

### 第三章 民主國家中的文武關係

人類社會中最古老的政治統制問題，其中一項就是軍隊對於政治威權的服從，也就是統治者如何掌控那些有強制性權力的軍人。隨著國家政治體制的不同，對於軍隊的操控方式也不同，因而產生了許多不同類型的文武關係。「文武關係」一詞，杭廷頓認為它原指武裝力量在社會中的角色，隱含軍人和文人之間的關係，因而表示，文人和軍人的觀點，基本上是截然不同而又相互對立的。但是由於文武關係涉及的是多重關係，它一方面是軍人、機構和利益的關係，另一方面是多樣且相衝突的非軍人、非軍事機構和非軍隊利益的關係。因而杭廷頓並不認為軍人和文人之間的利益差異會小於文人與文人之間的利益差異，因而杭廷頓認為文人與軍人的關係並非只是互相對立的。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>洪陸訓，《軍事政治學》，初版，臺北市：五南圖書出版股份有限公司，2002年9月，頁111-116。

## 第一節 杭廷頓的文人統制

文人統制(civilian control)<sup>2</sup>常被用於探討軍人在社會中所扮演的角色，杭廷頓是明確界定文人統制這一概念的權威學者，杭廷頓假定文人統制涉及文人和軍人集團的相對權力，同時也假定文人統制在一定的程度上是由於文人集團權力的增加以及軍人權力的削弱而得到的。換句話說杭廷頓所假定的基本問題就是，如何能夠使軍人權力減至最小的程度？這一個目標可以藉由兩種不同而相互對立的方法來達到，杭廷頓稱之為「主觀文人統制」(subjective civilian control)和「客觀文人統制」(objective civilian control)。簡單的說，主觀文人統制是採取最大限度地擴張文人的權力，而客觀文人統制則是採取最大程度的提高軍事專業主義。

### 壹、主觀文人統制與客觀文人統制

#### 一、主觀文人統制

根據杭廷頓的論點，削減軍人統制權力至最低程度的最簡單方法，就是極力擴大文人集團的權力，這是相對於減弱軍人集團的權力，也就是最大限度地擴張某些特定文人集團的權力，來達到主觀文人統制的目的。換句話說就是文人集團運用制度，框限軍隊的權力，使軍隊完全接受文人集團的控制，軍人和文人之間沒有明顯的分際，國家的武裝力量正好可以反應社會中的主流價值和主導的勢力。<sup>3</sup>

文人統制的一般概念被視為一個或多數文人集團的特殊利益，主觀文人統制涉及文人集團之間的權力關係，使得文人集團

<sup>2</sup>所謂「文人統制」(civilian control)係指政府文官(包括行政文官與國會體系)經由一套制定的原則，進行對軍隊的控制；因此它的概念，主要是將軍事力量置於非軍事(政治的)文人首長領導之下。而界定「文人統制」的主要依據，則來自於我國憲法第36條的「總統統率三軍」；此一統帥權在總統直選，及憲法六次增修後，實質的意義更形確立。

<sup>3</sup> 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〉，《政治科學叢論》，第24期(2005年6月)，頁80。

會以犧牲其他文人集團的利益，來增強自身權力的手段。例如會採用類似於「國家的權利」這類的工具性口號，來對付其他的文人集團，而不是本身的目的。歷史上主觀文人統制是以特定的政府機構、特定的社會階級，和特定的憲法形式將其權力擴大到最大的限度。

#### (一)、政府機構的文人統制

在十七、十八世紀的英國和美國，「文人統制」的口號被議會團體用於增強他們自身的權力，是為了要削減國王權力的過大。因為當時的軍事力量是在國王的統制之下，因而議會統治是被用來削弱國王的權力，而不是用來削弱軍隊權力的手段。又例如：1950年代美國國會與總統在權力的競爭中，行政部門認為文人統制就是總統統制，一旦施行總統統制將會造成國會組織過於龐大，而無法有效統制軍事力量；而另一方面，國會則認為文人統制就是國會統制，實施國會統制會讓國會更為接近人民(民意)，而總統就會成為一個軍事的顧問而已。上述美國的國會和總統之間的爭論，基本上都只是關切到行政與立法之間的關係，而不是文人和軍人之間的權力分配。

#### (二)、社會階級的文人統制

十八、十九世紀的歐洲，是貴族和中產階級之間權力的鬥爭，不過由於貴族階級通常獨佔軍事力量，中產階級集團則視貴族統制為軍事統制，貴族和中產階級這兩階級的爭奪情形，除了爭奪對軍事力量的統制之外，爭奪權力的範圍是遍及當時整個的社會，軍事機構只是他們的戰場之一，爭鬥的問題是誰能在軍隊中取得優勢。

#### (三)、憲法形式的文人統制

杭廷頓認為這是種較被廣泛應用的主觀文人統制方式，是採用明確的憲法形式，來保證文人對軍隊的統制權力。通常文人統

制的政體被視為民主政府，而軍人統制的政體則被視為獨裁或極權政府。在民主國家中，政策是相互妥協而產出的，在獨裁國家中，政策則是由武力和高層決定而產生的，因此有人認為在軍隊掌握了最大的暴力工具，因此推論軍隊在極權國家的權力比在民主國家中更為有勢力。但實際上的情況跟上述的推論不一定是符合的，因為在民主國家，軍隊也有可能透過正當的程序，和民主政府的機構合作，或是參與政治的運作，來達到逐漸削弱文人統制的目的，並且獲取重大的政治權力。換言之在極權政府中，軍隊的權力，也可能因軍官團的分裂，而造成各自互相爭鬥的情況，或是獨立指揮系統滲透到軍隊之中，而造成軍隊的力量被削弱，再加上極權政府若是採用監視、陰謀等的手段來統制武裝力量，則也可以造成消滅軍人統治的權力。因此主觀文人統制並不限定於任何特定的憲法體系之中。<sup>4</sup>

## 二、客觀的文人統制(參考圖 3-2)

杭廷頓認為，任何文人統制系統的主要本質是將軍事力量限制在最低程度。客觀文人統制是透過使軍人專業化並在政治上保持無為(sterile)和中立。這一作法可使軍人關於所有文人集團的政治權力降至最低的程度，同時又能保持軍事專業的存在所必須的基本要素。

### (一)、軍事專業

主觀文人統制是以反映不同文人集團利益衝突的多種形式存在；而客觀文人統制則是只反映軍人集團自主要求的單一形式存在。主觀的文人統制定義預先假定文人統制和軍事安全需求之間存在著衝突，認為軍事安全威脅的增加導致軍隊力量的增強，文人統制即難於達成；客觀的文人統制不僅能將相對於所有文人集團的軍事力量減至最低可能程度，也能使達到軍事安全的可能性

---

<sup>4</sup> Samuel p. Huntington, 洪陸訓等譯,《軍人與國家》(Soldier and the state), 台北:時英, 2006年7月, 頁 119-123。

增至最高程度。

因而杭廷頓主張客觀文人統制，是最大程度的培養軍事專業主義，更正確地說，它是關於軍人和文人集團之間的權力分配，最有助於軍官團成員間專業態度和行為的展現。其目的主要是期望藉由建立正確的軍事倫理以及軍人心態，也就是維持軍隊的政治中立，服從政治人物在政治上的領導，並由文人認知軍隊專業及其主要事務的完整性。<sup>5</sup>然而要達到客觀文人統制，只有在國家軍隊出現軍事專業時才有可能。現今仍然有許多文人集團認同主觀文人統制的觀點，要達成客觀文人統制的情形，仍然受到限制跟阻礙。甚至在現代西方社會中，高度客觀文人統制的現象仍然是少見的。<sup>6</sup>

## (二)、客觀文人統制的平衡

杭廷頓進一步指出，客觀文人統制的實現，需仰賴軍人權力和社會意識型態之間的平衡。杭廷頓認為社會中盛行的意識形態，以及專業軍人倫理之間的權力分配，會影響軍事專業主義和客觀文人統制之間的平衡。假若社會上存在著反軍事的意識形態，那麼軍隊就只好犧牲專業主義和企圖佔有社會優勢的地位，以獲取實質的政治權力，在這樣反軍事的社會中，若要最大程度的地擴張軍事專業主義和文人統制，則是得由軍人放棄權威和影響力，並且將軍隊的形象改成弱勢的型態，或是孤立的方式呈現，並且遠離社會一般人民的生活。相反的，若是在一個意識型態較能接受或者維護軍人的社會中，則軍隊就可以發揮最大的軍事權力，而且也不至於和軍人的專業主義起衝突。

在多數的社會中，權力、專業主義和意識形態，這三者之間是一種動態的關係，不斷地反映出團體間的權力轉換，也改變了

---

<sup>5</sup> 國政評論，〈選舉與行政中立

〉，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/094/CL-C-094-136.htm>，上網檢視日期 2007 年 12 月 30 日

<sup>6</sup>同註 3，頁 123-125。

思想潮流和影響國家安全的威脅程度。任何的專業團體，都會遇到先天專業的判斷和涉及外來政治之間的緊張關係，而軍隊則是在國家安全面臨挑戰以及遇到危險時，必須掌握軍事專業判斷的團體，其緊張的程度遠比其他的專業團體來的高。因此想要維持客觀文人統制，就要先維持住權力和意識形態之間的平衡，但是這兩者之間的緊張關係是無法消除的，只能加以控制在可接受的範圍之內。<sup>7</sup>

### 三、文武關係的模式

杭廷頓認為權力、專業主義和意識形態之間的關係，使得文武關係區分為五種不同的理想類型。(如表 3-1) 第一種和第二種類型，是被假設為主觀的文人統治，以及低軍事專業主義，而後三種則是被假設為客觀的文人領軍，也就是高度的軍事專業主義。茲分述如下：

表 3-1 杭廷頓五種不同文武關係的類型

	軍事意識型態	軍事政治權力	軍事專業主義
1	反	高	低
2	反	低	低
3	反	低	高
4	親	高	高
5	親	低	高

資料來源：筆者自行製表

第一種是反軍事意識型態、高軍事政治權力和低軍事專業主義，這類文武關係通常出現在軍事專業主義發展較慢的國家，或是存在於安全威脅忽然變大的國家，也有可能生在軍隊權力急速

<sup>7</sup> 同註 3，頁 136-138

增長的先進國家之中。如：亞洲、拉丁美洲等等，這類的文武關係較容易盛行，唯一能長久維持這種文武關係模式的國家是亞洲地區的日本，不過在第一次世界大戰的德國和第二次世界大戰的美國，都具有這類型模式的特徵。第二種是反軍事意識型態、低軍事政治權力和低軍事專業主義，這種模式的文武關係會出現在具有強烈社會意識形態的國家之中，軍隊無論如何減低他們的政治權力，都無法逃避軍隊帶給國家社會的影響力。現代極權主義國家的文武模式都傾向於類的模式，二次大戰時的德國是最接近此一模式的國家。

第三種模式之後，被假設為客觀的文人領軍，也就是高度的軍事專業主義。第三種模式指的是反軍事意識型態、低軍事政治權力和高軍事專業主義，這種模式通常會出現在國家安全很少受到威脅的社會之中，如：南北戰爭後到二次大戰參戰前的美國，就屬於此一類型。第四種是親軍事意識型態、高軍事政治權力和高軍事專業主義，國家安全持續受到威脅且意識形態上是同情軍事價值的社會，可能會產生一種允許高度的軍事政治權力，並且能維持軍事專業主義和客觀文人統治，能呈現這種模式的是歷史上的俾斯麥時代的普魯士和日耳曼。第五種是親軍事意識形態、低軍事政治權力和高軍事專業主義。這類型的社會是在沒有受到國家安全的威脅，以及受到保守主義或其他因素影響，而產生同情軍事觀點的意識形態，二十世紀的英國則是偏向這類型的文武關係模式。<sup>8</sup>

## 貳、文武關係的兩個層次

要做到最大限度地擴大軍事專業主義，以及客觀文人統制的條件，是需要文武關係中的權力和意識形態這兩個層次之間的平衡，才能達到上述的目的。第一個是權力層次，是指社會中的文

---

<sup>8</sup> 同註3，頁138-141

人集團和軍官團之間的權力關係，而第二個意識型態層次，則是指的是社會中盛行的專業軍人倫理和社會盛行的意識形態，是否能夠相互適宜。這兩個層次一個是要考慮軍人和文人權力的標準，另一個是要考量專業軍人倫理，是否符合政治光譜的概念。

### (一) 權力層次

杭廷頓認為權力是一種能夠統治他人行為的能力，具有正式的權力和非正式的影響力這兩種形式，這兩種都可以經由權力的程度和範圍來加以衡量和評估的。

1. 權威: 正式的權威指的是個人基於社會結構中個別的職位對於他人(另一個人)所進行的統制。權威不是天生的，而是身分和地位所賦予的，因此權威是命令性的、結構性的或是合法性的權力，是一種經由個人在關係網中持續改變所形成的相當穩定的持續關係模式，其運作的模式獲得憲法、法規、條列、判決或風俗習慣的認可。分析文武關係中權威模式的重要依據，是軍人和文人集團在權威上的相對層次、統一性和範圍。集團的權威層次越高，結構的統一性越強，以及權威範圍越廣，則該團體的權力就越大。

首先要探討的是權威的層次，這是指集團在政府權威的層級制中所佔的職分位置。文人對軍人的垂直統治使得軍人降低到臣屬的層次，這種臣屬層次呈現一種連續譜(continuum)<sup>9</sup>的不同臣屬程度。可概分為三個關係模式來討論，一種是軍官團的層級高於其他的政府機關，也就是軍官團或是其領導者掌握了軍官主權，另一種是軍人和文人平行的權威結構，意味軍官團沒有對其他機關的權威，而其他機關也沒有對軍官團的權威，因而這兩者是平行的集團，最後一個臣屬關係則是軍官團直接臣屬於元首，

<sup>9</sup>韋伯認為的權力的定義，就是處於社會關係之中的行動者，即使在遇到反對的情況下也能實現自己的意志的可能性。此後，西方社會學家對社會分層的研究，大多繼承了韋伯的這一觀點，並在此基礎上提出了各種分層模式和理論連續譜排列。其中一種就是根據人們在職業分工、工資收入與身份聲望等方面的具體而細緻的差別，把社會成員劃分成連續排列的多個小層，即連續譜。

並從屬於政府機關，這一種臣屬關係通常是存在於軍官團與元首之間，而這種臣屬關係通常都是由文人擔任部會首長的形式，所以此一權威層次也稱之為部會的統制(ministerial control)。

接下來是討論權威的統一性，權威的統一性是指一個集團與其他的集團的關係在結構上統一的程度。結構越統一的集團比結構分裂的集團來的更為有利，以台灣的軍官團為例，最初區分為陸海空三軍，然後統一在一個單一的參謀和軍事指揮的領導下，這樣的結構增加軍官團相對於其他的政府機關的權威。軍官團是統一的聲音發聲而非三種(陸海空三軍)不同的聲音發言，其他的集團不可能從中挑撥軍官團的某一部分以對抗另一部分，因而台灣的軍官團其權力結構是統一而非分裂的。最後則是要探討權威的範圍，權威的範圍是指一個或多個獲得正式授權運用權力的集團，關於該集團價值觀的種類和類型。例如：軍事集團的權威常被限制在軍隊事務或是有關軍事事務上面，假若軍官團的領導也被授權向政府提出非軍事政策的建言，那就超出了軍事集團權威的範圍。換句話說軍官團的權威範圍，只限定在有關軍事事務方面，而政府中其他的事務，則是由文人集團或是文人組織來負責，以達到制衡軍官團的權威範圍。<sup>10</sup>

2. 影響力：非正式關係存在於個人或全體對他人行為的統制，不是因為在正式的結構中所佔的特殊職位，而是因為他們掌握對其他人的懲罰與獎賞。這種影響力是來自人格、財富、知識、友誼、血親等等，最明顯的特徵是特殊的個人或群體，而不是所佔的職位或地位。一個集團或是其領導者的政治影響力，甚至會比他們的正式權威更難以估計。下列的四個指標是用來評估軍官團的影響力：

---

<sup>10</sup> 同註1，頁116-117

第一個是軍官團和他的領導者的集團關係或團體歸屬感。團體的影響力是從該團體與其他的權力集團或是權力個人之間的關係程度和性質來分析。軍官團和其他權力集團之間的關係可分為三種類型，第一種是役前關係(preservice affiliations)，第二種是役中關係(inservice affiliations)，第三種則是役後關係(postservice affiliations)。役前關係來自軍官進入軍官團之前的社會階級或地區，如果大多是特定的階級或是團體，就可以推論增強了軍官團與這些階級或是地區的影響力。役中關係是軍官在履行軍事義務時所發展出的關係，如：立法委員和從事生產武裝部隊的軍需品的企業之間的特殊關係。最後的役後關係是指軍官退休後通常是進入某種特殊類型的工作，或是定居某些地區。就可假設增加了軍官對社會這些部份的影響力。

第二個是從屬軍官團與其領導者之權威的經濟資源與人力資源。在國民生產的比例中，若是軍事目的產量或產值越大，再加上以平民身分，或是以軍事專業能力服役於武裝部隊的個人數量越多，則軍官團與其領導者的影響力將會更大。不過，從屬於軍事權威的資源之增減，卻不會影響權威的本身，也不太會改變權威的層次、統一性和範圍等等。

第三個是軍官團和其集團的層級制的互相參透。這是說如果軍官團的成員在非軍事權力結構中，取的權威的地位，則是代表軍人的影響力增強，反之若是文人在正式編制的軍官團內取得權威職位，則也顯示軍人的影響力變弱、變小。

最後一個的是軍官團和他的領導者的聲望和眾望。社會輿論以及社會觀感，對於軍官團和其領導者的評論、立場等等，甚至是社會中部份團體對軍人的態度，都是決定軍人影響力的關鍵因素。前述的四個因素是用來衡量軍隊政治影響的指標，這些關係量化了軍人政治影響力的程度。例如：軍人在正式文人政府機構

裡，所佔權威職位的數量增加，則是表示軍事影響的程度也隨之成正比。<sup>11</sup>

## (二)意識形態<sup>12</sup>層次

軍人倫理是具體的、永久的和普遍的，可單一地視為軍人心態(military mind)，而文人統制則多元而複雜，難於形成單一的文人心態(civilian mind)，因此軍人倫理只能與特定的文人倫理相比較。有鑑於此，杭廷頓就西方的政治意識形態中，選擇自由主義、保守主義、法西斯主義與馬克思主義，這四種意識形態和軍人倫理做一比較。

1. 自由主義(liberalism)<sup>13</sup>:在杭廷頓的認知中的自由主義，是以個人主義為中心，強調理性和個人的道德尊嚴，反對加諸個人自由的政治、經濟、社會限制:軍人倫理則是認為人是邪惡的、軟弱、無理性的，必須服從團體。自由主義主張人類自然關係是衝突的，而軍人倫理則是主張人類自然關係是和平的。自由主義強調任何事業的成功依賴個人精力的最大量釋放，軍人倫理則是強調事業成功有賴於服從和專業化。自由主義者讚揚自我表揚，軍人倫理則是強調服從。自由主義者反對社會的機械理論，主張人性的可塑性，可藉著教育和適當的社會機構加以改善，通常相信進步和減低歷史的重要性，藉理性而非憑藉著經驗去處理政治問題。自由主義不會否認權力的存在，但採取批評權力是先天性的邪惡，好達到減低權力的重要性的目的，軍人倫理則是強調權

<sup>11</sup> 同註1，頁117-119。

<sup>12</sup>所謂的政治意識形態是對國家問題所持的一套價值和態度的取向。

<sup>13</sup>自由主義(Liberalism)是一種意識形態、哲學，以自由作為主要政治價值的一系列思想流派的集合。更廣泛的，自由主義追求保護個人思想自由的社會、以法律限制政府對權力的運用、保障自由貿易的觀念、支持私人企業的市場經濟、透明的政治體制以保障少數人的權利。在現代社會，自由主義者支持以共和制或君主立憲制為架構的自由民主制，有著開放而公平的選舉制度，使所有公民都有平等的權利擔任政務。自由主義反對許多早期的主流政治架構，例如君權神授說、世襲制度、和國教制度。自由主義的基本人權主張為生命的權利、自由的權利、財產的權利。在許多國家，「現代」的自由主義者從原本的古典自由主義裡脫離出來，主張政府應該藉由抽取稅賦以提供人們最小數量的物質福利。自由主義在啟蒙時代生根，到了現在自由主義一詞已經包含了許多不同的政治思想，從左派至右派，支持者的政治光譜分佈相當廣泛。

力在人際關係中的重要性。自由主義傾向於假設國家安全的存在，軍人則是認為國家安全持續受到威脅。

自由主義非常關心經濟和經濟福利，凡對大規模軍事力量、外交權力平衡和軍事聯盟，相信通過制度的設計，如：國際法、國際法庭和國際機構，可以達到和平。自由主義者傾向和平主義，但是通常也會為了自由理念而戰的戰爭。戰爭作為國家政策的工具是不道德的，但為普遍的正義和自由的原則而戰則是可以被允許的。因此自由主義反對一般性的戰爭，但是支持特定的戰爭，軍人接納抽象性的戰爭，但是卻反對特殊意義的戰爭。

此外自由主義對於軍隊跟軍備是持敵對的態度，認為這些對於和平憲政都是一種威脅，如果需要軍事組織，則必須能反映自由原則。對於自由主義者，文人統制表示自由理念在軍事機構中的體現，軍事專業被視為是落後、無能和忽略經濟、道德和意識型態的重要性。自由主義是國防是全民的而非少數人的責任，如果必須作戰，國家必須依賴大眾民兵和平民軍隊，以全民皆兵來作戰。

2. 法西斯主義(fascism)<sup>14</sup>：軍人倫理和法西斯主義在許多方面是相似的，但是有一向基本上的差異。軍人接受存在的事實，並儘可能有效地位這個事實搏鬥，法西斯主義則者讚美存在的無上價值。軍人將鬥爭視為先天存在於人類關係中，法西斯主義則是爭鬥為人類最高的行動而被加讚揚。軍人倫理接受民族國家是一個獨立的單位，但是法西斯主義者卻將國家或政黨看作是道德的化身，道德的最終來源。軍人思維接納戰爭，法西斯主義思維則是浪漫了戰爭和暴力。軍人承認權力的必要和使用，法西斯主義者強調領導者的最高權力和能力，以及服從領導者意志的絕對

---

<sup>14</sup>法西斯主義可以視為是極端形式的集體主義，反對個人主義，《大英百科》對法西斯主義一詞的定義則是：「個人的地位被壓制於集體—例如某個國家、民族、種族、或社會階級之下的社會組織。」

職責。

法西斯主義者和軍人倫理對於人的本質和歷史看法極為不同，軍人倫理強調人類特質的普遍性，法西斯主義者相信特定民族或是種族的自然優越性，以及領導者先天的才能和高超的品德。軍人的思惟是對於任何人存著合理的懷疑，並且軍人倫理會從歷史經驗上學習教訓。法西斯主義者相信制度，也願意支持龐大的軍事力量，並且會為了作戰而作戰，因為法西斯主義者認為，戰爭是目的而非政治的工具。軍人倫理主張謹慎、不好戰的外交政策，法西斯主義則主張一種強力、侵略性、革命性的政策，聲稱以衝突為目的，將國家權力無限的上綱。法西斯主義者相信國內所有的社會機構臣屬於國家或政黨，軍事專業本身必須有適當的意識形態色彩。法西斯主義者相信總體戰，支持大規模軍備，以及注重每個市民服兵役的職責，甚至支持除了國家以外的潛在權力資源的存在。

3. 馬克思主義(marxism)<sup>15</sup>: 馬克思主義者對人的看法是和軍人倫理相反的，對於馬可斯主義來說，人基本是善良和理性的，人會腐化是由於惡質的制度。馬克思主義者認為人類在史前和未來的烏托邦社會裡，都能和平相處。同時也認為歷史是辯證發展的過程，以經濟力量決定一切，並且階級鬥爭是貫穿其中的，無產階級是最進步的階級。馬克思主義者視歷史為一元的，軍人則是認為歷史是多元的。馬克思主義和軍人倫理都承認人類事務中權力和群體的重要性，只是馬克思主義強調經濟權力的重要性，

---

<sup>15</sup>馬克思主義是馬克思、恩格斯在 19 世紀工人運動實踐基礎上而創立的理論體系。馬克思主義主要以唯物主義角度所編寫而成的理論體系。馬克思主義理論體系包括三部分，即馬克思主義哲學、馬克思主義政治經濟學、科學社會主義，分別是馬克思、恩格斯受德國古典哲學、英國古典政治經濟學、法國空想社會主義影響，併在此基礎上創立的。馬克思主義被世界各國的共產黨和工人黨列為理論基礎，但在實踐發展過程中，產生許多不同的流派，產生激烈的爭執，導致多次分裂。在各個不同的歷史時期，對理論的解釋也有變化。致使各派別的理论發展產生相當大的區別，尤其是當以馬克思主義為指導理論的黨執掌政權後，就會宣佈自己的派別為正統。當前世界對馬克思主義理論的詮釋仍然有許多不同的說法，但一致的看法是馬克思主義理論是對 20 世紀的世界影響最大的一種理論。

而軍人倫理則與馬基維利<sup>16</sup>的觀點相同，兩者都強調軍事武力的優越性。

馬克思主義者認為基本群體是階級，軍人倫理則認為基本群體是民族國家。馬克思主義者認為國家只是一種階級作戰的工具，而軍人倫理認為國家將會為了許多理由而作戰，並且強調對權力和安全的關注。對馬克斯主義者來說，經濟帝國主義是國際戰爭的基礎，唯一的戰爭只是階級戰爭，唯一的武裝力量，只是階級工具。馬克思主義者不承認普遍的軍事價值和原則，軍事力量的特性，是由奮戰階級的利益來決定的。馬克思主義者偏好無產階級路線和反對資本家利益所組成軍事力量，因此馬克思主義者堅持以非軍事的理念來塑造軍事機構。

4. 保守主義(conservatism)<sup>17</sup>:保守主義和軍人倫理大多相似，在關於人、社會和歷史的理論，以及認知權力在人類關係中的角色，還有對現存制度的接受度，以及有限的目標，不信任大規模的設計等等這些方面，保守主義者跟軍事倫理的觀點都是雷同的。最重要的是保守主義，允許各樣的目標與價值同時存在，

保守主義不會試著採行同樣的理念去套用在人類機構上或是去處理所有的問題，因而不會導致內在邏輯而引發的衝突，而這個衝突會因為軍事功能的需求，或是會衍生出的其他的軍事價值觀。保守主義不會將政治-意識形態的模式，強加於軍事機構上，因而保守主義的觀點和軍人倫理有著相似性和相容性。<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> 尼可洛·馬基維利 (Niccolò Machiavelli, 1469 年 5 月 23 日—1527 年 6 月 22 日) 是義大利的政治哲學家、音樂家、詩人、和浪漫喜劇劇作家。他是義大利文藝復興中的重要人物，尤其是他所寫下的《君主論》一書提出了現實主義的政治理論、以及《論李維》一書中的共和主義理論。

<sup>17</sup> 保守主義 (Conservatism) 在不同的語境下，或者不同的歷史階段，擁有不同的含義，但它們都有類似的本質：是一種強調既有價值或現狀的政治哲學。保守主義一般是相對激進而言的，而不是相對進步而言的。保守主義並不反對進步，只是反對激進的進步，寧願採取比較穩妥的方式。在西方民主國家，尤其是英美兩國，現代的保守主義政黨通常傾向於小政府、自由市場的經濟架構、以及在政治意識形態上 (有時候是軍事的) 對抗共產主義以及極權主義政權，以捍衛他們的保守價值不受威脅。

<sup>18</sup> 同註 1，頁 119-122

## 第二節 文人統制的基本條件與運作

人類社會中最古老的政治問題之一，就是軍隊對於政治威權的服從，換句話說就是政治統治者如何掌握那些擁有強制性權力的軍隊。因此，任何形態的政府，不管是民主政體或是獨裁體制，都必須找到能保證軍隊服從整個政府體系，和服從政府權力機制的方法，使軍隊能專注於抵禦外侮，以及保衛國家的安全，而不至於對內干預政治。

「文人統制」也就是國內習稱的「文人領軍」，這是各種文武關係中的核心課題。這裡指的「文人」是指政府內部的文職官員，或是一般的文人政府，同時也是指抽象的文人統治權力或決策權力。文人統制是民主國家維持民主政體的基本原則，在英、美國家的政府體制是建立在文人凌駕於軍人之上，就是所謂的文人至上。這個主張是強調軍隊負責保衛國家的安全，而非統治國家；而政策則是交由文人決定，然後由軍人來執行；文人決定政府政策的目的，軍人則限定在決定施行的方法上面；武裝力量必須由民選的文人官員來領導和掌控，讓國家將其價值和目標，以及其制度和實踐，建立在人民的意志基礎之上，而非來自負責管理內部秩序以及維持外在安全的軍事領導者的選擇。

雖然文人統制機制隨政治體制的不同，其運作過程與功能也不盡相同，例如共黨國家的「以黨領軍」就是文人統制的另一種運作方式。而民主國家中，文人統制也因其政治發展過程的穩定程度之差異而有不同，例如威權政體剛轉化成民主政體時，文人統制的方式與結果就不一樣。因此本章探討的文人統治是針對成熟的民主國家或是民主化已「鞏固」成功的民主國家，希望探究民主國家中的文武關係，以及其文人統制的意涵以及基本條件和運作方式。

## 壹、文人領軍的涵義

「統制」是文武互動關係的中心，最常見的文武關係是國家政府和武裝力量之間的權力分配。憲法上，軍隊是在政府政策指導下運作；在實際上，軍隊在內部管理和實質權力上，卻可以享有完全的自主權。

最早的文人統制軍隊意涵是來自克勞塞維茲有關戰爭與政治關係的闡釋。他在《戰爭論》中指出：「戰爭只是政治交往的一部分，它本身決不是一件獨立的事物。…戰爭無非是政治交往使用另一種手段的延續。…政治是頭腦，戰爭只不過是工具。因此，軍事觀點服從政治觀點是唯一可能之事。」<sup>19</sup>克勞塞維茲主張戰爭只有工具性的功能，軍隊應隸屬於文人政府的權威；戰爭的目標和武裝力量的使用，都必須由文人政府決定，但軍隊的指揮官在軍隊內部運作上，也必須維持其指揮作戰的自主性。這個觀念後來影響了杭廷頓，他將文人統制分為「主觀文人統制」和「客觀文人統制」這兩種模式，主觀文人統治是主張以「最大程度地擴張文人的權力」來促成文人對軍人的統治，而客觀文人統制則是以「最大限度地培養軍事專業主義」，來促進軍人對文人的服從。<sup>20</sup>

杭廷頓指出，主觀文人統制處理文武關係的方法，為了確保軍隊的服從性，而採行犧牲軍隊效能的作法，並不適合於現代專業化的部隊和民主的政體，應當實施客觀文人統制來強化軍事的專業性，以期符合現代國家社會的需求，使專業軍隊的效能以及對文人統制的服從，發揮到最大的成效。因而杭廷頓認為，透過培養自主性的「軍事專業主義」<sup>21</sup>才能實現文人至上的理念，這

<sup>19</sup>Karl von Clausewitz, 楊南芳等譯，《戰爭論》(Vom Kriege)，初版，台北：貓頭鷹，2003年4月，頁613-620。

<sup>20</sup>同註4，頁119-125

<sup>21</sup>同註1，頁274-287

個推論的基本認知是「自治性的軍事專業主義」，並且尊重軍隊獨立的行為領域。而其因果的推論則是：自治→專業化→政治中立和自願服從→穩定的文人統制。杭廷頓認為軍隊應專注於本身的專業訓練和專業任務，就能保持軍隊的政治中立，以及降低介入政治的可能性，這邊提到的文人統制，指的是軍隊由民選的文官來領導和掌控，而軍隊能在自己的軍事專業的領域內，擁有完全的自主性。

從理論上和概念上來看，文人統制是指政府內部的決策，都是由文人官員所做出的決議，無論是在平時或是在戰時，都是如此的決策模式。在原則上，文人統制是絕對的和全方位的；文人官員要負決策成敗之責，軍人除非接受文人領導者的委任，否則是不需要參與任何的決策，以及負任何決策成功或是失敗的責任。換句話說理論上文人統制，是由文人政府掌握軍事體制建構和軍事決策的權力，而至於對誰作戰？何時作戰？何處作戰？以及如何作戰？都是交由文人領導者決定。但是在實際施行的層面上，軍隊仍然可以藉著各種理由，而獲得重要的決策權力和擁有相當的自主權。

近代由於時代得進步，許多高科技武器的研發，導致戰爭的複雜性增高，武器裝備愈來愈精密，戰略以及戰術也隨著多樣化，使得部隊的管理和作戰的指揮，都必須得交給高度專業化的軍事精英。專業軍人對於國家社會的影響力大大地增強，軍人也學會運用民主的程序，來爭取他們自身的權益以及利益。

想要衡量文人統制的程度，就從觀察文人統制的軍隊，與文武官員彼此之間影響力拉扯的過程。柯恩<sup>22</sup>就說：「瞭解文人統制、測量其存在和評價其效能的最佳方式，是衡量軍人和文人在決定有關戰爭、對內安全、對外防衛、及軍事事務上的相對影響

---

<sup>22</sup>威廉·柯恩（William S. Cohen）擔任柯林頓總統時代的美國國防部長。

力」。並且包括了幾個主要領域：

1.由民主政府文人統制的組織結構上，能提供明確指揮功能的指揮和管制系統，並且將政府首長設置於此一指揮系統的頂端。「將軍」(general)一詞在十八世紀英文字典上的定義，就是「君主委任其指揮軍隊的軍事首長」。軍事指揮的特質，是講求目標明確、決心果斷、紀律服從和命令貫徹，因此，這項指揮權力必須賦予單一個人，也就是軍令、軍政的一元化，才能發揮功效。

2.領域是確保戰爭決定(結束)權操之於文人，戰爭的進行和後果攸關人民生命、社會生存和國家發展，因此，宣戰和停戰等重大權力，必須由民選的領導階層來掌控。

3.文人統制的重要領域是軍事政策，簡言之，這是一種完整而廣泛的決定需要何種軍隊的權力。除了戰時的戰略和作戰，平時的軍事政策極易引起文武官員間的衝突，並給予軍隊發揮其影響力的機會。<sup>23</sup>

## 貳、文人領軍的基本條件與運作

### (一)、基本條件

相較於其他類型的國家，民主國家擁有實文人統制所需要具備的基本條件。第一個是民主政府本身就具備合法的民主統治的制度，也就是政府的施政，是基於法律的規範與原則的，而且有穩定的政治繼承方式，如：自由選舉，是為精英和全體人民所接受的，並且具有合法性、正當性的政府和統治的過程。因此，文人統制被軍隊、政治領導階層和民眾，視為理所當然的，而且也欣然接受，並內化為行為準則。美國文武關係的歷史上，之所以能夠維持文人至上的原則，是因為美國傳統上始終秉持文人統制的理念和原則。歐洲各國，則是透過憲法或法律明文規定，使

<sup>23</sup>同註 1，頁 169-170

軍隊一直在文人當局掌握之下。

武裝力量的建立和存在的必要性，源自憲法或法律的賦予。換句話說，武裝力量只是在法律的規範內活動，並且接受文人的統制，文人統制要會發揮其功能，會在政策的制定和運作上，明定軍隊的角色，使軍隊在軍事事務上既能提供專業的建議，爭取軍人團體的利益，又不會超越出軍人應遵守的規範，並且服從文人的領導。軍人自視為社會的保護者而非迫害者，因此除非發生緊急狀況，否則武裝力量不應使用於內部秩序的維持；內部秩序和法律執行是屬於法院、警察或安全警衛的權責。

第二個則是民主政體擁有文人統制所需依賴的政府機制，即是文人權威統治軍事力量的方法。政府機制最重要的是行政和政策機構，武裝力量的存在和功能是整體社會意志的表達，因此武裝力量應廣泛地服從整個政府結構，而不單單只是聽命於總統或首相的個別指揮。在美國和大部分民主國家，掌控軍事體制和軍事事務的權力，分別歸屬於政府的行政、立法和司法部門。透過權力分立制度而不讓單一機構獨佔武力，以確保民主政體。在權力分立制度下，行政部門負責指揮和管理武裝力量，而立法部門則決定廣泛政策。司法方面，透過法制機制以防止軍人干政和讓軍人瞭解一旦破壞法律將受嚴懲，樹立軍人負責態度和守法習性。

民主政體擁有文人統制的第三個條件是適度的抗衡力量。不過，在民主國家中，在容忍相互競爭，利益衝突情況下相互制衡是必要的。英、美歷史上最有效的平衡，一向是依靠「平民軍人」(citizen-soldier)與全職專業軍人的抗衡。十九、廿世紀的強國逐漸傾向於發展由專業軍人所領導和由訓練有素的平民所組成的大規模武裝力量。這種體系無法減少文武之間的緊張或強化文人統制的過程，但確能使軍事政變較不會發生。

第四個條件也是民主政體擁有支持文人統制最重要的條件，就是軍隊本身是一支接受文人統制的專業軍隊，其領導者願意接受和支持服從文人領導的專業倫理。

杭廷頓客觀文人統制的主要條件之一，就是要求軍人能培養成服從文人領導的倫理，內化為個人行為準則，故此專業化越高的軍隊，文人統制越有成效。以色列的文武關係學者本梅爾(yehuda ben meir)<sup>24</sup>相信，軍隊應該作為政府內部文人的顧問，並表達軍隊的需求，而不是公開鼓吹軍人的利益或觀點，以這種方式損害或限制了文人領導權威。軍事專業主義的關鍵就是杭廷頓所強調的軍人的政治中立。<sup>25</sup>理論上，軍隊不應該參與任何形式的政治活動，否則他們就無法讓人信任，軍隊能成為保持政治中立的國家僕人和社會的護衛者。

## (二)、運作方式

文人的決策需要徵詢軍事專家們，否則文人官員不僅不夠有智慧，而且還會受到公開的批評。軍事專家的建議和軍隊的合作，對於決策的品質和施行的效率是非常重要的。對於政府政策而言，不管軍人的反對是背後的或是公開的，都有可能破壞政策，毀掉文人的地位和事業。

文人統制主要是透過總統和國會的運作和相互制衡，二者都有部分權力掌控或監督軍隊，但也都無法完全掌控軍隊或利用軍隊推翻憲法或作為政爭工具；同樣的軍隊也無法控制總統或國會，它必須回應和服從總統和國會的領導與監督。文人統制之所以日益盛行，是因為沒有單獨的文人能利用軍隊去濫用權力，以及軍隊擁有有效的一元領導和依法民選代表的正當性認可。<sup>26</sup>

<sup>24</sup> <yehuda ben meir

> , [http://tw.search.yahoo.com/language/translatedPage?tt=url&text=http%3a//www.inss.org.il/experts.php%3fcat=0%26incat=%26staff\\_id=8&lp=en\\_zt&.intl=tw&fr=yfp](http://tw.search.yahoo.com/language/translatedPage?tt=url&text=http%3a//www.inss.org.il/experts.php%3fcat=0%26incat=%26staff_id=8&lp=en_zt&.intl=tw&fr=yfp) , 上網檢視日期：2007年12月23日。

<sup>25</sup>同註1，頁170-174。

<sup>26</sup>同註1，頁175-176。

軍隊的一些特性，像信任和忠誠所產生的結合力、自我認同感、以及共同的經驗和專業軍人的觀點，非常地強烈，使軍隊形成一個凝聚力很強的利益團體，對文人團體構成極大的壓力；使得政治人物無法完全信賴軍官，甚至退休的軍官，在短時間內都可能被質疑有干政之可能，這也就是美國軍官在到退休未滿十年仍不合適被選為國防部長的原因。

立法部門更是文人統制運作上重要的一環。立法機構或議會的角色，是透過授權和撥款等方式，認可軍隊的設立，決定軍事體制的規模和特性以及監督所有的軍事事務活動。文人統制基本上依靠個體行為，所以人事政策也是一種較為有效的統制工具，這項權力典型上由行政和立法機構分享。<sup>27</sup>

立法權的運用也是立法機構對軍隊的有效統制方法之一，大部分必需依賴聽證和監督的程序，使軍方和文人官僚體系都有辯解的機會，各盡其責。屬於機密性的資料必須是為了監督、立法和政策的需要才能要求提供，並立法部門必須能官員作證，懲罰錯誤供述，以及特別要求軍官們在決策過程中，表達他們對獨立於政策之外的所有事務的觀點。

當前貫徹文人統制理念最直接的方法，就是從文人中選任適任的國防部長。為什麼要選擇適任的文人擔任國防部長，可以從以下二點進行說明：

1. 軍文發展途徑：從現實的層面觀察，軍人循既定的培養途徑，有系統的學習軍事知識與技能；而文人則必須透過自修學習，但文人熟悉政治的運作，控制著軍隊的預算，也掌握高階軍事人員的晉升與派任。軍文各自循其資源基礎發展，軍職人員與文職人員的發展與培養途徑既不相同，因此在處事態度與觀點上亦常不相同。從美國過去在海外用兵作戰的實例可以發現，文人

---

<sup>27</sup> 同註1，頁177。

領袖通常主張有限度、彈性的作戰；而軍事領導人則傾向在一個明確授權、確定情境、大規模用兵的情境下作戰。在國防軍事環境下培養的軍人，與負擔政治責任的文人，思考方式與行事風格並不相同。<sup>28</sup>

2.國防部長角色:文人統制與一元化是兩個不同的議題，在二元化體制下，部長通常僅具協調性的角色；但在一元化的國防體制下，國防部長則由過去二元化的協調性角色，轉變為一元化的指揮性角色。文人國防部長的角色在平、戰時不同，平時在總統的授權下，透過資源分配與管理的手段，掌握軍事體系的發展，著重在建軍工作；戰時則協助總統，在軍事幕僚的協助下，指揮部隊作戰。前者是建軍的領域，與戰略規劃、兵力結構與中程計畫有密切的關連，文人部長居間扮演相當重要的角色；而後者則是備戰的領域，通常須結合緊急命令，並經立法院追認，故總統居於樞紐的關鍵地位。軍文思考與行事風格確有差異，加上國防部長的角色已不同於以往；此時部長如仍由軍事人員轉任，則文人統制的實質意義將大幅降低。

---

<sup>28</sup> 〈文人統制與軍文關係〉, <http://www.peaceforum.org.tw/filectrl/TM0203001.htm>, 上網檢視日期: 2007年12月30日。

### 第三節 強化與威脅

#### 壹、文人統制的威脅

對軍隊的控制方式不當，即可能導致軍隊變成暴政工具，甚至可能使軍隊成為暴政的繼承者。缺乏對軍隊的抗衡力量也可能威脅到文人統制，在危機或無法預見的情況下，缺乏對軍人干政或軍人統治的抗衡力量就會威脅文人至上的原則。軍隊體制的規模大於實際戰備所需，所負任務和工作遠超過國防安全範圍，則會使得穩定的文人統制體系所依賴的社會和軍方之間的信任感趨於緊張。軍人領導階層不當地試圖干預政治和統治，即常威脅到軍人對文人政府的服從。

在簡諾維茲對軍事專業的描述中，他分析軍隊的任務包括三種功能：代表、顧問和執行。當國家出現安全危機而嚴重危害到生存時，可能招致軍人在實力假象之下干預政治，其內部危機也常造成社會脫序或混亂而導致軍人統治。另一種對文人統制更不明確且更難於描述的威脅，是因大眾對軍方的諂媚或是對政治與政客的厭惡，經由疏忽、衝突、或軍事力量的擴大而產生的緩慢而不知不覺的惡化。

首先，各軍種間的競爭激烈化，削弱了文人對軍隊的控制。文人統制的著眼之一，是支持和鼓勵軍官能培養成一種開闊的無軍種本位主義的取向，使各軍種能摒除各自為戰的競爭和衝突，達到各軍種聯合一體以利文人領導的目的。其次，國會的消極或否定心態也影響了文人統制的功效。預算的審核是國會控制軍隊的有效方法之一，但在進行對軍事預算審查時，並未能發揮真正的監督作用。國會審查預算的基本目標著重於減少浪費而非評估軍事運作，其結果反而造成敵對和緊張。第三，行政機構對軍方的控制是文人統制最有效的方法之一，但是也有其負作用，即可

能導致軍方對行政部門的影響力。<sup>29</sup>

## 貳、文人統制的強化方式

第一個是文武機構之間的權責宜劃分清楚，且使目標更明確。這裡所指的文人，是以行政和立法機構為主的文人政府。文人政府首長透過一位文職國防部長的協助，必須有能力決定預算、武力層次，國防戰略與優先、武器需求、以及軍事課程和準則；國家立法部門必須至少有能力審查這些決策和監督其執行。文人應給軍人適度的自主權，其自主範圍包括軍官的晉升、軍事訓練、戰術等。也需要允許軍方實質上參與文人有關預算、採購、戰略和政策的最終決策。

第二個是要實施有效率的民主統制，政治領導是非常重要的。軍人的擴權、干政或政變，往往是由於文人政客和政黨處於弱勢和分裂的狀態，以及當其分裂和顯現統治失敗而形成權力真空時。文人統治的懦弱和無能會導致軍人干政一樣，能使堅強的政治制度和文人政治精英間的民主目的相一致，在廣大而明顯的市民支持下，必能有助於消除軍方的政治特權而不會干政。

第三個是減少軍人特權，促進軍人專業化。文人至上需要減少軍方特權和將軍方限制在專注於更為狹小、以國防為重心的專業任務上。另政治穩定需要將文武衝突保持在最低限度。但是減少軍方特權和權力幾乎不可避免地導致文人和軍方之間的衝突；故後冷戰時期文武關係的民主化需要依賴的過程是交涉、對話、合作及建立共識，以便逐漸地減少軍人特權，以及透過一系列增加的步重新界定軍隊的任務並促使其專業化。<sup>30</sup>

第四個是實行民主政治需要長期的耐性，達到文人統治的水準，更非一蹴可及。建立精密而行之有效的文人統制的程序和政

---

<sup>29</sup>同註1，頁180-183

<sup>30</sup>同前註，頁184

策，需要這三個條件：文人領導方面勇於堅持，軍方的默許服從，以及能夠使文武雙方都可獲得鼓勵和達到互助互重關係的大眾支持。

第五個是在文人統制的建立和運作過程中，公開的討論是不可或缺的。透過公開的討論，才能使全民獲得共識和支持。政治人物必須對文人統制所必要的政策和程序加以辯論，探討何種方式適合於國家的體制，如何調和軍事安全與民主生活的不同需求。透過政治教育的社會化過程，可以培養軍官參與公共政策決策的條件和能力，有助於因應當代國家安全需求下軍人新角色的扮演，也因而增進了軍官對民主政治和社會價值的認識和認同。

第六個是主導文人統制的文官必須具有卓越的能力、講求效率和勇於任事。資深軍官所擔心的是內部政客的決策不當而非軍方的錯誤所導致的失敗所受到的責難。軍方領袖需要有與文人最高當局直接溝通的管道。<sup>31</sup>

第七個是議會必須堅持獲得和運用有關軍事事務的立法權，設立委員會和專業參謀來研究國防預算和法律。國會議員和他們的參謀必須成為國防議題專家，參與軍事政策制定，監督軍隊的功能運作，並使文武雙方負起軍事事務責任，但不能干預軍事體制的專業意識和對軍人的尊敬。

第八個是對軍官團仔細審查，以建立其對民主的忠貞，不僅願意服從文人統制，而且積極協助文人統制的建立和功能發揮，但必須是在保障對文人統制的信仰，而非對特定政黨和意識形態的忠貞。否則，即易造成對軍官隱私和榮譽感的侵犯。

第九個是提高文人的認知。文武關係的互動，是一種相對的認知上、態度上和技巧上的溝通與融和。要達到文人統制軍隊的功效，還需文人領導者本身的努力和配合。換句話說文人領導階

---

<sup>31</sup>同前註，頁 185

層必須要有相當程度的瞭解軍人、軍隊和軍事事務，才足以領導或統制軍隊。科技的日新月異，使得任何事務的處理更為複雜，也更加專業化。儘管軍方極力強調文人政府，對於國內人道支援和災難救助行動應有的權力和責任，但軍方災難救援的角色仍然不斷地提昇。<sup>32</sup>

總而言之，民主政體能成功地維持文人統制，不僅是具備了相關的基本條件，也是在認知上和教育上具備了相關的配合條件，因此不論是軍人或是文人，都將文人統制當成是民主的價值之一，就是因為有這樣的信念，才能讓民主政治成功的運作。



---

<sup>32</sup> 同前註，頁 186-187