

我國國防政策合法化之研究 ——以《國防法》制定為例

彭錦珍

政治學系

講師

摘 要

我國政府遷台後，自一九五二年行政院首次提出《國防組織法草案》，其間歷經半個世紀，直至二〇〇〇年一月十五日立法院三讀通過，廿九日總統公布，並經過兩年準備，終於二〇〇〇年三月一日正式施行《國防法》。這一部攸關國防安全的根本大法，不但規範了「軍政軍令一元化」、「國防體制定位」、「軍隊國家化」及「文人領軍」等國防事務的指導綱領與具體措施，而且開啟了國防改革的創新思維，使我國國防政策發展邁向新的里程碑。

本文以《國防法》的立法程序為研究對象，透過政策分析途徑，除了回顧五十多年來的國防立法沿革外，主要以國防政策「合法化」為研究核心，探討立法院第四屆第二會期中《國防法》的決策過程，進而剖析《國防法》架構下國防政策之內涵。最後，對《國防法》立法過程作一檢討，並從「國防決策權責」、「國防組織運作」及「文人領軍實踐」三面向再作思考，期能提供未來精進國防政策之參考。

關鍵詞：國防、國防法、國防政策、政策合法化、政策制定

壹、前言

孫子兵法曰：「兵者，國之大事也；死生之地，存亡之道，不可不察也。」

又說「夫未戰而廟算者勝，得算多也；未戰而廟算不勝者，得算少也。」前者指出國防安全的重要性，而後者則說明國防政策的正確規畫乃是戰爭致勝的關鍵。

我國政府來台後，一九五二年行政院即擬具第一份《國防組織法草案》送立法院審議，惟因國內外環境變化，這個攸關國家安全的根本大法遲遲未能完成立法程序。五十多年來我國就在沒有國防母法，卻有國防子法的情況下，發展出一套自我運作的模式，不僅政策執行欠缺綱領依據，亦有違政策立法的原理，更嚴重的是，還造成長期以來國防體制混淆、軍政軍令二元化、不能落實民主政治文人領軍及軍隊國家化的理念。上述現象，直至二〇〇〇年元月十五日立法院三讀通過、廿九日總統公布及二〇〇二年三月一日開始施行《國防法》，我國才在《國防法》的架構下，規範國防政策創新性與法制化的指導原則與具體作法。

基於對國防事務的關心，本文特別以《國防法》的立法程序為研究對象，探討我國國防政策合法化過程，期能瞭解我國國防決策運作模式，並透過《國防法》立法過程的觀察，對現階段國防政策進行分析及檢討。

貳、名詞釋義

一、國防、國防政策與國防法

「國防」就是國家安全的防衛，是一個獨立自主的國家，為保衛領土、主權的完整，保護人民的安全，以防禦外來的侵略，所採取以軍事為主體，包括政治、經濟、外交、文化、科技等一切戰爭準備措施的總稱。¹所謂「國防政策」，則是「一個國家為達成抵抗平時和戰時外來軍事威脅與防治國內暴亂的安全目的所採取的計劃、方案和行動之集合體」，²亦即是政府為追求國家安全目標時，所採取的行動方案與指導原則，其內涵廣泛包括一切與軍事有關的決策與指示。至於《國防法》，則是為落實《憲法》有關國防之原則性規定，並明定國防之目的

¹ 國防部印頒，《國軍軍事思想》（台北：國防部，2001），頁25。

² 洪陸訓，《軍事政治思想》（台北：五南，2002年），頁26-27。

及基本原則，作為國防事務之法規及政策的基本指導綱領，可說是國防法規的根本大法。

由此可知，《國防法》是國防政策的主要依據，是國防政策的具體化。而本研究所指的「國防法」，是由中央主管國防行政機關－國防部所研擬，經陳報行政院通過並函送立法院院會審議三讀通過，咨請總統公布施行之《國防法》；而「國防政策」，即指國防法律而言，亦即在《國防法》架構下，國防事務法制化、具體化的行動方案。

二、政策制定

有關「政策制定」(policy-making)，是指政策執行方案設計的過程，其內涵包括「政策規畫」、「政策合法化」、「政策執行」及「政策評估」等。³而本研究所稱之政策制定以「政策合法化」為主，探討國防主管機關，利用國防法律制定途徑，對於被認知的國防問題，制定為處理國防事務的基本原則與行動綱領的過程。有關「政策規畫」部份，僅分析《國防法》的立法背景。此外，則就《國防法》架構下的政策「結果」予以檢討。

三、政策合法化

所謂「政策合法化」(policy legitimation)，指政府機關針對政策問題規劃解決方案後，將方案提經有權核准的機關、團體或個人，如立法機關、決策委員會、行政首長等，予以審議核准，完成法定程序，取得合法地位，以便付諸執行的動態過程。⁴而在民主法治國家中，一項政策方案一旦經過合法、正當程序，為立法機關所審查、通過，即成為一項「合法的」(legitimation)政策。⁵

一般而言，立法是重大政策的合法化，而法律則是重大政策合法化的結果。國家重大公共政策，必須以法律形式呈現，其合法化過程，即是經過民意機關依法律制定的程序予以審議，此即所謂的「立法」過程。

³ 有關「政策制定過程」的劃分階段，可參考 James Anderson, **Public Policymaking: An Introduction** (Boston: Houghton Mifflin, 1990); Charles E. Lindblom and Edward J. Woodhouse, **The Policy-Making Process**, 3rd ed. (New Jersey: Prentice Hall Inc., 1993); Thomas R. Dye, 羅清俊、陳志瑋譯，《公共政策新論》(台北：韋伯，1999)，頁 443-468。

⁴ 吳定，《行政學》(台北：國立空大，1996)，頁 26

⁵ 朱志宏，《公共政策》(台北：三民，1997)，頁 217-218。

本研究所指之「政策合法化」，係指法律制定之決策過程；而國防政策合法化，即是指國防法律制定之合法化過程，亦即我國《國防法》的立法過程。

參、我國《國防法》的立法背景

一、立法沿革

我國政府自遷台後，國防部即開始研究有關國防組織之問題。一九五二年、一九五四年國防部分別擬具《國防組織法草案》及《國防組織法修正草案》函送立法院審議，均未獲得共識，致使兩草案擱置立法院多年。之後，由於客觀情勢轉變，一九七一年國防部將之前送立法院審議之《國防組織法草案》撤回。一九八〇年，陳履安接任國防部長後，指示恢復《國防組織法》研擬制訂工作，並口頭允諾於立法院第八十六會期送審，之後，前行政院長郝柏村表示於憲改後再談《國防組織法》。一九九三年，前部長孫震奉行政院指示，完成《國防組織法草案》等三案呈報行政院審議，惟一九九四年，草案遭行政院退回。一九九七年，前部長蔣仲苓任內，復完成《國防組織法草案》甲、乙案送行政院審議。同年十二月三十日，前總統李登輝指示《國防組織法》應擴大更名為《國防法》。一九九八年，國防部研擬完成《國防法草案》，五月送立法院審議，其間國防部還兩度赴立法院進行《國防法草案》報告，然未完成審查工作。⁶由此可知，自政府來台直至一九九八年底，國防部曾多次研擬《國防法（國防組織法）草案》，行政院並曾三度將草案函送立法院審議，然而，由於涉及總統與行政院長權責劃分，特別是統帥權爭議，加上兩岸問題等因素，因此直至立法院第三屆會期結束前，《國防法》仍未完成立法程序。

事實上，除了行政院提出的《國防法（國防組織法）草案》外，在立法院第一、二、三屆各會期中，亦有多位立法委員分別提案。一九九一年九月，前立委陳水扁（現任總統）率先提出個人第一部《國防組織法草案》後，朱鳳芝、林濁水、陳一新、蔡明憲、丁守中、郝龍斌等委員均曾先後提出不同的國防法案版本。雖然上述委員們為制訂國防法律積極提案，但是，礙於國防法案千頭萬緒，加上行政院版本遲遲未能提出，故委員們所提草案始終無法與行政院版本併案審查。直到一九九八年十月，立法院一讀會決議將行政院《國防法草案》送交國防、法制聯席委員會併案審查時，已是第三屆立法委員任期將屆時刻。

⁶ 劉慶祥，《我國政府遷台後國防政策的政經分析》（政治作戰學校政治研究所士論文，2003年5月），頁259。

依《立法院職權行使法》第十三條規定：「每屆立法委員任期屆滿時……尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。」⁷亦即自一九九九年立法院第四屆會期起，依上開規定，對於之前所提出卻未完成議決的法案均不再審議。因此，無論是行政機關或立法委員之前所提出的國防法案，均視同廢棄。不過，回首國防立法過程，上述未能闖關的草案，無異是日後《國防法》的重要催生者。立法院第一、二、三屆《國防法（國防組織法）草案》法案提案紀要如表一。

表一：立法院第一、二、三屆《國防（國防組織法）草案》提案紀要

項目 屆期	提 機	案 關	法 案 提 出 時 間	提 案 結 果	備 考
第一屆	行政院		1952、1954	國防部提出《國防組織法草案》及《國防組織法修正草案》，1971年，因客觀情勢轉變，經立法院同意，國防部撤回	
第一屆 第八十八、 八十九會期	陳水扁		1991、09、27 1992、02、21	期間，陳水扁於立法院第一屆第八十八會期提出《國防組織法草案》20次，第八十九會期提出1次，計21次，第21次院會同意交國防法制委員會，俟行政院版本提出後併案審查。	陳水扁於1991、01、19公布《國防組織法草案》，1991、09、20草案正式公布
第二屆 第五會期、 第六會期	朱鳳芝		1995、07、11 1995、09、29	期間，朱鳳芝2次提出《國防組織法草案》，第一次送交程序委員會處理，第二次提案，院會於一讀會同意送國防、法制委員會，併行政院版本審查	
第三屆 第二會期	陳其邁		1996、11、07 1996、12、30	期間，陳其邁總計11次臨時提案為「儘速落實軍隊國家化、確保行政中立特要求院會決議前陳水扁委員所提之《國防組織法草案》」，惟均退回程序委員會重新提出。	當時陳水扁轉任台北市長，其研擬之《國防組織法草案》遂由陳其邁提出
第三屆 第三會期	陳其邁		1997、04、11	陳其邁再度臨時提案，請院會決議陳水扁《國防組織法草案》，一讀會送回程序委員會處理。	
第三屆 第三會期	林濁水		1997、04、11 1997、05、20 1997、05、31	期間，林濁水三次提出《國防組織法草案》，均於一讀會退回程序委員會重新提出。	
第三屆 第四會期	陳一新		1997、10、09	提出《國防組織法草案》，一讀會同意送國防、法制委員會，併行政院版本審查	

⁷ 張知本，林紀東主編，《最新六法全書-立法院職權行使法》（台北：大中國圖書公司，2002年），頁44。

	林濁水	1997、10、16	提出《國防組織法草案》，一讀會同意送國防、法制委員會，併行政院版本審查	
	朱鳳芝、張俊宏、陳一新、林濁水	1997、12、18	進行「委員會審查」，由於尚無行政院版草案，會後決議建請國防、法制委員會委員及行政機關組成「國防組織法草案研修小組」。	張俊宏版本為陳水扁所提之《國防組織法草案》
	蔡明憲	1997、12、23	提出《國防組織法草案》，一讀會同意送國防、法制委員會，併行政院版本審查	1997、12、30總統指示「國防組織法」應擴大更名為「國防法」
第三屆 第五會期	丁守中	1998、03、27 1998、04、10	期間，丁守中兩度提出《國防組織法草案》，第一次交程序委員會處理，第二次提案一讀會同意送國防、法制委員會，併行政院版本審查	
	郝龍斌	1998、05、26	提出《國防法草案》，一讀會同意送國防、法制委員會，併行政院版本審查	
	蔡明憲	1998、05、28	提出《國防法草案》，一讀會同意送國防、法制委員會，併行政院版本審查	
第三屆 第六會期	行政院版	1998、10、01	由於法案爭議大，未能於會期中通過。之後因「法案屆期不連續」，不再審議。	

資料來源：整理自《立法院網站》之《立法院議事系統》，

<<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/ttsweb?@@0.22185299917983864>>

二、環境因素

首先，就國外環境言：走過國際戰略「權力均衡」(balance of power)及「集體安全」(collective security)的典範格局，在「全球化」互動與互賴趨勢下，「全球治理」(global governance)的世界戰略格局一再被建構。然而，由於後冷戰初期的戰略混沌，於是全球戰略又產生了轉變與突變。在此「全球化大轉變」的戰略格局裡，國際間除了紛紛致力「軍事事務革命」(Revolution in Military Affairs, RMA)，亦相繼提出了「不對稱戰爭」(asymmetric warfare)、「資訊戰」(information warfare)與「超限戰」的戰略戰法。在全球戰略環境變動，以及國際戰略、戰術與戰法日新月異下，台灣的國防改革更顯迫切。

特別是，儘管近年來兩岸經貿互動頻繁，然中共始終「不放棄以武力犯台」，台海情勢依然危機四伏。加上中共挾著高經濟成長率，已漸漸由區域經濟強權走

向政治、軍事強權，形成對亞太甚至全世界和平威脅。在此情況下，我國防建設不可一日或缺。

其次，就國內環境言：《憲法》第一三七條載明：「國防的組織，以法律定之。」然而行憲以來，此項重要的「憲法委託」，卻長期延宕不決，造成國防組織重疊龐大，軍政、軍令權責紊亂，國防決策體系混淆、軍人權利義務保障模糊，和無法落實民主政治中「文人領軍」與「軍隊國家化」理念。鑑於國內需求日增，九七年修憲後，國防部為具體回應各界對軍政、軍令一元化及文人領軍的訴求，及落實國防政策「依法行政」的要求，遂擬具《國防法草案》報奉行政院核轉立法院審議。

總之，由於我國長期受到台海關係的影響，及國內政治因素的牽制，故在沒有《國防法》的情況下，自我發展出一套國防決策運作模式。然而，這種缺乏法制化的國防政策，受到國內外環境丕變的衝擊，加上軍隊現代化與軍隊民主化的需求，加上無數立法委員不斷地提案，已使我國國防政策出現了極大的變革空間。簡言之，在上述背景之下，《國防法》的立法工作不僅是國人長久以來的期待，更是刻不容緩的國防改革重點。

肆、我國《國防法》合法化過程之分析

一九九九年二月，第四屆立法委員上任，由於法案「屆期不連續」的規定，國防部長唐飛遂重新檢討原《國防法草案》，並於立法院第四屆第二會期正式提出。此時，由於行政院版本草案的提出，加上多位立法委員陸續提案，立法院院會遂同意交付國防、法制委員會進行併案審查。自此，我國延宕半世紀的《國防法》立法工作，終於正式揭開序幕。

依據《憲法》第六十二條規定，「立法院為國家最高立法機關」，因此國防法律之制定，必須經一定之立法程序，換言之，我國國防政策「法案」要成為「法律」，須經由「法案提出、法案一讀會、委員會審查、法案二讀會、法案三讀會、法律之公布」等基本流程。⁸以下就《國防法》的立法程序提出分析：

⁸ 有關「立法程序」，可參閱周萬來，《議案審議-立法院運作實況》（台北：五南，2002 年）與羅傳賢，《立法程序與技術》（台北：五南，1996）。

一、法案提案

法律案之提出，為立法過程第一步。我國國防法律的提案權主要在行政院，通常係由主管部會——國防部，本於權責先行研擬審議，再將法案陳報行政院，經院會審議後再函送立法院審查。另外，我國立法委員及立法院黨團亦可向立法院提出法案。

一九九九年二月四日，行政院函示國防部應重行檢討《國防法草案》報院。國防部隨即重新研擬草案內容，並於六月廿四日再度陳報行政院審議，八月廿六日經行政院第二六四三次會議通過後，於八月三十一日函送立法院審議。⁹

除了行政院所提草案外，立法院第四屆第一會期，蔡明憲委員再次函送《國防法草案》，而第二會期中，林濁水、周正之、朱鳳芝、郝龍斌、丁守中、黃爾璇、蔡同榮等委員亦提出不同版本草案（其中除了蔡同榮立委提出《國防組織法草案》外，其餘立委提出法案之名稱均為《國防法草案》）。也就是說，在我國《國防法》合法化過程中，總共有來自行政院及蔡明憲等委員九個不同的版本。其中政府提出一個版本，民進黨立委提出四個版本（林濁水、蔡明憲、黃爾璇、蔡同榮），國民黨立委提出三個版本（周正之、朱鳳芝、丁守中），及新黨立委（郝龍斌）提出一個版本。

以下說明各版本的特色。

（一）、行政院版¹⁰

1. 法案名稱：《國防法草案》（計分五章、三十一條條文）。

2. 法案重點

為落實全民國防，建立適合國情之國防體制，制定《國防法》，以作為國防建設最高準據。另鑑於過去軍政軍令二元國防體制運作缺失，兼顧未來軍事需要，依據《憲法》及《憲法增條條文》規定，參酌美、英、德、法等國之國防體制，擬具《國防法草案》，法案草案重點如下：

(1)揭示全民國防觀念。

(2)明定軍隊行政中立，貫徹軍隊國家化。

(3)明定國防體制及權責。

(4)明定總統行使統帥權指揮軍隊，直接令國防部部長，再由部長責成參謀

⁹《立法院公報》，第88卷，第50期，民國88年11月，頁276；第89卷，第9期，民國89年1月，頁115。

¹⁰《立法院公報》，第88卷，第50期，民國88年11月，頁276-277。

總長指揮執行之。

- (5) 明定召開國家安全會議為總統決定國家安全有關大政方針之機制。
- (6) 明定行政院核定國防政策，統合整體國力。
- (7) 明定國防部主管全國國防事務，國防部部長為文官職，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制，置參謀總長一人，受部長責成指揮軍隊。
- (8) 明定軍人之義務權利。
- (9) 明定國防預算編列原則及國防兵力依法律獲得之。
- (10) 明定結合民間力量，發展國防科技工業，建立獨立自主之國防建設。
- (11) 明定得經行政院許可，建造緊急性或機密性國防設施。
- (12) 明定總統發佈緊急命令，得實施動員，平時行政院得指定相關主管機關演習。
- (13) 明定戰事發生或將發生時，為因應國防上緊急之需要，得依法徵購、徵用物資、設施或民力。
- (14) 明定依法成立民防組織，實施民防訓練。
- (15) 明定發展對外軍事關係之原則及在中華民國領域內，友好國家軍隊或軍人之權利義務。

(二)、蔡明憲版本¹¹

1. 法案名稱：《國防法草案》（由立法委員蔡明憲等四十九人連署提出，草案計十章，三十六條條文）。

2. 法案重點：

為建立整體國防體制、落實全民國防理念，全面回歸軍政軍令一元化，平衡文人領軍與軍人專業，參酌先進國家立法例，兼顧台灣防衛作戰特性提出。

(1) 強調國家整體防衛體制

A、國家安全會議為決定國家安全大政方針之機關，其角色為國家整體安全的擘劃者。國防安全為國家安全核心部分，但不等同於國家安全，國防安全應從屬於整體國家安全的規劃之中。

B、行政院層級規劃行政院負責協調與監督跨部會性質的國防事務及專責全民防衛事宜。

C、國防部主管國防事務，提出配合國家整體安全擘劃之軍事戰略。

由此可知，該草案之國家整體防衛機制的設計如下：國家安全會議的功能是

¹¹ 《立法院公報》，第88卷，第50期，民國88年11月，頁277-285。

整體國防大政的決策與指導，主管國家戰略中之國防戰略；行政院的功能則就跨部會之國防事項進行協調與監督；國防部則主管國防事務之軍事戰略與作戰戰略。

- (2)回歸軍政軍令一元化常態：全面徹底回歸軍政軍令一元化之立法構想，明定參謀總長為國防部長之「軍事顧問」，於任何時候均無軍隊指揮權，建立一條鞭式的軍政、軍令系統：總統（國家安全會議主席）－國防部長－各軍種總司令部。參謀總長對作戰的指揮調度，無指揮權，僅有建議權。
- (3)落實全民國防理念：為落實全民國防及國防政策透明化兩項理念，國防部及其所屬單位應公開法定報告書：《國防報告書》、《國防軍事政策檢討報告書》與《兵力整建建議書》。
- (4)落實軍隊國家化：為落實軍隊中立，禁止軍人干預政治，規定以下作法：
 - A、限制軍人參與政治性活動。
 - B、避免軍人「服役期間」，以公餘時間或私人身份參與政治活動。
 - C、禁止藉由政治教育之實施，向軍人與軍事學校之學生灌輸任何政黨政治團體之政治主張。
 - D、政治或政治團體禁止以軍隊為政爭之工具。

（三）、林濁水版¹²

- 1.法案名稱：《國防法草案》（由立法委員林濁水等三十一人連署提出，草案計四十一條條文，不分章）。
- 2.法案重點：

該草案認為我國國防事務現存八大問題：

 - 第一、未有國防母法，就有國防子法：國防法為一切國防軍事相關法規之母法來源，然我國卻在國防法尚未制定前，已有國防軍事子法近二〇〇種。
 - 第二、國防決策體系混亂：包含元首統帥權規範不明，容易造成強人濫權或根本無權；國家危機處理機制欠缺，國家安全會議角色與職能不完全；軍政軍令體系不明，參謀總長有權無責，規避國會監督。
 - 第三、黨、政、軍、國四位一體建立的國防體制，無法因應政黨政治發展；而軍政軍令事項劃分不清，將無法面對總統與行政院長分屬不同黨派所產生之軍事決策問題。

¹² 《立法院公報》，第88卷，第59期，民國88年11月，頁285-288；第89卷，第9期，民國89年1月，頁116-118。

第四、軍隊國家化未能落實。

第五、軍中人權缺乏保障，軍人義務與權利不明。

第六、文官統制形同具文。

第七、民防事務備受漠視。

第八、行政院所提《國防法草案》內容不符所需：有關國防決策體系設計，總統統帥權、國安會之定位，其規範未臻明晰，無法因應憲政體制運作及政黨政治之要求。

法案特色如下：

- (1)國家安全會議角色為國家整體安全的擘劃者，其任務為整合政治、軍事、經濟、心理等資源，提出攸關國家存續發展之國家戰略。國家安全會議為決策機構，總統在形成決策時受國安會限制，總統決策時會較為周延，國安會成為總統和行政院間的銜接，一旦總統與國會領袖不同政黨時，國安會是一個潤滑單位。
- (2)確定民選總統具備國防指揮決策權，其決策及運用方式以一元化之方式，權責相符之原則、兼顧危機處理之效率加以具體規定，並具體增列軍中人權保障條款、軍隊國家化之限制原則等。

(四)周正之版¹³

1.法案名稱：《國防法草案》（由立委周正之等五十五人連署提出，草案計六章，三十五條條文）。

2.法案重點：

鑑於過去無《國防法》，卻有《國防部組織法》所產生之問題作一全般檢討，發現主要缺點如下：未做到軍政軍令一元化；軍備聽命於軍令，致武器採購選擇有限，且武器採購建案，乏具公信力單位評估；沿用大陸時代部隊科層組織，致國防預算人員維持費過高；精簡部隊，卻未精簡任務，人事權集中於參謀本部。法案特色如下：

- (1)貫徹軍政軍令一元化：依據憲政體制與文人統治精神，當國家安全遭受威脅時，立即召開「國家安全會議」，三軍統帥依其決議，提出戰略指導，而統帥權則由總統直接令國防部長，由部長責成軍令副部長兼參謀總統指揮執行之。
- (2)依據國防政策，考量未來戰爭型態，貫徹組織再造，應縮短國防指揮鏈，建立扁平化國防組織。

¹³ 《立法院公報》，第88卷，第59期，民國88年11月，頁392-393；第89卷，第9期（民國89年1月，頁119-120）。

(3)軍政、軍令與軍備三大功能分開：在軍政部份，設「戰略規劃司」與「整合評估室」，進行戰略評估與資源分配。資源分配後，交軍備局。訓練作戰交參謀總長，參謀總統下各次長室均為一部，軍政回歸軍政部部長，總司令部改為司令部。另增設副部長，其中軍政、軍令與軍備三功能的主官應具有副部長等級地位。

(4)國防事務透明化，每年提出「國防報告書」等軍事相關報告。

(5)確保人民權益。

(五) 朱鳳芝版¹⁴

1. 法案名稱：《國防法草案》（由立法委員朱鳳芝等三十二人提出，草案計五章，廿三條條文）。

2. 法案重點：

鑑於全民國防之重要性，落實全民國防觀念，建立適合國情之國防體制，特提出《國防法草案》，作為國家國防建設之最高指導原則。法案特色如下：

(1)揭示國防目的，並明定國防及國防武力範圍。

(2)明定軍隊使命及軍隊國家化。

(3)明定國防體制架構及權責。

(4)明定國防部長為文官職，確立文官領軍，及軍政軍令一元化之原則。

(5)明定軍人權利義務。

(6)明定國防預算編列原則及國防兵力依法令獲得之。

(7)明定發展國防科技工業，達成獨立自主之國防建設，並得經行政院許可，建造緊急性與機密性國防設施。

(8)明定總統發布緊急命令及實施動員，及依法成立民防組織。

(9)明定依法成立民防組織，實施民防訓練，發揮民防功能。

(10)明定發展對外軍事關係原則。

(六) 郝龍斌版¹⁵

1. 法案名稱：《國防法草案》（由立委郝龍斌等三十七人連署提出，代表新黨黨團所提出之版本，草案計廿一條條文，不分章）。

2. 法案重點：

本法案代表新黨提出，所擬之國防草案宗旨有二，一是落實軍政軍令一元

¹⁴ 《立法院公報》，第89卷，第9期，民國89年1月，頁120-121。

¹⁵ 《立法院公報》，第88卷，第59期，民國88年，11月，頁393-395；第89卷，第9期，民國89年1月，頁121-122。

化的精神，二是建立權責相符的國家安全決策機制。該版本的主要特色為，根據中華民國憲法的基本精神所提出，認為行政院長是最高行政首長，因此必須參與國防決策體系，而總統的統帥權必須受到國會監督。其重點如下：

(1)落實軍政軍令一元化：

- A、國防部長身為國防政策執行者，應具指揮軍隊的權利，國防部長透過軍事政策會議，協調統帥系統和行政系統間的利益衝突，立法院透過行政院施政監督，參與國防部的政策制定過程。
- B、行政院長身為國家最高行政首長，必須能夠決定軍隊行動，而總統指揮軍隊時，必須尋求合作的對象，行政院長協調國防政策，立法院透過行政院長的施政監督，參與國防部的政策執行。
- C、行政院長及國防部長必須參與重要軍職人事任免。

(2)建立權責相符之國家安全決策機制

- A、由行政院作為安全決策的主體，有利於國會對於安全政策的監督。行政院是國防決策機構，是國家安全有關事務的政策形成機構，總統介入國家安全政策必須獲得國會的支持。
- B、國家安全會議的決議只能作為總統決策參考，總統不得獨佔國家安全政策唯一決策者的地位，而國家安全會議之建議必須送請立法院審議。

(七) 丁守中版¹⁶

1.法案名稱：《國防法草案》（由立委丁守中等三十五人連署提出，草案計五章，三十二條條文）。

2.法案重點：

該草案主要針對後冷戰國防預算縮減，高科技資訊快速發展，造成戰法、戰術、戰略思想、戰爭形式及結果，兵工生產極大改變，故國防部必須比照先進國家，從速「軍事事務革命」，而《國防法》立法必須一步到位，而非妥協於現狀。法案特色如下：

- (1)建立全民國防概念。總統行使統帥權得直接命令國防部長指揮軍隊。維持參謀總長原有稱呼，不要改為「軍令副部長」。
- (2)現行憲政體制，加上總統民選，又是全國最高統帥，故總統在哪裡，決策就在那裡，故國家安全會議無論定位為決策機構或諮詢機構均可。國軍現有員額應加以限定，高參指揮系統應朝扁平化方向發展。

¹⁶ 《立法院公報》，第88卷，第59期，民國88年11月，頁395-397。

(3)國防部應建立長久的文官制度。

(4)有效嚇阻應建立在深入的打擊力量。兩岸應建立軍事互信機制，經由軍事人員的交流互訪，建立相互查證及通報體系，避免雙方軍備競賽。

(八)黃爾璇版¹⁷

1. 法案名稱：《國防法草案》（由立委黃爾璇等四十三人連署提出，草案計五章，三十八條條文）。

2. 法案重點：

該草案依據憲法並參酌各國國防體制，針對國防決策體制、指揮權之行使，軍政軍令一元化等國防權責事項制定明確之運作機制，並依據軍事分界線之防衛構想提出建構國防線之概念，以釐清我國軍事防衛之範圍。另有關軍人之權利義務，因其性質實不宜在《國防法》中詳予規定，故僅作原則性之規定，建議細節應委由專法予以規範，始符合立法體例。法案特色如下：

(1)落實「全民國防」，加強動員民防和全民防衛的具體規定。

(2)九七修憲後，我國變成雙首長制，應從速建立從總統、國家安全會議、行政院、國防部部長到參謀總長的指揮體系。

(3)總統主持（非諮詢）國家安全會議，平時決定國家安全大政方針，遇有國家安全緊急事態時，決定戰爭狀態之宣布，對國防事務具一般性指揮指導之權。

A、國防部部長為文官職，綜理全國國防事務，平時承總統之命，綜理軍令事宜，並承行政院院長之命，綜理軍政事宜，戰時承總統之命，綜理軍政軍令事宜。國防部部長不得擔任政黨職務，軍人除役未滿五年，不得出任國防部部長。

B、國防部設參謀本部，為部長之軍事幕僚及三軍聯合作戰指揮機構。

C、訂定國家防衛範圍的「國防線」。

(九)蔡同榮版¹⁸

1. 法案名稱：《國防組織法草案》（由立法委員蔡同榮等三十一人連署提出，草案計三章，十五條條文）。

2. 法案重點

鑑於我國國防組織法迄今尚未完成立法，行政院所研擬《國防法草案》送

¹⁷ 《立法院公報》，第88卷，第59期，民國88年11月，頁397-398。

¹⁸ 《立法院公報》，第89卷，第9期，民國89年1月，頁128-131。

請立院審議，惟該草案就上層國防體制之運作設計，未能解決軍政軍令二元化與國會無法充分有效監督弊病，特提出《國防組織法草案》。法案重點如下：

- (1)法案採原則性立法：針對長期上層國防體制結構與軍隊指揮體制不合理之處加以興革，如軍政、軍令一元化問題等，並釐清長期以來總統、行政院長、國防部長、參謀總長四者的模糊關係。
- (2)以行政院長為實質最高統帥：將憲法第三十六條總統三軍統帥權認定為形式權限，徹底落實軍權一元化及國會監督功效。
- (3)國防部長為文官職，參謀總長為國防部長之最高軍事顧問，掌管參謀本部業務，不具指揮三軍總體作戰之權限。
- (4)建立國防部文官（職）化體制：目前台灣國防組織內文職人比例僅達百分之四（美國百分之四十三，日本百分之十二），文職人員比重過低，致組織文化僵硬，軍文關係未臻圓滿，國防研發生產單位人才無法長留，技術傳承生根困難，故草案中特揭示國防特考政策之法源依據，提高文職人員比例，以符合文官控制原則。

二、一讀會

依據《立法院職權行使法》第一條規定意旨，法案第一讀會，係由主席將議案宣付朗讀之。政府機關或立法委員所提出之法律案，應先送程序委員會，提報院會朗讀法案標題後，除出席委員有異議外，即交付有關委員會審查。是以，行政院所函送的國防法律案，由程序委員會排入報告事項，於院會時由主席宣付朗讀標題，如與會委員對程序委員會處理意見無異議，則通過交付相關委員會審查。惟如經出席委員提議，並有一定人數之連署或附議，經表決通過，亦得逕付二讀。

一九九九年十月一日，行政院版《國防法草案》一讀會中，與會委員同意將草案送交國防、法制兩委員會審查，之後，院會對於程序委員會陸續函送蔡明憲等八位立法委員所提版本，均無異議送國防、法制聯席委員會併案審查。一九九九年十一月，《國防法草案》九個版本全部提案通過，進入委員會審查階段。立法院第四屆《國防法（國防組織法）草案》提案暨一讀會歷程如表二。

表二：立法院第四屆《國防法（國防組織法）草案》提案暨一讀會歷程表

項目 版本	法案名稱	提案會期	提案日期	一讀會結果
蔡明憲（民進黨）	國防法草案	04 屆 01 會期 16 會次	1999、06、15	1999、10、22 一讀會同意送國防、法制委員會併行政院版本審查。
行政院	國防法草案	04 屆 02 會期 02 會次	1999、09、28	1999、10、01 一讀會同意送國防、法制委員會，併案審查。
林濁水（民進黨）	國防法草案	04 屆 02 會期 04 會次	1999、10、12	同蔡明憲版
周正之（國民黨）	國防法草案	04 屆 02 會期 08 會次	1999、11、16	1999、11、16 一讀會同意送國防、法制委員會，併行政院版本審查
朱鳳芝（國民黨）	國防法草案	04 屆 02 會期 08 會次	1999、11、16	同上
郝龍斌（新黨）	國防法草案	04 屆 02 會期 08 會次	1999、11、16	同上
丁守中（國民黨）	國防法草案	04 屆 02 會期 08 會次	1999、11、16	同上
黃爾璇（民進黨）	國防法草案	04 屆 02 會期 08 會次	1999、11、16	同上
蔡同榮（民進黨）	國防組織法草案	04 屆 02 會期 09 會次	1999、11、23	1999、11、23 一讀會同意送國防、法制委員會，併行政院版本審查

資料來源：一、提案資料參見：

《立法院第四屆第一會期第十六次會議議案關係文書》，民國 89 年 6 月，頁 973-992。

《立法院第四屆第二會期第二次會議議案關係文書》，民國 89 年 9 月，頁 563-575。

《立法院第四屆第二會期第四次會議議案關係文書》，民國 89 年 10 月，頁 509-521。

《立法院第四屆第二會期第八次會議議案關係文書》，民國 89 年 11 月，頁 53-68，111-119，237-249，309-317，415-428。

《立法院第四屆第二會期第九次會議議案關係文書》，民國 89 年 11 月，頁 23-30。

二、一讀會資料參見：

《立法院公報》，第 88 卷，第 42 期，民國 88 年 10 月，頁 4。

《立法院公報》，第 88 卷，第 45 期，民國 88 年 11 月，頁 8，12。

《立法院公報》，第 88 卷，第 48 期，民國 88 年 11 月，頁 4。

三、委員會審查

委員會審查的主要功能，係針對法案之必要性、適切性及功能性與憲法或其他法律的關聯性等進行審查，並可就法案條文之法理、政策或文字內涵，加以增補，修正或刪除。

一般而言，國防法案須先經國防委員會審查，而有關法制問題，須送法制委員會審查，因此，《國防法（國防組織法）草案》是由國防、法制兩委員會聯席會議進行審查。審查過程中，國防部長須親自率相關人員前往立法院說明法案內容要旨與精神。委員會審查國防法案時，僅委員會委員可參與表決，非委員會委員僅得表示意見，不得參與表決。委員會審查通過後，須先經朝野黨團協商，再送二讀會審查。

上述九個版本草案，經立法院院會一讀會後，即送交國防、法制兩委員會併案審查，由於國防法案制法繁重，聯席會乃先於一九九九年十一月三日邀請學者專家、政府代表及各版本提案委員，舉行公聽會，聽取各方意見。並於同年十一月八日、十二月九日、十六日、廿二日、廿三日及元月五日舉行六次聯席會議，對國防法案進行審查，其間並曾於十二月廿八日、三十日舉行二次協商會議，就尚無共識之部分條文進行協商，最後於二〇〇〇年元月五日審查完竣。¹⁹

《國防法草案》審查過程中，國防與法制聯席委員會是以行政院版本條序為主，進行併案審查，其中行政院版《國防法草案》計有五章（總則、國防體制及權責、軍人義務及權利、國防整備與全民國防、附則），三十一條（行政院版草案內容參閱附錄）。六次委員會審查結果則為七章，三十五條。²⁰茲將審查結果說明如下：

（一）法案名稱：法案名稱定為《國防法》，係兼採行政院及各委員提案（蔡同榮委員為《國防組織法》除外）名稱而成。

（二）法案章名及條文：

1.第一章及第一條：第一章章名「總則」，照行政院草案通過。第一條：明

¹⁹ 《立法院公報》，第 89 卷，第 9 期，民國 89 年 1 月，頁 131。

²⁰ 各委員提案草案條文及委員會審查結果可參考《立法院公報》，第 89 卷，第 9 期，民國 89 年 1 月，頁 19-114。

- 定「立法依據」，第一項照行政院草案通過，並協商增列第二項條文（本法未規定者，適用其他法律之規定）。
- 2.第二條：明定「國防武力之目的」，照行政院草案通過。
 - 3.第三條：明定「全民國防」相關規定，由於對本條文無共識，保留院會二讀會前協商。
 - 4.第四條：明定「軍事武力之組成」，照行政院草案通過。
 - 5.第五條：明定「軍隊國家化」，照行政院草案通過。
 - 6.第六條：明定「軍隊中立化」，對本條文無共識，保留院會二讀會前協商。
 - 7.第二章及第七條：第二章章名「國防體制及權責」，照行政院草案通過。
第七條明定「國防體制架構」，照行政院草案通過。
 - 8.第八條：明定「總統統帥權」，照行政院草案修正通過。
 - 9.第九條：明定「國家安全會議定位」，對本條文無一致共識，保留院會二讀會前協商。
 - 10.第十條：明定「行政院之國防權責」，照行政院草案第一項修正通過。
第二項移列為第廿九條條文。
 - 11.第十一條：明定「國防部主管事務」，照行政院草案修正通過。
 - 12.第十二條：明定「國防部長為文官職」，照行政院草案通過。
 - 13.第十三條：明定「參謀總長之權責」，協商修正，並於院會二讀會前修正。
 - 14.第十四條：明定「軍隊指揮事項」，對本條文無一致共識，保留二讀會前協商。
 - 15.第三章及第十五條：第三章章名為「軍人義務及權利」，照行政院草案通過。第十五條明定「現役軍人之義務」，照行政院草案通過。
 - 16.第十六條：明定「軍人之待遇等權利保障」，照行政院草案通過。
 - 17.第十七條：明定「軍官士官教育等權益保障」，照行政院草案通過。
 - 18.第十八條：明定「軍人及家屬優待之保障」，照行政院草案通過。
 - 19.第十九條：明定「軍人權利受侵害之依法救濟」，照行政院草案協商通過。
 - 20.第四章及第廿條：第四章章名「國防整備」照黃爾璇等提案，並變更條次。第廿條為「國防預算編列依據」，依周正之委員提案通過。
 - 21.第廿一條：明定「兵力原則及後備力量」，照行政院草案通過。
 - 22.第廿二條：明定「結合民間力量發展國防科技工業」，綜合各草案修正通過。
 - 23.第廿三條：明定「國防設施不受法令限制之例外」，綜合各草案修正通

過。

- 24.第五章章名及第廿四條：第五章章名「全民防衛」，照黃爾璇等提案修正通過。第廿四條明定「總統發佈緊急命令及動員事項」，協商通過。
 - 25.第廿五條：明定「動員準備」，協商通過。
 - 26.第廿六條：明定「動員綜理機關」，照行政院草案通過。
 - 27.第廿七條：明定「徵購、徵用物資、設施及民力」，照行政院草案通過。
 - 28.第廿八條：明定「民防組織之成立」，照行政院草案修正通過。
 - 29.第廿九條：明定「國防教育之推廣」，由行政院草案第十條第二項移列，照行政院草案修正通過。
 - 30.第六章及第三十條：第六章章名「國防報告」，經蔡明憲、周正之等提案，增列「國防報告」專章。第三十條明定國防部應「定期向社會提出國防報告書」，經蔡明憲、周正之、黃爾璇等提案，協商修正增列。
 - 31.第三十一條：明定國防部應「定期向立法院提出軍事政策報告書」，經蔡明憲、周正之、黃爾璇、郝龍斌、蔡同榮等提案，協商修正增列。
 - 32.第七章及第三十二條：第七章章名「附則」，照行政院草案通過。第三十二條明定「國防機密之保護及安全調查」，經林濁水、周正之、黃爾璇等提案，協商修正增列。
 - 33.第三十三條：明定「與友好國家締結軍事合作關係之條約或協定」，照行政院草案通過。
 - 34.第三十四條：明定友好國家派遣在我國之軍人之權利及義務，照行政院草案通過。
 - 35.第三十五條：明定國防法施行日期，修正通過。
- 經由上述列舉條文內容可知，六次審查會對於《國防法草案》審查結果如下：
- 第一、法案名稱為《國防法》。
 - 第二、法案章名變更為七章（各章章名依序為：「總則」、「國防體制及權責」、「軍人義務及權利」、「國防整備」、「全民防衛」、「國防報告」、「附則」），其中第四章「國防整備」及第五章「全民防衛」，係採黃爾璇委員等的提案，另外，加列第六章「國防報告」，係採蔡明憲、周正之委員提案。
 - 第三、法案條文部份共三十五條：其中尚有爭議者計五條（第三條、第六條、第九條、第十四條等四條條文內容，因會中尚無一致共識，保留院會二讀會前協商；另第十三條協商修正後，亦保留院會二讀會前修正）。依照行政院草案通過的條文計十五條（第一、二、四、五、七、十二、十五、十六、十七、十八、廿一、廿六、廿七、三十三、三十四條）。

經協商修正通過條文計十一條（第八、十、十一、十九、廿二、廿三、廿四、廿五、廿八、廿九、三十五條）。除此，經審查會協商修正後增列四條（第廿條、三十、三十一、三十二條）。

四、二讀會

國防法案二讀程序在院會進行，由主席宣讀審查報告，再請法案審查召集委員作口頭補充後，就審查意見或法案要旨進行廣泛討論。如無討論意見，則接著進行逐條討論，由秘書處人員逐條朗讀法案條文，如出席委員對審查意見均贊同則無異議通過，如出席委員對審查意見有異議，則進行討論並予以修正。

（一）二讀會前朝野協商：

《國防法草案》審查結果出爐後，二〇〇〇年元月十日二讀會前，朝野政黨針對尚無一致共識以及待修正的五條條文（第三、六、九、十三、十四條）進行協商。協商過程中，除了黃爾璇、陳忠信、湯金全及蔡明憲委員提議增訂國防範圍（第三條之一中華民國國防武力之防衛範圍，依據中華民國領海及鄰接區法及國防政策之規定）一項，決議留待「院會處理」外，其餘四條條文均經協商達成共識。²¹

（二）二讀會結果

歷經委員會審查及二讀會前朝野政黨協商後，二〇〇〇年元月十五日《國防法草案》併案審查進入二讀會程序。二讀會審查結果如下：

1. 二讀會爭議條文及表決結果：二讀會中，爭議條文訴諸表決者僅有一條：

即在第三條協商條文中是否增列第三條之一「國防範圍」。

針對此提議，會中採記名表決方式，在場委員一百六十人，贊成者六十六人，反對者九十四人，少數，不通過。重付表決時，在場委員一百五十四人，贊成者六十六人，反對者八十八人，少數，不通過。故黃爾璇等提議增列第三條之一「國防範圍」，不予增訂。²²

2. 二讀會審查結果：二讀會中，《國防法草案》審查結果如下：

第一、法案名稱及法案章名均照審查條文通過。

第二、法案條文：審查通過條文三十五條。審查會後尚有爭議之五條條文中，第六、九、十三、十四條均照朝野政黨協商通過，二讀會中，唯一提議增列條文（國防範圍），表決並未通過。另其餘三十條均

²¹ 《立法院公報》，第89卷，第9期，民國89年1月，頁132-133。

²² 《立法院公報》，第89卷，第9期，民國89年1月，頁134-136。

照審查會結果通過。

五、三讀會：

國防法案完成二讀程序，即進行三讀會程序，必須經主席朗讀案由後，由秘書處人員宣讀二讀會所有條文後，再進行討論。三讀會中除發現議案條文內容相互抵觸，或與憲法或其他法律抵觸外，僅得進行文字修正，不得就實質內容再作變更。

二〇〇〇年元月十五日立法院《國防法》二讀會後，迅速進入三讀會，順利完成了《國防法》三讀程序，會中並無任何文字修正。²³

六、法律公布：

國防法律案經立法院院會完成三讀程序後，咨請總統公布並函送行政院。若是行政院認為法案窒礙難行，得於十日內送請立法院覆議。

從一九九九年十月一日行政院版本提案通過後，歷經三個多月國會運作後，二〇〇〇年元月十五日，立法院三讀通過《國防法》，元月廿九日，前李登輝總統予以批准公布，之後，再經過近兩年準備，二〇〇二年三月一日，陳水扁總統公布《國防法》正式實施。《國防法草案》委員會審查、二、三讀會暨《國防法》公布施行歷程表如表三。

²³ 《立法院公報》，第89卷，第9期，民國89年1月，頁139。

表三：《國防法草案》「委員會審查」、「二、三讀會審議」暨《國防法》公布施行歷程表

項 目	審 議 時 間	審 議 內 容
會議 公聽會	1999、11、03	邀請學者專家、政府代表及各版本提案委員，舉行公聽會，聽取各方意見。
第一次審查會	1999、11、08	審查行政院版、蔡明憲及林濁水版《國防法草案》。
第二次審查會	1999、12、09	審查行政院及蔡明憲等九個版本之《國防法草案》（國防組織法草案）。
第三次審查會	1999、12、16	同上。
第四次審查會	1999、12、22	同上。
第五次審查會	1999、12、23	同上。
第一次協商	1999、12、28	就尚無共識之部分條文進行協商。
第二次協商	1999、12、30	就尚無共識之部分條文進行協商。
第六次審查會	2000、01、05	審查完竣。
朝野政黨協商	2000、01、10	對審查結果未有一致共識者（第 3、6、9、13、14 條），於二讀會前進行政黨協商。
二讀會	2000、01、15	進行法案二讀，表決爭議法條（第 3 條之 1--國防範圍）。
三讀會	2000、01、15	進行法案三讀。
法律公布	2000、01、29	送請總統公布，《國防法》立法完成。
法律實施	2002、03、01	總統公布《國防法》正式施行。

資料來源：整理自《立法院公報》，第 88 卷，第 50 期，民國 88 年 11 月，頁 275；

第 88 卷，第 59 期，民國 88 年 12 月，頁 389。

第 89 卷，第 3 期，民國 89 年 1 月，頁 304。

第 89 卷，第 5 期，民國 89 年 1 月，頁 99，207。

第 89 卷，第 8 期，民國 89 年 1 月，頁 343。

第 89 卷，第 9 期，民國 89 年 1 月，頁 131-139。

經由上述分析可知，從一九五二年行政院提出第一份《國防組織法草案》起，半個世紀後，《國防法》總算開始運作了。而該法的立法完成及正式施行，標誌著我國國防政策發展邁入另一新境界。

伍、我國《國防法》架構下國防政策之分析

二〇〇〇年完成立法程序，二〇〇二年正式施行的《國防法》，不但呼應憲法要求，確立了國防體制、組織的法源依據，同時開啟了國防政策創新性與法制化的運作模式。因此，我國《國防法》架構下的國防政策，應具有下列幾項意義：

一、確立國防體制，再造國防組織

（一）賦予總統完整統帥權，國防決策機制制度化：

我國《憲法》第三十六條規定：「總統統率全國陸海空軍。」而《國防法》亦規定：「總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部部長，由部長命令參謀總長指揮執行之。」（第八條）及「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。」（第九條）準此，總統作為三軍統帥和對軍隊指揮權的地位，應無疑義。

針對上述《國防法》第九條條文中，有關國家安全會議定位的用意，即是讓我國國防決策機制制度化。在立法過程中，立委們對於國家安全會議究竟作為總統決定國家安全有關大政方針之「諮詢機構」？抑是「決策機構」？曾引起一番討論。其中行政院版、周正之版、朱鳳芝版、郝龍斌版、丁守中版草案均主張將國家安全會議定位為總統決定國家安全大政方針的諮詢機構，而林濁水版、蔡明憲版、黃爾璇版草案則主張國家安全會議應作為國防決策機構。²⁴經過協商討論後，最後保留了總統的最高統帥權，並讓國家安全會議定位為決策機構，以作為總統與行政院長國防決策意見相左時的妥協勾連機制，讓總統掌握完整的統帥實權，並將國家安全會議定位為總統決定國防大政方針的決策機關。

（二）軍政軍令一元化，強化文人統制

「國防軍事事務」包含「軍政」、「軍令」兩大體系。所謂「軍政」為國防軍事政務；如建軍目標、國防預算、編裝要求獲得、人員調遷、動(復)員指導、榮典撫卹等。「軍令」係指軍隊之統率與作戰之指揮。所謂一元化是將軍政與軍令事務交由文人管理和控制，以達文人統制的理想。

我國現行法規中，基本上已含文人統制的原則性規定。例如前述《憲法》第三十六條總統的統帥權，第一四〇條規定：「現役軍人不得兼任文官。」如今在《國防法》中，再度明定文人擔任國防部長（第十二條），而有關部隊調動、指揮與作戰的權力，則歸屬於聯合作戰指揮官（參謀總長）（第十三條），此即是兼顧文人統制與軍事專業的合理設計，將我國國防體制發展逐漸導入正軌。

在《國防法》架構下的國防體制，將國防部長納入「總統—部長—參謀總長—三軍」的軍令指揮系統之中，並負責軍政、軍令、軍備之全責。而參謀總長雖身兼聯合作戰指揮官，為軍令系統的指揮官，負責指揮作戰，亦應服從文人部長的領導與政策指引，改正了以往部長與總長的軍政、軍令二元化缺陷，並確定國防

²⁴ 《立法院公報》，第89卷，第2期，民國89年1月，頁325-327。

部長與參謀總長的隸屬與互動關係，讓軍政與軍令的指揮鏈合而為一，亦即軍隊指揮權須經由文人國防部長，才能到達參謀總長。

不過，有關國防部長為文官職，在立法過程中亦有不同意見。立委林濁水、朱鳳芝、郝龍斌、丁守中、黃爾璇等均主張軍人退役未滿五年不得轉任國防部長（朱鳳芝版為三年），而蔡同榮委員更主張備役軍人曾任國防部長者，不得回任。²⁵經過協商討論，最後，同意維持行政院版草案條文，除規定文人擔任國防部長外，並未加列上述限制，換言之，只要軍人退役，不須經國會同意，總統亦可任命為國防部長。觀諸此項協商決議，應是考量兩岸情勢、國內政治因素及目前乏「純」文人部長適任人選的妥協作法。

（三）國防組織專業分工，精簡上下指揮層級：

在《國防法》規定中，國防部主管全國國防事務，應發揮軍政、軍令、軍備專業功能」（第十一條）。由此可知，在立法過程中，參與決策者多數體會上述三項功能無法偏廢，故特別立法，規畫國防部為軍政、軍令、軍備三位一體的機構，讓軍政透過資源分配職司國防政策規畫與建議、軍備負責武器裝備的發展與採購，而軍令則集中力量於訓練與作戰，期能透過專業分工，建立強大有效的綜合戰力，發揮國防統合的功能。

為達上述目的，國防部特規畫部長綜理軍事行政與軍隊指揮，而部長下設軍政副部長、參謀總長及軍備副部長，各自專門負責軍政、軍備和軍令事項。並對國防組織進行大幅更動，主要的思考方向即在讓國防軍事組織扁平化，達到精簡層級，有效運作的目標。

二、國軍政治中立，實踐軍隊國家化

「軍隊國家化」意指軍隊不屬於黨派、地域和個人所有，而是為國家和全民所有，由國家構成要素所包含的主權、領土、政府和人民來看，軍隊的使命或任務就在於確保領土與主權獨立、維護政府與人民安全。

不可諱言的，國軍由於建軍傳統，造成以黨領軍以及軍方介入輔選的事例，有違軍人「政治中立」立場，惟現行法制已明定軍隊應屬於國家全民所有。例如，《憲法》第一三八、一三九條，即分別規定：軍隊須「超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民」；及「任何黨派及個人，不得以武裝力量為政爭之工具」。而《國防法》第六條更詳細規定軍隊應「依法保持政治中立」，同時還規定軍人不得擔任公職或黨職；軍人不能被迫加入政黨或參與黨派活動；軍中

²⁵ 《立法院公報》，第 89 卷，第 3 期，民國 89 年 1 月，頁 342-343。

不能有黨的組織和活動。另《國防法》第五條中規定：「中華民國陸海空軍，應服膺憲法，效忠國家……」，用意即是揭示軍隊使命乃是保衛依憲法產生的國家與政府。凡此，均是呼應憲法精神中「軍隊中立化」與「軍隊國家化」之要求。

三、研發國防科技，建構自主國防

世界各主要國家的軍備發展政策，均是以自主研發為主，外購為輔。然而，我國長期受到中共的外交壓迫，本身籌碼又不足，除了必須接受較高的武器價格外，而且常常無法要求較大幅度的技術轉移，甚至還被迫採購一些並不符合我方需要的武器裝備，如此一來，不但「自主研發」的軍備發展政策無法落實，還使自主研發與軍事採購間出現失衡現象。

有鑑於此，《國防法》第廿二條特別指出：「行政院所屬各機關應依國防科技工業，結合民間力量，發展國防科技工業，獲得武器裝備，以自製為優先，向外採購時，應落實技術轉移，達成獨立自主之國防建設。」上述條文的重要意義，一為發展「軍、民兩用科技」（dual-use technology），讓國防與民生合一，另一則是武器發展必須自主，未來軍事採購必須打破照單全收的模式。另外，明定由行政院所屬機關主導國防科技發展與採購政策，即代表未來國會的監督角色將更加強化。

四、強化全民防衛，訓練危機應變

現代戰爭為全民防衛動員之總體戰爭。《國防法》第二十四條明定「總統為因應國防需要，得依憲法發布緊急命令……實施全國動員或局部動員。」第二十五條亦明定「行政院平時得指定相關主管機關規定物資儲備存量，擬訂動員準備計畫，並舉行演習……。」另外，第廿八條規定：「行政院為落實全民國防，保護人民生命、財產之安全，平時防災救護，戰時有效支援軍事勤務，得依法成立民防組織，實施民防訓練及演習……。」據此，國防部於二〇〇一年十月二十五日三讀通過《全民防衛動員準備法》，並於同年十一月十四日總統令頒布施行。簡言之，根據上述條文，未來政府可以透過動員演習、危機應變訓練，帶動「全民防衛」觀念，建立「全民國防」共識。

全民國防建立後，未來人民將會廣泛參與國防相關公共政策的討論，而國防事務透過行政體系的作用，將促使社會與軍隊作一連結，並建立社會面對於國防政策的支持。

五、強化國會監督，國防機密保護

為了摒除過去國防黑盒子的印象，在《國防法》立法過程中，特別採納周正之、蔡明憲委員版本，加列「國防報告」專章。其中為了強化國會監督功能，更要求國防部定期提出「國防報告書」與「軍事政策、建軍備戰、軍備整備報告書」，且每年編撰「中共軍力報告書」、「中華民國五年兵力整建及施政計畫報告」與「總預算書」送交立法院等。分析上述作法，無非是在不涉國防機密情況下，讓國會代表人民監督國防，讓未來國防政策更加透明化。

另外，《國防法》三十二條規定「國防機密應劃分等級；其等級劃分及解密之時限，以法律定之。從事及參與國防安全事務之人員，應經安全調查……。」此條文即為國防機密保護條款，有助於防制國防機密外洩，確保國防軍事有利作為。

綜合上述，經過了行政規畫、國會運作及朝野互動，讓我國能在《國防法》的架構下推動國防政策，不但結束了過去軍政軍令二元分立及國防體制定位不明，軍隊未能國家化、政治不中立等問題，同時解決國防組織法規不明確的狀態，更重要的是，開啟了民主政治中「文人領軍」的新思維。因此，《國防法》的實施，正代表著國家國防體制進入另一個新紀元，標誌著國防政策發展邁向新的里程碑。

陸、結論 - 現階段我國國防政策之檢討與省思

經過半世紀的漫長等待，我國《國防法》總算完成了立法程序。在整過決策過程中，可以發現這是一部讓法案提案者得以各自表明立法意旨，再經由討論、協商、表決後，衝突與妥協的產品，換言之，《國防法》的內容正是行政、立法折衝，及朝野政黨協商下，政治拔河，討價還價的結果。因此，國法立法不僅在立法過程中出現若干問題，有待檢討，而且通過的條文中，亦有不少地方，值得再三省思。分析如下：

一、《國防法》立法過程之檢討

從《國防法》立法過程的觀察，提出以下幾點看法：

第一、《國防法》立法過程中，可以發現主管機關－國防部的政策立場直接影響《國防法》制定。從行政院版本《國防法草案》及通過立法的《國

防法》兩相對比下，可知《國防法》是以行政院版本的原則為主（行政院版本《國防法草案》與《國防法》條文內容比較表如附錄一）。依此決策模式來看，國防部將扮演制訂國防政策的關鍵角色。因此，廣攬優秀國防文官，強化國防智庫功能，積極培養政策規畫人才，將是國防部不可輕忽的重點工作。

第二、《國防法》立法過程中，受到來自行政機關、立法委員、朝野政黨、國軍代表共同參與，使政策面向的思考更寬廣，對國防立法助益甚大。惟學術研究機構、學者專家及人民參與顯然偏低，是以未來應多舉辦國防事務公聽會及鼓勵學術機構團體參與國防決策，以共同促成政策立法。另外，隨著民意與國會監督意識抬頭，未來國防政策的制定（如預算編列、武器採購等），國會意見將更具影響力，因此，國防部應培養專業溝通人才，以爭取政策支持。

第三、《國防法》立法過程中，總共出現九個版本，法條多達二百七十餘條，事實上，觀諸九個法案，多數版本內容雷同，且同政黨立法委員之提案內容差異亦不大。甚至有些提案委員並非國防專業，致未能提出前瞻性的國防政策。惟現制一定人數立法委員即可提案，立法委員們在相互競爭心理下促成大量提案，將影響法案審查速度及立法品質。

二、現階段我國國防政策之再思考

在《國防法》架構下，我國國防政策已呼應「依法行政」的要求，然而，所謂「徒法不足以自行」，《國防法》自公布實施以來，已發現若干國防政策問題。以下試由「國防決策權責」、「國防組織運作」與「文人領軍實踐」三個面向再行思考，期能作為未來精進國防政策之參考。

（一）國防決策權責方面：

《國防法》立法過程中，政府和軍方雖能體察文人領軍的民主潮流，將參謀總長軍令系統納入文人國防部長指揮體系，使軍令軍政一元化，改正以往二元化的缺失。但是這只解決了國防部長與參謀總長之間的二元化問題，因為當軍政、軍令指揮系統向上延伸到統帥層次時，行政院長「有責無權」，而總統則是「有權無責」。進而說明，經過六次修憲後，我國憲政體制，仍以行政院長為最高行政首長，向立法院負責；然而，總統卻可以透過國家安全會議國家安全局掌控安全、情治系統，還可以透過統帥權掌控軍事系統。簡言之，總統所掌控的軍政大權可以不受國會（民意）的監督，徒由負責執行的行政院長向國會負責。

另外，在立法過程中，立委們協商決議將國家安全會議定位為國防決策機

構，期能解決總統與行政院長不同政黨之決策爭議。但是《國防法》中，賦予總統透過國家安全會議「決定國家安全有關之國防大政方針」（第九條），同時又賦予行政院「制定國防政策」（第十條），如此一來，倘若總統與行政院長國防政策意見相左時，行政院已經國會同意的國防政策，總統能不能藉由不受國會監督的國家安全會議，重新決定國防大政呢？

再進一層分析，依現行《國防法》第八條規定，總統直接責成國防部長，由其命令參謀總長指揮執行，換言之，行政院長根本就被排除在軍令系統之外，然而國家最高行政機關的行政院真該在軍事指揮上被架空嗎？

對於這項國防決策權責爭議問題，在多位委員版本中即已提出，且不斷爭辯，卻未能妥予處理。畢竟這是憲政權責的問題，有待憲法層次解決。只是，單就國防決策權責言，享有統帥實權的總統，就應該接受國會監督；而作為國家最高行政首長的行政院長，則不該置身於軍令系統之外。

（二）國防組織運作方面：

依據《國防法》，將國防組織區分「軍政、軍令、軍備」三個體系，原有相關的國防組織也進行大幅更動。國防軍政體系編設戰略規劃司等十四個幕僚單位及總政治作戰局等九個主要機關；軍令體系編設參謀本部（編設七個幕僚單位）；軍備體系編設軍備局（編設八個幕僚單位），目前所有編成單位，包含軍備局在內，均已依法完成組織調整與編成。然而，上述的設計，其實並非是合理的設計。

首先，有關副部長的設立，現依軍政、軍令、軍備三區分，各設一個副部長（軍令設參謀總長），看似符合專業分工的需要，然而國家一旦發生戰爭，有關國防部長的代理制度即可能產生問題。以美國為例，美國國防部長之下專設副部長，而參謀首長聯席會議主席只是部長的戰略顧問；再以目前行政院各部會情況看，只有常務次長的編制，故目前國防部的作法，不僅與先進國家作法有別，亦與行政院各部會不同。而目前軍政、軍令、軍備三個系統平日各自運作可能出現的結果是，一旦面臨作戰需要產生部長代理時，將不知由誰代理部長？試想，一個在特定領域的專業幕僚長能否對全般國防作戰事務面面俱到？實不無疑問。

其次，「專業分工」必須面對可能出現的「衝突」問題。依美國的經驗，如果某一個專業可以如此，那麼就由這個專業在組織中扮演最重要的角色，其他則搭配作為臣屬的角色。也就是說，每個專業部門不但要能縱向指揮，還要能夠橫向協調。因此，未來如何有效整合政策、戰略戰術與武器系統，應是文人部長及高司幕僚的最大考驗。

再者，參謀本部幕僚單位是否為最適軍事規模？在上述軍政、軍令及軍備系統中，以參謀本部的幕僚單位最少（事實上，所轄軍事事務應最多），能否符合作戰訓練之需求？實應再作評估考量。

（三）文人領軍實踐方面：

我國文人領軍的階段過程所代表的不同意義，已從早期的防止軍人干政階段而逐漸推展到運用文人智慧協助軍事組織提升效能。而為了強化民主政治文人領軍的理念，《國防法》中特別規定文人總統統帥權、任命文人國防部長，而《國防部組織法》亦配合規定提高國防部文職人員比率，縱使如此，目前在文人領軍的實踐上仍有若干問題。

首先，現今中華民國的軍隊，因有輪調與經歷管制制度，不易形成個人的班底，過去所謂「軍事強人」已不再出現。另外，目前國軍教育水準不斷提升，而且透過政治教育灌輸國軍對國家憲政的維護，簡言之，軍隊早已國家化。因此，文人總統只要依國家憲政程序所產生，軍人自然會絕對服從具有統帥權的文人總統，實不必擔心政黨輪替總統無法掌控軍隊。只是享有最高統帥實權的文人總統，及透過國家安全會議決議的國防大政方針，卻不必接受國會監督，則是有違民主國家文人統制之理念。

其次，有關文人國防部長，應是需要一位對國防戰略具有相當學養經驗，且為國會及官僚制度所支持的文人部長，才能獲得人民、政府和軍方的信任和信心。《國防法》在立法階段，對於軍人退役五年始能任命為國防部長一事再三討論，最後附帶決議要求「未來國防部長之人選應優先由具文人背景出任為原則，以彰顯『文人領軍』之理念」。事實上，民進黨過去亦一再強調任命「純」文人部長，但是執政後，在考量緊張的兩岸關係時，亦不能不妥協選擇一個軍事專家。何以致此？原因當然很多，包含我國軍事教育、軍隊文化、社會文化等均是，而關鍵應在過去長期缺乏國防文官的設置，根本就難以培養熟悉國防事務的「純」文人國防部長。

再者，文人領軍另一涵義，就是讓文官參與國防政策制定，讓文職人員參與國防決策。過去政府曾舉辦「國防特考」、「退伍軍人轉任公務人員考試」（限定服務機構為國防部、國家安全局、國家安全會議、退輔會），藉以照顧軍人獲得公務人員任用資格，讓具有軍中經驗者轉任文官，但卻迭遭批評，因而廢止。之後受限於公務人員任用條例規定，文職人員實難以大量參與國防決策。

目前在《國防法》架構下，《國防部組織法》修正通過，規定自公布後三年，文職人員之進用不得低於編制員額三分之一，甚至預期未來（二〇一二年），將文官比率提升到百分之四十三。依據該規定，國防部應於二〇〇三年一月廿八日（必要時得延長一年）完成進用三分之一（二〇四員）文職人員。然而直至同年八月三十日湯部長在立法院第四會期「國防業務報告」中表示：迄二〇〇三年十月一日國防部將引進一四三位文官，其中具博、碩士學位者四十三人（其中博士六人，碩士三十七人）。由此可知，受限於《公務人員任用法》規定，國防部文

職人員短期之內不易任用足額，亦難以延聘高學歷、熟悉軍事事務者參與國防政策之制定與革新。

當然，能夠延攬具有戰略專才的優秀文人進入軍中，參與國防決策，是落實文人領軍的目標，但由於過去長期欠缺培養，因此短期內如何讓具有軍事經驗、富涵戰略素養的文職人員加入國防陣營，應是國防部必須正視的課題。

由此可知，若要強化文人領軍，除了釐清統帥權權責，賡續推動國軍政治教育外，國防部應從速建立「國防文官制度」，才能在未來國防政策制定，讓文人提供前瞻建議及扮演關鍵角色。

總之，觀諸《國防法》的內容，縱使仍有不少地方有待斟酌，但在國防改革的途程中，已邁出了一大步。如今正值國防體制嶄新變革、國防政策銳意革新的時刻，誠應再從法律面、實務面多作思考，妥採因應，才能確保台灣的安全與發展。

附錄一：行政院版《國防法草案》與《國防法》條文內容比較表

行政院版	國防法	主要差異
第一章 總則	第一章 總則	無
第一條 本法依中華民國憲法第一百三十七條制定之。	第一條（立法依據） 本法依中華民國憲法第一百三十七條制定之。 本法未規定者，適用其他法律之規定。	通過版本加列第二項。
第二條 中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力，達成保衛國家安全，維護世界和平之目的。	第二條（國防武力之目的） 中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力，達成保衛國家安全，維護世界和平之目的。	無。
第三條 中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事及與國防有關之政治、經濟、心理等直接、間接有助於達成國防目的之事務。	第三條（全民國防） 中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛及與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。	通過版本：國防包含內容增加「全民防衛」，而與國防有關內容增加「科技」。
第四條 中華民國之國防武力，包含陸軍、海軍、空軍組成之軍隊。 作戰時期國防部得因軍事需要，陳請行政院許可，將其他依法成立之武裝團隊，納入作戰序列運用之。	第四條（軍事武力之組成） 中華民國之國防軍事武力，包含陸軍、海軍、空軍組成之軍隊。 作戰時期國防部得因軍事需要，陳請行政院許可，將其他依法成立之武裝團隊，納入作戰序列運用之。	無
第五條 中華民國陸海空軍，應服膺憲法，效忠國家，愛護人民，克盡職責，以確保國家安全。	第五條（軍隊國家化） 中華民國陸海空軍，應服膺憲法，效忠國家，愛護人民，克盡職責，以確保國家安全。	無
第六條 中華民國陸海空軍，應超出個人、地域及黨派關係，依法保持行政中立。	第六條（軍隊中立化） 中華民國陸海空軍，應超出個人、地域及黨派關係，依法保持政治中立。 現役軍人，不得為下列行為： 一、擔任政黨、政治團體或公職候選人提供之職務。 二、迫使現役軍人加入政黨、政治團體或參與、協助政黨、政治團體或公職候選人舉辦之活動。	一、行政院版為：依法保持「行政中立」；通過版條文改為「政治中立」。 二、通過版加列現役軍人不得行為三款及依法處理單位。

	三、於軍事機關內部建立組織以推展黨務、宣傳政見或其他政治性活動。 現役軍人違反前項規定者，由國防部依法處理之。	
第二章 國防體制及權責	第二章 國防體制及權責	無
第七條 中華民國之國防體制，其架構如下， 一、總統。 二、國家安全會議。 三、行政院。 四、國防部	第七條（國防體制架構） 中華民國之國防體制，其架構如下： 一、總統。 二、國家安全會議。 三、行政院。 四、國防部。	無
第八條 總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接令國防部部長，由部長責成參謀總長指揮執行之。	第八條（總統統帥權） 總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部部長，由部長命令參謀總長指揮執行之。	行政院版為：「總統…直接『令』國防部長，由部長『責成』參謀總長指揮執行之；通過版本改為：「總統…直接『責成』國防部長，由國防部長『命令』參謀總長指揮執行之」
第九條 國家安全會議為總統決定國家安全有關大政方針之諮詢機關。 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。	第九條（國家安全會議） 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。	通過版本刪除行政院版第一項有關國家安全會議作為「諮詢機關」之定位。
第十條 行政院核定國防政策，統合整體國力，督導所屬各機關辦理國防有關事務。中央及地方政府各機關對國防所需人力、物力、財力及其他相關資源，依職權積極策劃辦理。	第十條（行政院之國防權責） 行政院制定國防政策，統合整體國力，督導所屬各機關辦理國防有關事務。	通過版本刪除行政院版第二項。
第十一條 國防部主管全國國防事務，應本於國防安全之需要，提出國防政策之建議，並制定軍事戰略。	第十一條（國防部主管事務） 國防部主管全國國防事務；應發揮軍政、軍令、軍備專業功能，本於國防安全之需要，提出國防政策之建議，並制定軍事戰略。	通過版本：增列國防部功能—「發揮軍政、軍令、軍備專業功能」。
第十二條 國防部長為文官職，掌理	第十二條（國防部部長為文官職）	無

全國國防事務。	國防部部長為文官職，掌理全國國防事務。	
第十三條 國防部設參謀本部，為部長之軍事幕僚及三軍聯合作戰指揮機構，置參謀總長一人，受部長責成指揮軍隊。	第十三條（參謀總長之權責） 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。	行政院版：置「參謀總長一人，「受部長『責成』指揮軍隊。通過版本改為：「承部長之命令，負責軍令事項」指揮軍隊。
第十四條 軍隊指揮事項如下： 一、軍隊人事管理與勤務。 二、軍事情報之蒐集及研判。 三、作戰序列、作戰計畫之策定及執行。 四、軍隊之部署運用及訓練。 五、軍隊動員整備及執行。 六、軍事準則之制頒及作戰研究發展。 七、獲得人員、裝備與補給品之分配及運用。 八、通信、資訊與電子戰之策劃及執行。 九、政治作戰之策劃及執行。 十、戰術及技術督察。 十一、其他有關軍隊指揮事項。	第十四條（軍隊指揮事項） 軍隊指揮事項如下： 一、軍隊人事管理與勤務。 二、軍事情報之蒐集及研判。 三、作戰序列、作戰計畫之策定及執行。 四、軍隊之部署運用及訓練。 五、軍隊動員整備及執行。 六、軍事準則之制頒及作戰研究發展。 七、獲得人員、裝備與補給品之分配及運用。 八、通信、資訊與電子戰之策劃及執行。 九、政治作戰之執行。 十、戰術及技術督察。 十一、其他有關軍隊指揮事項。	行政院版第九項：「政治作戰之策劃」及執行，通過版改為：政治作戰之執行。
第三章 軍人義務及權利	第三章 軍人義務及權利	無
第十五條 現役軍人應接受嚴格訓練，恪遵軍中法令，嚴守紀律，服從命令，確保軍事機密，達成任務。	第十五條（現役軍人之義務） 現役軍人應接受嚴格訓練，恪遵軍中法令，嚴守紀律，服從命令，確保軍事機密，達成任務。	無
第十六條 現役軍人之地位，應受尊重；其待遇、保險、撫卹、福利、獎懲及其他權利，以法律定之。	第十六條（現役軍人待遇等權利保障） 現役軍人之地位，應受尊重；其待遇、保險、撫卹、福利、獎懲及其他權利，以法律定之。	無
第十七條 陸海空軍軍官、士官之教育、任官、服役、任職、考績，以法律定之。	第十七條（軍官士官教育等權益保障） 陸海空軍軍官、士官之教育、任官、服役、任職、	無

	考績，以法律定之。	
第十八條 現役軍人及其家屬、後備軍人之優待及應有之權益，以法律保障之。	第十八條（軍人及家屬優待之保障） 現役軍人及其家屬、後備軍人之優待及應有之權益，以法律保障之。	無
第十九條 軍人權利遭受違法侵害時，依法救濟之。	第十九條（軍人權利受侵害之依法救濟） 軍人權利遭受違法或不當侵害時，依法救濟之。	通過版本增加遭受「不當」侵害。
第四章 國防整備及全民國防	第四章 國防整備	通過版本刪除『全民國防』
第廿條 國防部應秉持國防政策之規劃，並依兵力整建目標及施政計畫，審慎編列預算。	第廿條（國防預算編列依據） 國防部秉持全般戰略構想及國防軍事政策之長期規劃，並依兵力整建目標及施政計畫，審慎編列預算。	行政院版本：國防部秉持「國防政策」之規劃，而通過版本則改為：「全般戰略構想及國防軍事政策之長期」規劃。
第廿一條 國防兵力應以確保國家安全之需要而定，並依兵役法令獲得之。 為維持後備力量，平時得依法召集後備軍人，施以教育訓練。	第廿一條（兵力原則及後備力量） 國防兵力應以確保國家安全之需要而定，並依兵役法令獲得之。 為維持後備力量，平時得依法召集後備軍人，施以教育訓練。	無
第廿二條 行政院所屬各機關應依國防政策，結合民間力量，發展國防科技工業，達成獨立自主之國防建設。 國防部得與國內、外之公、私法人團體合作或相互委託，實施國防科技工業相關之研發、產製及維修。 國防部為發展國防科技工業及配合促進相關產業發展，得將所屬研發、生產、維修機構及其使用之財產設施，委託民間經營。 前項委託經營管理辦法另定之。	第廿二條（結合民間力量發展國防科技工業） 行政院所屬各機關應依國防政策，結合民間力量，發展國防科技工業，獲得武器裝備，以自製為優先，向外採購時，應落實技術轉移，達成獨立自主之國防建設。 國防部得與國內、外之公、私法人團體合作或相互委託，實施國防科技工業相關之研發、產製、維修及銷售。 國防部為發展國防科技工業及配合促進相關產業發展，得將所屬研發、生產、維修機構及其使用之財產設施，委託民間經營。 前二項有關合作或委託研發、產製、維修、銷售及經營管理辦法另定之。	一、通過版本第一項：行政院……增列「獲得武器裝備，以自製為優先，向外採購，應落實技術轉移」，達成獨立自主之國防建設。 二、通過版第二項：「實施國防科技相關研發、產製……增列「銷售」。 三、通過版第四項改為：「前二項有關合作或委託研發、產製、維修、銷售及經營管理辦法另定之」。

第廿三條 建造國防設施，基於國防安全需要之緊急性或機密性，得經行政院許可，不適用都市計畫法、區域計畫法等相關法令全部或一部之規定。	第廿三條（國防設施不受法令限制之例外） 行政院為因應國防安全需要，得核准構建緊急性或機密性國防工程或設施，各級政府機關應配合辦理。 前項國防設施如影響人民生活者，立法院得經院會決議，要求行政院飭令國防部改善或改變；如因而致人民權益損失者，應依法補償之。	通過版更改內容 一、授予「行政院」得以核准構建緊急性或機密性國防工程或設施。 二、「立法院」得以決議要求行政院改善或改變。 三、此項工程設施若造成人民權益受損，應依法補償之。
	第五章 全民防衛	通過版增加『全民防衛』專章
第廿四條 總統發布緊急命令時，得實施全國動員或局部動員。	第二十四條（總統發布緊急命令及規定動員事項） 總統為因應國防需要，得依憲法發布緊急命令，規定動員事項，實施全國動員或局部動員。	通過版增列總統行使緊急動員之依據。
第廿五條 行政院平時得指定相關主管機關、擬訂動員準備計畫，並舉行演習；演習時得徵購、徵用人民之財物及操作該財物之人員；徵用並應給予相當之補償。前項動員準備、演習、徵購、徵用及補償，另以行政院定之。	第廿五條（動員準備） 行政院平時得依法指定相關主管機關規定物資儲備存量、擬訂動員準備計畫，並舉行演習；演習時得徵購、徵用人民之財物及操作該財物之人員；徵用並應給予相當之補償。前項動員準備、物資儲備、演習、徵購、徵用及補償事宜，以法律定之。	一、通過版第一項增列「行政院平時得依法指定相關主管機關規定物資儲備存量」，擬訂動員準備計畫。 二、行政院版第二項：「前項動員準備、演習、徵購、徵用及補償，另以『行政院』定之。」；通過版為「前項動員準備、物資儲備、演習、徵購、徵用及補償事宜，以『法律』定之。」
第廿六條 行政院為辦理動員及動員準備事項，應指定機關綜理之。	第廿六條（動員綜理機關） 行政院為辦理動員及動員準備事項，應指定機關綜理之。	無
第廿七條 行政院及所屬各機關於戰事發生或將發生時，為因應國防上緊急之需要，得依法徵購、徵用物資、設施或民力。	第廿七條（徵購、徵用物資、設施及民力） 行政院及所屬各機關於戰事發生或將發生時，為因應國防上緊急之需要，得依法徵購、徵用物資、設施或民力。	無

第廿八條 為落實全民國防，保護人民生命、財產之安全，並於戰時有效支援軍事任務，得依法成立民防組織，實施民防訓練。	施或民力。 第廿八條（民防組織之成立） 行政院為落實全民國防，保護人民生命、財產之安全，平時防災救護，戰時有效支援軍事任務，得依法成立民防組織，實施民防訓練及演習。	通過版將明定民防事宜為行政院權責，並增列「平時防災救護」。
	第廿九條（國防教育之推廣） 中央及地方政府各機關應推廣國民之國防教育，增進國防知識及防衛國家之意識，並對國防所需人力、物力、財力及其他相關資源，依職權積極策劃辦理。	行政院草案第十條第二項移列
	第六章 國防報告	通過版本增列「國防報告」專章
	第三十條（定期向社會提出國防報告書） 國防部應根據國家目標、國際一般情勢、軍事情勢、國防政策、國軍兵力整建、戰備整備、國防資源與運用、全民國防等，定期提出國防報告書。但國防政策有重大改變時，應適時提出之。	增列。
	第三十一條（定期向立法院提出軍事政策等報告書） 國防部應定期向立法院提出軍事政策、建軍備戰及軍備整備等報告書。為提升國防預算之審查效率，國防部每年應編撰中共軍力報告書、中華民國五年兵力整建及施政計畫報告，與總預算書併同送交立法院。 前二項之報告，得區分為機密及公開兩種版本。	增列。
第五章 附則	第七章 附則	行政院版為第五章 通過版本為第七章
	第三十二條（國防機密之保護及安全調查） 國防機密應依法保護。 國防機密應劃分等級；其等級之劃分及解密之時	增列。

	限，以法律定之。 從事及參與國防安全事務 之人員，應經安全調查。 前項調查內容及程序之辦 法，由國防部定之。	
第廿九條 中華民國本獨立自主、相 互尊重之原則，與友好國 家締結軍事合作關係之條 約或協定，共同維護世界 和平。	第三十三條（與友好國家締 結軍事合作關係之條約或 協定） 中華民國本獨立自主、相 互尊重之原則，與友好國 家締結軍事合作關係之條 約或協定，共同維護世界 和平。	無
第三十四條 友好國家派遣在中華民國 領域內之軍隊或軍人，其 權利義務及相關事宜，應 以條約或協定定之。 外國人得經國防部及內政 部之許可，於中華民國軍 隊服勤。	第三十四條（友好國家派遣 在我國之軍人之權利及義 務） 友好國家派遣在中華民國 領域內之軍隊或軍人，其 權利義務及相關事宜，應 以條約或協定定之。 外國人得經國防部及內政 部之許可，於中華民國軍 隊服勤。	無
第三十一條 本法施行日期，由行政院 命令定之。	第三十五條（施行日） 本法施行日期，由行政院 於本法公布後三年內定 之。	通過版本增列法律實 施期限

資料來源：行政院版草案，整理自《立法院公報》，第 88 卷，第 59 期，民國 88 年 12 月，頁 414，415，418，423；第 89 卷，第 3 期，民國 89 年 1 月，頁 305，310，319，321，326，327，341，342；第 89 卷，第 5 期，民國 89 年 1 月，頁 102，106，109，121，124，127，129，131，133，138，139，219，224，234，235，238，239。

《國防法》參閱《立法院公報》，第 89 卷，第 9 期，民國 89 年 1 月，頁 19-114。

（投稿日期：93 年 3 月 10 日；採用日期：93 年 5 月 10 日）

我國國防政策合法化之研究—以《國防法》制定為例