安全已不再僅是傳統的軍

註三 行政院大陸委員會，〈「民國95年民眾對大陸政策及兩岸關係的看法綜合分析報告」附表十四：95年度民眾對中共武力犯臺的看法〉，2008年2月18日，〈<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/pos/9602/14.pdf>〉。

註四 同註三。

註五 中華民國國防部編，《中華民國四年期國防總檢討》（臺北：國防部，2009年4月），頁6。

註六 同註五，頁16。

事樣貌，還涉及政治、經濟、環境、生態、社會、…等多元的面向，國家之間的軍事行動或戰爭，已不再是唯一威脅國家安全的因素，例如恐怖主義、疾病疫情、走私販毒、生態破壞、自然災害、金融風暴等非傳統的威脅皆屬之。因此，全民國防的理念應適用於各種安全層面，並非只有過去一般防衛的動員，而是全民透過整合，與政府、國軍互相建立合作的機制，共同維護國家安全，防範一切足以危害人身安全的因素。

從1949年到2008年在兩岸政策的演變，從政治面上來看自1949年軍事對峙、1979年三不政策、1987年解除戒嚴（開放探親）、1991年國統綱領、1992年兩會對話、1999年兩國論爭議、2002年一邊一國、2005年和平之旅到迄2008年兩會復談；從經濟面上來看，自禁止到1987年的間接貿易（間接投資）、1991年兩岸人民關係條例、1996年戒急用忍、2001年積極開放有效管理、2006年積極管理有效開放、迄2008年兩岸政策鬆綁。近一甲子歲月的政策轉變，在在顯示出兩岸的互聯性及互通性。

在我國2008年的政黨輪替之後，在兩岸相關政策上都採取比較務實的態度，以國家安全作為最優先的考量。而對於「國家安全」也都採取綜合安全的概念。第二，國民黨希望用經濟利益來換取大陸對臺灣政治對等地位的承諾。第三，國民黨希望先從經濟整合，再進行政治的整合；國民黨政府在2000-2008年期間在野之後，均偏向自由主義的思維。觀諸民國93年版國防報告書亦指出，「在全球化、資訊化的時代，國家安全已從狹義的軍事安全觀進入到廣義的多元安

全觀，亦即涵蓋國防、外交、兩岸、財經、科技、心理、環境及危機管理等綜合性範疇。而我國國家安全政策之目的即在維護國家的綜合性安全，以確保國家永續生存發展，創造人民最大福祉。

學者林碧炤教授指出「臺灣的綜合安全最優先事項就是國防力量的充實」，在非挑釁性的國防政策下，「維持一定程度的反擊力量，確定可以對敵人造成傷害，因而防止對方輕舉妄動」。在外交方面，「臺灣的綜合安全要求的是繼續拓展對外關係，爭取國際支持」，其中以中美關係最為重要。在兩岸關係方面，則是追求「大陸政策與務實外交應相輔相成，並行不悖」，藉由可預測性和穩定性的大陸政策，以「強化臺灣的綜合安全」。^{註云}

美國國防部長蓋茲日前宣布2010年預算後，已明顯勾勒美國全球及軍事戰略思想的轉變。約略而言，美國與中共強化戰略合作，淡化雙方在「人權(Human Right)」等爭議性問題的衝突等。而美國戰略思想的改變，勢將造成全球戰略板塊的重組，連帶亦牽動亞太及臺海局勢。美國雖然淡化了「中國威脅」，但全球軍力部署重心轉向亞太的趨勢並未改變。美國全球戰略轉向談「和」，也為美國與兩岸關係開啓新的機會之窗。^{註云}美國對「中國威脅論」的論點至為重視，同時，臺海兩岸關係的穩定與否，不僅攸關區域安全與美國的重要戰略利益，也是美國最可能被迫捲入戰爭的是非之地，正如「華府戰略暨國際研究中心(Center for Strategic and International Studies, CSIS)」的Kurt Campbell所言：「全球沒有一處地方，比臺海的環境

^{註云} 林碧炤，〈臺灣的綜合安全〉，《戰略與國際研究》，第1卷1期，1999年，36頁。

^{註云} 〈美巧實力政策下之全球戰略佈局〉，《青年日報》，2009年5月11日，版2。

更容易使得美國捲入真正戰爭之中。」^{註六}

我國民主雖然逐漸建立並朝多元發展，但全民國防教育遭遇困境，「民不知危」的現象嚴重，新世代的臺灣人民與過往相較，不願防護國家，令人擔憂，雖然政治日益民主多元，但國家意識卻逐漸消退，加上經濟停滯、對岸外交封鎖策略，兩岸實質關係也原地踏步，「全民國防教育」的重建已是刻不容緩。^{註六}

馬總統就任後推動兩岸和解，無疑符合美國戰略，這亦是馬總統兩岸政策受到美國高度肯定的原因；而美國既在行動上展現了和平誠意，不斷強調「和諧世界」的中共，自應予以善意回應，若如此，打破「安全困境」惡性循環，拓展臺海永久和平的時代便可望來臨；問題是，中共的回應在沒有確定答案前，如同美國，我國該有的「硬實力」仍應具備。

我們願在分治基礎上追求雙贏，大陸則以霸權心態執意採取零和；我們尋求和平、穩定的關係，大陸則堅持保留對我的軍事、外交壓制；因此，如何在兩岸都能夠在既有的基礎上，能從互信的、互助的、互補的及互惠的角度，因應未來兩岸經貿發展的強烈需求，作為思考我國全民國防教育發展的重要觀點，重新思考與釐定政策的導向，為期使兩岸關係趨之制度化與正常化，使國家安全更有所保障。探究其原委，全民國防只有在全國國民高度的共識下，將維護國家安全為全民憂患共識。才能使我國全民國防教育發展能具有優質的軍事和非軍事的安全制度，無後顧慮之虞。如此，深信我全體民

眾，在堅定的國家認同下、能全力支持與參與。國家安全維護，必能透過有效的整合各層面力量來保護我國領土、主權、生命和財產安全。綜此，面對我國當前「國家安全的威脅」及「經濟發展的機會」提出下列看法，俾利我國全民國防教育之發展：

一、國防投資額度取決於外部安全威脅的強弱，而全民國防具有價廉效高的特性，因此，深化全民國防教育的對象，如臺商、臺客、臺生；落實全民國防教育的目標，使我國民認清國家安全的「威脅」與經濟發展的「機會」，建立覆巢之下無完卵的觀念。

二、從過去的文獻記載中不難發現，以往探討全民國防的議題都將重點集中在「安全議題」上，而欠缺社會的觀點與社會資源整合的具體作法。而如何落實全民國防教育不僅必須做全面性的考量，資源的投入與整合更是推動政策成敗的關鍵所在。如果能夠完整落實全民國防，就必須將社會資源加以整合，透過全民國防教育的實行才能讓整個全民國防政策更臻完善。

三、在我國首部QDR報告中瞭解，中共仍保留對臺使用武力的選項、其軍事整備仍具對臺針對性、軍事現代化透明度仍然不足及兩岸軍事互信機制尚待建立等因素下，透過兩岸經貿關係發展，特別在預備簽署ECFA之際，兩岸經貿關係漸趨之制度化與正常化，為使國家安全更有所保障。探究其原委，面對機會與威脅透過全民國防教育實踐全民國防。

陸、結 論

^{註六} Kurt Campbell and Derek J. Mitchell, "Crisis in the Taiwan Strait," Foreign Affairs, Vol. 80 (July/August 2001), pp.14-25.

^{註六} 顏章豪，《我國全民國防教育之政經分析，1949-2005》（臺北：國立臺灣大學政治學系碩士論文，2006年），頁15。

當前兩岸關係面臨最根本的問題還是體制的差異，而這種差異決定了兩岸處理雙方關係的思維模式與基本態度。隨著我國2008年總統大選的結束，以正式宣告馬總統時代的來臨，兩岸應在分治事實的基礎上務實的追求雙贏，期盼大陸以務實的態度面對；在我國尋求和平、穩定的面向下，為期使兩岸關係趨之制度化與正常化，使國家安全更有所保障。探究其原委，全民國防教育只有在全國人民高度的共識下，將維護國家安全為全民憂患共識。才能在兩岸三通後讓我國全民國防教育發展能具有優質的軍事和非軍事的安全制度，無後顧慮之虞。如此，深信我全體民眾，在堅定的國家認同下、能全力支持與參與。國家安全維護，必能透過有效的整合各層面力量來保護我國領土、主權、生命和財產安全。

馬總統在去2008年5月20日馬總統在就職演說呼籲：期盼海峽兩岸能抓住當前難得的歷史機遇，共同開啓和平共榮的歷史新頁；秉持「正視現實、開創未來、擱置爭議、追求雙贏」，尋求兩岸共同利益平衡點。而這雖然是馬英九競選總統的政見主軸之一，但在當選總統之後也自然形成政府兩岸重要的政策。因此，如何能在和平的締造氣氛中，負責任的利害關係人為追求區域的和平穩定及共榮發展，善盡臺灣作為國際社會成員應有的責任，在兩岸關係的公共政策的議題上，我國的政策目標秉持「以臺灣為主，對人民有利」的原則，並在「不統、不獨、不武」、「維持現狀」的前提下，積極以改善兩岸關係，維護臺海的和平穩定，為區域的共榮發展創造條件。對於兩岸恢復協商，體現互利雙贏。全球化時代，溝通是無可避

免的途徑，加強對話與溝通有利於雙方建立互信並解決問題。兩岸經貿合作願景，避免擱置主權爭議。

馬總統在日前接受媒體專訪指出，兩岸交流三原則是先易後難、先急後緩、先經後政，在2012年後不排除與大陸展開和平協定的政治議題。^{註手}為貫徹「防衛固守、有效嚇阻」的建軍理念，建構「固若磐石」的國防，即咬不住（封鎖不住）、吞不下（佔領不了）、打不碎（能持久抗敵）的全民國防力量，透過全民國防的政策指導，經由全民國防教育的落實，讓兩岸之間的「威脅極小化、機會極大化」形成關鍵力量。

國家安全並非是一種靜態的概念，而是隨著時間之動態不斷的演進。因此，國際社會已將「國家安全」擴展成為綜合性安全。是以，就全民國防而言，除對軍事產生的效能外，同時也會影響、牽引到橫向的政治、經濟等安全戰略的目標與運作。實際上中國大陸雖未放棄中國統一的終極目標，但在可預見未來，其對兩岸統一之事並不急於速成，而是打算在漸進的過程中打下兩岸互利互惠基礎，再謀求最後政治解決。總之，兩岸和平發展雖已初露曙光，然曙光要變成陽光，還有賴兩岸的共同付出與努力。

收件：97年07月14日

修正：98年05月30日

接受：98年06月02日

作者簡介

郭晃男少校，政校政治科88年班、政校正規班95年班、中國文化大學政治學研究所碩士、中國文化大學政治學研究所博士生；目前任職於憲兵205指揮部351營營輔導長。

註手 〈2012年與大陸展開和平協定〉，《青年日報》，2009年05月17日，版1。