

參謀總長備詢是鞏固民主的必要

■蘇進強／台灣時報總主筆

參謀總長唐飛上將於九月卅日首度以軍令系統三軍統帥幕僚長的身分，赴立院國防委員會就「國軍現代化之策進與檢討」，提出專題報告並備詢。唐飛對國軍保衛台灣的宣示，已不同於以往「反台獨」的教條口號，而趨向於務實與契合民意的主流價值；而且其不亢不卑、理直氣和，展現了國軍最高階將領服膺憲法的民主器識，也驗證了軍隊國家化的具體實踐。

一、總長備詢展現軍人的自信

固然，唐飛總長係本於遵守大法官釋憲四六一號解釋文，而赴立院報告的，但是，軍方若仍因循過去慣習之回應模式，以參謀總長仍隸屬軍令系統，為示對三軍統帥的「尊重」，在國防法尚未完成立法之前，參謀總長「不宜」赴立法院報告備詢，恐怕立委諸公也只能再度徒呼負負。軍方未此之圖，反倒勇於跨出憲政史上的第一步，顯示國軍將領對民主政治、憲政體制的服膺已非徒託空言，並具充分的信心與自信，這毋寧是軍方文化的一大進步。

我國國防體制的軍政、軍令系統源於大陸時期，至台灣戒嚴與動員戡亂時期，雖曾於民國卅九年三月十五日，由當時的蔣總統發布「國防組織法著即修正，完成立法程序」的命令，但實質上卻為了威權統治之需，將此一立法工作延宕至今。而在戒嚴時期，名為軍政、軍令二元化的組織體系，其實繫於先後二位蔣總統一人之手，因此，嚴格的說，「二元化」只是為逃避國會監督，巧立名目而已；何況，當時的立院為「萬年國會」，國防組織的一元或二元化，既無爭議也無關宏旨。此外，軍隊服膺威權統治與扮演國民黨「黨軍」的角色與功能，亦形塑成國軍的慣習文化；解嚴後，此一文化相應於民主政治的轉型與生態的變化，即不免產生價值、信念的混淆，「為何而戰，為誰而戰」的激亢情緒咆哮，甚至出自在立院備詢的高級將領之口，不僅使在野黨與軍方的關係為之緊繃，社會對國軍、軍人的整體觀感，也因此大打折扣。

二、大法官會議四六一解釋是遲來的正義

從法理層面而言，憲法明文「國防組織以法律訂之」，國防組織的母法既未完成立法，又何來「國防部組織法」與「參謀本部組織法」二個子法？這二個子法所根據的都只是行政命令，行政命令又豈能替代法律甚至高於憲法？準此而言，根據這二個子法所衍生的軍政、軍令二元體系，在解嚴後的民主政治發展過程中，又怎能不飽受非議？誰都知道國防重要，但國防組織的法理依據卻是如此薄弱，以參謀總長屬軍令系統而不赴立院報告，不受國會監督，當然就無法理直氣壯了；大法官會議四六一號解釋文，其實是遲來的正義。

三、軍政、軍令本為一體二面， 總長備詢為軍隊國家化指標

從實際運作與組織權責功能看，軍令、軍政體系本一體二面，自行憲以來每年的國防預算，百分之九十九以上皆為軍令體系所掌管運用，國防部本部的預算，若非今年七月起將軍購、工程組織與預算併入，在此之前，均未超過百分之一；而代表整個國防體系接受立法院監督、質詢的，卻是國防部長而非實際負責執行預算的參謀總長，不僅形成有權有錢無責、無權無錢卻需負責的矛盾現象，也使文人部長的窘態畢露。而國防部每次接受立院質

詢，又有那一次不是由部長帶著軍令系統的主管列席？軍令、軍政之區別實質上已不存在，僅存的界限就只在於參謀總長是否列席而已，而此一「最後防護線」的意義，除了具有軍人、參謀總長的尊嚴，地位意涵外，與總長在軍令系統的角色已無太大關聯。事實也已證明，此一「最後防護線」非但對軍人、軍隊對象地位沒有實質助益，反而遭致外界更多對軍隊國家化的質疑。

四、回歸民主憲政常軌立院應 加強問政專業

如今，從唐飛總長在立院坦蕩的表現，可以發現上述「最後防護」的多餘與多慮是不必要的，不僅為軍隊國家化、現代化，軍人服膺民主憲政，塑造了一個歷史的高度，也開啟了一扇維護軍隊形象、軍人權益地位的大門。

參謀總長赴立院報告與備詢，回歸民主憲政的常軌，的確是個歷史的起點，也是文武關係好的開始，更是民主鞏固的必要。軍方已做好接受國會監督準備，同時值得關注的是，國防法的立法進程是否仍將原地踏步？立委的國防問政能否多些深度，少些八卦與笑話？

◎