

# 中華民國民主化下的文武關係： 軍隊國家化的進程

段復初

國防大學通識教育中心兼任助理教授

## 摘 要

20 世紀 70 年代到 21 世紀初期，中華民國經歷了從威權政體逐漸轉化為民主政體的過程，並且透過兩次的政黨和平輪替執政，而建立起鞏固的民主。在這個威權轉型到民主政體的過程中，與國民黨有著密不可分關係，擁有相當大範圍的決策參與及政治特權的軍隊，隨著轉型的過程，逐漸失去其傳統在政治方面原有的特權。軍隊為何在這個過程中，沒有採取積極抵制的手段，反而是逐漸退出其在政治中的角色，並且未對其在國民黨長期政治教育之下，視為政治上的敵人採取壓制甚或鎮壓的手段，阻撓對手競爭，甚至在國民黨從壟斷性政黨轉變為競爭性政黨之後，在政黨競爭過程中失利，軍隊不用武力或威脅使用武力的方式，否決民主選舉的結果，反而是尊重民選結果？易言之，國民黨從一黨威權轉型為民主政黨過程中，文人是如何透過何種控制策略，有效地控制軍隊，讓軍隊能接受其應有的角色，而軍隊本身又是如何調適自己，在認知與行動上，使自己從一個服從於國民黨黨國的黨軍，轉變為服從於民選文人的國軍？這是本文所要探討的問題。

**關鍵詞：**中華民國民主化，黨軍，文武關係，文人控制

# **Civil- Military Relations under the Democratization of the Republic of China: A Process of the Nationalization of the Military**

Fu-Chu Tuan

Adjunct Assistant Professor of the General Education Center of the National Defense University

## **Abstract**

Since the 70s of the 20<sup>th</sup> century to the early 21<sup>st</sup> Century, The Republic of China had experienced the process of democratization and made a successful consolidation of democracy by two overturns of ruling power peacefully. Within this democratic process, the military was losing their prerogative in politics and in decision making process gradually. Why the Military was willing to be compliant and made less active reaction to this process? And why the military didn't use its coercive power to veto the outcome of the democratic election that Kuomintang was losing but accepted the choice of voters? What were those strategies that were used by civilian leaders to control the military effectively, that make the military accept the role that it should be playing. And at the same time, how did the military adjust itself in this process, transform itself from a party's military which obeyed Kuomintang to a state's military that obeys the elected civilian leader? Those are questions that will be answered by this paper.

**Keywords : Democratization of The Republic of China, Party's Military, Civil-Military Relations, Civilian Control**

## 壹、前言

20 世紀 70 年代到 21 世紀初期，中華民國經歷了從威權政體逐漸轉化為民主政體的過程，並且透過兩次的政黨和平輪替執政，而建立起鞏固的民主。在這個威權轉型到民主政體的過程中，與國民黨有著密不可分關係，擁有相當大範圍的決策參與及政治特權的軍隊，隨著轉型的過程，逐漸失去其在政治方面原有的特權。軍隊為何在這個過程中，沒有採取積極抵制的手段，反而是逐漸退出其在政治中的角色，並且未對其在國民黨長期政治教育之下，視為政治上的敵人採取壓制甚或鎮壓的手段，阻撓對手競爭，甚至在國民黨從壟斷性政黨轉變為競爭性政黨之後，在政黨競爭過程中失利，軍隊不曾用武力或威脅使用武力的方式，否決民主選舉的結果，反而是尊重民選結果？易言之，國民黨從一黨威權轉型為民主政黨過程中，文人是如何透過何種控制策略，有效地控制軍隊，讓軍隊能接受其應有的角色，而軍隊本身又是如何調適自己，在認知與行動上，使自己從一個服從於國民黨黨國的黨軍，轉變為服從於民選文人的國軍？這是本文所要探討的問題。

## 貳、黨國體制下的黨軍關係

軍隊對國民黨威權時期的統治而言，是一個極為重要的支柱，然而，這種重要性隨著時間逐漸地下降。這支軍隊在 1924 年成軍時是國民黨的軍隊，扮演著推動黨與領導人蔣介石維繫政治權力的基本角色。<sup>1</sup>1949 年國民黨遷台之後，國軍現代化，對外防禦能力的強化制止了共軍侵台的企圖，在國民政府的政策指導下，積極準備反攻大陸。<sup>2</sup>軍隊的內政角色更可溯及 1947 年二二八事件之後，就已經是國民黨統治台灣人民與扼制共黨滲透的主要工具。<sup>3</sup>繼 1948 年的動員戡亂臨時條款之後，1949 年 5 月宣布的戒嚴令，提供軍隊主管島內安全的法律架構。

---

<sup>1</sup> H. van de Ven, *War and Nationalism in China: 1925- 1945* (London: RoutledgeCurzon, 2003), p. 2.

<sup>2</sup> P. C-m. Wang, "A Bastion Created, A Regime Reformed, An Economy Reengineered, 1949- 1970," in M. A. Rubinstein ed., *Taiwan: A New History* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2007), pp. 320- 338.

<sup>3</sup> B. G. Martin, "The Relationship between the Kuomintang and the Military in Taiwan," in G. Klintworth ed., *Modern Taiwan in the 1990s* (Canberra: Australian National University, 1991), p. 27; S. E. Phillips, "Between Assimilation and Independence: Taiwanese Political Aspirations under Nationalist Chinese Rule, 1945- 1948," in M. A. Rubinstein ed., *Taiwan: A New History* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2007), pp. 275- 319.

此一內在安全責任由台灣警備總部負責執行監督與剷除政治反對者，為了強化控制，制裁與國內情報蒐集，警備總部可以督導地方行政機構，協調地方警察執行任務。<sup>4</sup>此外，軍隊尚且透過新聞媒體、校園軍訓與宣傳活動，對一般民眾進行國民黨意識型態教育。<sup>5</sup>

軍隊對國民黨政權生存的重要性反映出它在黨國體系最初期的地位上。<sup>6</sup>1951年到1964年間，中華民國的軍費占GDP的比例是全世界最高的，大約有85%的政府總預算流向軍隊。<sup>7</sup>軍隊與黨國之間的關係密切，因而可以影響廣泛的政策事務。1950年代與60年代期間，軍人在國民黨的決策圈內，屬於最大的團體<sup>8</sup>，並且透過特別設計的考試制度讓退伍軍人可以轉換至公務部門與國營企業中服務。<sup>9</sup>台灣省政府主席都是由現役將領擔任<sup>10</sup>，軍人控制了國家安全會議，擁有否決預算案的權力。<sup>11</sup>在此時期，軍隊在國防與內部安全事務上擁有完全的自主權。國防相關單位，諸如國防部，國家安全會議，都是由現役軍官所掌控。<sup>12</sup>

相對的，國民黨則是透過政工制度（Political Commissar system）進行對軍

---

<sup>4</sup> H. M. Tien, *The Great Transition: Politic and Social Change in Republic of China* (Stanford: Hoover Institute Press, 1989), p. 111.

<sup>5</sup> M. R. Bullard, *The Soldier and the Citizen: The Role of the Military in Taiwan's Development* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1997), p. 131-169.

<sup>6</sup> T. B. Gold, *State and Society in the Taiwan* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1986); E. A. Winckler, "Taiwan Transition?" in T-j. Cheng & S. Haggard, eds., *Political Change in Taiwan* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1991), pp. 221-59.

<sup>7</sup> F. Lumley, *The Republic of China under Chiang Kai-Shek: Taiwan Today* (London: Barrie & Jenkins, 1979), p. 86.

<sup>8</sup> B. J. Dickson, "The Kuomintang before Democratization: Organizational Change and the Role of Elections," in H.-M. Tein ed., *Taiwan's Electoral politics and Democratic Transition: Riding the Third Wave* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1996), p.59; T.-f. Haung, "Elections and the Evolution of Kuomintang," in H.-M. Tein ed., *Taiwan's Electoral politics and Democratic Transition: Riding the Third Wave* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1996), pp. 118-121.

<sup>9</sup> H. M. Tien, "Taiwan's Transformation," in L. J. Diamond, M. F. Plattner, C.-Yun-han & H. M. Tien, eds., *Consolidation the Third Wave Democracies: Regional Challenges* (Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1997), p. 139.

<sup>10</sup> S. Tsang, "Chiang Kai-Shek and Kuomintang's Policy to Re-conquer the Chinese Mainland, 1949-1958," in S. Tsang ed., *In the Shadow of China: Political Development in Taiwan since 1949* (Honolulu, HI: University of Hawaii Press, 1993), p. 68.

<sup>11</sup> H. M. Tien, *The Great Transition: Politic and Social Change in Republic of China* (Stanford: Hoover Institute Press, 1989), p. 109.

<sup>12</sup> B. G. Martin, "The Relationship between the Kuomintang and the Military in Taiwan," in G. Klintworth ed., *Modern Taiwan in the 1990s* (Canberra: Australian National University, 1991), pp. 23-28.

隊各個層級的滲透與控制<sup>13</sup>，並在軍隊各個層級中建立軍中黨部與小組。<sup>14</sup>在這個階段中，軍官團對國民黨的服從要多於對國家或人民的服從<sup>15</sup>，軍官團所受的教育是黨國一體「革命的教育」，所要盡忠報效的對象則是「黨國」，並自稱為「革命軍人」。<sup>16</sup>而軍隊主要的目標在反攻大陸，復國建國，軍官團絕大多數的軍官亦為國民黨黨員，軍隊中的幹部均具有黨員的身分與職責，而政工人員負責軍中黨務工作（party work）與政治工作（political work）<sup>17</sup>，或者亦可將兩者結合為一，「政工就是黨在軍中的工作，離開了黨便非政工。」<sup>18</sup>

由於國民黨在軍隊中的運作方式是一種「隱而未顯」的模式，透過「幹部黨員」組織黨在軍隊中的工作，並且採取「主官指揮」的一元領導，政工幹部的身分屬於輔佐主官的幕僚長（或者稱為政戰主管），一切成敗由部隊主官負責，故而在軍事指揮與政治指揮上並不會發生太多的分歧，但又因政工幹部有權向上一級政工舉報部隊違反上級命令，違紀犯法等情事，亦發揮相當程度的制衡與監督作用，確保軍隊可以貫徹執行上級命令。<sup>19</sup>

國民黨在解釋為什麼軍隊要有黨組織的理由時，提出了三大理由：第一是基

---

<sup>13</sup> Cheng Hsiao-shih, *Party-Military Relations in the PRC and ROC: Paradox of Control* (Boulder, CO: Westview Press, 1990), pp. 123-144.

<sup>14</sup> 軍中黨部為凱旋組織，是國民黨在軍中建立的組織。依據軍隊組織特性與組織領導的決策，在軍中所建立各級黨部的總稱。軍中黨部原稱特種組織，民國六十五年三月易名為凱旋組織。是國民黨在「以黨領軍」原則要求下，在軍中實施黨務工作的機制。見政治作戰學校編，**組織工作**（台北：編者自行，民國六十九年），頁三。

<sup>15</sup> 莫大華，段復初，郭雪真，陳舒堂譯，Jongseok Woo 著，**東亞安全挑戰與軍事政治：從建國到後民主化**（台北：國防大學政戰學院，民國100年8月），頁四五。

<sup>16</sup> 從當時國民黨領導人或重要將領對軍校學生的訓詞中可以經常看到將「黨與國」並列或混用的用語。如蔣經國，「國軍政治工作的重要性」，**復興崗講詞**，第一輯（台北：政治作戰學校，民國六十七年），頁四九～五四。此篇為蔣經國於民國四十年十二月五日對政工幹校第一期學生的講話稿；王昇，「當前政黨應有的使命感」，**精神堡壘**（台北：政治作戰學校，民七十一年），頁十一～二〇。此篇演講詞係民國六十七年十一月一日對成功領全體官、士、兵的精神講話稿。

<sup>17</sup> Cheng Hsiao-shih, *op. cit.*, pp.123-144.

<sup>18</sup> 蔣堅忍，「從歷史教訓展望政工前途」，**國軍政工史稿**，下冊（台北：國防部總政治部，民國四十九年），頁二〇八一。

<sup>19</sup> 國民黨軍隊最初的政工制度稱之為「黨代表制」，政工幹部對於部隊命令擁有副署權，未經政工幹部副署的命令無效。此等權力往往造成軍政首長之間心存嫌隙，軍事首長往往認為政工人員打小報告，影響到軍事首長的事業發展，故常有爭執出現。後政工制度迭經改變，1949年遷台，檢討大陸軍事戡亂失敗原因，政工未能發揮應有功能，致使軍隊失去中心思想與革命精神。為挽回政工劣勢，重建革命武力，恢復革命精神，蔣介石決心徹底改革政工制度。改革目標有六：一，政治幕僚長制之確立；二，監察制度之確立；三，保防工作之加強；四，軍隊黨務之恢復；五，四大公開之實行；六，政治訓練革新。國軍政工史編纂委員會，**國軍政工史稿**，下冊（台北：國防部總政部，民國四十九年），頁一四〇一～一四一四。

於革命歷史的傳統；第二是革命挫敗的教訓；第三是革命戰爭的特質。綜合論述要點為：國民黨所領導的國民革命，自 1924 年建軍以來，及以黨領軍，以黨的領導團結官兵，振奮士氣，故能發揮以寡擊眾，以少勝多的革命精神；完成東征，北伐，剿匪，抗戰的革命大業。抗戰勝利後，共產黨與民主人士，要求軍隊國家化，黨退出軍隊後，黨在軍中的領導中斷，軍隊的靈魂喪失，官兵精神解體，遂使革命事業招致慘痛失敗。1950 年國民黨改造，決定恢復黨在軍中的組織，實施以黨領軍，以重建三民主義的革命軍，以挽救危亡，消滅共匪，光復大陸。國民革命軍是黨所創造，所領導的軍隊，不能一時一刻離開黨的領導，有了黨，軍隊才有中心，有目標，有靈魂，官兵在精神上有所寄託，行動上有所遵循；反共復國是國民革命第三期任務，面對中共這樣一個有思想，有組織的敵人，要打垮它，消滅它，必須先強化自己的思想，鞏固自己的組織，使自己在思想上，組織上超越敵人，戰勝敵人，才能贏得戰爭。因此，要革命，要救國，必須用黨來領導軍隊。用黨的思想武裝官兵思想，用黨的組織強固官兵組織，然後始能對抗中共，反攻大陸，完成中興復國使命。<sup>20</sup>

1958 年八二三炮戰後，中共對台的威脅從武裝鬥爭轉為以統一戰線為主軸，又因中共內部政局的動盪（文化大革命），使得中華民國所面臨的國防安全壓力減輕，在經歷十幾年的對內經營下，國民黨對台灣社會的內部控制更加穩固。然而，1970 年代的國民黨黨國威權體制，在國際外交上的斷交卻使得國民黨面臨到空前的挑戰，國民黨政府無法繼續主張是代表中國的唯一合法政府，直接衝擊到國民黨統治的正當性。國民黨政府在政治上透過逐步的自由化來減輕統治正當性的挑戰，並且在經濟建設上取得良好成果，來強化其統治的支持度。在黨菁英本土化與技術官僚化的政策下，逐漸的改變其政黨的體質與精英結構，也使得軍隊在國民黨決策體系中代表的比例逐漸穩定地下降，並且軍官團成員與士官兵的省籍結構也產生了「本土化」的現象。<sup>21</sup>

蔣氏父子對軍隊的領導與控制，除了透過在軍隊中重建政工制度外，更藉由兵役制度，以及頒布退伍制度，解決軍隊內長期存在的派系與個人忠誠問題。規定高階將領輪調與任期制度，消除資深將領對軍隊的影響力與對政治的影響力。

<sup>20</sup> 政治作戰學校編，**組織工作**（台北：編者自行，民國六十九年），頁五。

<sup>21</sup> 有關國民黨中常委席次外省與本省籍的變化，見吳文程，**台灣的民主轉型：從威權行的黨國體系到競爭性的政黨體系**（台北：時英出版社，民國八十五年），頁六一～六五。在國民黨政府遷台初期，外省籍幾乎壟斷將官職位，本省籍只能擔任士兵或尉官，在蔣經國實施本土化晚期，本省籍將官有 15.8%，上校則有 32.6%。見 H. M. Tien, "Social Change and Political Development in Taiwan," in Harvey Feldman, Michael Y. M. Kau, and Ilpyong J. Kim, eds., *Taiwan in a Time of Transition* (New York: Paragon House, 1988). P. 14.

<sup>22</sup>這些對軍隊的改造使得蔣氏父子得以穩固地控制軍隊，進而穩固台灣的政局，直到 1980 年代晚期台灣的民主化方始萌芽。

軍隊在戒嚴時期享有相當大程度的權力，擁有相當大範圍的政治特權與制度上的自主性。為了要確保軍隊的忠誠，出現一種分享式的文武關係的安排，將軍隊領導菁英整合進入這個政權的高層決策圈，並讓軍隊在國防與安全政策上具有無可競爭的自主性。軍人透過掌握國家安全會議來保護軍隊利益。<sup>23</sup>此外，軍隊在國防事務與其內部組織方面仍然保有其自主性，台灣警備司令部仍然是負責內部安全的主要機構。D. Kuehn 認為，這時期的台灣文武關係具有以下的三種特徵：(1) 一個接受國民黨與永恆領袖文人控制，但持續被整合進入到政權菁英圈內的政治化軍隊；(2) 文人對軍隊缺少制度化的控制機制，以及軍隊的忠誠是建立在對國民黨領導人的個人權力及其權力網絡上，是一種非正式的控制關係；(3) 文人缺少對國防事務上完全的影響力，而軍隊在國防政策與軍隊組織方面完全不受挑戰與競爭，而只受到總統的政治手段的限制。<sup>24</sup>

這種黨國威權體制下的歷史遺緒對台灣文武關係的變化具有兩種重要的影響。一方面，由於軍隊從來就不是一個獨立於國民黨之外的自主性組織，因此文人菁英可以透過制度化的手段，迅速地將軍隊逐出政治決策的領域。在轉變為民主體制短短的五年內，軍隊就已經失去在菁英甄補與公共政策上的影響力，並且被剝奪了在內部安全上的責任。但另一方面，由於缺少對國防政策及軍隊組織的全面制度性控制與監督機制，使得文人控制在這兩個方面變得非常複雜。儘管在國防政策與軍費方面的透明度與責任制度已經有所進步，但直到 2002 年國防二法改革指揮結構與強化國防部長權力之後，文人對國防政策與軍隊事務的文人控制方才制度化。(儘管如此，國防部長仍為退伍高階將領擔任為多)

### 參、軍隊政治角色的弱化與堅持

從 1970 年代中期起，國民黨開始受到來自黨外的政治反對運動壓力，要求政治的民主化。在此同時，政權的正當性受到外交挫折與公共醜聞（十信案與江

---

<sup>22</sup> Steve Tsang, "Chiang Kai-shek and Kuomintang's Policy to Reconquer the Chinese Mainland, 1949-1958," in Steve Tsang ed., *In the Shadow of China* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1993); Edward W. Ross, "Taiwan Armed Force," in Edward Olson and Stephen Jurika, Jr., eds., *The Armed Forces in Contemporary Asian Societies* (Boulder: Westview, 1986).

<sup>23</sup> Cheng Hsiao-shih, *op. cit.*, p.128.

<sup>24</sup> D. Kuehn, "Democratization and Civilian Control of the Military in Taiwan," *Democratization*, Vol. 15, No. 5 (2008), p. 873-75.

南命案) 而遭到質疑。<sup>25</sup> 當黨外在 1986 年 11 月成立民主進步黨時，開啟了逐步的民主轉變，而主要的里程碑有 1987 年的解嚴，1992 年的立法院全面改選，1996 年的總統首次直接民選。隨著民主的制度化與鞏固，軍隊的影響力與政治權力逐漸減弱。國軍逐漸裁減人數，從 1960 年代人數高峰的六十萬裁減到 1990 年代初期的四十七萬人，到 2009 年的二十七萬五千人，並且計畫採用募兵制。預計 2014 年將裁減至二十一萬五千人<sup>26</sup>，甚或更少。<sup>27</sup> 同時，國防經費也從 1988 年幾乎佔政府總預算一半，佔 GDP 的 7% 的金額，降低到 2008 年的佔政府總預算的五分之一，約佔 GDP 的 3%。<sup>28</sup>

這樣的裁減伴隨著軍隊政治角色的衰退，以及文人權威逐漸延伸到過去完全由軍隊掌控的領域。此一過程基本上可以概分為三個階段：第一階段從 1987 年的解除戒嚴開始到 1993 年軍事強人郝柏村的被強迫辭去行政院長為止。這段期間終止了軍隊對精英甄補與公共政策的影響力。在第二的階段中，文人成功地縮減了軍隊對其內部事務的自主性，強化了對國防與安全政策的監督與控制。此一過程從 1994 年到 2002 年，文人控制軍隊的制度化透過國防二法的制定與執行而正式地獲得確保。從第三階段開始，可以看見文人深化了對國防政策與軍事組織的控制。

第一階段文武關係的變化，以鞏固文人控制核心的政治領域與排除軍隊的內部安全角色為主。這個階段包括了 1988 年蔣經國這位外省政治強人的病逝，國民黨政治權力轉移給台籍政治菁英李登輝的過程。李登輝從來就不曾與以外省人為主的軍隊領導人物有過密切的關係。領導權移轉的過程中，軍隊之所以未扮演積極的角色，一個可能的原因是軍隊在國民黨中央委員會委員的比例僅有 11.7%，而在中常會中的代表比例僅 9.7%，因而無法掌控國民黨的權力。<sup>29</sup> 國民黨內軍系菁英代表一部分屬於由當時擔任參謀總長的郝柏村所領導，由外省人所掌握的非主流派。這群人反對過於快速的自由化，並且堅持在中華民國憲法下統

<sup>25</sup> M. E. Rubinstein, "Taiwan's Socioeconomic Modernization, 1971-1996," in M. A. Rubinstein ed., *Taiwan: A New History* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2007), pp. 366-402.

<sup>26</sup> 見國防部，**102 年國防報告書**，第四章第一節。<http://www.2011mndreport.mnd.gov.tw/m/part9>.

<sup>27</sup> 馬英九總統在 2014 年 2 月 16 日出席新同盟會新春團拜時提及未來國軍志願化後的人數，規劃為總人口數的千分之八。推算未來國軍總員額約在十八萬人左右。  
[http://www.news.rti.org.tw/index\\_newsContent.as](http://www.news.rti.org.tw/index_newsContent.as)

<sup>28</sup> C.-y. Hsueh, "The Political Economy of Defense Spending: Implication for TMD in Taiwan," *Issues and Studies*, Vol. 35. No. 5 (1999), pp. 34-60; 見國防部，**100 年國防報告書**，第六章，圖 6-1。

<sup>29</sup> T.-f. Huang, "Elections and Evolution of the Kuomintang," in H.-M. Tien ed., *Taiwan Electoral Politics and Democratic Transition: Riding the Third Wave* (Armonk, N.Y.: Sharpe, 1996), pp. 118-120.

一中國的目標。<sup>30</sup>國民黨內部由軍隊所支持的非主流派與由李登輝所領導，主張自由化的主流派之間的權力鬥爭一直持續到 1990 年代中期。然而軍隊的政治力量在 1990 年總統大選之後，快速地被削減。在這個過程中，李登輝在對抗黨內保守的反對者鬥爭中，取得了決定性勝利。<sup>31</sup>

1991 年國民大會與 1992 年立法院全面改選之後，自由與公平的選舉成為取得公職的唯一方法，這意味軍隊在進入公職方面的影響力的重大弱化，軍系立委在立法院中的比例從 1986 年的 3% 下降到 1992 年的 2.5%。在 1989 年內閣的二十二位部長中，僅有國防部長與退輔會主委具有軍隊背景。軍隊在國民黨領導階層中的代表比例同樣地也下降了。<sup>32</sup>1992 年底立法院全面改選後，李登輝總統以「建立行政院向立法院負責」的憲政慣例為由，要求行政院長郝柏村辭職，而郝柏村則是堅持應由國民黨中常會通過才辭職，最後，郝柏村於 1 月 31 日下午向國民黨中央提出「內閣」總辭。2 月 3 日國民黨中常會通過了「總辭案」後，郝柏村提出辭呈<sup>33</sup>，軍事強人的政治事業因而告終。

軍隊在公共政策決策權的影響力隨著軍人在國民黨內菁英代表比例下降，以及 1993 年國家安全會議的改組後，極速地下降。<sup>34</sup>軍隊制度性權力的式微反映在它無法改變政治變遷的事實上。例如，當李登輝總統正式終止反攻大陸的目標，並採取彈性外交。這些雖然都遭到黨內保守勢力，包括軍隊的嚴厲批評<sup>35</sup>，但並沒有跡象顯示軍隊曾經積極地阻撓這些政策的改變。

在第一階段中，最顯著的改變發生在軍隊對於國內安全職責的領域。解除戒嚴令，以國家安全法取而代之，終結了軍隊對於平民的軍法審判權，將海關、邊境管制與移民等執掌，由台灣警備總部移交給平民機關。然而，依照新法的規定，軍隊繼續被納入內部安全的決策與執行，而台灣警備總部仍然存在與運作，並負責監督安全機制與訓練文人安全人員。<sup>36</sup>軍隊離開國內安全領域的最後一步起於

<sup>30</sup> S. J. Hood, *Kuomintang and Democratization of Taiwan* (Boulder, CO.: Westview, 1997), Chapter 6.

<sup>31</sup> J. T. Dreyer, "Taiwan in 1990: Finetuning the System," *Asia Survey*, Vol. 31, No. 1 (1991), p. 59; L. Ts'ai, & R. H. Myers, "Surviving the Rough- and- tumble of Presidential Politics in an Emerging Democracy: The 1990 Election in the Republic of China on Taiwan," *The China Quarterly*, 129 (1992), pp. 123- 148.

<sup>32</sup> T. f. Huang, "Elections and Evolution of the Kuomintang," in H.-M. Tien ed., *Taiwan Electoral Politics and Democratic Transition: Riding the Third Wave* (Armonk, N.Y.: Sharpe, 1996), pp. 118-120.

<sup>33</sup> 「三換內閣，集大權於一身」，*華夏經緯網*。http://big5.huaxia.com/zk/jpwk/zplz/ldhzm031.html 亦可見 <https://www.youtube.com/watch?v=62HiUm8RezQ>

<sup>34</sup> Y. W. Chen, "The Modernization of Taiwan's National Security Council," *China Brief*, Vol. 10, No. 22 (2010), pp.12- 16.

<sup>35</sup> D. Roy, *Taiwan: A Political History* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003), pp. 212- 214.

<sup>36</sup> International Committee for Human Rights in Taiwan, "The National Security Law Enters into Force:

1990 年代初期。隨著動員戡亂時期在 1992 年 7 月的結束，凍結人民權利的法律基礎——動員戡亂時期臨時條款的廢除，人民憲法上的權利得以恢復，警備總部的緊急權力遭到廢止。<sup>37</sup>最後，1992 年 5 月，警備總部廢除，其所剩的職權轉移給海岸巡邏總署，交通部與軍事情報局。<sup>38</sup>

然而，在國防政策與軍事組織方面，文人在這兩個領域所能獲得的實質控制力非常有限。國家安全會議的改組終結了由軍人主導的情況，並且將其轉變成為總統的諮詢機關。<sup>39</sup>1992 年起，軍隊開始在立法院設置連絡官，藉以增進機關之間的溝通與協調<sup>40</sup>，並且自 1989 年開始，國防部長必須到立法院進行報告與備詢。<sup>41</sup>最後，在 1990 年到 1993 年之間，李登輝兩次任命文人擔任國防部長，但是這樣的改變並沒有實質地增進文人對國防政策的影響力，由於大部分的國防預算被歸屬於機密，使得國會無法有效地進行監督，又因為文人部長被軍隊架空，迫使李登輝總統啟用一位前參謀總長來代替文人部長。<sup>42</sup>更重要的是，區分為軍政與軍令兩個平行權威體系的國防組織未改變。由參謀總長控制，負責作戰，情報，軍隊結構，部署與武器採購與管理的軍令系統，佔用了絕大部分的國防預算，直接向總統負責，不受國防部長，行政院長節制，更不用到立法院備詢；軍政系統，負責一般國防政策的計畫與管理，由國防部長控制，向行政院長與總統負責，並接受國會的監督。<sup>43</sup>這種二元的指揮結構減損了有效的文人控制，迴避

---

The Text of the New Law,” *Taiwan Communiqué*, 31 (1987), pp. 7-9.

<sup>37</sup> L. Chao, & R. H. Myers, *The First Chinese Democracy: Political Life in the Republic of China on Taiwan* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1998), p. 226.

<sup>38</sup> Lu-hsun Hung, Ta-hau Mo, and Fu-chu Tuan, “The evolution of the ROC’s military- societal relations: From militarized society to socialized military,” in Martin Edmonds and Michael M. Tsai eds., *Defending Taiwan: The Future Vision of Taiwan Defence Policy and Military Strategy* (New York: RoutledgeCurzon, 2003), pp. 177-208.

<sup>39</sup> D. Shambaugh, “Taiwan’s Security: Maintaining Deterrence amid Political Accountability,” *The China Quarterly*, 148 (1996), p. 1288.

<sup>40</sup> Lu-hsun Hung, Ta-hau Mo, and Fu-chu Tuan, “The evolution of the ROC’s military- societal relations: From militarized society to socialized military,” in Martin Edmonds and Michael M. Tsai eds., *Defending Taiwan: The Future Vision of Taiwan Defence Policy and Military Strategy* (New York: RoutledgeCurzon, 2003), pp. 177-208.

<sup>41</sup> B. G. Martin, “The Relationship between Kuomintang and the Military in Taiwan,” in G. Klintworth, ed. *Modern Taiwan in the 1990s* (Canberra: Australian National University Press, 1991), p. 32.

<sup>42</sup> B. Hsu, “Taiwan’s Long Line of Defense Ministers,” *Taipei Times*, 4 (2000).

<sup>43</sup> A. S.-f. Ding & A. C.-c. Huang, “Taiwan’s Military in the 21<sup>st</sup> Century: Redefinition and Reorganization,” in L. M. Wortzel ed., *The Chinese Armed Forces in the 21<sup>st</sup> Century* (Carlisle: Strategic Studies Institute, U. S. Army War College, 1999), pp. 253-288.

了行政、立法，或者政黨，在政策決定與預算分配上的控制。<sup>44</sup>

此外，來自中共的外在威脅對文武關係也產生相當矛盾的影響。一方面，中共警告如果台灣正式宣布獨立，將使用武力解決問題。這不僅降低了國民黨菁英推動一個與軍方不同想法的兩岸政策的可能性，同時也讓軍隊更容易接受其內在安全角色淡化的結果，而將更多的資源集中在對中共的防禦作戰上。而中華民國在國防上對美國軍事裝備與支援的依賴，也增加了制衡軍隊反對民主化與重新調整文武關係的額外力量。但是，在另一方面，外在的威脅也阻擾了文人控制國防與軍事事務的強度，同時也降低了文人削減軍隊在這些領域中擁有優勢地位的動機，因而弱化了文人控制軍隊的某些能力。<sup>45</sup>

## 肆、文人控制軍隊的策略—迂迴與漸進

文人在進行制度改變時，迴避了比較侵入性的策略。例如，蔣經國並沒有立即地解除所有對政治反對者與政治權利的限制，而是用新的國家安全法來取代戒嚴令，因而滿足了軍隊所顧慮的政權穩定與安全的問題。<sup>46</sup>李登輝則是更迴避使用絕對強勢的策略，他在處理郝柏村的做法即為一例。李登輝在 1988 年接任總統時，郝柏村已經擔任參謀總長長達六年的時間，這是史無前例的，郝在軍隊中已經培養出龐大忠於他的人際網絡，使得他成為擁有強大潛在政治影響力的人物。<sup>47</sup>為了要安撫郝與黨內的保守派，並且爭取渠等的支持，1988 年李登輝再次任命他擔任參謀總長兩年。李登輝為了強化自己統帥地位，穩定軍隊的支持，任命郝擔任國防部長，並藉此讓郝從軍隊中退伍，並借用其先前的在軍隊中的指揮權威

<sup>44</sup> C.-j. Luor, H.-h. Wang, & J.-h. Yeh, "Reinventing National Defense Organization in Taiwan," *Taiwan Defense Affairs*, Vol. 2, No. 2 (2001), pp. 142-146.

<sup>45</sup> Michael Desch 強調內外部威脅對文武關係的影響，一個面對高度外部威脅與低度內部威脅的國家，將展現最強的文人統制。相反地，一個面對低度外部威脅但高度內部威脅的國家，將展現低強度的文人統制。Michael Desch, "Soldiers, States, and Structures: The End of Cold War and Weakening U.S. Civilian Control," *Armed Forces and Society*, 24: 3 (Spring 1998), p.389. And Michael Desch, *Civilian Control of the Military* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999), pp. 11-17. Jongseok Woo 則是認為，台灣所面臨的是低外在威脅與低內在威脅，因而文人採取的控制軍對手段是比較和緩低強度的。莫大華，段復初，郭雪真，與陳舒堂等譯，Jongseok Woo 著，*東亞安全挑戰與軍事政治：從建國到後民主化*（台北：國防大學政戰學院，民國 100 年），頁二〇二。

<sup>46</sup> H. M. Tien & T.-j. Cheng, "Crafting Democratic Institutions," in S. Y.-s. Tsang, & H. M. Tien eds., *Democratization in Taiwan: Implications for China* (New York, NY: St. Martin's Press, 1998), pp. 23-48.

<sup>47</sup> P. H. Chang, "The Changing Nature of Taiwan's Politics," in D. F. Simon & M. Y. M. Kau, eds., *Taiwan: Beyond the Economic Miracle* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1992), p. 39.

以控制軍隊。最後在 1990 年，郝被提名為行政院長，此舉雖遭致反對陣營的嚴厲批判，但卻讓李登輝控制軍隊的能力加強，並把郝柏村交給公眾與國會嚴密審查。1992 年立法委員選舉之後，郝被迫去職，李登輝柔軟的策略獲得了最後的回報<sup>48</sup>，郝的去職同樣也代表李登輝可以積極領導軍隊的機會。在這個過程中，李登輝規避已經建立的人事輪調與任期制度，運用總統的權力，任用郝的批評者與反對者來擔任重要的軍職。<sup>49</sup>

然而，軍隊雖然失去了某些政治權力，卻獲得某些舊特權的保留與新特權的補償。譬如，用國民黨與軍隊連結的解構，來滿足軍隊數十年來要求的專業化。1988 年至 1992 年間，國民黨在軍隊中的組織被解散，所有黨在軍隊中的活動都被禁止<sup>50</sup>，強化了軍隊的制度性自主。但是，文人對於軍隊在國防政策與軍事組織所擁有特殊的權力保持緘默。李登輝總統並沒有要求進行制度性的改變，也沒有使用其總統的權力來強迫改變國防政策或軍事戰略。相反地，他把這些問題的決定權交給了軍事專業者。<sup>51</sup>

國民黨領導菁英所控制的轉型模式與過程，隨著軍隊迅速地離開政治核心而進展迅速。台灣的民主化是由國民黨威權政體內的菁英自己發動與實現的，並且以相當平順的方式進行。<sup>52</sup>由國民黨所控制的民主化轉變方向，節奏與政治議題<sup>53</sup>，降低了軍方領導人與文人菁英之間的不信任感。同樣地，漸進式的轉變，

---

<sup>48</sup> C.-c. Lo, "Taiwan: The Remaining Challenges," in M. Alagappa, ed., *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia* (Stanford: Stanford University Press, 2001), pp.152- 156.

<sup>49</sup> 郝柏村之後的空軍出身的參謀總長陳燊霖任期屆滿後，照例應由海軍總司令葉昌桐繼任，但李登輝卻啓用已經退役的前海軍總司令劉和謙擔任總長。李登輝的理由是葉昌桐與海軍基層嚴重脫節，受郝柏村陸軍主義影響，而劉和謙在海軍雖然輩份高，但戰略卻能與時俱進。儘管郝柏村對這項任命有意見，但屬統帥權，擔任行政院長的郝柏村只有副署。另外，李登輝在蔣仲荅升任一級上將人事案與郝柏村亦有衝突，擔任行政院長的郝柏村不副署這項人事案，使得這項人事案遭到擱置。之後蔣仲荅轉任戰略顧問後退伍，再擔任國防部長。見「三換內閣，集大權於一身」，[華夏經緯網](http://big5.huaxia.com/zk/jpwk/zplz/ldhzmm031.html)。http://big5.huaxia.com/zk/jpwk/zplz/ldhzmm031.html

<sup>50</sup> Cheng Hsiao- shih, *Party- Military Relations in the PRC and ROC: Paradox of Control* ( Boulder, CO: Westview Press, 1990), p. 144; S.-c. Leng & C.- y. Lin, "Political Change on Taiwan: Transition to Democracy?" *The China Quarterly*, 136 (1993), p. 835.

<sup>51</sup> W.- c. Lin, & C.- y. Lin, "National Defense and the Changing Security Environment," in L. Chao, B. J. Dickson, & C. M. Chao eds., *Assessing the Lee Teng- Hui Legacy In Taiwan's Politics: Democratic Consolidation and External Relations* ( Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2002), p. 257.

<sup>52</sup> S. Rigger, "Taiwan's Best- Case Democratization," *Orbits*, Vol. 48, No. 2 (2004), p. 285- 292.

<sup>53</sup> H. M. Tien, "Taiwan's Transformation," in L. J. Diamond, M. F. Plattner, C.-Yun- han & H. M. Tien, eds., *Consolidation the Third Wave Democracies: Regional Challenges* ( Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1997), p. 124.

穩定的政治體制，以及沒有大範圍的群眾譁變，防止了軍隊對轉型的反對。由於軍隊認為這些都符合其本身利益，因此這些因素降低了軍隊挑戰文人權威的誘因，並且減少了軍隊對政治決策參與，排除國軍對內部安全機制的控制。

文人領導人控制軍隊手段的成功。蔣經國與李登輝兩位國民黨的領導人對於降低軍隊的政治權力均感興趣，但兩人與軍隊的淵源與關係卻大有不同，這種淵源與關係影響著他們對軍隊的掌控能力。蔣經國深信，中華民國只有民主化才有未來，因而開起了民主化的進程。<sup>54</sup>由於蔣個人在軍中擁有強大的威望，因而擁有凌駕於軍隊最高階軍官的指揮權威。例如，在解除戒嚴之前，他公開的宣布下一任的總統將會由文人擔任<sup>55</sup>，迅速地解除由軍隊政工高層所主導，凌駕於黨政軍之上的控制組織<sup>56</sup>，並且使得軍隊公開地承諾會服從其繼承者的權威。<sup>57</sup>李登輝與國民黨台籍菁英掌握的主流派，對削減由外省籍菁英主導的軍隊，有著極大的利益，然而，李在軍隊裡並沒有強大的個人關係存在，因而無法確定軍隊是否會效忠。因此，他在掌權之初需要郝柏村的支持，直到他鞏固了政治地位，有能力將政治上的對手逐出政治舞台為止。在這方面，李登輝找到了一個強大的同盟——市民社會與民進黨，民進黨在黨外時期就經常強烈地反對軍方在內部安全所扮演的角色，並且推動增加文人對軍隊的控制。<sup>58</sup>這種狀況同時也出現在台灣的民眾，一面倒地反對軍方任何的政治干預活動。<sup>59</sup>因而，在弱化與最終解決國民黨非主流派後，軍

---

<sup>54</sup> L. Chao, & R. H. Myers, *The First Chinese Democracy: Political Life in the Republic of China on Taiwan* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1998), Ch. 5.

<sup>55</sup> J. F. Copper, "Taiwan in 1986: Back on Top Again," *Asian Survey*, 27: 1 (1987), p. 88.

<sup>56</sup> 劉少康辦公室存在於台灣戒嚴時期的 1979 年至 1983 年，負責因應中共對台統戰攻勢與謀略。根據魏萼的回憶，辦公室實際的主持人為當時國民黨中常委政治強人王昇上將，而被後的決策者則是蔣經國總統。劉少康辦公室的時代，正是政工體系的幹部分別深入全國黨政軍各階層、各單位，這當然也介入各行各業的民間私人部門重要的企業。此時此刻政工體系的人員權勢甚大。1983 年 5 月蔣經國總統以王昇不知節制為由，下令裁撤劉少康辦公室，免除王昇總政戰部主任一職，調任三軍聯訓部主任，後外派駐巴拉圭大使，離開權力核心。見魏萼，「析論『劉少康辦公室』的歷史意義」，*海峽評論*，第 277 期（2014 年 1 月）。<http://www.haixiainfo.com.tw/277-9034.html> 另見「南懷瑾、王昇與蔣經國」，*中國時報*，民國 89 年 7 月 21 日。<http://forums.chinatimes.com.tw/special/secret/89072109.htm>

<sup>57</sup> E. A. Winckler, "Taiwan Transition?" in T.-j. Cheng & S. Haggard eds., *Political Change in Taiwan* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1991), p. 235.

<sup>58</sup> Y. Fan, "Taiwan: No Civil Society, No Democracy," in M. Alagappa ed., *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space* (Stanford: Stanford University Press, 2004), p. 171.

<sup>59</sup> C.-m. Sun, "Taiwan: Toward a Higher Degree of Military Professionalism," in M. Alagappa ed., *Military Professionalism in Asia: Conceptual and Empirical Perspectives* (Honolulu, HI: East West Center, 2001), pp. 61-66.

隊不再擁有任何強有力的文人同盟可以用來抵抗文武關係的改變。

## 伍、軍隊自我角色的認知

就軍隊角色的自我認知來看，這個階段軍隊主要的使命，除了建軍備戰的國防任務外，在思想政治教育上，是以「粉碎『三合一』敵人的思想汙染」<sup>60</sup>，「反共，反台獨」<sup>61</sup>為政治教育的主軸。充分顯示軍隊自我認知的角色，仍然是與國民黨所持的政治立場保持一致，而國民黨政權則仍然透過政戰體系，對軍隊進行以反共，反台獨為立場的教育，對黨外人士與台獨採取敵視的態度，使得軍隊以國民黨政權的捍衛者自居。然而由於在這個階段中，台灣所舉行的選舉並不足以威脅到國民黨在中央執政地位，亦即不會產生執政權替換的現象。對軍隊而言，服從與效忠依照憲法產生的三軍統帥與反共，反台獨的政治立場並不相悖，透過動員軍隊成員與軍眷協助國民黨候選人在各種選舉中贏得選舉是理所當然之事，並不會產生認知失調的問題。

隨著台灣社會民主的制度化的，軍隊本身的認知也逐漸跟著改變。從軍隊政治教育內容來看，這個階段政治教育已經轉向強調民主憲政，公民教育等內涵。並且極力主張軍隊的專業化。一批由軍隊送往美國留學返台的軍官學者，將西方軍事政治學民選文人控制軍隊的觀念引進到軍隊的政治教育內容當中，為思想保守的軍隊注入民主觀念的新動能，並適時地為軍隊在面對民主化的外在社會所應扮演的角色提供了理論基礎。年輕一代的軍官所受的軍校政治教育脫離過去比較單一偏狹的教育內容，大量採用先進民主憲政國家的理念，「軍隊國家化」與「軍隊政治中立」等概念頻繁地出現在政治教育的內容當中，軍隊也以國家民主捍衛者自居，表現出軍事專業主義的特徵。<sup>62</sup>

## 陸、文人控制擴大與軍隊去政治化

文武關係轉變的第二個階段從 1993 年到 2002 年，儘管這個階段軍隊透過選

---

<sup>60</sup> 余一鳴，「國軍政治教育內涵與界定之研究」，*復興崗學報*，第 82 期（民國 93 年），頁七九～一〇六。所謂「三合一敵人」指中共，台獨與黨外人士。國民黨認為這三者結合一起，陰謀顛覆中華民國。

<sup>61</sup> 陳興國，「兩岸軍隊政治教育之比較研究」，*國立政治大學碩士論文*，民國九十二年，頁四三～四四。

<sup>62</sup> 洪陸訓，「國防二法實施後的文武關係」，*台海安全與國防戰略研討會論文*，2002 年 10 月 20 日。余一鳴，*前揭書*，頁九五。

舉動員獲得暫時性的影響力。這個階段的特色是文人逐漸延伸其對國防政策與軍事組織的影響力。在這個過程中，文武關係與民主鞏固的擴大發展同步進行，這個階段的主要現象是：立法院的權力增加，1996 年第一次民選總統，以及國民黨執政權在 2000 年轉移給民進黨。

在這個階段中，軍隊完全退出了政治機構。行政院中，只有國防部長與退輔會主委擁有軍事背景。當陳水扁成為總統時，軍隊完全脫離政治機構，也不因前任總長唐飛擔任五個月的行政院長而班師回朝。國民黨領導菁英的文人化同樣持續的進行著。國民黨第十四屆中央委員（1993-1997）仍有少數退伍軍官擔任委員，但沒有現役軍人；國民黨中常會中只有國防部長是退役軍人。<sup>63</sup> 同樣地，國民黨第十五屆中央委員中（1997-2001）只有退輔會主委是退役的將官。<sup>64</sup>

但是，軍隊並沒有真正地保持其在政治上的中立。第一，延續著上個階段反共，反台獨的政治教育，大多數的軍官抱持著反台獨的立場<sup>65</sup>，這個立場由高階軍官公開的宣示<sup>66</sup>，引起了軍隊是否會服從民進黨總統的疑慮。2000 總統大選的結果對台灣的民主與軍隊的政治態度做出了第一次的考驗，在開票結果底定後不久，當時的參謀總長湯曜明便在電視上公開宣示軍隊會效忠新當選的總統。<sup>67</sup> 第二個問題是軍隊仍然有系統地為國民黨進行選舉動員，軍官到各地方，積極地調查地方投票傾向，並鼓勵現役軍人，退伍軍人與其家庭支持國民黨<sup>68</sup>，雖然軍隊內已經沒有國民黨組織活動，但是軍隊領導高層與國民黨之間仍然保持著非正式的關係，並透過軍隊的指揮體系，對國民黨候選人的輔選活動。軍隊輔選，在民

---

<sup>63</sup> C.-c. Su, & M.-s. Shen, "Taiwan's Political Warfare System and Civil- Military Relations: Evolution and Prospect," *Taiwan Defense Affairs*, 1:2 (2000), pp. 39-63.

<sup>64</sup> J. F. Copper, *The KMT's 15<sup>th</sup> Party Congress: The Ruling Party at a Crossroad* (Baltimore, MD: University of Maryland, School of Law, 1997).

<http://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1141&content=mscas>

<sup>65</sup> Y. W. Chen, & M. M. Edmonds, "An Overview of Taiwan's Defense Reform," in M. Edmond & M. M. Tsai, eds., *Taiwan's Defense Reform* (London: Routledge, 2006), pp. 63-78.

<sup>66</sup> C.-c. Su, & M.-s. Shen, "Taiwan's Political Warfare System and Civil- Military Relations: Evolution and Prospect," *Taiwan Defense Affairs*, 1:2 (2000), p. 52.

<sup>67</sup> Lu-hsun Hung, Ta-hau Mo, and Fu-chu Tuan, "The evolution of the ROC's military- societal relations: From militarized society to socialized military," in Martin Edmonds and Michael M. Tsai eds., *Defending Taiwan: The Future Vision of Taiwan Defence Policy and Military Strategy* (New York: RoutledgeCurzon, 2003), p. 194.

<sup>68</sup> C.-c. Su, & M.-s. Shen, "Taiwan's Political Warfare System and Civil- Military Relations: Evolution and Prospect," *Taiwan Defense Affairs*, 1:2 (2000), p. 51; H. M. Tien, & Y.-h. Chu, "Building Democracy in Taiwan," *The China Quarterly*, 148 (1996), p. 1157.

進黨 2000 年執政後迅速地終止。<sup>69</sup>

最後，在 1990 年代中期，武器獲得與採購程序重新調整，增加監督問責的機制並減少了效率不彰與貪瀆的情形。<sup>70</sup>國防預算所占的比例也大量降低，2002 年下降到占中央政府總預算的 17.7%。<sup>71</sup>

然而，在 1990 年代文人主動控制國防與軍事政策的能力仍然有限，因為國防部長仍然來自於退伍將領，甚至連一直批評這種狀況的陳水扁也無法指派純粹文人出身的國防部長。<sup>72</sup>指揮鏈仍舊是分裂的，由國防部負責管理的國防預算仍僅佔整個國防預算的少部分<sup>73</sup>，而文人對國防態勢與軍事戰略的影響力仍僅止於表面，容易遭到軍隊的否決。<sup>74</sup>2002 年國防二法制定通過施行後，文人對這些領域開啟了更為確實的控制。國防法與國防部組織法規定軍隊是一個政治中立的武力，並且將國防與軍事決策權集中在國防部長的職權下，參謀總長的角色被重新定義為國防部長的幕僚長，改變了先前的軍政軍令二分的狀態。<sup>75</sup>透過新的法制，一個由單一領導的國防政策與有意義立法監督的制度因而產生。

## 柒、文人控制的策略—懷柔與補償

在實現這些目標的過程裡，文人採用了懷柔與補償的策略。在李登輝政府時期，對軍隊自主權的損害，採用對軍隊大規模的財務利益做補償：軍隊的採購持續免關稅與免課稅；軍事人員獲得財務補助，減免租稅，在公共與健康服務上獲得減免，軍官們獲得高水準的待遇，並且有資格領取豐厚的退休金。<sup>76</sup>補償策略

<sup>69</sup> B. Hsu, "Military Throw Away Old Election Role," *Taipei Times*, 3 (2005).

<sup>70</sup> C.-c. Lo, "Taiwan," in R. P. Singh, ed. *Armed Procurement Decision Making*, Vol. II (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp. 197-199.

<sup>71</sup> 中華民國國防部，**100 年國防報告書**，第六章，圖 6-1。

<sup>72</sup> B. Hsu, "Taiwan's Long Line of Defense Ministers," *Taipei Times*, 4 (2000).

<sup>73</sup> L. Eyton, "Military Corruption is Finally Under Attack," *Asia week*. Retrieved from <http://www-cgi.cnn.com/ASIANOW/asiaweek/98/0403/index.html>

<sup>74</sup> A. S.-f. Ding & A. C.-c. Huang, "Taiwan's Military in the 21<sup>st</sup> Century: Redefinition and Reorganization," in L. M. Wortzel ed., *The Chinese Armed Forces in the 21<sup>st</sup> Century* (Carlisle: Strategic Studies Institute, U. S. Army War College, 1999), pp. 286-279. A. S.-f. Ding & A. C.-c. Huang, "Taiwan's Military in the 21<sup>st</sup> Century: Redefinition and Reorganization," in L. M. Wortzel ed., *The Chinese Armed Forces in the 21<sup>st</sup> Century* (Carlisle: Strategic Studies Institute, U. S. Army War College, 1999), pp. 286-279.

<sup>75</sup> M. S. Chase, "Defense Reform and Civilian Control in Taiwan," *China Brief*, 6: 22 (2006). Available at [http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=3998](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=3998)

<sup>76</sup> Y. S. Teng, "A Preliminary Inquiry into the Defense Budget," *Taiwan Defense Affairs*, 1:1 (2000), p. 161.

同樣盛行於陳水扁總統任期的前兩年內。陳水扁用他自己的方式表達對軍隊的感謝，造訪軍事基地發表支持軍隊的演說<sup>77</sup>，他宣告不改變兩岸政策的基本原則，公開宣示對憲法的效忠，迎合以外省籍居多的保守軍官團。<sup>78</sup>更甚者，他讓效忠於他的高階軍官擔任總統的戰略顧問；指派唐飛擔任行政院長被解讀是為了穩定軍隊確保服從的一種作法。

除了補償之外，李登輝主要是依靠其總統的人事任命特權來確保軍隊領導人的效忠，並且藉此來對抗軍官團中強大的外省群體。特別是在 1996 年的選舉後，李登輝任命了許多台籍的將領<sup>79</sup>，以便弱化黨內外省菁英與軍隊之間的關係。<sup>80</sup>這個方法緩慢地讓軍隊領導結構發生轉型，減弱郝柏村支持者的力量，並且打破軍官團內的凝聚力。最後，這也鼓勵了軍官們將他們的政策轉向支持總統的政治立場與利益，以追求升遷<sup>81</sup>，進一步強化了總統對軍隊的影響力。陳水扁總統在其任期的第一年裡，保留了上屆總統已經升遷的軍隊領導人。直到國防二法生效後，陳水扁才開始深入對軍官團進行洗牌。<sup>82</sup>

## 捌、民主鞏固後的文武關係與尚存的問題

1990 年代台灣民主制度持續強化並且逐漸鞏固。這種民主制度化的結果，進一步強化文人採用強力控制策略的決定。1992 年立法院全面改選後，立法院成為一個越來越自主且具影響力的機構<sup>83</sup>，強化它全面監督的能力，並讓反對黨更有力量，不斷對國防改革施壓，要求軍隊與國民黨之間的關係必須做出切割。<sup>84</sup>民

---

<sup>77</sup> M. D. Swaine, "Taiwan's Defense Reform and Military Modernization Program: Objectives, Achievements, and Obstacles," in N. B. Tucker ed. *Dangerous Strait: The U.S.- Taiwan -China Crisis* (Washington, DC: Columbia University Press, 2005), p. 150.

<sup>78</sup> W.-c. Lee, "The Greening of the Brass: Taiwan's Civil- Military Relations since 2000," *Asia Security*, 3:3 (2007), p. 210.

<sup>79</sup> C.-m. Sun, "Taiwan: Toward a Higher Degree of Military Professionalism," in M. Alagappa ed., *Military Professionalism in Asia: Conceptual and Empirical Perspectives* (Honolulu, HI: East West Center, 2001), p. 69.

<sup>80</sup> S. E. Phillips, "Identity and Security in Taiwan," *Journal of Democracy*, 17: 3 (2006), p. 62.

<sup>81</sup> C.-c. Su, & M.-s. Shen, "Taiwan's Political Warfare System and Civil- Military Relations: Evolution and Prospect," *Taiwan Defense Affairs*, 1:2 (2000), p. 55.

<sup>82</sup> 陳水扁的軍隊人士洗牌行動甚至造成了高階軍官買官，行政院高官賣官的傳聞。見監察院，**099 國調 0031 號調查報告與糾正文**。http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdl

<sup>83</sup> T.-c. Laio, "How Does a Rubber Stamp became a Roaring Lion: The Transformation of Taiwan's Legislative Yuan's Role during the Process of Democratization," *Issues and Studies*, 4: 3 (2005), pp. 31- 79.

<sup>84</sup> Y. W. Chen, & M. M. Edmonds, "An Overview of Taiwan's Defense Reform," in M. Edmond & M.

進黨的立法委員同時也密切地參與國防二法的制定，對國防部與國民黨施壓，要求進行有意義的改革。<sup>85</sup>同時，李登輝的政治權力在 1996 年總統直選後獲得重大的強化，強大的民意支持使得他可以對軍隊領導階層進行洗牌。最後，民主鞏固同樣強化了司法部門的權力，這也強化了文人對軍隊的控制，1987 年大法官會議 461 號解釋，要求參謀總長「除非執行關係國家安全之軍事業務而有正當理由外」，不得拒絕應邀至立法院備詢。<sup>86</sup>

文人對國防改革的處理同樣受到市民社會，獨立媒體，與壓力團體，擔任起監督與揭發軍隊弊案的角色。例如 1990 年代中期，尹清楓命案所揭發出來的軍購弊案，以及一連串的役男虐死案，引爆了來自媒體與大眾的批評風暴。這些問題被廣泛的報導，弱化了軍隊的形象，並且讓文人立法者有了強化他們監督軍隊事務的動機。<sup>87</sup>

然而，軍隊仍然藉由來自中國大陸的威脅，以及將國防能力置於無經驗的文人手中可能帶來的危險等說法，來合理化對國防與軍事政策的壟斷。<sup>88</sup>然而 1995 年與 1996 年的台海飛彈危機卻加快了軍事改革的速度，並且引發國防二法通過的動能。在危機初期，美國的國會議員不斷批評台灣欠缺整合的國防決策管道，影響與美國的合作，並且破壞了文人對國防政策有意義的影響與指導。結果，柯林頓政府中具影響力的人物，諸如國防部助理次長 Kurt M. Cambell 強烈要求文人要在國防政策中扮演較多的角色。<sup>89</sup>由於台灣長期依賴美國的政治與軍事支持，這樣的壓力構成台灣文人與軍人重構國防決策模式強烈的動機。此一外在壓力也影響到軍隊內部的團結與凝聚力，強化了軍隊內部主張改革者的力量。儘管李登輝個人在 1990 年代中期，讓許多有自由主義心態的本省籍軍官進入軍隊領導圈，軍隊仍然由強烈反對台灣獨立的軍官所主導。因此，當陳水扁當選之後，為確保

---

M. Tsai, eds., *Taiwan's Defense Reform* (London: Routledge, 2006) , p. 63.

<sup>85</sup> A. S.-f. Ding & A. C.-c. Huang, "Taiwan's Military in the 21<sup>st</sup> Century: Redefinition and Reorganization," in L. M. Wortzel ed., *The Chinese Armed Forces in the 21<sup>st</sup> Century* (Carlisle: Strategic Studies Institute, U. S. Army War College, 1999) , p. 269.

<sup>86</sup> 見「司法院大法官會議釋字 461 號解釋文」。直至 1998 年 9 月 30 日時任參謀總長的唐飛首次走進國會備詢，象徵國會對軍隊監督進步的一大步。

<sup>87</sup> C.-c. Lo, "Taiwan: The Remaining Challenges," in M. Alagappa ed. *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia* (Stanford: Stanford University Press, 2001) , p. 159.

<sup>88</sup> M. D. Swaine, "Taiwan's Defense Reform and Military Modernization Program: Objectives, Achievements, and Obstacles," in N. B. Tucker ed. *Dangerous Strait: The U.S.- Taiwan -China Crisis* (Washington, DC: Columbia University Press, 2005) , p. 151.

<sup>89</sup> M. Pillsbury, "The Role of the United States in Taiwan's Defense Reforms," in M. Edmonds & M. M. Tsai, eds., *Taiwan's Defense Reform* (London: Routledge, 2006) , pp. 143- 149.

不會與軍隊產生疏離，因而也選擇了比較懷柔的控制軍隊策略。<sup>90</sup>

國防二法施行後，文人控制制度化的程序完成。法律規定軍隊服從於民選文人，要求軍官團政治中立，禁止現役軍官參與所有的政治活動，並且提供一個明確與強有力的文人控制結構，來監督國防與軍事政策。但是，其中仍有部分的問題存在。例如，國防政策決策過程仍然由現役與退役軍人來主導。國防部長仍然是退役的高階軍官，儘管有兩位國防部長是文人，但這個位置對文人而言，並非擁有絕對的權力，因為文人缺少自己的幕僚，無法指派人員進入到國防部內服務。事實上，文人在國防部內並不具有任何有意義的影響力。因為，按照法律的要求，國防部所有的職位應該有三分之一的文職人員，但只有約 8%到 10%的國防部人員是真正的文人，並且處於相對低階職務上。造成這種現象的最主要原因在於缺乏文人國防專家，以及少有文人官僚願意轉任到國防部。最後，在立法院裡，國防事務仍然是由具備軍事背景或與軍隊有密切人際關係的人所主導。

儘管有這些弱點，國防政策制定的程序仍然是依照憲法與國防法所規定的規則與制度進行。總統有任免官員與控制軍隊，影響國防政策方向的權力。在陳水扁任期的前六年裡，他撤換了 80%由國民黨所升遷的將級軍官，點選升遷的候選人，將難以節制的軍事菁英排除，以利其門徒的升遷。<sup>91</sup>2003 年國家安全會議改組，它在決策過程中的地位被明確化，強化成為協助總統協調與諮詢的機構。<sup>92</sup>2008 年安全部門的透明度再次被強化，修訂國防法第 31 條，規定「國防部應於每屆總統就職後十個月內，向立法院公開提出『四年期國防總檢討』」。更重要的是，國防部長與其兩位副部長規律地出現在立法院報告國防預算的分配與國防計畫的執行，而立法院檢討軍官晉升方面也採取比較主動的監督方式。監察院則是採取強勢的事後控制來檢驗軍隊的經費與紀律問題。例如在 2008 年總統大選國民黨的馬英九取得執政權後，監察院重新檢視李登輝與陳水扁任內所有將級軍官的晉任，指責有 124 名將領的升遷沒有依照正常的標準。<sup>93</sup>

最後，儘管軍人在國防部中仍然佔有優勢，但是文人們仍能在國防與軍事政策上找到方法，吾人可從 2002 年以來的政策改變發現。例如，軍隊對女性與同性戀者開放，並且在 2012 年取消軍人免稅。更重要的是，陳水扁與馬英九兩人

---

<sup>90</sup> L.-h. Hung, "Observation on Civilian Control of the ROP Armed Forces following the Passage of Two Laws Concerning National Defense," *Taiwan Defense Affairs*, 1: 2 (2001), pp. 7- 37.

<sup>91</sup> W.-c. Lee, "The Greening of the Brass: Taiwan's Civil-Military Relations since 2000," *Asian Survey*, 3:3 (2007), PP. 214- 215.

<sup>92</sup> Y. W. Chen, "The Modernization of Taiwan's National Security Council," *China Brief*, 10:22 (2010), pp.12- 16.

<sup>93</sup> 監察院，「099 國調 0031 號調查報告與糾正文」。http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdl

都能夠將自己對台灣國防理念貫徹到國防政策中，而能克服來自軍隊領導菁英的抵制。陳水扁偏好一個更具攻勢的國防理論，強調「境外決戰」能力，在敵人抵達台灣前加以殲滅。<sup>94</sup>相反地，馬英九強調「磐石的台灣」，強化台灣的防禦能力，建構反制方法，以便在敵人第一擊後，仍能維持充足的力量。<sup>95</sup>此外，基於跨黨派的共識，推動全面性的軍事改革，將徵兵制度改為募兵制，並宣布在2014年將國軍轉變成為全志願役軍隊（經實踐結果，招募成效不如預期，國防部在經過總統同意後，將推動全志願役期程向後推延兩年，至2016年實施）。此一政策早在1990年代初期即出現在民進黨的政策主張中，但來自軍隊內部的強力反對而暫停。在新的規則下，新一代在職的軍隊領導者與所有的政黨都支持這項軍制的改變，使得這項改變未出現嚴重的文武破裂。

弔詭的是，國防部與現役將領對於推動募兵制採取的是一種順服的態度，將這個改變視為重大國防政策。儘管募兵成效並不理想，但國防部與高階將領對此政策發言時，都抱持審慎樂觀的態度。相對的，許多退將與退休國防部官員（如前國防部副部長林中斌）則是抱持反對與批判的態度，認為是一種政客為了討好選民而置國家安全於不顧的魯莽行徑，責備國防部沒有提出專業意見與實際狀況讓總統了解，使得總統做出錯誤決定。分析這種態度差異，似乎可用個人利益與身分差異來加以理解。現役人員對來自三軍統帥所下達的命令，自有不能失敗的壓力，如有違逆恐遭撤換。退休老將與官員則已無此顧忌，敢於暢所欲言。鑑於軍隊所面臨的社會挑戰，退伍軍人待遇橫遭政府恣意削減，在野黨透過社會偏見動員手段，將國家所面臨的財政困難，退撫基金經營操作不善等問題，歸因給退休人員，將渠等汙蔑為「吃稅人」（tax eater）<sup>96</sup>，卻不見相關政府機構與官員提出理性的說明與澄清。復以軍中人權與軍紀頻出狀況，軍人的光榮感與未來感迅速流失。有學者指出，這些現象如無法獲得改善，募兵制將有如「國王新衣」般<sup>97</sup>，一旦召募成效不如預期，2016年新任總統有可能被迫須重新檢討此一政策。這種疑是「先射箭再劃靶」的政策決定，表現出一種民選文人領導人意志強力介入到軍事專業領域的主觀文人控制模式，以及軍隊對民選文人權威的完全馴服與

---

<sup>94</sup> C.-h. Yang, "The Evolution and Adaptation of Taiwan Strategy," in M. Edmond & M. M. Tsai, eds., *Defending Taiwan: The Future Vision of Taiwan Defence Policy and Military Strategy* (London: RoutledgeCurzon, 2003), pp.51-66.

<sup>95</sup> 國防部，民國九十八年「四年期國防總檢討」。http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=

<sup>96</sup> 見司法院大法官會議釋字第717號解釋文，陳新民大法官協同意見書內容。

<sup>97</sup> 前國防部長林中斌在TVBS「正經話」節目專訪對募兵制政策的形容。

http://www.dailynews.sina.com/bg/tw/twpolitics/

噤聲。但是這樣的文武關係模式是否對國家安全有利，不禁令人擔憂。<sup>98</sup>

台灣在解除戒嚴二十餘年後，已經是一個民主最鞏固的國家。文人控制的逐步強化在兩方面，並與民主轉型及鞏固同步進行。一方面，民主發展持續著文人控制的制度化，強化了民選文人的權力，降低了軍隊挑戰文人的實力與機會。<sup>99</sup> 另一方面，強化了文人控制軍隊的能力，持續改善了民主的品質，終結軍隊對內在安全的運作，也終結了軍隊對於人權的侵害，而增加國防事務的透明度也減少軍隊腐化的機會，改善了軍中人權。

持續增加的透明度與立法院對軍隊持續增加的關心，同樣也改善了軍隊中的人權狀態。1990年代中，媒體報導有關軍中因役男凌虐與因意外或紀律鬆弛所導致的死亡傷害事件，隨之而來的是役男父母與市民社會對這些事件的集體譁然，並向立法委員陳情，軍隊對軍事人員採取了改善民權與個人安全的步驟。1990年代末期，國防部成立了一個軍人有關軍事行動遭至死傷的補償基金，並在2000年成立一個特別委員來保障軍人的權益（權保會），而軍事審判也進行改革以符合民間的標準。<sup>100</sup> 2013年7月台灣軍隊發生義務役士官洪仲丘禁閉室疑遭虐死事件，在民間的強大壓力下，立法院以極快的速度修訂「軍事審判法」，實現司法權一元化，強化軍中人權保障。<sup>101</sup> 在相同的過程中，文人增加了對軍隊武器採購的參與與監督，增進了這個過程的透明度並減少貪污的機會與減少了國防預算對國家預算的排擠效應。<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> 有些學者在爭論好的文武關係必要的和諧與禮貌的意涵時，認為文人權威當局與軍隊之間的緊張關係有後是健全的。如果文人決策者與軍人決策者之間很少出現歧異時，也許只是意味文人任命了唯命是從（yes man）的人，這些人總是可以被期待不會去惹事生非。然而這樣的三軍緘默卻很有可能造成文武之間在戰略協調上的弱化。參見 Eliot Cohen, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime* (New York: Anchor, 2002) ; Risa Brook, *Shaping Strategy: The Civil- Military Politics of Strategic Assessment* (Princeton: Princeton University Press, 2008) , pp. 226- 255.

<sup>99</sup> S. E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (London: Pall Mall, 1962).

<sup>100</sup> Lu-hsun Hung, Ta-hau Mo, and Fu-chu Tuan, "The evolution of the ROC's military- societal relations: From militarized society to socialized military," in Martin Edmonds and Michael M. Tsai eds., *Defending Taiwan: The Future Vision of Taiwan Defence Policy and Military Strategy* (New York: RoutledgeCurzon, 2003) , p. 197- 198.

<sup>101</sup> 司法院，「軍審法三讀修正，實現國家司法權一元化，強化軍中人權保障，」*司法周刊*，第1657期（民國102年8月8日）。<http://www.judicial.gov.tw/jw9706/pdf/1657-1.pdf>

<sup>102</sup> D. Shambaugh, "Taiwan's Security: Maintaining Deterrence amid Political Accountability," *The China Quarterly*, 148 (1996) , p. 1296.

## 結 論

中華民國的文武關係從國民黨政府 1949 年遷台迄今已經發生了重大的變化。1950 年代 60 年代時的軍隊是國民黨統治最重要的支柱，之後的數十年可以看到軍隊逐漸減少其所擁有的權力，而國民黨的黨內文人技術官僚逐漸興起。當台灣開起一連串政治自由化與民主化過程時，對軍隊所造成的壓力快速增加，壓縮了軍隊的影響力。當軍隊在菁英甄補，公共政策與內在安全上擁有影響力快速地被拔除時，軍隊在國防政策與軍隊組織方面的影響力仍然持續地保有著，直到國防二法在 2002 年生效施行為止。自那時起，有效地文人控制軍事部門開始制度化並穩定地改善著。今日，儘管仍有一些問題存在，然而軍隊已經牢牢地受到文人的控制，而文人們也擁有有效的權力做出決策，來決定文武關係所有領域的事務。這種狀況同時也對台灣的民主產生貢獻。不像戒嚴時期，軍隊已經無法侵害人民的自由與政治權利；對國防政策與軍隊組織強化的監督與控制，也降低了軍隊的貪腐，改善了軍人的公民權。

文人控制軍隊成功的制度化，受到來自威權政體時代兩個不同的傳統所影響。一方面是，軍隊服從總統與黨內菁英的傳統深深地被確立，因此文人不需要為了精英選拔的主導權與軍隊進行長期的鬥爭而擁有相當大的優勢。另一方面，由於完全欠缺對國防與軍事事務的專業與理解，意味著文人必須從困難重重中建立起監督與控制的機制；由於文人對國防領域的制度性控制是一個漸進且漫長的過程。文人們必須採取各種不同的策略，將威權時期軍隊的殘留影響一一加以掃除，在這些策略裡，避免過度強勢地將軍隊的領導人拔除，而是採取溫和與示弱的策略。總統在人事任免的職權變得特別重要；這個職權在李登輝與陳水扁任內用得特別多，他們將忠於總統與支持其國防見解的人放置到軍隊領導的職位上。這可能是因為許多環境因素所組成的結果，這些因素提供文人必要的資源來削弱軍隊的政治特權與弱化了軍隊阻止文人控制的誘因與能力。

除了威權傳統遺緒之外，國民黨威權領導者採取相對懷柔迂迴的控制軍隊策略，降低來自軍隊因失去某些政治特權所產生的反抗，並善用領導的特權與軍隊內部派系的矛盾，將軍隊的政治力量化解到最小程度，替制度化文人控制軍隊建立了良好基礎。

從中華民國未來的國防改革來看，國防部長文人化短期間出現的機會很小，一方面，文人是否真正具備國防與軍事專業知識與素養；二方面，來自軍隊內部長久以來視國防領域為禁臠的心態短期間內很難改變；而文人在國防部裡比例的無法增加更是一大障礙，現存的體制結構妨礙了行政部門的全面改變，受限於法

律規定，新任的部長僅能對少數的人進行政治任命，國防部仍將持續受到（退伍）軍官的主導，由於文人缺乏軍事上的權威，以及缺少與軍隊的連結關係，因此很有可能未來的國防部長仍然是退伍將領，軍隊對國防部的主導將很可能繼續一段時間。由於長期將文人排除在國防與軍事政策領域，少數的真正文人專家無法填補國防部大約二百個應該由文人擔任的幕僚職缺。<sup>103</sup>要解決這個問題，國防相關的教育必須在民間大學加以普及與強化，並強化文武教育之間的交流，增進彼此之間的相互理解，另外應該創造出適當的誘因來訓練文人專家來參與國防體制。然而以現有狀態觀察，要在短時間內要出現具有實質意義的改革，似乎仍有相當的困難。

誠如學者 D. Pion-Berlin 所說：「二十一世紀的文武關係最穩定，且軍隊在近期的記憶中是政治上的弱者」。<sup>104</sup>中華民國的文武關係亦顯現出這種形態，軍隊已經是一支馴服於民選文人領導的國防軍。然而，這樣的文強軍弱的文武關係是否健全？是否可以讓軍隊有效地達成社會託付給它的使命？軍事專業是否受到政治人物的尊重，<sup>105</sup>抑或是僅有「文人至上」卻缺乏對軍事專業主義有所尊重的文人控制？<sup>106</sup>這似乎有待文武雙方重新進行有意義的協定，建立某種制度性的溝

---

<sup>103</sup> Y. W. Chen, & M. M. Edmonds, "An Overview of Taiwan's Defense Reform," in M. Edmonds & M. M. Tsai eds., *Taiwan's Defense Reform* (London: Routledge, 2006), p. 69. 2013 年台灣陸軍因下士洪仲丘於禁閉室疑遭虐死一案，國防部長高華柱請辭，由軍政副部長楊念祖於 8 月 1 日接任，但 6 日後楊念祖因故請辭獲准，由參謀總長嚴明退伍接任國防部長。外界質疑此一事件為國防部與各軍種之間卡位鬥爭有關，而勢孤力單的文人部長成為犧牲者。前行政院長唐飛更在電視上接受訪問時說：「人事權、預算權，什麼權都在部長手上，可是他現在的幕僚沒辦法去支撐他，這文人部長是個空的。」「文人部長的基礎，是要有足夠的文官在支撐他，可是我們已經 8 年加 5 年，13 年了，軍中的文官是假象的文官。」問題不解決，文人要當國防部長恐怕沒那麼容易。過去曾經上任的陳履安，孫震，蔡明憲國防部長也都遇到難以駕馭國防體系的問題，而且任期都不長。見 <http://www.news.tvbs.com.te/entry/224569>

<sup>104</sup> D. Pion-Berlin, "Unexpected Civil-Military Relations in 21<sup>st</sup> Century Latin America," *Nueva Sociedad*, 42 (2008), p. 70.

<sup>105</sup> 判斷健全的文武關係基準包括下列各項：(1) 文人與軍人間相對和諧 (2) 軍隊執行任務的效率 (3) 憲政上的平衡。好的文武關係會展現出以下的混合狀況：(1) 文人決策者與軍人決策者之間的禮貌或少量歧見 (2) 戰時與平時的成功，政策與戰略之間沒有錯置 (3) 文武決策的一方沒有侵犯另一方的勢力範圍。而文人過度宰制的文武關係可能造成軍隊軍事專業與軍事美德遭致社會的汗蟻，甚至是完全破壞，其最危險的結果是戰爭失敗。參見 S. P. Huntington, *Soldier and State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1957); M. T. Owens, *U.S. Civil-Military Relations After 9/11: Renegotiating the Civil-Military Bargain* (New York: Continuum International, 2011), Ch. 1.

<sup>106</sup> 洪陸訓與張元祥在討論中華民國民主鞏固後的文武關係時，提出一個有關「文人至上」的分析架構，主張一個文人至上的文武關係應該具備三項基本條件：一、軍隊的政治中立：軍隊不參與除了範圍有限的國防政策之外的政治領域；二、對軍隊的民主控制：由民選政府制定

通與政策形成模式。畢竟在國防安全的領域裡，文人的專斷與軍人專業意見的闕如，並不是一個很健康的文武關係。

(投稿日期：103 年 4 月 15 日；採用日期：103 年 6 月 3 日)

---

與實行，包括國家安全和國防政策在內的國家目標能力；三、軍隊接受社會的民主價值認同：軍隊對文人政府合憲命令與政策，不只是被動的，或不加解釋的接受，而是心悅誠服的服從與宣傳。洪陸訓與張元祥，「我國政黨輪替後的文武關係」，**第五屆國軍軍事社會科學學術研討會論文**，頁三三～三五。

<http://www.fhk.ndu.edu.tw/mediafile/833/fdownload/237/81/2009-11-29-13-0-29-81-nf1.pdf>

另外，陳俊明在討論文人至上時，除了前述一、二項基本條件外，其所提出的第三項基本條件為社會的不偏倚：使公民社會去軍事化，以使民主原則與理念得以自由運作。陳俊明，「政黨輪替、文武關係與台灣民主鞏固：分析架構與策略」，**政治科學論叢**，第二十四期（民國 94 年 6 月），頁八八。