



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 58 期

2017 年 9 月

- 台灣應與日本締結更緊密的夥伴關係 2
- 2012年釣魚台衝突後的中日經濟關係 4
- 安東尼奧·豬木國會議員的摔角外交 6
- 國防改革，從「人」開始 8
- 軍退年金改革的正義思辨 10

編者的話

聯合國安理會 9 月 11 日通過 2375 號決議，強烈譴責並制裁朝鮮違反《不擴散核武器條約》，但是朝核危機仍然持續餘波蕩漾，東北亞區域情勢升高與緊張，造成戰略安全環境的改變與挑戰。台灣位居東亞地緣政治的樞紐，與東北亞國家有長期的政治經濟互賴關係，因此我們邀請深研此領域的學者專家，剖析區域內的台日，中日與朝日關係各面向，增進我們對區域問題的理解，也期望提振台灣的國家地位與利益。

國家的生存不能沒有國防，國家的安全不能沒有軍隊，近年來國軍士氣不振是不爭的事實，國家施政與政府效能必須以人為本，保家為國的軍隊也不例外，于孝斌與蘇紫雲從國防改革、人事制度與文化、社會價值與認知、軍人退撫與榮譽制度等面向，提供了全面性、前瞻性的探索。

高仁山認為台灣應與日本締結更緊密的夥伴關係，基於台灣與日本深厚的情誼，並有著相同的戰略目標，同時都面臨中國崛起帶來的威脅，不論是經貿方面還是非經貿方面，日本與台灣擁有長期建立起來的密切合作，雙方深化夥伴合作關係將有助於共同開拓東協市場。台日雙方目前除了「台日投資協議」外，後續也進一步簽屬「台日租稅協議」，協助投資環境更為安全、自由化，加速促進雙邊的合作與投資機會。在雙邊經貿方面，我們應可期盼儘速與日本簽署經濟夥伴協定（EPA）。

郭永興以「中熱日冷」概念說明中日經濟關係的現況，2012 年釣魚台衝突後，中國似乎控制經濟抵制的手段，實際上卻造成日本企業對中投資與觀光客的長期性萎縮，日本觀光客的減少，與日本國民對中國觀感惡化有關，而日本企業對中國投資的減少，跟日本政府與產業界所認

知到的中國風險有關，2012 後日本政府建議日資企業不要在中國進行長期、大型的投資。日本對於中國投資的持續減少，成功的降低對中國的經濟依賴，並且減少日後中國再度發動經濟制裁的空間，日本的作法，值得深入研究。

林彥宏說明安東尼奧·豬木國會議員的摔角外交，展現出朝核危機的另類交涉途徑。9 月 5 日正在參議院外交防衛委員會閉會審查的豬木議員，宣布預計前往北韓訪問，目的在「透過運動交流促進世界和平，必須用溝通的方式才了解對方的想法」。9 月 13 日在說明這次訪問北韓的成果時，他提到在這次訪問北韓之前，有感覺到自民黨內「有些議員主張必須要藉由對話來處理雙方的事情」，他將秉持理念持續在世界推動摔角外交，展現柔性外交與軟實力的價值。

于孝斌強調戰爭勝負關鍵在「人」。戰爭根本上是「人」的作為，勝負的關鍵在「人」而非「武器」。近年來軍中發生人力危機，原因是軍人專業：(1) 不受尊重；(2) 不是值得投資的未來；(3) 封閉保守，拘泥傳統的文化；(4) 無法自我實現與挑戰缺乏專業性；當前的首要任務是人事制度的改革，人事升遷要能保障有想法、開明、勇於挑戰現有框架，接受並鼓勵不同意見的人。

蘇紫雲從宏觀的轉型正義角度切入，認為現代民主國家對軍人的尊敬，來自正確價值認知，與軍事組織的特殊性。首先是專業與敬業的純度；其次，是執業風險；第三，結構性解雇。目前，對於軍人、軍退年金的處遇，首應將威權時代歷史包袱切割，持平看待武裝部隊此一特殊性的專業團體。同時，引進民主國家相對成熟的軍事年金制度以及榮譽制度，便可在維持軍人尊嚴、年金改革正當性、國家安全之間，取得平衡點。

台灣應與日本締結更緊密的夥伴關係

高仁山

台灣經濟研究院南臺灣專案辦公室主任

台灣與日本一直互為重要的經貿夥伴，從 1952 年至今共簽署了四十五項協議，除了每年輪流在台北及東京召開台日經貿會議進行協商合作，於 2011 年簽署的「台日投資協議」更是確立了互惠互利的台日合作發展環境。近年來台日關係發展迅速，人員互訪人次也創新高；根據 2016 年的統計資料，日本是我國第三大貿易夥伴，而台灣則是日本第四大貿易夥伴，貿易總額為 602 億美元。而在經貿合作實務關係上，為實際加強台日夥伴關係，除了台日雙方主要窗口以外，許多台日合作的專門機構也相繼成立，例如：「台日產業技術合作促進會」、「台日商務交流協進會」以及「台日產業合作推動辦公室」等。

今（2017）年，我國對日窗口「亞東關係協會」正名為「台灣日本關係協會」，日本對台窗口「公益財團法人交流協會」也更名為「公益財團法人日本台灣交流協會」。台日雙方窗口成立至今四十五年，共同在今年更名，除了印證台日間長久建立起來的深厚連結基礎，也顯示出台日的雙邊經貿、文化交流、技術合作等實務關係正持續往正向發展，再加上天災援助所建立的情誼，許多民調也顯示兩國人民關係友好密切，台日關係可謂處於最緊密狀態。

台日雙方目前除了「台日投資協議」外，後續也進一步簽屬「台日租稅協議」，協助投資環境更為安全、自由化，無疑加速促進雙邊的合作與投資機會。在雙邊經貿方面，我們應可期盼儘

速與日本簽署經濟夥伴協定（EPA）。

台日雙邊關係最緊密之際，雙方對於拓展海外市場亦有相同的目標。我國積極推動之「新南向政策」，希冀與域內東南亞各國加強交流合作，展現我國產業向外佈局決心，以尋求新階段經濟發展新方向與動能，創造未來價值的重要經貿戰略。而日本亦經營東南亞區域多時，早在二次大戰結束後，不論是官方援助或大型企業之投資都相當早開始在東南亞各國布局；在經貿政策方面，除了有東協—日本全面經濟夥伴協定、RCEP 與 TPP，並針對個別國家擬定不同政府開發援助（ODA）政策，強化與東協之合作進而牽制中國崛起是背後實質意涵。

基於台灣與日本深厚的關係情誼，並有著相同的戰略目標，且皆面臨中國崛起帶來的威脅，不論是經貿方面還是非經貿方面，小至中小企業、大至財團，日本與台灣擁有長期建立起來的密切合作，雙方深化夥伴合作關係將有助於共同開拓東協市場。其實台日合作赴東協投資已有先例，並以大企業間的合作為主，例如我國中鋼與日本住友金屬於 2013 年就曾合作並在越南共同投資成立 CSVC（中鋼住金越南公司），且許多日本大企業早已在東南亞深耕多年，而日本中小企業與新創事業則是近年因內需市場飽和而開始規劃拓展東南亞市場。隨著這波日本中小企業/新創事業進軍東協的熱潮，有別於以往台日著重大企業間的垂直分工合作，轉而趨向水平分工合作模式。過去，日本在台日商將台灣視為「生產

地點」，做為預防生產斷鏈的海外備援基地；後來將台灣作為「銷售測試基地」，做為進軍中國市場的商品試驗場域；未來，台灣將成為日本在台日商的「跨國商務基地」，做為進軍東協的國際門戶。

在新南向的做法上，我國應採取「北向找夥伴一起南向」的策略。台灣企業具備製造生產與品質控管、創意與多元行銷的實力，而日本具有掌握關鍵性材料、零組件，研發成果、企業品牌等優勢，可形成擁有互補性優勢的夥伴關係。此外，我國擁有居中的戰略位置以及多元的新住民人口和僑生政策，正可補足日本移民政策相對保

守的劣勢；其次，東南亞擁有大量的華裔人口，可降低語言與文化的隔閡，台灣豐沛的東南亞移民及勞動人口，亦可提供雙方合作相關的南向發展理論及實務經驗。台日雙方應在各產業領域分工合作，籌組各產業的國家隊，在垂直或水平的合作上建構出有價值的夥伴模式，協同創造出東協的投資環境及條件，進而經略東協市場。

在全球化競爭的時代，「結伴成行」是不可或缺的战略思維，找一個像日本可靠、穩固的夥伴、盟友絕對是必要的，相信未來台日在經濟、產業、科技、文化等方面，都能在雙贏的合作關係下找出更多的契機。BT

2012 年釣魚台衝突後的中日經濟關係

郭永興

國立臺中科技大學國際貿易經營系教授

2012 年日本國有化釣魚台引發中日外交經濟衝突之後，中日的經濟關係持續低迷中，但微妙的是，日中的經濟關係，出現了一種中熱日冷的現象。且此種中熱日冷的關係中，隱含著中國想要熱絡中日經濟關係，但是日本卻興致缺缺的狀態。此狀態在中日之間的經濟外交中，給予了日本較大的主動權。

中熱日冷的情況，從直接投資（FDI）與觀光客互訪可以看出跡象。表一可以看出近幾年日本企業對中國的投資趨勢。2011 年日本發生 311 東日本大地震後，國內消費低迷，缺電問題造成工業生產吃緊，所以 2011 年起日本企業興起投資中國熱潮，然而 2012 釣魚台衝突時，中國各處發生

搗毀日本商店與企業的暴動，以及抵制日貨的活動，對日本社會造成很大的衝擊。由於日商董事會決議投資後，到投資金額在中國到位大概需要半年到一年的時間，因此 2012 年 9 月發生的抗日遊行以及之後拒買日貨，導致日商對中投資猶豫，就反映在 2014 年的數字上。如表一所示，2014 年與 2015 年日本對中國投資的企業家數與投資金額都大幅下降。到了 2015 年，日本對中國的投資企業家數與金額，只有佔全外資的 2.4%與 2.3%。而日本前往中國觀光人數，2012 年後也大幅減少，如表二所示，到了 2015 年只剩下 2012 年的七成。2007 年日本人訪中高潮時，大約有四百萬人赴中旅遊，十年後大概只剩下一半人數了¹。

表一、外資企業與日本企業對中國直接投資（中國政府統計）

單位：萬美元

| 年度 | 企業數 | | | 實際使用外資金額 | | |
|------|------|-------|------|----------|----------|------|
| | 日本 | 全國 | 比重% | 日本 | 全國 | 比重% |
| 2007 | 1974 | 37892 | 5.21 | 358922 | 8352089 | 4.30 |
| 2008 | 1438 | 27537 | 5.22 | 365235 | 10831244 | 3.37 |
| 2009 | 1275 | 23442 | 5.44 | 410497 | 9406467 | 4.36 |
| 2010 | 1762 | 27420 | 6.43 | 408372 | 11473424 | 3.56 |
| 2011 | 1859 | 27717 | 6.71 | 632963 | 12398500 | 5.11 |
| 2012 | 1579 | 24934 | 6.33 | 735156 | 12107314 | 6.07 |
| 2013 | 943 | 22819 | 4.13 | 705817 | 12391120 | 5.70 |
| 2014 | 653 | 23794 | 2.74 | 432530 | 12850156 | 3.37 |
| 2015 | 643 | 26584 | 2.42 | 319496 | 13557660 | 2.36 |

資料來源：中國外資統計 2016(商務部出版)，<http://images.mofcom.gov.cn/wzs/201611/20161107131933879.pdf>

表二、日本赴中國觀光人數（日本政府統計）

單位：人

| 年 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----|---------|---------|---------|---------|---------|
| 人數 | 3658169 | 3518153 | 2877533 | 2717600 | 2497700 |

資料來源：日本觀光局網站，http://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/visitor_trends/

從上述資料可以看出，2012 年釣魚台衝突後，中國似乎控制經濟抵制的手段，維持一到兩年之間，但是實際上卻造成日本企業投資與觀光

客對於對中國的長期性萎縮傾向。日本觀光客的減少，與日本國民對中國觀感惡化有關，近幾年來日本內閣府所進行的「外交に関する世論調

查」，中國是日本國民最沒有親近感的國家，大約有八成國民都對中國沒好感。

而日本企業對中國投資的減少，跟日本政府與產業界所認知到的中國風險有關。2012年9月因釣魚島國有化的反日遊行之後，JETRO（日本貿易振興機構）就馬上做了緊急在中日資企業問卷調查，反映出有七成企業認為中國經營風險增加。在如何面對在中國經營風險的問題意識下，JETRO組織了中國風險管理研究會，從2013年6月到9月間進行企業訪談與座談，最後出了報告書。報告書開宗明義說：「2012年9月的反日遊行，不僅在規模上比2005年與2010年的反日遊行大，同時一部份暴徒化的行為帶來甚大的受災。此次的遊行讓我們再度體認到日本企業在中國的風險」²。

此研究報告詳細分析日商在中國投資的所有風險，並且最後建議日商五種經營策略以降低風險，分別為：1.與中國企業或其他外商企業建立戰略合作關係；2.強化中國子公司的管理機能（例如擴大法務部門）；3.降低初期投資成本或做回收快的短期投資；4.擴大銷售網到非日資企業（防止抵制日貨的風險）；5.依照地方政府的對應方式來挑選投資地方。其中第三點策略，就是建議日資企業不要在中國進行長期、大型的投資，以免發生大型危機時，撤退會有巨大投資損失。然而高技術水平的製造業通常都意味著是大型且長期的投資，因此此建議是間接的請日本高技術水平製造業遠離中國。第五點策略要企業慎選地方政府的另外一層意思是，日資企業已經不相信中國中央政府，不相信中央政府會確保日資企業，在以後可能發生的反日遊行中不被砸店、砸廠；既然中央政府不可信，那至少挑一個比較可以信賴的地方政府。

JETRO 出報告書，確立中國投資高風險之外，經團連也隨之呼應，其鼓吹投資中國危險的訊息，到了2015年還在持續。例如經團連2015年1月所公告的企業問卷調查報告³，表示海外日

資企業所面對最大的風險是政權不穩、暴動以及反日情感，其中認為中國最危險的企業最多（問卷中的六成企業）。除了經團連之外，日本的民間企業調查公司，從2014年起最近還發明了一個「中國風險關連」倒閉的調查。例如，日本著名的企業資料公司，帝國 DataBank 從2014年起開始統計，因為中國風險因素而倒閉的日本企業，而所謂的中國風險因素，包括中國生產成本增加或者反日拒買活動等原因，造成中國子公司業績惡化，進而拖垮日本母公司⁴。每次這些「中國風險關連」倒閉的資訊被公布，都會被日本媒體報導，日本社會中，投資中國高風險的印象就被強化。

經濟制裁或者經濟性懲罰是中國眼前常用的外交手段，例如韓國部署薩德（THAAD）反飛彈系統後，引發中國對韓國的種種經濟懲罰，舉例來說，2017年6月的韓國現代汽車與起亞汽車，在中國市場都比前年同期比少了六成以上的銷售量，企業營運困難⁵。而日本在2012年釣魚台風暴中遭受到中國經濟抵制，而後日本對於中國投資的持續減少，成功的降低對中國的經濟依賴，並且減少日後中國再度發動經濟制裁的空間，日本的作法，值得深入研究。

【註釋】

1. 自由時報，2016年6月19日，「日客赴中人數10年減近半」，<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1005757>。
2. JETRO、2013年10月、「中国リスク マネジメント研究会報告書」、https://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/report/07001515/07001515.pdf。
3. 經團連、2015年1月、「わが国経済外交のあり方に関するアンケートを実施—事業展開上のリスクなど」、https://www.keidanren.or.jp/journal/times/2015/0212_07.html。
4. 帝国データバンク、2015年10月、「「チャイナリスク」関連の倒産動向調査」、<https://www.tdb.co.jp/report/watching/press/p151001.html>。
5. 産経新聞，2017年8月8日，「安売りでも売れない韓国車「THAADだけが理由ではない」お得意さまの中国で販売激減のウラ」，<http://www.sankei.com/world/print/170808/wor170808002-c.html>。

安東尼奧·豬木國會議員的摔角外交

林彥宏

新台灣國策智庫研究部主任

9月3日，當北韓強行實施第6次核子試驗的同時，正在參加參議院外交防衛委員會閉會審查的安東尼奧·豬木議員，於會場興致勃勃高歌一句後，向在場的與會者宣布，預計9月7日～11日將前往北韓訪問，其目的「透過運動交流促進世界和平，關於重要的事情，必須用溝通的方式才了解對方的想法」。這句話與先前菅義偉官房長官呼籲「日本國民盡量不要前往北韓」的一語成了強烈對比。安東尼奧·豬木議員說到「從以前到現在我就不斷的重複說明，不論在什麼樣的場合，對話窗口都不應該關閉，必須要有一扇對話的窗口。儘可能緩和目前緊張的狀態，彼此要有對話的空間」。而這次是我第32次造訪北韓。

安東尼奧·豬木議員大家或許並不陌生，在1989年首次當選國會議員前，在日本他是一名有名的摔角選手，60年代與巨人·馬場同時出道，拜師力道山。其生涯最出名的一戰是，1976年在日本武道館與世界重量級拳王穆罕默德·阿里的對決，被稱為「世紀一戰」。

除此之外，與古巴的卡斯楚前議長也保持良好的關係。在1990年與卡斯楚前議長首次會談以來，卡斯楚前議長有8年的時間未曾與西方政治家見過面，首次見面就是安東尼奧·豬木議員。在當時成為世界一大新聞，他在古巴享有「與拳王阿里打過一場硬戰的男人」之美名。

不僅如此，波斯灣戰爭發生時，有46名日

本人被挾持當作人質。當日本政府與外務省束手無策時，與薩達姆·海珊（當時的總統）進行交涉，把日本46名人質全部救回的正是安東尼奧·豬木議員。為何安東尼奧·豬木議員在回教世界享有如此高的人氣。不外乎是與拳王阿里的世紀一戰，打響名號。另外在巴基斯坦家喻戶曉的格鬥家Akram Pahalwan，在1976年與安東尼奧·豬木議員一戰時，徹底打敗Akram Pahalwan，讓安東尼奧·豬木議員的名氣更加響亮，巴基斯坦政府還特別成立「豬木紀念日」來讚揚這位傳奇人物。

安東尼奧·豬木議員能與北韓保持如此緊密的關係，不外乎當時引他進入摔角界的師父力道山是出身北韓。透過力道山在北韓與日本有高人氣的光環，讓他有機會在1994年首次訪問北韓，並成功在北韓舉辦摔角比賽，透過運動來推動外交，才能夠與北韓有更進一步的交流。眾所皆知，日本與北韓沒有正常的外交關係，官方的窗口也停擺，無法了解彼此的狀況。在過去，安東尼奧·豬木議員也曾經與被處死刑的張成沢、金永日等，北韓的高層們會談過，他在與北韓的關係，就連南韓政府在1995年對北韓實施人道救援時都得透過安東尼奧·豬木議員來傳遞訊息。

9月13日安東尼奧·豬木議員在日本外國特派員協會召開記者會，說明這次訪問北韓的成果。他提到在這次訪問北韓之前，有感覺到自民黨內的氣氛從「主張全面制裁北韓的態度有稍微

轉向，有些議員主張必須要藉由對話來處理雙方的事情」。「我們在前往北韓之前，向北韓提出，將率日本議員團訪問北韓一事，很快就獲得對方的回應，並非常歡迎我們到訪。這次訪問北韓與黨的副委員長李洙墉（主掌外交）、勞動黨常任委員會的委員長金永南、朴永植武力部部長等人

進行會談，感受到對方的熱情」。雖然在日本國內，對於安東尼奧·豬木議員在這個時機點訪問北韓有不少反對的聲音，但他秉持在 1989 年當選國會議員時所宣揚的「透過運動來期待世界和平」的理念，持續在世界推動他的摔角外交。**BT**

國防改革，從「人」開始

于孝斌
退役海軍中校

戰爭勝負關鍵在「人」。戰爭根本上是「人」的作為，勝負的關鍵在「人」而非「武器」。1990 年代很多人認為「軍事革命」(Revolution in Military Affairs, RMA) 到了。主張科技可以改變戰爭的本質，電腦的計算能力與指管通情系統，能讓指揮官在千里之外的指揮中心掌握戰場所有狀況，管制一切軍事行動。克勞賽維茲所說的「戰爭之霧」(the fog of war) 已被吹散。但事實證明並非如此：

現代戰爭仍須指揮藝術

Battle of 73 Easting：

1991 年 2 月 26 日，美陸軍第二裝甲騎兵團的 Eagle Troop 於沙塵暴之中，在未獲得任何情報的情況下，闖入伊拉克共和衛隊 Tawakalna 師陣地。Eagle Troop 指揮官 H. R. McMaster 上尉審視當時情況，立即決定違反原先「發現敵蹤通報後徹離」的指令，領導 9 輛 M1A1 戰車以及 13 輛 M3A2 裝甲運兵車下令攻擊。戰鬥結束時 Eagle Troop 擊毀敵方 30 餘輛戰車，數十輛裝甲運兵車，而 Eagle Troop 本身幾乎沒有戰損。

伊拉克戰爭：

2003 年三、四月美軍在推翻海珊政權後被捲入遜尼與什葉派的內戰以及伊拉克蓋達(Al Qaeda in Iraq, AQI) 的反

抗，造成伊拉克情勢幾乎完全失控。直到 H.R. McMaster 上校的第三裝騎團，違反上級指示，從 Tal Afar 使用新的方式逐漸扭轉情勢。不久其他部隊也開始學習 McMaster 的作法，加上 David Petraeus 擔任訓練與準則司令部指揮官採納這些作法，制定新準則發送各單位進行訓練。2008 年開始伊拉克情勢開始大幅好轉。

這兩場現代的戰役證明，「戰爭之霧」仍扮演重要角色。而決勝關鍵在於與「人」相關的準則、訓練、以及基層軍官能根據戰場現況靈活應變。

國軍人力危機

近年來軍中發生人力危機：如軍校招生不足，基層軍官缺員嚴重，軍官以精神病為由求退，以及基層軍官因壓力自殺等等。這是系統性的問題，也是國防的重大危機，不能用「降低入學標準」、「拍連續劇」、「國軍充氣娃娃表演」等作為應付。

基層軍官是打仗時要帶領著士官兵面對敵人的，如果沒有能讓士官兵尊重與信任的基層軍官，無論花多少錢買武器，都毫無用處。現在推動「募兵制」，暫且不論是否真的能強化戰力，但是沒有好的基層軍官，誰來規劃、訓練、領導這些花大錢募來的兵？

國軍為何招不到人？為何留不住人？

筆者向一些基層軍官請教不願從軍以及軍中留不住人才的原因：

(1) 不受尊重：

不受尊重的工作，待遇再好也吸引不了有理想性，願意付出，希望改變現狀的人。而這種人正是國軍真正需要的人。總統說：「國防改革方向，就是要讓軍人得到社會的敬重」，顯示總統了解國軍最大的問題，軍人們也引頸期盼實際的作為。不過，最近年金問題似乎又讓社會上罵「米蟲」的聲浪更大了。相信有理想，有抱負的年輕人不會願意投資他們的年輕歲月去當「米蟲」。

(2) 不是值得投資的未來：

這個職業的不確定性高。變數包括政策改變（升遷、服役年限、年金等規定）以及帶兵本身就是高風險的工作。此外，除了少數高階將領退役後有許多好處之外，一般軍人退役後多半沒有好的出路。

(3) 封閉保守，拘泥傳統的文化：

總統說：「光是油漆和除草不會讓國軍更好，重點是改變一些既有的文化。」讓許多人有很高的期待。軍中封閉保守，拘泥傳統的文化使有得想法，求創新，挑戰現有框架的軍人難以發揮。有人因而選擇離開，有些儘量學會閉嘴。而這些人正是改革最需要的人。

(4) 無法自我實現與挑戰缺乏專業性：

有些人對當軍人有憧憬的。有人是受到家庭的影響，有些受到電影或書本的激勵，更有人認為當軍人報效國家是一種榮譽。他們要的是挑戰

自我，接受最專業的訓練，通過別人無法通過的挑戰。筆者訪問過的軍官認為，專業化會是留住他們的重要原因。為了專業教育訓練，他們願意作必要的犧牲。也許這就是很多軍士官送到美國受教育或訓練能有很好的成績的原因。

勇於面對有效改革

越戰後美軍地位低落，毒品、種族衝突問題嚴重，甚至有兵殺官的事情。社會普遍反軍，甚至發生人民上街頭聲援士兵殺官。美軍本身進行檢討，從失敗經驗學習，全面從組織，準則，訓練，人事制度各面向進行改革。1991年波灣戰爭時成為令美國人民及全世界敬畏的專業軍隊。其實，勇於面對問題，用對的方法，還來得及。

美軍當年的情況比台灣目前情況嚴重。只要我們面對問題認真解決，還來得及。政府應成立體制外的獨立研究小組，參考美軍轉型的經驗，全面從強化專業教育訓練、人事制度、組織等進行改革。

首要任務是人事制度的改革。人事升遷要能保障有想法，開明，勇於挑戰現有框架，接受並鼓勵不同意見的人。只有保護這樣的人，讓他們的人數增加，使人數能達到關鍵改變人數(tipping point)，才能改變文化，讓有遠見有理想的人從內部進行長期、全面性的改革。

軍隊文化的改革需要很長時間。因此除非軍隊內部形成改革的共識，持續進行。否則光是政治人物說要改革，部長奉命行事，想在最短時間內做出「成果」給上面看，那只會是一些無法解決問題的表面工夫。BT

軍退年金改革的正義思辨

蘇紫雲

新台灣國策智庫國防組召集人

賴清德新任行政院長，國內政治氛圍一新耳目。但包括「一例一休」、乃至敏感的「軍退年金」改革，都是嚴峻挑戰。蔡英文總統在 2012 年、2016 年兩次總統大選，對於年金改革其實都有「軍、公教」分離的認知，¹ 同時民進黨的訴求是轉型正義，因此對於軍退年金的改革與轉型，也須避免部分人士的「齊頭式平等」主張，造成不當改革損其尊嚴與利益，以使軍退年金的改革具有充分的正當性。而此一改革的成敗，也是軍人士氣、國人從軍意願的重要影響因素。

重新定位軍人

在台灣轉型正義的過程中，軍文關係一直處於互不了解的迷霧之中。有論者認為軍人是威權的打手，另一派論者則認為文人不懂軍人，彼此間存在的只有體制上的從屬、組織儀式性的往來，即使是政策形成過程也缺乏真正深入的理解與互動。

再由較長的時間軸、台灣民主化歷程中來觀察，雖然軍中人權等仍有個案問題，但由憲政角度切入，自 1996 年第一次總統直選後，歷經六次總統直選、三次政黨輪替，國軍忠實扮演憲法賦予的角色，成為民主轉型守護者。

現代民主國家對軍人的尊敬，來自正確價值認知，與軍事組織的特殊性。首先是專業與敬業的純度。軍人是國家合法暴力組織，擁有強大武力同時接受憲法約制，政治立場與表意自由都受

到嚴格限制，以達到民主體制「權槍分離」、「文人統制」的核心基礎。軍人放棄部分政治人權，無條件接受民主政府的文人指揮，只為國家爭權利，不為自己爭權益，可說是專業純度最高的團體。此種認知與素養，是軍人最高榮耀，更是其他職業無法企及的境界。

其次，是執業風險。軍人身為武裝公僕（armed servant）在憲法授權的合法任務，需無條件執行上級命令，且是在直接的生命風險下進行，戰場沒有「職災」、「勞檢」等權威性的制度性防範措施可言，軍人更無罷工權、工會權。換句話說，軍人在執行合法的軍事任務時，其戰場特性是完全叢林法則，競爭對手的手段與火力是毫無規則可預期。執業的風險可說是各行業中最高。

第三，結構性解雇。人類的生理限制，在 20 歲之後，視覺、聽覺敏銳度便開始退化，在戰場上的體能反應速度也就逐年下降。武裝部隊的層級組織又是呈現高度的金字塔結構，基層單位極度倚賴精壯人力的補充。因此，所謂的「停年」便成為升遷的制度性關卡，一旦成員在特定年紀與特定階級仍無法升遷，組織便需強制予以解除職務。此與文官單位的升遷無年齡限制的性質大不相同。

退俸從優、引進榮譽機制

這也是各國對職業軍人社會地位、實質報酬


都給予優遇的主因。以美國為例，服役滿 20 年則所得替代率為 50%，且從退伍日開始便享有退俸與社會保險。服役滿 30 年以上，則退俸所得替代率由 60% 至 100% 不等。其制度的設計，所得替代率皆高於文官、且考量退伍者的年齡與在民間獲得工作的機會風險取得平衡。其他包括歐盟在內的民主國家，所得替代率雖因原本的社會保險制度，而有所差異，但高於文官、年齡與取得新工作的機會風險等基本的精神則相去不遠。

同時，在相對高的所得替代率下，美軍退役人員給付條例（Military Pay Policy-Retired Pay）也值得考慮引進。其基本精神是退役人員若影響軍人榮譽或遭判刑情況下，將遭到降階、減俸的處遇。知名的代表性案例，包括 2010 年空軍退役四星上將李希特（Arthur James Lichte）2017 年因性醜聞而遭降階為備役少將並減俸 5 千美

元。退役陸軍中將李維斯（Ronald Lewis）也因「多所違反軍官與紳士的不當行為」（conduct unbecoming an officer and gentleman on multiple occasions）而遭降為備役准將。甚至前中情局長四星上將彼得雷烏斯（David H. Petraeus）因婚外情、洩密等案，也險遭降階。

簡而言之，對於軍人、軍退年金的處遇，執政的民進黨首應將威權時代歷史包袱切割，持平看待武裝部隊此具特殊性的專業團體。同時，引進民主國家相對成熟的軍事年金制度以及榮譽制度，便可在維持軍人尊嚴、年金改革正當性、國家安全之間，取得平衡點。

【註釋】

1. 筆者在兩次總統大選皆參與民進黨國防政策的草擬工作。 



財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊

發行人：高志鵬

總編輯：李明峻

副總編輯：張人傑、陳致中

執行編輯：林彥宏、蘇世岳



財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊

104 台北市中山區民權東路二段 42 號 3 樓

Tel: +886-2-2531-2203

Fax: +886-2-2564-2722

E-mail: info@braintrust.tw

<http://www.braintrust.tw>