

國防二法訂頒後的文武關係*

洪陸訓 / 政治作戰學校政治研究所教授兼國際關係研究組主任

本文主要目的，在於探討台灣國防二法訂頒後的文武關係演變。本文依據當代民主國家文武關係的理論和基本原則，從軍隊國家化（政治中立）、文人領軍（民主統制）和軍隊與社會關係三個面向，來觀察和分析台灣文武關係的機制和現況。本文發現：1.台灣已建立文人至上的理念，並獲得實質的進展；2.文人領軍理念已被文、武雙方和人民所接受，文人統制的機制也已初步建立，但在具體設計方面仍有瑕疵而有待改進；3.國防文官制度極待建立，文官的甄補和培訓也有待規劃；4.文、武雙方如何扮演好各自角色，認知仍然不足，雙方的互動仍處於磨合期；5.從文武關係的成熟度來衡量台灣的民主鞏固程度，顯示已奠定良好的基礎，未來的發展則仍有待努力。

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。國防部繼「精實案」之後，持續推動「精進案」，配合國防二法的實施，進行國防體制的再造工程。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（democratic consolidation）的指標。如果看作是文武關係的轉捩點，則文武關係的轉變方向，是否能完全祛除國人對軍人干政的疑慮，而朝向有效的文人領軍進程，完成民主的鞏固？如果看作是民主鞏固指標，則此二法內涵的民主機制何

在？立法後文武關係有何明顯不同於以前的發展？前景如何？這些問題是國防二法頒行以後，值得深入探討的重點。

文武關係是人類社會自出現國家和政治體制並建立武裝力量以後，一直存在的重要政治、社會現象，備受統治者的重視，第二次世界大戰以後，更成為學者倍加關切的議題。¹這一現象和議題的重要性，乃基於武裝力量在政治、社會上扮演的攸關國家社會安全和人民福祉的角色，以及此一角色是表現在抵禦外侮、依法協助治安的安全維護者，還是介入政治或被政客用以政爭或暴力鎮壓的干政者（praetorian）。同樣重要的是，統治者和人民如何能有效地掌控這些合法握有致命暴力工具的武裝力量，使其既能成為安全維護者，又不致於成為政治干預者。我國國防二法實施後的文武關係發展是否能

使台灣的民主化更為成熟，也是值得國人共同關注的。

壹、文武關係的意涵與基本原則、指標

文武關係的定義在學界仍然紛歧。²本文採廣義的解釋，意指實體意涵上的武裝力量及其成員與文人政府、社會及人民的關係，以及抽象意涵上軍事權力與政治權力間或軍事與政治間的關係。「武裝力量」（armed forces）包括正規軍（如陸、海、空三軍、美國海軍陸戰隊、中共二炮部隊等各軍種）和非正規部隊（如後備、海巡、民兵、武警）。

文武關係一般依各國政體性質和軍隊角色功能的不同，概分為三大類型：³

第一類，是西方民主先進國家的文武關係，以美、英、法、德等國為研究對象，強調客觀文人統制（objective civilian control）的軍事專業主義（military professionalism）模型。這種模型產生於經由政黨競爭、選舉而建立的民主－議會的政治制度之中。政府政策分別由文武精英基於專業知能分工而貫徹執行。軍人只參與國防相關的政策制定，政治上接受文人的領導和監督。文武各有專責，但相互尊重；雖有集團利益衝突，但均在體制內依法調和；政治穩定，軍人服從文人政府領導蔚為軍中倫理。隨著社會變遷和國防、戰爭科技的進步，文武關係趨向軍人文人化和文人軍人化的融合。

第二類，是第三世界國家的文武關係，以亞、非、拉丁美洲非共國家為研究對象，強調軍人干政的禁衛軍主義（praetorianism）模型。此一模型具有多樣的政體形式：或由軍人統治；或由軍人

與官僚機構聯合統治；或由軍人、文人政客和技術精英聯合統治。軍人以統治者、監護者和仲裁者等不同身份在政治上扮演著不同程度政治干預的角色。政變頻仍，政局不穩，常阻礙了經濟社會發展和現代化。

第三類，為共黨國家的文武或黨軍關係，以中蘇共為主要研究對象，強調思想、組織滲透的共產主義模型。此一模型是由一個單一而不容競爭的黨所統治的政權下的文武關係。黨透過組織上政工制度的嚴密監控和思想上馬列意識形態的強迫灌輸，有效地控制住軍隊，軍人成為共黨奪權、固權甚至權力鬥爭的工具。軍人以其雙重角色身份合法地參與政治、社會活動。政權在嚴密控制下，可長期地維持政局的穩定，但因一黨專政與馬列主義政治化抗拒民主化潮流，文武關係即因黨的退出及意識形態的放棄而產生質的變化。

本文所要探討的，也就是適合描述我國當前文武關係的是第一種模型。這一類型的核心理念是「文人至上」（civil supremacy），其理論基礎來自於德國兵學家克勞塞維茲（Karl von Clausewitz）有關軍事與政治關係的古典概念闡釋，⁴和杭廷頓所提出的「客觀文人統制」模式與具體主張。⁵克勞塞維茲主張戰爭只具有工具性的功能，軍隊應隸屬於文人政府的權威；戰爭的目標和對軍隊的任何使用，都必須由文人政府決定，但指揮官在軍隊內部運作上，必須維持其政策的自主性。引申而言，軍隊負責保衛國家，而非統治國家；政策由文人決定，軍人執行；文人決定政府政策的目的，軍人則限定在執行方法的決定。在民主國家中，軍隊必須由民選的文官來領導。這一根本原則是

讓國家將其價值和目標，以及其制度和實踐，建立在人民的意志基礎之上，而非來自職司國內外安全秩序軍事領導者的選擇。

賦予文武關係現代意涵，並且建立理論體系的，是美國哈佛大學政治學家杭廷頓（Samuel P. Huntington）。杭廷頓的文武關係理論是建立在文人統制（civilian control）的基本理念上，他將文人統制分為「客觀文人統制」和「主觀文人統制」（subjective civilian control）兩種模式。前者主張政治領導者應承認軍事專業和它管理暴力的完整性；專業軍官團則應保持政治中立，並接受文人領導者的政治指導。要做到這一步，需「最大程度地培養軍事專業主義」，從培養軍人服從文人領導的軍事專業倫理著手，使軍人自發性地服從文人領導。主觀文人統制主張「最大程度地擴張文人的權力」，以相對的削弱軍人的權力，使軍人不致於干政，轉而服從文人的領導。杭廷頓指出，這種處理文武關係的傳統方法，是為確保軍隊的服從而犧牲了軍隊的效能，並不適合現代的專業化部隊和民主政體，應當以客觀文人統制來取代它，才能使部隊的效能和它對文人的服從發揮最大的功效。

從理論上看，文人至上是指民主政府無論在平時或戰時，每一項政策都是由民選或民選代表指派的文職官員所決定或確認。在原則上，文人至上是絕對的和全方位的；文人負決策成敗之責，軍人除非接受文人領導者委任，否則，不需要參與決策和負責任。所有軍隊事務，從決定戰爭到哨兵值勤打瞌睡的可能懲罰規定，都由文人權威當局或文人授權所決定，甚至於選擇戰略、發起作戰行動及其時機、運用

戰術、領導部隊和內部管理，都出自文人當局。軍事領導者所決定的只是為了發揮部隊更大的效率和效能，或基於軍人的經驗和專業技能，或為了方便或傳統起見；⁶換言之，理論上，文人政府掌握軍事體制建構和軍事決策的權力，對誰作戰，何時、何處及如何作戰，都任由文人領導者決定。

然而，在現實層面上，文人並不見得能根據上述理論和原則上的制度設計，來全方位地掌控軍隊，而是必須根據專業分工，逐級授權，分層負責。即使在那些長期有著文人統制機制的國家，軍隊仍然可以藉各種不同理由獲得重要權力和達到相當程度的自主權。在某些國家中，軍隊實際上掌控大部分人民的生活；有些國家則是政府還沒有發展出，用來樹立文人統制軍隊的最高權威之工具或程序，或是精英影響力或大眾威信。不過，在這種情況之下，軍人自主權和影響力雖然不小，但其自主程度，大部分來自於軍隊管理和戰爭專業化的需要。近代由高科技所帶來的戰爭的複雜性，武器裝備的精密度，以及戰略戰術的多樣性，使得部隊管理和作戰指揮，都非付託給高度專業化的軍事精英不可，這使得專業軍人的影響力大為增強。而隨著軍隊的規模和影響力的增加，軍隊與社會的關係變得更加緊密，更為依賴，軍人也學習到運用民主程序來爭取他們本身的利益。

文人至上的具體意涵是指軍隊不佔據被視為是文人領域的領導職位，以及文人在軍事與防衛領域的主導權。在民主政治體制中，文人至上反映在民主選舉產生的政府，具有以下這些能力：1. 主導一般政策而不受軍隊干預；2. 界定防衛目標和一般

國防組織；3.制定和指導防衛政策；以及4.監督軍事政策的執行。文人至上的實現，在於軍隊只協助國防政策的制定和執行，並且從包括民事、社會和經濟的其他領域中退出。⁷要達到文人至上，需要完成三個條件：1.排除軍人干預政治，使武裝力量保持政治中立；2.政治機構必須確保民選政府對武裝力量的控制；3.社會在市政和經濟兩方面都能免於軍人干政，以建立文、武的相互信任。⁸

除了杭廷頓以外，其他學者關於民主國家的文武關係，在理論上已有充分的討論，⁹有些學者甚至嘗試歸納出其基本原則和設計一些具體準據(notion)或指標(indicator)，作為衡量一個國家文武關係發展程度和它在民主化鞏固進程中的角色。¹⁰這些指標同樣可以用來觀察和衡量我國政黨輪替以來的文武關係發展。

首先，在文武關係的基本原則方面，主要有以下幾項：¹¹

1.在民主政治體制下，主權在民(sovereign people)，人民主權負國家安全與國防之責。

2.依法民選的文人權威/文人政府(civil authority)，向人民主權負責。文人權威是攸關國防事務決策的唯一合法權力來源，也是軍隊平、戰時的行動和決策所從出的主體。

3.軍隊只是國防的工具，無條件地對文人權威負責，服從文人政府的領導。

4.文人政府和軍隊的每個行動和每項決定，都必須明確律定於國家法令中，並依法行事。

5.文人政府單獨負責律定和管理涉及治理軍隊、國防建制和控制軍隊的法令規章。

6.文人政府、軍隊和國防建制的每一項行動和決定都應接受獨立意志的公眾和媒體的監督。

7.軍隊具備軍事專業倫理，其領導者願意接受和支持文人政府的領導。

其次，在準據/指標方面，可從軍方和文人政府兩方面來列舉：

1.在軍隊方面，主要是軍隊應保持政治中立，亦即軍隊應國家化，專注於軍事專業，不干預政治、不介入政爭，只對文人政府負責。

(1)軍隊服膺民主憲法（即使憲法被更改）。這是軍隊對服從文人權威的認可。

(2)文人政府中無現役軍官任職，並且限制退役軍官的介入。文人政府中的軍隊沒有利益衝突或制度化特權的獨佔。

(3)軍隊不介入政府官員的選擇（無論選舉或派任）。軍方沒有間接的影響力或非正式的權力資源，也沒有與其他政治團體的關係。

(4)軍隊不介入國內政策的制訂和執行，特別是對內的安全，也就是軍隊只專注於國家安全角色和功能。

(5)軍隊被賦予明確的對外任務。軍方注意力從潛在的對內角色轉向對外。

(6)專業軍人文化的培養，特別是服從文人領導倫理的培養。

(7)部隊士兵階層具有廣泛的社會代表性，能反映社會的多元化。

(8)軍人依法宣誓盡忠職守，他們的這項誓約是對文人權威（國家元首或憲法），而非對任何軍事領袖或軍事機構。¹²

2.在文人政府方面，文武關係基本原則強調的是，文人政府如何對人民意志和人民主權負責，來領導和監督軍隊。其途徑就是透過文人對軍隊的民主統制

(democratic control)，有效監督軍隊。

(1)民選文人執政首長具有憲法上最高的三軍部隊統帥權，亦即具有最高的軍事指揮權。

(2)行政部門對軍隊的有效管理和督導。文人部門應揭示軍隊的目標、準則、預算、人事和武力結構。

(3)立法機構對軍隊的監督和制約。如對預算審查和撥款。

(4)文人專家參與安全事務。以提供國家安全和國防決策的非軍事性資訊來源。

(5)文人不干涉軍隊內部的自主權。軍隊專業範圍不受各黨派和文人政府的不當壓制。

(6)使社會「去軍事化」，軍隊不介入社會、經濟活動。

(7)增強大眾對軍隊的支持和監督。例如，透過國防報告書的發表和設置網站，以增加軍隊的透明度。

(8)由文人擔任國防部長，並授予指導和管理軍隊與國防體制的職權和責任。

(9)文人權威具有涉及軍隊的角色和任務相關所有事務的決定，國防資源的分配、軍事組織和武裝的配置、使用軍隊的決定、以及關於國防承諾和國防義務的決定。

(10)對於文人權威、軍隊和防衛建制的統制，特別需要一套明確的國防法來達成此一目的。這項法律應明確律定文人領軍的指揮系統；藉由明定軍人行為準則、軍法審判程序、軍事防衛、以及懲罰來樹立權威；以及提供涉及服役、薪資、晉升、消除不滿和其他行政必需之規定的基礎。

(11)軍事與警察的結構和政策通常分開來，並且由不同的文人部長負責。

(12)文人政府對軍隊的責任在於文人必

須：在法律範圍內運作；願意傾聽忠言逆耳的軍人建言；接受所犯軍事政策錯誤和引發爭議後果的政治責任；避免讓軍方介入政治；尊敬軍事指揮系統。

貳、國防二法通過後的文武關係的觀察

以上所列舉的民主政體的文武關係指標，如果用來衡量我國文武關係的演變、轉型和發展，較適切的方式，是將戒嚴和解嚴後現象一併觀察。不過，本文限於篇幅，且政黨輪替和國防二法的公佈只是近兩年的事，正式的實施也才只半年。因此，本文僅能就國防二法和現有法制設計層面來作分析，以及就近兩年多來有限的文武關係互動現象來作觀察；也因此，這些接近理想性的指標，自然不容易從對我國短時間的文武關係現象的觀察中一一得到印証，而只能作初步的、部分的檢驗。

一、對國防二法和現行法律有關文武關係制度設計的分析

我國國防二法條文中有關文武關係的規劃，基本上已顯示民主政體的文人至上的基本原則，亦即包括了政治中立或軍隊國家化，以及文人統制或文人領軍的機制。首先，就政治中立或軍隊國家化方面來分析。例如，《國防法》第6條規定軍隊應「依法保持政治中立」：軍人不得擔任公職或黨職；軍人不能被迫入黨或參與黨派活動；軍中不能有黨的組織和活動。這一條文是依據憲法第138-139條有關軍隊需「超出個人、地域及黨派關係以外」、「黨派及個人，不得以武裝力量為政爭之工具」的闡述，也就是國人習稱的使「軍隊國家化」的規範。這確實是民主國家防

範軍人干政，保持政治中立的設計。

其次，關於文人統制軍隊或文人領軍方面，憲法規定總統統帥三軍（36條），現役軍人不得兼任文官（140條），總統有宣戰、媾和權（38條）和緊急命令權（43條），以及任免文官權（41條）；立法院有立法、預算議決權（35、36條）；質詢、調閱權（立院職權行使法）；監察院有彈劾、糾舉、糾正和調查權（監察法）等；更重要的是，《國防法》規定總統「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」（第8條）。這就是所謂「軍政、軍令一元化」的設計。此外，國防二法規定國防部長為文官職；國防部文職不得少於三分之一，這些憲法和法律賦予文人政府的權力，也是用於監督、統制軍隊的機制。如能有效運作，形成慣例，並內化為軍人行為倫理，必定有助文人領軍理想的實現。此外，涉及國防安全的幾個機構，如國安會、國安局、海巡署、退輔會、也都由文人擔任首長，其成員在制度設計上，也以文人為主。

不過，就制度設計面來看，仍可發現一些或明或隱的瑕疵，而有待改正或釐清：第一，軍政軍令並未完全一元化。¹³依據《國防法》設計的新國防體制，雖將國防部長納入「總統—國防部長—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。新制解決了以往「部長與總長誰大」的問題，但現在即衍生「院長和部長誰大」的問題。¹⁴

第二，文人領軍的目的也未完全達成。軍政、軍令一元化的主要目的，不僅是使部長掌握三軍指揮實權，以發揮軍事功能，更重要的是使文、武雙方都能接受國會的民主監督。新制的總長和三軍已能和部長共同接受國會監督，但位居三軍最高統帥身負最終國防決策的總統卻仍然有權無責，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。

第三，文人政府各部門（五院）對軍方或多或少都有監督的功能，但是監督的機制和運作方式，在制度設計上仍欠周全。例如，憲法和國防法所賦予各部門統制軍隊的權限如何劃分，發生爭議、衝突時如何處理，都有待進一步從法制面來加以修正或補充，此外文人國防部長任用條件和國防部至少三分之一的文官，其職位分配如何規畫和培訓，軍人如何服從文人的決策和命令等等問題，如何善加解決，都有待往後的努力。¹⁵

第四，國防二法將國防部的組織與職掌分為軍政、軍令和軍備三部門，由不同專業主管分工負責，有助於專業分工和效能的提昇。特別是其中的軍備部門，以往分散於各軍種總部和參謀本部，負責國防科技研發的中科院也隸屬參謀本部，現在加以整合並提升到國防部，既可發揮專業分工要求，¹⁶更有助於文人的監管，將減少類似以往軍購弊案的發生，避免美國艾森豪總統所警告過的「軍工複合體」（military-industrial complex）的後遺症。

第五，國防部設副部長二人分掌軍政、

軍備；軍令則由參謀總長負責，並無首席或執行副部長，或類似其他部會的政務次長，則部長因故出缺而未能即時遞補或因事公出時，由誰代理，並不明確，¹⁷這對於處理國防危機時，指揮系統上是否受影響，也需要斟酌。

第六，國安會的角色與功能也值得重視。《國防法》中將「國家安全會議」和總統、行政院、國防部一併納入國防體制架構中（第7條），並律定：「總統為決定國家安全有關之國防大政方針，或為因應國防重大緊急情勢，得召開國家安全會議」（第9條）。此一設計，有助於整合涉及國防決策的各機構（如府、院、軍、情、警）。問題是，國安會是專業幕僚諮詢機構而非一般決策及執行機構，其權責如何？會議共識和決議如何轉化成具體政策？仍有待釐清和再作規畫。近期國安會秘書長邱義仁之慨歎國安會與國防部的互動中，顯示「軍文關係糟糕得很」，¹⁸部分原因即在於國安會非國防部直屬上司，因而在要求軍方的配合上，自然打了折扣。副部長康寧祥就指出，這兩三年軍政軍令合一，國安會與國防部的合作關係，應該是在整合期。¹⁹

第七，軍隊執行軍事專業任務有時會因文人政府各部門的分裂或衝突而受到影響。例如，在軍事指揮鏈方面的另一盲點是，如果總統與行政院長分屬不同黨派時，參謀總長由總統任命，國防部長由行政院長提請總統任命，如果總統與行政院長因黨派意見不同時，總長聽命於誰？即使軍職的總長能保持政治中立，不受黨派利益左右，但卻會因上層文人（總統、院長、部長）間的分裂、衝突，而使其不易獲得明確的任務指示，以發揮軍事專業功

能。

第八，行政首長領導權有待釐清。依據憲法（第53條）規定，行政院為國家最高行政機關，院長為最高行政首長；據大法官會議解釋，軍方也是行政系統的一部分，不能自外於行政系統，國防部理應順從行政院長，但憲法又規定總統為三軍統帥，《國防法》也規定總統直接責成部長指揮總長，如此一來，國防部和軍方究竟應服從那一方？

二、國防二法訂頒後文武互動關係的觀察

1. 軍隊國家化（政治中立）方面

第一，軍隊對民選的文人政府和國家元首的效忠程度，一般被視為是軍人服從文人領導最重要的指標。我國在郝柏村擔任行政院長時，因其反台獨的鮮明立場，一度被質疑，長期在國民黨教化下的軍隊能否對任何新執政的民主文人政府表示效忠，其實並不確定。²⁰一直到民國87年9月，時任參謀總長的唐飛首次出席立法院接受質詢時，表示軍隊決心維護憲法，即使憲法將中華民國改成台灣，軍隊也將服從，²¹以及隨後國防部長蔣仲苓亦宣稱軍隊對元首的效忠和維持政治中立，軍方的立場才逐漸明朗。不過，軍隊表現對憲法的效忠和顯示民主鞏固的分水嶺，是民國89年3月18日的總統選舉。原被軍方視為「三合一敵人」之一的民進黨剛當選總統的當日，參謀總長湯曜明隨即公開表達了對新產生的元首和文人政府的支持和效忠。²²這顯示了我國軍人已能接受民主遊戲規則，服膺民主法制的政權繼承方式，不致於像某些第三世界國家，軍人常介入選舉，甚至干預政權輪替。

第二，前總統李登輝「兵變說」所引發的爭議和軍方的反應，也可看出國軍已接

受軍隊應效忠國家，保持政治中立的價值觀。今年8月13日媒體傳出，前總統李登輝在接受監察院拉法葉案調查小組詢問時曾說出，如果當時不同意軍方採購法國拉法葉艦軍購案時，「絕對可能兵變」。²³之後，除了退役將領如前行政院長郝柏村、前參謀總長夏甸、前海軍總司令葉昌桐等公開否認國軍會兵變以外，也在軍中引發不滿，國防部發言人也公開說明「國軍遵照憲法約制，絕不可能兵變」。²⁴國防部部長湯曜明和副部長康寧祥也強調國軍已建立對國家忠誠的精神，不可能兵變。²⁵這種共同認定目前的國軍不可能發生兵變的傾向，顯示國軍來台後，人事制度化上，主官、管領導幹部任期制之實施，以及文人領導者對高級將官任命權之行使的成效，也顯示了國軍對於堅持軍隊國家化的自信。

不過，至今所看到的軍方對憲法和新政府的擁戴，皆來自高階將領和軍方文宣政教機構的表態和宣示。長期受國民黨教化的中、下層軍官，其心態如何，目前還沒有實証的檢驗，國軍「為誰而戰、為何而戰」，仍不時有人提出質疑。²⁶即使軍方文宣政教機構不斷強調國軍是為維護憲法和人民的福祉而戰，但是在目前憲法中的政治體制不明，國家認同和發展方向缺乏共識，以及如果改變現狀而導致武力衝突時，軍方和官兵是否已有明確認知和行動準則，仍然有待觀察和努力改善。

民主制度上軌道的國家，政權的輪替，繼承者的更換，是一種常態，不影響到政治的正常運作，軍方的持續服從也是自然之事，並不需要刻意表態支持。每逢新領導人上台即表態效忠之舉，似乎是在政局不穩或威權體制的國家中，比較有此傾

向。²⁷

第三，軍隊是否能遵守政治中立，或是落實軍隊國家化，也可以由軍方對其所屬成員有關政治活動的規範和各成員遵守的程度來作觀察與衡量。國防部除了依據《國防法》第6條有關保持政治中立的規定，經由部長和軍中文宣單位，每逢選舉前，都一再地強調以外，總政戰局並徵詢法政學者和立委意見以及參考美、日、德等國相關規定，研訂「國軍現役軍人及軍事學校學生參與政治活動宣傳注意事項」，共十條規定，頒佈軍中實施。²⁸由其內容來看，還算合法合理，既限制政黨介入和避免軍人干預選舉，也保障了軍人依法參政的權利。但可惜，在今年9月10日，國防部湯部長在行政院通過「政黨法」草案時，仍力主軍人即使在下班時，也不能參加任何政治活動。²⁹此一改稱，不僅與以前規定相左，恐亦與憲法賦予軍人政治權利的涵義有所出入，類似宣稱實值得再斟酌。

第四，最明顯具體表現軍隊保持政治中立的，是這次總統選舉和立委、縣市長選舉期間，軍方事前的宣誓保持政治中立的立場，並約束官兵不可介入選舉的作為，而事後也的確少有傳聞軍人介入輔選。這不僅是軍方媒體《青年日報》、《勝利之光》和華視「莒光園地」充滿自信地一再宣揚是國軍落實軍隊國家化，實現民主法治國家文人領軍的卓越表現，並獲陳水扁多次稱讚之外，也獲得民意和絕大多數學者的肯定。

2. 文人領軍（文人統制）方面

第一，文人領軍最有效的機制是國會的監督，特別是在預算、立法和高階文武官員任命同意權方面的行使。我國國防二法

立法過程的促成，以及訂頒後持續對國防預算、軍中弊端和軍人保持政治中立等方面的監督、質詢，已使軍方深切感受到壓力。國防部和參謀本部的軍政軍令合一，對於接受國會監督的確比以往軍政軍令二元化情形更為有效。

第二，監察院方面，對於軍隊的監督也已逐漸看出功效，其功能之一，是彈劾權對軍中採購弊案的監督。例如，民國90年2月22日，監院通過兩份針對常備士官制度與後備部隊所作的評估，糾正後備部隊訓練不足，致國家安全出現漏洞，³⁰「精進士官制度」執行成效不佳，致基層幹部後繼無人。³¹

又如，今年3月5日，監院針對劉冠軍貪瀆案，對國安局兩位前局長殷宗文和丁渝洲的彈劾，導致其雙雙自動辭退現職（資政、國安會秘書長），³²也顯示其監督權力產生功效。國安局雖不是軍事單位，但位屬政務官的局長軍人出身，局內的事務官不是軍職，就是多由軍職轉任，能在文人監督下，對於防止軍人影響力的介入，仍然有其正面意義。

再以尹清楓命案和拉法葉艦軍購弊案來觀察，監察院曾先後兩次對國防部、海總提出彈劾多名將校級軍官的決策和行政疏失，對於軍紀的維護，多少發生警惕作用。³³軍備局成立後，直屬於國防部，在文人領導下，未來也將有助於防止弊端的發生。

第三，國防二法實施後，國防部長的角色如何扮演，似還未定型，仍有待調整。民主國家的文人部長由文人出任，即使由軍人出任，也需退役一段時間（美國須滿十年）³⁴後始合乎任用條件。國防部長之所以由文人擔任，主要是基於文人領軍的

原則。理論上，其理由在於：(1)文人政府由民選組成，文人部長代表人民領軍；(2)文人不易受到軍中保守、儀式化拘束，較具新思維、新作風，有創意，有助革新與發展；(3)無軍中複雜人際關係包袱，能超越軍種競爭與衝突，有助監督功能之發揮。

部長是文人內閣的成員，其角色是代表文人內閣或文人總統來領導、監督軍隊，因此其基本立場是站在代表人民民意的文人政府發言和領導、監督軍隊，而非像以往的參謀總長，純站在軍方立場發言。然而，我國政黨輪替後，先後三任國防部長（唐飛、伍世文、湯曜明）皆由甫卸軍裝的高級將領轉任。國防部長在心態上仍相當程度地不自覺以軍方代表自居，為軍方利益發言；國防部軍事發言人的立場與發言亦然。

國防部長在文武關係中的角色如何適切地扮演，恐還需要一段磨合期。今年3月31日，針對媒體報導美國尚未定案的「核武態勢評估」報告中不排除在台海等地發生衝突時使用核武可能性，國防部在書面答覆立委質詢時表達反對美向中共動用核武。湯曜明部長並公開宣示堅持「五不政策」，反對台海動用核武。據稱此一公開表態，涉及對外的政策宣示，且未經總統府、國安會、陸委會和外交部等國安系統單位的內部整合，³⁵引起高層的關切，國防部在政治壓力下，「被迫」收回，改以「不作評論」回應。³⁶此外，當軍備局著手研擬成立「軍備本部」時，湯曜明表示並不知情。³⁷

第四，我國文人領軍尚未完全制度化，仍須借助文人領導者的個人威權和政黨支持。民主國家對於軍方高階將領的任命和

晉升，都需經過國會同意或核准，再由元首任命，在此監督機制下，軍事將領的派任才能擺脫黨派色彩，適才適所。但是我國國防二法並無此設計，僅由憲法賦予總統任免文武官權。自政黨輪替以來，特別是自今年8月陳總統兼任民進黨主席，集黨政軍大權於一身之後，對高級將領的任免，不時被質疑具有黨派色彩和「綠化」意圖。³⁸而在領導軍隊方面，頻頻以三軍統帥身份慰勉部隊，參加重要演訓、慶典，針對官兵宣稱維護中華民國主權，肯定政戰工作等，其目的顯然在致力於爭取軍心，鞏固軍權。這種沿襲前總統的作風，顯示還未完全擺脫傳統威權體制下文人統制軍隊、掌控軍權的模式。這種需求也可間接由軍方仍然須要強調「領袖」信念、鞏固領導中心的迎合心態顯示出來。

第五，我國涉及國防安全之文人機構，包括國防部、國安會、國安局、海巡署和退輔會。這些機構應以文官任職為主。但現行規定，只國防部長和海巡署長特定為文官職（國防織法13條；海岸巡防署組織法11條）。其他職位（包括國安局長）均明定軍、文職通用，國安局甚至未限制軍職員額，這給予軍方大量派任軍職的空間。國安會與海巡署，雖亦限制軍職不得超過三分之一，但目前實際上軍職派任者均超過三分之一，安全局長蔡朝明和國防部長湯曜明皆由軍職轉任，其他文職也都是由軍職轉任。³⁹

雖然其他文人機構，已無現役軍人任職，但由退役軍官轉任的現象仍然存在，不過也在改善中。例如，過去我國駐外代表不少是由退役高階將領出任，「酬庸」性質濃厚。近傳外交部表示以後將不再由軍方派任，以貫徹駐外人員專業化與年輕

化的目標。⁴⁰

第六，在軍事政策決定權限的份際方面，文武雙方仍然處於磨合期。首先，有關軍事衝突或爆發戰爭的「第一擊」指揮權，究竟屬於文人或軍方那一層級，也是無定論，例如，防衛作戰或發動戰爭的「第一擊」，甚至是第一線部隊的意外衝突因應，從文人領軍觀點來看，其權力是在文人國防部長或總統手中。湯曜明3月6日接受國防委員質詢時表示，「第一擊」責任由部長負責，若要啟動，部長會依國安會共識，在總統命令下，由部長轉令參謀總長執行。如果遭遇挑釁而實施反擊時，仍應由國防部長批准。⁴¹今年10月29日，國防部長湯曜明在立院國防委員會審查國防機密預算備詢時，答稱，一旦恐怖分子劫持民航機意圖攻擊我重要政經設施時，政府下令擊落的決策權責是行政院長或總統。但軍方私下對外則稱應該是總統領導的國安會，由總統親自下令。⁴²

3.軍隊與社會關係方面

第一，國防事務的逐漸透明化有助於軍隊形象的重新塑造和爭取人民對國防事務的支持。例如，(1)每兩年公佈一次的國防報告書，闡述國家可能面臨的安全威脅、國防政策、軍人權益與福利措施等；(2)軍方主動與媒體和國會的接觸，定期召開軍事記者會，介紹和說明軍中重大措施；(3)最近策劃一系列的「國家安全與國防事務研討會」，以落實政府「三安」政策，討論新聞自由與國家安全等為主題，邀請民間學者專家參與研討或座談；(4)邀請記者和民代參觀軍事演習、軍事設施等。⁴³這些措施均顯示軍方對於促進國防軍事透明化的積極作為，這對於促進良性文武關係和民主鞏固的「社會公平

性」(social impartiality)⁴⁴之建立大有幫助。不過，由軍方舉辦的這些活動來看，仍然還未完全擺脫以往重形式排場、動員受眾、選擇性邀請學者專家與談評論和缺乏異議批評的缺點。

國防二法訂頒以後，國防部努力促進國防事務的透明化之逐漸獲得肯定，還可由以下的事例看出來。例如，今年3月6日，國防部長湯曜明在國防二法實施後，首次到立法院國防委員會提出業務報告並備詢，詳細答覆立委質詢，且不忘諱涉及諸如軍售、人事和「第一擊」等議題，加上近年來國防部秘密預算的逐年減少和接受國會及媒體的監督，顯示國防事務已逐漸擺脫已往的「黑盒子」垢病。

國防部於8月初完成「軍事機密與國防秘密種類範圍等級劃分準則」，將屬於軍事作戰的軍事機密與屬於國防整體安全的國防秘密區分開，明確限定軍事安全單位查處洩密的權限，減少機密認定疑義，即有助保障人民的安全和知的權利，也是一項開明的作法。⁴⁵

不過，在與新聞媒體互動中，國防事務透明化程度仍有受到質疑之處。例如，劉持中少校被以妨害軍機為由起訴，卻以「圖利」為名判刑8年，並將一名《勁報》記者以外患罪嫌移送高檢署偵辦，受到媒體、學者與立委質疑。⁴⁶又如參謀本部為貫徹參謀總長嚴令「未經核准人員，不得擅自對外提供任何訊息或發表個人意見」之規定，而被質疑軍中仍有監聽將領與媒體情形。⁴⁷

第二，文、武的相互瞭解和關係的和諧，有賴於軍人的文人化和文人的軍人化，亦即使軍人走入社會，瞭解社會價值，具備民主法治素養；文人尊重軍人，

增進對國防事務的接觸與瞭解。國防二法訂頒後，這些方面已有逐漸獲得改善的跡象。

國防部與台大合作，於今年8月在台大管理學院開設的「高級經營管理碩士班」(EMBA)，招收來自政、醫、法界和高科技產業、金融業的五十二名學員，安排部分軍事訓練課程，接受軍事訓練，即有助文人體驗軍事的特殊性和增進對軍事的瞭解。⁴⁸

國防部在軍教處人力司積極規畫下，將軍事教育納入國家教育體系，推動終身學習，鼓勵軍士官到民間大學進修碩士、技術証照，並提倡軍事科學研究，⁴⁹不僅有助於國軍人才的培育，更有助促進軍隊與社會的互助和軍人的文人化。

第三，軍法現代化有助保障軍人人權，促進軍隊民主化。立法院於90年9月27日通過《陸海空軍刑法修正案》，這是延續民國88年10月3日修訂《軍事審判法》的一系列軍法改革。依據軍事審判法，軍法機關採地區制，不再隸屬各部隊，以落實司法獨立精神；取消軍事長官的判決權及覆議權。《陸海空刑法》進一步將過去犯罪構成要件更明確化，並將過渡刑罰罪責均衡化（如死刑罪由44項減至2項），⁵⁰這對於維護軍人權益實具有正面的意義。

第四，在民主政治體制下的文、武互動關係中，某種程度的摩擦或衝突的產生是正常的現象，這種衝突不僅發生在文人對軍人的統制或文人政府不同部門（如三權分立與制衡）間為爭取對軍方的掌控而爭執，特別是作為利益團體（interest group）的軍隊，為力爭專業軍人利益（如預算、待遇、價值等）而與文人起衝突，也時有所聞，但是這些爭執和衝突應

是在法規範圍內進行並透過民主方式在體制內獲得解決。我國由最近的幾個事件也顯現出來。首先，就今年5月間發生的林毅夫事件來看，以身為國防部長而代表軍方發言的湯曜明，強烈譴責林毅夫的行為是叛國事件，違背軍人忠誠，有辱軍人榮譽和形象。⁵¹其次，就6月間內政部命令各機關學校只懸掛國父遺像和現任總統肖像而禁掛兩蔣遺像時，軍方堅持蔣公中正先生為國民革命軍之父而應保留懸掛之規定，並獲得內政部同意，⁵²這也顯示軍方為維護本身傳統價值觀而敢於向文人政府表達不同意見，這在以往是少有的現象。顯示政黨輪替後，文武互動的空間和彈性正擴大中。

第五，美國對於發展中國家文人領軍的重視，是基於這種認知：民主體制和民主政治是國家最大利益，文人領軍是維持民主體制的支柱，達成民主政治的基石，也是民主化成熟或「鞏固」的表徵。這從美國培訓發展中國家政、軍精英的訓練課程中特別安排「文武關係」課程，就可以看出來。例如，美國加州蒙特瑞（Monterey）「海軍研究院」「文武關係研究中心」（The Naval Postgraduate School's Center for Civil-Military Relations）在「國防軍事教育訓練」（IMET）課程中，特別為國內外高級軍官、文官、立法人員和非政府人員提供一個為期五天的文武關係課程，重點在於解決文武衝突，建立文人領軍的機制和民主國家文武雙方涉及重要資源衝突的相關問題之探討。⁵³我國國防部去（民90）年6、12月先後兩次派往美國華府「戰略及國際研究中心」（CSIS）為台灣開設的「台灣高級軍官國家安全研究專班」（戰

略培訓班），「文武關係」（Civil-Military Relations）就是其研討的課程之一，置重點於「文人領軍」的原則與實際問題之討論。今年的規模更擴大，增加了部分高級文官，⁵⁴這對於我國文人領軍和文官制度的建立，將大有助益。

今年三月間，美國副國防部長伍佛維茨（Paul Wolfowitz）在佛羅里達「美台防禦高峰會」中，即特別提出，希望台灣軍方進行改革，國防部長應由文人出任，加強文人對軍隊的監督，以反映台灣民主的成長。⁵⁵根據國外學者的觀察，我國文人領軍的推動力之一，是來自美國的文武關係價值觀和它的有意促成。⁵⁶

第六，我國社會之逐漸「去軍事化」，也表現在民間校園軍訓教官角色的轉換。在民主國家中，學校的教育和安全是由教育主管單位與校方負責，軍隊不能介入。我國和大陸的中學和大學均有軍訓教育，這是源於以往黨國體制下，以黨掌握校園和全民皆兵的需要而採取的措施，有助於一般校園的管理、黨組織的發展和青年學生軍事知識和技能的吸收。隨著民主化轉型，台灣校園已少見政黨的介入，軍訓教育先由大學改為選修，中學在最近也傳出有此呼聲。不過，由於近來全民國防再度受到重視，國民的憂患意識與國防知識之需要增進，也反映在軍訓教育的功能上。

軍方介入廣電媒體而被質疑侵犯人民言論自由，在解嚴後已大有改善，但政黨輪替後，由於國家有線電視仍然受到黨政軍介入，雖然新聞局表示有意改進，但卻仍無實現決心，而有法學、傳播學界連署聲明，強烈反對，顯示黨政軍仍未完全擺脫介入媒體的意圖。

參、我國文武關係的展望⁵⁷

制度的功效需要從實施中獲得檢驗，也需要從過程中適時作正確的調整。國防二法實施後的新國防體制，已顯露不少瑕疵，業經學者指出；在此一新制下所產生的文武關係也正處於適應期，文武雙方對本身角色的認知和扮演，也還處於磨合期，其份際如何把握，都在摸索中。如何從磨合、摸索中，使此一制度健全發展，應是國人共同的期望。

（一）強化國會對國防體制和國防事務的監督角色。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當不足，但如透過外部－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。例如，可以擴大立法院對主管國防事務主官、管和高級軍事領導者的人事任命案的同意權；賦予立院調查權，以揭發和防杜軍中重大弊端；立院內設立國防專業幕僚與補助機構，以提供立委諮詢和監督之資料分析等，都是可行的作法。⁵⁸

（二）落實職掌國防及軍事政策之文人機構的文官化。我國涉及國防安全之文人機構，如國防部、國安會、國安局及行政院海岸巡防署這些機構，應以文官任職為主。因此，建立國防文官制度有其迫切性，除任命一定比例的文官以外，各總部和技術、後勤、教育、學術研究（智庫）、政戰等專業單位，亦可聘任適量文人；此外，文官之考選任用調升，亦可考量由文人單位（如國防部、考試院、政院人事局或另立考選單位）執行，以免軍方壟斷人事權，間接達到文人監督之功效。

國防部正副首長及一級主管，應由文官

派任，並應經立法院同意任命，其他職務亦應以文官為主；上將及中將主官應經立法院同意後任命；文官職正副首長及一級主管，不能由甫自軍職退役者擔任，換言之，以退役一定年限（如五至十年）以後，始可轉任文職為宜。

（三）修訂軍政軍令一元化相關規定的瑕疵。透過憲法和法律的修訂，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。對於前者，宜將行政院長納入總統和國防部長的一元指揮系鏈中，使軍政軍令真正一元化，形成上下一貫的完整體系，並使總統權責相符、接受文人監督。就後者而言，國安會既以總統為主席，為總統的諮詢機關，而又將行政院長納入會議中，且規定需接受立法院監督，則其角色功能如何釐清和定位，實值得深入思考。

（四）建立軍事專業主義化的軍官團。軍事專業主義為文武關係中「客觀文人控制」模式的機制，此一機制的有效發揮，有賴於建立一套適合國情的軍事倫理或正確的「軍人心態」（military mind），它以保守的現實主義為基礎。此一倫理特別強調服從和忠誠為軍人最高德行；視戰爭為政治的工具；以及軍人為政治家的僕人（洪陸訓 民85b）。西方民主政治體系中，軍隊被視為應該服從於文人領導階層。同樣重要的是，文人領導階層任命高層軍事領導者，是基於其專業技能而非以政治為取向，軍事專業者被認為應全心全意地將他們的時間和精力投注於軍事能力的增強和提昇。專業軍官以為國服務為理想，在實踐上，他必須效忠於被普遍接受的國家權威的單一體制，如果政府機構之

間相互競爭和意識分歧，則專業主義即難於達成。憲法的意識形態和對政府忠誠的衝突會導致軍官團的分裂，並將政治的考量和價值觀強加於軍事的考量和價值觀之上。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。

（五）強化對社會及國會的溝通。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。因此，國防部發言人室與國會聯絡辦公室的功能應予以加強，美軍與國會互動的經驗值得參考（Armor 2000）；亦可學習美國國防部公共事務部門以辦理公共關係與公共事務的方式，促進民眾對國防事務的認識及支持。⁵⁹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。

（六）政戰制度是文武關係的橋樑，應自求功能的發揮和角色的轉型。在作為上，應針對以往的缺失和遭受質疑之處，徹底改正；並配合「精進案」的持續推動、社會價值的需求、以及新政府的思維與決策，作務實的調整。例如，軍隊與政黨活動的份際、政治教育內容適當性的把握、人員思想安全考核涉及部隊軍事安全和個人隱私、人權的界限。其中，政治教育是建立官兵對軍隊國家化的認知，以及

培養文人領軍的服從倫理，落實民主政治的社會化過程。它應定位在軍中必不可少的軍人公民教育和軍中通識教育，而非「黨化」或「黨派意識形態」的教育。課程設計上，軍官基礎教育和指參、研究所深造教育，應開設以文人領軍為核心的「軍事政治學」或「文武關係」課程。

（七）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。國防部長湯曜明最近即指出「現代軍人應具民主素養」，⁶⁰新國防報告書也揭櫫國軍將樹立「民主化」、「法制化」、「專業化」和「民主化」的願景，⁶¹這是可喜的現象。就文武關係來看，最重要的是軍隊的民主化。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，特別是指主官幹部能接受批評、包容異議、採納諫言和維護個人尊嚴等。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。

（八）國防部長宜由文人出任。國防部長固然以具備國防專業知識或國防決策、計畫經驗的文官優先選任，但是因他主要是從事政策領導而非執行政策，如能把握目標決策方向，透過資源分配、人事任免和督導權力的運用，在參謀總長軍事幕僚長的提供諮詢和龐大國防部專業文官幕僚的協助下，應可勝任其職。目前民選文人總統之統御三軍，民選立委之擔任國防委員，雖然其選前相關軍事背景與專業知識不足，但上任後，在幕僚和助理的協助

下，仍能相當有效地發揮其功能和扮演其適當的角色。因此，我國國防部長由具有文人背景出身的來擔任，在當前環境中已有其適切性。⁶²

結語

總結本文，可以獲得以下這幾點結論：

第一，台灣文武關係的發展過程中，至今對於文人至上基本理念的建立，已獲得實質上的進展。這從新頒國防二法對於政治中立或軍隊國家化基本概念的明確律定，軍方首長和文宣機構對這一方面的不斷宣稱和宣傳，特別是政黨輪替後的選舉活動中，軍方對官兵政治活動的規範等舉動，可以明顯地觀察到。

第二，文人領軍或文人統制的基本理念已為文武雙方和人民所接受，文人統制的初步機制也已建立，但在具體的設計和實質的進步方面，仍有待努力。現行憲法和法律有關三權分立對於軍隊的監督機制已有初步設計，國防二法也明定文人出任國防部長和文官的設置，但仍欠缺具體規劃而有待補強。

第三，國防二法頒行後，由文、武雙方的態度和軍隊與社會的互動各方面來看，顯示各方對於國防新制和文武關係的發展都寄予厚望，也努力嘗試去推動它，但由於認知的不足和經驗的欠缺，顯示如何扮演好各自的角色，仍在磨合期，需要一段時間的適應。

第四、民主政治體制中的文武關係對於我國而言，還只是新課題，仍有待文武雙方從互動中共同去學習和體會。本文第一節列舉的衡量指標，雖然用來檢証我國國防二法剛頒行後的文武關係演變，還無法看出整體實質的進步，但應可作為檢驗我

國未來的文武關係發展之依據。西方民主國家的價值和制度未必值得完全移植，但是東西方在共同追求民主標的的過程和經驗不僅值得參考，以文人至上為核心的文武關係既是民主鞏固的指標，則其講求政治中立和文人統制的基本原則，自然是值得借鑑。

最後，我國國防二法才公佈實施，在其制定時即存有瑕疵，新國防體制包括文官制度在內的部分機制也有待修正補強，因此要以目前的情況來衡量其功效，實言之過早；新體制在文武關係中扮演的角色也有待適應與調整。但無論如何，國防二法所標榜的軍隊國家化和文人領軍的宗旨與精神，是值得肯定的，這在我國民主政治發展的過程中是一項成功的指標。

【註釋】

*本文僅屬作者個人意見，不代任何機關團體立場，文責自負。

1. 洪陸訓，《軍事政治學 - 文武關係理論》（台北：五南，民91），頁58-59。
2. 洪陸訓，《武裝力量與社會》（台北：麥田，民88），頁27-29。
3. 同上書，頁391-392。
4. Karl von Clausewitz, ed. & trans. by Michael Howard & Peter Paret, *On War* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1943).
5. Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1957).
6. Richard H. Kohn, "The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military in Democratic Government," *Project on U.S. Post Cold-War Civil-*

- Military Relations*, John M. Olin Institute for Strategic Studies (Harvard University, Cambridge, MA, 1997), p.5.
7. Felipe Aguero, "Toward Civilian Supremacy in South America," in Larry Diamond, Mare Plattner and Hung-mao Tien, eds., *Consolidating the Third Waves Democracies: Civilians Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997).
 8. Felipe Aguero, *Soldiers, Civilians and Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995); Larry J. Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999); Wendy Hunter, "Contradictions of Civilian Control: Argentina, Brazil and Chile in the 1990s," *Third World Quarterly*, Vol.15, No.4 (1994).
 9. Sam C. Sarkesian, *Beyond the Battlefield: The New Military Professionalism* (New York: Pergamon, 1981); Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: Free Press, 1960); Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *Civil-Military Relations and Democracy* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1996).
 10. Douglas L. Bland, "Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations," *Armed Forces & Society*, Vol. 27, 2001, pp. 525-540; M. Taylor Fravel, "Civil Military Relations and the Consolidation of Taiwan's Democracy," Paper Prepared for the Conference on "Challenges for Taiwan's Democratic Consolidation in the Post-Hegemonic Era." June 7-8, 2002, Taipei, Taiwan; Andre Laliberte, "The Transmission of Norms in the Consolidation of Democracy: Lessons from the Evolution of Civilian-Military Relations in Taiwan," 2002, A forthcoming article.
 11. Douglas L. Bland, "Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations," *Armed Forces & Society*, Vol. 27, No.4 (2001), pp.525-540; Kohn, *op. cit.*; Fravel, *op. cit.*
 12. 美軍Eikenberry將軍認為，軍官的忠誠宣誓，是針對憲法，而不是針對總統、國會，或任何執政黨，或任何當前勢力（"Civil Military Relations," Taiwan Senior Executive Program on National Security Studies, Dec. 21, 2001）。
 13. 洪陸訓，我國國防二法通過後文人領軍的觀察，《國防政策評論》，卷1期2，民90，頁7-38；陳新民，九三軍人節談國際法制的再革新，《台灣新生報》，民90年9月2日，版11；丁樹範，實施國防二法的意義與未來展望，《國防政策評論》，卷2期3，民91，頁6-33。
 14. 軍政、軍令一元化須以行政權一元化為前提，《聯合報》社論，民90年3月2日，版2。
 15. 洪陸訓，我國國防二法通過後文人領軍的觀察，前文。
 16. 丁樹範，實施國防二法的意義與未來展望，前文，頁13-15。
 17. 陳新民，前文；丁樹範，同上文，頁21。
 18. 邱義仁在今年11月20日參加一項學術研討會時指出，政府在決策（以兩岸直航為例）前徵詢不到軍方的專業意見，「這對

- 國防戰略與整體國家安全戰略沒有很大幫助」。邱義仁：軍文關係很糟，《中國時報》，91年10月21日，版1。
- 19.《聯合報》，民91年11月22日，版4。
20. Fravel, *op. cit.*, p.8.
21. 唐飛：國軍服從憲法，《中央日報》，民87年10月1日，版3。
- 22.《聯合報》，民89年3月19日，版3。
- 23.《聯合報》，民91年8月13日，版1。
- 24.《中華日報》，民91年8月14日，版2。
- 25.《聯合報》，民91年8月16日，版4。
- 26.美國國家戰爭學院於民90年6月中旬應國防大學邀請訪台，發現部分將領對執政當局諸多不滿，《中央日報》，民90年7月2日，版1；軍心、人心，《中時晚報》，民90年7月20日，版2；《中央日報》社論，民90年7月21日，版2；國軍的認同與效忠，《中國時報》，民90年7月21日，版4；《聯合報》，民90年7月21日，版4。
- 27.高凌雲，以政領軍，機關算盡，《聯合晚報》，90年11月9日，版4。
28. 國防部制定官兵參與政治活動規範，《青年日報》，民90年9月4日，版1。
- 29.《中國時報》，民90年9月11日，版2。
- 30.《中國時報》，民90年2月23日，頁4。
- 31.《勁報》，民90年3月22日，版4。
- 32.《中國時報》，民91年3月6日，版1；《中央日報》，民91年3月7日，版1。
- 33.《中國時報》，民91年3月21日，版9。「五不」指：「不生產、不發展、不取得、不儲存、不使用核武」。《中國時報》，民91年8月27日，版2。
34. Walt Slocombe, "Civil-Military Relations," Taiwan Senior Executive Program on National Security Studies, Dec.21, 2001.
- 35.《聯合報》，民91年4月1日，版9；《中國時報》，民91年4月2日，版2。
- 36.《聯合晚報》，民91年4月3日，版2；《青年日報》，民91年4月3日，版3；《中央日報》，民91年4月4日，版2。
- 37.《自由時報》，民91年4月3日，版2。
- 38.高凌雲，以政領軍機關算盡，《聯合晚報》，民90年11月9日，版4；三台籍將領近期投緣挺扁，《民眾日報》，民91年7月16日，版1。
- 39.依據國防部預估，文官進用率至93年底可達75%，但真正文官（非軍職轉任）之進用恐不及50%（陳忠信，民91，對劉立倫《文人統制與軍文關係》的一點意見，（<http://www.dsis.org.tw/peaceforum/symposium>）湯曜明甚至認為需要5-10年，才能完成文官體制的建立。
- 40.報載現任駐泰代表軍人出身的黃顯榮退役後，不再依慣例由軍方退役將領接任。目前尚有駐巴布亞紐幾內亞代表謝化成是國安局出身的軍方人士（《聯合報》，民91年10月23日，版4）。
- 41.《青年日報》，民91年3月7日，版3。
42. 湯曜明：總統、閣揆才能下令，《聯合報》，民91年10月29日，版2。
- 43.國防部「國防報告書」編委會，《中華民國九十一年國防報告書》（台北：國防部），頁321-326。
44. Fravel認為social impartiality是衡量民主鞏固的三大支柱之一。意指市民社會的完全去軍事化，允許民主政治的原則和理想自由盛行。Fravel 2002, *op. cit.*, p.6.
- 45.《青年時報》，民91年8月6日，版1, 3。
- 46.《中國時報》，民90年8月25日，版2；《台灣時報》，民90年8月29日，5版；《勁報》，民90年8月29日，版4。軍事

- 新聞八月起「戒嚴」，*《中國時報》*，民90年8月25日，版2；軍方通令所屬禁擅對外發言，緊縮言論國防本務透明化成實柄，*《自由時報》*，民90年8月8日4版；詹氏防衛周刊記者：軍事參訪常遭拒，*《聯合報》*，民90年8月25日，版4。
47. 軍事新聞八月起「戒嚴」，*《中國時報》*，民90年8月25日，版2；軍方通令所屬禁擅對外發言，緊縮言論國防事務透明化成笑柄，*《自由時報》*，民90年8月8日4版；詹氏防衛周刊記者：軍事參訪常遭拒，*《聯合報》*，民90年8月25日，版4。
48. *《聯合報》*，民91年8月13日，版7。
49. *《青年時報》*，民90年2月7日，版3；*《基督論壇》*，民90年2月7日，版1。
50. *《青年時報》*，民90年9月28日，版1；10月2日，版2。
51. 國防部湯部長立院答詢實錄，*《青年時報》*，民91年6月4日，版3。
52. 國防部堅持懸掛兩將遺像，*《台灣日報》*，民91年6月27日，版1；*《聯合報》*，民91年6月27日，版4。此外，有關軍方為其「集團利益」和價值表達自主性意見的稍早事例尚有以下幾項：根據媒體報導，國防部未因執政黨仍保留台獨黨綱，而放棄反台獨的立場（*《中央日報》*民89年6月27日，版4）；外傳湯曜明當參謀總長時，曾在國軍內部會議對「境外決戰」戰略構想表示不同看法（*《自由時報》*民89年6月27日，版4），陸軍高層也認為不切實際（*《自由時報》*民89年7月8日，版3）。不過，最終軍方仍附和文人首長說法，湯曜明公開記者會說明決戰境外為國軍一貫戰略理念（*《中國時報》*民89年7月8日，版2），為陳總統背書（*《中華日報》*民89年7月9日，版4），此外，軍方曾對國防預算被刪表示不滿（*《自由時報》*民89年7月18日，版2）。
53. 轉自<http://www.ciponline.org/facts/p30907.htm>。
54. *《中央日報》*，民90年7月2日，版4；*《青年時報》*，民90年12月17日，版2；*《聯合報》*，民90年12月18日，版13；*《聯合報》*民91年10月7日，版4。
55. 伍佛維茨：台灣需強化文人領軍。*《聯合報》*民91年4月10日，版13。
56. Laliberte, *op. cit.*
57. 本節部份觀點，已在筆者發表過的「我國國防二法通過後的人文領軍觀察」一文中提過。
58. 陳水扁、柯承亨，*《國防黑盒子與國防白皮書》*（台北：福爾摩沙基金會，1993），頁206-208。
59. 洪陸訓、劉慶元，民88，美國軍中公共事務官制度之探討，*《軍事社會學學刊》*，第5期，頁25-43。
60. *《青年日報》*，民91年8月13日，版3。
61. *《中華民國九十一年國防報告書》*，頁241。
62. 劉立倫，文人統制與軍文關係，*《和平論壇》*「國防二法之實施與台海安全」座談會論文。（民91）轉自<http://www.dsis.org.tw/peaceforum/symposium>。