

柒、調查意見：

國防二法（「國防法」及修正「國防部組織法」）係於民國（下同）八十九年一月十五日經立法院三讀通過，並由總統於同年月二十九日公布，其施行日期則由行政院於公布後三年內定之。該二法之完成立法，確立了我國國防軍政、軍令、軍備三體系之專業分工、文人領軍及一元化領導之現代國防體制。國防部在國防二法公布後，經兩年之配套組織調整規劃、權責之檢討劃分及相關組織條例、法規之研修，除「軍備局組織條例」因事涉繁雜，致立法進度稍嫌落後，而由立法院授權國防部以「編組裝備表」方式，併同其他單位、機關同步編成運作外，其他機關之組織條例均已完成立法，爰由行政院核定自九十一年三月一日起施行，並由總統於同日主持編成典禮，宣布國防二法正式執行，啟動了國防體制之新紀元。（註：其後「軍備局組織條例」業經立法院於九十一年十二月二十七日三讀通過，於九十二年一月二十二日經總統明令公布，同年三月一日正式施行。）國防二法正式施行兩年以來，其在執行過程中是否有所窒礙、所獲致之績效如何，因影響國防現代化甚鉅，爰有深入瞭解之必要，案經本院調查結果，提出意見如下：

一、國防二法之實施，確立我國國防現代化之新里程，國軍歷任領導階層在二法制定及推動實施過程所為之努力，應給予高度的肯定。

（一）早在三十九年時，國防部即已開始研究國防組織問題，並於四十一年間擬具「國防組織法」草案送交立法院審議。迄至六十年間，國防部鑒於客觀情勢多有變更，原

規範內容已不合時宜，遂經立法院同意撤回該草案，此後一直到○○○○年○○○○  
○○○○再指示恢復研擬「國防組織法」，期間歷經○○○○、○○○○，至○○  
○○年○○○○時方完成該法草案之甲、乙兩案，並由○○○○及○○○○  
○○向前總統李登輝簡報，經李前總統指示「國防組織法」應擴大範圍並更名為「國  
防法」，同時應修正「國防部組織法」，及有關軍事事務宜採軍政、軍令一元化之  
方向設計。○○○○依據李前總統指示，於任內研擬完成「國防法」草案及「國防  
部組織法」修正草案，但因第三屆立法委員未完成國防二法草案之審議，行政院乃  
於○○○○年函請國防部重行檢討，嗣由當時的○○○○重新研擬完成國防二法  
草案送交立法院審議，終於在八十九年一月十五日經立法院三讀通過，再歷○○○○  
○○經兩年之配套組織調整規劃、權責之檢討劃分及相關組織條例、法規之研修  
後，由陳水扁總統於九十一年三月一日主持編成典禮，宣布國防二法正式施行。

(二) 國防二法之實施，正式開啟軍政軍令一元化的國防體制，並落實軍隊國家化、國防  
法制化與現代化的原則，不但符合民主憲政精神及世界潮流，也為實現「文人領軍」  
開創了歷史的新頁；同時，在國防二法設計架構下，國防組織經再造後，國軍各單  
位透過權責相符的分工合作，將使國軍更具有快速反應能力，並大幅提升整體戰力；  
此外，正如「國防法」第三條所揭示，國防二法強化了全民防衛觀念，藉由全國人  
民的參與，凝聚全民共識，發揮國家總體力量，以達到保衛國家安全的目的，因此，  
國防二法之施行，確立了我國國防現代化之新里程，影響極為深遠，國軍歷任領導

階層在國防二法制定及推動實施過程所做的努力，實應給予高度的肯定。

二、為有效落實國防二法文人領軍之精神，戰略規劃司與整合評估室之角色與功能應予強化充實。

(一) 為使國軍軍事戰略、兵力結構、軍事能力與資源分配等重大指導政策具前瞻性、整體性、合理性及成本效益之考量，「國防部組織法」第五條爰規定國防部本部應成立戰略規劃司（下稱「戰規司」）及整合評估室（下稱「整評室」），歸屬於軍政體系，期藉由整評室之專業提供分析評估與建議，建立獨立超然之評估機制，使國軍「戰略規劃」、「兵力整建計畫」及「國防資源分配」，有公正、客觀之整合評估；並由戰規司整合參謀本部作戰及計畫參謀次長室提出之「聯戰需求與資源分配建議」與整評室之效益評估結果，充分運用國防資源，精進軍事戰略計畫作為，以滿足作戰需求；該兩單位若能切實發揮其功能，將使得國防部部長對於國防政策、國防資源具備長期規劃與分配之能量，得以有效督導軍令、軍備體系發展，便利國防施政之遂行。

(二) 據本院諮詢多位退役將領們指出：「戰規司本身的成立是希望能夠客觀評估未來國軍走向，如何建軍，其中一部分是參謀人員，一部分是研究人員，但是現在研究人員不夠，假如說，沒有一個研究的功能，這個單位，就會像聯五、計畫次長室一樣，沒有什麼大的分別」、「截至目前兩個單位的成員大部分都還是純粹專業軍人背景出身的，其實軍人不是說素質不好，而是說軍人本身在國防政策決定或研究會有受

限的思維，所以文人跟軍人是團隊關係，不是隸屬關係，至少這個在這兩個單位是特別重要的。」從這些談話中，說明了戰規司人員素質及功能之提升均有待強化。另據訪談人A 於接受本院約訪時表示：「整評室在軍力總評能量仍待持續提昇。」訪談人B 則更進一步指出：「整評室的功能，必需具有前瞻性、宏觀、深謀遠慮之人員才能在整評室內工作，目前整評室僅建立部分能量，尚未達到預期的功能，我期望該室能就國防部五年、十年、甚至二十年後，可能發生之問題預先考量，要有前瞻性，但是目前還未做到這一點，我期望整評室須能較精準的預判國防部二十年後可能面對的問題，：本部整評室因屬成立初期，故現在的能量，尚無法影響到國軍未來的發展方向。整評室的功能如果能充分發揮，則應於五年、十年或更有前瞻性的預判，向部長報告未來防衛作戰可能遇到的問題與建軍的需求，如此自然能形成較正確之建軍政策。：」，由以上談話也可瞭解到，整評室在軍力總評方面的能力與設立該室之期望功能實尚有一段差距。

(三)查戰規司之主要任務在於國防政策建議、軍事戰略規劃及戰略研析事項，負責勾勒國防願景，並配合國軍組織調整與再造，策訂前瞻、周延之國防政策，精進軍事戰略計畫作為，以打造現代化國防軍事武力，故其為國防部建軍規劃、國防政策之策訂單位；整評室則係對於軍事戰略、計畫、兵力結構、軍事能力與資源分配等，以計量評估與驗證方式，提供公平客觀之分析評估與建議，同時負責國軍重大投資建築成本效益分析，國軍模式模擬政策之發展規劃與執行；該兩單位所提出之分析評

估與建議乃文人國防部長下達決策之重要參據，亦係決定國防二法施行後能否有效貫徹文人領軍的樞紐所在，其重要性實不言可喻。然該兩單位在各負有二、三十項龐大、專業業務，又需兼做公關、國會連絡等雜務工作之壓力下，戰規司目前之編制員額卻僅○○○員，所配置之文職人員更僅○○○員；整評室目前之編制員額則為○○○員，文職人員也只配置了○○○員；員額編配及專業領域文職人才之引進均明顯不足，能量自然難以凝聚，是以，有效充實戰規司與整評室之質與量，以發揮渠等精進軍事戰略設計、國防資源運用及相關國防事務之評估與建議之功能，真正擔負起文人國防部長重要智囊幕僚的角色，毋寧是國防部今後應予強化之目標。

三、為發揮國防二法賦予參謀本部之「三軍聯合作戰指揮機構」功能，國防部對於現行三軍聯合作戰機制之設計，允應嚴謹檢驗；對於相關關鍵配套，如指管通資情監偵系統之完整建構與補強、行政院相關部會投入動員需求演練之落實、三軍聯合作戰訓練之強化及教戰準則之編定等，更應積極謀求改善。

(一)「國防法」第十三條規定：「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」；另「國防部組織法」第六條規定：「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，掌理提出建軍備戰需求、建議國防軍事資源分配、督導戰備整備、部隊訓練、律定作戰序列、策定並執行作戰計畫及其他有關軍隊指揮事項；」，上開規定明確定義參謀本部為「三軍聯合作戰指揮機構」的角色。國防二法施行後，國

防部為使聯合作戰指揮機構之專業職能得以發揮，並肆應未來台澎防衛作戰特質，其所建構之「聯合作戰指揮機制」係分成「國軍聯合作戰指揮」及「作戰支援」兩大體系，其中國軍聯合作戰指揮體系區分為負責戰略決策與指揮之「聯合作戰指揮中心」（計有人事中心、情報中心、作戰中心、後勤中心、通資電支援中心等五大中心）及負責戰略執行之十大戰略執行單位（包括第一至第五作戰區、金防部、馬防部、AOC、六二部隊及六三部隊）；另作戰支援體系則區分為「政務協調中心」及「戰爭資源協調中心」兩個層級，前者負責軍事狀況提升時，與行政院所屬相關部會、國際友邦國家等之協調連繫，就財力的籌措、外交的斡旋等問題運籌帷幄，後者負責武器、裝備及戰需物資之緊急動員徵集與生產，或向國外緊急採購，期能支援作戰、維持戰力；兩大體系透過「多重通資網路」構成網絡化運作機制，藉資達成「用兵指揮單純化」、「指揮層級扁平化」、「戰爭持續力支援快速化」之聯合作戰效能，以確保「聯戰指揮體系」與「作戰支援體系」趨於「平戰結合」要求，縮短平戰轉換落差，並期有效統合國家整體力量，達成防衛作戰之目的。訪談人

B 於接受本院訪談時表示：「現行軍令體系所有幕僚皆為部長之幕僚，聯合作戰指揮機構五大中心內的成員皆由幕僚組成，平時各司其職，戰時進駐充實五大中心直接受總長指揮，部長再透過總長指揮，」，另據國防部書面說明，上述國軍聯合作戰指揮機制經近三年之驗證，其間歷經九十一年「漢光十八號」、「聯興十八號」演習檢討驗證、九十二年「嚴重急性呼吸道症候群感染」抗疫作戰與「漢光

十九號」演習兩種完全不同屬性任務之同時運作，及美方編組觀察，咸認可行，不僅可縮短指揮層級，增進指揮速度，並可發揮同步聯合接戰效能，提昇聯合作戰戰力。

(二) 依據本院調閱九十一年與九十二年國軍「漢光十八號」及「漢光十九號」聯合作戰演訓之總結報告，發現攸關三軍聯合作戰神經傳導關鍵之指揮、管制、通訊、資訊、情報、監視、偵察(C<sup>4</sup>ISR，下稱「指管通資情監偵」)之整體配合程度猶有不足；而據本院訪視國防大學及衡山指揮所之結果，更發現有關三軍聯合作戰之教育訓練尚僅止於規劃階段，並未見有具體施教，致國軍幹部具備三軍聯合作戰素養者並不多見；九十年四月十二日訂頒之「國軍聯合作戰要綱」亦迄未配合「國軍聯合作戰指揮機制」之建置而進行修編；現行所使用之海軍「大成」及空軍「強網」系統之建置已歷一、二十年，其軟、硬體實應持續更新；另衡山指揮所內雖對於屬政務協調及戰爭資源協調中心協調對象之行政院所屬各部會規劃有進駐位置，惟據瞭解於過往之歷次軍事演習中，均未曾見各該部會人員進駐指揮所中實際演練相關動員協調事務，顯示各該部會除相關文書作業之配合外，並未有實務參與經驗，一旦真有戰事發生，是否能立即且熟稔地投入配合國家總體資源之整合，頗堪存疑，此誠如訪談人B所言：「全民動員是很好的制度，但是還有精進的空間」、「……

『全民國防』是很大的問題，……還在建立共識與深化教育階段」。

(三) 綜上，國防二法規範下的國防組織再造工程，係政府播遷來台後有關國防體制之重

大變革，面對兩岸關係因中共仍未放棄以武力犯台的意圖，且兩岸僅一海之隔，故台澎防衛作戰實具有「預警短、縱深淺、決戰快」及「初戰即決戰」之特質，台海一旦發生衝突，必須立即快速反應，國防二法規定設置「三軍聯合作戰指揮機構」之目的，就是經由精簡作戰指揮層級，協調統整國家戰時有用資源，以發揮戰事衝突時之三軍整體戰力，現行以任務編組而非常設機構所設計之三軍聯合作戰機制，是否能切實達到上開快速反應之目的，實應嚴謹檢驗；而欲發揮設置「三軍聯合作戰指揮機構」之實質功能，國防部對於相關關鍵配套措施，如指管通資情監偵系統之完整建構與適時更新、行政院相關部會投入動員需求演練之落實、國軍聯合作戰教育訓練之強化及聯合作戰要綱之修編等，亦均應積極謀求改善，允為切要。

四、「國防部組織法」規定三軍總司令部採得編配參謀本部之作法，其所衍生出不利作戰指揮等問題，仍宜循修法途徑妥適解決。

(一)修正後「國防部組織法」第十條「第一項」、「第二項」規定：「國防部設陸軍總司令部、海軍總司令部、空軍總司令部、聯合後勤司令部、後備司令部、憲兵司令部及其他軍事機關；……」國防部得將前項軍事機關所屬與軍隊指揮有關之機關、作戰部隊，編配參謀本部執行軍隊指揮。「據國防部說明，如依上開規定，則各總(司令)部排除編配於參謀本部，將使得總部階層龐大作業能量，包括後勤在內，未能充分運用於作戰用兵，且參謀本部尚須掌理作戰部隊後勤支援任務，恐造成聯合作戰指揮時，影響指揮掌握功能，不利作戰任務之遂行；本院於另案調查「國防



政策之總體檢」時，亦曾提出上開規定將造成縱向指揮鏈被分割、建軍體系橫向脫節、作戰權責明顯不符及平戰轉換難度增高，不利於國軍建軍備戰與指揮作戰的影響。訪談人B○○○○○○○接受本院訪談時提到：「現在國防二法最大的問題，它將國防體系先從縱向做了切割，就是參謀本部帶著第三層的作戰部隊，國防部又帶著第二層的總部，變成兩個不同的體系在流，縱向切割最大的影響就是指揮；第二個問題是做了橫向切割，把原來完整的幕僚功能切開，其中政策歸部本部、指揮留在參謀本部，但是會使原來『打、裝、編、訓』的準則被打破，要用兵的單位對將來軍隊如何建立沒有發言權，而由不是用兵的單位來規劃，這中間就要有一個很好的機制去連結，目前這個機制還沒有研究出來，所以縱、橫向分割後，將來初期的運作可能有些問題。」

(二)○○○○○○○○○○轉換後，已依「國防法」第八條條文：「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。」之精神，以行政命令方式命令參謀總長自九十一年三月一日起督導各軍種總部辦理「國防法」第十四條所列軍隊指揮事項；後續並擬將「國防部組織法」第十條第一項、「第二項」修正增列「及其」兩字為：「國防部設陸軍總司令部、海軍總司令部、空軍總司令部、聯合後勤司令部、後備司令部、憲兵司令部及其他軍事機關；國防部得將前項軍事機關『及其』所屬與軍隊指揮有關之機關、作戰部隊，編配參謀本部執行軍隊指揮。」其目的即在於試圖解決以

上所提「得編配」產生的問題。因此，訪談人B於本院約訪時談到：「當初為何會將各軍總部從參謀本部改隸本部本部的原因，主要係考量避免總長權力過大，惟目前已無此疑慮，按照『國防二法』，各總部及其所屬，皆隸屬於部長而非參謀總長，參謀總長只能指揮十個戰略指揮執行單位，十個執行作戰單位依輪值規定經常調整，並且僅能夠待命編配，但如果僅將升空的飛機、制海的艦船交參謀總長指揮，則參謀總長如何能有足夠的作戰部隊來執行作戰？所以當時我是憂慮此事，現各總部皆已編配予參謀本部，此問題已不存在了；即藉行政命令先將各總部編配予參謀本部，現在則準備修法，有了法的依據則較為周延。」

(三)查現行「國防部組織法」第十條「第一項」、「第二項」規定衍生之缺失，本院在調查「國防政策總體檢」乙案時，即曾要求國防部宜審慎研擬妥適的因應措施與配套方案，○○○○○○○○○○後，雖以行政命令暫時解決了「縱向指揮鏈被分割」的問題，但對於橫向切割所導致的建軍體系橫向脫節、作戰權責明顯不符及平戰轉換難度增高不利影響，是否真如○○○○所言，藉由一紙行政命令或在原法條中增加「及其」二字就能一併消除該等存在之問題，實值得深思！按此攸關國軍建軍備戰與指揮作戰之重大關鍵，國防部理應積極深入檢討，就該法條之存廢循修法途徑澈底解決。

五、為有效遂行平時訓兵之督導及戰時用兵之指揮，軍令體系之人事決策權限，國防部允宜考量適度授權予參謀總長。

(一)據國防部說明，該部對於各級人事案之提報作業，其中有關軍職之將級人事案，係由各軍總部及部本部直屬單位呈報完成推薦人選後，送人力司彙整，人力司按照職務歸屬，分別依照軍政、軍令、軍備體系辦理呈核作業，經各體系審查通過，由部長圈選適當調任人選；中將重要人選並提報總統同意；上校軍職人員則由各體系分別呈報總長、列管的軍政、軍備副部長，或是上將編階主官核定；中校以下軍職人員，授權各一級單位主官核定。訪談人B 於接受本院約訪時亦指出：「各總司令部與中央暨直屬單位如有人事出缺，薦報至國防部人力司，人力司審核完畢後，確定符合薦報職務的標準，如為各軍總部屬軍令方面的人事，經過常務次長、參謀總長，總長同意後即呈部長核圈；：：所以總長有其人事的薦報權，二位副部長就其業管的人事方面亦有薦報權，現上校以下(含)人事權由總長決行即可，無需呈部長；少將一部分由部長核定、一部分要大簽總統核定；中將絕大部分皆由總統同意，我須向總統報告，：：」等情。

(二)本院訪談訪談人C 時，渠對於現行國軍人事決定權有以下之剖析：「我們修法：參謀本部必須聽命於部長，當初的用意是參謀本部把全部的精神集中在作戰訓練，不再負擔其他軍政、軍備方面的問題，但是對於軍令這部分要充分授權，事實上參謀總長等於是軍令副部長，但顯然很多參謀本部應該可以自己做決定的，現在卻沒有了，：：譬如說人事的問題，：：參謀本部與各軍總部的下級單位，應該尊重參謀總長和各軍總司令的意見，如果說參謀本部的次長人事，參謀總長不能夠決定，：：」

陸軍總司令他沒有權去決定一個旅長的任命權，這個我認為是不對的，：」。訪談人A亦於本院約訪時，就現行軍職人事決策做了以下的表示：「因現任部長係由軍事領域出身，國防事務推動並無窒礙問題，各項運作亦均能就制度面考量，落實『文人領軍』政策，目前在部長指導下，運作沒有問題。未來如由文人接任部長，其無需直接承擔與面對三軍繁重之人事選用壓力，且為利聯合作戰指揮遂行，如果可行，希能賦予總長人事薦報與建議權，使軍職薦報由參謀總長掌理，文職由副部長掌理，統由部長圈核。」

(三)依據國防部九十一年三月二十九日訂頒且現行適用之「國防部各單位(機關)業務處理分層負責手冊(草案)」規定，「軍職處長以上(將、校級編階)人員任免候選建議案之核定及報院」係屬部長核定事項；「軍職處長以上(將、校級編階)人員任免候選建議案之核轉」及「上校階一般軍職人員任(調)職之代核定」係軍政副部長核定事項；「中校(含)以下一般軍職人員任(調)職之代核定」係常務次長核定事項；參謀總長層級在相關軍職人員任(免)職之事項上並無任何權限可言，與國防部所作說明並不盡然相符，按領導統御攸關著軍隊指揮權的發揮，如指揮官無法依據對所屬的瞭解，擇優選派及撤換不能貫徹命令的下級指揮官，確難以建立指揮倫理及默契，影響指揮效能，故為利參謀總長遂行其平時訓兵之督導及戰時用兵之指揮，有關軍令體系之人事決策權限，國防部允宜考量適度授權予參謀總長圈選核定。

六、國防部文官任用與配置現況，較法定定期程延宕，且有失文官制度設計之立法原意，又國防文官之教育訓練仍待精進，均應重行評估並有效改善。

(一)為落實「文人領軍」之民主政治原則，除「國防法」第八條及第十二條確立軍隊指揮權由總統責成國防部長，再由國防部長命令參謀總長指揮執行，並明定國防部長為文官職，將重大軍事決策，交由文人首長制定外，「國防部組織法」更確立了「國防文官體系」，用以支援文人部長之決策。依據「國防部組織法」第十三條至第十五條規定，國防部自副部長、常務次長以下之職位，均採軍、文職併列方式辦理人員之進用，「國防部組織法」第十五條第二款並規定：「本法修正公布（八十九年一月二十九日）後三年，文職人員之任用，不得少於編制員額三分之一，但必要時，得延長一年」。由上述法令規定觀之，文人進入國防體系尚非全盤否定軍人在國防決策體系之重要性，而是強調多元思維所帶來的多重啟發，藉資期望國防政策之制定，除了軍事專業的考量外，亦能有國際關係、國際法、國際政治、心理學、經濟學、管理學、社會文化、個案分析等受過不同領域專業訓練，並擁有獨立思維模式之人才共同參與，俾使得國防政策之制定過程更為周延詳盡，考量的層面更為廣泛，更具前瞻性，此即國防二法引進國防文官制度之精神所在。

(二)查國防二法施行後，國防部本部編制員額為○○○員，其中文職人員計○○○員（特任官○○員、簡任官○○○員、薦任官○○○員、委任官○○○員），占編制員額百分之○○○○%，嗣國防部經陸續以「部會甄選」、「高、普考及初等考試」、

「國軍上校以上轉任公務員」及「退除役軍人轉任公務人員考試及格人員」等方式，至九十三年三月計進用○○○員文職人員，占編制員額○○○○○，尚未及三分之一，明顯已較法定任期程延宕；復查國防部所進用之簡任文官，其中由軍職轉任文官者為○○○員，占簡任職缺員額○○○員之比率高達○○○○○，可見國防部係將上校以上軍職之轉任做為高階文官來源之主幹，這種以「軍裝換穿西裝」之作法，顯示出對於各專業領域高等文職人才納入國防體系之引進有欠積極；又所規劃進用○○○員（不含部長及軍政副部長）文職人員之配置，主要係集中在一般行政庶務之部長辦公室（○○○員）、人力司（○○○員）及史政編譯室（○○○員）三單位，合計即有○○○員之多，占文職人員總額幾近半數，且如先前所言，其中充當文人部長智庫角色之戰規司與整評室兩單位所分配之文職員額則僅○○○員，亦足見國防部執行文官引進之作法，對於國防二法冀望能促成國防體系多元化與專業化之設計理念有明顯落差，對於現代國防事務必須負擔大量且多樣之分析評估、策略規劃、計畫模擬等非戰爭事務之遂行恐難有所助益，亟宜重行思考調整。

（三）次查，國防部鑒於目前民間大學均無軍事專業之課程，甄選進用之文職人員的國防專業素養尚有待加強，為使新任文官能充分且快速熟悉國防事務，爰規劃運用國軍現有教育體系，於國防大學對新進文官施以「職前教育」、「基礎教育」、「聯合參謀教育」及「高階軍文職人員交織戰略教育」等課程。惟據本院實地訪視國防大學所知，其中「職前教育班」訓期為一週，迄九十二年十二月底僅完訓六十八人；

「基礎教育班」訓期四週，曾於九十一年底培訓十三人，但該「基礎教育班」召訓對象係初任職國防部滿一年之文職人員或薦任九職等以下離職滿三年繼任國防部滿一年之文職人員，是以該批受訓人員當非國防二法施行後所招募之文職人員；至於「聯合參謀教育班」訓期為十二週，預期於九十四年初開始施訓；「高階軍文職人員交織戰略教育」班之訓期為二週，雖已完訓二期，計六十名學員，然國防部參與受訓之軍、文職人員合共三十三員中，文職人員卻僅一員；可見上揭國防部規劃之新進文官相關訓練計畫，不僅文職參訓人員不足，期程規劃亦緩不濟急，難以肆應國防文官快速融入國防事務、參與決策等運作之要求，有待重行評估並切實改善。

七、國防部暨參謀本部之幕僚組織仍有整併之必要，各高司單位之高階官額亦有精簡之空間，國防部應就組織員額重行研擬配置並適切縮減，以落實國防組織再造之精神。

(一) 國防二法施行前，國防部本部幕僚單位編設部長辦公室、人力司、物力司、法制司、主計局、軍法局等六個單位；國防二法施行後，軍政體系（國防部本部）編設戰規司、後備事務司、史政編譯室、督察室、整評室、訴願審議委員會、國軍官兵權益保障委員會、資源司、人力司、資源司、軍法司、部長辦公室、人事室、會計室等十四個單位；直屬機關則於二法施行後調整移編有主計局、陸、海、空軍總司令部、聯合後勤司令部、後備司令部、憲兵司令部、總政治作戰局、軍醫局等九個主要機關及各該機關所屬之軍事院校、軍醫院等。參謀本部原有幕僚單位則因總政戰部更名為總政戰局後與軍醫局改隸軍政體系，計畫參謀次長室裁撤後與作戰次長室併編

為作戰及計畫參謀次長室，故而由原十個幕僚單位調整為七個幕僚單位，分別為聯合作戰訓練及準則發展室、人事、情報、作戰及計畫、後勤、通信電子資訊參謀次長室與軍務辦公室；原隸屬之三所軍事院校、六個政戰專業部隊、十八所軍醫院及衛材供應處等二十八個直屬機構，亦均移轉至軍政體系，僅保留軍事情報局、電訊發展室、通信資訊指揮部、駐美軍事代表團、兵棋暨模式模擬中心、國軍搜救協調中心、慈湖大溪陵寢管理處、勤務部隊指揮部及警衛大隊，國防資訊中心等十個直屬機構。

(二)查國防二法施行後，國防部經針對國防體制內各單位之組織架構、功能特性、人力調整及業務權責等進行不斷之磨合，發現在國防一元化體制下，國防部本部及參謀本部依法編設運作之幕僚單位，有部分之功能及編組仍存在業務重疊、事權不一之現象，如：人事業務分由人力司、人次室、人事室掌理；法律業務分由法制司、軍法司、訴願審議委員會負責；編裝業務分由戰規司、作計室掌理等；另國防部本部設有督察室，惟參謀本部卻又設聯合訓練及準則發展室；國防部本部設主計局，部長辦公室內復設有會計室；凡此皆屬性質相近或業務相同之單位，不僅造成組織功能重疊，並產生職掌不清與業務流程繁瑣之現象。

(三)次查國防部為持續推動國軍現代化，並考量敵情威脅、戰略構想與國防資源等因素，繼「精實案」後，將國防二法運作檢討及軍事事務革新納入，兼配合十年建軍構想期程，再規劃有「兵力結構及組織精進案（簡稱『精進案』）」，期於一〇一年底



前達成總員額三〇萬員之目標；依「精進案」所規劃各級幕僚體系編設基準，將適度調降編階及精簡組織員額。按國防二法施行後，國防部本部經檢討其高司幕僚組織架構新增戰規司等六個單位後，組織功能雖獲提昇，然整體組織員額亦相對增加，導致高司幕僚單位員額膨脹，高階官額有向上集中之現象；另查參謀本部原十個幕僚單位精簡為七個，原隸屬之三所軍事院校、六個政戰專業部隊、十八所軍醫院及衛材供應處等二十八個直屬機構，亦均移轉至軍政體系，業務已大幅萎縮，惟其編制員額由二法施行前之〇〇〇〇員減縮為〇〇〇員，減少幅度僅五分之一弱；又各軍總司令部歸屬軍政部門後，業脫離作戰指揮鏈，只負責軍種建軍規劃建議、部隊管理、戰備訓練及專業後勤，其是否仍須維持原有之龐大作業能量，更值商榷；而依「精進案」之規劃，國防部高司組織（含部本部、參謀本部、各軍總司令部、司令部等）在經過組織調整及業務簡併後，精簡之軍官預計為〇〇〇員，精簡幅度僅占軍官總員額〇〇〇員之〇〇〇，其中將官精簡〇員，顯示高司層級之員額並未能隨著業務之萎縮而獲得有效縮減。

（四）綜合上述，國防部暨參謀本部之幕僚組織仍有整併之必要，各高司單位之高階官額亦有精簡之空間，國防部允應就組織重行研擬配置並適切減縮員額，以落實國防組織再造之精神。

八、國防部應重新檢視新組織架構下的相關決策作業流程，俾免三大體系分工後反而造成決策遲延而對國軍建軍備戰造成負面影響。

(一)國防二法施行後，確立了我國國防軍政、軍令、軍備三大體系之專業分工，其中軍政體系負責建軍構想、軍事戰略規劃、兵力整建計畫及國防財力指導分配；軍令體系負責備戰計畫、聯合作戰計畫及提出訓練、建軍備戰與戰力整備需求；軍備體系則負責主要武器系統與裝備、戰備物資之研發、生產、籌購、獲得、接轉、部署與維持等任務；三體系各司其職、協調整合，期能共同建構國防建設之總體目標。但軍政與軍備從原來的軍令系統結構分離出來以後，其原有之決策作業系統所涉及之單位，由原軍令系統內部擴而為三大體系相互間之牽連，因此，如欲發揮三大體系分工後協調整合之效果，其彼此間之作業流程勢須簡化，否則分工之結果反而導致決策之遲延，將對國軍建軍備戰造成負面影響。

(二)據本院諮詢多位參與國防二法制定或試行運作階段之退役將領們指出：「國防二法實行後，：把參謀本部的結構游離出來，變成三個獨立的體系，：以前的缺點就是公文牛步化，一個體系做完再交另一個體系，另一個體系提出問題退回來又開始重新檢討運作，舉個例子，總部的公文要出來，不管是後勤系統或作戰系統，要會人事系統、監察系統、政戰系統、主計系統，會完了，總部裡面還要跑完副參謀長、參謀長、副總司令、總司令，出來到了聯參開始收公文，聯三拿到後，要會聯四、聯五、聯一、監察，任何一個單位有意見退回來，聯三再退回總部，總部要去解釋，解釋完了再做一個案上來，所以一個專案兩天可以解決的問題可以搞上八個月，：這是以以前的毛病，今天這三個體系分立以後，作業流程如果不是按照所謂同步工程

去設計，權責不從這裡去劃分，那會更嚴重」，「今天建案從參謀本部開始走，一部分要走資源司後又再回到參謀本部，到了副總長就不批了，這個案子就走不下去，因為一部分在參謀本部作業，另一部分須走到國防部再回到參謀本部，副參謀總長是上將，文看完送到部本部去，次長室是中將，不知道要怎麼改他的東西，所以整個流程在部本部有很多重疊，硬生生的切割：」、「整個作業流程無法運作，應該把舊系統跟新系統比較處理，現在部裡面有很多用行政跟協調方法解決體制問題，但都並非長久方法也可能窒礙難行，倒不如重新檢討整個架構是不是真有問題。」由以上之談話，透露出國防部決策運作模式，有因組織一元化而作業流程反而變成三元甚至更多元之顧慮。

(三)據國防部說明，在國防二法施行前，有關國軍武器裝備獲得程序，其投資建案之作戰需求文件、系統分析報告、投資綱要計畫，均由參謀本部各聯參依專業分工負責審定；國防二法施行後，有關國軍武器裝備作戰需求係由軍令部門（作計室）負責確認，系統分析報告、投資綱要計畫分由軍政體系（整評室暨資源司）負責主辦審定，另電子專業、戰備支援系統及裝備、一般資訊系統與設備、軍事工程、武器系統研發（製）、測試等則分由軍政、軍令及軍備等各業務權責單位負責審定。為了提升建案作業效率，國防部雖已檢討採建案與五年施政計畫平行作業，並採「聯合會審」方式，使得武器裝備作戰需求文件之建案期程，由原目標年度前二十四個月呈報，調整為目標年度前二十一個月呈報，壓縮了三個月建案作業時間；但誠如以

上談話所提到，如果三個體系在決策作業流程上未能依「同步工程」去規劃進行，亦即各項決策或計畫，如先在各體系內完成，再交另一體系評鑑、審核、協商的話，將較之二法施行前更平添公文往返、流程增多之缺失。國防部自行檢討時就發現諸如主要武器裝備建案審定、營產管理、編裝作業、財力指導、軍事禁限建等之作業，渠等流程仍有檢討精進之必要。事實上，除國軍武器裝備之建案外，有關人事作業、電子專業、戰備支援系統與裝備、一般資訊系統與設備、軍事工程、武器系統研發（製）、測試等仍分由軍政、軍令及軍備等各業務權責單位分別負責審定部分，如未能採用與武器裝備建案相同之同步設計流程，作業時程勢將會因牽涉單位擴大而變得更為冗長，國防部理應深入探討，重新檢視新組織架構下之相關決策流程，務期簡化、符合效率，方屬正辦。

九、國防軍事投資建案須摒棄軍種本位主義，審慎考量三軍聯合作戰之需求，相關審查作業並宜嚴謹，以避免鉅額軍事投資衍生浪費情事。

(一)查國防二法施行前，國軍軍事投資建案與採購作業均由軍令系統負責，國防二法施行後，業分別改由軍政、軍令、軍備等不同體系負責，以達制衡、防弊之效能；而為審慎軍事投資建案作業，國防部軍令與軍政體系分別設有「國防部作戰需求複審委員會」、「系統分析審查委員會」及「投資綱要計畫審查委員會」，負責審定作戰需求文件、系統分析報告及投資綱要計畫，其為重大投資案件者，國防部參謀會報並曾作成決議，要求需納入「十年建軍構想」與「五年兵力整建規劃」，且須經

由國防部長、參謀總長、兩位副部長、三位副總長與各軍總司令等組成之「國防部政策小組會議」討論定案後，於「軍事會談」中向總統完成提報。

(二)據本院調查瞭解，國軍軍事建案作業雖已較二法施行前周延且效率提昇，但卻仍存在有應待檢討之處，以空軍擬於九十二年及九十六年商購十八架中型空運機之建案為例，該建案業已完成作戰需求文件、系統分析報告及投資綱要計畫之審定，然係以「其他新增案」匡列，並未納入「十年建軍構想」與「五年兵力整建規劃」案中，且陸軍在其之前已採購中型運輸直昇機，應足可因應空降任務所需，故其後該案因之取消，由此事例，顯示國軍採購案在建案過程中，並未通盤考量三軍聯合作戰之需求，亦未遵規定納入國軍建軍之整體規劃中，反映出國防軍事投資建案仍有濃厚之軍種本位主義存在，對於「聯合作戰」之認知實欠嚴謹，致造成建軍規劃過於率斷，作戰需求考量不周延，系統分析不客觀及投資綱要計畫審查不周之情形；又如「博勝案」之採購，將美方所使用之全套系統引進加以修改使用，是否符合我方聯合作戰需求？現行大成、強網兩個介面相互結合以做為「博勝案」替代方案之可行性評估如何？凡此種種，在現前國家財政困難、經費預算爭取不易之情況下，都可再深入探討之必要；正如本院訪談多位將領時所談到的一段話：「：軍備副部長如果沒有扮演軍備調整的高層決策，堅持某些事情的話，那永遠是買三軍的武器而不是買聯合作戰的武器，所以軍備局他要負責評審三軍的建案，：將來軍備局的副部長應該有很大的能量在這個決策系統裡，備位副部長講不上話，：要把決策圈放

出來，才能做成一個很好的建軍方式。」國防部亟宜反覆斯言，以避免鉅額軍事投資衍生浪費情事。

十、為有效落實國防自主之目標，政府應寬列預算，制定法令，建立環境與機制，責成研發績效，以強化中科院的角色與功能。

(一)國防二法將「軍備」單獨成立一體系之最大用意，在於期許自主國防之落實，「國防法」第二十二條即已明示「獲得武器裝備，以自製為優先」之「國防自主」政策，本院訪談多位退役將領們也說：「單獨成立軍備體系，就是希望軍備體系來運作，怎麼讓軍中的需求跟台灣的產業界結合」，他們更進一步說道：「軍備局所需要的功能，比如規格怎麼看，商情怎麼訪查，技術標怎麼開，這些功能都在中科院，非常強，所以：把中科院部分體制升格為軍備局主體的話，功能性就很健全，：」、「軍備局做的就是中科院，特別要強調這一點，中科院就是軍備局，它做的是計畫、研發、外銷、採購、規格細分、生產」。按中科院之主要任務，在於國防科技及主要武器系統的研製與生產，國防部在持續推動兵力精減後，武器裝備應更精良，方足以因應對岸敵人之挑釁，達到「有效嚇阻」之目標，面對中共不斷的干預，我國向外採購先進武器多有困難，是以自行研發工作就更形重要，因此，中科院自主研發功能之是否有效發揮就成了能否落實「國防自主」之關鍵，也因此中科院的角色其實應定位為國家之戰略單位，不宜以盈虧與否來論斷其存廢，它如同前述將領們所說，應該是軍備體系之主體單位，而現階段國防部將中科院編成軍備局科技產業

處之下的「軍備局中山科學研究院」，其在降編後，能否維持原有的強大研發能量，宜予高度關切。

(二) 本院八十八年間調查「國防部所屬預算分配結構的全面探討」乙案時，曾提出中科院研發經費自七十九年度○○○億元，○○○○至八十八年度○○億元，研發能量持續衰退，為配合國軍新一代兵力的整建，今後的研發經費應不可再行縮減，反而須視其任務狀態予以適度支援，並維持與國防預算間的合理比率之意見在案，惟從近五年度（八十八年下半年及八十九年度至九十三年度）國防研發經費占國防預算總額之比率觀之，大致呈現三·六%之停滯狀態，並未因國防二法之實施而有較大幅度之成長，此與國防二法揭櫫應發展自主國防之意旨顯有違背。另本院九十二年專案調查研究「中山科學研究院等國防科技人才流失情形」乙案時，並發現中科院國防科技人才反淘汰現象嚴重，其原因係國防部為籌建二代兵力，加重武器外購之比例，相對壓縮國防自主之空間、主要科研計畫大多數未能進入量產，「生產經費」嚴重萎縮、研發成果運用所獲得之收入，迄今未能下授研發人員或執行單位，影響國防科技人才之研發士氣及內部管理存有嚴重問題等所致；又中科院尚有執行經濟部科專計畫成效不彰及取之國防與用之國防的工業合作額度嚴重失衡等缺失，均亟待檢討改進。

(三) 因此，如何讓中科院在併入軍備體系後之功能不會因位階之降低而削弱，如何謀求有效措施抑制人才流失嚴重的問題，研發經費應如何適度寬列，應如何制定合宜之

法令，建立環境與機制，責成研發績效之提升，藉資強化中科院的角色與功能，以有效落實國防自主之目標，國防部實仍有積極檢討或加強之空間。

十一、為彰顯國防自主之努力程度，國防部應調整內、外購之懸殊比重，並明確規範內、外購之定義與內涵，同時應致力將國防工業與民間產業緊密結合，建立軍民雙向交流互利的機制。

(一)按「國防法」第二十二條第一項規定：「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」；另「國防部科技工業機構與法人團體從事研發產製維修辦法」第二條規定：「國防武器裝備需求……應結合民間力量，由國內自行研發、產製、維修獲得為優先。國內無法供應，需向國外採購時，應促成技術轉移及驗證，以發展國防科技工業」；對於我國結合民間力量發展國防科技工業著有明文。

(二)經查，基於國防自主考量，目前國防部武器籌獲作業均遵「國防法」第二十二條之規定，新台幣五千萬（含）以上之個案，建案單位於作需核定後，須將國內產業自製能量評估納入考量，儘量以國內自製為優先選擇方案，納入系分報告。若國內不能自製須採外購方式辦理，則對合作生產、技術移轉等方式審慎評估，納入系分報告選擇及替代性方案項目，期提升獨立自主之國防能量。惟我國台灣地區在國防工業的發展有其先天的限制，首先在產業技術能力方面，無論傳統產業或是高科技產



業，對於國防工業的支撐力均不足。另外是國內的需求較有限，出口又有許多限制，使得廠商無利可圖，許多廠商只能把國防訂單當作副業來做。國防部之國防資源釋商計畫，主要係將原國防機構之製造生產能量檢討釋出，並透過經濟部作廠商能力調查改由民間來產製，廠商仍無法及時參與國防軍品上游之ODM研發，亦即目前國防資源釋商計畫工作僅在建立下游之國內製造採購機制，廠商尚無管道參與上游國防科技研發。

(三)次查，衡諸我國國防產業與國內產業互動現況，一九九一至二〇〇一年我國累積之軍火輸入為世界第一，卻尚未運用工業合作計畫建立本土化研發能量，導致民間產業能力尚無法有效與國防產業結合運用；以九十二年度為例，國防部依政府採購法第二十一條重新檢討軍品認證試製作業，建立合格廠商〇〇〇家、軍品〇〇〇〇餘項，年度軍品採購額度雖由九十年之〇〇〇〇〇〇〇萬餘元，提高至九十二年度〇〇〇〇〇〇〇萬餘元，然其占國防預算作業維持與軍事投資經費之比率仍微乎其微未及二%，且民間大多僅係OEM承製內購軍品，技術層次不高、產業效益偏低，因此，民間參與軍品研製之機制尚待建立，民間參與國防科技研發機制尚待規劃，建軍長期需求規劃尚未預留研發前置時間供民間參與，民間科技能量尚無法轉化為軍事用途。

(四)再查，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，其中又以面臨強大潛在敵人威脅的國家，對於自主研發更為重視，我國的國防自主政策即

應以此為基礎。但是以軍購模式取得先進的武器系統，本身就具有相當誘人的吸引力，例如業已研發成功，品質已經過實戰的考驗，可靠度佳而可以立即投入實務應用，以及價格較自力研發相對低廉等，對常年以來備受中共外交壓迫，手中籌碼相對不足的我國而言，除了被迫接受較高的價格以外，亦無法比照其他買方，要求較大幅度的技術移轉，往往造成「自主研發為主」軍備發展政策的無法落實，甚至被迫採購一些並不符合我方需要的武器裝備，使自力研發與軍事採購間出現失衡的現象，亟待全力突破以謀改善。

(五)近十年以來，國際上軍民兩用科技之交流，已經從以往的由國防科技提供民生科技技術服務，轉變為由民生科技逆向轉移應用到國防科技，相較於過去只是單方向地把軍事技術的副產品應用到民間，現在反而是國防科技在大量吸收民間技術；且與其他公、私部門合作，靈活運用各類型民生科技採購需求，以取得所需之國防科技，此一管道素為中共軍方籌獲西方高級技術的最重要管道之一，值得我國參採仿效。但是我國之現行作法仍舊停留在「協助我國民生產業升級及轉型」為主之單向交流，亦未建立軍民通用雙向交流互利之誘因，故無法積極吸收我國民間之各類型尖端技術。「國防法」第二十二條已為建立軍民兩用科技交流機制確立法源，國防部應儘速邀集相關部會，共同研擬落實厚植國防工業於民間之具體措施，並積極推動辦理，而行政院亦應主動介入督導協助，並責成相關部會配合推動。

(六)本案調查過程中，國防部曾應本院要求提供近十餘年武器裝備採購之內、外購比率

資料，嗣本案調查委員就其中內、外購比重相當，甚至內購比率高於外購比率等提出質疑，國防部經重新檢討後，方將國軍各單位年度採購案中屬「軍事投資」公開科目之一般軍事設施、土地購置、營建工程、軍事設施、戰備交通工程及設備等項目予以排除於內購金額，而僅包含部分公開科目及保密科目之一般裝備、交通及運輸設備、其他設備、武器裝備、科學研究、科學研究設備、資訊設備等，可見國軍內、外購內涵之界定猶待釐清。另由國防部修正後之內、外購數據顯示，國軍武器裝備採購之內、外購比重約為三：七，差距仍屬懸殊，表示近十餘年來國防自主之目標迄未能落實，縱或國防二法施行後，近三年藉軍機商維合約之釋出，內、外購比重已有拉近之趨勢，但未來年度為採購定翼反潛機、潛艇、愛國者三型飛彈等，又將分年編列屬外購之○○億元軍購預算，屆時內、外購比重差距懸殊之現象勢將延續。

(七) 綜上論結，我國目前之國防戰略既是「有效嚇阻、防衛固守」，便應將國防建設的重點放在有效嚇阻能力的建立上，方可嚇阻戰端；是以，除了平時將民間科技能量視為國防科技研發之助力與夥伴以外，在戰時更應將民間科技力量納入動員規劃，以結合計畫性之人力、物力、經濟等動員機制，把國家的總合力量發揮到極致。國防部目前與民間科技機構的連繫雖較以往稍有改善，惟仍有待加強，尤以武器系統之研發與採購，仍未能積極將國內民間科技能量納為合作之對象，殊值檢討改進；故國防部允應調整內、外購之懸殊比重，並明確規範內、外購之定義與內涵，以彰

顯國防自主之努力程度。

十二、由於國防預算總額成長受限，人員維持費又居高不下，國防部理應考量縮短「精進案」之執行期程，俾免排擠作業維持費之支應，影響武器裝備之妥善率及國軍生命之安全。

(一)國防部為持續推動國軍現代化，並考量敵情威脅、戰略構想與國防資源等因素，早自八十八年九月起，即已展開「兵力結構及組織精進案(簡稱精進案)」規劃作業，先後完成「建軍願景」及「情報專業單位調整規劃」等十項專題研討，後考量國防二法立法，國防組織結構與權責劃分亟待研究重新調整，為免影響國防事務運作及部隊戰力，故於八十九年九月底暫緩規劃作業。後「精進案」於九十年七月恢復規劃作業，原規劃期程為九十一年規劃，九十二年準備調適，九十三年至九十五年實施及驗證，九十六年檢討，國軍兵力總員額由○○○萬○○○人調整為○○○萬人，預計精簡○○○人。現復考量將國防二法運作檢討及軍事事務革新納入，並配合十年建軍構想期程，故全案將延長為十年、分二階段規劃執行，第一階段九十一年至九十二年規劃及準備調適，九十三年至九十五年執行，預定於九十五年底前達成國軍總員額○○○萬員之目標；第二階段由九十六年至一〇一年，至一〇一年底前達成總員額○○萬員(編制員額○○○萬員、維持員額○○萬員)為目標。

(二)查我國國防預算的分配結構，係採取「人員維持」、「作業維持」及「軍事投資」的三區分方式，其中「人員維持」經費占國防預算比率，長期以來多維持在五〇%

上下，其餘則約各半分配在「作業維持」及「軍事投資」經費。本院前調查「國防部所屬預算分配結構的全面探討」乙案時，鑒於隨著二代兵器的先後服勤，未來「作業維持」經費所占比率將會相對提高，而隨著中央政府公共支出逐年擴大，國防預算遭受壓縮的效應已明顯呈現，故建請國防部應經由組織再造，有效減少國軍人事費用的開支，用以挹注「作業維持」及「軍事投資」經費在案；然國防部雖先後實施「十年兵力規劃」及「精實案」，將兵力總員額由八十二年的〇〇萬人降為〇〇萬人，但因所裁減的主要多為編制上的缺額，加上「軍、士官指職甄選」等擴大招募民間專業人才投效軍旅之影響，「人員維持」經費占國防預算之比率迄仍居高不下，甚至有不減反增的現象。

(三) 訪談人C

於本案訪談時說：「在先進的國家，國防預算人員維持費占總預算三分之一，作業維持費三分之一，軍事投資費三分之一，現在我們是人員維持費已經占一半，剩下的百分之〇〇〇點幾，又要將其分成兩半，加上每次都是在壓縮作業維持費，所以每年（作業維持費）都越來越低，∴作業維持費不夠，戰備存量沒有，真正打仗的時候打不起來，∴現在軍事投資項下，作業維持費都容納不下，∴快要到出事情的時間了。」故而現階段「精進案」之執行已刻不容緩，但「精進案」已因國防二法立法牽涉到國防組織結構與權責劃分之重新調整而延後一年規劃，復考量將國防二法運作檢討及軍事事務革新納入，並配合十年建軍構想期程，而將全案期程延長為十年，茲此國防預算總額成長受限，人事維持費又居高不下，已對作

業維持經費等產生實質排擠作用，國軍武器裝備之妥善率因而面臨著嚴重考驗，連帶影響著國軍生命安全之際，國防部理應考量縮短「精進案」之執行期程，並戮力執行，務期提前完成全案目標。

十三、有關國防部部長職權之代理順位，現行法令並未規範，國防部允宜明確律定，俾資依循。

(一)國防二法之施行，確立了軍政、軍令、軍備三體系之分工，將國防事務區分為軍政、軍令與軍備三大區塊，國防部之組織體系也因此配合調整，亦即除參謀總長外，在部長之下另增置了軍政副部長、軍備副部長各一人，分別協助部長專責掌理軍政、軍備事務，軍令部分則維持由參謀總長負責。上述制度是屬於分工制，不是代理制，固然符合了國防專業分工之需要，但在策重專業分工之餘，卻忽略了業務代理功能之設計，因部長之下的副部長或參謀總長均僅專管某個特定領域之事務，缺乏對國防事務全盤深入之瞭解，且依據「國防部組織法」第十三條：「國防部置部長一人，特任；副部長二人，特任或上將。」及「國防部參謀本部組織條例」第六條：「參謀本部置參謀總長一人，一級上將。」之規定，上述制度之設計，將造成國防部長不克行使職權時，一級上將幕僚長職之參謀總長與二級上將副部長間代理權之競合，對於素來重視階級與倫理之軍方易滋生困擾。

(二)本案調查過程中，多位退役國防部長或參謀總長等對於國防部長代理人順位問題，發表了他們的看法：或有認為國防部部長職權之第一代理順位應該是參謀總長，因

為軍政或軍備副部長之階級為特任或二級上將，參謀總長則為一級上將，位階較副部長為高；但也有認為應該是由特任之文人副部長為第一代理順位，因為較符合「文人領軍」的法制精神。蓋上述說法固各有所本，然礙於現行法令並無規範，一旦國防部長因故不能視事時，代理人之順位將易滋生困擾，國防部允宜先行明確律定，俾資依循。

