

# 論國防二法修頒後對文人領導國防事務之意涵

戴振良

(刊載於陸軍學術雙月刊，第 520 期，民 100.12.，頁 141-152)

## 提 要

- 一、我國國防二法的頒行，為我國文武關係發展史上的一個轉捩點，也是政治發展過程中的一項民主鞏固的指標。國防二法頒布與執行，將國防部長從過去協調性的角色，轉變為指揮性的實質角色；文人出任部長將成為貫徹文人控制的重要指標。
- 二、國防二法運作中有關文人領軍的功能有：(一) 落實軍政軍令一元化。(二) 達到軍隊國家化目標。(三) 符合軍事專業的需要。(四) 重視軍事倫理的實踐。(五) 建立軍隊與社會關係的互動。
- 三、國防二法達成文人領軍之窒礙問題有：(一) 國家認同問題。(二) 法律制度問題。(三) 軍隊國家化問題。(四) 編制組織功能問題。(五) 軍隊與國會溝通管道問題。
- 四、未來努力方向與建議有：(一) 修訂軍政軍令一元化相關規定。(二) 著重國防文官培訓與考核程序。(三) 建立國會的監督與文人控制的功能。(四) 政戰組織功能與調整。(五) 積極塑造軍隊民主素養提升。(六) 強化軍事與文官體系的交流。
- 五、我國國防二法的修頒及國防體制的建立，已能符合民意訴求及國際潮流。如何在能有文人監督及控制功能，又能尊重軍事專業的原則下，釐清彼此的分際，建立相輔相成、彼此尊重的倫理和制度規範，才能發展出穩定和諧的文武關係。

**關鍵詞：**國防二法、文武關係、文人領軍、軍隊國家化

## 前 言

我國《國防法》和《國防部組織法》修正案（簡稱國防二法）已於民國 89 年 1 月 15 日經立法院通過，並於民國 91 年 3 月 1 日付諸實施。這兩個法案的頒行，可以看作是我國文武關係（civil-military relations）發展史上的一個轉捩點，也是政治發展過程中的一項民主鞏固的指標。<sup>1</sup>國防二法頒布與執行，將國防部長從過去協調性的角色，轉變為指揮性的實質角色；文人出任部長將成為貫徹文人控制的重要指標。<sup>2</sup>文人以政治領導軍事，但是軍事的專業卻非文人能夠短期深入了解的，因此，文人領軍的職權劃分，應該考量不可影響軍事專業功能的完備，尊重軍事專業主義的落實。而國防體制雖經國防二法予以法制化，迄今已 10 年有餘的驗證施行，仍發現有不足之處有再精進的空間，為推動軍政軍令一元化政策過程中，發現不少當初因缺乏周延的配套措施所衍生的問題，所以，當前國防體制轉型過程雖然千頭萬緒，但仍有脈絡可循，本文試圖從國防二法修頒後，對軍隊與文人政府之間的互動關係加以探討。首先對於國防體制與文人領軍之概念加以詮釋，並提出國防二法運作中有關文人領軍的功能，然後嘗試對國防二法達成文人領軍產生問題加以分析，並據以提出精進作為，冀望能為國防政策提出個人粗淺的看法。

### 國防體制與文人領軍之概念

國防體制在於建構國家政治、經濟、心理及軍事等整體國力，落實基礎在於國防二法的實踐，並建立文人領軍的概念，國防政策由文人決定，軍人執行；文人決定政策目的，軍人則限定在方法的決定。武裝力量必須由民選的文人來領導和掌控，此一根本原則是讓國家將其價值和目標，及其制度實踐，建立在人民意志基礎之上，軍隊必須服從民選的文人領導菁英，這不僅涉及軍隊國家化的議題，更涉及軍事專業本身的專業主義觀點與軍事倫理之上。

#### 一、國防體制

所謂國防體制，係指建立並運用總體國力，達成國家安全目標，所建立之由決策到執行有關機構所組成之型態、組織文化與運作制度。其架構為：總統、國家安全會議、行政院及國防部等。<sup>3</sup>易言之，國防體制者，係以武力為中心，為確保國家安全，建立並發揮總體國力。由決策到執行之各有關機構所形成之綜合組織及其運用之謂。<sup>4</sup>也就是說為了確保國防事務的整體運作，必須設置系統的組織，並有一套運作的法令規章，並發揮國家政治、經濟、心理及軍事等整體國力，以達成確保國家安全與發展之目的，由決策到執行之各有關機關所形成的綜合組織及其運作而言。事實上，世界各國的國防體制，因各自國家體制和文化傳統的不同而各具特色，大致可分為總統制的國防體制、內閣制的國防體制、總統與內閣混合制的國防體制等。因此，為達成國家生存發展，爭取國家目標，所採取的國防組織體系與運作制度，或在最高統帥下，國防策劃指導機構與軍政軍令系統的全般組織結構與運作。尤以國防二法法制化實施後為我國國防體制變革的重要指標，代表我國國防發展符合現代民主精神。事實上，國防二法其意在使國防發展符合現代民主精神，加速推展軍事事務革命，以建構符合防衛作戰之武裝力量，將過去軍政軍令二元化功能的角色轉變為軍政軍令一元化方向前進。準此，國防二法為國防體制的基石，而國防體制為建立國家

<sup>1</sup>洪陸訓，〈國防二法訂頒後的文武關係〉《新世紀智庫論壇》，第 20 期，民國 91 年 12 月，頁 44。

<sup>2</sup>蘇進強，〈從軍事文化的觀點看臺灣政黨輪替後的文武關係〉《新世紀智庫論壇》，第 31 期，民國 94 年 9 月，頁 67-88。

<sup>3</sup>國防部編印，《國軍軍語辭典（92 年修訂本）》（臺北：國防部頒行，民國 93 年），頁 1-2。

<sup>4</sup>蔣緯國，《國防體制概論》（臺北：中央文物供應社，民 70 年），頁 14。

體制的架構，是攸關國家安全與生存發展命脈的關鍵所繫。

## 二、文人領軍

西方先進國家在探討民主化的過程時，文人領軍無疑是相當重要的課題之一，吾人可經由西方國家對文人領軍之組織設計，並實際落實在「文人統帥權」、「軍隊國家化」與「全民國防」等觀念中，瞭解到如何樹立「民選政府」的民主模式與典範，並強調主權在民的民主制度。<sup>5</sup>尤以當軍隊能效忠合法成立的政府而不問其黨派，當任何黨派輪流執政而不需顧慮軍隊的效忠問題時，我國的政黨政治與政軍關係才算達成成熟境地。<sup>6</sup>事實上，文人領軍並不限於民主國家，共產國家極權體制中的以黨領軍和傳統帝王時代專制政體下的政軍關係，也是文人至上和由文人領軍。這些事實表明，軍隊國家化和文人領軍的現代意義和價值，是需要建立在民主政治的基礎之上的。可以實現軍隊國家化而沒有民主化，但不能沒有軍隊國家化而能夠民主化；可以沒有民主政治而做到文人領軍，但不能沒有文人領軍而達到民主政治。換言之，民主政治係以民意為依歸，政府則經民主的程序而產生，代表人民的意志來行使權力。而軍隊是政府的一部分，所以民主政治下的軍隊，就是文人領軍。<sup>7</sup>因此，文人領軍本旨，不僅是基於文人控制的理念，也是基於國防軍事朝向現代化發展的需要而產生互動關係。

## 國防二法運作中有關文人領軍的功能

國防二法為落實國防政策的重要變革之目標，其作為包括國防組織調整、文人領軍、軍隊國家化、軍政軍令一元化等未來國防發展方向載明其中，代表我國國防體制初步已符合文人領軍的功能，亦達成民主國家憲政體制精神。因此，有關文人領軍具有以下功能：

### 一、落實軍政軍令一元化

國防二法經立法通過後，引起國人高度的肯定，對國防體制的運作及軍事功能的發揮，達成一定成效。軍政軍令一元化實施後，可達到軍隊國家化和文人領軍的目標。<sup>8</sup>文人控制在國內似可解釋為廣義的包括習稱的軍隊國家化和文人領軍。一般論述軍隊國家化時，意指軍隊應屬於國家或全民所有，指稱文人領軍時，則視之為文人控制的具體內涵之一。<sup>9</sup>軍政軍令一元化是文人政府統一和集中對軍事和軍隊領導的有效途徑之一。在行政領導系統上，由代表文人（民意）領軍的總統和國防部長直接控制軍隊並指導和督導軍事安全政策的執行；在民意督導系統上，使國會（或立法、監察）部門便於透過質詢（調查）、彈劾、糾舉等監督權，促使國防部及武裝部隊負起國防軍事安全的責任。就如《國防法》第8條所規定的總統「行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部長，由部長命令參謀總長指揮執行之」。因此，軍政軍令一元化既是落實文人領軍的途徑之一，也是實現民主政治的指標之一。

### 二、達到軍隊國家化目標

軍隊國家化最初的概念，在大陸戡亂時期即為中共所提出來的統戰或策略性口號，其目的在要求黨從軍中退出，以便於共產黨容易滲透和掌控國民黨軍隊，最終奪取政權；因此，在統戰口號上，宣稱國民黨退出軍隊是達到軍隊國家化和政治民主化的必經途徑。政府播遷來臺後，國民黨仍掌控軍隊，這一口號再度成為在野和異議份子質疑黨軍不分、軍

<sup>5</sup>姚廷進、賴銘傳、王亞民等編，《軍事組織體制研究》（北京：國防大學出版社，1997年），頁7。

<sup>6</sup>鄭曉時，《軍隊與社會》（臺北：業強出版社，1997年），頁91。

<sup>7</sup>曹陽，〈論我國「國防二法」文人領軍之設計〉《復興崗學報》，第93期，民國98年3月，頁216。

<sup>8</sup>洪陸訓，《軍事政治學—文武關係理論》（臺北：五南圖書出版公司，民國91年），頁8-27。

<sup>9</sup>陳水扁、柯承恩等編，《國防黑盒子與白皮書》（臺北：福爾摩沙基金會，民國82年），頁185。

人干政，並要求國民黨退出軍中的民主訴求之一。當時威權政體性質屬於「準列寧式黨國體制」，<sup>10</sup>國軍和國民黨之所以受此垢病，主要原因在於國軍建軍傳統上的以黨領軍以及軍方屢次介入輔選，有違軍人政治中立立場。<sup>11</sup>《國防法》中詳細規定軍隊應依法保持中立：軍人不得擔任政黨、政治團體或公職候選人提供之職務；軍人不能被迫加入政黨或參與、協助黨政團體活動；軍中不能有黨的組織和活動。在行政領導系統上，由代表文人（民意）領軍的總統和國防部長直接控制軍隊；在民意督導系統上，使國會部門（包括監察院）便於質詢（調查）、彈劾、糾舉等促使國防部及武裝部隊負起國防軍事安全的責任。<sup>12</sup>軍中不能有黨的組織和活動，軍隊國家化既然意指軍隊不屬於黨派、地域和個人所有，而是為國家和全民所有，則由國家構成要素所包含的主權、領土、政府和人民來看，軍隊的使命或任務就在於確保領土與主權獨立、維護政府與人民安全。而為達成這項神聖使命，必須在代表國家、人民的政府領導之下來進行，也就是文人領軍的實踐。換言之，軍隊國家化理念的實現，在於文人領軍的落實；軍隊服從民選的文人政府領導，也就是盡其效忠國家、保護人民的責任和榮譽。因此，軍人的使命和活動範圍明定於《憲法》規範中，軍隊國家化而非國家軍隊化。在此意涵上的文武關係，是一種相互尊重的和諧的關係。軍人合法地參與政治而非以暴力的管理者和運用者去干預政治。如果軍人對政治系統的不信任，軍隊非份的政治參與，則將間接促成以武力攫取政權的可能。

### 三、符合軍事專業的需要

軍事專業模式是以西方民主國家文武關係為研究對象，強調「文人至上」或杭廷頓（Samuel P. Huntington）所稱的「主觀文人控制」模式與「客觀文人控制」模式。<sup>13</sup>「主觀文人控制」模式強調以最大限度擴張文人權力的方式，削減軍人的控制權力，然而文人集團掌控軍事權力，也會引起其他文人集團覬覦軍權的掌握，形成文人集團之間的權力爭奪。<sup>14</sup>「主觀文人控制」的特點除了文人之間的權力競爭之外，並強調壓縮軍人的權力，使軍人文人化而達到控制的目的。「客觀文人控制」模式可以將軍人的專業素養發揮到最高的程度，因為按照克勞斯塞維茲（Karl Von Clausewitz）的看法，軍隊為戰爭法則的掌握者，領兵作戰自然是將領的專屬領域。<sup>15</sup>理論上，發揮軍事專業素養的最佳方法就是軍人不要插手政治，同樣的政治人物也不要干預軍事事務。因此，軍隊應該分立於政黨及政治性活動，軍事專業事務不應受到指揮體系以外的文人影響；對於軍隊的管理應透過法律、規定及正式的指揮體系，讓軍隊發揮應有的實際效用，在互利雙贏的情況下，此種模式也被視為最符合民主政治的主要模式。<sup>16</sup>因此，政治勢力不應以政治立場強加於軍隊的軍事專業主義上，傷害到軍事專業對國家安全的專業判斷。<sup>17</sup>國防二法不但強調專業分工，更強調與社會資源結合，寓國防於社會，並帶動整體國防產業，在軍備發展方面尤其如此。國防二法即採取軍政、軍令、軍備三區分的專業分工設計，而此三部分均各由專家職司其責，並統由文人部長領導。<sup>18</sup>高科技產業固然使武器裝備與高科技結合，同時，為了武器

<sup>10</sup>李西潭，〈文武關係與民主鞏固初探〉《中山人文社會科學期刊》，第6卷第1期，民國87年6月，頁152。

<sup>11</sup>洪陸訓，《軍事政治學—文武關係理論》，頁350。

<sup>12</sup>同前註，頁350-351。

<sup>13</sup>Huntington, Samuel P., *The Soldier and State: The Theory Politics of Civil-Military Relations*. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957), p.385.

<sup>14</sup>洪陸訓，《軍事政治學—文武關係理論》，頁113。

<sup>15</sup>Carl von Clausewitz, *On War* (London: David Campbell, 1993), p.331.

<sup>16</sup>蘇進強，〈從軍事文化的觀點看臺灣政黨輪替後的文武關係〉，頁69。

<sup>17</sup>洪陸訓，《軍事政治學—文武關係理論》，頁360。

<sup>18</sup>蔡昭偉，《國防體制革新之研究—以國防二法為核心》（臺北：國立台灣師範大學政治學研究所在職進修碩士班碩士論文，民國97年），頁32-34。

裝備的發展有所持續，則必須從社會取得必要的支持與能力。因此，軍中越來越專業的領域，同時必須與社會充分結合。

#### 四、重視軍事倫理的實踐

杭廷頓認為「軍人的價值、態度和觀點界定為一種軍事倫理，認為即使軍事技術有所改變，軍事倫理的本質仍不易改變」。因此，軍事倫理是一種永恆的判準，用以判斷軍人在任何時空的專業主義。他將此理念模型稱為「專業的軍事倫理」，並分從基本價值和見解、國家的軍事政策、軍隊對國家關係等三方面，來闡釋專業的軍事倫理。<sup>19</sup>因此，就廣義的解釋來說，應用倫理學是針對個人、社會或政策等任何問題，以倫理的觀點予以審視。而在應用倫理學的領域中，軍事倫理所審視的對象，包括了軍事專業中的所有成員、組織架構、國防政策、戰爭法規與戰爭觀等；而軍事倫理所要討論的範圍，則包括了軍事專業與國家、政府、社會、民眾等相關對象彼此之間在軍事活動中所發生的道德議題。其作用在形塑軍隊及軍人應有的價值系統與行為模式，其目的在使軍人能藉此培養正當的倫理觀念，瞭解自己的角色份際，表現出合乎組織與社會期待的行為。<sup>20</sup>就理論而言，「軍事倫理學」屬於「應用倫理學」的一支，它是探討軍人（軍隊）的道德價值、職業原則與規範的職業倫理學。然而「國家、政黨、民族、民眾等在軍事活動中的道德問題，都是軍事倫理學研究的對象或範圍」。而所謂的「軍事倫理行為」，乃是「一種基本的，有根據的與應遵行的行為，更是從事軍事專業者所不可或缺的」。<sup>21</sup>準此，或可將軍事倫理視為是在說明軍人對於敵我軍人、民眾、社會、政府、國家和世界人類應該怎樣？闡明軍人在各種關係上正當的觀念、態度，訴之於人的理性而定出軍人行為或軍事活動的標準。<sup>22</sup>

#### 五、建立軍隊與社會關係的互動

薩奇先（Sam C.Sarkesian）提出「均衡模型」，此一模型基於一種強調平衡、平行、友善對抗的均衡。主張軍隊與社會是同一個「政治-社會系統」中的一個整合部分。他認為，文武關係是由軍隊和社會之間所形成的平衡，軍文與文人的關係，是建立在他們的政治權力和目的的適當平衡。<sup>23</sup>因此，軍隊的存在是以支持民主政治的政治-社會秩序為唯一目的。<sup>24</sup>事實上，民主國家國防事務接受民意監督乃屬常態，故國防事務的推動必須透明化，民眾才得以了解各項國防施政作為，從而獲致人民對軍隊的支持與肯定。國防部為尊重人民知的權利，近年來積極採取主動溝通的態度，定期每兩年公布一次國防報告書及每週定期召開軍事記者會，將國防政策、戰備訓練、共軍動態、官兵權益及部隊管理等各層面的訊息對外發佈，並策劃一系列的「國家安全與國防事務研討會」，邀請民間學者專家參與研討或座談，及立委民代參觀軍事演習，並將新聞發佈資料暨民眾關心之重要國防資訊建置於「國防部全球資訊網站」，提供各界人士查詢。<sup>25</sup>這些措施顯示軍方體察民意的需求，對於軍事事務透明化的積極作為。我國的民主政治發展，伴隨著政黨輪替，社會愈加多元開放，文、武的相互了解和關係的和諧，有賴軍人走入社會，了解社會價值，及增進文人對國防事務的接觸，熟悉軍隊運作，這對我國文人領軍制度化的建立，文武關係的增進將

<sup>19</sup>Huntington, Samuel P., *The Soldier and State: The Theory Politics of Civil-Military Relations*, pp.60-62.

<sup>20</sup>王俊南，〈從文武關係論民主國家的「軍事倫理」規範〉《空軍學術雙月刊》，第616期，民國99年6月，頁98。

<sup>21</sup>詹哲裕，〈軍事倫理學：軍事專業倫理的理念與培塑〉（臺北：文景書局，民國92年），頁24-29。

<sup>22</sup>陳東波，〈當代軍事倫理的規範與困境〉（臺北：政治作戰學校政治研究所博士論文，民國87年），頁15。

<sup>23</sup>Sam C.Sarkesian, *Beyond the Battlefield: The New Military Professionalism* (New York: Pergamon Press, 1981), p.239&p.258.

<sup>24</sup>洪陸訓，〈文武關係文獻探討〉《復興崗學報》，第74期，民國91年6月，頁89。

<sup>25</sup>國防部「國防報告書」編纂委員會，〈中華民國91年國防報告書〉（臺北，國防部，民國91年），頁319-326。

大有助益。

## 國防二法達成文人領軍之窒礙問題

文人政策制訂者與軍人專業之間，在國防政策制訂議題方面有諸多爭議，是造成雙方緊張關係最有力來源之一，這些問題在新興民主國家可能會被擴大，因他們的政策制定機制尚未成熟和未經測試，也由於文人與軍人領導者之間的關係欠缺慣例與傳統的認可。<sup>26</sup>不過，無可否認地，我國在推動以國防二法為核心的軍事事務革命過程中，也發現當初因缺乏周延的配套措施所衍生的窒礙問題，分述如下：

### 一、國家認同問題

國家定位的變動與否屬於憲法的層次，各政黨的政治主張或國家認同問題自然也應該回歸憲政討論，並透過政黨政治運作合理競爭，只要獲得多數選民認同，即是合乎憲政原理，國軍當然就必須服膺此一憲政體制。<sup>27</sup>然而，從民國 93 年總統選舉以後有關「七日政變」或「柔性政變」的傳言可以看出，所謂軍隊國家化或是文武關係的基礎並不穩固，主要原因就在於新軍事文化的薄弱，以及民進黨執政團隊對軍中文化認知的嚴重不足與隔閡，甚至以尊重為名，輕忽於對軍中結構性問題、文化差異的關注，這種疏離甚至是冷漠的、逃避的態度，正是檢驗文武關係無法深化、無法改善，導致「320」大選後退役將領集體表態不認同、不支持連任的陳前總統最根本的原因。<sup>28</sup>因此，就國家認同問題並不涉及軍事專業，軍隊是否仍須忠於國家及依憲政體制民主政治運作多數公民所選出來的國家元首——三軍統帥？當然，無庸置疑國軍除了服膺「民主憲政體制」的基本立場外，自不必也不須做任何價值判斷的宣示，朝野政黨若假藉政治操作手法變相逼迫軍方表態，更非所宜，有待努力以建立共識。

### 二、法律制度問題

依據《國防法》設計的國防體制，雖將國防部長納入「總統一國防部長一參謀總長—三軍」的軍令指揮系統中，並兼負軍政、軍令、軍備之全責，改正了以往部長與總長的軍政、軍令二元分立之缺陷，但是位居部長所屬內閣長官的行政院院長卻未納入系統中。如此一來，在實際運作上，軍政、軍備事務均須經過院長，則排除院長後的軍政、軍令仍未統一。現在的部長在軍令方面類似以往的總長，直接聽命於總統，院長則類似以往的部長，對國防決策有責無權的問題，仍可發現軍政軍令並未完全一元化所產生的瑕疵，而有待改正或釐清。<sup>29</sup>再從國防二法內容來看，規定國防部長為文官職不得為軍職，並指揮參謀總長負責軍令系統，也正式確立文人領軍、與軍政軍令一元化的目標，不過監察院調查國防二法的實行成效後認為，文人領軍的精神還是沒有落實，而原本權力過大的參謀總長，反而變成沒有聲音的人。回顧歷任國防部長，在前總統李登輝時期有陳履安、孫震是文人出身，但並沒有軍令實權，陳水扁時期則只有蔡明憲一人，而且任期不到 3 個月，就隨政權交接卸任。馬總統任職至今分別派任陳肇敏與高華柱兩位國防部長，渠等分別是在退役 4、5 年後，擔任文官部長，<sup>30</sup>因此，為落實文人領軍的規範與精神，宜律定軍人任職國防部長軍職退役年限的規範，都亟需檢討的必要。

<sup>26</sup>Thomas C. Brueau and Scott D. Tollefson 著，莫大華、段復初等譯，《誰監督為國者與如何監督：民主的文武關係》（臺北：國防大學政治作戰學院，民國 98 年），頁 105。

<sup>27</sup>蘇進強，〈從軍事文化的觀點看臺灣政黨輪替後的文武關係〉，頁 79。

<sup>28</sup>同前註，頁 74。

<sup>29</sup>洪陸訓，〈國防二法訂頒後的文武關係〉，頁 49。

<sup>30</sup>公視晚間新聞「文人領軍未落實 參謀總長沒聲音」，youtube，民國 99 年 1 月 21 日，轉引自：<http://www.youtube.com/watch?v=RA3w-TR1qDA>。檢索日期：民國 100 年 7 月 13 日。

### 三、軍隊國家化問題

現行《憲法》對於軍隊國家化的基本原則雖已明確律定，但在實際運作方面，並不盡理想。從戒嚴時期以來，軍隊國家化始終難以落實而遭質疑，主要原因，是由於《憲法》在實際運作中，因制度設計方面仍有瑕疵，當時執政的國民黨「黨軍一體」的歷史屬性，以及人治色彩濃厚所導致。<sup>31</sup>就國防二法制度設計而言，《憲法》規定，總統統率三軍，雖符合文人領軍之規範，國防部長必須就國防安全事務向立法院負責，但總統卻是有權無責，而行政院長更是有責無權。但是位居部長所屬內閣長官的行政院院長卻未納入軍令指揮系統中，在此權責不相符的情況下，則文人領軍的目的也同樣未能完全達成。<sup>32</sup>就軍隊國家化而言，仍可發現制度設計所產生的問題，而有待改進的空間。

### 四、編制組織功能問題

國防部文職人員之任用，雖規定不得少於編制員額三分之一，此三分之一文官應配置於那些職位、層次？如何徵選、培訓和派任？實有待進一步審慎規劃和落實。而國防部不斷持續以「高等、普通及初等考試及格人員」，「甄選各部會相關職系人員」，「具『國防特考』及『國軍上校以上軍官轉任公務人員考試』及格者」，「配合相關政務人員任用法令訂頒後任命」及爭取政治任官等方式進用。事實上，在文職人員的人才選用、培訓及考核，是否達到國防專業人才任用仍有待精進的空間。其次，政治作戰組織功能，歷經「精實案」、「精進案」、執行中「精粹案」已大幅萎縮其軍事組織功能，在文人領軍的時代潮流下，政治作戰局的組織員額更需檢討現職人員的調整，俾充分發揮其功能。

### 五、軍隊與國會溝通管道問題

軍隊與政府間的互動管道，由國防部主管機關—國會聯絡機制的角色更形重要，有關國會監督與軍事專業分工，將使國會聯絡部門職權加重，軍文首長之間互動也將因軍政軍令合一，變得更建制化和頻繁。<sup>33</sup>然而，軍事體制一般都較為保守與封閉，內部的自我反省檢討和決心加速改革的動力都相對不足，尤其國防部發言人室與國會聯絡辦公室的專業功能應予以加強，立法院專業助理或立法院研究人員對國防事務的認識與監督，亦應予以強化，方能促進軍隊與社會彼此產生良性互動局面。

## 未來努力方向與建議

為確立我國穩定的文武關係，建立符合時宜的國防組織體制，仍有待從最根本的憲政體制上，修正有關文人領軍的執行法令以及相關的配套規劃，並加強和深化軍隊上下成員對民主文化的認知、涵養與堅持。有關文人領軍的建議包括有以下幾點看法：

#### 一、修訂軍政軍令一元化相關規定

軍政軍令一元化的落實，可透過《憲法》與《國防法》法條的修訂，一方面調整軍政軍令一元指揮體系及其接受國會監督的機制，另一方面，明確規劃行政院與國安會的職權分工和角色。<sup>34</sup>由於涉及《憲法》與《國防法》的修訂將行政院長應納入總統和國防部長的一元指揮系鏈中，方符軍政軍令一元化，權責相符、軍事接受文人監督。其次，國安會既以總統為主席，為總統的諮詢機關，如何達成立法院監督的民主機制，角色功能與定位《國家安全會議組織法》法制層面修訂都須一併考量。再次，總統為落實文人擔任國防部

<sup>31</sup>洪陸訓，〈兩岸對「軍隊國家化」的認知與態度〉《東亞研究》，第35卷第2期，民國93年7月，頁56。

<sup>32</sup>洪陸訓，〈國防二法訂頒後的文武關係〉，頁49。

<sup>33</sup>蘇進強，沈明室等編，〈國軍政戰制度與文武關係的演變與展望〉《國防政策評論》，第1卷第2期，民國90年冬季，頁60-61。

<sup>34</sup>同前註，頁56。

長派任，應在法令規範軍人退役後一定年限（至少五年），才能擔任國防部長。而現行國防部長職務代理順序方面，雖然在文人領軍精神意旨，已經排除參謀總長代理制度，然而為協助文人代理功能實現，軍人專業主義相關規範提升軍人與文人間扮演角色應予以法制化，以落實文人領軍政策目標。

## 二、著重國防文官培訓與考核程序

國防文官宜著重人才培訓，國防部為了兼顧軍事專長經驗和組織調整安置軍退人員之需要，固然以徵選現職轉任軍官為優先，但亦應律定標準，確實合乎一般文官考選標準者才任用，以示政府官員選用之公平性。同時，就文人領軍理念的實現來看，亦應作長遠規劃，以盡量甄補純文人為目標，為國防體制注入創新而多元的決策思維。<sup>35</sup>並須著重對國防部文職人員之任用不得少於三分之一，軍文通用職缺在編制表內宜採軍文分流經管模式，使得文官與軍職各自分流，以達人員管制與運用目標。<sup>36</sup>尤應加強在職訓練及嚴加考核工作成效，以落實培育國防事務專業軍文人才，達成文人領軍法制化目標。

## 三、建立國會的監督與文人控制的功能

國防事務要獲得社會與民意的支持，就必須讓社會大眾了解與接受批評，藉由國防事務的透明化與國防資訊的交流，以及立法院的監督，讓民眾瞭解國防建設的需求與成果，以爭取支持國防計畫與預算、建立對國家的信心，當國家受到戰爭威脅時，而能動員全民防衛作戰。<sup>37</sup>首先須透過外部—特別是國會的監督和立法，則應有助於促使軍方持續進行必要的革新，以健全我國國防軍事體制之運作。<sup>38</sup>在行政領導系統方面，由代表文人（民意）領軍的總統和國防部長，直接統制軍隊，指導和督導軍事安全政策執行；在民意督導系統方面使國會（或立法、監察）部門更能透過質詢、彈劾、糾舉等監督權，促使國防部及武裝部隊負起國防軍事安全的責任。<sup>39</sup>是落實文人領軍的政策，亦是邁向民主憲政體制之目標。其次，國防部發言人室與國會聯絡辦公室應，設立屬於國軍公共關係或公共事務訓練的專責機構或課程，以更專業的方式促進軍隊與社會的良性互動。立法院則應加強對國防事務的認識與監督，可藉由專業助理或立法院研究人員的協助而成為專業的國防立委。<sup>40</sup>文武關係的健全發展，國會以及民間社會所能著力之處相對有限，但是民主分權制衡的原則，卻提供國會節制軍方與民間社會監督文武關係的施力空間。

## 四、政戰組織功能與調整

簡諾維茲（Morris Janowitz）提到「政治作戰」的重要性，當軍隊的主要功能逐漸變成嚇阻戰爭而非製造敵對時，專業軍人有需要加強對政治影響力的適當敏銳度，<sup>41</sup>故而政治作戰業務在現階段兩岸對峙的情況下，尚似不宜令其大幅萎縮。尤有進者，在文人領軍的時代潮流下，政治作戰局的組織員額更需增加文職人員的比例，俾充分發揮其功能。<sup>42</sup>然而，是國防二法中政治作戰局是國防部的一級機關，屬於同具有專業幕僚單位屬性，但各軍司令部以次至聯兵旅級及相當單位的政戰主任卻是該單位的政戰幕僚長，在形式上將政

<sup>35</sup> 洪陸訓、張元祥等編，《我國政黨輪替後的文武關係》（臺北：第五屆國軍軍事社會科學學術研討會，民國91年），頁51。

<sup>36</sup> 曹陽，〈論我國「國防二法」文人領軍之設計〉，頁209-210。

<sup>37</sup> 洪陸訓，〈國防二法訂頒後的文武關係〉，頁57。

<sup>38</sup> 同前註，頁56。

<sup>39</sup> 洪陸訓、張元祥等編，〈中華民國政黨輪替後的文武關係與民主鞏固〉《東亞季刊》，第34卷第1期，民國92年冬季，頁15。

<sup>40</sup> 洪陸訓，〈國防二法訂頒後的文武關係〉，頁57。

<sup>41</sup> 洪陸訓，《軍事政治學—文武關係理論》，頁133。

<sup>42</sup> 曹陽，〈論我國「國防二法」文人領軍之設計〉，頁208。



戰主任提升到與參謀長同等位階，而實際編制上仍是各該司令部的一級幕僚單位，政戰此種編組體系架構上下不一是其矛盾之處，為落實軍事體系一元化領導，政戰組織應予以調整，其中關鍵應是廢除各級部隊政戰部（室），取消政戰幕僚長制，改為政戰幕僚編組與軍事幕僚同為軍事參謀組織，受主官直接指揮，則可更能發揮政戰之專業職能，同時可使政戰系統上下一致，符合法定編制精神，亦有利於未來政戰專業體系之進一步發展。<sup>43</sup>因此，政戰組織功能調整，亦應配合軍文組織功能一併檢討及強化。

#### 五、積極塑造軍隊民主素養提升

在培養服從文人領導和爭取社會大眾認同的軍事專業主義倫理項目中，軍隊民主化的塑造有其迫切的需要。所謂軍隊的民主化，並非指軍隊的一切活動如選舉、個人自由等，均按照民主方式實施，而是指軍人對民主法治素養的培養、對民主價值的認同與支持、對人權的維護、實行人性化的管理，軍人在部隊裡養成遵守民主法治的習性，才能使軍隊整體和軍事領導者樂於接受文人的領導。<sup>44</sup>軍方宜積極涵蘊民主素養，尊重多元價值；鼓勵自清自重，要求各級官兵，既不能以理念立場區隔對待民意代表，更不可囿於私利攀緣締盟，嚴重減損國軍的社會聲望。文武關係的溝通途徑包括：透過擁有充分新聞自由的媒體，了解國防議題；藉助獨立自主的研究機構和智庫，進行國家安全或國防政策的論辯；組織非政府贊助的各種活動或示威抗議，尋求保障軍中人權之道等。<sup>45</sup>唯其如此，乃能在相當程度使軍人專業化進而立於國內政局，以及遏制文人政府為了政治上的目的而濫用對軍隊的控制權。

#### 六、強化軍事與文官體系的交流

軍人服從文人的領導是基於正確的信仰、價值觀、專業角色的自主性，在政治行為上保持中立化、非政治化，扮演專業軍隊的超然角色。<sup>46</sup>並接受文人控制，甚而以整個軍事機構逐漸中立於國內政治；而文人政府在政府及行政結構層面，展現有效治理的能力，又能為了本身的政治目的，而兼顧行政對軍隊的控制。對於軍事組織文化的改良除了透過政治教育的方式之外，也可以在封閉的國防體系之內，注入文人的信念與價值觀，發揚傳統軍事文化的創新性。尤須加強國防體系與文官體系之間的交流，除了新進加入國防體系文官必須接受足以勝任的國防政策與戰略的在職教育之外，對於行政院相關部會之高級文官、發言人、國會助理、新聞資訊人員應接受有關軍文交織教育的課程，透過軍文之間的互動，培養對彼此業務執掌的瞭解與執行任務默契，以有助於未來國家安全政策決策與執行。<sup>47</sup>藉軍文人交織教育，包容不同文化的文官對於國防事務的瞭解，以達到軍文互動關係中達成交流的成效。

## 結 論

我國國防二法的修頒及國防體制的建立，已能符合民意訴求及國際潮流。如何在能有文人監督及控制功能，又能尊重軍事專業的原則下，釐清彼此的分際，建立相輔相成、彼此尊重的倫理和制度規範，以發展出穩定和諧的文武關係，至關重要。在我國國防二法修

<sup>43</sup>譚瑞茂，《我國的文武關係與政戰制度》（臺北：淡江大學國際事務與戰略研究所在職專班碩士論文，民國93年），頁235。

<sup>44</sup>洪陸訓，〈國防二法訂頒後的文武關係〉，頁57。

<sup>45</sup>邱啟展，〈建構良性的軍文互動〉，軍訓通訊第680期，民國93年12月1日，轉引自：

[http://140.111.1.169/mildata/articlesys/view\\_article.asp?art\\_id=56](http://140.111.1.169/mildata/articlesys/view_article.asp?art_id=56)。檢索日期：民國100年7月13日。

<sup>46</sup>劉慶祥，〈中華民國解嚴後的文武關係初探〉《復興崗學報》，第71期，民國89年12月，頁31。

<sup>47</sup>蘇進強，〈從軍事文化的觀點看臺灣政黨輪替後的文武關係〉，頁83。

頒後之文人領軍發展與現況，經由法源基礎及施行作法方面的探討，可知此一國防體制的調整，標示著我國國防體制邁向新形態的轉型。然而，國防二法的建立只能算是國防現代化的一個指引，最終仍需總統、國防部部長、參謀總長恪遵憲政體制及國防二法立法精神，樹立典範與慣例，建構永續發展、功能完備的國防體制，才能達到國家安全總體目標。國防二法實施迄今已對於國防體制架構、軍政軍令一元化、文人領軍與軍隊國家化等重要問題加以分析與解決定位不明困惑，對建構現代化、專業化及民主化國軍勁旅的組織規劃，均有深遠之影響。