

我國國防領導指揮體制的轉型： 文人領軍面向的分析

鄭榮新

中國文化大學政治研究所博士候選人

摘 要

面對新的國、內外環境，各國政府均重新思考如何以靈活的部隊編裝、統合的三軍聯合戰力及優勢的指管通情系統等，建立符合未來戰爭與執行非傳統安全任務的國防武力。

國防二法為國防領導指揮體制轉型的重要分水嶺，將包括國防組織調整、文人領軍、軍隊國家化、軍政軍令一元化、建立聯合作戰指揮機制、獨立軍備體系、國防自主及全民國防等未來國防發展方向載明其中，代表我國國防發展符合現代民主精神。

不過，無可否認地，在推動以國防二法為核心的軍事事務革命過程中，也發現不少當初因缺乏周延的配套措施所衍生的問題，這些有結構性的問題，包括憲政型態、政府形式、組織結構及運作方式的問題。本文希望從以上四個面向分析探討，提供國防領導指揮體制轉型的解決方法，有效提升國防戰力。

關鍵詞：國防二法、文人領軍、國防體制

The Transformation of ROC National Defense System : An Analysis from the Perspective of Civilian Control over the Military

Jung-Hsin Cheng

Doctoral Candidate, Department of Political Science, Chinese Culture University

Abstract

In the face of the new internal and external environment, the governments of various countries have rebuilt considerate system of armed forces to carry out the war and non-traditional security task.

National Defense Law and the Amendments to the Ministry of Defense Organic Law were the important watershed where the national defense system transformation, including national defense organization change, the civilian control, nationalization of armed forces, streamlined military administration and command, setting up combined operation command mechanism, independent arms system, and all-out defense. It represents development of national defense of our country with modern democratic spirit.

But, undoubtedly, National Defense Law and the Amendments to the Ministry of Defense Organic have some questions, including constitution, government, organization, and the framework and operation. This text hopes to discuss from above questions, to offer the solution of national defense system transformation, and to improve the capability of ROC armed forces.

Keywords : National Defense Law and the Amendments to the Ministry of Defense Organic Law, Civilian Control, National Defense System

壹、前言

20世紀90年代，國際形勢發生了重大變化。兩極格局解體後，世界向多極化發展的長期趨勢更加明顯，經濟全球化使得世界各國關係更加緊密，和平與發展的努力成為世界的主要潮流。¹後冷戰時代與冷戰時代最大的區別在於，國際大環境的氣氛日趨緩和，兩大超強對峙，核子大戰一觸即發的情勢不再，影響所及，各國逐漸將重心從軍事安全移到經濟發展上，綜合國力的競賽成為各國的主要目標。各國外交政策的重心逐漸從冷戰時期的全力備戰，轉變為有效預防並管理國際間可能出現的各種形式的衝突。合作安全（cooperative security）、共同安全（common security）與綜合性安全（comprehensive security）等強調「繁榮、福祉優先」、「以合作取代對抗」的觀點逐漸在國際間發酵。²

傳統上，國家是治理的權力中心，但在全球化下，一變而成為全球治理（global governance）的觀念，國家不再是權力中心的唯一來源。³非政府組織（Non-Governmental Organizations, NGOs）對傳統政府的功能與機制有輔助性的作用，更有開創性的使命。甚至在某些領域上，非政府組織可以承擔原屬公部門（public sector）的任務，發揮政策制定與決策的效力。在政策執行上，非政府組織也能在公部門授權下，釋放出公信力與公權力的權威。而非政府組織隨著時代演進，也為順應社會需要，乃在結構與功能上，在全球化的取向上，日益擴張其機制，不囿於傳統對非政府組織的界定。在政策的平台上，我們甚至可以說，全球化與非政府組織緊密結為一體。⁴

此外，全球市民社會意識的興起，藉由遍及世界網絡的溝通，形成跨國的結盟，他們透過遊說、抗議及遊行的方式，直接向國家施壓，企圖影響國家的政策。尤其是在國防政策方面，以往屬於軍事外交取向的國防安全，已轉變為政治、經濟、文化、環保、疾病等多項議題的綜合安全，國家安全及國防政策無法由少數政治軍事菁英所掌控，民眾要求參與國防政策制定逐漸增多。亦即，現代國防政策已由傳統從上而下的決策模式，在非政府組織及全球市民社會的影響下，逐漸改為由下而上，基於民意所形成的國防政策，這些影響亦造成國防組織的改革調

¹ 熊光楷，《國際戰略與新軍事變革》（北京：清華大學出版社，2003），頁51。

² 于有慧，〈後冷戰時代中共新安全觀的實踐與挑戰〉，《中國大陸研究》，第44卷第2期（2001），頁57。

³ 曹俊漢，〈公共行政全球化的意涵及其發展〉《行政管理論文選輯》，第17輯，頁99～100。

⁴ 引自曹俊漢教授授課資料，〈非政府組織的現代性機制與發展：理論發展及趨勢與台灣個案的評析〉

整。

我國在民91年開始實施國防二法，進行國防組織調整、文人領軍、軍隊國家化、軍政軍令一元化、建立聯合作戰指揮機制、獨立軍備體系、國防自主及全民國防，其意在使國防發展將符合現代民主精神，加速推展軍事事務革命，以建構足以防衛之武力。

不過，無可否認地，在推動軍政軍令一元化政策過程中，我們也發現不少當初因缺乏周延的配套措施所衍生的問題，這些有結構性的問題。

國內學界對於從文人領軍面向分析我國國防指揮領導體制的轉型，尚未有一套完善的理論與相關的規範，造成國防領導指揮體制轉型的方向，眾說紛紜，也引起部分的爭議，因此，亟需整理相關文獻，梳理出系統的論述，作為國防領導指揮體制轉型的參據，提高執行任務的效率，亦符合民主國家的規範。另外，對於國防領導指揮體制轉型的議題上，引發國內社會與國軍內部諸不當的聯想與爭論，亟須提出有關國防領導指揮體制轉型的興革建議，作為制訂相關國防政策的參據。

本文係以 Thomas Dye 的政策分析模式（如圖 1）探討我國國防領導指揮體制轉型之政策系統、政策環境與政策型態等要素。環境的「變異」，伊斯頓以「輸入項」來表示，輸入項包括需求與支持諸變項。需求為慾望或愛好的政治化。當這些欲求與愛好以某種方式表達出來，它們就成為權威者必須注意而採取行動的。需求的數量與種類是受若干結構所節制與控制的，諸如利益團體、整黨、大眾媒體或意見領袖等。屬於輸入項的另一變項為支持。包含權威者、典章與政治社會。⁵輸入項經由政治系統的運作與轉化，化為決策與行動，再反饋於政治系統與環境。

在環境因素方面，包含全球化與非傳統安全、戰爭形態與軍事任的改變、兩岸關係、國內政治生態、美國因素、軍政軍令二元化弊病、高尼法案影響；政治系統包含制度、行為及過程，其中要素有憲法形態、政府形式、組織結構及運作方式；而由政策環境及政治系統交互影響下所輸出之國防領導指揮體制政策，範圍自國防二法頒布後的實際運作情形。最後，提出檢討與建議，作為國防領導指揮體制政策轉型的參考。

⁵ 呂亞力，《政治學方法論》（台北：三民書局，2002），頁 236-244。

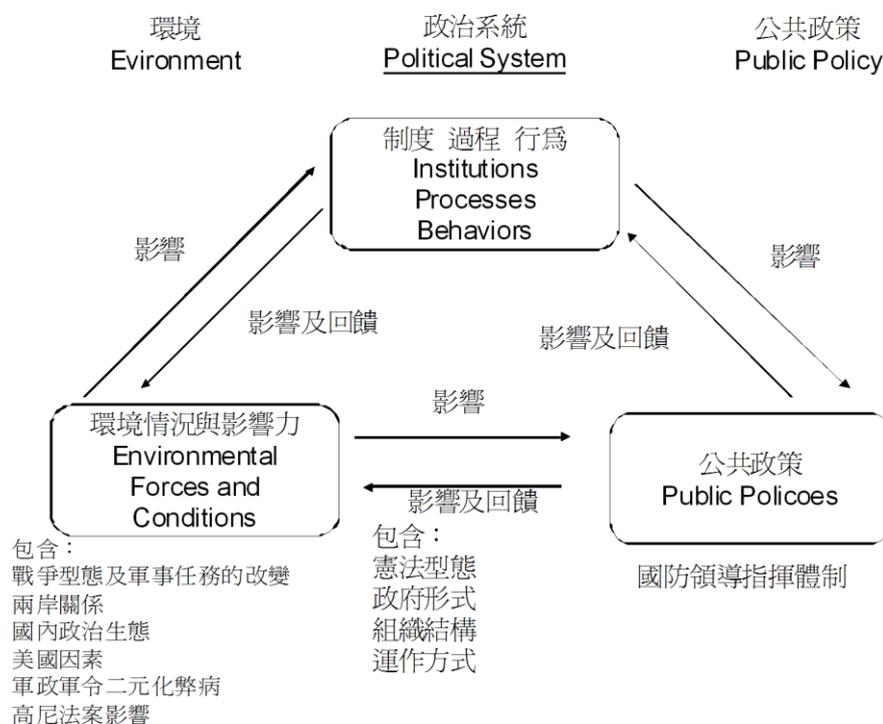


圖 1 分析架構圖

貳、國防體制

一、國防體制

所謂國防體制，係指為建立並發揮國家政治、經濟、心理及軍事等整體國力，已達成確保國家安全與發展之目的，由決策到執行之各有關機關所形成的綜合組織及其運作而言。⁶世界各國的國防體制，因各自國家體制和文化傳統的不同而各具特色，大致可分為總統制的國防體制、內閣制的國防體制、總統與內閣混合制的國防體制等。

國防體制是國家體制中重要的一環，攸關國家之生存發展。在蔣緯國所著作之《國防體制概論》中，對國防體制之定義如下：「國防體制者，係以武力為中

⁶ 國防部編印，《國防部組織法修正草案問答集》（台北：國防部，1999），頁 15。

心，為確保國家安全，建立並發揮總體國力。由決策到執行之各有關機構所形成之綜合組織及其運用之謂。」⁷

二、軍隊領導指揮體制

軍隊領導指揮體制，是領導、指揮和管理軍隊的組織系統及相應制度的統稱，包括軍隊領導指揮機構的設置、職權劃分、相互關係以及與其相映的制度，是軍隊組織體制的重要組成部分。其基本功能是保證國家統治階級或政治集團高度集中地控制軍權，平時對軍隊建設實施有效的領導，戰時對軍隊作戰實施統一指揮。⁸

軍隊領導指揮體制是一個多層次，多系統組成的完成體系。其組成部分，通常有兩種劃分方法，每一種劃分方法都有狹義和廣義兩種理解。按職權性能區分，狹義理解可分為作戰指揮體制和行政領導體制等；廣義理解還包括教育訓練組織體制、裝備管理體制、後勤組織體制等。按層次區分，狹義理解可分為總部領導指揮體制、軍兵種領導指揮體制和戰區（軍區）領導指揮體制等；廣義理解還包括部隊領導指揮體制。它們自上而下，縱橫結合，構成軍隊領導指揮體制的整體。⁹

參、我國國防領導指揮體制轉型的背景

一、全球化與非傳統安全

傳統軍事安全議題一向為各國關注重點，並為國家間互動與型塑國際形勢的重要因素之一。¹⁰但自資訊技術革命、第三波產業變革及國際市場經濟崛起以來數十年間，世界持續朝全球化趨勢發展。全球化浪潮已鬆動民族國家的主權藩籬，加深國與國之間的互賴依存關係，並嚴重考驗政府在面對全球化議題時的施政與治理能力。其中，各類跨國行為者與非國家行為者興起，對國際安全事務與國家安全產生重大影響。Anthony Giddens 認為全球化是一種現象。¹¹James N.

⁷ 蔣緯國，《國防體制概論》（台北：中央文物供應社，1981），頁 14。

⁸ 錢海皓主編，《軍隊組織編制學》（北京：軍事科學出版社，2001），頁 142。

⁹ 同上註，頁 142。

¹⁰ 《98 年國防報告書》（台北：國防部，2009），頁 31。

¹¹ Anthony Giddens, *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives* (London: Profile, 1999).

Rosenau 看它是一種歷史發展的過程，也是思想在不同時代階段的潮流。¹²事實上，全球化不僅是經濟的全球化，還包括政治、文化、資訊等各領域的全球化。在全球化的背景下，一些國家內部的危機與災難很容易跨出國界，成為地區性及全球性的危機與問題。¹³

隨著全球化趨勢持續影響，非傳統安全議題之重要性日漸升高，諸如遠洋護航（防範海盜）、生化威脅防護、跨區疫情控制及重大災難救援等。面對全球化與互賴程度益深的國際安全環境，各國軍隊須完備因應各類非傳統安全威脅，建立執行「非戰爭軍事行動」任務之能力，強化緊急應變、危害控制與事件後救援等專業能量，以協助政府維護人民生命財產安全，確保國家利益。¹⁴

此外，世界各國政府亦要求軍隊除了執行傳統軍事安全議題任務外，更希望能以軍隊強大的動員力量及人力、裝備，快速投入救災任務。我國自 921 地震、莫拉克風災以來，不斷汲取救災經驗，尤其是莫拉克風災之後，更將災害防救列為國軍中心任務之一，並依據此一構想，修訂武器採購及部隊編裝，期能順利遂行非傳統安全任務。

二、兩岸關係的影響

自民國 97 年 5 月馬總統就任以來，秉持「以台灣為主、對人民有利」的原則，採取務實態度處理兩岸事務，增進人民實質利益，兩岸關係由緊張對立轉趨和緩。在中華民國憲法的框架及「不統、不獨、不武」的政策下，政府提出「正視現實、開創未來、擱置爭議、追求雙贏」的兩岸交往原則，尋求共同利益的平衡點，謀求台海和平。中共方面亦釋出善意，兩岸官方透過兩會恢復接觸與協商，展開交往與合作，台海安全環境因此出現微妙變化。

2008 年，馬總統在就職演說中指出，追求兩岸和平與維持區域穩定，是我們不變的目標。面對新的形勢與環境，我國大陸政策是以維持台海穩定，促進區域和平，維護台灣人民權益、福祉與尊嚴為首要。依「正視現實、開創未來、擱置爭議、追求雙贏」的兩岸互動原則，尋找雙方共同利益的平衡點，以謀求台海和平與穩定。¹⁵

國軍的戰略規劃與建軍備戰作為，必須有效因應戰略環境的變化，並服膺國家整體利益與政府總體國策的指導。儘管台海安全情勢相對和緩，惟中共軍事力

¹² James N. Rosenau, "Governance in the Twenty-first Century," *Global Governance* (1995):20.

¹³ 李陸平主編，《軍隊與非傳統安全》（北京：時事出版社，2009），4-5。

¹⁴ 《四年期國防總檢討》（台北：國防部，2009），頁 18-20。

¹⁵ 《98 年國防報告書》（台北：國防部，2009），頁 44。

量的快速發展仍對我構成最直接的安全挑戰。中國大陸的發展，對我國而言既是重要的機會，亦是明確的威脅。國軍的責任就是要將我國遭受的威脅極小化，使國家獲得和平的外部環境，從中創造更大的發展機會。¹⁶

三、國內政治生態

1970 年代初期，台灣的外交處境發生了劇烈的變化，1970 年蔣經國訪美遇刺、1971 年尼克森密訪中共、退出聯合國等，都提供了「黨外雜誌」及反對運動的興起提供了基礎。1972 年以後的《大學雜誌》、1975 年的《台灣政論》、1979 年的《八十年代》及《美麗島雜誌》，他們主要是透過辦雜誌的方式，對國民黨長期統治及以黨國體制下不民主的弊端提出許多批判，也引起了執政與在野勢力的對抗。

隨著黨外勢力的崛起，其與軍方的衝突與日遽增。對於在戒嚴時期的軍方與黨外人士而言，他們的角色可以說是對立的，因為警備總部依據戒嚴法，對於黨外人士被認定為非法的遊行，通常是絕對予以禁止；對於「黨外刊物」警備總部往往也站在第一線查禁、取締。此外，黨外勢力「組黨」、「解除戒嚴令」及「台獨」的訴求，也引起軍方的反感。相對而言，黨外勢力對於長期以來軍隊中黨軍不分的情況，以及軍中諸多弊端也有相當多的批判。

由於國內學者及反對黨的提出建議，國防體制在輿論壓力之下，不得不隨之改變，進而促進民主化。1978 年「台灣黨外人士助選團」黃信介等人，提出「軍隊國家化」等 12 項政治建設；1986 年黨外後援會推薦大會於台北圓山飯店舉行，132 位與會人士千名發起成立民主進步黨。向來國防事務被視為「黑盒子」，是國家安全大帽子下的絕對權威，國防問題儼然成為台灣民主化、自由化、國際化的最後問題，軍方保守反動的心態，被視為是台灣民主法治過程中的最大障礙。¹⁷

四、美國的影響

我國與美國有長期的友誼與軍事合作關係，多年以來，美國一直為我國防政策制訂的關鍵。美國協防時期，協助我陸軍的擴充，限制我海、空軍的發展。美國與中共建交後，「上海公報」、「建交公報」、「八一七公報」，使美國對我軍售產

¹⁶ 《四年期國防總檢討》（台北：國防部，2009），頁 19。

¹⁷ 陳水扁、柯承亨，《國防黑盒子與白皮書》（台北：福爾摩沙基金會，1993），頁 1-2。

生更多的限制。而美國介入台灣事務的唯一法源-《台灣關係法》，僅有條件地出售我防衛性武器。我向歐洲各國採購，又常受中共以干擾中國內政所阻擾，如何突破採購瓶頸，與強化我武器系統研發能力，為當前我國防工作的重點。¹⁸

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，我國國防部於民國 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，這對於我國文人領軍和文官制度的建立，將大有助益。92 年 3 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。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。¹⁹近年來，台美間的軍事交流頻繁，部分留學或受訓歸國的軍官，受到美國文人領軍的觀念的啟發，亦影響我國國防體制的發展。

五、軍政軍令二元化的弊病

長久以來，我國實行軍政、軍令二元化，參謀總長承總統之命統合軍政軍令，並透過軍事會談將軍政事務由國防部長納入行政體系運作，參謀本部主管 90% 以上的國防預算及三軍所有人員與武器裝備，形成實質上的國防部，卻又不用到立法院報告，無法由民意機關監督。根據民國 67 年公佈實施的「國防部參謀組織法」第 9 條規定：「參謀總長在統帥系統為總統之幕僚長，總統行使統帥權，關於軍隊之指揮，直接經由參謀總長下達軍隊。參謀總長在行政系統為部長之幕僚長。」這就是一般所稱的「軍政、軍令二元化」的劃分。軍政軍令二元化的運作：軍令系統上，參謀總長為總統之幕僚長；軍政系統上，則為部長的幕僚長。在實際運作上，導致參謀總長與國防部長之間的角色與職掌混淆不清，參謀總長有權無責，隊上直接聽命於總統，對下直接指揮三軍，但卻不必向立法院負責，

¹⁸ 鄧定秩，〈天下雖安，忘戰必危-從國防理念看國防〉，《中華戰略學刊》，99 年春季刊 (2010)，頁 20-21。

¹⁹ 洪陸訓，〈國防二法定頒後的文武關係〉，《新世紀智庫論壇》，第 20 期 (2002)，頁 55。

不接受監督、質詢；國防部長有責無權，無法直接指揮部隊，但卻需對立法院負責，接受質詢。使立法院無法發揮對軍隊的監督，實現文人領軍體制。²⁰

現代國防問題實非軍事層次所能完全涵蓋，而國防組織尚有其他上層決策機構，故為了貫徹憲法精神，合乎民主常規，訂立一部合乎國情需要的國防法及國防組織法，以符合文人領軍的要求，就成為必要之舉。

六、高尼法案的影響

高尼法案係美國參議員高華德與尼克勞斯（Goldwater-Nichols）兩人於 1986 年向國會所提出，其目的是重新研究精進美國軍事指揮鏈路，使在計劃預算制度的資源管理架構下，將軍政與軍令的構建，透過更廣泛的軍事參與，解決有關聯合參謀委員的權限問題，來保障文人領導政府的政治目標之達成。²¹

在強化文人領軍上，高尼法案著重於強調國防部長的文人領導權威，以及國會對於國防軍事事務的國會監督，前者賦予部長以「國防指導綱領」（Defense Planning Guidance）與「應變規劃指導綱領」（Contingency Planning Guidance）管轄國防部及各級指揮官，以及改善參謀首長聯席會議的軍事建議為主席首長制，以利部長統籌管理。後者則是要求總統必須定期發表國家安全報告，以及國防部長定期公佈聯合軍官人事管理報告（即在向總統與國會提出的年度國防報告書中呈現）。高尼法案第 109 條要求國防部長、各軍種部部長與參謀首長聯席會議主席對於部長室的管理進行研究，並在國防部長指定的時間提交報告。報告研究議題之一，就是協助國防部長有效文人領導的最適結構（optimally structured），包括在國防政策發展與戰略規劃；計畫與預算發展；政策、計畫與預算的執行；應變規劃；以及軍事作戰等方面的文人領導。因此，在參議院有關高階將領的任面聽證會上，參議員常常詢問有關其對高尼法案所帶動的國防改革之看法，以及高尼法案需要修改的地方。²²

1998 年，時任參謀總長的唐飛委託國防管理學院帥化民院長研究國防二法草案，國防管理學院乃成立國防法制研究群專案小組，先研究《高尼法案》等內涵，並提出《國防組織與國防法之研究》專案報告，奠定後續研擬國防二法的基礎。國防部乃依「建立文人統制與一元化之國防體系」、「建立現代化軍備整備體

²⁰ 洪陸訓，《軍事政治學》（台北：五南圖書出版股份有限公司，2002），頁 357-358。

²¹ 潘東豫，〈國防組織再造進化模式之研究--從美國國防組織之演變分析我國國防組織再造之特性〉，頁 8-9，<http://www.peaceforum.org.tw/filectrl/TM0306001.pdf>，98/11/01。

²² 莫大華，〈美軍聯合參謀組織改革與文人領軍-高尼法案立法改革的研究〉，《中華戰略學刊》，93：冬（2004），頁 23-24。

系」、「籌建快速反應作戰能量，以應付對數位時間壓縮的戰爭型態」、「建立高度專業與效率的軍令體系」即「重整聯合指揮與作戰的機制」等原則，分別研擬國防二法之條文內容設計，希望建立新的國防體制架構，解決國防體制諸問題。²³

肆、轉型的目的

一、文人領軍

國防二法為國防體制轉型的重大變革，亦為「文人領軍」具體呈現的結果。我國「國防法」共計 35 條，其第 4 條、第 7 條、第 8 條、第 9 條、第 12 條，均為「文人領軍」的法源；第 11 條、第 13 條、第 14 條，則與「文人領軍」有關。²⁴

台灣長久以來的上層軍事分工，一直都是國防部負責軍政，參謀本部負責軍令，國防二法的通過，使得軍政軍令都在國防部長的掌握下。這種新的體制，除了確立國防部長是唯一向總統負責的軍隊最高領導人以外，國防部組織法並且規定國防部文職人員，不得少於編制員額的三分之一。這是希望能引進文人在包括政治，法律，經濟，管理等不同的專業。²⁵

從國家發展的角度而言，文人出任國防部長，確實具有重要的指標意義；而關閉此一「旋轉門」的目的，不僅是基於文人統制的理念，也是基於國防軍事朝向現代化發展的需要。故由文人出任國防部長顯有其必要性。

文人出任國防部長雖具有現代化國防軍事發展的指標意義，但如果部長無法發揮有效的管理功能，仍將無法落實文人統制的理念，此一指標亦無實質意義。所以，如何在貫徹文人統制的理念上，與提昇軍事管理效能之間取得平衡，便成為國家領導人必須思考的重要課題。²⁶

二、軍隊國家化

「軍隊國家化」概念：早在大陸戡亂時期即為中共所提出來的統戰或策略性口號，其目的在要求「黨從軍中退出」，以便於共產黨容易滲透和掌控國民黨軍

²³ 陳勁甫，郭春龍，〈國防二法立法過程之研究〉，《遠景基金會季刊》，第五卷第三期（2004），頁 144-145。

²⁴ 鄧定秩，〈從國家安全、國防管理研析國防三法〉，《中華戰略學刊》，93：春（2004），頁 12。

²⁵ 〈國防體制改革〉，http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_3003000/30035082.stm，99/09/21。

²⁶ 曹陽，〈論我國國防二法文人領軍之設計〉，《復興崗學報》，93 期（2009），頁 201-220。

隊，最終奪取政權；因此，在統戰口號上，宣稱國民黨退出軍隊是達到「軍隊國家化」和「政治民主化」的必經途徑。政府播遷來台後，國民黨仍掌控軍隊，這一口號再度成為在野和異議份子質疑「黨軍不分」、「軍人干政」，並要求國民黨退出軍中的民主訴求之一。國軍和國民黨之所以受此垢病，主要原因在於國軍建軍傳統上的「以黨領軍」以及軍方屢次介入輔選，有違軍人「政治中立」立場。²⁷

國防法中詳細規定軍隊應「依法保持中立」：軍人不得擔任政黨、政治團體或公職候選人提供之職務；軍人不能被迫加入政黨或參與、協助黨政團體活動；軍中不能有黨的組織和活動。國防部組織法規定：「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」，即軍政軍令一元化理念的具體規劃，參謀總長不再是總統的軍事幕僚長，而成為國防部長的軍事幕僚長。在行政領導系統上，由代表文人（民意）領軍的總統和國防部長直接統制軍隊；在民意督導系統上，使國會部門（包括監察院）便於質詢（調查）、彈劾、糾舉等促使國防部及武裝部隊負起國防軍事安全的責任。²⁸軍隊國家化的理念才得以落實在國防體制中。

三、軍事專業的需要

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」，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。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，則專業主義即難以達成。憲法的意識型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。²⁹

²⁷ 洪陸訓，《軍事政治學》（台北：五南出版社，2002），頁 350。

²⁸ 同上註，頁 350-351。

²⁹ 同上註，頁 360。

國防二法不但強調專業分工，更強調與社會資源結合，寓國防於社會，並帶動整體國防產業，在軍備發展方面尤其如此。把軍備發展獨立出來，並與社會結合，在科技日新月異的時代確有必要。高科技產業固然使武器裝備與高科技結合，同時，為了武器裝備的發展有所持續，則必須從社會取得必要的支持與能力。因此，軍中越來越專業的領域，同時必須與社會充分結合。現代化的管理，強調分層負責，以突顯其效能。國防二法即採取軍政、軍令、軍備三區分的專業分工設計，而此三部分均各由專家職司其責，並統由文人部長領導。³⁰

伍、推動過程

一、國防部立法研擬階段

民國89年1月立法通過的「國防法」與「國防部組織法」〔也就是俗稱的「國防二法」〕，為此一時期建立「軍政軍令一元化」的主要法源依據，也是我國防領導指揮體制變革中，首次將蘊含全民國防、文人領軍、以及軍政軍令軍備一元化等重要理念，納入符合當前民主國家國防體制的重要里程碑。³¹

國防部推動立法時，先後成立「指導委員會」及「起草委員會」進行研擬工作，1993-1997年間陸續邀集有關單位進行研討，另委託學者專案研究，舉辦多場次座談，進行法案的研擬，至1997年另組成《國防部組織法》研修委員會，積極進行研擬工作，並邀請監察委員、國防委員會的立法未圓、學者專家組成顧問團及納編相關專業人員，舉行研討會、協調會，協商；由國防部及參謀本部先進行研討，綜整意見呈閱部長，再由部長召集委員會及相關人員進行研討形成共識，而於1997年9月陳報行政院，並經院會第2579次會議決議通過，送請立法院審議，而後因立法院未完成審查，國防部又重新研修「國防二法」，並於次年陳報行政院審查。³²

二、行政院審議階段

³⁰ 蔡昭偉，〈國防體制革新之研究-以國防二法為核心〉，國立台灣師範大學政治學研究所碩士論文，頁 32-34。

³¹ 潘東豫，〈國防組織再造進化模式之研究-從美國國防組織之演變分析我國防組織再造之特性〉，頁 12-16，<http://www.peaceforum.org.tw/filectrl/TM0306001.pdf>，98/11/01。

³² 陳勁甫，郭春龍，〈國防二法立法過程之研究〉，《遠景基金會季刊》，第 5 卷第 3 期（2004），頁 144-145。

行政院分於1997年10月29日、11月10日召開兩次「國防二法」審查會議，於1998年5月29日將「國防二法」草案送至立法院審查，但立法院一直未完成立法程序，所以依照《立法院職權行使法》的13條規定，行政院要求國防部重新報行政院。而後國防部於唐飛擔任國防部長時，再於1999年6月24日及7月14日兩度將法案陳報行政院，7月20日及8月13日再次進行審查。

依據行政院公務處理流程，「國防二法」在審議過程中，由第三組負責法案之審議，政務委員陳健民主持審查，相關部會人員如人事行政局、主計局、法務部、國防部等均派員參加審議。國防部版本在送達行政院會，於每次審議前均事先與行政院充分溝通，審議期間，行政院對國防部所提的意見，大體均能認同，沒有強烈的反對，所以版本之精神面、體制面等大方向於審議過程中均未修正，僅少部分修訂文字內容；而國防部與行政院彼此透過上層級幕僚機構間的溝通與協調，使法案得以在行政院迅速完成審議，並於院會第2643次會議決議通過，送請立法院審議。³³

三、立法院協商階段

「國防二法」於立法過程中，其政黨協商為法案通過之關鍵，如當初「國防法草案」的版本就有9種之多，另「國防部組織法修正草案」亦有5種之多，在朝野雙方均有共識下，於一讀會前，在立委蔡明憲及周正之委員召集各提案委員另闢協商，彼此溝通，許多意見均受到相當的尊重，針對各委員版本提出討論，相互溝通協調，最後取得共識，大體以行政院版本與周正之委員提案版本為討論依據，法案審查中國防部均主動積極與立委個別溝通或黨團協商而獲共識，整個協商過程均在有高度共識下完成。在法案審議過程中，部分條文內容雖有爭議，但在朝野一致支持立法下，最後協商出各政黨接受的版本，而此協商機制亦為立法能迅速通過之主因。2000年1月15日立法院通過了《國防法》及修訂《國防部組織法》，成為我國建國首次法制化的國防軍事機構的法源。³⁴

陸、規劃內涵

一、憲法形態

³³ 陳勁甫，郭春龍，〈國防二法立法過程之研究〉，《遠景基金會季刊》，第5卷第3期（2004），頁146。

³⁴ 同上註，頁150。

國內學者丁樹範認為：³⁵民主國家政府機構的作為都有法源依據，而且，其法源依據可以上溯到憲法。這特別是實施剛性憲法的國家尤其如此。《中華民國憲法》屬剛性憲法，而且強調實施憲政體制，但是，自行憲以來，中華民國始終缺乏規範國防的法律，這不能不說是實施憲政的遺憾。《中華民國憲法》第137條規定：「中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平為目的。國防的組織，以法律定之。」因此，任何有關國防組織必須有法源依據。

然而，自從行憲以來，國防組織始終缺乏法源依據，直到國防二法於最近通過以前，國防相關組織都是在沒有法源依據或法源依據有瑕疵情形下運作的。這使憲法沒有被嚴格遵守，更是憲政運作的瑕疵。國防二法的通過，成為我國建國及建軍史上首次法制化的國防軍事機構法源。³⁶

國防法第8條規定總統「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」。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，有助文人領軍理想的實現。³⁷

二、政府形式

國防法第9條規定：「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。」該條文都具體規定總統在國防軍事事務的指揮權，及指揮的過程。這兩條條文是呼應我國憲法的設計。我國憲法第36條規定：「總統統率全國陸海空軍。」凡此種種都顯示，總統做為三軍統帥和對軍隊指揮權的地位。

然而，我國憲政設計不甚明確。這特別是近十年來經過幾次修改憲法以後尤其如此。我國憲政的原始設計規定行政院為最高行政機關，且對立法院負責。憲法第53條規定：「行政院為國家最高行政機關。」第55條規定：「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之。」第57條規定：「行政院依左列規定，對立法院負責：1. 行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」這充分顯示行政院院長在

³⁵ 丁樹範，〈實施國防二法的意義與未來展望〉，《國防政策評論》，第2卷第3期（2002），http://www.taiwanus.net/Taiwan_Future/national_defence/2002/02_03/02_03_01.htm，99/11/9。

³⁶ 洪陸訓，《軍事政治學》（台北：五南出版社，2002），頁351。

³⁷ 洪陸訓，〈國防二法實施後的文武關係〉，<http://www.taiwanncf.org.tw/seminar/20021020/20021020-5.pdf>，99/11/9。

憲法原始設計上地位的崇高，而足以率領包括國防部在內的所有部會。

近年來修憲的結果雖使行政院院長地位降低，但是，相關的規定並沒有完全修改過來。中華民國憲法增修條文第3條規定，「行政院院長由總統任命之」，取消了過去必須由立法院同意的條件。這使行政院院長的地位大幅下降，成為總統的幕僚長。但是，憲法第53條行政院為最高行政機關，和第57條第1款行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責的規範卻沒有同時修改。國防部面對上面質疑時，僅僅是重述國防二法的規定，引述國防法第7、8、和10條的條文，及強調，國防部部長為行政院內閣閣員之一，當然受命於院長之指揮，辦理國防有關事務。³⁸

三、組織結構

為了強調專業分工，這特別是軍備發展隨著高科技的發展越來越專業，及因為高科技武器裝備的使用使作戰也越來越專業，國防二法將國防部組織分為三大塊：軍政，軍備和軍令。軍政透過資源分配司國防政策制定，軍備則負責武器裝備的發展與採購，軍令則集中力量於訓練與作戰。其目的是透過專業與分工，建立起強大有效的軍力。為了因應這種組織設立的趨勢，國防部設置了兩位副部長及參謀總長，分別掌管軍政，軍備，與軍令。這三者之間日常密切協調更形重要，因為，軍令系統的人必須充分瞭解建軍規劃者的構想，以制定軍事戰略與野戰戰略。同樣道理，軍備系統和軍政系統的工作人員必須充分掌握軍令系統的想法，才能制定出切合需要的建軍方向。³⁹

現代國防組織設計軍力提供者和軍力運用者所需要的專業不同，因此應分開以達到專業分工效率的提升。聯合作戰指揮機構為軍力的運用者，軍政為軍力的提供者。各軍總部為軍政之一部分，其主要權責是在執行組織、訓練、裝備和提供完成戰備的部隊。所以通常在高層的作戰指揮和行政管理是加以區隔的，如果合在一起，平時容易讓該機關過於專注在行政事務而怠忽了作戰整備事務。

各軍總部將所獲得的人力及武器裝備透過基礎、組合訓練與行政管理編組成有戰力的作戰部隊。聯勤司令部則透過補給、保修、運輸、衛生維持基層部隊的戰力。最終由參謀本部（聯戰指揮機構）作戰管制所屬部隊遂行聯合作戰。參謀本部與各軍總部的關係主要是透過持續的協調與共通性來達成。而共通性主要是

³⁸ 丁樹範，〈國防二法之實施與決策機制〉，

<http://www.peaceforum.org.tw/filectrl/TM0203002.htm>，99/11/9。

³⁹ 同上註。

透過共同的努力來發展聯合準則、聯合戰術、戰技和程序；發展和使用聯合計畫；執行聯合訓練；和三軍通用的軍備發展與部署。⁴⁰

四、運作方式

國防二法確立了文人領軍的社會期待，並調整了國防部長和參謀總長間的權力關係，使國防部長成為國防部門的首長。國防法第12條規定：「國防部部長為文官職，掌理全國國防事務。」第13條規定：「國防部設參謀本部，為部長之軍令幕僚及三軍聯合作戰指揮機構，置參謀總長一人，承部長之命令負責軍令事項指揮軍隊。」這使國防部長同時掌握軍政和軍令的權力，達成軍政軍令一元化。這是國軍權力運作機制極大的改變。在改變以前，軍政和軍令權力分屬不同的人掌握。國防部長雖然率領軍政方面，是名義上的國防部門首長，並隸屬行政院，代表國防部出席立法院，接受立法院的監督。然而，實際上，國防部長缺乏實質權力，只能以個人威望領導國防部門，形成有責無權的現象。反而，代表軍令系統的參謀總長因為直接隸屬總統，同時，參謀本部被賦予龐大權力，因此，參謀總長成為國防部門實質的首長。⁴¹

國防部組織法第6條規定：「國防部設參謀本部，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、督導戰備準備、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；其組織以法律定之。」參謀總長所管轄的範圍也減少了。國防部組織法把昔日參謀總長管轄的三個軍種改為由部長管轄。國防部組織法第10條規定：「國防部設陸軍總司令、海軍總司令、空軍總司令、聯合後勤司令部、後備司令部、憲兵司令部及其他軍事機關；其組織以命令定之。……」組織的調整使參謀本部和各軍種的指揮關係產生變化。過去，各軍種附屬於參謀本部時，長時期的隸屬關係使彼此相互瞭解各自的作業情形，容易形成合作默契。如今，各軍兵種附屬於國防部長之下，彼此對工作關係和模式尚需要摸索和嘗試。⁴²

柒、檢討與精進

⁴⁰ 陳勁甫，〈從國防二法談聯合作戰〉，《全球防衛雜誌》，263期（2006），
<http://www.diic.com.tw/mag/mag263/263-2.htm>，99/11/9。

⁴¹ 丁樹範，〈實施國防二法的意義與未來展望〉，《國防政策評論》，第2卷第3期（2002），
http://www.taiwanus.net/Taiwan_Future/national_defence/2002/02_03/02_03_01.htm，99/11/9。

⁴² 丁樹範，〈國防二法之實施與決策機制〉，
<http://www.peaceforum.org.tw/filectrl/TM0203002.htm>，99/11/9。

一、憲政型態

我國憲法經過 6 次修改，已完全喪失了權責分明與分工的精神，乃造成當前的政治亂象。所以當初草擬國防二法時便曾考量到，我國的憲政體制不全然是總統制或內閣制，而是近似法國的雙首長制，因此有可能出現總統與內閣分隸不同黨派，形成類似法國「左右共治」的狀況。因而在國防法第七條規定，中華民國之國防體制，其架構為「總統——國家安全會議——行政院——國防部」。將國家安全會議納入國防體制的用意，是希望倚重國家安全會議協調府、院的功能，使府、院分隸不同黨派時對國防體制運作所產生之困擾，減至最低。但是依據國家安全會議議事規則第 2 條及國防法第 9 條，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。換言之，若總統強勢，不希望內閣介入，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，國家安全會議是總統決定國家安全有關大政方針之「諮詢機關」，其所做之決議，做為總統決策之參考。亦即當國家安全會議的決議與總統的理念有落差時，可不予採用。所以，在總統與內閣分屬不同黨派的情況下，若意見衝突無法經由國家安全會議而達成妥協，結果便造成政爭，影響國家安危。⁴³

由上可知，國防法將參謀總長軍令系統納入文人國防部長指揮體系，改正以往的缺失，但是，當軍政、軍令指揮系統向上延伸到統帥層次時，同樣遭遇到總統像以往的國防部長之「有權無責」，立法院對總統缺乏監督機制，文人領軍理念仍然無法落實。改進之道，必須透過進一步的憲法和法律修訂，釐清軍政一元指揮體系及其接受國會監督的機制。並將行政院納入總統和國防部長的一元指揮鏈中，使軍政軍令一元化，形成上下一貫的完整體系，並修訂總統權責相符，接受文人監督的機制，真正有助文人領軍和政治民主化的落實。⁴⁴

二、政府形式

在政府形式方面。針對國安會功能，修改國防法、國家安全會議組織法，將國家安全會議的定位由「諮詢機關」改為「決策機關」；總統為決定國家安全有

⁴³ 徐瑾，〈落實執行軍政軍令一元化〉，

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/090/NS-C-090-270.htm>，99/11/10。

⁴⁴ 洪陸訓，《軍事政治學》（台北：五南出版社，2002），頁 358-362。

關之大政方針，「應」召開國家安全會議；其決議採多數決，而非首長制；決議交由總統貫徹執行，而非目前的僅做為總統決策之參考。如此不但可以彰顯國家安全會議之功能，亦可防止總統獨斷專行。

在國安會組織架構方面：至少應依據立法院通過國防法時的附帶決議，在國家安全會議組織法中增列研究單位及其他相關單位。即使國家安全會議之功能仍維持現狀不作調整，亦能發揮其「諮詢」之法定功能。若調整為決策機制，則相關研究單位更有其必要。⁴⁵

另外，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。⁴⁶

三、組織結構

國防二法將國防事務區分為軍政、軍令與軍備三大系統之後，改變了以往參謀本部統籌建軍與用兵之權責。過去由統帥→參謀總長單一體系負責的建軍、用兵、軍備發展，調整為「打(用兵)」、「建(建軍)」分屬於軍令、軍政體系。另依國防部組織法第6條規定：參謀本部掌理提出建軍備戰需求，建議國防資源分配，惟參謀本部於高司幕僚調整後，對參謀本部需提出建軍備戰需求之功能，欠缺組織編組之完整性，執行上將有其困難。總之，負責用兵之軍令系統，必須充分了解負責建軍的軍政系統全般軍事政策規劃構想，方能制定軍事戰略與備戰計畫；負責軍備採購的軍備系統，須深入體認軍令系統的用兵方略與實際需求後，方能制定足以配合的採購政策；同理，職司建軍大計之軍政系統進行建軍規劃時，更要充分掌握軍令與軍備系統之主、客觀條件與限制，方能制訂出符合實際狀況，最能發揮國家整體戰力的建軍方向。⁴⁷

國防法第13條：「國防部設參謀本部，為部長之軍令幕僚及三軍聯合作戰指

⁴⁵ 徐瑾，〈落實執行軍政軍令一元化〉，

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/090/NS-C-090-270.htm>，99/11/10。

⁴⁶ 洪陸訓，〈國防二法定頒後的文武關係〉，《新世紀智庫論壇》，第20期（2002），頁56。

⁴⁷ 朱傳枝，〈評析國防二法施行後，國軍聯合作戰體制之研析〉，《國防雜誌》，第20卷第6期（2004），頁5-16。

揮機構，置參謀總長一人，承部長之命令負責軍令事項指揮軍隊。」國防部組織法第13條：「國防部設參謀本部，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。」就上述法源，參謀本部為聯合作戰指揮機構，其幕僚編組，必須具備完整的聯合作戰指揮功能。然在國防二法審議過程及立法通過開始施行後，國會、政府部門、學界，均偏重於「文人領軍」、「軍政、軍令一元化」之思維；因此，在國防部組織編組上，過度強化軍政功能，相對弱化了參謀本部編組之完整性。此皆未正視參謀本部須具備聯合作戰指揮機構一元化功能所產生之落差，實有待調整精進。⁴⁸

軍政、軍令及軍備系統的區分，原是為了專業分工，且有制衡的意味。但在文人領軍的企圖下，軍事專業功能的發揮亦不可忽視，否則，各部門互相牽制，將造成行政能量的弱化，反而失去組織改革的意義。⁴⁹

四、運作方式

國防二法已明確律定參謀本部為三軍聯合作戰指揮機構，及三軍總部併入國防部，但軍政、軍令、軍備組織之間的互相區隔與獨立性，卻還在混沌不明的狀態。這是因為一方面，參謀本部對於軍政、軍備業務仍然割捨不下，始終還想掌握一些軍政和軍備的權限，而在另一方面，國防部組織法第十條亦授予改編後的陸、海、空軍司令部兼掌作戰指揮權之可能。這便使國軍的作戰指揮機制，不能建立「參謀本部——作戰部隊」的直接指揮，而可能仍舊依循「參謀本部——軍種司令部——作戰部隊」的現制，疊床架屋，達不到精簡指揮層級之目的，進而影響作戰指揮時效及三軍聯合作戰功能之發揮。⁵⁰

在實際運作方式方面。在現今作戰節奏快速的環境中，應注意平戰一體的思維，總統、行政院長及國防部長皆為文人，在平日軍政軍令領導方面，較不會產生太大的問題，但戰爭發生時，必須有一快速決策的機制，也就是聯戰指揮中心應是具有絕對軍隊指揮權的機構，透過平戰結合的聯戰指揮中心，才能快速掌握敵情，及早因應。總統及行政院各部會應配合年度漢光演習，熟悉政務協調中心

⁴⁸ 朱傳枝，〈評析國防二法施行後，國軍聯合作戰體制之研析〉，《國防雜誌》，第 20 卷第 6 期（2004），頁 5-16。

⁴⁹ 陳新民，〈從法制面論軍政軍令一元化可能之衝擊〉，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/C/CL-C-090-002.htm>。

⁵⁰ 徐瑾，〈落實執行軍政軍令一元化〉，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/090/NS-C-090-270.htm>，9910/5。

及戰爭資源中心的編組及運作，才能充分發揮軍政、軍令及軍備三者分工合作的效能。⁵¹

文人領軍是現代民主社會的常態，也是必然的趨勢，至於如何消除專業角度的疑慮，首先必須透過國防二法的施行，建立制度。同時要適度地培養文武雙方從事軍政所需要的知識和經驗。文職人員之派職，以其具有國防實務、委員、助理和研究工作等的經歷為優先；軍職人員選優送至民間研究所進修，或增進其從事與文人政府的工作經驗。⁵²

2010年1月21日監察院公布了「國防二法實施之成效與檢討」所做的專案調查研究新聞參考資料，提出28項結論與建議，除函送行政院及國防部研究參考外，並送請總統府及國安會參酌。

此次調查報告再次指出國防部多年來的若干問題：一、軍職退役轉任文職應於相關法令中明文規範一定年限之限制；二、近年來國軍衍生的不正風氣及弊端，高階領導階層應展現魄力與決心進行革新；三、三軍聯合作戰機制仍存在指揮運作上的問題，而國軍軍事建案在軍種提案與聯參審查過程上，仍有嚴重的軍種本位主義；四、國軍軍事教育經費相對偏低；五、基層作戰部隊員額官裁減空間有限，未來國軍組織調整與員額精簡應從高司單位開始著手；六、做為文人國防部長左右手的戰略規劃司及整合評估室之主官任期過短應力求穩定；七、對國軍在國際視野的揮灑空間有待加強。⁵³由上可知，國防二法雖然已實施多年，但是仍有許多需要改進與磨合的地方。

捌、結論

文人以政治領導軍事，但是軍事的專業卻非文人能夠短期深入了解的，因此文人領軍的職權劃分，應該考量不可影響軍事專業功能的完備，喪失國軍藉此建立軍事專業經營能量的契機。而國防領導指揮體制雖經國防二法予以法制化，並經10年時間的驗證施行，其中制度面及實際面皆有再精進的空間，所以，當前國防體制轉型是必然的途徑，轉型工程雖然千頭萬緒，但仍有脈絡可循，無論由學術理論、企業在造實例及美國軍事事務革命，均有可供參考與學習之處。在此世界逐漸邁向全球治理及兩岸關係轉變的關鍵時刻，進行深化的組織再造，才能確保國家安全，發揮國軍應有的效能。

⁵¹ 朱傳枝，〈評析國防二法施行後，國軍聯合作戰體制之研析〉，《國防雜誌》，第20卷第6期（2004），頁5-16。

⁵² 洪陸訓，《軍事政治學》（台北：五南出版社，2002），頁363。

⁵³ 王志鵬，〈台灣國防二法實施八年後的現況檢討〉，http://blog.udn.com/cptwjp7/4057657_99/11/9。

參考文獻

一、中文部分

博碩士論文

丁培元，《中國國防體制轉型之研究》(逢甲大學公共政策研究所碩士論文，2008)

王先正，《論我國軍人的政治中立：政黨輪替之檢驗(2000-2008)》(國防大學政戰學院政治學系博士論文，2008)。

林亮宇，《憲政主義下國防法之研究》(淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，2002)。

林達雄，《我國軍文關係發展的歷程與現況之研究：以國防二法訂定為分析基點》(國立台灣師範大學碩士論文，2008)。

張元祥，《台灣政治民主化歷程中之文武關係轉型》(東吳大學政治學系碩士論文，2005)。

郭春龍，《國防體制發展及其立法過程之研究》(國防大學國防管理學院國防決策所碩士論文，2003)。

陳梁枝，《中華民國解嚴後的文武關係》(國立政治大學外交學系碩士論文，2004)。

劉振興，《政治轉型中的軍隊角色-解嚴前後至政黨輪替》(政戰學校政治研究所博士論文，2004)

蔡昭偉，《國防體制革新之研究-以國防二法為核心》(國立台灣師範大學政治學研究所碩士論文，2008)

期刊論文

立法院，〈國軍軍事教育改革公聽會報告〉(立法院國防委員會，2006)。

朱傳枝，〈評析國防二法施行後國軍聯合作戰體制之研析〉《國防雜誌》，第20卷第6期(2004)

洪陸訓，〈我國國防兩法通過後文人領軍的觀察〉，《國防政策評論》，第1卷第2期(2000/2001)。

洪陸訓，〈國防二法訂頒後的文武關係〉，《新世紀智庫論壇》，第20期(2002)

唐飛，〈新世紀國防政策〉，《新世紀智庫論壇》，第10期(2000)

翁明賢，〈我國國防戰略前瞻規劃〉，《新世紀智庫論壇》，第21期(2003)。

曹陽，〈論我國國防二法文人領軍之設計〉，《復興崗學報》，93期(2009)。

曹俊漢，〈公共行政全球化的意涵及其發展〉，《行政管理論文選輯》，第17輯。

莫大華，〈美軍聯合參謀組織改革與文人領軍-高尼法案立法改革的研究〉，《中華戰略學刊》，93：冬（2004）。

陳新民，〈由國防法探究我國統帥權的問題〉

楊念祖，〈我國的國防環境與建軍方向〉

鄭大誠，〈國防二法之評估〉，《國防發展研究》，第2卷第2期（2003）。

鄧定秩，〈從國家安全、國防管理研析國防三法〉，《中華戰略學刊》，93：春（2004）。

錢淑芬，〈軍民關係的社會學分析〉

蘇紫雲，〈台灣防衛戰略的轉變與新政府的國防理念〉，《國防政策評論》，第1卷第1期（2000）

蘇進強，沈明室，〈我國國防政策的回顧與前瞻〉

李酉潭，〈文武關係與民主鞏固初探〉，《中山人文社會科學期刊》，6卷1期（1998）。

帥化民，〈國防體制發展與國家安全〉，《國家政策論壇》，1卷2期（2001）。

陳俊明，〈政黨輪替、文武關係與台灣的民主鞏固：分析架構與策略〉，《政治科學論叢》，24期（2005）。

陳勁甫；郭春龍，〈國防二法立法過程之研究〉，5卷3期（2004）。

楊志恆，〈我國國防體制架構之探討〉，《國家政策雙週刊》，52期（1993）。

楊繼明，〈我國國防體制及組織之變革與政府再造〉，《立法院院聞》，32卷8期（2004）。

劉慶祥，〈中華民國解嚴後的文武關係初探〉，《復興崗學報》，71期（2000）。

謝錕鈺，〈半總統下國防法軍政軍令一元化之探討〉，《復興崗學報》，85期（2005）。

蘇進強，〈從軍事文化的觀點看台灣政黨輪替後的文武關係〉，《新世紀智庫論壇》，31期（2005）。

蘇進強；沈明室，〈國軍政戰制度與文武關係的演變與展望〉，《國防政策評論》，1卷2期（2001）。

書籍

Alvin and Heidi Toffler 著，《新戰爭論》（台北：時報文化出版社，2002）。

Andrew Scobell 等編，黃淑芬譯，《中共軍文變化》（台北：國防部部長辦公室，2006）。（重複請刪除）

Andrew Scobell 等編，黃淑芬譯，《中共軍文變化》（台北：國防部部辦室，

2006)。

Barry Buzan等著，王逸舟主編，《新安全論》(浙江：浙江人民出版社)。

Charles A. Stevenson著，洪陸訓等譯，《軍人與政治人物：處於壓力下的美國文武關係》(台北：國防大學政戰學院，2009)。

Don M. Snider等編，高一中譯，《美國文武關係：危機或轉機》(台北：國防部史政編譯局，2000)。

Eric Nordlinger著，洪陸訓譯，《軍人與政治：亞非拉美國家的軍事政變》(台北：時英出版社，2002)。

Giuseppe Caforio著，洪陸訓等譯，《社會科學與軍隊》(台北：國防大學政戰學院，2009)。

James F. Dunnigan等著，蔡伸章譯，《美國的軍事革新》(台北：麥田出版社，1997)。

Marc Lindermann等著，莫大華等譯，《軍事倫理學譯文輯：理論與實務》(台北：國防大學政戰學院，2008)。

Morris Janowitz著，洪陸訓等譯，《專業軍人：社會與政治的描述》(台北：黎明文化公司，1998)。

Peter D. Feaver著，洪陸訓等譯，《武裝僕人：代理、監督和文武關係》(台北：國防大學政戰學院，2006)。

Peter D. Feaver著，洪陸訓等譯，《選擇你的戰鬥：美國的文武關係和武力使用》(台北：國防大學政戰學院，2007)。

Rebecca L. Schiff著，莫大華等譯，《軍隊與國內政治：文武關係調合理論》(台北：國防大學政戰學院，2009)。

Robert F. Turner著，楊日旭譯，《美國戰爭權決議案之理論與實際》(台北：國民大會憲政研討委員會編印，1985)。

Samuel P. Huntington著，張岱云等譯，《變動社會的政治秩序》(台北：時報文化，1994)。

Shannon E. French著，莫大華等譯，《戰士信條：探索戰士價值觀的過去與現在》(台北：國防大學政戰學院，2004)。

Thomas R. Dye著，羅清俊等譯，《公共政策新》(Understanding Public Policy)，第9版(台北：韋伯文化，1999)。

Thomas等編，莫大華等譯，《誰監督衛國者與如何監督：民主的文武關係》(台北：國防大學政戰學院，2009)。

朱涇源主編，《撰寫博碩士論文實戰手冊》(台北：正中書局，2002)。

呂亞力，《政治發展》(台北：黎明文化公司，1995)。

- 李保忠，《中外軍事制度比較》（北京：商務印書館，2003）。
- 李陸平主編，《軍隊與非傳統安全》（北京：時事出版社，2009）。
- 沈雪哉，《軍制學》（北京：軍事科學出版社，2000）。
- 林中斌，《核霸》（台北：學生書局，1999）。
- 洪陸訓，《武裝力量與社會》（台北：麥田，民88）。
- 洪陸訓，《軍事政治學—文武關係理論》（台北：五南，民91），頁58-59。
- 翁明賢，《突圍：國家安全的新視野》（台北：時英出版社，2001）。
- 翁明賢，《突圍》（台北：時英出版社，2001）。
- 國防部，《98年國防報告書》（國防部編輯，2009）。
- 國防部，《四年期國防總檢討》（國防部編輯，2009）。
- 國防部，《軍制學》（台北：國防部編輯，1971）。
- 張明慶主編，《軍事社會學》（北京：中國社會科學出版社，2002）。
- 曹俊漢，《公共政策》（台北：三民書局，2001）。
- 曹俊漢，《全球化與全球治理》（台北：韋伯文化，2009）。
- 曹俊漢，《行政現代化的迷思》（台北：韋伯文化，2003）。
- 陸忠偉主編，《非傳統安全觀》（北京：時事出版社，2003）。
- 彭懷恩，《台灣政治發展》（台北：風雲論壇出版社，2009）。
- 葛永光等著，《現代化的困境與調適》（台北：幼獅文化事業公司，1989）。
- 蔣緯國，《國防體制概論》（台北：三軍大學，1973）。
- 錢海皓，《軍隊組織編制學》（北京：軍事科學出版社，2001）。
- 蘇進強等著，《軍隊與社會》（台北：業強出版社，1997）。

研討會論文

- 李文忠，〈國防二法實施後台灣軍事事務革命發展〉，研討會論文。
- 曹俊漢，〈非政府組織的現代性機制與發展：理論發展及趨勢與台灣個案的評析〉。
- 曹俊漢，〈國際治理與全球治理之間的辯證：並頗析日本愛知世博會「愛地球」的主題設計〉。

網路

- 陳新民，〈從法制面論軍政軍令一元化可能之衝擊〉，《國政評論》
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/C/CL-C-090-002.htm>，2001/1/5。
- 徐瑾，〈落實執行軍政軍令一元化〉，《國政評論》，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/090/NS-C-090-270.htm>，2001/11/6。
- 吳東野，〈多數政府？少數政府？雙首長制憲政運作的省思〉，《國政研究報告》，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-047.htm>，2001/10/22。

潘東豫，《國防組織再造進化模式之研究：從美國國防組織之演變分析我國國防組織再造之特性》，網址：

監察院，〈監察院 98 年度專案調查研究國防二法實施之成效與檢討〉，<http://www.cy.gov.tw/pda/message>，2010/04/20。

二、外文部分

Bland, Douglas L. 1999. "A Unified Theory of Civil-Military Relations." *Armed Forces & Society* 26.

Cohen, Eliot A. 2002. *Supreme Command: Soldiers, Statesman, and Leadership in Wartime*. New York: The Free Press.

Edmonds, Martin. 1988. *Armed Services and Society*. Leicester: Leicester University Press.

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

Finer, Sammuell E. 1962. *The Man on Horseback : the Role of the Military in Politics*, New York : Praeger.

Guttmann, Allen 1967. *The Conservative Tradition in America*. New York: Oxford University Press.

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

Janowitz, Morris. 1960. *The Professional Soldier : A Social and Political Portrait*. New York : The Free Press.

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

Kohn, Richard. H. 1994. "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.

Moskos, Charles C. 1977. "From Institution to Occupation: Trends in Military Organization." *Armed Forces & Society* 4.

Perlmutter, Armos. 1981. *Political Roles and Military Rules*. London: Frank Cases.

Richard H. Kohn, "The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military in Democratic Government," Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military

鄭榮新

Relations, John M. Olin Institute for Strategic Studies (Harvard University, Cambridge, MA, 1997).

Ritter, Gerhard. 1969 *The Sword and the Scepter: The Problem of Militarism in Germany*, trans. Heinz Norden Coral Gables: University of Miami Press.

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

Schiff, Rebecca L. 1995. "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance." *Armed Forces & Society* 22.

Tolstoy, Leo. 1968. *War and Peace*, trans. Anne Dunnigan. New York: Penguin.

(投稿日期：99年10月27日；採用日期：99年11月23日)

我國國防領導指揮體制的轉型：文人領軍面向的分析