政治科學論叢／第二十四期／民國 94 年 6 月／頁 77～110

政黨輪替、文武關係與台灣的民主鞏固：分析架構與策略*

陳俊明**

摘　要

在台灣，做爲民主鞏固諸多解釋變數之一的文武關係，在最近數年中，出現了許多足以影響台灣民主前景的重要發展。有人以爲台灣的軍隊完成了「軍隊國家化」，接受「文人領軍」，是「台灣民主化的鞏固」；但也有人認爲「軍隊國家化」反可能使國家利益與安全成爲軍人責任，取而代之文人政府。爲了要釐清前述問題，並尋求可能的答案，本文首先從文武關係的基本理論中，勾勒軍隊與文人政府間互動的脈絡；其次設法整合軍文關係與民主鞏固間可能關係的相關論述；再次則評估以台灣的文武關係爲觀察對象、爲數有限的相關文獻；最後嘗試搭建一個涵蓋面向相對周遍，可供操作化進行實證研究的概念架構，以及執行策略。

關鍵詞：文武關係、民主鞏固、文人優位、軍隊的自我控制、垂直控制、水平控制

---

* 本文係行政院國科會 92-2414-H-128-008 專題研究案部分研究成果，若干內容並曾於中國政治學會九十二年年會暨「民主鞏固的理論與實踐」研討會中發表，作者感謝洪陸訓教授及本刊匿名審稿人的評論與建議。

** 世新大學行政管理學系副教授

收稿日期：92 年 9 月 25 日；通過日期：94 年 5 月 17 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

台灣在經歷十多年的民主過渡(democratic transition)後，因爲西元 2000 年總統選舉出現政黨輪替（party alternation in power），而進入鞏固民主的階段（consolidated phase）（Sorensen,1993: 44；Gunther *et al*., 1995）。值得注意的是，做爲民主鞏固（democratic consolidation）諸多解釋變數[1]（Dahl, 1989；Linz, 1990；Huntington, 1991）之一的文武關係（civil-military relations），在最近四年多當中，出現了許多史無前例、卻足以影響台灣民主前景的重要發展。

一方面，我們看到若干有助於民主化進程的事件：一、就在二〇〇〇年總統選舉甫完成投票之際，由國民黨執政時任命的參謀總長，公開宣示國軍效忠新任總統；二、延宕多時的「國防法」及「國防部組織法」也在立法院獲得通過，並確立總統、國防部長、參謀總長的職權與角色（自由時報，2000/1/15，版 2；中國時報，2000/1/15，版 2；青年日報，2000/1/16，版 3）三、副參謀總長朱凱生上將面對台聯黨籍立委何敏豪質詢時回應，國軍服膺憲法，若二〇〇六年新憲法是全民的抉擇，國軍也將服膺（台灣日報，2004/5/6，版 2）。

另一方面，此期間的文武關係也顯現另一番樣貌：一、空軍台南基地經國號戰機飛行員據聞戴「扁帽」、唱歌跳舞歡迎陳總統，並有官兵被安排拿「台灣之子」一書請總統簽名（東森新聞電子報，2003/01/30）。二、立法院的朝野政黨因爲審查國防部以特別預算方式編列包括潛艇在內的武器採購支出，首次介入國防政策制定過程，卻未能顯示有效的監督。（新新聞，2004/6/30）三、即使陳水扁總統獲得連任，在野黨卻遭質疑利用與軍隊特殊的關係，企圖發動「柔性政變」，造成「軍心不穩」？（聯合報，2004/11/15，版 1）

台灣的文武關係前景，有人以爲大體上值得樂觀期待，也就是說台灣

---

[1] Przeworski (1992: 134)在論及「過渡的賽局」（Game of Transition）時，亦將軍隊在文人控制之下視爲民主自我存續（self-sustaining）的要件之一。

臺灣大學學術期刊資料庫

的軍隊完成了「軍隊國家化」（nationalization of the armed forces），接受「文人領軍」（civilian control），是「台灣民主化的鞏固」（丁樹範[2]，2002：10-11, 22；管延愷，2002）；但也有人卻認爲「軍隊國家化」反可能使國家利益與安全成爲軍人責任，取而代之文人政府；至於「文人領軍」則未必與民主政治共存（洪陸訓，2002：358-359）。

如果說前述兩種有關「文武關係」的論述相互矛盾，那麼，何以致此？是否因爲觀察面向有異？「軍隊國家化」、「文人領軍」的概念究竟所指爲何？是否可能操作化爲若干可供觀察的指標？另一方面，如果兩種不同觀點俱皆言之成理，那麼，「民主鞏固」的概念意含是否已然結合於「文武關係」中，並獲充分考量，足供分析台灣個案之用？

爲了要尋繹前述問題可能的答案，本文首先從文武關係的基本理論中，勾勒軍隊與文人政府間互動的脈絡；其次設法整合文武關係與民主鞏固可能關係的相關論述；再次則評估以台灣的軍文關係爲觀察對象、爲數有限的相關文獻；最後嘗試搭建一個涵蓋面向相對周遍，可供操作化（operationalization）進行實證研究的概念架構，以及執行策略。

貳、軍事專業主義與文人領軍

一、軍事專業主義與軍隊政治涉入

長久以來，對於軍人具備專業與軍人是否涉入政治之間關係的探討，一直有兩種不同的看法。Samuel P. Huntington 在《軍人與國家：文武關係的理論與政治》（*The Soldier and the State: The Theory and Political Civil-Military Relations*）這本經典著作中，首先揭示：因爲強調專業知識（expertise）、團隊意識（corporateness）、與責任感（responsibility）的軍官團（officer corps）出現，造成社會的分裂（cleavage），致使文人與軍人間存在著緊張關係（1957：20），這種緊張關係並因具有軍事專業的

[2] 丁氏以爲文人領軍（文人控制）有層次之別，軍隊除服從民選最高領導人之外，還得接受不具有軍事背景的純文人擔任國防部長。

臺灣大學學術期刊資料庫

軍人們，缺乏在他們領域之外的專門能力，也就是說，有關國家政策目標這種政治上的事務，並非軍隊能力所及（1957：70-71），才產生「文人領軍」（civilian control）的議題。因此，在 Huntington 看來，軍事專業做爲社會上一種管理暴力的專家，雖然特殊，卻效忠國家、服從文人領導、並奉獻他們的專業知識以保衛國家，故而專業軍人在政治上是中立的；如果不此之圖，竟然涉入政治，正顯示「專業主義」的失敗。

關於「文人領軍」，依 Huntington 之意，可區分爲「主觀的文人領軍」（subjective civilian control），及「客觀文人領軍」（objective civilian control）等兩種使文人與軍隊間有所分工的假設。其中，前者係指運用制度囿限軍隊權力，軍隊完全接受文人控制，軍人和文人之間沒有明顯的分際，國家的武裝力量因此正好反應社會中的主流價值和主導勢力。後者則期望藉由建立正確的「軍人心態」，也就是軍人維持政治中立，服從政治人物在政治上的領導，並由文人認知軍隊專業及其主要事務的完整性（1957：70-72）。

Huntington 認爲，「主觀文人領軍」破壞軍人與文人間之平衡，改變文武關係；也就是說，「主觀文人控制」下，文人介入的結果，使軍隊不但失去自主性（military autonomy），也可能因此遭政治化，故而較不可取。

然而，不少研究發現，即使在軍人和文人間有明顯的邊界（clear-cut boundaries），具有自主性的軍事專業主義，也不必然就全然不涉政治。Abranhamsson (1972) 就認爲，專業會使軍隊變成一個更有效的壓力團體；而 Finer (1962) 也注意到軍隊內部連帶關係（solidarity）的成長，反而使軍隊更想去防衛他們的利益。Janowitz (1960) 更因爲不同意客觀的制度限制能決定文人領軍，而成爲與 Huntington 齊名的當行學者之一。

更進一步說，Janowitz 雖然和 Huntington 都以軍官團及專業主義的概念爲論述的焦點，但 Janowitz 卻因注意到美軍在全球的部署，以及前此美、蘇間的敵對，所顯示軍隊無可避免的「政治化」（politicization），故而拒絕接受 Huntington 視爲軍隊專業化關鍵的「理想型分工」（ideal-type division of labor）。Janowitz 是以提出核子時代軍隊戰略嚇阻、有限戰爭的新角色，以及新的理想型軍隊的自我概念—區域警察（constabulary force）。準此

臺灣大學學術期刊資料庫

以觀，軍隊這樣一種政治化的趨勢，多少也隱含對文人優位（civilian supermacy）的挑戰。

其實，也就在他對於冷戰時期政治化的美軍，如何尋求影響文人、抗拒不受歡迎的政策指示這個部分，我們看到了 Janowitz 的貢獻。這是因爲他注意到軍隊爲了因應行政部門在國家安全事務上益見集權的發展（例如國防部與國家安全會議的設立），而積極致力於接近文人權力頂峰（也就是白宮）的管道。

然而，儘管 Janowitz 對前述文武關係的演進，的確是高瞻遠矚，但他對於國家機關究應如何對軍隊的區域警察角色，行使文人控制，並未提出新的理論，僅及於描述國防部內文人領軍的三個主要機制：亦即預算過程、角色及任務的分派、與向總統提出有關軍隊在外交政策議題上如何運用的建言等。

或許是因爲 Janowitz 社會學者出身的背景，他也開啓了文武關係研究者，對於軍隊的性質及軍隊在社會中定位的討論。在這方面，Janowitz (1960) 甚至論述「用共同的價值和自我的約束來表達對共同體的熱愛，以保證文人統治的實施，其方法就是透過教育手段在軍中反覆灌輸這些價值觀念」（洪陸訓，2002：173），因爲「內在凝聚力越高的武裝力量，也有較大的能力干預政治」（Janowitz, 1964: 48）。

Janowitz 因此認定軍方之所以接受文人領軍，基於 Huntington 所稱「自爲的專業標準」（self-imposed professional standards）的份量，與出於對「與文人價值有意義的整合」（meaningful integration with civilian values）的考量是相當的。也就是如此，Feaver (1996: 166) 乃有以下評論：

對政治學家而言，制度化的文人領軍是文武關係的核心；對社會學家而言，文武關係關乎文人及軍方體制的整合（或缺乏）。

另一方面，從軍方的角度觀察，就算文武分際合於軍官團（officer corps）做爲一個專業團體（professional group）的特性，有助於避免軍人干政（Albright, 1980: 555），但在實際上，文人精英也可能引領軍隊進入政治。例如文人政治領袖便可能利用對軍人的行政控制，達成本身的政治目的。此外，國內政治紛歧、衝突、或憲法上控制軍隊之指揮鏈不清，均可能使軍隊因難以抉擇究應向何處效忠，而被動介入政治（Linz, 1978: 30；

臺灣大學學術期刊資料庫

Diamond and Plattner, 1996: xxix）。

正因爲軍隊與政治的關係，在實質上無法全然如「楚河漢界」般能夠完全隔離，此所以 Welch 和 Smith (1974) 在論及文人政體下文人機構與軍隊間的關係時，也以武裝力量和其他社會組織間的交替作用（interchange）是否受限，區分爲完整界限（integral boundary）和分裂界限（fragmented boundary）（陳俊明：2000：581）；二者分別相應於 Huntington 的「客觀文人統治」和「主觀文人統治」（參見表 1）。

表 1　文人領軍之下文武關係的兩種類型

變項 / 類型	操縱工具	預期目標	效果或影響
主觀文人領軍／分裂界線	制度／結合社會	文人掌控／文武間無明顯分際	軍隊喪失自主性／遭到政治化
客觀文人領軍／完整界線	專業化 軍人心態	軍人維持政治中立 文人認知軍隊專業	講求專業形成利益團體／文人援引

來源：作者整理

在 Welch (1987: 1-13) 看來，因著軍隊在國防與國家安全議題上的份量，對專業自主及預算資源上的追求，乃至在許多國家中政府人事及政策變遷的領導性地位，所有社會中的軍人，實際上都在政治上扮演著主要而直接的角色。但是軍隊參與政治（military participation in politics）的性質和範圍，既不是一個常數，也不一致。因此如果能從光譜（spectrum）的角度來觀察軍隊涉入政治的程度，應該比較能夠掌握軍隊與文人機構間的關係。就此而言，他所提出「軍隊涉入政治光譜」的分析架構（如圖 1），因爲能夠展現軍隊政治態度變動的軌跡，復可明瞭軍文勢力的消長，頗有值得深思之處。

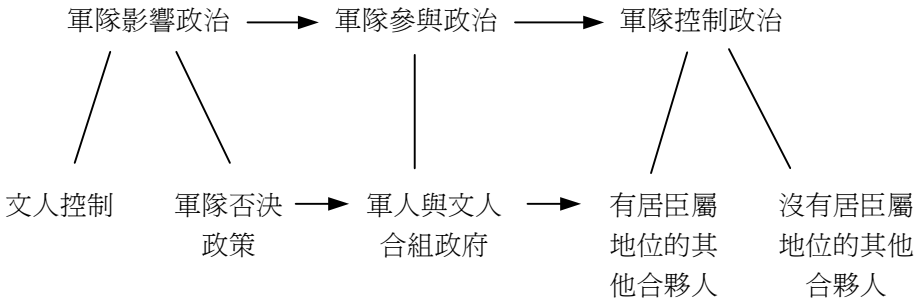
Sarkesian (1981: 47-48) 更進一步強調，軍隊不宜對所屬政治社會體系有關民主價值觀和社會化視若無睹；從而主張軍隊應存有與政治社會體系一致的價值觀，以便在文人與軍隊之間獲得「均衡」。

因此，當今包括美、英、瑞典等西方先進民主國家的軍隊，也有一定

臺灣大學學術期刊資料庫

程度的政治參與，只不過這些國家的軍官團，除了偶有對軍方視爲內部問題（如女性及同性戀軍人）（Snider and Carlton-Carew, 2000: 25），及若干外交政策表達意見或施加壓力（Janowitz, 1964: 361-369）外，並不直接介入國內的社會經濟活動。即使在以個人身分參與政治時，也是以經由政黨或其他政治性組織的方式間接來進行（DiTella, 1990: 35-36；湯世鑄，1996：12-13）。

圖 1　軍隊涉入軍隊光譜



資料來源：Welch (1987: 13)。

值得一提的是，軍事專業主義和文人領軍並不必然只見於民主國家，中、東歐共產主義政權也出現類似的傳承（legacy）；晚近對有關中、東歐「後共產主義」政治體系文武關係的研究就顯示（Cottey *et al*., 2002: 3-5），在共產體系下，只要軍隊願意服從共產黨的文人統治，軍隊在國防政策的發展和執行方面，都獲賦予高度的自主權。

始料未及的是，在共產黨政權遭輪替後，新就任的政府竟然因此無法有效控制國防政策，國會更無力監督國防政策，國防部幾乎完全由隸屬於參謀部的軍人負責幕僚作業，有關國防部事務少有文人或非政府部門的專業參與。影響所及，軍隊長期以來獨立自主的文化，和對民主化後文人控制國防政策的抗拒，使民主化後新執政黨不得不承認：建立民主的文人領軍和軍隊政治中立相對較易，而要想有效地由文人控制國防政策則困難許多。

從上面的討論中，我們或許可以得到一些初步的結論，那就是從文人

臺灣大學學術期刊資料庫

領軍的角度來看，軍隊做爲一個合法運用武力保家衛國的團體，本應致力自身專業之提升，然而於此同時，亦可能因而形成共同利益；因此依據主觀文人領軍的邏輯，文人政府與軍隊宜攜手就軍營外的民主價值，透過社會化過程，內化爲與其他國民共同謹守的基本信念。而文人政府中的成員則應深自警惕，不爲一己或特定團體的利益而與軍人相互援引。

二、「軍隊參與政治模型」的提出

如果軍隊無法全然隔絕於政治事務之外，那麼軍隊與文人政府間的互動，是否可能形成若干彼此接受的模式？就此而言，以研究前蘇聯共產黨政戰制度[3]（commissars）及其文武關係著稱的 Timothy J. Colton (1979: 232-235)，爲解開前蘇聯之所以能免於軍事叛變（military rebellion）之謎，曾捨棄了黨、軍二分的論點，另行建構「軍隊參與政治模型」（patterns of military participation in politics）。這個模型基本上不從文人領軍的角度入手，著重的是軍隊參與的兩個不同而且是連續的面向：所關聯到議題的範圍（scope），以及所使用的工具（means）。具體而言，軍方可以以「專屬特權」(official prerogative)、專業建議(expert advice)、政治交易(political bargaining)、以及武力(force)等四種工具，運用至不同範圍的議題，如：內部的（internal）、體制的（institutional）、居間的（intermediate）和社會的（societal）。

依 Colton (1979: 233) 之見，各種「議題」的意涵主要是：

1. 內部的(internal)議題：局限於只有軍官高度關切的內部軍事事務，且通常能在軍隊建制內解決。
2. 體制的（institutional）議題：軍官們意識形態上的自我形象、物質性的福祉、地位、以及雖與專業有關，卻只能由軍隊外文人精英參與才能決定的事。從這裡開始，參與的範圍逐漸擴大到一般性的問題，和軍隊正常的制度性的關係越來越小。
3. 居間的（intermediate）議題：在某些方面觸及到某些軍官的利益，

[3] 鄭曉時曾以「政戰制度」爲焦點，比較海峽兩岸軍隊與文人政權間的互動，清晰呈現政黨對軍隊的影響力，以及軍隊的因應，參見 Cheng (1990)。另於鄭曉時（1992）〈政體與軍隊：臺灣文武關係（1950～1987）的一個分析架構〉一文中亦有簡要論述。

臺灣大學學術期刊資料庫

但主要是與社會其他專業部門有關。

4. 社會的（societal）議題：影響到所有公民，與社會整體的基本目標和需求有關。

至於軍官們在政治中所使用的「工具」，Colton 做了如下的界定（1979：233-234）：

1. 在和任一官僚系絡一樣見得到的軍方內部政治（internal military politics）方面，多數軍官使用諸如決策及指揮權、軍紀權、管制資訊等「專屬特權」。
2. 官方指派或授與的「專屬特權」，在與文人的相互關係上也頗爲重要，這是因爲它非但界定軍官在軍中的決策權，也規定他們與文人共同參與，有關「體制性」（乃至範圍更廣的）議題政策決定和執行的程度。
3. 軍方在與文人打交道時，還可以軍官們擁有的專業的經驗和知識，提供政治人物「專業建議」，但不應期待這些建議必然會被列入考慮。
4. 此外，若干軍方領袖尚可運用「政治談判」技巧，與其他政治行爲者（例如爲了軍事採購政策而與國會議員以及私人公司），交換有價值的財貨。
5. 最後，如果使用到軍方獨有的政治資源，也就是「武力」這項工具，那麼就涉及政治權威結構的根本改變了。

我們如果把 Colton 的「軍隊參與政治模型」置於「文人領軍」（civilian control of the military）的系絡中，大致而言，軍方可全然掌握屬於「內部的」議題，也能在相當程度控制「體制性」議題，至於所使用的工具則包括「專屬特權」和「專業建議」（Welch, 1987: 13）。

很明顯地，儘管上面這樣一個模型可能只有描述性的作用，但如果考慮建立一個符合實際、又有利於建立可資概化（generalization）的文武關係分析架構，Colton 的參與模型或許正提供了一個相對可行的出發點。

臺灣大學學術期刊資料庫

參、民主鞏固與軍隊

Feaver (1999: 217-221) 在他進行對文武關係年度相關文獻的檢視時，發現「民主鞏固」竟然未列於文武關係研究的五個主要依變項[4] 中。究其原委，或許正與 Huntington 強調「客觀文人領軍」，依賴專業化和意識形態的觀點有關，因爲依循這樣一種觀點，文武關係的主流研究鮮少及於對政權類型的探討；在這樣的背景下，文武關係所關切的焦點集中於軍事獨裁與政變，以及先進民主國家文武關係的管理（Fravel, 2002: 2-3）。

民主化進程中的文武關係與「民主鞏固」或「第二階段民主過渡」（second transition）（Mainwaring, 1992: 4；O'Donnell, 1992: 19）的關係之所以有必要加以探討，實在是因爲民主轉型告一段落後，政治體系的成員可能會因新政府難以有效解決經濟及社會問題，致使體系成員因爲心生挫折而可能思考返回前此威權統治，這對民主化的未來展望而言，顯然蒙上一層陰影。

一、民主鞏固的意義與衡量

雖然不少文獻都嘗試定義「民主鞏固」的意涵，例如 Shin (1994: 135-170) 就以行政關係、政黨組織、國會及司法相關的制度化程度爲界定標準。Przeworski (1991: 26) 則將之定義爲社會中相關的努力，依制度架構規範，所建立的一種均衡狀態。Gunther, Diamandouros 和 Puhle (1995: 12-13) 更具體列出五項指標：⑴政黨輪替執政；⑵即使面臨經濟困境民主政治持續穩定運作；⑶阻止政變發生；⑷政權的穩定不受政黨體系重組的影響；⑸沒有反體制的政黨或社會運動；然而，我們如果考慮定義本身的相對周延性，仍以 Linz 和 Stepan (1997: 65-68) 從行爲、態度、憲法結構三個層面所做界定（儘管也受到有「目的論」色彩的批評），較爲多數研究者接受（Sorensen, 1993: 45；Przeworski, 1991: 26；游清鑫，1997：68-70；李酉潭，

[4] 包括：政變（coups）、軍隊影響力（military influence）、文武摩擦（civil-military friction）、軍隊順服（military compliance）、授權與監測（delegation and monitoring）。

臺灣大學學術期刊資料庫

1998：159-162）。

在 Linz 和 Stepan 看來，所謂的民主鞏固是指：沒有主要的政治行動者、政黨、有組織的利益團體，認爲有任何可以替代民主的程序來取得權力；沒有任何制度或團體的主張，可以否決經由民主選舉產生之政治決策者所爲決定。換句話說，民主鞏固：

1. 不能有建立非民主體制或分裂國家的行爲；

2. 即使國家遭逢困境，亦應持守以民主程序爲最適制度安排的態度；

3. 習於以法律、程序和制度解決衝突。

就此而言，所謂的民主鞏固，就是民主程序必須被視爲唯一的權力遊戲規則（轉引自 Linz and Stepan, 1996: 156）。

游清鑫（1997：69-72）在剖析民主化研究的相關理論時，特別對民主鞏固的意義加以澄清。他以爲，民主鞏固不僅在維持民主政府，尤其要注意「制度之下作爲政治行動者（包含菁英與一般人民）行爲準則與規範的鞏固」，使政治行動者均能接受以典則（regime）做爲行爲規範。游氏並於引介 Valenzuela (1992：62-70) 在一本有關民主鞏固的重要著作《民主鞏固諸議題》（*Issues in Democratic Consolidation*）中所提及應避免的「不合情理的制度化」（perverse institutionalization）。關於此點，我們可以理解爲軍隊一旦欲利用民主政府投鼠忌器的心理，要求不受監督的非分權益，對民主鞏固將造成觀的傷害。

至於 Huntington (1991: 266-267) 所論述更簡約、且更富經驗意含，以所謂「二次輪替考驗」（two-turnover test），來判定民主政治是否趨於穩定，也有一定的參考價值。依據 Huntington 的說法，唯有在政府經過兩次選舉，均出現由失利政黨，和平的將執政權移轉獲勝政黨輪替執政，才表示民主政治的基礎是穩固的。

值得注意的是，一如 Diamond, Lipset 和 Linz (1987: 7) 所論述，「二次輪替考驗」的測量方式，可能會因過度仰賴選舉爲主的形式民主，而忽略民主鞏固如前所述的根本意義；更何況「二次輪替考驗」也無法適用由原有統治集團主導的民主轉型個案（Stepan, 1986: 74）。

由此可知，政治體系所有成員能否接受一個蓬勃發展、具備各種政治選擇和監督政府與國家之能力的市民社會，支持包括政黨政治、立法監

臺灣大學學術期刊資料庫

督、選舉制度與法規、黨派聯盟等在內的核心制度，而不意圖維繫特殊利益，形成「保留領域」（reserve domain），將決定民主能否獲得鞏固。

二、民主鞏固與軍隊接受文人優位（civilian supremacy）

另一方面，從爲數不多，但明確以文武關係對民主鞏固的影響爲研究核心的文獻中（Valenzuela, 1992: 87；Schmitter & Karl, 1991: 81；Norden, 1996: 433；Hunter, 1997: 426；Cottey *et al*., 2002），我們可以瞭解，民主鞏固也與軍隊是否接受文人控制（civilian control），確立「文人優位」的價值與傳統，有著極爲密切的關係，此所以 Diamond 和 Plattner (1996: ix-x) 爲文指出，在一些脆弱且尚未鞏固的民主國家中，軍隊常代表一股對文人統治有效運作的潛在威脅，因此文武關係高崛民主領袖的政治議程，以及政治學家的學術議程之上。所謂文人優位，意指民選政府指揮全般政策，尤以監督國家安全及國防政策爲然，而無軍隊介入的空間（Fravel, 2002: 3；Aguero, 1992: 177）。一旦「文人優位」的理念獲得落實，則軍人只在協助國防政策的規劃和執行。具體而言，「文人優位」可落實在三個方面，一是政治中立（political neutrality），它意謂軍隊不參與有限的國防政策領域以外的政治活動。二是民主控制（democratic control），它可定義爲民選文人政府規劃和執行國家目標的能力。爲此，她特別重視政府組織及過程的角色以便監督管理軍隊。三是社會不偏倚（social impartiality），這是在使公民社會去軍事化，以使民主的原則和理念得以自由運作。就此而言，道歉和解及透明都是建立信賴和公共支持所需的做法。

事實上，要能確保軍隊在象徵民主鞏固的文人政權移轉時，維持中立的立場，必須具備若干階段性因素（Aguero, 1992），這包括：

l. 社會中的精英團體應團結不使軍隊以爲有機可乘；

2. 培養文人政權優於軍人政權的共識；

3. 經由對將領們在純軍事領域的授權和信賴，使軍隊支持新文人政權。

果能如此，一如 Hunter (1997: 475) 的分析，即使軍隊在新民主政體中仍然據有一席之地，只要一個續階的（advanced）公民政治社會形成，則民主政治的多變而競爭特性，終將使軍隊更乏著力之處。

臺灣大學學術期刊資料庫

Cottey, Edmunds 和 Forster (2002: 7) 則於觀察中、東歐後共產主義國家的民主鞏固過程後，具體歸納出欲有效的推動民主控制軍隊，所應包括的制度面向：

1. 以憲法、法律或制度性的限制，禁止軍隊以一個機構（institution）（不同於個別軍人之選民甚或候選人身分）的形式介入政治；
2. 以民選領袖爲首、清晰明確的武裝部隊指揮體系；
3. 文人國防部長、及至少有部分職務由文人擔任幕僚所組成的國防部；
4. 參謀總長隸屬於國防部長；
5. 國防預算有一定程度的透明化。

同時，三人也強調，任何一個民主控制軍隊體系要能有效的作用，有賴文人和軍人同樣接受武裝部隊臣屬於文人政治控制的軍隊文化（military culture）的存在，並在實際上據以運作。

此外，特別值得一提的是，Cottey 等人還提醒文人政治領袖:不但不宜爲了本身的政治目地而濫用對軍隊的行政控制，並應建立不拉攏軍人涉入政治的共識。循此邏輯，民主政治體系下的立法機關（楊志恆，1991：4；彭錦鵬，1997）應發揮兩項功能：

1. 要不就是與行政部門共同行使對軍隊的控制，
2. 要不就針對行政部門如何行使對軍隊的控制加以監督。

而包括媒體、民間智庫、非政府組織在內的公民社會參與，更可以強化對軍隊的民主控制。

Douglas L. Bland (2001: 525-540) 則撰文明言，單單建立文武關係的「硬體」（hardware）的不足，因此試圖提供一個規範性的、西敏寺式（Westminster-based）的自由民主式文武關係的典則，提供新民主政體建立一個法律、行爲、及制度的架構，確保有效率且可信賴的文人領軍。根據他的論述，自由民主政體的軍官們之所以接受文人權威，並不是因爲軍官們總是尊重「文人優位」這麼一個觀念或文人權威，乃是基於他們視自由民主爲高於一切的價值，而這個價值卻不能沒有文人領軍與之並存，有以致之。

歸結前述文獻我們不難理解，「文人優位」對於民主鞏固的重要性。

臺灣大學學術期刊資料庫

事實上，欲使文武關係的發展有助於民主鞏固，非僅應重建文人爲首的指揮體制，尙應輔以使「文人優位」概念內化爲軍人基本價值的一部分，以及確立文人尊重軍人不涉入政治之傳統的軟體工程。果能如此，則民選政府即可在無軍方介入的情形下制定一般政策，並監督安全與國防政策。在這種情況下，軍隊只能協助國防政策的制定和執行，而由其他領域撤出，就此而言，「文人優位」概念顯然較 Huntington 的「客觀文人統治」主張爲佳，因爲這樣一來，「文人優位」與「政權類型」兩個概念便能因此有所連結。

肆、民主鞏固、軍事專業主義與文人領軍：台灣文武關係研究的現況

在國內爲數有限對台灣本身文武關係的研究中，大體上約可依其是否觸及民主鞏固的議題，而區分爲在研究主題、研究方法、乃至研究者背景，均有若干差異的兩個類型，茲試爲評述如下：

類型甲：直接以文武關係與民主轉型為主題、採比較歷史（或文獻分析）研究法、多非軍方研究人員

田弘茂（Tien, 1997: 139-141）以文人控制軍隊和情治系統，做爲評估民主鞏固的面向之一，依氏所見，在「準列寧式黨國」（quasi-Leninist-style party-state）體制下，軍隊與情治系統均由國民黨掌握，但軍方在政治上扮演相當重要的角色。對於軍隊是否忠於文人領導的考驗，首次出現在蔣經國總統過世、李登輝副總統繼任之際。至一九九五年爲止，國民黨與軍方的關係明顯弱化，國防預算與武器採購較前更受立法院監督。所難預知的是，軍方與一旦出現之民進黨籍總統間能否合作。

事實上，田氏之作，並非全然以文武關係爲對象，故而並未直接連結文武關係領域內的相關理論，也未檢閱領域內文獻。

鄭曉時（1988：50-51；Cheng, 1990）析論國軍與具有列寧式黨國色彩的國家機關的關係，發現國軍因爲「兼具國軍與黨軍之雙重性質」，與共軍在「雙重菁英效忠體系」（a system of dual elite loyalty）下，雖然因爲與共黨緊密關聯而顯得相當政治化（highly politicized），卻順服於強而

臺灣大學學術期刊資料庫

有力文人控制的情形，頗爲類似。因此國軍「在黨國體系中，由於黨國的重疊性，以及黨魁與國家元首的合一性，並不產生軍隊效忠與軍人『干政』等問題」（鄭曉時，1988：52）。

綜而觀之，鄭氏的兩種著作完整地涵蓋文武關係的理論和文獻，惟因時移勢遷，以今視之，就不免會出現不夠適時（updated）的情形。

蘇進強（1998：83-101）論述過去國軍政治教育與「政工體制」控制軍隊思想，形成「國民黨化」軍隊的結果，對台灣文武關係的發展影響深遠，不但軍中因此欠缺與民主政治發展同步的民主與多元的價值觀，也使退役軍人與社會多數族群日益疏離。因此在「黨軍」國家化的轉型過程中，「政治中立」與「軍隊專業化」尤其重要，另一方面，要使民主鞏固，政黨有效運作，文人政府的合法性也有一定的強化效果。

蘇氏雖係軍人出身卻能採取批判角度看文武關係，所提及軍中內部自我控制之不足，顯然不同於乙類文武關係研究，惟欠缺研究途徑、相關變數與理論意含的探討與說明。

歐錫富（2000：15-16）觀察軍中政治教育，在他看來，長期黨國一體觀念深植軍隊人心、職業軍人多爲國民黨員的現象，使得軍人即使已經歷政黨輪替仍難釋懷，因此主張軍隊國家化與相關法制之制度建立，應加速落實。

本文欠缺理論的探討，也不易回答何以國軍的官、士、兵在政黨輪替後，並未有任何不接受新執政黨領導的問題。

陳俊明（Chen, 1995: 201-212）則於其試圖結合結構條件（structure-condition）、策略互動（strategic interaction）、與制度（institutional）三種途徑，建立分析後民主過渡階段，政黨與民主鞏固相互關係的個案研究架構中，論証應如何分析一支原不被視爲國家機關（state）中立性工具的軍隊，在面臨包括反對黨勢力上升在內的結構性變遷時，扮演的角色。

本文引進豐碩的民主化研究成果，爲台灣的文武關係研究開啓新的觀察角度，並輔以若干次級資料，但因完成時間在台灣第一次政黨輪替之前，同時也未及於軍隊的自我控制、水平控制，有所不足。

李酉潭（1998：155-182）則進一步主將民主鞏固區分爲:防止民主的崩潰、防止民主腐蝕、完成民主、深化民主、組織民主五個階段，並兼採

臺灣大學學術期刊資料庫

Linz & Stepan 與 Huntington 的定義或標準，做爲討論民主鞏固的基礎。就前者而言，軍方罕有挑戰民選政府政策之舉，以及同意擁有較少特權爲特色的「民主模式」，頗具價值；後者所主張之「軍事專業主義」則有益於民主政治運作。

基於以上分析邏輯，李氏對台灣未來文武關係的發展相對樂觀；惜本文未能將相關概念加以操作化，以供實證研究或經驗觀察之用。

管延愷（2002）以公務人員政治中立、憲政體制下的國家認同、文人領導的文武關係、以及政黨輪替後政策的延續性，做爲檢視後民主鞏固的四項指標，結果顯示：此四項指標一方面可由民主政治文化的正面價值加以整合，一方面證明制度問題及其解決至爲重要。

管氏是文以文武關係爲觀察民主鞏固與否的指標之一，較前述各文獻更明顯地標示自、依變項及其間可能的關係，但仍未能突破侷限於民主的文武關係中「垂直控制」的部分。

洪陸訓與張元祥（2003：1-27）修改 Fravel (2002) 在觀察台灣文武關係時所提出的：政治中立、民主控制、與社會公正等三個觀察指標中的第三部分，代之以民主價值認同。依作者之見，在政治中立的部分，政黨輪替執政的出現，繼新黨自國民黨分裂而出，再次催化軍人的多元認同，有利於軍隊形成政治中立。關於民主的控制，文人領軍的基本機制已然建立，但在三軍統帥的權責部份仍待進一步改善，而國防文官制度也有待建立。至於文武雙方對彼此角色的認知，從實際的互動來看，對民主價值的理解與認同，仍有強化的空間。

本文可謂中文文獻中，發表時間最新（2003）者，對文武關係的理論探討，乃至涵蓋層面與可能的觀察指標，都有所著墨，惟仍未能運用經驗資料以驗證若干源自西方文武關係的假設；至於諸如對青年日報「莒光日教育主題及重要軍事領導者得談話內容」等部分觀察所得，亦非典型傳播訊息的內容分析。

以上有關文武關係的討論，有以解釋前此未見軍人干政的制度安排爲主，有以軍中應以建立多元與民主的價值觀是尚，也有就民主鞏固的階段如何進展有所討論；更有結合民主鞏固概念，並選擇相關觀察指標。

然而，儘管有以文武關係與民主鞏固相互關係爲研究焦點的各種文

臺灣大學學術期刊資料庫

獻，但均僅及及於制度建立，卻未能將民主的軍隊文化以及公民社會等面向納入思考。

類型乙：主題與文武關係間接相關[5]、多採調查研究法、以軍方研究人員居多

民國七十到八十年代，軍方內部以政戰學校爲主的研究人力所進行的文武關係研究，或因研究者尚未親歷政黨輪替的情境、或受限於國外民主鞏固相關文獻的引進時程（洪陸訓，2002），大抵與「民主鞏固」含蓋的主要議題，以及研究途徑並沒有直接的關聯，但仍然提供了本研究瞭解建構「文武關係的軟體」的若干可行方向。

具體而言，例如陳驊（1979）的碩士論文便指出，國軍官兵對包括「青年日報」在內的政治教育傳播媒體，運用頻率不低。面對這樣一個發現，從時空背景已然出現劇變的角度來看，今日軍中官兵是否仍如過往般閱讀「青年日報」，顯然值得進一步探究。

至於楊文鎮（1985）的研究所披露：在台灣民主化的前夕，軍校生將**中國國民黨**列爲對「政府認知」聯想的第二名、對國家有高度的認同、以及只有中上程度的「民主信念」；這樣的結果清晰地指出了威權統治時期「黨軍不分」的事實，並在一定程度預示政黨輪替執政難以避免的陣痛。

盧國慶（1994）的調查顯示，軍校畢業生較之成功嶺大專集訓生，有更高的「支持政府政策」比例；張志雄（1994）發表受測陸軍官兵對「軍人職責」的認知，與做爲政治教育一環的「莒光日電視教學收視行爲」間，呈現象顯著相關。

以上兩種研究，前者證實軍中政治教育的可觀影響力；後者則對軍中有關民主價值認同的形成提供了一個有所著力的管道。

余一鳴對基層部隊士兵與士官政治社會化的探討，頗有足供本研究參酌之處。余氏一方面承接過去的研究，例如賡續測量「政府認知」，所得到的國旗（政治符號）、三民主義（立國精神）、憲法（政治規範），分列前三位（1999：106-107）的排序，與前此排序相異；對「好軍人」主要

[5] 運用政治文化、政治社會化相關概念或理論，以部隊官、士、兵及軍校在學學生爲研究對象，探索軍中政治教育的內容、實施方式、受訊管道對諸如國家認同、國家意識、國軍使命等對軍人政治態度形成的影響。

臺灣大學學術期刊資料庫

條件的認知（依序爲：「忠貞愛國」、「服從領導」、「負責任」），雖與二十年前的調查結果（「忠貞愛國」、「了解個人國家關係」、「服從領導」）相去不遠，但從合併對「好軍人」的主、次要條件（「負責任」、「專業能力」、與「榮譽感」，以及「信仰三民主義」、「效忠領袖」）認知的觀察，不難看出，士、官兵們似乎已經將軍中長久以來奉行的「五大信念」（主義、領袖、國家、責任、榮譽），透過是項調查表達他們：捨「主義」、「領袖」，而就「國家」、「責任」、「榮譽」的態度。

另一方面，這項研究也加入前此類似研究所欠缺的變項，因此余氏的調查還包括了士官兵對「政黨競爭」（「一元領導」）、「政府（施政）評價」、「軍人特質」、「公民責任」、「軍人規範」、乃至「文武關係」（政治中立與政黨政治）等主題的意見。整體來說，余一鳴的研究告訴我們：國軍士、官兵除了在「政黨競爭」及「政府（施政）評價」兩個方面，顯現較爲負面的看法外，對於其他態度問題均有相當正面的反應。余氏因而認定，軍隊在台灣民主過渡進程中，並未形成阻力。

儘管余氏的研究讓我們掌握了部份軍人內化若干民主價值的程度，卻遺漏了對文人領軍概念的測量，也就是說類如政黨輪替、國防指揮體系調整，乃至民意機構監督功能的行使，與公民社會中智庫、媒體的互動等，足以影響文武關係可能走向的變數，均未觸及；至於軍官未納入施測對象，也是不足之處。

伍、朝向建構一個兼顧軟硬體文武關係的分析架構

根據以上對民主鞏固與文人領軍研究相關文獻的爬梳，如果我們接受「文人優位」確爲鞏固民主必備的要件之一，並接受「文人優位」其實是透過文人領袖和軍官們共同分享控制的責任，來管理和維持，那麼從 Colton (1979), Bland (2001), Cottey *et al*. (2002) 等人爲了突破文武二分（dichotomy）限制、同時觀照制度結構與觀念文化，而建構之模型或架構出發，應該能夠幫助我們觀察台灣政黨輪替出現前後，文武關係的持續和變遷及其對民主鞏固的影響；何況所謂的「文武關係」指的原就是「軍隊做爲一種制度

臺灣大學學術期刊資料庫

與其所處社會部門間的相互作用」。抑有進者，即使這樣定義下的軍文互動，承認兩造因爲領袖人物、制度、價值乃至職責而有差異，卻不妨礙軍官與文人領袖間的和諧（Welch, 1993: 507-511）。

特別值得一提的是，如果文武關係的研究應含蓋每一層級軍隊和社會間的整個關係（Feaver, 1999: 211），那麼，一個民主控制的文武關係，便要注意到三個面向。第一個是垂直面的控制（vertical control），也就是立法、司法及行政的控制；第二個是體現於非政府部門行爲者的水平面的控制（horizontal control），這包括民間社會中的媒體及各種社會團體，因爲對 Colton (1979) 所稱居間的（intermediate）、社會的（societal）等議題有所關切，而形成的社會控制與公眾控制；其三則是依據民主的價值、規範、軍人態度而行的軍隊自我控制（self-control of military）（Molnar, 2002: 9）。

循此邏輯，並考慮兼顧研究的深、廣度，以及提供未來進行跨國比較的基礎，一個涵蓋軟硬體文武關係與民主鞏固的分析架構，也可參酌 Rasmussen (2001: 1-11) 所發展，兩組評估文人政府對國防政策制定和管理能力的評估架構。在 Rasmusen 所稱第一組的部分，包括政治系統、憲法和法律對今軍事事務的安排、軍事機構的性質和組織、軍隊對內及對外的角色、國防資源、以及公民社會；主要在描繪某一時間點上的文武關係，以便能客觀合理地測量，文人領袖在國防政策制定和管理方面的能力（Fever and Kohn, 2000: 29-37）。第二組則在追蹤或量度變遷，也就是觀察文人政府在文武關係個別議題的處理和管理能力，是否能從被視爲重大挑戰（major challenges），進步到溫和挑戰（moderate challenges），已迄最終成爲低度挑戰（low-level challenges），應付裕如。

一、分析架構構築

具體而言，要掌握台灣政黨輪替前後文武關係變遷的軌跡，及其與民主鞏固間的關聯性，似宜藉由檢視以下幾個民主控制所涉三個層面涵蓋的問題，構築分析的概念架構：

㈠軍隊所處的政治體系對「文人領軍」有何結構或制度上的安排，或所謂「文武關係的硬體」、「垂直控制」，是如何建構的？軍方、文人政府（含國會）的情況如何？

臺灣大學學術期刊資料庫

1. 民選行政首長做爲三軍統帥在憲法上的優勢地位

憲法和相關法律，如「國防二法」等，是否規定政府首長同時也是三軍統帥？政府首長是主要的國防政策權威當局所在？是否訂有清晰而明確的對外安全使命？是否以及如何就軍隊目標、教義（doctrine）、預算、人事和兵力結構，進行管理及監督？

國防部長是否必須爲文人？如係軍人出身，現役或退役？軍隊的指揮與控制在軍種總司令或參謀總長之手？參謀總長是否隸屬於國防部長（丁樹範，2002：6-33；鄭曉時，1997：92-98）？

國防部內職員爲文人與軍人（彭錦鵬，1997：55-86）的比重如何？如爲文職，屬軍人退役轉任者所占比例爲何？如何進用？所專長的是那一部分的國防事務？

2. 立法監督和控制

軍事及國防議題是否在立法院中討論和決定？立法院國防委員會如何監督情報及機密國防預算？使之成爲「體制性議題」軍方是否以其爲內部（internal）議題運用「專屬特權或機密分類」，藉提供「專業建議」阻撓或抗拒（楊吉林，2001：185-198）？

立法院國防委員會如何組織及其他協助問政專業單位有多少幕僚人員？專長爲何（Janowitz, 1960: 354）？編有多少業務預算？是否有軍職退伍人員服務於此？負責那些國防議題？如何提供委員問政所需協助？

國防資源如預算之規模及分配狀況，誰有關鍵決定權（Nordlinger, 1977）？軍方本身、文人政府首長、文人專業預算幕僚、立法院（國防委員會）？

3. 軍隊的內部自主

可否自行做多數日常管理上的決定？

軍隊是否能獨立於政黨及不當的文人政府影響之外？

總政戰部或軍情局是否有權監聽？

在文人政府中是否有利益衝突或制度化的軍事保留區域？

臺灣大學學術期刊資料庫

4. 軍隊的人事升遷

軍人對現行軍中人事升遷制度化程度如何評估？爲何如此？升遷時政治因素是否受到特別考量？文人介入升遷過程的程度如何（Nordlinger, 1977：65）？文人是否只能就軍隊人事案背書？或者實際有權決定升遷？

對當前軍隊教育（軍官接受指揮參謀教育或戰爭學院百分比（Stiehm, 2001: 273-294）、文職師資百分比、進入民間大學研究所百分比）如何評價？

㈡軍隊的自我控制－軍人之態度、價值等「軍隊文化」（或「文武關係的軟體」）

1. 軍隊對憲法的忠誠

是否接受武裝部隊臣屬於文人權威當局？一旦憲法名稱改變是否效忠？

軍隊是否瞭解並接受：政府最高首長同時也是是三軍統帥、參謀總長隸屬於文人國防部長、及由此而形成的指揮系統（蘇進強，1997：5-7）？

對於軍中政治課程（political education）（蘇進強，1995）處理軍隊與各主要政黨的關係（Huntington, 1968: 244；Janowitz, 1964: 66）、五大信念、國家認同、族群關係有何評價？爲何如此？文人政府（含國會）以及民間社會參與政治課程設計的情況如何？如何進行？

2. 軍隊的民主價值觀

軍人對文人政府以及民意代表行使監督權的看法如何？

軍隊對軍事機構本身的性質、功能和組織有何體認？

軍隊如何看待軍人是否應從事政治活動（投票、動員）？

軍人的政治和政黨偏好（是否不同於文人的政治和政黨偏好）？

軍人對政黨輪替執政的看法與評價？

㈢水平控制、社會控制與公民控制－公民社會與國防事務

1. 公民社會對國防議題的專業知識

媒體、政黨、學術和研究機構是否重視國防議題？從何處取得

臺灣大學學術期刊資料庫

有關國防議題訊息或資料的來源？如何取得？是否困難？爲何如此？

是否設有專業的智庫型組織？數量若干？有無獨立的運作經費來源？是否涉有專業人力（研究人員、記者）？數量若干？從事相關研究或採訪的時間多長？所發表的研究成果數量若干？

是否及如何影響國防決策？從何處可以獲得支持已對國防政策制定產生影響力的證據？

2. 國防部門相關軍事資訊透明化的程度

是否定期公佈國防報告書？

國防決策部門是否釋出非機密訊息或資料？

國防決策部門如何決定釋出非機密訊息或資料？主要依據爲何？

國防決策部門是否委託民間智庫進行相關研究？數量若干？交由軍方本身研究機構的比重如何？如何選擇研究對象？

國防決策部門如何運用相關研究結果？（存參或轉化爲具體的政策內容？）

3. 軍隊和民眾的關係

民眾所認知的軍隊形象如何（合作？冷漠？）？長久以來都很固定嗎？抑或已然出現變化？持續或變遷的因素爲何？

軍隊對二二八事件道歉和補償的看法？

軍隊如何看待促進軍中人權抗議活動、反軍購遊行？爲什麼?

二、研究策略建議：內容分析與深度訪談的運用

雖然在本文所欲探討的主題之下，主要的研究對象是全體現役軍人，故而或可使用使用類如「比例隨機抽樣」（probability proportionate to size, pps）的抽樣法，對全體國軍官兵（不同軍種及軍階）執行調查研究（survey research），但因抽樣清冊（sampling frame）無法確定也難以取得、問卷可能因本文所涉問題敏感使效度堪慮、大樣本面訪執行不易、如使用郵寄問卷填答者難以掌握等不利因素，使得這樣一個研究也許應另闢蹊徑來執行。就此而言，一個可以嘗試的途徑或許是，併用內容分析（content

臺灣大學學術期刊資料庫

analysis）和深度訪談（in-depth interviewing），結合量化與質化兩種研究方法之長。

就前者以觀，舉例而言，可以剖析平面媒體（包括國防部所出版的青年日報）的頭、二、三版的報導、專論、社論等，在橫跨政黨輪替前後這段時間中，都「說了些什麼」（what is said）？而在面對有關政黨形象、各政黨候選人形象、政黨輪替、兩岸關係／統獨主張、國家認同／族群情結憲政運作／國防二法、人事升遷、思想教化（indoctrination）／政治中立／軍隊國家化、預算分配／武器籌獲、國會監督／聯絡遊說、待遇福利／軍教課稅、與國防相關民間團體活動與主張等議題或事件，乃至涵蓋各上述議題或事件的報導、專論、社論又是「怎麼說」（how is said）的[6]（郭及天、王嵩音，2001）？

然而，鑑於「內容分析」並不適合做爲探討傳播內容如何影響受眾的唯一資料，且可能受限於所使用的分類和定義架構（李天任、藍莘，1995：223），因此，以半結構式（semi-structured）的訪談技術，直接面對面訪問：⑴現（退）役的將、校、尉級軍官[7]；⑵媒體（主跑國防路線）記者；⑶立法院國防委員會之立法委員；⑷民間國家安全（國防）智庫成員；以避免由於使用調查問卷執行類似研究造成的缺失（Dowd, 2001: 344），諸如「限制討論」、「阻礙受訪者就較複雜的議題做充分而詳盡的說明」等等，也值得一試。

至於訪談重點，主要是前述「內容分析」內容分析中所選擇主題（theme），希望經由瞭解這些文武精英的「政治信念與認同」（political beliefs and identification），協助解釋「內容分析」所獲結果。

綜而觀之，由於本文所提出的兼採量化（「內容分析」）與質化（「深度訪談」）方法，應該有助於系統性地釐清及確立，在台灣的民主鞏固階段中，軍隊和文人政府（含國會），乃至民間社會互動的模式，以及此等模式與民主鞏固間的關係，從而有助於評估相關文武關係理論，在台灣個

6 純新聞？評論？抑或人物／機構專訪。

7 現役將、校、尉級軍官的部分，恐仍不免會因受訪者所處「組織文化」，以及個人顧忌，而不願接受；或即使接受也可能無法暢所欲言。爲避免前述狀況一旦出現影響預期的成效，或可經由增加近期內甫退役者的訪談比例以爲因應。

臺灣大學學術期刊資料庫

案上的解釋能力和局限之處，甚而以台灣經驗提供充實或修正此等理論的參據。

此外，如果本於這樣一個分析架構，有效運用「內容分析」，起碼有助於理解軍隊在台灣民主鞏固階段對促進民主的文武關係上的基本作爲。至若成功地進行「深度訪談」，則可獲得以下兩項效益：一、使前此文武關係和民主鞏固相互關係的研究，因爲多半仰賴靜態文獻解讀和有限的個人觀察，而導致研究所得在經驗意義上易受質疑的情形獲得改善；二、不致因爲運用調查研究擴大樣本，而犧牲「效度」，難以深入掌握研究問題。

陸、結　語

有鑑於政黨輪替以來我國的文武關係出現了若干重要的發展，而這些發展又多與台灣的民主鞏固能否順利進行息息相關，然而適時（updated）而具有理論意涵（theory-driven）的探討卻相對有限，本文因此試圖填補其間的空隙，期能有助於推動文武關係的研究。

爲了達成這個目的，本文首先針對軍事專業主義與軍隊的政治涉入，檢視相關文獻，論證軍事專業主義未必能確保軍隊不主動或被動介入政治，因此引介「軍隊參與政治模型」，並明白指出，如果參與政治不可免，則應由軍隊和文人共同就參與議題的範圍，和使用的工具加以理解，形成共識。

其次，本文也就過度堅持 Huntington 客觀文人控制可能造成的偏差有所討論，進而探究民主鞏固的意義和測量。在這個部分，本文特別鎖定與鞏固民主有所關聯的「文人優位」概念及其具體觀察指標，有所剖析，並歸結使文人優位概念落實知道：除應確立文人領導的指揮體系，強化政府行政及立法部門監督軍隊的組織及過程，尚應就政治中立及透明內化爲軍人的基本價值。

相對於前此對台灣文武關係的探討欠缺能從整體入手的觀察角度，本文嘗試同時涵蓋一、文人政府（含國會）與軍方本身的「垂直控制」或「文武關係的硬體」的建立；二、「軍隊的自我控制」或「文武關係的軟體」

臺灣大學學術期刊資料庫

的建立；乃至三、公民社會的「水平控制」等三個層面，建構一個分析性的概念架構，並提供進行觀察的操作化指標。

此外，本文也就這樣一個研究的執行策略有所討論，建議結合深度訪談與內容分析，以突破前此研究在資料解釋上的限制。

當然，從實務的角度來看，依據這樣一個分析架構所獲致的研究所得，因爲具體掌握了軍人、文人領袖、民間社會，對於變遷中文武關係之認知與評價的第一手資訊，應該也可以協助國軍與文人政府間，發展出一種持久且具建設性的相互關係，確保民主的鞏固。

參考書目

一、中文部分

丁樹範，2002，〈實施國防二法的意義與未來展望〉，《國防政策評論》，2(3): 6-33。

中國時報，2000/1/15，版 2。

自由時報，2000/1/15，版 2。

台灣日報，2004/5/6，版 20。

余一鳴，1999，《國軍政治社會化之研究－以基層部隊士兵與士官爲例》，台北：政治作戰學校政治研究所碩士論文。

李酉潭，1998，〈軍人政治中立與台灣民主鞏固〉，《政府再造與國家發展學術論文研討會》，台北：政大中山學術研究所。

青年日報，2000/1/16，版 3。

東森新聞電子報，2003/1/30，http://www.ettoday.com。

洪陸訓，2002，《軍事政治學－文武關係理論》，台北：五南圖書公司。

洪陸訓、張元祥，2003，〈中華民國政黨輪替後的文武關係與民主鞏固〉，《東亞季刊》，34(1): 1-27。

郭及天、王嵩音，2001，〈總統參選人夫人媒介形象呈現之初探－以連方瑀、吳淑珍、陳萬水爲例〉，《選舉研究》，8(2): 65-94。

臺灣大學學術期刊資料庫

陳俊明，2000，〈威權政體轉型中的軍隊因素：變遷中的印尼文武關係（1965～1999）〉，蕭新煌主編，《東南亞的變貌》，台北：中央研究院東南亞研究計畫，頁 561-587。

陳　驊，1979，《國軍政治教育功能之研究》，台北：政戰學校政治研究所碩士論文。

張志雄，1994，〈國軍官兵收視莒光日節目與國家意識關聯性行爲之研究〉，《國軍莒光日電視教學節目開播二十週年學術研討會》，台北：政戰學校政治研究所。

湯世鑄，1996，《拉丁美洲軍人政權之研究》，台北：知書房出版社。

游清鑫，1997，〈共識與爭議：一些民主化研究問題的探討〉，《問題與研究》，36(9): 59-73。

彭錦鵬，1997，〈國防部與國會的溝通制度：美國與中華民國經驗之比較〉，《軍隊與社會》，台北：國家政策研究中心。

新新聞，2004/6/30，http://www.new7.com.tw。

楊文鎮，1985，《我國軍事院校學生政治文化之研究》，台北：政戰學校政治研究所碩士論文。

楊吉林，2001，〈拉丁美洲文武關係之發展〉，向駿主編，《拉丁美洲研究》，台北：五南圖書公司。

楊志恆，1991，〈國會對軍隊的監督之探討〉，《國家政策雙週刊》，22: 4。

管延愷，2002，《臺灣政黨輪替過程中民主鞏固的探究》，台南：國立成功大學政治經濟研究所碩士論文。

歐錫富，2000，〈政權移轉與軍隊國家化〉，《國家政策雙週刊》，15: 15-16。

鄭曉時，1988，〈軍人參政與軍隊國家化〉，《中國論壇》，27(5): 50-53。

鄭曉時，1992，〈政體與軍隊:臺灣文武關係（1950-1987）的一個分析架構〉，《人文及社會科學集刊》，5(1): 129-172。

鄭曉時，1997，〈我國政軍關係的變遷趨勢：1987-1995〉，《軍隊與社會》，台北：財團法人張榮發基金會。

盧國慶，1994，〈文化建設理想的實踐與展望－以國軍「莒光園地」

臺灣大學學術期刊資料庫

電視教學爲例〉，國軍莒光日電視教學節目開播二十週年學術研討會，台北：國防部總作戰部。

聯合報，2004/11/15，版 1。

蘇進強，1995，《臺海安全語國防改革》，台北：業強出版社。

蘇進強，1997，〈國軍與社會關係之建構〉，《軍隊與社會》，台北：國家政策研究中心。

蘇進強，1998，〈國軍政治教育與軍隊國家化的演進〉，《軍隊政治教育學術研討會論文集》。

二、英文部分

Abrahamsson, Bengt. 1972. *Military Professionalization and Political Power*. Beverly Hills, CA: SAGE.

Aguero, Felipe. 1992. “The Military and the Limits to Democratization in South America.” In *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, ed. Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell, and Samuel J. Valenzuela. Indiana: University of Notre Dame Press, 153-198.

Albright, David E. 1980. “A Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations.” *World Politics* 32: 553-576.

Bland, Douglas L. 2001. “Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations.” *Armed Forces and Society* 27(4): 525-540.

Chen, Chun-Ming. 1995. *Party Politics and Democratic Transition in Taiwan (1986-1994)*. Ph.D. Dissertation. State University of New York at Buffalo.

Cheng, Hsiao-Shih. 1990. *Party-Military Relations in the PRC and Taiwan: paradoxes of Control*. Boulder, CO: Westview.

Colton, Timothy J. 1979. *Commissars, Commanders, and Civilian Authority: The Structure of Soviet Military Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Cottey, Andrew, Timothy Edmunds and Anthony Forster. 2002.

臺灣大學學術期刊資料庫

"Introduction: the Challenge of Democratic Control of Armed Forces in Postcommunist Europe." In *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards.* Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave, 1-17.

Dahl, Robert, 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.

DiTella, Torcuato S. 1990. *Latin American Politics.* Austin, TX: University of Texas Press.

Diamond, Larry, Seymour Lipset and Juan Linz. 1987. "Building and Sustaining Democratic Government in Developing Countries: Some Tentative Findings." *World Affair* 150(1): 5-20.

Diamond, Larry and Marc F. Plattner, ed. 1996. *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Dowd, James J. 2001, "Connected to Society: The Political beliefs of U.S. Army Generals." *Armed Forces and Society* 27(3): 343-372.

Feaver, Peter D., 1996. "The civil-military problematiquea: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control." *Armed Forces and Society* 23(2): 149-178.

Feaver, Peter D., 1999. "Civil-Military Relations," In *Annual Review of Political Science,* Vol. 2, ed. Nelson W. Polsby. University of California, Berkely, 211-242.

Fever, Peter and Richard H. Kohn. 2000. "The Gap: Soldiers, Civilians and Their Mutual Misunderstanding." *The National Interest* 61: 29-37.

Finer, Samuel E. 1962. *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. NY: Praeger.

Fravel, Taylor M. 2002. "Civil Military Relations and the Consolidation of Taiwan's Democracy." Paper Presented for the Conference on "Challenges for Taiwan's Democratic Consolidation in the Post-Hegemonic Era." June 7-8, Taipei, Taiwan.

臺灣大學學術期刊資料庫

Gunther, Richard, Nikiforos P. Diamandouros and Hans-Jergen Puhle, eds. 1995. *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Hunter, Wendy. 1997. *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*. Dame, NC: The University of North Carolina Press.

Huntington, Samuel P. 1957. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma University.

Janowitz, Morris. 1960. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. NY: Free press.

Janowitz, Morris. 1964. *The Military in the Political Development of New Nations*. Chicago: University of Chicago Press.

Linz, Juan. 1978. "Crisis, Breakdown and Re-equilibration." In *The Breakdown of Democratic Regimes*, ed. J. Linz and A. Stepan. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Linz, Juan. 1990. "Transitions to Democracy." *Washington Quarterly* Summer: 143-64.

Linz, Juan & Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, MA: Johns Hopkins University Press.

Mainwaring, Scott. 1992. "Transitions o Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues." In *Issues in*

臺灣大學學術期刊資料庫

Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective, ed. Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell and Samuel J. Valenzuela. Indiana: University of Notre Dame Press, 294-341.

Molnar, Ferenc. 2002. "Civil Society and Democratic Civi-Military Relations: The Case of Hungary." Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). http://www.ciaonet.org/wps/mof01/index.html.

Norden, Deborah L. 1996. "Redefining Political Military relations in Latin America: Issues of the New Democratic Era." *Armed Forces & Society* 22 (3): 419-440.

Nordlinger, Eric A. 1977. *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

O'Donnell, Guillermo. 1992. "Transitions, Continuities, and Paradoxes." In *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, eds. Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell and Samuel J. Valenzuela. Indiana: University of Notre Dame Press, 17-56.

Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Oxford: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam. 1992. "The Games of Transition." In *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, eds. Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell and Samuel J. Valenzuela. Indiana: University of Notre Dame Press, 105-152.

Rasmussen, Moyano. 2001. "Assessing Civilian Capacity in Defense Policymaking and Management." http://www.pdgs.org/pon-nueva.htm.

Linz, Juan J. and Alfred Stepan 著，張佑宗譯，1997，〈邁向鞏固的民

臺灣大學學術期刊資料庫

主體制〉，田弘茂、朱雲漢主編，《鞏固第三波民主》，台北：國家政策研究基金會，頁 65-96。譯自“Democratic Culture and Economic Development.” In *Consolidating the Third Wave Democracies*, Vol. 1, eds. Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu and Hung-mao Tien. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1997.

Sarkesian, Sam C. 1981. *Beyond the Battlefield: The New Military Relations Professionalism*, New York: Pergmon Press.

Schmitter, P. C. and T. L. Karl. 1991. “What Democracy is … and Is Not.” *Journal of Democracy* 5(2): 77-88.

Shin, Doh Chull. 1994. “On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research.” *World Politics* 47: 135-170.

Snider, M. Don and Miranda A. Carlton-Carew 編，高一中譯，2000，《美國的文武關係－危機或轉機》，台北：國防部史政編譯局。譯自 *U.S. Civil-Military Relations: In Crisis or Transition*? The Center for Strategies and International Studies. 1995.

Sorenson, Georg.1993. *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World.* Boulder, CO.: Westview Press.

Stepan, Alfred. 1986. “Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations.” In *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Democracies*, eds. O’Donnell *et al*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Stiehm, Judith Hicks. 2001. “Civil-Military Relations in War College Curricula.” *Armed Forces and Society* 27: 273-294.

Tien, Hung Mao. 1997. “Taiwan’s Transformation.” In *Consolidating the Third Wave Democracies: Regional Challenges*, eds. Larry Diamond, Marc Plattner, Yun-han Chu and Hung-mao Tien. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Valenzuela, J. Samuel. 1992. “Democratic Consolidation in Post-

臺灣大學學術期刊資料庫

Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions. In *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, eds. Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell and Samuel J. Valenzuela. Indiana: University of Notre Dame Press.

Welch, Claude E., Jr. 1987. *No Farewell to Arms? Military Disengagement from Politics in African and Latin America.* Boulder, CO: Westview.

Welch, Claude E., Jr. 1993. "Civil-Military Relations." In *International Military and Defense Encyclopedia*, ed. Trevor Dupuy. Washington, DC.: Brassey's (US), 507-511.

Welch, Claude E., Jr. and Arthur K. Smith. 1974. *Military Role and Rule: Perspectives on Civil-Military Relations.* North Scituate: Duxbury.

Wimmer, Roger D. and Joseph R. Dominick 著，李天任、藍莘譯，1995，《大眾媒體研究》，台北：亞太圖書出版社。譯自 *Mass Research: An Introduction*. Wadsworth, 1991.

臺灣大學學術期刊資料庫

Party Alternation, Civil-Military Relations and the Democratic Consolidation in Taiwan

*Chun-Ming Chen**

Abstract

In recent years Taiwan has witnessed changing relations emerged between the civil and the military sectors. Some consider the completion of nationalization of armed forces and civilian control indicators conducive to democratic consolidation. Others reject the proposition by citing the cases in which nationalization of armed forces contributes to military control of government. In an attempt to solve the puzzle, this paper tries to catch the whole picture of civil military interactions through figuring out story lines of major competing theories. This paper then moves toward working on the integration of main arguments of civil-military relations and democratic consolidation literatures. Following an effort to illuminate the precise role of Taiwan's military reflected by relatively few published books and articles, the author comes up with an analytical framework for indigenous civil-military relations research. Hopefully it will facilitate the implementation of both case and comparative studies.

Key words: civil-military relations, democratic consolidation, civilian supremacy, self-control of military, vertical control, horizontal control

*Associate Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫