

## 第一章 緒論

中華民國憲法第 137 條規定：「國防之組織，以法律定之。」因此，制定國防法作為國防建設之基本法源，以符憲法規定。隨著近年來民主思潮之發展，朝野對軍隊國家化、國防體制與權責、軍政軍令一元化及文官領軍等重要問題，均有廣泛之討論。筆者任職於國防部部長辦公室，經多年來觀察國防部組織運作模式與組織的變革，認為因國家政治環境及兩岸軍事態度的轉變，國防部必須建構一套符合法制化、全民化、透明化及專業化的國防體制與統一指揮機制，才能整合整體國軍戰力。而「國防法」及「國防部組織法」(以下簡稱國防二法)在立法院的催生下，終於在民國 91 年 3 月 1 日公布施行，然執行至今仍存在相當多值得探討的問題與努力的空間。國防法的中心問題不外乎是「組織再造」、「軍政、軍令一元化」、「軍、文職專業分工」以及「國防決策透明化」等問題。

### 第一節 研究動機與目的

#### 一、研究動機

##### (一) 釐清國防體制中有關國防部長與參謀總長權責

中華民國國防機制在建國之始並無完備之體制，自軍閥割據時代，直到民國 13 年黃埔建軍以來，歷經東征、北伐，戰亂頻仍，軍隊不斷擴增，軍制亦仿德、日等國之參謀本部制，並已蔚然成型。其時總統蔣介石出身軍旅，一身兼具國家領袖與三軍統帥之雙重身分，在當時之時空背景下確有其必要。參謀本部只是總統下達軍事命令的代言人，並無實際指揮軍隊之權，軍隊的指揮重心仍置於各軍總部，軍種的自主性與獨立性

很高，聯合作戰的協調性與強制性相對不足。而參謀本部，透過國防預算分配，將國防部的軍政、軍令與軍備的實權完全集於一身，國防部本部僅係對外協調的窗口與國會質詢的隔火牆，部長有責無權，在國會質詢實問虛答下，也逐漸暴露出民主國家軍隊不受國會監督的問題，遂有國防二法立法之動機與動力。

國防二法的立法精神在於努力破除傳統總統統帥權優勢之迷思，建立起軍政、軍令一元化之國防體制。我國將憲法賦予總統名義上的統帥權，無限延伸擴張成為可透過參謀總長指揮軍中高階將領與決定國防政策的大權。參謀總長隱藏於總統統帥權之保護傘下，不必赴立法院備詢，國防部長赴立法院備詢，造成參謀總長有權無責及國防部長無實際權力卻必須接受民意機構監督的怪異現象。因此國防二法立法最重要的精神即在於統一事權，實行迄今，雖已將國防事務之決策權力集中於國防部長，並由國防部長出席立法院實施國防業務報告並接受立法委員質詢，然近年來國防部實施組織整併是否能符合軍政、軍令一元化精神？以及「文人部長」的定義為何？到底仍由軍中退役將領擔任，或是由毫無軍事背景的文人擔任？仍有研究之必要。

## （二）觀察國防組織再造及國防體制革新之效能

我國在學術界的引進之下，以歐美的「新公共管理」（new public management）相關理論作為基底，以「企業精神」為核心理念，大力推展「企業精神政府」成為政府再造之標的；而國防軍事隸屬於政府行政權力之一，對應於國家政治、經濟、社會、科技，與國軍任務、敵情、戰略、資源等內外環境的變

遷，故配合政府再造工程的進程，進行國防組織再造，是具有前瞻性、正當性與必要性的適切回應。國防二法將國防部組織分為三大體系：也就是軍政、軍令和軍備體系，同時也大量的進用文職人員，其目的都是為了強調專業分工，分工愈益細密，職能更專業化。此外，由於高科技武器裝備的使用，作戰方式也越來越科技化。是以，軍政透過資源分配職司國防政策制定；軍備則負責武器裝備的發展與採購；軍令則集中力量於訓練與作戰，建立強大有效的綜合軍力。為了達成組織設立的預期成效，國防部設置了軍政、軍備兩位副部長及參謀總長，分別負責掌管軍政、軍備與軍令。施行以來雖已逐漸展現預期之目標，但仍期盼在後續國防組織調整中逐次改進，使其益形周延。

### （三）研析國防二法核心精神與其對國防體制建立之影響

當國防二法進入立法程序時，期能經由二法的實施使國防組織及效能進入歷史嶄新的一頁。對於二法，不但立法委員分別提出了七種（國防法）及四種（國防部組織法）的草案<sup>1</sup>，社會輿論也經常針對此一議題大篇幅的報導。而國防二法的立法精神，不外乎是「文人統制」、「軍政、軍令一元化」以及「國防決策透明化」等問題（林亮宇，2002：1-2）。攸關我國國防體制更新的國防法及國防部組織法，在民國91年3月1日施行以來，或許由於立法時間的倉促，還存在制度上的盲點，有待國防與法制人士及研究者繼續檢視與改進。

### （四）探討國軍軍隊國家化與軍文關係的演變

---

<sup>1</sup>當時除包括國防部提報行政院版本以外，另包括立法院各黨團版本。參考自立法院（2001），〈國防法草案行政院版總說明〉，《立法院公報》，89卷9期，頁115。

憲法第138條規定：「全國陸海空軍，須超出個人、地域及黨派關係之外，效忠國家，保護人民。」由於軍隊合法擁有並管理龐大武器，因此，任何涉及軍隊和政治的問題都是極度敏感的話題。在任何民主國家，軍隊被嚴格規範為必須遵守國家憲法，獨立於政治之外(丁樹範, 2002: 1), 而政府遷台以來，軍人在政治上的影響力仍十分可觀，近年來，隨著政治更民主、更開放，威權時代也已遠離的情況下，軍人的影響力似乎逐漸式微，但仍不可忘記，軍隊是擁有強大武器的一個組織，若軍隊無法落實軍隊國家化或執政的政黨所組成的政府無法有效的指揮軍隊，將是一件十分可怕與危險的事。而縱使我國的總統都已是由人民直接選出，總統對於軍隊仍會抱著戒心，也導致所謂「文武關係」的緊張，國防二法之制定，可否消除此一問題，至於成效為何，仍有待研究與觀察。

#### (五) 檢視「文人領軍」的現況

軍隊負責保衛國家，而非統制國家；政策由文人決定，軍人執行，文人決定政府政策的方向，軍人則限定在執行方法的決定。在民主國家中，軍隊必須由民選的國家元首來領導。這一基本的原則是要讓國家將其價值和目標，以及其制度和實現，建立在人民的意志基礎之上，而非來自軍事領導者的選擇。政治領導者應承認軍事專業的不足，必須接受專業軍官之建議，而專業軍官則應保持政治中立，接受並服從政治領導者的決策指導。要做到這一步，需「最大程度地培養軍事專業人員」，從培養軍人服從文人領導的軍事專業倫理著手，使軍人自發性地服從文人領導。在一個民主的社會，就國家的制度設計而言，屬於行政權之一的國防事務，本應與其它內政、外交、

經濟等問題一樣，由非職業軍人之文人部長規劃擬定，然歷經多年以來，目前國防部長仍由軍中退役之高階將領擔任，是軍事專業凌駕於政治之上？抑或制度設計上出了什麼問題？是相當值得研究的課題。因此，自當深入去分析此二法之內涵及行政權與軍事機關（國防部）的關係為何？

#### （六）透過國防法制化落實全民國防

長久以來，社會大眾對國防事務的認知，特別是第一印象，大多是「封閉」或者是深不可測的「機密」單位，甚或老一輩的觀念仍舊停留在部隊就只是「帶兵」、「出操」等，對軍隊這幾年來的法制化過程與社會化的過程認知不足，因而對國防事務之關注其實是非常有限的。國防法第三條明文規定：「中華民國之國防，為全民國防，包含國防軍事、全民防衛與國防有關之政治、經濟、心理、科技等直接、間接有助於達成國防目的之事務。」是以政府應推行包含政治、經濟、心理、科技全方位國防教育。至於如何推行？以及運作模式為何？都是本文所要探討的重點。

## 二、研究目的

本文研究目的有二，說明如下：

### （一）探討國防法制化後組織機能再造之效能

在社會愈趨民主的今日，凡事講求「依法行政」，相同的，我國國防體制，隨著政黨首次的輪替，亦必須從以往的「政、軍不分」及「政黨領軍」等情況，逐步走向「透明化」、「法制化」，釐清行政權與軍事統制權的關係，包括總統、行政院與國防部間相互的關係；此外國防部內部體制的權責劃分，軍政、軍令及軍備三個既獨立又聯合的組織機制，始終是現代國

防最重要的內涵。

國軍在後冷戰時期所處的戰略環境，外須面對國際情勢的快速變遷及中共日增之威脅，內又受限於國防預算緊縮，國防資源分配受限，可謂正處於「革新轉型」不得不變的關鍵時刻。如何接續長期以來建軍備戰所做努力，開創未來發展前景，當是目前所面對最嚴肅的課題。為因應外敵壓力日迫、威脅型態轉變、軍事革新趨勢及內部改革要求，國軍就必須善用國防資源並採取一切有效可行的措施，當然也包含必須去思考如何藉由組織的調整，以達成軍事事務革新的目的。

## （二）探討國防二法未來執行重點與相關問題

國防二法自民國九十一年公布施行迄今已屆五年，然而在執行上卻也面對不少問題，亟待努力克服解決，如文官參與國防政策運作，其對國防組織的影響？及軍、文之間的關係如何平衡發展？..等等。希望能以上述的研究結果為基礎，探索國防法制的中心價值與概念，再完整的說明國防法制建立的重要性。並可由此確信，倘若要建立一個依據憲政體制、順應世界潮流、尊重民眾期盼及兼顧軍事需要之國防體制(唐飛, 2000: 28), 國防力量才能真正用在「國防」, 不致被任何有心人所利用(林亮宇, 2002: 13)。國防的力量是一股可以穩定國家, 也可以毀滅國家的力量, 有論者以千里馬與韁繩來形容, 就是一種很好的寫照(陳新民, 2000: 327)。

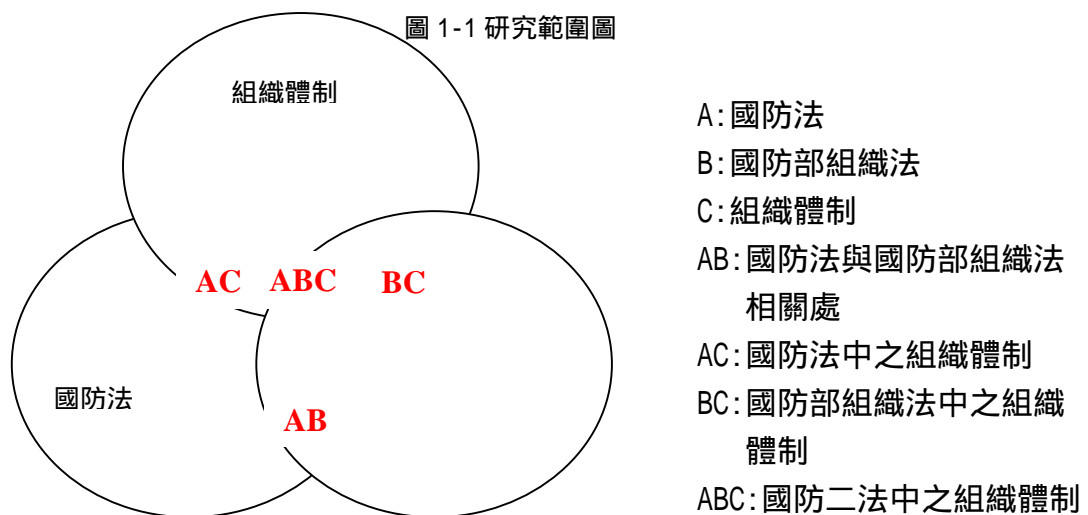
本文研究的另一目的在探討是否藉由國防二法的實行, 可以釐清軍政體系與軍令體系長期以來權責不清與指揮關係混淆的現象。且隨著國防組織的再造, 探討軍事事務行政效率與整體的戰力是否隨之提昇, 國防事務是否真正法制化及全民

化，以及文人領軍的執行狀況？

## 第二節 研究範圍與限制

### 一、研究範圍

由於國防法制所牽涉的法規數量十分之多<sup>2</sup>，事實上並無法一一研究透徹，「文人領軍」此一概念，是一個民主法制國家節制約束軍隊濫權最重要的方式，故研究的法規以與此相關的國防法規為範疇。此外，有關國防部組織法中有關軍政、軍令及軍備之組織架構及其相互關係亦為研究重點，以國防二法為核心概念，探討國防組織再造與變革、軍政軍令一元化體制的建立，文官體制與專業分工及如何推展全民國防，將諸多以往認定不可侵犯的「軍事機密」與屬於國防整體安全的國防秘密區分，保障國人對國防事務知的權利，進而結合民間力量，建立全民防衛動員機制。是故本文研究範圍是以「國防法」與「國防部組織法」條文為基底，研究有關組織體制建立之相關處，研究範圍如圖1-1。



本文主要研究範圍為 AC、BC、及 ABC 三者

<sup>2</sup> 89年6月30日止，現行有效國防法規有161種。參見國防部（2000），《中華民國八十九年國防報告書》，台北：國防部，頁141。

資料來源：作者自繪

上圖有關本文研究範圍主要係以國防二法為核心，研究二法條文內容中有關組織體制之相關處，並進而探討軍政、軍令一元化體制之建立及文官體制與軍、文職人員之專業分工狀況。

## 二、研究限制

### （一）官方出版品的限制

目前有關「國防」之相關出版品及資訊非常貧乏，除國防部每二年出版的「國防報告書」外，幾乎無任何官方之出版品，要研究有關國防事務，僅能從網路上所刊登之文章及極為少數的期刊與論文勉強拼湊，再進一步找出所要研究問題的架構與影響的因素及環境之變數，是屬於時空因素之限制。

### （二）軍事機密的限制

要研究國防二法，必先就國防部實施二法前之組織架構予以比較，然事涉組織、編制，大都屬於機密資料，筆者僅能就國防報告書或部份立法院公報中取得資料。所幸在二法進入立法院審議程序時，立法院公報的內容算是詳實，且詳細記載立法過程中，部份屬改革派立法委員與保守勢力的立法委員及部分抗拒改革的政府官員的言詞攻防。因此除了官方的「國防報告書」外，立法院公報也成為本研究探討立法過程中頗具參考價值的資料文獻之一。

### （三）外文資料的限制

在研究探討國防二法建構模式時，有關法制改革的部分，各國參考資料很多，參考文獻以英文國內翻譯版本為主，佐以部分英文原文資料為輔，是筆者個人在語文方面的限制。

### （四）立法模式的限制



我國學界普遍持廣義立法之見解,但筆者認為是曲解林紀東教授對國防之組織係包括陸海空軍之組織編組管理、軍事行政機關之組織、軍用物資之經理、兵員之訓練等所有關於國防之制度之說法。因國防武力內部編組係以達成國防任務為目的,本質上應保持彈性,如把編制及數目加以確定,則形成面臨經常修法的煩惱。故本研究係以「國防部組織法」為基礎,並以國防部所提「國防法」名稱之意涵。

除上述有關文獻方面之限制外,屬於國防部內部組織派系及軍種之間本位主義左右法制面執行的方向與成效,雖然都是影響本文探討主題的重要因素,然事涉個人隱私及單位機敏性,實不宜多加著墨,此亦為本文研究之一大限制。

### 第三節 研究方法與步驟

#### 一、研究方法

##### (一) 文獻分析法

本文主要之研究方法為文獻分析法。文獻分析係針對一問題有關的資料進行蒐集、評鑑、分析、歸納、統整的工作。文件分析乃取材於文字或非文字之資料,並從資料的脈絡中進行行為或現象之了解的一種研究方法。在探討國防二法組織模式建構思維內涵時,除了於國防部官方資料及立法院公報中獲得資料外,也必須從國、內外相關學者探討此一問題的著作中得到啟發,比較著作中對問題的看法,更有助於釐清觀念,並

進而提出本研究之見解。

## (二) 法制研究法

其次，本文採法制研究法。與國防部組織相關的法令約有十數種，如國防部參謀本部組織法、軍備局組織法、主計局組織法、軍醫局組織法及各軍種司令部組織法規等等，其組織均依據國防法及國防部組織法之立法精神與原則，依其組織功能面向，從各法令間之關係加以研究比較，探討其中的關聯性，或相異性。而每一個法令的制定或訂定必有其理由與背景，這些都是法制研究法中相當重要的部分，藉由法制研究法也能找出未來法令修訂的方向。

## 二、研究步驟

本研究分為三階段進行，第一階段為資料收集，第二階段為資料分析與討論，第三階段為研究報告之撰寫。研究步驟如圖1-2。

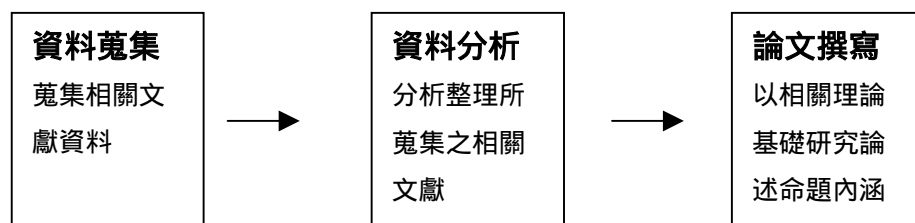


圖 1-2 研究步驟圖

資料來源：作者自繪

### (一) 資料蒐集階段

本階段所蒐集的初級文獻資料，為國防報告書以及立法院公報、國防部各項相關文書資料；次級文獻資料方面，有學者專家相關之著作，包括書籍、期刊、論文，並參考網路資訊文件。

### (二) 資料分析階段

從所收集有關國防二法相關之資料中，彙整出較為全面性、客觀性的觀點，以及參考國內外學者對於國防二法各項有

關國防組織再造與國防體制革新之論述，作為本文撰寫之基礎。

### （三）研究報告撰寫階段

本研究試圖從法制面探討國防二法組織建構之內涵，並從執行面檢討相關之問題與缺失，期能作為後續研究者的立論基礎及國防二法日後修法時的參考。

## 第四節 研究架構與文獻分析

### 一、研究架構

本研究架構依研究主題（動機），透過文獻分析及法制研究方法以組織理論及文武平衡關係理論為基礎，討論國防組織再造與體制革新、軍政軍令一元化及文官體制與專業分工等三個主題。本文研究架構如圖1-3。

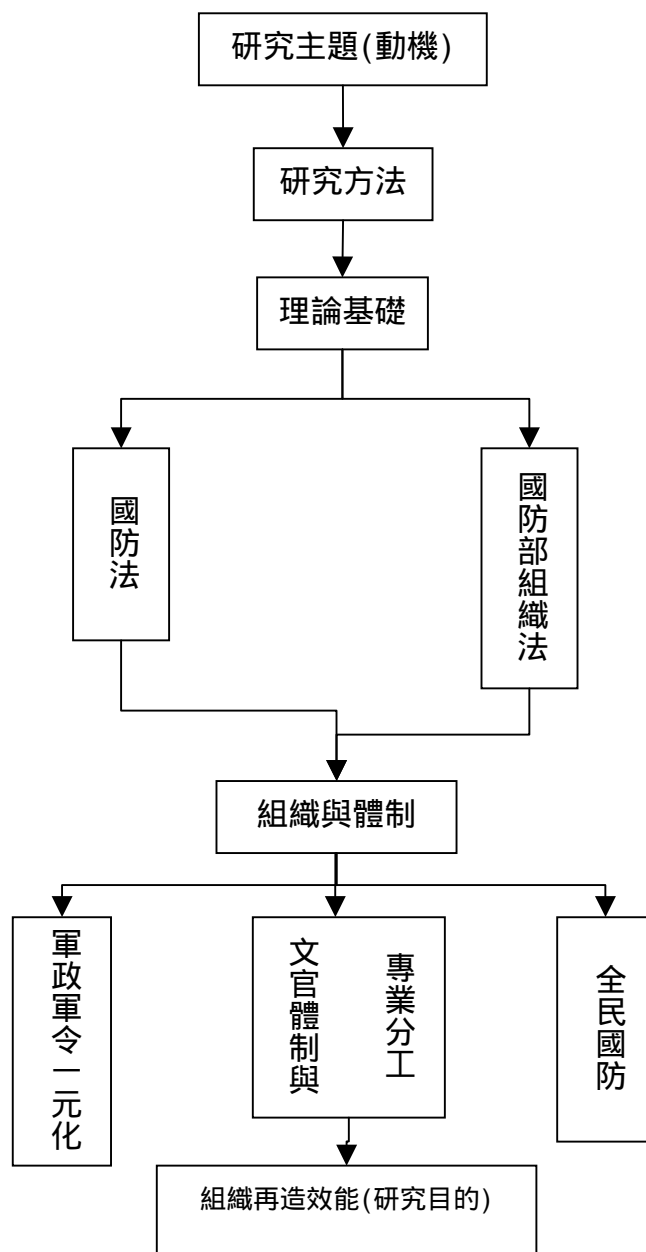


圖 1-3 研究架構圖

資料來源：作者自繪

研究架構主要探討國防法及國防部組織法中之組織與體制，並就其核心問題（軍政軍令一元化、文官體制與專業分工及全民國防），研析組織再造之效能。

## 二、文獻分析

本研究共參考政府出版品、書籍、雜誌、論文集與法律條文等相關文獻，其中包含有法制、作戰體制、指揮體制、文人領軍、文武關係及未來發展等面向，其中最主要的是以「國防法」及「國防部組織法」二法之內容條文為核心，就國防組織再造及國防體制革新的部分予以比較分析。本研究以國防二法為核心，針對組織再造與體制革新的部分進行研究。

### （一）主要文獻

- 1、 國防法：條文計三十五條，區分總則、國防體制及權責、軍人義務與權利、國防整備、全民防衛、國防報告及附則等七章。
- 2、 國防部組織法：條文計二十三條，主要係律定軍政、軍令及軍備之組織架構及文職人員配置比例及人數等。
- 3、 國防報告書：國防部每二年出刊之官方資料。
- 4、 立法院公報：：主要頡取國防二法立法期間，立法院議程資料及紀錄等資料

### （二）相關文獻

- 1、 學者著作中，針對國防二法研究較為深入的，如淡江大學戰略研究所林亮宇撰寫之〈憲政體制下國防法之研究〉碩士論文，其內容主要係探討國防事務及組織與憲法之間

的相互關係，以及為文人體系進入軍中，對國防事務決策之影響，有其精闢之見解。

2、 其它學者著作（其餘參考附錄五）。

## 第五節 名詞釋義

### 一、軍事事務革新

國軍推動「軍事事務革新」，緣起於美軍「軍事事務革命」（Revolution in Military Affairs,RMA）。惟經過國防部會議研討，並深入探討美軍與中共解放軍變革，咸認為採用「革新」一詞較符合國軍全面轉型意涵，遂命名為「軍事事務革新」。並依據軍事事務革新構想，維持國軍防衛戰略「有效嚇阻、防衛固守」不變，但將採取「戰略持久、戰術速決」作為。

當前許多軍事所進行的重大變革，乍看之下，其實是充滿矛盾的。一方面是因為軍事通常被認為有其本質上的傳統，因此極不願意做重大改變。此種觀點係認為軍方寧願用那些經過時代試煉與考驗的戰略與架構，而不願採用新的戰略與架構。但另一方面，軍方在準備與誰及如何戰鬥方面確實有重大改變。大部分學者專家均注重於解釋軍事組織所最不願意採取的那些重大變革形式。然而，在最近的文獻資料中，有關何者構成重大改革的看法，明顯有所不同；許多檢視軍事組織及有關其試圖確實說明之變革研究，亦無一致性。

軍事事務革新是永無止境的，自從波灣戰爭後，全世界各國都在建軍備戰事務上開展新一階段的調整，這階段的特色是提升軍武自動化和裁減兵員。衡諸當前國際軍事事務革新與發展趨

勢，沒有成熟自主的先進高科技條件與基礎，必然無法強軍備戰，鞏固國家安全。而高科技強軍備戰的要件，除需提高軍事人員的素養、經驗與能力，也要能操作各種先進的高科技武器裝備，更要不斷吸收先進的高科技軍事知識與經驗，以期能實際應用於戰場。

## 二、國防二法

國防二法指民國89年1月5日立法院第四屆第二會期立法院三讀通過之「國防部組織法」及「國防法」，通稱「國防二法」；國防二法的施行，代表我國國防法制化的實現與順利啟動，陳水扁在主持國防部所屬單位（機關）編成典禮時特別指出，「國防二法」與「參謀本部組織條例」，不僅是在憲法的架構下，確立了國防組織與體制，更重要的是注入了民主政治的新思維，進一步落實「軍隊國家化」的要求。「軍隊國家化」是民主國家的建軍特色，陳水扁的闡釋，說明了我國新的國防體制在設計上力求切合全體國民期盼，符合民主政治要求的深刻用心，也是貫徹憲法與遵循憲政體制又一具體明證，其意義至為重大。

軍政軍令一元化的新國防體制啟動是我國國防體制歷史性的重大變革，國防部應利用此一機會，帶動整體、全面的組織再造，提升作業效率，發揮分工合作的組織效能。未來我國防組織的調整與運作，如何藉由組織再造、充分授權、分層負責等方式，達到「幕僚專業分工、業務流程簡化、作戰指揮快捷，進而創造機能提升的現代化國防組織」，實為我國軍官兵共同努力的目標。

基本上，國防二法的施行由體制革新與組織功能的發揮言，實具有以下三項重要意涵：

- （一）貫徹國防組織再造的精神與原則；

(二) 以軍政、軍令一元化為基本方向，從事體制設計與組織規劃；

(三) 提升國防組織的專業分工效能。

首先，在國防組織再造方面：如眾所周知，國防二法於民國89年1月29日經總統明令公布後，即宣示國防組織邁向了一個新的紀元。依「國防法」第三條規定：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。準此，全民國防為我國防事務之總目標，而組織再造的精神與原則亦繫乎於此。另依「國防部組織法」制定原則所示，係以落實「文人領軍」理念，發揮專業分工效能及配合政府組織再造三者為要，故彼此間相互關聯，互為統攝。

事實上，國防組織再造屬於政府組織再造的一環，藉由「新公共管理」與「管理主義」的有效措施，重新建構行政文化、公務人力、權責歸屬、獎懲制度與目標任務等體系，期能大幅提高政府部門的效率效能、應變能力、革新能力及治理能力。明乎此，國防組織再造的重要性，不只在於單位的精簡與重組，而在於整體職能的轉變與調升。

國防二法施行後的重要特色，為專業分工效能的提升。依據國防部1992年國防報告書，未來軍政體系為部長之軍政幕僚，下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；軍令體系設參謀本部（編設七個幕僚單位），為部長之軍令幕僚及三軍聯合作戰指揮機構；至於軍備體系，則為部長之軍備幕僚，設軍備局全面整合國軍研發、生產和採購單位，並結合民



間力量建立自主國防。由上述三大體系的組織規劃來看，不僅各依職能進行細密分工，且就三者的關係而言，係以「軍政體系」支援軍令、軍備體系之運作；以「軍備體系」支援軍政、軍令體系之需求；以「軍令體系」提出與作戰有關之需求，可謂相互依存，實為一體。因此，吾人實不難理解未來國防組織在「專業分工、功能統合」的前提下，既符合法規與程式、決策與責任、經濟與效率的「行政理性」原則，亦可透過組織資源的整合、組織權力的運用及組織發展的引導，產生相互為用的積極作用。這無疑是現代組織原理的具體化、實證化。

總之，國防事務千頭萬緒，至為龐雜，必須在綜覈名實、調度有節之中，發揮其決策機制應具之功能。況且，建軍、備戰與用兵三事為國防要務，也必須有健全的組織體系、合理的資源分配、完善的作業流程，以及現代的科學管理的支援，才能克竟其功。因此，我們由衷地期許此一符合民主先進國家的國防運作機制，不但能獲得全軍官兵的支援，也能真正為「全民國防」的政策目標之實踐，奠定可大可久、永續發展之宏基。

### 三、組織再造

論述國防組織法應採何種方式立法，主要說法有二，即是以學界所認定之廣義的「國防法」，或是狹義的「國防部組織法」。

在軍事組織中，一般對於以資訊科技為基礎所造成的全球性變革，究竟對長期軍事結構會有多大的影響，其實都不十分瞭解。尤其在危機期間，世界和平與安全還得靠這些複雜的科技，但其難以理解的特性，卻可能因為組織變革跟不上腳步，反而造成代價昂貴的意外。在新資訊化網路裡，所有的事物都很複雜，導致軍方再客觀的支援需求與主觀的社會架構上，無法確切地遂

行組織調整，並且也使軍方難以明瞭所需全般能力與學習事項究竟為何。如果發生不良的系統適應，組織成員就無法精準地預判重大作戰決策所帶來的後果。在危機中，不論是預期或已進行實際運用，如果軍事組織不能因應新裝備的需求，或以不適當的方式調適的話，那麼造成的意外狀況便會帶來不幸的禍害。

資訊技術概念已散佈全球，使得軍事變革不必像以往一樣需一再摸索，即可成為現代化部隊的模式。1991年，由媒體所造就出來的波灣戰爭輝煌表現，以及以美軍為首的現代化軍隊架構，以加速全球軍事制度選項的窄化，而且因為彼此互相抄襲，因此對於構成「現代化」的看法，無論在廣度或共通性方面，都成了這個時代特有的現象。

不過，對大多數國家現有的軍隊及整個社會而言，想要達到如此高的現代化—尤其是在電子戰予各種武器載台整合方面，勢必得付出極大的代價才行。國防法的施行是以「軍政、軍令一元化」為基本方向，強化「文人領軍」理念，使國防事務完整在文人首長領導之下。因此，「國防部組織法」與「參謀本部組織條例」乃據此配合規劃與調整，以符合有關要求。而「國防二法」在建軍備戰功能方面的設計，乃是由軍令部門依據作戰構想，提出建軍備戰需求；軍政部門則依據預算能力與國防政策，審查、評估及分配財力；再交由軍備部門研發採購，籌劃所要的武器裝備。此一具有內部稽核、評估功能的制度，有助於合理規劃建軍需求，重分配三軍資源，使未來的兵力結構可以貫徹「有效嚇阻、防衛固守」的戰略構想。我國「憲法」第137條規定：「中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平為目的。國防之組織，以法律定之。」因此，制定國防組織法，以建立符合法制化、民

主化、現代化及專業化之國防運作體制，俾能發揮全民國防功效，統合整體國力，達成保衛國家安全目的，係國防部自民國三十九年以來廣續推展之一項重要工作，亦為立法院歷屆立法委員，極為關注之重要法案。

現代國防組織體系的建構，因為關係國家的生存發展，通常必須考慮國家目標、歷史文化、國家資源、外來威脅等因素，其主要目的在於適應國家當前暨未來的需要，確保國家安全。國軍自建軍以來，即以捍衛中華民國為基本任務，早年由於國家處境艱難，內憂外患頻繁，國內政局亦動盪不定，為因應國防安全需要，乃發展為軍政軍令二元體制。一方面貫徹民主憲政的要求，將有關軍政部分置於國會監督之下，另一方面對軍隊指揮的軍令部分，則透過總統統帥權的行使，經由參謀總長直接指揮軍隊，以集中力量應付外來威脅。自政府遷台以來，此一制度對維護台澎金馬地區安全，確實發揮所望功能，然國軍為符合國情需要，期建立一可長可內的國防體制，故仍積極推動制定「國防法」暨「國防部組織法」之立法工作。

「國防二法」實施迄今已屆滿六週年，就整體運作而言，不僅在擴大國防事權的範圍上，呈現出具體的成效；更落實了「文人領軍」、「軍隊國家化」、「國防一元化」、「全民國防」的精神，使權責得以相符；在整合國防安全機制方面，成功的確立國家安全與國防軍事間的運作與互動關係，為國家長治久安奠立基石；在精實組織效能方面，使國防組織的運作更為順暢，而國防組織與體制的再造，已然為我國在新世紀的國防，開啟嶄新的史頁，國軍官兵更應體認軍務改革持續精實的價值，積極的求新求變，精進不懈，以建構功能完備的國軍指揮機制。

#### 四、軍文平衡關係

依國防部組織法第九條規定，國防部為國防行政之所需，得委託考試院舉辦國防特考，以建立文官體制。

為配合國防體制轉型與運作變革，確立文人領軍的理念，國防部除依法任用不得少於編制員額3分之1的文官外，更積極建立國防文官體系，培養其專業素質，強化軍文協同合作，增進溝通協調能力，使國防革新轉型下的文官負有帶動及創造國防新思維的使命。因此，國防文官的培育亦為國軍提升優質人力教育訓練的目標之一。

「文人領軍」為民主國家統率三軍與國防管理的重要原則，其主要內涵在於文人領袖負責制定國防與軍事政策，軍人採行軍事專業主義，執行國軍的軍事政策，服從文人領導，不得干預政治。國防部自國防二法完成立法後，已確立了此一原則與運作的機制，使我國邁向國防革新、具備現代化國防體制的新時代。

國防文官的進用乃為支持文人領軍機制，建立軍事專業分工體制。故落實國防文官的進用、培育、考核、陞遷體系，發揮文官獨立的思維、觀念，方有助益於創新和活化國防事務的推動，使能貫徹「文人領軍」、「軍隊國家化」、「政治中立」與「全民國防」的理念。國防二法之施行，除律定了文職人員進用之比例，也確立了文人領軍及軍政、軍令、軍備一元化的民主國防體制，由文人部長總其成、負全責。同時，為使部長對國防政策、國防資源具有前瞻性、周延性之決策能力，俾有效整合軍政、軍令、軍備三大體系與指導國防施政，爰引進文官參與國防事務與國防政策運作之設計，其精神乃在納入多元思維所帶來的創新效應。