

New Society For Taiwan

新社會政策雙月刊

# 新社會

25

台灣新社會智庫 出版

2012.12.15

社論 我們，究竟為了什麼而選？—觀美國總統大選有感

王品 韓國長照與外勞

陳玉蒼 超高齡社會下之日本長期照護體系

林文程 我國國家安全會議的組織和功能

林廷輝 我國國家安全會議運作機制與困境

林正義 美國國家安全會議及對台灣的啓示

段宜康 被害人的正義在哪裡？

陳文政 中共十八大對解放軍的意涵

## 台灣的長照體系在哪？

ISSN 20754582



9 772075 458000

特價100元

# 新社會

## CONTENT

### 社論

我們，究竟為了什麼而選？

觀美國總統大選有感 ..... 2

### 專題一：長期照顧

陳玉蒼 超高齡社會下之日本長期照護體系 ..... 4

王 品 韓國長照與外勞 ..... 8

### 專題二：國安會何去何從

林文程 我國國家安全會議的組織和功能 ..... 15

林廷輝 我國國家安全會議運作機制與困境 ..... 19

林正義 美國國家安全會議及對台灣的啓示 ..... 23

陳文政 ..... 23

### 政策聚焦

黃帝穎 論林益世交保的法律問題 ..... 28

陳錦稷 經濟不佳，財政惡化，軍公教退休給付縮水 ..... 31

李武忠 台灣農業何去何從 ..... 36

紀永添 台灣是否仍然需要重型主力戰車 ..... 39

段宜康 被害人的正義在哪裡？ ..... 43

### 國際瞭望

陳文政 中共十八大對解放軍的意涵 ..... 46

### 新聲

洪紹恩 軍公教福利政策下的窮忙青年世代 ..... 51

### 公益活動

黃國洲 山頭水尾 棒球結緣 ..... 53

發行人 ■ 鄭文燦

社務顧問 ■ 林濁水

編輯顧問 ■ 田秋堃 洪奇昌  
邱太三 陳文政  
賴清德 利錦祥  
段宜康 張立明

總編輯 ■ 鄭文燦

執行編輯 ■ 賴宇恩 蔡泓洋

封面設計 ■ 彩影廣告

發行所 ■ 台灣新社會智庫

網址 ■ [www.taiwansig.tw](http://www.taiwansig.tw)

電話 ■ (02)23564008

傳真 ■ (02)23564018

社址 ■ 北市濟南路一段7巷1號3F

## 我們，究竟爲了什麼而選？ 觀美國總統大選有感

美國總統大選甫於11月6日結束，雖然選前民主及共和兩個主要政黨候選人競爭激烈，且四年來美國財政惡化，人民失業率升高，選前還經歷東岸風災等『十月驚喜』(October Surprise)，讓這屆的美國總統大選，成爲歷年來競爭最激烈的一次。過去美國媒體在兩邊支持度相差百分之五以內才會對選戰有較多著墨，今年選前最後一週不但各家熱烈報導，有的媒體甚至出現49比49的民調數字；對各個搖擺州的風向推測，更是百家齊鳴。候選人對這些激戰區亦是卯足全力，活動加碼，承諾加碼。

過去四年來，歐巴馬總統的政績令許多支持者失望，共和黨似乎有機可乘，最後卻仍由民主黨連任，差距也大於選前各界預測。原先眾所矚目的搖擺州效應也不明顯。如果分析兩黨的得票結構，則發現共和黨支持群集中在中上階級白人，而民主黨則普獲女性、青年、各族裔新移民之喜愛。美國是移民社會，而移民的族群和原因，則隨著時代而改變。過去以宗教、政治、經濟等因素從歐洲來到新大陸的移民，面對今日更多來自亞、非、拉丁美洲等經濟移民時，這些人已是傳統美國人。以德州爲例，過去以白人爲主，是共和黨的鐵票區，目前也有眾多的墨西哥移民。美國社會越來越『彩虹化』，族群多元已是主流，政黨若無法在政策上反應這一類的變化，則支持度很難有突破。

選民結構的變化並不是秘密。美國十年一度的人口普查(Census)，詳細記錄了各州各族裔人口的變化，最近一次甫於2010年舉行，且普查的結果是公開資訊，各黨派都可使用。民主黨以此爲基礎，加上從Facebook、twitter等社群網站中所收集的1300多萬筆電子郵件信箱，延續2008年選舉的網路戰，並發揚光大，運用這些資料，

勾勒出潛在支持者的形象，如在這次大選中扮演要角的義工，許多也是從這個過去通訊記錄留下的大資料庫中篩選出來。而共和黨則在初選之後才開始經營社群網站，時程上落後四年。民主黨藉由精密的資料分析，定位選戰主軸，並且把訊息由義工直接以家訪方式傳達給選民。新的科學方法加上改良的傳統基層工作，是這次民主黨的致勝關鍵。對民主黨而言，網路不只是文宣空戰戰場，更是地面組織戰的新領域，而民眾在社群網絡留下的訊息，就是戰略擬定之依據。『在21世紀，掌握最充分的選民資料，同時能從中分析出最佳訊息，兩者並用，這樣的候選人，會是贏家。』(“In the 21st century, the candidate with [the] best data, merged with the best messages dictated by that data, wins.” — Andrew Rasiej, Founder, Personal Democracy Forum)

和台灣比起來，除了電視上的熱鬧繽紛，美國的選戰安靜不少。習慣造勢場喧囂的台灣人，對於西方民主國家的競選活動，可能因少了氣笛讚聲，聞不到民主香腸，更因身處局外而覺得無味。然而美式選戰已經從空戰進階到電子地面戰，同時結合最草根的家戶訪問拉票，場面上的熱鬧，只有確認提名的黨代表大會。這次的投票率低於2008年大選，顯現出美國選民對現任者的熱情減退；但是搭配縝密分析，鎖定票源催票的策略，讓民主黨在各個搖擺州險勝，進而贏得選舉人票，奠定勝選基礎。

許多關心台灣政治發展的學者及觀察家，對於民進黨的文宣和民調都有高度評價。靈活的文宣創意包裝理念，加上作爲策略擬定參考之民調資料，讓民進黨在台灣的選戰中享有制空權。然而，隨著時空的變化，媒體通路的改變，過去先進的作法目前

也有捉襟見肘之窘。如何能不負民主進步之名，堅持理念，也須與時俱進，美國民主黨的作法或可參考。

全球化以及社會變遷，為各國帶來新的挑戰，即使是有經驗的政治人物也會束手無策。氣候變遷、產業外移、少子化、外籍配偶及新住民等議題，二十年前不會出現在政治議程當中；然而二十年前也無法想像美國總統由非洲裔政治新人擔任，四年後還連任。當候選人習於密集的晚會場，群眾擁促下的大進場，以及感動於台下支持者的『凍蒜』聲時，當選戰幕僚的心情隨著各家民調數據起伏時，對人民，特別是那些更多在燈火闌珊之處，不會出現在競辦、造勢場的大多數人民，又能瞭解多少呢？

如果選舉是為了執政，以實踐理念，服務大眾，瞭解人民的想法和需要，是基本工。選舉無論是空戰、地面戰、網路戰，先進如美國，致勝的關鍵，在於競選團隊仍需回歸基本：人與人面對面的接觸—敲敲你家大門，請你投我一票。■

# 專題

## 超高齡社會下之 日本長期照護體系

陳玉蒼  
實踐大學高雄校區國際貿易學系助理教授



※當獨居老人越來越多 我們的長照體系亟待建立

### 前言

日本自1970年進入高齡化社會（65歲以上人口占總人口的比率超過7%）後，歷經24年在1994年進入高齡社會（65歲以上人口占總人口的比率超過14%）。與其他先進國家相比，法國歷經115年才達此狀況，瑞典為85年，美國72年，德國為40年；日本高齡人口比率之攀升速度，為世界各國之最。日本高齡化社會形成要因有二，一為平均壽命延長，另一為少子化。根據日本厚生勞動省資料所示，2010年日本男性平均壽命為79.64歲，女性為86.39歲，在世界衛生組織的排名上數一數二，無人能望其項背。日本65歲

以上高齡人口數占總人口數比率自2005年突破20%（2,576萬人）進入超高齡社會之後，比率年年上昇，2011年為23.3%（2,975萬人）。預估到2025年，日本65歲以上高齡人口比率將超過30%<sup>1</sup>。

醫療技術進步與經濟發展所帶來之平均壽命延長與高齡者人數增加非社會之惡，然而，以核心家庭為主流之家庭結構的改變與女性就業人數增加卻讓高齡者照護衍生出種種社會問題，如照護長期化、高齡者照護高齡者、高齡者自殺與高齡者受虐等。為建構一個讓高齡者可以安心生活的環境，日本師法德國，在1996年啟動長期照護社會保險

制度之建立。經朝野協商後於1996年11月在第139回臨時國會中提出照護相關的三法案（介護<sup>2</sup>保險法案、介護保險法施行法案、醫療法的部分修正）。1997年12月介護保險法正式成立，2000年4月起開始實施介護保險制度。為使制度能順利且永續施行，每5年會作制度的修正，每3年會對保費和給付作重新審議。介護保險制度已於2005年及2011年進行兩度修正<sup>3</sup>，修正案之施行也分別於2006年4月及2012年4月正式開始。

## 介護保險制度概要

日本介護保險制度的設立是基於共同體的理念，對於因高齡伴隨而來之老衰或特殊疾病而需要照顧的人，藉由全體國民的相互支援，提供適切之醫療保健或服務。介護保險制度主要成員有被保險人、保險人及服務提供者。被保險人分為兩類，65歲以上高齡者為第一號被保險人，40歲以上未滿65歲之國民為第二號被保險人。2012年7月底第一號被保險人人數有3,012萬人。保險人主要負責制度之管理和營運。雖然制度運作的財源有部分來自中央政府和都道府縣，介護保險的保險人為市町村等地方自治團體。服務提供者可分居家照護服務提供者及機構照護服務提供者。

被保險人所需繳納之保費因各市町村人口數、照護機構數、被保險人人數不同，繳交費用不會一致；高所得者之保費負擔亦高於低所得者。保費的徵收因年齡而異，第二號被保險人之保費隨國民健康保險或公司所投保之健康保險一起徵收；第一號被保險人若一年之年金所得高於日幣18萬，由年金扣除（特別徵收），若低於日幣18萬，需填寫繳納書繳費或從帳戶扣除（普通徵收）。

制度的財源主要來自中央、都道府縣、市町村等公費及被保險人的保費收入。制度導入後前半年，未徵收保費，主要由公費負擔（中央50%，都道府縣25%，市町村

25%）；2000年10月起徵收一半保費，2001年10月起全額徵收保費。第五期（2012年至2014年）介護保險制度財源結構為公費50%（中央25%，都道府縣12.5%，市町村12.5%），保費50%（第一號被保險人保費21%，第二號被保險人29%）<sup>4</sup>。

被保險人需經一定程序經認定為需要支援或需要照護者方能使用介護保險所提供之照護服務。首先，被保險人需向居住所在地的介護保險行政窗口提出申請，再由市町村派遣專人到府進行訪問調查，同時，需由被保險人的主治醫師出具意見書。照護認定審查會根據訪問調查結果及主治醫師的意見作第二次認定，認定結果通知書會郵寄給被保險人。從申請到認定結果出爐所需時間約一個月左右。照護認定的有效期原則上為半年，有部分市町村為3到5個月。照護認定有效期內若狀況沒有改善，可更新照護認定，更新後的照護認定有效期為一年到兩年。有效期後若沒有更新，照護認定即失效。需要支援或照護的狀態依被保險人所需照護的程度可分為「需要支援1-2」、「需要照護1-5」等7個等級<sup>5</sup>。日常生活運作如步行、吃飯、睡覺、沐浴可獨力完成，但仍需協助之被保險人判定為「需要支援1-2」，若上述生活運作無法獨力完成需他人協助，判定為「需要照護1-5」，數字愈大所需照護程度愈高。

需要支援者，可接受居家照護服務、社區緊密型服務及照護預防服務；需要照護者可接受居家照護服務、機構照護服務、社區緊密型服務、照護預防服務。各項服務內容說明如下：

1. 居家照護服務：為使需要照護或支援協助的被保險人可居家接受服務，服務人員如居家照護員(home helper)、護理師等會到府進行必要支援、看護及復健等服務。此外，被保險人亦可到照護機構接受步行、飲食訓練和復健。照護內容有居家照護支

2.日本的長期照護法源稱「介護保險法」，長期照護制度稱「介護保險制度」，日文「介護」即中文照護之義，本文在提及日本長期照護法律和制度時，仍使用「介護」一詞。

3.2005年的修正主要由「量的確保」轉為「質的重視」，增設預防照護服務與社區緊密型服務，並大幅抑制保險給付。2011年的修正主要導入「社區綜合照護系統」理念，讓高齡者可就近在其生活圈範圍內接受所需服務，增設24小時對應型巡服務及小規模多機能型之居家複合式服務。

4.前四期第一號保險人及第二號保險人之保費比率為：第一期(2000年至2002年)第一號17%，第二號33%；第二期(2003年至2004年)第一號18%，第二號32%；第三期(2005年至2006年)第一號19%，第二號31%；第四期(2007年至2009年)第一號20%，第二號30%。65歲以上高齡者之保費年年增加。

5.介護保險開辦後，照護程度分為「需要支援」及「需要照護1-5」等6個等級，2005年修正為7個等級的主因是為了抑制給付額度，以免財源不足，制度無法持續施行。

援、照護預防支援、訪視照護、訪視沐浴照護、訪視看護、訪視復健、居家療養管理指導（醫師或牙醫師到府診療服務）、日間照護、短期機構入住生活照護、照護用具租賃等。

2. 機構照護服務：對於無法在自家生活的被保險人可入住照護機構，接受生活上的看護或復健以回復原有生活機能。機構照護服務亦提供醫療協助。照護機構有高齡者照護福祉機構、高齡者照護保健機構、高齡者照護療養型保健機構、高齡者照護療養型醫療機構。

3. 社區緊密型服務：需要照護之高齡者不用入住到照護機構，在其原本熟悉的生活環境中即可接受服務如24小時居家巡迴服務、夜間訪視照護、失智症使用者日間照護、小規模多機能型居家照護、失智症使用者共同生活照護、社區特定機構入住者生活照護、社區緊密型照護機構服務等。

4. 照護預防服務：透過高營養的改善、身體及口腔機能之強化、體能訓練等讓高齡者可回復或維持其體力，使日常生活運作無慮。

根據厚生勞動省2012年7月份之統計，被判定為需要支援及需要照護的人數有541.9萬人，為介護保險實施初期之2倍多。其中，接受居家照護及照護預防服務者有332.5萬人，接受社區緊密型服務（含預防照護）者有32.1萬人。接受機構照護服務者有86.9萬人<sup>6</sup>。

照護認定決定後，被保險人可申請所需服務。照護服務的使用申請是由居家照護支援專員(Care Manager)根據被保險人的身心狀態選出適合的服務項目及服務提供者，擬出以一週或一個月為單位的服務使用時間表，此照護計畫(Care Plan)的擬定亦可由被保險人自行訂定，但因服務內容複雜且對服務提供者所知有限，一般會委請照護支援專

員協助。

被保險人使用服務所需負擔的自負額為10%，另90%由介護保險給付。給付有三種：（一）需要支援者給予「預防給付」，（二）需要照護者給予「照護給付」，（三）針對需要支援或需要照護者，市町村給予「特別給付」<sup>7</sup>。保險給付對象主要為第一號被保險人之高齡者，第二號被保險人若因長期臥病在床、失智症或重大特殊疾病而需要照護或生活支援者亦為給付對象。

## 日本照護產業之狀況

照護產業的範圍包括居家照護服務、日間照護服務、短期機構入住服務、照護用具租賃與販售、機構照護服務等。在日本標準產業分類中屬老人福祉、照護事業。照護產業的市場規模，從2010年的6兆9,497億日圓<sup>8</sup>上升到2011年的7兆9,000億日圓<sup>9</sup>。2025年的照護市場規模推估為24兆日圓<sup>10</sup>。平成22年度（2010年3月至2011年2月）的保險給付總額為7兆5,550億日圓<sup>11</sup>。同年度之「社會保險、社會福利、照護事業」的銷售總額為9兆6,942億2千萬日圓，從業人數有262萬5,819人，營業所數目估計有11萬3,005家<sup>12</sup>。隨著高齡者人數的增加，雖然介護保險的給付在10年間倍增可能造成制度實施財源不足之危機，業者覬覦照護市場這塊大餅依然前撲後繼進入照護市場。

## 照護產業所需之人力

介護保險開辦以來，投入照護市場的從業人員在2000年約有55萬人，到2006年增為約117萬人，5年間人數增加約2.1倍。預估到2014年，照護市場所需要的照護人數約140萬到160萬人<sup>13</sup>。財團法人「介護労働安定センター」（照護勞動安定中心）於2012年8月17日公開其針對全國照護服務提供業者（含營利事業、非營利組織、社會福祉協議會<sup>14</sup>、社會福利法人、醫療法人、

6.厚生勞動省「介護保險事業狀況報告之概要」（平成24年7月暫定版）。

7.各市町村的給付項目不相同。部分地區讓被保險人可使用多次或較長時間的服務，超出介護保險服務項目外的部分，由行政部門負擔；部分地區讓被保險人可使用介護保險給付項目外之服務如機構入住的食宿費，尿布費用或理容費等。

8.一橋總合研究所監修、『図解革命！業界地図「最新」ダイジェスト2011年版』（高橋書店 2010）。

9.資料引自『日經業界地図、2011年版』（日本經濟新聞出版社 2010）

10.日經產業雜誌（『日ビジネス』），2009.9.28，pp.48-54.

11.厚生勞動省「平成22年度介護保險事業狀況報告」

12.平成22年度服務業動向調查，<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001074551>

13.財團法人「照護勞動安定中心」2009年3月21日發表「介護労働者のキャソア形成に関する研究中間報告」（照護勞動者的職業形成相關研究會中間報告）附屬資料1，[http://www.kaigo-center.or.jp/report/h20\\_carria\\_rpt.html](http://www.kaigo-center.or.jp/report/h20_carria_rpt.html)。

社團及財團法人、協會、地方自治團體)共7,070家做照護產業人力之就業狀況及就業意識調查。結果顯示有50.3%的業者認為照護服務之從業人員不足，特別是訪視照護員及護理人員最為欠缺。從2010年10月1日到2011年9月30日雇用照護人員率為21%，離職率為16.1%。對於工作條件不滿的原因主要有：「薪資太低」(44.2%)、「人手不足」(40.2%)、「有薪假很難請」(36.1%)、「體力負擔太大」(30.8%)等<sup>15</sup>。女性從業員居多，大多為兼職而非專職人員。

與照護產業相關的職業有社工、精神保健社工、照護支援專員、看護、護理師、居家照護員(1到3級，第1級為最高層級)、介護保險認定調查員、物理治療師、職能治療師、語言治療師等。欲從事照護服務者必須參加長時間人才養成訓練課程(如居家照護員，為居家照護主要服務提供者之一)或通過國家資格考試(如看護、護理師等，為機構照護主要服務提供成員之一)後方可投入照護市場就業。然因薪資較其他產業之勞動者低，加上工作辛苦、壓力大，導致離職率高，很多有資格者亦不想投入此產業。

佐藤和美(2012)認為日本對國際照護人才之需求意識低，即使有照護人才不足狀況，政府部門、醫師及護理師等專業人士依然不認為外國看護有其必要<sup>16</sup>。基於獲取國外資源或爭取本國產品外銷的優惠待遇等利益交換，日本政府透過經濟合作協議的簽訂，自2009年從菲律賓和印尼引進外籍護理師，自2012年從前述兩國引進外籍看護。雖然日本政府允許在日本國內的外籍護理師有三年、外籍看護有四年時間準備考試，甚至看護只要在日本國內的人才培育機構修完所有課程即有看護之國家資格，但因日本語這個大難關，導致考試合格率低，兩國有意願到日本工作的護理師及看護人數急速下降。

## 結語

介護保險制度於2000年4月起實施，歷史並不長，施辦至今，毀譽參半。不容諱言，許多中收入家庭因制度的實施減輕照護負擔；不需入住到陌生機構的居家照護也使高齡者更為安心。然而，為使制度持續運作，5年一度的制度修正所建立之新服務體系、服務內容、保費負擔方式、給付內容等往往使被保險人或服務提供者無所適從。加上照護人力不足、低所得高齡者保費負擔過重、以營利為主之民間照護企業無預警停止不賺錢的照護服務事業導致被保險人成為照護難民等問題亦使制度實施面臨種種困難。日本介護保險制度到底是地方分權的實踐亦或是中央把高齡者照護責轉嫁給地方等待相關人員的協商、明確角色分配與今後的制度修正而定。■

14. 社會福祉協議會有法人資格，雖屬民間團體，但營運資金來自公部門，為官方色彩濃厚的民間組織，屬「半官半民」的營運方式。主要工作是普及、推廣和支援民間社會福利及高齡和弱勢族群的照顧。

15. 財團法人「照護勞動安定中心」2012年8月17日發表「平成23年度介護労働実態調査結果」(照護勞動狀況調查結果)，[http://www.kaigo-center.or.jp/report/pdf/h23\\_chousa\\_kekka.pdf](http://www.kaigo-center.or.jp/report/pdf/h23_chousa_kekka.pdf)。

16. 佐藤和美(2012)，「人「の移動」と日本の國際化—外國人看護師・介護福祉士の受け入れ」(由外籍護理師及看護的接受度來看「人才的移動」與日本的國際化)，2012年第三屆日本研究年會國際學術研討會論文集，高雄。

# 專題

## 韓國長照與外勞

王品  
台北大學社會工作學系助理教授

『韓國有外勞嗎？韓國的老人長期照顧仰賴外勞嗎？』這是筆者長久以來的好奇，但始終不得其解，因為過去討論韓國長期照顧政策的中英文文獻上，都沒有提到韓國有外勞（移工）。不要說移工，連『缺人力』這種字眼也沒出現。怎麼可能？世界上哪個國家不缺長期照顧人力？韓國為什麼會例外？這一切，原來沒有簡單答案，且直到今年(2012)出版的研究文獻才提供詳細答案。原來韓國並不例外，不僅有大量看護移工，且移工問題還與其長照制度息息相關，更牽動韓國本國長照勞工的就業機會與勞動處境問題。以下將從韓國長照保險的立法過程說明起，介紹韓國長照保險的特色與社會評價，分析韓國從德國與日本長照保險分別學習了什麼，再介紹韓日德三國的外勞問題，最後提出韓國經驗給台灣的政策建議。本文凡介紹到韓國長期照顧制度之各項用詞時，均使用台灣人所熟悉之中文對等用詞來說明，並將韓文的漢譯附在括號中，以方便中文讀者。

### 韓國長照保險立法的政治過程

1950年代韓戰之後，南韓面臨了經濟低迷期。但在美國的援助之下，南韓與台灣的發展路徑很像，1960年代的國家經濟政策是『出口導向』，為了維持出口優勢，政府以壓制勞工運動來抑制勞動成本的上升。1970年代朴正熙軍人政權將經濟政策轉型為以大企業為重的重化工業，自此，形成政府依賴大企業帶動經濟成長，而大企業仰賴政府所控制的銀行給予充裕資金的共生關係（陳芬苓，即將出版）。

這個階段的國家政策主軸是經濟優先於福利，所以人民生老病死的照顧都是仰賴個別家庭提供，國家只照顧最貧窮的階層，所

謂殘補式福利。1970年韓國有近100萬的老年人口，但全國的老人福利設施只有45所，總共不到3千人使用(沈珍榮，2010)。1981年韓國制定了《老人福利法》，但1987年老人福利設施也才增加到76所，不到6千人使用，相對於當時近200萬的老年人口，福利發展嚴重跟不上社會的需要，居家服務尤其不發達，且是限定弱勢者使用(沈珍榮，2010)。

1979年連任5屆16年的南韓總統朴正熙被刺，1980年發動軍事政變取得政權之總統全斗煥下令全國擴大戒嚴，並鎮壓光州之大規模示威行動，所謂『光州事件』。南韓國民對於長久以來的軍人統治日趨不耐，政治民主聲浪更加顯著，自此出現許多衝突事件。1987年第九次憲法修改奠定了往後二十年的國家體制基本架構，總統選舉改為直接民選，且任期從七年縮短為五年，不得連任（李憲榮，2010）。政治民主化終結了專制政權，勞工運動也更加活躍。1987年一年中的勞資衝突事件就有4749件，參與勞工達126萬人，損失工作天達694天，研究也發現勞資衝突事件數與員工調薪間是正向關係（蔡增家，2005，第140頁）。但勞工爭取到勞動條件改善的同時，企業卻開始要求政府對雇用條件鬆綁。

1990年代南韓財閥開始影響政治，但長久以來不良的企業體制與政商依附關係，終於在1997年的亞洲金融風暴中爆發。金融風暴中出現大量失業與貧窮問題，53.9%的失業者年齡在15～34歲之間。部份工時者的比例更從1995年的27.7%，上揚到1999年的33.4%，可見南韓就業市場結構受到影響的程度（陳芬苓，即將出版）。南韓向國際貨幣基金會(IMF)提出求救之後，IMF所提的五方面結構性改革也包含勞動力市場的改

革，要求南韓勞動力市場要具開放性與彈性。對此，韓國工業採退讓態度，同意長久以來的終身雇用制將有所改變，新增的許多工作皆是非典型、短期、部份工時的工作機會，導致更多的勞工被排除在社會保險之外（陳芬苓，即將出版）。金融風暴也使人民轉而支持較重視民意的金大中當選總統（1998-2003），開始推動國家、資方、勞方三方的協議，以社會福利的擴張緩解勞動規範鬆綁所引起的民怨（Peng, 2011）。

1995到1999的這五年間，韓國媒體出現了35件『老人自殺』新聞，大部分的報導指出，老人自殺的原因在於家庭扶養問題與經濟負擔（沈珍榮，2010）。高齡少子化的危機加劇，從1980年代平均每16名子女扶養一位老人，降到2000年每8名子女扶養一位老人。女性的勞動參與率持續升高，家庭的照顧能力持續降低，且有家人照顧的老人中，照顧者80%為女性，其中媳婦最多(35%)，次為伴侶(32%)、再次為女兒(14%)，兒子最低(7%)。2003年韓國公營養護機構只有241所，可收容人數為1萬6千餘人，僅佔需求者的2.7%，民間養護機構費用則太貴，每月收費介於當時韓國都會區受薪家庭每月平均收入的50%到85%（呂慧芬 & 趙美敬，2009）。因此，日本在1997年通過長照保險法，並在2000開始實施長照保險的經驗，給了韓國急起直追的目標。

2001年金大中總統在大統領（總統）慶祝詞宣佈要做老人長照保險，2002年同黨的總統候選人盧武鉉將該政策列為其競選政見。但各界認為長照設施準備不足，各項制度問題也都沒有共識，談立法為時過早。2005年政府舉辦的公聽會中，各項制度問題仍有爭議，例如關於服務使用者的自付額負擔比率、保險對象是否要涵蓋身心障礙者等。政府在公聽會後完全沒有將公聽會中各界所發表的意見納入考量，直接按照原法案預告立法，引起了民間團體的激烈抗議。

關於基礎設施不足的問題，韓國政府特頒佈《老人親和產業支援法》，期能吸引民間營利企業投入。但民間發現政府所訂定的各項服務給付額普遍偏低，故參與投資意願

不高（呂慧芬 & 趙美敬，2009）。除了基礎設施擴充，韓國政府同時也展開長照服務制度的模擬試辦。從2005年到2008年，韓國政府進行了三梯次逐步擴大地理範圍的長照服務試辦。2007年4月老人長照保險法通過，預定於2008年實施。但長照設施與人力仍然不足。2007年底李明博當選總統，輿論對長照開辦仍然持負面看法，韓國18個社福團體會員2000名在韓國國會前用自行剃髮等方式激烈抗議反對長照保險如期實施。但韓國政府仍繼續進行準備，並如期於2008年開始實施的老人長期照顧保險（韓文稱為《老人長期療養保險法》）。

## 韓國老人長照保險的內容

倉卒立法又未納入民間團體意見的韓國長照保險制度，其政策內容為何？本節以條列方式摘要介紹韓國長照保險法中，與本文主題密切相關的部分（因此並非全部法條之內容），並在第四節進行政策規劃爭議點的討論。

### 韓國《老人長期照顧保險法》2007年立法，2008年實施

**性質：社會保險**

保險人為韓國全民健保局

**繳費對象**

年滿20歲以上投保全民健康保險之被保險人。強制納保。

**長照財源**

(1) 保費、(2) 稅金補助、(3) 自付額

**給付對象：需同時合乎下列1.與2.兩條件**

1. 65歲以上出現需要長期照顧之狀況（見2.）的國民，或是65歲以下但是具有老年性疾病而行動不便的國民（即不包含身心障礙者）
2. 經長照保險等級判定委員會判定須長期照顧（6個月或以上），且照顧等級為1到3者。（1到3級之外者為所謂『等級外者』，不在長照給付對象之列）

### 照顧等級認定

主要按身體機能（日常生活功能13項）、認知機能、行動變化（例如妄想、語言暴力等）、護理程度（管路）、與復建程度，分別給分，分成三級。

第一級：癱瘓在床無法行動

第二級：需使用輪椅始能坐立

第三級：日常生活之飲食、排泄等行為須委由他人照顧、無法單獨外出活動之中度患者

給付內容：分為三大類，按失能失智程度不同，給付程度亦不同

1. 居家照顧服務：居家照顧、居家沐浴服務、居家護理、日托與夜托照顧、短期住宿照顧、輔具租借與購買服務等。
2. 機構照顧服務：長期照顧機構、團體家屋等。
3. 現金給付（韓文稱為『家庭療養費』）：對於無法提供居家照顧給付或機構照顧給付等離島或偏遠之地區，得以現金給付取代照顧服務給付。

### 自付額

居家照顧費用的15%，機構照顧費用的20%。低所得者（例如因遭逢天災等意外事故致生活困難）得減免1/2，符合社會救助之最低生活保障者得全額減免。

人力規範：照顧服務員（韓文稱『療養保護師』）

1. 資格：本國人（含歸化取得韓國籍者），不限年齡與學歷
2. 教育訓練課程：總共240小時之照顧服務員課程。其內容包含80小時理論課、80小時實作課，80小時實習。
3. 需通過資格考試（包含韓語考試）

## 對韓國長照的評價

韓國各界對於長照保險法快速通過的評價是什麼？呂慧芬與趙美敬(2009)的研究指出，韓國經驗可謂係由行政部門結合專家學者強勢主導制訂，地方政府、國會或國民參

與討論置喙之處並不多（第168頁）。且因為老人人口畢竟才達到人口的百分之十，一般國民並無法具體感受老人照顧需求的迫切性，因而對老人長期療養保險制度興趣缺缺，形成官方熱、民間冷的迥異現象（第174頁）。

奇妙的是，韓國實施老人長照保險一年後（即2009年），基礎設施與人力供給不僅沒有如預期的不足，還呈現過度供給現象，除了首都首爾地區之外。養護機構從2008年的1千多所增加到2009年的2千多所；居家照顧從2008年的近3千所，增加到2009年的超過6千所；若合計提供各類服務之居家單位，則從6千多所成長到近1萬4千所（沈珍榮，2010，第170-171頁）。並培養出45萬名照顧服務員。服務涵蓋的老年人口比率也超過預估的3%而達到了5%（沈珍榮，2010，第137頁）。不管是何種服務的使用者其滿意度都超過80%。政府發表的成果內容都非常正面（沈珍榮，2010，第139、156頁）。但是韓國長照保險制度的實際狀況真是如此嗎？到底長照機構與服務人力的供給是如何迅速成長的？下面將從跨國長照保險制度比較的角度，來分析韓國經驗的啟示。

## 韓、日、德三國長照保險比較

在服務供給不足的情況下所推出的韓國長照保險，特徵為何？韓國從德國與日本的長照制度各師法了什麼？抉擇的考量又是什麼？

1. 資格從嚴、保險給付門檻較高：原來韓國所謂的供給過量是指相對於需求而言，而需求是指法定符合長照給付等級者的數量，並非全國實際上需要照顧服務的家庭的數量。而需求能夠控制得很低，靠的是韓國長照保險設定的給付資格標準相當嚴，亦即申請者之身體失能失智程度必須相當嚴重才能取得給付資格，因此實際上能符合標準獲得保險給付之老人並不多。模擬試辦階段就發現，依此標準審核，三個申請者中有兩個會被退件，可謂『看得到、吃不到』的福利(呂慧芬 & 趙美敬，2009，第178頁)。韓國這項決定與1995年

開辦的德國長照保險相近，但與2000年開辦之日本長照保險相反。長照保險開辦一年後(2009)，韓國老人長照保險含蓋之老年人口，只佔全體老年人口的5%，且集中在重度失能失智者，日本長照保險則服務到老年人口的12.8%(2006)。

2. **開放讓營利業者經營長照服務**：因為開辦之初服務供給不足，韓國政府希望刺激照顧服務快速成長，遂將這個領域開放為『市場』，讓營利業者進場，並認為競爭能帶來效率，且可增進消費者選擇。但開辦保險之後出現的過度供給問題，造成過度競爭，反而降低服務品質，各種非法行為叢生。沈珍榮(2010)的研究發現，韓國政府幾乎沒有發揮控制這些機構的功能，劣幣驅逐良幣的結果，使得提供高品質服務的非營利機關也經營困難，照顧服務員的福利與工資更常被扣科以彌補企業利潤之不足(第176-177頁)。韓國開放讓營利機構辦理人才教育，也出現以販賣非法資格證或提供便宜但品質不佳的教育來招募學生的問題(沈珍榮，2010，第178頁)。這個問題就類似日本長照保險開辦7年後，爆發的全國最大營利性居家服務連鎖公司COMSN醜聞。該公司被查到有一千多家分公司的人事資料作假，且有偽造服務記錄騙取政府的長照保險給付等情事，故被政府解約。沒想到該公司乾脆立即結束營業，讓六萬多名老人頓失照顧，二萬多名照顧服務員頓失工作。陳玉蒼(2009)的研究指出，迄2007年日本全國被取消長照保險委託服務提供合約的對象中，有近7成是營利法人。可見，『唯利是圖的市場邏輯』與『由國家提供福利的社會權邏輯』是根本上背反的。

3. **服務供給充足但分布不均**：開辦長照保險的當年底，床位不足而有超過100人在排隊等待的全國14所老人養護機構中，11所位在人口密度最高的首爾地區。偏遠地區也發生設施不足的問題，但土地便宜的都市郊外地區則發生養護機構過度供給、空床率高的問題。因此雖然韓國全國的長照機構數量與平均床位數足夠，但機構設立位置不平均造成的可近性(accessibility)

不足，與供需不平衡才是問題(沈珍榮，2010，第171-172頁)。

4. **現金給付**：日本的長照保險只提供服務，但韓國師法德國，德國長照保險給付內容總共有三項，可以選擇純粹領取服務，也可以純粹領取現金(所謂『現金給付』)，或是選擇兩者都各領一部分。韓國的長照保險僅提供純粹領服務，與純粹領現金(家庭療養費)兩種選項，且領取現金給付的標準極嚴。Campbell, Ikegami, & Gibson(2010)的研究發現，德國長照保險開辦超過10年後仍有7成的人選擇領取現金，領取服務者只佔13%。德國這些領取現金給付的家庭，其照顧服務實際上是出自誰之手？Lutz & Palenga-Möllenberg(2010)的研究指出，德國的家戶領取長照保險的現金給付是用來僱請非法移工。由此可歸納出一結論，有大量移工的國家，如果其長照保險在『提供服務』之外又有『現金給付』的選項，則這樣的長照保險會將照顧這項社會權再度私化，且照顧服務使用者與照顧工作勞動者的僱用關係也被私化，加深外勞勞動處境的不堪。

5. **照顧服務員的工作環境與待遇不佳**：韓國長照保險規定只有本國人可以在長照系統裡工作，擔任照顧服務員。那麼韓國人對於照顧服務工作的就業意願高嗎？這個問題其實必須拆成兩個問題來問：(1)有意願參與照顧服務員培訓，並完成職業訓練者有多少？(2)取得照顧服務員資格後，實際進入職場的工作者有多少？沈珍榮(2010)的研究發現，韓國政府當初預計需要約5萬名照顧服務員，結果實際培養了45萬名，但真正在長照職場上工作者僅12萬餘名。大部分取得資格者不願到長照單位就業，因為雇用不穩定、工作環境不夠好、以及低工資等原因。另一方面，在偏鄉農漁村，一般就業機會本就不多，民眾聽說只要在長照設施與居家服務不足的偏鄉農漁村，長照保險就會給付『現金』(家庭療養費)讓失能者僱用自己家人，就出現從13歲到89歲的人都去受訓取得照顧服務員資格，以便能從長保領取現金的情形(第182頁)。

另一方面，因為上述長照資格從嚴的設計，長照保險所創造的總體工作機會並不多，多數居家照顧服務員一天只能做到四、五個小時，想做到八小時以上也沒機會。因此照顧服務員變成一份『除了非常窮困，所以馬上需要生活費的人外，不會想去做的工作』（第186頁）。再者，為了減輕人事費用，不少韓國老人養護設施選擇不遵守1比2.5的照顧服務員與老人人力比，而要求照顧服務員一人照顧10位、最多20位老人。（沈珍榮，2010，第187頁）。因為工作條件惡劣、薪資又低，所以即便韓國的照顧服務員人力供給充足（有資格者很多），很多長照機構仍然聘不到人。

## 長照與外勞（移工）的關係

不管是德國、日本、或韓國，為什麼我們在其長照相關文獻上都看不到外勞的身影？原來外勞與長照的關係，多半出現在研究移工(migrant worker)的社會科學文獻中，以長照為主題的福利政策研究鮮少提及這個面向。移工與長照的關係在日韓兩國又有不同的歷史發展脈絡。

Michel & Peng(2012)的研究指出，日韓兩國的單一民族背景，以及其民族建國的歷史讓其對『外國人』高度存疑，也因此限縮移民歸化的外國人在他們人口群中的數量，始終只佔約2%。但自1990年代開始，勞動力不足的問題促使這兩國重新思考其移民政策。

### 日本的移民與移工

日本因為高齡少子化問題極為嚴重，女性就業率提高也造成傳統家庭內的照顧人手來源不再可依賴，故政府始終苦思照顧人力的解套出路。2000年日本開辦全民長期照顧保險，該年日本的老年人口超過2千1百萬人，每3.61個青壯人口須扶養1位老人。全世界都對日本堅持長照使用本國人力感到驚艷，也靜觀這樣的堅持能夠持續多久，而日本也在招募本國人力面臨困難時，開始思考引進外國照顧工作者。

日本所謂『外國』照顧工作者分為三群人。第一群人是國對國引進的外籍看護移工；第二群是擁有居留權的外國人（1970、1980年代以娛樂簽證進入日本工作的菲律賓女性，後多透過婚姻取得日本國籍）；第三群是Nikkeijin，也就是前日本殖民地（例如菲律賓）日本國民所生的小孩(Michel & Peng, 2012)。國對國引進外勞的模式出現在2006年與2008年，日本與菲律賓及印尼簽訂雙邊經濟夥伴協定，首次正式制定了其照顧工作者移民政策《照顧工作者實習生計畫》。兩年後，日本透過該計畫從菲律賓與印尼總共引進1000位護士與照顧服務員。這些在母國受完訓練的護士或照顧服務員，進入日本後就被分發到各個長照機構去工作，移工所領的薪水與日本本國籍照顧工作者相同。移工的工作簽證為期四年，但條件是她必須在這四年內通過日本照顧服務員的證照考試。通過考試可取得日本的永久居留證與永久工作簽證，不通過則遣返母國。2009年總共880位菲律賓與印尼實習生透過此計畫進入日本，經過嚴格訓練後到2011年只有3位通過考試。2011年新進的菲律賓與印尼實習生降到只有118人(Michel & Peng, 2012)。而2012年的調查還是發現70%的實習生無法通過照顧服務員考試，失去在日本工作的機會（日經business, 2012/07/16）。

### 韓國的移民與移工

韓國的移民政策與日本一樣，有以身分與以職業為基礎的兩種性質簽證。以身分為基礎的簽證通常發給有永久居留權的人，例如韓國國民的外國配偶及子女。以職業為基礎的簽證則再分成20餘種不同的次類型。因為預期老年照顧的需求不斷擴大，政府在2002年對韓裔中國人及韓裔俄羅斯人開放了一種新的非永久性職業簽證：『個人照顧服務』簽證。2004年，韓國的《就業許可制度》開放讓中小企業可以雇用來自15個特許國家的低技術勞工進入韓國工作。2007年，韓國長照保險法在國會通過的這一年，政府對韓裔外國人在韓國的居住與就業限制都大幅放寬，促成大批韓裔外國女性移工進

入服務業與照顧產業。進入韓國工作的韓裔移工數量，從2007年的9萬多人膨脹到2010年超過33萬人，成長超過3倍 (Michel & Peng, 2012)。

事實上，韓國學者Um(2012)的研究指出，自2002年以來，韓裔中國移工女性已經成為韓國各種照顧工作的主力，包括幼兒照顧、老年照顧、以及身心障礙者照顧。這些移工照顧者多半是韓裔中國籍，他們的父母在日本殖民韓國期間(1910-1945)逃難到中國去，但在二次大戰日本戰敗後仍有約一百萬人滯留在中國沒有回到韓國，這群移民以及他們的第二代隨後取得了中國國籍。迄2011年，這群韓裔中國人約有230萬，佔韓國所有海外僑民的三成以上。從中國前往韓國從事照顧工作的移工，多是年齡在50到60歲階段的女性，中等學歷、已婚有子女。他們隻身前來韓國工作的目的，多是為了賺取子女的教育費或在家鄉買房子，因為韓國的薪資水準比中國高許多，且以他們這樣的年紀與學歷在中國無法找到工作。

韓國國內的移工來源國其實非常多，為什麼只有韓裔中國人可以在照顧領域工作？答案是語言，因為韓國的所有移工中只有韓裔中國人能夠講韓語，所以被等同於韓國人而容許做貼近個人與家庭的照顧工作。韓裔中國人能夠保有韓語能力是因為中國允許少數民族設立自治區。今日吉林省延邊朝鮮民族自治區內約有80萬韓裔中國人，韓語與普通話是共同官方語言 (Um, 2012)。中韓邊界在冷戰時期並無正式互動，直到1980年代關係才開始轉變，但自此移工非法入境打工問題嚴重，2003年韓國國內的近37萬外國勞工中，80%沒有合法簽證。到2011年已有近45萬韓裔中國人住在韓國 (Um, 2012)。

因為移工的工作簽證不被允許從事長照保險體制內的工作，只可以從事非正式領域的『個人照顧服務』(personal care service)工作，許多韓裔中國移工選擇進入家庭、醫院、或不在長照保險給付項目的長照機構，做個人照顧服務員工作，即一對一24小時陪病工作 (韓文稱『看病人』)。韓國迄今沒

有官方的統計數字說明照顧領域的移工人數有多少，但韓國學者的研究皆指出這個規模相當可觀 (Um, 2012)。

韓裔中國照顧工作移工雖然實質上做的工作，與韓國本國人在長照保險裡所做的照顧服務員工作一樣，但因為被照顧者都是被(或會被)長照保險判定為『等級外』(不符資格)者，因此這樣的雇用與服務關係也完全不受長照法規規範與管理，造成移工的勞動條件，比在長照體系內的韓國本國照顧勞工更差的情形，薪資也更低。例如，韓國籍的長照保險照顧服務員約有五成每周工作6天，每天平均5小時，工作方式多為一對多(一位照顧服務員總共服務多位老人)；韓裔中國籍移工則97%的人每週工作七天，每天24小時，且工作方式多為一對一 (Um, 2012)。此外，政府雖然對於長照保險的照顧服務員規範了240小時的訓練要求，但對長照保險以外的照顧服務工作，例如醫院看護，毫無規範其需具備怎樣的資格與訓練。

## 給台灣的政策建議

本文比較分析韓國與其師法之德、日長照保險制度後發現，不論德、日、韓的長照保險都與外勞有關。日本從完全仰賴本國勞工提供長照服務，到嘗試引進外勞提供長照保險服務，卻遇到重大挫敗，因此2008年的保險改革重點又回到獎勵本國人力招募與留任的措施。德國與韓國的長照保險給付資格從嚴，導致極少人能夠使用該保險之給付。使用需求低，意味就業機會也少，因此長照所培訓出來的本國照顧服務員人力大量閒置，就業中的照顧服務員薪資與勞動條件也不佳。又因為長照保險給付資格嚴，所以雖然長保形式上與外勞無關，實質上大量被長保排除在外的家戶卻深深仰賴外勞，還需自費負擔這筆照顧開銷，等於是長照保險畫定了界限，將照顧這個憲法人權內涵之一的社會權再度私化，並且照顧服務使用者與照顧工作勞動者的雇用關係也被私化，加深外勞勞動處境的不堪。台灣在學習德國、日本、與韓國長照時，對於長照給付資格、給

付項目、長照服務普及度、營利業者進入長照、甚至長照立法時機等方面，實在不可不審慎思考其環環相扣的意義，尤需留意性別不平等的效應。以免設計出一個收了保險費也無法解決大部分家庭的照顧困擾，又惡化整體勞動處境的長照制度，一再為難女性。



#### 參考文獻

- ◎日經business (2012)。〈老人???革命〉。2012/07/16，1650：26-47。
- ◎呂慧芬、趙美敬 (2009)。〈韓國啟動長期照顧保險機制：老人長期療養保險〉，《臺灣社會福利學刊》，7(2)：143-189。
- ◎李憲榮 (2010)。〈南韓總統的選舉制度〉，《台灣國際研究季刊》，6(4)：29-51。
- ◎沈珍榮 (2010)。《韓國啟動長期照顧保險機制：老人長期療養保險》。臺灣大學社會工作研究所碩士論文。
- ◎陳玉蒼 (2009)。〈由COMSN SHOCK看企業的參與退出對日本介護保險制度實施之影響〉，《『台灣社會福利學會年會暨學術研討會論文』》，2009/05/23-24，台北。
- ◎陳芬苓 (即將出版)。〈韓國福利的發展與全球化的沖擊〉，收錄於王卓祺主編《東亞國家福利制度面對的挑戰—全球、文化及政府角色》。北京：中國社會出版社。
- ◎蔡增家 (2005)。《南韓轉型：政黨輪替與政經體制的轉變 (1993-2003)》。台北：巨流出版社。
- ◎Campbell, J. C., Ikegami, N., & Gibson, M. J. (2010). Lessons from Public Long-Term Care Insurance in Germanu and Japan. *Health Affairs*, 29(1), 87-95.
- ◎Lutz & Palenga-M?llenbeck (2010). Care Work Migration in Germany: Semi-Compliance and Complicity. *Social Policy and Society*, 9(3): 419-430
- ◎Michel & Peng (2012). All in the Family? Migrants, Nationhood, and Care Regimes in Asia and North America. *Journal of European Social Policy*, 22(4), 406-418.
- ◎Peng (2011). The Good, the Bad and the Confusing: The Political Economy of Social Care Expansion in South Korea. *Development and Change*, 42 (4): 905-923.
- ◎Um, Seong Gee (2012). At the Bottom: Migrant Workers in the South Korean Long-term Care Market. Unpublished PhD Dissertation. Toronto: University of Toronto.

### 前言

我國的國家安全會議(以下簡稱國安會)設於1967年2月，1991年4月修憲並廢除動員戡亂時期臨時條款。憲法增修條文第9條規定：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及其所屬國家安全局……。」國安會根據憲法增修條文之規定，草擬「國家安全會議組織法」，經立法院於1993年12月30日三讀通過，並由總統於同日公布，完成我國恢復憲政運作後國安會之法治化工程。

國安會被外界視為相當神秘的機構，首先因為它直屬總統，辦公室設於總統府之二和五樓，與外界隔絕，而且總統府網站之組織系統圖並沒有納入國安會，外界更加無從得知國安會之信息。其次，雖然國安會之組織法第八條規定「國家安全會議及其所屬國家安全局應受立法院之監督」，但因為國安會隸屬總統府，因此除了每年審查預算之外，實際上不接受立法院之監督，過去立法院曾通過決議案要求國安會秘書長到院說明，國安會均以不合憲政體制而加以拒絕。第三，在資訊化時代，幾乎所有政府各部會及重要機構均設有網站，公開必要資訊，以滿足國人知的權利，可是在網路上卻找不到國安會的網頁。第四，隸屬於國安會的國家安全局(以下簡稱國安局)本身就是敏感單位，是督導、協調我國情報體系的敏感單位，增添國安會的神秘色彩。

外界對國家安會之瞭解不多，對它的實際運作能窺其全貌者更少，但是對它評論卻還不少，例如有些人稱國安會為「太上行政院」，也有人認為它成效不彰，還有人認為國安會不需面對立法院的監督和社會各種利益團體之直接壓力，因此是相當保守的單位。要知道這些說法是否正確，必須先深入

了解國安會才能獲得答案。本文之目的在於介紹國安會的組織、功能和實際運作情形。

### 國安會的組織

國安會的組織基本上可分成兩部分來加以說明，其一是將國安會當成一個機制，其二是將國安會當成一個組織。

#### (一) 國安會作為一機制

根據「國家安全會議組織法」第三條之規定：「國家安全會議以總統為主席」，第四條規定國安會出席人員包括副總統、行政院院長、行政院副院長、內政部長、外交部部長、國防部部長、財政部部長、經濟部部長、陸委會主委、參謀總長、國安會秘書長、國安局局長，除上述法定成員之外，「總統得指定有關人員列席國家安全會議」。

雖然國家安全會議組織法第二條規定，國安會是總統決定國家安全有關大政方針之「諮詢機關」，但是由總統召開的國家安全會議，在會中必然做出政策決定，例如陳水扁總統於2006年5月18日召開國家安全會議，審定台灣第一部國家安全報告；馬英九總統於2011年3月中召開國家安全會議，檢討台灣的核能安全問題，提出十一項相關措施。因此當總統召開國家安全會議時，國家安全會議可視為是一決策機制。然而，總統並不常召開國家安全會議，陳總統從2000年5月20日上任，一直到2006年5月才召開第一次國家安全會議，但是陳總統表示在他召開第一次國家安全會議前的一年內，他已經召開六次「國安高層會議」。所謂「國安高層會議」參加的人員一向比國家安全會議少，而且依據議題之屬性，不見得所有法定人員均參加，但是「國安高層會議」因為由總統親自主持，也可視為具有決策功能的機制。

1. 作者現任國立中山大學中國與亞太區域研究所教授兼社會科學院院長、日本研究中心主任、國家政策研究院執行長，曾任國家安全會議諮詢委員(2003-2004年)、台灣民主基金會執行長(2006-2010年)。

## （二）國安會作為長年運作的機構

國安會作為長年運作的機構，乃是總統的幕僚機關。如果不把國安局併入考量，國安會的組織相當小，人員只有一百人左右，經費通常只有兩億多元台幣，但是其人員編制的職等卻非常高，它設有秘書長一人，相當五院院長層級（在民進黨執政期間，秘書長之薪水和主管加級一度被刪成部長級，國民黨2008年再度執政後又恢復成院長級），下設一到三位副秘書長（設足三位是常態，其中一位通常來自軍方），位階是簡任十四職等，秘書長與副秘書長位階相差如此大，是相當奇特的現象。國安會另設有五至七位諮詢委員，其中五位有給職、兩位無給職，也因此通常只任命五位，但是他們卻是比照部長級的特任官。

國安會設有秘書處，設處長一人（簡任十三至十四職等或中將）、副處長一人（簡任十二至十三職等或中將），下設三個組，每組設有組長一人（簡任十一至十三職等或中將、少將），另編制有秘書四人、研究員五到七人（簡任十至十二職等或少將）。為了增加國安會的研究功能，以減少對外面學者專家或智庫之依賴，及增強快速應變的時效性及靈活度，國安會曾修訂其組織法，並於2003年6月5日獲立法院三讀通過，設立研究單位，聘用三十名左右之研究員、副研究員、助理研究員及研究助理，名稱和位階基本上比照學術機構。

## 國安會的功能

如上所述，國安會是總統決定國家安全有關大政方針之諮詢機構，因此首先要界定國家安全的範圍。根據國家安全會議組織法第二條第二項之規定：「…國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」，其中國防、外交、及兩岸關係可說是傳統安全之範疇，但是國際社會各國之趨勢是將國家安全範圍擴大解釋，我國也不例外，而廣義的國家安全幾乎是無所不包，因此有關國家重大變故之相關事項可納入相當多非傳統安全議題(non-traditional security issues)，例如地震和颱風等重大天災、重大

傳染病、核能安全問題、恐怖主義攻擊之威脅、環境生態之變遷、金融危機、能源安全、跨國有組織犯罪等，均可視為國家安全的重要議題。

國安會之功能可以分成以下幾項來加以說明：

### （一）作為總統之幕僚單位

國安會作為總統之幕僚單位，乃是就國家安全議題向總統提出建議，供總統決策之參考，議題之選擇與研究，有些來自國安會之主動思考，有一些則是來自總統的指示。

### （二）跨部會協調功能

如上所述，國家安全所涉及的議題相當多，而且隨著科技發展及全球化之現象，對國家安全議題有擴大解釋的趨勢。依照國家安全會議組織法之規定，狹義的國安團隊，至少包括國安會、國防部、外交部、陸委會。然而，因議題而異，通常涉及的部會相當多，這些部會雖然重要性有所不同，但是位階則沒有上下屬關係，因此需要有一個單位來進行跨部會之協調，而最適合擔任此一工作的是國安會。然而，國安會主要在於協調，基本上它不是執行單位，行政院各相關部會才是落實政策的執行單位。

### （三）督導國安局向總統提供情資

國安會下設國安局，不管是人員和經費均比國安會遠為龐大。根據國家安全局組織法第二條之規定，國安局除了「綜理國家安全情報工作與特種勤務之策劃與執行」之外，還擔負統合指導、協調、支援我國情報體系相關單位之責。國安會可責成國安局就相關國家安全議題蒐集情報資訊，這些情資可以以素材方式呈現，或經過國安會彙整、分析後寫成報告，呈交總統參考。

## 影響國安會功能之因素

影響國安會功能的因素相當多，例如人力、經費、其它單位的配合程度等多少都會影響國安會之運作，但是最主要的因素大致可歸納為以下三項：

### (一) 總統的態度

國安會既然是總統的幕僚單位，則它的功能能否彰顯，總統的態度自然是很大的關鍵，此一情形與美國相當類似，例如美國艾森豪總統(Dwight D. Eisenhower)相當重視國安會，而甘乃迪總統(John F. Kennedy)則不重視國安會。如上所述，國安會可當成一個機制，但是何時或針對何議題召開國家安全會議，是總統的決定。事實上，自我國國安會成立至今已超過五十五年，但是歷任總統所召開的國家安全會議應該沒有超過七十次，有時總統所召開的國家安全會議，卻不像是國家安全會議，例如馬英九總統針對莫拉克颱風重創南台灣所召開的所謂國家安全會議，頂多只是黨政高層協調會議，因為國安會法定成員之陸委會主委、外交部長似乎沒有參加，而針對北韓領導人金日成去世，總統召開國家安全會議，則有點小題大作。基本上，如果總統相當仰賴國家安全會議來集思廣益及凝聚政府各部會之共識，則可能經常召開國家安全會議，或是總統非常重視國安會作為幕僚機構，來提供諮詢意見供決策參考，則國安會之功能自然水漲船高。

### (二) 總統與國安會秘書長之關係

這項因素與美國其實相當類似，美國尼克森總統(Richard M. Nixon)與其國家安全顧問(當時稱為國家安全事務助理)季辛吉(Henry A. Kissinger)維持相當良好的工作關係，小布希總統(George W. Bush)也高度信賴他的國家安全顧問萊斯(Condoleezza Rice)。如果國安會秘書長深得總統之尊敬與信賴，秘書長與總統見面之頻率大為增加，國安會在國家安全決策機制中的重要性自然提升。

### (三) 國安會秘書長的能力與威望

國家安全情勢瞬息萬變，有些可以事先預期，有些則是無預警的突發變故，例如美國總統每四年選舉一次，中共十年進行一次世代交替，均可事先預期，但是日本因大地震所引發之三合一重大災難、我國「九二一地震」、美國遭到2001年9月11日遭到國際恐怖主義組織之攻擊，則很難預期。面對複雜多變的國內外情勢，需要一位深入瞭解國

家安全事務、能夠精準掌握國家安全情勢脈動、善於跨部會協調、具積極主動態度、被各部會首長敬重的菁英來領導國安會，因此總統必須慎選人選，國安會秘書長之能力和威望越高，則越能帶領國安會發揮功能。

## 國安會之實際運作與問題

就扮演跨部會協調功能而言，國安會秘書長可召集相關部會首長，就國家安全議題進行協調，達成共識或彙整意見供總統做為決策之參考，也可依總統之指示，將總統之決策進行跨部會之協調、分工來落實。三位副秘書長及7位諮詢委員則可邀請相關部會之次長級官員召開會議。

### (一) 國安會與各部會存在競合關係

雖然國安會之位階高於各部會，然而在實際運作上，則可用美國著名學者艾里森(Graham Allison)所提出之政府政治模型(governmental politics model)或官僚政治模型(bureaucratic politics model)來說明，國安會與其它部會某種程度上存在競爭的關係，競相爭取總統的關愛眼神，因此各部會在各自本位利益之考量下，不見得會與國安會充分分享資訊或密切合作，他們很多時候寧願向總統直接報告。

### (二) 國安會與國安局之關係

不僅國安會與相關部會存在競爭或合作關係，國安會與其下屬之國安局也不見得可完全密切合作，尤其是國安會秘書長和國安局局長某種程度上是競爭關係，因為由國安局局長升任國安會秘書長已有前例，例如殷宗文及丁渝洲均是由國安局局長升任國安會秘書長。而且國安局局長也是由總統特任，可直接向總統負責，因此有時國安會對國安局之要求可能還需要總統出面來協調。

### (三) 國安會內部之磨合

國安會秘書長與諮詢委員之間，過去也發生競爭甚至矛盾關係，因為諮詢委員是由總統特聘，而且在李登輝總統執政期間，諮詢委員經常直接向總統提出建議報告，不經由秘書長呈遞，逐漸形成諮詢委員直接對總

統負責之運作模式。曾有國安會秘書長採取強勢之領導作風，將諮詢委員當成下屬，要求諮詢委員依國安會公文流程，將要呈交總統的報告，先交給秘書長辦公室，經秘書長核閱後再呈交總統，引起諮詢委員之反彈。此外，常任文官與政務官（秘書長、三位副秘書長、及7位諮詢委員）間之磨合也是一個問題，這在民進黨執政期間尤其嚴重，在2004和2008年大選期間，均曾發生國安會常任文官所謂「夜奔敵營現象」，因為政務官與常任文官缺乏互信而影響業務之推動。

#### （四）研究人員沒有工作保障

如上所述，國安會於2003年修正組織法，成立研究單位，以聘用三十名左右之研究人員。這些研究人員有一部分來自政府相關單位，因有公務人員資格，除非有具體不適任之理由，不得解聘，至於沒有公務人員資格的學術人才，則沒有工作保障。為了吸引優秀研究人才加入國安會，當初的設計是比照大專院校，而且在薪資上略高於大專院校同級人員，希望這些研究人才能夠長期在國安會工作，經長時間之積累和努力可培養他們成為國安問題的專家，也可使國安會之研究單位建立像美國國會之國會研究服務處(Congressional Research Service)那樣的權威性，不受政黨輪替之影響，很可惜在2008年我國第二次政黨輪替之後，新任的國安會秘書長將所有沒有任官資格的研究人員全部解聘，嚴重打及當初設計此制度的理想與精神，凸顯研究人員沒工作保障的困境，面對各大學及中研院學術機構之競爭，國安會不容易吸引到人才，更難留住人才，也因此不易積累研究能量。

## 結語

在一個全球化、國內外情勢瞬息萬變的時代，國家安全所面臨之挑戰更加複雜，因此需要國安會進行跨部會之協調，而且隨時提供總統重要的諮詢意見。國安會能否發揮它的功能，總統的信賴與支持是相當關鍵的因素，其中包括慎選國安會秘書長、副秘書長及諮詢委員，過去尤其是威權體制時代將國安會政務官的職位作為酬庸一些政治人物

的做法，當然無法提升國安會的權威性與重要性。此外，朝野必須能夠摒除政治考量來幫助國安會的制度化真正生根，例如不要因為對國安會秘書長之好惡而隨意調整其位階及薪水，以及要提供國安會研究人員一個穩定的工作環境，否則是短視近利、缺乏胸襟和格局的做法。當然國安會自身之努力更是發揮國安會功能的重要關鍵，國安會的常任文官必須保持政治中立，政務官不能將國安會當成為政治和政黨服務的工具，必須將追求國家安全利益當成工作的首要考量，國安會的存在才有真正的價值，也才有可能符合國人的期望。■

# 專題

## 我國國家安全會議運作 機制與困境

林廷輝  
中央警察大學水上警察學系兼任助理教授

台灣首次由政府單位出現國家安全會議（以下簡稱國安會）之名稱，要追溯到1967年的《動員勘亂時期國家安全會議組織綱要》，功能與其前身國防會議接近，但不同的地方是逐漸淡化軍方人員色彩。1991年動員勘亂時期結束，依《憲法》增修條文設立國安會及所屬國家安全局，1993年《國家安全會議組織法》通過，完成國安會法制化工作，2003年修訂部分條文，主要就國家安全進行定義，同時增加研究人員，同年8月，公開招聘第一批的研究人員正式進入國安會服務，強化因應全球局勢發展及提升總統諮詢功能與品質。

### 國安會的組織定位

有關國安會之定位，依據《憲法》增修條文第2條第4項規定：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議。」而《國家安全會議組織法》第2條規定：「國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關。前項所稱國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項。」因此，就定位來說，國安會屬於總統的諮詢機關，非屬行政院體系之一環，有關國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之政策執行與處置，依法應由行政院相關部會處理，國安會倘直接對各相關部會下達指令，將成為「太上行政院」，根據《憲法》及相關規範均不容許。

至於國安會的運作可分為兩個部分，一為由總統擔任主席所召開的國安會，法定成員包括副總統、行政院院長、副院長、內政部部长、外交部部长、國防部部长、財政部部长、經濟部部長、行政院大陸委員會主任委員、參謀總長、國安會秘書長、國安局局長等及由總統指定有關人員列席；另外則

是由國安會秘書長率領的成員，包括副秘書長1至3人、諮詢委員5至7人、秘書處處長及所屬人員等。除總統以主席身分召開國安會外，平日則以國安會秘書長所率領的幕僚群執行各項專案計畫。

不過，在組織編制上，國安會諮詢委員由總統特聘，而副秘書長在設置上，主要目的為襄助秘書長處理會務，職務比照簡任第十四職等，相當於行政部門次長或副部長層級，諮詢委員為特任官，直接聽命於總統，薪水比照部長級，請公假或事假，均需由總統核准，非僅秘書長核准即可；但在實際運作上，諮詢委員相關公文卻又要透過副秘書長、秘書長層級後，方得以上大簽由總統核定，足見國安會秘書長已然形成總統的幕僚長，而無論是副秘書長、諮詢委員、處長或其他研究人員，已構成一個整體，不再單獨對總統報告，國安會秘書長已扮演實質角色，權力不被架空，也避免了在與相關部會協調時，國安會成員被各個擊破，在國安政策上更具整體性。不過，諮詢委員與副秘書長職位上的奇特現象，也是未來《國家安全會議組織法》修訂時必須優先處理的議題。

### 國安會的跨部會協調功能

除依《憲法》增修條文規定，國安局直屬國安會外，和行政院相關部會間的磨合與協調，也成為國安會一個重大且艱辛的任務，國安會主席為總統，形成總統自然地會透過國安會主導相關國安政策議題，國安會角色日益吃重。但在法律規範上，行政院各相關部會在法律上並無義務向國安會報告，而國安會本務也僅是總統的諮詢機構，提出建議方案供總統在國安議題上決策時參考，不過，由於相關國安議題部會首長均為國安會成員，因此，各部會承辦人員與國安會成

員之間的協調與合作便顯得非常重要；另一個在行政實務運作上的考量是，當總統召開國安會之前，所擬方案早應已呈列在案，也就是在擬定方案過程中，國安會成員與行政部門成員間的協調工作是否順利，成為所擬方案成敗關鍵。

1993年李登輝執政時期國安會組織法通過，當時國安會成員多採單線作業直接對總統負責，但自2000年首次政黨輪替後，國安會的運作方式便有所變革，陳水扁總統於5月20日就職後，國安會在同月28日向總統提報「國家安全會議任務簡報」，經由此次簡報，決定了國安會往後與行政部門溝通、協調之運作方式，當中包括未來秘書長與相關部會首長協商，副秘書長、諮詢委員與相關部會次長及實際業務主管協商之機制。於是，為處理國安會與行政部門運作機制，2001年4月29日，由總統核定的《國家安全會議運作機制》開始實施，該機制在2003年6月27日由總統核定修正，將國安會各項會議依層次、功能及目的不同，區分為「國家安全會議」、「高層會議」、「幕僚主管會議」及「工作階層會議」等。

如前所述，「國家安全會議」為總統決定國家安全有關大政方針，或有必要時，依法召開，召集與否由總統決定；此外，尚可由總統召集「高層會議」，總統得依實際需要，針對特定議題，指定國安會部分成員及相關人員，召開會議或聽取簡報，至於「高層會議」與「國家安全會議」相較，除與會成員減少外，其功能與目的，大致相同，例如在2006年草擬「國家安全報告」過程中，便由總統召開多場次的「高層會議」，副總統及行政院院長及相關部會首長均出席，尋求報告內容共識；其次，在總統召開國安會之前，可由國安會秘書長先行召開幕僚主管會議，但國安會秘書長必須承總統之命方能主持由相關部會首長參與之會議，在總統主持「國家安全會議」或「高層會議」前後，為形成初步共識、蒐集相關資料及確保任務達成之協調會議，此為「幕僚主管會議」；而在「幕僚主管會議」前後，由副秘書長或諮詢委員主持「工作階層會議」，主要由相

關部會次長及實際業務主管參與，於「幕僚主管會議」前後，為蒐集資料及協調分工之會議，透過這些不同層次與功能的會議，總統可以掌握充分的國安資訊與幕僚建議方案。此外，國安會秘書長可主持由副秘書長、諮詢委員及秘書處處長參與之「主管工作會議」，就主管專案工作及業管範圍宜建請總統注意事項提出報告，以順利推動會務。

在內部工作準則部分，副秘書長與諮詢委員分工，依國防、外交、兩岸關係及國家重大變故等諮詢業務進行分配，重疊部分視個案由秘書長核定，至於專案工作，除總統交辦者外，由秘書長指定承辦人，副秘書長、諮詢委員及秘書處處長就主管專案工作及業管範圍宜建請總統注意事項提出報告，不過，奉總統交辦專案之副秘書長與諮詢委員應向秘書長報告，除專案工作外，倘國安會各成員奉總統指示或受邀參加行政院各部會會議，應將相關訊息呈報秘書長，而參加一般及學術會議，也應事前向秘書長報備，至於公開演講，盡量避免參加，必要時應向秘書長報備，倘再加上專案需經內部討論後呈秘書長核定，始可上大簽總統或對行政院各部會公布，不可有個人意見，足見在2001年4月後，國安會秘書長藉由機制運作的改革，強化了職權上的重要性。

## 國安會與政府持續運作

2003年的國安會由原本在博愛路上的國防部博愛大樓搬遷至總統府內二樓及五樓後，增強了直屬總統的意象，也成為總統決策核心的重要單位，在政府持續運作的過程與機制上，國安會扮演了大腦的角色，根據以往的預算編列，國安會的年度總預算約兩億元，倘與行政單位相較，僅超越行政院蒙藏委員會，成為倒數第二位。但由於國安會是總統的諮詢機關，在行政單位眼中，國安會任何一個作為，均可能被擴大解讀為總統意圖與政策思考方向，也因此，國安會動見觀瞻，成員們通常會謹言慎行，更增添了國安會的幾分神秘感。

但就政府持續運作來觀察，國安會既然是國防、外交、兩岸關係及國家重大變故等國安議題的諮詢機構，秘書長在分配相關專案與職掌時，通常依據上述議題出發，例如在外交方面，對美及對日外交一向是執政者重視的議題，其他外交領域，大致也可區分為邦交國、歐洲關係、非洲關係、拉丁美洲、東亞、南亞、中東、經貿（特別是世界貿易組織(WTO)與亞太經合會(APEC)、國際組織等等，由被指定的副秘書長或諮詢委員處理；兩岸關係也會責令某位副秘書長或諮詢委員擔任，馬英九政府在2008年上台後，優先處理兩岸關係，因此在兩岸經貿及兩岸政治等議題上，由兩位以上諮詢委員負責。此外，國防議題通常由一位善長軍事或具軍人背景之副秘書長或諮詢委員負責；至於危機管理、國土安全、資訊安全，乃至於情報資訊研析等等，也會責令某位副秘書長或諮詢委員負責。至於秘書長，除統籌所有議題外，也會親自主導其所善長之議題，為處理這些議題，國安會常有大大小小的會議，倘再加上對外徵求專家學者之建議，則有永遠開不完的會，幕僚們則有發不完的開會通知單及做不完的會議紀錄。

不過，國安會在各種大大小小的會議上，反倒「議而不決」方才符合法律上授與國安會的權責，由於國安會定位為總統諮詢機構，非決策機構，因此，所召開的跨部會協調會議，或者是由相關承辦部會與司局處長報告內容，均需透過國安會成員再深入研析後，方能將所擬方案提送總統參考，非直接在所謂的跨部會協調會上做出決議。此外，國安會成員有代表該會議至行政院相關部會參與協調會的機會，在這些會議上，行政單位常把國安會視為上級單位，而請國安會成員主持或共同主持會議，這些作法均與國家體制不合，國安會成員至相關單位參與跨部會協調會，僅能被視為列席人員，不能被視為出席人員。例如2009年12月國安會秘書長蘇起在外交部楊進添部長主持的記者會上說明「擴大美國牛肉進口來台」乙事，便已破壞體制，因為蘇起倘欲說明國安會在處理美國牛肉議題則應在總統府內舉行記者會，而非前往外交部，又蘇起說明之內容，

應以國安會提供總統參考之方案思維背景與擬案考量因素為主，非解釋為何最終如此處理此一議題，這些都是國安會成員及幕僚必須重視的，否則便有違反行政程序之虞。

## 國安會實際運作經驗與困難之處

### (一) 國安會成員良窳問題

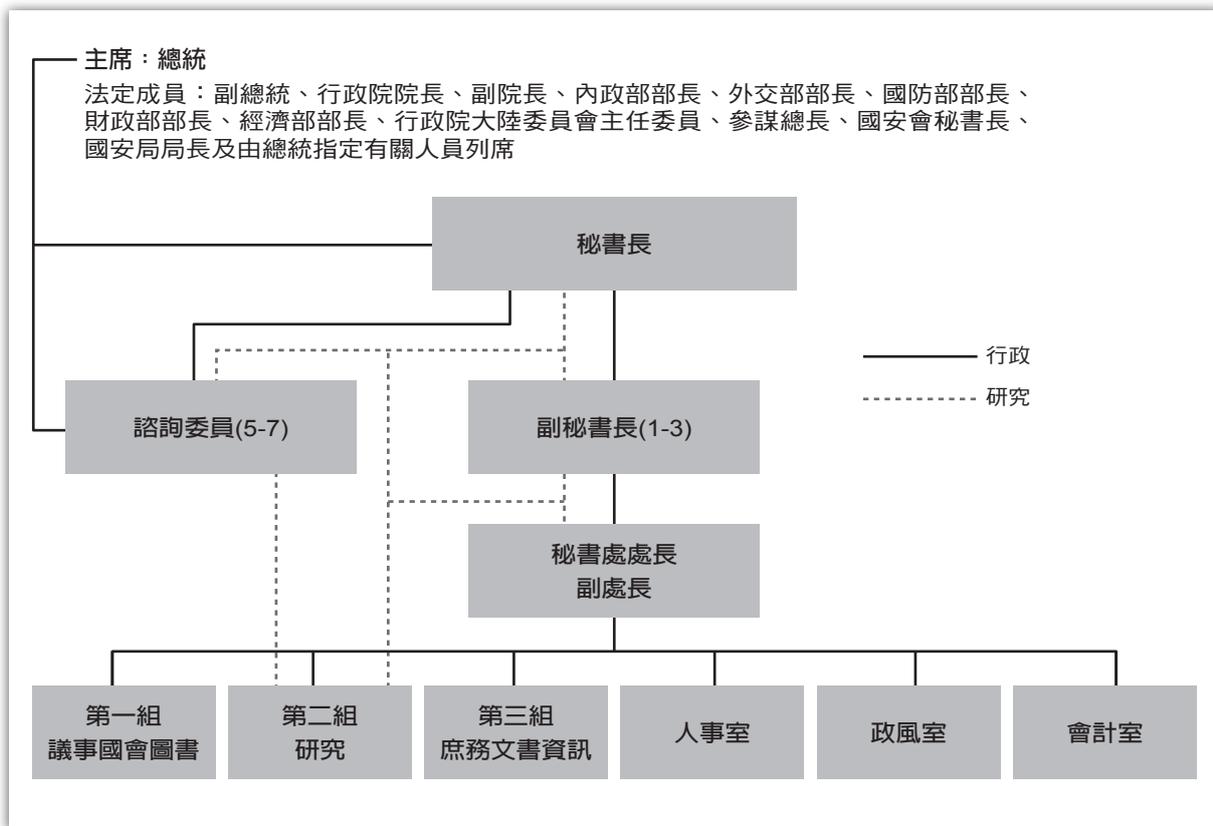
由於國安會是總統的諮詢機構，因此其所擬定方案，是否受到總統重視，也會因秘書長與總統間的關係程度高低而有所差別。在實際運作方面，副秘書長、諮詢委員的人事任命，與總統的認知與布局有關，此也會涉及到國內政治的發展，同時，也會與內閣人事案相互影響。目前的國安會，依循2004年邱義仁擔任國安會秘書長時採取的研究能量配置，由副秘書長、諮詢委員為一個單位，每一單位配置3至4名研究人員，而國安會秘書處的第三組成為所有研究人員編制所在，因此又稱為研究組，至於第一組則處理召開會議、圖書與國會聯絡等工作，第二組主要處理總務與行政後勤，目的是支援研究工作，其他則有人事、政風、會計等單位的配合【圖一】。

因此，國安會研究人員素質的好壞，便會影響政策擬定方案的品質，研究人員是否熟悉行政部門的作為與相關政策內容，以及在保密方面的警覺性，也成為行政部門各單位及國安局是否願意與國安會研究人員分享資訊之重要判斷依據，例如《憲法》增修條文雖明定國安局隸屬國安會，但國安局並不見得會將其所取得的情資與國安會成員分享，因此，在民進黨執政時期，設立了代號「909專案」，成為國安會與國安局成員的溝通平台，馬政府上台後，延續了這樣的溝通機制，僅將代號改為「606專案」，然國安局是否能真正透過這個機制，與國安會成員分享情報訊息，也有賴於彼此間的信任程度。

### (二) 國安會需扮演政策創新領導角色

此外，國安會就像政府內的一部發電機，或者可稱為國家政策新方案運轉的啟動馬達，由於公務體系一般均採「依往例

【圖一】 國家安全會議架構圖



資料來源：作者自行繪製

辦理」，或「奉長官指示」，或「依法辦理」，其行政行為要有任何創新與重大突破，實際上機會不大，主要是避免由此衍生之新問題與新麻煩，這種心態及結果會讓執政者感受到誠如蘇起秘書長所言的：「台灣的執政者現在像『籠子裡的松鼠』，跑了半天累得半死，卻發現自己仍在原地沒有進步。」於是，國安會既然做為總統的諮詢機構，理應有許多對國家有利的創新想法，提供總統決策參考，國安會就如同企業的研發部，總統就如同企業總裁，總統如採納國安會所提方案，交由行政單位執行，扛起相關的政治責任，成敗與否，端賴其領導能力與判斷力，國安會所扮演的角色，便是提供總統「好的資訊」與「最適性方案」。

## 結語

國安會存在台灣政府機構內已有40多年，但真正依《憲法》增修條文設立並法制化僅約20年，法制化後從丁懋時到袁健生，

已有11人<sup>1</sup>擔任過國安會秘書長（含代理秘書長），然從實務面觀之，國安會在政府運作機制中扮演角色之輕重與否，隨著總統與國安會秘書長之間的關係及秘書長是否受總統倚重而有所區別。

國安會並非總統推動與執行政策的機關，國安會所擔負起的跨部會協調角色，主要目的是要從所屬國安局及相關部會中獲取準確的訊息，以諮詢機構的身份擔負起提供決策參考方案，因此，國安會的定位非常清楚，就是總統的諮詢機構。國安會需有完整的情報資訊來源與判斷、研析訊息之專才，小到包括過去推動的行事曆及判讀、預測專案，大到由總統及法定的國家安全會議成員及國安會秘書處成員參與演習，國安會成員也絕不可能單打獨鬥，應該要有團隊合作的觀念與實際演練，熟練《國家安全會議運作機制》各項會議，靈活運用，方能協助總統因應各種涉及國安議題的危機及擬定未來國安戰略方向。■

1. 11位秘書長包括丁懋時（1994/8-1999/2）、殷宗文（1999/2-2000/5）、莊銘耀（2000/5-2001/8）、丁渝洲（2001/8-2002/3）、邱義仁（2002/3-2003/2、2004/5-2007/2）、康寧祥（2003/2-2004/5）、陳唐山（2007/2-2008/3）、陳忠信（2008/3-2008/5代理）、蘇起（2008/5-2010/2）、胡為真（2010/2-2012/9）、袁健生（2012/9-迄今）。

### 前言

美國國家安全會議設於1947年。它儼然成爲美國總統在外交、國防等國家重大安全議題決策的機關。除艾森豪總統每星期召開國安會之外，幾乎每位總統在一個月內會召開一次至二次的國家安全會議。美國國家安全顧問不必經過參議院的任命同意，不必出席國會聽證會，而與總統見面接觸的時間，常常甚於國務卿或國防部長。柯林頓總統在八年之內，國家安全顧問的職務在第一任期由雷克(Anthony Lake)，第二任期由柏格(Sandy Berger)擔任。繼任的小布希總統也在八年之內，任用兩位國家安全顧問萊斯(Condoleezza Rice)與海德利(Stephen Hadley)。他們四位在該職務的任期較長，也沒有明顯與國務卿或國防部長有爭議或衝突，但國家安全會議的幕僚人數由1993年的57位，增加至2000年的100位，而使得國家安全會議成爲一個因應各種安全威脅的最高權力機關。自美國國家安全會議成立以來，美國總統在個性、風格、用人、決策等的差異，使國家安全會議歷經草創、建制化、國家安全顧問個人角色凸顯等不同階段。台灣的國家安全會議以美國爲學習對象，美國的運作對台灣有借鏡之處。

### 總統的角色

美國國家安全會議成立以來，法定成員爲總統、副總統、國務卿、國防部長，法定軍事顧問是參謀首長聯席會議主席，法定情報顧問是中央情報局局長。以歐巴馬總統爲例，除了這些法定成員與顧問之外，他納入財政部長、司法部長、國土安全部長、駐聯合國代表、白宮幕僚長、經濟政策總統助理、白宮幕僚長、國家安全顧問等人出席國家安全會議，而其他部會首長在適當、需要時亦會被邀請出席。

由於國內外經濟議題影響美國國家安全，柯林頓總統任內設立「國家經濟會議」(National Economic Council)，「經濟政策總統助理」就外交與國內經濟政策，負責加以協調，就如同國家安全顧問就外交與安全議題加以整合統籌一般。「國家經濟會議」的幕僚必須同時向國家安全顧問與「經濟政策總統助理」報告。由於柯林頓總統對非傳統安全議題的重視，國家安全會議處理較多全球性、多邊與廣義的安全議題，而不僅限於軍事安全議題。2001年911事件之後，小布希設立「國土安全會議」(Homeland Security Council)因應恐怖主義的威脅。歐巴馬政府除了召集國家安全會議，亦不定時主持「國家經濟會議」及「國土安全會議」。

總統是國家安全會議運作方式能否成功的最主要關鍵。每一位總統尤其是不同政黨之間的政黨輪替，總是想與前任總統國安運作方式有所不同，有時卻忽略承繼或建立機構記憶(institution memory)的重要性。1993年1月20日，柯林頓總統就職當天，發佈第一號「總統決策指令」(Presidential Decision Directive, PDD)，取代老布希政府「國家安全指令」(National Security Directive)，並以「總統評估指令」(Presidential Review Directive, PRD)取代老布希政府「國家安全評估」(National Security Review)。歷任美國總統也會有不同名稱的國安文件代號(請見表一)。例如，歐巴馬總統一上任，即發表「總統政策指令」(Presidential Policy Directive)第一號文件，針對國家安全會議體系的組織與運作下達指令。

歐巴馬在「總統政策指令」之下有「總統研究指令」(Presidential Study Directive, PSD)針對具體政策先進行更深入的調查(請見表二)。

表一：歷任美國總統國家安全會議文件名稱

杜魯門	國家安全會議文件 (National Security Council papers)
艾森豪	國家安全會議文件
甘迺迪	國家安全行動備忘錄 (National Security Action Memorandum)
詹森	國家安全行動備忘錄
尼克森/福特	國家安全決策備忘錄 (National Security Decision Memorandum)
卡特	總統指令 (Presidential Directive)
雷根	國家安全決策指定 (National Security Decision Directive)
老布希	國家安全指令 (National Security Directive)
柯林頓	總統決策指令 (Presidential Decision Directive)
小布希	國家安全總統指令 (National Security Presidential Directive)
歐巴馬	總統政策指令 (Presidential Policy Directive)

表二：歐巴馬「總統研究指令」

PSD 1	國土安全及反恐	2009/2
PSD 2	太空活動	?
PSD 3	國家太空政策評估	2009/5
PSD 4	2010 核武態勢評估	2009/5
PSD 5	未公開	?
PSD 6	2010 四年期國防評估 (QDR)	2009/7
PSD 7	美國全球發展政策	2009/8
PSD 8	出口管制改革	2009/12
PSD 9	強化美軍家庭達成美國承諾	2010/5
PSD 10	設立防止與因應暴行跨部會委員會	2011/8
PSD 11	中東及北非政治改革	2010/8

總統任命國家安全顧問，不需美國參議院同意。美國國家安全顧問背景有學者專家，例如尼克森政府的季辛吉(Henry Kissinger)、卡特政府的布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)、小布希政府的萊斯(Condoleezza Rice)。歐巴馬上台，對軍事事務不夠熟悉，使他決定任用軍人背景的瓊斯(James Jones)擔任國家安全顧問，卻因其無法融入整個國安團隊，而於2010年10月離職。國家安全會議沒有限制高階軍領擔任國家安全顧問，但是現職的鮑爾(Colin Powell)出任國家安全顧問之後，又當了參謀首長聯席會議主席，引發軍中倫理與國家安全事務運作適當與否的議論。總統有時喜歡任命

了解政治、敏感政治運作的通才，擔任國家安全顧問。歐巴馬總統任命多尼隆(Tom Donilon)即為一例。

## 國家安全顧問的角色

國家安全顧問是整個國家安全會議運作的捐客，呈給總統最重要的議題，傳遞其他國家安全相關首長的觀點，擬定可行的選項與利弊風險評估。國家安全顧問以總統角度，不受部會組織觀點的侷限，總統是國家安全顧問唯一的老闆。國家安全顧問必須監督各部會執行總統的國家安全政策。國家安全顧問在危機處理扮演特殊、積極的角色，在總統與部會之間快速傳達指令或進行協調。國家安全顧問也要不時提出新觀念、倡議，使總統在國家安全事務上有寬廣視野與具體內容。國家安全顧問也需讓總統知曉國際事件、國會動向，是否會影響到政策推動的優先性。國家安全顧問在危機處理團隊之中，最需要的是想法彈性，維持參與、警覺、戰略焦點，也要有寫作技巧及平衡而不偏聽。

國家安全顧問是決定國家安全事務能否運作成功的關鍵角色。柯林頓政府國家安全顧問雷克認為，國家安全顧問除需扮演一位忠實捐客之外，需主導國家安全政策過程的演進，甚至在需要時需是一位行動者。雷克認為由於後冷戰時代安全議題複雜化，致使國家安全顧問需扮演某些行動參與者的角色，尤其是在反制恐怖主義攻擊行動上的整合，因為只有白宮有能力，也可以協調反恐的作為。雷克雖然行事低調，但也取得對華政策的發言權。雷克的一項特徵是，他喜歡安排國外的訪客會見柯林頓總統，而在此一場合通常有副總統高爾(Al Gore)、副總統國家安全顧問赫斯(Leon Fuerth)、白宮幕僚長、國家安全會議資深主任也會在場記筆記。這增加總統行程安排在取捨上的複雜性，也引起部分白宮幕僚的抱怨。

柯林頓第二任期的國家安全顧問柏格，在1997年3月接任後數月，接受電視專訪的次數，就超過雷克在4年任內接受專訪的紀錄。儘管如此，柏格與國務卿歐布萊

特(Madeleine Albright)的關係，並未出現緊張。他在接受媒體專訪之前，也會透過電話與其他國家安全首長與幕僚群，先溝通意見，以免因政策發表意見過於突然，而影響到其他機構的運作。由此可見，美國國家安全顧問公開說明國家安全政策，不必然導致與國務卿之間關係的緊張。尼克森政府國家安全顧問季辛吉與國務卿羅吉斯(William P. Rogers)之間的緊張，很大原因是季辛吉個人的因素。

柏格的一項特徵是他有撰寫總統演講稿的經驗，這使他負責草擬柯林頓總統重要外交政策的演講，並在國家安全會議內設有五位撰稿的幕僚群。最難得的是，他為總統或他自己準備的演講稿在發表之前，通常會給國務卿及其他白宮顧問一份草稿，徵求他們的意見，而國務卿歐布萊特也會將她的演講稿送請柏格表示意見。這種政策聲明發表之前的聯繫與溝通，是柯林頓國家安全會議的一項優點。

國家安全顧問親自參與涉外事務的談判，可清楚傳遞總統的意願，但需是非常少數的特例，而且要知會其他閣員如國務卿、國防部長之下進行，才不會造成職權上的衝突。雷克在1995年夏天調整美國對波士尼亞的政策，並負責向北約盟邦解說美國的政策，即是有上述的考量。雷克與柏格能夠與兩位前後國務卿克里斯多福(Warren Christopher)、歐布萊特或國防部長裴利(William Perry)、柯亨(William Cohen)相安無事、彼此合作，在於雷克與柏格經常與國務卿、國防部長保持密集定期聯繫，甚至連中低幕僚之間的聯繫也十分頻繁。柏格每週一次與國務卿歐布萊特、國防部長柯亨進行ABC(三人姓的縮寫)「午餐會」，與歐布萊特、柯亨、中央情報局局長泰內特(George Tenet)、參謀首長聯席會議主席謝爾頓(Henry Shelton)、美國駐聯合國大使李察遜(Bill Richardson)，每週一次「早餐會」。柏格與歐布萊特更是每天通話三至四次。

國家安全顧問與國務卿、國防部長的關係，在尼克森、卡特政府經常處於緊張、衝突的狀態，導致羅吉斯、范錫(Cyrus Vance)

兩位國務卿的辭職。但是，柯林頓時期的國家安全會議成員，部會首長在國家安全重要議題上有較高的共識。他的兩位國家安全顧問雷克與柏格在國家安全幕僚團隊中是忠實的捐客，而非獨霸的要角或軟弱的角色，是可以與國務卿、國防部長共事的同儕。小布希政府國家安全顧問萊斯雖與國務卿鮑爾(Colin Powell)、國防部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)維持良好合作關係，但被批評與總統交從過密，使其無法扮演超然的角色。國安首長之間會有工作表現競爭，但緊張關係得以避免、工作關係可合作密切，全靠國家安全顧問的個性及其運作技巧。

## 國家安全會議的組織與運作

老布希總統為美國國家安全會議建立一個組織架構，至今歐巴馬總統仍加沿襲。老布希柯林頓政府的國家安全會議有三項機制：「首長會議」(Principals Committee)、「次長會議」(Deputies Committee)、8個「政策協調委員會」(Policy Coordination Committees)。柯林頓政府除了「首長會議」、「次長會議」，另設「跨部會工作小組」(Interagency Working Groups)。部長層級的「首長委員會」，在沒有總統參與的情況下討論國家安全相關議題。「次長委員會」是次長層級協調與評估的論壇。國家安全會議旨在統籌各相關部會，因此設有「部際工作小組」並經常召開，針對總統決策的執行加以評估與協調。柯林頓政府「次長委員會」每星期召開一次，由副國家安顧問柏格負責召開，與副國務卿、副國防部長密切協調與諮商。

柯林頓政府任內由於發生奧克拉荷馬市、世界貿易中心的爆炸案，因此，在第62號「總統決策指令」中，決定在國家安全會議設置「安全、基礎設施防護與反恐怖主義國家協調官辦公室」(the Office of the National Coordinator for Security, Infrastructure Protection and Counter-Terrorism)。柯林頓政府的國家安全會議，共有19位區域與功能性小組的資深主任，輔佐國家安全顧問及兩位副國家安全顧問。這19

位資深主任包括：行政秘書、非洲事務、歐洲事務、國防暨武器管制、亞洲事務、情報計畫、美洲事務、國際經濟事務、國際衛生事務、法律顧問、立法事務、多邊暨人道事務、近東暨南亞事務、不擴散暨出口管制、新聞聯繫、俄羅斯烏克蘭暨歐亞事務、東南歐事務、撰稿、跨國威脅等。

冷戰結束的國際環境及非傳統安全議題的重要性，導致柯林頓任內的國家安全會議人數增加到前所未有的紀錄。柯林頓政府時期的國家安全會議，就幕僚人數與之前人數最多的1980年代（70多人）及與老布希政府（40多人）相比，明顯大幅增加。在1999~2000年，幕僚人數約達100人，若加上行政助理與實習生，人數約達200名左右。柯林頓政府的國家安全會議較像是政府的一個機關，處理每天鉅細靡遺的外交政策，而較不像是在各部會涉及國家安全政策之中扮演一個協調與整合的組織。在柯林頓政府任內新增的幕僚機制，包括：東南歐事務、演講撰稿、新聞聯繫、多邊與人道事務、跨國威脅、國際衛生等小組。其中，以跨國威脅小組的幕僚就達40人之多。依估計，國家安全會議約有三分之一的幕僚，處理非傳統性安全的議題。

小布希總統一上任之後，將國家安全會議的幕僚而降至約70名，將主管醫療衛生、環保、難民及其他人道事務的小組合而為一，名為「民主、人權與國際運作」小組，並將立法事務與聯繫的國家安全會議幕僚大幅裁減，回歸到白宮的業務。小布希政府將柯林頓政府的「跨部會工作小組」變成老布希時代的「政策協調委員會」，而各委員會的主席視議題，由國家安全顧問、國務卿、國防部長、財政部長指定人選擔任，正式廢止「跨部會工作小組」。然而，「政策協調委員會」在國家安全政策之上，仍扮演每日跨部會協調的角色。

歐巴馬政府除了「首長會議」、「次長會議」之外，有「跨部會政策委員會」(Interagency Policy Committees)，由助理國務卿主持區域性問題，國安會資深主任則主持功能性議題的因應。基本上，與柯林頓政府

相同。以歐巴馬政府在宣布2010年1月宣布對台軍售為例，先在由副國家安全顧問多尼隆主持的「次長委員會」，然後在瓊斯主持的「首長委員會」確認後通過。歐巴馬政府除國家安全會議之外，加上國土安全會議、國家經濟會議，在白宮體系下處理國家安全事務的人員約有320位。一般而言，民主黨政府擴充，共和黨精簡，但911事件之後加上非傳統安全議題的擴大，國家安全會議人員精簡有其困難。

若國家安全會議能讓許多原是政府部會負責的工作，回歸各部會，而不使自身成為一個政府的機關，當會避免許多的困擾。柯林頓的國家安全會議顯然反其道而行。國家安全會議應注意的是長期戰略的規劃、及早預防可能出現的危機、協調整合資深官員的活動、擬定各項重大決策建議、追蹤政策執行的情形。一旦國家安全會議成為每日運作、短線因應的機關，就會只看到緊急而非重大與重要事項。柯林頓政府國家安全會議設置自己的新聞聯絡、國會立法聯繫小組，而不是將這些職權交給白宮新聞幕僚或其他部會。國家安全會議設置自己的聯絡、新聞幕僚，固然可以更有效傳遞總統或國家安全會議的決策，但可能被批評為重視包裝、表層，而非實質的內涵。

## 對台灣的啓示

台灣的國家安全會議設立於1967年，在此之前已有國防會議的運作(1951/2~1967/2)，但真正到了李登輝才算是進入了現代化的國家安全會議。類似美國的國家安全會議機制或運作，在李登輝總統之後的國家安全會議出現雛形，例如高層會議，使國安會成唯一個匯集、綜合甚至是整合的機關。台灣的國家安全會議在組織運作上，雖有部會協調機制，不過類似美國的「次長委員會」或「跨部會工作小組」，在功能發揮上仍有其不足之處。

柯林頓總統國家安全會議最大的特點在於擴大傳統國家安全的範疇，大幅提升經濟安全的重要性。台灣的國家安全會議運作也相去不遠。雖然台灣的國家安全會議組織法

侷限國家安全在外交、國防、兩岸及國家重大變故事項，但2003年SARS新興重大傳染疾病、2009年「八八水災」的教訓，使國安會介入因應與處理。馬英九執政之後因兩岸關係緩和，因應傳統安全領域的比例下降，轉而在非傳統安全威脅處理上有更多的著墨。台灣的國家安全會議在2003年組織法修訂之後，進用研究人員近30名，也使國安會的人數大幅增加。

一般而言，台灣的國家安全會議秘書長不接受記者訪問，遑論上電視為政策辯論，屬於幕後的幕僚，有時連國安會發言人角色亦未常態建制化。台灣的國家安全會議秘書長由於接近總統核心，與國家安全會首長既有統合也有協調，更有競爭表現的關係。台灣的國家安全秘書長或有替總統彙整演講稿，卻少有單獨為總統撰稿的例子。台灣的國安會官員經常安排或陪外賓晉見總統，不過總統也可略過國安會官員接見外賓。

台灣的國安會幾無留用前朝的人才，美國亦是如此。在台灣有藍綠對峙、美國則有紅藍對抗。此一現象雖可以理解，但是台灣人才庫少，外有中國亦敵亦友的威脅認知混亂，沒有美國的諸多條件，因此無論在研究員或專家諮詢上，不應過度排他，導致同質性思考。陳水扁總統第二任任期，馬英九總統任內，此一窄化國安思考的現象愈來愈明顯。■

# 政策聚焦

## 論林益世交保的法律問題

黃帝穎  
律師

### 前言

馬英九親信、行政院前祕書長林益世涉貪，特偵組在四個月羈押期滿前起訴，於10月25日移審台北地院，當日深夜北院裁定讓林益世以5千萬元交保，同時限制住居、出境，並須每天向轄區中崙派出所報到。而特偵組對北院裁定不服提出準抗告，亦遭北院合議庭認為相關證據已經檢察官調查及獲得保全，掏空案被告王令麟也是採重保、定時報到但未逃亡，而且檢方未提出林應被羈押的新事證，故駁回準抗告。

### 涉嫌重罪並不當然羈押

特偵組起訴林益世貪污治罪條例的違背職務收賄罪等，係涉犯最重無期徒刑的貪污重罪，各界質疑為什麼法院裁定不予羈押？事實上，大法官釋字第665號解釋理由書揭示：「憲法第八條第一項前段規定：『人民身體之自由應予保障。』羈押作為刑事保全程序時，旨在確保刑事訴訟程序順利進行，使國家刑罰權得以實現。惟羈押係拘束刑事被告身體自由，並將之收押於一定處所，乃干預身體自由最大之強制處分，使刑事被告與家庭、社會及職業生活隔離，非特予其心理上造成嚴重打擊，對其名譽、信用等人格權之影響甚為重大，自僅能以之為保全程序之最後手段，允宜慎重從事（本院釋字第三九二號、第六五三號、第六五四號解釋參照）。是法律規定羈押刑事被告之要件，須基於維持刑事司法權之有效行使之重大公益要求，並符合比例原則，方得為之。」。

大法官認為，刑事訴訟法第一百零一條第一項規定：「被告經法官訊問後，認為犯罪嫌疑重大，而有左列情形之一，非予羈押，顯難進行追訴、審判或執行者，得羈押之：一、逃亡或有事實足認為有逃亡之虞

者。二、有事實足認為有湮滅、偽造、變造證據或勾串共犯或證人之虞者。三、所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑為五年以上有期徒刑之罪者。」該項規定羈押之目的應以保全刑事追訴、審判或執行程序為限。故被告所犯縱為該項第三款之重罪，如無逃亡或滅證導致顯難進行追訴、審判或執行之危險，尚欠缺羈押之必要要件。亦即單以犯重罪作為羈押之要件，可能背離羈押作為保全程序的性質，其對刑事被告武器平等與充分防禦權行使上之限制，即可能違背比例原則。再者，無罪推定原則不僅禁止對未經判決有罪確定之被告執行刑罰，亦禁止僅憑犯罪嫌疑就施予被告類似刑罰之措施，倘以重大犯罪之嫌疑作為羈押之唯一要件，作為刑罰之預先執行，亦可能違背無罪推定原則。是刑事訴訟法第一百零一條第一項第三款如僅以「所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑為五年以上有期徒刑之罪」，作為許可羈押之唯一要件，而不論是否犯罪嫌疑重大，亦不考量有無逃亡或滅證之虞而有羈押之必要，或有無不得羈押之情形，則該款規定即有牴觸無罪推定原則、武器平等原則或過度限制刑事被告之充分防禦權而違反比例原則之虞。

換句話說，大法官基於人權保障精神，限縮了刑事訴訟法第一百零一條第一項第三款「重罪羈押」的要件，認為除非涉犯重罪者同時存在逃亡或滅證之虞而有羈押之必要，法院才可以為羈押裁定，所以林益世雖然涉犯貪污重罪，除非同時具備逃亡或滅證之虞而有羈押必要等要件，否則並不必然羈押。

### 林益世交保的關鍵原因

有論者指出，相較於前總統陳水扁羈押至三審判決確定，北院讓林益世交保是「押

綠不押藍」，但筆者認為，特偵組對馬英九親信林益世的「切割式」辦案，才是導致北院「押綠不押藍」的主因。

刑事訴訟實務上，法院羈押庭審理被告是否應予羈押，由於時間較為急迫，法院通常僅就檢察官提出之卷宗與相關證據進行審理，換句話說，法官認定被告有無羈押必要，檢察官準備的卷證資料才是關鍵因素。

雖然特偵組認為，林益世擔任過立委，立委利用特殊管道逃亡殷鑑不遠，且涉犯貪污重罪，會讓林益世有相當強烈的逃亡動機，並具串證之虞，要求北院羈押，但特偵組對於林益世案的「切割式」辦案，恐才是讓法院無以認定林益世有「串證之虞」的主要原因。

林益世在擔任立委期間收受地勇公司負責人陳啓祥6300萬元，作為訂定經濟部所轄中鋼、中聯等官股企業合約的對價，則經濟部、中鋼等行政體系中配合林益世的人員，恐為林益世貪瀆案的共犯，但特偵組卻對此作「黃金切割」，推稱是「另案偵辦」，更誇張的是，一個收賄案件裡有「收賄者」，當然也有「行賄者」，但特偵組卻將涉及行賄的陳啓祥發交高雄地檢署，很明顯的將「單一事實」割裂管轄，完成數項「黃金切割」。簡單的說，特偵組移送給北院的卷證中，只有單純的「林益世一家人」，當然看不出來還有其他「串證或滅證」可能，法官就算認為林益世不該交保，但特偵組送來的資料就這麼單純，法院總不能逾越法定「羈押要件」，下枉法裁定吧！

特偵組對林益世案的「黃金切割」，各界質疑是要幫馬政府設下「停損點」，讓馬政府的貪腐問題不在延燒，但筆者認為，「黃金切割」同樣有為被告減輕罪責的功能，例如：一個詐騙集團打電話騙老人的錢，一個人打電話去騙，另一個共犯去拿錢，如果將這個共犯結構切割開來，只有打電話騙人不會構成犯罪，而如果法院相信另一個拿錢的共犯「不知情」，那這個人去跟老人拿錢也不會構成犯罪，這就是「黃金切割」的法律效果，林益世案的共犯結構被特偵組切割的很精準，是否真的在幫馬英九設

停損點？同時減輕林益世案共犯的罪責？各界都應予特別注意。

至於北院裁定林益世交保、限制住居，造成「押綠不押藍」的社會印象，傷害司法威信，筆者認為這個責任不應完全歸究北院，事實上，特偵組對馬英九親信林益世的「切割式」辦案，才是導致北院「押綠不押藍」的主因。

## 黨國權貴棄保逃亡的先例

林益世收賄案，外界仍質疑有很多部分的案情尚未釐清，律師李勝雄認為，只要存在可能共犯或是出現新的證人，尚未完成訊問，都符合繼續羈押的條件。

而有關是否具備「逃亡之虞」的羈押要件，過去已發生多起涉案黨國要員棄保逃亡的案例，例如：因偽造文書、炒股、逃稅等罪名被判4年徒刑的前國民黨立委羅福助在判刑確定後，便行蹤成謎。有新聞指出，羅福助可能在今年4月從雲林搭漁船偷渡至中國，也有消息傳出，羅福助的女兒曾居住澳洲，不排除已取得澳洲籍。

前國民黨中常委王又曾涉嫌掏空力霸、內線交易等金融弊端，檢調初步調查後認為涉嫌重大，由於王又曾夫婦遲遲不願回台針對相關案情說明，因此台北地檢署於2007年1月15日對王又曾夫婦發出通緝令，至今逃亡海外。

尤有甚者，曾任10屆立委，其中3屆還是立法院長的前國民黨立委劉松藩，因居中牽線促成廣三超貸案，依背信罪判刑4年定讞。但在法院宣判前劉松藩已經前往美國，台中地檢署2007年開始6度傳喚其服刑，但他因至今未回台而成通緝犯，檢調表示，劉松藩除非逃亡到91歲才能解除通緝令。

綜上，社會因此質疑，林益世既然涉犯重罪，又有那麼多黨國權貴的棄保逃亡先例，為什麼法院不予裁定羈押，筆者認為，特偵組雖然也主張過去有棄保逃亡的先例，但並未蒐集林益世可能逃亡的具體事證，法院仍必須基於憲法保障人民身體自由之意旨，雖然林益世犯貪污重罪之罪嫌疑重

大，仍應有相當理由認為其有逃亡、湮滅、偽造、變造證據或勾串共犯或證人等之虞，法院必須在命被告具保、責付或限制住居等侵害較小之手段，均不足以確保追訴、審判或執行程序之順利進行，非予羈押，顯難進行追訴、審判或執行之要件，此際羈押才會成為維持刑事司法權有效行使之最後必要手段，符合羈押規定，特偵組對林益世逃亡之虞欠缺蒐證、亦無力說服法官，才導致法院裁定林益世交保。

## 結論

大法官基於人權保障精神，在釋字第665號解釋限縮了刑事訴訟法第一百零一條第一項第三款「重罪羈押」的要件，認為除非涉犯重罪者同時存在逃亡或滅證之虞而有羈押之必要，法院才可以為羈押裁定，所以林益世雖然涉犯貪污重罪，除非同時具備逃亡或滅證之虞而有羈押必要等要件，否則並不必然羈押。

然而，特偵組移送給北院的卷證中，只有單純的「林益世一家人」，當然看不出來有與其他共犯「串證或滅證」的可能，而且特偵組也沒有對於林益世逃亡提出具體事證，法官就算認為林益世不該交保，但特偵組送來的資料就這麼單純，法院總不能逾越法定「羈押要件」，下枉法裁定吧！

因此，造成「押綠不押藍」的社會印象，傷害司法威信的责任，不應完全歸究北院，各界批評特偵組為馬政府設「停損點」的「切割式」辦案，才是導致林益世交保的主要原因。■

## 經濟不佳，財政惡化，軍公教 退休給付縮水

陳錦稷

台灣智庫諮詢委員暨新台灣國策智庫研究員

近來退休軍公教人員是否該領取年終慰問金的問題，遭到社會輿論極大非議，甚至引起不同職業別之間、不同世代之間、甚至不同階級的社會對立。持否定論者認為，考試院銓敘部早在民國99年認為退休人員比照現職人員領年終慰問金並不合理，而刪除「公務人員退休法施行細則」中相關規定，自此發放退休人員慰問金的作法失其法源依據。但持肯定論者認為，行政院人事行政局以「軍公教人員年終工作獎金及慰問金發給注意事項」之行政命令做為發放之延續，明定發給對象與發放流程，且年終慰問金之預算案經立法院通過，並經總統公布後成為法定預算，依司法院釋字第391號解釋，形式上與法律相當，稱之為措施性法律，並非全然無法源依據。

### 退休軍公教年終慰問金引發爭議

行政院長陳冲最後決定對退休軍公教人員年終慰問金發放與否，採取「照顧弱勢」立場，讓年終慰問金發放對象僅限於低薪、低階退休的基層軍公教人員，即月退休俸2萬元以下之退休人員或遺眷，以及因作戰或演訓而受傷死亡殘廢之退休人員或其遺族仍能領取年終慰問金。至於以後年度之發放標準，將參照今年訂定「軍公教人員年終工作獎金及慰問金發給注意事項」的做法，逐年參照國家財政狀況及各界意見，每年訂定注意事項，檢討發放對象與發放標準。

### 福利標準與財經情勢連動

行政院此一政策方向隱含軍公教人員的福利標準將與政府財政狀況與經濟情勢連動，自此非正式掛勾。雖然行政院宣布限縮年終慰問金發放後，包括考試院、銓敘

部、人事行政總處及國會辦公室，接連接到大量退休軍公教人員抗議電話，認為退休公務員自尊被踐踏、被凌遲，亦有主張當初提前退休，是因為有年終慰問金等福利，如今政府片面取消，有違信賴保護原則。退役將領甚至揚言只要政府敢刪除年終慰問金，將串聯抗議，帶頭造反。但對照政府財政嚴重惡化，退休軍公教年終慰問金卻每年花費政府近兩百億元預算，而經濟景氣情況持續低迷，相對剝奪感強烈下，社會輿論對於退休軍公教人員卻能領取年終慰問金亦有極度不滿。

### 景氣低迷日子難過

今年以來經濟成長預測連續十次向下修正，景氣情況持續低迷不振。總體經濟長期而言又缺乏結構調整的具體政策方向，讓原已陷入危機的財政狀況有越來越嚴重的趨勢。而經濟情勢不佳，多數人感覺日子愈來愈難過，相對剝奪感嚴重，民怨頗深更是軍公教年中慰問金缺乏社會基礎的一大原因。

失業問題嚴重、工作貧窮且薪資水準倒退、所得分配快速惡化，正是現今台灣經濟的三大問題，但面對這三大問題，至今仍然未見政府提出具體可行的政策方向。社會輿論對於退休軍公教人員領取年終慰問金及18%優惠存款自然高度不滿，造成政府必須在年終慰問金的發放上的左支右絀。行政院有不得回應民意的壓力，但也有必須面對軍公教反彈的風險，權衡雙方不滿的輿論壓力，行政院選擇採取緩兵之計，今年先改革回應多數民意，明年再視財政情況與經濟情勢徐圖恢復，行政院觀望意味十分濃厚。但至此，確立了軍公教福利標準與政府財政與經濟情況非正式掛鉤。

## 公務人員加薪，基本工資不調

除年終慰問金及18%優惠存款之外，馬政府讓公務員在選舉年加薪，卻以不增加企業成本為優先考慮，否決了廣大勞工深切期盼的基本工資調漲。政府政策選擇的優先次序，亦引起極大爭議，並加深一般社會大眾對18%優惠存款及退休軍公教人員仍然領取年終慰問金的不滿。當政府給軍公教退休族群享有18%優惠存款的同時，又能領取相當於1.5個月退休奉的年終慰問金，但於此同時卻有190餘萬人繳不出國民年金，60萬人繳不出健保費而遭鎖卡，更有86萬人次的年輕學子必須申請助學貸款。退休公務員年終慰問金及18%優惠存款每年合計耗費上千億元的財政資源，國家財政資源的分配是否合理，當然引起嚴肅的討論。

## 財政惡化，結構問題嚴重

何況政府財政問題已達嚴峻地步。根據財政部國庫署資料顯示，截至2012年6月底止，中央政府一年以上非自償性債務餘額實際數達4兆8,935億元，佔3年平均GNP的35.74%；而按照102年度總預算案，屆時中央政府未償債務餘額將增至5兆2,691億元，占前三年度GNP平均數的37.1%，逼近公債法的40%法定舉債上限，僅剩約4,123億元的舉債額度。若加上各級政府潛藏負債近十五兆元，中央及地方非營業基金舉債共8千3百億元，中央及地方短期借款3千多億元、地方政府一年以上債務餘額逾6千5百億元，我國政府總負債已逼近22兆元。

而102年度中央政府總預算案中，債務付息預算高達1,287億元，加上債務還本770億元，明年中央政府債務還本及付息共2057億元，占總預算及特別預算歲出比重高達10.53%，等於中央政府的支出中，超過一成的支出是用來還債。此外歲入歲出差短連同債務還本，預計102年度便需要舉債2,844億。歲入歲出差短再次凸顯財政赤字逐年擴大，收支結構長期嚴重失衡，並形成結構性赤字(Structural Deficit)，使財政健全原則遭到破壞，財政收支結構嚴重失衡且逐年惡化，為了平衡預算必須依賴舉借債務支應，

依賴日深的結果，又使未償債務迅速累積，陷入收支失衡，債臺高築的惡性循環。

## 軍公教退撫支出不斷膨脹

軍公教退撫支出不斷膨脹更是財政上的極大負擔。根據行政院主計總處向立法院提出之報告，政府退撫支出預算合計從98年的2489億元，增加到102年的2627億餘元，占各級政府歲出的10%，等於政府每花十元，就有一元拿來支付給退休軍公教人員。政府負擔的軍公教退撫支出預算，包括公保提撥金、舊制退休金及新制退休金提撥等退撫給付支出、十八%優惠存款利息差額補貼、年終慰問金、三節慰問金、子女教育補助費等福利項目。政府退休撫卹支出不斷攀升，其餘可運用財政資源卻嚴重不足，造成對其他政務支出的嚴重排擠。且主計總處這項退撫支出資料還不含台銀自行承擔的優存利息差額（台銀承擔4.451%，政府補貼13.549%），台銀每年約承擔140億元軍公教優存利息差額。顯然政府之退撫支出經費龐大。

## 財政不佳影響公務人員福利

除了因缺乏法源依據，且每年耗費政府約200億元的軍公教年終慰問金受到檢討外，每年約15億元的三節慰問金，約三千萬元的退役將領春節慰問金，約15億元供支領月退俸軍公教人員子女比照現職人員申請子女教育補助，退伍軍眷水電還按用量享半價優惠，以及健保費補助等優惠，未來都有受到檢討的可能。

財政不佳，軍公教退撫支出卻不斷增加，考試院銓敘部研議是否將得支領月退休金之年齡由60歲往後延長得支領月退休金之年齡，並考慮目前由政府負擔給付責任的「確定給付制」的公務人員退休金制度，修正為改採類似勞退個人帳戶制「繳多少、領多少」精神的「確定提撥制」。相關方案考試院銓敘部正研議中，各方案之政策方向，或是減少福利項目，或是延後退休年齡，無非是因財政不佳，希望以縮減政府退撫支出方式，減輕政府財政負擔。

## 財政不佳，退休給付有可能縮水

如同雖達退休年齡，卻因退休金財源有限而被迫延後退休情形一樣，軍公教人員的退休給付內容，恐怕未來也將不得被迫反應政府當時的財政狀況。與今年的年終慰問金被迫取消相較，退休給付內容因財政不佳而縮水，對於退休者之退休保障影響將更為劇烈。原先做為社會安全體系重要一環，用以作為退休者老年經濟安全基礎的退休金制度，越來越有不安全的疑慮。制度設計不良的退休制度，先天財務收支不健全，後天管理又人謀不臧，潛在債務龐大，面臨倒閉破產危機，不但讓原已陷入危機的財政更加惡化，有如雪上加霜，甚至隨著退休金制度的崩壞，嚴重威脅國家經濟安全。

後天管理人謀不臧的情形，如勞退、勞保與退撫等政府基金委託數家投信業者代為操作，卻遭代操業者用來作為倒貨塞貨的苦主，因而發生嚴重虧損。以「盈正案」為例，代操經理人鎖定數檔低股本、低成交量的冷門股票，先以人頭戶持有並哄抬炒高該股票價格後，逢高出脫，讓受托代操的政府基金承接，人頭戶大賺，但收托管理的政府基金卻大賠，不僅干擾金融市場秩序，更讓

許多靠領取退休金維生的退些勞工及退休公務員，人心惶惶，擔心受怕，將有可能領不到退休金。

## 退休基金潛藏債務龐大

根據100年度中央政府總決算，政府估計潛藏負債更高達14兆9,866億元。而潛藏負債主要來自公保給付、軍公教退休金負擔、勞工保險及國民年金未提存之準備金等。而來自各項社會保險的潛藏負債，每年各自以千億甚至上兆的速度在成長。其中又以勞工保險基金最為嚴重，其普通事故老年、失能及死亡給付未提存準備，估算現值約為6兆8千5百餘億元，但目前提存責任準備只有5千3百餘億元，財務缺口高達6兆3千萬元。先天財務不健全，後天管理又人謀不臧的社會保險基金，成為政府巨額的債務負擔，而有拖垮政府財政的可能，包括公保未來負擔沈重、退撫基金未提撥準備等，也將影響公務人員未來退休的福利水準。

各級政府預估潛藏負債增減情形表

單位：新臺幣億元

項 目	100年度總決算			99年度總決算			本年度與上年度比較
	小計	中央政府	地方政府	小計	中央政府	地方政府	
合 計	149,866	116,563	33,303	130,191	99,671	30,520	19,675
1.舊制(84年7月1日以前)軍公教人員退休金未來應負擔數	60,531	28,850	31,681	58,361	29,487	28,874	2,170
2.退撫基金新制未提撥之退休金	19,125	19,125	-	16,495	16,495	-	2,630
3.勞工保險(普通事故老年、失能及死亡給付)未提存責任準備	63,131	63,131	-	50,437	50,437	-	12,694
4.公教人員保險給付(88年5月30日以前)未來應負擔數	1,602	1,602	-	1,704	1,704	-	-102
5.國民年金未提存準備	2,003	2,003	-	882	882	-	1,121
6.全民健康保險累計財務短絀	62	62	-	403	403	-	-341
7.軍人保險未提存保險責任準備	275	275	-	263	263	-	12
8.農民健康保險未來保險給付精算現值	1,499	1,499	-	-	-	-	1,499
9.各級政府積欠全民健康保險、勞工保險及就業保險等保險費補助款暨退休公教人員優惠存款差額利息	1,638	16	1,622	1,646	-	1,646	-8

資料來源：100年度中央政府總決算。

各退休保險基金與美國加州退休基金經營績效比較表

年度	退撫基金	勞退基金 (舊制)	勞退基金 (新制)	公保	勞保	國保	美國加州
最近 3 年	4.87%	3.63%	1.86%	4.45%	4.45%	0.05%	8.3%
最近 5 年	-0.19%	1.41%	0.63%	1.77%	0.76%	-	0.4%
最近 10 年	1.86%	2.24%	-	2.26%	2.75%	-	5.1%

※註：

- 1.資料來源：立法院公務人員退休撫卹基金102年度預算評估報告，整理自審計部100年度中央政府總決算審核報告（含附屬單位決算及綜計表）第丁-81頁（退撫基金）、第丁-86頁（勞退舊制）、第丁-90頁（勞退新制）、銓敘部（公保準備金）、勞保局（勞保基金、國民年金）。
- 2.本表之計算係以民國100年12月31日為基準計算之3年、5年及10年度平均收益率（期間累計淨損益/期間平均餘額）。
- 3.勞工退休基金（新制）於民國94年7月始成立，僅表列最近3個及5個年度之平均收益率；國民年金保險基金於民國97年10月始成立，僅表列最近3個年度之平均收益率。
- 4.美國加州公務員退休基金資料來源為，  
<http://www.calpers.ca.gov/eip-docs/about/board-cal-agenda/agendas/invest/201203/item06d-01.pdf>。

## 退撫基金營運管理有待加強

公務人員退休撫卹基金設立目的在於運用基金本息支應公務人員退休撫卹給與，以提高公務人員退撫所得及改善政府財政負擔，保障退休人員及遺族生活，但基金營運績效不佳，委外操作又產生嚴重弊端。根據立法院公務人員退休撫卹基金102年度預算評估報告，軍公教人員退休體制不同，卻以相同提撥費率箝制，不符自給自足原則，尤其軍職人員最適提撥率最低，精算結果不盡合理，應有更翔實之財務規劃。而近10年退撫基金資產報酬率(ROA)僅1.86%，但精算假設之折現率卻設定為3.5%，偏高的折現率，造成基金潛藏負債的嚴重低估。顯示退撫基金之營運管理，仍有待加強。

## 退休基金有破產風險

官方資料顯示，勞工保險基金、新制勞工退休基金、舊制勞工退休基金、公務人員退休撫卹基金及國民年金保險基金，截至民國100年底，管理基金規模分別為新台幣4519億餘元、7427億餘元、5621億餘元、4711億餘元及1024億餘元，合計2兆3千餘億元。但各基金的投資績效不彰，以100年度為例，各基金投資不但未達預期收益目標，甚至產生合計高達898億餘元的投資損失。其中，勞工保險基金損失124億餘元，換算後年化報酬率為-2.97%；新制勞工退休基金損失264億餘元，換算後年化報酬率

為-3.95%；舊制勞工退休基金損失190億餘元，換算後年化報酬率為-3.53%；公務人員退休撫卹基金損失284億餘元，換算後年化報酬率為-5.98%；國民年金保險基金損失36億餘元，換算後年化報酬率為-3.66%。

先天財務收支不健全者，如公保、勞保、國保、軍保等各退休基金之精算報告在在顯示收支已經嚴重失衡，社會保險體系正面臨嚴重的財務問題，可能出現無以為繼的破產危險。根據勞委會及退撫基金最新精算報告，勞保基金將於民國107年入不敷出，116年將發生破產；軍保100年已產生入不敷出現象，預計108年就會破產；公教保險預估於107年入不敷出，116年破產；公務人員預估109年入不敷出，120年破產。諸多辛苦工作一輩子後退休者，有可能領不到退休金，面臨基本生活保障不再是保障，社會保險體制發生嚴重失能問題。

## 解決經濟問題才是根本

退休給付可能縮水，除了退撫與公保基金財務管理不健全之外，其實更重要的原因是經濟情勢不佳，財政不斷惡化的必然結果。不過，亦有論者以為，軍公教退休人員的退休給付內容，對國內內需消費能力的提升有所幫助。此論點由國內非假日的旅遊主力，除了陸客團之外，就屬有錢有閒的退休人員可得到例證。

就財富效果而言，增加退休人口的退休給付內容，對國內旅遊等內需消費自然將有所挹注。但退休者越注重其未來的經濟安全，大多傾向較為保守的消費特性，對退休者增加退休給付內容，所增加的消費效果往往偏低。若再考慮未來經濟景氣前景不明，可能的未雨綢繆因素，對退休者增加退休給付內容，其增加之消費效果恐怕將更為有限。由經濟學分析方法而言，退休者之邊際消費傾向往往偏低。相對的，若增加中低所得者收入，其邊際消費傾向將較高，甚至低所得者可能將新增收入全數用於消費，以滿足基本生活所需。

此外，亦有立委提出「取消退休公務員年終慰問金同時，應考慮改為以消費券方式發放」的主張。該政策方向著眼的無非是消費券的發放，能促進國內民間消費，帶動經濟成長。但根據經建會過去推動「促進消費-發放消費券」政策方案後，就發放消費券對國內整體經濟效益影響之委託研究調查報告，消費券發放考量加碼效果後之替代效果，約 67.41%，未考量加碼效果更高達 76.06%。顯示民眾將消費券用於原日常支出約 72.07%，並不會有消費券購買較貴或較多商品，加碼消費效果並未顯現。

其實為解決退休給付水準日漸縮水的問題，根本性的做法仍是應就經濟前景不明，與財政狀況不佳等結構性問題，提出具體可行的政策方案。特別是退撫基金本身財務管理效能不彰，甚至弊端連連的問題，更是極為迫切有待改正之處。財政部長張盛和日前所提出，將國內四大基金整合為主權基金，統整各基金之市場力量，提高基金管理效能，不失為可行的做法。而國際知名的挪威退休基金，可供國內借鏡參考。若能藉由整合各退休基金而成立的主權基金投入國內實質投資，以創造國內就業機會，則將會是下一波經濟成長的正面動能來源。

此外目前不同職業別之間適用不同退休金制度，不僅僅是該退休基金是否永續的財務精算問題，更深層的一面是該如何建立合理公平制度，能兼顧保障退休者基本社會安全制度，又能衡平不同職業別之間退休金的

高度落差，降低勞工或者投保國民年金者目前退休金給付水準偏低的相對剝奪感，也是未來應該思考的重點。

早在年終慰問金爭議發生之前的10月3日國民黨中常會上，業管社福業務的行政院政務委員薛承泰即公開指出，70年代的18趴、80年代開跑的敬老福利津貼、90年代的廣設高中、大學等三大政策，當初制定政策時忽略人口因素，三大政策都將面臨拖垮政府的危機<sup>1</sup>。顯然相關問題，政府官員不是沒有發現，只是缺乏大刀闊斧的改革意志。直到事件爆發輿論壓力高漲時，政府才被動試圖提出改革方案，承諾在明年一月提出具體方案。事在人為，改革贏得掌聲，或是放任經濟不佳，軍公教福利縮水，甚至相對剝奪感強烈下，引發社會嚴重對立，考驗為政者的良心。■

1.全文網址：薛承泰示警：三大德政將拖垮政府 | 德政恐拖垮政府 | 國內要聞 | 聯合新聞網 <http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS5/7407628.shtml#ixzz28IDYi3hK> (拜訪日期2012/10/4)

# 政策聚焦 台灣農業何去何從

李武忠  
農漁業專家

## 前言

在美牛進口角力過程讓國人親眼見證到國際經貿談判的現實殘酷以及馬政府治國的無能。以目前政府官員的僵固思維與作法，未來國內經濟發展還是充滿荊棘。在國內經濟結構無法順利調整之前，由於內需市場疲軟台灣經濟成長仍需繼續依賴對外貿易（即便上半年出口衰退4.7%，經濟成長率僅0.11%，居四小龍之末），因此在面對國際間經濟合作夥伴的合縱連橫，台灣在不能被孤立的壓力下，積極尋求加入各經貿組織關係本無可厚非，但也不應過度誇大簽署自由貿易協定(FTA)的神效，ECFA的殷鑑不遠（受中國大陸經濟走緩第二季成長率跌破8%影響台灣上半年對大陸出口衰退8.8%，遠高於平均值）。然而在相關的對外經貿談判中，農業大國以及跨國企業透過談判場合強力爭取對方開放農產品消費市場，並造成小農國家農業陷困境（如墨西哥、阿根廷等），農民被迫轉業已經是不爭的事實，對此馬政府無需刻意淡化或迴避，應該要儘早因應以免再度發生「城下之盟」的窘境，最終受害的還是台灣農民。

## 農業整體所得偏低

農業既是生產又是生活、生態產業，即便是經濟發達國家如美國、日本、英國、歐盟等也不敢輕忽農業的重要性，甚至提升到國家戰略層級，全力保護。而過去的經驗告訴世人在全球發生糧食危機，主要產糧國家實禁運措施的非常時期，高的GDP不見得能換來裏腹的麵包和糧食。長期以來台灣政府雖不斷強調農業的重要性，卻寧願花費百億經責任令20多萬公頃的農地休耕而不思做更有效的運用，中央及地方政府透過土地重劃將大批農地劃入工商業區或科學園區，甚至

被投機客悄悄變更為非農業使用，導致原有農業生產區支離破碎，農業生產規模萎縮，雖然在部分項目如養豬、高級水果、蘭花、茶業、海水養殖、有機農業等農民的收入還可以跟上平均國民所得，但多數農民（如種稻、雜糧、蔬菜、淡水養殖等）則需依賴農業外所得才得以勉強糊口。以往靠政府政策保護和大量補助台灣農業才能支撐到現在，只是繼續延續過去的保護措施對台灣農業未來發展究竟是正向還是負向，國內產官學研應該齊聚一堂進行全面討論找出共識。未來在國際經貿談判中國內農產品市場一旦被迫開放對國內各別及總體農業的衝擊，亟需要政府相關單位審慎因應並備妥配套方案，才能將傷害降至最低，這恐怕不是光靠國家領導人出面信心喊話，就可以解決的。農業在台灣確曾創下相當輝煌的一頁，對經濟、民生、物價穩定以及扶持工商業發展做出貢獻。然而隨著時空轉換，內外環境改變，目前台灣農業確實面臨相當大的困境，不僅農產品產銷年年失衡；休耕農地面積高達20萬公頃；耕地總面積十年減少約3萬公頃；農業成長率下滑至2011年的2.69%；生產總額（2405.3億元新台幣）僅佔國內生產毛額（13.7兆新台幣）的1.75%；農業固定資本形成金額，也減少到2010年的173億元；農業生產指數由2001年的105.45下降至2010年92.87；2010年農家的農業所得只有19.3萬新台幣，對農業依存度僅21.83%；農業就業人口數降至54.2萬人；農民平均年齡61歲其中年齡超過65歲者佔17%；有三成以上違規農舍建在特定農業區內。這些數據顯示出台灣的農業確實到了需要全面變革的時刻。

## WTO對農業衝擊緩著陸

近日來政府官員經常以當初外界也憂心加入世界貿易組織(WTO)後會導致台灣農

業崩盤，但是事實證明台灣農業還是存活下來為例，要來說服國人貿易自由化和市場機制並沒有想像中的可怕。問題是當初在面對WTO入關談判耗費相當長的時間，讓政府相關機構可以對農業各部門可能遭受的影響做深入的探討，提出完整的應變對策（包括：獎勵休耕、產業結構進行調整、強化農業競爭力、推動農民福利措施等），並於事前（民國78年）即設立「農產品受進口損害救助基金」，用以實施先期農業產業結構調整措施及救助來降低入關後的衝擊，政府積極作為相當程度降低農民對未來不確定性的恐慌，穩定了農民生計和農業生產意願；加以自2002年杜哈回合談判展開以來，談判進程一再落後（如2003年坎昆部長會議受到農業議題影響，因各方陣營立場差距過大，導致談判破裂），對於農產品關稅調降、農業國內補貼削減，以及非農產品市場進入議題（即工業與漁產品關稅調降）各國立場歧異爭議未除，談判沒有進展，相對降低原先預期WTO可能帶來的影響力所致，後續發展更需提高警覺。

而各國爲了降低杜哈回合談判失敗的負面衝擊，勢將加速推動雙邊與區域貿易協定如自由貿易協定(FTA)，也給外交處境艱困的台灣帶來更大的壓力。未來無論是與各國洽簽FTA或加入TPP，台灣農業都很難不會受到相當程度的衝擊嚴重程度不亞於WTO，問題是我們是否有足夠的時間和魄力去做調適來降低對農業的不利影響；特別是未來台灣需要建構怎樣的農業規模和經營形態，才能夠在貿易自由開放的現實下，維持其生存和發展的空間，恐怕是馬政府必須要誠實面對的嚴肅問題。

## 台灣農業政策待加強

一直以來台灣農業政策措施幾乎來自日本農業政策，包括：稻田轉作休耕補貼、農產品生產履歷、水旱田利用調整計畫、稻田多元化利用、稻穀保價收購、農民所得給付、新農業基本法、農業研究機構法人化等等都有他人的影子，很少看見台灣農政機構端出根據本土農業特性、市場需求、民族性

等所制度定出來具獨特原創性政策。固然台日在農業發展背景上有許多相似之處如小農耕作模式、境內農業資源有限、生產成本高昂、以稻米爲主要糧食作物、糧食需仰賴進口等，但是由於國情、民族性、制度、行政效能等不同無法完全「移植」，何況沿用別人辛苦研發成果表面上看起來既省時省力，又可以立即展現成果，但是這種凡事等待的錯誤思維和做法長期累積下來往往會磨損台灣農政人員的創造力和積極性，政府官員認知和目標正在與農民的想法和期待背離，難以共同爲台灣農業的未來找到正確出路。這也是台灣農業根本問題之所在，卻長期被刻意忽略。特別是從農復會、農發會到農委會隨著人事物變遷，過去辛苦建立的專家制度與強調田間調查，深入農村瞭解農民疾苦，做爲施政依據的優良組織文化已不復見，取而代之的是冷氣房內的決策與等待上級指示的被動心態，不僅讓民怨加深，也讓施政失去積極性，難以因應動態開放的農業競爭環境。農政機關到各鄉鎮召開有關傾聽農民心聲或政策說明會，官員講話幾乎佔去大半時間，農民表達心聲的時間和機會相對被壓縮，很難有對話的機會，淪於各自表述，遑論建立共識，導致農民參與該類會議的意願大幅降低，讓政府在施政上出現盲點致效果大打折扣。有關農業重大政策擬定前後官員們應該要勤於下鄉多方傾聽農民意見，讓政策思考更加周全，並針對他們心中的疑慮適時提出說明讓農民能夠釋疑，轉而支持改革。

## 農業未來走向

對於台灣農業未來走向不少學者專家提到應該規劃爲「有機島」，該主張雖然符合未來生態環境維護和消費者的需求，問題是以台灣過去所採用慣行農法導致各類病蟲害發生頻繁，化學肥料和藥物使用普遍，使得農地遭到不同程度污染，加以農地分布凌亂彼此緊鄰相互影響，想要讓有機農業成爲主體產業在實際執行上確有相當高的難度，這些年來政府雖大力推動有機農產認證，但是至2011年底合格取得認證農戶僅2,300戶，驗證面積達5,015公頃，設立的有機農業專區

10處，面積為587公頃，無論規模和產量都只佔總體農業的極小部分，即便國內消費者對有機農產品的接受度大幅提高，但是市售有機農產品被驗出含有農藥不當殘留的案例以及魚目混珠的情況仍時有所聞，顯示有機農產品在生產管理、行銷制度暨法規上仍有很大的改善空間，在可預見的將來有機生產會是台灣農業的部分，但無法成爲主體。

個人認爲未來台灣農業應該從「在地農業」出發，透過生鮮安全、無毒害、低食物里程、在地美味等訴求來鞏固國內消費者對本土農業的偏好和認同（建立愛用國貨的消費者意識），並縮短產銷供應鏈環節降低中間費用將利潤回饋消費者，藉由產品差異化和市場區隔來與國外具多元、價廉優勢的農產品分庭抗禮，穩住國內消費市場讓本土農業立於不敗之地。

「主動」出擊才是最佳的防衛。鑑於國內農產品消費市場胃容量有限，在鞏固好國內市場後，應該在「在地農業」的基礎上開始推動「客製化」農業，以全球「高」消費族群爲目標，採「專區」生產方式從選種育種、土質分析改善、日常管理科技化（如溫度、濕度、光照、酸鹼度等自動調控）、特調飼（肥）料暨營養劑、生物病蟲害防杜、成長期調控、收後處理、嚴格食用安全檢測和認證、特殊包裝儲存以及特有運輸技術讓農產品保持在最生鮮、最安全狀態來滿足不同國家、不同地區高消費者的特別偏好。值得一提的是目前全球因經濟快速成長造就一批新中產階級，他們偏好「平價奢華、高貴不貴、物超所值」的消費模式，正是理想的切入目標，像台灣輸日芒果、貴妃芒果、蜜世界洋香瓜、黑金剛蓮霧、有機玉荷包、台灣毛豆、台灣鯛魚翅、養殖烏魚子等均相當符合該市場需求的農漁產品，值得用心去經營。

在上述階段性目標一一達成後，爲進一步提高國內農業經營利潤和形象，政府可以結合農企業力量，聚集台灣最精良、最有經驗和理念的「科技」農夫，結合台灣特有的飲食文化推動「食尚」農業，以全球「最頂級」的消費群爲目標，透過該消費群的口

耳相傳建立起全球獨一無二的台灣「食尚」農業品牌，讓台灣的農藝、食藝結合產品揚威海外，屆時又何懼於國內農產品市場的開放，農業反而可以做爲我方對外經貿談判的議題而非絆腳石。

## 結語

近年來政府各部門施政引發民怨的例子多到令人吃驚，問題就出在「群體迷思」(Groupthink)，即政府決策高層對於許多問題的認知與判斷同質性太高，自然無法找到多元的解決方案，而農業發展策略也明顯犯下同樣的錯誤，不少學者甚至認爲現行農業問題關鍵就在於「用人」。古云：「用師者王，用友者霸，用徒者亡」，管理學大師彼得·杜拉克在論及領導力時也特別強調要把「對的人」擺在「對的位置」，同時鼓勵下屬對自己說出不同的意見，是身爲卓越領導人的共同特質，也值得農業高層深思。■

# 政策聚焦 淺談台灣是否仍然需要 重型主力戰車？

紀永添  
軍武研究家

過去美軍結束海外戰事，逐步撤出戰場時，因為經濟效益上的考量，往往不會將手上的所有武器裝備運回美國本土，許多不易運輸的武器裝備會直接便宜的售與有意願接手的第三國。這些經過戰火洗禮的武器裝備並不過時，只要再稍加整理就可以立即使用，再加上出售的價格非常便宜，因此往往很受歡迎。台灣過去所購買的M60A3 TTS<sup>1</sup>主力戰車就是美軍在第一次波斯灣戰爭結束後，所封存的戰場裝備，後來直接出售給台灣。目前美軍也正計畫逐步結束在伊拉克與阿富汗戰場的戰事，因此許多不打算運回美國的武器裝備也開始在尋找買主，其中也包括了大批的M1A1主力戰車<sup>2</sup>。由於這是個千載難逢的好機會，能夠以極便宜的價格取得先進的新型主力戰車，於是也讓台灣內部再次掀起了是否應該購入新型主力戰車的爭論。

購買裝甲更厚、火力更強大、系統更先進的主力戰車來加強陸軍的戰力，原本是沒有什麼好爭議的事。但是台灣軍方長期以來對外購新型主力戰車興趣缺缺，反對的意見也很多，是有其現實的原因與考量。首先最大的問題當然還是國防預算不足的窘境，在「制空、制海、反登陸」的戰略優先順序下，陸軍能分到的國防資源本來就較為有限。再加上今日的陸軍作戰概念強調空中火力與快速打擊，讓陸軍選擇將手上的資源，優先投資在武裝攻擊直升機、運輸直升機與國造輪型裝甲車上，於是購入新型主力戰車就成了資源排擠下的犧牲品。再加上多數人都認為，台灣的戰場環境狹小，西部地區被許多東西向的溪流切割成破碎的小平原與

台地，本來就不利重型裝甲車行動。戰時只要破壞這些橋樑，就能有效阻止敵方的重型裝甲車前進。甚至有些人還擔心，台灣的橋樑在設計建造時，本就沒有考量到重型裝甲車通過的問題，未來一旦購入噸位較大的主力戰車或自走炮，恐怕也會出現安全性的問題。

同時，在台灣的防衛作戰想定中，陸上作戰一直被視為是最後的防禦手段，陸軍長期以來都認為當戰事進入到陸上作戰的階段時，台灣的海空軍應該都已經蒙受了極大的戰損，恐怕無力再支援地面部隊。在現代化的戰場上，移動速度較緩慢又失去空優掩護的大型主力戰車將會很難生存，沒有辦法發揮應有的戰力。相形之下，擅長超低空飛行、能垂直起降、在戰時可以疏散到工廠學校掩蔽的武裝攻擊直升機，就成了陸軍的新寵兒。因為直到今日，高速的戰機仍然無法有效的獵殺武裝攻擊直升機，因此就算已經失去空優，陸軍的航空旅只要還能維持起降掛彈作業，就能對敵方的裝甲部隊發動反擊。而且武裝攻擊直升機完全不受台灣破碎地型的影響，中央山脈的山谷還能成為武裝攻擊直升機躲藏的天然掩護。跨戰區支援更只要二十幾分鐘的飛行時間，與大型裝甲部隊動輒要以「天」為計算單位的運動時間，不可同日而語。這對三次裁軍以後，兵力可謂捉襟見肘的台灣陸軍來說，更是一項非常重要的優勢。

在這樣的考量之下，台灣遲遲沒有發展或外購新型的主力戰車。目前的地面戰車部隊，仍然是以CM11<sup>3</sup>與M60A3 TTS為主力，並搭配少量的CM12<sup>4</sup>與M41D<sup>5</sup>。這些戰

1.M60巴頓(Patton)戰車為美製的中型主力戰車，服役以後有許多的改良與衍生型出現。後期的改良型之一稱為A3構型，其中加裝Thermal Sight(戰車熱影像夜視儀)的稱為M60A3 TTS。目前在台灣服役的巴頓戰車就是這一型。

2.M1A1為M1艾布蘭(Abrams)主力戰車的改良型，大幅提升了M1戰車的性能，其中最重要的改良之處，是將M1原本105公釐口徑的主炮升級為德國萊茵金屬公司所授權生產的120公釐M256滑膛炮。

3.CM11又稱M48H勇虎戰車，是台灣在90年代自行研發的中型戰車。以M60的底盤加上M48的炮塔混合而成，採用較新型的射控系統與105公釐口徑的主炮，並配備熱影像儀，擁有夜戰能力。

4.CM12是台灣自行升級M48A3的改良型戰車，除了更新了動力系統，還將主炮升級為105公釐口徑的戰車炮。由於服役時間較長且性能略遜於M60A3 TTS與CM11，目前已經逐步退役封存，只剩少數仍在現役。

車的妥善率並不佳，後勤問題長期以來為人所垢病，但這也成為反對購入新型主力戰車的另外一個重要理由。因為新型主力戰車的系統構造更為複雜，需要的後勤保修能量更大，陸軍目前連這批舊型戰車都無法妥善的維護，購入更多的主力戰車，若一樣無法維持一定的妥善率，又有何用。而且有許多人都認為，未來主力戰車的角色將會慢慢被取代，因為傳統的反裝甲任務，武裝攻擊直升機的執行效率更好，單兵攜行的各型反裝甲飛彈性能也越來越好，可以彌補空中火力支援的空檔。至於支援步兵的任務，則會由輪型裝甲車取代，除了更敏捷、更有機動性外，輪型裝甲車的操作成本也較履帶型車輛便宜許多。特別是近年來輪型裝甲車的發展可謂突飛猛進，除了越野能力大幅的提升，各車型也發展出各種不同的衍生型，以相同的車體為基礎，推出裝甲運兵車、火力支援車、迫擊炮車、裝甲指揮車等，在生產部署上更為經濟彈性。

台灣除了目前使用的AH-1W超級眼鏡蛇武裝攻擊直升機以外，新購的AH-64D長弓阿帕契武裝攻擊直升機也將逐步返國成軍，再加上國造的雲豹裝甲車開始量產，新型的單兵反裝甲火箭也已經公開展示，新一代的台灣陸軍兵力規劃已經開始略見雛型。而且顯而易見的，這樣的新規劃是沒有納入新型主力戰車的。但是對於這樣的未來規劃，也是有人感到憂心忡忡，因為目前台灣所擁有的這些舊型主力戰車，其最大口徑的主炮是較為過時的105公釐旋膛炮，要對付解放軍的兩棲水陸戰車或空投的傘兵裝甲運兵車或許是綽綽有餘，但是如果對付解放軍新型的96式、98式與99式戰車，恐怕就心有餘而力不足了。因為解放軍的新一代戰車都採用較新型的裝甲技術，後期改良型的96式戰車與所有量產型的99式戰車都已經配備反應裝甲<sup>6</sup>，戰車的裝甲防護力大幅提升。反觀台灣各型主力戰車的105公釐口徑旋膛炮，雖然都能發射反裝甲專用的翼穩脫殼穿甲彈<sup>7</sup>，但是恐怕還是無法有效貫穿解放軍

新型戰車的正面裝甲。這也代表如果兩方的主力戰車在戰場上相遇，台灣現役的主力戰車恐怕會居於下風。

過去這個問題較不被重視的原因，在於兩岸相隔一個海峽，登陸搶灘作戰要運送大型的主力戰車並不容易。因此台灣軍方一直認為不會在第一時間的反登陸作戰中遭遇到敵方的主力戰車。但是隨著解放軍近年來在兩棲作戰能力上的提升，台灣在這方面的防禦優勢恐怕早已經不復存在。解放軍新型的071型船塢登陸艦<sup>8</sup>滿載排水量接近二萬噸，艦上船塢可以搭載四艘026型氣墊登陸艇，這種氣墊登陸艇能直接將大型的主力戰車運送上岸，來支援搶灘的部隊。因此未來台灣在進行反登陸作戰時，就會有很大的機會要直接面對解放軍的新型主力戰車。解放軍的這些主力戰車都已經配備新型的125公釐口徑滑膛炮，擁有極佳的穿甲能力，非常具有威脅性。台灣目前的主力戰車如M60A3 TTS、CM11與CM12都是採用舊型的鑄造式裝甲，較為過時，遠非解放軍主力戰車上125公釐口徑滑膛炮的對手，這對於台灣擔任反登陸作戰的第一線守備部隊而言，恐怕是一個極為不利的情勢。軍方也曾經想要在CM11上加掛反應裝甲來增強防護力，但是加掛反應裝甲所增加的重量，讓CM11本來就不佳的運動能力更為雪上加霜，也常常造成輸出軸斷裂的問題，因此最後只能作罷。

面對這樣的情況，第一線的反登陸守備部隊要反制解放軍的新型主力戰車，就只有靠其他的反裝甲武器了。目前台灣的基層部隊除了配備有國軍自製的六六火箭彈以外，還引進過多款的反裝甲武器，包括車載的拖式飛彈、可由單兵攜行的標槍反裝甲飛彈，與AT-4與SMAW兩款反裝甲火箭。但六六火箭彈已經過時，只能對付輕型裝甲車輛或一般掩體。AT-4反裝甲火箭的威力雖然比六六火箭彈來的強大，也足以攻擊兩棲戰車或裝甲運兵車，但是恐怕還是無法有效地摧毀解放軍的新型主力戰車。拖式飛彈、標槍飛彈

5.M41D是M41A3輕型戰車的改良型，由台灣自行研發升級，換裝了新型的動力系統與76公釐多用途戰車炮，並配備較為先進的射控系統，擁有一定的夜戰能力。改良數量約有50輛，在台灣M41A3多數都已經退役以後，是目前唯一仍在現役的M41輕型戰車。

6.反應裝甲是一種加強戰車防護力的技術，其原理是在中空的裝甲中填入炸藥。一旦被反裝甲武器擊中，炸藥會爆炸，利用炸藥的巨大衝擊力，抵消反裝甲武器的穿甲能力，對高爆穿甲彈(HEAT)與反裝甲飛彈/火箭特別有效。

7.翼穩脫殼穿甲彈(APFSDS)，是專門用來反裝甲的戰車炮彈種，發射後會拋棄外殼，使用尾翼來穩定彈體，以高速所帶來的動能，直接貫穿敵方戰車的裝甲。

8.071型船塢登陸艦，除了有艦尾船塢可以容納兩棲戰車或登陸艇，也擁有大型飛行甲板可以起降直升機。目前已知有三艘下水服役，分別是崑崙山艦(舷號998)、井崗山艦(舷號999)、長白山艦(舷號989)，另有一艘興建中。

與SMAW反裝甲火箭較具威力，但是拖式飛彈體積較大，需要以車輛為載具，使用上較缺乏彈性，車輛載具也容易成為敵方戰車獵殺的目標。標槍飛彈與SMAW反裝甲火箭可以由單兵操作，隱蔽性高且貫穿能力強，可惜單價高昂，採購數量少，並不足以全面配發基層部隊。在這樣的情況下，台灣守軍唯一能有效對付解放軍主力戰車的，就是只剩下武裝攻擊直升機上的AGM-114地獄火(Hellfire)反裝甲飛彈了。

雖然說台灣選擇將有限的國防資源集中投資在武裝攻擊直升機上，就是看中武裝攻擊直升機高效率的反裝甲能力，認為武裝攻擊直升機能在戰時有效地負責反裝甲任務。但是質疑者卻認為雖然武裝攻擊直升機已經在多次實戰中證明自己的能力，但是全部依賴武裝攻擊直升機，而不同時加強基層地面部隊的反裝甲作戰能力，是極為冒險的做法。一旦陸航的直升機基地遭到摧毀，或是有多個戰場同時需要支援時，都可能讓地面部隊等不到來自空中的反裝甲火力。而且有時候地面上的遭遇戰會在短短的數分鐘內就結束，等到武裝直升機接到命令趕到時，可能勝負已定。再加上除了解放軍的新型主力戰車以外，擔任登陸搶灘作戰時火力支援的大批63A式水陸兩棲戰車，與下一代的新型ZTD-05兩棲突擊戰車，也都已經配備了105公釐口徑的低膛壓戰車炮，能發射多種穿甲彈與高爆榴彈，對於岸上守軍有非常大的威脅。面對越來越嚴峻的戰場情勢，最保險的辦法還是要讓地面部隊擁有一個可靠的反制武器，能在瞬息萬變的戰場裡，第一時間就以優勢火力壓制敵人的登陸攻勢。

購買目前美軍打算出售的二手M1A1主力戰車，就是解決這個問題的一個好方案之一。因為M1A1配備德國萊茵金屬公司所生產的120公釐滑膛炮，這是歐美戰車系統中最大口徑的戰車炮，優異的作戰性能頗受好評，歐美國家的新一代主力戰車幾乎都採用該公司所生產的同口徑戰車炮。就算台灣選擇不引進較有爭議的貧鈾彈<sup>9</sup>，其傳統的翼穩脫殼穿甲彈也足以貫穿解放軍新型主力戰車的正面裝甲。再加上極先進的射控系

統，讓M1A1擁有極佳的第一發命中率，在實戰中面對俄系戰車擁有極大的優勢。此外M1A1的裝甲防護力也極受肯定，目前世界上的戰車炮或反裝甲火箭，都無法有效貫穿其正面裝甲。在伊拉克戰爭中少數遭敵軍擊毀的M1戰車，都是在複雜的作戰環境中，遭到敵人的突襲，反裝甲彈藥直接命中側面或後方裝甲相對較為薄弱的地方，才能對M1戰車造成直接的傷害。而在反登陸作戰中，敵人肯定來自於正前方的海面上，勢必很難威脅到早已經在灘頭做好偽裝工事，以逸待勞的M1A1戰車。

支持購買M1A1的意見認為，只要少數M1A1戰車能部署在灘頭，提供防禦部隊火力支援，就能重創敵人的登陸部隊，就算無法在第一時間在灘頭摧毀敵方的登陸部隊，也能有效延遲敵人向內陸挺進的速度，等待打擊部隊的增援與反擊。台灣雖然四面環海，海岸線綿長，但是受惠於東部多為陡峭岩岸，西部多為淤積爛泥岸的關係，可以讓部隊登陸的海灘其實不多也不大，因此只要購買少量的M1A1戰車，就能滿足反登陸作戰上的需求。台灣這種防禦作戰的特性，讓M1A1戰車未來在台灣擔任的將會是類似活動火力碉堡的角色，M1A1耗油量，運動距離受限的問題並不大。至於噸位太大，可能會使橋樑不堪負荷的考量，則是削足適履的問題，台灣應該要趁此機會檢討橋樑安全的問題，而不是因此拒絕購入新型的主力戰車。M60A3 TTS與CM11的服役時間已經陸續超過二十年，除了車體開始老化，也使妥善率越來越差，這也是無法避免的問題，購入M1A1可以讓陸軍淘汰車況較差的戰車與更為老舊的CM12，對於提高裝甲部隊的妥善率反而有其助益。購入新型戰車雖然短時間內會讓後勤單位有更大的壓力，但是若遲遲不購入新型的戰車，後勤單位要持續維護不斷老化又無法退役的多款主力戰車，其壓力絕對不會更小。

目前國人自製的雲豹輪型裝甲運兵車已經開始陸續服役，對改善機械化步兵旅的防護力與火力有極大的助益，同時軍方也正以雲豹裝甲運兵車為基礎，發展雲豹步

9.貧鈾彈(Depleted uranium ammunition)是指使用貧化鈾所製成的穿甲動能彈。核電廠發電後所產出的貧化鈾，具有極高的密度，做成穿甲彈彈體能擁有極高的貫穿力。但是許多人認為這種穿甲彈，在發射時會釋出高污染性的有毒成分，會影響士兵的身體健康，因此在使用上仍存在爭議。

兵戰鬥車與雲豹火力支援車。其中的雲豹火力支援車將會配備105公釐口徑的低膛壓戰車炮，未來將成為基層戰鬥部隊的重要火力來源。但是輪型裝甲車能否完全取代主力戰車仍然倍受質疑。畢竟輪型裝甲車雖然有速度上的優勢，但是薄弱的裝甲完全無法與傳統戰車相比擬。美軍長期以來戮力發展全部由輪型裝甲車所組成的史崔克戰鬥旅，其中的M1128 MGS火力支援車也是配備105公釐口徑的戰車炮，但是其主要的戰術定位是為第一線步兵提供即時的火力支援，攻擊敵方的輕型車輛或碉堡、路障、建築掩體，為步兵開路，而非用於反制敵方戰車的反裝甲任務，原因當然就是因為輪型裝甲車薄弱的裝甲根本難以對抗敵方的主力戰車。萬一第一擊無法命中敵方的戰車，或是命中後無法有效貫穿敵方戰車的裝甲，使敵人戰車立即失去作戰能力，那敵方戰車的還擊將可以輕易的擊毀輪型火力支援車。因此只有輕型裝甲保護的輪型火力支援車或是反裝甲飛彈車，是否可以完全取代傳統戰車一直有極大的爭議，尚待實戰的考驗來印證。台灣的確迫切需要雲豹火力支援車來為機械化步兵旅提供火力支援，但是雲豹火力支援車恐怕也無法完全取代傳統主力戰車的地位。

所以要不要趁這個千載難逢的好機會，購入M1A1主力戰車，贊成與反對的意見都有其道理。贊成的意見希望能將有限的國防資源集中於武裝攻擊直升機與輪型裝甲車，反對的意見希望能分散風險，提高地面基層部隊的反裝甲能力。關鍵的癥結還是在國防預算逐年降低，軍方已經捉襟見肘的問題。特別是將來開始實施募兵制以後，國軍員額會再減少，地面戰鬥部隊的人數將會降到最低，要能維持足夠地面嚇阻力的唯一方式，就是要增強地面部隊的攻擊火力。M1A1主力戰車挾其過去實戰時的勇猛表現，的確是非常具有嚇阻力的地面武器，敵人的登陸部隊若在灘頭，就遭遇到一般反裝甲武器無法輕易貫穿摧毀的M1A1主力戰車，將會承受到極大的壓力。執政者必需要明白，嚇阻力絕對不在於漂漂亮亮的國防展演，而在於防禦部隊能有多少決心，而這樣的決心又來自於第一線部隊手上的武器是否能抵禦外敵。

要花兩億新台幣來辦兩個晚上的舞台劇，還是要為前線弟兄購入足以保家衛國的重要裝備，存乎於執政者一心，但是這也是來者如何評價其歷史定位的最重要的關鍵。■

# 政策聚焦 被害人的正義在哪裡？

段宜康  
立法委員



※十歲男童遭無端遭割喉，引發社會震撼跟對廢死的質疑，也凸顯對於對犯罪被害人保護制度的不完善。

在蘇案三人歷經二十一年的纏訟終告無罪定讞的同時，另一個場景，卻是被害人的遺孤在接受媒體訪問時表示：「被害人的人權，蕩然無存；加害人的人權，姦淫司法！」但在宣判被刑求逼供的蘇建和三人「無罪」的同時，我們不禁納悶，到底這件案子中，誰才是加害人？而被害人的人權在哪裡？被害人還能去恨誰？

長期以來，台灣的司法制度注重在加害者的刑責與矯正，對於受害者卻鮮有關注。台灣在1998年5月27日制定《犯罪被害人保護法》（簡稱《犯保法》），其中第一條載明，「為保護因犯罪行為被害而死亡者之遺屬、受重傷者及性侵害犯罪行為被害人，以保障人民權益，促進社會安全，特制定本法。」儘管對於被害人的保護晚了歐美國家二、三十年，但也讓犯罪被害人處境受到更

多的關注、讓被害人社群關係的復歸成為政策重點，進而開啓「修復式正義」的可能。

## 保護管道資訊不足 被害人無從得知

我在上會期接到一位剛滿十八歲的少年遭受性侵的陳情案件，在這案件中，他沒有得到任何的保護，或法律及醫療協助。即便是加害者已經被判有罪，但受害者卻在日後的社群關係中產生更大的障礙。到底被害者的人權在哪裡？他如何能從原本的生活中復歸呢？國家機器作為壟斷社會安全維護者的責任在哪裡？從這個案中，曝露出《犯保法》的落實仍有很大的差距。

《犯保法》歷經四次修正，保護措施主要是分作「犯罪被害人補償金」，以及設立

「犯罪被害人保護協會」，提供生理、心理治療、生活重建等協助。2009年將補償及保護對象擴及性侵害犯罪被害人。在實務上，由於被害者突逢重大變故，或多為社經弱勢，對於政府保護措施不清楚，也不知如何求助，錯失該法保護的管道，而失去社會支持的被害者，很可能就此陷入困境，難以復歸。舉例而言，2009年納入性侵害犯罪被害人後，2010年申請性侵害補償金件數僅287件，然而根據「家庭暴力及性侵害防治委員會保護資料庫系統」統計，性侵害事件通報被害人人數高達9320人，雖未必每件都符合申請條件或有補償之需求，但申請補償金僅達3%之比例亦過於懸殊。

究其之因，係通報該項權益的管道並不暢通。有關「犯罪被害人補償金」的申請，為周延犯罪被害人權益保障，法務部高等法院檢察署發文各地檢察署指示，「督促所屬檢察官於案件偵查或起訴時，遇有因犯罪行為受重傷而符合補償條件者，告知犯罪被害人補償金申請相關訊息或提供單張簡介供參。」然而，在申請補償的實務上，卻可能因主客觀因素，反讓成效不彰。

## 被害事實未定 難以先行代位求償

犯罪被害人補償金是國家代位求償制度，即由國家先行補償，再依照《犯保法》第12條向加害者求償，目的在於被害人在遭逢重大事故時，雖能以民事訴訟向加害人求取損害賠償，然而求償程序不僅曠日廢時，又使被害人必須再次面對加害人，反而對被害人造成傷害。又或加害者不明或逃匿、或無賠償能力、或遭受監禁無法取得勞動所得，更導致被害者無法得到應有的賠償。因此，國家先行補償，才能使被害人即時得到救助，早日復歸原本的社會關係。

### 2010年地方法院檢察署犯罪被害補償事件收結情形

類別	新收件數			終結件數					
	遺屬補償金	重傷補償金	性侵害補償金	決定補償			駁回	撤回	其他
				遺屬補償金	重傷補償金	性侵害補償金			
小計	399	167	287	269	45	120	352	131	24
總計	853			849					

然而，在這樣的補償制度下，地檢署恐因被害案件尚於偵查中，尚未確認被害事實（重傷認知不同），或因撤案、或雙方取得和解，而難以先行補償或主動告知相關權益。又根據《犯保法》第17條，「審議委員會對於補償申請之決定，應參酌司法機關調查所得資料，自收受申請書之日起三個月內，以書面為之。」然而，在實務上，若進入偵查之案件尚未在三個月內偵查終結，反讓審議委員會難以作出是否補償之決定。

其次，根據《犯保法》第16條，「被害補償金申請，自知有犯罪被害時起已逾二年或自犯罪被害發生時起已逾五年者，不得為之。」然而，犯罪被害人在遭逢變故時，未有餘力申請相關補償，待有餘時，恐已逾二年之時效，讓被害人無法得到應有的補償。再次，過去檢察在函送起訴書時，是以掛號方式寄送給起訴人。但對於被害人，僅將起訴書連同補償申請書以平信方式合併寄送，致無法確認被害人有否收到，或因被害人通訊地址與戶籍不同而使權益受損。

## 加害者求償率低 致使呆帳過多

根據《犯保法》第12條，「國家於支付犯罪被害補償金後，於補償金額範圍內，對犯罪行為人或依法應負賠償責任之人有求償權。」然而，據法務部保護司表示，求償成功率僅達12%，致使呆帳過多。審計部、監察院也多次提出糾正或詢問追收情形。但是加害者沒有財產或逃匿不明，或其家屬脫產或拋棄繼承都有可能追討不回來。即便是加害人於監禁時有工作所得，但仍是難以償還全部，又或是出獄後償還，卻也恐不利於其更生。還有另一種情形是，地檢署補償審議委員會決定補償被害人家屬的金額，比地檢署行使求償權後，法院確定判決應補償的金

額還高，中間的差額也無法追討。這樣的結果，亦可能導致地檢署在審議補償金時有所躊躇。

其次，在發給被害人補償金時，依《犯保法》第11、13條，若與其他社會保險重覆需減除，或被害人與加害人達成損害賠償和解時，地檢署以行政處分要求被害人返還補償金，其比率亦不高。因此，要徹底解決這樣的問題，唯有重新檢討「補償金」之定位及制度，從長修法，才不致於在補償或求償程序中浪費過多的司法資源。

## 犯罪被害人保護措施不足

《犯保法》除提供犯罪被害人補償金外，另一項保護措施在於提供生理、心理醫療等協助。根據《犯保法》第29條，「為協助重建被害人或其遺屬生活，法務部應會同內政部成立犯罪被害人保護機構。」第30條，「犯罪被害人保護機構應辦理下列業務：一、緊急之生理、心理醫療及安置之協助。二、偵查、審判中及審判後之協助。三、申請補償、社會救助及民事求償等之協助。四、調查犯罪行為人或依法應負賠償責任人財產之協助。五、安全保護之協助。六、生理、心理治療及生活重建之協助。七、被害人保護之宣導。八、其他之協助。」

同樣的，在我接獲陳情的案例中，「犯罪被害人保護協會」（簡稱「犯保協會」）直到我在立法院提出質詢見報後，才介入協助，但距犯罪行為發生時，已超過兩年，錯失及早提供保護措施的時機。一般而言，「犯保協會」獲知被害者的管道如下：一、地檢署告知；二、依《性侵害犯罪防治法》及《家庭暴力防治法》等責任通報人員如醫事人員、社工人員、警察人員等轉知，三、新聞媒體得知，四、當事人主動申請。因此，未有完善及強制的通報機制，反更易於產生漏網之魚，讓立意良好的《犯保法》淪為空殼。

目前，「犯保協會」擁有21個分會，分會設委員會及常設委員會，置委員9至15人及常務委員5人，由「犯保協會」聘請有關

機關團體主管人員、專家、學者或社會公正或熱心公益人士擔任，均為無給職。另設榮譽主委、主委等，總計各分會專任人員有39人、兼任人員105人、志工811人等。但是這樣具民間性質層級及資源的保護機構，是否能符合被害人的需要在上一期的盧映潔教授的文章中已有探討，此處就不再贅述。但唯有落實保護措施，才有可能真正讓被害人從原有的社會關係復歸。

## 從被害人復歸走向「修復式正義」

為了確保被害人及其家屬能依《犯保法》得到應有之補償及保護，我在這會期司法法制委員會上已提出修法，將被害人通報機制入法，使被害人不致於成為無辜、無助的受害者，獨自承擔社會安全的風險。另外，亦有多位立委就今年年初我國女學生在日本遇害，提出修法增列「扶助金」，並提供相關的保護措施，及被害人隱私權的規範等，讓原本僅以國家代位求償的制度延伸，讓被害人及其家屬能早日復歸原本的社群關係。

在被害人權益上，也有立委提出「被害人訴訟參與制度」，讓被害人參與訴訟、檢閱卷宗、筆錄等，捍衛參與訴訟的權益，伸張被害人的正義，而不只是訴訟案件中的旁觀者。凡此種種，皆是我國司法制度從過去強調加害人刑責之「報復式正義」走向「修復式正義」、強調「社會關係」的修復的重要方向，也是讓被害人的處境及聲音更加被重視，並且展開與社會對話的契機。

執行死刑或罪刑，不一定帶來正義；但若不推動和解及修復，則永遠得不到正義。我們期待，台灣的司法制度，能在加害者的更生及被害者的復歸基礎上，得到正義的平衡。於此，被害人也就不需要去恨誰了。■



※中國新領導班子明年上台，究竟是一個更為強勢的領導群還是更為弱勢？

剛結束的中共十八大除了是中共領導階層從第四代換代到第五代外，更由於屆齡交棒的關係，十八大前後解放軍領導階層變動幅度之大，也是少見的情況。值得觀察而也可能影響深遠的是：這是胡錦濤在國防治理上的總驗收，驗收的是中共黨指揮槍的政軍關係，驗收的是胡錦濤任內解放軍人事安排的制度化與均衡化。平心而論，這次驗收相當成功，是解放軍在武器裝備等硬體籌獲邁向現代化過程中，於制度與文化等軟體基礎建設上日趨專業化的一次重要奠基。

### 槍桿子出政權與黨指揮槍

中華人民共和國人民解放軍的領導權歸屬一向是其內部嚴峻的政軍議題。中共早期的主張與而後國內內戰時期為統戰所需，使得中華人民共和國建政後，曾一度朝向軍隊國家化的制度設計，形式上國家中央軍委會

（後曾改稱為國防委員會）——而非中共中央軍委會——為人民解放軍的領導，重要軍職也由中央人民政府委員會來任免。1954年中共政權穩定後，中共中央政治局恢復中共中央軍委會的設置，除須公開發佈之命令仍以國務院與國防部名義為之外，中共中央軍委會可逕行號命三軍。1958年，中共中央軍委擴大會議通過「關於改變組織體制的決議」，確定：中共中央軍委會是黨中央的軍事工作部門，是統一領導全軍的統帥機關，軍委主席是全軍統帥。國防部是軍委會對外的名義，軍委會決定的事項，凡需國務院批准的或需用行政名義下達的，由國防部長簽署。在此之後，「黨指揮槍」的原則成為中華人民共和國政軍關係的特色。

「黨指揮槍」用以確保軍隊服從黨之政策，但在實踐上，此一原則的落實向來並不平順。首先，「槍桿子出政權」，中共政

權來自於國共內戰的勝利，具有戰功的紅軍將領在中華人民共和國建政初期的權力分配上有其優勢地位，文革時，雖然有不少將領被掃地出門，使得老將的權力優勢略受壓制，但文革過後，獲得平反的將領與其後代迅速恢復其優勢。其次，加上中共缺乏機制化的權力繼任程序，使得新任領導人勢必須要爭取具權力優勢的解放軍部份重要軍頭的支持。在權力的交換中，解放軍軍頭除了在文人決策過程中佔有一席之地外，也享有相當程度的軍內人事任免的影響力，並以此擴大所屬親信派系。這種文人與軍頭的權力連結，在權力轉移或政治形勢出現危機時特別明顯。因此，無論是老將的挾功自重或權力交換所必需，中共領導人對於人民解放軍的領導，往往不是絕對的，而且有時會出現間隙，黨領導人抓不到槍的案例，並非罕見，胡耀邦在1982-1987年間、趙紫陽在1987-1989年間、江澤民在1989-1992年間的期間內，都是黨領導人（總書記）非中共中央軍委會主席的例子，2002年江澤民的留任軍委主席，也只是對黨指揮槍原則背道而馳的歷史共業之一。但2012年胡錦濤的裸退，使得黨對軍的領導更為落實強化，算是中共黨務發展上的重大典範。

在習近平接班過程中，曾面臨薄熙來的挑戰，習、薄兩人都有軍方淵源，不少高階將領也因個人淵源或政治利益而挑邊下注，其中也有人質疑起黨領導槍的原則，而提出軍隊國家化的論調，這些挑錯邊的軍方人員雖然已在解放軍這波人事異動中被明快處置，但中共政權向來重視思想與論述，為強化黨領導槍的原則，胡錦濤的裸退既合胡個人樹立制度的技術官僚風格，且可謂樹立黨指揮槍的歷史典範。而這一點顯現在胡錦濤於11月16日軍委會擴大會議中的談話中，也以強調黨指揮槍為「五點希望」的起點，這是他自認的個人成就。習近平在會中也補充強調，「必須毫不動搖堅持黨對軍隊的絕對領導。保證黨對軍隊的絕對領導，關係我軍性質和宗旨、關係社會主義前途命運、關係黨和國家長治久安，是我軍的立軍之本和建軍之魂。」次日，胡錦濤所提拔的總參謀長房峰輝立刻在四總部學習「十八大精神」

的講話中特別強調，要以「高度的政治責任感抓好學習貫徹，切實把思想和行動統一到十八大精神上來，堅決擁護黨的十八大各項決議，堅決擁護新一屆中央領導集體，堅決維護黨中央、中央軍委的權威，確保政令軍令暢通，確保堅決聽從黨中央、中央軍委和習主席指揮，忠實履行新世紀新階段我軍歷史使命。」

習近平在59歲就接任軍委會主席，除二砲司令員魏鳳和比習年輕外，其餘軍委會軍方成員都比習年長。習近平也是少數在60歲前就能握有軍權的中共政治人物，在毛澤東後，除華國鋒58歲（1977年）外，鄧小平78歲（1982年）、江澤民66歲（1992年）與胡錦濤62歲（2004年）年在接任軍委會主席時都比習近平年長許多。作為紅二代太子黨的指標人物，習近平當然有比胡錦濤更好的軍內人脈淵源，但若沒有胡錦濤時期所打下的政軍關係基礎建設，習的接班無法如此順遂，也不見得能有黨政軍權力一次全面到位。

## 黨指揮槍的基礎建設

這些基礎建設的背景固然來自於解放軍在中共政治核心中影響力的消退，但關鍵還是在胡錦濤時期對於軍方人事安排的制度化與均衡化的努力。

解放軍在中共中央的決策影響力在1980年代中葉大幅下降，反映在中央政治局中軍方人員的比例上，第十二屆（1982-1987）一開始（1982年）中共中央政治局權力結構中，25名委員中具軍方背景者有13名（計有王震、韋國清、烏蘭夫、葉劍英、李先念、李德生、楊尚昆、楊得志、余秋里、宋任窮、張廷發、聶榮臻、徐向前），佔52%。6名政治局常務委員中軍方人員佔2席（葉劍英、李先念）比例為33%。1985年在第十二屆五中全會中，軍方背景人員大量引退（9名，含1名常委），政治局委員軍方人員數降為4名，比例驟降至16%，軍方背景常委只剩1席，比例為20%。至第十三屆之後，軍方人員在政治局委員中一直保持2席，除第十四屆出現1席常務委員（劉華清）外，

迄今尚無軍方人員出任政治局常委。而且隨著政治局委員的人數從十三屆17人提高到十七屆25人，軍方人員的比例實質上從11%稀釋到8%。十八大的中共中央政治局中，解放軍一如以往無人入選政治局常委，委員保持2人。在人數與比例上維持自1997年以後的常態；而軍委會副主席任政治局委員在胡錦濤執政末期逐漸成爲常態。而此次十八大亦同此一慣例，由兩位軍委會副主席許其亮、范長龍入選。

十八大後的解放軍內的權力結構，充分延續胡錦濤時期對軍方人事安排制度化與均衡化的兩項模式。自2004年胡親任軍委會主席後，中共中央軍委會的人選選任模式開始邁向有規可循，四總部與三個軍（兵）種主官爲軍委會的當然成員，剩下3位，其中1人爲國防部部長。各個總部與軍（兵）種在軍委會中皆有代表。過去江澤民時期獨厚總政治部系統的現象已不復見。「七上八下」原則落實貫徹，靖志遠現年68歲，吳勝利現年67歲，前者不獲留任，而後者保住位置。同時，陸軍系統在2012年前的軍委會組成，也有顯著優勢，但十八大後陸軍的優勢被空軍系統追平。總政治部在軍委會中的權力地位降至歷史的最低點，陸軍系統的優勢略降。空軍系統在此次軍委會成員中最具權力優勢，攀至歷史最高點，而總裝備部系統略微提高，回到2007年前的水平。十七大軍委會成員接任時的平均年齡爲63.4歲（平均現年爲68.4歲），而此次十八大軍委會成員平均年齡則爲62.7歲。10名十七大軍委會成員，7名離職，汰換率與外界所預測的七成相同。制度化的結果提高了解放軍高層人事異動的可預測性。

十八大的中共中央軍委會解放軍軍內成員爲：副主席：范長龍、許其亮；委員：常萬全、房峰輝、張陽、趙克石、張又俠、吳勝利、馬曉天、魏鳳和等8人。范長龍是此次解放軍高層異動中令人矚目的黑馬，范長年在東北地區野戰單位服務，2003年12月，進入中央，任總參謀長（時爲梁光烈）助理。2006年，又回野戰部隊，擔任濟南軍區司令員。在蹲點8年後，2012年直升軍委

會副主席，也當選了中央政治局委員。不僅在濟南軍區的8年時間，異常地久，根據解放軍慣例，作戰部隊的軍事、政治、後勤、裝備軍官擔任大軍區級主官，任職年限爲65歲，而范屆年65歲，應當也要到退役的年限，但非但沒有，反而一飛沖天，引人注目。歷任總參謀長助理中，除劉華清（1979-1980）外，便屬范長龍日後的官運最爲亨通。

許其亮的高昇也是另一令人矚目的焦點，他是第一位能擢升到軍委會副主席的解放軍空軍將領。許其亮與范長龍一樣是長期在東北地區野戰單位服務的將領，2004年，進入中央，升任中國人民解放軍副總參謀長；並於2007年出任中國人民解放軍空軍司令員，並爲軍委會委員。此次再獲拔擢爲軍委會副主席。許其亮經歷完整，被認爲是解放軍空軍的米契爾，跟劉華清是解放軍的馬漢一樣，兩人同是解放軍空軍、海軍重要的兼具建軍理論與政治位階的將領，許其亮強調聯合作戰的整體性與空軍在聯合作戰中的重要性，在接受西方媒體採訪時，許不僅表示中國需要更多的殲20一類的新世代匿蹤戰機，更需要先進的情蒐、預警、空防與戰略空運能力。在許的主導下，可以預期方興未艾的解放軍空軍現代化腳步將會更爲加速。

在軍委會以下，總參謀部的人事安排亦能說明胡錦濤在制度化與均衡化的成果，總參謀部實質上本爲陸軍部，以往一向爲陸軍系統所掌握，只有極少數非陸軍系統能進入總參謀部擔任副總參謀長（如海軍的李景1992-1995年），胡錦濤在均衡化軍委會組成後，總參謀部在2004年間引進其他二個軍種與總政治部背景成員，使原來的陸軍部色彩轉型爲名符其實的總參謀部。總參謀部是解放軍人事安排的樞紐，特別是副總參謀長一職，除非是重點培植或破格任用的人物（如梁光烈、陳炳德、房峰輝等人）會跳過此一歷練直取四大總部主官外，通常副總參謀長會由各軍區級副主官（含）以下幹部或中央單位資深幕僚擇優升任。此次十八大前解放軍高階人事異動中，副總參謀長一職，3人晉升，補入2人，現員額爲5人。補入的

王冠中原為中央軍委會辦公廳主任、戚建國原為總參謀部總參謀長助理。使得2012年後的5位副總參謀長中，1位為各軍區副主官出身（候樹森），其餘四位為中央單位資深幕僚背景（章沁生、孫建國、戚建國為總參謀部總參謀長助理背景；王冠中為中央軍委會辦公廳主任背景）。副總參謀長的任用完全符合前述由各軍區級副主官（含）以下幹部或中央單位資深幕僚擇優升任的模式。

副總參謀長的人選極有可能牽動中共對台工作領導小組的軍方成員，解放軍在對台工作領導小組成員自2008年後由時任副總參謀長馬曉天擔任，十八大後馬曉天升任空軍司令員，預料軍方在對台工作指導小組的成員將會易手。若循馬曉天過去的模式建立制度，則必須在新任副總參謀長中另覓1人接任。其中，以具總政背景與高司幕僚經驗的王冠中或具有南京軍區歷練與高司幕僚經驗的戚建國兩人的可能性較大，王具有中央軍委辦公廳副主任、主任歷練達11年的優勢，而戚則有長期在南京軍區的經驗（背景與馬曉天相同），2009年後擔任總參謀部總參謀長助理（背景與熊光楷相同）等優勢。解放軍在中共對台工作領導小組的代表依慣例會在明年確定。

副參謀長任內表現優秀者，下一職務通常為升任軍區級主官，在本次十八大前解放軍高階人事異動中，蔡英挺升任南京軍區司令員，魏鳳和升任二砲司令員，馬曉天升任空軍司令員，即為顯例。軍區級主官表現良好者，下一職務即可能擔任四大總部（總參謀部、總政治部、總後勤部、總裝備部）主官。此波人事異動中，總參謀長房峰輝之前為北京軍區司令員，總政治部主任張陽之前為廣州軍區政委，總後勤部部長趙克石之前為南京軍區司令員，總裝備部部長張又俠之前為瀋陽軍區司令員。

不含陸軍的三個軍（兵）種司令員，以最為篤定的馬曉天升任空軍司令員先行發佈。馬曉天具紅二代背景，具南京軍區司令員歷練，任副總參謀長期間內也是中共中央對台工作領導小組中唯一的軍方成員，除參與對台決策外，也是解放軍對外事務要

角。此次順利由副總參謀長升任空軍司令員並不令人意外。

二砲出身的副總參謀長魏鳳和取代靖志遠接掌二砲司令員，也是此波晉升四大總部三軍兵種中最為年輕的主官，過去在野戰部隊的主要駐地在河南（54基地）、雲南（53基地），是二砲部隊中真正負責戰略嚇阻的單位。

十八大前，傳聞海軍司令員可能會換將，但十八大後，軍委會名單出爐，吳勝利留任軍委會，已保住海軍司令員一職。

在十八大後，待國務院系統人事確定後，國防部部長人選即會出爐，軍委會副主席范長龍（陸軍）、副主席許其亮（空軍）與委員常萬全（總裝系統）三人均有可能。不過，在軍令系統明顯重過軍政系統的中共體制內，中華人民共和國的國防部部長雖然常有必須代表發言的場合，但在內部的權力地位上，仍然還是以中央軍委會內的排名為主。

## 解放軍的現代化與專業化

習近平主政後解放軍對文人決策的影響力預判將不致有太大的變化。但隨著解放軍高階人事安排的制度化、均衡化，中共的黨指揮槍原則更加鞏固，軍隊應更會服從文人領導的國家發展策略。第五代領導班子是第一次未藉由指定產生，過程中雖然發生薄熙來挑戰接班的情事，產生若干解放軍將領選邊下注的現象，但基本上胡錦濤的領導並未遭遇到太大的震撼，而習近平也順利接班。如此的平順，與解放軍高階人事安排的制度化、均衡化不無關係。

胡錦濤在2004年任軍委會主席後在未損及既得利益（如：元老將領、陸軍與總政體系）下，逐步讓解放軍的高層邁向集體領導，過去經常被忽略的海軍、空軍、二砲系統此時都有機會進入中央軍委會與總參謀部，他們的決策與發言權獲得明顯提升，軍兵種的均衡使得解放軍處於相對穩定的狀況，容易接受文人節制。十八大後，習主政下的軍方高階人事安排，基本上仍依循胡錦

濤的制度與均衡原則，雖然遵守胡原則，會使得陸軍與總政兩系統的在軍委會與中央政治局裡的權力地位略受影響。

元老將領常因立有戰功或人脈淵源，經常造成文人在領導上的困擾，胡錦濤應是中共有史以來最能體會此點的領導人物。江派的張萬年提案由自國家領導人退下的江澤民續任軍委會主席，並獲通過。當2004年胡錦濤最後終於當上軍委會主席時，軍委會11名軍職成員中，江澤民任命了其中6個。郭伯雄、梁光烈、徐才厚、李繼耐、曹剛川等個個來頭不小，發言大聲強硬，胡錦濤以陳炳德及其他海、空、二砲軍兵種代表在軍委會中加以制衡。在胡錦濤時期，馬曉天是重點培植人物的典範，能適切表達中共對台、對外國防軍事事務立場，很快地便在對台工作指導小組中，取代了資深但常出言不遜的熊光楷。十八大後解放軍人事的最大特色就是元老將領一個不剩，最資深的吳勝利也還是胡錦濤2007年拔擢進軍委會的將領，年輕務實是習主政下解放軍高層的特色，預期激烈衝撞的言論（除非基於刻意的分工授權）將會明顯減少。胡、習共治合作的跡象可明顯見於十八大前軍方高階人事安排中，許多獲得拔擢的人員明顯地具有習派背景，這與2002年時江澤民留任軍委會主席時整碗捧去大不相同。團結的文人領導使得軍方無隙可乘，胡錦濤過去以陳炳德制約梁光烈、郭伯雄的狀況，在習主政後應不致遭遇同等情事。

就人民解放軍而言，穩定的政軍關係、制度化的升遷管道與均衡化的軍種權力，有利於解放軍更趨於專業化。而此一專業化，有助於其武器裝備現代化的發展路徑上，降低不必要的政治摩擦或內耗。

而就臺灣國防安全的角度觀察，習近平與解放軍的淵源應當會使習更加願意投資於解放軍現代化上，特別是總裝與空軍的權力地位上升，可能使得解放軍加快高科技武器的獲得期程，也使得中國在因應區域領土領海危機時，針對周邊國家，當更有自信採取武力展示或甚至武力威懾的方式。在對台軍事準備上，解放軍當然不致鬆懈。習近平對

台的作法會更有彈性，未來解放軍對台非軍事作戰性的統戰、情蒐等工作只會加強、不會減弱，習近平對於掌握解放軍的自信應會比胡錦濤高，對於解放軍涉台智庫的授權或許會加大，果如此，不僅雙邊的退將往來會更加頻密，討論的議題會放寬，類似南海合作或軍事信心（任）建立措施等議題，有可能在這些場合中被授權討論。■

自從軍公教的福利政策問題浮現了以後，各界忽然開始比較了起來，誰的福利比我好，就是敵人。尤其是勞工與公部門之間的矛盾被建立，甚至是公部門內部開始自我清算，就連開了第一槍的立委也無法倖免於難，被戲稱為「9A立委」之後，只好刪減無明確法源依據的相關經費，但是從事件爆發以來，對於軍公教質疑的聲浪，卻不太一樣，由一開始的無法源依據到後來要求軍公教要共體時艱，乍看之下，兩者似乎都有其道理，但是長遠來看，對於台灣社會保險制度、經濟發展，無法形成穩定的成長，甚至造成停滯或衰退。

### 「軍公教福利制度的形成與現況」

在過去那個政治封閉的時代，人民對於政治不容置喙，也無從插手，政府壟斷了政治上所有的權力，當然也掌握了制度面的決定權，使得政府容易藉著制度便宜行事；在當時來說，軍公教確實是較為弱勢的一群，薪酬幾乎不能夠滿足生活，再加上政府的財政拮据，無法拿出大筆的現金負擔退休金，於是乎出現了18%的優惠利率補貼，許多獨厚的福利制度，在相同的背景之下紛紛出現。

由於當時軍公教先天體質的劣勢，在經由國家給與其奶水後，才得以勉強與其他社會上勞動條件達到持平，但是經過了三、四十年後的今天，這些補充其不足的福利措施，卻變相的成為了軍公教的特權；在這裡，我們要問兩個問題：當初的制度，其實不符合民主的程序，在當今民主化的台灣，是否還能適用？在軍公教與一般勞工的勞動條件已經翻轉的現在，到底是誰需要國家的奶水？

我認為軍公教斷奶的時候到了，但是我所謂的斷奶並不是削減他們目前的福利，而是要換一套方式自給自足，另一方面，對於現在轉為弱勢的勞工階層也要給予協助；近幾年來的經濟衰退，也使得軍公教成為眾矢之的，更荒謬的是，大家以為只要要求軍公教把錢吐出來，台灣的經濟就會變好，事實上，就算台灣的軍公教都學習美國紐約市長，僅收取年薪一塊美金，也無法為台灣的經濟提供長遠的幫助。

如果拿台灣與國際上其他的國家比較，台灣軍公教的福利額度仍有一段差距，所以我並不同義削減軍公教的福利，相反的，台灣的其他福利政策應該要以軍公教為典範，試圖全面達到一個合理的水平；就這方面，我們或許可以借鏡美國，經濟議題在此次美國總統大選格外關鍵「財政懸崖」成為兩組候選人最頭痛的問題，甫當選的歐巴馬，公開表示要課徵富人稅，以紓解目前的財政困境；台灣到目前為止仍不考慮增稅，且政策方向錯誤，台灣的福利政策遠遠不及其他國家，所以政府首要的考量應當是如何開關財源，而不是使福利政策繼續退步，歐巴馬的做法固然會經過一段陣痛期，但對國內經濟才能有長遠的助益。

### 「分配正義與世代正義」

我們這一代所要背負的，不僅僅是使台灣繼續前進的義務，更要扛起上一個世代交付予我們的「責任」。

台灣政府的思維過於短淺，總是在解決問題的時候，追求立竿見影的效果，自認為已經把問題解決了，實則把問題繼續留給下一代；受到高齡化與少子化的影響，台灣若未有健全的社會福利措施，年輕的一輩將會難以度日，現今的軍公教退休福利制度，大

半的財源仍依賴國家公庫的支出，但是這一群人，卻對公庫的貢獻少於一般勞工，這種「領得多，繳得少」扭曲的情況，需要被改變，站在分配正義的角度上來看，軍公教的問題是個案，不應該塑造軍公教與勞工之間的鬥爭，更需要被重視的是世代間的公平，甚至是資方與勞方的重分配，前者可以是目標，而後者則是手段，再透過建立公平的社會福利制度，而能達到均富。

上一代必須負起他們的責任，否則同樣的困境就會不斷的重蹈覆轍，而且一次比一次沉重；台灣害怕步入其他福利國家的後塵，所以想著刪減社會福利預算，就可以保全財政，但是如果我們比較一下他國的稅制，就可以發現，台灣的賦稅基礎，遠不足其他福利國家；以羅爾斯的觀點來看：最弱勢的人必須要獲得最大化的利益，目前台灣卻反其道而行，不敢對既有利益者課稅，並且持續的剝削弱勢，就我對馬政府上任以來的觀察，每一次政策的急轉彎，都挾著強大的民意壓力，政府習慣性的短線操作，缺乏宏觀的考量，不僅無法解決問題，也造了更大的危機。■

# 公益活動

## 山頭水尾 棒球結緣

黃國洲  
棒球文字工作者，「亂舞社」棒球隊領隊兼教練



※亂舞社棒球隊、台灣新社會智庫 捐贈瑞德國小棒球用具

2010年夏末，一群「台北客」攜家帶眷來到美麗的東台灣，我們一團三十餘人展開三天兩夜的花蓮之旅。此行主要目的地是瑞穗鄉--秀姑巒溪泛舟、紅葉溫泉泡湯，另外還有一項重要的任務—親子棒球賽。「邊走邊打、邊打邊玩」向來是這群「棒球痞」的慣例，更何況是來到出產眾多棒球好手的花蓮原鄉！

搭乘太魯閣號抵花蓮火車站後，換上遊覽車至太魯閣國家公園砂卡礑步道，沿著溪畔欣賞神秘谷壯觀景緻。步行二個小時已將肚子裡的美味扁食消化殆盡，隨後南下花東縱谷，準備前往當天投宿的地點—瑞穗「山下的厝」。

秀麗的花東縱谷，沿途風景美不勝收。行經光復鄉時，頭號球痴李建昌已技癢難耐，建議找個地方打球，於是來到太巴塢國小。原名北富國小，1994年易名，太巴塢國

小不但歷史悠久長達百餘年，更是培育棒球好手的搖籃，知名球星王光輝、黃忠義、鄭兆行、余文彬……皆是出身該校。

拾上球具踏進校園，也許適逢假日，並未見到小朋友練球。大夥趕緊熱身、傳接球，不久後分成兩隊比賽。男女老少玩得不亦樂乎，直到夕陽西下天色昏暗，落敗的一方才心不甘情不願接受比賽結果，收拾行囊準備用餐。

翌日一大早是此行的重頭戲--秀姑巒溪泛舟，歷經大半天的水上活動眾人已精疲力竭。沒想到回到住處後不久，體力特佳的諸位小將已蓄勢待發，要求大人帶他們去打球。我們就近找到瑞穗國小。

### 巧遇冠軍小國手張育綸

瑞穗舊稱「水尾」，意思是秀姑巒溪之尾。上午在上游泛舟，下午在下游打球，堪

稱人生難得的體驗。一進瑞穗國小校門，便看到一座簡易的棒球練習場，場中有數名身著運動服的小朋友在練球，見到我們後友善地將場地讓出，開心看著一群大叔與小孩玩球。不久後，一位身材壯碩、笑容可掬的中年人騎著機車停在校門，「教練好！」的聲音此起彼落……。

幾位大人連忙過去致意，這位教練客氣地自我介紹是該校棒球隊陳教練，曾打過榮工青棒。「後山地區隔代教養的問題特別嚴重，與其讓小孩子無人管教在外玩耍，不如讓他們在師長指導下，將精力花在球場上。」陳教練說明球隊成立的緣由「隊中有幾位小朋友都是我從網咖及街頭拉來的，事實證明，沒有一位小孩對棒球不感興趣。」

陳教練表示，瑞穗國小近年來的成績相當不錯，尤其是陣中還有人入選國家少棒代表隊。去年應屆畢業生張育綸獲選國手，代表台灣參加國際棒總舉辦的首屆世界少棒錦標賽，是冠軍隊的一員主將。我們請陳教練與瑞穗國小棒球隊當場示範基本動作，讓大家開開眼界，隨後也請張育綸與大家合照，分享他身上散發出的榮光。

雖說班門弄斧，我們仍分成兩隊在專業的球隊面前比賽，可惜天公不作美，只打一局即因雨中斷。陳教練好意請大家到球員宿舍躲雨，宿舍就在校門對面一處民宅。由於室內狹小，眾人只好擠在門口屋簷下與陳教練閒聊，而瑞穗國小的小朋友在屋內整理球具。我們赫然發現，大部份球具殘舊不堪。陳教練不好意思解釋，由於經費拮据能省則省。陳教練語畢，同行的陳啓斌隨即將我拉到一旁，眼眶泛紅向我提議「想辦法幫助他們吧！」

## 成立「亂舞社」認捐基金

回到台北後，上網Google瑞穗國小的資料，找到一篇相關報導。陳教練全名陳慶鵬，正職是鐵工，他與另一名陳紹南先生是瑞穗國小棒球隊的義務教練，陳紹南無正職，謀生方式是臨時工。而球隊的另一重要推手是該校的王志元老師，這位王老師常自掏腰包，資助球隊的開銷。

我立即將這篇報導轉寄給同赴花蓮的友人：段宜康、李建昌、沈發惠、劉志成、陳啓斌……，並告知「大頭斌」的提議。幾經討論，大家決定成立「亂舞社」棒球隊，每次打完球聚餐時認捐「瑞穗國小棒球基金」，數額不拘積少成多，一年後重返原地捐贈球具。

去年底至今年初，「亂舞社」有幾名重要成員投入選舉，選務雖然繁忙，仍抽空與大家玩親子棒球，而「瑞穗國小棒球基金」果真一步一腳印，金額已逾六萬。重返之旅敲定在今年八月底，我們特別邀請長期關懷花蓮事務的蕭美琴立委、台灣新社會智庫的新任理事長鄭文燦及台北市議員周威佑，另外還有兩位遠在中南部的友人一熱愛棒球的老大哥利錦祥及台南美女議員林宜瑾，一同前往致贈球具。

行前一個月先與王志元老師聯繫，詢問該校球隊的需求，王老師為人客氣要求不多：球棒兩根、捕手手套兩只及練習球數打。我們只好自動加碼：球棒六根（LLB兩根、Pony四根）、手套八只（捕手、一壘手各二及野手四只）、兩頂打擊頭盔、兩套捕手護具（頭盔、面具、護胸、護膝）、練習球二十打。請廠商備妥後寄至學校。

## 重返水尾履行心願

如同棒球上的一百零八道縫線「週而復始」，相隔一年我們又繞過「山頭」回到「水尾」。今年8月26日再度造訪瑞穗國小，履行去年許下的心願。校園仍是記憶中的樣貌，不同的是球場上熱絡的景象，瑞穗國小黃夏明校長、王志元老師以及陳慶鵬教練帶領所有棒球隊的小朋友歡迎我們到來，還有許多家長及鄉親在旁圍觀。

校方將我們捐贈的球具集中置於幾張桌子，蕭美琴及鄭文燦在簡短的致詞後，頒發台灣新社會智庫製作的獎狀給每位師生，褒揚瑞穗國小棒球隊優異的表現。隨後「亂舞社」棒球隊與瑞穗國小進行一場友誼賽，由於實力落差頗大，比賽趣味有餘（精采不足），不過看著瑞穗小朋友出色的球技先後解決李建昌、沈發惠、鄭文燦及劉志成等

人，不亦快哉！嚇得站在一旁的段宜康遲遲不敢上場，蕭美琴、林宜瑾等女性觀眾則笑得合不攏嘴。最不甘心的當然是「亂舞社」眾小將，他們紛紛指責這群大人球藝不精，害他們輸球。

瑞穗國小王老師與陳教練在我們離開之際，一再表示感謝。其實，他們才是最辛苦的園丁，日復一日年復一年，守護著這群弱勢的棒球幼苗；我們偶一為之的「寄付」，僅是不折不扣的「杯水」而已。兩趟溫馨的東部棒球之旅，讓我們充分體會到「施比受更有福」的真諦，謹以此文向王志元老師與陳慶鵠教練致敬，並希望拋磚之舉能協助瑞穗國小一球技百尺竿頭，戰績更上層樓。■

## IBAF世界少棒錦標賽

國際棒總(IBAF, International Baseball Federation)爲了讓棒運向下紮根，使棒球成爲全球普及的運動，並進而達成棒球在2020年重返奧運的目標，決定於2011年主辦第一屆世界少棒錦標賽(IBAF 12U Baseball World Championship)。

IBAF世界少棒錦標賽和美國所主導的LLB(少棒聯盟)、PONY(小馬聯盟)世界賽不同，該賽事定位爲正宗的少棒國際賽事。IBAF世界少棒錦標賽的組隊方式也與LLB及PONY不同，前者以國家爲主體，LLB限於一定人口數之社區，PONY可組縣市明星隊。

2010年6月26日在波多黎各舉行的IBAF執委會，決定由台灣的台北市主辦首屆賽事。比賽於2011年7月9日到17日在台北市天母、青年公園和新生公園球場舉行，共13隊參加。地主隊台灣在決賽以3比2力克古巴，奪下首屆冠軍。

首屆冠軍隊的成員以台東縣球員爲主體，再從全國各地選拔優秀球員組成台灣代表隊。花蓮縣瑞穗國小入選隊員是張育綸，他在首屆賽事出賽6場，打擊率.308(13打數4安打)，全壘打1支，3打點6得分。

IBAF世界少棒錦標賽每兩年舉辦一次，國際棒總會長法拉卡利(Riccardo Fraccari)今年7月14日正式宣布，下屆世界少棒賽，將「連莊」在台灣台北市舉行，且明年參賽陣容更強，預計美國隊也會來台共襄盛舉。



## 瑞穗國小棒球隊

瑞穗國小棒球隊成立於三十多年前，期間曾中斷三次。2004年，王志元老師及陳慶鵬教練獲得當時校長的支持，以及一群喜愛棒球運動的地方人士極力促成，瑞穗國小再度組成棒球隊。成軍以來，熱心家長出錢出力，並爭取社會資源贊助球隊組訓經費。

近年來，瑞穗國小棒球隊的表現不俗，尤其2010~11的成績更是優異，囊括花蓮縣內所有比賽冠軍。球員中以張育綸最為傑出，在選拔賽中以.660打擊率及3支全壘打，入選國家代表隊。擔任第一棒開路先鋒的張育綸，是台灣勇奪冠軍的重要功臣。

**瑞穗國小棒球隊歷年獲獎無數，近期重要官方賽事及成績如下：**

- ◎ 2005年 教育部主辦學生棒球聯賽軟式組 全國第三名
- ◎ 2005年 花蓮縣長盃 第一名
- ◎ 2006年 教育部主辦學生棒球聯賽 花蓮區第一名
- ◎ 2008年 世界少棒(PONY)錦標賽花蓮縣選拔賽 第一名
- ◎ 2008年 教育部主辦學生棒球聯賽軟式組 全國第四名
- ◎ 2009年 教育部主辦學生棒球聯賽軟式組 花蓮區第一名
- ◎ 2010年 世界少棒(PONY)錦標賽花蓮縣選拔賽 第一名
- ◎ 2011年 教育部主辦學生棒球聯賽軟式組 花蓮區第一名
- ◎ 2011年 花蓮縣長盃 第一名

# 為慢飛加把勁

每個孩子都重要 用愛寶貝慢飛天使

可愛的小女孩「星星」，  
2歲多時被判定為多重障礙重度  
在同年齡孩子快樂奔跑、玩耍時  
星星卻始終停留在牙牙學語，  
更只能用膝蓋跪著移動  
讓家長焦急的不知所措

半年前，星星來到伊甸基金會接受早期療育  
現在，星星已經能用助行器陪著阿媽散步  
用她天真無邪的笑容，面對未來成長的路



即日起至102/5/31前

●每月固定捐款\$300元以上  
為期12個月以上，或單次捐款\$3,600元  
即可獲贈兩用寶貝毯乙個(粉藍或粉紅隨機出貨)

●每月固定捐款\$500元以上  
為期12個月，或單次捐款\$6,000元  
即可獲贈兩用寶貝毯乙對(粉藍加粉紅)



兩用寶貝毯

尺寸：(外)長25×寬19公分

(毯子)長90×寬60公分

材質：超柔剪毛布、雙面刷毛布(毯子)

## 伊甸捐款卡

核准文號：內授中社字第1000024989號

收據抬頭	聯絡電話	西元_____年_____月_____日
收據地址 □□□-□□		
捐款方式 <input type="checkbox"/> 每月300元 <input type="checkbox"/> 每月500元 <input type="checkbox"/> 每月_____元 <input type="checkbox"/> 單次3,600元 <input type="checkbox"/> 單次6,000元 <input type="checkbox"/> 單次_____元		
捐款方式 ●本人同意提供_____銀行信用卡卡號，於當月由發卡銀行代扣轉帳。 信用卡號：_____。信用卡有效期限：_____月_____年(西元)。 持卡人簽名：_____。捐款日期自_____年_____月起，直到通知取消或變更授權為止。 ●同意基金會提供捐款資料予財政部作為年度綜合所得稅申報： <input type="checkbox"/> 是；身分證字號_____ <input type="checkbox"/> 否 ●法定告知及同意事項：伊甸基金會為辦理及管理各項捐款事宜，須蒐集、處理及利用捐款人之個人資料，資料僅限於本會使用，且捐款人得隨時請求查詢、閱覽、提供複本、補充、更正、停止或刪除之。若捐款人不願提供，則無法完成捐款，或將被視為匿名捐贈。同意人親簽：_____。		收據 <input type="checkbox"/> 年度寄 <input type="checkbox"/> 按月寄 伊甸園月刊(免費) <input type="checkbox"/> 請寄給我 <input type="checkbox"/> 請勿寄 贈品 <input type="checkbox"/> 請寄給我 <input type="checkbox"/> 請勿寄

填妥表格，傳真02-8230-1208或郵寄至伊甸基金會(11665台北市文山區萬美街一段55號3樓)

傳真或郵寄後，敬請主動來電確認，洽詢電話：02-2230-7715分機105 伊甸基金會 文小姐

注意事項 1. 本活動贈品由伊甸基金會提供，贈品以實物為準，贈品若遇售罄，伊甸基金會將以等值贈品替代，恕不另行通知。

2. 本活動僅限本DM並依指示方式(傳真/郵寄信用卡捐款單)捐款方可參加。贈品於首次扣款後次月以包裹掛號寄出。

3. 伊甸基金會保留隨時修改、變更、終止本活動之權利。

## 訂閱新社會雙月刊

好的刊物需要大家的支持，即日起，訂閱本刊兩年只需1200元  
訂閱專線：02-2356-4008 蔡泓洋

匯款帳戶：

台灣銀行群賢分行

162001005131

戶名：台灣新社會智庫協會

另可刷卡訂閱，請至本社網站 [www.taiwansig.tw](http://www.taiwansig.tw)

## 徵稿啓事

歡迎各界有識之士提供對於各類公共議題的分析與主張，採長年徵稿，來稿一經採用，將給予稿費，一字1.5元（不含註解）。

投稿格式與需知：

1. 每篇五千字為原則，以word檔繳交。
2. 來稿請寄 [taiwansigblog@gmail.com](mailto:taiwansigblog@gmail.com)
3. 來稿經採用後，作者需同意本智庫進行如下之用途：
  - 以紙本或是數位方式出版。
  - 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料銷售或提供服務之行為。
  - 再授權其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務。
  - 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。



版權所有 翻印必究