

第四章 政黨輪替後軍隊體制的調整

依據杭廷頓的《第三波—二十世紀的民主化浪潮》¹一書中，杭廷頓提出了「民主鞏固」²的「兩次輪替檢定說」(two-turn-over test)，而認為從民主轉型而達到「民主鞏固」，至少要以政權是否已經民主而和平地轉移兩次為最基本之要件。中華民國在 2000 年時，經歷第一次政黨輪替，勢必得再經歷第二次政黨輪替，才能進入真正的民主鞏固階段，中華民國的民主制度也才能發展得更為健全。

因此任何一個民主國家若想達到民主鞏固的目標，都必須經過二次以上政黨輪替，才能進入民主鞏固的階段。中華民國第一次的政黨輪替，是在民國 88 年時由民進黨推出的候選人—陳水扁先生、呂秀蓮女士獲勝成為新科總統、副總統。因為民進黨長久以來是秉持著台灣獨立的主張，讓許多人擔心新上任的陳總統、呂副總統的領導統帥權，是否會受到軍隊的質疑與不信任。因而當時的國防部長湯曜明³先生率先於大選開票結果出爐前，依照憲法的規定率先宣示服從新任的總統，充分展現軍隊國家化、中立化與效忠憲法的決心，也展現出中華民國民主化的成果。

2008 年 3 月 22 日中華民國經歷了第二次的政黨輪替，這次的新任總統、副總統是由國民黨推出的候選人—馬英九先生、蕭

¹ 參見 Samuel P. Huntington, 《第三波—二十世紀的民主化浪潮》(THE THIRD WAVE—Democratization in the Late Twentieth Century), 2002, 頁 11。

² 「民主鞏固」最簡單的意義，就是人民已經確信民主制度是處理公共事務的最好方式，而且也願意遵從民主制度所規定的方式來參與公共事務的決定。

³ 湯曜明(1938 年 11 月 29 日)，中華民國一級上將，台灣台中人，他是台灣人擔任中華民國參謀總長、國防部長及獲得青天白日勳章的第一人，也是繼陸軍之鄒洪與陳守山、及海軍之莊銘耀之後，第四位台籍上將，唯一的台籍國防部長。湯曜明自臺中二中畢業後，於 1958 年進入台灣的陸軍軍官學校就讀，並在服役期間先後進入陸軍指揮參謀學院、戰術研究班、三軍大學戰爭學院深造。1996 年任陸軍總司令，1999 年至 2002 年擔任台灣參謀總長期間，被認為是 2000 年台灣政黨輪替的關鍵人物之一。

萬長先生獲選成為中華民國第十二任的總統、副總統。⁴這次的總統大選的結果，除了是中華民國第十二任的總統、副總統選舉之外，其所代表的意義比第一次政黨輪替時更為重大，其代表的意義是中華民國已經順利經歷二次政黨輪替，也符合了杭廷頓所提出的民主鞏固的條件，換句話說就是中華民國正式進入所謂的民主鞏固階段。其二是國民黨的國家主張向來跟軍隊的養成教育較為接近，再加上軍隊在第一次政黨輪替之時，就宣誓效忠憲法之規定，服從民選總統的領導權，現在是經歷第二次的政黨輪替，軍隊沒有理由不遵照憲法的規定，服從新任民選總統的領導，落實憲法所賦於國家領導人的軍隊統帥權。

因而這次總統大選所代表的意義，在國家民主化方面所代表的是中華民國和平的經歷二次政黨輪替，符合民主鞏固的條件，也正式邁入民主鞏固階段的里程碑。在軍隊國家化方面所代表的意義是軍隊遵照憲法的規定服從民選總統的領導權，落實憲法的規定，這些都是軍隊法治化的成果。而單就服從民選總統的領導權，也是說軍隊服從文人的領導，就是所謂的文人領軍，軍隊服從國家領導人是最典型，也是最正統的文人領軍的模式，再者國軍是維護國家安全的穩定力量，不應該因為政權轉移而忽略其專業的責任，而是應該依據憲法之規定服從於三軍統帥的領導權。本章嘗試從軍隊服從文人的領導、軍隊國家化、以及我國文人領軍制度的優劣來作一敘述。

⁴ 2008年中華民國總統選舉，亦即中華民國第十二任總統副總統選舉暨第五案、第六案全國性公民投票，也是第四任總統直接民選，於2008年3月22日舉行。此項選舉採用普通、直接、平等、無記名、單記、相對多數投票制度。總統副總統候選人有兩組，分別為1號民主進步黨提名的謝長廷和蘇貞昌（通稱「長昌配」），以及2號中國國民黨提名的馬英九和蕭萬長（通稱「馬蕭配」）。中央選舉委員會在2008年3月22日宣佈開票結果，馬英九、蕭萬長以7,659,014票當選，得票率58.45%，謝長廷、蘇貞昌5,444,949票，得票率41.55%。

第一節 軍隊服從文人領導

如同前面所敘述的，中華民國的軍隊在政權轉移之時，不會發生所謂的軍事政變，或是發生不服從國家新任總統的軍事領導權，除了軍隊遵循憲法之規定，服從於民選文人政府的領導之外，也是因為國軍具有優良的軍事專業以及軍事倫理，所以不會發生軍隊不服從文人領導的危機。因而接下來探討軍事專業主義以及軍事倫理的內涵，最後再說明軍事的專業化。

壹、軍事專業主義

軍事專業主義可從許多的面向來探討，有些學者從廣義的面向來看待軍事專業主義，會認為軍事專業主義不僅是指從屬於軍官團的軍官，而是由軍官團和政府共同認同的身分，因為是由國家所授予的身分，所以無論是國家或軍官團都不會將這專業的身分，讓渡給缺乏軍事專業能力的人，更不會願意讓渡給不肯在戰鬥部隊中無條件履行責任的人。換句話說，廣義的軍事專業主義指的是，此一軍事專業的身分是由國家和軍官團共同認定的，不會輕易讓渡給缺乏軍事專業能力的人，以及不會轉移給不肯履行軍事專業所應盡責任的人。⁵

軍事專業主義的理論，主要是依據杭廷頓-客觀的文人統制的觀點發展而成的。換句話說，就是文人尊重軍人軍事專業領域的知識以及專業技能，並且在其範圍內給予其絕對的自主權，相對地，軍人必須服從於憲法和全民投票所選出的任何一位民選總統，也就是依照憲法第一百三十八條之規定：「全國陸海空軍，須超出於個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民。」，以及憲法第一百三十九條之規定：「任何黨派及個人，不得以武

⁵洪陸訓 段復初編，《軍隊與社會關係》，初版，臺北市：時英，2002，頁 19-20。

裝力量為政爭之工具。」⁶上述法條是說明軍人必須要效忠國家，並且為國家盡力，而不是只是服從於某人的領導或是某個政黨的領導。

美國軍事社會學者簡諾維茲認為軍事專業主義的意涵：「對作戰的指導賦予那些獻身軍旅和具有作戰的專門知識與技能的人」。這也說明了軍事專業主義的獨特之處，是在於它是為國家服務的武力管理者。從客觀的角度來看，軍官因為符合了在軍事院校內學習如何領導統馭、如何對暴力的管理和運用等等技能，因而國家特別授與其專業的軍官身分，因此軍官的身份也和社會上的醫生、律師等的專業職業身份是一樣的，只不過軍官團相較於社會上的其他職業團體是較為封閉的專業團體。從主觀的角度來看，軍官必須要有為合法政府效忠的責任感以及使命感，即使是犧牲軍官個人的生命也在所不惜，因而主觀的軍事專業主義，包括了軍官個人的忠誠、同袍之間的兄弟情感和追求榮譽等等，一切關乎軍人的榮譽感以及使命感。⁷

如同前面所敘述的軍官具有其特殊的專門知識和技術，這項專業技術就是-暴力的管理，杭廷頓進一步以專門的知識和技術、以及軍官的責任感和軍官的團隊精神，這三項特徵來解釋軍官階層專業主義的特性。

(一)、專業軍官的專門的知識和技術

依據杭廷頓對軍官的看法，軍官的職責還包含：1. 軍事力量的組織；2. 軍事行動的計畫；3. 戰鬥過程的指導。軍事力量的功能，指的是從事成功的武裝戰鬥，因而對一個以暴力的應用為主要功能的人類組織，進行指導、執行和控制，擅長指導應用暴力的專業軍官需了解在何種狀況之下，以何種不同方式使用暴力，

⁶ 文建會，〈中華民國憲法〉，<http://www.cca.gov.tw/law/html/1-1.html>，上網檢視日期：2008年3月22日。

⁷ 洪陸訓，《軍事社會學-武裝力量與社會》，初版，台北市：麥田出版社，1999，頁212-213。

成為評估相關技術能力的基礎。軍官的特殊技術是暴力的管理而非暴力行為本身，軍官本身無論有何先天性的知識能力，或是有何種特性與領導的才能，如果沒有給予適當的訓練和經驗的積累，是無法有效地發揮出應有的軍事功能，軍官的本職學能是需要不斷的精益求精，才能在需要的時候的發揮出專業的軍事功能。

(二)、專業軍官的責任感

軍官團掌握管理暴力的專門知識和技術，如果被任意濫用就會造成國家社會的危害，因此暴力的管理者只可將合法的暴力用在社會許可的目的上面。軍官團的專業技術和社會責任是缺一不可的，同時也是相輔相成的，軍官的專業技術是暴力的管理，而責任則是必須維持國家社會的軍事安全，因而社會責任和專業技術的特性，使得軍官團有別於社會其他的專業團體。軍官團具備自身的專業技術之外，更多的是為了維護國家安全以及社會利益的責任感，因而軍官團的專業技術和社會責任是缺一不可的。

(三)、專業軍官的團體意識

軍官階層是一種公開的科層制⁸專業團體，是以制服和階級勳章為公開象徵來區別軍官與非軍官或是文人。在專業領域內，階級層級制區分了專業能力層次；在組織內，職務或職位層級制則區分出職責的輕重。在所有科層制中，權威來自職務，但在專業的科層制中，職位的適任來自階級。軍事專業主義能使軍事力量本身避免介入黨派鬥爭和政治衝突。⁹

⁸科層制又稱「官僚制」。它是一種理性化的管理組織結構。它的基本只能是知行決策者的經任命產生的官員所組成的大型組織。它必須遵循一套特定的規則與程序，有明確的權威登記，權責自上而下傳遞。

⁹同註7，頁21-28。

貳、軍事專業倫理

(一)、專業倫理和軍事服從

克勞塞維茲提出的戰爭的雙重性質和軍人角色的概念，實際上就是專業主義所依循的方向。對於克勞塞維茲來說，戰爭的本質是武力；就戰爭的意涵來說，戰爭是無限制的武力，戰略科學是以武力解除敵人武裝或推翻的人的科學。然而戰爭實際上不是孤立的行為，武力本身也不是目的，只有當戰爭是理性的應用於公眾目的時才證明事正當的，因為戰爭總是從屬於決定運用暴力的程度和性質之外的政治目的。

戰爭作為一種自主性的和工具性的科學，此一概念包含著關於戰爭中專家角色的理論。戰爭法則是需要軍事專業者不受干擾的發展他們的專業知識。戰爭沒有自己的邏輯和目的，也無法自行運用軍隊，因此軍人必須要從屬於政治家，因為戰爭的指導是政治家的責任，發動戰爭與否是需要一個對國家政策具有敏銳的洞察力的人士。所以使政治觀點從屬於軍事觀點是不甚合理的，因為政策才會創造出戰爭，政策是情報才能，而戰爭是工具而已，因此將軍事觀點從屬於政治觀點才是較為可行的方式。

杭廷頓認為長期從事相同的行為，會發展出一種特殊的思想和持久的思想習慣。持續客觀的專業功能之運作，將導致他們將本身的行為和角色合理化，也就是產生所謂的專業心態，因此包含專業的軍事功能之運作所產生的價值觀、態度和觀點的軍人心態，都可以由此功能的性質推論出來。軍事功能的運作是由管理暴力和負責國家軍事安全的公共科層化的專家所擔任的，一種價值觀或是態度，如果包含著或源自特殊的專門知識、責任感和軍事專業組織，那麼就可以說是軍事專業倫理的一部份。¹⁰

¹⁰ 同註 5，頁 30。

(二)、軍事專業倫理

上述說明軍事專業倫理的意涵，接下來要說明軍事專業倫理的三個面向，並且要依照 1. 基本價值觀；2. 國家軍事政策；3. 軍隊與國家的關係來分析。

第一個面向是對於人、社會歷史的價值觀。就依照人的本性而言，軍事倫理強調人性中永久、非理性、軟弱和罪惡的一面。基本上軍事專業的存在，是假設人類的利益互相衝突和運用暴力達成其利益的。因此軍事倫理是將衝突看成是一種本性的普遍模式，並且將之視為暴力深植於永久的生物學和心理學的人類天性。軍事心態強調的是惡和弱，人的自私導致鬥爭，人的軟弱則造成了衝突。軍事專業將人類組織起來以克服他們先天的恐懼和缺點，因而在理性和非理性之間，軍事倫理強調理性的限制，並且認為人性是普遍和不便的。

就社會而言，軍事倫理主張社會對個人的優越性和秩序的重要性，基本上是強調合作，反個人主義的。軍隊強調團體而非個人的重要性，任何成功的活動需要個人服從團體的意志，因而任何的傳統、精神、一致和團體成為軍事價值系統的要素。就歷史而言，軍事職業是一種專業，因它累積了調合專業知識的經驗。軍人為了吸取經驗而需學習歷史，試圖從歷史的學習中找出法則或規律。¹¹

第二個面向是國家軍事政策，軍人對國家政策的觀點反映出，軍人對國家軍事安全的專業責任。分述如下：

1、軍人具有「民族國家至上」的信念：軍人傾向於假定民族國家是政治組織的最終形式，國家的政治目標是證明維持和運用軍事力量的正當性，而戰爭爆發的原因始終是因為政治的因素。

¹¹同註 5，頁 31-32。

2、軍人強調「不安全感的永久性和戰爭的不可避免性」；軍人認為戰爭的根本原因深植於人類所有衝突的天性。因此，戰爭總是可能而無法避免的。一個國家除非有力量和意志以武力去支持它的需要。

3、軍人強調「安全威脅的嚴重性程度和急迫性」；軍人具有評估另一個國家作戰力量的專業能力。並為了國家軍事安全，需假定其他國家具有極不良意圖和極危險的能力。為任何不測事件預作準備是軍人的責任。

4、軍人注重「軍事力量的層次和資源」；軍人對於威脅國家安全之危險性的關切，導致他們催促政府擴大並加強用於保護國家安全的軍事武力，並將軍事資源轉化為實際的軍事力量。

5、軍人主張「承諾的限制和戰爭的避免」；政府決策應以國家軍事安全為首要，不應為追求道德目標和政治目的而犧牲安全。軍人的功能在於警告政治家不使他的目的超過他的手段。¹²

軍人通常反對冒失的、侵略的和好戰的行動，專業軍人謹慎、保守和節制的意見，有助於國家政策的形成，雖然軍人不愛發動戰爭，但卻要為戰爭作準備，卻從不認為已準備好作戰。軍事方面的戰略戰術，軍人是專家，應受到文人領導者的尊重，因為在軍事科學領域中，藉由專業訓練和經驗而獲得的特殊專業能力或是積累的經驗，對於決定戰略和發動軍事行動是相當必要的。理想的軍人在戰略上是保守的，但對於新武器和新戰術形式則抱持開放和進步的。在此一領域中，政治家必須接受軍事專業的判斷。

政治方面的決策，是文人領導者的責任，軍人應接受領導。政治超越軍事能力的範圍，會傷害其專業主義，有損其專業能力，引起專業內部分裂，並使外界的價值取代專業價值。軍人對

¹²同前註，頁 32-34。

國家的責任具有三種功能。首先，是代表性功能。軍人有權利和義務對行政、立法等公眾團體表達他的觀點。其次，是顧問的功能，即從軍事觀點對國家行動路線的選擇方案之意涵加以分析和報告。最後，是執行的功能，即執行國家有關軍事安全的決定，即使此一決定極端地違反軍官的軍事判斷。¹³

杭廷頓在專業倫理的內涵上，強調忠誠和服從，視之為最高的軍人美德。軍人的忠誠是對軍事理想的忠誠，是軍官團的專業特徵。最有效率的部隊和最有能力的軍官團是受這些理想而非政治或意識形態所激勵的團隊。在作戰中，特別在戰鬥中，服從不能與軍事能力衝突，這是軍人能力的本質，畢竟專業能力必須是最終的標準。

軍事科學是一種專業，軍事效率的標準是有限的、具體的和相當客觀的；政治是一種藝術，政治智慧的標準則是無限的、模糊的和高度主觀的。政治家具有優越的政治智慧必須被接受為是一項事實。如果政治家對戰爭的決定，軍人雖然知道它會導致國家災難，但在表明他的觀點後，仍必須全力以赴，設法扭轉惡劣情勢。

當政治家涉及軍事事務時，要求下達有問題命令的軍事首長之需要具有優越專業能力的假設即不存在，此時專業標準的存在就可以使軍人的不服從合理化，因為政治家沒有資格決定在戰鬥中的營級部隊應該前進或後退。軍事專業為履行其軍事角色而不會被政治影響所腐蝕，則軍人對政治的冷漠是必要的。介入政治會使專業的精力從它的主要工作轉移到惡化政治本質，軍隊越專業化越能夠遠離政治的影響，在西方民主政治體系中，軍隊被視為應該屈從於文人領導階層。同樣重要的是，文人領導階層任命高層軍事領導者，是基於專業技能而非以政治為取向，軍事專業

¹³同前註，頁 34-37。

主義為文武關係中客觀文人控制的機制，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。¹⁴

參、軍事專業化

現今二十一世紀的所爆發的戰爭中，已經不再是傳統戰爭所強調的龐大的軍團、眾多的人口，現在的戰爭因為武器科技極為先進，幾乎都是高科技精密的儀器，也因此操控它們的人也必須要擁有專業的知識和技能，否則無法勝任此一軍事作戰任務。

在現代新型的戰爭型態之下，以往人多勢眾的人海戰術已不切實際，唯有進行裁汰大量的容員，將人員的軍事專業素養提升，使軍隊能夠真正成為抵禦外侮的利器，才是上上之策。否則，還是一意孤行，不與世界的國防科技潮流接軌，必定會嘗到苦果。過去的戰爭與和平，是鮮血寫就的；而未來的戰爭與和平，則為一個新的因素所導引：知識。人類覆滅的可能會更大，享有和平的機會也會更多。¹⁵從第一波戰爭（農業戰爭）的肢體性衝突，至第二波戰爭（工業戰爭）中的飛彈、坦克、艦艇、大砲等無堅不摧的武器使用，到現在的第三波戰爭（科技戰爭），以更精準的飛彈攻擊，並且搭配了可以毀滅一切生態的核生化武器，軍隊所需要的人力愈來愈少，但素質的要求卻是一再提升，由此可以見得新式的武器殺傷力極強，但是只需配合少數的專業人員即可從事戰爭的工作。

因有鑑於此，許多的學者開始針對軍隊專業化和軍事專業主義作出一些理論與假設，而許多國家也因為人、事、時、地、物上的改變，而不得不在軍事專業的領域上改弦轍張。首先是在1991年的波斯灣戰爭爆發之後，許多的軍事專家都對此次戰役

¹⁴同前註，頁37-44。

¹⁵艾文托佛勒與海蒂托佛勒著，傅凌譯，《新戰爭論》，初版，台北市：時報文化，1994，頁82-106。

發表了不同的評論。不過，基本上已經證明了戰爭的整個型態已經改變，其次就是 2001 年的 911 恐怖攻擊行動，它使世界明瞭新的戰爭型態已無前、後方之分。隨著全球化的演進，安全不在只是在固定的領土上，抵禦外來的軍事侵略，強調的是一種「綜合性的安全」，也就是指各種軍事或非軍事的因素都可能對國家的安全造成危害，也因此，作戰已不再只是職業軍人所背負的責任，而是全國百姓都要盡的義務。¹⁶就如前面所敘述的，即意味著：手段無所不備、資訊無所不至、戰場無所不在的超越一切界線和限度的戰爭，是現代所要面臨的戰爭型態。¹⁷

美國政治學者杭廷頓則特別為專業下了註解，他視專業為「一種具有高度特殊化特徵的獨特類型的功能團體」。他也區分了專業軍隊和專業軍官在本質上就是不一樣的，因為專業的軍隊是由招募而來，加之以嚴格且有紀律的訓練，但終究只是「暴力的執行者」；而專業軍官則是從進入軍事學院開始即接受扎實的軍事官的養成教育，所以他們更是「暴力的管理者和運用者」。而且專業主義也區分為主觀和客觀的雙重內涵：客觀而言，因為軍官符合了在軍事院校內學習到如何領導統馭、如何對暴力的管理和運用等特定的標準，國家即授與專業軍官的身分。所以說軍官團也和社會上的醫生、律師等職業是一樣的，只不過是較為封閉的專業團體。就主觀而言，軍官必須要有為合法政府服務的責任感，哪怕是犧牲生命亦在所不惜，而且軍官在精神上不應該對這種義務附加其他的條件。¹⁸而這種精神，不論是國內外，幾乎都有類似於口號式的宣示，使其所有的軍人服從其政府的領導。例如：我國黃埔軍校創立之初就有所謂「主義、領袖、國家、責任、榮譽」的五大信念，與美國西點軍校的校訓「責任、榮譽、

¹⁶ 喬良與王湘穗著，《超限戰》，初版，台北縣新店市：左岸文化出版社，2004，頁 12-13。

¹⁷ 同前註，頁 83。

¹⁸ 同註 7，頁 210-213。

國家」(Duty, Honor, Country) 皆有異曲同工之妙。

在西方社會中，真正的職業軍人並不會因為金錢的報酬太少而離開，因為在他們職業所得的金錢並不高，簡言之，他們並不是因為經濟的誘因而加入軍旅的行列，所以他們也不會因為報酬的減少而離開軍隊，也就是說，他們專業的能力並不會因為經濟報酬的多寡而改變。職業且專業的軍人並不像雇傭軍因為金錢的誘因大小而改變其效忠的單位，也不像因為一時的愛國情操的發揚而投效軍旅。也因此，義大利著名的政治思想家馬基維利，在其著作君王論中也提到，雇傭軍是毫無價值可言。¹⁹ 因為他們是純粹為了利益而戰，只是一種商業的行為，一位英明睿智的領袖寧可培養自己的軍隊，也不會耗鉅資請別人來守衛他的國家。真正的職業軍人是因為對其專業技術的愛好和為社會利益而使用其技術的一份社會責任感。²⁰

在專業軍人—社會與政治的描述一書中，簡諾維茲提到軍人榮譽的四個基本元素，那就是：有如紳士般的舉止、個人的忠誠、自我規制的兄弟情誼和追求榮耀。軍人的榮譽觀點打從一進軍校開始就被樹立，不論做任何事情皆是以團體和個人的榮譽為出發點，並且為了更高的榮譽而努力不懈。

而在軍事專業理論的最後願景，是以簡諾維茲的「保安警察」概念來說明。簡單的說，就是將龐大的部隊加以精簡，但是這並不是為了追求勝利，而是為了調解國際關係的秩序，因為軍事力量已被整編為一個維持治安的軍事態勢。²¹ 不過這個理論基本上是以美國為例子，因為美國在兩極對抗中獲勝，蘇聯瓦解，使得美國成為世界上的唯一超強。但是這個論點卻使得軍人和警察的分界有了模糊的空間，因為這兩者在本質上就是有著即為明顯的

¹⁹馬基維利著，閻克文譯，《君主論》，初版，台北市：臺灣商務印書館，1998，頁59。

²⁰同註7，頁215。

²¹簡諾維茲著，洪陸訓等合譯，《專業軍人-社會與政治的描述》，初版，台北市：黎明，1998，頁215。

差異：前者是以國家與國家之間的軍事行動為主，而後者主要是安定社會的秩序及治安，而且前者所擁有的武裝力量較後者更為強大。不過此種論點在法國有被實施的可能，因為法國擁有「憲兵」(Military Police)的制度，但是和美國的制度卻完全不同。美國的憲兵制度是全部隸屬於其各個軍種，例如陸軍憲兵、海軍憲兵、空軍憲兵等，而憲兵的職務也是純粹的軍紀糾察，也執行各軍種的戰鬥勤務；而法國憲兵卻是獨立於三軍之外而自成一體，不但擔任軍紀維護和保護元首的工作之外，且擔任一般警察所擔任的職務。所以當法國在三軍皆裁員的狀況之下，只有憲兵大幅擴編，似乎可以用簡諾維茲的理論加以說明。而中共似乎也有類似的單位，就是武裝警察的設立，有內衛、邊防、消防、交通、水電、黃金和森林武警等編制，總人數約九十五萬人。²²而我國也有所謂的憲兵制度，除了警衛勤務、軍紀維護、警備治安、交通管制、戰地勤務和軍司法警察勤務等六大勤務之外，在 911 恐怖攻擊之後，又加上了「反恐」的任務。

當然，保安警察最後仍然要聽命於文人政府的控制，1. 以一支完全專業和志願役的部隊，取代全民徵兵。2. 可設定一套公民徵兵的體制，作為民防、社區服務、人文或自然資源的保護。3. 現存的一套專業的武裝部隊和有限徵選服役的混和體制，在運作上不必然要相等或明確，惟其可以繼續保持。²³保安警察力量概念兼顧戰略嚇阻和有限戰爭，但是並不涉及傳統警察 (police) 的功能。²⁴

對於軍事專業的遠景，簡諾維茲有三項指標：1. 軍事領導者必須在傳統和現代的武器間力求配套的平衡。因為現代的戰爭雖然是高科技戰爭，但卻仍然擺脫不了傳統戰爭的模式及形態。因

²²同註 7，頁 130。

²³同註 5，頁 422。

²⁴洪陸訓著，《軍事政治學-文武關係理論》，初版，台北市：五南，2002，頁 141。

為在此時期，超強國家已經發展出巨大的摧毀性核子武器，而有限戰爭，非正規的作戰和武裝的革命叛變在政治不穩定的地區發生的頻率卻是持續增加。或許最艱深的困境，即為傳統的軍事編組是否得以配賦戰術核武，而在作戰時卻派不上用場。

2. 軍事領導者必須精確的預估武力威脅或使用的可能後果，以便為協助說服和衝突的解決做準備。

3. 軍事領導者在未來可能必須要和政治、行政機關和諧共處以管理一支有效能的軍事力量。這也是表示，一個現代化的軍事領導者，必須要懂得和政治、行政機關打交道，除了本身的專業素養需要自我提升外，還必須要使別人能夠了解自己軍事方面的需求，以理性、溝通的方式來表達事實，如此，國防建設及預算也較為讓人接受，而不是自己說了就算，而不管其餘部門的看法和需求。²⁵

第二節 軍隊國家化

我國《國防法》與《國防部組織法》兩法通過後，國軍體制將在民主政治體制上，以文人領軍、軍政軍令一元化、軍隊國家化、軍政分工專業化為取向。「軍隊國家化」理念的實現，在於「文人領軍」的落實；軍隊服從民選的文人政府領導。

壹、軍隊國家化與文人領軍

一、軍隊國家化的概念

我國現行法規，基本上已含有「文人領軍」的原則性規定。例如憲法第 36 條規定：「總統統率全國陸海空軍」；第 140 條規定：「現役軍人不得兼任文官。」。「軍政、軍令一元化」是文人領軍的有效途徑之一，目的是使軍隊在行政一元領導下，必須接

²⁵同註 7，頁 419-420。

受國會(民意)的監督。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，指導和督導軍事安全政策的執行；在民意督導系統上，使國會(或立法、監察)部門便於透過質詢(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。²⁶

實現「軍隊國家化」和「文人領軍」，並不能保證實現政治民主化。首先，就軍隊國家化而言，軍隊可以超越黨派、地域、個人，為國家所有，固然可避免軍隊淪為黨派或獨裁者政爭工具，但是也可能提供了軍隊干政的藉口；其次，就「文人領軍」而言，這一模式並不限於民主國家。共黨國家極權體制中的「以黨領軍」和傳統帝王時代專制政體下的政軍關係，也是「文人領軍」。軍隊國家化和文人領軍的現代意義和價值，是建立在民主政治的基礎之上；必須在以民意為依歸、以法制為基礎的文人領導和監督下，軍隊才能為「國家」和「全民」所有，文人才能領導而非壟斷軍權。

二、文人領軍的意涵與運作

就民主國家而言，文人領軍是維持民主政治體制的根本。在原則上，文人領軍是絕對的和全方位的。然而，在現實層面上，由高科技所帶來的戰爭的複雜性，武器裝備的精密性，以及戰略戰術的多樣性，使得部隊管理和作戰指揮，都非付託給高度專業化的軍事精英不可。²⁷

文人領軍的範圍相當廣泛，包括幾個主要領域：第一個領域，是由民主政府文人領軍的組織結構上，需要具有可以在所有可能情況下提供明確指揮功能的一套清晰的指揮和管制系統，並且將政府首長設置於此一指揮系統的頂端。第二個領域是保證決定從事戰爭和結束戰爭之權操之於文人之手，並且從平時進入戰

²⁶ 同註 5，頁 45-48。

²⁷ 同前註，頁 52-54。

爭狀態，即使當狀況不明時，軍隊能夠在危機中毫不猶豫地服從正當的命令。第三個文人領軍的重要領域是軍事政策，換句話說，這是一種完整而廣泛的決定需要何種軍隊的權力。²⁸

民主國家實行人對軍隊的統制需要具備幾個基本條件：第一、政府本身要具備合法的民主統治的制度，具有合法性、正當性的政府和統治過程。文人領軍必須被軍隊、政治領導階層和民眾視為理所當然而欣然接受，並內化為行為準則。軍隊之建立和存在的必要性，源自憲法或法律的賦予。換言之，軍隊只能在法律規範內活動，並接受文人的統制。因此，除非發生緊急狀況，否則軍隊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、民兵、及邊界或安全警衛的權責。

第二、民主政體擁有文人領軍所需依賴的政府機制，即是文人權威統治軍事力量的方法。武裝力量的存在和功能是整體社會意志的表達，因此軍隊應廣泛地服從整個政府結構，而不單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。法院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。

第三、民主政體更擁有支持文人領軍最重要的條件，就是軍隊本身是一支接受文人領軍的專業軍隊，其領導者願意接受和支持服從文人領導的專業倫理。要具備這些條件，就有賴於提倡軍事專業主義風氣和培養軍人專業主義倫理。養成服從文人領導的倫理，內化為個人行為準則，因此，專業化越高的軍隊，文人領

²⁸ 同前註，頁 54-55。

軍的成效越高。²⁹

文人領軍既然是由文官來領導軍隊，所以每個國家的元首或總理都需要一位文人部長或一個由文人主掌的國防部來掌控軍隊。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，召開公聽會，在不侵犯軍事機密和干擾軍事運作情況下，讓所有事件公開討論，立法機構監督軍隊最有效的權力是在於預算權。

文人領軍信念的實踐和功能的發揮，除了依賴制度的設計之外，還必須仰賴公民和政治教育的推動，另一方面則是要透過軍中的政治教育或政治社會化，培養專業軍官對文武關係的正確觀念，也就是說，如何透過政治社會化或政治教育途徑，培養軍人建立效忠國家、服膺憲法、服從統帥與政府的信念，以及接受文人領軍的倫理，同樣是落實文人領軍的必要條件。在強調文人領軍的民主典則時，一方面要求軍人精英具有適度的民主法治素養、國際宏觀前瞻，理解民主政治運作過程和社會價值取向；另一方面也要求文人精英具有相當程度的軍事常識，瞭解軍事決策過程、國家軍事戰略和軍隊特性與軍人思維。³⁰

貳、軍隊國家化與法制的強化

「軍隊國家化」是民主國家軍隊的屬性之一，也是民主的指標之一，這一個概念的提出是在大陸戡亂時期，是由中共所提出一種統戰的、策略性的口號，最主要的目的是在要求國民黨從軍隊退出，好讓共黨能夠滲透以及掌控軍隊，最終是以奪權為目的。因此在統戰的口號上共黨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過程。直到政府來台後，國民黨仍掌控軍隊，軍隊國家化再度成為在野黨與異議人士質疑的黨軍不

²⁹ 同前註，頁 56-59。

³⁰ 同前註，頁 60-64。

分、軍人干政等的攻擊口號，並作為要求國民黨退出軍中的民主訴求。國軍和國民黨之所以受到這些批評主要原因是，國軍在建軍的傳統上就是以黨領軍，以及軍方屢次介入輔選，有違軍人政治中立的立場。

實際上，我國憲法有關軍隊國家化，已經有原則性的明文規定，如憲法 138、139 條，就分別說明：軍隊需「超越個人、地域、黨派關係以外，效忠國家，保護人民」、「任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具」。1993 年 12 月 14 日立法院所通過的《人民團體組織法》第五十條，也禁止在軍隊中成立黨部。2000 年 1 月 15 日立法院通過《國防法》也詳細規定軍隊應「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，軍中不能有檔的組織和活動。

在立法院通過了根據憲法而制定的《國防法》的同時，也通過了《國防組織法》修正案。國防法是國家安全的基本法，概括規劃了國防的體制、軍備，以及全民防衛與軍人權利義務，國防組織法規範了國防部的組織與職掌。這兩法的通過與制定，成為我國建國以及建軍史上首次的國防軍事機構法源。³¹

以往國防事務被歸屬於總統轄下的軍令系統，依照 1978 年所公佈的《國防參謀組織法》³² 第九條中的規定，「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國防部長的幕僚長」，這就是所謂的軍政、軍令二元化的劃分。這種國防體系使立法院無法直接監督軍令系統，也就是說軍令系統中的參謀總長為總統的幕僚長，直接聽命於總統，對下直接指揮三軍作戰，

³¹ 洪陸訓，《軍事政治學》，初版，臺北市：五南，2002，頁 350-351。

³² 國家政策網路智庫，〈國防部參謀本部組織條例

〉，<http://thinktank.nat.gov.tw/ct.asp?xItem=3428&ctNode=78&mp=1>，上網檢視日期：2008 年 3 月 30 日。

不必向立法院負責，也不必接受監督、質詢。使得立法院無法監督軍隊，也無法實現文人領軍的機制，有違民主憲政的常規。因而在國防法的規範內，第八條的規定「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」，直接實現了軍政軍令一元化的具體規劃，參謀總長不再是總統的軍事幕僚長，而是國防部長的軍事幕僚長。在行政領導系統上，由文人領軍的總統和國防部長直接統制軍隊，在民意督導系統上，國會部門透過質詢、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，文人對監督和控制軍隊的法治機制也因此而強化。³³

第三節 我國文人領軍與軍隊國家化制度的優劣

壹、文人統制的觀察

中華民國軍隊與社會關係演變過程中，最引人注意的識文人統制的議題。因為國軍擁有合法的武力是否會干預政治或以軍事政變推翻文人統制而組成軍事政府？或者，國軍是否服從文人統制？特別是在國民黨與國軍關係仍然緊密之情況下，如何建立軍隊國家化與有效文人統制機制？即使是軍人出身的蔣中正總統也必須運用各種措施與機制使軍隊能接受政府的控制。我們以三軍最高統帥的總統與軍隊關係來觀察，蔣中正、蔣經國、李登輝及陳水扁四位總統與軍隊之間的關係，可分為兩個階段，兩蔣與李陳。蔣中正以其他地位協助蔣經國在軍中建立政工制度掌控軍隊，蔣經國利用軍事與政戰分立，以及抑制政戰勢力擴展，確保軍隊不介入政爭，李登輝運用軍事首長抑制黨內政爭，以及軍中不同派系的對立而確保軍權隸屬統帥，陳水扁亦如法砲製。³⁴

³³同註 30，頁 351。

³⁴同前註，頁 348。

蔣中正為能掌握與確保撤退來台的軍隊的忠誠，先是派任其信任的陳誠將軍為台灣政府的主席，並兼任台灣省警備總司令和台灣省黨部主任，掌握黨政軍大權，又派任為東南軍政長官公署長官，以確保中央政府移轉台灣之順利進行。蔣經國在蔣中正支持下，藉由掌控情治系統、擔任國防部副部長與建立政工制度，而確保軍隊服從其統治。

李登輝上任後，邀請郝柏村擔任國防部長，此後李登輝才能真正能掌握軍事統帥權，並由戰略顧問劉和謙接任參謀總長。這段曾被解讀成是為了解除郝柏村的軍權，以及掌握最高統帥權，後來李登輝又邀請郝柏村擔任行政院長，也被認為是利用郝柏村的軍事影響力去壓制當時行政院李煥院長的黨政勢力，陳水扁當選之後，也邀請唐飛擔任行政院長，也被認為是穩定軍心，以免除軍隊無法接受一位主張台灣獨立的三軍統帥。姑且不倫，當時國軍是否會干預政治，或是有政變的可能性，但就李登輝與陳水扁的決策考量而言運用軍人擔任政治職位，可以避免軍隊干政或軍事政變的發生，又可轉化敵對陣營的勢力，這些似乎是權力爭奪和政權鞏固所必須的政治考量。也因此有人稱之為「李登輝軍權革命」，將軍權由偉大變渺小，使軍系隔絕於政爭之外，然而這也呈現出政治人物對於國軍認識的不足，以及對於國內民主化的信心不足。目前國軍的制度與結構而言，任何一位軍事首長都無法進行軍事政變，推翻文人政府，因為軍隊實施主官的任期輪調制度、並且積極提升官士兵教育素質、官士兵來自台灣社會、整體社會並沒有發生軍事政變的條件、社會民心不希望軍事政變而影響國家社會的穩定與安全。³⁵

中華民國第十任總統、副總統選舉在 2000 年 3 月 18 日順利落幕，由民進黨的陳水扁、呂秀蓮當選，此結果一出，有許多人

³⁵同前註，頁 349。

擔心軍隊和國民黨的關係密切，是否會接受新任的國家領導人，文武關係是否會產生危機？但是當時的參謀總長湯耀明上將，隨即以國軍的立場與使命為題，發表談話，並表示國軍必定竭智盡忠，犧牲奉獻，捍衛中華民國的國家安全。國軍在開票前，率先宣示服從新總統，充分展現軍隊國家化、中立化與效忠憲法的決心，而且也具有安定政局的作用。從湯參謀總長的談話中可以看出軍隊國家化的民主成果，以及國軍是維護國家安全的穩定力量，並不會因為政權的轉移而忽略其維護國家安全的專業責任，而是依據憲法，服從三軍統帥。軍隊國家化不只是政黨退出軍隊，更重要的是軍隊也接受民意的決定與選擇。軍隊國家化要能夠更加強化，就是要能夠接受民意的監督。³⁶

貳、文人領軍與軍隊國家化的檢討

文人統治在國內可以解釋成廣義的，包含習稱的軍隊國家化和文人領軍，一般論述軍隊國家化時，指的是軍隊應屬於國家或全民所有而非黨派所有，當涉及文人領軍時，則視之為文人統制的具體內涵特徵。一般而言，對於軍隊國家化的強調，是著重在原則性和觀念上的陳述，對於文人領軍，則是著重機制和運作程序的建立。軍隊國家化方面，雖然是曾經是中共和在野黨要求國民黨退出國軍的策略訴求，但卻在政治民主化的過程中有正面的意義，在法制上我國憲法也明文規定，軍隊應屬於國家、全民所有。

軍隊國家化是指軍隊不應屬黨派、地域和個人所有，而是為國家和全民所有時，則由國家構成要素所包含的主權、領土、政府和人民來看，軍隊的使命或任務在於預表領土與國家主權的獨立、維護政府與人民安全。為達成這項神聖的使命，必須在代表國家、人民的政府領導之下來進行。也就是文人領軍的實踐，換

³⁶同前註，頁 349-350。

言之，軍隊國家化理念的實現，在於文人領軍的落實，軍隊服從民選的文人政府領導，也就是盡其效忠於國家、保護人民的責任和榮譽。³⁷

文人領軍方面，我國現行法規，基本上也以含有原則性的規定，例如憲法第 36 條規定：總統統帥全國陸海空軍、第一百四十條規定現役軍人不得兼任文官，在文人監督軍隊的機制上，例如：總統有行使宣戰、媾和權（三十八條），可以宣布戒嚴（三十九條）和緊急命令（四十三條），以及任免文官（四十一條），立法院有立法權和預算權等議決權（三十五條、三十六條）。此外我國是民主政體，除總統由人民直選外，新通過的《國防法》規定國防部長為文官職（十二條），《國防組織法》也規定國防部長員額上，文職人員之任用不得少於編制的三分之一（十五條）。除了政府的行政、司法機構可以透過以上規定，對軍隊進行涉及軍隊及軍事事務時發揮監督作用以外，另一方，也要求軍隊服從由民選代表制的憲法。如國防法第五條規定：中華民國陸海空軍，應服膺憲法，效忠國家…。

理論上軍隊維持中立是合理的，也是理想的行為模式、但是在實踐上要完全落實，卻是一件高難度的工程。這一理念不僅再國家增裕五例證爭之時，可能只成具文，在第三世界許多政變、干預頻繁的國家中，軍隊更是成為干政者。使在民主國家，軍隊要完全擺脫政治的影響，或文人政府要完全屏除軍人參與，事實上是不太可能的。³⁸

1920 年威瑪共和國時期的國防軍曾依度致力成為政治絕緣體，軍隊完全脫離政治，成為一個封閉的專業團體，結果卻只是造成軍隊不懂政治而盲目地效忠國家，最後成為希特勒的獨裁和侵略的工具。相反的要讓軍隊適度地參與政治活動，也並不容

³⁷同前註，頁 353-354。

³⁸同前註，頁 354。

易。例如：1950年西德新軍，當時與許政治理念進入軍中，在軍中實施政治性討論課程，雖有助軍人民主價值之建立，卻難於屏除黨派意見的影響。

不過上述關於文人對軍隊的統治，在制度設計(法律規定)上，並不十分明顯。首先政府部門，特別是立法、行政、司法部門，有哪些具體方法監督軍方？以立法院來看，目前只有預算權、諮詢權和調閱權，是否需要增加像美國國會的調查權？其次各部門之間的統治權限如何劃分？如發生爭議或衝突時，如何集由誰解釋或折衝？再次國防部長及三分之一文官是否可以由具有軍職背景者轉任？是否需要限定在退役一定時間後，美國國防部長須軍職退役十年後才可以擔任，最後，軍人服從文人領導的界限如何？服從是否是絕對的？如果文人領導者明顯的違反憲法或是違背道德原則或是政治承諾，軍隊是否服從？這些問題，目前我國的法規還沒明文規定，是極待釐清和加以具體的規範。軍隊中也應開設相關課程，加以充分討論。³⁹

最後憲法一百四十條規定：現役軍人不得兼任文官，其立憲用意在於預防軍人干預政治，但目前政府某些部門中，雖基於文人領軍需要而設有文職，但是卻是以軍職為主，這種現在存在於國安會、國安局、國防部和海巡總署等單位中。以國安局為例，其成員人以軍職為主，局長常由軍方將領派任：以軍職人員來指揮政府機構如調查局和警政署，雖非兼任文官，但實際上等於干涉文官事務，克跟憲法的精神不符，因此在文人領軍的制度設計上，是否亦須建立文人或國會對國安局的監督制衡的機制，修法明定國安局向立法院負責，接受立法院監督。

徒法不足以自行，不僅在制度設計上需要具有文人領軍的規定和行為模式，培養領導與服從的軍事倫理。換句話說，如何透

³⁹同前註，頁 354-355。

過政治社會化或政治教育途徑，培養軍人效忠國家、服膺憲法、服從統帥與政府信念，以及接受文人領軍的倫理，同樣是落實文人領軍的必要條件。

國軍的政治教育是政戰制度的主要工作之一，其目標在於，一方面透通識教育和國是共識教育，培養人格均衡、學養豐富、忠貞愛國、守法重紀，具民主法治素養的專業軍人，也可說是穿軍服的健全公民。另一方面透精神教育。陶鑄一個有民族精神、中貞志節、敵我意識及犧牲奉獻精神的標準軍人。標準軍人倫理在於主義、領袖、國家、責任、榮譽五大信念的信守。半個世紀以來，國家在政治教育方面的推動不遺餘力，也相當有成就。不過游於意識型態以及人治色彩較為深厚，也遭遇到不少質疑。例如：所謂黨化教育、反台獨、以及主義、領袖是否侷限於黨派的意識形態等。軍方的解釋是，憲法第一條標明：中華民國基於三民主義，因此軍隊以保護憲法為職責，奉行主義理所當然，至於領袖，則是對三軍統帥的服從，亦可泛指對部隊直屬指揮官的服從。2000年的總統大選，是逢中華民國第一次政黨輪替，國防部當時也特別宣稱此五大信念內容不變，而剛剛落幕的2008總統大選，中華民國又再次經歷政黨的輪替，而軍方人士仍然堅持此五大信念以及內容，足以證明中華民國的軍隊是服從於三軍統帥。⁴⁰

但在現今的社會上的意識型態和教化的風氣之下，不論是執政者對傳統意識型態的堅持，或是在野黨強力宣傳不同的意識型態，在雙方陣營都不肯因應社會變遷而做調整時，會造成一般民眾對於意識型態的質疑與不信任感。換句話說，現今國內的政黨各自堅持自己的意識型態，不但不能說服社會大眾，還會受到社會大眾的質疑，這些對於維持主義的信仰來說，都是一大傷害，

⁴⁰同前註，頁 355-356。

而且需要花上時間來修復。現行的憲法上所堅持的三民主義，有以主義建的歷史傳統和基本的民主、自由、均富的學理上的正當性，但是在黨禁解除之後，國內政黨政治的形成，各個政黨都有自己的意識型態，也有各自的信仰，在無法取得共識的情形之下，要成位社會的價值共識，或著要進而成為軍中官兵的信仰中心，恐怕只憑憲法上的明文規定是不太夠用的。就領袖而言，在深植於中國文化傳統中無論是文人領導者或特別是軍事領導者內心中，那種偏好權威掌控一切的歷史遺緒還沒淡化之前，要改變對領袖的鞠躬盡瘁，也並不是件容易的事。

在主張或傾向台灣獨立的政黨執政過程中，統獨意識形態的爭議，仍然是軍中政治教育方向的難題，台獨包括行為上的實際獨立行動，以及言論上的政治主張或理念訴求。依據《國家安全法》第二條之規定：「人民集會、結社不得主張共產主義，或主張國土分裂。」但是主張台灣實際的獨立，是使台灣脫離中華民國的分裂行為，是違背國家安全法的規定。但言論上的政治主張卻是被憲法的言論自由權所保護的，如：台獨聯盟成員在海外主張台獨而在解嚴後被判無罪。因此國軍之返台獨是反對實際的獨立行動，或是反對言論上的主張，應該要加以釐清。2000年3月總統大選結束後，國軍曾宣稱反台獨的立場不變，「國軍黨國教育結合政府政策將反台獨列為施政重點」。在5月10日總政戰部頒行軍中的「國軍政治教育的目標」圖表，雖然已經不明指反台獨，但是仍強調國安法有關不得主張分裂國土的規定。以一態度是有助於穩定國軍長期接受返台獨政治教育的官兵心理，但是在民間黨派和部分人民仍主張堅持尋求台灣獨立，並質疑軍中返台獨教育時，如何調適官兵的認知和凝聚官兵的共識，以建立軍人服從文人政府領導的倫理和行為模式，是今後國軍政治教育必

須審慎研訂的重要課題。⁴¹

「軍政、軍令一元化」是文人政府統一和集中對軍事和軍隊領導的有效途徑之一，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，直接統治軍隊，指導和督導軍事安全政策的執行，在民意監督系統上使國會（或立法、監察）部門便於透過質詢（調查）、彈劾、糾舉等方式，促使國防部及武裝部隊負起國防軍事安全的責任。因此「軍政、軍令一元化」是落實文人領軍的途徑之一，也是實現民主政治的指標之一。新定的《國防法》第八條規定「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」，就是此一理念得具體規劃。

而現行憲政體制不明確的情況之下，「軍政、軍令一元化」還無法真正達到文人領軍的目的。根據民國 67 年公佈實施的「國防部組織法」第九條規定：「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。」這些就是一般所謂的「軍政、軍令二元化」的劃分，在軍令系統上參謀總長為總統的幕僚長，軍政系統上則為部長的幕僚長。在實際運作上，導致參謀總長有權無責，對上直接聽命於總統，對下直接指揮三軍，但卻不必向立法院負責，不接受監督、質詢，國防部長有責無權，無法直接指揮部隊，但卻是要對立法院負責，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。此外國防部立法過程中，執政黨和軍方雖能觀察文人領軍的民主潮流，將參謀總長軍力系統納入文人國防部長指揮體系，改正以王缺失，但是當軍政跟軍令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，

⁴¹同前註，頁 356-357。

文人領軍理念人無法落實。觀察當前憲政體制，憲法經過幾次修改，總統大權大幅擴張，但仍以行政院長為最高行政首長，由他向國會負責，另一方面卻又讓總統在憲法上，透過國安會和安全局掌控安全、情治系統，透過統帥權和國防法掌控軍政、軍令一元化後的軍事系統，總統所掌控的軍、政大權既不受國會（民意）的監督，只由掌實權的行政院長和國防部長向國會負責，如何能實在民主政治和文人領軍？進一步分析依現行國防法第八條規定，卻又將行政院長架空，排除在軍權系統之外，則院長是否就不必為國防軍負責了。⁴²

實現軍隊國家化和文人領軍，並不能保證實現政治民主化。首先就軍隊國家化而言，軍隊可以超越黨派、地域、個人，為國家所有，固然可避免軍隊淪為黨派或獨裁者政爭工具，但是也可能提供軍隊干政的藉口，一旦軍方的集團利益遭受侵害時，或文人政府腐化無能，而軍人試圖取代之時，軍人可以宣稱它是為了國家的利益或是國家的安全秩序，因為軍隊是國家的，國家的利益和安全是軍人的責任，其次就文人領軍而言，這一模式並不陷於民主國家。共黨國家極權體制中的文人領軍和傳統帝王時代的專制政體下的政軍關係，也是文人治上和文人領軍。這些事實證明，軍隊國家化和文人領軍的現代意義和價值，是需要建立在民主政治的基礎之上的。可以沒有民主化而實現軍隊國家化，但不能沒有軍隊國家化而能夠民主化，可以沒有民主化而達到文人領軍，但不能沒有文人領軍而達到民主政治。⁴³

參、現代專業軍人的角色

第十二任總統、副總統選舉的投、開票作業，已於2008年3月22日順利圓滿落幕。縱觀這次選舉，由於全體國人均能遵

⁴²同前註，頁357-358。

⁴³同前註，頁358。

守民主法治精神，展現出高度的民主素養，以及競選雙方團隊表現出恢弘的政治風範，不但為我國民主政治發展再立下新的里程碑，更獲得國際社會的肯定，譽為華人社會民主典範。

一、行政中立的立場

就國軍而言，在這次的總統大選中，國軍官兵均能恪遵「行政中立」的立場，嚴守法紀，稱職地扮演一位現代化專業軍人的角色，有效維護國軍至高的榮譽。眾所皆知，一個國家民主政治的發展，必須奠基於國防安全與社會安定兩大支柱上。

事實上，歷經多年來的民主憲政發展，國軍落實軍隊國家化與堅守「行政中立」立場，已經成為每一位國軍官兵共同的理念和必須具備的軍事專業素養。每一位國軍官兵都能了解個人的職責在保國衛民，確保國家安全與社會穩定；更深刻體認國軍戮力以赴，投入戰訓本務主要目的，就是在建構一個足以讓民主政治更加穩定與發展的安全環境。這次總統大選，又再一次證明國軍官兵在整個選舉活動中，都能以具體行動，確實踐履國軍優良傳統，成為我國民主政治發展最有力的後盾。

就學理或實務層面而言，軍隊在民主政治發展過程所扮演的角色，對民主政治發展造成的影響，一直是在西方政治學領域比較政治學門中相當重要的研究議題，許多學者運用不同的理論與模式試圖解釋軍文關係的演變與發展。以美國為例，其軍文關係分際不僅是民主政治發展重要內涵，也是戰略運作與形成中，相當重要的環節。檢視歷年來，美軍在其國家民主政憲政的發展過程中，一直能夠善盡捍衛國家安全、社會安定的憲政守護者的角色，因而獲得美國朝野與世人普遍的推崇與肯定。

因此，軍隊能否在選舉活動中保持行政中立的立場，早已被用來驗證一個國家民主發展的重要指標。則以此來看我國軍官兵在此次總統選舉過程中，嚴守軍政分際，貫徹行政中立，有效達

成憲法賦與保障國家安全使命的卓越表現，和美國等其他先進民主國家的軍隊相較，毫不遜色，值得每一位國軍官兵引以為傲，亦希望官兵一起繼續維護。

尤其，在民主國際社會，軍人不干預政治，講求「軍事專業」，是最重要的核心價值。而軍隊專業化的另一要義，正是嚴守行政中立，貫徹軍隊國家化。美國政治學大師杭廷頓在他知名著作《軍人與國家》⁴⁴一書中即指出：「當代軍人專業主義的建立，是確立在武裝力量之上存在一個合法性權威的認同，而最低限度的憲政共識，卻是達到這項認同的最重要因素。」我國憲法及國防二法⁴⁵等相關法令規章中不僅明白規範國軍的使命，其宗旨即在「建構一個足以使民主穩定發展的環境」；而且要以秉持「軍隊國家化、法制化」的信念，去達成「捍衛國家安全的憲法使命」。由此可知，每一位官兵均應清楚認知國軍的使命即在確保憲政目標的貫徹與實踐，而此一神聖使命之踐履，正是現代專業軍人重要的核心價值之一。

國軍是國家的軍隊，服膺憲法、效忠國家、愛護人民，早已內化為全體官兵的共信共行。尤其，在我國邁向民主化、法制化、自由化的成熟社會歷程中，軍人保持政治中立的超然立場，才能保有軍人的尊嚴，贏得國人與國際友邦的肯定。我們期許每一位國軍官兵未來仍應持續發揚這個優良傳統，嚴守分際，專注戰訓本務，精進提升國軍整體戰力，以維護國家安全與社會安定，成為我國民主憲政的堅固磐石。⁴⁶

二、武德信念的強化

⁴⁴ 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。

⁴⁵ 被稱為國防二法的「國防法」和「國防部組織法」於民國八十九年年初在立法院三讀通過，並歷經兩年的準備以後，陳水扁總統宣佈正式於今年三月一日實施。

⁴⁶ 軍事新聞社，〈社論：國軍稱職扮演現代化專業軍人角色 成為我民主憲政堅固磐石〉，<http://news.gpwb.gov.tw/news.php?css=2&rtype=1&nid=39684>，上網檢視日期：2008年1月15日。

人類社會進入二十一世紀之後，科技化、網路化、數位化均為世界各國軍隊追求的目標。惟不論科技如何進步發展，新世紀的軍隊戰力仍然是無形精神力量與有形武力的綜合呈現。就國軍而言，無形精神戰力的泉源，即在於軍人武德信念的內化與踐履；唯其如此，每一位官兵方能充分展現高度榮譽心與強烈責任感，勤於戰備訓練並恪遵法紀，恢弘忠貞志節，發揚務本求實的優良軍風，有能力肆應高科技戰場的挑戰。西方兵聖克勞塞維茲在其「戰爭論」一書中認為軍人的武德是：愛國、勇敢、果決、信心、堅忍與紀律；麥克阿瑟將軍對於軍人武德也有類似看法，他強調軍人應有不怕死的勇氣，而振奮士氣的要訣，即在激勵其愛國心、榮譽心、責任心，並喚起敵愾心。巴頓將軍更直指：或許戰爭需要精良的武器，可是要打贏一場戰爭靠的是人；無論是運籌帷幄的將帥，或是衝鋒陷陣的士卒，具備何種令人欽敬精神才是在戰爭中贏得勝利的關鍵。我國傳統上軍人的武德內涵與西方國家亦十分近似，都是重視對國家的忠誠與責任之堅守。

事實上，軍人武德一向為我傳統文化重要的一環。尤其，國軍自黃埔建軍以來，能歷經艱鉅，次第完成各階段保國衛民的時代任務，在精神及心理層面上所憑藉的，就是為國為民、犧牲奉獻的武德修養。國軍教戰總則將「智、信、仁、勇、嚴」五者歸諸軍人的傳統武德，就是期望每位軍人都能具備「智者不惑、信者不貳、仁者不憂、勇者不懼、嚴者不私」的精神修為。

至於武德之培養，則必須內在的修為與外在的要求合而為一，才能適應戰場各種危疑震撼的情況，通過嚴酷的環境考驗，使官兵具備吃苦耐勞的精神，即使在物質條件遠不如敵之際，仍能堅持到底，爭取最後勝利。因此，我們認為軍人武德須落實於日常生活與工作中，始能發揮潛移默化、上行下效之功能，使國軍官兵均能躬行實踐，言行合一。而陶鑄軍人武德的不二法門，

實應將武德之內涵「智、信、仁、勇、嚴」列入官兵每一階層的教育範圍，在各新兵教育、基礎教育、養成教育、進修教育與深造教育中施教，以深植官兵武德信念。使官兵在思想、觀念更加堅定愛國情操，在工作紀律上重視「誠實、結實、踏實」的三實要求，在作戰行動上具有奮戰到底，達成任務的決心，將精神戰力提升並發揮淋漓盡致，使有形戰力開展愈發銳不可當。

近年來國軍致力國防轉型，執行「精實案」與「精進案」，在國防資源有限的情形下，官兵更應了解這些得來不易的裝備、經費都是人民的託付。如果對於軍人武德有新的體認，在每一次的訓練、保養、檢整時，都能確實盡到該負的責任，相信每一位官兵弟兄在部隊服役的時候，不僅是對國家義務的踐履，也是全體百姓之福。國家存亡先決於國防安全，國軍幹部當以「現代名將」自許，不求名聞財養，但問人格操守。從內心深處建立昂然器識與武德價值，平時服膺憲法，強化專業並惕厲品德，心懷豁然大度的宏觀視野，躬行日常事務的點滴實踐，強化戰備訓練，塑造國軍成為一支現代化的仁義之師與鋼鐵勁旅；戰時期能發揮武德精神克敵制勝，有效維護國家的安全與和平。⁴⁷

⁴⁷軍事新聞社，〈社論：深化官兵武德信念堅定愛國情操 擔當保國衛民重任〉，<http://news.gpwb.gov.tw/news.php?css=2&rtype=1&nid=43830>，上網檢視日期：2008年5月10日。