



國防法草案之評析與展望

◎國家防衛委員會

攸關台灣國防體制邁向法制化、專業化的國防法及國防部組織法修正草案，經過四十多年的漫長研議，終於在日前由行政院院會正式定案，預料將在下會期送達立法院審議。這兩項法案的制定及修正，是對沿習多年、迄未法治化的國防軍事體制，進行一次最徹底的改造，同時也藉此機會將「有子法，卻沒有母法」的憲政亂象徹底解決，其意義自十分深遠，因此備受社會各界矚目。然而朝野立委針對行政院版分別提出各具特色的版本，使得這項國防體制法制化的立法前景，仍充滿變數，有待各方進一步的溝通整合。

本委員會特擬專文，檢討過去國防體制的歷史積弊，並針對目前討論中的國防法、國防部組織法的立法特色、立法前景加以評析，提出建議。

一、軍政、軍令一元化

綜觀行政院版以及朝野立委所提的不同版本草案內容，其間涉及的爭議課題最首要的自然就是「軍政、軍令一元化」的問題。所謂軍政系統包括預算、人力、後勤、民防以及後備動員；軍令系統則司掌教育、訓練、作戰。

長久以來，軍方一直採循軍政、軍令二元領導。也就是參謀總長一方面在軍令指揮系統上，是最高統帥總統的軍事幕僚，另外在軍政體系上則又是國防部部長的幕僚長。於是總統、參謀總長以及各軍事部門首長實質上握掌國防軍事大權，但卻不必接受任何形式的監督制衡。這就是軍方多年來為外界質疑為黑箱作業，人權、工程、採購弊案問題連連的結構性因素。過去強人獨裁時代在位者用這種方式迴避民意監督，時值今日，原有情境條件已不復存在，國防體制確實有必要加以整合及法治化。

此次國防法草案明訂參謀總長為國防部部長的軍事幕僚長，軍政、軍令由國防部部長統籌掌握，各軍種總部改為直接隸屬國防部，確立軍政、軍令一元化，並將長久以來未能把軍令系統完全納入國會監督的爭議，至此可謂已獲解決。

二、增設「國防軍事會議」，由總統主持

為落實憲法中賦予的總統統帥權，國防法草案中設計了「國防軍事會議」作為行使三軍統

◎本國家防衛委員會成員為陳隆志、陳國雄、謝淑媛、蘇進強（依姓氏筆劃序）。



帥權的高層決策機制。然而此一會議的設置，引發兩項爭議：其一是可能侵犯閣揆權限，其二是如何與既有的國安會議做區隔。

總統的統帥權與閣揆最高行政權之間所存在的重疊與爭執，事實上源於憲法體制的糾葛。這個問題在未來可能因總統與閣揆分屬不同政黨而更為糾結難解。在總統、國防部部長各有指揮軍隊的法源依據的同時，位階在兩者中間的行政院長究竟位於何種決策地位？指揮體系的紊亂是兵家大忌，如何妥適地規畫，是立委們必須審慎思考的重要議題。

至於國防軍事會議的設置，有人認為將導致總統的擴權，或認為加強現有的「國家安全會議」職掌便已足夠。關於這個問題，我們首先必須對這兩個機構的性質以及組織有所瞭解。

在功能上，「國防軍事會議」是總統行使統帥權的決策機制，總統針對軍隊指揮事項在聽取成員意見之後，享有最後決策權；「國家安全會議」則為總統制定大陸、外交等大政方針的諮詢機關，其意見只做為總統決定國家政策之參考。

在組織上，國防軍事會議並非固定的政府機關，沒有配置專責的幕僚人員，其成員僅有六人，包括副總統、行政院長、總統府秘書長、國安會秘書長、國防部長和參謀總長；國家安全會議則屬於具有正式編制的常設性諮詢機關，成員共有十五人。

從以上可以看出國防軍事會議與國安會的性質、功能並不相同，實應分開設立。

根據憲法，總統為國家最高三軍統帥，有宣戰媾和之權，而國防軍事會議是總統在非常時期的決策機制，其設立是輔助總統行使固有的統帥權，不構成總統擴權。再者，平時的國防事務管理是由國防部長專責管理，當面臨戰爭可能爆發之時，總統才行使統帥三軍的權力，因而需要國防軍事會議提供專業而周延的意見。因此，國防軍事會議的功能及設計應從國家實際運作需要來考量，而非純粹從憲政權力的消長來觀察。

三、國防部長確立為文官職

草案中規定國防部部長限由文人擔任，符合「文人領軍」的國際潮流，整個國防體系也從此依法需接受國會的監督制衡。這項規定將使一向獨立行事，不受民意監督制衡以致弊端叢生的軍事採購、國防工程、人員訓練作業等，能夠朝制度化、透明化的方向調整。不過，在行政院版中並未明訂軍人退役後，在一定期限內是否適宜擔任國防部長，而在既定版本中倒有或多或少的律定。

四、軍隊國家化

此外，在民進黨及新黨委員所提的版本中，不約而同地主張軍隊「去個人化」、「去政黨化」。在野黨立委所提的這些主張，明顯針對過去軍中「黨國不分」的積弊。這項改變多少



預期了今後政局的演變：政黨輪替執政的現實考量，長遠來看有助於國防的整建及軍事的運作，不致受到政潮起伏的干擾，而能夠使軍隊在中立、超然的情況下，執行保國衛民的任務。

五、結語

國防法草案的提出，象徵我國國防體制經過四十多年的混亂、爭議，終於要邁向正常化、法制化。我們深深肯定此一政策方向，同時也希望在接下來的立法階段當中，立委們能擷取各個版本的優點，兼顧憲政體制、實際運作需要、符合民意訴求以及國際潮流，為台灣制定一套可長可久、切實可行的國防基本大法。

我們期待國防法草案能夠儘速通過，在有爭議的部分，以「落日條款」的方式處理，日後再行修法。不要因為部分條文無法達成政治協商，而讓病入膏肓的國防體制再度錯失徹底改造的良機。