國家發展研究　　第二卷第二期
2003 年 6 月　　頁 107-133

「國防二法」之評估

鄭大誠

英國赫爾大學及倫敦大學博士班學生

臺灣大學學術期刊資料庫

收稿日期：2002 年 12 月 20 日　　接受日期：2003 年 4 月 3 日

中文摘要

民國八十九年一月五日立法院第四屆第二會期立法三讀通過之「國防法」與「國防部組織法」(通稱為「國防二法」) 乃是國軍脫離七十年國民黨黨軍統治後，國防部與各級部隊所面臨最大之變革。在「國防二法」中，軍隊國家化、軍政軍令一元化、文人領軍、部隊職能有效分工、國防體制扁平化、國防文官以及配合政府整體再造等原則都獲得確立。對於我國軍政領導者而言，國防二法之通過還象徵著新的軍事事務革命，以期在新世紀中能有效面對中共解放軍的嚴峻考驗。

因此，國防部將依據「國防二法」的精神對軍隊體制加以有效管理，這種變革自然也反映了先進國家常見之民主改革與變遷。本文旨在評估與討論國防二法之相關之議題，並希望能在這個關乎我國最大國防體制變革上激起拋磚引玉之效。

關鍵詞：國防二法、國防法、國防部組織法。

臺灣大學學術期刊資料庫

前言

為落實國防體制再造，軍政、軍令一元化，文人領軍以及建構現代化、專業化之國軍，立法院於第四屆第二會期（八十九年元月五日）三讀通過「國防法」及「國防部組織法」（俗稱「國防二法」），復於第四屆第六會期（九十年十月二十五日）三讀通過「國防部參謀本部組織法修正草案」，將名稱修正為「國防部參謀本部組織條例」，並成立「國防組織規劃委員會」，積極進行軍政、軍令、軍備三區分之組織規劃作業，及相關配套法規之研修工作。九十一年三月一日，「國防二法」正式實施。根據「國防法」第七條規定，國防指揮體系確立為「總統－國家安全會議－行政院－國防部」的權責架構。對於長年來總統統帥權的行使、國家安全會議的角色與定位以及國防部長與參謀總長對國防事務的與聞權限等重要問題，很大程度地平息多年來體制與現實之間權責不清的紛擾。[1]「國防二法」的實施預期希望達成「貫徹軍隊國家化、確立軍政軍令一元化國防體制、落實文人領軍理念、發揮專業分工效能、建立扁平化之國防組織、配合政府組織再造」等目標，以求適應未來國防整備建軍之需要。

影響國防體制極為深遠之「國防二法」實施至今已歷一年有餘，具體成果已可約略看出。本文即在討論二法之內涵、作用以及體制上可能會遇到的困難，文末並提出對未來國防體制運作之期許，期能發揮拋磚引玉之效。

1 廖天威，『從「國防改革小組」的運作論我國國防體制的改革方向』，國政研究報告憲政(研)090-036 號，國家政策研究基金會，民國九十年六月二十二日。

臺灣大學學術期刊資料庫

國防組織改造

根據「國防二法」的規定，我國國防組織的改造將有以下改變與突破：

一、組織架構之調整與作業效能之提升：

國防體系如何藉由組織再造、充分授權、分層負責等方式，達到「幕僚專業分工、業務流程簡化、作戰指揮快捷，進而創造機能提升的現代化國防組織」，實為國軍必須努力的目標。依據「國防二法」之規定，我國國防體系將區分軍政、軍令、軍備三體系，國防部將增設三位副部長(含參謀總長)。軍政系統編設戰略規劃司等十四個幕僚單位及總政治作戰局等九個主要機關，性質上相近於掌管軍政的英國國防部常務大臣(Permanent Secretary)角色；[2]軍令體系編設參謀本部及七個幕僚單位，參謀總長重新定位為國防部長下而非總統的幕僚長，落實軍政與軍令一元化；軍備體系則編設軍備局，雖然編裝尚未完全法制化，但「軍備局組織條例」已在立法院第五屆第二會期送交審議，並於九十一年十二月十六日業經法制、國防兩委員會審查完竣。其他重要機關部分，聯勤總部與軍管區司令部降編為後勤與後備司令部，陸、海、空軍總司令部也將降編為司令部級。

二、再造工程之規劃與專業分工之確立

依照「國防法」第十一條規定，「國防部主管全國國防事務；應發揮軍政、軍令、軍備專業功能，本於國防安全之需要，提出國防政策之軍事戰略」。國防部將據以訂定計畫分別就預算制度、人事權責、編裝員額、軍備整備、軍事外交與國防科技等五項重大業務作權責劃分。

2 The Permanent Secretary is the UK Government's principal civilian adviser on Defense and has the primary responsibility for policy, finance and administration.

臺灣大學學術期刊資料庫

同時完成軍政、軍令、軍備整體作業流程規劃，俾使整體機制運作順暢，增進作業效能。為達此目的，國軍納編國防部本部、參謀本部相關聯參及各總司令部、司令部之相對幕僚單位，成立「國防組織規劃委員會」，下設「審查協調會報」。並以國防功能組織區別，編成「戰略規劃司」、「人力司」、「資源司」、「軍法司」、「後備事務司」、「部長辦公室」、「史政編譯室」、「整合評估室」、「督察室」、「軍備局」、「總政治作戰局」、「主計局」、「訴願審議委員會」、「各總部、司令部」、「參謀本部」及「國防資訊」等二十個規劃組，依再造工程理論及程序，區分規劃作業、審查檢討、編組調整與編成等三階段實施，負責各新增或組織調整機關及單位之規劃、審查及其法規制訂或修訂作業。[3]

三、指揮機制之一元與指管效能之提昇

「國防二法」中，「國防法」已將國防體制由現行參謀本部負責整體建軍備戰，調整為參謀本部僅負責軍令幕僚及作為聯合作戰指揮機構。陸、海、空軍總司令部區分階段改編為陸、海、空軍司令部，並依「國防部組織法」編設於國防部而不隨作戰部隊編配參謀本部，戰時各軍種作戰指揮機制才改由參謀本部聯合作戰指揮機構負責指揮。然而，國軍實行多年之軍種作戰指揮觀念與體系經此重大變革後是否能合於實戰要求，仍然必須經過周密之推演及驗證，方能有效擔負戰爭遂行之任務。

四、依法行政之落實與配套法規之調整

為貫徹「依法行政」，國軍配合「國防二法」之規定，規劃完成了「國防部參謀本部組織條例」、「國防部總政治作戰局組織條例」、「國防部主計局組織條例」、「國防部軍醫局組織條例」及各總（司令）部

3 國防部，『國防白皮書』，民國八十九年，國防部編印，頁 190。

臺灣大學學術期刊資料庫

組織規程制定（修正）與發布作業，並據以完成各單位（機關）辦事細則策（修）頒。如此不但將總政戰局改隸軍政系統，並將國防部主計局、軍醫局改訂為一級單位，由原先隸屬參謀本部的編制，改成承國防部長之命執掌相關業務。[4]

國防二法衍生的體制難題

「國防二法」的改革是國軍建軍以來少見的重大工程，但由於立法過程的瑕疵與政治角力，「國防二法」在實施後也留給國人一些尚未解決的疑問。以下就其爭議大者加以討論。

一、參謀本部

「國防部參謀本部組織條例」是「國防二法」最重要的配套法案，該法對國軍指揮體系的改革就如同美國一九八六年高華德及尼可斯兩位議員所提出的「國防部重組法」(Goldwater-Nicols DoD Reorganization Act of 1986)一樣具有劃時代的意義。「國防二法」實施後，隨著軍政、軍令一元化的變革，參謀總長將成為國防部長的幕僚長，原本功能與執掌被大幅削減，參謀本部則因任務縮減而減編約三分之二的人力，政戰業務、軍醫業務完全脫離參謀本部軍令幕僚之範

4 「國防部總政治作戰局組織條例」等四項相關配套法案明訂國防部總政治作戰局承國防部長之命，為直屬國防部的一級機關、國軍政治作戰最高指導機關。原先隸屬參謀本部各直屬政戰專業單位、部隊，也將改隸總政戰局。戰時再承國防部長之命，依參謀本部作戰需要支援。總政戰局局長定位為國防部長政戰幕僚長，不過局長編階仍為二級上將，副局長執行官為中將；另置副局長二人，職務分列中將及少將。「國防部組織法」第九條之一修正案及「國防部軍醫局組織條例」明訂軍醫局為國軍最高軍醫組織，下轄十八所國軍醫院，設局長一人，職務列中將或少將，由於有了法源，軍醫局成立可望成立。此外，「國防部主計局組織條例」合併原先主計局、財務中心、帳務中心為一級單位，統籌主財人事經管，承國防部長之命掌管國軍主計事項，置局長一人，職務列中將，副局長兩人，職務均列少將。

圍，而改隸國防部本部，變化程度之大為各國少見。[5]

「國防二法」明白訂定了國防的指揮體系，也確定了「軍政、軍令一元化」的架構。在制度的設計上，「指揮鏈」（chain of command）採用以「美國總統－國防部長－參謀首長聯席會議(Joint Chiefs of Staff, JCS)主席」的體制。[6]雖然依照「國防二法」及「參謀本部組織條例」的規定，參謀總長「為部長之軍令幕僚及三軍聯合作戰指揮機構，掌理提出建軍備戰需求、建議國防軍事資源分配、督導戰備整備、部隊訓練、律定作戰序列、策定並執行作戰計畫及其他有關軍隊指揮事項。」但在平時運作上，參謀總長卻必須服從於國防部長之領導，幾乎已無軍事實權。參謀本部本質上最多只類似英制的「戰爭辦公室」(War Office)，在戰時方能發揮較大功能。如此規定使得我國在長期以德、日「大參謀本部」制度為師法對象，卻一時要面臨在短期之間「削足適履」以合乎「國防二法」與「參謀本部組織條例」的窘境。此是否會造成國軍保守勢力之反彈，仍有待觀察。另外在有關參謀總長的人事決定上，目前政府對於此一重要軍職仍然採取直接任命制，毋須其他機關同意，在理論上實在缺乏民意機制的制衡。反觀美國，總統對參謀首長聯席會議主席的任命必須獲得參議院的同意。[7]在國防體制改革之時未將此點民意制衡納入，的確為一大缺憾。

5美國之參謀首長聯席會議尚具有政策研擬(policy formulation)、戰略計劃(strategic planning)、整備(preparedness)等重要功能。

6 根據一九八六年高－尼「國防部重組法」,"The Secretaries of the Military Departments shall assign all forces under their jurisdiction to unified and specified combatant commands to perform missions assigned to those commands…" the chain of command "runs from the President to the Secretary of Defense; and from the Secretary of Defense to the commander of the combatant command." 參謀首長聯席會議主席並無軍事指揮實權。

7 "DoD Reorganization Act of 1986", 152 Chairman: Appointment.

臺灣博碩士論文期刊資料庫

二、國家安全會議

依據憲法第三十六條規定，總統統率全國陸海空軍，具有指揮軍隊實權。「國家安全會議議事規則」第二條及「國防法」第九條也規定，「總統為決定國家安全有關之大政方針，或為因應國防重大緊急情勢，得召開國家安全會議。」在一般民主國家，國家安全會議應為國防決策機構，但我國「國家安全會議組織法」規定國家安全會議為諮詢機關。為了輔助總統行使統帥權，我國遂特別參考美國「國家指揮局」（National Command Authorities, NCA）制度的精神，在統帥系統中設立「國防軍事會議」之決策機制。總統行使統帥權決定指揮軍隊之重大事項時，得召集行政院院長、國防部部長、參謀總長及其他必要人員共同研商，再由總統下達命令，期使統帥權之行使能夠迅速有效及審慎周延。

事實上， 不論是國家安全會議或是國防軍事會議，我國法律都只課予總統「得」召開之義務。若總統強勢不希望行政院介入，亦可以不召開國家安全會議而獨斷專行。另依據「國家安全會議組織法」第二條及第五條，國家安全會議只是總統決定國家安全有關大政方針之「諮詢機關」，所做之決議僅做為總統決策之參考。換言之，若國家安全會議的決議與總統的理念有落差時，總統亦可不予採用，國家安全會議便完全沒有約束的效力。所以，在總統與國家安全會議成員分屬不同黨派的情況下，意見若無法經由國家安全會議達成妥協，便很可能會造成政爭，因而影響國家安危。[8]

三、「第一擊」

「國防二法」實施後，國防部長湯曜明似乎就一直面臨所謂「第

8 徐瑾，『落實執行軍政軍令一元化』，中央日報，十一版，民國九十年十一月六日。

臺灣大學學術期刊資料庫

一擊」責任歸屬的問題。湯部長曾多次表示，依照「國防二法」，參謀總長應聽命於國防部長，「第一擊」的責任由部長來全權負責。因為海峽兩岸是以預防戰爭為出發點，不能授權給第一線人員反應，不過，只要總統宣布進入戰爭狀況，那麼指揮權全部交由參謀總長負責，國防部長將爭取人力、物力的支援。

國防部補充湯部長的意見，將所謂「第一擊」核定權責解釋為：

（一）「國防法」第八條：「總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部部長，由部長命令參謀總長指揮執行之」。

（二）國軍依此立法精神，並配合「國防二法」施行，已修訂「台澎防衛作戰戰備規定」，將反擊「第一擊」的核定權責，改由部長決定。

（三）當敵有具體進犯行動，以及發動反擊「第一擊」後，則後續一切作戰行動，依法統由總長負全權指揮之責。

（四）綜以反擊「第一擊」命令在平時（經常戰備階段），基於國家整體安全之考量，為部長之權責。由部長命令總長，指揮管制各戰備部隊之行動；在進入警戒或戰鬥戰備階段後，部長即將部隊指揮權責，適時轉移交由參謀總長負責指揮，遂行防衛作戰任務。[9]

然而，湯部長在面對立委質詢所謂「第一擊」之前，似乎沒有仔細想過何謂「第一擊」？就學理來說，「第一擊」應該是相對於「第二擊」而來，兩者其實都是核子戰爭的名詞。若將「第一擊」擴大定義為傳統戰爭的起始，戰者乃國之大事，依照「國防法」第八條的規定來看，「總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部部長，由部長命令參謀總長」。我國最高軍事指揮權似乎在於總統，並不是國防部長或參謀總長即可決定的。但如果就法律層面的定義來說，「第一擊」亦即宣戰權的歸屬，則即便是總統都沒有此類「第一擊」的權力，更遑論國防部長。

9 國防部九十一年三月份第一週三月五日例行「記者會」記者答詢。

臺灣大學學術期刊資料庫

根據憲法第六十三條規定：「立法院有議決法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案及國家其他重要事項之權。」因此，總統必須依照立法院通過的宣戰案，才能行使宣戰權。簡言之，宣戰權應歸屬於立法院。的確，在緊急危難之時，總統可以依照憲法增修條文第二條的規定，「得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。」但該條文也同時要求總統「須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」此類議題見諸歐美等先進國家的經驗，宣戰權無一不是歸屬於國會。可見所謂「第一擊」的問題，總統尚不能自為，當然更不是國防部長的職權可以歸屬的。湯部長將「第一擊」的權責強攬於身，其實不僅逾矩，而且非法。有關「第一擊」的問題林林總總，不一而足。政府應以立法或修法之方式，將反擊或第一擊之權限明確規定清楚，而絕不是僅以政策宣示或是頒行辦法來處理此等國家大事，方為合宜。[10]

四、人員素質提昇

在「國防二法」已正式實施之時，軍方的改革步履卻不符當初立法過程中的銳意革新期望。因為，參謀本部與各軍種總部面臨職權的調整與人員的疏處時，也背負著龐大的精簡壓力。但除了安撫現員的心態外，國軍面臨更重要的問題是：「國防二法」是否能配合新一代兵力之整建？能不能解決軍隊現代化下國軍的人力素質與戰力的真正提昇？

的確，高戰力高造價的現代化武器需要有訓練精良的人員來操作。國軍整軍在於能建立一支具備強大防衛戰力的軍隊，進而嚇阻數量上佔絕對優勢的中共解放軍。但長久以來，國軍人員培訓與素質提

10 鄭大誠，『第一擊 權在立法院』，中國時報，十六版，民國九十一年三月七日。

臺灣大學學術期刊資料庫

昇未能趕上硬體設備採購的速度，因此常常出現緩不濟急之困境。舉例而言，陸軍由於裝備的編裝繁雜，在「聯合兵種旅」的戰略編裝改變下，保養、修護上的作業量大幅增加，這使得陸軍的技術斷層現象成為三軍當中最嚴重的。又以海軍「拉法葉」級巡防艦為例，基本上法國人較為重視人員的基本養成訓練，在操作人員尚未達到一定的本職學能前，根本沒有資格入艦執行戰備任務。因此，為了適應法製武器系統，我海軍的訓練時程就必須增加。此舉雖然可以提高「拉法葉」級巡防艦的戰力，但卻因為訓練期的增長，反而使得其他軍艦必須擔負更多的任務。過去海軍艦隊「三分之一戰備、三分之一訓練、三分之一維修」的原則，已經因為人力素質與系統保養的要求較高，形成了「五分之一戰備、三分之一維修」，以及接近一半的兵力(十五分之七)處於訓練的狀態。造成海軍現有的人力比例，訓練中的人比真正執勤的人還多。[11]

眾所皆知，現代化的戰爭型態已不再只是「C3I」(Control, Command, Communication, Intelligence)的時代，而是已進入了「C4ISR」的時代。電腦（Computer）、監視（Surveillance）、偵察（Reconnaissance）都已成為現代戰爭中的重要環節。有鑑於此，湯曜明部長在其參謀總長任內便曾代表軍方與十所民間大學簽訂教學合作計劃，有意提高職業軍人的民間知識與第二專長。國防部近期也選派軍官前往美國「戰略暨國際研究中心」（Center for Strategic and International Studies, CSIS）研習，研討的課目包括：軍文關係、國際情勢、危機管理、國家安全戰略、美國與兩岸三邊關係等。目的是希望透過學術的交流，能提昇國軍在軍事戰略方面的國際視野，亦可汲取美方多年文人領軍的經驗，這些都是很好的規劃與發展。但是國人可能更願意見到的是國軍對於部隊專業能力之提昇能有更為系統之規劃。在清楚的國防長期願景

11 陳東龍，『加強民間知識，未來用電腦的戰士將多過拿槍的』，東森新聞報，民國九十一年三月一日。

臺灣大學學術期刊資料庫

下，積極培養未來建軍備戰所需之人才。而決不是急就章式地將一些軍官送往國內外大學或研究機構作短期的進修。「化零為整」式的培養才是未來國軍人才培訓的重點與模式。如何有著全面性的人員訓練及素質提昇，其實都需要在新「國防二法」之體系下重新規劃。

五、文人治軍

在現代民主國家的體系中，軍隊是捍衛國防安全、維護社會安定的合法武力。國防武力遂必須在文人領導、國會監督與全民參與的構建下，才能從事更為有效率與合理之建軍備戰政策之規劃與執行。因此「國防部組織法」第十五條規定，國防部「文職人員之任用，不得少於編制員額三分之一」。「文官化」(civilization)其實也合乎國防體系多元化與專業化之要求，先進國家之國防體系無不以擁有有高素質的文官為傲。以英國為例，英國擁有三十一萬餘名志願役部隊，其中文職人員所佔的比例高達 33%（十萬四千餘人），僅次於向來維持最多兵員的陸軍 35%（十萬九千餘人）。[12]另一個例子是美國，在五角大廈中約有半數以上為文職人員，負責行政財務與戰略研究，只有軍隊指揮部門才由職業軍人組成。隨著「國防二法」的通過，國軍也應提高「國防文官」與專業人員的比例，並使專業分管、專長分流。寄望在未來組織簡併與調整的過程中，能夠漸次稀釋軍職人員比例，達到「文人統治」的理想。[13]

「文官化」還牽涉到「文人統治」的問題，亦即國防部長是否由文人擔任。過去由於我國承襲德國普魯士統帥權的概念，亦即將憲法所賦與總統名義上的統帥權轉化成透過參謀總長指揮軍隊與決定國防

12 廖天威，『從「國防改革小組」的運作論我國國防體制的改革方向』，國政研究報告憲政(研)090-036 號，國家政策研究基金會，民國九十年六月二十二日。

13 鄭大誠，『國防文官　遙遙無期』，中國時報，十六版，民國九十二年一月二十四日。

臺灣大學學術期刊資料庫

政策的權力。由我國多年的實踐看來，參謀總長雖為幕僚角色，但部長幾乎無指揮總長的職權。尤有甚者，如果部長是純文人，對軍事外行，或個性溫和，往往無法駕御強勢總長。因此歷來國防部長均出身軍伍，除了汪道淵、陳履安、孫震等三人外，全部都由高階軍官直接調任。致使我國憲法第一百四十條「現役軍人不得為文官」之「文人統軍」的崇高理念形同虛文。事實上，「文人治軍」對國家權力之合理安排而言，具有相當重要之意義。軍隊是以作戰為主的戰鬥體，雖然為了建軍備戰起見，必須負荷相當大量且多樣化的人事、行政、建案、計畫甚至標購、工程等非作戰事務，但是若僅由軍職人員充任，由於受到專業不足等因素限制，效率可能反不如專業的文官。後者不僅既可發揮專才，又可久任其職、熟稔工作而使事務賡續推動。以國外的例子來說，目前美國國防部副部長伍佛維茲（Paul Wolfowitz）也是純文人，在取得芝加哥大學政治學博士學位後，曾短暫在耶魯大學政治學系任教，隨即即進入美國聯邦政府工作。伍佛維茲先後任職於軍備控制裁軍局(Arms Control and Disarmament Agency, ACDA)參與美蘇核武裁減談判，[14]國防部區域事務副助理國防部長，國務院政策規劃局局長，國務院亞太司司長，駐印尼大使，國防部政策次長，之後才擔任國防部副部長。西裝並不會影響他對國防的專業知識。

「國防文官」雖符合世界先進國家治軍潮流，但目前國軍對於未來的文人同事，卻還抱持頗多敵意，總認為這批「額外的」文官是在精實案之裁軍趨勢下還來搶軍人的飯碗。對於國防部組織法所規定三分之一之員額，國防部亦計畫盡量用退伍常備軍人（通常是高階軍官）「脫了軍裝換西裝」的方式來補足所需之文官員額，以維持軍人退伍福利，完全忽視文官體制在國防組織下所應發揮的功用，殊為可惜。

根據國防部的計畫，未來將「陸續」增聘 204 位文職人員，九十二年度則先計畫聘用三十位文職人員，編列二十九億元預算。國防部

14 該局於一九九九年四月一日併入國務院。

臺灣大學學術期刊資料庫

亦稱未來將逐年增加志願役士官比例。同時，並以「文職人員進用規定」加以配套，規劃以五到十五年為期程，進用更多文官。但是國防部此種說法並不能令人滿意，因為國防部組織法第十五條第二款早就明訂：「本法修正公布後三年，文職人員之任用，不得少於編制員額三分之一。但必要時，得延長一年。」國防部組織法是在民國八十九年一月二十九日修正公佈的，換言之，國防部最晚必須在民國九十二年前納編三分之一的文人。而目前要求五到十五年為期程之說法顯然造成公然違法，實欠允當。[15]

最後，有關於軍人可否脫下軍裝馬上換西裝，轉任國防部長的問題。憲法與「國防法」都規定國防部長必須為文人出任，但事實上歷來多任國防部長都是由參謀總長轉任，對於「國防部長為文官職」之規定其實仍造成實質上的違背。在推動「國防二法」的時候，曾有國防委員提出軍人轉任文人部長的限制條款，要求一定時間之內不得轉任，但後來因為諸多原因並未列入「國防部組織法」之中。回顧美國一九四七年訂立的「國家安全法」(National Security Act)，該法即明確規定軍職人員退役未滿十年不得轉任國防部長。在所有國防部長中，除了一九五〇年的馬歇爾部長(George C. Marshall)為例外之外，[16]歷任國防部長的任命都完全依循「國家安全法」的要求。從我國「國防二法」的立法精神來看，國防部長既已由過去二元化的「協調性」角色，轉變為一元化的「指揮性」角色。功能應著重在建軍工作之執行，戰時則在總統與聯合作戰指揮官的指揮鏈間扮演重要的環節。其角色既已不同於以往，部長一職不宜由軍人脫下軍服立即轉任，自當無庸置疑。

15 目前國防部無法如期完成任用三分之一文人的主要原因在於政治任命及安全查核法規未出爐，只能以部外公開甄選、高考一、二級、退除役軍人轉任公務人員以及規劃中的國防人員特考等方式補足。

16 馬歇爾為前美國陸軍參謀長，於一九四五年十一月退役，經杜魯門總統任命，國會同意後，一九五〇年出任國防部長。

臺灣大學學術期刊資料庫

六、淨評估

為能有效發揮國防政策之有效性與專業性，近代軍事先進國已經發展出一系列科學方法如作業研究與系統分析等計量方法等，並且使用經濟學、管理學的原理，應用到武器系統的作戰效能、軍事投資的成本效益、部隊調動的後勤補保、軍事演習的戰果評析等。這些相關的軍事科學，除了在戰時能協助戰場指揮官擬定較佳的作戰計畫外，平時更可幫助軍事計畫人員作良好的投資決策與戰略規劃，居功厥偉。但是軍事上非計量的知識性因素，如：訓練良窳、準則優劣、戰術運用、組織心理、民心士氣、國際聯盟等，影響戰爭結果所扮演的角色更大，並非用單純的計量方法便能解決。因此，為求能夠全面地考量到各種要素，以「淨評估」(Net Assessment)概念建立國防政策之審核機制便十分重要。淨評估人員除計量方法之外，還同時需要使用非計量方法，如地緣政治、國際關係、組織文化、歷史研究、情報分析等，以預測競爭趨勢並評估軍事平衡。「國防二法」中的「國防部組織法」，明定「戰略規劃司」職司戰略環境淨評估之責。不過經檢討後，國防部已將主要淨評估業務劃歸「整合評估室」。軍事計畫人員應預想我國的軍事投資，可能會對解放軍未來的建軍方向產生什麼影響，而這種影響國軍又當如何因應。制度化的淨評估方法與機制，將更有助於國軍軍事戰略的健全化。

在組織設計上，我國「淨評估」機關的概念是來自美國國防部的淨評估辦公室(Net Assessment Office)。該室於一九七〇年建立，是一個超然於各政府單位國家性的淨評估機制。淨評估辦公室人員就美國長遠戰略利益提出思考與評估，報告直呈美國國防部長與總統，對挖掘美國國防和情報單位弱點，進行內部改造以及政府間的整合發揮重大影響。[17]在逾三十年的努力中，淨評估工作已朝以下六個方向發展，

17 不過性質而言，美國淨評估辦公室只做「長期評估」，但不下「診斷」。

臺灣大學學術期刊資料庫

包括軍力平衡、武器及兵力比較、戰史教訓以及決策者需求的特殊評估與分析架構，如敵方決策體系的主觀認知及能力對應瞭解嚇阻敵方能力之本質的分析等。[18]

美國「淨評估室」的責任任重道遠，雖在體制上隸屬於國防部，但在實質上則超然於政府其他機構，以減少評估時所會面臨來自官僚體制的壓力。在實施「國防二法」後，國軍的「戰略規劃司」或「整合評估室」是否能具有此種超然之地位，實在令人懷疑。同時「戰略規劃司」與「整合評估室」編制均僅數十人，在人力、技術均明顯不足的情況下如何能完成繁複的評估作業？也頗令人質疑。再說淨評估業務一化為二，是否符合專業分工與精簡之原則？但若將均具法源基礎的「戰略規劃司」與「整合評估室」合併，則又會面臨到修改國防二法之問題。其實，淨評估除了需要政府與國人大加支持外，更有效的方法應該是提昇專司機關的位階。如果不能由總統府主導，至少也應該提昇至國家安全會議之層級。畢竟，體制上的改變可能才是有效改革的保證。

七、准將案

在「國防部組織法」附帶決議中，國軍未來應設「准將」(brigadier general)一階。[19]國防部湯部長在九十一年三月六日實施「國防二法」後首次國防委員會會議答詢中，也一再明示國防部對於「准將」階之規劃。若「准將案」獲得立法三讀通過，未來國軍軍銜官制將會取消一級與二級上將軍銜，全以「上將」稱之。且「上將」軍銜為四星、中將為三星、少將為二星、准將為一星，與現行一級上將為四星、二

18 George E Pickett, et al., "Net Assessment: A Historical Review"；Michael Pillsbury, *China Debates the Future Security Environment*, pp.355-362.

19 國軍一向以美軍編制為改編對象，美國的准將為陸軍階級，並由從陸軍獨立出的空軍和用陸軍軍階的海軍陸戰隊使用。通常副師長是一顆星的准將，步兵旅長是上校和國軍相同。

國家圖書館 期刊資料庫

級上將為三星、中將二星、少將一星的編階不同。[20]

一般來說，國軍內部對准將案，態度相當支持。一個看法是，准將編階將有助陸軍聯兵旅旅長派職。同時在國軍大幅降編後，各軍種總部將改編為司令部，軍種總司令原為三星上將，若是軍制不改，改編後，司令官為二星中將，但如能修訂軍制編階，中將改為三星，則司令官掛階仍是三星。支持准將案的軍方人士也強調，未來國軍軍制無論如何變革，在實施准將制後，將官員額不會變相增加並維持約四百餘名員額。

事實上，有關將國軍軍階增列准將問題由來已久。早在民國八十四年，前參謀總長劉和謙在提出十年兵力整建計劃時，便已考慮要設立「准將」、「大校」、「高校」、「特校」等階。由於當時國防部提出要將當時七百三十餘位將官編制降編到四百位，卻遭到強大的抗拒與壓力。為使整編後遭逢的阻力降低，劉總長就評估將現行「少將三級」及「少將二級」的編制改為「大校」階級，[21]但這個計劃隨著劉和謙下台而胎死腹中。

劉版「大校」階級的改編卻在「國防二法」實施後有實現之可能。雖然軍官軍階編制將由現行十級制改為十一級制。這種改變雖對一位職業軍人升遷的歷程而言將多增加一次考驗，但改編後增列准將的構

20 依據「國防部組織法」的規劃，國軍計有參謀總長、二位副部長（軍文職通用）、軍備局局長等上將職缺，屆時軍制若配合修正，則會出現三至四名四星上將。至於陸海空三位副參謀總長是上將或中將編階，尚待參謀本部規劃的「精進案」出爐後，始能定案。現在的陸海空軍總司令將改為陸海空軍司令，編階屬於中將，政戰局局長也是中將。

21 當時劉和謙版本是傾向在上校軍階及少將軍階之間增設一個「大校」軍階，其階級區分是「四顆梅花」(海軍大校階級識別則為五條粗線)。軍方當時考慮增設「大校」的適用對象，包括當時編階「少將三級」及部份「少將二級」的將官編制，如陸軍師副師長、比照師級單位之副指揮官、海軍作戰及一級艦隊副艦隊長、空軍作戰聯隊副聯隊長、軍團參三處長、國防部聯參處長、各總部副署長、軍團級政戰副主任、海軍各廠廠長.....等共計一百七十多位少將將降編為「大校」階級。

國家圖書館期刊資料庫

想對一般的軍人來說是一大利多。因為「准將」也是「將」，降編後的各軍總部總司令改成司令後，肩上掛的也是三顆星，還有一些原本編階還不是少將的聯兵旅長都能掛起一顆星，甚至准將實施後，現有一星少將、二星中將、三星二級上將、四星一級上將的四級將銜制，在改制後還是一星准將、二星少將、三星中將、四星上將，甚至或許因此多了幾位四星上將、三星中將與二星少將、至於一星准將數目的爆增更是不在話下了。因此立法院此一決議不僅未降低了國軍將官員額，反而大大地提昇了國軍將校的福利，「准將制」的設立真不知是裁減將官員額還是增加將官員額。以解放軍編制而言，目前共軍總兵力近三百五十萬配有四百員將官。[22]國軍在推行「國防二法」後，如果在總兵力三十五萬員的情形下仍要配有四百餘名將官，不僅在編成上並不合理，同時對於部隊被裁減的基層人員實在不公。行政院在第五屆第一會期就欲以「海陸空軍軍官服制條例」企圖將准將案闖關，然為立法委員以法律程序不合退回（應先送審任官條例，再送服制條例）。第二會期又將任官條例列為優先法案，優先於其他為配合國防二法之配套之前，以求將准將案及早通過。國防法案多如牛毛，准將案是否具有如此優先地位？國防部雖聲稱「准將」不會增加原有將官員額，但其配套措施是否已準備妥當？種種問題都不由得令人產生懷疑。

准將制不是不可以實施，吾人也可以體會到軍人以升「將」為最高榮譽之事實。然而相關配套之措施卻是不可忽略的，包括日後的退休金給付、相關福利、員額之控制、如何與精進案配合、軍文合作等原則相合，都是需要縝密考慮的。

八、人員維持費

國防報告書第三篇國防資源中指出，「為使有限國防資源（國防財

22 含陸海空二炮部隊二百四十萬及武警一百一十萬。『國防白皮書』，民國八十九年，國防部編印，頁 30 至 32。

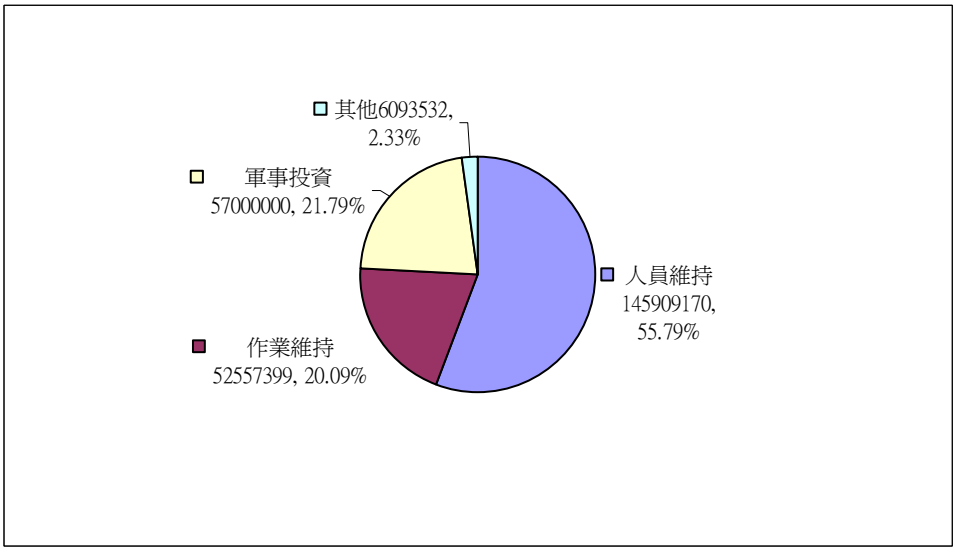
臺灣大學學術期刊資料庫

力供給），能滿足軍事戰略規劃需求（國防財力需求），以充分發揮國防預算效能，國軍亟須建構國防財力預判模式，俾先期瞭解財力供給規模，支持國軍建軍備戰任務。行政院為期政府中、長程整體施政重點及建設，能與國家財政負擔能力密切配合，避免計畫需求過度擴張，自九十一年度起核賦各部會中程歲出概算額度，適度規範財力供給規模，惟國軍建軍備戰工作繁瑣，為達成戰備整備任務，國軍仍應依循打、裝、編、訓思維理則，逐次完成建軍構想、兵力整建計畫、五年施政計畫，以妥適需求規劃與資源配置，有關中、長程國防財力預判模式，則允以行政院核賦中程歲出概算數為基礎，本「計畫等預算」作為，按維持性預算成長 5%、投資性預算成長 15%，為建軍需求規劃之上限，並俟目標年度實際獲得預算額度，依輕、重、緩、急排定之優先順序，納編預算。」

話雖如此，考諸國防部九十二年度國防預算之編列，該年度國防部人員維持費達 1459 億 917 萬元，占國防部主管歲出預算 2615 億 6016 萬 1 千元之 55.79%；作業維持費 525 億 5739 萬 9 千元，占國防預算 20.09%；軍事投資 570 億元，占國防預算 21.79%(其中資本門軍事投資預算僅有 105 億 2645 萬 2 千元，占 4.0%)；其他（含國安局預算等）共 60 億 9353 萬 2 千元，占 2.33%。顯見國軍國防預算投入於軍事投資過少，人員維持費較諸上年度（54.0%）不減反增，國防經費之傳統分配方式未因國防二法之實施而改變。

92 年度國防預算結構分析圖　　單位：千元

臺灣大學學術期刊資料庫



世界先進國家之國防預算結構，蓋以軍事投資為主，其所占比率多在 40%至 50%之間；作業維持經費，所占比率約在 20%至 30%之間；至人員維持經費，一般多占 20%左右。[23]與先進國家相較，我國軍事投資經費所占比率偏低，九十一年度預算比率僅約為世界先進國家之半；至於人員維持經費所占比率則明顯偏高，為先進國家兩倍餘，亦較中共官方公布之用人費率三分之一為高。在中共國防建設及武器迅速擴充下，美國國防部於九十一年七月十二日提交國會一篇非機密性評估報告「中共之軍力評估」中，論證兩岸軍力動態平衡，認為在中共目前軍備之發展趨勢下，我國若無持續獲得特定之先進武器裝備、

23 立法院預算中心，『九十二年度國防部及所屬單位預算評估報告』，立法院，民國九十一年。

臺灣大學學術期刊資料庫

人員需求及訓練，二〇〇五年兩岸之戰力將開始產生失衡現象，中共軍力將擁有超越我國之優勢。

根據國防部之說法，我國國防預算制度係擷取美國「計劃預算制度」（Planning-Programming-Budgeting System, PPBS）的精神，並結合原有的預算制度為基礎來編列國防預算。所謂美制計劃預算制度（PPBS），係將國防管理體系分為設計（Planning）、計劃（Programming）、預算（Budgeting）三個階段，這三個相互關聯的階段有其後的連貫性。「計劃預算制度」的基本原則，乃是根據環境掃描（Environment Scanning）評估威脅之所在，從而擬定排除或降低威脅的各項方案，進而分析各方案的成本效益與國家財政的承擔能力，確定國防政策的戰略目標。為合乎「計劃預算制度」，國防預算必須反映所規劃的目標，以免錯估需求而導致浪費。行政院自九十一年度起亦核賦各部會中程歲出概算額度，適度規範財力供給規模，並要求中、長程整體施政重點及建設，能與國家財政負擔能力密切配合，避免計畫需求過度擴張。不過，自八十三年以來，國防部在編列國防政策時似乎從未考量到以上原則，既有的預算分配與兵力結構，也不能相互契合。有關中、長程國防財力預判模式，也沒有按維持性預算成長 5%、投資性預算成長 15%，作為建軍需求規劃上限之規定。國家整體發展需求難以顧及，資源難以作最經濟有效之分配與運用。使得所謂「計劃預算制度」的構想成為幻想，十分可惜。

九、精進案

國軍將自民國九十三年起實施「精進案」，平均每年精簡一萬五千人，至九十五年達成三十四萬國軍的目標。[24]未來只要在「武器系統可以適時更新」、「嚇阻戰力可以有效建立」、「精簡人員能夠適切疏處」

24 根據規劃，國防部努力之方向為將人員維持費降至 40-45%。

臺灣大學學術期刊資料庫

等條件配合下，將持續精簡兵力至三十萬員。未來只要在「武器系統可以適時更新」、「嚇阻戰力可以有效建立」、「精簡人員能夠適切疏處」等條件配合下，期待持續精簡兵力。

然而，政府在積極推動「國防二法」改造國防體系之時，卻沒有考慮到未來常備部隊人力大幅縮減，更需仰賴動員戰力之事實。動員需要時間，二次大戰時美軍花費了兩年的時間，才從三十萬部隊擴張到一千一百萬的部隊。湯部長雖誇口一旦有事，國防部可在二十四小時動員三十萬之兵力。但這只是兵力報到而已，即便武器、裝備之欠缺問題不說，離實際可上戰場作戰更還有極大之距離。平時所實施的教育召集連基本步槍數量都無法滿足動員編制數，難道作戰時，武器自會從天而降？平時缺乏訓練之一盤散沙，難道作戰時，平民會立刻變為雄兵？政府時時倡導「全民國防」，但國軍卻沒有快速動員的能量。「全民國防」也不過只是空話。

國防部長湯曜明曾指出，未來兵役制度也將逐步朝向「募兵為主、徵兵為輔」方向發展，也就是常備部隊以募兵為主，專司打擊任務，後備部隊以徵兵為主，實施短期訓練，列為後備動員兵力，以利戰時動員保鄉保土。吾人希望國軍後備動員能力不會因精進案而銳減，反而能像新加坡一樣「常備部隊小，後備單位強」。這有賴國防部持續規劃，並定期檢討動員業務之成效，以確實達成全民國防之目標。

結語

「軍事事務革命」(Revolution of Military Affairs, RMA)是本世紀各國建軍整軍所面臨之新課題。尤其面對中共積極以「科技強軍、人才興軍、質量建軍」為主軸推展「軍事現代化」工作，並且連續十四年大幅成長國防預算之際，凝聚全民力量，落實「有效嚇阻、防衛固守」的戰略構想，有效化解中共輕啟戰端的企圖，至為重要。我國在「國防二法」通過後，整體國防體制都將會有著巨大的改變與影響。

臺灣大學學術期刊資料庫

但整的來說，國軍長久以來對於國防及軍事體制的研究，又缺乏前瞻性的規劃。國防部未來最重要的工作，將是如何落實軍政、軍令、軍備三大系統順利運作發揮最大功能，同時解決「國防二法」在實施後所可能產生或尚未解決之問題，藉以建構現代化專業化之國軍。[25]

在「國防二法」實施後，我們對於國防體系之期許約有以下四項：

一、貫徹軍隊國家化

國軍是國家的軍隊，國軍一切作為，均必須以憲法為根基，以民意為依歸。因為國軍的角色就是「恪遵憲法、超越黨派、捍衛國家安全、鞏固民主發展」。根據「國防法」第四條與第五條之規定，國軍「應超出個人、地域及黨派關係，依法保持政治中立」。今後國軍確實服膺民主憲政體制，於各項公職選舉中，依法保持行政中立，以貫徹軍隊國家化。「克盡職責，以確保國家安全」。

二、落實文人領軍與專業分工

「國防二法」文人領軍之體制當可強化文官對國防事務之掌握。部內所設有關戰略規劃、資源獲得分配及建軍整合與評估等單位，可使部長對國防政策之決定具有更健全之幕僚組織與充足之諮詢管道，對國防預算分配及執行成效，亦能強化監督與考核，並可達成文人領軍之理念。在提升專業效能方面：「國防二法」施行後，不僅軍政、軍令、軍備三部門可依職能進行細密分工，且就三者的關係而言，係以「軍政體系」支援軍令、軍備體系之運作；以「軍備體系」支援軍政、

25 胡震亞，『國防部參謀本部組織條例及其影響』，台灣綜合研究院戰略與國際研究所專文集，二〇〇一年十二月。

臺灣大學學術期刊資料庫

軍令體系之需求；以「軍令體系」提出與作戰有關之需求，可謂相互依存。因此，我們希望未來國防組織在「專業分工、功能統合」的前提下，能符合法規與程式、決策與責任、經濟與效率的「行政理性」原則，透過組織資源的整合、組織權力的運用及組織發展的引導，產生相互為用的積極作用。

三、確立軍政、軍令一元化

「國防法」明定國防部掌理全國國防事務，國防部設參謀本部，並將各軍總（司令）部改隸國防部，且「國防二法」施行後，重要國防政策、人事、預算等均由部長核定，軍政、軍令一元化之國防體制遂可確立。在「文人領軍」的理念下，國軍如何掌握前瞻思維、競爭觀念、任務優先、分層負責及績效導向等原則，並透過軍政、軍令、軍備三個體系間綿密的分工與整合、協調與支援，以使新規劃的決策機制發揮如臂使指之預期效能，當是未來努力方向。

四、加強行政革新，提高組織效率

國防組織再造屬於政府組織再造的一環，其目的無非是以「技術理性」為基礎，藉由「新公共管理」與「管理主義」的有效措施，重新建構行政文化、公務人力、權責歸屬、獎懲制度與目標任務等體系，期能大幅提高政府部門的效率效能、應變能力、革新能力及治理能力。業此，國防組織再造的重要性不只在於單位的精簡與重組，也在於整體職能的轉變與調升。在「國防二法」的規劃下，國防組織的再造必須時時兼顧目標與職能、責任與分工及策略與績效諸事項之統合，方能真正提升組織的應變能力、革新能力及治理能力。

總之，國防事務千頭萬緒，至為龐雜，必須在綜覈名實、調度有節之中，才能發揮其決策機制應具之功能。況且，建軍、備戰與用兵三事為國防要務，也必須有健全的組織體系、合理的資源分配、完善

臺灣本學術期刊資料庫

的作業流程，以及現代的科學管理的支援，才能克竟其功。因此，我們由衷地期許「國防二法」此一符合民主先進國家的國防運作機制，真正能為「全民國防」的政策目標之實踐，奠定永續發展之宏基。

臺灣大學學術期刊資料庫

The Assessment of Two Laws of National Defense

Ta-Chen Cheng

Ph.D. student in the Universities of London and Hull, England.

Abstract

Signed into law by the 2nd Session, 4th Conference of the Legislative Yuan on January 5, 2000, the National Defense Law and the Organic Law of the Ministry of National Defense (normally called as Two Laws of National Defense) have significantly changed the structure of the Ministry of National Defense and the operation of armed forces in the wake of Kuomintang's control of the military of more than 70 years. New Two Laws establish principles of nationalizing Taiwan's military, unifying military policy and command system, placing the military under civil leadership, developing the effectiveness of differentiated specialties, setting up flattened national defense organizations, establishing civil defense systems, and cooperating with the overall government structure reengineering. For Taiwan's political and military leaders, these modifications and the follow-up organizational adjustment are expected as a major part of "Revolution of Military Affairs" to improve efficiencies of military management and command without reducing combat capabilities against China's People's Liberation Army.

臺灣大學學術期刊資料庫

As such, the Two Laws are designed to set forth clear policy goals and establish an institutional framework to meet requirements for a modern military of the new century. Basically, this new framework has allowed Taiwan's military, like western armed forces to respond the democratic trends of the military configuration. This paper is mainly armed to assess the Two National after their being into effect for more than nine months. More observation will focus on relevant issues.

Keywords: Two Laws of National Defense, the National Defense Law, the Organic Law of the Ministry of National Defense

臺灣大學學術期刊資料庫